

# 放送法における政治的公平の再考

## — 制定時の国会審議から —

笹田 佳宏\*

### はじめに

2018年1月31日、安倍晋三首相は、IT企業などで作る経済団体「新経済連盟」の新年会で、ネットテレビについて「放送法の規制がかからないが、見ている人には地上波などと全く同じだ。日本の法体系が追いついていない。大きな改革をしなければならない」「電波においても思い切って改革が必要だ<sup>(1)</sup>」と語った。さらに翌2月1日、自らが議長を務める「未来投資会議」では、「技術革新によって通信と放送の垣根がなくなる中で、周波数の割り当て方法や、放送事業の在り方の大胆な見直しが必要だ<sup>(2)</sup>」と発言、放送改革に対する意欲を表明した。

そして3月16日、共同通信が安倍政権が検討している放送改革の内容について報じる。番組の政治的公平を求めた放送法の条文を撤廃するなど規制緩和で新規参入を促し、より多様な番組が提供されるようにする方針だとした。その後、「通信・放送の改革ロードマップ」という内部検討資料が明らかになり、放送界に衝撃が走った。そこでは、政治的公平などを定めた番組編集準則、放送番組の編集基準である番組基準の制定など放送特有の規制の撤廃を掲げ、さらに放送局のハード・ソフトの分離を徹底し、こうした改革が実現すると、「放送（NHKを除く）は基本的に不要に」と記述されていた。

そして、こうした安倍政権の放送改革の方針が、政府の「規制改革推進会議」の第3次答申にどのように反映されるかが、注目されることになる。しかし、第3次答申では、「放送の未来像を実現する上で事業環境と制作現場に課題がある」と指摘し、通信・放送の枠を超えたプラットフォーム・配信基盤の構築やローカル局の経営基盤の検討などを提言するに留まった。

安倍首相は、自民党が圧勝した2017年の総選挙の公示日2日前の10月8日にAbemaTVに出演し、3時間に渡って持論を展開している。先の共同通信では、「一方的宣伝が許されるAbemaTVを体験して、首相は放送でも、政権の意向を代弁する『安倍TV』をつくろうと考えたのではないか」との民放関係者の推測を紹介している。放送法で政治的公平を求めるテレビでは安倍首相が一方的に持論を展開することは難しい。ましてや総選挙公示直前ではあり得ない企画だろう。安倍政権と政治的公平を巡る動きを振り返って見ると、2016年2月には、当時の高市総務相が国会審議で、政治的な公平を求めた放送法の違反を放送局が繰り返した場合、電波を停止できると発言して物議を醸し、政府は、政治的公平の解釈や判断基準について統一見解を出す。2018年9月に行われた総裁選で自民党は、報道各社に「公平・公正な報道」を求める文書を配るなど、枚挙にいとまがない。

現在の放送法は、第4条1項で放送事業者が放送番組を編集するにあたり次の4つを求めている

---

\*ささだ よしひろ 日本大学法学部新聞学科 准教授

る。「政治的に公平であること」(2号)、「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」(4号)、「報道は事実をまげないですること」(3号)、「公安及び善良な風俗を害しないこと」(1号)。これらは、放送番組編集準則と呼ばれている。この準則に対しては、「新聞には許されないはずの番組制編集準則による番組内容規律の合憲性をめぐって学説は対立している。(中略)このうちとくに問題にされてきたのは、公安・良俗を害しないこと(1号)と、政治的公平(3号)の要求である<sup>(3)</sup>」との指摘があるように、放送法における“政治的公平”は、現実的な対応としても、そして学問的にも長らく議論されてきた問題である。

放送法は1950年4月26日、第7回国会で可決成立、同年6月1日に施行された。日本の敗戦後、放送法の実質的な制定作業は、1946年10月に連合国総司令部(GHQ)が通信関連法の改編・整備を要求したことに始まる。GHQはこの後も放送法をはじめとする関係法にさまざまな指示や意見を表明してきたが、本稿では、放送法制定当時、当時の人々が放送に課された政治的公平をどのように捉えていたかを検証し、放送改革の議論の一助にしたいと考えている。

放送法案は1948年の第2国会、そして第7国会で議論が行われた。第2国会に提出された法案は、会期が切迫していたため、実質審議に入ることができなかったが、開会后、継続審議が行われた。しかし、その後、政府は法案を撤回し、さらに、GHQから修正要望があった。そして、要望を踏まえた修正案が第7回国会に提出され成立するという経緯をたどっている。

## 第2回国会での議論

最初に国会で議論された放送法案は、1948年6月18日に提出された。7月5日の国会閉会后は、衆議院では文化委員会、参議院では通信委員会が継続審議を行った。法案で、政治的公平に関わる条文は次のとおりとなっている。

### (ニュース放送)

第4条 ニュース記事の放送については、左に掲げる原則に従わなければならない。

- 1 厳格に真実を守ること。
  - 2 直接であると間接であるとかかわらず、公安を害するものを含まないこと。
  - 3 事実に基き、且つ、完全に編集者の意見を含まないものであること。
  - 4 何等かの宣伝的意図に合うように着色されないこと。
  - 5 一部分を特に強調して何等かの宣伝的意図を強め、又は展開させないこと。
  - 6 一部の事実又は部分を省略することによってゆがめられないこと。
  - 7 何等かの宣伝的意図を設け、又は展開するように、一の事項が不当に目立つような編集をしないこと。
- 2 時事評論、時事分析及び時事解説の放送についてもまた前項各号の原則に従わなければならない。

### (放送番組の編集)

第46条 協会は、放送番組の編集について、公衆の要望を満たすよう最大の努力を払わなければならない。協会は、この目的を達成するため、科学的世論調査を定期的に行わなければならない。

- 2 協会は、放送番組の編集に当っては、左の各号の定めるところによらなければならない。
- 一 公衆に対し、できるだけ完全に、世論の対象となっている事項を編集者の意見を加えないで報道すること。
  - 二 意見が対立している問題については、それぞれの意見を代表する者を通じて、あらゆる角度から論点を明らかにすること。
- 三、四は略

(政治的公平)

第47条 協会の放送番組の編集は、政治的に公平でなければならない。

- 2 公選による公職の候補者に政見放送その他選挙運動に関する放送をさせたときは、その選挙における他の候補者に対しても申出により同一放送設備を使用し、同等な条件の時間において、同一時間数を与えなければならない。

第4条1項、2項は、1945年9月22日にGHQが出した、「日本に与ふる放送準則」(いわゆるラジオ・コード)の報道に関する規定11項目のうち、連合国や占領軍に関する条項の3つを除いて、その内容をほぼそのまま盛り込んでいるものである。日本放送協会(NHK)、民間放送(民放)ともに、ニュース報道については、占領下と同様に厳しい規制がかけられることが想定された。その一方で、政治的公平については、日本放送協会のみを求め、民放には求めていないところが特徴となっている。

放送法の提案理由では、第1条に掲げた、①放送が情報および教育の手段として、また国民文化の媒体として、国民に最大の効用と福利をもたらすことを保障すること、②放送を自由な表現の場として、その不偏不党と真実と自律とを保障すること、③放送に携わる者の国民に対する直接の職責を明らかにすることによって、放送が健全なる民主主義に奉仕し、かつそれを育成するようにするということを放送政策の3原則として明確にしたこととともに、「この法律の範囲内で番組編集、放送受信、表現等が自由であることを明らかにした」との説明が富吉栄二通信大臣から行われた。<sup>(4)</sup>

4条および47条に関しては鳥居博通信事務官から、次の説明が行われた。

「第4条に特にニュースの放送につきまして制限事項を明らかにいたしました。ニュースはおおよそ真実を守らなければならないということを道義的に規定したのが主眼でございます。この2項におきまして時事評論、時事分析及び時事解説、このようなものにつきましても、このニュースに関する制限は厳格に適用することを明らかにいたしました」。「日本放送協会につきましては、公益だけを守るという立場から一般放送協会と異なる厳格な制限規定を設けております。それが第46条以下でございまして、まず放送番組の編成の仕方につきまして制限をつけました。(中略)第47条では政治的に公平でなければいけないということを規定いたし、次に選挙放送に関する規定を設けました」<sup>(5)</sup>

国会では、4条の規定について「緩和すべき」や「削除せよ」といった否定的な意見は出されていない。逆に、新谷寅三郎議員からは、第88条で「政府を暴力で破壊することを主張する放送をした者」と「風俗を害する事項を放送した者」に対し罰則を設ける一方で、「公安を害するものを含まないこと」などと規定したニュースには罰則がないことに対し、「公安を害する行為に対しては、何故罰則をお付けにならなかったのか、そういうことはあり得ないというお考えでありましょ

うか。これは裏表の規定として規定の不備ではないかと思うのであります」との指摘が行われた。

これに対しては、鳥居博通信事務官から、「第4条そのものはニュース記事の真実性を守らせるという一つの道義規定でございまして、(中略)何か公安を維持するのは、こうだという昔の治安維持法のような法律でもございしますれば、公安の概念は極めて明確に相成りますが、現在日本に置きましては、そのような意味での公安を規定した法規は存在しないのであります。従いまして罰則におきましては、概念の明確な風俗壊乱だけに限定いたしました」との考えが示された。<sup>(6)</sup>

一方、日本放送協会に政治的な公平を求めたのは、「公益だけを守るという立場」から厳格な制限を求めたとした。そして、民放にはこうした要求を行っていない。この点について、国会審議では、特段の質問は行われていない。政治的公平に関する議論としては、民放と政党や広告主との関係についての質問が行われている。

新谷寅三郎議員から、政党色やその他の勢力の影響下にある事業者に対して免許が与えられた場合、不偏不党が実現されない可能性があるため、制限規定を入れたらどうかとの質問が行われた。これに対し、鳥居博通信事務官からは、免許申請があった場合には、法案の56条1項に「当該放送局の設置が、第1条の原則に合致するものであること」と規定していることから、「1条の原則に外れるものは当然免許されないという建前を取っております。(中略)その中の第2号に、『放送を自由な表現の場として、その不偏不党、眞実及び自律を保障すること。』これがこの法律の大目的なのでございまして、こういう目的が達成されないということが明らかに考えられるならば、その放送局の設置は免許されない」と答弁している。<sup>(7)</sup>

また、井上なつゑ議員からは、広告放送を行う結果、広告主の影響を受け放送がその独占下に置かれはしないかという質問が行われた。これに対して鳥居博通信事務官は、「法律で以て規定いたしております範囲は、飽くまでも放送は不偏不党に行え、こういうことのみを規定いたしました。尚それをどういうふうを実現するかという細かいことは、委員会の規則に譲りまして、そのときの情勢に合うように規則を変えながら定めて行ける、こういうようにいたしたいと思うのであります」と回答している。<sup>(8)</sup>つまり、放送法案に規定された内閣総理大臣の所管の下に置かれる放送委員会が策定する規則で対応するとの方針である。

第2回国会の議論から見えてくるのは、ニュース放送に厳しい規制を加えることに対しては、容認もしくは、さらに罰則も必要ではないかという考え方である。ラジオ・コード違反は占領軍命令違反として軍事裁判に付されたが、それと同様のことを想定していたのだろうか。その一方で、立法者は、ニュースに関する規定は、“道義規定”だとし、日本国憲法が制定され表現の自由が保障されたことに対する一定の配慮を読み解くことができる。また、NHKに課せられた政治的公平とは何かについては、議論されなかった。議論されたのは、新たに設置される民放が、株主や広告主から強い影響を受け、一党一派にかたよらないかという懸念であった。先述した、政治的公平に関する政府統一見解では、「一つ一つの番組を見て判断する」という考え方を示しているが、まだ、民放が設立されていない時点では、放送局が丸ごと、一定の政治的思想に支配されないかという危惧が大きかったようである。この点に関する政府回答で気になるのは、第1条で掲げた「放送を自由な表現の場として、その不偏不党、眞実及び自律を保障すること」が、放送局に不偏不党を求めているように答弁している点である。この点については、後に再度、触れたい。

### GHQ からのニュース条項の削除要請

第2回国会に提出された放送法案は、10月に芦田内閣から第2次吉田内閣に交代したことに伴い、逓信省が11月10日に撤回した。その後12月2日には、GHQの法務局LS (Legal Section) から、逓信省に対し17項目の「放送法案に対するL・Sの意見」が出される。その中で、LSは、ニュース放送について規定した第4条について「強く反対する」と表明した。その理由についてLSは、「それは憲法第21条に規定せられている『表現の自由の保障』と全く相容れないからである。(中略) 政府にその意志があれば、あらゆる種類の報道の真実あるいは、批評を抑えることに、この条文を利用することができるであろう。この条文は、戦前の警察国家のもっていた思想統制機構を再現し、放送を権力の宣伝機関としてしまう恐れがある」と指摘している。また、ラジオ・コードと同様の内容であることについては、「(ラジオ・コードの) 内容と国内法とは、相違がなくてはならない」「それは『占領』に関係あることのみを目的としている」とし、ラジオ・コードは占領政策のために規定したものであるとした。そして、「言論の自由抑圧を一掃するため、LSはこの第4条の全文削除を勧告する。何故なら放送の本末の目的は、『不偏不党』をも含めて第3章第46条、第47条で尽くされているからである」とした。<sup>(9)</sup>

### 第7回国会での議論

LSの修正勧告後、逓信省は法案の検討を進め1949年3月1日、改めて放送法案をまとめるが、その後も放送行政の所管問題を中心にGHQと日本政府の攻防が行われ、最終的には、1949年12月22日に第7回国会に放送法案は提出された。第7回国会では、放送法とともに電波法、電波監理委員会設置法の3つの法案が一括して審議された。

放送法案では、ニュース放送に関する条項は削除され、次の形となった。

第44条 協会は、放送番組の編集について、公衆の要望を満たすとともに文化水準の向上に寄与するように、最大の努力を払わなければならない。

3 協会は、放送番組の編集に当っては、左の各号の定めるところによらなければならない。

一 公衆に関係がある事項について、事実をまげないで報道すること。

二 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。

三 音楽、文学、演芸、娯楽等の分野において、最善の内容を保持すること。

第45条 協会の放送番組の編集は、政治的に公平でなければならない。

2 協会が公選による公職の候補者に政権放送その他選挙活動に関する放送をさせた場合において、その選挙における他の候補者の請求があったときは、同一の放送設備により、同等な条件の時刻において、同一時間の放送をさせなければならない。

第2回国会に提出された内容と比較してみると、先に述べたように、ニュース放送に関する条項は削除され、NHKの番組編集に関する事項については、「公衆に対し、できるだけ完全に、世論の対象となっている事項を編集者の意見を加えないで報道すること」が「公衆に関係がある事項について、事実をまげないで報道すること」に変更となった。多角的論点の提示は若干文言が修正され、政治的公平については変更されていない。ニュース放送条項が削除されたことを受けて民放に

は、第45条2項と同じ内容が52条で規定された。第2国会法案と同様に、政治的公平については、民放には課していない。

国会では、1949年12月から衆参の電気通信委員会、公聴会のほか、内閣・文部各委員会との連合審査も行われ、ほぼ4カ月間の審議が行われた。

まず、法案の提案理由から見て行きたい。放送法、電波法、電波監理委員会設置法の3法の関係については綱島毅政府委員から、「三つの法案は相互に密接に関連しておりまして、一体として電波及び放送の行政の基本法となるのでございます」との説明が行われた。そして放送法の番組に関する規律に関しては、「放送番組につきましては、第1条に、放送による表現の自由を根本原則として掲げまして、政府は放送番組に対する検閲、監督等は一切行わないのでございます。放送番組の編集は、放送事業者の自律にまかされてはありますが、全然放任しているのではございません。この法律のうちで放送の準則ともいべきものが規律されておりまして、この法律で番組を編成することになっております」とし、政府は、放送番組に干渉しないことを明言している<sup>(10)</sup>。

しかし、審議においては、番組に関する規制を加えるべきとの意見が公聴会で出され、議論されている。

法案全58条のうち、NHKに関する条項は44あるのに対して、民放に関わる条文は、広告放送であることを告知しなければならないとする第51条と先に説明した候補者放送に関する第52条の2条のみであった。こうしたことを踏まえ、朝日放送株式会社創立準備委員長の杉山勝美氏は、「民間蔑視の昔からの弊風を肌身に感ずるものであります。少なくとも第44条の放送番組の編集、第45条の政治的公平などは、第一章の総則の中にまとむべきものでないか、こういうふうにするのであります」と民放にも規制をかけることを要望した。

この意見を受けて橋本登美三郎委員は、公聴会に出席した評論家の阿部真之介氏と吉村正・早大教授の意見を聞いている。阿部氏は、電波を使用する放送は新聞と比較し独占性が高くなることから、「不偏不党、きわめて公正なる立場をとるべしという規定があっても、少しもいわゆる言論の抑圧とか圧迫でなしに、かえってそのことが一般民衆に公平なる判断を与え得る非常に重要な役割を果すことであろうと思う」との考えを示した。吉村氏も、「政治的中立性の維持ということは望ましいことである。従って何らかの方法でこれを明らかにされる方が、明白であると考えられます」と述べた。さらに、元NHKの常務理事であった新名直和氏も、民間放送の設立後に株主の変更がありうることをあげ、「もう少しラジオに関する放送の原則、運営の方針、またただいま申したような電波の内容に関する配慮、これなどがこの法案の上に考えられてもいいのではないか、かように考えております」と述べている<sup>(11)</sup>。

この公聴会以外では、政治的公平について議論されることはなかったが、1950年4月7日開催の衆議院電気通信委員会で、高塩三郎委員から、第44条の修正提案が行われた。

「第44条は、協会の放送番組編集上の準則でありまして、その第3項は、いわゆるラジオ・コードに相当する規定であります。諸般の角度から検討の結果、修正案におきましては、公安を害しないこと、政治的に公平であること、報道は事実を曲げないですること、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の4原則をもつて規律することが、最も適当であるとして、原案に対し所要の修正を施したものであります。なおこれとともに放送事業は民間放送といえども、高度の公共性を帯びるものでありますから、協会放送に対して要

求されるこのラジオ・コードは、民間放送に対してもまた要求さるべきものであるとの見解に立って、修正案は第52條の次に1條を設け、前述の4原則を一般放送事業者に準用することにいたしました」。

これにより、法案は、とおりに修正され最終的に成立することになる。

第44条第3項を次のように改める。

3 協会は、放送番組の編集に当つては、左の各号の定めるところによらなければならない。

一 公安を害しないこと。

二 政治的に公平であること。

三 報道は事実をまげないですること。

四 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。

(放送番組の編集)

第53条 第44条第3項の規定は、一般放送事業者に準用する。

政治的公平とは何かという根本的な議論は、第2回国会同様に行われることはなかった。その一方で、民放にも政治的公平を課せという意見を踏まえて、修正提案が行われ、番組編集準則は、①公安を害しないこと、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、の4つに整理され、ほぼ現行と同じ規定となった。この整理で、第2回国会のニュース放送(4条)に規定されていた「公安を害しないこと」が復活しているが、どうして復活したのかは高塩三郎委員の説明からは明らかではない。さらにこの条項は、1950年の放送法改正で「公安及び善良な風俗を害しないこと」に変更される。「風俗」に関しては、第2国会法案で罰則がついていたものである。罰則はないもののこれも復活したことになる。そして、番組編集準則は、1988年の放送改正で、第44条から4条に移され、民放に対して直接適用となった。

### おわりに

第2国会に提出された放送法案へのLSの修正勧告については、内川芳美が「以後の法案からは、この種の放送番組における表現規制的な制限条項は削除された。罰則規定も放送法案からは最終的にはずされた。要するに。このLSの修正勧告は、その後の日本の放送における言論・表現の自由の制度的枠組みを固めたものとして極めて大きな意義をもつものであったといえることができる<sup>(12)</sup>」と評価している。確かに、プレス・コードとほぼ同様の内容が削除され、さらには、第7回国会では、「政府は放送番組に対する検閲、監督等は一切行わない」との説明が行われたことから指摘は確かである。しかし、政治的公平とは何かが明らかにされることなく、民放にも準用されることになったことは、何をもって政治的に公平と言えるのかという、現在につながる課題であろう。そして、第2回国会で指摘した、「不偏不党」と「政治的公平」の区別がされないままであったことも気にかかる部分である。第2回国会では、放送局に守らせるものとして政府答弁が行われている。第7回国会では、そうした政府答弁はないものの、審議のなかでは、不偏不党と政治的公平の明確な使い分けが行われているわけではない。放送法の第1条に掲げられている、「放送の不偏不党、

真実及び自律を保障することによって、放送による表現の自由を確保すること」との文言の保障の主体は、権力側であって放送局側ではないという解釈すべきである。<sup>(13)</sup>

放送における政治的公平とは何かという問題は、政治家をはじめ当時の人々がほとんど考えていなかったことが国会議論から見えてきた。番組単位での等量や一定の基準に基づく均衡のとれた時間量の扱いなのか。例えそうだとしても表現の強弱や視点の当て方による受け手の受け取り方は大きく異なる。通常政治報道と選挙時の政治報道では、異なった考え方もありうる。「民間放送につきましては、(中略)できる限りこれを自由に委せるという方針で立案されておる」<sup>(14)</sup>と政府が説明していたにも関わらず、そうした議論もなく民放にも政治的公平が課されることになったことが、政治的公平の問題を考える出発点だと考える。

- (1) 日本経済新聞 2018年2月1日
- (2) 毎日新聞、2018年2月2日
- (3) 鈴木秀美 (2010) 「融合法制における番組編集準則と表現の自由」『阪大法学』60巻2号 270頁
- (4) 衆議院文化委員会、1948年6月30日
- (5) 衆議院文化委員会、1948年7月29日
- (6) 参議院通信委員会打合会、1948年7月28日
- (7) 参議院通信委員会打合会、1948年7月27日
- (8) 参議院通信委員会打合会、1948年7月27日
- (9) 放送法制立法過程研究会編 (1980年) 『資料・占領下の放送立法』東京大学出版会、207～208頁
- (10) 衆議院電気通信委員会、1950年1月24日
- (11) 衆議院電気通信委員会公聴会、1950年2月7日
- (12) 内川芳美 (1989年) 『マス・メディア法制策史研究』有斐閣、357頁
- (13) 砂川浩慶 (2008) 「制度の根幹の理解が『信賴』の楚」『月刊民放』2008年3月号、清水英夫 (1995) 「憲法と放送法」『放送倫理ブックレット NO.1 公正・公平』など
- (14) 衆議院電気通信委員会、1950年2月6日