
研究報告

インターネット時代の公共放送と法
インターネット時代の公共放送と法
—シンポジウムの趣旨—

稲 葉 一 将

日本放送協会 (NHK) の放送番組の
常時同時配信について

林 秀 弥

ドイツ公共放送の現状と課題
—インターネット時代のサービスと受益者負担

中 村 登志哉

放送法遵守義務確認請求訴訟の意義

佐 藤 真 理

研究報告

インターネット時代の公共放送と法 インターネット時代の公共放送と法 — シンポジウムの趣旨 —

稲葉 一将

目次

はじめに

第1章 公共放送制度の現状認識について

第1節 電波制度改革と放送制度改革との連関

第2節 受信料制度合憲判決と業務拡大許容立法との連関

第2章 実践と理論の新たな動向

第1節 ある裁判運動

第2節 裁判の争点

おわりに

はじめに

2019年11月25日13時から、名古屋大学アジア法交流館レクチャールーム1にて、「インターネット時代の公共放送と法—分断の克服を目指して—」と題するシンポジウムが行われた¹⁾。放送は通信とは異なり、情報の一方的な

1) 当日は、名古屋大学大学院法学研究科の林秀弥教授による「放送法改正の特徴」、同情報学研究科の中村登志哉教授による「海外公共放送の現状と課題—ドイツの事例を中心に—」、奈良合同法律事務所の佐藤真理弁護士による「放送法遵守義務確認訴訟の意義」と題する各報告の後に、17時まで討論が行われた。なお、本シンポジウムは、名古屋大学大学院法学研究科および名古屋大学情報学研究科附属グローバルメディア研究センターの共催を得て行われた。また、公益信託高橋信三記念放送文化振興基金2018年度助成「放送民主化構想の再生と国内的諸条件の解明」および2019年度助成「市民的公共放送の法的再構成」（いずれも、研究代表者は稲葉一将）、放送文化基金2018年度助成「放送の『公共圏』としての地域性と放送制度」（研究代表者は林秀弥）の助成を得て行われたことを付言する。

伝搬手段であるが、放送の送り手である放送局は、誰でも容易に所有できるものではない。しかし放送法という国家制度が存在するので、放送手段を所有し経営する者と番組制作者との対立の処理に加えて、放送の送り手と受け手との分裂と非対称性を強化するのか、それとも緩和するのかをめぐって、放送法が誰の諸利益の実現に仕えるものとなるべきかが争われる。

しかしながら、内閣機能の強化が、放送法領域においても従来とは異なる国家介入を生んでいるように思われる²⁾。これを観察し、分析評価を加える次の段階として、各自の問題としつつ共有する空間を形成するために、本シンポジウムを企画したのである。そして、比較的日常生活に馴染みのあるこの素材に即して、国家介入という意味での法制度を学ぶ機会を提供したいと考えて、学内の学部生と大学院生を主たる対象としたものである。

まず、企画をした筆者の問題意識を簡単に述べるところからはじめよう。公共放送のみならず、これと民間放送（商業放送）とが並存するのが、現在の放送法制度である³⁾。このことを意識しながら国家三権の動向に注意する場合には、これは、一方では、公共放送の主体である日本放送協会（NHK）に対して、後述するように立法権および司法権が関与を加えており、他方で民間放送については、これを不要とするかのような内容を有する文書が作成されたという意味で、やはり関与があった⁴⁾。NHK と民間放

2) 以下で述べたので、繰り返さない。拙稿「法律時評 2018 年の放送制度改革—放送法の形骸化から崩壊へ—」法律時報 90 巻 8 号 1 頁以下、2019 年 5 月 21 日に「Web 日本評論」にて公表した「公共放送と法の行方—一つの訴訟を手がかりとして—」〈<https://www.web-nippyo.jp/13277/>〉。

3) 通信外史刊行会編『通信史話下』（電気通信協会、1962 年）所収の梶井剛「民間放送の創設」によれば、NHK は「政府からいろいろと制約される」から「民間放送を開始したならば刺激となり、放送事業は寧ろ発達する」（392 頁）という考えが、日本側（通信院）にあった。宮本吉夫「民間放送の起源と NHK の存続」によれば、当時の通信院は占領軍に対して新構想を示さなければ放送協会が解体される可能性を危惧しており、このため、NHK と「並存する」民間放送の設置が検討されるようになった（396 頁—397 頁）。このような経緯があったので、「上からの放送機関としての日本放送協会に対し、下からの盛上る放送機関」（400 頁）が民間放送であると当時述べられていた。

4) 新聞が盛んに報じていた「通信・放送の改革ロードマップ」は、NHK を別にして、番組編集準則等の放送法の特徴的な規定を全て削除してしまうという内容であった。これと放送法を倫理規範と解する実践や理論との関係は、検討に値する問題であるが、それとは距離を置いてきた筆者がなすことではないと思われる。なお、日本では過去のことだと認識されがちであるが、1987 年に公正原則（Fairness Doctrine）が撤廃されたアメリカでは、政治史学の観点からではあるが、Julian E. Zelizer 氏が、分極化（polarized）したメディア環境の起点を、公正原則撤廃期に見出すという注目されるべき主張を展開している。BRUCE J. SCHULMAN との編著で

送事業者とが放送制度を分担している現状を変えて、NHKだけを強化すると、その先には、放送法という規範と制度の解体が待っているといても、いいすぎではないだろう。これは民業圧迫などという表層的な問題ではない。

しかも、インターネットあるいはソーシャルメディアの希望的観測は過去のものとなり、制約を免れた恣意的な情報伝搬による専制の助長と温存という現実的認識が、有力になってきている⁵⁾。ここに加えて、NHKによるインターネット常時同時配信業務というインターネット関連業務が強化されてきているのである。国家関与が加えられている状態のままでNHKが主体となる「公共放送」が、通信あるいはインターネット空間において、常時同時配信される。インターネットという情報空間が、恣意的な「私事」の交換あるいは消耗とともに、国家関与が加えられた「公共」空間ともなる。このような「公私」によって埋め尽くされる情報空間が、社会あるいは民主主義との対立物である専制の維持温存に役立つものとなるという予測あるいは危惧は、理解困難なことではないだろう。

そこで、インターネットが日常化している現状においてこそ、インターネット空間において形成されようとしている放送法の動向が注目されるべきである。民意の「分断」または「分極」を克服して、民主主義社会の工夫として、政治的経済的少数者が少数者のままで主権者全体に働きかけ、主権者が変化し、自制と少数者への配慮を意識するようになる制度的工夫を、言論空間において試みるという意味での、もう一つの「公共放送」像が、探求されるべきときにきているのではないだろうか。シンポジウムの副題には、この意が込められていたのである。以下では、以上に述べた筆者の問題意識を若干詳しく述べることで、今回のシンポジウムの企画趣旨の説明に代えることとしたい。

ある MEDIA NATION: THE POLITICAL HISTORY OF NEWS IN MODERN AMERICA (2017). の第 11 章の題名は、「いかにしてワシントンは、いまのメディア環境の創造を助長したのか—1987 年における公正原則の撤廃—」(How Washington Helped Create the Contemporary Media: Ending the Fairness Doctrine in 1987) である。とくに、その結論部分 (188 頁から 189 頁) を参照。

5) 本文で述べたような認識を述べるものものとして、ジャーナリストの経験を有する SIVA VAIDHYANATHAN, ANTISOCIAL MEDIA: HOW FACEBOOK DISCONNECTS US AND UNDERMINES DEMOCRACY (2018). は、潤沢な資金と情報技術者が提供する労働力とを駆使して、世論を形成することができる手段である点において、ソーシャルメディアは、権威主義体制 (authoritarian regimes) において利用されていると主張している (187 頁)。

第1章 公共放送制度の現状認識について

第1節 電波制度改革と放送制度改革との連関

家電等の生活用品がインターネットに接続可能となり、この結果、国民の日常生活は一層情報化している。この変化の過程に介在し、あるいは情報化を現実のものとしているのは、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（2000年法律第144号）という立法であり、そして基本計画の類を策定してきた機関が、同法25条に基づき内閣に設置された高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部である。通信の規格は、単なる経済政策にとどまらず安保にも関連するので、アメリカや中国等の諸国が国を挙げて次世代の規格の開発に取り組んでいるが、日本の現状は、先進諸国の後塵を拝するものとなっている。ここからの脱却を目指して、情報化に関しても内閣機能が強化されているのである。

第5世代移動通信規格（5G）が、地方自治体や企業によって利用されるための技術的条件を、総務省が決定している⁶⁾。ここに至るまで、内閣が、「Society5.0」などといった語により、運輸（自動走行）、健康医療、農業といった国民の日常生活を情報化（IoTと人工知能を利用した情報解析）する政策を検討しており、このためのインフラ整備として「通信インフラの強化」、そしてこれを具体化する「電波制度改革」が検討されてきた。新たな「周波数ニーズ」への対応と同時に、既に放送用に割り当てられている民間放送事業者は、「放送事業の未来像」を見据えて「周波数の有効活用」の検討を求められることとなった⁷⁾。その過程で、民間放送事業者については放送法の規律を撤廃して、これを通信へと「一本化」という「放送事業の大胆な見直しに向けた改革方針」は、改革の意図がわかりやすく示されていたが、唐突であり、また内容も乱暴だったから、このような「大胆」な「改革方針」が、その後、表面化することはなかった。

その代わりに、内閣府に設置された規制改革推進会議やこの下部組織の

6) 総務省情報通信審議会が2019年6月18日に行った答申を受けて、総務省は同年12月17日に、「ローカル5G導入に関するガイドライン」を公表した。

7) 閣議決定文書である「新しい経済政策パッケージ」（2017年12月8日）の「第3章生産性革命 3. Society5.0の社会実装と破壊的イノベーションによる生産性革命」の(4)。

「有識者」委員が、電波制度改革を促す「発言」を繰り返した⁸⁾。そして、規制改革推進会議から内閣総理大臣への答申の後に行われた閣議決定である規制改革実施計画（2018年6月15日）を具体化する役割を果たしたのが総務省であり、またここに置かれた有識者会議が、地方民放局の「経営基盤強化」および「経営ガバナンスの確保」を、民間放送事業者に要求する内容の議事をまとめた。総務省設置法は、総務省の任務をその3条1項において「電波の公平かつ能率的な利用の確保及び増進」と定めている。しかし、いわゆる内閣官房・内閣府見直し法によって加えられた同条2項の「内閣の重要政策に関する内閣の事務を助け」、また同条3項において定められた「内閣官房を助ける」という任務が優先されると、総務省固有の放送行政あるいは放送政策など無いに等しく、同省の存在理由すら希薄化する。内閣総理大臣による「内閣の重要政策に関する基本的な方針」の案件発議権の明記を提言していた行政改革会議最終報告（1997年12月）は、「大胆な価値選択と政策立案」を行うため、内閣総理大臣の「政治の基本方針ないし一般政策」を「共有」しつつ「一体となって国政に当たる存在」である内閣の機能強化を述べていたものである。放送業界に限ったことではないが、90年代行革の問題点を公正に報じてこなかったことが、ある意味で命取りになってきている⁹⁾。

以上は、通信の新たな需要が生まれたので、放送制度改革が行われたという経緯であるが、放送の新たな需要を通信において実現するための法制度も整備されていることを見逃してはならない。これは、2019年6月に公布された「放送法の一部を改正する法律」（2019年法律第23号）によってNHKの業務に追加されたインターネット常時同時配信である。日常生活が一層情報化する今後、NHKのインターネット常時同時配信業務が、通信あるいはインターネット空間において、どのような役割を果たし、そ

8) 一例として、「投資等ワーキング・グループにおける今期の主な審議事項」（2017年9月15日）と題する座長名義での文書では、電波が「Society5.0」の実現のための重要なインフラであり、「ダイナミックな利活用」に向けて必要な検討を行う、と述べられていた。

9) 注2の「法律時評」では、内閣機能強化を契機として、逆説的ではあるが「放送法の実現」を目指し、放送「行政の公共性」の発揮を追求する実践と理論が生まれて、そこからもう一度民主的な行政組織が論点になるという展望を主張した（同2頁）。その後、後述する裁判運動が「放送法の実現」を目指しているのを知って、筆者は、この展望が実証されるのか否かをこの裁判に即して分析する作業を開始した。

してこのことがどのような問題を生むのかが注目されている。日常生活が一層情報化した場合に、いかなる意味での公共放送が必要とされるのかという問題は、共時性を有する問題であるから、これは空間的な比較が可能である。そこで、後掲の中村論文が、比較的強力な公共放送制度を有する国の状況を論じている。

第2節 受信料制度合憲判決と業務拡大許容立法との連関

受信料制度を合憲と判示した最判平成29年12月6日民集71巻10号1817頁（以下では、「平成29年最判」と略す）において、最高裁は、受信設備設置者に対して「受信契約の締結を強制する」旨を定めた放送法64条1項が違憲ではないという結論を、「国民の知る権利」という一般的抽象的な概念で説明しようとした。放送における「国民の知る権利」とは何かにかかわって、いくつかの解釈がありうるとしても変わらない現実がある。それは、受信料制度が合憲であると判示されたことによって、NHKの経営基盤が安定したことである。NHKは、平成29年最判に基づき、受信設備設置者に対して、NHK側からの受信契約の申込みに対する承諾の意思表示を命ずる判決を求める訴えを提起することができる。平成29年最判が媒介することで、NHKと受信者との関係が、倫理的関係から次の段階である権利義務関係へと変化した、つまり「法化」の段階に入ったのである。

そして、裁判を通じて受信契約の締結が強制され、受信料債権が実現される「法化」の段階において、NHKは、インターネット空間へと進出するための法的根拠を、2019年6月に公布された改正放送法という立法によって得た。放送法は、NHKの新たな業務形態の詳細を規律していない。放送法20条9項各号は、業務の種類、内容、実施方法および実施に要する費用等の事項についてNHKが「実施基準」を定め、総務大臣の認可（同条10項各号）を得なければならないと定めているだけである。同条9項4号に基づく放送法施行規則12条の2も、業務に関する苦情処理等の事項を定めているにすぎず、結局、総務省が定めた審査基準である「日本放送協会のインターネット活用業務の実施基準の認可に関するガイドライン」が、詳細を定めている。2020年1月14日に総務大臣が「実施基準」

を認可し、これを受けてNHKは、同月15日に「実施計画」（同条13項）を定めた。放送法による法的規律が弱い分だけ、NHKが定める「実施基準」は、NHKと総務省との閉鎖的な関係において、その内容が定められることになる。財源を負担する受信者による実施計画への参加制度が欠落しているのであるが、このことがNHKに対する種々の不満や不服を生む原因となることは、自覚されているのであろうか。

受信契約および受信料の根拠規定である放送法64条1項が変わらない限り、NHKの業務拡大は、受信契約に直接的な影響を及ぼすものではない。NHKの「放送を受信することのできる受信設備を設置した者」がNHKと「放送の受信についての契約をしなければならない」のであり、「放送の受信を目的としない受信設備」のみを設置した者については、この限りでない。しかし、従来の放送業務が原則あるいは主たる業務であり、インターネット常時同時配信業務が例外あるいはそれを補完するものであるという法制度は、グローバルな規模で進行する情報通信技術の進歩とともに変容し、そのまま進行すればやがて原則と例外の転換期が訪れるのかもしれない。

ただし、その場合においても、放送と通信の「融合」は、放送の通信への解消を必ずしも意味しない。反対に、情報の内容が同じであれば、通信か放送かの区分にかかわりなく、受信料をその財源とするための法制度が形成されるという方向がありうる。通信内部に実質的な放送概念が拡張してくるという方向である。民間放送事業者も含めて、日本の放送法制度は、この方へと向かっているのではないだろうか。しかし、この場合には、通信とは異なる放送固有の特徴とは何かが、情報の内容に即して論点となる。通信あるいはインターネット空間の利用だけを希望する国民にも、受信契約の締結を強制するだけの放送固有の特徴とは何かが、いずれははっきりとした形であらわれざるをえない。それは、国家が情報内容にまで及ぶ関与を行い、このことが言論表現の自由との矛盾を生みながら、ある種の「公共性」が強調されるものとなるのかもしれない。将来予測のためには、これまでの議論を振り返り、論点整理を行うことが有意義であることは間違いない。後掲の林論文は、この意で執筆されている。

第2章 実践と理論の新たな動向

第1節 ある裁判運動

第1章で確認したとおり、NHKの財源確保とその業務拡大とは、国家の関与によって可能となっている。NHKが受信設備設置者に対して、NHK側からの受信契約の申込みに対する承諾の意思表示を命ずる判決を求める訴えは、全国的規模で提起されているから、これと対立する意識をもつ者も、全国で生まれる可能性がある。実際にNHK受信料訴訟の被告となった者が反対に原告となり、NHKを被告として、放送法4条1項2号および4号（政治的公平および多角的論点提示）等の遵守義務の確認請求をしている。それが、奈良の放送法4条遵守義務確認訴訟（第1事件が、平成28年（ワ）第380号放送法等遵守義務確認等請求事件）である。

NHKは、受信設備設置者に対して受信契約の承諾の意思表示を求める判決を得て、契約締結を強制できる立場にある。こうして受信料債権という権利を得るのは反対に、受信者に対して放送法を遵守する義務を負わないのか否かが、この裁判で問われていることである。受信料が対価関係ではなくて特殊な負担金だという理解がありうるので、国の行政機関ではないNHKを被告として、念のため、公法上の当事者訴訟も追加されている。この裁判の経緯と現状は、後掲の佐藤論文が述べることであるから、略す。

ただし、このような裁判運動が放送事業者の言論表現の自由に対する司法権による介入を招く可能性を有しており、このことは「自律」を保障する放送法1条2号の趣旨に反するのではないか、という疑問に対しては、ここで筆者の考えを述べておきたい。

その危惧するところは、もちろん筆者も理解できる。しかし、裁判すら許容されない国家介入だとすると、それはもう放送法の解釈問題ではない。放送倫理が存在するに過ぎないが、倫理を主張してみたところで、放送事業者の言論表現の自由に対する介入は、政治家の介入や潤沢な資金を投入しての意見広告の掲載のように、いくらでも直接的で事実上効果的な手段がある。本件のような裁判という迂遠な手段に訴える必要は、ほとんどない。

しかも、本件のような裁判は、NHK受信者であれば誰でも提起できるものではなく、受信者一般とは区別される当事者個々の権利利益侵害を主

張できなければ、訴訟要件の段階で適法な訴えではないと判断されて却下される可能性があり、この意味で訴訟要件が緩くない。このことに加えて、本案審理の結果、請求を認容する判決だとしても、放送法4条1項各号を遵守すべきNHKの義務を確認するだけの判決であるから、給付判決のようにNHKに対して何らかの作為を命ずるものでもない。放送法174条のように、総務大臣による放送業務停止命令という不利益処分が放送業務の停止を一定期間義務づける法効果を有するのに対して、放送法遵守義務が存することの確認判決が、NHKの自律を制約する程度は弱い。過去に放送された番組が、放送法4条1項各号に違反する状態にあることが裁判所によって確認されるだけであって、NHKは、違法状態を解消するための様々な手段を、「自律」的に選択できるからである。

第2節 裁判の争点

奈良の訴訟では本案前の訴訟の適法性が、原告と被告とによって争われている。放送法4条1項各号が倫理規範に過ぎないのか否か、法規範であるとしてもNHKは、受信契約を締結している受信者との関係では抽象的義務を負うに過ぎないのか否か、が争点である。

まず、国家制定法である放送法が定めている4条1項各号が、一般的に法規範性を有しないという解釈は、その出発点からして無理がある。裁判例も、番組編集準則が倫理規範であるのか否かを問題にすることなく、訴えの適法性を前提として実体審理を行ったものがある¹⁰⁾。

次に、放送法4条1項各号は放送事業者の義務を一般的に定めており、これに対応する受信者の具体的な権利が定められていない。これはなぜか。この問いへの答えは、たとえば、「政治的に公平であること」（放送法4条1項2号）についていえば、放送事業者がこの義務を負うとしても、義務の実現方法が一様ではないことに求められなければならない。放送事業者が任意でこの義務を履行しており、また受信者もその義務の履行に不満がなければ、放送法の解釈問題は生まれない。しかし、放送事業者と受信者

10) 東京高判昭和61年2月12日判時1184号70頁。紹介として、拙稿「特定の有力候補者のみを取り上げた選挙報道」別冊ジュリストメディア判例百選第2版196頁以下。

との間で、放送法4条1項各号の義務の実現方法に関して対立や紛争が生じた場合には、放送倫理の次元ではなく、紛争がどのように解決されるべきであるのかの放送法の解釈問題が生まれるのである。

事実問題から法律問題へと発展し、最終的に裁判所が紛争解決を行っている多くの国の法制は略するが、日本における放送行政は、放送内容に関しても、放送事業者に対して以下のような関与を行っている。第1に、放送免許制度が採用されているので、5年に一度（電波法13条1項により、免許の有効期間は最長5年である。）、過去の放送内容が総務大臣によって審査されることになる。放送法関係審査基準の別紙1には、放送法4条1項各号と同じ文言の審査基準が定められているので、再免許の申請時においては、過去の免許期間において、放送事業者が放送法4条1項各号に違反していなかったのか否かが、総務大臣によって審査される。

第2に、5年の放送免許期間においても、現在の放送法4条1項各号に違反する放送が行われたのか否かの事実の認定が総務省において行われており、放送法違反ではないが当時の郵政大臣から嚴重注意が行われた事例、注意義務を怠った重大な過失があるとして情報通信政策局長から嚴重注意が行われた事例、嚴重注意とともに再発防止体制の確立までもが総務大臣から要請された事例などがある¹¹⁾。これらの行政指導は法行為ではないし任意性を有する非権力的行政活動であるから、放送事業者は法的な義務を課されているのではないが、免許権限を背景として行われる行政指導は強い規制的な影響力を有する。

第3に、放送免許期間において、行政指導に加えて、放送法174条に基づき、総務大臣は、放送事業者が「この法律」に違反したときは放送業務の停止を命ずることができ、同法184条2号により、この命令に違反した者は処罰される。これと同様の電波法76条1項が、NHKには適用される。総務大臣は、免許人が「放送法」に「違反したとき」は、「3月以内の期間を定めて無線局の運用の停止を命じ」ることができる。旧郵政省放送行政局長の職を担当した経歴がある者による放送法の解説書によれば、放送法174条の「この法律」には放送法4条1項各号も含まれると述べられて

11) 鈴木秀美・山田健太編著『放送制度概論—新・放送法を読みとく—』（商事法務、2017年）366頁以下の「番組内容に関する主な行政指導」の「5」、「13」および「32」の事例。

いる¹²⁾。実際に、2010年11月26日の総務副大臣による国会答弁によれば、総務大臣は放送事業者が放送法4条1項各号に違反したのか否かを判断することができるかと解されている¹³⁾。

以上のように、放送行政は放送内容に関与しているのであるが、それではこのような行政関与は、何のために行われているのであろうか。放送法1条に定められている目的である「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」ために行われているのである。それでは「公共の福祉」とは何か。主権者あるいは受信者の個々が有する放送という表現手段による言論表現の自由あるいは放送における知る権利とは峻別されるものだとこれを解釈するのであれば、「公共の福祉」は個々の受信者の言論表現の自由や知る権利を、立法という性格上一般的な表現で定めているのである¹⁴⁾。

奈良の裁判が提起している理論的問題は、放送行政を介在させることなく、受信者が直接、放送事業者に対して、放送法4条1項各号の遵守を請求できる法的利益を有するの否かである。多くの諸国とは異なり、主権者あるいは受信者の苦情申立てを受けてから、準司法的な組織と手続を整備され、準司法的性格を有する放送行政が放送内容を審査し、そして最終的には裁判所が準司法的な行政機関が行った判断や決定の違法性を審査するという事実認定から法判断までの過程が、日本には存在しない。しかし、受信者が訴えを提起できないのに、放送行政だけが、その受信者の意思とは乖離しながら、受信者にいわば代位して前述したような行政関与を行っている現状は、国民主権原理からすれば、主客が逆転しているといわざるをえない。

学説においては、放送事業者が国家機関である放送行政に対してのみ責任を負うという「公法上の義務」は、「人を惑わす伝統的な法概念」であ

12) 金澤薫『放送法逐条解説改訂版』（情報通信振興会、2012年）440頁。

13) 平岡秀夫副大臣答弁のことである。これは以下のリンクから閲覧できる。
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/176/0002/17611260002006.pdf>

14) 放送法だけの問題ではないが、1970年代において既に、「『公共の福祉』などをはじめとする抽象的不確定概念の具体的内容とそれによって正当づけられる行政活動の特殊性を、それぞれの行政領域について分析することの必要性」が主張されていたのである。室井力『現代行政法の原理』（勁草書房、1973年）15頁（初出は1970年）。このような考え方からすれば、放送法1条が定める「公共の福祉」には放送法という「領域」の「具体的内容」がある。それでは、放送法領域に固有の「公共の福祉」の「具体的内容」とは何のことであろうか。

るから、「特定の利害関係を背景とする市民」も放送制度の「運用」に「参加」し、「放送の『公共性』を旨とするべきだというのが、「憲法・放送法」の精神」であって、これこそが、放送法の「市民化」の「方向」であると主張するものがあつた¹⁵⁾。同じ論者はまた、「公法上の義務」なる観念が、大戦前における「古臭い行政法に特有な法概念」であることを指摘し、またこうした観念が用いられた個々の裁判についても言及して、この「裁判は、放送局が市民との間の対応関係を考え直さなければならない時代に、非常に古臭い行政法的感覚を持ち続けていることを暴露」したとも評していた¹⁶⁾。

奈良の裁判は、「市民化」論や1970年代のアクセス権論といった理論だけが存在しており、裁判による実現が不在であつた放送法の領域において、裁判実務を動かそうとするものである。アクセス権論にまでさかのぼれば、40年以上も動いていなかった時計の針を、もう一度、前に向かって動かそうとする意義が、この裁判運動には認められる。放送法という特殊な法領域にとどまらずに、判例あるいは裁判を研究対象とすることの意義を再考するという意味でも、本件は、広く知られるべき理論的価値を有する裁判である。

おわりに

今回のシンポジウムでは、林教授、中村教授および佐藤弁護士が、それぞれ30分の報告を行った後に、学部生の討論者に加えて、学外の実務家および研究者も交えて、質疑応答が行われた。専門分野の違いによる問題意識の違いといえればそれまでのことではあるが、放送法制度つまり放送に対する国家三権の関与が、放送をめぐるの様々な主体の意識にどのような変容を生んでいるのかという議論が十分に深まらなかったことは、今後の課題として、ここに記しておかなければならない。たとえば、民主的な公共放送制度を追求するのではなくて、NHKの存在理由である受信料制

15) 奥平康弘『ジャーナリズムと法』(新世社、1997年)348頁。

16) 同「放送の自由をめぐるパラダイム転換」日本民間放送連盟研究所編『「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)31頁。

度の否定が政治運動の次元で声高に訴えられている現状を、どう認識すべきかといった問題は、それぞれの学問内在的に論じられるのでなければならぬ。実際にあらわれている法現象を含む諸現象への学問的無関心は、現実に対して消極的に加担することと同義だからである。

主権者全体の意識に訴えかける政治的・経済的少数者の存在こそが、健全な社会が成立するための前提である。筆者は、いつからか、放送法4条1項のうち、2号の「政治的に公平であること」と4号の「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」とは、言論空間において、政治的・経済的少数者の存在が放送を介して主権者全体に伝えられ、そしてその意識が変化する過程を、法制度として定めているのではないかと考えるようになった。自己の有していた肯定的理解が否定へ、また反対に否定的理解が肯定へと変化するいわば弁証法的過程を制度的に保障することを、民主主義社会の工夫として試みているのが、国家制定法である放送法ではなかろうか。

国家の現状が、このような意味での放送法の規範と制度の存在理由を浮き彫りにしており、またこのことが前述した裁判運動の出現という法現象を生んでいるように思えてならない。この法現象の観察だけではなく、この法現象の本質が広く共有されるための努力をも、筆者の今後の課題としたい。

研究報告

日本放送協会（NHK）の放送番組の 常時同時配信について

林 秀 弥

1. 常時同時配信の経緯¹⁾

「放送法の一部を改正する法律」²⁾（以下、「改正法」という。）により、日本放送協会（以下「協会」という。）が放送法³⁾（以下「法」という。）20条2項2号及び3号の業務（以下「インターネット活用業務」という。）として、テレビジョン放送による国内基幹放送の放送番組を、一日を通じて連続的に、放送と同時にインターネット上で提供すること（以下、これを「常時同時配信」という。）が可能となった。常時同時配信は、協会の総合テレビ・教育テレビの放送中番組を放送と同時に提供するものであるが、設備への負荷や利用状況を確認するため、2019年度は1日17時間程度の提供を予定し、2020年4月以降当分の間は、提供時間を限って実施されることとなっている。

総務省は改正法を受けて、放送法施行規則⁴⁾を改正し、法20条9項に基づき協会が総務大臣の認可を受けて策定することとしている「NHKイ

※ 本稿は2019年11月25日に名古屋大学で行われたシンポジウム「インターネット時代の公共放送と法一分断の克服を目指して一」における当日の筆者の報告原稿（論題「放送法改正の特徴」）をその後の動きに応じてアップデート・改題し、内容を加除修正したものである。なお、本稿は私見であり、筆者が属する機関や組織の見解とは一切無関係である。

※※年度の表記は読者の便宜に鑑み、原文を除き、原則として、元号から西暦に変換した。

1) 総務省「日本放送協会の放送法第20条第2項第2号及び第3号の業務の実施基準の変更の認可」（令和2年1月14日）参照。

2) 令和元年法律第23号

3) 昭和25年法律第132号

4) 昭和25年電波監理委員会規則第10号

「インターネット活用業務の実施基準」(以下「実施基準」という。)の記載事項等を定めるとともに、実施基準の審査項目等を定める「日本放送協会のインターネット活用業務の実施基準の認可に関するガイドライン」(以下「ガイドライン」という。)を整備した。

2019年10月15日、法20条9項の規定に基づき、協会から総務省に対して、インターネット活用業務として、常時同時配信を含む新たな業務を実施すること及びそのためにインターネット活用業務の実施に要する費用の上限を変更すること等を内容とする実施基準の変更案の認可申請が行われた。

この認可申請を受け、総務省は、同年11月8日に、「日本放送協会のインターネット活用業務実施基準の変更案の認可申請の取扱いに関する総務省の基本的考え方」(以下「基本的考え方」という。)を公表し、協会に対して、基本的考え方について検討要請を行うとともに、透明性の高いプロセスの下で、国民・視聴者の意見を踏まえつつ検討を進めることが適当と判断し、基本的考え方について意見募集を実施した。同年12月23日、総務省は、協会からの検討結果の回答及び意見募集結果に対する考え方を公表し、同年12月24日、協会から総務省に対して、実施基準の変更の修正申請が行われた。

修正申請のあった実施基準案(以下「実施基準案」という。)は、新たに総合テレビジョン放送及び教育テレビジョン放送の常時同時配信及び見逃し番組配信の提供を開始すること、「放送法上の努力義務に係る取組」、「ユニバーサル・サービスへの取組」、「オリンピック・パラリンピック東京大会に係る取組」を実施すること、「オリンピック・パラリンピック東京大会に係る取組」については、「受信料収入の2.5%」とする費用の上限とは別に実施予定額を定めて実施すること等を定めたものとなっている⁵⁾。実施基準案について、総務省は、協会からの検討結果の回答及び意見募集結果を踏まえ、総務省のガイドラインの審査項目に照らして検討を行った結果、次の条件を付して認可することとされた⁶⁾。

1. インターネット活用業務の実施に当たっては、国民・視聴者が放送番組を視聴する上で有効なものとなるように取り組み、当該業務の実施

5) 「NHK インターネット活用業務実施基準(案)」は、2020年1月14日に総務大臣により認可され、正式に実施基準として確定した。

6) 以下、「(略)」とあるのは引用者によるものである。

- により得られた知見等の成果については、放送サービスの向上の観点から、民間放送事業者等の関連事業者との共有に努めること。
2. 実施基準案第10条に定める他の放送事業者との連携・協調については、他の放送事業者の要望に応じ、必要な協議の場を設けること。
 3. 東京オリンピック・パラリンピック競技大会に際して、(略)メッセージを表示せずに常時同時配信を行う「関連番組」については、受信料制度の趣旨及び市場競争に与える影響に配慮しつつ、実施計画等において対象を明らかとすること。
 4. (略) 令和元年度中の放送中番組の提供については、令和元年度のインターネット活用業務の予算の範囲内で実施すること。
 5. (略) 令和2年4月1日からの放送中番組の具体的な提供時間等については、(略) 費用の上限を設定している趣旨を没却することがないよう、利用者の増加等に応じた費用の状況を踏まえつつ、実施計画において定めること。
 6. インターネット活用業務の費用の抑制的管理のための具体的な仕組みについて検討し、令和2年度中に一定の結論を得て、早期に導入すること。
 7. 有料業務の収支バランスについて、(略) 見込みに比して悪化が見込まれる場合には、有料業務の累積収支改善のため、実施計画において対応策を明らかにし、措置を講ずること。
 8. インターネット活用業務の既存業務の効率化について、令和2年度の実施計画等において方向性及び内容を明らかとすること。
 9. (略) 放送番組等の提供に関し、提供する端末機器及びソフトウェアの種別等の概要については、実施計画において記載すること。
 10. (略) 理解増進情報の範囲について、令和2年度中に競合事業者等から意見を聴く機会を設け、適切に実施されているか検証を行うこと。
 11. 本案附則第5条に基づき予算の流用を行った場合における同条各号に掲げる業務に要した費用の令和2年度の業務報告書への記載及び公表は、放送法施行規則(略)別表第3号の2の費用明細表に準じた形式で、記載可能な費用の明細を記載して行うこと。
 12. 費用の整理に関する計算方法について、直課できるものは直課することを原則としつつ、費用配賦による場合は実績を踏まえて、必要に応

じ、より適切なものとなるよう見直しを行うこと。

本稿は、この認可条件を紐解くことで、総務省が常時同時配信の認可に当たって何を問題にし、何が論点だったのかを読み解こうとするものである。なお、筆者は常時同時配信が認められる以前に、インターネット活用業務について検討したことがある⁷⁾。常時同時配信が認められる以前のインターネット活用業務の概要と論点については、そちらを参照されたい。

2. 放送事業者との連携・協調、「市場競争」という言葉の含意

認可条件1項及び2項は、インターネット活用業務全般について述べるとともに、協会と民間放送事業者（以下、「民放」という。）との連携・協調について記載している。これが入ったのは、直接的には、インターネット活用業務について定めた改正法20条14項（努力義務）⁸⁾を受けてのことであるが、その元をたどれば、民放が協会の常時同時配信についてこの間主張し続けてきた、いわゆる「民業圧迫論」に配慮してのことと思われる。民業圧迫とは、漠然とした言い方であるが、要は、民放等の民間事業者からしばしば主張される、協会による常時同時配信によって生じるかもしれないインターネット動画配信等の市場における競争への影響についての懸念と言い換えることができる。協会と民放という放送の「二元体制」⁹⁾のもとで、多様性を確保しながら国民の知る権利の確保などを実現しようとしてきた理念の中で、協会は自ら突出するのではなく、「公共放送」から「公共メディア」へと変化を求めるならば、インターネット分野ばかりでなく、新聞などとの「多元体制」をどのように築いていくかが問われる

7) 拙稿「日本放送協会（NHK）のインターネット活用業務について」日本民間放送連盟・研究所編『ソーシャル化と放送メディア』（学文社、2016年）130頁以下参照。

8) 「協会は、第二項第二号の業務（常時同時配信業務のこと－引用者注－）を行うに当たっては、全国向けの放送番組のほか、地方向けの放送番組を電気通信回線を通じて一般の利用に供するよう努めるとともに、他の放送事業者が実施する当該業務に相当する業務の円滑な実施に必要な協力をするよう努めなければならない」。

9) 「二元体制」について、NHK受信料訴訟大法廷判決（最大判平29・12・6民集71巻10号1817頁）では「放送事業者と民間放送事業者との二本立て体制」と表現している。

のではないかという指摘はつとに行われてきた¹⁰⁾。

今回の常時同時配信に関するパブリックコメント¹¹⁾においても、例えば、「NHK 本体および子会社、関連会社などがインターネット活用業務などを通じて広告収入やそれ類した収入を得ることは、将来的にも絶対にあってはなりません。」（日本民間放送連盟（以下、「民放連」という。））とか、「スポーツの生中継番組等、すでに民間で実施されているインターネット配信業務については、その商業性を考慮の上、民業圧迫を起こすことがあってはなりません。既存の事業が存在する場合には参入すべきではなく、最大限の配慮が必要と考えます。」（朝日放送テレビ株式会社）といった意見が出されていたところである。

協会と民放との連携・協調は常時同時配信を待つことなくすでに進みつつある。radiko や TVer による協会と民放の放送番組のインターネット配信の連携はその例である。これは放送番組のインターネット配信プラットフォームの一元化という意味では、国民・視聴者の利便性を向上させることは間違いなく、二元体制を発展させる契機ともなりうる。

そもそも、放送における「市場競争」¹²⁾は純然たる経済競争とは異なる。すなわち、放送市場には、視聴率競争のある対広告主市場と、放送番組以外のコンテンツも含む動画配信において視聴者の取り合いとなる対視聴者市場が存在するが、いわゆる二元体制の下、広告収入に依存しない協会が関係するのは対視聴者市場のほうである。また、対視聴者市場は、番組の「質」の競争や、「種類」の競争といった競争もあり、いずれも価格競争に馴染まないように思われる。一部で主張されている NHK のいわゆるスクランブル放送化は、有料放送市場における競争を措定するものであるが、公共放送に求められている役割は、他の競争事業者と受信契約者を奪い合うという同一次元のゼロサム的な競争状態の創出ではなく、それとは異次元の競争概念である。公共放送のあり方を論じるときには、経済的競争ではなくいわば「ジャーナリズム上の競争」を念頭に置く必要がある。加え

10) 「NHK 経営計画に対する新聞協会メディア開発委員会の意見」（2015 年 2 月 10 日）はこのことを指摘する。

11) 総務省「『日本放送協会のインターネット活用業務実施基準の変更案の認可申請の取扱いに関する総務省の基本的考え方』についての日本放送協会の検討結果の回答及び意見募集結果に対する総務省の考え方」（2019 年 12 月 23 日）

12) なお、放送産業における競争秩序については、舟田正之『放送制度と競争秩序』（有斐閣、2011 年）287 頁以下を関連して参照。

て、常時同時配信を含むインターネット動画配信自体は、まだ萌芽的な段階の創成期の市場であるため、いわゆる経済的あるいは市場競争的な考え方は異なるものである。ただ、協会は受信料による収入全体が他の民放の売上規模を圧倒しており、この資金力を梃子として例えばコンテンツの調達コストを結果的につり上げることなどにより、市場や競合事業者に対し影響力を及ぼす可能性がないわけではない。この意味での市場の競争を歪めないよう、今回の認可条件に民放等との連携・協調が入ったことは非常に重要だと考えられる。しかし、市場の競争性は、対事業者だけの話ではなく、受信契約者への説明責任にもかかわる。例えば、協会に対しては、調達それ自体の競争性や透明性を確保すべきという指摘がなされてきたが¹³⁾、これは、受信料をどのように使っているのかということと直結するものだからである。

3. 東京オリンピック・パラリンピック競技大会に際しての特例

認可条件3項は、常時同時配信における「受信契約確認のメッセージ」に関係するものである。協会の実施基準案では、受信契約が確認できない者については、常時同時配信の配信画面上に、受信料制度を毀損しないために必要かつ十分な大きさのメッセージが表示され、また「見逃し配信」¹⁴⁾も利用できなくなるとしている。これはある意味当然であろう。受信契約をしていない（受信料を支払っていない）者が、受信契約をしている者と同じ内容の放送番組をインターネット上で視聴できることになってしまえば、放送番組のいわば「ただ見」となり、容易に受信料制度の趣旨が没却されるからである。その一方で、実施基準案では、東京オリンピック・パラリンピック競技大会に際しては、競技中継とその関連番組の同時配信のメッセージ表示を解除する、ともしている。これは受信料の公平負担の見地から問題ではないか。

この点について、総務省の審査結果は、「東京オリンピック・パラリンピッ

13) 筆者もそのような指摘をしたことがある。拙稿「インターネット同時配信時代の『放送』とNHKの受信料制度—消費者視点からみた2019年放送法改正—」現代消費者法43号58頁以下(2019年)参照。

14) 「見逃し配信」とは、総合テレビ・教育テレビの既放送番組を、最大で放送日の7日後まで提供するものである。

ク競技大会の競技中継番組及び関連番組の同時配信に限定してメッセージを表示しないことは、受信料制度の趣旨に照らして不適切なものとはいえないものの、関連番組の範囲については、受信料制度の趣旨及び市場競争に与える影響に配慮しつつ、実施計画等において対象を明らかとすることが求められる」としている。確かに、「(受信料制度の)趣旨に照らして、不適切なものでないこと」(法20条10項3号)という認可基準からすれば、不適切とまで断ずるのは困難であるかもしれない。しかし、東京オリンピック・パラリンピック競技大会はいうまでもなく世紀の一大イベントである。これについて、たとえ番組の範囲を限定したとしても、「メッセージかぶせ」をせずに受信契約が確認できない者に視聴させるのは、真面目に受信料を支払っている受信契約者の不公平感を惹起せしめるのではあるまいか。確かに東京オリンピック・パラリンピック競技大会は1ヶ月程度と期間も限られ、かつ世紀のイベントであるがゆえに、受信契約締結の有無にかわりなくすべての国民に視聴させることは、公共放送としてそれなりの理由があるかもしれない。総務省はこの点について、「東京オリパラ大会の競技中継及び関連番組についてメッセージ非表示措置を講ずることは、国民・視聴者や東京オリパラ大会期間中の訪日外国人の期待に応える措置として一定の社会的意義が認められる」としている。しかし協会の放送受信料の推計世帯支払率が全国値で81.2%（2018年度）¹⁵⁾にとどまっているのは、一つには、受信契約者の未契約者に対する受信料負担の不公平感が根底にあると思われるなか、かような根深い不公平感を、「国民・視聴者…の期待」に置き換えてよいものか。またメッセージ非表示が東京オリパラ大会期間中の訪日外国人の期待に応える措置というのもその通りかもしれないが、ここで問われているのは、総務省も認めるように、受信料制度の趣旨であり、訪日外国人の期待に応える措置かどうかは、受信料制度とは関係がない。「メッセージを東京大会のような国民・視聴者の関心が極めて高い放送番組で表示しなければ、公平負担の原則が揺らぎ、公共放送の屋台骨が脅かされかねない」¹⁶⁾との民放連の指摘は、市場競争阻害という枠を超え

15) 日本放送協会「2018年度末 受信料の推計世帯支払率（全国・都道府県別）について」（2019年5月28日）。この資料は協会のホームページ（<https://www.nhk.or.jp/>）より入手できる。

16) 総務省、前掲注11、17頁。

て、まさに当然の指摘と思われる。

4. 常時同時配信の「規模感」

今回の実施基準の変更の認可は、総務大臣が、公共放送としての協会の目的達成に資するものであるかとか、受信料制度の趣旨に照らして不適切でないかといった観点から放送法に照らし審査を行い、認可の可否を判断するものであるが、その際、審査において重要になるのは、業務の実施規模、いわば「規模感」だったと考える。常時同時配信には、国内テレビジョン放送のインターネット配信という、独自の業務が発生することに特徴を持つ業務であるため、その運用において必要となる新たな業務に伴って、当初の認可申請案では、支出が大幅に膨らむことが、協会の財務の健全性の観点から懸念されることを総務省は問題にした¹⁷⁾。この点、今回の基準変更の認可では、いわゆるオリンピック・パラリンピック東京大会に係る取組みの実施に要する費用を除き、「受信料収入の2.5%」¹⁸⁾を上限とすることが定められた。これについて総務省は、「業務の実施に要する費用について、上限が適正かつ明確に定められていることに加え、各年度の受信料収入の2.5%を上限としており、過大な費用を要するものでないと認められる」としている。

受信料収入の何%にするかは議論のあるところであるが、受信料収入の2.5%という数字は、従前（常時同時配信前）のインターネット活用業務のうちいわゆる「2号業務」（放送番組等のインターネットによる一般への提供に係る業務すなわちBtoC業務）の費用の総額を受信料財源の2.5%を上限とするという制限を引き継いだものである。協会によれば、「NHK経営計画（2018-2020年度）」（2018年11月修正）において、2020年度の事業収入は7,164億円（うち受信料収入は6,954億円）、事業支出は7,379億円、事業収支差金は215億円の赤字と見込んでいる¹⁹⁾。このように、事業収支差金が2020年度において215億円の赤字を見込む中での本格的な

17) 総務省「NHKインターネット活用業務実施基準の変更案の認可申請の取扱いに関する総務省の基本的考え方」（2019年11月8日）

18) 2019年度の協会予算において、受信料収入は7,032億円であり、その2.5%は175.8億円に相当する。

19) 本案（別添2）「その他参考となるべき事項」1頁。

常時同時配信の開始ということになるため、認可条件6項はこの点を懸念して付せられたものである。協会は、令和「2年度の収支予算の策定にあたっては、計画している10月からの受信料の値下げを実施した上で、支出については、既存業務を見直し、常時同時配信・見逃し番組配信を含む新規業務やオリンピック・パラリンピック東京大会関連業務を効率的に実施することにより、赤字幅を削減する方向で真摯に検討しており、2年度の予算・事業計画において明確にする」²⁰⁾としているが、その努力を、国民・受信契約者にわかりやすいかたちでその経過を含め「見える化」することが求められる。現状、協会が対外的に公表している資料はほぼすべて協会のホームページで閲覧可能であるが、協会のホームページ自体が非常に複雑なものとなっており、この問題に関心のある「普通の」受信契約者が自らの欲する情報に的確にたどり着くのは実は容易なことではない。ホームページ自体がやや「迷宮化」しているのではあるまいか。この点も見やすさの改善が求められよう。また協会の赤字幅の削減に向けた経営努力について、自らの放送番組において取り上げることがもっとあってもよいのではないかとも思われる。

受信料2.5%という上限については、常時同時配信を実際に本格始動してみると、例えば常時同時配信にかかる費用が予想よりかかってしまうということもありえよう。むしろ、実際運用していくなかで当初の想定とは異なる部分が生じるのは当然ともいえる。懸念されるのは、常時同時配信にかかる費用が当初予想より増大してしまったことを理由に、公共放送の公共放送たるどころの、例えば国際放送のネット配信や、災害情報等国民の安心・安全にかかわる情報の発信といった業務にかかる費用が削られてしまうことであり、そうならないようにすることが求められる。まさにこれらは、協会が行うべき公共放送としての責務であると思われるからである。この点、実施基準案附則5条においては、2020年度の予算執行時に費用上限を超過した場合に、経営委員会の議決を経て3億円の範囲内で新規業務に予算流用を行う旨が明記されているが、今般3億円の範囲内で予算流用可としたのは、上記の懸念を見越したことであると思われる。ただし、予算流用は会計の透明性の見地から決して望ましいことではない。こ

20) 同上。

のことから、認可条件 11 項では会計上の透明性確保の観点から、予算流用を行った場合には、当該新規業務に要した費用について、施行規則に定める様式の費用明細表に準じた形式で記載可能なものを記載した上で公表することが求められている。認可条件 12 項も同様に費用の配付方法について定めている。

費用配賦の明確性・適切性について認可条件で二項を設けて特に要請しているのは次の理由に基づく。すなわち、常時同時配信は、従来から行われてきたインターネット活用業務の性質に加え、協会が最も多くの経営資源（受信料財源、職員等）を注ぎ込んで制作する国内テレビジョン放送（地上波）の原則として全ての放送番組を同時配信するものである。加えて、その実施に際しては「地域放送番組の配信及び地域制限」、「音声 2ch」、「字幕あり」といった放送と同様の機能を追求するものである。また「認証」のような受信料制度の形骸化を防止するための追加的な業務や、「ふたかぶせ」²¹⁾のような国内テレビジョン放送のインターネット配信に独自の業務が発生することに特徴を持つ業務であり、「放送の補完」として行われる任意業務でありながら、国内テレビジョン放送との内容の同一性、サービスの同質性を確保するがゆえに協会において重要な業務として位置付けられているのである。このように、常時同時配信は運用面で必要となる新たな業務に伴って支出が更に膨らむことが見込まれる業務である。このことから、業務の内容（例：配信時間、期間）や実施方法（例：提供の態様、システム形態）が将来にわたってより複雑になることが想定されるものであり、費用を適正・明確に按分することが課題となるからである。

5. 今後の展開

報道によると、民放キー局 5 局も、今秋以降、協会に追随し、テレビ番組を放送と同時にインターネットに流す同時配信を始める方向で準備しているとのことである²²⁾。このように協会のみならず、民放キー局も常時同

21) テレビジョン放送において、特定の番組をインターネットで配信する場合、権利上の問題から、一部を静止画に切り替えて放送を行うこと。動画を蓋のように覆い隠すように静止画を画面に映すことから、俗に「ふたかぶせ」という。

22) 共同通信 2020 年 2 月 1 日配信記事（「民放キー局、ネット同時配信へ 秋以降、NHK に追随」）参照。

時配信を行うようになると、放送業界全体で常時同時配信の流れが加速するであろう。その際、かつて立法化が検討された通信と放送の融合法制の議論²³⁾が再燃することも予想される。2010年の放送法改正へと結実した総合的法体系をめぐる議論は、通信と放送の融合を念頭に、通信と放送が独立した縦制型の体系を廃し、レイヤーによる横制型の体系に改めることを目指すものであった。しかし、「通信と放送」は、いうまでもなく、単に融合ということでは括れない法体系上の違いがある。電気通信事業と放送事業の重要な相違点は、取り扱う情報に対する事業者の関与の有無であり、通信が関与しないことが大前提であるのに対して、後者は逆に放送番組として世の中に出す上で全面的な編集責任を負っている。したがって、そもそも理念なくして両者を軽々に融合ないし統合するとはいえないものである。電気通信事業に関する法律と、放送事業に関する法律が別個に存在するのは、それぞれの社会的機能に応じて法律が策定されているからであり、別個の法体系であることが不適切であることにはならない。また受信料で成り立ち、国民が支える構造の協会と、広告主からの広告収入を主な収入源とし、私企業として経営を成り立たせなければならない民放とでは、常時同時配信といってもそのビジネスモデルは全く異なる。これまで、協会の常時同時配信については、一定の「ニーズ」がある、という言い方がなされてきた。しかし「ニーズ」をいうだけでは弱く、なぜ公共放送として、常時同時配信で提供したいのかという、理念的なところを国民視聴者にもっと訴えかける必要があったのではないと思われる。常時同時配信はすでに走り出したが、なぜ協会が始めたいと考えたのか、なぜ始める必要があるのか、なぜそれが社会の役に立つのか、という点について、協会は、もっと受信契約者や国民に発信することが望まれる。これは、常時同時配信に限らず、協会の業務全般についていえることである。これを、協会の説明責任といえはそれまでかもしれないが、協会は公共放送として、政治からも経済からも独立して国民皆が支えるものという共通認識のもとに存在している。その意味では、他の民放以上に高いレベルの説明責任が課されていると思われる。今後、協会と民放が常時同時配信をめぐる新たな二元体制をどのように構築していくのか、その展開が注目される。

23) かつて竹中平蔵・総務大臣（当時）の下で総務省に設けられた、通信・放送の在り方に関する懇談会による「最終報告書」（2006年6月）参照。

研究報告

※本稿は、公益財団法人・放送文化基金 2018 年度助成（助成課題「放送の『公共圏』としての地域性と放送制度」）による研究成果の一部である。

ドイツ公共放送の現状と課題 －インターネット時代のサービスと受益者負担¹⁾

中 村 登志哉

デジタル化に伴う放送と通信の融合を踏まえて、公共放送の役割と将来を検討する上で、他の先進諸国がどのような取り組みを進め、どのような将来像を描いているのかを調査し、分析することは、比較の視座を持つという意味で、意義深いと言える。なかでもドイツは、放送メディアに占める公共放送の存在感がすぐれて大きいことに加え、インターネットによる配信などデジタル時代への対応を先進的に進めてきたことで知られる。戦後ドイツにおいては長らく、公共放送2局のみによる放送の時代が続き、民間放送が参入したのは1984年になってからのことである。その意味でドイツの放送メディアにおける公共放送の存在感と影響力は大きく、中心的存在と言ってよい。

そのドイツの公共放送はインターネット時代の到来とともに、1990年代から、インターネット上における番組や情報の発信への取り組みを始めただけでなく、テレビやラジオによる視聴だけでなく、パソコンなどによる視聴が可能になったことを踏まえた受信料制度への改革の検討を始めた。その結果、ドイツの公共放送は現在、インターネットによる同時配信を開始する一方、テレビなどの受像機の有無に基づく受信料制度ではなく、世帯ごとに負担金を支払う負担金制度を導入し、現在に至っている。

1) 本稿は、シンポジウム「インターネット時代の公共放送と法一分断の克服を目指して」(2019年11月25日、名古屋大学法学研究科・情報学研究科附属グローバルメディア研究センター共催)において発表した報告「海外公共放送の現状と課題－ドイツの事例を中心に」を基にしたものである。本企画に招いてくださった稲葉一将教授、林秀弥教授、シンポジウムでコメントしてくださった佐藤真理弁護士(奈良合同法律事務所)、フロアから詳細なコメントを頂戴した杉原周治・愛知県立大学准教授、日本民間放送連盟(民放連)の堀木卓也・常務理事には記して心からの感謝を申し上げる。

このような改革を進めたドイツの公共放送は、どんな課題に直面し、どのような背景や議論を経て現行制度を採用し、その改革を実現するに至ったのか。これらを検討するため、戦後ドイツの公共放送の発展の経緯をまず、概観する。次に、インターネット時代の到来が主に放送サービスと受益者負担の観点から突き付けた公共放送に課題と、そこから見出された解決策について、ドイツ公共放送の公表資料、日独両国の先行研究に依拠しつつ検討する。それにより、ドイツの公共放送の経験と現状が、他の章で検討される日本の公共放送である NHK の将来像を検討する上で参考に資することを目的とする。

第 1 節 ドイツの公共放送制度

ドイツの公共放送制度の考察は、政権の座についたナチスが放送を支配し、世論の誘導に利用したことにより、結果として意見の多様性が侵害されたことへの反省と不可分である。戦後、戦勝 4 カ国によって占領されたドイツでは、当然のことながら、その放送再建は米国、英国、フランス、ソ連の 4 つの占領地区で別々に始まり、ソ連占領地域を除く形で建国されたドイツ連邦共和国（旧西ドイツ）では、放送は教育や文化と同じく、連邦ではなく各州の権限とされた。こうしたことを踏まえ、放送に関する権限は連邦ではなく、各州に属するものとされた²⁾。ドイツの憲法に相当する「基本法」（Das Grundgesetz）の第 5 条第 1 項は「プレス（新聞）の自由、並びに放送と映画を通じた報道の自由は保障される」と規定する³⁾。

このような経過から、ドイツでは戦後長らく、公共放送による独占体制が続き、民間放送が参入を初めて認められたのは 1980 年代に入ってからのことである。それまでは、州ごとに設立された放送協会の連合体である「ドイツ公共放送連盟（ARD）」、並びにすべての州の合意に基づいて設立された「第 2 ドイツテレビ（ZDF）」の 2 局だけが放送されていたのである⁴⁾。この 2 局の設立経緯とその後の発展を概観する。

2) 神足祐太郎、「ドイツ放送仲間協定—ドイツにおける放送の制度と現状」、『外国の立法』276 号、国立国会図書館、21-35 頁、2018 年。

3) Bundeszentrale für politische Bildung, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Sonderausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung*, (Bonn, 2016), p.16.

4) 川端和治、『放送の自由—その公共性を問う』、岩波新書、201-202 頁、2019 年。

1. ARD と ZDF

前述の通り、第二次世界大戦の反省と、戦後のドイツの分断という経緯から、州が単独あるいは共同で公共放送を設立するという独特の公共放送の制度が生まれた⁵⁾。その結果、現在、州が設立する「ドイツ公共放送連盟」(Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland、略称 ARD) 加盟の州放送協会が 9 局、「第 2 ドイツテレビ」(Zweites Deutsches Fernsehen、略称 ZDF)、連邦が設立する国際放送ドイッチェ・ベレ (Deutsche Welle)、ドイッチュラントラジオ (Deutschlandradio) の計 12 局の公共放送機関が存在する。

このうち、ARD は 1950 年に既存の放送局 6 局により設立され、その後 1952 年に 9 局になってテレビ・ラジオ放送の全国ネットを構成、テレビ放送を「第 1 ドイツテレビ」(Erstes Deutsches Fernsehen) という名称で運営している。このほか、規模の小さい「ブレーメン放送協会」(RB) を除く 8 局の各放送協会で、全国を 8 つに分けて州域放送を実施する「第 3 テレビ」を放送している⁶⁾。

他方、ARD から約 10 年遅れて 1961 年に設立されたのが、「第 2 ドイツテレビ」(Zweites Deutsches Fernsehen、ZDF) である。全州による共同の運営であり、ドイツ西部のマインツ (ラインラント・プファルツ州) から全国に向けて放送されている。西ドイツの初代首相であるアデナウアー (Konrad Adenauer) が 1960 年、第 2 テレビ局設立を模索していたが、州の権限であるはずの放送を連邦政府が運営に乗り出そうとしているとして、州側から連邦憲法裁判所に提訴され、その結果、違憲判決が下された。判決を踏まえ、全州が協定を締結して共同運営する形で、ZDF は設立されたのである⁷⁾。1963 年に放送を開始し、現在に至る。こうして、ARD とともに公共放送 2 局の体制が形成されたのである。

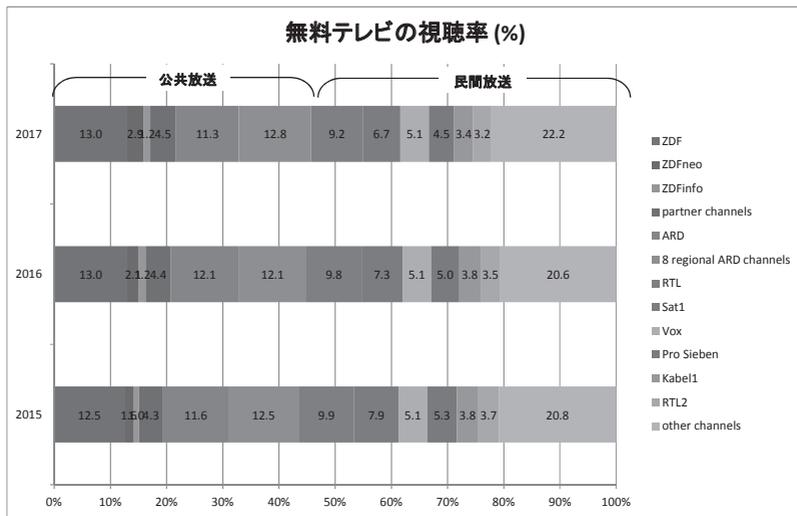
ARD と ZDF を合わせた公共放送 (テレビ) の視聴率 (有料テレビを除

5) 杉内有介、「ドイツの公共放送の制度と財源」、『世界の公共放送—制度と財源報告 2018』、NHK 放送文化研究所年報、第 62 集、215-232 頁。<https://www.nhk.or.jp/bunken/research/oversea/pdf/20180130_1.pdf>2020 年 2 月 9 日閲覧。

6) 杉内、前掲論文、216-217 頁。加藤雅彦他編、『事典 現代のドイツ』、490-491 頁。

7) Pürer, Heinz, *Medien in Deutschland: Presse – Rundfunk – Online*, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, (Bonn,2015), pp.113-114.

く無料テレビ)は45.7%(2017年)であり、近年は概ね44~46%程度で推移している(図表1)。



図表1 無料テレビの視聴率 (%)

(出典) ZDF, *Facts and Figures 2018*, p.6. の表等を参考に筆者作成。

2. 国際放送ドイッチェ・ベレ (Deutsche Welle)

ドイツにおいては、上記2局の他、海外向けの国際放送ドイッチェ・ベレ (Deutsche Welle、DW) があり、連邦税から資金拠出される公共放送の一角を占めている。設立時には、海外向けラジオ放送として設立された後、1962年にARDのメンバーとなり、現在に至る⁸⁾。DWによれば、主なミッションは「ドイツとドイツ語に関心を持つ海外の人々に、今日のドイツの政治的、経済的、文化的生活の全体像を提供することである。さらに、これらの人々に重要な国際問題に関するドイツの見解と説明を提示すること

8) ARDのホームページによる。<http://www.ard.de/home/die-ard/fakten/Deutsche_Welle_DW_/536826/index.html>2020年2月13日閲覧。

である」とされ⁹⁾、ドイツのパブリック・ディプロマシーの一角を担っている。そうしたミッションの下、DW は6のチャンネルによるテレビ放送（基本チャンネル、DW ヨーロッパ、DW ラテンアメリカ、DW アメリカ、DW アジア、DW アラビア）、ウェブサイト上における30カ国語によるマルチメディアの情報提供、およびラジオ番組（主にアフリカおよびアジアにおいて提供する教育番組）を展開している。ドイツ語によるテレビ番組に関しては、ARD傘下の州放送局およびZDF制作の番組がより多く利用されるようになっている¹⁰⁾。約60年にわたりアナログで続けられてきた放送は2011年10月30日に終了し、デジタル放送に移行した。

3. ドイツчуラントラジオ（Deutschlandradio, DLR）

「ドイツчуラントラジオ」（Deutschlandradio, DLR）は、東西両ドイツの外国向けラジオ放送である Deutschlandfunk（DLF）、RIAS（西ベルリン）、旧東ドイツの Deutschlandsender Kultur（DS Kultur）が統合して設立され、1994年1月に放送を開始した公共ラジオである¹¹⁾。法的にはARD、ZDF、全16連邦州が共同で運営する形である。3つのラジオ放送があり、「Deutschlandfunk」（報道・情報、1962年放送開始）、「Deutschlandfunk Kultur」（文化・教養、1994年放送開始）、「Deutschland Nova」（若者向け、2010年放送開始）である¹²⁾。

第2節 受信料制度の改革

－「放送受信料」から「放送負担金」へ

これらの公共放送の運営は長らく、市民から放送受信料を徴収する「放

9) DWのホームページによる。<<https://www.dw.com/de/multimedial-in-30-sprachen/a-15668860>>2020年2月18日閲覧。DWのミッションなどについては次を参照。Dörr, Dieter und Schiedermaier, Stephanie, *Die Deutsche Welle: Die Funktion, der Auftrag, die Aufgaben und die Finanzierung heute*, pp.17-32, Peter Lang, 2003.

10) DWのホームページによる。<<https://www.dw.com/de/multimedial-in-30-sprachen/a-15668860>>2020年2月18日閲覧。

11) DLRのホームページによる。<<https://www.deutschlandradio.de/geschichte.2091.de.html>>2020年2月18日閲覧。

12) DLRのホームページによる。<<https://www.deutschlandradio.de/media/files/d/de386e4cc9d4c2554004c6fa6afa34fev1.jpg>>2020年2月18日閲覧。

送受信料」制度（Rundfunkgebühren）を採用し、徴収された約6割がARD、残りの約4割がZDFに分配されていた。月額受信料（2012年度）は17.98ユーロ（約2200円）であった。広告放送（CM）も行っているが、1日に20分以内で、午後8時までという規制があり、総収入の数パーセントに留まっている。この他に、スポンサー収入等がある。図表1にあるように、例えばZDFの予算収入21億9200万ユーロ（2018年）のうち、「放送負担金」収入が18億7600万ユーロと約86%を占める。

受信料に関しては、「放送受信料」という制度が戦前からあり、1970年にドイツ全州で統一的に整備され、2012年末まで存続した¹³⁾。これは、原則的にすべての放送受信機に受信料支払い義務を課し、世帯の受信機については2台目以降を免除するというものだった。受信機の所有者には公共放送への届出義務が課され、届出をせず受信料を払わず視聴する世帯を減らすために、公共放送は地方自治体の住民登録データなどを活用し、郵便通知のほか、戸別訪問を行っていた¹⁴⁾。

ところが、2000年代に、放送受信機が多様化したのに伴い、受信機の所有を根拠に受信料を徴収することが事実上難しくなり、公平負担の原則に反しかねない状況であるという認識を、公共放送も州政府も持つようになった。2006年に放送と通信の融合時代に適合した受信料制度の検討が開始され、2010年、受信機の有無にかかわらず、全世帯から一律に徴収する「放送負担金」（Rundfunkbeitrag）制度の創設が決まり、2013年に導入されたのである¹⁵⁾。

「放送負担金」制度は、テレビを視聴したり、ラジオを聴いたりしない人を含めて、すべての世帯から負担金を徴収するもので、一般世帯だけでなく、企業や法人も支払い義務を負う¹⁶⁾。放送に関する立法権限は連邦ではなく州にあるため、全州で「放送負担金州間協定」（Rundfunkbeitragsstaatsvertrag）が締結され、2013年1月から施行された¹⁷⁾。それまでの「放送受信料」制度

13) 杉内、同、225頁。

14) 杉内、同、225頁。

15) Pürer, Heinz, *Medien in Deutschland: Presse – Rundfunk – Online*, pp.185-191. 特にpp.188-189. 杉内、同、225頁。

16) 鈴木秀美、「ドイツ受信料制度改革の憲法学的考察：放送負担金制度の概要と問題点」、『法學研究：法律・政治・社会』、Vol.87, No.2, 2014年、449-474頁、2014年。

17) 鈴木秀美、同。鈴木は協定訳名を「放送負担金州際協定」としているが、本稿

では、テレビの保有者は基本料金にテレビ料金が加算され、月額 17.98 ユーロを支払っていたが、「放送負担金制度」では、世帯人数に関係なく、住居ごとに 17.98 ユーロを支払う義務を負うことになった¹⁸⁾。放送負担金を、テレビ保有者の放送受信料と同額としたことにより、新制度への移行は比較的受け入れられやすかったようである¹⁹⁾。この新制度が受け入れられた背景には、インターネット時代の到来も関係している。すなわち、インターネットの普及に伴い、2007 年から、ネットに接続可能なパソコンや携帯端末に基本料金（ラジオ料金）の支払い義務を課したものの、パソコンを番組視聴のために使用していないのに受診料を徴収されるのは不当とする訴訟が相次いだ。このため、当時から受信機に依拠する制度を続けることは難しいと思われ、新制度導入が模索され、税を充てることも一時検討されたものの、最終的には上述の「放送負担金」制度が選択されたのである²⁰⁾。

旧制度における受信料の徴収業務は「受信料徴収センター」(Gebühreneinzugszentrale, GEZ) が担っていたが、放送負担金の徴収は、同センターが改組された「ARD・ZDF・ドイッチュラントラジオ負担金サービス」(ARD・ZDF・Deutschlandradio Beitragsservice) が一括して行うこととなった²¹⁾。同協定第 9 条により、放送負担金から公共放送へ配分される収入のうち、72.6% が ARD、24.8% が ZDF、2.6% がドイッチュラントラジオに配分されている²²⁾。

「放送負担金」制度においては、会計監査の専門家等で構成される「放送財政需要審査・調査委員会」(Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, KEF) が、公共放送の資金計画などを審査して各州政府に答申を行い、各州政府が KEF の答申を基に「放送負担金」額を決定する²³⁾。「放送負担金」制度導入直後は、新しく登録された世帯や企業が

では「放送負担金州間協定」とする。

18) 鈴木秀美、同、451 頁。

19) Pürer, Heinz, *Medien in Deutschland: Presse – Rundfunk – Online*, pp.187-199. 鈴木秀美、同、453 頁。

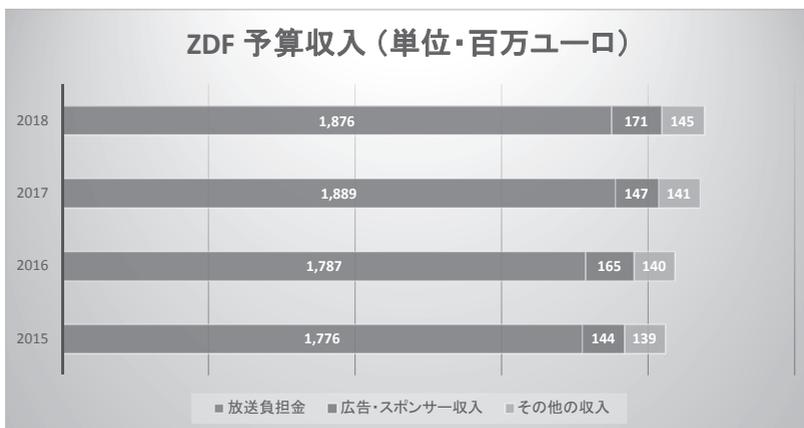
20) 熊谷洋、「ドイツの放送負担金制度導入から 1 年」、『放送研究と調査』、2014 年 4 月号、NHK 放送文化研究所、20-21 頁。鈴木秀美、同、451 頁。

21) Pürer, Heinz, *Medien in Deutschland: Presse – Rundfunk – Online*, pp.188-191.

22) Pürer, Heinz, *Medien in Deutschland: Presse – Rundfunk – Online*, pp.188-191. 鈴木秀美、同、452-453 頁。

23) Pürer, Heinz, *Medien in Deutschland: Presse – Rundfunk – Online*, pp.185-189. 清水直樹、「諸外国の公共放送—インターネット時代のサービス、財源」、「調査と情報」、

増え、大きな収入増となった。それを受けて、KEFは超過収入を見込んで負担金を引き下げる答申を提出し、2016年から月額17.50ユーロに引き下げられた²⁴⁾。



図表2 ZDF 予算収入

(出典) ZDF, *Facts and Figures 2018*, p.8. 等により筆者作成。

第3節 インターネット事業の展開

ARDとZDFがウェブサイトを開設し、インターネットによるサービスを開始したのは1996年のことである。番組情報やニュース記事、番組の同時配信やオンデマンド配信などのコンテンツを提供している²⁵⁾。本格的な番組配信は、ZDFが2007年に「ZDFメディアテーク」、ARDが2008年に「ARDメディアテーク」と呼ばれるポータルサイトを開設することにより始まった²⁶⁾。現在、両者はテレビ・ラジオチャンネルの同時配信と

No.1051、国立国会図書館、2019年。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11254546_po_1051.pdf?contentNo=1>2020年2月21日閲覧。

24) ZDF, *Facts and Figures 2018*, p.7. <<https://www.zdf.de/zdfunternehmen/factsandfigures-100.html>>2020年2月20日閲覧。

25) 杉内、同、218-220頁。

26) 「メディアテーク」に関する詳細は次を参照。Pürer, Heinz, *Medien in Deutschland: Presse – Rundfunk – Online*, pp.162-164. 伊藤文、「ドイツ・ZDF公共放送から公共メディアへ」、『放送研究と調査』、2008年12月号、NHK放送文化研

ともに、原則として放送後7日以内の見逃し番組のオンデマンド視聴を提供している。いずれも放送負担金を財源とし、無料である²⁷⁾。

このほか、ARDとZDFは2016年、インターネット限定の若者向け番組配信サービス「funk」の取り組みを始めた。10～20代の若者向けに新たに制作した番組を、動画配信サイトYouTubeやFacebook、TwitterなどのSNS上で定期配信している²⁸⁾。この取り組みの背景には、若い世代が動画視聴の方法としてオンデマンド型の視聴を好むため、総合編成のテレビ放送とは異なり、自分が選択したもの以外の情報や意見に触れる機会が少なく、「フィルターバブル」や「エコーチェンバー」などと呼ばれる、情報の受け手が自分の関心や考えに近い情報の世界に閉じこもりがちであるという問題意識がある。こうしたSNS上ではフェイクニュースやヘイトスピーチの拡散も容易なため、社会の統合に寄与するという使命を持つ公共放送は、こうした傾向に積極的に働きかける必要があるという認識があるという²⁹⁾。

「州間協定」が定める公共放送の任務は、テレビ番組とラジオ番組のほか、インターネット・サービスを指す「テレメディア」、番組に関連した印刷物の提供である³⁰⁾。テレメディアの関連では、個別番組の配信やオンデマンド配信を除き、個別番組に関連しないテレメディアやアーカイブズのコンテンツを提供する場合、同協定第11f条により「3段階テスト」を受けなければいけないことを規定していることが特徴的である。すなわち、①民主的、社会的、文化的ニーズの要請に対応したものか（第1段階）、②ジャーナリズム上の競争に貢献するか（第2段階）、③コンテンツに必要なとされる資金はどの程度か（第3段階）－を内部監督機関に説明し、その上で内部監督機関がその可否を決定すると規定する³¹⁾。これを踏まえ、第19次改正州間協定（2016年）により定められたのが、ARD、ZDF共同に

究所、30-43頁。杉内、同、218-220頁。神足、同、25-26頁。

27) 杉内、同、218頁。

28) 杉内、同、218頁。

29) 杉内、同、218-219頁。

30) Pürer, Heinz, *Medien in Deutschland: Presse – Rundfunk – Online*, pp.122-125. 西土彰一郎、「ドイツにおける公共放送論の新展開」、『情報通信政策研究』、第1巻第1号、35-50頁、総務省、2017年。

31) 詳細は次を参照。Pürer, Heinz, *Medien in Deutschland: Presse – Rundfunk – Online*, pp.122-124.

よる青少年向けのネットオリジナルコンテンツの配信業務である。これにより、先に紹介した「funk」が開始されたのである。

第4節 小括

以上みてきたように、ドイツは放送と通信の融合の時代にあつて、公共放送の受益者負担について「放送受信料」制度から「放送負担金」制度に移行し、受信機への依存をやめることにより、メディア環境の変化と切り離した制度を構築した。他方、それまでのテレビ・ラジオ放送に加えて、インターネットによるコンテンツ提供を新たに位置づけ、同時配信やオンデマンド配信を業務として位置付けた。加えて、青少年向けのコンテンツを強化することにより、青少年を「フィルターバブル」「エコーチェンバー」現象等から守り、公共放送の使命である社会の統合に貢献する姿勢を示した。このような公共放送の意義づけに依拠するドイツのインターネット展開は、インターネットによる同時配信計画を進めるNHKの将来像を考える上で、参考になる可能性がある。特に、受信料制度を改革していく上で、受信機の有無と切り離して負担する方法を選択したドイツのケースは国民からの受容度の高さという面からも、インターネット時代の受益者負担の在り方の一例として検討に値するだろう。

しかし同時に、ドイツと日本では事情が異なる部分がある。最も顕著なのは、ドイツでは公共放送がドイッチェ・ベレを含むARD、ZDF、ドイツチュラントラジオと複数存在するのに対し、日本には公共放送がNHK一局しかない独占体制だということである。もしインターネットにおいてもNHKが公共放送としての十分な意義づけのないまま、大きな存在感を確保することになれば、NHKは放送メディアとしてだけでなく、ネットメディアにおいてもガリバー的存在となる可能性がある。そうなった場合、ジャーナリズムや言論の多様性を確保する意味からも、日本の民主主義を支える言論機関の在り方として望ましいかどうか疑わしいと言わざるを得ないであろう。健全な言論の自由や多様性を維持し、発展させるためには、放送と通信が融合するインターネットの時代に、どのような公共放送の在り方が望ましいかという幅広い議論が問われていると言えよう。

放送法遵守義務確認請求訴訟の意義

佐藤真理

はじめに

2017年7月の参議院選挙で、「NHKをぶっ壊す」と連呼した「NHKから国民を守る党」が1議席を得た。同党の主張する「スクランブル化」に共感する視聴者は少なくない。その要因の一つは、貧困の拡大により月額1260円（衛星契約では月額2230円）の放送受信料の負担が重いと感じる視聴者が増えていることにあるのではないか。もう一つは、NHKのニュース報道が政権寄りで「安倍チャンネル化」しており、「面白くない」と感じて、視聴しない人が増えているからでないか。

しかし、スクランブル化は、NHKの視聴者の激減をもたらし、公共放送としてのNHKの財政基盤を壊し、時間と金のかかる調査報道やドキュメンタリー番組などの衰退を招く危険がある。

今日においても、NHKの役割はますます重要である。視聴者は、受信料を払うだけの存在であってはならない。主権者として、NHKに働く人たちと共同して、戦前のような「政府・国家のためのNHK」から脱して、「国民・視聴者の権利を擁護し、民主主義の前進に寄与するNHK」に変えていくために、主体的な役割を果たすことが求められていると思う。奈良の受信料裁判はその一つの実践である。

第1章 奈良の受信料裁判の沿革

第1節 前史

2015年10月、宮内氏（元生駒市議会議員）が4万余円の放送受信料の支払督促を受けた。奈良地裁の裁判では、宮内氏は、放送受信契約は「有

償双務契約」であり、視聴者は受信料支払義務を負担するが、他方、NHKは放送法第4条の規定通り、①公安及び善良な風俗を害しないこと、②政治的に公平であること、③報道は事実を曲げないですること、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などを遵守して放送する義務を負っている。NHKが放送法第4条の義務を履行しない場合には、視聴者は受信料の支払いを拒み、または一時留保できるなどと主張して、争った。

2016年5月の第2回口頭弁論期日で、M裁判官が、突然、「弁論終結」を宣言し、弁護団は忌避を申し立てた。同年9月にNHK請求通りの不当判決が出されたので、大阪高裁に控訴した。宮内氏は、後記の放送法遵守義務確認等請求事件に集中するために、一審判決通り4万余円を支払い、NHKに訴えの取り下げを求めた。NHKが訴えを維持したため、大阪高裁は2017年7月25日、任意弁済がなされたと認定して、「原判決を取り消す。被控訴人NHKの請求を棄却する」との判決を出し(判例時報2362号20頁)、同判決が確定した。

第2節 本件訴訟の提起

2016年7月21日、宮内氏が今度は原告として、NHKを被告に「NHKはニュース報道番組において放送法第4条を遵守して放送する義務があることを確認する。」との本件訴訟(5万5千円の損害賠償請求を含む)を奈良地裁に提訴し(奈良地裁平成28年(ワ)第380号事件)、後にNHKが自ら定めた「国内番組基準」の遵守義務確認請求を予備的に追加した。同年秋以降、自ら又は同居の家族が受信料を支払っている人が原告となり、三次に亘り集団訴訟を提起し、原告数は合計126名に達し、後に併合された。

長らく単独裁判官で審理されてきたが、合議体審理に移行し、2020年1月16日の第16回口頭弁論で弁論更新手続が行われ、2月13日には終日の証人尋問が行われ、NHKOBの相澤冬樹氏、小滝一志氏及び永田浩三氏(現武蔵大教授)並びに稲葉一将名大教授(行政法)、須藤春夫法政大学名誉教授(社会学)の合計5人が証言した。同月27日には、原告代表の5名の本人尋問が実施されて、人証調べを終えた。

人証調べと書証により、NHKのニュース報道が、いかに放送法4条1

項に違反する実態にあるかの立証に力を注いだ。具体的には、政治家介入による番組改竄事件（2001年ETV）、特定秘密保護法、安保法制、共謀罪、2010年代の7回の国政選挙報道、愛知トリエンナーレ「表現の不自由展・その後」問題、かんぽ生命の不正販売を取り上げた「クローズアップ現代+」の放送に関する郵政グループからの抗議とそれに屈服したNHKの対応問題、最近の日韓関係報道、即位の礼・大嘗祭など皇位継承儀式報道、「桜を見る会」問題などを取り上げてきた。

5月末までに最終準備書面を提出後、6月11日に結審予定である。判決は9月ころと予測される。

第2章 本件の主要な争点

第1節 争点の確認

本件では、次の9つの争点が争われている。それは、①放送法第4条は法的義務か否か。②放送受信契約及び放送受信料の法的性格は何か。③放送法1条の「公共の福祉」と「知る権利」との関係は何か。④NHKが放送法第4条及び国内番組基準に違反する放送を継続した場合に、受信契約者は受信料の支払いを拒んだり、損害賠償請求ができるか否か。⑤遵守義務確認請求訴訟はNHKの自立・自律を侵害するおそれはないか。⑥NHKが放送法及び国内番組基準に違反する放送を行っているか否か。⑦原告らはNHKのニュース報道によって「知る権利」を侵害され、精神的損害を受けているか否か。⑧「法律上の争訟に該当しない」、「確認の利益を欠く」などとのNHKの本案前の抗弁が認められるか否か。⑨受信料の支払い強制は、憲法21条のみならず、憲法29条に違反するのではないか（違憲性の有無）。以下、字数の制約から、主たる争点についてのみ、原告側の主張を概説する。

第2節 放送法4条1項各号の義務の法的性質について

被告は、放送法4条1項各号の規定は、放送事業者に対して法的義務を定めるものではなく、倫理的義務を定めたものであると主張している（倫

理規範説)。しかし、以下に述べるとおり放送法4条1項各号の義務は、対国家との関係では被告の主張するとおり倫理的義務と解すべきであるが、受信契約者との関係では、法的義務と解すべきである。放送は、国民の知る権利に奉仕するものである。知る権利に応える情報の多様性は、放送事業者に自由競争させるだけでは十分に確保できない。そのために、放送法4条1項各号は、放送事業者の放送番組編集の自由に対する公共の福祉に基づく制約として、放送番組の編集にあたって「政治的に公平であること」、「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」などを義務付けているのである。

以上のように、放送法4条1項各号は、国民の知る権利を充足するための制約であるから、受信契約者に対する関係では、各号記載の義務は、法的義務である。被告の主張のように、放送法は倫理規範であり、法規範性を有しないと解したとしても、総務大臣や総務省が行っている放送行政(免許行政)が消滅することにならず、それどころか、現在の放送免許基準には放送法4条1項各号と同一の文言が定められている。このような実際の放送行政を鑑みても、放送法を倫理規範と解釈することは到底不可能であるし、そもそも国家制定法である放送法が倫理規範であるという理解自体、無理な法解釈である¹⁾。

憲法学説の多くは、放送法4条1項各号を倫理規範と解しているといわれているが、注意すべきは総務大臣の不利益処分を念頭に置いた議論だという点である。即ち、倫理規範説は、特殊日本的な議論であるだけでなく、その射程が独任制の総務大臣による不利益処分の実体的限界に限られているという意味でも、一般性を有さない議論である。

第3節 放送受信契約及び放送受信料の法的性格について

原告は、放送受信契約の法的性質は、受信の対価として受信料を支払うという継続的な有償双務契約であると主張している。放送受信料は、現行

1) 放送法4条1項各号が法規範性を有することは、法律学全集(有斐閣)を構成する園部敏・植村栄治著『交通法・通信法〔新版〕』(有斐閣、1984年)368頁が「法的には、同条の番組準則の法的規範性は否定できず」と述べているところである。

法上、私人間の契約に基づく債権と構成されており、特殊公法的権利として立法されているわけではなく、民事訴訟手続きに基づき権利を実現することを要し、滞納処分のような特別の制度は設けられていない。放送法 64 条は、受信契約のことを「その放送の受信についての契約」と表現しており、受信と受信料に対価性があることを示している。

NHK 放送受信規約（以下「規約」）の 13 条 2 項は、「地上系によるテレビジョン放送を月のうち半分以上行なうことがなかった場合は、特別契約を除く放送受信契約について当該月分の放送受信料は徴収しない」と規定している。NHK 自身が受信と受信料の支払いに対価性があることを前提として認めているのである。

しかるに、被告 NHK は、原告の主張を争い、放送受信料は、「特殊な負担金」であり、放送受信設備の設置者は視聴の有無にかかわらず放送受信契約を締結する義務があり、受信料を支払わなければならないと主張している。

原告は、「特殊な負担金」論（特殊負担金論）は、以下の通り、誤ったものであると主張している。消費税法第 2 条 1 項 8 号は、課税の対象（同法 4 条 1 項）との関係で、「資産の譲渡等」の定義を「事業として対価を得て行われる資産の譲渡及び貸付け並びに役務の提供をいう。」と定め、消費税法施行令第 2 条 1 項は、「法第 2 条第 1 項第 8 号に規定する対価を得て行われる資産の譲渡若しくは貸付け又は役務の提供に類する行為として政令で定めるものは、次に掲げるものとする。」として、第 5 号に「不特定かつ多数の者によって直接受信されることを目的とする無線通信の送信で、法律により受信者とその締結を行わなければならないこととされている契約に基づき受信料を徴収して行われるもの」と定めている。

要するに、消費税法第 2 条 1 項 8 号及び消費税法施行令第 2 条 1 項から、放送受信料は、全額が「対価」として消費税課税対象となっている。

規約の第 5 条においても、「放送受信契約者は、・・・放送受信料（消費税および地方消費税を含む。）を支払わなければならない。」と定めており、NHK は自ら、放送受信料が消費税課税対象であることを認めている。放送受信料は「特殊な負担金」と解すべき理由はなく、関係法令の規定上からも、放送受信料は受信の「対価」と解するのが当然である。

最高裁平成 29 年大法廷判決は、「任意に受信契約を締結しない者との間

においても、受信契約の成立には双方の意思表示の合致が必要」であると判示して、被告 NHK が本件訴訟でも主張している「特殊負担金論」を採用しなかった²⁾。

第4節 放送法1条の「公共の福祉」と「知る権利」

放送受信者の権利利益の中心は「知る権利」である。個々の放送受信者の権利利益は、「アクセス権」など様々な内容がありうるが、裁判例を前提にすれば、放送における「知る権利」が中心となる。

国際放送実施要請事件における平成21年3月31日大阪地裁判決（判例タイムズ1309号112頁）は、「知る権利は、国民が選挙権の行使を通じて国政へ参加するに当たり重要な判断の資料を受領することを保障するものであって、民主制国家の存立の基礎を成す重要な権利」であり、「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」が放送されたような場合には、「国政に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」と述べている。

2017年12月6日の最高裁大法廷判決において、放送法64条1項が違憲でないのは、この規定が「国民の知る権利」の保障に資するからであるという理解を示した。また、上記最高裁判決が、受信料支払い義務が受信者とNHKとの「合意」によって発生すると判示したことも注目すべきである。「合意」という語は、一般的に双方性を有する語であるから、放送受信者が受信契約締結義務を負うと同時に権利主体でもなければならない（有償双務契約）。

原告らは、政治的関心が高く、社会保障や福祉、女性の権利、子どもの教育やいじめ問題、脱原発や核兵器廃絶運動、憲法を守り、憲法を暮らしに生かす活動など、様々な市民運動や社会活動に取り組んできた。2019年は、参議院選挙と統一地方選挙が行われたが、原告らは、選挙の争点に関して、様々な立場から発言し、活動した。原告らは、チラシ配布や集会、

2) ジュリスト2018年5月号の座談会「NHK受信料訴訟大法廷判決を受けて」20頁の宍戸教授の発言を参照。

デモ行進など、路上あるいは街頭での様々な表現の自由を行使したが、選挙期間中にこうした活動の声が反映されず、結果的に、原告らの声や主張が存在することについての国民の知る権利が保障されなかった。原告らは、自分たちの行動が報道されないことによって、国民の知る権利に奉仕するはずのNHKの存在理由が発揮されなかったことによって、受信料を支払ってまでその公共的役割に期待をし、信頼をしていたのに、その信頼が保護されないことによって、精神的苦痛を被ったのである。

2017年12月6日の最高裁大法廷判決は、「放送は、憲法21条が規定する表現の自由の保障の下で、国民の知る権利を実質的に充足し、健全な民主主義の発達に寄与するものとして、国民に広く普及されるべきものである。」と判示した。

テレビの購入者がNHKの放送を視聴していないとして受信契約の締結を拒否している場合にも、放送法64条により受信契約の締結が義務付けられ、放送受信規約5条に基づく受信料の支払義務を負うことになるが、放送法64条は憲法13条、21条、29条に違反せず、合憲であると判示した。

最高裁大法廷判決は、「受信契約の成立には双方の『意思表示の合致』、即ち『合意』が必要」としながらも、NHKが提供する放送の中身までは踏み込んでいない。マスコミ等は、NHKの経営基盤の安定につながる最高裁大法廷判決には理解を示しつつも、NHKの現状に対して、厳しい批判を行った。朝日新聞の2017年12月7日社説と解説は、「問題は、判決が説く『公共放送のあるべき姿』と現実との大きな隔たりである。」「『政治との距離』を問題視するなど公共放送としての在り方を問う声は根強い。」と報じた。

NHKは、2006年から放送受信料の徴収強化に乗り出し、約4000件もの督促手続きをとった。2017年12月の最高裁判決を機に受信料徴収額は増加し、2018年度決算によると受信料収入は7122億円に上り、前年度比209億円の増収である。

何故、NHKは受信料を徴収できるのか。「公共放送だから」、「豊かで、かつ、良い放送番組による・・・放送を行う」ためである等との抽象的な説明だけでは、到底、国民を納得させることはできない。NHKが放送法4条1項の遵守義務を負うことの確認請求にとどまる本件訴訟では、原告は、「国民の知る権利ないし投票の自由を侵害するおそれのあるニュー

ス報道番組が放送され、他の手段でそれを是正することが困難な状況が一定継続している場合には、確認の利益が認められる」と解すべきだと主張している。

NHKによる放送法違反の報道は、本件訴訟の係属中において、改善に向かうどころか、悪化しており、是正困難の状況が継続している。よって、確認の利益が認められるのは当然である。

結び

独立行政委員会制度を含む「独立放送規制機構」の設置は、すでに先進資本主義国を中心に世界的潮流になっており、独立規制機関をもたず、通信・放送行政の権限を直接、政府がにぎっている国は、主要国では日本とロシアぐらいである。近隣諸国も、韓国が2000年に、台湾が2006年に、それぞれ独立規制機関が発足している。

日本でも、1950年6月1日に施行された電波三法（電波法、放送法、電波監理委員会設置法）において、放送の政府からの独立を制度的に保障するため、アメリカの連邦通信委員会（FCC）にならって、いわゆる独立行政委員会制度が導入されたことがある。しかし、電波監理委員会が、吉田内閣によって、電波三法制定後、わずか1年8カ月で廃止され、電波行政権が政府の手に握られてしまった。NHKへの政治介入の歴史は、この電波監理委員会の廃止からはじまったといっても過言ではない。

政治家介入によるETV2001年番組改ざん事件から19年。NHKの自主・自律・独立性に関わる大問題が2019年来、大問題となっている。NHKが2018年4月24日に「クローズアップ現代+」で報道したかんぼ生命の不正販売問題である。日本郵政グループからの猛抗議を受けて、経営委員会がNHK会長に厳重注意を行い、NHKは続編の放送を見送り、会長名の謝罪文を郵政側に届けたのである。元総務事務次官の鈴木康雄・日本郵政上級副社長が暗躍した本件は、NHKが自主・自律を貫けず、政府与党や行政の意向に追随・忖度する体質が全く改善されていないことを示している。2019年末以来、「桜を見る会」疑惑や自衛隊の中東への派遣問題など、憲法原則や法治主義に関わる重要問題が噴出してきている。

NHKの役割はますます重要である。本件訴訟は、国民の知る権利と民

主義の発達に寄与する公共放送の在り方を正面から問う歴史的裁判であると確信している³⁾。

3) 本件訴訟の準備書面、裁判記録等の詳細は、NHK 問題を考える奈良の会のホームページ (<https://nhkmondai-naranokai.com/>) を参照していただきたい。

