

# 規制強めるメディア政策

砂川 浩慶

立教大学社会学部メディア社会学科准教授

2015年は政治によるメディア介入の年として記憶されることになろう。第1次安倍政権の反省を踏まえ、発足当初は表向き規制色を出さなかった安倍政権だが、NHK経営委員会人事とそれに伴う会長人事以降は一気にメディア規制に動きだした。2014年12月の総選挙前には、自民党がNHK・在京テレビ5社に「公正・公平」を求める文章を党本部に官邸クラブキャップを呼びつけて手渡した。2015年は4月17日に、テレビ朝日とNHKを自民党本部に呼びつけた。個別の番組に対して、政権与党が呼びつけることなど、先進国ではありえない蛮行だ。6月25日の自民党「文化芸術懇話会」第1回会合では、出席者、講師を務めた作家・百田尚樹氏から「沖縄の2紙（琉球新報、沖縄タイムス）は潰せ」「経団連に圧力をかけてテレビ広告を出稿しなくすべき」との妄言が相次いだ。

夏前から本格化した安保関連法案の国会審議では、メディアそのものが二分化された。自民党が

参考人に推薦した長谷部恭男・早稲田大学教授の国会での「違憲」表明以降、憲法学者の圧倒的多数が“違憲”とする中、安保法案を支持する読売新聞、産経新聞、日経新聞と安保法案に反対する朝日新聞、毎日新聞、東京新聞に二分化された。SEALDs（シールズ、正式名：自由と民主主義のための学生緊急行動）や安保法制に反対するママの会など全国レベルの反対運動の伝え方も大きな差ができた。全国紙と在京・在阪のテレビ局が系列化されているという日本の特殊事情もあり、テレビも二分化された。2015年に安倍首相がテレビに出演したのは、NHK、日本テレビ、フジテレビとその系列局のみ。TBS、テレビ朝日への出演はなかった。

9月19日の安全保障関連法案の強行採決後も、BPO（放送倫理・番組向上機構）意見書への政治圧力など、安倍政権のメディア規制は続いている。このようなメディア規制が続けば「物言えは唇寒し」という戦前の暗黒時代が再び訪れることが危惧される。

## 第2次・第3次政権までの安倍氏とメディア

1993年、安倍晋三氏が初の国会議員となった第40回総選挙は、自民党が敗北し、野党連立による細川政権が成立する引き金となった。55年体制の終焉である。この選挙報道をめぐっては、テレビ朝日の報道局長が国会に証人喚問される、いわ

### すなかわ ひろよし

1986年早稲田大学卒、文学士。専門は、メディア制度・産業論。1986年～2006年日本民間放送連盟、2006年より現職。

著書に『放送法を読みとく』（編著、商事法務、2009年）、「地上テレビ放送のデジタル化 完全移行への道程と課題」（『放送ハンドブック（改訂版）』、日本民間放送連盟、日経BP、2007年）、「民間放送—産業化と自主自立の狭間で」（『表現の自由II—状況から』、尚学社、2011年）など。

ゆる椿事件が起こっている。野党として国会議員生活をスタートさせた安倍氏は、これまでメディアとの確執を度々起こしてきた。

2001年1月30日放送のNHK教育テレビETV 2001「戦争をどう裁くか 第2回 問われる戦時性暴力」は政治的圧力によって改変され、放送予定時間より4分間短く放送された。この番組をめぐる裁判において、東京高裁は、放送前日の2001年1月29日、安倍晋三官房副長官（当時）と面会したNHK国会担当幹部が番組の試写で、プロデューサーに踏み込んだ改変を指示した、と指摘。番組制作局長が「自民党は甘くなかった」と発言したことも認めている。番組改変の発端は、安倍氏の“番組介入”発言であり、それをNHK側が忖度したことを司法も認めている。

自民党幹事長時代の2003年11月の総選挙直前に「ニュースステーション」（当時）が民主党の閣僚名簿とマニフェストを長時間（30分間）紹介したことが政治的公平を欠いたとして、投開票当日にテレビ朝日への党幹部の出演拒否を指示した。さらにBPOに安倍幹事長名で「政治的不公平・不均等」で審理を申し立てた。BRCは個人ではなく“党”の申し立てとして審理外事案と判断したが、翌2004年6月22日に総務省は、「放送番組の適正な編集を図る上で遺漏があった」として「嚴重注意」とした。

2006年7月にはJNN「イブニング・ファイブ」（7月21日放送）の731部隊の特集コーナーで無関係な「安倍晋三官房長官顔写真」が約3秒間映し出されたことに安倍氏が抗議。TBSは、官房長官のパネルが放映されたことについて「意図的なものではなかったが、報道の趣旨とまったく無関係な方々にご迷惑をおかけしたことはおわびします」とのコメントを出したが、総務省が調査に乗り出し、8月11日、総務省はTBSに対し、総務大臣名の嚴重注意を実施。再発防止に向けた体制の確立を強く要請し、1カ月以内の報告とその実施状況の3カ月以内の報告という重い処分を下した。

## 第1次政権では菅総務大臣とともに強権発動

2006年9月26日から翌2007年9月26日までの第1次安倍政権では強権発動ぶりが関心を集めた。2007年6月には、古森重隆・富士フィルムホールディングス社長（当時、現会長）が経営委員長に就任した。その古森経営委員長時代に、20年ぶりの外部登用としてNHK会長に就任したのが福地茂雄・アサヒビール相談役だった。その後、福地会長の後任として2011年1月には松本正之・JR東海元副会長が会長に就任した。これらに共通するのが、安倍氏に親しい財界人で構成する「四季の会」。2000年に創設され、幹事役は葛西敬之・JR東海会長が務める。古森氏、福地氏も「四季の会」のメンバーで、松本氏は葛西氏の部下だった。古森経営委員長は独断的な行動が目立ち、辞任要求が相次いだ。

第1次安倍内閣で総務大臣を務めたのは、現官房長官の菅義偉氏であった。テレビ番組への行政指導乱発、NHK国際放送の北朝鮮拉致報道での「命令放送」、NHK受信料支払い義務化（結果的に見送り）と国家の介入を強める一方、2007年1月の「発掘!あるある大辞典II」ねつ造問題では行政による番組介入に道を開く放送法改正を画策した。

1985年のテレビ朝日「アフタヌーンショー」やらせリンチ事件から現在までに総務省（郵政省含む）が行ったテレビ局への「行政指導」は32件を数える。第1次安倍内閣の1年間で、このうち8件を数える。異常な多さであり、乱発だ。個別にみていくと過剰な演出などで視聴者に錯誤させる危険性はあるが、生命・財産を脅かすような深刻な問題はない。大きな社会問題となった関西テレビ「発掘!あるある大事典II」も納豆ダイエット法の紹介に虚偽内容があったというもので深刻な健康被害があったわけではない。放送局が意図的に事実をまげた報道を行うことは現に慎むべきだが、それは本来、視聴者と放送局の間で謝罪・訂正がなされ

図 1：全国紙と在京・在阪テレビ局の系列化

(1975年以前)		
〈全国紙〉	〈東京キー局〉	〈大阪準キー局〉
読売新聞	日本テレビ放送網	読売テレビ
毎日新聞	TBS (東京放送)	朝日放送
産経新聞	フジテレビジョン	関西テレビ放送
朝日／日経	テレビ朝日(現)	毎日放送
朝日／日経	テレビ東京(現)	テレビ大阪
(1975年以降)		
読売新聞	日本テレビ放送網	読売テレビ
毎日新聞	TBS (東京放送)	毎日放送
産経新聞	フジテレビジョン	関西テレビ放送
朝日新聞	テレビ朝日(現)	朝日放送
日経新聞	テレビ東京(現)	テレビ大阪

るべきものだ。免許付与権限をもつ総務省が国家権力を背景に放送局に威圧的な指導を繰り返すことが放送局に大きな萎縮効果をもたらすのは明らかだ。

## 第2・3次安倍政権でのメディア規制

第1次政権で強面に徹した安倍政権のメディア対策だが、第2次政権では変化をみせた。まず、多くなったのが特定のメディア企業のトップ、編集幹部、政治部幹部との会食だ。世界的にみても政治のトップが特定のメディアのトップと頻りに会食する例はない。また、特定のメディアへのインタビューや番組出演も目立っている。各局持ち回りであった「総理に聞く」をやめ、首相サイドの意思で登場する媒体を決めることが慣例化された。現に今年1月以降、安倍総理が出演したテレビ局は、NHK、日本テレビ系列（日本テレビ、BS日本、読売テレビ）、フジテレビ系列（フジテレビ、BSフジ、関西テレビ）に限定されている。2015年9月には国会開会中にも関わらず、大阪まで出向いて読売テレビのバラエティ番組出演し、批判を浴びた。

日本のメディアの特徴として、全国紙と在京・在

阪テレビ局の系列化があげられる。これは田中角栄・元総理によって1975年に完成したもので、メディアの世界では腸捻転の解消と呼ばれる。図1にそれを示すが、安倍総理が出演するテレビ局と安倍政権支持を明確にする全国紙が系列化されていることが一目瞭然である。

この3年間を振り返るとき、メディアの二極化があげられる。メディアの最大の役割は権力の監視にある。それが政権を支持するメディアと、本来の役割である政権を批判的に論ずるメディアに大別されてしまっている。しかも、総理大臣自身が自らを支持するメディアにしか出演しない事態となっている。

第1次政権同様、第2次安倍政権が最初に着手したのはNHKへの関与であった。放送法上、NHKの会長は経営委員会が任命し、その選出には経営委員会12名中、9名以上の同意が必要とされる。逆をいえば、4名の反対があれば、会長は決まらない。安倍政権は、この規定を逆手にとって、百田尚樹氏など自らに親しい人物をNHK経営委員に送り込み、2014年1月25日、舛井勝人・元三井物産副社長が会長に選任された。舛井氏は就任記者会見で、「政府が『右』と言っているの

に我々が『左』と言うわけにはいかない」「(特定秘密保護法について)まあ一応通っちゃったんで、言ってもしょうがないんじゃないかと思うんですけども」など、公共放送のトップとしてありえない発言を繰り返した。その後も国会答弁や会長会見などで物議をかもし発言を繰り返し、全理事から辞表を集めたことなどから批判をあびた。舛井会長のもと、NHKは安倍政権寄りの報道といわれる。現にNHKOBを中心とする「放送を語る会」が2015年11月に発表した「安保法案国会審議・テレビニュースはどう伝えたか-2015年5月11日～9月27日-」では、NHKニュースは『「政府広報」と批判されてもやむを得ない域に達していた」と結論つけている。

2014年12月の総選挙では解散前日の11月20日、NHKと在京テレビ5社を自民党本部に呼びつけ「選挙時期における報道の公平中立ならびに公正の確保についてのお願い」との文書で要請した。出演者の発言回数・時間▽ゲスト出演者の選定▽街頭インタビュー・資料映像の使い方▽特定の立場から特定の政党出演者への意見集中がないこと、の4項目にわたって対応を求める異例のものだった。前々日の11月18日のTBS「NEWS23」に出演した安倍総理がアベノミクスに批判的な街頭インタビューが多いことに苦言。自民党の役員連絡会で話題となり、党としての文書を作成したと萩生田氏は毎日新聞の取材に答えている。政権党がマスメディアに圧力をかけることの影響の大きさが理解されていない。実際の因果関係は明らかではないが、ワイドショーの総選挙報道は激減し、テレビ朝日の「朝まで生テレビ」はゲスト出演を取りやめた。この問題について、私は毎日新聞に対して「他の先進国では政府から独立した機関が免許を交付する。日本は放送に対する政府の関与が大きい。放送法4条には『政治的公平』の後に、『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ように』とあり、それが実は公平公正。いま国民が知っておくべき論点はどんなのかと考える中で、テレビ局が自律的に判断するしかない」とコメントした。

2015年4月17日には、自民党情報通信戦略調査会がNHKとテレビ朝日の幹部を呼びつけた。両社の看板番組「クローズアップ現代」「報道ステーション」について、「事実関係を聞いた」(自民党幹部)という。個別番組のことで、与党が党本部に呼ぶのは前代未聞であり、先進国ではありえない暴挙である。さらに、NHKに対しては、総務省が4月28日に「嚴重注意」を行い、5月21日には自民党が再度、NHKを呼びつけた。この件については、3つの論点がある。一つはいうまでもなく政権党が個別番組の件で放送局を呼びつける異常さである。放送法は、第1条「目的」の2項で「放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによつて、放送による表現の自由を確保すること」を定めている。この主体は明示されていないが、文脈から行政であることは明らかである。であれば、総務省は放送局の自律を妨げ、公権力の介入という形で表現の自由の確保を妨げる自民党に対してこそ「放送法違反」の行政指導を行うべきだ。2点目は、この問題をNHKは一切報道していないことだ。メディアが問題視されたことを自らのメディアで伝えることは絶対に必要だ。そうでなければ市民はメディア規制の動きすら知らないままとなる。3点目は第1次安倍政権を彷彿とさせる行政指導だ。クローズアップ現代は曲がりなりにもNHKが報告書を出し、BPOの審議対象にもなった。それに行政指導を行うことは萎縮効果を生む。

2015年6月25日開催の自民党第1回「文化芸術懇話会」で、出席した自民党議員、講師の百田尚樹氏から“妄言”が出された。主な発言は、大西英男衆院議員「マスコミを懲らしめるには、広告料収入がなくなるのが一番。安倍晋三首相も言えないことだが、不買運動じゃないが、日本を過つ企業に広告料を支払うなんてとんでもないと、経団連などに働きかけしてほしい」、井上貴博衆院議員「青年会議所理事長の時、マスコミをたたいたことがある。スポンサーにならないことが一番(マスコミは)こたえることが分かった」など。講師の百田氏は「本当に沖縄の二つの新聞社は絶対つぶさなあかん。沖縄県人がどう目を覚ますか。あつ

てはいけないことだが、沖縄のどっかの島でも中国にとられてしまえば目を覚ますはずだ」「もともと普天間基地は田んぼの中にあった。周りに何も無い。基地の周りが商売になるということで、みんな住みだし、今や街の真ん中に基地がある。騒音がうるさいのは分かるが、そこを選んで住んだのは誰やと言いたくなる。基地の地主たちは大金持ちなんですよ。彼らはもし基地が出て行ったりしたら、えらいことになる」「沖縄の米兵が犯したレイプ犯罪よりも、沖縄県全体で沖縄人自身が起こしたレイプ犯罪の方が、はるかに率が高い」と事実無根の話を述べた。気に入らないメディアはつぶしてしまえ、との短絡的直情型の発言である。

これに対して、私は「『つぶせ』権力のおごり」（朝日新聞 6月27日朝刊）「全体主義の発想」（毎日新聞 6月27日朝刊）などのコメントを行った。また、琉球新報にも寄稿し「異常さに慣れるな」と安倍政権のメディア対応の異常さに慣れずにメディアの力を結集して戦うことの重要性を説いた。明らかに自民党内の知的劣化がみえる出来事だ。

また、2015年7月には、自民党は安保関連法案について、TBSのアンケートに答えないう党国会議員に指示している。

2015年11月6日、BPO放送倫理検証委員会は、「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」を公表、当該番組に重大な放送倫理違反があったと結論付けた。この中で、憲法21条の表現の自由を引いたうえで、放送法の目的を定めた第1条2号「放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによつて、放送による表現の自由を確保すること」を解説する。この条文について、「しばしば誤解されるところであるが、ここに言う『放送の不偏不党』『真実』や『自律』は、放送事業者や番組制作者に課せられた『義務』ではない。これらの原則を守るよう求められている

のは、政府などの公権力である」と解説する。総務大臣が「行政指導」の根拠とした放送法の番組編集準則などについても「これらの条項は、放送事業者が自らを律するための『倫理規範』であり、総務大臣が個々の放送番組の内容に介入する根拠ではない」と政治介入を批判した。

このBPO意見書に対して、同日には高市総務大臣が談話を発表、この中で「放送法の番組準則は、法規範性を有する」と反論。11月9日には菅官房長官が会見で同趣旨を述べ、安倍総理も10日の予算委員会で「単なる倫理規定ではなく法規であり、法規に違反しているのだから、担当省庁が法に則って対応するのは当然」と答弁した。谷垣禎一・自民党幹事長は9日の会見で「報道の自由があるから一切やらせに対して口をつぐんでいるのが良いとは私は思わない」とBPOを批判している。

一連の安倍政権のメディア対応で目につくのが、民主主義社会における「言論・表現の自由への無理解」である。2015年12月15日、私はジャーナリストの坂本衛氏、映画監督・ジャーナリストの綿井健陽氏と外国特派員協会で「放送法の誤った解釈を正し、言論・表現の自由を守る」ことを呼びかけるアピールを発表した。50名の記者と7台のテレビカメラが入った記者会見では外国メディアを中心に日本の政治とメディアの関係へ危惧の念が示された。

本来、権力からのメディア規制に対してはメディアが一致して対応すべきだが、今や日本のメディアは二極化されている。メディアが権力に屈し、監視機能は果たせなくなると言論の自由が失われ、民主主義が崩壊することは歴史が教えるところだ。長期化が予想される安倍政権にメディアはどう対応していくのか。「物言えば唇寒し」の時代が懸念されるだけに、その帰趨は国民にも大きな影響を与える。■