

KANSAI GAIDAI UNIVERSITY

日本版公正原則の現在

| | |
|-------|--|
| メタデータ | 言語: jpn 出版者: 関西外国語大学 公開日: 2018-04-19 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 魚住, 真司 メールアドレス: 所属: 関西外国語大学 |
| URL | https://kansai.gaidai.repo.nii.ac.jp/records/7821 |

日本版公正原則の現在

外国語学部准教授 魚住真司¹

- I. はじめに：2016年度アメリカ人権報告書における「日本報告」
 - II. 問題の所在：日本における公正原則の現代的機能
 - III. 米フェアネス・ドクトリンとは何だったのか
 - III-1. フェアネス・ドクトリンの成立
 - III-2. 再訪レッドライオン事件
 - III-3. フェアネス・ドクトリンの廃止
 - IV. 日本版公正原則をめぐる今日の主要議論
 - V. おわりにかえて
- 日本版公正原則をめぐる最近の事象・時系列表
- 参考文献・資料

I. はじめに：2016年度アメリカ人権報告書における「日本報告」

2017年3月3日、アメリカ国務省は「2016年度国別人権報告書（JAPAN 2016 HUMAN RIGHTS REPORT）」を公表した。この報告は、米国の対外的な援助資金が人権弾圧など不適切な使用にあてられていないか調査・確認するため、国務省の「民主主義・人権・労働局（Bureau of Democracy, Human Rights and Labor）」が²、1961年対外援助法（*Foreign Assistant Act of 1961*, Public Law 87-195）と1974年通商法（*Trade Act of 1974*, Public Law 93-618）に基づき毎年実施している。

2016年度は199カ国・地域が調査対象となっており、日本についての報告（以降、「日本報告」）もなされている。特に当年の日本報告は、大手広告会社に

¹ 本稿は、早稲田大学アメリカ法判例研究会・同志社大学アメリカ研究所第二部門研究会 2017年度合同研究会における発表準備草稿を大幅に加筆修正したものである。（その際、日本に言及するときは「公正原則」の名称を、米国のときは「フェアネス・ドクトリン」を使用した。）

勤めていた若手社員が過労自殺したことを取りあげていたことから、米国内のみならず当事国の日本でも注目を集めることとなった。加えて、マスコミ各社が日本報告の内容を詳しく報じたもう一つの理由は、総務大臣（当時）による日本の放送メディアに向けた発言内容が、米当局の公式文書で言及されたという事実を重く見たからに違いない。

この総務大臣による発言は、日本国内では「電波停止発言」²と呼ばれており、米人権報告書の中では以下のように言及されている。

During the year, however, several incidents gave rise to concerns about increasing government pressure against critical and independent media. In February, for example, Internal Affairs and Communications Minister Sanae Takaichi reiterated, while denying any plan or intention to take such a step, the government's right to shut down broadcasters that it determined were politically biased.³（強調・下線＝筆者）

報告書が述べるところでは、（日本は「言論・報道の自由」を促進する民主主義的な政治システムが機能しているものの）2016年度中は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いくつかの事件があり、それはたとえば総務大臣が、その意思や計画を否定しつつも、政治的に偏向があった場合は放送停止もあり得ると述べた（強調・下線＝筆者）、ということである。

II. 問題の所在：日本における公正原則の現代的機能

米国は、今から約30年前（1987年）にフェアネス・ドクトリンを廃止している。いまでは、「平等機会」⁴ルールといった選挙報道にまつわるものを除き、放送メディアにおける政治的言論は規制されていない。そのような米国

² 2016年2月8・9日、総務大臣（当時）国会答弁。ただし、総務大臣は「『電波停止をする』と言っていない」と指摘する声もある。小川榮太郎・上念司『テレビ局はなぜ「放送法」を守らないのか』（KKベストセラーズ、2016年）、92-93。

³ U.S. Department of State, *JAPAN 2016 HUMAN RIGHTS REPORT*, 8.
<https://www.state.gov/documents/organization/265552.pdf> (accessed Jan. 4, 2018).

⁴ *Equal Opportunities*, 47 USC 315 a.

にとって、戦後の民主化に一応の成功をみた日本で、いまだ政府が「政治的偏向」を理由に、報道機関であるテレビ局の放送を停止させることができるとは、意外だったのではないだろうか⁵。

デジタル圧縮技術の発達に加え、ブロードバンド通信の普及後も、日本では放送メディアに「公正原則（放送法第4条「番組編集準則」⁶）」を課し続けている。それが放送ジャーナリズムを萎縮させる方向で政治権力に利用され得ること⁷、つまりは結果として、日本では多様な情報へのアクセスが放送メディアにおいては制限され得ることを⁸、今回の日本報告で初めて知ったア

⁵ たとえば、ワシントンポスト紙は、総務大臣発言と同時期に日本の著名な3人の放送ジャーナリストが番組から「降りた」件と併せてこの問題を論じている。"The Post's View: Squelching Bad News in Japan," *The Washington Post*, March 5, 2016. 一方、アメリカがフェアネス・ドクトリンを廃止したのは失敗とした上で、日本の公正原則を肯定する声もある。たとえば、元FCC（連邦通信委員会）委員のニコラス・ジョンソンがそうである（拙稿「米国のフェアネス・ドクトリンはなぜ廃止されたのか」『月刊民放』（2014年11月）p.27）。

⁶ 日本の放送法第4条は、放送番組に次の4点を求めている。「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。」これら4項目のうち、特に第2項と4項が、米国のフェアネス・ドクトリンとはほぼ同一の趣旨と言って良いだろう。

⁷ たとえば、2014年11月20日、政府与党はテレビ各局に「選挙報道の際の公平中立」を要望する文書を宛て、身構えた日本のテレビ各局は選挙報道に割く時間を減少させることがあった。これに対し、放送業者らが自主的に設立した第三者機関BPO（放送倫理・番組向上機構）が、2017年2月7日に「番組編集準則は倫理規範」と位置づける意見書を公表し、選挙報道を「臆せず放送するよう」テレビ局に促し、放送現場の萎縮を取り除いたとされる。詳細は、野村明大「"自主規制"の呪縛を解いたBPO意見書」『GALAC』（2018年2月号）。なお、BPOが「第三者機関」と呼ぶにふさわしいか異論も存在するが、BPOに対する放送局の不満が表明されていること自体が、BPOの第三者性を物語っているのではないか。たとえば、「NHK異例反論『人権侵害ない』」『毎日新聞』（2017年2月10日）（<https://mainichi.jp/articles/20170211/k00/00m/040/081000c?mode=print>、最終閲覧日2018年1月10日）。

⁸ 制限のされ方について、本稿とは違った見方も存在するので紹介しておくならば、たとえば小川榮太郎は「テレビ報道は、『政府の介入』の前に弱弱しくたじろいでいるどころか、嘘の無限乱射で政府をボロボロに叩きのめし続けているというのが実態」とする。『徹底検証 テレビ報道「嘘」のからくり』（青林堂、2017年）、204。

アメリカ人は少なくないだろう。

そこで本稿では、日本の公正原則がモデルとする米国のフェアネス・ドクトリンが、一体どのようなものであったのかを確認しておきたい。そして、米国の最高裁が過去に示したフェアネス・ドクトリンの合憲性を「レッドライオン事件」に再び訪ね⁹、当時のメディア状況と事件に至る過程を改めて概観する。その上で、今日の日本における公正原則をめぐる様々な議論を検証してみたい。

なお、日本の公正原則が、米国のフェアネス・ドクトリンを源泉とすることは既に定説化されていると言ってよく¹⁰、あえて日本が公正原則を残してきた合理性、もしくは不合理な側面を、この作業により垣間見ることができるともかもしれない。また文末には、日本の公正原則をめぐる事象を時系列表にまとめてある。これにより、国際社会から見た「公正なメディア」とは何であるのか議論する際に、わずかながらでも貢献できればと願う。

Ⅲ. 米フェアネス・ドクトリンとは何であったのか

アメリカにおけるメディアの政治的偏向については、それが好ましいかの議論はさておき、一般的にはメディアの政治的主張と表裏一体と見なされている。したがって、これを規制する法律は、合衆国憲法修正第一条と矛盾するのであり、存在が許されるものではない。報道機関として倫理上問題があったとしても、「言論の自由」に対する法規制はあくまで別問題なのである。

そもそもアメリカの新聞は、米国建国当初から1800年代はじめまで、むしろ党派性を前面に押し出していたものが多かった。アメリカの新聞が政党紙的性格を脱するのは、1830年代から1860年代にかけて急増した移民を背景

⁹ *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC* (395 U.S. 367)。レッドライオン事件は、堀部政男をはじめとする数々の法学者らによって、様々な分析・解説が行われてきた。たとえば代表的なものとして、堀部政男『アクセス権』（東京大学出版会、1977年）、144-183。

¹⁰ たとえば、西土彰一郎「放送法解説」『放送法を読みとく』（商事法務、2009年）、194。

に、より多くの読者を獲得しようとし、広告媒体として成長していく過程においてである¹¹。また、南北戦争で速報性を発揮した通信社が、その後情報配信の中立性を維持して売り上げを伸ばしたことも、アメリカの新聞経営者にとっては見習うべき姿勢であった。つまり、アメリカのメディアが「フェアネス」を纏うようになったのは、政治的偏向に対する法規制が実施されたからではなく、経営上の判断があったからではないだろうか¹²。

一方、放送メディアについては、当初電波の有限希少性が高く、また社会的影響力も大きいと考えられたことから、放送番組に公正中立を求める動きは、様々なかたちで存在していた。米国のフェアネス・ドクトリンは、放送局に対し基本的には次の2点を求めた。1「放送を受けるコミュニティにおいて公衆が関心を抱いている非常に『重要な』『論争的な論点』をカバーすること」、2「そのような論点に対して『対立する見解』を提示する『合理的な機会』を与えること。」¹³ つまり、有限希少な電波を地域社会のコミュニケーション活性化に役立てようとしたわけである。

Ⅲ-1. フェアネス・ドクトリンの成立

1920年代から1940年代の放送メディアといえはラジオであった時代は、まだフェアネス・ドクトリンは規定されていなかった。1949年になると、米国における州際通信および放送を管轄する連邦通信委員会（Federal Communications Commission = FCC）が、それまで禁じていた論説放送を認めるという方針転換を打ち出した。その一方でFCC自身は、番組内容に公正さを求めてゆくことにしたのである。その際、フェアネス・ドクトリンの

¹¹ Anthony R. Fellow, *American Media History*, (Boston: Wadsworth, 2013), 109.

¹² ただし、アメリカの新聞界が実際にどれほど「フェアネス」と真摯に向き合ってきたのかは、「イエロー・ジャーナリズム」といったことばの存在が示す通り、別途検証が必要であろう。

¹³ 松井茂記「『公正原則』（Fairness Doctrine）と放送の自由」『現代国家の制度と人権』（法律文化社、1997年）、357。

源泉となる文言がFCCによって記された¹⁴。しかし、そのような方向性に反対した委員の存在も指摘されており¹⁵、フェアネス・ドクトリンをめぐる状況はまだ混沌としていた。

フェアネス・ドクトリンが規定されるのは、テレビが本格的に普及する1950年代になってからと言えよう。1959年当時、米議会は選挙放送に関する法整備に着手していた。1934年に制定された通信法の一部である第315条「公職選挙候補者 (Candidates for Public Office)」の、(a)項「平等機会 (Equal Opportunities)」ルールは、特定候補者に放送施設を使用させた場合、他の候補者にも平等に機会を与えることが定められていた。しかし、この規定があまりに煩雑で、放送界から不興を買っていたことから、米議会は純粋なニュース番組やドキュメンタリーなどを、この「平等機会」ルールの適用外とする法改正を行うこととした。その一方で、この法改正により「全くの自由裁量が放送局に認められた」と誤解が生じるのを懸念した一部議員が法案に反対したため、さらに次のような文言が念のため「追記」されることになった¹⁶。

「(平等機会ルールの適用外に関する) 条文については、公共の利益に沿うことや、公的に重要な問題について見解の分かれる討論に対し合理的な機会を提供する要求から、放送事業者を免除するものと解釈されてはならない。」(筆者訳¹⁷)

つまり、選挙放送に関して「平等機会」ルールに追加される項目は報道番組を適用外とするが、「だからと言って放送局はそれを拡大解釈してはいけ

¹⁴ 1949年公表の報告書『放送被免許者の論説放送について (*In the Matter of Editorializing by Broadcast Licensees*, 13 FCC 1246)』。松井 (1997年) 前掲書、351-402。

¹⁵ 志柿浩一郎「放送の公平原則を超えて—F. Hennockの描いたアメリカの放送の未来」『同志社アメリカ研究』53号 (2017年3月) : 61-83。

¹⁶ このあたりの議員間の駆け引きは、元CBS放送・報道部長Fred Friendlyによる*The Good Guys, the Bad Guys and the First Amendment*, (Vintage, 1977), 25-27が詳しい。

¹⁷ 拙稿「変容するアメリカの放送」『変容するアメリカの今』(大阪教育図書、2015年)、50。

ない」と警告したわけである。FCCは、米国の制定法であるところの「1934年通信法」にこの「追記」がなされたことで、フェアネス・ドクトリンについても意を強くしたと思われる。つまり、それまでFCCの放送政策の一つに過ぎなかったフェアネス・ドクトリンが米議会によって認知され、それ故に正式な法制度の「仲間入り」を果たしたとFCCは理解したのであろう。

このようにフェアネス・ドクトリンは、種々の議論の積み重ねで、徐々にそのかたちが整えられていったのである。これについて松井茂記は「連邦通信委員会は、公正原則について正式の規則を定めなかった。そのため、あくまでその概要は、一九六四年に公布された『公正指針』(Fairness Primer) のガイドラインの中に示されているだけであった」¹⁸と指摘しており、立法手続上の問題を想起させている。一方、堀部政男は「コモン・ロー的に形成された」¹⁹との見方を紹介していて興味深い。コモン・ローとは、英米法で言うところの慣習法のこと、フェアネス・ドクトリンがコモン・ローである可能性に言及することによって、立法手続の問題を^{はら}孕み得るフェアネス・ドクトリンの成立過程を補完している。

Ⅲ-2. 再訪レッドライオン事件

さて、フェアネス・ドクトリンを慣習法とみなすかはともかく、その存在をアメリカ社会にひろく知らしめたのは、まぎれもなく1969年の連邦最高裁判決である。「レッドライオン事件」として知られる判決の内容は、フェアネス・ドクトリンの合憲性を認めるものであった。

レッドライオン事件は、1964年5月、ジャーナリストのフレッド・クックが、保守的な放送局と宗教番組を批判するレポートを、ある雑誌に寄稿したことに始まる²⁰。これに対し、「ラジオ伝導師」と呼ばれるハージス牧師は

¹⁸ 松井（1997年）前掲書、357。

¹⁹ 堀部（1978年）前掲書、150。

²⁰ Fred J. Cook, "Radio Right: Hate Clubs of the Air," *The Nation* (May 25, 1964) : 523-526.

1964年11月、レッドライオン放送会社所有のラジオ局から、「キリスト十字軍 (Christian Crusade)」と題する番組を放送する中で、フレッド・クックを実名で批判したのだった。クックがフェアネス・ドクトリンに基づき、反論の機会をレッドライオン放送会社に求めたところ、レッドライオン側はクックに、反論のためには時間枠を購入するよう求めた。

1965年2月、クックの訴えにFCCは、レッドライオン側に無償で放送時間枠を提供するよう裁定する。レッドライオン側はFCCの裁定を不服とし、反論時間枠の無料提供を強要するフェアネス・ドクトリンは、放送局の「言論の自由」を妨げ違憲だと提訴した。1967年6月、控訴裁判所はFCC裁定を支持し、レッドライオン側はさらに上訴することとなった。しかし最高裁は、フェアネス・ドクトリンを合憲と認めた。その合憲性は次の4点にまとめられる。

1. 放送免許を受けた者が免許を受けられなかった者の受託者としてそれらの見解を公正に代表するように政府が要求することは、修正第一条に反しない。
2. 放送による「言論の自由」の利益を保持しているのは国民全体であり、国民全体こそは憲法上の目的に合致させるようメディアを働かせる権利を持っている。優越的地位にあるのは視聴者の権利であって、放送局の権利ではない。(強調・下線=筆者)
3. 修正第一条は、やがて真実が出ずるであろう「思想の自由市場」を活性化することを目的としているのであり、政府や放送免許人による独占を支持しない・・・本件において決定的なのは社会的、政治的、審美的、道徳的その他の思想および経験への適切なアクセスを受ける公衆の権利である。
4. 電波という資源が有限である限りその使用は計画的であるべき。

つまり、1. 放送免許の受託性、2. 視聴者の権利の優位性、3. 公衆の適切なアクセスを受ける権利、4. 電波資源の希少性、といった4点をふまえてフェアネス・ドクトリンは合憲とされた。そして最高裁は、次のようにフェアネス・ドクトリンを追認したのである。

「放送事業者は、公的争点に適当な放送時間をあてなければならないし、放送時間が反対の見解を的確に反映する点で公平でなければならない。」²¹

ここに至り、司法がフェアネス・ドクトリンの正当性を保障することとなった。しかし、米最高裁はこれ以降、レッドライオン判決について再評価する機会を得ないまま、もっぱら行政自らの手でフェアネス・ドクトリンの運用が後退させられてゆくのである。

Ⅲ-3. フェアネス・ドクトリンの廃止

1969年に判示されたフェアネス・ドクトリンの合憲性であったが、1980年代に入ると新しいメディアの台頭がその論拠を揺るがし始めた。すなわち、映画やスポーツ中継の専門チャンネルで既に流行の兆しを見せていたアメリカのケーブルテレビは、地域住民や自治体、教育機関に開放される「アクセス・チャンネル」を設置することで²²、さらに加入者を増やしていったのである。

レッドライオン判決の翌年、アメリカにおけるケーブルテレビの世帯普及率は7.6%（1970年）に過ぎなかった。ところが1980年代末にこれがほぼ60%に達する。つまりアメリカの人々は、テレビを地上波ではなくケーブルによって視聴するようになったのである。これは電波の希少性とは無縁の、新しい電子メディアに人々が移行していったことを意味する。つまり、アメリカ社会は早くも80年代末に放送メディアを見限って、双方向性を備えた新しい電子メディアへと歩み始めていたのである²³。

²¹ 395 U.S. 367, 377. 筆者訳。

²² 市民に開放されるチャンネルの設置を定めたFCCによる政策により、最終的には人々の電子メディアへの「アクセス権」を連邦制定法化（*Cable Communications Policy Act of 1984* (Public Law 98-549)）させるに至った。

²³ ちなみにアメリカにおけるインターネット元年は、初のブラウザ・ソフトの普及をみた1993年と言われている。それならば、80年代末から93年までの数年間を、双方向電子メディアへの過渡期とみなし、その「中継ぎ」を果たしたのがケーブルテレビと位置づけることができよう。

さて、そのような状況下、1985年の報告書『放送被免許者の一般的公正原則義務』において、FCCは以下3点の問題を提起し、1987年8月のフェアネス・ドクトリン廃止へと準備を進めていった²⁴。

1. テレビ技術の発展は、フェアネス・ドクトリンの合憲性を土台から崩しつつある。
2. フェアネス・ドクトリンは、実際には「言論の自由」を促進せず萎縮させている。
3. フェアネス・ドクトリンは、制定法の仲間入りを果たしたとFCCは解釈してきたが、1959年当時の米議会は単にフェアネス・ドクトリンの存在に言及したに過ぎない可能性が高い。

特に、2の「萎縮」効果については、放送局がフェアネス・ドクトリン違反に問われるのを恐れ、政治や社会問題を取り上げなくなったと報告されており、当時のアメリカにおける放送ジャーナリズムの停滞がうかがい知れる。ここに、日本における公正原則の現状と問題が重なるのである。

IV. 日本版公正原則をめぐる今日の主要議論

冒頭にも述べたように、日本では2016年2月に「電波停止発言」があり、同年7月に行われた参議院選挙の際、放送メディアは選挙報道に割く時間を減少させた。このような事態に、日本のメディア関係者は危機感を募らせている。特にメディア法を専門とする研究者らは、「放送法研究会」を立ち上げるなどして問題提起を行ってきた。

たとえば、放送法研究会の主要メンバーである鈴木秀美・山田健太・砂川浩慶らは、番組編集準則については本来、放送事業者の自律のための「倫理規範」と見なすのが通説であると訴えている。即ち、米国のような放送行政主体の独立機関化も実現せず²⁵、電波の希少性がほぼ消滅している現実を前

²⁴ 1985 *Fairness Report*, 102 FCC 2nd 145.

²⁵ 1950年から2ヵ年、米国型の独立行政委員会である「電波監理委員会」が日本にも存在したが、その後廃止され、度々復活案が検討されるものの、いまだ実現し

にしてもなお日本は公正原則を維持しようとしている。それならば、「言論の自由」を定めた憲法との整合性からして、番組編集準則は「倫理規定」と解さざるを得ないというのである²⁶。

「放送法研究会」は、2009年にその第一次成果として『放送法を読み解く』を公刊した。そこでは、いわゆる「ファイスナー・メモ」²⁷が戦後日本における放送法制の原点となったこと、さらに米国で争われたレッドライオン事件が、メディア学者・内川芳美や憲法学者・芦辺信喜、そして法学者・堀部政男らの努力によって日本にも紹介され、公正原則が日本に浸透するのにつながったことを取り上げている。

その上で『放送法を読み解く』は、「放送の自由の新傾向 (p.108以下)」として、国民の「知る権利」に応えることをはじめ、放送の社会的役割に視点を置いた上で、番組編集準則について諸説を紹介している²⁸。

1. 奥平康弘説

利潤追求を第一とする商業放送には公共的情報の伝達手でもあることを担保させるため「放送における公正」が必要。

2. 浜田純一説

「表現の自由」が「多様な情報の流通」に結実するとの規範意識が人々の間に根づいていないことから、それらを連結させる措置としての番組編集準則が認められる。

3. 長谷部恭男説

マスメディアの自由を前提にした「部分規制論」²⁹により、番組編

ていない。

²⁶ 一方、放送法第4条は倫理規定ではなく、あくまで法規範性を持つとする意見もある。たとえば、潮匡人『そして誰もマスコミを信じなくなった』（飛鳥新社、2016年）、132-135。

²⁷ いわゆる「電波三法」（1950年）の基礎となったGHQ/SCAP文書。

²⁸ 各説の出典は『放送法を読みとく』、109-111などを参照。

²⁹ 「部分規制論」は、メディア全体の中で放送以外のメディアが規制を受けずにいる場合、放送に対する規制は部分的であるので許容されると考える。Lee C. Bollinger, Jr. "Freedom of the Press and Public Access: Toward a Theory of Partial Regulation of the Mass Media," *Michigan Law Review* 75, no.1 (Nov. 1976) : 38-39.

集準則は正当化される。

4. 市川正人説

地上波テレビ局に対し「政治的公平」は要求できないが、「多様な公的論点の多角的解明」を法的に要求することは可能。

5. 鈴木秀美説

地上波テレビ放送は少数者による独占の危険があり、法的規律は正当化されうるものの、適用対象はNHKに限定すべき。

特に奥平説と浜田説が共通して述べるように、市場による「自動調整作用」の放送への適用については、上記いずれの説も一定の疑義を持っている。これを前提に、『放送法を読み解く』の趣旨をさらに読み解くならば、諸説間の違いを解説しながらも、番組編集準則を「法的規制」ではなく「倫理規範」として維持するのが、日本国憲法21条との整合性につき妥当ということであろう。特に鈴木説は、法的規制を公共放送に限定すべきとしており、商業放送による経済活動の自由にも配慮を見せている。

一方、同じ「放送法研究会」の第二次成果であるところの『放送制度概論(新・放送法を読みとく)』が2017年1月に刊行され、8年間に起きた放送に関する様々な出来事を反映した内容となった。その主たるものの中で、特に公正原則について注意喚起させられるものを挙げる。

1. 衆議院選挙前の2014年11月、政府与党が「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ひ」と題する文書を放送各局に手渡したこと。
2. NHK『クローズアップ現代』(『かんさい熱視線』「出家詐欺」の回)に関して、BPO・放送倫理検証委員会による問題点の検証がなされているにも関わらず、総務大臣による厳重注意(行政指導)や、政府与党によるNHK経営幹部の呼び出しがあり、NHKへの政治的圧力が懸念されること。
3. 2016年2月8日の国会答弁における総務大臣の「電波停止発言」と、同12日の総務省による「政治的公平解釈」についての政府統一見解

が出されたこと³⁰。また、それらは従来の解釈を変更し、「一つ一つの番組を見て、全体を判断する」としていること。

特に、3について付け加えるならば、政府統一見解では「これまでの解釈を補充的に説明し、より明確にしたもの」と、あたかも解釈の変更が無いように説明がなされている。しかしながら、従来は放送番組全体を見渡すことが前提であったのに、「個別の番組から全体を判断」し、「放送の停波もあり得る」というならば、やはり「解釈変更」と評価せざるを得ないのではないか³¹。しかも、個別の番組が政治的に偏っているか判断するのは、管轄省庁の長である総務大臣なのである。これに関し鈴木秀美は、「総務大臣が個々の番組の番組編集準則適合性を認定することになれば、恣意的判断がなされる危険があるし、放送に対して強い萎縮効果を及ぼすことになる」³²と警鐘を鳴らしている。

V. おわりにかえて

それでは今後、日本の公平原則について、本来「放送の主体」であるはずの一般視聴者は、どのような姿勢で臨めばよいのだろうか。これまでの議論を踏まえると、次のような3つの方向性が考えられよう。

1. 先の総務相答弁にしたがって、個々の番組の政治的偏向については、政府の判断に基づき法規制を受容する。
2. 総務相答弁を否定し、従来の「倫理規範」解釈を支持し続ける。
3. 米国に倣って、「公正原則」廃止に向けた議論を開始する。

なお、3の場合は、放送法の抜本的改正をも視野に入れることになるだろう。

筆者としては、これら3方向のベクトルを合成した折衷案を示して本稿の

³⁰ 総務省「政治的公平の解釈について」(2016年2月12日)。

³¹ 「個々の番組内容を問題にし、それぞれに対し法適合性を判断するのであるから、実態として全体で判断ということにはならないのは明らかだ。」山田健太『放送法と権力』(田畑書店、2016年)、332。

³² 鈴木秀美・山田健太編『放送制度概論：新放送法を読みとく』(商事法務、2017年)、107。

しめくりとしたい。すなわち、日本が放送行政の独立委員会化を果たした上で、上記の鈴木説が述べているように、公共放送に対してのみ公正原則を維持するのである。これにより、政府省庁が政治的偏向を判断するという憲法上の矛盾から脱することができる。商業放送に対する公正原則の適用は廃し、かわりに米国に倣って放送免許更新時に視聴者から当該放送局に対し意見を表明する機会を設ける。これにより、一般視聴者の放送についての主体意識が刺激され、むしろテレビ離れに歯止めがかかるのではないだろうか。

また、たとえ新設される独立委員会の判断に誤りが生じても、商業放送は公正原則の適用を受けないようにしておけば、民放連（日本民間放送連盟）の代表者が懸念するような事態にはならないはずである³³。これはいわば、上記長谷部説で言及された「部分規制論」の発展型で、「放送部分規制論」といったものである。

³³ 外務省「訪日に係る特別報告者の報告書に対する日本政府コメント」（2017年5月29日）（www.mofa.go.jp/mofaj/files/000262306.pdf、最終閲覧日2018年1月10日）。この「代表者」は、独立委員会を設立すると、かえって「言論の自由」が規制されると主張したようだが、それは独立委員会のデザインを慎重に行うことで回避できるはずだ。

日本版公正原則をめぐる最近の事象・時系列表

(敬称略)

2014年

11月20日 政府与党、在京テレビキー局（各局政治部記者）に要望書「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」を手渡し。

2015年

4月17日 政府与党、NHK『クローズアップ現代』（『かんさい熱視線』）のやらせ問題について、ならびにテレビ朝日『報道ステーション』の官邸批判問題について、両局幹部を事情聴取³⁴。

4月28日 総務大臣、NHKに対し『クローズアップ現代』について文書による嚴重注意。

11月6日 BPO・放送倫理検証委員会が、『クローズアップ現代』問題について意見書公表。意見書内で、総務大臣による嚴重注意や、政府与党によるNHK幹部の聴取を問題視³⁵。

11月15日 放送法遵守を求める視聴者の会³⁶が、産経新聞（15日）と読売新聞（16日）に意見広告を掲載。安保法制に反対する意見に放送時間が割かれすぎている旨のデータと、「報道番組では、放送法第四条遵守に向けた積極的な取り組みをすべき」との主張を掲載。

2016年

2月8日 衆議院予算委員会において総務大臣（当時）が「・・・法律というのは、やはり法秩序というものをしっかりと守る、違反した場合には罰則規定も用意されていることによって実効性を担保すると考えておりますので、全く将来にわたってそれがあり得ないということは断言できません」と答弁。番組編集準則（放送法第4条）に違反

³⁴ 日本新聞協会「自民NHKとテレ朝を聴取 民主、報道への圧力と批判」『新聞協会ニュース』（2015年4月17日）(http://www.pressnet.or.jp/news/headline/150417_5098.html、最終閲覧日2018年1月10日)。

³⁵ 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/wordpress/wp-content/themes/codex/pdf/kensyo/determination/2015/23/dec/0.pdf>、最終閲覧日2018年1月9日)。

³⁶ <http://housouhou.com/>、最終閲覧日2018年1月10日。

- した場合の無線局の運用停止について可能性を示唆。
- 2月12日 総務省、政府統一見解として文書「政治的公平の解釈について」を衆議院予算委員会理事懇談会に提出。放送法第4条「政治的公平」の解釈について、放送事業者の番組全体を見て判断するという従来の解釈に変更は無いとしつつも、「その際、『番組全体』を見て判断するとしても、『番組全体』は『一つ一つの番組の集合体』であり、一つ一つの番組を見て、全体を判断することは当然」とし、「これまでの解釈を補充的に説明し、より明確にした」と説明³⁷。
- 3月17日 国谷裕子キャスター、NHK『クローズアップ現代』降板。
- 3月25日 岸井成格アンカー、TBS『News23』降板。
- 3月31日 古館伊知郎キャスター、テレビ朝日『報道ステーション』降板³⁸。
- 4月12 - 19日 国連特別報告者デビッド・ケイ（カリフォルニア大学法学部教授）が滞日し、日本における「表現の自由」の現状調査。19日に暫定報告を行い、「電波停止発言」につながった放送法第4条の、廃止などを提言³⁹。
- 4月14日 日本弁護士連合会が「放送法の『政治的公平性』に関する政府見解（2月12日付＝筆者注）の撤回と報道の自由の保障を求める意見書」を公表。
- 7月10日 参議院選挙。放送メディアの選挙報道が減少⁴⁰。

³⁷ 「電波停止『政治的公平性』解釈で政府統一見解」『毎日新聞』（2016年2月12日）（mainichi.jp/articles/20160213/k00/00m/010/108000c、最終閲覧日2018年1月10日）など。

³⁸ これら放送ジャーナリストたちの降板について、小川榮太郎と上念司は「一部の人は、さも『政府から圧力があつた』ような雰囲気醸し出す。官邸からの圧力なんかあるわけないんです」と指摘している。『テレビ局はなぜ「放送法」を守らないのか』（KKベストセラーズ、2016年）、52-53。一方、NHKの杉江義浩は自身のブログにおいて、海外のメディアは「官邸の圧力があつた」と見ていることを紹介している。「キャスター3人の降板が首相官邸の圧力によるもの、と海外メディアは断定した」『杉江義浩OFFICIAL』（2016年2月26日）（<http://ysugie.com/archives/4892>、最終閲覧日2018年1月13日）。

³⁹ 国際連合広報センター「日本：国連の人権専門家、報道の独立性に対する重大な脅威を警告」『ニュース・プレス』（2016年4月19日）（www.unic.or.jp/news_press/info/18693/、最終閲覧日2018年1月10日）。

⁴⁰ たとえば、「参議院 放送時間3割減 争点隠し影響か」『毎日新聞』（2016年7

2017年

- 2月7日 BPO（放送倫理・番組向上機構）の放送倫理検証委員会が、意見書「2016年の選挙をめぐるテレビ放送についての意見」公表⁴¹。番組編集準則を倫理規定と位置づけた上で、テレビ放送の選挙に関する報道に求められるのは「量的公平」ではなく「質的公平」だと指摘し「挑戦的な番組が目立たないことは残念」とした。
- 3月3日 アメリカ国務省「2016年度国別人権報告書」を公表。その日本に関する報告の中で「電波停止発言」に言及。
- 5月29日 国連特別報告者デビッド・ケイが国連人権理事会に向けて、日本の「表現の自由」についての調査結果をまとめた報告書草案を公表。日本の放送番組について、何が公正であるか政府が判断する立場にあってはならないと指摘⁴²。翌30日に日本政府は「総務省が放送行政を所管すること自体が原因で、メディアへの圧力を生んでいるということはない」「放送事業者を代表する民放連の代表者自身が、（独立規制機関の設置を）明確に反対している」などとする反論文を公表⁴³。
- 6月12日 ジュネーブで開催された国連の第35会期・人権理事会において、デビッド・ケイが報告書に基づき放送法第4条の廃止などを要請。これに対し、駐ジュネーブ国際機関政府代表部大使などが「正確な理解のないまま（報告書が）記述されている」と反論。

以上

月12日）（<https://mainichi.jp/senkyo/articles/20171109/ddm/004/010/026000c>、最終閲覧日2018年1月5日）。

⁴¹ 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.gr.jp/wordpress/wp-content/themes/codex/pdf/kensyo/determination/2016/25/dec/0.pdf>、最終閲覧日2018年1月10日）。

⁴² Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression on his mission to Japan: Advance unedited version*, prepared by David Kaye in pursuance of UN Human Rights Council 35th Session, A/HRC/35/22/Add.1, hrn.or.jp/wpHN/wp-content/uploads/2017/05/A_HRC_35_22_Add.1_AUV.pdf (accessed Jan. 10, 2018). 2017年6月15日に公式文書化、特に第20パラグラフで放送行政の問題を指摘。

⁴³ 和文は、外務省（2017年5月29日）前掲書。特に放送行政についてはpp.4-6参照。

参考文献・資料

(日本語、五十音順)

- 大森麻衣「NHK『クローズアップ現代』問題及び放送法をめぐる国会論議」『立法と調査』380号（2016年）：3-22.
- 外務省「訪日に係る特別報告者の報告書に対する日本政府コメント」(2017年5月29日) (www.mofa.go.jp/mofaj/files/000262306.pdf, 最終閲覧日2018年1月10日).
- 志柿浩一郎「放送の公平原則を超えて—F. Hennockの描いたアメリカの放送の未来」『同志社アメリカ研究』53号（2017年3月）：61-83.
- 鈴木秀美「融合法制における番組編集準則と表現の自由：2010年放送法改正案も視野に入れて」『阪大法学』60巻2号（2010年）：25-26.
- 鈴木秀美『放送の自由』（信山社、2000年）.
- 鈴木秀美・山田健太編『放送制度概論：新放送法を読みとく』（商事法務、2017年）.
- 鈴木秀美・山田健太、砂川浩慶編『放送法を読みとく』（商事法務、2009年）.
- 西土彰一郎「メディアに求めたい『公共性』とは」『民放』553号（2017年）：56-59.
- メディア総合研究所・放送レポート編集委員会編『公正中立がメディアを殺す』（大月書店、2016年）.
- 松井茂記「『公正原則』（Fairness Doctrine）と放送の自由」『現代国家の制度と人権』（法律文化社、1997年）、351-402.
- 山田健太『放送法と権力』（田畑書店、2016年）.
- Fellow, Anthony R. *American Media History*. Boston: Wadsworth, 2013.