第2章　放送界の動き

放送界にとって08年度は，2011年７月に予定されている地上テレビ放送の完全デジタル化に向けて，各種対策の実施や，関連の法体系の見直し作業が本格化した一年となった。一方07年度に引き続き，NHK改革や放送倫理をめぐる問題も，大きな注目を集めることとなった。

完全デジタル化への対策本格化

１．情報通信審議会の答申

地上テレビ放送のアナログ放送が終了し，デジタル放送に完全移行する11年７月24日まで２年余りとなった。

しかし，総務省の諮問機関である情報通信審議会が08年答申した「地上デジタル放送の利活用の在り方と普及に向けて行政が果たすべき役割」によると，アナログ放送の終了時期を知っている人は65%，地上デジタル放送受信機の世帯普及率は43%にとどまっている（08年３月末段階）。また，現行のアナログテレビでデジタル放送を見るためには，専用チューナーが必要となり，経済的弱者への負担が懸念されている。

このため，答申は，まず周知対策が必要だとして，受信者が相談できる拠点を09年度当初をめどに少なくとも各都道府県に１か所設置するとともに，5,000円以下の簡易なチューナーが実現するよう引き続き取り組み，生活保護世帯に対してはアンテナを含め，無償で配布すべきだとした。

また，辺地共聴施設の新設等に多額の費用が必要な場合は，住民の負担が過大にならないよう特段の配慮が必要だとしたほか，難視聴地域を解消できなかった場合は，暫定的に衛星を利用して送信するよう求めた。

２．本格化する政府などの対応

こうした指摘を基に，政府の「デジタル放送への完全移行のための関係省庁連絡会議」は08年７月にアクションプランを策定して，省庁横断で具体的な対策が動きだした。NHKと民放キー局も，地上アナログテレビの画面右上に「アナログ」という表示を開始し，移行に向けた広報周知活動を強化した。

総務省と社団法人デジタル放送推進協会は，全都道府県に「総務省テレビ受信者支援センター」を設置して，地上デジタル放送に関する，視聴者のさまざまな相談を受け付けることを決め，まず08年10月１日に東京都など11の都道府県で業務を開始した。

また，11年７月までに放送設備のデジタル化が間に合わない地域が発生するため，放送衛星を利用して関東広域圏の７チャンネルを再送信する対策が講じられることになった。これに伴い，デジタル放送推進協会がBSデジタル放送用の周波数１波を利用して標準画質で放送することになり，08年３月の電波監理審議会で委託業務の認定が了承された。

政府は2009年度予算で「地上デジタル総合推進対策」として約600億円を計上。上記の対策のほか，受信機購入等の支援や受信障害対策共聴施設の改修支援などの対策が盛り込まれた。

このうち，受信機等の購入支援は，NHK受信料の全額免除世帯（生活保護受給世帯や，市町村民税非課税の障害者世帯など）が対象で，デジタル放送をアナログテレビで見るための簡易チューナーが配布されるほか，必要に応じてアンテナの無償改修が行われる予定。

デジタル化対策は，大型景気対策として注目されている09年度の第一次補正予算にも，受信機の普及につながることが期待される家電製品購入の「エコポイント制度」など，追加的な対策が盛り込まれる見通し。

このように官民の対策が本格化しているが，日本に先行して完全デジタル化を進めているアメリカでは，準備が整わず，アナログ放送終了の時期を延期する事態に追い込まれた。日本も受信機の世帯普及率は，09年１月時点で49.1%と，普及目標値を10%近く下回っている。

総務省やテレビ局などで作る「地上デジタル推進全国会議」も08年12月に発表した第９次行動計画で「アナログ放送を当初の予定通りに終了させるにはさらに厳しい道のりが待っていると言わざるをえない」という厳しい状況認識を示し，アナログ停波に向けて，より詳細な数値目標の設定などを打ち出した。

通信・放送の法体系見直し

１．見直しの経緯

11年に向けた通信・放送関連の法体系の抜本的な見直し作業は，06年７月に政府・与党が，通信と放送に関する総合的な法体系について10年までに結論を得ると合意したことから，まず，総務省の「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」で議論された。

研究会が07年12月に発表した最終報告書は，現行９法の「縦割り」体系を見直し，「コンテンツ」や「伝送サービス」など機能・サービス内容ごとに規制する「レイヤー（階層）型」の構造に転換し，「情報通信法（仮称）」として一本化するよう求めた。

新法の基本理念としては，①情報の自由な流通，②ユニバーサルサービスの保障，③情報通信ネットワークの安全性・信頼性の確保，を挙げ，レイヤーを越えた統合・連携は原則自由とした。

３つのレイヤーのうち，「コンテンツ」関連の法制では，社会的な影響力を基に，メディアを①特別メディアサービス（現行の地上波テレビなど），②一般メデイアサービス（CS放送など），③「オープンメディアコンテンツ」（インターネットのホームページなど）に３分類し，「特別メディアサービス」は現行の規律を原則として維持，「一般メディアサービス」は現行規制を緩和するとした。

また，ネット上のホームページなどへの規制に関しては，批判的な意見を踏まえて「表現の自由の保障」を明記する一方で，違法・有害情報には規制を加える方針は維持した。ただ，違法情報の規制については，行政機関が直接関与しない形での対応を促進する枠組みを整備する必要があるとした。

最終報告書を受けて，総務省は08年２月，情報通信審議会に法案作成のベースとなる制度設計の在り方について諮問した。

２．情報通信審議会の議論

同審議会の「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」（主査・長谷部恭男東京大学教授）は，08年６月13日，これまでの検討結果を「中間論点整理」として公表した。同委員会が提起した主な論点と方向性は以下の６点。

①メディアの垣根を超えた新ビジネスの創出と自由な事業展開のためには，できるだけ規律対象を大くくりにとらえ，これに共通する必要最小限の規制を課す

②伝送，プラットフォーム，コンテンツというレイヤー間の関係が明確化された体系に転換する

③安全・安心なネット社会を構築するため，発信者を含むすべての当事者の配慮事項を法に明記する。この規定は倫理規定とする

④コンテンツ規律に関しては，特別な社会的影響をもつサービスを「メディアサービス」（仮称）とする

⑤メディアサービスに対する規律を特別な公共的な役割を担う「特別なメディアサービス」と「その他のメディアサービス」に分け，具体的に見直しや合理化を図る

⑥インターネットのホームページなどメディアサービス以外の「公然性を有する情報通信コンテンツ」については，表現の自由と他の法益との衝突を調整する規律とする。違法・有害情報対策に関してはプロバイダ責任制限法を適用し，当面行政機関は直接関与しない

これに対し，民間の放送事業者からは，レイヤー型法体系への転換は，メディアサービスの類型化や審査などを通じて行政の関与を強めることになるなどという反対意見や，罰則を伴わない倫理規定であっても表現の自由を委縮（いしゅく）させる危険があるなどといった懸念が寄せられた。

また，NHKも政府のコンテンツに対する干渉を排する趣旨から，引き続き放送による表現の自由の確保等の保障規定が必要だ，などとする意見を提出した。

検討委員会は，各方面から寄せられた80件の意見を踏まえ，08年12月，今後の審議事項を整理した「検討アジェンダ」を発表。09年６月にも答申案を公表して改めて意見を募ることにしており，見直し作業は佳境に入っている。

NHK改革を巡る動き

１．次期経営計画を巡る経緯

菅義偉総務相（当時）は07年１月，NHKの受信料について，支払い義務を放送法に規定したうえで，経費削減を行えば，20%程度値下げすることが可能だと述べた。これに対し，NHKは値下げを視野に入れた新しい経営計画を07年９月末までにまとめる方針を明らかにし，放送法改正案に受信料支払い義務に関する規定は盛り込まれなかった。

しかし，次期経営計画の取りまとめ作業では，受信料の値下げ幅などで経営委員会と執行部の意見が対立し，９月の経営委員会で，執行部提出の「５か年経営計画」は承認されなかった。計画の策定は１年先送りされ，08年１月にアサヒビール相談役から就任した福地茂雄新会長の元で，再検討が進められた。

執行部は08年３月に経営委員会のステアリングチームが示した重要検討事項などを基に次期経営計画を練り直したが，受信料の値下げで再び調整が難航し，結局，08年10月14日，経営委員会が計

画の内容を一部修正したうえで，賛成多数で議決した。

２．次期経営計画の内容

09年度から３年間の次期経営計画は，「経営２目標」として，NHKへの接触率（インターネットなどへの接触を含む）を３年後には80%にすることや，受信料の支払い率を３年後に75%，５年後には78%にそれぞれ引き上げる（07年度末は71%）ことなどを盛り込んだ。そのうえで組織風土の改革や，地球規模の課題に真正面から向き合うなどの『経営９方針』を掲げた。

焦点となった受信料値下げに関して，計画案は当初，具体的な金額を示していなかったが，経営委員会による修正の結果，「2012年から受信料収入の10%の還元を実行する」という記述が加えられ，値下げ規模が明示される形となった。記者会見した古森重隆経営委員長（当時）は「還元の方法については，受信料の公平負担の観点から一律が原則であると考えるが，どういう受信料体系が良いかを３か年計画の中で，じっくり検討することとした」と述べた。

３．職員によるインサイダー取引問題

08年１月，NHKは，インサイダー取引疑惑で，記者とディレクター合わせて３人が証券取引等監視委員会の調査を受けていることを明らかにした。３人はその後，同委員会から課徴金納付命令を受け，いずれも懲戒免職処分になった。企業提携に関する特ダネニュースの原稿に，情報端末を通じて放送前にアクセスし，その情報を基に当該企業の株式を購入していた。

この問題で，NHKは当時の橋本元一会長と副会長，それに理事２人が引責辞任。職員就業規則を見直してインサイダー取引禁止・法令順守規定を設け，報道の情報システムにアクセスできる職員数を制限する，などの再発防止策を発表した。

福地新会長ら執行部は２月，インサイダー取引問題や，職員の株取引の実態などを調査するため，外部委員３人から成る第三者委員会を発足させた。

５月27日に公表された委員会の調査結果によると，調査対象となった役職員やスタッフなど１万3,221人のうち，株を保有していたのは2,724人だったが，このうちの943人については，証券会社への取引履歴開示の委任状の提出がなかったり，不備があったりしたため，確認には至らなかった。また，報道情報端末に入力された原稿に書かれた会社の株が，時間的に近接して取引されたケースが51口座94取引あったが，端末の情報を利用した取引と認定できるものは確認できなかった。また，81人が休憩時間を含む勤務時間中に株取引をしたことが明らかになった。

第三者委員会は，インサイダー取引の背景として，職業倫理を確保する体制を欠いていた報道部門の弱体化や，組織の縦割り体制の行き過ぎなどを挙げたうえで，再発を防ぐための各種コンプライアンス施策や研修の実施を提言した。

その他の放送界の動き

１．NHKの番組改編で最高裁判断

NHKの『ETV2001　問われる戦時性暴力』（01年１月放送）が放送直前に改編されたとして取材に協力した市民団体が損害賠償を求めていた裁判で，最高裁第一小法廷（横尾和子裁判長）は08年６月12日，NHKなどに損害賠償を命じた二審の東京高裁の判決を破棄し，市民団体の請求を退けた。

最高裁判所は判決の中で，

①放送局が番組を制作するにあたり，どのように編集するかは局の自律的判断に委ねられていると一般的に認められている。

②最終的な放送内容が当初企画されたものと異なっていたり，番組自体が放送されなかったりする可能性があることも認められている。

とし，取材を担当した者の言動によって，取材された側が，素材が一定の内容，方法で放送に使用されると期待，信頼したとしても，原則として法的保護の対象にはならないとの判断を示した。

二審の東京高裁は，放送直前の番組改編に関して，NHK幹部が政治家の発言意図を推量して修正を繰り返したと指摘したが，最高裁は，この点については触れなかった。

一方，この裁判の二審に関するNHKのニュース放送（07年１月29日『ニュースウオッチ９』）に関して，「放送と人権等権利に関する委員会」（BRC）は，（NHKが）「当該裁判における一方の当事者であったという特殊性を考慮すると，本件放送において裁判で対立する相手方である申立人らの意見に一切触れることなく，自らの解釈だけを報じたことは，申立人らに対して公平・公正を欠き，放送倫理違反があったと言わざるをえない」との見解を出した。

２．光市母子殺害差し戻し控訴審報道で批判

放送倫理・番組向上機構（BPO）の「放送倫理検証委員会」は08年４月15日，山口県光市の母子殺害事件の差し戻し控訴審をめぐるテレビ報道が，公正性・正確性・公平性の原則から逸脱し，視聴者の知る権利を大きく阻害すると，厳しく批判する意見を公表した。

この裁判は，一・二審で，犯行時18歳の未成年だった被告の男に無期懲役の判決が言い渡されたが，最高裁は06年６月，死刑にしない酌量すべき特別の事情があるかどうかについて更に慎重な審理を尽くすよう求め，広島高裁に差し戻した。

この差し戻し審の報道について，放送倫理検証委員会は，NHKなどのストレートニュースを除き，刑事裁判に関する前提的知識が，多くの番組で不足していたとした。

そして，ストレートニュースを除くほぼ全ての番組が「『被告・弁護団』対『被害者遺族』という対立構図を描き，前者の荒唐無稽（けい）と異様さに反発し，後者に共感する内容」だったが，「反発・共感のどちらを語るときも感情的だった」とし，「一方的で感情的な放送は，広範な視聴者の知る権利に応えることはできず，視聴者の不利益になる」と批判した。

３．虚偽証言報道で日本テレビ社長辞任

日本テレビの報道番組『真相報道バンキシャ！』（08年11月23日放送）が，虚偽証言に基づいて岐阜県の裏金作りが継続していると報道した問題で，日本テレビ放送網の久保伸太郎社長が09年３月16日付で引責辞任し，報道局長が役職罷免された。

岐阜県は，裏金作りが継続しているという元土木建設会社役員の匿名の証言が，同番組で放送された後，徹底した調査を実施したが，証言されたような事実は確認できず，元役員を氏名不詳のまま偽計業務妨害容疑で警察に告訴。岐阜県警は09年３月９日に元役員を逮捕した。

日本テレビは，３月１日放送の同番組で，元役員が証言を翻したなどと釈明して謝罪したが，BPOの放送倫理検証委員会が審理を始める事態となっていた。

久保氏は，幅広い取材や裏付けが不足した取材過程，取り上げ方など全ての責任をとって辞職するとした上で，事態の深刻さへの認識が局内で希薄なことへの危惧（ぐ）も示した。

放送倫理をめぐる問題としては，このほかにもテレビ朝日の番組『報道ステーション』が08年７月23日に放送した「徳島・土地改良区横領事件報道」について，放送倫理・番組向上機構の放送と人権等権利に関する委員会が重大な放送倫理違反があったとして再発防止策を講じるよう勧告した。

また，公正取引委員会は08年６月12日，テレビ朝日に対し，番組内容に景品表示法違反のおそれがあるとして警告した。テレビ朝日は番組内で，やせる効果があるとして商品を紹介していたが，公正取引委員会は，短期間でやせる効果があると視聴者に誤解を与えるおそれがあると指摘した。民放キー局が同法違反で警告されたのは初めて。

４．番組制作の委託でガイドライン

深刻な景気後退などで放送局の経営環境が悪化する中で，総務省の検討会は09年２月25日，放送番組の委託制作などの取引適正化に関するガイドラインをまとめ，公表した。

「放送コンテンツの製作適正化に関するガイドライン」では，問題となり得る事例として，

・番組製作委託の発注時点では契約書が交わされず，放送後に契約書面が送られる
・金額が口頭で告げられ，番組納入後にプロダクションが確認するまで，放送局から金額の連絡が無い
・レギュラー番組の制作で，番組改編期に放送局が経費削減を理由に一方的に製作費を減額する

などを挙げた。

その上で，きちんとした契約を交わすなど，望ましい事例も列挙し，適正取引の推進を促している。

（＊「制作」と「製作」は，放送行政，放送事業者，製作会社などにより用法が異なるが，本ガイドラインは「製作」に統一している）。