

## ISSUE BRIEF

# 国際放送における命令放送制度

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 574 (2007. 3. 22.)

はじめに

### I 我が国の国際放送

- 1 国際放送の概要
- 2 自主放送と命令放送
- 3 総務大臣による追加命令
- 4 命令放送制度の論点

### II 欧米主要国の国際放送

- 1 イギリス
- 2 フランス
- 3 アメリカ

おわりに

<付表>各国の公的な放送機関が  
実施する国際放送

平成 18 年 11 月、菅総務大臣は、放送法が定める命令放送制度に基づき、NHK に対して、ラジオ国際放送で「北朝鮮による日本人拉致問題に特に留意する」よう、命令を出した。放送事項に、具体的な項目を指定した命令が出されたのは、放送法制定以来、初めてのことである。

今回の命令を契機として、国際放送における命令放送制度については、編集の自由・表現の自由との関係をはじめ、その在り方についての多様な意見が出されている。

欧米主要国では、我が国のような命令放送の制度を採用している国は、みられない。国際放送が、海外で一定の地位を保って視聴されるためには、国策宣伝のための放送と解されないことが重要である。政府と国際放送の関係の在り方について、議論を深めていく必要がある。

国土交通課

しみず なおき  
(清水 直樹)

調査と情報

第 574 号

## はじめに

平成 18 年 11 月、菅総務大臣は、NHK に対して、ラジオ国際放送で「北朝鮮による日本人拉致問題に特に留意する」よう、命令を出した。これは、放送法が定める命令放送制度に基づき、拉致問題解決のために、総務大臣の権限で行ったものである。これまでの命令では、「時事」「国の重要な政策」「国際問題に関する政府の見解」といった大まかな放送事項が指定されるのみで、具体的な項目は、NHK に委ねられていた。今回の命令を契機として、命令放送の在り方について、多様な意見が表明された<sup>1</sup>。

以下では、I で、我が国の国際放送の現状、命令放送制度の論点をまとめる。II では、イギリス、フランス、アメリカの国際放送を、主に政府による関与の視点から、紹介する。

## I 我が国の国際放送

### 1 国際放送の概要

放送法（昭和 25 年法律第 132 号）第 7 条は、NHK の目的のひとつとして、国際放送を行うことを規定している<sup>2</sup>。ラジオ国際放送としては、「NHK ワールドラジオジャパン」が、テレビ国際放送としては、「NHK ワールドTV」が設けられている（表 1 参照）。

昭和 20 年 9 月、NHK による海外向け放送は、GHQ（連合国最高司令官総司令部）の命令によって禁止された。昭和 25 年に公布された放送法で、「国際放送」の規定が設けられ、昭和 27 年に、ラジオ国際放送として再開された<sup>3</sup>。現在、ラジオ国際放送「NHK ワールドラジオジャパン」は、茨城県八俣送信所と、世界 9 か所の中継局を利用して放送されている。日本語と英語で放送する「全世界向け放送」と、地域ごとの言語で放送する「地域向け放送」があり、地域ごとの所定の周波数に合わせれば、ラジオを聴くことができる。

テレビ国際放送は、平成 7 年に、北米、欧州向けに開始された。平成 10 年からは、ほぼ全世界向けに、「NHK ワールドTV」の放送が開始された。日本語と英語の併用放送であり、平成 18 年度の英語化率（英語字幕、2 ヶ国語放送を含む。）は、約 66% である<sup>4</sup>。NHK は、平成 20 年度までに、英語化率 100% を目指している<sup>5</sup>。

NHK ワールド TV は、無料の衛星放送であるが、受信には衛星アンテナ（直径 2.5 メートル以上）とデジタル衛星チューナーが必要である。北米・欧州地域では、現地法人が実施する有料の衛星放送事業（「テレビジャパン」：日本で放送された NHK の番組に、民放

<sup>1</sup> 脚注 11, 12, 13 を参照。

<sup>2</sup> 放送法第 7 条が規定するのは、正確には、「国際放送及び委託協会国際放送業務を行うこと」である。ここでいう「国際放送」とは、国内の地上局から発信する外国向けの放送を指し、NHK は、ラジオ放送（NHK ワールドラジオジャパン）を実施している。「委託協会国際放送業務」とは、NHK が衛星を利用して行う外国向けの放送を指し、NHK は、テレビ放送（NHK ワールドTV）を実施している。民間放送事業者も、「受託内外放送」の制度により、衛星を利用して外国向けの放送を行うことは可能であるが、現在のところ、それを実施している事業者はない。

<sup>3</sup> 日本放送協会放送史編修室『日本放送史 下』日本放送出版協会、1965、pp.112-119。

<sup>4</sup> 「テレビ国際放送の英語化率の推移について」（総務省 通信・放送の在り方に関する懇談会 第 9 回（平成 18 年 4 月 1 日）配布資料 p.51.）

<[http://www.soumu.go.jp/joho\\_tsusin/policyreports/chousa/tsushin\\_hosou/pdf/060411\\_3\\_01.pdf](http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_hosou/pdf/060411_3_01.pdf)>

<sup>5</sup> 日本放送協会『NHK の新生とデジタル時代の公共性の追及：平成 18 年度～20 年度 NHK 経営計画』2006.1、p.17. <<http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/keikaku/pdf/keikaku.pdf>>

の番組や映画などを加え放送する事業)の放送時間帯の一部(1日約7時間)で、NHKワールドTVが無料で放送されているため、より小型のアンテナでも視聴可能である。

このほか、NHKは、「NHKワールドプレミアム」という名称で、海外のケーブルテレビや衛星放送事業者へ、有償の番組提供を行っている<sup>6</sup>。NHKワールドプレミアムは、NHKが実施する国際放送ではないが、現地の放送事業者を通じて、有料で視聴することができる。海外のホテル等で主に視聴されているのは、テレビジャパンやNHKワールドプレミアムである。

国際放送、および海外の放送事業者に提供する番組の編集にあたって、NHKは、「我が国の文化、産業その他の事情を紹介して我が国に対する正しい認識を培い、及び普及すること等によって国際親善の増進及び外国との経済交流の発展に資するとともに、海外同胞に適切な慰安を与えるようにしなければならない」(放送法第44条第4項)とされている。

表1 NHKのテレビ・ラジオによる海外情報発信

	名称	料金	視聴数	放送地域	放送時間	費用(平成19年度予算)
ラジオ	NHKワールドラジオジャパン	無料	週1,200万人	全世界	日本語:20時間 英語:11時間	45億円 (うち、政府交付金: 21.5億円)
				各地域 (17地域)	21言語: 延べ34時間	
テレビ	NHKワールドTV	無料	視聴可能世帯: 7,200万世帯	全世界	日本語・英語: 24時間	40.8億円 (うち、政府交付金: 3億円)
	NHKワールドプレミアム	有料	契約数: 1,525万件	全世界	主に日本語	受信料(番組を提供した 海外の放送事業者から、 番組販売収入あり)

※ 「NHKワールドラジオジャパン」「NHKワールドTV」の、人件費、減価償却費を含めたトータルの実施経費(平成19年度予算)は、それぞれ、79.7億円、48億円である。

※ 「NHKワールドプレミアム」は、海外の放送事業者に対する有償の番組提供であり、NHKの国際放送ではない。

(出典) NHK放送文化研究所『NHK年鑑2006』日本放送出版協会、2006、pp.141-154。；総務省情報通信政策局「国際放送の概要」2006.8、p.6.<[http://www.soumu.go.jp/joho\\_tsusin/policyreports/joho\\_tsusin/eizoukokusai/pdf/060904\\_1\\_si4.pdf](http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/joho_tsusin/eizoukokusai/pdf/060904_1_si4.pdf)> などをもとに作成。

## 2 自主放送と命令放送

制度上、NHKが実施する国際放送には、次の2種類のものが含まれている。

### ① NHKが自主的に行う国際放送(以下「自主放送」とする。)

NHKが、受信料収入を用いて、実施する国際放送である(放送法第9条第1項第4号)。国内で徴収した受信料を、外国向けの放送に用いることについては、受信料が、「国会の承認したNHKの業務に必要であると認められた所要額を、国民的な負担として国民が支弁するという性質をもつ<sup>7</sup>」ことから、許容されると考えられてきた。

<sup>6</sup> 放送法第9条第2項第3号の規定により、NHKは、任意業務として、番組提供を行っている。

<sup>7</sup> 荘宏『放送制度論のために』日本放送出版協会、1963、pp.277-278。

② 総務大臣の命令によって行う国際放送（以下「命令放送」とする。）

放送法には、次のような規定がある。総務大臣は、NHKに対し、「放送区域、放送事項その他必要な事項」を指定して、国際放送を行うことを命ずることができる（第33条）。命令放送に要する費用は、国の負担とする（第35条）。命令にあたって、総務大臣は、電波監理審議会に諮問しなければならない（第53条の10）。

命令放送は、これらの規定に基づいて、昭和27年に国際放送が開始された時から、ラジオ国際放送で実施されてきた。平成19年度の政府予算案には、テレビ国際放送の強化を図る観点から、テレビ国際放送に係る命令放送の実施について、政府交付金（3億円）が初めて計上された。

総務大臣の命令書では、「放送番組の編集及び放送は、放送法第44条第4項及びこの命令において指定する事項に基づき、放送効果の向上を図るため同法第9条第1項第4号の規定による国際放送と一体として行うこと<sup>8</sup>」と記載されている。実態上、自主放送と命令放送は、NHKにおいて、一体として実施されている<sup>9</sup>。

### 3 総務大臣による追加命令

総務大臣（省庁再編前は郵政大臣）による放送事項の命令は、昭和41年度以降、大枠のみを指定する、以下のような形式が慣例となっており<sup>10</sup>、具体的な番組内容については、NHKの自主性が尊重されてきた。

命令書における放送事項の命令（昭和41年度以降の形式）

放送事項は、次の事項に関する報道及び解説とする。

- (1) 時事
- (2) 国の重要な政策 \*
- (3) 国際問題に関する政府の見解

\* 昭和41年度から58年度までは、「国の重要な政策」ではなく、「国策」となっていた。

平成18年11月10日、菅総務大臣（以下「菅大臣」とする。）は、北朝鮮による拉致問題への対応のため、電波監理審議会への諮問を経て、「上記事項の放送に当たっては、北朝鮮による日本人拉致問題に特に留意すること」とする追加命令を出した。この追加命令は、個別具体的な項目に言及するものであり、命令放送制度の在り方が問われることとなった。新聞各紙は、命令権限の行使によって、表現の自由が損なわれてはならないと主張した<sup>11</sup>。メディア研究者は、①総務大臣は当面、命令放送の活用を可能な限り自制するこ

<sup>8</sup> 「平成18年度国際放送実施命令書」（総務省情報通信政策局衛星放送課「日本放送協会に対する平成18年度国際放送実施命令の変更について（参考資料）」2006.11.8, pp.13-15.)

<[http://www.soumu.go.jp/joho\\_tsusin/policyreports/denpa\\_kanri/pdf/061108\\_1\\_sa1.pdf](http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/denpa_kanri/pdf/061108_1_sa1.pdf)>

<sup>9</sup> 日本放送協会『日本放送協会平成17年度業務報告書』2006, p.27.

<<http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/gyoumu/h17/pdf/gyoumu.pdf>>

<sup>10</sup> 「国際放送実施命令における放送事項の変遷」総務省情報通信政策局衛星放送課 前掲注 8, p.11.

命令権者は、昭和27年1月の国際放送開始時は、独立行政委員会である電波監理委員会であったが、昭和27年7月に電波監理委員会が廃止され、郵政大臣にかわった。

<sup>11</sup> 例えば、社説として、「命令放送、NHKの自立こそ大切だ」『朝日新聞』2006.10.18.; 「NHK命令放送、国は命令を無理押しするな」『毎日新聞』2006.10.22.; 「なぜ「命令放送」なのか」『日本経済新聞』2006.11.11.;

と、②国会は命令放送の規定を廃止すること、③NHKは自主放送と命令放送の区別を明確にすること、などとする連名の申し入れを、総務省や衆参の総務委員会委員などに送付した<sup>12</sup>。

第 165 回国会では、命令放送の在り方に関して、多くの質疑が行われた<sup>13</sup>。菅大臣は、「表現の自由や報道の自由、こうしたものは極めて大事なことである、このことも認識をいたしております。ですから、この命令放送の中でも、編集の内容には踏み込まない<sup>14</sup>」と答弁した。命令される側のNHKの橋本会長は、「しっかりと編集の自主、自律、自由というものを守ることが基本である<sup>15</sup>」と述べた。

## 4 命令放送制度の論点

命令放送制度の在り方をめぐっては、以下のようなことが指摘されている。

### (1) 編集の自由・表現の自由との関係

放送法第 3 条は、「放送番組は、法律に定める権限に基く場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない」と、放送番組編集の自由を保障している。放送法第 33 条の命令放送は、編集の自由の制約となる「法律に定める権限に基く場合」であると解される<sup>16</sup>。総務省は、放送法第 33 条において、総務大臣がNHKに指定する事項には、法律上の制限はない、としている<sup>17</sup>。

一方で、「放送法第 33 条のように指定の限界が明示されていない規定では、指定事項に制限はないとする総務省の解釈とは逆に、一定の限界があると考えべき<sup>18</sup>」とする説もある。すなわち、「国の重要な政策」はともかく、NHKが選択して編集すべき「時事」に関してまで、特定の項目について留意するよう求めた点を、問題視する考え方である。

また、「単に拉致問題への政府としての取り組みをポーズとして示すという目的ならば、憲法が保障する表現の自由の観点からは、違法な権限行使に当たる疑いがある<sup>19</sup>」という意見もある。

### (2) 自主放送と命令放送の一体性

前述したように、NHKが自主的に行う自主放送と、総務大臣の命令によって行う命令放送とは、一体となって区別がつかない形で実施されている。これまでの命令のように、大

「NHK 国際放送、「命令」までは必要なかった」『読売新聞』2006.11.11.など。なお、日本新聞協会は、11月10日、「放送法に基づくものとはいえ、報道の自由の観点から看過できない」とする、編集委員会代表幹事談話を発表した（『朝日新聞』2006.11.11.）。

<sup>12</sup> 「NHK に対する国際放送命令に反対する緊急アピール」『放送レポート』205号, 2007.3-4, pp.12-13.

<sup>13</sup> 第 165 回国会衆議院総務委員会議録第 2 号 平成 18 年 10 月 26 日；第 4 号 平成 18 年 11 月 2 日；第 5 号 平成 18 年 11 月 7 日；第 6 号 平成 18 年 11 月 14 日；第 7 号 平成 18 年 11 月 28 日；第 10 号 平成 18 年 12 月 12 日；第 165 回国会参議院総務委員会議録第 3 号 平成 18 年 10 月 31 日；第 5 号 11 月 9 日；第 7 号 平成 18 年 12 月 5 日

<sup>14</sup> 第 165 回国会参議院総務委員会議録第 3 号 平成 18 年 10 月 31 日 p.16.

<sup>15</sup> 第 165 回国会衆議院総務委員会議録第 10 号 平成 18 年 12 月 12 日 p.8.

<sup>16</sup> 山本博史「図説「放送」法①」『放送文化』10号, 2006.春, pp.70-71.

<sup>17</sup> 第 165 回国会衆議院総務委員会議録第 2 号 平成 18 年 10 月 26 日 p.6.

<sup>18</sup> 山本博史「命令放送制度のあり方をめぐって」『AURA』180号, 2006.12, pp.18-19.

<sup>19</sup> 鈴木秀美「命令反対、NHK も意見表明を」『毎日新聞』2006.11.6.

枠のみを放送事項として指定し、具体的な番組内容がNHKの編集に委ねられている限り、自主放送と命令放送の一体性<sup>20</sup>は、問題にはならなかった。

しかし、命令放送で個別具体的な項目に留意するようになれば、放送効果の向上を図るために一体として実施されている自主放送にも、その影響が出かねないといわれる。国際放送全体が政権の重要課題に組み込まれるという観点から、「報道機関であるNHKが国策宣伝機関の役割を担わされることになり、その役割を実施するために受信料が利用されることになる<sup>21</sup>」という批判もある。

### (3) 国際放送の信頼性

国際放送が、海外で一定の地位を保って視聴されるためには、放送に対する信頼性が不可欠である。国の費用負担によって放送事項を命令すれば、NHKが国策宣伝をしているような印象を内外に与えかねない懸念もある<sup>22</sup>。BBCの国際放送が、国際的に評価が高いのは、政府からの独立性が広く認められているからだといわれる<sup>23</sup>。

### (4) 命令が実施されたかどうかの判断

総務大臣の命令書では、NHKに対して、週間番組表と実施報告書の提出を求めている<sup>24</sup>。総務大臣は、これらの資料により、放送事項に係る放送番組の放送時間、放送内容等を総合的に勘案して、命令が適正に実施されたかどうかを判断してきたという<sup>25</sup>。

菅大臣は、今回の追加命令が実施されたかどうかの判断について、NHKの編集の自由を守るという観点から、「編集の内容には言及しませんし、回数にも言及をしない。私どもは報告は受けることになっていますから、それについて、内容がどうだった、こうだったということも言及をしない<sup>26</sup>」と答弁している。

### (5) 行政指導としての放送の要請との関係

総務省は、米中枢多発テロ（平成 13 年）、インドネシア等における爆発事件（平成 14 年）、イラク情勢の緊迫化（平成 15 年）の際に、NHKに対して、国際放送を通じて在外邦人への情報提供等に努めるよう、文書で要請を行っている<sup>27</sup>。平成 18 年 4 月には、拉致、テロ、自然災害について重点的に扱ってほしい旨を、NHK会長に、口頭で伝えたという<sup>28</sup>。

菅大臣は、拉致問題への留意を、要請ではなく、命令で行う理由のひとつとして、法律

<sup>20</sup> 自主放送と命令放送の一体性については、昭和 62 年の郵政省放送政策懇談会の報告書で、「将来の問題としては、このような二本立て体制の意義、必要性等について、財源とのかかわり等も考慮しながら検討する余地がある」と指摘されていた（『ニューメディア時代における放送に関する懇談会（放送政策懇談会）報告書』放送政策懇談会，1987.4, p.90.）。

<sup>21</sup> 服部孝章「命令国際放送問題とNHKの自立性放棄」『世界』759号，2006.12, p.22.

<sup>22</sup> 例えば、岡村黎明「グローバルテレビの時代と日本」『AURA』180号，2006.12, p.4.参照。

<sup>23</sup> 門奈直樹「私の視点 放送命令、英BBCの独立性見習え」『朝日新聞』2006.10.23.; 国際交流基金編『イギリスにおけるパブリックディプロマシー』国際交流基金，2004, p.56.

<sup>24</sup> 命令書は、前掲注 8 参照。放送法第 53 条の 8 は、総務大臣は、政令の定めにより、放送事業者に対して、その業務に関する資料の提出を求めることができる、と規定している。放送法施行令（昭和 25 年政令第 163 号）第 5 条第 1 号は、NHK に資料の提出を求めることができる事項の 1 つとして、「国際放送の実施状況の概要」をあげている。

<sup>25</sup> 第 165 回国会衆議院総務委員会議録第 2 号 平成 18 年 10 月 26 日 p.17.

<sup>26</sup> 同上

<sup>27</sup> 「過去の追加の命令等の例」総務省情報通信政策局衛星放送課 前掲注 8, p.10.

<sup>28</sup> 第 165 回国会衆議院総務委員会議録第 2 号 平成 18 年 10 月 26 日 p.11.

に基づいて、オープンにした形でやるのが適切であると判断したことを挙げている<sup>29</sup>。しかし、オープンにするかどうかは、総務大臣が公表しようと思えばできることであり、行政指導以上の法的効果を狙ったものと思われても仕方ないという指摘もなされている<sup>30</sup>。

## II 欧米主要国の国際放送

### 1 イギリス

#### (1) BBC の国際放送

BBC (British Broadcasting Corporation) は、1922年に設立された英国放送会社を起源とし、1927年に国王の特許状 (Royal Charter) に基づく公法人となった。特許状は、10～15年毎に更新され、BBCの権限、業務運営などを定めるものである。詳細なBBCの活動、番組基準等は、特許状の更新時に、政府との間で締結される協定書 (Agreement) で定められる。

BBCの国際放送には、①外務省からの交付金で全額運営されるラジオ放送「BBCワールドサービス」、②商業活動の一環として、本体と会計分離された子会社で行われるテレビ放送「BBCワールド」がある。テレビ国際放送を実施するBBCワールドの運営には、受信料や政府交付金は用いられていない。

BBCワールドサービスは、2006年に東欧9言語とタイ語のラジオ放送を打ち切るかわりに、2007年からアラビア語のテレビ放送を開始するという戦略的見直しを行った<sup>31</sup>。これにより、BBCワールドサービスで、政府交付金で運営されるテレビ国際放送が、開始されることとなる。

#### (2) BBC ワールドサービス

ラジオ国際放送のBBCワールドサービスは、既に述べたように、外務省からの交付金で運営されている。外務大臣 (または外務省) との関係は、「BBC協定書」<sup>32</sup>および「外務省・BBCワールドサービス間の協定書」<sup>33</sup>に規定されている。

BBCワールドサービスの組織目的は、「イギリスに便益をもたらすべく、国際放送として世界で最も知られ、最も尊敬される声となること」であり、そのための目標の1つとして、「正確さと編集方針の独立、専門性において信頼され、権威ある、偏りのないニュース・情報源として、世界の国際放送局の中で最初に選択されるようになること<sup>34</sup>」を掲げている。

<sup>29</sup> 同上

<sup>30</sup> 山本 前掲注 18, pp.19-20.

<sup>31</sup> BBC, *BBC Annual Report and Accounts 2005/2006*. 2006, p.51.

<<http://www.bbcgovernorsarchive.co.uk/annreport/report06/bbcannualreport.pdf>>

<sup>32</sup> An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation. (Cmnd. 6872), 2006.7. <[http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory\\_framework/charter\\_agreement/bbcagreement\\_july06.pdf](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/charter_agreement/bbcagreement_july06.pdf)> 現行の協定書は、2007年から2016年のもの。

<sup>33</sup> Foreign and Commonwealth Office / BBC World Service, *Broadcasting Agreement*. <[http://www.bbc.co.uk/worldservice/us/ba\\_2005.pdf](http://www.bbc.co.uk/worldservice/us/ba_2005.pdf)> 「外務省・BBCワールドサービス間の協定書」は、3年毎に締結される。現行の協定書は、2005年に締結されたものである。

<sup>34</sup> *ibid.*, ANNEX B; この部分の翻訳は、国際交流基金 前掲注 23, p.48.に拠った。

BBCワールドサービスは、外務大臣との合意の上で設定する目標<sup>35</sup>、および優先順位<sup>36</sup>に従って、外務大臣が承認する地域に対して、承認する言語によって放送することが義務付けられている。一方、BBCワールドサービスは、編集の独立性と自律性を完全に有することが規定されており<sup>37</sup>、外務大臣の関与は、番組内容の指示等ではなく、BBCワールドサービスの放送の戦略目標の設定にとどまる。

### (3) 「防衛および緊急事態の取り決め」

現行の「BBC 協定書」には、これまでの協定書を踏襲して、「防衛および緊急事態の取り決め」として、国内放送、国際放送を問わず、政府が告知事項や番組の放送を要請する制度、特定の事項の放送を禁止する制度が規定されている。BBCには、政府による要請を拒否する権利はない。「BBC 協定書」の該当条文の抄（筆者仮訳）は、以下のとおりである。

#### 第 81 条 防衛および緊急事態の取り決め

- (1) 政府のすべての大臣は、告知事項を放送又は伝送することを、BBC に要請することができる。テレビまたはオンラインでの実施を要請する場合、映像（動画、静止画）を告知事項に合わせて放送することを要請できる。
- (2) 政府のすべての大臣は、緊急事態が発生したと判断した場合、告知事項及びその他の番組を放送または伝送することを、BBC に要請することができる。
- (3) 第 1 項、第 2 項の要請は、書面で行われなければならない。BBC は、要請に従わなければならない、これを自らの費用で実施しなければならない。BBC は、告知事項その他が放送されているとき、それが要請によるものであることを告知することができる。
- (4) 文化・メディア・スポーツ省の国務大臣は、何らかの事項の放送または伝送をしないよう、BBC に書面によって、指示することができる。
- (5) BBC は、第 4 項の指示がなされたこと、変更されたこと、取り消されたことを告知することができる。

この制度が適用されたのは、北アイルランド紛争に関し、サッチャー政権が、1988 年 10 月、北アイルランドのテロ活動関係者の声明を直接放送することを禁止した事例のみである。禁止措置は、1994 年夏、政府とIRA（アイルランド共和軍）との間に和平の機運が見え始めたのを機会に解除されるまで、6 年間続いた。政府による放送禁止措置に対して、BBCは、年次報告書等で措置の解除を求めた<sup>38</sup>。

BBCのこの制度について、菅大臣は、第 165 回国会での質疑の中で、「見出しについては防衛及び緊急時の取り決めとされているが、条文上は、いつでも要請ができる」となっていることを理由に、単純な比較はできないが、我が国の命令放送に類似する制度である

<sup>35</sup> 合意される長期目標には、(a)国際・国内情勢に関する正確で偏見のない独立したニュースの提供、(b) 国際・国内情勢に関するバランスのとれたイギリスの見方の提示、(c)イギリスの生活・制度・実績の正確で効果的な提示、を含むものとされている（*op. cit.*, 32, § 64(6)）。

<sup>36</sup> 設定される優先順位の中身とは、放送地域と視聴者層である（*op. cit.*, 33, § 3）。

<sup>37</sup> *ibid.*, § 9(i)

<sup>38</sup> 蓑葉信弘『BBC イギリス放送協会』東信堂, 2002, pp.162-164.



と説明している<sup>39</sup>。

しかしながら、「条文の見出しにある「防衛」の語（条文の中身そのものにこの語はない）から、これらの規定は、主に戦争などの緊急事態を想定したものであることが推察できる<sup>40</sup>」として、平常時には使われることのない留保権限（a reserve power）と解釈される余地がある、とする意見もある。

BBCに適用されているのと同様の制度は、商業放送を規制する「1990年放送法」<sup>41</sup>にも規定されている。この規定について、放送法の解説書は、「告知事項の放送の要請は、非常事態（例えば、水質汚染や有毒ガスによる健康被害の発生時）や、戦争の準備態勢において用いられる」ものとしている<sup>42</sup>。

## 2 フランス

### (1) 「フランス 24」の放送開始

フランスの国際放送は、政府が出資する以下の会社によって、実施されている。各会社の運営のために、毎年、政府から資金が交付されている。

#### <テレビ>

- ・フランス 24：2006年12月に放送開始。フランステレビジョン<sup>43</sup>と、民放最大手のTF1が50%ずつ出資する会社。現在は、フランス語100%と、英語75%・フランス語25%の2チャンネルを実施している。
- ・TV 5 モンド：フランステレビジョンが47.38%、残りをスイスやベルギーの公共放送局等が出資する会社。フランス語音声による放送であるが、英語・ドイツ語・フランス語など、10の言語の字幕が対応している。

#### <ラジオ>

- ・RFI (Radio France Internationale)：政府が100%出資する、国営ラジオ国際放送。20言語で放送している。

「フランス 24」は、シラク大統領が2002年2月に必要性を表明した国際放送であり、フランス的な見方を世界に発信し、フランス的価値観を伝えることを使命とする<sup>44</sup>。シラク大統領は、フランス 24 が政府の代弁者になるのではないかという懸念に対して、フランス 24 の公平中立性を強調している。

フランス 24 には、政府との補助金協定に基づいて、2005年から2009年までの5年間、毎年8,000万ユーロ（約104億円）の補助金が交付される。協定では、フランス 24 は、

<sup>39</sup> 第165回国会衆議院総務委員会議録第4号 平成18年11月2日 p.19.

<sup>40</sup> 藁葉信弘「BBC特許状はどう変わったか」『NHK放送文化調査研究年報』42号, 1997, p.112.

<sup>41</sup> Broadcasting act 1990.

第10条で商業テレビ、第94条で商業ラジオについて、政府の措置を規定。なお、現行の放送法制は、通信と放送を包括的に扱う「2003年通信法」(Communications Act 2003)が中心であるが、「1990年放送法」も一定部分で効力を有している。

<sup>42</sup> Nicholas Reville, *Broadcasting Law and Practice*. London: Butterworths, 1997, pp.80-81.

<sup>43</sup> フランステレビジョンは、政府が100%出資する、国営テレビ放送の持ち株会社である。

<sup>44</sup> フランス 24 についての記述は、高山直也「[フランス] 国際情報テレビ・フランス 24 が放送を開始」『外国の立法』2007.1.19. (事務用資料) をもとにした。

広告や後援、番組販売等で収入を図るとされているが、2008年までに、そのような収入をあげることは想定されていない。

## (2) 政府の放送利用権

政府は、国営の放送会社に対して、いつでも、国防及び公共の安全に係る理由から出される声明や、危機の際の政府発表を、番組に編成させることができる<sup>45</sup>。「国営の放送会社」には、国内の国営テレビ、ラジオ放送のほか、ラジオ国際放送のRFIが含まれる。フランス政府以外の資本が半分入っているフランス 24、TV5 モンドは、国営放送会社には該当せず、政府の放送利用権は適用されない<sup>46</sup>。これらの声明や発表は、政府を発信源とすることが告知されて放送される。

放送された政府の声明や発表に対しては、論評権 (*droit de réplique*) が保証されている。論評権とは、議会内諸派が同じチャンネルにおける一定時間の配分を受け、政府見解に対する自らの論評を放送し得る権利である<sup>47</sup>。

## 3 アメリカ

我が国やヨーロッパ諸国のような、全国規模の公共放送事業体が存在しないアメリカでは、公的な国際放送は、連邦政府の資金を財源として実施されている。アメリカ政府のもとで行われる国際放送は、典型的なパブリック・ディプロマシーの1つであるといえる<sup>48</sup>。

連邦法には、以下のような「国際放送の放送原則」 (*broadcasting principles*) が定められている<sup>49</sup>。

- ・常に信頼され権威あるニュース、正確・客観的・包括的なニュースを提供する。
- ・アメリカの考え方や制度を、文化や社会の多様性を反映しながら、バランスが取れた形で包括的に投影する。
- ・アメリカ政府の政策を、はっきりと効果的に提示し、これら政策に対する責任ある議論と意見を提示する (アメリカの見解を示すボイス・オブ・アメリカの論説も含む)。

国際放送は、メディア・対象地域ごとに、複数の放送事業体によって行われている。最も代表的なボイス・オブ・アメリカ (以下「VOA」とする。) は、1942年に戦時情報局 (OWI) のもと、ナチスによるプロパガンダに対抗するために開始され、現在は、ラジオ 44 言語・テレビ 25 言語で、米国内を除く世界各地で放送されている。

国際放送は、独立した政府機関である放送管理委員会 (*Broadcasting Board of Governors*) が、一元的に管理している。放送管理委員会は、9人のメンバーで構成され、

<sup>45</sup> 「放送の自由に関する 1986 年 9 月 30 日の法律第 86-1067 号」 (*Loi no 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*) 第 54 条

<sup>46</sup> そもそも TV5 モンドは、主にフランス語放送圏の放送局の番組を集めて配信するだけなので、放送法制上は、放送事業者の取扱いを受けていないとされる (多賀谷一照「フランス放送法」根岸毅・堀部政男編『放送・通信新時代の制度デザイン』日本評論社, 1994, p.207.)。

<sup>47</sup> 大石泰彦『フランスのマス・メディア法』現代人文社, 1999, pp.96-99.

<sup>48</sup> パブリック・ディプロマシーとは、「政府の対外的な方針を、内外の世論が支持する状態を作り出すために行う戦略」のことである (北山馨「パブリック・ディプロマシー—アメリカの外交戦略」『レファレンス』53 巻 4 号, 2003.4, p.135.)。

<sup>49</sup> 22 U.S.C. § 6202(b)

うち1人は国務長官である<sup>50</sup>。

VOAをはじめとする国際放送は、独立性と自律性を尊重されることとされており<sup>51</sup>、明文上は、政府が国際放送の放送内容に介入するような制度はない。しかし、2001年の同時多発テロ直後、ターリバーンの最高指導者オマル師へのインタビューを放送しようとしたVOAに対して、国務省から待ったがかかり、結局、ブッシュ大統領やアフガン専門家の声が、合わせて盛り込まれる形で放送されたこともあった<sup>52</sup>。

## おわりに

総務省は、第166回国会への提出を予定している放送法改正案で、放送法第33条の命令放送の規定を、「命ずる」から「求める」に改め、NHKに「正当な理由がない限り、求めには応じなければならない」との応諾義務を課すことを検討しているといわれる<sup>53</sup>。しかし、この案に対しては、用語の言い換えに過ぎず、NHKの編集、報道の自由を確保する仕組みの保障が問題とされるべきであるという指摘もある<sup>54</sup>。与党内にも、命令放送制度の撤廃を含めた議論をすべきであるとの声がある<sup>55</sup>。

第165回国会の質疑では、BBCの国際放送を評価する声が聞かれた<sup>56</sup>。BBCとNHKの違いについて、政府との距離感が、BBCは「闘う公共放送」、NHKは「守りの公共放送」と例えられることもある<sup>57</sup>。NHKは、従軍慰安婦問題を扱う番組改変問題の控訴審判決で、「国会議員等の発言を必要以上に重く受け止め、その意図を忖度し、当たり障りのないよう番組を改編した」との認定を受けたところである<sup>58</sup>。菅大臣からの追加命令を受けるにあたり、NHKの橋本会長は、「国際放送の命令放送は、放送法で定められており、NHKの事業そのものが放送法に基づいて運用されている<sup>59</sup>」と語った。

現在、総務省では、「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」（平成18年6月）<sup>60</sup>に基づいて、世界への情報発信力強化の視点から、テレビ国際放送の新しい枠組みを検討している。政府が命令放送制度を通じて、国際放送に関与するにあたって、その関与の在り方についての議論を、さらに深めていく必要があるだろう。

<sup>50</sup> 22 U.S.C. § 6203(b)(1)

国務長官を除く8人のうち、同一政党の者は4人以下と規定されている（22 U.S.C. § 6203(b)(3)）。国務長官の役割は、外交政策問題の情報や指針を、放送管理委員会に提供することである（22 U.S.C. § 6205(a)）。

<sup>51</sup> 22 U.S.C. § 6204(d)

<sup>52</sup> 北山 前掲注 48, p.148.

<sup>53</sup> 「命令放送、要請の形に NHK には応諾義務 総務省が法改正案」『日本経済新聞』2007.1.10.

<sup>54</sup> 山本博史「図説「放送」法④」『放送文化』14号, 2007.春, p.96.

<sup>55</sup> 「自民・片山氏 NHK への命令放送 制度撤廃含め議論を」『日本経済新聞』2007.2.14, 夕刊.

<sup>56</sup> 第165回国会衆議院総務委員会議録第2号 平成18年10月26日 p.12.; 第165回国会衆議院総務委員会議録第10号 平成18年12月12日 pp.15-16.

<sup>57</sup> 柏木友紀「公共放送と政治の圧力－戦争報道にみるNHKとBBCの相違点」『AIR21』179号, 2005.4, pp.72-73.

<sup>58</sup> 東京高等裁判所判決（平成19年1月29日）平成16年(ネ)第2039号 損害賠償請求控訴事件 裁判所ウェブサイト<<http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/20070221094821.pdf>>

<sup>59</sup> 「会長記者会見要旨」（平成18年11月2日）

NHK ホームページ<<http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/toptalk/kaichou/k0611.html>>

<sup>60</sup> 「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」（平成18年6月20日）

<[http://www.soumu.go.jp/joho\\_tsusin/policyreports/chousa/tsushin\\_hosou/pdf/060623\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_hosou/pdf/060623_1.pdf)>

&lt;付表&gt;

## 各国の公的な放送機関が実施する国際放送

種別	日本		イギリス		フランス			アメリカ		韓国
	ラジオ	テレビ	ラジオ	テレビ	ラジオ	テレビ		ラジオ	テレビ	テレビ
名称	NHK ワールド ラジオジャパン	NHK ワールド TV	BBC ワールド サービス	BBC ワールド	RFI	TV5 モンド	フランス 24 (2006.12 開始)	VOA		アリラン TV
実施主体	NHK (特殊法人)		BBC (公法人)	BBC が 100% 出 資する会社	政府が 100% 出資する会社	政府 100% 出資 の持株会社、ス イスやベルギー の公共放送局等 が出資する会社	政府 100% 出資 の持株会社と、 民放最大手 TF1 が 50% ずつ出 資する会社	独立した政府機 関(放送管理委員 会)が管理する事 業体		財団法人アリラン 国際放送 (民法上の非営利 法人)
財源	受信料、 政府交付金	受信料、 政府交付金	政府交付金	広告収入、 視聴契約料	政府交付金、 番組提供料	政府交付金、 広告収入など	政府交付金、広 告収入(見込み)	政府予算		放送発展基金、 広告収入など
運営経費	【2007 年度予 算】 79.7 億円	【2007 年度予 算】 48 億円	【2005 年度決 算】 2 億 6,210 万ポ ンド (約 524 億円)	【2005 年度決 算】 4,420 万ポンド (約 88 億円)	【2005 年度予 算】 1 億 2,990 万 ユーロ (約 169 億円)	【2003 年度決 算】 8,558 万ユーロ (約 111 億円)	【2006 年度予 算】 8,000 万ユーロ (約 104 億円)	【2006 年度予算】 1 億 6,600 万ドル (約 191 億円)	【2006 年度予算】 439 億 9,100 万ウ ォン (約 44 億円)	
使用言語・ チャンネル	22 言語	英語と日本語 の併用	33 言語	英語	20 言語	仏語	英語、仏語の 2 チャンネル	45 言語	25 言語	英語、アラブ圏向 けの 2 チャンネル
視聴数または 視聴可能世帯	週 1,200 万人	7,200 万世帯	週 1 億 6,300 万人	2 億 7,880 万世帯	4,400 万人	1 億 6,000 万世帯	—	週 1 億 1,500 万人	5,300 万世帯	

※ 1 ポンド=200 円、1 ユーロ=130 円、1 ドル=115 円、1 ウォン=0.1 円で計算。

※ イギリスのラジオ国際放送「BBC ワールドサービス」は、2007 年からアラビア語のテレビ国際放送を開始する予定。

※ 韓国は、「アリラン TV」の他に、公共放送の KBS が、テレビ、ラジオの国際放送を実施している。なお、アリラン TV は、韓国国内の外国人向け英語放送も実施している。

(出典) 各放送機関のホームページ、年次報告書；European Audiovisual Observatory, *Yearbook 2005. Vol. 1, Economy of the Radio and Television Industry in Europe*, Strasbourg, 2005.; 田中則広「韓国のテレビ国際放送 arirang の役割と課題」『放送研究と調査』2007.1, pp.50-65.をもとに作成。