

公共放送と「パブリック・アカウンタビリティ」

— NHKの「視聴者への約束と評価」を中心に —

Public service broadcasting and ‘public accountability’: Case study on NHK

安 昌鉉* AHN CHANG HYUN

1. 問題提起：公共放送の危機とNHKの危機

西欧における多くの公共放送と同じように、日本唯一の公共放送であるNHKも危機、あるいは変革の荒波に巻き込まれている。NHKの市場占有率や視聴率は徐々に下落しており、特に若者層の視聴者離れは激しいといわれる¹。しかし、こうした指標だけをもって公共放送が衰退していると断定し得るだろうか。公共放送の危機は様々な形態を持っている。これに対し、カランは、公共放送の危機を診断するなかで、国家との関係が密接とされるフランス、トルコなどの公共放送は不安定な状態になり、政治的な支援の少ない米国では公共放送が周縁化され、視聴者を引き付けられなかったオランダのそれは深刻な状態に陥っているが、その他のヨーロッパの国々や日本、韓国には大きな変化がない(Curran[2002]191)と指摘する。更に、彼は、競争が導入された後、市民の要求により敏感に対応した英国、スウェーデン、デンマークなどでは放送制度が改善されたと付け加える。

カランが指摘するように、日本の公共放送に

は大きな変化がないのか。最近の一連の不祥事はNHKの「あり方」を大きく揺るがしている²。2004年7月の制作費不正支出問題から始まった不祥事は、NHK経営陣の不十分な対応³、番組改編問題、経営陣が国会議員への番組の事前説明を「通常業務」であると主張するなどの事態が相次ぎ、増幅された。特に、政治的圧力によるドキュメンタリー番組（「問われる戦時性暴力」）の改編問題はNHKの「あり方」を不安定にしておき、受信料不払いなどの視聴者・市民の抵抗は経営をはじめとするNHKの事業運営に深刻な打撃を与えた⁴。なぜならば、これらの問題は、権力から独立して市民の「知る権利」に奉仕すべきだという公共放送の制度的規範と、その実態（NHK）との間の矛盾を露呈したためである（石川[2006]；花田・林[2005]；吉見・松田[2006]）。吉見・松田（2006）が適切に指摘するように、政治的権力による番組改編問題は戦後の日本の放送制度が抱えていた矛盾の集約点だといえる。これが西

*東京大学大学院学際情報学府博士課程（投稿時）

キーワード：パブリック・アカウンタビリティ、公共放送、NHK、応答可能性、公衆

欧の公共放送とは異なるNHKの危機のもうひとつの側面、いや、本質ではないだろうか。

こうしたNHKをめぐる矛盾のなかで、注目すべきは、市民社会の積極的な動きであろう。政治権力との癒着関係が報じられると、視聴者や市民社会は問題を提起し、批判し、説明を要求したのである。NHKは、こうした視聴者・市民の説明要求に対し、どう答えたか。本稿の

目的は、公共放送の説明責任のなかで、「パブリック・アカウンタビリティ」(public accountability)に注目し、これを分析の枠組みとしてNHKの「視聴者への約束と評価」を分析することにある。主な研究問題は、「パブリック・アカウンタビリティ」はどう概念化されるべきか、「視聴者への約束と評価」は視聴者・市民への説明責任を果たしたかの二つである。

2. 公共放送の説明責任と「パブリック・アカウンタビリティ」

2.1 公共放送の社会的責任と説明責任

社会的制度であるマスメディアには社会的責任が要求される。マスメディアの社会的責任は、責任の担い手、その相手、説明の対象、その手続きや方法などによって、様々な形態を持つ。また、その手続きも内部的責任か外部的なそれか、強制的な責任か否か、罰則があるかどうかなどによっても、様々である。マクウェール(McQuail[2003a])は、説明責任を法・規制、財政・市場、公衆、専門職など四つのフレームに分けた。1990年代におけるBBCの監査や社会的責任を分析したボン(Born[2003])は、それを外的規制(external regulation)、外的自律規制(externally-oriented self-regulation)、内的自律規制(internally-oriented self-regulation)に分け、その遂行状況を考察した。一方、社会的責任や説明責任は放送メディアとそれに影響を受ける諸勢力間の関係を意味すると指摘するバルドル(Bardoel[2003])は、マクウェールの四つのフレームを基に、政治的説明責任、市場への説明責任、専門家の説明責任、公的説明責任の四つのメカニズムを提案した。

鄭(2007)は、説明責任の類型を「財政的」、「位階的」(hierarchical)、「行政的」に分類、その内容的要素を提示した。こうした鄭の内容的要素を、裴(2007)は、ジョンストンとロムゼック(Johnston & Romzek[1999])などの類型に詰め込んだ。裴は、公共放送の説明責任の類型と内容を、責任が求められる位置(放送局の内部か、外部か)と自律性の程度を基準に、法的説明責任、階層的説明責任、プロフェッショナルな説明責任、政治的説明責任に分類した。

こうした論議をまとめると、第一にマスメディアには法的・政治的責任がある。マスメディアは人権など個人的なレベルの責任だけではなく、公益や所有の集中など規制的・政治的レベルでの規制に従わなければならない。特に、放送メディアは、「放送の公共性」を根拠に法律や規制機関のルールなどによる多様な規制を受けている。マクウェールによれば、こうした責任は内容よりも、構造に対する規制により適切している(McQuail[2003a])。また、こうした類型の責任には、強制性が伴う場合が多く、ブルマー

とミッチェル (Blumer & Mitchell[1994]230) が言うように、現実では公益や公共性ではなく、政治的利害が優先されるという欠陥も持つ。

第二に、マスメディアは市場に対しても責任を負う。需要と供給、公正競争、効率性など市場メカニズムの要求に対し、マスメディアはサービスの質、価格、革新性、視聴率・購読率、接触時間・接触率、到達率などを通じてその成果を説明しなければならない (Picard[2003])。需要と供給、公正競争は消費者の嗜好をとらえる指標になっており (Bardoel[2003])、公正な競争が確保された場合、強制によらない市場メカニズムは内部的効率性を高めることが可能だ (McQuail[2003a]) とされる。しかし、問題は批判的な意見や少数の必要よりも多数の関心が優先されるというところにある。特に、財源の一部を広告に依存する公共放送の場合、番組制作に内的・外的競争や効率性、つまり商業的潜在力の要求を受けることになる (Born[2003]; Bardoel[2003])。

第三に、ジャーナリストや番組制作者は、プロフェッショナルとしての責任を持つ。これらメディア専門家には、職業倫理、プロフェッショナルリズム、内部的自由、良心などに基づいた自己規制が求められる。こうした責任の類型は、メディア・プロフェッショナルの遂行基準、倫理、自発性、職業的連帯との関連があり、政治や市場の圧力に抵抗し得る力としても認められて来た (McQuail[2003a])。しかし、現実的には、プロフェッショナルリズムは十分成熟しておらず、編集の自由や内部的自由、職業的連帯も

まだ期待通り確保されていない状態である (Bardoel[2003])。

第四に、マスメディアは公衆への責任を果たさなければならない。この責任は公共放送に適切なモデルとして支持されている。規範的レベルにおいて、公共放送は自らが社会的役割や機能を履行しているかを、社会の構成員、つまり公衆に説明すべきであり、公衆には積極的参加が要求される。しかしながら、公衆への責任の必要性は社会的に認められているものの、現実的にはその手続きにおいて試行錯誤が続いている。また、市民社会の両義性 (ambivalence) が露呈するなか、このモデルは利益団体のロビー活動や宣伝に利用される恐れもあり、市民の積極的な参加を導き出すことにも限界がある。さらに、個人主義の高まりに対し、視聴者・市民との密接な関係を構築することが可能なコミュニケーション・チャンネルをどう確保するかも大きな課題である。

以上の論議から分かるように、マスメディアに要求される社会的責任や説明責任には多様な類型がある。また、社会的責任と説明責任には、重なり合う部分が多く、実際に明確に区別しないまま、使われているのも確認できる。これに対し、鄭 ([2006]41) はこれらを明確に区分しないと、説明責任に関する正確な理解や現実への適用が困難となり、結果的にこれらの概念が持つ固有の意義や内容が相殺されてしまい、マスメディアの自己満足や言い訳に利用される恐れがあると指摘する。

2.2 公共放送と「パブリック・アカウンタビリティ」

2.2.1 公共圏と説明責任

にもかかわらず、これら論議では、マスメディアに求められる責任が一般的で抽象的なレベルから、より実践的、具体的、積極的なレベルに移されていることも窺える。マスメディアの社会的責任は、メディア・オンブズマン (media ombudsman)、プレス評議会 (press council)、自主規制、第三者苦情処理機関など、主にジャーナリズムのレベルでの信頼回復のための取り組みとして論議されてきた (鄭[2006]; 水野[2001]; Coppens & Saey[2004])。しかし、1990年代以降、この概念には、「責任」(responsibility) と共に、メディアが公衆を意識し、彼らの意見を聞き、彼らに返事をしなければならないという「敏感さ」(responsiveness) や「応答可能性」(answerability) の意味も含まれていると解釈され始めた (Ferree・Gamson・Gerhards・Rucht[2002a][2002b]; Bardool・d'Haenens[2004])。これは公共圏概念の受容と少なからず関係がある (Bardool・d'Haenens[2004]; McQuail[2003a])。公共圏は、民主主義社会のなかで、マスメディアが果たすべき規範的な役割を再確立することに寄与したのである (Curran[1991]; Garnham[1992]; 阿部[1998])。

公共圏概念の導入が説明責任に及んだ意義を簡単にまとめると、第一に公開性に対する要求が挙げられる。17、8世紀における社会的空間の分化過程を探るハーバーマスは、平等な参加、討論領域の拡大、公開性などを制度的基盤とした政治的公共圏が形成されたと主張する (Habermas [1990=1994]31-42)。1990年代以

後、ハーバーマスは公共圏がコミュニケーション的行為による社会的空間であり、コミュニケーションの流れに開かれているといい、その空間性、公開性、了解志向性を強調する (Habermas [1992=2003])。公開性は、参加や主題の問題に関連する。まず、主題の公開性とは、公と私、善と正義などといったふうに、事前に対象を限定せずに、どんな議題に対しても論議ができる、つまりあらゆるテーマに開かれており特殊化されていない一般的了解可能性に依拠していることを指す。参加の公開性とは、排除せずに、あらゆる人々が接近可能な、間主観的な、了解志向的行為を特徴とする空間であることを意味する。従って、マスメディアの説明責任は、メディアが自らの活動の遂行過程やその成果を積極的に公開すること、つまりメディアの活動を「公的なもの」にする過程であるといえる。こうした公開は、利害関係者だけではなく、より多くの第三者に広がることが求められる。

第二に、公衆の持つ「批判的潜在力」の再発見である。ハーバーマスは「文化をめぐって議論する公衆から文化を消費する公衆へ」と転落したという、自らの初期の悲観的な診断が間違いであったと認め、公衆が「抵抗能力」、つまり「批判のポテンシャル」を持っていると修正する (Habermas[1990=1994], [1992=2003])。このために新たに導入された概念が「市民社会」(Zivilgesellschaft) であり、ハーバーマスはその行為者に注目する。市民社会の行為者は自由意志に基づいた「共同決定」や「連帯的結合」(associations) を制度的核心としており、社会

的問題を見つけて共感し、これを集約して公共圏に提起する (Habermas[1992=2003]97)。こうした公衆の潜在力が具体化されたとき、マスメディアは民主的社会的なかで遂行すべき役割を認識することになる。すなわち、社会的空間 (arena) においては、行為者がギャラリーの同意によって、その影響力を持てると同じように (Habermas[1992=2003])、マスメディアの影響力の正当化には視聴者・読者からの同意が不可欠であるというのである。

第三に、マスメディアによる公共圏は静止した状態にあるのではなく、運動しているという認識である。マスメディアは規範と実態とのアンビヴァレントな側面を持つとされる (花田[1999])。これに対し、ハーバーマスはマスメ

ディアが「文化産業理論」の核心であると同時に、市民社会が提起した社会問題を取り上げ、公的な討議を活性化する可能性をも持つという (Habermas[1992=2003])。すなわち、マスメディアは規範と実態との間で運動をしており、こうしたプロセスのなかで、ジャーナリストや市民社会など行為者の積極的な参加によって、マスメディアは規範に向かうことになるというのである⁵。なぜならば、市民社会の行為者は社会的問題を提起する優れた能力を持つと同時に、マスメディアのなかにはこれに応じなければならない「法則整合性」(dependency) が存在するからである。こうした観点においても公衆の批判的潜在力は重要な意味を持つといえるだろう。

2.2.2 公共放送と「パブリック・アカウンタビリティ」

一般的に、パブリックな企業や組織に求められる社会的責任は、私的なそれとは違い、より複雑である。公共放送に期待される説明責任も当然商業放送とは異なる。この差は「企業統治」に起因すると考える。商業放送の場合、所有者 (株主)、企業の顧客 (スポンサー)、オーディエンスへの責任が重いのにに対し、公共放送にはプロフェッショナル組織 (職業グループ) や市民社会に対して一層直接的で積極的な責任が求められる (McQuail[2003a]; Splichal[2006])。商業放送は利益追求の論理に支配されており、それは一般的に認められるメディアの自立を制約するほどのものであるが、分散された社会的責任を担う公共放送は、より多くの自律の恩恵を享受しているというのである。

では、公共放送の説明責任はどう概念化され

べきか。考慮すべき点を中心にまとめると、第一に説明責任は、行為に対する解明の義務があるという点である。説明責任は「正当に要請され、与えられる計算書であり、権限を持つ者を対象とする行為の説明文」(Christians[1989]40) である。メディアにも「どんな行為や怠慢についても報告しなければならない能力、意欲、必要に対する解明義務」(Brummer[1991]14) が要求される。解明とは「メディア従事者や組織が行った行為を正当化し、説明すること」(Pritchard[2000]2) である。しかし、木村 (2004) が正しく指摘しているように、メディアの責任はただ報道被害者に対する法的責任を負うことを意味するのではなく、市民に対するメディア自らの説明責任を意味する。公共放送にはこうした積極的な解明が一層求められる。

第二に、説明責任において重要なのは、結果より過程である。社会的責任が、社会的に要請される義務についての事前説明と関係をもつものに対して、説明責任はこうした義務に対する活動を事後に測定する過程と関係がある (Hodges[1986]14)。このことをより明確に定義しているのは、プリッチャード (Pritchard[2000]) である。彼は、説明責任を「メディアの組織が視聴者に自らの活動を解き明かすよう義務化されたプロセス」であり、「時間の経過にまたがる行為」と規定する。説明責任は、「明示された基準やその義務事項に含まれた基準に基づいて遂行の結果を強制し、これを事後に測定評価する過程」という姜 ([2006]34) や、義務を遂行してその可否を説明し、立証する過程と見る裴 ([2007]87) もプロセスにウェイトを置く点では同じである。一方、水野 ([2001]58) は、社会的責任が報道・論説内容という結果に対する職業的責任だとするならば、説明責任とは「報道に携わる者が広く社会に向かって自らの活動やその意思決定の過程に関して詳細に情報公開すること」、つまり「自己説明責任」と強調する。従って、公共放送の説明責任は、与えられた社会的役割や機能の遂行手続き、その成果についての社会的同意を求める過程だといえるだろう。

第三に、こうした「過程としての自己説明」は、「自主的」に行われる傾向がある。水野 (2001) は、従来の「レスポンシビリティ」が義務的で拘束的なものに対し、説明責任は、「より一層高い社会的信頼を獲得するために…報道機関や個人が率先して自発的に取り組んでいる」という点に違いがあるといい、自発的な

倫理行為であることを強調する。マクウェール (McQuail[2003a][2003b]) は、説明責任の確保のための手続きには強制的な「負債性」(liability) とともに、自発的な「回答可能性」(answerability) という二つの形態があるとし、それを両面的なものとしてとらえる。しかし、彼は「回答可能性」が責任の自発的履行や遂行の改善を可能にする傾向があり、言論の自由との矛盾がないため、公共放送に適切なモデルだと主張する。最近、視聴者・市民が従来の責任とは異なる自発的な説明を求めており、公共放送もより積極的に実践しようとする動きが出始めたことを考えると、説明責任は公共放送が取り組んで遂行すべき、新たな自発的規範概念だといえるだろう。

第四に、説明責任は社会的同意を求める過程であるため、当然市民との関係が重要である。社会的責任においては、市民は他者、第三者に位置づけられているのに対し、義務の遂行手続きや成果に対する社会的同意を求める過程である説明責任には、市民との直接的な関係が重要視されるのである (Bardoel・d'Haenens[2004]；裴[2007]；鄭[2007]；Pritchard[2000]；染谷[2006])。市民は、コンテンツの生産者と市民との相互作用が行われる過程において、問題を提起し、批判し、要求する役割を果たす (Pritchard[2000])。マスメディアの表現の自由や規制を自律と制度の「二重性」としてとらえる染谷 (2006) は、機械的な法的規制や消極的な自主規制の限界を解決するためには、法や倫理とともに、説明責任を調整概念として導入すべきだと主張する。そのため、彼は行為主体と社会の関係性に注目する。すなわち、説明責任は

「制度や仕組みである以上に、市民からの働きかけによって開始される市民とメディア間の相互作用的な関係のプロセス」(Pritchard[2000])であるのみならず、市民からの規制や支持という調整過程、つまり「社会的同意」そのものだという(染谷[2006]139)。更に、こうした過程のなかで、マスメディアの表現の自由は動的なものになり、ジャーナリズムは伸縮性が持てるという考えを示す。

こうした点に関連して留意すべきことは、市民社会への積極的な説明責任が公共放送の自律や独立性と密接な関係を持つというのである(Bardoel[2003]; Bardoel & D'Haenens[2004]; Coppens & Saeyns[2006]; Splichal[2006])。市民社会が公共放送の経営・運営、番組制作、

番組評価に積極的に参加することは、公共放送に対する公的監視を可能にすると共に、市民社会が公共放送のガバナンスの一翼を担うことを意味する。これを可能にするのが、視聴者・市民(公衆)を直接の対象とする積極的な説明、社会的同意を求める過程、自発的な市民との相互作用などと考え、本稿ではこれを「パブリック・アカウンタビリティ」と呼ぶことにする。また、市民社会による積極的な制度的負担の分担は、「政治的・経済的権力—公共放送—市民社会」の図式を成り立たせると考える。こうした意味で、視聴者を市民社会の構成員として育成すること、つまりメディア・リテラシーは公共放送の未来への投資だといえるだろう。

3. 公共放送の「パブリック・アカウンタビリティ」の実態：「視聴者への約束と評価」を中心に

3.1 公共放送と視聴者への約束

以上の議論を踏まえた上で、一連の不祥事以降、NHKが視聴者の信頼を回復するために実施している「改革・再生の取り組み」、特に「視聴者への約束と評価」を中心に事例分析し、その実態を明らかにする。「視聴者への約束と評価」は、公共放送が視聴者との信頼関係を構築するため、国会や政府、経営委員会などを経由せずに、放送サービスのレベルや目標を視聴者に「約束」という形態で提示し、その達成度を評価し公表する新たな取り組みであり、代表的な「パブリック・アカウンタビリティ」の実践の一つである。これは、1996年にBBCが導入し、現在はRTÉ、ARD、ZDF、KBS、

SVT、DR、NHKなど多くの公共放送が実施している⁶。

NHKでは、2005年度から「視聴者への約束」を公表し、その遂行を評価している。こうした「約束」に対し、中村は、視聴者への説明だけでなく、「日常の業務運営の改善に連結させる公共放送改革の運動論的な意味合い」を持っており、スウェーデンの「SVTの『目標管理』に似ていると言える」と評価する(中村[2007])。「約束評価委員会」の辻正次委員長は、NHKの約束評価について、第三者機関による外部評価、中立性や客観性の確保、視聴者の観点からの評価などにその特徴があるという(辻[2007])。

3.2 NHKの「視聴者への約束と評価」：その実態と課題

3.2.1 公共放送の「あり方」と「約束」

公共放送は、デジタル技術の革新、視聴者離れ、競争の激化など放送をめぐる環境の変化に対応してきた。そのようななか、受信料制度に対する視聴者の理解や公共放送の正当性の確保、つまり視聴者に公共放送の役割や任務を明確にする約束の制度化がなされた（中村[2006][2007]；横山[2006]）。約束の制度化は公共放送の制度的規範に関する議論やその結果に深く関連している。こうしたことを考える上で一つの示唆を与えてくれるのが英国の事例であろう。BBCの「視聴者への約束」は、BBCの存続を定める特許状（Royal Charter）やその活動の大枠を定める協定書（The Agreement）の更新論議の過程で提起され、制度化された。1996年の特許状更新をめぐる論議では、デジタル放送時代における公共放送の役割が再評価され、BBCにガバナンスの改革と共に視聴者に対する説明責任の強化が求められた。こうした要求は、他ならぬ英国の政府（Department for Culture, Media and Sport：DCMS）から出された。1994年に発表された『放送白書』で、『「視聴者への約束」の声明を発表して、国民に対する直接の責任を明らかにすべきである』（蓑葉[1997a]2）と提案したのである。これに従って視聴者に放送サービスのレベルや目標などを含んだ約束を公表し、経営委員会がその履行状況を評価、年次業務報告書の中で公表するなど視聴者に対する説明責任が義務付けられた。これに対し、蓑葉は「特許状、協定書と並んで、『1996年以降のBBCの活動を規定する主要3文書』の一つ、第3の根拠文書の地位を与

えられるものであった」（蓑葉[1997b]104、[2002]131）と評価する。2007年の特許状の更新過程においても、統治システムの改革や公共放送の目的の再定義が行われ、視聴者への説明責任を強化するため、「BBCらしさ」「サービス免許」「公共的価値の審査」が制度化された（中村[2006][2007][2008]；西川[2006]）。

ここで注目すべきことは、3年間にわたる特許状更新論議の公開性である。その議題の「特許状の見直し」の発表から最終報告書にいたるまでの過程には多様で開かれた意見集約の場が設けられた。委員会、公開の場での論議、パブリック・コメントなどを通じてBBCをはじめ、メディア専門家、放送関係者、市民団体、視聴者・市民など多様な利害関係者からの意見募集が行われる⁷。こうした意見集約とその分析に基づいて中間報告や最終報告書が公表される⁸。すなわち、英国の場合、広く視聴者・市民の意見を聴取することがその更新論議の「第1歩」であり（西川[2006]38）、それは「透明でオープンな意見形成」（中村[2006][2008]）の過程で行われ、その結果、「国民的レベルでBBCや放送のあり方について議論が積み上げられていく」（松田[2006]51）というのである。こうした議論の過程で視聴者への約束が出されたのである。

NHKの場合、公共放送の役割や受信料体系のあり方など公共放送の規範に関する議論を行い、その結果として「約束」と「評価」が提示されたのだろうか。「約束と評価」が最初に登場したのは、2005年1月に発表された「再生に

に向けた改革施策」からであった。当時公共放送のあり方を含むデジタル放送時代における放送政策のあり方を議論していた総務省の「デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会」⁹は、2005年8月に公表された『中間取りまとめ』の中で、NHKの取組みを「引き続き注視しつつ、的確に検討できる状況の下で、改めて、… NHKに期待される役割やサービス展開の在り方等について、速やかに検討を進めていくことが適当と考える」([2005]4)とし、NHK内での議論に委ねた。しかし、「約束と評価」の発表までのNHKの「改革・再生の取組み」は、業務総点検や監査、コンプライアンス（法令遵守）の推進など管理体制の強化に焦点が合わせられていた。公共放送の役割とサービスや合理的な受信料体系のあり方が議論されたのは、2005年6月に設置された外部の有識者による「デジタル時代のNHK懇談会」（以下、NHK懇談会と略す）であった¹⁰。しかし、その議論が始まる前に、「NHK約束評価委員会」（以下、

評価委員会と略す）が設置され、「2005年度の約束」が発表される。また、視聴者第一主義の具体的実践、制作現場の創造性確保と教育研修システムの確立、組織統治の明確化など「すぐに取り組むべき」7つの提言を行ったNHK懇談会の報告書が発表された後、「2005年度NHK約束評価報告書」（同年同月27日）、「2006年度の約束」（同年7月25日）が公表されたが、NHK懇談会での議論やその提言は具体的に反映されなかった（3.2.2を参照）。

前述したように、NHKの危機は規範と実態の矛盾に起因するため、公共放送のあり方に対する論議が先行されなければならないと考える。しかし、NHKの「改革・再生の取組み」は公共放送のあり方、番組の社会的役割に関する徹底的な自己反省や議論をせず、管理体制の強化を中心にして推進されている。これに対し、吉見と醍醐はNHK内部において密度ある論議をしないまま、放送局の存続のみを目的にしたと鋭く指摘している（吉見・醍醐[2006]13）。

3.2.2 約束の内容：業務運営と放送サービス

視聴者への約束の制度化は、公共放送の役割や任務に対する視聴者の理解を求めることに、その重要な目的がある。そのためには、役割の明確化、任務の具体化、積極的解明、説得力のある説明、視聴者との相互作用などが必要であろう。NHKは、「日本が直面する課題を的確に取り上げ、みなさまがその課題を考え、判断する上で材料となる番組を放送」（2005年度の約束）することや「みなさまの判断の材料となること」（2006年度の約束）を提示し、「内外の動きの理解の助けとなる、正確で偏らないニュー

スを提供する」「広範な主題をバランスよく取り上げる」（1996年BBCの約束）といったBBCや、「人々の自由で民主的な意見形成に寄与する。様々な領域での質の高い番組を通して、視聴者が重要な政治、経済、社会の問題に取り組む際の指針を提供する」（2004年ARDの約束）といったARDと同じように、多様な情報の提供を公共放送の番組の役割として認識している。そのため、BBCは「情報、教育、娯楽の質の高い番組を提供する」「実験的番組と創造的冒険に取り組む」「放送の人材を育成に努

める」などを掲げており、特に「公正、正確、不偏不党」といった取材についてのカテゴリーを設けている（1996年BBCの約束）。ARDの場合も「質の要請＝番組の役割は、質の要請と結びつく。質の要請には、独立した調査と主題の選択といった、ジャーナリズムの基準が含まれる」「スタッフの育成＝番組の要請に応じられる質と能力をもつスタッフを育成する」を示した（2004年ARDの約束）。しかし、NHKの「約束」には、BBCやARDのような具体的な番組基準、番組編成基準、人材の育成などが含まれてない。これに関連して、NHKの「約束」の内容をドイツのARDの場合と比較した石川（2006）は、NHKには番組の役割や「質」などに関する議論がないと指摘する¹¹。すなわち、『法令・職場規律の遵守』を強調する『NHKの倫理・行動憲章』や合理化のために来年から3年間で放送現場を含む1,200人の職員の削減をかかげる『NHKの新生計画』や『新経営計画』には、「質」の高い番組を制作できる能力をもつ人材の育成を約束したドイツの場合とは違いがあり、「公共放送が民主的な社会の中で果たすべき役割を認識して、視聴者に提供すべき番組」を提示せずに、『受信料収納対策』、『組織のスリム化』、『管理体制の強化』という当面する課題に重点を置いているために、番組の『質』と深くかかわる『自由な制作環境を創る』という問題」が欠如しているというのである。

3.2.3 視聴者像：顧客と視聴者第一主義

視聴者への説明責任を果たすためには、視聴者・市民の積極的な関心や意思表示、参加が不

一方、NHKの「視聴者への約束」には、総務省や国会に提出する事業計画との大きな差も見えない。これに対し、NHKは国会の承認を得た内容がNHKの約束だとし（中川[2005]18）、中村も「約束の内容は、予算事業計画や編成計画と論理的に大きい違いはないが、これが、NHKが受信料を支払う視聴者に、政治を介さず直接説明責任を果たそうとするシステムであることが重要である」（中村[2007]64-65）といい、説明の「直接性」を強調する。2005年1月の「再生に向けた改革施策」においても、「業務運営の具体的な目標をわかりやすい形（『約束』）で視聴者に」示し、「その達成状況を視聴者・外部の有職者に評価して」もらい、その結果を「翌年度の予算・事業計画の策定等にあたっての客観的な情報として活用していく」とされている。これは、ブルーマーとミッチェルがいうように、NHKが「その目標、番組基準、番組、支出などと係わる説明責任を、主に政治システムのエージェンシーを通じて行ってきた」（Blumer & Mitchell[1994]221）ことを意味する。しかし、視聴者を直接的な対象とする約束やその評価は、総務省や国会、経営委員会などを通じた間接的な説明責任では視聴者との信頼関係が回復出来なくなったことで新たに導入された制度である。その意味で、約束の公表方法だけではなく、その内容においても「直接性」が求められるといわざるを得ない。

可欠である。分析の結果、視聴者・市民を「お客さん」や「顧客」ととらえるNHKでは、

「視聴者第一主義」という抽象的な言葉は多用されているが、「約束と評価」には明確な視聴者像は提示されていない。それに対し、「NHK懇談会」は、「視聴者第一主義」の根底には「広範な視聴者との不断の合意形成の努力」([2006]11)があるとし、このためには「自主自律と放送倫理の遵守を基本に」、視聴者の多様な意見を聞かなければならないと指摘した。しかし、「新生プラン」や「新経営計画」では、「視聴者第一主義に立ってNHKだからできる放送」の追求が挙げられているが、充実すべきとされる番組やサービスには目新しいものがなく、具体的にどこをどう変えるかが伝わってこないといわざるを得ない。これを「安易な視聴者第一主義」と厳しく批判する石川は、次のように適切に指摘する。

NHKは、“お客様としての視聴者”、“消費者としての視聴者”「第一主義」から抜け出して、“市民社会の構成員としての視聴者”、“公共的コミュニケーションの参

3.2.4 約束の評価方法：量的評価と質的评价

視聴者に約束を提示する公共放送は、その達成状況を評価し公表している。BBCの場合、経営委員会が約束の履行状況を評価し年次業務報告書に公表してきたが2007年からはBBCの規制監督機関であるBBCトラストに移された。ドイツのARDは、2年ごとに検証し報告することが義務付けられている。NHKにおいては、第三者機関の「約束評価委員会」が視聴者の視点から、「なるべく定量的、多角的に評価する」(NHK「改革・新生の取り組み」)とした。

加者”としての市民・視聴者に目を向けるべきである(石川[2006]164)。

こうした「安易な視聴者第一主義」は、「消費者主権」(consumer sovereignty)につながると考える。NHKが発表した「約束評価委員会」の報告書などには、顧客期待度(CE)、顧客満足度(CS)、「視聴者顧客の満足のために」などのように、「顧客」や「お客さん」という概念が散見される。ここに公衆ではなく、消費者としての視聴者に対する認識の断面が窺える。こうした「消費者主権」は、BBCの資金調達を検討したピーコック委員会が出した結論であった。すなわち、放送番組を商品と見做し、多チャンネル・多メディア時代に新たな送信システムの導入や番組制作会社の活性化などを通じ、視聴者が選択できる多様な番組を提供するならば、消費者の主権が保障されるという考え方である(Born[2003];Curran[1991][2002])。

実際の評価においては、BBCが受信料の支払い意思を市場の価値で換算したCVM(Contingent Valuation Method)や、放送サービスを視聴者の評価を利用価値・非利用価値(社会的価値)の観点で測る手法なども行われた。

しかし、NHKの約束の評価には、「約束評価委員会」に番組評価の専門家が含まれていないこと、多様な評価方法を取り入れるとしたものの、量的評価に依存していることなどの課題

が挙げられる。まず、2005年度の約束に対する重要な評価項目の一つである「約束①：番組の充実」を評価するために、評価委員会はまずこの項目を「豊かで良い番組」と「公共放送としての満足度」（受信料にふさわしい）の二つに分けた（辻[2007]）。「豊かで良い番組」の実現はより多くの人々が視聴したことを意味するとし、このため、視聴時間、接触者率、視聴者の期待度と満足度など三つの評価項目を設定した。「公共放送としての満足度」は、視聴者への判断材料の提供、緊急災害報道の充実、地域放送の充実、福祉放送の充実、教育放送の充実など五つを評価項目にし、NHKがそれをどう遂行したかは、視聴者の期待度と満足度で評価するようにしたのである。分析のためのデータは、NHK放送文化研究所の視聴率調査から視聴時間、接触者率などを、評価委員会が自ら実施した視聴者調査から視聴者の期待度、満足度などを収集、それぞれの評価項目を1～5点の5段階評価をした。しかし、NHK放送文化研究所の研究結果によれば、放送番組と編成に対する評価は視聴者、専門家、社会集団など評価主体が様々であり、視聴「質」の評価においても評価項目は多様である（牧野[1999]）。視聴者の評価にも、少なくとも視聴調査、視聴感調査、番組内容の評価調査、番組満足度調査などがある。それにもかかわらず、約束評価委員会は、番組をどれだけ多くの人々が見ているか、視聴者がいかに評価しているかなどを中心にして

こうした量的評価方法への依存は、受信料に対する仮想市場価値法（CVM）や公共放送の利用価値・非利用価値（社会的価値）にも窺える。例えば、CVM調査の結果では、テレビ、ラジオの地上放送サービスの市場価値が約1,780円（月額）とし、現行の受信料（訪問集金のカラー契約1,395円）を上回る評価が得られたとしている（NHK約束評価委員会[2006]26）。しかし、CVM調査は質問の文章や質問方法によるバイアスが大きいとされるが、報告書には質問票が載せられていない。また、地上放送のWTP（willingness to pay）の回答分布においても、平均値（1,780円）を上回る額を回答した人は182人であるが、これは全体回答者（704人）の25.8%にとどまっているため（NHK約束評価委員会[2006]28）、支払い意思額は偏向した平均値だといわざるを得ない。

結局、公共放送の約束と評価は、番組編成などを中心にした遂行計画を視聴者に提示し、その約束が履行されたのかどうかを視聴者から評価を受け、その結果を番組編成に活用して視聴者・市民との信頼関係を構築して行く過程だといえるだろう。このためには、石川が指摘するように、番組編成の評価を「外部の公企業の『業務評価』の専門家に委ねること」ではなく、「視聴者の番組の評価基準を適切に設定し、個別の番組についての視聴者の意見が全体の評価に反映される様な、公正な仕組みが工夫されなければならない」（石川[2006]165）と考える。

4. 結論：公共放送が説明責任を果たすために

本稿では、視聴者・市民に直接的で積極的な説明責任を「パブリック・アカウンタビリティ」で規定し、NHKの「視聴者への約束と評価」を事例分析した。分析の結果を要約すると、NHKは視聴者との信頼関係を構築するために、総務省や国会を経ずに視聴者を直接の対象とした約束とその評価を自主的に取り組んでいる。しかし、「約束と評価」を含んだ「改革・新生の取り組み」が公共放送のあり方に対する徹底的な論議を行わずに導入されたこと、内容において放送サービスや番組編成より業務改革に重点が置かれていること、視聴者像が曖昧なこと、評価においては量的な方法に偏っている点など解決すべき課題も少なくない考える。

結論的には、公共放送における視聴者への約束と評価のような「パブリック・アカウンタビリティ」の導入は、説明責任の仕組みの変容、つまり公共放送にガバナンスの再定義が求められることを意味する。これを考えると、何よりも政府からの独立性が確保できる評価システムの再構築が必要である。そのための一つの方法として参考になるのが、「BBCトラスト」であろう。2007年に発足した「BBCトラスト」

は、政府からも公共放送からも独立した規制機関として、BBCの業務や説明責任の履行状況を監督する（中村[2006]）。また、英国における説明責任の導入やその見直しは、企業統治についての議論の過程と重なっていることも注目に値する。これは、公共放送のガバナンスを「政府－公共放送」から「政府－公共放送－市民社会」の構図に変えることを意味する。すなわち、社会的諸勢力間の「否定的な同盟」（negative alliances）の結果として制度化された公共放送において（McQuail[1995]；Syvertsen[1992]）、政府や公共放送、市民社会が問題の一部であると同時に、解決の一部でもあるというのである（Scammell[2000]）。

結局、公共放送の「パブリック・アカウンタビリティ」は、市民社会に公共放送の経営、事業運営、成果などに対する公共的役割を誠実に遂行しているかを、自ら測定、評価してその内容を公開し、説明する義務である。こうした説明責任は、市民の積極的な参加によって成り立つことはいうまでもない。すなわち、視聴者・市民は受信料を支払うだけでなく、公共放送の制度的負担を分担しなければならないのである。

註

- 1 1990年代に8～9%台を維持していたNHKの年間平均視聴率は、2000年代に入ってからは、2002年を除いて7%台に留まっており、2006年度には7.0%まで下落した。また、1993年に20.1%だったNHK（地上放送、衛星放送）のマーケットシェアは、2000年には17.6%に減少し、2004年には16.9%まで落ち込んでいる（『NHK2006年鑑』60）。これに対し、民放の市場占有率は最近回復傾向を見せており、ケーブル放送や衛星放送は成長が続いている。一方、20代～30代の男女の一日視聴時間（2005年度）は11～27分で、60代男女の46～47分と差が広がるなど視聴の格差も深まっている（NHK約束評価委員会[2006]）。
- 2 2004年7月以降、芸能番組のプロデューサーなどによる制作費不正支出が報じられた。
- 3 海老沢会長が出席した国会審議を「編集権」を主張、生中継しなかった（2004年9月）。また、同年12月の自己検証番組に出演した海老沢会長は、自分の責任より精神論や自己弁明に始終した。その後、責任を負って辞任した海老沢会長と二人の理事は新任会長の顧問に任命された（NHK「改革・新生の取り組み」）。
- 4 2003年度に6,478億円であった受信料収入は2005年度には6,024億円に落ち込んだ（NHK「改革・新生の取り組み」）。
- 5 これは規範的反応（normative reaction）から始まる（Habermas[1992=2003]109）。
- 6 各国の公共放送の取組みについては、中村（2006, 2007）、横山（2006）を参考されたい。
- 7 2007年の特許状更新においては、放送関係者や市民からの意見は、延べ10,000件以上であり、公開議論への参加者は3,000人以上であると推定されるという。また、放送専門家が参加した議論はインターネットで中継された（中村[2008]）。これに対し、「デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会」の場合、この取りまとめへの意見募集の結果、提出件数は41件であった。そのうち個人は4件、その他は事業者や事業者団体であった。
- 8 西川は特許状見直しの日程が3段階に分けられるという（[2006]38）。すなわち、アンケート調査とその分析、各種資料の収集（第1段階）、その成果を踏まえた特許状見直しに関する中間報告（Green Paper）の公表とそれに対する意見聴取（第2段階）、最終報告書（White Paper）の公表（第3段階）である。中村も議論のプロセスを時系列的にまとめている（中村[2008]102）。
- 9 この研究会は2004年7月から2006年10月までに開かれており、検討内容の一つに「デジタル放送時代の公共放送」があった。
- 10 2005年1月に発表された「再生に向けた改革施策」には、外部の有識者による受信料体系のあり方、公共放送の役割等についての議論や検討などが挙げられている。
- 11 石川は、NHKの約束を、「公共放送番組の役割」、「視聴者像」、「約束の重点」の観点から、ドイツと比較、「ドイツの公共放送の取組みの方が本格的で、透明度が高い」（[2006]163）と評価する。

参考文献

- 阿部潔（1998）『公共圏とコミュニケーション～批判的研究の新たな地平～』京都：ミネルヴァ書房。
- Bardoel, J.(2003) Back to the public? Accessing public broadcasting in the Netherlands, *Javnost - The Public*, 10(3).
- Bardoel, Jo & Leen d'Haenens (2004) Media meet the citizen: Beyond market mechanisms and government regulations, *European journal of communication*, 19(2).
- 斐珍雅（2007）「公共放送の公的責務性」『放送研究』（2007年夏号），ソウル：韓国放送委員会（韓国語）。
- Born, G. (2003) From Reithian ethic to managerial discourse: Accountability and audit at the BBC, *Javnost - The Public*, 10(3).
- Brummer, J.(1991) *Corporate responsibility: An interdisciplinary analysis*, Westport, VN: Greenwood Press.
- Christians, C.(1989) Self-regulation: A critical role for codes of ethics, in E. E. Dennis, D. Gillmor and T. L. Glasser(eds.), *Media freedom and accountability*, Westport, CN: Greenwood Press.
- Coppens, T. & Saeys J. (2006) Enforcing performance: New approaches to govern public service broadcasting,

- Media culture & society*, 28(2).
- Curran, J. (1991) Mass media and democracy: A reappraisal, in J. Curran & M. Gureitch (eds.), *Mass media and society*, London: Arnold.
- Curran, J.(2002) Globalization, social change and television reform, in *Media and power*, London & New York: Routledge.
- 石川明 (2006) 「公共放送の視聴者への"約束"～日独の比較を通じて～」『現代思想』34(4), 東京: 青土社.
- Ferree, M., W. Gamson, J. Gerhards & D. Rucht (2002a) Four models of the public sphere in modern democracies, *Theory and society*, 31(3).
- Ferree, M., W. Gamson, J. Gerhards & D. Rucht (2002b) *Shaping abortion discourse: democracy and the public sphere in Germany and the United States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Garnham, N. (1992) The media and the public sphere, in C. Calhoun (ed.), *Habermas and the public sphere*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- Habermas, J. (1990=1994) 『公共性の構造転換～市民社会の一カテゴリーについての探究～』(第2版), 東京: 未来社.
- Habermas, J. (1992=2003) 『事実性と妥当性～法と民主的法治国家の討議理論にかんする研究～』東京: 未来社.
- 花田達朗 (1999) 「公共圏とマスメディアのアムビヴァレンツ～ハーバーマスにおける非決定論」『メディアと公共圏のポリティクス』東京: 東京大学出版会.
- 花田達朗・林香里 (2005) 「公共放送のリアリティとジレンマ」『世界』 No.738, 東京: 岩波書店.
- Hodges, L. W. (1986) Defining press responsibility: A functional approach, in D. Elliott (ed.), *Responsible journalism*, Newbury Park, CA: Sage.
- Jakubowicz, K. (2003) Endgame? Contracts, audits, and the future of public service broadcasting, *Javnost - The Public*, 10(3).
- 鄭寿泳 (2006) 「メディア・アカウンタビリティに関する一考察～イギリスのアナン報告書を手がかりに～」『同志社メディア・コミュニケーション研究』Vol.3, 京都: 同志社大学メディア・コミュニケーション研究センター.
- 鄭寿泳 (2007) 「メディアの社会的責任とアカウンタビリティに関する考察」韓国女性コミュニケーション学会2007年定期学術大会 (韓国語).
- Johnston J. & Barbara S. Romzek (1999) Contracting and accountability in state medicaid reform: rhetoric, theories, and reality, *Public administration review*, 59(5).
- 姜亨澈 (2006) 「サイバーコミュニケーションと公益」『サイバーコミュニケーション学報』(第17号) (韓国語).
- 木村哲也 (2004) 「メディア責任制度の展開」渡辺武達・松井茂記 (編) 『メディアの法理と社会的責任』京都: ミネルヴァ書房.
- Lichtenberg, J. (1990) Foundations and limits of freedom of the press, in J. Lichtenberg (ed.), *Democracy and the mass media*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 牧田徹雄 (1999) 「放送番組と編成の価値をどう測るのか～放送の質的評価基準」『文研ファイル』(第11号), 東京: NHK放送文化研究所.
- McQuail, D. (1995) Western European media: The mixed model under threat, in J. Downing, A. Mohammadi, & A. Sreberny-Mohammadi (eds.), *Questioning media: A critical introduction*, London: Sage.
- McQuail, D. (1997) Accountability of media to society: Principles and means, *European journal of communication*. 12(4).
- McQuail, D. (2003a) *Media accountability and freedom of publication*, New York: Oxford University Press.
- McQuail, D. (2003b) Public service broadcasting: Both free and accountable, *Javnost - The Public*, 10(3).
- 水野剛也 (2001) 「米国のメディア・アカウンタビリティ～ジャーナリズムの信用回復のための自己説明責任～」『新聞研究』(第602号), 東京: 日本新聞協会.
- 養葉信弘 (1997a) 「BBCの新特許状・協定書と公共放送のアカウンタビリティ」『放送研究と調査』46(2), 東京: NHK放送文化研究所.

- 養葉信弘 (1997b) 「BBC特許状はどう変わったか～デジタル時代の公共サービス放送が目指すもの～」『NHK放送文化調査年報』(第42号), 東京: NHK放送文化研究所.
- 養葉信弘 (2002) 『BBCイギリス放送協会～パブリック・サービス放送の伝統』東京: 東信堂.
- 中川潤一 (2005) 「NHK改革・新生への道」『放送文化』(2005年秋号), 東京: NHK出版.
- 中村美子 (2006) 「公共サービス放送のガバナンスと説明責任～デジタル時代のBBCの未来～」『放送研究と調査』56(7), 東京: NHK放送文化研究所.
- 中村美子 (2007) 「公共放送の説明責任～約束と評価への進化～」『放送研究と調査』57(8), 東京: NHK放送文化研究所.
- 西川克之 (2006) 「BBC『公共的価値の構築』のレトリック」『国際広報メディア・観光学ジャーナル』No.4, 札幌: 北海道大学国際広報メディア・観光学院.
- Picard, R. (2003) Assessment of public service broadcasting: Economic and managerial performance criteria. *Javnost - The Public*, 10(3).
- Pritchard, D. (2000) Introduction: the process of media accountability, in D. Pritchard (ed.), *Holding the media accountable: citizens, ethics and the law*, Bloomington & Indianapolis: Indian University Press.
- Scammell, M. (2000) Democracy and the media, M. Scammell & H. Semetko (eds.), *The media, journalism and democracy*, Aldershot: Ashgate.
- 染谷学 (2006) 「マス・メディアの表現の自由とAccountability～自律と制度の二重性を視座とした原理論的考察～」『情報学研究』(第70号), 東京: 東京大学大学院情報学環.
- Splichal, S. (2006) Public media in service of civil society and democracy, Christian S. Nissen (ed.) *Making a difference: Public service broadcasting in the European media landscape*, London: John Libbey Publishing.
- 辻正次 (2007) 「NHK “約束” 評価の方法と考え方」『放送研究と調査』57(1), 東京: NHK放送文化研究所.
- Syvrtsen, T. (1992) Public television in transition: A comparative and historical analysis of the BBC and the NRK, Oslo: Norges Allmennevitenskapelige Forskningsrad. Levende Bidler nr. 5/92.
- 横山滋 (2006) 「公共放送の事業運営と視聴者への『約束』～ヨーロッパ公共放送の事例から(デジタル化の奔流と公共放送)～」『放送研究と調査』56(3).
- 吉見俊哉・醍醐聡 (2006) 「NHK改革の論点」『放送レポート』(第199号).
- 吉見俊哉・松田浩 (2006) 「戦後史と放送の公共性」『現代思想』34(4), 東京: 青土社.
- NHK “約束” 評価委員会 (2006) 『2005年度NHK“約束”評価報告書』
- NHK “約束” 評価委員会 (2007) 『2006年度NHK“約束”評価報告書』
- デジタル時代のNHK懇談会 (2006) 『デジタル時代のNHK懇談会報告書』
- 総務省・デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会 (2005) 『中間取りまとめ』
- 総務省・デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会 (2006) 『最終報告』
- NHK「改革・新生の取り組み」(<http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/kaikaku/index.html>)



安 昌鉉 (アン チャンヒョン)

1969年8月生まれ。延世大学(韓国)、東京大学大学院学際情報学府博士課程単位修得

[専攻領域] メディア制度・政策、ジャーナリズム

[著書・論文]

1、韓国の放送界の現状～放送文化と放送制度(月刊民放)

2、編集の独立と「編集権」～NHK・E TV「問われる戦時性暴力」の編集過程を中心に(同志社メディア・コミュニケーション研究)

3、デジタル時代におけるケーブルテレビのコンテンツ戦略(共著、韓国語)

[所属] 東京大学大学院学際情報学府大学院研究生

[所属学会] 日本マスコミュニケーション学会

Public Service Broadcasting and 'Public Accountability': Case Study on NHK

AHN CHANG HYUN

This paper analyzes an NHK's 'Performances of Reform and Revival'. As a result of analysis, it was focused on reinforcement of the management such as audit, corporate governance, compliance, and thus the accountability was insufficient.

Generally speaking, public service broadcasting is the form of organization of mass media that is most directly accountable to society. Therefore, the efforts is required for public service broadcasting to figure out to endow the social roles and responsibilities to themselves differentiated from other commercial broadcasters. And it is necessary that the concrete systems and activities based on an 'answerability' model so that public broadcasters fulfill the accountability. Answerability means that broadcasting organizations and journalists both take account of and are accountable to the public. In such a process, I think, the positive and voluntary civic participation is indispensable.

Doctoral Course, Graduate school of Interdisciplinary Information Studies, The University of Tokyo

Key Words : Public Accountability, Public Service Broadcasting, NHK, Answerability, The public