

国際人権法上の〈知る権利〉 特定秘密保護法批判のために 2013年12月23日

エセックス大学 人権センター 藤田早苗

国際人権法——戦後の発展。第2次世界大戦中のナチの行為、後悔。

人権が国内管轄事項→国際関心事。

憲法 98 条 2 項 「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。」

秘密保護法案に対する国連の声明など

11 月 21 日 表現の自由に関する国連特別報告者 (フランク・ラ・ルー) 健康への権利に関する国連特別報告者 (アナンド・グローバー) と連名で

特別報告者——日本を含めた人権理事会によって任命され、支持を受けた独立専門家

国際法における人権基準に照らし合わせた法案の適法性について憂慮を表明。

「秘密保護法案は透明性を脅かすものである」「秘密を特定する根拠が極めて広範囲であいまいだ」

「内部告発者、そして秘密を報道するジャーナリストにさえも重大な脅威をはらんでいる」

→「誤解している」「人権理事会の意見ではない」

12 月 3 日 国連人権高等弁務官 (ナビ・ピレイ) 政府や国会に慎重な審議を促す

「何が秘密を構成するかなど、いくつかの懸念が十分明確になっていない」

「国内外で懸念があるなかで、成立を急ぐべきではない」

「政府がどんな不都合な情報も秘密として認定できてしまう」

「日本国憲法や国際人権法で保障されている表現の自由や情報にアクセスする権利への適切な措置が必要」

→ 「外務省によると、修正が施され国会がチェックアンドバランスの役割を果たしていることを評価する、と」

日本が批准している国際人権条約 (国際人権条約は 30 以上。日本はそのうちの 13 程度の締約国)

- 経済的、社会的、文化的権利に関する国際規約 (社会権規約) 1979 年批准
- 市民的、政治的権利に関する国際規約 (自由権規約) 1979 年批准—19 条「表現の自由・情報へのアクセス権」
- 人種差別撤廃条約 1995 年批准
- 女性差別撤廃条約 1985 年批准
- 拷問禁止条約 1999 年批准
- 子どもの権利条約 1994 年批准
- 障害者の権利条約 間もなく批准

「批准」 とは

条約や協定を国として確認・同意すること。批准するかどうかは国会で決定。

「その条約をわが国も取り入れて守る」という意味

→人権条約に対する**国家の実施義務**を国内法が妨害してはいけない。**人権条約に反する国内法は改定・廃止しなくてはならない。**(条約は法律より上位。)

日本では国際人権基準を国内法で実施

条約機関

条約によって設置された委員会。委員は加盟国によって任命された個人の専門家

- ・ 報告書審査・・・定期的に締約国は条約の実施状況を報告し、審査を受ける→「最終見解」

自由権規約委員会による日本に対する次回の審査は 2014 年 7 月

- ・ 個人通報制度 (日本は未批准→使えない)
- ・ 一般的意見 (General Comment) 一条約規定の解釈。締約国の実施義務の内容を具体的に提示。(憲法より条約の方がはるかに詳しく、厳しい。)

条約の規定に関するひとつの権威ある解釈として、締約国の政府や裁判所等によって正当に尊重されなければならない。「情報へのアクセス権 (知る権利)」についても →「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) の土台。

情報にアクセスする権利

「情報の自由は基本的な人権であり、国連が関与するすべての自由のかなめ石である。」 第 1 回国連総会決議 59 (1) (1946 年 12 月 14 日)

「定期的に選挙を行い、政府に対して批判の声をあげる野党があって、新聞が広範囲の検閲を受けることなく自由な報道を行い、政府の政策の賢明さを疑問視することが許されている独立国家—そのような独立国家が、これまで飢饉に苦しんだことは一度もない。」(アマルティア・セン)

世界人権宣言 19 条

すべて人は、意見及び表現の自由に対する権利を有する。この権利は、干渉を受けることなく自己の意見をもつ自由並びにあらゆる手段により、また、国境を越えると否とにかかわらず、情報及び思想を求め、受け、及び伝える自由を含む。

市民的、政治的権利に関する国際人権規約 (自由権規約) 19 条

- 1 すべての者は、干渉されることなく意見を持つ権利を有する。
- 2 すべての者は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、口頭、手書き若しくは印刷、芸術の形態又は自ら選択する他の方法により、国境とのかかわりなく、**あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由**を含む。
- 3 2 の権利の行使には、特別の義務及び責任を伴う。したがって、この権利の行使については、一定の制限を課すことができる。ただし、その制限は、法律によって定められ、かつ、次の目的のために必要とされるものに限る。

- (a) 他者の権利又は信用の尊重
- (b) 国の安全、公の秩序又は公衆の健康若しくは道徳の保護

情報にアクセスする権利の原則

自由が原則であり、制限（を加えること）は例外（Freedom is rule, limitation is exception）

そして情報にアクセスする権利に関しては

「まずは公開を前提とすべし」と考える。公開/が望ましいという推定

Presumption in favour of disclosure（→ツワネ原則10）

情報へのアクセスに対する制限 19条3項

情報へのアクセスが否定されるときはその理由は明確にかつ狭く定義されるべき。

国内法は明確にかつ狭く定義された公開の例外事項のリストか公開を拒否する理由の説明を含むべき。

そして 次の三つの条件を満たさねばならない。

- アクセスへの制限は法によって規定されなければならない
- 19条3項の(a)と(b)に規定されている理由に関してのみ制限を課することができる（a. 他者の権利又は信用の尊重（b）国の安全、公の秩序又は公衆の健康若しくは道徳の保護）
- 制限はそれらの目的のために必要でなければならない（GC34 para22）

さらに、公開による損害と公共の利益に関するテストが必要

情報公開によって相当な損害が生じる危険性がある場合のみ制限を加えることができるが、その場合も政府はその情報公開がどうして損害になるのか、どのようにどれくらいの損害になるのか、を説明しなければならない。また、その制限が国際人権法に矛盾しないものであることを説明する責任がある。

そして、公開によって生じる損害は公開による公共の利益よりも大きくなければならない。

つまり、ある情報の公開により損害が生じる危険性があっても、その情報を公開することによる公共の利益のほうが大きい場合は、公開しなければならない。（→ツワネ原則3）

そしてその害が大きいのか、公益のほうが大きいのかは「独立機関」によって判断されなければならない。（何らかの制裁を科すことができるほうが良いので裁判所が望ましいが、国によっては必ずしも司法が独立しているとは限らない）。その判断は情報を所持する機関ではない。（→ツワネ原則4）

情報へのアクセスの権利；原則

- (a) 最大限の情報公開
- (b) 公表、出版の義務
情報請求に応じるだけでなく、相当な公益に資する文書を広く公表し流布すべき
- (c) 開かれた政府（open government）の促進
人々は「知る権利」があることを知らされるべき。政府の役人が人々の情報公開への要求に適切に応じられる様に訓練
- (d) 公開への制限の限定
- (e) アクセスを促進する手続き
情報公開請求に対する公平で迅速な手続きが必要。情報公開を拒否された場合のために、請求者が申し立てられる独立審査機関が必要。
- (f) コスト
情報請求にかかる料金がアクセスを妨げないよう
- (g) 開かれた会議
最大限の情報公開の概念に従い、政府機関の会議は一般に公開するという推定を確立するべき。
- (h) 公開優位
情報が最大限に公開されるために、この原則に反する法律は改定または廃止されなければならない。
- (i) 内部告発者の保護
情報への権利に従い、善意で情報を公開した公務員は責任を問われない。悪事に関する情報を公開した個人はいかなる法的、行政的、雇用に関する制裁から守られるべき。

The logo for ARTICLE19, featuring the word "ARTICLE" in white and "19" in a larger white font, set against a red, stylized, angular background.

ARTICLE19

声明

ARTICLE19：秘密保護法案を否決するよう、日本の国会に強く求める

2013 年 11 月 12 日

表現の自由のための国際人権団体である ARTICLE19 は、日本の国会に対して、現在審議中の特定秘密保護法案を否決するよう、強く求める。

10 月に閣議決定され、今週国会で審議中の当法案は表現の自由と情報にアクセスする権利（知る権利）を保障する国際法の基準に反している。具体的には：

- 秘匿される情報の定義が極度にあいまいである。防衛、外交、「特定有害活動」や「テロリズム」に関するいかなる情報にも適用可能であり、政府が環境災害、人権侵害、汚職、または国際法によって公開されるべき他の分野の情報をも隠蔽することが可能になる。
- 情報が特定秘密にされる期限は 5 年ごとに延長することでその期間を無制限に延長することができる。
- 内部告発は公益が目的であっても、上限 10 年の懲役を受ける。
- ジャーナリストが特定された情報を報道した場合、それが公益に資することを証明しても起訴されうる。
- 第 21 条に提示されている、報道の自由に関する規定は極めて弱いものである。それらによれば、
 - ◎ 政府は「不当」な人権侵害を避けることを求められてはいるが、何が「不当」かが不透明である、
 - ◎ 報道または取材の自由に「十分に配慮」することを求めているだけで、それが何を意味するのか具体的な定義がない、
 - ◎ 「専ら公益を図る目的を有」すものを合法としているが、「公益」の定義は政府自身が行うものとされている。

当法案は、日本政府が福島原子力発電所の甚大な事故に関して、十分かつ適時の情報提供をしなかったことで、避けることができたはずの死を招いた後に作成された。健康への権利に関する国連特別報告者は 2013 年の日本に関する報告書において、事故に関する情報への人々のアクセスに政府が多く障害を課したことについて批判している。ARTICLE19 は、当法案が可決されれば、政府にとって不都合な情報が非公開にされる傾向が、更に助長されるであろうと懸念する。

ARTICLE19 は国会に、当法案を否決し、日本が国際法を忠実に遵守するよう強く求める。

- 秘密として特定される情報の範囲は厳しく制限され、国の正当な安全保障にとって重大かつ確認可能な危険があるときにのみ、期間を限って秘密にされるべきである。
- 秘密に特定されている情報であっても、公開することで公益に資する場合は、公開されなければならない。
- 公益に資する情報を公表する内部告発者は保護されなければならない。
- ジャーナリストは秘密に特定されている情報であっても、公益に資するいかなる情報の公表に関しても責任を問われてはならない。
- 「公益」の定義は、公の議論やアカウンタビリティ（説明責任）に実質的に関連するいかなるものも広く含まれることとする。

ARTICLE19 は表現の自由及び知る権利の保護を専門とする国際人権団体である。1987 年に設立され、本部をロンドンに置く。日本語での問い合わせは：

藤田早苗 (sfujit@essex.ac.uk) 高橋宗瑠 (humanrights.praeger@gmail.com /電話+972 54 817 4003)

声明の原文

<http://www.article19.org/resources.php/resource/37346/en/article-19-urges-japanese-parliament-to-reject-new-secrets-bill>

参考資料

- *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*
<http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf>
- *The Global Principles on National Security and the Right to Information (The Tshwane Principles)*
<http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf>
- *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, A/68/362 (2013)*
<http://daccess-ods.un.org/TMP/3196021.61645889.html>
- *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, A/HRC/23/41/Add.3 (2013)*
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/160/74/PDF/G1316074.pdf?OpenElement>

For more information or media interviews in English, please contact David Banisar, Senior Legal Counsel + 44 207 324 2518, banisar@article19.org<<mailto:banisar@article19.org>>

日本：特定秘密保護法案は透明性を脅かすものである——国際連合特別報告者

ジュネーブ（2013年11月21日）：国際連合人権理事会の特別報告者の二人が、日本国政府が国会に提出した特定秘密保護法案に関し、強い懸念を表明した。

表現の自由に関する特別報告者および健康への権利に関する特別報告者は、法案に関して日本政府にいくつかの質問事項を伝え、国際法における人権基準に照らし合わせた法案の適法性について、憂慮を表明した。

「透明性は民主主義ガバナンスの基本である。情報を秘密と特定する根拠として、法案は極めて広範囲で曖昧のようである。その上、内部告発者、そして秘密を報道するジャーナリストにさえにも重大な脅威をはらんでいる」と、表現の自由に関する特別報告者のフランク・ラ・ルーは述べた。

公共問題に関する情報を秘密にすることが正当であるのは、その情報が公開されることで重大かつ実証可能な危険性があり、なおかつ、その危険性が情報を公開することによる公益性を上回る場合だけである、とラ・ルー氏が強調した。

「例外的に、情報が機密にされる必要があると当局が認めた場合でも、独立機関の審査が不可欠である」とラ・ルー氏が述べた。

特別報告者は法案にある、情報を公開した人に対する罰則について特に注目し、「違法行為や、公的機関による不正行為に関する情報を、公務員が正当な目的で機密情報を公開した場合、法的制裁から守られなければならない」と強調した。

「同じように、ジャーナリストや市民社会の代表などを含むその他の個人が、公益のためと信じて機密情報を受け取り、または流布しても、他の個人を重大な危険の差し迫った状況に追いやることのない限り、いかなる処罰も受けてはならない」、と言った。

健康への権利に関する特別報告者のアナンド・グローバーは去年日本を訪問し、福島原発問題への対応を調査した。彼は、緊急事態において常に完全なる透明性を確保することの重大性を強調し、「特に災害においては、市民が継続的かつ迅速に情報を提供されることは必要不可欠だ。それによって、市民が健康に関して正確な判断が下せるからだ」と述べた。

国連の特別報告者は、加盟国から選出される人権理事会が特定の人権問題に関して調査及び報告を任命する、独立した専門家です。

原文；<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14017&LangID=E>

和訳文責・問い合わせ：

藤田早苗 (sfujit@essex.ac.uk)、高橋宗瑠 (humanrights.praeger@gmail.com、+972 54 817 4003)

国連トップが日本政府に対し、秘密保護法への懸念を公式に表明した。

2013年12月2日

共同通信

ジュネーブ伝 12月2日

国連の人権問題のトップが、日本に対して、月曜日に懸念を表明した。

「私は、政府と立法機関に、国内的、国際的な懸念に耳を向けるよう、勧めたい」と、国連人権高等弁務官ネビー・ピレイ氏は、2日月曜に、ジュネーブにてジャーナリストに語った。その中で、高等弁務官は、二人の国連特別報告官（表現の自由/健康問題）が人権スタンダードに基づく法への追従につき、深刻な懸念を既に表していることに触れた。

「このままでは、何が秘密を構成するか、十分明確な議論がなかったのではないかと懸念を残している、と思う人々もいるだろう。」ピレイ氏はそのように述べ、「政府にとり都合のわるい情報を秘密と指定することが可能であろう」と付け加えた。

立法家である国会議員たちに警告を発しながら、ピレイ氏は、「日本国憲法と、国際人権条約に基づいた、「情報へのアクセス権」と「表現の自由を守るための適切なセーフガード」が保証されないままに法の策定を急ぐことのないよう、強く主張した。

提案された法案は、先週衆議院を通過し、12月6日の会期終了前に参議院にて通過する可能性が高い、と見られる。この法案は政府内の「特別秘密」をセンシティブ条項に指定し、それを漏らしたものは懲役10年の罪を科することができるようになるものである。

日本の安部総理は、衆議院の採決後の社会不安を消そうと努力しているが、この問題過多の法案に対し日本国内の反対世論はこの問題過多の法案に対して大きくなっている。

【ジュネーブ共同】国連のピレイ人権高等弁務官は2日の記者会見で、日本の特定 秘密保護法案について「『秘密』の定義が十分明確ではなく、政府が不都合な情報を 秘密扱いする可能性がある」と懸念を表明した。

ピレイ氏は「日本の憲法や国際人権法が定める情報へのアクセス権や表現の自由に対する適切な保護規定を設けずに、法整備を急ぐべきではない」と指摘。「政府と立法府に対し、国内外の懸念に耳を傾けるよう促す」と述べた。

U.N. rights chief urges Japan to hear public concerns on secrecy law

2 December 2013

Kyodo News

GENEVA, Dec. 2 -- The top U.N. human rights official urged Japan on Monday to pay attention to public concerns raised at home and abroad over a bill to toughen penalties for leakers of state secrets.

"I would encourage the government and the legislature to hear national and international concerns," U.N. High Commissioner for Human Rights Navi Pillay told journalists in Geneva, pointing out that two U.N. rights experts on freedom of expression and the right to health recently expressed serious concern about compliance of the law with human rights standards.

"Some of the concerns are that there is not sufficient clarity as to what constitutes a secret," Pillay said, adding that it "allows the government to designate any inconvenient information as secret."

Calling on lawmakers for caution, Pillay urged them not to "rush through the law without first putting in proper safeguards for the rights to access to information and freedom of expression as guaranteed in Japan's Constitution and international human rights law."

The bill for the proposed law -- which cleared the House of Representatives last week and is likely to be approved by the House of Councillors during the current Diet session through Dec. 6 -- would designate some sensitive information within the government as "special secrets" and impose penalties of up to 10 years in jail for those who leak it.

Although Japanese Prime Minister Shinzo Abe tried to dispel public concern after the vote in the lower house, domestic opposition has grown in Japan against the controversial bill.