

総務相の電波停止発言の問題点と報道の自由について



衆議院総務委員会野党筆頭理事 衆議院議員 **奥野総一郎**

報道の自由度の世界ランクが、安倍政権になって急降下（2010年11位→2016年72位）した。さらに、国連調査団から「日本の報道機関の独立性は深刻な脅威に直面している」との指摘も受けている。いったい我が国の表現の自由はどこへいってしまったのか。本稿では「総務相の電波停止発言の問題点と報道の自由について」取り上げる。

1 電波停止とは

総務大臣は、放送法と電波法上、放送局の全部の番組を停める（電波停止）、免許を取り上げることができる、など強大な権限を持っている。以下、放送法の構造についてみてみたい。

「放送」とは、「公衆によつて直接受信されることを目的とする電気通信の送信」（放送法第2条1号）と定義されている。「公衆」つまり「不特定多数」の方に向けて、電波（地上波、BS、CS、ラジオ。以下「地上波放送等」という）や光ファイバー等（CATV等）を通じて発信されるのが「放送」である。

放送を規律しているのは、「放送法」であるが、電波を経由する地上波放送等は、「電波法」の規律も受ける。ここで特徴的な点は、放送は、「事業免許」ではなく、「設備免許」の体裁をとっていることだ。つまり、放送事業が免許の対象となるのではなく、あくまで、地上波放送等であれば無線局が適切に運用されるかどうか、という技術的観点から「免許」を受けることになる。これはCATV等も同様であり、番組内容を直接規制しない構造になっている。そうした前提の下、電波法・

放送違反の場合、総務大臣が、その放送局全部の放送を停めることができ、さらには免許を取り消すこともできる。

これが電波停止規定だ。放送違反かどうかは、総務大臣が自ら判断できる。つまり、総務大臣が放送法違反だと判断すれば、電波停止を命じることができることになるのだ。放送法及び電波法は、強大な権限を総務大臣（かつては郵政大臣）に与えている。これは、表現の自由を守るため「設備免許」とした構造と矛盾しているように見える。ここで、放送法成立の経緯を見てみたい。

電波法

第76条 総務大臣は、免許人等がこの法律、放送法若しくはこれらの法律に基づく命令又はこれらに基づく処分に違反したときは、三箇月以内の期間を定めて無線局の運用の停止を命じ、又は期間を定めて運用許容時間、周波数若しくは空中線電力を制限することができる。

2・3（略）

4 総務大臣は、免許人（包括免許人を除く。）が次の各号のいずれかに該当するときは、その免許を取り消すことができる。

(1)・(2)略

(3) 第一項の規定による命令又は制限に従わないとき。

2 放送法の沿革

2-1 通信放送委員会

放送法・電波法は、昭和25年6月1日に施行された。実は、このとき、電波監理委員会設置法が施行されている。GHQは、現在の米国のFCCのような独立行政委員会に電波法・放送法を所管させて監督を行わせる構想を持っていた。委員長1名、委員7名(内閣総理大臣が任命、国会同意)からなる委員会が、合議して放送局の監督を行う仕組みを作った。つまり合議制の監督機関を前提に強い権限が規定されたのだ。

ところが、時の吉田内閣は、マッカーサーの後任のリッジウェイが昭和26年5月1日、占領下の法令を再審査する権限を日本側に移譲するとした声明を発すると、独立行政委員会の見直しを一挙に進めた。この結果、昭和27年7月31日、電波監理委員会は廃止され、放送法・電波法の監督権限は、郵政大臣が持つことになった。

2-2 放送番組編成の自由

上記の経緯で郵政大臣が、強い監督権限を持つことになったが、その後40年間、放送番組の内容に政府が介入することはなかった。それは、制定以来放送法が番組内容への干渉を認めていないと解釈され続けたからである。

放送法は、第3条で、「放送番組編成の自由」

を規定している。「放送番組は、法律に定める権限に基づく場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない。」この規定によれば、「法律に定める権限」があれば、番組に「干渉」できることになる。そこで具体的に、何が「法律に定める権限」かが問題となるが、以下に見るように、少なくとも番組内容に関する第4条はこれにあたらないとされてきた。

なお、放送法第3条が、憲法第21条の保障する「表現の自由」の中核をなす「報道の自由」を受けての規定であり、憲法第21条が「公共の福祉」による制限を規定していないことから、違憲だとする説も有力である。

放送法は第4条に「国内放送等の放送番組の編集等」として

「第4条 放送事業者は、国内放送及び内外放送の放送番組の編集に当たっては、次の各号の定めるところによらなければならない。

- 一 公安及び善良な風俗を害しないこと。
- 二 政治的に公平であること。
- 三 報道は事実をまげないですること。

四 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。」

と定めている。この規定は、放送局が守るべき倫理規範であり、法規範性はないとの解釈が採られてきた。つまり、第3条にいう「法律に



安倍総理、高市総務大臣に「電波停止」問題で質問する奥野総一郎氏（本年2月29日、衆議院予算委員会）

定める場合」には当たらないとされてきたのである。この解釈の下、放送法制定後、40年間、番組への介入は行われて来なかった。

2-3 アフタヌーンショー事件

放送法第4条に法規範性が認められるきっかけとなったのがアフタヌーンショー事件であった。「そ〜なんですよ。川崎さん」で有名なワイドショー番組だったが、ディレクターが暴走族にリンチを指示して撮影した画像を放送した「やらせリンチ事件」を起こして打ち切られた。世論の非難に応えるため、放送法第4条第1項第3号の「報道は事実をまげないですること」に違反したとして、初めて放送局に行政指導（嚴重注意）が行われた。郵政省が解釈を変更し、放送法第4条に法規範性を認めたのだ。

以後、やらせが問題になるごとに、第3号違反を根拠に行政指導が行われるようになる。

2-4 椿事件

放送法第4条第1項第2号の「政治的公平性」が最初に問題になったのは、椿事件であった。1993年、細川連立政権が成立。その直後の9月、テレビ朝日椿報道局長が、日本民間放送連盟の第6回放送番組調査会の会合の場で、「今は自民党政権の存続を絶対に阻止して、なんでもよいから反自民の連立政権を成立させる手助けになるような報道をしようではないか」との方針で局内をまとめた、という趣旨の発言を行ったと報道された。これを受けて、郵政省放送行政局長が緊急記者会見で、放送法に違反する事実があれば電波法第76条に基づく無線局運用停止（電波停止）もありうることを示唆した。「政治的公平性」違反による「電波停止」が言及された初の事例となる。

翌1994年8月、テレビ朝日は内部調査の結果を郵政省に提出した。この中でテレビ朝日は、特定の政党を支援する報道を行うための具体的な指示は出ていない旨報告した。

これを受け郵政省は、テレビ朝日に対する免許取消し等の措置は見送り、「役職員の人事管

理等を含む経営管理の面で問題があった」として嚴重注意（行政指導）が行われた。この行政指導は、放送法の目的等に関連して行われ、「政治的公平」違反は問われなかった。

関連して、1994年3月24日衆議院通信委員会において、郵政省放送行政局長が「政治的に公平であることとは、政治上の諸問題を扱う場合には、不偏不党の立場から、特定の政治的見解に偏することなく、色々な意見を取り上げ、放送番組全体としてバランスのとれたものでなければならない」と答弁をしている。「政治的公平」とは「放送番組全体としてバランスのとれたもの」という解釈が、以後採られることになる。

2-5 行政指導の自粛

その後、放送法第4条第1項第3号（「報道は事実をまげないですること」）に基づく行政指導は、頻繁に行われた。第一次安倍内閣の菅総務大臣は、「あるある大辞典」事件をきっかけに「虚偽の説明により事実でない事項を事実であると誤解させるような放送であって国民生活に悪影響を及ぼすものを行ったと認められる場合」に総務大臣が「再発防止計画の策定及び提出」を求めることができるとする放送改正案を提出した（2007年）。

国会での議論そして世論の反対もあり成立に至らず、以後政府の行政指導は行わず、第三者機関であるBPO（放送倫理・番組向上機構）がその任にあたることで決着した。

3 第二次安倍政権の報道への介入

総務省（省庁再編により2001年から放送は総務省の管轄となった）は、椿事件以後「政治的に公平であること」について、「放送事業者の番組全体を見て判断する必要がある」との解釈に立っていた。この解釈であれば、「集团的自衛権」の解釈改憲について違憲であるという特集番組を作っても、他の番組で、政府の見解を報道すれば「政治的公平」であるということになる。さらに言えば、放送局の全番組をチェックすることは困難な

ので「政治的公平」違反を問うことは事実上できないことになるし、電波停止もできないことになる。また、第一次安倍政権の後、福田・麻生・民主体政権では、大臣名の行政指導は行われなくなっていた。この枠組みを壊したのが、第二次安倍政権であり高市総務大臣なのだ。

3-1 選挙報道への介入

2014年の衆議院選挙直前、安倍総理は、出演したNEWS23（11月18日）でアベノミクスに厳しい声が放送された際、「これ、全然声が反映されていません」と不快感を示した。その直後（11月20日）、自民党からNHK及び在京放送テレビ局に対して「公平中立などを求める要望書」（萩生田自民党筆頭副幹事長名）が渡された。さらにその後（11月24日）テレビ朝日の「報道ステーション」に対して「アベノミクスの効果が大企業や富裕層のみに及び、それ以外の国民には及んでいないかのごとく断定する内容」の報道を行ったとして、同様の文書が渡された。個別の番組に名指しで介入したのだ。

3-2 クローズアップ現代への行政指導

クローズアップ現代の「出家詐欺」という番組中で過剰演出があったとの週刊誌報道を受け、高市総務大臣は、BPOに委ねるとのルールを変え、自ら大臣名の嚴重注意（行政指導）を行った。この事件を契機に、国谷キャスター降板の流れが作られていく。

3-3 川崎発言

2015年4月17日自民党情報通信戦略調査会にNHK、テレビ朝日が呼ばれた。NHKはクローズアップ現代の「過剰演出」問題、テレビ朝日は、古賀発言問題について、それぞれ説明を求められた。内容は非公開であったが、終了後、川崎会長が電波停止について言及したと報道された。古賀発言は、上述した選挙報道への介入に抵抗したディレクターの解任に抗議するためといわれている。

4 電波停止発言

4-1 解釈変更

高市総務大臣は、2015年5月12日参議院総務委員会藤川委員の質問に対し、

「放送法第4条第1項第2号の『政治的に公平であること』について、総務省としては、これまで、～中略～基本的には、一つの番組というよりは、放送事業者の番組全体を見て判断する必要があるという考え方を示して参りました。

他方、一つの番組のみでも、例えば、

- 選挙期間中又はそれに近接する期間において、殊更に特定の候補者や候補予定者のみを相当の時間にわたり取り上げる特別番組を放送した場合のように、選挙の公平性に明らかに支障を及ぼすと認められる場合、
- 国論を二分するような政治課題について、放送事業者が、一方の政治的見解を取り上げず、殊更に、他の政治的見解のみを取り上げて、それを支持する内容を相当の時間にわたり繰り返す番組を放送した場合のように、当該放送事業者の番組編集が不偏不党の立場から明らかに逸脱していると認められる場合

といった極端な場合においては、一般論として『政治的に公平であること』を確保しているとは認められないと考えております」と答弁した。従来の解釈を補うものと言っているが、明らかに個別の番組について「政治的公平」違反を問うことができるよう、解釈変更を行ったのだ。

4-2 放送法遵守を求める視聴者の会（視聴者の会）の公開質問状

視聴者の会（ケント・ギルバート氏他）は、昨年5月、読売・産経に「『メディアとしても（安保法案の）廃案に向けて声をずっと上げ続けるべきだ』という岸井氏の発言は、この放送法第4条の規定に対する重大な違反行為だと私達は考えます」「さらに、私たちは放送を所管する総務省にも、見解の見直しを求めます」として平成19年の総務大臣答弁、「番組全体」を見て

<朝日新聞 2月9日 1面>

高市早苗総務相は8日の衆院予算委員会で、放送局が政治的な公平性を欠く放送を繰り返したと判断した場合、放送法4条違反を理由に、電波法76条に基づいて電波停止を命じる可能性に言及した。「行政指導しても全く改善されず、公共の電波を使って繰り返される場合、それに対して何の対応もしないと約束するわけにいかない」と述べた。

民主党の奥野総一郎氏が放送法の規定を引いて「政権に批判的な番組を流しただけで業務停止が起こりうる」などとただしたのに対し、高市氏は「電波法の規定もある」と答弁。電波停止などを定めた電波法76条を念頭に、「法律は法秩序を守る、違反した場合は罰則規定も用意されていることで実効性を担保すると考えている」と強調した。

そのうえで高市氏は、「私の時に（電波停止を）するとは思わないが、実際に使われるか使われないかは、その時の大臣が判断する」と語った。

放送法4条は放送の自律を守るための倫理規範とされてきたが、高市氏はNHKの過剰演出問題で、行政指導の根拠とした。この点についても「放送法の規定を順守しない場合は行政指導を行う場合もある」との考えを重ねて示した。

政治的公平性を判断するという解釈の見直しを求めた。

同趣旨の質問状が昨年11月26日に総務大臣宛にだされており、高市総務大臣は文書で、上記の藤川答弁と同じ内容を回答した。総務大臣が、一団体の質問状に文書で回答することは異例である。意図的なものを感じざるを得ない。

結局、こうした流れの中で、岸井降板が決まる。

4-3 電波停止発言

この解釈の下では、例えば上記の岸井発言を理由に、総務大臣の判断で4条「政治的公平」違反を問うことができる。つまり、キャスター

の個別の発言について「政治的公平」違反を理由として、その放送局全体の電波を停めることができることになる。私はこの点を危惧して、電波停止を行わないよう、確認をしようとした。

この記事にもあるように高市大臣は否定をしなかったのだ。そして安倍総理も私に対して「一つ一つの番組を見て全体を判断するのは当然だ」と答弁した（予算委員会3月1日）。政権が「個別の番組」をチェックする、つまり事後「検閲」をすると言っているようなものである。高市大臣は、この答弁を現在も繰り返している。

5 まとめ

憲法は、「報道の自由」を含め、表現の自由を保障するとともに、一切の検閲を禁じている。安倍総理の憲法軽視の姿勢がここにも現われたと言える。

これまで述べたように安倍政権は、歴代政権とは明らかに異質だ。放送法の運用については謙抑的であるべきではないか。安倍政権の報道への介入が、4キャスター（大越・岸井・国谷・古舘）の退任など「報道の萎縮」につながっているのは間違いない。まさに、「日本の報道機関の独立性は深刻な脅威に直面している」。

安倍政権と国会の場でしっかり戦うとともに、どのような政権が出てきても「報道の自由」を守ることができるよう放送法制全般の見直しに取り組んで行きたい。

奥野総一郎 プロフィール

昭和39年7月	神戸市生まれ
平成元年3月	東京大学法学部卒業
17年4月	総務省退職（調査官）
21年8月	衆議院議員選挙初当選
26年12月	衆議院議員選挙3期目
現 在	国会対策副委員長・総務委員会理事