

公共政策と表現の自由
～社会保障制度の中から垣間見る～

道下洋夫
社会共生学部 公共政策学科 准教授
専門分野：医療政策、医療経営、社会保障

キーワード：社会保障、言論の自由、民主主義、放送コード
SDGs (Sustainable Development Goals)

1. はじめに

いまさらではあるが、日本国憲法（以下、憲法という）では「主権が国民に存する」（第1条）とあるように、日本では国民主権主義すなわち民主主義が基本原理となっている。同様に「すべて国民は、個人として尊重される」（第13条）とあるように、日本では個人の自由を重視する自由主義も採用されている。

この2者は相互に補完する関係と考えられる。すなわち、民主主義は個人の自由の実現に資するのであり、個人の自由は民主主義の実現に資するのである。この点、個人の自由（以下、特に自由権について述べる）について形式的にはありとあらゆる様々な権利を人権として想定しうる¹ところ、憲法ではその中で特に人権として重要であるものをカタログ的に明文列举している。そのような人権の中で、民主主義に資するものという性質を考えると、主権者が主権を行使するために表現の自由（第21条）の保障が特に重要である点に異論はないであろう。

実際、憲法学の基本書²と呼ばれる書物においても、表現の自由は一般的に自由権、ひいては精神的自由権に分類されるとされ、いわく「国民が自ら政治に参加するために不可欠の前提」³「民主制の維持・運営（国民の自己統治）にとって不可欠」⁴。したがって、憲法の人権カタログの中でも最も重要な地位を占め、法律によって規制する際にも最も厳格な制限のもとでなければならない、とされる（これを表現の自由の有益的地位という）。

しかし、民主主義にとって不可欠であるがゆえに、規制されるとしても最小限でなければならないはずの表現の自由であるが、憲法学上で言われているほど強固な保障となっているであろうか。この国における日常生活において、思ったことを好きに言える、何でも言える、と本当に言い切れるであろうか。むしろ改めて振り返ってみると、実感するところとは乖離している、と感じる人の方が多いのではないだろうか。

本稿では、この点につき主に言論の自由に焦点を絞って考えてみたい。

2. 憲法学で想定されてきた自由権の制限とは何か

憲法における基本的人権は「侵すことのできない永久の権利」（第13条）であり、したがって憲法学では法律によっても、さらに憲法改正によっても「絶対に保障される」⁵が、「憲法21条1項も、表現の自由を絶対無制限に保障したものではなく、公共の福祉のため必要かつ合理的な制限を是認するものであ」⁶り、人権の共有主体である個人は「社会との関係性を無視して生存することはできないので、人権もとくに他人の人権との関係で制約されることがある」⁷とする。

ところで、ここに言う「他人の人権」を個人の権利と考えるのか、集団の権利すなわち社会の利益と考えるのかによって、人権保障の内容は必ずいふんと異なることになる。

すなわち、人権の制約原因を個人の権利のみとすれば、自由は最大限に尊重される

ことになるが、特定個人の権利ではないような社会的な要請に基づく制限（例えば都市計画による土地所有権の制限）が不可能となるため、公共政策の実施が著しく困難をきたすことになる。他方、社会的な要請に基づく制限に限界がなければ、全体主義に限りなく近づき自由主義の採用は画餅に帰してしまうことになる。

憲法学では、この2点の調整原理として、憲法上の「公共の福祉」という文言を基準にしたり（内在・外在二元的制約説）、自由権を「精神的自由権」と「経済的自由権」に大別して前者の侵害のほうが民主主義への損害が大きいとして前者の制限をより厳しくしたり（二重の基準論）するという学説が示されてきた。いずれにせよ、言論の自由は、憲法の人権カタログの中で最も尊重される、つまり最も制限が厳しく（少なくとも）なければならないという点で、異論がないものと思われる。

3. どのように乖離しているのか

(1) それではまず、制度と実感ではいかなる乖離があるのだろうか。

例えば私の研究フィールドとする社会保障政策においては、かつて日常的に使われてきた言葉が、最近になって「使ってはならない」⁸とされる例が目に見えて増えてきている。かつて精神障害の一般的な呼称であった「きちがい」は、「マニア」という意味でも広く使われていた⁹が、現在は日本語として死語となっている¹⁰とあっていい。「不具」「おし」「つんぼ」「めくら」といった言葉も使われなくなって久しく、「色盲」は「色覚異常」となりさらに「色覚多様性」となり¹¹、「ぼけ」も「痴呆症」を経て「認知症」となっている。

使われなくなった理由としては、

- ・その使用が本人の人格を否定し差別に直結する
- ・本人が不快に思うかどうかは関係なく、同様の立場の者や関わりを持つ周囲の者が不快に感じる
- ・もともと差別的な意味はないが、ある属性に対するカテゴリーとして継続的に使われることによって、特定されることに問題があるなどがあげられよう。

共通するのは、使用する側に害意ないし差別的な意図を含むかどうかには関係がなく、使用される側の感情に関係があるという点である。

また、近年では、感情に関係なく区別して扱うということ自体が問題だとするポリティカル・コレクトネス（略称：ポリコレ）という考え方も広まってきている。

(2) それでは次に、「使ってはならない」¹²とはどういうことであろうか。

憲法の文面上では、言論の自由に対する制限について明文規定はないが、前述の通り解釈によって「他人の人権との関係で制約される」とされる。

法律においては、様々あるが、「刑法」の名誉棄損罪、侮辱罪、業務妨害罪などをはじめ、医療政策でおなじみなものとして、「医療法」の名称独占・広告規制¹³、「健康増進法」の誇大表示の禁止¹⁴、「医師法」など資格法における名称独占¹⁵、「医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律（薬機法）」における名称独占・広

告規制ほか各種表示規制・義務¹⁶、不当景品類及び不当表示防止法（景表法）における各種表示規制、など枚挙にいとまがない。

条例レベルでも、例えば近年、いわゆるヘイトスピーチ対策法¹⁷を受ける形で成立した、大阪市¹⁸や川崎市¹⁹などのヘイトスピーチ条例が話題になっている。

さらに法令レベルではないものとして、近年重要になってきているのが、放送事業者が自主的に定めている放送コード、放送禁止用語（以下、放送コードという）と呼ばれる規制²⁰である。これらは、放送法の番組基準作成義務²¹を受けて作られているものである。この自主規制に抵触する発言や字幕などは、カットされたり効果音やモザイクをかぶせたりという処理が行われるほか、それを防ぐために無難な表現に言い換えが行われることも頻繁である。

4. 考察～なにが問題か

(1) まず、法令については、憲法規定に違反するものでないかどうかを裁判所で判断する²²ことになっており、

- ・憲法 12 条²³、13 条²⁴の「公共の福祉規定」を援用し、人権相互の矛盾・衝突を調整する基準とするもの²⁵
- ・ある表現行為が社会に対して実質的な害悪を引き起こす明らかに差し迫った重大な危険が存在する場合かどうかで判断する「明白かつ現在の危険の基準」²⁶
- ・法文が漠然不明確な法令であるかどうかで判断する「明確性の基準」²⁷などが、実際に判例として見られるところである。
この点につき、以下のような問題がある。
- ・言論の自由が民主主義にとって不可欠の前提であるという割には、規制の合憲性を広範に認める傾向が強いこと
- ・法令文面上の規制内容があいまい・漠然としたものが多く、合憲性の具体的な判断基準を判例に頼りすぎていること
- ・たとえ一つずつの規制法令が合憲であったとしても、そのような法令数が増えすぎる結果、憲法で最大限に尊重するとした規定²⁸が有名無実と化していることなどである。

すなわち、一方で裁判所は、民主主義を体現する議会や行政のプロセスを尊重するために可能な限り違憲判断を避ける動きを見せ、他方で裁判所は違憲判断を避けるために事例判断²⁹だけでなく法理判断³⁰を濫発するに至っている。これはいわば、古くなった建物に対して、ひび割れや穴を埋めるだけでなく増築に増築を重ねすぎた結果、元の建物の面影がすっかり消え失せてしまっているかのようである。

(2) 次に、放送コードについては、放送法に基づいてNHKについては「放送ガイドライン」³¹、各民間放送事業者についてはおおよそ「日本民間放送連盟 放送基準」³²に準拠した番組基準を公開している³³ものの、具体的にどのような表現をどのように規制するのかというブラックリスト的なものは現在公開されていない。

この点につき、以下のような問題がある。

- ・年々基準が変化し、また傾向として増加・厳格化しているものと推測されるが、その具体的な内容が外部にわからない³⁴
- ・規制用語数がおそらく膨大な量となっており、完璧に順守して表現することが極めて困難な状況にあると推測されること
- ・番組基準に違反しているかどうかの問題提起及び判断について、誰がするのか、公平・公正であるのかなどについて不明であること
- ・違反に対する謝罪について、当事者でなく、番組司会者や放送局が行うケースが散見されること
- ・本来、各放送事業者ごとの自主規定であるはずのものが、適用範囲が拡大し、放送事業者全体のみならず、一般社会における表現全体に多大な影響を与えていること
- ・それに伴って、放送の外部で行われた表現について、放送の題材として取り上げることによって、これを断罪するといったケースが増えてきていること
- ・放送の外部で行われた表現について、社会的に責任を取らされるケース³⁵が増えてきていることなどである。

すなわち、放送事業者が放送コードを策定しそれを適用するにあたり何らの民主的プロセスをたどらないにもかかわらず、放送コードによる規制は極めて不明確であり、極めて広範であり、極めて責任が重いという状況にある。これらの問題点は、法と比較したときの道徳（あるいは法治主義と比較したときの人治主義³⁶。以下、道徳という）の問題点と共通するものがある。

(3) 以上を鑑みるに、このまま推移していくと日本における言論における萎縮が一層進み、公の場³⁷ではろくに誰も何も話せないような世の中になってしまうという予測は、もはや笑い話ではすまないだろう。つまり、かかる状況は法治主義ひいては民主主義の維持・運営に深刻な悪影響をもたらしているのだと言えまいか。

5. まとめ

日本という国は閉塞感が漂い、息苦しい社会になっている、といった論調³⁸がメディア、書籍、インターネット上で目立つようになって久しい。揚げ足取りや金銭バラマキ合戦を続ける政治、旧態依然とした体質のままの組織、少子高齢化、などその原因について様々考えられているところではある。

ただ、機能しない民主主義、変革しない組織や企業などは多かれ少なかれどの国でも問題であるし、近年は発展途上と言われる国であっても少子高齢化が社会問題となっている国も多い。それでも、海外に行った時には深い解放感を感じるのは、単なる非日常感からだけではないだろう。

もちろん、言論の規制についても押しなべてどの国にも存在している。しかし本稿で考察したように、日本のそれは海外に比べずいぶん行き過ぎているのではないだ

ろうか。

このところ、SDGs39の広まりと相まって、多様性40の尊重の動きが加速している。この動きの根底の一つには、多様性が社会の持続性に資するという考え方がある。

言論の自由すなわち、多様な言論が一方で他者の感情や名誉を損ねる場合があるから制限すべき場合がある、というのは十分に理解できる。ただ、制限が行き過ぎて社会全体に重苦しさが漂うほどになってしまうと、言論の多様性が失われ、それによって思想の多様性が失われ、社会の活力が失われ、結局は多くの人々の不利益になるおそれがあるし、実際にそうなりつつあるように思われる。

先に触れた放送法でも第1条で、「放送による表現の自由を確保」し、「放送が健全な民主主義の発達に資するようにする」とその目的を謳っている。そもそも民主主義というのは、多様な価値観を持つ人や集団が、それぞれの意見をすり合わせ歩み寄る試みを行なうところに価値や強みがあるのであって、気に入らない言論を単語レベルから大量に使用禁止にしてしまう事態は、むしろ価値観の画一化につながるものであり、民主主義の利点を縛ってしまうことになるのではないだろうか。

言論の風通しがかかる有様では、何のための民主主義、自由主義なのかと揶揄されても仕方がない⁴¹といえよう。

【参考文献】

- 芦部信喜・高橋和之補訂「憲法」第七版(岩波書店, 2019年)
佐藤幸治「日本国憲法論」第二版(成文堂, 2020年)
安藤健二「封印作品の謎」(太田出版, 2004年)
森達也「放送禁止歌」(知恵の森, 2003年)
日本遺伝学会(監修)「遺伝単」(エヌ・ティー・エス, 2021)

【注】

- 1 「～自由」とすれば、どんなものでも権利として設定しうる。見る自由、見られない自由、タバコを吸う自由、たばこの煙を吸わされない自由、など。従って、人権とは法令に優先すべきものとして憲法上とくに保障したものということになる。
- 2 法律学では法学者が書いた法律の専門書のことを伝統的に基本書という。
- 3 芦部信喜・高橋和之補訂「憲法」第七版(岩波書店, 2019年) p. 180
- 4 佐藤幸治「日本国憲法論」第二版(成文堂, 2020年) p. 278
- 5 芦部(2019) p. 99
- 6 最判2008年4月11日 刑集62巻5号
- 7 芦部(2019) p. 99
- 8 「使うべきではない」といった弱い圧力でなくなってきたことに注意。
- 9 例えば、釣りキチガイ(釣りキチ)。漫画、アニメのタイトルにも使われていた。
- 10 1974年に放送された時代劇「荒野の素浪人」(毎日放送)で使われた「きちがい」表現につき、放送局が精神障害者関連団体の抗議を受けて謝罪したのが始まりだと言われている。安藤健二「封印作品の謎」(太田出版, 2004年) p. 69

- 11 日本遺伝学会「遺伝学用語改訂について」
https://gsj3.org/wordpress_v2/wp-content/themes/gsj3/assets/docs/pdf/revisiionterm_20170911.pdf
 2022年2月16日閲覧
- 12 ここでは表現内容そのものの規制について記述するが、実際には表現の時・場所・方法を根拠に規制を行ういわゆる表現中立内容の規制も存在する。
- 13 医療法第3条、4条、4条の2、4条の3、6条の5、6条の7、40条など
- 14 健康増進法第65条
- 15 医師法第18条
- 16 薬機法第6条、6条の2、6条の3、第9章（第44条～）、第10章（第66条～）など。
- 17 「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」2016年6月3日施行
- 18 「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」2016年7月1日施行。2022年この種の条例に対して初めて、最高裁は合憲判断を示した（最判2022年2月15日）。
- 19 「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」2020年7月1日施行。2022年2月16日現在唯一の罰則付き条例である。
- 20 規制の影響が主に業界内部にとどまるという点で本稿の趣旨からは若干逸脱するものの、似たものとして、日本レコード協会の内部組織であるレコード制作基準倫理委員会（現名称はレコード倫理審査会。いずれも通称「レコ倫」）の審査により発売禁止となる場合がある。森達也「放送禁止歌」（知恵の森，2003年）p. 106
- 21 同法第5条1項「放送事業者は、」…「放送番組の編集の基準（以下「番組基準」という。）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。」
- 22 ただし、日本では、なにかしら具体的な争訟事件の裁判に付随してその事件にかかわる法令の合憲性を審査する付随的違憲審査制がとられていると解釈されている（通説・判例）。
- 23 「これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。」
- 24 「国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、」…「最大の尊重を必要とする。」
- 25 猥褻文書販売被告事件（最大判1957年3月13日 刑集11巻3号）など。
- 26 煽動罪規定合憲判決（最大判1949年5月18日 刑集3巻6号）。
- 27 徳島市公安条例事件（最大判1975年9月10日 刑集29巻8号）。なお、明確性の基準には、法文自体は明確であっても射程範囲が広すぎるのが問題となる「過度の広汎性のゆえに無効」の法理という基準も存在する。
- 28 脚注14を参照
- 29 当該事案の個別具体的な事情においてのみ適用される法理を判示するものをいう。
- 30 一般的な法理を判示するものをいう。
- 31 日本放送協会「放送ガイドライン2020」
<https://www.nhk.or.jp/pr/keiei/bc-guideline/pdf/guideline2020.pdf>,
 2022年2月16日閲覧
- 32 日本民間放送連盟「日本民間放送連盟 放送基準」
<https://j-ba.or.jp/category/broadcasting/jba101032>,

2022年2月16日閲覧

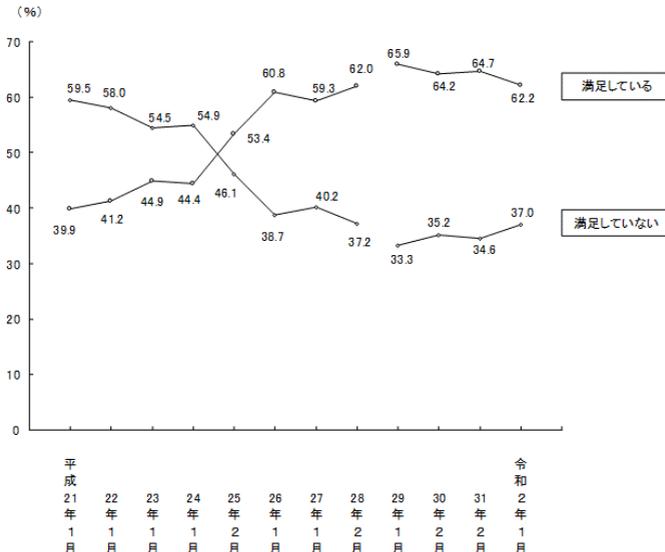
なお、同基準よれば、過去には放送音楽の歌詞についても「要注意歌謡曲」という規制および「要注意歌謡曲一覧表」という具体的な規制曲名リストが存在していたという（それぞれ1983年、1987年に廃止）。具体的なリスト内容については、森達也（2003）巻末資料。

- 33 例えばフジテレビジョンの番組基準では「具体的基準については日本民間放送連盟の放送基準に準拠するものとする。」とする。フジテレビジョン「フジテレビジョン 番組基準」

<https://www.fujitv.co.jp/company/action/kijun.html>,

2022年2月16日閲覧

- 34 具体的なブラックリストが存在しないのであれば、内部の関係者にとっても不明である可能性がある。
- 35 社会的な責任を負うことが法的責任を負うことよりも軽いとは一概に言えないことに注意。役職を辞すといったものから、自殺に追い込まれるというものまであろう。
- 36 徳治主義と呼ばれることもある。
- 37 スマートフォンをはじめとした各種 IT 機器の普及により、音声や画像の隠し撮りが容易となっている現在では「公の場」とは何かという点も再考が必要である。
- 38 社会の閉塞感、息苦しさは、定義づけが困難であり、また深入りは避けるが、例えば、以下（図1）を参照。



(注) 平成28年2月調査までは、20歳以上の者を対象として実施。29年1月調査から18歳以上の者を対象として実施。

図1 社会全体の満足度（時系列）

出典：内閣府「社会意識に関する世論調査」令和元年度、

<https://survey.gov-online.go.jp/r01/r01-shakai/zh/z14-2.html>

2022年2月16日閲覧

その他、鴻上 尚史「鴻上尚史のほがらか人生相談～息苦しい「世間」を楽に生きる処方箋～」(朝日新聞出版, 2019年)が好評のためシリーズ化されるなど。

- 39 2015年9月の国連サミットで採択された Sustainable Development Goals (持続可能な開発目標)の略称。
- 40 元来は生物界において、環境の激変に対応して種が生き残るための有用な仕組みとして知られていた。
- 41 スウェーデンの調査機関 V-Dem 研究所によると、このところ民主主義国数は減少傾向にあり、ついに2019年の世界における民主主義国は87となり、非民主主義国の92を下回ったという。V-Dem 研究所「Democracy Report 2020」
https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2020.pdf p.13,
2022年2月16日閲覧

