

「情報空間」に対する政策的介入としての放送制度について

2021/12/6

曾我部真裕（京都大学）

プロフィール

曾我部真裕（そがべまさひろ）

1974年生まれ、横浜市出身。京都大学大学院法学研究科教授（憲法・情報法）。聖光学院高等学校、京都大学法学部、同大学院法学研究科修士課程、博士課程（中退）、司法修習生（第54期）、京都大学大学院法学研究科講師、准教授を経て2013年から現職。放送倫理・番組向上機構（BPO）放送人権委員会委員長、情報法制研究所（JILIS）理事など。『情報法概説（第2版）』（共著、弘文堂）、『憲法Ⅰ 総論・統治（第2版）』『憲法Ⅱ 人権（第2版）』（共著、日本評論社）など。

Twitter @masahirosogabe

E-mail sogabe@law.kyoto-u.ac.jp

agenda

はじめに 放送政策となにか

放送局の足腰の問題

情報空間について

情報空間への介入理由

情報空間への介入方法

情報空間への政策的介入としての放送制度

はじめに 放送政策とはなにか

- 放送政策は、個々の放送局あるいは放送業界そのものの保護を議論するものではない。また、放送政策は、放送だけのことを視野に入れて議論すべきものでもない。
- 放送は、**情報空間**の一部であり、放送政策の議論は、国として情報空間にどのように向き合うかという方針を議論するものである。
- これまでは、情報空間のうち、国の政策、さらには立法の対象となってきたのはほぼ放送だけである。
 - それは、放送が電波を利用して情報発信を行ってきたという事情による。
- 公共的な役割として、どのようなものを考えるかというのが放送政策のテーマの一部となるが、実は、日本ではこの点は深掘りされてこなかった。
- 重要なのは、様々な媒体の中でも放送は、政策的に設計する余地が大きいという特質があるということ。
 - 実際に番組を制作して放送するのは放送局という民間企業あるいは公共放送であり、そこにおける創意工夫、自発性は十二分に尊重する必要がある。
- **放送局の足腰の確保の問題**と、**担うべき公共的価値の再確認の問題**とに区分可能。

放送局の足腰の問題

- 基幹放送普及計画（放送法91条5項）の、考慮要素の1つとして、「**放送に関する…需要の動向**」（放送法91条3項）がある。
 - **放送事業は、需給調整に基づく参入規制がなされており、そこから生じる超過利潤をもって、公共的な役割を果たすことが求められている。**
- ところが、今日ではこうした図式が実感されなくなっている。そうすると、放送が担うべき公共的価値の再確認の前に、放送局の足腰をどのように立て直すのかということが課題となる。
- コスト削減のために壁となっている規制を緩和し、あるいは規制はないものの現実的には困難となっている壁を取り払うことを手助けすること。
- なんとと言っても**マスメディア集中排除原則の問題**。その功罪を掘り下げて検討する必要性を感じる。本検討会も一定の手直しを想定しているとのことだが、中長期的にはより立ち入った検討が期待される。

情報空間について 思想の自由市場

- 情報空間と関連する用語で、伝統的に使われてきたのは「**思想の自由市場**」(marketplace of ideas)。
 - 表現の自由を保障することによって、誤りが是正され、真実発見が促進されるわけだから、公権力は表現を規制せず自由に委ねるべきであるとするもの。
 - 20世紀初め以降、有力に支持されてきた。
- 当然ながら様々な批判もあった。
 - 1960年代から80年代ころのテレビ全盛時代においては、マスメディアの独占があるだけであって、したがって、独占禁止法のアナロジーで公権力が介入すべきだという主張。

情報空間について 自由市場から情報空間へ

- いま見たような規制はそれほど実現しなかったが、思想の自由市場論批判の中で重要なのは、自由市場の独占は問題だとされたこと。表現の受け手、つまり公衆の利益に反する。
- 表現市場から多様な情報を受領することは、個人の自律や民主主義社会の維持にとって極めて重要。
 - こうした多様な情報を受領する利益は、「知る権利」と呼ばれる。
 - 情報の多様性を確保するための組織原理として、メディアの多元性。
- 表現の自由市場は文字通りの自由放任ではなく、多元性・多様性をその組織原理としなければならないという考え方。
 - ここにおいて、むしろ情報空間と呼ぶのがふさわしくなった。

情報空間について 自由市場から情報空間へ

- もっとも、自由市場から情報空間へと呼び名が変わったとしても、引き続き自由が原則。
 - 多元性・多様性を確保するための公権力の介入は、こうした送り手の表現の自由を規制する側面がある。
 - さらに言えば、公権力が介入しなくても、それなりに多様性は確保される。
- 多元性・多様性確保のために公権力が介入するためには、それなりの理由と、それなりの作法（条件）とが必要。
 - 送り手の表現の自由の規制に該当するようなものは、合憲性が慎重に審査されなければならない。
 - 送り手の表現の自由の規制とは言えない措置については、公権力はある程度自由にとることができる。ただし、それは**民主的な決定**に基づく必要がある。
 - 放送制度は、情報空間における情報の送り手の表現の自由を制約することなしに、情報空間に対して必要な情報を送り届けるための公権力による介入と見ることができる。

情報空間について

情報空間の多層性・複合性

- 情報空間は単数形で語れるものではなく、様々な性質の壁で囲まれた無数の空間が多層的に複合したもの。
 - 最も固く閉じたものとして、会員限定のオンラインサロンや、実社会でも固定メンバーでの会合。
 - すべての人々に開かれたマスメディアやソーシャルメディア。
 - しかし、マスメディアやソーシャルメディアは、形式上は開かれているといっても、実際の利用者には偏りがある。
- 開かれた情報空間については、次に見るような介入の理由からして、公権力の介入がありうる。

情報空間への介入理由

- 情報空間の「歪み」を正すための介入ということが1つの考え。ただ、「歪み」とは何かを判断することはなかなか困難で、何らかの**規範論**が必要。
- 従来の議論として、放送に関して言われてきた**基本的情報**の提供論が参考になる。
 - **憲法の価値から出発する規範論**：基本的情報が何かということについては、個人の尊重と民主主義の観点から考えられるべきであり、抽象的に言えば、社会全体で共有されるべき情報が**基本的情報**。

情報空間への介入理由

① 生命・身体の維持

一般の需要が高いため、公権力の介入がなくても情報空間に十分に提供されるとも思われるが、不正確な情報が広まるとかえって健康被害が生じる。そのため、一定の規制がなされており、やはり過少に提供される恐れが高い。災害情報（放送法108条で義務付け）も需要は高いが、取材にはコストがかかることもあって、過少提供の可能性が高い。

情報空間への介入理由

② 社会の多様性、自律を助ける情報

教育情報は典型的に当てはまる。

たとえば、ドラマのようなものであっても、伝統的な男尊女卑社会の中で自律を目指す主人公の女性を描くドラマとか、性的マイノリティの葛藤を描く作品などは、当事者をエンパワーし、非当事者に社会の多様性を知らせることによって、民主主義の前提となる多様な社会や、個人の自律に寄与することになる。

もっとも、このカテゴリーの情報については幅が非常に広いため、どのようなものが過少提供になるのか、どこまで公権力の力を借りて情報空間に発信すべきなのかについては判断が難しい面もある。

情報空間への介入理由

③ 「国民」の維持

国民国家としての日本という観点からすれば、国民統合のため、国民全体で共有すべき「物語」が存在することが必要だという意見もあり得る。

伝統文化のほか、NHK番組でいえば、紅白、大河ドラマ、朝ドラ等々はこうした観点からも理解可能か。

他方で、もちろん、国民統合のための物語を公権力の手を借りて供給することの危険性を指摘する声もあるだろう。

やや異なるものとして、政治的な国民統合という観点もありうる。

- アメリカなどでは現実の問題となっているが、政治的な分極化が進み、政治的な傾向によって社会が分断されているような状況では、民主的な国民国家は維持困難となる。こうした状況に陥ることを防止すべく、共通の土台を作り出す必要性もあるかもしれない。

情報空間への介入理由

④ 民主主義の維持

典型的には報道番組であり、知られざる社会問題を広く知らせるドキュメンタリー等でもある。

民主主義社会において、国民が主権者としての役割を果たすことが可能になるような情報が提供される必要がある。そして、こうした情報はリスクが大きく、利益は小さいので、過少供給されがちであろう。

⑤ その他

産業政策的な観点から介入することはありうるが、これは憲法的な観点からは規範的に要請されるものではなく、表現の自由の不当な制約とならない範囲で許される

情報空間への政策的介入としての放送制度

- 情報空間への公権力の介入方法に様々なものが考えられる。方法によっては表現の自由の制約となる。他方で、少なくとも直接的には表現の自由の制約にはならない方法もあることから、効果との見合いで慎重に考慮する必要がある。
- これまで日本で行われてきた介入のうち、もっとも重要だと思われるものは、**放送制度**の創設。
 - 放送は、NHKのみならず民放にあっても、放送法1条に定める目的のもと、免許制度等によって担保された番組編集準則や調和原則を始めとする規律がなされている。
 - 番組編集準則は、総じて言えば、客観的で正確な情報を、政治的な偏りなくバランス良く伝えることに寄与してきた。
 - 番組基準は、BPOの判断の際に参照されるなど、一定の事実上の拘束力をもっている。
 - 調和原則は、いちおう、各ジャンルの番組を編成することを後押しするもの。
- このように、**放送局が制作する番組は、一定のクオリティが制度上担保されたものとなっている建前であり、これは他のいかなる媒体とも異なる放送の特徴**である。そして、これが基本的情報の提供の確保という情報空間の介入政策の目標に資するものであることは言うまでもない。

情報空間への政策的介入としての放送制度

- ただ問題は、放送という情報空間が極めて大きな包摂性をもっており、国民のほとんどがこの空間にコミットしていることを前提としていたところ、こうした前提が崩れつつあるのが現状である。そこで、放送局制作のコンテンツが、より広く流通することを確保することが課題となる。
- TVerはそうした試みの1つであるが、しかし、やはり放送されたものの見逃し配信、放送されたものの同時配信ということで、放送からみて従属的である。しかし他方で、**放送とは無関係にネット上でコンテンツ配信を行うようになると、放送での独占的地位が失われるため、放送と同様のクオリティは担保しにくくなるというジレンマ**を、少なくとも民放は抱える。
- これに対して、NHKにはこうしたジレンマは生じにくいいため、放送に従属しない、インターネット向けのコンテンツを提供することができる。前回、奥構成員から紹介のあった若者のカジュアル動画視聴のようなものも含め、インターネット特有のコンテンツ消費のされ方に対応したコンテンツをNHKが提供していくことにより、放送というサブ情報空間に閉じない情報提供が可能になるのではないか。

第1条【目的】

- ◆次に掲げる原則に従って、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。
 - 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。
 - 放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによって、放送による表現の自由を確保すること。
 - 放送に携わる者の職責を明らかにすることによって、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること。

第3条【番組編集の自由】

- ◆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。

第4条第1項【番組準則】

- 公安及び善良な風俗を害しないこと
- 政治的に公平であること
- 報道は事実をまげないですること
- 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こと

第5条【番組基準の策定】

- 放送番組の種別及び放送の対象とする者に応じて放送番組の編集の基準を定め、これに従って放送番組の編集をしなければならない。

第6条【番組審議機関の設置】

- 放送番組の適正を図るため、放送番組審議機関を置くものとする。

参 考：放送倫理・番組向上機構（BPO）

平成15年(2003年)7月、NHKと民放連は、放送への苦情や放送倫理上の問題に対し、自主的に、独立した第三者の立場から迅速・的確に対応し、正確な放送と放送倫理の高揚に寄与することを目的に、「放送倫理・番組向上機構(BPO)」を共同で設立。BPOは放送法に基づく機関ではなく、放送事業者の自主的な取組により設立されたもの。

運営体制

理事長：濱田 純一氏
(前東京大学総長)
理事9名(NHK3名、民放連3名、外部3名)、監事2名(NHK1名、民放連1名)、評議員7名

放送倫理検証委員会

- 放送倫理を高め、放送番組の質を向上させるための審理又は審議を行う。
- 虚偽の放送が行われた疑いがある場合は、調査・審理して「勧告」、「見解」等を公表。

放送と人権等権利に関する委員会

- 放送による人権侵害の被害を救済するため、苦情申立人と放送局とが相容れない状況にある苦情を審理する。
- 「勧告」又は「見解」を公表。

放送と青少年に関する委員会

- 青少年に対する放送番組に関する視聴者意見を基に審議する。
- 「見解」等や審議の内容、視聴者意見等を放送事業者に通知し、公表。