

平成 30 年 6 月 7 日現在

機関番号：32612

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03110

研究課題名(和文)次世代放送に向けた通信放送法制の憲法学的考察

研究課題名(英文)Broadcast Law and Internet Law in the Era of Next-generation Broadcasting

研究代表者

鈴木 秀美 (Suzuki, Hidemi)

慶應義塾大学・メディア・コミュニケーション研究所(三田)・教授

研究者番号：50247475

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、「番組編集準則の合憲性」、「放送監督機関のあり方」、「NHKの国家からの自由」、「ローカル放送の現状と課題」、「インターネット上の表現の自由とその限界」等について検討した。このうちとくに検討したのが「番組編集準則の合憲性」についてである。この問題は、2015年以降、憲法学の議論を越えて政治問題にまで発展した。本研究の成果として、研究代表者は、「政治的公平」「報道は事実をまげない」等の番組の内容規制は、総務大臣が放送免許の権限を持つ日本では、法的拘束力のない倫理規定と解すべきで、政府がそのような解釈を採らない場合は違憲であり、番組編集準則は放送法から削除されるべきだとの結論を得た。

研究成果の概要(英文)：Under international standards, broadcast regulation should be conducted by an independent third-party actor, but the Broadcast Act, which regulates broadcasters, lodges authority over them in the Ministry of Internal Affairs and Communications. Article 4 of the Broadcast Act lays down basic professional norms, providing that broadcasters “not harm public safety or good morals”, “be politically fair”, “not distort the facts”, and “clarify the points at issue from as many angles as possible”. These are fair expectations that should be considered central to ethical journalism worldwide. But a non-independent Government agency should not be in the position of determining what is fair. Article 4 should be abolished for the freedom of expression.

研究分野：憲法

キーワード：表現の自由 放送法 番組編集準則 NHK インターネット

1. 研究開始当初の背景

日本の放送法は、2010年に大きく改正された。それまでは伝送路に応じて放送について複数の法律が存在していたが、「放送法」に一本化された。それにともない、「放送」の定義が変わり、それまで「無線」によるとされていた放送が、「電気通信」によるものに変更された。

ところが、総務省が大改正と位置付けているにもかかわらず、2010年の改正では放送法制の根幹をなす番組編集準則、民間放送の県域免許、NHKの組織や活動範囲については手つかずであったため、技術の革新に伴ってさらなる制度の見直しが必要だと考えられていた。

これに対し、インターネットの技術は日進月歩であり、インターネット上を流通する情報が生起する名誉毀損やプライバシー侵害や、虚偽の情報や子どもの健全発達にとって有害な情報の流通などについて、様々な法的取り組みがなされてきたが、なお検討すべき課題が山積している状況にあった。

2. 研究の目的

これまでの通信放送法制についての研究を進展させ、次世代放送に向けた通信放送法制のあり方を憲法学的な観点から検討することが本研究の目的であった。次世代放送とは、現在のハイビジョンよりも高精細な4K/8K放送やスマートテレビを通じて提供されるサービスのことである。技術的与件に依存している通信放送法制は、次世代放送の登場によって新しい課題に直面する可能性がある。また、2010年改正で拡大された放送概念によれば、インターネットを経由して提供される動画さえ放送に該当する可能性がある。

本研究は、現行の通信放送法制を表現の自由の観点から分析し、従来の仕組みが直面している課題について、問題の所在を明らかにするとともに、その解決策を検討し、提案することを旨とした。

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したうえで、法制度の課題を検討するため、書籍や雑誌を通じてだけでなく、通信放送事業に携わっている人々をインタビューしてその動向を把握する。また、欧米諸国における通信放送法制をめぐる議論を参照し、比較法的検討も行う。

4. 研究成果

本研究は、「番組編集準則(放送法4条1項)の合憲性」、「放送監督機関のあり方」、「NHKの国家からの自由」、「ローカル放送の現状と課題」、「インターネット上の表現の自由とその限界」などについて検討した。

ここでは、そのなかでも3年間の研究期間において中心的な検討課題となった番組編

集準則の合憲性についての研究成果の概要を示すことにする。

日本の放送法制は、番組制作(ソフト)について規律する「放送法」と、放送のための電波利用の免許(ハード)について規律する「電波法」によって構成されている。総務大臣の下、総務省が情報通信政策の一環としてこれらの法律を所管している。欧米の先進国では、放送分野の規制機関は、通常、放送事業者の国家からの自由に配慮して、政府から独立した、合議制の組織とされている。日本でも放送法と電波法が制定された1950年、同時に電波監理委員会が設置された。しかし、この委員会は2年後に廃止され、郵政大臣がその権限を引き継いだ。2001年、郵政省は総務省に再編された。規制機関のあり方については、日本でも総務大臣に代えて、独立行政委員会を設立すべきではないかという議論があるが、制度改革をしても、日本の場合、それを支える社会的基盤が十分ではない(例えば、二大政党制が確立されていない)という問題があるため、総務大臣による監督の下でどのようにして放送事業者の表現の自由を確保していくかを考えるべきである。

放送法は、「放送番組は、法律に定める権限に基づく場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない」(3条)と規定して放送番組編集の自由を保障している。ただし、放送事業者は、番組編集準則により、「公安及び善良な風俗を害しない」(1号)、「政治的に公平である」(2号)、「報道は事実をまげない」(3号)、「意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにする」(4号)という内容規制を番組に課されている(4条1項)。このような内容規制は、表現の自由の保障に照らして新聞や雑誌にはおよそ許されないものである。

なお、放送法は番組編集準則違反について法的制裁を直接には科していない。しかし、総務大臣は、電波法76条により、電波法違反の場合だけでなく、放送法違反についても、ハード・ソフト一致の事業形態を採用している放送事業者に、電波停止(正式には、「放送局の運用停止」)等を命ずることができる。電波停止は、総務大臣が3ヶ月以内の期間を定めるものとされている。

表現の自由の観点からみた番組編集準則の合憲性について、憲法学では従来から激しい議論が展開されてきたが、2015年以降、社会でもこれが大きな注目を集める事件が相次いだ。なかでも政治問題化したのが、2016年2月8日の衆議院予算委員会における高市早苗総務大臣(当時)のいわゆる停波発言であり、それを確認した「政府見解」である。

総務省は、放送事業者が番組編集準則に違反し、次の3つの要件を満たす例外的な場合には、電波法76条を適用し、総務大臣は電波停止を命じることができると考えている。それは、番組が番組編集準則に違反したこ

とが明らかで、その番組の放送が公益を害し、電波法の目的に反するので将来に向けて阻止する必要があり、同じ事業者が同様の事態を繰り返し、再発防止の措置が十分ではなく、事業者の自主規制に期待することはできないと認められることである。また、行政処分の前段階として、事前措置にあたる行政指導を行うことも許されると考えている。ただし、電波法 76 条を放送事業者に適用することは、慎重に行う必要があり、事前措置としての行政指導についても、「度重なる警告にもかかわらず、真実でない事項を繰り返し放送し自主規制が期待できない」という程度のものである必要があると考えられている。

なお、総務大臣に与えられた放送事業者に対する資料請求権限（放送法 175 条）の対象は、施行令によって限定されており、個々の放送番組は資料請求権限の対象になっていない。放送法は放送番組に対する干渉を「法律に定める権限に基づく場合」に限定している（3 条）。このため、個々の放送番組の内容の確認のため総務大臣が放送事業者に報告を求めることは、違法な干渉にあたる可能性がある。

番組編集準則は、従来、放送事業者の自律のための訓示的・倫理的規定であると考えられおり、総務省の前身である旧郵政省もかつてはそうように説明していた。学説では現在でも、放送事業者の自律を尊重して、「番組編集準則に違反したことを理由に、電波法 76 条による運用停止や免許取消は行いえないとするのが通説」である。番組編集準則違反を理由とする行政指導も許されないと考えられている。

ところが、郵政省は 1993 年の椿発言事件（テレビ朝日報道局長が総選挙の報道にあたって、非自民政権が生まれるよう報道せよと指示したと発言し、放送法違反ではないかが問われた事件）に関連して、それまでとは異なり、番組編集準則には法的拘束力があるとの解釈をとるようになった。この事件では、放送法違反の事実は認められなかったが、1994 年 9 月、「役職員の人事管理などを含む経営管理面で問題があった」として、郵政大臣がテレビ朝日に対して嚴重注意という行政指導を行った。

その後、とくに第 1 次安倍晋三政権の下、番組編集準則違反を理由とする行政指導が繰り返された。2007 年、関西テレビの番組不祥事の折には、行政指導として最も重い、総務大臣名による「警告」が出された。これは、番組不祥事が再発した場合には、電波法 76 条が適用されるという意味での警告だった。その後、2009 年からの民主党政権下で行政指導は行われなかったが、2015 年、NHK の番組による「出家詐欺」報道について、不適切な編集を理由に行政指導が行われた。

行政指導には法的拘束力はないが、総務大臣から免許を付与されている放送事業者に

とって事実上の強い拘束力がある。総務省は、行政指導に際し、放送事業者に再発防止のための具体的措置やその実施状況についての報告を求めることもある。

前述の通り、放送行政が、独任制の大臣の権限とされているという問題もあるため、番組編集準則を放送事業者の自律のための倫理的規定として解釈・運用しない限り、放送法の内容規制は憲法 21 条の表現の自由の保障と両立できない。放送の場合、これまでは、「多元的な情報源（報道機関）の間に自由競争の原則を支配させるだけで、国民の知る権利に欠ける情報多様性が確保される保障は必ずしもない」という理由から、「周波数の希少性」と「放送の社会的影響力」を根拠に、また番組編集準則が倫理的規定であることも考慮に入れて、放送法の内容規制を合憲とする見解が支持されてきた（倫理的規定説）。

これに対し、近年、番組編集準則違反に対して総務大臣が電波法に基づく行政処分をすることについて、違憲説も有力になりつつある。その際には、表現の自由との関係で、新聞と区別して放送を例外扱いする根拠の有無を精査することが求められる。違憲説からは、多チャンネル化により周波数の希少性は解消されつつあること、「放送」の影響力の証明がなされていないことなどが指摘され、これらの根拠が薄弱であれば、それらを総合しても意味がないことなどを理由に、放送を例外扱いすべきではなく、新聞と同様に表現内容規制は許されないと主張される。倫理的規定説に対しては、その背後に、もし番組編集準則が法的規定であるなら違憲になるという考え方があるはずで、それならばっきり違憲といえよではないか、という批判も加えられている。

前述した合憲説も、その多くは番組編集準則が倫理的規定であることを考慮しており、「一種の合憲限定解釈」といえる。裏を返せば、番組編集準則に法的拘束力があり、放送された番組の番組編集準則適合性を大臣が判断し、違反の場合は電波法 76 条の権限が行使されるというのなら、番組編集準則は違憲であり、廃止しなければならないという考え方が学説では多数を占めているとさえいえるだろう。

視聴者の知る権利に欠ける情報多様性を確保するため、倫理的規定とはいえ、放送事業者の表現の自由を規制してきた番組編集準則は、近年では、政治や行政が放送に圧力をかけるための道具となっている。国連人権理事会から日本における表現の自由の状況を調査するために派遣されたデビット・ケイ特別報告者は、2016 年 4 月 19 日、暫定報告書の中で、いかなる政府も何が公平であるかを決定する立場にあるべきではないと指摘し、番組編集準則を廃止するよう勧告した。2017 年の同氏による正式の報告書にも同じ内容が盛り込まれた。

番組編集準則についての総務省の解釈や

運用が見直されないとしたら、番組編集準則の廃止も視野に入れて法改正を検討しなければならない。

なお、2018年に入って、現政権は、規制改革推進会議において、番組編集準則や、多数の放送局の所有を制限するマスメディア集中排除原則、外資規制などといった放送規制の大胆な緩和を検討課題にしようとした。現在、地上波による放送局は、番組を提供するソフト部門と伝送設備を運用するハード部門が一体化した事業形態となっているが、ソフトとハードの分離の徹底も目指そうとしているという。NHK以外、放送制度を廃止し、電気通信技術を用いた番組提供事業における競争を促進させるという発想である。この改革案は、番組編集準則廃止案として報道されたが、その本質は民間放送の廃止にある。規制改革推進会議で検討されようとした改革案は、前述した、現行放送法の枠組みの下、放送事業者の表現の自由を確保するために番組編集準則を廃止すべきだという見解とは、まったく異なるものである。

なお、前述の通り、2015年から2016年にかけて、番組編集準則に社会の大きな関心が集まった。具体的には、2015年4月17日、自民党情報通信戦略調査会が、テレビ朝日とNHKの経営幹部を呼びつけ、個別番組の問題について事情聴取をしたこと、同月、総務大臣がNHKに対して「出家詐欺」報道における不適切な編集に対して嚴重注意という行政指導をしたこと、約半年後の11月6日、放送倫理・番組向上機構（以下では、「BPO」）の放送倫理検証委員会（以下では、「検証委」）が、前述したNHKの「出家詐欺」報道についての意見書の中で、総務大臣がNHKに行政指導を行い、また、自民党がNHKから事情聴取したことを厳しく批判したことなどがそのきっかけとなった。そして、2016年2月8日の衆議院予算委員会において高市大臣（当時）がいわゆる停波発言を行い、それを確認する「政府見解」が公表された。

このような状況のなか、本研究の成果は、以下に示す雑誌論文、学会発表、図書などによって学界に対して発表されたのみならず、新聞のコメント、ラジオやテレビの番組、インターネット・ニュース番組などを通じて社会に向けても広く発表される機会を得た。

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9件）

- (1) 鈴木秀美、「NHK受信料判決と放送法」、*Journalism*2018年5月号（2018年）60-67頁、査読無
- (2) 鈴木秀美、「ドイツのSNS対策法と表現の自由」、*慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要*68号（2018年）1-12

頁、査読無

<http://www.mediacom.keio.ac.jp/wp/wp-content/uploads/2018/04/4338829378f9b93f524fb8aeb862933b.pdf>

- (3) 鈴木秀美、「ドイツのSNS対策法案の概要と問題点」、*Law&Technology*76号（2017年）35-43頁、査読無
- (4) 鈴木秀美、「公共放送内部監督機関の委員構成の合憲性」、*自治研究*94巻1号（2017年）144-151頁、査読有
- (5) 鈴木秀美、「検サービスにおける表現の自由とプライバシー」、*ジュリスト*1507号（2017年）101-105頁、査読無
- (6) 鈴木秀美、「放送事業者の表現の自由と視聴者の知る権利」、*法学セミナー*61巻7号（2016年）24-28頁、査読無
- (7) 鈴木秀美、「『忘れられる権利』と表現の自由」、*慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要*66号（2016年）15-30頁、査読無

<http://www.mediacom.keio.ac.jp/wp/wp-content/uploads/2016/03/06cf206deb99000667a4bc1400659494.pdf>

- (8) 鈴木秀美、「メディアと政治と『表現の自由』」、*マスコミ市民*567号（2016年）24-37頁、査読無
- (9) 鈴木秀美、「放送法の『番組編集準則』と表現の自由」、*世界*2016年1月号（2015年）122-128頁、査読無

〔学会発表〕（計4件）

- (1) 鈴木秀美、「放送の自由と放送法4条の解釈をめぐって」、*日本マス・コミュニケーション学会2016年度春季大会ワークショップ7*、2016年
- (2) 鈴木秀美、「いま、放送を考える」、*日本マス・コミュニケーション学会第35期第4回研究会*、2016年
- (3) 鈴木秀美、「公共放送のあり方と役割 - 過去・現在・未来」、*第21回日韓国際シンポジウム*（*日本マス・コミュニケーション学会*）2015年
- (4) 鈴木秀美、「放送の自由と国家権力の関係」、*東京地区マスコミ倫理想談会7月度例会*（招待講演）2015年

〔図書〕（計4件）

- (1) 鈴木秀美、『*放送の自由* 増補第2版』、*信山社*、2017年、全378頁
- (2) 鈴木秀美・山田健太編著、『*放送制度概論 - 新・放送法を読みとく*』、*商事法務*、2017年、全378頁（「放送法の構成」84-96頁、「日本放送協会」152-176頁を分担執筆）
- (3) 大石裕・山腰修三・中村美子・田中孝宣編著、『*メディアの公共性*』、*慶應義塾大学出版会*、2016年、全248頁（鈴木秀美「メディアの公共性をめぐる制度と法」39-57頁を分担執筆）
- (4) 松井茂記・鈴木秀美・山口いつ子編著、『*インターネット法*』、*有斐閣*、2015年、全

369 頁(「インターネット上での青少年保護」
115-144 頁を分担執筆)

〔その他〕

慶應義塾大学 YouTube 研究者紹介動画

鈴木秀美「放送法、インターネット法、ドイツの憲法判例の研究」

<https://www.youtube.com/watch?v=o28v04nDIn0>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

鈴木 秀美 (SUZUKI, Hidemi)

慶應義塾大学・メディア・コミュニケーション研究所・教授

研究者番号：50247475

(2) 研究分担者 なし

(3) 連携研究者 なし

(4) 研究協力者 なし