

## 《判例評釈》

# ラジオ国際放送に対する「放送命令」 「放送要請」の違憲性が主張された事例

小 倉 一 志

大阪地判平成21年 3 月31日判時2054号19頁・判タ1309号112頁

大阪高判平成22年 1 月29日判時2085号86頁

### 〔はじめに・事実の概要〕

平成19年法律第136号による改正前の旧放送法33条 1 項に基づいて総務大臣が被告 NHK（日本放送協会）に対して行った「平成18年度放送命令」（平成18年 4 月 1 日付け<sup>1)</sup>・11月10日付け）・「平成19年度放送命令」（平成19年 4 月 1 日付け）、改正後の放送法33条 1 項に基づいて行った「平成20年度放送要請」（平成20年 4 月 1 日付け）が、被告 NHK との間で受信契約を結んでいる原告・控訴人（その中には在外邦人も含まれる）らの「知る権利（憲法21条）」を侵害したこと等を理由として、（被告国・NHK に対して）損害賠償を求めるとともに、（被告国に対して）「平成20年度放送要請」が違法・無効であることの確認を求めた事案である。

後述のように、総務大臣（かつての郵政大臣を含む）は、「放送事項は、次の事項に関する報道及び解説とする。(1)時事、(2)国の重要な政策、(3)国際問題に関する政府の見解」とする命令を被告 NHK に対して行うのが常であったが、

---

1) 「平成18年度放送命令」（平成18年 4 月 1 日付け）は、拉致問題を重点的に扱うよう（文書ではなく）口頭で要請するものであった（朝日新聞平成18年（2006年）10月18日朝刊「NHK に 3 月末要請 総務省、会長呼び口頭で」、山本博史「命令放送のあり方をめぐって」 AURA180号19-20頁）。

平成18年11月10日に、同年4月1日付けの命令を変更し、「上記事項の放送に当たっては、北朝鮮による日本人拉致問題に特に留意すること」とする1文を追加した。この1文は、翌年以降の「平成19年度放送命令」<sup>2)</sup>「平成20年度放送要請」<sup>3)</sup>等においても引き継がれているが、「北朝鮮による日本人拉致問題」という個別具体的な事案に関する命令・要請であることから、研究者・ジャーナリストをはじめとして様々な議論を誘発した。

本件訴訟は、このような状況下において提起されたものである。本件地裁判決・高裁判決においては、抗告訴訟・当事者訴訟としての訴えの利益、被告国・NHKに対する損害賠償の可否を検討していることから、行政法の観点からの先行業績（判例評釈）が大半であるが、本稿では憲法・情報法の観点から、知る権利や受信料の法的性格の問題を中心に検討を加えることとしたい。

## 〔判 旨〕

### (a) 大阪地判平成21年3月31日<sup>4)</sup>

(1)旧放送法・放送法は、「放送番組編集の自由を保障しつつ、国内放送の放

---

2) 「平成19年度放送命令」は、平成18年11月10日付けの命令と基本的に同一内容である（ただし、委託国際放送にも対象が広げられた）。

3) 「平成20年度放送要請」は、「(1)放送事項は、次の事項に関する報道及び解説とする。ア 邦人の生命、身体及び財産の保護に係る事項、イ 国の重要な政策に係る事項、ウ 国の文化、伝統及び社会経済に係る重要事項、エ その他国の重要事項」「(2)上記事項の放送に当たっては、北朝鮮による日本人拉致問題に特に留意すること」を（ラジオによる邦人向け・外国人向け）国際放送で実施するよう要請するものであったが、現行の「平成23年度放送要請」においても変更はない（[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01ryutsu11\\_01000004.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu11_01000004.html) (last visited Aug. 16, 2011)）。なお、（テレビによる外国人向け）委託国際放送については、当初より、上記(2)の留意事項は付されていない。

4) 大阪地裁平成19（行ウ）34号・63号・77号・同20（行ウ）82号。上脇博之「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—」神院38巻3・4号247頁以下、稲葉一将「国際放送実施要請等の違法無効確認請求が却下され、精神的損害に対する国家賠償請求が棄却された事例」判時2072号69頁（判評616号7頁）以下、山田健吾「放送法に基づく国際放送実施要請と訴えの利益」速報判例解説6号49頁以下がある。

送番組の編集に当たって」遵守すべき準則を定める一方、国際放送を被告 NHK の業務とし、「我が国の文化、産業その他の事情を紹介して我が国に対する正しい認識を培い、及び普及すること等によって国際親善の増進及び外国との経済交流の発展に資する」(旧放送法44条4項・放送法44条5項)こと、「海外同胞に適切な慰安」(旧放送法44条4項)ないし「適切な報道番組及び娯楽番組」を提供する(放送法44条4項)ことを求めている。

旧放送法33条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協会国際放送業務を行うべきことを命ずることができる」(放送命令)とするとともに、「33条の規定により被告 NHK の行う業務に要する費用は国の負担」としていた(旧放送法35条1項)が、改正後は、「33条1項において、『総務大臣は、協会に対し、放送区域、放送事項(邦人の生命、身体及び財産の保護に係る事項、国の重要な政策に係る事項、国の文化、伝統及び社会経済に係る重要事項その他の国の重要事項に係るものに限る。以下この項における委託放送事項について同じ。)その他必要な事項を指定して国際放送を行うことを要請し、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協会国際放送業務を行うことを要請することができる。』旨、同条2項において、『総務大臣は、前項の要請をする場合には、協会の放送番組の編集の自由に配慮しなければならない。』旨、同条3項において、『協会は、総務大臣から第1項の要請があったときは、これに応じるよう努めるものとする。』旨それぞれ規定するとともに、35条1項において、同法33条1項の要請に応じて被告 NHK が行う国際放送又は委託協会国際放送業務に要する費用は国の負担とする旨規定している」。

(2)「命令放送制度から要請放送制度への改正の趣旨は、国際放送が国策的使命を有することから、国として実施することが必要な国際放送についてその確実な実施を担保する仕組みが今後とも必要であることにかんがみ、命令放送制度を被告 NHK の番組編集の自由(表現の自由)により一層配慮した形の要請放送制度に改めるというものである。このような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努力を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に応じられないという事態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うことができ、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、公共放送機関である被告 NHK にも表現の自由に由来する放送番組編集の自由が国際放送についても保障されており、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地位にあること（放送法3条）も併せ考えれば、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規定されていると解するのが相当である。」

(3)「原告らは、憲法により保障された知る権利を有すること及び被告 NHK との間の受信契約に基づく契約者として国家権力（行政権力）に介入されない放送を受領する地位を有することを法律上の利益を基礎付ける事由として主張」する。確かに、「放送法は、国内放送及び少なくとも邦人向け国際放送については、国民の知る権利を保護すべきものとする趣旨を含むものと解される」が、「国内放送における国民及び国際放送における在外邦人たる国民の地位については、これを専ら放送の受信者として位置付けた上、放送における国民の知る権利の確保については、被告 NHK を含む放送事業者自身が憲法の表現の自由の保障の下にあることにかんがみ、専ら放送事業者の自律にゆだねる仕組みを採用しているといえることができる（同法4条1項の規定も、真実でない事項の放送がされた場合において、放送内容の真実性の保障及び他からの干渉を排除することによる表現の自由の確保の観点から、放送事業者に対し、自律的に訂正放送等を行うことを国民全体に対する公法上の義務として定めたものであって、真実でない事項の放送により権利を侵害された者に対して訂正放送等を求める私法上の請求権を付与する趣旨のものではないと解されている。最高

裁平成13年（オ）第1513号，同年（受）第1508号同16年11月25日第1小法廷判決・民集58巻8号2326頁参照）。このような放送法の趣旨，目的及び規定内容等にかんがみると，同法は，放送における国民の知る権利については，これを国民がひとしく有する一般的，抽象的な権利として専ら一般的公益の中に吸収解消させて保護するにとどめ，それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含まないものと解するのが素直というべきである。原告らが主張する国家権力（行政権力）に介入されない放送を受領する権利も，それ以上の主張，立証を欠く本件においては，受信者（国民）がひとしく有する一般的，抽象的な知る権利をいうものと解さざるを得ないから，上記のとおり放送法においては一般的公益に吸収解消されているものというべきである。」

また，「放送法の定める命令放送制度ないし要請放送制度は，専ら日本の国策的要請に基づき実施される，日本の国家としての対外情報発信のみちを確保するための制度といえることができるから，民主制国家の存立の基礎を成す国民の知る権利の保障とはそもそも無関係な制度といえるのであって，命令放送ないし要請放送が在外邦人の知る権利に資する面があるとしても，当該制度の根拠となる旧放送法33条ないし放送法33条の規定が放送の受信者としての国民の知る権利を個々の国民の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むものと解することはできない。」

(4)「放送法の規定内容及びその趣旨からすれば，受信料は，被告NHKによる放送の提供の対価（料金）ではなく，被告NHKの維持運営のための特殊な負担金であり，当該受信料の支払義務を発生させるための法技術として受信設備の設置者と被告NHKとの間の受信契約の締結という手法を採用した上，当該設置者にその締結義務を課したものと解されるのであって，このような受信契約及び受信料の性格からすれば，放送法は，およそ被告NHKの受信者に対する受信契約上の義務の存在を想定していないものというべきであり，当該義務の存在をうかがわせるような法令の規定等も見当たらない。そうであるとすれば，放送法が被告NHKの放送についてその受信契約者の知る権利（国家権

力（行政権力）に介入されない放送を受領する権利）を個々の受信契約者の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むものと解するのも困難というべきであり、まして、上記のような命令放送制度ないし要請放送制度の趣旨及び性格等（前記のとおり命令放送ないし要請放送は受信料ではなく国の費用負担において実施されるものである。）からすれば、その根拠となる旧放送法33条ないし放送法33条の規定が受信契約者である国民の知る権利を個々の国民の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むものと解することはできない。」

(b) 大阪高判平成22年1月29日<sup>5)</sup>

「当裁判所も、控訴人らの被控訴人らに対する請求はいずれも理由がなく、これを棄却すべきものと判断する。その理由は、原判決「事実及び理由」中の「説示と同一であるから、これを引用する」ほか、次の点を付加する。

(1)「本件において、控訴人らに損害賠償の対象となり得るような法的利益の侵害があったとまでいうことはでき」ない。ゆえに、「被控訴人NHKの放送に国策的使命を課すことは憲法に違反しているあるいは命令放送制度及び要請放送制度は被控訴人NHKが有する編集の自由を侵害しているとの当審における控訴人らの主張については判断するまでもなく、控訴人らの被控訴人国に対する損害賠償請求は理由がない」。

(2)被控訴人NHKは、「国民に対し、国等の介入を受けない公正な放送を提供する義務を負っており、受信者は、被控訴人NHKに対し、国等の介入を受けない公正な放送を受領する権利を有している」と控訴人らは主張する。しかしながら、「被控訴人NHKがそのような放送を行うべき義務は、広く公共に対する義務であって、控訴人らをはじめとする個々の放送受信契約の相手方に対する義務とはいえず、そうすると、国等の介入を受けない公正な放送を受領

---

5) 大阪高裁平成21（行コ）70号。榎透「総務大臣のNHKへの放送命令・放送要請と憲法21条」法セ673号114頁がある。

する権利を控訴人ら個々人が有していることを前提とする控訴人らの被控訴人NHKに対する不法行為もしくは債務不履行に基づく損害賠償請求はその前提を欠くといわざるをえない。」

## 〔検 討〕

### 1. 国際放送・「放送命令」「放送要請」の沿革及び法制度

「放送命令」「放送要請」をめぐる憲法・情報法上の論点を検討する前段階として、わが国における国際放送の沿革（1-1）・国際放送の放送法上の根拠（1-2）・旧放送法33条1項の規定（1-3）・「平成18年度放送命令」（11月10日付けの変更命令）に対する反応と法改正の動き及び改正された放送法33条1項の規定（1-4）について概観することから始めたい。

#### 1-1 国際放送小史

NHKによるラジオ国際放送は、昭和10年（1935年）に北米西部・ハワイ向けに「海外放送」の呼称で開始された（6月1日）。翌年には、欧州向け、北米東部・南米向け、マレー半島・シンガポール及びジャワ向けの放送が拡充された（1月1日）。昭和16年（1941年）1月には「ラジオ・トウキョウ（Radio Tokyo）」と改称され、戦前のピーク時（昭和19年（1944年）11月）には、1日33時間5分・24言語で放送されていた。

敗戦に伴い、GHQ（連合国軍総司令部）の命令によりラジオ国際放送は中止させられた（昭和20年（1945年）9月10日）<sup>6)</sup>が、わが国が主権を回復した昭和27年（1952年）に再開された。再開時（2月1日）は、北米、中国北部・中部、フィリピン・インドネシア、インド向けに「ラジオ日本（Radio Japan）」<sup>7)</sup>の呼称で1日5時間・2言語（日本語と英語）の放送であったが、昭和32年（1957

---

6) 「NHK 国際放送のあゆみ」 <http://www3.nhk.or.jp/nhkworld/japanese/info/history.html> (last visited Aug. 16, 2011) .

7) 国際放送の総称を「NHK ワールド」とした（平成8年（1996年）1月）関係で、現在は「NHK ワールド・ラジオ日本」となっている。

年)には放送地域が全世界に広がり、平成6年(1994年)のピーク時には、1日65時間・22言語で放送されていた<sup>8)</sup>。現在(平成23年(2011年)8月)は、1日56時間20分・18言語である<sup>9)</sup>。

テレビ国際放送が開始されたのは、平成7年(1995年)である。開始時(4月3日)は、北米、ヨーロッパ向けであったが、平成10年(1998年)には放送地域が全世界に広がった(10月1日)。翌年には、「NHK ワールド TV」「NHK ワールド・プレミアム」の両方が24時間放送となり(10月1日)、現在に至っている。

更に、NHKの子会社である「日本国際放送(JIB)」も平成21年(2009年)2月から外国人向けのテレビ国際放送を実施している<sup>10)</sup>。

## 1-2 国際放送に関する放送法の規定

わが国のラジオ国際放送は、NHKが独占的に実施してきた。条文上の問題としては、国際放送の実施がNHKの必須業務であることが昭和34年(1959年)の放送法改正によって明確化され(9条の2)、昭和63年(1988年)の放送法改正によって、(国内放送は9条・国際放送は9条の2として別個に規定されていたが)9条1項の必須業務として国内放送とともに列挙され、7条の目的規定にも追加された<sup>11)</sup>。これらの改正は、NHKが国際放送の実施主体であることを積極的に根拠づけるものであるが、当時の代表的な学説も、「国際放送を協会以外の放送事業者が行い得るかについては放送法にも電波法にも明文の規定がない」「以上、法律上は可能と解することもできるが、放送法51条が44

---

8) 前掲「NHK 国際放送のあゆみ」[注6]。

9) 「NHK ワールドとは」<http://www3.nhk.or.jp/nhkworld/japanese/info/aboutus.html> (last visited Aug. 16, 2011)。

10) 同社には、NHK、伊藤忠商事、住友商事、NTT コミュニケーションズ、(テレビ東京を除く)在京キー局などが出資している(鈴木秀美・山田健太・砂川浩慶編『放送法を読みとく』(商事法務・2009年)56-57頁〔杉原周治執筆〕・137-138頁〔山田健太執筆〕、山田健太『法とジャーナリズム〔第2版〕』(学陽書房・2010年)194頁)。

11) 鈴木ほか編・同書224頁〔山本博史執筆〕。



条の5等を準用していない現行法の下でこれを認めることは妥当性を欠く」<sup>12)</sup>と解していた。これに対して、民放連（日本民間放送連盟）が、民間放送による国際放送の必要性を「放送法改正に関する意見（昭和39年）」の中で主張したり、日本短波放送（現在のラジオ NIKKEI）による「事実上」の放送が試みられたこともあった<sup>13)</sup>が、結局は、短波放送の衰退とともに尻つぼみとなってしまった。

テレビ国際放送については、委託協会国際放送がNHKの目的規定（7条）と業務規定（9条1項）の中に平成6年（1994年）の放送法改正によって追加され、根拠づけられている<sup>14)</sup>。

### 1-3 旧放送法33条

本件で問題となった「放送命令」は、ラジオ国際放送の再開時より、電波監理委員会（昭和27年（1952年）度）・郵政大臣（昭和28年（1953年）度～平成12年（2000年）度）・総務大臣（平成13年（2001年）度～平成19年（2007年）度）によって行われてきた。

旧放送法33条1項に基づく「放送命令」<sup>15)</sup>については、放送事項の指定に何らの制約も付されていなかった<sup>16)</sup>ため、その（制約の）存否が問題となっていた。総務省（かつての郵政省を含む）は、この点につき、「条文上は総務大

12) 園部敏・植村英治『交通法・通信法〔新版〕』（有斐閣・1984年）364頁。

13) 片岡俊夫『放送概論—制度の背景をさぐる—』（日本放送出版協会・1988年）68-69頁。

14) 平成20年（2008年）の放送法改正で、邦人向け・外国人向けの放送に分離（9条1項5号）された（鈴木ほか編・前掲書〔注10〕225頁〔山本執筆〕）。

15) 「放送命令」を行う場合には、「電波監理審議会に諮問し、その議決を尊重して措置をしなければならない」（旧放送法53条の10）とされていた（平成10年（1998年）度まで）が、「議決の尊重」の文言は削除された（服部孝章「命令国際放送問題とNHKの自律性放棄」世界2006年12月号24頁）。なお、「議決の尊重」の文言は、「電波監理委員会を廃止して審議会にするとときに、電波監理審議会は普通の諮問機関とは違うという特別な位置付けを与え」る意図の下に明記されたとの指摘がある（田島泰彦ほか「〔座談会〕どこへ行くNHK」放送レポート205号8頁〔松田浩発言〕）。

16) 山田健吾・前掲「判批」〔注4〕50頁。

臣がどこまで具体的に指定することができるのかということについて何ら制約はない。したがって、総務大臣が具体的なところまで指定するということは解釈上読み得る」とした上で、「制度運用として『この指定に当たっては大枠を定義する、抽象的な事項を指定して<sup>17)</sup>、具体的な番組内容については、NHKが自主的に行う番組と一体として放送効果を高めるために、そこはNHKの編集に委ねるという考え方』をとってきた<sup>18)</sup>。これに対して、放送法33条が指定の限界を示していないとしても、総務省のように解釈すべきではなく、そこには憲法（特に表現の自由・報道の自由）の観点から一定の限界があるとの指摘<sup>19)</sup>がなされていたが、「これまでの命令のように、大枠のみを放送事項として指定し、具体的な番組内容がNHKの編集に委ねられている限り、自主放送と命令放送の一体性は、問題にはなら」ず、両者の結論に径庭はなかったといえる<sup>20)</sup> <sup>21)</sup>。

しかしながら、ラジオ国際放送に対して個別具体的な項目への留意を求める「平成18年度放送命令」（11月10日付けの変更命令）において、これらの問題

---

17) 「放送事項は、ニュース及び解説とし、必要に応じて音楽その他を加えるものとする」（昭和28年度放送命令）とされた後、「国際問題に関する政府の見解」が昭和33年（1958年）度から、「国策」が昭和34年（1959年）度から指定されるようになり（山本・前掲「命令放送のあり方をめぐって」〔注1〕17頁）、昭和41年（1966年）度以降は「放送事項は、次の事項に関する報道及び解説とする。(1)時事、(2)国策（昭和59年（1984年）度から「国の重要な政策」に変更）、(3)国際問題に関する政府の見解」との形式が確立した（清水直樹「国際放送における命令放送制度」調査と情報574号3頁）。

18) 山本・同論文18頁、清水・同論文4頁。

19) 山本・同論文19頁、武正公一「『命令放送』の是非 その②—報道の自由への介入は許されない！—」GALAC2007年3月号16頁。

20) 清水・前掲論文〔注17〕5頁。

21) 「報道機関であるNHKが国の命令等によって、放送法の大原則である編集の自由と無関係に放送をしなければならない事項として、公職選挙法による『政見放送』と災害対策基本法および放送法6条の2（災害の場合の放送）による災害発生予防や被害軽減のための放送がある。これについては放送メディアの特性や社会的必要度から見て異論がない。一方、有事法制において放送事業者は指定公共機関として、政府の要請により警報や避難などの放送を義務付けられていることについては多くの反論が寄せられている」（服部・前掲論文〔注15〕21-22頁）。

が顕在化したといえる。わが国の国際放送は、必須業務としての自主放送と総務大臣の命令に基づく命令放送の2本立てであるとともに、運営財源についても、前者にあっては受信料、後者にあっては国の負担の2本立てとなっている（併存体制）<sup>22)</sup>。従来、「放送命令」は（少ない運営財源を補う）国からの予算拠出の根拠として機能するものであったことから、NHKにとってもメリットのある制度であり、かつ、「放送命令」とはいえ放送事項の大枠を指定するにすぎなかったことから、憲法問題（特に表現の自由・報道の自由の問題）として意識されることも少なかった。しかし、ラジオ国際放送に対して個別具体的な項目への留意を求める「平成18年度放送命令」（11月10日付けの変更命令）は、従来からの「放送命令」の性質を変化させるものであり、「秘密のベール」に包まれていた憲法問題を明らかにしてしまったのである<sup>23)</sup>。

#### 1-4 「平成18年度放送命令」と放送法改正

「平成18年度放送命令」（11月10日付けの変更命令）については、「憲法が保

22) NHKと比較されることの多い（イギリスの）BBCは、「国内放送は受信許可料で運営され、ラジオ国際放送はBBCが実施するが、税金で運営され、テレビ国際放送はBBCの子会社が視聴料等の収入で実施しており、実施主体と財源の関係が明確」にされている（山本博史「図説『放送』法④」放送文化2007年春号96頁）。ラジオ国際放送（ワールドサービス）の放送内容については、BBCが「放送の独自性と自律性を完全に有」しており、「外務大臣の関与は、番組内容の指示等ではなく、BBCワールドサービスの放送の戦略目標の設定にとどまる」ものとされている（清水・前掲論文〔注17〕6-7頁）。

なお、NHKに対する「放送命令」は、「防衛および緊急事態の取り決め」（BBC協定書18条）として、告示事項・番組の放送を要請できるとする制度との類似性が指摘されることがある。しかし、「これらの規定は、主に戦争などの緊急事態を想定した」ものであり、例外的な場合にのみ適用される（逆に言えば、通常は適用されることのない）ものといえよう（清水・同論文7-8頁）。

23) 「国際放送の運用は、昭和27年の開始以来、制度的なあいまいさと、総務大臣の権限行使の抑制という麗しき慣行によって行われてきたと評することができよう。」「しかし、麗しき慣行はあくまでも慣行であり、北朝鮮による拉致問題への対応を内閣の最重要課題の1つと位置づける安倍内閣の下、菅総務大臣の命令放送に関する権限行使によって、昨年、あっさりともろく崩れてしまったのである」（山本・同「図説『放送』法④」96頁）。

障する表現・報道の自由（21条）の根本原則に反し、これを具体化した放送法の放送の自由（1条）、番組編集の自由（3条）などの基本原則を侵害する」<sup>24)</sup>との強い批判が研究者・ジャーナリストから出され、新聞各紙も「命令を振りかざして国策に協力させるのなら、報道への介入となるだろう。民主主義を支える『報道の自由』を踏みにじるものではないか」<sup>25)</sup>「報道分野に国がかかわることには極めて慎重であるべきだ。個別の国策に関しての命令に踏みだそうとする総務省の姿勢には危惧せざるを得ない」<sup>26)</sup>「個々の政策に関しての命令がまかり通れば、放送法の理念は崩れ、憲法が保障する表現・報道の自由の侵害につながる」<sup>27)</sup>「表現の自由、報道の自由は、民主主義の土台である。そのことに敏感でなければならないのが、放送メディアを管轄する総務相だろう」<sup>28)</sup>との論調であった<sup>29)</sup>。

また、国会でも野党（民主党・共産党・社民党）が「放送法に定められた放送番組編集の自由を侵害する恐れがある」「拉致問題の重要性がいくら高くて

- 
- 24) 「NHK に対する国際放送命令に反対する緊急アピール」放送レポート205号12頁。鈴木秀美教授も、「放送命令」の規定は「本来あってはならない規定」であることを指摘されるとともに、「命令を出す必要性、緊急性があるとは言え」ず、「単に拉致問題への政府としての取り組みをポーズとして示すという目的ならば、憲法が保障する表現の自由の観点からは、違法な権限行使に当たる疑いがある」とされる（毎日新聞平成18年（2006年）11月6日朝刊「命令反対、NHKも意見表明を」）。
- 25) 北海道新聞平成18年（2006年）10月26日朝刊「放送命令 NHKに介入は無用だ」。
- 26) 毎日新聞平成18年（2006年）10月22日朝刊「NHK 国際放送 国は命令を無理押しするな」。
- 27) 毎日新聞平成18年（2006年）11月9日朝刊「NHK 国際放送 命令規定そのものの撤廃を」。
- 28) 朝日新聞平成18年（2006年）10月18日朝刊「命令放送 NHKの自立こそ大切だ」。
- 29) 更に、日本新聞協会は、「NHKへの放送実施命令は、放送法に基づくものとはいえ、報道の自由の観点から看過できない。」「政府には、報道機関に対する介入を繰り返さないよう自制を求めるとともに、『命令放送』のあり方を見直すよう求める」との（代表幹事の）談話を発表（毎日新聞平成18年（2006年）11月11日朝刊「自由侵害の恐れ 介入繰り返すな」）し、民放キー局の社長らも『編集権の独立が脅かされる』などとして、命令放送には反対の姿勢を示していた（読売新聞平成18年（2006年）11月9日朝刊「見直し必要 放送法」）。

も、報道の自由に介入するのは間違いだ<sup>30)</sup>と批判し、与党においても「(放送法の)仕組みをもう一度検討した方がいい。命令というのはおどろおどろしい」との意見<sup>31)</sup>があり、法改正が検討された。

第166回国会に「放送法等の一部を改正する法律案」(閣法94号;平成19年(2007年)9月10日)として総務委員会に付託された改正案は、条文を「命令」から「要請」に変えるとともに、(要請への)応諾をNHKの努力義務とするものであった。その後、放送事項・委託放送事項に対して「邦人の生命、身体及び財産の保護に係る事項、国の重要な政策に係る事項、国の文化、伝統及び社会経済に係る重要事項その他の国の重要事項に係るものに限る」(33条1項)との限定を付すとともに、「総務大臣は、前項の要請をする場合には、協会の放送番組の編集の自由に配慮しなければならない」(33条2項)との条文を衆議院において追加した(平成19年(2007年)12月6日)。

これらの改正案は、「総務大臣が要請を行う際にはNHKの表現の自由、番組編集の自由を最大限尊重すること」が付帯決議としてなされている<sup>32)</sup>ことからわかるように、表現の自由・番組編集の自由に対する配慮からなされたものである。しかしながら、「この案に対しては、用語の言い換えに過ぎ」ないとの批判<sup>33)</sup>・「(従来の『放送命令』よりも)緩和されたとはいえ、法的な要請権は『干渉』に当たることは否定され得ない」との批判<sup>34)</sup>がなされていたところであり、本件地裁判決・高裁判決も「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」としており、法改正によっても効果の点では変

---

30) 同・読売新聞平成18年(2006年)11月9日朝刊、北海道新聞平成18年(2006年)10月15日朝刊「拉致問題 NHKへ放送命令検討」。

31) 同・読売新聞平成18年(2006年)11月9日朝刊。

32) 鈴木ほか編・前掲書[注10]262頁[山本執筆]。

33) 山本・前掲「図説『放送』法④」[注22]96頁。上脇博之教授も「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」とされる(上脇・前掲論文[注4]258頁)。

34) 土屋英雄『NHK受信料は拒否できるのか—受信料制度の憲法問題—』(明石書店・2008年)40頁。

わりのない<sup>35)</sup>ものと扱っている<sup>36)</sup>。

## 2. 「放送命令」「放送要請」に関する憲法・情報法上の論点

次に、本件地裁判決（及び高裁判決）が、「処分無効確認訴訟の原告適格，当事者訴訟としての違法無効確認訴訟の確認の利益および国家賠償の対象となる損害」<sup>37)</sup>を否定するにあたってキー概念として用いた，知る権利や受信料の法的性格の問題について見ることにする。

### 2-1 知る権利

知る権利は，憲法21条を根拠条文として，その保障の下にあると解されているが，多義的な内容をもつものである。この知る権利は，マス・メディアによる報道の自由・取材の自由を補強するために援用される①「理念的な側面」に加えて，個々具体的な（国民の）②「権利としての側面」を有し，後者は更に，(1)情報受領権，(2)情報収集権，(3)政府情報公開請求権，(4)公衆の知る権利の意味に区別される<sup>38)</sup>。

現在では学説のみならず，判例においても，知る権利の各側面・意味を承認するに至っている。①「理念的な側面」については，博多駅テレビフィルム提

---

35) 行政法の観点からは，「旧放送法と同様に，放送法33条が定める放送実施要請は，処分として構成されるとともに，裁決主義と実質的証拠法則のいずれもが維持されている」との指摘がなされている（山田健吾・前掲「判批」[注4] 51頁）。

36) 稲葉一将教授は「国際放送実施の『要請』を，NHK に対して義務を課す権力的法行為と解することは困難であって，仕組みの上では，NHK は任意で総務大臣からの要請に応ずるのか否かを決めることができる。それにもかかわらず，NHK が『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』と本判決が述べるのであれば，その法的根拠を説明すべきであろう」と批判される（稲葉・前掲「判批」[注4] 171頁）。この点につき，鈴木ほか編・前掲書[注10] 262-263頁〔山本執筆〕は，国からの要請に応じなければならない根拠を「NHK の公共放送機関としての性格等」に求めている。

37) 稲葉・同「判批」171頁。

38) 松井茂記『「マス・メディアと法」入門』（弘文堂・1998年）18頁，松井茂記『情報公開法〔第2版〕』（有斐閣・2003年）28頁。

出命令事件最高裁決定<sup>39)</sup>が、「報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に關与するにつき、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」と判示しており、外務省秘密電文漏洩事件（西山記者事件）最高裁決定<sup>40)</sup>においても踏襲されている。

②「権利としての側面」の中でも、既に行われた表現の入手を（国家によって）故なく妨げられない、という意味での(1)情報受領権については、「悪徳の栄え」事件最高裁判決<sup>41)</sup>・色川幸太郎裁判官反対意見が、「憲法21条にいう表現の自由が、言論、出版の自由のみならず、知る自由をも含むことについては恐らく異論がないであろう。」「けだし、表現の自由は他者への伝達を前提とするのであって、読み、聴きそして見る自由を抜きにした表現の自由は無意味となるからである。情報及び思想を求め、これを入手する自由は、出版、頒布等の自由と表裏一体、相互補完の關係にあると考えなければならない」と判示したのに続いて、札幌税関検査事件最高裁判決<sup>42)</sup>は、書籍・図書等の輸入禁止を（国内における発表の機会が奪われ、国民の接する機会も失われることから）知る自由の制限と構成<sup>43)</sup>しており、更に、「よど号」新聞記事抹消事件最高裁判決<sup>44)</sup>も、「新聞紙、図書等の閲読の自由が憲法上保障される」としている。

39) 最大決昭和44年11月26日刑集23卷11号1490頁。横田耕一・憲法判例百選Ⅰ〔第4版〕158頁以下、山口いつ子・憲法判例百選Ⅰ〔第5版〕162頁以下、工藤達朗・メディア判例百選14頁以下参照。

40) 最決昭和53年5月31日刑集32卷3号457頁。岡田信弘・メディア判例百選12頁以下、清水英夫・マスコミ判例百選〔第2版〕16頁以下、斎藤文男・憲法判例百選Ⅰ〔第4版〕162頁以下、齊藤愛・憲法判例百選Ⅰ〔第5版〕166頁以下参照。

41) 最大判昭和44年10月15日刑集23卷10号1239頁。阪口正二郎・憲法判例百選Ⅰ〔第5版〕118頁以下、佐々木弘通・メディア判例百選114頁以下参照。

42) 最大判昭和59年12月12日民集38卷12号1308頁。常本照樹・法セ375号42頁以下、大沢秀介・メディア判例百選124頁以下、阪本昌成・憲法判例百選Ⅰ〔第5版〕152頁以下、隅野隆徳・憲法判例百選Ⅰ〔第4版〕150頁以下、石村善治・マスコミ判例百選〔第2版〕26頁以下参照。

43) ただし、これらの書籍・図画等の「頒布、販売は国内において禁止されており、これについての発表の自由も知る自由も、他の一般の表現物の場合に比し、著しく制限されている」ことを理由に、このような制限はやむを得ないものと結論づけている。

44) 最大判昭和58年6月22日民集37卷5号793頁。岩間昭道・憲法判例百選Ⅰ〔第5版〕

取材に応じる意思を有する人物に対する取材を（国家によって）故なく妨げられない、という意味での(2)情報収集権（取材の自由）については、北海タイムス事件最高裁決定<sup>45)</sup>が、「新聞が真実を報道することは、憲法21条の認める表現の自由に属し、また、そのための取材活動も認められなければならない」としたのに続いて、前掲・博多駅テレビフィルム提出命令事件最高裁決定は、「報道が正しい内容をもつためには、報道のための取材の自由もまた、憲法21条の精神に照らし、十分尊重に値する」と判示しており、前掲・外務省秘密電文漏洩事件（西山記者事件）最高裁決定・TBS（ビデオテープ押収）事件最高裁決定<sup>46)</sup>・日本テレビ（ビデオテープ押収）事件最高裁決定<sup>47)</sup>・NHK記者取材源開示拒否事件最高裁決定<sup>48)</sup>においても、憲法21条の保障範囲内にあるものと位置づけている<sup>49)</sup>。

国家（政府）の保有する情報に対して開示を求める権利、という意味での(3)政府情報公開請求権（狭義の「知る権利」）については、下級審であるが、「（知る権利は）単に情報収集活動が公権力によって妨げられないことを意味するの

---

38頁以下、竹中勲・憲法判例百選Ⅰ〔第4版〕38頁以下、阿部照哉・マスコミ判例百選〔第2版〕28頁以下、土井真一・メディア判例百選170頁以下参照。

45) 最大決昭和33年2月17日刑集12巻2号253頁。堀部政男・メディア判例百選8頁以下、山口和秀・憲法判例百選Ⅰ〔第5版〕158頁以下、伊志嶺恵徹・憲法判例百選Ⅰ〔第4版〕154頁以下参照。

46) 最決平成2年7月9日刑集44巻5号421頁。小山剛・メディア判例百選18頁以下、立山紘毅・憲法判例百選Ⅰ〔第5版〕164頁以下参照。

47) 最決平成元年1月30日刑集43巻1号19頁。紙谷雅子・メディア判例百選16頁以下、右崎正博・セレクト（1989）10頁参照。

48) 最決平成18年10月3日民集60巻8号2647頁。鈴木秀美・セレクト（2006）8頁、駒村圭吾・判時1978号187頁（判評585号25頁）以下、曾我部真裕・平成18年度重判解（ジュリ1332号）20頁以下、黒澤修一郎・北法60巻1号145頁以下参照。

49) ただし、結論において最高裁は（NHK記者取材源開示拒否事件最高裁決定を除いて）制約を認めていることから、情報収集権（取材の自由）に対する保障の程度を表現の自由・報道の自由よりも1ランク低く捉えているものと学説は理解している（中村睦男『論点憲法教室』（有斐閣・1990年）154頁、駒村圭吾『ジャーナリズムの法理—表現の自由の公共的使用—』（嵯峨野書院・2001年）98-99頁、拙稿「会議公開に関する憲法上の諸問題～地方議会における『委員会』傍聴不許可事件を素材として～」札大19巻2号69頁）。



みでなく、国民又は住民の誰もが行政機関等の情報を必要とするときに自由に入手することができる権利、即ち、情報の開示を請求し得るという情報公開請求権を法令等により保障するとともに、行政機関等に開示義務を課す情報公開制度を要求するものである」としたものがある<sup>50)</sup>。この(3)政府情報公開請求権（狭義の「知る権利」）は、抽象的権利であり、「法律又は条例によって具体化されない限り、ただちに裁判所に訴えて権利行使をすることは困難である」<sup>51)</sup>と理解されている点に大きな特徴がある<sup>52)</sup>。

その一方で、「マス・メディアを通じて公共の利害に関わる論点について多様な見解を入手する」<sup>53)</sup>、という意味での(4)公衆の知る権利については、判例がないばかりでなく、学説においても十分詰めた議論がなされてきたとは言い難い<sup>54)</sup>が、松井茂記教授はアメリカの判例を分析しつつ、「必ずしも個々人が特定の番組を見ることに對するものではなく、全体として放送内容において公正さが確保されることに對して持つ利益といった性質のもの」<sup>55)</sup>とされている。つまり、マス・メディアと公衆（国民）との関係において、公衆（国民）がマス・メディアに対して特定の番組・放送内容の放映を要求することは（マス・メディアの表現の自由・報道の自由を第一義と解することから）否定されるが、「公正な放送を受信する利益」の観点から、受信者（の少なくとも一部）

50) 鴨川ダムサイト情報公開訴訟京都地裁判決、京都地判平成3年3月27日判時1411号59頁。

51) 松井・前掲『情報公開法〔第2版〕』[注38] 29頁。

52) 「『情報開示という作為を求めるものである』ことや、三権分立における裁判所の役割を考慮に入れると、『公開の対象、公開・非公開の基準の設定、公開手続等々について法律による具体的裏付けが必要』であるという意味で抽象的権利にとどまると一般的には解されている」（拙稿・前掲論文[注49] 66頁）。また、前掲・鴨川ダムサイト情報公開訴訟京都地裁判決も「抽象的権利に過ぎないから、法令による開示基準と開示請求権の具体的内容、方法、手続の制定を待つて初めて具体的な情報の開示を請求することができる」と判示している。

53) 松井・前掲『情報公開法〔第2版〕』[注38] 28頁。

54) 松井茂記「放送における公正と放送の自由」『法と情報 石村善治先生古稀記念論集』（信山社・1997年）316頁。

55) 松井・前掲『「マス・メディアと法」入門』[注38] 292頁。

には放送免許手続への参加・免許付与の適否を争う原告適格が許容される<sup>56)</sup>、というのが(4)公衆の知る権利の内容ということになる。このように理解すると、「送り手に対する規制に対しては一実体的には明らかに受け手の『知る権利』の広狭に効力を及ぼすが一受け手の側から権利侵害の訴えをおこせない法構造」<sup>57)</sup>に風穴を開けることが可能となる。

本件訴訟における原告・控訴人は、個々具体的な（国民の）(4)公衆の知る権利と主張するが、国家対公衆（国民）との関係において、国家（総務大臣）による「放送命令」「放送要請」によって公正な放送が受信できなくなったことへの「妨害排除」を求める権利と構成する点において、松井教授の先の理解と異なっている。一方、本件地裁判決・高裁判決は、国内放送・国際放送における自主放送と国際放送における「命令放送」「要請放送」を区別し、前者には知る権利の保障が及ぶが（放送事業者に表現の自由の保障が及び、放送事業者の自律に委ねる仕組みを採用している<sup>58)</sup>ことから）公益にすぎない（すなわち、一般的・抽象的権利にすぎず、個別的・具体的権利ではない）とし<sup>59)</sup>、後者には（国策的要請によって実施される制度であること、国の費用負担によって実施されるものであることから）そもそも保障が及ばないとしている。

---

56) 更に、奥平康弘『知る権利』（岩波書店・1979年）8-9頁、42-47頁、奥平康弘『表現の自由Ⅱ』（有斐閣・1983年）303-305頁、塩野宏『放送法制の課題』（有斐閣・1989年）231頁、233頁・注24参照。

57) 奥平・同『表現の自由Ⅱ』303頁。ただし、「アメリカにおける standing の要件緩和の傾向は、わが国よりも、一般的に顕著である」（塩野・同書233頁・注24）点には留意する必要があるだろう。

58) 本件地裁判決は、放送法4条1項を「表現の自由の確保の観点から、放送事業者に対し、自律的に訂正放送等を行うことを国民全体に対する公法上の義務として定めたものであって、被害者に対して訂正放送等を求める私法上の請求権を付与する趣旨の規定ではない」とした、NHK「生活ほっとモーニング」事件最高裁判決（最判平成16年11月25日民集58巻8号2326頁）を根拠として挙げるが、本件とは「次元の異なる問題である」（稲葉・前掲「判批」[注4]172頁）。

59) 「本判決は、公益と個別的利益とを峻別しつつ、放送における知る権利は公益として保護されるにすぎず、個々人の個別的利益として保護されるものではない、と述べる」（同「判批」172頁）。

国家対公衆（国民）との関係において、また、自由権的側面としての(4)公衆の知る権利が問題となったのは、本件が初めてのケースであるように思われ、学説の側も(4)公衆の知る権利をマス・メディアと公衆（国民）との関係において、請求権的側面として理解していたことから、この点に関する議論は更に少ない。ただ思うに、本件のようなケースは、第一次的には、マス・メディアの表現の自由・報道の自由に対する侵害と捉えるべき問題であろう。つまり、総務大臣による「放送命令」「放送要請」による被侵害者は「放送命令」「放送要請」の名宛人である NHK であり、まずは NHK が出訴すべきものである。公衆（国民）が（NHK に代わって）「放送命令」「放送要請」を争うことができるかの問題は、第二次的なものである。この点を肯定できるか否かについては、「公正な放送を受信する利益」の理解にかかっているといえよう。本件評釈においても、稲葉一将教授は、政治的公平「に違反する放送の受信を強いられないという受信者の利益を、放送事業者の自律に委ねられるような事実上の利益と解するべきではない（かねて、免許付与に対する受信者の原告適格を肯定する考え方が主張されていたが、その実質的な論拠は、放送免許の地域独占的性格とともに受信者が放送の視聴を『強いられる』ことであると述べられていたことを確認しておきたい）」として、個別的・具体的なものとして捉えようとしている<sup>60)</sup>（更に、この点が肯定される場合には、当該利益（ないし権利）の射程が問題となる）。

## 2-2 受信料の法的性格

本件訴訟において、原告・控訴人は、憲法上の権利である知る権利を享受する立場のみならず、「NHK との間の受信契約に基づく契約者」の立場からも

60) 注56に掲げた文献を参照。更に、山田健吾教授も「学説は、放送の受信者の法的地位につき、放送局の免許更新の取消請求において、受信者の原告適格が認められたアメリカ判例を援用しつつ、わが国においても受信者の知る権利を根拠として、抗告訴訟における原告適格を認めうる可能性が主張されたり、同様にアメリカの判例に言及しつつ、わが国において受信者の法的地位が極めて軽視されたことを指摘するものがある」とされる（山田健吾・前掲「判批」[注4] 51頁）。

主張を行っているため、本件地裁判決・高裁判決は、受信料の法的性格についても判断している。

受信料の法的性格につき、学説は、①対価説（契約説）・②負担金説（公用分担説）の間で議論されてきた<sup>61)</sup>。①対価説（契約説）とは、電気・ガス・水道などの公共料金と同様に、放送サービスに対する対価とする考え方である。NHKの受信料制度は「協会の放送を受信することのできる受信設備を設置した者は、協会とその放送の受信についての契約をしなければならない」（放送法32条1項）ことを定め、「その契約により受信料の支払い義務を発生させるという方式がとられている」<sup>62)</sup>が、カラーテレビの受信者（カラー契約）と白黒テレビの受信者（普通契約）とで料金設定が従来は異なっており<sup>63)</sup>、また、現在においても、地上波テレビのみの受信者（地上契約）と衛星（BS）テレビを含む受信者（衛星契約）とで料金設定が異なることから、「対価的性格を全く否定することはできない」<sup>64)</sup>と考えられている。

しかし、学説・実務の多くは、NHKの事業運営の経費を分担するものとする②負担金説（公用分担説）に立つ。その代表格である塩野宏教授は、「NHKの国家（特に行政府）、経済界等からの独立性を確保するためにNHKの放送の受信者に費用負担を求め、さらに、徴収確保の技術的理由に鑑み、NHKの放送を受信し得る受信設備を設置した者から、その現実の利用状態とは関係なく、一律に受信料を徴収することをNHK自体に認めたものと解することが、「実体に即している」<sup>65)</sup>とされる。このような理解は、臨時放送関係

---

61) 塩野・前掲書〔注56〕265-269頁、土屋・前掲書〔注34〕45-50頁、片岡・前掲書〔注13〕47-49頁、金澤薫『放送法逐条解説』（電気通信振興会・2006年）148-153頁、長谷部恭男『テレビの憲法理論—多メディア・多チャンネル時代の放送法制—』（弘文堂・1992年）151-155頁、木村順吾『情報政策法—ネットワーク社会の現状と課題—』（東洋経済新報社・1999年）79頁。

62) 清水英夫ほか『マス・コミュニケーション概論〔新装版〕』（学陽書房・1999年）116頁。

63) 平成19年（2007年）に、「普通契約」は「カラー契約」に統合された。

64) 塩野・前掲書〔注56〕266頁。

65) 同書267頁。

法制調査会の答申書（昭和39年）において、受信料は「NHKの業務を行なうための費用の一種の国民的な負担であって、法律により国がNHKにその徴収権を認めたものである。国がその一般的な支出に当てるために徴収する租税ではなく、国が徴収するいわゆる目的税でもない。国家機関ではない独特の法人として設けられたNHKに徴収権が認められたところの、その維持運営のための『受信料』という名の特殊な負担金と解すべきである」とされて以降、一般的に受容されている（総務省<sup>66)</sup>・NHK<sup>67)</sup>の立場も同様）。

本件地裁判決（及び高裁判決）も「NHKとの間の受信契約に基づく契約者」としての原告適格を否定するにあたり、②負担金説（公用分担説）に立つことを明らかにしている。この点については、「NHKの受信契約の当事者としての受信者の法的地位について、学説が主張していた判断とおおむね一致している」と評価されている<sup>68)</sup>。ただし、同じ②負担金説（公用分担説）であっても、本件地裁判決・高裁判決及び実務の立場と塩野教授が主張される立場には、若干の相違があることに注意しておく必要がある。それは、受信者参加（の認否）についてである。本件地裁判決・高裁判決及び実務は、（受信者は費用負担のみで）受信者参加を否定するが、塩野教授は、「NHKに、受信者の意向を積極的に汲みとり、あるいは、何らかの方法により、その参加を認める義務がある」<sup>69)</sup>とされているのである<sup>70)</sup>。

66) 第75回国会衆議院通信委員会（昭和50年3月13日）において、石川晃夫政府委員（郵政省電波監理局長）は「郵政省といたしましても受信料の性格をこの答申に述べられているように解釈している」と（田邊誠委員の質問に対して）答弁している。更に、元総務事務次官による逐条解説書（金澤・前掲書〔注61〕149頁）を参照。

67) 例えば、永井多恵子「受信料の公平負担と民事手続きについて」（<http://www.nhk.or.jp/css/voice/kaichounokotae3-3.html> (last visited Aug. 16, 2011))。

68) 山田健吾・前掲「判批」〔注4〕51頁。

69) 塩野宏「放送における受信者の法的地位」伊藤正己編『放送制度1—その現状と展望—』（日本放送出版協会・1976年）16頁。

70) ただし、塩野教授は、「放送番組内容に対する実体的請求権は、放送事業者としてのNHKの有する番組編集の自由との関連で、直ちに一般的な形で解釈論的に導き出されることになじまないものがあるし、また、極めて多数に上り、意見の多岐に分かれる受信者（団）に、手続的にせよ関与権を解釈論上認めることには、法技術的困難性がある」（同論文15-16頁）ことも同時に指摘されている。「関与権」

### 3. まとめに代えて

本件地裁判決（及び高裁判決）は、「平成16年行訴法改正後に原告適格を判断した一事例としての意義もあるが、それよりも、放送法における国民の知る権利の位置付けや、受信契約及び受信料の法的性格など、重要な問題でありながら裁判例に乏しいこれらの論点に係る判断部分により高い先例的意義がある」<sup>71)</sup>と評されており、知る権利や受信料の法的性格につき、憲法・情報法の観点からの検討の必要性が指摘されていた。

ここでは、まとめに代えて、いくつかの点を掻い摘んで指摘しておこう。①表現の自由・報道の自由の権利主体は、マス・メディアたる NHK である。（知る権利の問題は、第二次的なものであって）第一次的には、NHK における表現の自由・報道の自由の問題である。②学説において(4)公衆の知る権利が議論されていたのは、マス・メディアと公衆（国民）との関係における、請求権的側面についてであったが、本件で問題となったのは、国家対公衆（国民）との関係における、自由権的側面である。③自由権的側面は（請求的側面とは異なり）個別的・具体的権利性を認めやすいと思われるが、その権利の及ぶ範囲（射程）も問題となる。この点、本件地裁判決・高裁判決は国際放送における自主放送と「放送命令」「放送要請」を区別し、後者には知る権利が（一般的・抽象的なものとしても）及ばないとするが、両者を渾然一体として放送してきた従来からの運用実態を前提とすると、このような峻別論は疑問である。更に、④受信料の法的性格につき、本件地裁判決・高裁判決及び実務のみならず、学説も負担金説（公用分担説）に立つが、塩野教授に代表される学説とは、受信者参加（の認否）の点で理解に相違が見られることに留意すべきである。

（平成23年（2011年）8月16日脱稿<sup>72)</sup>）

---

を否定してしまうことについては、「NHK 側が視聴者の声を『聞き置く』という程度のものになる可能性が極めて高い」ことから、批判がある（土屋・前掲書 [注34] 47頁）。

71) 判時2054号21頁・判タ1309号114頁。

72) 本稿は、平成23年度文部科学省科学研究費補助金（基盤研究C）による研究成果の一部である。