

## 日本放送協会の応答責任について

稲葉一将

名古屋大学助教授

### はじめに

#### (1) 日本放送協会の諸問題と放送法の改革

放送法（昭和25年5月2日法律第132号）8条に規定されている日本放送協会（以下では、「NHK」と略す）は、32条1項により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（以下では、この者をさしあたり「受信者」と称する）が放送の受信について契約を締結しなければならない放送事業者である。NHKは、特殊法人の組織形態が採用されている点、広告収入に依存しない経営財源が保障されている点において、国及び一般放送事業者とは峻別される法人である。ある論者は、NHKを「国家の事務とするにはふさわしくはないが、何人かが行うことがその性格上必要とされる業務を自主的に行う組織体」と表現している<sup>1)</sup>。表現の自由を保障されるべき法人でありながら、受信者の費用分担によりいわば自律的に運営されるNHKは、受信料という経営財源の適否、受信者を代表する組織編成のあり方、受信料により費用が

負担されるべき事業範囲という相互関係性を有する諸問題を不可避免的に有する存在であるといえよう<sup>2)</sup>。そして、いわゆるNHKにおける不正経理や番組編集に対する政治的介入疑惑、そしてそれらに対する批判を理由とする受信料支払い拒否の諸現象は、放送法の諸問題をあらためて浮き彫りにするものであったように思われる。すなわち、その諸問題とは、受信者が受信契約を締結しなければならない必要性とは何か、受信契約の締結義務を課せられている受信者がその反面においてNHKに対してなす関与、本来であれば受信者意思を反映すべき国がNHKに対して関与できる意義と限界が何か、であると思われる。

ところで、NHKの廃止や国営化という極端な主張を別にすれば、総務大臣主催の「通信・放送の在り方に関する懇談会」が2006年6月6日に発表した報告書の内容をさしあたり、現時点における放送制度改革の一つの有力な考え方が示されたものと位置づけておいてよいであろう。それは、①受信料収入を予算として実施するNHKの事業範囲の見直し、保有チャンネル数

の削減、②NHKの子会社等の統廃合を含む業務の効率化の推進、③経営委員会の機能強化、④受信料の徴収費用の削減と同時に支払いの義務化や罰則による義務履行確保、を提言するものであった。それらの主張内容には、放送法の立法論解釈論上の多くの諸問題が包含されている。

第一に、上記の①と②は、受信料財源にふさわしいNHKの業務内容とは何かの論点を提起するものであると思われる。この問題は、NHKと一般放送事業者との並存あるいはわが国における放送の二元体制にも連動しうるものであって、その意味では放送法の基本問題であるといえよう<sup>(4)</sup>。第二に、上記の③は、直接的にはNHKの組織内部における意思決定の仕組みを問い直すものであるが、受信者を代表する組織編成のあり方という射程をも有する問題であるといえよう。第三に、上記の④は、受信料の性質を番組視聴のための対価あるいはNHKの組織運営の費用分担金の一種のいずれと解すべきかの問題である。受信料の性質論は、受信者がNHKに対して関与する形態にも影響を及ぼす問題である。NHKが行う放送は、対価性が強調されれば有料放送の一種となり、反対に費用分担における応能性が強調されれば税金により維持される国営放送の一種となりうる可能性もありうるのではなからうか。現在の受信料制度が維持される場合においても、支払いの義務化と拒否者に対する罰則の導入は、受信料制度における強制的契機を強化するものであるから、NHKに対する受信者の関与も強化されるべきこととなりうる（それにより国の関与も強化されうる）可能性が改革論においては留意されるべきであろう。

(2) 検討課題の限定—日本放送協会の受信者に対する応答責任 (accountability)

ところで、NHKの不正経理問題、番組編集に対する政治的介入疑惑、受信料支払拒否者数の増加などの諸問題は、その真相が必ずしも明らかではないものの、放送法の仕組みの問題点が現象したものと主張されることがある。すなわち、それは、受信者の意思を必ずしも的確に反映する制度がかねて存在しなかったために、本来必要な国の関与とは異質のものである事実上の政治的介入が行われ、そしてそのことが受信者のNHKに対する不信を増大させているのではないか、という主張である<sup>(4)</sup>。そのような認識が正しければ、NHKの番組に対する政治的介入疑惑の背景には、受信者の意思を直接的にNHKの組織運営に反映すべきであるという課題が存在するのではなからうか。NHKに対する国の関与と受信者意思を反映するための直接的関与とは、相互に関連性を有するいわば放送法の構造にかかわる問題であると思われるのであって、NHKが受信者に対して、どのような内容の応答責任 (accountability) を負うべきであり、反対に受信者が協会に対して関与（あるいは主権を行使）できるのかが、様々な諸現象の背景に存在する基本的な問題であると筆者は考えるのである<sup>(5)</sup>。

かくして、NHKに対する国による間接的関与を受信者による直接的関与へと転回し、従来とは異なる「関与」の可能性を論証することが本稿の検討作業の内容となる<sup>(6)</sup>。以下では、まずNHKの特徴的な組織形態及び経営財源を確認しておき、NHKに対する国の関与から受信者の関与へと論を進めることとしよう。

## 一 日本放送協会の組織形態と経営財源

### 1 特殊法人形態の採用—国からの放送の独立

NHKの前身は、東京、名古屋及び大阪の放送局を合同するものとして1926年に設立された社団法人日本放送協会である。大戦前においては、放送を含む電気通信の国家独占を根拠としてか、放送施設の管理、事業運営及び放送番組の編成は、国の監督を受けていたのであるが、社団法人日本放送協会もまさにそのような放送に対する強力な国の関与が当然に存在していた時代において誕生したのであった。

それに対してNHKは、大戦前における放送の国家独占の考え方を克服し、国からの放送の独立こそが戦後の民主的な放送改革の中心的な課題とされていた時期に設立されていたのである。放送法草案立案に関する会議の記録を参照すると、NHKの原型というべき「公共放送機関」は、「國民に奉仕する機関であり、理想的にいえば憲法により民主的に設立された政府を通じ自己の欲求と希望を表明する日本國民によつて支配される機関であるべきである」とされ、「官たると民たるとを問わず如何なる特定の集團によつても支配せられてはならない」組織であると述べられていた<sup>7)</sup>。それらの表現を素直に読めば、NHKの原型に該当する組織は、放送に対する事実上の政治的経済的介入を否定し、放送が特殊利益に支配されないようにすべき要請に応えるために必要とされるようになったのではなかろうか。国及び経済界からの放送の独立を保障することが、日本国憲法21条の要請であることは疑いを入れないところである。そして、そのような規範的要請に応えることのできる組織形態の一つは、国でも営利法人でもない非営利の特殊法人の組織形態であったのではなかろうか。

上記の規範的要請が現在も正当な内容を有しているのであれば、今後本格的に検討されるべきNHKの改革論において、事業を維持するための財源の種類と財源確保の方法、受信者の意思

を協会の組織運営に反映する組織編成が論点となる場合においては、国の関与を排除する慎重な制度設計が求められるのではなかろうか。

## 2 受信料の性質について

### (1) 受信契約の締結強制

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は、NHKとその放送の受信についての契約をしなければならない（放送法32条1項）。この規定から確認できることは、①国民は、放送の受信を強制されているのではないこと、②NHKの放送を視聴しない者であっても、受信設備を設置すれば受信契約を締結しなければならないこと、③受信契約を締結しない者に対して、あるいは受信料を支払わない者に対して、それぞれ義務履行を確保する仕組みが放送法の仕組みにおいては存在しないこと、である。したがって、受信契約にかかる強制的契機は、NHKの放送を受信していないにもかかわらず受信設備を設置しただけで、受信者がNHKと受信契約を締結しなければならない点に存するのである。

実際にNHKの番組を視聴したのか否かを問わないという意味での一方的な仕組みは、学説によれば、NHKの自主的財源の確保及び負担の公平を実現する目的を有するものと述べられている<sup>8)</sup>。受信契約の締結義務が受信料の支払い義務を包含するものであるのか否かについては見解が一樣ではない。受信契約を締結するように義務付けられた者であっても、NHKが受信料を不適正に使用していると判断すれば、受信料の支払いを拒否できると主張されることがある<sup>9)</sup>。しかし、受信契約の締結強制の仕組みがNHKの経営財源を確保することを目的とするのであれば、受信料の支払いを任意により拒否できると解することは、協会の安定的な経営を損ねる

可能性を有するので必ずしも妥当ではないように思われる。

ところで、受信料の性質がNHKの放送番組を視聴するための対価あるいは行政法学上の公用負担の一つである負担金の一種、のどちらに該当するものであるのか否かがかつて学説において論じられ、今日においては、受信契約の締結強制の仕組みが存在すること及び視聴時間に関係なく月額制が採用されていること、反対に、NHKの主体及び事業内容の特徴からして行政法学一般における負担金概念が不適切であることを理由にして、それらのいずれかに割り切れるものではないと理解されている。すなわち、受信料は対価的性質を全く否定することができないものであるが、「費用分担的性格」を有する金銭債務であるとされ、行政法学上の概念である負担金の使用を避ける慎重な表現が用いられている<sup>(10)</sup>。

受信料の性質が対価あるいは費用分担金のどちらに重心を置くものであるのかの認識の相違によって、NHKと受信者との関係も変動することとなると考えられる。なぜなら、放送法において受信料の支払い義務の明記あるいは不払い者に対する罰則の仕組みが導入された場合は、受信者はNHKに対して何らかの関与をすることができて然るべきであるだろうし、それとは反対に、受信料が番組視聴のための対価性を強く帯びたものと解するとNHKが受信契約の締結強制により特権を付与されるべき必要性が失われると考えられるからである<sup>(11)</sup>。前述したとおり、NHKが特殊法人の組織形態を有することの放送法上の意義の一つを国からの放送の独立と理解すれば、受信者が国の関与なくして直接的に負担する受信料を協会の経営財源とすることは合理的であるといえよう<sup>(12)</sup>。受信料制度が視聴者の選択の自由を制約するものであると主張されることがあるが<sup>(13)</sup>、NHKの経営財源のあり方

は、受信者とNHKとの関係、NHKの組織編成と連動する論点であって、それらの放送法上存在するいくつもの論点について十分な国民的議論が行われなければ、大幅な制度変更はなされるべきではないように思われる。また受信料制度が維持され、受信料支払い義務が規定された場合において、支払拒否者に対して罰則を適用することは、現在よりも国の関与の拡大を招来しうる可能性を有するので、やはり放送制度の大きな変更には該当するのではなからうか。

## (2) 受信者の関与の必要性

受信料がNHKの放送番組を視聴するために任意により支払われる対価であれば、受信者は支払いを拒否するとともにNHKとは別の他の放送番組を視聴するために費用を支払うことにより、NHKに対して対価に見合う番組を制作するように、いわば消費者の立場から市場の圧力を加えることができる。放送法は、NHKの番組を実際に視聴しない者に対しても受信契約を締結するように義務付けているのであるから、受信者はNHKとは異なる他の放送番組を購入するためにNHKに対して受信料を支払わないという選択をする自由を有しない。しかしながら放送法の目的理念と実際のNHKの事業活動とが著しく乖離するような場合においても、受信者が受信料の支払いを拒否できないとすれば、それは合理的ではないといえよう。

放送法の仕組みの問題は、そのようにして受信者の選択の自由を制限することにより実現されるべき国及び経済界から独立したNHKの放送が行われていないと受信者が思料する場合において、その者がNHKの活動を知ることができ、その事業活動の改善に参加できる制度が存在するの否か、である。それは、放送法の認識の次元においては、NHKに対する国の関与が受信者によるNHKに対する関与に代替する仕組みと

評しうるものであるのか否かを論ずることにより検討される問題であると思われる。そこで章を改めて、NHK に対する国の関与の仕組みとその問題点を整理することとしよう。

## 二 日本放送協会に対する国の関与

### 1 関与の主体（機関）と内容

放送法は、第二章において NHK の業務、組織、経営財源、番組編成、国際放送及び放送に関する研究等について規定している。NHK は国からの独立を保障されるべき主体であるから、それらの立法的関与の限界が問題となりうるが、以下では国会、内閣、内閣総理大臣、会計検査院及び総務大臣の関与に検討対象を限定しつつ、NHK に対する国の関与の仕組みを整理しておく。

#### (1) 収支予算等に対する国会の承認

NHK は、毎事業年度の収支予算、事業計画及び資金計画を作成し、総務大臣に提出しなければならない（放送法 37 条 1 項）。総務大臣は、これを検討して意見を附し、内閣を経て国会に提出し、その承認を受けなければならない（同条 2 項）。変更すべき旨の意見が附してあるときは、国会の委員会は、協会の意見を徴するものとする（同条 3 項）。受信料の月額も収支予算の承認により決定される（同法 37 条 4 項）。

NHK の事業計画の項目や収支予算の規模は受信者の要求に応じて作成されるべきである。したがって、国会は受信者を代表して収支予算等の適否を審議すべきである。ただし、国会がそれらを修正して承認することができるのか否かについては、これを否定する見解が有力であると考えられている<sup>(14)</sup>。

#### (2) 総務大臣による受信契約条項の認可等

総務大臣は、NHK の経営委員会が定める約款（同法 11 条 2 項）及び放送の受信契約の条項（同法 32 条 3 項）について認可権を付与されている。また、総務大臣は、協会に対し、放送区域、放送事項その他必要な事項を指定して国際放送を行うべきこと等を命ずることができ（同法 33 条 1 項）、放送及びその受信の進歩発達を図るため必要と認めるときは、協会に対し、事項を定めてその研究を命ずることができる（同法 34 条 1 項）。なお、国際放送及び放送に関する研究を総務大臣が命令した場合に NHK が行う業務に要する費用は、国がそれを負担する（同法 35 条 1 項）。以上の認可及び命令は電波監理審議会への必要的諮問事項である（同法 53 条の 10 第 1 項）。

総務大臣は、NHK から提出された業務報告書を内閣を経て国会に報告しなければならない（同法 38 条 2 項）、貸借対照表等についてはこれを内閣に提出しなければならない（同法 40 条 2 項）。内閣は、貸借対照表等の書類を会計検査院の検査を経て国会に提出しなければならない（同条 3 項）。その他、総務大臣は NHK が行う中継国際放送の協定、放送の発達に特に必要な業務、施設の賃貸、出資についても認可する権限を有する（同法 9 条 7 項、8 項、9 条の 2）。

#### (3) 内閣総理大臣による経営委員会の委員の任免

NHK の経営委員会の委員は、公共の福祉に関し公正な判断をすることができ、広い経験と知識を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する（同法 16 条 1 項）。内閣総理大臣が委員を罷免できる（あるいは罷免しなければならない）場合は、①委員が同条 4 項各号の欠格要件に該当する場合（同法 19 条）、②委員が心身の故障のため職務の執行ができないと認める場合、委員に職務上の義務違反その

他委員たるに適しない非行があると認める場合（同法20条1項）、③委員のうち5人以上が同一の政党に属することとなった場合（同条2項）である。これらのうち②び③の場合は、内閣総理大臣は両議院の同意を得なければならない。

#### (4) 会計検査院による会計検査

NHKの会計については、会計検査院が検査することとされている（同法41条）。会計検査院による検査は、同法40条3項及び42条2項によっても規定されている。

## 2 収支予算等の承認の制度運用の問題点

NHKに対する上記の国の関与のうち、NHKの収支予算等に対する国会の承認の仕組みは、「受信者を国民一般と擬制した、受信者（団）の関与の一方式」であると述べられている<sup>(15)</sup>。かかる制度理解によると、NHKの収支予算等を国会の承認にかからしめることで、①国民一般を代表する国会が受信者の意思を十分に反映できるのか否か、②そのことともかかわって収支予算等に対する（受信者意思とは必ずしも一致しない）政治的介入が行われがちとなりうる可能性の危惧という二つの問題が存在するようと思われる<sup>(16)</sup>。受信者によるNHKに対する直接的関与の技術的困難性が収支予算等に対する国会承認が必要とされる理由であれば、国会承認という制度の必然性はこれに乏しく、本来は、受信者が直接的にNHKの収支予算等を決定すべきことになるのではなかろうか。しかも、収支予算等の承認の過程において放送法3条に違反する事実上の政治的介入の疑義を生ずる制度運用があってはならないことは当然である。

それらの諸問題を解消するための一つの方法は、受信者を国民一般と擬制して制度が構築されていることの適否を再検討することである

う。つまり、受信者意思を収支予算等の承認に直接反映する制度を構築する可能性が立法課題の一つとなりうるように思われる。また、かかる立法課題が放送法の制度において存在するのであれば、収支予算等に対する承認制度の運用において、国会は、受信者意思の直接的な反映に努めるべきではなかろうか。他方で承認を受けるNHKも、職員と外部の者との交流や接触を記録に残し、それらを受信者に公開するなどして、収支予算等に対する政治的介入を拒否するように努めるべきであるように思われる。

## 3 経営委員会の委員任命の問題点

経営委員会の委員は、内閣総理大臣によって任命される。内閣総理大臣は、両議院の同意を得なければならないのみならず、その選任においては教育、文化、科学、産業その他の各分野が公平に代表されることを考慮しなければならず（放送法16条1項）、委員のうち8名については、別表に定める地区に住所を有する者のうちから各1人を、その他の委員については、これらの地区を通じて4人を任命しなければならない（同条2項）。内閣総理大臣の任命行為が両議院の同意を要すると規定する例は少なくないが（一例として日本銀行法23条1項）、分野代表と地区代表の規定が存在するところに、放送の公平性や地方性の組織法的表現が見られるように思われる。両議院の同意により受信者意思を反映するとともに、放送の不偏不党、真実及び自律の保障、健全な民主主義の発展などの放送法の目的を実現するためには、内閣総理大臣の任命行為が規制を受ける放送法の仕組みは、工夫されたものと評価できるのではなかろうか。

しかしながら、内閣総理大臣が委員を任命する仕組みが採用されているために、そこへの受信者の意思の反映が必要となり、そこで両議院

の同意を要することとされているのであれば、その趣旨は正当であるとしても、NHKの人事がいわば二重の国の関与を受けることとなるのではなからうか。そのようにして二重に国の関与が存在することは、放送が原則的に何人からも干渉されないという意味での自律を保障されていることからすれば(放送法3条)、検討されるべき問題点を有するようにも思われる。その問題点とは、すなわち受信者以外の者が経営委員会の委員を任命する仕組みの適否、である。本来は公選制によるべきであると思われるが、それは経費や実施方法の点で現実的ではないと指摘されていたところである<sup>(17)</sup>。それらの技術的制約が存在するために、内閣総理大臣が委員を任命する仕組みが採用されているのであれば、内閣総理大臣が受信者に対して委員の提案や拒否の意見を述べる機会を保障するなどして、できる限り現在の制度を公選制の制度に近づける運用がなされるべきであるといえよう。

#### 4 違法な関与に対する争訟の提起

NHKの放送番組に対する関与は、それが放送法3条に規定されている「干渉」や「規律」に該当するものであれば違法と評価されるものであろう。総務大臣がNHKに対して必要な事項を指定して、国際放送を行うべきことを命ずる場合において、放送法上許容された内容的限界を超えて行われた命令は、その一例であると思われる。NHKは、特殊法人の組織形態が採用されているとはいえ電波法4条により無線局の開設免許を受けた放送事業者の一つであって、その点においては一般放送事業者と変わらない。国の関与のうち、NHKが番組編集に対して関与を受けた場合においてそれが表現の自由を侵害するものに該当するものであれば、NHKは無線法76条1項、2項3号に規定された不利益処分(無

線局の運用の停止命令及び運用時間の制限、それらに従わないことを理由とする無線局の免許の取り消し)とは無関係に、表現の自由の侵害を理由に直接に関与の違法を確認するなどの訴えを提起できるのではなからうか(訴訟類型の問題は残るが、本稿では検討できない)。なお、NHKに対する違法な国の関与に対して協会が争訟を提起しない場合において、受信料を負担する者は原告適格を有する者であるのか否かが問題となりうるようにも思われるが、これは基本的には受信者による協会に対する関与の問題の一つではないかと思われる。

以上において述べてきたように、放送法の仕組みは基本的にはNHKの特徴を考慮した工夫されたものとなっているように思われるのであるが、受信者を国が代表してNHKに関与する仕組みについては放送法の解釈論を様々論じたところで、必ずしも満足のいく結論が得られないのではなからうか。そこで、検討されるべき問題の一つは、受信者によるNHKに対する直接的な関与の可能性であるといえよう。この問題を以下にて検討してみよう。

### 三 日本放送協会に対する受信者の関与の可能性

#### 1 受信契約の締結強制

放送法は32条1項により、NHKの放送を受信できる受信設備を設置した者は協会と受信契約を締結しなければならないと規定している。NHKが経営財源を安定的に保障される特権を付与されるべきであることは合理性を有すると筆者は考えるが、その反面において、受信者が協会に対して受信料を財源とする事業活動について関与できないとすれば、その点については疑問を有する。この点について既に、商法上の

---

法人や国、地方公共団体を挙げつつ、出資者や納税者が一定の法的地位を有することに着目して、「ある事業の費用負担者が、単に費用を負担するのみで、事業経営のあり方等に関して、関与の手段を何ら有しないという制度は、合理的ではない」と述べ、「受信者（またはその各層の代表）が、直接に、NHKに対して、関与する方法が考慮されなければならない」と主張する学説が存在していたところである<sup>(18)</sup>。公法学的観点からは、NHKの経営財源を確保しつつ、受信者がNHKに対して関与するためには、統治団体に対する国民主権の原理を参照しつつ、NHKの表現の自由を過度に制約するものとはならないような受信者の「主権」理論やNHKの「応答責任」論が放送法の理論的課題であるとはいえないだろうか。

ところで、受信者のNHKに対する直接的な関与の可能性を論ずるにあたって、まず、受信者が具体的には誰であるべきなのかが問題となるように思われる。総務大臣により認可された日本放送協会放送受信規約によれば、2条1項により、放送受信契約の単位は「世帯ごと」であって、受信料を支払う者も、視聴者個人ではなく世帯であるとされる。番組を視聴した者をNHKが特定することは、実際には困難であって、受信料徴収の不安定性を招く可能性を有する。そこで、かかる受信料徴収事務の便宜を考慮に入れば、世帯ごとに受信契約が締結される仕組みは合理性を有するのではないかと思われる<sup>(19)</sup>。であるとすれば、世帯ごとに受信契約が締結されているのは技術的理由によるのであるから、受信料を支払う者が実際には一の世帯を構成する一名であるとしても、その者は個人として受信料を支払うのではなく世帯を構成する視聴者全てを代表して受信料を支払う者ではなかろうか。なお、2000年11月に「NHK情報公開研究会」が公表した「NHKの情報公開のあり方に関する

提言」によれば、情報公開を請求できる者は受信契約者に限定することなくNHKの視聴者とされていた。この主張を参照することによっても、一の世帯を構成する全ての視聴者がNHKの運営についての費用分担金を支払っている反面、何らかの「主権」を有する者に該当するよう思われる。

## 2 経営委員会の再編成

前述したとおり、NHKの収支予算等に対する国会承認の仕組みは、国民一般の意思を受信者の意思と擬制するものであると考えられている。放送の自律という放送法3条の要請からすれば、国会承認の制度を廃止して、受信者が直接関与できる制度が妥当であると仮定した場合において、ありうる立法論の一つは、経営委員会を受信者代表機関として再編成するものと思われる。放送法は、経営委員会に対して、14条により議決事項を定め、27条により会長等の執行機関の任命権を付与しているの、経営委員会は、NHKの議決機関であるとともに、執行機関を監督する機関である。それらの特徴を有するので、経営委員会は一般にNHKの最高機関であると述べられている<sup>(20)</sup>。さらに、同法16条により、委員の選任については、教育、文化、科学、産業その他の各分野が公平に代表されることを考慮しなければならないと規定されているので、経営委員会は、受信者の各層を代表する機関でもある。経営委員会の最高機関性は、この組織が受信者を代表するところに由来するのではないかと思われる。

以上の諸規定の内容からすると、NHKに対して受信者を代表して行われる国会の関与が後退する反面において、経営委員会に重要な権限が付与されていると解する余地が十分に存在するはずである。しかしながら、その場合において



も、NHKの収支予算等に対する国会承認に即していえば、受信者意思は経営委員会と国会とにより二重に反映される可能性を有する。受信者意思と国民一般の意思とは必ずしも一致しないこと、放送の国からの自律と民主性の確保が同時に実現されるべきことを考慮すると、経営委員会の強化による国の関与の縮小が、NHKの組織改革の一つのありうる選択肢ではなかろうか<sup>(21)</sup>。経営委員会を受信者代表機関へと再編成する考え方は、かつて、1945年12月11日付けの「日本放送協会ノ再組織（メモ）」において、社団法人日本放送協会を政府の統制から開放するために、顧問委員会（一種の職業代表機関）の設置が提言されていたように、決して荒唐無稽な考え方ではないであろう<sup>(22)</sup>。

かくして、NHKの組織法的特徴を放送法の理念に即して検討すれば、国の関与のうち、少なくとも受信者を代表する国会による収支予算等の承認制度は廃止されるべきであり、その権限は受信者を代表する経営委員会に付与されるべきではなかろうか<sup>(23)</sup>。そしてそのような権限の再配分が有意なものとなるためには、経営委員会を受信者代表組織へと強化あるいは再編成することが不可欠の条件であるといえよう。前述した委員任命方法の再検討のほかにも、経営委員会と執行機関との関係（放送法23条3項）、経営委員会の任務の範囲（同法13条2項、14条）、経営委員会を補助する事務組織の強化などの山積する諸問題は、かねて指摘されていたとおりである<sup>(24)</sup>。

ただし、西欧との対比において個人の利益を事実上代表する多様な諸集団が存在するとはいいがたいわが国において、経営委員会の権限と受信者代表性を強化することだけが日本の放送法の要請であるのか否かについては、それを断定することはできないように思われる。国の関与を縮小し受信者の関与を拡大するだけでは、

放送の国からの独立が保障されることにはならず、反対に、受信者の関与の強化がNHKの表現の自由を過度に制限しうる可能性についても筆者は危惧するのである。であるとすれば、国の関与を受信者の関与へと転回すべきことと、NHKの記者あるいは編集者の表現の自由あるいは組織ジャーナリズムを保障するための内部組織のあり方との関係（切り結び）が、問題点となるのではなかろうか<sup>(25)</sup>。諸問題の論点整理と慎重な議論をNHKの改革実務に期待したい。

### 3 情報公開請求権の有無と内容

ところで、行政機関情報公開法（平成11年法律第42号）が国民主権原理を基礎とする仕組みであることからすれば、NHKと受信者との間においても公開請求権と公開義務の法的関係が成立するのであろうか。なぜなら、NHKの収支予算等に対する国会承認の仕組みは、受信者意思を国民一般の意思と擬制して制度が設計されているのであるから、同様に、国民はNHKに対して公開請求権を有するのではないかとと思われるからである。この点について、同法42条を受けて特殊法人情報公開検討委員会が公表した「特殊法人等の情報公開制度の整備充実に関する意見」（2000年7月27日）においては、情報公開法制が適用される対象組織を確定する基準は次のように述べられていた<sup>(26)</sup>。①行政機関情報公開法と同様の公開請求制度の適用対象となるべき特殊法人が存在する、②「政府の一部を構成すると見られる」法人が適用対象となるべき法人に該当する、③ある法人が政府の一部を構成する法人に該当するの否かの判断においては、法人の理事長等を大臣等が任命するとされているもの、及び法人に対して政府が出資できるとされているもの、が基準となるべきである、と。このように、「政府の一部を構成すると見ら

れる法人」に対して、行政機関情報公開法の仕組みが基本的には適用されるべきであると主張されていた点と同報告書の論理的特徴があったといえよう。そしてNHKについては以下のように述べられていた。すなわち、①NHKの放送は政府の活動には該当しない、②NHKは、その活動が受信料収入により維持されているので、政府が出資する法人には該当しない、③NHKは独立行政法人等情報公開法の対象法人にはあたらないが、受信契約の締結強制により受信料を支払う受信者に対して、関連事業に対する出資等の業務運営を明らかにする仕組みを構築することが重要である。したがって、NHKは財務及び業務運営の情報提供制度や情報公開制度の整備を検討すべきである、とされた。こうして、2001年に成立した独立行政法人等情報公開法(平成13年法律第140号)はNHKには適用されないが、NHKは、2001年7月以降に、「NHK情報公開基準」、及び「NHK情報公開規程」を定めるとともに、「NHK情報公開・個人情報保護審議委員会」を設置し、自主的に情報公開を実施している。

NHKが独立行政法人等情報公開法の「法人」に該当すべきではないとしても、自主的に情報公開が実施されていることは高く評価されるべきである。しかしながら、「NHK情報公開規程」は法規範ではないので、情報公開請求に対するNHKの非公開決定に対して、受信者は民法上の損害賠償を請求できる地位にとどまると思われる。それにより、放送法により保障されているはずの受信者の公開請求権が制限されていると現在の制度を評価すべきか否かは問題であるが、筆者は、ここまで述べてきたように、放送法の解釈の一つとして、受信契約の締結強制の仕組みには合理性があること、受信者の直接的な関与の可能性が探究されるべきことを述べてきた。そこで、NHKの自主的情報公開制度の

限界を克服し、受信者に対して立法的にNHKに対する情報公開請求権を付与すべきではないかと考える。

NHKに対して受信者が情報公開請求権を有すべきであるのか否かの問題は、大別して二つの論点を有するようと思われる。その第一の論点は、一般的情報公開法制とは別にNHK固有の情報公開法制の整備が許容される場合においても、NHKに対する立法的・司法的関与も強化される可能性があることの評価である。第二は、情報公開法の仕組みは政府に対する国民の主権行使を憲法的基礎とするものと一般に解されているので、政府組織ではないNHKには行政機関情報公開法あるいは独立行政法人等情報公開法が適用されるべきではない、という考え方の適否である。第一の論点について、受信者がNHKに対して何らかの情報公開請求権を有することも否定されるのであれば、第二の論点は問題とはならない。第一の論点がクリアされれば、一般法である独立行政法人等情報公開法とは別に放送法の要請によるNHKの情報公開法が観念されうるであろう。したがって、検討されるべき問題は、NHKに固有の情報公開法の成否ということになりそうである<sup>(27)</sup>。

様々な諸問題が存在すると思われるのであって、第一に、NHKの表現の自由を制限することとなる情報公開とそうではないものとの峻別の可能性、第二に、NHKの表現の自由と受信者の関与の必要性とが対立する場合において、公開請求権を行使できる対象情報の意義、公開非公開の基準、非公開決定に対する救済方法がさしあたり論点となりうるのではなからうか。第一の問題については、NHKの財務情報の類いは、通常の法人情報の範疇に入るものであって、その情報を提供したところでNHKの表現の自由を侵害する可能性はないのではないか、と思われる<sup>(28)</sup>。

第二の問題については、一般的に、受信料の用途について受信料を負担する者が公開請求権を保障されるべきことそれ自体に特段の支障は存在しないように思われる反面、NHKの自由な番組編集を萎縮させるような制度運用が否定されるべきであることも当然である。それらの諸問題の検討作業は、NHKの自主的な情報公開の実施状況も参照されつつ、具体的に行われるべきであろう。したがって本稿では、次の点だけを確認することとしたい。すなわち、それは、個人（記者）の表現の自由を集団的に実現するために組織体としてのNHKが存在するのであれば、その生命線ともいべき取材源の秘匿は、受信者との関係においても妥当すべきであると思われることである。そうであれば、公開非公開の基準や紛争の裁断主体が論点となりうるのではなからうか。逆に、NHKの組織運営のうちとくに番組制作に対する事実上の政治的介入の有無を受信者が監視することは、放送の国からの独立を確保することにも資すると思われるので、むしろ一般的情報公開法制が採用した行政文書の公開の仕組みにとらわれる必要性は乏しいであろう。一例を挙げれば、NHKの職員等と外部の者との接触過程の公開が上記の要請に資するのであれば、NHKが現に保有する文書を公開する仕組みはかかる要請に応えるものには必ずしもならないのではなからうか。

以上を要するに、一般的情報公開法制の法規範性を弱体化するいわば非法化は放送法に即した制度設計の一つのあり方であるかもしれないが、一般的情報公開法制に放送法の特徴を加味するような立法論もありうるように思われる。非公開とされるべき情報の内容を、NHKという組織体内部における表現の自由の主体と内容の検討により論ずることと、一般的情報公開法と放送法固有の情報公開法との峻別を試みるのが、必要な検討作業の一つではなからうか。

## おわりに

本稿は、受信料の対価性の強調やそれとは異質の受信料支払いの拒否が、NHKに対する受信者の関与の強化という放送法の規範的要請の一つの現象であると仮定して、NHKの応答責任をめぐる諸問題を整理するものであった。およそ公共放送の観念が消滅しない限り<sup>(29)</sup>、NHKの経営財源や事業活動に対する公的関与の私化（privatization）は、一般放送事業も含む放送法全体のあり方に影響を及ぼすと考えられる反面において、NHKが表現の自由を保障された法人であることから、経営財源の保障や国の関与における公共化（publicization）が限界を有することも当然である。NHKの組織及び経営財源に関する現在の放送法の仕組みは基本的には正当な内容を有するものと評しうるように思われるのであるが、国の関与を縮小しつつ受信者の関与を拡大すべきであるのか否かがありうる放送法改革の一つの問題点ではなからうか。そのように考えて筆者は、立法論も含めて整理しておいたほうがよいと思われる諸問題について、現時点において若干の整理を試みた次第である。

なお本稿は、NHKの応答責任の観念を本格的に研究するためのラフなスケッチにすぎないものである。放送番組の編集に関する情報を、公開対象情報から除外しているNHKの自主的情報公開の制度運用、受信料支払義務に関する裁判や立法の動向についての立ち入った検討は他日を期すほかない。

（2006年11月9日脱稿）

- (1) 塩野宏『行政組織法の諸問題』(有斐閣、1991年) 26頁註(41)。国営放送と商業放送の概念との対比において、公共放送の役割一般を論じたものとして、長谷部恭男「公共放送の役割と財源—英国の議論を素材として—」舟田正之・長谷部恭男編『放送制度の現代的展開』(有斐閣、2001年) 185頁以下も参照。
- (2) 行財政法一般において、公的な主体の活動内容とその負担のあり方が相互規定性を有することについては、福家俊朗『現代財政の公共性と法—財政と行政の相互規定性の法的位相—』(信山社、2001年) 35頁以下を参照。NHKの事業範囲(基幹性を有する番組の放送、国際放送、インターネットによる情報提供)と負担の形態(受信料、国費、番組視聴のための対価)との関係性は、きわめて今日的な課題となっているが、そのような課題の検討は他日を期すこととした。
- (3) 放送の二元体制は、「経済的競争にあらざる、ジャーナリズム上の競争」を意味し、「日本の制度は、経営財源がそれぞれ異なっている放送事業者の間の競争によって多様な放送と魅力ある放送が生まれることを期待している」と述べられている。塩野宏『放送法制の課題』(有斐閣、1989年) 355頁、356頁。舟田正之「日本における放送制度改革」舟田・長谷部編・前掲註(1) 93頁も参照。
- (4) その一例として、松田浩『NHK』(岩波新書、2005年) 18頁は、最近の受信料支払い拒否行動の一部を、参加意識をもった受信者の行動であると認識している。なお、NHKの不正経理問題等の不祥事や疑惑については、法と民主主義 2005年11月号の特集、現代思想 2006年3月号の特集の諸論文を、いわゆるNHK改革全般については、荒井透雅「公共放送の在り方とNHK改革—NHK改革論議の視点—」立法と調査 255号 42頁以下を参照した。
- (5) 「デジタル時代のNHK懇談会」の報告書である「公共放送NHKに何を望むか—再生と次代への展望—」(2006年6月19日)は、NHKの「アカウンタビリティ」の語を用いている。
- (6) 受信者が放送の受信契約を締結しなければならない反面において、NHKに対して何らかの「主権」を行使できる地位を有するとしても、かかる「主権」は放送法上の意義を有するものであって、憲法及び行政法上の意義を有するものではない。行政法一般の次元において、NHKを含む行政主体性を有しない法人の「アカウンタビリティ」の規範内容を行政法学から検討する必要性を主張するように思われるものとして、橋本博之「特殊法人と情報公開」公法研究 64号 209頁以下、同「行政主体論に関する覚え書き—情報公開制度との関連で—」立教法学 60号 54頁以下、それに対して本多滝夫「『行政スタイル』の変容と『説明責任』」公法研究 65号 185頁も参照。
- (7) 放送法制立法過程研究会編『資料・占領下の放送立法』(東京大学出版会、1980年) 153頁、155頁を参照した。
- (8) 塩野・前掲註(3) 264頁。なお、受信料は、これがNHKの放送番組を視聴する対価の性質を有するとしても完全に対価であると割り切ることができないものである。受信料が一律の月額性で、受信者が実際に視聴した時間と受信料額とが対応していないことなどが指摘されている。同 266頁。なお、日本放送協会放送受信規約は2条により、世帯ごとに受信料を徴収することとしている。受信料の対価的性質からすると、例えば1台のテレビ受信機によりでNHKの放送を視聴した視聴者各人や、テレビ受信機能を備えた携帯電話等の各種の移動端末から放送を視聴した者も、受信料を支払わなければならないはずであるが、そのような視聴行動は受信契約を締結することなく行われているのではなからうか。
- (9) その可能性を主張するものとして、醍醐聰「受信料支払い停止運動の論理と有効性」法と民主主義 2005年11月号 41頁以下を参照。
- (10) 塩野・前掲註(3) 268頁、長谷部恭男「公共放送と受信料」法学教室 303号 25頁を参照。

- (11) なお、放送法は、NHKと一般放送事業者とが異なる規制を受けるべきことを肯定しているようにも思われる(7条、44条1項など)。であるとなれば、受信料制度あるいはNHKが廃止されることとなれば、一般放送事業者に対する公的関与は内容において強化される可能性を有するのであるが、そのような規制強化は、放送行政の組織や手続の大幅な立法的改革がなければ許容されないようにも思われる。宍戸常寿「公共放送の『役割』と『制度』」ダニエル・フット・長谷部恭男編『メディアと制度』(東京大学出版会、2005年)145頁が「公共放送の存在が放送制度に組み込まれている限りで、民放が享受する『放送の自由』は、究極的理念としての『表現の自由』に可能なかぎり近づくことができる」と述べているのは、NHKの表現の自由を機能的あるいは多様性の確保等の目的を実現するための手段と把握することにより、一般放送事業者の本来の表現の自由の回復が図られる論理構造を指摘するものであろうか。
- (12) なお、受信契約の締結強制の仕組みがNHKの経営財源の確保を目的とするものであるという考え方は、放送法案(第二国会提出)39条1項の「協会は、その提供する放送を受信することのできる受信設備を設置した者から、受信料を徴取することができる」という表現において現在の放送法32条1項よりも直接的に示されていたように思われる。この条文は放送法制立法過程研究会編・前掲註(7)180頁に掲載されている。
- (13) 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第二次答申」(2005年12月21日)の「公共放送等の在り方を踏まえたNHKの改革」の箇所では、「様々なメディアが存在し、国民の対価意識が強まり、さらに、NHKの放送番組内容自体も災害・ニュースからスポーツ・娯楽に至るまで多様化している中で、受信料制度は利用者の選択の自由を制約するものであり、民間の有料放送や通信インフラを利用した有料コンテンツ配信との公正な競争条件の確保という観点からも今や問題があると言わざるを得ない。」と主張されていた。
- (14) 荘宏「放送制度論のために」(日本放送出版協会、1963年)269頁—270頁、片岡俊夫「新・放送概論」(日本放送出版協会、2001年)102頁を参照。
- (15) 塩野・前掲註(3)228頁。
- (16) NHKの教育テレビの放送番組が政治的介入により放送直前に改編されていたのか否かの疑惑について、問題の所在が収支予算等の国会承認の制度に存するのか、あるいはこの制度の運用に存するのかの認識は一樣ではない。長谷部恭男「NHK問題の本質は制度問題である」世界2005年7月号70頁以下、田島泰彦「番組改変問題が問う報道の自由と自立」法と民主主義2005年11月号8頁以下を参照。
- (17) 荘・前掲註(14)231頁。
- (18) 塩野・前掲註(3)227頁、228頁。
- (19) 塩野・同上264頁は、「契約の締結を事実上の視聴の有無にかからしめ、それを証明の問題に帰着せしめるとすれば、徴収の現場での大量的事務処理の混乱を招くおそれ」等があると述べている。
- (20) 国が経営委員会に対して業務方針の決定、執行機関に対する監督を信託していると主張するものとして、荘・前掲註(14)230頁、経営委員会が国民、視聴者とNHKのつながりという観点からは不可欠の役割を果たしているとするものとして、片岡・前掲註(14)86頁を参照。
- (21) 前掲「デジタル時代のNHK懇談会報告書」は「IV」において、NHKが視聴者に直接にアカウントビリティを果たす仕組みが構築されるように、収支予算等に対する国会承認の再検討、経営委員会の改組も視野に入れた組織改革の必要性を主張している。荒井・前掲註(4)48頁は、国会のNHKに対する規制を縮小し、それを補う形で、経営委員会の拡充強化を図るべきことを提言している。
- (22) いわゆるハンナー・メモは、放送法制立法過程研究会・前掲註(7)49頁—51頁に掲載されたものを参照した。埴融「日本放送協会の再組

- 
- 織—ハンナー・メモの形成過程—」NHK放送研究と調査1986年11月号29頁以下も参照。経営委員会が設置された経緯の認識については、石川明「公共放送と社会—日独比較の視点から」関西学院大学社会学部紀要94号5頁以下を参照。
- (23) 長谷部・前掲註(16)73頁は、収支予算等に対する国会承認を廃止する選択肢の存在を主張している。
- (24) 経営委員会の強化論を整理するものとして、片岡・前掲註(14)87頁、88頁を参照。
- (25) 受信者がNHKに対して関与できるとしても、番組編集者の表現の自由を制約することがあってはならない。この点について、西土彰一郎「『内部的放送の自由』論の再構成」関西学院大学社会学部紀要94号37頁—38頁は、ドイツの学界動向を分析しながら、放送事業者内部において経営部門が介入してはならない番組制作者の自由を保障する消極的あるいは防衛的な自由の概念であった「内部的自由」論が、放送事業者の「任務」が果たされているのか否かの「監視」を包含する積極的概念へと展開しつつあると述べている。放送事業者に対する「外部からの参加と並んで、放送番組の制作者・ジャーナリストなどによる編集・編成方針への参加権」が重要になると述べる大石泰彦「放送の『公平・公正』をどう確保するのか」現代思想2006年3月号142頁も参照した。
- (26) 本意見については、芝池義一「特殊法人の情報公開に関する報告書の検討」ジュリスト1187号37頁以下、宇賀克也「情報公開の理論と実務」(有斐閣、2005年)118頁以下、舟田正之「特殊法人等の情報公開制度」塩野宏先生古稀記念『行政法の発展と変革(上)』(有斐閣、2001年)739頁以下を参照。
- (27) 橋本・前掲註(6)209頁—210頁は、「従来とは異なるタイプの法人文書へのアクセス権の制度の導入の可能性が模索されるべきである」と主張している。
- (28) 橋本・同上209頁は、NHKの経営状況のチェックや事業報告書の内容の検証は報道機関としての特性への配慮とは別次元のものと位置づけられるべきではないか、と述べている。
- (29) 公共放送の「公共」的性質については、その法的意義がなお多様な次元において把握されているように思われる。浜田純一「展開する公共性と公共放送」放送学研究47号95頁は、「議論フォーラム」の語を用いて事業活動の次元で論を展開するのに対して、西土彰一郎「多チャンネル時代における『公共的なるもの』」六甲台論集49巻1号75頁は、組織的・手続的規律の次元において問題を検討しているように見える。