

# 日本国憲法の改正手続に関する法律 104 条と 放送法 4 条 1 項についての一考察

大西 斎（東京未来大学こども心理学部）

国民投票を実施するうえにおいて、その結果に重大な影響を与える可能性があるのが報道のあり方である。報道のあり方によっては国民投票に対する国民のモチベーションの高まりはいうに及ばず、政治に対する国民意識の醸成にも大きな影響を与えることになるといえる。国民投票に対するモチベーションの高まりがなければ低投票率が予想され、国民意識の的確な反映が行われないことになる。それだけに、報道機関の適正な報道のあり方こそ国民投票に対する国民意識の高まりを満ちし客観性を担保する重要な役割を果たすといえる。

憲法は、21条において表現の自由や、報道の自由を保障している。それだけにこれらの自由権を最大限尊重していく必要があることはいうまでもない。しかし、表現の自由や、報道の自由といえども絶対的に無制約な人権ではない。

日本国憲法の改正手続に関する法律（以下、国民投票法）104条の放送事業者等は、「国民投票に関する放送については、放送法第四条第一項の規定の趣旨に留意するものとする」としており、国民投票法104条の法的性質を究明するには、放送法4条のあり方を分析することが肝要と考える次第である。

放送法4条を検証するに際してのメディアには、「概ね、放送メディア、活字メディア、インターネットメディアの三つに分類することができる」。放送メディアは、テレビ、ラジオをいう。活字メディアには、新聞、雑誌などが含まれる。インターネットメディアには、ウェブサイトや掲示板、ブログなどがある(1)が、拙論においては国民投票法104条を念頭に置きテレビ・ラジオにターゲットを絞って、モチベーションの高まりがいかにして担保でき、より多くの国民の参加を得られるかという点を踏まえたくて論題を究明していきたい。

キーワード：国民投票 報道 政治参加意欲 政治的中立性

## I 国民投票法104条による放送法の報道の中立性 について

### 1 放送法1条の目的

#### (1) 放送法1条の立法趣旨

放送法1条では、放送法の目的として、1号から3号までの原則に則り、「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」ことを明記している。この原則は、「①放送の最大限の普及、②放送による表現の確保、③健全な民主主義の発達への寄与、の3原則」であり、「第1条は、政府が政策を執行する上で遵守すべき基本的な原則を示したものである」(2)という考えを説く。

一面、これら1号から3号までの三原則について、政府のみならず、放送事業者や番組制作者にも義務づけられた事項であるかのように言及されることがある。なかでも、「第2号の『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』については、放送事業者に対して直接、不偏不党性を求めた規定であることを前提に、国会などの場で議論がなされた」(3)のであった。

それは、放送事業者は、放送法第4条の番組編集準則で、番組編集にあたっては、「『政治的公平』や

『報道の真実性』が要求されている。このため、第1条の『不偏不党』の解釈にかかわらず放送事業者には番組を編集する上で『政治的公平』が求められることに変わりはない。ただ、放送法1条の位置づけを明確にすることにより、倫理規定としての番組編集準則の性質が明確になることが考えられる(4)。その点も念頭におき、放送法1条について考えていく必要があるといえる。

国会での議論とは別に、放送法1条の本質や義務主体をめぐり、「最近、放送法の理念や第1条の趣旨を改めて確認すべきだとする見解が示されている。放送倫理・番組向上機構(BPO)の放送倫理検証委員会は、2015年11月に公表した委員会決定の中で、放送法1条について、「しばしば誤解されるところであるが、ここに言う『放送の不偏不党』『真実』や『自律』は、放送事業者や番組制作者に課せられた『義務』ではない。これらの原則を守るよう求められているのは、政府などの公権力である」(5)とする。

村上聖一氏は、今回「こうした見解が改めて示された背景には、第1条、ひいては放送制度の趣旨全体に関する『誤解』がなされてきたとの認識があると考えられる」という。そのうえで、放送法1条のあり方や、

義務主体について、「放送法第1条をめぐる発言には揺るぎが生じてきたが、放送制度全体の趣旨を考えれば、第1条の『放送の不偏不党、真実及び自律』の保障は政府に課せられた責務と考えるのが自然である」という。

また、「政治的公平」といった放送規律の適用範囲を今後検討していくうえでも、放送法1条の義務主体を政府とする解釈をとることの正当性を述べる。さらに、放送事業者の規律のあり方を検討するうえでも、放送法1条の位置づけを改めて明確なものにしていくことが求められているという(6)。

上述の論とは異なる視点から、小川榮太郎氏は次のように述べる。「放送事業は国による『許認可事業』です。というのは、放送可能な電波帯域が限られているためです。…地上波テレビは、在京法人を基準とすればわずか6局しかありません電波帯域上これ以上増やせないからです」。それだけに小川氏は、放送事業者への規制の重要性を主張しているのである。同様の視点から上念司氏は、そもそも限られた電波帯域を独占的に使用して、国民心理に大きな影響を与えるのがテレビの放送事業者である。だから、こうした放送事業の特殊性からいっても、国家は、放送法の規定によって、テレビ局に対して特殊な保護的な扱いと同時に、制約も与えているとする(7)。

放送法1条の2に関しては、「『政府による放送への介入禁止』と読む解釈が伝統となっています。」でも、「テレビ報道が国民の情報空間を恣意的かつ不当に支配する危険性は政治権力による放送の支配だけには限りませんね。放送事業者に強い影響力を持つ団体、または、放送事業者(広く番組制作者を含む)自身が、真実を捻じ曲げ、視聴者に特定の政治的見解を意図的に刷り込む危険も当然あり得ます(8)。このことは、小川・上念両氏が、放送法1条のあり方や、義務主体について、放送事業者に「放送の不偏不党、真実及び自律」を遵守すべき義務があることを示唆しているといえる。

## (2) 放送法1条と4条との関連性

放送法1条は、「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」を明記している。この放送法1条は、公権力(政府やその機関)が放送の不偏不党性を保障するという原則を示したものだという。放送事業者に直

接、不偏不党を義務付けた規定であるという誤解がしばしばなされているとの指摘があるだけに、放送法1条の趣旨を明確にする必要がある。それだけに、放送法制定時の議論を振り返り、国会での議論も検討した。その結果、放送法の制定時においては、放送法1条は公権力による放送事業への介入を防ぐ目的のもとで検討が進んでいた。また、放送法施行後も所轄官庁の担当者や、放送制度の専門家の間ではそうした解釈が定着してきたことが確認できたという。

一方で、国会での議論では、放送法1条は、不偏不党が求められているのは放送事業者であるといわれている。これについては、放送法4条が番組準則で、放送事業者に対し、「政治的に公平であること」を求めていることから、それと第1条の目的規定が混同されてきたことが理由の一つとして考えられる。しかし、両者を区別せずに扱った場合、放送事業者の自律を基本とする放送法の理念が曖昧なものになり、「放送制度全体の趣旨を明確にするためにも、放送の不偏不党や自律を保障する第1条の位置づけを再確認する必要があると考えられる(9)」という。

村上聖一氏は、放送法1条の目的と同4条の番組準則との関係から、放送法1条の趣旨を明確にしておくべきとその必要性を説く。それは、放送法1条が直接、放送事業者にも適用されるとするならば、「不偏不党」あるいは「政治的公平」をなぜ放送法1条と同4条で二重に規定しなければならないのかという疑問が生じるからである。また、「普遍不党」と「政治的公平」を同義的に考えてよいのかといった点も問題点として挙げている(10)。

さらに、今後の放送制度を検討していく点からも、放送法1条と同4条の機能を明確に分けておくことが適当であるとする。「例えば、今後、メディアの影響力や性格を考慮しつつ、番組準則の『政治的に公平であること』といった規律を緩和していくことが検討課題になることも考えられる(11)からである。この場合、放送法1条の「不偏不党」が直接、放送事業者に要求されたものとする、番組準則のみならず、放送法1条の目的規定自体も同時に見直さざるを得なくなる(12)という見解がある。

ただ、現行の放送法は、1条と3条で放送の「自律」と「自由」を保障する一方、その4条では、放送事業者自身に対しても、編集の原則を提示し、その遵守を定めており(13)、これらの条項は相互に関連し合っ

おり、放送事業者の「不偏不党」あるいは「政治的公平」を保持することができる点と捉えられる点を念頭においておく必要があることも事実である。

## 2 放送法4条1項の法的分析

### (1) 放送法4条1項の意義

放送法4条は、国内放送等の放送番組の編集等について定めている。同4条1項は1号から4号にわたって規定されている。すなわち、1号においては、公安及び善良な風俗を害しないこと。2号、政治的に公平であること。3号、報道は事実をまげないですること。4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である。

南部義典氏によれば、法律学の世界では、放送法4条1項はいわゆる倫理規定であると、一般に解されているという。それは、国が、放送事業者に対して、1号から4号までの事項に従うよう、放送番組の編集に介入するのではなく、あくまで、放送事業者が自主的に遵守することが求められて(14) いるからであるとする見解を示す。

金澤薫氏は、放送法4条1項2号の規定は、放送事業者は放送番組の編集に当たっては、「政治的に公平であること」を規定している。放送法1条2項において規律の原則として不偏不党の保障をあげている。放送法4条1項2号の規定はこれを具体化したものである。すなわち、「放送は特別な社会的影響力を有するものであること等から、積極的に、政治的に公平な放送を意図して放送することが公共の福祉の確保に資することになるとの考えからである。また、政治的な公平を確保するためには様々な意見、主張が報じられるべきであり本号の適用は第4号と併せて考えられるべきである。一の番組における政治的な公平ではなく番組全体として判断されるべきものである」(15) という的確な論理の展開を行っているといえる。

そもそも、放送法第4条は、本来とてもわかりやすく簡潔な内容であり、道理にもかなっている。同4条は、「2号での『政治的公平』の規定以外に、4号で『多角的な論点の提示』を指示しているわけで、要は『意見が分かれる重大な案件では有力な意見をきちんと紹介しなさいね』と言っている」(16) だけであるという。

上念司氏は、上述の見解とは異なった視点から

「戦時中の軍部によるマスコミ支配の反省」という大義名分を振りかざすことで、戦後は逆に、マスコミは「国民的な審判」「競争原理」のまったく働かない特権的な空間となってしまいました。その中で、ほぼ唯一、放送事業者(テレビ局)を規制するのが、この放送法第4条なのです」(17) と放送法4条のもつ意義を明確にしており、大変興味深い指摘といえる。

### (2) 放送法4条1項の法的性質について

#### ① 倫理規定説

放送法4条1項の法的性質を「政治的公平を求めている規定は、学説では、法的拘束力のない倫理的規定にすぎないと解釈されている」(18) とする見解がある。この見解からは、「放送法4条1項は倫理規定であり法令ではないから、これを根拠に行政指導などを行うことはできない」(19) とする。また、倫理規定であるということは、「国が、放送事業者に対して、1号から4号までの事項に従うよう、放送番組の編集に介入するのではなく、あくまで、放送事業者が自主的に遵守する」(20) ことが求められているとする。

ただ、不思議なのは、民主党政権時代に国会答弁で、放送法4条1項は単なる倫理規定ではなく法規範性を有するとしてきた民主党政権の平岡総務副大臣の言動になんら異議を唱えてこなかったマスコミやオピニオンリーダーたちが「《私たちは怒っている—高市総務大臣の「電波停止」発言は憲法及び放送法の精神に反している》と題した」抗議声明文として以下の主張をする。「《高市大臣が、処分のよりどころとする放送法第4条の規定は、多くのメディア法学者のあいだでは、放送事業者が自らを律する『倫理規定』とするのが通説である》」(21) と急遽主張の論旨を転回してきて高市総務大臣を目の敵にするような論理に転換してくるマスコミのあり方に不信を募らせる論理もある。

#### ② 通常法規範説

放送法4条は、ただの倫理規定ではなく、明らかに法規範性を有するという立場の学説である。

このことは高市大臣答弁の通り「放送法4条はたんなる倫理規定ではなく法規範性をもつ」ということに表れている。それは、平成22年11月26日の参議院総務委員会で、上述の当時民主党の平岡秀夫副大臣が放送法4条の番組準則について次の答弁からも明確である。同副大臣は、国会において、「放送法第三条の二第

一項(改正法では4条、筆者)で規定しているわけであり、必ずしも、この番組準則については、我々としては法規範性を有するものであるというふうに従来から考えているところでもあります。したがって、放送事業者が番組準則に違反した場合には、総務大臣は、業務停止命令、今回の新放送法の第百七十四条又は電波法第七十六条に基づく運用停止命令を行うことができるというふうを考えているところでもあります。「番組準則については、我々としては法規範性を有するものであるというふうに従来から考えている」と答弁している。

それゆえ、「放送事業者が番組準則に違反した場合には、総務大臣は、業務停止命令、今回の新放送法の第174条又は電波法第76条に基づく運用停止命令を行うことができる」と回答している。平岡氏はこのあとの答弁で、運用停止命令は、「極めて慎重な配慮の下運用すべき」(22)として、これまでに運用実績がない経緯にも付言している。

しかし、潮匡人氏は、①運用停止命令を行うことができる、②法規範性を有すると平岡秀夫副大臣が答弁していることから同副大臣の答弁からは通常法規範説と考えられるとしている(23)。

通常法規範説を論拠付けるものに「電波の有限希少性」がある。放送用電波は希少性が高いことから、その有効適切な利用のために、それにふさわしい放送事業者を選別したりして、放送内容に対する一定の規制を必要とするという考えである(24)。

### ③ 政府見解

政府は、「近年、放送法4条1項を、倫理規定ではなく、一般の法規範と同じ性格のものとして理解」している(25)。それは、高市早苗総務大臣の国会答弁において如実に表れている。

高市総務大臣の国会での答弁は、「民主党政権時代からもそうですけれども、放送法第四条、これは単なる倫理規定ではなく法規範性を持つものである、こういった形で国会答弁をしてこられました。これはずっとこれまで国会答弁で解釈を示してまいりまして、明文化されたものがないので、多少わかりにくいかと存じます」。「選挙期間中またはそれに近接する期間において殊さら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、また、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、殊さら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、番組編集が不偏不党の立場から明らかに逸脱していると認められるといった極端な場合においては、やはりこれは政治的に公平であるということを確認しているとは認められない」(26)とした。いわば政府見解は、明らかに民主党政権時代から通常法規範説に立脚しているといえる。

### ④ 倫理規定説に対する疑問点

上村達男氏は、倫理規定説に理解を示すもののその論理の矛盾を数多く指摘している。第一に、放送法4条1項が倫理規定との見解が、真に法的な議論を尽くしたうえで主張されているかについては疑問がある。また、放送法研究者の一致した見解などと言われることもあるようだが、そこでいう放送法研究者とは誰のことを指すのか。また、放送法研究者が一致したといえるほど何人もいるようにも思えない、という事実を指摘する。

第二に、放送法4条1項がまさしく法令そのものであっても、あるいはそれだからこそ政府による行政指導などを行うことは許されないと構成しなければならず、構成できると考える。さもないと、倫理規定でない論証された瞬間にその基本的立場が瓦解しかねないという。

第三に、倫理規定だから、憲法の議論や、放送法のガバナンス論議をしなくてよいということは問題である。憲法や放送法に堂々と議論できるだけの論拠を示すことが必要である。結果として、放送法4条1項の「倫理規定説」に論拠を委ねることは、その主張の理論基盤の弱さを物語ったことになりかねず、むしろそれが高市発言を擁護する側にとっては有利な材料となり利用される恐れさえもあるという。

第四に、放送法4条1項が倫理規定にすぎないことは、放送法制定時から長年の議論で明白といわれることもあるが、それがどのような議論であったのか必ずしも明らかでない。また、罰則がないから倫理規定だというようなこともいわれているようだが、罰則のない法令などいくらでもあるという。

第五に、放送法が憲法21条の表現の自由や報道の自由を基底として規定しているから、放送法「4条1項を根拠に規制をすることは、それ自体が憲法違反という

主張もあるようだ。放送法4条1項という法令を理解するうえで、憲法21条を優先的に理解すべきことは当然だが、表現の自由の内容は一義的に明快というわけではないから、およそこれに関する合理的な、しかも抽象的な文言の法令が存在しえないということもない」と放送法4条と憲法21条の矛盾点を指摘する。

第六に、放送法4条1項2号が「政治的に公平であること」であるが、「放送事業者」は「・・・しなければならない」という規定の意義について、当の名宛てたる放送事業者が、その規定は、倫理規定であると決めつけることができるのなら、もう一方の最重要の名宛てである政府が、規制の意義について恣意的な見解を披露することに対する批判の力強さも失われかねないことといえる。また、放送法4条1項1号の「公安及び善良な風俗を害しないこと」も、同3号の「報道は事実をまげないですること」も倫理規定なのだろうか。あるいは、放送法1条3号の「健全な民主主義の発達」や、同条2号の「不偏不党、真実及び自律を保障」も倫理規定なのだろうか。「ここは違うとしたら、これらと4条1項を分ける理由は何だろうか。民法の『公序良俗違反』(90条)は契約の効力を無効にする強い規範性を有しているが、『善良な風俗』はそうした規範性を持たないとする決め手は何だろうか」(27)という疑念を提示する。

上記の上村氏の疑問点の指摘は極めて学問的観点から正々堂々と論を提示したものであり敬服に値するものである。なかでも第二の点・第三の点は、極めて重要な意味をもつ。両点にはまさに倫理規定説が瓦解する弱さを含蓄しているといえる。その意味で今後通常法規範説に立脚する論者や、政府(総務省)もこの疑念点を集中的に指摘していくものと考えられる。

### (3) 放送事業者における偏向報道の課題

上述の倫理規定説の立場に立脚して、放送事業者の自律性や自主性を重んじて民主的な組織運営を放送事業者が行えれば素晴らしいことである。また、捏造や偏向報道などの報道もなく済めばより素晴らしいことであろう。しかし、過去の多くの問題報道事例を見た場合に、課題がなかったであろうか。以下考えていく。

1993年に起きた椿事件が政治的偏向事件としては大きな位置づけとなる。本事件は、全国朝日放送による作為的偏向報道や、印象操作により国政選挙に多大な影響を及ぼした事件である。この事件において

郵政省は、テレビ朝日に対する免許取り消しなどの措置は見送り、経営管理の面で問題があったとして厳重注意するだけの行政指導を行うにとどめた。この椿事件など、はたして行政指導のみで良かったのであろうか。この後もテレビ朝日による偏向報道や虚偽報告は多く見られる。放送事業者による自律性や自主性を重んじた民主的な組織運営がはたして実施されているのか大いに疑わしい。

評論家の潮匡人氏によれば、テレビ局の番組編成内容には目に余るものが多く見受けられるとする。その例として、2016年3月18日のテレビ朝日の「報道ステーション」の古館伊知郎キャスターによる憲法改正案の緊急事態条項をめぐる、ワイマール憲法の国家緊急権の条項がヒトラーに独裁権を与えてしまったとドイツの実例を挙げ「安倍総理をヒトラーに、自民党をナチスに例えた、悪意と敵意に満ちた偏向報道であるとする。また、古館氏は、同番組において「人間は少なからず偏っています。だから情熱をもって番組を作れば、多少番組は偏るんです」と述べている。これに対して、潮氏は「もとより人間は少なからず偏っている。だからといって、報道番組の偏向が許される理由にはならない」という。また、2015年9月16日放送のTBS「NEWS23」で岸井成格アンカーが平和安全法制について「メディアとしても廃案に向けて声をずっと上げ続けるべきだ」と明言している。潮氏によればテレビの世界は活字の世界のように図書館や大宅壮一文庫のようなものはなく無責任な放言がまかり通ってしまうという(28)。

本間龍氏は、テレビやラジオの印象操作は、結局のところ「日頃放映されている多くの番組で、日常的に行われている手法である。番組制作側がやりたいようにできるので、検証は困難。しかも現在の放送法では特に『見せ方』に対する規制もない」のが実態ではないか(29)という。

一般社団法人「日本平和学研究所」の理事長の小川榮太郎氏によれば、「同研究所は、加計学園の獣医学部新設をめぐる7月10日の閉会中審査について、NHKと民放キー局(日本テレビ、テレビ朝日、TBS、テレビ東京、フジテレビ)の30番組(=10日午後2時19分から翌11日放送)が、参考人の発言をどれだけ取り上げたかを調べた」。その結果、8時間44分59秒のうち、「初めから加計学園と決まっていた」という前川氏の発言を放送した時間は、何と2時間33分46秒

もあった。これに対し、「(前川氏の主張は)まったくの虚構だ」という国家戦略特区ワーキンググループの原英史委員は2分35秒、「岩盤規制にドリルで穴を開けた」という加戸氏は6分1秒だった。前川氏と加戸氏は、正反対の意見が披露されているが、前川氏の放送時間が、加戸氏の25倍以上というのは尋常ではない。「報道各社の世論調査で、加計問題をめぐる政府側の説明に『納得できない』という意見が6~7割あるが、こうしたテレビ報道も影響しているのではないのか」(30)という。

上念司氏はこのような極端な報道のあり方の背景には、二つの可能性が考えられるという。一つが、番組制作者が安倍晋三首相を嫌い、安倍総理を辞任に追い込むために、公共の電波を政治プロパガンダの手段として使っていることである。二つ目が、偏向した放送の内容で視聴率を上げることができたので、便乗してほとんどの放送事業者が同じ方向に乗ってしまったのではないかと(31)と分析している。

放送法遵守を求める視聴者の会が行ったアンケート調査によると、「最近のテレビは偏向報道が増えている」が67.8%という結果が出ている。「視聴者の会では、平成29年12月27日から12月28日の期間、テレビの一般視聴者を対象に偏向報道に対する意識調査を行いました。最近テレビの偏向報道が増えていると考えている人が全体の約7割、偏向番組のスポンサー商品を買いたくないと考えている人が約半数もいることがわかりました」とする(32)。

同様に「平成30年3月30日から4月1日の期間、テレビの一般視聴者を対象に偏向報道に対する意識調査を電話とWebによる2種類の方法で行いました」。その結果「『テレビに偏向報道がある』と感じる視聴者が7割も」いることが判明した。内訳は、偏向報道が沢山あると思うが、25.9%、それなりにあると思うが48.0%であり、全くないと思うが0.7%であった(33)。

放送事業者の不遜な行動により、国民自体も放送事業者に対する信頼感がかなり薄らいできている。松井茂記氏によれば、2000年に国会に提出された個人情報保護法案、翌2001年に国会に提出された人権擁護法案、2004年に提出された青少年有害社会環境対策基本法案に対しては、「国民のマス・メディアに対する姿勢は冷たかった。メディア規制三法に対しマス・メディアが『表現の自由が危ない』と反対の声

を上げて、実は市民の姿勢はきわめて冷たかった。…裁判所や国会・内閣の姿勢を積極的に支持し、マス・メディアをいわば『懲らしめる』ことを求める姿勢さえ色濃くかがわれる。いまや多くの国民にとって、マス・メディアは傍若無人に振る舞い、被害者の犠牲の上にお金を稼ぐ『金の亡者』なのである」(34)と分析している。

かつて国会で、憲法改正に関する報道の政治的公平性、正確性について公的な専門機関が監視に当たるべきではないかという議論があった。この時の答弁が、「あくまで放送メディア、もちろん活字メディアも含めまして、規制というものについては、やはり放送事業者あるいは新聞社等々が自主的にそれぞれの分野におきましての第三者機関の倫理委員会、あるいはそれぞれの放送局や新聞社の中に置かれました倫理委員会、そういうところで自主的に規制をしていただくというのを大前提に考えていかなければいけないと思っております。もしそういうことがうまく歯止めが利かない、そういう状況が将来あり得るとすれば、それはまた改めての検討の対象になるだろうというふうに思っております」(35)。と答えた。これは一面で倫理規定説に立脚した論述であるかに見えるが、自主性が機能しない時には強権的な規制があり得ることを示唆しているとも捉えられるものである。

## II 報道の自由と国民投票法104条及び放送法4条1項の検討

### 1 国民投票法104条の立法趣旨と放送法4条1項の法規制

国民投票法104条は、「国民投票に関する放送についての留意」について規定している。「放送事業者(放送法(昭和二十五年法律第百三十二号)第二条第二十六号に規定する放送事業者をいい、日本放送協会及び放送大学学園(放送大学学園法〔平成十四年法律第百五十六号〕第三条に規定する放送大学学園をいう。第百六条第一項において同じ。)を除く。次条において同じ。)は、国民投票に関する放送については、放送法第四条第一項の規定の趣旨に留意するものとする」とある。

国民投票法は、本来国家の法令の頂点たる憲法の改正の可否を決定するものであり公正に実施されることの必要性はいうまでもない。

ただ、一部論者のなかには、公職選挙法による選

挙に関する表現規制については、かねてより過剰な規制であり、憲法21条による表現の自由の保障に合致しているのか疑わしいとの批判を説く。その点、国民投票法は、公職選挙法にみられるような新聞や雑誌の報道に対する規制は含んでおらず評価している。ただ、国民投票法は、放送について、放送法の番組編集準則(4条)に「留意」すべきことをとくに規定し(104条)ており、また、「国民投票の14日前から法定の広報以外の国民投票運動のための広告放送を禁止している(105条)」。「これらの規定に違反した場合について、罰則規定はないものの、憲法改正という政治上の重要な問題について、番組編集準則への留意を国民投票法によって求めることは、放送による憲法改正についての報道・評論に萎縮効果を及ぼすおそれがある」(36)という見解がある。それだけに、「国民投票法は、公職選挙法による選挙に関する表現規制への強い批判を考慮し、また、憲法改正の条文への賛否が問題になるので不正が生じる危険は低いとの考えもあって、国民投票運動への規制を限定した」(37)とするのである。

放送法による規律のうち、憲法21条の表現の自由との関係でとくに議論されてきたのが、放送法4条の番組編集準則の合憲性についてである。「学説では違憲説も有力に唱えられており、政治家が政治的公平を求めることで番組に事実上の圧力をかけることになるとの理由で、番組編集準則を廃止すべきだという提案もある」(38)が現行法上違憲とはされていない。

山田健太氏は、放送は制約があるという論者がいるがそれは誤りだという。憲法で保障されている表現の自由の幅が狭いのではなく、放送法の基本は、まず政府が放送事業者の放送の自由を保障していることである。さらに自主自律であることが前提であり、そのうえで、政治的公平や多角的な論点提示など、放送人の職責として守る仕組みになっているという。また、表現の自由は、自由の中でも萎縮効果が大きく、ちょっとしたことで自粛、自制になりがちであるだけに、自民党が2013年と2014年の選挙前に公平・公正な報道を求めて抗議をしたり、要請文を出したりしており、放送局への萎縮効果はあったとする。

わが国では、戦前で言論が制約されたため、日本国憲法では例外なき表現の自由を大原則とした。しかし、市民社会も寛容ではなくなっており、本来はみん

なで議論することが公益にかなうのに、デモで道路がふさがれることが公益に反すると発想するようになっており市民社会が言論の自由に寛容でなくなっている(39)という。

南部義典氏は、報道の自由の重要性に関して次のように述べる。「一般に、メディア事業者には報道の自由が保障されています。(憲法21条1項)。公共の福祉に反しない限りにおいて、公権力の介入なくして、自由に放送し、又は出版することができます」。しかし、「放送メディアには活字メディアにはない特別な法規制が課されています。つまり、①開局が免許制であること(電波法4条)、②放送事業者に対して、国内放送の放送番組の編集等の指針を法律でさだめていること(放送法3条の2)、③放送番組審議会の設置が義務づけられていること(放送法44条の2、51条)、です。活字メディアには、このような法的規制はありません」(40)。そのうえで、放送事業者にだけ規制が設けられている根拠を次の二点挙げる。一つが、電波限界論(放送用の周波数は有限であり、チャンネル数には限りがあること)、二つ目が、映像と音による情報は時として理性的判断を誤らせることがあり、一定の法的規制が必要である(41)ことをいう。

ただ、金澤薫氏は、「表現の自由といえども絶対無制限ではなく公共の福祉に反しないよう行使しなければならぬという外在的内在的制約を有している。このため、放送番組編集の自由についても絶対的無制限の権利が認められていると考えることは妥当ではない。放送については本法第1条において放送を公共の福祉に適合するよう規律することを明らかにするとともに、法律に定める権限に基づく場合は一定の制約があることを認めている」(42)のである。

また、国会では、国民投票法104条はメディアに対する新たな規制なのではないかが議論された。船田元議員の答弁は、「国民投票に関する放送については、政治的公平性等を定めた放送法第三条の二第一項(改正後放送法第4条 筆者)の規定の趣旨に留意してほしいと、こういった念のための措置を書かせていただいたということでございます。ただ、そうはいましても、この規定というのは、この私どもが提案している法案で新たに規定をするということではなくて、あくまでも現行法にのっとっております。現行法にのっとった上でそれを遵守してほしいという正に留意事項でございますので、新たな法規制を設けたもの

ではないということは申し上げておきたいと思っておりますが、そのような規定を設けることによりまして、しかし、本来は放送、メディア、事業者が自主的にこの問題について公正中立を保っていただきたい、あくまでもこういう趣旨」(43)であるとした。

小川榮太郎氏は、放送関係者が実際に行使できる「言論の自由」は明らかに我々通常の国民のそれと比較にならないほど絶大で広範囲なものである。それゆえに、その放送関係者の権限に応じた厳しい規制や競争原理を導入するのが当然という(44)。放送事業者は、国民に対して一方的に放送を送信できる。それに対して国民はインターネットでの発信力が増幅したとはいえ、自己の見解を発信することには必ずと限界がある。そのことを考えると、小川氏の論は至極当然といえる。

## 2 放送事業者の自律について

国民投票法は、放送事業者などの報道機関に対して、その報道または内容に対して直接的な規制を課していない。しかし、放送事業者については、視聴する国民への影響が大きいことを鑑みて、「放送事業者は、国民投票に関する放送について、放送法第4条第1項の規定の趣旨に留意するものとする」と定めている(45)。

放送法4条1項は、1号から4号まで、番組を編成する上でのルールを定めている。この条項は、放送事業者の「番組編成準則」ともいわれている。

憲法改正の国民投票は、国にとっても私たち主権者にとっても「非常に重要な政治課題であり、その自由、闊達な議論のため、放送メディアが果たすべき役割は大きいものがあります。放送事業者の自主的な努力、取り組みによって、放送の自律(放送法1条2号)が死守、貫徹される必要」(46)がある。また、放送事業者の報道や番組内容については、一過性のものとはいつても、それを視聴する国民に与える影響は多大なものがある。それだけに報道が客観性、公平性を無視し、情緒的、偏向的になされることがあれば、多くの国民が事実を歪んで受け止め、国民の意見の形成や判断を誤ることが考えられる(47)。

楠茂樹氏は、放送事業者の規制は、最終的な手段として用いなければならないという。そして法的規制は極力避けて自主的な規制によらなければならないとする。しかし、「目的を実現する要請が極めて強く、

かつ法的規制以外の他の合理的な実現方法が存在しないとなると、法的規制による国家介入は止むを得ないものとなる」という。また、「自由市場が虚偽放送に対する十分な矯正効果を持つのであれば、法的規律も、放送業界側による自己規律も問題にならない」とする。そして、最後の選択肢として法的規律の可能性を検討しなければならず、「最後の可能性が検討され、人権制約の危険が最小化される手法が採択される場合においては、『表現の自由』『報道の自由』を理由とした法的規制からの回避はもはや許されないこととなる」(48)として、一定の条件の下では法的規制の合法性を是認することを明確にしている。

多くの国民にとりテレビ・ラジオ報道からの情報は、知る権利を充足するうえにおいて重要である。とくに年輩の方でインターネット環境から情報を得られない方の割合が多いのも事実である。そして投票に行く率はこの年輩の方の比率が高い。それだけに放送事業者の報道のあり方は客観的で公平性が望まれるのである。その意味から偏向のない報道を保持するためには法的規制のあり方が合法的でありまた時には必要といわざるを得ないと考える。

## III BPOのはたす役割

BPO(Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization)は、NHKや日本民間放送連盟会員各社によって出資され組織された団体である。組織は、理事会・評議員会・事務局・委員会(放送倫理検証委員会、放送人権委員会、青少年委員会)によって構成されている。

国民投票の公正性を担保するための審査機関の組織の設置の必要性を説くと、「表現の自由を阻害するという意見が必ず出てくるが、それは違う。国論を二分するような重要な投票であるからこそ、そこには嘘やデマ、誹謗中傷が安易に入り込まないような公平性と真実性が担保されなければならない。公平性や真実性の基準が地域性によって歪むことを避けるためにも、そうした検証」委員会の必要性がある(49)。

BPOの検証委(放送倫理検証委員会)は、NHK「出家詐欺」報道についての意見書のなかで、「総務大臣がNHKに『嚴重注意』という行政指導を行ない、また、自民党がNHKから事情聴取したことを批判した。意見書は、総務大臣による今回の行政指導について、放送法の保障する放送事業者の自律を侵害

する行為そのものといえとし、自民党の事情聴取については、放送の自由とこれを支える自律に対する政権党による圧力そのものと指摘している」(50)とのことである。

鈴木秀美氏は、検証委の今回の批判は妥当であるという。そのうえで、「放送法4条1項の番組編集準則を「法規範」だとする政府の現在の解釈について、表現の自由を保障する「憲法21条違反のそしりを免れない」と問題提起した意義はとても大きいと評価している」といえる(51)。

ただ、BPOは、多くの問題が含まれている。なかでも、事案の判断をめぐる客観的な判断が行われているかということである。それは、BPOの「理事の半数がテレビ関係者、出資もテレビ業界からというお手盛り団体に過ぎず、審議内容も人権事項にほぼ限られています。放送法に違反する無数の事案やテレビ業界が構造的に抱えこんでいる腐敗はほとんど取り上げられたことはありません」(52)という論からもBPOの客観性が疑われる。

また少し過激な表現ではあるが、百田尚樹氏は、「BPOは完全に左翼団体なんです。委員のかなりが左翼の活動家。だからBPOは保守系の番組には物凄いいちゃもんをつけてくる。ところが明らかに事実と反する報道については完全に見えぬふりなんです。BPOは年間4億円ももらっているすごい大きな団体なんです。でも結局、審査しているのは年間3~4つの番組だけ。1つの番組の審査で1億もらっている計算」「BPOの収入源はNHKと民放からの会費(4億500万円)。これでは適切な監査ができるはずがない。」「元委員だった香山リカを見ればBPOはどのような団体なのか明白」(53)と述べる。

#### IV 今後の国民投票法における放送のあり方について

国民投票法が制定されるに際して、放送事業者の報道について国会で、「数多くの論点がある中、特に国民投票運動とメディアの関係は私たちも最後まで頭を悩ませたところ。この論点整理で行なわれている期間中に、憲法調査特別委員会では『日本国憲法改正国民投票制度とメディアとの関係』をテーマに、三回にわたって合計8人の多くのメディア関係者を参考人としてお招きしお話をうかがいました」(54)。それほど国民投票法における放送のあり方について慎重な討議を行い国民投票法104条が制定されるに

至った。

2007年に成立した国民投票法の特徴としては、極めて自由度の高い法制度になっていることだ。衆参議員選挙などを縛る公職選挙法とも異なり、国民がその改正案について大いに議論し、その賛否に積極的に関わられるようになっている(55)。

ただ、現実の報道のあり方は一面的な報道が横行している実態があることは上述した通りである。放送法遵守を求める視聴者の会は、「悪質なテレビ番組について、BPOへの告発を含めた対応を検討している」。また、総務省に対し、「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」と記した放送法第四条を順守するよう、各テレビ局への指導を求めていくとのことである。それが不可能であれば、電波の周波数帯の利用権を競争入札にかける「電波オークション」(=電波の自由化)を要請する予定という。

上念氏は「テレビ局が『公平』という基準を勝手に決めていいという話になっていておかしい。(テレビ報道が)『公平に見えない』という視聴者が一定以上の割合いる現状をテレビ局は重くみるべきだ」(56)と述べている。

安倍晋三首相は2018年3月2日、東京都内で開かれたBSフジのパーティー「プライムニュースの集い」に出席。既存のテレビ局を優遇している電波の割当制度を見直し、新規参入を促す制度改革への意欲を重ねて示した。

同首相は、「電波、通信の大改革を行いたい。大競争時代に入り、ネットや地上波(テレビ)が競合していく」と述べ、同時に「(テレビ局は)生き抜いていけるコンテンツを提供することが求められる。あまり狭い日本だけ見ずに世界を目指してほしい」(57)とも語った。独占的な放送事業者の偏向的な報道があるとすれば、それを打ち破るには同首相の提案は大いに意義があるといえる。国民により開かれた報道のあり方こそ重要であり、公正で開かれた報道が実現しなければ国民投票を実施したとしても結果として偏向的な報道により国民を自分たち放送事業者の意図する都合の良い方向に向けていくことになるだろう。これではこの国の最高法規としての憲法を制定し、人権を担保した民主的な政治が行えないといえる。その意味でも公正な報道による国民の政治にかかわるモチベーションの高まりを期待する次第である。

## おわりに

海外生活が長かった評論家の藤原正彦氏は、日本のマスコミについて「日本の不思議は、様々な意見や見解を伝えるべき新聞テレビが、時折、一斉に一枚岩となり一つの立場を強固に主張し、国民を誘導し始めることだ」という。同氏は、その実例として、小泉郵政改革における熱狂的な報道姿勢のあり方を問題視している。また、TPPの報道のあり方でも「内閣府試算によるとTPP参加で2.7兆円の経済効果」とマスコミ各社報じており国民は毎年2.7兆円と理解しているが、実際は10年間の累積であり、「正確に報じた新聞を私は知らない」といい、これは情報操作といえるという(58)。

小川榮太郎氏は次のように日本の放送事業者のあり方を批評する。「免許と巨大な利権を独占し、世論への圧倒的な影響力を持ち、法規制も監視も競争もない—長年こんな状態を享受していれば、その業界が根っこから腐りきるのはむしろ当然でしょう。根っここの腐った業界が日本の世論を動かし、日本人の情報の最大の窓口になっている。私たちはそんな状況をこれ以上許し続けていいのでしょうか。これは国民の『知る権利』の障害であり、『民主主義』が成熟する上での大きな障害であり、国民の政治的判断を時に大きく狂わせる危険さもあるのではないのでしょうか」(59)。まさに国民の政治離れを引き起こす要因となっていることが考える論であろう。

鈴木秀美氏は、放送事業者の報道の自由を前向きに擁護していることは上述の論からも明らかである。その同氏が、「番組の適性を確保するため、法的規律により自主規制を促すという手法は比較法的にみてあまり例がない(番組規律の「日本モデル」)。先進国の放送法は、通常、青少年保護のための有害表現規制や広告規制を含み、監督機関の厳しいチェックが行われている。日本では有害表現規制も広告規制も自主規制に委ねられており、他国と比べて放送事業者の自由度が高いといえるだろう」(60)という。これ以上、世界的規模で、放送事業者を報道の自由を楯に偏向報道を擁護する必要があるのか疑念に思う。むしろ国民にとり正しく公正な報道のあり方こそ重要ではないのかと思えるからだ。

その意味でも、放送法に基づき報道機関が公正に報道する必要がある。これこそ国民が主役である国民投票に参加するモチベーションの高まりが生じ

るからである。現在のような一部報道機関による一面的な報道は大いに問題が生じる恐れがあるといえる。そのことが国民の政治離れをおこし不投票運動に繋がる可能性がある。その結果政治に対するモチベーションの高まりは期待できないどころか低迷を極めることとなる。今後とも民主政治の本質は、国民一人一人の意識の高まりにかかっており、それを支える意味でも適正な報道のあり方が求められ、それこそ民主国家樹立の原動力となるものと確信する。

## 注

- (1) 南部義典『Q&A解説・憲法改正国民投票法』現代人文社・2007年、91頁。
- (2) 村上聖一「放送法第1条の制定過程とその後の解釈～放送の『不偏不党』を保障するのは誰か～」(『放送研究と調査 JUNE2016』) NHK文化放送研究所・2016年、90頁。
- (3) 村上聖一・前掲論文「放送法第1条の制定過程とその後の解釈～放送の『不偏不党』を保障するのは誰か～」90頁。
- (4) 村上聖一・前掲論文「放送法第1条の制定過程とその後の解釈～放送の『不偏不党』を保障するのは誰か～」91頁。
- (5) 放送倫理検証委員会、NHK総合テレビ『クローズアップ現代』“出家詐欺”報道に関する意見、2015年11月6日、26頁。
- (6) 村上聖一・前掲論文「放送法第1条の制定過程とその後の解釈～放送の『不偏不党』を保障するのは誰か～」90-91頁、104頁。
- (7) 小川榮太郎・上念司『テレビ局はなぜ「放送法」を守らないのか』KKベストセラーズ・2016年、66頁。
- (8) 小川榮太郎・上念司・前掲書『テレビ局はなぜ「放送法」を守らないのか』68頁。
- (9) 村上聖一・前掲論文「放送法第1条の制定過程とその後の解釈～放送の『不偏不党』を保障するのは誰か～」90頁。
- (10) 村上聖一・前掲論文「放送法第1条の制定過程とその後の解釈～放送の『不偏不党』を保障するのは誰か～」103頁。
- (11) 鈴木秀美「番組編集準則の現代的意味」(『月刊民放』44〔11〕) 2014年、15頁。
- (12) 村上聖一・前掲論文「放送法第1条の制定過程とその後の解釈～放送の『不偏不党』を保障するのは誰か～」103-104頁。
- (13) 小川榮太郎・上念司・前掲書『テレビ局はなぜ「放送法」を守らないのか』68頁。
- (14) 南部義典『【図解】超早わかり 国民投票法入門』シーアンドアール研究所・2017年139頁。
- (15) 金澤薫『放送法逐条解説』情報通信振興会・2012年、60頁。
- (16) 小川榮太郎・上念司・前掲書『テレビ局はなぜ「放送法」を守らないのか』69頁。
- (17) 小川榮太郎・上念司・前掲書『テレビ局はなぜ「放送法」を守らないのか』71頁。
- (18) 鈴木秀美「日本の放送の特徴と放送の自由」(『學士會会報』No916) 2016年、40-41頁。
- (19) 上村達男「高市総務相を利する放送法＝倫理規定説 真っ向から『停波発言』の違法性を論ぜよ」(『Journalism』2016.4号) 朝日新聞社・2016年、75頁。
- (20) 南部義典『【図解】超早わかり 国民投票法入門』シーアンドアール研究所・2017年139頁。
- (21) 潮匡人「放送法論争、国民は怒っている—テレビ局には自由に番組を編成制作させるべきだ—」(『Voice』462号) PHP研究所、134頁。
- (22) 第176回国会 参議院総務委員会会議録第6号 平成22年11月26日、3頁。
- (23) 潮匡人・前掲論文「放送法論争、国民は怒っている—テレビ局には自由に番組を編成制作させるべきだ—」134頁。
- (24) 前田聡「放送法第4条1項に関する一考察」(『流通法学』第8巻第2号) 120頁。
- (25) 南部義典・前掲書『【図解】超早わかり 国民投票法入門』139-140頁。
- (26) 第190回国会 衆議院予算委員会 第9号 (平成28年2月8日) 高市早苗総務大臣発言 [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/001819020160208009.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/001819020160208009.htm) (2018年3月10日確認)
- (27) 上村達男・前掲論文「高市総務相を利する放送法＝倫理規定説 真っ向から『停波発言』の違法性を論ぜよ」75-76頁。
- (28) 潮匡人・前掲論文「放送法論争、国民は怒っている—テレビ局には自由に番組を編成制作させるべきだ—」131-133頁。
- (29) 本間龍『メディアに操作される憲法改正国民投票』岩波ブックレス・2017年27・29頁。
- (30) <https://www.sankei.com/politics/news/170823/pl1708230008-n2.html>

- (2018年11月28日確認)
- (31) 上記と同じ(2018年11月28日確認)
- (32) 「視聴者の会」<https://prt看times.jp/main/html/rd/p/000000001.000030912.html>  
(2018年12月2日確認)
- (33) 「視聴者の会」<https://housouhou.cd-pf.net/contents> (2018年11月28日確認)
- (34) 松井茂記『マス・メディアの表現の自由』日本評論社・2005年、30~31頁。
- (35) 第166回国会 参・日本国憲法に関する調査特別委員会会議録 第7号(2007年4月26日)
- (36) 鈴木秀美・前掲論文「ワークショップ5公職選挙法・国民投票法と表現の自由」(『マス・コミュニケーション研究』No.84) 2014年。
- (37) 鈴木秀美・前掲論文「ワークショップ5公職選挙法・国民投票法と表現の自由」。
- (38) 鈴木秀美「日本の放送の特徴と放送の自由」(『學士會會報』No916) 2016年、42頁。
- (39) 『中日新聞』2016年8月27日。
- (40) 南部義典・前掲書『Q&A解説・憲法改正国民投票法』91頁。
- (41) 南部義典・前掲書『Q&A解説・憲法改正国民投票法』91~92頁。
- (42) 金澤薫『放送法逐条解説』情報通信振興会・2012年、54頁。
- (43) 第166回国会 参・日本国憲法に関する調査特別委員会会議録 第2号(2007年4月14日)
- (44) 小川榮太郎・上念司『テレビ局はなぜ「放送法」を守らないのか』KKベストセラーズ・2016年、71頁。
- (45) 一般社団法人選挙制度実務研究会編『完全解説 憲法改正国民投票法』国政情報センター・2018年、133頁。
- (46) 南部義典・前掲書『【図解】超早わかり 国民投票法入門』140~141頁。
- (47) 楠茂樹「メディアの自己規律について—放送改正法とBPO—」(上智大学法学会編『上智大学法学部50周年記念論文集』) 有斐閣・2008年、431頁。
- (48) 南部義典・前掲書『【図解】超早わかり 国民投票法入門』138頁。
- (49) 本間龍・前掲書、18頁。
- (50) 鈴木秀美「放送法の『番組編集準則』と表現の自由—BPO検証委「意見書」をめぐって」(『世界』877号) 岩波書店・2016年、122頁。
- (51) 鈴木秀美・前掲論文「放送法の『番組編集準則』と表現の自由」122頁。
- (52) 小川榮太郎・上念司・前掲書『テレビ局はなぜ「放送法」を守らないのか』9~10頁。
- (53) <http://netgeek.biz/archives/108817> (2018年12月2日確認)
- (54) 中山太郎『実録 憲法改正国民投票への道』中央公論新社・2008年、107~108頁。
- (55) 本間龍・前掲書、11頁。
- (56) <https://www.sankei.com/politics/news/170823/pl1708230008-n3.html>  
(2018年11月28日確認)
- (57) 『サンケイスポーツ』  
<http://www.sanspo.com/geino/news/20180303/pol18030305000001-n1.html> (2018年3月14日確認)
- (58) 藤原正彦『管見妄語 卑怯を映す鏡』新潮文庫・2015年、91頁。
- (59) 小川榮太郎・上念司・前掲書『テレビ局はなぜ「放送法」を守らないのか』10頁。
- (60) 鈴木秀美・前掲論文「日本の放送の特徴と放送の自由」41~42頁。

---

## **Consideration of Article 104 of the Act on Procedures for Amendment of the Constitution of Japan and Article 4(1) of the Broadcasting Act**

Hitoshi Onishi (*Tokyo Future University*)

In implementing the referendum, it can be said that not only increasing citizens' motivation for national referendum but also the fostering of national consciousness for politics will be greatly influenced depending on the way of reporting.

The Constitution guarantees freedom of expression and freedom of the press in Article 21. Needless to say, these freedoms need to be respected to the fullest extent. However, even freedom of expression and freedom of the press are not absolutely unrestricted human rights.

It is stated that broadcasters, etc. under Article 104 of the Act on Procedures for Amendment of the Constitution of Japan (hereinafter referred to as the National Voting Act) shall "pay attention to the purport of Article 4(1) of the Broadcasting Act for broadcasting related to national referendum." Therefore, in order to clarify the legal nature of Article 104 of the National Voting Act, it is important to analyze the whole concept of Article 4 of the Broadcasting Act. In my argument, I would like to focus on television and radio, keeping in mind Article 104 of the National Voting Act, and investigate the topic based on whether or not we can get participation by more people.

Key words : Referendum, Press report, Motivation for political participation, Political neutrality

—2018.12.12 受稿, 2019.1.21 受理—