いちからわかる！ 放送法

高市早苗総務相による放送局への「停波」発言をきっかけに、放送法をめぐる議論が国会で活発になっている。ラジオが戦争に協力した戦前の反省に立ち、国や政治の番組内容への干渉を防ぐため、「表現の自由」を守る砦として放送法は生まれた。その歴史的経緯を見つめ直すことが求められている。（星賀亨弘、編集委員・豊秀一）

政治的公平「処分できない」通説

法律の理念

放送法4条は番組の編集について四つの基本方針を定めている。「政治的に公平であること」「報道は事実をまげないでること」などだ。高市総務相の国会答弁をきっかけに議論となった放送法だが、この四つの基本方針をどう位置づけるのか、という根本的な考え方の違いがこの問題の本質だ。

総務相は、放送法に違反したテレビ局に、電波の停止や放送免許の取り消しを命じることができる。しかし、四つの基本方針については、たとえ違反したとしても、そうした行政処分ができる「法規範」とは考えないのが、憲法やメディア法の専門家の通説だ。外から強制されるのではなく、あくまで放送局自身が努力目標としてめざす「倫理規範」という位置づけだ。

なぜなら、番組内容によって国が放送局を処分してしまうと、「表現の自由」を保障した憲法21条違反になる疑いが強いからだ。放送法もその目的を掲げた1条で、「放送による表現の自由を確保すること」をうたっている。

四つの基本方針の「政治的公平」は抽象的で判断するのが難しい。だから、一つの番組ではなく、一定期間の番組全体で判断すべきだと考えられている。意見の分かれる主張すべてを、機械的に同じ時間だけ採り上げなければならないという意味ではない。

これまで、放送内容を理由に国が放送局を処分したことはない。放送法の解釈・運用については、政府も放送局の自主性を尊重する見解をとってきたからだ。

抑制的な政府の見解を変えたのが、1993年の「椿発言」問題だった。テレビ朝日の報道局長が非自民政権が生まれる報道をするよう指示したと報じられ、放送免許の不交付が一時検討された。当時の江川晃正郵政省放送行政局長は衆院逓信委員会などで「（政治的公正は）最終的に郵政省において判断する」「違反があった場合は、電波を止めるなどの措置がとれる」と答えた。これを機に、放送法に基づく番組内容への行政指導が増えていった。

放送法（――は朝日新聞による）

第1条 この法律は、次に掲げる原則に従って、放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図ることを目的とする。

1 放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること。

2 放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによって、放送による表現の自由を確保すること。

3 放送に携わる者の職責を明らかにすることによって、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること。

第3条 放送番組は、法律に定める権限に基づく場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない。

第4条 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。

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。

03年以降行政指導が急増

政治の介入

戦後、放送番組内容への政治の介入は、様々な形で表面化してきた。

日米安保改正やベトナム戦争をめぐる報道などが活発化した60年代から70年代にかけて、ドキュメンタリー番組や社会派のテレビドラマの放送中止が相次いだ。米国が支援する南ベトナムではなく、北ベトナムに日本のテレビ局として初めて現地入りし、TBS「ニュースコープ」で報じた田英夫さん（故人）が68年3月、キャスターを退いた。

田さんは著書で当時の報道局長から聞いた話として、「ハノイ―田英夫の証言」が放送された直後の67年11月、当時のTBS社長らが自民党関係者と懇談した際、「なぜTBSは田英夫をハノイへ派遣して、あんな放送をするのか」などと横やりを入れられたエピソードを紹介している。

こうした水面下での番組への介入が行われる一方で、旧郵政省による行政指導はない時代だった。総務省によると、85年以降の番組内容に対する行政指導の件数は計36件に上る。このうち総務省が発足した2001年以降が25件で、03年以降に急増。民主党政権下では行政指導はなかった。

昨年4月、番組内容をめぐり自民党情報通信戦略調査会がNHKとテレビ朝日の幹部を事情聴取した。放送倫理・番組向上機構（BPO）の放送倫理検証委員会は「自民党には法律に定める権限はない」とし、「放送の自由とこれを支える自律に対する政権党による圧力そのもの」と批判した。

「表現の自由」確保

制定の背景

法律を理解するには、制定されたときの議論の過程や時代背景、法律の精神を知ることが重要だ。

放送法が成立したのは、日本が占領下にあった1950年。戦前、政府に管理されたラジオが戦争に協力した歴史を踏まえ、連合国軍総司令部（GHQ）は、放送を新憲法に沿った民主化したものに変えるための法律づくりを指示した。

47年にGHQから「示唆」されたファイスナー・メモでは「放送の自由」「不偏不党」などを提示。政府から独立した放送監督機関の設立を求めた。

だが、48年に芦田均内閣で国会に提出された放送法案は、「厳格に真実を守る」「事実に基づき、かつ、完全に編集者の意見を含まない」など、占領時の報道規制である「プレスコード」と同じ内容を盛り込んでいた。GHQ法務局は「憲法21条に規定されている『表現の自由の保障』と全く相いれない」として、修正勧告を行った。その結果、吉田茂内閣が49年に提出した法案では、プレスコード部分は削除された。一方で、「公安を害さない」「政治的公平」などという現在の放送法4条とほぼ同様の規定が加えられた。

この法案提出時の衆院電気通信委員会で、網島毅電波監理長官は「第1条に、放送による表現の自由を根本原則として掲げ、政府は放送番組に対する検閲、監督等は一切行わない」と説明した。

独立の規制機関 海外

海外では、放送に対する政治的な圧力を回避するため、政府から独立した規制機関が置かれている。

例えば、米国の連邦通信委員会（FCC）は、どの省にも属さずに連邦議会に対して直接責任を負う。委員長1人と委員4人で構成され、審議は合議制で行う。職員数は約1725人。「公正原則」を採用してきたが、放送事業者の表現活動に萎縮効果を与えているという批判が出るようになり、87年に廃止された。

連邦制のドイツでは、ナチスによる放送の政治利用の反省から、州ごとに公共放送設置法と民間放送のための法律があり、さらに全州に共通するテレビ放送についての州際協定（放送州際協定）がある。公共放送については、社会の各層の代表でつくる合議機関を内部に作り、その監督下に置く仕組みを採用している。民間放送は、原則として州ごとに作られた州政府から独立した州メディア委員会が監督を行う。

これに対して、日本では独立した規制機関がなく、放送局は総務大臣の監督下にある。

03年7月、放送に対する苦情や放送倫理上の問題を取り扱うため、NHKと民放が共同で第三者機関「放送倫理・番組向上機構」（BPO）を設置。放送倫理検証委員会、放送人権委員会、青少年委員会の3委員会が置かれ、委員は放送事業者以外の有識者で構成される。勧告が出れば、放送事業者は順守しなければならない。

「停波」をめぐる発言

2月8日 高市早苗総務相
放送局が政治的な公平性を欠く放送を繰り返したと判断した場合、放送法4条違反を理由に、電波停止を命じる可能性に言及し、その後も繰り返し主張。一つの番組でも4条に抵触する場合があるとも

2月9日 菅義偉官房長官
高市氏の発言について「当たり前のことを答弁したに過ぎない」と擁護

2月12日 総務省
放送法4条が定める「政治的公平」について、「一つ一つの番組を見て、全体を判断する」と、高市氏の発言を踏襲した政府統一見解を出す

2月15日 安倍晋三首相
「番組全体を見て判断する際、一つ一つの番組を見て判断するのは当然」と高市氏の発言を容認

時期別の行政指導の件数（2001年以降）

総務大臣	在任時期	行政指導
片山虎之助（森、小泉内閣）	2001年1月～	0件
麻生太郎（小泉内閣）	03年9月～	7
竹中平蔵（小泉内閣）	05年10月～	3
菅義偉（安倍内閣）	06年9月～	7
増田寛也（安倍、福田内閣）	07年8月～	0
鳩山邦夫（麻生内閣）	08年9月～	3
佐藤勉（麻生内閣）	09年6月～	0
民主党政権	09年9月～12年12月	0
新藤義孝（安倍内閣）	12年12月～	0
高市早苗（安倍内閣）	14年9月～現在	2