

放送法の「政治的公平性」に関する政府見解の撤回と報道の  
自由の保障を求める意見書

2016年（平成28年）4月14日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

- 1 政府が放送事業者の放送番組について、放送法4条1項2号の「政治的に公平であること」の該当性を自ら判断し、その判断に基づいて放送事業者に対する行政指導や電波法76条に基づく無線局の運用の停止等の処分を行うことは、放送による報道の自由を侵害するものとして許されない。
- 2 政府は、上記に反する見解を撤回し、放送局の自律的な取組によって放送倫理が確立されることを尊重すべきである。

意見の理由

第1 総務大臣の答弁及び政府統一見解の発表等

2016年（平成28年）2月8日及び9日の衆議院予算委員会において、高市早苗総務大臣は、放送法4条1項2号の「政治的に公平であること」（以下「政治的公平性」という。）の規定に関して答弁し、一つの番組であっても、例えば、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、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、政治的に公平を確保しているとは認められず、放送法4条に違反するものとして、行政指導をし、それでも改善されない場合には電波法76条に基づく電波停止の措置を採り得る旨の答弁をした（以下「総務大臣答弁」という。）。

総務省は、同月12日、「政治的公平の解釈について（政府統一見解）」を発表し、放送法4条1項2号の「政治的に公平であること」の解釈について、従来から「一つの番組ではなく、放送事業者の『番組全体を見て判断する』としてきた」「この従来からの解釈については、何ら変更はない」としながら、「番組全体」は「一つ一つの番組の集合体」であり、「一つ一つの番組を見て、全体を判断することは当然のことである」とし、総務大臣答弁について、「一つの番組のみでも、例えば」として、同答弁で挙げられた例をそのまま引用した上、このような「極端な場合においては、一般論として『政治的に公平であること』を確保している」と

は認められないとの考え方を示したものであり、「これは、『番組全体を見て判断する』というこれまでの解釈を補充的に説明し、より明確にしたもの」であるとした。

さらに、安倍首相及び菅官房長官もまた、今回の総務大臣答弁を容認する発言をし、総務大臣の答弁が、政府の統一された見解であることを裏付けた（以下、上記総務大臣答弁の内容を「政府見解」という。）。

## 第2 放送法4条1項の法的性格と「政治的公平性」を政府が判断し、電波停止等の行政処分を行うことの問題点

### 1 放送法の趣旨と同号の解釈について

(1) 政府見解は、放送事業者が放送法4条1項2号の「政治的公平性」に反したときには、政府は電波法76条に基づいて電波停止を行うことができるという解釈を前提として、同号が規定する「政治的公平性」についての判断を政府自身が行うことができるとしている。そこで、放送法4条1項2号の法的性格を検討する。

「表現の自由」は憲法21条1項によって保障されているが、表現の受け手となる市民の「知る権利」や、市民の知る権利を支える報道機関の「報道の自由」もまた表現の自由の一内容として同項によって保障されている。報道の自由を含む表現の自由は、市民が多様な意見・情報を発表し、かつ受け取った上で政治的判断をするという民主政治の過程にかかわる重要な権利に関わるものであるから、憲法上の権利の中でも優越的地位を認められ、極めて厚く保障されている。

この憲法21条1項を受けて、放送法は1条2号で、「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」を原則として掲げている。また、同法3条は、「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。」として、放送事業者の自律的な放送番組編集の自由を規定している。

このように、放送法は、放送事業者の自律によって報道の自由を確保することを前提としている。

(2) この放送事業者の自律のあり方を具体化するものとして、放送法は、5条で放送事業者が自ら放送番組の編集の基準を定めることとし、6条で各放送事業者が番組審議機関を設置して、同機関が放送事業者の諮問に応じて放送番組の適正を図るため必要な事項を審議したり、放送番組の編集の基準等の変更に当たっての諮問を受けるべきこととしている。

また、日本放送協会及び社団法人日本民間放送連盟は、放送事業者自らが放送倫理確立のための自律的取組を一層推進するために、放送倫理・番組向上機構（ＢＰＯ）を設立した。ＢＰＯは、放送内容の公平性を含む放送倫理の問題を番組毎に審理し、放送倫理上の問題があれば放送事業者に勧告を行い、勧告を受けた放送事業者は、ＢＰＯに再発防止策とその実施状況を報告することとなっており、各放送事業者は、放送倫理を自律的に遵守する体制を構築している。

(3) このように放送法は、放送事業者の自律によって放送番組の適正さや放送倫理の確立を実現することを予定しており、公権力が報道の自由を規制することを通じて「政治的公平性」等を確立することを想定していない。また、憲法21条1項の表現の自由の優越的地位に鑑み、公権力による放送内容への制約は、他の人権との調整を内容とする内在的制約に限って許されるものとして極めて厳格に解されなければならないが、放送法4条1項の規定内容は、理念的・抽象的なものであって、一義的な評価が困難な基準であり、この点からも、同項が、公権力によって放送事業者を規制する根拠となるものとは解されない。

(4) 以上によれば、放送法は、同法4条1項を、政府が放送事業者を法的に規律する基準としているのではなく、放送事業者が、その自律的取組によって表現の自由の確保という放送法の目的を実現する際の倫理規範としていることは明らかであり、「政治的公平性」の有無を政府が判断し、同項を根拠に政府が何らかの指導や処分を行うことは想定していない。

現に郵政省（当時）も、1964年（昭和39年）1月当時には、「放送関係法制に関する検討上の問題点とその分析」において、「法が事業者に期待すべき放送番組編集上の準則（引用者注：現在の放送法4条1項1号乃至4号を指す）は、現実問題としては、一つの目標であって、法の実際効果としては多分に精神的規定の域を出ないものとする。要は、事業者の自律にまつほかはない。」（362頁）との見解を示していたところである。

## 2 「政治的公平性」を政府が判断して電波停止等を行うことの問題点

上記に対して、政府見解のように放送法4条1項2号の「政治的公平性」を政府自身が判断するとすれば、国会で多数を占める政党によって組織される内閣の下にある政府が、政府が掲げる政治的課題に批判的な見解を放送する番組を殊更に取り上げて、「政治的公平性」がないと恣意的に判断することが可能になる。

戦前の政府に対する批判的言論が政府によって抑圧され、自由な政府批判が許されていなかったことへの強い反省も踏まえれば、政府に対する批判的言論も含めた多様な意見の流通こそが民主政治の根幹をなしている。その報道の対象とな

っている政府自身が、政治的な言論について、「政治的公平性」を判断して、放送事業者に対して行政指導を行ったり、さらには電波停止の措置を採ることができるのであれば、憲法21条1項が保障する放送事業者の報道の自由に抵触する事態となる。

また、政府見解は、政府自身による「政治的公平性」に関する判断によって、電波停止を行うことも認めるものであるから、「政治的公平性」がないとする政府の判断によって生じる結果は、特定の番組に限らず、以後の番組の放送全てを認めないという意味で検閲と比較しても絶大であり、報道の自由に対する侵害の程度は計り知れない。

したがって、政府見解は、放送法1条が規定する放送事業者の自律性を侵害するのみならず、政府による恣意的な判断によって、憲法21条1項が保障する表現の自由、報道の自由が侵害される事態を招くものであるから、速やかに撤回されるべきである。

### 第3 一つの番組のみで「政治的公平性」を判断することの問題点

政府見解は、「政治的公平性」の判断基準について、『番組全体』は『一つ一つの番組の集合体』であり、一つ一つの番組を見て、全体を判断することは当然のことである。」として、一つの番組のみでも、一定の場合には「政治的公平性」を判断できるとし、「これは『番組全体を見て判断する』というこれまでの解釈を補充的に説明し、より明確にしたもの」だとしている。

しかし、政府見解は、一つの番組でも「政治的公平性」を確保しているとは認められない場合があることを肯定するものであり、「政治的公平性」は「一つの番組ではなく、番組全体を見て判断する」としてきた従来の見解と明らかに矛盾するものである。

そもそも政府自身が「政治的公平性」を判断してはならないことは第2において述べたとおりであるが、このような従来の見解の変更は、以下のような理由でさらに放送事業者を萎縮させるものであり、是認できない。

すなわち、報道機関である放送の使命は、単に賛否双方の主張を同じ時間だけ伝えることにあるのではなく、政治的課題の生じた背景を掘り下げたり、政府の政策が引き起こす結果や矛盾を批判的に検討して明らかにすること等により、健全な政策論議に寄与することにある。したがって、「政治的公平性」は、賛否の主張を同じ時間だけ取り上げたか、あるいは全ての意見を平等に取り上げたか、等の単純に数値化された時間的・形式的な基準で判断することはできない。まして、一つの番組の中でそのような基準を適用するとすれば、個々の番組の編集は、賛

否双方の単なる時間的配分のみに縛られて、健全な政策論議に寄与するという放送の使命を十分に果たすことができなくなる。そればかりか、番組制作者は、時間的配分の制約のもとで、賛否の主張を深く掘り下げることなく、ただ双方の主張を同じ時間だけ流すという番組制作を強いられることとなりかねない。これでは、番組制作における創造性は失われ、政府の政策の批判的検討により健全な政策論議に寄与し、さらには権力の監視という放送の使命は損なわれてしまう。それはすなわち、放送の受け手である市民の知る権利が侵害されることに繋がるものである。

以上により、特定の番組を取り上げて一つの番組のみで、「政治的公平性」がないと判断できるとする政府見解は、さらに放送への統制を強め、放送事業者の自律を失わせ、憲法21条1項で保障される表現の自由、報道の自由を侵害される事態を招くものであるから、速やかに撤回されるべきである。

#### 第4 まとめ

当連合会は、放送法改正に関する2007年（平成19年）3月28日付及び同年12月21日付の会長談話において、政府による放送内容に対する介入に反対するとともに、放送事業者は、自主的第三者機関である放送倫理・番組向上機構のもとで、放送倫理上の問題を自主的・自律的に解決することを求めた。

また、2009年（平成21年）の第52回人権擁護大会においては、市民の知る権利の保障、特に権力に対する監視は、マスメディアの報道の自由なくして実現され得ないとし、総務省が放送内容にわたる事項について行政指導を多発する等の現状に鑑み、「国は、市民の知る権利が十分に保障されるため、放送行政が政府から独立するための制度を確立すること」等を宣言として採択し、政府が放送行政に介入しない制度の確立を求めている。

さらに、2015年（平成27年）7月24日付の「報道の自由を尊重することを求める会長声明」においても、放送法4条1項3号（放送は事実をまげないですること）は放送事業者の自律によって遵守されるべきものであることを指摘して、報道機関の自律及び報道の自由を尊重するよう求めている。今般の政府見解は、それ自体放送事業者を萎縮させるものであるとともに、憲法21条1項が表現の自由及び報道の自由を厚く保障し、健全な民主政治の基盤とその過程を守るという立憲民主制の根幹に抵触するものであり、民主政治の危機を招来しかねないものであり、到底許されない。

よって、政府に対し、意見の趣旨のとおり求めるものである。

以上