HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	放送法における「政治的公平」に関する一考察
著者	韓，永學；HAN，Young-hak
引用	北海学園大学法学研究，59(1)：1-35
発行日	2023-06-30

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

論　説

放送法における「政治的公平」に関する一考察

韓　　永　學

はじめに

放送法４条１項は、放送事業者が国内放送及び内外放送の放送番組の編集に当たり遵守しなければならない、いわゆる「番組編集準則」（以下、準則）を定めている。準則は、①「公安及び善良な風俗を害しないこと」（１号）、②「政治的に公平であること」（２号）、③「報道は事実をまげないですること」（３号）、④「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」（４号）の４項目から成る。

2023年３月、立憲民主党の小西洋之参議院議員が、放送法４条１項２号が定める「政治的公平」の解釈をめぐる第２次安倍晋三政権下で首相官邸と放送規制機関（broadcasting regulatory authority）の総務省のやりとりをまとめた文書を総務省の職員から入手し、公表したことを受け、同文書の性格や内容の真偽等に関し、国会で激しい攻防が繰り広げられた。同文書は、総務省が2014～2015年に作成した行政文書（全78頁）で、当時の礒崎陽輔首相補佐官が安倍首相の追認を踏まえ、総務省に「政治的公平」の解釈変更を迫る過程等を克明に記載している[1]。これによると、2015年５月12日の参議院総務委員会において、自民党の藤川正人参議院議員からの「政治的公平」に関する質問に対し、高市早苗総務大臣が、「政治的公平」の適合性の判断について、従来の「一つの番組ではなく、放送事業者の番組全体を見て判断する」から、「一つの番組のみでも極端な場合は、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[2]、新たな解釈を示したのは、首相官邸の意向に沿ったシナリオ通りの対応であったことが自明である。

1　https://www.soumu.go.jp/main_content/000866745.pdf

2　第189回国会参議院総務委員会議事録第８号（2015年５月12日）３頁。

放送法の「政治的公平」は、今回に限らず度々政界、学界等で議論されてきており、放送規制のうち最も論争の的となっている。今回の国会論戦等においては主に放送への政治介入が追及されたが、放送法の「政治的公平」規制に係る論点は多岐にわたる。筆者は、核心的な論点は、①「政治的公平」規制の当否、②「政治的公平」規制の法的性格、③放送規制機関の在り方の３つであると考える。本稿では、放送法の「政治的公平」規制の基本構造を概観した上で、３つの論点について考察する。

Ⅰ　「政治的公平」規制の基本構造

1　規定の沿革

放送法の「政治的公平」を含む準則は、1950年放送法制定時にNHKの準則として①「公安を害しないこと」（放送法44条３項１号）、②「政治的に公平であること」（２号）、③「報道は事実をまげないですること」（３号）、④「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」（４号）が規定され、一般放送事業者（民放）にも準用された（53条）。

その後、準則は、1959年放送法改正により１号に「善良な風俗」規制が追加され、現行のような規定に改められた（放送法44条３項）。さらに、1988年放送法改正により条文が３条の２に移され（2010年放送法改正により４条１項に再移動）、民放にも直接適用されることになった。

一方、準則違反については、放送法には制定時から直接的な罰則は定められていない。ただ、現行の放送法が、総務大臣に同法に基づく命令・処分に違反した放送事業者に対する放送の業務停止命令を行う権限を与えつつ（放送法174条）、同規定に違反した場合に刑罰を科す旨を定めている（184条２号）ことに加え、電波法が、総務大臣に同法または放送法に基づく命令・処分に違反した免許人等に対する無線局の運用停止命令を行う権限を与えている（電波法76条）ところ、後述するように、準則違反に対しても放送法174条または電波法76条が適用される可能性があるかどうかが争われている。

2　政府見解

1）準則の法的性格

政府は、準則について、1980年代前半までは事実上倫理規範として捉えてきた。網島毅電波監理長官は放送法制定当時、「放送番組につきましては、第1条に、放送による表現の自由を根本原則として掲げまして、政府は放送番組に対する検閲、監督等は一切行わない」とした[3]。また、放送法制定に携わった行政官らは、準則を「番組内容の大綱」と位置づけ、「更に詳細な放送準則を定め、それに従って放送の編集を行うことになる」と説明した[4]。さらに、郵政省は1964年1月、「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、法の実際的効果としては多分に精神的規定の域を出ないものと考える。要は、事業者の自律をまつほかはない」との意見を示した[5]。そして、鴨光一郎郵政省電波監理局放送部長は1977年4月、「〔準則違反の有無は〕放送事業者自身が自主的にこれを判断する、あるいは番組審議会あるいは世論といったものがその是非を批判をしていただくというのが、現在の言論表現の自由を前提にいたしました放送法のたてまえ」と述べ[6]、政府（郵政省）に番組内容の判断をする権限が与えられていないことを言明した。

しかし、郵政省（2001年より総務省）は、1980年代後半から準則を含む番組内容に係る行政指導（注意、厳重注意、警告等）を繰り返し行う[7]一方、1990年代から準則の法規範性に関する言及を重ねてきた。まず、江川晃正郵政省放送行政局長は1993年10月、「政治的公正」を誰が判断するのかについて、「最終的には郵政省において、そのこと自身の政治的公正であったかないかについては判断する」と述べ[8]、準則が法規範性を有するものと解した。次に、木下昌浩郵政省放送行政局長は1993年2

3　第7回国会衆議院電気通信委員会議事録第1号（1950年3月2日）20頁。

4　荘宏ほか著『電波法放送法及電波監理委員会設置法詳解』（日信出版、1950年）327頁。

5　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年）362頁。

6　第80回国会衆議院逓信委員会議事録第13号（1977年4月27日）21頁。

7　三宅弘＝小町谷育子『BPOと放送の自由』（日本評論社、2016年）262-282頁。

8　第128回国会衆議院逓信委員会議事録第2号（1993年10月27日）2頁。

月、「報道は事実をまげないですること」等の違反が法形式的に電波法76条にいう放送法違反に当たるとした上で、「明らかに放送法に違反しているということが私どもとして認められて、それが社会的な大きな問題を引き起こすような放送が電波によって流されて、……〔放送事業者の自律〕によっては再発防止が期待できないというような事態があるとすれば、それはもう放置できない」と述べ[9]。江川局長は1994年3月、準則違反に基づく電波法76条の適用について、従前の「形式論的に……法律上は可能」であるが、表現の自由の重要性から留保するスタンス[10]から、「総合的に判断した上で条文を適用していく」と述べ[11]、楠田修司郵政省放送行政局長は1996年5月、準則違反が「放送法の違反になる」とした上で、「放送法に違反した場合、電波法の76条におきまして、例えば運用の停止であるとかいうような事項がほかの無線局とあわせて放送局にも当たる」と述べ[12]、いずれも準則違反に基づく電波法76条の適用可能性を肯定した。

その後、2010年11月当時の民主党政権下の平岡秀夫総務副大臣も、「〔準則については〕我々としては法規範性を有するものであるというふうに従来から考えている……〔準則違反の場合には〕総務大臣は、業務停止命令、今回の新放送法の第百七十四条又は電波法第七十六条に基づく運用停止命令を行うことができるというふうに考えている」と述べ[13]、準則の法規範性を認め、準則違反に対する放送法174条及び電波法76条の適用可能性を示唆した上で、業務停止命令について、「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ことに加えまして、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ような極めて限定的な状況にのみ行うこととしているところ

9　第126回国会参議院逓信委員会会議録第3号（1993年2月25日）14-15頁。

10　田中正人＝平井正俊『放送行政概説』（電波振興会、1960年）25頁、木下昌浩郵政省放送行政局長答弁（第126回国会衆議院逓信委員会議事録第4号（1993年2月22日）16頁）。

11　第129回国会衆議院逓信委員会議事録第1号（1994年3月24日）34頁。

12　第136回国会衆議院逓信委員会議事録第8号（1996年5月7日）11頁。

13　第176回国会参議院総務委員会議事録第6号（2010年11月26日）3頁。

であり、極めて慎重な配慮の下運用すべき」との見解を示した[14]。自民党への政権交代後、2016 年 2 月当時の高市早苗総務大臣も、準則を「単なる倫理規定ではなく法規範性を持つもの」と位置づけつつ[15]、準則違反に対する法的制裁については、「よっぽど極端な例、放送法の、それも法規範性があるというものについて全く遵守しない、何度行政の方から要請をしても全く遵守しないという場合に、その〔電波停止〕の可能性が全くないとは言えません」と述べ[16]、平岡秀夫元総務副大臣とほぼ同様のスタンスを示した。

2）「政治的公平」の適合性の判断基準

政府は、放送法が定める「政治的に公平であること」について、従来から、「政治的な問題を取り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のバランスの取れたものであること」と解釈してきた[17]。しかし、「政治的公平」の適合性の判断基準については、解釈に変遷が見られる。

政府は、増田寛也総務大臣が 2007 年 12 月、「政治的公平」の判断について、「一つの番組ではなくて当該放送事業者の番組全体を見て判断することが必要」と述べた[18] ことに代表されるように、「一つの番組ではなく放送事業者の番組全体を見て判断する」としてきた。

ところが、前述した総務省の行政文書が示す首相官邸の働きかけにより、総務省は 2015 年以降新たな判断基準を示した。高市早苗総務大臣は 2015 年 5 月、「政治的公平」の適合性の判断について、従来の「一つの番組ではなく放送事業者の番組全体を見て判断する」という解釈の補充的な説明と断った上で、「一つの番組でも、①選挙期間中またはそれに近接する期間において殊さら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、また、②国論を二分する

14　同上。

15　第 190 回国会衆議院予算委員会議事録第 9 号（2016 年 2 月 8 日）30 頁。

16　同上。

17　増田寛也総務大臣答弁（第 168 回国会参議院総務委員会議事録第 11 号（2007 年 12 月 20 日）10 頁）、高市早苗総務大臣答弁（第 189 回国会参議院総務委員会議事録第 8 号（2015 年 5 月 12 日） 2 頁）等。

18　第 168 回国会参議院総務委員会議事録第 11 号（2007 年 12 月 20 日）10 頁。

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、殊さら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といった極端な場合においては、やはりこれは政治的に公平であるということを確保しているとは認められない（①②の記号は筆者記入）」と述べ[19]、「政治的公平」の判断基準を事実上変更し、個別番組を見て判断し得る余地を残した。

また、総務省は2016年2月、「政治的公平の解釈について（政府統一見解）」を公表し、「政治的公平」の適合性の判断について、「一つの番組ではなく放送事業者の番組全体を見て判断する」という従来からの解釈に何ら変更はないとしながら、「番組全体」は「一つ一つの番組の集合体」であり、「一つ一つの番組を見て、全体を判断することは当然のことである」とし、高市総務大臣が示した上記の①②は従来の解釈を「補充的に説明し、より明確にしたもの」であるとする一方、「放送番組は放送事業者が自らの責任において編集するものであり、放送事業者が、自主的、自律的に放送法を遵守していただくものと理解している」と付言した[20]。

3　運用

政府は、前述の如く、1980年代後半以降、準則の法的規範性を認め、その違反に対する行政制裁も辞さなかった。これまで、「政治的公平」に係る行政指導は、①テレビ朝日の「ビートたけしのTVタックル」（2003年9月15日放送）に対する厳重注意、②山形テレビの「自民党山形県連特別番組 三宅久之のどうなる山形！～地方の時代の危機～」（2004年3月20放送）に対する厳重注意の2件実施された。一方、「政治的公平」違反が疑われた「椿発言事件」[21]では、テレビ朝日に対し、同違反ではなく、放送法の目的等の違反を理由とする行政指導（厳重注意）が行われた（1994年9月）。

19　第189回国会参議院総務委員会議事録第8号（2015年5月12日）2、3頁。

20　総務省「政治的公平の解釈について（政府統一見解）」（2016年2月12日）。

21　テレビ朝日の椿貞良報道局長が1993年7月総選挙で非自民政権が生まれるよう報道せよと指示したとされ、「政治的公平」違反が疑われた事件で、椿局長が衆議院で証人喚問されるも「政治的公平」違反の事実は認められなかったが、同局は管理体制（同発言を行った役職員の人事管理等を含む経営管理の面）に問題があったとして郵政省から行政指導（厳重注意）を受けた（1994年9月）。

しかし、「政治的公平」規制を含む準則等放送番組に係る行政処分（放送法 174 条または電波法 76 条）が行われた事例はない。

Ⅱ　「政治的公平」規制の当否

放送法の「政治的公平」規制は正当化されるのか。以下、日本における放送規制と規制根拠をレビューした上で、「政治的公平」規制の当否について検討する。

1　放送規制と規制根拠

1）放送規制

放送事業者は、放送法制に基づき、印刷媒体のプレス（print media）には適用されない、放送免許や放送局所有等に関する構造規制（structure regulation）[22] と放送番組の内容に関する内容規制（contents regulation）に服する。ここでは、内容規制のみを概括的に整理して見よう。

放送法は、①放送の最大限の普及、②放送による表現の自由の確保、③健全な民主主義の発達への寄与という 3 つの規律原則（1 条）の下、「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」とし、放送番組編集の自由を保障する（3 条）一方、放送の公共性の確保のために、「法律に定める権限に基づく」複数の放送の内容規制を規定している[23]。

まず、NHK と民放は共に、①国内放送等の放送番組の編集に当たって遵守すべき準則（4 条 1 項）、②教養・教育・報道・娯楽等の各放送番組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（以下、番組基準）を定め、これに従って放送番組を編集する義務（5 条 1 項）、

22　ただし、構造規制のうち、「マスメディア集中排除原則」の一環として、同一放送対象地域における「3 事業（新聞・ラジオ・テレビ）の支配禁止」は新聞にも適用される。

23　一方、他の法律においても放送の内容規制が散見される。主なものとして、虚偽通信の禁止（電波法 106 条）、暴力による憲法・政府破壊主張通信の禁止（同 107 条）、わいせつ通信の禁止（同 108 条）、政見放送・経歴放送（公職選挙法 150、151 条）、選挙運動放送の制限（同 151 条の 5）、国民投票に関する放送における番組編集準則の留意（憲法改正手続法 104 条）、武力攻撃事態における警報放送・避難の指示等の放送（国民保護法 50、57 条）等がある。

③放送番組の適正を図るため、放送番組審議機関を設置する義務（６条）、④真実でない事項の放送について被害者から請求があったとき、または放送事業者がその放送について真実でない事項を発見したとき、訂正または取消の放送を行う義務、いわゆる訂正放送制度（９条）、⑤国内基幹放送等の放送番組の編集に当たって教養・教育・報道・娯楽の各放送番組を設け、相互間で調和を保つ義務（106 条１項）等の規制に服する。以上の規制のうち、②の番組基準の策定や③の放送番組審議機関の設置は、厳密には法的裏づけの下放送事業者の自己規律に委ねる共同規制（co-regulation）である。

次に、NHK は、公共放送として高度の公共性が要求されることから、①国内基幹放送の放送番組の編集・放送に当たって遵守すべき準則、いわゆる番組編集等の特則（㋐「豊かで、かつ、良い放送番組の放送を行うことによって公衆の要望を満たすとともに文化水準の向上に寄与するように、最大の努力を払うこと」、㋑「全国向けの放送番組のほか、地方向けの放送番組を有するようにすること」、㋒「我が国の過去の優れた文化の保存並びに新たな文化の育成及び普及に役立つようにすること」）（81 条１項）、②広告放送の禁止（83 条）等の固有の規制に服する。

２）規制根拠

では、プレスには許されない、放送に対する公的規制が正当化される根拠は何か。放送規制を正当化する根拠に関する学説は、従来、主に米国の判例・学説の影響を受けながら、「電波の有限性説」と「社会的影響力説」が最も有力視され、その他「電波公物説」、「番組画一化説」、「部分規制論」等も展開されてきた。

第１に、「電波の有限性説」は、電波（周波数）が物理的に有限であることに放送規制に服する根拠を見出す見解で、ここで電波の有限性とは、純粋に物理的・技術的意味の有限性それ自体ではなく、利用可能な周波数と需要者の数を対比して帰結される社会的意味の有限性である[24]。裁判所も、「放送事業者は、限られた電波の使用の免許を受けた者であって、公的な性格を有するものであ」る[25]、「電波を用いて行われる放送は、電波が有限であって国際的に割り当てられた範囲内で公平かつ能率的にその利用

24　芦部信喜『人権と議会政』（有斐閣、1996 年）75-77 頁。

25　最判 1987・4・24 民集 41 巻 3 号 490 頁。

を確保する必要」がある[26]、「放送の自由であっても絶対無制約なものではなく、電波の有限希少性等の特性を踏まえ、公平かつ最大限の放送の普及と電波の公平かつ効率的な利用という観点から「公共の福祉」による制約を受ける」とし[27]、電波の有限性を認めた上で、放送規制を正当化している。しかし、近年、衛星放送やCATVの普及に加え、デジタル技術の発展等により多チャンネルが進む中、この見解に対する批判も見られる[28]。

第2に、「社会的影響力説」は、放送（テレビ）が広汎な地域において即時かつ同時に音声及び映像を通じて伝達され、他のメディアには見られない強い社会的影響力を及ぼすことから、放送規制を憲法上正当であるとする見解である[29]。最高裁も、「〔テレビジョン放送は〕直接かつ即時に全国の視聴者に到達して強い影響力を有している」とし[30]、放送が強い社会的影響力を有していることを認めており、「テレビジョン放送をされる報道番組においては、新聞記事等の場合とは異なり、視聴者は、音声及び映像により次々と提供される情報を瞬時に理解することを余儀なくされる」とし[31]、受け手の放送番組からの情報取得における緊張度が新聞記事等からのそれより遥かに高いことを示唆している。ところが、この見解については、放送の特殊性を説明しているに過ぎず、そのように特殊である放送に加えられる規制の論拠そのものを示しているわけではないという反論もある[32]。

第3に、「電波公物説」は、電波を国民共有の財産として公物と捉え、放送事業者は排他的・独占的に電波を使用する特権を認められる反面、種々の義務ないし負担を負うという見解である[33]。しかし、この考え方は、電波が何らかの公的管理に委ねられざるを得ない性質を持っている抽象的根拠を示しているに過ぎず、放送規制の正当化根拠として論理必然性を欠くという主張もある[34]。

26　最大判 2017・12・6 民集 71 巻 10 号 1817 頁。

27　東京高判 2017・12・7 ジュリ 1522 号 116 頁。

28　浦部法穂『事例式判例教室 憲法［第 2 版］』（勁草書房、1998 年）98 頁等。

29　芦部（n 24）74-75 頁。

30　最判 1990・4・17 民集 44 巻 3 号 526 頁。

31　最判 2003・10・16 民集 57 巻 9 号 1075 頁。

32　駒村圭吾『ジャーナリズムの法律』（嵯峨野書院、2001 年）156 頁。

33　芦部（n 24）72-74 頁。

34　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

第4に、「番組画一化説」は、放送（民放）においては、自由競争に放任すると、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強く、番組の質的低下を来す恐れが大きいことから、情報の多様性確保のための公的規制が必要であるという見解である[35]。しかし、大手新聞社と放送局の系列化や記者クラブ中心の取材・報道体制に鑑み、放送（民放）のみがコンテンツの画一化の危険性を有しているとは言い難いのではないか。

第5に、「部分規制論」は、憲法学者L. ボリンジャー（Lee C. Bollinger）が提唱した理論で、現代メディアの私的権力性から生ずる弊害（言論の一元性・画一化）を除去すべく、規制されないプレスと規制に服する放送という二元的システム（dual system）により、表現の自由の保障やメディアの表現活動の全体としての調和を図るという見解である[36]。しかし、この考え方は、放送規制を正当化する根拠を放送自体の特殊性ではなく、プレスと放送という新旧メディアに対する社会の受け止め方を基に、規制の差別化を肯定することに留意すべきである。

2　「政治的公平」規制の当否

放送法の「政治的公平」の概念を定義するのは容易ではない。ただ、政府が示した「政治的な問題を取り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のバランスの取れたものであること」という解釈[37]はやや抽象度は残るものの、無難であると言える。政治に関する報道に限らず、公正な報道は客観報道原則の要として、プレス、放送共にその遵守を倫理規範で謳っ

ニケーション3　言論の自由』（東京大学出版会、1974年）98-99頁、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』（日本評論社、2012年）340-342頁。

35　芦部（n 24）57-58、77頁。

36　Lee C. Bollinger Jr, 'Freedom of the Freedom of the Press and Public Access: Toward a Theory of Partial Regulation of the Mass Media' (1976) 75.1, *Michigan Law Review* 1-42; Lee C. Bollinger, *Images of a Free Press* (Chicago: University of Chicago Press, 1991) 108-132.

37　増田寛也総務大臣答弁（第168回国会参議院総務委員会議事録第11号（2007年12月20日）10頁）、高市早苗総務大臣答弁（第189回国会参議院総務委員会議事録第8号（2015年5月12日）2頁）等。

ている。しかし、放送の「政治的公平」は、プレスのそれとは異なり、倫理の領域を越えて法的領域（放送法）においても求められているが、それは正当化されるのか。この問いを紐解く最大の鍵は、放送の自由に関する考え方にあろう。

1）放送の自由の特性

憲法 21 条の保障する表現の自由のうち、放送の自由は具体的にどのような法的性格を持つのか。放送の自由の性格を論じる前提として、メディアの自由の性格をめぐる議論の動向を簡潔に確認しておこう。国際的な議論によると、言論法学者 E. バレント（Eric Barendt）が整理したように、大きく①表現の自由と実際に同視する見解、②表現の自由とは異質のもので、メディアという制度は特権を享有するとみる見解、③表現の自由の中核価値を促進する限度においてのみ保護を正当化する見解の 3 つの見方が存する[38]。国内においては、1980 年代後半以降、従前の①中心のアプローチから②や③の見解も散見される。②の見解の代表格である奥平康弘と浜田純一は、メディアに対し、制度的に捉えつつも、特権の享有については立場を異にする（後述）。③の見解の代表格である長谷部恭男は、メディアの表現の自由を、メディアの表現活動が公共財としての性格を持つことから、社会全体における受け手の利益（民主的政治過程の維持、個人の自律・人格的発展）を根拠とし「政策的に保障された自由」と捉えつつ、メディアへの特権付与に理解を示す[39]。

筆者は、放送の自由について、表現の自由から派生した権利でありながらも、独自の権利であり、両者は相互補完関係にあると理解する。すなわち、放送の自由は、表現の自由の本質的要素である対国家防禦権であると同時に、メディアの自由に特に強く表れる独自の要素である客観的制度であり、後者の性格から一定の特権的要素を含んでいると言えよう。このような放送の自由の二重の性格は、プレスの自由にも共通するものの、両者の間には相違がある。

まず、放送の自由は、第一義的に放送事業者の主観的権利である。換

38　Eric Barendt, *Freedom of Speech* (Oxford University Press, 2005) 419-424.

39　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 年）15-16、32-38、45-46 頁、同『憲法の理性』（東京大学出版会、2006 年）93 頁。

言すると、放送の自由は、意見表明の自由と同様、表現の自由から派生した権利として、表現の自由の本質的要素である対国家防禦権である。具体的には、放送事業者や放送従事者は、国家の干渉・妨害を受けることなく、放送事業を自由に設立・経営し、また放送による表現行為の全プロセス（情報収集、番組編成、送信）を自由に行うことができる。

このような放送の自由の個人的次元における消極的な主観的権利（国家からの自由）としての性格は、プレスの自由の基本的な性格と一致する。ただ、放送の自由は、後述するプレスと放送の異なる媒体特性の故に、プレスの自由に比べ、主観的権利としての性格が弱いと言うべきである。

次に、放送の自由は、制度的自由としての性格を持つ。換言すると、放送の自由は、主観的権利であると同時に、民主政治の実現に資する客観的法規範としての制度的自由として、表現の自由、とりわけ意見表明の自由とは異なる独自の権利である。よって、放送の自由の保護領域には、主観的権利の保障にとどまらず、民主政治に欠かせない、自由かつ多様な思想・情報の流通を通じて公衆の知る権利と自由な意見形成に資する放送の重要な公的機能を確保すべく、意見表明の自由を超えた制度的独自性の保障も含まれると言えよう。それ故に、国家からの自由だけでは達成できない、放送の公的機能を支える制度的独自性を保護するため、国家による積極的措置（作為義務）が正当化され得る。このような放送の公的機能を前提とした、放送の自由の社会的次元における制度的自由（国家による自由）としての理解は、プレスの自由についても同様の結論が導出される。

ドイツにおいては、基本法5条がプレスの自由及び放送の自由を明記しており、判例・学説上、両者の制度的自由としての理解が定着してきた。特に、連邦憲法裁判所は、①プレスの自由について、主観的権利に加え、客観法的側面として「自由なプレス」という制度を保障しているとし、プレスの特権の享有を示唆しており、②放送の自由についても、主観的権利であるだけでなく、放送に多様な意見が反映されるよう公衆に「奉仕する自由」としての制度的自由であるとし、放送の自由の法的形成という立法者の任務を導いている[40]。

40　浜田純一「プレスの自由の『制度的理解』について(1)・(2)」東京大学新聞研究所紀要27号・28号（1979年）、鈴木秀美「放送の「自由」―ドイツにおける議論の展開」慶応大学法學研究68巻12号（1995年）等参照。

一方、米国においては、憲法修正１条が言論の自由（freedom of speech）とプレスの自由を並列的に規定している中、判例や多数の学説は両者を実質的に区別せず、メディアへの特権付与に否定的である。しかし、少数とは言え、メディアの自由の制度的自由としての理解やメディアへの特権付与を肯定する見解も散見される。例えば、連邦最高裁裁判官 P. スチュワート（Potter Stewart）は、プレスの自由が言論の自由を超えるという認識の下、自由なプレス（プレスの制度的自律性）の憲法的保障の主要な目的が三権に対する付加的な牽制として政府の外側に第四の制度（a fourth institution）を創設することにあるとしつつ[41]、ジャーナリストの取材源秘匿権が憲法上の権利であると主張した[42]。また、憲法学者 V. ブラシ（Vincent Blasi）は、表現の自由の自己統治の価値から、メディアの権力監視機能に着目した牽制価値（checking value）論を提示し、メディアに取材源秘匿権等の特権を与えるべきであると主張した[43]。

国内における多数の学説は、メディアの自由について、意見表明の自由とは異なる独自の客観法的な制度的自由と捉えることに否定的である。ただ、奥平康弘は、メディアを制度的に理解することを肯定する[44]一方、メディアの特権の享有についてはやや懐疑的である[45]。また、浜田純一は、現代民主主義社会における憲法秩序の生活過程にとってコミュニケーション手段としてのメディアの特別の作用に鑑み、その制度的理解と特別の憲法的保護の付与を肯定しつつ[46]、国家権力との闘いの中で確立されてきたプレスの自由については、主観的側面の保障が客観的側面の保障につながる反面、未成熟な基本権である放送の自由については、主観的側面の保障にとどまらず、客観的側面そのものを直接に保障し得る手立てを構想する必要があると主張する[47]。内藤光博は、メディアの自由概念の制度的理解の下、メディアの現実的な社会的使命と機能から、メディアには個人の言論の自由の保障とは異なった性質の権

---

41 Potter Stewart, ‘Or of the Press’ (1975) 26 *Hastings Law Journal* 631, 633–4.

42 Branzburg V. Hayes 408 U.S. 665, 725 (Potter Stewart, dissenting) (1972).

43 Vincent Blasi, ‘The Checking Value in First Amendment Theory’ (1977) *American Bar Foundation Research Journal* 521.

44 奥平康弘『憲法Ⅲ　憲法が保障する権利』（有斐閣、1993 年）201 頁。

45 奥平康弘『なぜ「表現の自由」か』（東京大学出版会、1988 年）317–319 頁。

46 浜田（n 40 (1)）24–25 頁。

47 浜田純一『情報法』（有斐閣、1993 年）93–95 頁。

利の保障領域が構成されるべきであるとすることに合理性と必要性を認める[48]。

私見によれば、憲法21条を古典的な表現の自由論ではなく、今日の日本社会のコミュニケーション環境に即したダイナミックな現代的な表現の自由論に立脚すると、前述したように、対国家防禦権（主観的権利）をその本質としながらも、国家の干渉の排除だけでは達成できない民主主義の実現に係る客観法的要素（制度的自由）を含んでおり、後者の性格は、民主政治の実現に欠かせない世論形成の重要なファクターであるメディアの表現の自由に強く表れる。すわなち、制度的自由としてのメディアの自由は、民主政治の実現に資するメディアの公的機能を確保する前提条件として、公衆の知る権利に奉仕すると共に世論形成に関与する手段的自由である。

放送は、プレスと異なり、①電波の有限性という物理的・技術的制約が緩和されとは言え、依然として利用可能な電波には限りがある上、放送の重大な社会的影響力を否定しがたく、②沿革的に1925年の開始以来、自主・自律の確立と政治的独立の確保が課題となってきた。このような放送の媒体特性に鑑み、放送の公的機能を確保するための規律の必要性がプレスより高く、放送の自由の方がプレスの自由より制度的自由としての性格が強いのは言うまでもない。

2）放送の自由の特性から見た「政治的公平」規制

放送法の「政治的公平」規制は、放送の自由の特性、とりわけ制度的自由としての性格にかかわるものである。前述した制度的自由としての放送の自由の射程及び放送の媒体特性に着目すると、放送法が「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」（1条2号）に加え、「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」を規律原則として掲げ（1条3号）、「政治的公平」規制を設けているのは正当化されよう。すなわち、「政治的公平」規制は、民主政治の実現に欠かせない、政治的問題に関する多様な情報や見解の流通を通じて公衆の知る権利と自由な意見形成に資するという、立法者による放送

[48]　内藤光博「プレスの自由と証言拒否特権―プレス「特権」論からの再構成」専修法学論集52号（1990年）192-193頁。

の自由の法的形成としての放送規律の要請に基づくものと解されよう。

しかしながら、放送の自由の法的形成は、「自由な放送」という客観的制度の本質を維持する限りにおいて正当化されると言うべきであることからすると、「政治的公平」規制は放送事業者の独自の政治的見解の表明まで制限することを想定していないと言わなければならない。すなわち、「政治的公平」規制は、政治的問題を取り扱う放送番組において、事実摘示（当該問題に関する事実・情報（利害関係者の主張を含む）の摘示）と意見表明（当該問題に関する放送事業者自身の見解の表明）を区別し、前者のみに適用される限り正当化されよう。要するに、特定の政治的問題に関する事実・情報が幅広く、バランスよく摘示される限り、当該問題に関する放送事業者自身の見解の表明は制限されないと言うべきである。

現在、欧州を中心に多くの国が放送の公平性規制を置いている（ただし、公平性に関する規制基準は国によって異なる[49]）中、米国では規制緩和の一環として「公平原則（fairness doctrine）」が 1987 年に撤廃された経緯がある[50]。国内においては「政治的公平」規制の存廃や適用基準等をめぐる論争が絶えておらず、D. ケイ（David Kaye）「表現の自由」国連特別報告者も、放送の独立性を強化すべく同規制を含む放送法 4 条の撤廃を勧告した[51]。しかし、政府（総務省）が直接放送規制監督を担う現行の放送規制体制を変革しない限り、「政治的公平」規制の撤廃は却って放送の「政治的偏向」を招きかねない。ただ、放送と通信の融合を含む放送環境の変化に鑑み、「政治的公平」規制を放送全般ではなく、地上基幹

49　例えば、英国では、放送事業者に対し、質的公平性として適切な公平性（due impartiality）を遵守しつつ、とりわけ政治的・産業的論争や現在の公共政策に関わる事案について、当該放送事業者の見解（views）・意見（opinions）の表明を排除することを義務付けており（通信法（Communications Act）319 条(2)(c)、320 条、Ofcom 放送規約（Ofcom Broadcasting Code）5 章）、韓国では、放送事業者に対し、放送審議基準の 1 つとして、社会的争点や利害関係が先鋭に対立する事案について、特定の見解に偏ることなく、多様な観点・意見を伝達するという、公正性の維持を義務付けている（放送法 6 条）。

50　Donald J. Jung, *The Federal Communications Commission, The Broadcast Industry, and The Fairness Doctrine 1981–1987* (University Press of America, 1996) 103–167.

51　David Kaye, 'Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression on his Mission to Japan', *United Nations Human Rights Council A/HRC/35/22/Add.1* (29 May 2017) para. 65.

放送事業者のみに適用させることは検討の余地があろう。

一方、「政治的公平」規制以外の準則も正当化されるのか。筆者は、準則１、３、４号は、準則２号の「政治的公平」と同列に論じることができないと考える。まず、準則１、３号は、その違反には一般刑事・民事法令（猥褻、名誉毀損等）が適用され得る。また、準則４号は、実質的には「政治的公平」規制により実現され得る。よって、準則１、３、４号を撤廃し、放送に限らずメディア一般の倫理規範に委ねるのが合理的であろう。

Ⅲ　「政治的公平」規制の法的性格

放送法の「政治的公平」規制の最大の争点は、その法的性格である。同規制は、法規範性を有するのか、あるいは、倫理的義務として倫理規範にとどまるのか。前述したように、現在の政府見解は前者の立場を採っているが、これまで、同規制を含む準則に違反したとして放送法174条及び電波法76条を適用した事例はない。以下、同規制を含む準則の法的性格に関する判例、学説を概観した上で、私見を述べておきたい。

1　判例

「政治的公平」規制を含む準則の法的性格を正面から争った判例は見当たらないが、その法的性格が直接的・間接的に言及された判例は若干見られる。

まず、下級審は準則について、法規範と捉える判例が倫理規範と解する判例より多い。「激戦区シリーズ」事件東京高裁判決は、「〔放送法一条二号、四四条三項二号（現４条１項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、……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」、「〔被控訴人が放送したことは〕、いまだ違法というまでには至っておらず、番組編集の自由の範囲内にある」[52]、国際放送実施要請違法無効確認等請求事件大阪地裁判決は、「政治的に公平を欠く番組、事実を歪曲した報道又は意見が対立している問題について特定の角度からのみ論点を取り上げた番組が放送されるなど、放送法３条の２第１項〔現４条１項〕に違反する内容の番組が放送されたような場合には、国政に

[52]　東京高判 1986・２・12 判時 1184 号 70 頁。

関する国民の自由な意思の形成が妨げられ、その結果として議会制民主主義の根幹を成す選挙権の行使が事実上制約を受けるなどの重大な損害を被ることも考えられる」と説示し[53]、「政治的公平」規制を含む準則が法規範性を有することを示唆している。放送受信料請求事件奈良地裁判決は、「放送法４条１項に定める放送内容に関する義務は、原告が個々の契約者との関係において放送受信契約に基づき負担する義務ではなく、放送に際して一般的抽象的に負担する義務である」[54]、放送法遵守義務確認等請求事件奈良地裁判決は、「ある放送の内容が〔放送〕法４条１項１号ないし４号に抵触するものであるか否かを裁判所が判断することはできないとはいえないし、司法審査に適しないということもできない」、「〔放送〕法４条１項各号が定める放送内容に関する義務は、放送に対して一般的抽象的に負担する義務であって、個々の受信契約者に被告に対して同条を遵守して放送することを求める法律上の権利ないし利益を付与したものと解することはできない」[55]、同事件大阪高裁判決は、「ある放送の内容が〔放送〕法４条１項１号ないし４号に抵触するものであるとして被控訴人が個別の受信契約者に対して債務不履行に基づく損害賠償義務を負うか否かを裁判所が判断することは、法律の解釈・適用の問題であり、司法審査に適しないということもできない」、「〔放送〕法４条１項は、放送事業者が一般的抽象的に負担する義務を定めたのであって、かつ、各号適用性の確保は第一義的には放送事業者が自律的に行うこと（〔放送〕法１条２号参照）が予定されていることとも勘案するならば、個々の受信契約者に被控訴人に対して〔放送〕法４条１項を遵守して放送することを求める受信契約上の具体的な権利ないし利益を付与したものと解することはできない」と説示し[56]、いずれも準則が一般的抽象的法規範であることを認めている。一方、受信料支払義務不存在確認請求事件東京地裁判決は、「放送法３条の２〔現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的義務を課したものと解される」と説示し[57]、準則を倫理規範と解釈している。

53　大阪地判 2009・3・31 判タ 1309 号 112 頁。

54　奈良地判 2016・9・23 判時 2362 号 22 頁。

55　奈良地判 2020・11・12 判時 2512 号 70 頁。

56　大阪高判 2022・5・27 判例集未搭載。

57　東京地判 1990・12・21 判例集未搭載。

次に、最高裁は準則の法的性格について、これまで明確に言及してこなかった。例えば、2008年のNHK番組改編事件最高裁判決は、「〔放送法が規定する目的（1条）、放送番組編集の自由（3条）、準則（4条1項）、番組基準の策定義務（5条1項）〕の条項は、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」ことから、「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が、これは放送事業者による放送の性質上当然のことということもでき、国民一般に認識されていることでもある」と説示し[58]、準則等の規定の趣旨について総括的に触れているものの、準則自体の法的性格については判断を示していない。

今後、最高裁において準則の法的性格が判断されることを期待したい。

2　学説

準則に関する学説は多岐にわたるが、大きく合憲説と違憲説に大別でき、前者はさらに倫理規範説と法規範説が対立している[59]。

第1に、倫理規範説は、表現の自由を擁護する見地から準則を倫理的・精神的な性格の規定と理解し（合憲限定解釈）、番組内容を理由とする行政指導や行政処分等の法的制裁を行うことを容認しない立場である。同説は、芦部信喜[60]を筆頭とする多数の論者に加え、日弁連[61]や放送倫理・番組向上機構（BPO）も支持する[62]通説的見解である。

58　最判2008・6・12民集62巻6号1656頁。

59　詳細な整理は、西土彰一郎「放送の自由・各論」鈴木秀美ほか編著『放送法を読みとく』（商事法務、2009年）105-114頁、清水直樹「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」レファレンス789号（2016年）95-100頁参照。

60　芦部信喜『憲法学Ⅲ　人権各論(1)［増補版］』（有斐閣、2000年）312頁。

61　日本弁護士連合会「放送法の『政治的公平』に関する政府見解の撤回と放送の自由の保障を求める意見書」（2016年4月14日）3頁。

ただ、同説を精査すると、内川芳美、清水英夫らは純粋に倫理的規定と主張する[63]が、以下のような論者は倫理規範と理解することを基本としつつも、法規範としての性格を部分的に肯定し、または肯定する余地を認める。芦部信喜は、準則1号の法規範性を認めることを疑問視する一方、2、4号については限定的解釈・運用を条件に法規範性を認め得ることを示唆する[64]。浜田純一は、多様性の確保という客観的側面の保障のために行う特殊放送的な規制が認められる余地が存在するとし[65]、明白で客観的に証明可能で、反復して行われる準則2号違反に対し、電波監理審議会の十分かつ実質的な精査がなされることを条件に、法的制裁を容認する[66]。鈴木秀美は、倫理規定と解するか、仮に法的性格を認めるとすればその適用対象をNHKに限定すべきであると主張する[67]。市川正人は、地上波テレビに対し、限定的で明確な表現によって準則を再定立し（違反認定手続も整備）、多様な公的論点の多角的な解明を、法的拘束力を有する形で要求することは憲法上可能であると主張する[68]。西土彰一郎は、「国家からの自由」の観点から準則が法的拘束力を持たないと解する一方、「国家による自由」の観点から法規範性を有すると解釈する[69]。

第2に、法規範説は、準則が法規範性を有すると解する見解で、前述した現在の政府見解と一致する。主な論者の見解は次の通りである。塩野宏は、準則が倫理的・精神的規定であるべしというのであれば、法律の中に規定されていること自体に疑問が出されてしかるべきであると主張する[70]。園部敏と植村栄治は、電波法76条にいう「放送法」違反から

62　放送倫理検証委員会「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」（放送倫理検証委員会決定23号、2015年11月6日）26頁、同「2016年の選挙をめぐるテレビ放送についての意見」（同25号、2017年2月7日）2-3頁。

63　内川（n 34）98-99頁、清水（n 34）340-342頁。

64　芦部（n 24）66、91-92頁。

65　浜田純一『メディアの法理』（日本評論社、1990年）151-157頁。

66　浜田純一「放送の自由とはなにか」法律時報66巻3号（1994年）4頁。

67　鈴木秀美『放送の自由［増補第2版］』（信山社、2017年）310、322-323頁。

68　市川正人『ケースメソッド憲法［第2版］』（日本評論社、2009年）164-165頁。

69　西土彰一郎「番組編集準則はなにを要請しているのか―「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年）73、76-77頁。

70　塩野宏「法概念としての放送」堀部政男編『ジュリスト増刊　新世紀の展望①

準則のみを除外するのは文理上困難であることや、準則が法規範性を有すると解さなければ、電波法107、108条には該当しない公安良俗違反の放送を全て行政上放任せざるを得なくなること等を挙げ、準則は法的規範性が否定できず、その極端な違反には電波法76条が適用され得ると指摘する[71]。海野敦史は、準則を「放送による情報供給の多様性の確保」という客観的原則規範を確保するため（ひいては「放送の自由」を保障するため）の必要不可欠な制度的枠組（法的原理規範の具体化）であると捉え[72]、放送事業者の主観的権利としての営業の自由を「制約」ないし「規制」することを目的として設けられたものではなく、「営業」という営みそのものを客観的に保護し（すなわち営業の自由に内在する客観的原則規範を実現し）、もって営業の自由を「保障」するために設けられたものであると解する[73]。

第3に、違憲説は、放送に対してプレスにはない内容規制を正当化する根拠がないとし、準則が憲法21条に違反するという見解である。主な論者の見解は次の通りである。松井茂記は、放送を新聞から区別する原理的根拠がないという立場から、準則1、2、4号について憲法問題が提起されると指摘する[74]。浦部法穂は、番組内容に対する法的規制を表現の自由の保障とは相いれないと主張する一方、準則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する[75]。渋谷秀樹は、多チャンネル時代に入った今、放送もプレスと同様、その内容による淘汰は受け手に委ね、立法目的が曖昧で、かつ時代遅れとなった内容規制は違憲として、もはや撤廃すべき段階に入ったと主張する[76]。

3　私見

準則の法的性格は、憲法21条の保障の下にある放送の自由の特性及び放送法の全体的な枠組と趣旨から把握することができる。筆者は、放

変革期のメディア』（有斐閣、1997年）85頁。

71　園部敏＝植村栄治『交通法・通信法［新版］』（有斐閣、1984年）368頁。

72　海野敦史「放送の自由の再構成」経営と経済90巻3号（2010年）236頁。

73　海野敦史「放送法上の番組編集準則の位置づけに関する「営業の自由」の観点からの再構成論」情報通信学会誌29巻1号（2011年）34-37頁。

74　松井茂記『マスメディア法入門［第2版］』（日本評論社、1998年）238-240頁。

75　浦部法穂『憲法［第2版］』（勁草書房、1998年）99-100頁。

76　渋谷秀樹『憲法［第3版］』（有斐閣、2017年）393頁。

送の自由について、前述の如く、主観的権利であると同時に、民主政治の実現に資する客観的法規範としての制度的自由であると解する。放送法が掲げる、「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」（１条２号）という規律原則から導かれる放送番組編集の自由（３条）は、放送事業者や放送従事者の主観的権利である。一方、同規律原則に加え、「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」（１条３号）という規律原則から導かれる準則（４条１項）は、制度的自由としての放送の自由の前提条件となる放送の公的機能を確保するための規律であると解されよう。すなわち、準則は、単なる倫理規範ではなく、自由かつ多様な思想・情報の流通を通じて公衆の知る権利と自由な意見形成に資する放送の重要な公的機能を確保するための規律として、法的規範性を有することになる。

準則の法的性格について、従前の「倫理規範」から「法規範」と捉え直している現在の政府見解は正しいが、前述したように、準則１、３、４号を放送法で規定することの不合理性に照らして、法的規範性を有する準則は「政治的公平」規制に限られると見るべきである。ただし、同規制は、放送番組編集の自由を過度に制限し得るため、政治的問題に関する事実・情報（利害関係者の主張を含む）の摘示に限り適用され、放送事業者自身の見解の表明には適用されないと言うべきである。なお、前述した通り、同規制の適用媒体を地上基幹放送事業者のみに限定することが望まれよう。

準則は法規範として、基幹放送の業務の認定等に係る一審査基準となっている（総務省訓・放送法関係審査基準）ため、それに適合する放送を行うことが予定される放送事業者に対し認定・免許が付与されることになる[77]。また、準則違反に対して放送法 174 条または電波法 76 条が適用されるかが問題となるが、準則が法規範である以上、適用され得ると言わなければならない。しかしながら、法規範の準則を基に放送事業者に対し番組基準の自らの策定とその遵守を義務づけている（放送法５条１項）、いわゆる共同規制の趣旨に鑑み、放送規制機関は、準則の運用に当たり、第一義的には放送事業者の自主・自律に委ねなければならない。ただし、放送規制機関が、放送事業者が極めて重大な準則違反をし

[77] 金澤薫『放送法逐条解説［改訂版］』（情報通信振興会、2012 年）59 頁。

たと判断した場合、当該放送事業者に対し違反行為の是正を求める行政指導を行うことができ、また、放送事業者が重大な準則違反を反復して行い、放送の公的機能の遂行が著しく困難であると認められる場合に限り、放送法 174 条または電波法 76 条に基づく行政処分を行うことができると言うべきである。なお、放送規制機関による準則の適合性の判断は、「一つの番組ではなく放送事業者の番組全体を見て判断する」ことが放送法 1 条、4 条 1 項及び 5 条 1 項の趣旨に合致するものと考えられる。

Ⅳ　放送規制機関の在り方

放送法の「政治的公平」規制の法規範性を認める以上、「政治的公平」の判断を含む放送規制を担う主体が問題となる。日本では、放送開始以来、戦後のほんの一時期を除き、政府が直接放送規制監督を所管してきた。このような放送規制体制は、本稿で取り上げている放送法の「政治的公平」の解釈の変更プロセスに端的に現れているように、放送行政の不透明さや放送への政治介入等の問題を現実に生じさせてきた。以下、現行の放送規制機関の問題点を明らかにした上で、今後の在り方について考察する。

1　現行の放送規制機関の問題点

日本では、1925 年の放送開始以来、電波監理委員会時代の約 2 年間（1950 年 6 月～1952 年 7 月）を除き、一貫して独任制行政機関による放送規制体制が維持されてきた。現在、総務省が放送・通信分野の規制監督を所掌している。このような独任制行政機関による放送行政は、明確な責任所在と能率的な事務処理により総合的・戦略的・機動的な対応ができるというメリットがある。特に、放送と通信の融合等を見据えた情報通信行政の一元化は、政策と規制の一貫性と効率性が期待できる面がある。

自民党政権は、独任制行政機関による放送行政にこだわってきた。例えば、麻生太郎総務大臣は 2005 年 8 月、「有限な資源であります電波の割当や放送政策の展開については、技術革新の動向などを踏まえ、機動的、戦略的に行っていく必要」があること、「戦後、電波監理委員会などの行政委員会が廃止された経緯」や、日本では「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、「独任制の省の形態が適当」であると述べた[78]。また、高市早苗総務大臣も 2016 年 3 月、「〔電波監理委員会〕が責任の所在が不明確ということで、これがなくなった」、放送行政は各国の事情に応じて様々な在り方があるが、日本では「行政権を持つ、責任を持つべき所管大臣が責任を持って行っていく。また、非常に放送業界は技術進歩の速い世界でございますので、迅速な対応という意味からも、所管大臣が責任を持って行う」と述べた[79]。

ところが、政権与党の一員を長とする独任制行政機関による放送規制監督はメリットよりはデメリットの方が大きい。勿論、総務省は、戦前・戦中の逓信省や情報局が駆使した番組検閲を含む事前抑制措置は行わない。しかし、政府が、放送免許や放送局所有等に関する構造規制に加え、準則をはじめとする放送番組の内容規制を直接行うところ、放送行政の公正性や透明性に疑念が存する。とりわけ、前述した「椿発言事件」に代表される郵政省・総務省による準則を含む番組内容に係る種々の行政指導は、不透明であり、行政権の恣意的な発動が疑われる。また、最近の「東北新社役職員による総務省幹部接待問題」[80] に象徴されるように、プレスと共に公衆のための権力の監視役（public watchdog）である放送が政府から規制監督を受けることの矛盾に起因する、総務省と放送事業者の不適切な関係も看過できない。

現行の放送規制体制は、議院内閣制という政治制度と相俟って、所管官庁ではない首相官邸や政権与党による放送への不当な介入をも招き、放送の自主・自律や政治的独立を阻害している。具体的な事例は、近年だけを見ても、①政権与党の有力政治家らの圧力による NHK 番組改編（2001 年 1 月）[81]、②自民党による NHK とテレビ朝日の個別番組につい

78　第 162 回国会参議院本会議事録第 33 号（2005 年 8 月 3 日）4 頁。

79　第 190 回国会衆議院総務委員会議事録第 8 号（2016 年 3 月 15 日）15-16 頁。

80　総務省が菅義偉首相の長男が勤める放送事業会社「東北新社」の外資規制違反を認識していながら追認し（2017 年 8 月）、同省幹部らがその前後約 5 年間（2015 年 11 月～2020 年 12 月）菅氏の長男らから違法な接待を繰り返し受けたことが発覚し、同省幹部職員らが懲戒処分を受けた（2021 年 2 月）。

81　旧日本軍による性暴力問題を取り上げた、NHK 教育テレビのドキュメンタリー番組「ETV 2001 シリーズ戦争をどう裁くか」第 2 回「問われる戦時性暴力」（2001 年 1 月 30 日放送）が、放送直前に安倍晋三官房副長官と中川昭一衆議院議員の圧力により改編された。

て両局幹部から事情聴取（2015年4月）[82]、③本稿で取り上げている首相官邸の働きかけによる放送法の「政治的公平」の解釈変更（2015年5月）、④首相官邸の圧力による政権に批判的なキャスターらの降板（2016年3月）[83]等を含め、相当多数に上る。権力側の放送をコントロールしようとする意図が窺える。

2　今後の放送規制機関の在り方

このように、現行の独任制行政機関による「政治的公平」規制を含む放送規制監督の弊害や欠陥は甚だしい。真の公共の福祉のための放送（放送法1条）に必要不可欠な放送行政の独立性と公正性を確保すべく、放送規制機関を抜本的に変革すべきである。

1）海外主要国の現状

今後の放送規制機関の在り方を検討するに当たり、海外主要国の動向を把握するのは有益であろう。では、日本を除くG7の6か国を中心に海外における放送規制機関の現状について概括的に眺めて見よう。

米国では、通信法（Communications Act）（1996年電気通信法（Telecommunications Act）により全面改正）により1934年に設置された独立規制機関である連邦通信委員会（Federal Communications Commission, FCC）が、電気通信法に基づいて放送と通信分野を一元的に規制監督している[84]。FCCは、大統領が上院の承認を得て任命する5人の委員で構成される（同一政党に属する委員の上限は3人、委員長は大統領が指名。委員の任期は5年（再任可））合議制機関で、放送免許の付与を含む構造規制、放送内容規制、放送政策の立案・遂行、規則制定、紛争解決、制裁等の権限を有する。FCCは主に放送・通信免許料を運営財源としており、連邦議会がその予算を承認する。FCCは連邦議会に

82　自民党の情報通信戦略調査会が2015年4月17日、やらせが指摘されていたNHK「クローズアップ現代」（2014年5月14日放送）と、コメンテーターが番組中に菅義偉官房長官を名指ししながら首相官邸批判をしたテレビ朝日「報道ステーション」（2015年3月27日放送）をめぐり、両局の幹部を呼び出し事情聴取した。

83　安倍晋三首相官邸の圧力を受け、テレビ朝日「報道ステーション」の古舘伊知郎キャスター、NHK「クローズアップ現代」の国谷裕子キャスター、TBS「NEWS 23」の岸井成格アンカーらが相次いで降板された（2016年3月）。

84　https://www.fcc.gov

対して責任（年次報告書の提出義務等）を負う。

英国では、2000 年代に入り、放送と通信の融合の進展に伴い、EU 枠組指令（Framework Directive）[85] に沿って規制機関の統合を含む規制枠組を再構築した。その結果、Ofcom 法（Ofcom Act）により独立規制機関である放送通信庁（Office of Communications, Ofcom）が 2003 年に発足し、通信法（Communications Act）に基づいて放送と通信分野を一元的に規制監督するようになった[86]。Ofcom は、意思決定機関である理事会（文化・メディア・スポーツ（DCMS）大臣とビジネス・イノベーション・技能（BIS）大臣が任命する会長を含む非常任理事 6 人と理事会が任命する事務局長を含む常任理事 3 人で構成される合議体。理事の任期は約 4 年）の下、放送免許の付与を含む構造規制、放送内容規制、視聴者権益保護、苦情処理、制裁等の権限を有する（公共放送 BBC も規制監督対象であるが、BBC 勅許状・協定書は DCMC が所管）。ただし、放送政策は DCMS が所管する。Ofcom は主に政府予算と放送・通信免許料を運営財源としており、議会がその予算を承認する。Ofcom は議会に対して責任（年次報告書の提出義務等）を負う。

フランスでは、2018 年改正 EU 視聴覚メディアサービス指令（AVMSD）[87] を受け、デジタル時代における文化作品へのアクセスの保護・規制法（Loi relative à la régulation et à la protection de l'accès aux oeuvres culturelles à l'ère numérique）に基づき 2022 年に発足した独立規制機関である視聴覚・デジタル通信規制機構（Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, Arcom）が、従来の視聴覚最高評議会（Conseil supérieur de l'audiovisuel, CSA）とインターネット上の著作物の頒布及び権利の保護のための高等機構（La Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet, Hadopi）がそれぞれ担った放送規制とオンラインコンテンツ規制を統合して一元的に所管している[88]。一方、電気通信分野の規制監督は電気通信郵便規制庁（Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, Arcep）が担っている[89]。Arcom は、三権に

85 Directive 2002/21/EC

86 https://www.ofcom.org.uk/home

87 Directive 2018/1808

88 https://www.arcom.fr

関わる５つの当局が選任する計９人の委員で構成される（委員長は大統領が指名。委員の任期は６年）合議制機関で、前身の CSA の権限（放送免許の付与を含む構造規制、放送内容規制、規則制定、制裁）と Hadopi の権限（インターネット上の違法コンテンツの規制監督）を統合して行っている。ただし、放送政策は文化コミュニケーション省（MCC）が所管する。Arcom は政府予算を運営財源としており、議会がその予算を承認する。Arcom は議会に対して責任（年次報告書の提出義務等）を負う。

ドイツでは、放送の二元体制の下、公共放送は内部監督機関である放送評議会（Rundfunkrat）、民間放送は独立規制機関である各州メディア庁（Landesmedienanstalt）が、州放送法とメディア州間協定（Medienstaatsvertrag）に基づいて規制監督している[90]。一方、電気通信分野の規制監督は連邦ネットワーク庁（Bundesnetzagentur, BNetzA）が担っている[91]。放送評議会と州メディア庁は共に、放送の内部的多元性の原理から各社会集団の代表から成る（各構成員の任期は約 4～5 年（再任可））合議制機関で、前者は当該公共放送の政策・方針決定（定款制定等）、社長の任免、経営委員会委員の選任、番組審議等、後者は州メディア庁連盟（die medienanstalten）の総括下、放送免許の付与を含む構造規制、放送内容規制、規則制定、苦情処理、制裁等の権限を有する。ただし、電波監理は BnetzA が所管し、放送政策は連邦文化・メディア庁（Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, BKM）が所管する。放送評議会は当該局が運営し、州メディア庁は主に公共放送の放送負担金を運営財源としている。

カナダでは、ラジオ・テレビ電気通信委員会法（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act）により 1985 年に設置された独立規制機関であるラジオ・テレビ電気通信委員会（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC）が、電気通信法（Telecommunications Act）、放送法（Broadcasting Act）等に基づいて放送と通信分野を一元的に規制監督している[92]。

89　https://www.arcep.fr

90　https://www.die-medienanstalten.de; https://www.ard.de; https://www.zdf.de

91　https://www.bundesnetzagentur.de

92　https://crtc.gc.ca

CRTC は、内閣が任命する 13 人の委員で構成される（委員の任期は 5 年（再任可））合議制機関で、放送免許の付与を含む構造規制、放送内容規制、規則制定、紛争解決、制裁等の権限を有する。併せて、CRTC により承認された自主規制機関の放送基準委員会（Canadian Broadcast Standards Council, CBSC）が民放の番組審議を行う[93]。ただし、放送政策は CRTC も関わるが、重大事項は文化遺産省（DCH）が所管する。CRTC は放送・通信免許料を運営財源としており、連邦議会がその予算を承認する。CRTC は連邦議会に対して責任（DCH 大臣を通じて年次報告書の提出義務等）を負う。

イタリアでは、放送通信法（Istituzione dell'Autorita' per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo）により 1997 年に設置された独立規制機関である通信規制庁（Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, AGCOM）が、同法、電子通信法（Codice delle comunicazioni elettroniche）、視聴覚メディアサービス統一法（Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici）等に基づいて放送、通信及びプレス分野を一元的に規制監督している[94]。AGCOM は、意思決定機関である理事会（上下両院が選任する理事 8 人（各 4 人）と首相が指名する会長の計 9 人で構成される合議体。理事の任期は 7 年）の下、周波数割当計画の策定、放送事業者の認可方針の策定（ただし、免許付与権は経済発展省（MSE）が保持）、放送内容規制、規則制定、苦情処理、制裁等の権限を有する。ただし、放送政策は MSE が所管する。AGCOM は政府予算の他、放送・通信事業基金からの出資や各種手数料を運営財源としており、議会がその予算を承認する。AGCOM は議会に対して責任（年次報告書の提出義務等）を負う。

以上、6 か国における放送規制体制に共通しているのは、放送行政の政治的独立と公正を確保するため、独立行政委員会（合議制の独立規制機関）方式を採用していることである。各機関の所管領域は、放送と通信分野の一元型が多数を占める（ただし、仏独では分離型）。各機関は、放送に関する行政権のみならず、一定の準立法権（規則制定等）と準司法権（苦情処理・紛争解決等）を有している。6 か国の放送規制機関の

93 https://www.cbsc.ca

94 https://www.agcom.it

現状を整理すると、下表の通りである。

〈表１〉海外主要国の放送規制機関の現状

	法的地位	所管領域	根拠法	委員構成	権限	財源	責任	備考
米 FCC	合議制の独立規制機関	放送・通信	電気通信法	5人（大統領が上院の承認を得て任命）	放送免許の付与を含む構造規制、放送内容規制、放送政策の立案・遂行、規則制定、紛争解決、制裁等	放送・通信免許料	連邦議会に対して責任（年次報告書提出等）	
英 Ofcom	合議制の独立規制機関	放送・通信	通信法	非常任理事6人（DCMS、BIS両大臣が任命）＋常任理事3人（理事会が任命）	放送免許の付与を含む構造規制、放送内容規制、視聴者権益保護、苦情処理、制裁等	政府予算、放送・通信免許料	議会に対して責任（年次報告書提出等）	放送政策及びBBC勅許状・協定書はDCMSが所管
仏 Arcom	合議制の独立規制機関	放送・オンライン	デジタルアクセス保護・規制法	9人（三権に関わる5当局が選任）	放送免許の付与を含む構造規制、放送内容規制、規則制定、制裁、インターネット上の違法コンテンツの規制監督等	政府予算	議会に対して責任（年次報告書提出等）	放送政策はMCCが所管
独 放送評議会	合議制の独立規制機関	公共放送	州放送法、メディア州間協定	各社会集団の代表	当該局の政策・方針決定、社長の任免、経営委員会委員の選任、番組審議等	当該局	―	電波監理はBnetzA、放送政策はBKMが所管
独 州メディア庁	合議制の独立規制機関	民間放送	州放送法、メディア州間協定	各社会集団の代表	放送免許の付与を含む構造規制、放送内容規制、規則制定、苦情処理、制裁等	放送負担金	―	
加 CRTC	合議制の独立規制機関	放送・通信	電気通信法、放送法	13人（内閣が任命）	放送免許の付与を含む構造規制、放送内容規制、規則制定、紛争解決、制裁等	放送・通信免許料	連邦議会に対して責任（年次報告書提出等）	重大放送政策はDCHが所管
伊 AGCOM	合議制の独立規制機関	放送・通信・プレス	AGCOM法、電子通信法、視聴覚メディアサービス統一法	9人（上下両院が8人選任＋首相が会長指名）	周波数割当計画の策定、放送事業者の認可方針の策定、放送内容規制、規則制定、苦情処理、制裁等	政府予算、放送・通信免許料	議会に対して責任（年次報告書提出等）	放送政策及び放送免許の付与はMSEが所管

出典：筆者作成。

現在、欧州では、放送分野における独立規制機関の設置・運用を求める「放送規制機関の独立性と機能に関する欧州評議会閣僚委員会勧告」（2000年12月）[95]、「放送規制機関の独立性と機能に関する欧州評議会閣

[95] Recommendation of the Committee of Ministers (2000) on the independence and functions of regulatory authorities

僚委員会宣言」(2008 年 3 月)[96]、AVMSD30 条等の共同体枠組[97] の下、上記の英、仏、独、伊の 4 か国に代表されるように、一般的に独立規制機関が放送規制を所管している。なお、日本を除く G7、欧州以外の国でも、豪州の通信メディア庁（Australian Communications and Media Authority)、韓国の放送通信委員会（Korea Communications Commission)、台湾の通信放送委員会（National Communications Commission）をはじめ、放送分野における独立規制機関の設置・運用が多数散見される。

2）独立行政委員会の設置に向けて

（1）従来の提案

日本では、現行の放送規制体制に対する批判や疑問が各界から早くから提起されており、制度改革に関する提案が相次いでいる。主な提案について一瞥して見よう。

第 1 に、学界では多くの論者が放送行政の改革を提言してきた。代表格である奥平康弘は、独任制行政庁という伝統的な代物では公共性を担保する行政を行えないとし、国民監視のもとで免許行政を処理していくもっと開かれた合議体的仕組みとして独立行政委員会の必要性を指摘した[98]。また、1997 年にメディア総合研究所を中心に研究者らが連名で、「〈放送の独立行政機関〉設置を求めるアピール」を行い、放送行政を政府から距離を置いた独立的な機関、ないし第三者的な機関に委ねることを求めた[99]。特筆すべきは、D. ケイ「表現の自由」国連特別報告者も 2017 年、放送の独立性を確保するため、独立規制機関の設置を提案した[100]。

96　Declaration of the Committee of Ministers (2008) on the independence and functions of regulatory authorities

97　なお、欧州委員会が 2022 年 9 月に提案した欧州メディア自由法（European Media Freedom Act）は、加盟各国のメディア規制機関の代表者で組織する「欧州メディアサービス理事会（European Board for Media Services)」を設立し、メディア法の各国共通適用を図ること等を盛り込んでいる。

98　奥平康弘「放送の自由をめぐるパラダイム転換［憲法論の立場から］」民放連研究所編『「放送の自由」のために―多チャンネル時代のあり方を探る』（日本評論社、1997 年）33-35 頁。

99　http://www.mediasoken.org/statement/view.php?id=13

第2に、政界では日本社会党が、電波監理委員会の廃止の局面において、独任制行政機関による電波・放送行政の欠陥（大臣への権限集中、放送免許の利権化、行政が政権党に左右される危険性等）を指摘し[101]、電波監理委員会を郵政省の外局（国家行政組織法3条に基づく委員会）として存置する法案を提出したが、否決された[102]。民主党も、通信・放送行政を総務省から切り離し、日本版FCCと称される通信・放送委員会（内閣府の外局）の設置法案を2003年（第156回国会）以降数回提出したが、全て否決された。なお、2009年8月に政権交代を果たした民主党は、政権公約で日本版FCC構想を掲げたものの、議論を委ねられた総務省の有識者会議「今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」において独立規制機関の設立の方向性が示されず（2010年12月、積極・消極の両論を併記した「報告書」[103]を公表）、実現に至らなかった。

第3に、政府の有識者会議として、郵政省の諮問機関「臨時放送関係法制調査会」は答申（1964年9月）において、郵政省の付属機関として放送行政委員会を新設し、郵政大臣は放送免許等の放送に関する重要事項について、同委員会の議決に基づいて行政措置を行うことを提言した[104]。内閣総理大臣の諮問機関「行政改革会議」はその中間報告（1997年9月3日）において、電波監理等を含む通信・放送行政を通信放送委員会（仮、総務省の外局）が担当し、情報通信産業の振興に係る事務は産業省の所管とすることを提案した[105]。

第4に、財界では経団連が、「IT分野の競争政策と「新通信法（競争促

100　David Kaye, “Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression on his Mission to Japan”, UN Doc. A/HRC/35/22/Add. 1 (29 May 2017) para. 18–20.

101　第13回国会参議院電気通信委員会議事録第23号（1952年5月23日）8頁、同第25号（1952年5月26日）7–8頁。

102　第13回国会参議院内閣委員会議事録第58号（1952年7月22日）。

103　https://www.soumu.go.jp/main_content/000095282.pdf

104　臨時放送関係法制調査会編『答申書』（1964年9月）122–126頁。
一方、本答申における山田節男の少数意見は、独任制行政機関による電波・放送行政が公正かつ合理的な行政を実現するには不十分であるとし、本格的な独立行政委員会方式への転換に理解を示した。

105　http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/0905nakaho-01.html

進法)」の骨子」(2001 年 12 月 18 日)で、現行の情報通信に関わる諸法律を新通信法(案)へ整理・統合し、同法の目的を達成するための独立規制機関(内閣総理大臣の所轄)の設置を提言した[106]ことに続き、「通信・放送融合時代における新たな情報通信法制のあり方」(2008 年 2 月 19 日)で、英国 Ofcom をモデルに電気通信・放送に関する独立規制機関(国家行政組織法 3 条に基づく委員会)を設置し、同機関が事業者、産業振興部門から独立した中立的な立場から、通信・放送分野の競争ルールの策定・執行、事後規制、紛争処理、周波数配分等を担当することを提言した[107]。

(2)筆者私案

筆者は、憲法 21 条の保障する放送の自由の理念や民主主義社会における放送の公的機能に鑑み、現行の放送規制機関を、政治的な利害関係に縛られず、視聴者主権の理念に適う独立行政委員会(合議制の独立規制機関)へと転換することが望ましいと考える。それは、海外主要国の潮流にも合致するものである。筆者は既に、独立行政委員会の設置を提案している[108]が、新機関を日本放送通信委員会(Japan Communications Commission, JCC)と命名し、既存の提案を若干補正してその骨格を示しておきたい。

第 1 に、JCC は、府省の大臣等からの指揮・監督を受けない独立行政委員会(国家行政組織法 3 条に基づく委員会)として、放送と通信分野を一元的に規制監督する。JCC を総務省の外局または内閣府の外局として置くことが考えられるが、所掌事務の性質上、高度の独立性と専門性が求められるため、後者が適切であろう。JCC は、委員(公益に関し公正な判断をすることができ、情報通信、倫理・法律、社会等に専門的な知識または経験を有する者)7 人をもって組織する(同一政党に属する委員の上限は 4 人、委員長は委員の互選により選任。委員の任期は 3 年(再任可))合議制機関である。JCC は、放送・通信融合時代を迎え、現行の総務省と同様、放送と通信分野を一元的に所管することが効率的

106 https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2001/061/index.html

107 https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/005/index.html

108 拙稿「放送規制機関に関する一考察―国際比較を中心に」国際メディアジャーナル No. 4(2006 年)33-34 頁。

であろう。よって、現行の総務省情報流通行政局・総合通信基盤局の2局が所掌する情報通信部門をJCCに移管する。

第2に、JCCは、良き規制原則（principles of good regulation）に沿った体制とする。すなわち、OECDが提示する規制機関のガバナンス原則（①役割の明瞭性、②不当な影響力の防止と信頼の維持、③独立規制機関の意思決定とガバナンス体制、④アカウンタビリティと透明性、⑤エンゲージメント、⑥財源、⑦業績評価）[109]を遵守する。中でも②は最重要事項の一つとして、政府や被規制者を含むあらゆる勢力からの独立の確保が前提となる。OECDが示す規制機関の独立性の強化要素[110]に従い、JCCは㋐内閣と構造的に分離されていること、㋑委員は両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命すること、㋒国会に対して責任（年次報告書の提出等）を負うこと、㋓主に政府予算と放送・通信免許料を運営財源とし、国会がその予算を承認すること、㋔裁判所だけがJCCの決定を取り消すことができること、㋕職員の採用・人事異動を自律的に行うことを基本とする。

第3に、JCCは、放送を含む情報通信分野全般に関する行政権のみならず、一定の準立法権と準司法権を有する。そのうち、放送分野においては、免許付与を含む構造規制、内容規制や政策の立案・遂行、規則制定、苦情処理・紛争解決、違反行為に対する制裁（行政指導、行政処分）等を担う。また、JCCは、現行の総務大臣の諮問機関である電波監理審議会と情報通信審議会の機能も吸収し、これまで問題点として指摘されてきた電波監理の不透明さや放送内容への政治介入を排除し、情報通信事業者と受け手の間の中継機関として透明で公正な規制監督を目指す。なお、現行の総務省総合通信基盤局が所掌する放送を含む情報通信産業の振興は、情報通信産業の支援・育成と高度化が目標であるため、JCCではなく、経済産業省の所管とすることが望まれよう。一方、常に問題視されるNHKの政治的独立性を強化するため、NHKの最高意思決定機関である経営委員会の委員の任免権を現行の内閣総理大臣からJCCへ移管することが有益であろう。

109　OECD, *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: The Governance of Regulators* (2014).

110　OECD, *Telecommunications Regulations: Institutional structures and responsibilities,* DSTI/ICCP/TISP (99) 15/FINAL, (May 2000) 14-15.

以上のような放送規制体制のパラダイム転換を実現するためには、立法者の努力と共に、100年に及ぶ現行体制を甘受してきた被規制者の放送事業者・放送従事者の意識転換が肝要である。現代民主主義における放送規制の真の目的を理解し、放送の自律性と政治的独立性を守りつつ、放送行政の公正性や透明性が確保できる新たな規制機関を市民社会と共に模索することを期待したい。

結びに代えて

以上、最近の放送法の「政治的公平」の解釈変更をめぐる国会論戦等を契機に、①「政治的公平」規制の当否、②「政治的公平」規制の法的性格、③放送規制機関の在り方の3つの論点について論じた。各論点に関する筆者の主な主張をまとめると、以下の通りである。

第1に、放送法の「政治的公平」規制は、制度的自由としての放送の自由の射程及び放送の媒体特性に着目すると、正当化されよう。ただし、同規制は、放送番組編集の自由の観点から、政治的問題に関する事実・情報（利害関係者の主張を含む）の摘示に限り適用され、放送事業者自身の見解の表明には適用されないと言うべきである。

第2に、放送法の「政治的公平」規制は、自由かつ多様な思想・情報の流通を通じて公衆の知る権利と自由な意見形成に資する放送の重要な公的機能を確保するための規律として、単なる倫理規範ではなく、法的規範性を有すると考える。ただし、放送法の趣旨から、放送事業者の自主・自律を尊重しなければならず、同規制違反が放送の公的機能の遂行が著しく困難であると認められる場合に限り、放送法174条または電波法76条が適用され得ると言うべきである。

第3に、現行の独任制行政機関（総務省）による「政治的公平」規制を含む放送規制監督の弊害や欠陥に鑑み、海外主要国の潮流をも踏まえ、独立行政委員会を設置し、放送行政を移管すべきである。新機関は、放送と通信分野を一元的に規制監督する独立行政委員会として、放送を含む情報通信分野全般に関する行政権のみならず、一定の準立法権と準司法権を有するものとする。

A Study on the political impartiality stipulated in the Japanese Broadcasting Act

Young-hak HAN

This study aims to explore (1) the legitimacy of article 4 of the Japanese Broadcasting Act binding broadcast programs to be politically fair, (2) the legal nature of the political impartiality regulation and (3) the shape of broadcasting regulatory authority. The main claims of the author concerned with each point at issue are as follows.

First, the political impartiality regulation of the Broadcasting Act can be justified by focusing on the characteristics of broadcasting media, in addition to the nature of freedom of broadcasting as institutional freedom. However, from the standpoint of editorial freedom of broadcast programs, it should be said that the regulation applies only to statements of facts or information (including the interested parties' views) on matters of political controversy, not to expressions of the broadcasters' views on the matter.

Second, the political impartiality regulation of the Broadcasting Act is considered a legally enforceable regulation, not merely an ethical rule, as a discipline to ensure the important public function of broadcasting, which contributes to the public's right to know and the free formation of opinions through the free and diverse circulation of ideas and information. However, from the purpose of the Broadcasting Act, the autonomy of broadcasters must be respected. It should be said that Article 174 of the Broadcasting Act or Article 76 of the Japanese Radio Act can be applied only if the violation of the regulation is found to be extremely difficult to perform the public functions of broadcasting.

Third, in light of the harmful effects and defects of the current broadcasting regulations, including the political impartiality regulation by the Ministry of Internal Affairs and Communications as a Ministerial Department, and taking into account trends in major overseas countries, an independent administrative agency should be established to transfer broadcasting administration. The new organization, as an independent administrative agency regulates broadcasting and telecommunications, will have administrative power over the field of information and communications in general, including broadcasting, as well as certain quasi-legislative and quasi-judicial power.