立体検証

BPO放送倫理検証委員会の10年

メディア研究部　塩田幸司
放送倫理検証委員会 前統括調査役　村上　徳

検証委10周年記念シンポジウム

放送倫理・番組向上機構（BPO）の放送倫理検証委員会（以下，検証委と記す）が設立されてから，2017年5月で10年が経つ。これに先立って3月22日には，検証委の委員や関係者が参加して，10周年記念のシンポジウムが開かれた。

検証委は，『発掘！あるある大事典Ⅱ』の不祥事を契機に起きた放送規制の動きに対して，放送界の表現の自由と自主・自律を守るために，NHKと日本民間放送連盟（以下，民放連）が設立した第三者委員会である。放送の場で起きた問題について，放送倫理違反にあたるかどうかを「審議」「審理」し，その判断結果を「意見」や「勧告」「見解」といった「委員会決定」として当該放送局に通知し，公表してきた。この10年間に出された委員会決定は，2017年3月末現在で25件にのぼっている[1)]。

仮に検証委が，放送現場の実情とかけ離れた“厳しすぎる”倫理判断をすれば，本来の目的とは逆に，制作者の自由を侵害する形になりかねない。一方で，現場に配慮して“甘すぎる”判断をすれば，“お手盛り”といった批判を免れず，新たな規制を招くおそれもある。検証委の25の委員会決定は，10年間に放送倫理をめぐってどんな問題が起きたか，いかなる放送倫理が放送現場に問われたかの蓄積であると同時に，検証委が掲げる「放送の自主・自律を守る」ための取り組みの歴史でもある。

その10年を探るため，本稿では2つの方向からアプローチを試みた。ひとつは，25の委員会決定を中心に公開資料を分析し，検証委の倫理判断をたどる方法である。もうひとつは，検証委の調査役を8年間務めた経験者の目を通して，具体的な活動の実相を見つめる方法である。いわば検証委を外と内から見ていくことで，10年を重層的・立体的に捉えたいと考えた。そこで見えてきたのは，10年間に同じような放送倫理違反の事案が何度も繰り返されている実態であり，背景に番組の制作体制の問題など放送界の構造的課題があることも浮き彫りになった。本稿では，そうした問題に対応していくために，検証委がどうあるべきかという課題についても考察した。本稿を執筆したのは，ともにNHKの放送現場のOB2人で，1部をメディア研究部の塩田が，2部を検証委の前統括調査役の村上が担当した。

第１部

放送現場への ブレーキとアクセル

～検証委の委員会決定の変遷～

塩田幸司

1. 放送倫理検証委員会とは

1－1　検証委の歴史

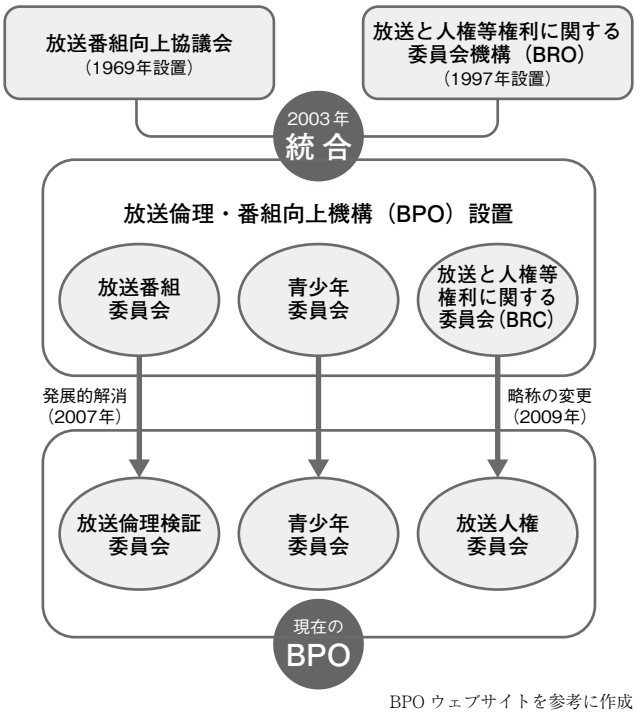
検証委がどういうものであるかを知るために，まずBPOと委員会の成立の経緯を簡単に振り返る。BPOの前身のひとつは1997年に設立された「放送と人権等権利に関する委員会機構」（BRO）である。

BROができた背景には，1990年代にマスコミへの不信が高まるような問題が相次いで起きたことがあげられる。1993年には，テレビ朝日の当時の報道局長が，総選挙前の報道について「非自民の政権が生まれるよう放送せよと指示した」と発言した問題が起きたのをはじめ，1994年の松本サリン事件では，放送だけでなく各メディアが第１通報者の男性を犯人視した扱いで報道したことが問題になった。さらに1996年には，オウム真理教の調査をしていた坂本弁護士の取材ビデオをTBSがオウム真理教の関係者に見せていたことが明るみに出た。

こうした問題をめぐって放送への批判が高まる中，郵政省（当時）の「多チャンネル時代における視聴者と放送局に関する懇談会」の報告書は，放送事業者の外部に何らかの形で苦情処理機関を設ける考えを示した。この動きに対して，NHKと民放連が第三者機関として1997年に自主的に設立したのが，BROおよびその下の組織「放送と人権等権利に関する委員会」（BRC）である。2003年には，その前からあった「放送番組向上協議会」（1969年設立）との統合によりBPOが誕生した[2)]（**図**）。つまりBPOは，放送界が自ら積極的に作ろうとした組織ではなく，放送をめぐる問題の発生をきっかけに放送への不信感や批判が高まり，政治，行政が動き出す中で，必要に迫られて受動的に作った組織なのである。

この構図は，検証委が設立された経緯にも同じようにあてはまる。きっかけになったのは，2007年１月に関西テレビの制作で放送さ

図　BPOの変遷



BPOウェブサイトを参考に作成

れた生活情報番組『発掘！あるある大事典Ⅱ』の問題である。番組では，納豆を食べるとダイエット効果があると放送したが，出演者のインタビューの内容や被験者のデータなどに「ねつ造」があったことがわかり，関西テレビは番組を打ち切った。このあと2007年4月に国会に提出された放送法改正案には，虚偽放送に対し総務大臣が再発防止計画の提出を求めることができることなどが盛り込まれた。こうした動きに危機感を持ったBPO，NHK，民放連が，BPOの機能を強化するため，それまでの「放送番組委員会」を発展的に解消し，新たに設立したのが検証委なのである[3)]。

自主規制とはいえ，実質的には放送の規制機関でありながら，放送の自主・自律を守る砦としての存在であること，放送現場から恐れられる放送倫理の番人であると同時に，放送への公権力の圧力に対峙する姿勢を持つという二面性，両義性とも言える検証委の特徴は，この成立の経緯から導き出されるものである。

検証委が出す委員会決定にもこの両面，すなわち放送倫理違反を厳しく指摘する一方で，萎縮せずに放送の使命を果たすよう放送現場を励ますという，いわばブレーキとアクセルのような2つの面を併せ持っている。

1－2　検証委の概要

BPO規約によれば，検証委の委員は，評議員会が有識者から選任する8名以上10名以内となっており，第三者性を保つため放送局の役職員は入らないことになっている。現在のメンバーは9名で，弁護士3名，法律やメディア論などを研究する大学教授が2名，ジャーナリスト2名，放送の仕事の経験もある映画監督1名，エッセイスト1名となっている。任期は3年であるが，再任可能になっている。

同じBPOの放送人権委員会が「放送によって名誉，プライバシーなどの人権侵害を受けた」という申し立てを受けて動き出すのに対し，検証委は，視聴者からの意見や放送局からの報告，新聞・週刊誌等の報道などをもとに，自主的に選んだ問題を討議し，「審議」「審理」という次の段階に進むかどうかを決める。このうち「審議」の対象になるのは，「放送倫理を高め，放送番組の質を向上させるため，放送番組の取材・制作のあり方や番組内容に関する問題」となっている[4)]。一方，「審理」の対象となるのは，「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」である。審理の結果は，委員会決定の「勧告」または「見解」という形で（勧告が最も重い），審議の結果は「意見」としてそれぞれ対象となった放送局に通知され，公表される。

検証委には，BPOの機能を強化するという設立の経緯から強い権限が与えられている。必要に応じて番組制作者などに聴き取りを行ったり，資料の提出を求めたりする調査権限を持ち，専門家による特別チームを設置して集中的に調査を行うこともできる[5)]。また勧告や見解の中で放送局に再発防止計画の提出を求めることもできる。検証委は各放送局と合意文書を交わしており，こうした権限への放送局の協力や遵守の実効性を確保している。合意文書を交わしているのは，BPOの3つの委員会のうち検証委だけである。

以上は規約等にも定められた検証委の概略であるが，発足当初の検証委では，委員会が何をめざし，具体的にどう進めていくかを考

えるところから議論が始まったという[6]。委員会決定第1号では，検証委の役割として，自己言及的に次のように述べている。

…欧米民主主義国などではどこも，政府から相当程度独立した規制機関が設置されているが，日本の場合，ロシア，中国，北朝鮮などと同様，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理監督される，という状態がつづいている。こうしたいびつな状態を是正していくためにも，放送界がみずからを律し，多様・多彩な放送活動を通じて，視聴者から信頼され，支持されることがますます大切になる。

委員会は，こうした時代的・社会的要請に応えるために，第三者の中立的立場から，放送番組や放送倫理のあり方について検証し，放送局とその関係者に提言するなどの活動を行なう機関として設立されたものである。

（決定第1号1頁）

少し補足すると，ここでいう「政府から相当程度独立した規制機関」とは，アメリカのFCCやイギリスのOfcom，フランスのCSAといった，政権から一定の距離を保った行政委員会をさすのであるが，2000年代に入って韓国や台湾にも同様の規制機関が設置され，日本でも民主党政権時代に“日本版FCC構想”が議論されたことを覚えている人も多いだろう[7]。

この決定文の中では，そうした独立規制機関がなく，メディアが行政庁からじかに監理・監督される日本の放送界の現状を「いびつな状態」とする認識を示したうえで，放送界がみずからを律することの重要性を強調している。その目的のために，第三者の中立的な立場から放送倫理の検証をする存在理由があるというのである。

1－3　放送倫理をどう捉えるか

『広辞苑』によれば，倫理とは「人倫のみち。実際道徳の規範となる原理」である。放送倫理は，これを放送に置き換えたものと考えられるであろう。検証委が判断するものは，法律に定められていない倫理違反であり，法律に基づいて個別事案を判断していくことができない。検証委が判断の拠りどころにしているのは，NHKと民放連が1996年に制定した約800字の「放送倫理基本綱領」と，これに基づいて作られた民放連の「放送基準」やNHKの「番組基準」，あるいはガイドラインである。これらは委員会決定にも頻繁に引用されているが，倫理については，違反した場合は必ずこうなると規定した法律とは異なり，これらを参照しても具体的な問題との関係では違和感が出てくる場合もある[8]。それぞれの事案の検討の中で，何が倫理的に求められるべきかの答えを出していくしかない。そこで検証委が重視しているのが，「放送の自主・自律」である。

もとより「倫理」は，外部から押しつけられるものではなく，内発的に生まれ，自律的に実践されることによって鍛えられるものである。放送倫理も例外ではない。放送倫理は，放送に携わるすべての人々が日々の仕事のなかで自覚し，内部統制の制度や番組制作のガイドラインとして現実化され，具体的な場で活かすことを通じて，番組の質として現われてくる。　（決定第1号1頁）

放送倫理は他者が示すものでなく，自らの仕事の中から導き出すものであるという考え方が示されている。検証委が放送界の倫理基本綱領やガイドラインの考え方を最大限に尊重したうえで，判断しているのもこの理由からである。それは，出演者や視聴者との関係性によっても違ってくるし，放送の使命や公共性もかかわるため，基本的にケースバイケースで判断されることになる。

> 委員会はこれまで3年間の活動のなかで，放送関係者から「こういう取材のやり方はよい，こういう編集はいけない，というルールや指針を具体的に示してほしい」といった種類の要望を何度も受け取ってきた。そのたびに私たちが「自分たちで考えてください」と言いつづけてきたのは，放送倫理が，外形的事実のみによってではなく，放送の使命や公益性・公共性との相関のもとで，個別具体的に判断されることが基本だと考えるからである。（決定第8号5頁）

2. 検証委はどう判断してきたか

2－1　対象と方法

ここからは，検証委がこれまでの10年間に公表した25の委員会決定を対象として見ていく（7頁の**表**）。これらの委員会決定には，対象番組の問題となった点について，それが起きた具体的経過や原因，背景とともに検証委がどう考えて判断したかが詳しく述べられており，検証委の10年を知るうえで最も重要な資料であると言える。

この委員会決定を分析するにあたって，テキスト分析，あるいは批判的言説分析といった方法によって，そこに表れる権力性等を分析することも可能だろうが，ここではその方法はとらない。BPOそのものが，放送界によって放送番組を検証する権限を委託された組織なのであり，ある種の権力性が認められたとしても，それは自明のことと思われるからである。また25件の委員会決定は，それぞれ別の番組，テーマを対象にしており，文体も長さもまちまちで一律の基準で分析するのが難しいこともある[9]。それ以上に，本稿の問題意識として，検証委が何を訴えてきたかを分析することで，放送現場が抱えてきた問題と変化（あるとすれば）を把握したいというアクチュアルな面に関心があるからで，その視点で決定文を丁寧に読み込んでいくことにする。ただし，ここで25件すべての事案を取り上げることは物理的に難しいため，いくつかのテーマに絞って見ていくことにしたい。

そもそも委員会決定は，それぞれ個別の事案について話し合い，その事案についての放送倫理違反を判断したのであって，他の委員会決定と比較したり，同じようなテーマで括ったりすることには問題があるかもしれない。しかし，同じテーマの事例を並べてみることで，初めて見えることや課題が明らかになることもあると考えるからである。

25件の委員会決定を詳しく見ていくと，しばしば既視感に襲われる。それは同じような事例が繰り返され，そこで指摘される問題点も必然的に似通ったものになっているからである。検証委に厳しく指摘されたにもかかわらず，同じような問題が繰り返されることは，それ自体大きな問題であるが，どこに原因があるのだろうか。

ひとつには，委員会決定が放送現場に十分

届いていないことが考えられる。問題点を指摘し，当該局は再発防止策を講じても，その教訓が他局と共有されていないのかもしれない。もうひとつは，指摘された問題が放送現場の抱える構造的な問題にかかわっているため，一朝一夕に変えることが難しいのかもしれない。

いずれにしろ，この既視感にとらわれる問題を探ることが，放送界にとっても検証委にとっても大きな問題につながる可能性が高いと考え，それらをテーマに据えて見ていくことにする。

2−2　委員会決定の俯瞰図

ここで委員会決定の全体像を簡単に整理しておく。25件の委員会決定のうち，「虚偽の疑いがある番組が放送されたことにより，視

表　委員会決定等一覧

番号	通知・公表	決定等の内容	対象局	
1	2007・8・6	『みのもんたの朝ズバッ!』不二家関連の2番組に関する見解	TBS	審理
2	2008・1・21	FNS 27時間テレビ「ハッピー筋斗雲」に関する意見	フジテレビ	審議
3	2008・2・4	『報道ステーション』マクドナルド元従業員制服証言報道に関する意見	テレビ朝日	審議
4	2008・4・15	光市母子殺害事件の差戻控訴審に関する放送についての意見	在京キー5局　NHK	審議
5	2009・4・28	『ETV2001シリーズ戦争をどう裁くか』 第２回「問われる戦時性暴力」に関する意見	NHK	審議
	2009・7・17	『情報7daysニュースキャスター「二重行政の現場」』についての 委員長談話	TBS	
6	2009・7・30	『真相報道 バンキシャ!』裏金虚偽証言放送に関する勧告	日本テレビ	審理
7	2009・11・17	最近のテレビ・バラエティー番組に関する意見	民放連	審議
8	2010・4・2	『報道特集NEXT』ブラックノート詐欺事件報道に関する意見	TBS	審議
9	2010・12・2	参議院議員選挙にかかわる4番組についての意見	長野朝日放送　信越放送 TBS　BSジャパン	審議
10	2011・5・31	「ペットビジネス最前線」報道に関する意見	日本テレビ	審議
11	2011・6・30	『“自”論対論 参議院発』に関する意見	日本BS放送	審議
12	2011・7・6	『月曜プレミア！主治医が見つかる診療所』『イチハチ』 情報バラエティー２番組３事案に関する意見	テレビ東京　毎日放送	審議
	2011・9・22	東海テレビ放送「ぴーかんテレビ」問題に関する提言	全加盟社	
13	2011・9・27	『ありえへん∞世界』に関する意見	テレビ東京	審議
14	2012・7・31	『news every.』「食と放射能　飲み水の安全性」報道に関する意見	日本テレビ	審議
	2012・10・3	「『めざましテレビ』ココ調・無料サービスの落とし穴」についての 委員長談話	フジテレビ	
15	2012・10・4	『芸能★BANG ザ・ゴールデン』に関する意見	日本テレビ	審議
16	2013・8・2	『スーパーニュースアンカー』「インタビュー映像偽装」に関する意見	関西テレビ	審議
17	2014・1・8	2013年参議院議員選挙にかかわる2番組についての意見	関西テレビ　テレビ熊本	審議
18	2014・2・10	「他局取材音声の無断使用」に関する意見	鹿児島テレビ	審議
19	2014・3・5	『スッキリ!!』「弁護士の“ニセ被害者”紹介」に関する意見	日本テレビ	審議
20	2014・4・1	『ほこ×たて』「ラジコンカー対決」に関する意見	フジテレビ	審議
21	2015・2・9	『報道ステーション』「川内原発報道」に関する意見	テレビ朝日	審議
22	2015・3・6	“全聾の天才作曲家”５局７番組に関する見解	TBS　テレビ新広島 テレビ朝日　NHK 日本テレビ	審理
23	2015・11・6	『クローズアップ現代』“出家詐欺”報道に関する意見	NHK	審議
24	2016・12・6	『珍種目No.1は誰だ!? ピラミッド・ダービー』 「双子見極めダービー」に関する意見	TBS	審議
25	2017・2・7	2016年の選挙をめぐるテレビ放送についての意見	全加盟社	審議

聴者に著しい誤解を与えた疑いがある」として，「審理」の対象になったのは，委員会決定第1号の「『みのもんたの朝ズバッ！』不二家関連の2番組に関する見解」と決定第6号の「『真相報道 バンキシャ！』裏金虚偽証言放送に関する勧告」，決定第22号の「“全聾の天才作曲家”5局7番組に関する見解」の3件である。同じように誤報・虚報関連であっても，「視聴者に著しい誤解を与えた疑いがある」とまでは言えない場合には，「審理」ではなく「審議」の対象になるが，それは合わせて11件である。残りの11件が「放送倫理を高め，放送番組の質を向上させるため，放送番組の取材・制作のあり方や番組内容に関する問題」であり，具体的にはバラエティー番組の演出のあり方や選挙報道の問題などについて「審議」し，「意見」を公表したものである。

委員会決定のうち，放送倫理違反（番組の一部を含む）を指摘しているのは，合わせて17件（決定第1号，2号，6号，9号，10号，11号，12号，13号，14号，15号，16号，17号，18号，20号，21号，23号，24号）あり，このうち，決定第20号の「『ほこ×たて』「ラジコンカー対決」に関する意見」と，第23号の「『クローズアップ現代』“出家詐欺”報道に関する意見」については，「重大な放送倫理違反があった」としている。

一方，「放送倫理違反はない」「放送倫理違反にはあたらない」「放送倫理違反とまでは言えない」と判断したのは，3件（決定第19号，22号，25号）である。ここでは，「重大な倫理違反」と「倫理違反ではない」という方向性が全く逆の委員会決定が，近年になって双方とも相次いでいることに注目しておきたい。残りの5件は，放送倫理に違反したかどうかの判断をあえてせず，問題点の指摘や注意喚起にとどめたものである。

前述したように，委員会決定の中には，放送倫理違反を厳しく指摘して放送現場にブレーキをかける面と，放送に携わる人たちに萎縮せず，放送の使命を果たすよう励ますアクセルの面があり，一つひとつの委員会決定にも，必ず双方の部分が含まれている。例えば，決定第6号は，最も重い「勧告」という形で，放送現場の組織構造上の問題にも言及したうえで次のように書いている。

> 放送で失ったものは，放送で取り返す，というのが放送に携わる者の原則である。それが放送人の気概であり，矜持でもある。BPO放送倫理検証委員会の委員すべてが，そうであってほしい，と願っている。
>
> （決定第6号 31頁）

2−3　報道における証言・インタビュー

具体的なテーマとして最初に取り上げるのは，ニュース番組や報道番組で問題となった証言やインタビューである。まず私が既視感を持った事案を列挙する。いずれも誌面の都合で大まかな内容になってしまうため，詳しくは決定文を参照していただきたい。

（1）決定第1号

不二家の元従業員の内部告発に基づき，同社平塚工場における賞味期限切れチョコレートの再利用疑惑を報じたが，後日，訂正・お詫びした。検証委は，内部通報者に対する取材・調査の不十分さを指摘し，放送倫理上の落ち度があったと判断した。

(2) 決定第6号

岐阜県で県職員が関与した裏金作りが行われているという匿名の建設会社役員の証言をスクープとして報じたが，証言が虚偽であることがわかり，放送法に基づく訂正放送が行われた。検証委は，社会的影響の大きい告発証言を扱っているにもかかわらず，裏付けとなる取材が十分行われなかったことを指摘し，放送倫理違反の程度は重いとした。

(3) 決定第10号

ニュース番組のペットビジネスに関する特集で，ペットサロンとペット保険を紹介したが，利用者としてインタビューに答え，肯定的な評価をした女性2人が，それぞれの会社の社員だった。担当ディレクターはそれを知っていたが，「社員であっても利用者であることには違いない」と考えてしまった。検証委は報道機関の社会的使命に背く行為として放送倫理違反と判断した。

(4) 決定第14号

福島第一原発事故による放射能汚染が食べ物や飲み物にどんな影響を与えているかを考えるニュース番組の特集企画で，水道水は安心できないとして宅配の水を子どものために購入したと紹介された主婦が，この宅配の水を販売する会社の社長の妹であり，大株主でもあった。検証委は，意図しなかったとはいえ取材が不十分で，報道に求められる客観性，正確性，公平性，公正性等の放送倫理に違反したと判断した。

(5) 決定第19号

朝の情報番組で，インターネット詐欺の特集を放送した際，ネット詐欺専門の弁護士から被害者として紹介され，出演した男女2人が，実は弁護士の所属事務所の職員だったことが判明した。検証委は，裏付け取材が不十分だったことを指摘する一方で，弁護士への信頼の高さなどから，2人が被害者と信ずるに足る理由や根拠が存在したとして，「放送倫理違反とまでは言えない」と判断した。

放送におけるニュース，報道の分野において，証言やインタビューの重要性はきわめて高い。それは，隠れた不正を明るみに出す内部告発のような場合だけでなく，被害者や体験者，利用者といった人たちの生の声によって，報道の真実性が担保されるからである。逆に言えば，その証言，インタビューに信頼性がなくなれば，そのニュース，報道の根本を揺るがし，放送への信頼が失われることに直結する事態となる。前述の5つのケースは，その証言，インタビュー内容の真実性や証言した人，インタビュー相手が問題になった。

このうち (1) と (2) は，内部告発や告発を装った証言であり，その報道はスクープとして社会的インパクトの強いものになるが，それだけに証言が本当なのかどうかの裏付け取材が重要になる。報道の基本である「裏を取る」ことがないがしろにされたことに対して，決定第6号では，社会的影響の大きい告発証言を扱っていたにもかかわらず，裏付け取材が十分行われなかったことが虚偽放送につながったと厳しく指摘した。そのうえで，裏付け取材には十分な時間と体制が必要であることから，問題の背景には「組織構造上の問題がある」と指摘している。

…そもそも『バンキシャ』の制作体制で，このような告発情報について，十分な裏取りをして報道することが可能だったのだろうか。この情報は，それを扱う体制を持つ他の部局に委ねられるべきだったのではないか。…　（決定第6号 31頁）

(3) と (4) は，とりわけ既視感が強い事案だが，日本テレビの同じ報道番組で起きたことである。日本テレビでは，ペットビジネス事案のあと，再発防止策として，①報道局のすべての部署で番組ごとに2度にわたる討議，②「企業・ユーザー取材ガイドライン」を策定し，安易に取材対象にユーザーの紹介を依頼しないよう注意喚起，③「報道向上プロジェクト」による情報共有，などの対策を実施した。しかし，(4) のケースでは，統括ディレクターの脳裏からガイドラインは「飛んでいた」し，担当プロデューサーなど他のスタッフも，ガイドラインの規定に従って確認しようとする意識は薄かったという。

…報道局幹部によって策定されたガイドラインは，いわばトップダウンのような形で取材・制作の現場に下ろされている。それは何かの指標や標語のように外側にあるものであって，一人ひとりが自分のなかに取り込んで血肉化するきっかけがないまま，相変わらずどこか外側にぶら下げられているものだった。なぜこのようなガイドラインが作られているのかが理解され内面化されるような形でガイドラインの周知が図られない限り，ガイドラインが効果的に機能することは期待できないことをこの事案は示している。　（決定第14号 12頁）

(5) のケースは，テレビに出演して話した人の立場が，実際は違っていたという点では，(3) (4) と類似しており，裏付け取材が不十分だったという点でも共通している。しかし，このケースについては，検証委は「放送倫理違反とまでは言えない」と判断した。その判断をするうえで指針となるのは，決定第1号に記されている「放送時点において，その告発内容が真実であると信じるに足る相応の理由や根拠が存在したか」である。ここでは，紹介した弁護士の社会的信頼の高さなどから，信じるに足る相応の理由や根拠があったと判断したのである。

検証委は，ここでもうひとつの重要な問題提起をしている。それは，「顔なし映像のデメリットを考えてほしい」である。ニセ被害者は首から下の映像で，ボイスチェンジした音声で話している。こうした「顔なし映像」は，ごまかしやすく「虚偽の人物」や「虚偽の証言」の温床になる危険性が指摘されている[10]。

検証委の25の委員会決定の中でも6件（決定第1号，3号，6号，16号，19号，23号）の事案に「顔なし映像」がかかわっている。

テレビをつければ，顔なし，モザイク，ぼかし映像があふれ，匿名報道が目につくようになっている。取材相手から，顔なしやボイスチェンジを取材条件に求められることも多いという。その行き着く先に，顔なし映像に乗じて「ニセ被害者」が送り込まれた本件事案があるのではないだろうか。…

（決定第19号 12頁）

2−4　バラエティー番組の事実

次に目立つのは，バラエティー番組についてである。検証委は決定第7号の「最近のテレビ・バラエティー番組に関する意見」で，意見書そのものをバラエティー化し，くだけた文体と漫画のさし絵を使って問題点を指摘しつつ，「バラエティー制作者には『何をやってもいいし，何でもあり』の心意気を失わないでいただきたい」と述べた。放送倫理を意識しすぎてその最大の特徴を失うような，いわば「角を矯(た)めて牛を殺す」ことにしたくないという思いからであろう。

しかし，一口にバラエティーと言っても様々な番組があり，情報バラエティーや真剣勝負を売り物にした番組に，以下のような放送倫理が問われるケースが出てきた。

(1) 決定第12号

ここでは2つの番組の3つの事案が取り上げられた。

① 番組で酸素飲料を飲み，ダイエットに成功したという女性が，その飲料を販売する会社の社長だった。

② ホテルを購入しようとしたセレブな女性に密着した取材が，ホテルの宣伝のための作り話ではないかと視聴者から指摘された。

③ ニューヨークに23件もの不動産物件を持っているという女性が紹介されたが，その後，女性の所有を証明できず，事実と違う可能性が高いと公表した。

(2) 決定第13号

沖縄の南大東島のサトウキビ農家の収入が1,000万円を超え，本島に別荘を持つような暮らしをしていると，豪邸の「イメージ」写真を使って放送したが，村から実態からかけ離れていると抗議を受け，謝罪した。

(3) 決定第20号

「どんな物でも捕えるスナイパーVS絶対に捕えられないラジコン」という対決型バラエティーで，実際にはなかった対決をあったかのように編集してつくりあげた。出演者の指摘で社内調査した結果，「視聴者の信頼を裏切った」として番組が打ち切られた。

(4) 決定第24号

対決型バラエティー番組で，4人の出演者が双子を見極められるかを競ったが，最後まで解答した出演者の1人が途中で脱落したことにされ，放送では映像加工でその姿を消されていた。

以上4つの事案に対して，検証委はすべて放送倫理違反があったとしており，(3) については，「重大な放送倫理違反があった」と判断した。バラエティー番組は「何でもあり」の自由な発想が持ち味とはいえ，(1) や (2) のような情報バラエティーや (3) (4) のような“真剣勝負”を前提とした番組には，情報や事実について正確さや公正性を期すことが必要だと判断したのである。

> …番組はその情報が正確であり，間違いのない事実であることを前提にして制作されている。視聴者もそうした制作の趣旨と番組の流れに従って，これらの情報が確かなものである，と受け取ったであろう。
>
> （決定第 12号 6頁）

今の視聴者は，テレビに映っていることがすべて真実とは思っていないであろうし，ましてやバラエティー番組において，「演出」や「お約束」があることは知っている。検証委はそれを前提にしたうえで，視聴者を裏切らないこと，出演者に対する敬意・配慮を持つことという二つの判断の指針を示している。番組を見た視聴者が当然のことと信じていること，「そう思ったであろう」ことを裏切る編集をすることは，放送の信頼を失うことにつながりかねないからである。また，番組を面白くするために軽視されがちな出演者にも，敬意・配慮を持って対応することを求めている。

もうひとつ，バラエティー番組に対する指摘の中で目立つのが制作体制，とりわけ制作会社との関係についての指摘である。この項で取り上げた (1)～(4) の事案には，形は様々だが，いずれも制作会社がかかわっている。それだけ制作会社やそのスタッフは放送局にとって欠かせない存在になっているのである。これに対して委員会決定では，「バラバラの制作体制」「スタッフ間の情報共有ができていなかった」「局の存在感の薄さと，その危うさ」など厳しい指摘がなされている。この問題は，委員会決定で何度も指摘されながら，何度も繰り返されている“構造的な問題”なのである。

…聴き取りの中で局のスタッフからは「恥ずかしながら気づかなかった」という発言が何度か聞かれたが，これでは制作会社への信頼，自主性の尊重に名を借りた「丸投げ状態」と言われても仕方ないレベルと言えよう。…

（決定第 20号 11頁）

2－5　選挙をめぐる放送への「意見」

選挙に関して，検証委はこの10年に3回の「意見」を公表している。いずれも参議院議員選挙に関連して，放送の公平・公正性が問題となった。

このうち，決定第9号は，2010年に行われた参議院議員選挙に際して，同一県の2つのローカルニュースと，2つの情報バラエティー番組を対象にした。2つのローカルニュースは，いずれも比例代表の非拘束名簿式の仕組みを報道する企画で，地元に関係ある3つの政党の4人の候補者だけを取り上げ，その他の政党や候補者に言及しなかった。情報バラエティー番組は，公示期間中に候補者である議員の名をあげて所属政党を当てさせるクイズを出題した事案と，あるタレント候補者が出演した3年前の番組を投票日に再放送してしまったものである。

検証委は，ローカルニュースの事例については，「参議院比例代表選挙の制度を正しく理解しないまま番組を制作し，選挙にかかわる放送に求められる公平・公正性を欠いた」として，放送倫理違反があったと判断したが，情報バラエティーについては，「自発的・自律的に再発防止のための努力を重ねるよう期待したい」として放送倫理違反には言及していない。意見書では，最後にこう書いている。

民主主義の根幹を成す選挙に対して，取材・制作者の間で意識の低下が生じていないだろうか。この程度なら問題ないという安易な判断が，場合によっては，新たな法規制を招くきっかけや口実となり，選挙についてはもちろんのこと，政治報道全般における自由闊達な取材・制作・放送活動の萎縮

やその妨げにつながることはないだろうか，と委員会は危惧する。…　（決定第9号11頁）

次の決定第17号で対象となったのは，2013年に実施の参議院議員選挙にかかわる2番組で，ひとつはニュース番組，もうひとつは情報バラエティー番組である。ニュース番組は，選挙公示の24日前にインターネットでの選挙運動解禁を扱った特集企画で，比例代表立候補予定者1人の活動のみを紹介した。情報バラエティーは，手帳の活用術を紹介するコーナーに，比例代表の候補者が出演している番組を，キー局から購入して投票日当日に放送してしまったものである。いずれも決定第9号と類似しているが，検証委は2件とも選挙の公平・公正性を損なう放送倫理違反があったと判断した。

検証委は，この参議院選挙前の同年4月に「選挙の公平・公正に万全を期すよう全放送局に要請」という「委員長コメント」を出して注意を喚起していた。その前に行われた千葉県知事選挙の選挙期間中，バラエティー番組に候補者の現職の映像が10秒間放送されたからである。これについては，再放送の短い映像だったことから審議入りはしなかったが，参議院選挙を前に各局に注意喚起をする必要があるとして，委員長コメントを出したのである。それにもかかわらず，3年前と同じような事案が起きたことに検証委は強い危機感を示した。選挙の公平・公正性を厳しく守らなければ，それを契機に新たな規制の動きが生まれることを強く懸念したのである。

… 2件の放送には，3年前の「決定第9号」にそれぞれ参照しうる類似事案があり，たびたびの注意喚起にもかかわらず繰り返されたという点については，委員会は深い憂慮の念を抱いている。そこには，放送倫理を遵守し，選挙における公平・公正性の実現に，最善の努力を傾けようという意識が，いまだに不十分であることが露呈していると思われる。　（決定第17号7頁）

決定第25号は，2017年2月に出された。検証委の10年を一区切りとすれば，ひとつの節目に出された「意見」である。検証委がそれを意識したかどうかはわからないが，選挙にかかわる前の2つの意見書とは，かなり違った面が見える。

対象は，2016年に行われた参議院議員選挙と東京都知事選挙をめぐるテレビ放送である。前の2つの意見書は，個別の放送局が対象となっているが，この意見書は民放連とNHK，つまり全加盟局に向けて書かれている。そして，具体的な問題に入る前に，選挙に関する放送のあり方について詳しく言及している。

まず放送法の解釈についてである。放送法の番組編集準則を定めた第4条1項第2号には「政治的に公平であること」と規定されている。これについて意見書は「法規範ではなく，あくまで放送事業者が自律的に番組内容を編集する際のあるべき基準，すなわち『倫理規範』」[11]であるとし，行政指導や処分の根拠にならないとしている。そして選挙の放送に求められる公平性とは，候補者一人ひとりに同じ時間を与えるような「量的公平」ではなく，各局が自主的に基準を判断できる「質的公平」だとしている。さらに公選法についても，「放送局は…選挙の公正を害することにならない限りは，選挙に関する報道と評論

を自由にできる」ものだと強調している。

そして問題が指摘された①ローカル放送番組で比例代表選挙の元地元市長の候補者を追った放送や，②東京都知事選挙で主要候補者のみを取り上げた番組，③公示直前あるいは選挙期間中にあった計4件の「意図しない候補者の映り込みまたは過去の出演番組の再放送」，について，①は「放送倫理違反にはあたらない」，②は「放送倫理違反はない」とし，③は4件とも「放送倫理違反とまでは言えない」と判断した。

この参院選については，活字メディアから「全体の放送量が前回の参院選に比べて2割とも3割ともいわれるほど減少した」という指摘があり，視聴者からは「有権者は何を選択することになるのか，争点を明確にして，その判断に必要な情報を伝えたのか疑問だ」等の多数の意見がBPOに寄せられたという。

前述したように，決定第9号と決定第17号では，選挙の公平・公正性が守られなかった事例に対して，それをきっかけに新たな規制が生まれかねないという危機感が前面に出ていた。しかし，決定第25号では公平・公正性を守るというブレーキよりも，「各政党・立候補者の主張の違いとその評価を浮き彫りにする挑戦的な番組」を作るよう背中を押す，アクセルに重点が置かれている。そこには，放送が公平・公正性を意識するあまりに萎縮し，選挙の際に担うべき職責と使命を果たせていないのではないかという，もうひとつの危機感がある。民主主義の根幹である選挙に際して，公平・公正性の確保はもちろん重要であるが，何が争点なのかを示す議題設定機能は，放送の重要な役目である。委員会決定の発表記者会見での5人の委員の言葉を借りれば，「無難に流れる」「自粛ムード」の中で「選挙公報が画面に出ているだけ」のような「チャレンジ不足」の放送では，「有権者が困る」「放送の公共的使命が果たせない」という状況認識と危機感から，放送の使命や担うべき職責を重視する判断につながったのであろう。

3. 考察と今後の課題

3－1　放送倫理をどう判断するか

ここまで検証委の25の委員会決定を見てきたが，検証委の放送倫理違反の判断の仕方や基準がこの10年間に変わったようには見えない。変わったとすれば，放送番組を取りまく状況である。それぞれの事案の外形的事実が類似していたとしても，同じ判断になるとは限らないのは，その時点における放送の使命や公益性，公共性とのかかわりが考慮されるからである。前述の選挙に関する委員会決定でも見たように，時代状況によって，どこに重点を置くかが変わるということである。

2－2の節では，「重大な放送倫理違反」と「放送倫理違反ではない」とする反対のベクトルの委員会決定が，直近の7件の委員会決定のうちの5件を占めている点に注目した。むろん個別の事案ごとに検討しているのであるから，偶々（たまたま）そうなったと言うこともできる。しかし，放送倫理の判断が，社会的脈絡を含んだ幅のあるものだとすれば，放送を取りまく最近の状況が，ブレーキとアクセルをともに強く踏む必要があるような事態になっている，あるいは検証委がそう感じている，ということになるであろう。

放送倫理は，その時代の放送番組に問われているものであり，必然的に社会状況を反映

したものになる。とすれば，あくまでも自主・自律のもとで築かれるという前提で，その判断のあり方も今後変わる可能性があると考えられる。

3−2　放送現場にどう届けるか

委員会決定に既視感を覚える背景には，これまで見てきたように放送界の構造的な問題があるが，その一方で，検証委が指摘してきたことが放送現場に届いていないのではないか，あるいは現場の感覚とズレがあって検証委の指摘がストレートに現場に伝わっていないのではないか，という疑問が生じる。検証委では，年に数回，意見交換会や事例研究会を開き，各地の放送現場の実情を聞いているほか，第2部で取り上げるように5人の調査役（原則として放送局の勤務経験者）の存在は，委員に放送局の実情を伝える役割も担っている。それにもかかわらず，放送現場には，相変わらず現場の実情がわかってもらえていないという不満の声がある[12)]。検証委が，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，一層現実的な議論をするためには，検証委のメンバーに放送局の関係者を入れることを検討すべきという意見もあるが，検証委の第三者性の維持を考えると，慎重に考えなければならない課題である[13)]。

ひとつ指摘しておきたいのは，BPOおよび検証委が外から見るとわかりにくい存在であるという点である。BPOの3つの委員会は独立した存在で，「審議」「審理」といった用語から委員会の進め方までそれぞれ違っている。検証委と放送人権委員会が同じ番組に関して，一部重複した内容の委員会決定を出したこともある[14)]。外からは，屋上屋を重ねているように見えてしまう。

2013年度のBPOの年次報告書で，当時の飽戸弘理事長は「3委員会の協力体制の強化，BPO全体の活動の意義・役割の再確認などが，必要な時期に至っている」と書いている。検証委の発足前だが，2003年の視聴率不正操作問題が起きた際と，2004年に放送人権委員会の委員会決定を受けて総務省が行政指導をした際には，3委員長の「見解と提言」や「声明」を出したこともある。3つの委員会が協議して役割分担を確認するとともに，必要なときにはBPOとしての声明を出すなど，その活動の姿をわかりやすくすることが必要ではないか。

一方，放送現場のほうはどうだろうか。BPOや検証委の認知度は上がってきてはいるものの，まだまだ放送局を監視・処罰する機関として受け取る向きが多いのではないか。検証委は誰が何のために作ったのか，その意味を再認識することが一番の課題と考える。放送倫理の問題が検証委に取り上げられると審議入りの段階から報道され，ヒアリングなどが行われるため，当該局は厳しい対応を迫られる。さらに放送倫理違反を指摘されると，いくつもの再発防止策がとられ，現場を息苦しくする面がある。そうなる前に，放送現場のより多くの人に検証委の委員会決定を詳しく読んでほしいと思う。決定文は，それぞれの事例を他山の石として，現場の問題や課題を考える格好の材料になるはずである。それが十分になされていれば，10年間にこれほど類似の問題が繰り返されることは考えにくいのである。実際に問題が起きてしまったあとの再発防止策は，どうしても「羹（あつもの）に懲（こ）りて膾（なます）を吹く」といったことになりやすいだけに，

平常時における取り組みが重要である。

3−3　メディアの多様化にどう対応するか

この10年間，BPOを支えるNHKと民放連という体制は変わらなかったが，放送を取りまく環境は大きく変わった。多メディア時代，とりわけネットメディアとの関連の中で，放送倫理のありようも変わりつつある。

現に，これまで見てきた事案の中にもネットとの関連や影響が随所に現れている。ネット検索でニュースや話題を探すのはもちろん，出演者や取材協力者をネット上で探すことが常態化する中で，決定第6号では，県の裏金作りの告発者を探すのに，手軽な募集サイトを利用する危険性が指摘された。放送倫理違反が発覚するきっかけが，ネット上の書き込みであった事案も複数ある。

そもそもBPOや検証委があるのは放送法による規制が存在するからであり，その法的根拠は，電波周波数の有限稀少性と放送の社会的影響力とされてきた。この根拠自体の正当性もデジタル化，多メディア化の中で失われたとする見方もあるが[15]，放送と通信の融合が進む中で，放送法やBPOの規制対象である放送番組と，規制されないネットのコンテンツが，同じプラットフォーム上に混在する状況が生まれている。そこで問われているのは，内容が信頼できるものであるかどうかということである。検証委が行っている放送倫理の検証は，そうした放送の信頼性の確保に直結したことであり，これからの時代の放送のあり方を考えるうえでも，重要な役割を担っていくことに変わりはない。

（しおた こうじ）

注：

1）検証委の委員会決定，検証委の委員等は，BPOのウェブサイト http://www.bpo.gr.jp/（2017年3月現在）で公開されている。
2）BPO設立の経緯については，以下に詳しい。・清水英夫『表現の自由と第三者機関』（小学館，2009年）・奥田良胤「判例法的積み上げ，着実に形成される倫理基準　BRC10年の歩み」『NHK放送文化研究所年報2007』
3）奥田良胤「番組倫理の検証から見えてくるもの〜BPO・放送倫理検証委員会の5年〜」『放送研究と調査』（2013年2月号）。結局，2008年の改正放送法では，新行政処分は見送られた。
4）BPO規約4条1項2号 放送倫理検証委員会運営規則 http://www.bpo.gr.jp/?page_id=903
5）委員会決定第6号の日本テレビの『真相報道 バンキシャ！』の裏金証言の問題では，弁護士3人と委員2人の計5人で「特別調査チーム」を編成し，調査を進めた。
6）放送倫理・番組向上機構『BPO10年のあゆみ』（BPO，2014年）
7）詳しくは，NHK放送文化研究所 海外メディア研究グループ「世界の放送通信独立規制機関の現状」『放送研究と調査』（2010年3月号）。この中で，「独立規制機関の設置はまさに世界の潮流であるが，規制機関の成立や権限，財源，さらには行政府からの独立性の保障など，現実の独立規制機関は多様であるとも言える」としている。
8）「川端和治委員長インタビュー　5周年を迎えて」『放送倫理検証委員会2007〜2012』（BPO，2012年）
9）委員会決定第7号の「最近のテレビ・バラエティー番組に関する意見」は，「意見書のバラエティー化」を図って，くだけた文体で書かれているほか，決定第12号の別冊は「若きテレビ制作者への手紙」という形式になっている。
10）同じBPOの放送人権委員会が2014年6月に，委員長談話「顔なしインタビュー等についての要望」を出している。塩田幸司・関谷道雄「テレビ報道における匿名化とは〜BPO『顔なしインタビュー等についての要望』をめぐって〜」『放送研究と調査』（2014年12月号）
11）この説明は，決定第23号の「『クローズアップ現代』“出家詐欺”報道に関する意見」（NHK総合テレビ）でもなされている。
12）「特集 揺れる！番組倫理の“番人”BPO」『GALAC』（2016年3月号・15頁）。現役の放送局員たちの声が掲載されている。またBPOの事例研究会や意見交換会で，委員会決定が厳しすぎるという意見が出ることも多い。
13）奥村信幸「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－」『立命館大学産業社会論集』45巻第4号（2010年）
14）決定第23号の“出家詐欺”報道については，1か月後に放送人権委員会も委員会決定を出しており，放送倫理上の問題や放送法の解釈等に重複した内容が見られた。
15）松井茂記『マスメディア法入門 第4版』（日本評論社，2008年）

第２部

BPO放送倫理検証委員会の更なる理解のために

放送倫理検証委員会 前統括調査役
村上　徳

序にかえて

「村上さん，この8年間本当にお疲れさまでした。BPOの卒業を契機に，調査役として感じてきたことを文章にまとめてみませんか。あまり記憶が薄れないうちにね。ぜひ考えてみてください」

去年（2016年）6月，BPO放送倫理検証委員会（以下，検証委という）事務局で統括調査役を務めていた筆者は，個人的な事情により，任期を残して退職することになった。その送別会の席上，BPOの濱田純一理事長（前東大総長）との会話の中で，上記のメッセージをいただいたのである。

尊敬する理事長の激励は大変ありがたかったが，それと同時に，調査役在任中から抱いていたある思いを，改めて筆者に想起させることにもなった。それは，検証委は活動実績を積み重ねて，放送界だけでなく社会にも徐々に認知されるようになったが，その実像はまだ十分に知られているとは言えない――ということである。

類似の指摘は，メディア事情に詳しい朝日新聞の川本裕司記者からも出されていた。氏は，テレビとラジオの批評誌『GALAC』がBPOを特集した2016年3月号に寄稿し，検証委が政府与党を批判した委員会決定第23号（『クローズアップ現代』事案，2015年11月）に関する「ヤフーニュース」の意識調査で，検証委の批判が妥当かどうかの意見が真っ二つに割れたことを紹介。そのうえで世論の支持を得るためにも，「BPOは内容の濃い意見書を書くだけでなく，自らの活動を世間に訴え，存在の意味を喚起することが，喫緊の課題ではないだろうか」と指摘している。

NHKで記者や報道番組の制作の仕事に携わった筆者が，退職して検証委の調査役に転籍したのは2008年の7月だった。関西テレビの情報番組『発掘！あるある大事典Ⅱ』の問題をきっかけにして，検証委が発足した翌年のことである。

それから8年間，調査役（2013年4月からは統括調査役）として，第16回から第105回までの計90回の委員会で議論の顛末を直接見聞し，随時発言する機会にも恵まれた。この間に公表された「委員会決定」は，第5号から第23号までの19本にのぼっている。

このたび，幸運にも執筆の機会を頂戴したので，本稿では，あまり知られていないと思われるエピソードなどを交えて，「検証委の実相」を紹介するように努めたい。それによって，検証委の更なる理解が進み，委員会決定の中身が一段と光彩を放つようになれば幸いである。

しかし，検証委の調査役にも守秘義務があり，それは退職後も継続される。したがって，本稿のように内部告発や暴露を目的としない論文であっても，おのずから一定の自制を踏

まえたものにならざるを得ないことはご理解いただきたい。

なお，本稿の主たる読者として想定しているのは，放送局や制作会社の若手から中堅の人たちだが，放送に関心を持つ一般視聴者にもお読みいただければ幸いである。

Ⅰ 検証委の「基本のキ」をめぐって

「検証委（あるいはBPO）は，放送倫理上の問題であれこれと番組を批判するより，これならOK，問題なしという具体的な基準を示してください。そのほうが，放送現場にははるかに有益です」

筆者は在任中，放送局を中心に番組制作会社や大学などで，のべ40回近くにわたって研修会や勉強会の講師を務めた。自由な意見交換や質疑応答になると，参加者から必ずと言っていいくらい出たのが，上記のような意見だった。こうした考えの持ち主は，現在も少なくないように思われる。

検証委の「基本のキ」や立ち位置を正しく理解してもらうには，こうした意見に対する丁寧な説明が必要だろう。

BPOは，NHKと民放連（日本民間放送連盟）が作った第三者機関だが，別の見方をすれば，ひとつの「任意団体」にすぎない。法人資格を有していないので，監督官庁があるわけでもなく，その分，自由な活動ができると言えるかもしれない。

中央官庁や自治体には，法令に基づく職務権限があるのに対して，任意団体のBPOは何の職務権限も持っていない。検証委を含むBPOの各委員会の決定が，法的な強制力を持っていないのはそのためである。

つまり，BPOのすべての活動は，加盟各社の合意によって作られたBPO規約と，各委員会の運営規則によって行われている。検証委は，自由闊達な議論をして委員会決定を出すことはできるが，番組の内容について「これならOK，問題なし」というような具体的な基準を明示することはできないのである。なぜなら，自由に番組を制作し放送する権限は，放送事業者（＝放送局）だけしか有していないからである。

それでは検証委は，何を基準にし，判断材料にして議論をするのだろうか。

ひとつは，NHKと民放連が共同で策定した「放送倫理基本綱領」（1996年）であり，もうひとつは，NHKと民放連（および加盟する民放各局）が個別に作っている番組基準や放送基準である。番組基準や放送基準をより具体的に書き込んだ各局のガイドラインも，当然ながらこれに含まれる。

つまり，こういうことである。

放送の自主・自律を守り，表現の自由を守るために，放送局が自ら作ったのが基本綱領と番組基準・ガイドラインなのだから，これは遵守しなければならない。そうでないと，放送に権力の介入を許す口実を与えてしまうことになる。だから検証委は，放送局が自ら定めたこのルールを大きく逸脱するような番組に対しては，具体的に放送倫理違反を指摘して，改善と再発防止を求めるのである。

「検証委は目の上のこぶ。自由な制作のじゃまになるだけだ」というような“誤解”が，若手や中堅を中心に，放送現場にはまだ残っ

ていると聞く。日々の仕事が忙しいのは理解できるが，そう感じている人は，ぜひ検証委のウェブサイトにアクセスしてほしい。

そうすれば，「検証委は各局の自主自律を支援する応援団」（川端和治委員長）という検証委の立ち位置を，認識していただけるのではないだろうか。

Ⅱ 事務局の日常業務をめぐって

「委員会で議論される事案（＝対象番組）は，どのような手続きを経て決めているのですか。そこに，特定の意図や作為が働いたり，本来なら議論すべきものが漏れていたりすることはないのでしょうか」

これも，各局の研修会などでよく受けた質問のひとつである。検証委の議論の流れの概略は，ウェブサイトなどで一応説明されているのだが，この種の質問が途絶えることはなかった。

そのたびに，検証委の存在の根幹にかかわるこうした疑問が一掃されるよう，事務局としては更なる努力をしなければいけないと感じながら，説明にあたったものである。

本章では，検証委で議題とするまでのプロセスを丁寧に紹介して，在任中に果たせなかったお詫びに代えたいと思う。

検証委は，放送局の役職員でない学識経験者の委員（非常勤）と，原則として放送局での勤務経験を持つ事務局調査役（常勤）によって構成されている。

調査役は，統括調査役1人を含めて5人いて，その顔ぶれ（氏名）は，加盟各社に配付される部内月刊誌の『BPO報告』によって周知されている。

検証委と，放送局や視聴者をつなぐ調査役の仕事は多岐にわたるが，最も重要な仕事のひとつは，放送倫理に抵触するおそれがある事案の調査・確認であろう。

BPOに寄せられる年間2万件前後の視聴者意見をすべてチェックすることから始まり，新聞や週刊誌などからの情報収集，放送局のウェブサイトの確認など，実に様々な調査活動をしている。当該の放送局からミスがあったと連絡を受けることもあれば，各種の団体から録画したDVDと告発文（?）がいきなり郵送されてくることもある。

これらの中で，視聴者意見の果たす役割は極めて大きい。なぜなら，東京以外に業務拠点がないBPOにとって，地方で放送された番組の情報を得るには，地方在住の視聴者の意見がとても参考になるからである。

こうした情報を精査して調査役間で検討し，放送倫理違反のおそれがあれば，必要に応じて各局に当該番組の映像提供を要請する。そのうえで，再び調査役間で取り扱いを議論し，議論の内容を添えて検証委で議題とすべきかどうかを川端和治委員長に具申する。

事案の重大性や，検証委開催までの時間的な余裕の有無などによって，若干の違いはあるが，事務局としては，上記のような手順で業務にあたってきた。そして，委員長からの指示によって，議題とするかどうかが決まるわけである。

もうひとつ付記しておきたいのは，調査役としての中立性・公平性の担保である。特定の放送局の出身者である以上，あらぬ疑念を持たれないように，調査役は出身局（と出

身系列局）の事案を担当しないという「伝統」が，発足当初から定着している。

検証委で，事案の審議・審理入りが決まると，担当調査役は2人に増えるが，その際もこの「伝統」は守られている。

Ⅲ 検証委の議論をめぐって

「いつも気になるのは，審議や審理に入る事案と，そうでないものとの境界線が明確でないことです。類似した事案なのに，結論が分かれて違和感を持ったこともあります。何らかの基準があるのでしょうか。それから委員会としての結論は，どのようにして決まるのか教えてください。例えば，委員の過半数の同意が必要とか」

毎月1回開催される検証委の最大の仕事は，議題になった個々の番組について，放送倫理上の問題点を議論することである。放送現場からすれば，審議や審理入りするか，そこまで行かずに済むかで，大きな違いがあるから，上記のような声が上がるのは無理からぬことだろう。

検証委で議論の対象となる番組は，報道番組からドキュメンタリー，バラエティーまで様々なジャンルに及んでいる。番組の長短や，放送時間帯，映像やコメントが視聴者に与えるインパクトの程度など，個々の番組事情もすべて異なっている。

放送倫理検証委員会（BPO提供）

さらに言えば，委員一人ひとりの印象や，受け止め方も違うかもしれない。そうなると，審議・審理入りにあたって，明快な境界線を定めた物差しなど作りようがないということになる。実際のところ，そうした物差しは存在しないから，検証委では，個々の事案について基本綱領と番組基準などを確認しながら多角的な視点・論点から議論を尽くすという手法がとられているのだ。

放送局で取材・制作経験を持つ，われわれ調査役の感覚からしても，これは納得できるものである。取材・制作者の思い入れが感じられる番組であればあるほど，単純な物差しで測れるはずはないからだ。

本来なら，ここでいくつかの具体的な事案を例にして，深くて濃密な委員間のやり取りを詳細に紹介したいのだが，守秘義務とのからみでご容赦いただくしかあるまい。

検証委のウェブサイトにある議事概要や，審議・審理入りした事案の場合は，委員会決定の中に議論の骨格が過不足なく盛り込まれているので，ぜひお読みいただきたい。

明快な境界線を定めた物差しはない，と書いたばかりで恐縮だが，実は誤報・虚偽報道に関する事案に対しては，審議・審理入りするかどうかの「2つの目安」を検証委自らが明示しているのである。

これまで検証委で審議・審理入りした事案の半数以上は，誤報・虚偽報道に関するもの

だから，これは知っておいてもらったほうがいいだろう。その2つとは――

①問題（の程度）が大きいか小さいか，

②誤報・虚偽報道の原因が当該局によって解明され，再発防止策が自主的に策定され実行されているかどうか，

である（TBSテレビ『情報7daysニュースキャスター「二重行政の現場」』についての委員長談話　2009年7月17日公表）。

すなわち，取り扱った問題が小さく，実効性のある再発防止策ができていれば（片方だけでなく両方がクリアされていれば），検証委は審議・審理入りしないという目安を示したものだった。

「委員長談話」というのは，委員会決定に準じる形で，検証委の考え方を示す方法として設けられたもので，7ページの一覧表にあるように，これまで2回出されている。

公表の形式が通常の委員会決定ではなく，初めての委員長談話だったこと，審議入りしない事情を説明する内容だったことから，当時はあまり注目されなかった記憶があるが，この「2つの目安」は堅持されつづけ，その後の委員会決定に引用されてもいるので，ご存じの方もいるのではないだろうか。

BPOのウェブサイトから検証委に進み，画面左側の「委員会決定など」をクリックして2009年度を開いてもらえれば，全文を読むことができる。A4判で2ページ半ほどの短い文章だが，検証委の基本的なスタンスを理解していただくうえで「必読資料」と言っても過言ではないと思う。

筆者が，この委員長談話にかくも言及するのは，もうひとつ重要な意味を持っているからだ。というよりも，そちらのほうが本来の目的で公表されたものであった。

中身を読んでいただければ一目瞭然のように，この委員長談話は，番組に対する総務省の行政指導を厳しく批判したものである。

当時の事情をご存じない読者のために若干の補足説明をすると，番組内容を理由とする（郵政省→総務省の）行政指導は，2007年5月の検証委発足以来，全く行われていなかった。それは，検証委の発足にあたって，今後はBPOの活動を見守り，その役割が果たされているなら行政指導は行わないことを示唆した政府の方針に沿ったものと言えた。

ところが，この年（2009年），総務省は先ほどのTBSテレビを含む3本の番組に対して，立て続けに行政指導を行ったのである。

検証委は，これら3本の番組のうち2本については，討議をしたあとに審議入りには及ばないとの結論を出していた。そして，TBSテレビの事案については，検証委で討議しているさなかに行政指導が出されたのだった。

危機感を抱いた検証委の対応が，初めての委員長談話となった。そして，審議するには及ばない条件として，先ほどの「2つの目安」を示したのである。

そのうえで，委員長談話は，そうした事案まで審議するような事態になれば，「番組制作者の意欲を削ぎ，豊かで多様な表現を萎縮させる効果を持ちかねないのであり，それはかえって放送の質を向上させるという根本目的に反する結果をもたらすであろう」と断じ，「少なくとも放送界側の自主的・自律的機能の十全な発揮が期待出来る限り，その結果を基本的に尊重することが，総務省のあるべき態度なのではないだろうか」と指摘した。

このあと，総務省の行政指導は，再び行われなくなった。先ほどの委員長談話の約半月後に公表した『真相報道 バンキシャ！』事案（委員会決定第6号，2009年7月）から，社会的関心も集めた“全聾の天才作曲家”佐村河内守氏事案（同 第22号，2015年3月）まで，何の動きもなかったのである。

『バンキシャ!』事案のように，筆者から見ても総務省が動くかもしれないと感じた事案が，ほかにもないわけではなかったが，6年近くにわたって総務省の沈黙は続いた。それが突然復活したのは，検証委が『クローズアップ現代』事案の討議を開始した直後の2015年4月のことだった。

2015年11月に公表した決定第23号（『クローズアップ現代』事案）の中で，検証委が放送法の解釈を踏まえて，総務省や自民党を厳しく批判したのは周知のとおりである。

検証委が，総務省に対して，唐突に批判を始めたような報道が一部にあったが，事実はここに書いたとおりである。向き合っている事案に対して指摘すべきことは，相手が誰であろうと明確に指摘するという姿勢を，如実に示したものと言えるだろう。

川端委員長は，メディアからのインタビューなどの場で，「われわれが何の意思表示もしなければ，総務省の対応を委員会として是認していると思われるかもしれない。それは避けなければならなかった」と述べている。

放送法の解釈をめぐる問題については，後段で改めて触れることにする。

話が，少しばかり横道に行ってしまったが，本章冒頭の質問の後半部分に対する回答をしなければなるまい。すなわち，検証委としての結論はどのように決まるのか，という点についてである。

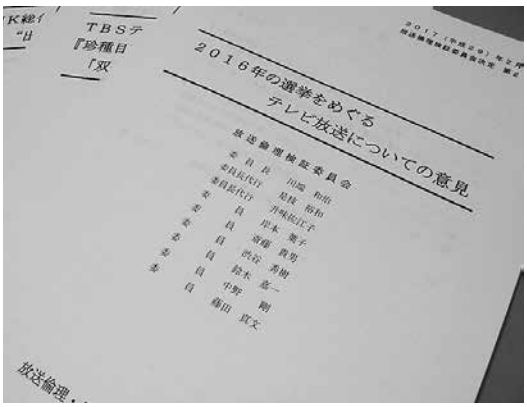
委員会運営規則などには何の規定もないのだが，川端委員長が取材を受けて話されたことはあるし，公的な場で言及された委員もいるので，私が書いても問題はないだろう。

答えは「全員一致」である。検証委発足当時から一貫して続いている。審議・審理入りするかどうかだけでなく，委員会決定の記述に際しても，このルールは守られている。

専門分野の多彩な委員が，自由闊達な議論を経て，全員一致のもと，審議・審理入りを決定し，「意見」「見解」「勧告」などの委員会決定に到達するのである。

この方法を選択した理由について，「10人の委員間で一致できないような意見を，外に向かって発しても，広範な賛同が得られるはずがないと，委員会発足時のメンバーで申し合わせたのだ」と，複数の委員から伺ったことがある。

調査役に就任したばかりの筆者は，過半数や，3分の2の賛成で，などという選択をしなかったところに，検証委の「すがすがしさ」を感じたものだった。



委員会決定の表紙には必ず「全員」の氏名

Ⅳ 委員会決定をめぐって

「委員会決定を読みやすく，わかりやすくするために，表現や構成に工夫をしていることは理解できますが，もう少し迅速に公表してもらえませんか。忘れたころに出されてもインパクトがないと思うのですが」

審議・審理入りした事案を，委員会決定として文書で公表するまで，検証委がどんな手順を踏むのかについては，ウェブサイトなどで紹介しているが，改めてコンパクトに整理してみよう。

①当該局から検証委に出された報告書をもとにして，対象番組の取材・制作関係者に対する聴き取り（ヒアリング）を当該局で実施し，事実関係を調査・確認する。

②聴き取りの結果を踏まえて，委員間の意見交換が行われ，論点や問題点の整理ができたところで担当委員が原案をまとめる。

③原案を議論の俎上にのせ，出された意見を加味して修正案が作成される。委員全員の了承が得られるまで，この作業を反復する。

④修正案が委員長一任になると，担当委員と川端委員長の間で最終的な手直しが進められ，確定稿を再度委員全員にはかって校了となる。

⑤委員会決定は，公表当日，BPO内でまず当該局の代表に通知され，引き続き，公表の記者会見が行われる。相前後して，決定文はBPOのウェブサイトにも掲載される。

⑥当該局は，委員会決定の内容を当日のニュースなどで報道し，視聴者に周知する（当該局以外の放送局も，報道するケースが圧倒的に多い）。

以上が，審議・審理入りから委員会決定の公表までの大まかな流れである。

このあと当該局は，委員会決定を受けてどのような対応策をとったかを，通知の日から3か月以内に文書で報告することになっている。これを検証委で了承し，ウェブサイトで公表して，一件落着となるのだ。

事務局では，担当委員の多忙な本業との兼ね合いをはかりながら，最大限の時間の確保をお願いする。迅速に作業が進むよう調査役も努力するのだが，例えば，聴き取りの日程調整ひとつをとってみても，相手のあることであり，なかなか希望どおりにはいかない。

検証委での議論や意見交換は，「全員一致」まで行われる。迅速さを意識するあまり拙速な議論になっては，まさに本末転倒であろう。ある程度の時間は，どうしてもかかってしまうのである。“意見書のバラエティー化”などと話題になった委員会決定第7号（テレビバラエティー事案）は，委員間で議論百出，何度もご破算を繰り返した結果が，異色の意見書となって結実したのだった。

こうした中で，検証委が，概ね許容される期間内に委員会決定を公表してくることができたのは，川端委員長のリーダーシップに負うところが大きいと，筆者は考えている。

「本業の弁護士のほかに，私もいろいろ頼まれた仕事をしていますが，時間もエネルギーも，一番使っているのはBPOの仕事です。引き続きよろしくお願いします」

2013年の春，統括調査役になった筆者は，川端委員長との打ち合わせ中にこんな話を伺って，静かな口調に込められた決意の大き

さを感じ，思わず緊張したものだった。

議論が停滞して着地点が見えにくくなったとき，委員会決定の字句表現などをめぐって意見が割れたときなどに，進行役の委員長のサジェスチョンで問題が解決したことが何度あったことだろう。

ある委員は，検証委のことを「チームカワバタ」と呼んで，委員長のリーダーシップを賞賛していた。「全員一致」がずっと続いている背景に，文字どおり検証委の支柱として，委員長の存在があることは疑問の余地がない。

委員会決定について書き留めておきたいことがもうひとつある。それは，決定文がすべて委員の手で書かれているという事実である。

去年の夏，筆者が退職したとき，多くの友人から言われたのが「お疲れさま。これであの決定文から解放されるね」という趣旨のねぎらいだった。すなわち，検証委の決定文は，調査役がベースを作成し，それに委員が加筆修正をして完成すると思っていた人が，少なからずいたのである。

中には，決定文の原案までは調査役が担当するとか，最終確定稿のあと委員長が一気に手直しするなどと，全く根拠不明の思い込み(?) をしている人などもいたので，この場を借りて説明させていただいた。

むろん，委員会決定の内容に関して調査役が何もしないというわけではない。委員の執筆をサポートするために，事実関係の確認や資料の作成・調査には全力投球する。“全聾の天才作曲家”事案では，膨大で多様な資料を収集して，委員から高く評価された。

また，決定文の意図が，誤解なくすんなりと放送現場に伝わるように，原案から確定案までのそれぞれの段階で「修正意見」を提出するが，むろん最終的な判断は委員の手にゆだねられている。

V 検証委の10年を振り返る ～変わったこと 変わらないこと～

「委員会決定を読んでいつも感じるのは，“おわりに”の部分が，放送人や放送局への激励というワンパターンになっていることです。厳しい判断をしたあとに応援のメッセージが続くと，いかにも取ってつけたようで……」

検証委のことをもっと理解してもらいたいという思いから，放送関係者の疑問・質問に答える形で，あれこれと綴ってきた。

ここからは，10年の間に，検証委や放送界はどのように変化したのか（しなかったのか）という視点から考察してみたい。

委員会決定の書き方がワンパターンだという指摘は，しばしば見聞したものだが，実はこの指摘の中に，検証委が変化したかどうかの答えが示されていると，筆者は考えている。すなわち，検証委はその基本的なスタンスも，放送メディアに対する眼差しも何ら変わっていないということである。だからこそ，それらが凝縮された「委員会決定」は，ワンパターンに映るのではないだろうか。

検証委の基本的なスタンスや，メディアに対する眼差しについて，筆者の個人的な印象を率直に記しておこう。

川端委員長は常々「検証委でできることは限られている。運営規則で定められた権限の

中で，できることを愚直に誠実にやってきただけだ」という考えを，表明されてきた。

検証委の運営規則は，一見すると，委員会に強い権限を与えているように読むことができるし，その気になれば，放送局に対して強権的な対応もできるかもしれない。

しかし，日常の議論であれ，委員会決定の中身であれ，私がそうした印象を受けたことは皆無に等しかった。審議・審理入りの判断も同様で，調査役間の予想（?）で審議入りは避けられないと思われていた事案が，そうならなかったことも何度かあった。

こうした「謙抑」的な姿勢の根本にあるのは，表現の自由を守るという，全委員に共通する信念であろう。表現の自由を守るために，言うべきときには厳しいことも言うが，それは必要最小限にとどめて，放送現場を萎縮させたくないという方針が通底していた。

この「謙抑」的な姿勢と，先に紹介した「全員一致」のルールによって，検証委の骨格は形成されているのである。この10年間に委員の交替はたびたびあったが，骨格部分が揺らぐことはなかった。

それでは，放送メディアに対する眼差しはどうだろうか。「ネット時代を迎えて，様々な情報があふれる中，民主主義の健全な発展のためには放送メディアの使命や役割は大きい。しっかり頑張ってほしい」という，厳しさと期待が入り交じった思いに貫かれていると，筆者は感じる。

検証委は，発足直後の委員会決定第1号で，「放送界が放送倫理と番組の質的向上のたゆまぬ努力をかさね，多様・多彩な放送活動をより自由に行なうよう促すこと――委員会がめざすのは，この一点である」と，高らかに表明している。

放送のミスは放送で取り返せ，この程度の失敗で萎縮しないでほしいなどと，委員会決定が繰り返し記しているのは，それが「いかにも取ってつけたような」激励ではなく，検証委の真実のメッセージだからである。

このように，検証委自体は何ら変わっていないと思う一方で，放送界の対応のほうは，少しずつではあるが着実に変化の兆しが見え始めている。例えば，筆者が端的にそれを感じるのは，虚偽放送が判明した際のお詫び放送や訂正放送についてである。

ともに日本テレビの番組を取り上げた，決定第6号（『バンキシャ！』事案）と第19号（『スッキリ‼』事案）を比較していただきたい。

前者は，本放送の誤りをお詫びした放送が，何をどうお詫びしているのかよくわからないという理由で，本放送とともに放送倫理に違反すると判断された。時間が短く内容もあいまいな，いわゆる形だけのお詫び放送では，視聴者への説明責任が果たせないことを指摘したものだった。

後者は，お詫び放送の内容が極めて丁寧で具体的であるうえ，なぜ誤った放送になってしまったかまできちんと説明していると，高く評価している。そして，そのことが，この事案を「放送倫理に違反するとまでは言えない」と判断した，ひとつの理由になっているのである。

決定第19号のあと，お詫び放送の不備を指摘される事案がなくなったわけではないが，ミスをしたときにはきちんとお詫びするのが放送局の責任であるという流れは，定着しつつあると言えるだろう。

検証委に対する評価や捉え方についても，放送界の変化を感じることが多い。

検証委が誕生して4年目の2010年10月，大阪で初めての「意見交換会」が開かれた。日ごろ検証委との接点が少ない地方の局と，検証委の委員とが，率直に議論し意見を交換しようと企画されたもので，その後も場所や対象局の枠組みを変えながら，毎年実施されている。

この初めての試みに向けて，事務局は在阪各局に“検証委の活動”について事前アンケートを依頼した。それを議論の材料のひとつにしようというわけである。

大阪での初の意見交換会（BPO提供）

このときに寄せられた意見が忘れられない。いかにホンネで勝負の関西とはいえ，相当に手厳しい内容だったからだ。

○委員は，放送現場の実態がどこまでわかっているのか。用意された資料をもとに，閉ざされた会議室の中で，勝手な議論をしている感じがする。

○“ちゃんとやれよ”的な上から目線が多い。そういう言い方をされると，「そんなことわかってます」と反論したくなる。

○意見書の分量が多すぎる。放送倫理の問題だけでなく，番組批評や委員の私見が書かれているからだ。現場は忙しくて読んでいられない。

○まるで子どもをしかる母親のようだ。でも，母親が本当に気にしているのは子ども（各局）ではなく，ご近所（総務省）の評判ではないのか。

委員会決定を本当に読んでいるのだろうかと，当時の調査役間でいぶかったものだったが，厳しい意見の連発だった。

その後，委員会決定が増えていき，地方での意見交換会や研修会，さらには年に2回の事例研究会などを積み重ねる中で，検証委に対するこうした受け止め方は着実に解消してきたと筆者は実感している。例えば，上記4番目のような意見は，委員会決定第23号（『クロ現』事案）の総務省に対する糾弾によって，消滅したに違いあるまい。

Ⅵ 次の10年に向けて

「50代にもなってお恥ずかしい話ですが，放送法は，あのように解釈するのだと初めて知りました。まさに“目から鱗”でした。放送人の無知が，国家権力に介入を許す隙を与えてしまっているのですね」

委員会決定第23号（『クロ現』事案）が大きな反響を呼んだのは，放送法の解釈をひもときながら，総務省の行政指導の不当性を徹底的に指摘したからである。その白眉は，「放送は事実をまげないですること」など放送法第4条第1項の規定が，政府が放送内容について干渉する根拠となる「法規範」ではなく，あくまで放送事業者が自律的に番組内容を編

集する際のあるべき基準，すなわち「倫理規範」であると指摘したことであろう。

委員会決定の公表後，各局の要請による研修会などのたびに，幹部の間からも知らなかったという反省の弁と“目から鱗”という感嘆の声を繰り返し聞いた。しかし，筆者はそれを，放送人の無知や不勉強などと嗤(わら)うことはできなかった。なぜなら，筆者自身もNHK時代はそのことを知らなかったからである。

BPOで調査役の仕事をするようになり，これからは放送法とどっぷりつきあわなければならないと改めて勉強した過程で，習得できた知見だった。それを，ごく当然のことのように議論して，説得力のある委員会決定にまとめ上げる検証委の懐の深さを，実感せずにはいられなかった。

この決定第23号は，しかし，総務省や政権与党に対する批判だけに終始したものではないことも忘れてはならないだろう。

「放送に携わる者自身が干渉や圧力に対する毅然とした姿勢と矜持を堅持できなければ，放送の自由も自律も侵食され，やがては失われる。これは歴史の教訓でもある。放送に携わる者は，そのことを常に意識して行動すべきである」という指摘である。放送界の現状に対する検証委の危惧が，色濃く反映されたものだった。

是枝裕和委員長代行は，自らのブログで3回にわたって長文の「私見」を公表。論文とさえ呼べそうなその私見の中で，放送界が政権の介入を唯々諾々と許してしまっていることへの危機感と憤りを吐露した。映画監督として超多忙な日常を知るわれわれは，その行動力と，決意の大きさに改めて驚嘆した。そして，問いかけの重さに自問した。（KORE-EDA.comのMESSAGE 参照）

放送と通信の融合，ネット時代の放送のあり方，厳しさを増す一方の番組制作環境。楽しい話題，明るい話題が乏しい中で，それでも放送がメディアの中核を担う時代は，まだ続くはずだ。なぜなら，映像と音声で表現する放送の優位性や多様性は，通信やインターネットと結びついても，基本的には何も変わらないと考えるからである。

一方で，放送の公共性や信頼性に対する要請は，ますます高まっていくように感じられる。フェイクニュース（うその情報）が氾濫すれば，社会はたちまち大混乱に陥ってしまうからだ。そして，検証委が危惧する，放送に対する政治や権力の介入も，決して弱まることはないであろう。そうなれば，検証委の必要性や存在価値は，もっと高まるのではないだろうか。この10年間の蓄積を踏まえて，時代と向き合いながらの新しいチャレンジが求められることになるように思われる。

そのとき，検証委はどうあるべきなのか。本稿のテーマは，検証委の実相を紹介することなので，今後への課題や要望を具体的に提示する作業は，別の機会に譲ることにするが，最後にこのことだけは書いておきたい。

世界中のどこにも類似した組織がない検証委（やBPO）の活動は，未知数の歩みの反復とならざるを得ない。だからこそ，これからは，放送局や視聴者に対して「内容の濃い意見書を書くだけでなく，自らの活動を世間に訴え，存在の意味を喚起すること」も忘れないで，その使命を果たしてほしい。

（むらかみ ちから）