

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 16 日現在

機関番号：32689

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26380050

研究課題名(和文)ポスト3.11における自省的社会の構想--情報の自由の観点から

研究課題名(英文)The Conception of a Self-Reflective Society in the Post-Great East Japan Earthquake Era: From the Viewpoint of Freedom of Information

研究代表者

川岸 令和 (Kawagishi, Norikazu)

早稲田大学・政治経済学術院・教授

研究者番号：10224742

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、東日本大震災の経験に基づき、情報の自由で豊富な流通に依拠する自省的な社会の構築をその制度化の観点から探求した。そのような自省的な社会では討議され熟慮された意見が市民の間で広く共有されるが、そうした状態の実現を促進する制度構築のために、複数のメディアが複数主体で併存する状況を維持することの重要性、そして多数決主義とは異なる原理に基づく制度や機関を公共の意思決定過程に組み込むことの不可欠性を解明した。さらに情報の自由な流通の副作用である偏見や憎悪に基づく表現の影響力を表現の禁止ではなく教育や対抗の表現行為で適切に統制する条件を考察した。

研究成果の概要(英文)：Based on consideration of the disaster that was the Great East Japan Earthquake of 2011, this research project has, from the viewpoint of institutionalization, explored the construction of a self-reflective society reliant on the rich and free flow of information. To create institutional schemes that will help materialize such a society, where deliberated opinions are widely shared among its citizens, the project has underscored the importance of the co-existence of plural agents of various types of media, as well as the indispensability of incorporating organizations operated by principles other than majoritarianism in the public decision-making process. It has also examined the conditions for controlling adequately the negative influence of groundless rumor and expressions of prejudice and hate caused as a side effect of the free flow of information not through direct prohibition but rather through public education and various forms of counterexpression.

研究分野：憲法学

キーワード：情報の自由 表現の自由 立憲主義 熟議民主主義

1. 研究開始当初の背景

(1) 2011年3月11日に発生した東日本大震災とそれに続く東京電力福島第一原子力発電所の事故は、我々の社会のあり方につき根源的な反省を迫っている。たとえば、それまでの原子力政策をめぐる議論は推進か反対かの二者択一で展開されてきたというように、公共の討議の歪みが容易に見いだされる。というのも、本来安全対策の強化と緊急事態への備えとはトレードオフの関係ではなく、補強関係にあるはずだからである。だが今回の事故で緊急事態への備えが全く機能しなかったことが明らかになっている。徹底した情報の公開のもとで冷静な公共の討議がなされていたら、原子力政策についても異なる歴史の経過を辿っていたと予想される。臆見ではなく、討議に基づき熟慮された意見が政策を決定すべきであるということが、近代立憲主義の基本原則である。そのためには討議を重視し、それを通じて既存の選好は変わりうるという想定に立たなければならない。

(2) また、情報の自由のための国境なき記者団が発表している「プレスの自由インデックス」によると、日本の位置づけは、2010年に11位であったものが、2011-12年には22位へ、そして2013年には53位へと劇的に低下している。そうした大幅な順位の下落は、原発事故報道の過剰な制限が日本のプレスの多元性に制約を及ぼしているという評価を反映していた。さらに、災害が多発してきている日本ではあるが、今回の大震災のひとつの顕著な特徴は、インターネットが広く普及した後に起こったことである。インターネットの発達・普及は、災害時における情報の自由な流通を促進する新たな可能性を開く一方で、虚偽あるいは不確実な情報の安易な拡散という弊害も露呈させている。

こうした諸状況を踏まえて、自由で民主的な社会の存立・維持・発展にとって必要不可欠な情報の自由で豊富な流通の確保という観点から、自省的な社会の構築を展望することを目的とした。

2. 研究の目的

情報の自由を確保し、自省的な社会の構築を展望するために、より具体的には以下の3つの目的を設定することにした。

(1) 第1に、流言蜚語やヘイトスピーチという情報の自由な流通の擁護がもたらす負の局面を解明し、それを完全に制御することはできないにしても、どのようにその害悪を緩和できるかを検討することである。災害前後の人々の不安な心理状態について流言蜚語は拡散する傾向がある。そこで、災害研究の成果をより吸収し、これまでの流言蜚語の実態を把握する。特に、人々が容易に多数向けに情報を発信できるようになっているインターネット時代の特徴を解明する。流言蜚語への効果的な対応策は、信頼できる情

報源が正確な情報を積極的に提供していくことであると考えられるが、東日本大震災の事例を考察する。また、情報の自由な流通の負の作用の検討はヘイトスピーチへの対処という喫緊の課題にも及ぶ。少数派を保護するはずの規制法が少数派に不利に働くことがないように制度設計できるのかを検討したい。

(2) 第2の研究の要は、メディアのあり方をめぐる法的問題の検討である。先般の東京電力福島第一原発事故に関して、報道を通じては実際に何が起きているのか、起こりつつある事態にどのように対応すればよいのか、的確な情報の流通は確保されなかったといえる。その検証を通じて、日本のマスメディア報道の限界を明らかにすることである。記者クラブ制度や日本のマスメディアの取材対象者との関係の保ち方などが対象となる。また、東日本大震災時の情報流通に関して、ラジオ・テレビ・新聞・壁新聞・ソーシャルメディアなどの様々なメディアがどのような積極的また消極的役割を果たしたのかを考察する。そうした作業を通じて、複数メディアが複数主体存在し並存する状況の維持・発展こそが自由で民主的な社会に必須であることを論証したい。

(3) 研究目的の第3の柱は、前2者の考察を踏まえて、情報の自由で豊富な流通がどのように意思決定を洗練させ、より自省的な社会を構築することができるのかを検討することである。熟議民主主義の研究は既に内外で蓄積されてきている。それらを参照しつつ、立場の異なる者たちが意見を述べ合い、理由を交換することで、それぞれの意見や立場を再吟味することが可能になるような集合知を活かした制度設計についても考察に及ぶたい。なかでも熟議が可能となるような制度のあり方が中心的な関心事となる。熟議を進展させるためには、一枚岩的な多数派の存在を措定することはできず、分節的な意思決定過程のあり方を検討することになる。その際民主的な過程の直接的な内部ではないが、その過程の意思決定を洗練させるような制度的仕組みの考察が重要となる。民主的な意思決定の過程における専門家の存在の位置づけはその一要素である。複雑化し高度化した専門的知識を必要とする政策決定の場面で、市民と政府との間にあって情報の意味づけを明らかにする集団の存在は、市民による意思決定の洗練には不可欠であろう。そのような集団の位置づけを明らかにすることも目的に含まれる。

3. 研究の方法

討議され熟慮された意見が広く市民の間で共有される自省的な社会の構想は、何よりも情報の自由で豊かな流通に基づいている。方法としてはまず表現の自由の保障について広く再検討することから始めた。この分野では同じ自由民主的体制に属していてもア

アメリカ合衆国とヨーロッパ諸国ではそのアプローチが異なることはよく知られている。報告者はこれまでアメリカ合衆国の憲法実践を中心に研究してきたので、ヨーロッパにおける議論を撰取することが出発点となった。特に自由な情報の流通の副作用、ヘイトスピーチや流言蜚語に着目することはその対比研究の上でも重要である。両法域では表現の自由をより重視するか、あるいは人格的な利益をより重視するかで対立軸が設定できるからである。

また技術の問題にも着目することが必要である。個人が多数に対して容易に情報発信できるインターネットの普及は情報の自由な流通の拡大に大いに寄与しているとともに、その副作用を顕在化させているからである。東日本大震災の時もそうであった。そしてこの着目は自由で民主的な社会におけるメディアのあり方の検討に至る。

そこで次に、印刷メディア、放送メディア、そしてインターネットの複数の主体による組合せこそが自省的な社会には必要であるという視点から現状を検証し、代替案を探る。この点でも比較憲法のアプローチは重視される。自由民主的な政治体制をもつ国であってもメディア法制は様々であり、既にハイブリッドな法体系をもつ日本の法実践を検討する本研究の深化に比較の視点は不可欠である。

さらに討議され熟慮された意見が広く市民の間で共有される自省的な社会の構想は、熟議の現実の確保を必要とするので、熟議民主主義論や集合知論などの政治思想や意思決定論などの隣接する学識を吸収する必要がある。

具体的な方法としては、文献研究・判例研究に加えて、海外の憲法研究者と交流をもつことを想定した。

4. 研究成果

3.11の経験は、何にもまして情報の自由で豊富な流通の確保の重要性を痛感させた。防災・減災のためには的確な情報の流通が不可欠であり、原発事故の場合にはより一層そうであることが明らかになっている。つまり情報の自由な流通を最大限確保することが求められるのである。しかし、そうすることは不可避的に付随することになる負の作用の統制という別の難題に直面する。この難題には情報の流通の規制によって対処するのではなく、様々な権威のある情報源による的確で積極的な情報提供によってこそ対応されるべきであると考えられる。虚偽や不確かな情報の氾濫は、権威ある情報源による的確で時宜にかなった情報の提供が不足している場合にこそ生じる現象である。

情報の自由で豊富な流通に依拠する自省的な社会では、公共の意思決定過程は、既存利益に依拠した二者択一的な問題設定の反映ではなく、利益自体の変容をも見通せるも

のでなければならない。討議され熟慮された意見が市民の間で広く共有されることを促進する制度の構築、またその対極にある、偏見や憎悪に基づく表現の影響力の統制の仕方を中心課題として研究を進めてきた。

なお、2015年4月から2016年9月までオランダのアムステルダム大学で在外研究を行う機会に恵まれた。受け入れ教員であるLeonard Besselink教授を始め公法専攻の教員と親しく交流することができ、オランダやヨーロッパの憲法状況について理解を深めることができた。

(1) 東日本大震災時の情報の流通については、災害情報論の知見に学びつつ、実証的な分析を心がけた。ただ災害情報論自体が、情報を活かして防災・減災に役立てるという実践的な学問であり、情報の規範的コンテクストが重要であるとするので、個人の尊重という憲法上の価値を基礎に据えて検討した。

東日本大震災での情報の流通の検証から、種々の重要な公共の意思決定を評価するためには、何よりも記録の保存がなされていなければならない、特に未曾有の大震災および原発事故に対してどのように対応したのかを後日検証するためにはそれは必須であること、異なる種類の災害が多発する日本の地理的条件からして、多極的なネットワークやバックアップを複数備える体制などレジリエントな情報流通システムの確保が必要であること、緊急の場面では、市民の不安な心理につけ込み偽情報が拡散する傾向にあるが、そうした状況を避けるために、権威ある情報源による的確で時宜にかなった情報の積極的な提供が望まれること、各種のメディアにはそれぞれ長所と短所があるので、様々なメディアがその特性を活かし、それぞれの複数主体が並存する状況が情報の自由で豊かな流通を確保することになるので、その状況を維持・発展させることが自由で民主的な社会が生き延びるためには枢要であること、現代社会の複雑で高度に専門化した諸問題について、普通の市民が公共の意思決定に主体的に参加するためには、ジャーナリストや専門家が専門的な情報の批判的な読解を市民に提供することが決定的に重要であること、という知見を得ている。

(2) メディア法制のあり方については、プレスの自由をめぐる比較憲法的考察を行った。各国憲法には、表現・言論の自由を保障する場合にメディアに違いを認めている場合もあれば、そうでない場合があること、また、組織的なメディアの自由を認めている場合もあれば、そうでない場合もある。したがって憲法上の規定が決定力をもつわけではなく、法律などの下位規範に着目する必要がある。実際、取材の自由や証言拒絶などメディアに対する特別の保護が法律上解釈上与えられていることも多い。特にテレビや新しいメディアの場合、政策に依存する傾向がますます強くなるので、裁判所での決定よりも、

規制を担う行政機関が重要な役割を果たしている。また印刷メディアと電波メディアは法的規制のあり方が対照的であることが一般的である。前者はそれ自体を対象とした規制からは自由であるが、後者は包括的な規制の枠組みが採用されている。ヨーロッパの憲法裁判所は情報や見解の多元性を確保するために、積極的に憲法解釈を行っている。ヨーロッパのコンテクストでは、伝統的に政府の所有に係るテレビ放送は近時自由化されており、ケーブルや衛星といった新しい放送技術が拡大するにつれ、民放が栄えているが、同時に情報や見解の多様性が市場の圧力に凌駕され失われていく実際の危険が顕在化してきている。自由で民主的な社会の維持・発展のために、多元的な情報や意見が存在することの不可欠性が規範的に強調されている。内的多元性として、公共放送は市民が接することのできる多様なプログラムや様々な意見を提供すべきとされる。また外的多元性として、民放がメディアを所有するほんの一握りの富裕者の手に集中することがないように十分競争的であり、多様な意見を伝えることができるようにすべきであるとされる。

さらにインターネットの普及は、上記のメディア規制の二元論を時代遅れにしつつある。例えば印刷メディアの代表である新聞も電子媒体を使って作成されているし、新聞社もウェブページで情報提供を行っており、しかもそちらの方が中心になりつつある。さらにブログ・ジャーナリズムに典型的に認められるように、インターネットによってジャーナリズムの従来の閾値が引き下げられ、多数者への情報の発信というかつてマスメディアが独占していたその地位に揺らぎが生じている。そのことは地球規模での熟議の可能性を開く一方で、情報の偏頗化による社会の分極化の危険も顕在化している。熟議の促進と阻害の可能性が同時に展開する状況になっており、虚偽の情報の拡散という最近の世界的現象もインターネットの普及なくして考えられないことである。ジャーナリズムやメディアの新しい規制のあり方の検討が喫緊の課題となっている所以である。ジャーナリズム・スクールの拡大を通じた調査報道の能力の向上、記者クラブの社を超えたジャーナリスト間の連帯機関へと転換することなど日本におけるジャーナリズムのあり方にも抜本的に再検討が求められている。

(3) 熟議の深化や集合知の可能性については、制度の設計を模索した。熟議の対極にあるヘイトスピーチの統制については、アメリカとヨーロッパにおける法実践の比較研究を進めた。ヨーロッパでは一般に刑事法でヘイトスピーチを規制するが、ヘイトスピーチ自体はなくなっておらず、その有効性には限界があり、教育など別の方策にもっと注目すべきではないかという考えに至っている。表現の自由の基本原則を尊重しようとすれ

ば、ヘイトスピーチは深刻な問題を提起する。

熟議の促進のためには、多数派に依拠する政治過程を分節化する仕組みが必要である。既存の制度で重要なそのような機能を果たす仕組みの1つが違憲審査制度である。そこで近時全世界的に認められる政治の裁判化の傾向を検討した。民主化の進展で政治の側が積極的な違憲審査を必要とするのであるが、そのことが熟慮された意見による意思決定を促進することになる訳では必ずしもない。また日本はそうした状況にはないが、議院内閣制ゆえに熟議の有意義な展開のためには穏健な司法積極主義が必要と思われ、その条件を解明しようと試みた。個別的には、日本の最高裁判所の裁判官として活躍した大野正男については法曹一元的理念の視座から、田中二郎については穏健な積極主義の推進の観点から、考察を行った。また世界に大きな影響を与えているアメリカ合衆国最高裁判所については、熟議民主主義に直結する選挙資金規制に関して、その最近の判決について権利と制度との交錯という視点から、規制が自由を実質化する場合があることを指摘した。

さらに立憲主義や憲法秩序の動態といったより根本的なレベルでの制度設計についても理解の深化に努めた。その一環として憲法改正の意義とそのあり方をアメリカ合衆国憲法の実態に即して明らかにした。

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 3 件)

川岸令和、「戦後憲法価値の実現 田中二郎」、法律時報、査読無、89 巻 4 号(1110 号)、2017 年、98-103 頁。

川岸令和、「法曹一元的理念の体現 大野正男」、法律時報、査読無、87 巻 7(1087)号、2015 年、101-106 頁。

川岸令和、「災害と情報」、公法研究 査読無、日本公法学会、76 号、2014 年、171-183 頁。

[学会発表](計 3 件)

Norikazu Kawagishi, "Constitutional Change and the Transformation of Politics," The Routledge Conference of Rule of Law in an East Asian Context, Department of Philosophy, Sun Yat-sen University, Zhuhai, China, March 18-19, 2017.

Norikazu Kawagishi, "The Judiciary and Constitutional Review in Japan," Department of Constitutional and Administrative Law, University of Amsterdam, Amsterdam, the Netherlands, May 9, 2016.

Norikazu Kawagishi, "A Brief History

of Modern Japanese Constitutions: Struggles for a Liberal Democracy,” Department of Constitutional and Administrative Law, University of Amsterdam, Amsterdam, the Netherlands, September 14, 2015.

〔図書〕(計 10 件)

川岸令和、「リベラル・デモクラシーと裁判所 違憲審査の活性化に向けて」樋口陽一、中島徹、長谷部恭男編『憲法の尊厳 奥平憲法学の継承と展開』、日本評論社、2017年、401-424頁。

川岸令和、「§14」,「§24」長谷部恭男編『注釈日本国憲法(2) 国民の権利及び義務(1) §10~24』、有斐閣、2017年、161-213頁、495-518頁。

川岸令和、「第部 アメリカ -序概観」,「-2章 立憲主義のディレンマ アメリカ合衆国の場合」駒村圭吾、待鳥 聡史編『「憲法改正」の比較政治学』、弘文堂、2016年、110-113頁、141-169頁。

Norikazu Kawagishi, “A Note on Privacy” Anthony P. Newell & Mark Jewel, eds., *Language, Economics, and Politics: 12 Perspectives*, Waseda University Press, 2016, pp. 107-117.

川岸令和、遠藤美奈、君塚正臣、藤井樹也、高橋義人、『憲法 第4版』、青林書院、2016年、1-18、77-108、303-323頁。

川岸令和、「選挙資金規制についての一考察 制度と権利の狭間で」岡田信弘、笹田栄司、長谷部恭男編『憲法の基底と憲法論 思想・制度・運用 高見勝利先生古稀記念』、信山社、2015年、439-469頁。

川岸令和、「情報の自由と震災復興後の民主的意思形成」鎌田薫監修・早稲田大学・震災復興研究論集編集委員会編『震災後に考える 東日本大震災と向きあう92の分析と提言』、早稲田大学出版部、2015年、485-496頁。

川岸令和、「災害と情報 東日本大震災を契機として」鈴木庸夫編『大規模災害と行政活動』、日本評論社、2015年、69-109頁。

Norikazu Kawagishi, “Toward a More Responsive Judiciary: Courts and Judicial Power in Japan,” Jiun-rong Yeh & Wen-Chen Chang, eds., *Asian Courts in Context*, Cambridge University Press, 2015, pp. 77-111.

武田徹、藤田真文、山田健太監修、編集員 小黒純、川岸令和、土屋礼子、林香里、水島久光、『ジャーナリズム事典』、三省堂、2014年、全378頁。

〔その他〕

翻訳

ブルース・アッカマン著、辻健太、川岸令和訳、「立憲主義への3つの道：そしてヨーロッパ連合の危機」、法律時報、87巻5(1085)号、2015年、98-106頁。

ジェレミー・ウォルドロン著、谷澤正嗣、川岸令和訳、『ヘイト・スピーチという危害』、みすず書房、2015年、全293頁。

ブルース・アッカマン、ジェイムズ・S・フィッシュキン著、川岸令和、谷澤正嗣、青山豊訳、『熟議の日-普通の市民が主権者になるために』、早稲田大学出版部、2014年、全346頁。

座談会

西村裕一、長谷部恭男、駒村圭吾、川岸令和、穴戸常寿、「日本国憲法研究21回 天皇の生前退位」、論究ジュリスト、20号、2017年、66-78頁。

志田陽子、杉原周治、長谷部恭男、川岸令和、駒村圭吾、穴戸常寿、「日本国憲法研究20回 芸術の自由」、論究ジュリスト、19号、2016年、170-189頁。

小島慎司、長谷部恭男、川岸令和、駒村圭吾、穴戸常寿、「日本国憲法研究会19回 オーリウの制度理論」、論究ジュリスト、18号、2016年、160-173頁。

片桐直人、高橋亘、長谷部恭男、川岸令和、駒村圭吾、穴戸常寿、「日本国憲法研究会18回 中央銀行論」、論究ジュリスト、16号、2016年、149-169頁。

愛敬浩二、高田篤、長谷部恭男、川岸令和、駒村圭吾、穴戸常寿、「日本国憲法研究会17回 緊急事態条項」、論究ジュリスト、15号、2015年、150-168頁。

曾我部真裕、長谷部恭男、川岸令和、駒村圭吾、穴戸常寿、「日本国憲法研究会16回 表現の自由」、論究ジュリスト、14号、2015年、159-175頁。

日野愛郎、柿崎明二、長谷部恭男、川岸令和、駒村圭吾、穴戸常寿、「日本国憲法研究会15回 選挙制度と政治過程」、論究ジュリスト、13号、2015年、133-149頁。

佐々木雅寿、長谷部恭男、川岸令和、駒村圭吾、穴戸常寿、「日本国憲法研究会第14回 対話的違憲審査」、論究ジュリスト、12号、2015年、218-236頁。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

川岸 令和 (KAWAGISHI, Norikazu)

早稲田大学・政治経済学術院・教授

研究者番号： 10224742