

# 新放送法における放送の自由

## ——通販番組問題を中心として——

鈴木秀美\*

### 1 はじめに

2010年11月26日、インターネットの急速な普及、放送の送信技術のデジタル化などICT（情報通信技術）の発達を背景に進展している通信と放送の融合にあわせて、通信・放送の法体系を変革するための法案（正式には「放送法等の一部を改正する法律案」）が参議院本会議で可決・成立した（同年12月3日公布）。この改正によって、改正前に存在していた通信・放送に関連する9つの法律のうち、「日本電信電話株式会社等に関する法律」を除く8つの法律が、「放送法」<sup>1</sup>（放送の規律）、「電気通信事業法」（伝送サービスの規律）、「電波法」および「有線電気通信法」（伝送設備の規律）の4つの法律に再編された。放送の分野では、「放送法」<sup>2</sup>、「有線テレビジョン放送法」（以下では、「有テレ法」）、「有線ラジオ放送業務の運用の規正に関する法律」、「電気通信役務利用放送法」の4つの法律（以下ではこの4つの法律をまとめて、「旧放送関連4法」という）が「放送法」に一本化された（以下において単に「放送法」という場合は改正後の放送法を指し、とくに必要な場合は「新放送法」と表記し、改正前の放送法を「旧法」と表記する）。改正規定のうち、放送法に関連するものは、一部の規定のみ2011年3月31日に、その他の規定は2011年6月30日に施行された。

今回、放送法の分野における改正として、①

「放送」の新たな定義、②放送の参入制度の整理・統合（それに伴う「基幹放送」と「一般放送」の区別の新設）、③放送の参入制度の弾力化（それに伴う「ハード・ソフト一致」の原則から「ハード・ソフト分離」の原則への転換）、④マスメディア集中排除原則の基本の法定化<sup>3</sup>、⑤放送中止事故の再発防止等のための設備維持や重大事故についての報告についての規定の整備、⑥番組調和原則の適用を受ける基幹放送における放送番組の種別と放送番組の種別ごとの放送時間の公表の義務づけ、⑦有料放送における契約者への提供条件の説明義務づけ、⑦再放送同意（旧法では「再送信同意」）に係る紛争処理に関するあっせん・仲裁制度の整備などが行われた。2010年改正は、放送法が電波法とともに1950年に制定されて以来、60年ぶりの大改正といわれている。それは、旧放送関連4法が放送法に一本化されただけでなく、放送制度の原則が、後述するように、「ハード・ソフト一致」から「ハード・ソフト分離」に転換されたからである。ただし、総務省が当初目指していた通信・放送の法体系の「情報通信法」への一本化は最終的には見送られたことから、今回の改正については「現行法の整理と技術進歩等の新たな事態に対処するための最低限の制度整備にとどまった感は否めない」という評価もある<sup>4</sup>。

2010年改正は、2006年、当時の小泉政権において総務大臣だった竹中平蔵氏が行った放送事業における規制緩和の提唱に端を発している。

\* 大阪大学大学院高等司法研究科教授

それから約5年を経て、改正により放送への参入制度が整理・統合され、確かに参入規制はある程度は緩和されたかもしれない。ところが、地上テレビ放送<sup>5</sup>や一部のBS放送（放送衛星を使った放送）については、最近のいわゆる通販番組（通信販売のための番組）の増加に対する批判を背景として、放送事業者に放送番組の種別の公表という番組内容に関連する新たな義務が課せられた。

改正前から放送法は、地上テレビ放送や一部のBS放送については、いわゆる「番組調和原則」によって、「教養番組」、「教育番組」、「報道番組」、「娯楽番組」を設け、番組相互間の調和を保つこと、言い換えればいわゆる総合放送を行うことを放送事業者に求めてきた（放送法106条1項、旧法3条の2第2項）。通販番組は、通販商品を取り揃えて番組仕立てにしたもので、テレビショッピング番組ともいわれる。放送事業者は、日本民間放送連盟（以下では、「民放連」）の放送基準に基づく自主規制によって週間の「コマーシャル」<sup>6</sup>の総量を総放送時間の18%以内に制限しているが（148条）、通販番組はこれまで、コマーシャルではなく番組と位置づけられ、「教養番組」や「娯楽番組」等に分類される場合もあった。2009年、そのような分類が社会通念からみて妥当ではないという問題提起がなされ、それを踏まえて放送番組の種別の公表義務が新設されるに至った。新放送法の下では、番組調和原則が適用される放送事業者は、放送した個々の番組について、教養、教育、報道、娯楽、通信販売、それ以外という6つの種別の区分に基づく分類を行い、放送番組の種別および種別ごとの放送時間の公表と番組審議機関への報告を義務づけられた（放送法6条6項、107条、放送法施行規則4条4項、同条5項）。今回の改正では、放送事業者の番組編集の自由だけでなく、収入に対する影響にも配慮して、通販番組に対する総量規制を課すのではなく、番組種別の公表を義務づけることで、放送事業者が視聴者の批判を意識して通販番組の増加を自己抑制するようになることが期待されている。近年、放

送事業者にとって通販番組が重要な収入源になっているだけに、放送番組の種別の公表義務が具体的にどのようなもので（放送法施行規則4条4項）、それが放送事業にどのような影響を与えるか、さまざまな観点から検討しておく必要がある。

そこで本稿では、まず、放送番組の種別の公表義務を検討するために必要な範囲で今回の改正によって整備された新しい放送法の体系の概要を明らかにしたうえで、番組調和原則と放送番組の種別の公表義務がどのような関係にあるかを示すとともに、そこに含まれる憲法上の問題について考えてみたい。

## 2 新しい放送法の体系——基幹放送を中心に

### (1) 放送の定義、区分

放送法は、旧法の目的規定をそのまま引き継ぎ、放送の効用の保障、放送による表現の自由の確保、放送の民主主義の発展への貢献という原則に従って、放送を公共の福祉に適合するように規律し、放送の健全な発達を図ることを目的としている（1条）<sup>7</sup>。すべての放送には、「放送番組は、法律に定める権限に基づく場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない」<sup>8</sup>と定める「番組編集の自由」が妥当する（3条）。ただし、放送事業者は、国内放送と内外放送の番組編集にあたって、以下の番組編集準則に従わなければならない。それは「公安及び善良な風俗を害しないこと」（1号）、「政治的に公平であること」（2号）、「報道は事実をまげないこと」（3号）、「意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること」（4号）である（4条1項、旧法3条の2第1項）。また、放送事業者は、「真実でない事項」を放送したことが判明したり、発見された場合、訂正放送をしなければならない（9条、旧法4条）。旧放送関連4法の一本化にともない番組編集準則と訂正放送の条文番号が変わったものの、新放送法は、番組編集の自由

の下で、放送事業者番組編集準則の遵守を求め、訂正放送を義務づける旧法の仕組みをそのまま引き継いだ。

ただし、放送法の「放送」の定義は、これまでの「公衆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」から、「公衆によって直接受信されることを目的とする電気通信の送信」（放送2条1号）へと改正された<sup>9</sup>。この改正について、総務省は、旧放送関連4法における「放送」、「有線ラジオ放送」、「有線テレビジョン放送」、「電気通信役務利用放送」の放送の範囲が変更された（縮小または拡大された）ものではなく、それらが統合されたものだと説明しているが<sup>10</sup>、この定義では「放送」と「非放送」の区別が不明確だと批判されている<sup>11</sup>。

なお、2010年改正で、放送について「基幹放送」と「一般放送」の区分が設けられた。「基幹放送」とは、電波法の規定により「放送をする無線局に専ら又は優先的に割り当てられるものとされた周波数の電波を使用する放送」であり（放送法2条2号）、「一般放送」とは、「基幹放送以外の放送」である（放送法2条3号）<sup>12</sup>。具体的に基幹放送にあたるのは、地上テレビ、BS、110度CS、AM、FM、短波による放送である（110度CSは、BSと同じ東経110度に位置しており、受信のためにBSとアンテナを共用することができるため、基幹放送に分類されている）。一般放送にあたるのは、その他のCS放送（通信衛星を使った放送）やケーブルテレビ等である。基幹放送は、これまで通り、放送の社会的な役割を確実かつ適正に果たすために規律されるのに対し、一般放送においては、柔軟な周波数利用等を可能にすることにより社会的な役割の実現が市場原理に委ねられる<sup>13</sup>。

新放送法については、放送の概念だけでなく、基幹放送と一般放送の区分も曖昧なことが法案審議の段階で批判されていた。その後、両者の区分は、新放送法の下で、周波数割当計画などの総務省告示や新放送法施行規則などの総務省令が整備され、それによってはじめて明らかにされた。それをみると、新放送法の構造は、旧

放送関連4法が対象としていた「放送」のうち「旧放送法の対象の『放送』を『基幹放送』とし、残りの3法の対象を『一般放送』とした」だけであり、これでは「60年ぶりの大改正などとは到底言えない代物だ」と指摘されている<sup>14</sup>。

## (2) ハード・ソフト一致からハード・ソフト分離へ

基幹放送の中でもとくに中心的な役割を果たしているのが地上テレビ放送<sup>15</sup>であり、だからこそ、番組調和原則が適用されている。地上テレビ放送の場合、従来、放送事業者は、電波法4条に基づいて総務大臣から放送局（放送のための無線局）の免許を受け、放送のための施設を自ら設置し、運営する（ハード事業）と同時に放送業務（ソフト事業）を行ってきた。これを放送におけるハード・ソフト一致の原則という<sup>16</sup>。これに対し、新放送法においては、基幹放送の場合、放送局の「免許」（電波法4条）と放送業務の「認定」（放送法93条）というハード・ソフト分離の事業形態を採ることが制度上の原則となった。この仕組みにおいて、施設としての放送局を設置し、運営する事業者を「基幹放送局提供事業者」（放送法2条24号）、その施設を利用して放送業務を行う事業者を「認定基幹放送事業者」（放送法2条21号）という。

ところが、この改正にあたって、地上テレビ放送事業者が、施設の「免許」を総務大臣から受けることにより、自動的に放送業務を行うことができる従来の制度の存続を強く希望したため、2010年3月に法案が政府から国会に提出される直前になって、旧制度の事業形態も「特定地上基幹放送事業者」（放送法2条22号）という例外として残されることになった<sup>17</sup>。どちらの事業形態を採用するかは、放送事業者の判断に委ねられており、新放送法の下でも、地上放送事業者のほとんどは旧制度の事業形態をとっている。ただし、2011年7月、AM放送の「茨城放送」が、最初の例としてハードとソフトの事業分離を行った<sup>18</sup>。

ハード・ソフト一致の旧制度では、放送事業

それ自体ではなく、事業活動にとって不可欠の放送局の開設が免許の対象となる。この場合、総務大臣による放送事業に対する行政上の事後監督は、放送局の電波の発射の停止、放送局の運用の停止、免許の取消し（電波法72条、75条、76条）等によって行われる。放送事業に対する行政上の監督手段において、電波法と放送法が結びつけられていることが、総務大臣が放送業務に対して直接に介入しないための歯止めになっているという側面がある。これに対し、ハード・ソフト分離の新制度には、経営的には事業形態についての選択肢が増えるというメリットがあるかもしれないが、その反面、認定の権限を通じて総務大臣が放送業務を直接に監督し、放送法違反の場合、放送業務の停止を命ずることができるため（放送法174条）、総務大臣がこれまで以上に地上放送の内容面に直接に介入することにならないかという懸念も表明されている<sup>19</sup>。

新旧どちらの制度でも、放送局の免許は5年間で有効のため、事業者は5年毎に再免許の申請を行わなければならない。旧制度の場合、総務大臣は、再免許に際して放送事業をチェックし、再免許拒否のかたちで事後的監督をすることも制度上は可能である（前例はない）。新制度の場合にも、基幹放送の業務の認定は、放送局の免許と同一の期間ごとに更新する必要がある（放送法96条）。

なお、衛星放送のうちBSと110度CSによる放送は「衛星基幹放送」である。このうち一部のBS放送には番組調和原則が適用される。衛星放送については、CS放送を導入するにあたって、衛星を管理・運営する事業と、その衛星を利用して放送番組を提供する放送事業を分離する仕組み（ハード・ソフトの分離）が「受委託放送制度」<sup>20</sup>として1989年放送法改正により採用された。衛星を管理・運営する事業者を「受託放送事業者」、衛星を利用して放送番組を提供する事業者を「委託放送事業者」という。この制度は2010年改正の時点ではすべての衛星放送に導入されていた。新放送法では、衛星基幹放送において、委託放送事業者は認定基幹放送

事業者、受託放送事業者は基幹放送局提供事業者と呼ばれることになった<sup>21</sup>。放送法は、基幹放送局提供事業者の提供義務、役務の提供条件の総務大臣への届出等について規定している（放送法117条～125条参照）。

なお、一般放送の放送事業者は総務大臣への登録または届出を義務づけられている（放送法126条、133条）。一般放送の場合、放送事業者は、通常の電気通信事業者の提供する電気通信役務を利用して放送番組を提供する。新放送法は、「一般放送の場合には、放送事業者において代替的な役務が容易に調達できるため特別な役務提供義務を課す必要性に乏し」という理由から、放送事業者に役務を提供する電気通信事業者には規律を課していない<sup>22</sup>。

### 3 番組編集準則の合憲性

放送法は、前述の通り、放送番組編集の自由（放送法3条）の下、番組編集準則（4条1項）によって番組に内容規制を課している。さらに、基幹放送事業者については、テレビ放送の編集にあたって、「特別な事業計画によるものを除くほか、教養番組又は教育番組並びに報道番組及び娯楽番組を設け、放送番組の相互の間の調和を保つ」ことを求めている（放送法106条1項）。旧放送法において、番組編集準則と番組調和原則は、同じ条文（3条の2）の第1項と第2項として並んで規定されていたが、2010年改正で4条1項と106条1項に切り離された。番組調和原則は、1988年の改正前には特別な事業計画によるものを除いて国内放送全般に適用されていたが、改正後は、テレビ放送による国内放送のみが対象とされており<sup>23</sup>、新放送法では基幹放送事業者にのみ適用されるため、放送法の第2章「放送番組の編集等に関する通則」ではなく、第5章「基幹放送」に定められた。

番組編集準則も番組調和原則も、もし新聞に対してこのような内容規制を課そうとしても、憲法上およそ許されないものである。このため、これらの内容規制、とくに番組編集準則の合憲

性については激しく議論されてきた<sup>24</sup>。

新放送法は番組編集準則違反について法的制裁を直接には課していない。これは改正前も同様であった。ただし、総務大臣は、放送法違反について、特定地上基幹放送事業者の場合は放送局の運用停止等（電波法76条）<sup>25</sup>を、その他の放送事業者の場合は業務停止（放送法174条）を命ずることができる。放送局の運用停止も放送業務の停止も、総務大臣が3ヶ月以内の期間を定めるものとされている。なお、特定地上基幹放送事業者は、電波法76条が適用されるため、業務停止命令の対象からは明文で除外されている（放送法174条）。

放送事業者に対する業務停止命令は、放送局運用停止（電波法76条）に相当する総務大臣の監督手段であり、2010年改正によって放送法174条に定められた。ただし、ケーブルテレビ、衛星放送、電気通信役務利用放送については、改正前から総務大臣に類似の権限が認められており（有テレ法25条2項、旧法52条の24第1項、電気通信役務利用放送法16条3項）、この権限と番組編集準則との関連については、かねてより「極めて慎重な運用を求めなければならない」という指摘<sup>26</sup>がなされていたほか、受委託放送制度との関係では「憲法違反とされるべきではないか」との批判もあった<sup>27</sup>。

総務省は、2010年改正前、地上放送事業者が番組編集準則に違反し、次の3つの要件を満たす例外的な場合には、総務大臣は電波法76条に基づき放送局の運用停止を命じることができるとしていた。それは、①番組が番組編集準則に違反したことが明らかで、②その番組の放送が公益を害し、電波法の目的に反するので将来に向けて阻止する必要がある、③同じ事業者が同様の事態を繰り返し、再発防止の措置が十分ではなく、事業者の自主規制に期待するのでは、放送法3条の2を遵守した放送が確保されないと認められることである<sup>28</sup>。このような解釈は、新放送法の下でも維持されており、放送局の運用停止だけでなく、業務の停止についても次のように同様の解釈が示されている。「①法律の規定

に違反した放送が行われたことが明らかであることに加え、②その放送が公益を害し、本法の目的にも反し、これを将来に向けて阻止する必要がある、かつ、③同一の事業者が同様の事態を繰り返し、かつ、事態発生の原因から再発防止の措置が十分ではなく放送事業者の自主規制に期待するのでは、法律を遵守した放送が確保されないと認められる」ことである<sup>29</sup>。しかし、総務省がこの3要件の下でのみ業務停止・運用停止を命ずることができると考えているのであれば、それを立法によって明確化し、行政の裁量を拘束するとともに放送事業者への萎縮効果を軽減すべきであろう<sup>30</sup>。「そもそもこうした規定を放送法上で設けること自体、この法律の趣旨を理解していないように思われる」との厳しい指摘もなされている<sup>31</sup>。

番組編集準則は、従来、放送事業者の自律のための倫理的規定であるとされ、旧郵政省もかつてはそのように説明していた。学説では、その後も、放送事業者の自律を尊重して、「番組編集準則に違反したことを理由に、電波法76条による運用停止や免許取消は行えないとするのが通説」であると考えられてきた<sup>32</sup>。ところが、旧郵政省は1993年の椿発言事件に関連して、それまでとは異なり、大臣は、前述した3つの要件の下、番組編集準則違反を理由に放送局の運用停止を放送事業者に命じることができるとした。この事件では、1994年9月、放送法違反の事実は認められなかったが、「役職員の人事管理などを含む経営管理面で問題があった」として、当時の郵政大臣がテレビ朝日に対して嚴重注意という行政指導を行った。

その後、番組編集準則違反を理由とする行政指導が繰り返され、2009年に民主党政権が誕生するまで、その件数は増加していた（民主党政権になってからは、2012年1月末の時点まで番組編集準則違反を理由とする行政指導は行われていない）。総務省は、行政指導に際し、放送事業者に再発防止のための具体的措置やその実施状況についての報告を求めることもあり、行政指導とは名ばかりで実質的には改善命令として

機能しているという面がある。総務省の行政指導には、「警告」、「嚴重注意」、「注意」、「口頭注意」の4ランクがあり、その責任者も大臣、局長、各総合通信局長の3ランクに分かれている(大臣による警告が最も重い)<sup>33</sup>。

なお、2007年に発生した関西テレビの番組捏造事件をきっかけに、総務省は、「報道は事実をまげない」という番組編集準則に関連して、放送法を改正し、虚偽放送をした放送事業者に対する行政処分として再発防止策の提出義務を導入しようとした。総務省は、電波法に基づく放送局の運用停止は厳しい行政処分であるため適用の前例がなく、行政指導には法的拘束力がないため、厳しさの面で両者の中間的な制裁として、再発防止策の提出という比較的ソフトな手法を行政処分として法定する必要があると考えたが、野党や放送事業者の反対にあって実現には至らなかった<sup>34</sup>。

放送法・電波法が制定された1950年当時、放送の監督権限は電波監理委員会にあった。ところが、この委員会は、GHQによる占領が終了した1952年に廃止され、その権限は郵政大臣に移された。現在は、2001年の省庁再編によって総務大臣に放送の監督権限がある。放送行政の主体については、かねてより放送行政の公正さを実現するために、独任制の大臣よりも、廃止された電波監理委員会のように、政治から一定の距離をとることが可能な、合議制の「独立行政委員会」に委ねるべきだと指摘されてきた。

2009年総選挙によって政権を握った民主党は、2003年、2004年に放送と通信の監督機関を、総務省から「通信・放送委員会」に移す法案を野党として国会に提出していた(ただし、不成立)。総務省は、2009年12月から「今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」を開催し、そこで監督機関のあり方についての検討を行った。このフォーラムの発足当初、放送行政の主体が総務省から独立行政委員会に移行するのではないかと注目が集まったが、2010年12月の最終報告では、現行制度維持という結論が示された<sup>35</sup>。

このように、放送行政が独任制の大臣の権限とされているという問題もあるため、番組編集準則を放送事業者の自律のための倫理的規定として解釈・運用しない限り、放送法の内容規制を合憲とみることは難しい。同じことは番組調和義務にもあてはまると考えられる。

## 4 番組調和原則と番組種別の公表義務

### (1) 番組調和原則の意味

放送法は、基幹放送事業者に、テレビ放送の編集にあたって、「特別な事業計画によるものを除くほか、教養番組又は教育番組並びに報道番組及び娯楽番組を設け、放送番組の相互の間の調和を保つ」ことを求めている(放送法106条1項)。この規定は、1959年の放送法改正の際、テレビ放送は、「国民の教養または教育に資するとともに、報道を行い、娯楽を提供することを目的としなければならない、かつ、それらのうちの一方に偏することは原則として許されず、全体がよく調和しているようにしなければならないとの趣旨から設けられた」と説明されている<sup>36</sup>。

1959年の放送法改正の背景には、1950年代後半におけるテレビの急速な普及という事情があった。1953年2月、NHKにより東京で国内初のテレビ本放送が開始され、8月末には日本テレビも民間放送初のテレビ本放送を開始した。1956年には、名古屋と京阪神でも民間放送1局ずつによるテレビ本放送が始まった。テレビ受像機は高額だったため、放送開始当時は街頭テレビによる視聴が一般的であったが、1955年に始まる神武景気を背景にテレビは家庭に急速に普及した。1957年には、NHK 7局、民間放送34社36局にテレビ放送の予備免許が付与された。大都市で複数の民間放送が開局し、地方でもNHKと民間放送の並存体制が実現した。このようなテレビの普及にともない低俗番組批判等、様々な問題が指摘されるようになったため、放送番組の向上適正化を図るため、1959年に放送法が改正された。

この改正では、番組調和原則が導入されたほ

か、番組編集準則のうち「公安を害しないこと」という部分が「公安及び善良な風俗を害しないこと」に変更された。また、放送事業者に、番組基準の策定と放送番組審議機関の設置、事後的な確認のための放送後3週間の番組保存が義務づけられた<sup>37</sup>。放送法は、目的規定（1条）において表現の自由の確保の原則を定め、そのための手段として放送の不偏不党、真実および自律を挙げているが、この時に採用された番組基準の策定と放送番組審議機関の設置義務は、表現の自由を尊重して、放送事業者の自律を促し、それを強化するための仕組みといえる<sup>38</sup>。

前述の通り、放送法は1988年に改正されるまで、テレビ放送だけでなく、特別な事業計画によるものを除いて国内放送全般を番組調和原則の適用対象としていた。ここで特別な事業計画とは、「総合放送とは異なり、特定の分野についての効果を目的とする放送を専ら行う事業計画」<sup>39</sup>のことである。具体的には、教育専門局、報道専門局、音楽専門局等が考えられてきた。放送法に「総合放送」の定義はないが、1988年の改正により、放送普及基本計画が定められ（旧法2条の2）、放送の「区分」が明らかにされることになってからは（旧法同条2項2号）、旧放送法施行規則1条の2別表1号によって示された区分の中で「総合放送」について、「教養番組又は教育番組並びに報道番組及び娯楽番組の相互間の調和がとれた放送番組の編集による放送をいう」と定められてきた。新放送法の下では、放送法91条2項2号に基づいて、放送施行規則60条別表5号の注の7に「総合放送」について同様の定めがある。こうしてみると、放送法の体系において「総合放送」は番組調和原則と同じ意味だということがわかる<sup>40</sup>。

なお、放送法が番組調和原則の適用対象を、基幹放送の中でもテレビ放送に限定しているのは、①テレビ放送の視聴時間数が他の放送に比べ圧倒的に多く中心的な放送としての位置づけにあること、②音声を伴う映像による放送であり国民が最も受容しやすく影響を受けやすいこと、③他の放送については国民の多様化、高度化す

る需要に応じその特質を最も生かした放送を行うことが望まれるという理由からだと言われている<sup>41</sup>。

## （2）番組調和原則と免許基準

番組調和原則における「放送番組の相互の調和」とは、「数量的に同量の放送番組が放送されることを義務付けている訳ではなく、放送番組相互の間に、社会通念上、均衡がとれていることを求めるもの」であり、また、「一日の放送番組における調和を求めるわけではなく、一定の期間における調和があれば本項に適合する」と説明されている<sup>42</sup>。もっとも、総務省は、2008年の地上テレビの放送局再免許の際、電波法関係審査基準によって、NHKの総合放送と民間放送に、1週間の放送番組中、教育番組10%以上、教養番組20%以上を確保し、放送番組の相互の調和を図るという条件を付した<sup>43</sup>。電波法104条の2に基づく「地上デジタルテレビジョン放送局の免許及び再免許方針」にも同様の定めがあった<sup>44</sup>。このように行政当局が教育番組や教養番組の具体的な比率を示し、その確保を求める手法は、1957年のテレビ局の予備免許の際に導入され、5年ごとの再免許の際に用いられてきた<sup>45</sup>。1957年に付された条件は教育番組と教養番組の合計が30%以上であったが、1962年の再免許の際、「教育番組10%以上、教養番組20%以上」という条件に変わった。

ここでは、2008年の地上テレビの再免許の際の審査の仕組みを示してみたい。放送事業者は、再免許の申請にあたって、申請書に、無線設備の工事費および無線局の運用費の支弁方法、放送事項、放送区域等とともに、事業計画および事業収支見積を記載しなければならないとされていた（電波法6条2項）。そして、無線局免許手続規則によれば、事業計画には、放送番組の編集の基準、放送番組の編集に関する基本計画、週間放送番組の編集に関する事項、放送審議機関に関する事項、放送番組の編集の機構および考査に関する事項、災害放送に関する事項を記載する必要があった。このうち週間放送番組の

編集に関する事項については、「放送番組表」,  
「放送の目的別種別による放送時間」などを記載  
することになっていた。そして、放送番組表に  
は、1週間の放送番組の代表例を記載するが、そ  
の際、個々の放送番組が放送の目的別種類のど  
れにあたるかを色や記号で表示することが求め  
られていた。放送の目的別種類による放送時間  
については、報道、教育、教養、娯楽、広告、そ  
の他に区分された放送の目的別種類について、  
1週間の放送時間と比率を明らかにしなければ  
ならなかった。

放送事業者が申請書を準備する際には、ある  
特定の1週間に放送された番組を上記の6種類  
に分類し、その放送時間を集計することになる  
が、どの番組をどの種類に分類するかは放送事  
業者の判断に委ねられる。番組の分類にあつて  
は、番組全体を1種類に分類することも、また、  
1つの番組を複数の種類に分類することもあ  
った。例えば、30分の番組が、10分ずつ教育、  
教養、娯楽に分けて分類されることもあった<sup>46</sup>。  
ネットワークを通じて全国放送された番組につ  
いて、ある放送事業者が全体を娯楽に分類して  
いたのに、別の放送事業者が同じ番組を娯楽、教  
養、教育に分けていた例もあるという<sup>47</sup>。

放送事業者は、免許を受けた後も、電波法施  
行規則43条の3第1項およびそれに基づく告示  
に従い、事業計画の変更の届出として、毎年4  
月と10月の週間放送番組表を提出すること  
になっていた。また、放送事業者は放送事項別放  
送時間を記録する必要があった。それは、無線  
局には、無線業務日誌その他総務省令で定める  
書類を備え付けておかなければならず（電波法  
60条）、放送局の場合、電波法施行規則41条に基  
づいて、一定の期間ごとにその期間中の放送事  
項別放送時間を簡明に記載した抄録を、「無線業  
務日誌」によって、総務大臣または総合通信局  
長に提出しなければならないとされていたから  
である。具体的には、毎年4月から各6ヶ月の  
期間ごとに、その他のいくつかの事項とともに、  
その期間中における放送事項別放送時間につ  
いて百分率を付記するかたちで記載することに

なっていた<sup>48</sup>。なお、2010年改正に伴い、電波  
法施行規則41条は削除された。

地上テレビ放送事業者は、こうした審査の仕  
組みに従い、2008年の放送局再免許に際し、同  
年4月の特定の1週間について番組を上記6つ  
の種類に分類し、その結果を申請書に記載して  
総務省に提出した。2009年3月末、情報公開法  
に基づく総務省への取材の結果、番組を分類す  
る際、通販番組が「広告」ではなく「教養」「娯  
楽」「その他」に分類されていることがあると  
新聞で報道され<sup>49</sup>、それを契機に議論が高まり、  
2010年改正による番組種別の公表義務の放送法  
への導入につながった。他の改正規定と比べれ  
ば、この義務規定は、法案作成の最終段階で盛り  
込まれたと見てよい。この規定は、「放送事  
業者が自ら行っている放送番組の種別の分類に  
ついて社会通念上妥当ではないのではないか等  
の問題提起が、新聞、国会等で取り上げられた  
ことを踏まえ、『通信・放送の総合的な法体系の  
在り方』（平成21年情報通信審議会答申）を受け  
て、追加された」と解説されている<sup>50</sup>。

### (3) 番組種別の公表義務

2010年改正で、放送法107条に、「前条第1項  
の規定の適用を受けるテレビジョン放送を行う  
基幹放送事業者に対する第6条の規定の適用に  
ついては、同条第3項中『及び放送番組の編集  
に関する基本計画』とあるのは、『放送番組の  
編集に関する基本計画及び放送番組の種別の基  
準』と、同条第5項及び第6項中『次の各号に  
掲げる事項』とあるのは『次の各号に掲げる事  
項並びに放送番組の種別及び放送番組の種別ご  
との放送時間』とする」と定められた。この条  
文からだけでは新しい義務は明らかにはならな  
いが、本条により読み替えられた6条（放送番  
組審議機関）の規定に基づいて、放送法施行規  
則4条、5条にこの新しい義務の内容が定めら  
れた。

放送法施行規則4条4項によると、この義務  
を課せられた放送事業者は、毎年4月から6ヶ  
月の期間ごとに、当該期間における各月の第3



週の期間に放送した放送番組を「教養番組」、「教育番組」、「報道番組」、「娯楽番組」、「その他の放送番組」の区分に分類し、当該各6ヶ月の期間が経過した後、速やかに公表する。この規定において、通信販売番組は、「視聴者に商品又はサービスの内容、販売価格その他の条件を提示し、郵便、電話その他の方法により売買契約の申込みを受けて当該提示した条件に従って当該商品又はサービスを販売することを目的とする放送番組をいう」。同条5項は、その公表に際して、「その他の放送番組」を、「通信販売番組」と「それ以外のもの」に細分することを放送事業者に求めている。

放送法施行規則5条3項3号は、放送番組の種別および放送番組の種別ごとの放送時間の番組審議機関に対する報告について定めている。それによると、毎年4月から6ヶ月の期間ごとに、当該期間における各月の第3週の期間に放送した放送番組を、公表の場合と同様に分類し、当該各6ヶ月の期間が経過した直後の審議機関の開催時に行わなければならない。ただし、報告の準備に時間を要する場合その他やむを得ない事情があるときは、その次の審議機関の開催時に報告を行うことができる。

放送法施行規則によって具体化された番組種別の公表義務は、再免許の申請書の事業計画や免許を受けた後の事業計画の変更届に添えなければならない放送番組表や、電波法施行規則41条に基づき提出を義務づけられていた無線局業務日誌抄録への放送事項別放送時間の記載などを考慮に入れて制度化されたものである。ただし、放送番組表と無線業務日誌抄録の提出は6ヶ月に1度であるのに対し、番組種別の公表義務では、毎月第3週に放送された番組について種別による分類を行うとともに、種別ごとに放送時間を集計し、それを6ヶ月に1回まとめて公表する必要がある。

2011年11月、番組調和原則が適用される放送事業者は、放送番組の種別および放送番組の種別ごとの放送時間を初めて公表した。初回の公表の対象となったのは、2011年7月から9月の

3ヶ月分である。報道<sup>51</sup>によると、地上テレビ放送のいわゆるキー局の場合、通販番組の割合は、テレビ東京12.4%、テレビ朝日6.2%、TBSテレビ5%、日本テレビ4%、フジテレビ2%だった。通販番組の多さが問題視されてきたBS放送における通販番組の割合は、ワールド・ハイビジョン・チャンネルが運営するトゥエルビ49%、日本BS放送（BS11）45%、BS日本（BS日テレ）37%、BS-TBS 35%、BSフジ32%、BSジャパン30%、BS朝日27%だった。

## 5 番組種別の公表義務と放送の自由

2010年改正で新設された番組種別の公表義務は、通販番組に総量規制を課すのではなく、公表義務を通じて番組の選択を視聴者の選択に委ねるものであり、放送事業者が視聴者の批判を意識して通販番組の増加を自己抑制することを期待している。このため、番組種別の公表義務が新設されたからといって、それが放送事業者の表現の自由や営業の自由を直接に制約することはない。

ただし、番組調和原則が、番組編集準則と同様に倫理的規定であると解するなら、番組調和原則の運用の適性向上を目的として、番組種別の公表義務を放送事業者に課すべきではなく、再免許の際に「教育番組10%以上、教養番組20%以上」という条件を付すことにも問題がある<sup>52</sup>。ところが、今回の改正によって、番組調和原則は、番組編集準則から切り離され、さらに番組種別の公表義務が新設されたことにより、それが適用される基幹放送事業者の「業務の要件」として法的拘束力をもつ義務に変質したと批判されている<sup>53</sup>。なぜなら、番組調和原則と番組種別の公表義務を根拠として、行政指導等により行政が番組内容に関与しやすい環境が整った、とみることができるからである。例えば、放送事業者が教養に分類した番組について総務省から教養らしい内容にせよといわれる可能性や、通販番組が多すぎることについて行政指導がなされ、また、国会審議で批判される可能性など

が指摘されている<sup>54</sup>。このため、たとえ番組種別の公表義務自体が合憲であるとしても、その運用によって、「番組の調和に対する行政の関与が増すことがないか、注視する必要」がある<sup>55</sup>。

なお、放送法の番組調和原則は、「教養番組」と「教育番組」を「または」で結んでおり、「および」とは規定していない。放送法が義務づけているのは、「教養または教育」、「報道」、「娯楽」の3種類の番組であり、例えば、「教養」「報道」「娯楽」があれば、「教育」がなくても番組調和原則に適っていると考えられる<sup>56</sup>。ところが、放送局の免許条件は、1957年には「教育番組と教養番組の合計で30%以上」であったのに、1962年以降の再免許では、「教育番組10%以上、教養番組20%以上」という条件が付されてきた。再免許の審査基準に、放送法の要求よりも厳しい条件が設定されていること、また、たとえ放送法6条6項において、放送事業者が公表しなければならない事項が省令に委任されているとしても、放送法の番組調和原則には含まれていない「通信販売番組」を放送法施行規則で定義して、番組種別の1つとすることには法律の委任の範囲との関係で憲法上の疑義がある。番組調和原則および番組種別の公表義務については、運用の実態も視野に入れて、今後、その合理性や必要性を見直す必要があるだろう。

欧米では広告規制は放送法の重要な役割のひとつである<sup>57</sup>。ところが、放送事業者の自律を尊重してきた日本の放送法は、広告について、放送事業者に広告と番組を識別できる措置をとることを求めているだけで、その他は放送事業者の自主規制に委ねてきた。NHKを除いて、株式会社として組織された放送事業者がその社会的役割を果たすためには、それを支える収入が確保されなければならない。通販番組は、通信販売業者が放送枠ごと買い取って、制作費がかからない場合が多いことなどから、不況による広告収入の減少や、2011年7月24日の地上アナログ放送から地上デジタル放送への完全移行のための設備投資の負担に苦しむ地上テレビ放送事業者、とりわけ地方局やネットワークに属さな

い独立局にとって収入の重要な部分を占めている<sup>58</sup>。民放連は、2009年、いわゆるショッピング番組について「関係法令を順守するとともに、事実に基づく表示を平易かつ明瞭に行い、視聴者の利益を損なうものであってはならない」と定める放送基準59条に、商品の選定、表示、商品の取扱（販売）事業者等、「ショッピング番組に関する留意事項」（2009年3月18日付）を新設し、「番組全体の表現手法についても視聴者の誤解を招かないよう配慮しなければならない」と明記した<sup>59</sup>。放送法による通販番組規制から放送の自由を守るため、放送事業者は、通販番組の増加より番組の広告化が「放送全体の信頼性を揺るがすことになっている」という批判<sup>60</sup>に今後も真摯に向き合ってゆく必要がある。

〔追記〕本稿は、科学研究費基盤研究(c)「デジタル時代の通信・放送法法制の憲法学的考察」（2009年～2011年度）の研究成果の一部である。

## 注

- 1 2010年改正の概要について、舟田正之『放送制度と経済秩序』（有斐閣、2011）2頁以下、西土彰一郎『放送の自由の基層』（信山社、2011）29頁以下、山本博史「図説『通信・放送』法最終回——新放送法体系解説」放送文化2011年秋号56頁以下、堀木卓也「改正放送法の概要——『放送』の定義変更の意味と影響」新聞研究716号（2011）75頁以下、鈴木秀美「放送法改正の概要」法律時報83巻2号（2011）80頁以下、村上聖一「放送関連法再編 残された課題——60年ぶりの通信・放送法体系見直し」放送研究と調査2010年6月号86頁以下参照。総務省の立場からの解説として、岡本剛和「デジタル時代に対応した通信・放送の法体系の見直し」ジュリスト1419号（2010）2頁以下、中島淳「放送法等の一部を改正する法律」法令解説資料総攬351号（2011）16頁以下参照。新放送法の逐条解説として、金澤薫『放送法逐条解説（改訂版）』（情報通信振興会、2012）がある。
- 2 2010年改正前の放送法の解説として、鈴木秀美ほか編『放送法を読みとく』（商事法務、2009）、金澤薫『放送法逐条解説』（電気通信振興会、

- 2006),片岡俊夫『新・放送概論 デジタル時代の制度をさぐる』(NHK 出版, 2001)がある。
- 3 新放送法は、従来、省令だったマスメディア集中排除原則について、その基本的な部分を法定化し、複数の基幹放送事業者への出資に関しては、一定の範囲内(10分の1から3分の1)において、具体的に省令で定める水準を超えないことを原則とした。新しい放送法体系におけるマスメディア集中排除原則について、山本・前掲注1)60頁以下参照。その憲法的位置づけについて、曾我部真裕「マスメディア集中排除原則の議論のあり方」法律時報83巻2号93頁以下参照。本稿では紙幅の関係でこの問題には立ち入らない。
  - 4 荒井透雅「通信と放送の法体系の見直し」立法と調査304号(2010)16頁。
  - 5 放送のうち地上に設置された送信所から電波を送信し、各家庭に放送を届ける方式を地上放送という。本稿では、放送法にいう「テレビジョン放送」(2条18号)を「テレビ放送」と略記する。
  - 6 放送基準144条によれば、「コマーシャル」とはタイムCMとスポットCMのことである。「タイムCM」とは、「番組本編に付帯し番組を提供する形態で放送されるコマーシャル」をいう。「スポットCM」とは、「番組とは別に放送されるコマーシャル」のことである。スポットCMは、次の番組の直前60秒のステブレ(SB)枠で放送されるほか、番組提供CMとは別に番組の中で放送されるPT、番組の枠の中でオープニング直前、エンディングとSBの間で放送される「カット」、SB以外で放送局が編成する時間枠に集中して放送される「ガイド」もスポットCMである。プライムタイム(午後6時から午後11時までの間で放送局が定める連続した3時間半)におけるCM(SBを除く)の時間は、放送基準149条によって、例えば、60分以内の番組では6分、30分以内の番組では3分を超えないものとされている。
  - 7 金澤・前掲注1)25頁も指摘するように、旧放送関連4法の目的規定には、いずれも「放送の健全な発達」、「公共の福祉への適合・増進」が盛り込まれていた。このため、新放送法の目的規定は内容的には旧法をそのまま引き継いだものであるが、新放送法に一本化された旧放送関連4法の目的規定を統合したという面もある。
  - 8 内容的な改正ではないが、旧法3条では「法律に定める権限に基く」とされていた表記が「基づく」と改正された。
  - 9 電波法では2010年改正後も「放送」は「公衆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」(5条4項)と定義されており、放送法と電波法では放送の範囲が異なっている。山本・前掲注1)58頁。
  - 10 金澤・前掲注1)33頁。なお、放送の範囲は変更されていないものの、今回の改正により、放送の主体が放送の「業務」を行う者に変更されたため、「受託放送」という概念はなくなった。詳細について、本文2(2)を参照。
  - 11 例えば、山田健太「放送概念の拡張に伴う放送法の変質」法律時報83巻2号(2012)84頁。
  - 12 2010年改正により、放送法における「一般放送事業者」の定義が、改正前と改正後ではまったく別のものになった。改正前の放送法では「一般放送事業者」はNHKと放送大学学園以外の放送事業者(旧法2条3の3号)、つまり民間放送事業者を意味していた。
  - 13 金澤・前掲注1)36頁以下。
  - 14 山本・前掲注1)64頁。
  - 15 地上テレビ放送は、NHKと127社の民間放送事業者によって行われている(2011年末時点)。
  - 16 舟田・前掲注1)45頁によれば、「ハード・ソフトの一致」は、経済学(産業組織論)でいう「垂直的統合」を制度的に表現したものである。
  - 17 稲葉一将(「免許制度」鈴木ほか・前掲注2)121頁以下所収)は、地上テレビ・ラジオ放送が、各放送対象地域においてハード・ソフト一致の事業形態により、地域民主主義の実現に資する番組を放送してきた点を重視して、ハード・ソフト一致の原則は、「技術的にはハード・ソフト分離への移行が可能であったとしても、むしろ徹底されるべき」だと指摘している。
  - 18 株式会社IBSが基幹放送局提供事業者、茨城放送が認定基幹放送事業者である。
  - 19 舟田・前掲注1)46頁以下は、「ハード・ソフトの一致」原則が「放送の自由」の実現に寄与してきたという側面を認めつつ、「ハード・ソフト」分離による制度に変えたからといって、「直ちに放送の自由の確保が困難になるという訳ではない」が、基幹放送事業者の「認定」の際に、総務大臣による放送の自由に対する不当な干渉があり得るか、ということが問題であり、不当な干渉にならないような要件と手続を設けることが検討課題だと指摘している。
  - 20 この制度の成立の経緯や制度の詳細について

- て、片岡・前掲注2) 153頁以下参照。
- 21 なお、今回の改正によって、放送の主体が放送の業務を行う者に変更されたため、「受託放送」という概念はなくなった。金澤・前掲注1) 37頁の注によれば、「放送の業務を行う者の委託を受けて無線局の免許人が行う物理的な送信行為は、放送とは観念されなくなった」。ここでは改正前と比べて「放送」としての規律の対象範囲が狭くなっている。衛星放送のための制度の変遷について、山本博史「(特集 展望・BS デジタル新時代)『基幹放送』の役割 充実に向けて」民放2011年1月号8頁以下参照。
- 22 金澤・前掲注1) 49頁の注。
- 23 ただし、NHKのラジオ放送には番組調和原則の規定が準用されている(放送法81条3項、旧法44条3項)。
- 24 この議論については、鈴木秀美「融合法制における番組編集準則と表現の自由」阪大法学60巻2号(2010)261頁以下で論じたことがある。西土・前掲注1) 34頁以下も参照。
- 25 片岡・前掲注2) 158頁によれば、1950年に放送法と電波法等が立法された折に、衆議院の審議において、電波法76条1項に「放送法」を加える修正がなされ、電波法だけでなく、放送法に違反した場合にも、大臣が無線局の運用を命じることが可能になった。
- 26 片岡・前掲注2) 159頁。
- 27 立山紘毅『現代メディア法研究』(日本評論社、1996)185頁。
- 28 金澤・前掲注2) 57頁。
- 29 金澤・前掲注1) 440頁以下。
- 30 穴戸常寿「改正放送法と行政権限」法律時報83巻2号(2011)91頁以下。鈴木・前掲注24) 281頁も同旨。
- 31 西土・注1) 31頁。
- 32 長谷部恭男『テレビの憲法理論』(弘文堂、1992)168頁。なお、山田・前掲注11) 87頁、同『ジャーナリズムの行方』(三省堂、2011)44頁は、番組編集準則を放送事業者の「視聴者に対する約束」と解している。
- 33 笹田佳宏「放送行政の変遷」鈴木ほか・前掲注2) 74頁以下参照。
- 34 山田健太「放送の自由と自律」自由人権協会編『市民的自由の広がり——JCLU人権と60年』(新評社、2007)176頁以下参照。
- 35 その背景には、独立行政委員会の新設が規制権限強化をとまうことへの危惧があった。稲葉一将「規制機関の在り方」法律時報83巻2号(2011)100頁参照。
- 36 鈴木ほか・前掲注2) 201頁〔西土彰一郎〕。
- 37 丸山敦裕「放送法制の変遷」鈴木ほか・前掲注2) 45頁以下。
- 38 西土・前掲注1) 7頁は、このように放送事業者の自律を尊重する放送法の基本構想を「規律された自己規律」とする。
- 39 金澤・前掲注1) 283頁。
- 40 片岡・前掲注2) 43頁。
- 41 金澤・前掲注1) 282頁。
- 42 金澤・前掲注1) 283頁。
- 43 番組調和原則だけでなく、番組編集準則も、総務省令で定める「放送局の開設の根本的基準」の中に規定されることで、免許審査の基準とされてきた。西土・前掲注1) 3頁も指摘するように、これにより、「行政は番組内容の規制にまで踏み込むことが可能になった」。
- 44 BS放送の場合、2011年以降の新規参入条件の1つとして、放送法関係審査基準に、広告放送の放送時間は全体の3割を超えないという基準が設定された。山田・前掲注31) 33頁以下参照。
- 45 村上聖一「番組調和原則 法改正で問い直される機能——制度化の理念と運用の実態」放送研究と調査2011年2月号3頁以下参照。
- 46 村上・前掲注45) 10頁。
- 47 例えば、TBS系列の時代劇「水戸黄門」について、同じ番組であるのに、放送事業者によって、54分の放送時間すべてが娯楽とされていることも、「教育19分」、「教養15分」、「娯楽20分」と分けられていることもあるという。村上・前掲注45) 10頁。
- 48 上半期と下半期の基準月について、その1ヶ月の全日の総放送時間が統計の母数となる。
- 49 朝日新聞(2009年3月29日朝刊)。村上・前掲注45) 8頁以下は、同じく情報公開法に基づき総務省から開示された、2008年再免許の際の放送番組表を手がかりに、地上テレビ放送において「教育」に分類されている番組の例を示すなど、運用の実態を明らかにしている。それによると、放送番組表からは、教育10%以上を確保するという条件を満たすため、放送事業者がどの番組を「教育」に分類するかで苦心している様子が浮かび上がってくるという。例えば、日本テレビは「キューピー3分クッキング」の番組全体を「教育」に、ドラマ「ごくせん」の一部を「教育」に分類していた。
- 50 金澤・前掲注1) 284頁の注。立法時の議論について、村上・前掲注45) 11頁以下参照。ただ

- し、村上・前掲注1) 75頁によれば、NHK放送文化研究所が2010年1月に行った世論調査において、ショッピング番組は「現状のままでよい」とする回答が最も多かった(58%)という。
- 51 日本新聞協会ウェブページの「報道界ニュース」に2011年11月22日付けで掲載されている記事による。
- 52 民放連は、2010年改正に伴う関係省令の整備についての意見募集の際、「放送番組相互の調和を実現するための具体的比率については、各放送事業者の自主的な判断によることが原則である」とし、番組審議機関制度に加えて、今回、番組種別の公表が義務づけられ、視聴者が確認できる仕組みが導入されたことから、この基準は不要であり、「削除あるいは大幅な見直しを行う」よう総務省に要望した。この意見募集の結果は、2011年6月14日付で総務省のウェブページに掲載されている。
- 53 山田・前掲注11) 87頁。
- 54 山田・前掲注31) 45頁。
- 55 清水直樹「行政権限の拡大」GALAC 2010年9月号23頁。宍戸・前掲注29) 92頁もこの指摘には留意すべきとしている。
- 56 1950年の放送法制定に携わった荘宏(「放送制度論のために」(日本放送出版協会、1963) 138頁)は、番組調和原則について、「教養教育」、「報道」、「娯楽」という3つの種類の番組を設ける義務だと説明したうえで、「教養または教育」の意味については、「二者択一で一方を採れば一方を捨てなければならないという意味ではなく、『及び・又は』の意と見るべき」だと説明している。
- 57 例えば、ドイツの放送法には広告、テレショッピング(通販番組)、識別について詳細な規制がある。Vgl. Hahn/Vesting/Ladeur, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Aufl. 2008, S. 237 ff.
- 58 石光勝『テレビ局削減論』(新潮社、2011) 38頁以下参照。なお、山田・前掲注31) 38頁以下は、通販番組比率が高い局を悪者扱いする傾向があるが、地方局ではその収入があるからこそ、自主制作の番組を作ることができるという側面があることを見逃してはならないと指摘している。
- 59 この留意事項において、「ショッピング番組」は、「視聴者の日常生活に役立つ商品やサービスの情報を提供すると同時に、その購入方法や価格などを紹介することにより、生活の向上や利便に応える生活情報番組」と位置づけられた。60 山田・前掲注31) 48頁。