

表現の自由と目や耳の不自由な方の権利について  
－視聴覚障害者等向け放送の品質の向上に関する施策  
のための試論

大森 審士<sup>1</sup>

要 旨

表現の自由は、第一義的には、表現者の「自己実現」の価値を基本に置いた「自己統治」のために保障されていると考えられている。しかし、表現者としては、表明した意見等を、より多くの者に伝え、その正当性を確証し、それを信頼すべきものと認識されるようにしたい。また、表現の受け手としても、より多くの情報に接することが有益であり、また、マス・メディアによる社会的影響力が増大するに伴い、表現の受け手の自由（聞く自由、読む自由、視る自由）を保障する必要が生じ、表現の自由には「知る権利」も含まれると解されるようになった。

このような表現の自由（「知る権利」を含む。）は、『国家』が国民全体に対して保障しているのであり、したがって、目や耳の不自由な方にも表現の自由は保障されており、その保障による便益は、目や耳の不自由な方も享受できなければならない。しかし、目や耳の不自由な方については、その便益を享受するための特別な措置が必要であることから、「知る権利」についても、より積極的な権利として各種立法措置が講じられている。

このような現状にあって、字幕番組及び解説番組は増加しているが、それらの品質の向上を求める意見等がある。一方、ISO/IEC JTC 1では『視聴覚コンテンツの音声解説に関する指針』等を策定し、目や耳の不自由な方の視聴覚コンテンツへのアクセシビリティを高めようとしており、その対象には放送番組も含まれている。しかし、同指針は、視聴覚コンテンツの制作を、いわゆる規格品の製造と同じように考えていると思われ、その効果は期待できない。

そこで、視聴覚障害者等向け放送の品質向上のために、標準化という手法の適否、当該標準化の取組主体について考察した。その結果、放送関連機器の機能等に関して、その製造事業者等が、放送事業者及び目や耳の不自由な方の意見等も勘案しつつ、字幕放送又は解説放送のための最低限の要求条件を検討、ITU 等を通じて標準化するのが適当との結論に達した。これにより、字幕又は音声解説制作者等の創意工夫が促されることを期待したい。

キーワード：表現の自由、報道の自由、知る権利、アクセシビリティに関する標準化、放送事業者による自主規制

<sup>1</sup> 総務省情報通信政策研究所調査研究部研究官。本稿は、著者の個人的意見等を述べたものであり、所属する組織又は所属した組織の見解等とは一切関係ない。

## 1. はじめに

日本国憲法（昭和21年憲法）第21条第1項には「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。」と規定されている。ここでいう「表現」とは、人の主体的、内面的な精神活動（すなわち、知覚、感情、思考等）を、外面的、感性的形象として表し、他者に何かを伝えるためにする行為である<sup>2</sup>。すなわち、表現の自由は、第一義的には、あくまで表現する行為者を主体として、その行為が保障されていると考えられる。その表現形態は、文字、記号、音声、画像等、特に限定されておらず、また、表現手段は、演説、印刷物の出版・頒布、絵画や彫刻等の展示、音楽の演奏などあらゆる手段に及び<sup>3</sup>、もちろん、これに放送も含まれている。これを受け、放送法（昭和25年法律第132号）第3条では、「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。」と規定され、法人による精神活動の表象そのものと考えられる放送番組編集の自由が保障されている。

このような表現の自由は、『国家』が国民全体に対して保障しているのであり、したがって、もちろん、目や耳の不自由な方にも表現の自由は保障されており、その保障による便益は、目や耳の不自由な方も享受できなければならない。

さて、2006（平成18）年12月13日、障害者の権利に関する条約<sup>4</sup>（以下「障害者権利条約」という。）が採択され、我が国はこれを2014（平成26）年1月20日に批准し、同月22日に交付（平成26年条約第1号）した。この条約は、「全ての障害者によるあらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し、及び確保すること並びに障害者の固有の尊厳の尊重を促進すること」（障害者権利条約第1条）を目的としており、その目的を達成するため、締約国は、障害者が情報通信を利用する機会を確保したり、表現及び意見の自由についての権利を行使したりするための適切な措置をとること（障害者権利条約第9条及び第21条）とされている。

このような国際的な潮流の中、ISO/IEC JTC 1<sup>5</sup>は、技術仕様書（Technical Specification）として、『代替テキストの作成に関する指針』<sup>6</sup>、『視聴覚コンテンツの音声解説に関する指

---

<sup>2</sup> 芦部信喜『憲法学Ⅲ 人権各論（1）[増補版]』（有斐閣、2000年）240頁参照。阪本昌成「表現の自由」佐藤幸治編著『憲法Ⅱ 基本的人権』（成文堂、1988年）159-160頁参照。佐藤幸治『憲法〔三版〕』（青林書院、1995年）513-515頁参照。

<sup>3</sup> 前掲注2・芦部（2000）240頁。前掲注2・阪本（1988）159-160頁。

<sup>4</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

<sup>5</sup> 1987年にISO（International Organization for Standardization：国際標準化機構）とIEC（International Electrotechnical Commission：国際電気標準会議）が合同で設立した情報技術分野の国際標準化を担当する技術委員会。ISO/IEC Joint Technical Committee 1 “Information technology”（第1合同技術委員会）。本件は、ユーザインタフェースのアクセシビリティを担当しているSC（Subcommittee）35/WG（Working Group）6にて審議。

<sup>6</sup> ISO/IEC TS 20071-11:2012 Information technology - User interface component accessibility - Part 11: Guidance for alternative text for images。電子的な静止画像を対象とし、画像を詳述するための要求条件及び推奨条件、コンテンツの識別と推敲に関する詳述並びに代替テキストの記述に関する指針等を規定。

針』<sup>7</sup>及び『テキストの音声表現に関する指針』<sup>8</sup>を策定した。例えば、『視聴覚コンテンツの音声解説に関する指針』には、視聴覚コンテンツ（audiovisual contents）の音声解説の作成方法、音声の出し方、情報のレベル分け、使用する言葉の選択方法などが規定されている。『テキストの音声表現に関する指針』には、視聴覚コンテンツで使用される字幕その他の画面上のテキストを音声で表現して認識できるようにするための推奨事項が規定されている。これらの技術仕様書は、ユーザインタフェースの構成要素としてのアクセシビリティに関する一連の作業の一つとして策定されており、現在も次なる指針の策定に向けて議論は続いている<sup>9</sup>。

ちなみに、ISO/IEC JTC 1における技術仕様書とは、標準化の対象が開発段階において、国際規格（International Standard）の発行に関する合意が将来的には可能としても直ちには得られない場合に発行される文書である<sup>10</sup>。技術仕様書は、3年ごとに見直すこととされており、発行より3年以内に、追認、修正、国際規格化、取消のいずれかを行うこととされ、更に3年後（発行より6年後）には、国際規格とするか、取り消すかの判断がなされることになっている。技術仕様書に強制力はなく、また、国際規格にあっても、規制法等に引用されなければ強制力はない。

しかし、例えば、『視聴覚コンテンツの音声解説に関する指針』の対象には放送番組も含まれていると考えられる<sup>11</sup>が、強制力はないとはいえ、放送番組にあつて音声解説は解説放送の一部であり<sup>12</sup>、放送法により「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」と規定されているところ、この番組編集の自由に対し、当時者とは関係のない（すなわち、番組編集を行う放送事業者の業界団体でさ

---

<sup>7</sup> ISO/IEC TS 20071-21:2015 Information Technology - User interface component accessibility - Part 21: Guidance on audio descriptions。

<sup>8</sup> ISO/IEC TS 20071-25:2017 Information technology - User interface component accessibility - Part 25: Guidance on the audio presentation of text in videos, including captions, subtitles and other on-screen text。

<sup>9</sup> 一連の作業として、韓国より提案された『視覚情報のテキスト化のための走査に関する指針』（Information technology - User interface component accessibility - Part 15: Guidance on scanning visual information for presentation as text in various modalities）や我が国より提案している『聴覚情報の可視化に関する指針』（Information technology - User interface component accessibility - Part 23: Guidance on the visual presentation of audio information (including captions and subtitles)）が審議されている。

<sup>10</sup> 『ISO/IEC Directives, Part 1, Consolidated ISO Supplement, 2017』の「Table S1 - Timing of systematic reviews」（32頁）参照。

<sup>11</sup> 『視聴覚コンテンツの音声解説に関する指針』2.1.1の視聴覚コンテンツの定義、NOTE 2には、「The range of circumstances to which this term applies includes (略) broadcast and broadband television (略)」と規定されている。

<sup>12</sup> 放送法第4条2項では、「放送事業者は、テレビジョン放送による国内放送等の放送番組の編集に当たっては、静止し、又は移動する事物の瞬間的影像を視覚障害者に対して説明するための音声その他の音響を聴くことができる放送番組（略）をできる限り多く設けるようにしなければならない。」と規定されており、解説放送は、放送番組の一形態であり、音声解説は放送番組の構成要素の一部と考えられる。

えない) ISO/IEC JTC 1<sup>13</sup>が、音声解説の作成方法等についての指針(ガイダンス)を策定したことになる。そこには、表現者の表現の自由と目や耳の不自由な方の権利との相克があると考えられる。

そこで、本稿では、『視聴覚コンテンツの音声解説に関する指針』等の策定を契機として、表現の自由と目や耳の不自由な方の権利、そして、それらと標準との関係について検討することとする。

まず、表現の自由の意義について考える。

次に、表現の自由が制約される場合について説明する。

それらを踏まえ、字幕放送又は解説放送の品質の向上のために標準化という手法が適切なのか、仮に適切な標準化施策があるとして、当該標準の策定主体の適否について考察する。その観点としては、目や耳の不自由な方の権利を尊重するためとはいえ、一方的に他者の権利を制限するのではなく、関係者がお互いの権利を相互に尊重し合う施策にあってこそ意義ある効果を及ぼすとの考えに依る。表現の自由(『国家』からの自由)から派生した「知る権利」は目や耳の不自由な方も当然有しており、しかし、その権利を保障するためには、社会的弱者や少数者等を保護するといった積極目的のための『国家』による特別な措置(『国家』による自由)が必要となっているところ、行政府が関与する標準化を例に取り、双方の権利が不当に制限されない方策の有無、適否について検討することとする。

## 2. 表現の自由

### 2. 1. 表現の自由と「知る権利」

表現の自由のうち、その基本を成すと考えられる言論の自由は、ジョン・ミルトン<sup>14</sup>の著書『アレオパジティカ』(*Areopagitica*, 1644年)に記されているように、出版物に対する政府による事前抑制からの自由を端を発している<sup>15</sup>。1919年には、ホームズ<sup>16</sup>裁判官が、エイブラムス対アメリカ合衆国(米国)事件<sup>17</sup>における少数意見として、「歴史は競い合う多くの信条(faiths)を覆してきた。このことを知るにつけ人々は、(略)望ましい究極の善(the ultimate good desired)は、知識の自由な授受(free trade in ideas)により、よりよく達成されてきたと確信するようになった。すなわち、真実か否かの最善の試験は、ある思想(thought)がある市場における競争において受容されるだけの力を有しているかどうかであり、また、真実こそ人々の願いを安全に実現しうるための基盤であることを、人々は確信してきたのである。」との見解を述べている<sup>18</sup>。いわゆる「思想の自由市場」(free market of ideas)論の始まりである。やがて、徐々に、表現の危険性や妥当性

<sup>13</sup> ISO/IEC JTC 1は、各国国家標準化機関が会員団体となっている。我が国からは、1952年4月15日に、閣議了解に基づき、日本工業標準調査会(JISC: Japanese Industrial Standards Committee)が構成員として加入している。

<sup>14</sup> John Milton (1608-1674年)。

<sup>15</sup> 前掲注2・芦部(2000)242頁。

<sup>16</sup> Oliver Wendell Holmes Jr. (1841-1935年)。

<sup>17</sup> *Abrams v. United States*, 250 U. S. 616, 630 (1919)。

<sup>18</sup> ホームズ裁判官の真意は、政治的少数(反対)者の言明保護又は自由な討議を通しての公民による自己統治を強調することにあつた、とのこと。阪本昌成『表現権理論』(信山社、2011年)3-4頁。

は、思想の自由市場に委ねるべきという「思想の自由市場」論が受け入れられるようになり、1964年、米国におけるニューヨーク・タイムズ対サリヴァン事件判決<sup>19</sup>において、公共的事項に関する議論が広く開かれていることが表現の自由の保障の中核をなしていることが宣言され、1970年代以降、我が国においても、表現の自由は、民主主義社会に不可欠な権利と考えられるようになった<sup>20</sup>とのことである。

一般に、表現の自由は、①個人の自己充足（自己実現）<sup>21</sup>、②決断形成への市民参加（自己統治）のために必要不可欠な権利であると考えられている<sup>22</sup>。そして、「自己実現」の価値を基本に置いた「自己統治」の価値により、表現の自由は保障されると考えられている<sup>23</sup>。すなわち、「自己実現」の価値を基本に置いた「自己統治」のためには、表現された内容の過誤の修正や社会的合意の形成、それらのための意見の多様性を確保することが必要であり、そのためには、表現された内容を自由な市場機能に委ねることが必要不可欠であり<sup>24</sup>、したがって、表現の自由を保障しなければならないと考えられている。これより、表現の自由は、第一義的には、表現者の「自己実現」の価値を基本に置いた「自己統治」のために保障されているということになる。

ところで、表現者としては、表明した内容を、より多くの者に伝え、その正当性を確証し、それを信頼すべきものと認識されるようにすることが必要である<sup>25</sup>。また、20世紀になるとマス・メディアにより大量の情報が一方的に提供され、情報の送り手とその受け手である一般国民との分離が顕著になるとともに、社会的生活における情報の価値が飛躍的に増大したため、表現の自由を一般国民の側から再構成し、表現の受け手の自由（聞く自由、読む自由、視る自由）を保障する必要性が生じた。これらより、情報の受け手の「知る権利」が導かれている<sup>26</sup>。

表現の受け手としても、より多くの情報に接することが、自らの①個人の自己充足（自己実現）と②決断形成への市民参加（自己統治）のために有益であり、表現の自由が保障されることによる便益は、表現者だけでなく、受け手にも生じることになる。したがって、

---

<sup>19</sup> New York Times Co. v. Sullivan, 376 U. S. 254 (1964)。

<sup>20</sup> 松井茂記「マス・メディアの表現・報道の自由の意義」渡辺武達、松井茂記責任編集『メディアの法理と社会的責任』（ミネルヴァ書房、2004年）4-6頁。

<sup>21</sup> J. S. ミル（John Stuart Mill、1808-1873年）は、ヴィルヘルム・フォン・フンボルト（Friedrich Wilhelm Christian Karl Ferdinand Freiherr von Humboldt、1767-1835年）の言葉「人間の目的は（略）自己の能力を最高度にまた最も調和的に発展させしめて、完全に矛盾なき一つの全体たらしめることにある。」を引用し、そのためには「自由と状況の多様性と」が必要であると説いている。J. S. ミル（塩尻公明、木村健康訳）『自由論』（岩波文庫、1971年）116頁。

<sup>22</sup> トーマス・エマソン（Thomas Irwin Emerson、1907-1991年）は、「自己実現」と「自己統治」のほか、「知識の伸長と心理の発見」と「社会の安定と変化との適切な均衡」も挙げているが、これらは、「自己実現」や「自己統治」から派生するのではないかと考えられている。前掲注2・芦部（2000）249-255頁。

<sup>23</sup> 前掲注2・芦部（2000）255-261頁。

<sup>24</sup> 井上嘉仁「市場と表現の自由理論（一）」『広島法学』27巻3号（2004年1月10日）50頁。

<sup>25</sup> 前掲注21・J. S. ミル（塩尻公明、木村健康訳）（1971）45頁。

<sup>26</sup> 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法』第6版（岩波書店、2015年）175-176頁。

表現は、まずは、表現者の主体的、内面的な精神活動を外面的、感性的形象として表す行為であるが、それは受け手に伝達しようという意思を基礎としており、一方で、表現は、表現者が表明した内容に接したいと考える受け手の意思により成り立っており、その自由の保障は、表現者と受け手の両者に便益をもたらすことになる。

このような時流を受けて、市民的及び政治的権利に関する国際規約（昭和54年条約第7号。以下「国際人権B規約」という。）<sup>27</sup>第19条では、表現の自由に関して、以下のとおり規定されている。

#### 国際人権B規約

##### 第19条

- 1 すべての者は、干渉されることなく意見を持つ権利を有する。
- 2 すべての者は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、口頭、手書き若しくは印刷、芸術の形態又は自ら選択する他の方法により、国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む。
- 3 2の権利の行使には、特別の義務及び責任を伴う。したがって、この権利の行使については、一定の制限を課すことができる。ただし、その制限は、法律によって定められ、かつ、次の目的のために必要とされるものに限る。
  - (a) 他の者の権利又は信用の尊重
  - (b) 国の安全、公の秩序又は公衆の健康若しくは道徳の保護

このように、国際人権B規約においては、表現の自由は、表現者としての権利だけでなく、「あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む」と明記され、受け手の権利も含まれている。

ところで、そもそも、表現の自由は、『国家』からの自由を核心としており、『国家』による妨害の排除を請求することができる権利であって、『国家』に何らかの積極的な行為を請求する権利ではない。一方、通常、思想又は情報を受ける自由 (freedom) は、それ自体、積極的な権利というよりは単なる自由 (liberty) に過ぎないと考えられている<sup>28</sup>。しかし、個人は様々な事実や意見を知ることによって初めて政治に有効に参加することができ、このような観点から、「知る権利」は、参政権（『国家』への自由）の要素を有し、また、積極的に行政府の情報等の公開を要求する、すなわち、国務請求権又は社会権（『国家』による自由）としての性格をも有している<sup>29</sup>と考えられている。日本国憲法では、「知る権利」は、表現の自由（日本国憲法第21条）より派生する権利であるが、幸福追求権（同憲法第13条）や生存権（同憲法第25条第1項）、教育を受ける権利（同憲法第26条第1項）と

---

<sup>27</sup> International Covenant on Civil and Political Rights。「自由権規約」ともいう。1966（昭和41）年12月16日採択、1976（昭和51）年3月23日発効。1979年6月21日日本批准。

<sup>28</sup> エリック・バレント（比較言論法研究会訳）『言論の自由』（雄松堂、2010年）121頁。

<sup>29</sup> 前掲注26・芦部（2015）176頁。

も関わりを持つ重要な権利と考えられている<sup>30</sup>。

ただし、このような「知る権利」の保障は、個人が『国家』に対してその権利を主張できることを意味しており、『国家』以外の他者に対して権利を主張することを意味するものではなく、また、個人が権利を行使するに当たり、事実上の障害の除去を『国家』に請求できることまでは意味しない<sup>31</sup>と考えられている。また、「知る権利に請求権的・社会権的性格があるという理由から、公権力がメディアの性質の相違も考慮せず、国民の知る権利を実質化するという名目で、報道機関に対して規制を加えることが、直ちに正当化されるわけではない。」<sup>32</sup>と考えられている。すなわち、『国家』は、国民が表現の自由を享受するために必要な様々な施策を行う政治的責務を負うが、国民が特定の施策を請求しうる具体的権利をもつためには法律によりそれを定めることが必要である<sup>33</sup>と考えられている。

以上をまとめると、表現の受け手としても、より多くの情報に接することが有益であり、マス・メディアによる社会的影響力が増大するに伴い、表現の受け手の自由（聞く自由、読む自由、見る自由）を保障する必要が生じ、より積極的な権利として、表現の自由には「知る権利」も含まれると解されるようになったが、その保障は、個人が『国家』に対してその権利を主張できることを意味しており、『国家』以外の他者に対して権利を主張することを意味するものではなく、すなわち、例えば、放送にあっては、視聴者が特定の番組を放送させる権利を持つわけではなく<sup>34</sup>、また、国民が『国家』による施策を請求するための具体的権利を持つためには立法措置が必要である、と考えられている。

## 2. 2. マス・メディアによる表現の自由

さて、マス・メディア（新聞、出版、放送、映画など不特定多数に向けて情報を伝達するための媒体）を担う法人（新聞社、出版社、放送事業者、映画配給事業者等）による表現の自由を考えるに当たっては、2つの論点が挙げられる。

1つは、日本国憲法の保障する本来の基本的な人権は、自律的な個人（自然人）の自由と生存を確保し、もって、人間としての尊厳を維持するために必要な当然に有する権利である<sup>35</sup>ところ、マス・メディアを担う事業者は、自然人ではなく法人であり、自然人同様の論拠により権利が保障されるのか、という点である。

2つ目は、様々な表現活動のうち、報道は、報道機関が新聞や雑誌等の印刷物、放送にあっては電波を用いて、国民に「事実」を伝達しており、本来的に、精神活動（すなわち、知覚、感情、思考等）を外面的、感性的形象として表すものではないのではないかと、という点である<sup>36</sup>。

<sup>30</sup> 奥平康平『知る権利』（岩波書店、1979年）33-37頁。

<sup>31</sup> 前掲注26・芦部（2015）176頁。

<sup>32</sup> 前掲注2・芦部（2000）271頁。

<sup>33</sup> 前掲注26・芦部（2015）176頁。

<sup>34</sup> 松井茂記『マス・メディア法入門』第5版（日本評論社、2013年）294-295頁参照。

<sup>35</sup> 芦部信喜『憲法学I 憲法総論』（有斐閣、1992年）56-61頁。

<sup>36</sup> ちなみに、著作権法では、思想又は感情を創作的に表現したものであつて、文芸、学術、美術又は音楽の範囲に属するものを著作物としており（同法第2条第1項）、人事異動等、誰が記載しても同じにしかならない事実の記載は、思想又は感情を創作的に表現したものに該当しないため著作物ではないとされる（同法第10条第2項）が、事実を選択

第1の点について、長谷部（1992）及び長谷部（2014）は、マス・メディアを担う法人は、自然人でない以上、「自己実現」及び「自己統治」を根拠とする表現者としての権利はない<sup>37</sup>としている。これに対し、松井（2004）は、マス・メディアによる表現の自由は、それに携わる諸個人の表現の自由である<sup>38</sup>としている。

この点に関しては、八幡製鉄政治献金事件における最高裁判所大法廷判決において、「憲法第三章に定める国民の権利および義務の各条項は、性質上可能なかぎり、内国の法人にも適用されるものと解すべき」<sup>39</sup>と判示されている。また、個人（自然人）と法人との違いを考えると、組織としての法人には、「自我」（identity、意識主体）は観念できないが、組織としての「自己」（personality、意思主体）を観念することはできるように思え、表現の自由にあっても、組織として「自己実現」（組織としての評価等）及び「自己統治」（組織としての意見表明等）が性質上観念できないとは思えず、法人も表現者としての権利は有していると考え。実際のところ、著作権法（昭和45年法律第48号）第6条第1項では「わが国の法令に基づいて設立された法人及び国内に主たる事務所を有する法人」の著作物も保護を受ける対象とされており、したがって、法人として「思想又は感情を創作的に表現したものであつて、文芸、学術、美術又は音楽の範囲に属する」<sup>40</sup>著作物が法制度上保護されていることになり、一方、マス・メディアを担う法人であるという理由により同法に除外規定は設けられておらず、また、当該規定が違憲との判断もなく、これより、マス・メディアを担う法人にあっても、表現者としての権利は保障されていると考えられる。

第2の点について、宮澤（1971）は、表現の自由は各自が自由かつ自主的にその考えを構成することを前提としており、そのためには、報道の自由が必要であること、また、実際問題として、事実を報道することと思想を表明することとを区別することは極めて難しいことから、表現の自由には報道の自由が含まれている<sup>41</sup>としている。マス・メディアのうち新聞による報道については、北海タイムス事件における最高裁判所大法廷決定において、「新聞が真実を報道することは、憲法二一条の認める表現の自由に属」<sup>42</sup>すると述べられている。長谷部（1992）及び長谷部（2014）は、マス・メディアの表現の自由は、「国

---

し、情勢の分析や評価を行い、表現も工夫された新聞記事は著作物と考えられている。高林龍『標準 著作権法〔第3版〕』（有斐閣、2016年）34-38頁。日本新聞協会編集委員会「新聞著作権に関する日本新聞協会編集委員会の見解」（1978年5月11日）。同「ネットワーク上の著作権について」（1997年11月6日）。佐藤英雄「新聞記事の著作物性について—自由利用の範囲は狭い—」『ドキュメンテーション研究』Vol. 35 No. 11（1985年11月1日）589-593頁。

<sup>37</sup> 長谷部恭男『テレビの憲法理論—多メディア・多チャンネル時代の放送法制』（弘文堂、1992年）32-35頁。長谷部恭男『憲法』第6版（新世社、2014年）215頁。

<sup>38</sup> 前掲注20・松井（2004）12-14頁。

<sup>39</sup> 最大判昭和45.6.24民集第24巻6号625頁。

<sup>40</sup> 著作権法第2条第1項第1号。

<sup>41</sup> 宮澤俊義『憲法Ⅱ〔新版〕』（有斐閣、1971）362-363頁。

<sup>42</sup> 最大決昭和33・2・17刑集12巻2号253頁。新聞の報道について述べた判例であるが、事案が新聞であっただけであり、他のマス・メディアによる報道についても新聞同様に表現の自由があると考えられる。



民の知る権利に奉仕し、その帰結として民主的政治過程の維持や受け手となる個人の自律的な生を支える基本的情報の提供など、社会全体の利益を実現する」ために保障され<sup>43</sup>、これにより報道の自由が保障されるとしている。確かに、博多駅テレビフィルム提出命令事件における最高裁判所大法廷決定では、「報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の『知る権利』に奉仕するものである。したがって、思想の表明の自由とならんで、事実の報道の自由は、表現の自由を規定した憲法二一条の保障のもとにあることはいうまでもない。」<sup>44</sup>と述べられており、報道を受ける国民（受け手）の「知る権利」が勘案されて、報道機関の報道の自由が保障されるとしている。ここで、注意すべき点として、同決定は、報道の自由についての見解であり、報道が、国民の「知る権利」に奉仕するため、表現の自由として保障されているとしている。一方、マス・メディアを用いた表現は、いわゆる報道に限らず、映像技術や音響技術を駆使した芸術作品まであり、同決定は、文芸、芸術作品を含むマス・メディアによる表現全体を扱っているわけではない。また、特に映画やテレビ番組は、革新的技術を利用するなど制作者の論理や思いを優先する傾向があり、受け手（鑑賞者）の嗜好や能力との格差が生じることが課題となっている<sup>45</sup>ところである。これらより、「知る権利」のみをもって、マス・メディアの表現の自由が保障されるとするのは、少々、飛躍した議論ということになる。また、報道を受ける国民（受け手）の「知る権利」のみを勘案して報道機関の報道の自由が保障されるというのであれば、逆に、報道を受ける国民（受け手）の「知る権利」を理由として、報道機関による報道の自由を『国家』が制約することが可能ということにもなりかねない。「自己実現」の価値を基本に置いた「自己統治」のための『国家』からの自由こそが表現の自由の本義であり、したがって、報道の自由も表現の自由に含まれ保障されていることは間違いない。

これらより、マス・メディアによる表現は、報道も含め、自然人と同様に、その自由が保障されていると考えられる。

### 3. 表現の自由の制限について

#### 3. 1. 表現内容の制約又は表現行為の制限

かつてジョン・ロールズ<sup>46</sup>は、その著書『正義論』(*A Theory of Justice*, 1971年)において、自由権の優先度合いについて、基本的な諸自由を実効的に確立できるときは、経済的な理由によりそれに制限を課すことは受け入れがたく、社会的な諸状況が自由を許さない場合に限りその制限は認められ、しかし、そのように制限された場合にあっても、そ

<sup>43</sup> 前掲注 37・長谷部（1992）32-35 頁。前掲注 37・長谷部（2014）215-216 頁。

<sup>44</sup> 最大決昭和 44・11・26 刑集第 23 卷 11 号 1490 頁。また、外務省秘密電文漏洩事件における最高裁判所第一小法廷決定では、「報道機関の国政に関する報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、いわゆる国民の知る権利に奉仕するものであるから、報道の自由は、憲法二一条が保障する表現の自由のうちでも特に重要なもの」であると述べられている。最一決昭和 53・5・31 刑集第 32 卷 3 号 457 頁。

<sup>45</sup> 内山隆「映像コンテンツ」湯浅正敏、宿南達志郎、生明俊雄、伊藤高史、内山隆『メディア産業論』（有斐閣、2006年）209 頁。

<sup>46</sup> John Bordley Rawls（1921-2002年）。

の制限が正当化されなくなる道筋を準備するために必要な範囲でしか制限は認められない、すなわち、自由の制限は、自由そのものにとって制限が必要なときにのみ正当化される<sup>47</sup>、と論じている。例えば、表現内容でいえば、性表現<sup>48</sup>や名誉毀損的表現<sup>49</sup>などは、情報の授受を通じて肯定的価値を創出しない場合、その自由は意味を失うことになるために制限されるということになる。

また、表現に内包される情報は、当該表現物を購入した者以外にも及び、すなわち、排他性がなく、また、競合性を少ししかもたない（ある消費者が消費したために他の消費者が消費できなくなることはほとんどない。）ため、社会に必要とされる量以下でしか生産されない可能性がある。このため、情報の生成には、『国家』による何らかの形での関与が必要となる<sup>50</sup>ことがある。例えば、二次的著作権物（翻訳、翻案等）創作に当たっては、著作権法第27条に基づき、原作者の許諾が必要となっている。

これより、表現の自由にあっても制限はあり得、ここに表現者としての自由には、表現行為による価値創造を理由とした一定の限界が生じることになる。

自由には、表現の自由など精神的自由のほか、経済的自由もあるが、芦部（1994）は、これらの自由を図1のように整理し、各領域における我が国の違憲審査における判断基準を分類し、概説している<sup>51</sup>。上から下に緩やかな基準による判断となっている。

図 1. 精神的自由と経済的自由の違憲審査基準

|                  |   |                   |                  |  |   |
|------------------|---|-------------------|------------------|--|---|
|                  |   | 精神的自由<br>(表現の自由)  |                  |  |   |
| 〔文面判断の<br>アプローチ〕 | A | 検閲、<br>過度広汎規制     |                  |  |   |
|                  | B | 表現内容の規制           | 経済的自由<br>(職業の自由) |  |   |
| 〔事実判断の<br>アプローチ〕 | C | 表現の時・場所<br>・方法の規制 |                  |  |   |
|                  |   |                   |                  |  | E |

(出典) 芦部信喜『憲法学Ⅱ 人権総論』(有斐閣、1994年) 227頁。

<sup>47</sup> ジョン・ロールズ(川本隆史、福間聡、神島裕子訳)『正義論 改訂版』(紀伊国屋書店、2010年) 207頁。

<sup>48</sup> 刑法(明治40年法律第45号)第175条(わいせつ物頒布等)。判例として、『チャタレイ夫人の恋人』事件(最大判昭和32・3・13刑集第11巻3号997頁)、『悪徳の栄え』事件(最大判昭和44・10・15刑集第23巻10号1239頁)、『四畳半襖の下張』事件(最二小判昭和55・11・28刑集第34巻6号433頁)。

<sup>49</sup> 刑法230条第1項(名誉毀損)又は同法第231条(侮辱)。民法(明治29年法律第89号)第709条(不法行為による損害賠償)及び同法第710条(財産以外の損害の賠償)又は同法第723条(名誉毀損における原状回復)。判例として、『北方ジャーナル』事件(最大判昭和61・6・11民集第40巻4号872頁)、『石に泳ぐ魚』事件(最三小平成14・9・24集民第207号243頁)。

<sup>50</sup> 前掲注24・井上(2004)44頁。井上嘉仁「市場と表現の自由理論(二・完)」『広島法学』27巻4号(2004年3月22日)134-136頁。

<sup>51</sup> 芦部信喜『憲法学Ⅱ 人権総論』(有斐閣、1994年) 227-240頁。

芦部（1994）の説明に基づき、理解した範囲で私見も交えて、それぞれの考え方を説明すると、まず、精神活動の自由のうち、内面的な活動の自由、すなわち、思想及び良心の自由（日本国憲法第19条）、信教の自由（同憲法第20条）、学問の自由（同憲法第23条）は、公共の福祉の原理によって制限されることはない。したがって、図1の枠外となる。

次に、精神的自由のうち、表現の自由は、表現内容の制約又は表現行為の制限を課されることがあるが、その制約又は制限は、大きくA、B、Cに大別され、それらの順に厳格に判断されることになる。

Aの領域は、表現内容に対する事前抑制（検閲）は禁止されており<sup>52</sup>、また、表現内容を制約する法文が過度に広汎であったり、不明確で漠然としていたりする場合、法文自体が無効となる。これらは表現活動に萎縮効果を及ぼすため、そのような行為自体を否定する必要があるためである。

Bの領域は、内容規制といわれ、例外的に認められているが、合憲性は厳格に審査される。例えば、犯罪又は違法行為の教唆、煽動の処罰規定<sup>53</sup>のように、表現内容に「明白かつ現在の危機」が存在する場合にはじめてその表現行為が制限される。また、性表現や名誉毀損的表現のように、表現の自由とそれに対抗する社会的価値を衡量して厳密に定義付け、表現の自由が保障されることになる。

A及びBの領域は精神的自由の経済的自由に対する優越性と呼ばれており、この領域については、①表現者に萎縮効果を与えてはならないため、構成要件が漠然としていたり、広範囲過ぎたりしないこと、②強い説得力のある理由（保護法益）及び当該法益を害する明確な基準があること、③規制手段は最小限度であること、が求められている<sup>54</sup>。

Cの領域は、内容中立規制といわれ、表現内容自体やそれが及ぼす効果とは関係なく、表現する時、場所、方法といった行為の影響を勘案し、表現行為が制限される。例えば、騒音の制限や、住宅地域における屋外広告物掲示の禁止が挙げられる。この場合、「より制限的でない他の選びうる手段」（less restrictive alternatives）の有無を厳格に審査して、合憲性が判定される。

Bの領域とCの領域との相違は、Bの領域では表現される内容自体を判断して表現行為が制限されたり、禁止されたりする一方、Cの領域は、表現内容にかかわらず、その行為が与える影響を勘案して、表現行為が制限されることになる。すなわち、Bの領域は、表現内容を判断し、Cの領域にあっては表現行為が与える影響を判断することになる。

なお、マス・メディアにあっては、非常に大きな影響力を有しており、その表現行為が与える影響を勘案して特に（表現の時、場所、方法に）制限を課すべき場合もあると考えられるが、そのような影響故に、マス・メディアを用いて表現する場合に限定して、その表現内容を『国家』が制約する場合にあっては、国民（受け手）の「知る権利」への影響も大きいことには留意する必要がある。

<sup>52</sup> 日本国憲法第21条第2項。

<sup>53</sup> 刑法第61条（教唆）、破壊活動防止法（昭和27年法律第240号）第38条（内乱、外患の罪の教唆等）、同法第40条（政治目的のための騒乱の罪の予備）、国税犯則取締法（明治33年法律第67号）第22条第1項（国税滞納等の煽動）など。

<sup>54</sup> 前掲注2・阪本（1988）162-163頁参照。

D及びEの領域は、経済的自由（職業選択の自由）に対する規制となる。

Dの領域は、国民の生命や健康を守るといった消極目的のために経済的自由（職業選択の自由）を制限する場合であり、合憲性は、より緩やかな他の選びうる手段の有無を具体的に・実質的に審査する「厳格な合理性」基準によって判断される。経済的自由の規制では、合憲性の推定が肯定されるが、表現の自由の規制には、通常、そのような推定は働かないと考えられおり、この限りでは、Dの領域における合憲性判断基準は、Cの領域におけるそれよりも厳格度は若干弱いとされている。

Eの領域は、社会的弱者や少数者等を保護するといった積極目的のために経済的自由（職業選択の自由）を制限する場合であり、いわゆる「明白性」の原則により、その合憲性が判断される。規制措置に関する立法府の広い裁量（政策的・技術的裁量）を認め、立法府がその裁量権を逸脱し、当該規制措置が著しく不合理であることが明白である場合に限り、それを違憲とする。

ちなみに、Cの領域とDの領域とは、いずれも「他の選びうる手段」の有無を審査して合憲性の判断が行われるが、経済的自由の規制では合憲性の推定が肯定される一方、表現の自由の規制では、通常、そのような推定は働かないと考えられている。このため、消極目的のための経済的自由の規制が表現行為にまで及ぶときは、表現行為の時、場所、方法を制限するに値する（合憲性の推定が働かなくても表現行為の制限が肯定される）理由が必要になると考えられる。例えば、映画館を業として経営しようとする者は、興行場法（昭和23年法律第137号）第2条第1項に基づき都道府県知事の許可を受けなければならないが、都道府県知事は、同条第2項に基づき、映画館の設置の場所又はその構造設備が公衆衛生上必要な基準に適合しないと認めるときは許可を与えないことができる<sup>55</sup>。これは、表現の自由の保障の観点から考えると、公衆衛生上必要となる基準を満たさないが故の営業不許可（消極目的のための経済的自由の制限）により、表現行為（映画上映）の場所が制限されることになる。この公衆衛生上必要となる基準は、表現行為（映画の上映）を制限するに値する基準となっていることが必要となると考えられる。消極目的のための経済的自由の制限でさえそうであるから、積極目的のための経済的自由の制限により表現行為を制限する場合であっても、その制限を課するに値する理由が必要となると考えられる。加えて、これはBの領域の問題となるが、例えば、映画館において上映する作品が観客に与える影響が問題となる場合もあるのではないかと考えられる<sup>56</sup>が、そのような理由によ

---

<sup>55</sup> ちなみに、東京都の興行場の構造設備及び衛生措置の基準等に関する条例（昭和59年条例第84号）第5条では、興行場の設置場所の基準として、「興行場は、排水不良の場所、ごみその他これに類する物で埋め立てられた土地等入場者の衛生に支障を来す場所又は土地に、設置してはならない。ただし、盛土、地盤の改良等衛生上必要な措置を講じた場合は、この限りでない。」と規定している。

<sup>56</sup> ちなみに、東京都青少年の健全な育成に関する条例（昭和39年条例第181号）第10条において、青少年の健全な成長を阻害するおそれがあると「知事が指定した映画を上映するときは、当該興行場を経営する者及びその代理人、使用人その他の従業員は、これを青少年に観覧させないように努めなければならない。」と規定し、興行場の経営者等に対して青少年の指定作品観覧防止のための努力義務を課している。しかし、指定対象となるのは犯罪や性表現に関連する作品であると考えられ（同条例第8条第1項第1号又は第2号）、しかも、あくまで努力義務となっている。

り、上映の時、場所、方法を制限する立法府や行政府の判断がなされた場合、司法府では非常に厳格な審査をすることになると考えられる。

### 3. 2. 放送における表現の制約

マス・メディアによる表現についても、その自由が保障されているのは先にみたとおりであり、放送による表現にあっても、先に記したとおり放送法により放送番組編集の自由（同法第3条）が保障されているが、一方で、他のマス・メディアと異なり、放送にあつては、番組編集の準則（同法第4条）が示されているほか、放送事業者には、番組基準策定（第5条）、放送番組審議機関の設置（同法第6条）、訂正放送・取消放送の実施（同法第9条）等が義務付けられている。

マス・メディアのうち放送による場合に限り、このような義務付けがなされ、表現の自由が制限される措置がとられている理由として、これまでの判例をみると、①電波という資源の有限性と②放送の社会的影響力の大きさが挙げられている<sup>57</sup>。

例えば、訂正放送に関して、サンケイ新聞反論文掲載請求事件における最高裁判所第二小法廷判決では、「放送法四条（現、同法第9条。筆者追記。）は訂正放送の制度を設けているが、放送事業者は、限られた電波の使用の免許を受けた者であつて、公的な性格を有するものであり（略）、その訂正放送は、放送により権利の侵害があつたこと及び放送された事項が真実でないことが判明した場合に限られるのであり、また、放送事業者が同等の放送設備により相当の方法で訂正又は取消の放送をすべきものとしているにすぎない」<sup>58</sup>と判示されている。有限な資源である電波という公共物を用いることを許可された放送事業者には公的な性格が生じるため訂正放送が義務付けられている、としている。

また、公職選挙法（昭和25年法律第100号）第150条において、基幹放送<sup>59</sup>事業者（日本放送協会（NHK）を含み、放送大学学園を除く。）に対して録音又は録画した政見をそのまま放送することが義務付けられている政見放送について、NHKが差別用語を使用した発言部分を放送しなかったことが問題となった政見放送削除事件において、最高裁判所第三小法廷は、NHKによる当該削除を肯定し、また、公職の候補者等に、政見放送において、その品位を損なう言動をしてはならないことを義務付けた公職選挙法第150条の2に

<sup>57</sup> 放送の表現の自由の規制については、学説としては、①電波を使用し、社会性・公益性があるため、②有限な資源である電波を有効適切に利用するため、③放送が他のメディアに見られない強烈な影響力を及ぼすため、④通俗的な番組の画一化を防ぐため、④規制されるメディアと規制されないメディアとを設けて多様性を確保するため、⑤基本的な情報を公平に提供するため、などがある。長谷部（1992）及び長谷部（2014）並びに芦部（2000）は、視聴者の「知る権利」に重きを置いている。前掲注2・芦部（2000）303-314頁。渋谷秀樹『憲法（第3版）』（有斐閣、2017年）389頁。前掲注37・長谷部（1992）32-35頁。前掲注37・長谷部（2014）215-216頁。その他、放送は、サービスの質を不満として解除できない一方的で定型的なサービスを提供するため、との見解もある。前掲注2・阪本（1988）204-207頁。

<sup>58</sup> 最二判昭和62・4・24民集第41巻3号490頁。

<sup>59</sup> 放送法第2条第2号において、「『基幹放送』とは、電波法（昭和25年法律第131号）の規定により放送をする無線局に専ら又は優先的に割り当てられるものとされた周波数の電波を使用する放送をいう。」と定義されている。

ついて、「テレビジョン放送による政見放送が直接かつ即時に全国の視聴者に到達して強い影響力を有していることにかんがみ（略）政見放送の品位を損なう言動を禁止したものである」<sup>60</sup>と判示している。テレビ放送の視聴者に対する強い影響力を理由に、政見放送における公職の候補者等の表現行為の制限を肯定している。

有限な資源である電波という公共物を用いることが許可されているのは放送事業者に限られたことではない。電気通信事業者も有限な資源である電波という公共物を用いてサービスを提供している。無線局の免許にあっては、無線局運用規則（昭和25年電波監理委員会規則第17号）第10条第4項において、「無線通信は、正確に行うものとし、通信上の誤りを知ったときは、直ちに訂正しなければならない。」と規定されている。放送法第9条<sup>61</sup>も、無線局運用規則第10条第4項も、あくまでも表現者による誤りの自覚を前提としており、これは、表現内容の制約というよりも、有限な資源である電波という公共物を用いる者として守るべき規律を規定したものと考えられる。サンケイ新聞反論文掲載請求事件における最高裁判所第二法廷判決においても、有限な資源である電波という公共物を用いることを許可された放送事業者の公的な性格に言及しており、これは、訂正放送に関する規定は、放送事業者の表現内容を制約しているというよりも、あくまでも誤りの自覚を前提として、免許を受けた者として守るべき規律を定めていると解しているのではないかと考えられる。

しかし、インターネットの掲示板での言論や社会的影響力のある有名人のツイッターでの表現は、政見放送における品位を損なう言動の禁止といったような制限は課せられていない。この違いは何かという疑問が生じる。

先に紹介した政見放送削除事件における最高裁判所第三小法廷判決では、政見放送として品位を損なう言動自体を判断しているわけではなく（同じ言動を政見放送以外で行うことについては判断していない）、そのような言動が政見放送として放送されることについて問題視しており、その理由として、放送は、即時性、同報性のある電波というメディアを用いて一斉送信を行い、視聴者はそれを直接かつ即時に受信するため、強い影響力があるため、と説かれている。すなわち、視聴者に対する強い影響力がある放送にあっては、その表現内容の制約が肯定されると判断している。

これより、放送事業者であるからという理由により表現の自由が制限されるわけではなく、すなわち、例えば、放送事業者がインターネットを用いて表現したり、DVDを媒体として表現したりする場合にあっては、放送事業者であるからという理由によりその表現内容に制約が課せられるわけではなく、あくまで、放送により表現する場合に限り、当該方法を理由に制約が課される場合があることになると考えられる。

しかし、その判断の根拠は、政見放送削除事件では品位を損なう言動であったように、放送にあっては、その強い影響力故に、放送される内容により当該行為（放送という方法）の制限が肯定されることになる。放送という表現行為の制限（図1のCの領域）であったとしても、その制限の判断根拠は表現内容であるからには、その制限に当たっては、先に

<sup>60</sup> 最三判平成2・4・17民集第44巻3号547頁。

<sup>61</sup> 放送法第9条では、放送事業者の調査により真実でないことが判明したとき（第1項）、あるいは、放送事業者がその放送について真実でない事項を発見したとき（第2項）と規定している。

紹介した図 1 の B の領域同様、①表現者に萎縮効果を与えてはならないため、構成要件が漠然としていたり、広範囲過ぎたりしないこと、②強い説得力のある理由（保護法益）及び当該法益を害する明確な基準があること、③規制手段は最小限度であること、が求められることになると考えられる。

### 3. 3. 目や耳の不自由な方への配慮

表現の自由は、日本国憲法において、基本的人権として保障されており、したがって、目や耳の不自由な方であっても「知る権利」を有していることはいままでもない。しかし、目や耳の不自由な方は、そうであるが故に「知る権利」による十分な便益を享受できない可能性があり、『国家』に対して、より積極的に配慮した措置を特別に講じるように求める必要が生じる場合がある。

放送に関して述べると、放送法は、「放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること」などの原則に従って「放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図ることを目的」<sup>62</sup>としており、ここにいう国民には、当然、目や耳の不自由な方も含まれている<sup>63</sup>。そこで、1997（平成 9）年 10 月 1 日より、字幕番組又は解説番組を放送するための多重放送の免許を取得する必要がなくなる<sup>64</sup>とともに、放送法第 4 条第 2 項において「放送事業者は、テレビジョン放送による国内放送等の放送番組の編集に当たっては、静止し、又は移動する事物の瞬間的影像を視覚障害者に対して説明するための音声その他の音響を聴くことができる放送番組及び音声その他の音響を聴覚障害者に対して説明するための文字又は図形を見ることができる放送番組をできる限り多く設けるようにしなければならない。」と規定し、放送事業者に対して、解説放送及び字幕放送を可能な限り行うことを義務付けている。

また、放送事業者等に、直接、法的効力を及ぼすわけではない<sup>65</sup>が、条約として、我が国は、障害者権利条約<sup>66</sup>を批准している。当該条約では、次の規定のとおり、情報の利用、そして、その機会の提供に関して、国に対し、障害者の情報の受け手としての権利を確保すべく積極的な措置をとるよう求めている。

#### 障害者権利条約

##### 第 9 条 施設及びサービス等の利用の容易さ

- 1 締約国は、障害者が自立して生活し、及び生活のあらゆる側面に完全に参加することを可能にすることを目的として、障害者が、他の者との平等を基礎として、都市及び農村の双方において、(略) 情報通信（情報通信機器及び情報通信システムを含む。）

<sup>62</sup> 放送法第 1 条。

<sup>63</sup> 総務省『デジタル放送時代の視聴覚障害者向け放送に関する研究会報告書』（2007 年 3 月 30 日）6 頁。

<sup>64</sup> 放送法及び有線テレビジョン放送法の一部を改正する法律（平成 9 年法律第 58 号）の施行による。

<sup>65</sup> 障害者権利条約第 4 条第 2 項。

<sup>66</sup> 平成 18（2006）年 12 月 13 日採択、平成 20（2008）年 5 月 3 日発効。平成 26（2014）年 1 月 20 日日本批准。

(略)を利用する機会を有することを確保するための適当な措置をとる。この措置は、(略) サービス等の利用の容易さに対する妨げ及び障壁を特定し、及び撤廃することを含むものとし、特に次の事項について適用する。

(a) (略)

(b) 情報、通信その他のサービス(電子サービス及び緊急事態に係るサービスを含む。)

2 (略)

## 第21条 表現及び意見の自由並びに情報の利用の機会

締約国は、障害者が、第2条に定めるあらゆる形態の意思疎通<sup>67</sup>であって自ら選択するものにより、表現及び意見の自由(他の者との平等を基礎として情報及び考えを求め、受け、及び伝える自由を含む。)についての権利を行使することができることを確保するための全ての適当な措置をとる。この措置には、次のことによるものを含む。

(a) 障害者に対し、様々な種類の障害に相応した利用しやすい様式及び機器により、適時に、かつ、追加の費用を伴わず、一般公衆向けの情報を提供すること。

(b) (略)

(c) 一般公衆に対してサービス(インターネットによるものを含む。)を提供する民間の団体が情報及びサービスを障害者にとって利用しやすい又は使用可能な様式で提供するように要請すること。

(d) マス・メディア(インターネットを通じて情報を提供する者を含む。)がそのサービスを障害者にとって利用しやすいものとするよう奨励すること。

(e) 手話の使用を認め、及び促進すること。

この条約の批准に先立ち、2011(平成23)年、障害者基本法(昭和45年法律第84号)が改正され、国等は、障害者の情報の受け手としての権利を確保することが明記された。これは、表現の自由(『国家』からの自由)より派生した従来の「知る権利」というよりも、国務請求権又は社会権(『国家』による自由)の要素も含まれるようにしたと考えることができる。現在の規定を抜粋(関係部分に下線、筆者追記)すると、以下のとおりとなっている。

## 障害者基本法

(情報の利用におけるバリアフリー化等)

第22条 国及び地方公共団体は、障害者が円滑に情報を取得し及び利用し、その意思を表示し、並びに他人との意思疎通を図ることができるようにするため、障害者が利用しやすい電子計算機及びその関連装置その他情報通信機器の普及、電気通信及び放送の役務の利用に関する障害者の利便の増進、障害者に対して情報を提供する施設の整備、障害者の意思疎通を仲介する者の養成及び派遣等が図られるよう必要な施策を講じなければならない。

<sup>67</sup> 「意思疎通」とは、言語、文字の表示、点字、触覚を使った意思疎通、拡大文字、利用しやすいマルチメディア並びに筆記、音声、平易な言葉、朗読その他の補助的及び代替的な意思疎通の形態、手段及び様式(利用しやすい情報通信機器を含む。)をいう。障害者権利条約第2条。



- 2 国及び地方公共団体は、災害その他非常の事態の場合に障害者に対しその安全を確保するため必要な情報が迅速かつ的確に伝えられるよう必要な施策を講ずるものとするほか、行政の情報化及び公共分野における情報通信技術の活用の推進に当たっては、障害者の利用の便宜が図られるよう特に配慮しなければならない。
- 3 電気通信及び放送その他の情報の提供に係る役務の提供並びに電子計算機及びその関連装置その他情報通信機器の製造等を行う事業者は、当該役務の提供又は当該機器の製造等に当たっては、障害者の利用の便宜を図るよう努めなければならない。

ここで注目すべきは、障害者に対し、まず、国及び地方公共団体は、放送の役務の利用について利便の増進が図られるよう必要な措置を講じ、また、災害その他非常の事態の場合にその安全を確保するために必要な情報が迅速かつ的確に伝えられるように必要な施策を講じること、が義務付けられ、そして、放送事業者にあつては、放送に係る役務の提供に当たっては障害者の利用の便宜を図るよう努めなければならない、と、放送に当たっての障害者の便宜を図る努力義務が課せられていることである。

また、この障害者基本法改正において、同法第4条として「差別の禁止」が新たに規定され、これを具体化するものとして、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（平成25年法律第65号。以下「障害者差別解消法」という。）が制定された。同法では、差別を解消するための措置として、行政機関等及び事業者に不当な差別を禁止する（それぞれ同法第7条第1項及び同法第8条第1項）とともに、行政機関等には合理的配慮の提供義務（同法第7条第2項）、事業者には合理的配慮の努力義務（同法第8条第2項）が課せられている。

障害者差別解消法第6条において、政府は、障害を理由とする差別の解消の推進に関する施策を総合的かつ一体的に実施するため、その推進に関する施策の基本的な方向や事業者が講ずべき措置に関する基本的な事項についての基本方針を定めなければならないとされており、これを受け、内閣総理大臣は、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針」（平成27年2月24日閣議決定）を閣議決定した。また、障害者差別解消法第8条において、主務大臣は、当該基本方針に即して、事業者が適切に対応するために必要な指針を定めるよう規定されており、放送業等を所管する総務省は、「総務省所管事業分野における障害を理由とする差別の解消の推進に関する対応指針」を作成している。当該対応指針において、障害者差別解消法の基本的考え方等が説明されており、ここにおいて、不当な差別的取扱いとはならない正当な理由は、「個別の事案ごとに、障害者、事業者、第三者の権利利益（例：安全の確保、財産の保全、事業の目的・内容・機能の維持、損害発生の防止等）の観点に鑑み、具体的場面や状況に応じて総合的・客観的に判断することが必要」とされ、合理的配慮も「障害者の特性や社会的障壁の除去が求められる具体的場面や状況に応じて異なり、多様かつ個性性の高いものであり、当該障害者が置かれている状況を踏まえ、社会的障壁の除去のための手段及び方法について、代替措置の選択も含め、双方の建設的対話による相互理解を通じて、必要かつ合理的な範囲で、柔軟に対応がなされるもの」としている。

以上をまとめると、そもそも『国家』からの自由であるところの表現の自由より派生した「知る権利」について、目や耳の不自由な方についてはその便益を享受するための特別

な措置が必要であることから、より積極的な国務請求権又は社会権（『国家』による自由）の要素を含む権利として立法措置が講じられていると考えられる。

このような立法措置は、社会的弱者や少数者等を保護するといった積極目的のための『国家』による第三者の自由の制限を含み、その制限は経済的自由のみならず、表現の自由にまで及んでいる。すなわち、行政府には、目や耳の不自由な方に対して、放送の役務の利用について利便の増進が図られるよう必要な施策を講じる義務が課せられており、字幕放送又は解説放送の品質に関して考えると、その利用における目や耳の不自由な方の利便の増進を図るために必要となる措置において、放送事業者（表現者）の表現の自由（『国家』からの自由）と目や耳の不自由な方の「知る権利」（『国家』による自由）が拮抗することになると考えられる。

#### 4. 視聴覚障害者等向け放送の品質の向上に関する施策の検討

##### 4. 1 字幕放送、解説放送の現状

さて、目や耳の不自由な方の「知る権利」については、社会的弱者や少数者等を保護するといった積極目的のための『国家』による特別な措置が必要とされていることから分かります。市場に任せていたのではその目的が達成されないと考えられる。

そこで、まず、字幕放送又は解説放送に関する立法府による具体的な措置を、再度、述べると、放送法第4条第2項において、放送事業者は、解説放送及び字幕放送を可能な限り行うことが義務付けられている。また、障害者基本法第22条において、国等は、障害者が円滑に情報を取得し及び利用し、その意思を表示し、並びに他人との意思疎通を図ることができるようにするため、放送の役務の利用に関する障害者の利便の増進等が図られるよう必要な施策を講じなければならない（同条第1項）とされるとともに、放送事業者は、障害者の利用の便宜を図るよう努めなければならない（同条第3項）とされている。

次に、行政府による具体的な取組をみると、総務大臣による地上基幹放送の業務の認定<sup>68</sup>に当たっては、解説放送及び字幕放送を可能な限り行うことが基準として設けられている<sup>69</sup>。また、総務省は、2008（平成20）年度から2017（平成29）年度までの字幕放送等の普及目標を定めた「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」（平成19年10月30日策定。平成24年10月2日改定。）を策定し、放送事業者にその達成を促してきている。加えて、国立研究開発法人情報通信研究機構は、身体障害者の利便の増進に資する通信・放送身体障害者利用円滑化事業の推進に関する法律（平成5年法律第54号）第4条第1号に基づき、放送番組に字幕、解説音声又は手話を付与するための追加的な経費の1/2を上限として助成を行っている<sup>70</sup>。

<sup>68</sup> 放送法第93条。

<sup>69</sup> 放送法関係審査基準（平成23年6月29日総務省訓令第30号）第3条（11）。ちなみに、衛星基幹放送については、業務の認定に当たり同様の基準が設けられている（同基準第6条（6））ほか、指定する周波数が不足する場合の比較審査にあっても、「字幕番組の充実」が項目として挙げられている（同基準第7条）。移動受信用基幹放送の業務の認定にあっても、衛星基幹放送の業務の認定と同様の基準及び項目が設けられている（同基準第10条の3及び第10条の4）。

<sup>70</sup> 視聴年齢制限付き番組及び在京キー5局の字幕番組（生放送番組は除く。）は、対象

このような取組もあり、字幕放送及び解説放送は、表 1 のとおり、その割合は、着実に普及しているところである。

表 1 「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」の普及目標の対象となる  
 放送番組<sup>71</sup>における字幕放送、解説放送の実績

| 年度                      | 字幕放送の実績     |             | 解説放送の実績     |             |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                         | 2008(平成 20) | 2016(平成 28) | 2008(平成 20) | 2016(平成 28) |
| NHK (総合)                | 52.8%       | 97.4%       | 7.0%        | 12.7%       |
| NHK (教育)                | 51.7%       | 83.6%       | 10.3%       | 17.9%       |
| 在京キー5局                  | 87.3%       | 99.5%       | 0.6%        | 11.7%       |
| 在阪準キー4局<br>(a)          | 81.2%       | 98.6%       | 0.6%        | 9.6%        |
| 在名広域4局<br>(b)           | 70.1%       | 95.2%       | 0.4%        | 7.8%        |
| 系列ローカル局<br>(a、bを除く101社) | 61.3%       | 78.0%       | 0.4%        | 5.5%        |
| 独立U局<br>(13社)           | 12.7%       | 19.0%       | 0.0%        | 0.3%        |

(出典) 総務省『視聴覚障害者等向け放送に関する研究会報告書～すべての人に優しい放送のために～』(2017年12月26日)90頁の表を編集。

確かに、放送は、報道番組だけでなく、教養番組、教育番組、娯楽番組等により、国民生活に不可欠な情報を提供する基幹的なメディアとなっており、目や耳の不自由な方であっても利用できるようにすることは重要である<sup>72</sup>。特に大規模な自然災害等において、目や耳の不自由な方であっても迅速・正確な情報を入手することが避難等に当たり必要不可欠であり<sup>73</sup>、視聴覚障害者向け放送を拡充することは大いに意義がある。したがって、目

外。在阪準キー4局の字幕番組(生放送番組を除く。)は、字幕付与のための追加的経費の1/6が助成の上限となっている。なお、当該制度では、字幕、解説音声又は手話を付与するための追加的な経費をスポンサー等が負担していないことが条件となっているが、在阪準キー4局の字幕番組(生放送番組を除く。)については、字幕付与のための追加的経費の1/3を上限として、スポンサー等による経費負担が認められている。

<sup>71</sup> 「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」において、字幕放送の普及目標の対象は、①技術的に字幕を付与することができない放送番組(例：現在のところ、複数人が同時に会話を行う生放送番組)、②外国語の番組、③大部分が器楽演奏の音楽番組、④権利処理上の理由等により字幕を付与することができない放送番組を除く全ての放送番組、解説放送の普及目標の対象は、①権利処理上の理由により解説を付与することができない放送番組、②2か国語放送や副音声など2以上の音声を使用している放送番組、③5.1ch サラウンド放送番組、④主音声に付与する隙間のない放送番組)を除く全ての放送番組とされている。

<sup>72</sup> 前掲注63・総務省(2007)2頁。総務省『スマートテレビ時代における字幕等の在り方に関する検討会取りまとめ』(2014年7月3日)4頁。

<sup>73</sup> 総務省『デジタル放送時代の視聴覚障害者向け放送の充実に関する研究会報告書』

や耳の不自由な方のために、放送事業者に対して、字幕放送又は解説放送を行う努力義務を課すことは、あくまで放送事業者の自主性を基礎に置いており、当該措置が著しく不合理であることが明白とまではいえず、許容される範囲であると考えられる。すなわち、『国家』と放送事業者との関係では、即時性、同報性という特性のある、公衆に直接受信されることを目的に一斉に送信し、故に視聴者に対する強い影響力がある放送にあつては、その視聴者には目や耳の不自由な方も含まれており、それらの方への配慮が必要であることから、あくまで放送事業者の自主的な判断として、字幕放送及び解説放送を可能な限り実施するよう促しているのであり、放送事業者の表現の自由を制限しているわけではないと考えられる<sup>74</sup>。

しかし、字幕放送及び解説放送が普及する一方で、その品質の向上に関する要望があるのも事実である。例えば、字幕放送の字幕表示に関して「字幕を考慮したユニバーサルな映像づくり、字幕表示方法の規格化などの検討」<sup>75</sup>、解説放送の音声解説に関して「表示のみで提供される情報に対する音声による説明の徹底」や「外国語のインタビュー、変声された音声等に付与されている翻訳字幕表示の音声化」<sup>76</sup>、その他、「字幕や解説放送の質の確保・表示形式の標準化」<sup>77</sup>を望む意見がある。実際、字幕放送や解説放送を視聴していると、放送事業者の字幕表示又は音声解説を付すための多大なる努力を感じるとともに、ときに更なる工夫の余地があるのではないかと思うこともある。これらの意見は、字幕番組又は解説番組の数の増加ではなく、それらの字幕表示又は音声解説の在り方、すなわち、品質の向上に関する意見である。

ちなみに、字幕表示についてであるが、米国では、2014年2月20日、FCC<sup>78</sup>がテレビ番組のクローズドキャプション<sup>79</sup>の品質に関する基準（FCC 14-12）を公表し<sup>80</sup>、現在、連邦規則集第47編（電気通信）第79部（テレビ番組のアクセシビリティ）<sup>81</sup>において、概略、以下のとおり規定されている<sup>82</sup>。

---

（2012年5月23日）2-5頁。

<sup>74</sup> 放送法第4条第1項を違憲とする学説はあるが、同条第2項を違憲とする学説は、現在のところ、寡聞にして存じない。

<sup>75</sup> 視聴覚障害者等向け放送に関する研究会（第1回）資料5（一般社団法人日本ろうあ連盟提出資料）。総務省『視聴覚障害者等向け放送に関する研究会報告書～すべての人に優しい放送のために～』（2017年12月26日）102頁。

<sup>76</sup> 視聴覚障害者等向け放送に関する研究会（第1回）資料6-1（社会福祉法人日本盲人会連合提出資料）。前掲注75・総務省（2017）104-105頁。

<sup>77</sup> 視聴覚障害者等向け放送に関する研究会（第1回）資料7（日本障害者放送協議会放送通信バリアフリー委員会委員長、公益財団法人日本障害者リハビリテーション協会参与寺島彰構成員提出資料）。前掲注75・総務省（2017）112頁。

<sup>78</sup> Federal Communications Commission（連邦通信委員会）。

<sup>79</sup> クローズドキャプションとは、表示／非表示を切り替えることができる字幕のこと。

<sup>80</sup> 2014年2月20日付けFCC報道資料「FCC Moves to Upgrade TV Closed Captioning Quality」<<https://www.fcc.gov/document/fcc-moves-upgrade-tv-closed-captioning-quality>>参照。

<sup>81</sup> Part 79（Accessibility of Video Program） of Title 47（Telecommunication） of the Code of Federal Regulations（CFR）。

<sup>82</sup> テレビ番組のクローズドキャプションの品質に関する基準を追記するCFRの改正は、

- (i) 正確性 (Accuracy) : 字幕は、発言内容と合致し、綴りや句読点が正しく表記され、また、必要な非言語情報も提供し、読みやすくなければならない。
- (ii) 同時性 (Synchronicity) : 字幕は、音声等と同時に、読解可能な速度で表示されなければならない。
- (iii) 番組の完全性 (Program Completeness) : 字幕は、番組の初めから終わりまで可能な限り付与されなければならない。
- (iv) 配置 (Placement) : 字幕は、画面上の重要な情報を遮ることなく、また、読みやすい大きさで、適切な位置において提供されなければならない。

このような取組にかんがみると、字幕放送又は解説放送の普及だけでなく、それらの品質向上への期待もあってしかるべきである。字幕番組又は解説番組が増えれば、それらの品質も向上するのであれば、このような要望は存在しないのであろうが、実際のところそうとばかりは限らないようである。

そもそも、字幕放送又は解説放送の普及促進は、市場原理では達成されないため、『国家』による目や耳の不自由な方の「知る権利」のための特別な措置が要請されており、したがって、その品質の確保にあっても、市場原理に期待することは難しいように思われる。そこで、『国家』による何らかの措置が必要になると考えられるが、しかし、『国家』が字幕表示又は音声解説（表現内容そのもの）に何らかの制約を課すということになると、放送事業者の表現の自由を制限することになってしまう。目や耳の不自由な方の「知る権利」を保障するために『国家』による特別な措置（『国家』による自由）が要請される一方で、放送事業者に対しては、表現の自由（『国家』からの自由）が保障されなければならない。この場合、先に説明したとおり、社会的弱者や少数者等を保護するといった積極目的規制は、その措置に広い裁量（政策的・技術的裁量）が認められるとはいえ、また、その対象が視聴者に対する強い影響力を有する放送による表現であったとしても、当該規制が表現内容にまで及ぶとなると、憲法適合性の問題が生じることになると考えられる。

#### 4. 2. アクセシビリティの標準化

字幕放送又は解説放送の品質の向上に関する意見があるのは、先に紹介したとおりであるが、直接、字幕放送又は解説放送のみを対象としているわけではないが、ISO/IEC JTC 1 では、『視聴覚コンテンツの音声解説に関する指針』等を策定し、目や耳の不自由な方に各種視聴覚コンテンツへのアクセシビリティを高めようとしている。そこには、目や耳の不自由な方であっても、そうでない者同様に社会に参画できるようにしようという意図がみえ、また、音声解説等を付した視聴覚コンテンツの普及だけではなく、それらの品質の向上をも企図していると思われる。

しかし、『視聴覚コンテンツの音声解説に関する指針』は、「音声解説のための枠組及び作業条件」と「音声解説に関する指針」とで構成されているが、例えば、前者の「3.3 音声解説の制作」、「3.3.1 解説者の心構え」では、「解説者は、a) 解説する言語の能力 (good narrative language skill)、b) 論説能力 (ability to article)、c) ラジオドラマ、物語の語り方及び間の置き方の技術（強調、休止、そして、文章の言い回しや抑揚を含む。）、(略)

を有するべきである。」など、視聴覚コンテンツの制作過程にまで言及している。このような規定をみるに、目や耳の不自由な方の「知る権利」と同様に尊重されるべき視聴覚コンテンツの制作（表現者の表現の自由）を、いわゆる規格品の製造と同じように考え、標準化しようと考えているのではないかとの疑念が生じる。

そもそも、標準規格は、対応する部品を自由に交換できるように画一化する、あるいは、送り手と受け手の方式を合わせて通信できるようにする、というように互換性を確保することを目的としている<sup>83</sup>。しかし、例えば、20世紀初頭、フォード・モーター<sup>84</sup>は、自動車の製造規格をT型車一種に統一して安価に大量生産することにより市場をせっけんしたが、ゼネラルモーターズ<sup>85</sup>が、シボレー、ポンティアック、キャデラックとグレードに差がある車種を販売するとともに、毎年、「モデルチェンジ」するようになると、統一規格で大量生産されたT型車に満足できなくなった消費者は率先してゼネラルモーターズの自動車を買うようになり、1920年代末になるとフォード・モーターもまた新しい車種を作らなければならなくなったが、一車種大量生産に最適化していた生産体制の抜本的な変更が大きな負担になり、新型車の販売は順調に進まなかったそうである<sup>86</sup>。この例から推察できるように、規格を統一することは安価な製品を大量に生産し、普及を拡大するのには適しているが、消費者の好みに関する部分を画一化した場合、かえって適切さが失われる可能性がある。すなわち、標準化には、①一定の品質を有する製品を安価に大量生産し、普及を促進するという利点があると同時に、②画一化による柔軟性の欠如が生じる可能性があるという欠点を見いだすことができる。

実際のところ、解説放送における音声解説は、他の音声や楽曲等の合間を縫って挿入されているため、例えば、映像に映し出された背景に関する情報（「学校」、「公園」、「家の中」など）のみを解説している場合もある。したがって、『視聴覚コンテンツの音声解説に関する指針』に規定されているように、視聴覚コンテンツの音声解説をする解説者が、「解説する言語の能力」、「論説能力」、「ラジオドラマ、物語の語り方及び間の置き方の技術」などの能力を有していることが必ずしも望ましいとは思えない。それらの能力が劣っていても、出演者の音声や背景音との関係で解説するにふさわしい声音や音域が優先される場合もあるように思う。すなわち、『視聴覚コンテンツの音声解説に関する指針』は、音声解説の品質を確保するための最低要求条件を示しているわけではなく、ある特定の表現行為（おそらくテレビドラマの制作）を想定して解説者の能力の画一化を図ろうとしているように思われ、それが品質の高い音声解説に本当につながるのか、疑問が生じる。解説者の能力の画一化により、より品質の高い音声解説への柔軟性が失われる可能性が否定できない<sup>87</sup>。

<sup>83</sup> 橋本毅彦『「ものづくり」の科学史 世界を変えた《標準革命》』（講談社学術文庫、2013年）110頁。

<sup>84</sup> Ford Motor Company。

<sup>85</sup> General Motors Company。

<sup>86</sup> 前掲注83・橋本（2013）192頁。

<sup>87</sup> ちなみに、我が国は、『視聴覚コンテンツの音声解説に関する指針』のDTS（Draft Technical Specification）投票において、反対票を投じた。一般社団法人情報処理学会情報規格調査会第218回技術委員会議事録<

[https://www.itscj.ipsj.or.jp/hyojunka/h\\_gj\\_member/h\\_gj\\_nittei/files/1407rpt.pdf](https://www.itscj.ipsj.or.jp/hyojunka/h_gj_member/h_gj_nittei/files/1407rpt.pdf)>参照。

そもそも、社会的弱者や少数者等の保護といった積極目的のためとはいえ、なぜ解説者の適格性についてまでも第三者が介入しなければならないのか、その理由が理解できない。

参考になる標準化の例として、ウェブコンテンツのアクセシビリティに関する国内規格『JIS X 8341-3:2016』<sup>88</sup>がある。そこに規定されている内容は、「知覚可能の原則」、「操作可能の原則」、「理解可能の原則」、「堅ろう（牢）(Robust)の原則」などの原則等であり、例えば、音声解説に関する原則をみると、以下のとおり記述されている（注記は省略。）。

#### 1 知覚可能の原則

情報及びユーザインタフェース コンポーネントは、利用者が知覚できる方法で利用者に提示可能でなければならない。

##### 1.1 （略）

##### 1.2 時間依存メディアのガイドライン

時間依存メディアには代替コンテンツを提供する。

##### 1.2.5 音声解説（収録済み）の達成基準

同期したメディアに含まれている全ての収録済みの映像コンテンツに対して、音声解説が提供されている（レベル AA）

##### 1.2.6 （略）

##### 1.2.7 拡張音声解説（収録済み）の達成基準

前景音声の合間の時間が、音声解説で映像の意味を伝達するのに不十分な場合、同期したメディアに含まれている全ての収録済みの映像コンテンツに対して、拡張音声解説が提供されている（レベル AAA）。

（以下略）

このように、『JIS X 8341-3:2016』では、アクセシビリティの向上を図ることを目的として、あくまで、各評価を与えるための基準（評価基準）を示しているだけであり、解説者の能力如何を問うてはいない。

先に照会した FCC の取組も、クローズドキャプションの品質に関する基準を策定しており、字幕放送又は解説放送の品質を高めるための方策として、それらの評価基準を策定することが考えられる。

一方、ISO/IEC JTC 1 と並ぶ国際標準化機関である ITU<sup>89</sup>では、IPTV (Internet protocol television) 端末で提供可能なアクセシビリティ・サービスについて、まず、ITU-T H.702 勧告<sup>90</sup>において、「クローズドキャプションのみを扱う基本機能」、「字幕のフォントを変更したり、音声解説を加えたりできるが、同期までは要求しない拡張機能」、「字幕又は音

<sup>88</sup> 『JIS X 8341-3:2016 高齢者・障害者等配慮設計指針—情報通信における機器、ソフトウェア及びサービス—第3部：ウェブコンテンツ』。

<sup>89</sup> International Telecommunication Union（国際電気通信連合）。

<sup>90</sup> Recommendation ITU-T H.702 『Accessibility profiles for IPTV systems: Various corrections and clarifications』。

声解説の同期まで要求する主要機能」を定義し、加えて、ITU-T H.721 勧告<sup>91</sup>において「IPTV 端末の基本機能」を規定、さらに、ITU-T H.762<sup>92</sup>において「IPTV コンテンツを簡易に制作するための標準規格」を策定している<sup>93</sup>。これらの勧告は、いずれも表現内容ではなく、端末機器又はコンテンツ作成用言語についての標準規格である。これらの勧告により、端末機器又はコンテンツの品質が確保され、安価に大量生産されれば、新たな表現方法等の創出へとつながる可能性もあり、そういう意味において、字幕表示又は音声解説の品質の向上も期待できそうに思われる。

以上より、字幕放送又は解説放送の品質を向上させるためには、字幕表示又は音声解説の評価基準の策定、あるいは、放送関連機器の機能等に関する標準化が考えられるが、前者については、放送ではインターネットのように非常に多くの表現主体が乱立しているわけではいことを勘案すると、取組主体如何によっては、放送事業者による表現の『国家』からの自由を不当に制限し、字幕表示又は音声解説の自由な創作を萎縮させる可能性もあり、かえってその弊害も懸念されることには注意が必要である。

ちなみに、今後、字幕表示又は音声解説にどの程度の新たな創造性が考えられるのか、字幕番組又は解説番組の制作に携わったことがないため具体的に述べることはできないけれども、例えば、直接的に耳の不自由な方のための取組とはいえないが、オープンキャプション<sup>94</sup>は、時代の変遷とともに様々な工夫が凝らされてきているように思われ、同様に、クローズドキャプションも、今後、表現の工夫の余地が大いに残されているのではないかと考えている。

#### 4. 3. 適切な取組主体の検討

先に検討したとおり、字幕放送又は解説放送の品質を向上させるための取組として、字幕表示又は音声解説の評価基準の策定、あるいは、放送関連機器の機能等に関する標準化が考えられたが、社会的弱者や少数者等を保護するといった積極目的の措置が要請されていることにかんがみると、いずれの取組にしても市場原理に任せておいたのでは実現される可能性は少ないと考えられ、一方、字幕表示又は音声解説の評価基準の策定にあっては表現内容にかかわることから、取組主体如何によっては、放送による表現の『国家』からの自由を不当に制限する可能性や字幕表示又は音声解説の自由な創作を萎縮させる可能性が懸念される。そこで、それらの施策の取組主体について検討することにする。

まず、字幕表示又は音声解説に関する評価基準を策定する場合を考える。

例えば、障害者基本法第22条第1項に基づき、主管庁が、字幕表示又は音声解説を評価する基準を定めることができるであろうか。

この場合、いかなる表現方法においても表現内容が制約されるわけではなく、放送とい

<sup>91</sup> Recommendation ITU-T H.721 『IPTV terminal devices: Basic model』。

<sup>92</sup> Recommendation ITU-T H.762 『Lightweight interactive multimedia environment (LIME) for IPTV services』。

<sup>93</sup> 川森雅仁「ITU-Tでのアクセシビリティ検討状況」『ITUジャーナル』Vol. 46 No.3 (2016年3月) 8-11頁。

<sup>94</sup> オープンキャプションとは、テロップ文字や字幕スーパーなど、画面に番組と一体となって表示される字幕のこと。



う表現方法を用いる場合にのみ、ある一定程度以上の品質が要求されることになるので、先に紹介した図 1 の C の領域となるが、放送という表現方法を用いる表現主体が放送事業者に限られていることを考えると、主管庁による評価基準の策定は、放送という表現方法を制限するだけでなく、字幕表示又は音声解説に不当な制約を課したり、自由な創作を萎縮させたりする懸念が生じる。合憲性判断として、①構成要件が漠然としていたり、広範囲に過ぎたりしないこと、②強い説得力のある理由（保護法益）及び当該法益を害する明確な基準があること、③規制手段は最小限度であることが求められると考えられるが、仮に、目や耳の不自由な方の「知る権利」という保護法益を明確に説明できたとしても、放送番組の制作にあっては映像及び音響の革新的技術を利用するなど制作者の論理や思い入れが優先される傾向があり、その表現の適否を判断するための厳格な基準を、しかも、最小限の手段として、主管庁が示すことは非常に難しいのではないかと思われる。

次に、字幕表示又は音声解説に関する評価基準の策定主体として、『JIS X 8341-3:2016』をはじめとする日本工業規格<sup>95</sup>の調査、審議を行っている日本工業標準調査会<sup>96</sup>はどうか。

日本工業標準調査会は、工業標準化法（昭和 24 年法律第 185 号）第 3 条第 1 項に基づき設置された、国家行政組織法（昭和 23 年法律第 120 号）第 8 条に規定される調査審議機関である。経済産業省（行政機関）に設置されており、合議制をとっているとはいえ行政機関からの独立性は国家行政組織法第 3 条第 3 項に規定される外局として設置される委員会等よりも低い<sup>97</sup>。また、そこには、放送事業者は構成員として含まれておらず、すなわち、表現者（放送事業者）の意見等を反映できるような制度にはなっておらず、目や耳の不自由な方の便益を尊重するあまり、表現者の表現の自由がないがしろにされ、目や耳の不自由な方の便益を偏重した評価基準が策定される可能性がないとはいえない。特に、放送という表現方法を用いる表現主体が放送事業者に限られていることを勘案すると、しかも、放送事業者の公的な性格にかんがみると、強制力のない基準であったとしても、あえて当該基準に反するような挑戦はよほどの確信がないとしないように思われ、主管庁同様、その自由な創作を萎縮させる懸念も生じる。

確かに、障害者基本法第 22 条第 1 項において、国は、放送役務の利用における障害者の利便の増進を図るための必要な措置を講じるよう義務付けられており、また、情報伝達の媒体であるメディアの特性（影響力の多寡）が勘案され、放送にあっては他のマス・メディアとは異なる措置が肯定されるとしても、字幕表示又は音声解説の品質に関する評価基準を行政機関が策定するとなると、当該措置は表現内容にかかわり、字幕表示又は音声解説に不当な制約が課される可能性があり、しかも、放送による表現主体が放送事業者に限られていることを勘案すれば、それらの自由な創作を萎縮させる懸念も生じ、日本工業標準調査会も含め行政機関は、字幕表示又は音声解説の品質の適否を判断する主体として

<sup>95</sup> JIS: Japanese Industrial Standards。

<sup>96</sup> JISC: Japanese Industrial Standards Committee。

<sup>97</sup> ちなみに、米国においてクローズドキャプションの品質について基準を策定した FCC は、行政府への説明責任はなく、米国連邦議会（立法府）に対して責任を負っている、通信・放送事業者の規制監督を行う独立規制機関であり、日本工業標準調査会とは国家行政組織上の位置付けが異なっている。

適切とはいえない。

それでは、放送事業者による自主的な取組として、字幕表示又は音声解説の評価基準を策定してはどうであろうか。

例えば、放送法第5条では、放送事業者は、放送番組の種別（教養番組、教育番組、報道番組、娯楽番組等）及び放送の対象とする者に応じて、放送番組の編集基準を定め、これに従って放送番組を編集しなければならない、と規定されている。これを受け、NHKは、「国内番組基準」<sup>98</sup>及び「国際番組基準」<sup>99</sup>を定めており、一方、民間放送事業者は、「日本民間放送連盟放送基準」<sup>100</sup>を共通基準とし、①これに自社の基本理念等を記して細目は当該基準を準用したり、②当該基準をそのまま自社の番組基準としたりしている<sup>101</sup>のことである。また、NHKと日本民間放送連盟は、各放送局の放送基準の根本にある理念を確認し、放送に期待される使命を達成する決意を新たにするために「放送倫理基本綱領」<sup>102</sup>を定めている。すべての放送事業者の番組基準を調査したわけではないが、これらの基準に字幕放送又は解説放送に直接関係する文言はなさそうである。放送事業者が自ら字幕表示又は音声解説の評価基準を策定するとしても、自らそれらの品質を評価するとなると自己満足となりかねない<sup>103</sup>。したがって、字幕表示又は音声解説の評価基準の策定主体としては、放送事業者もふさわしくない。

このように、字幕表示又は音声解説の評価基準については、適切な策定主体が思い浮かばない。

一方、放送関連機器に要求すべき最低限の機能等の要求条件を標準化し、一定の品質を有する機器等を安価に大量生産できるようにしてその普及を図り、字幕表示又は音声解説の創意工夫を促す場合はどうであろうか。

その検討をする主体として適切なのは、放送関連機器の製造事業者やその開発者等ということになるであろう。ITUやISO、IECにおける標準化にあつては、行政機関が関与することになるが、表現内容に直接介入するわけではなく、放送役務の利用における障害者の利便の増進を図るための必要な取組として許容される範囲であると考えられる。この場合、放送関連機器の性能如何により字幕表示又は音声解説が制約されることになるため、放送事業者（表現者）及び目や耳の不自由な方（「知る権利」の権利者）の意見等も反映できるようにしなければならないであろう。そうすることにより、標準化による画一化のために

<sup>98</sup> 1959（昭和34）年7月21日制定。1998（平成10）年5月26日最終改正。

<sup>99</sup> 1959（昭和34）年7月21日制定。2011（平成23）年6月30日最終改正。

<sup>100</sup> 1951（昭和26）年10月12日ラジオ放送基準制定。1958（昭和33）年1月21日テレビ放送基準制定。1970（昭和45）年1月22日両放送基準統合。2015（平成27）年11月9日最終改正、2016（平成28）年3月1日施行。

<sup>101</sup> 鈴木秀美、山田健太編『放送制度概論—新・放送法を読みとく』（商事法務、2017年）64-68頁。

<sup>102</sup> 1996（平成8）年9月19日制定。

<sup>103</sup> 自主規制は、その規範が合理的に受け入れられることと社会的に受け入れられることとの区別ができず、規範の事実に妥当性及びその経験的実効性を、規範的な正義又は政治的な正当性と同一視してしまう可能性が否定できない。越川洋「コミュニケーションの自由と公共放送 B. リボワの公共コミュニケーションの哲学から」『NHK放送文化研究所年報 2007年』第51集（日本放送出版協会、2007年）161頁。

生じる表現の制約の弊害については、一定程度の緩和が期待される。

## 5. おわりに

以上、本稿では、『視聴覚コンテンツの音声解説に関する指針』等の策定を契機として、表現の自由と目や耳の不自由な方の権利、そして、それらと標準化との関係について検討し、字幕放送又は解説放送の品質を向上させるためには、当事者（放送事業者及び目や耳の不自由な方）の意見等をも勘案しながら、放送関連機器の製造事業者やその開発者等により、その機能等に関して標準化を検討し、ITU等を通じてその機能等に要求される最低限の条件を標準化、これにより、安価に当該条件を満たす機器等が放送事業者や一般市場広まれば、（放送事業者自らではないかもしれないが、）よりよい字幕表示又は音声解説の工夫を思い付く者が現れる可能性が高まり、結果として、より良質の字幕表示又は音声解説の実現が期待できる、との結論に達した。

放送関連機器の機能等に関する標準化に関連して、字幕作成のための自動音声認識技術が研究されたり<sup>104</sup>、放送関連機器ではないが、音声認識によりスマートフォン等に文字を表示するソフトウェア<sup>105</sup>が開発されたりしている。また、アクセシビリティに配慮して音量が小さいときに音域を拡げて声や音楽を聞きやすくしたり<sup>106</sup>、文字を拡大して見やすくしたり<sup>107</sup>できるテレビが販売されているとのことである。また、総務省が開催した「視聴覚障害者等向け放送に関する研究会」の報告書では、スマートフォン等を活用したセカンドスクリーンにおいて字幕又は音声解説を受信することも考案されている<sup>108</sup>。字幕又は音声解説が既に付与されている場合にあっても、セカンドスクリーン等において情報量を増やせば視聴者の利便性が向上するかもしれない。ただし、この案については、「テレビ画面とは別の画面で文字を読みながらではテレビが楽しめない。」<sup>109</sup>等の意見もある。確かに情報量を増やせば視聴者にはその適否を判断する負担が生じることになるであろう。また、総務省では、2018（平成30）年度より、字幕が付与されていない放送番組について、放送番組と連動してスマートフォン等に字幕を表示させる技術等の実用化を行う者に対して経費を補助する「視聴覚障害者等のための放送視聴支援事業」（情報通信利用促進支援事業費補助金）を開始した<sup>110</sup>。これは、字幕番組の普及を促すための取組であるが、その品

<sup>104</sup> NHK 放送技術研究所 <<https://www.nhk.or.jp/str/vision/r5/r5.htm>>。

<sup>105</sup> UD トーク <<http://udtalk.jp/>>。おもてなしガイド <<http://omotenashiguide.jp/>>。

<sup>106</sup> 三菱電機株式会社「液晶テレビにおけるユニバーサルデザインの取組み」（視聴覚障害者等向け放送に関する研究会（第2回）資料8） <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000513509.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000513509.pdf)>。

<sup>107</sup> パナソニック株式会社「Panasonic デジタルテレビ／BD レコーダー アクセシビリティ配慮」（視聴覚障害者等向け放送に関する研究会（第2回）資料9） <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000513510.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000513510.pdf)>。

<sup>108</sup> 前掲注 75・総務省（2017）14 頁。

<sup>109</sup> 視聴覚障害者等向け放送に関する研究会（第4回）における新谷構成員からの御意見。前掲注 75・総務省（2017）80 頁。

<sup>110</sup> 2018（平成30）年3月2日付け総務省報道資料『「視聴覚障害者等のための放送視聴支援事業」に係る提案の公募」 <[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01ryutsu09\\_02000203.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu09_02000203.html)>。

質の向上も含めた提案があるかもしれない。ちなみに、音声解説に関連し、単なる思い付きに過ぎないが、解説音声テレビ番組の主音声とは異なるスピーカーから出すことにより、ステレオ効果のように、主音声と副音声とがかぶっても違和感なく認識できるようにすることも考えられるのではなかろうか。いずれにしても、技術開発の更なる進展や字幕放送又は解説放送に関連する機器等の最低限の要求条件を明確化することにより、字幕番組又は解説番組の更なる創意工夫が行われることを期待したい。

ところで、阪本（2011）は、マス・メディアによる情報伝達について、①情報の収集、編集及び提供の専門的、技術的経験並びに伝送のための設備等がその送り手側にあるため、送り手と受け手とが分化されており、②そのため、相互の接触がなく、③受け手の意向が反映されにくい、という特徴を挙げている<sup>111</sup>。字幕放送又は解説放送についても同様と考えられ、視聴者は字幕表示又は音声解説の制作者の努力、技術的な限界を理解する一方で、それらの制作者は視聴者の意向を伺うことは大切であると考ええる。総務省が開催した「視聴覚障害者等向け放送に関する研究会」の報告書でも、字幕表示に関して「各放送事業者は、障害者団体との意見交換の場を定期的で開催するなど、字幕の表現方法等の改善に引き続き取り組むことが望まれる。」<sup>112</sup>、音声解説の品質の向上に関して「解説放送の表現等の留意点に関して関係者間で議論を行うことが望まれる。」<sup>113</sup>と提言している。例えば、障害者放送協議会放送・通信バリアフリー委員会では、障害者団体と放送事業者との意見交換などを行っているようである<sup>114</sup>。このような取組を通じて、相互に話し合いがもたれることが重要であると考ええる。

放送による表現の制約に関連して、後藤（1999）は、電波という資源の有限性は変わらないが、技術進歩に伴い限られた帯域により多くの情報を載せることができるようになってきており、このことは放送による表現の自由の制限が無くなることではなく、その緩和を意味するであろうが、情報の豊富さや多様性は、電波という資源そのものの有限性とは直接的には全く関連性がなく、社会的・文化的な文脈で考えられるべきである<sup>115</sup>、との見解を述べている。字幕番組又は解説番組の品質についても、放送による表現の自由の制限という文脈ではなく、社会的・文化的な文脈で考えるべきかもしれない。

何を伝え、どのように表現したいかは、表現者の意図に拠る。そもそも表現の自由とは表現者の権利であり、「知る権利」といっても、己の関心で『国家』以外の者に情報の提供を強制することは意味していない。例えば、ベートーヴェン<sup>116</sup>の『交響曲第6番 へ長調 作品68 《田園》』（*Symphony No. 6 "Pastoral"*）は、田園風景を楽曲として表現した作品であるが、逆に、いかなる田園風景の映像を提示しても、その作品の大胆かつ繊細な音の構成を映像表現のみで伝えることはできない。また、ルノワール<sup>117</sup>の『ムーラン・ド・

<sup>111</sup> 前掲注18・阪本（2011）218頁。

<sup>112</sup> 前掲注75・総務省（2017）19頁。

<sup>113</sup> 前掲注75・総務省（2017）21頁。

<sup>114</sup> 障害者放送協議会のウェブサイト<

<http://www.normanet.ne.jp/~housou/housou/index.html>>参照。

<sup>115</sup> 後藤将之『マス・メディア論』（有斐閣、1999年）57-59頁。

<sup>116</sup> Ludwig van Beethoven（1770-1827年）。

<sup>117</sup> Pierre-Auguste Renoir（1841-1919年）。

ラ・ギャレットの舞踏会』(*Bal du moulin de la Galette*, 1876年)について、筆舌を尽くして説明しても、その鮮やかな色合いと精緻な描写を伝えることはできない。テレビ番組は、映像と音声により成り立っており、それらを統合する表現を用いているため、いずれか一方のみでその価値のすべてを伝えることには無理がある。しかし、テレビ放送を目や耳の不自由な方にも楽しんで欲しいと思う表現者がいないはずはない。

優しさとは、同情することでもなければ、何も考えずに同調することでもない。相手の権利を尊重し、その人のためにどうすればよいのか、真剣に考え、実践することである。

## 参考文献

- 芦部信喜『憲法学Ⅰ 憲法総論』(有斐閣、1992年)  
芦部信喜『憲法学Ⅱ 人権総論』(有斐閣、1994年)  
芦部信喜『憲法学Ⅲ 人権各論(1) [増補版]』(有斐閣、2000年)  
芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法』第6版(岩波書店、2015年)  
新井直之「自主規制と表現の自由」『ジュリスト増刊5 現代のマスコミ』(1976年10月20日)43-48頁  
市川正人『表現の自由の法理』(日本評論社、2003年)  
井上嘉仁「市場と表現の自由理論(一)」『広島法学』27巻3号(2004年1月10日)35-62頁  
井上嘉仁「市場と表現の自由理論(二・完)」『広島法学』27巻4号(2004年3月22日)133-159頁  
内川芳美「放送における表現の自由」『ジュリスト増刊5 現代のマスコミ』(1976年10月20日)49-53頁  
奥平康平『知る権利』(岩波書店、1979年)  
奥平康弘『なぜ「表現の自由」か』(東京大学出版会、1988年)  
奥平康弘『「表現の自由」を求めて』(岩波書店、1999年)  
金澤薫編著『放送法逐条解説(改訂版)』(情報通信振興会、2012年)  
川森雅仁「ITU-Tでのアクセシビリティ検討状況」『ITUジャーナル』Vol.46 No.3(2016年3月)8-11頁  
金政玉「障害と人権」市野川容孝編『講座 人権論の最定位1 人権の再問』(法律文化社、2011年)25-46頁  
越川洋「コミュニケーションの自由と公共放送 B. リボワの公共コミュニケーションの哲学から」『NHK放送文化研究所年報 2007年』第51集(日本放送出版協会、2007年3月28日)155-193頁  
後藤将之『マス・メディア論』(有斐閣、1999年)  
小林美津江「障害者権利条約の成立に影響を与えた法律における『知る権利』の法理の研究」『仏教大学大学院紀要 社会福祉学研究科篇』第45号(2017年3月1日)19-35頁  
駒村圭吾「表現の自由の経済学的分析—いわゆる『法と経済学』的手法の憲法学的領域への応用可能性」『慶應義塾大学新聞研究所年報』第40号(1993年3月30日)73-104頁  
小山剛『憲法上の権利』各論05 表現の自由(1)『法学セミナー』2014年3月号、第59

- 巻3号(通巻710号)(2014年3月1日)42-48頁
- 小山剛『『憲法上の権利』各論05 表現の自由(2)』『法学セミナー』2014年4月号、第59巻4号(通巻711号)(2014年4月1日)82-90頁
- 小山剛『『憲法上の権利』各論05 表現の自由(3)』『法学セミナー』2014年5月号、第59巻5号(通巻712号)(2014年5月1日)72-79頁
- 小山剛『『憲法上の権利』各論05 表現の自由(4)』『法学セミナー』2014年7月号、第59巻7号(通巻714号)(2014年7月1日)72-78頁
- 小山剛『『憲法上の権利』各論05 表現の自由(5・完)』『法学セミナー』2014年8月号、第59巻8号(通巻715号)(2014年8月1日)96-104頁
- 齊藤愛「表現の自由—核心はあるか」長谷部恭男編『講座 人権論の最定位3 人権の射程』(法律文化社、2010年)
- 阪口正二郎、毛利透、愛敬浩二編『なぜ表現の自由か—理論的視座と現況への問い』(法律文化社、2017年)
- 阪本昌成『表現権理論』(信山社、2011年)
- 佐藤幸治『憲法〔三版〕』(青林書院、1995年)
- 佐藤幸治編著『憲法Ⅱ 基本的人権』(成文堂、1988年)
- 佐藤英雄「新聞記事の著作物性について—自由利用の範囲は狭い—」『ドキュメンテーション研究』Vol. 35 No. 11 (1985年11月1日)589-593頁
- 渋谷秀樹『憲法(第3版)』(有斐閣、2017年)
- 鈴木秀美『放送の自由(増補第2版)』(信山社、2017年)
- 鈴木秀美、山田健太編『放送制度概論—新・放送法を読みとく』(商事法務、2017年)
- 鈴木秀美、山田健太、砂川浩慶『放送法を読みとく』(商事法務、2009年)
- 総務省『視聴覚障害者等向け放送に関する研究会報告書—すべての人に優しい放送のために—』(2017年12月26日)
- 総務省『スマートテレビ時代における字幕等の在り方に関する検討会取りまとめ』(2014年7月3日)
- 総務省『デジタル放送時代の視聴覚障害者向け放送に関する研究会報告書』(2007年3月30日)
- 総務省『デジタル放送時代の視聴覚障害者向け放送の充実に関する研究会報告書』(2012年5月23日)
- 曾我部真裕「表現の自由の変容—マス・メディアの自由を中心とした覚書」『法学教室』No. 324(有斐閣、2007年9月1日)15-22頁
- 染谷学「マス・メディアの表現の自由と Accountability—自立と制度の二重性を視座とした原理的考察—」『東京大学大学院情報学環紀要 情報学研究』No. 70(2006年1月31日)129-145頁
- 高林龍『標準 著作権法〔第3版〕』(有斐閣、2016年)
- 西土彰一郎『放送の自由の基層』(信山社、2011年)
- 日本新聞協会編集委員会「新聞著作権に関する日本新聞協会編集委員会の見解」(1978年5月11日)
- 日本新聞協会編集委員会「ネットワーク上の著作権について」(1997年11月6日)

- 橋本毅彦『「ものづくり」の科学史 世界を変えた〈標準革命〉』（講談社学術文庫、2013年）
- 長谷部恭男『憲法』第6版（新世社、2014年）
- 長谷部恭男『テレビの憲法理論ー多メディア・多チャンネル時代の放送法制』（弘文堂、1992年）
- 浜田純一「Innere Freiheit と自己規制ー『法でないこと』の法的効用」『ジュリスト』No. 1037（1994年1月15日）156-160頁
- 原田大樹『自主規制の公法学的研究』（有斐閣、2007年）
- バレント、エリック（比較言論法研究会訳）『言論の自由』（雄松堂、2010年）
- 藤井正希「マスコミの表現の自由とメディア論」『社会学論集』第12号（2008年9月25日）142-156頁
- 松井茂記『マス・メディア法入門』第5版（日本評論社、2013年）
- 宮澤俊義『憲法Ⅱ〔新版〕』（有斐閣、1971）
- ミル、J. S.（塩尻公明、木村健康訳）『自由論』（岩波文庫、1971年）
- ミルトン（原田純訳）『言論・出版の自由ーアレオパジティカ 他一遍』（岩波文庫、2008年）
- 山川洋一郎『報道の自由』（信山社、2010年）
- 山口いつ子『情報法の構造 情報の自由・規制・保護』（東京大学出版会、2010年）
- 湯浅正敏、宿南達志郎、生明俊雄、伊藤高史、内山隆『メディア産業論』（有斐閣、2006年）
- ロールズ、ジョン（川本隆史、福間聡、神島裕子訳）『正義論 改訂版』（紀伊国屋書店、2010年）
- 渡辺武達、松井茂記編『メディアの法理と社会的責任』（ミネルヴァ書店、2004年）

（掲載決定日：平成30年5月9日／オンライン掲載日：平成30年7月6日）