

目 次

意見書	1 頁
第 1 意見	2 頁
第 2 事実及び争点	2 頁
1 異議申立ての趣旨	2 頁
2 事案の概要	2 頁
3 法制	3 頁
4 ガイドラインの策定・公表	7 頁
5 客観的に明白な事実（関係当事者間に争いがない事実）	7 頁
6 争点	9 頁
(1) 争点 1（放送法 144 条 3 項所定の「基幹放送事業者がその地上基幹放送の再放送に係る同意をしないことにつき正当な理由がある場合」の解釈）について	9 頁
(2) 争点 2（ガイドラインの策定・公表、基幹放送事業者の「放送の地域性に係る意図」）について	14 頁
(3) 争点 3（受信者の利益）について	20 頁
(4) 争点 4（具体的な利益衡量、その他）について	22 頁
7 証拠関係	27 頁
第 3 理由	27 頁
1 争点 1（放送法 144 条 3 項所定の「基幹放送事業者がその地上基幹放送の再放送に係る同意をしないことにつき正当な理由がある場合」の解釈）について	27 頁
2 争点 2（ガイドラインの策定・公表、基幹放送事業者の「放送の地域性に係る意図」）について	29 頁
3 争点 3（受信者の利益）について	32 頁
4 争点 4（具体的な利益衡量、その他）について	33 頁
第 4 結論	35 頁

意見書

放送法（昭和２５年法律第１３２号）１１条に基づくテレビジョン放送の再放送同意（同意を求めた者 株式会社ひのき、同意を求められた者 讀賣テレビ放送株式会社）について、総務大臣が平成２５年７月２３日に行った裁定（平成２５年総情域第４５号）に対し、異議申立人が同年８月９日に総務大臣に対して異議申立てを行い、総務大臣から電波監理審議会に付議された（平成２５年付議第１号）ので、同法１８０条において準用する電波法（昭和２５年法律第１３１号）８６条ほかの規定により審理を行った結果、次のとおり意見を決定する。

平成２６年１２月１０日

主任審理官



補佐審理官



第1 意見

放送法11条に基づくテレビジョン放送の再放送同意（同意を求めた者 株式会社ひのき、同意を求められた者 讀賣テレビ放送株式会社）について、総務大臣が平成25年7月23日に行った裁定（平成25年総情域第45号）のうち、異議申立人が同年8月9日に行った異議申立てに係る部分は、判断の結論において正当であるから、その異議申立ては、これを棄却することとされた。

第2 事実及び争点

1 異議申立ての趣旨

総務大臣が平成25年7月23日に行った裁定（平成25年総情域第45号）のうち、徳島県板野郡上板町の区域にかかる部分を取り消し、同部分につき讀賣テレビ放送株式会社のテレビジョン放送を受信し再放送することを同意すべき旨の裁定を求める。

2 事案の概要

本件は、徳島県板野郡松茂町及び北島町の各全域並びに上板町の一部区域を業務区域とする一般放送事業者（有線テレビジョン放送事業者）である株式会社ひのき（異議申立人）が、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県及び和歌山県を放送対象地域とする基幹放送事業者である讀賣テレビ放送株式会社（参加人、以下「讀賣テレビ」という。）のテレビジョン放送を受信し再送信するため、讀賣テレビに対し同意を求めたものの当事者間の協議が調わないとして、平成23年6月21日、同月30日に廃止される前の有線テレビジョン放送法（以下「旧有線テレビジョン放送法」という。）13条3項に基づく総務大臣の裁定の申請を行い、これに対し、平成25年7月23日、総務大臣が裁定（平成25年総情域第45号。以下「本件裁定」という。）を行い、徳島

県松茂町及び同県北島町の区域については同意をすべき旨の裁定を行い、同県上板町の区域については同意しなければならないとは認められない旨の裁定を行ったので、異議申立人が本件裁定のうち同県上板町の区域にかかる部分を取り消し、同部分につき再放送同意をすべき旨の裁定を求める事案である。

3 法制

平成22年法律第65号による改正後の放送法（平成23年6月30日施行）

（目的）

第1条 この法律は、次に掲げる原則に従つて、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目的とする。

一 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。

二 放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによつて、放送による表現の自由を確保すること。

三 放送に携わる者の職責を明らかにすることによつて、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること。

（定義）

第2条 この法律及びこの法律に基づく命令の規定の解釈に関しては、次の定義に従うものとする。

一 「放送」とは、公衆によつて直接受信されることを目的とする電気通信（電気通信事業法（昭和59年法律第86号）第2条第1号に規定する電気通信をいう。）の送信（他人の電気通信設備（同条第2号に規定する電気通信設備をいう。以下同じ。）を用いて行われるものを含む。）をいう。

十八 「テレビジョン放送」とは、静止し、又は移動する事物の瞬間的影像及びこれに伴う音声その他の音響を送る放送（文字、図形その他の影

像（音声その他の音響を伴うものを含む。）又は信号を併せ送るものを
含む。）をいう。

二十 「放送局」とは、放送をする無線局をいう。

二十三 「基幹放送事業者」とは、認定基幹放送事業者及び特定地上基幹
放送事業者をいう。

二十五 「一般放送事業者」とは、第126条第1項の登録を受けた者及
び第133条第1項の規定による届出をした者をいう。

二十六 「放送事業者」とは、基幹放送事業者及び一般放送事業者をいう。
(再放送)

第11条 放送事業者は、他の放送事業者の同意を得なければ、その放送を
受信し、その再放送をしてはならない。

(基幹放送普及計画)

第91条 総務大臣は、基幹放送の計画的な普及及び健全な発達を図るため、
基幹放送普及計画を定め、これに基づき必要な措置を講ずるものとする。

2 基幹放送普及計画には、次に掲げる事項を定めるものとする。

一 基幹放送を国民に最大限に普及させるための指針、基幹放送をすること
ができる機会をできるだけ多くの者に対し確保することにより、基幹
放送による表現の自由ができるだけ多くの者によつて享有されるように
するための指針その他基幹放送の計画的な普及及び健全な発達を図るた
めの基本的事項

二 協会の放送、学園の放送又はその他の放送の区分、国内放送、国際放
送、中継国際放送、協会国際衛星放送又は内外放送の区分、中波放送、
超短波放送、テレビジョン放送その他の放送の種類による区分その他の
総務省令で定める基幹放送の区分ごとの同一の放送番組の放送を同時に
受信できることが相当と認められる一定の区域（以下「放送対象地域」
という。）

三 放送対象地域ごとの放送系（同一の放送番組の放送を同時に行うことのできる基幹放送局の総体をいう。以下この号において同じ。）の数（衛星基幹放送及び移動受信用地上基幹放送に係る放送対象地域にあつては、放送系により放送をすることのできる放送番組の数）の目標

3 基幹放送普及計画は、第20条第1項、第2項第1号及び第5項に規定する事項、電波法第5条第4項の基幹放送用割当可能周波数、放送に関する技術の発達及び需要の動向、地域の自然的経済的社会的文化的諸事情その他の事情を勘案して定める。

4 総務大臣は、前項の事情の変動により必要があると認めるときは、基幹放送普及計画を変更することができる。

5 総務大臣は、基幹放送普及計画を定め、又は変更したときは、遅滞なく、これを公示しなければならない。

（基幹放送の受信に係る事業者の責務）

第92条 特定地上基幹放送事業者及び基幹放送局提供事業者（電波法の規定により衛星基幹放送の業務に用いられる基幹放送局の免許を受けた者を除く。）は、その基幹放送局を用いて行われる基幹放送に係る放送対象地域において、当該基幹放送があまねく受信できるように努めるものとする。

（受信障害区域における再放送）

第140条 登録一般放送事業者であつて、市町村の区域を勘案して総務省令で定める区域の全部又は大部分において有線電気通信設備を用いてテレビジョン放送を行う者として総務大臣が指定する者は、当該登録に係る業務区域内に地上基幹放送（テレビジョン放送に限る。以下この条、第142条及び第144条において同じ。）の受信の障害が発生している区域があるときは、正当な理由がある場合として総務省令で定める場合を除き、当該受信の障害が発生している区域において、基幹放送普及計画により放送がされるべきものとされるすべての地上基幹放送を受信し、そのすべて

の放送番組に変更を加えないで同時に再放送をしなければならない。

2 前項の規定により指定を受けた者（以下「指定再放送事業者」という。）

は、同項の規定による再放送の役務の提供条件について契約約款を定め、その実施前に、総務大臣に届け出なければならない。当該契約約款を変更しようとするときも、同様とする。

3 指定再放送事業者は、第1項の規定による再放送及び当該再放送以外の放送を併せて行うときは、当該再放送の役務の提供のみについて契約を締結することができるよう前項の提供条件を定めることその他の受信者の利益を確保するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

4 第11条の規定は、第1項の規定による地上基幹放送の再放送については、適用しない。

（裁定）

第144条 第142条第1項の一般放送事業者が、地上基幹放送の業務を行う基幹放送事業者に対し、その地上基幹放送を受信してする再放送に係る同意について協議を申し入れたにもかかわらず、当該基幹放送事業者が協議に応じず、又は協議が調わないときは、当該一般放送事業者は、総務大臣の裁定を申請することができる。ただし、当事者が同条第3項の規定による仲裁の申請をした後は、この限りでない。

3 総務大臣は、前項の基幹放送事業者がその地上基幹放送の再放送に係る同意をしないことにつき正当な理由がある場合を除き、当該同意をすべき旨の裁定をするものとする。

4 同意をすべき旨の裁定においては、第1項の申請をした者が再放送をすることができる地上基幹放送、その者が再放送の業務を行うことができる区域及び当該再放送の実施の方法を定めなければならない。

6 総務大臣は、第1項の裁定をしたときは、遅滞なく、その旨を当事者に通知しなければならない。

7 第4項の裁定が前項の規定により当事者に通知されたときは、当該裁定の定めるところにより、当事者間に協議が調ったものとみなす。

4 ガイドラインの策定・公表

総務省は、平成20年4月に「有線テレビジョン放送事業者による放送事業者等の放送等の再送信の同意に係る協議手続及び裁定における「正当な理由」の解釈に関するガイドライン」を策定して公表し、平成23年7月には、放送法の改正及び旧有線テレビジョン放送法の廃止に伴い、ガイドラインの名称を「有線テレビジョン放送事業者による基幹放送事業者の地上基幹放送（テレビジョン放送に限る。）の再放送の同意に係る協議手続及び裁定における「正当な理由」の解釈に関するガイドライン」と変更するとともに、表現の一部変更を行い、これを公表した（甲13、乙3、以下「ガイドライン」という。）。

5 客観的に明白な事実（関係当事者間に争いがない事実）

- (1) 参加人（讀賣テレビ）は、近畿広域圏（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県及び和歌山県）を放送対象地域とする放送事業者である。
- (2) 異議申立人は、昭和63年9月30日に会社成立し、現在は家庭電気器具の販売、電気工事の請負施工、住宅設備機器の販売施工、有線テレビの供給・維持管理、電気通信事業全般供給・維持管理及びこれらに附帯する一切の業務を目的とする株式会社である（甲1）。

異議申立人は、平成4年5月6日に郵政大臣から有線テレビジョン放送施設の設置許可を受けた一般放送事業者（有線テレビジョン放送事業者）であって、現在は徳島県板野郡松茂町及び北島町の各全域並びに上板町の一部区域を業務区域としている。その業務区域における讀賣テレビの放送の再送信・再放送について、当初は昭和62年12月2日に北島CATV管理組合（組合長 檜悟）が讀賣テレビからアナログ方式の再送信同意を受け、その

後は異議申立人が讀賣テレビの再送信同意を受けて1年ごとに更新を繰り返した（甲15から甲17まで）。

異議申立人は、讀賣テレビのデジタルテレビジョン放送の再送信同意について、平成18年11月16日、書面によりデジタルテレビジョン放送の再送信同意の申込みを行って、繰り返し回答を要請していたが、平成20年7月1日には再送信同意申込書面が返却された。異議申立人は、讀賣テレビに対し、平成23年2月15日新たな再送信同意申込書を送付して協議をしたが、讀賣テレビから同年6月21日付け回答書により、DA変換（デジタルアナログ変換）による激変緩和措置（経過措置）以外には弊社デジタル放送の区域外再送信同意は困難である旨の回答を受けた。

異議申立人は、平成23年7月24日のデジタル放送移行後、近畿広域圏の株式会社毎日放送、朝日放送株式会社、関西テレビ放送株式会社、近畿の県域放送のテレビ大阪株式会社、株式会社サンテレビジョン、株式会社テレビ和歌山からは書面による同意を受けており、そのデジタル放送の受信及び再放送を行っている（甲35から甲40まで）。

異議申立人は、讀賣テレビの受信及び再放送については、讀賣テレビの同意を得ることができなかつたので、平成23年6月21日、旧有線テレビジョン放送法13条3項に基づいて、本件裁定申請（甲2）を行うとともに、その受信及び再放送を暫定的に継続している。

- (3) 異議申立人の本件裁定申請は、平成22年法律第65号による改正後の放送法の施行日（平成23年6月30日）前にされたものであるから、新放送法144条1項の規定による裁定の申請とみなされる（平成22年法律第65号附則5条2項）。
- (4) 異議申立人の本件裁定申請に対し、総務大臣は、平成25年7月23日、徳島県松茂町及び同県北島町の区域については同意をすべき旨、同県上板町の区域については同意しなければならないとは認められない旨の本件裁定を

した（平成 25 年総情域第 45 号）。

異議申立人が本件裁定があったことを知ったのは、平成 25 年 7 月 24 日である。異議申立人は、同日から 60 日以内の同年 8 月 9 日、本件異議申立てを行い、本件裁定のうち同県上板町の区域にかかる部分を取り消し、同部分につき再放送同意をすべき旨の裁定を求めた。

本件異議申立てについては、放送法 180 条において準用する電波法 85 条に基づき、総務大臣から電波監理審議会に付議され、審理が開始された。

6 争点

争点 1 放送法 144 条 3 項所定の「基幹放送事業者がその地上基幹放送の再放送に係る同意をしないことにつき正当な理由がある場合」の解釈

争点 2 ガイドラインの策定・公表、基幹放送事業者の「放送の地域性に係る意図」

争点 3 受信者の利益

争点 4 具体的な利益衡量、その他

(1) 争点 1（放送法 144 条 3 項所定の「基幹放送事業者がその地上基幹放送の再放送に係る同意をしないことにつき正当な理由がある場合」の解釈）について

（異議申立人の主張）

ア 放送法 144 条 3 項は、放送法が旧有線テレビジョン放送法を取り込む形で改正されたことに伴う用語の変更など所要の措置を講じたに留まり、昭和 61 年改正後の旧有線テレビジョン放送法 13 条 5 項と内容的には全く変更されていない。したがって、放送法 144 条 3 項にいう「正当な理由」についても、旧有線テレビジョン放送法 13 条 5 項における解釈がそ

のまま当てはまる。

イ 電波は、周波数の兼ね合いから、天然資源と同様に有限、希少な資源であって、「国民の共有財産」とされる。放送事業は、その国民の共有財産たる電波を、国民の負託を受けて利用して初めて成立するのであって、その公共性は極めて大きい。大臣裁定制度は、かかる放送の公共性と視聴者の利益に鑑みて、放送事業者は「正当な理由」がない限り再放送に同意すべきものとして、構築されている。

条文の構造から明らかなとおり、旧有線テレビジョン放送法上の大臣裁定制度においては、同意をすべき旨の裁定をしなければならないのが原則であって、例外的に、放送事業者が「再送信に係る同意をしないことにつき正当な理由がある場合」に限って、同意をすべき旨の裁定をしないことができることになっている。総務大臣に何ら裁量権を与えていない。これは放送法においても同様である。放送法 144 条 3 項の定める同意裁定の原則が、憲法 21 条の表現の自由の制約を極限まで過重したものであるとは到底いえない。例外的な場合については、本来の同意裁定の原則を没却しないように、限定的に解釈されなければならない。例外的な場合の主張立証責任は、当然、放送事業者が負うことになる。明確な主張立証がないまま「正当な理由」の存在を認めるようなことは、本来の同意裁定の原則を没却し、殊更に有線放送事業者を不利益に取り扱うものとして、許されない。

ウ 大臣裁定制度の導入に際し、昭和 61 年の第 104 回国会の政府答弁（甲 22）では、「正当な理由」の具体的な解釈につき、①意に反して放送番組が一部カットして有線放送される場合、②意に反して異時再送信される場合、③当該チャンネルで別の番組の有線放送を行い、放送事業者等の放送番組か他の番組か混乱が生じる場合、④有線テレビジョン放送事業者としての適格性に問題がある場合、⑤良質な再送信が期待できない場合

が「正当な理由」に当たると明示された（以下「五基準」という。）。この五基準は、いずれも放送番組の同一性やチャンネルイメージの確保に関わるものである。五基準は「再送信」全般に及ぶものであって、いわゆる区域内再送信か区域外再送信かで区別されることはない。他に「正当な理由」に関する具体的な議論はなされていない。⑥遠隔地である場合、⑦県境を接していない場合、⑧地元民放の同意が得られない場合、⑨地元民放の経営に影響を与える場合などは、「正当な理由」の具体例に掲げられなかった。昭和61年に導入された大臣裁定制度は、「正当な理由」の具体的内容として、立法過程の国会答弁で明示された五基準を前提に成立している。この事実、⑥から⑨までの場合が「正当な理由」に当たらないことを明らかにしたことを如実に示している。

立法経過に鑑みれば、昭和61年改正後の旧有線テレビジョン放送法13条5項の「正当な理由」とは、基本的に、放送番組の同一性やチャンネルイメージの確保を侵害するものとして国会答弁で具体的に明示された五基準のいずれかを満たす場合に限られ、例外的に、五基準に準じる場合（五基準と同等程度に放送番組の同一性やチャンネルイメージの確保を侵害する場合）が認められる余地があるにすぎない。

そして、放送事業者が五基準に準じる場合に当たるとを理由に「正当な理由」があると主張するときは、単に当該事実を主張立証するのみならず、当該事実が五基準に準じる場合に当たると評価すべき法的根拠を明らかにしなければならないというべきである。

（総務大臣の主張）

ア 再放送同意については、放送法11条により原則として放送事業者に任意の同意権が与えられており、放送法144条3項において例外的に同意を強制するという仕組みとなっている。

放送法令において、放送法144条3項に規定された再放送に同意をし

ない「正当な理由」に該当するか否かに係る規定はない。それらの要件については、総務大臣の裁量権が認められていると解される。

イ 放送法 144 条 3 項は、旧有線テレビジョン放送法 13 条 5 項を承継したものである。旧有線テレビジョン放送法 13 条 5 項の立法時には、五基準が「一応の目安」として例示された（乙 4）。「正当な理由」の判断基準は、環境の変化等に応じて、追加、変更等がなされることが立法時においても当然に想定されていた。時代の進展により弾力的な解釈が図られるべきである。

旧有線テレビジョン放送法 13 条 5 項の立法時において、「同意裁定の原則」を裏付けるような立法事実はどこにも存在しない。むしろ「当事者の協議が基本」とされていた。「同意裁定の原則」は誤りである。

ウ 平成 23 年総務省告示第 242 号による改正前の放送普及基本計画のもとで、地上放送事業者は、放送対象地域（同一の放送番組の放送を同時に受信できることが相当と認められる一定の区域）において、地域住民や地域社会のための放送を行うことが、制度上明確に求められるようになった（乙 6）。

エ 裁定制度は、「受信者の利益」が「基幹放送事業者の表現の自由」に優先する場合があります。これを前提として、後者の制限を許容するものであり、同意裁定においては、「基幹放送事業者の表現の自由」の制限を正当化するだけの「受信者の利益」が認められることが当然に必要とされている。本件において留意されるべきは、「正当な理由」の存否は、結局のところ、「受信者の利益」と「基幹放送事業者の表現の自由」のバランスで決まるということである。

（参加人の主張）

ア 放送法 144 条 3 項の「正当な理由」は、不確定概念であるから、文理解釈ができず、放送法制の基本構造、大臣裁定制度及びその前提となる再

放送同意制度の趣旨、目的及び効果を分析し、こういった事情があれば「正当な理由」があると認められるのかを解釈すべきである。

イ 放送法は、放送秩序として、県域放送を基本とする地域免許制度をとることにより、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等の実現を図っている。地上テレビジョン放送については、「視聴者の立場から考えると、①公共放送（NHK）と商業放送（民放）が二元体制で存在しかつ並立している、②全国おおよそどこでも複数のチャンネルを視聴でき、③しかも無料（民放）もしくは廉価（NHK）であって、④原則として県毎の地域に根ざした情報発信を基礎としつつ、NHKとともに、民放もネットワーク化により、おおよそ全国放送が実現している。

つまりは、原則として県毎に、NHKの他にも民放によって、「無料」で、地域に根ざした情報発信がなされるということが地上テレビジョン放送の制度的な基盤なのであり、このような放送秩序と制度的基盤を維持することが、放送法の大原則となっている。したがって、放送法11条の解釈としても、「放送秩序及び地上テレビジョン放送の制度的基盤の維持」という観点からの検討が必要不可欠である。

大臣裁定制度は、放送事業者の同意権（放送法11条）を基本原則とする放送法制の中において、放送事業者の同意権を制限するという意味で例外的措置である。憲法上保障された、特に、民主主義の根幹を担う重要な表現の自由を尊重する観点から、行政権の権限発動要件である「放送事業者の再放送不同意につき『正当な理由』がないこと」の解釈は制限的に行われるべきであり、少なくとも、放送事業者の放送の自由の制約根拠である「受信者の利益」が、具体的事実、具体的・客観的データによって裏付けられる必要がある。総務大臣は権限の発動については謙抑的に行使すべきである。再放送同意制度における放送事業者の同意権は、憲法上放送事

業者に保障された表現の自由（放送の自由）の一内実であることからすると、放送事業者による「放送の地域性に関わる意図」は最大限に尊重されるべきである。

ウ 再放送同意制度の趣旨が「放送事業者の利益保護」と「放送秩序の維持」の両方にあることは明らかである。

大臣裁定制度を取り巻く社会環境や状況は変化している。今日では有線テレビジョン放送事業も営利事業として確固たる基盤を築いて大規模化が進んでおり（丙５－１、丙５－２）、基幹放送事業者の表現の自由や放送秩序の維持を侵害してまで過剰な保護を与える必要がない状況となっている。少なくとも「正当な理由がない」と認定するためにはそれを基礎付ける具体的な事実が明示される必要がある。

(2) 争点２（ガイドラインの策定・公表、基幹放送事業者の「放送の地域性に係る意図」）について

（異議申立人の主張）

ア ガイドラインは、大臣裁定申請の要件、「正当な理由」の各解釈基準を定める「行政規則」にすぎず、その実質は、通達ないしこれに準ずるものである。それゆえ、ガイドラインは法規の性質を持つものではなく、審理官、電波監理審議会は、当然、ガイドラインに拘束されずに、本件不同意裁定部分の違法、不当を判断するのであって、ガイドラインは本件の一方当事者たる処分庁における「正当な理由」の解釈に係る主張の域を出るものではない。

イ 放送法は、「正当な理由」の解釈、要件に関して、政令に委任していない。ガイドラインにおいて、総務省が裁定の手続を定めることに問題はない。五基準に関係がないからである。五基準の内容をより具体化する形で明確にすることにも問題はない。

しかし、ガイドラインのうち、区域外再放送につき「放送の地域性に係る意図」を要件として新たに加重することは、実質的に五基準を変更するものであり、過去２２年間に確立した法的安定性を著しく害し、行政庁の恣意的な解釈によって同法を事実上改正（解釈改正）するものとして、違法である。総務大臣が、裁定における「正当な理由」の判断に際し、区域外再放送において「放送の地域性に係る意図」を考慮すべきとした部分をそのまま新たな基準として用いることは、放送法に違反して許されない。

ウ 本件裁定は、ガイドラインに基づき、上板町における再放送が、讀賣テレビの「放送の地域性に係る意図」を侵害するとして、讀賣テレビが同意しないことに正当な理由があると認めた点で、放送法の解釈適用を誤った違法があるから、取消しを免れない。

エ ガイドラインは、放送対象地域から一見明白に遠方にあれば、必ず「正当な理由」がないとはせず、原則として「正当な理由」がないとするに留まっている。単に放送対象地域と再放送対象地域との物理的な距離関係をもって「放送の地域性に係る意図」の侵害の有無を判断することは許されない。単に隣接する市町村ではないからといって、直ちに「放送の地域性に係る意図」が侵害されるなどということはできない。かえって、過去の裁定例に照らして同一地方ないし隣接地方程度であれば、原則として、「放送の地域性に係る意図」が侵害されとはいえないというべきである。

過去の裁定例は、地元発の地域情報、緊急災害情報、ＣＭの地域性を理由に、「放送の意図」が害され、又は歪曲されることを明確に否定しているが、讀賣テレビは、侵害の具体的内容を明確に主張立証していない。

放送事業者は、当該放送が再放送されることによって地域性に係る意図が侵害されるとする、侵害の具体的内容を明確に主張立証する必要がある。

オ 讀賣テレビの「放送の地域性に係る意図」なるものは、非常に曖昧なも

のにすぎない。現に、長年にわたり、讀賣テレビの放送が、その放送対象地域以外の地域（三重県、石川県、香川県、岡山県など）で視聴されてきたが、讀賣テレビは、これらの地域での再放送に同意してきたし、現に同意している。特に、同じ日本テレビ系列の再放送と並存する場合（三重県）、放送対象地域が近畿広域圏と接していない場合（石川県、香川県）であっても、讀賣テレビの「放送の地域性に係る意図」が侵害されたことはない。万一、表現の自由に対する重大な侵害が生じるほどの区域外再放送の弊害があるのであれば、讀賣テレビが再放送同意をするはずがない。

讀賣テレビは、徳島県内で発行される新聞に四国放送では放送されていない自社の番組の広告を掲載しており、今も、徳島県を事実上の放送対象地域として重視している。

讀賣テレビが主張する「放送の地域性に係る意図」なるものは、少なくとも、放送の公共性、視聴者の利益という公益上の要請に基づき、一定の制約を免れない。徳島県内での過去半世紀にわたる視聴の実績の間に、讀賣テレビなど各放送事業者の「放送の地域性に係る意図」が侵害された事実は全くない。アンテナ受信であれば侵害されないのに再放送になった途端に侵害されるはずはないし、アナログ放送であれば侵害されないのにデジタル放送になった途端に侵害されるはずもない。異議申立人が徳島県上板町で再放送しても、讀賣テレビの「放送の地域性に係る意図」が侵害されることはあり得ないのである。

オ 徳島県は近畿地方（近畿広域圏）と極めて密接な関係を有しており、文化、経済的交流も非常に盛んである。それゆえ、徳島県で近畿広域圏の放送が再放送されても、「放送の地域性に係る意図」が侵害される余地はない。

カ 特に、朝日放送、関西テレビ放送、毎日放送は、いわゆる近畿キー局であり、讀賣テレビと同じく近畿広域圏を放送対象地域としている。これら

の各放送事業者の放送の地域性に係る意図が侵害された事実は存在しない。
他局の意図が侵害されないのに、讀賣テレビの意図に限って侵害されるはずはない。

(総務大臣の主張)

ア ガイドラインは、区域外再放送に係る同意をしないことについての「正当な理由」の判断においては、「放送の地域性に係る意図」の侵害についても考慮の対象となるとしたうえで、「放送の地域性に係る意図」の侵害の程度が、「受信者の利益」との比較衡量において受忍限度内にあると言えない場合には、「正当な理由」を認めるべきであるとし、「受信者の利益」の利益の程度の判断においては、(ア)地域間における人・物等の交流状況（具体的には、通勤・通学等人の移動状況、両地域間の経済的取引状況、電波のスピルオーバーの状況等である。）を基本としつつ、(イ)その他地域間の関連性を示す要素（両地域の関係を巡る歴史的経緯、再放送に関する視聴実態、視聴習慣等）も併せて配慮すべきであるとする。

ガイドラインは、「放送の地域性に係る意図」の侵害については、受信者の利益との比較衡量において判断することを求めているものの、その侵害の内容を具体的に認定することは求めている。

イ 放送法144条3項の「正当な理由」に該当するか否かに係る要件については、総務大臣の裁量権が認められていると解される。

ガイドラインは、大臣裁定制度発足時の五基準は例示であって追加変更等が想定されていたこと、その後の大臣裁定制度の環境の変化等を考慮すべきであること、放送普及基本計画における地域性に関する視点（放送対象地域など）、光ファイバー網といった高速ネットワークの整備やこれを用いた伝送に係るコストの低廉化等により、遠隔地で受信した地上放送を自らの業務区域まで伝送し、区域外再放送として提供するサービスを行うことが一般に可能となってきたこと、ケーブルテレビ事業者の経営状況が

改善し規模が拡大してきたことなど、ケーブルテレビ事業を取り巻く環境が変化し、ケーブルテレビ事業はもはや「揺籃期」ではないと考えられることを踏まえたものである。

ガイドラインは、平成19年情報通信審議会の答申を受けて開催された「有線放送による放送の再送信に関する研究会」の中間とりまとめ及び最終とりまとめを踏まえ、30日間の意見募集を行った上で公表したもので、正当な手続を経て策定された。

ガイドラインは、講学上の「行政規則」に該当するもので、もとより裁判所を拘束するものではないが、現実の法の実現の過程では極めて重要な機能を有しており、訴訟等の場においても参考にされるものである。ガイドラインの正当性に鑑みれば、積極的にこれに依拠して判断するべきと考える。

(参加人の主張)

ア 読賣テレビは、表現の自由（放送の自由）を有し、放送の地域性に係る意図を有している。読賣テレビは、もともと区域外再放送はしたくないとの意図を有しているが、デジタル放送に移行してからはなお一層のこと区域外再放送はしたくないとの意図を強く有している。

イ 近畿広域テレビ局の毎日放送や朝日放送、関西テレビ放送が徳島県内に支局を持っているのとは異なり、読賣テレビは徳島県内に支局を有していない。読賣テレビは、徳島県について、区域外再放送を想定した番組作りはしていない。ニュースのローカル枠で、徳島県に関するニュースを取り上げたことはない。天気予報も徳島県については取り上げず、大雨警報や土砂災害情報が出たとしても徳島県に関するものは取り上げない。非常災害放送マニュアルを定めて大地震に関する緊急放送体制のルールを決めているが、対象は近畿2府4県と規定されている（丙8）。

ウ 全国紙の番組広告は、大阪本社版と同じ扱いになり、徳島県版だけ外す

ことはできない。つまり、新聞社のシステム上（編集上）の問題であり、読賣テレビの意思に基づくものではないから、徳島県内で発行される新聞に読賣テレビの番組広告が掲載されていることをもって、読賣テレビが徳島県を事実上放送対象地域として重視しているなどとはいえない。

エ 読賣テレビは、業務協定や番組販売契約を締結し、必要な個々の番組の著作権、著作隣接権も処理している。したがって、読賣テレビの番組が区域外再放送されると、このような業務協定や契約に基づいて形成された権利関係を結果的に毀損、侵害することになってしまう。読賣テレビのローカル番組は、番組内容、出演者（タレント、一般人）、使用楽曲など、近畿2府4県で放送されることを前提にして製作されている。そのため、区域外再放送が行われると、取材対象者のプライバシー侵害など、想定外のリスク負担やコンプライアンス上の問題を抱えることになる。CMや懸賞広告（懸賞募集広告や景品付き販売など）も、番組同様に放送対象地域で放送されることを前提としており、区域外で放送されると、スポンサー企業の意図や利益に反する結果が生じ、広告収入等で経営に多大な影響を及ぼすスポンサー企業とのトラブルが生じる可能性がある。読賣テレビは、これらのトラブルや問題を回避するために、区域外再放送をしたくないという強い意図を有している。区域外再放送を強制的に認めることは読賣テレビが有する表現の自由に対する重大な侵害となる。

オ 放送法144条3項の「正当な理由がないこと」の解釈にあたっては、単にガイドラインの考え方によるだけではなく、放送事業者の放送の意図及び既存の放送秩序の維持を重視しながら、放送秩序を支える地元の基幹放送事業者の経営への影響も考慮して、受信者に区域外再放送によってしか得られない生活等に必要地域情報を取得させる等やむにやまれぬ事情がない限り、放送事業者が不同意としていれば、原則として「正当な理由」とあると判断すべきである。

(3) 争点3 (受信者の利益) について

(異議申立人の主張)

ア 徳島県民は、近畿地方の住民と何ら変わることなく、讀賣テレビの放送を受信し視聴してきた。讀賣テレビの放送は、過去半世紀にわたり、アンテナ受信、再放送（アナログ、デジタル、デジアナ変換）など形態の如何を問わず、徳島県内（上板町を含む）で視聴されてきた実績がある。異議申立人の関係でも、昭和63年1月の開局当初からデジタル放送への完全移行まで四半世紀にわたり、讀賣テレビの同意を受けて平穩に再放送（再送信）されてきた実績がある（甲15～17）。

異議申立人の加入者と近畿広域圏の住民（ことに、大阪府、兵庫県及び和歌山県の住民）とは、過去半世紀以上にわたり全く同じ番組を視聴してきており、現にそうであるにもかかわらず、讀賣テレビだけ視聴できないとすべき理由は全くないのであって、かかる事態になれば、「受信者の利益」は著しく害される。

イ 徳島県の要請及び要望（甲51、甲52）、徳島市の要望（甲54）、北島町の要請（甲55）、松茂町の要請（甲56）、上板町の要請（甲57）、徳島県CATVネットワーク機構会員各社の要望書（甲59）、徳島県に再三寄せられた県民からの苦情（甲62～67）、異議申立人に寄せられた徳島県民の手紙（甲68）に表れているとおり、異議申立人の加入者や地元自治体等も、讀賣テレビの再放送を強く要望しており、極めて大きな視聴者の利益が存在する。

ウ 同じ徳島県内で、しかも、同じ異議申立人のケーブルテレビ局のエリア内で、上板町のみを除外するのは不当、不合理な差別というほかない。

エ 本件で問題となる「受信者の利益」とは、讀賣テレビの放送を視聴することであって、四国放送の業務が継続するかどうかではない。

(総務大臣の主張)

ア 大臣裁定において、「受信者の利益」を考慮する場合は、都道府県等の単位など、広く捉えるべきではない。現在のケーブルテレビ事業者の業務区域は、基本的に市町村を単位としている。一般に同一市町村内であれば地域内の交流が多いと考えられる。受信者の利益も市町村ごとに一体的に捉えるのが適当である。再放送に係る同意を判断すべき区域の単位については、原則として市町村とすることが適当である。

イ 「受信者の利益」は、具体的には受信者が自らの生活等に必要な地域情報を取得できることである。ケーブルテレビ事業者のサービス加入者の具体的な希望が直ちに「受信者の利益」となるわけではない。

(参加人の主張)

ア 大臣裁定制度が保護する「受信者の利益」の具体的内容を考えると、区域外再放送によって得られる受信者の利益とは、区域外再放送によってしか取得できない受信者の生活等に必要な地域情報の取得ということになる。

「受信者の利益」としては受信者にとって自らの生活等に必要な区域外の地域情報を取得する具体的な利益が認められる（立証される）必要がある。

徳島県上板町について言えば、讀賣テレビと同じ近畿広域圏をエリアとする毎日放送、朝日放送、関西テレビ放送だけでなく、テレビ大阪、サンテレビ、テレビ和歌山も加えて6つの近畿地方のテレビが区域外再放送されており、讀賣テレビという特定チャンネルでしか取得できない情報は極めて少ない。讀賣テレビの区域外再放送によってしか取得できない受信者の生活等に必要な地域情報というものはほとんど想定できず、あったとしてもそのような情報の需要者は、ごく少数に限られると考えられる。そのような需要者が存在したとしても、インターネットや携帯電話等が普及するなど情報収集手段が多様化している今日、讀賣テレビの区域外再放送と

いう手段で取得させなくとも、放送事業者の表現の自由や放送秩序の維持を制限することのない代替手段により情報を取得することは十分に可能である。

(4) 争点4（具体的な利益衡量、その他）について

（異議申立人の主張）

ア 本件裁定のうち本件異議申立てに係る部分は、放送法144条3項所定の「基幹放送事業者がその地上基幹放送の再放送に係る同意をしないことにつき正当な理由がある場合」に当たらないのに、参加人が異議申立人に対して当該同意をすべき旨の裁定をしなかったもので、違法、不当であり、取消しを免れない。

本件裁定は、ガイドラインに基づき、上板町における再放送が、讀賣テレビ放送の「放送の地域性に係る意図」を侵害するとして、讀賣テレビ放送がこれに同意しない「正当な理由」があることを認めた点で、放送法の解釈適用を誤った違法があるから、取消しを免れない。

讀賣テレビが、四国放送の同意が得られないこと、四国放送の経営に影響を与えること等を理由に、「正当な理由」があると主張するのは、過去の裁定例に反して、到底、認められない。

本件裁定は、一方で、過去の裁定例に反して「放送の地域性に係る意図」の名目で「番組編集上の意図」の侵害を認め、他方で、受信者の利益を著しく過小評価することにより、上板町において前者の侵害の程度が受忍限度を超えとした点で、過去の裁定例に相反し、放送法の解釈適用を誤った違法があるから、取消しを免れない。

イ 交通が著しく発達し、行政単位の広域化が図られる現代においては、市町村単位で「正当な理由」の有無を区別すべき合理的な理由はない。

また、複数の市町村を対象とする放送事業者において、放送地域を更に

区切った市町村単位で放送内容を区別することは、技術的にも経営的にも不可能であるから、同じ放送事業者の放送地域であれば、市町村単位で区分けするのではなく一括して「正当な理由」を判断すべきである。

本件裁定は、異議申立人の対象地域を市町村単位で分断し、松茂町及び北島町については「正当な理由」がないが、上板町については「正当な理由」があるとした点で、過去の裁定例に相反し、放送法の解釈適用を誤った違法があるから、取消しを免れない。

ウ 読賣テレビがデジタル放送になった途端に再放送に同意しないということに「正当な理由」は存在しない。

「放送の地域性に係る意図」なるものは、少なくとも、放送の公共性、視聴者の利益という公益上の要請に基づき、一定の制限を免れない。

読賣テレビが徳島県の上板町での再放送に限って再放送に同意しないことに「正当な理由」はない。

エ 読賣テレビの放送を視聴してきたのは、徳島県民だけではない。三重県、石川県、香川県、岡山県などの地域で、長年にわたり近畿地方の住民と何ら変わることなく、アンテナ受信、再放送（アナログ、デジタル、デジアナ変換）など形態の如何を問わず、同社の「放送の地域性に係る意図」を侵害することなく受信され視聴されてきた。

三重県は放送行政上の中京広域圏に属する。三重県の伊賀上野ケーブルテレビ株式会社（伊賀市）、株式会社アドバンスコープ（名張市、伊賀市）、株式会社ZTV（熊野市、御浜町、紀宝町）は、現在も、同じ日本テレビ系列の中京テレビ放送の再放送と並んで、読賣テレビのデジタル放送を再放送しているのみならず、中京広域圏の各系列局の再放送と並んで、近畿広域圏の朝日放送、関西テレビ放送、毎日放送、NHKの放送を再放送している。石川県の加賀テレビ株式会社（加賀市）、香川県のさぬき市ケーブルネットワーク（さぬき市）は、放送対象地域が近畿広域圏から遠

く離れている。岡山県の日生有線テレビ株式会社（備前市）も、讀賣テレビの再放送をしている（甲 73～76）。

大臣裁定制度の当初から、同一地方（中国地方）はもちろん、隣接地方（中国地方と近畿地方）でも再放送が認められてきた。過去の裁定例は、島根県と兵庫県（甲 8）、高知県と香川県（甲 9）、島根県と岡山県（甲 11 及び甲 12）のように、県境を接していない場合も再送信を認めている。

県境を接していない場合、数百キロメートル離れた地域間の場合についても、大臣裁定制度の導入以前から再放送のニーズが存在し、任意の同意がされてきた。讀賣テレビも、三重県、石川県、香川県、岡山県などでの再放送に同意してきた。これらの再放送によって、讀賣テレビの「放送の地域性に係る意図」が侵害された事実は全くない。少なくともその程度の遠隔地間の区域外再放送は、当然の許容範囲として、大臣裁定上も想定されてきた。隣接する徳島県と兵庫県とで、距離を理由にして「正当な理由」があるということとはできない。

本件裁定が、上板町は兵庫県の淡路島と海峡を挟んで位置する鳴門市に隣接していないこと等を理由に「正当な理由」があるとして、不同意裁定をしたことは、過去の裁定例に反する。

オ 行政は、平等原則等に照らして、過去の大臣裁定例において「正当な理由」があるとされたのと同様の事実が認められる場合には「正当な理由」があり、そうでない場合は「正当な理由」がないことが推定されるというべきである。

カ 徳島県内では、上板町を含め、讀賣テレビ、朝日放送、関西テレビ放送、毎日放送など、近畿地方の各放送事業者の放送が、過去半世紀にわたり視聴され、現在も視聴されている実績がある。讀賣テレビの放送は、放送対象地域以外の地域（三重県、石川県、香川県、岡山県など）でも、長年にわたり視聴されてきた実績がある。このようなテレビ放送視聴の過去の実

績、讀賣テレビと他の放送事業者との比較、他の地域における視聴（再放送）との比較の観点に照らし、讀賣テレビが同意しないことに「正当な理由」がないことは明白である。

キ 総務大臣、讀賣テレビは、最近の技術の発達等によって初めて「遠隔地」での再放送が問題になったかのように主張するが、事実と反する主張である。

ク 本件裁定においては、上板町から近畿広域圏への就業者、通学者数の割合が比較例として掲げる「山口裁定」における最低の数字を上回っているにもかかわらず、地域間の事情を一切考慮しないまま、逆方向の数値のみを理由に否定的な結論をくだしているのであって、その判断は不合理極まりない。

過去の同意裁定では、「地域関連性対照表」における就学者、通学者数の統計数値が本件裁定の基準をはるかに下回る数値であるにもかかわらず、同意裁定がなされている例があり、上板町においても、人の移動が極めて少ない等とは到底認められない。

（総務大臣の主張）

ア 本件裁定は、ガイドラインに忠実に依拠して、同意をしないことについての「正当な理由」を判断するものであるといえる。

本件裁定の「正当な理由」の判断に誤りがあるか否かは、ガイドラインが本件に適用されることが正当であるか否かの問題に帰着する。

イ 異議申立人の業務区域のうち、上板町は松茂町及び北島町と地理的に連続していない。「受信者の利益」の程度に関する検討に当たっても、上板町について個別に判断をすることが適当である。

ウ 上板町と近畿広域圏との間は、通勤・通学等の人の移動は極めて少なく、経済的取引も松茂町及び北島町に比べるとやや少ない。電波のスピルオーバーの状況は、継続的に良好な受信が可能であるとまでは言えないものの、

一定の範囲で受信可能であることがうかがわれる。上板町でも、松茂町及び北島町と同様に、過去の讀賣テレビの放送の視聴実態及び視聴習慣が認められる。上板町については、徳島市に隣接していない（乙14）、かつ、鳴門市にも隣接していない。ガイドラインに当てはめて判断すると、上板町においては、讀賣テレビの放送の地域性に係る意図の侵害に比べ、再放送を認めるに足る程度の受信者の利益があると評価することはできない。

エ 過去において、揺籃期にあるケーブルテレビ事業者の保護を通じて「受信者の利益」を実現した経緯があるからといって、ケーブルテレビ事業者の事業環境が激変した現在においても、同様の判断をすべきことにはならない。

（参加人の主張）

ア 本件裁定のうち本件異議申立てに係る部分は、放送法144条3項所定の「基幹放送事業者がその地上基幹放送の再放送に係る同意をしないことにつき正当な理由がある場合」に当たるので、参加人が異議申立人に対して当該同意をすべき旨の裁定をしなかったことは正当である。

イ 讀賣テレビは、これまで異議申立人その他の徳島県内のケーブルテレビ事業者に対し、デジタル放送及びデジアナ変換（アナログ放送終了に伴う激変緩和措置としてのものを除く）について再放送の同意をしたことがない。アナログ放送の時代は、今回問題となっているデジタル放送とは放送技術環境も権利環境も異なっており、同列には論じえない。

ウ 上板町において、近畿と上板町との地域間の関連性が低く、地域間の関連性に係る上板町の受信者の利益はわずかである。上板町については、讀賣テレビの放送の地域性に係る意図の侵害に比べ、再放送を認めるに足る程度の受信者の利益があるとはいえない。

7 証拠関係

(1) 異議申立人の提出した証拠

甲第1号証から甲第76号証まで

(2) 総務大臣の提出した証拠

乙第1号証から乙第21号証まで

(3) 参加人の提出した証拠

丙第1号証から丙第21号証まで

(4) 職権による証拠調べ

なし

第3 理由

1 争点1 (放送法144条3項所定の「基幹放送事業者がその地上基幹放送の再放送に係る同意をしないことにつき正当な理由がある場合」の解釈) について

(1) 昭和61年改正後の旧有線テレビジョン放送法は、有線テレビジョン放送事業者による放送事業者等のテレビジョン放送の再送信に係る両者間の協議及び協議が調わないときの総務大臣の裁定に関する規定(13条5項)を設けていたが、放送法等の一部を改正する法律(平成22年法律第65号)により、平成23年6月30日に廃止され、有線テレビジョン放送事業者についても、「一般放送事業者」として、改正後の放送法(以下「放送法」という。)のもとで一元的に規律されることになった。

(2) 放送法によれば、放送事業者が他の放送事業者の放送を受信して再放送するには、その同意を得ることが必要とされる(11条)。したがって、放送事業者が再放送を許容するか否か、まずは放送事業者自らの自由な判断に委ねられている。この放送事業者の同意は、あくまで放送法に基づく自由であると解される。これが憲法上の表現の自由に直結していると理解するむき

があるとするれば、法論理的には飛躍があり、放送法を超越する考え方になるので、いかななものかといわなければならない。

(3) 放送法 11 条の例外は、受信障害区域における再放送の場合である（140 条）。11 条の適用はなく、指定再放送事業者は、基幹放送普及計画により放送がされるべきものとされるすべての地上基幹放送（テレビジョン放送）を受信し、そのすべての放送番組に変更を加えないで同時に再放送をしなければならないとされている。

(4) 放送法は、旧有線テレビジョン放送法の廃止に伴い、大臣裁定の制度を引き継いだ。当該基幹放送事業者がその地上基幹放送の再放送に係る同意をしないことにつき、正当な理由がないと認めるか、正当な理由があると認めるかの判断を総務大臣の裁定に委ねている。総務大臣としては、申請者が同意を求めた「再放送できる地上基幹放送、再放送の業務ができる区域及び再放送実施の方法」を把握し、基幹放送事業者が理由を示しているか否か、その理由の内容を把握したうえで、その理由が正当性を欠くものか否かを判断することになる。その判断基準を具体的に明示する規定はない。その判断を行う際は、放送法の目的、放送法制の政策目標その他、諸般の事情等を総合考慮し、裁量により適切に判断することが求められている。

(5) 異議申立人は、旧有線テレビジョン放送法 13 条 5 項の「正当な理由」は、立法過程で明示された五基準のいずれかを満たす場合に限られ、例外的に、五基準に準じる場合が認められる余地があるにすぎないと主張する。

しかし、旧有線テレビジョン放送法は廃止され、有線テレビジョン放送事業者の再放送についても、放送法のもとで一元的に規律されることになり、同意制度の法律環境そのものが変化している。廃止済みの法律の制定当初の運用指針のみにこだわる理由は存在しない。異議申立人の主張をそのまま採用することはできない。

2 争点2（ガイドラインの策定・公表、基幹放送事業者の「放送の地域性に係る意図」）について

- (1) 平成20年4月、総務省は、大臣裁定の制度に関し、ガイドラインを策定して公表した。その策定に際しては、研究会が開催され、公衆に対する意見募集手続きも行われた経緯がある。

その後、平成22年法律第65号によって、旧有線テレビジョン放送法は廃止されることになり、有線テレビジョン放送事業者の再放送についても、放送法のもとで一元的に規律されることになった。平成23年7月、総務省は、ガイドラインについても、その名称を変更するとともに、表現の一部変更を行い、これを公表した。

ガイドラインには、放送法144条1項所定の「協議」に関する事項等のほか、同条3項所定の「正当な理由」等について、総務大臣が裁定の判断を行う際の判断過程や、判断基準の一端が例示されている。特に放送法144条3項所定の「正当な理由」等については、総務大臣が裁定の判断を行う際の考え方の一端が明示されており、(a)放送法11条が放送事業者の同意を要求するのは、放送事業者の「番組編集上の意図」を保護するものである旨、(b)裁定制度の目的は、再放送の同意について制度趣旨を踏まえた適正な判断を確保することにより、「受信者の利益」（受信者が自らの生活等に必要ない地域情報を取得できること）を保護し、ひいては、有線テレビジョン放送の健全な発達を図ることである旨、(c)放送番組の同一性やチャンネルイメージについての「番組編集上の意図」が害され、又は歪曲される場合がある、①放送番組が基幹放送事業者の意に反して、一部カットして放送される場合、②基幹放送事業者の意に反して、異時再放送される場合、③放送時間の開始前や終了後に、そのチャンネルで別の番組の有線放送を行い、基幹放送事業者の放送番組か他の番組か混乱が生じる場合、④有線電気通信設備の設置計画が合理的でなく、又は実施が確実でないと認められる等、有線テレビジ

ン放送事業者としての適格性に問題がある場合、⑤有線テレビジョン放送の受送信技術レベルが低く良質な再放送が期待できない場合は、「受信者の利益」の内容や程度にかかわらず、常に同意をしないことについての「正当な理由」に該当する旨、(d)放送法に定められる放送対象地域を前提として編集される地上基幹放送が、それ以外の地域で無断で再放送されることにより、基幹放送事業者の地上基幹放送が受信される地域についての「番組編集上の意図」が害され又は歪曲される場合がある旨、これについては地域間における人・物等の交流状況（通勤・通学等人の移動状況、両地域間の経済的取引状況、電波のスピルオーバーの状況等）を基本としつつ、その他地域間の関連性を示す要素（両地域の関係を巡る歴史的経緯、再放送に関する視聴実態、視聴習慣等）も併せて、「放送の地域性に係る意図」の侵害の程度が、地域間の関連性に係る「受信者の利益」の内容・程度との比較衡量により、許容範囲内（受忍限度内）と言えない場合は、同意しないことの「正当な理由」があるといえる旨、(e)最終的には個別事案に関する総合判断となるが、例示として、少なくとも、基幹放送事業者の放送対象地域に隣接する市町村における再放送の場合については、一般に「正当な理由」に該当しないものと考えられる旨、一般的な国民の視点から見て、放送対象地域から一見明白に遠方にあると認められる地域における再放送の場合については、原則として「正当な理由」に該当するものと考えられる旨、地域間の関連性が低い場合であっても、過去適法に同意が得られていた再放送については一定期間の経過措置（激変緩和措置）を講ずる旨、地元基幹放送事業者の経営に与える影響、地元同意の有無等は考慮しない旨などの指針を示している。

総務大臣の裁定が行われる際の判断過程、判断の基準や考え方について、総務省が自らガイドラインを策定して公表していることは、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るものであり、行政運営の在り方に照らして、好ましく適切な措置であるといわなければならない。

- (2) 異議申立人は、ガイドラインのうち、区域外再放送につき「放送の地域性に係る意図」を要件として新たに加重することは、実質的に五基準を変更するものであり、過去22年間に確立した法的安定性を著しく害し、行政庁の恣意的な解釈によって同法を事実上改正（解釈改正）するものとして、違法であると主張する。

しかし、ガイドラインは、総務大臣自らの審査基準を示した訓令又は通達であって、法令ではない。ガイドラインは、放送事業者に対する関係では、直接的な拘束力を及ぼすものではなく、一種の要望なり間接的な効果を及ぼすものとして機能するに留まるものである。ガイドラインの内容に、放送法の趣旨を逸脱するもの、放送法に反して違法視すべき内容が含まれているとはいえない。そもそも、五基準も、旧有線テレビジョン放送法に基づく大臣裁定制度新設時の政府委員説明に示されたもので、その当時の行政庁としての考え方の一端を明らかにし、例示したものにはほかならない。

したがって、ガイドラインについて、異議申立人の主張をそのまま採用することはできない。

- (3) ガイドラインにおいて、総務大臣が裁定の判断を行う際の考え方として、「放送の地域性に係る意図」を明示したことをもって、放送法に反して違法視すべき内容であるとはいえない。ただし、「放送の地域性に係る意図」なる用語は、いささか漠然とした価値概念であるといわなければならない。ガイドラインにおいては、これが「広く国民に向かって表現(放送)されている放送番組を自らの放送対象地域以外では見られたくないという消極的な意図」であり、放送法に定められる放送対象地域を前提として編集される地上基幹放送が、それ以外の地域で無断で再放送されることにより、基幹放送事業者の地上基幹放送が受信される地域についての「番組編集上の意図」が害され又は歪曲される場合があると説明されているものの、具体的な利益衡量の判断を行うための基準としては、不明確なところがあり、なおも漠然としてい

る。このため、より明確化すべきものとして改善される必要があるということもできよう。

3 争点3（受信者の利益）について

- (1) 異議申立人は、近畿広域圏の讀賣テレビについて、上板町での再放送を必要とする事情として、徳島県民の視聴実績、参加人の同意に基づく再放送の実績、異議申立人の加入者や地元自治体等の強い要望を示し、極めて大きな受信者の利益が存在する旨、徳島県上板町のみ除外するのは不当、不合理な差別である旨主張する。
- (2) 本件裁定は、讀賣テレビの放送対象地域と徳島県上板町との間について、通勤・通学等、人の移動状況、両地域間の経済的取引状況、電波のスピルオーバーの状況、その他地域間の関連性を示す要素について、各種資料に基づく数値等を掲げて検討し、①上板町と近畿広域圏との間の通勤・通学等の人の移動については極めて少なく、両地域間の経済的取引も松茂町及び北島町に比べるとやや少ない旨、②上板町については鳴門市とも隣接していない旨、③上板町での讀賣テレビの電波のスピルオーバーの状況については、松茂町及び北島町と同様に継続的に良好な受信が可能であるとまではいえないものの、一定の範囲で受信可能である旨、④上板町でも松茂町及び北島町と同様に過去の讀賣テレビの放送の視聴実態及び視聴習慣が認められる旨を示した。その内容の基礎になった数値等について、各種資料に基づく数値等と齟齬するものは見当たらない。本件裁定には、いわゆる受信者の利益に関する事柄について、その判断の基礎事実に誤認はないということができる。
- (3) 徳島県上板町においては、日本放送協会（NHK）、県域放送の四国放送のほか、近畿広域圏の毎日放送、朝日放送、関西テレビ放送、近畿の県域放送のテレビ大阪、サンテレビジョン、テレビ和歌山について、異議申立人のCATVサービス加入者に対する再放送が実施されている。

そのほかに讀賣テレビの再放送が徳島県上板町において実施されることにより、いかなる大きさの受信者の利益が発生することになるのでしょうか。それが実施されないことによる受信者の不利益は極めて小さなものではないか。そうとすれば、徳島県上板町において、讀賣テレビの視聴を希望する者が存在するとしても、その存在をもって区域外再放送の同意拒否の正当性を否定しなければならないほどのものか、慎重な吟味が必要とされるといわなければならない。

4 争点4（具体的な利益衡量、その他）について

- (1) 放送法は、基幹放送の計画的な普及及び健全な発達を図るため、基幹放送普及計画に基づき必要な措置を講ずることを、総務大臣に義務づけており（91条1項）、基幹放送がその放送対象地域においてあまねく受信できるように努めることを、基幹放送の受信に係る事業者の責務としている（92条）。

基幹放送普及計画（平成25年総務省告示第441号による改正後のもの。以下同じ。）によれば、地上基幹放送（デジタル放送）について、民間基幹放送事業者のテレビジョン放送（有料放送は除く。）の場合、県域放送の放送対象地域として徳島県の区域については「放送系の数の目標」を1と定め、広域放送の放送対象地域として近畿広域圏（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県及び和歌山県）の区域については「放送系の数の目標」を4と定めており、放送事業者は、基幹放送普及計画の区別に従って放送免許の付与を受けている。

基幹放送の放送事業者にとっては、放送対象地域の内外いずれかにより、放送法上の利害関係が大きく相違することになる。

- (2) 参加人には、自らの近畿広域圏における基幹放送が、自らの放送対象地域外で再放送されることについて、放送法11条に基づく同意権がある。

参加人は、もともと区域外再放送はしたくないと考えており、デジタル放送に移行してからはなお一層のこと区域外再放送はしたくないと考えている旨、自らは徳島県内に支局を有しておらず、近畿広域圏の他の基幹放送事業者とは事情を異にする旨、自らは徳島県について区域外再放送を想定した番組作りはしていない旨、ニュースのローカル枠で徳島県に関するニュースを取り上げたことはない旨、天気予報も徳島県については取り上げず、大雨警報や土砂災害情報が出たとしても徳島県に関するものは取り上げない方針で、大地震に関する緊急放送体制のルールを定めた非常災害放送マニュアルの規定も近畿広域圏内の2府4県を対象にしている旨など説明して、異議申立人による再放送の同意の求めに応じないことの理由を示している。したがって、参加人について、何も理由がないのに、放送法に基づく同意権の行使を拒んでいるということとはできない。

これらの参加人が示した理由の内容に、事実と齟齬するものは見当たらない。したがって、参加人が異議申立人に対し放送法に基づく同意権の行使を拒んでいることには、一応の理由が存在すると認められる。その理由の内容自体から一概に正当性を欠くものであると判断することはできない。

- (3) 本件裁定は、徳島県上板町においては、讀賣テレビの「放送の地域性に係る意図」の侵害に比べ、再放送を認めるに足る程度の「受信者の利益」があるとは評価できないと判断した。

いわゆる「受信者の利益」に関する事柄について、本件裁定の判断の基礎事実に誤認がないことは、前記3(2)のとおりである。そうとすれば、徳島県上板町での讀賣テレビの再放送を追加するため、参加人に再放送の同意を強いる必要性は、極めて乏しいものといわなければならない。

- (4) 本件裁定のうち、本件異議申立てに係る部分は、判断の結論において正当とすることができる。

第4 結論

本件異議申立ては棄却するのが適切な措置である。

以上