

放送の社会的役割を支える制度と原理

未来像分科会（2018/2/28）

曾我部真裕（京都大学）

sogabe@law.kyoto-u.ac.jp

Twitter@masahirosogabe

前回分科会での指摘

- 若年層においても社会的・経済的な情報を知る際には頼りにされている（奥構成員）。
- メディアの信頼度は新聞に次いでテレビが高い（三菱総研）。
- 「英国では、Ofcomに番組基準の遵守を課されている放送メディア（…）に対する信頼が、新聞メディア（…）に比べ高い傾向（同上）。

放送に対する特殊な規律

- 構造規制等（前提としての免許制度）
 - ユニバーサル・サービス
 - マスメディア集中排除原則
 - 外資規制
- 番組編集に対する規律
 - 番組編集準則
 - 調和原則
 - 訂正放送
- 「規律された自主規制」
 - 番組審議会
 - * 放送倫理・番組向上機構（BPO）

放送法の目的（1条）

この法律は、次に掲げる原則に従つて、放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図ることを目的とする。

- 一 放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること。
- 二 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。
- 三 放送に携わる者の職責を明らかにすることによつて、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること。

- 特定の表現媒体に対する固有の体系的な規制は、放送以外には存在しない。
- 「放送は、憲法 2 1 条が規定する表現の自由の保障の下で、国民の知る権利を実質的に充足し、健全な民主主義の発達に寄与するものとして、国民に広く普及されるべきもの」（最大判2017年12月6日）

ユニバーサル・サービス

- 地理的なユニバーサル・サービス

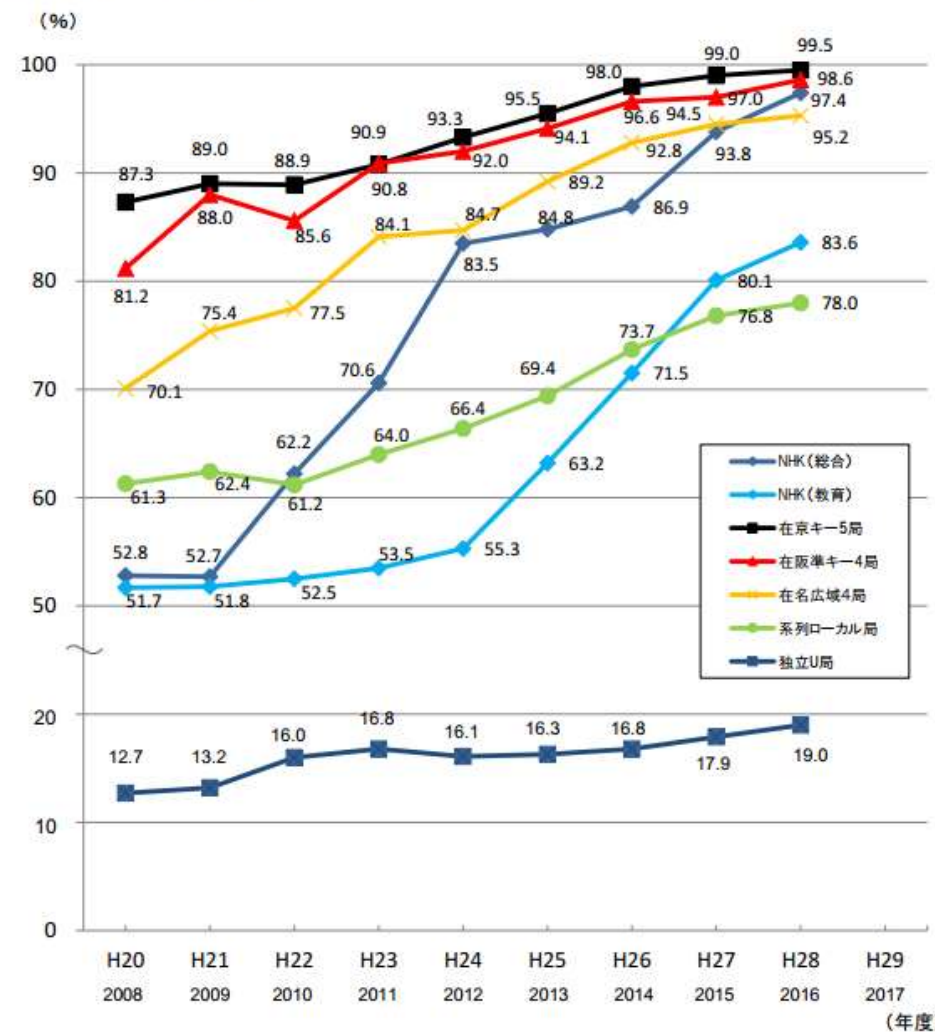
- 「協会は、公共の福祉のために、あまねく日本全国において受信できるように豊かで、かつ、良い放送番組による国内基幹放送（国内放送である基幹放送をいう。以下同じ。）を行う（……）ことを目的とする。」（15条）
- 「協会は、中波放送と超短波放送とのいずれか及びテレビジョン放送がそれぞれあまねく全国において受信できるように措置をしなければならない。」（20条5項）
- 「総務大臣は、基幹放送の計画的な普及及び健全な発達を図るため、基幹放送普及計画を定め、これに基づき必要な措置を講ずるものとする。」（91条1項）
- 「特定地上基幹放送事業者及び基幹放送局提供事業者（……）は、その基幹放送局を用いて行われる基幹放送に係る放送対象地域において、当該基幹放送があまねく受信できるように努めるものとする。」（92条）

ユニバーサル・サービス

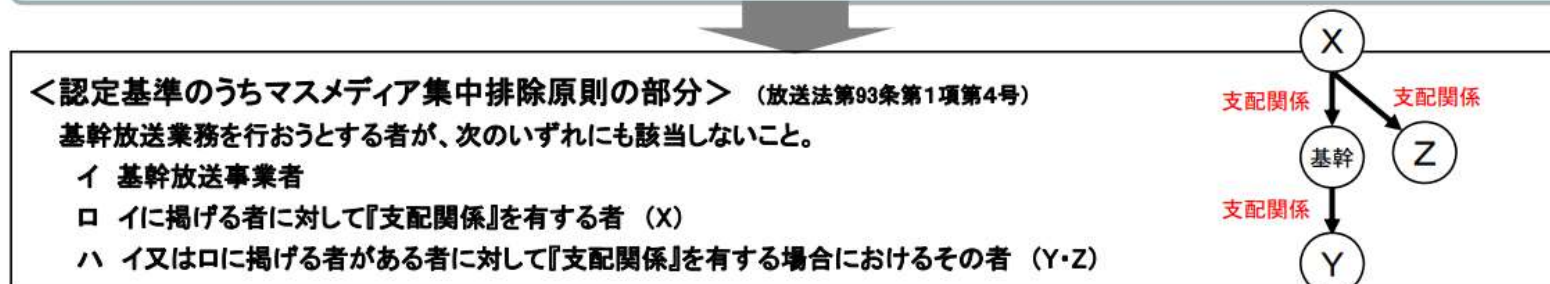
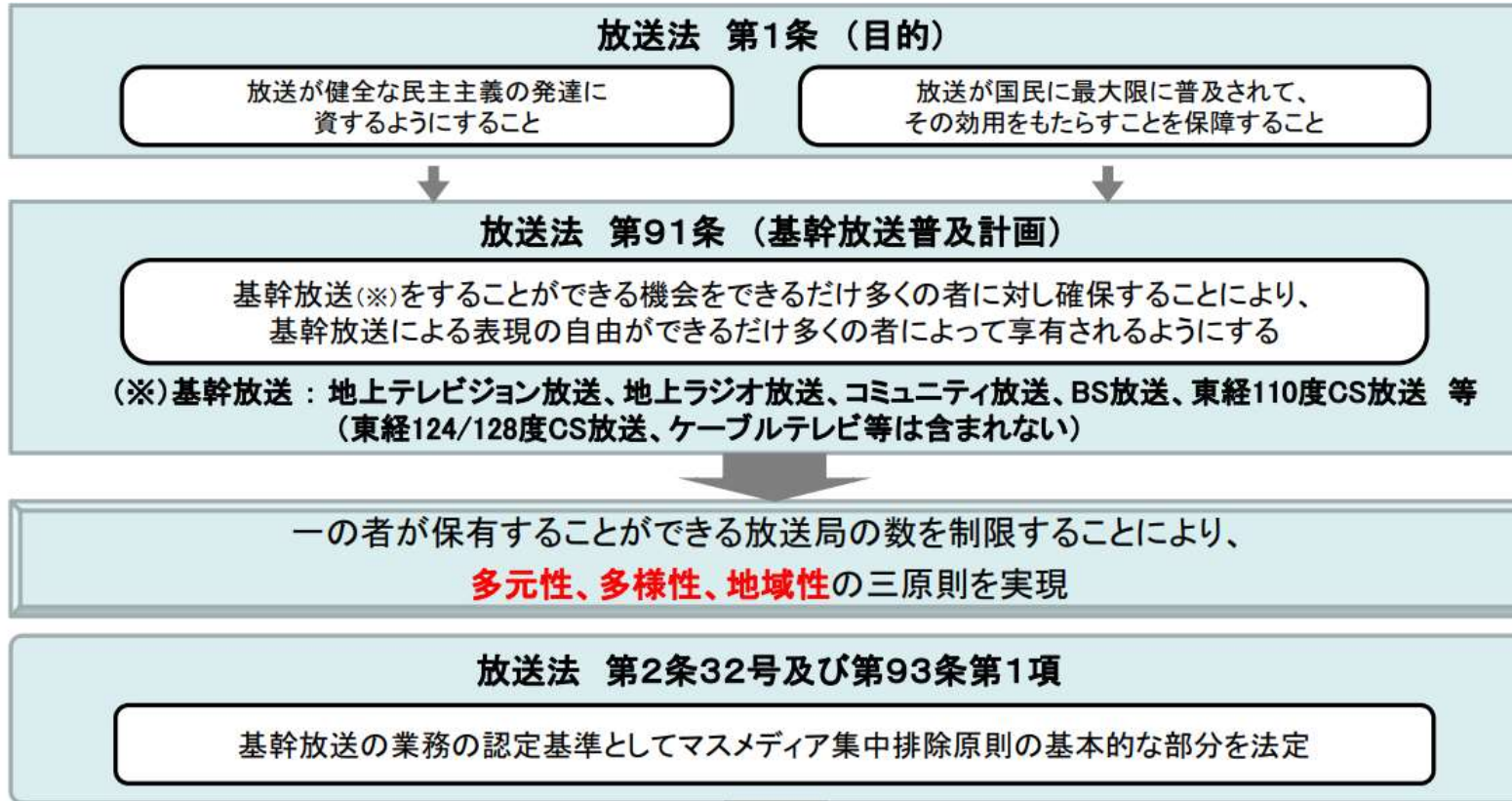
- 人的なユニバーサル・サービス
 - 字幕放送・解説放送
 - 「放送事業者は、テレビジョン放送による国内放送等の放送番組の編集に当たっては、静止し、又は移動する事物の瞬間的影像を視覚障害者に対して説明するための音声その他の音響を聴くことができる放送番組及び音声その他の音響を聴覚障害者に対して説明するための文字又は図形を見ることができる放送番組をできる限り多く設けるようにしなければならない。」（4条2項）

（出典）総務省「視聴覚障害者等向け放送の状況について」

字幕放送の実績



マスメディア集中排除原則



特に地域性原則について

- 地方分権の進展に伴う地域ジャーナリズムの重要性。
 - 地域で取材・報道に関わっているのは新聞・放送局の記者がほとんど。
 - 地方の課題を住民が共有し議論するプラットフォームとしてのローカル放送への期待。
- 今後ますます役割が高まるはず。放送局における問題意識の高まりと積極的な取組が期待される。

(出典) 事務局「放送の現状」(以下、出典記載のないものは同じ。)

外資規制

- 直接又は間接に議決権の20%以上を占めるものを地上放送を行う無線局免許の欠格事由としている（電波法5条4項）。
- 認定放送持株会社（在京キー局等が移行済み）については、認定要件として外資規制（放送法159条）。
- 株主名簿の書き換えの拒否（放送法116条）。

番組編集に対する規律

放送法

第1条【目的】

- ◆ 次に掲げる原則に従って、放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図ること。
 - 放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること。
 - 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。
 - 放送に携わる者の職責を明らかにすることによって、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること。

第3条【番組編集の自由】

- ◆ 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。

第4条第1項

(NHK・民放共通) 【番組準則】

- 公安及び善良な風俗を害しないこと
- 政治的に公平であること
- 報道は事実をまげないですること
- 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

第81条第1項

(NHKについて追加)

- 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最大の努力をすること
- 全国向けの放送番組のほか、地方向けの放送番組を有するようにすること
- 我が国の過去の優れた文化の保存並びに新たな文化の育成及び普及に役立つようにすること

第106条第1項

【番組調和原則】*

- 教養番組又は教育番組並びに報道番組及び娯楽番組を設け、放送番組の相互の間の調和を保つようにしなければならない。

第5条

【番組基準の策定】

- 放送番組の種別及び放送の対象とする者に応じて放送番組の編集の基準を定め、これに従って放送番組の編集をしなければならない。

第6条

【番組審議機関の設置】

- 放送番組の適正を図るため、放送番組審議機関を置くものとする。

第107条による読み替え後の第6条【放送番組の種別等の公表等義務】*

- 放送番組の種別及び放送番組の種別ごとの放送時間を公表しなければならない。
- 放送番組の種別及び放送番組の種別ごとの放送時間を審議機関に報告しなければならない。

*対象となる放送
基幹放送事業者のテレビジョン放送
(特別な事業計画によるものを除く)及びNHKの中波放送・超短波放送

「規律された自主規制」

- 放送法で放送の自律、番組編集準則、調和原則を定め、放送事業者にその具体化と番組審議会を通じた規律を義務付け。
- 番組編集準則は、基本的には、自主規制の原則として理解される。

国内番組基準

放送番組審議会

放送基準

放送基準(各社)

放送番組審議会(各社)

【国内番組基準の概要】

- その放送において、
- 1 世界平和の理想の実現に寄与し、人類の幸福に貢献する
 - 2 基本的人権を尊重し、民主主義精神の徹底を図る
 - 3 教養、情操、道徳による人格の向上を図り、合理的精神を養うのに役立つようにする
 - 4 わが国の過去のすぐれた文化の保存と新しい文化の育成・普及に貢献する
 - 5 公共放送としての権威と品位を保ち、公衆の期待と要望にそ

日本民間
放送連盟

【民放連・放送基準の概要】

- 次の点を重視して、番組相互の調和と放送時間に留意するとともに、即時性、普遍性など放送のもつ特性を発揮し内容の充実につとめる。
- 正確で迅速な報道
 - 健全な娯楽
 - 教育・教養の発展
 - 児童および青少年に与える影響
 - 節度をまもり、真実を伝える広告

「規律された自主規制」

MX

「ニュース女子」で番審が「再取材番組の放送を」

毎日新聞 2017年2月23日 19時10分 (最終更新 2月23日 20時25分)

「上半期までに」と書面で局側に求める

東京メトロポリタンテレビジョン（T O K Y O MX）が放送したバラエティー・情報番組「ニュース女子」について「事実関係が誤っている」などの批判が出ている問題で、同局の放送番組審議会（番審）が事実関係を再取材した番組を今年上半期までに放送するよう、書面で局側に求めていることが分かった。

関係者によると、MXの番審は例年2月には行われませんが、「ニュース女子」の問題を受けて、3月分を前倒して今月20日に開催。1月2、9日放送分について審議したところ、取材が足りないなどの批判的な意見が相次いだという。その上で、再取材した番組の放送とともに、番組の審査体制の拡充などを求める意見書を提出した。番審が具体的な対応を求めるのは異例。

番審は放送法で放送事業者に設置が義務づけられている機関。番審の意見に対して、放送事業者は「必要な措置をしなければならない」と定められている。【須藤唯哉】

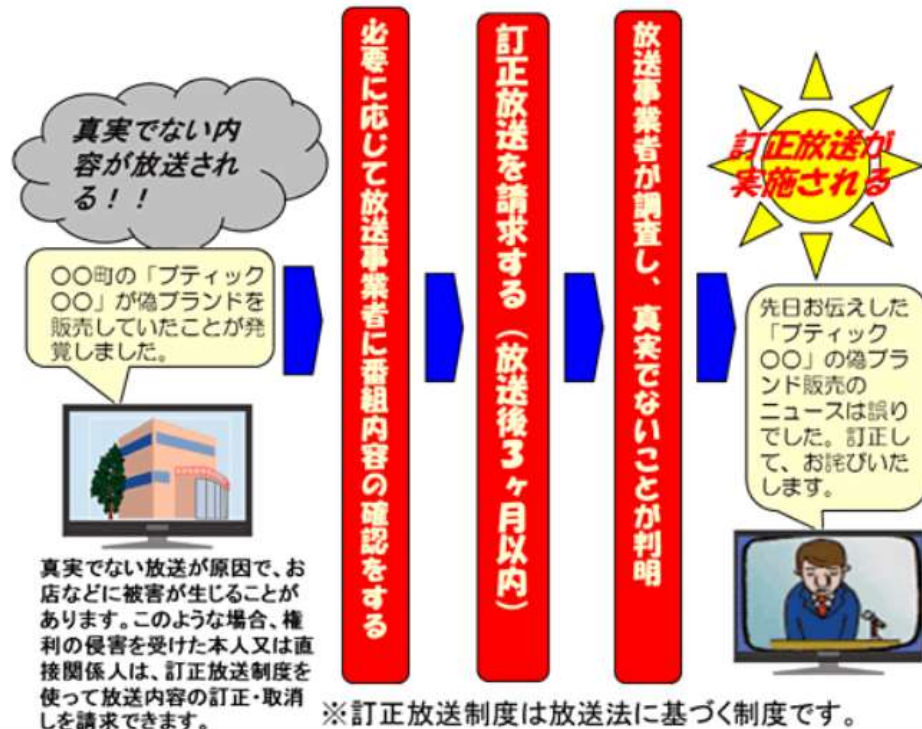
- 「自主規制といっても、放送事業者限りで完結するものではなく、放送番組審議機関に媒介された公衆との相互関係において行われるものとされている」（拙稿「放送番組規律の『日本モデル』の形成と展開」）
- 放送法の累次の改正では、番審の強化が繰り返さされてきた。
- 番審の機能については、局側に説明責任を課す側面が重要だが、目に見える効果がある場合も（左記参照）。

訂正放送（放送法9条）

真実でない放送によって、権利侵害(注1)を受けた本人又は直接関係人(注2)は、その放送を行った放送事業者に訂正又は取消しの放送を請求することができます。(放送後3ヶ月以内)
放送事業者は、調査の結果、その放送が真実でないことが判明した場合には、訂正又は取消しの放送を行います。

(注1) 名誉毀損、信用失墜等の権利侵害を受けた場合をいいます。

(注2) 配偶者、直系親族、兄弟姉妹等のことをいいます。



生活ほっとモーニング事件（最判2004年11月25日）

「法4条1項〔現9条1項〕も、これらの規定を受けたものであって、上記の**放送の自律性の保障の理念を踏まえた上で、上記の真実性の保障の理念を具体化するための規定**である」

「同項は、真実でない事項の放送がされた場合において、放送内容の真実性の保障及び他からの干渉を排除することによる表現の自由の確保の観点から、放送事業者に対し、**自律的に訂正放送等を行うことを国民全体に対する公法上の義務として定めたものである**であって、被害者に対して訂正放送等を求める私法上の請求権を付与する趣旨の規定ではないと解するのが相当である。」

BPO（放送倫理・番組向上機構）

BPOとは

説明と組織図

放送における言論・表現の自由を確保しつつ、視聴者の基本的人権を擁護するため、放送への苦情や放送倫理の問題に対応する、第三者の機関です。

主に、視聴者などから問題があると指摘された番組・放送を検証して、放送界全体、あるいは特定の局に意見や見解を伝え、一般にも公表し、放送界の自律と放送の質の向上を促します。

※BPOはNHKと民放連によって設置された第三者機関です。

BPOは3つの委員会から構成されます。



（出典）BPOウェブサイト

放送倫理検証委員会とは

委員会説明

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。放送倫理上の問題の有無を、審議・審理し、その結果を公表します。

※「放送倫理上問題がある」と指摘された番組は審議、「内容の一部に虚偽がある」と指摘された番組は「審理」

放送界の自浄機能を確立し、視聴者に信頼される放送を維持すると共に、表現の自由を守ることを目的とします。

放送倫理を高め、放送番組の質を向上させる。

放送人権委員会（正式名称：放送と人権等権利に関する委員会）とは

委員会説明

「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」を判断します。

放送による人権侵害の被害を救済するための委員会です。

青少年委員会（正式名称：放送と青少年に関する委員会）とは

委員会説明

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などと視聴者意見などで指摘された番組について審議を行い「見解」を公表したり、制作者との意見交換を行います。また、放送と青少年の関わりを研究、調査しています。

青少年にとっての放送番組の向上を目指すのが狙い

特殊な規律を支える法原理

- 伝統的な原理とその限界
 - 伝統的には、①周波数の希少性と②社会的影響力とが放送規制を支える根拠であるとされた。
 - しかし、今日では①は大幅に緩和され、②も青少年保護との関係はともかく、説得力が低下。
 - 他方で、ケーブルテレビ（有線）やCS放送のような多チャンネル放送でも規制は維持されている。
- 基本的な情報の供給論と部分規制論
 - 基本的な情報の供給により個人の自律の促進と民主的な社会の維持発展に寄与。
 - 上記目的のために一定の規律を受ける放送と、自由な活字メディア、インターネットとの組み合わせで全体最適を図る（部分規制論）。
 - 特に地上放送は、国家の手により特権的な表現媒体を設定している。

表現の自由の目的は、自由競争に委ねるだけでは達成されないかもしれない。

- 不確かな情報の激増

- フェイクニュース、まとめサイト問題など。
- 伝統的な表現の自由論からすれば、虚偽の情報は批判・反論によって淘汰される（思想の自由市場論）。
- しかし、今日ではこうした想定のリアリティ低下。メディアリテラシーでの対応もされているが、限界がある。
- 信頼できるメディア（「参照点」（西田亮介））を政策的に維持することが求められるのではないか。
 - これまでの放送制度の維持・強化。
 - 新聞に対する政策の議論。
 - 英首相は本年 2 月、新聞産業の持続可能性を検証する方針を表明。
 - オーストラリア上院「公益ジャーナリズムの将来に関する特別委員会」は本年 2 月、メディア業界への政府への支援策を提言。