



Professor David A. Kaye
Clinical Professor of Law
Director, International Justice Clinic
UN Special Rapporteur on Freedom of Expression (2014-2020)

401 E. Peltason Dr., Ste. 3800-C
Irvine, CA 92697-8000
+1 949 824 2427
dkaye@law.uci.edu

May 15, 2023

The Honorable Yukio Shinada
Section DB, Civil Division No. 2 of Tokyo District Court
1-chōme-1-4 Kasumigaseki, Chiyoda City, Tokyo 100-8920, Japan

Re: *Case 2020 (gyo-u) No. 10 – Case about a request to revoke rejection of a passport issuance application*

I am writing to the Court in order to respectfully convey my views in connection with the case above. This case concerns the Japanese Government's rejection of a passport application by the plaintiff, a journalist who over the years focused on reporting from conflict zones such as those in the Middle East and Southeast Asia. In this letter, I briefly underscore rules under international human rights law and standards concerning journalism in conflict zones, which is one of the main, if not the only, underlying themes that highlight the present case.

For background, I served as United Nations ("UN") Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression from 2014 to 2020. In the context of my UN appointment, I studied and reported to the UN Human Rights Council, the central human rights body in the UN system, on the value of freedom of expression and ways to protect and preserve that fundamental right across the world. As part of this work, I released a report in 2017 on freedom of expression in Japan based on information I collected during my official visit to Japan from April 12 to 19, 2016.¹ I currently teach international and human rights law at the University of California, Irvine School of Law.

By using the knowledge and expertise I gained through this work, I have provided a number of expert opinions and amicus briefs to domestic and regional courts around the world, including the United States Supreme Court, the Constitutional Court of the Republic of Korea, the European Court of Human Rights, and the Community Court of Justice of the Economic Community of West African States, on important cases that could have a significant impact on the norms supporting freedom of opinion and expression.

The unique importance of journalism in conflict zones is recognized under international law and standards

In the present case, it is my understanding that the Government rejected the plaintiff's passport application based on factors such as the Turkish government's entry ban on him, his entry in

¹ David Kaye, *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression*, U.N. Doc. A/HRC/35/22/Add.1 (June 15, 2017).

Syria and Turkey without permission, and his detention in Syria by an anti-government armed group, which all occurred during or in association with his journalistic work, primarily his travel to Syria in 2015. The Government argues that these factors lead to a probability that, by allowing him to travel abroad, the plaintiff would repeat entry into foreign countries without permission or violate the law of those countries, damaging Japan's trust with the international society.² The central issue is whether such a rejection conforms with applicable legal standards, including International Covenants on Civil and Political Rights (ICCPR), which Japan ratified in 1976.

The plaintiff has already submitted to the Court³ how the Government's actions entirely deny and violate his right to movement guaranteed under ICCPR Article 12(2) and affirmed by the Human Rights Committee in its highly regarded General Comment 34, which specifically states that State parties should not restrict the movement of journalists in and out of the state.⁴ As provided under Article 12(3) of the ICCPR, States must demonstrate with concrete and objective grounds that any restriction on the movement of journalists meets the stringent, cumulative test that the restriction be (1) provided by law and (2) necessary to protect (3) a legitimate objective, which is either of respect of the rights or reputations of others or the protection of national security or of ordre public, or of public health or morals (so-called "three-part test"). I will not repeat these arguments here.

What I would like to add is the uniquely high value of journalism in conflict zones like Syria, which has been recognized by international courts and the UN and other international bodies, demanding a careful and stringent application of the above three-part test under ICCPR 12(3). For example, in the so-called *Randal* case, the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) detailed the reason behind the high value of journalism in conflict zones.⁵ Quashing a subpoena of a war correspondent, the Appeal Chamber gave weight to "protecting the ability of war correspondents to carry out their functions" because given that "accurate information is often difficult to obtain and may be difficult to distribute or disseminate," "journalists in conflict areas play a vital role in both bringing to the attention of the international community the horrors and reality of the conflict," and assisting the prevention and punishment of violation of international humanitarian law.⁶

UN bodies and other international organizations have also long acknowledged such a vital role of journalism in conflict zones. In the 1970 resolution, "Protection of journalists engaged in dangerous missions in areas of armed conflict," which Japan voted in favor of, the UN General Assembly considered that "journalists, whatever their nationality, have an important role to play" for the UN to "obtain complete information concerning armed conflicts," and recognized their professional duty "to inform world public opinion objectively."⁷ Further, in a 1972 conference of government experts organized by the International Committee of the Red Cross, where experts from Japan also participated, the participants recognized "the spread of information and the presence of journalists on the spot could contribute to a more effective implementation of humanitarian law in armed conflicts."⁸ This recognition paved the way for the adoption of the 1977 Additional Protocol I to the Geneva

² Def.'s Br. No. 2, at 11-53.

³ Pl's Br. No. 2; Pl.'s Br. No. 5.

⁴ U.N. Human Rights Comm., General Comment No. 34, ¶ 45, U.N. Doc CCPR/C/GC/34 (Sept. 12, 2011).

⁵ Prosecutor v. Brdjanin & Talic, Case No. IT-99-36-T, Decision on Motion to Set Aside Confidential Subpoena to Give Evidence, Int'l Crim. Trib. for the Former Yugoslavia (June 7, 2002).

⁶ *Id.* ¶¶ 36 and 37.

⁷ G.A. Res. 2673 (XXV). U.N. Doc A/RES/2673(XXV) (Dec. 9, 1970).

⁸ *Report on the Work of the Conference, Conference of Government Experts on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts*, Int'l Committee Red Cross ¶ 3.78 (1972).

Conventions, of which Article 79 is the most recent and comprehensive guarantee of humanitarian protection to journalists in conflict zones.⁹

Such a recognition has further led to more recent UN bodies' actions and initiatives.¹⁰ For example, in 2015, the UN Security Council unanimously adopted in response to the series of murders of journalists, including Japanese journalists, by the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL), stating that journalists "can play an important role in the protection of civilians and conflict prevention by acting as an early warning mechanism in identifying and reporting potential situations that could result in genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity."¹¹ In the meeting where the resolution was adopted, the representative of Japan affirmed the democratic value of journalism in conflict zones, saying "attacks on journalists were attacks on the foundations of democracy."¹²

Beyond the UN bodies, the understanding that journalism plays a uniquely important role in conflict zones has been widely acknowledged. For example, in 1996, the Council of Europe emphasized in its Recommendation No. R (96) 4 of the Committee of Ministers to member states on the protection of journalists in situations of conflict and tension, "the importance of the role of journalists in informing the public about violations of national and international law and human suffering in situations of conflict and tension, and the fact that they thereby can help to prevent further violations and suffering."¹³ And the Council has further reiterated this statement in its more recent Recommendations adopted in 2007 and 2016.¹⁴

The devastating situation in Syria, which has been continuously deplored by multiple UN agencies, demonstrates the vital role of journalists like the plaintiff in Syria. Since 2011 to date, the UN Security Council,¹⁵ General Assembly,¹⁶ and Human Rights Council¹⁷ have repeatedly passed resolutions, expressing grave concerns about the deteriorating violations of humanitarian and human rights law. Syria's crisis demonstrates the important need for journalists like the plaintiff who risk their lives to provide valuable information to international agencies and the public.

⁹ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), June 8, 1977, 1125 U.N.T.S. 3.

¹⁰ United Nations Plan of Action on the Issue of the Safety of Journalists and the Issue of Impunity, April 2012, CI-12/CONF.202/6 (endorsed by the UN Chief Executive Board, the highest-level coordination forum of the United Nations system, and has been welcomed in resolutions of the General Assembly, the Human Rights Council, and UNESCO); *Safety of Journalists*, UNESCO, accessed May 14, 2023, <https://www.unesco.org/en/safety-journalists>.

¹¹ S.C. Res. 2222, S/RES/2222 (May 27, 2015). See Letter from the Permanent Representative of Lithuania to the United Nations addressed to the Secretary-General, U.N. Doc. No. S/2015/307 (May 1, 2015).

¹² *In All-Day Debate, Security Council Voices Alarm at Growing Threats to Journalists, Unanimously Adopting Resolution 2222 (2015)*, UN Meetings Coverage and Press Releases, accessed May 14, 2023, <https://press.un.org/en/2015/sc11908.doc.htm>.

¹³ Council of Europe, recommendation No. R (96) 4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalists in situations of conflict and tension, adopted on May 3, 1996.

¹⁴ Council of Europe, Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on protecting freedom of expression and information in times of crisis, adopted on Sept. 26 2007; Recommendation CM/Rec (2016) of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, adopted on Apr. 13, 2016.

¹⁵ Since 2012, the UN Security Council has adopted 27 resolutions on Syria's crisis.

¹⁶ Since 2012, the UN General Assembly has adopted 15 resolutions on Syria's crisis.

¹⁷ For example, the Human Rights Council Res. S-16/1, U.N. Doc. A/HRC/RES/S-16/1 (Apr. 29, 2011); Res. 25/23, U.N. Doc. A/HRC/RES/25/23 (Apr. 9, 2014); Res. 28/20, U.N. Doc. A/HRC/RES/28/20 (Apr. 8, 2015); Res. 34/26, U.N. Doc. A/HRC/RES/34/26 (Apr. 5, 2017); Res. 37/29, U.N. Doc. A/HRC/RES/37/29 (Apr. 9, 2018); Res. 19/22, U.N. Doc. A/HRC/RES/19/22 (Mar. 23, 2022).

A state's positive obligation to ensure enabling environments for journalism in conflict zones and to protect its exercise.

As ICCPR Article 2(1) sets out, ICCPR imposes on states an obligation to “respect,” meaning not to infringe, fundamental human rights guaranteed under the Covenant and to “ensure” them, which in the context of freedom of expression (ICCPR Article 19(2)) means ensuring environments that enable freedom of expression and protecting the exercise of such rights.¹⁸

Reflecting on the duty to “ensure” in the context of journalism in conflict zones, the UN Human Rights Council and General Assembly have repeatedly called on states to “promote a safe and *enabling environment for journalists to perform their work independently and without undue interference.*” This statement which calls on states to create an “enabling environment for journalists” has been renewed for many years by both the UN Human Rights Council and the General Assembly since it was first adopted in early 2010s.¹⁹ Additionally, the Council of Europe adopted a set of recommendations, first in 1996²⁰ and subsequently in 2022²¹ after the Russian invasion of Ukraine, for its member states to ensure their compliance with this positive obligation. One recommendation requests EU member states to facilitate journalist access to conflict zones by promptly issuing visas and other necessary documents as well as facilitating importing and exporting professional equipment.

The Council of Europe’s Recommendation is one possible, progressive interpretation of a state’s positive obligation under ICCPR. However, the positive obligation of the ICCPR at least requires a state, when denying a passport application in consideration of reasons associated with or incidental to journalism in conflict zones as in the present case, to demonstrate sufficient grounds to avoid chilling effects on future reporting in conflict zones by journalists or those who aspire to be journalists. More specifically, to ensure an enabling environment, a state should quell the fear among journalists that their actions in conflict zones may unexpectedly be grounds for a subsequent government denial of their passport application.²²

For the reasons above, I respectfully urge the Court to consider the important value of the work of journalists in conflict zones, as recognized by international organizations and international law, and carefully apply human rights law’s three-part test to the present case. A careful examination of the case would ensure Japan’s compliance with ICCPR – which is a legal obligation as well as an essential pillar for international trust.

¹⁸ David Kaye, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, U.N. Doc. A/HRC/38/35 (Apr. 6, 2018) (“The duty to ensure freedom of expression obligates States to promote, inter alia, media diversity and independence and access to information.”).

¹⁹ Human Rights Council Res. 21/12, U.N. Doc. A/HRC/RES/21/12 (Oct. 9, 2012); Res. 27/5, U.N. Doc. A/HRC/RES/27/5 (Oct. 2, 2014); Res. 33/2, U.N. Doc. A/HRC/RES/33/2 (Oct. 6, 2016); Res. 45/18, U.N. Doc. A/HRC/RES/45/18 (Oct. 12, 2020); G.A. Res. 68/163, U.N. Doc. A/RES/68/163 (Feb. 21, 2014); Res. 69/185, U.N. Doc. A/RES/69/185 (Feb. 11, 2015); Res. 70/162, U.N. Doc. A/RES/70/162 (Feb. 10, 2016); Res. 72/175, U.N. Doc. A/RES/72/175 (Jan. 29, 2018); Res. 74/157, U.N. Doc. A/RES/74/157 (Jan. 23, 2020); Res. 76/173, U.N. Doc. A/RES/76/173 (Jan. 10, 2022).

²⁰ Council of Europe, *supra* note 13.

²¹ *Journalism in Situations of Conflict and Aggression: Principles from the Relevant Council of Europe and Other International Standards*, Council of Europe (Mar. 7, 2022), accessed May 14, <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/-/journalism-in-situations-of-conflict-and-aggression-principles-from-the-relevant-council-of-europe-and-other-international-standards>.

²² See U.N. Human Rights Comm., General Comment No. 37, ¶¶ 61 and 94, U.N. Doc. CCPR/C/GC/37 (Sept. 17, 2020) (The right of peaceful assembly guaranteed under ICCPR Article 21 requests that the data collection such as the one by the use of recording devices by authorities “must not result in suppressing rights or creating a chilling effect” on individuals’ participation in assemblies and “the authorities should have clear and publicly available guidelines to ensure that their use” “does not have a chilling effect on participation in assemblies.”)

page 5

Thank you very much.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "David Kaye". The signature is written in a cursive style with a large initial "D" and a long horizontal stroke.

David Kaye

日本語訳

UNIVERSITY OF CALIFORNIA, IRVINE

BERKELEY • DAVIS • IRVINE • LOS ANGELES • MERCED • RIVERSIDE • SAN DIEGO • SAN FRANCISCO



SANTA BARBARA • SANTACRUZ

デビッド・A・ケイ
臨床法学教授
ダイレクター、国際司法クリニック
表現の自由の国連特別報告者（2014 から 2020）

92697-8000
カリフォルニア州アーバイン
ペルタソン通り 401E, 3800-C
+1 949 824 2427
dkaye@law.uci.edu

2023 年 5 月 15 日

品田幸男裁判官
東京地裁民事第二部 Db 係
〒100-8920 東京都千代田区霞が関 1-1-4

令和 2 年（行ウ）第 10 号 旅券発給拒否取消等請求事件について

上記事件に関する私の見解をお伝えするために、貴裁判所に手紙を書いています。この事件は、長年にわたり中東や東南アジアなどの紛争地域からの報道に注力してきたジャーナリストである原告の旅券申請を日本政府が拒否したことにに関するものです。本書面では、本件を特徴づける唯一でないにしても主要なテーマの一つである、紛争地におけるジャーナリズムに関する国際人権法上のルールと基準について簡潔に説明します。

背景として、私は 2014 年から 2020 年まで、意見と表現の自由に対する権利の促進と保護に関する国際連合（国連）の特別報告者を務めました。国連での任務に関連して、私は、国連システムの中心的な人権機関である国連人権理事会に対し、表現の自由の価値そして基本的権利を世界中で保護及び保全する方法について調査し報告しました。この仕事の一環として、2016 年 4 月 12 日から 19 日にかけて日本を公式訪問した際に収集した情報に基づき、日本における表現の自由に関する報告書を 2017 年に発表しました¹。現在、私はカリフォルニア大学アーバイン校のロースクールで国際法及び人権法を教えています。

これまで私は、このような業務を通じて得た知識や専門性を活かし、意見と表現の自由を支える規範に大きな影響を与えうる重要なケースについて、米国最高裁判所、大韓民国憲法裁判所、欧州人権裁判所、及び西アフリカ諸国経済共同体司法裁判所など、世界中の国内及び地域裁判所に数多くの専門家意見やアマカスブリーフを提出してきました。

国際法および国際的な基準の下で認識されている、紛争地におけるジャーナリズムの固有の重要性

私は、本件において、政府は、いずれも原告の 2015 年のシリア渡航を中心とするジャーナリストとしての活動の最中又はそれに関連して発生した、トルコ政府による入国禁止措置、原告に

¹ デビッド・ケイ、意見と表現の自由に対する権利の促進と保護に関する国連特別報告者の報告、A/HRC/35/22/Add.1（2017 年 6 月 15 日）。

よるシリア及びトルコへの許可なき入国、シリアにおける反政府武装組織による拘束等の要因を根拠に、原告の旅券申請を拒否したと理解しています。政府は、これらの要因から、政府が原告の海外渡航を許可すれば、原告が外国への不正入国や外国における法令違反を繰り返し、国際社会における日本の信頼を損なう蓋然性があると主張しています²。このような拒否が、日本が1976年に批准した市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）を含む、本件に適用される法的基準に適合するかどうか为中心的な問題です。

原告は、政府の行為が彼の移動の自由に対する権利—それは自由権規約12条2項により保証されるとともに、人権委員会により、高い評価を受けているその一般的意見第34³において、締約国はジャーナリストの国内外の移動を制限すべきではないという具体的な指摘により確認されています—を全面的に否定し同項に違反しているという主張を既に裁判所に提出しています⁴。自由権規約第12条3項に規定されているように、締約国はジャーナリストの移動の自由を制限する場合、その制限が（1）法律で規定され、（3）他人の権利や評判の尊重、国家の安全や公序良俗、公衆衛生や道徳の保護のいずれかに該当する正当な目的を守るために（2）必要である、という厳しい累積的なテストを満たすことを具体的かつ客観的根拠をもって証明しなければなりません（いわゆる「三部テスト」）。私はこれらの議論を繰り返すことはしません。

私が付け加えたいのは、シリアのような紛争地におけるジャーナリズムの固有の高い価値は、これまで国際裁判所や国連などの国際機関によって見いだされてきており、そのような価値は、自由権規約12条第3項の規定する上記三部テストの慎重かつ厳格な適用を要求するということです。例えば、いわゆるランダル事件において、旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所（ICTY）は、紛争地におけるジャーナリズムが高い価値を有する理由を詳述しています⁵。同事件の上訴審は、「戦争特派員の職務遂行能力の保護」に重きを置き、戦争特派員の召喚状を却下しましたが、その理由として、紛争地では「正確な情報の入手が困難な場合が多く、その伝達や普及が困難な場合がある」ことを考えると、「紛争の恐怖と現実を国際社会に知らせるとともに、国際人道法違反の防止と処罰を支援するという「紛争地域のジャーナリストの重要な役割」を認定しています⁶。

国連機関を始めとする国際機関も、長きにわたり、紛争地におけるジャーナリズムの重要な役割を認めてきました。日本が賛成票を投じた1970年の国連総会決議「武力紛争地域における危険な任務に従事するジャーナリストの保護」では、国連が「武力紛争に関する完全な情報を得る」ために「ジャーナリストは、その国籍にかかわらず、重要な役割を果たす」という考えを明示し、「世界的な公的関心事について客観的に情報を提供する職業的義務」を認めています⁷。さらに、日本からも専門家が参加した赤十字国際委員会主催の政府専門家会議（1972年）では、「情報の普及とジャーナリストの現場での存在が、武力紛争における人道法のより効果的な実施に寄与する」という認識が示されました⁸。こうした認識は、1977年のジュネーブ諸条約

² 被告準備書面(2)11～53頁。

³ 原告第2準備書面及び原告第5準備書面。

⁴ 国連人権委員会、一般的意見第34、段落45、CCPR/C/GC/34（2011年9月12日）。

⁵ Prosecutor v. Brdjanin & Talic 事件、No.IT-99-36-T、証拠提出を求める秘密召喚状の取消しの申立てに対する決定、旧ユーゴスラビア国際戦犯法廷（2002年6月7日）。

⁶ 同決定、段落36及び37。

⁷ 総会決議2673(XXV)、A/RES/2673(XXV)（1970年12月9日）。

⁸ 武力紛争に適用される国際人道法の再確認と発展に関する政府専門家会議作業報告書、赤十字国際委員会、段落3.78（1972）。

第一追加議定書の採択への道を開きました。その中の第 79 条は、紛争地におけるジャーナリストの人道的保護を最も包括的に保障する最新の条項です⁹。

このような認識は、さらに最近の国連機関の行動や取組みに繋がっています¹⁰。例えば、2015 年、国連安全保障理事会は、イラク・レバントのイスラム国 (ISIL) による一連の、日本人を含むジャーナリストの殺害を受け、ジャーナリストが「ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪につながりうる状況を特定し報告する早期警告メカニズムとして機能することにより、文民の保護と紛争予防に重要な役割を果たしうる」とする決議を全会一致で採択しました¹¹。決議が採択された会議で、日本政府代表は、「ジャーナリストへの攻撃は民主主義の基盤への攻撃である」と、紛争地におけるジャーナリズムの民主的価値を肯定しています¹²。

国連機関以外でも、紛争地においてジャーナリズムが固有の重要な役割を果たすという理解は広く認められています。例えば、1996 年、欧州評議会は、紛争と緊張状態におけるジャーナリストの保護に関する閣僚委員会の加盟国への勧告 R (96) 4 号において、「紛争と緊張状態における国内法と国際法の違反と人間の苦しみについて公衆に知らせるというジャーナリストの役割の重要性とそれによってさらなる違反と苦しみを防ぐのに役立つという事実」を強調しました¹³。そして、欧州評議会は、2007 年と 2016 年に採択されたより最近の勧告の中で、この声明をさらに繰り返しています¹⁴。

複数の国連機関が継続的に非難しているシリアの惨状は、シリアにおける、原告のようなジャーナリストの重要な役割を示しています。2011 年から今日まで、国連安全保障理事会¹⁵、総会¹⁶、及び人権理事会¹⁷は繰り返し決議を行い、人道法および人権法の違反が悪化していることに重大な懸念を表明してきました。シリアの危機は、国際機関や一般市民に貴重な情報を提供するために命をかけている原告のようなジャーナリストの重要な必要性を示しています。

⁹ 1949 年 8 月 12 日のジュネーヴ諸条約の国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書 (議定書 I)、1977 年 6 月 8 日、1125 U.N.T.S. 3。

¹⁰ ジャーナリストの安全に関する国連行動計画、2012 年 4 月、CI-12/CONF.202/6 (国連の最高レベルの調整機関である国連システム事務局長調整委員会により承認され、国連総会、人権理事会、及び国際連合教育科学文化機関 (ユネスコ) の決議の中で賛意を示されています)。また、ジャーナリストの安全、ユネスコ、最終アクセス 2023 年 5 月 14 日、<https://www.unesco.org/en/safety-journalists>。

¹¹ 安全保障理事会決議 2222、S/RES/2222 (2015 年 5 月 27 日)。国連事務総長に宛てたリトアニア国連常駐代表の書簡、Doc. No. S/2015/307 (2015 年 5 月 1 日)。

¹² 終日討論で、安保理はジャーナリストへの脅威の増大に警鐘を鳴らし、決議 2222 (2015) を全会一致で採択した、国連会議に関する報道とプレスリリース、最終アクセス 2023 年 5 月 14 日、<https://press.un.org/en/2015/sc11908.doc.htm>。

¹³ 欧州評議会、紛争と緊張状態におけるジャーナリストの保護に関する閣僚委員会の加盟国への勧告 R (96) 4 号、1996 年 5 月 3 日採択。

¹⁴ 欧州評議会、危機時における表現と情報の自由を保護するための欧州評議会閣僚委員会のガイドライン、2007 年 9 月 26 日採択。ジャーナリズムの保護とジャーナリスト及びその他のメディア関係者の安全に関する閣僚委員会の加盟国への勧告 CM/Rec (2016)、2016 年 4 月 13 日採択。

¹⁵ 2012 年以降、国連安全保障理事会はシリア危機に関してこれまで 27 決議を採択しています。

¹⁶ 2012 年以降、国連総会はシリア危機に関してこれまで 15 決議を採択しています。

¹⁷ 例えば、人権理事会決議 S-16/1、A/HRC/RES/S-16/1 (2011 年 4 月 29 日)、決議 25/23、A/HRC/RES/25/23 (2014 年 4 月 9 日)、決議 28/20、A/HRC/RES/28/20 (2015 年 4 月 8 日)、決議 34/26、A/HRC/RES/34/26 (2017 年 4 月 5 日)、決議 37/29、A/HRC/RES/37/29 (2018 年 4 月 9 日)、決議 19/22、A/HRC/RES/19/22 (2022 年 3 月 23 日)。

紛争地域におけるジャーナリズムのための環境を確保し、その活動を保護する国家の積極的義務

自由権規約2条1項が定めるように、同規約は、同規約で保障された基本的人権を侵害しないことを意味する「尊重」と基本的人権を「確保」する義務を国家に課しており、「確保」義務とは、表現の自由（自由権規約19条2項）の文脈では、表現の自由を可能にする環境の確保とその権利行使を保護することを意味します¹⁸。

紛争地におけるジャーナリズムの文脈における「確保」義務を念頭に、国連人権理事会及び国連総会は、国家に対し、「ジャーナリストが独立して不当な干渉を受けずに仕事を遂行するための安全、かつそのような仕事の遂行を可能にする環境を促進すること」を繰り返し求めています。こうした「ジャーナリストが独立して不当な干渉を受けずに仕事を遂行することを可能にする環境」を作ることを国家に求めるこの声明は、2010年代前半に初めて採択されて以来、国連人権理事会と総会により長年にわたり採択され続けています¹⁹。さらに、欧州評議会は、1996年に初めて、²⁰そしてロシアによるウクライナ侵攻後の2022年²¹に、加盟国によるこの積極的な義務の遵守を確保するための一連の勧告を採択しました。勧告の一つは、ビザやその他の必要書類を迅速に発行し、専門的な機材の輸出入をやすくすることで、ジャーナリストの紛争地域へのアクセスを容易にするよう国家に対して求めています。

欧州評議会の勧告は、自由権規約の下での国家の積極的義務に関してとりうる進歩的解釈の一つです。しかし、自由権規約の下での積極的な義務は、少なくとも、本件のように紛争地でのジャーナリズムに関連または付随する理由を考慮して旅券申請を拒否する場合、ジャーナリストまたはジャーナリストを目指す者による将来における紛争地での報道への萎縮効果を回避するために、その判断の十分な根拠を示すことを国家に要求しています。より具体的には、環境を整えるために、国家は、紛争地での自分の行動が、思いがけずその後の政府による旅券申請拒否の根拠となるかもしれないというジャーナリストの不安を取り除くことを求められています²²。

¹⁸ デビッド・ケイ、意見と表現の自由に対する権利の促進と保護に関する国連特別報告者の報告、A/HRC/38/35（2018年4月6日）（「表現の自由を確保する義務は、特にメディアの多様性と独立性、情報へのアクセスを促進することを国家に義務付けている」）。

¹⁹ 人権理事会によるものとして、決議21/12、A/HRC/RES/21/12（2012年10月9日）、決議27/5、A/HRC/RES/27/5（2014年10月2日）、決議33/2、A/HRC/RES/33/2（2016年10月6日）、決議45/18、A/HRC/RES/45/18（2020年10月12日）。国連総会によるものとして、決議68/163、A/RES/68/163（2014年2月21日）、決議69/185、A/RES/69/185（2015年2月11日）、決議70/162、A/RES/70/162（2016年2月10日）、決議72/175、A/RES/72/175（2018年1月29日）、決議74/157、A/RES/74/157（2020年1月23日）、決議76/173、A/RES/76/173（2022年1月10日）。

²⁰ 欧州評議会、脚注13。

²¹ 紛争と侵略の状況下におけるジャーナリズム：関連する欧州評議会及びその他の国際基準からの原則、欧州評議会（2022年3月7日）、最終アクセス5月14日、<https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/-/journalism-in-situations-of-conflict-and-aggression-principles-from-the-relevant-council-of-europe-and-other-international-standards>。

²² 国連人権委員会、一般的意見第37、段落61及び94、CCPR/C/GC/37（2020年9月17日）参照（自由権規約第21条で保障される平和的集会の権利は、当局による録画機器の使用等によるデータ収集について、人々の集会への参加に対する「権利を抑圧したり、萎縮効果を生じさせる結果になってはならない」、「当局は、集会への参加に萎縮効果をもたらさないように、明確かつ公的にアクセスできるガイドラインを持っていなければならない」と要請していることを明らかにしています）。

以上の理由から、私は、国際機関や国際法が認める紛争地におけるジャーナリストの仕事の重要な価値を考慮し、人権法の三部テストを本件に慎重に適用するよう、貴裁判所に強く求めます。本件について慎重に検討を行うことは、日本が自由権規約を遵守することを確保するものであり、それは法的義務であると同時に、国際的な信頼を支える不可欠な柱でもあります。

ありがとうございます。

署名

デビッド・ケイ