

曾我部真裕・赤坂幸一 編
大石眞先生還暦記念
『憲法改革の理念と展開（下巻）』
二〇一二年三月 信山社

36 放送番組規律の「日本モデル」の形成と展開

曾我部真裕

- 一 はじめに
- 二 「日本モデル」の形成と展開
- 三 番組規律の構造の再確認

一 はじめに

二〇一〇年の放送法改正は、一九五〇年の同法制定以来六〇年ぶりの抜本的な改正であるとも言われた。確かに、放送概念の変更やハード・ソフト分離原則の導入を始めとして少なくとも法の建前上は大きく変更された点も少なくない。しかし、表現の自由により直接に関わる放送番組規制については、新放送法は旧法とそれほど変わるところがない⁽¹⁾。この点に関しては、二〇一〇年放送法改正と相前後して開催された「今後のＩＣＴ分野における国民の権利保障との在り方を考えるフォーラム」での議論が注目された。同フォーラムは、「言論の自由の砦」としての独立規制委員会（「日本版ＦＣＣ」）創設をも視野に入れたものであったからである。

ところで、社会的影響力を有するメディアに対して介入の誘惑に駆られるのは洋の東西を問わない権力者の常であり、放送もその例外ではない。むしろ、放送については法律による制度設計の余地が大きいためにこうした問題はより現実的なものとしてあらわれる。放送に対する介入の手法としては、例えば、①個別の番組内容に対する法令に基づくあるいは基づかない介入（番組内容に関する行政指導は、広い意味では前者に属すると考えられる）、②免許権限を媒介にした法令に基づくあるいは基づかない介入、③ＮＨＫに限られるが、予算承認権等の監督権限を背景にした介入、④法改正を示唆することによるインフォーマルな介入、といったものが考えられる。

これらの方法による不当な介入を抑制するための仕組みが要請されることになるが、そのための手段は介入方法によって様々であり、一つの手段、たとえば独立規制委員会の設置によってすべての不当な介入をチェックできるわけではない⁽²⁾。独立規制委員会を設置した場合、特に①②のうち、法令に基づかないインフォーマルな介入など、現在見受けられるような一定の不当な介入を防止することができるであろうが、他方で、諸外国の例をみると、個

別の番組内容に対する法令に基づく制裁が頻繁に発動され、その意味で規制の強化につながる可能性もある。そもそも、日本の放送法制は法治主義が十分に徹底されておらず、特に過去においては免許手続も不透明であって、利権が生じやすかったことが政治家等による不当な介入を許す温床になっていた面もある⁽⁴⁾のであり、独立規制委員会を設置しなくとも、法治主義や手続保障の徹底によって改善できる点が多々あるかと思われる。

ところで、個別の番組規制については、放送法には番組編集準則の規定（四条一項）があるが、その違反に対する法的な監督手段の規定は必ずしも整備されておらず、かえって、放送法は放送事業者の自律（一条二号、三条）を定めている。この点については従来、自律と他律の二項対立的な理解が行われてきたように思われ、電波法七六条の処分や行政指導はもちろん、番組審議機関や各種情報の公表義務についても自律の原則と緊張関係あるものとしてとらえられてきたように思われる⁽⁵⁾。

これは、放送法の想定する放送の自律の観念を検討する上で大変興味深い素材を提供するものと言え、本稿ではこの点について放送法の歴史を振り返りつつ検討しようとするものである。本稿の結論を述べると、自律と他律とは二項対立的に理解すべきではなく、その中間領域が存在するのであって、放送法の想定する放送の自律とは、放送事業者に番組審議機関、ひいては視聴者に対する説明責任を課すことによって自律を担保しようとするものである。これは、いわゆる「規律された自主規制」⁽⁶⁾の一類型であるということもできるが、その中でも国家の介入の程度がかなり低い点で、比較法的にみると独特なものであり、放送番組規制の「日本モデル」と呼ぶことができる。本稿では、放送の自律を義務付ける各種の制度を放送法及びその改正論議の歴史を振り返ってみることに、放送法の想定する放送の自律の考え方について検討してみたい。

（一）ただし、新放送法はハード・ソフト分離原則を採用したことに関連して、ソフト部分への直接的な規制が可能になる点で規制の強化につながるという評価はある（山本博史「新・放送法（案）解説」放送文化二七号（二〇一〇年）四八頁（五六頁）、山田健

太「二〇一〇年放送法改正の意味と課題」月刊民放四〇巻六号（二〇一〇年）二〇頁（二二頁）など。

（2） 原田祐樹「電波監理委員会の意義・教訓」情報通信政策レビュー二号（二〇一一年）一頁は放送規制機関の組織論よりも、規制のあり方そのものに関心を向けるべきであるとする。

（3） 塩野宏『放送法制の課題』（有斐閣、一九八九年（初出一九七〇年）六三頁、六八頁以下。奥平康弘『表現の自由Ⅱ』（東京大学出版会、一九八四年（初出一九六八年）二三五頁は、いわゆる第二次大量免許時までの時期について、放送行政における法治主義の不在を批判する。

（4） いわゆる「一本化調整」の実情について参照、池田信夫『電波利権』（新潮社、二〇〇六年）第二章、服部孝章「放送局免許制度の課題」荒瀬豊ほか編『自由・歴史・メディア』（日本評論社、一九八八年）二七頁など。

（5） 西土彰一郎「メディア法における『自律』と『他律』の機能的結合」ドイツ研究三五号（二〇〇二年）五三頁（五九頁）は、「メディア規制立法」について「わが国の議論で特徴的なのは『法的規制』（＝『他律』）と『自主規制』（＝『自律』）のいずれか一方のみを強調する点にある」とする。主として個人情報保護法を念頭に置いた議論であるが、放送規制についても妥当するようと思われる。

（6） 西土彰一郎『放送の自由の基層』（信山社、二〇一一年）七頁も同様の指摘をする（ただし、「規律された自己規律」という表現）。

二 「日本モデル」の形成と展開

（一） 放送法制定時

（a） 序 論

放送法の制定過程の全容は今日においてもなお未解明の点が残されているようであるが、少なくとも、当時の関心はNHKと民放の二元体制を認めるか否か、放送規制機関を独立行政委員会に委ねるか否かといった放送体制の枠組みに向けられており、番組内容規制のあり方の問題は、放送事業者の自主性を重視するという一般論があった

ことは確かであるものの、必ずしも立ち入った検討課題とはされていなかったといえることができる。

ここでは、本稿の関心から次の二点を指摘しておきたい。第一は、制定過程において厳しい番組内容規制を定めた規定が削除された点であり、第二は、電波監理委員会の番組規制の権限についてである。

(b) 第二回国会に提出された第一次放送法案の四条削除問題

一九四七年一〇月のいわゆるフェイスナー・メモ⁽⁷⁾により放送体制の方向性が定まった後、翌年六月に第一次放送法案が起草され、第二回国会に提出された。⁽⁸⁾この法案は、放送法関係の法案としては国会に正式に提出された最初のものである。

同法案は、番組内容に関しては、今日の放送法にも見られるような規定のほか、次のような規定(四条一項)が含まれていた(表記は修正している)。

(ニュース放送)

第四条 ニュース記事の放送については、左に掲げる原則に従わなければならない。

一 厳格に真実を守ること。

二 直接であると同接であるとかかわらず、公安を害するものを含まないこと。

三 事実に基き、且つ、完全に編集者の意見を含まないものであること。

四 何等かの宣伝的意図に合うように着色されないこと。

五 一部分を特に強調して何等かの宣伝的意図を強め、又は展開させないこと。

六 一部の事実又は部分を省略することによってゆがめられないこと。

七 何等かの宣伝的意図を設け、又は展開するように、一の事項が不当に目立つような編集をしないこと。

また、四条二項は、時事評論、時事分析及び時事解説の放送についても上記原則を遵守すべきことを定める（三項は訂正放送の規定）。これらの原則の違反に対する刑事罰はないが、放送委員会は放送法違反の場合の免許取消し又は業務停止命令の権限を有しており（六八条一項柱書、二号）、行政処分の可能性はあった。

この規定は、GHQの民間情報教育局（CIE）の主張を受けて、GHQが占領開始直後の一九四五年九月に定めたラジオ・コード（日本ニ与フル放送準則⁽¹⁰⁾）を取り入れたものであるが、この法案を検討したGHQの法務局（LS）は、四条の全面削除を求める意見を述べた⁽¹¹⁾。その理由は、端的に表現の自由（憲法二条）と全く相容れないからということであつた。従来からのラジオ・コードを取り入れたものにすぎないという擁護論について法務局は、ラジオ・コードは純然たる国内事件を規律しようとしたものではなく、占領に関係のあることのみを目的としていることを指摘している。この意見を受けて、以後の立法過程からは四条一項、二項に相当する規定は姿を消すこととなつた（周知のように、三項の訂正放送については立法化されている（放送法九条））。

その結果、番組内容の規制としては、日本国憲法又はその下に成立した政府を暴力で破壊することを主張する放送をした場合や風俗を害する事項を放送した場合に刑事罰があるほかは、一般的な番組規律に関しては番組編集準則だけが存在するという現在の放送法にもつながる規定ぶりとなつた⁽¹²⁾。番組編集準則の法的性格については必ずしも明らかではなかつたが、それに基づいて電波監理委員会がさらに詳細な番組準則を作成することは少なくとも明文上は予定されておらず、積極的に番組内容に介入することは予定されていなかった⁽¹³⁾ということができる。

(c) 電波監理委員会

電波監理委員会は、一九五〇年に成立したいわゆる電波三法の一角をなす電波監理委員会設置法により設けられた。電監委の番組内容に対する規制権限は、現在の総務大臣による規制権限と同様であり、免許時における統制の

ほか、電波法七六条による三か月以内の無線局運用停止命令や運用許可時間、周波数若しくは空中線電力の制限、さらにはこれらの違反に対する免許取消しである。今日の多くの国の独立規制機関が有するような金銭的制裁権限⁽¹⁴⁾は、電波監理委員会には認められていなかった。

また、委員会が番組編集準則を具体化した番組基準を定める権限については、電波監理委員会設置法にもこれを認める明文はないように思われる。しかし、一九五一年の民放予備免許の際、電監委が自らの手で「行政上の基準」として放送基準を制定する意向を見せたとされる。これに対し、民放側はアメリカの放送事業者連盟のラジオ・コードの例を引き、この問題は民放事業者の自律的な倫理綱領と自主規制に委ねるべきことを主張し、GHQ担当者の支持をも得て定められたのが「日本民間放送連盟放送基準」である⁽¹⁵⁾という。

他方、電波監理委員会設置法一八条二項は、電監委が毎年調査・国会報告の義務を負う事項の一つとして「放送番組の状況及びその改善の方策」を挙げている。第二回の報告書（昭和二五年一月から翌年一〇月までが対象期間）においては、「自律規定の制定及び遵守について」という一節があり、放送が開始されたばかりの民間放送の放送基準についての取り組みが紹介されている。⁽¹⁶⁾ここでは電監委は、番組規律については純然たる自主規制によるものと捉えているようにも見える。

(d) 小 括

以上のように、電波三法制定当時においては、免許時における統制は別として、個別の番組への規制に関する電監委の権限は限られたものであつて、番組規律については基本的には放送事業者の自律に委ねることが放送法の趣旨であつたと考えられる。そして、この段階では、放送事業者の自律のあり方に対する規律は存在せず、純然たる自主規制にかなり近いものであつたと言いうる。なお精査を要するものの、電監委の立場もこうしたものだったと思われる。

ただし、このことは政府からの番組に対する介入がなかったことを意味しないことも周知の事柄である。制定当初の放送法においてその規律の対象として想定されていたのはNHKであり、その監督は基本的には電監委が担っていたが、今日と同様に予算の承認（受信料額の決定も含む）は国会の権限であり（三七条二項、四項）、そこに政府なしし与党の介入の契機があった。NHKの人気番組「日曜娛樂版」中止事件はあまりにも有名である。⁽¹⁷⁾

(二) 番組編集準則、自主規範の策定公表義務、番組審議機関の設置義務

(a) 一九五九年放送法改正の背景

本稿の関心からして次に重要な法改正は、一九五九年の放送法改正である。電波三法制定からこの間、電監委の廃止、テレビ放送の開始、民放の急速な発展など、多くの変化があり、これらに対応するため、あるいは、折しも湧きあがった「低俗番組批判」に乗じて、政府では放送法の改正構想が何度も語られた。これらは基本的にはNHK及び民放に対する郵政大臣の一般的な監督権限を強化する内容であった。

番組内容規制については、法律に基づくことなく、自主規制を強化するよう事実上の圧力を加えることが行われた。例えば、一九五七年のいわゆる「大量免許」の際に、被免許者に対する郵政大臣の「要望」として調和原則が求められた⁽¹⁸⁾ほか、この「大量免許」時に、大臣が、テレビ局に学識経験者など局外者を加えた番組審議会を設置することを求め、同時に、郵政省にも番組の調査機関を設置する意向を明らかにした。⁽¹⁹⁾これを受けて民放連は一九五八年に民放番組審議会を設置した。⁽²⁰⁾また、同年には放送法改正案が国会に提出されたが、衆議院の解散により審議未了廃案となったため、若干修正を加えた上で再提出されて成立したのが一九五九年の放送法改正である。

(b) 「規律された自主規制」への変容

一九五九年改正は、放送法の番組規制の基本原則が、「純然たる自主規制」に近いものから「規律された自主規制」

に変容することとなった重要な改正である。この点に注目しつつ、その内容を要約すると、第一に、番組編集準則について、改正前の四四条三項一号（五一条で民放に準用）は、従来の「公安を害しないこと」という文言であったが、改正により「公安及び善良な風俗を害しないこと」となった。言うまでもなく低俗番組批判に対応したものである。

第二に、上述のようにすでに免許条件として設けられていた調和原則を番組編集の原則として明記した（改正後の四四条四項（五一条で民放に準用））。

以上は実体的な規制に関わるが、自主規制の義務付けに関わる点として、第三に、番組編集基準の制定・公表義務が課された（改正後の四四条の二第一項、第二項（五一条で民放に準用））。また、第四に、放送番組審議機関の設置が義務付けられた（NHKにつき改正後の四四条の三、民放につき同五一条の二⁽²¹⁾）。

このような自主規制の義務付けという方式をとったことについて、政府は「放送が言論機関たる特性にかんがみ、行政権による規制を避け、放送事業者の自律性を尊重する考えのもとに」、上記のような義務付けをし、特に公表義務により「その順守を公衆の批判にまかせようとするもの」であり、「またその番組審議機関には放送された放送番組の批判機関たる任務を持たせ、彼此相待つて放送番組の向上適正をはからうとするもの」であると説明している。⁽²²⁾

また、一九五九年改正法の郵政省関係者による解説によれば、番組基準の制定・公表義務については、「聴視者が、現実の放送と公表された番組基準を対比して、放送事業者が番組基準に従って放送番組の編集を行っているか否かを批判することができるようにした措置」であり、番組審議機関には「当該放送事業者の行う放送に対し、いわばその放送の聴視者の代表の資格で、考査、批判を行う役目をもたせている」と説明されている。⁽²³⁾

(c) 小 括

一九五九年改正前の放送法は、番組内容については基本的に放送事業者の自主規制に委ねていたと解されるが、

自主規制の実効性に関する配慮はなされていなかった点で、純粋な自主規制に近いものであったと言いうる。これに対して、一九五九年改正は、自主規制規範の制定・公表と、内部の監督機関の設置を義務づけるという点で、自主規制の義務付けを行い、自主規制の実効性を挙げようというものであって、放送法の原則を「規律された自主規制」へと転換させるものと言える。

そして、その後の放送法の番組規律に関する改正は、この「規律された自主規制」の強化という方向に向かうことになる。

(三) 番組編集準則の強化、放送世論調査委員会

(a) 臨時放送関係法制調査会答申

一九五九年放送法改正は、前項で述べた番組内容に関する事項のほかは、NHKの組織、業務等に関する事項に関わる限定的なものであったが、一九六〇年代に入ると、放送法の抜本的な改正の機運が高まり、六二年には臨時放送関係法制調査会（臨放調）が設置され、六四年九月にはその答申が出された。その内容は多岐に渡るものであり、ここでその全体を紹介することはできない。⁽²⁴⁾ 本稿の関心との関係で重要な点は、以下のような諸点である。

第一に、電波法七六条に基づく監督措置の積極的な行使や、民放に対する一定比率のローカル番組放送の義務付けなど、行政機関による直接的な規制色の強い提言もあるが、他方で、放送番組の評価には各人の主観や立場の相違が大きく作用し、一定の基準を設けて判断するのは困難であり、また、表現の自由との関係で放送の規制は自主規制を原則とすべき旨を強調していることである。しかし、答申は、ここでいう自主規制は、放送事業者限りで完結する自己規律ではなく、公衆（視聴者）との関係性の中で形成されるものであることを強調している点が注目される。

すなわち、「放送の一つの特色は、これに対する批判が広く大衆によってなされるということに存する。個々の批評やその単純な集計を絶対的なものとして扱うことには疑問があるが、放送の健全な発達の基礎は、結局は国民の自由な放送批判の集積に求めるべきである。これによって放送事業者の自発的な努力を促すことにより、放送の自律は、単なる他律的干渉に対する防衛的な意味のものから、自主的に、公衆の批判を鏡として自己を客観視し、自己を規制するという性質のものに高められると考えられる」というのである。⁽²⁵⁾

第二に、今言及したような考え方にに基づき、答申は「放送番組に関する世論調査機関」の設置を提言する。すなわち、「放送番組の内容、表現、その放送される時間帯等の適否に関する公衆の意見の集積を合理的に整理した結果は、放送事業者が自主規制のための鏡とするに最も適切なもの」であり、この見地から「従来の聴視率調査のごときものとは異なる聴視者の意見を調査する機関として」、NHKと民放が共同で、放送番組に対する世論を直接に調査し、公表する機関を設立することを提言した。⁽²⁶⁾

第三に、一九五九年改正で設置が義務付けられた放送番組審議機関については、設置後五年を経たのみであってその効果について即断はできないとしつつも、期待したほどの効果がないとの声も少なくないとして、民放についても委員は全員部外者として、なるべく一般聴視者の利益を代表する者を委員とすること、短期間で一部ずつ交代すべきこと、会議を定期的かつ頻繁に開催し、その開催状況を広く周知させることといった改善策を提言している。⁽²⁷⁾

第四に、番組編集準則については、これを維持すべきものとする。⁽²⁸⁾

この臨放調答申は、一九五九年放送法改正によって定められた放送法の番組規律の原則の延長線上にあると言えるが、特に注目される点は、番組規律における世論あるいは公衆（視聴者）の重要性を強調し、その制度化を図ろうとした点である。すなわち、従来はとかく国家と放送事業者との二面関係（監督・命令型の規制）と放送事業者限り

での自主規制との二者択一の問題として考えられてきた放送規制の構造について、法律によって公衆を規制構造の中に位置づける三面構造を明示的に採用したという点にある。こうした三面構造は、一九五九年改正の際の説明でも意識されていないが、なお萌芽的であつたものを、この臨放調答申が明確化したものと言える。ただし、同答申が提案するその具体的な制度化については、後述の通り、問題がないとは言えないと思われる。

なお、臨放調答申は、放送行政を独立行政委員会に委ねることを主張した山田節男委員の少数意見によつても知られる。同意見は、法治主義が徹底しない裁量的で政治的な行政のもと、民放の放送免許が利権化して不明朗な事態が続出したことを問題視するものである。⁽²⁹⁾ こうした問題意識に基づき、法治主義の徹底と並んで放送行政機関の政治的中立性と公平性を確保するために提唱された「放送監理委員会」の役割は、放送基本計画の策定や免許の権限が中心となるが、それと並んで番組規律についても一定の権限を有するとされている。ただし、その内容は、「放送番組改善への協力」であつて、「放送事業関係者、視聴者、新聞、芸能、教育、科学等各界の代表をもつて組織する番組諮問委員会にはかり、適正なる番組基準を作成し、番組審議機関又は番組向上のための民間諸団体と密接な連絡をとる。番組改善については、あくまで、良い番組をつくるための善意に基づき、業者又はその団体代表者との協議を建前とし、事前予防の態度で相互協力する。」⁽³⁰⁾とされている。

(b) 一九六六年放送法改正案

この答申を受けた放送法改正案及び電波法改正案は、一九六六年三月に国会に提出された。この放送法改正案は、いわゆる事業免許制の導入やNHK受信料支払義務制の導入を図つたことでも知られるが、本稿の関心である番組規律との関係では、第一に、放送法三条の見出しを「放送番組の編集の自由」から「放送番組の編集の自由と責任」として「責任」という語を入れたこと、第二に、番組編集準則（四四条三項から三条の二第一項に移動）に、従来の四項目に加えて、「人命若しくは人権を軽視し、又は犯罪若しくは暴力を肯定することとならないようにすること」（一

項五号)、「青少年の豊かな情操の育成、健全な常識の発達その他人格の向上に役立つようにすること」(同六号)という二項目を追加したほか、「放送事業者は、(……)放送番組の編集及び放送に当たっては、国民の一般的教養の向上に資するようにしなければならない」(同条四項)と規定された。³¹⁾その他番組編集関係では、非常事態における放送の義務(三条の六)や、民放のローカル番組放送の努力義務(五一条の三)が設けられた。

第三に、番組審議機関の強化が図られた。まず、その構成について、一般放送事業者については、従来、その委員の三分の一以内は当該事業者の役職員をもって充てることができるとされていた(五一条の二第二項)が、この規定が削除された。他方、番組審議機関の権限自体には特段の改正はなかったが、審議機関の答申・意見の実効性の向上を図るために、「放送事業者は、番組審議機関からの答申又は意見を放送番組に反映させるようにするため番組審議機関の機能の活用努めるとともに、番組審議機関が答申し又は意見を述べたときは、その概要を公表しなければならぬ。」(三条の四第六項)とされた。

第四に、「公衆の意見を放送番組に反映させるための自主的な世論調査に関する委員会」(三条の五第一項)を設けるものとした。この放送世論調査委員会はNHK及び民放の協議により設けられるもので、放送番組に関する世論調査を行い、その結果をすべての放送事業者及びその番組審議機関に通知するとともに、その概要を公表し(三条の五第三項)、また、その結果に基づき放送番組の推奨や勧告を行い、放送事業者はこの勧告を尊重して必要な措置をしなければならぬ(同条四項)。³²⁾

この法案は結局廃案になったが、上記第三点で触れた放送番組審議機関の委員の構成や、その答申・意見の公表義務は、その後の改正で実現した(一九八八年改正)。他方、第四点で触れた放送世論調査委員会は、その後、テレビ番組のモニター制の構想が浮上したこともあったが、国の制度としては実現していない。³⁴⁾

(c) 小 括

臨放調答申及びそれを受けた一九六六年放送法改正案については、全体的に規制色が強く、放送事業者等からの反対が強かったのも無理のないことであつた。放送行政における法治主義の徹底がなされず、不透明さや、政治や行政の介入の問題を残したまま事業免許制を導入することは、更なる規制を招くことになるという批判にはもつともなものがあつた。しかし、こと番組規律の方式については、この改正案は、国家により直接統制される義務の賦課を通じた番組規律ではなく、概ね、従来の「日本モデル」の延長線上にあつたといふことができよう。そして、臨放調答申が番組規律において視聴者の批判のもとでの自主規制の制度化という視点を導入し、改正案もその具體的提案を採用したことは、日本モデルの展開にとつて重要であつた。ただし、後述のように、具体的な制度のうち、放送世論調査委員会については、問題なしとしない。

(四) 一九八〇年代以降の展開

(a) 番組審議機関の活性化策

前述のように、一九六六年放送法改正案で企図された番組審議機関の活性化策は、一九八八年の放送法大改正の一環として実現した⁽³⁵⁾。

その後、いわゆる多チャ懇(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)の報告書(一九九七年)⁽³⁶⁾において、番組審議会の機能が不十分であり、その原因として番組審議会の不透明性が挙げられたことを踏まえて、同年の放送法改正により所要の改正がなされた⁽³⁸⁾。すなわち、審議機関の活性化につながる審議の題材の提供として、放送事業者は、①審議機関の答申・意見を尊重して放送事業者が講じた措置の内容、②訂正放送制度の実施状況、③放送番組に関して申出のあつた苦情その他の意見の概要を審議機関に報告しなければならぬとされた(三条の四

第五項)。また、放送事業者は、上記の①、及び審議機関の答申・意見の内容その他議事の概要を公表しなければならないこととされた(二三条の四第六項)。

(b) 行政指導の増加と二〇〇七年放送法改正案

上記のように放送番組審議機関の活性化を図る法改正がなされる一方で、一九八〇年代後半以降、周知のように、郵政大臣(総務大臣)の行政指導による直接的な番組内容への介入がなされるようになった。これは、番組編集準則の行政解釈の変更を伴うものであり、従来は、番組編集準則は原則として精神的規定であって、その違反を理由として電波法上の監督権限を行使するのももちろん、行政指導の実施も困難であるというのが行政解釈であったところ、一九八五年以降に変化があり、個別番組における番組編集準則違反を理由とする行政指導が行われるようになった。⁽³⁹⁾

さらに、二〇〇七年に発生した関西テレビの番組捏造問題⁽⁴⁰⁾への対応策として、折しも予定されていた放送法改正案に、新たな行政処分を創設する規定が盛り込まれた。すなわち、新設が提案された五三条の八の二は、その一項で「総務大臣は、放送事業者(……)が、虚偽の説明により事実でない事項を事実であると誤解させるような放送であって、国民経済又は国民生活に悪影響を及ぼし、又は及ぼすおそれがあるものを行(……)つた」と認めるときは、当該放送事業者に対し、期間を定めて、同様の放送の再発の防止を図るための計画の策定及びその提出を求めることができる。」とし、二項では、「総務大臣は、前項の計画を受理したときは、これを検討して意見を付し、公表するものとする。」⁽⁴¹⁾とした。

この規定は、従来の放送法・電波法による行政処分の類型との関係では、電波法七六条による無線局運用停止等及びその不遵守の場合の免許取消しといった、重大であるだけに発動困難な諸類型と、行政指導との中間的な処分を創設するという意義をもつが、他方で、上記のように今日では多用されている行政指導においては、すでに再発

防止への取り組みの要請を含む例があり、また、上記番組捏造事件においては、行政指導として再発防止計画の提出を求めることまで行われていたことから、実態に法律の根拠を付与するものにすぎないということもできる。

周知のようにこの規定は、放送事業者やメディア法研究者等からの強い批判を受けて削除された。いずれにしても、本稿の関心との関係では、この新しい処分は、行政指導の多用傾向に竿をさして、個別番組に対する行政機関の直接的な介入の余地を広げるものとして、これまで述べてきたような放送法の基調から逸脱するものであると位置づけることができる。

(c) BRC・BPOの創設と重層的な規制？

先にも言及した一九九七年の多チャ懇報告書は、番組審議機関の活性化のほかにも、前項で触れた再発防止計画提出命令の創設にも通じる中間的な義務履行確保制度の導入や、放送に対する苦情対応機関の創設⁽⁴³⁾といった提言を行っていた。前者の義務履行確保制度について同報告書は、現行法のような電波法に基づく処分類型しか存在しない日本法のあり方を「国際的に普遍的な制度となるよう見直す必要性が生じることも考えられる⁽⁴⁴⁾」としており、日本の放送法制が特殊であることを示唆している⁽⁴⁵⁾。

ところで、後者すなわち苦情対応機関のあり方について、多チャ懇報告書は、①法定機関の設置、②法律に基づき放送事業者による機関の設置、③放送業界の自主的機関の設置という選択肢を示したが、NHKと民放連のインシアティブにより、一九九七年三月に放送と人権等権利に関する委員会機構（BRO）、及びそれを母体として放送と人権等権利に関する委員会（当初の略称はBRC、現在の略称は放送人権委員会）が設置され、③の選択肢が実現することとなった。

その後、多少とも類似した公権力による圧力により、二〇〇〇年には放送と青少年に関する委員会（青少年委員会）、二〇〇七年には放送倫理検証委員会が設置され、これらに上述の放送人権委員会と併せた三つの委員会は、今日で

は放送倫理・番組向上機構（ＢＰＯ）の下部機構として位置づけられている。⁽⁴⁶⁾

さて、今日の議論において注目されることは、今や番組審議機関ではなく、ＢＰＯこそが放送の自主規制の担い手として位置づけられているということである。二〇〇九年一二月の第一回会合から約一年に及ぶ「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」での議論においても、ＢＰＯの在り方について強い関心が示された反面、番組審議機関については独立の検討項目として取り上げられることはなかった。

そして、さらに注目されることは、番組規律の枠組みにおいてＢＰＯに然るべき位置づけを与えようとする傾向である。例えば、同フォーラムの構成員の一人によるプレゼンテーションでは、行政を監視する機関、放送事業者内部での取り組みの強化、ＢＰＯの機能拡大の相互均衡によって重層的な形で「言論の自由を守る砦」を構築するという選択肢も提示されている。⁽⁴⁷⁾ また、前に触れた二〇〇七年の放送法改正の国会審議過程において、菅義偉総務大臣は「ＢＰＯによる取り組みが機能していると認められる間は、再発防止計画の提出の求めに係る規定を適用しないことといたします」⁽⁴⁸⁾として、再発防止計画提出命令処分の運用とＢＰＯの機能とを結び付ける意向を示している。ただし、この方針を担保する法令の規定は存在しない。

(d) 二〇一〇年放送法改正（番組種別の公表）

最後に、放送法制定以来の大改正となった二〇一〇年の放送法改正について触れておく。⁽⁴⁹⁾ 改正法の番組規律との関係での問題点としては、ハード・ソフト一致原則が修正され、法律上の原則としては両者の分離原則が採用されたことに伴い、放送事業者に対する直接規律が容易になる恐れがあることが指摘されている。⁽⁵⁰⁾ ただ、これについては従来の行政指導、さらには電波法七六条に基づく処分について指摘されてきた問題点の延長戦上で議論すべきだと思われる。

本稿の関心との関係で、ここでは、新たに設けられた、テレビ放送を行う基幹放送事業者における放送番組の種

別の基準の策定及び番組審議会への報告・公表義務、及び種別ごとの放送時間の番組審議会への報告・公表の義務（二〇七条、六条）について触れる。これは、一部チャンネルにおいてテレビ通販番組が「教養」「娯楽」等に分類されて広告とは別枠で長時間放送され、また、こうした番組で販売された商品に関する問題が増加していることへの批判を受けたものであるとされる。⁽⁵¹⁾ ただ、今回新たに導入された義務は、テレビ通販番組に限られるものではなく、一般的なものである。

この新たな義務に関しても、行政機関の直接的な介入を予定するのではなく、番組審議会への報告や公表を通じて自主規制に委ねられており、その意味では本稿で概観してきた放送法の伝統的な規制方式に則ったものであるように思われる。ただし、この点については批判もあること⁽⁵²⁾から、後にあらためて検討したい。

(7) 放送法制立法過程研究会編『資料・占領下の放送立法』（東京大学出版会、一九八〇年）一四九頁（以下『占領下の放送立法』とする）。

(8) 『占領下の放送立法』一六三頁。

(9) 奥平康弘「放送法制の再編成——その準備過程」東京大学社会科学研究所（編）『戦後改革三 政治過程』（東京大学出版会、一九七四年）三七九頁（四二八頁）。とはいえ、CIEの主張は日本側の意に反するというのではなく、政府もこうした規制については違和感をもっていなかったようで、政府としては罰則を設ける意向まであったとされる（同論文四三三四頁）。

(10) 『占領下の放送立法』一三三頁。

(11) 『占領下の放送立法』二〇七頁。

(12) 以上についての最近の研究として参照、村上聖一「検証 放送法『番組準則』の形成過程」放送研究と調査五八巻四号（二〇〇八年）五四頁。

(13) 制定当時の電波三法の解説書によれば、放送法の番組内容に関する規定は「大綱を示しただけで、協会は更に詳細な放送準則を定め、それに従って放送番組の編集を行うことになるであろう」とされており、自主規制を原則とすることが想定されている（荘宏ほか『電波法放送法及監理委員会設置法詳解』（日信出版、一九五〇年）三三七頁）。NHRは放送法制定に先立ち、一九四九年一月に日本放送協会放送準則を制定し、放送法施行後、一九五〇年六月に現在の法人形態に移行したが、同年一〇月に放送番組審

議会を設置した（日本放送協会『二〇世紀放送史（年表）』（日本放送協会、二〇〇一年）一三六、一四二頁（以下『二〇世紀放送史』とする））。

(14) 参照、鈴木秀美ほか（編）『放送法を読みとく』（商事法務、二〇〇九年）一六五―一六六頁（筆者執筆部分）。

(15) 中部日本放送（編）『民間放送史』（四季社、一九五九年）一九七頁。また、ラジオ・コードの時代からNHKや民放連の番組基準の制定・改訂、各社取材・報道ガイドライン制定に至るまでの経緯の概観として参照、現代ジャーナリズム研究会『放送における取材・報道ガイドラインの分析』（二〇〇五年）五一―四頁。

(16) その内容は以下の通りである（電波監理委員会『電波監理委員会年次報告（第二回）』（一九五二年）一三頁）。「日本民間放送連盟においては、放送番組を制定し、番組基準、広告基準等具体的事項について放送番組のあり方を自律的に規定しており、また、一般放送事業者においても、その事業者自体の放送基準を自律的に規定しているものもある。これらの基準は、倫理規定であってこれに違反した場合の制裁がないから、ややもすればその遵守がおそろかになり勝ちであるが、各社の自覚により、実際の放送において必ず遵守されることが肝要であり、且つ、日本民間放送連盟等の機関において常にその遵守状況を調査し、基準の遵守を自主的に確保することが必要であると考えられる。」

(17) 多くの文献に言及があるが、概観として、『二〇世紀放送史（上）』三三一頁。

(18) 民間放送一九四七年十一月二三日。

(19) 読売新聞（東京本社版）一九五七年八月一六日夕刊、『二〇世紀放送史（上）』四〇四頁。

(20) 奥平・前掲注（3）二四四頁。その他、一九五〇年代における関連の動きについては、『二〇世紀放送史（上）』四〇一―四〇二頁参照。さらに、一九六五年には、NHKと民放連を母体として、放送番組向上委員会が設置された（『二〇世紀放送史（上）』五四四頁）。

(21) これらの改正規定を受けた放送事業者の対応については、参照、『二〇世紀放送史（上）』四〇七頁。

(22) 第三回国会衆議院通信委員会における寺尾豊郵政大臣による提案理由の説明（一九五八年二月一六日）。

(23) 石川義憲「放送番組の向上適正を図る」時の法令二九六号（一九五八年）二頁（七頁）。

(24) 概観として、『二〇世紀放送史（上）』六〇九頁、松田浩「戦後放送法制の変遷（上）」立命館産業社会論集二五巻四号（一九九〇年）一頁、前田忠「臨時放送関係法制調査会の答申について」ジュリスト三〇九号（一九六四年）五二頁など参照。

(25) 答申一〇九―一一〇頁。

- (26) 答申一一二頁。
- (27) 答申一一一頁。
- (28) 答申一〇四頁。
- (29) 答申一三三頁。
- (30) 答申一三五―一三六頁。
- (31) 以上の前提として、放送法の目的を示す一条に、「放送のもつ教育的機能を通じて、教育の目的の実現と国民の一般的教養の向上に資するようにすること」とする四号が追加された。
- (32) その経緯を紹介するものとして、『二〇世紀放送史(上)』六一一頁、松田・前掲注(24)一六頁以下、大森幸男「放送法・電波法改正―廃案までのいきさつと今後の見通し」新聞研究一八一号(一九六六年)五六頁など。
- (33) 一九七〇年一〇月九日、井出一太郎郵政大臣は、放送局の再免許審査との関係で、国民からモニター希望者を募り、テレビ番組のモニターを委嘱する構想を発表した(朝日新聞(東京本社版)一九七〇年一〇月九日夕刊)が、批判を受けて撤回した(朝日新聞(東京本社版)一九七〇年二月二十五日夕刊)。
- (34) 世論調査とは言えないが、自由民主党が、特に報道番組を監視する党内組織を設ける試みは見られた(朝日新聞(東京本社版)一九九四年七月二〇日、同二〇〇一年四月六日夕刊など)。
- (35) この点に関する同年の法改正の経緯を紹介・検討したものとして、佐藤正晴「日本における番組審議会に関する論議」尚美学園短期大学研究紀要二二号(一九九八年)六九頁。
- (36) 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(編)『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、一九九七年 以下「多チャ懇報告書」と略記)。また、同懇談会における議論の概観・検討として、舟田正之「放送制度と競争秩序」(有斐閣、二〇一一年)一七六頁以下、佐々木英治「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」について「ジュリスト増刊『変革期のメディア』」(有斐閣、一九九七年)九八頁など。
- (37) 『多チャ懇報告書』三七―三九頁。
- (38) 一九九七年改正の解説として、片桐義博「放送法及び有線テレビジョン放送の方の一部を改正する法律」法令解説資料総攬一九二号(一九九七年)二七頁。
- (39) 鈴木ほか(編)・前掲注(14)七四―七九、八三―九〇頁(笹田佳宏)、鈴木秀美「融合法制における番組編集準則と表現の自由」(阪

大法学六〇巻二五頁(三三三四頁)など。

(40) 関西テレビの改革問題も含めた事件の概要について参照、鈴木秀美「番組捏造事件と放送の自律——「調査委員会」・「再生委員会」による〈関西テレビモデル〉の提言」日本法学七三巻二五頁(二〇〇七年)一六九頁。

(41) この改正案の詳しい検討として、楠茂樹「メディアの自己規律について」上智大学法学会(編)『変容する社会の法と理論』(有斐閣、二〇〇八年)四三〇頁参照。

(42) 『多チャ懇報告書』三五—三六頁。

(43) 『多チャ懇報告書』四〇—四三頁。

(44) 『多チャ懇報告書』三六頁。

(45) 山本博史『総務省対テレビ局』をめぐる制度的深層「世界七六三号(二〇〇七年)五七頁(五七頁)。

(46) BROの発足の経緯については、『二〇世紀放送史(下)』四四三頁、また、その後の展開も含めた概観につき、本橋春紀「BPO三委員会の成り立ちと連携について」自由と正義六〇巻七号(二〇〇九年)五六頁参照。

(47) 第四回会合(二〇一〇年三月二九日)における穴戸常寿構成員のプレゼンテーション(同フォーラム報告書別添「資料編」一三三頁)。

(48) 第一六六回国会衆議院本会議(二〇〇七年五月二二日)。

(49) 概観として、「小特集・新放送法の課題」法律時報八三巻二五頁(二〇一一年)の諸論考、松村敏明「放送法等の一部を改正する法律」自由と正義六二巻四号(二〇一一年)一一一頁など参照。

(50) 前掲注(一)参照。

(51) 参照、情報通信審議会「通信・放送の総合的な法体系の在り方答申」(二〇〇九年)一五頁、山田健太「ジャーナリズムの行方」三省堂、二〇一一年)三〇—五〇頁。

(52) 山田健太「放送概念の拡張に伴う放送法の変質」法律時報八三巻二五頁(二〇一一年)八四頁(八七頁)。

三 番組規律の構造の再確認

(一) 放送法の歴史・構造から見る放送法の番組規律の構造

以上、放送法（電波法等関連法令も含む）による番組規律の歴史を概観してきた。既に与えられた紙幅の大部分を費やしてしまったが、ここからは上述の概観を踏まえて、放送法の番組規律の構造を再確認してみたい。

まず、電波法では、「日本国憲法又はその下に成立した政府を暴力で破壊することを主張する通信」「わいせつな通信」を発した者に刑事罰が科されることとされており（二〇七条、一〇八条）、放送局も無線局であるから対象となる。これはもちろん表現の自由に対する重大な規制であることは確かであるが、放送局に関して適用されたことはなく、放送規制の全体的な枠組みにおいては周辺の規制であると位置付けうる。また、訂正放送（放送法九条、一八六条）は、一定の内容の放送を罰則をもって義務づける数少ない規定であるが、公法上の義務を定めたものであって被害者に訂正放送請求権がないとされていること⁽⁵³⁾もあり、その実施はまれなものにとどまっている⁽⁵⁴⁾。

また、電波法七六条は、同法や放送法等に違反した場合における三か月以内の無線局の運用停止命令、運用許容時間・周波数・空中線電力の制限命令や、それに従わない場合の免許の取消しを規定している。この規定については、番組編集準則違反の場合にもこうした処分が可能かどうか⁽⁵⁵⁾が、番組編集準則の法的性格の問題として解釈上激しく争われ、周知のとおり、倫理的規定であつて処分はできないとする通説及びかつての行政解釈と、法的効力があり処分が可能であるとする現在の行政解釈とが対立している。もともと、後者にあつても、番組編集準則違反を理由に電波法七六条一項の処分が可能であるのは、①違反の明白性、②同様の番組の放送を将来に向けて阻止する必要性、③同一事業者が同様の事態を繰り返し、再発防止の措置が十分でなく、番組編集準則を遵守した放送が確

保されないと認められること、という要件が必要であるとして(56)いることから、上記条項による処分は極めて例外的な場合に限られるべきことになるう。

また、番組編集基準則違反を理由とする行政指導についても、七六条一項の処分の事前措置としての行政指導については、総務省関係者から「度重なる警告にも拘わらず、真実でない事項を繰り返し放送し自主規制が期待できない等、放送法違反が運用停止等に該当するほどのものである必要がある」と(57)とされている。したがって、行政指導も例外的に行われる必要がある。しかし、現状は必ずしもそうではなく、また、再発防止計画の提出を求めるなど、その内容においても必ずしも根拠が明らかではないといったしばしばなされている批判は妥当である。

以上のような刑事罰や行政処分・行政指導による番組規律がありうるが、しかし、これらは放送法による番組規律の構造に照らせば、原則というよりはむしろ例外に位置づけられるべきものである。すなわち、放送法は放送の自律(一条二号)、放送番組編集の自由(三条)を明記しており、また、番組内容については放送事業者の自主規制に委ねられるべきことが原則であることは、本稿の随所で見たように、政府関係者であっても承認してきたことである。何よりも、番組編集基準則(四条一項)は、非常に一般的な原則を述べるのみであり、これを基準として公権力が番組規律を行うことが想定されているとは考えられないし、考えるべきではない。

この点、番組編集基準則に基づいて規制を行うためには独立行政機関であることを要するという見解もあるが、(58)独立行政機関であっても、このような一般的な原則に基づいて全面的に規制を行う場合には恣意性は排除できず、許されないと言(59)うべきである。ヨーロッパの経験に照らせば、独立行政機関が放送内容について規制を行うのは、より詳細な番組基準に基づいてのことである。(60)しかし、日本の放送法では、番組編集基準則を定める四条の後に五条を置き、番組基準を定めるのは放送事業者である旨が定められており、こうしたヨーロッパ的なアプローチを排除している。番組編集基準則は、第一義的には、放送事業者が番組基準を定める際の基本原則であると理解すべきである

う。ただ、免許基準や電波法七六条の規定などに照らすと、番組編集準則が行政による規制の基準として機能することが完全に排除されているわけではなく、同準則が副次的にはこうした性格を有することを否定しきすることは困難である。しかし、上述の点に照らし、この場合には少なくとも限定解釈が必要であらう。⁽⁶¹⁾

他方において、放送法は番組規律については放送事業者の社会的責任にすべてを委ねているわけではないことに注意する必要がある。すなわち、再び放送法の目的規定に戻れば、放送法は、一条各号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することを目的としている。つまり、放送法は、放送を公共の福祉に適合するように規律する手段として、自主規制を義務付け、それを原則とする法体系を導入していると理解することができる（「規律された自主規制」⁽⁶²⁾）。国家による規制の手段としての自主規制⁽⁶³⁾、というわけである。これはもちろん放送事業が表現の自由や民主主義に関わる特殊な事業であることを考慮して、原則として監督機関は直接介入しないこととしたものである。これを裏返せば、放送法による自主規制の原則は、放送事業者が報道機関としての職業倫理に基づいて行う（べき）自主規制とは（内容は類似していたとしても）性質は異なるものと見るべきである。

こうした構造は制定当初の放送法においては明らかではなかったが、一九五九年改正以降、こうした構造が明確化し、その後の累次の改正もほぼこうした方針に沿って行われている。この自主規制の義務付けの要が放送番組審議機関であり、放送事業者は、有識者からなる審議機関に対して説明責任を負いその批判を受けながら、自主規制を行っていくことが求められた。放送番組審議機関に関する規定は数次の改正を経て充実していくが、その方向性として二点を指摘することができよう。第一は、放送番組審議機関そのものの機能条件を整備しようとするものであり、一般放送事業者に当初認められていた社内委員の廃止や、審議機関の活動の透明化による外部からの監視の強化といった点がこれに関わる。第二は、放送事業者が審議機関に負う説明責任の強化であり、報告事項の拡充や、審議機関の答申・意見に対して講じた措置の内容の公表といった点である。これは逆にいえば、審議機関の権限強

化である。

この二点ともに、最終的には公表という形で担保されることになる。その意味では、臨放調答申が強調したように、放送事業者の自主規制は最終的には公衆への説明責任と公衆による批判によって確保されるということになる。ただし、放送事業者は多様な価値観を放送によって伝えることが期待されており、多数者にとって必ずしも快いとは限らない番組も放送する必要がある。そのため、放送事業者の自主規制の仕組みが公衆の批判のみに依拠するのは適切ではないと思われる。放送法が「学識経験を有する者のうちから」委嘱される（放送法七条二項、八一条四、五項）委員からなる番組審議機関を自主規制の要に置いたのは、番組審議機関が世論を代弁しつつ世論そのものではない媒介物となること、審議の中で対話によって放送事業者の説明責任を果たさせること、といった趣旨があると思われる。

以上を要するに、放送法の定める番組規律の構造（「日本モデル」）は、次の三点にまとめられる。第一に、具体的な番組規律は例外的な場合を除いて公権力による直接的規制ではなく、自主規制に委ねられること、第二に、自主規制といっても、法目的の達成手段として採用された自主規制（いわゆる「規律された自主規制」）であって、報道機関としての専門職業的責務に基づく自主規制ではないこと、第三に、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こと、である。⁽⁶⁴⁾ 以上のうちでも、第三点は、独立規制委員会方式をとる他の多くの国々と異なる日本法の際立った特徴であると言いうる。

(二) 各種改革論議の検討

(a) 番組改革論

放送法の番組規律の構造が上記のようなものであるとしても、放送事業者の自主規制は不十分であり、二〇〇七年放送法改正案にあった処分のようなハードな規制の強化も含め、何らかの改革が必要であるという意見は国民の間に根強いように見受けられる。そこで、今日行われているいくつかの改革論を取り上げ、上記のような放送法の構造との関係で若干の検討を加えてみたい。

まずは番組審議機関についてである。上述のように、放送法の番組規律の構造において、番組審議機関は自主規制の中心的な役割を果たすべきものと位置付けられているものの、実際には、必ずしも期待されたような機能を発揮していないという評価が多く、上述のようにその組織、権限及び運営方法について法改正が繰り返されてきたところである。しかし、こうした改革によって番組審議機関が活性化したとは言い難いようであり、これも上述のように、近年ではむしろBPOを放送の自主規制の中心に位置付けようとする議論が有力化している。

確かに、会社組織の内部に設置された異質の組織を十分に機能させるのが困難であることは理解できるところであり、本稿においても俄かに妙手を提案することは不可能である。また、番組審議機関の機能を發揮させるためには、制度の改正ではなく、運用の工夫に俟つところも大きい。その意味で各事業者でのプラクティスの紹介や研究の意義は大きいだろう。⁽⁶⁶⁾

他方、制度面では、本稿での議論も踏まえてさしあたり二点を指摘しておきたい。第一は、先に述べたように、放送事業者の自主規制は最終的には公衆への説明責任と公衆による批判によって確保される。番組審議機関は放送事業者の直接の説明責任を負う対象であるが、番組審議機関と視聴者や視聴者団体とをつなぐ回路を開くことには意義があると考えられる。⁽⁶⁷⁾ 現在も、放送事業者は「放送番組に関して申出のあった苦情その他の意見の概要」を番

組審議機関に報告する義務がある（六条五項三号）が、例えばこの規定の実質化を図ることも考えられる。⁽⁶⁸⁾

第二に、従来行われてきたような方向性での番組審議機関の更なる強化ということも考えられる。この場合、自社制作比率の高い民放キー局や準キー局と、それ以外の放送事業者とで規律を区別することも視野に入ってくるだろう。⁽⁶⁹⁾多賀谷一照は、一九九七年放送法改正以前の段階において、番組審議機関の外部性の強化や透明性の更なる向上、番組構成などについて視聴者代表としての部分的決定権・拒否権の付与といった改革の主張を行っていたが、キー局などについては、こうした方向での改革も考えられる。他方、地方局については必ずしもここまでのものは必要がないかもしれない。この点、多チャ懇報告書は、番組審議機関の強化とともに、それに伴う放送事業者の側の負担の合理化への配慮を示していたが、それは主として衛星デジタル多チャンネル放送事業者等に関するものであったが、地方局についても同様の配慮が当てはまるかもしれない。⁽⁷⁰⁾

(b) BPO位置付け論と世論委員会の教訓

前述のように、近年では国の放送政策論議においても、BPOの役割を考慮に入れる傾向が強まってきている。これに関連して、本稿の関心から三点ほど指摘をしておきたい。

第一は、放送法は放送の自律を建前としているのであるが、本稿ではそれは法律による規制方針として自律の原則を選択したものであることを強調した。従って、BPOをその仕組みの中に取り入れる場合も、あくまでも自覚的な規制方針の選択としてそうするのだということを認識する必要がある。そのためのもっとも正統な方法は、法律中でBPOに言及することであり、さらに言えば、BPOによる自主規制措置と総務大臣による規制との調整規定を明文化することである。

すなわち、前述のとおり、二〇〇七年の放送法改正の際に総務大臣は、法案に規定のあった新しい行政処分は、BPOによる取り組みが機能していると認められる間には行わないとする方針を明言したが、こうした方針に法律

の裏付けがなければ、総務大臣の裁量を拡大することになってしまう。また、現に行われている規制についても、従来、BPOが勧告を出した事案について行政指導が行われる例があり、「二重の処分」であるとして批判されていたが、BPOを放送法の規制構造の中に位置づけるのであれば、こうした問題点の解決が期待される。なお、以上のようにBPOに法律上の位置づけを与えることが、直ちにBPOに対して総務大臣が強力な監督権限を及ぼすべきことを意味するわけではないことには留意が必要である。

なお、このようなBPOによる自主規制措置と国家による直接的な規制との調整を行うことは、別な観点からみても適当であると思われる。すなわち、BPO各委員会の発足の経緯や、各委員会の委員構成（放送事業者内部の人物が排除されている）からすれば、BPOによる自主規制措置は、報道の職業倫理に基づくそれというにはかなり異型のものであるからである。⁽⁷⁴⁾

第二は、こうした自主規制に係る業界横断型の第三者機関の法制化は、臨放調答申で提言され、一九六六年放送法改正法案に盛り込まれた放送世論調査委員会を想起させるかもしれない。同委員会について、筆者は、自主規制機関とはいえ適切ではないのではないかと考えているが、それは、世論調査に基づき、放送事業者に対して放送番組の編集に関して必要な勧告をすることができ、放送事業者にはその尊重義務が課されていたからである（同法案が新設を予定していた放送法三条の五第四項）。すなわち、放送世論調査委員会は、世論の名のもとに個別の放送番組に対して一方的に介入を行うことが予定されていたのであり、個別の番組内容に対する極めて強い介入であるということができる。これに対して、BPOは世論の名のもとに語る組織ではなく、有識者からなる委員会が、独立した第三者として放送倫理や法の論理の観点から自主規制を行うものである。⁽⁷⁵⁾ このようなあり方は今後とも堅持されるべきであろう。

第三に、BPOが放送規制システムに取り込まれたとしても、番組審議機関とは役割が異なるのであり、番組審

議機関が不要になるということではなく、前項で述べたような番組審議機関の限界を補完するための、規律された自主規制の重層化として考えるべきだろう。

(c) 番組種別の公表制度について

最後に、二〇一〇年の放送法改正により新設された放送番組の種別の基準の策定及び番組審議関への報告・公表義務、及び種別ごとの放送時間の番組審議会への報告・公表の義務（放送法一〇七条、六条）については、視聴者への説明義務を通じた自主規制という本稿でいう日本モデルの観点からはどのように評価すべきだろうか。

この点、今回の一連の義務も番組審議機関に対する報告や公表を通じた調和原則の実効性確保をその趣旨とするものであり、従来の日本モデルの延長線上に位置づけうるとい考え方もありうるところである。しかし、これに対しては批判があり、特に種別ごとの放送時間の公表は、例えば番組基準の公表とは性格が異なるという指摘もある。すなわち、「前者は放送後の結果であり後者は事前の約束事であって、しかも結果の公表を義務づけることは、事後的な番組内容のチェックを行政が日常的に実施する可能性や、少なくともその義務的公表が行政処分や行政指導に『活用』される可能性があるからである」⁽⁷⁶⁾。傾聴すべき見解であるが、番組基準については、番組審議機関は従来からもその遵守につき問題とすることができ（六条二項）し、多くの番組審議機関の実際の運用としても、個別の番組の審議がその活動の中心であるから、調和原則についてだけ事後的な点検の仕組みが設けられたものということはできないだろう。

とはいえ、この批判はむしろ、番組審議機関というよりは行政機関の介入の余地を広げる恐れを問題にするものであろうが、その関係では、問題の本体は、調和原則を基幹放送事業者全体に課することが妥当なのかどうかという点や、行政処分や行政指導を行いうる場合を適切に限定できるかどうかといった点にあるのではないだろうか。

以上、本稿は、「いま必要とされているのは、この『放送法の』仕組みをさらに洗練されたものにする、そのための工夫ではないか」という指摘に示唆を得つつ、その前提作業として、六〇年を超える放送法の歴史において、様々な疑惑がある中で実際に立法者が行ってきた選択（放送法の「仕組み」）はどのようなものであるかの認識を試みたものである。

- (53) 最一小判二〇〇四年一月二五日民集五八巻八号二三二六頁。
- (54) 訂正放送の実施件数は、二〇〇八年度は九件、〇九年度は七件であった。
- (55) 金澤薫『放送法逐条解説（改訂版）』（電気通信振興会、二〇一二年）五八頁。
- (56) 金澤・前掲注(55)五八―五九頁。
- (57) 金澤・前掲注(55)五七頁。ただし、七六条一項の事前措置としてのものの以外の行政指導がありうるのかどうかは明らかではない。
- (58) 鈴木秀美『放送の自由』（信山社、二〇〇〇年）三二三頁。
- (59) 前述のように、かつての電波監理委員会も、全面的な番組規制を行うことが予定されていたわけではない。ただし、これも前述のように、電監委は民放に対して「行政上の基準」を設定しようとしたことがあるとされる。
- (60) 例えばイギリスのオフコムによる規制について、ジョン・ミドルトン『報道被害者の法的・倫理的救済論』（有斐閣、二〇一〇年）二二六頁以下など参照。日本でも、現行規定よりも「ずっと限定的で明確な表現による番組編集準則を定めると共に、違反認定の手続を整備すること」により、法的拘束力を持つ番組編集準則を憲法二一条に反しないとすることは可能だとする見解（市川正人『ケースメソッド憲法（第二版）』（日本評論社、二〇〇九年）一六五頁）があり、こうした憲法解釈もあり得るとは考えられるものの、こうしたアプローチは本文中で指摘した日本の放送法の番組規制の構造とは異質であると考えられる。
- (61) 具体的な限定解釈の検討として、例えば、駒村圭吾『ジャーナリズムの法理』（嵯峨野書院、二〇〇一年）一六三―一六四頁。
- (62) 「規律された自主規制」と類似の概念として、共同規制という概念がある。これらの概念の内容及び相互関係については様々な理解があるが、それほど重要な問題ではないと思われる（拙稿「メディア法における共同規制（コレギュレーション）について」大石真ほか（編）『各国憲法の差異と接点』（成文堂、二〇一〇年）六三七頁（六四三―六四五頁））。本稿では、共同規制という語は行政機関の側にも能動的な役割を認めるニュアンスがありうることから、放送法の場合には「規律された自主規制」という用語の方がより適切であると考えている。

(63) これは、原田大樹による「自主規制とは、ある社会問題を解決するために、国家によって選択・利用される政策手段である」(「自主規制の公法学的研究」(有斐閣、二〇〇七年)一三三頁)という定義に対応する。

(64) 金澤・前掲注(55)六九頁も、放送法六条六項(旧三条の四第六項)の公表義務について、「一般視聴者に対し、答申や意見の内容、それを尊重して講じた措置の内容を公表し、その透明性を高め、視聴者の間に活発な議論や意見を呼び起こすことにより、審議機関と視聴者の結びつきがより深まり、放送番組の適正化が図られることになる。」とし、「審議機関と公衆との結びつき」の意義を指摘している。また、稲葉一将は、放送法「第三条の法意を放送事業者による取り組みと国民による監視との自律的共同な枠組みの整備であると解することもできる。」とする(稲葉一将「放送行政の法構造と課題」(日本評論社、二〇〇四年)二三三頁)。

(65) 多賀谷一照「行政とマルチメディアの法理論」(弘文堂、一九九五年)二四六頁注一〇は、「皮肉なことであるが、番組審議会が民間放送事業者に対して、有効な監督システムに必ずしもなっていないのは、各種審議会が官僚組織に対する有効な規制システムに必ずしもなっていないのと共通するところがあり、それはこれらの制度が根づきたいわが国の政治・文化風土に根ざしているというしかない」とする。

(66) 放送関係の雑誌では、番組審議機関に関する特集が時折掲載される(比較的近年の例でいえば、「特集・番組審議会の活用を考える」月刊民放二八巻六号(一九九八年)、「番組審議会―その活動と役割」月刊民放三一巻六号(二〇〇一年)、「特集・番組審議会は機能不全!」GALAC四六七号(二〇〇八年)が、こうした取り組みの更なる拡充や、外部の研究者による系統だった研究が期待される。

(67) 番組捏造事件後の社内改革で、関西テレビには「放送活性化委員会」(二〇〇九年に「オンブズ・カンテレ委員会」と改組・改称)が設置された(鈴木・前掲注40)一九四頁、同「オンブズ・カンテレ委員会」鈴木秀美・山田健太(編著)『よくわかるメディア法』(ミネルヴァ書房、二〇一一年)一七二頁参照)。同委員会と放送番組審議機関は、もちろん権限に違いもあるが、一見重複する部分もある。両者はむしろ、本文で指摘した報道機関としての自己規律と「規律された自主規制」との対比に対応する性格の違いによって区別されるのだろう。なお、同委員会についても、今後その活動実態について検証がなされ、この種の組織の機能条件を探る作業が行われることが期待される。

(68) これに関連して、一般視聴者を番組審議機関の委員とすべきであるとする主張が行われることがある(竹内希衣子「視聴者と放送についての提言」民間放送連盟研究所(編)『放送の自由』のために(日本評論社、一九九七年)九一頁(一一五―一六頁)が、放送法では、「学識経験を有する者」から委嘱するとされており(放送法七条二項)、こうした方法は想定されていないように見

える。多賀谷・前掲注(65)二三五頁は、地域住民代表などをメンバーに含めることとする改革を提唱する。

(69) 「規模の小さいローカル局では、キー局からのネット番組について議論することが多くなり、そこでの批評と問題提起は、時として『隔靴搔痒』感を免れないという」(黒田勇「番組改革私案 活性化で放送の自律を守れ!」GALAC四六七号(二〇〇八年)三〇頁(三二頁))。

(70) 多賀谷・前掲注(65)二三五頁。ただ、現行法においては番組審議機関を視聴者代表と見るのは困難ではないか。

(71) 『多チャ懇報告書』三九頁。

(72) 現行法でも番組審議会の共同設置が認められている(放送法七条三項)が、この規定の活用と個別設置の中での簡素化とのいづれが望ましいのかは議論の余地がある。

(73) 鈴木ほか(編)・前掲注(14)七九頁(笹田佳宏)。なお、三宅弘「書面交付による行政指導と放送の自由」BPO放送法研究会(編)『放送法と表現の自由』(放送倫理・番組向上機構、二〇一〇年)一三三頁(一三五頁)も参照。

(74) 権利侵害の有無の判断を主たる任務とする放送人権委員会とはともかく、放送番組に「放送倫理上問題があったか否か」の審理を行う(BPO規約四条二号、放送倫理検証委員会委員会運営規則五条一項)ことを目的とする放送倫理検証委員会が、放送事業者の役員以外の方から選任される委員のみで構成され(BPO規約二四条)、しかも、放送事業者により作成された、明確に依拠すべき倫理綱領をもたないという事実からは、本文で述べたような印象を強く受ける。

(75) BPOの目的は「放送事業の公共性と社会的影響の重大性に鑑み、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」(BPO規約三条)である。

(76) 山田・前掲注(52)八七頁注二二。

(77) 鈴木・前掲注(40)四九頁。

*本稿の執筆に利用した資料の入手に当たっては、本橋春紀氏、原田祐樹氏、そしてとりわけ山本博史氏の厚意に預かった。ここに記して謝意を表する次第である。

(二〇一一年七月三〇日脱稿)