

公平原則と視聴者の利益・権利に関する意見書

2021年11月4日

元上智大学文学部教授、早稲田大学法務研究科非常勤講師

田島泰彦

1 意見書の趣旨

本意見書は放送法4条1項が定める番組編集準則の一つである公平原則(「政治的に公平であること」(第2号)および「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4号))をめぐって、放送の自由の趣旨や日本のあり方などにつき特に視聴者の利益や権利の観点から、検討してみたいと考える。

2 放送の自由と公平原則

(1) 放送の自由の二つの方向とモデル

先に記したように、日本では放送法によって放送事業者は番組編集に際し政治的な公平と論点の多角的解明という公平原則が要請されているが、同様の原則は欧米でも一般に番組基準の重要な一環として規律を受け、維持されてきた。しかしながら、こうした方式が唯一の方法というわけではない。公平原則を制度化し、維持するヨーロッパでなお普遍的な伝統的モデルがある一方で、1980年代後半に規制緩和の流れのなかで、フェアネス・ドクトリン(公正原則)という類似の規制原理(連邦通信委員会(FCC)の規則による)を撤廃してしまったアメリカ合衆国に典型的な別のモデルも生まれたからである。

二つのモデルの背景には、公平(公正)原則と放送の自由(メディアの自由(1)の一環をなす)についての理解の相違がある(2)。ヨーロッパで支配的な方向では多様な言論の確保を重視する放送の自由観から公平原則を原則的に擁護する一方、合衆国では政府からの介入、規制の排除を本質とする放送の自由観から公正原則は放送の自由を侵害するものとみなされることになる。

ヨーロッパのアプローチは、放送の自由をそれ自体自己目的的に把握するのではなく、言論の自由という基本的な自由を奉仕するための制度的自由と捉える。つまり、情報の行き渡った民主主義や多様な見解による生き生きとした議論などの自由な言論という目標を促進する限りで保障された自由だとされる。したがってここでは、放送の自由を政府の介入からの免除としてのみ捉えるのは不十分であり、逆に国家や商業的グループなどによる支配から自由な言論を保護し、視聴者が多様な番組や見解そして少数者の意見などにアクセスしうる利益を保障するために、放送の自由は番組基準などの立法措置を積極的に要請すると解する。ここで強調されているのは、放送の自由の手段的、派生的性格であり、受け手の権利の視点である。こうした自由観に立つと、公平原則は放送の自由の制約要素ではなく、その促進措置として積極的に求められることになる。

合衆国で支配的なアプローチとモデルは、言論の自由を定める修正 1 条の下で放送の自由とは、一般国法の制約には服しつつも、放送会社等の事業者がその欲するままに放送を行う権利と把握する。ここでは、放送の自由とはテレビやラジオ上で話す個人的な権利と考えられており、実際的にはそうした自由な言論の権利の行使は被免許者もしくはチャンネルの所有者に属するとみなされる。ここで強調されているのは、それ自体が自己目的な権利としての性格であり、政府からの規制・介入を受けない被免許者による放送の自由の無制約の自由という特質であり、送り手側の自由の視点である。こうした自由観に立つと、フェアネス・ドクトリンなどに基づく政府による番組規律は放送の自由を侵害し、許容されないと判断されうることになる。

(2) 視聴者の利益と放送の自由から考える公平原則

放送の自由に関する二つの有力な方向・モデルの中で公平原則(公正原則)がどう位置づけられているのかは明らかである。ヨーロッパで支配的な放送の自由観の中での公平原則は、視聴者と公衆の利益の観点からの番組基準規律であり、番組基準は番組に際しての視聴者の利益を保護している。これに対して、フェアネス・ドクトリンを廃止した合衆国のアプローチでは、こうした視聴者の利益が無視されることは受け入れがたいことになるし、公衆の利益を無視しての被免許者による番組放映の無制約の自由は言論の自由の特質というより一種の財産権のようにみなされると厳しく批判されている(3)。また、ヨーロッパでは、公平原則を含む番組基準について、放送の自由は意味を失い、言論の自由も存在しないとはほぼ論じられていないとも指摘されている(4)。

ここから見ると、放送の自由は基本的にはヨーロッパのアプローチのように放送の受け手である市民と視聴者の利益を重視し、その観点から把握されるべきであり、こうした自由理解からすれば、公平原則の維持には十分な根拠と正当性が認められる。しかしながら、公平原則が放送の規律原理として普遍性をもちうる重要な原則だと捉えるとしても、そこには放送の自由を支える番組編集の自由などの見地からおのずから一定の限界が存するのもし否定できない。欧米の経験も踏まえると、公平原則が制度化され、維持されるためには多くの条件やルールが満たされなければならないが(5)、特に日本の文脈で考える上では公平原則の規制機関のあり方が重要なので、次節で論じたい。

3 日本の公平原則規制の問題性

2016年2月、高市早苗総務相(当時)は放送局が政治的公平性を欠くと判断した場合、放送法4条違反を理由に電波法76条に基づいて電波停止を命じる可能性を表明し、総務省も同大臣の国会答弁を追認した(6)。公平原則を維持してきたヨーロッパでも(フェアネス・ドクトリンを撤廃した以前の合衆国も含め)、公平原則を含む番組基準を法令等で示すだけでなくその実施を履行させ、違反に対して公平性等を判定し、放送停止も含め制裁措置をとるための独立的な規制機関(7)が存在してきたのも確かである。

しかしながら、日本の場合先のような制裁措置を取ることは妥当であり、正当化できるのか、根本的に疑問がある。というのは、放送の自由や政府による恣意的な介入排除などの観点から公平原則の規制機関は政府から独立した機関であることが不可欠であり、日本にはこうした独立した機関はなく、総務大臣が率いる政府の一行政機関が規制権限を直接担うことになるので、本来求められるべき公正原則を実施、強制するための組織的、制度的条件を満たしていないからである。

政府の一角を構成する行政権力そのものである総務省という一省庁が、免許付与をはじめ番組内容規制を含む広範な規制権限を行使し、放送行政を支配するというこの国の現行システムは先進諸国ではきわめてまれな、異例の事態だということになる。現に、比較の観点からも欧米の放送制度を検討する研究はいずれも、放送を規律する機関は、多かれ少なかれ政府とは別個の何らかの「特別な機関」(8)、もしくは「独立的な機関」(9)であることが普遍的な仕組みであると論じている。

それではなぜ、欧米のほとんどの諸国が、放送規律の主要局面を通常の政府や行政官庁に委ねることをしないで、特別な機関、とりわけ政府から独立した機関や第三者的な機関、あるいは専門的な機関を設置し、対処しようとしてきたのか。ある論者は、こうした放送規制機関の特別な重要性の根拠を「基本的な権利と自由に関わるという、扱う問題のセンシティブな性格」(10)に求めているが、これをやや敷衍すれば、放送という営みがすぐれて人間の精神活動に関わり、民主主義を支える言論や価値の多元性に関係し、そうした言論・報道・放送の自由に密接に与っていることへの深い配慮からだということになる。

このことは、放送規制機関のあり方は、単なる政策問題としてではなく、放送の自由に関わる憲法次元の問題としてとらえるべきことを求めている。この点につき、E・バレントによれば、放送の自由には国家もしくは政府のコントロールからの自由が含まれ、この自由は政府による番組への検閲の禁止を包含するが、これを越えて「放送(規制)規制機関が政府から真に独立していること」まで要請しているかについては議論の余地があると指摘している(11)。

ここで問われているのは、放送規制機関の政府からの「真の」独立性の確保を放送の自由の一要素として構成しうるか否かであるが、ここでは政府とは別個の「特別な」、「独立的な」機関が必要であることは自明の前提とされているのに加えて、少なくともそうした機関が放送の自由の憲法原理により適合的なシステムであることを否定するのは困難である。このように考えると、独立行政委員会たる電波監理委員会を廃止し、免許を含む放送行政権限が総務省に集中する現行制度には、放送の自由を侵害する違憲の疑いがあり、その下で公平原則について総務相が放送停止等の制裁を科すことはとうてい許されず、正当化しえないと言わなければなるまい。

4 公平原則の執行・制裁・実現と視聴者

公平原則を基礎づけ、放送の自由を枠づける視聴者の私益の担い手である視聴者は、日本

も含む自由で民主的な制度とその憲法のなかでは、主権者である国民と重なり、言論と情報、メディアとの関りからすれば、表現の自由と知る権利という人権の享有主体でもある。この観点からすれば、番組への苦情申立や反論権を制度的に進めたり、公平原則の執行・制裁と実現についても後述するように、訴訟による救済の可能性も含め、視聴者の関与を強めるなど、さまざまな形で放送への視聴者・市民の参加とアクセスを広げる方途が探求されるべきで、現に欧米ではそうした努力が積み重ねられてきたし(12)、日本でも自主規制的な制度化も含め、一部取り組まれてきたところもある(13)。

公平原則が放送局によりその基準を満たすことができない場合には、公平原則違反の有無を判定し、制裁を科すメカニズムが求められ、先に記したように、欧米では独立的な規制機関が用意され、運用にあたってきた。ただし、過度に詳細で厳格な基準化とその執行には放送の自由を侵害するおそれが生ずる一方で、公平原則の執行と制裁の運用の有効性に疑問も示されてきて、特に、免許取り消し等の重大な制裁はほとんど発動してこなかったし、裁判所が規制機関の行政上の裁量に介入することも躊躇してきたと指摘されている(14)。しかしながら、イギリスでは番組基準に関して、不快な表現と国民投票前の見解の不均衡(バランス)について市民による提訴を認め、司法判断が示され、合衆国では放送免許更新の際の市民の裁判参加を認めた(15)。いずれも、公平(公正)原則の執行、制裁の過程あるいは局面で視聴者・市民が関与する点で、積極的な意義を示す例ではある。

公平原則の執行、制裁について独立的な規制機関がなく、正当な規制権限を欠いている日本の文脈からすると、なおさら、視聴者・市民が裁判という形で司法救済を求め、公平原則の実現に関与することはきわめて重要であると考えられる。

[注]

- (1) メディアの自由について詳しくは、拙稿「表現の自由とメディアをめぐって」田島泰彦編『表現の自由とメディア』(日本評論社、2013年)18頁以下参照。なお、本意見書2の部分は、同論文の「Ⅲ 放送の自由と公平原則」16頁以下に多く基づいている。
- (2) 前掲注(1)論文20頁以下に基本的に基づいている。
- (3) E.Barendt, *Broadcasting Law*(Oxford University Press, 1993), p.33.
- (4) Ibid.
- (5) 詳しくは、前掲注(1)24頁以下参照。
- (6) 日本の公平原則について詳しくは、拙稿「テレビ朝日問題と放送の自由」法学セミナー38巻12号(1993年)4頁以下参照。
- (7) 放送の独立規制機関について詳しくは、拙稿「制度像の探求・提示は国民的議論で」新聞研究556号(1997年)51頁以下参照。本意見書3の部分は同論文に基づいている。
- (8) W.Hoffmann-Riem, *Regulating Media*(The Guildford Press, 1996), p.287.
- (9) 前掲注(3)Barendt, p.81 および S.Robillard, *Television in Europe*(John Libby, 1995), p.267.

- (10) 前掲注(9)Robillard, p.277.
- (11) 前掲注(3)Barendt, p.35.
- (12) 例えば、前掲注(1)田島、4頁以下、拙稿「苦情申立制度と放送の自由」ジュリスト増刊『変革期のメディア』(1997年)232頁以下、拙稿「イギリスにおける表現の自由とメディア」、田島泰彦・山野目章夫・右崎正博編『表現の自由とプライバシー』(日本評論社、2006年)268頁以下など参照。
- (13) 例えば、前掲注(1)田島 10頁以下、拙稿「プライバシーとメディア」前掲注(12)田島ほか編、103頁以下など参照。
- (14) 前掲注(3)Barendt, pp.115,116 および W.Hoffman-Riem, “Defending Vulnerable Values,” in J.M.Blumler(ed.), *Television and the Public Interest*(Sage Publications, 1992), pp.182,183,198,199.
- (15) 前掲注(3)Barendt, pp.118, 119.