

〈自由投稿論文〉

# BPO 放送倫理検証委員会の 政治化に関する考察

伊藤 高史

## 1. はじめに：本稿の目的

本稿の目的は、日本における「表現の自由」を支える「言論空間」の在り様を、放送業界が創設した第三者機関「放送倫理・番組向上機構（BPO）」の放送倫理検証委員会の活動を通じて考察し、同委員会の活動の「政治的性格」とその背景を明らかにし、そこに潜む危険性を指摘することである。

「表現の自由」を論じるときの最も典型的なアプローチは「法制度」の角度からのものであろう。日本国憲法においては21条で「表現の自由」が保障されており、同条で保障された権利と、13条などで保障された他の諸権利（人権）との関係などが、「表現の自由」を論じる際の重要な論点となってきた。法制度の観点からのアプローチは、憲法の問題に加えて、放送法との関連でも論じられてきた。

しかし、「表現の自由」は、憲法やその他の法律で条文上保障されていれば十分であるとは言いがたい。法律の条文上、どのように「表現の自由」が保障されていたとしても、一定の制約をかけたいと考え、行動する勢力はどこにでも存在するものである。こうした勢力からの不当な「圧力」を跳ね返すだけの意志と能力をもった「表現の自由」の担い手が存在しなくては、その社会における「表現の自由」の内実は、歪んだものになってしまう。また、「表現の自由」を行使する「自由」が与えられていたとしても、社会の成員にそれを行使する「能力」が備わっていなければ、その「自由」も、あまり意味のないものになってしまう。この点については、インターネットが普及する

以前は、不特定多数の人々に対して情報を発信できる「自由」あるいは「能力」は、社会の構成員のごく一部であるマスメディアを利用できる人々に限られていた。そして、マスメディアと一般の市民とのかい離を前提として、「表現の自由」を「国家と個人」の枠組みではなく、「国家・マスメディア・個人」の三項対立の枠組みで論じる視点などが提示されてきた。インターネットや、スマートフォンなどの携帯電子機器の発達と普及により、個人が不特定多数の人々に情報発信できる能力は著しく拡大し、マスメディアの力が相対化されつつある。それにともなって「表現の自由」を支える「言論空間」が大きく変容しつつあることは指摘するまでもない。

本稿では法制度ではなく、「表現の自由」をとりまく「言論空間」のひとつのアクターである放送界の自主的機関であるBPO、特に、放送倫理検証委員会の活動とその特性などについて考察するものである。BPOの放送倫理検証委員会に着目する理由として、以下の4点を挙げたい。すなわち、①日本のマスメディア産業の構造的特徴として、放送界、特にテレビの力が強く、彼らは日本の「言論空間」における極めて重要なアクターである、②放送界は電波の稀少性などを理由として、本来的に法律、すなわち国家権力によって制度設計されるものであるため、「表現の自由」とその制約のせめぎ合いが顕著になるものである、③BPOの中核をなす「放送人権委員会（旧BRC）」や「放送倫理検証委員会」は、国家権力からの規制強化の圧力を受けて、法的規制を排除するために設立されたという点で、もともと「政治的」な存在である、④放送倫理検証委員会は積極的に「政治的」役割を担おうとしているようであり、「表現の自由」の一部としての「放送の自由」を、法律論とは異なる観点から論じる際の的確な事例となる——といった点が挙げられる。これらのことについては、以下の本論の中で論じてゆきたい。

なお本稿で「政治」という言葉は、特定の個人や集団が自己の利益の実現を求めて行う、国会議員（政治家）や官僚などといった国家権力を行使する立場にある人々や集団との相互行為の過程との意味で使用する。政治家に対して放送業界が何らかの働きかけをしたり、あるいはその逆に、政治家が放送業界に圧力を加えたりする、などといった過程が、「政治的」過程として理解される。

## 2. BPO の設立と政治的圧力

BPO のホームページには、「BPO は NHK と民放連によって設置された第三者機関です。」と明記されている。1969 年に発足した「放送番組向上機構」と、1997 年に発足した「放送と人権等権利に関する委員会機構 (BRO)」を発展的に解消させ、2003 年に設立されたのが今日の BPO である。BPO のもとには、BRO 時代の「放送と人権等権利に関する委員会 (BRC)」から改名した「放送人権委員会」、2000 年に設立された「放送と青少年に関する委員会 (青少年委員会)」、「放送番組委員会」の解散とともに 2007 年に設立された「放送倫理検証委員会」の 3 つの委員会が活動を行っている。

BPO 自体についての論考は数多く存在するので、その活動概要や歴史等をここで述べることはしない。本稿との関連で確認しておきたいのは、今日の BPO の活動の中でも特に重要な役割を担っている放送人権委員会と放送倫理検証委員会の双方が、ある種の「政治的」性格をもって生み出されたということである。放送番組にかかわる倫理的、教育的な問題などについては、1969 年発足の放送番組委員会などで議論が続けられてきた。しかし、同委員会は、議論は行うものの、特定の番組などについて裁定を下したり、制裁を科したりする組織ではなかった。同委員会の委員を務めた小玉美意子は、放送番組委員会のやり方は「例えば、“やらせ”問題があっても、単に問題点を指摘するだけで制裁を課することはなく、あとは放送局の良識に任せた」ものであったため、「なまめると感じていた人もいたはずだ」と指摘している (小玉 2003: 31 - 32)。このため、特定の番組にかかわる問題に関し裁定を下す委員会として「放送と人権等権利に関する委員会 (BRC)」が発足したことは、日本の放送界における大きな転換点であった。同委員会の発足以前から、マスメディアによる人権侵害などの問題が論議され、第三者機関設立を求める声があった。しかし、新聞界や出版界と同様、放送界も、マスメディア全体を包括するような第三者機関設立に応じないばかりか、各企業の範囲を超えた第三者機関的な自主規制機関の設立についても否定的な態度をとり続けてきた。放送界においては、そうした態度は、BRC 設立によ

て一変することになった。このような放送界の態度変化をもたらしたのは政治的な圧力であった。BRCの委員長を務めた故清水英夫は、BRC設立に至る過程について、民間放送連盟の機関誌上で、以下のように明快に語っている。

BRCについて申し上げます。設立に至った由来からすると、必ずしも放送界が望んでいたわけではないのですね。郵政省の「多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談会」で、放送に対する苦情対応機関の設置が強く求められました。

「公共的な機関として設置する」「放送事業者が自主的に設置する」「法律の規定を基に放送事業者が設置する」の三つの選択肢があって、放送業界としてはNHKも含めて、どれも必要ないという意見だったんですが、政治的な圧力などもありまして、放送界にとっては一番ソフトな機関として、現在の「BRO / BRC」ができたわけです。そのいきさつをいつまでも忘れないでいただきたいと思うんです。

つまりこの機関に寄せられる期待が裏切られますと、「BRO / BRC」がなくなるだけではなくて、もっと権力的な機関が設置されるという危険性は残ってしまうんですね。そういうことのないように私たちも努力しますけれども、放送業界としても、なぜ「BRO / BRC」ができたかを忘れないでいただきたいと希望したいんです（草柳・清水・原 1999：12 - 13）。

このように、後の放送人権委員会であるBRCが設立されたのは、国家権力からの政治的圧力を受ける中で、その圧力をかわすためであったのである。批判的に上記の発言を読み解くならば、放送界は決して、視聴者、特に、放送によって被害を受けていると感じている視聴者と向き合うかたちでBRCを設立したわけではない、と言える。放送界は、国家権力を行使する立場にある一部の権力者と向き合う中でBRCを設立したのである。

もっとも、BRCは、被害を受けたと主張する本人（場合によっては団体）からの申し立てのみを扱い、「準司法的」とも言える対応をとることで、政治的に振る舞うことを抑制してきたし、また、権力者などがこれを政治的に

利用しようとすることを避けてきた。そのことは評価されるべきである。

これに対して2007年に設立された「放送倫理検証委員会」はより強く政治的なニュアンスを持っている。

同委員会の設立の経緯については、放送倫理検証委員会が設立されたときのBPO理事長の鮎戸弘がやはり民間放送連盟の機関誌に、次のように説明している。

昨年（2006年＝引用者補足）から今年にかけて放送界では、捏造、虚偽の放送、やらせ、過剰な演出など、問題が続出し、テレビに対する視聴者の信頼が、大きく揺らぐ事態が発生しました。

政府は、捏造、虚偽の放送などを行った放送局に対して、「行政処分」を行うとともに問題解決のための「再発防止計画等の提出を求める」ことなどを盛り込んだ「放送法の一部を改正する法律案」を、4月6日国会に提出しました。今のところ、今国会では継続審議となる見通しのようですが、政府、自民党が、テレビ番組に介入、干渉してくる危険性は増大しており、これは報道の自由、言論の自由に対する重大な危機です。

このような事態を受けて、広瀬道貞民放連会長、橋本元一NHK会長、清水英夫前放送倫理・番組向上機構（BPO）理事長による三者会談が行われ、去る3月7日、①現在のBPOの組織を拡充し、機能を強化する、②「放送番組委員会」を発展的に解消し、新しく「放送倫理の確立と再発防止に関する委員会（仮称）」を設置する、③虚偽の内容の報道などにより、視聴者に著しい誤解を与えた疑いがある番組について、検証し、審理する、④新しい委員会は、放送事業者に対し「調査」や「報告」を求めることができる。また、委員会の審理の結果を「勧告」または「見解」としてまとめ、当該放送事業者に通知し、公表することができる——といった改革案が合意された旨、公表されました（鮎戸 2007：4）。

鮎戸による上記の経緯の説明に明らかなように、放送倫理検証委員会の設立も、「対国家権力対策」とりわけ「対自由民主党対策」という側面が強かった。ただし、BRCあるいはその後の放送人権委員会が、自らの活動を「準

司法的」なものにとどめて、自らの存在の「政治化」を注意深く防いだのに対して、同委員会は世間一般の耳目を引くような問題を扱い、また、ときには政治的なメッセージを発するようになった。そうした放送倫理検証委員会の活動と評価については、節を改めて論じよう。

### 3. 政治化する放送倫理検証委員会

BRC は先述の通り、国家権力あるいは政治家からの圧力を受けて設立されたものである。しかし、BRC は自らを準司法的組織としての活動に制限して、放送界が政治と直接向き合うことを避けてきた。これに対して、放送倫理検証委員会は近年、政治と向き合うことを選択しているように見える。同委員会が2015年11月6日に公開した、『『クローズアップ現代』"出家詐欺"報道に関する意見』(以下、「意見」と記す)には、そのような姿勢が顕著に見られる。そしてその「意見」の中に、放送倫理検証委員会が引き受けようとしている、政治と直接的に向き合うという姿勢に危うさが見えることを指摘したい。以下、「意見」の背景と概要、それへの政治的反響などを要約した上で、放送倫理検証委員会の姿勢の「危うさ」と筆者が見る点について解説したい。

#### 3-1. 「意見」の背景と概要、政治的反響

この意見書で問題となったのは、NHK総合テレビで2014年5月14日に放送された報道番組「クローズアップ現代」である。「追跡“出家詐欺”～狙われる宗教法人～」というサブタイトルがつけられた同番組は、困窮する宗教法人が多重債務者を出家させて戸籍上の名前を変えさせることで、住宅ローン詐欺の温床になっているという事実を伝えるものであった。番組には、出家詐欺のブローカーなる人物が登場し、実際に依頼を受けて依頼者に助言を与えるシーンを隠し撮りしたかのような場面が放送された。しかし放送の10か月後には、番組のなかで出家詐欺のブローカーと紹介された男性が、週刊誌『週刊文春』で、「自分はブローカーではなく、記者にブローカーの演技をするように依頼された」などと告発するに至った。この告発によって、

同番組はいわゆる「やらせ」ではないかとの疑惑が持ち上げることになった。自民党の情報通信戦略調査会は2015年4月17日、この問題についてNHK幹部から事情聴取を行った。ニュース番組「報道ステーション」を報道するテレビ朝日の幹部とあわせて聴取した自民党の対応に関し、『朝日新聞』が社説「自民党と放送 『介入』は許されない」（4月17日朝刊）、「放送法権力者の道具ではない」（4月21日朝刊）を相次いで掲載するなど、報道界などから自民党に対する批判の声が沸き上がった。NHKは局内に調査委員会を設置し、2015年4月28日に「最終報告書」を公表、「過剰な演出」や「実際の取材過程とかけ離れた編集」があったことを認めた。しかし「やらせ」に関しては、「事実のねつ造につながるいわゆる『やらせ』は行っていない」と判断した（日本放送協会「クローズアップ現代」報道に関する調査委員会 2015：18）。総務大臣はこの最終報告が公表された同日に、NHKに対して文書による嚴重注意を行った。放送倫理検証委員会は、このように政治問題化し、NHKが既に内部調査を行い、最終報告書を公表した後に、同番組を審議にかけたのである。

同番組を検証した放送倫理検証委員会は、問題となった番組について、「重大な放送倫理違反があった」と述べた。取材者と被取材者との関係に関しては、記者が出家詐欺についてのやり取りをする当事者に対して、費用についてのやりとりをして欲しいなどと注文を出したことなども記載した。例えば以下のような記述によって、番組の不当さを指摘している。

何よりも、相談場面では、ブローカーであるはずのA氏のもとを訪れる不特定多数の多重債務者の中から、取材の日にたまたま訪れたB氏の相談場면을撮影したかに見えるが、A氏とB氏は10年来の知り合いであるだけでなく記者とも旧知の間柄であった。しかも、相談の場所もB氏によって事前に準備されたもので、相談場面が撮影されていることはその場にいた全員が確認し、現場に記者が立ち会い、相談の一部について要望を出し追加の撮影をしていた。また、撮影後、A氏、B氏と記者は、「打ち上げ」と称して居酒屋で飲食を共にしている。このような撮影の舞台裏は、視聴者にとって全く想定外であろう（放送倫理憲

章委員会 2015 : 19)。

しかし、こうした厳しい指摘にもかかわらず、「やらせ」に関しては、「委員会の調査によっても、記者が、登場人物を指定して、相談のやりとりのセリフをそれぞれに具体的に指示したとは認められなかった。そもそも、記者が、A氏、B氏にセリフを与えられるだけの事前取材をしていたのか自体に疑問がある」と指摘し、「したがって、記者が積極的に『登場人物を仕立てて示し合わせて演技させ、事実に見せかけた』という意味での『やらせ』があったとは言い難い」と述べている(放送倫理憲章委員会 2015 : 19)。

「意見」はまた、「総務大臣による嚴重注意が行われたことは極めて遺憾」であり、自民党がNHK幹部を呼んで番組について説明させたことは、「政権党による圧力そのものであるから、厳しく非難されるべきである」(同上 : 27)などと指摘した(「意見」がこのように指摘する根拠は後に紹介する)。

BPOによる総務大臣及び自民党に対する批判は国会でも取り上げられた。2015年11月10日の衆議院予算委員会において、今井雅人衆院議員からの質問に対して高市早苗総務大臣は、BPOが放送法第4条の番組準則について、法的規範ではなく「倫理規定」と述べていることについて「私は間違いだと思えます」と述べ、過去の国会でも「法規範性を有するもの」である点を指摘している。そして、「NHKの番組については明らかに放送法に違反する点があったと認められたことから、放送法を所管する総務大臣としての責務を果たすために必要な対応を行いました」と述べた。また安倍晋三総理大臣は、放送番組準則が法規であることを指摘した上で、「法的に責任を持つ総務省が対応するのは当然のことであろう、こう思う」と述べた。また自民党がNHK幹部から事情聴取したことについては「国会においてNHKの予算を我々は、果たして正しく使われているかどうかということを責任を持って執行においても議論して、予算を国会において承認していくというわけがあります。その承認をしなければいけないという責任があるわけでありまして、その責任がある国会議員が果たして事実を曲げているかどうかについて議論するということは、至極当然のことなんでしょうと思えます」と述べている(発言内容は国会議事録ホームページによる)。

### 3-2. 放送倫理検証委員会の政治化と放送法第1条解釈

放送は、放送用に電波を排他的に利用する免許を国家権力から与えられたものだけが特権的に与えられる事業である。電波が本来的には国民共有の財産であり、放送という事業が、国家権力によって免許を与えられて営むことができるものである以上、一定の国家の監督に服することはやむを得ないことである。もちろんこのことは、憲法が保障する「表現の自由」の延長として捉えることができる「放送の自由」と矛盾し得るものである。それだけに、放送界と国家権力の間には絶えざる緊張関係が存在するし、また、存在すべきなのである。その意味において、国家権力からの不当な圧力が強まっていると考えられるなら、断固としてそれをはねのけるべく、放送界が戦おうとすることは当然である。「出家詐欺」問題の「意見」の背景にあったのも、近年、政治的圧力が高まっている、という認識であった。そのことは、総務大臣や自民党を批判する前提として、「意見」が次のように述べていることによく示されている。

戦後70年の夏、多くの人々が憲法と民主主義について深く考え、放送もまた、自らのありようを考えさせられる多くの経験をした。

6月には、自民党に所属する国会議員らの会合で、マスコミを懲らしめるには広告料収入がなくなるのが一番、自分の経験からマスコミにはスポンサーにならないことが一番こたえることが分かった、などという趣旨の発言が相次いだ。メディアをコントロールしようという意図を公然と述べる議員が多数いることも、放送が経済的圧力に容易に屈すると思われていることも衝撃であった。今回の『クロ現』を対象に行われた総務大臣の厳重注意や、自民党情報通信戦略調査会による事情聴取もまた、このような時代の雰囲気の中で放送の自律性を考えるきっかけとするべき出来事だったと言えよう（放送倫理憲章委員会 2015:25）。

上記引用部分に言及されている自民党国会議員らの発言とは、安倍晋三首相に近い若手自民党議員で構成される「文化芸術懇話会」が2015年6月25

日に開いた会合でのものである。この会合で講師として招かれた作家の百田尚樹氏が「沖縄の2つの新聞はつぶさないといけない」と述べ、出席した自民党議員は「マスコミを懲らしめるには広告料収入をなくせばいい」などと述べたと報じられた。百田氏の発言について沖縄の2紙は「“言論弾圧”の発想そのものであり、民主主義の根幹である表現の自由、報道の自由を否定する暴論にほかならない」などとする抗議声明を発表した（琉球新報ホームページ）。新聞協会編集委員会は自民党議員らの会合での発言について「報道の自由を否定しかねないもの」と述べ、民間放送連盟会長は「言論・表現の自由を基盤とする民主主義社会を否定するものであって容認しがたい」とのコメントを発表した（日本新聞協会ホームページ、日本民間放送連盟ホームページ）。

法学的観点から言えば、百田氏や自民党の政治家たちの発言を「言論の自由」という観点から論じるべきではない。彼らは法規制を具体的に検討したわけではなく、内輪の会合で「言論の自由」を行使したにすぎない。政治家にも報道を批判する権利はあるし、法規制の強化を叫ぶ権利はある。

しかし、報道と権力者の関係は、形式的な法の理屈だけによって支配されるものではない。あたかも報道を意のままにコントロールできるかのような態度を権力者がとるならば、その結果何が起こるかを、報道は権力者に思い知らす必要がある。だから、上記の政治家の発言について、メディアが政治家や識者を、「言論弾圧」と批判することは、法学的には正しくなくとも、政治的には正しい。

ただし、このような政治的なアクターとして活動をする以上、国家権力の側の主張を覆すだけの十分な理論武装が必要であろう。それがなければむしろ、国家権力の側に付け入る隙を与えるだけである。

筆者が、編集倫理検証委員会の活動に懸念を覚えるのはこの点である。2015年の「意見」は、「厳重注意」を行った監督官庁の長である総務大臣を批判するにあたり、「報道は事実を曲げないですること。」（第4条1項3号）などの規定が「倫理規範」であり、「総務大臣が個々の放送番組の内容に介入する根拠ではない」点を挙げている（放送倫理憲章委員会 2015：25 - 26）。

このような批判の根拠として放送倫理検証委員会が持ち出すのが、放送法第1条の解釈である。少し長いが引用したい。

放送による表現の自由は憲法第21条によって保障され、放送法は、さらに「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。」(第1条2号)という原則を定めている。

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。放送は電波を使用し、電波の公平且つ能率的な利用を確保するためには政府による調整が避けられない。そのため、電波法は政府に放送免許付与権限や監督権限を与えているが、これらの権限は、ともすれば放送の内容に対する政府の干渉のために濫用されかねない。そこで、放送法第1条2号は、その時々政府がその政治的な立場から放送に介入することを防ぐために「放送の不偏不党」を保障し、また、時の政府などが「真実」を曲げるよう圧力をかけるのを封じるために「真実」を保障し、さらに、政府などによる放送内容への規制や干渉を排除するための「自律」を保障しているのである。これは、放送法第1条2号が、これらの手段を「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」という目的を達成するとしていることから明らかである。

「放送による表現の自由を確保する」ための「自律」が放送事業者に保障されているのであるから、放送法第4条第1項各号も、政府が放送内容について干渉する根拠となる法規範ではなく、あくまで放送事業者が自律的に番組内容を編集する際のあるべき基準、すなわち「倫理規範」なのである。逆に、これらの規定が番組内容を制限する法規範だとすると、それは表現内容を理由にする法規制であり、あまりにも広汎で漠然とした規定で表現の自由を制限するものとして、憲法第21条違反のそしりを免れないことになろう。放送法第5条もまた、放送局が自律的に番組基準を定め、これを自律的に遵守すべきことを明らかにしたものな

のである。

したがって、政府がこれらの放送法の規定に依拠して個別番組の内容に介入することは許されない。とりわけ、放送事業者自らが、放送内容の誤りを発見して、自主的にその原因を調査し、再発防止策を検討して、問題を是正しようとしているにもかかわらず、その自律的な行動の過程に行政指導という手段により政府が介入することは、放送法が保障する「自律」を侵害する行為そのものとも言えよう（放送倫理憲章委員会 2015：26）。

このように述べた上で、放送が自由と自律の下でその質を向上させるための仕組みとしてのBPOの存在意義を訴え、「2009年6月以降は、番組内容を理由にした行政指導は行わなかった」にもかかわらず、「総務大臣による嚴重注意が行われたことは極めて遺憾である」と述べる（同上：26 - 27）。

さらに、放送法第3条「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。」を引用して、自民党情報通信戦略調査会がNHK幹部から事情聴取を行ったことについて、「今回の事態は、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であるから、厳しく非難されるべきである」とも指摘している（同上：27）。

しかしながら、BPOの放送法第1条2号の解釈は妥当であろうか。放送法第1条2号は確かに「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」と述べている。これは、放送の不偏不党、真実などは、放送事業者の「自律」によって実現され、このことによって「表現の自由」が確保されると理解すべきではないだろうか。「不偏不党」「真実」は放送局が守るべき原則として提示され、それを実現する手段として、「自律」という原則が提示されているのである。「不偏不党」「真実」は目的、「自律」は手段との関係にある。このため、放送事業者の「自律」に任せていたのでは、「不偏不党」「真実」といったものが実現できない場合、つまり、誤報や捏造などが起きた場合の対処の仕方、再発の防止策が問題となるのである。

BPO は先に引用した通り、「放送法1条2号は、その時々々の政府がその政治的な立場から放送に介入することを防ぐために『放送の不偏不党』を保障し、また、時の政府などが『真実』を曲げるよう圧力をかけるのを封じるために『真実』を保障し、さらに、政府などによる放送内容への規制や干渉を排除するための『自律』を保障している」と述べている。しかし、放送の不偏不党を脅かすのはその時々々の政府に限らない。「真実」を曲げるよう圧力をかけるのも「時の政府」に限られない。放送倫理憲章委員会の「意見」は、「不偏不党」「真実」への脅威を「時々々の政権」「時の政権」のみへと矮小化してとらえて、「不偏不党」や「真実」が、放送する側が守るべき原則であるという側面をあえて無視した、歪んだ放送法の解釈となっていると言えないだろうか。

ここで同条の解釈として、いくつかの論者の見解を見ることによって、放送倫理憲章委員会の法解釈が、少なくとも主流の解釈ではないことを確認しておこう。

総務省で放送行政に携わった金澤薫は放送法を逐条解釈した著書の中で、第1条2号について次のように述べている。

本条では、規律の重要な事項として不偏不党及び真実を掲げている。排他的かつ独占的に電波を使用する放送事業者が一党一派に偏した放送を行ったり、議論のある問題について特定の主張を行うことは公平の観点からみて妥当でないことから放送においては不偏不党が保障されるべきものとしている。また、その社会的影響力からみて真実でない事項が放送された場合に及ぼすその社会的害悪は比類のないものであることから放送においては真実が保障されるべきものとしている。

しかし、これらの規律を確保するため国が直接放送の内容に干渉することは、放送の言論媒体としての性格からできる限り避ける必要がある。このため、本号は、規律の確保はできる限り放送事業者の自主的な規律に委ねられるべきものであるとの考え方のもとに自律が保障されるべきものとしている。

これらの規律が保障されることによって、初めて、公共の福祉が増進さ

れるものであり、言論の自由が確保されることになる（金澤 2006：19）。

上記の金澤の説明は、「不偏不党」「真実」と、「自律」とを区別して論じるといふ先述の筆者の主張に重なるものであろう。

NHKの理事などを経験した片岡俊夫は、次のように放送法第1条2号を解説している。

第2の原則〔放送法の第2の原則＝放送法第1条2号の事＝引用者補足〕は、「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。」とする。憲法第21条の表現の自由の規定の趣旨からいって当然の条文で、放送法の基本精神を規定する放送法第3条の放送番組編集の自由の条項につながる規定である。放送に携わる者、かかわる者は、放送の不偏不党、真実、自律への努力のうえにはじめて放送による表現の自由は確保されるものであることを忘れてはならないのである（片岡 2001：25）。

BPOの意見は、「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」と述べている。しかし、片岡の解釈は、「放送の不偏不党、真実、自律への努力」といったものを、放送に携わる者が守るべき原則として明確に位置づけている。

憲法学者の鈴木秀美やメディア法学者の山田健太、元民間放送連盟事務局員の砂川浩慶らが編者となった著書での解説を見てみよう。そこでは、憲法学者の西土彰一郎が次のように解説している。

本号は、放送による表現の自由の確保の原則を定めたものであり、その確保の手段として、放送の不偏不党、真実および自律を挙げている。

放送は、電波を利用して、迅速に、同時に、広範に、そして直接に目や耳から生々しい印象を与えるので、他の報道機関とは異なった強い社

会的文化的影響力を有することから、この影響力を「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」（1号）および「民主主義」（3号）という意味での「公共の福祉」に適合して展開させる必要がある。この観点から、放送を規律する際の原則として放送の不偏不党、真実を挙げるとともに、放送の自律にも言及することにより、放送による表現の自由を確保するのが本号の趣旨であると考えられる（西土 2009：175 - 176）。

西土は上記の記述に続いて、放送法第1条2号でいう『不偏不党』や『真実』、そしてそれらの具体化である番組編集準則は、事業者の『自律』のための基準であると考えられる」と述べている。つまり、放送第1条2号で述べられている「不偏不党」「真実」は、放送事業者が守るべき基準として理解されているのである。西土の見解は、先に筆者が指摘したことと重なると言えるだろう。つまり、「不偏不党」「真実」は「放送を規律する際の原則」であり、その原則を守るための手段としての「自律」が述べられているのである。だからこそ、「不偏不党」「真実」といった原則が守られないとき、放送の「自律」の在り方が問われることになる。（同上：176）

さらに西土は引き続いて『不偏不党』については、それが課せられているのは放送事業者ではなく公権力であって、この仕組みを通して放送の自律を保障し、『表現の自由』を確保すると解釈すべきとの見解もある」と指摘し、参照すべき文献を一件挙げている。（同上：176）この見解こそが、放送倫理検証委員会の主張に合致するものである。しかし、西土の記述からも明らかなように、これは全くの少数見解である。

その少数見解として紹介されている砂川浩慶の主張を見てみよう。この論説は、民間放送連盟の機関誌に、民間放送局の新入社員向けに書かれたものである。

〔放送法第1条=引用者補足〕1項で最大限の普及を語り、2項で表現の自由、3項で健全な民主主義の発達をうたっています。総務省出身者が書いた放送法の解説書によれば、法律条文で「民主主義」を用いて

いるのは、放送法と「文字・活字文化振興法」だけだそうです。この目的で大事な点は主語です。法律文書は主語がないものがよくありますが、この目的を行うのは誰でしょう。法律は行政を律するものですから、国が主語となります。つまり、3つの項目を求められるのは行政なのです。よく「放送法で不偏不党が放送事業者に課せられている」と言う人がいますが、不偏不党が課せられているのは国であり、それは自律を保障し、「表現の自由」を確保するという構成になっています（砂川 2008：13 - 14）。

このような砂川の法解釈を放送倫理編集委員会は不用意に援用しているのではないだろうか。というのも、放送法第1条2号の「不偏不党」「真実」「自律」といったことを守るのが国であるということを強調すれば、当然、国家権力は、「真実」から外れるような放送がなされないように、放送局の事業に介入することが許されることになる。実際の総務省の行政指導の事例を見ても、総務省は誤報や捏造、やらせといったことが発覚した際に、放送事業者に対して、自律的な改善の手法を提示させる、といった措置をとっている。第166回国会に提出されて放送倫理検証委員会設立のきっかけとなり、結果的には廃案となった放送法案においても、そこで定められようとした措置は「総務大臣は、放送事業者が、虚偽の説明により事実でない事項を事実であると誤解させるような放送により、国民生活に悪影響を及ぼすおそれ等があるものを行ったと認めるときは、放送事業者に対し、再発防止計画の提出を求めることができる」というものであった（清水 2007：7）。放送倫理検証委員会や砂川の指摘するところの放送法第1条2号の趣旨から外れたものではない。砂川の主張を援用した放送倫理検証委員会の指摘は、総務省の従来の行政指導の在り方を追認するものとなりこそすれ、これを批判する根拠になり得ないはずのものである。にもかかわらず、放送倫理検証委員会は、放送法を持ち出して、その独自の解釈に基づいて、国家権力を批判する根拠とした。しかし、このような、根拠と言えないようなものに基づいた批判は、自らの弱点を相手にさらすことになる。今回の「意見」のような行為はむしろ、放送に対するさらなる国家規制を招聘する可能性のあるものであることを認識

すべきであろう。

#### 4. 放送システムと放送倫理検証委員会の政治化の背景

本稿は純粹に法律学的な観点から条文解釈を行うものではなく、放送倫理検証委員会の活動の在り方について社会学的に検討するものである。ここで問うべきは、放送倫理検証委員会が、上記のような法解釈を公にするに至った要因である。本稿ではこれを「システム」という観点から論じてみよう。

放送界を、放送業界にかかわる人々のコミュニケーションによって構成される一つのシステムとして想定した場合、BPO 及び BPO の下部にある放送倫理検証委員会も放送人権委員会も、放送というシステムから機能分化した下部システムとして捉えることができる。システムは環境からの刺激に対して、自己のシステムを制御しつつ、システムの再生産を行う。システムは自らを「環境」から区別する。環境はシステムの外部にあるもの全てであるが、システムは環境のある特定のもののみを「情報」として受け取り、その「情報」をもとに、システムとしての作動を継続させる。システムは環境の特定の部分と「構造的にカップリング」することによって、環境から「情報」を引き出すことができる。システムはコミュニケーションを構成単位として、コミュニケーションの連続によって成り立つ。コミュニケーションがランダムに接続されるのではなく、一定のシステムとしてコミュニケーションが接続されるためには、「予期に導かれた蓋然性」が必要とされる。一定の情報が「媒介（メディア）」として選択され、その組み合わせが一定の「形式」をもって意味が与えられることによって、「予期に導かれた蓋然性」が保障される。「予期に導かれた蓋然性」を保障する「メディア／形式」とは、接続されるコミュニケーションの可能性を拘束するものであり、システムを動かす権力

---

1 この説明はもちろん、ニクラス・ルーマンの「社会システム論」を下敷きにしたものである。しかし、ルーマンの社会システム論そのものについての説明はここでは避けたい。彼の抽象的な議論の深みにはまりすぎると、それを実証的に応用するのが困難になるためである。(ルーマン＝土方透訳 2002=2007, : 130-157、ルーマン＝馬場靖雄ほか訳 1997 = 2009 : 209-223)

の源になり得るものと解釈できる<sup>1)</sup>。

放送人権委員会も、放送倫理検証委員会も、放送界が政治的な圧力を受けた結果、創設されたものである。しかし、その両委員会の構造的カップリングの在り様は対照的であった。放送人権委員会は本来的に個人（場合によっては団体）の「権利侵害」を扱うものであったため、裁判所における名誉棄損やプライバシー侵害などの司法判断と強く結びつくものであった。放送人権委員会は準司法的機関であり、そのことは、実際に当事者が、裁判所に訴えを起こしたものについては扱わないという方針にも見て取ることができる。放送人権委員会は、自らの活動を「準司法的」なものにとどめた。このため発足後は政治的な圧力の対象とはならず、自らの存在を「非政治化」できたともいえよう。そしてこのことによって、放送に対する政治の介入を排除するという初期の目的を達成することができたのである。

これに対して放送倫理検証委員会は、準司法的機関である放送人権委員会が取り扱うことができないような範囲の問題へと、活動の範囲を広げていった。放送倫理検証委員会はずっと、個人や特定の組織の「権利侵害」ではなく、放送倫理検証委員会が倫理上、審議に値すると判断したものについて、一定の判断を下すものである。どのような問題について審議をするのか、といった点についても、多分にあいまいさが残ったままである。本来的に「司法外」の問題を取り扱うことを使命とした放送倫理検証委員会が、政治からの圧力に対抗しようとするとき、積極的に政治的圧力にかかわる問題をとりあげ、そのことによって自らの存在を「政治化」していったことは当然の成り行きであったかもしれない。

これまで論じたように、放送倫理検証委員会が2015年11月に公表した「意見」における放送法の解釈は、法学の世界における一般的な解釈とは言い難い。彼らがこのような主張をするのも、彼らが自分たちの立場を政治的なものとして理解しているからであろう。

学問であれば真実さ、法律であれば合法性や法解釈の妥当性が問われる。学問というシステムにおける「予期に導かれた蓋然性」を保障する「メディア／形式」は「真実さ」であり、法律というシステムでのそれは「合法性」「法解釈の妥当性」である。民主主義的な政治の世界で、将来の「予期に導かれ

た蓋然性」を保障する「メディア／形式」、つまり、国家権力、特に政治家を動かそうとするときに選択されるのは、「国民の支持」や「世論」といったものである。放送倫理検証委員会は、政治的圧力の不当さを世間に広く訴えることが重要だと考えたのであろう。しかし、法律を語りながら、その法解釈があまりにも偏ったものであれば、彼らの主張が広く受け入れられるとは限らない。むしろ、国家権力の側に付け入る隙を与えてしまうことになる。

BPO は自らを「NHK と民放連によって設置された第三者機関です」とうたっている。放送人権委員会には実際に第三者的な立場から審議を行ってきた経緯がある。これに対して、放送倫理検証委員会は、第三者ではなく、自ら放送界の立場に立って、国家権力と対峙しようとしているようだ。放送倫理憲章委員会の放送法の解釈は、放送界内部の人間の中では好まれるものであろう。しかし、上記の解釈は法学的に主流の解釈とは言い難い。第三者機関としての性質の喪失は、自らの信頼性を貶めることにつながりかねない。

政治において価値を持つのが「世論」であると考えるとき、「表現の自由」「放送の自由」といったものをとりまく「言論空間」とでも呼ぶものが、インターネットや携帯電子機器の普及によって大きく変容しつつあることに特に注意が必要だ。以前は、不特定多数の人に情報を伝達する能力としての「表現の自由」は事実上、マスメディアを利用して情報発信をできるごく一部の人に限られていた。以前であれば、「表現の自由」を行使する側は、言ってみればひとつの内輪の世界を構築していたと言えるだろう。そうした中では、放送倫理検証委員会が述べたような、放送界に都合のよい放送法解釈を「世論」の中に定着させることもできたのかもしれない。しかし今日ではそうはいかない。

BPO の「意見」に呼応するかのようになり、放送に対する規制強化を求める声も顕在化している。例えば、作曲家のすぎやまこういちを代表呼びかけ人とする「放送法遵守を求める視聴者の会」は 2015 年 11 月 14 日の『産経新聞』、11 月 15 日の『読売新聞』朝刊に、1 ページ大の意見広告を掲載した。「私達は、違法な報道を見逃しません。」とのタイトルの下、TBS 夜のニュース番組「News23」のアンカー岸井成格が番組内で、安保法制に反対する主張を展開したことが、「政治的公平」などを定めた放送法 4 条に反することを訴えた。

さらに 11 月 26 日付で総務省あてに「放送法第 4 条が求める、放送の政治的公平性や多様な見解への配慮については、平成 19 年の総務大臣の答弁において、『一つの番組ではなく当該放送事業者の番組全体を見て、全体としてバランスの取れたものであるかを判断することが必要』との見解が示されています。この見解に従うなら、2015 年 9 月 16 日の『NEWS23』という単独の番組が不公平で一面的であったとしても、直ちには『TBS が放送法に違反している』とは言えないことになります。しかし、この総務大臣見解そのものが、そもそも不適切なのではないでしょうか」などとする質問状を、総務大臣にあてて提出した。総務大臣は回答の中で、「現在、総務省に『放送を巡る諸課題に関する検討会』を設置しており、本件についても議論の対象となる課題から排除されるものではないと考えております」と回答している(放送法遵守を求める視聴者の会ホームページ)。この一方でジャーナリストの坂本衛と綿井健陽、そして前述の砂川らが 2015 年 12 月 15 日、東京・有楽町の外国特派員協会で記者会見を開いて、政治家による「放送法」の解釈を批判し、「放送法の誤った解釈を正し、言論・表現の自由を守ることを呼びかけるアピール」を公表した。アピールは次のように述べている。

とくに政治家や行政責任者が、日本の放送を規定する「放送法」の趣旨や意義を正しく理解できず、誤った条文解釈に基づく行動や発言を繰り返していることは、大問題です。

放送法は、第 1 条で放送全体の不偏不党・真実・自律を保障することを公権力に求め、政治・行政の放送への介入を戒めています。放送法は「放送による表現の自由を確保すること」を目的とする法律であり、不偏不党や中立を放送局に求めてはいません。

放送法第 4 条 1 項 2 の「政治的な公平」を番組ごとに要求したり、ある番組を放送法第 4 条違反と決めつけたりすることことは、まったくの誤りです。『総理と語る』のように首相の一方的な主張を伝える番組も、ある法律に反対するキャスターの一方的な主張を伝える番組も、どちらもテレビに存在してよいのです(放送法の誤った解釈をただし、言論・表現の自由を守るためのサイト)。

放送倫理編集委員会と同じ見解のようだが、ここには無視できない点がある。上記のとおり、同アピールは「放送法第4条1項2の『政治的な公平』を番組ごとに要求したり、ある番組を放送法第四条違反と決めつけたりすることことはまったくの誤り」だと述べている。しかし、放送倫理検証委員会は、2011年6月30日、BS11の「自論対論 参議院発」という政治討論番組(2011年1～3月に、毎週水曜日の午後8時30分から9時まで放映)について「本件番組がワンクール11回にわたり同一の政党に属する議員で司会者とゲストを占めるという形式で放送されたことが、一党一派に偏して政治的公平性を損なっており、放送倫理に違反する」と結論づける「意見」を公表している(放送倫理憲章委員会 2011:4)。番組の内容は自民党の2人の国会議員が司会進行を務め、毎回、自民党議員をゲストに招いてトークを繰り広げるものであったという。このように、放送倫理検証委員会自体が個別の番組について「政治的な公平」という観点から判断を下し、その判断を公にしている。上記のアピールは、放送倫理検証委員会を後押しすべく公表されたものであろうが、実際のところ、放送倫理検証委員会の過去の活動とも矛盾している。同委員会が示した放送法解釈が、放送界の中でも共有され、理解されていないことを象徴的に示す事例であろう。

## 5. 結語

BPO 放送倫理検証委員会は、その活動を政治化させているが、そこには大きな危うさが潜んでいることを本稿で指摘した。同委員会の活動は放送法とは何か、という議論に発展し、日本においても、多くの先進国に見られるような独立行政機関のような組織を創設すべきである、という議論に発展する可能性を秘めている。そのことは必ずしも悪いことではないだろう。しかし、放送界が「より少ない規制」を求めているならば、そのような動きは放送界にとって歓迎すべきことではない。海外先進国の放送行政を見れば、罰金を科したり、厳しい場合は放送を停止させたりする、という措置が実際にとられている。日本では内閣のもとにある総務省が放送行政を直接監督し

ていることから、行政あるいは自民党からの放送への圧力が問題になることが多い。しかし、法制度上、日本ほど放送の自由が守られている国は珍しいことは理解しておくべきであろう。実際に、放送に対して何らかの行政処分がなされたことは戦後、一度もない（放送法上、停波以外の権限が監督官庁に与えられていないのだから、これは当然のことである）。放送倫理検証委員会の活動の「政治化」が、放送に対する一層の規制強化への道を拓く可能性に言及して、本稿の結語としたい。

〈参考文献〉

- 鮑戸弘, 2007, 「BPO の新たな活動について: 放送倫理検証委員会を設置」『月刊民放』2007年6月号: 4 - 9。
- 片岡俊夫, 2001, 『新・放送概論: デジタル時代の制度をさぐる』NHK出版。
- 金澤薫, 2006, 『放送法逐条解説』財団法人電気通信振興会。
- 草柳大蔵, 清水英夫, 原寿雄, 1999, 「放送倫理関連機関3委員長・鼎談 試されている放送界の自律性強化: 「子どもとテレビ」本格的検討を」『月刊民放』1999年1月号: 4-13。
- 小玉美意子, 2003, 「21世紀型市民社会の発想で」『月刊民放』2003年7月号: 31-33。
- 清水直樹, 2007, 「放送番組の規制の在り方」『調査と情報(国立国会図書館)』597: 1 - 11。
- 砂川浩慶, 2008, 「制度の根幹の理解が「信頼」の礎」『月間民放』2008年3月: 12-15。
- 西土彰一郎, 2009, 「総則(第1章)・放送番組の編集等に関する通則(第1章の2)」鈴木秀美・山田健太・砂川浩慶『放送法を読みとく』商事法務: 172-211。
- 日本放送協会「クローズアップ現代」報道に関する調査委員会, 2015, 『「クローズアップ現代」報道に関する調査報告書』
- 放送倫理検証委員会, 2011, 『BS11「自」論対論 参議院発に関する意見(委員会決定第11号)』。
- 放送倫理検証委員会, 2015, 『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(委員会決定第23号)』。
- ルーマン, ニクラス (=土方透訳), 2002=2007, 『システム理論入門: ニクラス・ルーマン講義論(1)』新泉社。
- ルーマン, ニクラス (=馬場靖雄ほか訳), 1997 = 2009, 『社会の社会1』法政大学出版局。

〈参照ウェブサイト URL (いずれも 2015 年 2 月 21 日確認)〉

国会議事録：<http://kokkai.ndl.go.jp/>

日本新聞協会：<http://www.pressnet.or.jp/statement/pdf/hensyui150629.pdf>

日本民間放送連盟：<http://www.j-ba.or.jp/category/topics/jba101543>

放送法遵守を求める視聴者の会：<http://housouhou.wix.com/tvwatch>

放送法の誤った解釈をただし、言論・表現の自由を守るためのサイト：<http://broadcast0law0mamoru.web.fc2.com/>

Considering Political Leaning of the Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization's Committee for the Investigation of Broadcasting Ethics and Its Political Implications

ITO Takashi

**Abstract**

This study considers the current situation of the “public sphere,” in which people can enjoy freedom of expression in Japan, through examining the activities of the Committee for the Investigation of Broadcasting Ethics, BPO (Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization), an independent organization for the self-regulation of broadcasters in Japan. The author indicates the political leanings of the committee and argues that its activities have potential risks to curtail the freedom of broadcasting in Japan.

The author examines how the BPO's committee as a major actor in the public sphere understands the meaning of freedom of expression, and how it uses the term to keep the government from intervening in the broadcasters' free exercise of the right to broadcast.

The broadcasters in Japan cooperated to establish the committee in 2007 to foil the attempts by the then-cabinet to strengthen the regulations against the broadcasters. This was prompted by a major scandal, when it was publicly revealed that a broadcaster had aired a program containing fabricated data concerning dieting. Although the broadcasters succeeded in getting the bill withdrawn at that time, today the politicians of the Liberal Democratic Party (LDP), a major ruling party, are said to be putting more pressure on broadcasters. As a champion of broadcasting freedom, the committee criticizes such pressure from politicians, citing the articles of the Broadcast Act, but its argument is not necessarily convincing. Its argument is based on the minor

interpretation of the law and runs counter to the predominant interpretations by jurists.

Arguments without solid basis may induce the criticism that the committee is not impartial to and independent of the broadcasters, and does not function properly as an independent self-regulator; this possibly leads to the discussion that raises the question of whether the broadcasters should be regulated by a governmental organization.