

放送番組の規制の在り方

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 597 (2007. 10. 25.)

はじめに

I 放送番組の規制

- 1 放送を規制する根拠
- 2 番組編集の規律

II 放送番組の適正の確保

- 1 放送事業者の自律
- 2 行政の対応
- 3 行政指導の問題点

III 放送法の改正案

- 1 改正案の内容
- 2 改正案の論点

おわりに

<付表 1> 主要国の放送の規制監督機関

<付表 2> 主要国の放送番組の真実性に
関する規制

国民の放送に対する不信感の高まりを受けて、政府は、第 166 回通常国会に、放送事業者に対する行政処分の新設を盛り込んだ「放送法の改正案」を提出した。その内容は、「総務大臣は、放送事業者が、事実を捏造した放送を行ったと認めるときは、再発防止計画の提出を求めることができる」というものである。

放送番組の適正は、放送事業者の自律によって確保されるべきであり、行政の関与は慎重であるべきと考えられてきた。改正案をめぐっては、放送事業者の自浄作用に期待できないのなら規制の強化はやむを得ないという意見がある一方、表現の自由を萎縮させることになるのではないかという意見も出されている。

諸外国では、放送の規制監督は、政府から一定の独立性をもった組織が担うのが一般的である。放送番組の適正が確保されるよう、放送事業者の自律的な取り組みに対して、行政がどのように関与すべきかが問われている。

国土交通課

しみず なおき
(清水 直樹)

調査と情報

第 597 号

はじめに

関西テレビが企画・制作し、フジテレビ系列各局が平成 19 年 1 月 7 日に放送した『発掘！あるある大事典Ⅱ』は、データの捏造などをもとに「納豆ダイエット」を取り上げたため、視聴者や納豆業界に混乱をもたらした。問題の発覚後、関西テレビに設置された外部調査委員会は、「納豆ダイエット」の放送回以外にも、捏造、改ざん、不適切な表現による放送が、計 15 件認められるとの指摘をした¹。国民の放送に対する不信感の高まりを受け、政府は、第 166 回通常国会に提出した「放送法等の一部を改正する法律案」（閣法第 94 号。以下「改正案」とする。）に、放送事業者に対する行政処分の新設を盛り込んだ。改正案は、衆議院総務委員会に付託されたまま会期末を迎え、継続審議となっている。

改正案をめぐっては、放送事業者の自浄作用に期待できないのなら規制の強化はやむを得ないという意見がある一方、放送における表現の自由を萎縮させることになるのではないかという意見も出されている。以下では、ⅠとⅡで、我が国の放送番組の適正を図るための仕組みを概観する。Ⅲで、改正案について、海外の制度に触れながら論点を整理する。

Ⅰ 放送番組の規制

1 放送を規制する根拠

放送には、番組編集の規律をはじめ、他のメディアには見られない規制が設けられている。放送を規制する根拠は、①有限希少な電波を排他的に使用するものであること、②社会的影響力の極めて大きなメディアであること、とされてきた²。判例においても、「サンケイ新聞事件」は、放送事業者が「限られた電波の使用の免許を受けた者」であることを、放送と新聞の規制の相違の根拠に挙げている³。「政見放送削除事件」では、「直接かつ即時に全国の視聴者に到達して強い影響力を有している」ことが、政見放送における品位を損なう言動が禁止される根拠とされた⁴。しかし、多様なメディアの出現や、放送の影響力が規制を正当化するほど特別なものかどうかという疑問から、「有限希少性」や「社会的影響力」という伝統的な規制根拠が、妥当しにくくなっていることも指摘されるようになった。

伝統的な規制根拠にかわる理論として、規制されるメディアと規制されないメディアの並置が、言論の自由を確保するシステムとして適していると考え、「部分規制論」(Partial Regulation)がある⁵。この理論は、規制されないメディアが、規制の行き過ぎを監視する基準点となるとともに、規制されるメディアとの間に有益な緊張関係を生じさせ得る、というものである。その上で、人々がメディアに対して抱く認識の相違を重視すれば、言論の自由が生まれ栄えた場であるプリントメディアには規制を加えず、それより新しいメディアである放送を規制することが妥当であると位置づけ、放送を規制する根拠としている。

¹ 「発掘！あるある大事典」調査委員会『調査報告書』2007.3. <<http://www.ktv.co.jp/info/grow/070323.html>>

² 放送政策懇談会『ニューメディア時代における放送に関する懇談会（放送政策懇談会）報告書』1987.4, p.15.

³ 最高裁第二小法廷昭和 62 年 4 月 24 日判決。最高裁民事判例集 41 卷 3 号 490 頁（サンケイ新聞が掲載した自民党の意見広告の内容に関して、日本共産党がサンケイ新聞に対して起こした反論文無料掲載の請求を棄却したもの）

⁴ 最高裁第三小法廷平成 2 年 4 月 17 日判決。最高裁民事判例集 44 卷 3 号 547 頁（政見放送で、差別用語が削除され、候補者の政見がそのまま放送されなかったとしても、不法行為法上の法的利益の侵害とはいえない、としたもの）

⁵ Lee C. Bollinger, *Images of a Free Press*. University of Chicago Press, 1991, pp.108-132.; 日本語による解説として、山口いつ子「プレスの「イメージ」とその規範的機能—L.ボリンジャーの『自由なプレスのイメージ』を素材として」東京大学社会情報研究所編『放送制度論のパラダイム』東京大学出版会, 1994, pp.47-76.がある。

我が国でも、部分規制論に依拠して、長谷部恭男氏は、社会全体に享有されるべき基本的情報が、公平かつ低廉に提供されるための方法として、放送にのみ番組内容の公平さなどの制約を課し、自由なプリントメディアと並置させることが合理的であると述べている⁶。

これとは反対に、放送への規制を正当化しようとする試みは、いずれも妥当でないという考えもある。松井茂記氏は、憲法第 21 条の「表現の自由」とは、誰でもメディアの如何を問わず、メディアを所有し、表現を行う自由を意味しており、放送をプリントメディアから区別する原理的根拠はないと考える。そして、放送番組に対する公正さや真実性などの要求が、法的制裁を伴う規制であれば、重大な憲法問題が提起されると述べている⁷。

2 番組編集の規律

放送法（昭和 25 年法律第 132 号）第 1 条は、「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」を、規律の原則の 1 つとして掲げている。第 3 条は、「放送番組は、法律に定める権限に基く場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない」と、放送番組編集の自由を規定している。

これらの条文は、「放送事業者に対し、自らを律する機会を保障することにより放送法の規律が遵守されることが表現の自由を確保することになるとの考えである。従つて、放送法の規律についても一義的には放送事業者の自律に任せるべきであり国による干渉は極力避けるべきである⁸」ことを表しているとされる。

第 3 条の「法律に定める権限」に基づく制約には、放送法に定めるものと、その他の法律に定めるものがある⁹。放送法は、放送番組の編集について、放送事業者に以下のような規律を課している。

① 番組編集準則（放送法第 3 条の 2 第 1 項）

放送番組の編集に当たって、「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）。

② 番組調和原則（放送法第 3 条の 2 第 2 項）

テレビ放送の番組編集に当たって、教養又は教育、報道、娯楽の各番組を設け、相互の調和を保つこと。

③ 番組基準制定義務（放送法第 3 条の 3）

放送番組の種別及び放送の対象とする者に応じて番組基準を定め、これに従つて編集をすること。

④ 放送番組審議機関の設置義務（放送法第 3 条の 4）

放送番組の適正を図るため、放送番組審議機関を置くこと。

⁶ 長谷部恭男『テレビの憲法理論』弘文堂、1992、pp.93-103.；長谷部恭男「憲法と放送法－市民社会の中の放送制度」『月刊民放』30 巻 6 号、2000.6、pp.20-23.

⁷ 松井茂記『マス・メディア法入門 第 3 版』日本評論社、2003、pp.245-259.；松井茂記「放送の自由と放送の公正」『法律時報』67 巻 8 号、1995.7、pp.10-15.

⁸ 金澤薫『放送法逐条解説』電気通信振興会、2006、p.53.

⁹ 以下で取り上げる番組編集準則や番組調和原則のほか、訂正放送や選挙放送など様々な制約がある。詳細は、同上 pp.52-55.；山本博史「図説「放送」法①」『放送文化』10 号、2006.春、pp.68-71.参照。

上記規律のうち、昭和 25 年の放送法制定時に存在したのは、番組編集準則のみである。ただし、このときには、「善良な風俗」についての規律は置かれていなかった。昭和 34 年、放送番組の低俗化に対する批判を受けて¹⁰、放送番組の向上適正化などのために放送法が改正された。この改正で、「公安を害しないこと」に「善良な風俗」が加えられるとともに、新たに番組調和原則、番組基準制定義務、放送番組審議機関の設置義務が設けられた。

番組基準と放送番組審議機関は、放送事業者が自主自律により放送番組の適正を図るため、放送法が示した「手続きと道具だて¹¹」にあたるものである。放送事業者は、みずからを律するための番組基準を制定・変更するときなどにおいて、学識経験者からなる放送番組審議機関の答申・意見を尊重して、必要な措置をすることが義務付けられている。各放送事業者は、制定した番組基準を公表しなければならない¹²。

放送番組審議機関は、昭和 63 年および平成 9 年の放送法改正によって、機能の強化が図られた¹³。平成 9 年の改正では、放送番組審議機関の活動状況の一層の公開、放送事業者から放送番組審議機関への報告に関する規定が設けられた。これについては、「『番審』の活性化は、『番審』自身とそれを設置している放送局との両者の自主的な努力で図られるべきもので、法律によって義務付けられるべきものではない¹⁴」との意見もあるが、「番審はお飾り」などという批判がなされてきたことも事実である¹⁵。

II 放送番組の適正の確保

1 放送事業者の自律

放送において、番組の適正の確保は、長年の課題である¹⁶。放送行政を所管する総務省は、番組の適正化について、①まずは、各放送事業者において、放送の持つ高い公共性と社会的責任を自覚し、良質な番組提供が行われることを期待し、②電波、放送を監理する総務省として、番組編集準則や各放送事業者がみずから定める番組基準等が遵守されるように必要な対応を行う、という考え方をとっている¹⁷。

放送事業者の自律の仕組みとして、前述の放送法が定める番組編集の規律のほか、放送法には基づかない放送界の自主規制機関である「放送倫理・番組向上機構」(Broadcasting Ethics and Program Improvement Organization 以下「BPO」とする。)がある。BPO は、①放送による権利侵害の苦情対応を行う「放送と人権等権利に関する委員会」(平成 9 年発足)、②青少年が視聴する番組の向上に取り組む「放送と青少年に関する委員会」(平成 12 年発足)、③以下で述べる「放送倫理検証委員会」(前身の「放送番組委員会」は平成 14 年発足。その起源は、昭和 44 年発足の「放送番組向上委員会」。)で構成されている。

¹⁰ 例えば、大宅壮一氏は、「ラジオ、テレビというもつとも進歩したマス・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」と表現した(『週刊東京』3巻5号, 1957.2.2, p.23.)。

¹¹ 荘宏『放送制度論のために』日本放送出版協会, 1963, p.289。

¹² なお、放送事業者は、放送法が定める番組編集の規律のほか、日本民間放送連盟(以下「民放連」とする。)による放送界の自主的な基準である「民放連 放送基準」に従って、放送番組を編集している。

¹³ 日本民間放送連盟編『民間放送 50 年史』日本民間放送連盟, 2001, pp.398-401。

¹⁴ 桂敬一「あるべき番審」と放送の自主自律基盤の強化『月刊民放』31巻6号, 2001.6, p.7。

¹⁵ 丹羽俊夫「放送倫理基本綱領と効果」渡辺武達・松井茂記編『メディアの法理と社会的責任』ミネルヴァ書房, 2004, pp.278-280。

¹⁶ 例えば、本城学「表現の自由」と「自主規制」の葛藤、その 40 年の重み『新・調査情報 passingtime』28号, 2001.3/4, pp.16-25.参照。

¹⁷ 例えば、第 166 回国会衆議院総務委員会議録第 4 号 平成 19 年 2 月 22 日 p.18.の菅総務大臣の答弁参照。

「放送倫理検証委員会」は、平成 19 年 5 月、前身の「放送番組委員会」を発展的に解消して設置された。その役割は、「放送倫理を高めるための審議を行うとともに、虚偽放送と疑われる事案が発生した場合に、放送倫理上の問題の有無を審理し、『勧告』または『見解』を出す。必要に応じて再発防止策の提出を求める¹⁸⁾」というものである。

前身の「放送番組委員会」については、放送番組や放送倫理に関する委員会の審議内容が、放送事業者にとって「ご参考までに」に留まってしまいやすかった、という反省点が挙げられており¹⁹⁾、新しい「放送倫理検証委員会」では、権限の強化が図られる形となった。平成 19 年 8 月には、TBS『みのもんたの朝ズバッ!』における、不二家に関する内部告発に基づく放送について、初めての審理を行い、「重大な放送倫理上の問題があった」とする「見解」をTBSに通知するとともに、一般に公表した²⁰⁾。

2 行政の対応

電波法第 76 条は、放送法違反に対する措置として、総務大臣による無線局の運用停止命令、運用許容時間の制限などを規定している。しかし、番組適正化は放送事業者の自律に基づくという考え方から、番組編集の規律違反に対して電波法第 76 条を適用することは慎重であるべきとされており²¹⁾、過去に適用された事例はない。

総務省は、放送番組の問題に対して、厳重注意などの行政指導で対応している（表 1 参照）。行政指導の主な理由は、「政治的に公平であること」（放送法第 3 条の 2 第 1 項第 2 号）、「報道は事実をまげないですること」（第 3 条の 2 第 1 項第 3 号）、「番組基準を定め、これに従って編集をすること」（第 3 条の 3）への抵触などである。平成 19 年 3 月の、『発掘！あるある大辞典Ⅱ』に関する関西テレビへの行政指導（警告）では、再発防止に向けた必要な具体的措置についての報告が要請されるとともに、「再発防止のための貴社の取組が十分でなく、放送法違反の状態を再度生ずることとなった場合には、法令に基づき厳正に対処すること」が申し添えられ、電波法第 76 条の適用の可能性も示唆された。

総務省は近年、以前に比べて番組内容に関する行政指導を広く行っており、行政指導を「多発」「乱発」するようになったとも評される²²⁾。放送番組の問題が発生する背景には、視聴率至上主義と番組の娯楽化の傾向が強まっていることが挙げられるが²³⁾、一方で、総務省（郵政省）の番組対応についての考え方の変遷も見てとれる。

例えば、昭和 47 年、廣瀬正雄郵政大臣（当時）は、「番組の向上というものを、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、またいろいろ弊害を伴う²⁴⁾」と述べ、番組の向上は、放送局の自主的な努力以外に効果的な方法はない、との考えを示した。当時は、番組編集準則の違反を理由に、電波法第 76 条を適用することは、「不可能といっても差し

¹⁸⁾ 放送倫理・番組向上機構ホームページ「放送倫理検証委員会 概要」<<http://www.bpo.gr.jp/kensyo/gaiyo.html>>

¹⁹⁾ 放送倫理・番組向上機構『「放送番組委員会」を終えるにあたって』（放送番組委員会記録）2007.5, p.25.

²⁰⁾ 「見解」が、「放送倫理上の責任を問うことはできない」とどめた点などについては、批判的な意見も寄せられている（「放送倫理検証委「見解」『読売新聞』2007.8.9.など）。

²¹⁾ 例えば、第 126 回国会衆議院通信委員会議録第 4 号 平成 5 年 2 月 22 日 p.16.の郵政省放送行政局長の答弁。

²²⁾ 山本博史「「総務省対テレビ局」をめぐる制度的深層」『世界』763 号, 2007.4, pp.58-60.; 砂川浩慶「表現の自由脅かす権力の介入」『新聞研究』670 号, 2007.5, pp.34-35.; 丸山昇「美しい国」の醜い行政指導『放送レポート』207 号, 2007.5/6, pp.4-5.

²³⁾ 例えば、小野善邦「テレビ半世紀とその未来」小野善邦編『放送を学ぶ人のために』世界思想社, 2005, pp.1-19.; 渡辺武達『テレビ「やらせ」と「情報操作」』三省堂, 1995, pp.94-112.参照。

²⁴⁾ 第 68 回国会参議院通信委員会会議録第 20 号 昭和 47 年 6 月 8 日 p.19.

<表1> 番組内容に関する総務省（郵政省）の主な行政指導

指導の日	対象放送事業者と番組名	事例	指導内容の概要
1985.11.1.	テレビ朝日 『アフタヌーンショー』	やらせのランチ事件を放送。	「真実でない報道」を行ったとして、嚴重注意。
1992.11.4.	朝日放送、テレビ朝日系列各社 『素敵にドキュメント』	ドキュメント番組の出演者が、スタッフの知人やモデル。	「真実でない報道」を行ったとして、嚴重注意。
1993.1.22.	読売テレビ 『どーなるスコープ』	出演した看護師が偽者。	「真実でない報道」を行ったとして、嚴重注意。
1993.3.19.	NHK『NHK スペシャル ムスタン王国』	高山病の演技、人為的な「流砂」などのやらせがあった。	「真実でない報道」を行うなど、公共放送の社会的責任からして問題として、嚴重注意。
1994.9.2.	テレビ朝日 椿報道局長発言問題	椿局長が「非自民政権が生まれるよう報道せよ、と指示した」と発言したとされる問題。	経営管理面で問題があったとして、嚴重注意。
1994.9.2.	テレビ朝日、系列各社 『ザ・スクープ』	中国の死刑囚の臓器売買に関する武装警官の証言が、別の民間人による「再現」だった。	「真実でない報道」を行ったとして、嚴重注意。
1995.5.23.	読売テレビ 『シティハンター3』	オウム真理教・松本智津夫被告の顔を挿入するサブミナル的表現手法。	放送の公共性と社会的責任に鑑み誠に遺憾として、注意。
1995.7.21.	TBS 『報道特集』	オウム真理教・松本智津夫被告の顔を挿入するサブミナル的表現手法。	放送の公共性と社会的影響力に鑑み誠に遺憾として、嚴重注意。
1996.5.17.	TBS 坂本弁護士インタビュービデオ事件	坂本弁護士の未放送インタビュービデオをオウム真理教幹部に見せた。	放送法の趣旨、放送法第3条の2などに照らし誠に遺憾な点があったとして、嚴重注意。
1999.6.21.	テレビ朝日 『ニュースステーション』	所沢ダイオキシン報道で、農業生産者・視聴者に迷惑と混乱。	放送法の趣旨に照らし遺憾として、嚴重注意。
2004.3.12.	日本テレビ『踊る！さんま御殿！』『マネーの虎』	基準を超える点滅映像、サブミナル的表現手法。	「番組基準に従う」に抵触したなどとして、嚴重注意。
2004.6.22.	テレビ朝日 『ニュースステーション』	選挙期間中に、特定政党（民主党）が勝った場合の想定閣僚などを約30分間報道。	「政治的公平」との関係で遺漏があったとして、嚴重注意。
2004.6.22.	テレビ朝日 『TV タックル』	国会議員（藤井孝男氏）の、国会審議における発言内容を誤解させる編集。	「報道は事実をまげない」との関係で注意義務を怠る重大な過失があったとして、嚴重注意。
2004.6.22.	山形テレビ 政党広報番組	政党（自民党山形県連）が制作した番組を、他党番組の放送見通しがないうまま放送。	「政治的公平」との関係で注意義務を怠る重大な過失があったとして、嚴重注意。
2005.3.23.	熊本県民テレビ 『テレビタミン445』	出演者に、盗聴の被害者であるように偽って演技させた。	「報道は事実をまげない」に抵触したとして、嚴重注意。
2005.3.23.	テレビ東京 『教えて！ウルトラ実験隊』	出演者に、花粉症に有効とされる舌下減感作療法の患者であるように偽って演技させた。	「報道は事実をまげない」に抵触したとして、嚴重注意。
2005.3.23.	日本テレビ 『カミングダウト』	青少年の健全育成上好ましくない題材（集団による窃盗）を取り上げた。	「番組基準に従う」に抵触したとして、嚴重注意。
2005.10.5.	フジテレビ 『めざましテレビ』	「めざまし調査隊」のコーナーで、番組担当者が知人に依頼して事実でない内容を放送。	「報道は事実をまげない」に抵触したとして、嚴重注意。
2006.3.23.	日本テレビ『ニュースプラス1』『きょうの出来事』	個人情報売買の場面に架空の顧客を登場させるという不適切な演出。	放送の公共性と社会的責任に鑑み誠に遺憾として、嚴重注意。
2006.6.20.	地上テレビ放送事業者78社	基準を超える点滅映像を使用した番組・通販番組。	「番組基準に従う」との関係で遺漏があったとして、嚴重注意。
2006.6.20.	TBS 『ぴーかんバディ！』	番組で紹介したダイエット法による健康被害の発生。	「番組基準に従う」との関係で遺漏が認められ、放送法の趣旨に鑑み誠に遺憾として、警告。
2006.7.4.	武蔵野三鷹ケーブルテレビ 『わがまちジャーナル』	前武蔵野市長の国会議員（土屋正忠氏）を取り上げる番組を連日放送。	「政治的公平」との関係で遺漏があったとして、注意。
2006.7.11.	衛星テレビ放送事業者26社	基準を超える点滅映像を使用した通販番組。	「番組基準に従う」との関係で遺漏があったとして、注意。
2006.8.11.	TBS 『イブニング・ファイブ』	旧日本軍の報道で、報道内容と無関係の人物（安倍晋三氏）の写真を放送。	「番組基準に従う」との関係で遺漏があったとして、嚴重注意。
2006.12.8.	毎日放送 『2006 ミズノクラシック』	ゴルフ中継で、編集によって、実際にはなかった途中経過の順位表を放送。	「報道は事実をまげない」に抵触したなどとして、嚴重注意。
2007.3.30.	関西テレビ 『発掘！あるある大事典II』	過去に放送した16番組における、事実の捏造あるいは捏造が疑われる放送など。	「報道は事実をまげない」、「番組基準に従う」に違反したなどとして、警告。
2007.4.27.	TBS ①『人間！これでいいのだ』 ②『サンデージャポン』 ③『みのもんだの朝ズバッ！』	①科学的論拠が十分でない、過剰な演出。 ②不適切な編集や事実に基づかない表現。 ③事実に基づかない報道（不二家に関する内部告発に基づく放送）。	以下の理由などで、嚴重注意。 ①「番組基準に従う」に抵触した。 ②「報道は事実をまげない」に抵触した。 ③「番組基準に従う」に抵触した。
2007.4.27.	テレビ東京『今年こそきれいになってやる！』	出演タレントの手の血流の様子を、スタッフの手の映像で説明する不適切な演出。	「番組基準に従う」に抵触したなどとして、口頭で注意。
2007.4.27.	毎日放送 『たかじん ONE MAN』	司会者が事実に基づかない名誉毀損発言。	「報道は事実をまげない」「番組基準に従う」に抵触したなどとして、嚴重注意。
2007.4.27.	テレビ信州 『ゆうがた Get！』	番組で扱った食材（福寿草）の安全性を確認せず放送。	「番組基準に従う」に抵触したなどとして、口頭で注意。

（出典）日本弁護士連合会主催「放送が危ない！放送法に関するシンポジウム」（2007.6.21.）配布資料をもとに筆者作成。同資料は、月刊民放編集部「資料 放送局に対する「嚴重注意」の系譜」『月刊民放』34巻9号、2004.9、p.15.に、民放連・番組部が加筆したもの。

つかえない²⁵」「事実上不可能²⁶」と説明されていた。

昭和 60 年には、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、国会でも議論になった。中曽根康弘総理大臣（当時）は、「まず当面は、郵政省が監督権を持つ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いし、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っております²⁷」と、郵政省の放送番組への関与を強化する考えを示し、民放全 128 社に対して、「番組基準の順守と放送番組の充実向上」を求める文書を発送した²⁸。

最近では、麻生太郎総務大臣（当時）が、「この行政指導は、放送の健全な発達を図る上で、再発防止のための放送事業者としての自主規律を求めるものであって、必要かつ適切なものであると考えております²⁹」と述べている。

3 行政指導の問題点

行政指導による番組問題への対応については、「我が国において行政指導が果たしてきた役割や社会的状況を考えると、こうした解決の在り方は十分に機能しており、また、放送事業の性格を考えた場合、望ましいとの意見がある³⁰」との肯定的な見方もあるが、次のような問題点も指摘されている。

(1) 番組編集準則の性格

行政指導の理由として最も多いのが、番組編集準則（放送法第 3 条の 2 第 1 項）の「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）への抵触などである。番組編集準則は、「法の実際効果としては多分に精神的規定の域を出ない。要は、事業者の自律にまつほかない³¹」と、郵政省が位置付けた経緯をもつものである。

番組編集準則の履行確保についての考えとして、放送行政が独任制の大臣の権限とされている限り³²、極めて例外的な場合を除いて放送事業者の自律に委ねるべきであり、電波法第 76 条に基づく行政処分を行うことが許されないだけでなく、行政指導を行うことにも問題がある、との指摘がある³³。

(2) 番組基準の性格

行政指導の理由として近年増えているのが、「番組基準を定め、これに従って編集をすること」（放送法第 3 条の 3）への抵触などである。番組基準は、放送事業者が自律のためにみずから定めるものであり、立法趣旨も、政府が番組の編集に全く関与することなく番組の向上適正を図る、というものであったとされる³⁴。放送事業者が自主的に細かく定めた番組基準を理由にした行政指導は、指導できる範囲が広く問題である、との指摘がある³⁵。

²⁵ 第 68 回国会参議院通信委員会会議録第 21 号 昭和 47 年 6 月 12 日 p.9.

²⁶ 第 80 回国会衆議院通信委員会会議録第 13 号 昭和 52 年 4 月 27 日 p.20.

²⁷ 第 102 回国会衆議院予算委員会会議録第 7 号 昭和 60 年 2 月 8 日 p.41.

²⁸ 日本民間放送連盟 前掲注 13, pp.184-185.; この深夜番組問題は、番組への公的介入に大きく道を開く契機となったことは否めない、と指摘する意見もある（本城 前掲注 16, p.22.）。

²⁹ 第 162 回国会参議院会議録 33 号 平成 17 年 8 月 3 日 p.4.

³⁰ 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『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』1996.12, p.40.

³¹ 郵政省「放送関係法制に関する検討上の問題点とその分析」臨時放送関係法制調査会『答申書 資料編』1964.9, p.362.

³² 放送行政が独任制の組織で行われていることの問題については、本稿 pp.8-9. で後述。

³³ 鈴木秀美「情報法制—現状と展望」『ジュリスト』1334 号, 2007.5.1-15, p.150.

³⁴ 山本 前掲注 22, p.61.

³⁵ 清水英夫「威嚇範囲が広い」『毎日新聞』2007.5.21.

(3) 自律的措置との関係

自律を尊重する放送法の精神を踏まえると、過去の行政指導の中には、放送事業者が十分な自律的措置を講じており、指導が不要であったといえる事例がある、との指摘もある³⁶。

代表的なものとして、平成16年6月に、テレビ朝日『TVタックル』の、国会議員の発言内容を誤解させる編集に対して行った厳重注意が挙げられる。この事案では、既に、BPOの「放送と人権等権利に関する委員会」が、テレビ朝日による名誉侵害を認め、適切な措置を講じるよう勧告しており、テレビ朝日も謝罪・訂正放送などの対応を行っていた³⁷。

(4) 行政指導の強権性

総務省は、放送事業の免許権限をもちながら、行政指導を行っている。免許権限を背景にした行政指導は、絶大な規制的效果をもつと思われることから、放送の自由の観点から問題である、と指摘する声もある³⁸。行政指導は、その一般原則が、「行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるもの」（行政手続法第32条第1項）と定められており、行政指導を行う際には十分な留意がなされている必要がある。

III 放送法の改正案

1 改正案の内容

第166回国会に提出され、継続審議となった放送法の改正案には、「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」との内容が盛り込まれている。

菅義偉総務大臣（当時）は、新たな行政処分を改正案に盛り込んだ背景として、現在行われている行政指導と、電波法第76条に基づく措置（無線局の運用停止命令など）の間に、間があり過ぎることを挙げた³⁹。改正案の内容は、国会で以下のように説明された。

① 適用の条件⁴⁰

上記に該当する放送を行ったことを、放送事業者がみずから認めた場合のみ、適用する。放送事業者が自主的にBPOの機能強化による番組問題再発防止への取り組みを開始したことにかんがみ⁴¹、BPOによる取り組みが機能していると認められる間は、適用しない。

② 対象になる番組⁴²

事実を事実として伝える番組、すなわちニュースその他の社会的な事象を事実として伝えるあらゆる放送番組が対象になる。ドラマやバラエティー番組も、事実を事実として伝える部分があれば、その部分が対象になる。

③ 「虚偽の説明により」の意味

³⁶ 田中早苗「自主規制機関の判断と行政指導」『月刊民放』34巻9号、2004.9、p.13.

³⁷ 総務省は、苦情対応機関である「放送と人権等権利に関する委員会」の対応にかかわらず、放送法を所管する立場から適切な行政指導を行った、としている（第166回国会参議院総務委員会会議録第4号 平成19年3月20日 p.3.）。

³⁸ 田島泰彦「内容規制に向かう放送行政」『世界』624号、1996.7、p.151.

³⁹ 第166回国会参議院総務委員会会議録第4号 平成19年3月20日 pp.10-11.の菅総務大臣の答弁。

⁴⁰ 第166回国会衆議院会議録第33号 平成19年5月22日 p.2.の菅総務大臣の法案趣旨説明。

⁴¹ BPOが開始した取り組みとは、本稿pp.3-4.で取り上げた「放送倫理検証委員会」のことである。

⁴² 第166回国会参議院予算委員会会議録第13号 平成19年3月26日 p.32.の菅総務大臣の答弁。

故意又は重過失によって事実を曲げた場合が該当する⁴³。

思い込んでしまった、あるいはそれ（思い込み：筆者注）によって放送した内容の確認が取れていないということのみをもって、重過失となるものとは考えない⁴⁴。

④ 「国民生活に悪影響を及ぼすおそれ等⁴⁵」の判断基準⁴⁶

個別具体的な事例ごとに、対象範囲、対象者数、対象地域の広さ、あるいは個々の対象への影響具合、健康被害度の程度などを踏まえ、総合的に判断する。

2 改正案の論点

改正案をめぐるっては、放送事業者の自浄作用に期待できないのなら、このような規制の強化はやむを得ないという意見もあるが⁴⁷、次のような点に注意する必要がある。

（1）恣意的な運用に対する懸念

菅総務大臣（当時）が国会答弁で示した、「放送事業者がみずから認めた場合のみ」との改正案の適用条件は、番組適正化は放送事業者の自律に基づくという放送法の考え方に合致している。しかし、その条件が法律に書かれていない限り、十分な担保とはならないことが指摘されている⁴⁸。第166回国会の質疑では、実際には「自白の強要」みたいなことが行われるのではないかと、という懸念の声があがった⁴⁹。

また、「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」といった漠然とした概念による放送番組の規制は、放送に対して萎縮的効果を及ぼす点で、憲法上重大な問題があることも指摘されている⁵⁰。民放連は、「今回提案されている法規制は、放送事業者の経営陣から取材・報道・制作現場までも萎縮させ、国民が期待する豊かな番組づくりを阻害する側面が大きいと言わざるをえない」との会長コメント⁵¹を出した。

（2）規制監督機関の独立性

我が国の放送の規制監督は、総務省という、総務大臣を長とする独任制の組織が担っている。放送行政に要求される政治的中立性と公平性を確保するために、放送の規制監督は、政府から独立した合議制の組織（独立行政委員会）が担うべきだという意見は、これまでもたびたび主張されてきた⁵²。総務大臣の権限の強化が改正案に盛り込まれるにあたり、規制監督機関の在り方を改めて問う声があがっている⁵³。

昭和25年の放送法の制定時には、放送の規制監督は、行政委員会である「電波監理委員会」が担っていた。その後、昭和26年の「政令改正諮問のための委員会」の答申⁵⁴に基

⁴³ 同上 p.33.の菅総務大臣の答弁。

⁴⁴ 第166回国会参議院行政監視委員会会議録第2号 平成19年4月11日 p.3.の総務省情報通信政策局長の答弁。

⁴⁵ 改正案での正確な表記は、「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」である。

⁴⁶ 第166回国会参議院予算委員会会議録第13号 平成19年3月26日 p.33.の菅総務大臣の答弁。

⁴⁷ 例えば、岸博幸「放送局への規制やむなし」『読売新聞』2007.4.25,夕刊参照。

⁴⁸ 砂川 前掲注 22, p.35.

⁴⁹ 第166回国会参議院予算委員会会議録第13号 平成19年3月26日 p.33.の澤雄二議員の質疑。

⁵⁰ 鈴木 前掲注 33, p.150.

⁵¹ 「放送法改正案に関する民放連会長コメント」『民間放送』2007.4.13.

⁵² 「通信・放送委員会設置法案」（第156回国会衆法第17号）、「通信・放送委員会設置法案」（第159回国会衆法第22号）のほか、「少数意見（山田節夫委員）」臨時放送関係法制調査会『答申書』1964.9, pp.132-137.; 塩野宏『放送法制の課題』有斐閣, 1989, pp.82-85.; 松田浩「戦後放送改革の今日的意義と教訓—電波監理委員会の成立と廃止を中心に」『社会論集』6号, 2000.3, pp.5-30.など。

⁵³ 第166回国会衆議院総務委員会会議録第21号 平成19年5月18日 p.9.の吉井英勝議員の質疑のほか、松田浩「電波行政は誰が受け持つべきか」『月刊民放』37巻4号, 2007.4, pp.32-35.; 梓澤和幸ほか「独立行政委員会による放送行政を求める緊急アピール」『総合ジャーナリズム研究』201号, 2007.夏, pp.44-45.など。

⁵⁴ 「行政委員会制度は、…（中略）…能動的に行政目的を追求する事務については責任の明確化を欠き、能率的な事

づき、電波監理委員会をはじめとする行政委員会の多くが廃止された。

総務省は、放送の規制監督を独立行政委員会に担わせるべきかの議論について、以下の点を理由に、独任制の省の形態が適当であることを主張してきた⁵⁵。

- ① 技術革新の動向などを踏まえ、機動的、戦略的に行っていく必要があること。
- ② 戦後、電波監理委員会などの行政委員会が廃止された経緯や、我が国では内閣の一員である各省大臣が責任を持って行政を執行する議院内閣制を取っていることを踏まえるべきであること。

諸外国では、放送の規制監督は、政府から一定の独立性をもった組織が担うのが一般的である。各国の規制監督機関とも、意思決定は合議制の委員会で行われ、委員の構成に配慮が図られる仕組みになっている⁵⁶（付表1参照）。

（3）諸外国における放送番組の真実性に関する規制

アメリカ、イギリス、フランス、韓国の規制監督機関は、放送事業者が真実性の遵守に違反した場合、法の形式論的には、「金銭的制裁」という、免許取り消しに比べ実際に適用しやすい処分を行うことができる（付表2参照）。ただし、これは、真実性への違反に限らず、放送の違法行為に対する一般的な規制監督権限として、設けられているものである。

近年、放送番組に関して金銭的制裁が科された事例は、わいせつな放送（アメリカ）⁵⁷、クイズ番組での不正（イギリス）⁵⁸などであり、番組内容の真実性を理由にしたものではない。ドイツでは、「番組原則が用いている概念の多くは監督の基準とするには不明確であることなどから、学説は、これらの番組原則を民間放送事業について倫理的意味をもつ規定にすぎないとみなしている⁵⁹」ともいわれる。

おわりに

事実の捏造などに基づく番組が放送されるのは、許されることではない。しかし、番組の適正は、放送事業者の自律、あるいは世論の力によって確保されるべきであり、行政がこれに関与することは慎重であるべきと考えられてきた。行政の関与を最小限にとどめるためには、放送事業者の自律による番組適正化が、確実に行われることが重要である。菅総務大臣（当時）は、BPOによる取り組みが機能していると認められる間は、改正案に盛り込まれた新しい行政処分は適用しないと述べた。放送界の自主規制機関であるBPOや、各放送事業者の放送番組審議機関の取り組みに期待が集まっている。

改正案に盛り込まれた新しい行政処分や、これまで総務省が行ってきた行政指導が、行政の放送への関与として適切であるかどうか、十分な検討が行われることが求められよう。

務処理の目的を達し難いから、原則としてこれを廃止すること」（田中二郎「資料 政令諮問委員会の「行政制度の改革に関する答申」」『公法研究』6号、1952.4、p.156.）

⁵⁵ 第162回国会参議院会議録第33号 平成17年8月3日 p.4.の麻生総務大臣の答弁；第166回国会衆議院総務委員会議録第21号 平成19年5月18日 p.9.の菅総務大臣の答弁など。

⁵⁶ OECD加盟の30か国についていえば、日本、スペイン、スイス、メキシコの4か国以外は、独立性をもった規制監督機関である（大谷堅志郎「放送に関する独立規制機関—欧州諸国における制度化と多様性」『NHK放送文化調査研究年報』42集、1997.9、pp.131-154.；『NHKデータブック 世界の放送』2007、2007.3.を参考に、各国のウェブサイト調査）。ただし、独立性の度合い、規制監督権限の範囲には、各国で多少の相違が見られる。

⁵⁷ アメリカFCCは、2006年3月、下品な放送を行ったCBSと系列放送局に対して、総額55万ドルの金銭的制裁を科した。

⁵⁸ イギリスOFCOMは、2007年6月、視聴者が有料の電話で参加するクイズ番組で不正な演出を行ったチャンネル5に対して、番組基準の中の「公平な競争」に違反したとして、30万ポンドの金銭的制裁を科した。

⁵⁹ 鈴木秀美『放送の自由』信山社、2000、p.280.

<付表 1>

主要国の放送の規制監督機関

	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	韓国	日本
名称	連邦通信委員会 (FCC)	通信庁 (OFCOM)	視聴覚最高評議会 (CSA)	州メディア機構 (名称は州により異なる)	放送委員会 (KBC)	総務省
組織の位置付け	連邦議会に対して責任を負う、独立行政委員会	政府から独立した法人組織(公社)	政府から独立した行政委員会	各州のメディア法に基づき設立される、州政府から独立した公法人	合議制行政機構	内閣の統轄の下に行政事務をつかさどる機関
財源	通信・放送事業者から徴収する免許料、行政手数料	通信・放送事業者から徴収する免許料、行政手数料	国費(一般会計)	大部分は、当該州で徴収される受信料の一部	国費(一般会計) 放送発展基金(放送事業者の広告収入などから徴収)	国費(一般会計)
意思決定機関の形態	<ul style="list-style-type: none"> ・大統領が上院の同意を得て任命する5名の委員で構成される。 ・委員5名のうち、同一政党に属する委員が3名を超えることは禁止されている。 ・通常は、大統領が同一政党の者を委員長に指名し、残りの委員は、共和・民主両党から2名ずつ選ばれる。 ・任期は5年であるが、大統領選挙の結果、政権が交替した場合、委員長は任期途中でであっても辞任するのが慣例。 	<ul style="list-style-type: none"> ・意思決定機関である「OFCOM委員会」は、委員長を含む6名の非業務執行委員と、CEOを含む4名の業務執行委員で構成される。 ・非業務執行委員は、貿易産業省と文化・メディア・スポーツ省の両大臣が、5年を上限に任命する。 ・業務執行委員は、委員長ら非業務執行委員が任命する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・9名の委員で構成される。 ・委員は、大統領、国民議会議長、元老院議長がそれぞれ3名ずつ指名し、大統領が任命する。 ・議長は、大統領が任命する。 ・委員の任期は6年で、2年ごとに3分の1ずつ交替する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・組織形態は、州により多様であるが、意思決定機関として、社会の各分野の利益を代表する委員によって構成される合議体が設置されている場合が多い。 ----- 【例】ベルリン・ブランデンブルク州メディア機構の「メディア評議会」 ・7名の委員で構成される。 ・委員は、ベルリン州議会、ブランデンブルク州議会によって3名ずつ指名される。 ・委員長の指名には両州議会の同意が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ・大統領が任命する9名の委員で構成される。任期は3年 ・委員のうち6名は、国会議長、国会文化観光委員会が3名ずつ推薦する。 ・委員長は、委員会の互選により大統領が任命する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・首相により任命される総務大臣
政治制度	大統領制	議院内閣制	半大統領制	議院内閣制	半大統領制	議院内閣制
行政権の所在	大統領	首相	大統領	首相	大統領	首相

(出典) 各国の法令、各機関のホームページをもとに作成。

<付表 2>

主要国の放送番組の真実性に関する規制

	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	韓国	日本
放送の真実性を求める規定	<ul style="list-style-type: none"> ・真実性を求める一般的な規定は存在しない。 ・クイズ番組等の結果をあらかじめ仕組んで視聴者を欺くことが禁止されている。(合衆国法典第 47 編第 509 条) ・犯罪または大災害に関する虚偽 (false) の情報の放送が禁止されている。(FCC 規則第 73.1217 条) 	<ul style="list-style-type: none"> ・法令の中に、真実性を直接求める規定は存在しない。 ・OFCOM は、十分な正確性 (accuracy) を伴った報道が行われること等を目的とする「番組基準」を設定する義務を負う。(2003 年通信法第 319 条) ・OFCOM が設定した「番組基準」で、いかなる形態の報道も、十分な正確性及び公平性を伴って報道されなければならないことが規定されている。(OFCOM 番組基準 § 5.1) ・OFCOM は、「番組基準」が遵守されているかどうかを監視する権限をもつ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・法令の中に、真実性を直接求める規定は存在しない ・CSA が放送許可のために放送事業者と締結する協約で、正確な情報を放送することが規定されている。 ・CSA には、協約の義務を誠実に履行させるための監督権がある。 <p>-----</p> <p>【例】民放最大手 TF1</p> <ul style="list-style-type: none"> ・誠実性 (honnêteté) の要請は全ての番組に適用される。TF1 は、情報の正確さ (bien-fondé) と出所を検証する。できれば、出所は示されるべきである。不確実な情報は、条件を付けて提示される。(協約第 21 条) 	<ul style="list-style-type: none"> ・放送番組の規制は、州の所管事項であり、各州メディア法に真実性に関する規定がある。 <p>-----</p> <p>【例】ベルリン・ブランデンブルグ州</p> <ul style="list-style-type: none"> ・情報の放送では、ジャーナリズムの基本原則を守らなければならない。… (中略) …報道は、その放送に先立って、状況に応じた慎重さをもって真実性 (wahrheit) と出所を検証しなければならない。論評は報道から明確に区別され、発言者の名前は明示されなければならない。(州メディア法第 47 条(2)) 	<ul style="list-style-type: none"> ・放送法で、放送番組の編成にあたり、公正性・公共性・多様性・均衡性・事実性等に適合するようにしなければならないことが規定されている。(放送法第 69 条) 	<ul style="list-style-type: none"> ・放送法で、報道は事実をまげないですることが規定されている。(放送法第 3 条の 2 第 1 項第 3 号)
規定違反に対して、法令上可能な措置	<ul style="list-style-type: none"> ・違反行為の停止命令 ・金銭的制裁 ・免許取り消し 	<ul style="list-style-type: none"> ・訂正放送又は陳謝放送の命令 ・金銭的制裁 ・免許短縮、免許取り消し 	<ul style="list-style-type: none"> ・CSA による警告、声明の番組への挿入 ・金銭的制裁 ・許可または番組の一部停止、許可の取り消し 	<ul style="list-style-type: none"> ・免許停止、放送禁止 ・免許返還、免許取り消し 	<ul style="list-style-type: none"> ・是正命令 ・視聴者に対する謝罪、該当番組の訂正・中止、責任者等の懲戒 ・金銭的制裁 ・許可の取り消し、業務停止 	<ul style="list-style-type: none"> ・運用許容時間、周波数、空中線電力の制限 ・無線局の運用停止命令 ・免許取り消し

(出典) 各国の法令をもとに作成。