

意見書

平成 31 年（2019 年）3 月 25 日

法政大学名誉教授 須藤 春夫

1 はじめに

本意見書は、特殊法人日本放送協会——以下、NHK と記す——が公共放送として果たすべき健全で公正な市民社会の形成において、いかなる公共的価値のもとに実践されるべきかという社会的機能を論ずるものである。

NHK はホームページにおいて「公共放送とは何か」について、市民の質問に答える形で次のように記している。「一般的には営利を目的として行う放送を民間放送、国家の強い管理下で行う放送を国営放送とすることができます。これらに対して、公共放送とは営利を目的とせず、国家の統制からも自立して、公共の福祉のために行う放送といえるでしょう」と述べている。また「公共放送である NHK の使命や目的は、視聴者のみなさまからいただいた受信料をもとに、放送の自主自律を貫き、視聴者の判断のよりどころとなる正確な報道や豊かで多彩なコンテンツを全国で受信できるよう放送することで、『健全な民主主義の発達』や『公共の福祉』に寄与することです。」としている。

要約すると、①健全な民主主義の発展や公共の福祉に寄与する放送を行うこと、②国家の統制から距離をおき放送の自主自律を貫くこと、③全国で受信できること、④非営利であること、など 4 つの要素を備える放送機関が公共放送であるといえよう。このうち、放送の目的にあてはまる①と、それを達成する条件である②がとりわけ重要だが、NHK の説明では放送の一般論的な説明にとどまっており、公共放送として特段に求められる役割の説明としては分かりにくい内容である。

公共放送に期待される社会的役割は何なのか、抽象的な定義を一步進めて生きた現実との関わりにおいて提示することが求められている。

戦後の放送の発展に伴い、公共放送に関する理論や NHK をめぐる実態分析について多くの論考が蓄積されている。本意見書では、それらを参考にして現代社会における公共放送の目指すべき目的と機能は何なのか、またその条件について明らかにするものである。

2. 戦前の公共放送・社団法人日本放送協会

NHKがホームページ上で示した「公共放送とは何か」の定義は、いうまでもなく現在の放送法が施行（1950年）されたもとで放送免許を受け活動を担うようになった以降のNHKを対象にしている。戦後新たに制定された放送法は、第1条において放送を公共の福祉に適合するよう規律するとして、3つの原則すなわち放送の「国民への最大限の普及」「表現の自由の確保」「健全な民主主義の発達への寄与」をあげている。さらにNHKに対しては「豊かで、かつ、良い放送番組」を行うことが規律されている。NHKがホームページ上で示した公共放送についての定義は、この放送法が掲げる条文の持つ規範性をなぞったものであり、具体性に欠けるだけでなく誰のために、何のために存在するのかが十分に説明されてない。それ故に実際の放送活動においても、特にニュースを中心に公共放送の役割を十分に果たしていないという批判が絶えない。

現在の放送法の条文に示された公共放送の規範は、戦前の社団法人日本放送協会（NHKの前身）が戦争に加担するような社会的役割を担った反省のもとに生まれたものである。したがって、条文上の言葉の理解は、日本放送協会が果たした戦前の歴史的役割を十分に踏まえたものでなければならない。

NHK研究に著作のある松田浩は、戦前のラジオは「電波は“お上”（政府）のもの」という思想のもとで「放送は、政府によって許可される私設無線電話の一種として、逓信大臣（現・総務大臣）の厳重な監督・取り締まりのもとに置かれた。国民がラジオ受信機を持つことすら、政府の許可が必要だった」¹と記している。制度的には「無線電信及び無線電話ハ、政府コレヲ管掌ス」（「無線電信法」第1条）と示されているように、電波は国家が管理するものであった。

社会法学研究者の晴山一穂は、公共性概念を整理する論文において、“公共性”（これ自体が多義的であるが）の観念を表象する用語として、公（コウ）、公け、公共、公共圏、公共空間、公共団体、公権力などをあげながら、「これまで各種の公共性論において用いられてきた公共性概念の中には、次の3つのタイプの公共性概念が含まれていることがわかる」として（1）国家の公共性、（2）事物・事務の公共性、（3）公共空間としての公共性にまとめている。²晴山の概念整理に従うならば、戦前の社団法人日本放送協会が放送する「公共」とは、国家の公共性を充足する機能ということができよう。

無線電信法の下で設立された日本放送協会は、「生まれたばかりのその日から政府の監督下に置かれた。…各種法令によって人事・運営面で自由を拘束され、番組内容または概要を放送前日までに逓信省に届ける厳しい事前検閲制度が取られた」。³このように社団法人でありながら事実上は「準国営放送」として国家管理の下で軍国主義的な国

¹ 松田浩『NHK一問われる公共放送一』（岩波新書、2005年）58頁

² 晴山一穂「公共性概念に関する一考察」『専修法学論集』（専修大学、2009年）65頁—58頁

³ 松田、58頁

策宣伝機関として日本国民を戦争に駆り立てる役割を担ったのである。まさに「国家の公共」放送であったといえよう。

それでも戦前に放送事業に乗り出そうとした民間人は、政府の強引な放送統制に抵抗した形跡を見いだすことができる。設立当初、東京、大阪、名古屋の3地域で社団法人の放送局を運営してきたが、政府は統制を容易にするため3局を統合して一本化する方針を進めた。その過程において、それまで一本化に同意してきた社団法人東京放送局と、同大阪放送局は、政府主導でしかも通信省出身者が役員の多数を占める「日本放送協会」の設立に強く反発したのである。東京放送局では全評議員が解散に反対し、理事会は抗議の声明を発表した。「この声明は検閲に当たった通信係官の制止を押し切って、臨時ニュースとして放送される。解散総会は大荒れのすえ、次の決議をつけてやっと解散を可決した」という。決議には「東京放送局ハ創立ノ精神ニ鑑ミ通信省ノ採リタル態度ニ遺憾ノ意ヲ表スト共ニ将来ノ日本放送協会ニハ断ジテ官憲ノ圧迫ヲ斥ケ本来ノ精神ニ基キテ事業ヲ遂行スルコト」とある。⁴政府の介入で「施設ノ目的」にうたわれた創立の精神が発揮できないとする危惧が、抗議声明や検閲官の制止を振り切ってニュースにするほどの行為をもたらしたのは注目すべきである。戦前においても、ラジオ放送を担った民間人は、社団法人設立過程というきわめて限定的な範囲だが政府の強引な手法に鋭く反応した。しかし、「断ジテ官憲ノ圧迫ヲ退ケ本来ノ精神ニ基ヅキ事業ヲ遂行スル」との決意は国家権力の強力な統制と弾圧によって実現することなく、国家の公共放送の道を歩まざるを得なかった。

3. 戦後の公共放送 NHK の新たな理念

(1) 放送基本原則草案にみる放送の「公器」

敗戦で連合軍の占領下に置かれた日本は、アメリカ政府の主導のもとに新たな国家体制を構築することになったが、公共放送も民主化政策の中で位置づけは大きく変わった。とりわけ、戦前の公共放送が国家の国策を推進する機関と化して戦争遂行に大きな役割を担ったことの反省から、新たな公共放送の目的や形態に民主主義の理念や国家との距離を意識した制度作りが中心になった。

その第一歩は、アメリカ政府がNHKの民主的な改革のために民間人からなる「放送委員会」(委員長：濱田成徳・東芝電子工業所研究所長)⁵を作ったことから始まる。委

⁴ 松田、60頁。松田著には触れていないが、東京放送局の「施設ノ目的」には「国民ノ産業経済及教育等ニ貢献スル所多大ナルハ言フ俟タス之カ善用ニ依リテ益々一般社会ノ福利ヲ増進シ得ヘシ此ノ重大ナル性質」とある。

⁵ 「放送委員会」はNHKの再組織に関するGHQ覚書(ハンナー・メモ)に基づいて設置さ

員会には、①日本放送協会会長候補3名の選出、②日本放送協会の再組織案の作成、③放送基本方針の決定という任務が与えられ、そのもとで作成された「放送基本原則草案」（1946年9月・全文11条。以下、草案）は、放送が戦争に加担したことへの反省が色濃く表れており、新たな公共の役割を創り出そうとする気概に満ちた内容が見られる。

草案では、放送の任務を「日本ガ近代的民主主義国家トシテ飛躍再生シ、世界ノ民主主義ノ水準ニ到達スルタメノ「公器」トシテ重大ナ任務ヲ有スル」（草案第1条）とした。ここには国家の公共放送から民主主義を飛躍的に再生させ、世界の民主主義の水準に追いつくための「公器」=新たな公共放送への転換が見られる。この考え方は放送が民主主義国家を作る上で重要な役割を担っているとの認識にたったものであり、きわめて重要である。草案は民主主義を深化させる上で必要な要件として、①基本的人権の擁護、②ヒューマンイズムの確立、③道徳的腐敗現象の発生を社会的原因にさかのぼって探求、④社会各層への発言の機会を保障し、自由・独立・平等の思想と自主的判断の習慣を身に付ける、の4項目を挙げている。

この他、放送の役割として、①勤労大衆の生活と文化の向上、福祉への留意、②社会に存在する現実の矛盾を隠したり歪めたりしてはならない、また、権力を握るものの宣伝に対して深く警戒する必要があること、③報道は事実に即し敏速正確であること、内容を公平に伝えること、④講演や解説は民主主義の発展に資するものでなければならず、放送する者の責任において広く解放し自由に行うべきであるとも指摘している。

放送と国家権力との距離については項を改めて述べるが、草案では公共放送の役割として次の考えが示されている。「第2条 日本ノラジオハ、一切ノ権力ニ対シテ自主的ナ存在デアリ、不偏不党デアルトトモニ、国ノ内外ノ商業主義ニ従属セズ、独立不羈（ママ）ノ国民性ヲ創り出スコトニ努力シナケレバナラヌ」。この文で興味深いのは、後半にある「独立不羈の国民性を創り出す努力」、すなわち自立的な個人の成長を促す役割を謳っていることである。

敗戦直後の日本にまったく新たな放送を出発させようとした放送委員会は、GHQの指導があったとはいえ日本人の手による放送の考え方を草案に示しており、今日の公共放送を考える上での原則的な要件を提示している。公共放送の改革は、①日本に民主主義の発展と個人の尊厳を尊重する市民社会の到来を予見し、②正確で事実に即した報道と社会の矛盾を探求し顕在化させるジャーナリズムの機能、③多様な意見を反映させ議

れたが、国内法令による根拠付けがないために1949年初めごろ自然消滅の形となった。委員は各分野から選ばれ、科学技術・渡辺寧（東北帝大工学部教授）、農業・近藤康男（東京帝大農学部教授）、芸術・土方与志（演出家）、婦人・宮本百合子（作家）、青年・瓜生忠夫（青年文化会議常任委員）、新聞出版・小林勇（岩波書店支配人）など15人。日本放送協会編『放送五十年史・資料編』（日本放送出版協会1977年）188頁

論の場を作り出すことで社会的な合意をつくり出す役割を射程に入れた新たな公共放送の枠組を提示している。とくに近代的市民を作り上げる上で放送が担う役割に言及したのは、民主主義を支える基盤としての個人の重要性を認識していたといえよう。草案に示された放送の「公器」は、今日の公共放送を考える上で示唆的である。

（２）NHKの公共的価値

戦後新たに制定（1950年）された放送法、電波法、電波監理委員会設置法（1952年廃止）の下で再出発したNHKは、現在、次のような公共的価値を表明している（2018年度—2020年度経営計画）。①正確、公平、公正な情報で貢献（蓄積してきた取材力・制作力を生かし、インターネットも活用して、正確な情報を公平・公正に伝え、人々の判断のよりどころとなり、健全な民主主義の発展に寄与する）、②安全で安心な暮らしに貢献（「命と暮らしを守る報道」に全力を挙げ、テレビ・ラジオ・インターネットで必要な情報を届けることで、より多くの人々の「安全・安心」に貢献する）、③質の高い文化の創造（「第一級のコンテンツ」制作や最先端技術を駆使した放送・サービスを通じ、文化の向上に寄与し、技術の進歩発達の先導的役割を果たす）、④地域社会への貢献（さまざまな文化や暮らしが息づく地域の豊かさ、固有の課題などを広く共有し、放送・サービスを通じて、多様な地域社会に貢献する）、⑤日本と国際社会の理解促進（国際社会との相互理解促進のため、日本についての正確で多様な情報を世界各国に向けて積極的に発信する）、⑥教育と福祉への貢献（幅広い年齢の教育・学習・福祉に関するコンテンツや、高齢者・障害者なども利用しやすい放送・サービスの充実を通して、暮らしやすい社会の実現に貢献する）、である。

そのうえで、「さらなる実現度の向上を目指し、放送と通信の融合時代に、『いつでも、どこでも』視聴者のみなさまの期待にしっかりと応えられる『情報の社会的基盤』としての役割を果たしていきます」（同経営計画）と述べる。NHKが公共的価値の表現を使って上記の内容を現したのは初めてのことだが、公共放送の目的・役割に関する説明は冒頭にあげたNHKホームページ上の定義と同じである。一看すると公共放送の役割を述べているようだが、規範的な説明にとどまっており、依然として公共放送が果たすべき社会的な機能への言及がない。

それをあきらかにするために2005年5月にNHKが内部に設置した検討会「デジタル時代のNHK懇談会」報告で示した公共放送の役割論が参考になる。

この検討会は、2004年にNHK紅白歌合戦の担当プロデューサーによる制作費の使い込みが発覚し、NHKが激しい批判にさらされたのをきっかけに外部の有識者を集めた「デジタル時代のNHK懇談会」（座長：辻井重男・情報セキュリティ大学院大学学長。

以下、デジタル懇⁶として立ち上げた（2006年報告書「公共放送 NHK に何を望むか－再生と次代への展望」発表）。その報告書に記された公共放送のあり方は、新たな「公共」を考える上で示唆に富む内容となっている。

要約すると次のような内容である。

- ① 民主主義社会にあって、質が高く、多様性に富み、偏りを排した公共放送の役割は決定的に重要。とりわけ特定企業やスポンサーに依存せず、視聴者が負担する受信料によって運営される公共放送は、健全で、多様・多彩で活力ある民主主義社会を維持・発展させるために不可欠である。
- ② 人々をつなぎ、地域や社会の一体感を醸成し、また多様な価値観や文化の形成に寄与する公共放送の役割は、経済的・地理的・文化的格差が広がり、さらにそこに技術的格差（デジタルデバイド）が重なって深刻な社会問題化する現在、ますます重要になっている。
- ③ 公共放送としてのNHKは、広範な人びとの暮らしと社会参加に必要な情報や知識、理性と感情に訴える有意義で多彩な現象や価値観を、社会全体に公平に、また迅速に伝える役割を担っている。公共性は、分け隔てなく一律に、というだけにとどまらず、その内容的総合性も含んだ概念である。
- ④ 視聴者が受信料を負担するのは、NHKに質が高く楽しく、災害時などでも信頼できる放送を望むと同時に、このようなさまざまな番組が多様な意見や価値観の行き交う公共空間の形成と育成につながり、ひいてはそのことが社会や文化の成熟をもたらすと期待するからである。

このように公共放送のあり方を指摘した上で、NHKへの提言として「視聴者第一主義」を具体的に実践すべきだとしている。「視聴者第一主義」とは、広範な視聴者との不断の合意形成の努力であり、NHKは「自主自律」と「放送倫理」の遵守を基本に、各地域、各世代、各見解等に分け入って、視聴者の多彩な意向をていねいに汲み上げる努力を重ねなければならない、としている。

デジタル懇報告には、公共放送の社会的機能が適切に表現されているといえよう。とりわけ、①健全で、多様・多彩で活力ある民主主義社会を維持・発展させる上で不可欠、②地域や社会の一体感を醸成し、また多様な価値観や文化の形成に寄与する、③多様な意見や価値観の行き交う公共空間の形成、の3点が重要な機能である。この機能を十全に発揮するため、NHKは「広範な視聴者との不断の合意形成の努力」と「自主自律」と「放送倫理」の遵守による放送活動を求めている。このパフォーマンスこそ公共放送が

⁶ 委員は17人。江川紹子（ジャーナリスト）、音好宏（上智大学教授）、金澤薫（NTT顧問）、小林陽太郎（前経済同友会顧問）、笹森清（連合会長）、長谷部恭男（東大大学院教授）、吉岡忍（作家）など。

担うべき機能にほかならない。

70 年前、戦後の新たな日本社会に放送を通して市民社会を根づかせようとして作られた放送基本原則草案の精神は、デジタル懇報告の中に生きているのではないか。

しかし NHK は、この懇談会報告書に盛られた公共放送のあるべき理念やパフォーマンスを経営計画に反映することなく今日に至っている。経営計画に示された公共的価値に欠けているのは、デジタル懇報告の②に指摘してある「人々をつなぎ、地域や社会の一体感を醸成し、また多様な価値観や文化の形成に寄与する」、と③の「多様な意見や価値観の行き交う公共空間」の形成の二点である。

たしかに、18-20 年経営計画には、重点方針 3「未来へのチャレンジ」として「障害のある人も積極的に参加・貢献できる『共生社会』への理解を深めるとともに、人種・国籍・性別などの違いを超えて多様な価値観を認め合う社会をめざした放送・サービスを充実」とある。しかし、その位置づけは、「『東京 2020』のメッセージを、最高水準の放送とサービスで」という項目のなかである。オリンピック・パラリンピックでは国籍・人種の違いや健常者と障害者が一堂に会するが、「共生社会」の実現はオリパラの機会に限ったことではない。「デジタル懇報告」が指摘するように、公共放送が普遍的に求める価値規範のはずである。

経営計画に盛られた公共的価値は、放送を一方向の伝達メディアとしてのみ理解しているから生まれるものといえよう。視聴者は番組の受け手として客体的な存在でしかない。確かにマスメディアである放送は、一方向性のコミュニケーション特性を強く有するが、多様なコミュニケーション・メディア（機械的手段だけではなく視聴者との対話なども含む）を駆使することで双方向性を構築することは可能である。NHK と視聴者の間、NHK の番組を通して視聴者間が対話する空間を形成するなど、むしろコミュニケーションの双方向性という特性を活かす努力を実践することで、「デジタル懇」が指摘する「社会の一体感を醸成」「多様な意見や価値観の行き交う公共空間」が可能となるのである。

また、経営計画に放送の公平・公正や民主主義の発展に寄与するなどの言葉はあるものの、それを実践する要である「自主自律」の確立と「放送倫理」の遵守が果たされていない。先に見たように NHK の公共的価値を実現するうえで視聴者との断絶があるために、NHK の放送実践に「視聴者の知る権利」を担っている視点が欠落しており、政治権力との距離が保てなくなっている。そのために、ニュース番組を中心に市民からのさまざまな批判が寄せられる結果を招いている。その一端は、小滝一志氏の 2019 年 2 月 13 日付け陳述書で明白にされたところである。公共放送の重要な役割である社会の「一体感を醸成する」機能は果たされず、逆に NHK の放送のあり方をめぐって視聴者の間に分断を招いている状態はきわめて深刻な事態といえよう。

4. イギリスの公共放送 BBC が示す公共的価値

では、視点を変えて、外国の公共放送はその価値をどのように示し実践しているのかを見ることで NHK との違いをあきらかにしたい。ここでは NHK がモデルとするイギリスの公共放送 BBC (British Broadcasting Corporation) を事例とする。

BBC は、国王の特許状 (Royal Charter) によって設立の根拠が示され、政府との協定書 (Agreement) において経営や番組についての取決めがなされるという二重構造のもとで運営されている。BBC の公共目的は特許状、協定書の両方に明示されているが、現在の特許状 (2017 年 1 月に発効)⁷では次のように規定している。①公平なニュースと情報を供給することで人々に彼らを取り巻く世界を理解し考えるようにすること、②すべての年齢の人々のための学習をサポートすること、③最も創造的で高い質と特質のある番組・サービスを提示すること、④英国のすべての地方と地域のすべての多様なコミュニティを反映し、代表し奉仕することによって、英国の創意ある統一を支援すること、⑤英国の文化と価値を世界に反映させること、である。

ほぼ 10 年ごとに見直される特許状には必ず BBC の公共的目的が記載されているが、現在の特許状が保守党政権の下で作成されたために、公共的目的の要の部分である①の項目は一般論的な記述にとどまっている。前回の 2007 年特許状 (2016 年までの BBC の存続を規定した) は労働党政権下でなされたために、この時は公共的目的のトップに当たる①では「市民性と市民社会を維持する」⁸と記述され、公共放送を市民社会との関係において規定していた。しかし 17 年特許状には「市民性」の文言はなく、代わりに「公平なニュースの提供による外部世界の理解を促進する」というメディアの一般的な機能に沿った記述に置き換えられている。BBC は 10 年ごとにその存続を根本から検討し直す慣例から、制度面で時の政治権力から影響を受けざるを得ないのが分かる。

07 年特許状を検討する経過で BBC は「公共的価値の構築」を積極的に打ちだした。注目できるのは、民主主義的価値のタイトルで、BBC は信頼と公平なニュースや情報

⁷ BBC の設立を根拠づける特許状 (BBC の目的、設置期間、財政基盤、規制機関などを記載する基本法規) と BBC が政府 (所管は文化・メディア・スポーツ相) との間で取り決める協定書 (経営、番組上の役割や義務を取り決める) の二段構えになっている。特許状の更新は 1997 年の特許状以来 10 年ごとに見直されてきたが、が設定されているが、今回は 2017 年 1 月 1 日～2018 年 1 月 1 日までの 11 年間とした。DEPARTMENT FOR CULTURE, MEDIA AND SPORT 『BROADCASTING Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation』 2016、5 頁

⁸ DEPARTMENT FOR CULTURE, MEDIA AND SPORT DEPARTMENT FOR CULTURE, MEDIA AND SPORT 『BROADCASTING Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation』 2006、2 頁

を提供することにより、市民が社会を知る力と社会との関わりを持ちたいと思うようになること、また市民生活を支え国民的議論を促すこと、という「市民性」を作り出す機能を強調した点である。さらに、社会・コミュニティの価値のタイトルでは、イギリス国内のコミュニティが互いに共通なところと違う点を認識するよう支援し、より深い理解をとおして社会的な結束と寛容性の構築を目指す、との提案もある。⁹

BBCは「公共的価値の構築」の提案において、BBCの最も重要な貢献のひとつとして、人々に対してある事柄の背景と分析に強く関わった信頼のおける、独立した、公平なニュースと情報を提供することだとしている。イギリスの民主主義に基礎的な要素を提供する助けになるのが、正直で信頼できるニュース、厳格な分析と広い視野、気の利いた討論の提供であり、これにより市民は投票に際しても自分の意見をもち行動することができるようになるのである。¹⁰

ここに示された「市民性」や「社会的な結束と寛容性」の構築を内容とする公共的価値の目標は、NHKが公共放送を考える上できわめて重要な示唆を与えているといえよう。

5. 公共的価値達成への説明責任

BBCは受信許可料を財源として公共サービスを行うことから、視聴者への説明責任の強化がはかられてきた。すでに1996年の特許状更新時から毎年、「視聴者に対する約束の表明」(Statement of Promises to Audience)を公表してきており、BBCのガバナンスを担う経営委員会(現在は、独立機関のOfcom)がその履行状況を検証し、年次業務報告書でその結果を公表、あわせて執行部に対して次年度の「目標」(objectives)を与えることが義務づけられている。¹¹説明責任の方法は、新たな特許状とBBCの監督・規制機関が変更するたびに変わっているので詳細は省くが、ここではBBCの公共的価値の遂行に対応して「目的的任务」の評価方式を導入した07年特許状のケースを解説する。BBCの新しい公共的目的は先に紹介したが、そこに示された「市民性と市民社会を維持する」の任务の評価基準は、①「編集権の独立や質の高いジャーナリズムで、ほかから目標とされるような評判を維持し、拡大すること」(視聴者がそう認識したかを調査)、②「ニュースや時事問題、その他の課題に幅広い視聴者を引きつけ、参加させる」(BBCが日常の大きな問題に関心を持つようにさせた、と視聴者が受け止めている

⁹ BBC『Building public value』2004, 30頁

¹⁰ BBC,30頁

¹¹ 中村美子「公共放送の説明責任」『放送研究と調査』(日本放送出版協会2007年8月号)、62頁

かどうかを調査)を挙げている。¹²

調査は2007年2月に実施され4500人の成人へのインタビュー方式で行われ(08年にもフォローアップ調査がなされた)、結果はBBCトラスト(当時のBBCの監督・規制機関)の08年次報告¹³に掲載されている。「視聴者はBBCニュースの独立性に特に高い価値があると認めている。この年、BBCのメインニュースや時事番組(BBC1およびラジオ)の視聴者の評価数値は継続的に安定している。BBCニュースとBBC議会議中継チャンネル利用は昨年比べて増加しており、視聴者の番組の質への理解も高い。信頼性、正確性、公平性に関する視聴者の比率も年間を通してきわめて高い評価を維持している」と記述されている。

公共的価値を調査によって客観的に評価し公表する姿勢は、視聴者にBBCの機能を目に見える形で説明できるので重要である。このように、BBCは受信許可料支払者への説明責任としてBBCの公共的価値が視聴者からどのように評価されているか、BBCはその評価をさらに高めるための目標をあきらかにしており、説明責任こそが公共性を担保する行為として重視しているのが分かる。

NHKも2005年から視聴者に「約束」を公表し、その評価を第三者委員会「視聴者視点によるNHK評価委員会」に委託する説明責任システムを採用した。「約束」は①受信料にふさわしい、豊かで良い番組の充実、②受信料の公平負担の徹底、③視聴者の声の事業運営への反映、④不正を根絶し、透明性と説明責任を重視する運営、⑤経費の節減、⑥デジタル技術の成果の視聴者への還元の6項目である。しかし、調査結果はNHKホームページに2012年までしか掲載されてなく、評価委員会も2012年度で終了している(2013年度以降のNHK業務報告書には同委員会委員の名簿が記載されていない)。今では視聴者への「約束」も明示しなくなっている。

現在はNHK収支予算、事業計画で示した「重点方針」(経営計画の重点方針と同じ)に沿って、その達成度をNHK自身が調査し評価する形となっている。評価方式は評価委員会時代に作成した評価項目を引き継ぎ、「公平・公正」「正確・迅速な情報提供」「社会的課題の共有」「文化の創造・発展」「多様性をふまえた編成」など14の指標に再編して調査、公表している。調査は14項目について視聴者がもつ「期待度」と「実現度」を調べ、両者の差の開き具合によってNHKのおかれた公共的価値の評価に結びつけようとするものである。

NHKが第三者委員会に委託した方式を廃止した理由は不明だが、データの抽出と評価はやはり第三者に委ね客観性を担保するべきであろう。また、評価委員会時代の調査

¹² 中村、63頁

¹³ BBC Trust 『Annual Report and Accounts 2008/09 The BBC Trust's review and assessment』2009年、35頁

内容は視聴者へのアンケート調査の他に放送番組のモニター調査や評価委員が NHK 職員（国際放送担当）との意見交換を行い評価の公正性を図っていた。なによりも外部の評価委員による調査結果に対する評価がかなりていねいになされていた。

しかし、評価委員会が 2013 年に廃止されて以降、経営計画や業務報告の中で公表された視聴者による経営指標調査の結果は、評価委員会時代と比べてきわめて簡素化されており、評価も NHK が行ったものであるために客観性に欠けるといえよう。経営指標に当たる 14 項目は抽象度が高く回答者の主観的判断に大きく左右される欠点がある。2017 年度の調査結果では、「公平・公正」の期待度 77.8% に対し「実現度」75.8%、「多角的論点の提示」は期待度 79.8% に実現度 78.2% となっており、期待度と実現度の差がほとんどないほど実現度に高い数値がみられる¹⁴。この傾向は前年の 2016 年度とほとんど変化がない。

NHK は同業務報告において、2017 年度の達成状況を発表しているが、重点方針の「判断のよりどころとなる正確な報道、豊かで多彩なコンテンツを充実」の項目に対しては「トランプ大統領の政策、北朝鮮の核実験、弾道ミサイル発射、など世界のさまざまな動向と日本への影響を、海外のメディアと密に連携しながら多角的に伝えた」とやはり高い評価で説明しているが、あくまで NHK 自身が評価したものである。

だが、市民団体「放送を語る会」のテレビ政治報道のモニター調査結果によれば、NHK ニュースは「公平」の点で問題があると指摘されている。また、トランプ大統領の政策、北朝鮮の核実験や弾道ミサイル発射に関する NHK のニュースは、政府の発表報道が中心で多角的とはいえないと指摘している。NHK が公表する「公共的価値」の達成評価とは大きな食い違いがあるのが現実である。

これらの業務報告や経営計画に示された「公共的価値」の結果について、視聴者は容易に接することができない問題がある（NHK ホームページ上から検索してもキャッチするのが難しい）。また調査結果に対して意見を吸収するルートもほとんどない。NHK の番組活動に対する客観的な評価システムの構築、それに基づいた視聴者への説明責任、視聴者の意見を聞くアクセラメントの確立などを果たすことこそ、NHK の公共性を実現する重要なステップである。

6. 公共放送の自立

（1）BBC の独立

公共放送が公共的目的にそった機能を発揮するのは番組活動においてである。それを十全に保障するためには「放送の自由」が確保されていなければならない。「放送の自由」

¹⁴ NHK 「平成 29（2017）年度第 4 四半期業務報告」2018 年 4 月、6 頁

の確保の第一の要件は政治権力からの独立である。

日本の放送制度は、放送法、電波法、独立行政機関の電波監理委員会設置法の三者が有機的に機能することで、放送の公共的目的が実現する仕組みになっている。しかし1952年に電波監理委員会設置法が廃止されたために三者の関係性は断ち切れ、独任制大臣に放送行政が委ねられたため、政治と放送の距離はきわめて近いものとなった。放送法の第1条には「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」、第3条には「放送番組編集の自由」が定められ政治から言論・報道の独立が規律されてはいる。しかし放送・通信行政を司る独立機関の不在やNHK予算の国会審議、内閣総理大臣による経営委員任命などをおして放送への政治的な介入が頻発し、「放送の自由」は侵害され続けている。

公共放送の政治的自立を検討するに際しても、NHKがモデルとするBBCの政治的独立の有り様を参考にしてみたい。

BBCの特許状には、「BBCの独立」の項目があり「BBCはその任務の達成と公共的目的の促進に関するあらゆる事柄、特に編集とクリエイティブな決定、番組とサービスを供給する時間編成や提供の方法および業務の管理面で独立していなければならない」と明確に記されている。¹⁵

特許状にもとづきBBCの独立の保障は、BBCの企業統治（ガバナンス）のあり方をとおしてなされてきた。これまではBBCの内部に執行部と切り離された監督機関としてNHKと同様の経営委員会（最高意思決定機関）や「BBCトラスト」（BBCの内部機関で経営委員会と同様の機能を持つ）などによっていたが、17年特許状ではそれを廃止して内部に執行責任を負う理事会を設置する一方、BBCの監督・規制は外部の独立機関Ofcom（Office of communications、放送通信庁）が担うことになった。OfcomはBBCの公共サービス（テレビ・ラジオ・オンライン）についてサービス運営免許（Operating license for the BBC's Public Services）を発行し、公共目的の遂行状況の業績評価（BBCが運営免許に違反したとOfcomが判断した場合には最大25万ポンドの罰金が科される）のほかにBBCが新サービス導入や現行サービスの大幅変更を行う際には、BBCが実施した「公共の利益審査（Public Interest Test）」の結果をOfcomもアセスメントを行って新サービスが開始される。

このように公共放送の監督・規制は政府が直接行うのではなく、独立機関によって実施することで政治的な独立性を保障する試みを続けている。

しかし一方で、政府はBBCに対してかなり強い権限も持っている。①政府は特許状の更新時に内容を起草する立場にあり、BBCの存続の可否を検討することができる。

¹⁵ DEPARTMENT FOR CULTURE, MEDIA AND SPORT 『BROADCASTING Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation』2016、4頁

②BBC の財源調達方法と財源の規模を決めることができる（受信許可料は国庫に納入されるが、その全額が BBC の財源になるわけではない。協定書には国務大臣（文化・メディア・スポーツ大臣）が財務省の同意を得て受信許可料の全額あるいはそれよりも少ない額を BBC に支払うことができると規定してある）。ただし予算計画とその実行については BBC が自らできる。③BBC の業務執行責任をもつ理事会の理事長や監督機関 Ofcom の会長を任命・罷免することができる。④BBC と政府が結ぶ協定書には、政府発表の防衛および緊急発生情報の要請放送に従うことが義務づけられるなどがある。ある意味では NHK 以上に BBC と政府の距離は近い位置にあるといえよう。

イギリス議会が BBC に関与するのは特許状や政府協定の審議に限られ、BBC の財政や主要な理事（会長と地方担当理事の任命）の人事については政府に権限がある。NHK は、毎年の予算事業計画は衆参両院の委員会で審議され、両院の承認を得なければならない。NHK は予算の国会承認をスムーズに通すため政権政党の放送関連部会（自民党の総務部会）に事前説明を行うのが慣例化しており、この機会をとらえて予算以外の番組内容などに関して干渉や圧力をかける機会となっている。¹⁶

（2）独立のための自助努力

BBC の独立は制度的にみれば特許状のもとで政治からの独立を担保されているが、現実には政府による BBC の報道への介入が見られ対立を起こしている。「戦後の BBC 改革に功績があったと言われるジョン・バート（John Birt）会長は、第二次世界大戦下における BBC は政府の戦争プロパガンダの道具にされないように報道の独立性を守ったと評価し、BBC のジャーナリズムの歴史は政治家との戦いの歴史であった」¹⁷と述べている。政府との対立は BBC の権力を監視する機能を発揮したが故に起こっているのである。

二大政党制が機能するイギリスでは、保守党、労働党のどちらの政権時においても

¹⁶ 池田恵理子、戸崎賢二、永田浩三『NHK が危ない！』（あけび書房、2014 年）125 頁。
2001 年放送の NHK 「ETV2001」の第 2 回『問われる戦時性暴力』の制作過程で、放送前に政治家に番組の説明にいった松尾武放送総局長と野島直毅総合企画室長・国会対策担当局長は、「安倍晋三官房副長官から、偏向番組はあいならんと言われ」両氏と他の幹部たちが制作担当者に番組の改変を迫り内容を変更させた。また、NHK が内部に設置した「デジタル時代の NHK 懇談会」の会合において委員の梶原拓氏は、「予算を決めてもらわなければいけないので一生懸命根回しに行って、叱られたりして、また問題が出るということになる。しかし（国会は）いろいろいちゃもんをつけることは一生懸命おやりになるけど、責任を取ることにについては全然聞いたことがない。」と発言している。（第 2 回議事録：2005 年 7 月 14 日）

¹⁷ 柴山哲也「BBC 戦争報道の苦悩」原麻里子他編著『公共放送 BBC の研究』（ミネルヴァ書房、2011 年）196 頁

BBC は報道の自由を守るために対応を重ねてきた。保守党サッチャー政権時代の 1982 年、フォークランド紛争勃発の際の報道では、自国の軍隊をイギリス軍、相手国の軍隊をフォークランド軍と呼んで客観的・中立的な報道につとめた。しかし、「わが軍」「敵軍」という愛国的な呼び方を期待していたサッチャー首相から強い非難を受けることになる。国会に呼ばれた当時の BBC 会長グレック・ダイク (Greg Dyke) は保守党議員から「反逆罪といってもいい」と指摘され、サッチャー首相もそれに全面的な同意を与えたほどだが、最後まで先の報道姿勢を貫いた。¹⁸

労働党政権下で起こったアフガニスタン戦争 (2001 年) で BBC は「戦争報道ガイドライン」を設定し、これまで慣例として使ってきた自国の軍隊を「英国軍」とし、「敵軍」より敵対する国名で表現するほうが適切であると公式に明らかにしている (2003 年のイラク戦争報道においても同じ内容のガイドラインを発表しており、イギリスの他の放送局も同様な態度だった)。

この時期、BBC 会長のダイクは「プロデューサーズ・ガイドライン」を改定し (第 4 版、2000 年)、BBC の目指すべき価値と編集・倫理基準を詳細に策定している。このなかに次のような規定がある。「(戦争や軍事行動の際の報道について) 公平 (impartiality) のコンセプトがなおいっそう当てはまる。戦争報道の視点は、英国内にあるこの問題 (戦争) に関する意見の深さと広まりを反映するため十分なバランスをもって現すものでなければならない」¹⁹とした。イギリスではイラク戦争の参戦に国論が大きく分かれたために、BBC は戦争に反対する声も積極的に報道したことからブレア政権から非難を受け緊張関係を引き起こしたが、自らの報道姿勢を貫いたのである。

BBC がイラク戦争報道で深い傷を負ったのは BBC のアンドリュー・ギリガン記者がブレア首相の参戦根拠を「セックス・アップ」(魅力的にするとの意味:ブレア首相が“イラクは 45 分以内に大量破壊兵器を実戦配備できる態勢にある”との情報を間違っていると知りながら報告書をねつ造した) したとラジオ番組で報道したことに端を発している。ブレア首相は BBC に抗議して訂正と情報源の開示を求めるが、当時の BBC 会長ダイク氏はこれを受け付けなかった。ギリガン記者は議会に召喚され謝罪を求められたが拒否、政府と BBC は全面对決に入ることになる。議会がこの問題の調査委員会 (委員長:ハットン卿) を設置、調査委員会は政府の情報操作を否定しギリガン記者の報道は誤報だと結論づけた (2004 年)。そのため視聴者の BBC 批判は激しさを増し、ギャビン・デービス経営委員長とダイク会長の 2 人が辞任に追い込まれる結果となり、

¹⁸ 蓑葉信弘『第二版 BBC』(東信堂、2002 年) 104 頁。また、NHK 放送文化研究所編『文研年報 2004』「世界のテレビはイラク戦争をどう伝えたか」にも BBC ガイドラインに関する詳しい記述がある。

¹⁹ 「PRODUCERS' GUIDELINES YHE BBC'S VALUES AND STANDARDS」41 頁

BBC のニュースの信頼は失墜することになる。その後、イラクに大量破壊兵器が存在していないことがあきらかになり、BBC の報道内容は正しかったことになるが信頼の回復には時間がかかった。

BBC ニュースの正確性に信頼が揺らいだことから、BBC はニュース報道の全面見直しを行い、元報道局長のロナルド・ニール氏による報告書がまとめられた（2004 年 6 月）。そこではニュース報道態勢の改革と共に視聴者への説明責任の重要性が強調され、BBC が間違いを犯したときは、視聴者に対しオープンにそれを認め謝罪すること、そしてそこから学ぶ組織にしなければならないというのが主旨である。視聴者からのクレームを受ける体制・方法の見直しが行われたのもこの時である²⁰。

7. おわりに

先に見たように BBC は NHK 以上に国家との距離を保つのが難しい面を持っている。にもかかわらず BBC のニュースに対する評価は、信頼、正確、公平のどれもがイギリス国内の商業放送（地上波、衛星）、主要新聞、ネットニュースなど 15 のメディアのなかで 50% 強を越える数値を獲得している（2 位の商業放送 ITV は 10% 台に過ぎない。調査は BBC が調査会社 MORI に委託して行われ、イギリス国内の 15 歳以上の成人 2018 人を対象に面接調査によって得た結果。調査期間は 2017 年 1 月 27 日から同年 2 月 7 日）。²¹

この結果はひとえに BBC が公共的価値の達成を目指して、政治権力への監視機能を遂行し市民社会の民主主義を実現するために公正な報道を続けたからにほかならない。簗葉信弘は、戦後 BBC の報道の歴史をまとめるなかで、「BBC の（報道を守る）戦いの後を振り返ると、権力に真正面から対決する姿勢を貫いたことももちろん多いが、それを避けて狡猾な駆け引きや妥協や自己規制を行わざるを得なかったこともまれでなく、果ては屈服に近いことさえなかったとはいえない」²²とまとめている。政治権力からの独立は、自らの努力なしにはできないことを BBC の経験は教えている。そして、もし、ニュースに間違いがあれば視聴者にその理由と改善への説明責任を誠実に果たす姿勢こそが信頼の構築につながることもあきらかになった。

公共放送が公共的価値を実現する目的は、市民社会の民主主義を実現することだが、市民の知る権利を充足するために権力を監視し、「多様な意見や価値観の行き交う公共

²⁰ 田中考宣「BBC の視聴者対応」『放送研究と調査』（NHK 放送出版、2017 年 2 月）、65 頁

²¹ BBC 「Public perceptions of the impartiality and trustworthiness of the BBC」2017 年 7 月、7～9 頁

²² 簗葉、148 頁

空間」を形成して「社会の一体感の醸成」、あるいは「社会的な結束と寛容性の構築」をはかる機能の実践にあるといえよう。現代社会がさまざまな局面において分断や細分化が進行しているだけに、NHKに課せられた公共放送としての役割はきわめて大きいことを強調したい。

以上