

公共メディアとしてのNHKの 独立性について

波多江 悟 史

- 1 公共メディアとしてのNHK
- 2 インターネット活用業務
- 3 番組編集準則
- 4 組織と財政の独立性
- 5 今後のNHKの独立性

1 公共メディアとしてのNHK

本稿では、公共放送から公共メディアへの転身を図るNHKが、国家および公衆との関係において、いかなる独立性を保持しているかについて検討する。⁽¹⁾

2010年放送法改正は、放送を公衆の直接受信を目的とする電気通信の送信として定義し、放送法・有線ラジオ放送法・有線テレビジョン放送法・電気通信役務利用放送法を放送法に一本化した⁽²⁾が、NHKは改正の対象から除外していた。しかし、近年では、NHKがテレビやラジオを通して番

(1) 本稿は、2022年9月1日に立命館大学朱雀キャンパスにおいて開催された民主主義科学者協会法律部会憲法分科会夏季合宿研究会での報告に基づいている。なお、以下のURLの閲覧日は、2023年5月8日である。

組を配信する公共放送からインターネットを通して番組を配信する公共メディア⁽³⁾へとなる中で、業務や財政が改正の対象となっている。実際に、2014年放送法改正によってインターネット活用業務が拡大され、2019年放送法改正によってインターネット常時同時配信が解禁された。さらに、2021年放送法改正によって、受信料値下げのための還元目的積立金制度や受信契約の締結拒否者に対する割増金制度が創設されている。もっとも、同時期に、政府は番組編集準則違反を理由とする行政指導や行政処分の可能性を強調し、首相は自身の意向を強力に反映する経営委員人事や会長人事を断行してきた。さらに、個別番組に対する経営委員会の介入や裁判による受信契約の締結強制⁽⁵⁾も行われている。

今後、NHKはインターネット活用業務の必須業務化を経て本格的な公共メディア⁽⁶⁾となること、その中で番組の質の確保・ガバナンスの強化・受信料制度の見直しが議論されることが予想される。放送法は、NHKが特定の業務を遂行することを通して特定の目的を達成することを想定した上で、その際には番組・組織・財政の独立性を確保することを重視してきた⁽⁷⁾。こうした放送法の構成を踏まえれば、公共メディアとしてのNHKの

(2) 当時の議論については、山本博史「新放送法のNHK関係の課題」法律時報83巻2号(2011年)101頁を参照。

(3) 公共メディアの概念については、宍戸常寿「放送法の観点から今改めて公共放送のあり方を問う」ギャラック271号(2019年)13頁を参照。

(4) 2014年放送法改正を踏まえた議論としては、齋藤愛「NHKの意義とインターネット活用業務」神奈川法学48巻1号(2016年)147頁を参照。

(5) NHKの公共メディア化と引き換えにした政治介入の危険性を指摘するものとして、長井暁「NHKは再び政治権力に屈するのか」世界942号(2021年)66頁を参照。

(6) 今後の放送法改正の方向性については、デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会「デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ」(2022年8月5日)(https://www.soumu.go.jp/main_content/000831138.pdf)を参照。

(7) NHKの番組・組織・財政の独立性については、荘宏『放送制度論のために』(日本放送出版協会、1964年)219頁以下を参照。もっとも、NHKは放送法に基づき設立された特殊法人であるため、国家に対する独立性を完全に確保することは

独立性をいかに構想するのが重要な論点となる。以下では、特に2010年代を中心とする議論を素材として、インターネット活用業務、番組編集準則、組織と財政の独立性を順次検討することによって、現在のNHKの独立性を総体として把握した上で、今後のNHKの独立性について問題提起を行うことにしたい。

2 インターネット活用業務

（1）NHKの目的と業務

放送法は、NHKの目的として、公共の福祉のため、あまねく日本全国で受信可能にすること、豊かで良い番組による国内基幹放送を行うこと、放送と受信の進歩発達に必要な業務を行うこと、国際放送と協会国際衛星放送を行うことを定めている（15条）。その上で、当該目的を達成するための業務として、NHKが必ず行わなければならない必須業務と、行うかどうかをNHKに委ねられる任意業務を定めている。必須業務としては、国内基幹放送（ラジオ放送によるものとして、ラジオ第1放送、ラジオ第2放送、FM、テレビジョン放送によるものとして、総合テレビ、Eテレ）、衛星によるテレビジョン放送（BS1、BSプレミアム、BS4K、BS8K）、放送と受信の進歩発達に必要な調査研究（放送技術研究所、放送文化研究所）、国際放送（NHKワールド・ラジオ日本）、協会国際衛星放送（NHKワールド・プレミアム、NHKワールドTV）を定めている（20条1項各号）。それに対して、任意業務としては、中継国際放送、視聴者と番組提供事業者に対する電気通信回線による番組提供、外国放送事業者に対する番組提供、放送事業者に対する外国人向け協会国際衛星放送番組の提供、必須業務の付帯業務、多重放送事業者に対する放送設備の賃貸、委託による調査研究・技術援助・放送従事者の養成、放送と受信の進歩発達に特に必要な業務を定めて

きない。そのため、本稿では、独立性という言葉を国家に対する距離を強調する概念として使用している。

いる（同条2項各号）。

このうち、視聴者と番組提供事業者に対する電気通信回線による番組提供をインターネット活用業務という（同項2号・3号）。現在、インターネット活用業務は、任意業務として位置付けられているため、NHKが必ず行わなければならないものではない。そのため、NHKの目的においても定められていない。NHKが本格的な公共メディアとなるためには、インターネット活用業務を必須業務として位置付けた上で、NHKの目的においても定めることが必要となる。

（2）インターネット活用業務

放送法20条2項2号は、インターネット活用業務の対象として、NHKが放送する番組（放送前番組と放送中番組）、放送した番組（既放送番組）、放送番組の理解増進に資する情報（理解増進情報）を定めている。2019年放送法改正は、近年における情報通信環境や情報通信機器の発達、若年層を中心とするテレビ非保有者や非視聴者の増加、インターネット空間における真実で良質な情報流通の重要性を根拠として、NHKがテレビジョン放送による国内基幹放送の全ての番組をインターネットにおいて常時同時配信することを解禁した⁽⁸⁾。このことを踏まえ、NHKは2020年4月から「NHKプラス」の提供を開始している⁽⁹⁾。

もともと、インターネット活用業務については、総務大臣の認可制が取られている。放送法20条10項は、NHKは、業務の種類・内容・実施方

(8) 放送を巡る諸課題に関する検討会「第二次取りまとめ」（2018年9月28日）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000576056.pdf を参照。

(9) 2019年放送法改正については、矢部慎也＝上原仁「放送法の一部を改正する法律」情報通信政策研究3巻1号（2019年）17頁を参照。

(10) 放送番組のインターネット常時同時配信に関する利用実態や利用動向については、木村幹夫「放送ネット同時配信の海外における実態と日本でのニーズ」民放連研究所客員研究員会編『DX時代の信頼と公共性』（勁草書房、2020年）269頁を参照。

法、実施費用、提供条件、その他総務省令で定める事項について実施基準を定め、総務大臣の認可を受けなければならないと定めている。さらに、放送法施行規則12条の2は、総務省令で定める事項として、業務に関する意見の受付と処理、業務の経理（区分経理の実施方法・実施費用の開示方法・区分経理の実施の適正を確保するための措置・その他経理に関し必要な事項）、実施計画の実施状況と評価に関する資料の作成と公表、業務の実施状況の評価と改善、その他業務に関し必要な事項を定めている。

その上で、放送法20条11項は、認可要件として、NHKの目的の達成に資すること、業務の種類・内容・実施方法が適正かつ明確に定められていること、業務の種類・内容・実施方法・提供条件が受信料制度の趣旨に照らし不適切でないこと、業務の実施に過大な費用を要しないこと、特定の者に不当な差別的取扱いをしないこと、利用者の利益を不当に害しないことを定めた上で、総務大臣は、認可申請が認可要件を満たすと認めるときは認可を行うと定めている。さらに、総務省は、「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」（2019年9月6日最終改定）を策定し、例えば、認可要件のうち、NHKの目的の達成に資することについては、公共放送が行うものとして適切な業務であること、市場の競争を阻害しないこと、特定の外部事業者に不当な差別的取扱いをしないこと、外部事業者および民間競争事業者からの意見や苦情の適正取扱いに必要な措置を講じていること、地方向け放送番組の提供に関する事項を適正かつ明確に定めていること、他の放送事業者との協力に関する事項を適正かつ明確に定めていることを求めるなど、非常に詳細な基準を設定している。

しかも、総務大臣は、実施基準が認可要件を満たさなくなった場合には、実施基準の変更を勧告することができ、NHKが実施基準に違反するようになった場合には、実施基準の遵守を勧告することができる（20条16項）。さらに、NHKが勧告に従わない場合には、実施基準の認可を取り消すことができる（同条17項）。

最後に、放送法20条14項は、NHKは、実施基準に基づき、総務省令で定めるところにより、毎事業年度、実施計画の策定・総務大臣に対する届出・公表を行わなければならないと定めている。その上で、放送法施行規則12条の4は、実施計画において、業務の種類、内容、実施方法、実施費用、提供条件、業務に関する意見の受付と処理、業務の経理（区分経理の実施方法・費用整理に関する計算方法・実施費用の開示方法・区分経理の実施の適正を確保するための措置・その他業務の経理に関し必要な事項）、その他業務に関し必要な事項について、できる限り具体的に記載することを求めている。

受信料に基づくインターネット活用業務は、民間放送だけでなく、新聞社や出版社、さらにはインターネット事業者との間での競争を行うものであるため、受信料負担の増加と公正な競争の阻害を伴うおそれがある。そのため、NHK・受信料負担者・インターネット市場の関係を適切に整序する必要がある。しかし、現行の制度の下では、総務大臣は認可制を介してNHKのインターネット活用業務について非常に詳細で強力な介入を行うことができる⁽¹¹⁾。今後、インターネット活用業務が必須業務として位置付けられ、NHKが本格的な公共メディアとなる中で、NHKに対する総務大臣の介入が増大していくことが懸念される。

3 番組編集準則

(1) 番組編集準則の位置付け

放送法は、放送法の目的として、放送が公共の福祉に適合すること、放送による表現の自由を確保することを定めている（1条）。特に公共の福祉については、放送の最大限の普及や健全な民主主義の発達に対する寄与

(11) 鈴木秀美「NHKのインターネットによる常時同時配信」ジュリスト1536号（2019年）74頁は、インターネット活用業務に関する総務大臣の認可制について、「著者には過剰な行政介入とさえ思える」と指摘している（79頁）。

を定め（同条）、表現の自由については、番組に対する干渉や規律を禁止する番組編集の自由を定めている（3条）。

その上で、放送法は、放送をめぐる公共の福祉と表現の自由を調整するため、放送事業者に対し、番組編集において公序良俗・政治的公平性・報道の真実性・論点の多角的解明の遵守を求める番組編集準則を定めている（4条1項）。さらに、NHKに対する番組編集準則の特例として、公衆の要望の充足と文化水準の向上の寄与に対する最大限の努力、全国向け番組だけでなく地方向け番組の放送、過去の優れた文化の保存と新たな文化の育成・普及に対する寄与を定めている（81条1項）。

もともと、放送法は、番組編集準則の遵守について、放送事業者による自主規制を想定している。実際に、5条1項は、番組編集準則が大綱的基準にとどまることを踏まえ、放送事業者が細目的基準として番組基準を策定することを義務付け、6条1項は、番組基準に対する番組の適合性を確保するため、放送事業者が番組審議機関を設置することを義務付けている。なお、7条2項は、番組審議機関の委員は、学識経験者の中から放送事業者が委嘱すると定めているため、一般視聴者が委員となることは想定していない。

したがって、番組編集準則は、番組基準の策定と番組審議機関の設置を通して、放送事業者が番組の自主規制を行うための根拠として位置付けられる（被規制自主規制）。実際に、番組編集準則を具体化する番組基準を基点として、各放送事業者はより詳細な放送ガイドラインを定めるだけでなく、民放に共通する基準として民放連放送基準を定め、民放とNHKに共通する基準として放送倫理基本綱領を定めている。その上で、以上の基準を根拠として、放送倫理・番組向上機構（BPO）は申立や職権に基づく番組の自主規制を行っている。⁽¹²⁾

(12) 番組審議会とBPOの関係については、宍戸常寿「番組審議会の役割と課題」日本民間放送連盟・研究所編『ネット配信の進展と放送メディア』（学文社、2018年）211頁、同「BPOの意義と課題」日本民間放送連盟・研究所編『ソーシャル化

(2) 番組編集準則に関する政府解釈

しかし、総務大臣は、電波法76条1項によれば、特定地上基幹放送事業者に対しては、「放送法」に違反した場合には無線局の運用停止を命じることができ、放送法174条によれば、その他の放送事業者に対しては、「この法律」に違反した場合には放送業務の停止を命じることができるとされている。政府は、1993年椿事件や2007年「発掘！あるある大事典Ⅱ」事件を契機として、それぞれの条文の放送法には番組編集準則が含まれるた⁽¹³⁾め、番組編集準則違反に対しては、それぞれの行政処分や、行政処分の前置措置としての行政指導を行うことができると主張してきた。ここでは、番組編集準則が自主規制の根拠となる倫理規範ではなく行政規制の根拠となる法規範であることが前提とされている。

番組編集準則に関する従来の政府解釈は、次のように整理することができる。⁽¹⁴⁾番組編集準則には法的拘束力があるが、番組編集準則は原則として放送事業者が自主的に遵守すべきである。しかし、総務大臣は、番組編集準則に対する番組の適合性を判断することができる。その上で、放送事業者が番組編集準則に違反した場合には行政指導を行うことができ、行政指導にも拘らず番組編集準則違反を繰り返した場合には行政処分を行うことができる。

こうした従来の政府解釈を踏まえつつ、番組編集準則の法的拘束力をさらに強化したのが、総務省「政治的公平性の解釈について（政府統一見解）」（2016年2月12日）である。当該見解は、番組編集準則のうち政治的

と放送メディア』（学文社、2016年）98頁を参照。

(13) もっとも、村上聖一「電波三法 成立直前に盛り込まれた規制強化」放送研究と調査70巻7号（2020年）48頁は、電波法76条1項の制定経緯を歴史的に検討した結果として、同項が無線局の運用停止の根拠として放送法違反を定めているのは、番組編集準則ではなく、放送局の設備関係の規定を念頭に置いたものであると指摘している。

(14) 本文の整理は、三宅弘＝小町谷育子『BPOと放送の自由』（日本評論社、2016年）234頁以下に基づいている。

公平性について、番組が政治的公平性に違反するかは、放送事業者の番組全体から判断するとしつつ、番組全体は個々の番組の集合であるから、個々の番組から番組全体を判断することは当然であるとした。その上で、個々の番組が「選挙期間中又はそれに近接する期間において、殊更に特定の候補者や候補予定者のみを相当の時間にわたり取り上げる特別番組を放送した場合のように、選挙の公平性に明らかに支障を及ぼすと認められる場合」や、「国論を二分するような政治課題について、放送事業者が、一方の政治的見解を取り上げず、殊更に、他の政治的見解のみを取り上げて、それを支持する内容を相当の時間にわたり繰り返す番組を放送した場合のように、当該放送事業者の番組編集が不偏不党の立場から明らかに逸脱している⁽¹⁵⁾と認められる場合」には、政治的公平性に違反するとしている。

（3）放送法遵守義務確認請求訴訟

今見たように、政府は、国家との関係における番組編集準則の法的拘束力を強調し、番組編集準則に基づき番組内容を規制することができる⁽¹⁶⁾と主張してきた。それに対して、公衆との関係における番組編集準則の法的拘束力を主張するのが、放送法遵守義務確認請求訴訟である。

「NHK問題を考える奈良の会」の会員らは、2016年、NHKのニュース報道番組は番組編集準則に違反していると主張し、NHKには番組編集準則遵守義務があることの確認を⁽¹⁶⁾求める訴訟を提起した。2020年11月12日奈良地判（判時2512号70頁）は、本件請求は受信契約者とNHKの間の受信契約上の権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であり、当該権利義務ないし法律関係の存否は法令を適用することにより判断することができ

(15) 政府統一見解の問題点については、鈴木秀美「放送法と政治的公平」世界969号（2023年）31頁も参照。

(16) 訴訟の経緯については、佐藤真理「放送法遵守義務確認請求訴訟の意義」名古屋大学法政論集286号（2020年）287頁を参照。

るため、法律上の争訟に該当するとした。しかし、「受信設備を設置することによりNHKとの間で受信契約を締結した受信契約者又は視聴者は極めて多数に及ぶ上、番組に対する理解や価値観等も多岐にわたり、個々の受信契約者ないし視聴者の理解や価値観を基準として、それらの者に対し、豊かで良い、事実を曲げない、有益適切な番組視聴すべき権利ないし法的な利益を一般的に認めることは、NHKの放送番組編集の自由を著しく制約するものであり、その行使を事実上不可能ならしめることに等しい」とした上で、「法4条1項各号に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」としている。その上で、NHKに番組編集準則遵守義務があることの確認判決が確定したとしても、受信契約者はNHKによる任意の履行を期待するほかないから、当該判決の効力は、当該義務に関する紛争解決に資するものではなく、確認の利益を欠くとした。NHKによる当該義務の任意履行の可能性は、判決の効力とは異なる事実上の影響にとどまるとしている。さらに、2022年5月27日大阪高判（判例集未登載）および2022年12月16日最二決（判例集未登載）も同様の判断を追認している⁽¹⁷⁾。

それに対して、学説では、公衆との関係における番組編集準則の法的拘束力を基礎付ける見解も提示されている⁽¹⁸⁾。当該見解は、番組編集準則の性質について「放送法4条1項の番組準則のうち、2号の政治的公平と4号

(17) 同訴訟については、稲葉一将「放送法4条遵守義務確認訴訟・奈良地裁2020年11月12日判決」Web日本評論2021年3月4日（<https://www.web-nippyo.jp/22299/>）、同「インターネット時代の公共放送と法」名古屋大学法政論集286号（2020年）251頁、同「公共放送と法の行方」Web日本評論2019年5月21日（<https://www.web-nippyo.jp/13277/>）も参照。

(18) 西土彰一郎「国民の知る権利と番組編集準則をめぐる憲法訴訟」法律時報93巻10号（2021年）120頁、同「制度的自由としての放送の自由」法学セミナー768号（2019年）30頁を参照。

の多角的論点の解明は、国民の知る権利の具体的権利性を確認したものに他ならない⁽¹⁹⁾とし、受信契約者の地位について「民間放送番組の多様化と高品質化の基準として機能するNHKの維持運営のための費用を分担することにより、受信契約者は国民の知る権利の実質的充足を基礎にする事業経営のあり方に正当な利益を有している⁽²⁰⁾」とした上で、「国民が国政に参与するにつき、重要な判断の資料（基本的国政情報や公人の人格に関する情報）を提供する機能を果たしているか否か、換言すれば、国民の知る権利の参政権的機能が損なわれているか否か、国民の投票行動に重大な影響を及ぼし、『投票の自由』を侵害しているのか否か⁽²¹⁾」を基準として、受信契約者はNHKに対し番組編集準則遵守を求める具体的請求権を行使することができるとしている。なお、当該見解は、上記奈良地判に対し、通常の判断能力を有する国民を基準として番組編集準則違反を判断すること、給付判決ではなく確認判決を請求することは、NHKの番組編集の自由を著しく制約するものではないと批判している⁽²²⁾。

今まで見てきたように、放送法は、放送による表現の自由、特に番組編集の自由を前提として、放送事業者の自主規制の根拠として番組編集準則を位置付けていた⁽²³⁾。それに対して、近年の政府解釈は番組編集準則を行政規制の根拠として位置付け、近年の学説は公衆参加の根拠として位置付けている。番組編集準則について自主規制の根拠から行政規制ないし公衆参加の根拠への転換が図られていることが今日的状況の特徴である。

(19) 西土(2019)・前掲注(18)・34頁。

(20) 西土(2021)・前掲注(18)・122頁。

(21) 西土(2019)・前掲注(18)・34頁。

(22) 西土(2021)・前掲注(18)・123頁。

(23) 曾我部真裕「放送番組規律の『日本モデル』の形成と展開」曾我部真裕=赤坂幸一編『憲法改革の理念と展開〔下巻〕』(信山社、2012年)372頁は、番組編集準則の内容や趣旨に照らし、「番組編集準則に基づいて規制を行うためには独立行政機関であることを要するという見解」に対して、「独立行政機関であっても、このような一般的な原則に基づいて全面的に規制を行う場合には恣意性を排除できず、許されないと言うべきである」と指摘している(394頁)。

4 組織と財政の独立性

(1) 組織の独立性

放送法は、NHK の組織について、意思決定は経営委員会が行うこと、業務執行は会長を始めとする執行部が行うこと、業務監督は経営委員会と監査委員会が行うことを想定している。⁽²⁴⁾ 経営委員会が業務監督を行うことを明記し、業務監督機関としての監査委員会を設置したのは、2007年放送法改正である。こうした経営委員会の権限強化を背景として、2010年代半ばにおける NHK の組織の独立性を規定したのは、主に経営委員の任命権に関する問題であった。ここでは、経営委員会の任命と権限に関する放送法の規定を中心として、NHK の組織の独立性について検討する。

放送法は、経営委員会は委員12名から組織すると定めた上で(30条1項)、委員は、公共の福祉に関する公正な判断能力と広い経験・知識を有する者の中から、衆参両院の同意に基づき内閣総理大臣が任命すると定めている(31条1項前段)。さらに、首相は、委員の選任において、各分野と各地方が公平に代表されるよう考慮しなければならないと定めている(同項後段)。もっとも、2007年放送法改正は、委員4名に関する全国選任制と8名に関する地域別選任制(関東甲信越・東海北陸・近畿・中国・四国・九州・東北・北海道)の併用方式を廃止しているため、放送法における経営委員会の視聴者代表的性格は後退している。

その上で、経営委員会は、委員9名以上の賛成に基づき会長を任命し(52条1項・2項)、委員の中から3名以上の監査委員を任命する(42条2項・3項)。監査委員から組織される監査委員会は、2000年代における不祥

(24) NHK の組織については、上村達男『NHK はなぜ、反知性主義に乗っ取られたのか』(東洋経済新報社、2015年)を参照。特に270頁以下は、NHK のガバナンス改革の一つとして、経営委員会の視聴者代表会議体としての性格を強化することを提言している。

事の続発を背景として、コンプライアンスの徹底を確保するために導入された⁽²⁵⁾。そのため、監査委員会には、役員の職務執行を監査するため(43条1項)、職務執行に関する報告徴収権、業務財産状況に関する調査権(44条)、経営委員会に対する不正行為や違法行為の報告義務(45条)、役員の不正行為や違法行為に対する差止請求権(46条)が与えられている。

このように、経営委員会は、最高意思を決定するだけでなく業務監督を遂行し、会長を任命するだけでなく監査委員会を組織する中核的組織として、強力な権限を有している。もともと、放送法32条は、経営委員会の権限を統制するため、経営委員は個別の放送番組の編集など業務執行を行うことができないこと、特に個別の放送番組に対する干渉や規律を行ってはならないことを定めている。しかし、2018年には、かんぽ生命保険不正営業問題を報じた「クローズアップ現代+」の番組について、日本郵政からの抗議を背景として、経営委員会は会長に対し嚴重注意処分を行っている。従来、NHKは、会長はNHKを代表し、経営委員会の定めるところに従い、業務を総理すると定める放送法51条1項を根拠として、放送編成に必要な一切の管理権能である編集権は会長に専属すると主張してきた⁽²⁶⁾。現在、経営委員会は、放送法32条違反を犯しながら、会長の編集権の分有を求めているようにも見える。

さらに、経営委員の任命権を通してNHKの組織を支配したのが、当時首相であった安倍晋三である⁽²⁷⁾。もともと放送法が経営委員の任命権を首相

(25) 小塚荘一郎「放送事業におけるガバナンスと市場原理」日本民間放送連盟・研究所編『ネット・モバイル時代の放送』(学文社、2012年)42頁、特に53頁以下を参照。

(26) 山本博史「公共放送」駒村圭吾＝鈴木秀美編『表現の自由Ⅱ』(尚学社、2011年)185頁、特に189頁以下を参照。

(27) 松田浩『NHK〔新版〕』(岩波書店、2014年)156頁以下は、このこと背景として、2007年放送法改正による経営委員会の監督権限の強化、特に監査委員会の設置を挙げた上で、特に「経営委員会内の対等平等な民主的な関係が崩れ、政府指名の常勤監査委員を頂点とするピラミッド構造が出来上がっ〔た〕」と指摘している(157頁)。

に委ねているのは、首相の任命を通して経営委員の権威を確保する趣旨であり、経営委員の任命に衆参両院の同意を求めているのは、国民意思の反映を通して首相の恣意的任命を排除する趣旨である⁽²⁸⁾と解されてきた。しかし、安倍政権下における首相独裁化と国会形骸化⁽²⁹⁾を背景として、2013年には安倍首相の意向を強力に反映する経営委員人事が強行された。しかも、経営委員の任命に関する衆参両院の同意は、従来、与野党一致でなされていたが、この時点では、与党単独で行われている。こうした経営委員人事を前提として、2014年には会長についても安倍首相の意向を反映する人事が行われている。

(2) 財政の独立性

こうした統治機構の機能不全は、NHK の予算についても反映されている。放送法は、NHK は、毎事業年度、予算を作成し、総務大臣に提出すること、総務大臣は、予算に意見を付して内閣を経て国会に提出し、国会の承認を受けることを定めている（70条1項・2項）。しかも、総務大臣が意見を付す際には、電波管理審議会に諮問しなければならない（177条3号）。こうした予算編成手続は、NHK の財政の独立性の確保と予算に対する国民意思の反映を調整するものであるため、国会が予算について修正を行うことはできず、予算についての国会承認は全会一致が望ましいと解されてきた⁽³⁰⁾。しかし、2014年会長人事を契機として、予算の国会承認も全会一致承認から与党単独承認へと転換している。

このように、NHK の組織と財政は、政府与党に対する独立性を低下さ

(28) 鈴木秀美＝山田健太編『放送制度概論』（商事法務、2017年）162頁以下〔鈴木秀美〕を参照。

(29) 曾我部真裕「NHK 経営委員・会長の政治的中立性問題」世界855号（2014年）29頁は、「そもそも、国会における審議の形骸化は、かなり深刻な程度に至っていると思われ、国会同意人事における審議もその一端にすぎない」と指摘していた（31頁）。

(30) 鈴木＝山田・前掲注（28）・172頁以下〔鈴木秀美〕。

せてきたが、その一方で、公衆に対する独立性は増大させてきた。すでに組織については、2007年放送法改正による経営委員の任命基準の希薄化を指摘したが、財政については、2017年12月6日最大判（民集71巻10号1817頁）を挙げるができる。放送法は、放送受信設備設置者に対し、NHKとの間での受信契約の締結義務を課しているが（64条1項）、受信契約については総務大臣の認可制を取っている（同条3項）。もっとも、放送法施行規則23条は、受信契約における記載事項として、受信契約の締結方法、受信契約の単位、受信料の徴収方法、受信契約者の表示、受信契約の解約・受信契約者の名義・住所変更の手続、受信料の支払免除、受信契約の締結懈怠と受信料の支払延滞に関する追徴方法、NHKの免責事項・責任事項、契約条項の周知方法を定めているに過ぎないから、受信契約の詳細はNHKの判断に委ねられている。その一方で、受信契約者は、NHKに対する異議申立手段として、受信料の支払い拒否しか行うことができなかった。しかし、上記最高裁判決は、受信契約の締結を拒否する放送受信設備設置者に対しては、裁判所の判決を通して受信契約の締結を強制することができることと判示することによって、受信契約に関する統制を、委員任命権を有する首相や予算承認権を有する国会に委ねることになっ⁽³¹⁾た。今や放送受信設備設置者からはNHKの番組内容や経営方針に対する異議申立手段は剥奪されている。

5 今後のNHKの独立性

以上では、国家および公衆との関係におけるNHKの独立性という観点から、NHKの目的・業務および番組・組織・財政の独立性について検討

(31) 木下智史「NHK受信料最高裁大法廷判決について」判例時報2373号（2018年）3頁、特に6頁を参照。そこでは、「NHKの運営に対して、『政治』からの監視の比重ばかりが肥大化することは、放送の自律性を拡充しようとした放送法の出発点と矛盾することになるように思われる」とも指摘されている。

した。その結果として、NHK の組織と財政の独立性については、主に放送法の運用に起因して、政府与党による一方的な委員任命と予算承認が行われる反面、組織と財政に対する視聴者参加は後退ないし排除されてきたこと、NHK の番組の独立性については、主に放送法の解釈に起因して、国家との関係における番組編集準則の法的拘束力の強化に基づき番組に対する総務大臣の行政指導と行政処分の可能性が強調されていること、NHK の目的と業務については、主に放送法の改正に起因して、インターネット活用業務に関する総務大臣の認可制の下で、詳細で強力な行政介入が生じていることを指摘した。総じて、2010年代において公共放送から公共メディアへの転身を図る NHK が呈するに至ったのは、国家に対する独立性の喪失を通して国家に接近するとともに、公衆に対する独立性の獲得を通して公衆から離反するという歪な姿であった。NHK に対する視聴者参加は、いわば緊急避難的権利として、番組編集準則遵守を求める具体的請求権⁽³²⁾に委ねられている。

しかし、多数の市民が容易に意見表明や情報発信を行うことができるインターネット社会においては、受信料に基づきインターネットにおいて番組を配信する公共メディアは、あくまでも例外的存在であるため、自由で公正な言論競争を確保するための限界を設定する必要があるように思われる。特に公共メディアについては、国家との距離を最大限確保することによって自由な言論競争を維持すること、さらに、番組の良質性を最大限確保することによって公正な言論競争を維持することが必要である。こうしたことはすでに公共放送の理念として指摘されてきたが、公共メディアについては従来の公共放送の理念を一層具体化することが不可欠である。

こうした観点から、本稿では、公共メディアとしての NHK の独立性を確保する措置として、国家と NHK の距離を確保するための独立行政委員

(32) 西土 (2019)・前掲注 (18)・34頁は、放送法遵守義務確認請求訴訟について、「受信契約締結者は、現在の法制度の下では、司法手続を通して自己の利益を主張するしか手立てがないことを重く受け止めるべきであろう」と指摘している。

会の設立と、NHKの経営委員会に対する社会的団体の参加の保障を指摘することにしたい。もともと、前者については、すでに多くの指摘がなされているため、本稿では、後者について取り上げる。このこととの関連で重要となるのが、NHKは、受信料に対する視聴者参加を拒絶する反面、⁽³³⁾ 視聴者を意識する番組を制作してきたことである。NHKが2000年代の不祥事を背景として設置した「デジタル時代のNHK懇談会」は、報告書「公共放送NHKに何を望むか」（2006年6月19日）において、「各地域、各分野、各世代、各見解等に分け入って、視聴者の多彩な意向をていねいに汲み上げる努力」を強調した。その上で、こうした「視聴者第一主義」を実践するため、NHKは、電話・メール・投書やハートプラザ・ふれあいミーティングを通して視聴者の意向を汲み上げる「CS（お客さま満足）向上活動」を推進し、毎事業年度に視聴者の意向に基づく経営や番組の評価を行う「NHK“約束”評価委員会」を設置してきた。さらに、経営委員

(33) 最近の議論としては、井上禎男『放送行政の課題』（信山社、2022年）を参照。特に299頁以下は、独立行政委員会の制度設計に関する具体的提言を行っている。本稿との関連では、少なくとも無線局免許権とインターネット活用業務認可権は、総務大臣から独立行政委員会へ移管することが必要であるように思われる。もともと、独立行政委員会の設置は立法を要するが、国家によるNHK支配は首相独裁化や国会形骸化といった統治機構の機能不全に起因しているため、現状を前提とする限り、独立行政委員会を設置すること自体が困難となっている。さらに、独立行政委員会が設置されたとしても、適切に機能していくかも定かではない。国家に対する公共メディアの独立性を確保するためには、公権力自体を民主化していくことが不可欠である。

(34) このことの問題性を指摘するものとして、林香里「公共放送としてのNHKの位置価」北田暁大責任編集『自由への問い4 コミュニケーション』（岩波書店、2010年）179頁を参照。林は、『『視聴者一人ひとり』の無限の積算から算出される『公共性』の追求は、その背後にあるはずの『社会』というものの集合性を忘却させてしまう』（197頁）と指摘した上で、「少数派を包摂する公共放送の運営を設計するためには、従来型の『有識者』による上からのガバナンスではなく、ドイツの中間団体モデルをヒントにして、運営者としていくつかのマイノリティ・グループに発言の権利を与えるかわりに、利害代表者として運営に一定の責任も負わせるような、ステーク・ホルダー方式を採用してみてもはどうだろうか」（200頁）と指摘している。

会は、経営全般に関する視聴者の意見を汲み取る「視聴者のみなさまと語る会」を頻繁に開催している。

このように、NHKは、経営組織および番組制作において多数の個人の意見を広く浅く反映することを重視してきた。しかし、こうした手法は、受信料に対する視聴者参加の拒絶を前提としているため、NHKに対する視聴者の信頼を獲得するものではない。さらに、当該手法は個人の意見を広く浅く反映するものであるため、実際に放送された番組は平準化され画一化されたものとならざるをえない。NHKの放送番組の番組編集準則違反という評価の一端は、NHKによる「視聴者第一主義」の追求に起因しているように思われる。ここには、放送番組において個人の背後に位置する社会の存在を考慮に入れるという視点や、放送番組を通して社会のあり様に影響を与えるという視点は見られない。このことは、公共メディアのあり方として重大な問題を孕んでいるように思われる。

もともとヨーロッパの公共放送においては、個人的な意見を反映することだけでなく、公共的な意見を形成することが重視されてきた。その上で、このことを確保する手段として、社会的に重要な団体が公共放送の経営組織に参加する内部的多元主義が採用されてきた。実際に、公共意見の形成と社会的団体の参加の関係を明示したものとして、イタリア憲法裁判所の1974年225号判決を挙げることができる。同判決は、公共放送を設立する目的として、情報の客観性・文化的開放性・意見の公平性を保障するとともに、公共放送に対するアクセス権を保障することを明示した。その上で、当該目的を達成するための手段として、公共放送の指導機関において行政権の支配的意見が反映されることを禁止すること、情報番組の公平性と文化番組の多様性に関する指針を策定すること、国民を代表する議会に対し当該指針の策定監督権を付与すること、番組制作者に対するジャーナリズム倫理を保障すること、新聞の自由を保障するために広告を制限すること、社会的団体のアクセス権を保障すること、個人の反論権を保障することを指摘している。⁽³⁵⁾ここでは、公共放送の目的の中に公衆参加が位

置付けられていること、公共放送の経営組織において行政権の介入が排除され、立法権の関与が要請されていること、国民には社会的団体を介した参加権が保障されていることが重要である。特に議会の規律権限と公衆の参加権の関係については、議会が公共放送に対する規律権限を有しているのは、多様な社会的団体からなる国民を代表するからであること、議会による国民代表には限界があるため、公共放送に対する社会的団体の参加権を保障する必要があること、議会が国民を代表することができない場合には、社会的団体の参加権の保障が強化されることが重視されている⁽³⁶⁾。

日本においても、1946年にNHKの再編成を担う組織として設立された放送委員会については、委員の選任において国民生活における公務・商業・教育・文化・宗教・労働・農業の各要素を代表することが重視されていた⁽³⁷⁾。たしかに、会長が編集権の専有を主張してきたNHKにおいては、社会的団体の参加による経営委員会の強化によって番組制作者の編集行為が制限されるおそれがあるため、編集権に対抗する内部的自由の保障が不可欠である⁽³⁸⁾。しかし、新自由主義の下で社会の個人化が著しく進行し、社会の再構築が重要となっている現状を踏まえれば、公共メディアとしてのNHKについても、経営委員会に対する社会的団体の参加を通して国家との距離および番組の良質性を確保するという視座を理論的および制度的に精緻化していくことが必要であるように思われる⁽³⁹⁾。

(35) 本判決については、波多江悟史「イタリアの放送の自由」早稲田法学92巻1号（2016年）241頁、特に251頁以下を参照。なお、本判決の歴史的位置付けについては、同「情報社会の変容と国家」論究ジュリスト38号（2022年）93頁も参照。

(36) 本判決に関する近年の理解については、波多江悟史「イタリア公共放送RAIのガバナンスについて」比較憲法学研究34号（2022年）41頁を参照。

(37) 放送委員会については、奥平康弘「放送法制の再編成」東京大学社会科学研究所編『戦後改革3 政治過程』（東京大学出版会、1974年）379頁、特に395頁以下を参照。

(38) 内部的自由の今日的意義については、波多江悟史「報道機関の編集権と内部的自由」水谷瑛嗣郎編『リーディング メディア法・情報法』（法律文化社、2022年）137頁、特に145頁以下を参照。

-
- (39) 本稿では、社会的団体から放送法を構想することと自律的個人から憲法を構想することの整合性については立ち入ることができないが、戦後人権論における中間団体論の意義については、大久保史郎「人権論の現段階」公法研究67号（2005年）3頁を、今日的状況における中間団体論の意義については、多田一路「社会的排除の議論から学ぶ法主体のありかた」法の科学49号（2018年）8頁をそれぞれ参照されたい。