
長野放送

『働き方改革から始まる未来』に関する意見

放送倫理検証委員会

委員長	神田 安積
委員長代行	鈴木 嘉一
委員長代行	升味佐江子
委員	岸本 葉子
委員	高田 昌幸
委員	長嶋 甲兵
委員	中野 剛
委員	西土彰一郎
委員	藤田 真文
委員	巻 美矢紀

目次

I	はじめに——「番組か広告か」で初の審議入り	1
II	審議の対象とした番組	2
III	委員会の調査	4
1	持ち込まれた1社提供番組	4
2	なくなったCM枠	5
3	構成案は提出されず	6
4	考査段階で“素通り”	6
IV	本件番組の問題点と背景	7
1	不十分だった考査体制	7
(1)	“最後の砦”の役割	7
(2)	持ち込み番組の取り扱い	8
2	当事者意識の希薄さ	9
3	番組と広告の境目	10
V	放送後の局の対応	11
VI	委員会の判断——放送倫理違反があった	12
VII	おわりに	13

I はじめに——「番組か広告か」で初の審議入り

放送倫理・番組向上機構[BPO]には毎日のように、放送全般や個々の番組について視聴者の意見がメール、電話、FAX、郵便で寄せられる。その数は毎月、千数百件に上り、2000件を超える月もある。長野放送(本社・長野市)のローカル枠で放送された30分の単発番組『働き方改革から始まる未来』(以下「本件番組」という)が放送倫理検証委員会(以下「委員会」という)で審議入りすることになったのは、この放送の2日後、BPOに届いた1通のメールがきっかけだった。

東京都在住の60代男性が2019年3月21日、帰省した長野県の実家でたまたま本件番組を見た。「内容はほぼ県内の一民間企業のPRで、エンディングに番組提供クレジットもない。放送なのか長尺の広告なのか、あいまいだった」と指摘したのである。

そこで委員会は長野放送に対し、本件番組のDVDと報告書の提出を求めた。本件番組は、長野県内の社会保険労務士法人X(以下「社労士法人」という)の1社提供番組だったが、『働き方改革から始まる未来』というタイトルとともに「社会保険労務士法人X Presents」が掲げられたこと以外、番組を提供した広告主としての表示はなかった。番組本編が放送された後の2分間に流されたCMを除くと、正味28分の番組の間にCMはいっさい入らなかった。

番組の内容を見ると、働き方改革などに取り組む県内企業を社労士法人がサポートする様子や主催のセミナーなど、社労士法人とその事業内容の紹介が多い。メールを寄せた視聴者の意見と同様、全体的にPR色が強いという印象は否めなかった。

日本民間放送連盟(民放連)の放送基準は第14章「広告の取り扱い」や第18章「広告の時間基準」などで、「(92) 広告放送はコマーシャルによって、広告放送であることを明らかにしなければならない」「(93) コマーシャルの内容は、広告主の名称・商品・商品名・商標・標語、企業形態・企業内容(サービス・販売網・施設など)とする」などと規定している。

長野放送は委員会に提出した報告書の中で「当該番組には、当社の番組基準に照らして改善しなければならない点が多い。視聴者意見で『ほぼ県内の一民間企業のPRだった』と指摘され、放送倫理検証委員会の一部の委員から『番組ではなくCMではないか、放送基準等に反しているのではないか』との意見が出るのももつともである」との認識を示した。

委員会は5月10日の定例会で討議した結果、「広告の取り扱いなどを定めた民放連の放送基準に抵触する恐れがある」という理由から審議入りを決めた。

2007年に設立されて以来、委員会はこれまで29件の審理・審議事案について委員会決定を公表してきた。テレビ・ラジオ局を問わず、民放経営の根幹にかかわる

広告との関係をめぐって審議入りしたのは、今回が初めてとなった。

本件番組は長野放送が制作した番組ではない。制作会社が広告主から渡される制作費で番組を作り、放送局は広告主から放送料金を受け取って、納品された完成品（以下「完パケ」という）を放送する「持ち込み番組」だった。とはいえ、自社制作か外部への委託制作か、持ち込み番組かを問わず、放送局はすべての番組について放送責任を負い、その内容は放送倫理にかなったものでなければならない。特に持ち込み番組の場合、放送倫理を遵守するうえで考査部門の入念なチェックが不可欠なのは言うまでもない。

委員会は2017年に公表した「東京メトロポリタンテレビジョン『ニュース女子』沖縄基地問題の特集に関する意見」（委員会決定第27号）で、持ち込み番組に対する放送局の考査が適正だったかどうかを初めて検証した。今回の事案は、これに続いて考査のあり方を問うものでもある。

『ニュース女子』に関する意見書でも述べたように、持ち込み番組に放送倫理上の問題があった場合、委員会は当該番組に対して放送局による考査が適正に行われたかを検証の対象とする。もっとも、当該番組に放送倫理上の問題が何もないければ、考査が適正だったかを検証する必要性は生じない。そこで、考査の適正さを検証する前提として、本件番組自体の放送倫理上の問題について必要な範囲内で検討したい。

II 審議の対象とした番組

働き方改革関連法は労働力人口の減少に伴い、長時間労働の慣行などを改善し、多様な人材が活躍できる環境の整備をめざしている。関連法の施行が順次始まる2019年4月を間近に控え、本件番組は社労士法人による1社提供の単発番組として、春分の日3月21日午後4時19分から49分まで放送された。30分の番組枠のうち番組本編の長さは28分で、この後の2分間がCM枠となっていた。

民放連の放送基準が「(144) コマーシャルの種類はタイムCM、スポットCMとする」と定めているように、テレビ広告には、番組を提供する広告主のCMを番組の中で流す「タイムCM」と、番組と番組の間（ステーションブレイク）などで放送する「スポットCM」の2種類がある。本件番組では、1社提供した社労士法人のタイムCMはなく、2分間のステーションブレイクで社労士法人とは関係のない7本のスポットCMが流された。番組本編に挿入されるCM（以下「中CM」という）がまったくないのも異例だった。

番組は、政府が推進する働き方改革をめぐる動きから始まる。「働き方改革はなぜ必要なのか」という問いに対し、社労士法人の代表が画面に登場し、「少子高齢化が進んでいく日本の未来を築くために欠かせない」というナレーションが流れる。「この番組

では、働き方改革をきっかけに見えてくる日本の未来像と、人や企業はそれにどう向かい合うべきかをご紹介します」と続き、社労士法人の看板があるビルをバックにして、『社会保険労務士法人X Presents 働き方改革から始まる未来』というタイトルが浮かび上がる。

まずSociety 5.0に関する政府広報の動画「すぐその未来」篇が流され、ドローン宅配やAI（人工知能）家電、遠隔診療、スマート農業、無人走行バスなど近未来の先端技術が紹介される。こうした「超スマート社会」と働き方改革の関係について、社労士法人の代表が解説し、「すでに働き方改革を始めようとしている企業があります。私どもと一緒に取り組んでいるところをご覧ください」と語る。社労士法人が主催する働き方改革支援セミナーの様々とともに、社労士法人の事業内容やオフィスの様子も映しだされる。

長野県内を中心にして、社労士法人とかかわりのあるホテルや自動車関係、メーカーなど地元企業の研修会、管理職向けの意識改革セミナー、人材育成プログラム、顔や指紋の認証による勤務管理システムの導入などが取り上げられる。セミナーなどで講演する代表だけではなく、社労士法人に所属する社会保険労務士らのスタッフもしばしば画面に登場する。働き方改革との関連性はよくわからないが、社労士法人の東京事務所が開設されるシーンも出てきた。

番組の最後には、代表がまたカメラに向かって語りかける。「あなたは変わろうとしていますか？ 超スマート社会は周りが変わっていくんです。でも、自分が変わらなかつたら寂しいですね。その時に自分の心の健康、体の健康を害していたんじゃないですか。ここが働き方改革の肝ですね。それが変わっていくことで、労働生産性が変わりますよ。変わったら、企業の健康が保てるじゃないですか」

そして、「私どもはそれを提案し、皆さんにご提供し続ける。皆さんと一緒に成長していきたいと思っています。どうぞ皆さん、私どもにまたご縁をいただければありがたいと思います。本日はありがとうございました」と締めくくった。問い合わせ先として社労士法人の名前と電話番号、ホームページのアドレスがスーパーで紹介され、社労士法人のビルをとらえた映像で幕を閉じた。

この単発番組は長野県内にある制作会社のY社長が自ら取材し、制作した。著作権はこの制作会社に帰属する。しかし、スタッフの名前や「制作著作」の表示はどこにもなかった。

番組は放送後、社労士法人とY社長の意向で動画投稿サイトにアップされた。社労士法人とY社長は当初からインターネット上での二次展開を想定していたため、著作権を処理しやすい持ち込み番組にしたとのことである。

Ⅲ 委員会の調査

委員会は本件番組の録画を視聴し、長野放送から提出された報告書、番組審議会の議事概要、同局が打ち出した改善策などを検討した。5月末から6月にかけては、社内調査チームの責任者を務めた取締役総務局長、取締役業務推進局長、本件番組の考査を担当した編成部長、持ち込み番組の窓口役を務めた上田支局長ら長野放送の関係者11人と制作会社のY社長の計12人に対して、合計で13時間以上の聴き取りをし、本件番組の放送に至る経緯や背景などを調査した。

なお、Y社長に対する聴き取りは、本件番組の企画と制作過程を調べるため、長野放送を通じて聴き取り調査への協力を要請し、実現に至ったものである。

1 持ち込まれた1社提供番組

長野放送本社において、広告主を相手にする営業局は営業部のほかに上田支局や諏訪支局、飯田支局などの出先を抱えている。入社7年目のA社員は報道部記者などを経て、2018年春の人事異動で上田支局に支局長として赴任した。営業部門の勤務は初めてだったが、50代半ばのY社長とは本社にいた時から面識があった。2018年11月ごろ、A支局長はY社長から働き方改革をテーマにした社労士法人提供の持ち込み番組を提案され、タイムリーな題材として関心を持った。やり取りは口頭で、企画書はなかった。

Y社長は長野県内の映像制作会社に勤務し、自分で制作会社を興した。県内では長野放送以外の民放ローカル局とも番組制作の取引があるが、長野放送との付き合いが長く、仕事も多かった。

Y社長は、働き方改革をめぐる社労士法人主催のセミナーの模様をDVD化する業務を担当した。これを機に、社労士法人の代表との間でこのセミナーなどを軸にしたテレビ番組を作る話が持ち上がった。地元の広告代理店が間に入ったが、長野放送との交渉から番組制作の実務までY社長がすべて取り仕切り、一連の作業を自ら担うことになる。

Y社長はA支局長に「番組の長さは30分で、2019年3月ごろの放送を希望する」という社労士法人側の要望を伝えるとともに、番組の電波料（テレビCMを利用する際、広告主が負担する料金。「放送料金」ともいう）と番組宣伝スポットの料金の見積もりを依頼した。通常は30分番組の場合、タイムCMの時間は3分以内となっている。しかし、放送料金の見積もりを担当する業務推進局業務部のBデスクはA支局長に対し、年度末の3月はスポットCMの需要が増すことを考慮して「3分間の中CMを設け、スポットCM枠として使えるのなら、少し値引きしてもいい」と回答し、正規料金より1割ほど安い金額を示した。

広告主の社労士法人にしてみればタイムCMの枠を手放すことになるが、Y社長は提示額に納得し、これを了承した。

1 社提供の番組からそのスポンサーのCM枠がなくなったら、どういう事態が想定されるのか。スポンサーが最も告知したいのは自社の商品などの売れ行きや増収につながる宣伝的な要素であり、それが番組の中に紛れ込む可能性は高まるだろう。企業や団体による持ち込み番組とあれば、いっそう注意が必要とされるのではないか。仮に広告の意図や目的がなくてもそう受け取られかねないと認識すべきなのに、考査担当者をはじめとして、本件番組にかかわった長野放送の関係者たちの間でこうした懸念や問題意識を抱いた人はいなかった。

2 なくなったCM枠

2019年の2月に入って、本件番組が編成される日時についてY社長から問い合わせがあったため、A支局長は編成部に放送日時の確定を求めた。何度かのやり取りを経て、祝日の3月21日午後4時台の30分枠と決まった。

業務部でスポットCMを担当していたC主任は2月下旬、本件番組で使えるCMの量を固める必要があると考え、A支局長に「番組の本編とCM量はどのように考えていますか。決まっていないのなら本編28分でお願いします」というメールを送った。「中CMの枠も含め、番組の始まりから終わりまでの放送時間」を指す「番組尺28分」と書くべきところを、誤って「本編28分」と書いてしまった。「本編」と言えば「CM枠を除いた番組の正味の時間」と受け取られるケースが多く、「本編28分」という表現は本件番組の関係者の間で大きな誤解を招いた。

A支局長自身はこのメールを「中CM枠をなくし、28分をまるまる番組本編で使ってほしい」という趣旨と解釈した。

C主任はメールに対する返事が来ないため、A支局長の携帯電話に連絡した。どちらが「中CMは要らない」と念を押したのか、2人の証言には微妙な食い違いがみられたものの、この時点で中CM枠が消えたのは確かである。

その際、A支局長は「中CM枠の3分をスポットCM用に使えるのなら、少し値引きをしてもいい」という当初のB業務部デスクとのやり取りをすっかり失念していた。C主任も他部署への異動を控えていたBデスクから、中CM枠の扱いと値引きの件について引き継ぎを受けていなかった。

A支局長はY社長に電話で「本編28分でできますか？」と打診した。Y社長のほうも社労士法人の代表から「中に入るCM枠も番組本編に使えないだろうか」という希望を聞いていただけに、これを了承した。

3 構成案は提出されず

Y社長は本件番組で自らプロデューサーとディレクターを兼ね、ナレーションの原稿も自分で書いた。社労士法人が主催するセミナーの様式や、働き方改革などに取り組む県内企業への取材は主として、2019年2月から3月半ばにかけて行われた。ナレーションを含む構成台本も同時並行で作られ、ナレーションを収録する前日の3月14日に完成した。

こうした取材・制作の内容からそのスケジュール、進行状況に至るまで、長野放送には途中でY社長から何の連絡もなかった。

話はその前にさかのぼる。A支局長は2018年12月11日付で「番組・CM制作提案書」に本件番組の企画意図、番組の仮題、放送希望時期、CM枠などを書き入れ、営業局長に送った。その後、業務推進局の企画推進部長から「新規スポンサーということもあり、制作会社に番組の構成案を作成し、提出するよう要請してください」と指示された。さらに、提案書に記入された企画推進部のコメント欄にも「考査用素材の手配をお願いします」と注意を促す一文が添えられていた。

A支局長はY社長に「構成案を提出してください」と電話で伝えたところ、「ああ、ああ」という返答を聞いて、了解してくれたと受け取った。しかし、Y社長には、構成案提出を要請されたという記憶があいまいだった。そもそも長野県内の他局でも、持ち込み番組であらかじめ構成案を局に提出したことはなかったそうで、ここでも食い違いが生じている。

その後、A支局長はY社長に一度も構成案を出すよう催促しなかった。本件番組の考査を担当することになっていたD編成部長もY社長の実績や力量を知っているのに、構成案の提出を求める気はなかった。さらに、本件番組の完パケがいつ届けられるかという問い合わせもしていなかった。番組の品質管理は二の次になり、すべての作業は「まず放送ありき」で進行したと言わざるを得ない。

結果論を百も承知のうえで言えば、放送の1週間前の3月14日に完成した構成台本がその時点で考査担当者のもとに届けられていたら、番組の中身を吟味し、修正を求める機会や時間的余裕があったのではないかと推察される。

4 考査段階で“素通り”

長野放送には考査専門の部署がなく、外部に制作を委託した番組や持ち込み番組については編成部が考査業務を担ってきた。持ち込み番組はテレビショッピング番組が大半だった。

本件番組の完パケは3月18日の夕方、長野放送に搬入された。D編成部長は翌日の19日に完パケを視聴して、次のように受け止めた。

働き方改革に沿った内容にはなっていたが、途中から社労士法人の紹介が目立った。

ただし、放送日が2日後に迫っていたこともあり、放送できないほどとは考えなかった。とはいえ、社労士法人の代表がカメラに向かって話す最後の場面には違和感を覚えたので、もっと前に完パケを見ていたら、手直しを求めていただろう。中CMが入らないことについては「あれっ」と思ったが、自治体の広報番組などには時々ある。業務部の担当者も了解したのだろうと推し量り、問い合わせや再確認をする必要性には思いが至らなかった。また、制作著作などの表示がないことについても、制作会社の判断としてそのまま通したそうである。

自社制作の番組や外部への委託制作番組とは違って、持ち込み番組の場合、完パケが納品された段階で初めて内容をチェックするものだ——D部長はこう思い込んでいた面がある。事前に構成案の提出を求めるなど、番組の内容を把握しなかった経緯も含め、大きな問題点の一つだろう。

考査を終えた後、Y社長からスーパーを1枚追加したいという連絡があった。また、映像チェックで画像の乱れが1か所見つかったため、これらを修正した完パケが局に届けられ、予定どおり21日の放送にこぎ着けた。

編成部では考査に際し、判断に迷ったら上司に相談することは日常的に行われていた。D部長の場合、迷ったら編成局長や担当役員に相談するのが常だった。しかし、本件番組については誰かに相談することもなく、自分だけの判断で考査を済ませていた。D部長が上司に意見を求めていたら、事態が変わっていた可能性もある。

もともと本件番組が編成された時間帯では毎週、テレビショッピング番組が放送されていた。本件番組を21日に放送するのを見送り、通常のショッピング番組に差し替えるという選択肢はありえなかったのか。幹部の決断で放送を翌週以降に延ばしていれば、問題になりそうな箇所をある程度修正できたかもしれない。

実際には、民放連放送基準で定められた「広告の取り扱い」などの規定に照らして、この番組が適正かどうかはほとんど検討されないまま、考査を“素通り”してしまったのである。

IV 本件番組の問題点と背景

1 不十分だった考査体制

(1) “最後の砦”の役割

本件番組の冒頭、「すぐそこの未来」篇と題した政府広報の動画が流された。長野放送編成部の考査は、この著作権の権利者から許諾を得ているかどうかを確かめなかった。本件番組が問題視され、社内調査チームがY社長から聞き取りをした段階で遅まきながら、許諾の手続きをしていないことが判明した。このため、長野放送はY社長に「事後になるが、権利者の許諾を得てほしい」と要請した。

考査担当者は本件番組について、民放連放送基準の「広告の取り扱い」などの規定に抵触しそうな内容だけではなく、著作権上問題になりそうな箇所まで見過ごしてしまったのである。

それでは、そうした事態を引き起こした要因を個人のヒューマンエラーだけに帰していいのだろうか。

委員会は2017年、「東京メトロポリタンテレビジョン『ニュース女子』沖縄基地問題の特集に関する意見」を公表した。『ニュース女子』は1社提供の持ち込み番組であり、委員会は「沖縄緊急調査 マスコミが報道しない真実」と題した特集について審議入りしていた。意見書では、委員会独自の現地調査や考査に対する検証結果に基づき、「抗議活動を行う側に対する取材の欠如を問題としなかった」「侮蔑的表現のチェックを怠った」「完パケでの考査を行わなかった」など6点にわたって、当該放送局の考査は適正に行われたとは言えず、重大な放送倫理違反があったと判断した。

「“持ち込み番組”の場合、放送局は番組の制作過程にほとんどかかわらないため、納品された番組に対する考査こそが、放送局がその放送責任を果たすために最も重要な手続きとなる。考査が適正に行われず、放送倫理上の問題点が見逃されたまま放送された場合、当該放送局には放送倫理違反があることになる。考査は、とりわけ“持ち込み番組”では、放送局が放送倫理を遵守するうえでの“最後の砦”となるのである」

意見書は、考査が果たすべき役割をこう表現した。そのうえで、「考査には“砦”の役割があると委員会は考える。では、何を守る“砦”なのか。ひとつは“放送の自主・自律を守る砦”である。(中略)考査はまた、多メディア社会における“放送の矜持を守る砦”でもある」と位置づけた。

この委員会決定は放送や新聞などで大きく取り上げられたが、意見書に込めた私たちのメッセージは長野放送の現場にちゃんと届いていただろうか。前述の調査によって、不十分な考査体制が露呈した。

(2) 持ち込み番組の取り扱い

長野放送は外部の制作会社に番組制作を委託する場合、制作会社との間で基本契約を結び、番組ごとに書面で発注している。制作会社は事前に構成案とナレーションの原稿を提出し、局の承認を得てナレーションを収録すること、局側が完パケを確認して修正を求めたら、制作会社はそれに応じることなどが、契約書に盛り込まれている。外部委託を含めた自社制作番組は土・日曜日に編成されるケースが多く、外部委託制作の番組はその週の火曜日には完パケを納品するのが通例になっていた。事前に構成案などを確認しているため、修正があっても軽微なレベルにとどまり、これまで問題は起こらなかったと聞く。

これに対し、持ち込み番組はテレビショッピング番組などに限られ、件数も少なかったため、取り扱いについて明文化された規定はなかった。持ち込み番組専用の提案書もなかったため、本件番組の窓口役となったA支局長は当初、一般的な番組・CM制作提案書を代用し、社労士法人からの持ち込み番組を起案していた。

この事案が問題になった後に長野放送が内部調査をしたところ、持ち込み番組の考査に当たる姿勢や意識面をめぐって「外部への委託制作番組以上に注意を払い、企画として成立しているか、視聴者にとって有益な情報を伝えているかなどを構成案、ナレーション、完パケの考査によって確認しなければいけない」というとらえ方から、「持ち込み番組は事前にあれこれ注文をつけず、完パケで修正を求めればよい」とする考え方まで、社員の間で大きな開きのあることがわかった。

長野放送は報告書で「この状況を認識せずに放置していたのは組織的な責任」と、問題の所在を明らかにしている。

2 当事者意識の希薄さ

委員会の担当委員が長野放送で聴き取りをして非常に驚いたのは、本件番組にかかわった関係者たちの「当事者意識の希薄さ」だった。

放送の2日前の3月19日、D編成部長が納品された完パケを考査業務として視聴するまで、肝心の放送内容を知っている局員は一人もいなかった。さらに、スポンサーのタイムCMだけではなく中CM枠もなくなった理由を含めた一連の経緯、本件番組の全体像を把握している局員も皆無だったのである。

「中CM枠はなく、番組本編の長さは28分」でY社長と合意したA支局長は、3月に入ってから電子番組表に載せる番組紹介のデータを取り寄せるため、Y社長と連絡を取った。しかし、構成案の提出は催促しなかった。どこかに他人任せの姿勢があったと言われても仕方がない。

業務部でも、本件番組の担当は短期間でBデスク、C主任、Bデスクの後任者へと代わった。前述したとおり、部内の引き継ぎも十分ではなかった。

番組の中にCM枠がない放送フォーマットについて、本件番組にかかわったほかの関係者は違和感や疑問を抱かなかったのか。業務推進局に異動して間もないある社員はA支局長に電話で問い合わせたところ、「完パケ素材なので、本編28分でOKです」と言われた。「完パケ素材の中に本編とCM枠があるのか」と受け取り、疑問を持たなかった。送出部門の管理職は放送の4、5日前、業務部に放送フォーマットを尋ねた担当者から、「28分で、本編だけ」と聞かされた。テレビショッピング番組や行政の広報番組には中CM抜きの番組もあるので、特に疑問は抱かなかった。

本件番組の中身を放送前に知っていたD部長にしても、Y社長とA支局長との交渉内容や中CM枠がなくなった経緯はつかんでおらず、問い合わせもしなかった。

社内の関係者たちは程度の差こそあれ、放送倫理という観点からの問題意識が乏しく、本件番組の経緯や内容について部分的にしかかかわっていなかった。番組の全体像を把握し、品質を管理する責任者が明確でなかったのは間違いない。

3 番組と広告の境目

2016年暮れ、一部の週刊誌がある民放ローカル局のテレビ番組に疑問を呈する記事を掲載した。「乳酸菌の一種を日常的に摂取していると、体内の免疫力を高める効果がある」という放送内容は、広告主の存在を隠してその商品を宣伝する疑いがあると報じたのである。

民放連の放送基準審議会は「本件事案は番組に広告を忍び込ませたのではなく、番組内容が広告と誤解されたものである」と判断しながらも、「番組内容が広告であるとの誤解や疑念を受けることは、民間放送への信頼や放送のメディア価値の根幹に関わる民放全体の問題でもある」と重大視した。考査上の基本的な考え方を検討した結果、「番組内で商品・サービスなどを取り扱う場合の考査上の留意事項」を策定し、2017年5月から適用を始めた。

この「留意事項」は冒頭で、次のように述べている。

「民放は視聴者の利益に資することを目的に、さまざまな情報を番組で取り扱っており、そうした取り組みのひとつとして、特定の商品・サービスなどを取り上げ、紹介することが日常的に行われている。番組で特定の商品・サービスを取り扱うことは、視聴者に対して具体的で有益な情報提供となる一方で、取り上げ方や演出方法などによっては、広告の意図や目的がなくても、視聴者に『広告放送』であるとの誤解を招く場合がある」

そのうえで、番組制作や考査に当たっては、視聴者に「広告放送」であるとの誤解を招くような内容・演出になっていないかを常に留意する必要があるとして、民放連放送基準の「(92) 広告放送はコマーシャルによって、広告放送であることを明らかにしなければならない」や「(149) 演出上必要な場合を除き、広告効果を持つ背景・小道具・衣装・音声（言葉、音楽）などを用いる場合はコマーシャル時間の一部とする」などの関係条文を再確認し、解説も加えた。

さらに、「視聴者に『広告放送』であると誤解されないよう、特に留意すべき事項」として、①番組で取り扱う理由・目的が明確となっているか②取り上げた内容が、特定の商品・サービスの一方的なPRではなく、視聴者への有益な情報提供であり、かつ視聴者に対してフェアな内容となっているか③特定の企業・団体などから番組制作上、特別な協力を受けた場合には、その旨を番組内で明らかにしているか——の3点を挙げ、「以上はあくまでも例示であり、視聴者に『広告放送』であると誤解を招くような内容・演出になっていないかを、総合的に判断する必要がある」とくぎを刺した。

委員会は週刊誌で報道された民放ローカル局の番組について、2017年1月から4回にわたり討議を重ねた。同年4月の定例会で、当該放送局の取り組みとともに民放連による「留意事項」策定を踏まえ、番組内容が広告と誤解されたことに対して、自主的・自律的で実効性のある対応策が取られたと判断した結果、審議の対象とはせずに討議を終了したいきさつがある。

今回の事案は凶らずも、民放連の「留意事項」が長野放送の各部署に行き渡っていなかった現実を物語る。委員会としては残念と言うほかない。

あらためて言うまでもないが、日本の放送は戦後、受信料制度で支えられる特殊法人のNHKと、広告収入を経営基盤とする民放との併存体制で飛躍的な発展を遂げ、国民生活に深く浸透している。政府やあらゆる政治勢力はもとより、商業活動、営利事業などからの独立性と自立性、自主性、自律性を確保する不断の努力や取り組みが欠かせないのは、公共放送としてのNHKだけではない。民放も放送の公共性を担うメディアとして視聴者から信頼されるためには、番組の編成・制作において同じく独立性や自立性、自主性などの堅持が生命線となるのである。

番組と広告の境目をめぐっては、情報系の番組などで自局がらみの映画やイベントを取り上げることに對しても是非論が起こるように、現実問題として線引きがなかなか難しいという面は否めない。とはいえ、番組内容が広告であるとの誤解や疑念を視聴者に抱かれないようにするには、前述の「留意事項」などに心しなければならない。番組と広告の違い、その境目を認識し、緊張感を持って一線を描く日々の作業は部署を問わず、すべての民放関係者が肝に銘じるべき根本ではないか。

V 放送後の局の対応

委員会が長野放送に報告書の提出を要請したのは4月18日だった。これを受けて、長野放送の調査チームは翌日から社員たちへの聴き取りを始めた。まだ調査中だったにもかかわらず4月23日には早くも、社長をトップとする「番組改善委員会」の設置が常勤役員会で決まり、再発防止などの対応策に乗り出した。危機管理のレベルはかなり高かった。

5月7日、委員会に提出された報告書は「当該番組について改稿を求め受理すべきではなかったと判断し、今後考査態勢の再構築を凶らなければならないと考えています」と結論づけた。一連の事実関係の究明だけにとどまらず、問題点や反省点にも相当踏み込み、真摯に取り組む姿勢がうかがえた。

翌日の5月8日に開催された番組審議会では、当初の予定を変更して本件番組を議題に取り上げた。事前に本件番組の録画を視聴して審議会に臨んだ各委員からは「一

企業の宣伝に見える。視聴者意見のとおりと感じた」「チェック態勢の甘さは謙虚に反省してほしい」「テレビショッピングのような番組を見たとの印象を持った」などとの厳しい指摘や批判が続出した。

6月に入って、番組改善委員会は本件番組の原因や問題点を洗い出したうえで、改善策をまとめた。まず考査部門の強化策として、編成局に番組考査部を新設し、考査の専門性を高めるとともに考査担当者の育成を図る。今回の持ち込み番組のような1社提供番組など、より慎重な考査が求められる番組については、複数で考査業務に当たる。また、持ち込み番組の取り扱い要領を明文化し、放送までの手順や担当者の役割分担、責任などを明確にする——といった具体策である。

VI 委員会の判断——放送倫理違反があった

繰り返しになるが、本件番組は社労士法人の1社提供による持ち込み番組だったにもかかわらず、広告主のタイムCM枠はなかった。その一方、番組自体には社労士法人の名前が頻出し、それが主語となるナレーションも目立った。開設された東京事務所の紹介やセミナーの一部は、番組のテーマに掲げられた働き方改革との関連性が薄かった。

代表が番組の最後で「皆さん」と呼びかけたのは、一般の視聴者に対してというよりも、社労士法人の顧客やビジネスの相手になりそうな企業の関係者に向けてと受け取るのが自然だろう。さらに、代表は「またご縁をいただければ……」と言い、問い合わせ先として社労士法人の電話番号などが表示された。

長野放送の報告書には、本件番組に対する編成部長・局長経験者の率直な意見が列挙されている。最後の部分については「顧客誘引要素が強い」「本編とCMは明確に分け、顧客誘引要素はCMで展開すべきだった」と言及していたように、かなり広告や宣伝に近いように映った。

前述したとおり、民放連は2017年、「番組内で商品・サービスなどを取り扱う場合の考査上の留意事項」を策定した。「取り上げた内容が、特定の商品・サービスの一方的なPRではなく、視聴者への有益な情報提供であり、かつ視聴者に対してフェアな内容となっているか」などの3点を挙げたこの「留意事項」とともに、持ち込み番組に対する考査の重要性を強調した委員会決定「東京メトロポリタンテレビジョン『ニュース女子』沖縄基地問題の特集に関する意見」の教訓も長野放送の各部門で生かされなかったことについて、委員会は深刻な思いを禁じえない。

本件番組は最後の部分だけではなく、全体的に社労士法人とその事業内容のPR色が濃い。どこからどこまでがスポンサーの意向や事業などから独立した番組なのか見分けがつきにくく、視聴者が広告放送であるとの疑いや誤解を抱くのも無理はない。

限られた地域での放送だったにせよ、本件番組は民放の番組と広告放送の信頼性を揺るがしかねない、ゆゆしき問題ではないか。

長野放送が民放連放送基準で定められた「(92) 広告放送はコマーシャルによって、広告放送であることを明らかにしなければならない」という規定や、「留意事項」に盛り込まれた「視聴者に『広告放送』であると誤解されないよう、特に留意すべき事項」に照らした適正な考査を行わず、本件番組を放送したことについて、委員会は放送倫理違反があったと判断する。

なお、長野放送がBPOの3委員会では審議・審理の対象となるのはこれが初めてだったが、番組改善委員会の設置、詳細な報告書、具体的な改善策など、一連の自主的・自律的な対応は迅速で、適切だった。

Ⅶ おわりに

電通が発表した「2018年 日本の広告費」によると、2018年の地上波テレビ広告費は1兆7848億円で、前年比98.2%だった。これに対して、インターネット広告費は5年連続で2けた成長を続け、1兆7589億円と地上波テレビに肉薄する勢いを見せた。動画配信サービスの広がりなどもメディアの地殻変動を加速させ、地上波テレビを取り巻く環境は大きく変わりつつある。

民放ローカル局の経営も厳しさを増している。民放連が毎年発行している『日本民間放送年鑑』によると、民放各系列のローカルテレビ局（大阪、名古屋の局を除く）99局の売上高の合計は2001年度に7000億円を下回って以来、下降線をたどり、2011年度には6000億円を切った。2012年度からは微増傾向に転じたものの、2007年度の水準（6580億円）には戻っていない。2017年度は6280億8300万円、経常利益は502億4500万円だった。1局平均にすると売上高63億4000万円、経常利益は5億円となるが、それぞれが平均を下回る局はざっと3分の2を占めている。

委員会の担当委員は当初、今回の事案の背景には民放ローカル局の苦しい経営事情があり、多少なりとも経営に資する持ち込み番組は増えているのではないかと推察した。長野放送で聴き取りをした際、何人かにこの見方をぶつけたところ、経営事情と今回の問題はまったく関係ないと、いずれも口をそろえた。その中には、経営環境がどうであれ、公共の電波を使っているんですから……と、「放送の公共性」の観点から関係性を否定する社員もいた。担当委員はこの反応に放送人としての矜持を感じた。

5月に開催された長野放送の番組審議会では、今回の事案に対して厳しい意見が相次ぐ一方で、「長野放送が同じテーマで番組制作に取り組めば、はるかにいい番組ができると思う」「働き方改革が実業界に及ぼす影響などについて腰を据えて取材し、もっ

と厚みのある番組を作ってほしい」といった要望や注文も出た。

局員たちへの聴き取りでは、「放送で失った信頼は放送で取り返すのが鉄則」という発言もあった。働き方改革についてはローカルニュース番組のシリーズ企画などで取り組む方針と聞き、放送人としての使命感も垣間見る思いがした。厳しい経営環境の中でも明日を切り開くのは、放送の現場を担う人たちのこうした気概や姿勢ではないか。

その言葉どおり、夕方のニュース番組『NBS Live News みんなの信州』では7月23日から4日間にわたって、「シリーズ働き方改革最前線」と題した企画ものが放送された。

「放送で失ったものは放送で取り戻してほしい」とは、委員会が意見書や研修会などで繰り返し発してきたメッセージである。これに付け加えるべき言葉は何もない。