

## 放送サービスと財源の関係についての検討課題

石川 旺

### 放送サービスと財源に関する昨今の議論

放送サービスの財源に関する検討には歴史的な経緯があるが、今日の日本における議論では公共的なサービスを行う放送事業者の財源をどのように維持するかという問題に焦点が当てられている。

この議論のためには「公共的なサービス」とは何かを吟味しなければならないがその点については後の章で触れることとし、まず今日の状況の議論から進めて行きたい。公共的なサービスを提供する放送メディアの財源については各国でこれまで、さまざまに議論され、実践されてきた。現在の世界で公共放送とされている放送事業者のあり方を通観するとその財源形態は多様である。受信料、受信許可料、政府交付金、広告収入、寄付金などの多様な組み合わせが行われており、また近年においては放送を取り巻く環境の変化に応じてそれらの制度の手直しを行った国も多い。たとえばオランダ政府は2000年に受信料制度を廃止し、所得税の値上げによって得た財源をオランダ放送協会（NOS）に直接支出する形に改めた。鄭（2006）によれば現在の世界では実質的に受信料のみによって運営される事業者はむしろ例外的である。しかもその受信料を単一の事業者が独占しているという状況はさらに例外的となる。現在の日本ではNHKの受信料制度を巡ってさまざまな議論が進行しているが、放送サービスと財源との関係について、上記を踏まえていくつか検討・確認しておくべき課題が残されていると考えられる。

受信料について、各国ではそれだけで公共放送を維持するのは困難という考えの下に他の財源を導入してきているのが一般的な傾向である。NHKについてそうした財源の多様化も今後の検討課題であるが、現在の日本の状況でより重要なのはどのように財源を確保するかではなく、どのようにして「公共放送」と呼ぶにふさわしい市民へのサービスを確保するのかである。市民が等しく必要と認めるサービスであれば、その財源に関しても市民は肯定的に検討、受容するであろう。NHKが展開する論理では一般から徴収される

受信料に立脚する放送は政府やスポンサーなどの圧力にさらされることが無く、独立性が保たれるとしている。すなわち、財源の形態がサービス内容を保証するという論理である。しかしNHKの独立性については長い間さまざまな批判が行われてきた。しばしば用いられる「某国営放送」という揶揄などはその批判の一例であろう。他方、受信料ではない財源によっても、「公共放送」と呼ぶのにふさわしいサービスは世界各国の放送事業者によって実現されている。政府交付金を主たる財源としたり、一部を広告収入に依存したりしながら、市民へのサービスとして高く評価される放送活動を実践している事業者は数多く存在する。

したがってここでの検討課題は、財源は放送サービスの内容を規定し、保証し得るのかという問題である。日本の放送は受信料を財源とするNHKと、広告収入を財源とする商業放送との二元的な体制を採ってきた。この体制はNHKと商業放送を財源によって定義し、その機能を分類規定している。そして財源の多様性が、自動的に放送の多元性を実現するものとされてきた。しかし、今日までの放送の歴史を振り返ってみると放送法で上述のように定められたあるべき放送の姿と現実の実態との乖離は明らかに見て取れる。放送法の定義では商業放送は地域のサービスを行うと規定されている。また、商業放送は広告収入に立脚し、営利を追求するもので、人々の嗜好によく応えるものであるが、放送の持つ社会的影響の大きさに鑑み、一定の公共性を持つものともされてきた。しかし実態としては商業放送の活動内容には公共的なサービスの理念はほとんど反映されていない。また本来の定義である地域サービスに関しても系列ネットワークへの依存度が高く、実質内容は十分とは言えない状況にとどまっている。ライブドアによるフジテレビの買収問題が起きたとき、フジテレビ側はネット・ビジネスの放送への参入は放送の公共性を損なうという論理を展開した。それに対し、フジテレビはそれまで公共性を追求して来ていたのかという疑問も提出された。フジテレビの社長は一連の騒動の中で他局の報道を批判し「面白おかしくやればいいというのは違う。よそがやっているのを見るとあまりにも狂想曲…。こういう時期だからこそ公共の電波を預かるテレビ局の責任はある」（注1）と述べたが、このことはテレビ報道の責任者がテレビ報道は日常的には公共的な責任を果

---

<sup>1</sup> 毎日新聞 2005. 2. 25

たしていないと述べたのに等しい皮肉な意味内容を帯びていた。

NHKの場合は「公共放送」という旗印に依拠し、真に市民に対する公共的なサービス内容を実現してきたのかについて、明確な検証なしに来ている。クラウス（2006）はNHKの報道では「国家は国民の利益を守るパターンリストティックで積極的な守護者として提示され、社会の諸問題に対応する姿が描かれる。官僚機構や審議会は、絶えず新しい政策を考案したり、古い政策を改善したり、スキャンダルや犯罪の被疑者を追跡している姿で報道される。」（注2）と述べている。民主主義諸国のメディアに共通の機能は「監視犬（watch dog）」と言われるが、クラウスはNHKについて、「諸々の権限や制度、それに各政策への支持を得ようと国民とのコミュニケーションを求める政府を支える、いわば『パートナー犬』」であることに疑問の余地は無いと述べている。（注3）

ここから、課題は二つ見えてくる。一つは放送サービスと財源との関係について、受信料制度が独立性や公共性を保証するという固定的な観念に立ち向かうこと、もう一つは公共放送が責務とする公共的なサービスと民主主義との関係の再確認である。そのような検討を通して、今日の日本の受信料制度に対する議論の道筋が整理され、かつ受信料に立脚した放送の公共的なサービス内容に対する保証の契機が見えてくると考えられる。

#### 財源と放送サービスの関係の事例：実体あるサービスへの援助

市民にとって必要な公共的な放送サービスの財源を賄う場合、二つの手順がある。一つは公的な財源を確立し、その上でその財源に立脚する事業体に公共的なサービスの責務を課する方法である。日本のNHKはこの形式に拠っている。もう一つは公共的なサービスを実施していると認められる事業体に対し、その実績を評価し、公的な財源を確保・提供する方法である。両者にはいずれも長短があるが、その長短を吟味することにより、公共的なサービスを確保する上でのそれぞれの方法の有効性が確認できよう。

公共的なサービスを提供していると認められる事業体に公的な財源を提供するという方法の実例にカナダの先住民が行っている放送に対する公的な

<sup>2</sup> Krauss, Ellis, 『NHK vs 日本政治』 村松・後藤訳 東洋経済新報社 2006、p.46

<sup>3</sup> Krauss、前掲書、p.307

資金援助がある。カナダにおける先住民族の放送に対する財源援助の歴史は1980年代にまでさかのぼる。多文化主義を掲げる国策に沿い、先住民族の固有文化の尊重のための施策が展開する中で、先住民族によって行われる放送活動に対し、政府資金による財政援助が1983年に実現した。約10年に渡る議会ロビー活動などの成果であった。北方の準州などの拠点で活動する13の放送事業者への財政支援は以後今日まで継続している。このような財政援助の理由となっているのはそれらの放送活動が地域コミュニティに貢献するものであり、先住民族それぞれの部族の固有文化にとって意義があるという認識である。今日、それらの放送事業者のうち、6局はラジオ番組のみ、2局はテレビ番組のみ、5局がテレビとラジオの番組制作を行っている。これらの放送は約400の地域コミュニティにサービスを提供する一方、衛星を通じて全国にも配信され、一部は国外にも配信されている。2004年から2005年にかけての年度では、これらの事業者は合計35,000時間のラジオ番組、900時間のテレビ番組を制作した。これらの番組では英語とフランス語に加え19の先住民族の言語が使用された。

財政援助は公共放送などに政府交付金を出している民族遺産省 (Department of Canadian Heritage) が行っている。2006-2007の財政年度における先住民族の放送活動に対する予算は7,949,800カナダドルである。それぞれの放送局の規模や実績に応じてこの予算は配分されるが、少ない局で30万カナダドル前後、多い局では140万カナダドルにも上る。それぞれの局でこの資金への依存度は異なるが、平均で年度予算の1/2から2/3をこの資金に頼っている。

しかし現実にはこれは相当の金額である。日本円にして3000万円から多いところでは1億4000万円にも達する資金援助で、日本の放送局の運営実態と比較するとその意義の大きさが理解出来る。したがって放送の実践のための局舎、資材なども日本の放送事業者よりははるかに恵まれている。筆者は2006年の秋にそれらの放送局の幾つかを調査する機会に恵まれた。(注4) 北西準州のイエローナイフで活動しているラジオ局のNative Communication Society of the Northwest Territories を例にとると、ごく最近、湖のほとりに新しい局舎を得て引っ越したばかりであり、10人のフルタイム・ス

<sup>4</sup> カナダの調査は文部科学省科学研究費・基盤研究(B)「非営利民間放送の持続可能な制度と社会的認知」(研究代表者・龍谷大学/松浦さと子)による。

スタッフのそれぞれの為のオフィス、共用のワーキングスペース、スタジオなどがよく整備されていた。スタッフ10名の内、9名は先住民族の出身であり、英語の他に4種類の先住民族言語を使用して放送していた。この地域のラジオ局はこの局以外にはCBCのみであり、2局の中の1局として地域の中での存在はきわめて大きいのであるとスタッフは自信を持って述べていた。(注5)この局への政府資金援助は30万カナダドル強、財政の約1/3を占めている。

ユーコン準州ホワイトホースの放送局、Northern Native Broadcasting, Yukon はラジオ、テレビ兼営のため、組織はより大きく、フルタイムのスタッフは27名、内18名が先住民族出身である。この局への政府資金援助は約100万カナダドル。財政の77%をやや上回る。このように現実に意義あると認められる放送活動に対し、政府が資金を交付することについて、ごく一般的に当然と受け止められている。地域に対する貢献であり、先住民族の文化的遺産の継承・尊重につながるものであるこれらの放送局のサービス内容は疑いも無くパブリック・サービスの性格を帯びるのであり、パブリックな活動の資金については政府が援助するという論理で一貫している。

法制度上はCBCが唯一の公共放送である。しかし、先住民族放送事業者は自身を「パブリックサービスとみなしている。CBCと同様、彼らは公的に所有された非営利の事業体である。……しかし、CBCのような制度上の認知は得られていない…」(注6) つまり、法制度上の認知が無くとも、必要と考えられ、意義あると認められた活動には政府が援助をするのである。ここでは政府が資金を提供することによって起きるかもしれない介入や、サービス内容が政府寄りに偏向するのではないかなどという議論はまったく介在しない。政府は市民のための執行機関であり、パブリックなサービスに対して人々の政府が資金を提供することに疑問はさしはさまれないのである。

ここでは政府というものに対する概念が日本における場合とは異なっている。日本においては政府は権力であり、それが放送に資金を提供すれば放送の独立性が失われるという議論が一般的である。そこでは政府は市民のための機関とは定義されていない。

<sup>5</sup> Dane Gibson, Executive Director, Native Communication Society of the NWT, Interviewed on 2006. 8. 28

<sup>6</sup> Greg Smith, “Aboriginal Broadcasters’ Perspective on Broadcast Policy”, Report to: Northern Native Broadcast Access Program, Department of Canadian Heritage, March 23, 2004, p.1

このようなカナダの先住民族の放送に対する資金援助の要点は、パブリック・サービスを実施していると認定される事業体に資金援助をするという手順にあり、つまり先にサービスが存在する。こうした方法は今後日本でも検討されるべきであろう。日本でも現在すでにNPO法人によって設立されたコミュニティーFM放送局が存在する。それらの放送活動に対し、地域サービスとして公共的な意義が認められるのであれば、地方自治体の財政支援は当然検討されるべきである。ただ、ここでも自治体の財政支援は放送への介入をもたらさないのか、放送内容が自治体への配慮によってゆがめられてこないかなどの懸念が生じる。ここに日本における放送と行政の不幸な関係が反映されている。

ただ、先にサービスありきという資金援助の方法には短所もある。ホワイトホースのNNB/Yukonのスタッフはこうした方法での資金援助の不安定性について述べていた。(注7) 具体的には今年の予算規模と同等の援助が今後も継続するのかが定かではないということである。カナダでは2006年1月に総選挙があり、自由党政権から保守党政権へと政権交代が起きた。先住民族の放送への資金援助を含めたコミュニティー・サービス全体について、保守党の重点政策には関連する項目は無く、今後この分野の予算の大幅な減額もあり得る、というのである。このような不安定性という短所はある。しかし、実績のあるサービスに資金提供するという方法は、一方で事業体に確かなサービスを提供し続けるための動機付けももたらす。その意味で有効に機能しうるものである。ただ、そこでの前提条件として、行政の側に確たる政策と、同時に何のための資金提供であるのかの明確な認識が必要である。行政が、資金提供したのであるからと、行政への見返りを求めるような状況ではこの方法は機能しない。

### 財源の公的性格がサービス内容を保証するという議論

公的な財源の確保が公共的なサービスを保証するという考え方は日本の放送に関する議論の中で繰り返し強調されて来ている。当事者であるNHKも、このように論じてきており、その故に受信料制度を絶対視してきている。政府の交付金、広告収入などに対する強い拒否反応は一貫して表明されてきた。

<sup>7</sup> Shirley Adamson, Director of the Board Member Appointed, Northern Native Broadcasting, Yukon, Interviewed on 2006. 8. 31



NHKの受信料をめぐり、今日さまざまな議論が進行している。最近の焦点は受信料の支払いの義務化であり、また不払いに対する罰則の検討であった。総務省はこのような方向で議論を進める一方でNHKに対しては受信料の値下げを求めるという姿勢を示して来た。

しかし、総務省の方針も精密な検討を経たものであったとは言いがたい。罰則の議論について、民事上の債務関係として構成されている受信料について、契約未締結や不払いに刑事罰を適用できるのかという議論（山本2006）はその一例であり、「受信料に関して刑事罰を設けるためには、NHKを国営化して受信料を公法上の債権債務関係とするか、受信料を税金とするか、受信許可制を復活して受信許可料とするしかないように思われる」と指摘されている。（注8）

受信料を巡る議論のそもそもの事の発端は、2004年以来相次いで発覚したNHKの不祥事、および2005年以降争点となった番組に対する政治介入の問題であった。それらが契機となって受信料の不払いが増加し、最大時には130万件を超えるという事態に立ち至った。受信料のあり方に対する議論は以来、さまざまな局面を経て継続してきているが、NHKは2006年11月に支払い督促の措置をとった。一方、番組の改変問題に関しては2007年1月の東京高裁の判決でNHKは取材を受けた側に対する賠償を命じられた。

この議論の流れの中での受信料の支払い義務化は、NHKにとっては都合のよい話となるため、バランスを取る形で受信料値下げの議論もなされていた。しかし、これらの議論の中では、受信料の性格の変化および罰則の適用などにより関心が集中し、放送サービスそのものについての政治からの独立、自主自律などといった概念は極めて抽象的なレベルで議論されるにとどまっている。

将来の望ましい放送のあり方を考えるうえでこのような議論の展開は十分であるとは言えない。議論の筋道としてはまず望ましい放送サービスの在り方というものを明確にし、そのようなサービスを維持発展させるためにはどのような財源の確保が必要なのかを論じるべきである。

先に公共的なサービスの実現に対し、財源という観点からは二つの方法があると述べた。公共的なサービスを実施していると認められる事業体に対し、

---

<sup>8</sup> 山本博史 「制度としての公共放送」『AURA 175』2006、p.13

石川 旺

その実績を評価し、公的な財源を確保・提供する方法と、公的な財源の確立により、その財源に立脚する事業体に公共的なサービスを期待する方法である。

現在の議論では受信料制度が今日の状況に見合うよう整備・維持され、人々が公平に受信料負担すれば望ましい放送サービスが実現するかのようによらされている。しかしそのような保証はどこにもない。第二次世界大戦に至る時期においても、人々は受信料を負担し、社団法人日本放送協会の財源を維持してきた。しかし1930年代におけるNHKの活動が、放送サービスとして、人々にとって満足すべきものであったと考える人は誰もいない。財源を運用する主体に明確な意識がなければ、人々にとって望ましい放送サービスは実現しない。財源の形態は、放送サービスの内容を保証しないのである。このことを強調し、再確認するところから今後に向けての議論を組み立てなければならない。

1930年代と戦後では状況が異なるという見解もあろう。しかし、最近のNHKをめぐる一連の問題は近年の状況と1930年代の状況との間に根源的な差異はないのではないかという現実を浮かび上がらせている。

第二次世界大戦後、占領軍による放送改革を経てNHKは社団法人日本放送協会から特殊法人日本放送協会に組織を改め、民主主義的な放送活動を行うために国家から距離を置くものとされた。しかし、この時期のNHKはGHQの統治の有力な道具として活用されたため、事業主体の実態には大きな変化はなく、放送活動に関してはGHQの強力な検閲下に置かれ、言論統制の下で政策に従属した。このスタンスは占領期間が終了し、日本が独立した後も影響を残し、政府や官僚組織とNHKとの間には独特の関係が把持・継続された。この間のNHKの政府・官僚との間の独特の関係は先に述べたクラウス（2006）によって活写されている。この間、NHKは「公共放送」という概念をよりどころとして受信料に立脚した事業形態を継続してきた。しかし「公共放送」という事業形態に関する規定は法律上は存在しない。（山本2006）NHKは受信料という公的な財源に立脚しているがゆえに、自らを公共放送と定義し続けてきた。しかし、その定義は国費による国営放送、または広告収入による商業放送に対し、公的な財源に立脚する放送として財源の形態により、自らを定義したものにすぎない。ここでは公共放送というものがどのような責務を担い、具体的にどのようなサービスを提供するかに



関する議論が深められていない。公正中立、独立性といった抽象概念が旗印として掲げられるのみで、日々のサービスが果たしてそれらの概念を実現しているかどうかの自己検証はなおざりにされていたと言ってよい。メディアの報道活動を検証するさまざまな研究は、NHKの放送活動のあり方に対し、具体的なデータに基づいてその独立性、自主自律性についての問題提起を行ってきた。(岡井他2002、朴2002 など)しかし、それらの問題提起は大きなインパクトを生むことはできず、NHKの放送活動の実態に変化は生まれなかった。

受信料を支払う視聴者の側から言えば、そのように受信料を支払い、国営でもない、あるいは商業放送でもない事業体を維持存続することによって、どのようなサービスが得られるのかという点が最大の問題である。現にNHKは受信料の収納に際し、その論理として、受信料は番組を視聴することに対する対価ではなく公共的な財源に基づく放送事業体を維持することによって視聴者が得る公益を広く一般が負担するのでであると述べる。従ってここでは視聴者は受信料を支払い、NHKを維持することによって公益を享受する権利を持つ。

この点について、理念と実態の間の乖離ははなはだしい。政治家による放送介入問題の一連の展開の中で、NHKは2005年1月19日にコンプライアンス推進室の調査結果報告書を公表したが、そこでは放送番組について事前に政治家に説明を行うのは「業務遂行の範囲内」と認定されており、またこの件での記者会見で放送総局長は「当然」の対応との認識を示した。(注9)このような姿勢が長年に渡ってNHKの中では当然のこととしてまかり通ってきていたわけである。これで公益に資するという論理は説得力を持ち得ない。

東京大学の醍醐聡教授を中心とする「NHK受信料支払い停止運動の会」は二年間に渡って受信料不払い運動を展開したが、そこでの主張は受信契約はNHKと視聴者との間の民法上の双務契約であり、視聴者に受信料支払いの義務があるのであれば、NHKの側には公益に寄与するサービスを行う義務があり、そのような義務をNHKが果たしていないのであれば、当然のことながら視聴者は受信料の支払いを拒否することができるというものであっ

---

<sup>9</sup> 朝日新聞 2005. 1. 20

石川 旺

た。

先に述べたNHK役員の発言は「公正・中立」「不偏・不党」といった概念から大幅に逸脱していることは論を俟たない。したがって受信料の支払い拒否もここでは十分な説得力を持った。

人事構成を一新したNHKの新会長は3月の衆院総務委員会では番組内容の事前説明については二種類あり、してはならないものと通常業務の範囲内に属するものがあるという曖昧な見解を述べたが、10月21日の同委員会に至ってようやく「放送前に番組の内容を政治家の方たちに説明する必要があるとはまったく考えておりません」（注10）と述べた。一応今後の放送活動のあり方についての新しい規範を示したとも受け止められるが、ここからさらに議論を敷衍するならば、以前のNHKは公益に寄与するサービスを行ってこなかったわけであるから、視聴者の側からすればその間に支払った受信料の返還を求めることすら可能という考え方が生じてくる。

現在NHKに対しては受信料の不払いが論点となっているが、視聴者がこれまでに支払った受信料の返還を求めるようになった場合、NHKはさらなる困難に直面せざるを得ない。

### 公共サービスの本質—世論の形成

公共的な財源に立脚する放送サービスが提供する「公益」とは具体的にどのような理解されるべきなのだろうか。この点に関しては「公共サービス」に関する議論がもっとも適確に答えてくれる。日本でも公共サービスとは何かに関する議論は多角的に行われてきており、その具体的な論点も輪郭が明らかになってきている。一連の議論は20世紀の後半に特に欧州を中心として展開してきた。技術の発展や社会状況の変化に伴い、公共放送の存立基盤が弱体化しつつあったときに公共放送が提供するサービスとはいかなるものであるのかという問題について詳細な議論が各国で行われた。類似の状況に直面しつつあった日本においても公共サービスに関する議論が様々に試みられた。こうした議論が共通理解として提示したのは社会全体に同一の情報内容をくまなく安価に供給する基幹的な情報サービスであり、民主主義的な国家の成立には不可欠な要素としての認識であった。そこで具体的に論じられた

---

<sup>10</sup> 朝日新聞 2005. 10. 22

機能は「世論の形成」であった。この議論は「公共圏」の議論と不可分に結びついており、これまでも多くの研究が論及してきているのでここでは深くは触れない。重要なのは世論の形成に当たって、メディアは単に世の中に存在する意見を反映するだけでなく、それを積極的に形づくる役割を担うということである。ドイツにおける議論の軌跡を詳細に辿った石川（2006）は「放送は個人の意見形成と自由な世論形成の媒体であり、要因である」という語句はドイツで公共放送の役割について言及される際には必ずといってよいほど引用される連邦憲法裁判所の放送判決の一文であるがこれは「公共放送が主体的に社会に働きかけ、自らが多様な世論を形成していくことで民主的で多様なドイツ社会を支えている」という認識を示している」と述べている。（注11）

日本の放送法はNHKについての第7条で「協会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う・・・」としている。これは公共サービス責務にかかわる項目であるが、このほかにも第1条で「公共の福祉に適合」するための原則として「最大限の普及」「放送の不偏不党、真実及び自律の保障による表現の自由の確保」、「健全な民主主義の発達に資すること」などを記している。同法の1988年の改正に際し、その改正の基盤となった「ニュー・メディア時代における放送に関する懇談会（放送政策懇談会）」の報告書は放送に期待される役割として「健全な言論報道市場の維持発展への貢献」、「情報の地域間格差の是正」、「国民の情報ニーズの多様化・高度化に応じた各種専門情報等の提供」、「新たな文化の創造及び普及」等をあげ、公共放送の存在意義について、「言論報道の多元性の確保」、「放送番組の質的水準の確保」、「放送を通じての公共の福祉の実現」などに加え、「放送普及が困難な過疎地、遠隔地においても基幹の情報伝達手段として要請される放送」、「少数者向けの放送」、「広告主の存在が自由な番組制作に支障となる可能性がある番組の放送」などを論じている

このように論じられている放送の使命について、民主主義の発展への貢献は抽象的な文言として挿入されているがそれが具体的にどのような活動に結

<sup>11</sup> 石川明 「公共放送の視聴者への約束」、『現代思想』2006年3月号 p.163

石川 旺

びつづくのかは示されていない。各国の公共放送のあり方と比較した場合、世論の形成機能に触れられていない点が大きな差となっている。

たとえばドイツの公共放送ARDの場合、2004年に公表された番組ガイドライン（「2005/2006 ARDの番組編成ガイドライン—その任務、番組の質と量および重点計画項目についての報告」）では「国内政治についてのマガジン番組で『批判的ジャーナリズム』を育てる」と明示している。健全でダイナミックな「世論」が放送を通じて形成されると受け止められており、当然のことながら、そのような放送に従事するものには高度の専門能力と高い道徳水準が求められる。この場合の道徳水準とは、市民的な立場を堅持し、民主主義の基本的な価値を希求する実践的な行為を規定する。

同様の役割・機能に関する表現はイギリスのBBC、カナダのCBCなどにも見られる。別な表現をすれば、このような明確な表現を伴わないままに公共サービスを担っていると表明するのは、公共サービスという概念に対する姿勢として積極性を欠いているとの批判を受けよう。便宜として「公共サービス」を標榜してはいないかという疑問にもつながる。公共的な財源に立脚するのであれば「公共サービス」は必須の責務であり、その中核部分をなす世論に対する機能責任は明確に表現されなければならない。NHKは一連の不祥事後、「まっすぐ真剣」という標語を掲げ、2005年9月に『NHK新生プラン』を公表した。そこでは「視聴者第一主義に立って“NHKだからできる”放送を追求します」とあり、さらに「受信料で成り立つ公共放送として、放送の自主自律を堅持します。」と述べているが、「“NHKだからできる放送”をさらに充実します」というセクションの第一項目は「いざという時に頼りとなる、迅速で的確な災害報道・緊急報道」であった。また、その後のセクションでは「視聴者第一主義」は「開かれた番組づくり」の修飾語となっており、世論との関係はまったく述べられていなかった。

現在公表されている『平成18年度の約束』では、

視聴者のみなさまから期待していただいている創造性、信頼性などが、NHKの追求すべき公共放送の価値であると認識し、改革を進めて、その向上を図ります。

“NHKだからできる放送”に全力で取り組みます。」

「みなさまに受信料制度のご理解をいただくよう努め、公平負担の徹底

を図ります」

「みなさまの声を事業運営に反映するとともに、公共放送へのご理解を深めていただけるよう努めます」

「不正の根絶に徹底して取り組みます」

「事業運営の改革を進めます」

「デジタル技術の成果をみなさまに還元します」

と述べ、さらに、

“NHKだからできる放送”に全力で取り組みます。

「みなさまの判断の材料となること、安全・安心な暮らしに資すること、文化を継承・創造すること、子どもたちの情操を育むこと、“ともに生きる社会”を支援すること——こうした様々な価値を持つ、“NHKだからできる”ニュースや番組を充実させます。」

「幅広い世代に見ていただける番組編成・番組開発を行います。」

「地域放送の充実と、全国に向けての情報発信を強化します。」

「平成20年度までに英語化率100%を実現するなど、国際放送を充実します」

「インターネットを利用したアーカイブスの展開に向け準備を進めます」

「デジタル技術を活用した新しいサービスの開発・普及に取り組みます」

などと述べている。また『新・放送ガイドライン』では「正確で公平・公正な情報や豊かで良質な番組を幅広く提供し、健全な民主主義の発展と文化の向上に寄与する。この役割を果たすため、報道機関として不偏不党の立場を守り、番組編集の自由を確保し、何人からも干渉を受けない。・・・NHKは放送の自主自律を堅持する。」と謳われている。

先のドイツの例と比較すれば明らかなように、これらはいずれも「世論形成」に関しての明確な文言を欠いている。

世論形成とは具体的に何を指し、何を目標とするべきなのであろうか。伝統的には世論形成は「争点」に関して対立する見解を公平に取り扱い、社会的な合意を形成する過程と考えられてきた。しかし、今日においては、さまざまな政策は官僚や政権与党の間で調整提示される場合が多い。このような実

石川 旺

態に対して「世論」は市民的な立場を代表し、権力に対する批判的な見解の提示という性格を強めてきている。従って「公共サービス」の主たる責務も権力に対する監視役という機能に重点を置くことになる。ARDの「批判的ジャーナリズム」への論及はまさにこのような状況認識のうえに提示されたものであろう。

日本のNHKに決定的に欠けているのはこの視点である。世論の形成に向け、自ら専門能力と高い道徳水準を持って取り組むという表現にはなっていない。このようなNHKの姿勢は従来となんら変化は無い。

現在の日本の状況ではメディアは政府の意向に添うて世論を誘導する機能を果たしている。一例として自衛隊のイラク派遣に関する世論の動向を見てみよう。朝日新聞が実施した調査では2003年8月の時点で、派遣賛成は31%であり、反対は58%の多数であった。(注12) しかしその後自衛隊の派遣は実施され、その前後にメディアの報道内容ははっきりと変化した。派遣を支持、肯定する論調がメディアの大勢となり、やや慎重な姿勢であった朝日新聞も2004年2月3日の派遣実施に伴い、社説で「私たちは今イラクに自衛隊を送ることに反対である。法律的にも政治的にも無理を重ねた派遣に、世論は大きく二分されたままだ」としつつ「派遣は現実となった」「隊員が無事に仕事をこなすよう、切に祈らずにいられない」と述べている。その直後の世論調査で派遣賛成は44%となり派遣反対の48%に迫った。

この後、メディアは派遣現地からの報道などで自衛隊の動向を伝え、内容は現状追認の論調を強めた。このことは日本のメディアの習性であるといつてよい。満州事変の新聞論調を分析した研究は、「ことここにいたっては」という枕詞の下、当時の新聞が「果てしない現状追認」に陥ったことを指摘している。(掛川1972) 自衛隊のイラク派遣においても、この習性は明瞭に表れた。そのようなメディア論調を反映する形で2004年3月の調査では派遣賛成42%、反対41%と賛否が逆転している。(注13)

当初の世論調査では反対多数であった自衛隊のイラク派遣がわずか8か月で賛成多数にと変化した。憲法改正についてもかつては反対が多数であった

---

<sup>12</sup> 朝日新聞 2003. 8. 25

<sup>13</sup> 朝日新聞 2004. 3. 17



が、近年は賛成多数の結果が出ている。憲法改正のような問題であれば、長い間に政治、社会情勢の変化があり、世論が変化したという議論もできよう。しかし、自衛隊のイラク派遣についてかくも短期間に世論が変動したことについては、その間のメディアの責任を論じる必要があるだろう。〈反対多数—強行実施—賛成多数に変化〉という図式の背景には日本の大手メディアの現状追認が顕れており、権力側にとってもっとも都合のよい状況が確立している。このような状況に対して市民的な立場から世論を形成するという機能を公共サービスを責務とする放送は課されているのである。

### 民主主義の基本原則と公共サービスの保証

民主主義の基本原則は「権力の交代」である。ギリシアの古典的な民主主義を論じた福田（1985）は「ギリシア人の観念における民主政とは、公職への参加において差別のないこと」であり、「こういう無差別としての民主政は輪番制か無作為の選出としての抽選しかない」のであり、選挙は選良の意味を持つので厳密な意味でのデモクラシーの制度ではないことを論じている。（注14）古典的な民主主義における輪番制または抽選ということの本質は、権力の「固定」を行わないということである。逆の表現をすれば、権力の固定は最も民主主義から遠い状況であると言える。この論理に従えば、民主主義を実現するための「公共サービス」の基本機能は「権力の交代」を確保することとなる。

戦後の日本の自民党の一党支配の状況を省みると、度重なるスキャンダルでも支配体制は揺るがなかった。一つには日本が冷戦体制の前線に位置していたという地政学的な理由があるだろう。冷戦時代、アジアの前線に位置した各国ではアメリカの強い影響の下に親米政権が成立し、権力を維持した。これらの諸政権は「政権交代のない親米政権」として長期間独裁的な権力を継続し、何らかの事情でアメリカとの間に軋轢を生んだ場合、政権は軍事クーデターなどのような形式で新しい親米政権と置き換えられた。つまりこれらの国々は自由主義陣営に属してはいたが、真の意味での民主主義社会ではなかったと言える。冷戦構造の崩壊後、アジア圏の各国はそれぞれにこの体制を清算し、政権交代を経て冷戦以後の世界情勢に対応する新しい体制を整え

<sup>14</sup> 福田歓一『政治学史』、東京大学出版会、1985、p.14

ている。日本のみがこの清算に失敗しているのが現状である。1993年の細川政権の誕生はその意味で大きな一歩となりうるものであった。その観点から、「テレビ朝日椿報道局長発言問題」は再検証されて良い。当時のテレビ朝日報道局長であった椿貞良氏は1993年の9月に行われた「放送番組調査会」で同年7月の総選挙報道において55年体制の清算を意識したことを述べた。歴史の大局の流れに沿う考え方であったと言える。しかし、この発言は政府および他メディアよる強い批判にさらされた。そこに日本の大手メディアの体質が露呈していたと考えられる。その後政権は再び自民党に戻り、以後さまざまなスキャンダルがあり、経済、外交などにも体制の疲弊が表れているが、真の意味での政権交代は実現していない。

2006年1月のカナダの総選挙の実例と比較してみよう。自由党の政権を巡り、一つのスキャンダルが明らかになっていた。カナダ政府はケベック州に対し、さまざまな財政的な措置を講じている。これはフランス系住民の多いケベック州の分離独立問題が背景にあるのだが、そのケベック州に対する財政支援の一部が自由党の宣伝費に流用されたのではないかというものであった。自由党に対する批判がここから強まり、選挙の結果保守党が勝利して政権は交代した。

このような事例が示すのは政治状況の柔軟性である。不適切な行為を行った者は政権の座を追われる、という状況があって初めて民主主義的な運営が行われる。いかなるスキャンダルがあろうとも政権が変わらないという硬直した状況は民主主義とは言えない。

そしてさらに重要なのは、このような政治の柔軟性がある社会において、公共サービスは最も重要な社会的な役割を果たすということである。逆の見方をすれば、何が起きても政権が交代しない社会においては、公共サービスは無用の長物となる。独裁者のゆるぎない政権が確立している社会では公共サービスは機能しない。政権の監視、世論形成の機能などが社会的に必要とされていないためである。今日の日本はこの状況に陥っている。したがってNHKの存立の意義も実態が失われているのが現状であろう。NHKとしては、今後の社会において意義ある存在として存立し続けようとするのであれば、政権交代が可能な状況を作り出す必要がある。そしてそのことがNHKの独立性を担保する一つの方法論ともなりうる。イギリスのBBCはしばしば政府とはarm's lengthの関係であると表現する。定期的に政権交代が起きるイギ

リスにおいては、放送が特定の政党に近づきすぎると政権交代が起きたときに深刻な状況に直面することになる。したがって放送はそれぞれの政党から適当な距離を置くことになり、独立性、公平性の実現にも積極的な動機付けを持つことになる。BBCはその結果として時の政府と何度か深刻な対立をしてきた。フォークランド戦争のとき、BBCは「わが軍」という呼び方を意識的に避け、また戦争そのものについても批判的な立場を表明した。戦争に対し客観的な分析を試みるため、アルゼンチン側のスポークスマンのインタビューも放送した。これに対し、政府関係者などから強い批判も出された。IRA問題に関しても政府とBBCとの間に深刻な対立があった。最近ではイラク戦争の理由とされた大量破壊兵器に関する報道でBBCはブレア政権と激しく対立し、会長などが辞任するという事件もあった。このように見てくるとNHKはそうした深刻な対立を政府との間で起こしたことがない。つまりは政府との距離が近すぎるままに戦前戦後を通じて過ごしてしまっている。

今日の日本の状況においては、自民党の一党支配が続いているため、政治との間に一定の距離を置こうという動機付けを持ちにくい。独立性を追求するよりは、政権党に近づいたほうがはるかに便宜が多いと考えることになる。しかし、それは公共サービスが不要な政治状況を作り出すことになる。つまり長期に独裁的な政権が続く限り、NHKは自らの存立の基盤を失なうのである。独立性が失われるばかりではなく、サービスが機能する場を失うということが認識されるべきである。

先に政府資金を導入することが介入癒着につながる危険性があるという論について述べた。これはNHKがしばしば展開する論理である。しかし、政権交代がある社会では政府資金の導入も政府への癒着を招かない。先にあげたカナダの政権交代はそのことを物語っている。政府が市民のために働かない場合、政権交代が起き、より市民のために働く政府が新たに構築される。そのような柔軟性がある社会においては、政府の交付金は市民のために機能することになる。政権交代の可能性によって常に市民のための政府であることを要求される社会では、政府出資は深刻な弊害とはならない。

NHKの財源をめぐる議論では受信料そのものに議論が偏重している。ここでは「サービス内容」について、それらをいかに保証するのかという「市

石川 旺

民的な論点」が脇に押しやられている。重要なのはいかにして市民へのサービスを保証するかである。そのうえで、そのサービスを維持するための最適な財源を検討するべきである。受信料は唯一無二ではない。世界の大勢がそれを証している。現在進行中の受信料を財源として強化するための方策は、政府にとって都合のよい放送局の基盤強化をもたらしてしまう危険性すら内包する。

そしてこのように考えてきた場合、今日もっとも重大な責任を担っているのは個々の視聴者ではないかと考えられる。ここまで述べてきたような問題に取り組むためには、「世論の当事者」である個々の視聴者の問題意識と積極的な意向表明が必要だからである。

しかし、現状は悲観的であるのかもしれない。不祥事や政治介入問題を背景とした受信料不払いが増加したとき、その不払い件数は「大量」という定義で論じられ、NHKの財政への深刻な影響が報じられた。しかし、最大時130万件強という数字は契約数の3%強に過ぎない。公共サービスの責務を担うとされている放送局の不祥事、および政府からの独立性を疑わせる事件に対して行動を起こしたのはわずか3%強しか居なかった。残りの96%強の内には積極的にNHKを支持した人々も存在したと考えられるが、大多数の人々は問題を認識しながらも積極的な行動を取らなかったか、あるいは関心を持たなかった。それゆえ、受信料不払いは「わずか3%強にとどまった」のである。このことは個々の市民の間において「世論の形成」が希求されている度合いが低いのではないかという疑問を抱かせる。

## 参考文献

石川明 「公共放送の視聴者への約束」『現代思想』2006年3月号 pp.158-165

鄭寿泳『放送メディアの社会的責任とアカウンタビリティに関する研究』上智大学大学院文学研究科新聞学専攻博士論文、2007

掛川トミ子「マス・メディアの統制と対米論調」細谷他編『日米関係史』、東京大学出版会、1972、pp.3-80

日本放送協会、『NHK新生プラン—平成18年度-20年度の経営ビジョンに向けて—』2005.9.20

NHK放送文化研究所(訳) ARD白書2000 「デジタル・メディア世界におけ

る公共放送のチャンス・リスク・課題」、1999年8月

公共放送と世論の関係を考える上でこの資料は示唆に富んでいる。以下は記述の例である。

序文p.3 「テレビを筆頭としたメディアは民主的な社会における意見形成プロセスに重要な役割を演じる。……コミュニケーションはメディアの所有者とか金のある人々の特権ではなく、すべての人々の権利である。」

p.10 「メディア、特に主導的媒体であるテレビは公共の意見の形成の過程で中心的な役割を果たす。」

「コミュニケーションは……すべての市民の権利である。」

p.11 「公共放送は基本的供給を担わなければならない。公共放送は供給に重点を置いている。需要に重点を置く民間放送も、こういった番組を提供できるが義務ではない。」など

NHK放送文化研究所訳「21世紀のBBC、The BBC Beyond 2000」、1999年8月

岡井崇之、金京煥、宮所可奈、黄美貞、石川 旺、「2001年参院選テレビ政治討論番組の内容分析」、『コミュニケーション研究』NO.32、2002、pp.83-103

朴津葉『ニュース番組の娯楽化に関する研究』、上智大学大学院文学研究科新聞学専攻修士論文、2002

Smith, Greg “Aboriginal Broadcasters’ Perspective on Broadcast Policy”, Report to: Northern Native Broadcast Access Program, Department of Canadian Heritage, March 23, 2004

山本博史 「制度としての公共放送」『AURA 175』 2006、pp.9-14