

番組編集準則の政府解釈の変遷

—国会審議を中心に—

笹田 佳宏*

はじめに

放送法第4条1項は、放送事業者に対し放送番組の編集にあたって4つの事項を求めている。「公安及び善良な風俗を害しないこと」(第1号)、「政治的に公平であること」(第2号)、「報道は事実をまげないですること」(第3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」(第4号)。これらは番組編集準則と呼ばれるものである。番組編集準則は、「一般に倫理的な意味をもつにとどまると解釈運用される」⁽¹⁾、「この準則に掲げられている事項は、放送が有限・希少な電波を利用し、強大な社会的影響力を有していることから、本来、放送事業者が自主的に律すべき事柄を、法律上に規定したものであって、倫理規範的なものと言える」⁽²⁾と解されている。

放送法の制定を議論した国会において、網島毅・電波監理長官は「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」⁽³⁾との考えを示している。

しかし、こうした政府解釈は時代とともに変化してきた。放送法制定から1980年前半までは、「放送番組に対する検閲、監督等は一切行わない」という立場を示してきたが、1985年以降、そうした立場が徐々に変化してきた。記憶に新しいところでは、2016年2月8日の国会で、高市早苗・総務大臣が「放送法4条、これは単なる倫理規定ではなく法規範を持つもの」と発言し、放送法の規定を順守しない場合は行政指導を行う場合もあるとの見解を示した。さらに、行政指導しても「全く改善されない、繰り返されるといふ場合に、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」⁽⁴⁾として、放送法違反を理由に電波法76条に基づいて電波の停止を命じる可能性があるとした。

このように、放送法制定当初の“検閲、監督等は一切行わない”との考え方は大きく変化している。本稿では、放送法4条1項に対する政府解釈の変遷を国会審議を中心に考察する。

1. 放送法改正と番組編集準則

放送法第4条1項の規定は、1950年の放送法制定時から数回の改正を受け、現在に至っている。まずは、番組編集準則の変遷を確認しておきたい。

放送法制定時の番組編集準則は、次のとおりであった。

*ささだ よしひろ 日本大学法学部新聞学科 准教授

第44条（1項、2項略）

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。

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。

放送法提出時点では、第44条3項の規定は、民放に準用されていなかった。衆議院電気通信委員会で、第44条3項の条文変更とともに、第53条で民放にも準用される修正提案が可決され、成立した⁽⁵⁾。放送法制定当初、民放に適用されていた条文は、第53条を加えて、3つのみであった。民放に適用する条文を少なくした理由について放送法を制定した国会では、①民間放送は、できる限り自由にこれをまかせる、②そのために最小限度必要な規定だけを設けた、③民間放送にある特別な特権を与えると、政府の監督その他の行為が必ず伴い、それによって民放の自由な発達を妨げる、④将来民間放送が発達した時に、法案を改正して必要な規定を挿入する、⁽⁶⁾と政府は説明している。放送法によって特殊法人として設立されることになった日本放送協会（以下、NHK）に対し、民放については、政府から干渉をできる限り排除して、自由な形で民放を発展させようとした意図を読み取ることができる。

また、放送法制定当初は、第1号には、「善良な風俗」は、含まれていなかった。「善良な風俗」が加えられたのは、1959年の放送法改正である。1950年にNHKと民間放送という二元体制の放送制度の骨格ができ、1959年の放送法改正時には、民放ラジオは32社、テレビは38社までに増えた。民放が発展していく中で、1957年に大宅壮一が「週刊東京」で述べた、「テレビにいたっては、紙芝居同様、いや、紙芝居以下の白痴番組が毎日ずらりとならんでいる。ラジオ、テレビというもっとも進歩したマス・コミ機関によって、“一億白痴化”運動が展開されているといってもよい」との指摘に代表されるテレビ番組に対する低俗化批判や、子どもへの悪影響を懸念する声が高まる中で「善良な風俗」が加えられた。この時点においても番組編集準則は、NHKに適用し、民放には準用する形をとっていた。また、1959年の改正では、番組調和原則、番組基準の策定義務、放送番組審議会の設置義務等も追加された。

そして、1988年の放送法改正で、放送法の構成が大きく変更され、民放にも番組編集準則が直接適用されることになった。1988年の改正は、放送界の発展およびメディアの多様化に対応できる放送制度とするため、2年間に渡って審議を重ねた「ニューメディア時代における放送に関する懇談会」の報告書を踏まえた大幅なものであった。報告書は、「法制度の在り方」として、放送法の構成は、NHKに関する規定が中心で、民放はそれらを準用する形となっているが、民放が著しく発展し、国民に定着している実態が放送法制に反映されるよう配慮することが望ましいと指摘した⁽⁸⁾。

こうしたことから、従来の第1章「総則」と第2章「日本放送協会」の間に第1章の2「放送番組の編集等に関する通則」を新たに設け、ここにNHK、民放に共通する番組編集の基準をまとめ

た。その主要な部分は、第2章「日本放送協会」の中に規定されていて、民間放送にはそれを準用していたものが、NHK、民間放送の両方に適用する形に改正され、番組編集準則は、次の形となった。

第3条の2 放送事業者は、国内放送の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。

- 一 公安及び善良な風俗を害しないこと
- 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

そして、60年振りの大改正と呼ばれた2010年の放送法改正で、第3条の2から、第4条1項に移動し、現在の形になっている。

また、放送法4条1項と電波法76条との関係性については、本稿では深く立ち入らないが、電波法76条は、1項で「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」とし、命令に従わないときは免許を取り消すことができるとしている。

この放送法4条1項と電波法76条との関係性について、「放送行政法概説」では、「たとえそれが放送番組の編集の準則の規定に違反する場合であっても、形式的には電波法第76条第1項の発動ができるようであるが、表現の自由は重要な基本的人権であり、憲法及び法がこれを保障しているところであるから、放送番組編集の準則の規定違反について電波法第76条第1項によって放送局の運用制限等の処分ができるかについては問題があるであろう⁽⁹⁾」との解釈を示している。

2. 放送法制定時から1985年までの政府解釈

放送法が成立した第7回国会では放送法の提案理由の中で、番組編集準則について綱島毅・電波監理長官が、次の説明を行っている。

「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⁽¹⁰⁾。

綱島は同日に、詳細は語らなかったが、「放送の番組内容の大綱を規定いたしました⁽¹¹⁾」とも発言している。この点については、放送法の制定に携わってきた電波監理局の3課長が執筆した放送法解説書で、番組編集準則について「これらは大綱を示しただけ」だとし、放送事業者が「更に詳細な放送準則を定め、それに従って放送の編集を行うことになるであろう⁽¹²⁾」との説明を行っている。つまり番組編集準則は、放送事業者が“自律的”に自らのよりどころとすべき番組制作の方針を定めるための「大綱」との位置づけであったことが分かる。

また、放送法の制定から法の運用に最も精通していたとされる荘宏は、「放送法は、(中略)各放

送事業者が自らの判断と力によって自らの放送番組を適正なものにすることを求めている。そこには官憲の介入、干渉は全くない。放送番組については必要最小限度の準則を法が直接に定め、それ以外は全て放送事業者の自律にまかされているのである」とした上で、番組編集準則について、「自律のための手続きと道具だて」⁽¹³⁾だと説明している。

この後もこうした政府解釈は、踏襲されていく。「放送事業の発展等放送界の事情の変更を考慮するとき、この際放送関係法制を根本的に再検討して適切妥当な法制を確立する必要があると思われるので、改正案について貴会の御意見をたまりたい」⁽¹⁴⁾として、手島栄郵政大臣が1962年9月に設置した臨時放送関係法制調査会（以下、臨放調）でも郵政省は番組編集準則について、法規範性を持つものではなく精神的規定の域を出ないものとの見解を示している。この臨放調に郵政省が提出した「放送関係法制に関する検討上の問題点とその分析」という資料で番組編集準則について次の考え方を示している。

「個々の放送内容については、前記の4原則〈番組編集準則〉が守られているか否か、また、教養、教育、報道および娯楽の放送番組の相互の間の調和がうまくとれているか否かの認定は、具体的に個々の放送番組内容にまで深く立ち入っていかない限り、到底できるものではない。個々の放送内容について、前記の4原則が守られていないことを挙証することはきわめて困難であり、また、法改正をして許される範囲内での新たな法的規制を加えて遵守を義務づけうるとしても、これが遵守されていないことを挙証することは同様に困難であるというほかはなく、結局は、最終的には訴訟によらなければどうにもならない問題であろう。したがって、法に規定されるべき放送番組編集上の遵守すべき事項、ことばをかえていうならば、法が事業者に期待すべき放送番組編集上の準則は、現実問題としては、一つの目標であって、法の実際効果としては多分に精神的規定の域を出ないものとする。要は、事業者の自律にまつほかはない。」⁽¹⁵⁾

これまでみてきた番組編集準則の政府解釈は、1970年代にも踏襲されていることが国会答弁で確認することができる。1972年には廣瀬正雄・郵政大臣が、「番組向上というものを、あるいは行政指導でありますとか、あるいは監督の強化でありますとかいうようなことでやるということは、結局、効果の少ないものであり、またいろいろと弊害を伴う」⁽¹⁶⁾と述べ、1977年には、石川晃夫・郵政省電波監理局長が「番組につきましては、御案内のとおりその検閲ができないということになっております。したがって、番組の内部に立ち至るということはできませんから、そういう意味で番組が放送法違反という理由で行政処分するということは事実上不可能でございます」⁽¹⁷⁾との考えを示している。

つまり、放送法制定時から1970年代まで政府は、放送法制定国会で綱島長官が説明したとおり、「政府は放送番組に対する検閲、監督等は一切行わない」との考えを踏襲し、放送事業者の自律を尊重し、番組編集準則を根拠にした行政指導は、効果が少なく、弊害と伴う。また、電波法76条との関係では、「番組が放送法違反という理由で行政処分するということは事実上不可能」と明言してきた。

3. 1985年以降の政府解釈の変遷

しかし、精神的規定、番組編集準則に基づく行政指導、行政処分は行わないといった政府の見解は、1980年代後半に入ると変化をしはじめる。転機となったのが1985年である。民放各社の深夜

番組の行き過ぎた性表現に対する批判が高まり、国会で議論されることになる。2月8日の衆院予算委員会で、民社党の中野寛成議員が民放テレビの深夜番組での行き過ぎた性表現への郵政省の対応について質したところ、左藤恵・郵政大臣は、「放送法の44条の3項（現4条1項）に、今お話しのような公安それから善良な風俗に反してはならないという規定があるわけでありますから、そういう点で、自主的にやってもらう以外にないのじゃないか」と答えた。しかしこの答弁後、中曽根康弘首相は、「郵政省が監督権を持っておるわけでございますから、郵政省の側においてよく民放の諸君とも話をしてもらって、そしていやが上にも自粛してもらうし、その実を上げてもらう。郵政省としてはそれをよくチェックして見て、そして繰り返さないようにこれに警告を発するなり、しかるべき措置をやらしたいと思えます⁽¹⁸⁾」と述べた。

この議論のあった12日後の2月20日、郵政省は放送番組の向上と番組基準の順守を求める大臣名の文書を民放全社の社長、放送番組審議委員長あてに送付する。社長宛の文書では、「衆院予算委員会で深夜番組について論議が交わされた。放送番組について、このような批判を受けていることは誠に遺憾である」と述べたあと、「放送のもつ社会的役割、特に青少年の人間形成に与える影響力にかんがみると、放送事業者の責務には、誠に重大なものがある。いうまでもなく、放送番組は、放送事業者が自らの責任で編集するものである。放送番組に対する批判を真しに受けとめ、放送番組基準を順守し、放送番組の充実向上に努めることを特に強く要望する⁽¹⁹⁾」というものだった。明らかに中曽根首相の発言を受けて行われたものであることが分かる。民間放送の業界団体である日本民間放送連盟（以下、民放連）は、翌21日の理事会で各民放局に対し、会長が、放送基準の順守徹底と自主規制の徹底を求めた。その結果、1985年4月の番組改編を機に、土曜深夜番組の打ち切りや路線変更が行われ、事態は一応終息の方向に向かった。

個別の番組に対するものではないが、個々の放送局に対する要請は行政指導であり、「政府は放送番組に対する検閲、監督等は一切行わない」という考え方は、この深夜番組の低俗化に対する郵政省の対応で大きく変化することになったと考えられる。

さらに、1985年10月8日には、テレビ朝日の「アフタヌーンショー」が放送した「激写！中学生！！セックスリンチ全告白」の内容が“やらせ”であったとNHKが報道する。番組内容は、元暴走族のリーダーの男が少女2人をけしかけ、女子中学生5人に暴行を加えた事件を扱ったものだったが、NHKは、その暴行行為が実は番組担当ディレクターが元暴走族の男を通じて仕組んだ“やらせ”であると伝えた。テレビ朝日は訂正放送を行い、番組の打ち切りなどの対応をとった。しかし、中曽根首相が左藤郵政大臣に対し、「今後このような事件が起こらないように十分な配慮を求めて欲しい⁽²⁰⁾」と指示したことを受けて11月1日、郵政大臣名で「嚴重注意」の行政指導を行った。その内容は、テレビ朝日の番組で「真実でない報道が行われ大きな社会問題を引き起こした」としたうえで、「再免許を付与することとしたのは、貴社が今後放送法令及び放送番組編集基準を厳しく遵守し、この種の不祥事が再発しないよう万全の措置をとるとの確固たる決意を示されたことを汲んでのことである⁽²¹⁾」というものであった。

この「真実でない報道」は何を意味するのか。1993年2月の国会審議で後に触れる、読売テレビとNHKのいわゆる“やらせ事件”の議論の中で木下昌浩・郵政省放送行政局長が次の説明を行っている。「放送法にはやらせという言葉はないわけでございます。放送法の中で申し上げますと、放送番組の編集に当たりましては、『報道は事実をまげないですること』という規定がござい

まして、この規定に基づいて私どもは判断をしているところでございます⁽²²⁾』と答弁している。読売テレビとNHKもテレビ朝日同様に「真実でない報道が行われ、大きな社会的問題を引き起こした」として行政指導を受けた。つまり、テレビ朝日に対して行われた「嚴重注意」の行政指導は、放送法4条第1項第3号「報道は事実をまげないですること」に基づいて行われたことになる。

テレビ朝日に対する「嚴重注意」の行政指導は3年に一度の放送局一斉の再免許に合わせて行われたものであるが、個別の社の個別の番組内容に対し郵政大臣が文書で行政指導を行ったのはこれが初めてである。

そしてさらに郵政省は1985年12月、民放各社に放送番組審議会の運営に関して要望文書を送付する。放送番組審議会は、放送番組の適正を図るため、放送法で設置が義務づけられている法定の審議機関である。番組基準や番組の編集に関する基本計画を定めたり、変更したりする場合には、審議会に諮問し、答申を得る手続きを経ることとされている。また、放送番組に関する基本的事項についての審議をはじめ、放送番組全般について意見交換を行っている。この審議会の開催回数、審議内容の社内周知の徹底からはじまり、審議会意見の反映、社内の関係セクションとの連携など、本来自主的な運営が行われるはずの番組審議会に対する直接的な指導を行った⁽²⁴⁾。この要望の一部は1988年に放送法改正で義務付けられることになる。初の行政指導後も法に定める放送番組審議会の役割・機能の強化を求めていることから、郵政省は番組内容に対して放送法で設置が義務付けられた放送番組審議機関を通じた間接的な形で番組内容の指導しようとしていたことが読み取れる。

しかし放送番組審議会機能の強化要請後も1992、93年にいわゆる“やらせ事件”が朝日放送、読売テレビ、NHKで相次ぎ起き、郵政省は、それらに対し「真実でない報道を行った」として郵政大臣名で嚴重注意の行政指導を行う。さらには、再発防止の取り組み状況を「当面の間、四半期ごとに報告されたい」という再発防止の取り組み状況の報告を放送事業者に求めるまでに至る⁽²⁵⁾。

そしてもう一つの大きな転機となる「椿発言問題」が1993年10月13日付の産経新聞の報道をきっかけに起こる。同紙の1面で「非自民政権を意図し報道」の見出しで、テレビ朝日の椿取締役報道局長が、「非自民政権が生まれるよう報道せよと指示した」などと民放連の会合で発言したと報じ、番組編集準則に定める「政治的公平」が問題となる。報道があった翌年、郵政省は、テレビ朝日に対し郵政大臣による嚴重注意の行政指導を行う。理由は、「役職員の人事管理等を含む貴社としての経営管理の面で問題があった」というものであるが、「放送法第3条の2第1項の規定(現4条1項2号「政治的に公平であること」)に違反する事実は認められないとの結論を得たので、法律に基づく措置は取らない⁽²⁶⁾』との文言も盛り込まれていた。それまでの行政指導では、番組編集準則に直接触れることはなかったが、椿発言問題で郵政省は、法規・協定・契約などにそむくことを意味する「違反」という言葉を使用した。さらに、「法律に基づく措置は取らない」ともしている。「法律に基づく措置」が電波法76条による行政処分なのかは明らかではないが、郵政省は番組編集準則を「放送事業者に法的に義務つけられた規範」であると解釈を変更したと捉えることができる。さらに、郵政省の江川晃正・放送行政局長は国会で、「政治的公正をだれが判断するのかというところでございますが、これは最終的には郵政省において、そのこと自身の政治的公正であったかないかについては判断するというところでございます⁽²⁷⁾』と明言した。このことから、郵政省は、番組編集準則は倫理規定ではなく、放送事業者に法的に義務つけられた規範であり、行政がそ

の可否を決めるとの解釈を公にした象徴的な出来事と捉えることができる。

さらに、「椿発言問題」後の番組編集準則に対する郵政省の主な国会答弁を見てみると、1996年には、楠田修司・放送行政局長が国会で、「放送法の立法趣旨を簡単に申し上げます」と前置きしたうえで、「3条の2（現4条第1項）に違反するようなものは放送法の違反になる、こういう趣旨と解しております。（中略）放送法に違反した場合、電波法の76条におきまして、例えば運用の停止であるとかいうような事項がほかの無線局とあわせて放送局にも当たるといふような関係で、放送法と電波法は連関しておるものというように承知しております⁽²⁸⁾」と述べた。違反すれば放送事業の廃業を命じるに等しい免許の取り消し処分も可能だと明言した。

また、番組内容に対する行政指導も麻生太郎郵政大臣が2005年8月3日参院本会議で、「行政指導は、放送の健全な発達を図る上で、（中略）必要かつ適切なものであると考えております⁽²⁹⁾」と完全に肯定した。

4. 新たな行政処分の検討

2007年1月に発覚した関西テレビ「発掘！あるある大辞典Ⅱ」のねつ造問題では、行政指導に加え、虚偽の放送を行った場合、放送事業者に再発防止を求める行政処分を新設する放送法改正案が国会に提出された。

「発掘！あるある大辞典Ⅱ」は、大阪の関西テレビの制作で、フジテレビ系列で放送されていた科学バラエティで、外国人研究者のコメントや実験データのねつ造が発覚した。この問題では、行政指導としては、最も重い総務大臣名の「警告」を受けた。再発防止措置やその実施状況についての報告が求められたうえ、今後さらに再発した場合は、「法令に基づき厳正に対処する」として電波法第76条の適用を示唆した。

さらに2007年4月には、番組内容のねつ造に対する新たな行政処分を盛り込んだ放送法改正案が国会に上程される。「再発防止計画の提出の求めに係る制度」と呼ばれたものであり、条文は第5章「雑則」の第53条の8（資料の提出等）に加える形で次の通りだった。

第53条の8の2 総務大臣は、放送事業者（受託放送事業者を除く。）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であって、国民経済又は国民生活に悪影響を及ぼし、又は及ぼすおそれがあるものを行い、又は委託して行かせたと認めるときは、当該放送事業者に対し、期間を定めて、同様の放送の再発防止を図るための計画の策定及びその提出を求めることができる。

2 総務大臣は、前項の計画を受理したときは、これを検討して意見を付し、公表するものとする。

菅義偉・総務大臣は、新たな行政処分を盛り込んだ理由について、「行政指導と罰則の間に余りにも開きがあるんですね。行政指導、私ども総務大臣としては嚴重注意であります。しかし、その上はもう停波か免許取消ししかないわけでありますから、その間に再発防止策、自ら再発防止策を考えて、そして国民の皆さんにオープンにして約束してもらおう⁽³⁰⁾」と説明している。総務大臣は、電波法76条で停波や免許の取り消しを命ずる行政処分をすることができると明言した上で、強制力のない行政指導と行政処分の間に大きな差があり、不祥事に対応するため中間的な行政処分が必

要だという考えを示した。そして、菅総務大臣は、朝日新聞のインタビューで「私の考えと世論は違わない」（朝日新聞、2007年4月3日）として、放送局に新たな行政処分を科すことを国民も求めているため必要だと考えも示した。

何をもって「国民経済・国民生活に悪影響を及ぼし」と判断するのか、さらには、「及ぼすおそれ」も含むという、行政処分を発する要件が非常に広範にわたり問題がある内容に対し、民放連は「行政処分を発動する要件が極めて曖昧で、あらゆるジャンルの放送番組に総務大臣が法的に介入し得る道を開くことになる」と指摘⁽³¹⁾、日本弁護士連合会も「行政機関が、免許権限を背景として再発防止計画の提出を求めることは、その要件が必ずしも明確でないことも相まって、放送事業者に萎縮の効果をもたらすおそれが強く、国民の知る権利を損なうものとなることが懸念される」と批判した。

放送界は自律機能を強化するため、法案が上程された翌月5月、放送倫理・番組向上機構（以下、BPO）は、番組を倫理面から検証する「放送倫理検証委員会」を急ぎ立ち上げた。「BPOと各放送局は、個別に『放送倫理検証委員会に関する合意書』を結んでいる。合意書には、調査への応諾、勧告の遵守と周知、再発防止計画の提出、外部調査委員会の設置、事案発生時の報告、制作委託先への周知徹底、委員会の審議、審理等の活動への必要な最大限の協力が書かれている⁽³³⁾」というように放送倫理検証委員会の最大の特徴は、今までのBPOになかった強い「調査権」が与えられたことである。こうした放送界の対応もあり、国会では、民主党が「再発防止計画の提出の求めに係る制度」の削除などを盛り込んだ修正案を提案し、最終的には削除されなくなった。

5. 政治的公平に関する「政府統一見解」

はじめにで述べたように2016年2月、当時の高市総務大臣が国会審議で、放送局が政治的な公平を求めた放送法違反を繰り返した場合、電波を停止できると発言する。

2月8日の予算委員会では、政治的公平を放送事業者の番組全体を見て判断するとしてきた政府解釈を、「一つの番組でも政治的公平を確保しているとは認められない場合がある」とした高市総務大臣の発言を民主党の奥野総一郎議員が正したことで議論となった。

一つの番組でも発言は、2015年5月12日の参議院総務委員会で行われたものである。

「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」。

「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⁽³⁴⁾」。

2月8日の議論の中で、高市総務大臣は、「放送法4条、これは単なる倫理規定ではなく法規範を持つもの⁽³⁵⁾」と発言し、放送法の規定を順守しない場合は行政指導を行う場合もあるとの見解を示

した。さらに、行政指導しても「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ここで約束するわけにはまいりません」、「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」などとして、放送法違反を理由に電波法76条に基づいて電波の停止を命じるとした。⁽³⁶⁾

さらには、番組編集準則を読み上げたうえで、「放送法第4条は法規範性を有するものであると考えますし、憲法との関係においても問題はないと考えております」⁽³⁷⁾とも発言した。

政治的な公平性をめぐる放送局の電波停止に言及した高市総務大臣の答弁は、停波発言として、新聞各紙なども大きく取り上げることとなった。こうした中で総務省は2月12日、放送法4条が定める「政治的公平」の解釈や判断基準について政府統一見解を出した。それまでの政府の見解では、政治的公平は、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。しかし、2016年2月12日に出された政府統一見解では、一つの番組であっても、「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」などは政治的公平に反するなどとした。全文は以下のとおり。

政治的公平の解釈について（政府統一見解）

平成28年2月12日
総務省

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、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。

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期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期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。

以上

この「政府統一見解」は、一見すると全うなことを述べているようにみえるが、番組全体で判断する場合、そもそも番組全体とは何を指すのか。1番組の1週間なのか、1カ月なのか。当該局の番組全体なのか。1つの番組でも、どういった基準によって判断を行うのかについてはなにも述べていない。一つの番組で判断する場合の例として、「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」としているが、選挙の公平性は、有権者立場から考えるのか、あるいは候補者なのか。有権者といっても支持する候補が違えば「選挙の公平性」に対する見方も変わるだろう。1996年に郵政省が発表した「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」報告書では、「政治的公平の意味と客観的基準」と題して概ね次のような考えを示している。政治的公平の意味は抽象的であり、主観的要素も大きいことから、特定の番組について明白に違反していると判断できる場合は少ない。そして、番組内容から判断するための基準については、政治的公平がそもそも政治的主義・主張という主観的な内容を対象としているため、どのような基準を設けたとしても自ずと一定の限界がある、などとしている⁽³⁸⁾。

表現の自由を制約する場合、厳しい基準を満たさない限りゆるされるべきではないという考え方がある。こうしたことから考えれば、政治的公平の解釈は、厳格かつ必要最小限度の内容でなければならないはずである。さらに、主要国では、放送の規制監督は、行政から一定の独立性をもった組織が担っており、意思決定は合議制の委員会で行われる仕組みになっている。しかし、日本では独任制の行政である総務大臣が判断するという点についても議論があろう。

おわりに

憲法 21 条で表現の自由が保障されるなかで、「日本で唯一の“言論立法”⁽³⁹⁾」とも呼ばれる放送法。その中でも 4 条 1 項は、番組内容に直接関わる条文である。「はじめに」で確認したように、法的効力のない倫理規定であるため違憲ではないと解釈されている。放送に対する規制が許されるのは、伝統的には「電波の公物性」「周波数の希少性」「社会的影響力」があるからだとされてきた。総務省によれば、テレビのチャンネル数は 2014 年末現在で 364 チャンネル⁽⁴⁰⁾となっており、放送法制定時に比べ格段に増えている。多メディア化、インターネットの発展により、我々の情報入手経路も多様化している。

こうしたことから、憲法学者からは、「電波メディアも印刷メディアと同様、その内容による淘汰は視聴者の手に委ね、立法目的があいまいで、かつ時代遅れとなった内容規制は違憲として、もはや撤廃すべき段階に入ったのではないか⁽⁴¹⁾」、「番組の質の維持・向上を規制目的とすることに、憲法上の正当な基礎があるとは思われない。国家が正当にできることは、番組内容の規制ではなく、電波の混線防止である⁽⁴²⁾」といった指摘が行われるようになってきている。

これまでみてきたように、放送法制定から1985年までは「番組編集準則は、放送事業者の自律のための倫理規定、精神的規定であり、これを根拠に政府は放送番組の監督等を行うことができない」とする解釈がされてきた。しかし、1985年以降は、「番組編集準則を根拠とした行政指導」、「番組編集準則は放送事業者に法的に義務つけられた規範であり、違反したかどうかは行政が判断する」、「番組編集準則違反は、放送法違反。電波法に基づき放送局の運用停止を行うことができる」ということにまで解釈が変わってしまった現在、放送に対する権力の介入を防ぐといった観点からは、番組編集準則を撤廃することには、一定の説得力がある。

しかし今、問題とすべきことは、放送法制定の立法趣旨から大きく変化し、番組内容に問題があれば、番組編集準則に基づいて政府が放送局に介入するぞという圧力をかけ、さらには、電波を止めることもできるぞと脅していることである。新たな行政処分を新設しようとした際に菅総務大臣が朝日新聞のインタビューで「私の考えと世論は違わない」と言い切ったことが非常に気にかかる。放送局に対する新たな処分を視聴者が求めているということなのか。

現代社会において、テレビの影響力は相対的には低下しているだろう。しかし、社会に必要な基本的情報を提供するという役割は変わっていないと考える。「放送の自由」は「何のために」そして「だれのために」保障されているのかを改めて考えていくことが必要だと痛感している。

- (1) 芦部信喜『憲法第4版』（2007）岩波書店、177頁
- (2) 片岡俊夫『新・放送概論』（2001）日本放送出版協会、41頁
- (3) 第7回国会衆議院電気通信委員会議録第1号（1950年1月24日）20頁
- (4) 第190回国会予算委員会議録第9号（2016年2月8日）30-31頁
- (5) 詳細は以下を参照。笹田佳宏「放送法における政治的公平の再考」『ジャーナリズム&メディア第12号』
日本大学法学部新聞学研究所、245-252頁
- (6) 第7回国会衆議院電気通信委員会議録第1号（1950年1月24日）21頁
- (7) NHK『放送50年史』（1977）日本放送出版協会、419頁
- (8) 「ニューメディア時代における放送に関する懇談会報告書」（1987年）、95頁
- (9) 田中正人、平井正敏『放送行政概説』（1960）電波振興会、25頁
- (10) 第7回国会衆議院電気通信委員会議録第1号（1950年1月24日）20頁
- (11) 第7回国会衆議院電気通信委員会議録第1号（1950年1月24日）18頁
- (12) 荘宏、松田英一、村井修一『電波法・放送法及監理委員会設置法詳解』（1950）日信出版、327頁
- (13) 荘宏『放送制度論のために』（1963）日本放送出版協会、289頁
- (14) 『臨放調答申書資料編』（1964）、14頁
- (15) 郵政省「第7放送関係法制に関する検討上の問題点とその分析」『臨放調答申書資料編』（1964）、362頁
- (16) 第68回国会参議院通信委員会会議録第20号（1972年6月8日）19頁
- (17) 第88回国会衆議院通信委員会議録第13号（1977年4月27日）20頁
- (18) 第102回国会衆議院予算委員会議録第7号（1985年2月8日）41頁
- (19) 『民間放送』1985年3月3日号
- (20) 『民間放送』1985年10月23日号

- (21) 郵政業第 196 号、1985 年 11 月 1 日
- (22) 第 126 回国会衆議院通信委員会議録第 4 号 (1993 年 2 月 22 日) 11 頁
- (23) 1988 年の放送法改正で、免許の有効期間は 3 年から 5 年に延長された。
- (24) 『民間放送』1985 年 12 月 23 日号
- (25) 郵放 2 第 21 号 1992 年 11 月 4 日 (朝日放送)、郵放 2 第 45 号 1993 年 1 月 22 日 (読売テレビ)、郵放 1 第 58 号 1993 年 3 月 19 日 (NHK)
- (26) 郵放二第 29 号の 2、1994 年 9 月 2 日
- (27) 第 128 回国会衆議院通信員会議録第 2 号 (1993 年 10 月 27 日) 2 頁
- (28) 第 136 回国会参議院通信委員会議録第 8 号 (1996 年 5 月 7 日) 11 頁
- (29) 第 162 回国会参議院会議録第 33 号 (2005 年 8 月 3 日) 4 頁
- (30) 第 166 回国会参議院総務委員会議録第 4 号 (2007 年 3 月 20 日) 10-11 頁
- (31) <https://j-ba.or.jp/category/topics/jba100639>、2019 年 7 月 12 日アクセス
- (32) <https://www.nichibenren.or.jp/070328.html>、2019 年 7 月 12 日アクセス
- (33) 三宅弘、小町谷育子『BPOと放送の自由』(2016) 日本評論社、12 頁
- (34) 第 189 回国会参議院総務委員会議録第 8 号 (2015 年 5 月 12 日) 3 頁
- (35) 第 190 回国会衆議院予算員会議録第 9 号 (2016 年 2 月 8 日) 30 頁
- (36) 第 190 回国会衆議院予算員会議録第 9 号 (2016 年 2 月 8 日) 31 頁
- (37) 第 190 回国会衆議院総務委員会議録第 3 号 (2016 年 2 月 23 日) 31 頁
- (38) 「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」報告書 (1996)、34-35 頁
- (39) 片岡俊夫『新・放送概論』(2001) 日本放送出版協会、25 頁
- (40) http://www.soumu.go.jp/main_content/000384300.pdf#search=%27%E6%94%BE%E9%80%81%E3%81%AE%E7%8F%BE%E7%8A%B6%27 2019 年 7 月 12 日アクセス
- (41) 渋谷秀樹『憲法 (第 2 版)』(2013) 有斐閣、395 頁
- (42) 坂本昌成『憲法理論Ⅲ』(1995) 成文堂、114 頁