

デビッド・ケイ「表現の自由」国連特別報告者 訪日報告書（未編集版）
(A/HRC/35/22/Add. 1)

<仮訳>

<要約>

意見と表現の自由への権利の促進・保護に関する特別報告者は、2016年4月12日から19日まで、日本を公式訪問した。日本では、法律、特に憲法によって、政府が意見及び表現の自由への尊重すること、またその尊重を確保していくことが担保されている。たとえば、インターネットにおける表現の自由への日本のコミットメントは、日本の法律及び組織がいかに検閲を避け、情報への広いアクセスを促進すべく機能しているかを明らかにするものとなっている。しかしながら、特別報告者は、訪問中に収集された情報及び政府関係者や市民社会の関係者との幅広い意見交換に基づき、日本政府に対しデジタル環境を超えて表現の自由を強化する方策をとるよう強く要請する。特に、本報告書では、本報告書において説明される様々な種類の脅威の下で、日本政府がメディアの独立と情報へのアクセスを促進するとともに、日本における表現の自由の環境を改善するためのその他の特定の方策をとるための勧告的措置に焦点をあてることとする。

<目次>

- I. 序論（パラ1～5）
- II. 国際法基準及びミッションの主な目的（パラ6～8）
- III. 日本における表現の自由のための基盤への課題（パラ9～12）
- IV. 意見及び表現の自由への権利の状況：主要所見（パラ13～14）
 - A. メディアの独立（パラ15）
 1. 放送メディア（パラ16～26）
 2. 活字メディア（パラ27～31）
 3. 専門機関と記者クラブ制度（パラ32～36）
 - B. 歴史の発信/表現への介入（パラ37～42）
 - C. 情報へのアクセス（パラ43～52）
 - D. 差別とヘイトスピーチ（パラ53～55）
 - E. 選挙運動における規制（パラ56～57）
 - F. 一般大衆によるデモ（パラ58～60）
- V. 結論及び勧告（パラ61～64）
 - A. メディアの独立（パラ65～68）
 - B. 歴史教育・報道への干渉（パラ69～70）
 - C. 選挙運動とデモンストレーション（パラ71～72）
 - D. 特定秘密保護法（パラ73～77）
 - E. 差別とヘイトスピーチ（パラ78～79）
 - F. デジタル著作権（パラ80～81）

注：下記は原文ではページ数の記載があるが、便宜上、パラグラフ番号とする。

I. 序論

1. 日本政府の招待に基づき、特別報告者は、2016年4月12日から19日まで日本を公式訪問した。訪問は、意見と表現の自由の権利に関する国際基準を遵守しているかどうかを評価するとの特別報告者のマンデートを遂行するものとして行われた(A/HRC/RES/25/2)。

2. 訪問期間中、特別報告者は、外務省総合外交政策局長、外務副大臣、法務副大臣兼内閣府副大臣、総務省副大臣、参議院法務委員会委員長と面談を行った。特別報告者はまた、内閣情報調査室、最高裁判所、警察庁、海上保安庁、内閣官房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、個人情報保護委員会の代表とも面談した。

3. どの国への調査ミッションであっても、ホスト国からの十分なリソースの提供が必要となる。日本政府は当初は、特別報告者のミッションを2015年12月に招待していたが、日程調整が困難として中止となった。政府は方針を変更し、2016年初頭に招待することとなり、結果として、生産的かつ明快な議論の場が訪問団に提供された。特別報告者は日本政府に対し、招待及び（特別報告者が訪日中に）受けた支援に謝意を表明する。

4. 特別報告者、政府関係者との会合に加え、日本放送協会（NHK）の代表者、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と面会した。特別報告者はまた、ジャーナリスト、学術界、人権擁護者や人権活動家等市民社会とも面会した。特別報告者は、自らの個人的な経験や評価を共有してくれた人権擁護者やジャーナリスト、特に、市民社会全体との会合のアレンジのために多大なエネルギーを費やしてくれた市民社会の代表者の計り知れないほどの貢献に謝意を表した。

5. 特別報告者は、訪問直後に、日本政府が、訪問中市民社会との会合をアレンジした少なくとも1名の市民社会のメンバーを、諜報機関が監視するよう命じたとの申立てに接した。訪問計画における市民社会の関与についての情報が内部メモによって政府関係者に共有された疑いがあった。特別報告者は、政府への公式な通告によって、「監視が行われたとする申立てがあることへの深刻な懸念」を伝達するとともに、「人権擁護者及び人権擁護者と国連特別手続との接触に対する監視命令、監視行為が確認されれば、それは、人権分野の代表者及びメカニズムに対する威嚇及び彼らが国連と協力したことに対する報復に相当する」と伝達した(UA JPN4/2016)。日本政府は申立てを繰り返し否定した(TK/UN/325)。

II. 国際法基準及びミッションの主な目的

6. 日本における意見と表現の自由への権利に関する状況を評価するに当たり、特別報告者は、国際法基準を参考にした。日本が1979年6月21日に批准した自由権規約第1

9条は、意見と表現の自由への権利の状況を評価するに当たり、最も明確な基準を提供している。第19条第1項は、いかなる規制の対象にもならず誰かが干渉されることなく意見を持つ権利を保護している。第19条第2項は、国境のあるなしにかかわらず、また、あらゆるメディアを通じて、あらゆる種類の情報やアイデアを探し、受け取り、開示を受けるといふ誰もが有する権利を保護している。特別報告者は、自由権規約第19条第3項に沿って、与えられた制限が、法律によって規定され、かつ列挙された正当な利益の保護のための必要性和比例性の要件を満たすものであるかどうかを評価することに特に注意を払った。表現の自由への権利はこれまで、国家に対し、権利の制限を避けるのみならず、この基本的自由を資する環境の促進を求めものとして理解されてきた。この点については、規定の文言、「保護する」義務に加えて「促進する」義務もまた確立されているとの観点から導き出されるものである。

7. メディアに対する規制は、長く表現の自由に向けた地球規模の懸念の一つであり続けている。自由権規約委員会やその他のメカニズムは、国家がメディアの多様性を促進し、メディアの独立を確保することの重要性を強調し続けている（自由権規約委員会による一般的意見34のpara 40及び放送の多様性に関する特別報告者との共同宣言（2007年）参照）。2003年には、国連の表現の自由に関する国際専門家、欧州安全保障協力機構（OSCE）、米州人権委員会（IACHR）が「メディアに対する公的規制を行使し得るすべての公的な機関は、そのメンバーの指名プロセスにおいて、透明性が確保され、公の意見が反映され、特定の政党のコントロールを受けないなど、特に政治的もしくは経済的な干渉から守られなくてはならない。」と強調した共同宣言を発表した。自由権規約委員会は、その一般的意見34において、「これまでに実行に移していないすべての締約国に対し、放送の許認可申請を検査するライセンス付与の権限を有する独立した公的な放送許認可機関を立ち上げるよう勧告」している（一般的意見34、para 39）。

8. 第19条第2項においては、公的機関が有する情報へのアクセスの権利及びこれに関する国家の義務にも言及している。特に人権機構は、情報へのアクセスに対する行き過ぎた規制、秘密指定を正当化するための国家の安全保障と公共の福祉の概念に関する曖昧な定義の使用、また広く表現の自由への権利に対するその他の不均衡な規制への懸念を表明している（A/71/373参照）。

Ⅲ. 日本における表現の自由のための基盤への課題

9. 特別報告者の訪問中及びその後のやりとりにおいて、政府当局は、表現の自由に対する憲法上の保護の重要性を確認した。実際、日本の表現の自由の法的基盤は憲法である。憲法21条は、「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。」と規定してい

る。この保護は、表現の自由とメディアの保障を力強く提供しているのではなく、検閲を明示的に禁止し、コミュニケーションのプライバシーを保障しているものである。

10. 憲法第19条（意見）と第21条は、表現の自由に関するであろう日本の政策と法律の基準を定めている。このような理由から、第19条の改正案は、自由で独立したメディア及び反対意見の保護への当局のコミットメントに対して、日本社会に懸念を引き起こしている。自民党の指導者たちは、憲法の改正を支持した。日本の軍事姿勢に関する第9条の改正案には多大な注意が払われてきているが、憲法第21条を改正することを目的とした「公益及び公の秩序を害することを目的とした活動を行い、並びにそれを目的として結社をすることは、認められない。」とする2012年からの改正案は、認識されていない。このように広範な表現で規定された条項は、自由権規約第19条と矛盾する可能性のある表現の制限への扉を開くことになろう。「公共の利益や公共の秩序を損なう」などの広範な例外は、第21条からの憲法的保護の幅広い範囲を除外するために展開されうる。各国政府は、国際人権法に沿って、国家安全保障や公共秩序といった正当な利益を保護するために必要かつふさわしいとして、法律により表現を制限する権限をすでに享受している。したがって、自民党が提案した文言は、表現の自由を確実かつ深刻に脅かすおそれがある主観と裁量を規定するようなものであろう。

11. 自民党の憲法案は、有事の際の逸脱を許容することにより、国際人権法の下で許容されているものを超えたものとなっている。この草案は有事の際に、国家が特定の人権を制限することを可能とするものであり、「第14条（差別の禁止）、第18条（奴隷の禁止）、第19条（意見の自由）、第21条（結社と言論の自由）及びその他の基本的人権に関する規定は、最大限に尊重するものとする。」と警告している。しかしながら、逸脱は、国際人権法の下で非常に限られた状況においては認められているが、特別報告者は、提案された緊急条項はあまりにも幅が広いと懸念している。特に、「最大限に尊重」という言葉のあいまいさは、国家が有事にある中で、いかなる措置を保護しておくかについての明確さに限界を与えるものである。

12. また、この草案は、日本の伝統とあまり調和しないという理由で、基本的人権の不可侵性を維持する憲法第97条を削除するよう求めている。具体的には、憲法第97条は、「この憲法が日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であって、これらの権利は、過去幾多の試練に堪え、現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである。」と規定している。同規定を削除するこの草案は、日本における人権の保護を弱体化しうる。

IV. 意見及び表現の自由の権利の状況：主要所見 (main findings)

13. 個人が意見及び表現の自由を行使するあらゆるフォーラムにおいて、日本は、特にインターネットへの強力なコミットメントを示していた。日本人は高度なオンライン上の自由を享受している。特別報告者が入手可能なデータによると、2014年のネットの普及率は91%で、携帯電話の普及率は120%に達していた。使用者は人口全体におよび、高品質の高速インターネットにアクセスしている。例えば、2017年1月、裁判所はある男性によるグーグル検索結果から自身の児童買春での逮捕についての言及を削除させるための議論の試みを退けた。情報へのアクセスの自由の勝利として、裁判所は、犯罪の深刻さに鑑み、一般国民の知る権利は男性のプライバシー権に勝るとした。

14. 特別報告者は、今次訪問を通じ、（日本には）検閲に抵抗するオンライン及びオフラインの強い文化があるものの、解決困難な危機に発展する前に政府が対処しなければならない脅威があると考えた。報道関係者、活動家、有識者等は、特別報告者に対し、表現の自由が重大な圧力下にあるとの懸念や不安を披露した。特に、特別報告者は、調査報道を行う社会の監視人としての役割を有するメディアの独立、記者クラブの不透明で閉鎖的なシステムや「アクセス・ジャーナリズム」の実施の誘因を通じた報道機関の操作、核の安全や国家安全保障分野におけるジャーナリズム精神を思い留まらせる秘密法や罰則の強化についての幅広い懸念があることを感じた。日本には、表現の自由によって、個人の探求や意見、経済や創造産業での刷新、公益に関わる言論が強化される、または強化されることが可能な、強化されるべきシステムを有している。他方、国内機関のあらゆる仕組みにおいて、これらの価値が政策、実行及び法律によって絶えず再確認・強化されなければならない。特別報告者は、幾つかの分野で、これらの基本的事項について改めて公的及び私的なコミットメントが必要であるとの懸念を有している。

A. メディアの独立

15. 日本は、日本の文化・政治活動において意見の多様性や重要な存在感を有する優れたメディアを有している。メディア活動全般を通じ様々な課題や機会があるが、それらとは別に、メディアの独立に関する3つの側面、社会の監視人として活動する日本メディアの能力について考えなければならない。すなわち、放送メディアに対する圧力の問題とそれがメディアに対する取扱いを全般的に規定してしまうこと、政府におけるメディアの体制の問題、そして、メディアの連帯の問題である。

1. 放送メディア

16. 日本の法律では、放送メディアの独立の原則が認められている。放送法の第3条は「放送番組は、法律に定める権限に基づく場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない。」と強調する。（メディアの）独立性に関する使命を確保するため、政府の干渉を避け、自主規制を実施するために放送倫理・番組向上機構（BPO）が創設

された。公共及び民間放送事業者双方を規制する放送法と電波法がこの分野における主要な規則である。政府が特別報告者に主張しているように、これらの法律は放送事業者の自主自律を前提としている。

17. 国際基準においては、放送規則は独立した第三者機関によって管理されるべきものであるが、公的な日本放送協会（NHK）と民間放送事業者の双方を規制する放送法は総務省にその権限を与えることになっている。放送法の第174条には「総務大臣は、放送事業者（特定地上基幹放送事業者を除く。）がこの法律又はこの法律に基づく命令若しくは処分に違反したときは、三月以内の期間を定めて、放送の業務の停止を命ずることができる。」としている。電波法の第76条は、総務大臣に放送法もしくは電波法の違反によってテレビやラジオ放送局の事業運営を停止する権限を与えている。この制度上の枠組みは、メディアの自由と独立に対し不当な制約を課すことになる規制環境となり得るものである。

18. つまり、日本のメディア規制は、政府から、特に時の政権政党から法的に独立したものではない。このシステムが改善され、現行システムが独立した規制に代わることが、政府、政党、そして最も重要な日本国民にとって有益である。

19. メディアの独立規制機関の不在は、放送セクターにとって単なる仮説上の問題ではない。コンテンツや政府との距離に基づく政府の干渉の可能性は政府が過去に追求したことがなかったとしても、政治的に機微な事項に触れる調査を思い留まらせる等メディアへの潜在的リスクとなり得る。この懸念は特別報告者の訪問中何度も提起があった。報道関係者、有識者、市民社会のオブザーバは、再三再四、放送法は倫理的義務の要素と独立していない政府の権限を混合しているとの懸念を表明していた。民間報道機関の代表の中には、政府からの圧力を感じていない、または恐れていないとの見解を述べる者もいたが、（政府の）公式見解は、この懸念を妥当なものとしていると見る者もいた。政府は、特別報告者に対し、放送関係者は自主自律に放送法に従うこととなっている旨確約する一方で、総務省は、放送法の所管官庁として放送事業者の業務を停止する法律を合法的に適用するかもしれないとの立場も維持した。

20. 放送事業者が政府の圧力から独立して活動していることを強調すると同時に、放送メディアを規制する権力を政府に付与していることは、矛盾があるということを特別報告者は強調する。構造的な懸念は放送法の2つの条項の組合せに基づくものである。同法第4条では、基本的な職業規範として、放送事業者に対し、「公安及び善良な風俗を害しないこと」、「政治的に公平であること」、「事実をまげないですること」、「できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること」を規定している。これらは、世界中の倫理的ジャーナリズムの中心的なものと考えられるべき正当な期待である。しかし、独立していない政府

機関が、何が公平なのか決める立場にあるべきではない。これは、ＢＰＯのような機関や、適切であれば（自由権規約の）第１９条第３項の基準を満たす明確な要件や必要事項を判断する独立した規制機関等を通じ、自主的な規制や公開討論に委ねられるべき問題である。特別報告者は、一般論として、仮に現在報道の妨げになっていないとしても、幅広い基準について政府が評価することは、監視人としての役割を果たすメディアの自由を制止することにつながると考える。

２１．一方で、放送法第４条の違反が確定された場合、放送法第１７４条に基づき、放送事業者の免許の一時停止を命じる可能性がある、と２０１６年２月に総務大臣が表明し、訪問期間中の面談で彼女の部下によって確認された政府の見解は、対照的である。政府職員は、これらの発言は、ただ法によって定められている内容であり、前政権においても同様の認識をしており、脅迫ではないと強調した。日本の法律の解釈は日本政府職員及び裁判所の問題ではあるが、特別報告者は、この法的見解はメディアを制限する脅威として合理的に認識され得るものと考ええる。

２２．政府が第４条に定められている内容に基づき放送免許を停止したことはないが、日本のメディアの報道の内容や論調について公式に発表された政府の懸念の増加とともに、メディア関係者の不安は増加してきている。例えば、何人かの面談者からは、２０１４年の政府与党自由民主党の対応の継続した影響について示唆があった。２０１４年１１月２０日に、自由民主党の幹部が、放送機関に対し、「選挙期間中の報道メディアの不偏性、中立性、公平性の保護の要請」と題した書簡を送付した。同書簡では、例えば、ゲストスピーカーの数、話す時間や選択についての「中立性と公平性」が要請されている。その後、１週間も経たないうちに、自由民主党は、テレビ朝日に対し、１１月２４日の「報道ステーション」における連立政権の経済政策に関する報道を批判し、「公平かつ中立な番組」を要求する書簡を送付した。放送規制との関係を強調するかのように、同書簡では、同番組が放送法第４条の基準を十分に考慮していない旨述べられていた。更に、市民社会の面談者は、２０１５年４月、自由民主党の情報通信戦略調査会は２つの異なる番組に関しテレビ朝日とＮＨＫを招集したことを強調していた。一つの番組では、朝日のコメンテーターが首相官邸に批判的な発言を行い、もう一つのＮＨＫの番組ではやらせ内容が盛り込まれたことが指摘されていた。自由民主党調査会の会長は番組に歪められた内容が含まれていたとの指摘について質問に答えるために職員を呼び出したと述べた。このような問題や議論は、このような直接的な圧力ではなく、ＢＰＯのような政府から完全に独立した機関に委ねるべきである。

２３．特別報告者は、メディアとのオフレコ会合における政府職員の発言によりメディアは総じて圧力を感じた旨の報告を受けた。そのオフレコ会合の発言記録は、ジャーナリス

トの間で広く共有されている。例えば、2015年2月24日に行われた報道関係者とのオフレコ会合で、内閣官房長官は、名指しはしなかったものの、あるテレビ番組に対し、放送法の解釈に適っていないと批判したとされる。ここに問題の核心がある。もし政府が報道規制の枠組みを掌握していなければ、内閣官房長官の発言はあまり効力を有さないかもしれない。しかし、政府の規制による支配という文脈においては、政権批判は不適切な圧力を伴ったものとしてメディアに認識されるのは当然である。以下に記載するメディアの脆弱さに鑑み、このような圧力は合理的ではないものとなりうる。

24. 訪問中に特別報告者が会った多くのジャーナリストは、政府の政策に好ましい形で報道を一致させるべきとの政府の干渉があり、またそれがメディアの経営陣によって教唆されていることを表明した。特別報告者は、政府指導者とメディア経営幹部が不適切に接近していることについての不満を聞いた。報道によると、総理大臣と内閣官房長官はメディア経営者と頻りに夕食を共にしている。メディアの政府高官へのアクセスは賞賛されるべきことである一方、不透明な形で、編集と関係ないメディア経営者のみがアクセスを得ることは、政府高官との良好な関係維持と報道との間で葛藤を生じ得るという点から懸念を生じさせている

25. 踏み込んだ質問をすると評判の有名な報道関係者やコメンテーター3名が、政府からの批判がもたらす結果に対して敵対的である環境、もしくは、その結果を恐れる環境がおそらくその理由であろうとして、長期にわたって務めていたポジションを降板した。これは、従業員が数十年同じ会社で働き続ける産業にとっては、驚くべき事態である。一人の有名で人気のあるコメンテーターは、政府から放送事業者への圧力により、テレビ番組への出演依頼が来なくなったとされている。

26. 民間放送メディアへの圧力は国の公共放送のNHKにまで及んでいるとされている。NHKは何十年もの間、日本社会における中心的な役割を担う独立機関であり、日本にとってそれは極めて誇るべき点であると言える。国会の同意を得て内閣総理大臣がNHKの経営委員会委員を任命し、国会がNHKの予算を承認している。これは公共放送事業者については一般的であるが、国会が連立政権によって統制されている場合には、報道関係者が政府からの独立性を欠いているという認識が起こりえることにつき懸念がある。NHKの前会長であり特別報告者が訪問した時の会長が、会長就任の記者会見で、「(国際的な放送において)政府が『右』ということをして、我々が『左』というわけにはいかない」旨発言した。この発言は、追って同会長によって撤回されたが、NHKの役割は政府の政策を宣伝することであると示唆しているように多くの人に受け取られた。訪問中の意見交換では、NHKの経営陣は、そのような圧力を一切否定しているが、政府からの圧力が番組や報道の選択へ影響を及ぼしているとの考えが広がり、懸念が生じている。しかしながら、その

他のNHKの内部の人間は、現在の政治トレンドが「我々が何を報道するかに影響する」と申し出た。特別報告者が番組の遅延やキャンセルが行われているとの指摘について照会したところ、NHKはこの問題を内部調査したが、調査結果は公表されていないと述べた。政府が確認したところ、そもそもそのような内部調査を実施していない旨、政府からの特別報告者に対して報告があった。報道価値のある事項が公共放送によって報道されていないようなことがあれば、政府の圧力への懸念が高まるとともに、報道関係者への市民の信頼を損なうことに繋がる。

2. 活字メディア

27. 放送法は、放送メディアのみを規制するものであり、他のメディア（特に活字メディア）は、同様の規制に直面するものではない。そうではあっても、放送メディアへの圧力は、少なくとも次の理由により、法律上でなくても實際上、確実に活字メディアにも影響が及ぶ。主要な各放送メディアは、活字メディア市場の中でも非常に大きな存在感がある。確かに、最も人気のある放送メディアは、最も人気のある、ニュース・情報ソースでもある。メディアのオーナーは、放送及び活字メディアに持ち株を有しており、従って、両者の方向性に影響を及ぼすのである。その結果、活字メディア自体が直接の規制圧力に直面していなくても、放送メディアが感じる圧力は、活字メディアにも及ぶのである。

28. 特別報告者は、日本政府に批判的な記事を書いた後、その記事の出版を遅らせるか取り消す、或いは、記事を書いた記者を降格又は異動させるといった報告を直接受けた。ジャーナリストの中には、メディア当局は、福島災害や慰安婦問題等の歴史問題等、政府からの批判につながりうる話題を報道することを避けている旨、特別報告者に対し述べる者もいた。

29. 原発産業のリスクに係る情報アクセスが限られていることへの懸念は、新しいものではない。2012年の対日UPR審査の際に、いくつかの市民社会及び人権団体からは、2011年福島原発事故及び関連する健康上のリスクに関する正確な情報へのアクセスの欠如について広く指摘があった。健康の権利に関する特別報告者は、2012年に日本を訪問し、福島災害に関する情報の欠如に係る懸念について強調し、災害関連の情報開示に注目するよう勧告した。

30. 政治的指導者による報道内容への影響の認識は、歴史問題に係る報道において強く感じられる。国際人権メカニズムは、日本に対し、繰り返し第二次世界大戦の「慰安婦」に係る罪の問題について、対処するよう呼びかけてきている（歴史教育に関する記述は後ほど記載）。この点、特別報告者は、慰安婦問題について最も早期に報じた日本人ジャーナリストの一人であり、朝日新聞勤務時に韓国において同問題を報じた植村隆氏へのハラス

メントについて知るに至った。植村氏への圧力は、吉田清治氏による証言に関する朝日新聞の別の記事の事実誤認に関する議論があった後、特に強くなった。植村氏の記事については、特段不正確さが見つからなかった後においても、これら歴史的出来事について報じた彼の記事や朝日新聞の記事は、吉田清治氏の証言を巡る議論を本件問題に係る朝日新聞の記事全体を疑問視するために利用した保守系の政治グループによって、厳しく批判された。2014年8月5日、朝日新聞は、植村氏の記事を含む本件問題に係る全ての記事を撤回する決断を下した。植村氏は、早期退職をし、大学で働くことになったが、その大学も、彼の記事に批判的で、彼の辞職を求める団体によって攻撃された。植村氏とその直近の家族は、さらなる直接的な暴力の脅威にも狙われた。警察の保護を得たにも関わらず、植村氏は国外で活動を継続することを決断した。2014年10月、総理大臣本人が、国会の審議において、本件議論につきコメントし、朝日新聞の誤報 (alleged false reporting) につき懸念を表明し、朝日新聞に対し、損害を受けた日本の評判を回復する努力をするように求めた。

31. 特別報告者は、特に、植村氏に対する保護の提示にも関わらず、日本の政府当局が、植村氏及び同氏が所属する機関が被った複数の攻撃に対する明確且つ一貫した批判を繰り返し行わなかったこと、また、このトピックに関する独立した報道活動の重要性を認識しなかったことを懸念している。この観点から特別報告者は、暴力や攻撃に対する、公の、公平で、組織的な非難を通じて、ジャーナリストにとって安全な環境を確保することを各国に求めた A/HRC/RES/33/2 を想起する。第二次世界大戦における罪 (alleged crimes) に関係する報道に対して行われた政府当局によるいかなる間接的圧力も、この話題への公の関心が高い事に鑑みれば、さらに懸念される。最後に、特別報告者は、日本のメディア関係者、すなわち記者、編集者、オーナー等は、本件に関する植村氏や他の報道に対し、より強い支持を表明し、あらゆる脅迫やハラスメントからの全ての報道活動の保護について、より強力なアピールができたことに言及する。

3. 専門機関と記者クラブ制度

32. 強力で、独立し、安全で一貫したメディア、すなわち、ダイナミックな競争原理を有しつつ、共通の倫理・行動規範によって結束したメディアは、上記のような圧力に、簡単に立ち向かうことができる。それに比して、ジャーナリストが集団としてそのような特徴を欠く場合には、個人のジャーナリストが流れに抗ったとしても、小さい形の圧力が、規模の大きい危機を作り出す可能性がある。日本において、特別報告者は、信頼と一体性の基本的要素を欠くメディアを発見した。これは、一部には、メディアの雇用に関する性質やジャーナリスト（及びその他日本の専門職）が労働組織化される方法に関係するようである。ジャーナリストは、その多くが巨大なメディアによって雇用され、数十年間、時にキャリアの一生、その企業に残り、企業に忠誠を向ける傾向がある。企業の中で、ジャ

ーナリストのポジションから、そうではないポジションに移転させられることもある。労働組合は、企業内のレベルで存在する。日本の労働組織ではありふれたものでも、世界における報道職組織の形態に比べれば、希である。例えば、ジャーナリストは、よく、メディア組織間を移動したり、必ずしも終始企業に忠誠心を示すわけではないが、ジャーナリストとしての高い結束を持つといったメディア文化がある。それゆえ、日本におけるメディアの雇用の構造そのものが、政府からの圧力に耐え、報道機関を跨ぐ結束を強めるといった取組に影響を及ぼす可能性がある。

33. 特別報告者の訪日で最も驚いた特徴の一つは、特別報告者と面会したジャーナリストが、自分が直面すると考える状況を話すことについての秘匿性を求めたことである。彼らは、特に自分たちを守る独立機関が無い中、彼らが声を上げたことに対して、管理職が報復することへの恐怖について述べた。そして、主流な記者やフリーランスの記者達をまとめる広範なジャーナリスト労働組合は未だに無く、結束と擁護と共通目的の可能性を制限している。また、いかなる報道理事会 (press council) も、あらゆる報道分野について、独立して自主規制を行うことはない。

34. メディアの一体性や、公の関心に即して情報収集を行う能力を損なっている主要な要因の一つが、いわゆる記者クラブ制度である。記者クラブ、すなわち、記者会見やハイレベルの匿名情報ソースへの排他的アクセスを有する活字・放送ジャーナリストの連合体は、日本のメディアを支配しているが、これは、主流メディア機関の雇用者に限られている。逆説的に言えば、記者クラブは、元々は、地元メディアが情報開示に後ろ向きな公的組織に圧力を行使する際の協力を確保するために自発的に確立された、日本における長期的慣行である。従って、彼らの根本的な目的は、一般市民の「知る権利」を保護することである、と表現される。しかし、政府当局からの直の情報にアクセスする唯一のチャンネルである記者クラブの一体性、他の外部のメンバー受け入れに対する後ろ向きな姿勢、定期的に記者クラブのメンバーに対し、非公式且つ排他的なアクセスについて交渉できる権威的な力は、反対の効果を生む結果となってきているようであり、公の関心に沿った情報アクセスを多大に狭めることとなっている。

35. 記者クラブは、フリーランスやオンライン・メディア、外国人ジャーナリストを不利益にし、特定のメディア組織に情報アクセスと排他性を限定することが常である。例えば、ジャーナリストの中には、特に、警察の記者会見は、記者クラブでないメンバーがアクセスできない旨主張し、弁護士からも、記者クラブが特定の事案に及ぼす不均衡な統制や、法執行機関と記者クラブに所属するジャーナリストとの非公式的な緊密さ、そうした事情が訴訟事案の結果に影響を及ぼす可能性について懸念が示されている。さらに、日本の全国紙に関連して組織されたメディア商業団体は、他の報道機関（特にテレビ放送）が、

記者クラブ制度に持ち込まれるよう、そして、記者クラブ制度のニュース収集、報道ルールに従うことを確保している。日本の5大民放ネットワークが、それぞれ主流全国日刊紙と繋がっている。これは、情報マーケットへの参加者の数を制限している。

36. 特に、外国のジャーナリストは、記者クラブのルールの厳格な遵守により影響を受けている。彼らは、よく記者クラブから排除され、従って、情報アクセス体系の基礎である記者会見からも排除されている。特別報告者は、外国のジャーナリストが、記者クラブから排除されることを避けるために、厳しい内容となりうる調査的な記事を諦めたとの報告を受けている。

B. 歴史の発信/表現への介入

37. 歴史的事案、特に日本の第二次世界大戦への参加及び慰安婦問題に関する学校の教科書の準備における政府当局の影響 (alleged influence) に関する懸念についても報告されている。近年、人権メカニズムの多くが、日本の慰安婦問題についての日本の限られた認識について懸念を示している。これらは、女子差別撤廃委員会、人種差別撤廃委員会、自由権規約委員会、拷問禁止委員会、社会権規約委員会、複数の人権理事会の国連特別手続マンデート保有者、及びUPR（例えばA/HRC/22/14）を含む。人権メカニズムは、日本に対し、教科書における十分な記述を含む、学生や一般市民への慰安婦問題についての教育と、この問題を否定するいかなる試みも非難するよう求めている。例えば女子差別撤廃委員会は、日本政府が、「慰安婦問題を教科書に十分に取り入れ、歴史的事実を客観的に学生や一般市民に示す」ことを勧告している。自由権規約委員会は、日本政府が、教科書における十分な言及を含む、学生や一般市民に対する本件問題の教育を確保する、即時且つ効果的な立法上及び行政上の措置をとるよう勧告している。

38. 訪日中に、特別報告者は、文部科学省の教科書課の職員と面会し、その委員が最終的には文部科学省により指名され、特定の基準に基づき教科書を評価する権限を有する、教科書用図書検定調査審議会について知った。文部科学省は、同審議会の正委員及び臨時委員を大学教授、小学校、中学校、高校その他教育機関の教員から選ぶ。正委員は、2年毎に交代し、専門委員及び臨時委員は、毎年交代する。審議会には150名の委員が存在し、そのうち30名は、社会科に焦点をあてている。審議会は、申請された教科書の原稿を、文部科学省の学習指導要領に基づき確認する。検定の基準の一つは中立性である。一旦検定に合格すると、教科書は、編集や改訂なしに4年間使用することができる。

39. 特別報告者との面会の間、文部科学省は、いくつかの高等学校の世界史の教科書に「慰安婦」に関する言及がある旨述べた。外部の専門家は、特別報告者に対して、「慰安婦」に関する記述が、必修である中学校の日本史の教科書から編集削除された旨の報道を示し

た。一つの例においては、「慰安婦」への言及はあったものの、女性の「強制」連行はなかったとの政府による反対の見解を示した記述（disclaimer）があった。

40. 1993年、日本政府は、初めて慰安婦問題に関する責任を認め、首相が公に謝罪を発表した。この認識により、「慰安婦」問題は、1997年に初めて、同問題に係る記述を含めて、7つ全ての中学校の検定歴史教科書に含まれることとなった。しかし、特別報告者は、2002年には、3つの検定教科書のみが本件問題への言及を含んでいたとの情報に接している。2006年、「慰安婦」という言葉がほとんどの教科書から削除されたと報じられ、二つの教科書で本件問題への言及・記述が維持された。政府は2012年から2015年に使用された教科書では「慰安婦」問題の記述がなかったが、2016年から使用されている一つの教科書には、記述が含まれていることを確認した。

41. 政府が、教科書が第二次世界大戦中に犯された犯罪の現実をどう扱うかに影響することは、一般市民の知る権利、及び過去に対応し理解する能力を損なわせる。情報アクセスの権利の遵守及び過去の深刻な人権侵害の歴史事案に関する情報発信は、複数の人権メカニズムによって強調された懸念である。例えば、米州人権裁判所も、真実の権利と情報アクセスの権利との緊密な関係について強調している。「国際人権法の大規模な違反および国際人道法の重大な違反の被害者が救済および賠償を受ける権利に関する基本原則およびガイドライン」は、充足の手段として、あらゆるレベルにおける国際人権及び国際人道訓練及び教材の中で生じた違反の正確な説明を含めることを記している（A/RESS/60/147）。不処罰と闘う行動を通じて人権を保護・促進するとの原則は、人々の抑圧の歴史に関する知識は、遺産のひとつであり、従って、これらの違反に関する知識を促進しなければならず、さらに、そのような措置は、集合的記憶を絶滅から守ることを目的とすべきことを示している。

42. 歴史教育の話題については、文化的権利に関する特別報告者が、2013年の報告書において、歴史的な事案に関する情報を制限する政策は、教育の権利、あらゆる個人、団体、及び人々が、自らや他人の文化遺産を享受し、それにアクセスする権利、及び、意見や表現の自由に反する旨結論づけている。この研究において、同特別報告者は、カリキュラムを改定し、歴史教育の基準を形成するプロセスは、透明性があり、実務者や専門家のインプットを含まなければならない旨勧告している。そのような問題を扱う省庁の委員会や部局への指名やその機能は、透明性と、利益対立がないことが確保されなければならない。

C. 情報へのアクセス

43. 日本の国内法には、2001年に施行された、行政機関の保有する情報の公開に関

する法律をはじめ、人々の知る権利を守るためのメカニズムが含まれている。こうしたメカニズムは、政府職員による情報公開の拒否に対する異議申し立てを容易にし、こうした基準に伴い設置された情報公開・個人情報保護審査会は、新たな法律の重要な特徴であるとみなされている。国の基準が設けられる以前は、神奈川県が1981年に情報公開制度を設置していた。このような積極的な取組にもかかわらず、2014年に成立した特定秘密保護法は、政府職員の行為能力を拡大し、秘匿性を強化することで、知る権利の保護範囲を狭めている。

44. 特定秘密保護法の採択に先立ち、以前のマニフェストホルダーは、同法の採択プロセス及び同法が人々の知る権利を取り扱う方法について懸念を示していた。特に、以前のマニフェストホルダーは、同法案における保護情報の定義が非常に広範で不明確であると報じられている点を指摘するとともに、国家機密の漏洩に係る罰則規定があることから、同法は、ジャーナリストの活動を抑制し、公益通報者を萎縮させるとの深刻な懸念を表明した。また、人権委員会も同法に関する懸念を表明するとともに、同法は、特定秘密に指定され得る事項の定義が曖昧かつ広範であり、ジャーナリストや人権活動家の行動に萎縮効果を与え得る厳しい罰則を設けている点を指摘した。

45. 日本滞在中、特別報告者は、特定秘密保護法の施行に関わる人々と建設的かつ有益な会合を行ったが、残念ながら、払拭されない懸念があると述べている。第一に、自由権規約委員会が2014年の政府報告審査で指摘したとおり、特定秘密保護法は、特定秘密に指定され得る事項及びその分類条件を適切に定義していない。政府の運用基準は、情報が特定秘密に指定され得る4つの具体的な分類（防衛に関する事項、外交に関する事項、特定有害活動の防止に関する事項、テロ防止に関する事項）を熟慮の末に（thoughtfully）明らかにしようと努めているが、具体的なサブカテゴリーは過剰に広範なままである。例えば、防衛に関する事項のサブカテゴリーには、「暗号情報（signal information）」、「画像情報」及び「他の重要な情報」に加え、「防衛力の整備に関する見積もり若しくは計画又は研究」が含まれる。また、外交に関する事項のサブカテゴリーには、「外国の政府又は国際機関との交渉又は協力の方針又は内容のうち、国民の生命及び身体の保護、領域の保全その他の安全保障に関する重要なもの」及び「国民の生命及び身体の保護、領土保全若しくは国際社会の平和と安全に関する重要な情報」が含まれる。特別報告者は、「重要な」及び「～に関する」との文言を繰り返し使用することにより、同法に記載された4つの広範な分類を適切に狭めることができなくなることを懸念している。

46. 第二に、特定秘密保護法は、ジャーナリストとその情報源に刑罰を課す危険性にさらしている。特に懸念されるのは、同法第22条及び第25条である。同法第22条は以下のとおり規定している。

(1) この法律の適用に当たっては、これを拡張して解釈して、国民の基本的人権を不当に侵害するようなことがあってはならず、国民の知る権利の保障に資する報道又は取材の自由に十分に配慮しなければならない。

(2) 出版又は報道の義務に従事する者の取材行為については、専ら公益を図る目的を有し、かつ、法令違反又は著しく不当な方法によるものと認められない限りは、これを正当な業務による行為とするものとする。

47. 同法第22条は、表現の自由を認める一方、特別報告者同様、ジャーナリストを心配させ続けているようである。政府職員は、同法第22条で用いられている「sole aim (専ら～をする目的)」という文言は、「main aim (主に～をする目的)」の意味で理解される旨説明したが、特別報告者は依然として、正式に許可されずに開示された場合(例:公益通報)も含め、政府による同法第22条の解釈の仕方に懸念を持っている。更に同法では、「著しく不当な方法」が用いられたと考えられない場合、記者が秘密情報にアクセスしようとする試みは保護される旨規定されているが、日本政府により提供された情報によれば、1978年5月31日の最高裁決定では、「著しく不当な方法」とは、「取材対象者の個人としての人格を著しく蹂躪するような態様のもの」とされている。

48. 同法第25条には、特定秘密の漏洩ないし特定秘密の取得を目的として、人を欺き、人に暴行を加え、若しくは人を脅迫する行為により、又は財物の窃取若しくは施設への侵入により、他者と共謀し、教唆し、又は煽動した者は5年以下の懲役に処する旨規定されている。特別報告者は、特定秘密保護法第25条の厳しい罰則をジャーナリストに適用する意図はなく、また、ジャーナリストが情報を開示しても、その情報が公的な関心事項であり、ジャーナリズムを誠実かつ合法的に追求する中で得られた情報である限り、罰せられないと聞いたことについては満足している。しかし、特別報告者は、こうした理解が同法に反映されていないことに引き続き懸念を有する。(A/70/361 及び国家安全保障と情報への権利に関する国際原則参照)

49. 第三に、不適切な秘密指定に適用され得る保護を除き、概して公益通報者の保護は一般的に脆弱に見える。特に、一般的な公益通報者保護法と特定秘密保護法との相互作用といった、不確定かつ懸念のある分野が残っている。公益通報者保護法では、事業者が公益通報者に対し、解雇、減給、その他「不利益な取扱い」をしてはならないこととなっている。「不利益な取扱い」は曖昧であり、むしろ、公益通報者等が求める可能性のある保護措置の中身(nature)を明らかにし、同法において保護措置を詳細に明示すべきである。また、保護される「通報対象事実(reportable facts)」の一覧にも明示されていないので、同法では、非倫理的な行動をとった公益保護者が保護されるのかどうか定かでない。したがって、特別報告者は、非倫理的な行動をとった公益保護者が、特定秘密保護法ないし公

益通報者保護法の下で保護されないことに懸念を有している。更に、公益通報は、個別特定不正行為を必ずしも含むわけではないが、国民が知ることによって正当な権利を持つ隠れた情報を明らかにする可能性がある。特定秘密保護法は、公益情報を開示する公益通報を保護していない。

50. 第四に、特定秘密保護法によって設立された監視メカニズムは十分に独立しておらず、また、秘密指定の妥当性を決定するための情報へのアクセスが保障されていない。情報監視委員会が、監視能力をもって行政部を監視する唯一の外部メカニズムである。政府は、情報監視審査会が特定秘密にアクセスすることを認めるかどうかに関し、裁量を有している。多くの対話者は、情報監視審査会は、十分に具体的な情報がないまま、情報の秘密指定が適切であったかを決定することになっている旨強調していた。更に、情報監視審査会の勧告は、性質上拘束力を持たない。政府は、後に、特別報告者に対し、情報監視審査会では、計22回の審査会が行われ、7件の特定秘密を開示した旨指摘した。

51. 監視メカニズムの弱点は、2016年3月に公表された衆参両院の情報監視審査会による最初の年次報告にも見られる。同審査会は、2014年末までに、10の政府機関が約18万9000件の特定秘密が記録された文書を特定秘密に指定した、計382の特定秘密について調査を行った。調査の一環として、同審査会は、10機関の職員へのインタビューに加え、当該情報の特定秘密指定に関する政府の記録を含む関連文書を参照した。しかし、当該情報の特定秘密指定に関する政府の記録に含まれた記述の多くが、あまりにも曖昧過ぎるため、同審査会は特定秘密指定の妥当性を判断することができていない。

52. 特別報告者は、訪日中、情報監視審査会のメンバーとの面会希望が拒否されたことに失望している。日本の特定秘密保護法の施行の見直しを支援するために、特別報告者は、情報源と内部通報者の保護に関する最近の報告書(A/70/361)で提言された勧告と国家安全保障と情報への権利に関する国際原則により提供される基準をさらに想起する。したがって、公共機関が保有する情報にアクセスする権利を規定する国内の法的枠組みは、国際的な人権規範に沿ったものにすべきである。各国は、公的な国家安全保障の開示に特定の規則を適用することが適切であると認めるかもしれない。とはいえ、自由権規約第19条(3)に適合するためには、制限は必要性が認められ、かつ、国家の安全保障の保護の程度に比例すべきという基準を厳守しなければならない。さらに、国は、合法的な国家安全保障上の利益に対する特定可能な害を上回る公共の利益の開示を促進するよう求められる。

D. 差別とヘイトスピーチ

53. 近年、日本は、少数者、とりわけ在日韓国・朝鮮人に向けられた憎悪的な表現の急増に直面してきた。2016年3月30日、法務省は、ヘイトスピーチを伴う集会

(rallies)に関する報告を公表した。その報告によると、2012年4月から2015年9月までの間、日本全国29県で、特定の人種と民族を標的にした団体が含まれると報道されたデモが1,152件あった。2012年4月から12月までには237件、2013年には347件、2014年には378件、そして2015年の最初の9ヶ月には190件、開かれた。自由権規約第20条によると、国民的、人種的又は宗教的憎悪の唱道は、批判に値する一方、それ自体は犯罪とはならず、差別、敵意又は暴力を扇動する時のみ、そのような唱道は、禁止の対象となる。

54. 訪問中、特別報告者は、国会の法務委員会と面会し、少数者に対するヘイトスピーチを廃絶するために提出された法案について学ぶ機会を得た。差別用語を非難するが法律で禁じていないヘイトスピーチ（解消）法が、2016年5月に国会で可決され成立した。本法律は、法的拘束力を持つ条項がなく、公共の場でヘイトスピーチを伴う集会を開くこと等の行為に対する罰則についての言及もない。代わりに、「更なる人権教育と人権啓発などを通じて、国民に周知を図り、その理解と協力を得つつ、不当な差別言動の解消に向けた取組を推進すべく」、本法律は制定された。

55. 差別的な行為が、本問題の根源であり続けているが、日本には、例えば就労や住居にあるような差別的な慣行に対処するための包括的な法律がない。2014年には人種差別撤廃委員会と、2016年3月には女子差別撤廃委員会双方が、日本に対して反差別法の採択を勧告した。そのような法律は、憎悪的な表現に対処するための重要な第一歩である。ヘイトスピーチに対する第一の回答は、差別の行為を禁止する法を設けることである。一度そのような法が採択されれば、憎悪に対する教育的かつ公的な主張等、憎悪的な表現に対する政府の幅広い行動が、差別に対する戦いに現実的な影響を及ぼすことができるようになる。この関連で、憎悪の扇動に対応するための法律の整備を超えて、憎悪の扇動に反論するために、更に開かれた重要なカウンスピーチを発展させることを、ヘイトスピーチに対する懸念への効果的な対応に常に含まなければならないことを強調した前特別報告者の勧告を、特別報告者は改めて想起する。(A/67/357)：「表現の自由の促進と保護は、不寛容、差別そして憎悪の扇動に対処するための取組と密接に関連していなければならない。確かに、法律は欠くことのできないもので、ヘイトスピーチに対処する上で重要な要素である一方、人々の考え方、物の見方そして話し方に真の変化をもたらす幅広い政策措置により、補完されるべきだ。」

E. 選挙運動に関する規制

56. 訪問中、特別報告者は、選挙運動に長年の間課せられている規制に対する懸念を繰り返し耳にした。政府はインターネットにおける選挙運動に対する制限は適用していない。インターネットにおける選挙運動は、候補者に関する情報にアクセスする国民の能力を増

加させ、国民が政治に十分に参加できるようにするために、明らかに重要である。

57. しかし、公職選挙法は、選挙運動期間中、戸別訪問や、法定限度を超える選挙運動用文書図画の頒布といった通常選挙運動に対して制限を課している。自由権規約委員会は、日本政府に対し、特に公共の福祉を保護するという考えを前提に、表現の自由の権利及び公的活動の実施に参加する権利を弱めている状況を踏まえ、政治的活動に対して非合理的な制限を課している法律を撤廃する必要があることに関し、注意を喚起した。特に、選挙の過程における自由な空間を確保するための選挙運動の規制は許可されうるが、現行の制限は不必要かつ不適切であるように思える。さらに前述したとおり、当局と政治団体によって、メディアの仕事における中立性と均衡性の概念が押しつけられてきたが、それは、選挙期間中においてメディアが政治事件を取り上げることを妨げるために使われてきた。メディアの経営者が、あるジャーナリスト活動によって中立性を欠いていると見なされることをプレッシャーに感じて、いくつかの場合においては、最終的に自己検閲するという結果になっている。

F. 公共のデモ

58. 日本は強くて賞賛に値する公共のデモの文化を享受しており、それは時には街角での静かな抗議として、時には拡声器の大音声とは裏腹の小さな行進として行われている。国会前で何万人もの人々が抗議していることが知られている。それにもかかわらず、デモに対する不必要な規制、デモ参加者の記録、政治的右翼からのデモへの介入への対処の失敗、ムスリム社会への監視の申し立等の問題について懸念を共有している活動家もいる。特別報告者はこれらの懸念を特別報告者との開かれた対話に参加した警察庁のメンバーと共有した。特別報告者はこれらの問題に対する関与を継続し、デモに十分な場所を確保することについての日本の取組に関する対話を継続する。

59. また、特別報告者は、特に沖縄におけるデモに関する懸念を海上保安庁と共有した。2015年、特別報告者は当局に対し、沖縄で行われた抗議活動に対する不適切な規制の申し立てについて、懸念を当局に伝達した。特別報告者は過剰な有形力の行使と複数の逮捕についての信頼できる報告を受けた。特別報告者は特にデモを撮影していたジャーナリストに関する有形力行使についての報告について懸念を抱いた。国家の安全の保護に関する限りにおいて特定の分野における規制が実行されとしても、不当な制限を避けるために慎重なレビュープロセスが必須である。現在進行中の対立に関し、国民に対し情報への完全なアクセスを確保することは極めて重要であることを考慮し、ジャーナリストとの対立という報告された出来事について特別な注意が払われなければならない。特別報告者は沖縄における表現と抗議に対する継続的な規制に関する重要な報告を受けているが、それは反対を表明するための場所や、日本中の人々が沖縄の状況について知るた

めの情報へのアクセスの利用可能性について、正当な懸念を生じさせている。

60. 特別報告者が訪日中に懸念を表明した最近のケースの1つであるが、2016年10月、沖縄平和運動センター議長の山城博治が沖縄北部の東村の米軍ヘリパッド建設現場近くの有刺鉄線を切断した容疑で逮捕された。彼は名護市辺野古のキャンプシュワブ前で移転作業を妨害し、防衛省職員の肩をつかんで揺さぶり、怪我を負わせた罪にも問われた。山城氏は公務執行妨害と傷害について罪を認めなかったが、有刺鉄線を切断するという器物損壊については罪を認めた。山城氏は裁判なしで5か月間拘束された。そのような長期間の拘束は山城氏の被疑事実に対して不釣り合いに思える。これを書いている時点において、山城氏は保釈されている。しかし特別報告者は、日本政府の行動は、表現、特に公の抗議活動と反対意見の表明を萎縮させかねないと懸念している。

61. 特別報告者は、あらゆる活動を通して、民主的な社会における意見及び表現の自由の重要性を繰り返し述べる。意見及び表現の自由の権利の保護は人権の促進・保護の中心をなすものであることを強調する。人権に対する日本の歴史的なコミットメントは、地域的にも全世界的にもリーダーシップとしての重要な立場にある国と位置づけた。繰り返しになるが、情報やアイデアの自由な交換を保護・促進するというそのコミットメントは、過去数十年にわたりその国が経験した経済的及び科学的進展にとり確実に不可欠であった。日本国憲法はおそらく核となる市民的及び政治的権利、特に表現の自由の権利のために設けられた確たる保護を付与された歴史プロセスにおける重要な要素であり続けている。

62. しかしながら、政府による検閲が存在しないということも重要なことであるが、こうした非常に堅固な基盤があるにもかかわらず、特別報告者は著しく心配な兆候を確認した。メディア、歴史的な出来事を議論する限られた場所、国家安全保障上の理由に基づく情報アクセスの制限増加への政府高官による直接的及び間接的な圧力が、日本の民主主義基盤をむしばまないよう注意する必要がある。

63. 特別報告者は、日本がインターネットの自由の分野において重要なモデルを示していることを強調する。日本は、インターネット普及率が高いレベルにあり、政府は内容制限に携わっていない。デジタルの自由への干渉が非常に低いレベルにあることは、政府の表現の自由へのコミットメントを説明している。

64. しかしながら、特別報告者は、日本の民主主義基盤を更に強化するため、建設的関与の精神で、以下の措置を勧告する。

A. メディアの独立

65. 特別報告者は、現在の放送メディアを所管する法的枠組の見直すこと、特に、政府に対し、政府による干渉の法的基盤を除去し、報道の独立性を強化する観点から、放送法第4条の見直し及び撤廃を勧告する。この措置と並んで、特別報告者は、政府に対し、放送メディアに関する独立規制機関の枠組を構築することを強く要請する。

66. 特別報告者は更に当局及びメディア団体に対し、報道関係者もしくは他の調査報道業務を行う専門家に対して、いかなる脅しも威嚇も拒否することを公然と表明することを求める。

67. 公共及び民間の放送メディア団体、活字メディア団体は、特に、議論を呼ぶ話題を調査しコメントする報道関係者への全面的な支援及び保護を保障しつつ、編集活動に対するいかなる直接的及び間接的な圧力に対しても、常に警戒すべきである。沖縄における軍関連活動に対する抗議や原子力事業と災害の影響、第二次世界大戦における日本の役割といった機微な問題取材する報道関係者に対する支援に特に注意が支払われるべきである。

68. 報道の自由及び独立は報道関係者間の更なる結束なくしては守られ得ない。特別報告者は、ジャーナリスト団体に、現行の記者クラブ制度が及ぼす影響を議論し、可能な限り広範囲のジャーナリストが参加できるように会員を拡大する責任を負う立場にあることを討議する。特別報告者はまた報道関係者に対し、独立した報道の促進がいかにもマルチメディアで働く専門家のつながりを促進できるかを評価することを求める。

B. 歴史教育・報道への介入

69. 特別報告者は、政府に対し、教材における歴史的出来事の解釈への介入は慎むべきこと、また、第二次世界大戦中に日本が関わった出来事に特に留意しつつ、これらの深刻な犯罪について国民に知らせる努力を支援することを求める。政府は学校のカリキュラム作成において完全なる透明性を確保し、教科用図書検定調査審議会自体を政府の影響からいかに守るかを再検討することにより、公教育の独立性に、有意義に貢献すべきである。

70. 慰安婦問題を含む過去の重大な人権侵害に係る公開情報を検証していくため、政府は「真実の権利」国連特別報告者の訪問招請を検討すべきである。

C. 選挙運動及びデモ

71. 特別報告者は、選挙運動に対して不当な制限を課す公職選挙法の規定を廃止し、公職選挙法を国際人権法に準拠させるための改正を求める。

72. 特別報告者は、訪日時及び訪日後に受け取った情報に基づき、沖縄における公の抗議活動に向けられた圧力を特に懸念している。特別報告者は、公権力、特に法執行機関が、緊迫した状況下に置かれていることは理解するが、公権力、特に法執行機関は、メディアによる抗議活動に関する報道も含め、公の抗議活動や反対意見の表明が可能となるよう、あらゆる努力を行うべきである。抗議活動を行う者に不均衡な処罰を科すことを含め、悪者扱いすることは、全ての国民が公共政策への反対意見を表明する基本的自由を徐々に損なうことになる。

D. 特定秘密保護法

73. 特別報告者は、たとえその情報の開示が日本の国家安全保障を脅かさないとしても、その情報を秘密と指定される可能性を避けるための継続的な取組と警戒を促す。

74. 特別報告者は、政府関係者から、政府は同法25条の厳しい罰則を報道関係者に適用する意図はないとしていることを聞いたことには満足しつつも、政府に対し、法自体が報道関係者の業務に萎縮効果を与えないことを保障すべく同法を改正することを促す。また、特別報告者は、政府関係者から、報道関係者が情報を開示したとしても、その情報が公的な関心事項であり、ジャーナリズムの誠実かつ合法的な追及の中で得られたものである限り、罰せられないことを聞いたことには満足しつつも、自由権規約委員会の提案を踏まえて、政府に対し、ジャーナリスト及び政府関係者を含め、いかなる個人も、日本の国家安全保障に危害を与えない国民の関心事項である情報を開示しても処罰されないことを保障する例外規定を法律に含めることを政府に奨励する。

75. 指定された秘密にアクセスする権限を有する者による情報の開示を罰する条項は、最低限、情報の開示が公益に叶うものであり、またその開示が日本の国家安全保障を危険にさらさないという誠実な信念に基づいて情報を漏えいした個人に対する例外規定を含むべきである。

76. また、情報への権利は、法律を超越して、不正の報道や公益に叶う情報の報道を促進する社会的及び組織的な規範の基盤を必要としている。こうした規範の強化のためには、様々な機関のあらゆるレベルに対する訓練と政治及び企業のリーダーや国際公務員、裁判官等による支援策や支持表明、報復がなされた場合の説明責任の追及が必要である。

77. 衆議院は、政府に対し、説明責任の向上を求めており、特別報告者は政府に対し、専門家を配置した独立の監視委員会の設立によって、この目標を達成することを奨励する。

E. 差別とヘイトスピーチ

78. 特別報告者は、日本に対し、広範に適用可能な反差別法を導入することを促す。

79. 特別報告者は、教育言説や公式声明を通して、ヘイトスピーチ問題に取り組む日本政府の努力に敬意を表す。他方、スピーチそのものは、国際人権規約第20条及び同規約第19条3項の要件を満たさない限り、制限されるべきではない。

F. デジタル著作権

80. 政府は、盗聴及びサイバーセキュリティへの新しいアプローチに関連する法整備を検討しているが、特別報告者は、自由及び通信の安全、オンラインにおける革新の精神が、規制への取り組みの念頭に置かれ続けるよう望む。国会が、そのような取り組みについて国民的な議論を行うことは重要であり、また、法がプライバシー権及び表現の自由を保護するための基準を尊重することも重要である。

81. 法律は、国家による通信の監視は、最も例外的な場合においてのみ、独立した司法機関による監視の下でのみ、行われなければならない旨を規定しなければならない。特に、法は、いかなる電子的又はデジタルな監視も、少数者集団を対象とし監視する等の差別のために適用されてはならないと保障する基礎的な原則を遵守すべきである。

(了)