

III 研究ノート III

ジレンマを内包するメディアとしての放送 - 2014年1月以降のNHK会長等による一連の発言をめぐって -

立山 紘毅

はじめに

就任記者会見におけるNHK会長のいくつかの発言と、それに引き続く経営委員の（過去におけるそれを含めた）発言をめぐって、広範な疑念が巻き起こっている¹⁾。問題の発端が、昨年（2013年）参議院選挙で自民党が圧勝した後、現首相に近い人脈が経営委員として続々と送り込まれたことにあるのは疑いない。しかも、現在の世相に「ネット右翼」と称される「時代の気分」が蔓延していて²⁾、それが時折ゆがんだ形で噴出する中——百田尚樹・経営委員が、先頃の東京都知事選挙（2014年）応援演説で述べた内容は、そうした「気分」に乗じてなされている³⁾点で問題の深刻さをうかがわせるが——このたびは、「受信料」という別のデリケートな問題が関係していることもあってか、NHKに寄せられた意見の大多数が批判的であり、その勢いは日増しに激しくなる傾向が存在する⁴⁾。もちろん、初井勝人会長は就任記者会見の発言を取り消す⁵⁾と国会において陳述したものの、再度の記者会見

1) 「初井・NHK会長：従軍慰安婦どこの国も／国際放送で領土問題『日本の立場、主張当然!』」（毎日新聞 2014年1月26日）

2) 「隣人 日中韓／5 増幅する反中・嫌韓」（毎日新聞 2014年1月5日）、「売れるから「嫌中憎韓」書店に専用棚 週刊誌、何度も」（朝日新聞 2014年2月11日）参照のこと。

3) 「NHK経営委員の百田氏が応援演説 都知事選（朝日新聞・2014年2月4日）」「百田氏 都知事選候補応援 NHK経営委員も物議」（東京新聞 2014年2月5日）

4) 「〔時時刻刻〕視聴者の批判に危機感『自ら律する必要』NHK経営委」（朝日新聞 2014年2月13日）。なお、本稿ではふれる余地がないが、受信料支払いをもってNHKを統御しようとする動きがあるのは周知の通りである。しかし、これにしても、問題の渦中にある長谷川三千子・経営委員が、日の丸・君が代の扱いをめぐってNHKに抗議すべく受信料不払いを実行したことが伝えられる（「NHK受信料：長谷川委員、05年に支払い拒否」毎日新聞 2014年02月27日）ように、両刃の剣といえる手段である。

5) 「〔5項目の個人的見解を取り消し〕 NHK経営委」（朝日新聞 2014年2月7日）

の中で「正直に話すといけないということを学んだ」旨を皮肉に述べたと伝えられているから⁶⁾、「撤回」がNHK会長に課せられた使命（あるいはドイツになれば「公的任務」）を再考・熟考してのことではないとかがわかるものであった。はたせるかな、経営委員会においては「私の発言のどこがいけないのでしょうか」と発言して経営委員会内部の亀裂が表面化するに至っている⁷⁾うえ、その影響は経営委員会の機能不全と制作現場の士気低下として現実のものになっているとの報道⁸⁾まで現れている。

このような展開が、政治との関わり合いという一点において、かつて放送界をゆるがす一大問題に発展したテレビ朝日・椿発言問題を容易に想起させるのも当然の成り行きであろう。しかし、注意すべきは、筆者がすでに論じたことであるが⁹⁾、「椿発言」なるものが産経新聞の「叙事的トリック」ともいべき報道によって発言内容の構造がゆがめられミスリードされていたことに注目する見解は、ごく限られている。すなわち、言うところの「椿発言」の前段は、政府・自民党と当時の郵政省によるテレビ朝日報道番組への暴力的な干渉の告発であったこと、それを受けて後段で「なんとしても政権交替を実現しなければならない」と述べていたにもかかわらず、「報道された『椿発言』」は、前段を削ぎ落として作り上げられたこと、したがって、まづもって吟味されるべきは電波法・放送法の枠組みを大きく逸脱した・政府と与党による放送への干渉であったことは、当時から現在までほとんど忘れ去られている。あえて皮肉な物言いをするならば、報道とか放送とかいうものは、それに携わる専門家集団の諸能力を総合すれば、本来まづもって問題にされるべき事柄から目をそらさせ、渡部武達の表現を借りれば「一種の『ほら』」にすぎない¹⁰⁾問題を、国会における証人喚問まで繰り出してフレー

6) 「就任会見の発言「済んだこと」 NHK会長、報道陣に」(朝日新聞 2014年2月14日)

7) 「初井NHK会長『発言、どこが悪いのか』 経営委で」(朝日新聞 2014年2月19日)

8) 「NHK会長:異例の連日参考人 予算委審議中断も」(毎日新聞 2014年2月20日)

9) 拙著『現代メディア法研究——憲法を現実には作動させるファクター』(日本評論社・1996) 209-221頁/初出「テレビ朝日事件に残された課題——椿発言が問題提起しようとしたもの」(『日本の科学者』1994年2月号)、渡辺武達「放送の公正と中立——メディア・ホークス(3)」同志社大学人文学会「評論 社会科学」49号(1994年3月) 109-188頁。

10) 渡辺・前掲112-114頁。なお、渡辺は同論文第5節「現行報道番組の制作現場」(143-151頁)

ムアップできるほどの危険性を内包した存在であり、かような存在をいかに社会的にコントロールして有益な存在たらしめるかこそが本来論ずべき課題であったはずである。

しかも、今回の問題は当時の放送法でいう一般放送事業者、現行放送法制では一個の特定基幹放送事業者にすぎない民間放送事業者の社内問題が外に引きずり出されたという水準ではなく、放送法に法人格の根柢を有し、その内部組織まで法律に規律を有する日本放送協会で起きていることである。

すでに新聞報道等でも広く知られているとおり、放送法はその第1条で、「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」（第2項）とともに「放送に携わる者の職責を明らかにすることによつて、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項）を定めている。不偏不党、真実、自律のいずれをとっても、一義明確かつ簡潔に定義することはきわめて困難な観念であるが、これに加えて第4条は、番組編集の基準として「一 公安及び善良な風俗を害しないこと」「二 政治的に公平であること」「三 報道は事実をまげないですること」「四 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」を重ねて規定している。第4条第4号はいくらかわかりやすく見えるかもしれないが、放送時間は有限だから「できるだけ」にも大きな限界がある。しかも、放送法第81条は第4条第1項に加えて、特にNHKに対しては「豊かで、かつ、良い放送番組の放送を行うことによつて公衆の要望を満たすとともに文化水準の向上に寄与するように、最大の努力を払うこと（第1号）」「全国向けの放送番組のほか、地方向けの放送番組を有するようにすること（第2号）」「我が国の過去の優れた文化の保存並びに新たな文化の育成及び普及に役立つようにすること（第3号）」をも求めている。現行放送秩序は、原則として都道府県を単位とする放送対象地域を

において、実際の制作手順について詳しく検討しているが、それらをふまえて「現時点での日本のテレビ放送の制作現場……をやるものにとってはじつに『荒唐無稽』かつ非現実的」（112頁）とも指摘している。

定めているから、民間放送に対してもこれらの事項は重要な要素として考慮されなければならないし、そもそも文化の多様性、地域特性の重視は放送法秩序を超えて追求されるべき価値のはずであるが、NHKに対して法律が特段の定めを用意していることの意味はもっと重視されて良い。

放送内容についてかかる規定が置かれていることに加えて、NHKの経営組織には、強大な権限を有する経営委員会を設置することが定められている（放送法第28条・第29条）が、その委員には「公共の福祉に関し公正な判断をすることができ、広い経験と知識を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。この場合において、その選任については、教育、文化、科学、産業その他の各分野及び全国各地方が公平に代表されることを考慮しなければならない」（第31条第1項）という要件を求めている。ここで興味深いのは「教育、文化、科学、産業その他の各分野」と「全国各地方が公平に代表されること」と、考慮すべき要素が求められているところである。これは、NHKの経営が、社会の多様な実情を公正に反映すべきことが求められていると解することができるばかりか、放送法体系全体との関係で、特にNHKの経営組織にこのような組織原則が定められていることの意味を有機的に連関させて考える必要があり、その中で会長・経営委員の資質とその発言の問題性を考える必要がある。ここまで触れただけで、かつての椿発言と同列に扱ってよいものとはとても言えまい。

さて、このような事態の進展に対して、百田は朝日新聞のインタビューに応じて、問題とされた応援演説のなかで、他の候補を「人間のくずみたいなもの」と述べた点については「言い過ぎだった」と認めたものの、「昨年11月に経営委員になってから、放送において公正、不偏不党という（経営委の）服務準則を順守している」と話した。その上で「(委員の立場は) 個人的な主義主張を縛るものではない。私の本職は作家であり著述家。政治や国際問題についても発言してきた。経営委員だからそうした発言を一切するなというのは言論封殺、職業否定につながる」と述べる一方で、経営委のありかたについては「全員が無色透明、政治信条のない人というのは不可能。

様々な考えの人が各界から集まり、ただし放送に関しては不偏不党、公正中立でやっていこうというのがいいのではないかと私はそう思っています。その中にたまたま暴れ者の作家がいた」¹¹⁾とも述べている。この言が彼の主張する「公正さ」に対して疑問を呈し続けている取材・報道へのエクスキューズであった可能性は決して小さくないが、この発言だけを取れば「公正」なる実体的価値をめぐる論争点として一笑に付すわけにもいかない。

まず、放送法第31条が上述の組織原理を規定しているだけでなく、「委員の任命については、五人以上が同一の政党に属する者となることとなつてはならない」(第4項)ことを定めていることもまた、上述した規定と同様、経営組織の多様性を担保するための規定と考えることができる。その一方で、NHKの「経営委員会委員の服務に関する準則」が公共放送の使命と社会的背金を深く自覚し高い倫理観を持って職務を適切に執行する」(第1条)ことのほかに、第2条に放送法第1条および第4条と同視すべき規定を置いていることは事実であるが、思想信条を持ち、それを表明することを禁ずる規定はない(ただし、信用失墜行為の禁止(第5条)は規定されている)。百田が述べるころは、NHK経営委員の服務準則が思想信条の表明を禁じていないことから明らかに正しいし、政権の側からする「弁護」もまたそこに立脚する。さらに、もしも任命手続にあたって、思想信条の如何やその表明歴を問題にし始めると、憲法が保障する思想良心の自由・表現の自由に抵触するばかりか、歴史上悪名高い「忠誠審査」同様の問題を引き起こすこともまた明らかである。

そのうえ、繰り返しふれている1993年における椿発言問題において、メディア研究者である野崎茂は公平ないし公正を「個々の発言、一つの番組、ある機関に渡る複数の番組という3つのレベルに整理して、「NHK的公正さ」とは、一つの番組のなかでの「公平」を求めるものと捉え、そのアプローチが「特定の政治的立場にコミットする番組は自動的に『偏向番組』だ」ということになってしまう¹²⁾と述べていることにも注意すべきである。

11) 「NHK経営委員『主張縛られぬ』百田尚樹さん一問一答」(朝日新聞 2014年2月20日)

この考え方に立つならば、経営委員個人の思想信条とその表明とを個々に問題にするのではなく、その合議体としてバランスが取れていればよい、ということになろう。個人の思想信条とその意見表明そのもののバランスに重きを置く考え方を「静的」とでも言うとしたら、「動的」な公平・公正観ともいうべきだろうか。

ただし、それが成立するためには少なくとも「ある条件」が必要なことへの言及は、現段階においてはなはだ乏しく、それゆえに百田のこの発言に代表される意見に対する反論は力を欠いているように思われる。ここで戦後西ドイツから統一ドイツに継承された放送制度における議論を参照しておく、公正さを追求するために公共放送内部には「社会の重要な諸勢力が公平に代表されること」と同時に、「反対の立場に対する最小限の尊重」との両方が要求される。現行放送における日本放送協会の経営委員会の構成についても、それと同等の方向性をもつ規定が——それを実現するためにいかなる方策を採るべきかは明示されていないにせよ——放送法第31条に存在する。しかし、この間の議論においては、戦後朝日新聞を退社して故郷で地方紙「たいまつ」を長く刊行してきたむのたけじが最近紹介したエピソード、政治的に対峙する人々をして「敵だからつぶせない」と言わしめたエピソード¹³⁾に見られるような「反対の立場に対する尊重」の言及も発想も欠落している。

12) 野崎茂「メディア時評」読売新聞 1993年10月23日。

13) 「『敵だから、つぶせない』むのたけじ氏が語る新聞秘話」(朝日新聞 2014年1月30日)。長くなるが、当該部分を引用する「……子どもたちの手も借りての家族経営。地元選出の国会議員に注文をつけ、地域の疲弊の向こうに政治の問題を突き、日米安保や国際平和に至るまでを農村の一隅から論じた。／63年11月。歩みをまとめた初めての著作「たいまつ十六年」を刊行。ある日、自宅の電話が鳴った。「あしたおめのお祝いやるから、出でこいよ」。元市長と元市議長、商工業者の3人が出版祝賀会を開いてくれるという。編集方針からすれば対抗勢力といってもいい、地域の顔役ばかりだ。／いぶかしい思いを抱えながら市内随一の料亭に赴くと、大広間には地元の有力者が顔をそろえていた。／…(中略)…3人に近寄り、尋ねた。「あんたがだ、なしてこういう会開いでくれたの」／3人は口々に言った。「『たいまつ』は、おらだちの敵だ。敵だから、つぶすわけにはいがねのだ」／「この言葉が、なんかすごく重くてねえ。かみしめようと思って、ずーっと話さず、書かずにきたのよ……」

本稿は冒頭に記したNHK経営幹部たちの最近の発言を機縁として、放送が探求すべき価値とその具体的な担保、特に日本放送協会においては重ねて制度的担保が規定されていることの意義を、実体的価値と制度的な担保措置との組み合わせにおいて素描しようとするものである。

1. 放送の抱えるジレンマ

以下は放送を論ずる際に必ず念頭に置かれるべき事項であるが、メディアをめぐる問題を契機として議論が起きるときに、自明のこととして案外忘れられがちな点でもある。したがって、いささか回りくどい印象にご寛恕を願いつつ、もう一度おさらいしておくことにする。

(1) 電波行政の本質に由来するジレンマ——時・所・方法の規制

原理的にいえば、放送における表現行為は、表現手段の選択の自由に属する¹⁴⁾。その意味で、屋内外で集会を開きデモンストレーションを行い、紙媒体で自らの主張を公表することと同等の「自由」にすぎない。しかし、放送が、その誕生以来長く強く依存してきた・電波を使用することに由来する特別の性格、そして現在電波を利用する喫緊性は薄れた（それゆえに、インターネット放送を包括する法体系に改訂されたわけである）とはいえ、同一のメッセージを即時に不特定多数へ送り出すことの強力さにおいて、電波を用いた「放送」（≒現行放送法という基幹放送）に比肩する存在は、今後と

14) 近時、「放送の自由」を国民の知る権利とそれを充足することに軸足を置いて論ずる傾向が有力になっている。放送や新聞を手段とする表現は、人間の自然的な能力を拡張して行われるだけに、人為的に拡張された自由として、基本的人権の発想にはなじまず、むしろ一種の特権にも映ることは否定しきれない。しかも、かかる見解は、ドイツにおいてメディアの自由を「受け手の自由」を充足するための機能的自由と捉える見方ともよく対応する。しかし、そのように捉えることによって「放送の自由」から「表現の自由」の要素を排除し尽くせるのか。むしろ、現実に表現行為を実践する番組制作者とその集団の「自由」は、「知る権利」を充足する責務執行の権限に転化するという反作用にも留意すべきではないか。実際、ドイツの議論において、ジャーナリストの自由を唱える急先鋒が、その根本をマス・メディアに付託された公的任務への寄与ないし貢献からスタートさせているために、一方でジャーナリストの特権化への鋭い警告と同時に、公共放送の任務の監視者としての権限行使に傾斜し、市民もまたメディアの任務遂行のための「機関」として位置づけるに至ったことはもっと留意しておいて良い（前掲拙著『現代メディア法研究』139-140頁参照）。

もかなり長い期間にわたって予想しにくいことは、「表現手段の選択の自由」にとどまらない問題を派生する。

すなわち、電波には物理的に混信・干渉という現象が存在するため、「電波の交通整理」を必須とする。つまり、同一の周波数帯を同時に使用して電気通信を行いうるのは原則として一に限られ、それゆえ周波数帯（チャンネル）、無線局の運用時間、放送対象地域の区分けを必要とする。もちろん、たとえば公共施設の利用関係においても、同一の場所を同一の時間に占有することはできない、という理由による調整を必要とするから、このような「電波の交通整理」を「打ち出の小槌」のごとく振りかざして種々の規制を芋づる式に繰り出すことに警戒を怠ってはならないが、同時に「放送の自由」とは時・所・方法の規制を内在させない限り「机上の空論」に終わるとさえ言いうる。

デジタル化とインターネットの普及によって変容してはいるものの、電気通信資源は有限であり、各種の権利調整の上には実施不可能である。そして、そもそも電気通信は装置産業の性格を強く持ち、装置産業の中でも一つの事業所で独立して行いうる事業ではなく、隔地間の連携なしに事業展開は不可能であって、必然的に広域性を帯びるために、いかに「送りの自由」を出発点と考えるとしても、伝統的かつ素朴な「表現の自由」論によって扱うことはきわめて問題だと考える。現に、現行放送法は、有線で放送を行おうとする者に対しても——是非はともかくとして——同じく、時・所・方法の規制を内在させざるを得なくなっている。つまり、資金力にものを言わせて電気通信資源を買い占め、もっぱら自らの用に供せしめるのみならず、他者が電気通信資源に接近することを阻むがごとき行為に歯止めをかけなければ、放送法の目的は達成できないと考えられる。

なるほど、デジタル化とインターネットの普及によって、放送の地位低下は一般にも顕著な現象となってきた。もちろん、かつてアナログ放送の時代であっても、録画視聴、特に自分の好きな時間に視聴時間をシフトするタイムシフト視聴はあった。しかし、最近の調査レポートによれば、その現象は

デジタル化をテコとして世界的に顕著になっており、ネット配信を通じて自前の「編成」によって楽しむ現象が顕著になっている¹⁵⁾。しかもそのような視聴形態は、若年層に広がりを見せていることから、今後、この新しい視聴スタイルは大きく拡大すると思われる。しかし、現在の技術水準から考えるならば、一個の送り手が不特定多数に即時にメッセージを送る方法として、かなりの長期にわたって放送の地位はゆるがえないと思われるし、あえて伝統的放送スタイルを電気通信秩序から排除する社会的コストもとうてい耐えられるものではないだろうと推測する。また、ネット配信やインターネット上の情報が違法公衆送信の問題を孕んでいることを別としても、その「コンテンツ」は伝統的メディア（新聞・雑誌、テレビ等）の報道を基礎とした二次的産物であることが非常に多い現実もある。

さらに表現の内容に立ち入るならば、別のハードルも立ち足る。「椿発言」問題が、叙事的トリックと称してもよいほどのミスリードにまんまと乗せられたことはすでに述べたが、インターネットの普及がいくら個人に表現の機会を開いたとはいっても、取材、構成、編集といった叙事的テクニックをも駆使した紙面や番組の編集を、voluntary な個人が時に応じて柔軟に行行使する、というのは美しい物語ではあっても現実には非常に困難ではないのか。もしかりに、そのような専門的技能を有する集団が組織されて一個の送出主体が出現したとすれば、人々の間には「インターネット放送」が出現した、と観念されるだけではないか。

現に、制作経費が少額で済むラジオにおいては「インターネット・ラジオ」の呼称は既に一般化している。また、よりコンテンツに即して考察しても、たとえば「インターネット百科事典」を標榜するウィキペディアは、その内容を一定水準に確保するため、反証可能性を重んじて、具体的には記述に

15) ごく最近の状況に関する簡潔なレポートとして「完全デジタル移行後の世界の放送動向」および木村善子「“多極化”するデジタル時代のテレビ視聴者～「テレビ60年調査」から～」（いずれも「放送研究と調査」2014年2月号）。もちろん、その背景には、著作権で禁じられる違法な公衆送信＝違法アップデートが陰を投げかけているのも事実であるが、本稿ではこの問題には立ち入らない。

「出典」を求め、あるいは多角的な視点からの記述を求めるため「ノート」での議論を求めている。しかし、現実には、まさにさきのNHK会長・経営委員らの発言で問題とされているような論争のテーマに対しては、果てしない「編集合戦」が発生してみたり、それに疲れ果てたあげく「出典」さえあれば、というわけで信頼性の乏しい「出典」に基づく記述が、現在最も確からしいとされる科学的仮説と同等の分量で記載されてみたりして、自ら信頼性を放棄しているかの事象が発生している。結果、同じウィキペディアの形式を拝借した「脳科学辞典¹⁶⁾」はクローズドな執筆者と編集者によって、学界で一般的な査読制度を全面的に採用することで信頼性を担保しようとするに至っている。学問の性格上、センシティブな部分を抱えて致し方のないところもあるとはいえ、このような回帰現象は「あらゆる人が自発的に知恵を出し合い、よりよい充実した知識の体系を作り上げる」という「美しい物語」の対極に位置することは明らかであろう。

一方、電波の有限性から直接「公共性」を導き出す議論も不可能ではあるまいが、地球環境問題もあって紙資源とその原料たる木材資源も有限稀少になりつつある（実際、敗戦後の用紙供給の困難な中、翌年度教科書印刷のため新聞を休刊した事実もある）なか、それならば、新聞もまた同様に法律上公共性が規定されるべきか、という難問を導出する。このような議論は新聞業界の反対を別としても、容易に肯定できる議論ではあるまい。

このように考えると、放送の自由は有線・無線の別を問わず、憲法の権利章典カタログに基礎を置き、そこに最も重要な投錨地をもち、それゆえに自由権のすぐれて現代的な展開形態であるという基本的性格を維持しつつ、社会的諸制度の成立をまって初めて行使可能な自由という特異な性格を有すると捉えるべきではないか¹⁷⁾。また、一般に言う「表現の自由」に対して、「知る権利」を充足すべき特段の責務が要請されることも——それが「表現の自

16) <http://bsd.neuroinf.jp/wiki> (2014年2月25日閲覧)

17) 「現代的言論状況の一断面——「社会的装置」の整備を待ってはじめて実現する精神的自由界の存在についての一考察」石村善治先生古稀記念論集『法と情報』〔信山社・1997〕247-265頁。

由」の要素を排除し尽くす、と考えることは適切でないとしても——憲法上の理由付けをもって十分考慮に値すべき事項となるのではないか。

(2) 放送という自由の本質——内容規制の是非

一般に、「時・所・方法」の規制に比べ、表現の自由の内容規制は、より厳格でなければならないとされ、仮になされるとしても、その規制は内容中立的でなければならないとされる。そしてこれは権利章典各条が具体的な法令によって侵害を受けた際の司法審査にまで及ぶものとされる（いわゆる「二重の基準」論：通説・判例）。そして、表現の自由こそは憲法の人権カタログの右代表とされる存在であるという共通理解があるが故に、これまで表現形態の如何を問わず、この問題はあらゆる角度から議論されてきた。放送の世界においても、たびたび持ち上がった事業免許制、すなわち放送事業そのものを直接許認可の対象とする制度導入への懸念は、本質的にここに帰着する。したがって、放送を行おうとする無線局への規制＝電波法と放送事業に関する規制＝放送法とを併用する「ハード・ソフト一体」の規制枠組みは、新自由主義的論者に殊に著しい「時代遅れ」批判にもかかわらず、現行電気通信法制でも主要骨格として維持されていると考えることができる。

ところがここで奇妙なことに気づく。放送においては、第1条・目的規定において公正、不偏不党、自律が求められ、そのうえ放送の中核とすべき編集に関して、中立であること、事実を曲げないですること、議論の分かれている問題にはできるだけ多面的に取り上げることがその内容に求められる。ドイツにおける「たたかう民主主義」、すなわち「自由で民主的な基本秩序」への貢献を是とする学説を直輸入しようとする議論は、その派生する効果への懸念から躊躇すべきものであるとしても、「放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること」が放送法の目的にあるとなると、その法的意味をいかに限定的に捉えてみても、放送法制度そのものがとうてい「内容中立」的とは言いがたい。それどころか、この規定を非常に形式的に解釈すれば「民主主義を否定する自由」は認められない、というドイツ型の「たたかう民主主義」的に解する余地さえ生ずる。

その不都合を避けるため、これらの規定は倫理的ないし精神訓示的規定と捉えるのが通説と考えられる¹⁸⁾が、現に法律に規定されていることが実際には法的効力を持たない、と理解することは公衆にとって理解しづらいことであろう。現に、このたびのNHK幹部の発言を問題視する文脈でも、放送法が公正中立を定めていること、さらには編集レベルにおいて多角的観点から扱わなければならないことを自明の前提として論ずるのが大勢のように思われることは、冷静に考えるといささか奇異の感を免れない。

問題はその次元にとどまらない。放送法には、電波法・放送法とこれらに基づく命令や処分への違反に対して、地上波テレビ・ラジオを除いて、3か月以内の放送業務の停止という・放送局の死命を制するサンクションが存在する。しかもこのサンクションは、第三者性において極めて不十分である総務大臣の諮問機関・電波管理審議会への諮問事項でもない(法第174条)¹⁹⁾。そのうえ、前項で論じた「時・所・方法」の規制に対する制裁と内容規制とに対するそれとが区別なく発動される文言になっており、いわゆる「二重の基準」は明文上排除されているとさえ言いうる。つまり、放送への内容規制は、それがいかに道徳的・精神訓示的規定と考えられても、文言上そのよう

18) 片岡俊夫『放送概論——制度の背景をさぐる』〔日本放送出版協会・1988〕119-120頁、佐藤幸治『外面的精神活動の自由』、芦部信喜(編)『憲法Ⅱ 人権(1)』〔有斐閣・1978〕547頁、等。

19) この点を問題とするものとして、「放送法改正案についての民放労連見解(2010年4月23日)」<http://www.minpororen.jp/xoops/modules/news/article.php?storyid=93> (2014年2月25日閲覧)。なお、改正前の委託放送事業、有線テレビジョン放送事業、通信役務利用放送事業に対しては、すでに同種の規定が存在した。特に委託放送事業における、その問題点を指摘したものとして、前掲『現代メディア法研究』155-194頁(初出「委託放送事業をめぐる若干の問題点——とくに放送法第52の24に定める委託放送業務の停止命令について」山口経済学雑誌第39巻5・6号(1991年7月))。今回の放送法改正は、多様化する放送スタイルを一括して規律する方向性をもつものであるが、それだけに既存地上波放送事業者の「保護」がこうした格好で際立つ格好になったのは皮肉である。特に2007年と2010年の改正によって成立した現行放送法概念枠組みと、その問題点を今般の問題も包括して論ずるのは次稿の課題とするが、さしあたり、改正の概要について、荒井透雅・瀬戸秋穂「放送の自律と規制の在り方～放送法等の一部を改正する法律案～」立法と調査271号83-91頁(2007年8月)、荒井透雅「通信と放送の法体系の見直し～放送法等の一部を改正する法律案～」立法と調査304号3-16頁(2010年5月)参照。

な限定は施されていない（もちろん、「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3条）との規定はあるが、それにもかかわらず現代日本放送史は、政治権力と経済権力からの「干渉」の歴史でもあった——「椿発言」問題もその一部にはかならない）。そればかりか、冒頭から述べているこの間の諸発言を厳しく批判する立場にあっても、無媒介に「放送に規制は当然」という口吻が感得されるのは、少なからず奇妙な現象ではないか。

なぜ放送が、このような矛盾した状態にあるにもかかわらず、それほどまでに規制を正当化されるのか。その根拠は案外明瞭とは言いがたい。政や官の側に介入の余地を与えるため、というのは実態として顕著であるとしても、もしそのような理由ならばこれらの規制は撤廃されるべきであるか、一義明確に努力義務とする所要の改正がなされるべきである（実際、現行法の規定は通説の通り努力義務規定にも読めるが、前述したサンクションの存在は、かような解釈を容易には成り立たせない）。まして、不偏不党なる原則に至っては、日本において新聞の商業的成功の手段として展開されてきたという歴史的条件を知ってか知らずしてか。

その一方、新自由主義的な傾向を色濃く帯びた主張として、特に「ネット言論」の側には「規制緩和」「自由万能」の雰囲気的な主張とともに、これら規制の全面撤廃を求める意見も根強く存在するが、その規制緩和論には自己の経済的利益への誘導と受け止められる側面が多々ある。現行法制度に対する批判者の中に、法第1条や法第4条の「内容規制」——それら批判者の言説は当該規定が精神訓示的規定の枠組みを堅持する方向性を共有してもいるが——を正当化する傾向が根強いのは、新自由主義的言説がもたらしかねない弊害への不安ないし警戒感がなせる技でもあろう。結局のところ、言い古されたことではあるが、政治権力への磁場と経済権力への磁場との危ういバランスの上にしか放送は成り立ち得ないことを、不完全ながらも放送法が反映した結果が、いささか奇妙な現行制度とはいえないか。

そうすると、現行法が内容規制を放送事業者の努力義務と一義明確に規定

していないこと、そのうえ「時・所・方法」の方法と同じ次元で内容規制への制裁が発動する仕組みを内在することは、いかに放送の自由が独特の性格を持つとしても許容しがたいことといわなければならない。この点が立法的に解決されていれば、問題発言が陸続として現れる現状に対する批判的な言説——それ自身は正当であり、筆者も同意するが——も、いくらか歯切れの良い・論旨の明快な法的議論になるのではないか。

2. 放送の公共性と公共放送

さて、ここまでの議論をひとまず振り返っておくと、一方でインターネットによる情報発信が個人のレベルにおいてまで浸透している事実は認めながら、いささか皮肉にも、その情報発信もまた、伝統的メディアの二次的創作物であったり、それらへの批評や評論であったりする現実を鑑みると、今なお、新聞・放送をはじめとする伝統的メディアの地位の大きさを認めないわけにはいかない。現行のメディア秩序はそのような環境の中にある。そして、その源泉は、冒頭で述べた「椿発言」問題に見られるように、問題の構図さえも叙述的なトリックの罠にかける編集技量さえもつほどの専門職能集団が、日々、何を取り上げるか取り上げないか、取り上げるとしてどのような長さや分量でいつ・どこで取り上げるかというゲートキーパー機能を遂行し、それを通じて、今、何を論ずべきかを提示する議題設定機能を果たしていること、そのすべてに取って代わる存在は見渡しうる将来にかけて容易に見いだしがたいことに絞られるのではないか。現代の新聞においても、その高度な専門職能性は必要不可欠であると同時に、世論をミスリードしかねない危険な威力を内包する存在であることはいうまでもないとして、テレビの場合、映像表現という手法を加えることで、別異の機能を果たしうる。それゆえ、人がこれらに「公共性」を求めようとするとき、その動機は、かように危険な威力を内包する存在が自らと自らの生きるさまざまなレベルの社会に害をなさず、できうるならば貢献してほしいという意識のなせる技ではないか。その点において、商業放送においても自明のごとく「公共性」が求め

られるのではあるまいか。

ところが、日本放送協会の場合、放送法がもともと「NHK法」として出発した歴史的経緯と同時に、現代日本のメディア秩序における多元性ないし多様性の一構成要素であることに思いを致さないわけにはいかない。

これも多くの論者とともに、筆者もまた論じてきたことであつたが、日本のメディア秩序をめぐる議論に多大な影響力を有する戦後ドイツのメディア秩序においては、ナチスの独裁的支配とその宣伝機関と成り果てた歴史的反省から、メディア秩序が一元的な支配によって多様性を失うこと、しかも単にメディアの数が多きことではなく、その論ずるところに多様性がなければならぬことを出発点としてきた。同じ敗戦国であるという事情、戦時にあってメディアがすべて政府の宣伝機関と成り果てた、という歴史的事実において両者には共通性が多いこと、それを克服することが使命であると認識される点、両者には共通する要素が大きいのは一面の事実である。もちろん、ドイツではその議論はさらに進んで、単なる観念ではなく組織的反映として「社会の重要な諸勢力を公正に反映する」放送委員会を放送協会内部に持たせてみたり、ラントの規制機関としてのメディア委員会制度にもそうした要素を求めてみたりしたわけだが、そこにおいて「反対者に対する最小限の尊重」が同時に重視されてきたことも、周知に属する事実であろう。この点、日本ではアメリカ法を継受した電気通信における独立規制委員会＝電波監理委員会が政治的事情によって占領明けと同時に廃止され、郵政大臣、そして現在は総務大臣の強大な規制権限下に入り、ついにドイツにおけるような制度として多様性を担保する仕組みを失ったまま規制機関が存続していることは重大である。それゆえ、以後の放送法改正論議のたびに、第三者性を有する規制機関の設立が論議されつつ、ついに未成のままに終わっている事実がある。

そのドイツにおいては、私的に設立され経営される新聞（プレス）と、特に戦後秩序の出発点における技術的・社会的諸制約から、もっぱら公的に設立され運営される放送の世界とが「メディアにおける権力分立」として、ポ

ン基本法とも密接な関係を有する憲法上の位置づけを与えられると同時に、私的に設立され運営されようが、公的に設立運営されようが、どちらも公的意見形成に寄与し単なる私的存在にあらざる「準憲法機関」として、基本法に規定される政党（第21条第1項）に準じた公的な存在として「純然たる私的存在ではあり得ない」ということも共通理解となってきた。ひるがえって日本では、このような明確な本質論争があったとはいえない。しかしながら、一方で政治との駆け引き、もう一方で商業化と私的独占との駆け引きとの中から、公共放送＝日本放送協会と商業放送との一種の「棲み分け」が二元的放送秩序としてメディア環境を構築してきた事実もまた否定はできず、とにもかくにも公衆の支持を得ているのも事実であろう。もちろん、その商業放送が、それ自身の商業化等と同時に、新聞との密接すぎる関係（いわゆる「系列化」）の故に、寡占状態を懸念されてきたのも事実ではあるが。

現行日本のメディア制度の中に、ドイツで言われる権力分立とまではいえないにしても「棲み分け」が存在し、その一方を担う存在としてNHKが存在し、それがまた受信料制度という「特殊な負担金」によって経営されているのは、明確で理性的な論理的思惟によってもたらされたものではないとしても、大方のところはひとまず理解されているといえる。それは何よりも、このたびの問題を批判する文脈においてさえ、NHKの存在を一応肯定した上で「公共性をわきまえていない」という議論が主流を占めていることからもうかがえる。

ではなぜ、前述してきたように、表現の時・所・方法の規制と分かちがたく内容規制が規定され、あまつさえそれに対する違反行為に同様の制裁規定まで存在する問題に加えて、NHKの内部秩序に至るまで法律が規定するのか。歴史的経緯は否定できないとしても、現代のメディア環境の中でどうしてもそうしなければならない理由、公共性をいかに捉えるかは別問題としても、なぜ日本放送協会という存在に対して特段の規定を置いているのか、これらについての議論はあまり活発ではないように思われる。

それを考える糸口として、松田浩『NHK—問われる公共放送—』が興味

深い²⁰⁾。ちなみに、この書が公刊されたのは、教育テレビ「ETV2001 戦時性暴力——従軍慰安婦国際法廷」が、(多分に外部の示唆を受けたと推測される)NHK内部からの圧力によって改竄を受けたという内部告発問題で揺れ動くとともに、それ以外の不祥事、さらに当時のNHK会長・海老沢勝二が政権与党と密接すぎる関係のゆえに世論の批判を浴びて辞任に至る渦中であり、現在の状況と酷似している。松田は戦後における日本放送協会の再発足以来巻き起こった数々の事件における権力との距離問題を軸として(それらの中に、今般の問題やETV2001問題と同様の「根」を指摘しつつ、最近の「デジタル化」「ハイビジョン化」を顕著な事例とする産業政策振興との距離の問題もけっして無視していない²¹⁾)構成している。そこには、NHKと商業放送の二元的放送秩序を「自由競争をモットーとした複数の民放局と、受信料に支えられ『公共性の論理』だけを放送活動の基準にしたNHKとが、互いに長所を生かし欠点を補いながら競い合う……きわめて“妙味ある”……放送制度(傍点・筆者)²²⁾」であること、インターネットの普及に見られるメディア環境の著しい多様化を承認しつつ「テレビが多メディア多チャ

20) 松田浩「NHK—問われる公共放送—」〔岩波新書・2005年〕。

21) 松田・前掲書144-150頁。

22) 松田・前掲書13頁。なお、放送実施地域において対極にあると考えられるコミュニティ・ラジオについて、登米コミュニティエフエム(宮城県)の聞き取り調査を踏まえた、井上禎男・稲葉一将・中村英樹・西土彰一郎「地域放送のもう一つのモデルを求めて—登米コミュニティエフエム—」(福岡大学法学論叢58巻3号(2013年12月))が興味深い見解を示している。すなわち、当該放送局の中心人物が、NHKにしかできないこと・望めないことがあると認める一方で「登米でしか聞けない、登米でしか作れない放送を作ること」が使命だ、と明言し、その一方で既存コミュニティ放送のなかに「放送法なんて自分たちには関係ない」という「放送が持つ影響力、公共性への自覚を欠いた、新しい『放送の担い手』がいる」(もっとも、発言したのはボランティア学生だったという)ことに危惧を表明しつつ、コミュニティFMの経営不振の原因にも言及しながら、「自己充足的な放送」で満足していることに重大な危惧を示唆している(井上等・前掲579頁)。そこでは、このような小規模の放送局までも放送法上の「基幹放送」と括られることのとまどいも表明されているが、あえていえば、先から述べているように「危険な威力をも内包している放送」というものを、その対象地域などの属性、経営基盤など個別の事情に応じて「使命」を再定義し、その任務に奉仕するかぎりにおいて、規模の大小にかかわらず「基幹」と位置づけるべきではあるまいか。もっとも、このことを論ずるためには、現行放送法の成立過程にまでさかのぼったうえで、論理的に整理し直す必要があるが、これは次稿の課題としたい。

ネルの情報化社会のなかで基幹的な情報メディアとして占める位置は、今後とも大きく揺らぐことはない」「雑多で多様な情報が氾濫すればするほど、多角的な情報、多様な意見や表現を積極的に紹介し、公正、公平な討論の広場（パブリック・フォーラム）を主宰することで真の争点を提示したり、それらの事象の相互の因果関係を明らかにして、権力から自立して社会の真実に迫る（傍点・筆者）」役割が欠かせない、と説くのである。そして、それを担いするのは「ジャーナリズムとしての一定の蓄積と文化・ジャーナリズム制作集団として人材を擁し」た集団が必要であり、そこに「あらゆる分野の基本的情報を低廉なコストで社会のほとんどすべての構成員に瞬時に送り届けるユニバーサル・サービスの機能²³⁾」を放送が持つことである、という認識がある。

松田の見解の重要な要素は、傍点を付した箇所によく現れているように「権力から自立して」「公共性の論理だけを放送活動の基準とする」NHKを求めている点、すぐれて理念的な把握であって、現実の姿を必ずしも忠実に反映するものではないことは明らかだが、逆に、戦後放送史をひもといて、折に触れてその役割を不十分かつさまざまな留保付きではありながら、NHKが「果たそうとしてきた」事実をも視野に収めての見解であることはいうまでもない。

冒頭から述べているとおり、放送をめぐる議論において、放送の公共的役割、ドイツにならえば「公的任務への貢献」を基軸とする議論は、「放送の社会的責任」ともども、しばしば参照されるところである。そして、放送の役割を「基本的情報サービスの提供」と位置づけて放送法秩序の本質的内容としようという考え方もかなり一般的になってきたといえる。

しかし、ドイツ型の「公的任務への貢献モデル」は、一方で組織内ジャーナリストの職能的な自由をクローズアップさせ、憲法秩序と結びつけると同時に、それが場合によっては、直接市民に語りかけることをも正当化するのであったことは大いに参照されるべきであるが、憲法秩序→公的任務とい

23) 松田・前掲書189-190頁。

う方向性は、ジャーナリストも市民も公的任務の「監視者」として、「権利を義務化する」懸念を同時に抱かざるをえない。ことに、ドイツ憲法学におけるように、ボン基本法上の人権カタログを基本権と捉え、それを主観的側面（≒権利）と制度的側面、すなわち客観的法秩序の一部と考える観念の下では、その利害得失も十分に議論されてきたとはいえ、自由の宣言を基層とする日本国憲法下での議論に直輸入することには躊躇を覚えざるをえず、何らかのmodifyを必要とせざるをえない²⁴⁾。それは、筆者のみならず、ドイツ放送法制を比較研究する者にとって、いわばコンセンサスでもあったと思われる。

これに対して、松田・前掲書は、受信料を徴収されるだけの存在でもなければ、放送のターゲットとしての消費者でもない「社会の主人公である自立した視聴者・市民として、また放送における『国民主権』の担い手として、NHKではたらく放送の担い手たちと力を合わせて……あるべき市民的公共放送を実現していく²⁵⁾」ことを提唱している。つまり、市民的公共秩序を基礎とする、いわば下からの方向性である。この議論もまた、巧みなすり替えによって市民を権利主体から義務と責任の主体と転化してしまう危険はなお残っている。それに、松田が唱える「制度的な担保」もまた、後に少し詳しく述べるようにこの国における民主主義的風土の成熟性、成熟したそれを政治過程や法制度へ精練していくプロセスと密接に関係しているのではないか。

松田の議論は、放送の自由を、国民の知る権利とそれを充足する責任にも軸足を置いて捉えようとする近年の憲法学上の動向とも一致するが、あくまでもそれは組織内ジャーナリストの専門職能性を媒介として現実に作動するものと捉えられているように見える。その意味では、「自由」と「知る権利への奉仕」との複眼的な考察と言えそうである。実際、彼は、受信者が

24) たとえば、浜田純一『メディアの法理』〔有斐閣・1989年〕、また鈴木秀美『放送の自由』〔信山社・2000年〕。特に後者は、ドイツとの詳細な比較研究を通して、放送の自由のカレイドスコープにも似た多様な側面を概観しようとしているようにも思われる。

25) 松田・前掲書209頁

「社団の一員」としてNHKの組織に取り込まれることに強い拒否感を示しつつ²⁶⁾、NHKの送り出す番組を通じて、放送というコミュニケーション過程への組み込みはむしろ積極的に受け入れようとするかのようなのである。

このような捉え方は大いに刺激的である。そこで宿題として残るのは、ドイツにおけるがごとく「任務の監視人」でもなく、あるがままに知る権利を振りかざして奉仕を強いる市民でもない「市民」とは何かを問題とせざるを得ない。おそらくそこに示唆されているのは、「あるがままの市民」ではなく、知る権利もまた「あるがままの市民があるがままに欲する権利」とは考えられない……特に、一方では「パパラッチ報道」や「メディア・スクラム」が批判的となって放送への信頼が揺らぐ現象があるばかりか、冒頭のヘイト・スピーチに見られるように「売れるから出す」という現象のなかでは、一方で憲法上保障に値する「知る権利」の観念を精査・精練する必要がある反面、それが「公的役割の監視役」といった、権利とは懸隔のある性格へ変質することを懸念しないわけにはいかない。

むすびにかえて——危険な威力を内包し、不安定な存在としてのメディア

放送というメディアは幾重にもジレンマを抱えている。そもそも、放送という行為の存立の基盤は、表現者の自由に軸足を置くべきか、それとも「受け手」の知る権利に置くべきかをめぐっても、近年、自明のものではなくなってきた。また、伝統的に強調される「自由」の側面には「特権」への警戒のまなざしが向けられる一方、「知る権利」や「民主主義に資すること」のあまりの強調は、自由で創造的な活動を「奉仕」に転じてしまう結果に陥ることに警戒しないわけにはいかない。両者の関係は、おそらく今後とも並行して論じられることになると思われるが、それを別としても、放送は電気通信資源を使用して行われる社会的な活動であるだけに、そこには本質的に「時・所・方法」の調整・規律なしに行うことができない宿命を抱えている。しかし、それは常に政治的・経済的・社会的権力の手による、表現の

26) 松田・前掲書209頁。

内容規制への強い磁場の中にある。現に、現行放送法は、「時・所・方法」への調整と分ちがちがたく内容規制を持っており、それを遮断すべき制度的担保もない。

世界の事例に照らしても、放送法制は政治権力を筆頭とする社会的な諸力との駆け引きの事例に満ちあふれている。それは、いかにメディア環境が多様化したとはいえ、今なお放送には他のメディアと一線を画する社会的影響力があると広く認知されているからに他ならない。すなわち、同一のメッセージを即時に不特定多数に頒布する手段として、いまだ放送は他を寄せ付けないパフォーマンスを持ち、新聞を模範としながら、とはいえ、そこには取材、編集、番組の編成、さらには映像、音声を叙述的テクニックで構成する専門家集団を抱えて、場合によっては「多くの人を長い間騙す」ことができるほど危険な威力を内包するとも認識されているからである。そこには、災害や政治的変動等、生きていく条件を大きく変える事件にあつて「まずはテレビ・ラジオのスイッチを入れて」という信頼と同時に、「何が飛び出してくるかわからない」という懸念とが入り交じっている。前者を代表する現象が、東日本大震災をはじめとして天災・異常気象や事件・動乱などのときにおける情報源としての信頼性であると同時に、後者を代表するのが「やらせ」「過剰演出」「青少年への悪影響」といった問題であろう。

そのうえ、日本にある程度固有な事情として、新聞とテレビの拮抗と競争（もちろん、これを阻害すると懸念されるが故に「系列化」が問題とされるわけである）のみならず、放送の中にも、一方の極に世界でも屈指の規模を誇る公共放送＝NHKが存在し、他方の極には商業放送の一群が存在するという二元的放送秩序が成立し、好むと好まざるとに関わらず、電波法・放送法体制もまたこれを反映した構造をもつ。もちろん、これらに対して根源的な疑問を投げかける事象や見解も少なくはない。一方で、インターネットの普及、そのモバイル化をはじめとするコンテンツ視聴環境の変動は、否応なしに既存メディアのあり方に変容を迫っている。新聞という最も伝統的なメディアが、続々と電子版・デジタル版に軸足を置きつつあるのはその典型的

な動きである。その変動の故に、伝統的な放送に優越的な地位を認めるがごとき法制度を「自由」の名の下に批判し、特に既成メディアの既得権と、その政治との結びつきとのゆえに否定する見解が、徐々に厚みを持ちつつ支持されてきているのにも理由がないわけではあるまい。そのうえ、放送であれ新聞であれ、組織的な表現行為であり、内部にさきに述べたような専門家集団を擁しつつ、階層的な秩序を経て表現がなされる。そこに、外における諸力との角逐が、内応する対立として問題を複雑化させるジレンマも決して小さくはあるまい。ETV2001「戦時性暴力」をめぐる番組内容改竄問題などは、その一つの典型と捉えるべきだろう。

今少し素描した事情は、今後とも揺れ動き続け、あるいは急速な変貌を遂げる可能性も小さくないから、放送制度もまたその中で揺れ動かざるを得ない宿命を抱えている。公共放送として放送法に位置づけられたNHKの現在もまた、敗戦後の歴史的変動のなかで揺れ動きながら現在に至ったのであり、そのかぎりで「さしあたり」こういう姿に落ち着いたものにすぎない。

問題は今後である。総称して「デジタル化」の流れの赴くまま、淘汰されるべきは淘汰され安定した秩序に落ち着く、といった見解も仄聞されるが、そのような意見は果たして責任ある見解と言えるか。その延長上にはNHKを解体して、ありとあらゆる媒体の自由競争と淘汰の上に、新たなメディア秩序は自生的に発生する、という口吻もうかがえるが、理論的にその可能性があるとすると、現実の社会の上でそれはいかなる変容をこうむるか。

『『公共性の論理』だけを放送活動の基準』（松田浩）とし、あるいは少なくとも「そうすべき」存在としての公共放送を失ったメディアは、一方で災害時などの喫緊の必要性から、別の「公共チャンネル」を必要とするであろうが、それがコミュニティ放送のネットワークで自生的にカバーされていくのならともかく、井上らのさきの聞き取りとその分析によるならば、それを望ましい姿と観念してはいても、今、ただちに実行するにはハードルがあまりに高いことを示唆している²⁷⁾。むしろ、そういう「緊急時における『安全・

27) 井上・稲葉・中村・西土、前掲論文。

安心』の確保」といった美名の下に、新たな「公共チャンネル」は「電気通信版官報」、ありていにいえば政府広報チャンネルが、上から一気呵成に作り上げられる危険性を過小に考えているのではないか。一方、民間放送の側も、松田の言う公共性の論理だけにしがう番組作りという「見本」を失うならば、今でも商業化の過剰さが批判的になっているなかで、徐々に・あるいは急速に経済情勢の従属変数として漂流するだけの存在と化し、それが、まがりなりにも現に擁している専門職能集団もまた漂流していくのではないか。そして、一方のインターネットというメディア環境は、今でさえヘイト・スピーチの氾濫で憂慮されているなか、トータルとしてのメディア環境を「一望の荒野」と化すだけではないのか。

もっとも、作り替える道は決して平坦なものではない。

そもそも現行法においても、NHKの経営組織には、特に「公共の福祉に関し公正な判断をすることができ、広い経験と知識を有する者」という概括規定のみならず、「教育、文化、科学、産業その他の各分野」「全国各地方が公平に代表されること」と、その組織に多様性を担保すべきことが例示的に規定されている。そこでは、「広い経験と知識」という個人に求められる資質に頼ることなく、合議体であることの特徴を活かして多様な思想信条を持つ人の討論と合意ないし妥協によって、法が目的とする実体的価値が実現されていくことが期待されていると解すべきである²⁸⁾。それは、具体的な番組編集において、「何人からも干渉され、又は規律されることがない」(第3条)というにとどまらず、特に第4条第1項第4号が「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」を求

28) このような考え方が、特にドイツにおいては「社会における重要な諸勢力を代表する合議体」を憲法上の原則に近い線まで重要な事項として捉えるに至ったが、その実態は決して理想的なものというわけではない。すでに石川明は、その理念を具現化すべき放送委員会が、議会や政治勢力の過剰な影響力の下にあることを早くから指摘しており、それを打破するためにジャーナリストの自由が求められていたことを指摘していた。花田達朗(編著)『内部的メディアの自由——研究者・石川明の遺産とその継承』[日本評論社・2013年]92頁(初出「放送の公共性と放送の自由——西ドイツの公共放送の場合」『放送学研究』第39号(1989年))。

めているのは、民間放送だと公共放送だと、放送を編集し送り出すにあたっては多様な人々の討論と合意ないし妥協が必要だ、と解すべきではないか。

自由を国家権力との対峙関係において捉え、その侵害を防御する権利を中軸とする考え方そのものは現在もなお、その意義を失ってはいない。しかし、生まれながらの個人が行う表現に現代的な表現スタイルとメディア環境はとどまっていない。高度の技術的手段を抱えた人の組織によって外に発出される表現もまた、憲法が保障する自由として尊重されなければならないが、その内部には複数の人による階層的な秩序という内部空間が広がっており、表現内容のみならず、それを支える財務基盤を中核とする経営の要素が密接かつ不可欠に入り組んだ構造となっている。その内部空間における自由もまた、憲法が把握すべき自由とはいえないか。

なるほど放送法はNHK経営委員に対して、例示的に列挙までしてその構成の公正を求めているし、そこにおける公正は思想信条的に「無色透明な人物の集合体」であることを求めることが不可能であり非現実的でもあることは既に述べた。そこでは「静的な」公平ないし公正の概念よりは「動的な」観念の方が生産的であることもまた既に示唆した通りである。しかし、そこにはNHK内部に広がる、現に放送番組の制作と編集に取り組む専門家集団への考慮は存在せず、単に「できるだけ多くの角度から取り上げる」と規定するだけである。そして、問題は今、「協会の業務を掌理する」（法第51条第3項）理事全員に対して、日付なしの辞表を預かり、いつでも人事権を行使（＝罷免）できる状態にあることまで伝えられるに至っている²⁹⁾。これで制作現場が「多くの角度から取り上げる」べく取材・制作に取り組めるといえるのか³⁰⁾。

29) 「NHK会長、理事らの辞表預かる 就任初日に要求、人事権を強調か」（共同通信・2014年2月22日）、NHK理事10人全員「辞表出した」国会で次々答弁（朝日新聞・2014年2月25日）

30) なお、ドイツと日本の比較放送制度・法制研究に数多くの論考を残した石川明が、放送制度と、実際に編集・制作に携わる自由の領域の確保＝内部的自由との間に有機的連関を見だしていたことについては、西土彰一郎「[解題] 石川明先生の『内部的メ

ことここに至って、問題の発端は冒頭に述べたNHK経営委員の任命手続に戻るることとなる。今回の経営委員任命と会長選出にあたっては、首相との距離の近さを理由として各方面から問題視されており、国会の同意においても不同意を表明する会派が続出するありさまであった。問題は、法律上、個別の放送番組編集が禁じられているとはいっても（放送法第32条）、法第29条が規定する広範な権限を持つ経営委員は、その権限行使にあたって細心の注意を払わねば、実際に表現行為を実践する内部の制作者集団に萎縮効果をふりまくことになり（いうまでもなく、この場合は、表現の自由を規制する立法におけるような、法的な制裁が後ろに控えているがゆえに手を引っ込める、といった文脈とは違い、異動、番組担当の変更といった、法的に問題にしづらい人事上の取り扱いを通じての「事実上の萎縮」であると同時に、契約上の関係に矮小化される虞れも小さくない）、結果として放送番組を誘導することになることとなるから、経営委員会の人的構成を考えるならば、それが委員個人のレベルにおいても合議体全体のレベルにおいても公正であろうとするのが法の予想するところであるが、実際には任命権者、つまり内閣総理大臣の意向が大きく作用することは従来から問題点として指摘されてきたことであった。それゆえ、国会の同意人事の形骸化とともに、つとに第三者機関による放送行政の仕組みの必要性を論じ、経営委員ないし会長の任命手続にあたって、それにかからしめることの必要性が説かれてきたところでもあった³¹⁾。

しかし、より高度な組織論的考慮が紹介されてきたドイツにおいても、現

ディアの自由」論」、花田（編著）・前掲書154-165頁。その中で、西土が石川明の立脚点を「柔軟性の中にも、基軸としての表現の自由、放送の自由を石川先生は見失うことはなかった」（同前・164頁）と明記しているのは、「送り手の自由」か「知る権利への奉仕」かという二者択一論に対する重要な指摘であると考えられる。

- 31) たとえば、本稿でたびたび言及している、松田・前掲書もFCC類似の、内閣からも議会からも独立を保障された独立行政委員会の設置を提案している（195頁）。しかし、アメリカ統治機構を念頭に置く場合、大統領の意向は、独立行政委員会（独立規制委員会）の委員人事どころか、最高裁判所の人事にも及ぶことは常識であり、それでも中立性が担保されたかの外観を呈するのは、政権交替が頻繁にあるためだと指摘される。

実は政治勢力との距離が問題となっていることは古くから指摘されてきたことであった。また、第三者機関といっても、その第三者を誰が任命するか、という問題は常につきまとう。つまり、第三者が政治との距離の密接な者によって選ばれるならば、しばしば指摘される「私的諮問機関」や「懇談会」の濫用の弊に見られるように、結局、ときの政権の意の赴くままに動かされることは火を見るより明らかであり、そのような新制度を発足させても、問題は先送りとされるばかりではないのか？

ここでふたたび市民ないし主権者のありようが呼び出されることになる。すなわち、松田浩にかぎらず、放送秩序の健全な行く末を論ずる者は、しばしば「内部的自由」の精神を含む番組制作者・編集者と市民・主権者との活発なコミュニケーションに期待する。実際に、過去の優れた番組制作や報道にあたっては、その過程において、単に取材者と被取材者という関係にとどまらない人間的な関係性が伝えられるのが常である。しかし、それが冒頭に指摘しておいたように「増幅する反中・嫌韓」あるいは「売れるから『嫌中憎韓』」という関係性のなかにあったとすれば、いかなる結果を招くかは言うまでもない。同時に、このたびのNHK幹部の諸発言を問題にする際、任命責任を問う声が高いが、その任命権者の率いる政党に両院あわせて圧倒的な議席を与え、野党の存在を無意味に近いところまで引き下げた責任はいったい誰にあるのか。

たしかに放送法はその目的で「放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること」という、極度に形式的に捉えればドイツ流の「民主主義の敵には民主主義を認めないか」のようにも受け止められる規定までも置いて、放送が民主主義の敵対者と化し、あるいはその走狗と化さないことを規定している。しかし、その最も重要な環である議会制民主主義と議員内閣制のうちにおいて、市民の抗議行動を「テロリズム」と同視して憚らず³²⁾、「市民」

32) 「反対デモ『絶叫、テロと変わらぬ』自民・石破氏、ブログで批判 秘密保護法案」(朝日新聞 2013年12月1日)、ただし、本人も発言を一応撤回し、政権としてもかかる見解を否定してはいる。

のうちからもそれに喝采が惜しまれない「民主主義」が放送法の枠組みを駆使したらどうなるか。

結局のところ、放送が民主主義の成熟に先立って貢献するとは考えにくく、放送それ自身も、関係する内外の諸力との間で民主主義的に成熟しない限り「放送が健全な民主主義の発達に資する」ことも不可である。つまり、両者は相互依存の関係にあるのである。「知る権利に奉仕するメディア」も「市民とともに歩むメディア」も言葉は美しいが、「あるがままの市民が欲するがままに知りたがる情報」が個人情報・プライバシーの侵害を引き起こし、ヘイト・スピーチをこととする市民とともに歩むメディアがいかなる脅威となるかは、今現実にも目の前で展開されていることである。

(2014年2月28日脱稿)