

# 通信・放送融合時代の放送制度 —知る権利により奉仕するために

2018.3.15

規制改革推進会議

投資等ワーキンググループ

東京大学大学院法学政治学研究科教授

宍戸 常寿

# 放送規律の全体像

## 第1条【目的】

- ◆ 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。
  - 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。
  - 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。
  - 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【番組編集の自由】

- ◆ 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条第1項

(NHK・民放共通) 【番組準則】 (NHKについて追加)

- 公安及び善良な風俗を害しないこと
- 政治的に公平であること
- 報道は事実をまげないですること
- 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

### 第81条第1項

- 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最大の努力をすること
- 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
- 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106条第1項【番組調和原則】※

- 教養番組又は教育番組並びに報道番組及び娯楽番組を設け、放送番組の相互の間の調和を保つようにしなければならない。

### 第5条【番組基準の策定】

- 放送番組の種別及び放送の対象とする者に応じて放送番組の編集の基準を定め、これに従って放送番組の編集をしなければならない。

### 第6条【番組審議機関の設置】

- 放送番組の適正を図るため、放送番組審議機関を置くものとする。

### 第107条による読み替え後の第6条【放送番組の種別等の公表等義務】※

- 放送番組の種別及び放送番組の種別ごとの放送時間を公表しなければならない。
- 放送番組の種別及び放送番組の種別ごとの放送時間を審議機関に報告しなければならない。

※対象となる放送  
 基幹放送事業者のテレビジョン放送  
 (特別な事業計画によるものを除く) 及びNHKの中波放送・超短波放送

### 国内番組基準

### 放送番組審議会

#### 【国内番組基準の概要】

- その放送において、
- 1 世界平和の理想の実現に寄与し、人類の幸福に貢献する
  - 2 基本的人権を尊重し、民主主義精神の徹底を図る
  - 3 教養、情操、道徳による人格の向上を図り、合理的精神を養うのに役立つようにする
  - 4 わが国の過去のすぐれた文化の保存と新しい文化の育成・普及に貢献する
  - 5 公共放送としての権威と品位を保ち、公衆の期待と要望にそう

### 放送基準

### 放送基準(各社)

### 放送番組審議会(各社)

#### 【民放連・放送基準の概要】

- 次の点を重視して、番組相互の調和と放送時間に留意するとともに、即時性、普遍性など放送のもつ特性を発揮し内容の充実につとめる
- 正確で迅速な報道
  - 健全な娯楽
  - 教育・教養の発展
  - 児童および青少年に与える影響
  - 節度をまもり、真実を伝える広告

日本民間放送連盟

# 放送の「公共性」

- 放送法は健全な民主主義の発達への貢献を放送に期待し、放送に携わる者の職責を規定



- 放送はこれまでのメディア環境を前提にして、受信料を財源とするNHKと広告収入を財源とする民間放送によって（二本立て体制）、複数の放送局が安定的に（多元性）地域に根ざして（地域性）専門職能としての倫理に従い（ジャーナリズム・専門性）多様で質の高い番組を制作・編集し放送（多様性・質の確保）として現実に国民の間に普及し、高度化してきた



- 同時・同報の信頼される基幹的メディアとして公衆（public）を包摂・形成 = 放送の「公共性」
  - 災害放送等は、放送の公共性の要件ではなく帰結

# (参考) 放送に関する最高裁判例

☐ 最判平成15年10月16日

「テレビジョン放送をされる報道番組においては、新聞記事等の場合とは異なり、視聴者は、音声及び映像により次々と提供される情報を瞬時に理解することを余儀なくされるのであり、録画等の特別の方法を講じない限り、提供された情報の意味内容を十分に検討したり、再確認したりすることができないものであることからすると、当該報道番組により摘示された事実がどのようなものであるかという点については、当該報道番組の全体的な構成、これに登場した者の発言の内容や、画面に表示されたフリップやテロップ等の文字情報の内容を重視すべきことはもとより、映像の内容、効果音、ナレーション等の映像及び音声に係る情報の内容並びに放送内容全体から受ける印象等を総合的に考慮して、判断すべきである。」

☐ 最判平成20年6月12日

「これらの放送法の条項は、放送事業者による放送は、国民の知る権利に奉仕するものとして表現の自由を規定した憲法21条の保障の下にあることを法律上明らかにするとともに、放送事業者による放送が公共の福祉に適合するように番組の編集に当たって遵守すべき事項を定め、これに基づいて放送事業者が自ら定めた番組基準に従って番組の編集が行われるという番組編集の自律性について規定したものと解される。

このように、法律上、放送事業者がどのような内容の放送をするか、すなわち、どのように番組の編集をするかは、表現の自由の保障の下、公共の福祉の適合性に配慮した放送事業者の自律的判断にゆだねられているが、これは放送事業者による放送の性質上当然のことということもでき、国民一般に認識されていることでもありと考えられる。」

# 番組編集準則をめぐる議論

# 番組内容に対する規律と行政

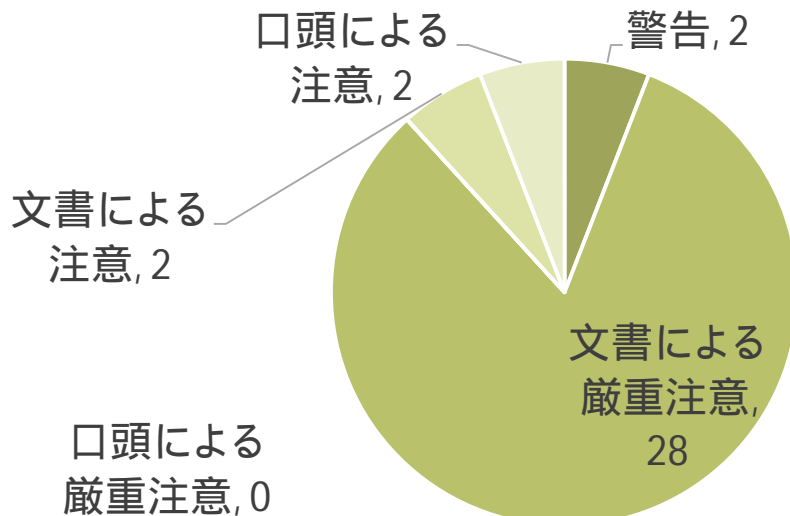
## 放送規律の一般的根拠論

電波の有限希少性、特殊な影響力（お茶の間理論）

国民の知る権利へ奉仕する自由、基本的情報の供給、  
部分規制論による基礎づけへ

## 番組編集準則を倫理規範として理解・運用

1980年代から番組内容に対する行政指導が行われる。  
現在まで40件程度



出典：小町谷・三宅（34件を分析）

### （行政指導の理由）

- 真実性 17件
  - 「発掘！あるある大事典」（関西テレビ、2007年3月30日）
  - 「クローズアップ現代」（NHK、2015年4月28日）等
- 政治的公平 3件
  - 「自民党山形県連特別番組」（山形テレビ、2004年6月22日）
  - 「ニュースステーション」（テレビ朝日、2004年6月22日）
  - 「わがまちジャーナル」（武蔵野三鷹ケーブルテレビ、2006年7月4日）
- その他
  - 番組基準違反（パカパカ等）
  - 国民の信頼、放送の公共性、社会的影響力等



## (参考) 国会等における政府説明 (清水2016)

- u 放送法・電波法上の権限発動の要件  
「a) 法律の規定に違反した放送が行われたことが明らかであるということに加え、  
b) その放送が公益を害し、放送法の目的にも反し、これを将来に向けて阻止することが必要であり、かつ、  
c) 同一の事業者が同様の事態を繰り返し、かつ事態発生の原因から再発防止のための措置が十分でなく、放送事業者の自主規制に期待するのでは法律を遵守した放送が確保されないと認められる  
といった極めて限定的な状況のみに、極めて慎重な配慮のもとで運用すべき」
- u 政治的公平についての行政指導の考え方  
「政治的問題を扱う放送番組の編集に当たっては、不偏不党の立場から、特定の政治的見解に偏ることなく、番組全体としてバランスのとれたものでなければならぬことを意味し、その適合性の判断は、1つの番組ではなく、放送事業者の番組全体を見て行う」  
「1つの番組のみでも、例えば、  
選挙期間中またはそれに近接する期間において殊更に特定の候補者や候補予定者のみを相当の時間にわたり取り上げる特別番組を放送した場合のように、選挙の公平性に明らかに支障を及ぼすと認められる場合  
国論を二分するような政治課題について、放送事業者が一方の政治的見解を取り上げず、殊更に他の政治的見解のみを取り上げてそれを支持する内容を相当の時間にわたり繰り返す番組を放送した場合のように、番組編集が不偏不党の立場から明らかに逸脱していると認められる場合  
といった極端な場合には、一般論として政治的に公平であることを確保しているとは認められない」



## 4 放送番組に関する規律(テレビ放送)①

	米 国	E U	英 国	仏 国	独 国	韓 国	日 本	
<b>規律の構造</b>	・通信法、FCC規則により規律。	・視聴覚メディアサービス指令によりEU域内におけるものを共通的に規律。	・通信法の準則のほか、Ofcomの番組基準、事業者への免許の条件等により規律。	・法律の準則のほか、CSAと事業者との協約等により規律。	・放送州間協定、州法の準則、個別規定等により規律。	・放送法令の準則、個別規定のほか、放送委員会の審議規程により規律。	・放送関係法令の規定のほか、各事業者による自己規律	
放送番組に対する具体的規律の主なもの	<b>公序良俗 青少年保護</b>	・Vチップ【法 § 303, 330】 ・下品放送の時間制限(地)【刑法 § 1464, 規則 § 73.3999(b)】 ・子ども番組放送義務【規則 § 73.671】 ・猥褻放送禁止【法 § 639等】	・未成年者の発展阻害おそれ番組の警告、表示【§ 22】 ・未成年者発展阻害番組が含まれないようにする措置【§ 22】 ・人種、性別、宗教又は国籍による差別助長内容がふくまれないようにする措置【§ 3b】	・青少年に適さないおそれ番組の警告、表示【番組基準1.7】 ・青少年に適さない番組の時間制限【基準1.4】 ・学校番組の放送義務(ch4)【03年法 § 296】 ・青少年番組放送義務(地上)【協約等】	・レイティング、青少年に適さない番組の警告【法 § 15, 協約等】 ・青少年に適さない番組の時間制限(地上)【協約等】 ・青少年番組放送義務(地上)【協約等】	・放送に関する青少年保護【州間協定 § 4】 ・許可されない番組内容【青少年メディア保護に関する州間協定第4条】	・レイティング、青少年保護の放送中表示【法 § 33】 ・報道、教育、娯楽番組の一定比率包含【法 § 69】	・公安及び善良な風俗を害しないこと(番組準則)【法 § 3の2】 ・わいせつな無線通信の禁止【電波法 § 108】
	<b>政治的公平</b>	・候補者への同等機会の提供【法 § 315】	・なし	・政治上の論争等に対する事業者の見解除外【法 § 320】 ・政府による特定事項の放送差し控えの求め【法 § 336】	・与野党放送時間の適正割合の維持【慣習】	・選挙中の政党への適切な放送時間の割当【州間協定 § 42(2)】【州法 § 59(2)】 ※州法はベルリン・ブランデンブルグ州法の例(以下同)	・放送を含む言論機関に対する、政策・意見討論等の公正な放送・報道義務【公職選挙法 § 8】 ・選挙放送の公正性確保のための選挙放送審議委員会設置【公職選挙法 § 9】	・政治的に公平であること(番組準則)【法 § 3の2】
	<b>事実・真実</b>	・犯罪、大災害に関する虚偽の放送の禁止【規則 § 73.1217】	・テレビ番組により被害を被った場合の反論権の確保【§ 23】	・ニュースにおける十分な正確性等の確保【03年法 § 319(2)(d)、基準 5.1.5.2】	・情報の誠実性の確保【法 § 28, 43-11, 条件明細書、協約】	・報道の真実性の点検【州間協定 § 10, 州法 § 47】	・事実性等への適合留意義務【法 § 69】 ・放送の公正性【法 § 33, 審議規定 § 9】 ・放送の客観性【法 § 33, 審議規定 § 14】	・報道は事実をまげないですること(番組準則)【法 § 3の2】
	<b>広告</b>	・スポンサーの明示【法 § 317等】 ・タバコ等広告禁止(地)【規則 § 73.4055】 ・子ども番組での広告量制限【規則 § 73.670】	・番組と広告の分離【§ 10】 ・タバコ等広告禁止【§ 3e】 ・広告量、時間等の制限【§ 11】	・番組と広告の分離【03年法 § 296, 基準10.12】 ・広告量、時間等の制限【ASA基準】 ・タバコ等広告禁止【同上】 ・16歳未満子供向け番組での高脂肪食品等のTV広告規制の実施を最終調整中【Ofcom文書】	・番組と広告の分離【法 § 43】 ・タバコ等広告禁止【法 § 14】 ・広告量、時間等の制限【協約】	・広告の識別【協定 § 7】 【州法 § 49】 ・タバコ企業のスポンサー禁止【協定 § 8(4)】【州法 § 50(4)】 ・広告量、時間等の制限【協州間定 § 7等】【州法 § 51等】	・放送通信委員会の事前審議【法 § 32】 ・広告代理店の制限(地上)【法 § 73】 ・広告量、時間等の制限【法 § 73】 ・番組と広告の分離【法 § 73】	・受信者が広告放送であることを明らかに識別できるようにすること【法 § 51の2】
	<b>その他</b>	・非商業番組へのチャンネル割当(衛、ケ)【法 § 611等】	・重要イベントへのアクセス確保【§ 3j, 3k】	・重要イベントの排他的放送の禁止【96法 § 99】 ・政府声明への放送時間提供【法 § 336】	・重要イベントの排他的放送の禁止【法 § 20-2】 ・政府声明への放送時間提供(公共放送)【法 § 54】	・重要イベントの排他的放送の禁止【州間協定 § 5a】	・放送通信委員会の事後審議【法 § 32】	・放送事業者による番組基準の策定

(条文等は2008年当時)

出典：総務省情報通信審議会情報通信政策部会  
「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」第2回資料

## 4 放送番組に関する規律(テレビ放送)②

	米 国	EU	英 国	仏 国	独 国	韓 国	日 本
地域性関係	(・地域の番組のリスト等の保存義務(地上)【FCC規則 § 73.3526、§ 73.3527】)	-	・ch3の番組は十分な時間が地域番組に割り当てられているとOfcomが認める状態とする(ch3)【03法 § 287】	・地域サービスの提供義務(ケーブル配信者)【法 § 34-2】	・地域チャンネルの確保(ケ)【州間協定 § 25(4)、§ 31】【州法 § 32(2)③】	・地域チャンネルの運営義務(ケ)【法 § 70】	・放送普及基本計画【放送法 § 2の2】及びこれに資する周波数割当【電波法 § 7】
外部調達関係	・三大ネットワークの独占的影響力の排除のため1972年、「フィンシン・ルール」(三大ネットワークが外部制作会社の制作番組について所有権を確保することを禁止)を導入。(所期の目的を果たしたということで、1995年廃止。)	・放送時間又は番組予算の10%以上が独立系番組制作者による欧州製作品であること【 § 5】	・公衆放送、BBC、これらのデジタルの番組は25%以上が独立制作番組に割り当てられること【03法 § 277、309】【90法 § 16】【03法附則 § 12第1部】【90法 § 186】 ・公衆放送の番組はOfcomが適切な割合と認めるロンドン以外で制作され、異なる制作センターによる【03法 § 286、288】 ・デジタルプログラムサービスの番組の適切な部分が欧州製であり、10%以上が独立制作番組であること【96法 § 19(2)】	・独立した番組の制作に関する貢献額の割合は政令又は協約で規定するとし、政令で16%の2/3以上と規定【法 § 27-3、§ 33】	(＜参考＞自社制作比率と外注制作比率は免許の選定の際に考慮する(地、衛)【州法 § 34(2)】)	・番組のうち大統領令で定める比率以上を外注製作放送番組とし、大統領令で定める一定比率以上を主視聴時間に編成すること【法 § 72】	-
自国番組関係	-	・番組の過半が欧州製作品であること【 § 4】	・番組の過半の欧州製作品の確保【03法 § 336】	・映画、作品の6割の欧州製作品、4割の仏製作品の確保【法 § 27】 ・映画、視聴覚作品の放送権獲得のために行う貢献額の割合、独占の期間、長編映画の放送に対する時間帯(最大年間回数、時間帯)は政令又は協約で規定【法 § 27-3、§ 33】 ・仏語の視聴覚作品の放送時間量、その放送権獲得のための売り上げ高の割合、その放送時間帯は協約で規定【法 § 28、33】	・欧州製作品の主要時間帯の確保【州間協定 § 6】	・一定比率以上の国内作品、映画、アニメ等の確保【法 § 71】 ・一定比率以上の一外国映画等の禁止【法 § 71】	-

5



## 4 放送番組に関する規律(テレビ放送)③

	米 国	英 国	仏 国	独 国	韓 国	日 本
苦情処理、監視	(・明示的な規定なし)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ofcomは番組基準についての苦情申立の処理、解決のための手続を確立する義務を負う【03通信法 § 325(2)】</li> <li>Ofcomにコンテンツ評議会を設置し、Ofcomが決定できる範囲においてその任務を遂行する【03通信法 § 13】(コンテンツ評議会はOfcomの苦情処理手続において、再々上訴の請求を受ける)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CSAは、事後的に番組をモニターして遵守状況を監視し、政治的公平性については発言時間をカウント</li> <li>代表的な職業組織等の団体は、CSAに、放送事業者の義務違反に対して行う催告手続を採ることを要求できる。【法 § 42】</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>州メディア庁は放送実施者に対して、情報請求権及び調査権限を有する【州間協定 § 22】【州法 § 26, § 67】</li> <li>民間放送に関する州メディア庁に対する不服申立権限【州法 § 67】</li> <li>州メディア庁による法令遵守状況の監視【州法 § 69】</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>視聴者不満等を効率的に遂行するため視聴者苦情処理委員会を設置。【法 § 35】</li> <li>(・放送通信委員会は番組を事後審議(広告を事前審議)する。)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>放送事業者は、放送番組に関して申出のあった苦情等を放送番組審議機関に報告する義務あり。【放送法 § 3の4】</li> <li>放送事業者は、請求により真実でない事項の放送を送る義務あり。【放送法 § 4】</li> <li>放送番組の保存義務【放送法 § 5】</li> </ul>
措置内容 (地上放送を中心に記載)	<ul style="list-style-type: none"> <li>課徴金【法 § 503(b)】</li> <li>免許取消(命令違反)【法 § 312(a)】</li> <li>※「放送品位維持法」による課徴金の引き上げ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>訂正放送・行政庁による調査結果の放送の命令【90年法 § 40等】</li> <li>免許短縮、免許取消、過料(命令違反)【90年法 § 41等】</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政庁の見解の放送の命令【法 § 42-4, 48-3】</li> <li>行政庁の催告、催告内容の公表【法 § 42, 48-1】</li> <li>放送停止、許可短縮、許可取消、協約の解除</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>州メディア庁への免許返還、免許取消【州法 § 32】</li> <li>州メディア庁による免許停止、放送禁止【州法 § 70】</li> <li>違反解消等の要求、要求内容の放送命令【州法 § 69】</li> <li>対象番組の広告収入の納付【州法 § 69】</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>是正命令、視聴者への謝罪等命令【法 § 100】</li> <li>業務停止、許可取消(命令違反)【法 § 18】</li> <li>課徴金【法 § 19】</li> <li>関係者の懲戒の措置命令【法 § 100】</li> <li>番組中止の措置命令【法 § 100】</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>無線局の運用停止命令</li> <li>無線局免許の取消(命令違反)</li> </ul>
担保措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>2004年、CBSの20のテレビ局がジャネット=ジャクソンが胸部を露出したスーパーボールのハーフタイムショーの放送を行ったことに対し、各局27,500ドル(合計95万ドル)の課徴金(FCC規則73.3999違反、2006年2月決定) 注</li> <li>2006年3月、FCCは、02年2月から05年3月までに放送された番組のうち下品な描写があるなどとして視聴者から苦情が寄せられていたものについて審査した結果、7の番組について、課徴金(FCC規則73.3999違反)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2004年7月、チャンネル4がカフェインの危険性を検証する番組の訂正放送の中で特定の商品(カフェイン入りエネルギードリンク)を様々な状況において効果的だなどと強調するような放送を行ったことに対し、5,000ポンドの過料及び行政庁(Ofcom)による調査結果の放送の命令(番組基準8.4の違反、2005年8月決定)</li> <li>2006年3月、ITVが、ニュース番組の中で、イラク戦争への参戦に関するブレア首相の発言について、「十分な正確性」によらずに報道を行ったとして、番組基準違反と認定(番組基準5.1違反、ただし、ITVが既にOfcomの調査結果を放送することを決定していたため、Ofcomは、法的措置は不要と判断、2007年2月決定)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2003年、TF1が特定の企業が何度も登場する音楽ビデオの放送を繰り返し行ったことに対し、催告(広告に関する政令第18条の違反)</li> <li>2004年2月、F2が報道番組の中で特定の政治家の去就について退陣報道を行ったことに対し、情報の誠実性の確保を規定する視聴覚法 § 43-11等を遵守するよう催告(案件明細書の違反、同月決定)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2005年、RTL2がある出演者有名人が特定の商品を好きだと発言した番組を放送したことに対し、4万5千ユーロの過料(州間協定第7条の違反、ヘッセン州民間放送庁による、2005年12月14日決定)</li> <li>2005年、RTLが番組の中で特定の企業を称賛するロゴをつけた車両の映像を放送したことに対し、5万ユーロの過料(ニーダーザクセン州メディア庁による、2005年10月26日決定)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2005年、KBS-2TVが家族構成員すべての情緒に不適合な内容の放送を行ったことに対し、謝罪命令、当該放送番組(7月27日分)の中止の措置命令、関係者の懲戒措置命令(法 § 100、審議規程 § 24の違反、2006年8月決定)</li> <li>2007年、MBCが作為的な編集により、事実と異なる内容の放送を行ったことに対して、謝罪放送の措置命令(審議規程 § 14, 20違反、2007年6月決定)</li> </ul>	

注 当時の課徴金は、27,500ドルであったが、現在は32,500ドルとなっている(わいせつな放送に対する課徴金は32万5千ドル)。

# 番組編集準則をめぐる学説概観

---

## ü 倫理規範説（多数説）

- } 行政の「心構え」以上のものか？
- } 実質的に何が懸念されているのか？  
不明確 / 権力監視の妨げ / 政府の不当な介入 / 「萎縮効果」

## ü 法的拘束力説（政府見解）

- } 電波法76条、放送法174条の運用・業務停止について3要件の限定が必要か？行政指導と処分は違うのか？
- } 対象となる放送の範囲が広すぎないか？対象となる事項が不明確ではないか？
- } 政府統一見解（2016年）は、多角的論点解明義務と政治的公平原則、選挙の公平性と公職選挙法の規制の関係が整理されていない
- } 放送法の全体構造から自主自律を原則とせざるを得ない

## ü 違憲説（有力説）

- } 放送の自由を通常の表現の自由と同視してよいか？
- } アメリカにおける fairness doctrine の廃止は、同原理が反論制度と結合していたことが萎縮を招いていたことも一因

# 番組編集準則を検討する際の論点

---

- 政治・行政から独立した規制機関の不存在
  - 放送の不偏不党（1条）の名宛人は本来、政治・行政
  - 真剣に執行しようとするればコスト大
- 番組編集準則の抽象性（参考）
- 放送事業者の自主自律（3条）に委ねてきた
  - 支える措置：番組基準での具体化、番組審議会、基準公表
- 準則だけを切り出すのではなく、放送規律全体の中での検討が必要
  - 制度だけでなく慣習・産業構造を含む
- 知る権利の確保と健全な民主主義の発達という制度目的との関係で、放送の役割を具体的に検討すべき
  - 言論市場（システム）と経済市場（システム）の適切な同期・カップリングが必要

## ( 参考 ) メディア規律の具体的目標 ( Hoffmann-Riem )

1. Pluralism, diversity, fairness, and impartiality
2. Equal opportunity in political broadcasting
3. Public responsibility in airing different interests and countering of stereotypes
4. Due accuracy of news
5. Maintenance of cultural and linguistic identity
6. Promotion of international understanding
7. Maintenance of high-quality programming
8. Multiplicity of program formats
9. Coverage of important events
10. Maintenance of competition: protection against abuse of market power
11. Viability of the different media sectors
12. Strengthening independent producers
13. Strengthening national and regional production resources
14. Protection of juveniles and fostering of educational programming for children
15. Maintenance of standards in matters of violence, sex, taste, and decency
16. Personal integrity
17. Responsible advertising
18. Protection of the integrity of works of art
19. Consumer protection
20. Skimming the economic value of transmission privileges

# 通信放送融合時代の 放送の社会的役割



# メディア環境の変容

---

- ü ICTの発達による放送・通信の融合、ビジネス・サービスの変化
- ü 利用者の能動的なメディア利用
  - } 多様な意見・情報へのアクセス・選択
  - } 「匿名」で自分の意見・情報の直接に発信可能
- ü リコメンデーション・パーソナライゼーション



- ü 放送を含むマスメディアは、もはやリアルタイムでの独占的な表現・情報の発信主体ではない



- ü 全体として国民の表現の自由、知る権利の増大という**積極的**側面

# メディア環境の課題

---

- ü 新しいメディア環境における問題の顕在化
  - } フィルターバブル
  - } フェイクニュース
  - } ヘイトスピーチ
- ü 不正確な情報や偏った意見が急速に拡散  
表現・情報の市場が過度に不安定化  
世論・公衆の分断、少数派の排除のおそれ
  - } プラットフォーム・SNSの一部も自主的な取り組みへ
  - } 動画配信プラットフォームにヘイトスピーチの規制を求めるEU視  
聴覚メディア指令改正案



- ü **健全な民主主義社会の維持・発展**を図るために、
  - } ICTによる表現の自由の拡大を促進すると同時に、
  - } 知る権利を充実に公衆を維持・発展するメディアの役割を活性化させること

が経済・産業政策に尽きない、情報法・政策の課題

## 第7章7-1 メディアの重要度

※それぞれのメディアがどの程度重要かの回答を「非常に重要」「ある程度重要」「どちらともいえない」「あまり重要ではない」「まったく重要ではない」の5件法で求めた。  
集計にあたっては、「非常に重要」「ある程度重要」と回答したものを「重要度」として合計。

- 情報源としての重要度について、全年代では、テレビ90.6%、インターネット71.2%、新聞63.5%、雑誌25.3%の順に重要度が高くなっており、前回調査で順位が入れ替わったインターネットと新聞の差は一層開く結果となった。
- 娯楽としての重要度について、全年代では、前回調査までと同じく、テレビ90.7%、インターネット75.7%、雑誌47.6%、新聞46.1%の順に重要度が高くなっている。
- どちらにおいても、テレビの各年代における重要度は90%前後であり、新聞は若年層における重要度が低く年代が上がるにつれ重要度が高くなり、インターネットは逆に若年層における重要度が高く年代が上がるにつれ重要度が低くなっている。

H28 情報源としての重要度(全年代・年代別・インターネット利用・非利用別)

		テレビ	新聞	インターネット	雑誌
全年代	全年代(N=1500)	90.6%	63.5%	71.2%	25.3%
年代別	10代(N=140)	93.6%	37.9%	77.1%	24.3%
	20代(N=217)	85.7%	41.0%	89.9%	21.7%
	30代(N=267)	86.9%	49.8%	85.8%	25.8%
	40代(N=313)	92.3%	61.7%	79.6%	27.8%
	50代(N=260)	91.2%	81.5%	61.5%	24.2%
	60代(N=303)	93.7%	90.1%	41.9%	26.4%
インターネット	利用(N=1444)	90.4%	62.7%	73.8%	25.3%
	非利用(N=56)	94.6%	85.7%	5.4%	25.0%

(参考)H27 情報源としての重要度

		テレビ	新聞	インターネット	雑誌
全年代	全年代(N=1500)	91.0%	67.7%	69.8%	26.7%
年代別	10代(N=139)	92.1%	45.3%	82.0%	21.6%
	20代(N=219)	86.3%	45.7%	87.2%	25.1%
	30代(N=275)	86.2%	50.2%	80.4%	24.7%
	40代(N=310)	89.4%	72.3%	76.5%	25.5%
	50代(N=257)	96.5%	86.8%	63.8%	29.2%
	60代(N=300)	95.3%	89.3%	40.0%	31.0%
インターネット	利用(N=1431)	90.6%	66.6%	72.7%	26.8%
	非利用(N=69)	98.6%	91.3%	10.1%	24.6%

H28 娯楽としての重要度(全年代・年代別・インターネット利用・非利用別)

		テレビ	新聞	インターネット	雑誌
全年代	全年代(N=1500)	90.7%	46.1%	75.7%	47.6%
年代別	10代(N=140)	92.9%	22.1%	84.3%	42.9%
	20代(N=217)	89.9%	22.6%	97.2%	53.0%
	30代(N=267)	88.8%	33.3%	90.6%	47.6%
	40代(N=313)	89.1%	40.9%	82.7%	50.8%
	50代(N=260)	90.4%	61.5%	66.2%	51.2%
	60代(N=303)	93.7%	77.2%	43.9%	39.6%
インターネット	利用(N=1444)	90.3%	44.7%	78.4%	48.0%
	非利用(N=56)	100.0%	80.4%	5.4%	37.5%

(参考)H27 娯楽としての重要度

		テレビ	新聞	インターネット	雑誌
全年代	全年代(N=1500)	90.5%	44.5%	73.9%	46.5%
年代別	10代(N=139)	92.1%	15.8%	87.8%	41.7%
	20代(N=219)	86.8%	21.0%	91.8%	47.5%
	30代(N=275)	86.5%	25.1%	85.8%	48.4%
	40代(N=310)	88.7%	43.9%	80.0%	48.4%
	50代(N=257)	94.6%	63.8%	70.0%	46.7%
	60代(N=300)	94.3%	77.0%	40.7%	44.0%
インターネット	利用(N=1431)	90.2%	42.8%	77.2%	47.4%
	非利用(N=69)	95.7%	79.7%	5.8%	26.1%

出典：総務省「平成28年度情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査」

# 今後の日本社会における放送の役割

---

- ü グローバル化、人口減少、少子高齢化、過密化・過疎化の進行等の急速な変容  
価値観の多様化、対立や衝突の増加が予想される



- ü 社会インフラとしての放送
  - } 国民の間に広く普及
  - } 視聴者・社会の側のコスト小
  - } 多元的な主体による社会生活の基本的情報の供給
  - } ジャーナリズム

は、社会の構成員の相互理解・対話を促進し、安定性を保ちつつ持続的に公衆を形成するために、ますます重要に

（参考）「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」報告書「むすびにかえて」（2010年）

---

「近年のICTの急速な発達により、今まで主に情報の受け手であった国民が自ら容易に情報を発信する力を持ち始めてきたことに伴って、従来放送が独占していた「広く公衆に対してリアルタイムに情報を届けることのできる唯一のメディア」という地位は大きく変化しつつある。こうした環境変化に伴い、放送に期待される役割も、広く公衆に情報を発信するという機能と同時に、あまたの情報の中から信頼できる情報、役立つ情報を取り上げて公衆に提示する、さらには社会的な情報への接触に割ける時間の限られている多くの国民に多角的な観点から情報をわかりやすく伝え、世論の形成に奉仕する等といった、ジャーナリズムにふさわしい機能の重要性が、より一層高まってきていると言いうことができるであろう。」

# 放送規律の具体的な課題と対応策

## 番組の多様性の維持・確保

- 政府が番組内容に直接介入 独立規制機関が不可欠
- 番組事業者の自主・自律、インターネットを含むメディア間の競争に委ねるべきではないか

## 報道被害者の救済・消費者保護

- 司法的救済、BPO(人権委員会)
- 放送業界の自主的取組、BPO(倫理検証委員会)、共同規制も考えられる

## 政治等からの言論・報道の独立

- 国会や政党等の外部勢力からの独立とそれを支える経済的・社会的基盤の構築
- とりわけ公平原則は、放送事業者の自主・自律に委ねるべきではないか

## 放送行政の透明性の向上

- 番組への介入の疑いの存在自体が、言論・報道機関としての信頼を損なう
- 具体的な基準や手続を透明化する必要



# 番組編集準則についての私見

- 放送が新しい形で、知る権利を充足できるよう「公共性」は不可欠
  - 政治的公平をはじめとする番組編集準則は、放送法に規定するかどうか以前に、**放送事業者が自主的に守るべき**ことは前提
  - 問題は政府権限付きの法的規制によってそれを担保するかどうか
- **少なくとも政治的公平については政府が権限を行使しないことを法的に確定させることが、望ましい**
  - NHK（あるいは基幹放送事業者）を除いて番組編集準則を廃止  
明快だが番組基準で確保できないおそれもあり
  - 権限不行使を規定  
現状に戻る可能性がある
  - 公平等を具体的な目標にブレークダウンした上で、共同規制  
行政の側、事業者側双方の運営能力と透明性が課題
- 放送の信頼を高めるには、番組の制作・編成の**プロセス**を適切に規律することが有用
  - 内部の制作・編集プロセスの透明化
  - メディア相互の批判・反論
  - 放送を公衆一般の批判と評価の下に置く

ジャーナリズムの向上  
放送への信頼の維持



# 放送・コンテンツ産業の活性化 (テレビ放送を念頭に)

# 基幹放送の枠組み

---

## ü 基幹放送

- } 放送の多様性・多元性・地域性と県域免許制
- } 放送区域へのあまねく普及と総合編成  
同時同報送信による公衆の形成に最も適したメディア

## ü とりわけテレビ放送

- } 国民の間に普及した端末
- } 視聴者が規格の揃った総合編成番組を比較して視聴できる
- } AI、IoT時代に、publicとprivateをつなぐ接点となりうる

## ü ハード・ソフトの分離・一致

- } ソフト単営事業者でも基幹放送である限り公共性を任務とすることは前提
- } 無料放送であるところでのハードの経営的課題（番組の質の低下の可能性）
- } ハード兼営ソフト事業者と他のソフト事業者の競争法上の課題
- } 今後の少子高齢化、過疎化の進行により、4波体制が維持できるか  
地方創生の文脈も含めて放送の地域性の位置を明確にすべき