

今後のICT分野における国民の権利保障等の  
在り方を考えるフォーラム（第4回会合）

1. 日 時：平成22年3月29日（月） 17：00～18：38
2. 場 所：総務省第1特別会議室
3. 出席者：

（1）構成員（座長・座長代理を除き五十音順、敬称略）

濱田 純一（座長）、長谷部 恭男（座長代理）、上杉 隆、宇賀 克也、後 房雄、  
音 好宏、楠 茂樹、工藤 泰志、郷原 信郎、五代 利矢子、重延 浩、宍戸 常寿、  
中村 伊知哉、羽石 保、深尾 昌峰、堀 義貴、丸山 淳一

（2）オブザーバ（五十音順、敬称略）

金田 新（代理出席）、河合 久光、長尾 毅（代理出席）、広瀬 道貞、  
渡邊 大樹（代理出席）

（3）ヒアリング対象者（ヒアリング順、構成員を除く）

放送倫理・番組向上機構（BPO） 飽戸 弘、岡本 伸行

特定非営利活動法人東京都地域婦人団体連盟 長田 三紀、高野 ひろみ

日本弁護士連合会 日隅 一雄、相原 佳子

（4）総務省

原口総務大臣、内藤総務副大臣、長谷川総務大臣政務官

4. 議 事

（1）関係者ヒアリング

（2）意見交換

5. 議事録

**【濱田座長】** それでは、定刻となりましたので「今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」の第4回会合を開催させていただきます。

本日の会合もこれまでと同様、完全公開ということで行わせていただいておりますので、ご了解いただければと思います。また、会合の様子はインターネットにより生中継をいたしております。

本日は、木原委員、黒岩委員、児玉委員、根岸委員、服部委員、浜井委員がご欠席、それから、孫オブザーバがご欠席と伺っております。また、KDDIの小野寺オブザーバの

代理で長尾渉外・広報本部長に、NTT三浦オブザーバの代理で渡邊経営企画部門長に、NHK福地オブザーバの代理で金田専務理事に、それぞれご出席をいただいております。

また、原口総務大臣は国会審議の関係で遅れてご到着になる予定です。あるいは、国会審議が長引けば、お越しになれないかもしれませんが、ご都合がつき次第、こちらにお越しいただけるということです。

本日の会合ですが、前回の第3回会合に引き続いて構成員、関係団体等からのヒアリングを行いたいと存じます。

前回会合では、記者クラブ制の取扱いをはじめとして様々なご意見・ご議論をいただきましたが、ひとまず現行アジェンダに沿って計3回のヒアリング・意見交換を進めさせていただいて、その結果を踏まえて議論の整理を行いたいと思っておりますので、ご理解をいただければと思います。表現の自由、報道の自由、国民の知る権利というものを踏まえて整理を行っていくというのは当然のことだと思っております。

ヒアリングを始める前に、内藤副大臣から、何かございましたらお願いします。

**【内藤副大臣】** 毎回、濱田座長を中心に、構成員の皆様方には熱心なご議論をいただきますことを心から感謝申し上げます。

座長からもありましたように、今、大臣は参議院決算委員会の答弁に立っておりまして、それが早く終われば、ここへ駆けつけると聞いております。どうかその間、ご容赦をいただきたいと思っております。

そして、本日はヒアリングの第2回目でございます。聞くところによれば、原口大臣の大学時代の恩師でもあるBPOの鮑戸理事長はじめ宍戸構成員、そして、東京都地域婦人団体連盟、日本弁護士連合会の皆様方にご発表いただきます。皆様方には、本当にご多忙の中、ご出席をいただき、また、いろいろお話をいただきますことを心から感謝を申し上げます。

皆様には、言論・報道の自由という民主主義の生命線を守るためにどのようなことを考えていけばいいのか、国民目線に立って率直に、忌憚なくご意見を交換していただきますことを期待し、引き続きの活発なご議論をお願い申し上げまして、冒頭の挨拶とさせていただきます。本日もよろしくようお願い申し上げます。

**【濱田座長】** それでは、早速ヒアリングを開始したいと思います。各対象者の方々におかれましては、お忙しい中、このフォーラムにご出席をいただき、ありがとうございます。

ご発表ですが、お手元の資料に沿って、宍戸構成員、BPO、東京都地域婦人団体連盟、日本弁護士連合会の順にプレゼンテーションをお願いしたいと思っております。

なお、大変恐縮ですが、時間をお守りいただければと思っておりますので、よろしくお願いたします。

そして、前回と同様に、すべてのプレゼンテーションが終了した後に、まとめて質疑応答、意見交換の時間を設けたいと思いますが、特に各報告について事実関係の確認などございましたら、個別のご説明の終了時点でご質問をいただければと思います。あまりそこで長く議論をすると全部が終わりませんので、大変恐縮ですが、個別のご説明終了後の時点では、手短に、特に確認の事項を中心にお願できればと思います。

その後、繰り返しになりますが、すべてのプレゼンテーションの終了後に、もう一度、全体の質疑応答、意見交換をさせていただくということで進めたいと思います。

それでは、早速ですが、まず、宍戸構成員からご発表をお願いいたします。

**【宍戸構成員】** 一橋大学の宍戸です。このたびは、プレゼンテーションの機会を与えていただき、誠にありがとうございます。

私は憲法を専攻しておりますが、今回は、前回の音構成員の問題提起を踏まえ、問題状況を整理した上で、検討アジェンダの放送分野における報道・表現の自由を守る取組と、その課題に絞って報告いたしたいと思っております。

そこで、まず、私の資料の3ページをご覧ください。第1回フォーラムで、私は国民の権利と言っても、様々な主体、内容があるので、それらの相互関係を整理してみたいかがだろうかと言った記憶がございます。今回、私自身が頭の整理を兼ねて、アジェンダ、あるいは過去3回のフォーラムで議論された論点の相互関係を図にしてみました。とは申しませんが、これは放送分野とのかかわりを中心にした、ひとまずの整理にすぎないことをあらかじめお断りしておきたいと思っております。

国民の権利のうちで最も根源的なのは、視聴者、公衆としての国民総体の権利です。そして、国民の表現の自由という場合には、自ら情報にアクセスし、表現する権利があり、この権利はインターネットや携帯電話の普及によってますます重要になっております。しかし、新聞、雑誌、放送等を通じて多様な言論や情報に触れる権利も、多くの国民にとっては依然重要なものと考えます。

この2つの権利はお互いに排除し合うものではなく、両者を総体として高めていくべきだろうと思っておりますけれども、繰り返しになりますが、この報告では差し当たり放送を中心

として問題を考えたいと思います。その際、後に述べますように、放送事業者の自主・自律の確保が大切ですが、放送局の内部で、あるいは外部のプロダクションとして番組の制作・編集に携わっている方々の自由も大切です。さらに、このフォーラムで議論のあった記者クラブ問題、アジェンダにある市民メディアのパブリックアクセス、さらには新聞社のクロスオーナーシップの問題も、国民に届く言論・情報の多様性を確保する上でそれぞれどのような長短があるかという観点から検討されるべきものと考えております。

他方、図の左下になりますが、番組による名誉・プライバシー侵害でありますとか、事実と反するショッピング番組のように、放送によって国民の権利が侵害される場面もあり得ます。ここでは、放送による報道・取材の自由と名誉権などの人格的利益や消費者保護の利益が対立します。この場面は司法的解決が中心でしたが、最近ではBPOの取組もあるところです。さらに、国民の権利を充足するためには、放送事業の免許権限を持つ行政とその権限を与える国会という政治権力から放送の自由を守ることが重要になります。表現の自由を守る「砦」を創設しようという原口大臣のご提言も、放送分野については、まず政治権力から放送の自主・自律を守ることが出発点だろうと理解しております。

この報告では、縦の国民、放送事業者、権力のラインを中心に、とりわけ地上波テレビ放送を念頭に置いて、現状と課題と考えるところを多少お話しさせていただこうと考えております。

まず、放送分野における現状ですが、事務局が第1回からお出しの資料が充実しておりますので、適宜そちらを画面に出していただきながらご説明しようと思っております。まず、現在出ております総務省資料10ページですが、現行放送法の仕組みが整理されております。放送法の目的として、放送の普及、放送による表現の自由の確保、健全な民主主義の発達への貢献が掲げられております。これを、私の資料の5ページの放送の自由から捉え直しますと、マスメディアの自由が国民の知る権利に奉仕する権利であるということ、これは最高裁自身の理解でもありますが、そのことを前提に、特に基幹的メディアである放送における言論・報道の多様性を通じて国民の知る権利をよりよく充足するための自由として、放送の自由を理解することができます。

資料6ページですが、もちろん放送に対しては、免許制をはじめ政治的公平や多角的に論点を解明する義務といった番組編集準則、放送番組審議会の設置義務、さらにはマスメディア集中排除原則といった、他のマスメディアではあり得ないような規定が課されております。しかし、とりわけ番組規律の確保は、放送法3条の番組編集の自主・自律によっ

てなされるべきである、これが放送法の基本思想であり、このことは、下に挙げております最高裁判例でも確認されているところです。これは思想・表現の自由に介入し、新聞・放送をコントロール下に置いて国民を戦争へと駆り立てた戦前の苦い反省から、放送に対する政府の介入・干渉を極力限定することがねらいであると考えられます。

もっとも、誤った番組や放送による権利侵害は「切り捨て御免」ではありません。7ページをご覧ください。こちらからは、放送に対する規制手法を挙げております。まず、権利侵害に対する裁判的救済がありますが、誤った番組の内容は、社会に急速に広がってしまう権利侵害を生む反面、裁判で争うには時間・費用がかかります。放送局側の故意・過失を市民が立証することにも困難が伴います。また、放送法は、誤った番組の訂正・取消しを義務づける仕組みを用意しておりますが、総務省資料11ページにあるとおり、訂正放送を裁判で求めることはできず、放送事業者の自主的判断に委ねられております。

なお、放送界全体の取組として、BPOの活動が充実してきたところですが、この点は後にご報告があるものと承知しております。

こうした裁判的、あるいは自主的取組の他に、私の資料の8ページになりますが、政府による規制があります。ハードな規制といたしましては、電波法上の停波、運用停止、それから、免許取消しが定められているのみです。この点は、総務省資料の22ページをご覧ください。ただわかるとおり、国際比較で見ても、日本は政府の介入・干渉が小さい法的仕組みとなっております。これまで我が国で放送番組に係る不利益処分が行われた事例はないとされております。なお、5年に1回の再免許も運用次第では番組に対する介入となり得ることに注意をしておく必要があります。

しかしながら、こうしたハードな規制がなされない反面、よりソフトな規制が多用されてきて、それが放送行政の問題点なのではないかという批判も強いところです。例えば放送法上の資料提出制度は、事実上の改善命令に近い場合があるといったことや、電波法上の報告制度が本来は技術的な問題に限られるべきなのに、番組内容に対しても報告を求めているといったような批判があります。なお、「発掘！あるある大事典Ⅱ」事件の際には、放送局に再発防止計画の提出を求める制度が当時の政府から提案されたことがありますが、これは、こうした規制手法を強化しようとしたものだととらえることができます。

そして、⑤の行政指導については、総務省事務次官を務められた金澤さんのコメントでは規制色が薄いとされております。総務省資料の24ページをご覧ください。わかるとおり、一時期、特に8件と多用されたこともあり、ハードな規制が使えない分、かえっ

てお手軽に行政指導が利用されているのではないかということと、どのような基準で、どのように行政指導がなされているのか不透明だ、といった批判が強いところです。

詳しくは総務省資料25ページから、総務省自身が資料を作っていただいておりますが、例えば「発掘！あるある大事典Ⅱ」事案であるとか、26ページにある「番組点減（パカパカ）」事案のように、確かに番組に問題があるのではないかとと思われる事案の一方で、与野党の対立にかかわるタッチーな事案も幾つか含まれております。例えば27ページにある「ビートたけしのTVタックル」事案や、「ニュースステーション」事案等、真に番組が政治的公平であったかどうかはともかく、政治的公平に問題があるという理由で行政指導を行うことが民主主義の在り方にとって危険ではないかと思われるような事案も含まれております。

以上、駆け足の概観でしたが、次に私の資料の10ページから、放送分野における課題と「砦」論についての意見を述べさせていただきたいと思います。

番組を視聴する国民との関係で、番組の多様性の維持・確保は今もなお重要な課題です。番組により権利を侵害された被害者との関係や、あるいは政権交代が起きる民主主義の在り方として、言論・報道が時の政治からの独立を維持するといった要請は今後高まるでしょうし、そのためにも放送行政の透明性の向上が望まれます。こうした課題の解決のために「砦」が必要か、いかなる「砦」が有用かを慎重に検討する必要があるだろうと思います。

12ページをご覧ください。「砦」としてまず考えられるのは、内閣のもとにある官僚機構ではなく、内閣から独立した規制機関に放送を委ねることです。多くの国では、放送を規制する独立規制機関が存在しております。

13ページをご覧ください。日本でも放送法が施行されて以降、間もなくの間は、電波監理委員会という独立行政委員会が活動しておりました。今後、「砦」論を深掘りする際には改めて詳細に検討されると思います。時間の関係上、11ページに戻っていただきたいと思います。こちらが、私から見て要点をまとめたものになります。

まず、各国の規制機関はいずれもハードな内容規制の主体であります。この独立規制機関の胆となるのは、政権交代を前提に、時の政権からの放送行政の独立性、中立性、専門性を確保することにあるのですが、委員の人選がどこまで政党政治の影響を受けないでいられるかは、最近、この仕組みを導入したお隣の韓国、台湾の例を見ても若干不安が残るところがあります。また、この仕組みを導入する場合に、放送・通信の両方を所管する場

合と、そうでない場合がありますし、さらにアメリカを除いて独立規制機関は規制権限しか持っていない状況です。企画立案は政党政治に委ねられるのが通常です。仮に放送・通信全体について企画立案権限も、規制権限も有するようなスーパー委員会のようなものを通常の政治プロセスから切り離してつくとすると、それはそれで国民生活に密着したICT分野の規律としていいかどうか、これは別途検討する必要があるように思います。また、ドイツのように独立規制委員会の委員の数を増やして、様々な社会的勢力の代表者を入れて、それを規制に反映させるといったようなことも考えられるわけです。

以上を踏まえたのが、資料の14ページになります。今後、放送分野の課題について、フォーラムで議論すべきではないかと考えた点を挙げさせていただきました。例えば番組の多様性や質の確保のために、政府が介入・干渉する規制を採用するのであれば、独立規制機関を導入すべきでしょう。ただ、政治的介入を排除できないというのであれば、これまでどおり、番組事業者、放送事業者の自主・自律、さらにはインターネットを含むメディア間の競争に委ねるべきでしょう。あるいは訂正命令や反論権制度を導入するとしても、中立的な裁判所の判断を仰ぐべきではないかと考えられます。

また、②につきましても、司法的救済の他、放送事業者とBPOの取組で十分でないか。その際、前回の郷原構成員のご発言もあったと思いますが、一部の放送局で先進的な仕組みがあるというだけでなく、全放送局で実態としてそういう取組が十分行われているということが視聴者の目に見えて信頼されるものであることが必要であるように思います。

この点で示唆に富んでおりますものが16ページになりますが、EUで採用されている「共同規制」あるいは、「規制された自主規制」の仕組みというものが参考になるだろうと思います。「共同規制」などといいますと、非常に規制強化のようにも響きますが、おそらくこの仕組みの力点は、メディア、メディア界が行政との対話を通じて、例えばメディアが十分に取り組んでいる間には、政府機関がハードな規制を差し控えるところにあるように感じます。

我が国ではもともとハードな規制が用いられてこなかったことからすれば、実は、我が国はこうした取組の先進国だと言えないこともないと思います。しかし、行政指導が不透明で、放送事業者と政府の関係が見えない。さらに、事業者の自主的取組も視聴者によく見えないとすると、そうした全体としての不透明さが放送局へのフラストレーションを招くということがあるように思います。

17ページをご覧ください。こちらは、上段でイギリスのOfcomの視聴者対応の仕組みを

図にしたものですが、視聴者から見て、どこかで透明な形で紛争が処理されている。それが事業者の自主的な取組として行われるのであれば、例えばその手続と行政の関係を協定なり、何らかの形でルール化して合理化するといったこともあり得るように思います。

15ページに戻っていただきたいと思います。問題提起、あるいは放送行政の課題の③になりますが、政治からの言論・報道の独立を達成するためには、議院内閣制のもとでは、行政だけではなく、国会・政党からの独立も必要です。このことは3ページの図に示したとおりです。「砦」は放送行政を所管する総務省だけではなく、その他の官庁、あるいは自治体、さらには与野党からの圧力からの盾でもなければなりません。しかし、既にこのフォーラムでもご発言があったと思いますが、このように「砦」を強力にすればするほど、その「砦」を乗っ取ろうという誘惑も当然働くわけです。人選の中立性をどのように確保するか。その政治化を招かないような仕組みが我が国でも可能か。ここは深掘りをして検討する必要があるだろうと思います。

実際に政治からの言論・報道の独立が問題になりますのは、先ほど言いました政治的公平の要請の問題だろうと思います。番組が公平であるべきこと、これは言うまでもないですが、それを政府が求めることには問題があるのではないか。この問題は放送事業者の自主・自律、あるいはBPOに委ねられる、あるいは最終的には世論の批判に委ねられるべきであり、それを理由にした処分や行政主導は許されない。こういうことを確認することが独立行政機関をつくる、つくらないにかかわらず、まずもって重要ではないかと考えます。

こうした政治介入を防ぐためにも、最も重要なことは、繰り返しになりますが、④の放送行政の透明性の向上であろうと思います。番組への介入があったという疑いを持たれること自体が言論・報道機関としての在り方を損ない、国民の知る権利に奉仕するというメディアとしての役割を果たす上でもよろしくないことだろうと思います。

そこでですが、例えば独立規制機関の設置が難しいとすれば、現在の電波監理審議会を強化するなりして、政府内部に、規制というよりは、むしろ行政の動きを監視するといったような機関を設置することで透明性を確保するというやり方もあろうかと思いますが、第三者委員会にも独立性の高い人事院から、そうでないものまで多様な制度があります。最近では消費者委員会のような仕組みもあります。あるいは17ページをご覧いただきたいと思いますが、例えばOfcomの民間的なガバナンスの採用です。こういった仕組みも今後の検討では参考になるのではないかと思います。



最後に、19ページになります。国民の権利保障という場合に、どのような権利に力点を置き、他の権利とどのような調整を行うか、それらが問題だろうと思います。ごく単純に整理したのですが、ハードな規制の強化によって国民の権利を実現するのだとすれば、そこで言う国民の権利とは何かを明確にすると同時に、放送の自由との兼ね合いで、「砦」としては強い権限と強い独立性を有する機関を創設すべきでしょう。これに対して放送と政府の対話型規制の透明化に力点を置くとすれば、行政を監視する機関、放送事業者内部の取組の強化、それからBPOの機能拡大、これら3つの互いの均衡によって重層的な形で「砦」を構築する。こういった方法もあるように考えるところです。

私の報告は以上になります。どうもご清聴ありがとうございました。

**【郷原構成員】** ちょっとお考えを確認させていただきたいのですが、放送事業者の自主的な取組が重要だというお考えなのでしょうか。とりわけBPOの機能をもっと強化しないといけません。その場合の自主的な取組は、例えば放送法3条と4条の関係でいえば、何か真実性に問題があると指摘を受けたときに、放送内容に問題があったか、なかったかを放送事業者自身が明らかにしていくという取組をきちんとやっているかどうか、コンプライアンスが機能しているかどうかを、BPOがしっかりチェックする。それを明らかにするという機能のほうが重要ではないかと私は思います。BPOが直接真実であるかどうかを明らかにすることよりも、プロセスをチェックすることの方が重要ではないかと思うのです。そういうお考えと考えるとよろしいでしょうか。

**【宋戸構成員】** ご指摘ありがとうございます。私も郷原先生と全く同じような印象を持っております。まず放送事業者自身がきちんと取り組む。例えば真実性に問題があるということであれば、それを受けて、真実あるいはそうでなかったということもきちんと説明し、それを基本的にはBPOなりがバックアップすることが本筋ではないか。その意味で事業者自身の取組がまず最初にあるべきではないかと申し上げた次第です。

**【濱田座長】** 続きまして、業界の自主的規制機関であるBPOの現状等について、放送倫理・番組向上機構（BPO）の飽戸理事長からご発表をお願いいたします。

**【放送倫理・番組向上機構（飽戸）】** 放送倫理・番組向上機構（BPO）の理事長を務めております飽戸でございます。本日はBPOの活動について説明する機会をいただき、ありがとうございます。

私は社会心理学者として放送に関する研究を長年続けてまいりました。そのようなご縁で放送人権委員会の委員を9年ほど務めさせていただきました。その後、BPOの理事長

に就任して3年になります。

初めにBPOの目的と組織について、ご説明させていただきます。BPOは、NHKと民放連の合意に基づいて、それまであった組織を整理統合して2003年に設立されました。その目的は、「言論と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上の問題に対し、自主的に独立した第三者の立場から迅速・的確に対応し、正確な放送と放送倫理の高揚に寄与することを目的とする。」とされております。この目的を達成するために、放送倫理検証委員会、放送人権委員会、青少年委員会の3つの委員会を設置しております。その委員は、弁護士など法律の専門家、作家や写真家など表現を職業とされる方、メディアに関する研究者など、いずれも放送局とは直接関係のない第三者から選ばれております。

次に、BPOの業務についてですが、まず一般からの意見や苦情を受け付けるところから始まります。BPOがこの1年間に受け付けた意見は総数2万4,000件を超えております。受け付けたものは、ご自身の名誉やプライバシーを傷つけられた当事者からの苦情と、番組視聴者からの批判や指摘に大別することができます。これらの意見や苦情は、その内容に応じて毎月開催される3つの委員会に報告されます。

まず、当事者からの苦情については、一定の要件を満たしている場合は放送人権委員会で審査に入ります。番組への批判や指摘は放送倫理検証委員会、または青少年委員会での審議や審理に付されます。委員会での審議・審理結果は当該局に通知され、一般に公表されます。問題を指摘された放送局は自主的・自律的に改善に取り組み、その結果は委員会に報告されるとともに公表されます。こうした一連のサイクルによって、放送番組の向上と倫理の確立を図っています。これが当機構の基本的な枠組みであります。

次に、個々の委員会についてご説明いたします。

放送倫理検証委員会、ここでは放送倫理全般に関する審議と意見の公表と、虚偽・捏造に関する審理と見解・勧告という2つの業務を行っております。スライドでは、最近、公表した3つの意見を紹介しております。いずれも放送業界に大きな影響を与えたものです。

光市母子殺害事件の裁判報道に関する意見は、テレビ報道全体が被害者の視点に寄り添った集団的過剰同調報道になっているのではないかとの指摘をいたしました。裁判員制度の実施を控え、公正性、正確性、公平性の原則の再確認を求めました。

NHKの「ETV2001」の番組改編に関する意見は、NHKという公共事業体が政治との間で適切な距離、事実的な対応がとれていたかを問う内容でした。番組を制作され

る部門と国会対策部門の明確な分離などを提言しました。

最も新しい意見は民放テレビのバラエティー番組に関するものです。視聴者から批判を受けることの多いバラエティー番組ですが、この点に関しては、民放業界が自主的に検討していこうということで今様々な議論が行われております。

2つ目の業務である虚偽・捏造事案としては、日本テレビの「バンキシャ！」が、岐阜県裏金報道に関して、捏造とは言えないが裏どりが不十分だったとして、放送倫理検証委員会としては初の勧告を行いました。日本テレビはこの勧告を受けて約30分もの検証番組を放送しています。

次に、放送人権委員会です。放送人権委員会は、既に申し上げたように個別の人権侵害に関する苦情を取り扱います。苦情申立人と放送局双方の言い分を聞いて、人権侵害の有無を判断することはもちろん、付随する放送倫理上の問題があったかどうかも審議いたします。指摘を受けた放送局は、委員会決定を必ず放送することになっており、自らの放送に誤りがあった場合、その内容を放送します。そのことを通して放送による被害の救済を図っています。

スライドには本年度に決定を行った4つの事案を挙げました。個別の事案については、時間の関係で説明を省略させていただきます。お手元にBPO委員会決定集が届いているかと思しますので後ほどご参照いただければと思います。

次に、青少年委員会の活動です。青少年委員会は視聴者と放送局の回路になることを標榜しております。子供へのテレビの影響という明確に証明することが難しい問題についての委員会でありますので、白黒を明確につけて勧告をすることは適切ではありません。そこで、個別の番組について放送局に質問して、説明責任を果たしてもらうことを原則としております。スライドの資料にTBS、テレビ朝日、フジテレビの例を挙げておきました。他にも、子供たちの意見を直接把握するための中学生モニター制度、子供たちのテレビ視聴状況の調査・研究なども実施しております。また、最後に、去年は芸能人の薬物事件をめぐる報道が過熱した際、青少年への配慮を要望しております。

次に、BPOの組織上の工夫についてご説明します。言論・表現の自由は民主主義に欠かせない基盤であり、最大限尊重すべきものであると言われております。しかし、放送は限られた電波を使って視聴者に直接届けられること、子供を含む一人一人の視聴者に強いインパクトを持って届くことから、言論・表現の自由と視聴者の基本的人権という、どちらも憲法で尊重されるべき大切な権利の調整という難しい問題が出てきます。その点の判

断を担っているのがBPOであります。

このような問題について判断するために、BPOには幾つの特徴があります。まず、BPOは、全国の放送業界がつくった自主的な組織であるということです。BPOに参加しているのは、NHK、日本民間放送連盟、そして、日本民間放送連盟に加入、参加している放送事業者です。毎年の活動に必要な費用も、すべてこれらBPO構成員が拠出する会費によって賄われています。

運営に責任を持つ理事会は、理事長と9人の理事で構成されています。機構を代表する理事長は、過去にさかのぼって放送事業者と無関係な人が選ばれています。また、理事のうち3人は、放送事業者以外から理事長が選任します。つまり、BPOの理事会メンバー10人のうち、理事長を含む4人が放送事業者以外から選ばれる仕組みによって、理事会自体に放送局寄りにならない配慮がなされています。

次に、BPOの活動の中核をなす3つの委員会の独立性について見てみます。BPOの理事会は、さきに述べましたように一定の第三者性を備えておりますが、この3つの委員会の委員は、理事会が直接選任するのではなく、理事会が7名以内で選ぶ評議員会に委嘱されます。評議員会が3つの委員会の委員を選出します。そして、評議員は放送事業者の役職員以外という制約があり、評議員会から選任される委員も放送事業者の役職員以外から選任されます。このようにして、理事会、評議員会、委員会、いずれも二重、三重の手続きを経て委員が選ばれることにより、放送局と一般社会との間の公平な第三者の位置を確保しようとしております。

さらに、BPOと放送局との関係は協力関係を原則としております。BPOの各委員会の決定は、以上のようなBPOの成り立ちから、法的な直接の強制力、拘束力を持つものではありません。しかし、その一方で、BPOに加盟している放送局は、発足に当たって結ばれた合意書や規約でBPOへの協力と決定の尊重、遵守を約束しております。実際にBPOの委員会が見解等で問題点を指摘する場合、放送局への要望は要点を示し、当該放送局が具体的な改善策等を検討し、その実施状況をBPOに報告するのが通例であります。ここにも放送局の自主性を尊重するBPOの基本姿勢があらわれていると思います。

以上のように、NHKと民放連がつくった組織でありながら、BPOの委員会は放送局から独立した第三者として判断をする。放送局に反省と自制を促し、助言するという自主性を尊重しておりますが、他方、放送局はBPOに協力し、決定を尊重、遵守すると約束していることで実効性が保たれているという、それぞれ微妙なバランスの上に成り立って

いるのがBPOの最大の特徴であります。このようにして選ばれた委員会が検証するのが、言論と表現の自由の確保と視聴者の基本的人権の擁護という難しい問題です。しかし、これらの決定を日常の取材、制作番組にどのように生かすかはあくまでもそれぞれの放送局に委ねられています。

BPOの目的の1つであります放送倫理の高揚について一言、触れておきたいと思えます。日々創造性を求められる放送現場では、画一的なマニュアルを当てはめることで大きな効果を上げることは難しく、放送現場で放送倫理が貫かれるためには、まず担当者に放送倫理がごく自然に備わっていることが必要です。その上で、様々な異なる様相を見せる取材や制作現場で意見交換しながら、自らの頭でとことん考え抜くことが求められます。放送倫理の高揚は、このような一つ一つの場面を通して身につけていくもので、一朝一夕になし遂げられるものではなく、到達点のない持続的な取組であります。BPOの判断はその取組を促す1つの力として提供するものです。また、BPOの判断が当該局の自覚を促すとともに、それ以外の放送局でも他山の石として改善・改革の努力をされることが期待されています。これらの検証の場でBPOの判断の積み重ねが重要な参考資料として役立つと考えています。

以上、BPOの役割、実際の活動についてご説明させていただきました。現在のBPOに、より一層の努力を求める意見もあります。BPOの活動が放送局にも、一般の視聴者にも理解され、放送局の自律の中で放送倫理の高揚を促す力となるよう、BPOとしてもこれらの意見に謙虚に耳を傾け、自らの活動の検証を続けていきたいと考えています。

ありがとうございます。

**【郷原構成員】** これまでのBPOの具体的な案件に対する取組に関して確認させていただきます。先ほど宍戸構成員のお話の中にも出てきた放送法4条に基づいて、放送内容が真実ではないという指摘があったときに、放送事業者として本当真実であったかどうかを明らかにする努力は非常に重要で、それがきちんと行われたかどうかをチェックする機能がBPOに求められると、私も思います。そういう面での努力がこれまで具体的な事案に関してきちんと行われてきたのかどうか。とりわけ最初から虚偽だったと認めているような案件は全然問題ないですが、そうではないと、放送局側は、これは真実だと、あるいは取材源の秘匿ということで明らかにできないということを言っているような事案について、本当にそれが適切なのかどうか、そういう点について、どのような取組が行われているのかということをお聞かせいただきたい。

【放送倫理・番組向上機構（飽戸）】 2つの場合があり得ると思います。1つは、BPOの中でも特に検証委員会の場合は、かなり強力な調査能力を持っているといえますか、検証委員会の外に特別な調査委員会をつくって、きちんと調査をして明らかにしていくという方法もあります。

しかし、一般的には、BPOの3委員会は、いずれも調査権限は持っていないわけで、本当に虚偽であったかについては放送局側の見解を尊重して、BPO委員の判断で議論を重ねながら結論を出していくケースが多いです。

【郷原構成員】 虚偽であったかどうかではなくて、放送事業者側の自主的な取組がどうであったかをどのように検証されているかをお聞きしたいです。

【放送倫理・番組向上機構（飽戸）】 直接の答えになっていないかもしれませんが、放送事業者の決定が虚偽であったと考えられる場合に、勧告なり、見解が出されますが、それに対して放送局側がこういう改善を行った、こういう改革を行ったという回答がBPOに寄せられるわけです。その回答も公表しておりますし、放送事業者がBPOの見解に対してどのような適切な処置、対応をとったかを明らかにしていくことで、虚偽であったか、真実であったかをBPOとして直接調査をすることはしていません。

【濱田座長】 次に、通信放送分野における報道・表現の自由を守る取組などについて、消費者の立場から、特定非営利活動法人東京都地域婦人団体連盟の長田事務局次長と高野様からご発表をお願いします。よろしく願いいたします。

【東京都地域婦人団体連盟（長田）】 東京地婦連の長田でございます。本日は貴重な機会をいただきまして、ありがとうございます。

私どもの組織は戦後間もなく1948年に、それまで、戦争中、「銃後の守り」といって、結果的に戦争協力に至ってしまったかつての婦人会組織とは違う、それと決別した民主的な女性の集まりをつくろうということで、地域の婦人たちが集まってつくった組織でございます。私はその東京の連絡組織におります。

会員には高齢の者も多くおまして、戦争中の記憶というものを持っている者もまだまだおります。そのために、表現の自由、通信の秘密という戦後できた憲法で守られた大切な人権を守っていきたい、いかなければいけないという強い意志を持っている会員が非常に多くおります。特に戦前、戦中の空気を知っているということで、表現の自由や、通信の秘密に関する国家機関の関与のもともとの仕組みは、初めは立派な大義名分とともにつくられて、それが少し経った後に、為政者によって全然別の目的のために利用されてしま

ったのではないかという認識を持っている者もあり、これまでも様々な動きに敏感に対応して発言をしております。

今回いただいたアジェンダと、これまで3回のご議論の資料を拝見いたしまして考えたことを申し上げたいと思います。

まず、第一に、「今後のICT分野における国民の権利保障」とは、何の権利を守るのかというのを、このフォーラムの最初に原口大臣がご紹介くださいました。是非、消費者基本法で紹介をされている8つの権利を念頭に置いていただいて、ご議論いただけたらと思います、8つの権利をここにご紹介させていただきました。消費者基本法は、消費者の自立支援をすることが国の責務となっております。情報通信分野でも、今回のアジェンダとは少しずれているように聞こえるかもしれませんが、放送事業者や電気通信事業者と消費者の情報量や交渉力の格差が非常に大きくて、まだまだ公正な市場ルールでお互いに公正な関係になれていない現状だと思っております。今後この分野が発展していくためには、この8つの権利は非常に大切なものだと思っておりますので、それを是非ご認識いただけたらと思っています。

それでは、このアジェンダについての話をさせていただきます。放送分野における報道・表現の自由を守る取組について、私どもは国や地方自治体など行政機関の介入は認められないと考えております。それが報道の自由を守るために国や地方自治体が関与しますということであっても、認められないのではないかと考えています。報道の自由、表現の自由を守るのは、むしろ希少な電波の使用を認められている放送局自身の責務だと思っております。今ご紹介いただきましたBPOという仕組みを生かして、私たちが報道・表現の自由を守っていくことが適切ではないかと考えています。

ただ、私どもが今の放送すべてに満足して、これで大丈夫だと考えているわけではなく、昨今の視聴率の低迷は視聴者の声なき抵抗と考えていただいて、放送局の皆さんが自らを律して行っていただければと考えています。

BPOの活動も、本当に真摯に取り組んでいただいているのですが、そのことが結局、国民にはまだまだ知られていないことが1つの大きな課題ではないかと思っております。このBPOの存在をきちんと知らせていく、そういう環境整備を進めることが国の責任だと考えています。

次に、BPOの取組についてなぜこのように思ったのかというと、1つは、委員会に付託された議論は、その結果がどうなったのかを我々も知ることはできましたけれども、そ

れ以外に、毎月たくさんの意見が寄せられていて、それをホームページ上で見ることができます。しかし、それがその後、どのように扱われたのかはホームページ上では理解できませんでした。それが非常に残念です。前回の第3回会合のヒアリングのときに、毎月、それが各放送局に届けられていてといった仕組みのご紹介がありました。そういうことがきちんと国民に知らされていることが大切ではないかと思いました。

もう一つ、前回のヒアリングで、テレビ朝日さんがこういう取組をしているなどの、各局の取組のお話がありました。それを伺い、テレビ朝日さんのホームページを拝見いたしました。意見を出すお問い合わせコーナーがトップページの一番下の方にご置きました。そこに行きますとご意見を書けるようになっておりましたし、こういうことには答えられませんというクレジットとして、例えば、女優さんの衣装については答えられませんといったクレジットが幾つかありはありましたが、いろいろな意見が自由に出せるような形にはなっていませんでした。しかし、普通のメーカーなどが消費者の意見を是非お寄せくださいというのとちょっと違って、視聴者が見てクリックをして意見を出そうとするまでの意欲がわくのかどうか疑問に思いました。その後、いろいろな放送局のホームページを見させていただきましたけれども、何局かはトップページ右側などにご意見コーナーがあって、いいなと思ったところがありました。ほとんどはテレビ朝日さんと同じか、むしろどこにあるか結局わからないところも多くありました。まだまだ放送局の側から視聴者の声を集めたいという意欲が感じられないのが現状ではないかと思いました。

それから、集めた意見をどうしているのかが見えませんでした。様々な意見が寄せられるので、すべてに答えるわけにはいかないのはよくわかりますけれども、集まった意見の中からこのように番組に生かすことができましたというメッセージが伝わってくれば、少しずつ建設的な意見を寄せる視聴者の行動にもつながっていくのではないかと思います。そうやって視聴者が自分の見ている放送局を温かく、また批判の精神を忘れずに見る。そして、それを率直な声として寄せていくことこそが報道や表現の自由を侵そうとする様々な権威に対しての一番の「砦」に結果的にはなるのではないかと私は考えました。

次に、通信の方のお話を少しさせていただきます。

通信分野における表現の自由の問題も、2008年6月、青少年インターネット環境整備法の成立をめぐって様々な議論がありました。議論した結果、第三者機関を設立して、青少年の携帯電話からいろいろなサイトを見る際のフィルタリングの基準を第三者機関がつくることになり、活動をしてきています。私もその理事をさせていただいています。



れども、民間で様々な活動が続けられております。2008年10月には、いろいろな事業者や学者の皆さんに幅広にお集まりいただいて「安心ネットづくり促進協議会」も設立されて、啓発活動等、いろいろな努力を続けております。こういう民間の努力に対して環境整備をするのが、国の本来の役割ではないかと思っています。なかなか民間の活動も大変なので、環境整備は非常に大きな役割ではないかと思えます。

もう一つ、国はこの法律に沿っていろいろな民間の活動を応援しようということにはなっていると思いますが、昨年頃から、各地方自治体の青少年の健全育成のための条例改正で、子どもから考えれば表現の自由を侵したり、通信の秘密を場合によっては侵すのではないかというような条文が含まれた条例改正が検討されているのが現状です。国が地方に何か発言するのはなかなか難しい仕組みかもしれませんが、それでも青少年インターネット環境整備法にのっとった範囲の中で何かメッセージを出していくことができないのかと思えます。是非ご検討いただければと思っています。

子どもは力を合わせてICT分野で表現の自由、通信の秘密を守りながら、それによって傷つけられたり、被害に遭う人が出ないように最大の努力をしていかなければいけないと思えますし、あわせて国や地方自治体には是非その環境整備に力を尽くしていただきたいと強く要望していることを最後に申し上げたいと思えます。ありがとうございます。

【濱田座長】 それでは、最後になりましたが、放送分野における報道・表現の自由を守る取組などについて、人権問題などに取り組みられてきたお立場から、日本弁護士連合会の日隅<sup>ひずみ</sup>人権擁護委員会第5部会部会長、相原事務次長から、ご発表をお願いいたします。

【日本弁護士連合会（日隅）】 ご紹介いただきました日本弁護士連合会人権擁護委員会  
で表現の自由などの精神的自由に関する分野を取り扱っている第5部会の部会長をして  
おります日隅です。本日は貴重な機会を与えていただき、ありがとうございます。

個人的には、NHKの番組改編事件の原告側の代理人、あるいは映画「靖国 YASUKUNI」の上映妨害騒動における監督側の代理人などをした経験があります。

日弁連ではこれまでに、当部会を中心に表現の自由について様々な取組を行ってきました。このフォーラムで中心的話題となっております独立行政委員会については、お配りしました資料1に書いてあるとおり、国連の規約人権委員会のカウンターレポートの中でも触れさせていただいております。ちょっと時間があるので見ていただければと思いますが、資料1の160ページのところに、放送局が政治家から独立するべきであるというようなことで書かせていただいております。

また、昨年は、日弁連最大のイベントであります人権大会において、表現の自由の保障をテーマに取り上げ、いかに保障するかについて検討しました。資料2、資料3がその資料になります。資料2の大会宣言の2ページ目の3項を見ていただければ、「放送行政が政府から独立するための制度を確立すること」ということを、我々も考えているところです。資料3につきましては、この人権大会に向けて作成した基調報告書で、全体で500ページ近くのものであります。項目だけを見ていただければわかると思いますが、表現の自由の保障に関する網羅的な、市民的な自由やビラまき等の自由を含めて網羅的な検討をさせていただいております。

その人権大会の中で、放送・通信メディアを含むメディアの表現の自由の保障についても検討しましたので、そこに触れさせていただきたいと思っております。2ページ目ですが、我々は、このメディアの表現の自由が保障されているかどうかを検討するに当たって、独立性の観点と多様性の観点の2つの観点から検討してみました。独立性とは政府からの独立、広告主からの独立、それから、政府あるいは広告主から必然的に一定の影響を受けざるを得ない経営陣からの現場スタッフの独立の3点。それから、多様性について言えば、マスメディアの種類、数という多元性の意味での多様性。それから、内容そのものの多様性の点から検討して、他の諸外国でどのような保障がなされているか。日本ではどのような保障がなされており、あるいはなされていないかを一つ一つ検討していくべきではないかと考えております。

こちらのフォーラムで中心的な課題となっております独立行政委員会は、独立性の中における政府からの独立の問題。クロスオーナーシップ規制、あるいは記者クラブ、あるいはその会見の開放の問題。それから、パブリックアクセスは、多様性における多元性について中心的なテーマとして検討していかなければならないと考えております。

3ページ目ですが、先ほど諸外国での仕組み、制度について触れましたが、独立行政委員会について言うならば、ヨーロッパ等においてはもう既に資料4から6にあるとおり、すべて英文のままに翻訳はしていませんが、いかに独立性を担保するのかについての一定の基準が設定されておりますので、それらを参考にして、非常に簡単ではありますがけれども、資料7におけるような内容が独立行政委員会においては必要ではないかと我々は考えました。

国家行政組織法3条に基づく3条委員会であること、それから、人選の透明性を確保しながら、公募制を採用するなどして多様な人材をもって充てること。独立した職権行使。

事務局が単に横滑りになるのではなく、独自に採用すること。それから、予算についてある程度独立した形で上げられる制度について考えてみました。

こういうことを是非参考にしていただければ幸いです。昨年、この取組をしたばかりですので、ちょっと長い話になりましたが、紹介させていただきました。

4 ページ目に移りますが、放送分野において、名誉やプライバシーの人権がメディアによって侵害された場合に現状のシステムで十分に対応できているかどうかの問題と業界の自主的規制機関であるBPOの現状と評価について触れておきたいと思います。

BPOの中における放送人権委員会は、正式に受理した事案の8割近くについては、決定の中で人権侵害や放送倫理を含む何らかの指摘をされており。また、BPOの決定には法的な拘束力はありませんが、先ほどもご紹介いただいたとおり、決定内容の放送や、改善策の報告といった申し合わせがあり、一定程度守られているようです。

その決定の内容等を検討すると、非常に緻密な検討がなされていますし、そういうものの積み重ねによって一定のルールができていると思いますので、BPOは十分に機能しているのではないかと考えております。BPOと、我々が主として利用する裁判という司法制度によって、この分野においては十分対処できているのではないかと考えております。

他方、BPOと行政の関係については、2009年にBPOの放送倫理検証委員会が審議を見送った3番組について総務省が厳重指導をする一方で、BPOが訂正放送などの検討を勧告した事例では、総務省が行政指導を行わないと表明したというように正反対の姿勢があったわけです。そういうことを見ても、行政指導が恣意的になされるとBPOが十分な機能を発揮することができないのではないかと考えております。

5 ページをお願いします。通信分野における報道・表現の自由を守る取組についてですが、現状では、残念ながら、人権侵害の対応が十分ではないと言われても仕方ないと考えております。しかし、それに対応するためといって、行政の介入を安易に認めるべきではないと考えております。

では、どうしたらいいかということですが、まだ十分な検討をしているわけではありませんが、例えば発信者情報について迅速に開示する制度を設けるとか、相手の氏名がわからないままで提訴ができるような制度を設けるであるとか、これはこの分野のみに限定されることではありませんが、実効性のある強制執行制度などを設けることで対処できるのではないかと考えております。

この分野でも既に行政の介入余地がある法律ができておりますが、そのことについては

ここに書かせていただきましたので、後ほど条文と突き合わせて検討をしていただければと思っております。

6ページの行政による対応の現状と課題についてですが、恣意的な運用がなされる件をいかに解消するかがこの点における一番重要なポイントだと考えております。例えば記者会見の開放の問題ですが、これも各省庁によって随分違いがあるようですので、そのような恣意的な運用は非常に危険だろうと考えております。例えば放送番組の内容に対する行政指導ですが、従前は、そこに赤字で示したとおり、ほとんどなされていなかったわけです。ところが、7ページを見ていただくと、小泉内閣発足後、急激に増加した傾向があります。しかも、単に増えただけではなく、大臣によって件数に随分差があります。この青色の四角が1人の総務大臣の任期を示しているわけですがけれども、全く行政指導を行わなかった大臣もいれば、多発している大臣もいることがよくわかります。こういう増加や大臣ごとの差異が恣意的なものだと断定するつもりはもちろんです。恣意的な発動を防ぐためには、政府から独立した独立行政委員会が放送行政を担うことが重要であるということはいくらもわかるのではないかと考えております。

最後の8ページですが、パブリックアクセスについて触れたいと思います。この点については、報告書のURLを書かせていただきましたので、是非そちらで参照していただければと思います。海外では、インターネットが普及する以前からテレビやラジオへのパブリックアクセスの制度が設けられ、民主主義の基盤を支えてきております。これは日本でも当然導入されるべきだと考えております。そのような制度が導入されれば、マスメディア自身もこれまでと違うオルタナティブな情報が入ることによって、さらに多様な情報を伝えなければならなくなると考えております。

ただ、この点については、非常に安価に情報を発信できるインターネットという手段があるため、もはや特別なパブリックアクセス制度は不要ではないかという考え方もあるかもしれません。しかし、現実には、インターネットを利用した市民参加型メディアは必ずしも伸びていない、あるいは有力なものが撤退している現実があります。したがって、少なくともそのようなメディアが伸び悩んでいる原因と対策について十分に検討していただきたいと願っております。

私の発表は以上のとおりです。ありがとうございました。

【上杉構成員】 ジャーナリストの上杉です。日隅さんのパブリックアクセスの説明に関して、インターネット以前に設けられていた海外の具体的な事例を一、二、教えていた

だけですか。

【日本弁護士連合会（日隅）】 例えばアメリカでは、パブリック・アクセス・チャンネルという公共放送が市民の作成した番組を報道することがあったり、あるいは韓国では、民主政権のもとで、日本で言えばNHKに当たるKBSが、毎週土曜日だったと思いますが、一定の時間帯を、市民がつくった番組を放送する形で開放しています。

【上杉構成員】 同じく先ほど言及された記者クラブの開放の状況についてですが、日本弁護士連合会として、過去に記者クラブ制度について何らかの意見表明をされた経緯はありますか。

【日本弁護士連合会（日隅）】 人権大会では、これまでは主に弁護士としての性格上、名誉毀損や、プライバシー侵害などを中心に取り上げることが多かったのですが、そういったものを取り上げる中で、記者クラブという存在自体が人権侵害を生む1つの原因になっているのではないかということで、記者クラブ制度については、なくすのではなく、開放していくべきだという意見を大会宣言の中で述べたことがあります。

【上杉構成員】 今の記者クラブについて、どういう点についての人権侵害なのか具体的な事例を、1つでもいいのですが、挙げていただけませんか。

【日本弁護士連合会（日隅）】 記者クラブの存在がすなわち人権侵害ということではないですけども、記者クラブがあることによって、本来、出てくるような情報が出てこないことで、端的にその当時の表現で言えば、「馴れ合い」という表現をたしか使ったと思います。不正確であったら訂正する必要があるかもしれませんが、本来、出てくるべき情報が出ないことによって、例えば偏った事件報道になるなどの問題があるのではないかと、当時触れております。（追記：1999年第42回人権擁護大会での報道のあり方と報道被害の防止・救済に関する決議では、「新聞・テレビなどの報道機関は、遺憾ながら今なお、排他的、閉鎖的な記者クラブを通して、官公庁など機関からの公式発表情報に少なからず依存し、それらが提供する経済的便益さえ享受している。これらのことは、報道機関が権力機関を監視し、市民に必要な情報を取材・報道し、知る権利に奉仕する責務を十分に果たす上で妨げとなっている」と述べています。）

【五代構成員】 私もBPOに参加させていただきまして、鮑戸先生が委員長のとときに、6年間、ご指導いただきまして感謝しております。これまでの4回のフォーラムでBPOに対する期待というのは非常に大きなものがありまして、数名の委員の方から、BPOを強化したほうがいい、それから、第三者機関としてむしろBPOというものを育てていく

べきだというようなご意見が、議事録を見てもおわかりのように出ております。私自身も、メンバーであったことから、期待をしているのですけれども、ただ、現実問題として、BPOは調査権もございませんし、今後の強化の方向性がなかなか見えてまいりません。先生ご自身が長く携わってこられて、どういう形のほうに強化していったら、BPOがより第三者機関としての役割を果たし、表現の自由を守るための砦として機能するか、その点についてのご意見があればお伺いしたいことと、もう一つは、こういう問題が今までネックになっていたという点があればお知らせ下さい。例えば通信と放送の融合の点では、これまで私自身も体験しましたがけれども、実際に、テレビに報道されたものがすぐネットに出されて、しかも現実に当事者の住所まで知られ、投石をされたという事例もございましたので、放送と通信との融合の諸問題を、BPOはどのように考えていらっしゃるか。この2点についてお尋ねしたいと思います。

【放送倫理・番組向上機構（飽戸）】 BPOに対する期待をいろいろなところで表明していただいておりますが、一番の問題は、BPOが機能していないのではないかという苦情が来ることです。それをよく見ますと、実はBPOの役割が理解されていなくて、誤解されていることが原因であることが多い。例えばBPOは見解や勧告を出すだけでは番組がちっとも変わらないので、もっと厳しく監視して、規制すべきであるという意見が非常に多い。そのような場合に、BPOはあくまでも放送事業者が自主・自律的に改善・改革するのを助ける第三者機関であることを説明します。しかし、これがなかなかわかりにくく、理解していただけない。まずは、BPOの役割をしっかりと理解していただくということが必要だろうと考えております。

それから、2番目に、BPOの決定が末端の番組制作者のところまでなかなか届かないことです。コンプライアンス担当はよく理解してくださって、局に説明してくださっています。しかし地方へ行きますと、番組づくりに忙しくて、BPOの存在を知らなかったとか、決定も読んでいる暇がないということをよく聞きます。それではBPOの役割は果たせません。あくまでも改革するのは放送事業者ですから、これを何とかして決定を地方に、場合によっては、BPO自体が出かけて行って、出前でもしようということも考えております。

最後に、BPOが出した決定や勧告に従って放送事業者の皆さんは一生懸命、改善・改革に努力をしてくださっているわけです。その改善・改革の努力の結果はBPOに報告されてきます。それはBPOのホームページや「BPO報告」で報告していますが、これは

一般の視聴者全体になかなか伝わらない。相変わらず、番組は変わらないという苦情になってしまい、放送局の皆さんの努力の結果をどうやって国民の皆さんに周知させていくかを考えないと、BPOは機能していないということになってしまいます。だから、BPOを強化するという事は、現在やっている仕事をしっかりと国民の皆さんに知らせていくことだろうと思います。

五代構成員からの2つめの質問のインターネットとの関連ですが、これは本当にBPOの報告が出ると直ちにいろいろな情報が飛び交います。それと、放送事業者自身がインターネットを大いに活用しておられるという状況なので、インターネットの情報もBPOが取り扱うべきであるという議論が起こったわけですが、これは実際には非常に難しい。放送の場合には、あらゆる国民があまねく視聴することを前提として審査、審議を行うわけですが、インターネットの場合は、非常に限られた人たちが自由に発言しています。そういうものを含めると放送で築き上げられてきた判断の基準は、そのままインターネットに適用することは難しい。したがって、インターネットまで取り上げるということになりますと、基準そのものを抜本的につくり直す必要があるし、また、チェックする人数も、現在の何倍もの人数が必要になるだろうということで、研究は始めておりますが、現在の段階ではインターネットについては取り上げないが、将来は、取り上げるという形でいいかを考え始めたところという状況です。

【郷原構成員】 先ほどの私の質問は、飽戸理事長には質問の趣旨がよくご理解いただけなかったようなので、私の認識と意見をちょっと申し上げたいと思います。放送事業者の自主的な取組がきちんとBPOの検証委員会で評価・検証されているかということ、私は全く不十分だと思います。徹底的に厳しいことを言うんですけども、「バンキシャ！」や「発掘！あるある大事典Ⅱ」の例のように、放送事業者側が事実が真実じゃなかったと認めている場合であれば厳しい対応ができるのですが、放送事業者側が真実だと言い張ると、BPOはなかなかまともにそういう指摘を取り上げない。そういったときに、本当に放送事業者側が自分たちでやることをしっかりやっているのかというプロセスをきちんと検証委員会で認定しているかといったら、これはほとんどやっていないと思います。結局、事実が真実かどうかを明らかにしようと思っても、警察や検察ではないわけですから、理事長が言われるように、そんな簡単にできることではないと思います。それよりも、不公平にならないように、きちんと事実を明らかにする努力をしている事業者はきちんと評価される。逆に、それを怠って、いい加減に対応している事業者に対しては厳しく指摘する態

度が望ましいと思うのですが、その点についてはいかがお考えですか。

【放送倫理・番組向上機構（岡本）】 ご指摘をいただきましたけれども、まず、先ほどの質問にも少し関係するかと思いますが、BPOの3委員会の中で倫理検証委員会については一定の調査能力を備えておりますけれども、事実関係について争いがあるときに、それをすべての証拠等を収集して決めていく機能は持っていません。

現在までの「バンキシャ！」の場合もそうでしたし、現在、審議中の案件もそうですが、通例、問題になったことについて局側と連絡をとります。そちらはどうお考えですかということですが、それに対してかなり早い段階で報告が出てくるのが通例です。それには、起きた内容、その原因、早い場合には再発防止策というのが既に入っている場合もございます。それをもとにして調査や、場合によっては聞き取りということをするのがむしろ通例で、何もないところにBPOがゼロから行くというのはむしろ少ない。局側の見解が形は違いますが、人権委員会でも双方、申立人、被申立人、これは放送局側ですが、その主張を文書にして出してもらって、その検討をして、ある段階でヒアリング、両方の当事者から直接話を聞くという段階に行きますので、それぞれの局の考え方を受けとめて、それが十分かどうか判断をしているのが、委員からご指摘をいただきましたけれども通例です。ゼロから私どもができるわけではありません。

ただ、その結果について、例えば去年の秋に、訂正放送をしたとおっしゃっている放送局に対して、この訂正放送で一般の人が何を言っているのかわかるのかということについて、たまたま違う案件ですが、ほぼ似たケース、同じようなタイミングで、検証委員会と人権委員会の双方で訂正放送はどうあるべきかについて議論をして、その回答を決定の中で述べたことがございます。言われたことをそのまま鵜呑みにして、いつもそれを通していただいているわけではありません。つまり、言い方は変ですが、いろいろなことを言う局にはあまり言わないで、最初から謝っている局には非常に強く言うというご指摘は、私自身は、あまり当たっていないのではないかと思いますし、そうなるはいけないと思っています。現状において、局に対して、結論全体が放送倫理上、問題があるとまでは言えないとした場合でも、個々の点については、こことここは注意すべきであるということは申し上げていますので、最近、決定文が長い傾向になっておりますが、すべてをお読みいただくと指摘は十分にしていると私は理解しております。

【郷原構成員】 私がどの事例のことを申し上げたいかはわかりだと思っておりますけれども、過去の事例の中で、放送事業者側がこれは真実性に問題がないと言っていて、しか



し、結果的には問題があったというときに、当事者に対して当初どういう対応をしたのか。そこのところをよく検証してみられることが大事だというのが私の意見です。

【放送倫理・番組向上機構（岡本）】      ご意見として承りました。

【工藤構成員】      せっかくのヒアリングの機会なので質問させてもらいますが、BPOの毎年の目標はどういうものが出るのでしょうか。評価するということになると、さっき外部的に言えば、弁護士会が十分に機能していると言っているのですけれども、どういう評価をすればいいかわかりません。つまり、BPOの目的とか目標があって、それに対してどう行動しているかをきちんと評価するために、目的や目標が抽象的な表現ではなく具体的に、中期的な目標でも、今年はどうしているかなどを、きちんと言ってもらわないとわかりません。

それから、今、飽戸理事長のおっしゃったことがちょっとわかりませんでした。つまり、人権侵害などのいろいろなことに関して規制すべきだという問い合わせがたくさんあったが、それはほとんど視聴者の誤解に基づくもので、BPOはその役割ではないとおっしゃっていました。ということは、もともと規制をすべきだというニーズに対して、BPOがその役割を果たせない、ということを行っているという理解でいいのでしょうか。人権侵害を守るという役割を、今のBPOの組織や役割では維持・達成できないということをおっしゃっているのかがちょっと気になりました。

それから、2つ目、3つ目も、BPOの中でいろいろなことを言っても、放送局側が現場レベルにそれを浸透させないといけない。それから、自分たちのことに関して公開しないといけない。つまり、BPOはいろいろやっても、その効果がないということをおっしゃっているのか。そうすると、さっき飽戸理事長がおっしゃっていることは、BPOの目的とか、目標に対して今のままでは非常に欠陥があるということをおっしゃっているという理解でよろしいのでしょうか。

【放送倫理・番組向上機構（飽戸）】      BPOの実際に行っている活動はなかなか国民に正確に理解してもらいにくいという状況をお話ししたわけです。もちろんBPOそのものをもっと厳しく監視して、もっと厳しく罰しなきゃ番組はよくなるという意見に対しては、我々はあくまでも放送事業者が自主・自律的に自分たちで改善していくのを応援する。それを助けるための資料を提供する。そういう役割だということを説明しますが、なかなか理解してもらえない。処罰して罰金を取るなどだとすぐわかるんですが、そういうことは、我々はしない。あくまでも放送事業者が自分で解決されるのを応援するために、

例えば具体的にこんなところはおかしいのではないかということヒントとして与えて、それをどういう形で改革するかは、BPOの決定を見た上で、放送事業者が自分たちで決めていくという形です。だから、そういう本来の目的から言うと機能しているが、そこで一般の国民の皆さんの期待とずれているために、なかなかBPOの活動が正確に理解してもらえないということを少し申し上げたわけです。これはきちんと広報などを通して説明していかないといけないと思っております。

【工藤構成員】 BPOの存在を理解してほしいということは、私たちにとってはあまり問題ではなくて、自主的に組織された機関が行う人権侵害などの行動に対しての提言などに、人権侵害を起こした人たちがきちんと対応しないことのほうが問題のような気がします。それが初めに飽戸理事長が言ったことで、それはどうしたらいいと思っているのでしょうか。

【放送倫理・番組向上機構(飽戸)】 放送局側が対応をしないことが1つあるとすると、もう一方で、対応しているが、その状況が国民に理解、周知されていないという2つの側面がある。第1の側面については、BPOの決定が先ほど申し上げたように、末端の制作現場に届いていない状況が若干見られるので、それを改革するのは1つのBPOの改善目的です。もう少し地方の皆さんや、制作の皆さん、現場の皆さんにBPOの決定を伝えて理解していただく。これが1つ。

それから、もう1つは、先ほども申し上げましたように、改革されているが、なかなか見えにくく、一般の人や皆さんに理解しにくい。だから、それをA社がB番組についてこういう勧告を受けて、こういうふうに変更しましたということをもう少し一般の人たちにもわかるように説明するということは、BPOの機能を理解していただく上で重要だろうと考えているところです。

【深尾構成員】 日本弁護士連合会の日隅さんにお伺いをしたいのですが、説明いただいた資料の8ページで、パブリックアクセスが民主主義の基盤に対して非常に大きな役割を果たすということをおっしゃっていますが、パブリックアクセスが果たす役割に関して、ご見解があればお伺いをしたいのですが。

【日本弁護士連合会(日隅)】 どうしてもマスメディアは広告主や、あるいは権力、政府、国会議員などから一定程度の影響を受けてしまい、情報が一定程度偏ってしまう。ですから、いわゆる市民側から出てくる情報を流す一定の道筋が必要だということです。ですから、それは細い道筋であっても、その道筋が1つあることによって、他のマスメディ

アが一定程度、そのことについて注視せざるを得ないということになりますので、そういう筋があるのとないのとは民主主義に与える影響は非常に大きいものだ我々は考えています。

【濱田座長】 このパブリックアクセスについては、またさらに次回も議論が出るかと思いますが、まだご質問をお受けしたいのですが、実は原口大臣が国会審議から駆けつけていただきまして、さらにすぐまたご予定があるということですので、大変恐縮ですが、最後に大臣から一言いただいて、この会を今日は閉じさせていただければと思います。大臣、よろしくお願いします。

【原口大臣】 皆様本当にありがとうございます。今日は日本弁護士連合会、東京都地域婦人団体連盟、放送倫理・番組向上機構、宍戸先生のそれぞれから、本当に貴重なお話を伺いまして、私も後でフォローさせていただきますが、冒頭お礼を申し上げたいと思います。

そして、濱田座長を中心に大変自由闊達なご議論をいただいております。私の方からも幾つかご報告をしてお礼に代えたいと思います。

1つは、記者会見のオープン化でございますが、これについて総務省で調査をし、近々、発表することができます。いわゆるパブリックと言われているもの、そのパブリックが多くの人たちにすべて公正、公平に開かれているかどうかを総務省で調査いたしました。A、B、C、D、場合によってはEのランクまで公共機関を分けております。

先週、鳩山総理官邸のオープン化ができましたけれども、これも皆様のお力のおかげだと思います。また、5月5日の週には、アメリカのFCCのジョナカウスキー委員長とも今後の通信・放送の在り方について議論をさせていただき、タスクフォースの中間的なまとめをしようと考えております。

先ほど一般の国民の皆さんとの期待のずれというお話がございましたけれども、私は、政治自身もある意味ではずれていたのではないかと思います。かつて明治時代は、天皇の官僚と言われた時代がございました。そういう制度においては、本当は政治が中心にいなければいけないのに異物を排除する。つまり、国民の意思が中心でなければいけないことがある意味統制をされ、そして、多くのアクセスする権利が奪われてしまうと、そこに何が起きるのかということ、戦争の時代であるとも言うまでもないことであります。

何度も申し上げますが、私は先に結論ありきでこのフォーラムを開催しているわけではございません。純粹に、あらゆる権力から言論・報道、あるいは表現の自由、民主主

義の基盤となるものをしっかりとつくっていくためにはどうすればいいかということで、ここにいらっしゃる皆様方にご議論をいただいて、一定の結論、今回、通信と放送の融合法制についてもある意味60年ぶりの改正案を出させていただいています。光の道を敷して、そして、すべてのシステムは国民に安全な環境で自由に選択ができ、多様性が保障され、そして、そこに向かう教育がビルトインされていなければならない。このように考えておるところでございます。引き続き、次回以降の会合におきましても、濱田座長を中心に活発なご議論をお願いを申し上げたいと思います。

結びになりますけれども、大変な勢いで世界が大きく動いています。ある意味で情報による囲い込み、エンクロージャーというものも進んでいるように思います。私たちは、国民が自らの情報をコントロールできるためにどのようなことが必要なのか。あるいはどんな人でも人権侵害に泣き寝入りをしない、一人一人の人間の尊厳が保障されるためにはどんなシステムが必要なのか。そういったことについてもまたご議論をいただければと思っています。

本当にまた後でビデオを見ながらフォローをするという残念な結果になって申し訳ないと思いますが、引き続きよろしく願いを申し上げまして、私からの感謝とさせていただきます。そして、飽戸先生、大学時代からいろいろ教えていただいて、ありがとうございます。BPOをつくる時も、高い理想のもとでおつくりをいただきました。その理想が本当に現実のものとなるように、総務省としても全力を尽くすことをお誓い申し上げまして、お礼にかえたいと思います。ありがとうございました。

**【濱田座長】** どうもありがとうございました。

これで本日は終了させていただきますが、次回の第5回の会合につきましては、4月23日（金）の、17時より、本日に引き続いてヒアリングの第3回目を開催する予定です。詳細につきましては、事務局より別途ご連絡をさせていただきます。

最後に、ヒアリングにご協力いただきました皆様、どうもありがとうございました。

以上