ジャーナリズムと「表現・報道の自由」問題を通して、報道のあり方を考える

曽我部真裕……
そがべ・まさひろ
京都大学大学院法学研究科教授（憲法・情報法）。1974年生まれ。京都大学法学部卒業。京都大学大学院法学研究科講師、同助教授、リール第2大学客員教授、パリ政治学院客員教授などを経て現職。
著書に『反論権と表現の自由』（有斐閣）、共著に『危機の憲法学』（弘文堂）など。

ジャーナリズムにとって「表現・報道の自由」は生命線だ。最近の「表現・報道の自由」をめぐる諸問題や報道のあり方について、考察してもらった（編集部）。

本稿の締め切り直前に、いわゆる秘密保全法案の概要がまとまったとのニュースが飛び込んできた。それによれば、安全保障に関する情報を厳重に保護するため、特に秘匿が必要な「特定秘密」に指定された情報を漏えいした公務員や、不正な方法で公務員などから「特定秘密」を取得した者に対し、最高で10年の懲役刑を科すことが主な内容であるという。

この法案はジャーナリズムにも無関係ではない。特に、「不正な方法で公務員などから『特定秘密』を取得した」として、公務員に取材するジャーナリストが処罰対象になることで、安全保障という重要な分野での取材活動が制約されることが懸念されている。

このほか、表現・報道の自由の規制をめぐる問題は最近のものに限っても枚挙に暇がない。自民党の憲法改正草案（2012年4月）は、表現の自由に関して、「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」としている現行憲法21条1項のあとに、新たに次のような規定を追加している。

「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」うことは「認められない」という規定であり、表現の自由に対する制約を明文で規定するものである。

法律レベルでも、13年の通常国会に提出された児童ポルノ禁止法の改正法案は、児童ポルノの製造や販売等（これらは現行法で処罰対象になっている）に加え、いわゆる単純所持（販売等の目的ではなく自分で見るなどのために所持すること）をも処罰することとし、さらに、児童の性的描写を含む漫画やアニメ、C

G等の創作物と児童の権利侵害との関連性に関する調査研究の推進などといった項目も含んでいる。後者の方は、創作物を直ちに規制するものではないが、漫画等の愛好家の間では、3年後をめどに規制を導入する布石であるとの見方がなされている。

その他、在日コリアン集住地域の路上で排外的な街頭宣伝が繰り返されているヘイトスピーチの問題、風営法によるダンス規制の範囲があまりにも広く、社会常識的に問題のないようなダンスについても規制が及んでしまっている問題（ダンスも表現手段の一つであるから、表現の自由の問題になる）、消費税増税に伴う軽減税率導入及び新聞への軽減税率適用をめぐる議論、さらには、これも本稿の締め切り前に公になった公立学校図書館での『はだしのゲン』閲覧制限問題など、最近のものだけでも表現・報道の自由をめぐる問題には様々なものがある。

本稿では、憲法上保障された表現・報道の自由をめぐる問題をジャーナリズム、とりわけ新聞ジャーナリズムがどのように論じているのかを検証してみたい（ただし、資料的な制約から、対象は読売、朝日、毎日3紙に限られることを予めお断りしておく）。

その際、報道の自由は表現の自由の一部として保障されるわけではあるが、次に見るようにジャーナリズムとの関係では報道の自由と表現の自由とは問題状況が異なるので、区別が必要である。

ジャーナリズムにおける報道の自由を検証する

ここでは、ジャーナリズムにおける報道の自由の扱いについて検証する。報道の自由といっても、取材や報道そのものに対する規制の問題だけではなく、再販制や消費税における軽減税率の適用の問題など、それに間接的に影響をおよぼすような様々な制度についても視野に入れておきたい。

率直に言って、以上のような広い意味での報道の自由とジャーナリズムとの付き合いには、なかなか難しいものがある。というのは、ジャーナリズムとは森羅万象を、対象と距離をおいて記録するものである。しかし、ジャーナリズムが報道の自由に関する諸問題を取り扱う際には、これらの問題は対象であると同時に、報道機関は当事者でもあることになる。そこに、ある種の「歪み」が混入する余地がある。

報道の自由に関する諸問題を新聞ジャーナリズムが取り上げる際のやり方には、いくつかの類型があるように思われる。

まず第一に、規制の試みに対して、報道の自由を強く擁護する場合であり、もっとも多く見られる対応である。

冒頭で触れた秘密保全法案を例にとると、「この法案にはあまりにも問題が多い」（朝日新聞13年8月25日社説＝紙面1）、「新法制定には国民の『知る権利』が絡み、慎重な検討が必要だ」「政府は同法の必要性を含めて再検討すべきだ」（毎日新聞13年6月8日社説）などとして、報道の自由ひいては国民の「知る権利」の観点から法案が強く批判されている。

報道の自由の規制は報道機関にとって不利益であることが通常であるから、こうした対応は当然のことであり、また、こうした利害関係を離れた一般的な見地からも、報道の自由には高い社会的な価値があることから、規制に対して懐疑的になるのは当然であって、こうした対応は理解できる。

社説 Editorials

秘密保全法案

権利の侵害は許されぬ

安倍政権は、秋の臨時国会に秘密保全法案を提出する。日本版NSCと呼ばれる国家安全保障会議の発足に向け、情報管理の徹底をはかる狙いだ。

「防衛」「外交」「テロ活動の防止」などの分野で、国の安全保障に重大な支障を与える恐れがある情報を「特定秘密」に指定する。

これを漏らした国家公務員らへの罰則は、通常の守秘義務違反より重い、最長10年の懲役が科せられる見通しだ。

しかし、この法案にはあまりにも問題が多い。

まず、特定秘密の適用範囲があいまいなことである。

秘匿する情報は法案の別表に列記されるが、基本的な項目にとどまるとみられる。

特定秘密を指定するのは、所管官庁の大臣など「行政機関の長」。大臣や長官が指定を乱発する懸念も拭えない。

テロなどに関連すると判断されれば、原発の安全性や放射能の情報まで秘匿されることになりかねない。国民に知られたくない情報を、政権が恣意的に指定する恐れすらある。

見逃せないのは、特定秘密を知ろうと働きかける行為も「漏洩の教唆」とみなされ、処罰対象となり得ることだ。

報道機関の取材を制約し、国民の知る権利の侵害につながりかねない。

法案には、拡大解釈による基本的人権の侵害を禁じる規定を盛り込む方向だが、人権侵害に当たるか否かを判断するのは国であり、その実効性は疑問と言わざるをえない。

秘密保全の法制化は、3年前の尖閣諸島沖での中国漁船衝突事件の際、海上保安庁撮影のビデオが流出したのを機に検討が始まった。

テロ情報などを米国との間や政府内で共有することが必要な時代になり、情報管理に万全を期すことは当然だろう。だが、この法案では国の裁量が大きすぎて、歯止めがきかなくなる心配がある。

現行の国家公務員法には守秘義務があり、防衛分野ではすでに一定の秘密保全制度が整備されている。まずは、これらを厳格に運用していくことが第一ではないか。

「ひとたび運用を誤れば、国民の重要な権利利益を侵害するおそれがないとは言えない」

秘密保全法案に関する政府の有識者会議が、2年前にまとめた報告書の一節である。

このような異例の指摘が盛り込まれたこと自体、この法案のもつ危うさを示していると言えないか。

2013・8・25

紙面1　朝日新聞 2013年8月25日付朝刊

しかし同時に、先に例としてあげた秘密保全法案に関する社説では、報道の自由や「知る権利」を擁護する一方で、次に引用する通り、政府の情報保全の必要性そのものは承認されている点も見逃せない。

「テロ情報などを米国との間や政府内で共有することが必要な時代になり、情報管理に万全を期すことは当然だろう」「現行の国家公務員法には守秘義務があり、防衛分野ではすでに一定の秘密保全制度が整備されている。まずは、これらを厳格に運用していくことが第一ではないか」（上記朝日社説）

「政府情報には国の安全に直接かかわるものもあり、政府が情報管理に万全を期すのは当然である」（上記毎日社説）

社説という短い文章での記述であり、踏み込み不足は否めないが、報道の自由、「知る権利」と国の安全といういずれも重要であるが対立する価値の両者に目配りがされており、ジャーナリズムの持つべき対象との距離感が意識されているように思われる。

当事者でもある報道機関が抱える「歪み」

これに対して、このような距離感が十分に意識されず、完全に当事者としての立場からの報道ではないかという印象を与えるような場合も見られる。これが第二の類型である。

やや古い例ではあるが、いわゆる再販制度（再販売価格維持制度）をめぐる議論はその典型だろう。一般に、メーカーが小売店に対して定価販売を強制することは法律（独占禁止法）によって禁止されているが、その例外として著作物（新聞、書籍や音楽CDなど）は定価販売を小売店に義務付けても違法ではないとされてきている。これが再販制度である。

再販制度は自由競争を原則とする独占禁止法の例外であり、折にふれて見直しの動きがあり、かつて再販制度の適用が認められていた品目も徐々に減少してきたが、当然ながら新聞界は新聞への適用廃止に対して強く反対してきた。

例えば、「新聞の第一義的な責務は、憲法で保障された表現の自由を守り、国民の『知る権利』に奉仕することである。それを支える再販制度は、堅持されるべきだ」、「再販問題は単純に経済合理性の見地だけで片づけられる事柄ではない。小委（〔筆者注〕行政改革委員会規制緩和小委員会）には、再考を強く促したい」（朝

日新聞1995年12月4日社説）といった具合である。

しかし、時期はやや異なるが、同じく再販制の適用対象となっているCDについては次のようにやや冷淡な指摘もされている。

「公正取引委員会が指定をやめたいといっているのに対し、CD業界は『再販をやめたらヒット商品しか扱わないようになり、文化的なものが減る』などと反論している。消費者の立場に立って見直してゆくべき課題だろう」（朝日新聞91年12月27日社説）

同様の構図は、最近の消費税率の引き上げに伴う軽減税率導入問題についても見られる。消費税の引き上げについては賛成しながらも、同時に、低所得者の負担を軽減するため、一部の品目については軽減税率制度の導入を主張する新聞がある。そして、軽減税率の適用対象となる品目については、食料品のほか、新聞や書籍を含めるように社説で主張するものがある。

「欧州諸国のほとんどが軽減税率を採用しており、食品のほか新聞や書籍類の税率をゼロや数%に低く抑えている。多様なマスメディアや知識産業が存在し、だれでも情報を入手しやすい。それが民主主義を支えているという社会的合意があるためだ」（毎日新聞2013年7月26日社説）

「欧州各国や韓国など世界の主要国では、民主主義を支える公共財として、新聞・書籍も軽減税率の対象となっている」、「『知識には課税せず』として、新聞に軽減税率を適用することは世界共通の認識と言える」（読売新聞13年1月19日社説）

これらの社説は、新聞だけではなく食料品などの生活必需品に対する軽減税率の適用をも主張するものであるが、記述の分量としては新聞への軽減税率適用に関する主張が多く、こちらが主眼であるような印象を受ける。

これらの事例では、新聞が持つべき対象との距離感を失い、自らの利害を一方的に擁護していると受け取られてもやむをえないのではないか。

自らの利害を社説で主張する問題点

筆者としては、新聞を始めとする報道機関の経営環境が悪化する中、国民の「知る権利」の保障の観点から、報道機関を支える一定の制度的な配慮が必要であるという議論そのものに反対するつもりはない。

しかし、いま紹介した事例での報道のあり方については、少なくとも三つの問題がある。まず、再販制や軽減税率の新聞への適用に対する反対論が十分に報道されないことの問題性である。これらのような新聞業界のみに関わる個別の問題は、新聞以外で取り上げられることは少ない。そこでの報道内容が一方向に偏しているとすれば、この問題に関する議論、ひいては政策決定に対する歪みをもたらす危険性が高い。

次に、新聞が自らの利害を社説で露骨に主張することは、一般読者の信頼という点で問題はないだろうか。近年、マスコミ不信と呼ばれる現象が拡散していると言われるが、見方によっては「特権」と言いうるようなものを擁護することは、一般読者に向けて誤ったメッセージを発することにもなりかねないだろう。

さらに、政策を論じる際に自らの利害を考慮することは、自紙の政策論そのものを歪めてしまう恐れもなくはないかもしれない。

この点、おそらくこれらの危険を避けようとする目的から、自らの利害に関わるような問題について社説等で明確な立場を取らず、事実の報道の形でのみ取り上げるという方法も見られる。

上述の軽減税率の問題について朝日新聞が取っているのはこのような方法であるように見受けられる。朝日新聞は、軽減税率の仕組み自体の導入に慎重であることから（12年5月20日社説）、当然ながら、新聞に対する軽減税率適用を主張してはいない。しかし、記事においては、新聞への軽減税率適用を求める日本新聞協会の声明や政党への要望活動、これを受けた政治の動きを頻繁に、時にはかなり大きな扱いで報道している。

このようなやり方は、公然と自らの利益を擁護するよりは危険性は少ないと思われるが、なお同様の問題は残っており、対立する見解についても十分に配慮し、ジャーナリズムの作法を堅持することが望まれる。

これまでは主に新聞ジャーナリズムと報道の自由との関係について見てきた。上述のように、報道の自由に関しては新聞などの報道機関が当事者となりうること、他方で、一般の国民が当事者となることは基本的にはないこと、といった特徴がある。

国民も当事者となりうる「表現の自由」

これに対して、表現の自由一般に視野を広げてみると、報道機関のみならず、一般の国民も当事者となりうる問題が数多くあることに気づく。それは、インターネット、とりわけソーシャルメディアの普及によって誰でも社会全体に向かって容易に情報発信ができるようになったことや、リアルな社会においても、11年の東日本大震災・原発事故以降、デモが盛んに行われるようになり、これまでデモに縁のなかった人々も多く参加するようになったことなどの背景が指摘できる。

こうした状況変化の中、ジャーナリズムは表現の自由にどのように向き合ってきたのか、引き続き新聞ジャーナリズムを中心に検証する。

公共性が比較的はっきりしており、それだけに総論的にはどの立場からも擁護の対象となる報道の自由とは異なり、表現の自由一般を視野に入れた場合には、ヘイトスピーチ、児童ポルノ、著作権侵害の表現行為、ネット上の誹謗中傷、罵詈雑言といった、社会常識に照らして擁護に値しないようなものも対象に含まれてくる。

したがって、新聞ジャーナリズムにおいても、個別の問題において常に表現の自由を擁護するというわけにはいかず、編集方針によって立場が分かれてくるのも当然である。

そもそも、憲法の専門家などを除けば、ヘイトスピーチや児童ポルノなどは表現の自由とはおよそ無関係であると考える人々も多いと思われ、同様に考えるジャーナリストも少なくないのではないかと推測される。

そこで、結論として擁護するかどうかは別として、まずは表現の自由の問題として記事で取り上げることの重要性を強調しておきたい。

というのは、ネット上ではそれなりの関心を呼ぶ表現の自由に関わる問題でありながら、新聞では十分な取り扱いを受けていないのではないかという事例が散見されるからである。

以下では、そのような例をいくつか見てみたい。

著作権に関する記事を考える

著作権に関する記事は、今日では各紙ともかなり多数見られるが、多くは著作権法違反での警察による検挙や、著作者団体による著作権侵害への対応措置に関する報道であり、著作権保護のあり方についての記事はそれほど多くはない。

著作権法による保護は、著作者の側から見れば自らの表現が保護されるのであるから表現の自由にとってプラスであるようにも見えるが、それ以外の者にとってはその分、表現が制約されるのであるから表現の自由の規制であるという二面性を持っている。そこで、著作権を保護すればするほど表現の自由にとっては好ましいということにはならず、適切なバランスが必要である。

こうした観点からは、近年頻繁に行われている著作権法の改正論議に対する新聞ジャーナリズムの取り上げ方が十分かどうかには、検証が必要だろう。

例えば、12年の著作権法改正では、インターネット上の音楽や動画の海賊版ファイルをダウンロードする行為に懲役も含む刑事罰を科すこととされたが、これに関するまとまった記事は、各紙ともごくわずかであった。

しかし、この改正は、一般のインターネットユーザーの誰もが行ってしまう可能性を持つような行為に広く刑事罰を科すものであり、言ってみれば新たな交通法規違反が設けられたような場合に匹敵するのであって、単なる表現の自由の問題にとどまらず、国民生活への影響が相当大きい問題である。このような観点から、この法改正については、インターネット上では大きな関心が寄せられていたわけであるが、新聞の取り上げ方は十分と言えたのだろうか。

現在進行中であるＴＰＰ交渉でも、著作権保護の強化が課題になっている。著作物の保護と表現の自由（情報の自由な流通）とのバランスへの配慮がなされるのか、新聞ジャーナリズムによる交渉過程のチェックが期待される。

児童ポルノをめぐる問題点

児童ポルノは、児童（18歳未満の者）の性的な虐待の記録物であって、その製造（撮影）そのものが児童に対する性的虐待であり、児童ポルノの流通は被害児童に消えることのない精神的な苦痛をもたらし、心身の健全な成長にとって大きな害となるため、99年制定の児童ポルノ禁止法によって処罰されることとなっている。

ただし、何が児童ポルノかという判断は大変難しく、場合によっては社会常識上問題のないようなものまで規制対象となってしまい、表現の自由に対する不当な侵害となるおそれもある。例えば、幼児の入浴や着替えの様子を親が撮影することはよくあることだが、性器等が写っていれば児童ポルノと判断される可能性も皆無ではない。

ところで、冒頭でも述べた通り、同法で処罰対象となっているのは、児童ポルノの製造、販売・陳列、あるいは販売目的での所持といった行為であり、愛好者が趣味で収集して所持する行為については処罰の対象外であった。また、児童ポルノに含まれるのは、実在の児童を撮影した写真やビデオであり、アニメや漫画は規制対象ではなかった（実在児童を精密に描写したような場合は別である）。

しかし、13年に自民党議員などの提案

により国会提出された同法の改正案は、自己の性的好奇心を満たす目的で児童ポルノを所持する行為（単純所持）を処罰することとし、また、児童を描写するアニメや漫画の有害性についての調査研究を推進することとしている。

この法案についても、特にアニメや漫画の愛好家を中心に、ネット上では相当な議論を呼び、ネット選挙が解禁された13年7月の参議院議員選挙では、規制反対派の候補者をネット上で支援する動きも目立ったところである。

さて、この問題についてジャーナリズムはどのように対応したのだろうか。

著作権侵害と同様、児童ポルノについても近年は警察が摘発に力を入れているので、検挙の報道は多数あるが、根底にある問題に切り込んだ記事はほとんど見られないように思われる。それどころか、今回の改正法案をめぐる動きさえも新聞ではほとんど報じられていなかった。

確かに、青少年の保護という規制の目的は非常に重要であり、一般国民の理解も得やすい。また、アニメや漫画の中には多くの人々にとって目を覆いたくなるような内容のものがあることも否定できない。

したがって、児童ポルノ規制の問題で、規制の必要性は認めつつもその行き過ぎを指摘して表現の自由を擁護することは、社会的には反発を招く可能性が高い。筆者のささやかな経験でも、ある新聞の取材に応じて改正法案の問題点を指摘したところ、匿名市民から批判の電話を受けたことがあった。

しかし、このような社会的に規制を受けやすいような表現ほど、表現の自由の原則を踏まえて行き過ぎた規制をチェックすることがジャーナリズムとして不可欠なのではないだろうか。

個別事象の背景にまで踏み込む報道が少ない

これまで紹介した事例で指摘したような問題はあるが、それでも、これまでジャーナリズムが表現の自由の擁護のために貢献してきたことも事実である。特に、新聞社によってはメディア面を定期的に設け、報道の自由のみならず表現の自由に関わるその時々の問題を一定程度掘り下げて報じてきたことの意義は高く評価されよう。

また、ジャーナリズムが敏感に反応する表現の自由に関するテーマもある。最近では、松江市の教育委員会が、漫画『はだしのゲン』の小中学校の図書室での閲覧を制限する措置をとった一件などはそうした例だろう（紙面2）。

本件は、『はだしのゲン』について、「描写が過激だ」として松江市教育委員会が12年12月、市立の小中学校に教師の許可なく自由に閲覧できない閉架措置を求め、所蔵のある43校のうち42校が応じていたことが13年8月中旬に報道されたものである。その後10日ほど経って教委が措置の撤回を決定したが、それまでの短期間に、文部科学大臣の対応、他都市の状況、市民の動き、識者の見解などなど、実に多くの報道がなされている。

本件では、『はだしのゲン』という広く知られ、毀誉褒貶のある作品が問題となったことからとりわけ大きく取り上げられたものと思われる。ただ、図書館における閲覧制限の事例はこれまでも時折生じてきたものであり、そのたびにジャーナリズムはそれなりの関心を持って報道してきたと言って良く、その意味では伝統的な関心事項と言えるだろう。しかし、時々の個別的な事象の報道を超えて、このような事象の起きる背景や、

図書館の自由の置かれた状況にまで立ち入った報道がなされることはあまりないように思われる。

普遍的な表現の自由に対する感覚を磨こう

以上、最近のものを中心にいくつかの事例を通して垣間見たに過ぎないが、その限りで言えば、ジャーナリズムの報道の自由、表現の自由に対する向き合い方については、以下のようなことが言えるのではないか。

まず、報道の自由に関わる問題に関しては、ジャーナリズムは当事者としての利害関係を有していることから、時にジャーナリズムの作法から逸脱したともとれる姿勢を見せることがある。これについては、様々な弊害が懸念され、とりわけ、一般国民のマスコミ不信を増幅するおそれがあることから、そのような事態を招くことのないような自己規律が求められる。

次に、より一般的な表現の自由に関わる問題に関しては、ジャーナリズムが伝統的に関心を寄せてきたテーマ（本稿では図書館における閲覧制限の例を取り上げた）については今日でも大いに関心が寄せられるが、インターネットに関わるテーマなど、より新しい問題（本稿では著作権法や児童ポルノ禁止法の例を取り上げた）については、必ずしも十分な関心が払われていないように見受けられる。

もちろん、著作権法にしても児童ポルノ禁止法にしても、正当な利益を保護するために表現の自由を規制しているものであり、結論的には各メディアで賛否が分かれたとしてもそれはむしろ当然である。しかし、ひとまずは表現の自由に関わる問題であること、特に児童ポルノについては低俗なものとして過剰規制がなされやすいことから、本当に必要な規制なのかということを問う姿勢が求められる。

このような普遍的な表現の自由（さらには、それ以外の人権）に対する感覚を磨くことで、報道の自由の擁護や「特権」の主張も受け入れられやすくなるのではないか。

31 社会 14版 2013年（平成25年）8月17日

「ゲン」小中校で閲覧制限

松江市教委「描写が過激」

広島での被爆体験を描いた、漫画家の故中沢啓治さんの代表作「はだしのゲン」（全10巻）＝が、昨年12月から松江市内の市立小中学校の図書館で子どもたちが自由に見ることができない閉架の状態になっていることが分かった。市教育委員会が作品中の暴力描写が過激だとして、各校に閲覧の制限を求めた。

市教委によると、描写が残虐と判断したのは、旧日本軍がアジアの人々の首を切り落としたり、銃剣術の的にしたりする場面。子どもたちが自由に見られる状態で図書館に置くのは不適切として、昨年12月の校長会で全巻を書庫などに納める閉架図書にするよう指示したという。

現在は作品の貸し出しはしておらず、教員が校内で教材として使うことはできる。市の調査では市立小学校35校、中学校17校のうち、約8割の図書館がはだしのゲンを置いている。

はだしのゲンをめぐっては昨年8月、「ありもしない日本軍の蛮行が描かれており、子どもたちに間違った歴史認識を植え付ける」として、小中学校からの作品の撤去を求める陳情が市民から市議会にあった。

12月の市議会教育民生委員会で審査した結果、「議

「はだしのゲン」第5巻（汐文社）の表紙

はだしのゲン

昨年12月に死去した中沢啓治さんが、6歳の時、広島で被爆し、父や姉、弟、妹を亡くした体験を基に描いた自伝的作品。73年に週刊少年ジャンプ（集英社）に連載を始め、単行本は汐文社版など650万部を超すベストセラーとなり、約20カ国語に翻訳されている。昨年度からは広島市の平和教育の教材に使われている。核軍縮・不拡散の必要性を伝えるため、日本政府が核不拡散条約（NPT）の加盟国に英語版を配布したこともある。

紙面2　朝日新聞 2013年8月17日付朝刊