

2012年（平成24年）11月27日

放送人権委員会決定
「無許可スナック摘発報道への申立て」
— 勸告 —

放送倫理・番組向上機構 [BPO]

放送と人権等権利に関する委員会（放送人権委員会）

2012年（平成24年）11月27日
放送と人権等権利に関する委員会決定 第47号

「無許可スナック摘発報道への申立て」に関する 委員会決定 — 勧告 —

申立人 藤田記久とその家族
被申立人 株式会社テレビ神奈川

苦情の対象となった番組

『tvkNEWS930』（月一金 午後9時30分～10時）

放送日時

2012年4月11日（水）
午後9時35分頃から1分9秒

本決定の概要

（決定の概要）

テレビ神奈川は2012年4月11日夜の『tvkNEWS930』内で、神奈川県警によるスナック女性経営者の風営法（風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律）違反の無許可営業の現行犯逮捕を実名、年齢、住所とともに放送した（以下、「本件放送」という）。冒頭にアナウンサーの「カメラは強制捜査から逮捕の瞬間までをとらえていました」とのコメントがあり、摘発現場を撮影した映像の存在を強調した構成だった。全体が1分9秒で、そのうち本人とはっきりと分かるかたちで、この女性経営者を写し出した映像が計4回37秒あった。顔のアップ映像や警察の車に連行される場面も含まれていた。

また、テレビ神奈川は本件放送を同社が運営するニュースサイトに動画とともに掲載した。ニュースサイトの項目は1週間で自動的に削除されたが、同社のサイトおよび、facebookページ、twitterアカウント等を通じて当該動画と静止画を閲覧できる状態が1か月以上続き、この女性経営者から抗議があるまで放置されていた。

本委員会は、女性経営者とその家族から本件放送によってプライバシー、肖像権を侵害され、名誉を毀損された等の申立てを受けて審理し、決定に至った。決定の概要

は以下の通りである。

現行犯逮捕の事実を放送した本件放送の内容に誤りはないが、事案は風営法違反の中でも悪質性の比較的軽微な「無許可営業」（最終的に罰金50万円の略式命令）である。本件放送は、映像の存在を強調し、繰り返し女性経営者の映像を流した。その結果、この女性に対する過剰な制裁的・懲罰的効果が生じ、本人とその家族に精神的苦痛を与えた。この点で、本件放送は、プライバシー等に関する明確な権利侵害は認められないものの、「報道の自由」という観点を考慮しても、放送界がこれまで積み重ねてきた事件報道のあり方をめぐる議論を十分に踏まえた形跡はなく、人権への適切な配慮を著しく欠いており、放送倫理上重大な問題がある。

また、同社のサイトにテレビニュースがそのまま掲載され、かつ長期間閲覧可能な状態で放置されていた点、サイトの管理に問題があった。今後、適切な管理を行うことを要望する。

(決定の構成)

委員会決定は以下の構成をとっている。

- I. 事案の内容と経緯
 - 1. 申立てに至る経緯
 - 2. 放送内容の概要
 - 3. 申立人の主張
 - 4. 被申立人（放送局）の答弁
- II. 委員会の判断
 - 1. はじめに
 - 2. 「報道の自由」の観点
 - 3. プライバシー侵害と名誉毀損について
 - 4. 肖像権をめぐって
 - 5. 放送倫理上の問題
 - 6. 抗議に対する対応
- III. 結論
 - 補足意見
 - 意見
- IV. 審理経過

I. 事案の内容と経緯

1. 申立てに至る経緯

2012年4月10日、神奈川県警は横浜市内で無許可営業のスナックを風営法違反容疑で摘発し、女性経営者を現行犯逮捕した。事前にその情報を得ていたテレビ神奈川は現場でその模様を取材し、翌11日の『tvkNEWS930』で1分強のニュースとして放送した。またテレビ神奈川はこのニュース（テレビ放送分と全く同じ動画と音声）を同社が運営するニュースサイトに掲載した。このインターネットのニュースは1週間で自動的に削除されたが、同社のサイトおよび、facebookページ、twitterアカウント等を通じて当該動画と静止画を閲覧できる状態が約1か月続いた。

この女性は20日間の勾留後帰宅し、家族とともに録画されたこのニュース映像を視聴し、「軽微な罰金刑にもかかわらず、顔のアップ映像、実名、年齢、自宅住所等個人のプライバシーを余りに公開し過ぎた」（「申立書」より）放送に大きなショックを受けた。

このため5月18日、テレビ神奈川に対し、放送内容について電話で抗議したが、満足できる回答は得られなかった。女性と家族は同時に、ネット上に掲載されたニュース映像等が1か月以上も閲覧可能な状態で放置されていることについても抗議した。

6月4日、女性の家族から救済を求める手紙が委員会事務局に届き、続いて女性と家族の連名で、本件放送によりプライバシーを侵害された等としてテレビ神奈川に謝罪放送等を求める申立書が同月21日付で委員会に提出された。テレビ神奈川も局の見解を記した7月6日付の書面と資料、番組同録DVDを提出した。

委員会は7月17日の第185回委員会で審理入りするかどうか検討し、委員会運営規則第5条の苦情取扱い基準を満たしているとして本件申立ての審理入りを決めた。

2. 放送内容の概要

本件放送は、テレビ神奈川（以下、「被申立人」という）から提出された同録DVD等によると、以下のような内容である。

当該放送は、この日の『tvkNEWS930』の中で4項目のストレートニュースの一つとして番組開始約5分45秒後から1分9秒間放送された。

スタジオのアナウンサーの「カメラは強制捜査から逮捕の瞬間までをとらえていました」というコメントで始まり、無許可営業のスナックを摘発し、女性経営者を逮捕したことを伝えるリードが続く。この際、画面右側に映像が11秒挿入され、女性経営者の店内での映像と連行される場面が6秒あった。

続いて画面全体がVTR映像に変わり、「捜査員が無許可で営業する店へと入っていきました」という記者リポートの音声で6秒流れ、この間画面は捜査員がスナック

の扉を開けて店内に入る様子を記者がその後ろから小型ビデオカメラで撮影した映像が映された。

この後、捜査員と女性経営者のやり取りの音声映像とともに14秒流れた。画面には二人のやり取りが次のようなテロップで表示された(〇〇部分は実名フルネーム、年齢も表示。以下同様)。

捜査員： いまは(許可)取ってないでしょう？

〇〇容疑者： 紙はもうもらいました。それを書いて持ってきてと言われた。

捜査員： いまは(許可)出てないんでしょう？

〇〇容疑者： やり方が分からなかったから。

捜査員： 強制の捜索入ってますので。

〇〇容疑者： そうなんですか。

映像には女性経営者の周囲にボカシが入っているが、それによりむしろ本人の顔を強調する結果になっている。

さらに「逮捕されたのは、横浜市〇〇区〇〇(放送では町名も含む実際の住所)の飲食店経営、〇〇〇〇容疑者です」というアナウンサーのコメント。画面は本人のアップ映像が10秒。画面下に「逮捕 〇〇〇〇容疑者(45)」(〇〇〇〇部分は実名フルネーム)というテロップが入り、名前の下には町名を含む自宅住所も表示される。

続いて「県警の調べによりますと、〇〇容疑者はきのう午後9時半頃、横浜市〇〇区〇〇(放送では町名も含む店舗の住所)で、女性従業員に客を接待させる飲食店を許可なく営業した疑いがもたれています」というアナウンサーのコメントが流れ、画面には店の外観や店内の映像(人物なし)が映される。

最後に「県警の調べに対し、〇〇容疑者は、従業員に接待させたことについては認めています、無許可で営業していたことについては、あいまいな供述をしているということです」という締めコメントが入り、画面は店から外に出て警察の車に連行される女性経営者の映像が7秒。手錠などが映らないようボカシを入れているが、本人の顔の映像はアップのまま終わる。

3. 申立人の主張

申立書・反論書などの書面および本委員会によるヒアリングを通じて明らかになった本委員会の審理にかかわる申立人の主張の骨子は以下の通りである。

- ① 略式命令による軽微な罰金刑にもかかわらず、顔のアップ等の映像、実名と年齢、住所(店舗と住居)が放送された。罪の重さに比べて個人のプライバシーをあまり

にも公開しすぎだ。

- ② インターネットのホームページへの写真や動画の掲載は、プライバシーや肖像権の侵害にあたり、名誉毀損にもなる。facebookやtwitterを通じた動画等は申立人が指摘するまで1か月以上も閲覧可能だったことも問題だ。
- ③ 電話による申立人の抗議に対して、被申立人の報道局長（当時）が「悪いことをした人の情報を放送して何が悪い」などと発言し、いじめなど子どもへの影響については「そんなことは知ったことではない」などの対応をした。
- ④ 実名、住所とともに自身の映像が本件放送にさらされた結果、警察・検察で受けた取り調べのショックも加わって、申立人はPTSD（心的外傷後ストレス症候群）で加療を余儀なくされている。風評により店の再開が困難で、多額の借金だけが残った。
- ⑤ 被申立人にテレビでの謝罪放送とその謝罪放送のホームページへの掲載を要求する。

4. 被申立人(放送局)の答弁

答弁書・再答弁書などの書面および本委員会によるヒアリングを通じて明らかになった申立人の主張に対する被申立人の答弁の骨子は以下の通りである。

- ① 神奈川県を中心に東京を含む首都圏南部をエリアとする地域メディアとして、神奈川県内で起きた出来事をいち早く、詳しく伝えることを心がけており、本件放送もそうした立場から取材し、放送した。
- ② 実名報道を原則にしており、映像も必要な素材と判断した。この点については「市民の知る権利に応えるわれわれの報道活動は取材・報道される側の基本的人権を最大限に尊重する」（日本民間放送連盟 報道指針）にしたがって、十分慎重に検討した。
- ③ 無許可営業は神奈川県内で昨年（2011年）中に152件も摘発されている。無許可営業は外国人の不法滞在、未成年者の雇用等の犯罪の温床になりかねない。こうしたことへ警鐘を鳴らす意味でも本事案にニュース価値を見いだした。
- ④ 申立人から抗議の電話を受けた際に、申立人の言うような発言は一切していない。
- ⑤ テレビ神奈川が運営するニュースサイトには『tvkNEWS930』で放送したニュースがそのまま流れるようになっていた。その映像等が、当社のサイトおよびfacebookページやtwitterアカウント等を通じて閲覧可能な状態が続いていたことについては、申立人の指摘まで把握していなかった点は事実で、その後、ニュースサイトに流れるニュースを一定の基準でセレクトするなどの管理体制を作った。
- ⑥ プライバシーの侵害等には当たらないと考えるので、謝罪放送等の要求には応じ

られない。

なお、申立人は、被申立人の報道局所属の取材記者やカメラマンらがスナック店内に入り、ビデオカメラで撮影を行ったと主張し、被申立人を強く批判した。これに対して被申立人は「取材は記者一人が行ったもので、小型ビデオカメラで開いていた扉の外から撮影した。店内には入っていない」と申立人の主張を否定した。

録画映像などからは両者の主張の当否を判断することはできなかった。しかし、取材記者がスナック店内に入ったか否かという点は、本件事案においては、その本質にかかわる問題ではないので、この対立点に関しては以下ではふれない。

II. 委員会の判断

1. はじめに

JRの駅にほど近い「盛り場」のスナック。ママさんの人柄もあってか、なかなかに繁盛している。ある夜、その店に警察の捜査員が踏み込み、ママさんは風営法違反（無許可営業）で現行犯逮捕された。

この出来事を「ニュース」として放送したものが本件放送である。スナック女性経営者とその家族が申立人である。申立内容は「申立人の主張」の項ですでに述べたが、いまその核心部分を分かりやすく表現してみよう。

「私（申立人）はたしかに風営法に違反する無許可営業をしていました。とはいえ、現行犯逮捕の後に受けた罰は略式命令による罰金50万円だけ。それなのに大犯罪でも犯したかのごとくに実名、住所をはじめ、アップを含む私の映像を何度も放送したのはひどすぎます。インターネットでも映像がさらされ、いまだに精神的打撃から立ち直れません。お店の再開も困難です。こんな放送局は許せません」

ふつうの人々のこうした思いに真摯に向き合うことは本委員会に課せられた重要な役割の一つだと考える。

なお、申立人はヒアリングで「風営法違反（無許可営業）は通常、最初は警告でとどめられると聞くが、今回の摘発を受ける前に一度も警告は受けていない。いきなり現行犯逮捕され、20日も勾留されたことは納得できない。勾留中もまったく身に覚えのない別の容疑について取り調べられた」などと語った。申立人の怒りは、被申立人に対してだけでなく、警察にも向けられている。当たり前なことだが、警察の摘発がなければ、本件放送は存在しなかったわけで、この二つは渾然一体となっていると言っている。しかし、神奈川県警の摘発意図はむしろ本委員会の究明すべき問題ではない。本委員会の審理の対象は本件放送に限定される。

2. 「報道の自由」の観点

申立人が風営法違反（無許可営業）で現行犯逮捕された事実の真実性には疑いがない。被申立人が提出した神奈川県警の広報資料コピー（「平成24年4月10日」付、時間不明）によれば、神奈川県警もこの事案を「風営法違反（無許可風俗営業）被疑者検挙について」として、被疑者の実名、年齢、地番まで含む住所とともに発表している。

被申立人の答弁書によると、「摘発当日の4月10日午後、記者による取材活動の過程で、夜以降に県警が無許可営業の容疑で、ある店舗を摘発するとの情報を得」て、取材を始めた。この段階では県警から公式発表はない。非公式情報を得て動き出した記者は、情報で得た場所に赴き、近くの飲食店街で摘発現場に向かう捜査員を見つけて追いかけていった。そして、本件放送の素材となった映像を小型ビデオカメラに収めることに成功したというのである。

日々さまざまな出来事が起こる。「ニュース」としてテレビで放送されるのはそのごくごく一部である。何を「ニュース」にするか（何を「ニュース」にしないか）の判断はもっぱら報道機関として当該テレビ局の裁量にまかされる。いわば「選ぶ自由」である。それは、健全な民主主義社会を支える「報道の自由」の一態様だろう。したがって「地元神奈川県内で起きた出来事をいち早く、詳しく伝える」（ヒアリングでの発言）ことをめざすテレビ局として、被申立人が現場での取材と県警からの正式発表を得て本事案を「ニュース」として選択・放送したこと自体は不当とは言えない。

3. プライバシー侵害と名誉毀損について

申立人は本件放送により、プライバシーを侵害され、名誉を毀損されたと主張している。

ある犯罪の容疑者として、警察はXを逮捕した。この出来事がテレビのニュースとして流された。実名、顔写真入りだった。Xのプライバシーは明らかに侵害された。社会的信用は低下し、名誉も損なわれた。つまり、外形的にはニュースを流したテレビ局はXに対してプライバシー侵害、名誉毀損という不法行為を行ったことになる。だが、報道した事項が公共の利害に関する事実にかかわり（公共性）、その報道が公益を図る目的でなされた場合（公益性）、こうした報道機関による外形的なプライバシー侵害、名誉毀損はただちに違法とはされないとする法理が確立している。

本件放送によって、被申立人が申立人のプライバシーを侵害し、名誉を毀損したことは外形的な事実としては間違いない。だが、先に述べた法理を考慮すると、ただちにそれを違法とみることはできない。

本件放送の素材となった申立人の風営法違反（無許可営業）による現行犯逮捕は、その真実性そのものには争いはない。一定の公共性・公益性が認められる。先に指摘

した「報道の自由」とあいまって、本件放送をもって違法に申立人のプライバシーを侵害し、名誉を毀損したとまでは言えない。

申立人は本件放送に申立人の実名、年齢、住所が含まれていた点についてもプライバシーの侵害を主張している。しかし、これまで実名はニュース報道における基本要素とされ、容疑者の逮捕についても実名報道は許容されてきた。年齢と住所（地番はなし）を記したことを含めて、この点でも本件放送に違法なプライバシー侵害があったとは言えない。映像についても後に検討するように、本件放送全体の中での「用い方」は別にすれば、テレビ放送という特性から考えて、映像を使用したこと自体は不当とは言えない。

総じて本件放送は違法に申立人のプライバシーを侵害し、名誉を毀損したとまでは言えない。

ただし、本委員会の議論の過程で、「本事案をニュースとして放送することに公共性・公益性があったとは思えない」という趣旨の意見があったことを付記しておく。この観点を貫くと、本件放送は申立人のプライバシー等を違法に侵害したとの結論が導かれるだろう。本委員会の決定は、そこに至るものではなかった。だが、後に述べる放送倫理上の問題の指摘は、こうした見解を十分受け止めたうえでなされたものであることをあらかじめ記しておく。

なお、被申立人は本件放送が「警鐘報道」だったと主張している（「被申立人の答弁」の項③参照）、この点について、付言する。

「警鐘報道」は、ある出来事を報道することを通じて、類似の事例などについて広く社会一般に注意を喚起するねらいを持つ報道である。しかし、次の理由から、本件放送を「警鐘報道」とみることはできない。

- ① 本事案は「外国人の不法滞在」ではない。「未成年者の雇用」にも関係していない。警察の警告を無視して無許可営業を続けていたような悪質なケースでもない。
- ② 本件放送中には「風営法違反（無許可営業）」と「外国人の不法滞在」等とが関連する蓋然性や風営法違反（無許可営業）が2011年中に神奈川県内で152件あったといったことにふれて、「警鐘」を鳴らした部分はない。

4. 肖像権をめぐる

申立人が主張する肖像権の侵害について以下、検討する。

肖像権は「何人もその承諾なしに、みだりにその容貌・姿態を撮影されたり、撮影された肖像写真や本人の映った映像を公表されない権利」である。プライバシーの権利と同じように、しばしば公共性・公益性という側面で「報道の自由」とせめぎあう。テレビニュースなどに、本人の承諾を得ることなく撮影された顔写真や映像が登場す

ることは少なくない。この場合、公表についても承諾を得ていないケースが大半だろう。しかし、だからといって、これらがただちに肖像権の侵害とされるわけではない。

本件放送における申立人のさまざまな映像についても、本人の撮影・公表の承諾がなかったことは明らかである。だが、この場合もこの点だけをもってただちに肖像権の侵害とすることはできない。肖像権は、個々の事例に即して、撮影された対象者はもとより、撮影場所・状況、写真や映像が使用された媒体、場所、文脈等を十分に検討したうえで、侵害にあたるか否かを慎重に吟味しなければならない。

本件放送の場合、撮影された対象者は風営法違反（無許可営業）の現行犯で逮捕された人物、撮影場所は現行犯逮捕の現場、使用された媒体はテレビニュース番組とインターネットのサイト上である。したがって本委員会は、本件放送において肖像権を侵害したとまでは言えないと判断した。

本件放送が肖像権をめぐる重要な問題をはらんでいることを共通の理解として確認しつつ、本委員会は本件放送における申立人の映像の「用い方」を放送倫理上の問題として検討することにした。

5. 放送倫理上の問題

次に、本件放送における申立人の映像等の「用い方」を検討する。すでに「本件放送の概要」で記した部分が多いが、放送倫理上の問題を判断する基本的な資料として、重複をいとわず、以下映像に焦点を当てて記す。

- ① 冒頭、アナウンサーの「カメラは強制捜査から逮捕の瞬間までをとらえていました」というコメント。「県警は昨夜、無許可で営業する横浜市〇〇区のスナックを摘発し、経営者の女を風営法違反の疑いで逮捕しました」というリードが続く（〇〇部分は実際の店舗の住所）。画面右側にニュース全体で流れるもののサマリーといった感じの映像が映る。店内の様子と警察の車に連行される場面の2か所に申立人の映像が含まれている。この間11秒。本人の映像部分は6秒。挿入画面だから申立人の映像は大写しというわけではないが、人物は十分に識別できる。
- ② 画面全体が現場で撮影されたVTR映像に変わり、「捜査員が無許可で営業する店へと入っていきました」とのレポートが流れ、捜査員がスナックの扉を開けて店内に入る場面が映る。レポートは取材した報道部記者のもの。記者の氏名がテロップで挿入されている。
- ③ 映像はそのまま捜査員と申立人がやりとりしている場面が変わる（やりとりの内容は「本件放送の概要」参照）。申立人の音声の流れ、テロップも出る。この間14秒。画面は少し暗い。申立人の周囲はボカシが入っているが、音声も入っているせいか、そのボカシがむしろ本人を強調している印象を受ける。かなりアップの映像

もある。突然の摘発を受け戸惑いつつ応答する申立人の表情も鮮明である。

- ④ アナウンサーの「逮捕されたのは、横浜市……〇〇〇〇容疑者です」という実名、住所を伝えるナレーションを背景に、店内で立ち話をしている申立人の映像が流れる(〇〇〇〇部分は実名フルネーム)。どういう場面かは分からない。この間10秒。本人の周囲にはボカシが入っている。アップのかなり鮮明な映像。画面には「逮捕……〇〇〇〇容疑者(45)」のテロップ。実名フルネームの4文字が、目立つように他の字より文字が大きくなっている。
- ⑤ 最後に、店の外に出て警察の車に連行される申立人の映像。手錠などが写らないようにボカシを入れているが、映像はかなりアップ。少しスローモーションにした映像と思われる。悄然とした申立人の表情がよく分かる。この間7秒。

このほか店の外観(店名表示含む)や店内の様子を映した映像などがあり、全体で1分9秒の放送時間である。このうち、上記した内容の申立人の映った映像は計4回37秒に及ぶ。このように文字で説明しても、本件放送が冒頭に摘発、逮捕、連行に至る映像の存在を強調したうえで、申立人の映像を中心に構成したものであることがはっきりと理解できるだろう。

本件放送が取り上げた事案は、申立人の風営法違反(無許可営業)による現行犯逮捕であり、さまざまなケースがある風営法違反の中でも悪質性が比較的軽微なものであることはまちがいない。結果的にも罰金50万円の略式命令で終わった。

一般にテレビに放映される人物の映像や顔写真は視聴者に強いインパクトを与える。それだけに逮捕された容疑者の映像や顔写真を使う際には、放送倫理上、慎重な配慮が求められる。とりわけ本件放送のような事案を対象にした場合、映像の使用が対象者に対する過剰な制裁的・懲罰的效果を生まないようにする配慮が重要である。

本件放送はすでにみたように、1分9秒の短いニュースの中に繰り返し計4回37秒も申立人の映像を流した。そこには顔を大写しにしたものや捜査員の質問に戸惑いつつ答える場面、警察の車に連行される場面も含まれていた。申立人の顔がアップで流れる場面には、逮捕された容疑者として、ことさらに実名部分の文字を大きくしたテロップも挿入されていた。申立人のさまざまな表情も映し出している。

この結果、本件放送に接した視聴者には「風営法違反で逮捕されたスナック経営者」として申立人の映像が強く印象づけられたと言えよう。ここにはまさしく過剰な制裁的・懲罰的效果が生じている。勾留を終えて帰宅後、録画で本件放送を見た申立人が「どうして、ここまで……」と驚きとショックをおぼえつつ、被申立人への憤りの念を抱いたことは十分に理解できる。

被申立人は、「地域メディアとして、県内で起きた出来事をいち早く、詳しく伝えることを心がけている」(「被申立人(放送局)の答弁」の項①参照)と強調した。「地域

密着型」を志向するメディアの理念として、この趣旨そのものは理解できる。しかし、地域メディアが伝える「身近なニュース」は、プラス面でもマイナス面でも地元社会で視聴者および報道された者へ大きな影響を与える。被申立人は「地域メディア」を標榜する以上、この点に自覚的であるべきである。答弁書およびヒアリングでの被申立人の主張には、こうした側面を真摯に考えたことがうかがえない。

「日本民間放送連盟 報道指針」は、「市民の知る権利に応えるわれわれの報道活動は、取材・報道される側の基本的人権を最大限に尊重する」と規定し、犯罪報道に関して、「取材される側に一方的な社会的制裁を加える報道は避ける」ことを要請している。

放送界をはじめ報道機関全体、とりわけ事件報道にかかわる現場では、ここ20年ほどのスパンで考えてみても、報道のあり方がさまざまに論議されてきたはずである。裁判員裁判を控えた2008年初頭には事件報道のあり方の改善を宣言し、そこにおいて「無罪推定原則」に則り「犯人視報道をしない」ことを確認している。「犯人視報道」を避けるための容疑者呼称の採用なども、その一例である。「報道による社会的制裁が刑事罰を大きく上回ることが考えられる微罪については報道しない」といった考え方も定着している。本件放送についてみると、被申立人がこうした放送界が積み重ねてきた議論を十分に踏まえた形跡はない。

これらに照らしてみても、申立人の人権への適切な配慮を著しく欠き、過剰な制裁的・懲罰的效果を生じ、申立人と家族らに精神的苦痛を与えた本件放送には、放送倫理上重大な問題があると言わざるをえない。

被申立人は当初、ヒアリングの場で「映像を前面に出したものではないか」「ニュースの構成に問題はなかったか」と委員から質問された際、「事実報道に徹した内容で、映像の使い方は通常のニュースと特段の違いはない」と回答していた。しかし、後に提出された『「映像の出し方、内容の構成」についての追加文書』では、この当初の見解を変更した。以下、この「追加文書」から一部を引用する。

「より多くの視聴者にニュースそのものを最後まで視聴していただきたいという強い思いから、CM開けての最初のニュースとして、リードの部分を設けました。このことは結果として映像をさらに強調する結果につながってしまい、ご指摘の通り人権への配慮に欠ける結果となってしまいました」

ここで「リードの部分」とあるのは、本件放送冒頭の「カメラは強制捜査から逮捕の瞬間までをとらえていました」というアナウンサーのコメントのことである。被申立人自身、本件放送が「人権への配慮に欠ける」と認識するに至ったことを注記しておく。

なお、本事案にはテレビ放送とは別にインターネット上の問題もあり、以下、付言する。

本件放送は被申立人が運営するニュースサイトにそのまま掲載された。ニュースサイトの動画等は1週間で自動的に削除されたが、同社のサイトおよび、facebookページ、twitterアカウント等を通じて当該動画等を閲覧できる状態が約1か月間続いた。被申立人は申立人の抗議を受けて、これに気がついた（「申立人の主張」の項②参照）。この点は被申立人も認めており、その後、自社ニュースサイトに流すニュースを一定の基準でセレクトするなどの管理体制をとるようになった（「被申立人（放送局）の答弁」の項⑤参照）。被申立人には、同社サイトにテレビニュースがそのまま掲載され、かつ長期間閲覧可能な状態で放置されていた点、サイトの管理に問題があったと言わざるをえない。

6. 抗議に対する対応

最後に、本件放送について申立人から抗議の電話を受けた際の被申立人の対応について検討する。申立人の主張（「申立人の主張」の項③参照）と被申立人の主張（「被申立人（放送局）の答弁」の項④参照）は完全に食い違っている。録音等があるわけではないので、本委員会としてはどちらの主張が正しいかを判断することはできない。

「日本民間放送連盟 報道指針」には「視聴者・聴取者の意見、苦情には真摯に耳を傾け、誠意をもって対応する。報道活動に対する批判には、報道機関として可能な限りの説明責任を果たす」とある。本事案のような取材・放送された当事者からの抗議の場合、とりわけ誠意ある対応が求められよう。被申立人においては、今後ともこの「報道指針」にそった誠実な対応を行い、説明責任を果たすことを要望する。

III. 結論

以上、本決定に至る本委員会の判断とその理由について述べた。以下、判断の内容をまとめる。

本件放送を被申立人の主張する「警鐘報道」と認めることはできないが、「報道の自由」の観点から対象となった事案を实名で、映像を付して放送したこと自体にプライバシー等について明らかに違法な権利侵害があったとまでは言えない。实名報道、映像の使用自体も同様である。

しかし、本件放送は、顔のアップ、捜査員の質問に戸惑いつつ答える場面、警察の車両に連行される場面などの申立人が映った映像を繰り返し放送した。こうした映像の「用い方」は、事案が無許可営業という風営法違反の中でも悪質性が比較的軽微なものだったことを考えると、申立人に対する過剰な制裁的・懲罰的効果を生じ、申立人とその家族に精神的苦痛を与えた。

特に地域メディアを標榜する被申立人は、「身近なニュース」が報道される側に大きな影響を与えることを常に自覚すべきである。

また放送界をはじめ報道機関全体、とりわけ事件報道にかかわる現場では、ここ20年ほどにわたる議論の結果、「犯人視報道」を避けることや、「報道による社会的制裁が刑事罰を大きく上回ることが考えられる微罪については報道しない」という考え方も定着している。本件放送で、被申立人がこうした放送界が積み重ねてきた議論を十分踏まえた形跡はない。

これらを踏まえると、本件放送は、申立人に対する人権への適切な配慮を著しく欠き、放送倫理上重大な問題がある。

先に指摘したように被申立人自身も本件放送が「人権への配慮に欠ける」結果になったことを認識している。その点も踏まえ、本委員会は被申立人に対して、本決定を真摯に受け止め、その趣旨を放送するとともに、今後こうした放送倫理上の問題がふたたび生じないように、ニュースの取材・制作における人権への配慮を社内的に徹底することを勧告する。

また、インターネットに流すニュース（とりわけ映像）について管理体制も不十分だった。今後適切な管理を行うことを要望する。

国民の期待に応え、私たちの生きる社会をより健全なものにしていくうえで、テレビ局を含めた報道機関が果たすべき役割はいつの時代も変わらない。かつて、報道の現場では「タテマエ」はともかく、人権への配慮を「その余のこと」と考える雰囲気濃厚であった。1980年代前半ぐらいまでの時期である。本件放送に関する被申立人の主張に接して、率直に言ってその時代の「昔語り」を聞く思いがした。だが、「報道被害」といった言葉も定着して久しい現在、何よりも適切な人権への配慮こそが報道機関が国民の信頼を得る前提であることを最後に改めて指摘しておく。

本決定には以下の補足意見及び意見がある。

補足意見

ヒアリングの場で、被申立人は本件放送が地域メディアとして地域の出来事をきめ細かくフォローするという報道方針に沿ったものであるとの趣旨の発言をした。風営法違反（無許可営業）摘発という、それ自体大きな「ニュース価値」があるとは思えない出来事にもかかわらず、現場に赴いた記者の取材は、この方針に忠実に沿ったものだったのかもしれない。警察の発表に依存することが多い事件取材にあって、非公式情報を得て現場に足を運んだ記者の姿勢そのものを非難することはできない。摘発

現場をビデオカメラに収めたことも常に映像が求められるテレビ局の記者として当然のことだったろう。

しかし、風営法違反（無許可営業）による経営者の摘発という「出来事」に、繰り返して言えば、それ自体大きな「ニュース価値」があるとは思えない。本件放送は一言で言えば、“大げさ”に過ぎた。本件放送に放送倫理上重大な問題があるとした本決定は、つまりは「出来事」と「放送されたニュース」の「落差」に焦点を当てていると言っていい。

本事案を取材し、映像も撮影した記者は、ヒアリングに答えて「警察から得た情報は風営法違反（無許可営業）の摘発ということだけだった」と述べている。いま、これを疑う根拠はない。だが、その通りだったとしても、摘発の現場に赴き、本件放送冒頭のアナウンサーのコメントをそのまま使えば「カメラは強制捜査から逮捕の瞬間までをとらえていました」という映像を撮影した記者の内心には、別の予測があったのではないか。「ひょっとしたら、無許可営業だけでなく、もっと別の事件に発展するかもしれない」という思いを抱きつつ、ビデオカメラを回していたのではないか。

しかし、事案はただちに風営法違反（無許可営業）以上のものにはなりそうになかった（そして、最終的にもその状況は変わらなかった）。一方、一部始終をとらえた映像が手元にある。しかも、ある意味、「特ダネ映像」として。「ニュース」として流す以上、鮮度が必要である。そうした状況の中、現行犯逮捕の翌日夜、「風営法違反（無許可営業）の摘発」の現場をとらえた映像を中心にした本件放送が流されたのではないか。

むろん、以上は推測に過ぎない。だが、現行犯逮捕後の警察・検察の取調べについて申立人が語っていることに照らして、あながち無理なものではないと考える。こうした経緯を想定したとき、本事案の場合、放送倫理上の問題がある放送が流れることを未然に防ぐ可能性があったのではないかという気がする。テレビ放送を含めて報道に携わる人間には、ときに「節度」が求められる。本件放送に即して言えば、次のような判断である。

—— 一部始終をとらえた映像は、たしかに手元にある。しかし、ことは「風営法違反（無許可営業）」に過ぎないではないか。せっかくの映像だが、「用い方」には十分注意しよう。——

テレビ局の報道局には、経験の浅い「若手記者」だけでなく「ベテラン」もいる。出稿を管理する「デスク」もいれば、「部長」や、さらに「局長」もいる。「若手記者」はどうしても突っ走りがちだろう。そんななか、「節度」を保つのは組織を束ねる人々の役割だろう。被申立人は、どうか今回の出来事を何かたまたま受けてしまった「向こう傷」のように考えずに、「節度」の風土を育むための貴重な経験としてほしい。

（奥 武則 委員長代行）

補足意見

放送による報道の自由の意義および限界にかかわり、「公共性」「公益性」が問題となることが多いが、その理解について種々の見解があることから、簡単な補足しておく。

1. 表現の自由と人格権は、どちらも重要な憲法上の価値であり、抽象的次元においてその優劣を論じることはできない。ある具体的放送が許容されるか否かの判断は、個別の事案の特殊性を踏まえて慎重に判断されなければならない。その際、事柄の「公共性」と目的の「公益性」は、表現による人格権侵害の許容性を判断する指標として、刑法に明文の規定がある名誉毀損の場合に限らず、プライバシー侵害の事案においてもしばしば用いられている。そして、ここでいう公共性と公益性は、「公共善」といった性質のものではなく、法解釈上の道具ないしは一概念として考えた方が適切であろう。刑法230条の2第1項は、名誉毀損的表現については「公共の利害に関する事実に係り」、かつ「その目的が専ら公益を図ることにあつたと認める場合」に、正当化されうると定め、その第2項は、「公訴が提起されるに至っていない人の犯罪行為に関する事実、公共の利害に関する事実とみなす」と定めている。判例によれば、「公共の利害に関する事実」か否かは、「適示された事実自体の内容・性質に照らして客観的に判断されるべきもの」であり、「これを適示する際の表現方法や事実調査の程度などは、同条にいわゆる公益目的の有無の認定等に関して考慮されるべきこと[ら]である」としている（最判昭和56・4・16刑集35巻3号84頁）。

以上のように、個人的名誉等との調整の指標としての「公共性」は、わが国の法実務においては適示された事実自体から定形的に判断されているのであり、本件放送については、刑法230条の2第2項の規定を考えると、「公共の利害に関する事実」に当たらないと評価するのは困難であろう（もとより私見は、「公共の利害に関する事実」が硬直した概念であることをいうのではない。そのことは、上記引用の最判からも明らかである）。

2. 次に、本件放送の公益目的の有無には議論の余地があろうし、さらに、本件放送が申立人の私生活に対して与えた打撃からすれば、違法な名誉毀損ではないとしても「私生活の平穏などの人格的利益」（最判平成元・12・21民集43巻12号2252頁）を違法に侵害したと見る余地がないわけではない。

ところで、表現の自由と人格権という二つの価値ないし法益の調整を導く一定普遍の調整ルールは存在しない。著名人のプライバシーについてどの程度の保護を与えるか、公人に対する名誉毀損について現実的害意の法理を用いるかどうか、などは、それぞれの社会の観念によって左右されるほか、救済の手段・制度によっても変わりうるものであろう。例えば、いわゆる「同時代史の人物」すなわち著名人のプライバシ

一について、ドイツ法が表現の自由に比較的寛容であったのに対して、おそらくフランス法の影響を受けたと思われるヨーロッパ人権裁判所は、よりプライバシーを重視する判断を示している。また、懲罰的損害賠償を科さないドイツおよびわが国の名誉毀損法では、公人についての表現であっても、アメリカ法における「現実の害意」よりも緩やかな基準で名誉毀損の成立が肯定されている。

当委員会は、その最初期の決定から、民事訴訟であれば不法行為責任を免れないであろう事案についても、重大な放送倫理上の問題・放送倫理違反の指摘にとどめてきたとの印象がある。おそらく、このような（控えめな）判断は、民事裁判とは異なり、放送倫理上の問題点を指摘することによって、同時に被害者に対する一定の救済を図ることができ、そのため、あえて不法行為法の枠組みによる救済に縛られる必要はないと考えたためであろうと想像される。

3. 加えて、次の点を指摘しておきたい。ある裁判官の行動が裁判所法52条の禁止する「政治運動」に該当するか否かが問題となった事件（最大決平成10・12・1民集52巻9号1761頁）で、最高裁大法廷の多数意見は「政治運動」に該当し懲戒が相当であるとしたが、河合伸一裁判官は、反対意見を執筆して次のように説いて、これに反対した。

「本来、裁判官は、高い職業的倫理観ないし良識を有する者であることが想定されている。そのことからすれば、右の調整ないし調和を、まず、裁判官自身の良識に基づく自律と自制にゆだねるのが、当然の順序である。裁判官は、もし何らかの政治的言動をするのであれば、その内容や表現方法はもとより、いわゆる時・所・機会を十分に吟味し、前記中立・公正の要請との調和を図らなければならない。もとより、その判断は常に容易であるとは限らず、殊に経験の浅い裁判官が迷い、ときに誤ることがあるかもしれない。しかし、裁判官は、一般に、比較的親密でしかも自由な職場で、先輩や同僚の意見に接し、助言を得ることができる環境にあるから、それらを得ながら、熟慮を重ねることによって、やがては右判断を適切に行い得る域に達することが期待できるのである。」「自主、独立して、積極的な気概を持つ裁判官を一つの理想像とするならば、司法行政上の監督権の行使、殊に懲戒権の発動はできる限り差し控え、だれの目にも当然と見えるほどの場合に限るとすることが、そのような裁判官を育て、あるいは守ることに資するものと信じるのである」。 (下線は小山)

本委員会は、不適切な放送を行った局および記者等の糾弾を目的とする組織ではない。河合裁判官反対意見は、(裁判所法の解釈としては異論の余地があるものの) 当委員会の職責および判断の視点に対して、重要な示唆を与えるものであろう。それだけになおさら、被申立人には、報道機関としての認識と(広義・狭義の)記者教育のあり方についての真摯な再検討を、切に望むものである。

(小山 剛 委員)

意見

私は、本件放送の結論判断については、他の委員同様、放送倫理上の重大な問題があったと勧告すべきものと考えている。本件放送内容には、風営法違反という「犯罪の報道」であるという一般論を超えた「公共性」は認められない。したがって、被申立人の「報道の自由」に配慮すべきであり、申立人も本件放送によってもたらされた精神的苦痛を甘受すべきであるとする実質的な理由が見当たらない。

ここでは、放送局の「報道の自由」を保障する基底概念となっている「公共性」についてより詳細な議論と検討を要すると考えるため、以下に意見を述べる。

「報道の自由」と「公共性・公益性」

本件放送において第一に強調したいのは、「報道の自由」が、放送局側の善き放送をめざす努力の怠り、および人権侵害につながる思慮のなさを正当化する根拠であってはならないという点である。これまで、しばしばこうした倫理違反についての勧告は、放送局による自由な言論・表現活動を萎縮させる効果があるとして、詳細に立ち入らない傾向さえあった。しかし、社会の現実を考えるならば、本件のような普通の市民への重大な権利侵害を指摘することが、一般個人とは比較にならないほど絶大な影響力を有する放送局による言論・表現活動への萎縮効果を生むとは考えにくい。まずはこの2点を確認しておく。

その上で、「報道の自由」の限界について言及しておきたい。これまでの司法判断では、「報道の自由」の限界に関しては、「報道した事項が公共の利害に関する事実にかかわり（公共性）、その報道が公益を図る目的でなされた場合（公益性）、報道機関による外形的なプライバシー侵害、名誉毀損はただちに違法とはされない」とされており、「公共性」「公益性」が重要な根拠となってきた。つまり、「報道の自由」の幅は、「公共性」および「公益性」の意味に求められてきた。当然ながら、「公共性」（および「公益性」）の中身は、それが単なる「多数者のインタレスト（利害・関心）」や「私人のインタレスト」の集合（集積）ではないことは言うまでもない。したがって、以下ではとくに、「公共性」ならびに「公益性」概念の特性—それは、後述するように、その不安定さと多義性である—を指摘しつつ、なぜ本件放送が「公共性」「公益性」の水準を満たしていないかを指摘したい。

「公共性」「公益性」について

答弁書およびヒアリングにおける被申立人の説明から判断すると、その報道姿勢には、法律違反によって私人が逮捕されるような事件が起これば、そこには自動的に公共性と公益性が発生し、したがって逮捕者を実名で報道すべきだという考え方があ

しかし、このような警察権力に無批判かつ従属的な態度は大いに反省されるべきである。つまり、こうした＜逮捕イコール公共性＞というニュース基準の固定化は、これまで繰り返し指摘されてきたとおり、冤罪に加担するという理由において不適切であるばかりでなく、さらにより大局的には、「公共性」の意味の特性を完全に見誤らせ、民主主義の根本的価値である「報道の自由」の濫用および誤用さえ招いていると考えられる。

そもそも「公共性」概念は、多義的で不安定な概念であり、その内実を問うことが難しいことは大方の認めるところであろう。それはなぜか。理由は、「公共性」が、時代ごと、社会ごとの共通善をめざすにあたり、その意味が理に適う形で更新される概念であるためであり、ゆえにそれは、歴史のさまざまな教訓に鑑みつつ、現代社会の多様な成員の議論を通して絶えず鍛え上げられていくべき概念でもあるからだ。しかるに、「公共性」は必ず議論とともにあるはずのものである。とくに、「公共性」概念は、その意味の不安定さや脆弱さゆえに、適切な検討を怠ったまま通俗的解釈に追従することによって、しばしば権力側に利用されたり、濫用されたりしてきたことは歴史が語るところである。また、報道の分野ではとくに、「公共性」という言葉が過熱した事件報道の事後的な方便に利用されてきたことも指摘しておきたい。

ここで本件放送を今一度振り返るならば、その内容は思慮も議論もなく、取材時に得た映像を視聴者の目にとまるよう短絡的に放送したもので、「公共性」をもって正当化できる該当箇所は認められなかった。被申立人は、答弁書、再答弁書、ヒアリングの場を通じて、速報主義と原則実名主義を報道の理由に挙げるのみで、これまで多々ある報道の自由と「公共性」をめぐる議論の攻防、ならびに繰り返されてきた報道被害の事例に学ぼうとしてきた様子が窺われなかった。申立人の逮捕をニュース放送した理由は、たんに首尾よく申立人逮捕の様子をカメラに収めることができただけではなかったか。

以上のような、報道のあり方についての真剣な議論を省略し、報道を惰性に委ねる被申立人の態度こそ、「公共性」を付託され、民主社会に奉仕すべき報道機関たる放送局に対して戒められるべきである。私は、本件のような安易なジャーナリズムに対して、明確な不寛容を示すべきだと考える。

被申立人である放送局には、その理念のとおり、地域メディアとしての地域社会とともに生きるメディアのあり方を今一度熟慮し、さらに報道機関として、マスメディアの歴史を点検し、根本的な報道基準の見直し、ならびに記者教育の徹底を図り、さらにデジタル時代に向けて必要な情報管理体制の整備を要請する。

(林 香里 委員)

IV. 審理経過

審理経過は下記のとおりである。

年 月 日	審 理 内 容 等
2012. 4. 11	『tvkNEWS930』内で無許可スナック摘発報道
5. 18	スナックの女性経営者ら、テレビ神奈川に電話で抗議
6. 4	女性の家族より救済を求める手紙、委員会事務局に届く
6. 25	女性と家族の連名の「申立書」受理（6月21日付）
7. 6	テレビ神奈川から「局の見解」書面、番組同録DVDを受理
7. 17	第185回委員会、審理入りを決定
7. 25	テレビ神奈川から「答弁書」を受理
8. 9	申立人から「反論書」を受理
8. 15	テレビ神奈川から「再答弁書」を受理
8. 21	第186回委員会 審理
9. 18	第187回委員会 ヒアリングと審理
10. 4	第1回起草委員会開催 「委員会決定」案を起草
10. 9	第2回起草委員会開催
10. 9	第188回委員会 「委員会決定」案を検討
10. 16	第189回委員会 「委員会決定」修正案を検討
11. 20	第190回委員会 「委員会決定」案を了承
11. 27	「委員会決定」を通知・公表

放送倫理・番組向上機構 [BPO]
放送と人権等権利に関する委員会 (放送人権委員会)

委員長	三宅 弘
委員長代行	奥 武則
委員長代行	坂井 眞
委員	市川 正司
委員	大石 芳野
委員	小山 剛
委員	田中 里沙
委員	林 香里
委員	山田 健太