

タイトル	放送倫理・番組向上機構（BPO）の現状と課題 - 設立20周年を機に
著者	韓, 永學; HAN, Young-hak
引用	北海学園大学法学研究, 59(2): 1-47
発行日	2023-09-30

論 説

放送倫理・番組向上機構（BPO）の現状と課題 — 設立 20 周年を機に

韓 永 學

はじめに

放送倫理・番組向上機構（Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization, BPO）が2023年7月、設立から20年を迎えた。BPOは、NHKと民放連が2003年に共同で設立した放送界の第三者の自主規制機関で、放送事業の公共性と社会的影響の重大性に鑑み、言論と表現の自由を確保しつつ、視聴者の基本的人権を擁護するため、放送への苦情や放送倫理上の問題に対し、自主的に、独立した第三者の立場から迅速・的確に対応し、正確な放送と放送倫理の高揚に寄与することを目的とする（BPO規約3条）。BPOは、主に、視聴者等から問題があると指摘された番組・放送を検証して、放送界全体、あるいは特定の放送局に意見や見解を伝え、一般にも公表し、放送界の自律と放送の質の向上を促す。

BPOは、これまで、BPO規約が掲げる、言論・表現の自由の確保と視聴者の基本的人権の擁護という2つの目的の遂行に努め、一定の成果を上げてきた。特に、「倫理」を「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」と捉え¹、放送界自身による放送倫理と番組の質的向上の努力を促してきたことは評価に値する。

しかしながら、BPOが、上記の2つの目的を十分に果たし、全ての利害関係者を満足させる放送界横断的なアカウントビリティ制度（accountability system）としての確固たる地位を築いているかについては疑念を挟まざるを得ない。BPOは、放送事業者の逸脱行為への抑止力

¹ 放送倫理検証委員会「TBS『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」（放送倫理検証委員会決定第1号、2007年8月6日）1頁。

には不安があり、他方、公権力側からその体制への関与のリスクにも晒されている。このような状況を踏まえ、BPO が抱える問題点を検証し、その改善を図る必要がある。

以上のような認識の下、本稿では、BPO が設立 20 年の節目を迎えるに当たり、その現状と課題について考察する。具体的には、BPO の沿革と組織及び機能を明らかにした上で、クリティカルな視点から、BPO の主な問題点を析出し、改革に向けた若干の提言を行うこととしたい。

I BPO の沿革と組織

BPO は、NHK と民放連が 2003 年に共同で設立した放送界の第三者の自主規制機関で、放送における言論・表現の自由を確保しつつ、視聴者の基本的人権を擁護するため、放送への苦情や放送倫理の問題に対応する。放送界の不祥事→公権力による規制の動き→自主規制機関の強化というサイクルの中から BPO ができた²。すなわち、BPO は、放送をめぐる不祥事を受けて、視聴者からの批判や政治・行政が動きだす中で、それに否応なく対応するために、放送界が受動的に作った組織なのである³。

現在、BPO は、放送倫理検証委員会、放送と人権等権利に関する委員会、放送と青少年に関する委員会の 3 つの委員会から構成されている。

以下、BPO の沿革と現行の組織体制について概観する。

1 BPO の沿革

1) 前史

BPO の前身の 1 つである放送番組向上協議会は、1960 年代、政府内外から青少年の非行とテレビの影響が論議された中、NHK と民放連が 1969 年に「放送倫理の高揚と放送文化全般に寄与すること」を目的に設立した任意団体である⁴。日本放送連合会（NHK、一般放送事業者、その

² 本橋春紀「放送倫理をめぐる四つのキーワード」月刊民放 39 巻 3 号（2009 年）27 頁。

³ 塩田幸司「放送の自由・自立と BPO の役割—放送番組の自主規制活動の意義と課題」NHK 放送文化研究年報 2019（2019 年）202 頁。

⁴ 放送番組向上委員会・放送番組向上協議会『放送番組向上活動 25 年のあゆみ』（放送番組向上協議会、1995 年）4 頁、民放連『民間放送 50 年史』（民放連、2001 年）31 頁。

他の団体等が1957年6月に設立)の内部機関として1965年1月に設置された放送番組向上委員会が、1969年3月の同連合会の解散によって独立し、同年5月に放送番組向上協議会の発足と共に、同協議会の内部機関として再出発した⁵。放送番組向上委員会は、NHKと民放連が推薦する外部有識者から構成され、放送番組全般に関する批判・意見等を収集調査し、それらの結果に基づき協議を行い、必要に応じて関係の諸団体とも会合を開いて意見を交換し、その意見を放送事業者に通知して番組向上の努力を促す機関と位置付けられた⁶。放送番組向上委員会は2002年4月、放送番組委員会に改組された。

一方、放送番組向上協議会は、郵政省の「青少年と放送に関する調査研究会」報告書(1998年12月7日)が子供を保護するため暴力や性表現等のテレビ映像を遮断することができる集積回路(V-chip)の導入について継続検討するとした上で、「視聴者と放送事業者の間の一層の透明性を図り、両者のパイプ役ともいうべき放送事業者の共通の第三者機関が、この面で一定の役割を果たしていくことが適当」とした提言を受け、2000年4月に同協議会の内部機関として放送と青少年に関する委員会(以下、青少年委員会)を新設した。青少年委員会は、外部有識者から構成され、放送と青少年に関する視聴者からの意見を放送事業者に伝達すると共に、その意見を審議し、その審議結果と放送事業者の対応等を公表すること、青少年が視聴する番組の向上に向けた意見交換や調査研究によって、視聴者と放送事業者を結ぶ回路として機能する機関と位置付けられた⁷。

BPOのもう1つの前身である放送と人権等権利に関する委員会機構(Broadcast and Human Rights/Other Related Rights Organization, BRO)は、「椿発言事件」⁸、「TBSビデオ問題」⁹等を背景に、郵政省の「多

⁵ 同上、本橋春紀「BPO3委員会の成り立ちと連携について」自由と正義60巻7号(2009年)57頁。

⁶ 第48回国会衆議院予算委員会議事録第5分科会第3号(1965年2月24日)26頁。

⁷ 第147回国会参議院交通・情報通信委員会議事録第7号(2000年3月28日)10頁。

⁸ テレビ朝日の椿貞良報道局長が1993年7月総選挙で「非自民政権が生まれるよう報道せよ」と指示したとされ、放送法の「政治的公平」違反が疑われた事件で、椿局長が衆議院で証人喚問されるも「政治的公平」違反の事実は認められなかった

チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談会」最終報告書(1996年12月9日)¹⁰を受け、NHKと民放連が1997年5月、同懇談会が提示した苦情対応機関のうち「放送事業者が自主的に設置する機関」を選択し、「放送事業者が担う社会的責務を積極的に遂行するとともに、放送による言論と表現の自由を確保し、かつ、視聴者の基本的人権を擁護するため、放送への苦情に対して、自主的に、視聴者の立場から迅速かつ有効に対応し、以て正確な放送と放送倫理の高揚に寄与すること」を目的(BRO規約3条)に設立した任意団体である¹¹。BROの下に同年6月に設置された放送と人権等権利に関する委員会(Broadcast and Human Rights/Other Related Rights Committee, BRC)は、評議員会(外部有識者で構成)が選任する外部有識者から構成され、NHK及び民放連加盟各社の個別の放送番組に関する、放送法令・番組基準にかかわる重大な苦情、特に人権等の権利侵害にかかわる苦情を審理し、その結果を「勧告」、「見解」として提示する機能を遂行してきた(BRO規約4条)。

以上、NHKと民放連は、放送に対する公的規制の強化を回避すべく、既存の①放送番組向上に加え、②放送に対する苦情対応や③放送における青少年問題対応を担う第三者機関(①③は放送番組向上協議会の下での放送番組向上委員会(放送番組委員会に継承)と青少年委員会、②はBROの下でのBRC)を設け、一定の放送倫理の高揚に努めてきた。

が、同局は郵政省から放送法の目的等の違反を理由(同発言を行った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いう理由)に行政指導(厳重注意)を受けた(1994年9月2日)。

⁹ TBSが1989年10月にオウム真理教を批判する坂本堤弁護士インタビュー映像を同教団の要求に応じて放映前に見せ、坂本弁護士一家殺害事件の発端となった問題で(1995年秋発覚)、同局は郵政省から放送法の目的等の違反を理由に行政指導(厳重注意)を受けた(1996年5月17日)。

¹⁰ 放送に対する苦情対応機関を放送事業者の外部に共同の機関として設置し、苦情を受け付け、事情を調査し、苦情の当否等の判断を行い、判断結果を申出人及び放送事業者に通知し、公表する仕組みを打ち出し、同機関の設置形態として①公的機関、②放送事業者が自主的に設置する機関、③法律の規定を基に放送事業者が設置する機関(①②の中間に位置する機関)等を提示した。

¹¹ NHK放送文化研究所編『20世紀放送史 資料編』(日本放送協会、2003年)619-627頁。

2) 本史

NHK と民放連は、2000 年前後の個人情報保護、人権擁護、青少年保護等を名目とした一連のメディア規制立法の動きを受け、自主規制機関の機能強化を模索した。NHK と民放連は 2003 年 2 月、第三者機関の機能の強化と第三者機関に対する各放送局の対応の改善を図り、放送界全体として自主自律体制の確立を目指すことで合意する、次のような「放送倫理・番組向上機構の設置等に関する基本合意書」を締結した。

放送倫理・番組向上機構の設置等に関する基本合意書

日本放送協会 日本民間放送連盟
2003 年 2 月 17 日

日本放送協会（NHK）と社団法人日本民間放送連盟（民放連）は、放送倫理のさらなる向上に努め、視聴者により信頼される関係を築くため、まず放送局自らが視聴者の意見を真摯に受け止め、苦情等に迅速に対応できる体制を整備するなど、自律的取り組みを一層推進することを確認した。

その上にたち、第三者機関の機能の強化と第三者機関に対する各放送局の対応の改善を図り、放送界全体として自主自律体制の確立を目指すことで合意した。

1. NHK と民放連は、平成 15 年 7 月 1 日を期して「放送倫理・番組向上機構」（以下「新機構」）を設置し、「放送番組向上協議会」および「放送と人権等権利に関する委員会機構」の業務を移管する。

2. これにより視聴者からの意見や苦情等の受け付け窓口を一本化し、各放送局と連携して効率的、効果的に対応することができる体制を整備する。また、新たに理事長を置くとともに、「放送と人権等権利に関する委員会」「放送と青少年に関する委員会」ならびに「放送番組委員会」の審理の充実、事案処理の迅速化に資するよう事務局機能を強化する。

3. NHK と民放連加盟各社は、上記 3 委員会の独立性を妨げることなく円滑な委員会運営に協力し、その活動内容を視聴者に広く周知するとともに、3 委員会から指摘された放送倫理上の問題点については、当該放送局が改善策を含めた取り組み状況を委員会に報告し、放送倫理の向上を図る。

4. 「新機構」の運営に必要な経費は、NHK と民放連ならびに民放連加盟各社の分担拠出による。

5. なお、上記3委員会が取り扱うテーマ、運営方法、委員会相互の関係など、委員会のあり方については、「新機構」の活動を検証したう え改めて検討し、必要な措置を講じる。

一方、民放連は2003年6月、BPOの発足に当たり、民放連加盟各社がBPOの円滑な運営に協力すること等で合意する、次のような「『放送倫理・番組向上機構』への対応に関する申し合わせ」を行った。

「放送倫理・番組向上機構」への対応に関する申し合わせ

日本民間放送連盟

2003年6月19日

日本民間放送連盟加盟各社は、「放送倫理・番組向上機構」（機構）の発足にあたり次のとおり申し合わせる。

1. 円滑な運営への協力

加盟各社は、機構ならびに機構がおく委員会の活動に対し、その独立性を妨げることなく円滑な運営に協力する。

2. 委員会決定の尊重と改善等の報告

加盟各社は、機構の各委員会からの「勧告」「見解」「提言」「声明」その他決定により指摘された放送倫理上の問題点について真摯に受け止め改善に努める。また、指摘を受けた当該加盟社は、決定内容をニュース等で速やかに視聴者に伝えるとともに、具体的な改善策を含めた取り組み状況を3ヵ月以内に委員会に報告する。なお、加盟各社は委員会が報告に対し意見を述べ、機構が報告と意見を公表することを了解する。

3. 周知活動への協力

加盟各社は、機構ならびに委員会の活動内容を番組内で積極的に取り上げ視聴者に広く周知するとともに、「告知スポット」についてはデ イタイム、プライムタイムでの放送に努める。

4. 責任体制の明確化等

加盟各社は、機構の活動への協力、委員会決定への対応にあたっての責任を明確にするため、役員1名を責任者に定めこれを機構に登録する。

NHKと民放連は2003年7月、「放送倫理・番組向上機構の設置等に関する基本合意書」に基づき、放送番組向上協議会とBROを統合してBPOを設立した。BPOは、放送番組向上協議会とBROの業務移管を受け、放送番組委員会、BRC、青少年委員会の3委員会体制としてスタートした。

その後、BPOは2007年5月、「発掘！あるある大事典Ⅱ」事件¹²を契機に、放送法の規制強化の動きを受け、放送番組委員会を発展的に解消し、新たに放送倫理検証委員会を設立した。すなわち、虚偽放送に対する再発防止計画の策定・提出要求等の放送事業者への新たな行政処分を導入を盛り込む放送法改正案が国会に提出された（同年4月）ことに対し、BPO、NHK、民放連の三者合意の下、自主規制を強化すべく、「放送倫理上の問題が発生しないように努めるとともに、万一問題が生じた場合、再発防止策を放送事業者に求め、その実効性の確保を図る」という比較的強い権限を持つ放送倫理検証委員会を設立したのである。このようなBPOの新たな取組を受け、新たな行政処分は、与野党の修正協議を経て同法案から削除された。

一方、BPOは2008年7月以降、放送と人権等権利に関する委員会について、BRCという略称がBPOと混同しやすいということから、放送人権委員会の略称に変更した¹³。

このような経過を経て、BPOは2023年7月、設立から20年を迎えた。BPOの歴史の概略図と年表は、図1と表1の通りである。

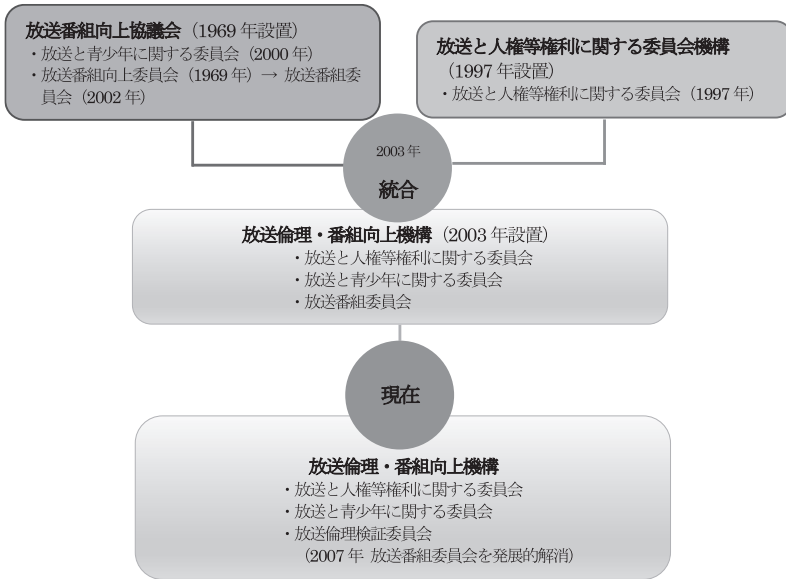
2 BPOの組織体制

BPOは、放送における言論・表現の自由を確保しつつ、視聴者の基本的人権を擁護するため、放送への苦情や放送倫理の問題に対応する、放送界が設立した第三者的自主規制機関である。BPOの組織、運営、構成員等については、BPO規約が定めている。

¹² 関西テレビのバラエティー番組「発掘！あるある大事典Ⅱ」（2007年1月7日放送）において納豆のダイエット効果に関する専門家のコメントやデータの捏造が行われていた事件で、同局は総務省から虚偽報道・番組基準違反を理由に行政指導（警告）を受けた（2007年3月30日）。

¹³ <https://www.bpo.gr.jp/?p=2679>

図 1 BPO の歴史の概略図



出典：BPO ホームページを基に筆者作成。

表 1 BPO の年表

年	事項
1965 年	日本放送協会 (NHK)、社団法人日本民間放送連盟 (民放連)、社団法人日本放送連合会 (放送連合) の三者により、放送連合内に「放送番組向上委員会」を設置。
1969 年	社団法人日本放送連合会が解散。これに伴い「放送番組向上委員会」も解消。NHK 及び民放連が放送番組向上協議会を発足。放送番組向上協議会に「放送番組向上委員会」を設置。
1997 年	NHK と民放連、放送による人権侵害に対して迅速な救済を図るため、自主的な第三者機関として「放送と人権等権利に関する委員会機構 [BRO]」を発足させ、「放送人権委員会」を設置。
2000 年	NHK と民放連、放送番組向上協議会の中に放送と青少年に関する課題を審議する「青少年委員会」を設置。
2002 年	放送番組向上協議会が運営する「放送番組向上委員会」を「放送番組委員会」に改組。
2003 年	NHK と民放連、放送界の自主・自律を目指し、3 委員会を運営する「放送倫理・番組向上機構 [BPO]」を発足。
2007 年	BPO・NHK・民放連、番組の捏造が社会的批判を浴びたことを受け、BPO の機能強化を基本合意。虚偽の放送や放送倫理上の問題を審理・審議する「放送倫理検証委員会」を BPO 内に設置。「放送番組委員会」が解散。

出典：BPO ホームページ。

1) 組織と運営

BPO は、放送事業の公共性と社会的影響の重大性に鑑み、言論と表現の自由を確保しつつ、視聴者の基本的人権を擁護するため、放送への苦情や放送倫理上の問題に対し、自主的に、独立した第三者の立場から迅速・的確に対応し、正確な放送と放送倫理の高揚に寄与することを目的とする（BPO 規約 3 条）。この目的を達成するため、理事会、監事、評議員会、3 委員会及び事務局を置いている。BPO の組織図は、図 2 の通りである。

図 2 BPO の組織図



出典：BPO ホームページ。

(1) 理事会

理事会は、① BPO の事業計画及び収支予算、② BPO の業務報告及び収支決算、③ BPO の評議員、専務理事及び事務局長の選任、④ その他 BPO の運営及び業務執行に関する重要な事項を議決する（BPO 規約 14 条）。理事会は、BPO を代表し、BPO 事務を総理する理事長（10 条 1 項）1 人、及び理事 9 人をもって構成する（8 条 1 項、13 条 1 項）。

理事長は、BPO の構成員が推薦する放送事業者の役職員及びその経験者以外の者から、理事会で選任する（9 条 1 項）。理事は、理事長が放

送事業者の役職員以外の者から3人を選任し（2項）、NHK及び民放連が各3人を選任する（3項）。専務理事1人及び理事・事務局長1人は、理事会において選任する（5項）。現在、理事長と3人の理事は放送局の役職員以外、6人の理事は放送局関係者である。理事長及び理事の任期は2年（再任可）である（11条1項）。

（2）監事

監事は、BPOの会計及び理事長、専務理事及び事務局長の職務執行状況を監査する（BPO規約10条4項）一方、理事会に出席して意見を述べるができる（13条2項）。監事（2人）は、NHK及び民放連が各1人を選任する（8条1項、9条4項）。監事の任期は2年（再任可）である（11条1項）。

（3）評議員会

評議員会は、3委員会の委員を選任する（BPO規約18条）。評議員会は、理事会が有識者（放送事業者の役職員を除く）の中から選任し委嘱する評議員7人以内で構成（現在、7人構成）する（19条）。評議員の任期は3年（再任可）である（21条）。

（4）3委員会

第1に、放送倫理検証委員会は、後述する職務（BPO規約4条1項2号）を行う他、必要に応じてBPOの構成員に対し、BPO規約3条に定める目的達成のため、放送番組や放送倫理のあり方についての提言を行う（23条）。同委員会は、評議員会が有識者（放送事業者の役職員を除く）の中から選任する8～10人の委員で構成（現在、10人構成）する（24条）。委員の任期は3年（再任可）である（26条）。

第2に、放送人権委員会は、後述する職務（4条1項3号）を行う他、必要に応じてBPOの構成員に対し、BPO規約3条に定める目的達成のため、放送と人権についての提言を行う（28条）。同委員会は、評議員会が有識者（放送事業者の役職員を除く）の中から選任する7～10人の委員で構成（現在、10人構成）する（29条）。委員の任期は3年（再任可）である（31条）。

第3に、青少年委員会は、後述する職務（4条1項4号）を行う他、BPO規約3条に定める目的達成のため、審議の結果等を公表すること

を通して、視聴者と放送事業者を結ぶ回路として機能する（33条）。同委員会は、評議員会が有識者（放送事業者の役職員を除く）の中から選任する6～8人の委員で構成（現在、8人構成）する（34条）。委員の任期は3年（再任可）である（36条）。

（5）事務局

事務局は、視聴者等からの意見・苦情の受理、調査研究、各種会議の運営その他BPOの事務を処理し、3委員会の運営をサポートする（BPO規約39条1項）。事務局は、3委員会に対し、放送界の動向及び視聴者の意見・苦情の情報を提供すると共に各委員会の運営に協力し、委員会の審議概要等記録作成の実務を行う（4項）。現在、事務局には、3委員会それぞれを担当する調査役、視聴者応対、広報、総務等のセクションがある。

2）構成員

BPOの構成員は、①NHK、②民放連、③民放連会員各社（2023年4月現在、207社）、④その他理事会が承認した基幹放送事業者から成る（BPO規約5条）。構成員は、BPO及び3委員会の審議、審理等に協力すると共に、その見解、要望等を尊重し、勧告を遵守する（6条）。

一方、構成員は、理事会において定める会費を拠出する（7条）。「放送倫理・番組向上機構の設置等に関する基本合意書」も、BPOの運営に必要な経費は、NHKと民放連並びに民放連加盟各社の分担拠出によるとしている（4条）。

II BPOの機能

BPOは、放送事業の公共性と社会的影響力の重大性に鑑み、言論と表現の自由を確保しつつ、視聴者の基本的人権を擁護するため、放送への苦情や放送倫理上の問題に対し、自主的に、独立した第三者の立場から迅速・的確に対応し、正確な放送と放送倫理の高揚に寄与することを目的とする（BPO規約3条）。主に、放送番組の内容に問題があったと判断した場合、当該放送局と放送界全体に改善を促し、各放送局は社内議論を深め、正確な放送と放送倫理の向上に努める。BPOの①放送倫理検証委員会、②放送人権委員会、③青少年委員会の3委員会は、このよ

うな目的達成のため、独立した第三者の立場から、各々の職務（①は放送倫理の向上、②は放送による人権侵害の救済、③は青少年にとっての放送番組の向上）を遂行しつつ（4条1項）、同一の放送番組を取り扱う場合、互いに連携して、必要な措置を講ずる（2項）。また、3委員会は、BPO全体の課題に共同して対応する¹⁴。

BPOの構成員は、BPO及び3委員会の審議、審理等に協力すると共に、その見解、要望等を尊重し、勧告を遵守する（BPO規約6条）。すなわち、BPOの構成員は、3委員会からの「委員会決定」（「勧告」、「見解」、「意見」、「提言」等）により指摘された放送倫理上の問題点について真摯に受け止め改善に努め、当該放送局が改善策を含めた取り組み状況を委員会に報告し、放送倫理の向上を図る（「放送倫理・番組向上機構の設置等に関する基本合意書」3条、「『放送倫理・番組向上機構』へ対応に関する申し合わせ」2条）。

以下、BPOの3委員会の機能について詳述する。

1 放送倫理検証委員会

放送倫理検証委員会は、放送倫理を高め、放送番組の質を向上させることを目的とする。委員会は、放送倫理と番組の向上に関する審議、及び虚偽の放送に関する審理を行う。具体的には、①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等に関する問題の審議、②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に、放送倫理上の問題があったか否かの調査及び審理、③調査及び審理に基づく「勧告」または「見解」の通知及び公表、④「勧告」または「見解」の一部として、放送事業者に対する再発防止計画提出の要請、⑤提出された再発防止計画及びその実施状況についての意見の通知及び公表、⑥その他BPOの目的を達成するために必要な事項を処理することを職務とする（BPO規約4条1項2号）。

¹⁴ 3委員会共同声明・提言等として、「視聴率問題に関する見解と提言」（2003年12月11日）、「テレビ局に対する総務省の行政指導に関する声明」（2004年11月11日）等がある。

1）放送倫理及び番組の向上に関する討議・審議

（1）討議

委員会は、放送番組の取材・制作のあり方や番組内容等に関する問題について討議する（放送倫理検証委員会運営規則4条1項1文）。討議の結果、放送倫理を高め、放送番組の質を向上させるため、さらに検証が必要と判断した場合は、審議を行うことを決定する（2文）。

（2）審議

委員会は、必要に応じて放送事業者及び関係者に対し、調査・報告及び放送済みテープ等関連資料の提出を求めることができる（放送倫理検証委員会運営規則4条2項）。委員会は、必要に応じて参考人を招き、意見交換を行う（3項）。委員会は、審議において、放送事業者及び関係者から事情聴取（ヒアリング）を行うことができる（4項）。

（3）意見の公表

委員会は、審議に基づき、「意見」を公表することができる（放送倫理検証委員会運営規則4条5項1文）。委員会は、「意見」を公表した場合、その内容をBPOの構成員に報告する（2文）。

2）虚偽の放送に関する審理

（1）討議

委員会は、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討議において判断した場合、対象番組について放送倫理上問題があったか否かの審理を行うことを決定する（放送倫理検証委員会運営規則5条1項）。対象番組は、①放送事業者から自主的に委員会に報告があった番組、②番組関係者や外部関係者、視聴者等から指摘された番組、③その他、委員会が必要と判断した番組の中から決定する（2項）。

（2）審理

委員会は、対象番組の審理（または審理を行うことの決定）のため必要な調査を行う（放送倫理検証委員会運営規則6条1項）。委員会は、対象番組を制作・放送した放送事業者及び関係者に対し、調査・報告及び放送済みテープ等関連資料の提出を求めることができる（2項）。委員

会は、当該放送事業者及び関係者から事情聴取（ヒアリング）を行うことができる（3項）。委員会は、必要に応じて、専門知識を有する者から意見を聴くことができる（4項）。

委員会は、事案に応じて、1名以上の専門家から成る特別調査チームを設置して、対象番組について集中的・機動的な調査を行わせることができる（7条1項）。特別調査チームは、委員会における審理に必要な事実関係の調査を行い、委員会に対し、調査の経過及び結果を速やかに報告する（2項）。委員会は、特別調査チームの編成等についてアドバイスを受けるために、予め調査顧問を任命することができる（3項）。

（3）勧告・見解の通知・公表

委員会は、対象番組の放送内容に放送倫理上問題があったか否かについて審理し、放送倫理上の問題点を「勧告」または「見解」として取りまとめ、当該放送事業者及びその放送番組審議会に書面により通知し、公表すると共に、その内容をBPOの構成員に報告する（放送倫理検証委員会運営規則8条1項）。公表は、記者会見その他適宜の方法により行う（2項）。委員会は、当該放送事業者に対し、審理の結果を放送し、視聴者に周知することを求めることができる（3項）。

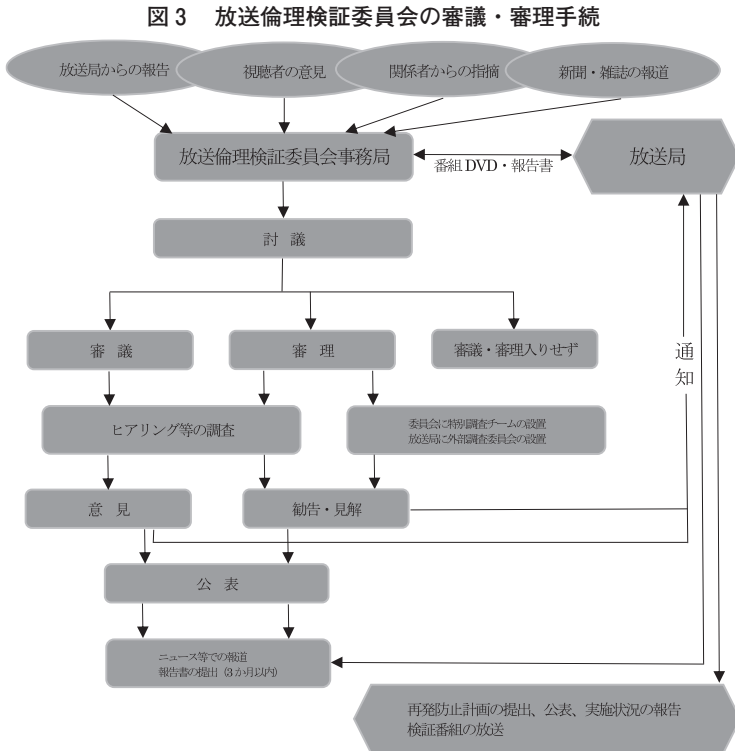
委員会は、「勧告」または「見解」の中で、当該放送事業者に対し、再発防止計画の提出を求めることができる（9条1項）。再発防止計画の提出を求められた当該放送事業者は、1か月以内にこれを策定し、委員会に対し、書面により提出すると共に公表する（2項）。当該放送事業者は、再発防止計画を提出した後、3か月以内に、再発防止計画の実施状況について、委員会に対し、書面により報告する（3項）。委員会は、再発防止計画及びその実施状況について、それぞれ、当該放送事業者に対し、意見を述べることができるが、その場合には、これを公表し、その内容をBPOの構成員に報告する（4項）。

一方、委員会は、事案に応じ、当該放送事業者に対し、外部調査委員会を設置すべき旨、勧告することができる（10条1項）。委員会は、当該放送事業者に対し、外部調査委員会の委員の人選に関し、意見を述べる（2項）。委員会は、当該放送事業者に対し、当該放送事業者が外部調査委員会に調査・報告を委託した調査項目の報告を求めることができ、調査項目が十分でないと判断する場合、当該放送事業者に対し、調査項目の追加・変更を求めることができる（3項）。委員会は、当

該放送事業者に対し、外部調査委員会による調査結果の報告を求めることができ、当該放送事業者に対し、期限を定めて、外部調査委員会による調査の経過の報告を求めることができる（4項）。

（4）まとめ

委員会の、放送倫理及び番組の向上に関する審議手続、及び虚偽の放送に関する審理手続を图示すると、図3の通りである。



出典：三宅弘＝小町谷育子『BPOと放送の自由』（日本評論社、2016年）13頁。

3) その他活動

委員会は、毎年度、地区ごとに放送局と意見交換会を開き、委員会決定や報道・制作現場が抱える課題等について議論をしている。これまでに、2013年度意見交換会（①島根・鳥取県内各局と意見交換会（2013年

11月)、②福島県内各局と意見交換会(同年12月)、③NNN(日本テレビ系)中部ブロック各局と意見交換会(2014年1月)、2014年度意見交換会(①近畿地区各局と意見交換会(2014年11月)、②系列を持たない「独立局」と意見交換会(同年同月)、③九州・沖縄FNS(フジテレビ系)各局と「意見交換会」(2015年1月)、2015年度意見交換会(①BSテレビ各局と意見交換会(2015年10月)、②広島県内各局と意見交換会(同年11月)、③石川県内各局と意見交換会(2016年1月)、2016年度意見交換会(①中京地区各局と意見交換会(2016年10月)、②TBS系列の九州・沖縄地区各局と意見交換会(2017年1月)、2017年度意見交換会(①在京各局と意見交換会(2017年5月)、②四国地区各局と意見交換会(同年11月)、③沖縄県内各局と意見交換会(2018年1月)、2018年度意見交換会(①独立局と意見交換会(2018年11月)、②北海道地区各局と意見交換会(同年同月)、③宮崎・鹿児島県内各局と意見交換会(2019年2月)、2019年度意見交換会(①福岡・佐賀県内各局と意見交換会(2019年10月)、②富山県内各局と意見交換会(同年11月)、③在阪各局と意見交換会(2020年2月)、2020年度意見交換会(①全国の放送局を対象に意見交換会(2020年12月)、2021年度意見交換会(①差別問題をテーマに意見交換会(2022年1月)、2022年度意見交換会(①宮城・山形県内テレビ・ラジオ各局と意見交換会(2022年11月)、②東海地区3県のラジオ局と意見交換会(2023年3月))を開催した¹⁵。

また、委員会は2008年5月、委員会発足1年を機に、「事件報道と開かれた司法～裁判員制度実施を控えて～」と題したシンポジウムを開催した¹⁶。

2 放送人権委員会

放送人権委員会は、放送による人権侵害を救済することを目的とする。委員会は、放送による名誉・プライバシー・肖像等の権利侵害に関する苦情を審理(審理は原則として申立制)する。具体的には、①個別の放送番組に関する放送法令または番組基準に係わる重大な苦情、特に人権等の権利侵害に関する苦情(苦情申立人と放送事業者との話し合いが相

¹⁵ https://www.bpo.gr.jp/?page_id=897

¹⁶ <https://www.bpo.gr.jp/wordpress/wp-content/themes/codex/pdf/kensyo/symposium.pdf>

容れない状況にあり、かつ、司法に基づき係争中でないもの）の審理、②審理に基づく苦情申立人及び当該放送事業者（被申立人）への「勧告」または「見解」の提示、③審理に基づく「勧告」または「見解」のBPOの構成員への報告及び公表、④その他BPOの目的を達成するために必要な事項を処理することを職務とする（BPO規約4条1項3号）。

1) 放送による人権侵害の救済

(1) 苦情申立

放送によって権利の侵害を受けた個人またはその直接の利害関係人は、原則として原放送から3か月以内に被申立人に苦情を申し立てたものの、話し合いが相容れない場合には、原放送から1年以内に委員会に苦情を申し立てることができる（放送人権委員会運営規則5条1項4号）¹⁷。

苦情申立は、事務局に対し、委員会の定める様式の書面によって行う（6条1項）。苦情申立人から委員会への審理申立は、無料である（9条）。

(2) 審理

委員会は、事務局が事前に受理・収集・作成した資料等に基づき審理する（放送人権委員会運営規則第7条）。

委員会は、申し立てられた苦情について、名誉、信用、プライバシー・肖像等の権利侵害、及びこれらに係る放送倫理上の問題に関するものを原則として審理を開始する（5条1項1号）¹⁸。公平・公正を欠いた放送により著しい不利益を被った者からの申立があった場合は、委員会の判断で取り扱うことができる（2号）。しかし、①放送前の番組にかかわる

¹⁷ ただし、団体からの申立については、委員会において、団体の規模、組織、社会的性格等に鑑み、救済の必要性が高い等相当と認めるときは、取り扱うことができる（6号）。

¹⁸ 同号に定める事項についての極めて重大な権利侵害及び放送倫理上の問題に関しては、申立を待たずに、委員会の判断により審理を開始することができる（5条4項）。また、同号に定める事項について、放送関係者による重大な権利侵害等を伴う取材活動・放送がなされ、これが継続中であって、かつ緊急に対応する必要があると認めるときは、本人または利害関係人の申立により、委員会は、放送事業者または所属の関係者に対し、その事態を解消するために必要な措置を取るよう要望することができる（5項）。

事項及び放送されていない事項（3号）¹⁹、②申立に係る放送に関連する紛争について訴訟、調停等で係争中の事案及び放送事業者に対し損害賠償を請求している事案（5号1文）、③CMに関する苦情は、原則として取り扱わない（8号）。また、既になされた申立と実質的に同一の内容の申立は、審理の対象としない（9号）。一方、申立後に、苦情申立人、被申立人のいずれかが司法の場に解決を委ね、若しくは苦情申立人が被申立人に対し損害賠償を請求した場合は、その段階で審理を中止することができる（5号2文）。

委員会は、①申立に係る放送の内容、権利侵害の程度及び実質的な被害回復の状況に鑑みて、審理の対象とすることが相当でないと認められる場合（5条2項1号）、②国または地方公共団体の公選職にある者またはそれらの候補者からの申立であって、申立に係る放送の内容が明らかに受忍限度の範囲内であると認められる場合（2号）、③苦情申立人において、申立を交渉の材料とし、委員会に苦情を申し立てたことをことさらに喧伝し、または被申立人との話し合いを合理的な理由なく拒絶する等、被申立人による自主的な解決を困難にしていると認められる場合（3号）、④前各号に準ずる場合その他BPO及び委員会の目的等に照らして審理の対象とすることが適当でないと認められる場合は、当該苦情を審理の対象としないことができる（4号）。また、審理を開始した後に①②③④に該当するものと判断したときは、その段階で審理を中止することができる（5条3項）。

委員会は、審理に当たり、苦情申立人及び被申立人に事情を聴く他、当該番組の放送済みテープその他関係資料等の提出を求めることができる（8条1項）、必要と認めた場合は、苦情申立人に提出された放送済みのテープを視聴させることができる（2項）。また、委員会は、必要により、案件に関係する専門家等の意見を聴くものとする（3項）。

8条1、3項に定める事情聴取は、委員会が相当と判断した場合は、公開とすることができる（10条1項）。委員会は、審理に関する議事録を公開する（2項）。

一方、委員会が、苦情申立に対し、審理入りする前に、当事者間での話し合いを促し、解決する「仲介・斡旋」のケースもある。また、審理

¹⁹ ただし、放送された番組の取材過程で生じた権利侵害及びこれに係る放送倫理上の問題については、委員会の判断で取り扱うことができる。

が始まった後でも、申立の経緯や内容を判断の上、当事者に和解を斡旋し解決する場合がある。

（３）勧告・見解の通知・公表

委員会は、審理の結果を「勧告」または「見解」として取りまとめ、審理の経過を含め、苦情申立人及び被申立人に書面により通知する（放送人権委員会運営規則 11 条 1 項）。通知の内容は、BPO の構成員に報告すると共に、苦情申立人及び被申立人に公表することを通告した後、BPO が委員会名で公表する（2 項）。公表に当たり、委員会は、実名で発表することについて苦情申立人の事前の承諾を得る（3 項）²⁰。公表は、記者会見その他適宜の方法により行う（4 項）。

委員会は、委員会の審理の結果を放送することを被申立人に求めることができる（11 条 5 項）。

（４）まとめ

委員会の、放送による人権侵害の救済に関する審理手続を図示すると、図 4 の通りである。

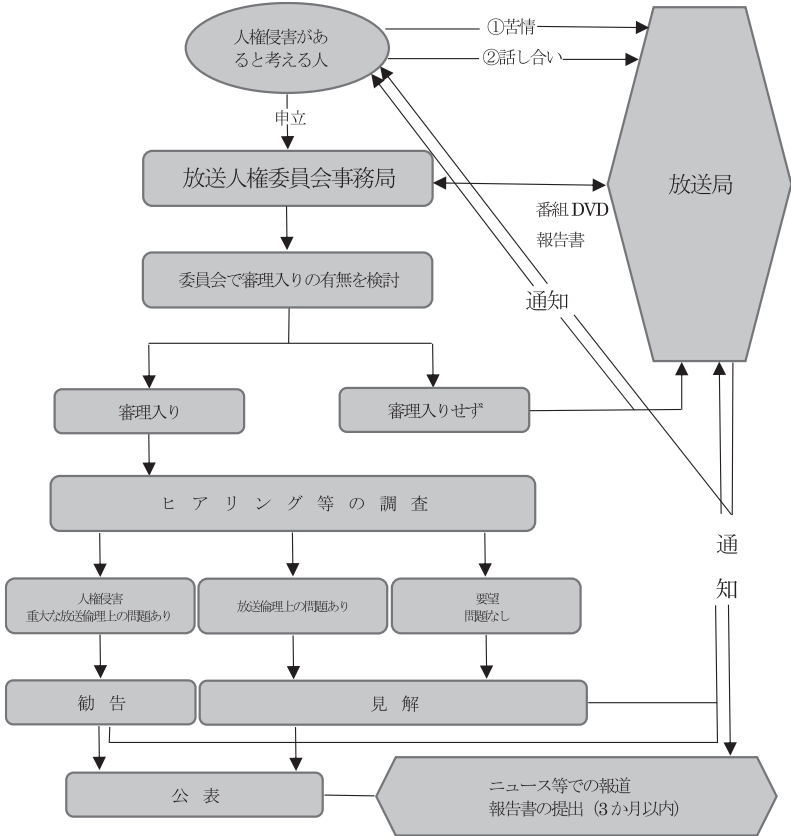
2) その他活動

（１）意見交換会・シンポジウム等

委員会は、毎年度、地区ごとに放送局と意見交換会を開き、委員会決定や報道・制作現場が抱える課題等について議論をしている。これまでに、2003 年度意見交換会（①北海道地区各局と意見交換会（2003 年 10 月））、2004 年度意見交換会（①在京各局と意見交換会（2004 年 11 月））、②中国・四国地区各局と意見交換会（2005 年 3 月））、2005 年度意見交換会（①東北地区各局と意見交換会（2005 年 11 月））、2006 年度意見交換会（①関西地区各局と意見交換会（2006 年 11 月））、2008 年度意見交換会（①テレビ局の現場視察と意見交換会（2008 年 10 月））、②中部地区各局と意見交換会（同年 11 月））、2009 年度意見交換会（①九州・沖縄地区各局と意見交換会（2009 年 12 月））、2010 年度意見交換会（①在京各局と意見交換会（2010 年 9 月））、②北海道地区各局と意見交換会（同年 12 月））、2011 年度意見交換会（①中国・四国地区各局と意見交換会（2011

²⁰ 特別の事情がある場合は、本人の希望により匿名とする。

図4 放送人権委員会の審理手続



出典：三宅弘＝小町谷育子『BPOと放送の自由』（日本評論社、2016年）20頁。

年10月)、2012年度意見交換会(①広島県内各局と意見交換会(2012年9月)、②東北地区各局と意見交換会(2013年2月)、2013年度意見交換会(①首都圏各局と意見交換会(2013年4月)、②近畿地区各局と意見交換会(同年10月)、③鹿児島県内各局と意見交換会(2014年1月)、2014年度意見交換会(①在札幌各局と意見交換会(2014年9月)、②中部地区各局と意見交換会(同年10月)、③日本テレビ系列・四国4局と意見交換会(2015年2月)、2015年度意見交換会(①山形県内6局と意見交換会(2015年10月)、②TBSテレビ系列・北信越各局と意見交換会(同年11月)、③九州・沖縄地区各局と意見交換会(2016年2月)、2016

年度意見交換会（①沖縄県内各局と意見交換会（2016年10月）、②フジテレビ系列の北海道・東北地区6局と意見交換会（同年11月）、③中国・四国地区各局と意見交換会（2017年1月））、2017年度意見交換会（①在京キー局と意見交換会（2017年7月）、②東北地区各局と意見交換会（同年11月）、③長野県内各局と意見交換会（2018年2月））、2018年度意見交換会（①新潟県内各局と意見交換会（2018年9月）、②長崎県内各局と意見交換会（同年11月）、③近畿地区各局と意見交換会（2019年1月））、2019年度意見交換会（①福島県内各局と意見交換会（2019年9月）、②中部地区各局と意見交換会（同年11月）、2021年度意見交換会（①「リアリティ番組」をテーマに意見交換会（2022年2月））、2022年度意見交換会（①北海道地区各局と意見公開会（2022年12月））を開催した²¹。

また、委員会は2007年12月、委員会発足10年を機に、「放送と人権～放送倫理の確立を目指して」をテーマに、「放送人権委員会10周年フォーラム」を開催した²²。

（2）要望・声明等

委員会は、「人権侵害」の申立による審理以外にも、放送業界全体に対する、取材・放送上の重大な問題について、「要望」、「声明」等を公表している。これまでに、「『桶川女子大生殺害事件』取材についての要望」（1999年12月）²³、「放送番組の録画・録音の視聴請求について」（2001年2月）²⁴、「BRCの審理と裁判との関連についての考え方」（同年9月）²⁵、「『犯罪被害者等基本計画』に関するBRC声明」（2005年12月）²⁶、「『秋田県能代地区における連続児童遺体発見事件』取材についての要望」（2006年5月）²⁷、「顔なしインタビュー等についての要望～最近の委員会決定をふまえての委員長談話～」（2014年6月）²⁸等を公表した。

²¹ https://www.bpo.gr.jp/?page_id=1139

²² <https://www.bpo.gr.jp/?p=1959>

²³ <https://www.bpo.gr.jp/?p=2012>

²⁴ <https://www.bpo.gr.jp/?p=2015>

²⁵ <https://www.bpo.gr.jp/?p=2020>

²⁶ <https://www.bpo.gr.jp/?p=2023>

²⁷ <https://www.bpo.gr.jp/?p=2025>

²⁸ <https://www.bpo.gr.jp/?p=7636>

3 青少年委員会

青少年委員会は、青少年にとっての放送番組を向上させることを目的とする。委員会は、放送と青少年に関する視聴者意見の把握と課題の審議、及び調査研究を行う。具体的には、①放送と青少年に関する視聴者の意見の把握及び審議、②審議に基づく「見解」のBPOの構成員への報告及び公表、③視聴者からの意見のBPOの構成員及び関係団体への報告、④大学等研究機関と協力しての、放送と青少年に関する調査研究、⑤その他BPOの目的を達成するために必要な事項を処理することを職務とする（BPO規約4条1項4号）。

1) 放送と青少年に関する視聴者意見の審議

(1) 視聴者意見

委員会は、視聴者から寄せられた意見につき、次の基準により取り扱う。一般視聴者からの放送と青少年に関する意見を原則とする（青少年委員会運営規則3条1項1号）。視聴者は、意見を事務局へ電話、ファックス、郵便、電子メールで寄せることができる（2号）。事務局は、寄せられた意見について、必要に応じて事実確認、集計・要約等を行い、委員会に報告する（3号）。審議の対象となる番組は、原則として原放送から3か月以内のものとする（4号）。

(2) 審議

委員会は、事務局が作成した資料に基づき審議を行う（青少年委員会運営規則4条）。委員会は、審議に当たり、当該放送事業者に当該番組の説明を求めることができ、審議の参考に資するため、当該放送事業者に当該番組の視聴等関連資料の提出について協力を求めることができる（5条）。

委員の3分の2以上の賛成があれば、委員会の「見解」とすることができる（6条）。委員は、委員会の「見解」に個別意見を付記することができる（7条）²⁹。

²⁹ この場合、個別意見に委員名を付することを原則とする。

（３）見解等の通知・公表

委員会は、審議結果を当該放送事業者に速やかに伝えると共に、視聴者から寄せられた意見の概要、審議結果、当該放送事業者の対応等を月報等にまとめ、BPOの構成員、青少年関係機関等に配布する（青少年委員会運営規則 8 条 1 項 1 文）。また、BPO が発行する「BPO 報告」や、ホームページへの掲載、記者会見等適宜の方法により、公表する（2 文）。

（４）まとめ

委員会の、視聴者から寄せられた放送と青少年に関する意見に関する審議手続を図示すると、図 5 の通りである。

２）その他活動

（１）中高生モニター制度

委員会は、青少年のテレビ・ラジオに関する考え方や、番組に対する意見を知り、より良い番組制作につなげるため、中学・高校生から直接意見を聞く「モニター制度」を設けている。毎年、全国の中高生約 30 人をモニターに選出し、月に一度、様々なジャンルの番組に対する意見や感想のリポートを送ってもらい、各放送局に番組制作の参考として伝えている。また、年度内に「モニター会議」を開催し、中高生と委員が放送について意見交換する。

（２）調査研究

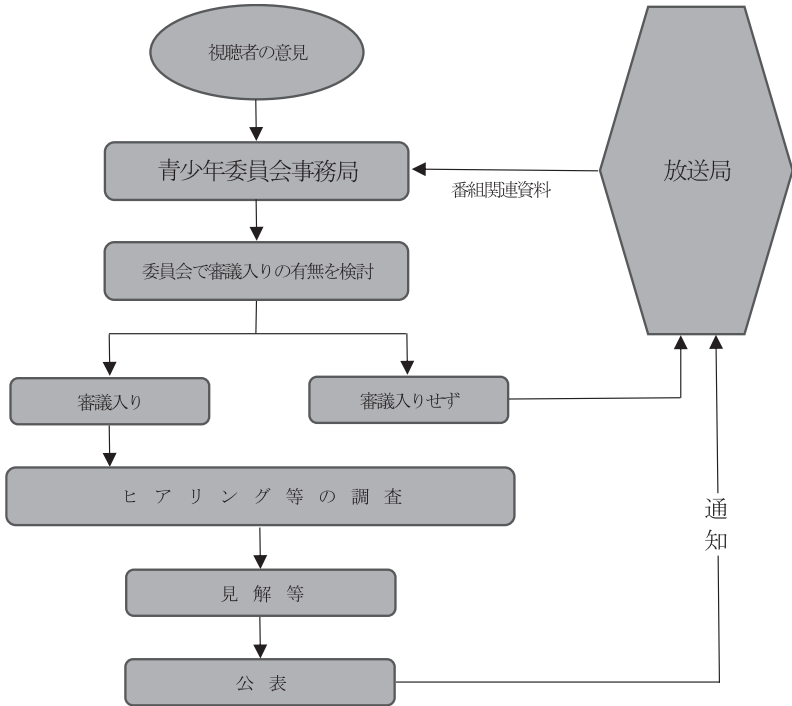
委員会は、大学等の研究機関と協力して、放送と青少年に関する調査研究を行い、それを基にシンポジウムを開催している。これまでに、「青少年へのテレビメディアの影響調査」（2000～2004 年）³⁰、「今、テレビは子ども達にどう見られているか？」（2006～2007 年）³¹、「“デジタルネイティブ”はテレビをどう見ているか？」（2008～2009 年）³²、「“新時代テレビ”～いま、ドラマ・バラエティー制作者 666 人は～」（2011 年）³³、

³⁰ https://www.bpo.gr.jp/wordpress/wp-content/themes/codex/pdf/youth/research/search01/00_1.pdf

³¹ https://www.bpo.gr.jp/wordpress/wp-content/themes/codex/pdf/youth/research/search02/00_1.pdf

³² <https://www.bpo.gr.jp/?p=3864>

図5 青少年委員会の審議手続



出典：筆者作成。

「“中高生の生活とテレビ”に関する調査」(2012～2014年度)³⁴、「青少年のテレビに対する行動・意識の形成とその関連要因に関する横断的検討」(2015～2017年度)³⁵、「青少年のメディア利用に関する調査」(2017年度)³⁶、「青少年のメディア・リテラシー育成に関する放送局の取り組みに対する調査研究」(2019～2021年度)³⁷等の調査研究を行い、その成果

³³ <https://www.bpo.gr.jp/?p=3856>

³⁴ <https://www.bpo.gr.jp/?p=8437>

³⁵ <https://www.bpo.gr.jp/?p=8759>

³⁶ <https://www.bpo.gr.jp/wordpress/wp-content/themes/codex/pdf/youth/research/search2017/00.pdf>

³⁷ <https://www.bpo.gr.jp/wordpress/wp-content/themes/codex/pdf/youth/research/search2021/00.pdf>

物を基にシンポジウムを開催した。

（３）意見交換会

委員会は、視聴者と放送事業者を結ぶ回路としての機能を実現するため、毎年度、東京をはじめ全国各地で放送局と意見交換会を開いている。これまでに、2012年度意見交換会（①在阪各局と意見交換会（2013年1月））、2013年度意見交換会（①在名各局と意見交換会（2013年9月）、②在札幌各局と意見交換会（同年10月）、③在京局バラエティー制作者と意見交換会・勉強会（同年11月））、2014年度意見交換会（①沖縄県内各局と意見交換会（2014年6月）、②宮城県内各局と意見交換会（同年9月）、③在京局報道担当者と意見交換会・勉強会（同年11月）、④山梨県内各局と意見交換会（2015年2月））、2015年度意見交換会（①愛媛県内各局と意見交換会（2015年7月）、②在京局担当者と意見交換会・勉強会（同年同月）、③福岡県内各局と意見交換会（同年9月）、④青少年（滋賀県立命館守山高校）と意見交換会（同年10月）、⑤在京局担当者と意見交換会・勉強会（同年11月））、2016年度意見交換会（①新潟県内各局と意見交換会（2016年6月）、②広島県内各局と意見交換会（同年9月）、③大学生（立命館アジア太平洋大学）と意見交換会（同年10月）、④在京局担当者と意見交換会・勉強会（2017年1月））、2017年度意見交換会（①山陰地区各局と意見交換会（2017年6月）、②静岡県内各局と意見交換会（同年10月）、③学校の先生方（東京、神奈川、岐阜、京都、沖縄の小学校、中学校、高校、特別支援学校の先生12人）と意見交換会（2018年2月））、2018年度意見交換会（①熊本県内各局と意見交換会（2018年10月）、②岩手県内各局と意見交換会（同年11月）、③学校の先生方（東京、神奈川、茨城、岐阜、京都、沖縄の小学校、中学校、特別支援学校の先生11人）と意見交換会（2019年2月））、2019年度意見交換会（①高知県内各局と意見交換会（2019年5月）、②山形県内各局と意見交換会（同年10月）、③学校の先生方（東京、神奈川、北海道、茨城、岐阜、京都、沖縄の小学校、中学校、特別支援学校の先生10人）と意見交換会（2020年2月））、2022年度意見交換会（①「痛みを伴うことを笑いの対象とするバラエティー」に関する『見解』をテーマにBPOの構成員と意見交換会」（2022年6月）、②岡山・高松地区各局と意見交換会」（2023年2月））を開催した³⁸。

³⁸ https://www.bpo.gr.jp/?page_id=8079

(4) 要望・見解・提言等

委員会は、青少年が視聴する番組共通の問題について自主的に審議し、「要望」、「見解」、「提言」等を公表している。これまでに、「バラエティー系番組に対する見解」(2000年11月)³⁹、「『衝撃的な事件・事故報道の子どもへの配慮』についての提言」(2002年3月)⁴⁰、「法によるメディア規制に反対し、放送界の自律強化を求める声明」(同年6月)⁴¹、「『消費者金融CMに関する見解』について」(同年12月)⁴²、「『子ども向け番組』についての提言」(2004年3月)⁴³、「『血液型を扱う番組』に対する要望」(同年12月)⁴⁴、「『児童殺傷事件等の報道』についての要望」(2005年12月)⁴⁵、「『少女を性的対象視する番組に関する要望』について」(2006年10月)⁴⁶、「『出演者の心身に加えられる暴力』に関する見解について」(2007年10月)⁴⁷、「注意喚起 児童の裸、特に男児の性器を写すことについて」(2008年4月)⁴⁸、「青少年への影響を考慮した薬物問題報道についての要望」(2009年11月)⁴⁹、「子どもへの影響を配慮した震災報道についての要望」(2012年3月)⁵⁰、「東海テレビ『幸せの時間』に関する【委員長談話】」(2013年3月)⁵¹、「『痛みを伴うことを笑いの対象とするバラエティー』に関する見解」(2022年4月)⁵²等を公表した。

³⁹ <https://www.bpo.gr.jp/?p=5111>

⁴⁰ <https://www.bpo.gr.jp/?p=5113>

⁴¹ <https://www.bpo.gr.jp/?p=5118>

⁴² <https://www.bpo.gr.jp/?p=5120>

⁴³ <https://www.bpo.gr.jp/?p=5123>

⁴⁴ <https://www.bpo.gr.jp/?p=5125>

⁴⁵ <https://www.bpo.gr.jp/?p=5127>

⁴⁶ <https://www.bpo.gr.jp/?p=5129>

⁴⁷ <https://www.bpo.gr.jp/?p=5152>

⁴⁸ <https://www.bpo.gr.jp/?p=5131>

⁴⁹ https://www.bpo.gr.jp/wordpress/wp-content/themes/codex/pdf/youth/request/011_yakubutsu.pdf

⁵⁰ https://www.bpo.gr.jp/wordpress/wp-content/themes/codex/pdf/youth/request/012_shinsaihodo.pdf

⁵¹ https://www.bpo.gr.jp/wordpress/wp-content/themes/codex/pdf/youth/request/20130304_youth_danwa.pdf

⁵² https://www.bpo.gr.jp/wordpress/wp-content/themes/codex/pdf/youth/request/20220415_youth_kenkai.pdf

Ⅲ BPOの問題点と改革提言

メディアが、取材・報道の自由を守りつつ、公衆に対する責任を果たすためには、ジャーナリズム倫理に基づくアカウントビリティ制度を構築することが求められる。とりわけ、日本における放送は、BPO自身も言及しているように、欧米諸国と異なり、監視対象である政府によって逆に監理監督される歪さ故に、自らを律し、多様・多彩な放送活動を通じて、視聴者から信頼・支持されることが益々大切になる⁵³。BPOは、このような要請に応える放送界横断的な自主規制機関として、プレス（print media）界、とりわけ新聞界には同様の機関がない中、言論・表現の自由の確保と視聴者の基本的人権の擁護という2つの目的の遂行に努めてきた。具体的には、BPOの3委員会は、番組内容等に関する問題の指摘や苦情申立を受け、対象番組について審議・審理し、その結果を「委員会決定」として公表する他、放送局との意見交換会、放送局や公衆を対象にしたシンポジウム開催等を通じて、放送界における正確な放送と放送倫理の高揚に寄与してきた。また、「番組編集準則」（放送法4条1項）を倫理規範と解する立場⁵⁴（ただし、筆者としては、法規範と解する⁵⁵）、「番組編集準則」違反等放送番組内容に係る総務省の行政指導に対する批判⁵⁶等に代表されるように、放送の自主・自律を重んじてきた。

しかしながら、BPOは、上記のような一定の成果を上げているものの、公衆や公権力との関係の現状に照らせば、全ての利害関係者を満足させる放送界横断的なアカウントビリティ制度としての確固たる地位を築いているとは言い難い。端的に、BPOの3委員会の「決定」の蓄積にもかかわらず、繰り返し類似した放送倫理違反事例が発生していることや、

⁵³ 放送倫理検証委員会「TBS『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」（放送倫理検証委員会決定第1号、2007年8月6日）1頁。

⁵⁴ 放送倫理検証委員会「NHK総合テレビ『クローズアップ現代』“出家詐欺”報道に関する意見」（放送倫理検証委員会決定第23号、2015年11月6日）26頁、同「2016年の選挙をめぐるテレビ放送についての意見」（同第25号、2017年2月7日）2-3頁。

⁵⁵ 拙稿「放送法における『政治的公平』に関する一考察」北海学園大学法学研究59巻1号（2023年）20-22頁。

⁵⁶ BPOの3委員長「テレビ局に対する総務省の行政指導に関する声明」（2004年11月11日）。

公権力がBPOの存在意義を軽視する動きを度々見せていることは、その証左である。BPOが、主に番組内容等に関する問題の指摘や苦情に対し、受動的（reactive）に対応する苦情処理機関にとどまっているのは、上記の2つの目的の遂行は限定的にならざるを得ない。よって、NHKと民放連は、BPOを能動的（proactive）な自主規制機関に改めるべきである。

以下、BPOの抱える主な問題点を析出した上で、改革に向けた若干の提言を行う。

1 主な問題点

BPOは、その目的を遂行するに当たり、財政を除けば、権限、基準、組織等の面において大小の問題点が散見される。では、BPOの主な問題点について検討する。

1) 規制権限の限界

BPOは、苦情等の対象番組に対し、一定の調査権限を有するものの、実質的な制裁権限を有していない。このような規制権限の限界は、BPOが抱える最大の問題点である。

(1) 放送倫理検証委員会

放送倫理検証委員会は、前述の如く、①放送番組の取材・制作のあり方や番組内容等に関する問題について討議し、検証が必要と判断した場合は、審議を行い、それに基づき、委員会決定（「意見」）をまとめ、当該放送事業者に公表することができ、②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討議において判断した場合、対象番組の放送内容に放送倫理上問題があったか否かについて審議を行い、それに基づき、委員会決定（「勧告」または「見解」）をまとめ、当該放送事業者及びその放送番組審議会に書面により通知し、公表するが、㉞「勧告」または「見解」の中で、当該放送事業者に対し、再発防止計画の提出を求めることができ、④事案に応じ、当該放送事業者に対し、外部調査委員会を設置すべき旨、勧告することができる。委員会は、2022年度までに、①40件の「審議」、②3件の「審理」を行い、43件の「委員会決定」を示した。その内訳は、①の審議に基づく「意見」40件、②の審理に基づく「勧告」1件、「見解」2件である。その他、「委

員長談話」5件、「提言」1件がある。

委員会は、①②の審議・審理に必要な一定の調査権限（事情聴取、放送済みテープ等の提出要求等）を有しており、②の審理に基づき、「勧告」・「見解」の一部として、BPOの他の2委員会には与えられていない㊦㊧等の制裁権限を有する（特に、㊦は、2007年に導入が試みられた虚偽放送に対する法的規制（再発防止計画の策定・提出要求等）の自主規制版に相当）。なお、委員会の活動や運営が円滑に進められるよう、委員会と各放送局は個別に「放送倫理検証委員会に関する合意書」⁵⁷を取り交わし、委員会の権限と放送局の協力・遵守事項を明確にしている。

しかしながら、委員会の制裁権限については、幾つかの問題点を指摘せざるを得ない。第1に、委員会の①の審議や②の審理は、特定の放送番組について放送倫理上の問題があるという、放送局からの報告、視聴者からの意見、関係者からの指摘、新聞・雑誌での報道等を基にするとは言え、申立制ではなく、委員会自身が決めるが、申立制を併用しないことでその対象が限定されかねない。第2に、②の審理の結果を「勧告」・「見解」として提示するのに対し、①の審議の結果を「意見」にとどめていることが合理的であるか、疑問である。第3に、①の審議に基づく「放送倫理違反あり」等の「意見」や、②の審理に基づく「放送倫理上問題あり」、「重大な放送倫理上問題あり」等の㊦㊧等を盛り込まない通常の「勧告」・「見解」は、当該放送事業者に自律的な対応を求めるに過ぎず、実質的な制裁を科すものではない。第4に、㊦㊧等を盛り込む「勧告」・「見解」は、一見、放送倫理違反に対する実質的な制裁に見えるが、当該放送事業者への要請の域を出ない。これまで、㊦㊧等が発動された「勧告」・「見解」は見当たらないが、「放送倫理検証委員会に関する合意書」の存在にもかかわらず、当該「勧告」・「見解」を遵守しない当該放送事業者に対し、さらなる制裁が用意されておらず、実効性に疑念がないわけではない。

一方、委員会のプレゼンスにもかかわらず、委員会の審議・審理と並行する形、あるいは先回りする形で、総務省の行政指導が行われたケー

⁵⁷ 調査への応諾、勧告の遵守と周知、再発防止計画の提出、外部調査委員会の設置、事案発生時の報告、制作委託先への周知徹底、委員会の審議・審理等の活動への必要な最大限の協力等を内容とする。三宅弘＝小町谷育子『BPOと放送の自由』（日本評論社、2016年）12、14頁。

スも見られる。① TBS 「『みのもんたの朝ズバッ!』不二家関連の2番組」事案、② NHK 「『クローズアップ現代』“出家詐欺”報道」事案では、総務省が虚偽報道等を理由に行政指導を行った（① 2007年4月27日、② 2015年4月28日）ことに続き、委員会も「委員会決定」（①「重大な放送倫理上問題あり」という「見解」、②「重大な放送倫理違反あり」という「意見」）を出しており⁵⁸、TBS 「『情報7days ニュースキャスター「二重行政の現場」』」事案では、委員会が問題の小ささと当該局による自主的・自律的な是正措置を理由に審議入りもしなかった⁵⁹が、総務省は委員会の討議の途中にもかかわらず、虚偽報道を理由に行政指導を行った（2009年6月5日）。

（2）放送人権委員会

放送人権委員会は、前述の如く、放送による名誉・プライバシー・肖像等の権利侵害に関する苦情申立を受け、審理を行い、それに基づき、委員会決定（「勧告」または「見解」）をまとめ、当事者に通知し、公表する。委員会は、BROの下でのBRC時代から2022年度までに、77件の「委員会決定」を示した。その内訳は、「勧告」17件、「見解」60件である。その他、審理入り後の和解成立による解決3件、審理入り後申立取り下げ3件がある。

委員会は、個別の放送番組に関する放送法令または番組基準に係わる重大な苦情、特に人権等の権利侵害に関する苦情（苦情申立人と放送事業者との話し合いが相容れない状況にあり、かつ、司法に基づき係争中でないもの）に対し、審理に必要な一定の調査権限（事情聴取、放送済みテープ等の提出要求等）を有し、委員の半数近くを法律家が占める等、一定の法律的知見を踏まえた判断を行うという点で、司法の代替的役割（準司法的機能）も果たしている⁶⁰。委員会は、裁判所に比べ、無料で簡

⁵⁸ ①放送倫理検証委員会「TBS『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」（放送倫理検証委員会決定第1号、2007年8月6日）、②同「NHK総合テレビ『クローズアップ現代』“出家詐欺”報道に関する意見」（同第23号、2015年11月6日）。

⁵⁹ 放送倫理検証委員会委員長 川端和治「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」（2009年7月17日）。

⁶⁰ 佐藤潤司「BPO『放送人権委員会』の審理に関する批判的考察—決定第46号の事例を中心に—」マス・コミュニケーション研究 No. 82（2013年）142頁。

易・迅速な審理により紛争解決ができるのみならず、裁判所が扱わない放送倫理上の問題等幅広い分野をカバーできる。

しかしながら、委員会の制裁権限については、問題点を指摘せざるを得ない。委員会は、苦情申立事案について、倫理と法律の両面から判断するものの、放送倫理や法律に違反した放送事業者に対して制裁を科す権限を有していない。すなわち、委員会は、倫理違反にとどまらず、法的権利利益の侵害の有無について判断することもあり、その結果を「勧告」・「見解」として提示するが、「放送倫理上問題あり」、「人権侵害」等と判断した「勧告」・「見解」の場合でも、当該放送事業者に自律的な対応や改善措置は要請できても、実質的な制裁を科す権限は付与されていない。また、重大な権利侵害等を伴う取材活動・放送に対する緊急対応の場合でも、当該放送事業者にその事態を解消するために必要な措置を取るよう要望するにとどまる。結局、委員会の判断は実質的な制裁を伴わないため、視聴者（申立人）の基本的な人権の擁護・救済には限界があると言わなければならない。

一方、委員会のプレゼンスにもかわらず、委員会の審理と並行する形で、総務省の行政指導が行われたケースも見られる。テレビ朝日「国会・不規則発言編集問題」事案では、委員会が「委員会決定」（「人権侵害」を認定する「勧告」）⁶¹を出したが、総務省は委員会の事実認定や判断を引用しつつ、虚偽報道や「政治的公平」違反を理由に行政指導を行った（2004年6月22日）。

（3）青少年委員会

青少年委員会は、前述の如く、青少年に対する放送や番組のあり方に関する視聴者からの意見等を基に、討論・審議を行い、それに基づき、委員会の考え（「見解」、「提言」、「要望」等）をまとめ、公表する他、青少年が視聴する番組の向上に資する調査研究や良質な番組の視聴・講評等も行う。委員会は、2022年度までに、14件の「委員会の考え」を示した。その内訳は、「要望」5件、「見解」4件、「提言」2件、「注意喚起」1件、「声明」1件、「委員長談話」1件である。

委員会は、前述した「バラエティー系番組に対する見解」（2000年11

⁶¹ 放送人権委員会「権利侵害申立てに関する委員会決定」（放送人権委員会決定第23号、2004年6月4日）。

月)を皮切りに、次々と放送と青少年をめぐる懸案事項に関する「委員会の考え」を示し、青少年が視聴する番組の向上を促してきた。しかし、BPOの他の2委員会に比べ、委員会の権限が格段に弱いため、放送事業者が「委員会の考え」を反映するかどうかは、その自主性に委ねられていると言うべきである。委員会は、審議に必要な一定の調査権限(番組の説明要求、番組関連資料の提出要請等)を有するものの、制裁権限は皆無に等しい。すなわち、審議の結果、公表される「委員会の考え」は、放送事業者の自主的検討を促すことを目的とするもので、基本的には具体的検討結果の報告を求めるものではない。しかも、「委員会の考え」の中に「勧告」は含まれていない。

(4) まとめ

以上、BPOの3委員会は、放送倫理を違反した放送事業者に対して自律的な対応を求めることに主眼を置いており、規制権限が不十分であることから、いずれも自主規制機関というより単なる苦情処理機関としての性格が強い。繰り返し類似した放送倫理違反事例が発生していることも、BPOの規制権限の限界と無縁ではないと考えられる。そのような中で、前述の如く、総務省がBPOの存在意義や決定を軽視し、結果的に、放送倫理を違反した放送事業者がBPOと総務省による二重の処分(制裁)を受ける事態も生じている。また、政権与党は、BPOへの関与を探る動き(法制化・権限強化やその人選への国会関与の要求等)を度々見せている⁶²。

結局、放送事業者の逸脱行為を抑止し、放送倫理の向上に当たるアカウントビリティ制度としてのBPOの地位に不安があると言わなければならない。

2) 判断基準の不明確さ

BPOは、放送事業者の表現行為を監視・規律する根拠となる規範(倫理規範)を定立しておらず、苦情処理プロセス等における判断基準も必ずしも明確ではない。

第1に、放送事業者が遵守すべき行動規範であり、BPOの放送規制基

⁶² 『毎日新聞』2016年8月24日朝刊〈社説〉、『朝日新聞』2022年4月4日付朝刊〈社会総合面〉等。

準（3委員会が放送への苦情や放送倫理上の問題に対し、放送倫理違反の有無や程度を判断する基準）である倫理規範が設けられていない。そのため、何が放送倫理違反に当たるのが明瞭ではない。BPOは、放送法並びに放送倫理基本綱領、NHK番組基準、民放連放送基準等を基に（ただし、放送人権委員会の場合、取り扱う事案の性格上、判例上の名誉毀損・プライバシー侵害等の判断基準も含む）、個別事案ごとに判断しているとする⁶³。しかし、3委員会は、放送倫理違反の有無や程度を判断する際、その根拠としてこれらの規範の個別条項を示して判断するわけではなく、実際には、各委員会の構成員の放送倫理に関する認識や過去の同種事案の判断⁶⁴に拘束される側面がある。

第2に、苦情処理等における各プロセスの判断基準が必ずしも明確ではない。すなわち、BPOは、その職務等に関する規程としてBPO規約や3委員会の各運営規則を整備しているが、3委員会による①審議・審理またはこれらに伴う調査を行う判断基準、及び②審議・審理の結果として「勧告」・「見解」・「意見」等の委員会決定を行う判断基準が明確ではない。そのため、まず、①については、例えば、放送倫理検証委員会は、放送倫理基本綱領、NHK番組基準・民放連放送基準等を確認しながら多角的な視点・論点から議論を尽くすとしている⁶⁵が、これらの規範に判断基準が規定されているわけではないため、審議・審理時の委員の考え方に左右されかねない。

次に、②については、放送倫理違反の有無や程度を基準に幾つかのパターンの決定（放送人権委員会決定の場合、㊦「人権侵害」、㊧「重大な放送倫理違反」（以上、「勧告」）、㊨「放送倫理違反」、㊩「放送倫理上問題あり」、㊪「対応上問題あり」（以上、「クロ見解」）、㊫「要望あり」、㊬「問題なし」他（以上、「シロ見解」））がなされているが、判断のばらつきや事案の重大性と決定内容との均衡を欠くケースも見られる⁶⁶。とりわけ、

⁶³ BPO「BPOへのご質問についてのお答え」総務省『今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム』第8回会合（2010年8月25日）2頁。

⁶⁴ 特に、放送人権委員会は、過去の決定を整理し、判断の指針となるよう『判断基準』や『判断ガイド』を冊子にまとめている。

⁶⁵ 村上徳「BPO放送倫理検証委員会の10年」放送研究と調査67巻5号（2017年）20頁。

⁶⁶ 佐藤（n60）146頁。

放送人権委員会決定における「倫理違反」と「倫理上問題あり」の違いが不明確である⁶⁷。さらに、決定のうち、「勧告」（青少年委員会を除く）と「見解」の具体的な違いが不明確である。BPOは、「勧告」を「委員会が強く放送局に改善を促すもの」として、「単にある見方や考え方を示すにとどまらず、さらに一層の根本的な対策を求めるもの」、「見解」を「勧告までには至らないが、委員会が何らかの考え方を示したもの」と説明している⁶⁸が、決定に曖昧さが残るケースも見られる。そして、放送倫理検証委員会の放送倫理及び番組の向上に関する審議・決定の場合、「重大な放送倫理違反あり」でも「勧告」ではなく、「意見」を提示する等、決定間の不均衡も存在する。

3) 不服申立制度の欠落

BPOは、3委員会の決定等に不服がある者が、不服を申し立てることができる制度を設けていない。すなわち、BPOは、「構成員は、本機構および本機構の設置する委員会の審議、審理等に協力するとともに、その見解、要望等を尊重し、勧告を遵守する」（BPO規約6条）と定めている一方で、不服申立制度については規定していない。なお、NHKと民放連は、BPOの3委員会の決定を尊重することを取り決めている。具体的には、NHKと民放連の「放送倫理・番組向上機構の設置等に関する基本合意書」は、「構成員は、3委員会の独立性を妨げることなく円滑な委員会運営に協力し、その活動内容を視聴者に広く周知すると共に、3委員会から指摘された放送倫理上の問題点については、当該放送局が改善策を含めた取り組み状況を委員会に報告し、放送倫理の向上を図る」（3条）としており、民放連の「『放送倫理・番組向上機構』へ対応に関する申し合わせ」も、「加盟各社は、機構の各委員会からの「勧告」「見

⁶⁷ 根本晋一「判例研究 医療過誤事件に關与した被告医師に対する民事事件判決（原告遺族側敗訴）をめぐるテレビ報道について、放送倫理・番組向上機構（BPO）が、被告医師に関する名誉毀損の事実を否定しつつ、放送倫理基本綱領における「重大な倫理違反」の事実を肯定し、当該テレビ局に対し、本決定趣旨の放送と、爾後における報道等の正確性と公平性の確保および事前準備等の徹底を勧告した事例」横浜国際経済法学 21 卷 1 号（2012 年）103 頁。

⁶⁸ <https://www.bpo.gr.jp/?p=3663>; 放送倫理検証委員会「TBS『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」（放送倫理検証委員会決定第1号、2007年8月6日）3頁。

解」「提言」「声明」その他決定により指摘された放送倫理上の問題点について真摯に受け止め改善に努める。また、指摘を受けた当該加盟社は、決定内容をニュース等で速やかに視聴者に伝えるとともに、具体的な改善策を含めた取り組み状況を3か月以内に委員会に報告する。なお、加盟各社は委員会が報告に対し意見を述べ、機構が報告と意見を公表することを了解する」（2条）としている。

このようなBPO規約やNHKと民放連の取り決めの下、これまで、放送事業者がBPOの判断に正面から異論・反論等を唱えた事例は見当たらない。ただ、部分的異論・反論・疑義が呈された事例は数件存する。まず、放送倫理検証委員会の決定に対するものとして、①「光市母子殺害事件の差戻控訴審に関する放送」事案で委員会が「集団的過剰同調」や「刑事裁判の前提的知識の不足」等を指摘した⁶⁹ ことに対し、当該局の在京6局は「概括的な見解を示されても自局の番組のどこが問題であるのか判然としないから不相当である」との批判を多く提示し⁷⁰、②「『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」」事案で委員会が「NHKの番組制作部門の幹部管理職が行った番組放送前の政府高官・与党有力政治家との面談とそれに前後する改編指示、および国会担当局長による制作現場責任者への改編指示という一連の行動」について、「公共放送NHKにとってもっとも重要な自主・自律を危うくし、NHKに期待と信頼を寄せる視聴者に重大な疑念を抱かせる行為であった」と判断した⁷¹ ことに対し、当該局のNHKは「真摯に受け止めています」としながらも、「個別の番組の完成度を委員会が評価し、それを前提に放送倫理を論じるという議論の進め方は、放送人にとって守るべきルールとしての放送倫理の概念に混乱をもたらすことになりかねません」と述べた⁷²。次に、放送人権委員会の決定に対するものとして、

⁶⁹ 放送倫理検証委員会「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」（放送倫理検証委員会決定第4号、2008年4月15日）7-20頁。

⁷⁰ 在京6局「『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』に対する各局の考え方」（2008年9月12日）2-24頁。

⁷¹ 放送倫理検証委員会「NHK教育テレビ『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」（放送倫理検証委員会決定第5号、2009年4月28日）25-26頁。

⁷² 日本放送協会「放送倫理検証委員会の意見についての見解」（2009年6月4日）1、2頁。

①「大学病院教授からの訴え」事案で委員会が「本件取材には人格権侵害の違法性は認められないが、放送内容には、企画意図は理解できるものの、放送倫理上の問題および表現上の問題がある」と判断した⁷³ ことに對し、当該局のテレビ朝日及び朝日放送は「決定の趣旨は十分に理解できるものの、決定内容の一部には違和感が拭えない」とし⁷⁴、②「宗教団体会員からの申立」事案で委員会が「本件放送部分に高い公共性・公益性が認められるといっても、申立人と特定しうる状況下において、カウンセリングを受ける場や、両親に宛てた私信などの申立人の私生活の領域に、申立人の承諾なく踏み込んだ放送を行うことは、申立人のプライバシーへの十分な配慮があるとは言えず、放送倫理上問題がある」と判断した⁷⁵ ことに對し、当該局のテレビ東京は「決定内容の一部には違和感が残るものの、今回のケースを大きな教訓と受け止め、今後の報道活動に活かして行きたい」とし⁷⁶、③「STAP 細胞報道に対する申立」事案で委員会が「本件放送が放送される直前に行われたホテルのロビーでの取材については、取材を拒否する申立人を追跡し、エスカレーターの上から降り口とから挟み撃ちにするようにしたなどの行為には放送倫理上の問題があった」と判断した⁷⁷ ことに對し、当該局のNHKは「今回の勧告を真摯に受け止め、よりよい放送の実現のために生かしてまいります」としながらも、「編集上の印象を最大の根拠として、「摘示事実」を認定し、人権侵害だと判断しています。印象という個人差があるものを軸として「摘示事実」が認定されていくことに、現場は不安を感じていますし、現場の納得感に欠けるBPOの認定が行われると、報道の萎縮につながりかねないという懸念も広がっています。放送現場で働く者たちにとって、より納得性の高いかたちで「摘示事実」の認定を行ってい

⁷³ 放送人権委員会「権利侵害申立てに関する委員会決定」（放送人権委員会決定第46号、2011年2月8日）1頁。

⁷⁴ テレビ朝日・朝日放送「委員会決定を受けての取り組み」（2011年6月20日）1頁。

⁷⁵ 放送人権委員会「『宗教団体会員からの申立て』一見解」（放送人権委員会決定第52号、2014年1月21日）2頁。

⁷⁶ テレビ東京「『放送と人権等権利に関する委員会決定 第52号』に対する対応と取り組み」（2014年4月18日）1頁。

⁷⁷ 放送人権委員会「『STAP細胞報道に対する申立て』に関する委員会決定一勧告」（放送人権委員会決定第62号、2017年2月10日）3頁。

ただければ、と思います」等の見解を提示した⁷⁸。

勿論、放送事業者は自ら設立したBPOの3委員会の決定等を尊重すべきであることは当然であるが、それに不服がある当事者（苦情申立人または放送事業者）のための不服申立手続が制度化されていないのは合理的ではない。3委員会の特定の事案に関する最初の判断が事実上の終局的判断となれば、誤りを是正することができず、当事者の権利利益を奪いかねないからである。

結局、3委員会の決定等に対し、不服のある当事者に異論・反論等の機会を与える手続が制度化されていないのは、BPOの苦情処理機能における重大な不備と言わなければならない。

4) 第三者性の惰性

BPOは、NHKと民放連が設立した、放送への苦情や放送倫理上の問題に対し、自主的に、独立した第三者の立場から対応する、放送界の第三者的自主規制機関であることは、繰り返し述べている通りである。すなわち、BPOの中核である3委員会は、有識者（放送事業者の役職員を除く）から構成され、第三者性を確保している。また、3委員会の委員を選任する評議員会も有識者（放送事業者の役職員を除く）から構成される。なお、評議員を選任する理事会は、当初、理事長以外は放送局関係者であったが、「発掘！あるある大事典Ⅱ」事件後、放送局関係者以外の理事を3人にして第三者性を強めている⁷⁹。

自主規制において第三者を規制主体に加えるのは、規制の透明性及び公正性を確保するためである。放送界が第三者機関としてのBROに続き、BPOを設立したのは、主に外発的動機づけ（公的規制の回避）によるものとは言え、放送への苦情や放送倫理上の問題に対し、放送界から自立して透明かつ公正に対応することを目指したからに他ならない。実際、BPOが放送界の期待に応えるべく努めてきたことは否めない。

ところが、自主規制において第三者を規制主体に加えることもあるが、BPOのように、専ら第三者に規制を委ねるのは異例である。後述する

⁷⁸ 日本放送協会「STAP細胞報道に関する勧告を受けて」（2017年5月9日）1、3-5頁。

⁷⁹ 塩田幸司「放送の自由・自立とBPOの役割—放送番組の自主規制活動の意義と課題」NHK放送文化研究年報2019（2019年）206頁。

プレス評議会 (press council) に代表される世界のメディア自主規制機関は、メディア関係者と市民代表から構成されるのが一般的である。第三者性にこだわる BPO の組織体制につき決定的な問題があるとまでは言い難いが、BPO の判断において放送実務上の観点 (放送現場の実情) が反映され難いのではないかが懸念される⁸⁰。

放送界は、BPO を惰性的に運営してきていないか、BPO の第三者性を維持することの合理性について検証を要する。その際、2000 年代初頭にブーム的に設立された一部新聞社の第三者機関の多くが徐々に形骸化しつつある現状をも反面教師にすべきである。

2 改革提言

NHK と民放連は、上記のような BPO の問題点を踏まえ、BPO が所期の目的の遂行を期するため BPO を改革すべきである。BPO は、自らを「放送の自主・自律を目的とした、世界に類を見ない第三者機関」と位置づけているが、前身の 1 つである BRO の下の BRC も言及した⁸¹ ように、海外のプレス評議会に近い機関である。プレス評議会は、概してプレスの自由の擁護、及び倫理基準の管理とプレスの編集内容に関する苦情処理の 2 つの目的・機能を有し⁸²、最も有用なメディア・アカウントビリティ制度であると評価されており⁸³、現在、欧州諸国を中心に海外の相当数の国で見られる。留意すべきは、プレス評議会が、プレスのジャーナリズム倫理の遵守を監視・規律するプレス界 (一部は、メディア全体) 横断的な自主規制機関であるのに対し、BPO は、前述の如く、放送界横断的な自主規制機関というより単なる苦情処理機関としての性格が強い。

BPO の改革に当たり、海外のプレス評議会に関する知見⁸⁴ を参考にす

⁸⁰ メディアの第三者機関に関する代表的な懐疑論・否定論は、大石泰彦『メディアの法と倫理』(嵯峨野書院、2004 年) 183 頁参照。

⁸¹ <https://www.bpo.gr.jp/?p=2020>

⁸² Claude-Jean Bertrand, *An Arsenal for Democracy: Media Accountability Systems* (Hampton Press, 2003) 114.

⁸³ Claude-Jean Bertrand, *Media Ethics & Accountability Systems* (Transaction Publishers, 2000) 128.

⁸⁴ 最新の関連研究として、スウェーデン、英国、ドイツ、アイルランド、オランダ、デンマーク、豪州の 7 か国のプレス評議会制度を比較検討した、拙著『メディア・

ることは有益であろう。中でも、プレス総評議会（General Council of the Press, GCP）からプレス評議会（Press Council, PC）、プレス苦情処理委員会（Press Complaints Commission, PCC）を経て、現行の独立プレス基準機構（Independent Press Standards Organisation, IPSO）に至るまで、失敗と改良を重ねてきた英国の事例が最も参考になる。同国では、プレス規制機関が重大な欠陥や失敗を露呈する度に設置された独立調査機関が、プレスの文化・慣行・倫理に関する調査及びプレス規制に関する包括的な検討に基づき、プレス規制機関の改良を牽引してきた。直近では、新聞の「電話盗聴事件（phone hacking scandal）」⁸⁵を受けて設置されたレベソン委員会（Leveson Inquiry）が2012年11月、PCCをプレス規制機関として失敗（規制の実効性の欠如等）したと断じた上で、新しく法律に基づく独立自主規制機関の確立を勧告した⁸⁶。この新しいプレス自主規制モデルは、自主規制機関への法的介入プロセス（法定承認機関による承認と定期審査）を別にすれば、自主規制機関が「真に独立かつ有効な自主規制システム」として充足すべきいわゆる「レベソン基準」（29基準）を盛り込んでおり、格別評価に値する。結局、プレス業界は大手新聞グループを中心に同勧告に反対し、従来の純粹な自主規制体制を継承したIPSOを創設しつつも、IPSOに「レベソン基準」を一定程度受け入れさせている。

以上の英国の事例に鑑みれば、BPOの改革の方向性が自ずと見えてくる。すなわち、BPOは、放送界横断的なアカウントビリティ制度としてその有効性や持続性を確保すべく、放送倫理を違反した放送事業者に対して自律的な対応を求めるにとどまる単なる苦情処理機関ではなく、放送の自由の擁護や放送倫理の維持向上に能動的に関与する、規制力を持った自主規制機関として再定立されるべきである。そのような改革は、BPOの道徳的権威（moral authority）の確保と公権力からの不当な介入の排除に資すると考えられる。

では、BPOの改革の重要事項について、私見を述べておきたい。

『アカウントビリティとプレス評議会』（日本評論社、2023年）55-189頁参照。

⁸⁵ 詳細は、拙稿「英国における電話盗聴事件の考察（一）」北海学園大学法学研究55巻1号（2019年）111-147頁参照。

⁸⁶ The Leveson Inquiry, *An Inquiry into the Culture, Practices and Ethics of the Press: Report*, Vol. IV (HC 780-IV, November 2012) 1515-1594, 1748-1817.

1) 組織体制と職務の再編

(1) 組織体制の再編

BPOは、言論・表現の自由の確保と視聴者の基本的人権の擁護という2つの目的を積極的に遂行すべく、現行の任意団体から非営利型一般社団法人に移行されることが望ましい。BPOは、公権力からの規制・監督は一切受けない自発的独立放送自主規制機関として、構成員が定める定款に基づき運営されるものとする。

BPOの組織体制は、現行の理事会・監事・評議員会・3委員会・事務局体制を維持しつつも、中核である3委員会の構成メンバーの再考が求められる。自主規制は、本来、被規制業界やプロフェッションが自ら規律する規制方式である⁸⁷こと、放送の公的機能やアカウントビリティの観点から、放送の自主規制への公衆の関与が重要であること等を総合的に考慮すると、3委員会を、第三者のみではなく、放送関係者代表と市民代表をもって構成する合議体とすることが合理的であろう。

(2) 職務の再編

BPOは、放送界横断的な自主規制機関として、番組内容等に関する苦情処理を主職務としつつも、放送の自由の擁護や放送倫理の維持向上に能動的に関与することが必要である。すなわち、BPOは、言論・表現の自由の確保と視聴者の基本的人権の擁護を目的に、①主職務の苦情処理の他、②放送の自由と独立の維持向上、③「放送倫理綱領」(仮)の管理、④同綱領の遵守状況のモニター、⑤重大事案に関する職権調査、⑥ジャーナリストの保護、⑦放送局の内部ガバナンス・プロセスの充実の確保、⑧以上の職務の遂行に係る情報の公開等の複数の職務を遂行するものとする。

3委員会は、放送への苦情や放送倫理上の問題に実効性のある対応のため、適切な規制権限を有しなければならない(後述)。一方、職務の公正の保持のため、苦情処理等において、担当委員会の委員のうち当該事案の利害関係者(当該局出身者等)は、その職務には加わらないものとする。また、苦情処理等において、担当委員会の委員の約3分の2は事案の審議・審理、委員会決定等に当たり、残りの委員は当事者から委員

⁸⁷ Angela J. Campbell, 'Self-Regulation and the Media' (1999) 51 (3) *Federal Communications Law Journal* 711, 715.

会決定等に不服がある場合に不服審査を担うものとする。

2) 規制機関性の確保

BPOは、放送界横断的な真の自主規制機関として再定立されるべく、規制機関性を確保しなければならない。

P. スワイヤー（Peter Swire）は、規制（regulation）の構成要素として①規範（legislation）、②執行（enforcement）、③裁定（adjudication）の3つを挙げている⁸⁸。これを自主規制に当てはめると、自主規制が確実に機能するためには、①規範（倫理規範）の整備、②規範の執行（規範遵守の監視）、③規範違反の有無の判断と違反に対する制裁という3つの要素を持ち合わせる必要がある。

ところが、BPOは、放送事業者の表現行為を監視・規律する独自の規範がなく、その権限も不十分で、①②③とも部分的にしか充足していない。そこで、BPOが放送界横断的な真の自主規制機関として規制機関性を確保するためには、以下のような改革が求められる。

(1) 規範の整備

BPOは、放送事業者の表現行為を監視・規律する根拠となる規範（倫理規範）を整備しなければならない。そのような規範は、前述の如く、放送事業者が遵守すべき行動規範であり、BPOの放送規制基準（3委員会が放送への苦情や放送倫理上の問題に対し、放送倫理違反の有無や程度を判断する基準）である。BPOは、放送事業者の表現行為を監視・規律する基準について、既存の放送界の関連規範（放送法並びに放送倫理基本綱領、NHK番組基準、民放連放送基準等）を形式的に列挙するのではなく、公正かつ適正な判断のための独自の「放送倫理綱領」（仮）を制定し、理事会がその究極的な責任を負うべきである。その上で、3委員会は、放送倫理違反の有無や程度を判断する際、該当する「放送倫理綱領」（仮）の個別条項に基づいて判断すべきである。

筆者は、「放送倫理綱領」（仮）は、放送事業者が遵守すべき最低限の職業倫理基準であり、良きジャーナリズム実践指標として、前文と本文

⁸⁸ Peter P. Swire, 'Markets, Self-regulation, and Government Enforcement in the Protection of Personal Information' in U.S. Department of Commerce (ed.), *Privacy and Self-regulation in the Information Age* (U.S. Department of Commerce, 1997) 8.

で構成されることを提案する。前文では、放送の自由の重要性を強調すると共に、放送が公的責任を負うことを明確にし、本文は、①自由と独立、②責任、③品格と節度、④真実性と正確性、⑤公正性と公平性、⑥事実と論評の区別、⑦人格的利益の保護、⑧差別とハラスメントの禁止、⑨子供の保護、⑩利益相反の回避、⑪取材源の明示と秘匿、⑫犯罪報道、⑬潜入取材と隠密取材、⑭苦情対応と報道被害の救済、⑮BPOの決定の遵守から成る指標を示すものとする。

(2) 適切な規制権限の保有

BPOは、規範の実効性を担保する適切な規制権限を有しなければならない。すなわち、BPOは、「放送倫理綱領」(仮)違反が疑われる事案に対して調査をする権限と共に、同綱領に違反した放送事業者に対して制裁を科す権限を有するべきである。以下のようなBPOの規制権限とその行使要件・手続等については、BPO定款や3委員会の各運営規則に明確に規定すべきである。

まず、3委員会は、放送への苦情や放送倫理上の問題に対し、十分な調査権限を持つ必要がある。苦情申立事案に対する前述した現行の調査権限に限らず、苦情申立がない場合でも、「放送倫理綱領」(仮)の遵守状況のモニターを通じて、重大な同綱領違反行為を発見し、または違反が合理的に疑われると判断するときは、職権調査を実施する権限を有することが望まれる。ただ、前述の如く、放送人権委員会には既に職権審理の権限が認められているが、その行使の対象要件を「極めて重大な権利侵害及び放送倫理上の問題」から「重大な権利侵害及び放送倫理上の問題」に緩和することが合理的であろう。一方、調査権限が適正に行使されるためには、審議・審理またはこれらに伴う調査を行う判断基準が明確に定められなければならない。また、「審議」と「審理」の区別と両者の手続開始要件を明文で規定すべきである⁸⁹。

次に、3委員会は、放送倫理を違反した放送事業者に対し、単に自律

⁸⁹ 例えば、誤報・虚報事案をめぐる場合は、BPO放送倫理検証委員会委員長・川端和治「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」(2009年7月17日)が示した「審議入り」基準(①「問題の大小」、②「当該局による誤報・虚報の原因の解明、再発防止策の自主的策定・実行の有無」)が参考になる。

的な対応を求めるにとどまるのではなく、実質的な制裁権限を持つ必要がある。「放送倫理綱領」（仮）違反の内容・態様に応じて適切な制裁を科すことができなければならないのである。制裁権限が適正に行使されるためには、審議・審理の結果として「勧告」・「見解」・「意見」等の委員会決定を行う判断基準が明確に定められなければならない。3委員会では、「審議」事案については、「勧告」・「見解」・「意見」等の委員会決定、「審理」事案については、「裁定」の委員会決定を行うことが求められよう。放送事業者に非があると認めるときは、前者の委員会決定は、当該放送事業者に自律的な対応や改善措置を求める「勧告」・「見解」・「意見」等を示すが、後者の委員会決定は、「放送倫理綱領」（仮）違反の内容及び態様に応じて、当該放送事業者に苦情申立人に対して訂正・反論・謝罪放送等の適切な救済措置を講じることを命じることができるべきである。また、BPOは、正当な理由がなく、3委員会の裁定を履行しない放送事業者に対し、督促を行い、それでも履行しないときは、制裁措置を講じる（罰金を科し、正当な理由がなく、これに応じないときは、「放送倫理綱領」（仮）違反の程度に応じてBPOの構成員資格を停止または剥奪する）ことができるものとする。

3) 不服申立制度の導入

BPOは、3委員会の決定等に対する不服申立制度の欠落が孕む重大な問題点に鑑み、合理的な不服申立制度を導入すべきである。以下のような不服申立の手続については、3委員会の各運営規則に明確に規定すべきである。

3委員会の決定等に不服がある当事者は、BPOに対して不服を申し立てることができるものとする。BPOは、不服申立に対し、担当委員会において当該事案の審議・審理、委員会決定等に当たっていない委員から成る不服審査委員会を直ちに設置し、当該決定等の適否を審理し、裁決を行うものとする。不服申立に理由がない場合には、棄却裁決を行い、理由がある場合には、認容裁決を行い、3委員会の決定等を取り消す。

4) その他

(1) 良き規制原則の充足

BPOは、構成員と公衆から信頼・支持され、道徳的権威を持つためには、放送界横断的な自主規制機関として良き規制原則（principles of

good regulation) を充足しなければならない。英国・アイルランドオンブズマン協会 (British and Irish Ombudsman Association) が良き規制原則として提示した、①独立性 (independence)、②公開性・透明性 (openness and transparency)、③責任性 (accountability)、④完全性 (integrity)、⑤目的の明確性 (clarity of purpose)、⑥実効性 (effectiveness) の6原則⁹⁰は、示唆に富む。同原則に従えば、BPOは、政府は勿論、放送業界から独立して (①)、明確な職務範囲・目的の下 (⑤)、公開かつ透明な意思決定等を確保しつつ (②)、誠実、公平かつ客観的に職務に当たり (④)、規制の実効性を確保する (⑥) 一方、決定や行為に関する説明責任を果たさなければならない (③)。

(2) ガバナンス審査の導入

BPOは、良き規制原則を充足する良好な状態を維持するため、BPOから独立したガバナンス審査機関による審査を受けるべきである。ガバナンス審査機関は、独立性と専門性を有する合議体として、BPOのガバナンス・プロセスの適正性を定期的に審査し (必要に応じて随時審査も並行)、不備があればBPOに是正を勧告することができるものとする。BPOは、ガバナンス審査機関の勧告を誠実に履行し、ガバナンス・プロセスの適正性を維持していく。

結びに代えて

BPOが設立20年の節目を迎えるに当たり、BPOが果たしてきた役割や成果に関する言説が散見される。しかし、BPOの問題点や課題を指摘する声は殆ど上がっていない。そのような状況の中でも、筆者は、放送界横断的なアカウントビリティ制度としてのBPOの機能強化の必要性を認識し、BPOの問題点を析出し、改革に向けた若干の提言を行った。筆者の主な分析・提言をまとめると、以下の通りである。

第1に、BPOは、NHKと民放連が共同で設立した放送界の第三者的自主規制機関で、これまで、放送への苦情や放送倫理上の問題に自主的に対応することで、言論・表現の自由の確保と視聴者の基本的人権の擁

⁹⁰ British and Irish Ombudsman Association, *Guide to Principles of Good Governance* (October 2009).

護という2つの目的の遂行に努めてきた。第2に、BPOは、規制権限の限界、判断基準の不明確さ、不服申立制度の欠落、第三者性の惰性等の問題点があることも否めない。第3に、NHKと民放連は、このような問題点を踏まえ、BPOが所期の目的の遂行を期するため、BPOを、受動的な苦情処理機関から、能動的な自主規制機関へと改革すべきである。BPOの主な改革事項は、①組織体制と職務の再編、②規制機関性の確保、③不服申立制度の導入、④良き規制原則の充足やガバナンス審査の導入等である。

以上、筆者が示したBPOの問題点と改革に向けた提言が、今後のBPOの改革議論の一助となることを期待する。

A Study on the Current Status and Challenges of the Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization (BPO)

Young-hak HAN

This study aims to examine the current status and challenges of the Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization (BPO), a third-party organization established by the public broadcaster NHK and commercial broadcaster association JBA and its members twenty years ago. My main analysis and recommendations are summarized as follows.

First, BPO has so far sought to fulfill two objectives: ensuring freedom of speech and expression and protecting the fundamental human rights of viewers by responding voluntarily to complaints and ethical issues brought against broadcasting content. Second, it cannot be denied that BPO has problems such as lack of power to regulate the broadcast content, unclear decision criteria about broadcast complaints and ethical issues, lack of process to appeal against decisions of BPO, and inertia of third-party nature. Third, in light of the above problems, NHK and JBA should reform BPO from reactive complaint handling organization to proactive self-regulatory organization, so that it can achieve its intended objectives. BPO's main subjects of reform are (1) restructuring its organizational structure and duties, (2) securing regulatory framework, (3) introducing an appeal system, and (4) complying with the principles of good regulation and introducing governance examinations.

I hope that BPO's problems and recommendations for reform presented by me will contribute to BPO reform discussions in the future.

