

緊急事態宣言下の 放送メディアのあり方

専修大学文学部ジャーナリズム学科 教授 山田 健太

緊急事態法の枠組み

そうしたなかで、本来の意味での「報道」を確立し、「国益」報道に傾斜しないことがいつも以上に大切である。そこで本稿では、日本における緊急事態法の全体像と、そこでなされる可能性のある放送メディアの立ち居振る舞い方を確認しておきたい。

2020年春、私たちは極めて稀な時間を過ごすことになった。その要因は、日常の行動のすべてにわたって、強い制限を受けたからにはわかない。これまで好きな時に好きな場所に行って好きなことができるのを当たり前と思っていた私たちは、あれよあれよという間に、こうした自由を失っていった。この時、その中核的な法根拠となったのがコロナ特措法（新型インフルエンザ等対策特別措置法）だ。

放送局も他の多くの事業者同様、CM収入の激減という経営上大変な

試練に直面し、残念ながら閉局となる放送局も出る状況にある。一方でステイホームの影響で、テレビやラジオの視聴・聴取時間は増大し、生活の中での放送番組の存在価値は非常に高まっている。あるいは情報系番組も含めニュース・コンテンツへの関心も高く、その意味でも放送メディアの世論形成力も上がっている可能性が高い。

しかし一方では、緊急事態宣言下のメディアは公的な規制を受ける対象でもあり、またそうでなくても「行政広報」的な役割を担いがちだ。

はじめに日本の緊急事態に対処するための法律群からみておこう。同法制の特徴が、私権制限と権限集中であるとすると、こうした状況を生じさせる典型的な規定として「緊急事態宣言」が位置づけられる。そして宣言発出後、強制力の有無は別として、集会や移動等の規制をかけるという仕組みがある。大きくいえばその一つが、「指定公共機関」に対するさまざまな（努力）義務規定だ。

この指定公共機関に放送局が指定されることで、さまざまな影響が懸念されるといふことになるわけだ。このほかに、一般的な外出規制や接

触制限（今回で言えば自粛要請）に伴い、取材行為が制約を受けることもあるし、集会規制（一定の人数が集まることの制限）が番組の収録や制作にも影響を与えている。

このような緊急事態法であるが、自然災害と人災の2種類に分けることができる。別図に指定公共機関の

定めがある法律をすべて列挙してみた。関連して、組織を定める内閣府設置法、緊急事態下の自衛隊の応急措置を定める自衛隊法、指定公共機関への通知などを定める原子力規制委員会設置法が存在するが、いずれも組織法であって直接的な私権制限を規定するものではない。

これをみてわかるとおり主たる法制度は、災対法、コロナ特措法、国民保護法、原災法の4つだ。20年4月から5月にかけては、そのうち2つの法に基づく緊急事態宣言が同時に発令されていたという、極めて特異な時期であったことがわかる。すなわち、11年3月の福島第一原子力発電所事故に伴う炉心溶融によるものと、20年年初以降の新型コロナウイルス感染症のまん延によるものだ。

併せて知っておくべきは、こうした緊急事態法制の本質だ。今回のコロナ禍における各国政権の動きで図らずも見える化されることになったのは、為政者がいわば自身の地位をより強固にする（強権化する）ため

の手法であるということだ。それは日本においても戦前、治安維持法を制定しそれを徐々に強化・拡大していったことからわかるだろう。こうしたまさに「治安」のための法制度は国民の自由や権利を大きく制限し、しかも取り返しがつかない事態を生みかねないという歴史的事実を忘れることはできない。

しつこく繰り返すが、緊急事態法の基本的性格と効果について、放送局が言論報道機関である限り、時代性と実証性をもって社会の「歯止め」の役割を持ち続けることが求められる。ちなみに明治期に、政権強化のために制定された表現規制の3本柱は、緊急事態法としての太政官布告・治安警察法、秘密保護法としての軍機保護法、名誉毀損法としての新聞紙条例・讒謗律である（当時の名誉は、もっぱら天皇・政治家・高級官僚といった政権中枢に為政者が対象で、その批判を封じ込めるための法制度であった）。

こうした表現規制体系は、古今東

緊急事態法の全体像

<自然災害系>

1961年	災害対策基本法(災対法)
1978年	大規模地震対策特別措置法
2002年	南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法
2004年	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法
2012年	新型インフルエンザ等対策特別措置法(現・コロナ特措法)

<人災系>

1975年	石油コンビナート等災害防止法
1999年	原子力災害対策特別措置法(原災法)
2003年	武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律(武力攻撃事態対処法)
	武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用に関する法律(施設利用法)
2004年	武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律(国民保護法)

西に共通するもので、社会が不安定化したり政権の基盤が揺らぐと新設されたり強化される傾向にある。明治政府が憲法制定前後に、まずこれらの法律群を作ったのも、政権を安定化させるためのものであった。そしていま、日本社会にこうした法制度が着実に整備されていることにも目配りをおいた方がよからう。

指定公共機関と放送局への指示

さてここから放送局にとつての本題である。先に挙げた4つの緊急事態法制は共通項が多いが、目の前のコロナ特措法を例にとつて話を進めよう。まず記録にとどめておく必要があるのは、以下の国会発言だ。

「今回、民放は指定しないが、法律の枠組みとしては民放を指定して『いま、この情報を流してもらわないと困る』ということでは指示を出す。そして放送内容について変更、差し替えをもらうということとは、本来の趣旨に合う、そういったことはあ

り得るものだ」

コロナ特措法に衣替えするための改正案審議の最中である3月11日、衆院法務委員会では山尾志桜里・立憲民主党議員（当時）が「緊急事態宣言が出た際、首相から必要な指示を受ける『指定公共機関』に民放テレビ局は指定されるか」との質問に対する政府答弁である。

宮下一郎・内閣府副大臣のこの答弁に対し、13日になって西村康稔・特措法担当大臣は、「特措法の制定時の議論も踏まえて、民放テレビ局等は指定しないこととしている」と、この答弁を事実上修正したことになる。しかし、発言のポイントである番組変更の指示ができるかどうかについては、一切触れていない。

同法では、NHKが「指定公共機関」とされており（2条6号）、政令によってすぐに民放テレビ局や新聞社への拡大も可能である。国会を経ることなく閣議決定で十分だ。そして政府対策本部長（総理大臣）などが、

放送、インターネットその他適切な方法により、迅速に国民に提供するように努めなければならない」としている。この規定によつて報道機関は、政府の発表情報を報道する事実上の義務を負うことになったと解されている。

曖昧な規定で取材報道を制約

逆に言えばコロナ特措法の場合、こうした具体的なスキームがないことを理由に、12年の法制定時の国会審議の中で、放送内容は総合調整、指示の対象とはならない旨を政府答弁している。ただし、当該審議は民主党政権下で、しかも自民党が実質参加していないうえ採決も欠席している、この答弁がいまでも維持されるかどうか全く不透明である。

こうした危惧があるなかで、今回のコロナ禍においても、政府の方針や施策に異を唱える報道に対し、政府が公式に反論するということが起きてきている。厚生労働省の3月5日早

朝のツイッターと、内閣官房国際感染症対策調整室の6日のツイッターによる特定番組批判などがそれにあたる（自民党もすぐさま同日に、ほぼ同じ内容の批判をツイッターで流した）。これに関し、安倍晋三首相は9日の参院予算委員会で、伊藤孝恵・国民民主党議員の質問に答え、「政府が正しい情報を発信していくのは当然の役割」と述べ、内閣官房ツイッターは問題ないとの認識を示している。

現時点において、コロナ特措法上の「総合調整」や「必要な指示」の内実は、無限定なまま運用者の解釈に委ねられる結果になっている。事実の遅滞なき伝達が事実報道をさすのであれば、報道機関にとつて当たり前のことであるが、この「事実」が政府判断になる可能性が拭えない。実際、前述したように今回の場合も過去でも、政府見解と違うことを「誤報」扱いしているからだ。現在は、自らの媒体で「反論」するにとどまっているが、緊急事態宣言下では「指示」

指定公共機関に「新型コロナウイルスエンザ対策に関する総合調整を行うことができる」（20・24・36条）と定められている。さらに、「総合調整に基づく所要の措置が実施されない場合」には、指定公共機関に「必要な指示をすることができる」（33条1・2項）となつているのだ。冒頭の宮下副大臣の（指示）はこれをさしている。

どのような指示が出されるのか参考になるものとして、有事法体系の法律群は情報伝達に関わる規定を持つ。このなかで、施設利用法（武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用に関する法律）17・18条では、「電波の利用指針」が定められており、大臣は電波法に基づき、放送免許の条件を変更できることになっている。有事になつた場合、政府が放送局の改廃を自由に行うことが可能であることをさす（拙著『3・11とメディア』参照）。

これらの法律では、指定公共機関に対しては、「国民の保護のための措置に関する情報については、新聞、

となり、これらは削除・訂正の対象とされかねない。

もう一つの懸念が機材・人員の提供だ（現行法では特定の指定公共機関に限定されており放送局は含まれない）。記者・カメラマンらが、官邸に出向き、意向にそつた取材・報道をすることを想像してほしい。こうなれば完全に「国営放送」である。それを事実上強制する仕組みを有するのが、緊急事態法であるということを知っておく必要がある。

このように、緊急事態法としてのパンデミック対処法であるコロナ特措法は、直接的に報道を縛る規定を内包した制度である。それは当然報道機関だけではなく、一般市民の自由や権利の問題でもあることを強く認識し、規定の法改正も含め、まずは報道界の中で議論を進める必要がある。

（やまだ・けんた）専門は言論法、ジャーナリズム研究。主著に『沖繩報道』『法とジャーナリズム』『放送法と権力』、『現代ジャーナリズム事典』（監修。日本ペンクラブ専務理事）。

特集 新型コロナウイルスの時代に

- 02 コロナがわれわれに問うたもの
——「地球共生時代」のメディアの役割
隈元 信一
- 06 コロナ差別・偏見と報道を考える
関谷直也
- 10 緊急事態宣言下の放送メディアのあり方
山田 健太
- 14 テレビ番組と視聴者はどう変わるか
太田省一
- 18 変容する音楽業界と、放送の模索
柴 那典
- 22 当たり前の日常を取り戻すために——スポーツ界への影響とこれから
二宮 清純
- 26 俳優も放送も互いに生き残ろう
池水 通洋
- 30 コロナ禍における米大統領選挙とその報道——分断する世論、苦慮する記者
前嶋 和弘
- 34 コロナ禍におけるテレビの視聴動向と役割
池田昌弘・小松結子

40 新型コロナウイルス感染症の差別・偏見問題に関する共同声明

民放連・新聞協会

45 番組制作における新型コロナウイルス感染予防対策の留意事項

民放連

46 個性派ディレクターの時代

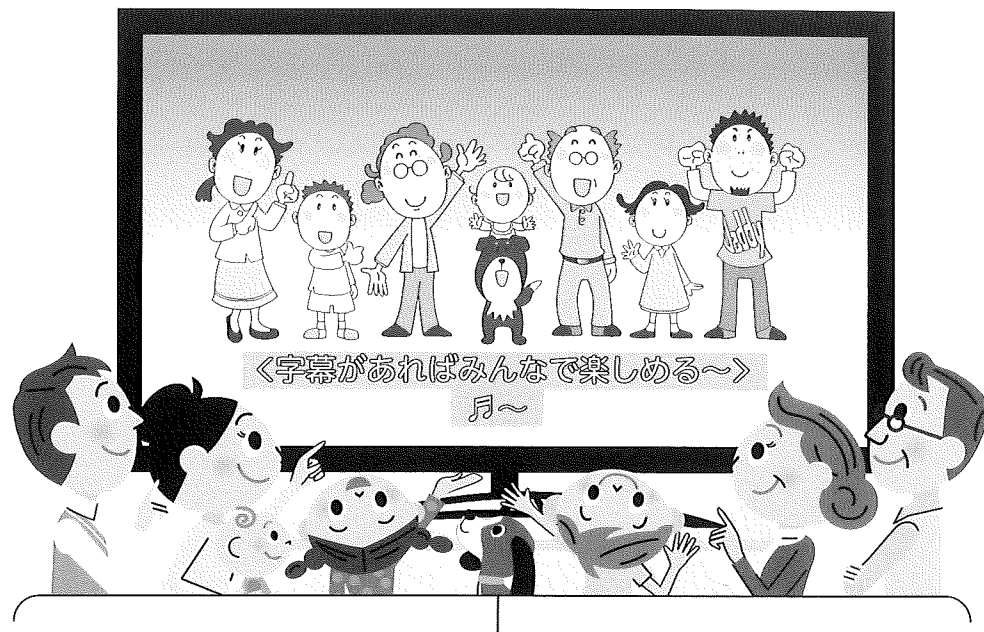
堀川とんこうさんを悼む

鈴木嘉一

- 59 番組審議会議題一覧 (2019年9月度)
- 60 放送の価値向上・未来像に関する民放連の施策(最終報告)
- 61 民放連の活動(2020年4月~5月)
- 63 放送日誌(2020年4月~5月)
- 64 Editor's Room

字幕付きCMをご存知ですか。

字幕付きCM普及推進協議会は3つの関係団体(公益社団法人日本アドバイザーズ協会、一般社団法人日本民間放送連盟、一般社団法人日本広告業協会)で構成し、聴覚障害者の情報アクセシビリティ向上のために、字幕付きCM普及に取り組んでいます。



テレビCMにおけるクローズドキャプション字幕付きCMを日本全国に普及させるために様々な取り組みをしています。

普及推進セミナー

過去、東京と、大阪で字幕付きCM普及推進セミナーを実施しており、全国へ拡大してまいります。

字幕付きCM制作のための啓発

字幕付きCMを広告関係者に理解してもらおう、関連ルールの周知活動を行っています。

字幕付きCMへの意見収集

3団体のそれぞれのホームページに、字幕付きCMへのご意見をいただく専用メールアドレス等を設置しています。

字幕付きCMへのご意見を募集しています。
各団体ホームページをご覧ください。

字幕付きCM普及推進協議会

公益社団法人日本アドバイザーズ協会 <http://www.jaa.or.jp/>
一般社団法人日本民間放送連盟 <http://www.j-ba.or.jp/>
一般社団法人日本広告業協会 <http://www.jaaa.ne.jp/>

連載 塚田祐之のメディアアウツッチ

52 コロナ禍、非日常が日常になった 塚田祐之

連載 ラジオお悩み相談

54 「ステイホーム」時代 リモートはどう活用する? 入江たのし

連載 テレビ人 この言葉、あの言葉

56 僕の笑いは言葉じゃないんだ 丹羽美之

民放連編集 日本民間放送年鑑 2019

発売中

放送業界の分析と展望に
必携の1冊!

「民放年鑑」 5 つの特徴	民放・NHK、 BS・CS放送、 ケーブルテレビなど 放送業界の 全体動向を総括	4K・8K、 ネット配信など 技術・サービスの 最新動向を概括
	民放連加盟のテレビ、 ラジオ全社の 会社概要と 番組・事績を 掲載	民放連加盟各社 民放全体の 主要財務データ 経営統計を 収録

●「日本民間放送年鑑」の主な内容

「概況編」 — 各分野の専門家が1年を概観

2018年度放送界、民放連の活動、放送行政、放送技術、放送倫理、報道、経営（財務、労務調査）、番組（ラジオ・テレビの編成、ローカル番組、著作権、海外展開）、営業・CM（広告主・業種別広告費の動向、ラジオ・テレビ営業）、ラジオ聴取、テレビ視聴、生活者のメディア接触、衛星放送、ネット動画配信等関連メディア、海外放送界の動向など

「各社・関連機関編」 — 2018年度の活動記録

・民放連会員各社の会社概況 [会社沿革、住所、資本構成、主要事績・番組、貸借対照表・損益計算書など]
・民放連および放送・広告関連機関

「資料・便覧編」 — 経営統計・年間高視聴率番組などの各種資料と統計

放送倫理基本綱領、民放連放送基準、民放連意見書・要望書等、民放テレビ系列別放送時間、2018年度テレビ新・終了番組一覧、視聴率・視聴時間、民放経営統計、広告統計、受賞一覧など

◆体裁 B5判672頁 ◆頒価 9,420円 (本体8,564円) 送料別

◆ご購入のお申込みは>>

発売元 **コーケン出版**

〒103-0015 中央区日本橋箱崎町27-9
ヴェラハイツ日本橋箱崎2階

Tel **03-3261-4789**
Fax **03-3239-7425**

次号(9月号)は

9月1日発行予定です。

定期購読のご案内

確実にお手元に届く年間購読のお申し込みをおすすめします。

4,134円+税(6冊)

※送料173円×6回=1,038円がかかります
民放連会員社は送料無料

発売:コーケン出版

〒103-0015 東京都中央区日本橋箱崎町27-9
ヴェラハイツ日本橋箱崎2階
TEL: 03-3261-4789 FAX: 03-3239-7425

『月刊民放』(2017年3月号まで)を含めバックナンバーの内容については、
<https://www.j-ba.or.jp/category/aboutus/jba101982>をご覧ください。

民放 2020年7月号

2020年7月1日発行

第50巻4号(通巻569号)

定価 [本体689円+税]

編集・発行

JBA 一般社団法人
日本民間放送連盟

〒102-8577 東京都千代田区紀尾井町3-23

民放連ウェブサイト: <https://www.j-ba.or.jp>

編集部TEL: 03-5213-7722

編集部 西野輝彦(編集長)、永澤 宏
長瀬澁功、市村智子

表紙デザイン エムディーエス
イラスト ますこひかり

本文デザイン まどか

印刷・製本 コーケン印刷

記事等の無断転載を禁じます

Editor's Room

▶「新型コロナにどう向き合うか」——4月半ば、企画立案時の特集仮タイトルでした。その後、緊急事態宣言の発出から解除へ……原稿到着から複数回にわたる校正作業が社会の大きなうねりと同時進行しました。一旦は収束したかにみえる感染拡大の一方、東京では“東京アラート”“ステップ1~3”“夜の街”といった実態の見えない言葉が躍り、右往左往させられたのはご承知のとおりです。

▶この間、いただいた原稿を拝読しながら、そもそも「向き合う」って何だろう？ そんな素朴な疑問に囚われたのも事実です。ちなみに、総合誌7月号の特集タイトルは「コロナ後の世界」(文藝春秋)、「コロナ・文明・日本」(中央公論)、「転換点としてのコロナ危機」(世界)——。

▶本誌でも、隈元信一さんは「地球共生時代」という文明論な視点を提示。関谷直也さんには、「夜の街」といった表現が孕む“正義感の暴走”への強い危惧が示されました。この間、不幸にもテレビメディアの周辺で起きた女性プロレスラーの自殺や、グルメで知られる人気タレントの降板騒ぎの根底には関谷さんの警鐘が当てはまるような気がします。

▶そんなこともあって、「向き合う」より、好むと好まざるとにかかわらず、物事を時に矮小化したり、仮想敵を作りがちな「時代」にあることを考えたい。そこで、校了間際に特集タイトルを「新型コロナの時代に」と変更しました。「時代に」の後に「どう向き合うか」「どう生きるか」など、続く言葉は読者の皆さまに委ねます。

▶今号の編集もテレワークと出社を併用しながらの作業でした。しかし、活字仕事をオールリモートで行うにはまだ課題は大きいことを痛感します。とりわけ、前述のように耳障りだけの空疎な言葉が為政者側から臆面もなく発せられる時代。その軽さに抗うためには、精緻に言葉を選び、思考を研ぎ澄ます——活字に携わる者の責任の重さをあらためて気づかされた貴重な経験でもありました。

(西野輝彦)