

|      |                         |
|------|-------------------------|
| タイトル | NHKの危機と放送法制に関する一考察      |
| 著者   | 韓, 永學                   |
| 引用   | 北海学園大学法学研究, 41(1): 1-21 |
| 発行日  | 2005-06-30              |

# NHKの危機と放送法制に関する一考察

韓 永 學

## はじめに

最近、日本放送協会（NHK）が開局以来最大の危機を迎えている。受信料の支払拒否・保留件数が二〇〇四年夏以降増加の一途を辿り、二〇〇五年三月末現在、七五万件近くに上った。NHKは当初二〇〇五年三月末時点の受信料の支払拒否件数を四五万〜五〇万件と見込み、二〇〇五年度予算案で初めて前年対比マイナス予算（七二億円減）を編成し国会承認を得たが、受信料の支払拒否件数が予想を大きく上回ったことで、さらなる減収は必至だ。財源のほぼ全部（約九六％）と言っても過言ではない受信料収入が不安定になったことで、NHKは経営に深刻な打撃を受けると予想される。

公共放送として視聴者から高い信頼を得てきたNHKがなぜこのような事態に直面したのだろうか。その最大の原因は、二〇〇四年七月以降NHK社員らによる制作費の横領等不祥事が相次いで明るみに出たことだ。その上NHKが一連の不祥事の全貌とそれらに対する社内での措置を相当部分隠蔽したり、消極的に公開したことで、視聴者の不満が倍加した。

一方、二〇〇五年一月、自民党幹部のNHK番組への介入疑惑が浮上した。問題の番組は二〇〇一年一月に放映された従軍慰安婦を扱った特別番組で、番組を担当したプロデューサーが二〇〇五年一月、自民党の実力者である安倍晋三、中川昭一両議員による政治的圧力で当初の番組内容が改変されたことを明らかにした。また、同時期に朝日新聞も両議員が事前にNHK幹部を呼び付けて圧力を行使した結果、番組の内容が変更されたと報じた。これに対し、両議員とNHKは事前介入説を一蹴し、朝日新聞との対立を深めている。いずれにしても、同番組に対する政治的圧力の真偽は明確ではないが、今回の番組改変問題が受信料の支払拒否をより顕在化させたことは否めない。

本稿ではNHKの財政的危機状況をもたらしたNHKの一連の不祥事と番組改変問題を題材に、主要論点を提示・検討しつつ、NHKをめぐる放送法制上の課題を探っておきたい。

## 一 NHKの危機状況と事実関係

### 1 一連の不祥事と経過

二〇〇四年九月二日、NHKの海老沢会長（当時）は定例記者会見で一九九七年から二〇〇一年に至るまで職員による四件、計九七〇万円に上る経費の着服・流用があり、関係職員四人を既に懲戒免職処分していたことを明らかに

した。二〇〇四年七月末、元CP(チーフプロデューサー)による制作費の着服が発覚して以来、週刊文春、サンデー毎日、週刊新潮などの週刊誌が隠蔽されてきたNHKの金銭不祥事を相次いで報じたことを受け、NHKはやむを得ず社内総点検実施本部を設置し、一連の不祥事存在と処分内容を公表したと言えよう。

この日公表された四件は、①取引銀行の印鑑を使い約一〇〇万円を不正に引き出した件(関係職員は一九九七年一月に処分)、②取引銀行の通帳を改竄し約三〇〇万円を不正に着服した件(関係職員は二〇〇〇年一月に処分)、③集金した受信料の一部、約二〇〇万円を着服した件(関係職員は二〇〇一年四月に処分)、④出向先の関連会社の経費三七〇万円を私的に流用した件(関係職員は二〇〇一年一月に処分)だ。しかしNHKは、四人の所属に関してはプライバシー保護を理由に明らかにしなかった。NHKはまた、いずれの関係職員も事実を認め、着服した金額を全額弁済したため、刑事告発もしなかったとした。

海老沢会長は不祥事の公表基準を今後、起訴猶予以上の刑事事件や免職処分、受信料に関する件とする方針を表明し、公金に関する悪質な事案は迅速に公表することを明らかにした。また、彼は不正再発防止と改革を推進していくことについても言及した。

しかし、不祥事存在とそれに対する処理に関するNHKの発表は消極的な説明にとどまり、他のメディアや世論の叱咤を受けた。そこで、NHKは後述する国会聴聞(九月九日)の二日前、一連の不祥事に関する調査報告書の公表に加え、関係職員に対する追加処置を断行した。報告書では、芸能番組の元CPによる横領(制作費着服)の件<sup>①</sup>以外に、ソウル支局長の不適切な経費精算の件<sup>②</sup>、プロジェクト「宇宙新時代」のカラ出張の件<sup>③</sup>、岡山放送局の不正経理の件<sup>④</sup>、甲府放送局の備品盗難の件の調査結果を明らかにした上で、元ソウル支局長には停職六か月の懲戒処分を、カラ出張の関係職員二人には七日間の出勤停止命令を下した。また、NHKは二〇〇四年七月二三日の処分を一部修正

し、会長以下役員を減給六か月の処分とした。一方、報告書では「コンプライアンス（法令順守）活動の推進」として今後の適正化施策をまとめている。適正化施策のポイントは、番組制作費などの支払いに関する適正化、海外総支局における適正な経理処理の強化、経理審査・監査体制の強化、出張に関する適正化策、物品管理の徹底などだ。

国会衆院総務委員会は二〇〇四年九月九日、海老沢会長をはじめNHKの幹部を参考人招致し、NHKの一連の不祥事をめぐり集中審議を行った。NHK側は謝罪を表明したが、議員らから横領等の不祥事の実態を知らながら隠していた隠蔽体質が問われたほか、不十分な情報公開、関係者に対する処分基準に批判が提起された。不祥事によるNHK会長の国会参考人招致は、「ムスタンやらせ問題（一九九三年）」<sup>6</sup>以来のことと大きな注目を受けたが、NHKは編集権を盾に生中継をせず、世論の猛反発を浴びた。NHKは二日後、一時間分量で海老沢会長の謝罪と国会参考人招致の模様などを放送したものの、視聴者のNHKに対する非難と受信料の支払拒否は増加するばかりだった。九月末時点で受信料不払いは三万一〇〇〇件を超えていた。

一方、日本放送労働組合（日放労）は十一月九日、十一月末においても受信契約数への影響が続けば、海老沢会長が辞任すること、一連の不祥事に対する説明責任を果たすことなどをNHK経営側に求めた。これに対し、海老沢会長は辞任を一貫して否定していた。受信料の支払拒否・保留件数が依然増え続ける（十一月末時点で一万三〇〇〇件）中、NHKは一二月一九日、一連の不祥事やその対応への批判に答える特集番組「NHKに言いたい」を生放送した。しかし、その後も受信料の支払拒否・保留の増加傾向には歯止めがかからなかったため、結局、海老沢会長が二〇〇五年一月二五日、引責辞任し、橋本元一新会長体制がスタートした。

受信料の支払拒否・保留が止まらなかったのは、NHKが主要不祥事を公表した（二〇〇四年九月）以後も新たな不祥事が発覚したことや、元CPによる横領の実態が次々と明らかになったことと無縁ではない。放送技術局員が一

九九六年～一九九九年にかけ番組の音楽制作費等の名目で外部制作会社に五一二万円を架空請求させ、四五二万円を着服した件（二〇〇四年一月一日に懲戒免職）、元シンガポール特派員（一九九五年～二〇〇二年に勤務）二人が経費の水増し請求をしていた件（二〇〇五年二月一日に懲戒処分）など、新たな不祥事が内部調査によって次から次へと明るみに出た。また、経理担当職員が二〇〇五年四月、二〇〇二年の米ソルトレック五輪の際に約三〇〇万円の裏金を作り、取材スタッフの飲食費に充てるなどの経理操作を重ねていたと証言した<sup>⑦</sup>。そして、詐欺罪で起訴された（二〇〇五年三月二十九日現在、五回目の追起訴）磯野克巳元CPの番組制作費詐取の実態は、NHKの当初の発表を遥かに超える内容で、時効などで立件されなかった分も含めると、不正な支払総額は一億九〇〇〇万円に上るとされる。

以上のような一連の不祥事等を理由とした受信料の支払拒否・保留は、改革を表明している橋本新会長の下でも収まらず、一月末に三九万七〇〇〇件、二月末に五六万件、三月末に七四万七〇〇〇件に達した<sup>⑧</sup>。NHKは経費削減に向け厳しい予算執行を強いられている。NHKは二〇〇五年四月に入り、理事全員（八人）を交替させており、信頼回復・再生改革への取り組みの一環として、番組の刷新、受信料体系の見直し、業務運営の適正化などについて具体的な改革を立案・実行していく「新生委員会」の新設を打ち出しているが、危機打開につながるかは未知数だ。

## 2 番組改変問題

NHKの特集番組、『ETV二〇〇一 シリーズ戦争をどう裁くか』の第二回「問われる戦争時性暴力」（二〇〇一年一月三〇日放映）を担当した長井暁CPが二〇〇五年一月二三日、記者会見で、同番組が事前に自民党の安倍晋三幹事長代理と中川昭一経済産業相から圧力を受けて、改変されていたことを明らかにした。長井氏は二〇〇四年十二月、同問題を番組編成の自由を定めた放送法三条に違反するとし、社内告発窓口「コンプライアンス（法令順守）推

進室」に調査を要求したが、調査が進展しないことから、内部告発に踏み切った。また、長井氏の会見の前日（一月一二日）、朝日新聞朝刊も「NHK『慰安婦』番組改変」「中川・安倍氏『内容偏り』」「前日、幹部呼び指摘」等の見出しで政治的圧力の結果、同番組が変更されたと報道した。問題の番組は、旧日本軍の慰安婦問題を市民団体（「パウネット・ジャパン」）が主催した民衆法廷（「女性国際戦犯法廷」）で裁く（二〇〇〇年十二月）様子を扱ったもので、判決は昭和天皇らの戦争責任を有罪と認定したが、この部分などは放送されなかった。

長井氏の会見と朝日新聞の報道に対し、安倍、中川両議員は即刻政治的介入説を強く否認した。安倍氏は「NHK幹部を呼び出した事実はなく、二〇〇一年一月二十九日に予算説明に来た時、番組の説明があり、『公正な報道を行ってほしい』と述べたのが真実」と主張し、中川氏は「放送前にNHK幹部に面会したことも、呼びつけた事実もない。会ったのは二〇〇一年二月二日で、『不偏不党から外れた番組なら放送すべきではなかった』という趣旨のことを言った」と主張した。安倍氏は一月十七日、「番組内容の変更を指示した事実はなく、名誉を著しく棄損された」とし、朝日新聞社長に嚴重抗議し、訂正記事と謝罪、釈明を求める通知書を送り、また、長井氏にも、介入の事実を裏付ける具体的な根拠の説明を要求する通知書を送付した。中川氏も二一日、朝日新聞に対し、「事実無根の中傷記事で政治家としての社会的評価を低下させ、名誉を毀損した」とし、同社社長に謝罪と訂正記事の掲載を求める通告書を送付した。両議員はその後も朝日新聞に通知書を送付し取材手法や経過について回答を求めたほか、公開の場で同社の批判を展開した。

そして、NHKは一四日、番組内容の変更を報じた朝日新聞の記事（一二日付）が、事実を歪曲しNHKの信用を著しく傷つけたとし、朝日新聞社長に対し抗議し、謝罪と訂正記事の掲載を求めた。これに対し、朝日新聞は一八日朝刊で、一二日の記事の掲載に至るまでの取材・報道の過程の詳細を公表し、事実の歪曲はないと応酬した。また、

これに対し、NHKは同日、朝日新聞に再度抗議し、訂正と速やかな回答を求めており、一九日には、放送前に安倍氏に面会した松尾武・NHK出版社長（番組放送当時のNHK放送総局長）が記者会見を行い、「政治的圧力や介入があったとは全く思っていない」と強調し、朝日新聞に謝罪と訂正を求めた。これに対し、朝日新聞は同日、松尾氏が朝日新聞の取材（一月九日）での発言内容を会見で翻したと批判し、抗議文をNHKに送った。その後、NHKは二一日、朝日新聞に松尾氏への取材の録音テープはあるのか、など政治的圧力による番組改変を報じた記事の根拠などについて一八項目の公開質問状を送付した。朝日新聞も同日、「NHKは虚偽の報道で当社の名誉を傷つけた」とし、提訴を前提に訂正と謝罪を求める通告書を送ることを明らかにした。このように、番組改変問題はジャーナリズム機関同士（NHKと朝日新聞）の対立へと発展している。

その他の動きとして、日放労は内部告発した長井氏を支援していく方針を明らかにしており（二月一四日）、民放労連は「真実」の徹底究明などを求める声明を発表した（一八日）。また、「バウネット・ジャパン」はNHKなどを相手にした損害賠償請求事件の控訴審の東京高裁に、長井氏、松尾氏、安倍氏、中川氏などを証人申請しており（一四日）、安倍氏に対しては、「女性国際戦犯法廷」について同氏が事実と違う発言をしたとし、謝罪を求める抗議文を送付した（一七日）。一方、一部の野党は安倍氏らの参考人招致を求めたが、実現しなかった。

いずれにしても、この問題は各関係者の主張に隔たりが大きく、両議員の番組に対する圧力の有無とその程度に強い疑念を残したまま、現在、朝日新聞とNHKの攻防は小康状態にある。NHKにとってこの問題をめぐる一連の騒ぎは、相次いだ不祥事問題と重なり、受信料の支払拒否・保留拡散に拍車をかける結果となったと言えよう。この問題を調査していたNHKコンプライアンス推進委員会が一月一九日、不当な圧力に基づく番組の改変はなかったとし、放送法とNHK倫理・行動憲章に違反する不法行為は認められないとする調査結果を発表したが、受信料の支払拒否・

保留件数が一月以降も急増したことは、不祥事への対応も影響し同調査結果が視聴者から評価されなかったことを意味する。

## 二 NHKの位置づけと危機状況にみる主要論点

戦後、新たな放送規範（電波法と放送法）の下で、公共放送と商業放送の二元体制が確立・維持されてきた。中でも公共放送としてNHKのサービス展開は放送文化の牽引車として注目されてきた。近年、放送のデジタル化、放送と通信の融合等放送産業の再編が加速している中、NHKの地位と役割はより注視されている<sup>10</sup>。それゆえ、上述した最近のNHKの危機状況は一放送局としての財政問題を超え、公共放送のあり方に直結する大問題と言わざるを得ない。以下、放送法を中心に公共放送としてのNHKの位置付けを概観した上で、最近のNHKの危機状況の原因となっている一連の不祥事と番組改変問題にみる主要論点を提示・検討する。

### 1 公共放送としてのNHK

NHKは、公共の福祉のために、あまねく日本全国において受信できるように豊かで、かつ、良い放送番組による国内放送を行いまたは当該放送番組を委託して放送させるとともに、放送及びその受信の進歩発達に必要な業務を行い、あわせて国際放送及び委託協会国際放送業務を行うことを目的（放送法七条）に設立された特殊法人（八条）だ。すなわち、NHKは民放と異なり、経済的な利害関係から独立し、良質の番組を全国的に放送することにその本質がある<sup>11</sup>。

NHKの業務には、①国内放送（中波放送、超短波放送、テレビジョン放送）、②テレビジョン放送による委託放送

業務、③放送及びその受信の進歩発達に必要な調査研究業務、④国際放送及び委託協会国際放送業務等の必須業務（九条一項）と、これらの必須業務に附帯する諸般業務（任意業務）がある（九条二項、三項）。但し、NHKは業務を行うに当たり、営利を目的としてはならず（九条四項）、中波放送ないし超短波放送及びテレビジョン放送があまねく全国において受信できるように措置をしなければならない（九条五項）。以上の業務はNHKを民放と区別する重要なファクターとも言える。

放送法は表現の自由を保障する憲法二一条の下で、放送による表現の自由を確保すること（一条）、放送番組編成の自由（三条）を定めている一方で、放送事業者に一定の義務を課している。まず、NHKと民放に共通に課される義務としては、国内放送の番組の編集に当たり、①公安及び善良な風俗を害しないこと、②政治的に公平であること、③報道は事実をまげないですること、④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、などの番組編集準則（三条の二第一項）と、教養番組また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番組調和原則（同第二項）の内容規制があり、その他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、放送番組の編集をしなければならない番組基準（三条の三）と、放送番組の適正を図るための放送番組審議機関の設置義務（三条の四）がある。

一方、NHKには放送番組の編集及び委託に当たり、上述した番組編集準則のほか、①豊かで、かつ、良い放送番組を放送し、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こと、②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こと、③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こと、などの義務が課される（四四一条一項）。そして、NHKは、公衆の要望を知るため、定期的に、科学的な世論調査を行い、かつ、その結果を公表する義務（同二項）、国際放送の放送番組の編集等に当たっては、国際親善の増進及び外国との経済交流

の発展に資するとともに、海外同胞に適切な慰安を与える義務も負う（同四項）。

次に、NHKの経営体制と財源・予算システムを整理してみよう。NHKは、その経営方針その他その業務の運営に関する重要事項を決定する権限と責任を有する経営委員会を置いている（二三条）。NHKの最高意思決定機関である経営委員会は、公共の福祉に関し公正な判断をすることができ、広い経験と知識を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する（一六条）二人の委員で構成される（二五条）。委員の任期は三年とし、再任されることができない（二七条）。経営委員会は、NHKを代表し、経営委員会の定めるところに従い、その業務を総理する会長（二六条一項）の任命権のほか、副会長及び理事の任命同意権、監査の任命権を有する（二七条）。そして、会長、副会長及び理事で構成される理事会は、協会の重要業務の執行について審議する（二五条）。

経営委員会の議決を経ることになっているのは、①収支予算、事業計画及び資金計画、②収支決算、③放送局の設置計画並びに放送局の開設、休止及び廃止、④委託国内放送業務及び委託協会国際放送業務の開始、休止及び廃止、⑤番組基準及び放送番組の編集に関する基本計画、⑥定款の変更、⑦受信契約の条項及び受信料の免除の基準、⑧放送債券の発行及び借入金の借入、⑨土地の信託、⑩業務の委託（九条の三第一項）に規定する基準、⑪事業の管理及び業務の執行に関する規程、⑫役員報酬、退職金及び交際費、⑬その他経営委員会が特に必要と認めた事項だ（一四条）。

NHKが民放と区別される最大の要素は運営財源の所在だ。NHKには、他人の営業に関する広告の放送が禁止されている（四六条）反面、受信契約による受信料の徴収が認められており（三二条）、受信料が主な財源となっている<sup>12</sup>。NHKは毎事業年度の収支予算、事業計画及び資金計画を作成し、総務大臣に提出することになっており、総務大臣がこれらを受理し、検討して意見を付し、内閣を経て国会に提出し、その承認を受けなければならない（三七条）。ま

た、NHKは毎事業年度の業務報告書を作成し、これに監事の意見書を添え、当該事業年度経過後二か月以内に、総務大臣に提出することになっており、総務大臣は業務報告書を受理し、意見を付すとともに監事の意見書を添え、内閣を経て国会に報告しなければならない(三二八条)。さらに、NHKは毎事業年度の財産目録、貸借対照表及び損益計算書並びにこれに関する説明書を作成し、これに監事の意見書を添え、当該事業年度経過後二か月以内に、総務大臣に提出することになっており(四〇条一項)、総務大臣はこれら書類を受理し、内閣に提出しなければならない(同二項)、内閣はこれらの書類を会計検査院の検査を経て国会に提出しなければならない(同三項)。NHKの会計については、会計検査院が検査する(四一条)。

## 2 NHKの危機状況にみる主要論点

### (1) 構造的問題

NHKの一連の不祥事や番組改変問題は、NHKの組織構造的な問題とも言える。まず、一連の不祥事の根本的な問題は、ここ数年来に巨額の金銭不祥事を重ねることを可能にした組織内部の環境や、不祥事存在と処理内容を隠してきた組織的隠蔽体質だ。例えば、一部の事例では上司が不祥事を認知しながらも、問題視しなかった経緯がある。また、NHKが不祥事の公表に踏み切った二〇〇四年九月以後も新たな不祥事が相次いで明るみに出ており、特に元CPによる制作費の着服額とその使途の内訳は、当初NHKが公表した内容を大きく上回っている。そもそも週刊誌等の暴露報道がなければ、不祥事存在さえも公にされなかった公算も大きく、経営委員会や理事会のチェック機能に疑問が残る。

次に、番組改変問題は、まだ事実関係ははっきりしないが、少なくとも現段階で言えるのは、①安倍議員の場合、

番組の放映前にNHKの幹部に面会し何らかの注文を付けた事実、②その後何らかの形で番組の内容が変更・縮小された事実だ。①と②の間の因果関係は明確ではないが、NHK側が政治家への番組内容の事前説明を「通常業務の範囲内」と言及した（後に橋本会長がこの発言を事実上撤回）ことは示唆深い。これはNHKが放送法上の業務と関係なく、組織的慣行として従来から特定番組をめぐって面会を行ってきたことを意味する。なお、当初長井氏による番組改編問題の内部調査の要求に対し、当初調査に消極的だったNHKコンプライアンス推進委員会が、長井氏が内部告発の記者会見を行った後、同氏の告発内容を否定する調査結果を発表したことから、同氏が虚偽の内部告発をしていない限り、NHKが組織の保身を図っているとはか言えない。

(2) 情報公開システム

一連の不祥事にしても、番組改変問題にしても、NHKの消極的な情報公開の姿勢が事態をより悪化させている。NHKの情報公開は放送法制上強制されておらず、情報公開法の適用も受けていない。NHKの情報公開は、表現の自由の観点から法的枠組みから除外され、独自の自主的な「NHK情報公開基準」の下で二〇〇一年七月から実施されている。基準によると、NHKの事業活動全般にわたる情報を提供する（情報開示の求めの対象とならない分野の情報についても、可能な範囲で提供に努める）としており、開示の求めの対象は、NHK職員が業務上共用するものとして保有している文書と規定している。

基準の趣旨に照らせば、情報開示の請求の有無にかかわらず、金銭不祥事や番組改変問題はNHKの事業活動に関わる事項として、十分な情報を視聴者に提供することが求められる。この基準に拠らなくても、NHKは受信料という公金によって運用される組織として、特に金銭行為に関しては積極的な情報開示を行うべきだ。しかし、一連の不祥事をめぐるNHKの対応は世論の批判を意識した側面が強い。また、NHKが不祥事を機に業務適正化の一環とし

て、起訴猶予以上の刑事事件に関する懲戒処分と、刑事事件以外の事柄でも懲戒免職処分としたものについて、原則として発表する（「処分に関する規程の厳正な運用と外部公表」としていることから、軽微の不祥事は依然隠蔽される恐れがある。

一方、番組改変問題で当初ドキュメンタリー・ジャパンが制作した内容がNHKの数次の編集により、実際どの部分がどのように変更されたかについてNHKは説明を怠っている。事前に番組内容を変更するのは、当該放送局の放送番組編成の自由（放送法三条）の範囲内だが、今回の問題は政治的圧力の有無が問われているだけに、NHK側に視聴者が抱いている疑念を払拭する説明責任があろう。

### (3) 政治的公平

番組改変問題は、放送法の番組編集準則（三条二の第一項）のうち「政治的公平」原則（政治的に公平であること、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）のあり方を問うている。同規定は放送事業者の自律性を尊重する観点から、法的強制力が伴わない訓示規定として見なす見解が有力だが、「椿発言」問題（一九九三年<sup>13</sup>）等にもみるように、違反すると政治的・行政的制裁が及び得ることに留意すべきだ。日本では議院内閣制の下で、政府が直接放送への規制監督を行い、実質上番組内容の是非（「政治的公平」等）を判断する主体となるため、関連番組への政府・政権党の介入が憂慮される。

今回の問題で、安倍議員が事前に番組に注文を付けたのは、「政治的公平」原則を喚起したものに過ぎないのか、あるいは放送番組編成の自由（放送法三条）に抵触しないのか。NHK幹部との面会の経緯と注文の程度によって判断が分かれると思われる。逆に、NHK側が事前に特定の政治家に面会し、番組の内容を説明するのは「政治的公平」原則を害しないのかも吟味する必要がある。一方、放送法制的側面とは別に、NHKが政治権力と健全な緊張関係を

保っているとすれば、特定番組をめぐって事前に政治家と接触することはないのでないか。

#### (4) 予算の流れ

番組改変問題はNHKの予算の流れと一定の関連性があると考えられる。上述したように、放送法上予算関連事案（収支予算、事業計画、資金計画）、業務報告書、決算関連事案（財産目録、貸借対照表、損益計算書）等は経営委員会の議決を経て、総務大臣に提出され、さらに総務大臣はこれらを受理し、内閣を経由し国会に提出し、承認を受けることになっている。すなわち、NHKにとって、予算等の承認には国会対策が軽視できないとも言えよう。

今回の問題でもこのような背景を排除できない。二〇〇〇年一月当時、NHK側が政治家に予算と事業計画に対する理解を求める過程で、問題の番組が取り上げられ、結果的に番組改変につながった可能性がある。無論、政治家との面会の過程で番組に対して注文されたことが、番組改変の直接的要因ではないかも知れないが、とりわけ国会での予算承認を控えた時点におけるNHKは、予算承認権を持つ国会に弱い立場にあることは事実だ。NHKが政治家と事前に問題の番組内容を共有したのも、このような文脈から捉えることができよう。

### 三 公共放送の再構築を目指して

NHKは公共的な事業体として、特殊な経営体系の下で営利目的が排除され、多様で良質のコンテンツの提供が義務付けられている。NHKの重要な機能は、社会の人々が様々な意見を出し合って議論し、合意を形成していくなどの、共通の「場」を形成することにある<sup>14</sup>。すなわち、公共放送としてのNHKの公共性の理念は、地域・階層を超えた視聴者全体の「情報福祉」の維持・向上にあると言えよう。しかし、最近NHKの一連の不祥事や番組改変問題が触発した受信料の支払拒否・保留事態は、視聴者のNHKへの不信感を反映するものであり、公共放送に期待されて

いる公共性の理念が現実的には十分發揮されていないことの証左でもある。公共放送としてNHKのあり方が問われている。そこで、上述したNHKの危機状況にみる主要論点を踏まえつつ、NHKをめぐる放送法制上の課題をより広い文脈から考えてみよう。

### 1 放送の規制監督機関の独立

NHKが公共放送として市民の文化的要求や知る権利に十分応えるためには、NHKの政治的独立が前提となる。これはNHKに限らず放送事業者全体に関わる問題だ。放送法上放送番組編成の自由（三条）が保障されているものの、欧米諸国とは異なり、行政府の一角（総務省）が直接放送行政・政策及び規制監督を行うため、放送と政治権力との間に健全な緊張関係を形成し難くする一面がある。特にNHKの場合、予算承認、人事等の関係で政治権力により弱いメカニズムになっている。実際、NHKに対しては今回の番組改変問題以前にも、政治権力との癒着や政治的偏向が数多く指摘されている<sup>15</sup>。

このような問題を克服するためには、アメリカのFCCやフランスのCSAのように、放送行政・政策及び規制監督を政府から一線を画した独立機構（独立行政委員会）に一任することが望まれる。日本でも戦後一時GHQによってアメリカのFCCをモデルとした電波監理委員会が設置され（一九五〇年）、政治権力に対する放送の独立が試みられたが、政治的背景の下で同委員会は撤廃された（一九五二年）<sup>16</sup>。その後放送に関する一切の行政・政策は郵政省の管轄に移行され、郵政大臣の諮問機関として電波監理審議会が設置・運用され、今日に至っている（総務省の管轄）。NHKの政治的独立が懸念されている今こそ、総務省の情報通信政策局と電波監理審議会による放送行政の仕組みを見直し、放送の独立規制監督機関の再設置を考えるべきだ。独立規制監督機関には放送免許の付与をはじめ放送行政の

全般と準立法権、準司法権も付与し、放送活動に政治権力の関与を排除すべきだ。ただ、放送と通信の融合が加速している現状を勘案し、行政の効率を図る観点から、両者を一元的に管轄する機関の設置が現実的であろう。

しかし、放送の独立規制監督機関の設置によりNHKの政治的独立が制度的に補強されても、直ちにNHKが政治権力から自由になるとは限らない。結局、NHK自ら政治権力に一定の距離を置く姿勢が重要だ。

## 2 組織の刷新と内部的自由

NHKが政治権力との関係を克服し、公共放送として要請される公共性を堅持するためには、組織の制度的刷新に加え、内部的自由を確立する努力が必要だ。まず、社内最高意思決定機関としての経営委員会の見直しが求められる。一連の不祥事や番組改変問題をめぐるNHKの対応からも分かるように、同委員会の機能不全を疑わざるを得ない。同委員会の委員の構成、権限等にもみる放送法上の趣旨は、第三者によるチェック・メカニズムの保障にある。しかし、同委員会の委員は、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する（放送法一六条）構造になっていることから、選任プロセスから政治的利害関係が絡む恐れがあり、それゆえ、NHKに対するチェック機能も限界が想定される。そこで、上で提案した放送の独立規制監督機関に同委員会の委員の選任権を与えると、政治的利害関係が排除され、透明で市民的な代表性が担保されると思われる。その上で、同委員会にNHKの首脳陣に対する人事権及び予算等の議決権を付与すると、チェックアンドバランス（牽制と均衡）関係が期待できるのではないか。

次に、放送番組の適正を図るため、設置が義務化されている放送番組審議会（三条の四）の機能を実質化しつつ、視聴者の権益と福祉の観点から、NHK・民放を問わず審議会を公開することが望まれる。現行の放送番組審議会の実態に懐疑論が強いことに鑑み、審議会を地域ごとの各局横断的な組織として再構築し、一定の公開義務を課すこと

が現実的であろう。<sup>17</sup> 今回の番組改変問題のように、番組内容に重大な変更が加えられる場合などにおける放送番組審議会の関わり方は、視聴者にとって重要であり、開かれなければならない。無論、それは当該放送局の放送番組編成の自由との兼ね合いも考えられなくもないが、二〇〇四年九月九日、NHKが会長の国会参考人招致を生中継しなかった際に挙げた理由のように、編集権が組織保存のための偏狭な論理に囚われてはならない。

一方、NHKは経営委員会の強化、公共放送のサービスの充実、体制・組織の改革、受信料収納の確保、経費削減を盛り込んだ「再生に向けた改革施策」を発表しており（二〇〇五年一月二五日）、海老沢前会長への委嘱で世論の批判が集まった顧問・参与制度を廃止する（三月三一日）など、一定の改革姿勢を示している。今後、NHKが抜本的な改革を推進する上で、必ず取り組まなければならないのは、ジャーナリズム企業体としてのNHKの内部的自由の確立だ。昨今NHKが最も批判されている隠蔽体質は、内部的自由の欠如の表れでもある。NHKは今後、良質の番組を提供する一方で、内部的自由と情報公開の徹底を基盤に自律的改革を進めなければならない。

### 3 受信料制度の改革

公共放送としてNHKの存立に欠かせないのが財源の確保だが、現行の受信料制度は合理的な制度なのか。放送法は「協会の放送を受信することのできる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」（三二条一項）、「協会は、あらかじめ総務大臣の認可を受けた基準によるのでなければ、前項本文の規定により契約を締結した者から徴収する受信料を免除してはならない」（二項）と定め、NHKの視聴の有無と関係なく事実上テレビを視聴する全世帯をNHKの受信契約の対象とし、受信料を徴収することを認めている。受信料の法的性格はNHKの目的（放送法七条）と番組編集等に課される義務（四四条）に照らし、「公的負担金」ないし「特殊な

負担金」として理解する見解が支配的だ。受信料制度は公共放送の財源の確保に加え、外部の圧力を排除する財政的独立の観点からも重要だ。

しかし、従来受信料を払わない世帯は二割（七九六世帯）程度だったが、最近の一連の不祥事等で受信料の支払拒否・保留件数はさらに七五万件（三月末現在）近く増えており、より悪化する気配を見せている。NHKの維持・運用にとって大きな打撃と言わなければならぬ。また、この問題は受信料を払う者と払わない者の間に不公平を生じさせているのも事実だ。そこで、受信料制度にイギリスのように処罰を含む法的強制力を持たせる方法や、ドイツ、フランス、韓国のように広告収入を一部許容する方法も代案として考えられるが、公共放送は市民の積極的な支持の下で存立し公共性の理念を具現する組織であるため、基本的には現行の財源制度が望まれる。受信料を公権力で強制すれば、受信料は税金と変わらなくなり、簡単に財源が確保できることで、NHKの公共性の後退が憂慮される。また、NHKに広告収入を認めると、民放との競争を招き、公共放送としてのNHKと商業放送との二元体制が形骸化する恐れがある。

但し、受信料をめぐる視聴者間の不公平を解消しなければならないこと、受信料は視聴者一般の「特殊な負担金」でありながら、NHKのサービスに対する一定の対価的な性格を有していることなどから、受信施設を保有しても実際NHKを視聴しない世帯には受信料を免除する方向で、制度的見直しを行う必要がある。現段階では各世帯のNHKの受信有無を把握することは容易ではないが、今後地上波のデジタル化が完了し（二〇一一年）視聴行動が個別に把握できれば、NHKを視聴する世帯からのみ受信料を徴収する仕組みに移行することが適当と考える。制度的課題は別として、NHK自ら受信料の徴収対象者に受信料制度の論拠を明確に示す努力と、受信料で賄われる業務に透明性を確保し、視聴者に受信料の効用に対する合理的な確信を与える作業が必要だ。

## 結びに代えて

これまで黒字経営を続けてきたNHKにとって、最近の財政危機は公共放送としての試練でもあり、公共放送のあり方を考える好機でもある。イギリスのBBCがイラクの大量破壊兵器疑惑報道（二〇〇三年五月二十九日）をめぐって取り続けた鮮明な対政府闘争の姿勢は、NHKに示唆するところが大きい。NHKの存在意義は、財政的独立の下で多様な情報を全国的に伝達することにあるだけに、NHKにとっては国家や政治権力からではなく視聴者からの信頼が欠かせない。

当面の危機打開も重要だが、NHKを真の公共放送として存続させるためには、放送の独立規制監督機関の設置、経営委員会等の組織の刷新、受信料制度の再確立など、NHKをめぐる放送法制の見直しも視野に入れる必要がある。一方、NHKとしても短絡的な改革宣言や組織のスリム化に走るのではなく、視聴者に向けた組織への体質改善を図りつつ、現行の業務体制の大胆な総点検と改善を行うべきだ。すなわち、NHKは内部的自由の確立と公共性の高いサービスの提供に注力するとともに、NHKの本体と子会社・関連会社を対象に、経理の点検のみならず、放送法の趣旨を逸脱する恐れのある業務範囲の拡大や、商業化路線にメスを入れ、受信料の投入範囲と限界を明確にすべきだ。

注

(1) 芸能番組制作現場の磯野克巳元CPが一九九六年から二〇〇一年まで「紅白歌合戦」など複数の番組で架空の「番組構成料」計四八〇〇万円をイベント企画会社社長に支払わせ、飲食費などに流用していた件。NHKは二〇〇四年七月二三日、元CPを懲戒免職処分とし、イベント会社社長とともに詐欺容疑で告訴した。

(2) 元ソウル支局長（一九九三年～一九九七年）が在任期間中、取材経費を水増し請求した（不適切な経理処理額は四四〇〇余万円）

- 件。NHKは既に一九九七年、元ソウル支局長を嚴重注意処分としていたが、二〇〇四年九月、さらに停職六か月の懲戒処分とした。
- (3) 編成局のエグゼクティブプロデューサーとCPが一九九八年から二〇〇一年にかけてカラ出張で計約三〇〇万円を受け取っていた件。NHKは二〇〇一年五月、二人を嚴重注意処分とし、地方局に配置転換させた。
- (4) 岡山放送局の元放送部長が一九九六年二月から一九九七年一二月頃までの間、架空の飲食代の請求書を偽造するなどして計約九〇万円を着服した件。NHKは一九九九年四月、この元放送部長を懲戒免職とした。
- (5) 二〇〇二年から二〇〇三年にかけて甲府放送局の備品や私物の盗難が続出した。職員がネットオークションで販売していたが関与を否定した。その後、依願退職したことで調査を打ち切ったが、二〇〇四年九月改めて警察に被害届が提出された。
- (6) 奥ヒマラヤ・ムスタンの紹介をしつつ、ネパール・ムスタンの過酷な自然と人々の生活をドキュメンタリーで描いたNHKスペシャル「奥ヒマラヤ 禁断の王国・ムスタン」(一九九二・九・三〇、一〇・一)の主要部分が、朝日新聞の告発報道(一九九三・二・三付朝刊)をきっかけにやらせ・虚偽であることが発覚し、NHKは郵政省から事実関係の報告を求められ、さらに自民党総務会における陳謝にまで及んだ。
- (7) 週刊文春二〇〇四・四・一四号、二六一―三一頁。
- (8) 毎日新聞二〇〇五・四・八付朝刊。
- (9) 一方、バウネット・ジャパンは二〇〇一年七月、当初NHK側の提示した企画内容に合意し取材協力したにもかかわらず、被害者の証言、天皇有罪の宣言場面など重要な部分が削除されたことにより、信頼(期待)利益を侵害されたこと、NHKが番組改変の説明義務に違反したために損害を受けたことを挙げ、NHK、番組制作会社のNHKエンタープライズ、再委託を受けた外部制作会社のドキュメンタリー・ジャパンに損害賠償を求め提訴した(平成一三年(ワ)第一五四四号損害賠償請求事件)が、東京地裁は二〇〇四年三月二四日、「番組内容は、当初の企画と相当乖離しており、取材される側の信頼を侵害した」と認定し、ドキュメンタリー・ジャパンに一〇〇万円の賠償支払いを命じたものの、NHKとNHKエンタープライズに対しては、「本件番組の制作、放送は放送事業者に保障された編集の自由の範囲内」とし、請求を棄却した経緯がある(控訴審で係争中)。
- (10) 「デジタル時代の公共放送に関する勉強会」報告書(二〇〇三年一〇月)参照。
- (11) 戦後NHKの公共放送としての歩みは、粟津孝幸『NHK民営化論』(日刊工業新聞社、二〇〇〇年)三三一―三二二頁参照。
- (12) 二〇〇四年度収支予算、事業計画及び資産計画(<http://www3.nhk.or.jp/pr/>)によると、六七二四億円を超える事業収入のうち、受信料収入は九六%占める六四七八億円となっている。

- (13) 産経新聞は一九九三年一〇月一三日朝刊で、テレビ朝日の椿貞良報道局長が日本民間放送連合の番組調査会の席上で「非自民政権が生まれるよう報道せよ」と指示した」と等々の発言をしたと報道した。また、同新聞は問題の発言は放送法の政治的公平原則に違反すると報じた。この報道を機に、郵政当局は問題の発言の録音テープと議事録を提出させる一方で、テレビ朝日に対し条件付で免許更新を認め、そして、椿氏が衆院政治改革調査特別委員会で証人喚問を受けるとともに、テレビ朝日社長が衆院通信委員会に参考人招致されるなど一連の措置が伴った。
- (14) 浜田純一「展開する公共性と公共放送」放送学研究四七号（一九九七年）九五頁。
- (15) 例えば、上杉隆『NHKの首領』海老沢勝二「文芸春秋二〇〇三・一〇号、一〇二―一〇四頁、川崎泰資『NHKと政治―蝕まれた公共放送』（朝日新聞社、二〇〇〇年）一七頁、川崎泰資・柴田鉄治『検証日本の組織ジャーナリズム―NHKと朝日新聞』（岩波書店、二〇〇四年）三〇―三四頁など参照。
- (16) 稲葉一将『放送行政の法構造と課題』（日本評論社、二〇〇四年）一九五―一九六頁。
- (17) 「私が考えるNHK改革案」放送レポート一九三号（二〇〇五年）二―二二頁に示された竹内希衣子、原寿雄、山沖徹の見解や、谷才星『編集権』の経営からの分離を「世界七三八号（二〇〇五年）二一―八頁参照。