

Advance unedited version

Distr.: General
29 May 2017

Original: English

Human Rights Council

Thirty-fifth session

6-23 June 2017

Agenda item 3

**Promotion and protection of all human rights, civil,
political, economic, social and cultural rights,
including the right to development**

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression on his mission to Japan*

Note by the Secretariat

The Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression undertook an official visit to Japan from 12 to 19 April 2016. Japan has available to its Government the tools in law, especially its Constitution, to respect and ensure respect for freedom of opinion and expression. Japan's commitment to freedom on the internet, for instance, illuminates how Japanese law and institutions can work together to prevent censorship and promote broad access to information. However, based on information collected and a wide range of discussions with government officials and civil society stakeholders during his visit, the Special Rapporteur strongly urges the Government to take steps to strengthen freedom of expression even beyond the digital environment. In particular, this report highlights recommended measures that would enable the Government to promote media independence and access to information, both under a variety of threats as described in this report, and to adopt other specific measures to improve the climate for freedom of expression in the country

* The present report was submitted after the deadline in order to reflect the most recent developments.

言論と表現の自由の啓発と保障についての日本調査報告**

目次

	<i>Page</i>
I. はじめに	3
II. 国際法基準と調査の主目的	
III. 日本における表現の自由の樹立における課題	4
IV. 言論、表現の自由権の状況：主な調査結果	5
A. メディアの独立性	6
1. 放送メディア	6
2. 活字メディア	8
3. 職能団体と記者クラブ制度	9
B. 歴史継承 / 表現における干渉	11
C. 情報のアクセス	12
D. 差別とヘイトスピーチ	15
E. 選挙運動規制	15
F. 抗議デモ	16
V. 結論と勧告	17
A. メディアの独立性	17
B. 歴史教育と報道への干渉	18
C. 選挙キャンペーンと民衆のデモ	18
D. 特定秘密保護法	18
E. 差別とヘイトスピーチ	19
F. デジタル権	19

** Circulated in the language of submission only.

I. はじめに

1. 日本政府の招聘により、特別報告者は2016年4月12日から19日、日本を正式訪問した。この訪日は、言論と表現の自由権についての国際基準を遵守しているかを査定するという任務をはたすためである（A/HRC/RES/25/2）。
2. 訪日時に面会したのは、総合外交政策局局长、外務副大臣、法務副大臣兼内閣官房副長官、総務副大臣、参議院法務委員会委員長だった。また、内閣情報調査室、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、個人情報保護委員会の関係者の方々に会った。
3. 各国での調査任務においては、受け入れ側の政府から、重要かつ大量の資料を提供されなければならない。日本政府は、2015年12月に特別報告者を正式に招聘したが、後日日程調整する、と中止された。そのあと日程を変えて、2016年はじめに特別報告者を招聘し、生産的で活発な議論ができるよう訪日を位置付けた。特別報告者は、政府招聘と訪日時の支援について日本政府に厚く感謝する。
4. 政府関係者との面会以外に、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などの関係者とも会った。さらには、ジャーナリスト、学者、人権団体のメンバー、活動家、その他市民団体の関係者とも会うことができた。特別報告者は、人権団体メンバーやジャーナリストなど、個人的な経験や評価を共有してくれた市民社会の関係者、特に、市民社会との話し合いを調整するために尽力してくれた方々にも感謝したい。
5. 調査が終わった直後、政府関係者が情報機関を使って、市民社会との面会を調整してくれたメンバーのひとり監視したという申し立てを知った。報告によると、訪日の日程調整にかかわった市民社会について情報を収集し、内部用メモで政府関係者とその情報を共有したという。特別報告者はこれを「監視の通報には深刻な懸念がある」として政府に公式に伝えている。そこでは「人権団体や国連の特別な手続きとのかかわりを監視するよう命令したり、監視するという行為自体、脅迫になり、国連とその関係者や人権分野の組織に協力したことへの報復行為と受け止めることになる（UA JPN 4/2016）」とした。政府は、この主張を繰り返し否定した（TK/UN/325）。

II. 国際法基準と調査の主目的

6. 日本における言論と表現の自由の状況を評価するにあたって、特別報告者は国際法基準をもとにした。1979年6月21日に日本が批准した市民のおよび政治的権利に関する国際規約（自由権規約、ICCPR）19条は、言論と表現の自由の状況を評価するにはもっとも明確な指針となっている。19条1項では、すべての者は干渉されることなく意見を持つ権利、いかなる規制もされない権利を有するとしている。19条2項では、国境とのかかわりなく、どんなメディアからも、あらゆる種類の情報および考えを求め、受け、伝える自由を保障している。特別報告者は、自由権規約19条3項を順守するにあたり、いかなる規制も法律によって定められ、法的根拠の一部を保障する必要性と程度を満たしているかを評価することに特別注力した。表現の自由は長きにわたり、国家政府に権利を制限させないだけでなく、この基本的自由を資する環境を促進させるためだという理解のもとにある。法律の文言からもわかるが、“保障する”義務と同時に“推進する”義務をも確立しているのだ。
7. 報道規制は、表現の自由に関する世界的な関心事であった。人権委員会とその他組織は、国家がメディアの多角性を推進しメディアの独立性を保障する重要性を強調してきた。（一般見解、パラグラフ34、40；放送の多様性における特別報告者共同声明2007参照）。国連、欧州安全保障協力機構、全米人権委員会の表現の自由の専門家らが2003年に発表した共同声明には、「メディア

に対して正式な規制権限を有するすべての機関は、政治介入または経済的介入を受けず、透明で国民からの意見を考慮し、特定政党からの管理されない委員任命の手順によっても介入されてはならない」と強調している。一般的見解34では、人権委員会は「それを達成していない国家の政治政党は、独立した公的放送許可局を設立すべきであり、そこは放送申請や許可認定を調査する権限を有するべきである」としている。（一般的見解パラグラフ34、39）

8. 19条パラグラフ2は、公共組織のための情報アクセス権や、これに関する国家の義務に関して触れている。特に、人権団体は、情報アクセスの過度な規制について懸念を表明し、また表現の自由権全般の過度な規制だけでなく、機密指定を正当化するため国家安全保障や公の秩序の概念が曖昧な定義にとどまっていることについても懸念している。

III. 日本における表現の自由の樹立における課題

9. 特別報告者の日本訪問と、それ以後の対話を通して、政府当局は、表現の自由の憲法による保障が重要であることを確認した。確かに、日本における表現の自由の法的根拠は憲法の下にある。憲法21条では、「集会、結社、および言論、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」¹と定めている。この保障は、表現の自由と報道機関の確固たる保障を定めているだけでなく、検閲を明確に禁止し、通信においての個人のプライバシーを保障している。

10. 憲法19条（言論の自由）と21条では、表現の自由に関係する日本の政策や法律の基本が定められている。だからこそ19条改正案は、自由で独立したメディアの存在や異議を唱える人の保護についての当局の方針にかんして、日本社会が懸念する原因となっているのである。政府与党・自民党幹部らは、憲法改正に挑んだ。日本の軍事姿勢に関する9条改正案が大きく注目される一方で、2012年からの改正草案は、「前項の規定にかかわらず、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²」として、21条改正を目的としている。このように広く捉えられる条項は、自由権規約19条との一貫性に欠き、表現の自由が制限されることになってしまう。「公の利益や公的秩序を損なう」などとしたあいまいすぎる例外設定は、憲法21条のもとの憲法の保障を大きく損なうことになりかねない。政府はすでに、法で定められた表現規制、また国家安全保障や公の秩序などに必要で相応であれば、人権法の範囲内で表現を規制する権限を持つ。このように、自民党議員による改正草案は、主観や判断をとまなう可能性があり表現の自由を損なう重大な危険性をはらむ。

11. 自民党の憲法改正草案は、国際人権法の下で許されている範囲以上に緊急事態に法律を逸脱することをよしとしている³。緊急事態宣言が発せられた場合には、「14条、18条、19条、21条およびその他の基本的人権に関する規定は最大限尊重されなければならない⁴」とあり、政府がある程度人権を制限できるとしている。国際人権法では、極度に制限された場合にのみ法の逸脱を許しているが、特別報告者は改正草案の緊急事態条項が必要以上に広義に指定されていることを危惧している。特に、「最大限尊重する」という漠然とした文言は、緊急事態時に保障される行動に関して明確さを欠く。

12. 草案は、日本の伝統と相容れないという理由から、不可侵の基本的人権を保障する97条の削除を求めている。97条は具体的に次のように述べている。「

¹ 1946年11月3日に採択：

http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html

² 日本語：https://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/130250_1.pdf

³ Id. 98項

⁴ 日本語：https://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/130250_1.pdf

非公式英語翻訳文：<https://www.voyce-jpn.com/ldp-draft-constitution>

憲法が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り、これらの権利は過去幾多の試練に堪え、現在およ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⁵⁾である。この条項を削除するという改正案は、日本における人権の保障を損なうことになるだろう。

IV. 言論、表現の自由権の状況：主な調査結果

13. 個人が言論、表現の自由を行使するあらゆる場面の中で、日本では特に、インターネット上での権利が非常に厚く保障されている。日本の市民はインターネットでの幅広い自由を堪能している。特別報告者が入手したデータから見ると、2014年にはインターネット普及率が91%で、携帯電話は120%にもなった⁶⁾。ユーザーは、高品質で、高速度のインターネットへのアクセスがあり、国内津々浦々に普及している。2017年1月、男性が児童買春における逮捕歴をグーグルの検索結果から削除するよう求めた裁判で、原告男性の訴えを認めない最高裁判例がある。情報のアクセス権を重視したこの判決では、犯罪の重大性もあって、男性のプライバシー権よりも知る権利が勝るとした⁷⁾。

14. 調査を通して、日本ではインターネット上でもオフラインでも検閲に抵抗する文化がしっかり根付いている一方で、修正の効かない危機へと発展する以前に政府が対応するという恐れがあることがわかった。ジャーナリストや活動家、学者・研究者などは、表現の自由が極度の危機にさらされているという不安や懸念を共有してくれた。特別報告者が特別注目したのは、メディアの独立性について多くの人が懸念している点だった。特に、公共のための番犬として調査報道に専念するメディアの役割や、透明性に欠け馴れ合いの上に成り立つ記者クラブ制度や“アクセスジャーナリズム”を実践するためのインセンティブを通して報道機関が操作されていること、また秘密保護法の制定や原子力の安全性や国家安全保障の分野における確固たる意志での報道を妨げるような罰則について懸念していることに着目した。日本は、個人が自らの成長と言論、経済の発展、クリエイティブな産業や公の利益となるすべての事柄についての議論など、表現の自由権がこれらを強化すべきであり、強化できる環境を堪能している。しかし、民主的組織におけるあらゆる制度がそうであるように、政策や実行、法律などによってこうした価値観を頻繁に再確認し、強化すべきである。特別報告者の懸念は、こうした基本的理念に沿った志を、政府も国民も再生しなければならないということだ。

A. メディアの独立性

15. 日本には多様な論調の大手報道機関があり、文化的政治的生活に広く根付いている。報道業界には課題も好機もあるが、報道の独立性と公共の番犬としての役割について3つの視点、すなわち、他の報道機関に先立って放送メディアが政府から受ける圧力、組織的な政府へのアクセス、メディアの連帯から考えるべきである。

1. 放送メディア

16. 日本の法律は、放送メディアの独立性の理念を認識している。放送法3条1項⁸⁾では、「放送番組は、法律に定める権限にもとづく場合でなければ、何人からも干渉され、または規律されることはない」と定めている。こうした絶対的独立性を維持しつつ、放送倫理・番組向上機構（BPO）は、自主自律体制の確立のため、さらには、それによって政府からの介入を避けるために設立された。放送法

⁵⁾ 参照: http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html

⁶⁾ 総務省: <http://www.garbagenews.net/archives/2059042.html>

⁷⁾ 日本語: http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/482/086482_hanrei.pdf

⁸⁾ 参照: http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eng/Resources/laws/pdf/0902045.pdf

は、公共放送、民間放送を規制する法律であるが、電波法⁹とともに、規制の基本法となっている。政府が特別報告者に強調したところでは、これらの法律は放送局の自律と独立を前提としている。

17. 国際基準では、放送規制は独立した第三者機関によって行われるとしているが、放送法は公共放送であるNHKも民放も規制し、総務省に管理権限を置く。放送法174条は以下のように定めている。「放送事業者（地上波放送局を除く）がこの法律またはこの法律にもとづく命令もしくは処分に違反したときは、総務大臣が三ヶ月以内の期間を定めて放送業務の停止を命ずることができる¹⁰」。電波法76条では、放送法や電波法違反があった場合は、総務大臣がテレビ・ラジオ局の放送停止を命令できるとしている¹¹。法律では大きく自律と独立を推進しているものの、この組織的枠組みが報道の自由や独立を過度に規制するような環境を作り出していると言える。

18. 端的に言って、日本におけるメディア規制は法的観点からすると政府から独立しておらず、特に政府与党から独立していない。この制度を改正し独立した規律体制を整えることは、政府の利益のみならず、各政党、そしてもっとも重要なのは日本の国民の利益となる。

19. 独立したメディア規制機関がないことは、放送業界にとって現実的な問題をはらんでいる。過去に例がないとしても、番組内容や提携に関して政府が介入できるということは、報道機関にとってリスクとなり政治的配慮をしない調査報道ができなくなる可能性も出てくる。訪日中、これについて繰り返し懸念が指摘された。報道関係者や学者・研究者、市民社会からは、放送法には倫理的義務と独立していない政府の権限とが混在しているという懸念があげられた。政府からの公式見解がこれを裏付けていると言う人もいる一方で、民間放送事業の代表者らは、公式見解を政府からの圧力とは考えず、圧力を恐れてもいないと話した。政府は、放送局が放送法に個別、また自律的に従うことになっていると確認したものの、場合によっては放送法の権限を持つ総務省が、法律にもとづいて放送業務を停止することもあるとした。

20. 放送メディアの規制権限を政府に与えることと、放送事業者が政府の圧力から影響を受けずに運営することは、非常に困難でこの2点は相容れないと強調したい。構造的な問題は、放送法の二つの条項にもとづくものである。4条では、放送事業者は「公安および善良な風俗を害さないこと」「政治的に公平であること」「報道は事実を曲げないこと」「できるだけ多くの角度から論点を明らかにする」ことを求めた事業者の専門的規範について定めている。これらは、世界のどこにおいても倫理的報道の根幹であると当然考えられている。政府から独立していない機関は、何が公平かを決定する立場にあるべきでない。これは社会的に議論される問題であり、BPOのような組織、あるいは19条3項に沿った明確な要件を査定する独立規制機関による自律規制の問題である。一般的に言えば、これほどまでに概括的な規範を政府が公的に評価することは、現時点ですでに報道を阻害してはなくても、今後、公共の番犬である報道の自由を阻害することにつながると見ている。

21. 2016年2月に総務大臣から表明され¹²、大臣次官から特別報告者との話し合いの中で確認されたが、政府は放送法174条の下で4条違反が確認された場合に放送停止を命令するかもしれない、という相反する意見を述べている。この発言は脅迫ではなく、単に法律を引用しただけであり、これまでの政府が維持してきた立場を述べたにすぎないと政府関係者は主張した。日本の法解釈は日本の政府関係者や裁判所の管轄であるが、この法的視点が報道規制をほのめかす脅威として考えられるのは当然であろう。

⁹ 参照: http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eng/Resources/laws/2003RL.pdf

¹⁰ 参照: http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eng/Resources/laws/pdf/0902045.pdf

¹¹ 参照: http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eng/Resources/laws/2003RL.pdf

¹² http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02000470.html

22. 4条に規定される番組内容を理由に、政府が放送許可を停止したことはこれまでにないが、報道関係者は、日本のメディアが報道する内容と報道の論調について、政府がますます公的に懸念を表明するようになったことを危惧する。例えば意見聴取した数人からは、2014年に自民党・政府与党がとった行動が、今も報道機関に影響していると報告があった。2014年11月20日、自民党幹部は、放送局に「選挙期間中における公平、中立、公正な報道姿勢への留意のお願い」と題した文書を送った。文書では、発言者の人数や発言時間、出演者の選択などに関して「中立で公平」であるよう求めた。自民党は一週間以内にテレビ朝日に文書を送り、連立与党の経済政策について11月24日に放送された「報道ステーション」を批判し、「公平で中立な番組」制作を要求した。そこでは、放送規制との関連性を強調すべく、番組が放送法4条の基準を十分配慮していないことなどに触れた。また、意見聴取した市民社会関係者は、2015年4月にテレビ朝日とNHKの幹部が自民党情報通信戦略委員会に召集され、2本のテレビ番組のことにについて聞かれたと話した。ひとつは、朝日のコメンテーターが総理官邸について批判的な意見を言い、NHK番組ではやらせの要素があったという主張だった。自民党委員会委員長は、番組には“歪曲した”素材が含まれていたという主張について、各テレビ局幹部が質問を受けたと話した。こういった問題や議論は、BPOのように政府から完全に独立した組織に任せられるべきであり、こうした直接的圧力を受けるべきではない。

23. 全体的に、メディアがオフレコ取材における政府関係者のコメントから圧力を感じる、という報告も受けた。その取材メモは、広くジャーナリスト間で回覧されるともいう。例えば、2015年2月24日にあった報道機関とのオフレコ会議で、官房長官が特定の名前には触れずに、放送法の解釈に従わないテレビ番組を批判したという。問題の概要は以下である。放送規制が政府管轄でなければ、官房長官の発言はそれほど効力がなかつただろう。しかし、政府の規制管轄の枠組みにおいては、政府批判をすれば不適切な圧力がかかると、メディア側は合理的に理解している。メディア側には以下にも説明したような弱点があることから、こうした圧力は不当だろう。

24. 訪日中に特別報告者が会った多くのジャーナリストは、政策を支持するような報道を求めた政府の介入があり、局の管理職からそれについて後押しがあると話した。また、政府高官と報道機関の上層部には不適切なほどの親密さがあるという不服も聞いた。報告によれば、首相と官房長官は報道機関の上層部と、頻繁に夕食会を開いているという。反面、メディアが政府高官へアクセスできるということは賞賛すべきことだが、会するのが編集スタッフではなく、権威ある上層部であること、また会合自体が透明性に欠けていることは、報道と政府高官との友好関係を維持することで利害が対立し、それに対する懸念は生まれる。

25. 政府批判をさせない環境か、あるいは政府批判した結果だろうと言われているが、厳しい質問をすることで知られている3名の著名なキャスターやコメンテーターが、長年務めたポストを去った。これは、従業員が何十年も同じ会社に勤務する業界においては、驚くべきことである。一人の著名な人気コメンテーターは、政府からテレビ局へと圧力がかかったため、出演依頼が来なくなったと話した。

26. 民放局への圧力は、公共放送であるNHKにも波及したと言われている。NHKは長年、日本社会において中心的な役割を果たしてきた独立組織であり、日本はそれについて誇るべきである。総理大臣は、国会の承認を得たNHK経営委員を選出し、局の予算についても国会が承認する。公共放送事業者においてこの点は共通しているが、国会で連立与党が過半数を握る場合には、局の独立性が担保されていないという懸念が生じる。総理大臣就任の記者会見では、特別報告者の訪日調査中にNHK会長だった前会長が「(国際放送の場合) 政府が右と言うのに左と言うわけにはいかない」と述べた。発言はのちに会長自身が撤回しているが、これを聞いて、多くの人がNHKは政府の政策を提唱しているのだと考えた。訪日時話し合いでは、NHKの上層部はこういった圧力を否定した。しかし、すでに拡散されている概念は懸念材料となり、このため政府が報道の選択を左右する

、とメディア関係者は話す。NHK内部の者は、近年の政治風潮は放送内容に影響していると話した。番組の放送を遅れさせたり、中止されたりしたことがあるかを問うと、NHKはこの問題について内部調査を行ったと話した。しかし結果は公表されていない。政府の調査によると、NHKがそのような調査を行ったことはないと政府関係者が報告している。ニュース性のありそうな題材が公共放送局により報道されなかったことは、政府からの圧力を思わせ、放送局に対する社会の信頼が損なわれることになるだろう。

2. 活字メディア

27. 放送法は放送メディアのみ規制し、その他メディア、特に活字媒体は縦横無尽にめぐる規制の対象にはならない。であったとしても、放送メディアは活字メディアにも確実に影響を及ぼす。法的規制でないが、業務上は少なくとも一点重要な理由がある。それは、大手放送各局が活字業界において相当な存在感を持つという点だ。もっとも人気のある放送局が、もっとも人気のあるニュースや情報の活字媒体ともなっている。報道機関の経営者は、放送ジャーナリズムにも活字ジャーナリズムにおいても株を保有し、方針を左右する。その結果、放送局で圧力を感じれば、活字媒体が直接的規制の圧力を受けなくても、感覚的な圧力は活字媒体へも拡大する。

28. 特別報告者は、新聞記事掲載の遅延や中止、あるいは政府に批判的な記事を書いたことで記者が降格されたり異動されたりしたなどの報告を直接に受けている。報道側が、福島災害や「慰安婦」のような歴史問題において政府からの批判につながるような題材を避けることもあったと、数人のジャーナリストからも報告された。

29. 原子力産業に関する危険性について情報アクセス権が制限されているとの懸念は、何も新しいことではない。2012年普遍的定期調査（UPR）では、市民団体や人権団体が、2011年福島原発事故についての情報や、健康被害に関連する正確な情報へアクセスできないとして広く指摘した¹³。健康の権利国連特別報告者は、2012年に訪日し、福島事故に関する情報の不足に特段の懸念を表明。災害関連情報を発信するよう勧告した。（A/HRC/23/41/Add.3）。

30. 歴史問題の報道においては、報道内容への政治家からの影響が明白だ。国際人権機関は、第二次大戦の「慰安婦」に関する犯罪問題に取り組むよう、繰り返し日本に要請してきた¹⁴（国内の歴史教育でこの問題を取り上げることについては後述する）。これに関して、元朝日新聞記者で、韓国での「慰安婦」問題をもっとも早く報道した記者の一人である植村隆氏が受けている嫌がらせについて報告を受けた。吉田清司氏の証言に関する朝日新聞記事に誤報があったとされる議論の末、植村氏への圧力は特に厳しくなった。植村氏の記事には特に不正確な記述は見つからなかったにもかかわらず、彼の記事と朝日新聞が報道したこれら歴史上の事件にかんするニュースは、保守政治団体から激しい攻撃を受けた。これら団体は、この問題における朝日新聞の報道をすべて問い直すため、吉田証言にまつわる議論を利用した。2014年8月5日、朝日新聞は、植村氏の記事を含むすべての「慰安婦」問題報道を撤回すると決定。植村氏は新聞社を早期退職し大学で勤務し始めたが、彼の取材活動に批判的だった団体は大学をも非難し、植村氏の解雇を求めて抗議した。植村氏と家族は、さらに暴力的な脅迫を直接受ける、という被害にあった。警察からの保護があったものの、植村氏は国外で仕事を続けることにした。2014年10月には、総理大臣が自ら国会審議でこの議論について触れ、誤報と言われた朝日新聞報道について懸念を表明。傷ついた日本の名誉を挽回するために、朝日新聞社に努力するよう求めた¹⁵。

¹³ A/HRC/WG.6/14/JPN/3

¹⁴ CCPR/C/JPN/CO/6

¹⁵ <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/10/06/national/politics-diplomacy/abe-tells-asahi-shimbun-to-help-in-recovering-japans-honor/#.WPeQAvmGPcs>

31. 特別報告者が特段危惧するのは、植村氏の保護申し出をしているにもかかわらず、当局は植村氏自身と勤務先への繰り返しの攻撃をはっきりと非難しつづけることもせず、この問題について独立した報道活動が重要だということを認識していない点である。これについて、ジャーナリストが安全に取材活動できるよう、政府が暴力や攻撃を公的かつ組織的にはっきりと非難することを謳った、人権委員会決議A/HRC/RES/33/2があることを指摘したい。第二次大戦時にあったとされる犯罪に関する報道へ当局が間接的な圧力をかけることは、この問題への社会的関心が高いことを鑑みると、特別報告者はより強く危惧する。最後に、記者、編集者、経営者など日本の報道関係者は、植村氏や「慰安婦」問題報道をより大きく支援できたのではないかと指摘し、そうすることによって、あらゆる脅迫や嫌がらせに対する報道活動の保障を求める声がよりいっそう拡大されることとなると記述しておく。

3. 職能団体と記者クラブ制度

32. 倫理基準や行動規範を共有し連携する一方で、競合もする報道機関が、強く安全であり、独立しつつ団結することによって、上記に説明したような圧力に対して、ともに立ち上がることができるのだ。一方で、こうした特徴がないジャーナリスト集団は、抵抗するジャーナリストが個別にいたとしても、ほんのささいな圧力に対しても、実際より大きな影響を受け危機的状況に陥ってしまう。日本の報道機関は、自信につながる基本的要素と連帯がないように見える。ある意味これは、報道機関の雇用形態やジャーナリストがどう組織化（ジャーナリスト以外の労働者においても）されているかに関連しているようだ。ジャーナリストは、大手報道機関に雇用され、定年まで、あるいは長年同じ会社で勤務する傾向がある。そのため、会社へ忠誠心を向ける。記者という立場から記者職ではない職務へと異動することもある。労働組合は企業別でしかない。この形態は日本では典型的かもしれないが、報道機関を転々とし会社忠誠心ではなく、ジャーナリスト同士の強い連帯がある諸外国のジャーナリスト集団には類を見ない。このように、日本における報道関係者の雇用構造こそが、政府からの圧力に耐える力に影響し、ジャーナリスト間で企業を超えた連帯を作れるかどうかにかかわってくる。

33. 訪日中に驚いたことには、特別報告者と会ったジャーナリストのほとんどが、自らが置かれる実態を話すことにおいて、匿名を希望したことである。内部告発者を保護する独立組織がないことから、声を上げたことで管理側から報復行為を受けることを恐れていた。にもかかわらず、大手メディアの記者とフリーランスを束ねるジャーナリストの広い連帯組織がなく、そのため連帯や支援、共通目的は限られている。またあらゆる範囲のジャーナリズムを規制する、独立した報道協議会もない。

34. メディアの連帯や、公の利益のため情報収集する力を弱体化させる重要な要因として、記者クラブ制度がある。記者クラブは、記者会見や政府高官の匿名情報源に独占的なアクセスを許す活字や放送ジャーナリストの集まりであるが、国内メディアに深く浸透している。しかし、多くの場合、記者クラブは大手報道機関の従業員に限定されている。記者クラブは日本でも長い間慣行とされ、もともとは情報公開に消極的だった公的機関からの圧力を感じた時に、ジャーナリストらが協力できるよう国内メディアが自主的に設立したものだった。それゆえ、基本的に公共の「知る権利」を保障することを目的としている¹⁶。しかしながら、当局からの情報に直接アクセスする唯一の回路として記者クラブを固定化することや、外部のジャーナリストを受け入れることに消極的であること、またクラブ会員だけに限って定期的に非公式で独占的に情報提供するよう当局と交渉するのができることは、本来の目的とは相反する効果しか生んでいない。また、それにより公の利益としての情報アクセスを大幅に狭めてしまっているのだ。

¹⁶ 参考としての一例: <http://www.pressnet.or.jp/english/about/guideline/>

35. 記者クラブは、フリーランスやインターネットジャーナリストや外国人ジャーナリストの不利益の上に、特定の報道機関に限定されたアクセスと排除の規範を確立している。例えば、警察の記者会見は記者クラブ会員の記者でなければアクセスできないようだ。法律家でさえ、記者クラブの報道関係者が特定の事件に関する情報を入手していたり、警察当局とクラブ記者の間には非公式な関係があり、それが裁判の結果を左右する可能性があることを懸念していた。さらに、全国紙が持つ報道事業グループが他のメディア機関、特にテレビ放送局を記者クラブへ入会させ、そこでの取材活動や放送規則に遵守させる。国内の民放キー局5社は、それぞれが大手全国紙と連携している。これは、情報市場への参入を制限している。

36. 外国人ジャーナリストは特に、記者クラブの厳重な規則に縛られている。それゆえ記者クラブからは通常除外され、結局は情報アクセス権には欠かせない記者会見からも排除されている。記者クラブから排除されるのを避けるため、厳格な調査報道になりそうな取材を放棄したという外国人ジャーナリストからの報告も受けている。

B. 歴史継承 / 表現における干渉

37. 歴史的事実にかんする教科書で、特に日本の第二次大戦への参戦と「慰安婦」問題の記述において、当局からの介入を懸念する報告を受けた。近年、多くの人権団体が、日本国内で「慰安婦」問題の認識が限られていることについて懸念を表明。これら人権団体は、女性差別撤廃条約委員会（CEDAW/C/JPN/CO/7-8）、人種差別撤廃委員会（CERD/C/JPN/CO/7-9）、拷問禁止委員会（CAT/C/JPN/CO/2）、経済的、社会的および文化的権利委員会（E/C.12/JPN/CO/3）、国連人権理事会などであり、それぞれの報告書や普遍的定期的レビュー（A/HRC/22/14, for example, paras. 147.145）に記述がある。人権団体は、児童生徒や一般市民に、「慰安婦」問題についての教育をすべきで、教科書にも適切な記述をするべきだと政府に求め、この問題を否定しようとする試みを非難してきた。たとえば、女性差別撤廃条約委員会は、日本政府に対して「『慰安婦』問題について教科書で適切な記述をすること、また歴史上の事実を客観的に児童生徒や一般市民に伝えること」と勧告している¹⁷。人権委員会は、「この問題について教科書で適切に触れ、児童生徒や一般市民への教育を保障する」よう、政府が早急に効果的な法対策や実務対策を講じるよう勧告した¹⁸。

38. 訪日の際は、文部科学省の役人と面会し、教科用図書検定調査審議会について聞いた。審議会メンバーは文科省によって任命され、特定基準に沿って教科書を評価する権限を持つ。文科省は、大学教授、小中高校やその他教育機関の教師から常勤、非常勤の協議会メンバーを選抜する。常勤の協議会員は2年ごとに交代し、専門家や非常勤会員は毎年交代する。150名の協議会員のうち、30名は社会科に特化している。協議会は、文科省の教育指導要綱に従って教科書候補の記述を確認する。承認されるには、中立性が求められる。承認されると、教科書は校正や改訂なく学校現場で4年間使用される。

39. 文科省によれば、高校の世界史教科書の数冊に「慰安婦」の記述がある。外部専門家からは、日本史が必須である中学校では、教科書の「慰安婦」の記述部分が削除されたと報告を受けた。中には「慰安婦」の記述があっても、女性の「強制連行」はなかったという政府の反対意見について注釈があるものもあった。

40. 日本政府は1993年にはじめて総理大臣が公的に「慰安婦」問題に対する責任を認めた¹⁹。これにより、「慰安婦」問題は、1997年にはじめて教科書に

¹⁷ CEDAW/C/JPN/CO/7-8, パラグラフ 29

¹⁸ CCPR/C/JPN/CO/6, パラグラフ 14

¹⁹ 参照: <http://www.mofa.go.jp/policy/women/fund/state9308.html>

記述され、この問題に触れた中学校の歴史教科書7冊すべてが承認されている。しかしながら、2002年に承認されたのは3冊だけで、さらに2006年には「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告を受けた。この時、記述を残したのは2冊だけだった。2012年から2015年では、「慰安婦」の説明がすべての教科書から削除され、2016年以降は記述があるのは1冊だけだと政府が確認している。

41. 第二次大戦下に犯罪行為があったという事実が教科書にどう記述されるかを政府が左右することは、国民の知る権利を侵害し、歴史を理解すること、また歴史上の問題に取り組む力を阻害する。複数の人権団体が懸念を強調したのは、情報アクセス権の尊重と、多大なる人権侵害があったという歴史的事実についての情報拡散についてであった²⁰。たとえば、地方裁判所は、真実を知る権利と情報アクセス権の密接な関係を指摘している²¹。国際人権法の大規模な違反および国際人道法の大規模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では、国際的な人権法や国際的な人道法の研修、またあらゆる学年の教材において人権侵害の正確な記述をすることに触れている。刑罰を免除させない努力を通して人権の保障と保護の拡大を図るという理念は、抑圧の歴史についての知識が人類の遺産であり、それゆえに国家の義務として人権侵害があったという知識を広めるためには、適切な処置をとらなければならないとしている。さらにはこうした歴史的事実が、国民の記憶から抹消されず保存されるよう対応すべきだと定めている。

42. 特に歴史教育について文化的権利の国連特別報告者は、2013年の報告書で、歴史上の出来事についての情報を制限する政策は、教育を受ける権利、個人、団体、国民が自らの文化的遺産やその他の情報にアクセスする権利、言論と表現の自由の権利などと折り合わないとして述べている (A/68/296)。この調査で、特別報告者は、「教育カリキュラムの改訂や歴史教育の基準を制定する過程では、透明性を保ち、現場教師や専門家集団の意見を取り入れるべきだ」と勧告している。また「歴史教育を担う委員会や省庁の関係部署の職員任命、あるいはそれら組織の機能においても透明性を持ち、利害関係の対立がないよう保障しなければならない」としている。

C. 情報アクセス

43. 日本の国内法には、国民の知る権利を保障する条項があり、それは2001年に施行された情報機関の保有する情報の公開に関する法律も含む²²。情報公開、個人情報保護審査会設置法の設立は、こうした条項をもって情報にアクセスをさせないという役人の判断を問うことができるため、新法の重要な特徴とされていた²³。この国家的規範を採択する前に、神奈川県庁は、1981年に情報公開制度を成立した²⁴。こうした積極的な動きがあったにもかかわらず、2014年には特定秘密保護法が成立し²⁵、これによって機密指定する行政の権威を拡大したため、情報アクセス権が保障される範囲が狭まった²⁶。

²⁰ A/68/362

²¹ 米州人権裁判所、ゴメス・ランド (“Guerrilha do Araguaia”) 対ブラジル、2010年11月24日判決、Cシリーズ、No. 219、パラグラフ225 (Inter-American Court of Human Rights, *Gomes Lund and others (“Guerrilha do Araguaia”) v. Brazil, Judgement of 24 November 2010, Series C, No. 219, para. 225*)

²² http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/translation4.htm

²³ <http://www.freedominfo.org/2002/07/case-study-japan-breaking-down-the-walls-of-secrecy/>

²⁴ The Birth of Freedom of Information Act in Japan: Kanagawa 1982 -

<http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/7539/JP-WP-03-03.pdf?sequence=1>

²⁵ ダウンロード可: http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail_download/?ff=09&id=2543

²⁶ 特定秘密保護法、2013年12月の法律第108号参照

44. 特定秘密保護法制定前は、この法律が採択された過程と、どう国民の知る権利にかかわるかということについて前任の特別報告者が懸念を表明していた²⁷。特段、「法案にある特定秘密情報の定義は非常に広範囲で不明確」だと指摘。国家機密の漏洩に対する罰則規定があるため、ジャーナリストの活動を萎縮させ、内部告発者を抑圧しかねないと深く危惧している²⁸。人権委員会も、国家機密として分類されるべき事項や秘密指定の条件があいまいな上に、この法律が、広範囲の定義付けしかされずジャーナリスト活動や人権活動を萎縮させる厳しい刑事罰も課すことについて懸念している²⁹。

45. 訪日時には、特定秘密保護法の運用権限を持つ関係者と会い、建設的で活発な情報交換をした。ただ、懸念は残る。まず、人権委員会が2014年の定期レビューで指摘したように、特定秘密保護法は特定秘密や秘密指定の必要事項となる事柄を適切に定義付けていない。政府の運用基準は³⁰、特定秘密として指定されるべき情報を4つの分野（防衛、外交、特定有害活動、テロ活動防止）に区分しているが、副カテゴリはいまだに広義すぎる。たとえば、「防衛」の副カテゴリは、「防衛に関し収集した電波情報、画像情報、その他の重要情報」で「防衛力の整備に関する見積もりもしくは計画、または研究」をも含む。外交の副カテゴリは、「外国の政府または国際機関との交渉または協力の方針または内容のうち、国民の生命および身体の保護、領域の保全、その他の安全保障に関する重要な情報」あるいは「防衛装備に関連する評価、計画、研究」を対象にしている。法律に明記されている4つの秘密区分が「重要で」「関連性がある」といった指定が繰り返し使われていることに危惧する。

46. 2点目は、特定秘密保護法はジャーナリストやその取材相手を処罰の危険にさらすことだ。特に指摘すべきは、22条と25条。22条では以下のように定めている。

(1) この法律の適用にあたっては、これを拡張して解釈して、国民の基本的な人権を不当に侵害するようなことがあってはならず、国民の知る権利に資する報道または取材の自由に十分配慮しなければならない。

(2) 出版または報道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、また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. 22条では、表現の自由を承認する一方で、ジャーナリストが不安に感じるだろうと懸念する。政府役人は22条における「唯一の目的」という表現は「主な目的」と理解するべきだと言うが、22条が内部告発のように権限のない情報開示にかんする事件では政府による解釈となるため、懸念が残る。政府からの情報によると、1978年5月31日に日本の最高裁判決にある「極度に不当な方法」あるいは「取材対象者の人格を著しく蹂躪するやり方」が採られたと考えられなければ、記者が秘密情報にアクセスする権利は保障すると、この法律は規定している。政府は公式の注釈で、ニュースを追跡するための「合法的行動」の例をあげた。これらの事例は役に立ち、安心できる面もあるが、ニュースを追跡するすべての場面に該当するとは限らず、法律に規定がある方が安心感は増す。

48. 25条は、特定秘密の漏洩を「共謀、教唆、煽動」した者、あるいは「欺き、暴行を加え、人を脅迫して」、または財物の窃取、または施設への侵入により特定秘密を入手する者は、5年以下の懲役に処すると定めている。政府から、25条の厳罰からジャーナリストを除外し、ジャーナリストによる情報開示は開示することが公の利益のためであること、また正当な形で情報を入手した合法的なジャーナリズムの追求である限り処罰の対象にはならない、と聞いたことは喜ば

²⁷ A/HRC/27/72 JPN 1/2013

²⁸ A/HRC/27/72 JPN 1/2013

²⁹ CCPR/C/JPN/CO/6

³⁰ http://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/pdf/h261014_siryoushou20.pdf; <http://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/>

しい。しかし、これらの捕捉点は法律に反映していない（参照 A/70/361; and Global Principles on National Security and the Right to Information）。

49. 3点目は、不適切な秘密指定を告発する場合の保護とは別に、内部告発者の保護が弱いということである。特に公益通報者保護法と特定秘密保護法との兼ね合いにおいて³¹、これについても不確定で懸念が残る。公益通報者保護法は、会社が内部告発者を解雇したり、減給したり、不利益な取り扱いをしないように定めている。「不利益な取り扱い」とはあいまいな表現で、内部告発者の保護については当事者らが求める保護の内容について、明確かつ詳細に法律に明記されるべきだ。また、保護されている「通報対象事実」には記載されていないため、倫理に反する行動について告発する場合が、法律で保護されているかは明確でない。それゆえ、倫理に反する行動についての告発は、特定秘密保護法にも公益通報者保護法にも保護されないという懸念は残る。さらに通報は、特定の人物による犯罪を暴露するだけに限らず、一般市民の知る権利にかかわる情報を暴くことでもある。特定秘密保護法は、公益にかかわる情報を公開する告発者を保護していない。

50. 4点目は、特定秘密保護法によって設立された監視機能が完全に独立していないこと、また情報の秘密指定が適切であるかを決定するための絶対的情報アクセス権ではないことを指摘する。行政機関の監視権限以外では、国会の常任委員会が唯一の監視機関である。政府には、国会常任委員会に機密指定するアクセスを保障するかどうかの裁量がある。委員会には情報の秘密指定が適切かどうかを決定する十分な情報がないと、事情聴取に応じた協力者は強調した。さらに、委員会の勧告は法的拘束力がない。政府は、情報監視調査会が秘密指定されている7件の情報を開示するか話し合うため22回会議を開き、開示が拒否されたのは7件のうちひとつだけだったと指摘した。

51. 監視機能の弱点は、2016年3月に発表された国会両院情報監視調査会の第一回年次報告書に記載されている。調査会は、2014年末までに10政府機関が特定秘密指定した約18万9千点の文書からなる382件について調査した。調査会は、政府10機関の役人との聞き取りに加えて、国家機密として特定の情報指定書を含む関連文書をもとに調査。しかし、指定書のほとんどの記述があいまいすぎて、秘密指定が適切かどうかを判断するのは難しい。

52. 訪日中に、監視委員会関係者との面会を要請したが、拒否されたことは残念でならない。特定秘密保護法の運用の見直しについて日本に助言するため、情報源と内部通報者の保護（A/70/361）やツワネ原則の規定についての報告書を通して日本には勧告している。公的機関によって情報アクセス権が設立されている国内法の枠組みは、国際人権規範に沿うべきである。国家安全保障に関する情報公開については、国家が特定の規則を適用するだろう。19条3項に一貫するのであれば、国家の安全を保障するためには適度な規定が必要だという基準にしっかりと則るべきである。さらに政府は、国家安全を侵害する明らかな要素があったとしても、公の利益がそれに勝るのであれば、情報開示を進めるよう求められている。

D. 差別とヘイトスピーチ

53. 近年、日本では特に国内に居住する在日韓国人やその他の少数派コミュニティに対しての憎悪表現が急増している。2016年3月30日に法務省が発表したヘイトデモについての報告書によると³²、全国29都道府県において1152回のヘイトデモが行われ、ここには2012年4月から2015年9月までで特定の人種や民族を対象とする団体が関与していたとされる。2012年4月から12月までには、237回のヘイトデモがあり、2013年には347回、201

³¹ 参照: <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/WPA.pdf>

³² 日本語はこちらを参照: <http://www.moj.go.jp/content/001201158.pdf>

4年には378回、2015年は9月までで190回もあった。自由権規約20条では、国籍、人種、宗教にもとづく憎悪を助長することは、その行為だけでは犯罪とは言えないとしている。憎悪を提唱することは、それ自体が差別や敵意や暴力を扇動する場合のみ禁止の対象となる。

54. 訪日中に、国会の法務委員会とも面会し、少数派コミュニティに対するヘイトスピーチを規制する法案について学ぶ機会があった。2016年5月、国会はヘイトスピーチ規制法を採択³³。これは、不当に差別的な表現を法律で禁止はしないが、非難している。この規制法は、法的拘束力のある条項がなく、公共の場でヘイトデモを行うような行為に対しての処罰にも触れていない。代わりに、この法律は「一般市民への啓発活動として、あるいは人権教育や啓発活動を通して理解と協力を推進する、また不当に差別的な言動をなくす努力を強化するため」に制定された³⁴。

55. 差別的行為が問題の根本としてあるが、日本には雇用や居住においてこのような差別をなくす包括的法律がない。2014年の人種差別撤廃委員会³⁵と2016年の女性差別撤廃委員会³⁶は、日本に反差別法を採択するよう勧告した。こうした法律は憎悪表現への重要な第一歩であり、差別的行為を禁止する法律は、最初のヘイトスピーチ対策法である。この法律が制定されれば、憎悪的表現に対する政府の広い対策、すなわち教育的発言や公式発表などは、差別撲滅の闘いに大きく影響するだろう。ヘイト扇動に対する法的枠組みを作る以上に、ヘイトスピーチへの効果的な対策はより開かれた批判的な表現を促進しなければならないという点については、前任の特別報告者からの勧告が出ている（A/67/357）。「表現の自由の促進と保障は、不寛容、差別、ヘイト扇動に取り組む努力に伴うべきである。ヘイトスピーチの問題を指摘するにあたって、法律は当然必要で重要な要素ではあるが、意識改革、見解、対話において真の変化をもたらすためには幅広い政策が必要なのだ」。

E. 選挙運動の制限

56. 訪日中に、政治活動が長年にわたって制限されていることについて繰り返し懸念する声を聞いた。インターネット上での選挙キャンペーンは、市民が候補者の情報にアクセスできるよう、また広く政治活動に参加するためには明らかに重要であるため、政府はこれを制限していない。

57. しかし公職選挙法は、選挙期間中には自宅訪問の禁止や**非合法的な選挙関連文書の配布**など通常の選挙活動を厳しく規制している³⁷。人権委員会は、公の利益を保障するという考えを前提とし、選挙キャンペーンの合理的でない規制は表現の自由や公事に参加する権利を侵害するとして、日本政府にはこれを廃止するよう求めている³⁸。選挙運動の規制は、特に選挙手続きが公平に行われるためには必要であるかもしれないが、現行の規制は必要がなく過度に厳しいと思われる。さらには、上記で述べたように政府当局や政治団体が報道の中立性や公平性を強要することは、選挙期間中の政治活動の報道を干渉するためである。時には、報道機関の管理職自身が圧力となり、自社の記者が中立性を欠いていると判断して自主規制につながることもある。

³³ 参照: <http://www.moj.go.jp/content/001199550.pdf>

³⁴ Id.

³⁵ CERD/C/JPN/CO/7-9

³⁶ CEDAW/C/JPN/7-8

³⁷ 日本語はこちらを参照: <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25HO100.html>

³⁸ CCPR/C/JPN/CO/5

F. 抗議デモ

58. 日本には、誇らしいデモの文化が根付いている。時に、街頭で静かに抗議するスタンディングデモだったり、規模が小さくても拡声器で叫んだりする。国会周辺では抗議のために何万という人が集まった。しかし活動家からは、抗議デモが必要以上に制限され、当局がデモを録画したり右翼団体からの妨害があっても対応せず、ムスリムコミュニティが監視されているなど懸念が報告された。これら事項について警察庁とは開かれた会議の場で情報共有し、今後も日本政府が国民による抗議行動を許可することについて対話をつづけるつもりである。

59. 特別報告者としては、特に沖縄でのデモ隊と海上保安庁との関係の懸念を共有した。2015年には、沖縄におけるデモの過剰な規制についての懸念を当局に伝えた³⁹。また、信頼できる情報源からは、デモ隊に対する過剰な権力の行使と多数の抗議者が拘留されたことについて報告を受けた。なかでも、デモを撮影していたジャーナリストに対する権力行使の報告が特に気になっている。国家安全保障が、特定分野での規制運用を定めているのと同様、過度に規制されないためにも、慎重な手続きの見直しがなされるべきだ。対立が続く中で、情報の完全なアクセス権を確保することが非常に重要であることを考えれば、ジャーナリストと当局との対立について報告されたすべての案件には、特に注意を払うべきである。沖縄における表現規制やデモ規制が続いていると多くの報告を受けたことから、沖縄の現状について日本国内で異議を唱えたり、情報を得ることができるのか当然の懸念を抱く。

60. 最近気になったケースでは、2016年10月に沖縄平和運動センターの山城博治議長が、沖縄北部の東村で米軍基地のヘリパッド建設地近くの鉄線を切ったとの疑いで拘束された事件がある⁴⁰。山城氏は、名護市辺野古のキャンプシュワブにおいて基地移設建設妨害の罪と、同時に防衛省職員の肩を掴んで揺すりケガを負わせた罪で起訴された。山城氏は、業務執行妨害の罪には無実を訴えた一方で、器物損壊に該当する鉄線を切ったという点については認めている。山城氏は、審議のないまま5ヶ月も拘留された。山城氏が起訴された行為に対して見ると、拘留期間が過剰に長かったように思われる。この報告書を執筆する時点で山城氏は釈放されているが、政府の対応が、表現すること、特に抗議や異議申し立てという表現を萎縮させるのではないかと懸念する。

V. 結論と勧告

61. 調査活動を通して、特別報告者は、民主主義社会における言論と表現の自由の重要性を再確認し、言論と表現の自由の保障が人権促進と権利保障の根幹であると強調したい。人権を尊重するという志が歴史的にあったからこそ、日本は地域または世界にとって重要なリーダー的存在となったのだ。自由な情報交換や思想の自由を保障し促進するという志は、国家の経済的、科学的発展にとって欠かせないということは年月を経て証明されてきた。公民権や参政権、特に表現の自由の根幹が厚く保障されているのであれば、日本国憲法は歴史的観点からしても依然として欠かせない要素なのだ。

62. 政府からの検閲がないという重要事項も含め、この確固たる基盤がありながら、非常に深刻で懸案すべき兆しがあった。報道に対して政府関係者からの直接的かつ間接的圧力や、歴史的事実についての議論が開かれていないこと、また国家安全保障にかかわるとい理由から情報アクセスがますます制限されるなど、日本の民主主義の基盤が揺るがないよう注意しなければならない。

63. 日本は、インターネット上の自由においては、世界でも模範的存在であることを強調したい。インターネットの普及率が高く、政府は内容を制限すること

³⁹ A/HRC/31/79 JPN 1/2015, 参照: [https://spdb.ohchr.org/hrdb/31st/public_-_AL_Japan_15.06.15_\(1.2015\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/31st/public_-_AL_Japan_15.06.15_(1.2015).pdf)

⁴⁰ JPN 1/2017, 参照: <https://spcommreports.ohchr.org/>

がない。デジタルの自由をほとんど侵害しないことは、表現の自由を徹底しようとする政府の方針がうかがえる。

64. 日本における民主主義の基盤をより強化するには、今後も建設的な情報交換をしていくつもりで以下の手順を勧めたい。

A. メディアの独立性

65. 放送メディアを司る現在の法的枠組みの見直しを提案し、また特に政府の介入を可能とする法的基盤を削除することでメディアの独立性を強化するため、政府が放送法4条を見直し廃止することを勧めたい。これとともに、放送メディアの独立規制機関を設立するための枠組みを作るよう政府に強く求める。

66. ジャーナリストや調査報道に携わる関係者に対しては、いかなる脅迫もせず圧力もかけないと正式に発表するよう、政府当局やメディアグループに訴える。

67. 公共放送も民放も、その他活字メディアグループもが、自社の編集活動に対するあらゆる形の直接的、間接的圧力にも注意を払い、中でも議論を誘発する話題を調査したり、それについてコメントしたりするジャーナリストを絶対的に支持し、必ず保護するべきである。沖縄での軍事活動に反対する抗議、原発再稼働や原発災害の影響、第二次大戦における日本の責任など、政治的に非常に繊細な問題を調査するジャーナリストは、特別に支援が必要だ。

68. 報道の自由やメディアの独立性は、ジャーナリスト間の強い連帯なしにはありえない。ジャーナリスト団体は、現行の記者クラブ制度の影響について議論し、少なくとも責任ある立場の関係者は、できるかぎり幅広い範囲のジャーナリストが参加できるようにすること。またジャーナリストには、多様なメディアに携わる関係者間がより強く広く団結することで、どうしたら独立した報道をもっと広めることができるかを考えてほしい。

B. 歴史教育と報道への干渉

69. 教科書に掲載する歴史的事象の解釈を干渉せず、特に日本の第二次大戦への関与に関する事象に着目しつつ、これら重大犯罪について国民に知らせるための努力を惜しまないよう政府に要請する。学校のカリキュラムの完全なる透明性を確保し、教科書検定調査会が政府から影響を受けないよう再検討する、またそれにより政府は公立教育の独立性に積極的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の数々について正式な情報を明確にし、かつ保障する努力を再検討し強化するために、政府は、真実、正義、賠償そして再発防止の保障を促進に関する国連特別報告者の招聘を検討すること。

C. 選挙キャンペーンと民衆のデモ

71. 選挙キャンペーンを過度に規制する規定を廃止することにより、公職選挙法が国際人権法に順守するよう改正を求める。

72. 訪日しての聞き取り調査と、その後に入手した情報にもとづいて考えると、特別報告者は沖縄での抗議デモへの抑圧について特段懸念している。民衆の抗議に対する圧力がある一方で、公的機関、特に警察は、市民が抗議や意義申し立てをできるように、またメディアがこうした抗議行動を報道できるように、あらゆる努力を惜しまないこと。過剰な罰則を課すことで、抗議者を極悪だと見せかけるのは、現在、公的政策への反対意見を伝えることができる日本国民の基本的自由権を侵害することにつながる。

D. 特定秘密保護法

73. 開示しても国家の安全を損なうことにつながらなければ、情報を秘密指定しないよう引き続き努力し、警戒するよう求める。

74. ジャーナリストには25条に定められた厳罰を課しないと政府関係者からの報告を受けて喜ばしく思ったものの、ジャーナリストの報道活動を萎縮しないよう法改正を求める。また、ジャーナリストによる情報開示は、その情報が公の利益とされ、正当で合法的ジャーナリズムの追及のために情報が入手されたのであれば、ジャーナリストは処罰されないとの報告にも嬉しく思う。しかし、人権委員会の提案に沿って考えると、ジャーナリストや政府職員以外でも、国家の安全を脅かすことのない公の利益のための情報を開示した者が、処罰を受けずに済むことを保障するよう、政府が法律に例外規定をもうけることを提案する。

75. 少なくとも、秘密指定された情報へのアクセス権を持つ当局職員が情報を開示したときの処罰規定には、情報開示が公の利益のため、あるいは開示しても国家の安全を脅かすことがないという誠実な考えのもとに開示する個人は例外とするべきである。

76. 法律以外については、情報のアクセス権は、犯罪や公の利益となる情報の報道を促進する社会的かつ組織的規範を根底におかなければならない。このような規範を強化するには、組織のあらゆるレベルでの養成教育、支持政策や政治・企業リーダー、国際公務員、裁判所やその他の機関、また報復行為があった場合の説明責任が必要となる。

77. 衆議院は、説明責任を改善するよう政府に求め、特別報告者は、専門家で構成される独立監視委員会を設立するよう政府に求める。

E. 差別とヘイトスピーチ

78. 広い範囲で適用できる反差別法を制定するよう、日本に勧めたい。

79. 憎悪に対して日本政府が、国民を教育すべく正式に意見表明したことで、ヘイトスピーチの問題を取り上げた日本の努力には敬意を表したい。表現自体は、自由権規約20条の範囲内であり、19条3項の要件を満たしているのであれば制限されるべきでない。

F. デジタル権

80. 政府が、通信傍受に関連する法律とサイバーセキュリティへの新しい取り組みを検討する中で、自由権や通信の保障とインターネット上の技術革新が、規制しようとする試みにおいても、核心であることを願う。国会ではこうした取り組みに関して開かれた議論を展開し、プライバシーや表現の自由を保障する基準が法律によって担保されていなければならない。

81. 法律は、国家による通信傍受は完全なる例外的状況、あるいは独立した司法当局の管理の下でのみ行われなければならないと定めている。特に、法律は、いかなる電子またはデジタル監視は、少数派コミュニティを対象または監視するといったいかなる差別を根拠にして行われてはならないという基本理念に沿うべきである。