

メディアと市民の表現規制ねらう二つの法案

小栗 実（鹿児島大学法文学部・憲法学）

一 メディアと市民の表現規制をねらう三法案

この第 154 通常国会に、「人権擁護法案」、「個人情報保護法案」が内閣提出法案として、提出された。「青少年有害社会環境対策基本法案」も提出を噂されたが、なお与党内で提出にむけて調整がつづけられているという。この 3 つの法案をまとめて「メディア規制三法案」とよぶこともある。あとで述べるように、この三法案は、けっしてマスメディアの表現行為だけを規制対象にしているものではなく、インターネットなどによる市民の表現行為を規制するおそれもつよいから、「表現規制三法案」とでもよぶのが適切だろう。ここでは、国会に提出されている「人権擁護法案」、「個人情報保護法案」について、その内容と問題点を指摘したい。

二 個人情報保護法案の内容と問題点

法案提出にいたった事情

現代社会においては、行政機関によっても、民間の会社・団体によっても膨大な個人情報にコンピュータを利用して保有・管理されるようになった。

さらに 1999 年には、住民基本台帳法が改正され、住民票などが自治体をこえてネットワーク化されることになった。そのため、個人情報の漏洩のおそれ、目的外使用などの問題点が指摘され、政府は、個人情報保護に関する法律の制定をいそがねばならないことになった。また個人情報保護がしっかりなされている欧米諸国からは、個人情報保護が不十分な日本への個人データ移転について危惧を表明する意見がだされてきたことも法制化を急がせた要因である。

政府の高度情報通信社会推進本部につくられた個人情報保護検討部会が 1999 年 11 月に「中間報告」を発表し、法制化の動きが具体化した。この中間報告は、アメリカのようにそれぞれ医療や信用など領域ごと個人情報保護の個別法方式ではなく、EU 型のすべての領域について適用される基本原則を定める方式をとることにした。その基本原則は OECD が定めた 8 原則にしたがったものだった。中間報告でも、すでに報道・出版について言及がなされているが、「基本原則のそれぞれについて具体的にどのような支障が生じるかを検証した上で、憲法上の考え方を踏まえつつ、それぞれの分野における個人情報の利用の程度と

保護の現状のバランスをも考慮しながら、各原則の適用除外の要否等について、法制的に検討する必要がある。」とされていた。後で述べる法案と比較すると、この中間報告では、報道・出版について「原則の適用除外の要否等」が論じられていたにもかかわらず、法案では、基本原則がすべての団体・会社・個人に一律に適用され、その上で「個人情報取扱事業者の義務の適用除外」となっていることに注意が必要である。

この中間報告をうけて、新たに組織された個人情報保護法制化専門委員会が活動をはじめ、**「法制化専門委員会は独走に近い形で審議を進め、・・・メディア規制色を強めていく」**(毎日 2002 年 5 月 28 日)。そして、同委員会が提出した「個人情報保護基本法制に関する大綱」は、前の検討部会委員からも「中間報告が示した法制と大綱は全然違うものだ」(毎日)といわれるまでに变形していった。その背景には、後でふれるような政府・与党のメディア規制の意向が反映していた。

法案の問題点

この大綱にもとづき、さらにメディア規制の色彩を強めた個人情報保護法案が国会に提出された。同時に「行政機関の保有する個人情報保護に関する法律」等も提出されている。

個人情報保護法案は、まず基本原則(利用目的による制限、適正な取得、正確性の確保、安全性の確保、透明性の確保)を定めている。「個人情報を取り扱う者」すべてがこの基本原則にしたがって、個人情報の適正な取り扱いに努めなくてはならないことになっている。

国の機関および地方公共団体、独立行政法人、特殊法人以外の「個人情報を取り扱う者」はすべて「個人情報取扱事業者」とされ、利用目的の特定、利用目的による制限、適正な取得、取得に際しての利用目的の通知等、データ内容の正確性の確保、安全管理措置、従業員の監督、委託先の監督、第三者提供の制限、保有個人データに関する事項の公表等、開示、訂正等、利用停止等、理由の説明、開示等の求めに応じるなどの義務・手続に従わなくてはならない。

この義務に違反する個人情報の取り扱いがあったときには、主務大臣は、個人情報取扱事業者に対して、報告の徴収、助言、勧告および命令をおこなう。そのさい、社会のいろいろな分野の個人情報を一律に基本原則・諸義務の下に管理しようとするこの法案では、主務大臣は、「個人情報取扱事業者が行う事業を所管する大臣等」になっているので、いろいろな大臣(事務的には各省庁)が、この個人情報取扱事業者を管理することになる。法のしくみは、たしかに、各省庁に関する管理権限を強めるものになっている。

表現の規制のおそれ

この問題点がもっとも深刻に表れているのが報道・出版・大学・宗教団体に対する基本原則の適用である。これらの分野は、憲法上、表現の自由、学問の自由、宗教の自由が規定され、国家権力による規制が原則として許されない分野である。

政府・与党側は、罰則等のない基本原則が適用されるだけで、「個人情報取扱事業者の義務」が適用されないし、主務大臣には、そのさい表現の自由などに対する配慮義務が課せられている（第40条）から、表現の自由などを侵害することはないという。しかし、主務大臣の表現の自由、学問の自由、信教の自由及び政治活動の自由に対する配慮義務の規定は、場合によっては、これらの自由を侵害する危険性をこの法案がもっていることをはじめから宣言しているようなものである。ちなみに、条文の中に、「国民の自由と権利を、不当に制限するようなことがあってはならない」と規定している有名な法律は、憲法違反の疑いが強い、かの破壊活動防止法である。

この法案では、メディアには基本原則が適用されるが、個人情報取扱事業者の義務等は「適用除外」されているので、強制的な措置はとられず、罰則もないから報道・出版の自由には影響を与えることはない、政府・与党は主張している。しかし、メディアに与える影響はきわめて大きい。

取材の最前線で働いている記者たちは、「仮に、政治家が裏金をもらっているらしいという情報があったとする。新聞記者はそれを記事にするために、周辺を洗いざらい取材する。つまり、その人の個人情報を徹底的に集める（5月17日シンポジウムでの杉原記者の発言）。

もし、この法案が成立したら、記者のこのような取材方法はどうなるか？ 基本原則からすれば、個人情報の収集には本人の関与が必要となっているのだから、記者は、まず「あなたに裏金をもらったという情報があったから、あなたの個人情報を集めている。」とことわりをいれなくてはならない。「そんな根も葉もないことするな」といわれれば、本人から個人情報収集の同意が得られなかったのだから、取材から撤退せざるをえなくなる。また、秘密裏に取材して、本人に確認をもとめたら、「君はその情報をどこから得たのか。取材源を明らかにしろ。取材源がいえなければ、私の個人情報の適正な取得とはいえないぞ」と反論される可能性だってある。

記者が、本人の妨害にもかかわらず記事を発表し、この疑惑の政治家が新聞社を相手டுத்துて名誉毀損で裁判に訴えてきたとしよう。そのとき、取材方法がはたして適法なのかどうか争点になる。すると、裁判官は、「個人情報保護法」の基本原則を、この取材が違法の可能性がつよいと判断する基準とすることになるだろう。それを裏付けるように、国会での答弁で、この法案作成の中心となった藤井昭夫内閣審議官が「裁判官の判断材料になることがある」との認識を示している（5月17日南日本新聞夕刊）。

取材対象の側にも、この法案は大きな影響を与えるだろう。記者が取材しようとして、内々に個人情報をふくむ情報の提供を求め、組織内のだれかが「内部告発」しようと個人情報を提供するときには、その情報提供行為が、基本原則にいう「適正な取得」にあたらなないとして、後で捜査当局などによってその取材源が追及されるケースだって考えられる。この「内部告発者」は、個人情報取扱事業者としての義務に違反しているといわれかねないからである。そうなれば、よほどの覚悟をもった人以外には「内部告発」などできなく

なってしまう。

この法案では、「報道機関」が「報道の用に供する目的」で個人情報を取り扱うばあいだけ、「義務」が適用されない。この「報道機関」に出版関係者・ライターは入るのか、入らないのか、明確ではない。「報道の用に供する目的」にどの行為が該当し、該当しないのか、これまた明確ではなく。最終的には政府が判断することになる。法制化専門委員会委員長をつとめた園部逸夫（前最高裁判事）氏でさえ「現段階では心配ないと思うが、将来、悪い悪い政府がでてくれば、運用しだいで表現の自由が侵される恐れはあるだろう。政治家もプライバシーを暴露されたくないのだから」と述べざるをえなかった（毎日新聞5月28日）。

インターネットによる情報発信も場合によっては、規制をうける恐れがでてくる。メール・マガジン、ホームページなど最近では個人が自由な表現を発表している。もちろん、名誉毀損、誹謗、中傷にあたるような場合には一定の規制が必要になってくる場合もあるが、規制が、そういう許されない行為をこえて、広がってしまう危険性もある。

このように、個人情報保護法案は、個人情報保護という大切な価値を守るという口実で、メディア・個人など自由な表現の流通に対する規制になりかねない危険性をはらんでいる。だから、報道・出版・学問・宗教などについては、最初から基本原則の適用をそもそも外すべきだろう。

そして、本当に求められる個人データ保護のために、「自分についての情報をコントロールする権利」を明確にした、もっとしっかりした基本法あるいは個別法の制定に取組まなくてはいいかと思う。個人情報をあつかっている領域には、医療・信用・電波通信など個別法による、もっと詳細で、きめの細かい個人情報保護法制が必要な領域もあるし、顧客リストなど普通の商取引などにおける個人情報の領域もある。これらの領域それぞれにふさわしい個人データ保護の法制が考えられるべきだろう。

三 人権擁護法案の内容と問題点

提出にいたる経過

1997年3月、法務大臣の諮問機関として「人権擁護推進審議会」が設置された。この動きの背景には、人種差別撤廃条約の批准、しっかりした人権保障機構がないことについての国連人権委員会からの指摘などがあった。

2000年11月、人権擁護推進審議会は「中間とりまとめ」を行った。その中では「人権侵害の現状」について、「差別」「虐待」「公権力による人権侵害」「マスメディアによる人権侵害」の4つの類型に整理した。このとらえかた自体に、すでに大きな問題が含まれていた。すなわち、第1に「マスメディアによる人権侵害」を、とくに救済が求められている人権侵害ととらえていること、第2に、それと比較して「公権力による人権侵害」につい

での過小評価が目立つ。「差別」「虐待」も主としては社会内でのそれを対象としており、公権力による差別（強制隔離を長期間にわたって継続させたハンセン病問題は公権力に差別以外のなにものでもない）および虐待については、それほど重視していないようにみえる。おそらく、「公権力によるあやまち原則的にはない」という前提にたっていたからだろう。

法案の問題点

この「中間まとめ」を基に作成された「人権擁護法案」では、「公権力による人権侵害」については、さらに軽視され、「人権侵害」とは「不当な差別、虐待その他の人権を侵害する行為をいう」とされ、「不当な差別的取扱い」「不当な差別的言動」「虐待」「報道機関等がする人権侵害」の4つが、公権力による調停及び仲裁、調停など法的規制の対象となる特別救済手続の対象となる。このように、法案では、マスメディアによる人権侵害を問題視して、報道被害から公権力が市民を守るという構造がより顕著になった。

「中間まとめ」では、昨今の「メディア不信」にかこつけて、人権侵害の要因として、メディアを敵視している。

「人権擁護法案」第42条では、「犯罪行為により被害を受けた者、犯罪行為を行った少年、犯罪行為により被害を受けた者又は犯罪行為を行った者の配偶者、直系若しくは同居の親族又は兄弟姉妹について報道するに当たり、その者の私生活に関する事実をみだりに報道し、その者の名誉又は生活の平穩を著しく害したとき、さらに取材するに当たり、その者が取材を拒んでいるにもかかわらず、つきまとい、待ち伏せし、進路に立ちふさがり、住居、勤務先、学校その他その通常所在する場所の付近において見張りをし、又はこれらの場所に押し掛けること、電話をかけ、又はファクシミリ装置を用いて送信することによってその人の生活の平穩を著しく害する場合」には、新しく設立される人権委員会による調停、仲裁、勧告・公表、訴訟援助などの「特別救済手続」の権限を認めている。

たしかに、昨今、被害者の葬儀にまでかけつけてきたり、学校の中まで立ち入って、子どもの写真まで撮影したりする一部メディアの強引・非礼な取材活動に対しては、多くの批判が寄せられている。メディアのこの姿勢は批判されなくてはならない。しかし、この法案の規定は、ともすると、こうしたメディア不信を口実に、疑惑の政治家などへのメディアの取材・報道に「取材してはならない」という勧告が出されることも予想され、大きな影響をもたらすおそれがある。

「特別救済手続」には該当しない場合にも「一般救済手続」が適用される。「一般救済手続」は、「特別救済手続」とちがって、人権委員会からの勧告などは行われないが、それでも説示や指導、関係者間の調整、関係行政機関（警察もふくむことになる）への通告などが人権委員会によって行われる。この「一般救済手続」は、メディアのすべての活動に適用される。このような手続きは、強制的手段でないから報道の自由を侵すことにならない

から大丈夫だと政府は説明しているが、強制的手段を伴わないとしても、メディアが取材・報道するにあたって自己規制を余儀なくされる可能性がある。そのような恐れを、憲法学では「萎縮効果」と呼んでいる。メディアがひょっとすると、規制をうけるかもしれないと考えて、ついつい取材・報道に対する姿勢が政府の迎合的になっていく危険性である。

この規制の中心的な役割を果たす人権委員会とは、「人権擁護法案」によって新しく設置される独立行政委員会（法務省の外局）である。内閣総理大臣が国会の承認をへて 5 人を任命する。形式的には、法務省から独立しているが、実態としては、事務局は法務省の官僚が担当することになっているから、その「独立性」に疑問の声が寄せられている。日弁連などはこの点を強く批判している。政府・官僚によって主導される人権委員会ではどうしても公権力による人権侵害とくに法務省管轄の人権侵害（入国管理、外国人登録などが典型）には政府に甘い判定がでるのではないだろうか。だから、本当に、しっかりした人権保護機関をつくるのは、裁判所に近いくらいの独立性、民間の運動団体などからも事務局を担当させるなどを工夫が必要だろう。

四 メディア規制がでてきた政治的な背景

メディア規制の色濃い、この両法案がでてきた背景には、政府・与党の側のメディアに対する規制を強めようという意識が強く働いている。90 年代後半の動きだけにしぼっても、98 年の参議院選挙での敗北を機に、自民党は報道規制の動きを強め、同年 10 月、報道モニター制度をつくる。1999 年 1 月には、埼玉県でのダイオキシン報道をめぐってテレビ朝日社長を国会で喚問し、3 月には、「報道と人権等のあり方に関する検討会」を設置し、8 月には、報告書を発表している。この報告書は、まず現状認識として、報道による「人権侵害」を強く主張する内容からはじまる。

「報道の影響力は極めて大きいものがあり、そのあり方によっては、人権を著しく侵害する大きな危険性を有していることも事実である。

最近の臓器移植報道や所沢ダイオキシン報道などに見られるように、報道によって引き起こされる人権侵害の窮状や報道被害者救済の必要性等についての国民の批判・要望は急速に高まっており、加えて、記者モラルの低下を如実に表す事件が連続して発生し、今、マスコミは危機的状況に直面していると言っても過言ではない。」

そして、メディアの自主的な取り組みの不十分さを指摘し、「法的措置の検討」が結論されている。

「わが国は法治国家であり、これまで述べてきたような自主的規制の実効性が上がらないのであれば、立法府の責任において『法』にその解決を求めることも大きな選択肢である。そのため、法的根拠のある中立公正な第三者機関の設置も検討すべきである。

また、今後の状況を見守りつつ、EU 諸国に見られるような、裁判所の明確な法的根拠となる総括的な『プライバシー保護法』あるいは『人権保護法』的な法的整備を推進する

必要がある。」

このように、「個人情報保護法案」「人権擁護法案」がでてきた背景には、政府・与党のメディア規制の意図が強く反映していた。しかし、直接、メディアを規制する強引な形の法案で支持を得られないので、「個人情報保護」「人権擁護」という誰でもが支持できる装いで、普通の市民にはなかなかわかりにくい形ででてきたのだった。

五 「『市民とメディア』鹿児島フォーラム」の立ち上げとその活動

鹿児島での、この法案に反対する動きは、ようやく四月中旬になって開始された。南日本放送でのこの法案についての学習会をきっかけに、放送局員、新聞記者、大学教員が集まって、4月27日に「『市民とメディア』鹿児島フォーラム」を結成した。このフォーラム自体は、それほどきっちりした組織ではなく、このメディア規制法案に反対するメディア関係者、研究者、市民が自発的に集まったゆるやかな「つながり」である。とくに、重視したのは、この反対運動をメディア関係者だけのものにとどめないで、市民とともに考え、取組んでいこうとした点である。

「『市民とメディア』鹿児島フォーラム」は、5月2日に、「『知る権利』を制限する『個人情報保護法案』『人権擁護法案』に反対する緊急アピール」を発表した。このアピールには賛同者292人（発表時、5月末には約400人の賛同を得た）の名前を添えた。この緊急アピールは「審議入りした二つの法案は、自主的改善に委ねられるべき取材・報道・表現活動のあり方を、公権力の管理、監視のもとに置いてコントロールしようという極めて危険な要素をはらんでいます。個人情報保護法案、人権擁護法案が成立すれば、権力機構を監視する役割を担うメディアの取材・報道活動は大きく制限され、国民にとって本当に必要な情報が伝えられなくなる恐れがあります。それは国民の「知る権利」が侵害されることでもあります。」として、メディアの取材・報道の自由の侵害にとどまらず、市民の「知る権利」が侵害される点を強く打ち出した。

「『市民とメディア』鹿児島フォーラム」は、5月8日にこの緊急アピールを持参して、自民党県連、公明党県本部に対して、法案反対の申し入れを行った。同時に、小泉首相、綿貫衆議院議長、倉田参議院議長に対して、同日には、鹿児島県内の報道各社の集まりである県報道責任者会も、自民党県連に対して申し入れを行った。

そして5月11日には天文館で、ちらしまきを行った。放送、新聞各社からそれぞれキャスターなどにかけてもらい、宣伝活動を行った。市民にとってけっこう宣伝効果があった。

5月17日には、南日本ホール（南日本新聞社内）で、シンポジウム「市民とメディアの新しい形を求めて」を開催した第1部では、木村朗さん（鹿児島大学教員）のミニ講演「戦争とメディア」。第2部のシンポジウムではハンセン病訴訟原告団・豎山勲さん、NGO アトラス主宰・塚田ともみさんをお招きし、フォーラムのメンバーである杉原洋（南日本新聞

記者）小栗実（鹿児島大教員）がシンポジストとして、陶山賢治（MBC 放送記者）がキャスターをつとめた。このシンポジウムの記録は、5月23日のMBC「ど〜んとかごしま」、および5月29日深夜（リメイク版）に放送され、5月21日付け南日本新聞に掲載された。

各社ニュースなどでも、取り上げられ、この法案の問題点について世論の関心のある程度ひきつけることができた。

「『市民とメディア』鹿児島フォーラム」のように、メディア関係者と市民が協力する形の活動は、全国的にめずらしく、新聞協会やマスコミ倫理懇談会からも活動を紹介してほしいという依頼があった。

本稿執筆時点（6月14日）で「個人情報保護法案」「人権擁護法案」の今の第154通常国会での通過は、野党の反対も強く、難しい情勢になっている。読売新聞で提案されたような部分的修正では、その問題点は解決されない。報道、学問、宗教、政治など憲法上、自由が保障された分野は、そもそも基本原則が適用されないあり方が求められている。この二つの法案は、そもそも廃案にして、もう一度作成しなおす必要があると私たちは考えている。

今回つくられた「『市民とメディア』鹿児島フォーラム」をただ法案反対の活動だけにとどめないで、市民とメディアをつなぐ「かけはし」として長く、広く活動させていくことが、これからの課題になっている。

（追記）

個人情報保護法案の制定のおもな動機は住民基本台帳法改正によって住民基本台帳ネットワークシステムが導入されるために、しっかりした個人情報保護法制が必要とされたからのはずだった。この「住基ネット」が今年の8月5日から全国一斉に運用が開始され、国民すべてに11桁の番号がわたされることになる。

しかし、全国の自治体でこのネットが運用されるさいに、個人情報がいかに守られるかについては十分に保障されたものでなく、漏洩の危険さえ指摘されている。

個人情報保護法案がその内容のあまりのひどさに、第154国会では「継続審議」（本来なら廃案にして立法作業を出直すべきだった）になろうとしている。個人情報保護法が制定されないならば、この「住基ネット」の運用開始は延期すべきであろう。実際、全国各地の自治体からは延期の声がでてきているし、福島県矢祭町や東京都国分寺市ではネットに参加しないことを決めている。（7月29日記）