

番組批判と放送倫理 —民間放送の動向を中心に—

笹田 佳宏*

はじめに

新聞・出版と放送はマス・メディアとして、そしてジャーナリズム機関として存在している。しかし、新聞・出版と放送は活字と映像・音声という媒体特性による表現形態の違いだけでなく、社会に存在するあり方が異なっている。放送は電波を使用し情報を届ける。このため、新聞・出版のように誰もがその事業を行うことができるわけではない。電波を誰もが発信することになれば、混信が起これば届けたい情報を人々に届けることができなくなってしまう。このため、電波の使い方を規律する電波法がある。そして、放送は、国民の共有財産である有限希少な電波を使用し、音声・映像を使って各家庭に直接、情報を届けることからその社会的影響力が大きいとされ、放送法で一定の規律が課されている。電波法は、無線局という物理的な側面から放送を規律しているが、放送法は、放送の普及、放送番組、放送局の運営などのあり方といった面から放送を規律している。

新聞・出版という活字メディアが、長い時間をかけてジャーナリズム機関としてのあり方＝“倫理”を築いてきた。しかし、放送は制度的メディアと呼ばれるように、1925年に日本で放送が始まった時点から法制度に縛られてきた。報道倫理、ジャーナリズム倫理という言葉があるように放送にも“放送倫理”という言葉がある。本稿では、民間放送（以下、「民放」）を中心に放送倫理がどのように構築されてきたかをいくつかのトピックスから考察する。

放送の開始から番組基準の制定、番組向上協議会の設置まで

1925年3月22日に社団法人東京放送局の放送が開始され、日本の放送はスタートした。次いで同年6月1日に社団法人大阪放送局、同年7月15日に社団法人名古屋放送局が開局したが、翌年に3局は統合され社団法人日本放送協会となり、戦後に新たな放送制度が確立されるまで放送を続けた。1925年の放送開始にあたっては放送のための特別な立法は行われなかった。逓信省は放送を無線電話の一種と捉え、1915年に制定された無線電信と無線電話に関する法律である無線電信法を放送に適用した。無線電信法は第1条で「無線通信及無線電話ハ政府之ヲ管掌ス」とし、無線通信の政府専掌の原則が取られていた。無線通信は政府の専用物とした上で、第2条では、「右ニ掲クル無線電信又ハ無線電話ハ命令ノ定ムル所ニ依リ主務大臣ノ許可ヲ受ケ之ヲ私設スルコトヲ得」とし、船舶無線や実験用無線など限られたものが許可されていた。放送の実施に当たっては、無線電信法が放送の規律監督について想定していなかったため放送用私設無線電話規則が制定された。内川芳美はこの放送用私設無線電話規則によって「放送の送・受信施設、放送事項は、逓信大臣の嚴重な監督・取締りを受けることとされていた。たとえば、放送事項の検閲は、具体的には各プログラムの

*ささだ よしひろ 日本大学法学部新聞学科 教授

内容又は梗概を放送前日までに届出る方式で行われ、同時に不適当な放送が行われれば放送中にいつでも電波を遮断する放送監視装置が用意されていた⁽¹⁾と説明している。また、当時の放送内容についてNHK編集の『20世紀放送史』では、「新聞雑誌に掲載を許されたり、各種集会での議論が認められているような事柄でも、放送の場合は許可されないという場合が少なくなかった。放送の社会的影響力が強まるにつれ、そうした傾向は強まっていく⁽²⁾」としている。こうした状況では、放送における“倫理”が語られることはほぼなかったと想定される。

戦後、日本国憲法21条で言論の自由が保障され、新聞・出版、映画などのマス・メディアは自由となるが、先に述べたとおり、放送は1950年6月に電波法、放送法が施行されその規律の中で事業を行うこととなった。放送法によって、戦前の社団法人日本放送協会は、放送法にその設立根拠を持つ特殊法人の日本放送協会（以下、「NHK」）になるとともに、民放の開局の道が開かれ、日本の放送界は、公共放送のNHKと民放の二元体制となった。そして1951年4月、全国14地区の16社に民放ラジオ局として日本で初めて予備免許が与えられた。この16社が1951年7月に民放の業界団体である日本民間放送連盟（以下、「民放連」）を創立した。民放連は、定款第3条「目的」で「放送倫理水準の向上をはかり、放送事業を通じて公共の福祉を増進し、その進歩発展を期するとともに、会員共通の問題を処理し、あわせて相互の親睦と融和をはかること⁽³⁾」としている。また、定款4条の「事業」では、前条の目的を達成するため、次に掲げる事業を行うとして10の事業を挙げているが、その最初に記述されているのが「放送倫理の確立とその高揚」である。この民放連が最初に取り組んだ大きな課題が放送倫理綱領の作成であった。民放連編集の『民間放送30年史』では「綱領は当初政府側が基準を設けるという動きがあったが、主に新聞社を母体として創業を進めてきた首脳陣はあくまで自主的に制定すべきとの強い認識に立ち、綱領部会7人で草案作成に着手した⁽⁴⁾」としている。この綱領が1951年10月に「日本民間放送連盟放送基準」（以下、「ラジオ放送基準」）として制定されることになる。名古屋の中部日本放送（現CBCラジオ）と大阪の新日本放送（現MBSラジオ）が同年9月に開局し、12月までに6局の民放ラジオが開局する中で、ラジオ放送基準は民放のスタートとともに制定されたことになる。ラジオ放送基準は「その整備と周知徹底は連盟業務の重要部分を占め、同時に民放の自律的な番組活動のよりどころになっていったのである⁽⁵⁾」と位置付けられている。しかし、中部日本放送編著の『民放放送史』は、「昭和28年（1953）後半あたりからようやく社会的話題になってきた民放批判の焦点は、個々の失態や風俗上の非難ではなく、番組編成全体の娯楽過剰・低俗化を憂えるという方向で論じられた⁽⁶⁾」と述べている。1953年までに民放ラジオがほぼ全国に置局され、同年2月にはNHKが、8月には日本テレビ放送網がテレビ放送を開始したという状況の中での指摘である。ラジオ放送基準が定められたにも関わらず民放ラジオの放送開始間もなくから民放ラジオの娯楽化・低俗化を憂える声が上がっていた。

こうした中で1956年に郵政省は「臨時放送審議会」を設置し、「放送法の改正に関する試案の大綱」を諮問し、放送法の改正準備に入る。民放連では、1958年1月にラジオ放送基準を改正するとともに、テレビ放送基準を制定した。そして、「放送基準を民放界の“憲法”とみなして、番組内容が“憲法”に違反しないよう監視し発言していく、いわば民放の良心としての“お目付役”的な存在であると同時に、しのび寄る官僚統制に対する防波堤⁽⁷⁾」と位置付ける民間放送番組審議会を発足させている。「しのび寄る官僚統制」とは、田中角栄郵政大臣が前年の1957年8月に衆議院逓信委員会で「番組の内容に対しては相当程度強く要求しなければならないと思いますが、それもどうい

うふうに要求するのだということになると、そこに問題があります。(中略)そこで初めて放送番組審議会というものが必要になるのではないかと思います⁽⁸⁾」と発言し、放送番組審議会構想を打ち出したことを指す。

一方、放送法は羽陽曲折があったが1959年3月に改正されることとなる。改正の主なポイントは、放送番組の充実・向上を図るため、番組編集準則の1号に「善良な風俗」という文言が加えられ、「公安及び善良な風俗を害しないこと」に改める、放送法によって放送事業者が自主的に番組内容の改善を図るためにNHK・民放各局が番組基準を制定する、有識者で構成する放送番組審議機関(以下、「放送番組審議会」)を設置することを義務付けた。民放連がラジオ・テレビの放送基準を制定し、その遵守のため民間放送番組審議会を設置し、「民放では、既に自主的に番組審議会を置いていた十数社⁽⁹⁾」があったにも関わらず、NHK・民放各局に番組基準の制定と放送番組審議会の設置を放送法で義務付けられることになった。放送番組審議会は、放送番組の適正を図るため必要な事項を審議し、事業者について意見を述べることができるとされ、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などが役割となっている。この改正について『民間放送史』は、「番組低俗化への社会的批判と、民放そのものへの統制の意欲とは、民放発展の周囲にたえず微妙にからまり、まとりつつ現在にいたった⁽¹⁰⁾」と指摘している。

NHK・民放各局に番組基準の制定が義務付けられたことによって、民放界が自主的に定めた民放連の放送基準との関係はどうなったのか。NHKと一部の民放が自社独自の基準を設けたが、多くの民放が民放連の放送基準を自社の番組基準に取り入れることになった。自社の姿勢に関する理念的な宣言をしたうえで、細目については放送基準を準拠するとしている場合と、放送基準の各個条をそのまま自社の番組基準としている社がある。例えば、フジテレビは、番組編成に当たっての5つの基本方針を掲げ、具体的基準については日本民間放送連盟の放送基準に準拠するものとしている。また、山形テレビでは「1. 基本方針」として5項目を掲げたあと、「2. 番組基準」として民放連放送基準をそのまま取り入れている。いずれにして放送基準が民放界の憲法的存在であることは番組基準の制定義務後も変わっていない。

一方、1953年にNHKと日本テレビ放送網がテレビ放送を開始、1957年の民放テレビ34社36局への一斉予備免許などで民放テレビがその数を増やしていく中で、青少年や児童にテレビが与える影響について社会的な関心が高まっていく。そうした中で1950年代末から60年代にかけて、テレビが子どもの生活行動や余暇活動に及ぼす影響や性格形成などに及ぼす影響などを調べる文部省の「テレビジョンの影響力調査」、NHK放送文化研究所の「静岡調査」、民放連の「テレビの青少年に対する影響調査」など、各種の調査が行われる。また、1963年には総理府中央青少年問題協議会が「マスコミと青少年に関する懇談会」、郵政省が「放送番組懇談会」を発足する。放送番組懇談会は、「テレビ番組内容が青少年の非行化の原因になっている批判が出ているので、こうした批判に対する放送界の意見を郵政省が聞く趣旨で開かれたもので⁽¹¹⁾」あり、翌1964年5月には「番組向上の自主的組織として『放送番組向上協議会』を設けることを決める⁽¹²⁾」。しかし、「“官製的なにおい”はぬぐい去り、放送連合のあっせんで、NHKと民放各社が十数回にわたる協議のすえ設立した“自主機関”⁽¹³⁾」である放送番組向上委員会が1965年1月に設立されることになる。放送番組向上委員会は、設立当初はNHK、民放連、日本電子機械工業会などが設立した日本放送連合会の内部機関

として設置されたが、同連合会の解散で放送番組向上協議会が放送番組向上委員会を運営することとなった。放送番組向上協議会設立趣意書では「放送番組向上協議会は、放送事業の公共性と放送番組の社会的影響の重大性を鑑み、日本放送協会と日本民間放送連盟が中心となって、放送番組向上の方策に関する全放送事業者共同の自主的機関として、放送番組向上委員会を設置し、その運営にあたる」としている。また、放送番組向上委員会は、放送事業体に所属しない学識経験者7名で構成し、毎月1回程度会議を開催し、放送番組向上に関係のある世論とその動向の調査、検討を通じて放送事業の自主規制の一環として、放送番組向上のための方策を考究することを任務とした。⁽¹⁴⁾ NHKと民放が初めて共同で運営する自主規制機関であり、後述する「放送と人権等権利に関する委員会機構」、「放送倫理・番組向上機構」へとつながっていくことになる。

放送番組向上協議会は設置されたものの「視聴率競争の弊害が顕著になり始め、歌手のものまねを売りものにした子ども向け視聴者参加番組、ゲストの女性タレントがジャンケンで負けるたびに衣服を1枚ずつ脱ぎ、それをオークションにかけるといった公開ショー番組などが登場し、子どもの教育上好ましくないとして視聴者の批判を浴びた⁽¹⁵⁾」というように、テレビの低俗批判は収まらなかった。民放連は1970年1月に放送基準を全面的に改正するとともにラジオ・テレビ放送基準を一本化した。この改正は、「放送基準の内容をより時代にマッチすることであり低俗論議とは直接連動したものではなかったが、世間には民放の番組改善に対する姿勢を示すものとして受け止められた⁽¹⁶⁾」。さらに翌1971年4月には、番組向上のため民放連会長直属の放送基準審議会を設置した。

テレビ番組批判から放送法改正へ

1970年代後半から1980年代にかけては、子ども向けCMや深夜番組での性表現が問題化する。1979年は国連総会で採択された「子どもの権利宣言」から20周年にあたり「国際児童年」とされ児童・青少年問題がクローズアップされていた。1978年には日本PTA全国協議会が、テレビの俗悪番組の追放のため、番組スポンサーの商品不買運動を行うとともに、テレビワースト番組7を公表し、民放テレビとスポンサーに文書で放送の中止を求めるといった動きや、「親を中心とした視聴者により、この問題（子ども向けCMに関する基準や規制）に関する動きが活発となり、1977年に『子どものテレビの会（現FCTメディア・リテラシー研究所）』、1980年に『子どものためのテレビCM連絡会』が結成され、子ども向けCMの実態調査が行われるようになった⁽¹⁷⁾」など、子ども向けCMの批判が高まっていく。

民放テレビの性表現の問題は、青少年への有害図書規制に端を発したもので、民放テレビが土曜深夜に放送していた番組で行き過ぎた性表現があるとの批判が強まった。1985年2月8日の衆院予算委員会では、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すから、そういった点で、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います⁽¹⁸⁾」と郵政省が何らかの対応をとるべきとの考えを示した。

子ども向けCM批判に対しては、民放連が1982年3月に放送基準を補完するガイドライン的な位置づけの「児童向けコマーシャルに関する留意事項」を制定し、ひとまず終息する。しかし、深夜番組における性表現批判については、先の衆院予算委員会の議論の12日後の1985年2月20日に郵政省が、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、放送番組審議会委員長あてに送付する事態となる。社長あての文書では、「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」とした。放送番組審議会委員長あて文書では「貴審議会に寄せられる国民の期待はさきわめて大きいものがあると考えられる。貴審議会の役割の重要性にかんがみ、特に放送番組の充実向上に格段の尽力をお願いする」というものだった。⁽¹⁹⁾民放連は理事会で各民放局に対し、自主規制の徹底を求めることになる。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た。

さらに、1985年10月には“やらせ問題”が発生する。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が報道し、問題が発覚する。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」と指示したことを受けて11月1日、郵政大臣名で「⁽²⁰⁾嚴重注意」の行政指導を行った。テレビ朝日に対する「⁽²¹⁾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。

こうした事態を受けて郵政省は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。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放送番組審議会に対する直接的な指導を行った。⁽²²⁾

しかし、放送番組審議会機能の強化を求める動きはとどまらず、1988年には放送法改正につながっていく。1987年4月に郵政省の「ニューメディア時代における放送に関する懇談会」が2年間の議論をまとめた報告書を公表する。報告書では放送番組審議会について「その機能が遺憾なく発揮されるよう、各放送事業者において、その委員の氏名、活動状況、放送事業者への勧告内容の公表を通じ、その活性化のための一層の努力をしていく必要が認められる⁽²³⁾」とした。これを受けて1988年10月に改正された放送法では、放送番組審議会から社内委員が除かれ、放送事業者は放送番組審議会からの答申又は意見を放送番組に反映させるようにするため番組審議会の機能の活用を努めるとともに、放送番組審議会が放送事業者の諮問に応じて答申し、意見を述べた事項がある場合ときには、その概要を公表しなければならないとされた。

放送倫理綱領の制定とBRCの設立

1990年代に入ると、朝日放送「いつみの情報案内人 素敵にドキュメント」、読売テレビ「どーなるスcoop」、NHK「NHKスペシャル 奥ヒマラヤ禁断の国・ムスタン」、テレビ朝日「ザ・スcoop」と“やらせ”の問題が相次ぐ。さらに、松本サリン事件で第一通報者の河野義行さんを容疑者のように報道する、TBSによる「坂本弁護士テープ問題」、政治的公平が問題となった「椿発言問題」などの問題が起こる。

「坂本弁護士テープ問題」は、坂本弁護士一家殺害事件に関連して、TBSが坂本弁護士の未放送のインタビュー内容を本人の承諾なしにオウム真理教の幹部に見せていたという問題である。1996年4月に衆参通信委員会にTBSの磯崎社長以下の幹部が、衆院通信委員会には民放連会長、NHK会長、磯崎TBS社長が参考人招致されるなど大きな問題となり、郵政省はTBSに対し郵政大臣名で厳重注意を行った。

民放連は同年5月に「これまで以上に国民の信頼に応える放送を行い、公共の電波を預かるものとして、その社会的責任を果たすことを誓う」とする理事会決議を採択するとともに、その具体策として「放送倫理綱領」を制定すると発表した。⁽²⁴⁾ 放送倫理綱領は、NHKも加わり検討が行われ同年9月19日にNHKと民放連が日本の放送界として「放送倫理基本綱領」を制定した。同日に民放連の氏家会長とNHKの川口会長が共同で記者会見を行い、氏家会長は「外部から放送への規制の動きがみられることから、放送事業者が自らこうした倫理綱領を定めることには大きな意義がある」、川口会長は「これは放送人個々がもつべき責任・心構えを定めたものであり、各自が常にもっていなければならない“自戒の綱領”としたい」と語った。⁽²⁵⁾ 放送基本綱領は冒頭で「日本民間放送連盟と日本放送協会は各放送局の放送基準の根本にある理念を確認し、放送に期待されている使命を達成する決意を新たにするために、この放送倫理基本綱領を定めた」と述べている。そのうえで、「放送は、その活動を通じて福祉の増進、文化の向上、教育・教養の進展、産業・経済の繁栄に役立ち、平和な社会の実現に寄与することを使命とする」と宣言してる。以下、民主主義、放送の公共性、法と秩序、基本的人権、知る権利、言論・表現の自由などのキーワードを用いて、放送に携わる人間の基本姿勢を示している。NHKの番組基準と民放連の放送基準、民放各社の番組基準は、経営基盤の違いもあり、相互に関連性をもつことはなかったが、放送倫理綱領が制定されたことを受けて、NHKの番組基準と民放連の放送基準、民放各社の番組基準は、「放送倫理基本綱領」の傘の下に位置付けられることになった。また、「坂本弁護士テープ問題」を契機に「96年から97年にかけて、キー局だけでなく多くの民放が番組制作各分野を対象とするガイドラインを作成・整備」⁽²⁶⁾ するようになる。放送倫理綱領ができたことで放送界の倫理綱領は、法的に制定が定められている番組基準を挟むように、自主的な放送倫理基本綱領と実務的なガイドラインの三層構造となった。

テレビにおけるさまざまな問題や人権・プライバシー意識の高まりの中、郵政省は1995年9月に多チャンネル化と放送規律、放送番組と視聴者などの検討を行う「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」を設置、同懇談会は、翌1996年12月に報告書をまとめる。報告書では、「放送に対する苦情機関を放送事業者の外部に共同の機関として設置し、苦情を受け付け、事情を調査し、苦情の当否等の判断を行い、判断結果を申出人である視聴者及び放送事業者に通知し、また、公表する」、苦情対応機関の設置を提言した。苦情対応機関は、「公的な機関、放送事業者が自

主的に設置する機関、この両者の中間に位置するものとして法律の規定を基に放送事業者が設置する機関等が考えられる」とした。⁽²⁷⁾これに対して民放連は「第三機関の設置は不必要と再三にわたり主張してきたが、報告書に十分反映されなかったのは誠に残念」、NHKは「番組への苦情はあくまで放送事業者が自らの責任において判断すべきもの。法律に基づく公的機関が判断し、その判定に従うことには強く反対する」などと表明した。⁽²⁸⁾しかし、「苦情対応機関の早期設置を求める政府与党の意向が極めて強いことを憂慮した民放連は、放送による権利侵害を救済する必要性を認めただうで、法律で規定されない、放送事業者の自主的な機関を設置することにより、言論・表現の自由を確保することが最重要と判断」⁽²⁹⁾し、NHK・民放連共同による人権侵害などの苦情に対応する「放送と人権等権利に関する委員会（BRC）」を設置し、その運営にあたる「放送と人権等権利に関する委員会機構（BRO）」を1997年6月に設立することになった。設立当初のBRO規約、BRC運営規則からその役割を見てみると、BROには、理事会と評議員会があり、理事は8名以内でNHKと民放連が各4名選任する。評議員会の委員は、理事会が学識経験者（放送事業者の役職員を除く）の中から5名以内を選任する。そしてBRCの第三者制を担保するため、評議員会が各界の有識者（放送事業者の役職員および関係者を除く）からBRC委員8名以内を選任する形をとっている。BRCが取り扱う案件は、名誉、信用、プライバシー等の権利侵害に関するもので、放送された番組に関して、苦情申し立て人と放送事業者との話し合いが相容れない状況になっている問題で、裁判で係争中の問題は扱わない。BRCは、審理結果を「勧告」「見解」としてまとめ、⁽³⁰⁾放送事業者と苦情申立人に書面で通知するとともに、委員会名で公表するというものだった。

これにより放送界は、放送番組向上協議会と苦情対応機関のBROの2つの第三者組織を持つことになった。

放送倫理・番組向上機構の設立と放送倫理検証委員会の設置

2000年に入ると個人情報保護法（2003年成立）・人権擁護法（廃案）青少年有害社会環境対策基本法（提出断念）の3法案いわゆる“メディア規制3法”や有事法制など、メディアを規制する法案が検討される中、「民放連などがメディア規制反対運動を展開するなかで、放送局自身の自立的取り組みの強化が求められ、視聴者からの意見や苦情の窓口の一本化、事務局の機能強化目指して、民放連・NHK・放送番組向上協議会・BROの4社が協議し、03年にBPOの設立に至った」⁽³¹⁾。このBPOの正式名称が「放送倫理・番組向上機構（以下、「BPO」）」である。

BPO設立前の2000年4月に放送番組向上協議会は、放送番組向上委員会（2002年に放送番組委員会に名称変更）に加え、放送と青少年委員会に関する委員会を設置した。設置は、1998年12月7日に公表された郵政省の「青少年と放送に関する調査研究会」報告書を受けてのものである。当時、1997年の神戸の児童殺傷事件をはじめ、翌1998年には19歳の少年による堺市通り魔事件、栃木県黒磯市の中学1年生によるバタフライナイフでの教師殺害など少年による凶悪事件が連続して発生、社会問題化し、政府内でテレビ番組の暴力場面に対する批判があがる。文部省「中央教育審議会」が1998年3月に青少年を有害情報から守る手段として、子どもに不適切なテレビ番組を見られないようにする装置、いわゆる「Vチップ」の導入を強く要望したのをきっかけに、内閣総理大臣直属の懇談会「次代を担う少年について考える有識者会議」や総務庁の「青少年対策推進会議」でも「Vチップ」の導入に積極的な提言が公表された。さらに与党自民党の「少年の犯罪防止と健

全育成に関する特別委員会では「政令などで規制を厳しくすべきだとの『強硬論』まで飛び出した⁽³³⁾」。こうした中で、1998年5月に郵政省の「青少年と放送に関する調査研究会」は設置された。「Vチップ」の導入は見送られることになったが報告書では「視聴者と放送事業者の間の一層の透明性を図り、両者のパイプ役ともいえるべき放送事業者の共通の第三者機関が、この面で一定の役割を果たしていくことが適当と考えられる⁽³⁴⁾」ことが提言され、これを受けて放送と青少年委員会に関する委員会が設置された。放送と青少年委員会に関する委員会は、「外部有識者から構成され、放送と青少年に関する視聴者からの意見に対応することを通じて、視聴者と放送事業者を結ぶ回路としての役割を果たすもの⁽³⁵⁾」とされた。

こうして放送番組向上協議会とBROは廃止され2003年にBPOとなり、放送と人権等権利に関する委員会（のちに略称をBRCから放送人権委員会に変更）、放送番組委員会、放送と青少年に関する委員会の3委員会を運営する放送界の第3者機関となる。

そして、BPOは2007年に放送倫理検証委員会を設置することになる。その端緒となったのが、2007年1月に発覚した関西テレビ「発掘！あるある大事典Ⅱ」のねつ造問題である。「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。この問題を受けて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規定する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、条文案は次の通りだった。

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、又は委託して行わ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う⁽³⁶⁾」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が、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である。そして、菅総務大臣は、朝日新聞のインタビューで「私の考えと世論は変わらない」（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の考えも示した。

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ことから、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⁽³⁷⁾」と指摘、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、放送事業者に萎縮的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⁽³⁸⁾」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、BPOに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。これにより、放送番組委員会が発展的に解消される。こうした放送界の対応もあり、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「再発防止計画の提出の求めに係る制度」削除されたことになった。

こうして現在の「放送倫理検証委員会」「放送と人権等権利に関する委員会」「放送と青少年に関する委員会」の3委員会を持つBPOとなる。

BPOホームページによると、BROと同様に、BPOには理事会と評議員会がある。理事会は、理事長と理事9名の計10名で構成し、理事長は、放送事業者の役職員およびその経験者以外から理事会で選任する。理事は、放送事業者の役職員以外から理事長が3名を選任し、NHKと民放連が各3名を選任する。評議員会は、理事会が有識者（放送事業者の役職員を除く）の中から選任する7名以内で構成し、3つの委員会の委員を選任する。3つの委員会の役割は放送と人権等権利に関する委員会が、放送によって名誉、プライバシーなどの人権侵害を受けたという申立てを受けて審理し、人権侵害があったかどうか、放送倫理上の問題があったかどうかを判断する。放送と青少年に関する委員会は、青少年が視聴するには問題がある、あるいは、青少年の出演者の扱いが不適切だなど視聴者意見で指摘された番組について議論、必要に応じて審議し、意見を公表する。また、全国の中高校生モニターから、テレビ・ラジオの番組についてのレポートを毎月提出してもらい協議し、さらに制作者との意見交換や、放送と青少年の関わりについて研究、調査をする。

そして、放送倫理検証委員会は、問題があると指摘された番組について、取材・制作のあり方や番組内容について調査を行い、放送倫理上の問題の有無を、審議・審理し、その結果を公表する。「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⁽³⁹⁾」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。

おわりに

これまで見てきたように放送番組への批判、そしてそれに対する権力側の動向に対応する形で民放はさまざまな対応を取ってきた。それは、最初に民放連が放送基準を定めたときからだ。「綱領は当初政府側が基準を設ける動きがあった」ことから自主的に放送基準を定め、「しのび寄る官僚統制」に対し、民間放送番組協議会を設置した。

放送番組への批判は、娯楽化、低俗化がラジオ開始当初から指摘され、テレビが開始されると特に青少年に与える影響がクローズアップされ、1990年代以降は社会的な信頼を失わせるような不祥

事に対するものとして噴出する。こうした批判に対し、権力側が法改正におわせつつ、また研究会などを開催し提言するという形で圧力をかけることによって、結果的に民放が“自主的”に対応をとるという構図で“放送倫理”が確立されてきた。そして、その放送倫理は、放送倫理基本綱領、放送基準など放送事業者が専門職としての社会的責任、職業倫理を行動規範として成文化したものと、放送番組向上機構からＢＰＯまで苦情や批判に対応する組織の2つが作られてきた。それらは現状の法規制以上の、公的規制、法規制は受入ないという意思表示でもある。こうした構図が生まれるのは、初めに述べたように新聞・出版などの他のマス・メディアと異なり、放送が電波法・放送法という規律の中で事業を行っているからであり、いわば宿命的なものである。

- (1) 内川芳美解説『現代史資料40 マス・メディア統制（一）』（1973）みすず書房、14頁
- (2) ＮＨＫ編集・発行『20世紀放送史 上』（2001）、43頁
- (3) 戦後に構築された放送制度は、電波法、放送法、電波監理委員会設置法といういわゆる電波3法でスタートした。この電波監理委員会設置はアメリカの独立行政機関である連邦通信委員会に倣って設置されたが、2年2カ月で電波監理委員会は廃止され、その権限は郵政省に移管された。
- (4) 民放連編集・発行『民間放送30年史』（1981）、24-25頁
- (5) 民放連編集・発行『民間放送30年史』（1981）、25頁
- (6) 中部日本放送編著『民間放送史』（1959）四季社、272頁
- (7) 民放連編集・発行『民間放送30年史』（1981）、80頁
- (8) 第26回国会衆議院通信委員会会議録第32号（1957年8月12日）、11頁
- (9) ＮＨＫ編集・発行『20世紀の放送史 上』（2001）、407頁
- (10) 中部日本放送編著『民間放送史』（1959）四季社、275頁
- (11) 朝日新聞、1963年10月5日
- (12) 朝日新聞、1964年5月17日
- (13) 朝日新聞、1965年1月12日
- (14) ＮＨＫ編集・発行『20世紀放送史 資料編』373頁
- (15) 民放連編集・発行『民間放送30年史』（1981）、235頁
- (16) 民放連編集・発行『民間放送30年史』（1981）、237頁
- (17) 藤井達也「日本の子ども向けテレビ番組におけるホストセリングＣＭに関する一考察」、『マス・コミュニケーション研究 ＮＯ .87』（2015）、177頁
- (18) 第102回国会衆議院予算委員会会議録第7号（1985年2月8日）、41頁
- (19) 民放連発行「民間放送」1985年3月3日号
- (20) 民放連発行「民間放送」1985年10月23日号
- (21) 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。
- (22) 民放連発行「民間放送」1985年12月23日号
- (23) 「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）、69頁
- (24) 民放連発行「民間放送」1996年5月23日号
- (25) 民放連発行「民間放送」1996年9月23日号
- (26) 民放連編集・発行『民間放送50年史』（2001）、384頁

- (27) 「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年）、47-48頁
- (28) 民放連発行「民間放送」1996年12月13日号
- (29) 民放連編集・発行『民間放送50年史』（2001）、394頁
- (30) N H K編集・発行『20世紀の放送史 資料編』（2001）、624－627頁
- (31) 民放連編集・発行『民間放送70年史』（2021年）、77頁
- (32) 「Vチップ」は、子どもに見せたくない暴力的な場面やセックス場面を含む番組を電波とともに送られてくる信号によって、家庭のテレビが自動的にカットする装置。「V」は violence の頭文字、チップはテレビに内容される集積回路を意味している。アメリカで1996年2月8日に成立した改正電気通信法で「Vチップ制度」が導入された。
- (33) 朝日新聞、1998年4月14日
- (34) <https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h11/press/japanese/housou/1207j11.htm#014>、2025年1月14日アクセス
- (35) 第147回国会参議院交通・情報通信委員会会議録第7号2000年3月28日、10頁
- (36) 第166回国会参議院総務委員会会議録第4号（2007年3月20日）10-11頁
- (37) <https://j-ba.or.jp/category/topics/jba100639>、2025年1月14日アクセス
- (38) <https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2007/070328.html>、2025年1月14日アクセス
- (39) 三宅弘、小町谷育子『B P Oと放送の自由』（2016）日本評論社、12頁