

BPO（放送倫理・番組向上機構）の機能と社会的意義 —放送倫理検証委員会の取り組みを中心に—

奥村 信幸*

BPO（放送倫理・番組向上機構）は本来、放送業界が自律のために作った機関であるにもかかわらず、その認知度や信頼は業界を超えて、一般視聴者の間にも深く浸透してきている。そもそも我が国では放送の規制や監督は政府が直接握っており、アメリカ、イギリス、フランスや韓国など他のOECD（経済協力開発機構）加盟の主要国のように政府から独立した行政委員会が担っている体制とは異なり、特殊な体制だと言わざるを得ない。そして、それは放送における表現の自由が制限されかねない危うい体制でもある。1990年代以降、視聴率至上主義の風潮が蔓延する中で、テレビ番組の質の低下は顕著になり、取材現場でのメディアスクラムや数々の倫理違反行為も明らかになってきた。さらに自民政権が、放送業界が不祥事を起こす度にそれを政治的に利用し、コントロールの制度を強化しようとする動きも増していた。そのような状況下でBPOは問題を起こした放送局の病巣を冷静に指摘し、改善策を提言することで視聴者の信頼をぎりぎりのところで守ってきた。また、そうやって放送業界が自律していることを示して、政治からの干渉を防ぐ世論を醸成し、放送における表現の自由を守る「お目付役」としての機能を果たしてきたといえよう。2009年、戦後初の本格的な政権交代により誕生した民主党政権により、放送・通信の規制や監督にあたる新しい機関、いわゆる「日本版FCC（米連邦通信委員会）」の議論が始まった。放送だけでなく、ブロードバンド時代を見据えた映像コンテンツ全体の質の向上のために、これまで番組が起こした数々の不祥事の原因を探って解決策を提言したり、制作現場の怠慢や構造的な問題に気づいて厳しく指摘するようなBPOのノウハウと影響力の蓄積は積極的に活用されるべきではないか。本稿はこのようなBPOの機能を強化するために、どのような制度的な整備が必要か、3つの委員会のうち特に2007年の「あるある大事典Ⅱ」の事件を契機に作られた「放送倫理検証委員会」を中心に、最近扱われた事例などをもとにその課題を探る。例えば委員の選考方法の信頼度を高めるためにBBC（英国放送協会）のトラストのような特定のステークホルダーからの代表枠を加えたり、何か問題が起きてから被害者の救済や問題再発防止のための調査を行うという、従来の「事後的」な機能だけでなく、現在起きている事件の取材や番組の内容に関して、今後起きうる問題に関する注意を喚起し被害を最小限に食い止める「予防的」あるいは「能動的」な役割も必要かどうか、さらに番組内容の分析をより説得力のあるものにするために、科学的な手法の導入が不可欠ではないかなどの論点について検討する。¹⁾

キーワード：BPO（放送倫理・番組向上機構）、放送倫理検証委員会、放送人権委員会、報道被害、第三者機関、メディア規制、光市母子殺害事件、「真相報道バンキシャ！」問題、日本版FCC、通信・放送委員会

* 立命館大学産業社会学部准教授

1. はじめに：新しい放送・通信政策と

BPO の位置づけ

日本の放送界が、放送法と電波法によって直接に行政の監視下に置かれ、しばしば行政指導の対象になっていること、言い換えれば、公権力を監視すべき放送メディアが、公権力によってじかに監視・指導されるというびつな状態にあることについて、委員会はこれまでにたびたび疑念を表明してきた。²⁾

これは放送倫理・番組向上機構（Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization：以下「BPO」）の放送倫理検証委員会が2009年11月17日に発表した「最近のテレビ・バラエティー番組に関する意見」の中の一節であるが、これが日本の放送界が長らく抱えてきた問題を簡潔に言い表していると言っていいただろう。第二次世界大戦後、GHQ（連合国軍最高司令官総司令部）主導で、放送の民主化を目標に1950年6月に設立された第三者委員会である電波監理委員会が、わずか2年あまりで吉田茂首相（当時）によって廃止され、政府内に統合されて以来、放送界は再び政府のコントロール下に置かれ、それ以来、表現の自由が制限されてきた。行政指導という名の下での介入や、長らく政権の座にあった自民党からの圧力を受け続けてきたのである。しかし、このような制度的な欠陥³⁾はこれまで深刻に考えられてこなかったのも事実である。右肩上がりの成長を続けてきた経済が停滞し、強固であった自民党の政治基盤が揺らぎ、テレビの制作者が努力を重ねて打ち出してきた様々な表現手法が一通り出尽くして視聴者に飽きられ、マルチメディアの時代が急

激に進むという変化を経てここ10年ほどの間にやっと議論が活発に行われるようになった。近年は放送局が視聴率や経営効率を優先するあまり、取材現場のルール違反や番組の質の低下によって様々な局面で批判的になることが増えてきた。さらに、それに乗じて政治からの干渉もさらに増えてきた。BPOはそのような環境変化の中、放送界が自律的なその誤りを正していく能力があることを示し、世論の信頼を維持することによって、放送における表現の自由を守る防波堤の役割を果たしてきたと言えるだろう。

2009年夏に戦後の日本で初めての本格的な政権交代が起き、放送や通信行政の民主化に向けて「日本版 FCC」（FCCは「米連邦通信委員会／Federal Communications Commission」）など新しい制度の議論⁴⁾も始まっている。総務省では2009年12月16日「今後のICT分野における国民の権利保障等のあり方を考えるフォーラム（以下「フォーラム」と表記）」の第1回会合が開かれ、独立行政機関である「通信・放送委員会」に向けての議論がスタートした。しかし、この機関がどのような権限を持ち、どのような役割を果たすのか、またこれまでBPOが行ってきた機能や影響力とどのような連携をもつかというビジョンは必ずしも明確ではない。

民主党は総選挙に先立って2009年7月23日に、主要な政策をまとめた「インデックス2009」を公表した。その中で通信・放送に関する独立行政委員会を「日本版 FCC」と呼び、次のような方針を説明している。

通信・放送委員会（日本版 FCC）の設置

通信・放送行政を総務省から切り離し、独立性の高い独立行政委員会として通信・放送委員会（日

本版 FCC) を設置し、通信・放送行政を移します。これにより、国家権力を監視する役割を持つ放送局を国家権力が監督するという矛盾を解消するとともに、放送に対する国の恣意的な介入を排除します。⁵⁾

しかし、その委員会のイメージについては政府内でも一貫性に欠けるのが実情である（2010年2月現在）。原口一博総務相はフォーラム第1回会合で、「通信・放送行政の総務省からの分離ではなく、国家権力の番組内容への介入を監視する組織とする独自の構想を提案」した⁶⁾。原口大臣はブログで「誰が権力につこうが、決して侵されることのできない自由。言論の自由を守る砦⁷⁾」と表現している。しかし、その理念は総務省に許認可・監督の権限を残すという意味で、「インデックス2009」の思想より明らかに後退している。「新組織創設に伴う権限縮小を嫌う総務省の思惑や規制強化を警戒する放送界への配慮などが背景にある⁸⁾」との見方もある。このような構想には「意味不明」（池田信夫 上武大学大学院教授⁹⁾）や「BPO を定着させていくのが一番いい」（広瀬道貞 民放連会長¹⁰⁾）など疑問の声が早くも上がっている。

一方、内藤正光総務副大臣は「(コンテンツ行政の) 権限行使に省庁が関与することがあってはならないと思っている。だからこそ、政治や行政の権力が及ばない独立した機関がそれにあたるべきだと」と述べて¹¹⁾、総務省から権限を分離する考えを示している。内藤大臣は「放送内容には絶対入り込んではいけなくと考える¹²⁾」と述べながらも、以下のように他の場所では積極的なコンテンツ規制は何らかの形で必要だと、相反した考えも示している。

(いわゆる「日本版 FCC」について) このまま放置しておいては、いろいろな、ある人物の、あるいはある者の被害が急速に進展してしまいうという、そういう例外的な事態にのみ、何らかの対応が取れるような権限を持ってもいいのではないか。¹³⁾

内藤大臣はその後、2010年2月中旬まで、どのような事態が「例外的」なのか説明した形跡は確認できない。しかし、政府や新たに設置される機関から、番組への介入が強まる事態だけは避けなければならない。原口大臣と内藤副大臣の考えに共通しているのは、BPO はそのまま温存し「自律的に解決を探ってもらいたい¹⁴⁾」との方向性を持っていることである。しかし、現在でも総務省と BPO の「二重懲罰」のような事態が起きており、あまり妙案には思われない。総務省は BPO の放送倫理検証委員会ができた2007年から2年間は行政指導を控えていたが、2009年に入って「嚴重注意」を3回相次いで行った。そのうちのひとつは、TBS『情報 7 days ニュースキャスター』での大阪府の二重行政を扱った話題で、総務省は6月5日、まだ BPO が審議入りするかどうか検討している段階のうちに、TBS に対して嚴重注意を行った。

その後、放送倫理検証委員会は7月17日に出した、TBS の審議入りを見送ったことを報告した川端和治委員長名の文書の中で「重大な懸念を抱かざるを得ない」と以下のような立場から批判している。

言うまでもなく総務省は、当委員会とは比較にもならない強大な行政権限を放送局に対して持っているものであり、その指導がもたらす表現の自由の

萎縮効果について一層慎重な配慮をするべき立場にある。¹⁵⁾

総務省地上放送課は2年近く行政指導がなかったのは「たまたまで」、「この3件¹⁶⁾は検証委が対応していればしなかつただろう」と説明している¹⁷⁾が、テレビ業界からは「総務省がどのような基準で指導を行うのかわからなくて不安」、「政府の干渉が強まるのでは」との危惧がもれる¹⁸⁾。やはり番組の自律や表現の自由を守るという大前提に立ち返り、同時に視聴者を有害情報などから守る安心を確立するなら、監督・規制を行う「日本版FCC」は政府の外部に設置するのが望ましいのではないかと筆者は考える。しかし、その際、BPOをあくまで放送界の自律機関として存続させるか、その外部機関に何らかの形で関与するかはもう少し知恵を絞ってもいいのではないか。なぜなら、スタートしてわずか6年とはいえ、BPOの各委員会が蓄積してきた知見と経験、調査能力などは非常に優れており、現在の我が国の人材で、同等以上の組織をつくるのは困難ではないかと思われるからである。さらに、仮に健全な第三者機関が穏健、妥当な形で放送の許認可権限などを引き継ぐことが可能になれば、放送業界が「別組織」を持つ必要がなくなるかも知れないという期待もあるからである。

このような放送・通信行政の変革期において、BPOが持つ人材やノウハウを有効活用していくためには、さらにどのような改善が必要か検討することが本稿の目的である。BPOは前述のようにあくまでも「業界内の組織」であったために、今までその機能やパフォーマンスなどについて本格的な検証は十分にされてきたとは言い難く、従来の議論は、各委員会が扱っ

た番組の問題を個別に評価するか、あるいは放送番組の質の維持、あるいは規制や監督の議論における文脈の一つとして取り上げるにとどまっているといえよう¹⁹⁾。第2章はまずBPOの設立の経緯や仕組みについて概観する。1990年代以来、テレビが起こしてきた問題が視聴者の信頼を傷つけ、それを背景にした「政治からの干渉」はどのような形で行われてきたのか、そしてそれを防ぐために放送界が自律を示して世論の支持を回復しようとする、BPO設立の理念を明らかにする。第3章では、現在のBPOが抱えているいくつかの課題を個別に検討する。(1)BPOが発信する意見や勧告などの社会的信頼の裏付けとなる委員の資格や選出方法、(2)どの問題を扱うかという基準の明確化、(3)番組の内容についてどのような問題があるのか分析する方法論の精緻化、などについて、特に3つの委員会²⁰⁾のうち「放送倫理検証委員会」が扱った問題と委員会が出した「意見」や「勧告」の内容、それに対する放送業界内外の反応を関係者のインタビューも紹介しつつ議論を進める。

放送倫理検証委員会を中心にとりあげるのは以下の理由による。この委員会は2007年に起きた関西テレビ『あるある大事典Ⅱ』のデータねつ造問題を受け、放送番組委員会から改組されたもので、放送に虚偽やねつ造の疑いがある場合は、審理のため事実関係を調査する強い権限を各放送局が承認している²¹⁾。従来の単なる被害者との仲裁機能を超えて、より広く放送の社会的信用の回復を目指す活動を目指しており、一般の視聴者との接点も他の2つの委員会より多く、注目度も高い。2009年11月には「最近のテレビ・バラエティー番組に関する意見」を出し、個別の番組にかかわる問題でなく、広く番

組の企画や、いわゆる扱う「ネタ」、あるいは広くテレビ文化にまでの提言を試みた。それは制作現場の企画力や取材力が低下するというテレビ業界の「構造的な問題」の深刻化が背景にある。第4章ではその「構造的な問題」とは具体的にどのような現象なのか、放送局関係者へのヒアリングの結果も交えて紹介する。

2. 仲裁から放送のあり方自体を正す組織に

(1) BPO 設立の経緯と進化

BPOのような放送番組の問題点を指摘する組織の始まりは、1969年に設立された「放送番組向上協議会」とされている。当時、深刻な社会問題となっていた青少年の非行に対し、池田内閣が総合的なマスコミ対策を指示したものであった²²⁾。しかし、その後、放送に関する本格的な第三者機関の設立は1990年代の後半を待たなければならなかった。1997年5月1日にBPOの直接の前身となるBRO（放送と人権等権利に関する委員会機構）が設立され、その下にBRC（放送と人権等に関する委員会／Broadcast and Human Rights/Other Related Rights Committee）が作られた。1990年代はマスコミの報道や取材のあり方をめぐって批判が高まっていた。坂本弁護士一家の誘拐・殺害事件（1989年発生）に際してTBSが坂本弁護士のインタビューVTRをオウム真理教幹部に放送前に見せていたことが発覚したり（1993年）、松本サリン事件（1994年）では警察発表への過度の依存から第一発見者の河野義行さんを犯人視する報道が洪水のごとく行われたり、神戸市連続児童殺傷事件（1997年）では猟奇的な側面を強調するあまり被害者家族らの配慮を欠いたり、また犯人の少年の写真や情報を求めて関係

者や近隣住民に取材攻勢をかけたり、和歌山カレー事件（1998年）では容疑者の逮捕前から入れ替わり立ち替わりメディアが取材に訪れ、多数の報道陣が早朝から深夜まで家を取り囲んだりなど、大きな事件の後には必ずといっていいほど厳しい批判が巻き起こった。

BROは、郵政省（当時）が設置した「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」が1996年にまとめた報告書に基づいて作られたものだが、この懇談会が設置されたきっかけは、放送に対する政治の介入を大幅に許す前例となってしまった1993年の椿事件²³⁾である。報告書では放送における苦情処理のための第三者機関を設立するよう求めた。NHKと民放は公権力による規制強化であると反対したが、前述のような国民の批判が高まる中で抵抗は難しく、その中で「最も規制色の薄い」「放送事業者が自主的に設置する機関」としてBROが設立されることになった²⁴⁾。

BROのような放送をめぐる第三者機関に求められた、そもそもの役割は「仲裁」であった。すなわち番組の中で中傷されたり、間違った情報を流して迷惑をかけられたりした場合に、その被害者を救済するためのものであった。被害者はテレビ局に直接苦情を申し立てたり、名誉毀損などで裁判に訴えたりすることも可能ではあるが、局側の対応は鈍いことが多く、非常に時間と労力が必要だったり、多大なコストがかかったりするからである。その機能は現在のBPOの中にある「放送人権委員会」に受け継がれており、この委員会は1年に4、5件から、多いときで10件程度の仲介や斡旋を行っている²⁵⁾。

放送をめぐる第三者機関として、もうひとつの社会的機能は、間違った情報や問題のある内

容が放送されたのはどうしてかという原因を究明し、再発防止策の提言を「自律的に」行うことにより、放送界が「表現の自由」とともに人権を尊重しているということを広く社会にアピールするものである。放送に対する国民の視線が年々厳しくなる中で、こちらの重要性の方が、むしろ増しているともいえよう。

BPOは2003年7月に発足した。1969年から細々と続いていた放送番組向上協議会内の「放送番組委員会」とBROが統合されたものである。当時は自民党が中心となって、いわゆる「メディア規制3点セット」と言われる法案の成立を推し進めていた時期であった。3点セットとは「個人情報保護法案」（2003年に成立）、「人権擁護法案」、「青少年有害社会環境対策基本法案（2004年までは青少年有害環境対策基本法案）」である。BPOの初代理事長に就任した清水英夫氏は朝日新聞の取材に対し、この組織の目指す理念について次のように語った。

新設するBPOは、もっと積極的に社会への扉を開き、視聴者の声を放送局に届ける組織にした

い。メディア規制の圧力が強まる中、市民の意見や苦情に謙虚に耳を傾け、自ら律する姿勢こそが、放送・表現の自由を守ることにつながる²⁶⁾。

相次いで発覚する不祥事で放送界の信用が揺らぐ中、さらに2007年には放送界の社会的信用が決定的な危機に瀕する事件が起きた。関西テレビの「あるある大事典Ⅱ」のデータねつ造事件である。これを受けてBPOは設立以来あった「放送番組委員会」を「放送倫理検証委員会」に改編、強化した。原因究明のためにより強制的な調査の権限を有する仕組みに改めたのであ

る²⁷⁾。当時の安倍政権は放送に対する指導を強化する動きを強めていた。菅義偉総務相（当時）はその前年11月にNHKのラジオ国際放送に北朝鮮による拉致問題を重点的に扱うよう「特に留意」するよう命じていたが²⁸⁾、「あるある大事典Ⅱ」事件を受けて、放送法の改正を打ち出し、「ねつ造」の範囲を再現ドラマなどにも拡大適用する方針を打ち出した上、放送局に対して再発防止計画を求める行政処分を新たに設ける項目を盛り込むなど、介入の圧力を強めた。菅総務相は「こわもて大臣と批判されるが、当たり前のことをしているだけ。私の考えと世論は違わない」と強気の姿勢を強調していた²⁹⁾。放送倫理検証委員会は「報道の自由を訴える放送局と、額面通りに受け止めていない視聴者が乖離する間に権力が入ってきた」³⁰⁾中で放送業界が、さらなる「自律の姿勢」を示す必要性に駆られ、半ば、あわてて編成されたものとも言える。

BPOとは、いわば、視聴者に対し「みなさんの代わりに放送局に対してこんなに厳しくやっていますから、どうぞご心配なく」とアピールをして放送界に対する世論の信頼を間接的に維持するための仕組みである。しかし、近年その根底にあった「視聴者の信頼と期待」という基盤が急速に揺らいでおり、反対に一般の人たちがBPOに対し直接「何とかしろ」という働きかけが強まっている。2009年8月の衆議院議員選挙の前後を中心にブログやツイッター（Twitter）などのSNS（ソーシャル・ネットワーク・サービス）で「どことこの局の報道がひどいから、みんなでBPOに通報しましょう」とか「〇〇（候補者の名前）事務所に人にBPOの通報のしかたを教えてくださいました」などの書き込みがしばしば見られた。実際に一般の人から

BPO に対する意見通報の件数も非常に増えている。2005年度には9,671件だったものが2007年度には16,993件、2008年度も15,923件に達している³¹⁾。2009年度は9月末までですでに1万4千件に達し、前年度の2倍にも達する勢いである。一向に改善しない放送局の体質に視聴者が業を煮やし、あたかもBPOがその矢面に立つといった構図で認知度が高まっている。

それにともない、BPOが政治のやりとりの場面で直接言及されるケースも出てきた。2009年3月25日、衆議院総務委員会でNHKの予算審議を行った際、福田昭夫氏（民主党・比例北関東）は2001年の番組改編問題（『ETV2001 戦争をどう裁くか』）や小沢一郎民主党代表（当時）に対する西松建設の政治献金事件で、ことさら小沢氏に対する問題だけがとりあげられるのは、検察に政治的な意図があるとの指摘をとりあげてNHK側と以下のようなやりとりを行っている。

福田昭夫委員 この記事がもし本当だとしたら、完全に検察が政治に介入したということじゃないですか。この東京新聞がもし本当だとしたら、これは検察が見事に政治に介入したということですよ。きょうの東京新聞ですから、後でござんください。本当にそういった意味で、こうした過ちを犯さないように、会長、ぜひNHKとして従軍慰安婦問題の検証番組もつくり、それから今回の西松事件についても検証番組をつくる、そのためにはまずはBPOに調査を依頼する、それぐらいのことをやってみてください

い。いかがですか。

福地（茂雄 NHK 会長） 参考人

私どもも、BPOの見識については尊重いたしております。

福田（昭） 委員

尊重するだけで頼まないの。いかがですか。

日向（英美 NHK 理事） 参考人

BPOに関しましては、今、放送倫理検証委員会の方で戦時性暴力を扱った番組について審議中でございます。私どもは質問を受けておりますので、誠実に回答しているという状態でございます。³²⁾

視聴者だけでなく、政治家にも広がる「BPOに言いつけちゃうぞ」現象ともいえるべき事態は、BPOが下す「意見」や「勧告」などが「テレビ業界内部向け」という本来の位置づけにとどまらず、今や、一般の人が理解でき、納得させられるものでなくてはならなくなったということの意味する。しかし、前述の設立の経緯で明らかなように、BPOはそもそも、政治権力が手を変え品を変えコントロールしようとする動きに対して、「急ごしらえ」で対応を積み重ねてきたようなもので、政治と放送業界の関係のあるべき姿や表現の自由を守るために、そもそもどのような社会的な仕組みが必要かという根本的な議論はむしろ「走りながら考え」てきただけで、十分とは言い難いのもまた事実である。今こそ、BPOがより広汎な問題を扱うための能力を備えるため、今後どのようなソースを持ち、どのような改善が必要なのか検討していくべきではないか。

ところで、BPOの権威と影響力が時に想像

以上に強くなっているという事実も指摘しておかなければならない。2009年6月にサンテレビ（神戸市）は深夜のお色気番組『今夜もハッスル』を「BPOからの指摘を受けたため」に打ち切った³³⁾。今後はBPOの動きが制作現場を過度に萎縮させてしまう側面も考慮しなければならないであろう。

(2) 放送倫理検証委員会が設立された背景：放送界の「構造の問題」

現在BPOには3つの委員会がある。2003年の設立以前の委員会をそのまま引き継いだ「放送と人権等権利に関する委員会（放送人権委員会）」と「放送と青少年に関する委員会（青少年委員会）」、それに2007年に従来の「放送番組委員会」の調査機能をより強化して新たにスタートした「放送倫理検証委員会」である。それぞれ扱う問題や放送局に関する改善の働きかけの形態が異なる。放送人権委員会は番組で人権の侵害や社会的・経済的な被害を受けた人が、申し立てた苦情に基づき個別の問題を審理し、「勧告」や「見解」として通知・公表する。青少年委員会は視聴者から寄せられた、放送と青少年に関する意見や、委員会が自主的にとりあげる「青少年が視聴する番組共通の問題³⁴⁾」について審議し、検討結果や対応についての提案を公表することが主な任務とされている。

放送倫理検証委員会は前述の通り、番組の前提となるデータがねつ造されていたという重大な倫理違反を受けて、同じような問題の再発を防ぐため、原因究明のための調査権限が強化されたものである。取材や制作の手法に行きすぎがあったり、あるいは番組の内容が虚偽だったり、誰かのプライバシーや名誉を傷つけたりするなど深刻な問題が起きた場合、調査や審理を

行い、放送倫理や番組の質の向上のために、放送局に対して、「見解」、「意見」、「勧告」（「見解」が最も軽く、「勧告」が最も重い³⁵⁾）を出し、虚偽の放送だった場合にはその放送局に再発防止計画の提出を求めることができる。

取り上げる問題はどのように決められるかについてであるが、放送人権委員会は基本的に当事者からの苦情の申し立てに基づくのに対し、放送倫理検証委員会では委員会独自の判断でできるとしている³⁶⁾。放送人権委員会が時に従来の仲裁機能に束縛されたり、青少年委員会は扱う問題が限定されたりするのに比べて、より広い問題を扱うことができる。また調査の権限も放送倫理検証委員会は番組の取材・制作の過程で使われた資料や社内文書の提出をはじめ、担当したスタッフや関係者らへのヒアリングなど、かなり踏み込んだ調査を各放送局が承認しているため、時に厳しい意見も提起でき、影響力も強い。委員のひとりである吉岡忍氏（作家）は「放送業界が抱える『構造の問題』を積極的に議論することが必要だから³⁷⁾」と説明している。

この「構造の問題」は2009年7月30日に放送倫理検証委員会が出した、日本テレビ『真相報道バンキシャ!』の岐阜県の裏金問題の特集で証言をした人物がニセモノだったという問題についての「勧告」で言及されている³⁸⁾。その中で委員会は「ウラ取り」の甘さを指摘するとともに、ジャーナリズムやニュースの取材で正式なトレーニングを受けていない外部スタッフが、大量に動員されていることが大きな原因であると指摘した。実はまさにこれが現在の民放テレビが抱えている最大の「構造的」問題なのであるが、このような制作体制が長年の慣行となって、ビジネスモデルと直結する形で固定化

してしまい、業界内では批判を差し挟む余地がなくなっている。委員会はこの決定的な「弱点」に取って代わり踏み込んで改革を求めたのである。テレビ業界がこのような問題を克服していないとテレビ文化そのものの弱体化が避けられなくなると言う強い危惧の反映である。今後、放送のあり方を議論していく上で、この委員会の問題意識に沿って議論を進めることが欠かせない要素となるであろう。

3. BPOの役割の拡大とこれからの課題

(1) 誰が議論を担うのか：委員の資格と客観性

1999年4月に山口県光市で起きた母子殺害事件で差し戻し控訴審の広島高等裁判所の判決が2008年4月22日に出されたが、報道は判決の、かなり以前から過熱していた³⁹⁾。被害者の家族である本村洋氏は新聞やテレビに何度も登場し、遺族のやりきれなさを冷静かつ毅然とした態度で語り、被告の元少年（事件発生当時18歳）の極刑を求め続けていた。加えて一審、二審と無期懲役判決を下されていた元少年側に死刑廃止論者の弁護士が加わって、上告審では戦術を転換、「殺意そのものがなかった」との主張を展開し、少年の心象風景を詳しく描写しようと試みたことでも注目を集めていた。さらに2006年3月14日の最高裁弁論期日に準備不足などを理由に欠席したことに対し、当時タレントもあった橋下徹弁護士（2010年2月現在 大阪府知事）がテレビ番組で弁護団の懲戒請求を呼びかけるなど⁴⁰⁾、「場外戦」も荒れ気味であった。この判決直前の報道番組や時事問題を扱うトーク番組などでは「どうしてあの元少年を死刑にしないのか」という論調が圧倒的だったといえよう。

BPOの放送倫理検証委員会が、この問題に対して「意見」を発表したのは2008年4月15日のことであった⁴¹⁾。個別の放送局や特定の番組に対してではなく、テレビ界全体の報道姿勢を問題にしたものであった。委員会はNHKとキー局を含む8放送局、33本の番組、計7時間半の放送を見た上で、上告審の途中で結成された被告の元少年の弁護団が、殺意を否認する一見突飛な主張を展開したことに対し、ほぼすべての番組が被告・弁護団対被害者遺族の対立構図を描き、後者に共感し、弁護団が提示した事実と主張に強く反発・批判する内容となっていたと指摘した⁴²⁾。「意見」ではこれらの番組に2つの大きな特徴があったと指摘している。ひとつは被告の元少年と弁護団に対する反発と批判の激しさである。「第1、2審で争わなかった事実問題を、差し戻し控訴審になって持ち出すのはおかしい」、「被害者遺族の無念の思いを踏みにじっている」、「弁護団は死刑制度反対のために、この裁判を利用している」等々の反発や批判がさかんに浴びせられた⁴³⁾と批判している。またその「裏返し」の現象として、次のように裁判所と検察官の存在が極端に軽視されたことを批判している。

ほとんどの番組は、裁判所がどのような訴訟指揮を行い、検察官が法廷で何を主張・立証したか、第1、2審の判決にもかかわらず死刑という量刑を追い求めた理由は何なのかについて、まったくと言ってよいほど伝えていない。その分、被告弁護団が荒唐無稽、奇異なことを言い、次々に鑑定人などの証人尋問を行って、あたかも法廷を勝手に動かしているかのようなイメージが極度に強調された。⁴⁴⁾

さらに委員会はかなり強い語調で警告を出している。「真実はすでに決まっている、と高をくくった傲慢さ、あるいは軽率さはなかっただろうか」、「被告や弁護団の主張や心証など、裁判所が認めるはずがない、という先入観はなかったか」⁴⁵⁾、「被告人の心理や内面の分析・解明を試みた番組はなかった。このこと自体が異様なことである」⁴⁶⁾、「被告の荒唐無稽、異様な人物像を捉え損ない」、「被害者遺族のひたむきな姿勢、痛切な思いに頼りきった」点で「素材負け」（筆者註記：問題が深刻で大きすぎ、十分な取材ができず、適切な内容を放送することもできなかったという意味であろう）をしていた⁴⁷⁾とまで表現している。

しかし、これらの警告に対し各放送局は反発するか⁴⁸⁾、あるいは黙殺を決め込んだ。例えばNHKは「意見」が出された翌日に行われた日向英実放送総局長が定例記者会見で「NHKが放送したニュースなどには、指摘はあたらないと理解している」、「感情的に扱ったことは一切ない。客観的に伝えている」と述べている⁴⁹⁾。また、放送倫理検証委員会が各局に行ったアンケートでも「公平・公正に伝えようとしている」、「元少年側が最高裁になって急に新しい主張を出してきたのに不信感がある」などの返答が目立つ⁵⁰⁾。

「意見」が指摘した内容と、各局や世論のリアクションのギャップからBPOが抱える問題の一端が見えてくる。事件の遺族の本村洋氏と、評論家の宮崎哲弥氏、ジャーナリストの藤井誠二氏が対談した『罪と罰』という本の中にBPOに対する不満や批判を述べている一節がある。その中で「どんな資格のある人が、どんな立場で判断を下しているのか」という問題が以下のように指摘されている。

宮崎——そもそもこのBPOの構成員はどういう基準や根拠で選任されているんですか？ 今回の報告書を主導したと見られる吉岡忍氏（作家：筆者註）をはじめ、かなり偏った人選のように見えますが。⁵¹⁾

さらに宮崎氏は2007年9月にBPO青少年委員会の副委員長だった斎藤次郎氏（教育評論家）が大塚不法所持で息子と共に逮捕されたという「不祥事」を挙げ、選任に責任のあった理事や評議員の誰1人として処分もされなかったし、辞任もしなかったと批判し、また光市事件の弁護団の中心人物である、死刑廃止運動を積極的に行っている安田好弘弁護士らが出席していた集会で「自分たちがBPOを動かした」と発言した人がいて、BPOの委員会の中に「安田弁護士らによって『動かされた人物』がいる」疑いが強いと述べ、次のようなやりとりを展開している。

（宮崎続き）政府の審議会などでは考えられない話です。これほどいい加減な組織に、本当に「放送事業者にとっての最高裁の判断」（広瀬道貞・民放連会長）を委ねられるのか、大いに疑問ですがね。

（中略）

本村——BPOの委員長も第二東京弁護士会の方ですし、なんとなく関係があるようなないような。だから宮崎さんがおっしゃったように、どういう人選で委員を決めているのかというのは重要かもしれないですね。

宮崎——そう。「放送界の最高裁」だというのであれば、理事会、評議会、三つの委員会の構成員の人選の根拠や基準を第三者にも審査できるように明示すべきです。⁵²⁾

そもそもBPOはあくまでも「業界内の団体」であり、放送局に対する監督や許認可権限は政府が握っている。「放送界の最高裁」という表現が適当かどうかは疑問である。しかし、放送に対する一般の人々の関心は以前に増して高く、「この人たちの意見だったら、それはもっともだな」と一般世論も巻き込んだ合意を醸成していくために、「委員は誰がどうやって選ぶのか」という制度を補強していくことは、必要な検討課題となろう。

BPOの規約では3つの委員会の委員は「評議員会」が決める⁵³⁾。評議員は理事会が有識者の中から選ぶ7~10人とされている。理事会は理事長1人と理事9人で構成され、理事長は「放送事業者の役職員や経験者以外で、理事会が選ぶ」とされており、他の理事9人のうち6人はNHKと日本民間放送連盟（民放連）がそれぞれ3人を選び、残りの3人は「放送事業者の役職員以外から理事長が選ぶ」と定められている⁵⁴⁾。評議員は2010年2月現在7人で、議長は半田正夫・青山学院院長代行・常務理事をはじめ全員が学界、あるいはビジネスや言論界で「権威」あるいは「重鎮」とされる人々である⁵⁵⁾。「社会的な実績・定評のある人たちに、思慮深く選んでもらう」という「ワンクッション」ある仕組みにはなっている。しかし、放送倫理検証委員会が広くテレビ界の問題について議論の範囲を拡大している中、一般視聴者の理解をさらに得やすい人選の仕組みを打ち出していく必要が出てきたとは言えないだろうか。最高裁判事の国民審査のような大規模な仕組みは非現実的だとしても、放送業界の枠組みを超えて広く公共性を担保できる「プラスアルファ」が必要である。

例えば参考になるのは、イギリスのBBC（英

国放送協会）のトラスト（Trust、旧経営委員会）の人選である。イングランドやウェールズなど地方を代表する評議員（Trustee）の指定席が用意されているほか、評議員には「放送、コミュニケーション、ニューメディアの経験、知識、価値観を有すること」や「大きな組織を運営する方法論や法律的な知識と経験があること」などの明確な規定がある⁵⁶⁾。BBCトラストでは政府の面接など独自の検証システムがあり、公的機関ではないBPOに適用できない点もあるし、文化的にもほぼ均質である日本で「地方の代表」というのはあまり意味をなさないかもしれない。さらに労働組合、消費者団体、ジャーナリスト、犯罪被害者の団体、学生、主婦などの集団は想定できても、放送の質の向上のための「ステークホルダー」としてどの集団を含めるべきかという基準や、同じようなくつかの組織から代表を公平に選ぶ方法が十分に議論されているとは言い難い。しかしBPOの信頼度を上げるためには、少なくとも、評議員の資格として、選出の際基準としなければならない項目を列挙したり、あるいは選考される各委員会のメンバーに必ず含まれなければならない「ステークホルダー」の集団は何かという、つとめて明確な基準を公表するなどの措置は必要であり、それらの集団からいかに公平性、透明性を担保して人選を行い、国民的なコンセンサスを得るか、仕組みについていっそうの整備を進める必要がある。

ところで、現在の放送倫理検証委員会の構成はどのようになっているかという、法律家（弁護士）、メディア研究者（学者）、「表現者」と呼ばれる、作家やマンガ家らがメンバーとなっている⁵⁷⁾。今後この委員会がさらに「構造的な問題」に踏み込んで行かねばならないとした

ら、番組制作のノウハウや放送局の経営事情などを踏まえた、一層現実的な議論が不可欠となるであろう。BPOには放送局が「明日から手を付けなければならない改善点」を的確に提言することが求められているからである。その際に委員会のメンバーに放送局の関係者（あるいはOBなど）を入れるべきかどうかという問題を改めて検討してみることが必要となろう。「そうは言っても、それは一朝一夕に放送局に求めていくのは酷ではないか」と理想論ではなく、より実現可能性の高い議論をするためには従来のメンバーではいささかの不安は払拭できない。しかし、その反面放送業界の既得権益を守ったり、時にコストがかかる、ドラスティックな改革には及び腰な経営陣の意向を過度に代弁したりする恐れもある。あるいは外部から「身内びいきで手ぬるい」という批判が出て、世論の支持が薄れてしまうという負の側面もあり、慎重に比較考量していかななくてはならない課題である。

BPOの中では一般視聴者の声を反映させるために、パブリックコメントを募集するなどの方策も構想されているとのことである⁵⁸⁾。しかし、その結果をどのようにアウトプットに反映していくかという仕組みについては十分に検討されているとは言えないのが現状である。単なる「ガス抜き」にしてしまっただけではいけない。

(2) 何を議論すべきか：「扱う／扱わない」の基準

対象が拡大してきたとは言え、扱う問題の基準をどこまでわかりやすくできるかということも、特に放送倫理検証委員会が抱えた課題と言えるだろう。前述の『罪と罰』では、本村氏が委員会がどうして光市の事件だけを特別視して

「意見」を出したのか理解に苦しむと不満を述べている。

本村——例えば香川県でおばあちゃんとお孫さんが行方不明になってお父さんが一生懸命マスコミにコメントしていたのをあたかも犯人のように報道したりとか（2007年11月・筆者註）。イラクで人質になった家族の方がテレビに出て過激に発言をしたら逆にバッシングを受けたりとか（2004年4月・筆者註）。

それらの事件を包括的に意見書で扱ってくれたらよかったですけど、なぜ僕の事件だけを取り上げるのかがわからなかった。⁵⁹⁾

放送倫理検証委員会の委員長代行の小町谷育子弁護士は筆者に対し「当時の放送を見て『まず死刑ありき』という論調があまりに強く、とにかく判決前になるべく早く、何らかの形で注意を喚起しなければならないと考え、急いで意見をまとめた」と語った⁶⁰⁾。確かに本村氏の言うとおり、特定の論調が洪水的に放送されることによって生じる問題について、他のケーススタディも踏まえた、さらに包括的な議論を進めていくことはぜひとも必要であろう。しかし委員会は2007年にスタートした「若い」組織であり、光市事件裁判についての「意見」が出た当時は、報道番組にとどまらず、トークバラエティーのような番組での感情的な議論が特に加熱していたかなり異常な状態であったことを考えると、委員会が何らかの形で「注意報」を発しておかなければならないと考えたのはむしろ当然で、わずか1カ月余りで、しかも判決前に提言をまとめた対応の速さも評価に値する。

しかし、「取り上げる」事件と「取り上げるには及ばない」事件との「判断の境界線」はどこ

にあるのかという基準をさらにわかりやすくする努力をしなければ、今後も本村氏のような不満に応えることができない。2009年7月30日に放送倫理検証委員会から出された『日本テレビ「真相報道バンキシャ！」裏金虚偽証言放送に関する勧告』は委員会から出されるものとしては一番厳しい「勧告」が出された初の事例であった。この番組は2008年11月23日に放送され、岐阜県の土木工事事務所が架空工事を発注し、裏金を業者からキックバックを受けていたという話で、この工作に関わったという「元建設会社の役員」のインタビューを放送したが、この証言が実はその人物の作り話だったというものだった。問題の人物は中津川市の職員とともに公金詐欺容疑で2009年1月に逮捕されている。日本テレビはその後2009年3月1日に番組内で訂正放送を行ったが、委員会の「勧告」はその内容が表面的で不十分だとして「検証番組を制作することを求め」た⁶¹⁾。限られた時間とスタッフ不足の態勢のままでは到底扱えない規模の告発報道なのに、事前に決めた放送日にオンエアすることを強行してしまったという根本的な原因を指摘した。さらに番組の内容について、裏付けをとらずに放送した取材態勢を「幹部と現場のスタッフが切り離されてチームとして機能しておらず、責任が空洞化している」⁶²⁾、「インターネットのサイトで謝礼の可能性も示してインタビュー相手を募集した手法も安易」⁶³⁾と批判した。またBPOが審議に入る前に行った訂正放送も「自分たちが被害者だったと釈明しているように見える」、「誤った箇所を具体的に示さず、どう訂正するかも明確に言わなかった」⁶⁴⁾と、かなり厳しく指弾した。

検証番組は当初の予定より1週間遅れて2009年8月23日の『バンキシャ!』の中と、翌24日

未明の特別番組として放送された。放送倫理検証委員会は『「勧告」に従って検証番組を制作し、それを放送した事実は高く評価するに値する」⁶⁵⁾として、内容には踏み込まず、さらなる追及を行わなかった⁶⁶⁾。

一方、こちらは意見や勧告に至らなかった例である。TBSで2009年4月11日に放送された『情報 7days ニュースキャスター』の中の大阪府の道路清掃をめぐる二重行政の話題であった。国と大阪府と道路の管轄が分かれているため、清掃業務が統一されれば約6億円が節約できるという「行政のムダ」を解明する内容であったが、その中の1シーンが問題となった。大阪府の清掃車が府道と国道が交わる交差点に差しかかると、ブラシを上げて国道部分を清掃しないで通り過ぎ、府道部分に戻ったところでまたブラシを下ろす、そのために職員が、ほうきで後を追わないと道路がきれいにならない、という内容であった。しかし、その2週間後にTBSは「府道と国道の管轄が違うだけでブラシを上げることはないとのことだった」、「行きすぎた表現でした。誤解を与えかねない表現になったことをお詫び申し上げます」と謝罪放送を行った⁶⁷⁾。BPOの放送倫理検証委員会は3回にわたって話し合ったが、2009年7月10日に結局、審議入りをしないことを決めた⁶⁸⁾。理由は「問題の小ささ」と、「局がすでに自主的、自律的に誤りを十分に正している」ためであった⁶⁹⁾。TBSはすでに6月26日付けで、10ページの回答書を提出し、取材ディレクターがブラシをあげることを誤解するに至った過程や、その取材に入る前に上司などによる妥当性のチェックが全く行われなかったこと、オンエア前日、二度にわたる上司のチェックでも発見出来なかったこと、大阪府側の取材が主で、この問題に

対し、国土交通省側の取材が不十分なことなど誰もチェックできなかったという原因を詳細に報告し、チェック体制の強化など、今後の対策などを示していた⁷⁰⁾。

しかし、上記の日本テレビとTBSの事例を比較した場合、その違いを明確に理解できる人がどのくらいいるのか。日本テレビ内にも「どうしてウチの番組だけが槍玉に上がるのか」という反発が少なからずあったとのことであった。「バンキシャ！」の問題は、全ての民放の番組が直面するもので、改善を促すには絶好の機会でもあり、扱ったこと自体、行きすぎであったとは思われない。しかし、放送倫理検証委員会が特に、どの問題を取り上げ、どの問題を取り上げないのかという基準をもう少し明確にしなければ、放送業界の内情をよく知らない、一般の視聴者に対しての説得力が不足したままでもある。委員会の「運営規則」には以下のように記してあるだけである。

第3章 虚偽の放送に関する審理

(審理の対象)

第5条 委員会は、虚偽の疑いがある番組が放送されたことにより、視聴者に著しい誤解を与えた疑いがあると判断した場合、その番組（以下「対象番組」という）について放送倫理上問題があったか否かの審理を行うことを決定する。

2. 対象番組は以下の番組の中から決定する。

- (1)放送事業者から自主的に委員会に報告があった番組
- (2)番組関係者や外部関係者、視聴者などから指摘された番組
- (3)その他、委員会が必要と判断した番組⁷¹⁾

決定に関する基準は定められておらず、極め

て属人的、主観的な要素が強いままでは当事者にも納得してもらえないばかりか、視聴者の支持さえ得られない。

さらに別の側面からの検討も必要である。BPOは従来、何か問題が起きてから事後に検証する「受け身型の(reactive)」な組織であった。しかし今後は何か問題が起きそうな恐れがある場合は、もっと「先見性をもって(proactive) 予防的な機能を果たしたり、放送の暴走に対する「抑止力」を発揮したりしなければならないのではないか。光市事件裁判に関しての「意見」はそのような意味ではまさにBPOや委員会の「新たな試み」とも言えるものであった。

このような機能を充実させるにはかなりの合理性がある。例えば2006年春に秋田県藤里町で起きた連続児童殺害事件について、当時、容疑者として警察にマークされていた女性（後に逮捕、起訴され死刑確定）が、自宅周辺に100人を超える報道陣が集まって彼女の一挙手一頭足を注視し、「生活を脅かされている」とBPOに訴えたことがあった。BPOで扱う問題が必ずしも特定の番組という枠組みにとどまらず、取材の手法そのものや複数の番組に共通するトピックにわたる事例が今後増えていく可能性がある。この藤里町の問題ではBPOの放送人権委員会が2006年5月25日に「節度をもって取材にあたることを強く要望」する文書を報道各社に送り⁷²⁾、カメラや取材クルーの人数をネットワークごとに上限が設けられたり、取材ポイントが制限されたり（買い物などプライベートの撮影は原則的に行わない）などの申し合わせがなされた。しかし、これが問題の根本的な解決にはなっておらず、取材陣の数は減ったとは言え、静かな住宅街の一角には十数人の記者や大げさな撮影機材を持ったスタッフがうろうろす

るという、周辺の住民にとってはかなり非日常的な風景が継続していたことには変わりがない。間もなくこの申し立てを行った本人が逮捕されてしまい、この問題はそれ以上検証されなかったが、仮に松本サリン事件のような、警察の誤認による報道陣の過剰反応であった場合などを想定すると、当時放送倫理検証委員会が機能していれば、報道被害を防ぐ手立てについてもう少し詳細な議論を深めることができたのではないかと思われる。

(3) 番組評価の基準：説得力のための科学的手法導入の可能性

「意見」や「勧告」などの根拠となる番組の内容評価の基準を精緻化し、説得力を増すことも今後追求されなくてはならない。例えば前述の光市事件裁判に関して、放送倫理検証委員会は「意見」を発表するにあたり、20番組33本、計7時間半もの番組をピックアップしているが、「これくらいの分数（尺）で報道がなされた」、「委員はそれを見てこのような感想を持った」という程度の記述しかなされていない。言うなれば「信用のある高名なセンセイ方がそう思われたのだから、それなりの妥当性を認め、改めるのが適当な対応である」と主張しているに過ぎない。その結果放送各局に対してあまり説得力を持たなかった。特にトピックや論調の偏りについてはもう少し客観的なデータを根拠としていく努力が今後さらに求められていくのではないか。

例えば、アメリカでニュースの内容分析や報道機関の経営動向などを調査している団体「すぐれたジャーナリズムのためのプロジェクト（Project for Excellence in Journalism：以下「PEJ」）が毎週ウェブサイト公表している

「ニュース報道の指標（News Coverage Index）」で用いられている分析の方法論は、ひとつのモデルになるのではないか⁷³⁾。PEJは14人のコーダーと呼ばれる分析スタッフを動員して、新聞、地上波とケーブルテレビ、ラジオのニュースとトークショー、主なインターネットのニュースサイトとすべてのニュースセクター発のニュースをサンプルとして抽出し、ニュースのトピックがどのような割合で報道されているか「偏り」を数値化している⁷⁴⁾。

PEJは2008年秋の米大統領選挙の、2年あまりにわたる選挙戦報道について、ニュースの論調にまで踏み込んで継続的な分析も行った⁷⁵⁾。その結果、2008年の前半、まだ民主党内の候補者指名争いで、オバマ氏とクリントン氏が争っていた時期に、両氏と、共和党候補としてすでに指名されていたマケイン氏のニュースに登場する頻度を比較すると、オバマ氏の登場回数はすでにマケイン氏のその2倍から3倍にもなっていたことが判明した⁷⁶⁾。さらに選挙戦が大詰めを迎えた2008年9月初旬からの6週間（9月8日から10月16日）、オバマ氏とマケイン氏に関連したニュース、43の報道機関、857本の論調を分析してみると、オバマ氏関連のニュースのうち3分の1強（36%）が肯定的、さらに3分の1強（35%）が中立的で合わせて7割以上が「好意的」な報道であったのに対し、マケイン氏関連のニュースのうち6割近く（57%）もが「批判的」となり、「オバマ寄り報道」の実態が客観的に明らかにされたのである⁷⁷⁾。

もしPEJのような分析の枠組みがBPOに導入されて、前述した光市事件裁判報道の意見の根拠として応用されたらどのようなになるか。例えば以下のような点はある程度数値化が可能になる。

- ・サンプルとして抽出された番組でスタジオのゲストトークが対象となった7時間半のうちどのくらいの尺を占めたのか（7時間半の番組全体のうち、この裁判についてのトピックは合計で何分何秒あり、その中のゲストのフリートークは何分何秒あったか）。これで内容が「出演者任せ」になり、コントロールできない部分が番組の相当部分を占めるのを制作者が放置しなかったかどうかを議論できる。
- ・スタジオトークやVTRそれぞれ以下のトピックがどのくらいの尺（分秒）を占めたのか。
 - ①本村氏（被害者家族）に同情的でその主張（死刑が相当）を擁護するもの。
 - ②裁判の経過を客観的に振り返ったもの。
 - ③被告の元少年の弁護士の言動や弁護活動を批判したもの。
 - ④被告の元少年の新たな供述の信憑性やそのような供述に至った事情について検証したもの。
 - ⑤そもそも死刑を廃止するべきかという議論。
 などがそれぞれどのくらいの放送時間が費やされていたか。これらを比較すれば、①や③がいかによく、④や⑤がいかに少なかったか、もう少し客観的な議論が可能になったであろう。

詳細なデータが数値化されて示されれば、少なくとも「我々の局にはこの指摘はあたらない」というような、感覚に基づいた言い逃れはできなくなり⁷⁸⁾、放送局からより責任ある反応を期待することができる。内容分析を恒常的に実施するには、相当のコストやマンパワーが必

要になるが、今後我が国にもこのような提言を行うために根拠となるデータを提供する研究機関が出現し、BPOが提携するような構想があってもよいだろう。問題となる番組の内容についての評価を「感覚的・主観的な議論」から「客観的なデータに基づいた分析」に変えていかなければ、発信する提言の説得力も限られたものになってしまう。

(4) 拡大する機能を支える運営のあり方

委員会の運営方法も検討を要する課題として付記しておきたい。各委員会は月に1回開催されることになっているが、最近では問題が多発し、苦情申し立ての件数も増加し、さらに現在進行形の問題にも対処しなければならない事態になり、このような頻度では間に合わなくなっているのが実情である。事実、人権委員会は2009年度には臨時会合をすでに2回開いているし、放送倫理検証委員会も議論が5時間以上に及ぶことが珍しくないという⁷⁹⁾。一部の委員の常勤化も視野に入れることが今後求められることになるだろう。しかし常勤化してしまうと、そもそも、そのような役職のなり手がいるのかという問題も発生する。BPOの委員は「公職」ではない。弁護士や作家が一定の期間とはいえ「本業を投げ打って…」とは行かないのが実情である。また委員は「拡大する業務に見合う十分な報酬をもらっている」と言い難い⁸⁰⁾状況であり、常勤化すればかなりの予算増も必至となる。

また、常勤化してしまうと、反対に委員会の客観性や中立性が損なわれるのではないかという指摘もある。BPOはそもそも各放送局が資金を分担して供出しており、委員が常勤となれば「ギョーカイに雇われた人」になってしま

い、信頼性に影響してしまうというジレンマも抱えている。

委員の負担を軽減するために委員会を「第一」、「第二」……のように増設するアイデアも検討されている⁸¹⁾。しかし同じ委員会なのに、対応や判断に差が出てしまう恐れもあり、理解を得にくいのも実情である。さらに各委員会で議論のために必要な情報やデータを集める「調査役」も慢性的な人手不足に直面している⁸²⁾。委員会の機能拡大に合わせて、検証のための事実関係を精査するスタッフの強化も急務であると言えよう。

(5) これからのBPO：機能はどこまで拡大するか

2009年11月17日、放送倫理検証委員会はこれまで扱ってきた問題の枠組みを超え、画期的とも言える「意見」を日本民間放送連盟（民放連）に通知した。「最近のテレビ・バラエティー番組に関する意見」と題してバラエティー番組一般の問題を議論したのである。この問題を扱うに至った理由について委員会は「現在放送されているバラエティー番組には、相当数の視聴者が不快感・嫌悪感を持ち、反発するような問題点がある」と指摘した⁸³⁾。確かにいじめの誘発やシャレにならないセクハラまがいのギャグ、時事問題を扱っているのに肝心の事実関係の確認がおろそか、扱った事件の関係者に中傷まがいの発言などバラエティーには問題がたくさんありそうだ。

この「意見」は「バラエティーが嫌われる5つの瞬間」として、①下ネタ、②イジメや差別、③内輪話や仲間内のバカ騒ぎ、④制作の手の内がバレバレ（観客のいないスタジオなのに笑い声の効果音が入る、先述のスタッフが一般人と

してインタビューに出演するなど）、⑤生きることの基本を粗末に扱う（大食い競争、うその計報で盛り上がるなど）と実際にクレームを受けた番組の事例を紹介しながら、これらの表現は「はっきり言って、遅れている」と警告を発し、「視聴者が、個々の番組が起こすさまざまな不祥事のたび、放送界全体への不信感を募らせてきた」⁸⁴⁾ 事態にとにかく立ち向かわなければならぬと述べている。

しかしながら、「意見」にちりばめられている「視聴者とのあいだにダイナミックな公共空間を作り出す」⁸⁵⁾ とか「世の中に衝撃を与え、揺さぶってこそバラエティーはバラエティーの毒を発し…」⁸⁶⁾ などの観念的な表現が、果たして現在の制作者に共感を呼ぶのか、あるいはテレビの社会的な責任には無関心であるかもしれない若手の制作者の琴線に触れるかどうか少々心配でもある。

この「意見」で委員会はNHKと民放全体で倫理上の指針をつくるよう提言しているが、果たして「バラエティー」という大きなくくりで、いきなり文書を出すことが果たして得策だったのか疑問も残る。「バラエティー」と報道・情報番組の境界線がかなりあいまいになってきている現在、例えば「時事問題を扱う際のガイドライン」（を策定する提言）など、論点を限定し、少しずつ、より具体的な議論を重ねていくようなアプローチの方が、より具体的な解決策を示すことができたのではないかとも思われるからである。

それでも、委員会が勇気を持って立ち上がったという意味で評価に値するのではないか。委員会の中では何か対応を打ち出さなければならぬ必要性は痛感しながらも、「問題が大きすぎて手に負えない」とのためらいが強かった

と委員のひとり証言している⁸⁷⁾。事実、委員会はこの問題を審議対象とするかどうかで5回、審議入りしてからも5回の会合を費やしている。しかし、ともかく扱おうと決めたのは、バラエティーに関する視聴者からの苦情や文句が寄せられる件数が近年非常に増加し、看過できなくなってきたため、「委員会としても何か発言しておかなくてはならないという責任を感じた」からだということであった。

この「意見」では「テレビ番組のなかでもっともテレビらしいジャンルを窒息させ、これからの発展の可能性をも封じてしまう」ことのないように細心の注意を払ったと述べ、若い制作者にも考えてもらうことを促すように、マンガを使ったり、「さア、イッてみようっ」とか、「いやー、ごめんごめん。きついこと言っちゃった」などの話し言葉の文体を使ったりなどの工夫が施されている。冒頭の一節にこの意見を出した委員の問題意識が垣間見える。

委員会は、バラエティー番組がこれまで人をタブーから解放し、より自由で、風通しのよい社会を作ること貢献してきた事実を高く評価するがゆえに、一方でバラエティー番組において放送倫理がもっと実質的に尊重されるような意見を述べつつも、他方でバラエティー番組がその自由で斬新な表現という特性をより発揮するよう制作者を励ますことのできる方法はないかと考え、悩みつづけた。⁸⁸⁾

BPOは放送局の「仲間」ではあるが、特に制作現場にとっては時に口うるさく、いったん「意見」や「勧告」などを受ければ上司からも叱られる、いうなれば「怖い存在」である。放送倫理検証委員会があえて制作者を「励ます」の

は、まさに現在の放送業界が抱えた「構造の問題」のために他ならない。コンプライアンスというお題目の下にがんじがらめになりながら、上司からのアドバイスも、スタッフ間のディスカッションも不足する中で番組の内容そのものについて、じっくり考える暇もなく、字幕や音楽など、とにかく番組の体裁づくりに追いまわられて途方に暮れる、若いスタッフの姿を想定しているのではないか。次章ではその「構造的な問題」の深刻さの一端を紹介する。

4. 制作現場の「金属疲労」：「構造的な問題」の本質

BPOからの厳しい目にさらされている放送局側の「構造的な問題」についても具体的な議論しておく必要がある。放送倫理検証委員会の中にも問題の深刻さが増しているという危機感がある⁸⁹⁾。また前述の『バンキシャ!』についての「勧告」にも以下のような記述がある。

今回、『バンキシャ』関係者のヒアリングのなかで、BPOや放送倫理検証委員会のことを聞いたことがない、これまでの報告書や意見書も読んだこともない、という話がときどき出てきて、私たちはいささか悲しくなった。特に若い制作スタッフがそうであった⁹⁰⁾。

また、委員会が「観客席からエールを送る」存在で、委員たちは「(放送の)ファンとしてのプロでありたい」と思っていたが、「どうやら私たちはまだプロのファンとして認知されていないらしい」と悲観的な見解も述べられている⁹¹⁾。

まず現場の制作スタッフの間でBPOの判断

に納得できないという不満が抑えられないという問題があるようだ。そもそも政治からの余計な干渉を防ぐために、放送界が自分たちを律していかなければならないというBPOの「そもそもその意義」についての共通理解が、肝心の制作現場で薄れていっているのではないかという危惧をあちこちで耳にした。この論文を記すにあたり、NHKや民放キー局数局でBPOの窓口となっている担当者にインタビューを行ったが、各局とも問題が起きると、現場を納得させるのに少なからず苦労しているのが現状であった。BPOからの発表を積極的に読み、内容を理解するのを、「時間がない」と面倒がったり、感情的に反発するだけで、放送局が打ち出した改善策に積極的に協力する姿勢が見られなかったりなどの事態を解消するため、BPOの委員を招いて制作現場との直接対話を行うなどの努力をしている局もあった。

しかし、このような努力の反面、制作現場から不満として漏れてくるのは、例えば、何かBPOから指摘を受けると放送局の上層部が過剰反応して、「とにかく、これだけはやらないように」ということだけが強調され、「場当たりのな」講習会だけが開かれ、根本的な解決策が示されないという現状であった⁹²⁾。この種の講習会は、特に外部スタッフに向けて厳しく行われる場合が多いようだが、その内容は、何が間違っていたのか、今後どうしていけばいいのか、という理解を得るには非常に不親切な説明だけで、単に「あなたたちはよく事情を知らないのだから、とにかくこれはやめて下さい」という対症療法的な注意だけがとにかく繰り返されるとのことであった。外部スタッフ（社員ではない）はしばしば、取材の初歩的なルールや、ニュースの「常識」的な知識などが乏しい

場合も多いが、すでに制作現場には欠かせない人材になっていることもまた事実なので、基礎的な教育も含めて、「構造的な問題」について理解してもらおう仕組みが決定的に欠けていると言わざるを得ない。問題が起きる度に「これはやめて」、「あれもやめて」という細目ばかりが次々と上乘せされていくだけで、「現場はうんざりしている」という不満だけが聞こえてくる。

このような問題の背景には、特に民放では、情報の精度が命である報道番組でさえも圧倒的な人数の外部スタッフに依存する制作体制から逃れられなくなってしまったという実情がある。私がかつて放送局で仕事を始めた頃、約20年前の新人研修での雑談の延長として聞いた話なので、おおまかな目安程度にしかならないが、そこで聞いたのは以下のような数字であった。「1日24時間のテレビ放送（当時は地上波のみ1チャンネル）を行うとしたら必要なマンパワーはのべ8000～1万人くらい」というものだ。在京キー局の社員は1200人程度であり、その半分は広報や営業などコンテンツを作る現場ではない仕事をしている。残りの約600人のうち、ざっと見積もれば約200人はカメラマンや音声などを担当する技術職である。ということは直接コンテンツ制作に関わっている社員は、管理職も含めて400人いるかいないかという、かなりお寒い状況である。民放はコンテンツそのものの制作以外にスポンサーからコマーシャルを取り、トラブルなく放送することにかんがりのマンパワーを割いている。その結果1日の放送に必要なのべ人数との膨大なギャップを埋めているのは、他ならぬ外部スタッフであり、もはや民放の番組は、彼らなしには成立しなくなっている。

このような制作現場には数々の歪みが生じている。第1は社員スタッフが実際の制作過程をほとんど経験しないまま、プロデューサーなどの、予算や人員を統括する仕事に就いてしまうという問題である。民放の番組ではプロデューサーだけが社員で、制作はプロダクションに丸投げされ、社員プロデューサーは予算の管理だけで、番組のクオリティ・コントロールといえ、ほぼできあがった作品を形式的にチェックするだけ、という体制をとっていることが珍しくない。何より現場経験が乏しいプロデューサーでは、字幕や音楽の入り方など、番組の「体裁」だけに関心が向く場合が多く、肝心の映像やナレーションを含めた全体的な表現が適切かどうかとか、そもそも取材の手法は妥当だったかどうかなどを吟味する知識も経験もない。緻密な番組づくりはすでに不可能なのだ。

従来テレビ界では、いろいろな放送局で多様な番組の制作に携わり、場数を踏んできたフリーランスが相当数出入りして、つい15年くらい前までは、ベテランのフリーや契約の制作者がテレビ局の若い正社員を教育するという文化が少なからず存在した⁹³⁾。しかし、近年はそのような構図は崩壊してしまった。

その理由のひとつは、テレビ放送が日本で開始されて約60年が経過し、制作者が「代替わり」してしまったことである。1980年代の前半までは、テレビの草創期に試行錯誤を繰り返して、実力を蓄えた経験者たちが、個人で放送局と契約して仕事をしてきたが、その後の24時間放送化、BSやCSのチャンネル増による番組ソフト需要の高まりを受けて、彼らはプロダクションを設立し、大量に人材派遣を行う仕事にシフトしてしまった。それでも二世代目くらいなら、まだ、そのプロダクションの創始者である

ベテランのディレクターから直接教えを受けることもあったが、年を経るごとにこのような人材派遣のシステムが常態化し、そのプロダクションには放送局から自動的に仕事が入るという「利権」が発生してしまった。その結果、取材や制作の経験がない人材が、誰からもトレーニングを受けずに投入され、彼らは確かな指針もないまま番組を制作し、トラブルを運良く避けられた者のみが何となく生き残る、非常に危うい制作現場になってしまった。

外部スタッフの番組に対する関わり方も大きく変化した。従来は、ある企画のVTRやコーナーを丸ごと請け負い、「完パケ（完全パッケージ）納入」と呼ばれる、字幕やナレーションなどすべて編集を済ませ、すぐに放送できるような形まで仕上げるものであった。しかし現在、主流なのは「派遣方式」と呼ばれる、プロダクションから派遣されたスタッフが番組に出向き、その都度、混成チームを組んで仕事をするというものである。また1週間の帯番組だと日替わりで別々の大手プロダクションから派遣されてくるようなケースも少なくない。複数の大手プロダクションに継続的に仕事を頼めるよう、関係を維持したい放送局が行う、典型的なビジネスの手法であるが、このような制作体制では、特にニュースを扱う番組では情報の正確さに深刻な問題が生じる恐れがある。毎日、取材と情報の整理を積み重ねて、正確な報道を期さねばならないような重大な事件が発生しても、毎日違うスタッフが一から始めるといって、全く継続性のない態勢では、「この情報はどこまで裏が取れているのか」とか、膨大な映像の中から「あのインタビューはどのVTRに収録されているか」などの必要な情報の共有がおろそかとなり、番組の質の低下だけでなく、誤報な

どの恐れも増してしまう。

このように、目の前のネタを完成させるために、寄り合いのチームがぎりぎり仕事をする、自転車操業のような体制では効果的な人材も育たない。前述のように、経験の乏しいスタッフは取材や編集などのトレーニングを受けるチャンスにはいつまで経っても恵まれず、アシスタント的な仕事ばかりが続き、人手不足で労働時間がどんどん長くなっていく中で疲弊していく。また、チャンスを与えられても、取材や構成などの知識も経験もなく、いわば「ぶっつけ本番」で現場に送り出されてしまう。その結果、前述の『バンキシャ!』の問題のように、取材にあたった外部のディレクターが「裏金を捻出した」という会社社長の証言を撮っておきながら、その裏金を受け取ったとされた岐阜県の担当者に対する取材が、まったく行われていなかった⁹⁴⁾など「取材の初歩」が実践されないという事態が「ほとんど信じられないことだが、あり得た⁹⁵⁾」のである。BPOの「勧告」では、『バンキシャ!』の番組制作体制の問題点について、「たとえ職場で顔を合わせていても、その関係の内実はばらばら」で、「幹部スタッフが指示し、現場スタッフはその指示に従って素材を集めてくるだけ、という機械的な分担の仕組み」しかなかった⁹⁶⁾と指摘し、直接取材対象と向き合う現場スタッフが自分で考え、情報を検証することができるようになるための育成システムが成立していなかったと指摘している。しかし、これは『バンキシャ!』に固有の問題ではなく、民放では程度の差こそあれほとんどの番組が抱えている問題である。

あるキー局の情報番組のプロデューサーは、最近入ってくる外部スタッフの若者の中に、ほんの1～2年も働くと放送業界に何の未練もな

く辞めていくような女性が増えてきたことを心配している。がんばって修行をすれば、将来はディレクターとして独り立ちして、キャリアを積んでいけるという希望が薄れてしまった業界に、あえて挑戦してみようという人材が激減し、代わりに「華やかなギョーカイで数年働いたら満足、あとは旅行とか結婚とか……」という人だけが増えていくのではないかと彼は危惧している。スタッフ間のコミュニケーションもかなり希薄になっている。彼が駆け出しの頃は毎晩のようにスタッフこぞって飲みに出かけ、時に激しい議論も戦わせながら、インフォーマルに制作ノウハウの伝授などが、しばしば行われたというが、現在はプロデューサーが誘っても、そのような若者たちが付き合ってくれるのはまれで、無理に女性を誘ったりしたら、かえってセクハラで訴えられると尻込みしてしまうのだそう⁹⁷⁾。このような風潮も、長期的にはテレビの制作文化を衰退させてしまうのだろう。

しかしながらBPOは、このような制作現場の現状が「やがて、テレビ界を没落させる」と強く警告を発するには、まだ遠慮があるように見受けられる。放送倫理検証委員会で2009年4月に交わされた「バンキシャ!」問題についてのやりとりの中では、次のような発言がみられる。

個人の問題にするのは簡単だ。放送倫理の問題をきちんと語ることは、単なる個人のモラルの問題じゃない。ただ「放送局自体がコンテンツを自分ではもうほとんど作らなくて、よそに任せているという構造全体をやめろ」という意見は間違っている。⁹⁸⁾

事実、日本テレビに向けて出された「勧告」にもビジネスモデルの構造そのものの再考を迫る問題提起はなされなかった。このような制作体制が番組のクオリティに深刻な影響を及ぼすとして改革を行うには、制作部署レベルではなく、もはや経営判断に直結してくるため、委員会が慎重な表現を使ったのも理解できないわけではない。しかし、放送業界の中で横断的にこのような問題について強いメッセージを発信できるのは、BPO をおいて他にはなく、今後は、さらに厳しい意見も発信していくことが求められるであろう。

5. むすび：放送界の再生のために

放送業界内の機関としてスタートした BPO は、主に内部の関係者を納得させる分析や提言を誠実に行うことで、まず放送局自身が問題を改善し、その結果として、視聴者の信頼が醸成され、機能を果たしていくものだと考えられてきた。その前提には、人々はテレビが好きで、放送局に対する人々の期待や信頼は強固で、BPO はその「お目付役」としてそれを補強すればよいという認識があった。しかし、テレビ文化が成熟していくのに従い、放送業界は、役に立つニュースや、鋭い風刺を効かせたバラエティーなどを誠実に制作していく努力を忘れ、怠慢や能力の不足によって、誤った情報を検証せずに流したり、当事者を傷つけたりする不注意な内容の番組が頻発するという事態に、いつのまにか陥ってしまった。もはや放送を信じられなくなった視聴者は、もはや各局の自助努力に期待しておらず、むしろ BPO に放送界を改革するリーダーシップを求めようになってきたというのが現在の状況ではないだろうか。

今や、BPO は社会に対して、これまで以上に「直接語りかける」という役割を担わざるを得なくなったのであるから、一般の視聴者に対し、さらなる説得力を増し、放送に対する信頼の侵食をぎりぎりのところで食い止めるためにも、一層の透明性とわかりやすさが求められていくはずだ。本稿で検討した委員の人事、扱うアジェンダ、分析の方法論とリソースとも、「風前の灯」と化してしまった放送に対する期待をつなぎ留めておくために、改善を急がなければならない。

今後、放送と通信が融合していく時代を迎えて、映像文化の多様性やジャーナリズムにおける表現の自由をいかに守っていくかという問題は、単に放送界だけに限定して議論するものではなく、その規制・監督を誰が行うのかなど政策の議論はまだ俎上にあがったばかりではあるが、やはり政府が放送の監督権限を握るという現在の構造は根本的に改められなければならないだろう。そして新しい制度の中で、BPO のような機関の人材プールやノウハウは、今後、積極的に活用されなければならない。

しかし、放送業界は経済危機などの影響もあって経営がかなり厳しい状況に追い込まれているのが大きな不安材料である。BPO の充実はおろか、昨今の問題の根源である足下の「構造的な問題」の解消にも全く手をつけられない事態に陥っているのではと大いに危機感を感じるのである。

注

- 1) これは日本マス・コミュニケーション学会 2009年度秋季研究発表会（2009年10月31日 於 慶應義塾大学／東京・港区）のメディア倫理・法制研究部会のワークショップで筆者が行った問題提起発表の内容をもとに大幅な加筆・修正

- を行ったものである。
- 2) 放送倫理・番組向上機構（BPO）・放送倫理検証委員会 決定第7号（2009年11月17日）『最近のテレビ・バラエティー番組に関する意見』 http://www.bpo.gr.jp/kensyo/decision/001-010/007_variety.pdf p.4
 - 3) 田中早苗弁護士は、日本の情報通信の規制監督体制が「ロシア、中国、北朝鮮と同様に、政府による独任制行政機関方式（筆者註記：政府だけが任命権限を有する）」と指摘している。『視聴者の眼 民主党「日本版 FCC」構想にちょっと一言』「放送レポート」221号（2009年11月12日）、25頁
 - 4) 例えば民主党の政策集『Index 2009』の「郵政・情報通信・放送」の項では、以下のような記述がある。

「通信・放送行政を総務省から切り離し、独立性の高い独立行政委員会として通信・放送委員会（日本版 FCC）を設置し、通信・放送行政を移します。」 <http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/>

しかし、その後に出された民主党のマニフェストには「日本版 FCC」という記述はなくなり、また原口一博総務相は放送への監督・規制の権限は総務省に残し、その行き過ぎを監視する委員会の枠組みを目指していると伝えられている。
 - 5) 『民主党政策集 Index 2009』郵政事業・情報通信・放送 <http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/#06>（PDF ファイルでは11頁）
 - 6) 『権力への監視軸「通信・放送委」議論』朝日新聞 2009年12月17日 朝刊
 - 7) 原口一博 議員日記『権力からの介入を防ぐための「放送・報道の自由」の砦』2009年10月29日 <http://www.haraguti.com/diary.php>
 - 8) 『通信・放送委 機能巡り対立』読売新聞 2009年12月21日 朝刊
 - 9) 池田信夫 『原口一博氏の意味不明な放送論』池田信夫 blog（旧館）2009年10月7日 <http://blog.goo.ne.jp/ikedanobuo/e/785304dd2f7fc512d598b5f22e30f2ff>
 - 10) 前掲 朝日新聞『権力の監視軸』
 - 11) 総務副大臣 内藤正光氏インタビュー（聞き手：山田健太専修大准教授）『見えてきた民主党メディア改革の全貌 「自由と多様性をトコトン守ります。」「民主党政権でテレビはどう変わる？」』「GALAC」（2009年12月号）15頁
 - 12) 同上 14頁
 - 13) 「Tokyo メディフェス2009」（2009年9月22-24日 於東京都港区）の分科会J「コミュニケーションとメディアを考える」（22日）での内藤副大臣の講演での発言。以下でビデオも閲覧可能（2010年1月現在） <http://www.stickam.jp/profile/medifestv9>
 - 14) 前掲 内藤副大臣インタビュー（「GALAC」）14頁
 - 15) 前掲 BPO 放送倫理検証委員会委員長 川端和治氏報告書 3頁
 - 16) 総務省が行政指導を行った他の2件は、2009年1月に放送されたテレビ朝日『ウソバスター』（撮影のためにスタッフがブログを勝手に作った。3月に行政指導）と4月に放送されたテレビ愛知の『名古屋見世舞』（スタッフが街頭インタビューに一般人のふりをして出演。6月に行政指導）である。
 - 17) 『BPO 総務省に反発 検証委の結論待たずに行政指導』（編集委員 川本祐司）朝日新聞 2009年7月15日 朝刊
 - 18) 筆者が在京の民放局のBPO 担当者に行った3件（違う局）のインタビューによる。2009年8月28日 9月14日、9月25日 いずれも東京都内。問題の性格上、局名を伏せることを条件にインタビューに応じてもらった。
 - 19) 例えば以下のような文献を参照されたい。

清水直樹 『放送番組の規制の在り方』国立国会図書館「調査と情報」（第597号）2007年10月25日 ここでは、当時の菅総務相を中心とした放送法改正案の動きを取り上げ、番組の内容の適正さを保つ上でBPOのような自律的な機関と総務省による行政指導を比較している（3頁）。

原寿雄 『ジャーナリズムの可能性』岩波新書 2009年 ここでは「あるある大事典Ⅱ」問題やNHKの位置づけなどを取り上げ、放送が

政府のコントロール下にある制度では放送法の理念は実現が難しく、BPOなどの自律的な活動を信頼すべきではないかとの主張が展開されている(92-118頁)。

大木圭之助 『BPOは名誉毀損をどう扱っているのか』朝日新聞社「Journalism」(2009年10月 no.233)ここでは放送人権委員会が扱った名誉毀損のケースをとりあげ、BPOの審理の条件として裁判を起さないことの妥当性などを検討し、放送によって被害を受けた人の名誉回復が行われるために必要な条件を検討している。なおこの論文には民主党政権誕生による「日本版FCC」などの問題が、結びで言及されており、BPOが自主自立を守るために苦情処理機関が新たに設置されたり、「日本版FCC」の代行機関になることを避けなければならないなどの主張がされている。

- 20) BPOには3つの委員会があり、問題の性格や申立人の有無などによって審議の分担を分けている。3つの委員会とは、1)放送倫理検証委員会、2)放送と人権等権利に関する委員会(放送人権委員会)、3)放送と青少年に関する委員会(青少年委員会)である。
- 21) 「放送倫理検証委員会 委員会について」BPOホームページ <http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/>
- 22) 向上協設立などの経緯は以下に詳しい。本橋春紀(BPO理事・事務局長/2010年1月現在)『BPO3委員会の成り立ちと連携について』「自由と正義」(2009年7月号)56-58頁
- 23) 1993年に自民政権に代わって細川内閣が成立したが、9月に行われた日本民間放送連盟(民放連)・放送番組調査会の席上で、テレビ朝日の椿貞良報道局長(当時)が総選挙前の報道について「『非自民政権が誕生するように報道せよ』と指示した」と発言したとされるもの。産経新聞が報じ、椿氏の国会における証人喚問にまで発展した。筆者は当時テレビ朝日の開票特別番組『選挙ステーション』のフロア・ディレクターとして選挙に関わるニュース番組のほとんどの打ち合わせに出席していたが、出席していた椿氏からそのような指示を受けたことは

なかった。また放送番組調査会の委員長だった清水英夫氏(現・青山学院大名誉教授)は椿氏の発言の真意は「新しい時代にあって、テレビの政治報道は、NHK的な公平さよりも、視聴者が聞きたいことを、いかに掘り下げていくか、ということにある」というものだったと述べている(清水英夫『表現の自由と第三者機関—透明性と説明責任のために』小学館101新書 2009年 14頁)

- 24) 清水(同上)78-82頁
- 25) BPO・放送人権委員会の仲介・斡旋の記録は以下を参照。「BPO・放送人権委員会 仲介・斡旋解決事案」<http://www.bpo.gr.jp/brc/mediation/>
- 26) 清水(前掲書)83頁
- 27) 委員会は各放送局の「合意書」をもとに「特別調査チーム」を設置できることが規定されている。詳しくはBPO・放送倫理検証委員会「運営規則」を参照。<http://www.bpo.gr.jp/kensyo/rules/>
- 28) 奥田良胤『総務大臣が「拉致問題」でNHK国際放送に「命令放送」「放送研究と調査」(2007年1月号) <http://www.nhk.or.jp/bunken/book/media/media07010104.html>
- 29) 『強気の総務相 摩擦擦ぶ—あるある「私の考えと世論 違わない」放送命令 マスコミ批判にも動ぜず』朝日新聞 2007年4月3日朝刊
- 30) 朝日新聞(同上)
- 31) 『BPO年次報告書 2008年度』2009年6月66頁
- 32) 衆議院会議録『第171回国会 総務委員会 第10号 平成21年3月25日』http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm
- 33) 『「低俗」指摘で番組やめ』朝日新聞 2009年6月28日朝刊
- 34) BPO「放送と青少年に関する委員会」運営規則 第2条(2) <http://www.bpo.gr.jp/youth/rules/>

過去には血液型で人を類型する占いやバラエティー番組の罰ゲームなどの問題を取り上げている。

- 35) 「勧告」は検証の結果、各委員会が放送局に対し「強く改善を促すもの」、「見解」は勧告に至らないまでも、委員会が「何らかの考え方を示したもの」とされる。また内容や伝える相手によって「意見」や「提言」など、という形態をとる場合があると定められている。「BPO『よくある質問』各委員会について」<http://www.bpo.gr.jp/bpo/faq/committee/qa013.html>
- 36) 3つの委員会の目的、審議審理の対象とされる問題、調査方法と権限の違い、放送局への対応などの詳細については、各委員会の運営規則を参照。
放送倫理検証委員会 <http://www.bpo.gr.jp/kensyo/rules/>
放送人権委員会 <http://www.bpo.gr.jp/brc/rules/>
青少年委員会 <http://www.bpo.gr.jp/youth/rules/>
また本橋（前掲論文）も3委員会の役割分担をまとめている。60-61頁
- 37) 筆者が吉岡氏に行ったインタビュー 2009年9月28日 於東京都新宿区
- 38) BPO 放送倫理検証委員会第06号 「日本テレビ『真相報道バンキシャ!』裏金虚偽証言放送に関する勧告」 2009年7月30日 http://www.bpo.gr.jp/kensyo/decision/001-010/006_k_ntv.pdf
- 39) この事件と裁判の経過に関する評価や事実認定については被害者側と弁護側では大きく見解が異なっているが、本稿はこれについての見方を確定しようと試みるものではない。大まかな事実関係は新聞記事や以下の文献を参考にした。
本村洋・宮崎哲弥・藤井誠二 『罪と罰』 イーストプレス 2009年
門田隆将 『なぜ君は絶望と戦えたのか 本村洋の3300日』 新潮社 2008年
現代人文社編集部 『光市事件裁判を考える』 現代人文社 2008年
- 40) 2007年5月27日放送の読売テレビ『たかじんのそこまで言って委員会』で以下のように発言した。「あの弁護団に対して許せないと思うなら、一斉に懲戒請求をかけてもらいたい」「何百何十万という形で、あの21人の弁護士の懲戒請求を立ててもらいたい」。『橋下知事と読売テレビ提訴 名誉毀損で光市事件弁護団』 共同通信 (47News) 2009年11月27日 <http://www.47news.jp/CN/200911/CN2009112701000302.html>
- 41) BPO 放送倫理検証委員会第04号 『光市母子殺害事件の差戻控訴審に関する報道についての意見』 http://www.bpo.gr.jp/kensyo/decision/001-010/004_key5-nhk.html
- 42) 同上「意見」 7-8頁
- 43) 同上「意見」 10頁
- 44) 同上「意見」 10頁
- 45) 同上「意見」 14頁
- 46) 同上「意見」 17頁
- 47) 同上「意見」 18頁
- 48) 神保太郎氏は、読売テレビ「たかじんのそこまで言って委員会」(2008年4月27日放送)での出演者が口々にBPOの判断に疑義を表明したり、感情的に批判したりしたもようを伝えている。神保太郎『メディア批評「放送の危機を自ら招くな—BPOに反発するテレビ」』「世界」(2008年10月号) 118-121頁
- 49) NHK ホームページ 「放送総局長会見 2008/4/23」 <http://www9.nhk.or.jp/pr/keiei/toptalk/soukyoku/s0804.html#09>
『BPOにNHK反論』朝日新聞 2008年4月24日 朝刊
- 50) 前掲「意見」別添資料 『各放送局への質問と回答例』 35-36頁
- 51) 本村他前掲書 186-187頁
- 52) 同上 188-189頁
- 53) BPO 規約 第5章 評議員会 <http://www.bpo.gr.jp/bpo/overview/bpo.html>
- 54) BPO 規約 第3章 役員
- 55) BPO 評議員会のメンバーは以下に公表されている。「評議員会とは」 BPO ホームページ <http://www.bpo.gr.jp/bpo/overview/hyougii.html>
- 56) “How Trustees are Appointed”, ‘About the Trsut’, BBC Trust Homepage, <http://www.bbc.co.uk/trust/>

- bbc.co.uk/bbctrust/about/who_we_are/trsutes-es/appointment.shtml
- 57) 放送倫理検証委員会 委員紹介 BPO ホームページ <http://www.bpo.gr.jp/kensyo/>
- 58) 筆者のBPO関係者に対するインタビュー 2009年8月20日 於東京都千代田区
- 59) 本村他 前掲書 187-188頁
- 60) 筆者の小町谷弁護士に対するインタビュー 2009年9月28日 於東京都新宿区
- 61) 前掲「日本テレビ『真相報道バンキシャ!』裏金虚偽証言放送に関する勧告」2009年7月30日 http://www.bpo.gr.jp/kensyo/decision/001-010/006_k_ntv.pdf 31-32頁
- 62) 同上 29頁
- 63) 同上 24-25頁
- 64) 同上 30頁
- 65) BPO 放送倫理検証委員会 第29回議事概要「虚偽証言をスクープとして放送した日本テレビの報道番組『真相報道バンキシャ!』」
<http://www.bpo.gr.jp/kensyo/giji/2009/029.html>
- 66) 日本テレビの検証番組については批判もある。放送倫理検証委員会の委員でもある作家の吉岡忍氏とドキュメンタリー作家の森達也氏は「形式的で退屈だった」、「どうして責任者だけ顔出しで謝罪をするのに、担当のディレクターは顔のない撮影で証言をするのか」、「なぜそういうことが生じたのかところがよくわからないなどの問題点を指摘している。吉岡忍・森達也(対談)『検証番組を検証する』「放送レポート」(221号 2009年11月12日) 2-11頁
- 67) BPO 放送倫理検証委員会 第25回議事録 <http://www.bpo.gr.jp/kensyo/giji/2009/025.html#04>
- 68) 同上 第27回議事録 <http://www.bpo.gr.jp/kensyo/giji/2009/027.html>
- 69) BPO 放送倫理検証委員会委員長 川端和治『TBS テレビ「情報 7 days ニュースキャスター【二重行政の現場】」について』2009年7月17日 http://www.bpo.gr.jp/topics/images/090717TBS_Danwa.pdf
- 70) 株式会社 TBS テレビ 『ニュースキャスター「二重行政の現場」について回答』2009年6月26日 http://www.bpo.gr.jp/topics/images/090717TBS_Anser.pdf
- 71) BPO 放送倫理検証委員会「運営規則」第3章 虚偽の放送に関する審理(審理の対象) <http://www.bpo.gr.jp/kensyo/rules/>
- 72) BPO 放送人権委員会 『「秋田県能代地区における連続児童遺体発見事件」取材についての要望』2006年5月25日 http://www.bpo.gr.jp/brc/kenkai/05_akita.html
- 73) PEJ は1週間毎にニュースの内容を集計しウェブサイト上发表している。“PEJ News Coverage Index”, Project for Excellence in Journalism (PEJ), News Index : Our Weekly Content Analysis, http://www.journalism.org/news_index/99
- 74) 詳細なニュース内容分析の方法はウェブサイトで公開されている。“Methodology”, ‘About the Index’, PEJ, http://www.journalism.org/about_news_index/methodology
筆者はPEJのスタッフにインタビューし、ニュース内容分析の理念と方法論について解説している。以下を参照。奥村信幸『メディアを監視する社会的な必要—米国NGOの理念と方法論から学ぶ—』立命館大学産業社会学会「立命館産業社会論集」(第43巻 第4号) 2008年3月 69-90頁 <http://www.ritsume.ac.jp/acd/cg/ss/sansharonshu/434pdf/02-04.pdf>
- 75) 米大統領選報道の結果は以下にまとめられている。“Campaign Coverage Index : 2008 Weekly Analysis”, PEJ, http://www.journalism.org/news_index/101
- 76) PEJ Campaign Coverage Index : June 2-8, 2008, “Clinton Drives the Media Narrative the Week Obama Wins”, PEJ, <http://www.journalism.org/node/11439>
- 77) “Winning the Media Campaign : How the Press Reported the 2008 General Election”, PEJ, October 22, 2008, <http://www.journalism.org/node/13307>
筆者はPEJの大統領選報道の内容分析について以下のような記事を公表している。奥村信

- 幸 『「オバマを勝たせた」のではなく「メイ
ンを負けさせた」—米大統領選ニュース分析最
前線』「放送レポート」(217号 2009年3月3
日) 22-27頁
- 78) PEJ のトム・ローゼンスティール (Tom
Rosenstiel) 所長はニュース内容分析について筆
者のインタビューに以下のように答えている。
「メディアの人に『この問題についての報道
は偏っていますね』と言うと、彼らは決まって
『とんでもない！われわれはちゃんとバランス
を考えてやっているんです』という反応が返っ
てきてしまい、それ以上議論にならない。だか
ら一般の人にもわかるように『ほら、こんなに』
という明確なデータを示すことが必要だった」
同上 22頁
- 79) 筆者のBPO事務局に対するインタビュー
2009年10月19日 於東京都千代田区
- 80) 筆者のBPO放送倫理検証委員会メンバーに
対するインタビュー 2009年9月28日 於東京
都新宿区
(内容が「報酬」という微妙な問題に関わる
ことであり、名前の公表は控えるという条件で
情報を提供していただいた。)
- 81) 筆者のBPO関係者に対するインタビュー
2009年10月19日 於東京都千代田区
- 82) 2010年1月現在、放送倫理検証委員会に5
人、放送人権委員会に6人(うち1人は非常
勤)、青少年委員会に2人の常勤調査役がいる。
ほとんどが放送局のOBカシニア職員の出向者
である。前掲『BPO年次報告書 2008年度』
98頁
- 83) BPO放送倫理検証委員会『最近のテレビ・
バラエティー番組に関する意見』2009年11月
17日 [http://www.bpo.gr.jp/kensyo/decision/
001-010/007_variety.pdf](http://www.bpo.gr.jp/kensyo/decision/001-010/007_variety.pdf) 1頁
- 84) 前掲『バラエティー番組に関する意見』43頁
- 85) 同上 5頁
- 86) 同上 32頁
- 87) 筆者のBPO放送倫理検証委員会委員に対し
てのインタビュー 2009年9月28日 於東京都
新宿区(インタビュー当時はまだ意見などをど
の時期にまとめるなどの方針が決定していなか
ったため、個人名を伏せるという条件で情報提
供に協力していただいた)
- 88) 前掲『バラエティー番組に関する意見』2頁
- 89) 筆者のBPO放送倫理検証委員会委員に対す
るインタビュー 2009年9月28日 於東京都新
宿区(脚注ixi小町谷氏とは別の人物。現在の
委員会の運営などについての批判などを含む可
能性もあったため、名前を伏せてのインタビュ
ーという条件でコメントをいただいた)
- 90) 前掲「日本テレビ『真相報道バンキシャ!』
裏金虚偽証言放送に関する勧告」2009年7月
30日 32頁
- 91) 同上 32-33頁
- 92) 筆者の某民放局・朝の情報番組のプロデュ
ーサーに対するインタビュー 2009年8月18日
於東京都港区(内容の性格上、局名、個人名
を伏せての情報提供という条件で取材を承諾し
てもらった)
- 93) フリーのディレクター浮田哲氏はテレビ局員
が能力のない外部スタッフをコントロールでき
ているかという構図でこの問題を分析するのは
誤りだと指摘している。浮田哲『外部ディレ
クターから見た「真相報道バンキシャ!」問
題』「世界」(2009年9月号) 238-247頁
- 94) 前掲「日本テレビ『真相報道バンキシャ!』
裏金虚偽証言放送に関する勧告」2009年7月
30日 15頁 岐阜県庁側の取材がなされなかつ
たのは、会社社長から「自分が情報提供したこ
とがわからないようにして欲しい」という要請
を受け入れたからだとされているが、取材の常
識から言って、何のアプローチもせず情報を精
査しないという取材は、このような調査報道で
はあり得ない。
- 95) 同上 15頁
- 96) 同上 29頁
- 97) 筆者の民放情報番組プロデューサーへのイン
タビュー 2009年8月19日 於東京都港区(内
容の性格上、局名、個人名を伏せての情報提供
という条件で取材を承諾してもらった)
- 98) BPO放送倫理検証委員会 2009年度議事概
要 第24回(2009年4月10日) [http://www.bpo.
gr.jp/kensyo/giji/2009/024.html](http://www.bpo.gr.jp/kensyo/giji/2009/024.html)

Role and Function of BPO (Broadcasting Ethics & Program
Improvement Organization):
Government's Supervision and Control and Freedom
of Speech in Japanese Broadcast

OKUMURA Nobuyuki *

Abstract: Japanese broadcasting has been under government control since 1952 when then Prime Minister Shigeru Yoshida abolished the Radio Regulatory Commission, an independent organization that was founded to protect freedom of speech in television and radio programs after World War II. However, there has been little discussion of this problem until the 1990's, after Japan underwent economic downturn, the political dominance of the LDP (Liberal Democratic Party) was terminated and the era of Internet and multi-media started. The BPO (Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization), a TV and radio programs watchdog organization, has been preventing political intervention through demonstrating self-governing of broadcasters. Originally founded in the late 1960's when the government claimed that TV and radio programs were helping the proliferation of juvenile delinquency, the organization has been sophisticated by establishing its capability to deal with various problems on programs and authority to investigate inside of those broadcasters, especially during the 1990's and 2000's after the LDP-ruled government started to pursue a "trio of regulations" (Personal Information Protection Law, Human Rights Protection Bill and Youth Detrimental Environment Measure Bill) to assert control over contents of TV and radio, as public trust toward the broadcasting industry gradually suffered owing to undermining ethics and over-commercialism. Despite its origin of autonomous function within the broadcasting industry, significance of BPO has been multiplying even for the public because it is considered the fairest and most balanced body to evaluate contents of programs for strengthening against political pressures.

This essay discusses various measures to reinforce the capability of the BPO, mainly examining the framework and achievements of the Committee for Investigation of Broadcasting Ethics, one of its three committees. This committee is the newest and has the strongest investigative competence as it was reinforced after one of the popular life-style variety shows from Kansai TV in Osaka devastated the public trust by producing some stories which introduced tips for better diet and health based on fabricated data and fake interviews; the committee is in a way the last resort of the broadcasting industry to regain public support in order to protect freedom of speech in TV

* Associate Professor, Ritsumeikan University

and radio programs against political pressures.

The author discusses various aspects, such as follows; 1) Qualification of committee members: how to improve the institution for selecting, and if we could introduce a system how to recruit BBC[p1 (British Broadcasting Corporation) Trust members, 2) Possible efforts to establish criteria to pick up cases: how to enhance its role from mediating and investigating into more proactive and preventive, 3) Improvement of methods for program content analysis: a methodology of the Project for Excellence in Journalism, a journalism watchdog organization in the United States that could provide a good model for more accuracy of the analysis, and so on.

The discussion furthermore develops a preferable structure of supervising broadcast contents while protecting freedom of speech by referring the idea of a “Japanese version of the FCC (Federal Communication Commission)” which the current DPJ (Democratic Party of Japan) administration is considering.

Keywords: BPO, Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization, Committee for Investigation of Broadcasting Ethics, BRC, Broadcast and Human Rights/Other Related Rights Committee, Media Scrum, Third Party, Media Control, Recommendation, Opinion, “Japanese Version of FCC”, Federal Communication Commission