

## メディア学における放送倫理の位置付けを考える : BPO(放送倫理・番組向上機構)を教材として

著者	魚住 真司
雑誌名	人権を考える
巻	22
ページ	1-19
発行年	2019-03
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1443/00007836/">http://id.nii.ac.jp/1443/00007836/</a>

# メディア学における放送倫理の位置付けを考える ：BPO（放送倫理・番組向上機構）を教材として

外国語学部准教授 魚住真司<sup>1</sup>

- I. はじめに：法知識と倫理の向上を
  - II. 問題の所在：推定無罪を初めて知る
  - III. BPO（放送倫理・番組向上機構）とは
  - IV. 放送倫理検証委員会をめぐる議論から
  - V. 「民放不要論」と放送法4条
  - VI. おわりにかえて：ネット時代だからこそ
- 参考文献・資料

## I. はじめに：法知識と倫理の向上を

筆者が関西外国語大学で担当する「メディア学 (Media Studies)」は、現在の開講形態になってから2018年度学期末でちょうど10年が経過する。外国語学部のカリキュラムにおけるメディア学の位置付けは、世界の様々な地域の文化や社会のしくみを学ぶ「国際文化コース」の一科目であり、主として英米および日本におけるメディアの歴史や、情報社会の現状を分析する。新聞や放送あるいはインターネットなど、メディアは人々の価値観や地域の歴史が反映される文化であり社会制度でもある。

半期全30回の授業はおおよそ3部構成となっており、まず序盤で各種メディアの成立史を技術面と社会面から概観する。中盤では著作権法（特に引用ルール）の解説ならびに学期末レポート課題に備えたパソコンの技術指導（文献検索の手法や注の設定手順）を行う。終盤ではメディアの現状ならびに「言論の場」としてのメディアが抱える諸問題について解説した上で、受講生たちからの意見や感想を交えながら議論を展開していく。

---

<sup>1</sup> 元NHK報道カメラマン。日本マス・コミュニケーション学会メディア倫理法制研究部会・2015-2017年度幹事。

メディア学における放送倫理の位置付けを考える：BPO（放送倫理・番組向上機構）を教材として

メディア学の授業を通して筆者が強く認識するようになったのは、法と倫理に関するトピックを取り扱うことの重要性である。学生たちには、著作権法上の引用ルールなど特に留学先でレポートを書くのに欠かせないテクニカルな法知識はもちろん、近代法の基本原則を身につけ、国際社会と連携できる人材に育てて欲しいと願っている<sup>2</sup>。また、法的規制だけでは解決できない倫理上の問題についても、思慮をめぐらせることのできる人物になって欲しい。

授業担当者としては、将来メディアの世界で活躍する人材を輩出したく、メディアで自身の興味を追求しながら働く楽しさを伝えたいと思っている。しかしその一方で、メディアの法や倫理上の問題についても学ぶ機会を提供しておかなければ、たとえメディア業界に就職できたとしても、やがて壁に突き当たるか、あるいは突き当たった壁を意識外に追いやって、与えられた仕事をこなすだけの「従業員」になるのが目に見えている。「言論の自由」を実践できるメディアの世界に進んだ者が、そのような主体性に欠ける姿勢では社会的損失である。

本稿では、「メディアを学問の対象にする」行為の中でも、メディアの法と倫理を授業でどのように扱うかを考える。特にテレビ放送に関する倫理的なトピックを、メディア学の中にどう位置付ければ良いのか考察してみたい。具体的には、放送倫理・番組向上機構（以降、BPO）を教材として、どのようなことが学べるのか明らかにしたい。

ソーシャル・ネットワーク系メディア（以降、ソーシャルメディア）が全盛となったいま、紙媒体としての新聞はもちろん、テレビ放送と接触する時間さえ減少傾向にあるという<sup>3</sup>。しかしソーシャルメディアは、「ヘイトスピー

<sup>2</sup> 本稿執筆時の2018年度秋学期中、日本の大手自動車メーカーの会長が逮捕された。弁護士の付き添い無しの取調べや、度重なる拘留延長に対し、米Wall Street Journal紙をはじめ海外のメディアは日本の刑事訴訟の在り方を「人質司法」と批判した。なぜ日本の公権力行使の在り方が問われるのか、外国メディアの視点は受講生たちに考える機会を与えてくれる。

<sup>3</sup> 総務省が発表した平成29年度版『情報通信白書』によると、全世代の平均利用時間（平日）は、新聞が2012年＝15.5分、2016年＝10.3分。テレビ（リアルタイム視聴）が

メディア学における放送倫理の位置付けを考える：BPO（放送倫理・番組向上機構）を教材として

チ」や「フェイクニュース」といった、社会の害悪となるような情報さえも発信するようになっており、またインターネットの「フィルター・バブル」効果による視野狭窄も指摘されている<sup>4</sup>。そのような状況下、他メディアに比べ種々の法規制を経験してきた歴史を持ち、倫理についても豊富な議論を蓄積してきた放送メディアから学べるものは、いまだ少なくないだろう。

## Ⅱ. 問題の所在：推定無罪を初めて知る

メディアが報じる「容疑者」とは、あくまで容疑をかけられている人物でしかなく、本当は無実である恐れがある。「何人たりとも、公正な裁判で有罪が確定するまでは無罪扱い」されることを推定無罪と呼び、基本的な人権として要請される<sup>5</sup>。メディアが容疑者のことをどう報じようと、社会は「無罪」と推定しなければ、無罪判決後の社会復帰に支障をきたす恐れがある。つまり、推定無罪原則が社会に浸透していなければ、報道被害が起きる可能性がある<sup>6</sup>。

報道被害や推定無罪といった言葉が、日本におけるメディア研究や教育の射程に入りやすくなったきっかけの一つに、1994年に発生した松本サリン事件をあげることができる。毒ガス事件の被害者でもある第一通報者が、警察による自宅捜索を受け、以降ほぼ一年間にわたり社会から犯人視された件で

---

2012年=184.7分、2016年=168.0分となっている。その一方で、録画視聴時間は微増（同じく17.0分→18.7分）しており、休日のテレビ視聴時間は「前年並み」にとどまっているものの、全体としてはテレビ視聴時間も減少傾向にあると言わざるをえないだろう。ちなみにネット利用（平日）は2012年=71.6分、2016年=99.8分である。

(<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h29/html/nc262510.html>、最終閲覧日2019/1/13)。

<sup>4</sup> インターネットの検索サイトが、検索者の見たくない情報を自動的に遮断してしまうことで（＝フィルター機能）、検索者は自分の見たい情報だけに接するようになるという。反対意見に接する機会が人々の間で減少すると、結果として社会の分断化が進むのではないかと懸念されている。

<sup>5</sup> 刑事裁判における立証責任の所在（容疑者側ではなく検察側にある）を示す言葉でもある。

<sup>6</sup> したがって、匿名報道を基本とする国もある。一方、米国や日本においては実名報道が原則で、人々の「知る権利」を優先しているとされる。

ある。警察は被疑者不詳として第一通報者の逮捕こそ避けたが、警察の事情聴取は執拗かつ厳しいものだったという<sup>7</sup>。またメディアは第一通報者を容易に特定できるような報道を競い続け、日本のメディア史上最大級の報道被害につながったとされる<sup>8</sup>。少年犯罪を除き、実名報道は違法ではないが、人権侵害や倫理上の問題につながる恐れがあることを、松本サリン事件は教えてくれた。

筆者のメディア学では、報道被害に2回分の授業をあてている。主として松本サリン事件をふり返る番組ビデオや当時の新聞報道を通して、メディアの持つ「負の側面」を解説している。その際、受講生には番組の感想文を書いてもらい<sup>9</sup>、中でも「気づき」が多く示された感想文をプリント教材化して議論に役立てている。この感想文につき、2018年度秋学期の受講生には了解の下、推定無罪原則についての意識調査を行った。すなわち、「推定無罪」という言葉を「以前から知っていた」か「授業で初めて知った」か、回答してもらったのである。

68名の有効回答の内、「以前から知っていた」と回答したのが7名（10.3%）で、「授業で初めて知った」が61名（89.7%）であった。つまり9割の受講生が、メディア学で初めて推定無罪原則を学んだことになる。単年度の調査であるゆえ、また限られたサンプル数であるゆえ一般化は禁物だ<sup>10</sup>。しかし、ほとんどの受講生が、メディアで報道される「容疑者」<sup>11</sup>の人権について、これまで思慮をめぐらすことがなかった事実は、問題の所在として挙げておく

<sup>7</sup> たとえば、河野義行『松本サリン事件—虚報、えん罪はいかに作られるか』（近代文芸社、2001年）。

<sup>8</sup> 詳細は、日本弁護士連合会人権擁護委員会編『人権と報道—報道のあるべき姿を求めて』（明石書店、2000年）、83-105などが詳しい。

<sup>9</sup> 例年、朝日放送の「松本サリン事件—4年目の真実」（1998年2月27日放送）のビデオをクラス内で上映している。

<sup>10</sup> さらに1994年といえ、受講生たちが生まれる以前の話であり、松本サリン事件での報道被害はもちろん、事件そのものを知らない学生も少なくない。事件の風化が危惧される。

<sup>11</sup> 松本サリン事件の第一通報者は、正式な被疑者（メディアは「容疑者」と呼称）でさえなかった。

メディア学における放送倫理の位置付けを考える：BPO（放送倫理・番組向上機構）を教材として  
べきだろう。

### Ⅲ. BPO（放送倫理・番組向上機構）とは

BPO（放送倫理・番組向上機構）は、NHKと日本民間放送連盟（民放連）が自主的に創設した第三者機関である。視聴者からの放送番組に対する苦情や、放送倫理の問題に対処するために設立された。2003年に誕生したBPOは、直接的には1997年に設置されたBRO（放送と人権等権利に関する委員会機構）を引き継いでいる。そのBRO設置の背景を知るには、1980年代半ばから90年代にかけて、日本の放送が抱えていた様々な問題を俯瞰しておくべきだろう。

きっかけは、1984年の「ロス疑惑」や「グリコ森永事件」だったと思われる。社会的関心の高いこれらの報道を通して、テレビ局は「見せ方」の工夫次第でニュース番組も視聴率が取れることがわかったのだ。この頃から「ニュースの商品化」が始まったのではないだろうか。94年には「松本サリン事件」の過熱取材で、報道被害が問題となったのは前述の通りである。一方で97年には、アニメ番組を視聴していた子供たちが、あまりの強い刺激に卒倒する事件が起きた。この他にもテレビは「やらせ」や捏造といった問題だけでなく、政治的公平性についても問われた。放送に対する世間の不信感は強まり、やがて政府を法規制へと傾倒させていった。

そのような中、郵政省（当時）の「多チャンネル懇談会」<sup>12</sup>が、放送番組に対する苦情対応機関の設置を提言し、1997年に「放送と人権等権利に関する委員会機構（BRO）」が創設された。また、BROが受け付けた視聴者からの苦情の審理を行う「放送と人権等権利に関する委員会（BRC）」の設立が、第三者性を高めるために付け加えられた。その後BROは、他の2つの組織と合併する。すなわち、「放送と青少年に関する委員会」（2000年設置）と「放

---

<sup>12</sup>「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」は1995年に設置され、96年には報告書を取りまとめ、公刊もされている。『放送多チャンネル時代—視聴者中心の放送に向けて』（日刊工業新聞社、1997年）。

メディア学における放送倫理の位置付けを考える：BPO（放送倫理・番組向上機構）を教材として

送番組委員会」（2002年設置）がBROと合流し<sup>13</sup>、2003年には統合組織としてBPOが発足したのである。

BPOには現在、三つの委員会がある。①放送倫理上の問題を扱う「放送倫理検証委員会（2007年設置、前身は「放送番組委員会）」、②放送番組の人権問題などを扱う「放送人権委員会（2003年名称変更、前身は「BRC）」、③児童向け番組の問題などを扱う「青少年委員会（2003年名称変更、前身は「放送と青少年に関する委員会）」である。それぞれの委員会には数名の委員と調査役がいて、現在①と②には委員が各9名と③には7名<sup>14</sup>、調査役は各委員会5名である。委員は弁護士や研究者などが多く、官僚や政府関係者は入っていない。その理由は、「BPOの活動に政府が責任を持つ構造ができる。そうすると政府が口を出さざるを得なくなり、悪循環のきっかけになる」<sup>15</sup>からだ、現BPO理事長の浜田純一・前東大総長は述べる。なお、BPO全体としては他にも事務局や理事会・評議員会・監事が存在している。中でも事務局の視聴者対応部署が、実際に視聴者からの意見を受け付けており、該当する委員会に伝える役目を負っている。

公表された委員会決定の文書数で、各委員会の2018年末までの実績を数えておこなえば、①放送倫理検証委員会（2007年～）による「決定」が28本、②放送人権委員会（1998年～）による「勧告」または「見解」が68本、③青少年委員会（2000年～）による「見解」等が13本、審議事案が70本あった。3つの委員会をあわせると計179本となるが、委員会によって文書の形式も量も様々で、ここに含めていない調査研究の文書も存在する。BPOの年間予算はおよそ4億円といわれており、NHKと民放連および加盟放送局206社（2015年現在）によって支えられている。

メディア学の授業では、BPOのウェブページを利用して、どのような人々

<sup>13</sup> 厳密には、この2つの委員会を持つ「放送番組向上協議会」とBROとが合流した。

<sup>14</sup> 規定では、委員の数は①8～10名、②7～9名、③6～8名とされている。

<sup>15</sup> 川本裕司「浜田純一BPO理事長『自主規制機関で高い実績』」『WEBRONZA』（2015年7月31日）(<https://webronza.asahi.com/national/articles/2015073000007.html>、最終閲覧日2019/1/11)。

メディア学における放送倫理の位置付けを考える：BPO（放送倫理・番組向上機構）を教材として

が委員を務め、どのような案件を取り扱っていて、またどのような意思判断や決定を行ってきたのか、受講生たちに閲覧させている。たとえば放送倫理検証委員会については、その名称ゆえ他の青少年委員会や放送人権委員会と比べて、何をどう検証しているのか実態がわかりにくい。しかし、BPOのウェブページで公表されている委員会決定書の、以下のような説明を読むと理解が深まる。

「委員会の役割は、放送対象となった事象それ自体の真实性を究明することにあるのではなく、番組関係者が放送に至る経緯のなかで、どれほどその事象の真实性を明らかにする努力を払ったか、また番組においてそれにふさわしい演出を行なったかどうか、を放送倫理上の観点から検証することにある。言い換えれば、委員会は、事象の真理を司るのではなく、真理に至る過程に注目し、その正当性を検証するのである」<sup>16</sup>

後ほど、この検証事例をあげてみる。

ところで、BPOは一般的には規制機関としての印象が先行するのか、インターネット上のBPOに対する評価を検索してみると、「BPOが放送をつまらなくしている」などといった批判が見受けられる<sup>17</sup>。しかしながら実際は、「挑戦的な番組」を期待しているのがBPOであり<sup>18</sup>、ネット上のBPO評は必ず

<sup>16</sup> BPO・放送倫理検証委員会「TBS『みのもんたの朝ズバッ!』不二家関連の2番組に関する見解」『放送倫理検証委員会決定 第1号』（2007年8月6日）（<https://www.bpo.gr.jp/?p=2367>、最終閲覧日：2019/1/10）。

<sup>17</sup> ほかに、「BPOは偏向している」といった声も散見される。そもそも政治の影響を排除する目的で設置されたBPOなのだが、取り扱う番組によっては結果として政治的な議論に巻き込まれてしまうことがある。たとえば、BPOの意見書に番組スポンサーから反論があった、いわゆる「ニュース女子」問題がそうである。BPO・放送倫理検証委員会「東京メトロポリタンテレビジョン『ニュース女子』沖縄基地問題の特集に関する意見」『放送倫理検証委員会決定 第27号』（2017年12月14日）（<https://www.bpo.gr.jp/?p=9335>、最終閲覧日：2019/1/10）。

<sup>18</sup> BPO・放送倫理検証委員会「2016年の選挙をめぐるテレビ放送についての意見」『放送倫理検証委員会 委員会決定第25号』（2017年2月7日）（<https://www.bpo>）。



メディア学における放送倫理の位置付けを考える：BPO（放送倫理・番組向上機構）を教材として

しも実態を反映していない<sup>19</sup>。

BPOについての文献は、これまで学術誌や専門・研究誌などに、特定のテーマで執筆された論文が多数を占めていた。しかし、2016年にはBPOで委員を務めた二人の弁護士により包括的な研究書が公刊され<sup>20</sup>、正確なBPO像の把握に役立っている。

#### IV. 放送倫理検証委員会をめぐる議論から

テレビニュースを含む放送番組には、放送法で規定された「番組編集準則」が存在する。放送法第4条1項は、放送番組の内容に以下を求めている。

放送事業者は、国内放送及び内外放送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。

- 一 公安及び善良な風俗を害しないこと。
- 二 政治的に公平であること。
- 三 報道は事実をまげないですること。
- 四 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。

これらは放送の「公正原則」とも呼ばれていて、電波の希少性や放送の社会的影響力を根拠とする。各種メディアの中でも、放送のみに課せられる内容規制として、メディア関連の授業ではよく言及されるトピックだ。

放送法4条はこれまで、法的規制というよりは、「倫理規範」と見なされ

---

gr.jp/?p=8941&meta\_key=2016、最終閲覧日2019/1/14)。

<sup>19</sup> 筆者は、日本マス・コミュニケーション学会のメディア倫理法制研究部会に所属していた2015年当時、同研究部会の主催によるワークショップ「BPO放送倫理検証委員会を検証する」において、2008～2014年にBPOの放送倫理検証委員会の委員を務めた水島久光・東海大学教授と同席させていただき、その活動実績を直接うかがうことができた。そのとき受けた委員会の印象は、まさに倫理基準を「判例を積み重ねていくように」かたちづくっていくようであった。

<sup>20</sup> 三宅弘・小町谷育子『BPOと放送の自由』（日本評論社、2016年）。

てきた歴史がある<sup>21</sup>。つまり、放送局が自主・自律的に目指すもので、罰則を見据えた厳格な取り締まりはなじまないと考えられてきた。しかし、ここ数年は「政治的公平」をめぐる議論が急激に高まりを見せ、特定放送局の報道番組やニュースキャスターに対し、放送法違反を訴える声があがるようになってきている。これに関連し、2016年には総務大臣（当時）による「政治的に偏向があった場合は放送停止もあり得る」といった主旨の国会答弁もあり、あらためて放送法4条の取り扱いが問題化した<sup>22</sup>。

BPOは放送法4条を「倫理規範」と位置付けている<sup>23</sup>。BPOの放送倫理検証委員会は、政治的公平に求められるのは時間配分等に基づく「量的（形式的）公平性」ではなく、「質的（実質的）公平性」であると指摘する。たとえば「国民の判断材料となる重要な事実を知りながら、ある候補者や政党に関しては不利になりそうな事実を報道しない、あるいは政策上の問題点に触れない、逆にある候補者や政党に関してのみ過剰に伝えるなどという姿勢は、公平であるとは言い難い」<sup>24</sup>としている。

BPOの政治からの距離感を知ることができる事例として、また先ほどの「倫理を検証する」ことの具体的なケースとして、放送倫理検証委員会によって審議された2015年の「クロ現（クローズアップ現代）」問題を取り上げる。そもそもこの案件は、2014年4月25日にNHKの近畿管内で放送された報道番組『かんさい熱視線』に端を発する。多重債務者を出家させることで弁済から解放すると謳った詐欺について、その当事者やブローカーの取材に成功したとする内容である。テーマが現代のかつ社会性が高く、当事者らの映像

<sup>21</sup> 1952年に独立行政委員会方式の放送行政を廃止した日本では、内容規制については倫理規範と見なさなければ、憲法21条（言論の自由）に矛盾してしまうことになる。

<sup>22</sup> この国会答弁について、米国の『2016年度・国別人権報告書』が「メディアに対する政治的圧力について懸念を生じさせる」と報じたのは、拙稿「日本版公正原則の現在」『人権を考える』21号（2018年3月）：1-2で述べた通りである。

<sup>23</sup> この場合の「倫理規範」の意味するところは「政府が具体的な番組の内容がこの準則に違反すると判断して、それをただすために行政指導や処分をしたり制裁をする根拠にはならない（放送倫理検証委員会意見書）」ということである。

<sup>24</sup> BPO・放送倫理検証委員会（2017年2月7日）前掲書。

メディア学における放送倫理の位置付けを考える：BPO（放送倫理・番組向上機構）を教材として  
が撮れているということもあり、5月14日には全国枠の『クローズアップ現代』で再編集され放送された。

しかし、放送から10ヵ月後に「やらせ疑惑」が浮上した。NHKは調査委員会を立ち上げて、2015年4月には報告書を公表し「過剰な演出」は認めたものの「事実の捏造、『やらせ』はなかった」と結論付けた。推移を見守っていた放送倫理検証委員会は、NHKの報告書に疑問を持ち、番組内容と制作過程を検証することになったのである。

委員会による、番組制作に関係した11人および取材対象者への聴き取り調査は25時間にもおよび、2015年11月6日に公表された意見書は28ページにわたる詳細なものである。特にp.21からp.22にかけて、多重債務者とブローカーの相談場면을隠し撮りしたとされる映像についての委員会意見は、メディア学やメディア・リテラシー教育にとって極めて示唆的である。また、実際に報道現場を制作者側として経験している筆者にとっても、実に考えさせられる意見である。長くなるが、以下に意見書の重要な部分を抜粋する<sup>25</sup>。

#### （委員会意見）

相談場面はいずれも、視聴者が受け取るであろう情報と実態との間に著しい乖離があった。それだけでなく、番組制作の経緯をたどると、視聴者への印象を計算して撮影方法を決めたのではないかとの疑問も持たざるを得なかった。

視聴者は、ブローカーと多重債務者が相談している様子を離れたピルから「隠し撮り」した映像と、室内に仕込まれたマイクで「隠し録り」した音声で知ることになる。そして、この場面は、撮影について当事者の了解を得ることが難しい反社会的行為の決定的な瞬間を捉えたものだ、と思ったであろう。

しかし、実際には、記者とディレクターは当初から「隠し撮り」で

---

<sup>25</sup> BPO・放送倫理検証委員会「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 委員会決定第23号』（2015年11月6日）  
（<https://www.bpo.gr.jp/?p=8322>、最終閲覧日2019年1月10日）。

はないことを知りながら、また、カメラマンと音声マンは現場で事情を知って驚きながらも結果的には協力して、いかにも「隠し撮り」であるかのような場面を「演出」したものであったのである。（下線筆者）

NHKの報道カメラマンだった筆者にとって、大変にショッキングな事実の開示である。「驚きながら」も結果的に、当該カメラマンが協力してしまったことは痛恨の極みである。筆者の先輩カメラマンは、「あおり気味に撮って欲しい」などといったディレクターによる撮影アングルの要望でさえ、はねつけていたのを思い出す。

しかし一方で、もし筆者が当該カメラマンの立場にあったとして、果たして毅然とした態度で撮影の拒否もしくは撮影手法の変更を当該記者とディレクターに迫ることができたであろうか。いや、NHKへの信用を守るためなら、カメラマンこそが砦となって、何らかの代替案を示すべきだったのだが、果たして当該カメラマンの職制（たとえばNHK専属か、外部委託か？）はどうだったのであろうか。この部分については、意見書は明らかにしていないが、カメラマン・記者・ディレクターといった各職制の、当時の力関係についても知りたいところである。

この後も厳格な調子で意見書の指摘は続く。

（委員会意見つづき）

さらに、相談場面は、「隠し撮り」であるかのように見せて自然さと本物らしさを高めるとともに、ボカシをかけることで、「取材相手の承諾なしに撮影・録音された決定的な反社会的な行為の現場」であるかのように視聴者をミスリードしている。本来は取材相手の権利保護のため使われる映像のボカシが、リアリティーを増す作用を果たし、視聴者に誤った事実を伝えている面があることは否定できない。このような映像は、報道番組で許容される演出の範囲を著しく逸脱した表現と言わざるを得ない。

そのようにした理由はどこにあるのか。

番組のディレクターは、視聴者から見てマイクが目立っては違和感がある、視聴者が見ている時にあまりにも近くから撮っていると違和感を感じやすいのではないかと考えたという。視聴者が、取材の困難な、犯罪にもつながる瞬間を捉えたと「自然に感じられるように」「違和感を引き起こさないように」演出したというのであれば、これはまことに倒錯した取材、番組制作の姿勢である。

これらの意見に続いて、放送倫理検証委員会はNHKが自ら定めている「放送ガイドライン」を引き合いに出し、次のように結論を述べている。

（NHK放送ガイドライン）

- NHKのニュースや番組は正確でなければならない。
- ニュースや番組において簡潔でわかりやすい表現や言い回しは必要だが、わかりやすさのために、正確さを欠いてはならない。
- 番組のねらいを強調するあまり事実をわい曲してはならない。

（委員会意見つづき）

ところが、審議の対象とした2つの番組の相談場面は、ブローカーの活動実態をはじめとして、事実とは著しく乖離した情報を数多く伝え、正確性に欠けており、上記の規定にことごとく反していると言わざるを得ない。

記者は、相談場面を構成する事実を正しく把握していなかっただけでなく、取材や制作のあらゆる段階で真実に迫ろうとする姿勢に欠けていた。

相談場面は、旧知の2人のやりとりを「隠し撮り」ふうに取り材しているが、これは番組のねらいを強調するあまり事実をわい曲したものであった<sup>26</sup>。

<sup>26</sup> BPO・放送倫理検証委員会（2015年11月6日）前掲書、23。

以上、委員会は、NHKの調査報告が主張したように「事実に見せかけた」という意味での『やらせ』があったとまでは言えない」としつつも、結論としては「重大な倫理違反があった」と判断した。

ところで、NHKが調査報告書を公表した日に、総務大臣（当時）は「事実に基づかない報道を行った」ことを理由に、放送法4条違反でNHKを嚴重注意している。放送倫理検証委員会の意見書は、このことに対しても次のように警鐘を鳴らしている。

（委員会意見つづき）

・・・政府がこれらの放送法の規定に依拠して個別番組の内容に介入することは許されない。とりわけ、放送事業者自らが、放送内容の誤りを発見して、自主的にその原因を調査し、再発防止策を検討して、問題を是正しようとしているにもかかわらず、その自律的な行動の過程に行政指導という手段により政府が介入することは、放送法が保障する「自律」を侵害する行為そのものとも言えよう。

もっとも、放送が他からの命令や指導によってでなく自由と自律の下で番組の質を維持し向上させるには、不断の自己検証と努力に加えて、放送局の独善に陥らないための仕組みが必要であろう。そのためにこそ、BPO（放送倫理・番組向上機構）がある。当委員会は、2007年に設置されて以来、番組内容に問題があると判断した場合には、勧告・見解や意見を公表して放送局と放送界全体に改善を促してきたが、これを受けて各放送局は社内議論を深め、正確な放送と放送倫理の向上のための施策を定めるという循環が生まれてきている。政府もまた、このような放送の自由と自律の仕組みと実績を尊重し、2009年6月以降は、番組内容を理由にした行政指導は行わなかった。今回、このような歴史的経緯が尊重されず、総務大臣による嚴重注意が行われたことは極めて遺憾である<sup>27</sup>。（下線筆者）

<sup>27</sup> BPO・放送倫理検証委員会（2015年11月6日）前掲書、26-27。

メディア学における放送倫理の位置付けを考える：BPO（放送倫理・番組向上機構）を教材として

このように放送倫理検証委員会は、意見書を通じてBPOの存在理由を明確に説明している。加えて、放送メディアがその「表現・言論の自由」を実践し続けるためには、自らを律していく必要があることを説いており、メディア倫理を学ぶ者にとっては最良の教材となっている。

## V. 「民放不要論」と放送法4条

ところで昨年、放送倫理にまつわる議論を根底から覆す動きが見られた。放送法4条を撤廃し、放送と通信の垣根を無くそうというのである。これは実質的に、インターネットによる放送の吸収である。そうなれば、BPOの存立基盤は崩れ、本稿が前提とするような、放送メディアを通しての倫理学習の機会は失われる。最後にこの動きを整理した上で、筆者からの提言で本稿をしめくりたい。

共同通信社編集委員の原真がまとめた「安倍政権の放送改革」<sup>28</sup>によると、首相は2018年1月22日の施政方針演説で「通信と放送が融合する中で、国民の共有財産である電波の有効利用に向けて、大胆な改革を進めていく」と述べている。これは以下のような、首相のインターネットテレビ体験にもとづくものとされる。

「AbemaTV<sup>29</sup>に出て、なかなか面白いなと思った。ネットテレビだから、放送法の規制がかからない。しかし見ている人たちにとっては、地上波などと全く同じ。もう日本の法体系が追いついていない」<sup>30</sup>。

さらに2月6日の衆議院予算委員会において首相は次のように述べ、放送

<sup>28</sup> メディア総研シンポジウム（配付資料）『現場から考える放送の「政治的公平」』、2018年4月28日。

<sup>29</sup> インターネットを利用した映像配信サービスの一つで、「テレビ」と称するが放送法が規定する「テレビ放送」ではない。ただし既存民放のように広告収入に依存する（一部有料）。大手IT企業のサイバーエージェントとテレビ朝日が共同出資して2016年に配信を開始した。

<sup>30</sup> 新経済連盟新年会での首相挨拶（2018年1月31日）。

改革に向けた協議の本格化を規制改革推進会議に託した。「ネットというのはまさに自由な世界だから、規制を持ち込む考え方は私には全くない。では放送法をどうするかという問題意識は持っている」。この発言を受けて、規制改革推進会議の「投資等ワーキング・グループ」では、3月8日、15日、22日ならびに4月4日に、議事として「放送を巡る規制改革」を検討した。共同通信社はこれに関連し、政府の内部文書である①「放送事業の大胆な見直しに向けた改革方針」と②「通信・放送の改革ロードマップ」を入手した。

これら①②にもとづいて、共同通信は3月15日に「改革方針」を報道し、3月23日には②の「ロードマップ」とともに「放送事業の大胆な見直し」の内容を明らかにした。①②両文書ともに放送法4条の撤廃を打ち出しており、特に②の「ロードマップ」は「放送（NHK除く）は基本的に不要に」との文言を含んでいた。つまり、地上波放送については一部を除き終了させ、インターネットによる映像配信に統合するという。実質的に、これは「民放不要論」と言ってよいだろう<sup>31</sup>。

これに対し、NTV（日本テレビ）をはじめとする民放各局、ならびにそれらと資本関係のある全国紙は一斉に反発した<sup>32</sup>。このロードマップで示された案は、これまで民放各局が使用してきた周波数帯を国に返納させ、米国が実施しているような「周波数オークション」を日本でも実現させることを前提にしている。つまり民放各局は、このロードマップが実行されると、NetflixやHuluのように今後も増え続けるであろうネットテレビと同列扱いになる可能性がある。電波利権についての批判はさておき、公共的事業を自負する民放各局にとって、「放送事業の大胆な見直し」方針は受け入れ難く聞こえたことだろう。

この改革方針に対し、特に日本テレビを擁する読売新聞グループの反対姿

<sup>31</sup> 具体的には、通信と放送で異なる規制・制度を一本化するため、「放送特有の①番組準則②番組基準③番組審議機関④番組調和原則⑤マスメディア集中排除原則⑥外資規制」の撤廃が目指されている。原真「放送局は自ら未来像を示せ～安倍政権の放送改革方針をきっかけに～」『GALAC』（2018年7月）：45。

<sup>32</sup> 「放送が果たしてきた公共的役割について考慮されていない。間違った方向の改革だ。」（日本テレビ社長）原真（2018年7月）前掲書：45。



勢は激しく、読売新聞は次のように批判している。

「規制改革推進会議では『映像コンテンツはインターネットで国民に届けばよく、（電波の）放送用帯域はいらない』という“極論”まで飛び出し、国民生活に不可欠な情報インフラである放送の改革は、一歩間違えれば国民に多大な不利益を及ぼす危険をはらんでいる」<sup>33</sup>。

これまで政権運営に理解を示してきた読売新聞の、報道姿勢を転換させたと受け取れる論調である。その後、規制改革推進会議が策定した第3次答申（2018年6月4日）に、「4条撤廃」は含まれなかった。日本最大の新聞・放送グループの猛反発を受けたことが主因かはわからないが、「放送事業の大胆な見直し」はいったん様子見となったようである。

しかし、「大胆な見直し」を封印してしまうことには異論もあるだろう。実際のところ、首相による「法体系が追い付いていない」との指摘は間違っていない。スマホ利用が日常生活の一部となる中、将来的な電波不足を懸念する声には説得力がある。その際は周波数の捻出に、これまで豊富な帯域を格安の電波利用料で「借入れ」てきた放送業界に、チャンネル再編などの協力が求められるのは妥当とさえ思われる。かといって、2003年から2011年にかけて巨額の費用を投入し達成された地上デジタル放送のインフラを、早々に見限ってインターネットに収斂させてしまうのは、あまりに非効率かつ非現実的だ。

そこで筆者の提言を以下に示しておきたい。これまでたびたび組上に上がった公正原則（放送法4条）について、まずは結着をつけてみてはどうだろうか<sup>34</sup>。前述のように放送法4条は4つの項目、すなわち「一、公安及び

<sup>33</sup> 加藤理一郎「安倍『放送』改革に潜む落とし穴」『読売ONLINE』（2018年3月8日）  
（<http://www.yomiuri.co.jp/fukayomi/ichiran/20180308-OYT8T50003.html>、最終閲覧日2019/1/10）。

<sup>34</sup> 今回の、放送法4条撤廃を含む放送事業見直し案は、政権への批判を強めているテレビ報道に対する「牽制球」との見方もある。たとえば、吉野嘉高「テレビが『放送法4条撤廃』のニュースを報道したくない裏事情」『IRONNA』（2018年5月12日）

メディア学における放送倫理の位置付けを考える：BPO（放送倫理・番組向上機構）を教材として

善良な風俗を害しない」「二、政治的公平」「三、報道は事実をまげない」「四、意見が対立している問題は、できるだけ多くの角度から論点を明らかにする」から成っている。問題となるのはこの内、二の「政治的公平」である。権力監視をその役割の一つとする報道機関にとって、「政治的公平」は報道姿勢を萎縮させる要因となり得る。腐敗した政治権力を追及すべき場面で、権力を気遣ったり忖度してしまう報道機関は、国民の「知る権利」に奉仕しておらず失格である。共同通信の原真が指摘するように、公正原則が政治的圧力に乱用されてきた経緯を考慮すれば、表現を縛る条文の維持を求めるのは矛盾と言わざるを得ない<sup>35</sup>。

そこで、4項目を全て撤廃するのではなく、まずは「政治的公平」のみを撤廃すれば、長年の放送法4条をめぐる議論はとりあえず収束するだろうし、BPOを政治的論争に巻き込んでしまうこともないだろう。あとの3項目は倫理規範として残し、引き続き放送局とBPOならびに視聴者との関係性の中で議論を継続していくことでどうだろうか。

## Ⅵ. おわりにかえて：ネット時代だからこそ

前BPO放送倫理検証委員長の川端和治弁護士は、インタビュー記事で次のように述べた。

（記者） ネット上に情報が氾濫する時代です。放送局だけに高い倫理性を課す意味はありますか。

（川端） ひとこと言えば、テレビ放送のブランド価値を高める、ということ。テレビが放送倫理を自主・自律的に守るメディアであれば、そうでないメディアと差別化をはかれる。『限りなく真実に近い事実のみしか、放送していません』と言えるわけです<sup>36</sup>。

---

(<https://ironna.jp/article/9645>、最終閲覧日2019/1/10)。

<sup>35</sup> 原真（2018年7月）前掲書：47。

<sup>36</sup> 「テレビ 自由に毅然と」『朝日新聞』（2018年5月26日）。

インターネットがもたらした情報「過多」社会においてこそ、放送は自らの倫理性を高めていくことで、今後も増え続けるメディアの中で、むしろ光輝く存在になるというのである。「BPOと放送局との関係はあくまでフラット」とする前委員長の言葉に、メディア学における放送倫理の位置付けが象徴されているのではないか。

### 参考文献

- 大石裕『批判する/批判されるジャーナリズム』（慶應義塾大学出版会、2017年）。
- 大石泰彦「第三者機関に頼らない倫理とは」『放送批評の50年』（学文社、2013年）、883-889。
- 奥田良胤「判例法的積み上げ、着実に形成される倫理基準：BRC10年の歩み」『NHK放送文化研究所年報2007』：265-299。
- 川端和治（インタビュー）「テレビ 自由に毅然と」『朝日新聞』（2018年5月26日）。
- 川本裕司「浜田純一BPO理事長『自主規制機関で高い実績』」『WEBRONZA』（2015年7月31日）（<https://webronza.asahi.com/national/articles/2015073000007.html>、最終閲覧日2019/1/11）。
- 木下圭之介「BPOは名誉毀損をどう扱っているか」『Journalism』233号（2009年10月）：30-40。
- 佐藤潤司「BPOと放送の自由—放送人権委員会の決定に見る課題」『マス・コミュニケーション研究』93号（2018年）：77-96。
- 塩田幸司・村上徳（二部構成）「BPO放送倫理検証委員会の10年」『放送研究と調査』792号（2017年5月）：2-27。
- 宍戸常寿「BPOの意義と課題」『ソーシャル化と放送メディア』（学文社、2016年）、98-129。
- 宍戸常寿「番組審議会の意義と活用のあり方」『民放』558号（2018年9月）：4-8。
- 鈴木秀美「放送法の『番組編集準則』と表現の自由—BPO検証委『意見書』をめぐって」『世界』877号（2016年1月）：122-128。
- 西土彰一郎「番組編集準則は何を要請しているか」『世界』882号（2016年6月）：72-77。

メディア学における放送倫理の位置付けを考える：BPO（放送倫理・番組向上機構）を教材として

日本弁護士連合会人権擁護委員会編『人権と報道—報道のあるべき姿を求めて』（明石書店、2000年）。

浜田純一・赤塚オホロ・砂川浩慶（座談会、表記順）「放送の現場とBPO」『放送レポート』256号（2015年9月）：20-25.

原真「放送局は自ら未来像を示せ～安倍政権の放送改革方針をきっかけに～」『GALAC』（2018年7月）：44-47.

水島久光「放送の公共圏の再編—倫理とメディアの時空間に関する一考察」『情報倫理の挑戦—「生きる意味」へのアプローチ』（学文社、2015年）、81-113.

水島宏明・小町谷育子・川本裕司・川端和治・金平茂紀・阿武野勝彦・奥村信幸・吉岡忍（執筆順、特集）「揺れる！番組倫理の"番人"BPO」『GALAC』（2016年3月）：12-39.

三宅弘・小町谷育子『BPOと放送の自由』（日本評論社、2016年）。

村上聖一「放送法第1条の制定過程とその後の解釈～放送の『不偏不党』を保障するのは誰か～」『放送研究と調査』781号（2016年6月）：90-105.

本橋春紀「"倫理"は時代とともに」『民放』560号（2019年1月）：40-45.

## 参考資料

朝日放送「松本サリン事件—4年目の真実」『驚きもの木20世紀』（1998年2月27日放送）。

NHK「追跡"出家詐欺"～狙われる宗教法人」『かんさい熱視線』（2014年4月25日放送）。

「重大な倫理違反 NHK『クロ現』やらせ疑惑」『日本経済新聞』（2015年11月6日）。

テレビ信州「足跡・松本サリン事件20年」『NNNドキュメント』（2014年6月30日放送）。

BPO・放送倫理検証委員会「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 委員会決定第23号』（2015年11月6日）

(<https://www.bpo.gr.jp/?p=8322>、最終閲覧日2019/1/10)。

メディア総研シンポジウム（配布資料）『現場から考える放送の「政治的公平」』、2018年4月28日。