

NHK『クローズアップ現代』問題 及び放送法をめぐる国会論議

総務委員会調査室 大森 麻衣

1. はじめに

放送法は、目的規定において、「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条第2号）との原則を掲げるとともに、第3条では、「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。」と定めている。一方、放送事業者は、国内放送等の放送番組の編集に当たっては、①公安及び善良な風俗を害しないこと、②政治的に公平であること、③報道は事実をまげないですること、④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いう第4条第1項各号の定めるところによらなければならないとされており、この規定は番組編集準則と呼ばれている。

第5条第1項では、放送事業者は、番組基準を定め、これに従って放送番組の編集をしなければならないとされており、NHK及び民間放送事業者各社は、この基準に基づき編集を行っている¹。一方で、平成15年にNHK及び一般社団法人日本民間放送連盟は、一般市民のメディアに対する不信感の増大、とりわけ、事件・事故報道における人権侵害が大きな関心を集めている状況等を踏まえて²、「放送番組向上協議会」（昭和44年設置）と「放送と人権等権利に関する委員会機構」（平成9年設置）を統合・強化し、放送への苦情や放送倫理上の問題に対応する第三者機関として「放送倫理・番組向上機構」（以下「BPO」という。）を自主的に設置した³。BPOは、視聴者等から問題があると指摘された番組・放送を検証して、放送事業者に対して勧告、見解及び意見の通知等を行っている。各放送事業者とBPOの間では、調査への協力、見解・勧告の遵守・尊重を定めた合意書が個別に取り交わされている。

平成27年3月、NHK総合テレビ『クローズアップ現代』“出家詐欺”報道（平成26年5月放送）における「やらせ」疑惑が週刊誌で報じられた。これを受けてNHKは調査委員会を設置し、同年4月に「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」が、「過剰な演出」等が行われていたとする調査報告書を公表した。これについて、同年11月にBPOの放送倫理検証委員会は意見を公表し、その中で「番組には重大な放送倫理違反があった」等の指摘を行うとともに、本件をめぐって同年4月に高市総務大臣から

¹ NHKは「日本放送協会国内番組基準」「日本放送協会国際番組基準」を定め、番組編集の基準としている。一方、一般社団法人日本民間放送連盟は「日本民間放送連盟 放送基準」を定め、民間放送事業者各社は、同基準をひな形に自社独自の「番組基準」を定めている（出所：「NHK 平成28年度 ことしの仕事」〈<http://www.nhk.or.jp/pr/keiei/annualreport/pdf/annualreport.pdf>〉（平28.8.24 最終アクセス）及び『民放便覧 2014/2015』（一般社団法人日本民間放送連盟）。

² 『BPO年次報告書 2003年度』1頁

³ 現在、BPOは放送倫理検証委員会、放送人権委員会及び青少年委員会の3委員会から構成される。

NHKに対して文書による嚴重注意が行われたことについて「放送法が保障する『自律』を侵害する行為」として批判し、これに対し、高市総務大臣から反論がなされている。

こうした経緯を踏まえて国会では、『クローズアップ現代』問題や、この事案を一つの契機として、放送法について様々な議論が展開された。本稿では、『クローズアップ現代』問題をめぐるNHKの対応等の経過とBPO放送倫理検証委員会の意見を概観した上で、本件事案及び放送法をめぐる最近の国会論議の主要論点とそれに対する政府見解を紹介することとしたい。

2. 『クローズアップ現代』問題をめぐる経過

(1) 本件放送内容と「やらせ」疑惑の発覚⁴

NHKは平成26年4月25日に報道番組『かんさい熱視線』において特集「追跡“出家詐欺”～狙われる宗教法人～」を関西ローカルで放送した。同年5月14日には、報道番組『クローズアップ現代』で『かんさい熱視線』をベースにしたほぼ同じ内容の「追跡“出家詐欺”～狙われる宗教法人～」を全国放送した。番組は、多重債務者を出家させて別人に仕立て上げ、金融機関から多額の住宅ローンをだまし取る「出家詐欺」の実態に迫ったものであり、出家を斡旋する「ブローカー」(A氏)と出家を考えていた「多重債務者」(B氏)が相談するシーンや、その2人のインタビュー等が放送された。インタビューは匿名で、映像は肩から下のみ、又は顔にボカシが施され、音声も加工されていた。その後平成27年3月18日に、番組内で「ブローカー」として紹介されたA氏が「多重債務者」との相談シーンは「やらせ」だったと告発したと一部週刊誌が報じた。

(2) NHKによる調査報告書の公表と関係者の懲戒処分

これを受け、NHKは平成27年4月3日に『クローズアップ現代』報道に関する調査委員会を設置し、同月28日に調査報告書⁵を公表した。同調査報告書においては、「意図的または故意に、架空の場面を作り上げたり演技をさせたりして、事実のねつ造につながるいわゆる『やらせ』はないと判断したが、一方で、放送ガイドライン⁶を逸脱する『過剰な演出』や『視聴者に誤解を与える編集』が行われていた。さらに、事実関係の誤りや裏付け取材の不足があったことを指摘しなければならない。加えて、情報共有の欠如、放送までのチェックの不備などの課題も浮かび上がった。」とし、再発防止・改善に向けた方向性として、①「正確さと事実確認の徹底(特に匿名インタビューについて)」、②「行き過ぎた演出や構成などを防ぐために」、③「チェック体制について」、④「ジャーナリストとしての教育」という4つの項目を示している。

⁴ 「放送人権委員会決定 第57号『出家詐欺報道に対する申立て』一勧告一」(BPO放送人権委員会)(平27.12.11)の「I 事案の内容と経緯」に基づく。

⁵ 『クローズアップ現代』報道に関する調査報告書

http://www.nhk.or.jp/pr/keiei/cyousaiinkai/pdf/150428_houkokusyo.pdf (平28.8.24 最終アクセス)

⁶ 放送ガイドラインは、放送法やNHKが定めた番組基準を土台として、「職員をはじめNHKの放送に携わるすべての人が取材や番組制作を行う上で判断の指針とする」ものとされる(出所:「NHK 平成28年度 ことしの仕事」43頁<http://www.nhk.or.jp/pr/keiei/annualreport/pdf/annualreport.pdf> (平28.8.24 最終アクセス))。

なお、NHKは同日に大阪放送局報道部の担当記者及びその上司合わせて15名の懲戒処分を決定した。また、会長以下役員4名から役員報酬の自主返納がなされている。

(3) 高市総務大臣名の文書による嚴重注意

総務省は、調査報告書が公表された日と同日の平成27年4月28日に、NHKに対して『「クローズアップ現代」に関する問題への対応について（嚴重注意）」と題する行政指導文書を発出した。この中で、『クローズアップ現代』“出家詐欺”報道について、「事実に基づかない報道や自らの番組基準に抵触する放送が行われたこと」は、公共放送であるNHKに対する「国民視聴者の信頼を著しく損なうものであり、公共放送としての社会的責任にかんがみ、誠に遺憾である。」とした。そして、「報道は事実をまげないですること」とする放送法第4条第1項第3号及び「放送事業者は、放送番組の種別及び放送の対象とする者に応じて放送番組の編集の基準を定め、これに従って放送番組の編集をしなければならない」とする同法第5条第1項の規定への抵触が認められるとし、嚴重注意を行うとともに、再発防止に向けた体制の早期確立等を強く要請した。

なお、NHKに対して行政指導が行われた事例は、平成5年3月以来22年ぶりとなる⁷。

(4) NHKによる再発防止策の公表

NHKは、平成27年5月29日に『「クローズアップ現代」報道に関する調査報告を受けた再発防止策について』⁸を決定した。これは、事実に基づいて正確に放送するために、番組の提案から、取材、編集、試写など全ての制作過程でチェックを強化するものであるとしている。具体的には、緊急討議・勉強会の実施、「匿名化した映像」のチェックの導入、試写などによるチェックの強化、事前考査によるチェック、ジャーナリストとしての再教育の実施を内容としている。

(5) BPO放送倫理検証委員会における審議及び意見の公表

BPOの放送倫理検証委員会は、①放送倫理を高め、放送番組の質を向上させるための審議を行い、必要に応じて「意見」を公表するほか、②虚偽の内容により視聴者に著しい誤解を与えた疑いのある番組が放送された場合、放送倫理上問題があったか否かを審理して「勧告」又は「見解」を当該放送事業者に通知する。審議・審理においては、放送事業者及び関係者から事情聴取を行うことができることとされている⁹。同委員会は、平成19年に番組のねつ造¹⁰が社会的批判を浴びたことを受けて設置された¹¹。

⁷ 前回は、平成4年に放送したNHKスペシャル「奥ヒマラヤ 禁断の王国・ムスタン王国」において真実でない報道を行い、大きな社会問題を引き起こしたとして、当時の郵政省が嚴重注意を行っている。

⁸ <http://www.nhk.or.jp/pr/keiei/cyousaiinkai/pdf/150529_boushi.pdf> (平28.8.24 最終アクセス)

⁹ 放送倫理検証委員会委員会運営規則第4条～第8条

¹⁰ 関西テレビ放送が平成17年1月から平成19年1月までに放送した「発掘！あるある大事典Ⅱ」中の8番組について、放送法の「報道は事実をまげないですること」等の規定に違反したと認められ、これに加えて他の8番組についても同法違反が疑われるものと考えられるとし、平成19年3月に総務大臣名で警告が行われた。

¹¹ 「現在までの歴史」(BPOウェブサイト) <http://www.bpo.gr.jp/?page_id=1074> (平28.8.24 最終ア

同委員会は、『クローズアップ現代』問題についてNHKから調査報告書の提出を受け、議論を行った結果、放送倫理に違反する疑いが濃いとし、『クローズアップ現代』及びその基になった『かんさい熱視線』の2番組を審議の対象とすることを平成27年5月8日に決定した。その後、NHK関係者や番組の登場人物であるA氏及びB氏に対する聞き取り調査などが行われ、同年11月6日に「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」（以下「BPO意見」という。）を公表した¹²。

3. BPO意見の概要

平成27年11月6日に公表されたBPO意見では、審議対象とした2番組の制作・放送から問題発覚までの経緯について整理した上で、問題の検証・分析、放送倫理違反の有無に関する判断が示されるとともに、本件事案をめぐる総務省の対応についても所見が述べられている。放送倫理検証委員会としての分析・判断や所見の概要は以下のとおりである。

（1）委員会の検証・分析

BPO意見の「IV 委員会の検証と分析」では、問題の焦点である2番組の相談場面について、視聴者には、活動拠点を構えて出家詐欺をあっせんし、多額の報酬を得ているブローカーがおり、出家しようとする多重債務者の相談が後を絶たないといった情報が伝わったと考えられる一方、それらの情報と実態との間に著しいかい離があった旨が指摘された。ただし、「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」とし、記者と旧知のB氏が、記者の意図を忖度して、知人のA氏とともに「それぞれの知識や体験にオーバートークを交えて『出家の相談をするブローカーと多重債務者の相談場面』を演じたというのが実態なのではないだろうか」としている。

また、このような放送が行われた背景として、「情報提供者に依存した安易な取材」や「報道番組で許容される範囲を逸脱した表現」、「スタッフ間の対話の欠如」を指摘している。

（2）「重大な放送倫理違反があった」とする委員会の判断

上述の検証と分析を踏まえた上で、BPO意見の「V 委員会の判断」では、2番組の相談場面について、事実とは著しくかい離した情報を数多く伝え、NHK自らが定めた「放送ガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）の規定¹³にことごとく反していると指

セス)

¹² BPOでは『クローズアップ現代』問題に関して、放送倫理検証委員会による審議のほか、A氏からの申立てを受け、人権侵害があったか否かの観点から放送人権委員会が審理を行い、平成27年12月11日に勧告を公表している。その中では、A氏が登場する映像についてA氏を特定できるものではないと判断し、人権侵害に当たらないとする結論を下している。一方で、「全体として実際の申立人と異なる虚構を視聴者に伝えた」として「放送倫理上重大な問題がある。」とし、NHKに対して放送倫理の遵守の更なる徹底を勧告した。

¹³ 「2 放送の基本的な姿勢 ①正確」（抜粋）

「●NHKのニュースや番組は正確でなければならない。

正確であるためには事実を正しく把握することが欠かせない。

しかし、何が真実であるかを確かめることは容易ではなく、取材や制作のあらゆる段階で真実に迫ろうとする姿勢が求められている。

摘した。また、相談場面の取材に関する記者の対応について、裏付け取材もせずに懇意の取材先の情報に依存するなど、取材先との節度ある距離を保たなければならないとするガイドラインの規定¹⁴に反していることも指摘し、2番組にはいずれも重大な放送倫理違反があったとされている。

また、「やらせ」疑惑を受けたNHKの対応については、外部委員の参加した調査委員会を設けて短期間で調査報告書をまとめた点を評価する一方で、取材・制作過程について放送倫理の観点からの検証が不十分である旨指摘している。さらに、同調査報告書がガイドラインで定めた「事実の再現の枠をはみ出して、事実のねつ造につながるいわゆる『やらせ』などは行わない」とする規定からやらせの定義を導き、「『やらせ』は行っていない」とし、問題は過剰な演出や編集にあったと判断したことに対して、ガイドラインの「やらせ」概念は視聴者の一般的な感覚とは距離があり、問題をわい小化することになってはいないかとの指摘がなされている。

(3) 番組編集準則に関する見解と総務大臣による嚴重注意に対する遺憾の意の表明

BPO意見中の「VI おわりに」では、高市総務大臣がNHKに対して『クローズアップ現代』について文書による嚴重注意を行ったことを挙げ、番組内容を問題として行われた総務省の文書での嚴重注意は平成21年以来（総務大臣名では平成19年以来）であり、NHKが調査報告書を公表した当日のわずか数時間後に発出された点でも異例と指摘した。

その上で、嚴重注意の理由は「事実に基づかない報道や自らの番組基準に抵触する放送が行われ」たことであり、嚴重注意の根拠を放送法第4条第1項第3号及び第5条第1項の規定としていることについて、「これらの条項は、放送事業者が自らを律するための『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」とした。その理由として、放送による表現の自由は憲法第21条によって保障され、放送法は更に「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条第2号）という原則を定めており、この規定は、放送免許付与権限や監督権限を持つ「その時々政府が政治的な立場から放送に介入することを防ぐため」のものであり、「『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」旨が述べられている。

そして、「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」とした。また、平成19年にBPOに放送倫理検証委員会が

●ニュースや番組において簡潔でわかりやすい表現や言い回しは必要だが、わかりやすさのために、正確さを欠いてはならない。

●番組のねらいを強調するあまり事実をわい曲してはならない。」

¹⁴ 「4 取材・制作の基本ルール ②取材先との関係」(抜粋)

「●取材相手との関係においては、常に放送倫理や公平・公正な放送を意識し、節度ある距離を保たなければならない。」

設置され、番組内容に問題があると判断した場合には勧告等により改善を促しており、各放送局もこれを受けて対応するという循環が生まれてきている中で、政府も平成21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旨指摘し、「このような歴史的経緯が尊重されず、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」とした。

NHKはBPO意見を受けて、同意見が公表された日と同日に、重大な放送倫理違反があったという意見や指摘を真摯に受け止める、事実に基づき正確に報道するという原点を再確認し、再発防止策を着実に実行して、信頼される番組作りに当たる旨のコメントと再発防止策の実施状況を公表した。

また、同日に総務大臣談話が出され、①『クローズアップ現代』に係る行政指導は、番組の内容が放送法に抵触すると認められたため放送法を所管する立場から必要な対応を行ったものであること、②放送法における番組準則に違反したか否かは、一義的には放送事業者が自ら判断するべきものだが、最終的な判断は、放送事業者からの事実関係の報告を踏まえ、放送法を所管する総務大臣が行うものであり、放送法の番組準則は単なる倫理規定ではなく法規範性を有するものであること、③NHKによる調査委員会の中間報告で事実関係がおおむね明らかであり、また、最終の調査報告書が公表された後、内容を熟読し、一刻も早く具体的な再発防止体制を作ってほしいという強い思いから行政指導文書を作成したものであり、拙速との指摘は当たらないと考えること、④NHKは公共放送としての社会的責任を深く認識し、放送法・番組基準などの遵守・徹底を行ってほしいと考えること、⑤行政指導は、「処分」のように相手方に義務を課したり権利を制限したりするような法律上の拘束力はなく、相手方の協力を前提としているものであることが述べられている。

4. 『クローズアップ現代』問題及び放送法をめぐる国会論議

平成27年3月に発覚した『クローズアップ現代』問題については、平成27年常会（第189回国会）以降、NHKの対応や行政指導をめぐる様々な議論が行われた。さらに、平成28年常会（第190回国会）では、BPO意見等を踏まえ、番組編集準則の位置付けや、同準則違反による無線局の運用停止の可能性等について度々国会で取り上げられた。そこで、以下では、NHKによる『クローズアップ現代』問題への対応の妥当性、高市総務大臣による行政指導の是非、番組編集準則の解釈と運用等の課題ごとに主要な論点を整理することとしたい。

(1) NHKによる『クローズアップ現代』問題への対応の妥当性をめぐる議論

ア NHKによる独自の調査とBPOの審議との関係

平成27年4月7日及び同月14日の参議院総務委員会において、NHKの内部調査だけでは証拠能力が低いのではないかとこの観点から、NHK自らがBPOに対して審議を要請する必要性について質疑が行われた。これに対しNHKから、「BPOからは先般、この件につきまして状況の報告を求められておりました。(中略)私どもはBPO側に対して中間報告の内容とその経過というものを文書の形で提出をいたしております。B P

〇側が最終的にどういう御判断をされるのかということは、現時点で私ども予見はできませんけれども、新たな対応等々含めまして、私たちに協力の要請があれば全面的に協力をしてまいりたい」と考えている旨の答弁があった¹⁵。

また、同年5月8日にBPOが『クローズアップ現代』問題の審議入りを決定した後の同月28日の同委員会では、NHKによる調査とBPOの審議との関係が問われた。これについてNHKは、「取材、制作に関わることでございますので、報道機関としてまず自ら調査をすることが大切だというふうに考えて」独自に調査委員会を立ち上げた旨説明した。BPOの審議入りの理由については、「放送倫理に違反している疑いがあるという以上のことは聞いてはおりません。」と答弁した。また、靱井NHK会長は、「あくまでもBPOが自主的に判断されたことである」と思っている旨答弁した¹⁶。

イ NHKによる調査報告書の妥当性及び再発防止策の効果

平成27年6月18日の参議院総務委員会では、NHKによる調査報告書において「事実のねつ造につながるいわゆる『やらせ』はない」との判断が示されたことに関して、国民・視聴者の感覚との間にずれがあるのではないかとの観点から質疑がなされた。これに対しNHKの靱井会長から、「私は、事実関係の誤りや裏付け取材の不足、過剰な演出、誤解を与える編集など、我々のガイドラインを逸脱する数々の問題があったということが一番の問題だと思っておりますし、またこういうことがあってはならないと、(中略) 重く受け止めております。(中略) 視聴者の期待に反する取材・制作を繰り返さないという強い決意の下で再発防止策を確実に実行することで、放送法やガイドラインが求める事実に基づく正確な放送を今後徹底していきたいというふうに考えております。」との答弁があった¹⁷。

また、同月2日の同委員会では、NHKの発表した再発防止策に期待される効果について問われ、NHKから、「再発防止策は、事実に基づいて正確に放送するという基本を一人一人にしっかり再認識させますとともに、提案から取材、編集、試写など、全ての制作過程でのチェックを強化するものでございます。(中略) 今回の問題を全ての職員がしっかりと受け止めまして、公共放送に携わるジャーナリストとして高い放送倫理を持ち続けることが再発防止につながる」と考える旨、「制作過程でのチェックの強化につきましては、匿名での取材・制作チェックシートの活用などを盛り込みました。現場の担当者や制作責任者に検討や確認を行う上での具体的な指針を示すことで再発防止を実現してまいりたい」と考えている旨の答弁がなされた¹⁸。一方、高市総務大臣は、再発防止策について、「スピード感を持って取り組んでいただき、国民・視聴者の信頼の回復に努めていただくこと」を期待し、「放送現場の職員だけではなくて執行部の皆様も含めてちゃんと一緒に取り組んでいただきたい」旨、さらに、「今後、フォローアップ、検証もされて、足らざる点があれば必要な取組を検討し、追加するなど、実効性を高めていた

¹⁵ 第189回国会参議院総務委員会会議録第7号3頁(平27.4.14)

¹⁶ 第189回国会参議院総務委員会会議録第11号10頁(平27.5.28)

¹⁷ 第189回国会参議院総務委員会会議録第14号2頁(平27.6.18)

¹⁸ 第189回国会参議院総務委員会会議録第12号4頁(平27.6.2)

だきたい」と思っており、総務省として「再発防止に向けた取組状況について、今後フォローアップ」する旨答弁した¹⁹。

(2) NHKに対する行政指導をめぐる議論

ア 行政指導の趣旨

NHKに対して行政指導文書を発出した趣旨について、平成27年5月19日の衆議院総務委員会において高市総務大臣は、「今回の事案は、(中略)放送法にも抵触しております。視聴者の信頼を著しく損なうものであり、公共放送としての社会的責任に鑑みて非常に残念なことだと思いました。それから、やはり放送法、番組基準などの遵守・徹底というのはもとより(中略)再発防止に向けた体制について、もっと踏み込んだ検討をしっかりと早期に確立していただきたい」との思いで発出したものである旨説明した²⁰。なお、放送法に抵触していると判断した箇所について、政府参考人は「調査報告書の中で『記者がビルの一室を訪れる場面で、“看板の出ていない部屋が活動拠点でした”とコメントしたが、これは誤りであった。』²¹としており、実際にはブローカーの活動拠点ではなかった部屋を番組内において活動拠点であると伝えたことである」旨答弁した²²。

イ BPOによる自主的な検証に先行して行政指導を実施したことの適否

平成27年5月26日の衆議院総務委員会においては、行政指導とBPOの自主的な検証との関係について、今回の事案に関しては、NHKに対する前回の行政指導時とは異なり、BPOが既に発足し、検証が始められていたことから、この検証を待つという判断はなかったのかとの質疑がなされた。これに対し、高市総務大臣は、「BPOの取組は、放送倫理の確保や人権救済の立場から、あくまでも民間の自主的取り組みとして行われているもの」であり、非常に大切な取組であるとしつつ、「他方、今般の行政指導につきましても、放送法に明らかに抵触する点が認められましたことから、放送法を所管する立場から必要な対応を行ったもの」と答弁した。調査報告書の公表と同日に行政指導を行ったことについては、「一刻も早くきっちりと改善策を踏み込んでとっていただきたい」ためであり、「10日後だったらよかったとか(中略)BPOの活動が全て終わってから、この結果が出てからだったらよかった、そうは思いません。」と答弁した²³。

(3) 番組編集準則の法規範性の有無と根拠をめぐる議論

ア 番組編集準則を倫理規範とするBPO意見に対する高市総務大臣の所見

BPO意見公表後に行われた平成27年11月10日の衆議院予算委員会では、同意見で、総務大臣による厳重注意が行われたことは極めて遺憾であるとされたことから、こうした指摘を受けた総務大臣の見解が問われた。これについて高市総務大臣は、「BPOの意見書、(中略)この番組準則について、法的規範ではなく、単なる倫理規定、こうされて

¹⁹ 第189回国会参議院総務委員会会議録第12号4頁(平27.6.2)

²⁰ 第189回国会衆議院総務委員会会議録第14号10頁(平27.5.19)

²¹ 前掲注4、13頁

²² 第189回国会衆議院総務委員会会議録第14号10頁(平27.5.19)

²³ 第189回国会衆議院総務委員会会議録第16号7～8頁(平27.5.26)

いるんですね。これは私は間違いだと思います。民主党政権時代の平成 22 年 11 月 26 日にも国会で答弁されたとおり²⁴、正しくは法規範性を有するものでございます。(中略) 私は、その上で、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。」と答弁した²⁵。

イ 高市総務大臣が番組編集準則を法規範と解釈する根拠

平成 28 年 2 月 24 日の衆議院予算委員会において、番組編集準則の法規範性の有無と根拠について改めて議論となった。質疑者から、放送法については、戦前は役人が放送内容によって放送中でも電波を遮断することなどがあったが、そういったことは憲法第 21 条に反するからやめるという反省のもとに法案ができており、法案提出時の電波監理局長は、政府は放送番組に対する検閲、監督等は一切行わないと答弁している、その後も倫理規範的な国会答弁が行われてきたが、昭和 60 年には行政指導が初めて行われ、平成 5 年の椿報道局長発言問題²⁶発覚後には政治的公平は最終的には郵政省が判断するとの答弁がなされるなど、かなり変質してきている旨の説明がなされた上で、高市総務大臣に対し、法規範であると解釈する根拠が問われた。

これに対し高市総務大臣は、「日本国憲法第 21 条は、『一切の表現の自由は、これを保障する。』ということになっております。一方で、憲法第 12 条が、『この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によつて、これを保持しなければならない。又、国民は、これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。』と規定しております。そして、その上で、放送法第 1 条が、放送法の目的として、『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。』として、『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。』(中略)と規定しています。すなわち、放送事業者が自らの責任において編集する放送番組は、放送事業者が自主的、自律的に放送法を遵守していただくということでございます。そして、放送法第 4 条でございますけれども、これも放送事業者が『放送番組の編集に当たっては、次の各号の定めるところによらなければならない。』として、4 つの規定を置いてございます。こう考えますと、私は、放送法第 4 条は法規範性を有するもの」と考える旨答弁している。また、「この番組準則が法規範性を有することについては、平成 22 年 11 月 26 日の参議院総務委員会で平岡副大臣がおっしゃっております。また、同 22 年の放送法改正のときに、放送法 174 条、これは業務停止命令という新たな規定が入りました。こういったことをあわせ考えましても、22 年に改正された放送法、総合的に見まして、法規範性がある」と考える旨の答弁を行っている²⁷。

²⁴ 論文末尾【参考】参照

²⁵ 第 189 回国会閉会後衆議院予算委員会議録第 22 号 34 頁 (平 27. 11. 10)

²⁶ 平成 5 年 9 月に開催された一般社団法人日本民間放送連盟の放送番組調査会において、テレビ朝日の椿報道局長が政治的公平性に違反した放送を行ったと疑われる発言を行い、平成 6 年 9 月に全国朝日放送に対し、郵政大臣名による嚴重注意が行われた。

²⁷ 第 190 回国会衆議院総務委員会議録第 4 号 16～17 頁 (平 28. 2. 24)

そして、同年4月5日の衆議院総務委員会では、番組編集準則は倫理規定である旨の法改正を行うべきではないかとの問いに対して、「現時点で、政府として、4条の法規範性を全く否定するような法改正を行う準備はございません。」と答弁した²⁸。

あわせて、同年2月23日の同委員会において、番組編集準則を定める理由について政府参考人から、「有限希少な電波の一部を独占的に使用するという性格もございますし、また安価に情報提供が可能であるという物理的な特性、あるいは社会に与える影響が大ききということに鑑みているものでございます。」との説明がなされている²⁹。

ウ 番組編集準則への適合性の判断主体

平成28年2月23日の衆議院総務委員会では、番組編集準則に法規範性があるとした場合に適合性の判断は誰が行うのかが問われ、政府参考人から、「放送番組は、放送法の規定に従いまして、放送事業者の自主自律によって編集されるということが何をもっても基本」であるため、「まずは放送事業者が自ら判断すべきもの」であり、その上で、必要がある場合には、放送事業者からの事実関係を含めた報告を踏まえて、「放送法を所管する総務大臣が総合的に判断を行うこととなると考えている」旨の答弁があった³⁰。

(4) 番組編集準則の政治的公平性に関する解釈をめぐる議論

ア 番組編集準則の政治的公平性に関する解釈についての高市総務大臣の説明

平成28年2月8日の衆議院予算委員会では、番組編集準則の政治的公平性に関する解釈について質疑が行われた。そこでは、質疑者から、放送法遵守を求める視聴者の会の質問状³¹への平成27年12月4日付の総務大臣の回答³²において、「放送法第4条第1項第2号の『政治的に公平であること』について、総務省としては、これまで、(中略)基本的には、一つの番組というよりは、放送事業者の番組全体を見て判断する必要があるという考え方を示して参りました。他方、一つの番組のみでも、例えば、①選挙期間中又はそれに近接する期間において、殊更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、②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、当該放送事業者の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場合といった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考えております。以上は、私が国会答弁でも申し上げていることであります。」とされているが、これは従来の総務省見解を変更したものかとの質疑があった。

²⁸ 第190回国会衆議院総務委員会議録第11号15頁(平28.4.5)

²⁹ 第190回国会衆議院総務委員会議録第3号14頁(平28.2.23)

³⁰ 第190回国会衆議院総務委員会議録第3号14頁(平28.2.23)等

³¹ 「2015年9月16日放送のTBS報道番組『NEWS23』における岸井成格氏発言に関する公開質問状」(2015年11月26日 放送法遵守を求める視聴者の会)

<http://media.wix.com/ugd/5fed6f_2207da18d4b249a2bd0dbaa5948ecaac.pdf>(平28.8.24 最終アクセス)

³² <http://media.wix.com/ugd/5fed6f_90544b02971d437fbde820bdceccad98.pdf>(平28.8.24 最終アクセス)

これについて高市総務大臣は、「政治的な問題を扱う放送番組の編集に当たりましては、これまでの国会答弁を通じて、不偏不党の立場から、特定の政治的見解に偏ることなく、番組全体としてバランスのとれたものであることと解釈してまいりました。その適合性の判断ですけれども、(中略)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ことという答弁をしてまいりました。(中略)これまで番組全体としていた理由は、(中略)限られた放送時間の中で、なかなか政治的公平性を確保することが物理的に困難な場合というのがありますよね。政党の党首を順繰りに日をかえてインタビューしていくような場合とか、24時間テレビのように、どこまでを一つの番組としていいとか、そういったことを行政が判断できないというような事情もありましたので、一つの番組のみでは難しいとしてきた」とした。そして、一つの番組でも、質疑で引用された回答の①及び②の場合のように、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、政治的に公平であるということを確認しているとは認められないと平成27年5月12日の参議院総務委員会で「補充的な説明として答弁³³をさせていただいたところ」である旨説明した³⁴。

イ 総理答弁と政府統一見解の提示

平成28年2月10日の衆議院予算委員会では、上記アと同様の趣旨の質疑が安倍総理に対してなされ、安倍総理からは「従来から、政治的な問題を取り扱う放送番組の編集に当たっては、不偏不党の立場から、特定の政治的見解に偏ることなく、番組全体としてのバランスのとれたものであることと解釈してきたものと承知をしています。その適合性の判断に当たっては、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ものであり、従来解釈を変えるものではないと理解をしております。」との答弁がなされた³⁵。これを受け、安倍総理と高市総務大臣の見解の整合性について議論となった³⁶。

この後、同委員会理事会の中で政府統一見解の提示が求められ、同月12日に総務省は以下を内容とする「政治的公平の解釈について(政府統一見解)」を示した。

放送法第4条第1項において、放送事業者は、放送番組の編集に当たって、「政治的に公平であること」や「報道は事実をまげないですること」や「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」等を確保しなければならないとしている。

この「政治的に公平であること」の解釈は、従来から、「政治的問題を取り扱う放送番組の編集に当たっては、不偏不党の立場から特定の政治的見解に偏ることなく、番組全体としてのバランスのとれたものであること」としており、その適合性の判断に当たっては、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」としてきたものである。この従来からの解釈については、何ら変更はない。

³³ 論文末尾【参考】参照

³⁴ 第190回国会衆議院予算委員会議録第9号30頁(平28.2.8)

³⁵ 第190回国会衆議院予算委員会議録第11号21頁(平28.2.10)

³⁶ 第190回国会衆議院予算委員会議録第11号21～23頁(平28.2.10)

その際、「番組全体」を見て判断するとしても、「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。

総務大臣の見解は、一つの番組のみでも、例えば、

- ①選挙期間中又はそれに近接する期間において、殊更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
 - ②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、当該放送事業者の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場合
- といった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、その旨、回答したところである。

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。

なお、放送番組は放送事業者が自らの責任において編集するものであり、放送事業者が、自主的、自律的に放送法を遵守していただくものと理解している。

ウ 一つの番組に係る補充的な説明を追加した理由

平成 28 年 2 月 15 日の衆議院予算委員会では、政府統一見解において、例示されたような極端な場合には一つの番組のみでも政治的公平の適合性を判断し得る旨が示されたことについて、「なぜ変わったのか」との質疑がなされた。これに対し高市総務大臣は、「従来から、番組全体を判断するとしてきたことで、この従来からの解釈については何ら変更ございません。番組全体を見て判断するとしましても、やはり番組全体は一つ一つの番組の集合体でございますので、一つ一つの番組を見なければ、また全体の判断もできません。(中略) これまで、放送事業者に対して放送法第 4 条の政治的公平に違反したということをもって行政指導が行われた事例はないです。一方で、第 4 条との規定の関係において、放送番組の編集上の重大な過失があったことについて、一つの番組に対しても行政指導が行われたことはございます。これはどういった場合かといいますと、放送番組が特定の党だけの広報として受け入れられる可能性が高く、政治的公平であることとの関係において、放送事業者自身が放送番組の適正な編集を図る上で配慮に欠けていたと認め、その旨の報告が総務省にあり、過失や遺漏があったと認められた場合でございます。選挙の投票日直前に特集番組が生まれ、そして投票日までに別の見解を示す特集番組の企画がないなど、こういった極端なケースでございます。」と答弁した³⁷。

また、同月 8 日の同委員会では、政府統一見解で示された補充的な説明が平成 27 年 5 月 12 日の参議院総務委員会における答弁で初めて述べられたことについて、背景として

³⁷ 第 190 回国会衆議院予算委員会議録第 12 号 25～26 頁 (平 28. 2. 15)

何らかの事情の変更があったか否かが問われた。高市総務大臣は、「特に事情の変更は起きておりません。これまでも放送事業者が自律的に判断をしてきてくださったものがあります。特に選挙期間や選挙が近づいた期間において、時間配分等、政治的公平性の確保について、皆様が相当気を使っていたのはわかっております。わかりやすく整理をしていくという意味で申し上げます。」と答弁した³⁸。

エ 一つの番組による無線局の運用停止等³⁹の可能性

平成 28 年 2 月 9 日の衆議院予算委員会では、個別の番組で番組編集準則の政治的公平性が問題となった場合に無線局の運用停止等が行われる可能性の有無について質疑がなされた。高市総務大臣からは、「1 回の番組で電波停止ということはまずあり得ません。従来から総務省としても申し上げておりますが、このような命令については、法律の規定に違反した放送が行われたことが明らかであるということに加えまして、その放送が公益を害し、放送法の目的にも反し、これを将来に向けて阻止することが必要であり、かつ同一の事業者が同様の事態を繰り返し、かつ事態発生の原因から再発防止のための措置が十分でなく、放送事業者の自主規制に期待するのでは法律を遵守した放送が確保されないと認められるといった、極めて限定的な状況のみに行うということとするなど、極めて慎重な配慮のもと運用すべきでございます。」との答弁があった⁴⁰。さらに、同年 3 月 31 日の参議院総務委員会においても、一つの番組のみの判断で業務停止命令が行われる可能性について質疑があり、高市総務大臣は「100%ございません。」と答弁した⁴¹。

オ 番組編集準則の解釈・運用の変更の有無

平成 28 年 3 月 24 日の参議院総務委員会では、番組編集準則の解釈・運用の変更の有無について質疑があった。あわせて、高市総務大臣に対し、「いろんなことを付け加えたりいろんな説明をすると、かえって混乱する」「統一見解も詳しすぎる。詳しすぎるとかえって混乱する」との意見も述べられた。これに対して高市総務大臣からは、「これまでと同じ、運用につきましても、また 4 条の法規範性等の解釈につきましても同じようにと考えております。」との答弁がなされている⁴²。同月 31 日の同委員会においては、政府統一見解について、過去の答弁や現在発行されている逐条解説の内容⁴³に比べ踏み込

³⁸ 第 190 回国会衆議院予算委員会議録第 9 号 31 頁（平 28.2.8）

³⁹ 本論文において「無線局の運用停止等」は、電波法第 76 条第 1 項の無線局の運用停止及び放送法第 174 条の業務停止を指すこととする。なお、ハード（無線局の設置・運用）・ソフト（放送の業務）一致の事業形態により地上基幹放送の業務を行う特定地上基幹放送事業者が放送法等に違反した際には前者、それ以外の放送事業者が違反した際には後者が適用される。

（参考）「総務大臣は、免許人等がこの法律、放送法若しくはこれらの法律に基づく命令又はこれらに基づく処分に違反したときは、3 箇月以内の期間を定めて無線局の運用の停止を命じ、又は期間を定めて運用許容時間、周波数若しくは空中線電力を制限することができる。」（電波法第 76 条第 1 項）

「総務大臣は、放送事業者（特定地上基幹放送事業者を除く。）がこの法律又はこの法律に基づく命令若しくは処分に違反したときは、3 月以内の期間を定めて、放送の業務の停止を命ずることができる。」（放送法第 174 条）

⁴⁰ 第 190 回国会衆議院予算委員会議録第 10 号 4 頁（平 28.2.9）

⁴¹ 第 190 回国会参議院総務委員会議録第 9 号 11 頁（平 28.3.31）

⁴² 第 190 回国会参議院総務委員会議録第 7 号 9 頁（平 28.3.24）

⁴³ 「本号は、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。本法第 1 条第 2 号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。本号はこれを具体化したものである。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

んでいるように見える旨の指摘がなされ、見解がただされた。高市総務大臣は、「放送法第4条第1項の政治的公平に関する解釈は、従来のもの、現在発売されている平成24年版逐条解説集と変わりはありません。」と答弁を行った⁴⁴。

(5) 番組編集準則違反による無線局の運用停止等に係る規定の適用をめぐる議論

ア 番組編集準則違反による無線局の運用停止等の可能性

平成28年2月8日の衆議院予算委員会においては、番組編集準則に違反した場合の無線局の運用停止等の規定の適用の有無について質疑がなされた。これに対し高市総務大臣から、「それはあくまでも法律であり、第4条も、これも民主党政権時代から国会答弁で、単なる倫理規定ではなく法規範性を持つものという位置付けで、しかも電波法も引きながら答弁をしてくださっております。どんなに放送事業者が極端なことをしても、仮に、それに対して改善をしていただきたいという要請、あくまでも行政指導というのは要請になりますけれども、そういったことをしたとしても全く改善されない、公共の電波を使って、全く改善されない、繰り返されるという場合に、全くそれに対して何の対応もしないということをご約束するわけにはまいりません。ほぼ、そこまで極端な、電波の停止に至るような対応を放送局がされるとも考えておりませんが、法律というのは、やはり法秩序というものをしっかりと守る、違反した場合には罰則規定も用意されていることによって実効性を担保すると考えておりますので、全く将来にわたってそれがあり得ないということは断言できません。」との答弁がなされた⁴⁵。

同月10日の同委員会では、安倍総理に対して同様の質疑がなされ、安倍総理は「放送番組は放送事業者が自らの責任において編集するものであり、放送事業者が自主的、自律的に放送法を遵守していただくものと理解をしています。言論の自由を始め表現の自由は、日本国憲法で保障された基本的人権の一つであるとともに、民主主義を担保するものであり、それを尊重すべきことは言うまでもないわけであり、総務大臣の答弁は、放送法について従来どおりの一般論を答えたものと理解」していると答弁した⁴⁶。

イ 無線局の運用停止の手続におけるBPOの位置付け

平成28年3月22日の衆議院総務委員会では、無線局の運用停止の手続におけるBPOの判断の位置付けが問われた。高市総務大臣からは、無線局の運用停止命令に際して「弁明の機会の付与などの行政手続法に基づく手続が求められます。この運用停止命令に対しては、放送事業者は異議申し立てを行うことが可能であり、その場合、総務大臣は電波監理審議会に付議しなければなりません。付議された事案について、電波監理審議会は異議申立人の意見陳述などを実施して審理した上で議決を行い、総務大臣はその

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の意見、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。」金澤薫『放送法逐条解説』（一般財団法人情報通信振興会、平成24年）60頁

⁴⁴ 第190回国会参議院総務委員会会議録第9号11頁（平28.3.31）

⁴⁵ 第190回国会衆議院予算委員会会議録第9号31頁（平28.2.8）

⁴⁶ 第190回国会衆議院予算委員会会議録第11号24頁（平28.2.10）

議決により異議申し立てについての決定を行うということになっております。なお、BPOですが、これはNHK及び民放連によって設立されたものでございまして、放送法に位置付けられた組織ではございませんため、総務省がこうした対応を行う際に関与するということは想定されておられません。」との答弁があった⁴⁷。

ウ 無線局の運用停止等の執行に関する体制の実情

平成28年3月10日の参議院総務委員会において、放送法を所管する総務省情報流通行政局内に、無線局の運用停止等を実施するための内部規定や検討するための組織は存在するのか否かについて問われた。これについて政府参考人から、「幸いにして、これまで放送番組についてそういった停止命令というような事態は生じておりませんので、私どもそれを想定した仕事はしておりませんが、したがって、それに対して内部規定を設けているということではございませんが、ただ、(中略)法令に基づいた対応ということは考えられると思います。例えば運用停止命令でございますが、(中略)『理由を記載した文書を免許人等に送付しなければならない。』と、こういった規定もございまして、ですから、そういった規定に基づいて私ども行政執行させていただく」「特段そのための特別な組織あるいは要員を抱えているわけではございません。(中略)ある組織、ある人間の中で一生懸命考えてまいるということかと存じます。」と答弁した⁴⁸。

エ 無線局の運用停止等に関する解釈・運用の変更の有無

平成28年3月10日の参議院総務委員会では、番組編集準則違反による無線局の運用停止等に関する衆議院予算委員会での高市総務大臣の答弁は、これまでの政府見解を変更したものか否かが問われた。これに対し高市総務大臣は、「放送法は、(中略)平成22年に当時の民主党政権、菅内閣の下でそれこそ抜本的な改正がされました。そのときにも、まず放送法第4条については法規範性を有するものであるということ、また、放送法第174条の規定及び電波法第76条の規定については、これは放送法4条違反に係るものとして適用される可能性があるということについては答弁がなされております。しかも、この運用というのは極めて慎重な配慮の下行わなければならない、非常に極端な場合において慎重な配慮の下運用すべきであるということについても、民主党政権時代にも答弁いただいておりますし、私も衆議院の予算委員会で何度も答弁をさせていただいております。基本的には変わらないと思っております。」と答弁した⁴⁹。

同月31日の同委員会では、平成22年11月26日の平岡総務副大臣(当時)の答弁は、業務停止命令を行うことができると考えているけれども、極めて限定的な状況にのみ、かつ極めて慎重な配慮の下運用すべきものであるとして、後半部分に答弁の重点を置いている一方、高市総務大臣の答弁は、電波の停止をしないと約束できないとする等、従来と少し答弁のトーンが違う旨の指摘がなされ、見解が問われた。これに対し高市総務大臣からは、「極めて限定的な状況のみに行うこととするなど、極めて慎重な配慮の下運用すべきであると従来から取り扱ってきている旨」を平成28年2月9日の衆議院予算

⁴⁷ 第190回国会衆議院総務委員会議録第10号3頁(平28.3.22)

⁴⁸ 第190回国会参議院総務委員会議録第3号12頁(平28.3.10)

⁴⁹ 第190回国会参議院総務委員会議録第3号11頁(平28.3.10)

委員会で答弁しているとの説明がなされた⁵⁰。

また、平成 28 年 3 月 31 日の参議院総務委員会では、高市総務大臣の答弁は、従来の総務省の見解を繰り返したもので、放送法の目的規定の趣旨に立てば、番組編集準則の遵守は放送事業者の自主的取組に期待するという趣旨かが問われ、高市総務大臣から「委員御指摘のとおりでございます。」との答弁があった⁵¹。

オ 放送法に関する一連の発言の撤回の可否に関する見解

平成 28 年 3 月 31 日の参議院総務委員会において、これまでの高市総務大臣の放送法に関する一連の発言は、放送に対して政治介入をするのではないかと思わせるものであり、発言を撤回すべきではないかとの質疑がなされた。これについて高市総務大臣は、「私が電波を止めると申し上げたこともありませんし、安倍政権及び与党に対する批判を行う番組に対して大臣として何らコメントを申し上げたこともございません。電波法及び放送法に関しまして、現行法の条文について従来どおりの解釈を申し上げているだけでございますので、行政継続性の観点から私は発言を撤回する必要はないと思います。」と答弁した⁵²。

(6) 放送に対する規制の在り方をめぐる議論

ア メディアの多様化を踏まえた番組編集準則の撤廃の検討に関する見解

平成 28 年 3 月 17 日の衆議院総務委員会では、番組編集準則の必要性について、政府は電波の希少性を根拠として主張しているが、メディアが多様化する中で根拠を失っている、米国でも 1987 年に放送の公正原則を廃止しており、我が国でも撤廃等の議論を開始すべきではないかとの質疑がなされた。これに対し高市総務大臣は、「平成 22 年の民主党政権の折に行った改正が最も抜本的で大きなものであったと思います。(中略) 内閣法制局の審査も受けておりますので、違憲の状態で成立したとは考えておりません。(中略) 日本国憲法は第 5 章で内閣に行政権の主体としての地位を認めています、さらに議院内閣制でございますから、やはり大臣が責任を持ってしっかりと法律を執行していくということになるかと思っております。(中略) アメリカの方もまだ候補者への同等機会の提供義務は残っております。」と答弁した⁵³。

イ 放送に関する独立規制機関の必要性についての見解

平成 28 年 3 月 15 日の衆議院総務委員会では、行政機関の長が放送内容を判断して行政処分を行うことが可能な国は欧米諸国には無いと理解するが、内閣に行政権がある我が国の憲法下において、第三者による規制機関の実現は可能かとの質疑がなされた。これに対し政府参考人は、「現在の憲法下におきましても、過去には、行政委員会でございます電波監理委員会というものが放送行政を所管していた時期がございます。これを考えますと、例えば放送法、電波法を改正して、放送行政の所管を第三者機関に委ねると

⁵⁰ 第 190 回国会参議院総務委員会会議録第 9 号 10 頁 (平 28. 3. 31)

⁵¹ 第 190 回国会参議院総務委員会会議録第 9 号 23 頁 (平 28. 3. 31)

⁵² 第 190 回国会参議院総務委員会会議録第 9 号 20 頁 (平 28. 3. 31)

⁵³ 第 190 回国会衆議院総務委員会会議録第 9 号 12 頁 (平 28. 3. 17)

いうことは、論理的には可能であると考えます。その具体的な在り方については、憲法との関係などを総合的に検討する必要があると考えます。」と答弁した⁵⁴。

一方、独立した規制機関が必要ではないかと問われた高市総務大臣は、「過去に日本でも委員会があったことはございましたけれども、責任の所在が不明確ということで、これが無くなったということでございます。」「アメリカは、大統領が任命する委員から構成される合議制の委員会であるFCCが放送行政を所管していますし、フランスでは、大統領が指名する委員長及び上下院が指名する委員から構成される合議制の委員会がございます。イギリスも、英国放送協会、BBCへの特許状の付与など一部の許認可は、大臣を長とする文化・メディア・スポーツ省が所管しております。放送内容に関する規律を含む放送行政は、この省の大臣が任命する委員から構成されるOFCOMが所管しています。様々な在り方というのが各国の事情に応じてあります。日本のところは、現在、先ほど申し上げましたような理由から、行政権を持つ、責任を持つべき所管大臣が責任を持って行っていく。また、非常に放送業界は技術進歩の速い世界でございますので、迅速な対応という意味からも、所管大臣が責任を持って行う、ただし、法に基づいて。こういう考え方でございます。」と答弁した⁵⁵。

(7) 日本の報道の自由等に対する海外からの評価をめぐる議論

ア 「表現の自由」担当の国連特別報告者による暫定報告書の指摘に対する見解

国連人権理事会が任命した「表現の自由」の調査を担当する国連特別報告者のデビッド・ケイ・カリフォルニア大学法学部教授が平成28年4月12日から同月19日まで日本の「表現の自由」の現状を調査するために訪日し、同月19日に暫定報告書を公表している。これについて、同年5月10日の参議院総務委員会において、質疑者から「何が公平であるかについてはいかなる政府も判断すべきでない」と記載している旨の紹介があり、この暫定報告書の記述に対する大臣の所見が問われた。高市総務大臣は、「組織の在り方についてのケイさんの御指摘ですが、各国の事情に応じて様々で、(中略)また、日本と違って諸外国では番組規律違反に対して刑事罰や行政庁による罰金が設けられているところもありますが、日本ではこの番組準則違反に対するそのような担保措置はございませんので、そういった諸外国との日本の違い、(中略)また、放送法の趣旨について私自身がしっかり説明を申し上げたかった、大変これは残念に思うことですが、ただ、報告書そのものは来年まとめられるということですので、それまでも外務省を通じてしっかりと説明を続けてまいりたい」と答弁した⁵⁶。

イ 報道の自由度ランキングに対する認識

平成28年5月18日の衆議院法務委員会では、国際NGO「国境なき記者団」の発表した2016年の報道の自由度ランキングにおいて、日本は世界で72位とされており、2010年の11位から低下が進んでいることが指摘され、この理由についての認識が問われた。

⁵⁴ 第190回国会衆議院総務委員会議録第8号15頁(平28.3.15)

⁵⁵ 第190回国会衆議院総務委員会議録第8号15~16頁(平28.3.15)

⁵⁶ 第190回国会参議院総務委員会議録第12号8頁(平28.5.10)

これについて輿水総務大臣政務官から、「評価手法の詳細を承知していない状況」であり、コメントは「差し控えさせていただきたい」旨、「表現の自由、報道の自由を尊重すべきということは、言うまでもなく、我が国の放送法におきまして放送事業者の自主自律を基本とする枠組みとなっておりまして、そういった放送事業者がきちっとした形での取組をされるものと我々は理解しているところ」であり、「今までの政府の方針と何ら最近変わったところもない」という認識である旨の答弁があった⁵⁷。

5. おわりに

以上のように、国会では、NHKによるやらせ疑惑問題やこれに対する行政指導をめぐる問題について議論がなされたことなどを一つの契機として、特に平成28年常会（第190回国会）では、放送法の番組編集準則の解釈・運用等に関して様々な議論が行われた。高市総務大臣の答弁は大きな波紋を呼び、一連の答弁等による放送現場における萎縮の有無について各種報道等がなされていることも事実である⁵⁸。

NHKにおいては、これまでの議論を踏まえて、再発防止策の徹底により早急に信頼回復を図ることが望まれる⁵⁹。一方、放送番組に対する規律の在り方、とりわけ番組編集準則の解釈・運用については、平成28年常会の議論でもあったように、憲法で保障された表現の自由、放送事業者の自主的、自律的な放送法の遵守等を踏まえつつ、今後とも放送の健全な発達を図るといふ放送法の趣旨にのっとり適切なかつ慎重な対応が求められる。

⁵⁷ 第190回国会衆議院法務委員会議録第18号5頁（平28.5.18）

⁵⁸ 萎縮効果がある又は萎縮が生じているとしたものに『毎日新聞』（平28.2.18）（蟹瀬誠一氏のコメント）、『毎日新聞』（平28.3.7）（ジャーナリスト6名による記者会見で紹介された報道現場から匿名で寄せられた声）等、萎縮していることはないとしたものに『毎日新聞』（平28.3.18）（井上弘一般社団法人日本民間放送連盟会長のコメント）、『朝日新聞』（平28.4.14）（幸坊治郎氏のコメント）等がある。また、川端和治BPO放送倫理検証委員会委員長は、平成28年3月16日に開催されたBPO年次報告会において、「放送番組を作る人が萎縮することによって、本来伝えるべきことが伝えられなければ、国民は知ることもできないし、その結果正しい判断もできない。」「最近、海外のメディアの報道の中に、日本の報道番組、政治に関する報道番組は欧米の標準から見れば、timidだと書いてありました。臆病だと。（中略）そうであってはならない。今以上に萎縮が発生すれば、もっとひどいことになるということです。」と述べている（出所：「BPO報告No.162」（平28.5.15））。

⁵⁹ NHKは、再発防止策の導入から1年が経過した平成28年5月末時点での実施状況を同年6月22日に公表するとともに、同月28日のNHK経営委員会において報告している。

【参考】関連する過去の国会質疑・答弁（抜粋）

第 176 回国会参議院総務委員会会議録第 6 号 3 頁（平 22. 11. 26）

○魚住裕一郎君

（略）次に、新放送法 174 条で放送法違反に関する業務の停止命令を規定してございます。この規定につきましても、今までハードとしての無線局の運用停止とは異なって、言論機関である放送事業そのものの業務停止命令を行えるものでございまして、大きな変更点であると思っております。もちろん委託放送事業にも同様の規定であるわけでございますが、ハード、ソフトの分離が例外的であるこれまでとは今後の法体系は大きく異なるんだろうというふうに思います。言論機関である放送事業そのものの業務停止命令を行えるとする理由を伺いたいと思います。新しい、新放送法 4 条になるんですか、番組準則、学説上ではこれは倫理規定といいますか、そういう意味に解されているわけでございますが、これらの番組規律違反の場合でも業務停止命令が行えるというふうに考えるか、伺いたいと思います。

○副大臣（平岡秀夫君）

番組準則については、放送法第 3 条の 2 第 1 項で規定しているわけでありましてけれども、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 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いうふうに考えているところでありますけれども、これも従来から御答弁申し上げておりますように、業務停止命令につきましては、法律の規定に違反した放送が行われたことが明らかであることに加えまして、その放送が公益を害し、放送法の目的にも反し、これを将来に向けて阻止することが必要であり、かつ同一の事業者が同様の事態を繰り返し、かつ事態発生の原因から再発防止のための措置が十分でなく、放送事業者の自主規制に期待するのでは法律を遵守した放送が確保されないと認められるといったような極めて限定的な状況にのみ行うこととしているところであり、極めて慎重な配慮の下運用すべきものであるというふうに従来から取り扱ってきているものでありまして、これまでこの業務停止命令を放送法違反を理由として適用した実績は一度もないというような状況になっているところであります。

第 189 回国会参議院総務委員会会議録第 8 号 2～3 頁（平 27. 5. 12）

○藤川政人君

（略）それから、最近の放送番組を見ておりますと、1 番組だけであってもやはり極端に政治的公平性が遵守されていないものがあると思いますが、いかがでしょうか。放送時間等の制約は、およそそうした極端な場合でもその内容を正当化する理由にならないのではないのでしょうか。

かつて類似の例があったと思いますが、例えば、選挙直前に特定の候補予定者のみを密着取材して、選挙公示の直前に長時間特別番組で放送する場合があります。こうした場合は、たとえ 1 番組だけであっても政治的公平に反すると言えるのではないかと考えますが、総務大臣はどのようにお考えですか。

○国務大臣（高市早苗君）

放送法第4条第1項第2号の政治的に公平であることに関する政府のこれまでの解釈の補足的な説明として申し上げましたら、一つの番組のみでも、選挙期間中又はそれに近接する期間において殊更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といった極端な場合におきましては、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考えます。

○藤川政人君

そうですね。

また、国論を二分するような政治的課題があるときにも政治的公平性は厳格に維持されなければならないと考えます。

最近の放送の中には、国論を二分するような政治的課題について、例えば、一方の政治的見解をほとんど紹介しないで他方の政治的見解のみを取り上げ、それを支持する内容を相当時間繰り返して放送しているようなものも見受けられます。このような放送番組は、やはり1番組であったとしても政治的公平性に反すると言えるのではないかと考えますが、総務大臣、いかがですか。

○国務大臣（高市早苗君）

前問と同じように、政府のこれまでの解釈の補足的な説明として申し上げますが、一つの番組のみでも、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、当該放送事業者の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場合といった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ものと考えます。

（おおもり まい）