

シンポジウム 圧力はなかったのか？報道の自律はどこに

～日本郵政と経営委首脳によるNHK攻撃の構図を考える～

参議院議員会館

2019.11.5 弁護士 杉浦 ひとみ

1 私のNHKの報道の自律問題との関わり ～ 2001年NHK番組改変事件

約20年前になる、2001年1月に放送されたNHKの「ETV2000 「女性たちの国際法廷」～戦時性暴力が裁かれるとき～」というドキュメントが、政治家の圧力で放送直前に改変されたことが、朝日新聞の記者のスクープで2005年に発覚したときが最初だった。¹

このときは、政治家の圧力によって報道が歪められたという重大性から、数日で全国500名を超える弁護士が、NHKと、圧力をかけた政治家に対して批判の声を上げた。この番組の改変については、当時すでに裁判が起こされていたが、このスクープをきっかけに、改変の経緯が明らかになり、東京高裁は「NHKは、・・・国会議員等の意図を付度してできるだけ当たり障りのないように番組を改編したのであるから、その責任が重大である」と判示した。この国会議員というのが、安倍晋三議員（内閣官房副長官）、故中川昭一議員だった。昨年モリトモ・加計問題などでブームになった「付度」は、15年前にも、やはり同じ主・安倍晋三の下で起こっていた。

2 日本郵政グループ→NHK経営委員会→NHK執行部

今回の件は圧力をかけたのは政治家ではなく、日本郵政グループだが、日本郵政は民営化当初から官僚の天下り先といわれ <https://facta.co.jp/article/200609069.html>、平成21年10月30日には、衆議院で「日本郵政株式会社社長等の人事と政府の天下り問題への対応に関する質問主意書」が出されているほどである。

この日本郵政グループは、昨年2018年4月24日に、かんぽ不正販売問題をいち早く取り上げたクローズアップ現代+について、経営委員会に圧力を掛け、経営委首脳が執行部に圧力を掛けて、結果、昨年8月続編放映予定を延期させたものである。本

¹ 2005年1月には、慰安婦問題など日本軍と天皇の戦争責任を問う女性国際戦犯法廷をめぐるNHKの特集番組について「自民党の安倍晋三・中川昭一両議員による政治介入があり、圧力を受けたNHK側は放送直前に番組内容を大幅に改変した」と主張、朝日新聞紙上で両議員を批判した。これに対し、両議員やNHK幹部は「圧力は存在しなかった」「記事は捏造だ」などと報道を否定した。NHKはこの一件を「朝日新聞虚偽報道問題」と呼称したが、この表現に朝日新聞社が抗議し、NHKはその後「虚偽報道」との表現は取り下げた。

年7月10日かんぽ不正が明るみに出て日本郵政は謝罪。クロ現続編は同月に放送されたが、社会への警告が約1年遅れたことになる。日本郵政によれば、2018年11月の契約2万1000件の自社調査で、乗り換え契約が5800件。うち顧客の不利になる契約は複数確認されたとのことである。

3 NHKの公共性と本件の問題性～本件の憲法上の問題について

「メディアの公共性」「放送の公共性」「公共放送事業体であるNHKの公共性」について、国民の知る権利との関係で、NHKに三重の公共性があることに触れる。

(1) 憲法21条は「表現の自由」を保障するが、文言上は「知る権利」は明記されていない。民主主義の根幹である表現の自由は、他者とのコミュニケーションが前提となるが、かつては表現者と受領者とは相互に互換的であり両者は平等な立場で直ちに表現者となりえた。ところがマスメディアの出現により、情報の発信者の立場は一部の者に独占され、ほとんどの国民は受領者の立場に追いやられた。その結果国民には情報を受け取る「知る権利」の保障が必要となった。メディアによる報道は国民の知る権利に奉仕するものであり、その自由は表現の自由に含まれ、憲法により保障される。つまり、国民が知りたいことを提供する公共的な立場に立っているのである。

(2) メディアの公共性に加え「放送」の公共性は、活字によるそれとは異なり2点で特殊性がある。一つは放送は、電波の周波数が有限なため、一部の者にしか利用できない点。もう一つは圧倒的な社会的影響力を持つことである。テレビの視聴率1%が100万人以上を意味するように膨大な数の人々にリアルタイムで伝播し、また年少者にも影響を与えるのである。今日テレビが社会生活の中で基幹メディアとしての役割を果たしており、民主主義社会の根幹をなす知る権利の充足や世論形成のため討論対話の広場としての重要性を担っている。つまり放送はこのような公共的機能を持ちながら同時にそれが放送免許を与えられた限られた数の事業者によって独占的特権的に営まれているという二重の意味で重い社会的責任を負っているのである。放送法1条2項が「放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによつて、放送による表現の自由を確保すること」を謳い、3条が「何人からも干渉され、又は規律されることはない」と定めるとおりである。

(3) さらに、受信料に支えられた公共放送事業体であるNHKは、公共性の論理に貫かれる。報道、教育、教養、娯楽などバランスの取れた放送活動ができることから、広告収入を基盤とする民放の弊害や歪みを補う機能を果たすのである。このようにNHKは極めて高い公共的責任を負うのであり、それゆえ放送法に1章を割き(第三章 日本放送協会)様々な規定を置いているのであり、経営委員会には個別の番組に干渉する権限がないだけでなく、32条2項は「経営委員は、個別の放送番組の編集について、第三条の規定に抵触する行為をしてはならない。」と定め、経営と切り離しているのである。

4 以上のことから、日本郵政がNHKに圧力を掛けたとき、経営委員会はNHKの存在理由から、これをはねのけることこそが法の要請するところであった。

11.5 シンポジウム発言メモ

田島泰彦(早稲田大学非常勤講師/元上智大学教授)

かんぽ報道をめぐるいくつかの論点と課題

2019年11月5日/参議院議員会館

1 情報公開と説明責任の欠如

- *市民的論議と批判の前提となる材料と説明は提示されたか 文書そのものの公表が大切
- ・日本郵政→18.7.11 動画削除要求、8.2 ガバナンス説明要求、18.10.5 ガバナンス検証・措置要求など非公表、一部しか明らかにならず
- ・経営委員会→郵政側の文書非公表 18.10.23 注意申し入れ議事経過のみ 19.10.15 公表
郵政への書状非公表 説明不十分
- ・NHK 執行部→郵政側の文書非公表、18.11.6 会長の謝罪文書も非公表 説明不十分

2 報道の自由・番組編集の自由にとっての意味

(1) 日本郵政

- ・取材、報道の対象、権力監視の対象として位置付け、取材、報道、編集の自由への不当な介入として警戒し、チェックすることが必要
- ・動画削除要求、ガバナンス説明要求、取材拒否、経営委員会への検討要請→正当か
- ・日本郵政の意図と趣旨→ガバナンスの名で報道、編集の自由の介入そのものではないか
18.11.7 日本郵政副社長・鈴木康雄から NHK 経営委員会宛文書
放送番組の企画・編集の各段階で重層的な確認が必要/ 幹部・経営陣による番組の最終確認などの具体的事項も上げながら、幅広いガバナンス体制の確立と強化が必要

(2) NHK

- ・動画削除と続編延期 当初放送のための役割終える、十分な取材尽くされず→正当か
- ・編集権・ガバナンス体制についての説明、認識→正当か
統括チーフ・プロデューサー 番組制作と経営分離、番組制作への会長不関与
大型企画開発センター長 番組制作・編集の最終責任者としての会長、実際は放送総局長に
分掌、番組責任者が取材・編集に関わる
謝罪文 番組責任者の説明は不十分で遺憾→報道とは無関係で、しかも報道責任者の説明だけでなぜ謝罪が必要なのか疑問
- ・放送総局長らが日本郵政に届ける行為→警戒の欠如、編集の自由への疑い

(3) 経営委員会

- ・NHK 森下俊三・経営委員会代行、鈴木郵政副社長と面会→警戒の欠如、おもねり、報道の自由放棄に
- ・申し入れの趣旨→放送法が経営委員会に禁ずる番組編集への関与も含む危険
郵政にご理解いただける対応ができてなく、遺憾→監視、チェックすべき対象への配慮
ガバナンス体制の徹底→抽象的であいまい広範
視聴者目線に立った適切な対応→特に、視聴者目線とは何なのか不明
必要な措置→具体性が欠け、あいまい広範な内容が含意される

3 改革の課題

*もう少し広い文脈も含めた制度改革の方向

(1) 経営委員会の改革

- ・経営委員を衆参議員の同意を得て、首相が任命という仕組み
- ・公共放送に相応しい方向への改革
具体的には、党派性、私物化抑制→多様な選択が可能な制度化、議会のチェック機能
市民の参加の回路の探求

(2) 独立規制機関への転換

- ・日本郵政による報道介入の遠因の一つ 元総務省官僚の存在
- ・政権党に率いられた総務省によるダイレクトな放送支配 異常な日本のシステム
- ・政府による直接的なコントロールを避け、表現の自由にふさわしい独立的規制機関へ

報道の自由と改革の課題

田島泰彦

早稲田大学非常勤講師・
元上智大学教授

はじめに

ここでは、共通政策中の第13項目を中心に、第2項目にも関わって、報道の自由とその改革について検討する。なお、第13項目では、「国民の知る

市民と立憲野党の共通政策・第13項

国民の知る権利を確保するという観点から、報道の自由を徹底するため、放送事業者の監督を総務省から切り離し、独立行政委員会で行う新たな放送法制を構築すること。

権利を確保するという観点から、報道の自由を徹底するため、放送事業者の監督を総務省から切り離し、独立行政委員会で行う新たな放送法制を構築すること」が、また第2項目には、「安保法制、共謀罪法など安倍政権が成立させた立憲主義に反する諸法律を廃止すること」が、それぞれ記されている。

一 放送の独立行政機関の

意義と課題

◆日本の放送行政の異様さ
政治権力から独立した放送規制

機関のもとにある欧米とは異なり、日本では、大臣に率いられた総務省という省庁が放送内容も含め免許権限をはじめ広く放送を直接支配する行政システムが、戦後短期間の電波監理委員会の時期を除いて、一貫して取られてきた。

これは日本特有の放送行政の枠組みであって、このために、例えば、二〇一六年二月、高市早苗総務大臣(当時)は、放送局が政治的に公平性を欠くと判断した場合、放送法違反を理由に電波停止を命じる可能性を表明する、などという事態を生むことになった。

◆民主主義の標準装置としての独立機関

日本とは異なり、欧米では、放送が創造的な制作と報道機関であるために、その自由な活動を基盤で支え、保障する行政的、組織的仕組みは、放送内容や免許の付与などを通常の政府や行政官庁に委ねず、政府から距離を置いた独立的機関や、専門的機関を特別に設置し、それに担わせてきた。

放送という営みが優れて人間の精神活動に関わ

り、民主主義社会を支える言論や価値の多元性に関係し、そうした言論・報道・放送の自由は密接に与っていることを考えれば、憲法二一条の表現の自由に基づけられる放送の自由は、政府による放送コントロールを受けない自由の制度的保障として、独立的な放送規制機関の設置を要請しているというべきである。

その意味で、第13項目で記す放送における独立行政委員会の設置は積極的な意義を担う提案であり、評価できる。

◆かつての経験と試みも踏まえて

提案している独立的機関設置の構想は、何もなるところからまったく初めて生み出すというわけでもない。

先に少し触れたように、戦後の一九五〇年〜一九五二年という短い期間ではあったが、独立的放送規制機関として電波監理委員会が現に活動した経験もあるし、一九九六年〜一九九七年、行政改革会議の中間報告では、通信・放送委員会の提案が、二〇〇九年以降、民主党政権は独立行政委員会として通信・放送委員会(日本版FCC)を設置するよう提起した。

電波監理委員会は郵政官僚の強い抵抗で挫折し、その後の独立委員会設置の試みも目の目を見ることはまだないが、大事なことはこの間の経験と試みを冷静に吟味検証し、教訓を汲み出し、綿密な戦略を立てることである。