

# 総務大臣のNHKへの放送命令 及び放送要請の違憲性

——NHK国際放送実施要請違法無効確認等  
請求事件訴訟における陳述書——

上 脇 博 之

は じ め に

私は憲法研究者の立場から以下のことを陳述する。

- ① 憲法第21条が保障している“表現の自由”には、放送機関の放送・報道の自由も含まれ、この自由は、“国民の知る権利”の保障にも資し、民主主義の存続および発展にとっても不可欠であるから、その侵害を軽視してはならない。
- ② 旧放送法第33条第1項の放送“命令”および実際の総務大臣の放送命令事項は、放送内容について作為義務を課すものであり、憲法第21条がNHKに保障する“表現の自由”を侵害し違憲である。
- ③ 2007年12月21日に改正された現行の放送法第33条第1項の放送“要請”および実際の総務大臣の放送要請事項も、これまでの経緯等からして、同様に憲法第21条がNHKに保障する“表現の自由”を侵害し違憲である。
- ④ また（あるいは、たとえ放送“要請”全ておよびその要請事項全てが“表現の自由”を侵害してはならず違憲ではないとしても、少な

くとも) 実際の総務大臣のラジオ国際放送“要請”事項の一部は、放送事項が特定され具体的であるがゆえに、放送法第33条第2項に違反し、かつ憲法第21条がNHKに保障する“表現の自由”を侵害し違憲でもある。

以上の結論についての理由は、以下の通りである。

## 1. 憲法の“表現の自由”と国民の“知る権利”と民主主義

(1) 憲法第21条の保障する“表現の自由”(放送・報道の自由)はNHKにも妥当する

- ① 憲法第21条は、“国家からの自由”としての“表現の自由”を保障しているが、これは、表現内容についての自由権であるだけではなく、表現方法についての自由権でもあるから、表現者が放送・報道機関を通じて表現することも“国家から自由”として保障されている。したがって、憲法第21条の“国家からの自由”には“表現の自由”放送・報道機関の“放送の自由”・“報道の自由”(編集の自由を含む。以下、同じ。)が含まれると解される。これは、学説上異論のない通説である。<sup>(1)</sup>
- ② この“表現(放送・報道)の自由”が保障される放送・報道機関には、民間の放送・報道機関だけではなく、公共放送機関である日本

---

(1) 宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』日本評論社・1978年246頁、浜田純一『メディアの法理』日本評論社・1990年147-148頁、長谷部恭男『メディア環境の変容と放送の自由』『法律時報』67巻8号(1995年)6頁[6頁]、松井茂記「放送の自由と放送の公正」『法律時報』同巻同号10頁[10頁、13-14頁]、浜田純一「放送と法」『(岩波講座 現代の法10)情報と法』岩波書店・1997年83頁[87頁]、芦部信喜『憲法Ⅲ人権各論(1)』有斐閣・1998年282-283頁、301頁、鈴木秀美『放送の自由』信山社・2000年301頁、宇賀克也・長谷部恭男『法システムⅢ 情報法』放送大学教育振興会・2002年45頁[長谷部執筆]。

## 総務大臣のNHKへの放送命令及び放送要請の違憲性

放送協会（以下、「NHK」という。）も含まれている。NHKも国営放送ではないからである。これについて、異論を主張する立場は学説上まったく見られない。

- ③ NHKにも妥当する放送法の目的規定である第1条は、その第2項で、放送法の目的の一つに「放送による表現の自由を確保すること」を挙げ、また、「放送番組編成の自由」を定めている第3条は、「放送番組は、……何人からも干渉され、又は規律されることがない。」と定めている。これらの規定は、憲法第21条が“表現（放送・報道）の自由”を保障していることを前提にしている。言い換えれば、放送法のこれらの条項は憲法第21条を具体化したものであると解される。
- ④ NHKは、そのHPの「受信料の窓口」の「NHK法送受信契約・放送受信料についてのご案内」ページにおいて、「NHKは、受信機をお持ちの方から公平にお支払いいただく受信料を財源とすることにより、国や特定のスポンサーなどの影響にとらわれることなく、公共の福祉のために、みなさまの暮らしに役立つ番組づくりができます。」と説明しているが、これは、<sup>(2)</sup>前述のような放送法の規定を前提にしているだけでなく、さらに憲法第21条の規定を前提にしている、といえるだろう。また、この「ご案内」の内容は、NHKが、国内放送だけでなく、国際放送に関しても表明したものと受けとめるべきであろう。

(2) 憲法の“表現（放送・報道）の自由”は国民の“知る権利”も保障し、民主主義の存続・発展にとっても不可欠である

- ① 放送・報道機関に“表現（放送・報道）の自由”が保障されているということは、国民・視聴者の“知る権利”を保障している、ある

---

(2) [http://pid.nhk.or.jp/jushinryo/about\\_1.html](http://pid.nhk.or.jp/jushinryo/about_1.html)

いはそれに奉仕していることにもなる，ということに留意すべきである。

- ② また、放送・報道機関に“表現（放送・報道）の自由”が保障されているということは、憲法が種々の人権規定・統治機構規定によって制度化している民主主義の存続および発展にとっても重要である，ということも忘れてはならない。
- ③ 以上のことは、今日では学説上ほぼ異論なく肯定されている通説である。
- ④ 過去の判例も以下のように判示している。

・「報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の『知る権利』に奉仕するものである。したがって、思想の表明の自由とならんで、事実の報道の自由は、表現の自由を規定した憲法21条の保障のもとにあることはいうまでもない。<sup>(3)</sup>」

・「報道機関の国政に関する報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、いわゆる国民の知る権利に奉仕するものであるから、報道の自由は、憲法21条が保障する表現の自由のうちでも特に重要なものであり……（……刑集23巻11号1490頁<sup>(4)</sup>）。」

・「報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき重要な判断の資料を提供し、国民の「知る権利」に奉仕するものであつて、表現の自由を保障した憲法21条の保障の下にあり、したがって報道のための取材の自由もまた憲法21条の趣旨に照らし、十分尊重されるべきものであること……は、……博多駅事件決定が判示するとおりで

---

(3) 博多駅テレビ取材フィルム提出命令に対する抗告棄却決定に対する特別抗告事件1969年11月26日最高裁大法廷決定・刑集23巻11号1490頁・判時574号11頁・判タ241号272頁。

(4) 外務省秘密漏えい事件1978年5月31日最高裁判所第一小法廷決定・刑集32巻3号457頁・判時887号17頁・判タ363号96頁。

総務大臣のNHKへの放送命令及び放送要請の違憲性

<sup>(5)</sup>  
ある。」

・「報道機関の報道の自由は、表現の自由を規定した憲法21条の保障の下にあり、報道のための取材の自由も、憲法21条の趣旨に照らし十分尊重されるべきものであること……は、……博多駅事件決定（……刑集23巻11号1490頁）の判示するところである。」<sup>(6)</sup>

⑤ 特に、放送法第1条はその第3項で放送の目的の一つに「放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること。」を挙げているが、これは、憲法が制度化している民主主義が存続し発展することを前提にしたものである。判例もこのことを認めている（なお、以下で紹介する判例の中の〔 〕は上脇が挿入したものである。）。

・「憲法21条が規定する表現の自由の保障の下において、〔放送〕法1条は、「放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること」（1号）、「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」（2号）、「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」（3号）という三つの原則に従って、放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図ることを法の目的とすると規定しており、法2条以下の規定は、この三つの原則を具体化したものといえることができる。法3条は、上記の表現の自由及び放送の自律性の保障の理念を具体化し、「放送番組は、法律に定める権限に基く場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない」として、放送番組編集の自由を規定している。すなわち、別に法律で定める権限に基づく場合でなければ、他からの放送番組編集への関与は許されないのである。法4条1項も、これらの規定を受けたものであって、上記の放送の自律性の保障の理念を踏まえた上で、上記の真実性の保障の理念を具体化するための規定であると解される。」<sup>(7)</sup>

---

(5) 日本テレビ事件1989年1月30日最高裁第二小法廷決定・刑集43巻1号19頁・判時1300号3頁・判タ690号252頁

(6) TBSビデオテープ差押処分事件1990年7月9日最高裁第二小法廷決定・刑集44巻5号421頁・判時1357号34頁・判タ736号83頁。

(3) 以上のことはNHKにも妥当する

- ① 以上のことは、民間の放送・報道機関だけではなく、公共放送機関であるNHKにも妥当する。これは過去の判例からも明らかである。・「報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の知る権利に奉仕するものである。したがって、思想の表明の自由と並んで、事実報道の自由は、表現の自由を規定している憲法21条の保障の下にあることはいうまでもない。……（……刑集23巻11号1490頁参照）。」<sup>(8)</sup>
- ② 要するに、憲法および放送法がNHKの“表現（放送・報道）の自由”を保障していることの意味は、当該保障が国民・視聴者・受信料支払い者の“知る権利”の保障にもなっている点で、また、当該保障が民主主義の存続および発展にとっても不可欠であるという点で、極めて重要なのである。言い換えれば、NHKの“表現（放送・報道）の自由”が侵害されれば、国民・視聴者・受信料支払い者の“知る権利”を侵害することにもなるし、民主主義の存続・発展を阻害することにもなるということに留意すべきである。

## 2. 旧放送法第33条第1項の放送“命令”の違憲性と危険性

(1) 旧放送法第33条第1項の放送“命令”およびその事項は憲法第21条がNHKに保障する“表現の自由”を侵害し違憲である

- ① 旧放送法第33条第1項は、「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を命じ、又は委託して放送をさせる区域、委託放送事項その他必要な事項を指定して委託国際放送業務を行うべきことを命ずることができ

---

(7) 訂正放送等請求事件2004年11月25日最高裁判所第一小法廷判決・民集58巻8号2326頁・判時1880号40頁・判タ1169号125頁。

(8) 証言拒絶（NHK記者）事件許可抗告審決定2006年10月3日最高裁第三小法廷決定・民集60巻8号2647頁・判時1954号34頁・判タ1228号114頁。

## 総務大臣のNHKへの放送命令及び放送要請の違憲性

る。」と規定し、総務大臣が命令可能な「放送事項」について何らの限定・条件も加えることなく、総務大臣のNHKに対する広範な放送命令権限を定めていた。

- ② この放送命令は、放送内容に関する国の命令であり、これを受けたNHKには、命令された放送事項を放送・報道する法的義務が生じることになる。
- ③ そのため、NHKは、この命令放送に要する費用を国庫から財政負担を受けてきたし、また、この命令に応じて行う業務については資料を提出する義務を負っていたから、NHKは法的にその命令を拒否または無視することはできなかった。
- ④ したがって、旧放送法第33条第1項が総務大臣に法的な作為義務を伴う無限定・無条件の放送命令権限を付与しているのは、NHKの表現（放送・報道）の自由を不当に侵害するから、憲法第21条に違反する（法令違憲）。
- ⑤ とりわけ、2006年11月10日および2007年4月1日の総務大臣の短波ラジオ国際放送命令の事項のうち、「放送に当たっては、北朝鮮による日本人拉致問題に特に留意すること。」と命じている部分は、抽象的ではなく具体的であるためNHK自主性が存在しなくなるのは明々白々である。明らかに政府の特定の政策に基づくものであり、憲法の許容する内在的制約を超えているし、また「明確かつ現在の危険」を防止するためのものでもないから、憲法第21条に違反し、違憲である（運用違憲）。

### (2) 放送命令を憲法上許容する論理は存在しない

- ① もっとも、表現（放送・報道）の自由は、如何なる制約にも服さないわけではない。しかし、その制約は、経済的自由権（憲法第22条・第29条）で許容されている政策的な制約ではなく、憲法第12条・第13条により、人権に内在する制約に限定されると解される。<sup>(9)</sup> だが、

旧放送法第33条第1項は、例えば、災害の警報等についての通信設備の優先利用を定めた災害対策基本法第57条、あるいは、政見放送を定めた公職選挙法第150条とは全く異質である。というのは、災害対策基本法第57条は、人命等を救済する、あるいは人命等の犠牲を予防するために、言い換えれば「明白かつ現在の危険」を回避するために許容されるし、また公職選挙法第150条は、被選挙権を実質的に保障し有権者の知る権利を保障し民主主義の存続・発展のために、言い換えれば、他の人権の保障および他の憲法価値との調整のために許容される規制・制約であり、この種の放送・報道機関の制約は内在的制約内のものとして憲法上許容されるが、これに比し、旧放送法第33条第1項は、総務大臣に無限定・無条件の放送命令権限を付与するものであり、このような広範すぎる権限を国に認めるのは、時の政府の政策的命令を許容するもので内在的制約の枠を超えているし、違憲審査における文面審査としても無効であり、憲法上許容されるものではなかった、と解すべきである。

- ② また、放送機関に関しては、電波の周波数帯が希少・有限であり放送が特殊な社会的影響力を有しているとの理由から、印刷メディア<sup>(10)</sup>に比べて法的規制を許容する傾向にある。しかし、それは、放送における免許制や放送内容の多様性・公平性の要請として説明されてきた。前者の免許制はNHKの置かれた法的状態を理解する上では重要であるものの、本訴訟では特に論点の対象ではない。また、後者の放送内容の多様性・公平性の要請は、アメリカにおける“公正原則”（あるいは“公平原則”）として一般に議論されているもので

(9) 浦部法穂『憲法学教室 [全訂第2版]』日本評論社・2006年82-85頁。

(10) 浜田・前掲書『メディアの法理』148頁以下、浜田・前掲論文「放送と法」83頁 [84頁, 91頁以下]、長谷部・前掲論文「メディア環境の変容と放送の自由」6頁以下、芦部・前掲書『憲法Ⅲ人権各論(1)』302-312頁、鈴木・前掲書『放送の自由』301以下、宇賀・長谷部・前掲書『法システムⅢ 情報法』45頁以下 [長谷部執筆]。



あり、放送法の規定で言えば、例えば、「国内放送の放送番組の編集等」を定めた第3条の2等で具体化されている。しかし、旧放送法第33条第1項の放送命令については、それを“公正原則”から正当化して説明する見解は憲法学では全く見当たらない。国際放送については、「放送番組編成の自由」を定めた放送法第3条が適用されるので、旧放送法第33条第1項は“公正原則”から憲法上正当化することはできないし、かりに国際放送にも“公正原則”が妥当とするとしても、旧放送法第33条第1項の放送命令はむしろ“公正原則”に反するであろう。というのは、“公正原則”は放送内容の多様性・公平性を要請するから国の放送命令と矛盾する原則であるからである。なお、放送法第3条の2等による規制は違憲であるとの有力の立場があるが、この立場からすると、放送内容に対する特別の規制は許容されないから、旧放送法第33条第1項の放送命令を憲法上正当化する論理を検討する余地がそもそも存在しえないことになる。

- ③ 旧放送法第33条第1項については、「国として実施することが必要なものについては自らの意思で行うことが望まれる」から、「国の意思を〔日本放送〕協会に命令し、この意思を体現する放送を行わせることとしている」と解説されているが、これは、命令放送によりNHKを事実上国営放送化していることを認めるものであろう。言い換えれば、NHKを事実上の国営放送とみなさない限り、国がNHKに放送命令することは論理的に不可能なのである。しかし、NHKは国営放送ではないし、NHKにも憲法第21条が適用されるからNHKを事実上の国営放送にしてしまうことは憲法上許されな

---

(11) 松井・前掲論文「放送の自由と放送の公正」10頁〔10頁、14-15頁〕、浦部法徳『事例式演習教室憲法〔第2版〕』勁草書房・1998年97頁、99頁、浦部・前掲書『憲法学教室〔全訂第2版〕』188-189頁。

(12) 金澤薫『放送法逐条解説』財団法人電気通信振興会・2006年155頁。  
〔 〕内は上脇が挿入したもの。

い。

- ④ “NHK は公共放送だから民間の放送機関とは異なる特別の規制が許される” という反論が予想されるが、そのような論理も憲法上許されない。というのは、そのような論理が許されてしまえば、国営放送と公共放送との本質的相違がなくなってしまうからである。また、国営放送との本質的違いに着目すると、電波が国民共有の財産である等の点では NHK だけではなく民放も「公共性」があるとの立場<sup>(13)</sup>、あるいは NHK だけではなく民放も「公共の福祉に貢献する」点では「公共放送である」と見なす立場<sup>(14)</sup>さえ成り立ちうるからである。したがって、NHK が公共放送であることを理由に NHK への放送命令を憲法上許容することはできない。

### (3) 放送命令による NHK 全体の放送・報道への萎縮効果と迎合効果の危険性

- ① 放送命令の憲法上の問題性は、その命令そのもの問題性だけでなく、その放送命令を通じて NHK という公共放送機関の表現（放送・放送）のあり方全体にもマイナスの影響を及ぼすという問題性を内包している。
- ② そのマイナスの影響とは、一つは“萎縮効果”であり、もう一つは“迎合効果”であると考えられる。
- ③ “萎縮効果”とは、放送機関（ここでは NHK）が、放送命令を出している総務大臣を含む政府、それを支えている政権政党、あるいはまた同党所属の国会議員を恐れて、それらに関する批判的放送・報道、あるいはまた、それらに都合の悪い放送・報道を躊躇してしまうことを表現したものである。
- ④ また“迎合効果”とは、放送機関（同 NHK）が同政府・政党・議

---

(13) 塩野宏『放送法制の課題』有斐閣・1989年138-139頁。

(14) 長谷部恭男『テレビの憲法理論』弘文堂・1992年153頁。

### 総務大臣のNHKへの放送命令及び放送要請の違憲性

員を恐れて、それらに積極的に歓迎される放送・報道あるいは都合の良い放送・報道をしてしまうことを表現したものである。

- ⑤ したがって、放送命令の問題性は、NHKの短波ラジオ国際放送への放送命令それ自体だけにとどまらず、NHKの放送・報道全体（短波ラジオ国際放送全体、さらにラジオ国内放送、テレビ国際放送およびテレビ国内放送）にまで波及する恐れがあり、ひいてはNHKを実質的な国営放送に変質させてしまいかねない危険性を孕んでいるといえよう。そうなると、NHKには、権力批判あるいは権力監視というジャーナリズムの精神が欠落することになるだろう。
- ⑥ また、NHKの表現（放送・報道）の自由が侵害されるということは、前述したように国民・視聴者・受信料支払い者の“知る権利”を侵害し、民主主義を阻害することにもなるから、放送命令がNHKに“萎縮効果”と“迎合効果”を発揮してしまうと、“知る権利”の侵害と民主主義の阻害はさらに深刻になることが窺い知れるだろう。

### 3. 現行の放送法第33条第1項の放送“要請”も 放送“命令”と実質同じ

(1) 現行の放送法第33条第1項の放送“要請”も、憲法第21条がNHKに保障する“表現の自由”を侵害し違憲である

- ① 2007年12月の放送法改正により、現行の放送法第33条第1項は、放送“命令”を廃止し、いわゆる放送“要請”に改められた。すなわち、総務大臣がNHKに特定の事項の放送・報道を「命令」するのではなく、「要請」するのである。
- ② また、改正されえた第33条第1項は、放送事項を「邦人の生命、身体及び財産の保護に係る事項、国の文化、伝統及び社会経済に係る重要事項その他国の重要事項に係るものに限る。」と限定したうえで、同2項においては、「総務大臣は、前項の要請をする場合には、

協会の放送番組編集の自由に配慮しなければならない。」という規定を設けた。

- ③ そして放送法第33条第3項の規定が当該「要請」に「応じるよう努めるものとする。」と定めているため、この放送要請はNHKにとって形式的には努力規定にすぎず、政府も後述するようにNHKがこの要請に応えないことが制度上ありうることを認めているため、現実にもNHKが総務大臣の要請を拒否できるのではないかとはい込んでしまうかもしれない。
- ④ しかし、これは、以下のような幾つかの理由で、本質を見誤るものであり、NHKへの放送“要請”は、NHKにとっては要請に応える法的努力義務が課されてしまうから、実質的には、改正前の放送“命令”と同じである、といわざるを得ない。
- ⑤ その理由の第一として挙げられることは、この放送要請の前に放送命令が実際に1952年から2008年3月末日までの約56年間出され続け、NHKがその命令に基づいて放送し続けてきたということ、そのような中でとりわけ「放送に当たっては、北朝鮮による日本人拉致問題に特に留意すること。」という特定の具体的な事項の放送命令が2006年11月から2008年3月末日までの1年5ヶ月余り出されてきたということ、そして1日たりとも間隔を置くことなく放送命令から放送要請へと2008年4月1日に移行し、実際の放送“要請”が同日に出されているということである。
- ⑥ 第二に、特に問題となる特定の具体的な放送事項が、2006年11月から2008年3月末日までの放送命令の場合と2008年4月からの放送要請の場合とで一言半句も異ならず、全く同じ内容であるということが挙げられる。
- ⑦ つまり、以上の2点から言えることは、放送命令と放送要請との間に断絶がなく、連続性・継続性があるということである。
- ⑧ 加えて第三に、NHKの放送法上の位置づけが放送法改正後において

## 総務大臣のNHKへの放送命令及び放送要請の違憲性

でも何ら変わっていないということである。すなわち、放送事業者が事業を行うのに不可欠である無線局の開設には総務大臣の免許が必要であり（電波法第4条）、その更新のために5年ごとに総務大臣の免許を要し（同第13条第1項）、総務大臣は上記免許の停止・取消の権限を有し（同第27条の15）、NHKの予算承認は国会でなされることになっており（放送法第37条）、そこでは総務大臣を輩出する政府・与党の影響力が強く反映され、経営委員会の任命は両議院の同意の下に内閣総理大臣が行うこととなっているのである（同第16条第1項）。つまり、国はNHKの存続と経営の生殺与奪の権を握っているといえるのであるが<sup>(15)</sup>、これは、放送法の改正後でも何ら変わらず同じなのである。

- ⑨ 最後に、第四として、NHKが総務大臣の放送要請に応えるよう「努める」のは、事実上の努力ではなく、法的な努力義務であるということが指摘できる。放送法改正案の審議において、増田寛也総務大臣（同時）は、「応諾はNHKの努力義務」と説明しているが<sup>(16)</sup>、この義務は、法律で定められている以上、当然、法的義務となる。
- ⑩ 以上のような理由から、放送命令が条文上形式的に放送要請に変わっても、実質的には放送命令と同じなのである。言い換えれば、NHKにとっては、放送要請を応諾しない選択肢はないに等しいのである。
- ⑪ したがって、放送法第33条第1項における放送事項の内容が法律改正により限定されたとはいえ、その事項は、これまで総務大臣が具体的に命令してきた事項とほとんど同じであり、言い換えれば、総

---

(15) 服部孝章「規制期間のあり方と免許制度」『法律時報』67巻8号（1995年）22頁 [26-27頁]、松田浩「戦後放送改革の今日的意義と教訓——電波管理委員会の成立と廃止を中心に」『（関東学院大学社会学会）社会学論集』6号（2000年）5頁 [16頁以下、特に26頁]。

(16) 第168回国会参議院総務委員会会議録11号（2007年12月20日）。

務大臣が具体的に命令してきた事項の主要なものを放送法に盛り込んだだけになっているのであるから、それは、国の政策による放送要請を許容し、総務大臣に広範な権限を付与していることに何ら変わりがなく、憲法が許容する内在的制約を超えており、憲法第21条の“表現（放送・報道）の自由”を侵害し違憲であると評さざるを得ないのである（法令違憲）。

(2) 放送法改正論議、総務大臣および政府参考人の説明からみえる放送要請の本質

- ① 2007年の放送法改正により放送命令が放送要請に変わったものの、放送要請が実質的には放送命令と同じであったことは、当時の同法改正案・修正案の審議からも明らかである。
- ② 2007年12月4日開催の衆議院総務委員会において、民主党の寺田学議員（委員）は、以下のように質問している（なお、下線は上脇がつけたものである）。

「いわゆる命令放送について、非常にこの放送法自体が前大臣の菅大臣の残り香が漂う放送法ではありますが、その中で本当に大きな一つの話題となりました命令放送というものが要請放送という形になるということに今回の改正案の中であっております。

その中で、この間、菅前大臣で話題になったのは、命令事項、その事項の具体性をどこまで許されるのかというところが議論になったと思います。拉致問題は大事だということはだれしもが認めつつも、命令放送の中で事項を具体化して拉致問題とすることは編集の自由を侵害しないかということが議論になったと思います。

その点を踏まえてお聞きしたいんですけども、今回、命令放送から要請放送に変わりましたが、今度は命令じゃなくて要請なんだから具体性を上げてもいい、例えば郵政の問題であるとか新テロの問題であるとか、はたまた医療の問題だとか、政府・与党が大事だと思うことをより具体化させて要請するということを考えられているのか。それとともに、

## 総務大臣のNHKへの放送命令及び放送要請の違憲性

それは許されると解釈しているのかどうか。命令から要請に変わったこと  
によって事項の具体性がどう変わるのか、御答弁いただけたらと思  
います。」

このような質問に対して、政府参考人の小笠原倫明・総務省情報通信政策局長は、以下のように説明している。

「国際放送につきましては、その目的は、我が国の見解あるいは国情を正しく外国に伝えること、それから、海外同胞に災害、事件等を迅速に伝えることといったような使命を有するものと考えております。

命令放送を今回要請放送に変更するという改正法を御提案している  
わけでございますけれども、国として実施することが必要な放送について  
確実な実施を担保する仕組み、必要性については変わりはないもの  
というふうに考えております。」

寺田議員（委員）は、続けて、次のように質問している。

「私がお伺いしたいのは、命令から要請に変わったことによって、今一般論を述べられましたけれども、その一般論に変化は起きるのか起きないのかということをお伺いしたいんです。どちらですか。」

この質問に対し、小笠原・政府参考人は、以下のように説明している。

「ただいま御説明申し上げました考え方につきまして、基本的には改正法案後も変更はないというふうに考えておるところでございます。」

- ③ また、同日、寺田議員（委員）は、当時の増田寛也総務大臣に対し、次のように質問している。

「増田大臣にお伺いしたいんですけれども、どうでしょうか、増田大臣自身も、今回、命令から要請に変わることはなるんでしょうけれども、菅大臣が行ったような、より具体化させた、具体的な重要事項を要請するということはお考えですか。」

これに対し、増田総務大臣は、以下のように答弁している。

「具体的にどういうことを要請するか、それは、今後、それぞれの状況に応じて、その時々で判断しなければならないというふうに思いますが、今、政府参考人、局長の方から申し上げましたけれども、今回の法

が命令から要請に変わりましたけれども、その前後で、こうした事情、何か今後より具体化をするとか、考え方が変わったわけでは全くありませんので、そこは、前後同じような考え方に私ども立っておりますので、NHKの持っております放送の自由とかいったようなことを最大限尊重しつつこうしたものを運用していく、こういうことでございます。<sup>(17)</sup>

- ④ 要するに、日本政府の方針としては、放送命令が放送要請になろうが、放送事項の必要性もその内容も全く変わらないのである。このことは、参議院での審議の状況でも変わらない。

「政府参考人（小笠原倫明君） 今回の改正法案によりまして、要請放送の応諾といえますのはNHKの努力義務となるわけでございます。したがって、真摯に御努力いただいた結果として要請に応じないことも制度上はあり得ることとなるわけでございます。ただ、私どもとしては、NHKの公共放送機関としての性格等から、實際上、これまでと同様に国の要請に応じていただくということが引き続き期待されているというふうに考えております。」

「国務大臣（増田寛也君） お答え申し上げますが、今般の改正案で応諾というのは、今お話ございましたとおり、努力義務というふうにしたしたわけございまして、その結果としてNHKが要請に応じないということもこれは制度上はあり得ると、こういうふうに思っております。

ただ、そういうことは制度上あり得るんですが、実際上は公共放送としてのNHKの性格というものがございまして、我々、これは期待ということになりますが、NHKが引き続きこれまでと同様に要請に応じていただく、御指摘のないような事態が生じないということ<sup>(18)</sup>は期待はしてございます。」

- ⑤ このように日本政府の方針としては、放送命令が放送要請になろう

---

(17) 以上については、第168回国会衆議院総務委員会会議録第7号（2007年12月4日）を参照。

(18) 以上については、第168回国会参議院総務委員会議事録9号（2007年12月12日）。



## 総務大臣のNHKへの放送命令及び放送要請の違憲性

が、放送事項の必要性もその内容も全く変わらないのである。何故、政府は放送要請に変わることによって不安をもち、そのように自信をもっていえるのかとせば、それは、政府は放送要請も実質的には放送命令と同じであると認識および評価しているからであろう。NHKの「放送の自由」への「最大の配慮」というのは、リップサービスに過ぎないどころか、国の方針による放送を法律で相変わらず強制しているという本音を隠しているが故の後ろめたさの現れであろう。

- ⑥ この点では、「映像国際放送の在り方に関する検討委員会（第5回会合）議事概要」（2006年11月17日）において、以下のように、命令放送改正に関する本音が部分的に表明されていたということが特に注目される。

「国際放送に係る放送法改正については、とりまとめ内容により、改正すべき事項が随分変わってくる。それに応じて、政府部内で調整して放送法改正案に反映していきたい。命令放送の部分は合わせて考えなければいけない。（事務局コメント）」

「命令放送は、これまで討議してきた新しい国際放送のイメージになじまない。まとめるのは難しいかもしれないが、問題点として検討委員会で検討を要するというまとめ方にして欲しい。」

「命令は編集の自由と基本的にぶつかるといことが色々なところで指摘されており、誤解が発し続けていくのは良くない。その点を抜きにして議論するのは言葉足らず。9ページでは編集の自由の担保が明示されておりよいが、財源との関係に関わりなく両者が完全に理想的に両立するように見えるのは誤解を生む。」

「命令放送の制度について、実質を変えずに言葉を変えるのみで本にいいのかを考える必要。透明性の確保という観点から、命令内容を明確にすれば足りるのか等制度運用については考えたい。どういう表現ができるか、ご意見を拝聴したい。<sup>(19)</sup>（事務局コメント）」

- ⑦ 要するに、命令放送から要請放送に変わったのは、「新しい国際放

送のイメージ」に合わなかっただけのことであり、NHKに完全な放送の自由を保障するためではなかったものであり、形式的に言葉だけが変わるのであって、実質は命令放送と変わらないのである。

### (3) NHKの事前対応からみえる放送要請の本質

- ① NHKにとっては、放送要請を応諾しない選択肢はないに等しく、放送要請は実質的には放送命令と同じであるという結論は、当時のNHK側の以下のような対応・意見表明の内容が示唆している。
- ② 第一に、NHKは2008年4月1日付の総務大臣の放送要請を、NHK内部でじっくり検討する時間を置くこともなく、同日に応諾していることである。
- ③ 第二に、それどころか、改正放送法の施行および総務大臣の要請の2ヵ月前の2008年1月16日の時点、つまり放送要請の内容がどのようなものになるのか正式に発表されない時点で、NHKは国からの交付金(33億2943万1000円)を2008年度「収支予算」および2008年度「資金計画」に組み込んでいたことである。
- ④ さらに言えば、第三に、放送法の改正が成立した2007年12月21日に、NHKは「今回の放送法の改正は、NHKにとって、……命令放送から要請放送への移行など、新しい時代に備えた歴史的な意味を持つものです。」「NHKは、放送機関として、編集の自由と表裏一体の関係にある重い責任を自覚しつつ、今回の法改正に伴い必要となる措置を着実に実施に移す……」<sup>(20)</sup>というコメントを発表し、まるで改正放送法の施行や放送要請が出る100日も前からそれに応諾するのではないかと国民・視聴者・受信料支払い者に思わせたことであ

---

(19) 以上については以下。 [http://www.soumu.go.jp/joho\\_tsusin/policyreports/joho\\_tsusin/eizoukokusai/061117\\_2.html](http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/joho_tsusin/eizoukokusai/061117_2.html)

(20) NHK 広報局「放送法改正案成立についてのNHKコメント」2007年12月21日 <http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/otherpress/071221.html>。

総務大臣のNHKへの放送命令及び放送要請の違憲性

る。

- ⑤ 最後に、さらに遡れば、放送法の改正案が議論されている国会でNHKは政府に迎合する発言を行っていたことを指摘したい。まず、NHK（日本放送協会）経営委員会委員長の古森重隆氏は、放送法改正案について以下のような意見を表明している。

「命令放送制度の見直しにつきましては、NHKの番組編集の自由により配慮した規定となっていると承知しております。NHKとしても、自主的な編集による放送実績を積み重ねてきておりますが、さらに視聴者の信頼を得るよう努力することが求められていると認識しております。」

また、NHK（日本放送協会）会長の橋本元一氏は、放送法改正案について以下のような意見を表明していた。

「現行の命令放送制度は、国の必要により設けられている制度であります。NHKは、日本で唯一の国際放送の実施主体として、従来から、命令部分も含め、自主的な編集のもとで国際放送を行ってまいりました。

今回の改正案では、総務大臣の命令が要請となり、NHKの自主自律の姿勢に、より配慮された形になっているものと受けとめております。

改正案が成立した場合には、総務大臣の要請について、その趣旨、内容をよく吟味させていただいた上でNHKとして判断していくこととなりますが、<sup>(21)</sup>自主自律の姿勢には基本的に変わりはありません。」

以上のようなNHK側の意見内容は、参議院での審議においても基本的に全く変わっていない。

「参考人（橋本元一君）我々は、報道機関として自主自律、編集の自由というものが基本中の基本であろうと思っています。その意味では、従来と変わらぬこの姿勢で放送に臨むということには変わりございません。

要請ということであります。仮の話、制度上、今、総務省局長から御回答あったように、その要請について我々判断を行うということは、当

---

(21) 以上については、第168回国会衆議院総務委員会会議録第7号（2007年12月4日）を参照。

然ながらその都度付いて回ろうと思います。しかし、この要請そのものについては、これは当然日本として重要な放送を行うわけですから、その重要性にかんがみ、我々は重たく受け止めて判断しなければいけないと思いますし、それから、その判断そのものについても世の中にしっかりと説明をしまいたいというふう<sup>(22)</sup>に考えております。]

このような内容のNHK側の意見表明は、前述したように総務大臣の放送要請が出てNHKが検討する時間を確保することなくそれを応諾している事実などから判断しても、放送法改正案が成立することを見越したうえでの迎合的な発言であり、前述した“迎合効果”の一つの現れであろう。

- ⑥ 以上の事実は、総務大臣の放送要請がどのような内容であれ、NHKが総務大臣の放送要請を、その要請が出される前から応諾するつもりであったこと、更に言えば、全く同じ内容の放送事項が要請されると思っていたことを示唆しているが、更に言えば、NHKにとっては放送要請が放送命令と実質的には変わらないことを意味しているだろう。
- ⑦ また、NHKは、総務大臣の要請に従って放送すると、それに要する費用につき国庫から財政負担を受けていたし、また、放送要請に応じて行う業務については資料を提出する義務を負っているから、たとえNHKが放送要請を応諾しても自主性を確保して放送・報道できると考えていたとしても、一旦放送要請を応諾してしまうと、その後は要請されている放送事項を何が何でも優先して放送しなければならなくなり、自主的には放送・報道できない状態に置かれていることになる。
- ⑧ さらに、NHKの実際の放送全体（短波ラジオ国際放送だけでなくそれ以外のテレビ国内放送なども含む。）を見ると、必要以上

---

(22) 以上については、第268回国会参議院総務委員会議事録9号（2007年12月12日）。

## 総務大臣のNHKへの放送命令及び放送要請の違憲性

に、いわゆる拉致問題が放送・報道されていた。言い換えれば、前述した迎合効果（あるいはまた萎縮効果）があったのではないかと一般に推察できるような内容がNHKで放送・報道されていた<sup>(23)</sup>。

### 4. 実際の総務大臣の短波ラジオ国際放送“要請”事項の一部は、放送法第33条第2項に違反しており、“表現の自由”を侵害し違憲である

- ① 2007年12月の放送法改正により、放送“命令”が放送“要請”に改められた際に、NHKの放送の自由に配慮するために、放送法第33条第1項で放送事項を「邦人の生命、身体及び財産の保護に係る事項、国の文化、伝統及び社会経済に係る重要事項その他国の重要事項に係るものに限る。」と限定したうえで、同2項においては、「総務大臣は、前項の要請をする場合には、協会の放送番組編集の自由に配慮しなければならない。」という規定が設けられた。
- ② これらの規定がたとえ違憲ではないとしても、総務大臣は2008年4月1日の短波ラジオ国際放送要請において「放送に当たっては、北朝鮮による日本人拉致問題に特に留意すること。」という放送事項を具体的に指定したことは、放送法第33条第1項および同条第2項に違反する、といわざるを得ない。
- ③ というのは、当該放送事項は、旧放送法第33条第1項の命令放送のもとで実際に総務大臣によって当時命令された具体的な放送事項と全く同じであるが、このことは、放送法第33条第2項で「総務大臣は、前項の要請をする場合には、協会の放送番組編集の自由に配慮しなければならない。」と定められたことと矛盾するからである。同条項が定められたにもかかわらず、旧放送法第33条第1項の命令放送のもとで実際に総務大臣によって当時命令された具体的な放送

---

(23) 例えば甲第10号証参照。

事項が許容さえるのであれば、放送法改正前と何ら変わらなくなってしまい、改正放送法に同条が盛り込まれた法的意味はなくなってしまふからである。同条項が盛り込まれた以上、「NHKの放送番組編成の自由」を正当な理由なく制約するような個別・具体的な内容を放送事項に指定することは法的に許されないと解すべきである。

- ④ したがって、総務大臣が放送要請事項に特定の個別・具体的な事項を加えたことは、放送法第33条第1項・第2項に違反し、かつ憲法第21条にも違反しているのである（運用違憲）。

### お わ り に

- ① 以上が、冒頭の「はじめに」で陳述した結論の理由である。
- ② NHK全体の“表現（放送・報道）の自由”を保障し、国民の“知る権利”を保障し、ひいては民主主義の健全な存続と発展のために、そしてまたNHKを国営放送にしてしまわないために、貴裁判所は、是非とも違憲判断・違法判断をしていただきたい、と強く、強く望む。
- ③ ここで違憲判断・違法判断をするのは、裁判所に課せられた使命である。その使命を果たしていただきたい。<sup>(24)</sup>

---

(24) 本稿は、副題から少しお分かりいただけるように、NHK国際放送実施要請違法無効確認等請求事件訴訟（平成19年（行ウ）第34号，同63号，同77号，平成20年（行ウ）第82号）において、私が、原告の一人として、今年（2009年）2月4日、大阪地裁に提出した私の2つの陳述書の一つである。その陳述書の本文中に掲げた文献や判例について脚注を付け、かつ、「です」「ます」調で書いた冒頭と末尾を「である」調に書き変えたものである。それ以外はすべて陳述書のままである。通常の論文とは異なること、急遽提出することになったので紹介している文献が不十分であることをご了解いただきたい。

なお、この訴訟は同地裁に陳述書を書提した同日に結審した。3月31日に判決が出た。同判決は、「要請放送制度の目的及び意義に照らすと、被告NHKは、放送法上、総務大臣の放送要請に対し、応諾するよう真しな

以上。

---

努力をなすべき義務を負うものと解されるのであり、……真しな努力の結果として要請応じられないという自体も制度上一応想定されてはいるものの、特段の事情がない限り要請に応じることが前提とされているものといふことができ、被告NHKが合理的な理由もなく要請に応じないときは、放送法違反として、電波法76条1項の規定による無線局の運用の停止命令その他の処分の事由等になり得るものと解される。このことに加えて、放送法上、……放送要請は、被告NHKに対し、これに応諾するよう真しな努力をすべき法律上の義務を課す行為として定めていると解するのが相当である。」と判示し、いわゆる放送要請がこれまでの放送命令と法的に同じであるという私の陳述と同じ結論を展開した。そうすると、私の陳述どおり放送も放送要請も憲法21条がNHKに保障している表現（放送・報道）の自由を侵害しているとの結論になるはずであるが、同判決は、「命令放送及び要請放送の性格にかんがみると、命令放送及び要請放送に係る権限を有する機関（総務大臣）の判断は、事柄の性質上高度の政治性を有するものであるといふことができるから、その判断の適否は司法審査になじまないところである」として、被告国でさえも主張していない、いわゆる統治行為論を展開し、憲法判断を回避してしまったのである。