

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 5 月 29 日現在

機関番号：14401

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24530025

研究課題名(和文)フルデジタル時代の通信放送法制の憲法学的考察

研究課題名(英文)Freedom of Speech and Broadcasting in the Era of Full-Digitization

研究代表者

鈴木 秀美 (SUZUKI, Hidemi)

大阪大学・高等司法研究科・教授

研究者番号：50247475

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,600,000円

研究成果の概要(和文)：通信放送法制は2010年に改正されたが、放送規律に改正前後で大きな変更はなく、憲法上問題だといわれてきた放送番組に対する内容規制(政治的公平や事実を曲げないなど)および大臣による監督の仕組みは維持された。先進国では番組規制をするにあたり、政府から独立した機関がその監督をしている。表現の自由の観点からは、大臣が監督するなら番組の内容を放送法で規律すべきではなく、放送事業者の自主的対応を尊重すべきである。もし番組内容を放送法で本格的に規律し、それを監督する機関を設置するなら、政府からの独立性を確保すべきである。これまで通りに近代法を和風に着こなすか、洋装に変えるのか自覚的選択が必要である。

研究成果の概要(英文)：We can not justify the special regulation of broadcasting in the era of full-digitization. Especially content regulation! The self-regulation is very important for freedom of speech in the Japanese broadcasting law.

研究分野：憲法学

キーワード：表現の自由 番組編集準則 放送概念

1. 研究開始当初の背景

2010(平成22)年、日本の通信放送法制は、技術の進展、とりわけデジタル化の進展に対応した制度の整備・合理化を図るため、大きく改正された。総務省は、この改正を1950(昭和25)年に放送法と電波法が制定されて以来、最大の改正であると位置づけている。新放送法では「放送」の定義も、無線通信だけでなく、「公衆によって直接受信されることを目的とする電気通信の送信」と改められた。また、「放送」は、地上波と衛星による「基幹放送」と有線による「一般放送」に区別されることになった。

ただし、この改正が総務省がいうほど大きな改正と言えるのか、通信の分野はともかく、放送の分野については疑問があった。学説においては、今回の改正はそれまであった放送を規律する4つの法律をひとつに統合しただけであり、放送に対する法的規律のあり方にそれほど大きな変更はなく、番組編集準則による内容規制と大臣による放送の監督など表現の自由の観点からみて重要な問題の解決は先送りされたという指摘さえみられた。私自身も、従来、通信放送法制が抱えていた憲法上の問題は、2010年改正によってまったく解決されていないため、それまで行ってきた研究を発展させ、通信放送法制のあり方について引き続き憲法上の検討を加えることが必要であると考えていた。

2. 研究の目的

2012(平成24)年度からの3年間における研究の目的は、具体的には以下のようなものであった。

(1)放送規制の中で憲法の観点から最も問題視されてきた番組編集準則、とりわけ番組に「政治的公平」を要求する規定について研究を行うこと。

番組編集準則は、新放送法にそのまま引き継がれた。適用される対象となる「放送」の範囲にも変更はなかった。しかし、通信技術が発達したフルデジタル時代のメディア環境において、番組の内容を規制し、それを総務大臣が監督するという仕組みを憲法上正当化することは難しいと思われる。そこで、番組編集準則の廃止も視野に入れて研究を行うこと。

また、地上テレビなどに対する総合編成の要求について、新放送法が採用した番組種別の放送時間を集計し、公表する義務について表現の自由の観点から検討すること。

(2)前の論点とも関連するが、先進国の多くは政府から独立した機関が放送事業者を監督している。ところが、日本では放送行政は総務大臣の権限とされている。このような状況で、上記の番組編集準則は自主規制のためのガイドラインとして、訓示的・倫理的意味しかもたないと合憲解釈する必要がある。現行の監督の仕組みの下、そのような解釈の必要性を明らかにすること。

また、そのような解釈をする際には、番組編集準則の要求を放送事業者が自主的に守っていくための自主規制の仕組みも必要になる。そもそも放送法は、放送事業者の自律を重視し、法的規制を課すよりも、放送事業者の自主的な対応による番組の適正化を促進するという手法を採用してきた。その仕組みを再確認し、そこにいかなる問題があるかを明らかにすること。

(3)公共放送のため特殊法人として設立された日本放送協会(NHK)について、フルデジタル時代におけるあり方を財源や活動の面から検討すること。

(4)通信と放送の融合はフルデジタル化によってますます進展する。新放送法が採用した「放送」の定義によって、「放送」と「非放送」を上手く区別することができるのか、「放送」の範囲が改正前より拡大されるおそれはないか、などについて検討すること。

3. 研究の方法

きわめて複雑で変化の激しい通信放送事業の実態を把握するため、書籍や雑誌を通じてだけでなく、実際に通信放送事業に携わっている人たちをインタビューして通信放送事業の動向を把握する。また、欧米先進国の法制度のあり方も視野に入れ比較法的検討も行う。

4. 研究成果

(1) 法的規制と自主規制の関係

2012年度は、放送法の下、総務大臣による放送行政と放送事業者による自主規制の関係について検討を加え、その成果をドイツ語論文にまとめてドイツにおいて発表した。また、この研究成果をさらに発展させ、2014年度には、独立した監督機関の下で国民の知る権利を充足させるため法的規制を通じて放送における意見多様性確保を目指してきたドイツとの対比を通じて、大臣による監督の下、放送における意見多様性の確保を、放送の国家からの自由に配慮して放送事業者の自主的対応に委ねてきた日本の放送法制の特徴を明らかにした。

日本の放送法の番組規律の仕組みは、他国と比べると、例外的な場合を除いて自主規制に委ねられており、法目的の達成手段として自主規制が採用されており、自主規制といっても放送事業者だけでなく、有識者によって構成される番組審議機関に媒介された公衆との相互関係においてそれが行われるものとされているところに特徴があると指摘されている。

日本では1950年に制定された放送法が1959年に改正され、放送事業者に番組審議機関の設置が義務づけられた。当時、放送事業者は、この義務づけについて「局の自主性に任せるべきだ」と抵抗したが奏功しなかった。ここで放送法が採用した手法は、近年、インターネット規制の分野で活用されはじめた「規律

された自主規制」の一類型ともいえる。ただし、番組審議機関の仕組みは、現存する類似の仕組みと比べても国家介入の程度がかなり低く、「比較法的にみると独特なものであり、放送番組規制の『日本モデル』」だと呼ばれている。

このような特徴の背景として、政府から独立した監督機関が設置されておらず、独任制の大臣が放送行政を担当してきたという日本独特の事情もある。2009年の政権交代後、民主党政権は、通信放送分野において独立行政委員会を新設する動きを見せたが、最終的には従来の仕組みを維持することで決着した。日本モデルを維持するとの合意があらためて成立したといえる。

ところが、新放送法の下、総務省は放送行政の権限をこれまで以上に強化しようと企図しているように見える。しかし、それでは日本モデルの特徴は失われてしまいかねない。

放送を通じて視聴者に提供される情報の多様性が国民の知る権利に奉仕するとしても、それを法的規制と監督機関によるチェックによって確保するのか、それとも放送事業者による自主規制と番組審議機関を媒介とする視聴者との相互関係によって確保するのか、表現の自由の観点からみて両者の相違は大きい。もし法的規制の途へ進もうとするのなら、監督機関のあり方もあわせて検討する必要があることを指摘した。

(2) 番組編集準則の合憲性

また、3年間を通じて、番組編集準則の合憲性についてのそれまでの研究を発展させ、合憲限定解釈による合憲説と、法的規制であることを前提とする違憲説には大きな違いがないことを指摘し、総務省が法的規制であるとの解釈に基づいて放送番組に対する監督を行うのなら、憲法上重大な問題があることを指摘した。

(3) 公共放送のあり方

公共放送については、NHKの経営委員の人選や、会長の任命をめぐる世間の関心がNHKに集まったこともあり、放送法がNHKの国家からの自由を確保するためにどのような工夫をしているか、その工夫に限界があるとしたらそれはどの点かを検討した。さらに、ドイツにおいても政治家が公共放送の報道局長人事に介入するという事件が2009年に発生し、それがきっかけとなって公共放送の内部に設置された監督機関のあり方について2014年3月に連邦憲法裁判所によって違憲判決が下されたので、日本との比較のためこの判決について検討を加えた。

(4) 放送概念

日本の法制度における「放送」と「非放送」の区別について検討し、それをドイツやEUの区別と比較した。日本の場合、放送法からのみでは両者の区別が明らかではなく、総務省の省令や告示をみないとわからないという点に表現の自由の観点からみて問題があ

ることを明らかにした。ドイツやEUでは、ジャーナリズム的に編集されたサービスのみが放送とされており、さらに監督を行うのは政府から独立した機関となっている。

日本の放送法制は、近代法の和風の着こなしだという指摘がある。放送と通信の融合が進む中、これからも和風の着こなしを維持するか、本格的な洋装に変えるのか、自覚的な選択が必要であると指摘した。

(5) 放送法解説書の刊行(準備中)

なお、この3年間には新放送法の概説書を私が編者の一人となり、複数の研究者が執筆者となって刊行するという計画もあり、ほとんどの原稿はそろっているが、2015年3月末までに完全に原稿が出そろうには至らず、刊行までもっていくことができなかった。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計6件)

1. 鈴木秀美、公共放送の内部監督機関の委員構成と放送の自由、慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要、査読無、65号、2015年、107-119頁、<http://www.mediacom.keio.ac.jp/wp/wp-content/uploads/2015/04/2015Suzuki.pdf>

2. 鈴木秀美、「政治的公平を厳密に守れ」ということは、「批判をするな」ということと同義だ、Journalism、査読無、289号、2014年、98-105

3. 鈴木秀美、通信・放送の融合で揺らく放送概念と今後の方向性、放送メディア研究、査読無、10号、2013年、129-157

[学会発表](計1件)

Hidemi Suzuki, Regulierte Selbstregulierung im Jugendmedienschutz (青少年メディア保護における規制された自主規制), Neue Herausforderung des Oeffentlichen Rechts in Japan und Deutschland(日独シンポジウム:日独公法の新しい挑戦),2012年10月2日,ベルリン市(ドイツ連邦共和国)。

[図書](計1件)

ドイツ憲法判例研究会編(鈴木秀美編集代表)、信山社、憲法の規範力とメディア法、2015年、319(3-14の「序章」と267-296の「放送法における表現の自由と知る権利」の執筆を担当)

[産業財産権]

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

〔その他〕

ホームページ等とはとくになし。

6．研究組織

(1)研究代表者

鈴木秀美 (SUZUKI, Hidemi)

大阪大学・大学院高等司法研究科・教授

研究者番号：50247475

(2)研究分担者 なし

(3)連携研究者 なし