仮訳作成：日本弁護士連合会

CCPR/C/GC/34

国際連合
市民的及び政治的権利に関する国際規約

配布：一般
2011 年 9 月 12 日
原文：英語

自由権規約委員会
第 102 会期
2011 年 7 月 11 日～29 日，ジュネーブ

一般的意見 34

19 条：意見及び表現の自由

総論

1.　この一般的意見は，一般的意見 10（第 19 会期）に代わるものである。

2.　意見の自由及び表現の自由は，完全な人格形成に欠かせない条件である。これらの自由はいかなる社会においても不可欠である[1]。これらの自由は，すべての自由で民主的な社会の礎石となる。これら 2 つの自由は密接に関連し，表現の自由は意見の交換及び展開のための手段を提供する。

3.　表現の自由は，透明性と説明責任の原則を実現するために必要な条件であり，また，人権の促進及び保護に不可欠である。

4.　意見及び／又は表現の自由の保障を含む他の規定は，第 18 条，第 17 条，第 25 条及び第 27 条である。意見及び表現の自由は他のさまざまな人権の完全な享有のための土台となる。例えば表現の自由は，集会及び結社の自由に関する権利の享有や投票権の行使のために必須である。

[1] Communication No. 1173/2003, Benhadj v. Algeria, Views adopted on 20 July 2007; No. 628/1995, Park v. Republic of Korea, Views adopted on 5 July 1996.を参照。

5.　第 19 条第 1 項の具体的文言ならびに意見と思想の関係（第 18 条）を考慮するに，当該第 1 項に対する留保は，条約の趣旨及び目的に矛盾する[2]。加えて，意見の自由は，規約第 4 条の規定に基づきその効力を停止できない権利の中には掲げられていないが，「第 4 条第 2 項に掲げられていない規約の規定のなかにも，委員会の見解では，第 4 条にもとづく合法的効力停止の対象とすることができない要素が存在する」[3]ことが想起される。意見の自由は，緊急事態時にその効力を停止する必要がありえないため，そのような要素の 1 つである[4]。

6.　表現の自由と規約上の他の権利との関係を考慮するに，第 19 条第 2 項の特定の要素に対する留保は許容できるとしても，第 2 項の権利に対する一般的な留保は，条約の趣旨及び目的と矛盾する[5]。

7.　意見及び表現の自由を尊重する義務は，すべての締約国を全体として拘束するものである。締約国のあらゆる部門（行政，立法及び司法）および他の公的もしくは政府機関は，全国，地域，もしくは地方のいかなるレベルにあっても，締約国の責任を引き受ける地位にある[6]。状況によっては，国家に準ずる主体(semi-State entities)の行為に関しても，締約国がそのような責任を引き受ける場合もある[7]。この義務はまた，締約国に対し，これら規約の権利が私人又は法人間に適用される範囲において，意見及び表現の自由の享受を損なうような私人又は法人によるいかなる行為からも個人を保護することを要求する[8]。

8.　締約国は，規約第 19 条に含まれる権利が，自国の国内法においても，規約締約国の一般的法的義務の性質に関する一般的意見 31 において委員会の提示する指

2　人権規約又はこれについての選択議定書の批准又は加入の際の留保に関する問題についての又は規約第 41 条に基づく宣言についての自由権規約委員会一般的意見 24（1994 年），第 50 回総会公式記録補遺 No. 40, vol. I (A/50/40 (Vol. I)), annex V. 参照。
http://www.nichibenren.or.jp/activity/international/library/human_rights/liberty_general-comment.html#24

3　緊急事態時の規約の効力停止に関する自由権規約委員会一般的意見 29（2001 年）パラグラフ 13, 第 56 回総会公式記録補遺 No. 40, vol,　I (A/56/40 (Vol. I)), annex VI.　参照。
http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/HRC_GC_29j.pdf

4　一般的意見 29 パラグラフ 11。

5　一般的意見 24。

6　規約締約国の一般的法的義務の性質に関する自由権規約委員会一般的意見 31（2004 年）パラグラフ 4, 第 59 回総会公式記録補遺 No. 40, vol. I (A/59/40 (Vol. I)), annex III　参照。
http://www.seinan-gu.ac.jp/jura/home04/pdf/3704/3704tomita.pdf

7　Communication No. 61/1979, Hertzberg et al. v. Finland, Views adopted on 2 April 1982.　参照。

8　一般的意見 31, パラグラフ 8; Communication No. 633/1995, Gauthier v. Canada, Views adopted on 7 April 1999.　参照。

針に一致する方法で，実施されるようにしなければならない。締約国が，第 40 条に基づき提出する報告書において，委員会に対し，第 19 条の保護する権利に関連する国内の法令，行政実務及び司法判断，ならびに関連する政策レベル及び他のセクターの実務につき，この一般的意見で論じられている事項を考慮しつつ，報告しなければならないことが想起される。また，締約国は，当該権利が侵害された場合に利用し得る救済措置についての情報も含めなければならない。

意見の自由

9.　第 19 条第 1 項は，干渉されることなく意見を持つ権利の保護を要求する。これは，規約がいかなる例外又は制限をも許さない権利である。意見の自由には，いつ，いかなる理由においても，個人が自由に選択する限り意見を変更できる権利が含まれる。何人も，実際に持っている，あるいは（持っていると）認識されるもしくは推定される各人の意見を根拠に，規約上のいかなる権利をも妨げられてはならない。政治的，科学的，歴史的，道徳的，又は宗教的性質を持つ意見を含む，あらゆる形態の意見が保護される。意見の保持を犯罪とすることは，第 1 項と矛盾する[9]。個人が持っているかもしれない意見を根拠に，逮捕，抑留，裁判，拘禁刑を含む，嫌がらせや威嚇，非難は，第 19 条第 1 項違反となる[10]。

10. 何らかの意見を持つこと，又は持たないことを強要するいかなる形の働きかけも禁止される[11]。自らの意見を表明する自由は，必然的に自らの意見を表明しない自由を含む。

表現の自由

11. 第 2 項は，締約国に対し，国境とのかかわりなく，あらゆる種類の情報及び考えを探求し，受け取り及び伝える権利を含む表現の自由の権利の保障を要求する。この権利には，第 19 条第 3 項及び第 20 条の規定に従い，他者に伝達可能なあらゆる形態の考え及び意見の伝達を表明し受け取る権利及び表現する権利が含まれる

[9] Communication No. 550/93, Faurisson v. France, Views adopted on 8 November 1996.　参照。

[10] Communication No. 157/1983, Mpaka-Nsusu v. Zaire, Views adopted on 26 March 1986; No. 414/1990, Mika Miha v. Equatorial Guinea, Views adopted on 8 July 1994.　参照。

[11] Communication No. 878/1999, Kang v. Republic of Korea, Views adopted on 15 July 2003. 参照。

[12]。この権利には，政治的談話[13]，自らへの取り扱い[14]や政治に関する論評[15]，選挙運動[16]，人権に関する議論[17]，報道[18]，文化的及び芸術的表現[19]，教育[20]，ならびに宗教言説が含まれる[21]。また，商業上の宣伝も含まれる。第 2 項の範囲には，極めて攻撃的[22]であるとみなされる表現も含まれるが，このような表現は第 19 条第 3 項及び第 20 条の規定に基づき制限され得る。

12. 第 2 項は，あらゆる形態の表現とその普及手段を保護する。当該形態には，口語，文章，手話，ならびに画像及び芸術的物体等の非言語表現が含まれる[23]。表現手段には，書籍，新聞[24]，パンフレット[25]，ポスター，垂れ幕[26]，服装，及び法的提出物が含まれる[27]。また，あらゆる種類の視聴覚表現，電子表現及びインターネットを使った表現形式も含まれる。

表現の自由とメディア

13. 自由で検閲も妨害も受けない報道機関又は他のメディアは，いかなる社会においても，意見及び表現の自由，ならびに規約上の他の権利の享有のために不可欠である。これは民主主義社会の基礎の 1 つである[28]。規約は，メディアがその機能を

---

[12] Communications Nos. 359/1989 and 385/1989, Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada, Views adopted on 18 October 1990. 参照。
[13] Communication No. 414/1990, Mika Miha v. Equatorial Guinea. 参照。
[14] Communication No. 1189/2003, Fernando v. Sri Lanka, Views adopted on 31 March 2005. 参照。
[15] Communication No. 1157/2003, Coleman v. Australia, Views adopted on 17 July 2006.参照。
[16] 日本に対する総括所見(CCPR/C/JPN/CO/5).
[17] Communication No. 1022/2001, Velichkin v. Belarus, Views adopted on 20 October 2005. 参照。
[18] Communication No. 1334/2004, Mavlonov and Sa'di v. Uzbekistan, Views adopted on 19 March 2009. 参照。
[19] Communication No. 926/2000, Shin v. Republic of Korea, Views adopted on 16 March 2004. 参照。
[20] Communication No. 736/97, Ross v. Canada, Views adopted on 18 October 2000. 参照。
[21] 同上
[22] 同上
[23] Communication No. 926/2000, Shin v. Republic of Korea. 参照。
[24] Communication No. 1341/2005, Zundel v. Canada, Views adopted on 20 March 2007. 参照。
[25] Communication No. 1009/2001, Shchetoko et al. v. Belarus, Views adopted on 11 July 2006. 参照。
[26] Communication No. 412/1990, Kivenmaa v. Finland, Views adopted on 31 March 1994.参照。
[27] Communication No. 1189/2003, Fernando v. Sri Lanka. 参照。
[28] Communication No. 1128/2002, Marques v. Angola, Views adopted on 29 March 2005. 参照。

果たす前提となる情報を受け取ることのできる権利を包含する[29]。市民，立候補者及び選出された代表者の間の，公的及び政治的問題に関する情報及び考えの自由な伝達は不可欠である。これは，自由な報道及び他のメディアが，公的問題について検閲も制約もなく論評でき，世論に伝達できることを意味する[30]。公衆もこれに対応する権利としてメディアの発信を受け取る権利を有する[31]。

14. 締約国は，種族的及び言語的少数者の構成員を含むメディアの利用者がさまざまな情報及び考えを受け取る権利を保護する方法として，独立した多様なメディアを奨励するために格別の配慮をすべきである。

15. 締約国は，インターネットやモバイル機器を利用した電子情報伝達システムのような情報通信技術の発達が，世界中でいかに大きく通信の実態を変化させているのか考慮すべきである。現在では，考え及び情報を交換するために，必ずしも従来のマスメディアの媒介に頼らないグローバルネットワークが存在する。締約国は，これらの新しいメディアの独立性を促進し，それに対する個人のアクセスを確保するために，あらゆる必要な手段を講じるべきである。

16. 締約国は，公共放送サービスが独立性を保って事業を営むことができるようにすべきである[32]。これに関連して，締約国は，彼らの独立性と編集の自由を保障すべきである。また締約国は，彼らの独立性を損なわない方法で資金をすべきである。

17. メディアに関する問題については，この一般的意見の表現の自由の制限について意見を述べたセクションでさらに論じられる。

情報アクセス権

18. 第 19 条第 2 項は，公的機関が保有する情報へのアクセス権を包含する。当該情報には，情報の保管形態，情報源及び情報の作成期日にかかわらず，公的機関が保有する記録が含まれる。公的機関とは，この一般的意見パラグラフ 7 で示された機関である。これらの機関の名称には，公的機能を果たしている他の主体も含まれる場合がある。前述のとおり，規約第 25 条を合わせ考えれば，情報アクセス権

---

29 Communication No. 633/95, Gauthier v. Canada. 参照。

30 第 25 条（公務に携わる権利及び投票権）に関する自由権規約委員会一般的意見 25（1996 年）パラグラフ 25, 第 51 回総会公式記録補遺 No. 40, vol. I (A/51/40 (Vol. I)), annex V.　参照。

31 Communication No. 1334/2004, Mavlonov and Sa'di v. Uzbekistan. 参照。

32 モルドバに関する総括所見(CCPR/CO/75/MDA).

には，メディアが政治[33]に関する情報にアクセスできる権利，及び一般大衆がメディアの発信を受け取る権利が含まれる[34]。情報アクセス権の要素は，規約上の他の箇所でも言及されている。委員会が規約第 17 条に関する一般的意見 16 で示しているとおり，各人は，個人情報が自動データファイルに保存されているか，保存されている場合には，何のデータがどのような目的のためにかを分かり易い形で確かめる権利を持つべきである。また，各人は，どの公的機関，私人又は団体が，自己のファイルを管理し，もしくは管理することができるのか確かめることができるべきである。もしそのようなファイルが誤った個人情報を含んでいたり，法律の規定に反して収集又は処理されていた場合には，各人は自己の個人情報を修正する権利を有するべきである。規約第 10 条により，受刑者は自己の医療記録にアクセスする権利を失わない[35]。委員会は，第 14 条に関する一般的意見 32 において，刑事犯罪の被告人が有する情報に対するさまざまな権利について見解を示している[36]。第 2 条の規定に従い，人々は規約上の権利一般に関する情報を享受できなければならない[37]。第 27 条の下，少数者の生活様式及び文化を著しく損ない得るような締約国の意思決定は，影響を受けるコミュニティとの情報共有及び協議を経て行われるべきである[38]。

19. 情報アクセス権を実効あらしめるため，締約国は，政府が持つ公益情報を，積極的に公開すべきである。締約国は，当該情報に，容易，迅速，効果的かつ実用的なアクセスを確保するためのあらゆる努力をすべきである。締約国は，また，各人が情報にアクセスする際に必要な手続を，情報公開法のような方法によって定めるべきである[39]。その手続は，規約と合致する明確な規則に沿い，情報請求が適時に処理されるよう定められるべきである。情報請求に伴う料金は，情報へのアクセスに対する不合理な障害となるようなものであるべきではない。各機関は，情報へのアクセスを拒むいかなる場合でも，理由を提示すべきである。また，情報へのアクセスの拒否，及び情報請求に対する回答がない場合に対して，不服申し立ての制度を用意すべきである。

---

33 Communication No. 633/95, Gauthier v. Canada. 参照。

34 Communication No. 1334/2004, Mavlonov and Sa'di v. Uzbekistan. 参照。

35 Communication No. 726/1996, Zheludkov v. Ukraine, Views adopted on 29 October 2002. 参照。

36 裁判所の面前における平等と公正な裁判を受ける権利に関する自由権規約委員会一般的意見 32（2007 年）パラグラフ 33，第 62 回総会公式記録補遺 No. 40, vol. I (A/62/40 (Vol. I)), annex VI　参照。

37 一般的意見 31。

38 Communication No. 1457/2006, Poma v. Peru, Views adopted on 27 March 2009. 参照。

39 アゼルバイジャンに関する総括所見(CCPR/C/79/Add.38 (1994)).

表現の自由と政治的権利

20. 委員会は，政治への参与及び投票権に関する一般的意見 25 において，政治の遂行及び投票権の実効的な行使のための表現の自由の重要性について詳述した。市民，立候補者及び選出された代表者の間の，公的及び政治的問題に関する情報及び考えの自由な伝達は不可欠である。これは，自由な報道及び他のメディアが，検閲も制約もなく公的問題について論評でき，かつ世論に伝達できることを意味する[40]。締約国の関心は，そのような文脈において一般的意見 25 が述べた表現の自由の促進及び保護に関する指針に集まっている。

第 19 条第 3 項の適用

21. 第 3 項は，表現の自由についての権利の行使が特別の義務及び責任を伴うことを明示する。このため，この権利には，二つの限定された領域の制限が許容されている。それらは，他の者の権利又は信用を尊重すること，あるいは，国の安全，公の秩序又は公衆の健康もしくは道徳の保護のいずれかに関係するものであればよい。ただし締約国が表現の自由の行使に制限を課す場合，その制限が，権利自体を危うくするものであってはならない。委員会は，権利と制限との間の関係，及び，規範と例外との間の関係が逆転されてはならないことを想起する[41]。また委員会は「この規約のいかなる規定も，国，集団又は個人が，この規約において認められる権利及び自由を破壊し若しくはこの規約に定める制限の範囲を超えて制限することを目的とする活動に従事し又はそのようなことを目的とする行為を行う権利を有することを意味するものと解することはできない。」とする規約第 5 条第 1 項の規定を想起する。

22. 第 3 項は一定の条件を定めており，この条件を満たす場合に限り制限を課すことができる：その制限は「法律によって定められ」るものでなければならず；第 3 項（a）号及び（b）号規定のいずれかの根拠がある場合に限り課すことができ；必要性と比例性の厳格な基準に適合しなければならない[42]。制限は，たとえそれが

---

[40] 規約第 25 条に関する一般的意見 25，パラグラフ 25.　参照

[41] 自由権規約委員会第 12 条に関する一般的意見 27, 第 55 回総会公式記録補遺 No. 40, vol. I (A/55/40 (Vol. I)), annex VI, sect. A 参照。

[42] Communication No. 1022/2001, Velichkin v. Belarus, Views adopted on 20 October 2005. 参照。

規約で保護されている別の権利の制限根拠として正当化されるものであっても，第3項に規定されていないものを根拠としては認められない。制限は，所定の目的のためにのみ適用され，かつ，制限の前提となる具体的な必要性事由に直接関連するものでなければならない[43]。

23. 締約国は，表現の自由についての権利を行使する人々を封じることを目的とした攻撃に対し有効な措置を講じなければならない。第3項は，複数政党制民主主義，民主主義の原理及び人権に関するいかなる支援（アドボカシー）を統制する正当化根拠としても行使されてはならない[44]。またいかなる場合でも，自己の意見又は表現の自由の行使を根拠に，個人に対し，恣意的な逮捕，拷問，生命を脅かす行為，及び殺人などの攻撃を加えることは，第19条と両立しない[45]。ジャーナリストは，その活動内容が原因で，しばしば，そのような脅し，威嚇及び攻撃を受ける[46]。また，人権状況に関する情報の収集及び分析に携わる人々，ならびに裁判官や弁護士を含め，人権関連の報告書を公表する人々も同様である[47]。このような攻撃はすべて，適時に，積極的に調査され，加害者が訴追され[48]，被害者，もしくは殺害事案ではその代理人が適切な救済を受けられるようにすべきである[49]。

24. 制限は，法律が定めているものでなければならない。法律には，議員免責特権に関する法律[50]及び法廷侮辱罪に関する法律が含まれる[51]。表現の自由に対するいかなる制限も，人権の大幅な制約となるため，制限を，伝統的，宗教的その他の慣習的な法律に定めることは，規約と両立しない[52]。

25. 第3項に定められている目的のため，「法律」とみなされる規範は，各個人がその内容に従って自らの行動を制御できるよう十分な明確性をもって策定されな

---

43 自由権規約委員会一般的意見22, 第48回総会公式記録補遺 No. 40 (A/48/40), annex VI 参照。

44 Communication No. 458/91, Mukong v. Cameroon, Views adopted on 21 July 1994. 参照。

45 Communication No. 1353/2005, Njaru v. Cameroon, Views adopted on 19 March 2007. 参照。

46 たとえばアルジェリアに関する総括所見(CCPR/C/DZA/CO/3); コスタリカに関する総括所見(CCPR/C/CRI/CO/5); スーダンに関する総括所見(CCPR/C/SDN/CO/3).参照。

47 Communication No. 1353/2005, Njaru v. Cameroon ; ニカラグアに関する総括所見(CCPR/C/NIC/CO/3); チュニジアに関する総括所見(CCPR/C/TUN/CO/5); シリア・アラブ共和国に関する総括所見(CCPR/CO/84/SYR); コロンビアに関する総括所見(CCPR/CO/80/COL).参照。

48 同上、及びグルジアに関する総括所見 (CCPR/C/GEO/CO/3).参照。

49 ガイアナに関する総括所見(CCPR/C/79/Add.121).

50 Communication No. 633/95, Gauthier v. Canada. 参照。

51 Communication No. 1373/2005, Dissanayake v. Sri Lanka, Views adopted on 22 July 2008. 参照。

52 一般的意見32を参照。

ければならず[53]，また一般大衆がアクセスしやすいものでなければならない。法律は，制限の実施にあたる者に対して，表現の自由の制限のために自由裁量を与えるものであってはならない[54]。法律は，制限の実施にあたる者が，どのような表現が適切に制限されるのか，また制限されないのかを確かめられるように，十分な指針を定めていなければならない。

26. パラグラフ 24 で言及した法律を含め，第 19 条第 2 項に列挙されている権利を制限する法律は，規約第 19 条第 3 項の厳格な要件に従うだけでなく，規約の各規定，趣旨及び目的とも両立するものでなければならない[55]。法律は，規約の差別禁止規定に反してはならない。法律は，体罰など，規約に矛盾する処罰を定めてはならない[56]。

27. 締約国は，表現の自由に課すいかなる制限の法的根拠も示さなければならない[57]。委員会が，特定の締約国について，特定の制限が法律により定められているものかどうかを検討しなければならない場合，締約国は，当該法律と，当該法律に定められている措置に関する詳細を提示しなければならない[58]。

28. 第 3 項に列挙されている，正当な制限根拠の 1 つ目は，他の者の権利又は信用の尊重である。「権利」という文言には，規約及び一般的に国際人権法において人権として認めているものが含まれる。たとえば，第 25 条に規定する投票権や第 17 条に規定する権利（パラグラフ 37 を参照）を保護するために表現の自由を制限することは，合法的な制限となりうる[59]。そのような制限は慎重に策定されなければならない：威嚇又は強制を構成する表現形式から投票者を守るために制限を課すことは許される場合があるが，そのような制限は，政治的な討論，たとえば義務ではない投票のボイコットを呼びかけるもの等，を妨げるものであってはならない[60]。「他の者」という文言は，他の各個人，又は，コミュニティの構成員としての他の

---

53 Communication No. 578/1994, de Groot v. The Netherlands, Views adopted on 14 July 1995. 参照。
54 一般的意見 27 を参照。
55 Communication No. 488/1992, Toonen v. Australia, Views adopted on 30 March 1994. 参照。
56 一般的意見 20,第 47 回総会公式記録補遺 No. 40 (A/47/40), annex VI, sect. A.
57 Communication No. 1553/2007, Korneenko et al. v. Belarus, Views adopted on 31 October 2006. 参照。
58 Communication No. 132/1982, Jaona v. Madagascar, Views adopted on 1 April 1985. 参照。
59 Communication No. 927/2000, Svetik v. Belarus, Views adopted on 8 July 2004. 参照。
60 同上

人々を指す[61]。このため，たとえば，信仰[62]又は種族[63]で分かれているコミュニティの個々の構成員を指す場合もある。

29. 2 つ目の正当な根拠は，国の安全，公の秩序又は公衆の健康若しくは道徳の保護を根拠とするものである。

30. 締約国は，反逆罪法[64]及び国の安全に関する類似の規定が，それが公務上の秘密，もしくは扇動法，又は他の類似のもので言い表わされていようといまいとに関わらず，細心の注意を払って，第 3 項の厳格な要件に沿うよう策定され，適用されるようにしなければならない。たとえば，国の安全を脅かさない正当な公益に関する情報公開を抑圧もしくは差し控えるために，又は，そのような情報を発信したことを根拠に，ジャーナリストや，研究者，環境保全活動家，人権擁護者その他の者を起訴するために，当該法律を発動することは，第 3 項とは両立しない[65]。また当該法律の適用範囲に，民間企業，銀行業務及び科学の進歩等と関係のある情報を含めることも，一般的には適切でない[66]。委員会は，ある通報事件で，全国ストライキ開催のため等，労使紛争を支持する声明の発行に制限を課すことは，国の安全を根拠としては認められないという見解を示している[67]。

31. 公の秩序の維持を根拠とする制限は，たとえば，特定の公共の場で演説をすることを規制するため，特定の状況下で認められる場合がある[68]。表現形式に関連する公判手続きにおける法廷侮辱は，公の秩序の根拠に基づき判断され得る。第 3 項に従うためには，そのような手続き及び科される罰則は，秩序ある公判を維持するために裁判所が権力を行使する際，正当化されるものとして提示されなければならない[69]。そのような手続きは，いかなる場合でも，防御権の正当な行使を制限するものとして用いられるべきではない。

---

61 Communication No. 736/97, Ross v. Canada, Views adopted on 18 October 2000. 参照。

62 Communication No. 550/93, Faurisson v. France; オーストリアに関する総括所見 (CCPR/C/AUT/CO/4).参照。

63 スロバキアに関する総括所見(CCPR/CO/78/SVK); イスラエルに関する総括所見 (CCPR/CO/78/ISR).

64 香港に関する総括所見(CCPR/C/HKG/CO/2).

65 ロシア連邦に関する総括所見(CCPR/CO/79/RUS).

66 ウズベキスタンに関する総括所見(CCPR/CO/71/UZB).

67 Communication No. 518/1992, Sohn v. Republic of Korea, Views adopted on 18 March 1994. 参照。

68 Communication No. 1157/2003, Coleman v. Australia.参照。

69 Communication No. 1373/2005, Dissanayake v. Sri Lanka. 参照。

32. 委員会は，一般的意見 22 において，「道徳の概念は多くの社会的，哲学的及び宗教的伝統に由来する；従って，道徳を保護するための…制限は，単一の伝統のみに由来する原則に基づいてはならない」という意見を述べた。そのようないかなる制限も，人権の普遍性及び差別禁止の原則に照らして理解されなければならない。

33. 制限は，正当な目的のために「必要」なものでなければならない。このため，たとえば，特定のコミュニティで用いられている言語を保護するために，別の言語による商業的宣伝を禁止することは，表現の自由を制限しない別の方法によりその保護が達成できる場合には，必要性の基準に違反する[70]。一方，ある宗教的コミュニティに対し敵意を示す教材を発表した教師を，学区内でその信仰に属する子どもの権利及び自由を守るため非教育職へ異動させた場合には，締約国は，必要性の基準に適合したと委員会では考えている[71]。

34. 制限の対象は広範すぎてはならない。委員会は，一般的意見 27 において「制限措置は，比例原則に適合するものでなければならない；制限は，保護機能を果たすため適切なものでなければならない；保護機能を果たす手段のうち最も非侵害的な手段でなければならない；保護される利益と比例するものでなければならない。比例原則は，制限を規定する法律において尊重されるだけでなく，行政及び司法が法律を適用する際にも尊重されなければならない」という見解を示した[72]。比例原則は，問題となっている表現形式や普及手段についても考慮しなければならない。たとえば，民主社会における，公的及び政治分野に属する公人に関する公の議論という状況下においては，禁止されていない表現に対して規約が付与した価値は特に高い[73]。

35. 締約国が，表現の自由に対する正当な制限根拠を行使する場合には，その脅威の性質，及び講じた特定の措置の必要性及び比例性について，特に，表現とその脅威との直接的な関係を示すことによって，具体的かつ個別に示さなければならない[74]。

---

70 Communication No. 359, 385/89, Ballantyne , Davidson and McIntyre v. Canada. 参照。
71 Communication No. 736/97, Ross v. Canada, Views adopted on 17 July 2006. 参照。
72 一般的意見 27, パラグラフ 14. Communications No. 1128/2002, Marques v. Angola; No. 1157/2003, Coleman v. Australia. も参照。
73 Communication No. 1180/2003, Bodrozic v. Serbia and Montenegro, Views adopted on 31 October 2005. 参照。
74 Communication No. 926/2000, Shin v. Republic of Korea . 参照。

36. 委員会は，所定の場面において，表現の自由を制限する必要のある状況があったかどうか評価する権限を自身に留保する[75]。この点について，委員会は，この自由の範囲は「裁量の余地」[76]に関連させて評価されるべきではなく，委員会がこの機能を果たすためには，締約国は，いかなる状況においても，表現の自由を制限する根拠となる第 3 項に列挙されている事由のいずれかに対する脅威の性質につき，具体的な方法において示さなければならないことを想起する[77]。

特定の状況における表現の自由に対する制限の限定的範囲

37. 政治的言説に対する制限の中で，委員会が特に懸念しているのは，戸別訪問の禁止[78]，選挙活動中に配布できる文書の数及び種類の制限[79]，選挙期間中における政治的な論評について国内外のメディアを含む情報源へのアクセスを遮断すること[80]，ならびに野党及び野党の政治家に対する報道機関へのアクセスを制限することである[81]。あらゆる制限は，第 3 項と両立するものでなければならない。ただし，締約国が，選挙過程の公平を維持するために，選挙を目前とした政治的な世論調査を制限することは，合法的となる可能性がある[82]。

38. 政治的言説の内容に関してパラグラフ 13 及び 20 において述べたように，委員会は，政治分野に属する公人及び公的機関に関する公開の議論という状況下では，制約のない表現に対して規約が特に高く評価しているという見解を示してきた[83]。したがって，公人も規約の規定により恩恵を受けることはあり得るけれど，表現形態が特定の公人に対する侮辱にあたるとみなされるという事実があるにすぎない場合は，処罰を科すことを正当とするのに十分ではない[84]。さらに，あらゆる公人は，国家元首及び政府の長など，最高の政治権力を行使する公人も含めて，批判や政治

---

75 Communication No. 518/1992, Sohn v. Republic of Korea . 参照。
76 Communication No. 511/1992, Ilmari Länsman, et al. v. Finland, Views adopted on 14 October 1993. 参照。
77 Communications Nos. 518/92, Sohn v. Republic of Korea; No. 926/2000, Shin v. Republic of Korea,. 参照。
78 日本に関する総括所見(CCPR/C/JPN/CO/5).
79 同上
80 チュニジアに関する総括所見(CCPR/C/TUN/CO/5).
81 トーゴに関する総括所見(CCPR/CO/76/TGO); モルドバに関する総括所見(CCPR/CO/75/MDA).
82 Communication No. 968/2001, Kim v. Republic of Korea, Views adopted on 14 March 1996. 参照。
83 Communication No. 1180/2003, Bodrozic v. Serbia and Montenegro, Views adopted on 31 October 2005. 参照。
84 同上

的反対を受けるのは合法とされる[85]。したがって，委員会は，大逆罪[86]，冒涜(desacato)[87]，権威に対する不敬[88]，旗や象徴に対する不敬，国家元首の誹謗[89]，ならびに公務員の名誉の保護[90]などの事項に関係する法律について懸念を表明し，法律は，誰が非難の対象となっているのかが特定できるということだけを根拠として厳しい処罰を最早科してはならないと考える。締約国は，軍隊や行政など，機関に対する批判を禁止してはならない[91]。

39. 締約国は，マスメディア規制に対する立法及び行政による枠組みが，第 3 項の規定と整合性のとれたものであることを確保しなければならない[92]。規制のためのシステムは，さまざまなメディアによる報道が競合する態様にも留意しつつ，活字・放送セクターとインターネットとの間における相違を考慮しなければならない。第 3 項が適用される特定の事情にあたる場合を除いて，新聞及び他の活字メディアの発行を許可しないことは，第 19 条と両立し得ない。このような特定の事情には，外のものとより分けることができない特定の内容が第 3 項において禁止されることが合法とされる場合を除いて，特定の出版物に対する禁止を含むものではない。締約国は，コミュニティ局及び民間放送局を含めて，放送メディアに対して，厄介なライセンス条件や料金を課すことを避けなければならない[93]。そのような条件及びライセンス料金の適用に関する基準は，合理的かつ客観的であって[94]， 明確[95]，透明で[96]，差別的でなく，かつ，その他規約に従うものでなければならない[97]。地上波及び衛星による視聴覚事業など，限られた能力を持つメディアを介して行う放送に関するライセンス制度は，利用権及び周波数が，公共放送局，商業放送局及びコミュニティ放送局の間において利用権及び周波数の平等な割り当てに応じられるようにしなければならない。そのようなことをまだ定めていない締約国は，

---

85 Communication No. 1128/2002, Marques v. Angola. 参照。
86 Communications Nos. 422-424/1990, Aduayom et al. v. Togo, Views adopted on 30 June 1994. 参照。
87 ドミニカ共和国に関する総括所見(CCPR/CO/71/DOM).
88 ホンジュラスに関する総括所見(CCPR/C/HND/CO/1).
89 ザンビアに関する総括所見(CCPR/ZMB/CO/3), パラグラフ 25. 参照。
90 コスタリカに関する総括所見(CCPR/C/CRI/CO/5), パラグラフ 11. 参照。
91 同上。及びチュニジアに関する総括所見 (CCPR/C/TUN/CO/5), パラグラフ 91. 参照。
92 ベトナムに関する総括所見(CCPR/CO/75/VNM), パラグラフ 18, 及びレソトに関する総括所見(CCPR/CO/79/Add.106), パラグラフ 23. 参照。
93 ガンビアに関する総括所見(CCPR/CO/75/GMB).
94 レバノンに関する総括所見(CCPR/CO/79/Add.78), パラグラフ 25. 参照。
95 クウェートに関する総括所見(CCPR/CO/69/KWT); ウクライナに関する総括所見(CCPR/CO/73/UKR).
96 キルギスに関する総括所見(CCPR/CO/69/KGZ).
97 ウクライナに関する総括所見(CCPR/CO/73/UKR).

放送申請を審査しライセンスを与える権限を持つ，独立かつ公的な放送認可機関を設立することが望ましい[98]。

40．委員会は，一般的意見 10 における見解である，「現代のマスメディアの発展によって，すべての人の表現の自由についての権利に干渉するようなメディアによる支配を阻止するために，効果的な措置をとることが必要である」ことを改めて表明する。国家は，メディアを独占支配してはならず，メディアが複数存在する状況を推進しなければならない[99]。したがって，締約国は，情報源及び見解の多様性にとって有害であり得る独占的状態において私的に支配されたメディア・グループによる不当なメディアの独占又は集中を防止するために，規約と整合性をもって，適切な対策を講じなければならない。

41．報道機関に対する政府の助成金システムや政府広告の発注[100]が，表現の自由を妨げるように利用されることのないように確保するために配慮しなければならない[101]。さらに，民間メディアが，普及／配給の手段に対するアクセス及びニュースへのアクセスなどの事項において，公共メディアと比べて不利な立場に置かれてはならない[102]。

42．政府又は政府の支持する政治的な社会制度に対して批判的であるという理由のみをもって，報道機関，出版社又はジャーナリストを処罰すること[103]は，表現の自由の必要な制限とみなされることはない。

43．ウェブサイトやブログの運営，又はインターネットや電子通信その他情報伝達システム（インターネットサービス・プロバイダーや検索エンジン等の伝達をサポートするシステムを含む）の運営に対する制限はどのようなものであっても，第 3 項と両立し得る限度においてのみ認められる。認められる制限は，通常，特定のコンテンツに限られる。すなわち，特定のウェブサイト及びシステムの運営を全面的に禁止することは，第 3 項と両立し得ない。政府又は政府の支持する政治的な社

98 レバノンに関する総括所見(CCPR/CO/79/Add.78).

99 ガイアナに関する総括所見(CCPR/CO/79/Add.121), パラグラフ 19; ロシア連邦に関する総括所見(CCPR/CO/79/RUS); ベトナムに関する総括所見(CCPR/CO/75/VNM); イタリアに関する総括所見(CCPR/C/79/Add. 37). 参照。

100 レソトに関する総括所見(CCPR/CO/79/Add.106), パラグラフ 22. 参照。

101 ウクライナに関する総括所見(CCPR/CO/73/UKR).

102 スリランカに関する総括所見(CCPR/CO/79/LKA); 及びトーゴに関する総括所見(CCPR/CO/76/TGO), パラグラフ 17.

103 ペルーに関する総括所見(CCPR/CO/70/PER).

会制度に対して批判的であるという理由のみをもって，ウェブサイト又は情報公開制度による資料の公開を禁止することも，第 3 項に整合性はない[104]。

44. ジャーナリズムとは，プロフェッショナルの常勤記者及びアナリストならびにブロガー及び，個人で活字，インターネットその他の場において発信する形態において関与するその他の者も含めて，広範囲にわたる関与者が共有する機能であり，ジャーナリストの登録又はライセンスに関して全般的な国家制度を設けることは，第 3 項と両立し得ない。限定的な認定制度を設けることは，一定の場所及び／又はイベントへアクセスする特権をジャーナリストに与えることが必要な場合に限って，認められる。このような政策は，客観的な基準に基づき，ジャーナリズムが広範囲にわたる関与者が共有する機能であることを考慮して，差別なく，かつ，規約第 19 条及び他の規定と両立し得る態様において適用されなければならない。

45. 表現の自由を行使しようとしているジャーナリスト及び他の人々（人権関連の会議に出席するために渡航を希望する人など）[105]が締約国以外の場所へ移動する自由を制限すること，締約国へ入国できる外国人ジャーナリストを特定国から来た者のみに限定すること[106]，又はジャーナリスト及び人権調査員(human rights investigators)による締約国内（紛争地域，自然災害地域及び人権侵害が起きているとされている場所を含む）への移動を制限することは，通常，第 3 項と両立し得ない。締約国は，情報源を公にしないというジャーナリストの限定的な特権を擁護している表現の自由の権利の要素を認識し尊重しなければならない[107]。

46. 締約国は，テロリズム対策が第 3 項と両立し得るものであるように確保しなければならない。「テロリズムへの奨励」[108]及び「過激派活動」[109]ならびにテロリズムの「称賛」，「美化」又は「正当化」などの違法行為は，明確に定義され，表現の自由を不必要に又は過度に侵害されないように確保されなければならない。情報へのアクセスに対する過剰な制限もまた避けられなければならない。メディアはテロ行為を公衆に知らせるのに重要な役割を果たし，その活動能力は，過度に制限してはならない。そのため，ジャーナリストは，合法的な活動に従事していることについて処罰されてはならない。

---

104 シリア・アラブ共和国に関する総括所見(CCPR/CO/84/SYR).
105 ウズベキスタンに関する総括所見(CCPR/CO/83/UZB); モロッコに関する総括所見(CCPR/CO/82/MAR).
106 朝鮮民主主義人民共和国に関する総括所見(CCPR/CO/72/PRK).
107 クウェートに関する総括所見(CCPR/CO/69/KWT).
108 グレートブリテン及び北アイルランド連合王国に関する総括所見（CCPR/C/GBR/CO/6).
109 ロシア連邦に関する総括所見(CCPR/CO/79/RUS).

47. 名誉棄損に関する法律は，第 3 項に従い，また実際に表現の自由を抑圧するものとならないことを確保するよう注意して制定しなければならない[110]。そのようなあらゆる法律，特に名誉棄損に関する刑法は，真実性の抗弁などの防御に関する規定を含むものでなければならず，その性質上，検証の対象ではない表現の形態に関して適用されてはならない。少なくとも公人に関する論評に関しては，誤っているけれど害意はなく公表された事実の表明が真実でない場合でも，これを犯罪とし又はその他の方法で違法なものとすることを避けるように考慮しなければならない[111]。どのような場合でも，批判の主題となる事項に関して公益があることは，防御として認められなければならない。締約国は，過剰な懲罰的措置及び処罰が行われないように注意しなければならない。必要な場合，締約国は，被告が勝訴当事者の費用を償還しなければならないという要件に，妥当な制限を設けなければならない[112]。締約国は，名誉棄損を犯罪の対象からはずすこと[113]，またどのような場合でも，刑法の適用は最も重大な事件にのみ容認されなければならず，拘禁刑は適切な刑罰ではない。締約国が，ある者を名誉棄損で起訴しておきながらその後迅速に公判に進まないことは許されない―そのような実行は，関係者及び他の人々の表現の自由の行使を不当に制限することとなる萎縮効果を生む[114]。

48. 規約第 20 条第 2 項において想定されている特定の事情にあたる場合を除いて，不敬又は冒涜の法を含めて，特定の宗教又は他の信教の体系に対する敬意の欠如を表明することを禁止することは，規約と両立し得ない。そのような禁止は，第 19 条第 3 項ならびに第 2 条，第 5 条，第 17 条，第 18 条及び第 26 条の厳格な要件をも満たすものでなければならない。したがって，たとえば，1 つもしくは一定の宗教もしくは信教の体系の有利もしくは不利に，又はその信奉者を他の信奉者と比べ，又は信仰を持つ者を持たない者に比べて有利にもしくは不利に扱う法律はどのようなものであっても認められない。そのような禁止が，宗教指導者に対する批判又は

---

110 グレートブリテン及び北アイルランド連合王国に関する総括所見(CCPR/C/GBR/CO/6).

111 同上

112 同上

113 イタリアに関する総括所見(CCPR/C/ITA/CO/5); マケドニア旧ユーゴスラビア共和国に関する総括所見(CCPR/C/MKD/CO/2).

114 Communication No. 909/2000, Kankanamge v. Sri Lanka, Views adopted on 27 July 2004. 参照。

宗教的理論及び信仰教義に関する論評を防止もしくは処罰するために使われることもまた，認められない[115]。

49. 歴史的事実に関する意見の表明を罰する法律は，意見及び表現の自由の尊重に関して規約が締約国に課している義務と両立し得ない[116]。規約は，過去の出来事に関する誤った意見又は不正確な解釈を表現することに対してこれを全般的に禁止することを許容しない。意見の自由の権利に対する制限は，決して課されてはならず，表現の自由に関しては，第 3 項において認められているもの又は第 20 条の下において要求されているものを超えてはならない。

第 19 条と第 20 条の関係

50. 第 19 条と第 20 条は，両立し得るものであり，かつ，互いに補完しあうものである。第 20 条に規定されている行為はすべて，第 19 条第 3 項に従った制限を受ける。そのようなものとして，第 20 条に基づいて正当化される制限は，第 19 条第 3 項にも従うものでなければならない[117]。

51. 第 20 条において規定される行為と，第 19 条第 3 項に基づく制限の対象となり得る他の行為との違いは，第 20 条において規定される行為に関して，規約が，締約国による具体的な対応：すなわち，法律による禁止を示している点である。この点のみに限って，第 20 条は，第 19 条に対して特別法であるとみなすことができる。

52. 締約国が，法的禁止を義務づけられるのは，第 20 条において定める特定の表現形態に関する場合に限られる。国が表現の自由を制限するすべての場合において，その禁止と規定が第 19 条に厳密に合致するものであることを証明する必要がある。

---

[115] グレートブリテン及び北アイルランド連合王国ならびに王室属領ジャージー島、ガーンジー島、及びマン島に関する総括所見(CCPR/C/79/Add.119). クウェートに関する総括所見(CCPR/CO/69/KWT).も参照。

[116] いわゆる「歴史的記憶法（memory-laws）」について Communication No. 550/93, Faurisson v. France. 参照。ハンガリーに関する総括所見（CCPR/C/HUN/CO/5）パラグラフ 19.も参照。

[117] Communication No. 736/1997, Ross v. Canada, Views adopted on 18 October 2000. 参照。