
2016年の選挙をめぐる テレビ放送についての意見

放送倫理検証委員会

委員長	川端 和治
委員長代行	是枝 裕和
委員長代行	升味佐江子
委員	岸本 葉子
委員	斎藤 貴男
委員	渋谷 秀樹
委員	鈴木 嘉一
委員	中野 剛
委員	藤田 真文

目 次

I	はじめに	1
II	選挙と放送	1
1	番組編集準則は「倫理規範」である	2
2	放送局には「選挙に関する報道と評論の自由」がある	3
3	選挙に関する報道と評論に求められるのは「量的公平」ではない	5
III	2016年の選挙に関する放送	7
1	参議院比例代表選挙に関する放送	7
2	東京都知事選挙に関する放送	8
3	不注意による「映り込み」と「再放送」	10
IV	おわりに ～ 選挙に関する豊かな放送のために	12

I はじめに

昨年は、選挙権年齢を18歳に引き下げ、これまでの選挙区の定め方を改め二つの県を一つの選挙区とする、いわゆる合区が導入された初めての参議院議員選挙（以下「参院選」という）が行われたほか、衆議院議員小選挙区の補欠選挙や全国的な注目を集めた地方選挙もあった。

これらの選挙をめぐるテレビ放送については、活字メディアから活発な批評があり、BPOにも視聴者から多数の意見が寄せられた。たとえば、7月に行われた参院選については、「全体の放送量が前回の参院選に比べて2割とも3割ともいわれるほど減少した」、「有権者は何を選択することになるのか、争点を明確にして、その判断に必要な情報を十分に伝えたのか疑問だ」といった指摘があった。同じく7月に行われた東京都知事選挙（以下「都知事選」という）については、「報道番組にとどまらず、情報番組やバラエティー番組でも取り上げられるなど全体の放送量は多かったが、立候補者のキャラクター、国政や都政の政治家の対立などに話題が偏りがちで、政策の分析など有権者に必要な情報の発信という点からは物足りなかった」という声もあった。また、「番組のほとんどが一部の立候補者を中心とするもので、そのほかの立候補者との間で公平を欠いていた」との指摘があった。

委員会は、これまでも選挙の自由と公正を守り、公平・公正な番組制作を心がけて欲しいという趣旨の意見を、繰り返し発表してきた（委員会決定第9号「参議院議員選挙にかかわる4番組についての意見」〔2010年〕（以下「決定第9号」という）、同第17号「2013年参議院議員選挙にかかわる2番組についての意見」〔2014年〕（以下「決定第17号」という）および「委員長コメント」〔2013年〕）。2016年に行われた選挙に関連する放送についても、参院選と都知事選に焦点を絞って典型例と考えられる相当数の番組を視聴した上で、選挙に関して放送が担うべき職責と使命について議論を重ね、あらためて意見を述べることにした。

II 選挙と放送

選挙に関するテレビ番組については、候補者を含めて出演者の選び方、映像や主張の切り取り方、それぞれの候補者を取り上げる時間の長短、さらには司会者の質問、キャスターやゲストのコメントなどをめぐって、しばしば「公平ではない」、「政治的に中立ではない」という批判が起こる。時には、「放送法の番組編集準則や公職選挙法（以下「公選法」という）に違反しているから、是正が必要だ」とまで言われることがある。

しかし、放送法や公選法は、選挙に関する番組作りを「公平」や「中立」という概念で規制してその違反を取り締まろうとしているのだろうか。

この二つの法律を正しく理解すれば、実はそうではないことが明らかになる。むしろ、選挙に関して、国民に十分な情報を伝え、多様な切り口で評論することこそが求められているのであり、放送は、もっと自由でかつ多様であることが望まれるのである。

そのことを、まず、放送法と公選法に則して説明しておこう。

1 番組編集準則は「倫理規範」である

選挙に関する番組で「公平」が強く意識されるのは、番組編集準則を定めた放送法第4条第1項第2号に「政治的に公平であること」と規定されているからであろう。そこで、この番組編集準則の法的な意味を最初に確認しておきたい。

委員会は、2015年にまとめた意見書の中で「政治的に公平であること」など放送法第4条第1項各号で定められた番組編集準則は、「政府が放送内容について干渉する根拠となる法規範ではなく、あくまで放送事業者が自律的に番組内容を編集する際のあるべき基準、すなわち『倫理規範』なのである」と指摘した（委員会決定第23号「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」〔2015年〕、以下「決定第23号」という）。

「倫理」というと、道徳や心構えの問題だと考えがちである。しかし、ここでいう「倫理規範」という言葉は、道徳あるいは心構えといった精神を律する規範だという意味ではない。政府が具体的な番組の内容がこの準則に違反すると判断して、それをただすために行政指導や処分をしたり制裁をする根拠にはならないということである。

法律に違反すれば刑罰に処せられるなど何らかのペナルティがあることが多いから、放送法に書かれた準則に違反しても、政府から何の制裁もないというのはおかしいと思うかもしれない。しかし、法律に決まっても、さまざまな理由で政府がある行為をするように強制したり、そうしないことをとがめて罰を与えたりできない例は、ほかにも多い。例えば、民法第752条は「夫婦は同居し、互いに協力し扶助しなければならない」と同居義務を定めているが、別居を選択した夫婦が同居していないからといって強制的に同居させることはできない。同居しないという理由で刑罰を科す法律を作ることすら許されない。夫婦の同居義務の実現は、本人たちの意思にかかっているのである。

このように放送法の番組編集準則を自律的な「倫理規範」とみなさなければならない理由は何か。

それは、「これらの規定が番組内容を制限する法規範だとすると、それは表現内容を理由にする法規制であり、あまりにも広汎で漠然とした規定で表現の自由を制限するものとして、憲法第21条違反のそしりを免れない」（決定第23号）からである。たとえば、番組編集準則は「政治的に公平であること」や「善良な風俗を害しないこと」を求めているが、「政治的に公平」や「善良な風俗」という言葉が表す概念はあまりにも広範で漠然としている。仮にこの準則が「倫理規範」ではなく「法規範」だとすると、このような「何がセーフで何がアウトなのかがよくわからない」漠然とした規定に基づいて政府が番組内容に介入できるということになる。それでは、放送の現場は萎縮する。「本当にアウトかどうか分からないが、もしかしたら政治的に公平でないとと言われて、政府から行政指導や処分を受けるかもしれない」と恐れて、自由な番組制作を控えることになれば、それは、この準則が、憲法上最も重要な権利とされている表現の自由を不当に制約していることになる。このような萎縮や忖度によって表現行為を自粛し自ら制限するという影響（萎縮効果）を生じる法律は、それ自体が憲法の表現の自由の保障に反して無効だというのが、民主主義国家に共通の憲法の解釈である。そこで、この準則が憲法に違反しないと言うためには、この規定は政府が規制の根拠にできない、つまり、自律的に当事者が守る「倫理規範」なのだというほかないのである。

また、「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」という放送法の目的（第1条第2号）も、番組編集準則を「倫理規範」と考える根拠となる。一方で放送の公権力からの「自律」を保障しながら、他方でその時々政府が番組編集準則違反を理由に放送の内容に介入して是正を求める法的措置をとることができるとするのは、矛盾そのものだからである。

したがって、選挙をめぐる放送についても、放送法に定めた番組編集準則に反するとして公権力の行使を求めるかのような批判は、誤りだと言わざるをえない。

2 放送局には「選挙に関する報道と評論の自由」がある

公選法は、「衆議院議員、参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長を公選する選挙制度を確立し、その選挙が選挙人の自由に表明せる意思によつて公明且つ適正に行われることを確保し、もつて民主政治の健全な発達を期することを目的」（同法第1条）とする法律である。

そして、公選法は、この目的を達成するためにさまざまな制限を定めている。そのうち、放送に直接言及しているのは、①政見放送（公選法第150条第1項）、②経歴放送（同法第151条第1項）、③虚偽放送の禁止（同法第151条の3但書）、④選挙運動放送の制限（同法第151条の5）の各規定であり、さらに⑤人気投票の経過または結果の公表は、放送を含めて何人にも禁止（同法第138条の3、放送に関し

て同法第151条の3括弧書)されている。そのほかに、選挙運動放送の禁止の類型として放送にも適用される⑥選挙期間中以外の選挙運動、つまり事前運動の禁止(同法第129条)、および⑦公選法所定以外の選挙演説会の禁止(同法第164条の3)の定めがある。そして、政見放送・経歴放送の規定以外の③から⑦の禁止・制限に違反する行為については、刑事罰を用意している(同法第235条の4第1項・第2項、第242条の2、第239条第1項第1号、第243条第1項第8号の3)。

このようなこまごまとした制約を羅列すると、やはり選挙についての放送はいろいろ面倒だ、危ないものだ、と思われるかもしれない。

しかし、放送に関して重要な次の二つの規定をみれば、そうではないことがわかる。

一つは、放送局には、事実に基づき「選挙に関する報道と評論」をする番組を放送法の規定に従って編集する自由があると確認した次の規定である。

第151条の3 この法律に定めるところの選挙運動の制限に関する規定(第138条の3〔注：人気投票の公表の禁止〕の規定を除く)は、日本放送協会又は基幹放送事業者が行なう選挙に関する報道又は評論について放送法の規定に従い放送番組を編集する自由を妨げるものではない。ただし、虚偽の事項を放送し又は事実をゆがめて放送する等表現の自由を濫用して選挙の公正を害してはならない。

もう一つは、放送局を含めて何人も、(政見放送・経歴放送と選挙運動用拡声器の使用のほかは)選挙運動のために放送をし、又は放送をさせてはならないという規定(同法第151条の5¹⁾)である。

ここにいう「選挙運動」とは、「その選挙につきその人に当選を得しめるため投票を得若くは得しめる目的を以つて、直接または間接に必要かつ有利な周旋、勧誘若くは誘導その他諸般の行為をなすこと」(最高裁決定昭和38年10月22日等)である。したがって、この条項で禁止されているのは、「その選挙につきその候補者の当選を目的に、投票を促す行為」だけである。

つまり、公選法は、放送局は「選挙運動」をしてはならないが、虚偽の事実を放送したり事実を歪めるなど表現の自由を濫用し、しかも、その結果、選挙の公正を害することにならない限りは、選挙に関する報道と評論を自由にできると言っているのである。そして、そのような自由が保障されている以上は、その結果、ある候補者や政党にとって有利または不利な影響が生じうることは、それ自体当然であり、政治的公平を害することにはならない。また、候補者が出演する番組でも、候補者に自分に投

¹ 第151条の5 何人も、この法律に規定する場合を除く外、放送設備(広告放送設備、共同聴取用放送設備その他の有線電気通信設備を含む)を使用して、選挙運動のために放送をし又は放送をさせることができない。

票するように呼びかける演説をさせて司会者もこれを制止しないというような番組でない限り「選挙運動」放送にはあたらず、選挙に関する報道と評論の自由の範囲内にあると言うべきである。

3 選挙に関する報道と評論に求められるのは「量的公平」ではない

放送局の選挙に関する報道と評論は、放送法に従ったものでなければならない（公選法第151条の3もこの点を確認している）。放送法第4条は、倫理規範として「政治的に公平であること」（第4条第1項第2号）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」（同第4号）という番組編集準則を定め、第5条は、各放送局に自律的にそれぞれの局の「放送番組の編集の基準」を定めることを義務づけ、自らこれを遵守することを求めている。

そこで、各放送局は、これを受けて、それぞれ番組編集の基準を定めて公開している。その内容は各局によってさまざまであるが、たとえば、NHKは「NHK国内番組基準」で「政治上の諸問題は、公正に取り扱う」と規定し、さらに「放送ガイドライン」では「選挙関係のニュースや番組の放送、選挙結果の速報などは、正確な取材と公正な判断によって自主的に行い、公職選挙法の趣旨に従って選挙の公正を損なわないようにする」と定めている。また、民放各局が加盟する日本民間放送連盟（以下「民放連」という）は「日本民間放送連盟放送基準」を作り、この中に「政治に関しては公正な立場を守り、一党一派に偏らないように注意する」との規定を設け、加盟局はそれぞれ策定している基準の中にこの民放連の放送基準にも従う旨の準用規定を置いたり、さらに政治的公平性や選挙に関する独自の基準を設けるなどしている。たとえば、日本テレビの「番組基準」にある「特定の政党、綱領、個人を支持するような不公平な取り扱いをしてはならない」との規定や、TBSテレビの「TBS放送基準」の中の「政治、経済、その他社会上の諸問題に対しては、公正な立場を守り、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」との規定は代表的な例である。

これら各放送局の基準は、表現は異なるものの、いずれも「政治的公平性」に関する番組編集準則を意識したものといえよう。

では、選挙に関する報道と評論における「政治的公平性」とは何か。

この点については、1983年の都知事選をめぐる裁判所の判断（東京高裁判決昭和60年7月25日）が参考になる。この時の都知事選には国政政党がそれぞれ推薦する保守・革新の2人のほか10人の合計12人が立候補した。放送局は、政見放送と経歴放送については全員に平等な放送時間と回数を割り当てて実施したが、選挙に

関する番組で、有力な2人のみを取り上げて報道した。そのため、得票数で5位となった立候補者が、放送局が故意に自身を取り上げず、有力とされた2人だけを取り上げて報道したのは違法だと訴えたのである。これに対し、裁判所は、「[政見放送と経歴放送]についてはすべての立候補者に対し同等の利便を与えなければならない…(中略) …が、選挙放送すなわち選挙に関する報道又は評論については表現の自由を濫用して選挙の公正を害しない限り放送法の規定に従って放送番組を編集する自由が保障されており…(中略) …、選挙に関する報道又は評論が一般視聴者に選挙戦における情報を提供するものである以上、一般視聴者の関心の動向に応じてその内容が編集されることは当然であり、また止むを得ないところである」と言っているのである。

公選法は、政見放送について、放送局は録音・録画した政見を「そのまま放送しなければならない」(公選法第150条第1項・第3項)とし、政令で画一的な基準を定めるなど、政見放送・経歴放送については、放送局の編集の自由を原則として認めていない。政見放送・経歴放送は、立候補しようとする人の負担を減らし資産の多少にかかわらず立候補や選挙運動の機会が持てるよう国が費用を負担する制度の一つであり、形式的な同一取り扱いをしてこそ立候補者が平等となるからである。

一方、選挙に関する報道と評論に「量的公平性(形式的公平性)」が求められれば、放送局にこれを編集する自由はなくなる。したがって、選挙に関する報道と評論に編集の自由が保障されている以上は、求められる「公平性」は「量的公平性(形式的公平性)」ではありえず、必然的に「質的公平性(実質的公平性)」となる。すなわち、選挙に関する報道と評論については、政策の内容、問題点、候補者の資質への疑問など有権者の選択に必要な情報を伝えるために、どの政党に対してであれ、どの候補者についてであれ、取材で知り得た事実を偏りなく報道し、明確な論拠に基づく評論をするという姿勢こそが求められるのである。国民の判断材料となる重要な事実を知りながら、ある候補者や政党に関しては不利になりそうな事実を報道しない、あるいは政策上の問題点に触れない、逆にある候補者や政党に関してのみ過剰に伝えるなどという姿勢は、公平であるとは言い難い。これが「質的公平性(実質的公平性)」の意味であり、放送の結果、政党や候補者の印象が同程度になるとか、番組中での質問がどの政党や候補者に対しても同じであるというようなことは求められていないのである。

また、選挙に関する報道と評論の放送に求められる「政治的に公平であること」という番組編集準則の内実は、倫理規範なのであるから、政府ではなく、それぞれの放送局が自ら策定した具体的基準に従って自律的に判断するものである。その具体的基準は、その時々によって検証され、放送局によって自律的に修正されていくべきものである。社会の評価に耐える基準を自ら定め、それに従った放送をすることは、

時には批判の対象となった権力からの反発を受ける厳しい仕事である。しかし、表現の自由が保障された社会で、民主主義を発展させるという使命を全うするためには、これもまた放送に携わる者が引き受けなければならない職責であることを再確認するべきであろう。

Ⅲ 2016年の選挙に関する放送

2016年に行われた選挙に関する放送で、議論の対象とした番組を振り返ってみよう。

1 参議院比例代表選挙に関する放送

2016年7月に行われた参院選の選挙期間中に、山陰中央テレビは、夕方のローカルニュース『TSKみんなのニュース』で「参院選『鳥取枠』の行方は…」という特集（以下「鳥取枠特集」という）を放送した。これは、参院選特集13回シリーズの3回目にあたる。

この特集では、公選法改正によってそれまでの鳥取県と島根県の選挙区が「合区」となり、比例代表選挙の立候補者も影響を受けるという視点から、鳥取・島根両県にゆかりのある4人の比例代表の立候補者を紹介したあと、元鳥取市長の立候補者をX党が同党の「鳥取枠」と位置づけて選挙運動を展開している様子を追い、比例代表選挙でも政党名ではなく立候補者名での投票を呼びかける意味を解説し、引き続きY党の比例代表立候補者も同様の選挙運動を行っていると簡単に伝えた。

委員会は、決定第9号において、「放送局が独断で比例代表選出制度の設定している選挙区域と異なる区切りを設定し、限られた候補者のみを取り上げて放送することは、選挙の公平・公正性を害し、選挙制度それ自体を歪めることになる」との意見を表明している。対象番組は、参院選比例代表の非拘束名簿式の投票の仕組みを報道する際に、放送局が参議院の比例代表制度を正確に理解しないまま、当該放送局が所在する県に関係がある立候補者のみを取り上げたものであった。

今回の「鳥取枠特集」は、「放送局が独断で比例代表制の設定している選挙区域と異なる区切りを設定し」た放送として問題となったこの決定第9号の番組に類似しているのではないかと指摘があった。

委員会が「鳥取枠特集」を視聴したところ、比例代表制度について、「比例代表の選挙は、政党名またはその政党の名簿に登録された候補の個人名を記入します。その合計が政党の得票数となり、数に応じて各政党に議席が割り振られます。たとえばA党が3議席獲得した場合、A党の名簿に登録された候補の中から個人名の票が多かった

上位3人が当選となります」などと説明しており、放送局が制度を正確に理解していることが確認できた。この特集は、制度の正確な理解を前提に、有力政党が、比例代表の候補が合区された旧鳥取選挙区の代表でもあるかのように意図的に扱う選挙運動を展開している事実を報道したものであり、合区にまつわる特殊な選挙運動についての報道の意味があるものであった。また、同じ特集の中で他党の選挙運動にも触れ、さらに13回にわたるシリーズの中には比例代表制度を解説し、すべての政党の比例代表立候補者を文字で紹介した回もあった。

これらの点を考慮して、委員会は、シリーズ全体を視聴すると、この特集は、実質的に選挙の公平・公正を害し、選挙制度を歪める結果をもたらすものとまでは言えず放送倫理違反にはあたらないと判断した。

ただ、比例代表制度は、立候補者個人を選択する選挙区選挙とは異なり、政党または政党の作成した名簿に登載された候補者に投票する仕組みであり、有権者が政党の政策を中心に選択することが期待されている。また、得票に応じて少数党にも議席が配分される結果いわゆる死票が減り、有権者の意思を適正に国政に反映できると言われている。このような制度の意味を説明し、各党の主な政策を紹介するとともに、この「鳥取枠特集」の中でも合区に伴い特殊な選挙運動を展開している候補者のみならず、各政党の立候補者名を表示するなどの工夫をすれば、さらに良かったのではないだろうか。

2 東京都知事選挙に関する放送

2016年7月に行われた都知事選は劇場型選挙の様相を呈し、報道番組のみならず情報番組、さらにはバラエティー番組までも、選挙戦を取り上げ、立候補者を紹介した。

しかし、これらの番組の大半は、都知事選に立候補した21人のうちの3人または6人を「主要候補」として取り上げたため、特定の立候補者のみをクローズアップするのは、選挙放送の公平原則に反する偏った報道であるとの指摘が、視聴者ばかりでなく立候補者からも寄せられた。そこで、委員会は、告示日から投票日前日までの在京各局の夕方と夜に放送された主要な報道番組と情報番組を中心に視聴して、立候補者の取り扱いを検証した。その結果、①鳥越俊太郎氏、増田寛也氏、小池百合子氏の3人を中心に放送し、他の18人の立候補者は氏名・顔写真を紹介する（日本テレビ、テレビ朝日、TBSテレビ、テレビ東京、フジテレビ、TOKYO MX）、②取り扱いは異なるものの上記3人のほかに山口敏夫氏、上杉隆氏、中川暢三氏の3人も取り上げ、他の15人の立候補者は氏名・顔写真のみを紹介する（NHK）、というパターンをとるものが多かった。しかし、①のパターンをとった放送局も、番組によって3

人以外の18人の立候補者を中心とした構成やそれ以外の構成のものも制作していることが確認できた。

委員会は、在京各局に、立候補者によって選挙運動や政策の紹介について違った扱いをしたか否か、違った扱いをした場合にはその基準とその基準の決め方などについて報告を求めた。その結果、各局から、自律的に作成した基準に従って、番組編集の自由の範囲内で候補者によって異なった扱いをしているとの回答を得た。各局は、それぞれ、放送番組に時間的制約があることから、有権者の関心の高い立候補者の政策や政治的資質に関する放送をすることに意義があるとの判断をして、一部の立候補者を重点的に取り上げる番組を制作したとのことである。また、どの立候補者を重点的に取り上げるかは、国政政党の支持・推薦の有無、立候補者の知名度、直近の議員経験や行政経験、過去の選挙における実績、各種世論調査の結果など、それぞれの内部的な基準に従って決めていた。また、すべての放送局が、選挙期間中は、そのほかの立候補者についても、番組中で少なくとも文字によって氏名を紹介し立候補の事実を伝える配慮をしていた。

そもそも選挙に関する報道と評論の目的は、有権者が誰に投票するのか、どの政党に投票するのかを決める判断材料を提供するために、立候補者や政党の政策、政治家としての資質、選挙運動の状況などの情報を伝えることにある。そして、このような目的に照らせば、多数の立候補者の中から有力とみられる候補や、注目されるべき政策を掲げた候補など一部の立候補者を重点的に取り上げる番組を編集し放送することは、放送倫理として求められる政治的公平性を欠くことにはならない。

重要なのは、選挙に関する報道と評論にあたって放送局が複数の立候補者の中から特定の立候補者を重点的に取り上げる場合には、各放送局がそれぞれに定めた合理的基準に基づいて番組を制作・放送することである。

そこで、委員会は、各放送局の今回の都知事選の報道と評論における立候補者の取り扱い、各放送局が合理的な基準と具体的な選挙情勢の分析に基づいて視聴者に伝えるべきであると判断した情報を取捨選択したものであり、放送局の自律的規範であるNHKの「放送ガイドライン」の選挙に関する規定、または民放連の「放送基準」の規定にも触れず、放送倫理違反はないと判断した。

都知事選に関しては、告示直前に（TBSテレビ）、または、選挙期間中に（日本テレビ、フジテレビ）、3候補を生出演させてその政策を聞く番組も放送された。このような番組を選挙期間中に放送することは、「選挙運動」放送にあたり、経歴放送と政見放送以外の選挙運動放送の禁止（第151条の5）や選挙期間中の公選法で認められ

ている演説会以外の演説会の禁止（第164条の3）等の公選法の規定に触れるのではないかとの懸念を示す局もあった。

しかし、公選法が放送に禁じているのは、特定の候補の当選を目的としてその候補への投票を促す「選挙運動」にあたる放送である。したがって、放送局が企画して候補者に有権者の関心の高い政策や政治家としての資質を問う的確な質問を重ねる番組は「選挙運動」になることはない。放送局が、特定の候補者が自分への投票を求める発言を続けるのを司会者が意図的に放置するような番組を制作するといった放送の違法な利用とみなされる場合でない限り、候補者が出演して論じる番組も選挙に関する報道と評論の自由の範囲内にあると言うべきである。

3 不注意による「映り込み」と「再放送」

2016年7月に行われた参院選の公示日前あるいは選挙期間中に、意図しない候補者の映り込みまたは過去の出演番組の再放送がいくつかあった。①テレビ西日本の情報番組『ももち浜ストア』での立候補予定者と政党党首のポスターの映り込み（公示日前）²、②フジテレビのバラエティー番組『さまぁ〜ずの神ギ問傑作選』での立候補者の露出（選挙期間中）³、③BS日本のドラマ番組『サスペンス名作選』（再放送）での立候補者の露出（選挙期間中）⁴である。また、都知事選に関連して、④フジテレビ『ユアタイム』での都知事選映像への都議会議員補欠選挙立候補者の映り込み（選挙期間中）⁵があった。

委員会は、決定第9号において、選挙公示後に特定の立候補者に関するクイズを出題したバラエティー番組と立候補者が出演した紀行番組の二つの事案について「選挙の公平・公正性の観点から、本来ならば厳重に確認すべき事柄を確認しなかったという不注意で」あったが、放送倫理違反の有無の判断にあたっては「候補者が番組に出演しているかどうかという形式的な観点からの検討だけでは十分」ではなく、「視聴者、有権者に与える印象の程度を考慮して、他の候補者との間で公平・公正性が害されるおそれがないかどうかという実質的な観点も合わせて判断」すべきだとして、放送倫

² テレビ西日本が公示2週間前の6月8日に放送したローカル情報番組『ももち浜ストア』の中で、人気店を紹介する3分50秒のVTRに、店頭に掲示されていた参院選選挙区立候補予定者と政党党首の写真入りポスターが、合計1分、映り込んだ。

³ フジテレビが7月2日に放送したバラエティー番組『チャンネルΣ さまぁ〜ずの神ギ問傑作選』の中で、参院選選挙区立候補者が、合計20秒、取り上げられた。

⁴ BS日本が7月5日に放送したドラマ番組『サスペンス名作選 刑事鬼貫八郎12』の中で、参院選比例代表立候補者が、合計4分50秒、出演した。

⁵ フジテレビが7月29日に放送したニュース番組『ユアタイム』の中で、選挙カーの上で演説する都知事選立候補者の映像に、同じ日に投票が行われる都議会議員補欠選挙の立候補者が、合計5秒、映り込んだ。

理に違反するとはしなかった。

また、千葉県知事選挙の選挙期間中に立候補している現職知事の映像を使用したバラエティー番組について、露出時間が10数秒と短く再発防止策も徹底されたことから審議の対象としなかったが、「委員長コメント」〔2013年〕において「放送の現場で、民主主義の根幹を成す選挙の公平・公正性を守ることの重要性についての意識が低下しているのではないかと疑わせるに十分な事態である」とし、「選挙の公平・公正性を守るために必要なチェックの仕組みがきちんと構築されているかどうかを再点検することを要請」した。

さらに、決定第17号では、参院選投票日に比例代表立候補者の手帳活用術を相当長時間にわたって紹介した情報バラエティー番組について「視聴者に与える印象の程度は、他の候補者との間で公平・公正性が害されるおそれのある程度にまで達している」から放送倫理に違反するとした。

このような基準に照らすと、上記の各番組は、放送現場のスタッフが、選挙と放送の関わりについての関心を高め、選挙の公平・公正性の意味を考え、感覚を鋭敏にしていたのか、はなはだ疑問だと言わざるをえない。しかし、視聴者に与える印象の程度は、放送の時期が選挙期間中であるか否か、露出の時間の長短、番組の性質が候補者への投票を誘導するような影響を生じるものか否か等によって異なり、それぞれの番組をこの観点から検討すると、いずれの番組も他の候補者との間で実質的には公平・公正性が害されるおそれがあるという程度にまでは達しているとは言えない。そこで、委員会は、これらの番組は放送倫理違反とまでは言えないと判断した。

ただ、次の点は指摘しておきたい。

民放連放送基準(12)の規定は「選挙事前運動の疑いがあるものは取り扱わない」と定めているほか、放送局は各局内で細かなルールを定め、禁止されている選挙運動に放送局が関与し選挙の公正に影響がでる事態が生じないように注意を払っている。

今回問題となった番組は、いずれも選挙に関する報道や評論をする意図は全くないままに、「選挙の公平・公正性の観点から、本来ならば厳重に確認すべき事柄を確認しなかったという不注意」によって放送された。

放送法は、放送局の自律によって放送の自由を守ろうとしている。放送局が自ら定めた基準を自ら遵守できなければ、放送法が定める放送の自律は侵食され、放送の自由に対する脅威ともなりうるから、そうならないよう十分な自覚が必要である。それにもかかわらず今回も、自ら定めた選挙に関するルールが守られず類似のケースが繰り返されたことは、委員会としてまことに残念だと言わざるをえない。

IV おわりに ～ 選挙に関する豊かな放送のために

政治、とりわけ選挙に関する放送番組については、しばしば「公平ではない」「政治的に中立でない」「選挙の公正を害する」などという批判がなされ、「放送法に違反している」「公選法に違反する」と指弾されることも少なくない。その結果、選挙に関する番組の現場では、特に選挙期間中の放送については公選法で厳しく規制されていると思われる節があり、出演する政治家や立候補者の発言回数をカウントし、あるいはストップウォッチで発言時間を管理し、質問のテーマも画一化して、司会者の質問の内容や批判の程度についても均等になるよう神経をすり減らすという話を聞くこともある。

しかし、求められているのは、そのような配慮ではない。

すでに述べてきたように、選挙に関する報道と評論については、事実に基づくものである限り番組編集の自由があることが公選法で明確に確認されており、量的公平性（形式的公平性）は求められていないことが明らかである。すなわち、放送局が、政治や選挙について、どのようなテーマをどのような切り口で取り上げ、誰を出演させるかは、質的公平性（実質的公平性）を考慮した上で放送局自身が自由に決めることである。このような番組編集の自由は、憲法第21条が放送に保障する表現の自由の中核であり、それは、番組の放送が選挙期間中であるかどうかによって異なることはない。

選挙に関して事実の報道とこれを論議し批判する評論が自由であれば、その性質上、ある候補者に有利もしくは不利に影響することはありうるし、そのような結果は避け難い。政策を検証して評論すると、ある政党の政策を批判し、逆にある政党の政策を評価する結果になることもある。選挙期間中に政策や公約の前提となっている統計や法令についての誤りを指摘すれば、ある政党や立候補者の支持が減少するかもしれない。立候補者や政党幹部の出演番組で司会者がその政策について有権者が持つだろう疑問をただしたところ、よく準備して問題点を理解している立候補者や政党関係者の印象が良くなり、露出時間が増えることもあるだろう。逆に、準備も理解も不十分だった立候補者や政党幹部がしどろもどろになって印象が悪くなることもあるだろう。しかし、これらは、選挙に関する報道と評論の自由が保障されている以上は、当然に生じる結果である。したがって、そのような放送を取り上げて「政治的に公平でない」という批判があれば、それは選挙に関する番組編集の自由についての理解を欠いたものと言うほかない。

選挙に関する報道と評論をする番組に求められるのは、出演者数や顔ぶれ、発言回

数や露出時間の機械的・形式的な平等ではなく、さらに有権者に与える候補者の印象の良し悪しの均等でもない。このような機械的・形式的平等を追求し有権者に与える印象までも均一にしようとすることは、むしろ、選挙に関する報道と評論に保障された編集の自由を放送局自身が自ら歪め、放棄するに等しいと言うべきであろう。

日本国憲法は、国民主権の原理を採用している。しかし、国民が主権者であるといっても、現実に一般の国民が政治に参加する手段、すなわち国民とその意思を代表する政治家をつなぐものは、選挙しかない。もちろん、国民が自らその意思を決定するためには、政策や候補者の資質等に関する豊富な情報が国民すべてに行き渡り、多様な見方や視点が浸透していかなければならない。ところが、現在の日本の社会では、政治に関する情報へのアクセスは個人の力だけでは難しく、多様で豊富な情報を獲得することも、その真偽を判定することも、それを分析して判断し選択することも容易ではない。そのような現況において、組織的・継続的に情報を収集して、それを分析する視点を広く国民に提示するマスメディアの存在は極めて重要である。民主主義を日本に根づかせ機能させていくためには、マスメディアで働くジャーナリストの存在は不可欠なのである。

選挙に関する報道と評論についていえば、放送局は、正確な情報を歪めることなく編集して放送し、またこれらの事実を踏まえた評論も、視聴者・有権者の政治選択にとって重要と考えられる点を漏らすことなく取り上げ、有権者に多様な立場からの多様な見方を提示するものとなるように心がける必要がある。政党や立候補者の主張にその基礎となる事実についての誤りが無いかどうかをチェックすることは、マスメディアの基本的な任務である。また、政党・政治団体や立候補者の政策については、選挙期間中であっても、その問題点を的確に指摘し国民に提示することが求められる。さらに、経済・福祉・教育などの内政政策、外交政策、憲法改正に対する方針など選挙が実施される背景にある重要な争点について、本来有権者が判断すべき争点がどこにあるのかを明確にし、候補者や政党にとって不都合な争点が意図的にあいまいにされないよう目を光らせることも重要である。これらはいずれも、選挙を通じて国民の意思を表明するという民主主義の過程を活かすために、放送現場のジャーナリストに求められる職責であり使命である。

この観点から現在の選挙に関する放送を視聴すると、選挙期間中に真の争点に焦点を合わせて、各政党・立候補者の主張の違いとその評価を浮き彫りにする挑戦的な番組が目立たないことは残念と言わざるをえない。

2009年から2014年までに行われた3回の衆議院議員選挙小選挙区投票率は、69.28%、59.32%、52.66%と急激に低下した。比例代表投票率でも、同

じ傾向が見られる。人数で見れば、5年の間に、実に1700万人余りの有権者が、選挙に参加しなくなったのである。

民主主義の危機ともいふべきこのような時代にあって、いまこそ放送に携わる一人ひとりが、国民に選挙の意義を訴えて関心と呼び覚まし、さらに国民の選択を実のあるものとするために、臆することなく放送することが求められているのである。

2017年もまた、有権者に日本の将来を決定づける重要な選択を迫る選挙が予想される。憲法が保障する表現の自由、番組編集の自由を存分に活用し、放送局の創意工夫によって、量においても質においても豊かな選挙に関する報道と評論がなされるよう期待したい。