

放送事業規制の日米比較と日本の問題点

鶴田 達成

1. はじめに

近年、日本では放送の規制と報道の自由に関わる問題が表面化している。具体的には、2014年12月の衆議院議員選挙の直前に自民党が在京テレビキー局各社に対して「選挙時期における報道の公平中立ならびに公正の確保についてのお願い」という文書を11月20日付けで送付、11月26日にはテレビ朝日の報道ステーションに対して公平中立な報道を行うようにとの文書を送付、2015年4月17日に報道番組の内容に関して自民党の情報通信戦略調査会がNHKとテレビ朝日の幹部を事情聴取、2016年2月の国会で当時の高市早苗総務大臣が政治的公平などを定めた放送法第4条に違反した場合は放送局に電波停止を命じる可能性がある」と答弁、などである。本稿では、放送事業の規制に関する日米の制度を比較し、日本のジャーナリズムの問題点を指摘する。

2. キャスター降板に関する海外メディアの報道と報道の自由度ランキング

政府・与党による報道への介入に対する懸念が高まるなか、2016年度末に報道ステーション（テレビ朝日）の古舘伊知郎氏、ニュース23（TBS）の岸井成格氏、クローズアップ現代（NHK）の国谷裕子氏が番組を降板することになったが、そのニュースをエコノミスト、ガーディアン、インディペンデント、ワシントンポストなどの海外の新聞・雑誌が取り上げ、マスコミの批判的な報道に対する政府の圧力について報じた。

It is no coincidence that all are, by Japanese standards, robust critics of the government. [...] Political pressure on the press is not new. The mainstream media (the five main newspapers are affiliated with the principal private television stations) are rarely analytical or adversarial, being temperamentally and commercially inclined to reflect the establishment view. Indeed the chumminess is extreme. (The Economist 2016.2.8, "Anchors away"^[1])

Their imminent departure from evening news programmes is not just a loss of their

profession; critics say they were forced out as part of a crackdown on media dissent by an increasingly intolerant prime minister, Shinzo Abe, and his supporters. [...] It is not the first time that Abe has been embroiled in controversy over broadcasters' editorial independence. In 2005, he admitted he had urged NHK staff to alter the contents of a documentary about wartime sex slaves. (The Guardian 2016.2.17, "Japanese TV anchors lose their jobs amid claims of political pressure"^[2])

A leading Japanese television anchor has been replaced, the latest in a line of journalists ousted as Shinzo Abe's government seeks to silence criticism, critics fear. (Independent 2016.2.20, "Japanese news anchors sacked as press freedom tightens"^[3])

Surrounded by bad news, many leaders resort to blaming the bearers of it; alas, Mr. Abe may be no exception. In fact, formal and informal pressure on Japan's media, by the government and its allies, has been a sore point almost since Mr. Abe took office. To many, his disposition to rein in critical coverage was behind the rise of a loyalist to run NHK, Japan's publicly supported television network, in January 2014. (The Washington Post 2016.3.5, "Squelching bad news in Japan"^[4])

また、国際 NGO の「国境なき記者団」が 180 ヶ国を調査対象として、各地のジャーナリストや弁護士や社会学者への 87 項目から成るアンケート調査をもとに「報道の自由度ランキング」を毎年発表しているが、日本の順位は最高位だった 11 位（2010 年）から 22 位（2012 年）、53 位（2013 年）、59 位（2014 年）、61 位（2015 年）、72 位（2016 年、2017 年）と下がり続けている。2017 年の日本に関するページ^[5]に「国境なき記者団」は次のようなコメントを掲載し、マスコミに対する政府の圧力とマスコミの側の自己検閲を指摘している。

Media freedom in Japan has been declining ever since Shinzo Abe became Prime Minister again in 2012. What with controversial dismissals and resignations, growing self-censorship within the leading media groups [...] journalists have difficulty serving the public interest and fulfilling their role as democracy's watchdogs. Many journalists, both local and foreign, are harassed by government officials, who do not hide their hostility towards the media. (Reporters Without Borders, "2017 World Press Freedom Index")

3. 日本の放送法

放送法第4条のみを単独で読むと、放送が政治的な公平性を欠いた場合は電波法76条に基づいて電波停止の措置を取ることができるという解釈はできそうだが、後述するとおり、その解釈には問題があると思われる。

放送法第4条 放送事業者は、国内放送及び内外放送（以下「国内放送等」という。）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。

- 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。

電波法第76条1項 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を違反したときは、三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。

ここで放送法（1950年4月26日可決・成立）の成立過程を確認しておく^[6]。1950年1月時点での法案では、2号の政治的公平の規定は日本放送協会に関する第2章の第45条に、3号と4号は第44条に記されており、1号の公安に関する規定は存在していなかった。民間放送に関しては、電波監理長官だった網島毅は「放送番組につきましては、第一条に、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」「民間放送につきましては、できる限り自由にこれをまかせる方針にいたしましておるのでございまして、第三章に最小限度必要な規定を単に二箇条だけ設けておるのでございます。（中略）民間放送にある特別な特権を与えますと、これに伴いまして、政府の監督その他の行為が必ず伴う。これによって民間放送の自由な発達を妨げるためでございます…」と国会で1950年1月24日に答弁している^[7]。網島毅が「民間放送に設けている最小限度必要な規定」と言っているのは、広告放送では広告主の名称を告知することと、選挙候補者の政見放送は同じ条件で放送すること、の2点である。しかし、法案可決直前の1950年4月7日になって「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」が第44条としてまとめられ、この4原則が民間放送にも適用されるとする第53条が追加されたという経緯がある^[8]。

第4条の解釈で問題になるのは、これは法規範なのか倫理規範なのかという点である。政府・与党は法規範であるという立場だが、放送法の目的を述べている第1条2号「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3条「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」との規定と第4条は相容れないものであるし、放送法第4条が法規範であるならば「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。」と規定している日本国憲法第21条に抵触する可能性もある。放送倫理・番組向上機構（BPO）の放送倫理検証委員会は2015年11月の意見書の中で次のように述べている^[9]。

「放送の不偏不党」「真実」や「自律」は、放送事業者や番組制作者に課せられた「義務」ではない。これらの原則を守るよう求められているのは、政府などの公権力である。放送は電波を使用し、電波の公平且つ能率的な利用を確保するためには政府による調整が避けられない。そのため、電波法は政府に放送免許付与権限や監督権限を与えているが、これらの権限は、ともすれば放送の内容に対する政府の干渉のために濫用されかねない。そこで、放送法第1条2号は、その時々政府がその政治的な立場から放送に介入することを防ぐために「放送の不偏不党」を保障し、また、時の政府などが「真実」を曲げるように圧力をかけるのを封じるために「真実」を保障し、さらに、政府などによる放送内容への規制や干渉を排除するための「自律」を保障しているのである。これは、放送法第1条2号が、これらの手段を「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」という目的を達成するとしていることから明らかである。「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のであるから、放送法第4条第1項各号も、政府が放送内容について干渉する根拠となる法規範ではなく、あくまで放送事業者が自律的に番組内容を編集する際のあるべき基準、すなわち「倫理規範」なのである。

4. アメリカの公正原則

アメリカでは独立行政機関のFederal Communications Commission（FCC、連邦通信委員会）が放送事業の規制を行っている。Fairness Doctrine（公正原則）とはFCCが1949年に定めた原則であるが、その狙いについてFCCは次のように述べている^[10]。

The Commission has consequently recognized the necessity for licensees to devote a reasonable percentage of their broadcast time to the presentation of news and programs devoted to the consideration and discussion of public issues of interest in the

community served by the particular station. And we have recognized, with respect to such programs, the paramount right of the public in a free society to be informed and to have presented to it for acceptance or rejection the different attitudes and viewpoints concerning these vital and often controversial issues which are held by the various groups which make up the community. (Federal Communications Commission Reports^[10])

この原則が求めていることは、公的に重要な問題については十分な時間をかけてきちんと報道することと、意見の対立のある重要な問題については異なる意見も放送すること、の2点である。

しかしながら、1980年代に入ってケーブルテレビの普及による多チャンネル化の時代になったことなどから、FCCは1986年の報告書^[11]でこのFairness Doctrineは不必要であり、公共の利益にとって有害であると結論づけている。

First, in recent years there has been a significant increase in the number and types of information sources. As a consequence, we believe that the public has access to a multitude of viewpoints without the need or danger of regulatory intervention. Second, the evidence in this proceeding demonstrates that the fairness doctrine in operation thwarts the laudatory purpose it is designed to promote. Instead of furthering the discussion of public issues, the fairness doctrine inhibits broadcasters from presenting controversial issues of public importance. As a consequence, broadcasters are burdened with counterproductive regulatory restraints and the public is deprived of a marketplace of ideas unencumbered by the hand of government. Third, the restrictions on the journalistic freedoms of broadcasters resulting from enforcement of the fairness doctrine contravene fundamental constitutional principles, accord a dangerous opportunity for governmental abuse and impose unnecessary economic costs on both the broadcasters and the Commission. (Federal Communications Commission Reports^[11])

要点は、ケーブルテレビなどの普及で多チャンネル化が進み、大衆は規制当局の介入がなくても多様な情報を入手できるようになったという点と、Fairness Doctrineは公共の問題に関する議論を促進するつもりであったが、その意図に反して逆に放送局に意見の対立のある重要な問題の放送を抑制させる結果になっており、多様な意見に触れる機会を公衆が奪われていること、そして報道の自由に規制をかけるFairness Doctrineは言論の自由を保障する合衆国憲法修正第1条に違反しており、政府による権力の乱用を招くということである。

5. 日本の放送事業規制とジャーナリズムの問題点

日本における放送事業の規制に関する最も大きな問題は政府が放送事業者を監督しているという点である。アメリカのFCC、イギリスのOfcom、ドイツの州メディア監督機関などは、いずれも政府から独立した規制機関として設置されている^[12]。メディアの機能の一つは権力の監視であるが、日本では権力を監視するメディアが監視対象である政府の規制を受ける構造になっているのは大きな問題である。かつては日本にも政府から独立した電波監理委員会という組織があった。GHQの占領政策の下で日本の民主化の一環として1950年に作られた組織だが、日本が主権を回復した1952年に廃止され、当時の郵政省が放送事業の監督権を持つようになった。放送事業者は5年ごとに放送免許の更新を受けなければならないので、政府に対して弱い立場にあり、表現の自由が完全には担保されずに国民の知る権利が侵害される可能性がある。

しかしながら、放送法の改正あるいは廃止を求める声がメディアの側から上がらない。その理由として、メディアが政府に規制される立場にあると同時に恩恵も受けている側面があるという点が挙げられる。2016年4月に国連の特別報告者デビッド・ケイ氏が来日し、政府機関や報道関係者などに対して言論・表現の自由の状況について調査を行って暫定的な報告書^[13]を発表したが、その中でケイ氏は放送法の廃止と政府から独立した監督機関の設置を提言するだけでなく、政府高官とメディア経営者の不適切な接近、記者クラブ制度、クロスオーナーシップなどの問題点について次のように指摘している。

24. A number of journalists the Special Rapporteur met during the visit described government interference, abetted by management, to conform their reporting to official policy preferences. The Special Rapporteur received complaints with regard to what was described as an inappropriate proximity between Government leaders and media executives. According to reports, the Prime Minister and the Chief Cabinet Secretary had frequent dinners with media executives. On the one hand, media access to senior officials is to be applauded, but the focus on powerful non-editorial executives, with little transparency, raises concerns about the perception of conflicts between reporting and maintaining good relationships with senior officials.

34. Among the key factors undermining the media's unity and ability to gather information in the public interest is the so-called "Kisha club" system. Kisha clubs, associations of print and broadcast journalists with exclusive access to press conferences and high-level anonymous sources, dominate Japanese media, but they are, for the most part, restricted to employees of mainstream media outlets. Paradoxically,

Kisha clubs are a longstanding practice in Japan originally and voluntarily established by the local media to ensure coordination among journalists when exercising pressure on public institutions reluctant to disclose information. Their fundamental purpose is therefore described as protecting the general public's "right to know." Yet the consolidation of clubs as the sole channel for accessing first-hand information from some public authorities, their reluctance in accepting external members and the ability of authorities in negotiating informal and exclusive access to information on a regular basis to some club members only appear to have produced the opposite effect, significantly narrowing access to information of public interest.

35. The Kisha clubs establish a norm of access and exclusion typically limited to specific organizations of the media to the detriment of freelance and online journalism and foreign journalists. For example, some journalists claimed that police press conferences are particularly inaccessible to non Kisha club members, with concerns being expressed even by lawyers on the disproportionate control that these clubs may have on information on certain cases and on the informal proximity developed between law enforcement authorities and journalists belonging to the club, possibly interfering in the outcome of court cases. Additionally, media business groups organized around Japan's national newspapers ensure that other news outlets, especially television broadcasting, are brought into the Kisha club system and follow its news gathering and reporting rules. Each of the nation's five national commercial television networks is tied to a major national daily. This limits the number of participants in the marketplace of information.

(Advance Unedited Version: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression on his mission to Japan^[13])

ケイ氏は、不透明な形でメディア経営者が政府高官へのアクセスを得ることは報道と政府高官との良好な関係維持の間で葛藤を生じさせる懸念があること、日本のメディアを支配している記者クラブはメンバーが大手メディアの記者に限られている排他的な組織で外部の記者の受け入れには消極的であるため、記者クラブの存在がメディアの連帯や情報を収集する能力を損なっていること、日本の民放ネットワークがそれぞれ全国紙と繋がっているため情報マーケットへの参加者の数が制限されていることを指摘している。

ケイ氏が調査結果に関して2016年4月19日に外国特派員協会で記者会見を行った際、放送法第4条の廃止や政府から独立した放送監督機関の設置だけでなく記者クラブの廃止とそ

れに代わるメディア横断組織の設立も提言したのだが、4月25日までの在京6紙の報道について日本報道検証機構^[14]は「記者クラブ廃止の提言については、東京新聞（20日付朝刊3面）と朝日新聞（デジタル版）が少し触れた程度で、毎日、読売、産経は全く触れていなかった（日経は、デビッド氏の来日調査について報じた記事がゼロ）。朝日はデジタル版記事で、デビッド氏が記者クラブの排他性も指摘し『記者クラブは廃止すべきだ。情報へのアクセスを制限し、メディアの独立を妨害している制度だ』と批判したと報じていたのに、なぜか紙面版記事では提言の部分がカットされていた。メディア横断組織設立の提言については、どの新聞も言及していなかった。（中略）テレビはどうだったか。NHKや民放の主なニュースを調べたが、デビッド氏の来日調査についてのニュースは扱い自体が非常に小さく、記者クラブ廃止やメディア横断組織の提言を報じたものは一つも見つからなかった。」と伝えており、「デビッド氏の来日調査によって、大手メディアのプライオリティーがメディアの独立性や国民の知る権利を向上させるのではなく、それらを多少犠牲にしても既存の制度のもとで便益を享受し続けることにあるとの疑いは、一層深まった、といわざるを得ない。」と述べている。記者クラブはフリーランスのジャーナリストや海外メディアからは取材の障壁とみなされているが、クラブ加盟社は情報を独占できる特権的な立場にある。また、放送法第4条を廃止する場合にはアメリカのような多チャンネル化が進む可能性があるため、現在地上波を割り当てられている既存のテレビ局にとってはその特権を失うことになる。そのような理由で大手メディアは記者クラブや放送法第4条の廃止については大きく取り上げないのではないと思われる。

クロスオーナーシップは同一資本が新聞・テレビ・ラジオなど複数にまたがる業種のオーナーになることであるが、日本ではこの規制が緩く、新聞・テレビ・ラジオが系列化している。これが言論の多様性を阻害し、国民の知る権利が損なわれるという問題を引き起こしている。具体的な例として、冒頭で触れた2014年11月20付けで自民党が在京テレビキー局各社に送った文書の報道が挙げられる。これを最初に報じたのはNO BORDER（インターネットメディア）の11月26日の記事であり、新聞社もテレビ局も6日間は報道しなかったということになる。クロスオーナーシップが厳しく規制されて新聞社とテレビ局が相互に独立するならば、テレビ局への圧力を新聞がすぐに報じたり、逆に新聞の再販売価格維持制度などの問題についてテレビの報道番組が詳しく論じるなど、自由な報道が促進されるであろう。

6. おわりに

アメリカと比較すると日本では放送事業者の表現の自由が十分に保障されていないと言える。その最も大きな原因は、放送事業者が政府の監督下であり、政府の介入を受けやすい立場にあることである。放送が健全な民主主義の発達に資するためには表現の自由が保障され

なければならない。放送事業者の規制・監督を行う組織が政府から独立した機関でなければ報道が歪められる恐れがあるので、放送法制定当時の電波監理委員会のような中立的な機関に規制・監督を委ねるべきである。メディアが果たすべき役割は事実の報道と権力の監視であるが、現在の日本の大手メディアは規制を受けつつ特権も与えられている状況にあるため、そのどちらの役割も満足に果たせていないというメディア自身の問題もある。多チャンネル化やクロスオーナーシップの規制を進めて大手メディアの特権を無くし、記者クラブを解体するか、あるいは完全に開かれた組織に変えて、所属メディアの枠を超えたジャーナリストの連帯を実現することが国民の知る権利を向上させるためには不可欠である。

参考文献

- [1] The Economist, “Anchors Away” (2016.2.8.)
(<https://www.economist.com/news/asia/21693269-criticism-government-being-airbrushed-out-news-shows-anchors-away>)
- [2] The Guardian, “Japanese TV anchors lose their jobs amid claims of political pressure” (2016.2.17.)
(<https://www.theguardian.com/world/2016/feb/17/japanese-tv-anchors-lose-their-jobs-amid-claims-of-political-pressure>)
- [3] Independent, “Japanese news anchors sacked as press freedom tightens” (2016.2.20.)
(<http://www.independent.co.uk/news/world/asia/japanese-news-anchors-sacked-as-press-freedom-tightens-a6886266.html>)
- [4] The Washington Post, “Squelching bad news in Japan” (2016.3.5.)
(https://www.washingtonpost.com/opinions/squelching-bad-news-in-japan/2016/03/05/497b7be8-da60-11e5-925f-1d10062cc82d_story.html?tid=ss_tw&utm_term=.9b76e9bc9899)
- [5] Reporters Without Borders, “2017 World Press Freedom Index”
(<https://rsf.org/en/japan>)
- [6] 検証 放送法「番組準則」の形成過程（メディア研究部（メディア動向）村上聖一、『放送研究と調査』2008年4月号、NHK放送文化研究所）

(<https://www.nhk.or.jp/bunken/summary/research/history/006.html>)

[7] 第7回国会衆議院電気通信委員会議録第一号（1950年1月24日）

(<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/007/0800/00701240800001.pdf>)

[8] 第7回国会衆議院電気通信委員会議録第十二号（1950年4月7日）

(<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/007/0800/00704070800012.pdf>)

[9] 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（放送倫理検証委員会、2015年11月6日）

(https://www.bpo.gr.jp/?p=8322&meta_key=2015)

[10] Federal Communications Commission Reports (1948)

[11] Federal Communications Commission Reports (1986)

[12] 世界の放送通信独立規制機関の現状（メディア研究部 海外メディア研究グループ、『放送研究と調査』2010年3月号、NHK放送文化研究所）

(<https://www.nhk.or.jp/bunken/summary/research/oversea/120.html>)

[13] Human Rights Council, "Advance Unedited Version: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression on his mission to Japan" (2017)

(<http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Annual.aspx>)

[14] 「記者クラブ廃止」「独立機関設立」…国連特別報告者が提言 大手メディアはほぼ無視（日本報道検証機構、2016.4.26）

(<http://gohoo.org/16042601/>)