

第12 知る権利や取材・報道の自由に対する制限について

1 特定秘密保護法について

(1) 秘密保護法案提出とその成立並びに施行に向けた動き

第二次安倍政権は、国家安全保障会議（日本版NSC）設置関連法案と、特定秘密保護法案を一体のものとして、2013（平成25）年秋の臨時国会に提出して成立させる方針を明らかにし、同年10月25日に、同法案は閣議決定されて国会に上程された。

国会においては、国家安全保障に関する特別委員会を設置して精力的に審議し、みんなの党との間で修正協議を行い、その修正案を踏まえて、同年11月26日に同委員会で強行採決をし、同日衆議院本会議で自民党・公明党・みんなの党の多数で可決され、同年11月27日から参議院で審議入りし、同年12月6日の会期末を延長して同年12月7日、可決・成立した。なお、国家安全保障会議（日本版NSC）設置関連法案は、同年11月27日に参議院で可決・成立し、同年12月4日から施行され、国家安全保障会議が設置されている。

その後、特定秘密保護法を実施するための政省令が検討され、2014（平成26）年7月24日から1か月間、特定秘密保護法施行令案と統一的な運用基準案についてパブリックコメントが実施され、約23,000件もの意見が集まったと報じられている。

同年10月14日、一部修正された施行令と統一的な運用基準が閣議決定されるとともに、特定秘密保護法の施行日を同年12月10日と定める政令が制定された。

(2) 特定秘密保護法案の問題点

特定秘密保護法案は、以下のような問題点がある。

- ① そもそも、立法事実を欠いており、必要性がない。その内容は、かつての国家秘密法案と本質的にほとんど変わってない。
- ② 特定秘密保護法案は、国民主権原理から要請される知る権利が侵害されるなど、憲法上の諸原理と正面から衝突するものである。また、秘密漏えいに関わる刑事裁判手続は、公開裁判を受ける権利や弁護を受ける権利を侵害するおそれがある。
- ③ 「特定秘密」の概念が、従来の「国家秘密」以上に、曖昧かつ広範に失するため、本来国民が知るべき情報が国民の目から隠されてしまう懸念が極めて大きい。
- ④ 行政機関の長が特定秘密を指定すると、それを誰もチェックすることができない。
- ⑤ 特定秘密の指定は5年以内の期間を定めて行うが、その延長が可能であり、30年を越える場合に内閣の承認があれば永久に秘密指定を行うことができることになっており、行政機関にとって都合の悪い情報が特定秘密と指定されて封印されてしまい、国民の批判を受けられなくなる可能性がある。海外のように一定の期間が経過すると自動的に解除される仕組みになっていない。

- ⑥ 適性評価制度（人的管理）については、適性評価制度の対象者及びその周辺の人々（家族、同居人）のプライバシーが空洞化するおそれがある。
- ⑦ 罰則については、処罰対象行為が、故意の漏えい行為、過失の漏えい行為、特定取得行為、未遂行為、共謀行為、独立教唆行為及び扇動行為と極めて幅広い上に、それぞれの行為について、「特定秘密」の概念が曖昧であることと相俟って、処罰範囲が、極めて広範かつ不明確であり、罪刑法定主義や行為責任主義など、刑事法上の基本原理と矛盾抵触するおそれがある。特に、マスコミに勤める記者やジャーナリストや情報公開を求める市民が、特定秘密に近付こうとする行為を包括的に処罰する仕組みとなっている。
- ⑧ 罰則の上限は懲役10年と罰金1,000万円の併科であり、国家公務員法が定めた刑の10倍、自衛隊法が定めた刑の2倍であり、極めて重い刑罰が設けられている。

このように、特定秘密保護法案については、かつての国家秘密法案と同様に、国民の知る権利や言論と報道の自由をはじめとする国民の基本的な人権の侵害の危険が極めて大きいと言わなければならない。

(3) 日弁連・弁護士会の対応

日弁連は、同年10月25日には、特定秘密保護法案の閣議決定に対する会長声明を出し、同年11月15日には、「特定秘密保護法案に反対し、ツワネ原則に則して秘密保全法制の在り方を全面的に再検討することを求める会長声明」を出している。この会長声明においては、「国家安全保障と情報への権利に関する国際原則」（「ツワネ原則」）は、自由権規約19条等を踏まえ、国家安全保障分野において立法を行う者に対して、国家安全保障への脅威から人々を保護するための合理的な措置を講じることと、政府の情報への市民によるアクセス権の保障を両立するために、実務的ガイドラインとして作成されたものであり、同年6月、南アフリカ共和国の首都ツワネで公表されたものであるが、日弁連はツワネ原則による法案の見直しと撤回を求めるとして具体的に指摘する内容である。

全国の単位会においても、対策本部が設置され、特定秘密保護法案について、2013（平成25）年11月20日現在で、全ての弁護士会から意見書・声明等が公表された。

日弁連は、2014（平成26）年9月5日付けで「秘密保護法施行令（案）等に対するパブリックコメントの検討手続の公開を求める会長声明」を出すとともに、19日付で「特定秘密保護法の廃止を求める意見書」を採択した。そして、同年10月14日付で「秘密保護法施行令（案）等の閣議決定に対する会長声明」を出して、特定秘密保護法の施行に反対する姿勢をとっている。

その後、日弁連は、国連人権理事会が任命した「意見及び表現の自由」の調査を担当する国連特別報告者のデービッド・ケイ氏が、2016（平成28）年4月12日から4月18日まで日本の表現の自由と知る権利に関する調査を行い、4月19日、日本政府に対する暫定的調査結果（Preliminary Observations）を公表した中で、原子力発電、国家安全保障及び防災等、公共の利益という重大な分野において国民の知る権利を危機にさらしていると指摘するとともに、①特定秘密の定義が広範に過ぎ、適切に限定されていないこと、②ジャーナリストに対する保護規定（同法第22条）は不十分であり、公益のために秘密を開示したジャーナリストや公務員を処罰の対象から除

くこと、③特定秘密についても、公益通報した者が刑事罰から保護されるように同法を改めると、④特定秘密の指定と解除について同法が設立した監視のメカニズムが十分に独立性のあるものとなっていないこと、とりわけ国会内の情報監視審査会の勧告に拘束力がないこと等を改善すべき点として具体的に指摘したとして、この暫定的調査結果を真摯に受け止め、秘密保護法の抜本的見直し等、必要な対応を速やかに行うよう求める同年4月28日付「国連特別報告者による表現の自由及び市民の知る権利に関する暫定的調査結果についての会長声明」を出している。

2014（平成26）年12月10日には特定秘密保護法が施行されたが、引き続き日弁連及び弁護士会は、廃案を求める活動を続けるべきである。

そのような観点から、2016（平成28）年10月7日の日弁連人権擁護大会においては、「憲法の恒久平和主義を堅持し、立憲主義・民主主義を回復するための宣言」を決議し、提案理由の中で、特定秘密保護法の内容と危険性について改めて確認している。また衆議院情報監視審査会のまとめた平成28年次の年次報告書には、特定秘密の記載された文書が存在しないにもかかわらず秘密指定がなされているという問題が指摘されている。すなわち、将来対象情報が出現する可能性があるとの理由からあらかじめ秘密指定したり、文書が既に存在しないにもかかわらず、職員の中にも知識として存在するとの理由から秘密指定しているという実態があるというのである。特に後者は、罰則規定との関係で、捜査、刑事裁判に混乱をもたらすことは必至である。

日弁連は、2017（平成29）年10月6日の第60回人権擁護大会において、「情報は誰のもの？～監視社会と情報公開を考える～」とのテーマの下、シンポジウムを開催し、改めて秘密保護法について廃止を含めた根本的見直しを行うことを宣言した。引き続き日弁連及び弁護士会は、世論に呼びかけて、その廃止を含めた根本的見直しに向けた活動を続けるべきである。

2 取材・報道の自由に対する制限について

(1) 高市総務大臣の答弁

高市早苗総務大臣（当時）は、2016（平成28）年2月8日の衆議院予算委員会において、民主党（当時）の奥野総一郎衆議院議員の質問に対する答弁において、「放送事業者が極端なことをして、行政指導をしても全く改善されずに公共の電波を使って繰り返される場合に、全くそれに対して何も対応しないということは約束するわけにはいかない」と述べて、放送局が政治的公平性を欠く放送を繰り返せば、放送法4条違反を理由に電波法76条に基づいて停波を命じる可能性に言及した。「政治的に公平」の意味として、「国論を二分する政治課題で一方の政治的見解を取り上げず、ことさらに他の見解のみを取り上げてそれを支持する内容を相当時間にわたり繰り返す番組を放送した場合」などと列挙した。高市総務大臣は、翌2月9日の衆議院予算委員会においても、「将来にわたって罰則規定を一切適用しないことまでは担保できない」と重ねて答弁し、安倍首相も、翌2月10日の衆議院予算委員会において、この答弁を追認し、「政府や我が党が、高圧的に言論を弾圧しようとしているイメージを印象づけようとしているが全くの間違いだ。安倍政権こそ、与党こそ、言論の自由を大切にしている」と答弁した。

(2) 表現の自由と放送法4条の解釈

憲法21条1項は「表現の自由」を規定しているが、報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の「知る権利」に奉仕するものであるから、思想の表明の自由とならんで、事実の報道の自由は、表現の自由を規定した憲法21条1項の保障のもとにあるし、報道機関の報道が正しい内容をもつためには、報道の自由とともに、報道のための取材の自由も、憲法21条の精神に照らして十分尊重に値するものといわなければならないとされている（最高裁大法廷昭和44年11月26日決定。いわゆる博多駅フィルム提出命令事件）。

憲法21条2項は検閲の禁止を定めているが、これは政府機関によるいわゆる表現物の発表前の「検閲」を絶対的に禁じるのみならず、その趣旨から、表現内容に対する規制を行わないことを定めるものである。

放送法は、4条において放送事業者の番組編集基準の一つとして「政治的に公平であること」を挙げているが、その目的として放送法1条2号に於いて「放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによって、放送による表現の自由を確保すること」と定めている。1950（昭和25）年の放送法の制定時、当時の政府は、国会において、「放送番組については、放送法1条に放送による表現の自由を根本原則として掲げており、政府は放送番組に対する検閲、監督等は一切行わない」と説明していた。

このように憲法において定められた表現の自由や放送法第1条に定められた放送法の目的及び放送法全体の趣旨からすれば、放送法4条が放送内容への規制・制限の根拠となる法規範ではなく、放送事業者の自律性における倫理規定に過ぎないことは明らかである。

ところが、高市総務大臣の上記の答弁は、放送法4条の「政治的に公平」という文言に依拠して、それがあたかも放送事業者に対する規制・制限の法規範であると解釈していることになる。

しかしながら、放送法4条を行政指導の根拠とすることは許されないことは明らかであるし、さらに、その違反の場合の罰則として電波法76条1項による電波停止にまで言及することは、憲法21条や放送法の誤った解釈であると言わなければならない。

放送法は、6条以下で放送事業者に放送番組審議機関を設置させているが、この趣旨は、行政権とは相対的に独立した機関による強制力のない意見および答申を行わせるに留めるものであるし、民間放送事業者およびNHKは任意に放送倫理・番組向上機構（いわゆるBPO）を設置して番組に対する検証と提言を行わせており、放送事業者が表現の自由を確保しつつ、自律的に放送倫理を遵守する仕組みは既に十分に確立されている。

また、放送法4条の公平性については、一つの番組だけで判断するのではなく、その局の番組全体で判断するものとし、恣意的な規制が行われないような判断基準が定立されてきている。

(3) 高市総務大臣の答弁や政府の姿勢の問題点

上記の高市総務大臣の発言やこれを容認する政府の姿勢は、誤った法解釈によって、放送事業者に対して行政権が介入する可能性に言及することによって、放送事業者に対して重大な萎縮的効果を及ぼすおそれがある。

放送法4条についての政府の解釈を認めてしまえば、「政治的に公平である」か否かの判断が、時の政府の解釈により恣意的になされるおそれがある。すなわち、政府を支持する内容の放送は規制対象とはならず、政府を批判する内容の放送のみが規制対象とされるという事態が十分起こり得ることになる。

また、電波停止を命じられる可能性を示唆されれば、放送事業者が極度に萎縮して、公平中立という名目の下に、政府に迎合する放送しか行えなくなり、民主主義における国民に対する報道機関の任務を果たすことができなくなる危険性が高くなるものである。

(4) 弁護士会の対応

したがって、高市総務大臣の上記発言は到底看過することができないものである。

東京弁護士会も2016（平成28）年2月16日付で「高市早苗総務大臣の『放送法違反による電波停止命令を是認する発言』に抗議し、その撤回を求めると共に、政府に対し報道・表現の自由への干渉・介入を行わないよう求める会長声明」を发出している。

日弁連は、2017（平成29）年10月6日の第60回人権擁護大会において、「情報は誰のもの？～監視社会と情報公開を考える～」とのテーマの下、シンポジウムを開催し、放送メディアに限らず、組織メディア相互、さらにフリージャーナリストなどとの連携により、不当な政治介入を批判する態度を鮮明にし、メディアの社会的役割が政府の権限濫用の監視にあることを改めて自覚し、その上で記者クラブをフリージャーナリストに開放して市民への情報提供のチャンネルを増やしたりメディアとして内部告発をしやすい環境を整えたり、重要な権力批判報道に際しては企業を超えた連携によってその全容を市民に明らかにするよう努めるなど、権力監視報道を充実させるべきであると提言し、日弁連は、法律実務家団体としてこのような活動の展開に積極的に協力する旨決議した。

今後も、弁護士会としては、機会があるたびに、高市総務大臣の発言の撤回と政府に対して報道・表現の自由に対する干渉・介入を行わないように求める働きかけを行う必要がある。