

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	放送番組の規制の在り方についての議論—放送法における番組編集準則の法規範性を中心に—
他言語論題 Title in other language	Issues of Regulation of the Broadcast Programs: Focusing on the Legal Character of Program Editorial Rules Established under the Broadcast Act
著者 / 所属 Author(s)	清水 直樹 (Shimizu, Naoki) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 国土交通課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	789
刊行日 Issue Date	2016-10-20
ページ Pages	77-100
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	政府は、放送事業者が番組の政治的公平等を義務付ける規定に違反した場合、理論上、制裁を適用可能であるとしている。学説には諸説あるが、一種の倫理的規定と解する説が優勢である。

*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

放送番組の規制の在り方についての議論
—放送法における番組編集準則の法規範性を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
国土交通課 清水 直樹

目 次

はじめに

I 放送番組に対する規制

1 現行放送法の規定

2 放送法の変遷

II 政府の解釈

1 放送規制の根拠

2 番組編集準則

III 判例

IV 学説

1 放送規制に関する代表的学説

2 番組編集準則

おわりに

要 旨

- ① 平成 27 年から平成 28 年にかけて、放送番組の編集に当たって「政治的に公平であること」や「報道は事実をまげないですること」などを放送事業者に義務付けた「放送法」（昭和 25 年法律第 132 号）の規定（いわゆる「番組編集準則」）の法的性格が問われる事態が続いた。焦点となったのは、番組編集準則が違反に対する制裁を伴う法規範性を有する規定であるのか、それとも放送事業者の倫理的規定と位置付けられるものであるのかという点であった。
- ② 高市早苗総務大臣は、国会で野党議員から番組編集準則の解釈を質問されて、法律上、番組編集準則は法規範性を有しており、極めて限定的な状況で極めて慎重な配慮のもとで、違反に対して無線局の運用停止命令等の措置を適用し得る、との従来解釈を示した。また、「政治的公平」の適合性は、放送事業者の番組全体を見て判断するものであるが、1つの番組のみでも、極端な場合には一般論として「政治的公平」を確保しているとは認められない、との補充的説明を行った。
- ③ 政府の解釈では、昭和 50 年代までは、番組編集準則は倫理的規定として運用せざるを得ないという面が強調されていた。昭和 60 年には、番組の適正化に対する政府の関与を強める事案が発生し、平成 5 年の椿発言事件以降は、番組編集準則違反に対して制裁を適用することが可能であるという政府解釈が明確に示されるようになった。
- ④ 判例では、番組編集準則の法規範性について正面から取り上げたものは見当たらない。
- ⑤ 学説では、番組編集準則を放送事業者に義務付けることは正当であるとしても、これを一種の倫理的規定と解する説が優勢である。また、放送に対して他のマスメディアには見られない内容規制を設ける根拠は存在しないという立場の学者からは、番組編集準則の違憲性が指摘されている。
- ⑥ 放送事業者に番組編集準則の遵守を求めようとする理由は、放送が国民に多様で正確な情報を届ける役割を担っていることにあると考えられる。今後、放送番組の規制の在り方の議論が深まるとともに、放送に携わる側でも放送の社会的役割を意識した番組制作が一層行われることが望まれる。

はじめに

平成 27 年から平成 28 年にかけて、放送番組の編集に当たって「政治的に公平であること」や「報道は事実をまげないですること」などを放送事業者に義務付けた「放送法」（昭和 25 年法律第 132 号）の規定（いわゆる「番組編集準則」。後述）の法的性格が問われる事態が続いた。

平成 27 年 4 月 28 日、日本放送協会（NHK）は、「やらせ」の疑いが指摘された『クローズアップ現代』の出家詐欺の報道（平成 26 年 5 月 14 日放送）について、過剰な演出や視聴者に誤解を与える編集があったことなどを認める報告書⁽¹⁾を公表した。これを受けて、同日、総務省は、NHK に対して、事実に基づかない報道や NHK が定めた番組基準に抵触する放送が行われたことは国民視聴者の信頼を著しく損なうものであるとして、総務大臣名で嚴重注意の行政指導を行った⁽²⁾。

放送界の自主規制機関である「放送倫理・番組向上機構」（Broadcasting Ethics and Program Improvement Organization: BPO）は、『クローズアップ現代』の当該番組について審議し、番組の正確性や裏付け取材の欠如などの面で NHK に重大な放送倫理違反があったと判断する一方、番組編集準則は倫理規範であり、総務省が NHK に対して行政指導を行ったことは放送法が保障する放送の自律を侵害する行為であるなどとその対応を批判した⁽³⁾。

平成 28 年 2 月には、高市早苗総務大臣が、国会で野党議員から番組編集準則の解釈を質問されて、法律上、番組編集準則は法規範性を有しており、極めて限定的な状況で極めて慎重な配慮のもとで、違反に対して無線局の運用停止命令等の措置を適用し得る、との従来の解釈を示した⁽⁴⁾。また、「政治的公平」の適合性は、放送事業者の番組全体を見て判断するものであるが、1 つの番組のみでも、極端な場合には一般論として「政治的公平」を確保しているとは認められない、との補充的説明を行った⁽⁵⁾。これらの答弁をめぐって、野党議員から、高市総務大臣の「政治的公平」の解釈には恣意的な運用の懸念があるとの批判⁽⁶⁾や、番組編集準則は倫理的規定と解すべきであるとの主張⁽⁷⁾が行われた。

これらの議論で焦点となったのは、番組編集準則が違反に対する制裁を伴う法規範性を有する規定⁽⁸⁾であるのか、それとも放送事業者の倫理的規定⁽⁹⁾と位置付けられるものであるのかという点であった。放送以外のマスメディアに対しては、その表現内容に関して、番組編集準則に相当するような規制は設けられていない。本稿は、番組編集準則の法的性格をめぐるこれま

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 28 年 8 月 31 日である。

(1) 日本放送協会「クローズアップ現代」報道に関する調査委員会「『クローズアップ現代』報道に関する調査報告書」2015.4.28. <http://www9.nhk.or.jp/pr/keiei/cyousaiinkai/pdf/150428_houkokusyo.pdf>

(2) 「番組問題への対応」2015.4.28. 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu07_02000093.html>

(3) 「NHK 総合テレビ『クローズアップ現代』“出家詐欺報道”に関する意見」2015.11.6. BPO ウェブサイト <http://www.bpo.gr.jp/?p=8322&meta_key=2015>

(4) 第 190 回国会衆議院予算委員会議録第 9 号 平成 28 年 2 月 8 日 p.31 の高市総務大臣の答弁など。

(5) 同上, p.30 の高市総務大臣の答弁。

(6) 第 190 回国会衆議院予算委員会議録第 10 号 平成 28 年 2 月 9 日 p.4 の玉木雄一郎議員の質疑; 第 190 回国会衆議院予算委員会議録第 13 号 平成 28 年 2 月 16 日 p.6 の奥野総一郎議員の質疑など。

(7) 第 190 回国会参議院会議録第 12 号 平成 28 年 3 月 11 日 p.7 の吉良よし子議員の質疑; 第 190 回国会衆議院総務委員会議録第 11 号 平成 28 年 4 月 5 日 pp.14-15 の高井崇志議員の質疑など。

での議論や学説を整理して紹介するものである。

I 放送番組に対する規制

1 現行放送法の規定

放送法は、第1条で、「この法律は、次に掲げる原則に従つて、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とする」とし、3つの原則の1つとして、「放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによつて、放送による表現の自由を確保すること」（同条第2号）を掲げている⁽¹⁰⁾。この規定については、放送事業者に不偏不党等の立場を直接義務付けるものであるとする見解もあるが、放送法の制定過程及びその後の国会答弁を基に考えると、公権力による放送番組への介入を防ぐために、不偏不党等の保障を公権力に求める規定と解すべきとされる⁽¹¹⁾。

次に、第3条で、「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」と規定している⁽¹²⁾。これは、憲法第21条の表現の自由及び放送法第1条第2号の放送の自律を具体化するために、放送番組の編集の自由を明文化したものである⁽¹³⁾。ただし、憲法第21条の表現の自由といえども絶対無制約ではなく、「公共の福祉」のために、「法律に定める権限に基づく場合」に限って、放送番組の編集の自由の制約を認めている⁽¹⁴⁾。制約に当たるものとして、放送法は次のような放送番組の規律を守ることを、放送事業者に義務付けている⁽¹⁵⁾。

①番組編集準則（第4条第1項）

放送番組の編集に当たって、「公安及び善良な風俗を害しないこと」（第1号）、「政治的に公平

(8) 「法規範」は、「社会秩序に関して原則を定め、その原則に強要性を与えることにより、ある社会に属する人に、その社会に属する他の人がその原則どおりに行動してくれる、という蓋然性を与えることで、社会生活の円滑な実施を確保するための規範」と定義される（丹羽重博編著『やさしい法学 第3版』法学書院、2006、p.13.）。本稿では、「番組編集準則が法規範性を有する」とは、番組編集準則に法的な意味での強要性があり、その違反に対しては法が定める制裁という強制力が伴うことを指す。

(9) 本稿では、「番組編集準則が倫理的規定である」とは、番組編集準則に法的強制力が存在せず、同準則は放送事業者が守るべき精神を定めたものであることを指す。

(10) 「放送」の定義は、「公衆によつて直接受信されることを目的とする電気通信の送信」（放送法第2条第1号）であり、インターネット上の動画サイトのような受信側の要求に応じて送信されてくる画像は放送には該当しないとされる（第174回国会衆議院総務委員会議録第20号 平成22年5月25日 p.7の内藤正光総務副大臣（当時）の答弁）。

(11) 村上聖一「放送法第1条の制定過程とその後の解釈—放送の「不偏不党」を保障するのは誰か—」『放送研究と調査』66巻6号、2016.6、pp.90-105；清水英夫「憲法と放送法—放送の自由と責任—」日本民間放送連盟編『公正・公平』（放送倫理ブックレット No.1）1995、pp.2-3。

(12) 「放送番組」とは「放送をする事項の種類、内容、分量及び配列をいう」（放送法第2条第28号）、すなわち放送をする一定種類の事項（報道、教育、教養、娯楽、広告等）が、一定の内容を持ち、その内容が一定の分量に配列されたものを指す。コマーシャルも放送番組の一部であるし、個々の放送番組だけではなく放送番組の集合体も放送番組である。この定義から、放送法第3条は、放送をする事項の内容だけでなく、分量や順序についても干渉や規律されないことを保障している。（田中正人・平井正俊『放送行政法概説』電波振興会、1960、p.12；荘宏『放送制度論のために』日本放送出版協会、1963、p.133；金澤薫『放送法逐条解説 改訂版』情報通信振興会、2012、p.51 参照。）

(13) 西土彰一郎ほか「放送法解説」鈴木秀美ほか編著『放送法を読みとく』商事法務、2009、p.189。

(14) 同上

であること」(第2号)、「報道は事実をまげないですること」(第3号)、「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)。

②番組基準の制定(第5条)

放送番組の種別及び放送の対象とする者に応じて番組基準を定め、これに従って編集をすること。

③放送番組審議機関の設置(第6条)

放送番組の適正を図るため、放送番組審議機関を置くこと。

④番組調和原則(第106条第1項)

基幹放送⁽¹⁶⁾の番組編集(テレビ放送に限る。)に当たって、教養番組又は教育番組並びに報道番組及び娯楽番組を設け、相互の調和を保つこと。

本稿は、主に、①の番組編集準則の法的性格に関する議論を紹介する。なお、必要に応じて、「公安及び善良な風俗を害しないこと」を「公安良俗」、「政治的に公平であること」を「政治的公平」、「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」を「多角的論点の解明」と省略する。また、「政治的公平」(あるいは「政治的公平」と「多角的論点の解明」の両者)は、一般的に「公平原則」又は「公正原則」と呼ばれることがあるため、引用する文献でそれらの語が使われている場合にはそのように表記する。

放送において、番組の適正の確保は、長年の課題である。放送行政を所管する総務省は、番組の適正化について、放送事業者の自律により番組の適正を図る放送法の仕組みに則って、まずは、各放送事業者において、放送の持つ高い公共性と社会的責任を自覚し良質な番組提供が行われることを期待するとしている⁽¹⁷⁾。そして、電波、放送を監理する総務省として、法律で定められる番組編集準則や各放送事業者が自ら定める番組基準等が遵守されるように必要な対応を行う、という考え方を採っている⁽¹⁸⁾。なお、③の放送番組審議機関とは別に、放送界には、放送への苦情や放送倫理の問題に対応する自主規制機関として、BPOが設置されている。総務省は、BPOは放送事業者による自律的取組の一環として活動しているものであり、放送法を所管する立場から必要な対応を行う総務省とは異なる役割を担っていると考えている⁽¹⁹⁾。

(15) このほかに、放送法には、字幕番組等(第4条第2項)、訂正放送等(第9条)、広告放送の識別のための措置(第12条)、候補者放送(第13条)、NHKに対する国際放送の実施の要請等(第65条)、NHK及び放送大学学園に対する広告放送の禁止(第83条及び第90条)、災害の場合の放送(第108条)、学校向け放送における広告の制限(第109条)、放送番組の供給に関する協定の制限(第110条)等の制約がある。放送法以外の法律では、「電波法」(昭和25年法律第131号)が、無線による、日本国憲法又はその下に成立した政府の暴力的破壊を主張する通信(第107条)、わいせつな通信(第108条)等を禁止するほか、「公職選挙法」(昭和25年法律第100号)、「災害対策基本法」(昭和36年法律第223号)、「大規模地震対策特別措置法」(昭和53年法律第73号)、「気象業務法」(昭和27年法律第165号)、「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」(平成16年法律第112号)、「児童買春、児童ポルノに係る行為等の規制及び処罰並びに児童の保護等に関する法律」(平成11年法律第52号)、「少年法」(昭和23年法律第168号)、「医薬品、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」(昭和35年法律第145号)、「食品衛生法」(昭和22年法律第233号)、「たばこ事業法」(昭和59年法律第68号)等による制約がある(同上、pp.189-191; 山本博史「図説「放送」法①」『放送文化』10号、2006.春、pp.70-71参照)。

(16) 基幹放送は、地上波放送、BS放送、東経110度CS放送等を指す(表1参照)。なお、番組調和原則の適用を受ける放送事業者には、放送番組の種別及び種別ごとの放送時間の公表も義務付けられている(放送法第107条)。

(17) 例えば、第166回国会衆議院総務委員会議録第4号 平成19年2月22日 p.18の菅義偉総務大臣(当時)の答弁参照。

(18) 同上

放送法違反に対する法律上の措置としては、総務大臣が3か月以内の期間を定めて放送の業務の停止を命令できること（放送法第174条）又は総務大臣が3か月以内の期間を定めて無線局⁽²⁰⁾の運用の停止を命令できることなど（電波法第76条第1項）が定められている。適用される条文の違いは放送事業者の区分によるが（表1参照）、過去に番組編集準則違反で適用された事例はない⁽²¹⁾。

また、地上波放送事業者の免許又は認定において、放送法関係審査基準（平成23年総務省訓令第30号）第3条（11）は、放送番組の編集及び放送が番組編集準則の各号に適合することなどを満たすことを義務付けている⁽²²⁾。放送事業者は、再免許又は認定更新（いずれも5年ごと）の際には、過去5年間にBPOから勧告又は見解の公表があった番組等、問題が指摘された放送番組に関する事項を記載して提出することが求められている⁽²³⁾。

表1 主な放送の種類及び事業者の区分

伝送手段		ハード・ソフトの運営	放送の例	放送法上の事業者の区分	放送法違反に対して適用される条文
無線	地上	一致	地上波放送	特定地上基幹放送事業者	電波法第76条第1項 ^(注3)
			— ^(注1)	認定基幹放送事業者	
	衛星	分離	BS放送、東経110度CS放送 ^(注2)		一般放送事業者
CS放送（東経110度を除く。）					
有線	一致	有線テレビジョン放送			

(注1) 茨城県でAMラジオ放送を行う株式会社茨城放送（IBS）が、平成23年7月20日にハード・ソフト分離を行って認定基幹放送事業者となったが、平成28年6月1日にハード・ソフト一致型の事業者（特定地上基幹放送事業者）に戻ることが総務省に認可された。現在、地上波放送でハード・ソフト分離型を選択する事業者は存在しない。

(注2) 衛星放送には、放送衛星を使用するBS放送と通信衛星を使用するCS放送がある。BS放送は、国際的に「放送衛星業務」に割り当てられた周波数を用いるもので、東経110度に衛星の軌道がある。BS放送と衛星の軌道位置が同じである東経110度CS放送は、BS放送と受信環境面で大きな差がないことも踏まえて、BS放送と普及政策が一体化されている。

(注3) ハード・ソフト一致型の事業を選択する地上波放送事業者は、「特定地上基幹放送事業者」として電波法に基づく放送局免許を受けるため、電波法第76条第1項が適用される。無線局を自ら運用しない放送事業者（有線テレビジョン放送事業者やCS放送の委託放送事業者等）は、放送法に基づいて認定、登録又は届出の手続で業務を行うため、放送法第174条が適用される。

(出典) 荒井透雅「通信と放送の法体系の見直し—放送法等の一部を改正する法律案—」『立法と調査』304号、2010.5、p.6。<http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2010pdf/20100501003.pdf>等を基に筆者作成。

(19) 例えば、第190回国会衆議院総務委員会議録第3号 平成28年2月23日 p.33の高市総務大臣の答弁参照。
 (20) 放送の電波を送信することに用いる無線局は、総務大臣の免許を受けて設置するものであり、その運用の停止は放送ができなくなることを意味する。
 (21) 番組編集準則以外の事由で放送局に電波法第76条第1項が適用された事例としては、コミュニティFM局が、アンテナの角度と最大出力を総務省に無許可で変更し、11日間の運用停止処分を受けた事例がある（「滋賀のFM局 電波法違反で停止処分 法施行以来初」『毎日新聞』2008.1.10、夕刊。）
 (22) 放送法関係審査基準の当該基準は、電波法第7条第2項第4号ハ（免許）及び放送法第93条第1項第5号（認定）で、「基幹放送普及計画に適合することその他放送の普及及び健全な発達のために適切であること」が求められていることを根拠にしたものである。この枠組みについては、「省令を媒介にして電波法と放送法が結合している構造」となっており、「とりわけ番組編集準則を免許審査基準としたことにより、行政は番組内容面の規制にまで踏み込むことが可能となった」という指摘がある（西土彰一郎『放送の自由の基層』信山社、2011、pp.3-4.）
 (23) 総務省情報流通行政局「地上基幹放送局再免許等申請マニュアル」2013.4。<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/pdf/130418_01.pdf>

2 放送法の変遷

(1) 番組規制の基本部分の形成

放送法の規定は、制定時から同じであったわけではない。昭和 25 年（第 7 回国会）に成立した放送法は、第 44 条第 3 項で、NHK に対して番組編集準則による編集を義務付けたが、第 1 号に「善良な風俗」は含まれず、「公安を害しないこと」を規定するのみであった⁽²⁴⁾。民間放送事業者に対しては、法案の修正により、第 44 条第 3 項の規定を準用することが規定された⁽²⁵⁾。番組調和原則、番組基準、放送番組審議機関については規定されていなかった。また、電波法第 76 条で、電波監理委員会は、無線局の免許人が放送法に違反した場合、3 か月以内の期間を定めて無線局の運用の停止を命令できることなどが定められた⁽²⁶⁾。

放送の規制監督は行政委員会である電波監理委員会が担ったが、サンフランシスコ講和条約発効による占領体制の終結後、吉田茂内閣によって昭和 27 年に電波監理委員会は廃止された。新たに郵政大臣の諮問機関として電波監理審議会が設けられたものの、我が国の放送は独任制⁽²⁷⁾の形態をとる郵政省によって規制監督されることとなり、郵政省から総務省への組織再編（平成 13 年）を経て現在に至っている⁽²⁸⁾。

②4 第 7 回国会に提出された放送法案は、NHK に対して、第 44 条第 3 項で、放送番組の編集に当たって、「公衆に關係がある事項について、事実をまげないで報道すること」、「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」、「音楽、文学、演芸、娯楽等の分野において、最善の内容を保持すること」によることを義務付けるものであった。また、NHK に対して、第 45 条第 1 項で、「協会の放送番組の編集は、政治的に公平でなければならない」ことを、同条第 2 項で候補者放送を同等の条件で行うことを義務付けるものであった。民間放送事業者には、候補者放送を同等の条件で放送することは義務付けられていたが（第 52 条）、番組編集に関するそれ以外の規定は設けられていなかった。第 7 回国会の審議の過程で、公安に関する規定を第 44 条第 3 項に盛り込むとともに、公平に関する規定を第 44 条第 3 項に繰り上げ、それらを民間放送事業者に準用する修正が行われた（我が国の第 2 次世界大戦後の放送制度の確立については、内川芳美『マス・メディア法政策史研究』有斐閣、1989、pp.265-368；村上聖一「検証 放送法「番組準則」の形成過程—理念か規制か、交錯する GHQ と日本側の思惑—」『放送研究と調査』58 巻 4 号、2008.4、pp.54-67 が詳しい。）。

②5 放送法案の審議において、網島毅電波監理長官（電波行政を担う電波庁の長）は、法案に民間放送事業者に関する規定がわずかしかないと質問され、次のような答弁を行っている。「民間放送といえどもやはりこの第 1 条の目的に掲げた、この放送法の精神にのっとり運用されなければならないことは当然であります。ただこの法案におきまして事こまかくあげませんでしたのは、民間放送につきましてはあくまでも自由闊達に、のびのびと事業の運営をやるべきである。その方がわが国における今後の民間放送の発達のために非常に必要であり、またそれが適当であるということからいたしまして、民間放送の発達を考えまして、わざわざ条文において事こまかく書かなかつたのであります。しかしながら将来民間放送ができましたあかつきにおきましては、現在の新聞事業においてプレス・コードというものがございまして、おのおの自律的に公共の福祉に沿うべく努力されていると同じように、民間放送におきましてもラジオ・コードと申しますか、そういうような自律的な要件に従いまして、この放送法の目的を達成するように努力されることを期待しておりますし、またそういうようになるだろうというふうを考える次第でございます。」（第 7 回国会衆議院電気通信委員会・文部委員会連合審査会議録第 2 号 昭和 25 年 3 月 8 日 pp.1-2.）

②6 第 7 回国会に提出された電波法案では、第 76 条の電波監理委員会の無線局の運用停止命令等の対象は、電波法違反だけであった。これについて、放送法違反を入れなくてもよいのかという質問があり、網島電波監理長官は、「設備に關係する問題、或いはその運用の問題は、主として電波法に盛られておりますために、この電波法というものを特にここに上げたのでございます。併しながら放送法にも、極く僅少ではございますが、いろいろ施設者に義務付けられた事項もございまして、只今のお説は、私共といたしましても御尤ものお説じやないかと考える次第であります」と答弁した（第 7 回国会参議院電気通信委員会会議録第 11 号 昭和 25 年 3 月 2 日 p.5.）。その後、放送法違反の場合を含めることに法案は修正された。

②7 「独任制」とは、「行政庁が 1 人の者によって構成されている制度。合議制に対する概念。行政事務を能率的かつ統一的に処理するためには、独任制の行政庁の下にピラミッド型の補助機関その他の機関を置く方式を採用するのが原則」（高橋和之ほか編『法律学小辞典 第 5 版』有斐閣、2016、p.1004.）とされる。

昭和34年には、放送番組の低俗化に係る批判⁽²⁹⁾を受けて、放送番組の向上、適正化などのために放送法が改正された(昭和34年法律第30号)。この改正で、「公安を害しないこと」に「善良な風俗」が加えられるとともに、新たに番組調和原則、番組基準制定義務、放送番組審議機関の設置義務が規定された⁽³⁰⁾。また、昭和34年の改正では、郵政大臣(現在の総務大臣)が放送事業者に対して「その業務に関し資料の提出を求めることができる」という規定が設けられた(現第175条)。この規定は、国会に提出された改正案では「その業務に関し報告をさせることができる」となっていたが、放送番組の内容に関する干渉と解されることを排除するため⁽³¹⁾、「報告」が「資料の提出」に修正されたものである⁽³²⁾。郵政大臣(現在の総務大臣)が資料の提出を求めることができる事項は、放送法施行令(昭和25年政令第163号)第8条に列挙されているが、個々の放送番組の内容は含まれない⁽³³⁾。

これ以降も様々な改正はあるが、地上波放送の番組に関する規制は、昭和34年の時点で基本部分が形成されたことになる⁽³⁴⁾。なお、昭和63年の放送法改正(昭和63年法律第29号)の際、民間放送が発展した状態にふさわしい法律構成にするため、番組編集準則を民間放送事業者に準

(28) 現在、主要先進国では、放送の規制監督は、行政から一定の独立性を持った合議制の機関によって行われることが一般的である(清水直樹「情報通信法構想と放送規制をめぐる論議」『レファレンス』694号, 2008.11, pp.71-75. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999636_po_069404.pdf?contentNo=1> 参照)。総務省は、独任制の形態をとる組織が放送規制を担うことが適当な理由として、技術革新に対して機動的対応が可能であること、我が国では内閣の一員である各省大臣が責任を持って行政を執行する議院内閣制を採っていること、を挙げている(第162回国会参議院会議録第33号 平成17年8月3日 p.4の麻生太郎総務大臣(当時)の答弁; 第190回国会衆議院総務委員会議録第8号 平成28年3月15日 pp.15-16の高市総務大臣の答弁など)。

(29) プロレス中継や米国製テレビ映画(西部劇、犯罪ものなど)の暴力的な映像が青少年に及ぼす影響が問題視されるなどして、テレビ功罪論が語られるようになった(日本放送協会編『放送50年史』日本放送出版協会, 1977, p.419.)。

(30) この改正について、郵政官僚であった荘宏氏は、「放送番組については必要最小限の準則を法が直接的に定め、それ以外はすべて放送事業者の自律にまかされているのである。ただ、放送法は、そこでもう一段の工夫を加えている。それは放送事業者の自律にまかすとはいっても、少なくともこれだけの措置は講じなければいけないとして、自律のための手続きと道具だてを示したことであり」と述べ、番組基準及び放送番組審議機関を「自律のための手続きと道具だて」と位置付けている。ただし、自律による放送番組の適正を実現するためには、放送事業者と放送番組審議機関委員の努力とともに、国民から放送番組審議機関への働き掛けが必要であるとしている。すなわち、荘氏は、「放送法は、日本国民の良識と力の上に信頼をおき、公共的な責務を全うしないような不屈な放送事業者は国民の前に存在し得ないようにするものと期待している」と解している。(荘 前掲注(12), pp.288-294.)

(31) 第31回国会衆議院通信委員会議録附録 p.2.

(32) 修正について、放送業界は、「業務報告に名を借りて政府が放送番組の内容や局の編集方針その他に不当な干渉をすることができないよう規定の趣旨を明確にしたもので、重要な意味を持つ修正であった」(日本放送協会編前掲注(29), p.425.)、「“業務に関する報告”と“資料”と改めた法的効果の違いは“報告”では書類、口頭によるものなど広範な一切を意味しているが、“資料”と規定した場合は書面だけに限定されたことになる」(「放送法改正案を修正 民法連の要望を一部いれる」『民間放送』1958.11.11.)と評価している。

(33) この規定を用いて総務大臣(郵政大臣)が資料の提出を求めたことはないとされている(第163回国会衆議院総務委員会議録第7号 平成17年10月25日 p.2.)。一方、電波法第81条には、総務大臣が無線局免許人に対して無線局に関し報告を求めることができる規定があり、同条を適用して放送事業者に対して番組に関し報告を求めた事例が2例あることが明らかになっている(「あるある大事典」ねつ造 放送法改正検討 公権力の介入、懸念」『毎日新聞』2007.2.19.)。1つはTBSが旧日本軍の報道で内容と無関係の人物(安倍晋三氏)のポスター画像を挿入した事案、もう1つは関西テレビが『発掘! あるある大事典II』でデータの捏造による番組を放送した事案である。総務省は後者の事案に関して、「今回の件は、無線局である放送局のその番組に問題がある可能性が高いということでございまして、放送局の適正な運用を確保するために、当該放送局の放送番組に関して報告を求めたというものでございまして、特に違和感を覚えるものではないと考えております」との解釈を示している(第166回国会衆議院総務委員会議録第4号 平成19年2月22日 p.19.)。

(34) 村上聖一「初期“テレビ論”を再読する(第3回) 制度論—放送規制論議の変遷—」『放送研究と調査』63巻11号, 2013.11, p.37.

用する枠組みが廃止され、番組編集準則は第3条の2第1項に移されて、法文上、全ての放送事業者に直接適用されることとなった（さらに後述の平成22年放送法改正により第4条第1項に移動）。

(2) 放送メディアの多様化と番組規制の変容

地上波放送は、放送開始から現在まで、ハード・ソフト一致により事業が運営されてきた。ハード・ソフト一致とは、伝送インフラ（ハード）である無線局の管理・運営主体が、放送番組（ソフト）の編集責任も持つ、という事業形態である。その免許制度は、放送事業の活動を免許の対象とするのではなく、事業活動に必須の無線局の開設を免許の対象としてきた⁽³⁵⁾。そして、放送事業に対する行政上の監督手段は、表現活動である放送事業そのものの停止等ではなく、電波法に基づく無線局の運用停止等の手段によって行われる構造であった⁽³⁶⁾。しかし、放送メディアの多様化に伴って、この構造が変容を迫られることになった。

有線テレビジョンに関する法律である「有線テレビジョン放送法」（昭和47年法律第114号）は、昭和47年に制定された（現在は後述の平成22年放送法改正により廃止）。有線テレビジョン放送法では、第17条で放送法の番組編集準則を有線テレビジョン放送に準用することが規定され、第25条第2項で番組編集準則に違反した場合を明示して、郵政大臣（後の総務大臣）が3か月以内の期間を定めて有線テレビジョン放送の業務の停止を命令できることが規定された⁽³⁷⁾。なお、停止命令の処分をしようとするときは電気通信審議会（後の情報通信審議会）に諮問することが義務付けられた。

また、平成元年には、通信衛星を利用した放送（CS放送）の導入に当たって、放送法を改正して受委託放送制度を導入した（平成元年法律第55号）。この改正は、ハードとソフトの運営・責任主体を分離して、通信衛星を管理する「受託放送事業者」には電波法に基づく無線局免許を、放送番組の編集を行う「委託放送事業者」には放送法に基づく認定を与えるものであった⁽³⁸⁾。この改正によって、委託放送事業者が放送法に違反した場合には、郵政大臣（後の総務大臣）が3か月以内の期間を定めて委託放送業務の停止を命令できることが規定された⁽³⁹⁾。

平成13年に制定された「電気通信役務利用放送法」（平成13年法律第85号。現在は後述の平成22年放送法改正により廃止）⁽⁴⁰⁾も、番組の編集を行う登録制の放送事業者に対して、総務大臣が業務の停止を命令できるという点で、受委託放送と同様の構造であった。

⁽³⁵⁾ 塩野宏『放送法制の課題』有斐閣、1989、p.59。

⁽³⁶⁾ 同上、p.60。

⁽³⁷⁾ 塩野宏東京大学名誉教授は、電波法第76条の制裁の対象は放送法全体であるため、番組編集準則のような他のメディアでは自律的規範にとどまるものが含まれるか否かは解釈の余地が残されているが、有線テレビジョン放送法は放送法の番組編集準則を明示して制裁を定めているので、憲法が保障する表現の自由との関連で極めて重大な疑義を内包すると指摘している（同上、p.159.）。

⁽³⁸⁾ 平成12年に放送が開始されたBSデジタル放送にも、受委託放送制度が適用された。

⁽³⁹⁾ 立山紘毅山口大学教授は、委託放送業務すなわち番組編集そのものの停止処分は、委託放送事業者の「認定」制度とあいまって、放送における表現の自由そのものを事前ないし事後に規制するとともに、重大な「委縮効果」をもたらすものとして、憲法違反とされるべきと指摘する（立山紘毅「委託放送事業をめぐる若干の問題点—とくに放送法第52条の24に定める委託放送業務の停止命令について—」『山口経済学雑誌』39巻5・6号、1991.7、pp.75-110.）。花田達朗早稲田大学教授は、郵政大臣という国家行政機関が「放送の自由」の行使という非国家的領域の行為である放送事業に対して直接的かつ重大な影響を与える権限を有し、それを行使することを、「国家からの自由」の憲法規範に対する違反を明白かつ決定的にしたと批判し、憲法は新しい放送規制主体の形成を要求するはずであると指摘する（花田達朗『公共圏という名の社会空間—公共圏、メディア、市民社会—』木鐸社、1996、p.143.）。

(3) 放送法の抜本的改正

2000年代に入り、デジタル化やブロードバンド化等の情報通信技術の進歩に伴って、伝送インフラ、端末、事業者等で、通信・放送の融合・連携が進展するようになった。平成18年の「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」には、「通信と放送に関する総合的な法体系について、基幹放送の概念の維持を前提に早急に検討に着手し、2010年までに結論を得る」ことが盛り込まれた⁽⁴¹⁾。その後、総務省の「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」(平成18～19年)⁽⁴²⁾、情報通信審議会⁽⁴³⁾での検討を経て、民主党政権下で第176回国会に提出された放送法等の改正案が平成22年11月に成立した(平成22年法律第65号)。

この改正によって、伝送インフラの違いに応じて整備されてきた有線テレビジョン放送法、電気通信役務利用放送法等は、放送法に統合された。新しい放送法では、放送の区分は、放送専用又は優先的に割り当てられた周波数を使用する「基幹放送」(地上波放送、BS放送、東経110度CS放送等)と、それ以外の「一般放送」(有線テレビジョン放送、CS放送(東経110度を除く)等)に分けられた。そして、ハード・ソフト分離で事業が行われることを前提に、放送の業務(ソフト)は総務大臣の認定等を受けなければならないとする一方、地上波放送事業者がハード・ソフト一致型の事業を選択する場合には、電波法に基づく放送局(ハード)免許で放送(特定地上基幹放送)を行うことを認めた⁽⁴⁴⁾。また、番組編集準則は放送法第3条の2第1項から第4条第1項に移され、放送法違反に対しては、総務大臣が放送の業務停止(放送法第174条)又は無線局の運用停止等(電波法第76条第1項)を命令できる、現在の放送法の構造になった。

このように、放送法制定時には、放送事業は電波法に基づいて免許が交付される施設免許的な位置付けであった。しかし、放送メディアの多様化に伴って、ハード・ソフト分離型の事業形態の放送が拡大し、そのような放送に対しては、放送の業務を行うこと自体が放送法の直接の規制対象になった⁽⁴⁵⁾。

(40) 電気通信役務利用放送法は、通信と放送の伝送インフラの共用に対応するため、登録制のソフト事業者(電気通信役務利用放送事業者)が、電気通信事業者の設置する光ファイバー等を利用して放送することなどを認める法律であった。

(41) 清水直樹「通信・放送政策の課題—「通信・放送の在り方に関する懇談会」をめぐって—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』551号, 2006.10.12. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000637_po_0551.pdf?contentNo=1> 参照。

(42) 「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 報告書」2007.12.6. 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_houseikikaku/pdf/071206_4.pdf>

(43) 情報通信審議会「通信・放送の総合的な法体系の在り方(平成20年諮問第14号)答申」2009.8.26. 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000035773.pdf>

(44) 現在、地上波放送を行う民間放送事業者193社は、ハード・ソフト一致型の事業を選択している。

(45) 新たな法体系について、山田健太専修大学教授は、「さらに大放送法[拡大された放送法]では、事業者(特定地上基幹放送事業者=地上波を除く)が放送法や行政処分などに反した場合、大臣が業務停止をできるとする(174条)。従来も、有線テレビジョン放送法で業務停止が定められていたが、電監審への諮問[実際には電通審(電気通信審議会)への諮問]が必要とされていた。しかし改正後は、そうした諮問も不要で、大臣の意思で個別放送番組内容を理由として放送を止めることが可能になった訳である。こうした放送法違反を根拠としたコンテンツ制作業者への業務停止命令は、明らかに従来の電波法に基づく停止命令とは異なることに注意を払う必要がある」と指摘する(山田健太『言論の自由—拡大するメディアと縮むジャーナリズム—』(叢書現代社会のフロンティア 20) ミネルヴァ書房, 2012, p.274. []内は筆者補記。)

II 政府の解釈

1 放送規制の根拠

放送以外のメディア（新聞やインターネット）には、番組編集準則のような表現内容に関する規制は設けられていない。政府は放送を規制する根拠として、①放送は、不特定多数に対し同時に同じ情報を安価に提供可能でありかつ容易に受信が可能であるという物理的特性から、大きな社会的影響力を有すること、②特に無線の放送は有限希少な電波を排他的に占有することを挙げている⁽⁴⁶⁾。

2 番組編集準則

(1) 現在の政府解釈

番組編集準則についての政府の近年の一貫した解釈は、次のとおりである。

①番組編集準則違反に係る放送法第174条及び電波法第76条の運用

- a) 法律の規定に違反した放送が行われたことが明らかであるということに加え、
- b) その放送が公益を害し、放送法の目的にも反し、これを将来に向けて阻止することが必要であり、かつ、
- c) 同一の事業者が同様の事態を繰り返し、かつ事態発生の原因から再発防止のための措置が十分でなく、放送事業者の自主規制に期待するのでは法律を遵守した放送が確保されないと認められる

といった極めて限定的な状況のみに、極めて慎重な配慮のもとで運用すべき⁽⁴⁷⁾。

②番組編集準則のうちの「政治的公平」

政治的問題を扱う放送番組の編集に当たっては、不偏不党の立場から、特定の政治的見解に偏ることなく、番組全体としてバランスのとれたものでなければならないことを意味し、その適合性の判断は、1つの番組ではなく、放送事業者の番組全体を見て行う⁽⁴⁸⁾。

高市総務大臣は、上述の「政治的公平」の解釈の補足的な説明として、平成27年の第189回

(46) 第190回国会衆議院総務委員会議録第9号 平成28年3月17日 p.11の高市総務大臣の答弁参照。ほかに、「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」1987.4.2, p.15; 情報通信審議会前掲注(43), p.11も同趣旨。なお、通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 前掲注(42), pp.17-18は、放送の有する「特別な社会的影響力」のみを規制根拠に挙げ、放送は「多様かつ良質な情報を迅速に提供する有用な手段として現代社会において特別の役割を担っている」ことを付言している。この点について、曾我部真裕京都大学教授は、従来の議論は放送に関してのみたまたま妥当する周波数の有限希少性や社会的影響力の大きさを根拠にしていたが、同研究会は国民の「知る権利」の充足という観点で正面から取り組んだと評価している（曾我部真裕「表現の自由論の変容—マス・メディアの自由を中心とした覚書—」『法学教室』324号, 2007.9, p.17-18.）。同研究会の構成員には、浜田純一東京大学名誉教授や長谷部恭男早稲田大学教授が含まれる。

(47) 第190回国会衆議院予算委員会議録第10号 平成28年2月9日 p.4の高市総務大臣の答弁。a)、b)、c)の運用の3条件が明示されたのは、元総務省事務次官の金澤薫氏が平成18年に出版した放送法の解説書（金澤薫『放送法逐条解説』電気通信振興会, 2006, p.57.）が初めてである。なお、a)で違反が明らかの場合に限定している理由は、放送法第175条及びその施行令で、放送事業者には個々の放送番組について総務大臣に資料提出する義務がないため（前掲注(33)参照）、詳細に立ち入らなくても違反が明白な場合に自ずと限定されるからである（金澤同）。

国会において、1つの番組のみでも、例えば、

- ①選挙期間中またはそれに近接する期間において殊更に特定の候補者や候補予定者のみを相当の時間にわたり取り上げる特別番組を放送した場合のように、選挙の公平性に明らかに支障を及ぼすと認められる場合
- ②国論を二分するような政治課題について、放送事業者が一方の政治的見解を取り上げず、殊更に他の政治的見解のみを取り上げてそれを支持する内容を相当の時間にわたり繰り返す番組を放送した場合のように、番組編集が不偏不党の立場から明らかに逸脱していると認められる場合

といった極端な場合には、一般論として政治的に公平であることを確保しているとは認められない、と答弁した⁽⁴⁹⁾。

この答弁に関して、第190回国会において、高市総務大臣は、解釈の変更ではないかと野党議員から質問されたが、「番組全体は1つ1つの番組の集合体ですから、1つ1つの番組を見て全体を判断するというのは当然」⁽⁵⁰⁾と答弁し、整合性に問題はないとの考えを示した⁽⁵¹⁾。

また、野党議員から、高市総務大臣の「政治的公平」の解釈には恣意的な運用の懸念があるとの批判⁽⁵²⁾や、番組編集準則は倫理的規定と解すべきとの主張⁽⁵³⁾が行われたが、高市総務大臣は、番組編集準則が法規範性を有することは、民主党政権時代の平成22年に放送法の抜本的改正が行われた際に確認されており、また、法治国家にあって、法律に規定されている条文を適用することはあり得ないというようなことは大臣として申し上げられないと述べ、答弁を撤回するつもりはないことを明言した⁽⁵⁴⁾。なお、高市総務大臣は、制度上、電波法第76条に基づく運用停止命令等が万が一にも出された場合、放送事業者は異議申立てを行うことができ、総務大臣はそれを電波監理審議会に付議しなければならないという手続が担保されていることも説明した⁽⁵⁵⁾。

(2) 解釈の形成過程

番組編集準則が法規範性を有するという政府解釈は、以前から明確に示されていたわけではない。昭和39年には、郵政省は、「個々の放送内容については、前記の4原則〔番組編集準則〕が守られているか否か、また、教養、教育、報道および娯楽の放送番組の相互の間の調和がうまくとれているか否かの認定は、具体的に個々の放送番組内容にまで深く立ち入っていかない限り、到底できるものではない。…(中略)…したがって、法に規定されるべき放送番組編集上

(48) 第190回国会衆議院予算委員会議録第9号 平成28年2月8日 p.30の高市総務大臣の答弁。同趣旨の答弁として、第128回国会衆議院通信委員会議録第2号 平成5年10月27日 p.2の江川晃正郵政省放送行政局長(当時)の答弁;第159回国会衆議院総務委員会議録第22号 平成16年6月3日 p.6の麻生総務大臣(当時)の答弁など。

(49) 第189回国会参議院総務委員会議録第8号 平成27年5月12日 p.3.

(50) 第190回国会衆議院総務委員会議録第4号 平成28年2月24日 p.14.

(51) この点については、総務省が平成28年2月12日に衆議院予算委員会に示した「政治的公平の解釈について(政府統一見解)」で、「『番組全体を見て判断する』というこれまでの解釈を補充的に説明し、より明確にしたもの」であり、解釈に変更はないと説明されている。同見解は、「総務省VS民放労連—高市総務相「停波」発言をめぐる攻防—」『放送レポート』260号、2016.5、p.25などに全文が掲載されている。

(52) 前掲注(6)

(53) 前掲注(7)

(54) 第190回国会衆議院予算委員会議録第16号 平成28年2月22日 p.25など。

(55) 第190回国会参議院総務委員会議録第9号 平成28年3月31日 pp.20-21など。

の遵守すべき事項、ことばをかえていうならば、法が事業者に期待すべき放送番組編集上の準則は、現実問題としては、一つの目標であって、法の実際効果としては多分に精神的規定の域を出ないものとする。要は、事業者の自律にまつほかない⁽⁵⁶⁾との解釈を示した。

国会審議においても、例えば、昭和47年、廣瀬正雄郵政大臣（当時）は、「番組の向上というもの、あるいは行政指導でありますとか、あるいは監督の強化でありますとかいうようなことでやるということは、結局、効果の少ないものであり、またいろいろ弊害を伴う⁽⁵⁷⁾と述べ、番組の向上は、放送局の自主的な努力以外に効果的な方法はない、との考えを示した。この当時は、番組編集準則の違反を理由に、電波法第76条を適用することは、「不可能といっても差しつかえない⁽⁵⁸⁾」、「事実上不可能⁽⁵⁹⁾と説明されていた。

しかし、昭和60年には、民放各社の深夜番組の性表現に対する批判が高まり、国会でも議論になった。中曽根康弘総理大臣（当時）は、「まず当面は、郵政省が監督権を持っておるわけでございますから、郵政省の側においてよく民放の諸君とも話をしてもらって、そしていやが上にも自粛してもらい、その実を上げてもらう。郵政省としてはそれをよくチェックして見て、そして繰り返さないようにこれに警告を発するなり、しかるべき措置をやらしたいと思えます⁽⁶⁰⁾と、郵政省の放送番組への関与を強化する考えを示し、民放全128社に対して、「番組基準の順守と放送番組の充実向上」を求める文書を発送した⁽⁶¹⁾。また、昭和60年11月には、左藤恵郵政大臣（当時）が、放送事業者に対して、個別の番組内容に関する初めての文書による行政指導を行った⁽⁶²⁾。

番組編集準則違反に対して電波法第76条が適用可能であるという解釈を、郵政省が明確に示すようになったのは、平成5年の椿発言事件⁽⁶³⁾のときである。椿発言が明らかになった際、江川郵政省放送行政局長（当時）は記者会見で、「もし、放送法に違反する事実があれば、電波法第76条によって、一定の措置がとれる。例えば一定期間電波を止めることができる。事実上の営業停止だ⁽⁶⁴⁾と述べたとされる。

⁽⁵⁶⁾ 郵政省「放送関係法制に関する検討上の問題点とその分析」臨時放送関係法制調査会『答申書 資料編』1964, p.362. ほかに、昭和40年前後に放送行政を担当した館野繁氏（元郵政大臣官房電気通信監理官）は、「私が担当しておりましたときは、非常に大ざっぱな論ですけれども、44条3項は法的規範というよりは倫理的規定であると解釈せざるを得ないだろうということだったわけです」と述べている（「共同討議「電気通信・放送法制の現状と課題」その2」伊藤正己編『放送制度—その現状と展望2—』日本放送出版協会, 1977, p.205.）。

⁽⁵⁷⁾ 第68回国会参議院通信委員会会議録第20号 昭和47年6月8日 p.19.

⁽⁵⁸⁾ 第68回国会参議院通信委員会会議録第21号 昭和47年6月12日 p.9の廣瀬正雄郵政大臣（当時）の答弁。

⁽⁵⁹⁾ 第80回国会衆議院通信委員会会議録第13号 昭和52年4月27日 p.20の石川晃夫郵政省電波監理局長（当時）の答弁。

⁽⁶⁰⁾ 第102回国会衆議院予算委員会会議録第7号 昭和60年2月8日 p.41.

⁽⁶¹⁾ 日本民間放送連盟編『民間放送50年史』日本民間放送連盟, 2001, pp.184-185.

⁽⁶²⁾ テレビ朝日『アフタヌーンショー』（昭和60年8月20日放送）で、女番長と呼ばれる少女が後輩に暴力を振るう場面が放送されたが、この場面は担当ディレクターが依頼して仕掛けたものであることが発覚し、ディレクターは暴力行為教唆容疑で逮捕された（日本放送協会編『20世紀放送史 下』日本放送出版協会, 2001, pp.262-263.）。郵政省は、昭和60年11月1日、「真実でない報道が行われ大きな社会問題を引き起こした」として、テレビ朝日に対して郵政大臣名で厳重注意の行政指導を行った（笹田佳宏「放送行政の変遷」鈴木秀美ほか編著『放送法を読みとく』商事法務, 2009, p.75.）。なお、番組内容に関する行政指導について指摘されている問題点等については、清水直樹「放送番組の規制の在り方」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』597号, 2007.10.25. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000593_po_0597.pdf?contentNo=1> 参照。

⁽⁶³⁾ テレビ朝日の椿貞良報道局長（当時）の、日本民間放送連盟の会合（平成5年9月）での発言が問題視された事件。自民党が下野した同年の総選挙の際に「非自民政権が生まれるよう報道せよと指示した」という趣旨の発言をした。

ただし、現実には番組内容に関して電波法第 76 条を適用することは難しいと考えられており、電波法第 76 条に基づく措置と行政指導の間に位置付けられるような実効的な義務履行確保制度を導入することも課題とされてきた⁽⁶⁵⁾。そのような制度の新設が提起されたのが、平成 19 年に、データ捏造による放送番組（関西テレビ『発掘！あるある大事典Ⅱ』）⁽⁶⁶⁾が発覚したことを契機に提出された放送法等の改正案（第 166 回国会閣法第 94 号）であった。改正案は、放送事業者が事実を捏造した放送を行ったと認めるときは、総務大臣が再発防止計画の提出を求められることができるという内容であったが、報道と表現の自由に対する影響が大きいとの反対が多く、放送事業者の自主自律に期待することにして、改正案から当該条項は削除された⁽⁶⁷⁾。

Ⅲ 判例

番組編集準則の法規範性を正面から取り上げた判例は見当たらないが、参考になる判例は存在する。

「激戦区シリーズ」事件の高裁判決⁽⁶⁸⁾は、「たしかに右各法条〔放送法第 1 条第 2 号、第 44 条第 3 項第 2 号（現第 4 条第 1 項第 2 号）〕は放送一般に関し不偏不党であること、政治的に公平であることを要求しているが、それが選挙に関する報道又は評論について、政見放送や経歴放送と同じレベルにおける形式的な平等取扱を要求しているとは解し得ないところであり、被控訴人が前記 6 名についてのみ選挙活動の映像取材をしたうえこれをニュース番組において放送したことは、前記 6 名中の 5 名がわが国における有力政党の公認候補であり、あと 1 名は政治以外の分野においても社会的知名度の高い人物であること（右事実は公知である。）、他の候補者もその氏名だけは文字画面で放映されたことに照らすと、いまだ違法というまでには至つておらず、番組編集の自由の範囲内にあるものといえる」と判示している。この判決は、

64 「テレビ朝日報道局長発言 郵政省、調査始める」『産経新聞』1993.10.14. 国会審議においても、「違反の事実の軽重とか、過去に同様の事態を繰り返しているかとか、事態発生の原因、放送事業者の対応から見まして再発防止のための措置が十分ではなく違法状態の改善が今後とも期待できない、できないかできるかといったように総合的に判断した上で条文を適用していくというふうを考えている」と答弁している（第 129 回国会衆議院通信委員会議録第 1 号 平成 6 年 3 月 24 日 p.34 の江川郵政省放送行政局長（当時）の答弁）。ただし、当時放送行政を担当した元総務省事務次官の金澤薫氏は、椿発言事件を契機として郵政省が法解釈を大幅に変更したわけではなく、原理原則としては自主規制を前提にしながら、形式的に電波法第 76 条を適用することがあり得ることを示したものであると説明している（金澤薫「椿発言めぐり行政の対応」BPO 放送法研究会〔編〕『放送法と表現の自由—BPO 放送法研究会報告書—』放送倫理・番組向上機構, 2010, pp.77-86.）。

65 多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談会「多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談会 報告書」1996.12, pp.39-41.

66 関西テレビに設置された外部調査委員会の調査により、「納豆ダイエット」を取り上げた放送回を始め、捏造、改ざん、不適切な表現による放送が計 16 件認められた（「発掘！あるある大事典」調査委員会「調査報告書」2007.3.23. 関西テレビ放送ウェブサイト <<http://www.ktv.jp/info/grow/pdf/070323/chousahoukokusyo.pdf>> 参照）。

67 放送界の自主規制の強化として、平成 19 年 5 月、BPO に「放送倫理検証委員会」が設置された。同委員会は、問題が指摘された番組について、放送倫理上の問題の有無等を審理して、放送事業者に対して勧告又は見解を出すとともに、必要に応じて再発防止策の提出を求める役割などを担っている。

68 東京高等裁判所判決昭和 61 年 2 月 12 日。「選挙に関する報道テレビ番組において、有力候補者の選挙活動のみを放送したとしても、公職選挙法や放送法に違反しないとされた事例」『判例タイムズ』600 号, 1986.7.24, pp.125-126.（昭和 58 年の参議院通常選挙に関して、NHK が東京選挙区 34 名の立候補者の氏名を文字で紹介した上で 6 名の候補者についてのみ焦点を絞って報道したことが、公職選挙法及び放送法違反に当たるという原告の訴えを棄却したもの。）

当該選挙報道が番組編集準則に要求される程度の「政治的公平」を有していたことを理由に控訴を棄却したのであって、番組編集準則が法規範性を有しないことを理由にはしていない⁽⁶⁹⁾。

一方、NHK 受信料の支払い義務に関する地裁判決⁽⁷⁰⁾には、特に理由の記載なく、「放送法 3 条の 2 [現第 4 条] 所定の放送番組編集に関する規定は放送事業者に対する倫理義務を課したものと解される」としたものがある。

なお、NHK 番組改変訴訟の最高裁判決⁽⁷¹⁾は、「これらの放送法の条項 [放送法第 1 条、第 3 条、第 3 条の 2 第 1 項 (現第 4 条第 1 項)、第 3 条の 3 第 1 項 (現第 5 条第 1 項)] は、放送事業者による放送は、国民の知る権利に奉仕するものとして表現の自由を規定した憲法 21 条の保障の下にあることを法律上明らかにするとともに、放送事業者による放送が公共の福祉に適合するように番組の編集に当たって遵守すべき事項を定め、これに基づいて放送事業者が自ら定めた番組基準に従って番組の編集が行われるという番組編集の自律性について規定したものと解される。このように、法律上、放送事業者がどのような内容の放送をするか、すなわち、どのように番組の編集をするかは、表現の自由の保障の下、公共の福祉の適合性に配慮した放送事業者の自律的判断にゆだねられている」と述べている。

IV 学説

1 放送規制に関する代表的学説

以下では、放送を規制する根拠がどこに求められるのかということについて、国民の知る権利の観点から伝統的根拠を整理した故・芦部信喜東京大学名誉教授、放送の社会的機能面に着目した浜田純一東京大学名誉教授及び長谷部恭男早稲田大学教授、放送を規制する特別な根拠はないと論じた松井茂記ブリティッシュコロンビア大学教授の学説を紹介する。

(1) 芦部信喜説

芦部教授⁽⁷²⁾は、国民の知る権利は、①国民が広く公共的事項についての情報を受けかつ求めることによって、政治的意思の形成と民主的な政治過程への参加を確保し、もって自己統治の価値を実現するという参政権の機能を果たす点、②情報源に対して情報の公開ないし提供を要求する積極的な社会権としての性格を併有する点にあるとし、その知る権利に応える情報の多様性は、報道機関の多元性を確保し自由競争させるだけでは十分に確保できないと考える。そ

(69) 判例評釈として、稲葉一将「特定の有力候補者のみを取り上げた選挙報道—「激戦区シリーズ」事件—」『別冊ジュリスト』179号, 2005.12, pp.204-205がある。

(70) 東京地方裁判所判決平成2年12月21日。『LEX/DB インターネット TKC 法律情報データベース』(有料) 文献番号 25400722 (NHK が政治的及び宗教的公平に違反していることを理由に、受信料の支払い義務がないことを主張する原告の訴えを棄却したもの。)

(71) 最高裁判所第一小法廷判決平成20年6月12日。最高裁判所民事判例集 62 卷 6 号 1656 頁。(従軍慰安婦問題を扱う NHK の番組で取材を受けた市民団体が、当初の説明と異なる内容に改変されて放送されたとして、NHK 及び番組制作会社に損害賠償を求めたが、その請求を棄却したもの。) なお、法曹会編『最高裁判所判例解説 民事篇 平成 20 年度』法曹会, 2011, p.379 の注釈では、「この規定 [番組編集準則] の性質及び憲法適合性をめぐっては議論のあるところであるが、法的効力のない倫理的意味の規定と解する見解が通説とされる」と述べられている。

(72) 芦部教授の説は、芦部信喜「放送番組の編集基準と言論表現の自由—アメリカにおける論議を素材として—」伊藤正己編著『放送制度—その現状と展望—』日本放送出版協会, 1976, pp.47-77; 同『憲法学 3—人権各論 1— 増補版』有斐閣, 2000, pp.301-314 に基づいて記述した。

して、電波有限希少説⁽⁷³⁾、衝撃説（いわゆる社会的影響力説）⁽⁷⁴⁾、番組画一化説⁽⁷⁵⁾で表されるような性質を持つ放送には、「政治的公平」及び「多角的論点の解明」を要求し、かつ放送番組の調和を保つことを義務付ける等の規律を設けることが正当化されるとする。

芦部教授は、番組編集準則を一種の倫理的規定とすることも1つの正当な解釈と考えるが、準則のうち「政治的公平」及び「多角的論点の解明」については、知る権利を充足するための公的規制は積極的に容認することが可能であるという立場から、一定の制裁を伴う法規範性を容認することも許されてよいとも考える。ただし、「思想・情報の自由な流通に対して『事前抑制』と実質的に同視できる抑止的な影響を及ぼすおそれが大きい」⁽⁷⁶⁾ため、「何らかの法的制裁を伴う法規範性を認めるとしても、個々の番組内容に対する公権力の介入を排除するための限定的な解釈および運用が行われなければならない」⁽⁷⁷⁾と指摘する。また、「公安良俗」については、国民の知る権利を充足するという積極的な根拠が乏しく、また漠然かつ広範な準則であるため、法規範性を認めることは憲法上疑問であるとする。

(2) 浜田純一説

浜田教授⁽⁷⁸⁾によれば、放送の自由には、「表現者が意見を表明し情報を流布する自由を保障するという側面（主観的側面）」と「いわば受け手の側から見たものとして、社会に流通する意見や情報の幅広い多様性を保障するという側面（客観的側面）」⁽⁷⁹⁾が存在している。その上で、両者の関係について、①主観的側面が保障されることで客観的側面（社会に流通する意見や情報の多様性）が自然に実現されるという構造も考えられるが、②主観的側面の保障がただちに客観的側面の保障につながらず、主観的側面の保障にはとどまらない方法で客観的側面を保障し得る手立てを構想すべき場合もあり得るとする。そして、国家権力との闘いの中で自由が確立されたプレス（印刷メディア）とは異なり、放送の場合には、①のような、自由な表現活動の中から当然に多様な意見や情報の市場が生み出されるという機能モデルは、社会の「受け止め方」の中に定着しているとは言い難いとする。浜田教授は、放送に対して人々にそのような意識が定着しない限りは、多様性の確保のための規制が認められる余地が存在すると指摘している。つまり、印刷メディアにはない規制を放送に認める根拠を、周波数の希少性や社会的影響力という放送の技術的特性ではなく、両者に対する社会の「受け止め方」の相違に見出している。

(73) 「放送用電波は有限であり、したがって放送に利用できるチャンネル数には限度があるので、混信を防止しつつ希少な電波を有効適切に利用するためには、それにふさわしい放送事業者を選別したり、放送内容に対して一定の規律を課する必要がある」という説（芦部『憲法学3—人権各論1—増補版』同上, pp.304-306.）。

(74) 「放送は直接茶の間に侵入し、即時かつ同時に動画や音声を伴う生の映像を通じて視聴される点で、受け手に他のメディアには見られない強烈な影響力を及ぼし、大きな衝撃（impact）を与える機能を果たしていることを理由として、番組内容に対する公的規制を憲法上正当だ」とする説（同上, pp.306-307.）。

(75) 「商業放送（民放）では、時間を単位として広告主（スポンサー）に番組が売られる（そしてスポンサーは製作費・電波料を支払う）ことになっているので、自由競争に放任すると、放送事業者は各時間帯の視聴率を極大化しようとする強い営利主義に動かされ、その結果番組編成が大衆受けのする通俗的なものに画一化する傾向がみられる」という説（同上, p.307.）。

(76) 芦部「放送番組の編集基準と言論表現の自由—アメリカにおける論議を素材として—」前掲注(72), p.54.

(77) 同上, p.55.

(78) 浜田教授の説は、浜田純一『メディアの法理』日本評論社, 1990, pp.151-157; 同「放送における「公平性の構造転換」」『Aura』102号, 1993.12, pp.15-19; 同「放送の自由とはなにか」『法律時報』66巻3号, 1994.3, pp.2-5に基づいて記述した。

(79) 浜田『メディアの法理』同上, p.151.

浜田教授は、このようにして導き出される放送の自由を、「未成熟な基本権」⁽⁸⁰⁾と呼んでいる。

さらに、浜田教授は、番組編集準則のうち「政治的公平」に関して、「公平性の実現は、現実存在するさまざまな意見をそのまま羅列することによって達せられるのではなく、むしろ、そうした意見の広がりやジャーナリズム的な感覚によって再構成し表現することで可能になる」⁽⁸¹⁾のものであり、これを安定的に可能にする客観的な環境、例えば、「メディア企業の内部において、あるいはメディア間で、相互的な批判ないしは検証作業によって自省を可能にする構造が、フォーマル、インフォーマルに形成されていく必要がある」⁽⁸²⁾としている。また、「公平性がきわめて不確定な概念であり、問題が表現の自由にかかわるものであることを考えれば、それ[法による手段]は、最後の手段として位置づけられなければならない」⁽⁸³⁾として、公平性が確保されているかどうかを1回だけの行為を取り出して判断するものではないと考える。すなわち、現行制度をぎりぎり合憲的に運用しようとするれば、違反に法的な制裁を加えるには、その違反が一見して明白で客観的に証明可能であるとともに、反復して行われていることが必要であり、手続として電波監理審議会での十分かつ実質的な精査がなされなければならないと指摘する⁽⁸⁴⁾。

(3) 長谷部恭男説

長谷部教授⁽⁸⁵⁾は、表現の自由には「個人の人権として保障される側面」⁽⁸⁶⁾及び「社会全体の利益を促進するがゆえに保障される側面」⁽⁸⁷⁾があり、マスメディアに表現の自由が保障されるのは、後者の側面によるものと考えている。すなわち、長谷部教授の考えでは、「日々生み出される大量の情報の中から社会生活を送る上で誰もが必要とする基本的情報、つまり個人の自律的な生き方を実質化するために社会のすべてのメンバーに公平に行き渡るべき情報を選びだしてそれを社会全体に提供し、民主的政治過程を支えるとともに、寛容な社会を再生産する機能」⁽⁸⁸⁾

⁽⁸⁰⁾ 同上, p.153.

⁽⁸¹⁾ 浜田「放送における「公平性の構造転換」」前掲注(78), p.17. 同論文で、浜田教授は、「自主的なシステムが機能しない場合には法が立ち入ってくる場面もありうることを十分に考慮しながら、公平性を確保するための努力が、ジャーナリズムにおいてなされなければならないであろう」と述べている。また、「公正という概念は、正しさという実質的要素を伴うことによって、ジャーナリズム的な判断が作用しうる場面を広く認める余地を提供するものであり、これに対して、公平という概念は『公平無私』という言葉に見られるように、相対的には、主観的な判断をむしろ排除する意味傾向をもっている」とした上で、「多メディア・多チャンネル化の時代、そして放送ジャーナリズムが新聞ジャーナリズムに肉薄する力を備えてきた時代においては、むしろ、新聞メディアと同様に、『公正』を最高の倫理的価値とすることによってこそ、放送において多様な考え方やものの見方を提供することが可能になってくるように思われる」と述べている。

⁽⁸²⁾ 同上

⁽⁸³⁾ 同上

⁽⁸⁴⁾ 浜田「放送の自由とはなにか」前掲注(78), p.4.

⁽⁸⁵⁾ 長谷部教授の説は、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, pp.93-106; 同『憲法学のフロンティア』岩波書店、1999, pp.165-188に基づいて記述した。

⁽⁸⁶⁾ 「人が自らの人生を構想し自らそれを生きるために不可欠の手段として、自ら考える自由、そして自分の考えを表現し、他の人々とそれについて語り合う自由」(長谷部『憲法学のフロンティア』同上, p.169.)と説明される。

⁽⁸⁷⁾ 「自由な言論の場が確保されることで、さまざまな政策の選択肢が提示され、相互の批判を通じてよりよい政治のあり方が描きだされる。生活に必要な基本的情報が、出身や性別、考え方や生き方の違いなどを超えて、社会全体に平等に行き渡る。また、多様な考え方や生き方の存在が知られることで寛容な精神が養われ、異なる世界観との共存の必要が自覚される。多様な生き方の選択肢が提示されることで、個人の自己実現はより容易となる」(同上)と説明される。

⁽⁸⁸⁾ 同上, p.170.

から、マスメディアの表現の自由が根拠付けられる。それゆえに、マスメディアには、通常の個人には認められない特権（情報源へアクセスする便宜や取材源の秘匿権など）を付与する余地がある一方、個人には認められない制約を加える余地も生まれると考える。

長谷部教授は、ここで「部分規制論」⁽⁸⁹⁾を援用して、情報の送り手が少数に限られるマスメディアのうち、放送と新聞は希少性や影響力の点で区別がしにくいとしても、放送のみを規制することの意味を見出している。すなわち、放送に社会の多様な意見を伝える義務などが課される一方、新聞が規制の行き過ぎを批判・抑制し、かつ自由なメディアの本来の姿を示すことで、相互の均衡を通じて、マスメディア全体として、基本的情報の社会全体への公平な提供が期待できるとした。

長谷部教授は、番組編集準則を以上のような論拠で正当化するが、一方で、「このことは、政府が直接に個々の番組内容をたとえば政治的公平性の観点から一般的に監督することが許されるということを意味しない。…（中略）…番組内容に関する規律は放送事業者の自律にもとづくべきであり、監督機関の直接の介入は、きわめて例外的な場合に限定されるべきである」⁽⁹⁰⁾とする。そして、「番組編集準則に違反したことを理由に、電波法第76条による運用停止や免許取消しは行いえないとするのが通説である」⁽⁹¹⁾として、番組編集準則を自主規制によって実現されるべき規定と見なしている。

(4) 松井茂記説

松井教授⁽⁹²⁾は、放送を新聞から区別する原理的根拠はなく、放送にも表現の自由の法理が原則としてそのまま妥当するという立場を取る。

まず、放送を特別視する伝統的な規制根拠（電波有限希少説、社会的影響力説、番組画一化説）に対しては、①希少性の存在だけでは内容規制は正当化され得ない上、多チャンネル化に伴って電波周波数の希少性は薄れている、②放送にだけ特別の社会的影響力があるというデータは存在しない、③画一化の危険性は放送に固有の問題ではないことを挙げ、それらは規制根拠になり得ないと指摘する。

また、芦部教授の「知る権利」を実質的根拠とする説に対しては、「マス・メディアの表現・報道の自由は、視聴者の知る権利のために認められるものではなく、まさにマス・メディア自

⁽⁸⁹⁾ 「部分規制論」は、米国コロンビア大学のリー・ボリンジャー（Lee C. Bollinger）教授が確立したもので、規制されるメディアと規制されないメディアの並置（二元的システム）が、言論の自由を確保するシステムとして適しているという理論である。ボリンジャー教授は、規制されないメディアが、規制の行き過ぎを監視する基準点となるとともに、規制されるメディアとの間に有益な緊張関係を生じさせ得ると考える。その上で、人々がメディアに対して抱く社会認識の相違を重視すれば、言論の自由が生まれ育った場である印刷メディアには規制を加えず、それより新しいメディアである放送を規制することが妥当であると位置付け、放送を規制する根拠とした（Lee C. Bollinger, “Freedom of the Press and Public Access,” *Michigan Law Review*, Vol.75 No.1, Nov. 1976, pp.1-42; *idem.*, *Images of a Free Press*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, pp.108-132. 日本語による解説としては、山口いつ子「プレスの「イメージ」とその規範的機能—L. ボリンジャーの『自由なプレスのイメージ』を素材として—」東京大学社会情報研究所編『放送制度論のパラダイム』東京大学出版会, 1994, pp.47-76; 西土彰一郎「部分規制論」駒村圭吾・鈴木秀美編著『表現の自由—状況へ—』尚学社, 2011, pp.273-294を参照。)

⁽⁹⁰⁾ 長谷部『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—』前掲注⁽⁸⁵⁾, p.105.

⁽⁹¹⁾ 同上, p.168.

⁽⁹²⁾ 松井教授の説は、松井茂記「放送における公正と放送の自由—放送法の「公正原則」の再検討—」『法と情報—石村善治先生古稀記念論集—』信山社出版, 1997, pp.305-339; 同『マス・メディア法入門 第5版』日本評論社, 2013, pp.283-319に基づいて記述した。

身の自由として憲法上保護に値するのである。…（中略）…市場に任せておいては国民にさまざまな情報が伝達されないから政府が介入してさまざまな情報が国民に伝達されるよう確保すべきだというのは、憲法 21 条の基本原則に反するといわざるをえないのではなかろうか⁽⁹³⁾と述べる。浜田教授の説に対しては、「新聞と放送に対する人々の『受け止め方』が異なることも、新聞に対して放送の方が新しいメディアであることも、憲法 21 条の解釈において放送と新聞を異なって扱うこと、そして放送について新聞よりも低い憲法的保護しか与えないことを正当化するものではない。つまり、そもそも放送を『未成熟な基本権』と考えるべき根拠は存在しないのである⁽⁹⁴⁾」と述べる。長谷部教授の説に対しては、「表現の自由の保障について、個人の自律に仕えているかどうかで区別すべき理由は存在しないように思われる。また、憲法 21 条は、結社の自由を保障しており、表現を目的として個人が集団を結成し、集団として表現活動を行う権利を保障している。少なくとも、表現の自由に関する限り、表現主体が個人であるかマス・メディアであるかによって憲法的保護の程度を区別することは、憲法 21 条の趣旨に合致しないといわざるをえない⁽⁹⁵⁾」と述べる。

以上のような理論に基づいて、松井教授は、「結局のところ、新聞と放送を区別する根拠はなく、新聞の場合と同様、政府が放送の内容に公正原則を要求することは憲法 21 条に反し違憲といわざるをえないように思われる⁽⁹⁶⁾」と指摘する。

2 番組編集準則

以下では、番組編集準則に関する学説を、便宜上、(1) 法規範説、(2) 倫理的規定説、(3) 違憲説に大きく分けて紹介する⁽⁹⁷⁾。

(1) 法規範説

番組編集準則に法規範性を認め、かつそれを違憲としない見解がある。

行政法学の故・園部敏立命館大学教授と植村栄治大東文化大学教授の著書では、①電波法第 76 条第 1 項の「放送法」違反から放送法第 44 条第 3 項（現第 4 条第 1 項）のみを除外するのは文理上困難であること、②番組編集準則が法規範性を有すると解さなければ、電波法第 107 条（暴力主張通信の禁止）、電波法第 108 条（わいせつ通信の禁止）には該当しない公安良俗違反の放送（例えば、各種の犯罪行為の呼び掛け）を全て行政上放任せざるを得なくなること、③「公安良俗違反」等の概念を厳格に解した行政裁量の比例原則⁽⁹⁸⁾を援用すれば公権力による番組内容への不必要な干渉は防止できること等の根拠を挙げて、「44 条 3 項 [現第 4 条第 1 項] 違反の疑いがあると称して行政当局が番組内容にみだりに容喙することは厳に戒められなければならないが、法的には、同条の番組準則の法的規範性は否定できず、その違反が極端な場合には電波

⁽⁹³⁾ 松井「放送における公正と放送の自由—放送法の「公正原則」の再検討—」同上, pp.316-317.

⁽⁹⁴⁾ 同上, p.329.

⁽⁹⁵⁾ 同上

⁽⁹⁶⁾ 同上, p.332.

⁽⁹⁷⁾ 学説を分析する先行研究として、西土彰一郎「放送の自由・各論—番組編集準則をめぐる憲法論—」鈴木秀美ほか編著『放送法を読みとく』商事法務, 2009, pp.105-114; 鈴木秀美「融合法制における番組編集準則と表現の自由—2010 年放送法改正案も視野に入れて—」『阪大法学』60 卷 2 号, 2010.7, pp.261-292 がある。

⁽⁹⁸⁾ 「比例原則」とは、「行政が用いる手段はその目的との関係で均衡がとれていなければならない」（北村喜宣ほか編『行政法事典』法学書院, 2013, p.9.）という行政法の一般原則である。

法 76 条 1 項が適用されることもある、と解すべき」⁽⁹⁹⁾とする。

総務官僚で長崎大学准教授等の経験もある海野敦史氏は、①番組編集準則による規制は「放送による情報供給の多様性の確保」を実現するために必要不可欠となる制度的枠組みであり、公平原則に基づく番組内容への「介入」を公権力が行ったとしても、それは「放送の自由」の「侵害」ではなく「保障」にほかならないこと、②そもそも何をもって「公平」と判断するかは時代の状況、社会通念等に応じて変化し得るため、立法においてそれを精緻化するには一定の限界があり、公権力（行政解釈、司法判断）の裁量に委ねざるを得ない部分が多いことなどを挙げ、番組編集準則を放送事業者の営業の自由を制約する法規範と捉える⁽¹⁰⁰⁾。

(2) 倫理的規定説

(i) 法規範の可能性に言及する説

芦部教授は、IVの1(1)で示したように、「政治的公平」及び「多角的論点の解明」の規定については、一定の制裁を伴う法規範性を認めることが許され得るが、個々の番組内容に対する公権力の介入を排除するための限定的な解釈および運用が行われなければならないと指摘する⁽¹⁰¹⁾。一方で、「公安良俗」については、法規範性を認めることを疑問視する⁽¹⁰²⁾。

浜田教授は、IVの1(2)で示したように、「政治的公平」違反に明白性、客観性、反復性があり、さらに手続として電波監理審議会での十分かつ実質的な精査がなされるのであれば、法的制裁の可能性を否定していない⁽¹⁰³⁾。

市川正人立命館大学教授は、マスメディアの表現の自由は、それを構成するジャーナリストの表現の自由を実現するために認められるのであり、内容規制は原則として許されないが、地上波テレビに対しては、国民の知る権利の充足のために放送内容について一定の要求をすることは許されると考える⁽¹⁰⁴⁾。ただし、その要求は、「その放送局が中立ないし不偏不党であることではなく、多様な公的論点の多角的解明を求めるとどまるものであり、他の見解をも十分に取り上げるのであれば、放送局の見解を強く打ち出すことを禁ずるものではないと解すべきである」⁽¹⁰⁵⁾とする。そして、放送法第4条よりも限定的で明確な表現による番組編集準則を定め、違反認定の手続を整備することが必要であるが、「多様な公的論点の多角的解明を、法的拘束力を有するような形で要求することは憲法上可能である」⁽¹⁰⁶⁾とする。

(ii) 純粹に倫理的規定とする説

椿発言事件より前の年代では、代表的なものとして、故・伊藤正己東京大学名誉教授及び故・内川芳美東京大学名誉教授の論考がある。

伊藤教授は、「これら〔番組編集準則〕は本来は、自由な編集権をもつ放送事業者の倫理に委ねられているものであろう。これらが国の法律に定められていることは、放送の公共性にもと

⁽⁹⁹⁾ 園部敏・植村栄治『交通法・通信法 新版』有斐閣, 1984, p.368.

⁽¹⁰⁰⁾ 海野敦史「放送の自由の再構成」『経営と経済』90巻3号, 2010.12, pp.236, 275.

⁽¹⁰¹⁾ 芦部「放送番組の編集基準と言論表現の自由—アメリカにおける論議を素材として—」前掲注(72), pp.54-55.

⁽¹⁰²⁾ 同上, p.55.

⁽¹⁰³⁾ 浜田「放送の自由とはなにか」前掲注(78), p.4.

⁽¹⁰⁴⁾ 市川正人『ケースメソッド憲法 第2版』日本評論社, 2009, pp.164-165.

⁽¹⁰⁵⁾ 同上, p.165.

⁽¹⁰⁶⁾ 同上

づくともみられるが、これを根拠に番組内容への公的規制、たとえば行政指導が行なわれるとすれば適当とはいえないであろう。放送番組全体の調和の要求についても、同じことがいえる。これらの義務づけが、法的制裁のうらづけを伴っていないことは、それがむしろ倫理的義務であることを示しているのであり、これが編集の自由を侵害することのないように留意する必要がある⁽¹⁰⁷⁾と指摘する。

内川教授は、「放送の自由は、被免許者の放送番組編集の自由と同時に、放送を一般国民の言論・表現の自由を充足するために使う責任を含んでいると見てよいであろう。そういう意味において、最小限度の番組基準を設けることは、今日の状況のもとでは、憲法の言論表現の自由の保障の精神に、かえってそう場合があり得よう⁽¹⁰⁸⁾と述べ、「政治的公平」及び「多角的論点の解明」は妥当な基準と見なす。ただし、「現行放送法の場合、第44条3項〔現第4条第1項〕は、一種の倫理的規定で、違反にたいする直接の法的制裁はない。他面、もし、法的制裁規定をととのえると、放送番組編集の自由にたいする公権力の介入を招きやすくなるおそれがある⁽¹⁰⁹⁾と指摘する。

椿発言事件以降は、番組編集準則に関する論文が多く見られるようになり、準則全体あるいはそのうちの「政治的公平」を求める規定について、法規範性は有しないとする学説が提起されてきた。以下に主な学説を紹介する。

故・清水英夫青山学院大学名誉教授は、番組編集準則の法的性格は、憲法第21条との関係から一種の倫理的規定とするのが通説であるとする。そして、それに違反した場合の制裁規定が電波法にあることに関して、特に「公安良俗」及び「政治的公平」については、規制概念として広範かつ漠然としているため、表現規制における「明確性の原則」⁽¹¹⁰⁾に抵触するおそれが強く問題であると指摘する⁽¹¹¹⁾。また、「政治的公平」は、当初の放送法案ではNHKの選挙放送のところで限定的に規定されていたものであり、それが他の条項とともに民間放送にも適用される一般準則に規定されたことで、表現の自由との矛盾が大きくなったと指摘する⁽¹¹²⁾。

田島泰彦上智大学教授は、放送の自由を言論・情報の受け手である市民の観点から把握することを支持し、市場メカニズムによっては必ずしも多様で公平な言論や情報が確保されるとは考えにくいことから、公平原則の規制には十分な根拠と正当性が認められるとする⁽¹¹³⁾。ただし、公平原則の法的性格については、その違反を判定し制裁を課す機関が政府から独立していることなどが不可欠であり、現行制度はそうした点で適正な条件を備えていないため、法的制裁を伴う法規範と理解することは妥当ではないと述べる⁽¹¹⁴⁾。また、そもそも公平原則は個別

(107) 伊藤正己「放送の公共性—とくに調査会答申に関連して—」日本民間放送連盟放送研究所編『放送の公共性』岩崎放送出版社、1966、p.57.

(108) 内川芳美「放送における言論の自由」内川芳美ほか編『講座現代の社会とコミュニケーション3—言論の自由—』東京大学出版会、1974、p.98.

(109) 同上、p.99.

(110) 「明確性の原則」とは、「基本的人権のカタログのなかで優越的地位を有する表現の自由に対して、曖昧不明確な法律によって規制を加えると、委縮的效果が生ずるので、法文上不明確な法律は原則として無効となる」（野中俊彦ほか著『憲法1 第5版』有斐閣、2012、p.361.）という考え方である。

(111) 清水英夫「放送法における政治的公平と憲法—テレビ朝日・椿事件を手がかりに—」杉原泰雄ほか編『戦後法学と憲法—歴史・現状・展望—長谷川正安先生追悼論集』日本評論社、2012、pp.340-342.

(112) 同上、p.342.

(113) 田島泰彦編著『表現の自由とメディア』日本評論社、2013、p.21.

(114) 同上、p.29.

的な番組に即して適用できると解すべきでない」と指摘する⁽¹¹⁵⁾。

鈴木秀美慶應義塾大学教授は、我が国において、「国民の知る権利」が番組編集準則を正当化する根拠であると考えとしても、放送の自由が、立法者に対して、知る権利に応える情報多様性の確保のための法的規制を課すことを義務付けているとまで考えることは難しいとする⁽¹¹⁶⁾。そして、放送法は、放送事業者に番組基準策定と番組審議機関設置を義務付けることで、「規律された自主規制」によって番組の適正化が図られていると指摘する⁽¹¹⁷⁾。また、番組編集準則の法的性格について、①準則が用いている概念が不明確であるにもかかわらずその判断基準や認定手続が法定されていないこと、②放送の規制監督が政府から独立した機関ではなく総務大臣の権限であることを考慮すれば、放送事業者の自律のための倫理的規定として解釈しない限り、合憲性を認めることは難しいと指摘する⁽¹¹⁸⁾。すなわち、「番組編集準則は倫理的規定にすぎず、放送事業者が策定した番組基準によって具体化されており、放送法が番組の適正化を放送事業者の自律によって果たそうとしていることを前提に放送行政は行われるべきである。もしこれと異なる放送法の運用が続くなら、番組編集準則の削除も必要になるだろう」⁽¹¹⁹⁾と考える。

山田健太専修大学教授は、電波三法⁽¹²⁰⁾の立法時には番組内容に行政権が関与しないことが確認されていたにもかかわらず、番組編集準則が行政指導の基準になり、更に行政処分の法的根拠になろうとしていることを批判する⁽¹²¹⁾。そして、「本来的に準則は、放送局が視聴者に対して『約束』すべき放送の自律性を謳ったものと考えべきであって、その意味では、放送事業者の自律を公権力の介入から守るためのものと解釈される。そうした解釈によってこそ、放送法1条の不偏不党が放送の自由の成立根拠であることや、放送法3条本則の自由の確立が解釈可能になるのではないか」⁽¹²²⁾と述べる。

西土彰一郎成蹊大学教授は、「放送の内部的自由」⁽¹²³⁾を研究する立場から、興味深い論考を行っている⁽¹²⁴⁾。まず、「国家からの自由」の観点では、放送法の目的として第1条第2号が政府の権限濫用防止を規定している以上、抽象的な概念で溢れている番組編集準則は、報道の権力監視機能に照らしても法的拘束力を持たないと解釈するのが自然であるとする⁽¹²⁵⁾。そして、番組制作者は、倫理規範である番組編集準則に基づいて、社会に埋もれている声をすくい上げる一連の「手続」の中で、ジャーナリズム倫理を磨き上げるものであると考える⁽¹²⁶⁾。一

(115) 同上

(116) 鈴木秀美「放送法における表現の自由と知る権利」ドイツ憲法判例研究会編『憲法の規範力とメディア法』（講座憲法の規範力 第4巻）信山社、2015、pp.268-269.

(117) 同上、p.269.

(118) 鈴木秀美「放送事業者の表現の自由と視聴者の知る権利—番組編集準則を読みとく—」『法学セミナー』738号、2016.7、p.27.

(119) 鈴木 前掲注(116)、p.294.

(120) 電波法、放送法及び「電波監理委員会設置法」（昭和25年法律第133号）の3つの法律。

(121) 山田 前掲注(45)、p.250.

(122) 同上、p.252.

(123) 「放送の内部的自由」とは、放送事業者という組織の内部で、ジャーナリズム活動をする番組制作者等の自由を保障しようという概念である。

(124) 西土彰一郎「表現の自由のために—番組編集準則は制作者の倫理確立を支える—」『新聞研究』775号、2016.2、pp.34-37; 同「番組編集準則は何を要請しているか—「国家からの自由」と「国家による自由」のあいだで—」『世界』882号、2016.5、pp.72-77.

(125) 西土「番組編集準則は何を要請しているか—「国家からの自由」と「国家による自由」のあいだで—」同上、p.73.

方、「国家による自由」という観点では、放送事業側（経営側）の圧力に抗してジャーナリズムを体現する番組制作者の自律を擁護する「組織原理」として、番組編集準則を捉え直すことを提案する⁽¹²⁷⁾。その意味では、番組編集準則は放送事業者に対する法規範性を有すると解釈する⁽¹²⁸⁾。このように、西土教授は、番組編集準則に積極的な意味を認め、それが番組制作者のジャーナリズム倫理を確立するための「手続・組織」原理に展開する可能性を示す。

(3) 違憲説

Ⅳの1(4)で取り上げた松井教授を始め、憲法学者には、放送に対して他のマスメディアとは異なる特別な内容規制を認める理論の妥当性を疑問視し、番組編集準則の違憲性を指摘する学説が存在する。

松井教授は、放送に「政治的公平」及び「多角的論点の解明」を要求し得る根拠はないため、これらを法的に要求し違反行為に法的制裁を課すなら、重要な憲法問題が提起されるとする⁽¹²⁹⁾。また、「公安良俗」については、善良な風俗を理由に下品な言葉、品性を欠く言葉が規制されることになれば重大な憲法問題が提起されると指摘する⁽¹³⁰⁾。「報道は事実をまげないですること」についても、放送に対し一般的に報道が真実であることを要求することには重大な疑念が残るため、これが法的制裁を伴った法的義務であれば憲法上重大な疑問が提起されると指摘する⁽¹³¹⁾。

浦部法穂神戸大学名誉教授は、「政治的公平」や「多角的論点の解明」の規定が何らかの法的制裁を伴う規範と解するなら、放送内容への国家の介入を許すこととなり、憲法における表現の自由の保障とは相容れないとする⁽¹³²⁾。そして、「放送局の免許制が正当化されうるのは競願の際の調整および混信防止のためであり、そのみが放送規制を正当化すると考えるべきである」⁽¹³³⁾とし、番組内容の規制を導き得る余地はないとする。

阪本昌成近畿大学教授は、番組の消費者である受信者にとっても、生産者である放送事業者にとっても、サービスの質を向上させる契機は多数の多様な番組が自由市場において自由競争することにより、番組の質の維持・向上を目的とする規制には憲法上の正当な基礎があるとは思えないと述べる⁽¹³⁴⁾。

渋谷秀樹立教大学教授も、放送の規制根拠を説明する理論の妥当性を疑問視し、「多チャンネル化の時代に入った今、電波メディアも印刷メディアと同様、その内容による淘汰は視聴者の手に委ね、立法目的があいまいで、かつ時代遅れとなった内容規制は違憲として、もはや撤退

(126) 同上, p.76.

(127) 同上, pp.76-77.

(128) 同上

(129) 松井『マス・メディア法入門 第5版』前掲注92, p.298.

(130) 同上, p.299. 松井教授は、「公安」を害する表現については、違法な行為を直接扇動する内容でかつ違法な行為が生じる差し迫った危険が存在するのでない限りは、憲法の保護の範囲内であるとする。また、「善良な風俗」では、一切のわいせつな表現の禁止が憲法上許されるかどうかは、放送の場合にも難しい問題が残されているとする。

(131) 同上, p.300.

(132) 浦部法穂『憲法 第2版』（事例式演習教室）勁草書房, 1998, p.99. 浦部教授は、国民の「知る権利」の実現のために、マスメディアが伝達する意見・情報の多様性を確保するよう努めることは当然の社会的義務ともいえるべきものであるため、こうした規定を倫理的規定として設けることは決して不当ではないとも述べる。

(133) 同上, p.100.

(134) 阪本昌成『憲法理論 3』成文堂, 1995, p.114.

すべき段階に入った」⁽¹³⁵⁾と指摘する。

おわりに

政府内では、番組編集準則は法規範性を有しており、極めて限定的な状況で極めて慎重な配慮のもとで、違反に対する制裁を適用し得るという解釈が定着している。一方、学説では、番組編集準則を一種の倫理的規定と解する説が広く支持されており、一部の規定（「政治的公平」又は「多角的論点の解明」）に規制の意義を積極的に認める見解もあるが、恣意的な運用を排除する手続が整備されない限りは倫理的規定として運用すべきであるとする解釈が優勢である。また、特に「公安良俗」については、漠然とした表現規制に当たるため、法規範性を認めるのが困難であるという指摘がある。さらに、放送に対して新聞とは異なる内容規制を設ける根拠は存在しないという立場の学者からは、番組編集準則の違憲説が唱えられている。このように、政府と主要な学説の間で、番組編集準則の解釈に隔たりがあることが確認できる。

番組編集準則が法規範性を有するかどうかはともかく、放送事業者にその遵守が求められる理由は、放送が国民に多様で正確な情報を届ける役割を担っているからであると考えられる。放送界の自主規制機関であるBPOの放送倫理検証委員会は、平成19年の設立後、様々な放送番組の問題を取り上げ、現在までに23件の委員会決定を行い、放送事業者に改善を促してきた。一方で、番組制作に長く携わってきた有識者からは、「作り手が自らの首を絞めるような、不誠実な番組作りが後を絶たないことも事実だ。検証委の働きかけが、実際の制作現場でどのように活かされているのか、いないのか、再確認していく必要がある」⁽¹³⁶⁾、「検証委の存在が危機に陥るとすれば、政治の介入や圧力によるよりも、放送現場の人間が、委縮・そんたく・自主規制に走ることで、検証委が活動する余地がなくなる場合であろう」⁽¹³⁷⁾といった指摘が見られる。また、近年、特にテレビ報道に対する問題提起として、公平公正を心掛けるあまり無難な番組制作に陥っているという指摘も見られる⁽¹³⁸⁾。今後、放送番組の規制の在り方の議論が深まるとともに、放送に携わる側でも放送の社会的役割を意識した番組制作が一層行われることが望まれる。

(しみず なおき)

⁽¹³⁵⁾ 渋谷秀樹『憲法 第2版』有斐閣、2013、p.395。渋谷教授は、放送法は放送事業者の自律を保障することによって放送による表現の自由が貫徹されるとしているため（放送法第1条第2号）、電波法第106条（虚偽通信の禁止）、第107条（日本国憲法またはその下に成立した政府の暴力的破壊を主張する通信の禁止）及び第108条（わいせつな通信の禁止）以外の根拠に基づく放送内容に対する規制は法的効力を有しないと解釈する。さらに、電波法第106条、第107条及び第108条の規定も、その内容があまりに一般的・抽象的過ぎて萎縮効果が働くため、漠然性ゆえに違憲の瑕疵を帯びるとする。（渋谷秀樹・赤坂正浩『憲法1 人権 第6版』有斐閣、2016、p.189.）

⁽¹³⁶⁾ 碓井広義上智大学教授の新聞寄稿（「論点 放送倫理検証委を問う」『毎日新聞』2016.8.26.）から抜粋。

⁽¹³⁷⁾ 金平茂紀TBSキャスターの新聞寄稿（同上）から抜粋。

⁽¹³⁸⁾ 「「考えなしの自主規制ある」報道現場 危機感 専修大でシンポ」『東京新聞』2016.7.24; 「「公平公正」配慮 開票日まで低調 参院選 TV 報道」『毎日新聞』2016.7.18 など。