

私たちはNHKにどう向き合うか ～受信料義務化の 阻止に向けて～

醍醐 聰

2016年3月5日

主催 NHK問題を考える奈良の会

1

今日の講演の流れ ①

- 最近のNHKの報道番組の検証
→どこがアベチャンネルなのか？
- 強まるNHK、メディア全体への圧力
高市総務相の停波発言
外と内からの圧力
- 圧力にどう立ち向かうのか
BPOの意見公表 NHK自らの矜持
組織の自律と個人の自律

2

今日の講演の流れ ②

- NHK制度改革への提言
会長・経営委員の公選制
経営委員会の改革～会議の公開など～
- 受信料問題
受信料支払い義務はなぜ受信規約
に委ねられたのか？
受信規約の性格を深く理解する
受信料裁判にどう臨むか

3

ニュースが放送されるまで

- 課題設定 → 取材 → 話題選択 → 放送
- 課題設定：今、何を伝えるべきか
 - 取材：独自取材 → 調査報道
ぶらさがり取材 → 政府広報
 - 話題選択：取材で得た資料の中から何を
選び、どれだけの時間を充て
て伝えるか

4

自主自立の放送の3つの柱

「民主主義の発達に資する」という使命を前提に、

- ①自律的な課題設定
- ②独自の視点からの調査報道
- ③「公共的価値」に照らした話題選択

5

最近のNHKニュースの上位項目

- ①刑事事件もの ≠ 社会的背景の調査報道
警察情報、ご近所・友人・恩師の声
 - ②「大気不安定」、災害情報
 - ③日本のスポーツ選手の活躍報道
 - ④北朝鮮、中国の動き
→日米韓の共同訓練の呼び水報道
 - ⑤宇宙もの
- *国会質疑は駆け足の発表報道

6

安保法審議の伝え方 NHKは？

審議に約110時間、歴代6番目（採決2日前）
与党が採決を決断した背景を付度・解説

- ・安倍首相の米議会演説は対米公約
- ・連休明けだと「不測の事態」も

安倍首相の「思い」を代弁

「長年、取り組んできた課題であり、自らの手で成し遂げたいという思いもあるものと見られます。」（田中泰臣・政治部記者）

7

安保法審議の伝え方 民放は？

「審議時間が問題ではない」

- ・採決後に国民の理解は進んだか？
- 各種の争点について調査報道
- ・「後方支援」は安全な人道支援？
 - ・米軍への給油は武力と一体化では？
 - ・砂川事件・最高裁判決は集団的自衛権を認めたものなのか？

8

安倍広報官になり下がった NHK政治部記者

岩田明子記者による安倍70年談話の解説

- 「4つのキーワードがすべて入った」
- 「悔悟」という言葉が使われたことを
広辞苑を引いて絶賛
- 「将来の世代に謝罪の宿命を負わせて
はならない」→ この歴史認識は不問

大森政輔参考人の発言をどう 伝えたか (2015.9.8)

NHK

「集団的自衛権の行使を容認した閣議決
定は違憲」

報道ステーション

「米軍機への給油は武力行使との一体化
であり、不可と判断していた。」

10

「後方支援」活動をどう伝えたか

NHK

「安全に配慮した人道的支援」という
政府の説明を解説抜きで報道

民放（報道ステーション、2015.9.8；9.15）

自衛隊のサマワでの活動やPKOに参加
したドイツの実態を紹介し、戦闘行為
が日常茶飯だったことを紹介

11

海外派兵の「歯止め」の検証報道

NHK

政府の説明（3要件）を論評抜きで紹介

「特定秘密にかからない範囲で国会にお示
しする。」（中谷防衛相、2015.7.1）

民放（報道ステーション、2015.9.15）

ドイツの例の紹介

- 議会関与法
- 防衛監察委員制度

12

ドイツ 海外派兵の苦い教訓①

- NATO以外への派兵を憲法で禁止
- 1992年 コール政権 域外派兵に転換
- アフガンで紛争の泥沼化、当初の4倍近い4,500人規模に。55人の「戦死者」
- 危険地帯への派兵を拒んだことで他の派兵国から非難される。

13

ドイツ 海外派兵の苦い教訓②

- 2008.5.7 連邦憲法裁判所 議会の同意なしのトルコ領空監視行動への参加に違憲判決
- 連邦軍は指揮系統に拘わりなく「議会の軍隊」
 - 議会の権限の範囲が疑わしい場合は議会に有利に解釈しなければならない。

14

ドイツ 海外派兵の苦い教訓③

- 議会の同意が必要な場合とは？
→ 武力の使用に至る予想に根拠があること。予想は裁判所が審査
- 派兵される兵士が武器を携行し、それを使用する権限を与えられている場合、根拠ありと判断
- 係争中の2005年に「議会関与法」成立

15

ドイツの防衛監察委員制度①

- 1956年の再軍備の際、ドイツ基本法45条bで制度化 → 連邦議会の補助機関
- 任務 ①軍人の基本的人権の保護
②軍の監視（防衛オンブズマン）
- 権限 部隊監察権（予告なし）情報収集権
- スタッフ約60名
- 待遇 俸給 連邦大臣の75%

16

ドイツの防衛監察委員制度②

軍人の基本的人権の保護の活動

- ・ 軍人の訴願の受付と対応 毎年5,000件超
(海外に派兵された兵士からも)
- ・ 2007年の場合、受付5,276件；却下224件、採用5,052件

背景 「制服を着た市民」という思想
軍人も一般市民と同等の権利を持つ

17

政府説明を代弁するNHK

- ・ 3要件で厳しい歯止めをかけたと言う
が説明は曖昧ではないか？
- ・ 「安倍首相は、安全保障上の対応は、
事細かに事前に設定するのは、避けた
方がよいとも述べているんです。」
(2015.7.23 クローズアップ現代、
田中泰臣・政治部記者)

18

立憲主義の政治思想の基礎①

トマス・ジェファーソン

「信頼はどこでも専制の親である。自由な
政府は信頼ではなく猜疑にもとづいて建
設される。」

「憲法の鎖によって、〔政府が〕非行を行
わないように拘束する必要がある。」

(ケンタッキー州議会決議)

19

立憲主義の政治思想の基礎②

植木枝盛

「人民にして政府を信ずれば、政府はこれに乗じ、
これを信ずること厚ければ、益々これに付け込み、
もしいかなる政府にても、良政府などといいてこれ
を信任し、これを疑うことなくこれを監督する
ことなければ、必ず大いに付け込んでいかがのこ
とをなすかも斗り難きなり。」

(家永三郎編『植木枝盛選集』岩波文庫、11～12頁)

20

立憲主義の支柱としての メディアの権力監視

- メディアの権力監視は市民による政治監視を有効にするための土台
- そのためにはメディアは政治権力者の「飼い犬」、広報官であってはならない。
- メディアは政治権力の憎まれ者でなければならない

21

参院特別委の「採決」 (9.17) NHKはどう伝えたか ①

高瀬耕造アナ

「委員長の姿は多くの委員の姿に隠れて見えない状況になっています」
「委員長の発言はまったく聞き取れない状況になっています」

22

参院特別委の「採決」 (9.17) NHKはどう伝えたか②

田中泰臣・政治部記者

「可決された模様です」 (実況中継中)
「私自身も今、何が行われているのかということが正直言ってわからない状況でした」 (23:00~NHK WEB NEWSで)

23

議事報道はどうあるべきだったか

- 存在しない採決を既成事実化
- NHK的「中立報道」というなら、こう伝えるべきだった。
「与党委員は可決されたとして退室しました。」
「野党委員は採決はされておらず無効と主張しています。」

24

安保関連番組に対する意見の分布

「視聴者対応報告」より	好評	厳しい
ニュース7 (2015年7月)	11	710
ニュースウオッチ9 (7月)	14	655
ニュース (9月16~18日)	199	5,956
日曜討論 (9月27日)	28	283

25

高市総務相の放送介入・停波発言①

- 自律的倫理規範である放送法第4条（国内番組の編集基準）違反を行政介入の根拠とするのは不当。
第4条は自律的倫理規範と解釈しなければ、表現の自由を定めた憲法第21条違反となる。
- 真実性の確保をBPOの自主的努力に委ねるとした2007年の国会の附帯決議を無視するものである。

26

高市総務相の放送介入・停波発言 ②

- メディアによって監視される政府がメディアの報道をチェックするのは本末転倒
- BPOの行政介入批判 (2015.11.6)
 - ①自民党には放送関係者を呼び出して番組をチェックする法的権限はない。
 - ②番組内容の検証は放送事業者の自己規律、BPOを通じた自主的な検証に委ねるべき
- 不当な呼び出し、干渉を受けた当の放送事業者が沈黙を守るのはなぜ？

27

組織の体質 vs 個人への問責

NHK職員の間では、視聴者の間でも

- 物を言うと飛ばされる
- 会長が舐井さんだから
- 任命責任（作為）と放任責任（不作為）
- 組織の問題に還元するだけでよいのか？
- 職員・視聴者個々人への問責は？

28

退任あいさつで、退任後に、 梶井会長を批判する役員・経営委員

塚田専務理事（2016.2.9 開催の経営委員会で）

「この2年間は一体何だったのでしょうか、という思いが募っております。会長の就任記者会見以来、相次いで発生する問題、課題への対応に追われ続け、どうしてもその場その場の対症療法的な対応を迫られました。その結果、経営として一致して目指す方向をなかなか打ち出すことができず、誰が責任を持って何を決めたのか、決めなかったのかがわかりにくい状況になってしまったと私は思っています。」

29

「私としましては、視聴者の皆さまへの申しわけなさと同時に、やり切れない思いでいっぱいでありませす。」

吉国専務理事（同上）

「ここ数年のいろいろな問題、さらに不祥事の即発で再び信頼は失墜し、職員が肩身の狭い思いをしていることを、そうした事態を防げなかった役員の一人名として大変申しわけなく思っております。私はここでNHKを離れますが、どうか経営委員の皆さまも、事態がしっかり收拾するよう信頼の回復に向けた取り組みに向けてご指導いただきたいと思っております。」

30

組織と個人～欧州の場合 ①～

- ・ドイツ 軍人＝制服を着た市民としての
人権保障、良心的兵役拒否を法律で保障
- ・フランス 個人の責任を組織の責任から
分離独立して追求
- ・衝撃の判決（1998年）
ユダヤ人を迫害したヴィシー政権下の一
地方官僚M.パポンに禁固10年の有罪判決

31

組織と個人～欧州の場合 ②～

パポン有罪判決の理由

「政府の命令に従う前に良心の呵責を感じ
なかったことは人間としてあまじきこと」
ヴァイツゼッカー演説（1985年、1990年）
「罪は、無罪と同様に、集団に関わること
ではなく、人間ひとりびとりに関わること
であります。」

（ヴァイツゼッカー『過去の克服・二つの戦後』1994、日本放送出版協会、26頁、107頁）

組織と個人～欧州の場合 ③～

ハヴェル・チェコ大統領演説（1990年3月）
「集団の罪・個人の罪 私たちを苦しめたのは、ドイツ民族なのではなく、具体的な個人ひとりひとりだということ把握しなければなりません。邪悪な意志、無気力な服従、隣人に対する無関心――これらはすべて人間の特性なのであって、民族のそれではありません。」（同上、100頁）

33

組織と個人～欧州の場合 ④～

ヤスパース（ドイツの哲学者）の罪責論

- ①犯罪に関与した罪→刑法上の罪
 - ②犯罪を支持した罪→政治的な罪
 - ③犯罪に消極的に同調し罪→道義的な罪
 - ④犯罪を看過した無為の罪→形而上の罪
- ①と②「作為の罪」 ③と④「不作為の罪」

34

組織としてのNHKの責務

- ①市民としての職員の基本的人権の尊重
- ②内部的自由の確保＝良心的告発の尊重
- ③執行・監督・監査の分離独立と責任履行
経営委員と監査委員の分離独立
- ④透明性の確保
番組考査の公表
経営委員会の公開：傍聴、ネット中継

35

個人としてのNHK職員への問責

- ①局内外からの放送への介入の告発
→ BPOまたは監査委員への通告・告発
- ②組織内不正（やらせ、受信料の不正使用を含む）の告発
→ BPOまたは監査委員への通告・告発
- ③労組の責任
良心的告発をした職員の身分を守る義務

36

受信料義務化をめぐる動き

- 9月24日：自民党小委員会、受信料の支払い義務化の検討をNHK、総務省に提言
- 10月1日：靱井会長、マイナンバーの活用に前向き発言
- 10月19日：NHK、インターネットの同時配信、検証実験開始
- 11月2日：総務省「放送を巡る諸課題に関する検討会」を発足

37

受信料支払い義務 法から契約へ①

1948年の放送法案（資料2）

「受信設備を設置した者は受信料を支払わなければならない。」



受信設備を設置した者に自動的に
受信料の支払いを義務付け

38

受信料支払い義務 法から契約へ②

1949年放送法案（資料3）

「受信設備を設置した者は、協会とその放送の受信についての契約をしなければならない。」



受信設備の設置と受信料の支払い義務の間に受信契約を介在させ、受信料を私的契約にもとづいて授受される料金とした

39

受信料支払いをなぜ契約に？

〔資料5〕

- ①単に金をとられるだけという受け身の状態ではなく、金も払うかわりに注文もつける状態にするため → 同時履行の抗弁権（資料9）

〔資料6〕

- ①NHKに特権的、徴税的な心理を生まないため
②受信契約の締結という行為を通してNHKと受信者の間に相互信頼関係を育むため

40

受信料義務化挫折の歴史 ①

- 1966年3月 受信料義務化を明記した放送法改正案
- 改正理由
「契約」という語は実際の法律関係に誤解を生む
- 野党の反対で廃案

41

受信料義務化挫折の歴史 ②

- 1980年3月
受信料義務化を盛り込んだ放送法改正案
「現在の2段階を一本化してわかりやすくする」（橋本会長・当時）
→ 廃案
受信料値上げを盛り込んだ予算案の承認を優先

42

受信料義務化挫折の歴史 ③

- 2007年3月 放送法改正案に盛り込む予定だった義務化規定見送り
→ 経営委員会と政府は受信料の2割値下げとセットにするよう要請
→ 義務化だけ先行するのでは国民の理解が得られない。

43

各国の受信料制度 ①

	支払義務	強制徴収	罰則	対総収入	徴収率
英	○	×	○	69.2%	95.3%
仏	○	○	○	65.9%	94.2%
独	○	○	○	83.1%	91.8%
韓国	○	○	×	38.2%	96.7%
日本	△	×	×	96.6%	71.1%

44

各国の受信料制度 ②

	外部情報の活用
英	郵便局の住所ファイル、電気店等に通報義務
仏	郵便局の住所ファイル、電気店等に通報義務
独	住民票登録データ
韓国	電力公社が電気料金とともに徴収
日本	×（郵便局の転居届・本人承諾？）

45

ドイツの新しい放送負担金制度

- 2013年1月 放送受信料から放送負担金へ
- 徴収根拠の転換
受信機の設置→住居・従業員
→ 個人（住居）1件分（これまでと同水準）
→ 事業所（従業員数）
0～8人 1/3件分 9～19人 1件分
250～499人 20件分 20,000人～ 180件分

46

独 支払う側の反応は？

- 世帯・個人（加入者全体の9割）
目立った反応・反対の動きはなし
1件（月額約2,500円）当たり据え置きのため
事業所 新制度への不満が多発
- ①ロスマン社（大手ドラッグストア）2013年1月
違憲訴訟 5倍に増加（年額2,800万円）
 - ②Sixt社（独最大のレンタカー会社）も提訴
年間負担額（2013年度）4億2,000万円超

47

NHK改革私案 会長選出①

- 現状の問題点：経済界出身委員の役割
 - ①会長選任に官邸の意向を持ち込む導管
 - ②利益相反（税制・労働法制等）
 - ③メディアとなじまない資質 ボルトとナット
- 改革のポイント（現行法でもできること）
 - ①経営委員会に一体化している候補者選考と候補者絞り込みを分離する
 - ②前者を切り離して公選制を取り入れる

48

NHK改革私案 会長選出②

候補者推薦方法～複数の方法を併用～

- ①団体推薦（日本学術会議、メディア関連学会、日弁連、ペンクラブなど）
- ②視聴者からの公募（〇〇人以上の推薦者名簿、本人承諾書・推薦文書を添えて）

経営委員会で候補者の審査・絞り込み

- ①候補者の経歴、所信表明を放送する。
- ②選考経過を議事録に留め、公表する。

49

NHK改革私案 経営委員選出①

現行の国会同意人事を止めて公募・公選制に
選考委員会の設置

- ①候補者の推薦制（団体推薦・視聴者推薦）
- ②候補者選考
 - ・12名のうち3分の2は団体推薦候補者から
 - ・3分の1は視聴者推薦候補者から
- ④選考委員会が選出した視聴者推薦候補者については視聴者の信任投票

50

NHK改革私案 経営委員選出②

⑤信任投票

- ・選考委員会が委嘱した選挙管理委員会
が実施
- ・選挙権者：全国の9ブロックから人口比
で無作為に選んだ〇〇〇人
- ・候補者：テレビで所信表明放送
- ・3分の2以上の信任を以て当選

51

国会同意人事 上村達男氏の見解

「もう辞めるべきでは？ 靱井会長 元NHK経
営委員、上村達男・早大教授の直言」

（『毎日新聞』2015年5月26日、夕刊）

- ・「会長に問題があると思っ
ていても、政権
与党から承認を受けて委員
になった以上、
[会長] 罷免までは踏み込
めないと考えても
おかしくないでしょう」

52

議院内閣制の下での放送行政

議院内閣制のもとでは、

- 行政：政権党が組織・統括
- 国会：最終意思＝政府・与党の意思
菅官房長官「自民党政権だから我々の考え方に近い人を経営委員に選ぶのは当然」
- 議院内閣制のもとでは放送行政（総務省）の意思＝政府・与党の意思
総務省の放送介入＝与党の意思を代弁

53

経営委員選任 ～国会人事か 政府人事か？

- 違いを問題にする意味は？
- 経営委員候補者名簿は総務省が作成
- 野党に候補者推薦権はない
- 国会は同意の可否の意思表示のみ
- 以上から経営委員選任は選考から任命に至るまで実質的に政府・与党人事

54

メディアに多数決原理はなじまない①

- メディア・教育等は精神的自由が生命線
- 精神的自由の領域への行政の介入は抑制するのが定説
「政党政治の下で多数決原理によってされる国政上の意思決定は、さまざまな政治的要因によって左右されるものである
……」(旭川学力テスト最高裁判決)

55

メディアに多数決原理はなじまない②

「党派的な政治的観念や利害によって支配されるべきでない教育に政治的影響が深く入り込む危険があることを考えるときは、教育内容に対する国家介入についてはできるだけ抑制的であることが要請される。」(旭川学力テスト最高裁判決)

56

メディアに多数決原理はなじまない③

- ・「私たちキリスト者はそもそも国旗・国歌を『多数決原理』によって決めることそのものに反対です。」「思想・信教の自由は多数決原理になじまないからです。」
(1999.8.9 日本バプテスト連盟理事会)
- ・権力を監視する報道機関の人事を監視される側の権力が掌握するのは矛盾

57

NHK予算の国会承認制の廃止

- ・国会承認制は政治介入の温床
- ・審議の実態は予算審議にとどまらず何でもあり
- ・予算審議は修正権のない承認の可否だけ
- ・全理事参加の経営委員会による予算審議を充実し、透明化する方がはるかに有効
 - ①報道機関への会議の公開
 - ②インターネット中継
 - ③審議中のパブコメ実施

58

NHKも国会承認制に反対していた

NHK「放送法案に関する見解」(1949年10月)

「放送事業体の予算を国家予算と同一視して、更に電波監理委員会が調整し、内閣がチェックし、更に国会が承認することとなる、このような二重、三重の関門を通過しなければ実施に移せない状態では、円滑な事業運営は期しがたい。又こんな制約は経営委員会を設置した趣旨にももとするものである。」

(「放送史資料9」C32。村上聖一「放送法・受信料関連規定の成立過程」『放送研究と調査』2014.5)

59

奈良受信料裁判にどう臨むか ①

- ・受信料支払い義務が視聴者とNHKの契約に委ねられた経緯に照らして、
→金も払うがサービスに対し注文もつける。
- ・契約の双務性にもとづく同時履行の抗弁権
→会長を「先頭に」放送法違反、受信料の浪費を重ねるNHKには放送法64条を引き合いに出して、この抗弁に対抗する資格はない。

60

奈良受信料裁判にどう臨むか ②

- ① 靱井会長辞任or放送法違反発言の謝罪と撤回
- ② 政権からの介入に萎縮せず、自立した、国民の知る権利に応える放送 → その証として、高市停波発言に抗議し、拒否の意思を公表する。
- ③ 1億円の経費をかけて2億円の不正使用を見ごすような受信料の浪費の真相（使途とその効果の有無）を究明し、公表すること、こそ、意志ある受信料納入を促す公共放送の王道

61

民事督促は過半の視聴者の支持を得ていない ①

民事督促の賛否（NHK世論調査、2005.12）

- ・ 実施すべき 22%
- ・ どちらかといえば実施すべき 19%
- ・ どちらかといえば実施すべきでない 18%
- ・ 実施すべきでない 25%
- ・ 無回答 9%

（衆議院調査局総務調査室「NHK受信料をめぐる諸問題について」2007年11月、109頁）

62

民事督促は過半の視聴者の支持を得ていない ②

民事督促を「実施すべき」の理由

- ① 説得だけでは限界 30%
- ② 法律で決まっているから（誤解） 18%

民事督促を「実施すべきでない」の理由

- ① NHKは信頼回復の努力をしていない 20%
- ② 払っていない人への効果がない 15%
- ③ 公共放送にふさわしくない 13%

63