

戦後日本における放送規制の展開
—規制手法の変容と放送メディアへの影響—



政策研究大学院大学 博士課程

村上 聖一

戦後日本における放送規制の展開

—規制手法の変容と放送メディアへの影響—

村上 聖一

政策研究大学院大学
博士（政策研究）

2015年7月

目次

目次.....	i
要旨.....	iv
第1章 課題と視角	1
第1節 問題の所在と基本概念.....	1
第1項 問題の所在	1
第2項 基本概念.....	3
第2節 先行研究と分析方法	12
第1項 先行研究.....	12
第2項 主な論点と分析方法.....	22
第2章 放送規制の概要	26
第1節 日本の放送事情.....	26
第1項 放送メディアの概要.....	26
第2項 地上テレビ放送の事業形態.....	30
第2節 放送規制の現状.....	32
第1項 内容規制.....	32
第2項 構造規制.....	37
第3項 規制を担保する制度.....	43
第3節 放送制度形成の概要	47
第1項 制度形成過程と時期区分	47
第2項 放送規制の変遷の概要	51
第3章 戦後の放送制度の形成と展開	53
第1節 内容規制の形成（占領期）	53
第1項 GHQが主導した規制見直し	53
第2項 規制強化を求める日本側	55
第3項 番組準則の成立.....	59
第2節 規制・監督機関の成立（占領期～1950年代）	61
第1項 GHQの見直し要求.....	61
第2項 電波監理委員会の成立.....	66
第3項 電波監理委員会から郵政省へ.....	70
第3節 構造規制の形成（1950～1960年代）	73
第1項 参入規制の形成過程.....	73
第2項 参入規制とチャンネルプラン	78
第3項 資本規制の成立.....	82
第4節 自主規制の枠組みの成立（1960～1970年代）	86
第1項 テレビの普及と内容規制の強化	86

第2項	規制強化の挫折と自主規制の定着.....	91
第5節	放送制度見直しの動き（1970～1980年代）.....	95
第1項	民放ネットワークの発達と制度改革.....	95
第2項	放送制度の「法治主義化」.....	100
第6節	多メディア化と制度改革（1990年代以降）.....	103
第1項	放送制度に対する批判.....	103
第2項	構造規制の緩和.....	105
第3項	番組の適正化をめぐる検討.....	109
第4章	放送規制と資本・経営構造の関係.....	113
第1節	放送規制の効果の検証手段.....	113
第1項	検証の進め方.....	113
第2項	効果測定で用いる指標.....	114
第2節	参入規制の効果.....	116
第1項	参入規制の変遷.....	116
第2項	参入規制の効果.....	119
第3節	資本規制の効果.....	125
第1項	時期ごとに見た規制の効果.....	125
第2項	民放ネットワークと放送規制.....	138
第3項	構造規制の運用の問題.....	141
第4節	小括.....	146
第5章	放送規制と番組の関係.....	148
第1節	構造規制と放送番組.....	148
第1項	自社制作比率の推移.....	148
第2項	系列別・事業者別にみた自社制作比率.....	151
第3項	ネットワークが番組編成に与える影響.....	157
第4項	NHKの地域番組編成.....	159
第2節	内容規制と放送番組～行政指導.....	160
第1項	内容規制の位置付け.....	160
第2項	郵政省時代の行政指導.....	164
第3項	総務省発足以降の行政指導.....	168
第4項	行政指導の効果.....	173
第3節	内容規制と放送番組～免許時の審査.....	178
第1項	免許条件としての番組調和原則の機能.....	178
第2項	番組調和原則の運用実態.....	184
第4節	小括.....	189
第6章	公式な経路を経ずに及んだ影響.....	192

第1節	構造規制と非公式な参入調整.....	192
第1項	免許権限を通じて形成された関係.....	192
第2項	1960年代までの状況.....	197
第3項	1970年代以降の状況.....	203
第4項	一本化調整の終焉.....	208
第2節	番組面に及んだ非公式な影響.....	212
第1項	影響力行使の分析方法.....	212
第2項	1960年代の事例.....	213
第3項	1970年代以降の状況.....	221
第3節	小括.....	226
第7章	多メディア化と放送規制の変容.....	231
第1節	構造規制の機能低下.....	231
第1項	放送を取り巻く環境の変化.....	231
第2項	機能が低下する参入規制.....	237
第3項	緩和が続く資本規制.....	243
第2節	内容規制の再検討.....	250
第1項	執行方法の検討.....	250
第2項	規制根拠・規制範囲の検討.....	254
第3項	規制・監督機関の検討.....	261
第3節	第三者機関の機能強化.....	263
第1項	第三者機関の設立経緯.....	263
第2項	BPOの対応事例.....	266
第3項	第三者機関をめぐる問題.....	280
第4節	小括.....	285
第8章	結論と含意.....	288
第1節	結論.....	288
第1項	放送規制の機能.....	288
第2項	放送規制が抱える問題.....	293
第3項	多メディア化に伴う変化.....	297
第4項	研究上の課題.....	300
第2節	政策への含意.....	302
第1項	規制目標の明確化.....	302
第2項	規制手法の改善.....	304
引用・参考文献	309
図表リスト	315

要旨

さまざまなマスメディアの中でも、放送は、新聞や雑誌など他のメディアとは異なり、政府による広範な規制が存在している点に特徴がある。本研究のねらいは、戦後日本における放送規制に着目し、それが時期ごとにどのように変化したか、また、それによって、放送事業者や放送番組（本研究では地上テレビ放送に焦点を当てる）にどのような影響が及んだか、探究することにある。

本研究では、放送規制を大きく内容規制と構造規制に区分した。内容規制は、政治的公平や報道の真実性を求める番組準則が代表例で、直接、放送内容の適正化を図ることをねらいとした規制である。一方、構造規制は、放送事業者の放送エリアを定めたり、放送事業者に対する出資を規制したりするもので、放送事業者の資本・経営構造への規制を通じて、放送の「多様性」を確保しようという性格のものである。

そして、日本の放送規制の特徴としては、特に内容規制に関して、他の主要国に比べ、「緩やか」な手法がとられてきた点がしばしば挙げられている。もっとも、放送規制の効果、あるいは規制がもたらした影響（弊害と言えるようなものも含む）について、実証的に検証した研究は必ずしも多くはない。このため、本研究では、放送規制がもたらした影響について、具体的な事例に基づきつつ実証的に検討を行った。

まず、構造規制については、1960年代から1990年代前半にかけて規制の実質的内容が変化しなかった一方で、ローカル局の開局が進むとともに、放送事業者の系列化が進展し、政策目標とされた資本・経営面の多元性や地域性の程度は変化した。この背景には、規制の枠外にある民放ネットワークの存在があった。そして、1990年代半ば以降、資本規制が段階的に緩和されるとともに系列化はさらに進行し、放送事業者の多元性や地域性の程度は低下していった。こうした点からは、構造規制が放送事業者の資本・経営面に与えた効果には一定の限界があったことがわかる。さらに、番組との関係でも、放送内容の多様性・地域性を示す指標の一つであるローカル局の自社制作比率（東京キー局などの番組に依存せず、自ら番組を制作して放送する割合）を見るかぎり、資本構造への働きかけを通じた規制の効果は限定的なものだった。

また、内容規制も、制度上、放送事業者の自主規制に委ねられる部分が多く、これまで放送番組に関して行政処分がなされたことはない。代わって番組内容に関する行政指導が1980年代後半以降しばしば行われるようになったものの、どのような事例であれば、行政指導がなされるかといった基準は明確ではなく、行政指導が行われた頻度も時期によって異なる。行政指導が番組編集にもたらした影響は指摘されつつも、内容規制の主要な手段として戦後一貫して用いられてきたわけではない。そうした点を総合的に考えれば、構造規制・内容規制とも効果には一定の限界があったと言える。

しかし、非公式な経路を通じた規制の作用を考慮した場合、日本の放送規制が限定された影響力しか持たなかったわけではない。まず、放送事業を行う上で必須だった放送局免

許にあたっては、地域ごとの参入枠や資本所有の上限を定めた構造規制を背景に、政権与党や規制当局が中心となって非公式な参入調整（一本化調整）が行われた。そして、免許時の調整過程を通じて、政権与党・規制当局と放送事業者との間には密接な関係が形成され、それと並行して、非公式な形での放送番組への影響力行使がしばしば発生した。

特に1960年代から1970年代前半にかけて、政治的な争点を扱った番組に対して、政権与党が非公式な形で影響力を行使するケースがしばしば表面化した。放送規制（特に構造規制）の存在を背景に、本来、想定されているものとは異なる経路を通じて番組への影響が及ぼされたことになる。そうした点まで含めて考えた場合、規制が持つ実質的な影響力（あるいはその副作用）は小さかったと言い切れない面がある。

他方、1970年代後半以降は、放送事業を取り巻く環境変化とともに放送局免許の調整過程も変容し、影響力行使の態様は変化した。そして、構造規制を通じた非公式な形での影響力が低下するのに伴い、1990年代以降は、行政指導の発動や内容規制の強化策の提言がしばしばなされることになった。

このように、放送規制は必ずしも想定されたような効果を上げてきたわけではない。とりわけ構造規制に関しては、効果が限定的であることに加え、規制が本来の意図とは異なる経路で影響を及ぼすことがあった。こうした事態が生じた根本的な要因としては、規制を通じて達成されるべき放送のあり方や放送規制の理念・目標が十分に議論されないまま、放送を取り巻くその時々状況に応じて、規制当局が後追的に規制を定めたり、制度変更を行ったりしてきた点がある。

このため、今後、放送規制を維持するのであれば、まずは放送規制の理念を再整理したうえで、政策目標をより明確に定めることが前提となる。その際には、放送規制が「表現の自由」の確保や民主的政治過程の維持といった点と深く関係することから、規制のあり方を検討するうえでは、規制当局とそれを取り巻くアクターのみが関与するのではなく、より民主的な決定プロセスを導入していくことが妥当と考えられる。

そのうえで、規制手法の適正化が求められる。構造規制に関しては、民放のネットワーク化を十分考慮しないまま、制度設計がなされてきたため、想定された目標と実態との間に乖離が生じてきた。このため、場合によっては、系列化に一定の歯止めをかけるような、より直接的な手法も検討課題となる。他方、内容規制に関しては、その執行手段として行政指導が主に用いられてきたが、効果の面で疑問が残る上、透明性の確保といった面からも再検討の余地がある。さらに、多メディア化が進み、放送メディアの相対的な影響力が低下する中、「表現の自由」との関係で問題が生じやすい内容規制をどこまで維持するかも問題となる。そうした問題を回避するためには、近年見られるような第三者機関の活用といった方策が一つの有力な選択肢になる。

第1章 課題と視角

第1節 問題の所在と基本概念

第1項 問題の所在

放送メディアを取り巻く規制

さまざまな媒体を利用して人々に情報を伝えるマスメディアの中でも、放送には、新聞や雑誌など他のメディアには見られない特徴がある。その一つが、政府による広範な規制の存在である。放送も表現活動の一つである以上、憲法が保障する表現の自由を享受する点は他のメディアと変わりはない。しかし、業務を始めるにあたっては、国による免許や認定が必要であり、放送内容についても、政治的公平や論点の多角的解明といった番組内容に関する規律を守る必要がある。こうした法に基づく規制の存在は、新聞や雑誌を典型とするプリント・メディアとは大きく異なる点である。

放送規制が容認される根拠としては、従来、「有限希少な電波を排他的に使用するものであること」、「社会的影響力がきわめて大きなメディアであること」の2点が主に挙げられてきた。とりわけ、伝送路として無線を用いる地上テレビ放送は、参入できる事業者が一つの地域当たり数社程度（民放の場合）に限定される一方で、いったん免許を与えられた事業者は、映像という訴求力の強い形で多数の視聴者に対し、一斉・同時に情報の伝達を行うことが可能である。このため、視聴者が多様な情報を公平に受け取れるようにするという観点から、さまざまな規制が行われてきた。例えば、放送内容に関して、「政治的公平」や「報道の真実性」、「論点の多角的解明」を求めるといった規制である。

一方で、放送規制は、表現活動に直接関わることから、「表現の自由」を侵害しないような必要最小限の規制が求められる。このため、日本においては、番組面に関しては、政府（規制・監督機関）が直接、「政治的公平」や「報道の真実性」を判断するというよりも、放送事業者自らが番組に関する規律を策定・遵守することで番組の質や公平性を担保するといった枠組みの模索が続いてきた。さらに、制度全体のあり方として、番組に対する直接的な規制ではなく、参入規制や資本規制を中心とする間接的な手法が主体になってきたと言える。「表現の自由」や放送の持つジャーナリズム性を考慮しつつ、規制手法を検討しなければならない点は、他の産業分野とは異なる放送規制の特徴である。

そうした点を踏まえて、従来の放送規制をめぐる研究では、番組内容に対して「政治的公平」や「報道の真実性」などを求める規制を中心に分析がなされ、その妥当性を検証する研究が多数なされてきた。とりわけ「番組内容に対する規制を根拠に、放送局の免許停止や免許取消といった行政処分を行うのか」といった論点に関しては、憲法や情報法などの分野を中心に多数の論考が存在する。

その反面、放送規制の中でも、放送事業への参入に関する規制や、放送事業者の資本・

経営構造に関する規制は、番組に対する規制とは切り離されて論じられることが多く、規制がもたらした影響について十分に解明されているとは言い難い。こうした放送事業の構造に関する規制は、放送事業者の資本・経営面にとどまらず、番組内容に対しても影響をもたらした可能性があるにもかかわらず、必ずしも十分な考察が行われてこなかった。

例えば、戦後日本の放送の歴史を振り返った場合、番組に対する「公式な規制」が発動されなかったにもかかわらず、放送事業者が「自主的」に放送番組を中止したり、番組内容を変更したりする事例が多々報告されてきたという問題がある。こうした事例に関しては、政府、あるいは政権与党による「非公式な介入」の不当性を指摘したり、圧力に屈した放送事業者を批判したりする論評がしばしばなされてきた。しかし、背後には、より構造的な問題があるはずである。つまり、放送をめぐる何らかの制度、あるいは規制の存在を抜きにして、非公式な形での影響力行使が行われるとは考えにくい。そして、こうした事象の背景を正確に把握するためには、放送規制を「番組内容に関するもの」、「資本・経営構造に関するもの」といった形で類型別に論じて完結させるのではなく、それらどうしとの関係性を把握し、総体としての規制が番組面にもたらした影響について考察する必要がある。放送事業者の資本面に制限を加える規制が、さまざまな経路を通じて、最終的に放送番組に影響をもたらしている可能性があるためである。

本研究では、番組内容に対する直接的な規制に加えて、放送事業者の資本や経営面に関係する間接的な規制にも焦点を当て、規制の効果、あるいはその影響について実証的に分析を行う。その中には、規制の副作用、あるいは規制による弊害と呼べるようなものも含まれる。そして、さまざまな類型に分類される規制どうしがどのように関係しているのかについて考察を進めるとともに、これまでしばしば指摘されてきた「非公式な介入」との関係についても検討する。そうした検討を通じて初めて、放送規制が持ってきた機能・役割を浮き彫りにすることができると考えられる。

主な研究課題

放送規制は、日本に特有なものではない。諸外国においても、新聞や雑誌などには見られない独自の規制が設けられているのが通例である。しかし、規制の内容や手段、規制・監督機関といった規制のありようは、国によって相当の違いが見られる。また、同様の制度であっても、規制の運用によって放送に及ぶ影響には差異がある。

日本の放送規制は、その特徴として、他の主要国に比べ、放送事業者の自律性を重視した「緩やか」な規制がとられてきた点がしばしば挙げられてきた。例えば、「世界的に見ても厳格な程度にまで内容規制を回避してきた」（小塚 2012：51）という見方や、「日本は、他国と比べて政府による番組介入や、法律上の規制が緩くて、自主自立を旨としてきたというのが、メディア行政の一つの特徴¹」という見方である。これは、制度そのものが「緩

¹ 総務省の有識者懇談会「今後の ICT 分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」での中村伊知哉構成員の発言（今後の ICT 分野における国民の権利保障等の在

やか」な上、番組内容に対する法令に基づく処分に関しては、従来、きわめて限定的な運用がなされてきた点を差している。

実際、日本の放送規制は、法律や省令の規定のみを見た場合、諸外国に比べて「厳しい」規制と評価することは難しい。そして、これまでの放送制度の運用でも、参入規制や資本規制といった間接的な規制が主体となってきた。戦後、放送番組に関する行政処分（放送事業者に対する免許停止処分や免許取消処分）がなされたことは一度もなく、番組に対する措置として行われてきたのは、法的な強制力を持たない行政指導だった。

しかし、規制の手法やその経路は多様であり、規制の存在を背景に政府が非公式な形で影響力を行使する場合もある。行政指導に関しても、法的な強制力はともかくとして、行政の裁量の余地が大きいことから、恣意的な形での番組に対する影響力行使につながってきたのではないかという見方がある。そして、公式な経路以外の道筋を通じた影響力行使が一時期、きわめて重要な機能を果たしていた可能性がある。

その一例として、放送局の免許権限を媒介にした番組面に対する影響力の行使が挙げられる²。とりわけ、1960年代から1970年代にかけて、放送事業者の「自主規制」によって番組が中止されたり、内容が変更されたりする事例がしばしば見られるが、そうした事例が発生した背景には、免許権限をはじめとする放送制度が存在していたのではないかという指摘がしばしばなされている。それらの事例の中には、放送事業者が自らの判断で番組を中止したり、変更したりした例もあると考えられるが、一方で、参入規制や資本規制などの存在を前提にしなければ説明しにくい事例が存在することも確かである。

本研究では、日本の放送規制の特徴を踏まえ、非公式な形での影響力の行使も含め、放送規制によって放送番組にもたらされた影響を検証する。その際には、前述のように、番組内容に関する規制に限らず、参入規制や資本規制といったより間接的な規制にも着目して、それらと放送番組との関係について考察する。放送規制の実態を踏まえた上で、弊害と呼ぶべきものも含め、その影響力を実証的に考察することが本研究の焦点となる。

第2項 基本概念

「規制」の位置付け

本研究は「放送規制」を主題とするが、「放送」にしても、「規制」にしても、その外延は必ずしも明確なものではない。それらの概念を明確にせずに議論を進めた場合、適切な結論を導き出せなくなるおそれがある。このため、規制の効果を分析していくのに先立っ

り方を考えるフォーラム 2010 : 1)

² 曾我部（2012）は、放送制度の運用のありようについて、①個別の番組内容に対する法令に基づくあるいは基づかない介入、②免許権限を媒介にした法令に基づくあるいは基づかない介入、③NHKに限られるが、予算承認権等の監督権限を背景にした介入、④法改正を示唆することによるインフォーマルな介入、といった形で整理を行っている（曾我部 2012 : 373）。

て、鍵となる概念について整理しておく必要がある。ここでは、規制の対象やその目標、規制根拠といった放送規制をめぐる基本的な概念を整理するとともに、規制・監督機関の性格など、日本の放送規制の特徴をまとめる。

放送規制について触れる前に、まず確認しておかなければならないのが、そもそも「規制とは何か」という点である。「規制」は法律学上、厳密に定義された用語ではない。現在では、公権力による命令—統制型の典型的な規制のほか、業界団体や個別企業による自主規制や市場メカニズムの機能まで含めて、規制の一種として論じられることもある（長谷部 2008：2-4）。自主規制に関する研究をまとめた原田（2007）も、規制を「ある法主体に対して外部からインパクトを加えることにより、公的利益の実現に適合的な行動がとられるようになること」（原田 2007：12）と定義し、規制を幅広く捉えている。

本研究では、そうした近年の規制研究の動向を踏まえたうえで、第一義的には、政府（行政府）によって直接執行される規制について検討する。ただし、それのみでは規制の実態を十分捉えることができないことから、放送制度の存在を背景になされる自主規制、あるいは非公式な形での影響力行使も含めた形で幅広く考察を行う。

規制対象

放送規制の対象は、番組内容であったり、放送事業者の資本構成であったりと様々だが、いずれも「放送」に着目して行われる規制である。ただし、近年の技術の進展によって、どのメディアが「放送」に当たるのか、その外延は揺らいでいる。ここではまず規制の対象となる「放送」の定義を確認する。

日本では、1950年制定の放送法によって、「放送」は「公衆によって直接受信されることを目的とする無線通信の送信」と定義され、それに該当するメディアが政府による規制の対象となってきた³。典型的な放送メディアは、地上波のテレビとラジオであり、のちに衛星放送が加わった（狭義の放送）。

このあと、有線を利用して地上テレビ放送を再送信するケーブルテレビが現れると、新たに有線テレビジョン放送法が制定され、「公衆によって直接受信されることを目的とする有線電気通信の送信」という定義のもと、「有線放送」として、無線の放送に準じる形で規制がなされてきた。そして、光ファイバー網などを用いた映像配信サービス（IP マルチキャスト放送）が開始されると、「電気通信役務利用放送」（公衆によって直接受信されることを目的とする電気通信の送信）というカテゴリーが設けられてきた（広義の放送）。

このように技術の進展とそれに伴う新たなメディアの進出を受けて、新たな定義づけがなされてきたが、従来のように、もっぱら伝送路に着目とした方法で「放送」を切り出すことは難しくなってきた。これは、インターネットの普及に伴って、通信インフラを利用

³ 1950年以前においても、放送は「無線電信法」（1915年制定）や「放送用私設無線電話規則」（1923年制定）によって規律されてきたが、「放送」が法律によって明確に定義されていたわけではない。

した映像配信メディアが次々と現れ、「放送」と「非放送」の線引きが困難になってきたためである。

このため、政府は、新たな伝送路が現れるたびに法律を設けて規律を行う方法では技術の進展に対応できないとして、2010年の放送法改正で法体系の抜本的な見直しを行った⁴。そして、「放送」の定義を、「公衆によって直接受信されることを目的とする電気通信の送信」と変更した。有線であれ、無線であれ、電気通信を通じて「公衆によって直接受信」されるメディアは「放送」として扱われることになる。これによって、従来、「有線放送」とされてきたケーブルテレビや「電気通信役務利用放送」とされてきたIPマルチキャスト放送が、改めて「放送」と位置づけ直された。

一方で、規制の有無は引き続き、そのメディアが「放送」か、「非放送」かで異なる。この点で、「放送」は依然、重要な概念として存在している。また、法改正によって定義の変更はなされたものの、実際に規制を受けるメディアの範囲はこれまでのところ変化していない。

こうした点を踏まえ、本研究では、比較的長い歴史を持ち、周波数帯の希少性や社会的影響力の大きさといった点で「放送」の特徴を最もよく現している地上テレビ放送にもつばら焦点を当て、放送規制を分析する。その上で、「放送」の定義の揺らぎが規制にどのような変容を迫っているかについて考察を行う。

規制目標

放送制度の目標について、放送法は「①放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること、②放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによって、放送による表現の自由を確保すること、③放送に携わる者の職責を明らかにすることによって、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること」（放送法1条5）。と定めている。放送制度あるいは放送規制の究極の目標は、こうした規定に表現されているような、「放送の公共性」と呼ばれる価値の実現にあると考えられる。

しかし、「放送の公共性」はきわめて抽象的な目標であり、その実現に向けてどのような制度的仕組みが適切かについては従来から多くの議論がある。舟田（2011）が指摘するように、「放送の公共性」について、「その中身を具体的に明らかにすることが必要であるが、これ自体が大きな問題」である（舟田2011：122）。例えば、どのような番組を対象として考慮するかによって、「放送の公共性」の実現に向けた規制のありようは異なる。

例えば、報道番組や情報番組では、番組内容が真実に反したり、事実の一面のみを強調したりすることで、「論点の多角的解明」や「政治的公平」が損なわれる事態を防ぐことが焦点となる。他方、娯楽番組では、暴力やわいせつといった表現を排除し、覗き見趣味的

⁴ 2010年の放送法改正によって、有線テレビジョン放送法、有線ラジオ放送業務の運用の規正に関する法律（有線ラジオ法）、電気通信役務利用放送法が放送法に整理・統合された。

⁵ 以下、放送法については特に断りがなければ、2014年12月現在の条文を基に記述する。

なプライバシーの侵害を防ぐといった点が焦点となる（舟田 2011：185）。これに対して、放送法はそれらを総合的に考慮し、番組内容の適切性の確保に向けて、「公安・良俗」、「政治的公平」、「報道の真実性」、「論点の多角的解明」といった原則を設定している。

さらに、放送規制の目標は、個別の番組の適切性の確保にとどまるわけではない。放送全体としての「多様性」(plurality)の確保⁶も、現在では重要な点として掲げられている。これは、放送が表現・言論の自由を担保する上で重要なメディアであり、人々の政治的な意思形成に大きな影響を持つことから、民主主義国家では、放送によって提供される言論（とりわけ政治的な言論）が多様性を持ち、特定の政治勢力に独占されない点が重要であるという考え方がある（小塚 2012：44）。このため、放送制度の設計にあたっては、日本も含めた主要国では、放送の多様性の確保も目標として挙げられることが多い。

なお、参入規制や資本規制の目標としては、他の産業分野では、規模の経済が働く費用低減企業における自然独占を防ぐとともに、生産者が獲得する超過利得（経済学的には資源所有者の機会費用を超える利益とされる「レント」）を統制することが掲げられることが多い（深谷 2012：7）。これらの規制目標と、放送（あるいは放送事業者）の多様性との関係は必ずしも明確ではないが、規制を通じて、独占あるいは寡占がもたらす「レント統制」を行うことと、独占を排除し放送事業者の多様性を確保することには、一定の共通性があると考えられる。

このように、規制の目標としては、個別の放送番組の質を向上させるとともに、放送全体としての多様性を確保するといった点がある。規制の効果を分析する上では、両者を踏まえた上での分析が必要となる。

規制根拠

放送規制が番組編集に対する制約に及ぶ場合、表現の内容に基づく規制であることから、通常であれば、厳格な違憲審査に服する性格のものである。このため、規制を行う上では、なぜ「放送」のみが対象となるのかについて正当化する根拠が必要である。従来、その根拠として典型的に挙げられてきたのが、①有限希少な電波を排他的に使用するものであること（周波数帯の希少性）、②社会的影響力の極めて大きなメディアであること（特殊な社会的影響力）の2点である。

このうち、「周波数帯の希少性」は、放送が無線通信を通じて行われることを前提にしたものである。つまり、無線通信は、規制せずに誰でも使用できるようにした場合、混信が生じて、誰も使用することができない状態に陥る。このため、規制・監督機関が電波（周波数帯）の利用権を設定し、誰に免許を与えるかを決定する必要性が生じる。その結果、電波の利用を希望する者の数に比べて、利用可能な電波は希少となる。このため、電波の有効利用を図るためには、公益の観点から免許人を選別し、免許を与えたのちも情報内容の多様性や公益性を図るために規制を行う必要があるというものである。

⁶ 「多様性」をどう定義するかも重要な問題である。これについては後述する。

他方、「特殊な社会的影響力」は、新聞を典型とするプリント・メディアにはない放送特有の性格に着目するものである。つまり、放送は動画や音声を用いる訴求力の強いメディアであり、さまざまな世代の家族が集う「お茶の間」に容易に入り込む性格を持っている。また、放送エリア全体に同時に情報を伝達することから、影響力は一般に大きなものとなる。このため、情報の多様性や公平性を確保する必要があるとともに、「低俗」な内容についても、一定程度の規制が必要ということになる。

しかし、放送を取り巻く環境の変化に伴い、こうした規制の根拠は薄弱化しつつある。まず、「周波数帯の希少性」については、衛星放送などの進出による多チャンネル化の進展によって、伝送路の数は必ずしも希少とは言えなくなっている。そして、放送と類似したサービスが通信の分野で提供される「放送と通信の融合」によって、そうした傾向にはさらに拍車がかかっている。また、「特殊な社会的影響力」についても、データ放送のように従来型の放送と同等の影響力を持つとはいえないメディアが現れるとともに、インターネットを利用したメディアが影響力を増していることから、放送のみが特殊な社会的影響力を持つ状況は変化しつつあると考えられる。

これに対しては、「プレスの部分規制論」のような新たな規制根拠が提唱されている。部分規制論は、マスメディアの一部のみを規制することによって、規制される部分と無規制の部分の抑制と均衡を通じて、情報の全体としての多元性を図ろうとするものである（長谷部 1992 : 99）。典型的には、新聞と放送を区別し、後者について規制を加えるということになる。ただし、放送メディアの一部のみについて規制を課したり、あるいは、放送メディアの種類ごとに異なる規制を課したりするといった選択もありうる。

ただし、こうした新たな考え方が現われているものの、制度の運用において、「電波の有限希少性」と「特殊な社会的影響力」は依然として有力な規制根拠として挙げられており、それに基づく規制は継続されている⁷。

根拠法令

放送規制の根拠となる基本的な法律は、放送法と電波法である。ただし、具体的な規制の内容は政令や省令に委ねられている部分が多い。例えば、政省令としては、「放送法施行令」や、マスメディア集中排除原則を定めた「基幹放送の業務に係る表現の自由享有基準に関する省令」、「基幹放送局の開設の根本的基準」といったものが挙げられる。また、「基幹放送普及計画」（総務省告示）のような放送法に基づく計画も、規制の上では重要な役割を果たす。

なお、経済的事業の主体としての放送事業者は、一般の企業と同様、民法や商法、労働法、独占禁止法による一般的ルールの下で扱われている。

⁷ 2010年の放送法改正の検討にあたっては、放送規制が法律により規制される直接の根拠は「特別な社会的影響力」に求めるべきとする考え方が示されるなど（内藤 2008 : 15）、規制根拠を「電波の有限希少性」に求める考え方には、転換が迫られている面がある。

規制・監督機関

放送に関する規制・監督機関の形態は、国によって異なる。日本の場合、放送規制を所管する行政機関は現在、総務省であり、戦後は一時期を除き、独任制行政庁（郵政省、総務省）が規制・監督機関として活動を行ってきた。一方、主要国の多くは、独任制行政庁ではなく、合議制の行政委員会（独立規制機関）が放送規制を所管している（詳細は後述する）。そして、そうした組織形態の違いは、規制のあり方にも実質的な影響を及ぼすと考えられる。日本の放送規制を分析するうえでは、それ以外の主要国との規制・監督機関の差異を踏まえつつ、分析を行う。

規制の分類

規制研究においては、政府が行う規制に関して、従来、経済的規制と社会的規制に分類して考察することが多かった。経済的規制は、需給調整などの経済的目的で行われる価格規制や参入規制を指し、社会的規制は、国民の安全・健康や環境保護などの目的で行われる規制を指す（宇賀 2013a : 79-80）⁸。

放送分野で行われる規制の目的は、最終的には、個別の放送番組の適切性を確保する（または、悪質な番組を排除する）ことや、放送番組の「多様性」を確保することである。このため、上記の区分に従えば、放送規制は全体として社会的規制に区分されると考えられる。もっとも、それを実現するための手段としては、参入規制や資本規制に見られるように、もっぱら経済的規制で用いられる方法が用いられることがある。このため、放送分野での規制手段を考察するにあたって、経済的規制や社会的規制といった区分に単純に当てはめて検討を行うことは必ずしも適当ではない。

こうした放送規制の特徴から、規制を分析する上での分類方法は論者によって差異がある。例えば、情報法の分野では、浜田（1990）が放送規制を「設立規制」「組織規制」「行動（内容）規制」「構造規制」に分けて整理している（浜田 1990 : 148）。このうち、「設立規制」には放送局開設のための免許制度、「組織規制」としてはNHKの設立や運営に関する諸規定や放送番組審議機関の設置に関する規定が区分される。また、「行動（内容）規制」には番組準則や番組調和原則、「構造規制」にはマスメディア集中排除原則（複数局支配の禁止や三事業支配の禁止）が区分される。浜田（1990）の分類は、番組審議機関の設置に関する規定を内容規制ではなく組織規制に分類している点や、構造規制と設立規制を分けている点を特徴として挙げることができるが、番組内容そのものに関わる規制と、それ以外の規制を分けている点など、他の論者と共通する部分は多い。

また、放送規制の分類では、競争政策の分野でしばしば用いられてきた「構造規制」、「行為規制」、「成果規制」という枠組みに基づいて区分する方法もある（舟田 2011 : 35-42）。

⁸ なお、政府の規制改革の方針では、経済的規制は原則廃止、社会的規制は必要最小限度にすることとされている（内閣府「規制改革実施計画」（2014年6月24日閣議決定））。

このうち、「構造規制」は、どのような事業者が参入・退出し、それらの者がどのような売り上げシェアを占めているかといった点によって規定される市場構造（market structure）を対象とした規制である。また、「行為規制」は、ある市場における事業者の個々の行為（market conduct）を対象とする規制である。さらに、「成果規制」は、上記の市場構造・行為によって、どのような商品・サービスが生まれているかを示す市場成果（market performance）を対象とした規制である。

これを放送分野に適用した場合、「構造規制」には、放送を目的とする無線局の免許、放送事業者の組織・所有・支配に関する規則（例えば、マスメディア集中排除原則、ハードとソフトの一致・分離、外資規制など）が含まれることになる。また、「行為規制」としては、放送事業者の個々の活動、特に放送番組の制作・編集、さらにはその売買といった取引に関する規制が含まれる⁹。さらに、「成果規制」は、上記の事実行為として行われた成果として生み出された番組に対する規制ということになる¹⁰。これに加えて、NHKに関しては、別に目的や組織のあり方を定めた「組織規制」がある。

もっとも、一般的な競争政策においては、どのような品質のサービスが、どれだけのコストに基づいて、どの程度の価格で提供されたのかという点が着目されるが、放送制度において重要なのは、放送番組の内容やその質である。放送規制の場合、成果規制（＝内容規制）に限らず、構造規制や行為規制（＝事業規制）も、究極的な目標は番組内容の向上や番組の多様性の確保であり、経済的サービスとしての放送を適正に行わせるという観点から設けられた規制はわずかという点には留意が必要である¹¹。

このように、放送規制に関しては、さまざまな区分の方法がある。ただし、いずれも大きく番組内容に関する規制と、放送事業者の組織や経営に関する規制に大別することができる。このため、本研究では、議論をわかりやすく進めるため、前者を「内容規制」に、後者を「構造規制」にまとめて、論じることとする¹²。

規制を担保する手段

放送規制のうち、内容規制の実効性を担保する手段としてさまざまな類型が存在する。

⁹ ただし、ここで言う「行為」は、市場における行為であり、基本的には他の事業者との取引や、視聴者への放送サービスの提供と言う形態を取る場合に規制対象となる。

¹⁰ 番組の制作・編集それ自体は事実行為であり、法律行為ではないことから、番組の制作・編集そのものに対する規制は、「(法的) 行為規制」ではなく、こちらの「成果規制」に分類される。ここでの舟田（2011）の区分によれば、「(法的) 行為規制」は、通常、事業規制と呼ばれているものに対応することになる。

¹¹ 例えば、受信料規制や有料放送における料金規制に視聴者保護という側面があるほか、電波法による放送局の免許には混信防止といった技術的根拠もある（舟田 2011：38）

¹² 駒村（2001）も本研究と同様の区分を行っている。また、宍戸（2014）も、放送規律を、地上テレビ放送など基幹放送の業務を行うにあたって総務大臣の認定又は免許が必要であること、番組準則の遵守が放送事業者に課されていることの2種類に分けて、それらを「放送規律の根幹」と位置付けている。

主要国においては、一般に行政処分（免許停止・免許取消・課徴金など）や刑事罰などの手段が存在する。このほか、番組審議機関の設置などを放送事業者に義務付けて、それによって、間接的に番組内容の適正化を図るといった手段もある。

日本では、内容規律に違反したことをもって、電波法に基づく免許停止や免許取消、あるいは放送法に基づく業務停止や認定取消といった行政処分を行うことができないという見方が通説となってきた（長谷部 1992：168）。実際にこれまで放送番組の内容に関して行政処分がなされたケースはなく、規制手段としては、よりソフトな手法が用いられてきた。その代表例が行政指導である。

行政指導について、行政手続法は「行政指導に携わる者は、いやしくも当該行政機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない」、「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない」（行政手続法 32 条）と規定している。ただし、行政指導をめぐることは、法的な効果はともかくとして、行政の裁量の余地が大きいことから、恣意的な形で番組に対する影響力行使がなされてきたのではないかという批判が存在してきた。

また、放送法に基づく資料提出制度や電波法に基づく報告制度もあり、これらも規制を担保するソフトな手段と位置付けることができる。ただし、これらも実質的には行政処分に近いのではないかという見解もある。例えば、放送法の資料提出制度が事実上の業務改善命令に近い場合があるといった見方や、電波法の報告制度が本来は技術的な問題に限られるべきなのに番組内容に対しても報告を求めているといったような見方である¹³。さらに、放送による権利侵害を救済するための司法的な措置や、訂正放送制度も規制を担保する手段として効果を持つと考えられる。内容規制に関しては、規制を担保するハードな手段は限られるが、実質的に規制を担保する手段としてはさまざまなものが存在する。

一方、構造規制（参入規制・資本規制）に関しては、そもそもそこで示された条件を満たさなければ、事業を行うことができないことから、規制の実効性を担保することは比較的容易である。さらに、そうした規制権限を背景に、規制当局が非公式な形で放送事業者に影響を及ぼすことが可能である。構造規制（を担保する手段）は、本来の規制目標を超えて、放送事業者にさまざまな影響をもたらすと考えられることから、そうした点を考慮した考察が必要となる。

放送規制に関する分析枠組み

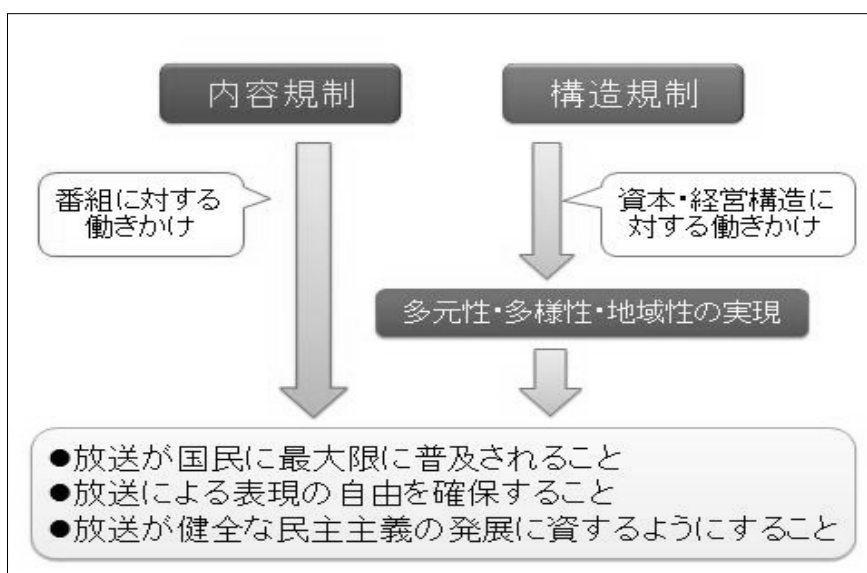
ここまでの議論を踏まえて、放送規制の分類を含め、全体像を改めて示すと、図 1-1 のようになる。前述のように、規制の最終目標は、放送法で示された「①放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること、②放送の不偏不党、真実及び自

¹³ 今後の ICT 分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム・第 4 回会合での宍戸常寿構成員の発言。同フォーラム第 4 回会合議事録（2010 年 3 月 29 日）6 頁

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、③放送に携わる者の職責を明らかにすることによつて、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること」の3点である。

この最終的な目標に関して、内容規制は、番組内容に関する直接的な規制（規律）を行うことで目的を達成しようというものである。一方、構造規制はもっぱら放送事業者の資本・経営構造に働きかけることを通じて、放送の多様性を確保しようというものである。言い換えれば、構造規制は、情報源の「多元性・多様性・地域性」を確保し、それによって多様な情報、あるいは言論が展開されることをねらいとする規制である。そして、これらの経路が異なる2つの手段を通じて、放送法に盛り込まれた目標を達成しようというのが、放送規制の全体像である（図1-1）¹⁴。

図 1-1 放送規制の全体像



(筆者作成)

内容規制の代表としては、放送法で定められた番組準則がある。番組準則は、①公安及び善良な風俗を害しないこと、②政治的に公平であること、③報道は事実をまげないですること、④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の4つの原則からなり、地上放送はもちろん、BS・CS放送など放送すべてに適

¹⁴ なお、構造規制に関しては、制度形成に先だって、放送の「多元性・多様性・地域性」の確保といった理念が打ち出されていたわけではなかった点には注意が必要である。そもそも電波という伝送路の性格上、放送エリアや放送局数に一定の制限を設けざるをえず、地上放送に関しては、参入規制をはじめ、事業に関するさまざまな規制の存在は不可欠なものだった。そして、そうした規制を通じて放送秩序が形成されたのち、構造規制の存在根拠として、「多元性・多様性・地域性」といった理念が後付けの形で明確化されてきたというのが実態に近いものだった。

用される基本的な規制である¹⁵。

内容規制としては、このほか、番組調和原則への適合、番組基準策定と番組審議機関設置の義務付け、訂正放送制度などが挙げられる。このうち、番組調和原則は、放送事業者に対して、教育、教養、報道、娯楽といったさまざまなジャンルの番組を設け、それらの調和を保つことを求めるものである¹⁶。また、番組基準は、他の主要国のように行政機関が策定するのではなく、放送事業者が自ら定めることになっている。総じて、放送事業者の「自主・自律」を基本としている点が、日本の内容規制の特徴と言える。

一方、構造規制としては、まず、参入規制がある。地上テレビ放送を開始するに当たっては、電波法に基づいて放送局（特定地上基幹放送局）の免許を得るか、放送法に基づき基幹放送事業者の認定を受ける必要がある¹⁷。そして、免許や認定にあたっては、放送の多元性・多様性・地域性を確保する観点から、放送エリアが設定され、エリアごとに参入可能な事業者数が決まっている（放送対象地域制度。従来は地域免許制度と呼ばれてきた）。

構造規制にはさらに、マスメディア集中排除原則や外資規制といった資本・経営面の規制がある。マスメディア集中排除原則は、少数の者によって複数の放送事業者が支配され、情報の多元性が損なわれるのを防ぐ目的を持つ。基本的な項目としては、▽原則として一の者が放送事業者を2つ以上、所有または支配しないこと、▽原則として一の者がラジオ・テレビ・新聞の3事業を兼営または支配しないこと¹⁸、▽放送局の主な出資者や役員はできるだけその放送事業者の放送エリア内に住所を有する者でなければならないこと、といったものからなっている。このほか、NHKと民放が併存する二元的秩序の維持を定めている点も、放送の多様性を図るという点で、構造規制の一種と考えることができる（表1-7）。

本研究では、そうした点にも留意しつつ、放送規制を内容規制・構造規制も大別し、規制の効果、あるいは影響（規制の弊害と言うべきものも含む）を分析していくことにする。

第2節 先行研究と分析方法

第1項 先行研究

内容規制の位置付け

放送規制をめぐっては、憲法・情報法、政治学、経済学、メディア論などさまざまな分

¹⁵ NHKに関しては、さらに、「地方向け放送番組」の義務付けなど3点が追加されている。

¹⁶ 適用対象はテレビ放送（総合編成のチャンネル）とNHKのラジオ放送で、1988年の放送法改正で対象が限定された。

¹⁷ 2010年の放送法改正以前は、地上テレビ放送はハード・ソフト一致が参入の要件であり、ハード部分の放送局免許の取得が必須だった。なお、NHKの地上放送に関しては、引き続きハード・ソフト一致の手続き（特定地上基幹放送局の免許）が必要である。

¹⁸ ただし、同一地域においてニュース等の独占的頒布が行われるおそれがないときは除外されるといった例外規定がある。

野で、異なる観点から分析が行われてきた。ここでは本研究と関連する点を中心に、従来の研究でどのような見解が示されてきたか確認する。

まず、放送規制、とりわけ内容規制は、表現そのものに直接影響が及ぶことから、そもそも政府による規制が正当化するか、また、正当化できるとすれば、その根拠は何か、といった基本的な問題をめぐってさまざまな見解が示されてきた。戦後の放送制度研究の多くは、「表現の自由」や放送の持つジャーナリズム性と放送規制との関係をめぐる問題に焦点を当ててきたと言える¹⁹。ここでは、近年の代表的な論考を見ていく。

長谷部（1992）は、「表現の自由」が手厚く保障されるべき理由を、表現活動が果たす公共財としての役割（民主的政治過程の維持など）と、個人の自律の保障の2つに分けた上で、「マスメディアの自由」の根拠はあくまでも前者にあるとした。そして、社会全体としての利益がマスメディアの自由を支えている以上、その利益をよりよく実現するためには、マスメディアが規制を受けるべき局面も生じると述べている。その上で、マスメディアの一部（放送）を規制することによって全体としての情報の多元性を図ろうとする部分規制論²⁰を援用する形で、放送規制の正当化を図っている。また、鈴木（2000）も、「マス・メディアによる表現の自由には、国民の知る権利の保障、具体的にはマス・メディアによって提供される意見・情報の多様性の確保という観点から、個人の人権としての一般的な表現の自由とは異なる性格を認めるべき」という見方を示している。

一方、これとは異なる見解もある。松井（2013）は、マスメディアの放送の自由はマスメディア自体の自由であって、視聴者の権利利益のためではないとしている。また、周波数の稀少性や社会的影響力が番組規制の根拠となり得るか疑問である上、部分規制論についても、なぜ放送だけ規制されるべきかを説得的に説明できないとし、番組内容の規制が憲法21条に照らして正当化されるかは疑問だとしている。

これに対しては、マスメディアが表現の「送り手」の地位を独占し、一般の国民は「受け手」に甘んじざるをえない現状を前提として、国民の「知る権利」を充足するためであれば、一定の規制も許されるという見解が憲法学界では一般に支持されている。

このように放送制度をめぐる議論では、放送規制を正当化する根拠をめぐって多くの議論が積み重ねられてきた。ただし、以下で触れるように、放送規制の実態を踏まえた議論は必ずしも多いとは言えず、制度運用の実態を踏まえて改めて正当化根拠を再考することは課題の一つと考えられる。

¹⁹ 放送制度全般については、荘（1963）、伊藤（1976、1977、1978）、内川（1989）、塩野（1989a）、浜田（1990）、片岡（2001）など、多数の研究の蓄積がある。

²⁰ 部分規制論では、マスメディアの一部（放送）に規制を加える一方で、その他のメディア（新聞に代表されるプリントメディア）を無規制にすることによって、少数者の意見が取り上げられるとともに、政府による過剰な規制への批判も可能となり、情報の全体としての多様性・多元性の向上につながると説明されている。Bollinger（1976）、Bollinger（1991）を参照。

内容規制の手段とその評価

放送規制が正当化されるにしても、執行手段のあり方をめぐっては、異なる見解が示されてきた。とりわけ焦点になってきたのは、内容規制の一つである番組準則（政治的公平や報道の真実性確保など）違反を理由に、放送局の運用停止命令や放送局免許の取消処分（電波法 76 条）をなしうるか、また、そうした権限を前提とした番組内容に対する行政指導が許されるか、という点である。これについては、芦部（2000）や片岡（2001）に代表されるように、憲法学界、あるいは放送事業者の間では、番組準則は倫理的規定であって、その違反を理由とした行政処分はなしえないという見解が広く支持されてきた²¹。また、規制・監督機関である郵政省の事務当局も、1980 年代以前には、番組準則違反を根拠にした行政処分には否定的な見解を示してきた。

ところが、1990 年代以降、番組内容に関する行政指導がしばしば行われるようになるのと並行する形で行政解釈は変化し、番組準則違反を理由にした電波法 76 条による処分が可能とする見解が示されるようになった。金澤（2012）は、こうした見解を確認する形で、①放送された番組が番組準則に違反していることが明白であること、②番組が公益を害しており、同様の番組の放送を将来に向けて阻止する必要があること、③同一の事業者が同様の事態を繰り返し、再発防止の措置が十分ではなく、放送事業者の自主規制に期待するのでは番組準則を遵守した放送が確保されないと認められること、といった要件があれば、電波法 76 条による処分が可能という見方を示している²²。

しかし、こうした行政解釈に対しては、学界や放送事業者などからの根強い批判がある。近年では、鈴木・山田・砂川（2009）が「番組編集準則の法的性格について倫理的規定から法的拘束力を有するものへと解釈の変更を行うことは、事業者の自律を強調していた放送法の趣旨に合致するのか、さらには、そもそも憲法 21 条で保障されている表現の自由と矛盾しないのか、との問題を提起せざるを得ない」と指摘している。放送規制を担保するためにどのような手段を用いることができるかという点をめぐり、学界で広く支持されている見解と規制当局の考え方との間には乖離がある。

番組に対する規制手段をめぐって見解が分かれてきたこともあり、内容規制の運用の実態としては、個別の番組内容に対する行政処分が控えられるなど、慎重な制度運用が続いてきた。このため、日本の放送規制の特徴として、他の主要国に比べて国家の介入の程度が低い点が挙げられることが多い。代表的な見解が小塚（2012）のもので、日本の放送規制の特徴について、「世界的に見ても厳格な程度にまで内容規制を回避してきた」と言及している。こうした規制のあり方について、曾我部（2012）は、放送事業者に番組審議機関

²¹ 他方、駒村（2001）は、番組準則を「訓示規定」（倫理的規定）と見る見方に対して、「法の規範性を弱めるばかりか、巧妙な行政指導の温床を生む可能性があり、むしろ逆効果である。訓示規定説の背後には番組準則違憲論があると思われるが、それならば端的に違憲と言えればいい」（駒村 2001：162）と述べている。

²² ただし、金澤（2012）は、「この適用は第一義的には自主規制によるものであることを念頭に置き厳格に行う必要がある」と述べている（金澤 2012：59）。

(最終的には視聴者) への説明責任を課すことによって自律を担保する「規律された自主規制」と位置付けている。そして、それは国家の介入の程度がかなり低い点で比較法的に見て独特なものであるとして、放送番組規制の「日本モデル」と名付けている。曾我部(2012)はその特徴として、①番組規律は公権力による直接的に規制ではなく、自主規制に委ねられること、②自主規制は法目的の達成手段として採用された自主規制であって、報道機関としての専門職業的に責務に基づく自主規制ではないこと、③自主規制といっても、放送事業者限りで完結するものではなく、番組審議機関に媒介された公衆との相互作用において行われるものとされていること、とまとめている。

このように内容規制をめぐっては、それを根拠とする行政処分を行いうるか見解に差異あり、実際の制度運用でも、規制当局は正面から処分権限を発動するのではなく、放送事業者の自主規制を促すことを通じて規制の実効性を維持してきた面がある。このため、従来の研究では、日本の放送規制(内容規制)について、他の主要国に比べて「国家の介入の程度が低い」と位置付ける見方が多くなっている。

しかし一方で、その「介入の程度」が実際に低いかどうかについて、実証的に検討した研究は多いとは言えず。国家の介入の程度が低いとされる制度設計が、真に番組に対する「介入」を防ぐ砦となり得ているかという点に関しては、十分に明らかにされてきたとは言えない。このため、内容規制の運用を踏まえた上で、実証的にその効果、あるいは影響力について検討を行う余地は残されている。

構造規制の位置付け

構造規制に関しても、「国家の介入」という視点から、その機能について考察する研究は限られる。特に、規制目的と手段の整合性、あるいは規制の効果という観点から、構造規制のあり方に焦点を当てて議論を行った研究はほとんど見られない。これは、内容規制とは異なって規制が機能する経路が間接的であり、「表現の自由」と直接、衝突することが少ない点が背景として存在する。

そうした中で、構造規制の効果について考察を加えた研究としては浅井(2013)が存在する。ここでは経済学の視点から「多元性・多様性・地域性」の確保をねらいとする資本規制(所有規制)と番組ジャンルの多様性の関係について考察が行われている。そして、資本面で強い結びつきがある民放の「地上放送」と「BS放送」の間において、番組編成(番組ジャンル)には差異があることが示され、資本面での多元性が低くても、番組編成の多様性は確保されることが明らかにされた。つまり、構造規制の手段と目標の間には乖離があるということになる。もっとも、浅井自らが言及しているように、分析対象となっている多様性は、番組ジャンルを分析の単位としたものであり、思想や見解の多様性を対象にしたものではない。このため、資本規制の実効性を評価するには、別の角度から、論点の多角性が確保されているかについて検証する必要がある。

実際、放送事業者の「多元性」の確保と番組の「多様性」確保、あるいは、報道に関す

る情報の「多元化」と情報一般の「多様化」は、方向性として必ずしも一致しない。単に番組編成の面での多様性を確保したいのであれば、一つの放送事業者に多くのチャンネルを持たせたほうが、それぞれのチャンネルの差異化を図ることが可能になるため、多様な番組が編成される可能性があるためである²³。これに対しては、放送制度の目的は、究極的には放送内容の多様性（思想や見解の多様性）にあるという見方が一般的である。長谷部（1992）や曾我部（2011）が指摘するように、同一事業者が多数のチャンネルを運営するほうが多様性原理にとって好ましい面があるとしても、放送の送り手の地位を独占的に認めることは危険であり、多元性原理は、情報独占それ自体を防止するという固有の意義があると述べている。もっとも、そうした意味での「多元性・多様性・地域性」の確保が規制目標である点については、おおむね合意がなされつつも、具体的に構造規制の効果について検証した研究は、日本ではほとんど存在しない²⁴。

構造規制をめぐることは、その存在意義や必要性に関する認識の一致は見られるものの、規制が十分な効果を上げているかという点について検証した研究は限定される。また、「多様性・多元性・地域性」それぞれの要素をどのように解釈し、政策目標としてどの要素を重視するかをめぐることも、論者によって差異が見られる²⁵。このため、構造規制の意義をさらに明確にした上で、内容規制と同様、構造規制についてもその効果、あるいは影響力を実証的に解明していくことが課題となる。

非公式規制の分析

また、放送規制の運用をめぐることは、規制の存在を背景にした非公式な影響力の行使と

²³ つまり、多元性は低下しても、番組の多様性は向上する可能性がある。特に、チャンネル数が限定された、広告料を財源とする放送体制のもとでは、同一主体による多チャンネル支配を認めたほうが、番組内容一般の多様化はよりよく実現される。逆に、異なる経営主体のもとでは、それらすべてが広告収入の最大化を目指して、もっとも多くの視聴者の関心を引くであろう同様の番組を提供し、そのため番組内容の画一化が生ずることになる（長谷部 1992 : 135-137）。

²⁴ アメリカでは、所有規制と関係が深い、新聞社の合併と思想・意見の多様性の関係に関する研究がなされている。近年では Ho, D. E. & Quinn, K. M. (2009) などがある。

²⁵ 放送番組の「多様性」のみを考慮に入れた場合でも、2種類の異なる指標がある。浅井（2013）が指摘するように、多様性は、一つのチャンネルがどの程度、多様なジャンルの番組をバランスよく編成するかという垂直的多様性（vertical diversity）と、複数の放送事業者による同一時間帯の放送で、視聴者が選択可能な番組ジャンルがどれだけあるかという水平的多様性（horizontal diversity）に区別して考える必要がある。このうち、前者に対しては、放送事業者に対してバランスのよい編成を求める直接的な規制が有効と考えられるのに対し、後者に関しては、多様な放送事業者の参入を求める間接的な規制でも対応可能ということになる。また、「多元性・多様性・地域性」が放送事業者に関して要求されるか、あるいは、放送番組に関して要求されるかによって、必要となる規制は異なる。例えば、放送事業者の多様性が必要であれば、資本所有規制などによって、特定の個人・団体が多数の放送事業者を支配するといったことを禁止する措置をとることが考えられる。他方、番組内容の多様性が必要であれば、放送事業者に「多様な番組」の制作を要求する直接的な規制を行うことが考えられる。

いった事態がしばしば起きてきた。このため、規制の影響力を検証するためには、そうした非公式な制度の運用や、それをもたらした業界の構造についても把握しておく必要がある。制度運用の実態を考慮に入れずに分析を行った場合、放送規制の意義や正当性について正しく判断できなくなる可能性があるためである。

こうした非公式な行政手法、とりわけその典型とも言える行政指導に関しては、行政法分野でしばしば取り上げられてきた。行政指導に焦点を当てて分析した研究としては、千葉（1987）や関（1994）がある。このうち、千葉（1987）は行政指導の法的な性格を分析した上で、地方自治体の指導要綱を中心とした考察を行っている。また、関（1994）も行政指導の法的な位置付けを論じた上で、地方自治体に対する行政指導、あるいは地方自治体が行う行政指導に重点を置き、分析を加えている。近年では、中川（2000）がアメリカの行政法との比較を行いつつ、日本におけるインフォーマルな行政手法について、行政指導を中心に検討を行っている。この中では、判例や学説がインフォーマルな行政手法として何を取り上げ、どのような観点から問題を分析しているかについて、事例に基づいた整理がなされている。ただし、行政法分野の研究の多くは、行政指導の法的性格に焦点を当てたものが多く、必ずしも規制当局と業界との関係が詳細に描かれているわけではない。

他方、行政学分野でも、規制の存在を背景にした非公式な形での行政と業界の関係について、行政指導を中心とした検証が行われてきた。例えば、新藤（1992）は、行政手続法施行以前の行政指導について、経済行政の分野を中心に分析を行い、非公式かつ「ソフト」な行政手法とされる行政指導が頻繁に行われてきた構造や、それが抱える問題を指摘している。さらに、新藤（2004）は、設定された目標に対する違反状態が見られたとしても、法的制裁としての規制が即時に行使されることはほとんどなく、政策実施機関は通常、行政指導によって目標達成に向けた誘導が行われると述べている。

こうした非公式な行政手法が多用されてきた背景として、西尾（2001）は、規制法令の制定に際して、規制の対象集団と対象行為の範囲が明確に定められてこなかった点を挙げている。つまり、規制法令の規定の多くは曖昧なものであり、所管官庁の側に執行活動に広い裁量の余地を残していることが多い。規制当局としては、規定を曖昧にすることで、規制対象の出方に応じて融通無碍に対応する余地を残しておこうとしたということになる。

もっとも、行政学の分野でこうしたインフォーマルな行政手法について焦点が当てられてきたのは、もっぱら銀行店舗の開設制限や石油価格の安定化といった主に経済行政の分野であり、分析対象に偏りがある。このため、これまで論じられてきた行政指導をめぐる規制当局と業界との関係が、放送分野にも当てはまるかどうかは検証の余地がある。そして、それを分析することによって、上記の形態の政策執行が分野を問わずに行われてきたのかについて一定の知見を得ることができると考えられる。

放送規制の実態の分析

このように放送分野における政策執行を行政学の視点から論じた研究は多くはないが、

政権与党・規制当局と放送業界の関係がどのようなものだったのかという点に関しては、政治学やメディア研究の分野で一定の研究の蓄積がある。そうした研究を参照することで、放送規制の運用の実態について把握することは可能と考えられる。

このうち、Krauss (2000) は、NHK に着目して、どのようなメカニズムで政府が公共放送に影響力を及ぼしてきたのか、具体的な事例に基づいて詳細な検証を行っている。ここでは、規制当局の直接的な監督権限が比較的弱いものにとどまった一方で、なぜ、自民党が NHK に対する影響力を持ってきたのかといった問題について、予算の国会承認といった制度を参照しつつ分析を行っている。また、メディア総合研究所 (2005) は、政府やスポンサーなどの影響力によって番組が中止されたり、変更されたりした事例をまとめた上で、規制がもたらした実質的な役割について考察を加えている。

また、放送規制のうち構造規制は、とりわけ放送局免許の過程で重要な機能を果たすが、そこでなされた非公式な制度運用や、それによって生じた政権与党・規制当局と放送事業者の密接な関係については従来さまざまな形で言及されてきた。代表的な研究が、美ノ谷 (1986)、美ノ谷 (1998) で展開されている放送メディアの送り手に関する研究や、服部 (1988) など放送メディアに関する一連の実証研究である。また、長谷川 (1996) は、1970年代から 1990年代前半にかけて開局した放送事業者の一本化調整を取り上げ、法社会的な観点から検討を行っている。このほか、行政過程に関する日米比較研究としては、Weinberg (1991) による研究があり、一本化調整が多くの場合、自民党員である都道府県知事の主導で行われたことなど、関係者からのヒアリングに基づいて実態を浮かび上がらせている。このように放送制度の非公式な形での運用は、従来、さまざまな文書資料や関係者からのヒアリングを通じて実態の解明が行われてきた。そして、それによってもたらされた番組面に対する影響についても分析が進んでいる。

一方で、放送制度、あるいは放送規制を通じた番組面への影響力行使がどのようなメカニズムでなされてきたかについては、必ずしも理論的・体系的な説明がなされてきたわけではない。例えば、政権与党による番組への「非公式介入」に関しては、介入した政権、あるいは圧力に屈した放送事業者を批判するといった形で議論が展開されることが多く、放送制度がもたらした構造的な問題にまで踏み込んで分析した論考は多いとは言えない。構造的な問題を背景に生じた制度運用の歪みを解明することは、引き続き残された課題となっている。

自主規制・共同規制に関する研究

前述のように、内容規制の運用をめぐることは、放送事業者の自律性を重視した「緩やか」な規制がとられ、もっぱら放送事業者による「自主規制」に委ねてきたとする指摘がなされてきた。このため、放送分野における規制を考察するうえでは、「自主規制」に関する研究成果を参照することも有用と考えられる。

自主規制に関する体系的研究である原田 (2007) は、その類型を、「団体自律モデル」、「団

体参画モデル」、「監査認証モデル」、「誘導モデル」の4つに区分した上で、それぞれの特徴と法的問題点を提示した。このうち、放送規制については、「団体自律モデル」の一種として分析を行い、最も国家からの自律性が高い（あるいは、そうあるべき）この類型にあっても、国家の規制圧力が自主規制²⁶を成立させる要因になっていることを示した。原田（2007）では、もっぱらアメリカとドイツの事例を基に「国家介入のなされやすい環境が自主規制を促進する」という指摘を行っているが、そうした考察は日本の事例を検討する上でも考慮すべき点と考えられる。

さらに、近年では、「自主規制」に実効性を与えるため、「共同規制（co-regulation）」という規制手法を取り入れる動きがEU諸国で見られる。共同規制は、企業や業界団体が行う自主規制（self-regulation）に対し、政府が一定の介入・補強を行うことによって、公私が共同で問題を抑止・解決していく政策手法である。生貝（2011）は、放送分野でのコンテンツ規制の例について、イギリスの共同規制に焦点を当てた分析を行っている。この中で生貝は、自主規制のリスクとして、①自主規制のルール形成の失敗、②内容の非公正性、③実効性の欠如、④公衆の認識の欠如、⑤民主的正統性の欠如、⑥国際的な非整合性の可能性といった問題があると指摘している。その上で、そうしたリスクに対し、政府が一定の介入・補強を行うことによって、実効的かつ持続可能な自主規制を実現することが、共同規制概念の根幹となるとしている。

放送分野では、これまで自主規制に重要な機能を担わせてきたことから、こうした自主規制や共同規制に関する研究を参照することで、放送分野の規制の特性を浮かび上がらせることもできると考えられる。

公益事業分野の規制研究

放送事業は公益事業の一つであることから、規制に関しても、通信分野や電力・ガス分野といった他の公益事業分野に関する研究を参照することは有効と考えられる。

規制研究においては、前述のように、規制を社会的規制と経済的規制に区分する方法が一般的とされてきた。植草（1997）によると、このうち経済的規制は、国民全体が消費するような財・サービス分野において、自然独占性や情報の非対称性が強く作用し、資源配分効率が歪められ、国民経済全体の発展が阻害される蓋然性が高い場合に、これを事前に防止することを目的としている。一方で、社会的規制は、外部性や情報の非対称性などによって資源配分効率が歪められ、社会秩序の維持と社会経済の安定性が損なわれる場合に、これを防止することを目的とし、特に国民の健康・安全の確保、環境の保全・災害の防止を主題とするものである²⁷。

²⁶ 原田（2007）は自主規制を「ある私法主体に対して外部からインパクトが与えられたことを契機に、当該法主体の任意により、公的利益の実現に適合的な行動がとられるようになること」と定義している（原田 2007：14）。

²⁷ ただし、これらはあくまでも理念型であって、経済的規制と社会的規制は明確に区別されるわけではない。植草（1997）が指摘するように、社会的規制の範囲について定まった

放送分野に関しては、前述のように、規制の究極的な目標は、放送の多様性や地域性の確保を通じて、「表現の自由」の確保や情報流通の活性化を目指すものであり、経済的サービスとしての価格の適正化を図るといった目標を達成するために設けられている規制は少ない。この点で、「市場の失敗」への対応を主な目的とする通信分野の規制とは性格が異なる²⁸。一方で、規制手段を見ると、特に構造規制について、電波の希少性や公共財としての性格を背景にした経済的規制に近い手法が取られている。つまり「企業の参入・退出、価格、サービスの量と質、投資、財務・会計等の行動を許認可等の手段によって規制」する方法が取られている。こうした手段が採用されている理由としては、社会的規制で典型的に見られるような「財・サービスの質やその提供に伴う各種の活動に一定の基準を設定したり、特定行為の禁止・制限を加えたりする規制」（植草 2000：25）、つまり、放送サービスに対する直接的な規制を行うことが「表現の自由」との関係から困難であることが挙げられる。こうした点を考えれば、放送規制は、本来の機能は社会的規制と位置付けることができるものの、手段としては経済的規制で典型的に見られる手法が用いられていることになる²⁹。このため、経済的規制が抱える問題点を参照することで、放送規制についても一定の示唆を得ることができると考えられる。

さらに、政府による規制の手段の妥当性に関しても、公益事業分野の研究を参照することが有効である。規制手段をめぐっては、近年、直接的な規制から誘因型・誘導型規制、さらには間接規制（ルール型規制）に比重を移しているという指摘がある。このため、放送分野における参入規制や資本規制といった規制の手段を考えるうえでは、経済法や競争政策分野における分析を踏まえておくことは必要と思われる。

近年では、深谷（2012）が、航空・石油・通信セクターにおける規制緩和を取り上げ、政府による規制（あるいは規制緩和）がその意図したとおりの帰結を生み出しているのかといった点を中心に検討を行っている。そして、規制が変化するとともに市場も変化するという相互作用が起きる中で、多くのセクターにおいて、政府の制度設計が必ずしも思惑どおりの結果をもたらしてこなかったことを示した。こうした規制の手段とその帰結の乖離については、放送分野においても指摘することができる。航空分野や通信分野に関する経済的規制に関する研究成果が、一般的には社会的規制ととらえることができる放送規制

見解があるわけではない。また、経済的規制も社会的規制も「市場の失敗」によって資源配分効率が歪められ、消費者利益が阻害されるのを是正することを目的とする点では共通している。

²⁸ 放送は広い意味では通信の一種（公衆によって直接受信されることを目的とする電気通信の送信）であるが、もっぱら番組内容（コンテンツ）に着目した規制が行われている点がこうした差異を生み出していると考えられる。通信分野の規制については、福家（2000）、福家（2007）参照。

²⁹ これに関しては、八代・伊藤（2000）が指摘するように、「いわゆる『社会的規制』とされているもののうちには、実質的に新規事業者の参入を抑制することで既存の事業者の利益を守る『経済的規制』に近いものが多い」といった見方もあり、実質的には既存の事業者の権益を守っているという側面もある点には留意が必要である。

についても当てはまるかといった問題について検証していくことは一つの課題となる。

また、村上裕一（2013）は、木造建築、自動車安全、電気用品安全の3分野に着目し、規制行政機関や非規制者である民間事業者、さらにそれらを取り巻くさまざまなアクターからなる規制空間の変容について分析を行っている。そして、規制行政機関は、政策や規制に直接働きかけるよりもむしろ規制プロセス全体を見渡し、官民・民間にある協調・対抗関係を利用しつつ規制システムを管理・制御する役割を果たし、それによって規制空間へのコミットメントを担保していること明らかにした。そのうえで、規制対象技術の多様化や専門性の高度化に伴い、規制行政機関の役割や裁量は形を変えて、むしろ大きくなっていると結論づけた。

放送規制に関しては、総体としては社会的規制の一つと考えられることから、こうした国民の安全を確保するための規制と性格が類似している点もある。一方で、前述のように「表現の自由」との関係から直接的規制が行いにくいといった性格もある。このため、上記のような規制空間の変容が放送分野においても観察されるかどうかは、研究を進める上での焦点になると考えられる。他方、放送規制の考察を通じて規制研究一般に関する貢献を行うことも可能と考えられる。

競争政策からの視点

さらに、放送産業が経済的事業として営まれている以上、経済的取引や競争という契機が不可避免的に組み込まれているとして、そうした観点から放送制度の基本的理念と放送規制との関係をとらえた研究がある。舟田（2011）に代表される一連の研究は、経済的取引や競争という視点を踏まえつつ、放送に関する規制（マスメディア集中排除原則など）に関する検討を行ったものである。

舟田（2011）は、放送制度を、①良質な放送番組の確保のための制度・政策（基本理念は憲法）、②放送産業における取引・競争を適正化するための制度・政策の2つに分けた上で、従来、放送制度をめぐる議論のほとんどは前者の「放送の公共性」の問題に集中してきたと指摘している。しかし、放送のデジタル化やインターネットの普及といった状況変化の中で、伝統的な放送制度の仕組みを見直すべきという問題提起がなされつつあり、その中では、後者の「市場における実質的な取引の自由」の確保という視点が重要性を増しつつあるとした。本研究では、前者の「放送の公共性」確保に着目して議論を進めるが、今後の放送規制を考える上では、後者の視点が欠かせないことから、その議論についても随時、参照することにする。

さらに、放送制度と競争政策の関係については、公正取引委員会が継続的に検討を進めてきた。2000年以降では、公正取引委員会が設けた有識者懇談会の「政府規制等と競争政策に関する研究会」が2001年12月、「通信と放送の融合分野における競争政策上の課題」と題した中間報告をまとめている³⁰。この中では、通信と放送に区分した上で異なる規制

³⁰ 政府規制等と競争政策に関する研究会「通信と放送の融合分野における競争政策上の課

や制度を適用しているあり方について、通信と放送の中間領域的サービスが拡大しており、実態と乖離していると述べている。その上で、さまざまな事業者が通信・放送分野に参入し、国民が多様なメディアから自由にコンテンツを選択できるように、例えば、電波割当にあたって入札制度を導入したり、マスメディア集中排除原則の対象となる放送メディアを限定したりするなど、規制緩和を図るべきといった提言を行なっている。

「政府規制等と競争政策に関する研究会」は2009年にも、通信・放送の融合が進展する中での放送分野の競争政策のあり方について、検討を行っている³¹。このときの検討は報告書の形ではまとめられていないが、通信・放送融合が進む中での放送制度について、従来の政策に批判的な立場から競争政策上の問題を指摘している。こうした指摘は、特に構造規制のあり方について分析していく上で考慮が必要な点と考えられることから、本研究でも、経済政策の観点を踏まえつつ規制の検討を行うことにする。

第2項 主な論点と分析方法

本研究の位置付け

このように放送規制をめぐるのは、幅広い分野で研究の蓄積がある。とりわけ、放送規制は「表現の自由」との関係が問題となることから、内容規制の妥当性について、憲法や行政法、情報法の分野で一定の蓄積がなされてきた。しかし、多くは放送規制の法的妥当性を理論的・規範的な側面から論じるものであり、内容規制が放送番組にどのような影響をもたらしてきたかという点について実証的に検証した研究は限られる。また、構造規制に関する研究も多いとは言えず、参入規制や資本規制が放送の「多元性・多様性・地域性」にどのような影響をもたらしてきたかについて、十分な研究の蓄積があるとは言い難い。

一方、経済学の分野では、放送規制が番組の多様性にもたらした効果を実証的に検証した研究がある。ただし、そこでは、思想や見解の内容は分析の対象とはならず、番組ジャンルが分析の単位とすることが一般的である。しかし、放送規制の重要な目的は、番組ジャンルの多様性の確保もさることながら、論点の多角性・多元性を確保する点にもある³²。このため、番組ジャンルの多様性に加えて、情報内容まで踏み込んだ形で考察を行う余地は残されていると考えられる。

さらに、過去の放送中止や番組内容の改変といった事例に関する研究は、歴史研究（メディア史）の分野で進んでいるが、そうした事例と放送規制の関係について、理論的・体

題（中間報告）」（2001年12月）

http://www.meti.go.jp/policy/media_contents/downloadfiles/0313CON7kotori.pdf

³¹ 政府規制等と競争政策に関する研究会「通信・放送の融合の進展下における放送分野の競争政策の在り方」（2009年10月9日）

<http://www.jftc.go.jp/soshiki/kyotsukoukai/kenkyukai/kiseiken/jokyo/091009.html>

³² 放送のジャーナリズムとしての機能を考えれば、むしろ、後者の論点の多角性の確保のほうが重要という見方もできる。

系的に行われた研究は多いとは言えない。ジャーナリストによる分析や政治学分野の研究では、政権与党や規制当局が放送内容に及ぼした影響を克明に記述したものはあるものの、それらと放送規制（とりわけ構造規制）の関係が十分に解明されているわけではない。

このように、内容規制の妥当性に関する考察や、番組ジャンルの多様性に関する研究、さらには、番組に対する非公式介入に関する論考など、個別の領域での探究は進んでいるものの、規制が持つ機能について、分野横断的、かつ実証的に考察した研究は必ずしも多くはない。特に、内容規制、構造規制の関連性を考慮に入れつつ、規制の効果、あるいは影響について考察した研究は限られる。このため、内容規制、構造規制の双方を考慮に入れ、弊害と見なすべきようなものも含め、放送規制の効果を総合的に検討していくことが本研究の主要な課題となる。

分析の焦点

先行研究を踏まえると、日本では、内容規制に関して国家の介入の程度が低い制度設計がなされ、実質的な規制は、放送事業者の「自主・自律」に委ねられてきたと言える。実際、放送番組に関する行政処分（免許停止や取消処分）がなされたことは戦後一度もなく、規制当局によって行われてきたのは、強制力を持たない行政指導³³だった。こうした点だけをとりえると、日本の放送規制の影響力は小さかったとみることもできる。

一方で、非公式な経路を通じて、政府が放送に影響力を行使してきたという指摘はしばしばなされてきた。例えば、放送事業への参入に関しては、過去、政権与党や規制当局が関与する形で非公式な参入調整が続けられてきた。それと並行して、放送事業者の「自主規制」によって、番組が中止・変更される事例が報じられている。そして、こうした事象が放送規制の存在とは無関係に起きたとは考えにくい。つまり、免許権限をはじめとする規制の存在を背景に、非公式な形での影響力の行使が行われてきた可能性がある³⁴。

こうした点を考慮に入れると、番組に関する行政処分が行われなかったことを理由に、放送番組に対する政府の実質的な影響力が弱かったという評価を導き出すことはできない。反対に、政府が直接的な処分を行わずに済んだのは、非公式な形での番組への影響力が十分に強かったためという説明も成り立つ。つまり、構造規制の存在を背景に、実質的な内容規制（番組規制）が行われてきたという考え方である。

ただし、前述のように、先行研究においては、必ずしもそうした規制の実質的な機能、

³³ 行政手続法 32 条は「行政指導に携わる者は…行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない」「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない」と規定している。

³⁴ 非公式な影響力行使の形態として、曾我部（2012）は、①個別の番組内容に対する法令に基づくあるいは基づかない介入、②免許権限を媒介にした法令に基づくあるいは基づかない介入、③NHKに限られるが、予算承認権等の監督権限を背景にした介入、④法改正を示唆することによるインフォーマルな介入、といった形で整理している。

あるいはさまざまな規制間の連関について、十分な考察がなされているとは言えない。従来の規制研究では、内容規制に焦点が当てられることが多かったが、実質的な効果を考えれば、間接的な規制（構造規制）による影響を見逃すことはできない。また、それらの規制どうしの関連性についても考察が十分ではなかったと考えられる。塩野（1989a）が指摘するように、規制は必ずしも個別に機能するのではなく、相互に関連しあって、重層的な「体系」として存在している一方で（塩野 1989a：154-155）、従来の規制研究では、個別の類型ごとに考察を進めることが多かったと考えられる。

本研究では、番組に対する直接的な規制（内容規制）よりも、むしろ構造規制が放送番組に対して実質的な影響をもたらしてきたのではないかという見方に立った上で、放送規制の影響について、構造規制・内容規制の関連性も念頭に置きつつ考察を進める。

分析方法

上記の点を検証するため、本研究では、民放とNHKの地上テレビ放送を主要な分析対象とした上で、内容規制に限らず、参入規制や資本規制といった構造規制にも着目し、放送規制がもたらした効果について考察する。従来の規制研究では、内容規制に焦点が当てられることが多かったが、実質的な効果を考えれば、間接的な規制（構造規制）による影響を考慮することも不可欠である。このため、内容規制・構造規制の双方の機能について総合的に検討を加え、放送番組との関係について分析を行う。

分析の順序としては、まず、放送規制がどのように形成されてきたか検証することから始める。放送規制のあり方が国によって大きく異なる点からうかがえるように、放送規制は、放送を取り巻く政治的・経済的環境や、他のマスメディアとの関係などさまざまな状況を反映する形で形成されてきたためである。本研究では、放送を取り巻く環境を考慮に入れつつ、なぜ現在のような制度が形成されたか、分析する。

その上で、放送規制の機能や効果を検証する。本研究では、規制を内容規制と構造規制に区分した上で、資本構成や番組編成に関する指標に基づきつつ、規制の影響力を分析する。ただし、構造規制や内容規制が公式な形で機能した効果を見極めるだけでは、放送に対する実質的な影響を把握することは難しいことから、規制の存在を背景にしつつ、非公式な経路を通じて及んだ影響力の行使についても、資料に基づき実証的に検証を行う。そうした分析を踏まえ、放送規制が持つ実質的な機能について考察し、放送政策に対する含意を示すことが本研究の課題である。

論文の構成

本研究では、上記の観点を踏まえ、次のような構成で記述を進める。

「第2章 放送規制の概要」では、放送規制の分析に先立ち、日本の放送事業の概要を見ていく。ここではまず、日本のマスメディアにおける放送の位置付けについて確認するとともに、その事業展開や社会的影響力の変化について記述する、その上で、放送規制の概

要を構造規制と内容規制の2つに分けて示し、それぞれの特徴について記述する。

「第3章 戦後の放送制度の形成と展開」では、放送規制がなぜ現在のような姿になったのかについて検証するため、戦後の放送規制の成立過程とその後の変遷を確認する。日本の放送制度は、占領期に骨格が形成されたことから、特に内容規制に関して、日本政府や放送事業者に加え、占領当局であるGHQの意向が制度に反映された。一方で、構造規制は、国内のさまざまな利害関係者の調整を経る中で徐々に発達してきた側面がある。ここでは、規制によって異なった形で進んできた形成過程を描くとともに、その後のメディア環境の変容を通じて、制度がどのように変化していったのかを描く。

「第4章 放送規制と資本・経営構造の関係」では、規制がもたらした放送事業への影響を実証的に分析する。まず、放送規制と放送事業者の資本・経営構造の關係に着目し、特に構造規制が果たした機能とその効果・影響について考察する。この中では、構造規制の効果（多元性・多様性・地域性の程度）を現す指標として「放送事業者数」や「資本構成」など（いずれも民放の場合）に着目し、規制の効果が時期ごとにどのように変化していったのかについて分析する。

「第5章 放送規制と番組の関係」では、放送規制と番組との關係について考察する。前半では構造規制に着目し、規制によって形づくられてきた放送事業者の資本・経営構造が番組にもたらした影響について、もっぱら放送事業者の自社制作比率を指標に用いて分析を進める。一方、後半では内容規制に着目し、行政指導や免許時の審査基準といった形を通じて運用されてきた規制が番組にどのような影響を与えたかを確認する。

「第6章 公式な経路を経ずに及んだ影響」では、第4章、第5章の分析を踏まえ、規制の存在を背景にしつつ、非公式な経路を通じて及ぼされた規制の効果と、それによってもたらされた影響（弊害と呼べるようなものも含む）について分析する。この中では、構造規制の存在を背景に行われた免許時の非公式な参入調整に着目し、それが放送事業者に与えた影響について考察する。その上で、それと並行して起きた非公式な形での放送番組への影響力行使を分析し、政権与党や規制当局による実質的な規制の実態を探る。

「第7章 多メディア化と放送規制の変容」では、伝送路の多様化とともに多様な映像メディアが現れる中、放送のボトルネック性が弱まり、放送規制の影響力が低下しつつあることを示す。さらに、近年では、放送と通信の融合といった環境変化に応じて、放送制度そのものを見直す動きが続いている点について触れる。その上で、放送規制を取り巻く状況が変化する中、現在行われている取り組みを分析するとともに、それがどのような成果を上げているのかについて検証する。

「第8章 結論と含意」では、第7章までの議論を踏まえた上で、得られた知見を整理し、結論をまとめる。その上で、メディア環境が大きく変容する中、放送規制はどうあるべきかについて、政策的含意を示すことにしたい。

第2章 放送規制の概要

第1節 日本の放送事情

第1項 放送メディアの概要

日本の放送の歴史

日本では、1925年に東京・大阪・名古屋のそれぞれで発足した社団法人（東京放送局・大阪放送局・名古屋放送局）によってラジオ放送が開始された。そして、1926年、3つの放送局が統合されて、社団法人・日本放送協会となった。以後、戦前・戦中にかけて、国内では日本放送協会が独占的に放送を行ってきた（台湾や朝鮮など「外地」を除く）。

しかし、太平洋戦争終結後、占領下において、民放設立に向けた動きが進んだ。1950年6月に電波3法（放送法・電波法・電波監理委員会設置法）が施行されると¹、各地で民放開設の申請が相次ぎ、1950年9月には、日本で初めてとなる民間のラジオ放送が中部日本放送と新日本放送（現・毎日放送）によって開始された。これ以降、日本の放送では、NHKと民放の二元体制が定着することになった。

本研究で主な考察の対象とするテレビ放送は、本放送の開始自体は戦後だが、研究開発自体は、ラジオ放送と並行する形で進んでいた。1926年には高柳健次郎による伝送実験が行われ、欧米各国でテレビ放送の実用化に向けた準備が進む中、1939年には日本でも実験放送が始まった。しかし、太平洋戦争とともにテレビの研究は中断を余儀なくされ、研究が再開されたのは1946年のことだった。その後も、放送開始までには、標準方式をめぐる争いなどさまざまな曲折があり、最終的にNHKがテレビの本放送を開始したのは、終戦から7年以上が経過した1953年2月1日のことだった。それに続いて、日本テレビ放送網が民放初のテレビ局として放送を開始したのは、同年8月28日のことである。

ただ、誕生までに多くの曲折があったテレビ放送だが、本放送が始まって以降、日本全国に急速に普及し、大きな社会的影響力を持つことになった。並行して、テレビ放送そのものも変貌を遂げ、白黒からカラー、さらにはハイビジョンと、技術の進展とともに画質や音質を向上させてきた。伝送路も多様化し、地上波のみだった時代から、ケーブルテレビ、衛星放送（BS・CS）²、そして光ファイバーなどの通信設備を利用したIPマルチキャスト放送と広がった。

さらに、1990年代後半以降は、テレビ放送のデジタル化も急速に進んだ。1996年にCSデジタル放送が開始されて以降、BS放送や地上放送でもデジタルへの転換が進んだ。地上

¹ 放送法の施行に合わせて、日本放送協会はそれまでの社団法人から、放送法に根拠を置く特殊法人となった。

² 日本では、衛星放送は事業開始の経緯から、BS（Broadcasting Satellite）放送とCS（Communication Satellite）放送に区別されてきた。

デジタル放送は、2003年に東京・大阪・名古屋の三大都市圏で開始されたのち、2006年にはすべての都道府県で放送が始まっている。2012年3月、岩手・宮城・福島の3県で地上アナログ放送が終了したことで、テレビ放送は完全にデジタル化された³。

そうしたテレビ自体の進化に加え、放送と通信の融合によって、オンデマンド型サービスの普及が進み、動画共有サービスを通じた映像の視聴が広がるなど、映像情報への接し方は刻々と変化している。若い世代を中心とした「テレビ離れ」もしばしば指摘されるなど、テレビを主体とした放送の位置付けは近年、急激に変化していると言える。

表2-1は、本研究で考察の対象とする1950年（放送法制定）以降、その時点でどのような放送メディアがあったか示したものである。

表 2-1 日本の放送メディアの変遷

（着色部分はその時点で存在した放送メディアを示す。試験放送などは含まない）

西暦	放送をめぐる出来事	ラジオ		テレビ							
		AM (アナログ)	FM (アナログ)	地上アナログ	地上デジタル	BS アナログ	BS デジタル	CS アナログ	CS デジタル	CATV アナログ	CATV デジタル
1950	電波3法公布・テレビ定期実験放送開始										
1951	民放ラジオ開局										
1952											
1953	テレビ本放送開始（NHK・日本テレビ放送網）										
1954											
1955	群馬県伊香保で初のケーブルテレビ誕生										
1956											
1957											
1958	東京タワー完成										
1959	教育テレビ放送開始										
1960	カラーテレビ本放送開始、FM 東海（実験局）開局										
1961											
1962	テレビ受信契約数 1000万突破										
1963	初の日米間テレビ衛星中継実験に成功										
1964	東京オリンピックを欧米へ衛星中継										
1965											
1966											
1967											
1968											
1969											
1970											
1971	総合テレビが全面カラー化										
1972	浅間山荘事件を長時間中継										
1973											

³ ケーブルテレビ加入世帯がアナログテレビで視聴を続けられるようケーブルテレビ事業者がデジタル放送をアナログに変換して流す「デジアナ変換」も2015年3月、終了した。

1974											
1975											
1976											
1977											
1978	日本初の実験用放送衛星打ち上げ										
1979											
1980											
1981											
1982	テレビ音声多重放送本放送開始										
1983											
1984	衛星放送の試験放送開始										
1985	緊急警報放送運用開始 文字多重放送開始										
1986											
1987											
1988											
1989	衛星放送の本放送開始										
1990											
1991											
1992	CS テレビ放送（アナログ）開始										
1993											
1994	ハイビジョン実用化試験放送開始										
1995											
1996	CS デジタル放送開始 データ多重放送開始										
1997											
1998	NHK ワールドTV 放送開始										
1999	NHK ワールドTV24 時間放送化										
2000	BS デジタル本放送開始										
2001											
2002	東経 110 度 CS デジタル放送開始										
2003	東名阪の 3 大都市圏で地上デジタル放送開始										
2004											
2005											
2006	全都道府県で地上デジタル放送開始・ワンセグ開始										
2007	アナログハイビジョン放送（MUSE）終了										
2008											
2009											
2010											
2011	東北 3 県除く地上アナログ放送・BS アナログ放送終了										
2012	岩手・宮城・福島で地上アナログ放送終了										
2013											
2014											
2015	ケーブルテレビの「デジアナ変換」終了										
		AM	FM	地上アナログ	地上デジタル	BS アナログ	BS デジタル	CS アナログ	CS デジタル	CATV アナログ	CATV デジタル

（『20 世紀放送史』を基に作成）

放送の現状

近年の放送メディアの変化を端的に示す指標が、視聴者が受信できるチャンネルの数の増加である。放送の多チャンネル化をもたらしたのが、新たな伝送路である衛星放送（BS・CS）の登場である。衛星放送を直接受信する世帯に加えて、ケーブルテレビの加入世帯も、ケーブルテレビ事業者による衛星放送の再送信サービスを利用することで数百に上るチャンネルの視聴が可能になった。さらに、映像情報の視聴という面では、インターネットを通じた動画配信サービスの普及が進み、視聴者が得ることができる映像情報は近年、飛躍的に増大している。CS 放送などを含めれば、300 チャンネル以上のチャンネルが全国で視聴可能となっている。

しかし、多メディア化が進む一方で、従来から存在する地上テレビ放送の影響力が顕著に低下しているわけではない。さまざまな放送メディアのチャンネル数や視聴時間、視聴可能世帯数などをまとめたのが表 2-2 である⁴。

表 2-2 放送メディアの視聴状況(2012年現在。ただしテレビ視聴時間は2013年6月)

		チャンネル数	視聴(利用)時間	視聴可能世帯数	年間家計支出
テレビ	地上基幹放送	NHK 2ch+民放 4ch 程度 (東京：NHK2+民放 6)	3時間 29分	約 5,000 万世帯	受信料+有料放送料金 23,537 円
	衛星放送	衛星基幹放送 (BS・110 度 CS)	18 分	約 1,682 万世帯	
		衛星一般放送 (上記以外)		約 187 万世帯	
	有線テレビ放送 (ケーブルテレビ)	—	—	約 2,783 万世帯	
ラジオ		NHK 3ch + 民放 2ch 程度 (東京：NHK3+民放 5)	32 分	—	—
【参考】インターネット (ブロードバンド)			1時間 48分	約 4,182 万件 (契約数)	接続料 21,081 円

(総務省「放送の現状」(2012年11月)。放送の視聴時間の部分は NHK 放送文化研究所が実施した全国個人視聴率調査 (2013年6月) による)

放送メディアへの接触状況を見ると、2013年6月現在、1日当たりの平均テレビ視聴時間は前年とほぼ同じ 3 時間 46 分で、このうち、地上放送の視聴時間合計は 3 時間 29 分 (NHK54 分+民放 2 時間 35 分)、衛星放送が 18 分 (NHK7 分+民放 11 分) となっている⁵。また、視聴可能世帯を見ても、衛星放送やケーブルテレビ、インターネットの普及が

⁴ 放送法では、放送は「基幹放送」と「一般放送」に区分される。このうち、基幹放送は、地上テレビ放送や地上ラジオ放送 (AM・FM・短波)、衛星放送の一部 (BS・110 度 CS)、携帯端末向けマルチメディア放送からなり、一般放送は、それ以外の放送、例えば、124/128 度 CS 放送やケーブルテレビや IP マルチキャスト放送などからなっている。

⁵ NHK 放送文化研究所「全国個人視聴率調査」(2013年6月)

<http://www.nhk.or.jp/bunken/yoron/rating/index.html>

なお、四捨五入の関係で合計は一致しない。

急速に進んでいるとはいえ、国民にあまねく普及しているという段階には至っていない。

こうした点からは、地上テレビ放送は、今なお国民にとって最も身近なメディアであり、規制の問題を含め、地上テレビ放送を取り巻く制度・政策を分析することの重要性は減じていないことがわかる。こうしたメディア状況を踏まえ、本研究では、もっぱら地上テレビ放送に焦点を当てて考察を行うことにする。

第2項 地上テレビ放送の事業形態

地上テレビ放送事業者の現状

日本の地上テレビ放送は、2014年現在、NHKと民放127社によって行われている。放送エリアは、NHKは全国⁶、民放は地域ごと（多くは県単位）となっており、それぞれの放送事業者が独立して経営を行っている。ただし、実態として、民放の地上テレビ放送に関しては、東京の放送事業者を核としたネットワークが形成され、資本や経営面で多くの放送事業者は、同一のネットワークに属する東京の放送事業者（東京キー局）と密接な関係を保っている。また、番組面でも多くを東京のキー局に依存しているのが現状である⁷。

放送事業者の形態は、2010年に放送法が改正されるまで、番組編集業務（ソフト）と放送設備運用業務（ハード）を同一の者が行うことが定められていた。2010年の放送法改正によって、民放に関しては、番組編集を行う事業者と放送設備を運用する事業者を分けること（ハード・ソフト分離）が可能になったが、地上テレビ放送に関しては、この制度を導入した事業者はこれまでのところない（2014年現在）⁸。財源に関しては、民放の地上テレビ放送は無料放送であり⁹、各社は広告枠の販売により収益を得ている。一方、NHKの行う地上テレビ放送は、放送法に基づき、受信料を主要な財源としている。また、民放の場合、放送事業者が放送番組ソフトの多くを下請けの番組プロダクションに依存していることや、広告会社（広告代理店）が重要な機能を果たしている点も特徴である。

ネットワーク別に整理した地上放送事業者の一覧は表2-3のとおりである。なお、NHKに関しては、独自に地域向けのテレビ放送を行っている放送局を掲げた。

⁶ NHKに関しても、放送局免許自体は、各地に置かれた放送局ごとに交付される。

⁷ ネットワークを正面から定義づける規定は放送法にはないが、基幹放送普及計画（昭和63年10月1日郵政省告示第660号）には、「民間基幹放送事業者の放送については総合放送4系統の放送が、全国各地域においてあまねく受信できること。ただし、全国の主要地域において行う民間基幹放送事業者の放送については、5系統以上の放送が各主要地域においてあまねく受信できること」という規定があり、行政として、実質的に民放ネットワークの存在を前提に放送の普及を図っているものと解釈することもできる。

⁸ ラジオ放送については、茨城放送が2011年7月、ハード部門を関連会社の株式会社IBSに譲渡し、株式会社IBSが基幹放送局提供事業者（ハード事業者）、株式会社茨城放送が認定基幹放送事業者（ソフト事業者）となった。

⁹ 制度上、有料放送が禁止されているわけではない。

表 2-3 地上テレビ放送事業者一覧 (カッコはクロスネット)

	NHK (テレビ)	TBS系	日本テレビ系	フジテレビ系	テレビ朝日系	テレビ東京系	独立UHF局				
北海道	札幌	北海道放送	札幌テレビ	北海道文化放送	北海道テレビ	テレビ北海道					
	函館										
	旭川										
	帯広										
	釧路										
	北見										
東北	青森	青森テレビ	青森放送		青森朝日放送						
	盛岡	IBC岩手放送	テレビ岩手	岩手めんこいテレビ	岩手朝日テレビ						
	仙台	東北放送	宮城テレビ	仙台放送	東日本放送						
	秋田		秋田放送	秋田テレビ	秋田朝日放送						
	山形	テレビユー山形	山形放送	さくらんぼテレビ	山形テレビ						
	福島	テレビユー福島	福島中央テレビ	福島テレビ	福島放送						
関東甲信越	水戸	東京放送	日本テレビ	フジテレビ	テレビ朝日	テレビ東京	とちぎテレビ 群馬テレビ テレビ埼玉 千葉テレビ 東京MXテレビ テレビ神奈川				
	宇都宮										
	前橋										
	本部										
	甲府							テレビ山梨	山梨放送		
	長野							信越放送	テレビ信州	長野放送	長野朝日放送
北陸	新潟	新潟放送	テレビ新潟	新潟総合テレビ	新潟テレビ21						
	富山	チューリップテレビ	北日本放送	富山テレビ							
	金沢	北陸放送	テレビ金沢	石川テレビ	北陸朝日放送						
東海	福井		(福井放送)	福井テレビ	(福井放送)	テレビ愛知					
	静岡	静岡放送	静岡第一テレビ	テレビ静岡	静岡朝日テレビ						
	名古屋	中部日本放送	中京テレビ	東海テレビ	名古屋テレビ						
	岐阜										
	津										
近畿	大阪	毎日放送	読売テレビ	関西テレビ	朝日放送	テレビ大阪	岐阜放送 三重テレビ びわ湖放送 京都放送				
	京都										
	神戸										
	奈良										
	和歌山										
	鳥取							山陰放送	日本海テレビ	山陰中央テレビ	
中国	松江	中国放送	広島テレビ	テレビ新広島	広島ホームテレビ	テレビせとうち					
	山口	テレビ山口	山口放送		山口朝日放送						
	岡山	山陽放送	西日本放送	岡山放送	瀬戸内海放送						
	高松		四国放送								
四国	徳島										
	松山	あいテレビ	南海放送	テレビ愛媛	愛媛朝日テレビ						
	高知	テレビ高知	高知放送	高知さんさんテレビ							
九州・沖縄	福岡	RKB毎日放送	福岡放送	テレビ西日本	九州朝日放送	TVQ九州放送					
	北九州										
	佐賀			サガテレビ							
	長崎	長崎放送	長崎国際テレビ	テレビ長崎	長崎文化放送						
	熊本	熊本放送	熊本県民テレビ	テレビ熊本	熊本朝日放送						
	大分	大分放送	(テレビ大分)	(テレビ大分)	大分朝日放送						
	宮崎	宮崎放送	(テレビ宮崎)	(テレビ宮崎)	(テレビ宮崎)						
	鹿児島	南日本放送	鹿児島読売テレビ	鹿児島テレビ	鹿児島放送						
沖縄	琉球放送		沖縄テレビ	琉球朝日放送							

(『NHK年鑑』『日本民間放送年鑑』を基に作成)

日本の地上テレビ放送の特徴

地上テレビ放送のあり方は国によってさまざまであり、公共放送が中心の国もあれば、民間放送（商業放送）のシェアが大きい国もある。また、放送エリアの設定についても、国によって違いがあるほか、他のメディア（特に新聞社）との関係についても差異がみられる。日本における地上テレビ放送の特徴に関しては、次のような整理がなされている（舟田 2002 : 278 を参考に整理）。

- ① NHK と民放の併存体制
- ② 5 つの民放ネットワークが東京キー局を中心に全国の多くのローカル局を系列化し、それによってほぼ全国をカバーしていること
- ③ 放送事業者が放送番組ソフトの多くを、番組プロダクションに下請け（制作委託）していること
- ④ 広告代理店の特殊かつ広範な機能
- ⑤ 放送局の免許制度における外資制限によって、資本面（企業の経営ないし支配の面）での国際競争から免れていること

①のNHK・民放の二元体制や、②の新聞社（全国紙）と民放ネットワークの関係は、日本の放送産業の特徴とも言える点である。さらに、③の放送番組の多くをした下請けの番組制作会社が制作している点は番組規制を考慮する上で見逃せない。④や⑤の放送を取り巻く経営的な環境も規制の効果を考えるうえで重要な点である。

第2節 放送規制の現状

第1項 内容規制

番組規律（番組準則・番組調和原則）

内容規制のうち、代表的なものが番組準則である。①公安及び善良な風俗を害しないこと（公安・良俗の原則）、②政治的に公平であること（政治的公平の原則）、③報道は事実をまげないですること（真実性の原則）、④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（論点の多角的解明の原則）の4つの原則からなる。番組準則は、地上波（テレビ・ラジオ）はもちろん、BS放送、CS放送、ケーブルテレビ、IPマルチキャスト放送など「放送メディア」には軒並み適用される規制の基本原則となっている。NHKに関しては、放送法81条で、「地方向け放送番組」の義務付けなど3点が追加されている。

また、番組調和原則は、「教育」、「教養」、「報道」、「娯楽」といったさまざまなジャンルの番組を設け、それらの調和を保つことを放送事業者に求めるものである。前述の多様性の区分では、一つのチャンネルがどの程度、多様なジャンルの番組をバランスよく編成するかという垂直的多様性（vertical diversity）を求めた規制と言える。1988年の放送法改

正で、適用対象がすべての放送からテレビ放送（総合編成のチャンネル）と NHK のラジオ放送に限定された。他方、2010 年の放送法改正では、放送事業者に対し、個別の番組について、「教養」や「教育」など、どの種別に分類しているか公表を義務付ける規定が新たに盛り込まれるなど、実質的に規制が強化された点がある（表 2-4）¹⁰。

表 2-4 番組規律に関する規定

項目	根拠法令	内容
番組準則	放送法 4 条	公安・良俗の原則、政治的公平の原則、真実性の原則、論点の多角的解明の原則の遵守を放送事業者に求める
	放送法 81 条 (NHK のみ適用)	NHK に関して、「公衆の要望を満たすとともに文化水準の向上に寄与するよう努力すること」「全国向けの放送番組のほか、地方向けの放送番組を有するようにすること」「我が国の過去の優れた文化の保存並びに新たな文化の育成及び普及に役立つようにすること」の 3 点を求める
番組調和原則	放送法 106 条	「教養番組又は教育番組並びに報道番組及び娯楽番組」を設けるとともに、「放送番組の相互の間の調和を保つようにしなければならない」と規定
	放送法 6 条、107 条	放送番組ごとの種別（「教養」「教育」など）や種別ごとの放送時間の公表を義務付け

(筆者作成)

番組基準の策定・番組審議機関の設置

内容規制としては、放送事業者に番組基準の策定や番組審議機関の設置を義務づける規定がある。他の主要国のように番組基準を規制・監督機関が策定するのではなく、放送事業者自ら基準を定める点が日本の放送制度の一つの特徴となっている。

このうち、NHK は、「国内番組基準¹¹」として、「1 世界平和の理想の実現に寄与し、人類の幸福に貢献する、2 基本的人権を尊重し、民主主義精神の徹底を図る、3 教養、情操、道徳による人格の向上を図り、合理的精神を養うのに役立つようにする、4 わが国の過去のすぐれた文化の保存と新しい文化の育成・普及に貢献する、5 公共放送としての権威と品位を保ち、公衆の期待と要望にそう」といった 5 つの基本原則を掲げている。そして、この原則に基づき、「人権・人格・名誉」、「人種・民族・国際関係」といった項目ごとに具体的な基準を定めている。

民放は、業界団体である日本民間放送連盟（民放連）が放送基準を定めた上で、各放送事業者がそれにほぼ準拠する形で番組基準を作成している。民放連の放送基準は前文で、「次の点を重視して、番組相互の調和と放送時間に留意するとともに、即時性、普遍性な

¹⁰ 以下、この節で示した表の内容は、特に断りがない限り、法令を基に筆者が作成したものである。規制の内容の部分は、法令を基にしつつ、本文の趣旨に沿って整理した点がある。また、条文番号などは 2014 年 12 月現在のものである。

¹¹ 日本放送協会番組基準 <http://www.nhk.or.jp/pr/keiei/kijun/>

ど放送のもつ特性を発揮し内容の充実につとめる。1 正確で迅速な報道、2 健全な娯楽、3 教育・教養の進展、4 児童および青少年に与える影響、5 節度をまもり、真実を伝える広告」と述べている。そして、「人権」や「法と政治」、「児童および青少年への配慮」といった項目ごとに基準を定めている。

また、放送法で規定されている番組審議機関も放送事業者自らが設立するもので、通常、「番組審議会」と称され、外部の有識者によって構成される。番組審議機関は、放送事業者の諮問機関であると同時に、放送番組の適正化を図るため、意見を具申する機関でもある。番組審議会で作されたさまざまな意見、あるいは批判が放送番組の編集に取り入れられ、番組の向上・適正化が図られることが制度のねらいとされている（金澤 2012：66）。

表 2-5 番組基準・番組審議機関に関する規定

項目	根拠法令	内容
番組基準の策定	放送法 5 条	放送事業者に対して、放送番組の編集の基準を定め、基準に従って放送番組の編集をしなければならないと規定
番組審議機関の設置	放送法 6 条	放送番組の適正を図るため、放送番組審議機関の設置を義務づけ（委員は学識経験者の中から 7 名以上に委嘱）

（筆者作成）

訂正放送制度・放送番組の保存

さらに、番組内容の適正化を担保する措置として、訂正放送制度や放送番組の保存といった規定がある。このうち、訂正放送制度は、請求があったときは放送事業者が調査を行い、真実でないことが判明したときは、訂正、または取り消しの放送をしなければならないというもので、この規定に違反した場合の罰則規定もある。

表 2-6 訂正放送・放送番組の保存に関する規定

項目	根拠法令	内容
訂正・取消放送	放送法 9 条	訂正放送の請求があったときは調査を行い、真実でないことが判明したときは、訂正又は取消しの放送をしなければならないと規定（放送法 186 条に罰則規定あり）
放送番組の保存	放送法 10 条	番組審議機関・訂正放送の関係者が確認できるよう、原則として放送後 3 か月間は放送番組を保存しなければならないと規定

（筆者作成）

ただし、訂正放送の性格については、「放送の自律性の保障の理念を踏まえた上で、真実性の保障の理念を具体化するための規定であり、放送事業者に対し、自律的に訂正放送等を行うことを国民全体に対する公法上の義務として定めたものであって、被害者に対して

私法上の請求権を付与する趣旨ではない¹²⁾とされている。これは訂正放送請求権のような私法上の権利がないことを示すとともに、訂正放送が行政による強制措置としてではなく、放送事業者の自律によって行なわれることを示したものである。

また、放送番組の保存は、放送番組審議機関の審議の資料として、また、放送番組による被害者がその内容を確認できるよう、一定期間の放送番組の保存を義務づけたものである（金澤 2012：80）。上記の訂正放送制度に実効性を持たせるための規定である。

地域性確保

放送の地域性を確保する目的でも、一定の内容規制が設けられている。具体的に法令に盛り込まれている項目としては、表 2-7 のようなものがある¹³⁾。ただし、いずれも放送事業者に数値目標などを示して、ローカル番組の編成を義務づけるといった性格のものではない。このため、厳密に内容規制の要件を満たしているかは微妙である。

表 2-7 地域性を確保するための規定

項目	根拠法令	内容
地域社会の要望の充足	基幹放送普及計画 1 の 3	民放（地上放送）に対して、「放送事業者の構成及び運営において地域社会を基盤とするとともにその基幹放送を通じて地域住民の要望にこたえることにより、（中略）当該地域社会の要望を充足すること」を求める
NHK に関する規定	放送法 81 条	NHK に対して、全国向けの放送番組のほか、地方向けの放送番組を設けることを求める
認定放送持株会社に関する規定	放送法 163 条	認定放送持株会社の子会社である地上基幹放送事業者に対して、「当該放送対象地域向けに自らが制作する放送番組を有するように努める」ことを求める
ローカル番組比率（比較審査基準）	電波法関係審査基準 3 条、別添 6	再免許などの申請に対して、割り当てることのできる周波数が不足する場合には 1 週間の放送時間に占めるローカル番組比率が高い放送事業者に対し、優先的に免許を与えると規定（「ローカル番組」とは、出演者や番組内容からみて、地域社会向けの放送番組と認められるもの）
番組供給に関する規定	放送法 110 条	「特定の者からのみ放送番組の供給を受けることとなる条項を含む放送番組の供給に関する協定を締結してはならない」と規定

（筆者作成）

まず、「地域社会の要望の充足」は、きわめて抽象的な規定であり、ここからはどの程度の地域向け番組を放送すれば、基準を満たしたことになるか、読み取ることはできない。仮に地域性が認められなかったとしても、何らかの行政処分を行う上での根拠にすること

¹²⁾ 最高裁平成 16 年 11 月 25 日第一小法廷判決

¹³⁾ 放送政策に関する研究会（2014）を参考に作成

は困難と思われる。さらに、NHK や認定放送持株会社に関する規定も、地方向け番組の放送は求めているものの、具体的な放送の内容や編成に関する規定はない。

また、「ローカル番組比率」は、地上テレビ放送局の再免許の比較審査基準に盛り込まれているもので、具体的には、「ローカル番組¹⁴比率が1週間の放送時間中 25%以上」が3点、「ローカル番組比率が1週間の放送時間中 10%以上 25%未満」が2点、「ローカル番組比率が1週間の放送時間中 10%未満」が1点といった評価点が定められている。ただし、ローカル番組の確保に関する評価点の比重は、事業計画の確実性（最高10点）や放送対象地域内の世帯カバー率（最高10点）といった項目に比べれば、高いとは言えない。また、この基準はあくまでも比較審査に用いられるものであり、競願（1つの免許枠に対して複数申請する状況）にならなければ、実際に機能することはない。

「番組供給に関する規定」は、1959年の放送法改正で追加されたもので、資金や番組制作の面で優位に立つ東京キー局によってローカル局が支配されるのを防ぐという趣旨である。ただし、この規定によって禁止されるのは、ローカル局が特定のキー局からのみ番組供給を受ける排他的な協定であり、きわめて限定的なものである。例えば、協定を締結することなく、ローカル局が自らの判断で特定のキー局からのみ放送番組の供給を受けることは禁止されていない（金澤 2012 : 289）。また、キー局からローカル局への番組供給では民放ネットワークが強い影響力を持つことになるが、この規定が民放ネットワークを否定したものではないことは国会答弁で確認されている¹⁵。規定自体は2010年の放送法改正でも同趣旨のまま残されているものの¹⁶、具体的に機能する場面が出てくることは考えにくい。

日本では、放送の地域性の確保のために内容規制が手段として用いられることはほとんどなく、後に触れる参入規制や資本規制といった構造規制がその役割を果たしてきたと言える。

災害放送の実施義務

このほか番組内容にかかわる規制に関しては、基幹放送事業者に対して、災害が発生した場合、またはそのおそれがあるときには、その発生を予防し、被害を軽減するために役

¹⁴ 「ローカル番組」は、比較審査基準で「出演者、番組内容等からみて、当該放送事業者の存立の基盤たる地域社会向けの放送番組と認められるもの」と定義されている。

¹⁵ 1959年2月の参議院通信委員会では寺尾豊郵政大臣は放送法改正に関連して、「今後の特に地方の放送会社、テレビジョン会社等の経営の今後というものを考えますときには、経営の合理化といったような点から、できるだけ冗費を省き、あるいはこの放送にいたしましても、ローカルなものは別といたしまして、この自然に系列化されるということは、むしろ好ましいのではないかと、かように考えております」と述べ、むしろネットワークを推奨するような発言をしている。参議院通信委員会（1959年2月26日）

¹⁶ この規定は1959年放送法改正で52条の3に盛り込まれ、2010年改正で110条に移された。放送区分の見直しに伴い、適用の対象は「一般放送事業者」から「基幹放送事業者」に改められた。

立つ放送を行うことを義務づける規定がある。

表 2-8 災害放送の実施義務に関する規定

項目	根拠法令	内容
災害放送の実施義務	放送法 108 条	「暴風、豪雨等が発生し、又は発生するおそれがある場合には、その発生を予防し、又はその被害を軽減するために役立つ放送をするようにしなければならない」と規定

(筆者作成)

第 2 項 構造規制

参入規制（放送対象地域制度）

続いて構造規制である。まず、地上テレビ放送への参入に際しては一定の参入規制があり、特定地上基幹放送局の免許を受けるか、基幹放送事業者の認定を受ける必要がある。

2010 年の放送法改正以前は、地上テレビ放送はハード・ソフト一致が参入の要件であり、放送を開始するにあたっては、ハード部分の放送局免許の取得が必要条件だった。しかし、改正後は、基幹放送に関しては、ハード・ソフト別に手続きが原則となり、ソフト部分については、基幹放送事業者として認定を受けて事業を行うことが可能となった。ただし、地上放送については、ハード・ソフト一致の手続きを継続することも可能であり、その際には特定地上基幹放送局の免許を受けることで、ソフト部分の放送事業も行うことができる¹⁷。放送局の免許期限は従来と同じ 5 年¹⁸であり、基幹放送事業者の認定の期限も 5 年である。それ以上にわたって業務を行う場合には、免許、あるいは認定の更新の手続きを行わなければならない。

表 2-9 参入規制に関する規定

項目	根拠法令	内容
特定地上基幹放送局の免許	電波法	NHK・民放の地上テレビ放送（特定地上基幹放送局）の免許について規定
基幹放送事業者の認定	放送法 93 条	基幹放送事業者の認定について規定（地上テレビ放送事業者については 2014 年現在、該当なし）
基幹放送普及計画の指針	放送法 91 条	「基幹放送の計画的な普及及び健全な発達」を図るため、総務大臣が基幹放送普及計画を定めることを規定
具体的な放送エリアの設定	基幹放送普及計画（総務省告示）	基幹放送の区分、放送対象地域、放送系の数の目標などを設定
株主の地元要件	基幹放送の業務に係る表現の自由享有基準に関する省令 10 条	基幹放送事業者の「主たる出資者、役員及び（放送番組）審議機関の委員は、できるだけその放送対象地域に住所を有するものでなければならない」と規定

¹⁷ NHK の地上放送に関しては、特定地上基幹放送局の免許が必要とされている。

¹⁸ 1988 年の電波法・放送法改正によって従来の 3 年から延長された。

(筆者作成)

地上テレビ放送の免許や認定にあたっては、放送の多元性・多様性・地域性を確保する観点から、放送エリアが設定され、エリアごとに参入できる事業者数を定める制度が存在している（放送対象地域制度）。その根拠となっているのが、放送法 91 条に基づく基幹放送普及計画¹⁹である。基幹放送計画では、基幹放送を国民に最大限に普及させるための指針や、放送対象地域及び放送対象地域ごとの放送系（いわゆるチャンネル）の数の目標などを定めることとされている（表 2-9）。

放送対象地域は、中波放送、テレビジョン放送といった放送の種類による区分ごとに「同一の放送番組を同時に受信できることが相当と認められる一定の区域」（放送法 91 条）と定義されている。総務大臣は、「地域の自然的経済的社会的文化的諸条件」を勘案して基幹放送普及計画を定めることとされており、放送対象地域は、地域社会の文化や歴史、県民意識の醸成に関わるとともに、災害放送の運用などに当たっての基本単位として機能している。基幹放送普及計画で具体的に設定されている放送対象地域と、それぞれの地域での放送系の数の目標（チャンネル数＝参入できる事業者数）は表 2-10 のとおりである。

表 2-10 基幹放送普及計画（地上テレビ放送関連部分を抜粋）

基幹放送の区分				放送対象地域		放送系の数の目標
テレビジョン放送(有料放送を行うものを除く)	高精細度テレビジョン放送を含む放送	協会の放送	総合放送	広域放送	関東広域圏（茨城県、栃木県及び群馬県は含まない）	1
				県域放送	関東広域圏に属する県を除く道府県の各区域	放送対象地域ごとに 1
			教育放送	全国	1	
	民間基幹放送事業者の放送	大学の放送	大学教育放送		関東広域圏	1
			総合放送	広域放送	関東広域圏	5
	中京広域圏及び近畿広域圏の各区域	放送対象地域ごとに 4				
	県域放送	北海道及び福岡県の各区域並びに岡山県及び香川県の各区域を併せた区域		放送対象地域ごとに 5		
		岩手県、宮城県、山形県、福島県、新潟県、石川県、長野県、静岡県、広島県、愛媛県、長崎県、熊本県及び鹿児島県の各区域		放送対象地域ごとに 3		
		福井県、山梨県及び宮崎県の各区域		放送対象地域ごとに 2		
			栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、岐阜県、愛知県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、徳島県及び佐賀県の各区域	放送対象地域ごとに 1		

(基幹放送基本計画を基に作成)

¹⁹ 放送法は、「放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること」（放送法 1 条）という規律の原則に基づき、基幹放送普及計画を定めることを総務大臣の責務としている（放送法第 91 条）。

表 2-10 で示したように、地上テレビ放送の放送エリア（放送対象地域）は、NHK は全国であり、民放は原則として都道府県単位となっている。ただし、関東地区・中京地区・近畿地区では、都道府県単位のほかに複数の都府県を含む広域圏も設定されている。放送エリアの設定は、電波の混信を防ぐといった技術的な制約だけではなく、さまざまな要因が絡み合いつつ決定がなされてきた。

さらに、放送事業者の地域密着性を図るため、基幹放送事業者の「主たる出資者、役員及び（放送番組）審議機関の委員は、できるだけその放送対象地域に住所を有するものでなければならない」といった規定がある。

マスメディア集中排除原則

さらに、放送の多元性や地域性の確保に関連した構造規制として挙げられるのが、マスメディア集中排除原則である。マスメディア集中排除原則は、放送事業者に対する議決権保有（出資）や役員兼任を制限するもので、少数の者によって複数の放送事業者が支配され、情報の多元性が損なわれるのを防ぐ目的を持つ²⁰。

表 2-11 マスメディア集中排除原則に関する規定

項目	根拠法令	内容
基幹放送普及計画の指針	放送法 91 条	「基幹放送をすることができる機会をできるだけ多くの者に対し確保することにより、基幹放送による表現の自由ができるだけ多くの者によって享有されるようにする」と規定
マスメディア集中排除原則の基本部分	放送法 93 条 1 項、2 項	基幹放送の業務の認定基準としてマスメディア集中排除原則の基本的な部分を法定化
マスメディア集中排除原則の具体的な内容	基幹放送の業務に係る表現の自由享有基準に関する省令	一の者が支配関係を有することが可能な基幹放送事業者の数を制限（支配関係の基準として、議決権の保有割合、代表権を有する役員・常勤役員の兼務の比率など）

（筆者作成）

なお、マスメディア集中排除原則の意義を考える上では、情報一般の多様性と情報源の多元性を区別して考える必要がある。一般に、広告料を財源とするシステムでは、同一主体による多チャンネル支配を認めたほうが、情報一般の多様性はより実現されやすくなると考えられる。しかし、放送制度はそうした状態の実現をねらっているわけではない。そ

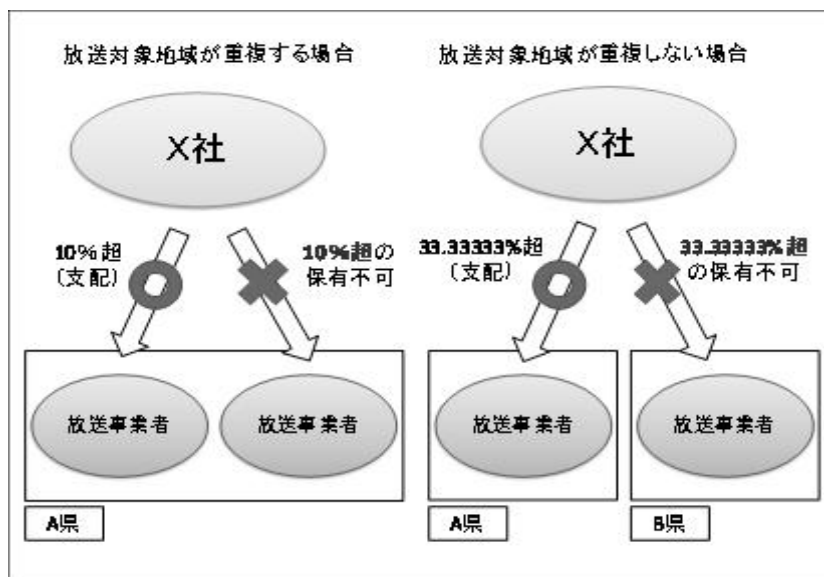
²⁰ マスメディア集中排除原則の適用対象は地上テレビ放送事業者を含む基幹放送事業者に限られている。一般放送事業者（CS 放送（124/128 度）やケーブルテレビ放送などの事業者）には適用されない。

の点で、マスメディア集中排除原則の固有の機能は、情報源（放送主体）の多元性（external plurality）の確保にあると考えることができる（長谷部 1992：95-96）。

放送法においては、基幹放送をすることができる機会をできるだけ多くの者に対し確保することにより、基幹放送による表現の自由ができるだけ多くの者によって享有されるようにするため、一の者が二以上の基幹放送事業者に対して「支配関係」を有すること等を原則として禁止している（放送法 91 条）。

具体的には、「放送局に係る表現の自由享有基準」（総務省令）において、参入を希望する事業者の行う放送の種類ごとに、参入対象となる放送の種類及び所有又は支配可能な事業者数等が定められている。マスメディア集中排除原則は、放送の多元性を確保するためのものだが、前述の放送対象地域制度と組み合わせられることによって、放送の地域性を確保する機能も持つことになる。

図 2-1 マスメディア集中排除原則の概要（2014 年現在）



（総務省資料を基に作成）

マスメディア集中排除原則は、▽原則として一の者が放送事業者を 2 つ以上、所有または支配しないこと、▽原則として一の者がラジオ・テレビ・新聞の 3 事業を兼営または支配しないこと²¹、▽放送局の主な出資者や役員はできるだけその放送事業者の放送エリア内に住所を有する者でなければならないこと、といった内容からなっている。支配の基準としては、他の基幹放送事業者の議決権の 10 分の 1 以上の保有や、役員 5 分の 1 以上の兼任などが挙げられている。ただし、放送対象地域が異なる事業者に関しては、議決権の 3

²¹ ただし、当該規定は、同一地域においてニュース等の独占的頒布が行われるおそれがないときは除外される。

分の1超が支配の基準となっている²² (図2-1)。

こうした構造規制は主要国の多くでも採用され、欧米諸国でも、地上テレビ放送事業者に関しては、地域の単位についてはまちまちであるものの、多くの国で地域免許が設けられている。また、情報源の多元性の確保を目的として資本規制が設けられ、一定の支配基準が定められている (表2-12)。

表 2-12 構造規制の比較 (地上テレビ放送事業者)

	日本	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	イタリア	韓国
免許の概要	地域免許 ²³ (地上波民放・NHKは全国が放送エリア)	地域免許 マス排は全国210の地域(DMA)ごとに管理	・Channel5は全国免許 ・Channel3は地域ごとの15の免許及び1の全国免許	全国免許・地域免許	16の州ごとに免許(全国で放送が可能)	全国免許・地域免許	全国免許・地域免許(全国放送4局はいずれも公共放送)
地域所有規制	・複数局の支配禁止(支配基準は同一放送対象地域が議決権の1/10、異なる放送対象地域は1/3)。 ・認定放送持株会社等に関する例外規定あり	・8局未満の局しかないDMAでは複数局支配深 ・8局以上の局があるDMAでは一定の条件の下で2局まで支配可能	・Channel3について、地方紙シェア20%超の新聞社は免許取得禁止	・同一地域での地域テレビ局の複数許可取得禁止 ・全国テレビ局の許可取得者は、地域テレビ局の1/3超の議決権の保有禁止	・州ごとに、新聞とのクロス所有規制あり ・支配的世論形成力(30%超の年平均視聴率等)を有することとなる保有は禁止	・幅広いメディア関連事業の市場において、特定の1社の収入が、その20%以上を占めることを禁止	・総合編成又は報道に関する専門編成を行う放送事業者の株式、持分の100分の30超の保有禁止 ・売上額が全放送事業者の売上額の100分の33超となる相互兼営禁止 ・新聞社等による総合編成又は報道に関する専門編成を行う放送事業者の株式、持分の所有禁止
全国所有規制		・4大ネットワーク間の合併禁止 ・全国視聴可能世帯数の39%超となる複数局支配の禁止	・Channel3について、全国紙シェア20%超の新聞社は免許取得禁止等	・全国テレビ局の複数許可取得禁止 ・全国テレビ局の議決権の49%超の保有禁止 ・1の全国テレビ局の議決権の15%超を保有している場合、他の全国テレビ局の15%超の議決権の保有禁止			

(総務省資料「マスメディア集中排除原則について」(2006年3月28日)を基に作成)

²² 2004年の放送局に係る表現の自由享有基準の改正により、ローカル局(県域放送を行う地上放送事業者)は、放送対象地域が隣接している場合等において7放送対象地域まで合併・完全子会社化が可能となった。また、2007年の放送法改正により他の放送事業者を子会社とする持株会社(認定放送持株会社)を設立することも可能となっている。

²³ 前述のように、2010年放送法改正で地上放送についても放送事業参入に関する「認定」制度が設けられたことから、現在は「地域免許制度」ではなく、「放送対象地域制度」と呼ばれる。

外資規制

基幹放送（地上テレビ放送やBS放送など）事業者に関しては、電波の有限希少性や影響力の大きさなどの観点から、免許や認定の要件として、「外国性排除」が定められている。

まず、放送局開設の免許の欠格事項としては、①日本国籍を有しない人、②外国政府又はその代表者、③外国の法人又は団体であることの3つの事項に加え、④法人又は団体であって、前記①、②及び③の者が業務執行役員であるもの又はこれらの者が議決権の5分の1以上を占めるものには免許を付与しないとされている。放送局以外の無線局については、議決権の基準が3分の1と定められているのに比べ、外国性の排除要件が厳しくなっている。これに関しては、基幹放送が放送用に確保された有限希少な周波数を使用し、特別な社会的影響力を有することが根拠として挙げられている（金澤2012：251）。

また、2010年の放送法改正によって、地上テレビ放送などについてもソフト・ハード分離の経営形態が可能になったが、ソフト部分を担う基幹放送事業者に関しても、放送局免許と同様の規制があり、要件を満たさない場合には認定が受けられない。認定放送持株会社についても、同様の規定がある。一方、マスメディア集中排除原則と同様、一般放送事業者に関しては、外資規制は適用されない（表2-13）。

表 2-13 外国性排除に関する規定

項目	根拠法令	内容
放送局免許の欠格事項	電波法 5 条	①日本国籍を有しない人、②外国政府又はその代表者、③外国の法人又は団体であることの3つの事項に加え、④法人又は団体であって、①～③の者が業務執行役員であるもの又はこれらの者が議決権の5分の1以上を占めるものには免許を付与しない（間接出資も含む）と規定
基幹放送事業者の認定の欠格事項	放送法 93 条	①日本国籍を有しない人、②外国政府又はその代表者、③外国の法人又は団体であることの3つの事項に加え、④法人又は団体であって、①～③の者が業務執行役員であるもの又はこれらの者が議決権の5分の1以上を占めるものは認定しない（間接出資も含む）と規定
認定放送事業者の認定の欠格事項	放送法 159 条	①日本国籍を有しない人、②外国政府又はその代表者、③外国の法人又は団体であることの3つの事項に加え、④法人又は団体であって、①～③の者が業務執行役員であるもの又はこれらの者が議決権の5分の1以上を占めるものは認定しない（間接出資も含む）と規定

（筆者作成）

NHK と民放の二元体制

NHK と民放の二元体制は、当初、NHK のみがラジオ放送を行っていたところに、民放が後発事業者として参入したという歴史的経緯から生じたものではある。ただし、NHK と

民放が番組面での競争を行なっている今日の観点から見ると、両者による二元体制は、情報の多元性を確保するという目的から設けられた一種の構造規制と理解することも可能である（舟田 2011 : 131）。

そうした観点から、NHK と民放の二元体制の目的については、「言論の多様性が確保されること、組織構成が異なる NHK と民間放送との間の、経済的競争にあらざるジャーナリズム上の競争により、番組の質的向上がもたらされることにある」（塩野 1989a : 355）と説明されてきた。言い換えれば、二元体制のねらいは、異種の財源と組織構造を有する両者を競い合わせることによって、ジャーナリズム、あるいは放送文化の質的向上を図ることにある（舟田 2011 : 84）。

そうした考え方を踏まえ、NHK が行うことができる業務は放送法によって限定され、放送法で実施できると根拠づけられている業務以外は行うことができない。これは、NHK と民放の併存体制の秩序を担保するための規制と考えられる。さらに、NHK に関しては収支予算や事業計画の国会承認が必要といった事業活動に対する統制や、経営委員の国会承認といった人事面での統制がある。また、番組編集においても、基幹放送事業者向けの規制に加えて、「全国向けの放送番組のほか、地方向けの放送番組を有するようにすること」といった NHK のみに課される規制が存在しており、これらも、「ジャーナリズム上の競争」を担保するための制度であると考えることができる。

第3項 規制を担保する制度

放送規制と行政処分

これまで説明した内容規制と構造規制のうち、構造規制に関しては、それが守られていなければ、そもそも免許あるいは認定を得ることができない。このため、構造規制の実効性を担保するのは比較的容易である。

一方で、内容規制の実効性を担保する手段は限定されている。「政治的公平」や「公安・良俗の維持」を盛り込んだ規制（番組規律）そのものは、主要国の規制と大きく変わることはないが、内容規制が遵守されなかった場合に規制・監督機関がどのような対応をとりうるかという点に関しては、主要国との間に差異が見られる。

端的には、主要国では、番組規律違反に対して課徴金や訂正放送の命令といった行政処分が可能であるが、日本ではそうした規定はない。また、番組基準は日本では放送事業者自らが定めるが、他の主要国では、行政機関そのものが制定するのが通例となっている。内容規制と行政上の強制措置についてまとめたものが表 2-14 である。

欧米諸国では、行政機関（規制・監督機関）が番組基準の制定を行うのが通例であり、放送事業者が番組規律に反する放送を行った際の行政上の強制措置として、訂正放送の命令や課徴金の納付命令、さらには、免許の停止や取消しといった措置が用意されている。

表 2-14 内容規制とその担保手段

		日本	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	韓国
根拠法令		放送法 電波法	刑法 34年通信法 96年通信法 FCC規則	90年放送法 96年放送法 03年通信法 Ofcom番組 基準	視聴覚通信 法 CSAと放 送事業者と の協定	放送州間協 定 各州放送法 青少年保護 州間協定	放送法 放送審議 規定
行政上の強制 措置	番組基準の制定		○	○	○	○	○
	訂正放送等の命 令／課徴金		○	○	○	○	○
	免許停止・取消 し	△	○	○	○	○	○
刑事罰			○		○	○	○
放送事業者の自主的取 組みを求める規律		○					

(今後の ICT 分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム
第 6 回会合 2010 年 6 月 2 日を基に作成)

一方、日本の場合、放送事業者の自主的な取り組みを求める規律が主なものであり、多くの国の規制・監督機関が有するような金銭的な制裁権限はない。行政処分の根拠となり得る規定は、電波法や放送法等に違反した場合における 3 か月以内の無線局の運用停止命令や、それに従わない場合の免許取消しを定めた電波法 76 条がある程度である²⁴。ただし、放送番組に関連して、電波法 76 条に基づく処分がなされたケースはこれまでにはない。

また、そもそも内容規制（番組準則など）に反したことを理由に、電波法 76 条²⁵などに基づく行政処分が行いうるかという点で揺らぎがある。学界の通説は、番組準則を倫理規定と位置付け、その違反を理由にした処分はできないとしており²⁶、過去の行政解釈もそうした立場を取っていた。しかし、現在の行政解釈では、放送事業者が番組規律に反する放送を行った際に電波法 76 条に基づく処分を行えるとしている。このため、上記の表も、「免許停止・取消し」については、総務省の資料では「○」印になっているが、ここでは「△」印で表記した。

²⁴ 電波法 76 条 1 項は「総務大臣は、免許人等がこの法律、放送法若しくはこれらの法律に基づく命令又はこれらに基づく処分に違反したときは、三箇月以内の期間を定めて無線局の運用の停止を命じ、又は期間を定めて運用許容時間、周波数若しくは空中線電力を制限することができる」と規定している。さらに、電波法 76 条 3 項は「総務大臣は、免許人が次の各号のいずれかに該当するときは、その免許を取り消すことができる。（中略）三第一項の規定による命令又は制限に従わないとき」と規定している。

²⁵ 2010 年の放送法改正に伴い、地上放送事業者の参入手続きを無線局の設置・運用（ハード）と放送の業務（ソフト）とに分離して行うことが可能となり、これに伴って、放送業務（ソフト）の認定の取消し規定が設けられたが、以下の議論の流れは、改正前と基本的には同様である。

²⁶ 例えば、長谷部（1992：168）

もつとも、行政処分を行いうるとする立場であっても、番組準則違反を理由にした電波法 76 条による処分が可能なのは、①放送された番組が番組準則に違反していることが明白であること、②番組が公益を害しており、同様の番組の放送を将来に向けて阻止する必要があること、③同一の事業者が同様の事態を繰り返し、再発防止の措置が十分ではなく、放送事業者の自主規制に期待するのでは番組準則を遵守した放送が確保されないと認められること、といった要件が必要という見方がある（金澤 2012：58-59）。

他方、電波法 76 条の規定は、あくまで、無線局の設備・運用にかかわる免許人の義務が、電波法だけではなく、放送法にも規定されているために設けられているもので、行政処分の対象は放送法違反全般ではなく、無線局の設備・運用に関する免許人の義務違反に限定されるべきものという見方がある。つまり、放送局の免許停止の根拠となり得るのは、放送内容に関わらないハード面の運用に関する事項²⁷のみであり、番組準則などに違反したことをもって、免許停止や取消しといった行政処分は行い得ないことになる²⁸。

なお、規制を担保する手段としては、放送法に基づく資料提出制度や電波法に基づく報告制度もあり（表 2-15）、それらは実質的に行政処分に近いのではないかという見解もある。例えば、放送法の資料提出制度が事実上の業務改善命令に近い場合があるといった見方や、電波法の報告制度が本来は技術的な問題に限られるべきなのに番組内容に対しても報告を求めているといったような見方である。ただし、これらの規定は、少なくとも条文上は、資料の提出や報告を求めるものにとどまっており、放送事業者に対する具体的な行政処分を定めたものではない。全体の傾向としてみれば、日本の放送制度において、規制を担保する手段は、諸外国に比べて限定されているといえる²⁹。

表 2-15 資料提出制度などに関する規定

項目	根拠法令	内容
資料提出制度	放送法 175 条	「総務大臣は、放送法の施行に必要な限度において、放送事業者に対しその業務に関し資料の提出を求めることができる」と規定
報告制度	電波法 81 条	「総務大臣は、無線通信の秩序の維持その他無線局の適正な運用を確保するため必要があると認めるときは、免許人等に対し、無線局に関し報告を求めることができる」と規定

²⁷ 例えば、NHK に関しては、放送法 86 条に、「協会は、総務大臣の認可を受けなければ、その基幹放送局若しくはその放送の業務を廃止し、又はその放送を十二時間以上（協会国際衛星放送にあつては、二十四時間以上）休止することができない。ただし、不可抗力による場合は、この限りでない。」といった規定がある。

²⁸ なお、2010 年放送法改正に伴う放送事業者に関する業務停止や、認定・登録取消し処分に関しても、同様の問題を抱えている。

²⁹ これ以外に、放送による権利侵害を救済するための司法的な措置も実質的な規制手段として機能すると考えられるが、本研究では、もっぱら行政府と放送事業者との関係に焦点を当てることから、ここで言う放送規制には含めないことにする。

(筆者作成)

規制・監督機関

規制を考える上では、課徴金や免許停止といった担保手段とともに、規制・監督を担当する行政機関のあり方を無視することはできない。日本の場合、戦後の一時期を除いて、独任制の行政庁（郵政省、2001年以降は総務省）が放送行政を担当してきた。しかし、主要国の多くでは、合議制の行政委員会（独立規制機関）が放送規制を所管している（表 2-16）。

日本においても、1950年の電波3法（電波法・放送法・電波監理委員会設置法）の施行に合わせて、放送分野の規制・監督機関として、行政委員会である電波監理委員会が発足した。しかし、電波監理委員会が存続した期間は2年余りにすぎず、1952年7月に電波監理委員会が廃止されのちは、電波・放送行政は独任制行政庁が担当している。

表 2-16 放送に関する規制・監督機関

	日本	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	韓国	台湾
規制・監督機関	総務省	FCC	Ofcom	CSA	各州のメディア庁	KCC	NCC
企画・振興機関（政府）	総務省	FCC	文化メディアスポーツ省等	首相府メディア開発庁	各州のメディア庁	知識経済部・文化体育観光部等	交通部・郵電局等
分野	通信・放送	通信・放送	通信・放送	放送	放送	通信・放送	通信・放送
意思決定	独任制	合議制（5人）	合議制（9人）	合議制（9人）	合議制	合議制（5人）	合議制（7人）
委員等の任命権者	—	大統領（上院の同意が必要）	担当大臣等	大統領＝3人、上下院議場＝各2人	各州により異なる	大統領（国会議長、国会委員会の推薦）	行政院（立法院の同意が必要）
政府・議会との関係	（独任制の行政庁）	連邦議会に対し責任を負う（議会が予算承認）	政府・議会への説明義務を負う（議会が予算承認）	大統領・政府・議会に活動報告書を提出	連邦政府・州政府に対し独立	大統領直属の機関で、首相の監督を受ける（放送番組規制等は除く）	法律に基づき行政院から独立して職権行使立法院への事後報告義務を負う。
運営費用	政府予算（電波利用料含む）	政府支出金・免許手数料	政府支出金・免許料等	政府支出金	受信料	政府支出金	政府予算・周波数使用料
職員数	約 5000人（総務省全体）	1900人	850人	400人	州により異なる	1600人	500人

（「世界の放送通信独立規制機関の現状」『放送研究と調査』2010年3月号）

このように、放送規制の目標は、最終的には「番組内容の適正化」が達成されることであるが、それをどのような手段で担保するか、あるいは、どのような行政機関が規制・監督に当たるかといった点に関しては、国によって差異がある。

第3節 放送制度形成の概要

第1項 制度形成過程と時期区分

放送規制の変遷

ここまで見てきたように、放送制度は目指すべき目標はある程度、共通していても、具体的な制度設計は国によって差異が見られる。そして、制度の枠組みは、一貫した論理のもとで設計されてきたものではなく、放送事業者を取り巻く経営環境や、政治状況、視聴者との関係など、さまざまな要因が絡み合う中で歴史的・経路依存的に形成されてきた。このため、放送制度を考察する上では、その形成過程を確認しておくことが欠かせない。

次章では、日本独特の放送規制がどのように形成され、定着していったのかという点について、経緯を詳しく振り返るが、それに先立って、内容規制と構造規制の変遷の概要を確認しておく。表 2-17 は、放送規制を内容規制と構造規制に区分したうえで、それぞれ主な改正点をまとめたものである。あわせて、放送に対する批判に対して、放送事業者側が取った対応についても整理した。

表 2-17 放送規制の変遷（●規制強化 規制緩和 斜字は実現しなかったもの）

西暦	放送（制度）への批判	内容規制	構造規制	放送事業者の対応
1946	・GHQ が放送法制の抜本改正を指示			
1947	・GHQ が NHK・民放の二本立て方針を指示（ファイスナー・メモ）			
1949	・GHQ が規制監督機関の内閣からの独立性要求（マッカーサー書簡）			
1950		電波 3 法制定 ・番組準則（公安・政治的公平・報道真実性・論点多角的解明） ・行政委員会制度導入	放送局の開設の根本的基準 ・地区別の置局方針	
1952		電波監理委員会廃止		
1953		放送法改正案【廃案】 ・NHK に対する監督権限の強化		
1954	・NHK 『ユーモア劇場』の政府風刺を郵政省が批判			・マスコミ連絡懇談会設置
1956	・臨時放送法審議会が答申（NHK に対する監督強化など）			
1957	・テレビ低俗番組批判が高まる（大宅壮一「一億総白痴化」）	●免許時の条件 ・一定程度の教育・教養番組の編成要求	●免許時の条件 ・資本、役員規制の導入 ・新聞・テレビ兼営禁止	

		・相当程度のローカル生番組の放送を要求	チャンネルプラン策定 ・地区別の置局方針		
1958		・文部省「テレビ影響調査委員会」設置		・民放連「放送基準(テレビ)」制定 ・民放連「民間放送番組審議会」発足	
1959		●放送法改正 ・「善良な風俗を害しないこと」を番組準則に追加 ・番組調和原則 ・番組審議機関	●放送法改正 ・特定の者からのみ番組供給を受ける協定の禁止(民放の地域性確保) ●根本的基準第9条の適用の方針・審査要領 ・マス排原則を確立 ・3事業兼営を原則禁止 ・地域密着の努力義務		
1960	放送批判の高まりと制度見直しの挫折			・「民間放送番組審議会」を改組し、「民間放送審議会」に	
1961		・行政管理庁が放送法改正勧告「民放に関する規定が数か条に過ぎず、放送事業の社会的機能に関する配慮が十分とは言えない」			
1963		・総理府中央青少年問題協議会が「暴力場面・暴力思想を伴ったテレビ番組の影響」を指摘		・郵政省が放送番組懇談会を開催。自主規制機関の設置でNHK・民放連などと合意	
1964		・臨時放送関係法制調査会が答申。骨子は、NHK・民放併存の明文化、NHK・民放共同による「放送世論委員会」を設置、受信料支払義務制の導入など			
1965		・総理府「マスコミと青少年に関する懇談会」の最終意見書を受け、佐藤首相が低俗マスコミ追放を閣僚に指示		・「放送番組向上委員会」(日本放送連合)発足	
1966			放送法改正案【廃案】 ・放送目的に「教育」追加 ・番組準則に暴力否定条項	放送法改正案【廃案】 ・受信料支払義務制導入 ・民放の事業免許制導入	
1969					・「放送番組向上委員会」(NHK・民放連)再発足(日本放送連合解体に伴うもの)
1970		・井出郵政相がテレビ番組官製モニター制度導入を表明、放送界などの反発で実施見送り			・「日本民間放送連盟放送基準」(テレビ・ラジオの放送基準を一本化)
1972		・衆院通信委「放送に関			

		する小委員会」が深夜番組の低俗化などで民放から意見聴取			
1973		・久野郵政相が再免許に際し、「放送の公共性を考え、番組向上に努力するよう」異例の要望書			
1977		・衆院通信委「電波・放送に関する小委員会」設置（放送が国民に与える影響などを調査）			
1978		・日本 PTA 全国協議会が不良マスコミの法的規制を求める申し入れ書を郵政省などに提出			
1981		・衆院通信委がテレビCM 時間量規制・子ども向けテレビCM をめぐり参考人質疑			
1985		・中曽根首相が民放テレビ深夜番組の性表現に対する規制を示唆 ・郵政省が全国の民間放送の社長と番組審議会委員長に対し深夜の風俗番組の自粛を要望	●放送番組に関する行政指導始まる		
1986	放送規制の見直し			チャンネルプラン修正 ・チャンネル格差是正策盛り込み	
1988			放送法改正 ・番組調和原則の適用限定 ・番組審議機関の答申・意見の公表を定める	○放送法改正 ・放送普及基本計画の新設 放送局開設の根本的基準改正 ・マス排規定を創設	
1989				○放送法改正 ・受委託放送制度導入（CS放送でハード・ソフト分離）	
1992		・NHK・民放で番組制作の表現に関する「やらせ」が次々に発覚			
1993		・テレビ朝日椿報道局長発言が問題化			
1995		・オウム報道でサブリミナル的映像手法の使用が問題化 ・郵政省「多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談会」が苦情処理機関の必要性に言及	●放送法改正 ・訂正・取消放送の請求期間と番組保存期間を延長	○放送局開設の根本的基準改正 ・放送対象地域が重複しない場合の支配基準を議決権の 1/5 以上に 多局化政策に区切り ・これ以降、周波数割当を削減	
1996		・オウム報道をめぐる坂本弁護士ビデオテープ問題発生			・NHK・民放連が共同で「放送倫理基本綱領」制定

1997			●放送法改正 ・苦情や意見の概要、訂正放送の実施状況の報告を義務付けるなど、放送番組審議会の機能を強化		・BRO (放送と人権等権利に関する委員会機構)、BRC (放送と人権等権利に関する委員会) 設立	
1998		・中央教育審議会が番組内容の事前表示や V チップ制度導入を要望 ・郵政省「青少年と放送に関する調査研究会」が番組内容や放送時間帯に関するガイドラインの自主的な策定を要望				
2000	多 メ デ ィ ア 化 に よ る 制 度 の 揺 ら ぎ				・放送と青少年に関する委員会設立	
2003		・日本テレビプロデューサーによる視聴率不正操作事件	人権擁護法案【廃案】 ・報道による人権侵害を救済対象に		・BRO と放送番組向上協議会を BPO に改組	
2004				○放送局の開設の根本的基準 (省令) 改正 ・隣接 7 地域内の連携について、支配の基準を議決権の 1/3 以上に緩和		
2007		・関西テレビ『発掘！あるある大事典Ⅱ』で納豆ダイエットに関するデータを捏造				
2008		・NHK 職員によるインサイダー取引疑惑発覚	●放送法改正 ・NHK のガバナンス強化 ・命令放送制度の見直し ・再発防止計画規定の新設【削除】	○放送法改正 ・認定放送持株会社制度の導入 (傘下に置ける放送子会社の数を最大 12 局に)		
2009		・日本テレビ『真相報道バンキシャ！』の岐阜県裏金疑惑報道が虚偽と判明				・BPO 放送倫理検証委員会が『バンキシャ！』問題で初の勧告
2010			●放送法改正 ・放送の定義変更 ・番組種別の公表義務付け	放送法改正 ・マス排の基本部分法定化 ・ハード・ソフト分離体系 ○基幹放送の業務に係る表現の自由享有基準に関する省令改正 ・放送対象地域が重複しない場合の支配基準を議決権の 33.33333%超に		
2014				○放送法改正 ・放送事業者の経営基盤強化の認定に係る制度の創設 (認定によって異なる放送対象地域で同一の放送番組の放送が可能に)		

(『20 世紀放送史』、『民間放送 50 年史』、総務省資料等を基に作成)

表 2-17 から読み取れるように、放送規制は、大きく変動した時期とほとんど変化しなかった時期がある。大まかに言えば、占領期から 1960 年前後にかけて、放送制度（放送規制）の骨格が形成された時期と言える。その後、1960 年代前半から 1980 年代半ばにかけては、放送制度はほとんど変わらなかった。この間、低俗番組に対する批判などを背景に、規制強化を求める意見がさまざまな形で上がったが、制度改正には結びつかなかった。

しかし、1980 年代後半以降、放送制度の見直しが行われ、以降、内容規制、構造規制とも制度改正が続いてきた。そして、2000 年以降、多メディア化の進展によって放送をめぐる環境が大きく変化すると、放送制度自体も揺らぎ、見直しの動きが加速した。2010 年には、通信・放送融合の進展に対応するとして、8 つに分かれていた通信・放送関連法が 4 つの法律に再編され、通信・放送に関する法体系は 1950 年の放送法・電波法制定以来、60 年ぶりに大きく組み替えられた。

第 2 項 放送規制の変遷の概要

内容規制の変遷

放送制度の変遷について、内容規制と構造規制に分けて整理すると以下のようになる。まず、内容規制をめぐるのは、制度形成にあたって、GHQ³⁰の占領改革が大きな影響を及ぼした。戦後日本の放送を規律してきた基本的な法令である放送法と電波法は、占領下で検討が行われ、1950 年に施行された。中でも、内容規制の基本とも言える番組準則の形成には、戦前のメディア統制への反省を踏まえて行われた占領期の改革が大きな影響を及ぼした。「国家の介入の程度が低い」規制が成立した背景には、占領期の制度改革が存在したことになる。また、規制・監督機関のあり方も、GHQ 側の意向が反映される形で、1950 年 6 月に行政委員会である電波監理委員会が設置された。

しかし、占領終結後、制度の見直しが進む。占領終結直後の 1952 年 7 月には電波監理委員会が廃止された。これは、吉田茂内閣による行政委員会制度見直しの一環として行われたもので、吉田首相としては内閣が直接、コントロールできない行政委員会は容認しかねるものだった。以後、放送に関する規制は独任制行政庁である郵政省に引き継がれた（2001 年以降は総務省）。放送規制の多くは、行政委員会の存在を前提に当初の制度設計がなされたが、その前提が崩れたまま、戦後の放送政策が展開されてきたことになる。

さらに、内容規制そのものも、1950 年代後半以降、低俗番組に対する批判を契機に、政権与党を中心に内容規制の強化を目指す動きが進んだ。1959 年の放送法改正では、番組準則に「善良な風俗」という文言が追加されるとともに、番組調和原則の新設や番組審議機関の設置義務付けなどが盛り込まれた。

内容規制をめぐるのは、その後も規制強化を求める動きが続いたものの、1960 年代から

³⁰ 正式名称は、General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers (GHQ/SCAP) で、「連合国（軍）最高司令官総司令部」と訳される。以下、GHQ と表記。

1970年代にかけては法改正には至らず、もっぱら放送事業者の自主規制を促す対応が図られた。一方で、1990年以降は、訂正放送の請求期間の延長や、番組審議機関の機能強化といった、内容規制の実質的な強化を図る法改正がなされている。内容規制に関しては、戦後、放送事業者の不祥事などを契機に規制強化を求める意見が政権与党を中心にしばしば挙がり、政治状況によっては法改正が実現するといった動きが続いてきた。

構造規制の変遷

一方、構造規制は、特に資本規制の部分に関して、基本的な枠組みが固まったのは1960年前後である。内容規制は、制度設計が占領期に行われたことから、GHQの影響が強く働いたのに対し、構造規制は日本独自の事情に合わせて発達してきたと言える。また、番組準則や番組調和原則といった内容規制の骨格部分が1950年代以降、大きく変化していないのに対し、構造規制は、放送を取り巻く環境変化に応じて柔軟に制度改正が行われてきた。

例えば、マスメディア集中排除原則は、1990年代以降、段階的に規制緩和がなされている。これは、放送をめぐる経営環境が厳しさを増す中で、資本規制の緩和を行ったほうがローカル局の機能強化につながり、結果として、放送の「多元性・多様性・地域性」の維持に寄与するという見方が強まったためである。1995年には、まず放送対象地域が重複しない場合の支配基準が、議決権の「10分の1超」から「5分の1以上」に緩和された。そして、2004年3月には、放送対象地域が隣接しているといった一定の条件を満たすローカル局どうしの兼営が可能になった。これによって、東北や九州といった単位で、ローカル局どうしが合併することが可能となった。

さらに、2007年12月には放送法が改正され、複数の放送事業者を傘下を持つ持株会社（認定放送持株会社）の設立が認められた。認定放送持株会社はローカル局を最大12局局まで子会社化することができるようになり、持株会社を通じた資金調達などによって、ローカル局の経営基盤の強化を図ることが可能となった。また、2010年放送法改正では、「支配」の基準となる出資比率の上限が、10分の1以上3分の1未満の範囲内で「総務省令で定める割合」と定められた。これに伴って省令が改正され、地上テレビ放送事業者に関しては、放送対象地域が異なる事業者に出資する場合、出資比率の上限が「20%未満」から「33.3333%」に引き上げられ、緩和が図られた（2011年6月施行）。

このように、放送規制や規制の枠組みは時期ごとに異なることから、その機能や効果を検証するうえでは、当時の制度がどのような状況にあったのかについて踏まえておく必要がある。次章では、放送規制の機能や効果を考察する前提として、放送制度がどのような経緯のもとに形成され、それがどのように変化していったのか、さらに詳しく見ていく。

第3章 戦後の放送制度の形成と展開

第1節 内容規制の形成（占領期）

第1項 GHQが主導した規制見直し

占領初期の状況

放送に関する内容規制の代表と言えるものが、放送法の番組準則である。番組準則は1950年に施行された放送法に盛り込まれ、1959年に一部が変更されたものの、現在に至るまで、すべての放送に適用される番組規律の基本原則として存在し続けている。そして、その規定は占領期にGHQの強い影響力のもと形成された。もっとも、その形成過程は、GHQや日本政府、当時の唯一の放送事業者だった日本放送協会の思惑が絡み合い、単純なものではなかった。そして、そこで行われた議論は、その後の放送規制をめぐるさまざまな論点を先取りするものとなった。以下、番組準則の形成過程を振り返る¹。

まず、それまでの法制度を確認すると、放送・電波行政の根拠となっていたのは1915年制定の無線電信法で、放送に関しては、私設無線電話の一つとして規定しているのみだった。そして、規制に関しては、主務大臣（逓信大臣）に広範な裁量を与えていた。このため、GHQ内で放送行政を所管するCCS（Civil Communication Section：民間通信局）は、新憲法にそぐわないとして、1946年10月、当時、放送を監督していた逓信省に対し、抜本的な法改正を指示した。その骨子は、①新憲法に即応させること、②通信を完全に民主化し、軍の統制影響の痕跡を永久に除去すること、③実情に合わない時代遅れの規定を改めて現代的なものにすることの3点からなっていた（荘・松田・村井1950：7）。これを受けて、逓信省は同年11月、次官を委員長とする臨時法令審議委員会を設置して関連法令の改正に着手し、これが戦後の電波・放送関連法の検討作業の始まりとなった。

逓信省では、通信・放送に関する一切の規定を一本の法律に盛り込む形で、1947年2月に無線電信法の第1次改正案、同年4月に第2次改正案を作成した。しかし、中波の放送については日本放送協会に独占的に行わせるというCCSの意向が明らかになったことから、法案から日本放送協会に関する規定を別にして、無線法と日本放送協会法の二本立てにすることになった（荘・松田・村井1950：11）。1947年6月に立案された日本放送協会法案が、単行法としての放送法案の最も初期のものとなる。

ただ、この日本放送協会法案は、組織形態を従来の社団法人のままとしていたため、国民生活に多大な影響力を持つ放送事業体を社団法人の6500人の会員が所有する形態は適当ではないという結論が出され、翌月の1947年7月には、当時、「最も進歩しているといわれている豪州の放送無線電話法（一九四二年）を参考として」、放送事業法案に差し替えられた（荘・松田・村井1950：11）。放送事業法案では、「日本放送委員会」という公共機関

¹ 以下、本節の記述は、村上（2008）を再構成する形でまとめた。

を設立して、この委員会に中波の放送事業を独占的に経営させるといった組織面での改変がなされている。この時点では、放送規律としては、「不偏不党」「自己の意見を放送してはならない」といった「公平原則」に類したものが盛り込まれていたとされる。その概要をまとめたのが、表 3-1 である。

表 3-1 番組規律に関連した条文案

年月	法案	概要	対象
1947年 6月	日本放送協会法案	<ul style="list-style-type: none"> 番組編成には傾向的性格があってはならない 番組編成には最善の努力を払い、競争事業があると同様の効果をあげるよう処置しなければならない 	NHK
1947年 7月	放送事業法案	<ul style="list-style-type: none"> 放送番組の編成は不偏不党でなければならない 時事問題に対する自己の意見を放送してはならない 	NHK

(荘・松田・村井(1950)を基に作成)

GHQ が重視した「公平原則」

この時期、GHQ 側では、逓信省の立法作業と並行して、CCS が放送に関する基本法にどのような規律を盛り込むべきか検討を行っていた。その模様は、CCS 放送課のスタッフだったハウギー (Victor Hauge) が 1947 年 8 月から 9 月にかけてまとめた「日本の放送に関する政策」と題した部内メモ (一般に「ハウギー・メモ」と呼ばれる) に記録されている。このうち、放送規律に関する一般原則を抜粋したものが、表 3-2 である。

表 3-2 ハウギー・メモ (1947 年 8 月 27 日) に記述された放送基本法の一般原則

a. 放送の自由
b. 不偏不党
c. 公衆に対するサービスの責任の充足
d. 道徳的諸基準の遵守 (わいせつ、名誉棄損、その他道徳的に墮落した放送の禁止)
e. 法と秩序の遵守 (公共の秩序を害する番組の禁止)
f. 技術的諸基準の遵守

(今田(1994)を基に作成)

この時点では、「不偏不党」に加えて、「道徳的諸基準の遵守」「法と秩序の遵守」といった原則、いわゆる「公安・良俗の原則」に類する内容が記述されていた²。しかし、この²

² ただし、「法と秩序の遵守」に関しては、「禁止事項は明確に定義され、民主的な社会において通常適用できる範囲のものを超えてはならない」という留保が付されていた。国立国会図書館憲政資料室所蔵 GHQ 資料 CCS-00308 CCS “Implementation of Policies Relating to Japanese Broadcasting” (1948 年 8 月 27 日)。以下、憲政資料室所蔵 GHQ 資料からの引用に際しては、マイクロフィッシュのシート番号、文書名、日付を記した。また、GHQ 資料の中には、筆者が所属する NHK 放送文化研究所が直接、米国立公文書

項目については、同じハウギーが記録した半月後の9月12日のメモでは削除されている³。そして、日本の放送をNHKと民放の二本立てにする方針が示された1947年10月16日の「日本放送法に関する会議における最高司令部『示唆』」（いわゆる「フェイスナー・メモ」）においても、放送規律の基本として盛り込まれていたのは、「放送の自由」「不偏不党」「公衆に対するサービスの責任の充足」「技術的諸規準の遵守」の4点のみだった。

「道徳的諸基準の遵守」と「法と秩序の遵守」の2項目が削除された理由について、CCS調査課に所属していたフェイスナー（Clinton Albert Feissner）は1994年1月のインタビュー調査で、「道徳的諸規準の遵守や法と秩序の遵守を立法化する必要はありませんでした。親切とか寛容ということをだれも立法化しようとはしません。道徳的諸規準や法と秩序についても同様です。なぜ最初の草案に含まれたのかは分かりません」と述べている（向後、今田1995：17）。CCSは一時、放送規律の原則として、「道徳的諸基準の遵守」や「法と秩序の遵守」を盛り込むことを検討したものの、こうした規律は放送事業者が自主的に守っていくことであり、法律に盛り込む必然性はないと結論づけたことになる。

この時期、アメリカでも、放送事業者の規律をめぐる議論が行われ、規制・監督機関であるFCC（連邦通信委員会）は1949年の報告書で、「放送事業者は、論争的な問題を扱う場合、対立する見解を公平に提示しなければならない」とする「公平原則（fairness doctrine）」を確立させている。こうした議論がGHQのメディア政策にどのような影響を与えたか裏づける資料は見いだせていないが、少なくともアメリカで議論されていたのは、放送の公平性をどのように担保するかという点であり、「道徳の遵守」、あるいは「法と秩序の遵守」をどのように維持するかといった点ではなかった。

第2項 規制強化を求める日本側

内容規制強化を求める日本側の動き

放送制度をめぐるのは、前述のように、GHQが1947年10月、NHKに独占的に放送を行わせるとした方針を改め、NHKと民放の二本立て方式を採用する意向を示したことから、再度、検討作業が行われることになった。もっとも、番組準則は、1947年の段階では、「放送の自由」や「不偏不党」が盛り込まれていれば十分とする見解が支配的で、これを機に放送に対する規律を強めようとする動きは見られない。しかし、こうした状況は1948年に入ると転換していく。

まず、逓信省が「放送法案」として作成した1948年2月案では、番組規律そのものは引き続き、「政治的公平」や「選挙での均等な放送機会の提供」といった規定が中心だったが、

館で入手したものがあり、それに基づく引用は米国立公文書館のBox番号（文書が収められている箱の番号。例：Box 3169）を表記した。

³ CCS-00308 “Implementation of Policies Relating to Japanese Broadcasting”（1948年9月12日）

「罰則」の章に、新たに「放送設備によって風俗を壊乱する事項を放送した者」や「日本国憲法又はその下に成立した政府を暴力で破壊することを示唆する放送をした者」に対し、懲役や罰金を科すとした条文が追加された。

そして、この法案に対しては、メディア政策の関係部局である CIE (Civil Information and Education Section: 民間情報教育局) や GS (Government Section: 民政局)、ESS (Economic and Scientific Section: 経済科学局) が修正意見を提示し、通信省が放送法案にさらに修正を加えた。修正された法案には、終戦直後の 1945 年 9 月に占領当局が報道統制のために出したプレス・コード (放送向けのラジオ・コードもほぼ同内容) に類似した条項が、総則の章の 4 条にそのまま盛り込まれた。また、風俗壊乱などへの罰則条項も表現を一部変えただけで残された。この法案は、1948 年 6 月 18 日に第 2 国会に提出されている (表 3-3)。

表 3-3 番組規律に関連した条文案

年月	法案	概要	対象
1948 年 2 月	放送法案	<ul style="list-style-type: none"> 公選による公職の候補者に政治的意見を放送させたときは他の候補者にも均等に放送させなければならない 時事に関する放送は真実・公平でなければならない 風俗を壊乱する事項を放送した者、日本国憲法の下に成立した政府を暴力で破壊することを示唆する放送をした者は懲役・罰金 	NHK + 民放
		<ul style="list-style-type: none"> 時事に関し自己の意見を放送してはならない 放送番組の編集は政治的に公平でなければならない 	NHK
1948 年 6 月	放送法案 (第 2 国会 提出)	<p>【総則の章 (第 4 条) に置かれた規定】</p> <ul style="list-style-type: none"> 厳格に真実を守ること 公安を害するものを含めないこと 事実に基づき、編集者の意見を含めないものであること 宣伝的意図に合うように着色しないこと 一部分を特に強調して何らかの宣伝意図を強めないこと 一部の事実または部分を省略することによってゆがめないこと 宣伝的意図を設け、特定事項が不当に目立つ編集をしないこと 	NHK + 民放
		<ul style="list-style-type: none"> 世論の対象となっている事項を編集者の意見を加えずに報道すること 意見が対立している問題については、あらゆる角度から論点を明らかにすること 成人教育及び学校教育の進展に寄与すること 音楽・文学・娯楽等の分野で最善の文化的な内容を保持すること 放送番組の編集は政治的に公平でなければならない 公選による公職の候補者に政権放送をさせたときは、他の候補者にも同等な条件の時間に同一時間数を与えない 	NHK

(CCS-00689、放送法制立法過程研究会編 (1980) を基に作成)

総則に置かれた4条の原型になったプレス・コードは、「報道は絶対に真実に即すること」「直接又は間接に公安を害するようなものを掲載してはならない」など10項目からなり、占領を前提にした統制色の強いものである。このうち法案に盛り込まれたのは、「連合国に関し虚偽的又は破壊的批評を加えてはならない」といった占領を前提とした3項目を除く、7項目であり、表現もほぼそのままだった。法的な整合性を見ても、「編集者の意見を含まない」といった項目など、番組準則と重複している部分もあり、4条が唐突に挿入されたという印象を受ける。

このような条項が盛り込まれた背景については、CIEの強硬な要求があったという見方がある(中部日本放送1959:61)。1946年夏以降、CIEは、局長がニュージェント(Donald R. Nugent)、メディア政策に影響力を持っていた新聞課長がインボデン(Daniel C. Imboden)と、いずれも保守派と見なされる人物が実権を握っており、いわゆるニューデューラーの発言力が強かった占領初期とは異なる体制が敷かれていた。

一方、日本側でも、この機会を利用して、放送規制をさらに強められないか模索する動きが現われた。芦田均首相は閣議で、「プレス・コード」類似の条項に罰則を加えるよう要求したという(中部日本放送1959:61)。さらに参議院の通信委員会でも、「風俗を害する」放送への罰則を規定しているにもかかわらず、4条の「公安を害する」放送には罰則がないのはおかしいのではないかと、次のような議論が行われた。

新谷寅三郎⁴(参議院議員)

風俗を害さない、ほかの公安を害する行為に対しては、何故罰則をお付けにならなかったのか、そういうことはあり得ないというお考えでありませうか。

鳥居博(通信省臨時法令審議委員会主査)

第四條そのものはニュース記事の眞実性を守らせるという一つの道義規定でございます、(中略)何か治安を維持するのは、こうだという昔の治安維持法のような法律でもございませうれば、公安の概念は極めて明確に相成りますが、現在日本に置きましては、そのような意味での公安を規定した法規は存在しないのであります。従いまして罰則におきましては、概念の明確な風俗壊乱だけに限定いたしました。

(参議院通信委員会打合せ・1948年7月28日)

こうした議論からもわかるように、通信省の事務当局は、4条の「プレス・コード」はあくまでも「道義規定」だと説明するなど、規制強化には積極的ではなかった。放送法をめぐっては、規制強化を目指す国会議員と、規制を最小限にとどめようとする通信省の事務当局との間で、意見の食い違いが存在したことになる。

国会の場で議論された罰則の追加をめぐっては、GHQ側が了承しなかったとみられ(奥平1974:434)、このときの法案修正には盛り込まれなかった。しかし、一部国会議員の強

⁴ 新谷寅三郎は元通信官僚で、1966年には佐藤内閣で郵政大臣を務めた。

硬姿勢は変わらず、1948年10月9日には、4条2項に「評論、演芸その他の放送であつて、その内容に明らかにニュース記事、時事分析及時事解説を含むものも、また同様とする」と文言を追加し、適用範囲を拡大させた（放送法制立法過程研究会 1980：200）。ただ、このときの放送法案は、1948年10月に芦田均内閣が総辞職し、吉田茂内閣が発足したことに伴い、いったん通信省によって撤回されている。

規制強化に対する GHQ の反発

1948年に入ってから作成された放送法案は、放送法制を「新憲法に即応させる」という当初の理念からは、明らかに逸脱していた。そして重要なのは、こうした逸脱に対する修正を図ったのが、日本側ではなく、GHQ の LS (Legal Section : 法務局) だった点である。LS が勧告を行ったのは、先の放送法案がいったん撤回されたあとの1948年12月であり、法案から、「プレス・コード」に類した項目や「風俗を害する」放送への罰則などを削除するよう通信省に対して求めた。放送法案4条のプレス・コード類似部分に関しては、次のような修正勧告を行っている。

LS の修正勧告 (1948年12月2日)

A この条文には、強く反対する。何故ならば、それは憲法第二十一条に規定されている「表現の自由の保証 (ママ)」と全く相容れないからである。現在書かれているままの第四条を適用するとすれば絶えずこの条文に違反しないで放送局を運営することは不可能であろう。反対の側から言えば、政府にその意志があれば、あらゆる種類の報道の真実あるいは、批評を抑えることに、この条文を利用することができるであろう。(中略)

C 言論の自由抑圧を一掃するため、L・S はこの第四条の全文削除を勧告する。何故なら放送の本来の目的は、「不偏不党」をも含めて第三章第四十六条、第四十七条で尽されているからである。(放送法制立法過程研究会 1980：207-215)

LS としては、言論法規としての放送法を憲法の規定に合致させることを強く求めていた。4条のような条文が残ることによって、「政府にその意志があれば、あらゆる種類の報道の真実あるいは、批評を抑えることに、この条文を利用することができる」といったことを懸念していたことになる。さらに、このときの勧告では、憲法または政府を暴力で破壊することを主張する放送や、風俗を害する放送などに罰則を科す88条の条項についても、風俗壊乱の意味があいまいだと指摘して削除を勧告したほか、前段部分についても、刑法の改正を待つべきで、このままでは意味が広すぎると指摘した。

日本側は LS の勧告を受け入れ、通信省は、GHQ の勧告に従って再度、法案の検討を行い、1949年3月に改めて放送法案をまとめた。番組規律に関連する部分は表3-4のとおりで、先の法案に盛り込まれていた4条の部分はすべて削除されている。しかし、この法案をめぐっては、放送行政の管轄問題について、通信・GHQ 双方の内部で異論があったこと

から、国会提出は見送られた。

表 3-4 番組規律に関連した条文案

年月	法案	概要	対象
1949年 3月	放送法案	<ul style="list-style-type: none"> 公衆に関係ある事項を編集者の意見を加えないで完全に報道すること 意見が対立している問題については、あらゆる角度から論点を明らかにすること 成人教育・学校教育の進展に寄与すること 音楽・文学・娯楽等の分野で最善の文化的な内容を保持すること 放送番組の編集は政治的に公平でなければならない 公選による公職の候補者に政権放送をさせたときは、他の候補者にも同等な条件の時間に同一時間数を与えなければならない 	NHK

(放送法制立法過程研究会編(1980)を基に作成)

第3項 番組準則の成立

国会での規制論議

結局、放送法案が修正を経て、再び閣議決定されたのは、1949年10月のことである。この法案には、現行の4つの準則のうち、「政治的公平の原則」「真実性の原則」「論点の多角的解明の原則」の3つが盛り込まれた。適用は引き続きNHKに対してのみで、民放については、52条で、候補者放送の際に時間配分を同等にすることのみが義務づけられていた。この放送法案は1949年12月22日に第7国会に提出され、1950年1月以降、国会での審議が始まった。

表 3-5 番組規律に関連した条文案

年月	法案	概要	対象
1949年 10月	放送法案 (閣議決定)	<ul style="list-style-type: none"> 公衆に関係がある事項について事実をまげないで報道すること 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 音楽・文学・演芸・娯楽等の分野において最善の内容を保持すること 放送番組の編集は、政治的に公平でなければならない 公選による公職の候補者に政権放送をさせたときは、他の候補者にも同等な条件の時間に同一時間数を与えなければならない 	NHK

(放送法制立法過程研究会編(1980)を基に作成)

しかし、番組準則をめぐる国会の議論では、「表現の自由」という観点が前面に出ていた

わけではなく、政権与党側からは規制強化を求める意見が出されている。小澤郵政大臣は1月27日の衆議院電気通信委員会で、「新聞紙に対して制限を加えない以上は、放送に対しても制約を加えないでもいいのじやないかという御議論がありますが、むしろ私はある範囲内においては、やはり国民全般の利益のために、新聞紙法というようなものがあることが望ましいのではないかというふうに考えております」⁵と答弁し、一般的な言論立法が望ましいととらえられるような見解を示している。さらに、民間放送への参入を計画している関係者からも、「少くとも第四十四條の放送番組の編集、第四十五條の政治的公平などは、第一章の総則の中にまとむべきものでないか⁶」として、準則を民間放送に適用すべきではないかという意見も出されている。

一方で、事務当局（当時は電気通信省）の見解は異なっていた。当時、電波監理長官だった網島毅は国会答弁で、「民間放送につきましてはあくまでも自由闊達に、のびのびと事業の運営をやるべきである。そのほうがわが国における今後の民間放送の発達のために非常に必要であり、またそれが適当であるということからいたしまして、民間放送の発達を考えまして、わざわざ条文において事こまかく書かなかつたのであります⁷」と述べている。こうした答弁からわかるとおり、立法実務に携わっていた担当者は、必ずしも放送に対する規制を強めようとしていたわけではなく、とりわけ民放に関しては、自ら律することが望ましいと考えていた。規制に比較的積極的な国会議員に対し、規制・監督機関の事務当局が慎重な立場を取るという構図はこのあとも続くが、そうした議論の枠組み自体はこの時期から存在したことになる。

放送法案をめぐるのは、このあとも国会議員による規制強化を求める動きが続き、法案成立の直前の1950年4月になって、議員修正によって、「公安の原則」が盛り込まれたほか、番組準則は民放に準用されることになった（表3-6）。放送法案は参議院での審議のあと、再び衆議院に送られ、4月26日の衆議院本会議で修正案は可決・成立した。放送法を含む電波3法は1950年6月1日から施行された。

表 3-6 放送法に盛り込まれた番組準則

年月		概要	対象
1950年 4月	放送法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公安を害しないこと ・ 政治的に公平であること ・ 報道は事実をまげないですること ・ 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 	NHK +民放

(放送法制立法過程研究会編(1980)を基に作成)

⁵ 衆議院電気通信委員会(1950年1月27日)

⁶ 衆議院電気通信委員会公聴会(1950年2月7日)杉山勝美公述人(朝日放送株式会社設立準備委員)の発言

⁷ 衆議院電気通信・文部委員会連合審査会(1950年3月8日)

さまざまな対立関係

番組準則の制定をめぐるのは、GHQ・日本政府、それぞれの内部で意見の対立があった。GHQの中でも、放送番組の指導を行ってきたCIEは比較的、内容規制の強化に積極的だったのに対して、放送制度を担当するCCSや、法制度全般を担当するLS、あるいはGHQの中で占領政策を主導したGSは、メディアの民主化を進める観点から、放送法に強い内容規制を盛り込むことには反対の立場を取った。また、日本側でも、政権与党の国会議員が放送法にさまざまな内容規制を盛り込もうとしたのに対し、担当官庁の実務担当者は必ずしもそれに同調しなかった。ここまでの議論から、放送法制定に関与したさまざまな組織や関係者の立場をごく単純化して整理すると、表3-7のようになる。

表 3-7 内容規制に対する関係者の姿勢

	内容規制の強化を要求	内容規制の強化に慎重
日本側	<ul style="list-style-type: none">・ 政府首脳・ 政権与党の国会議員	<ul style="list-style-type: none">・ 監督官庁の実務担当者
GHQ	<ul style="list-style-type: none">・ CIE（民間情報教育局）	<ul style="list-style-type: none">・ LS（法務局）・ GS（民政局）・ CCS（民間通信局）

（筆者作成）

占領期の内容規制の検討をめぐるのは、全体としては、GHQ側、日本側双方で生じた緊張関係の中で、戦前の言論統制による反省を踏まえた制度設計がなされたと言える。ただ一方で、そうした緊張関係が放送法の成立によって収束したわけではなく、その後に行われた議論においては、このときに現れた構図がその後も反復されることになる。つまり、放送番組に関して何らかの問題が起きると、政権与党の国会議員が規制強化を求め、一方で、規制当局の実務担当者は消極的な姿勢を取るといった構図がこのあともしばしば繰り返されることになった。占領期は、内容規制そのものが形成された点に加え、その後の議論の構図が形作られた点で、日本の放送制度形成にとっては重要な時期だった。

第2節 規制・監督機関の成立（占領期～1950年代）

第1項 GHQの見直し要求

組織の変遷の概要

占領期には、放送規制そのものだけでなく、放送に関する規制・監督機関の見直しに関する議論もなされた。そして、1950年に電波3法（放送法・電波法・電波監理委員会設置法）が施行されると、逓信省や電気通信省といったそれまでの独任制行政庁に代えて、行政委員会である電波監理委員会が設置された。しかし、行政委員会制度が続いたのは2

年2か月に過ぎず、占領終結から3か月が経った1952年7月31日に電波監理委員会は廃止された。以後、放送規制は、再び独任制行政庁（郵政省、2001年以降は総務省）が担当している（表3-8）。

表 3-8 放送・電波行政分野の規制・監督機関

時期	名称	形態	備考
1925年3月～ 1949年5月	逓信省	独任制	一時、運輸通信省、逓信院が放送・電波行政を担当していた期間がある
1949年6月～ 1950年5月	電気通信省	独任制	逓信省が郵政省と電気通信省に分離。電気通信省の外局に電波庁が置かれた
1950年6月～ 1952年7月	電波監理委員会	行政委員会	電波監理委員会の委員（7人）は首相が任命・国会が同意。国務大臣委員長制の規定は削除
1952年8月～ 2000年12月	郵政省	独任制	電波監理委員会の廃止後に機能を引き継ぐ諮問機関として電波監理審議会
2001年1月～	総務省	独任制	自治省・郵政省・総務庁が合併して発足 諮問機関として電波監理審議会

（筆者作成）

占領期に行われた放送規制に関する制度設計は、行政委員会の存在を前提になされたと言える。このため、規制・監督機関のあり方を変えることは、放送行政のあり方に大きな影響を及ぼし、規制の実質的な効果を左右するとも言える。そうした点を踏まえ、ここでは規制・監督機関の制度設計をめぐる議論を振り返る。主に着目するのは、占領期にどのような議論が占領期に行われ、なぜ行政委員会である電波監理委員会の発足に至ったのか、そして、なぜ他の主要国のように行政委員会制度が定着せず、2年余りで廃止に至ったのか、という点である⁸。

公共放送独占を前提とした制度設計

放送をめぐる規制・監督機関の見直し作業は、番組準則の検討と同様、1946年後半以降、本格化した⁹。番組準則の成立過程でも触れたように、CCSは1946年10月、逓信省に対

⁸ 以下、本節の記述は、村上（2010b）を再構成する形でまとめた。

⁹ なお、これに先立って、日本放送協会の監督に関しては、GHQの指示のもと検討が行われている。GHQによって示された最初期の方針が、1945年12月11日の覚書「日本放送協会ノ再組織」（通称「ハンナー・メモ」）だった。ハンナー・メモは、日本放送協会がラジオ放送を独占的に行うことを前提にした上で、▽日本放送協会会長への助言のため、国民各層の代表者15～20人の男女で構成される顧問委員会（advisory committee）を設立すること、▽顧問委員会が日本放送協会の会長候補者3人を多数決により選出し、逓信院を通じてGHQに氏名を提出すること、▽日本放送協会の政策は、顧問委員会に諮問した上で会長が決定すること、などを盛り込んでいた（放送法制立法過程研究会1980：49-54）。これに基づいて、顧問委員会が立ち上げられ、1946年1月22日にその第1回会合が開かれている。顧問委員会は、その後、「放送委員会」と改称され、以降、日本放送協会の会長推

して、無線電信法を新憲法に準拠させて改正するよう指示し、これに基づいて通信省は省内に臨時法令審議委員会を設置して関係法令の改正に向けた作業に入った。検討作業は当初、無線電信法をベースに、それを改正するという形で行われ、1947年2月には第1次無線電信法改正案が作られた。この中で、行政組織については、「重要な事項について通信大臣の諮問に応じ、又通信大臣に建議するため、無線委員会を置き、その諮問事項、委員会の組織等について規定した」（荘・松田・村井 1950：9）として、諮問機関として「無線委員会」を設置することを盛り込んだ。そして、同年4月の第2次無線電信法改正案では、無線委員会に諮問機関にとどまらない議決機関としての機能を追加し、権限を拡大させた（表 3-9）。

表 3-9 規制・監督機関をめぐる検討

時期	検討案	規制・監督機関	担当分野	備考
1947年 2月	無線電信法 改正案	通信省	放送行政 電波行政	通信大臣の諮問機関として「無線委員会」設置
1947年 6月	日本放送協 会法案	放送委員会	放送行政	日本放送協会を監督。委員は国民各層を代表する者から内閣が委嘱した30人以上で組織
1947年 7月	放送事業法 案	放送諮問委員会	放送行政	日本放送委員会の諮問機関として「放送諮問委員会」設置

（荘・松田・村井（1950）を基に作成）

しかし、その後の放送制度の検討過程で規制・監督機関の制度設計は二転三転した。まず、1947年6月に無線電信法改正案がさらに改定されるが、この段階で、放送規律と電波監理を別々の法律に分けることとなり、放送に関しては、日本放送協会法案が作成された。この法案では、放送の規制・監督は「放送委員会¹⁰」が行うとされ、委員は国民各層を代表する者から内閣が委嘱した30人以上をもって組織するとした（荘・松田・村井 1950：16）。ただし、民放の開設は前提にされていなかったことから、放送委員会は、もっぱら日本放送協会を監督する役割だった。

さらに、1947年7月に作成された放送事業法案では、中波放送は、日本放送協会を改組した「日本放送委員会」（当初は日本放送公団や日本放送公社という名称も検討された）を

薦といった任務を行った。ただし、「放送委員会」は、あくまでも日本放送協会の監督を行うために設置されたものであり、放送全般に関する規制・監督機関と言えるようなものではなかった。活動の上でも、組織が法的根拠を持たないこともあり、設立後間もない時期から困難に直面した。当時、放送・電波行政を所管していた通信院は委員会の運営に関与せず、日本放送協会も委員会の運営を事務的に援助したにとどまった（内川 1989：284）。放送委員会自体は1949年5月まで活動を続けるものの、次第にその性格が曖昧なものとなり、委員会は「二階にあげられてはしごをはずされた形」（内川 1989：285）となった。¹⁰ 前出の注で示した1946年1月設立の「放送委員会」とは全く別の組織として設置を検討。

創設して行わせるとされた。あわせて、放送番組に聴取者の意向を反映させるため、放送諮問委員会を設置することが盛り込まれた（荘・松田・村井 1950 : 24-25）。しかし、この案は逓信省での検討段階で内容が漏れ、放送事業が国有・公営化されるなどと新聞各紙に報じられた結果、世論が反発し、関係閣僚懇談会でも反対意見が出される事態となった。このため、逓信省は放送事業法案の成案化を見送らざるをえなくなった。

このように放送をめぐる規制・監督機関の制度設計は揺らいだが、当面、日本放送協会が独占的に放送を行うことが前提になっていたこともあり、規制・監督機関の機能はもっぱら日本放送協会を監督するというものだった。そして、その制度設計にあたっては、放送行政と電波行政を担当する機関を分けるとともに、放送行政については、逓信省から距離を置いた組織が担当することが前提となっていた。

民放開設を前提とした制度設計へ

しかし、1947年10月、民放の開設を前提にした制度整備を求めたGHQの示唆、いわゆる「ファイスナー・メモ」が示されると、状況は変化していく。民放の放送局免許をどの機関が交付するかといった問題が現実のものとなり、放送・電波行政を担当する組織について再検討を行う必要に迫られたためである。つまり、日本放送協会の監督を行うだけではなく、放送全般の監督を行うことが必要となり、あわせて電波の割り当てといった電波行政をどうするかについても論点となった。

ファイスナー・メモは、放送に関する規制・監督機関について、政党や団体、政府機関から支配を受けない「自治機関 (autonomous organization)」の設立を求めている。そして、自治機関は「監督・管理部門」と「運営部門」からなるとし、監督・管理部門は放送政策を決定し、公共機関や民間会社によって運営されるすべての放送を免許やその他の方法を用いて管理するとしていた。また、運営部門には、日本放送協会の放送施設を移管するとした。

しかし、GHQの方針に対して、逓信省は必ずしも積極的に対応したわけではなかった。「自治機関」の設置を求められたことについて、逓信省の椎熊政務次官は1947年11月11日の衆議院文化委員会で、内閣の影響力が及ばない機関を作ることは、「憲法上において非常に重大な疑義が存する」と述べ、戸惑いをあらわにしている。さらに、逓信省内では、放送行政と他の電波行政との間には周波数の割り当てなど共通の部分が多いとして、それらを分離することに反対論が出た（網島 1992 : 299）。しかし、ファイスナー・メモに即した検討を行わざるをえない状況を変えることはできず、逓信省は次善の策として、放送に関する影響力を極力維持できる案を検討した。

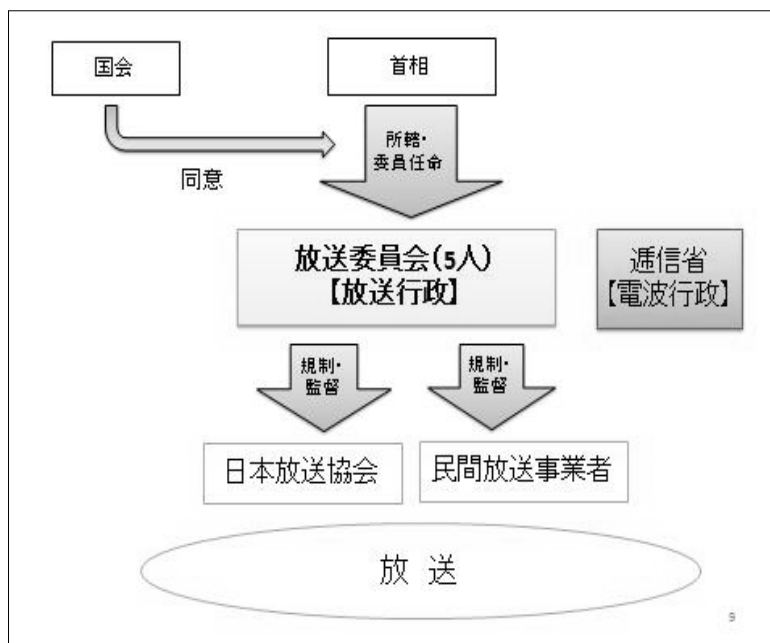
こうした逓信省の方針について、日本放送協会の記録は、「事業計画、予算、高級職員の俸給その他末なことまで認可事項として、徹底的に監督」、「放送協会を放送委員会の決定した政策に基いて、日常の業務を運用する下級機関に過ぎないように制限」と記述している。そして、この案がファイスナー・メモの精神を理解せずに作られたものであり、「放

送協会を、その公共性を重視するの余りに、直ちに、放送監督専管庁である放送委員会の
 一下級機関または公団と云う考え方に飛躍して立案した」として、逋信省を批判している¹¹。

ただ、その後、GHQ や日本放送協会の意見を反映して、逋信省が一定の妥協を行ったこ
 とがうかがえる。1948年2月時点で取りまとめられた放送法案の基本方針を見ると、規制・
 監督機関に関しては、▽あらゆる種類の放送を監理する行政機関として、放送委員会を設
 置する、▽放送委員会は内閣総理大臣の所轄に属する独立の官庁とする、▽日本放送協会
 をこの法律に基づいて設立される特殊法人とする、▽放送は免許事業とし、一定の資格及
 び条件を備えた者は放送委員会の免許を受けて放送を行うことができることとする（荘・
 松田・村井 1950 : 27）、といった点が骨子として掲げられている。

放送委員会の設立を前提にした法案の作成作業はその後も続けられ、GHQ との調整を経
 て、逋信省は 1948年6月、放送法案を第2国会に提出した。法案では、放送を規律・監督
 する行政機関として内閣総理大臣の所轄の下に放送委員会を置くことが規定され、委員会
 は他の機関、組織、団体の支配を受けないとしている。また、委員会の委員（5人）は、内
 閣総理大臣が両議院の同意を経て任命するとされた（放送法制立法過程研究会 1980 :
 163-200）。さらに、国会議員や政党の役員は、放送委員会の委員になれず、同一政党から 3
 人以上の委員を任命することが禁じられた（図 3-1）。

図 3-1 規制・監督機関の制度案（1948年6月・第2国会提出）



（放送法制立法過程研究会（1980）を基に作成）

¹¹ 日本放送協会「放送法案について」（1948年3月1日）NHK 放送文化研究所所蔵『放送史資料 9 電波3法の制定』

放送を担当する行政委員会をめぐっては、のちに委員長を国務大臣にするかどうかをめぐり紛糾することになるが、この時点では、委員長を国務大臣（国会議員）にすることは想定されていなかった。また、委員会の機能については、放送に関する電波監理（放送局の免許）に関与するものの、権限の範囲は放送行政に限定する制度設計は維持されていた。

第2項 電波監理委員会の成立

放送行政と電波行政の管轄問題

放送法案はいったん確定したが、放送行政と電波行政を担当する機関をどう整理するかという問題がくすぶり始める。放送行政に関しては放送委員会が担当することが既定路線となったが、電波行政との関係をどうするかという問題に回答を与える必要が出てきた。

日本放送協会は、逓信省の法案に対する見解（1948年7月）で、「一般放送行政面は放送委員会、電波行政面は電波庁と二元的に分管されておるが、そのため両者の政策の相違等も考えられるから、放送事業の健全な発展のためには共管の弊害を極力避けるよう措置されなければならない¹²」と主張し、可能な限り放送委員会一本で監督するよう求めた。

一方、CCSは、放送を含む電波監理すべてを監督する「国家無線委員会」を設置したほうが望ましいとする考え方に傾きつつあった。CCS放送課の報告書（1948年5月8日）も、「国家無線委員会の設立の見通しがはっきりすれば、放送に関する機関との関係をさらに考慮しなければならない」と記述しており、電波行政を逓信省から独立した組織にまとめることが望ましいとしていた。そして、1948年7月、マッカーサーから芦田首相に対し、逓信省の郵便事業と他の業務（電波監理など）を切り離し、逓信省に代えて内閣に2つの機関（Agency）を設置することが考えられるとする書簡が発せられた（郵政省1963：197-198）。そして、これに基づいて、逓信省を郵政省と電気通信省に分割し、後者の外局として電波庁を設置する方針が閣議決定され、その内容を盛り込んだ電気通信省設置法が11月30日に成立した。もともと、基本的なところで、GHQと日本側の考え方には隔たりがあり、CCSは、電波庁を将来的に独立性の高い行政委員会にすることを想定していたが（日本放送協会編1977：262）、日本側はそうした意向は持っていなかった。

ただ、日本側とGHQとの意見の相違はともかく、電波庁の発足が決まったことから、放送委員会と電波庁の権限をどう整理するかについては、再検討せざるをえなくなった。CCS無線課は1948年11月9日の文書で、このままでは電波の割り当てや規制を行う機関が放送委員会と電波庁で重複するとして、技術的な問題に関してはすべて電波庁の管轄に委ねるべきと提言している¹³。そして、1949年1月4日、CCSとLS（Legal Section：法務局）

¹² 日本放送協会「放送法案に対する見解」（1948年7月）NHK放送文化研究所所蔵『放送史資料9 電波3法の制定』。なお、「電波庁」については、第2回国会に提出された逓信省設置法案（廃案）に設置が盛り込まれていた。

¹³ CCS “Proposed Broadcast Bill”（1948年11月9日）Box 3169

が覚書を逋信省に示し、「放送局を建設し運用する免許を申請した者は、放送委員会に申請する。放送委員会は、この申請が、公共の福祉に合致しているか否かについて政治的、社会的及び経済的に検討を加え、適当と認めるときは放送局の位置、放送電力及び使用周波数その他必要な事項を決定し、これを記載した書類を添えて、申請書を電波庁に送付する」（荘・松田・村井 1950 : 37）とした。

この間、放送法案は、芦田内閣が吉田内閣に交替したことに伴い、1948年11月にいったん撤回されていたが、こうした方針を受けて、逋信省は放送法案の修正作業に入った。もっとも、1949年2月時点の法案は、それまでと骨格部分は変わっていない。放送委員会に関しては、内閣総理大臣の所轄の下に置くといった位置付けや、放送局免許の交付、放送局設置の基本計画策定といった権限が記述されている¹⁴。放送法案成立の見通しについて、日本放送協会の記録は、1949年3月に法案が国会に提出され、4月に制定の見込みと記述しており¹⁵、この時点では、放送委員会設立は既定路線と受け止められていた。

ところが、放送行政と電波行政の関係について、完全に問題が解決していたわけではなく、「放送局の建設許可書及び免許状の交付、従来の放送局の許可の有効期間等について国内的にも又総司令部側にも異見があつて容易に決定に至らない」（荘・松田・村井 1950 : 40）状態が続いた。そして、GHQ側から放送法案を第5回国会（1949年2月11日～5月31日）に無理に提出する必要はないとする見解が示され、国会への法案提出は取り止めとなった。

行政委員会制度をめぐる日本政府とGHQの対立

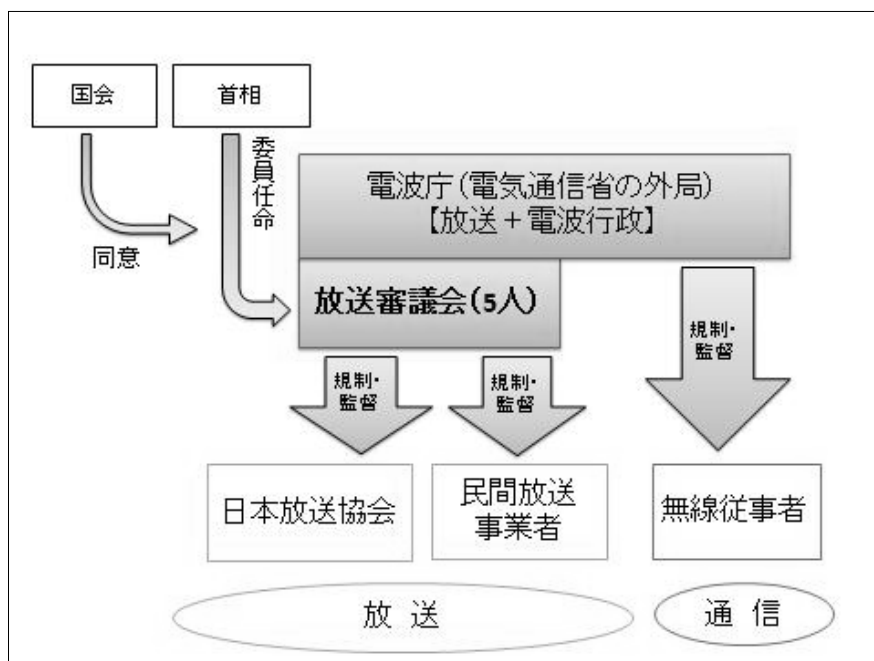
1949年6月1日に発足した電波庁は改めて放送法案の要綱を取りまとめ、6月17日、CCSに提出したが、内容はそれまでの法案から大きく変化していた。最大の変更点は、放送委員会が行政委員会から大臣の諮問機関に格下げされてしまった点である。名称も「放送審議会」となり、その機能について、「電気通信大臣は、放送に関する一定の重要事項について必要な措置をする場合は、放送審議会にはかり、その決定を尊重しなければならないこととする」（荘・松田・村井 1950 : 41）などと規定された（図 3-2）。

行政委員会方式の放棄は、すでに存在していた委員会（公正取引委員会、国家公安委員会など）に関して、「合議制のため迅速な行政処理がしにくい」、「責任の所在が不明確」といった批判が上がっていたことを背景にしていたが、最大の要因は吉田茂首相の姿勢にあった。吉田首相は、国家公安委員会や中央労働委員会といった重要な政策分野を担う機関が内閣の統制外にあることに不満を抱いていた。

¹⁴ 「放送法案（昭和二十四年二月七日現在案）」NHK放送文化研究所所蔵『放送史資料9 電波3法の制定』

¹⁵ 日本放送協会「第三回最高経営協議会議事録」（1949年1月20日、21日）NHK放送文化研究所所蔵『放送史資料9 電波3法の制定』

図 3-2 規制・監督機関の制度案（1949年6月・電波庁案）



（放送法制立法過程研究会（1980）を基に作成）

しかし、電波庁案に対する CCS の反応は厳しいものだった。要綱提出の翌日、CCS 局長のバック代将（George I. Back）が即座に電波庁案を否定し、審議会ではなく、あくまで行政委員会を設置するよう電気通信大臣に対して勧告した。具体的には、▽「無線規律委員会¹⁶」（Radio Regulatory Commission）を総理大臣の下に作ること、▽委員数は 5～7 人とする、▽委員は国会の承認を得て総理大臣が任命すること、▽電波庁の権限はこの委員会に移すことなどを求めている（放送法制立法過程研究会編 1980：265-268）。この勧告は、行政委員会方式を要求した点に加えて、放送・電波にかかわる行政機関の枠組みを決定づけた点でも大きな意味を持った。放送・電波行政の双方を担当する機関の設立を求めたことは、それ以前の制度設計からの完全な転換だった。

これに対して、電波庁は、行政委員会制度について内閣が疑義を持っているので、この点を解決しなければ事務当局として進めようがないと主張したが、CCS は取り合わなかった。結局、電波庁としては、行政委員会の下であっても放送分野を含む電波行政を一元的に行うほうが適切という結論になり（網島 1992：325）、ここにおいて、担当分野を放送に絞った放送委員会構想は姿を消すことになった。

吉田内閣としては、バック勧告を受けて、法案の修正を行わざるをえなくなったが、新たに設立される行政委員会が電波監理全般を含む幅広い権能を持つ機関へと拡大したこともあり、内閣の影響力は極力維持したい考えだった。このため、制度設計を工夫することで影響力を保つ方策を検討した。

¹⁶ 名称についてはその後、「電波監理委員会」で統一された。

1949年9月2日に閣議了解された方針には、▽委員会が電波の規律に関する国の一切の事務について内閣に対し責任を有すること、▽国家行政組織法の規定にかかわらず内閣に電波監理委員会を置くこと（この規定は9月15日の修正で、総理府の外局として電波監理委員会を設置するとされた¹⁷⁾）、▽内閣は委員会の議決を再審議し、内閣法の規定に従い必要な措置をとることができるようにすること、▽委員長には国務大臣をあてること、などが盛り込まれた¹⁸⁾。この方針に従って電波庁は法案作成に入り、CCSとの「意見の一致」（荘1962：358）をみたのち、10月12日、電波監理委員会設置法案が閣議決定された。

しかし、この法案には、GHQ内で統治機構に関わる問題全般を担当していたGSが反対した。問題になったのは、▽委員長に国務大臣をあてる点（5条2項）、▽内閣に委員会の議決を変更する権利を与えるとした点（19条）の2点だった。GSは5条2項を削除するよう求め、19条の規定については、内閣は電波監理委員会の議決に対して再議を求めるところはできるものの、電波監理委員会が再議した後は、内閣がさらに審議を求めることができないよう修正すべきとした。しかし、電波庁は、CCSと長期間にわたって折衝した末、承認された法案だとして修正に応じなかった。

マッカーサー書簡による決着

その後も、日本政府とGHQの間では折衝が続いたが、吉田首相は修正に強く難色を示していた。吉田首相は電波監理委員会を大臣委員会として発足させ、内閣の統制下に置くべきとする姿勢を崩さず、電波3法の第6回国会（1949年10月25日～12月3日）への提出を見送った。このためGHQは、マッカーサーが吉田首相宛てに書簡を出すという形で決着を付けざるをえなくなった。12月5日の書簡は、「国務大臣が委員長たるべきこと、内閣が委員会の決定を逆転できる権限をもつことは独立の原則を完全に否定し、委員会を内閣の単なる諮問機関とすることに外ならない」（放送法制立法過程研究会編1980：299）と指摘し、問題の2項目の削除を求めている。

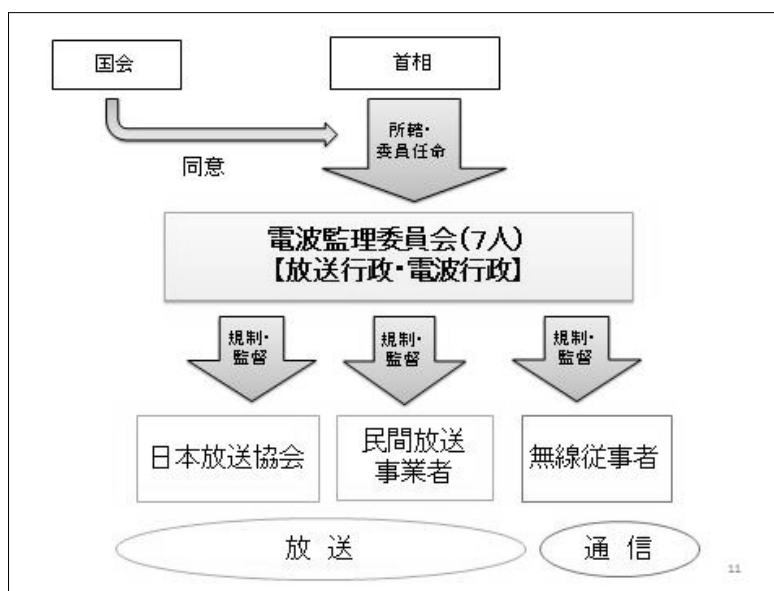
マッカーサー書簡によって、これ以上の日本政府の抵抗は不可能となった。吉田内閣は、GHQの要求どおり電波監理委員会設置法案を修正し、閣議決定を経て1949年12月22日、第7回国会に法案を提出した。最初の放送法案を第2回国会に提出（1948年6月）してからここまで1年半を要し、行政委員会の制度設計も大きく変化したことになる。つまり、放送の民主化を図るため、独立性の高い規制・監督機関を設置するとした形態から、放送を含む電波行政をまるごと内閣から独立させるという形態へと転換したわけである。

¹⁷⁾ これについては、行政管理庁が、「電波監理委員会に高度の独立性を付与することを好まない政権側の意向に配慮しつつ、同時に、国家行政組織法が想定する『委員会』との整合性を模索していたことの結果」（伊藤2003：173）と解釈することができる。国の行政機構について定めた国家行政組織法は1949年6月に施行されており、行政管理庁としては、この類型から外れる行政機関を設立させることは認め難かったと思われる。

¹⁸⁾ 電気通信省「電波監理委員会設置要綱案」（1949年9月2日）内閣法制局法令案審議録（国立公文書館）

複雑な経緯を経て、ようやく国会での審議が始まった法案だが、委員会に対する内閣の影響力を確保しようとする動きは必ずしも途絶えたわけではなかった。1950年2月、衆議院電気通信委員会では、与党自由党の議員を中心に法案の修正を目論み、電波監理委員会の委員長に国務大臣をあてる規定を加えた修正案を作成して、3月15日、GSに提出した（日本放送協会編1977:292）。しかし、GSの態度は変わらず、修正を拒絶したことから、委員長に大臣をあてる案の復活はならなかった。結局、電波監理委員会設置法案は政府提出案のまま4月24日に成立し、電波3法（放送法・電波法・電波監理委員会設置法）は6月1日に施行された（図3-3）。

図 3-3 規制・監督機関（1950年6月・電波監理委員会設置法）



（放送法制立法過程研究会（1980）を基に作成）

第3項 電波監理委員会から郵政省へ

電波監理委員会の実態

電波監理委員会が活動した2年間（1950年6月～1952年7月）は、民放開局への対応が迫られるなど、委員会に与えられた任務は大きかった。反面、その活動に対する障害が多かったことも指摘する必要がある。電波監理委員会は日本の放送の発展に一定の役割を果たした一方で、行政委員会としての形態に伴うもろさも持ち合わせていた。あえて否定的な側面を列挙していくならば次のような点が挙げられる。

まず、委員会の構成をめぐる吉田内閣の姿勢が問題となった。委員長に国務大臣をあてることができなくなった吉田首相は、委員の人選に関して消極的な態度を取り、意図的に委員会を弱体化させたとする見方がある（松田1980:172）。制度設計の面でも、法律の規

定の曖昧さから、事務局である電波監理総局が電波免許に関する実質的な権限を拡大させていく懸念があり、委員会の発足当初から CCS が注意を喚起していた¹⁹。

さらに、電波監理委員会自体の運営も必ずしも透明性を持ったものではなかった。1950年夏以降、民放の開局を目指す事業者が相次いで名乗りをあげていたが、電波監理委員会は電波法で定められた周波数帯の割り当て可能数をなかなか公表しなかった（松田 1980 : 177）。そして、1950年12月2日に「放送局の開設の根本的基準」を発表した際、富安謙次委員長がようやく、「東京にはさしあたり2局、その他の都市では1局」を免許するという大まかな置局方針を明らかにしている。

民間放送の開設方針に関わる不透明さに加えて、各地域で免許申請者に対する非公式な統合工作も行われていた。電波監理委員会は当時の郵政大臣（電気通信大臣を兼務）と協力しながら、一本化工作に当たったとされている（松田 1980 : 179-182）。競願の複数の申請者を事前工作によって一本化するやり方は、その後、郵政省が放送・電波行政を展開する上で一般的な手法となったが、電波監理委員会時代にその原型が存在したことになる。

こうした事態をもたらした背景については、先に触れた吉田内閣の消極的対応に加えて、事務局の電波監理総局が、基本的にはそれまでの電波庁が看板をかけ替えた組織にすぎなかったためとする見方がある。逓信省やそれに続く電波庁（電気通信省の外局）時代の体制が基本的に維持されたことで、放送への政府介入を容認する戦前からの体質が引き継がれた上、電波監理委員会自体も旧逓信官僚を中心に委員が構成されていたことは、委員会の性格に大きな影響を与えたとされる（松田 1980 : 177-178）。

電波監理委員会から郵政省へ

このように実際の運営において政権側は放送・電波行政に関する影響力維持を図ったが、内閣が直接、委員会をコントロールできない制度設計は、吉田内閣にとっては放置できないものだった。このため、マッカーサーの後任のリッジウェイが1951年5月1日、占領下の法令を再審査する権限を日本側に移譲するとの声明を発すると、行政委員会の見直しを一挙に推し進めることになった²⁰。

吉田首相はさっそく5月14日、行政機関の見直しを審議する私的諮問機関「政令諮問委員会」を発足させて、行政委員会制度の見直しを始めている。政令諮問委員会は週1回のペースで開かれ、3か月後の8月14日には、答申の最終案を決定した。答申では、「電気通信事業の公共企業体化にとめない電気通信および電波監理事務と郵政事務とを統合して通

¹⁹ CCS “Second Joint Meeting of the Radio Regulatory Commission and Certain Members of Civil Communications Section to Discuss and Decide Policy Matters Relative to the Adaption of Rules and Regulations of the Radio Regulatory Commission” (1950年6月20日) Box 3222

²⁰ 電波監理委員会の設置や廃止をめぐる過程については、向後（1995）、村上（2010b）、原田（2011）など参照。

信省を設ける²¹⁾として、電波監理委員会は通信省（その後の政府の検討で郵政省に名称変更）に統合すべきとした。

このあと、行政機構改革案については、行政管理庁や自由党も検討を行ったが、いずれも電波監理委員会は廃止が妥当との判断を示した（伊藤 2003：221-227）。政府は1952年4月5日の閣議で、行政機構の簡素化と能率化を図るため、電波監理委員会を含む行政委員会の整理統合を行うことを決定し、5月10日、電波・放送行政を郵政省に移管し、電波監理委員会を廃止するための法案を国会に提出した（日本放送協会編 1977：376）。

しかし、電波監理委員会の廃止に対しては、国会審議の過程で批判が上がった。その主張の主なものは、準司法機能や準立法機能を有する電波監理委員会を、郵政大臣の諮問機関に過ぎない審議会に変更する点を批判するものだった。これに対して、佐藤栄作郵政大臣兼電気通信大臣は、電波行政の重要性を考えると、電波監理委員会の機能を省の中に入れて、その省の大臣が責任をもって政策を遂行するほうが望ましいと反論したが²²⁾、野党側の批判は収まらなかった。会期末の迫った1952年7月22日、参議院内閣委員会では、政府が提出した法案に沿った修正案（電波監理委員会は廃止）と、郵政省の外局としてではあるが、あくまで行政委員会として電波監理委員会を存置する修正案の2案が採決に付される事態になった。そして、採決をめぐって両案が7人ずつの可否同数となり、最終的に委員長の決するところによって、電波監理委員会を廃止する修正案がきわどく採択された²³⁾。修正案はその後、参議院本会議を経て衆議院に送られ、7月31日に成立した。これを受けて、電波監理委員会は同日、廃止された。

以降、電波監理や放送規律に関する権限は独任制行政庁である郵政省（2001年以降は総務省）に移され、電波監理委員会が持っていた準司法機能や準立法機能の一部は、郵政大臣（2001年以降は総務大臣）の諮問機関である電波監理審議会が担当することになった。

小括

ここまで占領期を中心に、放送行政を担う機関の問題について振り返ってきたが、その制度設計をめぐる議論は大きく揺れ動いたことがわかる。簡単に経緯を確認すると、当初の制度設計では、放送の民主化に力点が置かれ、GHQが当分の間、公共放送に放送を独占させる方針をとっていたこともあり、規制・監督機関の役割も日本放送協会に対する規律を適正化する狙いが大きかった。また、「放送委員会」という名称からわかるように、機能は、電波監理よりも放送規律に焦点が当てられていた。

ところが、GHQの示唆（ファイスナー・メモ）以降、民放の設立を前提にした法整備が求められるようになったことから、規制・監督機関の制度設計についても変更を迫られた。

²¹⁾ 政令諮問委員会「行政制度の改革に関する答申書」『日本労働年鑑』第25集（1953年）
<http://oohara.mt.tama.hosei.ac.jp/rn/25/rn1953-718.html>

²²⁾ 参議院内閣・郵政・電気通信委員会連合審査会（1952年5月29日）

²³⁾ 参議院内閣委員会（1952年7月22日）

新たに発足する機関は、民放を監督する機能が求められるようになり、民間放送への電波割り当ての機能をどこが担うかも決定する必要が出てきた。こうした中で、GHQ側・日本側の双方で放送行政と電波行政を分離するのは合理的ではないとする見方が広がり、電波監理全般を扱う行政委員会が放送も担当する制度設計へと変化した。戦後の電波3法（放送法・電波法・電波監理委員会設置法）制定にあたっては、電波監理や放送規律は行政委員会が行うことが制度設計の前提となっており²⁴、1950年6月、電波3法が施行されると、電波・放送行政に関する権限はまとめて電波監理委員会に委ねられた。

ただ、当時の吉田政権としては、放送・電波行政のすべてを内閣のコントロールが効かない行政委員会に委ねることは容認しがたいものだった。政権交代が想定される場合には、放送・電波行政を中立性の高い機関に委ねる制度設計を図ることに利点があるが、当時の状況は異なっていた。電波監理委員会発足当時の吉田内閣は比較的安定度が高く、そうした政治状況は、委員会が短命に終わる要因となった。1950年代前半は、行政委員会が生き残るのに適した環境とは言いがたいものであり、そうした環境のもとで形成された規制・監督機関のあり方が現在に至るまで引き継がれることになった。

第3節 構造規制の形成（1950～1960年代）

第1項 参入規制の形成過程

参入規制（地域免許制度）の位置付け

ここからは構造規制の形成過程について見ていく。構造規制は、内容規制とは異なり、GHQの強い影響下で形成されてきたわけではない。その点で日本独自の事情が反映された制度と考えられる。そうした特徴に留意しつつ、まず、参入規制の形成過程とその後の変容について確認する。

2010年に放送法が改正されるまで、地上放送（テレビ・ラジオ）に参入するためには、ハード部分に当たる放送局の免許を得ることが必須の要件であり、放送事業者の事業区域（放送エリア）や放送エリアごとに参入できる事業者数は、規制当局によって決定されてきた。いわゆる「地域免許制度²⁵」と呼ばれる制度である。地上放送の放送エリアに関しては、全国を対象とする事業者はNHKに限定され、民放は地域ごと（多くは県単位）に事

²⁴ 公平な電波行政を担保する組織法（電波監理委員会設置法）が存在するからこそ、異質な法体系に属する電波法と放送法がかろうじて結び付くことができたという見方がある（西土2011：8-10）。

²⁵ 2010年の放送法改正までは、ハード・ソフト一致の原則のもと、事業エリアに見合った放送局免許が事業者に出されていたことから、「地域免許制度」という名称が用いられてきた。放送エリアの多くが県単位で設定されていたことから、「県域免許制度」と呼ばれることもある。2010年改正以降は、「放送対象地域制度」と呼ばれているが、制度形成過程を振り返る記述では、もっぱら「地域免許制度」を用いる。

業を行うことが決まっている。しかし、諸外国の例からわかるように、放送エリアの制度設計にはさまざまな選択肢がある。放送可能な範囲を日本全国にすることも可能であるし、東北や九州といった地域ブロック単位にしたり、あるいは、都道府県よりも小さい単位に分割したりすることも可能である。そうしたさまざまな選択肢の中で、日本では、地上放送に関しては、放送可能なエリアが多くは県単位で設定され、それは日本の放送事業（特に民放）のあり方を決定づけてきたと言える。

一方で、放送エリアの設定は、初めから明確な目標が打ち出されたもとでなされてきたわけではなく、その時々技術的な制約や社会的・経済的な要因によって歴史的に形成されてきたものである。このため、参入規制の一つである地域免許制度を考察するにあたっては、それが形成された歴史的な背景について参照することが有益と考えられる。地域免許制度の原型は、1950年代前半の民放のラジオ開局時に形成されたことから、まず、当時の状況を振り返り、その後、テレビ放送開始にあたってどのような検討がなされたのか見ていく。

地域免許制度の成立

電波3法（電波法・放送法・電波監理委員会設置法）が施行された1950年6月の時点で、新たに発足が想定された民放の置局に関する制度上の指針は存在せず²⁶、放送エリアを含む重要事項の決定は行政委員会として発足した電波監理委員会に委ねられていた。同年9月までに全国で72社が民放開設に向け、免許申請を行うなど（仲佐 1995：28-29）、民放設立に向けた動きが活発化する一方で、放送エリアをどのように設定するか（全国か、地域単位か）、あるいは、エリアごとの放送局数をどうするかといった点に関しては、制度上、明確になっていなかった。1950年6月に施行された放送法には、民放関連の条文は、広告放送や候補者放送に関する規定など3か条しかなく、放送局の免許審査基準や置局方針の決定は、電波3法施行と同時に発足した電波監理委員会に委ねられていた。

しかし、方針の決定には時間を要した。免許審査基準など重要な規則を制定するにあたって、電波監理委員会には聴聞手続きが義務づけられていた上、そうした正式な手続きと並行して、郵政大臣らによる事業者の一本化調整が図られたことが事態を複雑にした。

まず、正式な手続きについて見ていくと、電波監理委員会は、放送局の免許審査基準を定めた「放送局の開設の根本的基準」（電波監理委員会規則）の制定に向けて、1950年10月に聴聞会を開いている。もっとも、放送エリアをどう設定し、それぞれ何局まで開局を認めるかという点は、このとき示されなかった。「根本的基準」案には、一定の技術水準を満たすことや、事業計画を確実に実施できることといった基準が盛り込まれていたものの、免許申請が競願になった場合の比較審査の基準については、「最も公共の福祉に寄与するも

²⁶ 当初、放送法に盛り込まれていた民放関係の規定は「一般放送事業者が、対価を得て広告放送をするときは、広告放送であることを放送によって告知しなければならない」（51条）など3か条のみだった。

のが優先する」と記述するのみだった。聴聞会の出席者²⁷からは、「最も公共の福祉に寄与する」とは、具体的に何を意味しているのかという点について質問が相次いだ。電波監理委員会は明確な回答を示さなかった（電波監理委員会 1950：201-203）。

一方、正式な手続きと並行して、参入希望者が乱立していた東京地区では、郵政大臣らによる一本化調整が行われた。1950年夏、田村文吉郵政大臣と小澤佐重喜前電気通信大臣が調整に乗り出し、朝日・毎日・読売の全国紙3社の申請の一本化を図った。この試みはいったん不調に終わるなど紆余曲折はあったものの、1950年11月の段階で、毎日・朝日・読売・電通の4社合同による民放開設が既定路線となった。

電波監理委員会が民放の置局方針を正式に発表したのは、東京での非公式な調整が済んだ後の1950年12月2日のことだった。もっとも、その形式は、富安謙次委員長の「談話」という法的根拠が不明確なものだった。談話では、「使用し得る周波数の個数には制限がありますので、東京においては差向のところ二局その他の都市においては大体一局より多く免許することは困難ではなかろうかと考えております。このことは、現在一般に普及している受信機の性能及びわが国の現在の経済力又は放送事業者の財政的見地等から考えてみましてもやむを得ないことではなかろうかと思うのであります」（日本放送協会編 1977：100）と述べられている。この談話によって、民放については、全国放送は認めずに、東京を除いて地域ごとに1局ずつの置局とする方針が示された。地域免許制度は、明確な根拠がないまま、当時の申請状況などを勘案して裁量的に形作られたものだった。

また、12月5日には、「放送局の開設の根本的基準」が施行され、民放の申請が競願になった場合の比較審査基準が決まった。しかし、こちらの規定も明確とは言えず、「周波数が不足する場合には、各条項に適合する度合から見て最も公共の福祉に寄与するものが優先する」とするのみで、聴聞会で示された表現から変わらなかった。ただ、曖昧な形式でありながら、1950年12月時点で固まった一地域一民放の置局方針と、規制当局に大幅な裁量を与える免許審査基準は、その後の民放の形態に強い影響を及ぼすことになった。

制度設計を終えた電波監理委員会は、1951年1月10日を期限として、ラジオ局の開設希望者に対して申請書の再提出を要請した。そして、東京と大阪を除き、申請者どうしの話し合いによって、各地域の申請は一本化された（郵政省 1961：573-574）。電波監理委員会の一地域一民放の置局方針によって、民放開設の中心は地方紙となる形が固まったことになる。また、東京では、1局目について既に全国紙3社と電通の間で一本化がなされていたことから、2局目については、新聞社と無関係の日本文化放送協会が選定された。

しかし、大阪では当初、開局は1局のみという方針が示されたものの、全国紙を後ろ盾にした新日本放送と朝日放送の対立は収まらずに一本化調整は不調に終わり、事業者の選定が電波監理委員会に委ねられる事態になった。これに対して、電波監理委員会はいったん、朝日放送を1位、新日本放送を2位と順位づけた²⁸ものの、根拠不明確な決定に対し

²⁷ 聴聞には、42社が免許審査の対象として出席が認められた。

²⁸ 電波監理委員会『第九回電波監理委員会聴聞資料 大阪市地区における放送局開設の予

ては新日本放送が納得せず、混乱が続いた。結局、電波監理委員会は、大阪地区の周波数事情を再検討した上で、それまでの方針を翻し、両者とも開局させることになった。こうして大阪では、当初の制度設計とは異なり、全国紙系の 2 つの民放が開局することになった。

東京と大阪での事業者選定に決着がついたのを受けて、電波監理委員会は 1951 年 4 月、16 社にラジオ放送局の予備免許を与えた。ラジオ局開設の申請時点では多様な出願者が存在していたものの、この時点で、資本構成やニュース供給で新聞社と関係を持たない民放は、結局、東京の日本文化放送協会のみとなった（表 3-10）。

表 3-10 第 1 回予備免許の民放と放送エリア（1950 年 4 月・カッコ内は現社名）

地域	名称	関連の新聞社・団体
札幌	北海道放送	北海道新聞社
仙台	ラジオ仙台（東北放送）	河北新報社
東京	ラジオ東京（東京放送）	電通・朝日新聞社・毎日新聞社・読売新聞社
	日本文化放送（文化放送）	（聖パウロ会）
富山	北日本放送	北日本新聞社
金沢	北陸文化放送（北陸放送）	北國新聞社
福井	福井放送	（地元企業が出資。福井新聞社がニュース提供）
名古屋	中部日本放送	中部日本新聞社
京都	京都放送	京都新聞社
大阪	新日本放送（毎日放送）	毎日新聞社
	朝日放送	朝日新聞社
神戸	神戸放送	神戸商工会議所・神戸新聞社・神港新聞社
広島	広島放送	中国新聞社
徳島	四国放送	徳島新聞社
福岡	ラジオ九州（RKB 毎日放送）	毎日新聞社
久留米	西日本放送	（本免許に至らず。九州朝日放送の前身）

（日本民間放送連盟『民間放送十年史』・各社社史を基に作成）

こうして、電波監理委員会が民放の放送エリアを地域単位（おおむね県単位）とすることで、ラジオ放送に関しては、地域免許制度が確立された。そして、東京と大阪を除いて一局ずつ配置したことによって、多くの地域で地方紙が自治体や地元財界と協力して民放を設立する形が一般化した。また、東京と大阪の民放の設立母体がまったく異なる形態になったことによって、全国紙が東京・大阪の民放を軸に地方の民放を系列化していくことが困難になり、地方紙と結び付いた各地の民放の自立性が高まることにつながった。

このように、参入規制、あるいは地域免許制度は当時の状況に応じて、電波監理委員会の裁量のもと形成され、それはその後の民放の形態に強い影響を与えることになった。

テレビ放送開始と地域免許制度

ただし、地上放送における地域免許制度はすぐに定着したわけではない。テレビという新たな放送メディアへの進出をめぐるのは、日本全国を1社でカバーするテレビ放送事業者を作ろうとする動きが現れている。当時、読売新聞社の社長を務めていた正力松太郎は1社で全国放送を行う「日本テレビ放送網構想」を打ち出した。それは、地元資本を中心に一本化調整を行って事業を開始するというラジオ放送の開局のあり方とはまったく異なる考え方だった。

「日本テレビ放送網」は、具体的には、日本各地の主だった山の山頂を結ぶマイクロ中継網を整備して、東京・大阪・名古屋の基幹局の下に直営のローカル局を設けるというものである。テレビやラジオ、ファクシミリ放送といった放送事業だけではなく、電話などの通信事業、レーダーなどの軍事通信にも事業分野を広げる予定だった（有馬 2006 : 23）。背景には、日本のマイクロ中継網を韓国や台湾、フィリピンとの多重通信網とリンクさせて太平洋ネットワークを形成させようというアメリカ側の思惑²⁹が存在していた。正力構想には、東西対立を背景にしたアメリカの外交・防衛政策も絡んでいたことになる。日本テレビ放送網構想は、1県1民放というラジオ放送の業界秩序と相容れないものだったが、東京で開局するところまでは計画が進んだ。ラジオ放送で確立された地域免許制度が、すんなりとテレビ放送にも拡大していったわけではないことが、ここからはわかる。

正力の計画が進んだ背景には、当初、テレビ事業が軌道に乗るかどうかが、見通しが不透明で、既存の民放（ラジオ放送事業者）がテレビ進出に消極的だった点がある。民放連は1952年6月、電波監理委員長や衆参両院議長に対して、「日本経済の現状では、民間ラジオの育成のために時日をかけた後に、テレビに移るのが順序だが、テレビ免許が不可避であるなら、アメリカの実情にならって、ラジオとの兼営を優先すべきである。それが不可能なら許可を延期するのが適当である」とする意見書を提出している（日本民間放送連盟編 1961 : 80）。

しかし、電波監理委員会はこうした意見には与せず、1952年7月、日本テレビ放送網に対して予備免許を与えた。一方、NHKとラジオ東京の申請に関しては、財政面の裏付けが不十分などとして決定を留保した。ラジオ東京について、電波監理委員会は「若し万一、テレビジョン放送の開始によって、ラジオ放送に悪影響を及ぼし、ラジオ東京の全国最大の民間放送のキイ・ステーションたる地位に動揺を与えるがごときことがあつては、わが国放送事業発展のため遺憾のきわみである³⁰」と言及している。

ただし、電波監理委員会が日本テレビに全国での放送を認めたわけではなかった。予備

²⁹ 米上院議員のカール・ムントが、アジア地域でのテレビを含む包括的な通信網の導入を盛り込んだ「ヴィジョン・オブ・アメリカ構想（1950年6月5日）」を提言するなど、当時、テレビを反共宣伝に利用しようとする動きがあった（有馬 2006 : 49-51）。

³⁰ 電波監理委員会決定「テレビジョン放送実施に対する方針並びに措置」（日本放送協会編 1977b : 103-105）

免許を付与した際に示された免許方針では、▽さしあたり東京に2～3局、他の都市は1～2局を置局し、NHKと民放の併存を原則とする、▽まず東京で事業を始め、中継回線網の完成を待って地方都市に及ぼすことにする、といった原則が示された。このため、1953年8月に放送を開始した日本テレビは、とりあえず東京地区での開局となった。ただ、これで正力がマイクロ中継網構想を断念したわけではなく、東京からニュースや番組をローカル局に送る際のマイクロ回線はあくまで放送局で自営するという構想は維持していた。

しかし、予備免許を与えるのと同時に電波監理委員会が廃止され、電波・放送行政が郵政省に引き継がれると、その後は郵政省の方針に沿う形で、地域免許制度が確立されていくことになった。電波監理委員会の廃止から5か月が経過した1952年12月、郵政省は、京浜・名古屋・京阪神を対象とした「三大地区のテレビジョン放送用周波数割当計画」を決定し、これによって、東京にはテレビ局3局の開局が可能になった（名古屋・京阪神はそれぞれ2局）。そして、1952年12月のNHKに対する予備免許に続いて、翌年1月、ラジオ東京（現・TBSテレビ）に対しても予備免許を与えた（郵政省1961：97-100）。

その後、日本テレビは1953年8月、東京で放送を開始したものの、放送エリアを大阪、名古屋をはじめ、各地に広めようという構想に対しては、さまざまな関係者から反発が上がった。正力構想への警戒は、各地の民放と結び付いた地方紙を中心に根強く、1953年11月には、新聞社69社が正力構想に対する反対声明を発表した³¹。さらに、正力構想は、マイクロ回線網の構築で競合する日本電信電話公社の方針とも衝突した。そして、1954年12月、衆参両院が民間へのマイクロ回線業務認可は認めないとする決議を行ったことで、構想は挫折させられた（日本民間放送連盟編2001：15）³²。こうして正力構想は実現することなく、「日本テレビ放送網」は関東広域圏の放送局として放送を続けていくことになった。以降、地上テレビに関しては1社で全国放送を行うことは制度面でも不可能となる。

この間、テレビ放送の将来性が明らかになってくると、既存のラジオ民放の多くが次々とテレビへの参入を表明し、郵政省は主要都市の民放にテレビ局の予備免許を交付していった。その結果、1955年から1957年にかけて開局した民放テレビ局（ラジオ東京・中部日本放送・大阪テレビ・北海道放送）はすべて既存のラジオ民放を母体とする事業者となった。これ以降、テレビにおいても、ラジオ同様の県域ごとの免許が原則となり、それまで県域でラジオ放送を行っていた民放にテレビを兼営させる制度設計が固まった。

第2項 参入規制とチャンネルプラン

チャンネルプランの形成

こうした地域免許制度は、放送法ではなく、電波法に基づく電波の割り当てによって担

³¹ 『新聞協会報』（1953年11月9日）

³² もっとも、日本テレビ放送網は、マイクロ回線の整備は断念したものの、主要都市への中継局開設についてはその後も申請を行っている。

保されてきた。つまり、放送局の置局という、放送内容にも影響を及ぼす基本的な制度の枠組みが、番組（ソフト面）を規律する放送法ではなく、放送設備（ハード面）を規律する電波法（とそれに基づく省令など）によって決定づけられてきたことになる。

その変遷を見ていくと、1952年12月に「京浜、名古屋、京阪神の三大地区テレビジョン放送用周波数の割当計画」が示され、京浜地区に3チャンネル、名古屋地区・京阪神地区に2チャンネルと大都市圏からテレビ局を開設する方針が示された。これに基づき1953年から1956年にかけて、NHKテレビの開局と並行して、東京で日本テレビとラジオ東京（後のTBS）、名古屋で中部日本放送、大阪で大阪テレビ（後の朝日放送）が開局した。

さらに、1956年2月には、テレビの全国普及を目指した「テレビジョン放送用周波数の割当基本方針」が示され、これに従い、1957年6月には、具体的な置局を定めた「テレビジョン放送用周波数の割当計画表」、いわゆる「第1次チャンネルプラン」が策定された。ここで都道府県庁所在地を中心とする全国50地区での周波数割り当てが行われている。

これ以降、地域免許制度を運用していく上で重要な機能を果たしたのが、この「チャンネルプラン」と呼ばれる周波数の割当計画である。放送局の場合は、他の無線局とは異なり、放送用に分配された周波数帯について、社会的要件を総合的に勘案した具体的な周波数の使用計画（放送用周波数割当計画³³）が策定されており、これが「チャンネルプラン」と称されてきた。チャンネルプランは、周波数の割当可能性の有無の判断基準となるものであり、ある地区で地上テレビ放送が開始できるかは、これによって決定づけられることになる³⁴。そして、郵政省は、チャンネルプランを通じて、全国各地にテレビ局をどのように配置するかという基本的な放送政策を明らかにしてきた。

このあと1961年4月には、第1次チャンネルプラン（放送用周波数の割当計画）で対象とならなかった全国74地区の周波数割当を定めた「テレビジョン放送用周波数の第2次割当計画表（第2次チャンネルプラン）」が策定されている。そうした電波割当に基づく参入規制の変化を示したのが、表3-11である。

表 3-11 テレビ放送に関する電波割当の変遷

年月日	放送用周波数割当計画基本方針（主なもの）
1952/12/5	• 東京・名古屋・大阪へのテレビ放送用周波数割当を決定
1956/2/17	• VHF帯6チャンネル制を決定（テレビジョン放送用周波数の割当基本方針）
1956/11/9	• 札幌・仙台・広島・福岡へのテレビ放送用周波数割当を決定
1957/5/21	• VHF帯11チャンネル制

³³ 放送用周波数割当計画には、このほか、AMラジオ用の「標準放送用周波数割当計画」、FMラジオ用の「超短波放送用周波数割当計画」があった。

³⁴ 具体的には、無線局の開設の根本的基準（省令）の第9条には、「放送の公正かつ能率的な普及に役立つこと」という審査基準が掲げられており、これを受けて、「一般放送事業者に対する根本基準第9条の適用の方針」などの通達が定められている。チャンネルプランへの適合要件や地域密着性の確保、マスメディア集中排除原則は、こうした通達によって規定されている（放送政策懇談会1987：10-11）。

	<ul style="list-style-type: none"> 重要地区で民放並立 教育局への電波割当
1957/6/29	<ul style="list-style-type: none"> 全国 50 地区へのテレビ放送用周波数割当を決定（第 1 次チャンネルプラン）
1957/9/17	<ul style="list-style-type: none"> 京阪神・札幌で準教育局用に周波数割当追加
1957/10/15	<ul style="list-style-type: none"> 京阪神地区で NHK 教育用に第 12 チャンネル割当
1961/3/27	<ul style="list-style-type: none"> VHF 帯を 12 チャンネルに拡大 NHK 総合・教育・民放の 3 本立て原則明示 中継局向けに UHF を使用 同一地区の VHF・UHF 混在は行わない
1961/4/22	<ul style="list-style-type: none"> 全国 74 地区へのテレビ放送用周波数割当を決定（第 2 次チャンネルプラン）
1963/5/7	<ul style="list-style-type: none"> 中継局用に UHF 第 45～62 チャンネル割当 割り当て地区増（82 地区→311 地区）
1967/10/13	<ul style="list-style-type: none"> 放送用周波数を VHF（第 1～12 チャンネル）と UHF（第 33～62 チャンネル）とする 同一地区の VHF・UHF 混在の方針を採用 広域圏内での民放県域放送を可能に
1968/8/24	<ul style="list-style-type: none"> 全国各地域で原則 2 つの民放を並立させる 基幹地域は 3 以上の民放を並立させる 民放親局用として 14 地区に UHF 帯各 1 チャンネルを割当
1970/7/7	<ul style="list-style-type: none"> 放送用周波数を VHF（第 1～12 チャンネル）と UHF（第 13～62 チャンネル）とする 近畿地方に県域局の置局を可能とする
1971/7/30	<ul style="list-style-type: none"> 各県で複数の民放の視聴を可能にする
1973/10/19	<ul style="list-style-type: none"> 民放教育専門局を廃止し、総合番組の局とする 民放の基幹的地域の放送を 4 チャンネルに
1982/10/27	<ul style="list-style-type: none"> 「受信機会の平等」を実現することを目途として周波数割当を行う 基幹・準基幹・その他地区で格差は設けない
1986/1/17	<ul style="list-style-type: none"> 全国で最低 4 の民放テレビの視聴を可能にする
1988/10/1	<ul style="list-style-type: none"> 放送普及基本計画・放送用周波数使用計画に変更

（『20 世紀放送史』を基に作成）

このように、第 1 次チャンネルプランが作成された後も、状況に応じて、随時、修正が行われていった。このうち、1960 年代以降の主なものでは、まず、放送用の周波数（親局用）を UHF 帯にも開放した 1967 年 10 月の基本方針がある。これによって、各地で開局できる放送局の数が大幅に増加した。さらに、1968 年 8 月の基本方針で、「全国各地域で原則 2 つの民放を並立させる」「基幹地域は 3 以上の民放を並立させる」といった方針が打ち出されている。

この方針からうかがえるように、電波割当にあたっては、技術的な要素だけではなく、社会的・経済的要素を加味した検討が行われた。同様に、電波の割当によって、放送業界の秩序を形成しようとしたものとしては、民放の基幹的地域の放送を 4 チャンネルにすることを盛り込んだ 1973 年 10 月の基本方針や、「受信機会の平等」を実現することを目途として周波数割当を行うとした 1982 年の基本方針がある。

チャンネルプランによって、地上テレビ放送は、関東・中京・近畿の広域圏、「岡山・香

川]、「島根・鳥取」以外は県域放送とされてきた。これは郵政省の裁量のもと、歴史的経緯、行政区画、経済圏、文化的一体性などを考慮して決定されたものだった。また、放送エリアごとの放送事業者数についても、その県の経済規模を反映したものとなった。チャンネルプランでの周波数の割り当てをめぐっては、電波利用上の技術的な要件だけではなく、放送事業を営んでいく上での地域の経済力も判断要素として考慮されたことから、関東広域圏のチャンネル数（民放キー局の数）より地方のチャンネル数（地域ごとのローカル局の数）が少ない状態が長く続いた。

チャンネルプランをめぐる問題

放送秩序の形成で重要な機能を果たした一方で、チャンネルプランは明確な法的な根拠を持つものではなかった。チャンネルプランを根拠づけているのは郵政省通達に過ぎず、内容に関しても、「一般事業者に対する根本基準第9条の適用の方針」（通達）の中で、「放送用周波数割当計画として明らかにされている方針を適用することによって、放送の公正かつ能率的な普及を図る」と触れられているのみである。そして、チャンネルプランの修正に当たっては郵政大臣の電波監理審議会への諮問・答申といった手続きは取られていたものの、郵政省の裁量の余地は大きく、地域免許制度は長らく法的根拠が曖昧なチャンネルプランによって支えられていた。

また、放送局免許の審査基準に関しても、省令に記載されているのは「放送の公正かつ能率的な普及に役立つこと」といった漠然とした内容であり、チャンネルプランへの適合要件や地域密着性の確保といった具体的な事項については、通達レベルで規定されていた。そして、そうした制度のあり方は、郵政省に大きな裁量の余地を与えた。つまり、どの地域にどの程度の放送事業者を置くか、また、どのような事業者に免許を与えるかといった放送局の参入に関わる様々な面において、郵政省の裁量はきわめて大きかったことになる。

こうしたチャンネルプランのあり方をめぐっては、「著しい技術革新の発展と放送に対する社会的受容の変化に対応した適時適切な放送行政を行っていく上で、有効に機能している」（放送政策懇談会 1987：57）という見方がある。一方で、チャンネルプランに関する制定法上の明示の根拠が存在しない点や、チャンネルプランによってなされる放送局への周波数割当が一種の行政処分であるにもかかわらず、法律上の根拠がない点に対する批判がしばしばなされてきた（塩野 1989a：56-58）。しかし、そうした批判を受けて、チャンネルプランが、法律に根拠を持つ「放送用周波数割当計画」（電波法）と「放送普及基本計画」（放送法）として位置付け直されたのは、テレビ局の開局が各地で行われたのちの1988年のことだった。

さらに、参入規制の基本となる地域免許制度（チャンネルプラン）については、当初から、放送の「多元性・多様性・地域性」の確保を目的に制度形成がなされたわけではなかった点にも留意が必要である。そもそも電波という伝送路の性格上、放送エリアや放送局数に一定の制限を設けざるをえないという技術的な制約があり、地上放送においては参入

規制の存在は不可欠である。

参入規制を含めた構造規制が「多元性・多様性・地域性」の確保という放送政策の目標と関連付けられるようになったのは、各地に放送事業者が設立され、放送秩序が形成されていくのと並行してのことだったと言える³⁵。

第3項 資本規制の成立

資本規制の必要性の認識

チャンネルプランに基づく参入規制によって、規制当局（郵政省）は、放送業界の秩序形成に大きな影響力を持つことになった。そうした中で課題として浮上したのが、放送事業、あるいはマスメディアの独占をどのようにして排除するかという点だった。特に、初期のテレビ放送は大都市圏を除き、民放は1つの県に1つの事業者という地域が多かったことから、特定の者による支配を排除することは重要であり、そうした中で、資本規制の必要性の認識が高まっていった。

初期の段階で問題として認識されたのが、新聞社（特に地方紙）による民放の支配である。前述のように、テレビ放送の開始に当たっては、既存のラジオ放送事業者にテレビを兼営させる方針がとられた。しかし、事業者によっては、新聞社が過半数の議決権を握っているところもあり、兼営をそのまま認めれば、新聞社がラジオ・テレビ両者に対する支配力を持つことになってしまう。このため、何らかの形で新聞社による資本所有に規制をかける必要があるのではないかという見方が出てきた。

この問題に直接かかわったのが、1955年7月から1959年6月にかけて郵政省電波監理局長を務めた濱田成徳だった。濱田は、就任直後の1955年9月、日本新聞協会の編集懇談会の場で、放送法の改正問題に関連して、「新聞の放送兼営については私自身は一元化しないほうがよいと思う。一人の経営者が多種の報道機関の経営を兼ねると言論自由に反する場合も考えられる」と発言した³⁶。

ただ、濱田の国会答弁をみると、規制の手法に関しては逡巡が見られる。1956年3月の国会答弁では、新聞・ラジオ・テレビの三事業支配について、「その地方における意見の代表を独占せられるということになるわけでありまして、非常に注意を要する」と懸念を示す一方、新聞社が民放の発展に貢献してきた以上、テレビ進出について、「新聞関係の方は

³⁵ 「多元性・多様性・地域性」という表現の初出は明らかではないが、例えば、長谷部（1992：95）には、「集中排除原則と番組内容の多様化との関係を考えるにあたっては、情報一般の多様化と報道・時事に関する情報の多元性とを区別する必要がある」として、「多元性」と「多様性」を区別すべきとする見解が示されている。また、放送政策研究会（総務省の有識者懇談会）の2003年の報告書では、「『多元性』、『多様性』、『地域性』をマスメディア集中排除原則によって引き続き達成すべき重要な政策目的とすることが適当であると考えられる」といった表現が見られる（放送政策研究会2003：8）。

³⁶ 『新聞協会報』（1955年9月26日）1面

いけないということを言う理由の発見に苦しむわけであります」と述べている³⁷。

1957年4月の衆議院通信委員会³⁸でも、三事業支配が絶対に悪いとは言い切れないとした上で、「運営されますところの人間あるいはその人間の団体等について、ケース・バイ・ケースについてよく検討して、その地域または国全体の公共の福祉に果していいかどうか検討して、よかったならばその経営形態を認めるという免許方針をきめておりまして、一がいにかくあるべしというルールをきめることは困難であると思います」と述べている。

これに対しては、ケース・バイ・ケースの対応では問題だとして、民放に対する新聞社の出資比率が10%程度であれば問題がないのではないかという質問がなされ³⁹、濱田は「私の個人の考えといたしましては、その程度の資本構成であるならば」、一応は問題ないとする答弁を行っている。こうした議論を経て、出資比率が10%程度であれば、新聞社がラジオ・テレビ兼営の事業者に出資しても問題ないという郵政省の方針が固まっていった。10%という基準は、その後、長く放送事業者に対する支配基準として維持されることになったが、必ずしも明確な根拠をもって設定されたものではなかった。

こうした中、郵政省は、東京と大阪のテレビ局の免許申請に関しては、個別の事情に応じて審査を行なったが⁴⁰、全国各地でテレビ局の申請が相次ぎ、1957年秋には、申請者が延べ82社に達したことから（郵政省1961：169-171）⁴¹、何らかの統一基準を作る必要に迫られた。このため、郵政省は、テレビ局免許が競願になった場合の審査方針を作成し、1957年9月、申請者に通知した。主な内容は、▽郵政省が指示した競願者相互の資本・役員構成などの合併条件を受け入れることを予備免許の前提条件とする、▽京阪神、関門地区では、新聞勢力の大幅な進出を許すとともに、同系統局の設置を単独または合併の形で免許する、▽それ以外の地区では既設民放局の兼営を優先とするが、競願者の資本・役員の参加が必要、というものだった（日本民間放送連盟編1961：89）。

このように、郵政省は、免許にあたって資本・役員構成の条件を示すことで放送メディアに対する特定勢力の支配を分散させる一方で、既存のラジオ民放のテレビ兼営を認めることで、それまでの放送秩序の維持を図ったことになる。繰り返しになるが、構造規制をめぐる当初の制度設計では、必ずしも放送の「多元性・多様性・地域性」の確保といった理念が明確に示されていたわけではなかった。

マスメディア集中排除原則の成立

郵政省は1957年10月22日、テレビ43局（NHK7局・民放34社36局）に対する一斉予備免許を行い、その際、民放に対して、新聞社による資本所有や役員兼任に関する規

³⁷ 衆議院通信委員会電波及び放送に関する小委員会（1956年3月8日）

³⁸ 衆議院通信委員会（1957年4月6日）

³⁹ 質問者は当時、ラジオ青森（現・青森放送）社長を務めていた竹内俊吉衆議院議員

⁴⁰ 郵政省は1957年7月に、富士テレビジョン・東京教育テレビジョン（東京）、大関西テレビジョン放送（大阪）の3社に予備免許を交付した。

⁴¹ 事業者によっては複数の地域で申請を行っているため、延べ数で申請者数を示した。

制について改めて提示した。一斉予備免許にあたって郵政省は、放送事業者に対する資本所有の集中を排除するため、申請ごとに資本構成に関する条件を提示するとともに、「一新聞事業者その他特定の者（放送事業者を除く。）が、一般テレビジョン放送事業者の資本の十分の一以上を所有しないこと。ただし、地方公共団体が出資する場合を除く」といった条件を一般的な形で示した（臨時放送関係法制調査会 1964：68）。その内容は、調整過程での各申請者に対する条件を一般化させた形で再構成したものである。マスメディア集中排除原則が具体的な数値とともに明示されたのは、このときが初めてだった（表 3-12）。

この条件について、当時、郵政大臣だった田中角栄は国会答弁で、「マス・コミの独占を排除しなければならぬということは、私が申すまでもないことでございます。（中略）その意味で、単独免許を行わないで、競願者の合併整理を行なって、御承知の通りマス・コミの独占を排除しようという措置をとり、かつ、その方式が円満に行われるかいなかを確実に認証する時期まで、すなわち、今年三月三十一日まで停止条件付の免許を与えておくことも、御承知の通りであります⁴²」と述べている。このときの条件は、現在まで続くマスメディア集中排除原則の原型となった。

表 3-12 一斉予備免許の際の条件（1957年10月）（関連部分を抜粋）

役職員の兼職の制限	<ol style="list-style-type: none"> 1. 一新聞事業者その他特定の者（放送事業者を除く。）が、一般テレビジョン放送事業者の役員（取締役）の総数の五分の一をこえて、兼ねないこと。 2. 一般テレビジョン放送事業者の代表権を有する役員が、新聞事業者の代表権を有する役員を兼ねないこと。 3. 一般テレビジョン放送事業者の常勤の役員又は各部門の長その他常勤の主要職員が新聞事業者の役員又は主要職員を兼ねないこと。 4. 一般テレビジョン放送事業者の多数の職員が、新聞事業者の職員を兼ねないこと。
特記事項	一新聞事業者その他特定の者（放送事業者を除く。）が、一般テレビジョン放送事業者の資本の十分の一以上を所有しないこと。ただし、地方公共団体が出資する場合を除く。

（臨時放送関係法制調査会（1964：資料編 57-68）を基に作成）

もつとも、「マス・コミの独占を排除」することが目的であれば、論理的には、既存の民放とは別に新たにテレビ単営の民放を設立させる選択肢もあった。しかし、郵政省はそれを選択せずに、従来の放送秩序を維持することを優先させたことから、テレビ予備免許後も、民放と新聞社の関係の大枠は維持された。

このため、1958年から翌年にかけての国会審議では、依然として、「地方においては新聞、ラジオ、テレビを一つの企業家が一手に握る、こういうふうなことが往々にして現われてくる⁴³」といった批判や、「中央新聞大資本の全国的な言論の一元的統制、権力によらざる

⁴² 衆議院本会議（1958年3月11日）

⁴³ 衆議院通信委員会（1958年4月1日）。日本社会党の森本靖の質問

金力による言論の統制、また地方的に申しますれば、それぞれの地方における少数の人々の金力による言論の独占化、一元化という傾向が今正に現われつつあります⁴⁴⁾といった批判がなされた。また、予備免許の「条件」についても、免許審査の際の審査細目に過ぎないという指摘がなされ、法的な裏付けが曖昧といった問題が存在していた（日本放送協会編 1977：4-7）。

このため、郵政省は 1959 年 5 月、資本所有や役員構成の規制根拠を明確化するため、「放送局の開設の根本的基準⁴⁵⁾」（電波法に根拠を持つ省令）を改正し、それに基づいて、同年 9 月、具体的な内容を盛り込んだ運用方針（通達）と審査要領を制定した。審査要領は「一の者が所有し又は経営支配するのは一局に限る」と規定した上で、支配基準として「一の者が放送局を所有する法人の議決権の総数の十分の一を超えて所有すること」を定めている（臨時放送関係法制調査会 1964：資料編 55-57）。これによって、キー局や新聞社が 2 つ以上のローカル局に対して 10%を超える議決権（株式）を所有することは原則としてできなくなった。同時に、新聞社と放送事業者との間に一定程度の距離を持たせるため、「一の者が、放送事業を行なうことによってラジオ事業、テレビ事業及び新聞事業の 3 事業を兼営し、又は経営支配をすることにならないこと⁴⁶⁾」といった、いわゆるクロスメディア所有規制に関する条項も設けられた（表 3-13）。

表 3-13 資本規制が盛り込まれた審査要領（1959 年 9 月）（関連部分を抜粋）

<p>一の者が所有し又は経営支配するのは一局に限る。（中略）なお、上の放送局の経営支配の有無の判断に当っては、次の各項を指針とする。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 一の者が放送局を所有する法人の議決権の総数の十分の一をこえて所有すること 2. 一の者の役員が放送局を所有する法人の役員（監査機関を除く。以下同じ。）の総数の五分の一をこえて兼ねること。 3. 一の者の代表権を有する役員又は常勤の役員が放送局の所有者の代表権を有する役員又は常勤の役員を兼ねること。 <p>一の者が、放送事業を行なうことによってラジオ事業、テレビ事業及び新聞事業の三事業を兼営し、又は経営支配をすることにならないこと。ただし、右の者のほかに当該地域社会に存立の基礎をもつ有力な大衆情報の供給事業が併存する場合、その他、三事業の兼営又は経営支配を行なっても当該地域社会における大衆情報の独占的供給となるおそれのない場合は、この限りでない。</p>
--

（臨時放送関係法制調査会（1964：資料編 55-57）を基に作成）

⁴⁴⁾ 参議院通信委員会（1959 年 3 月 3 日）。参考人として出席した御手洗辰雄の発言

⁴⁵⁾ 当初は電波監理委員会規則として 1950 年 12 月に制定され、その後、郵政省令を経て、総務省令となった。2010 年の放送法改正に伴い、名称は「基幹放送局の開設の根本的基準」に改められている。

⁴⁶⁾ ただし、この規定に関しては、「ただし、右の者のほかに当該地域社会に存立の基盤をもつ有力な大衆情報の供給事業が併存する場合、その他、3 事業の兼営又は経営支配を行なっても当該地域社会における大衆情報の独占的供給となるおそれのない場合は、この限りでない」といった例外が設けられていた（臨時放送関係法制調査会 1964：資料編 57）

こうした資本所有や役員構成に関する規制は、放送事業を始めるうえではきわめて重要な事項だが、制度上は、政令や省令としてではなく、免許時の「審査要領」という形で規定された。そして、法律上の根拠が曖昧であるという問題は、1960年代から1970年代にかけて解決が図られることなく、この間、各地に次々と放送事業者が開局していくことになった。マスメディア集中排除原則が省令化されたのは、1988年の放送法改正に合わせてのことであり、放送メディアの多様性の確保といった理念が明確に確立されるのも、制度設計が固まった後のことだった。

第4節 自主規制の枠組みの成立（1960～1970年代）

第1項 テレビの普及と内容規制の強化

1950年代半ばまでの状況

戦後の放送規制の枠組みは、内容規制、構造規制とも1950年代に固まった。しかし、1950年代後半から1960年代にかけて、テレビが急速に普及したことに伴い、激しい低俗番組批判が起り、規制のあり方についても見直しを求める意見が上がった。とりわけ、政権与党や教育関係者などから、放送に対する直接的な規制の強化を求める意見が上がり、ラジオ放送を前提に設計された従来の放送制度の見直しが検討された⁴⁷。

規制強化を求める動きそのものは、占領終了直後から現れていたが、その時点では制度の見直しには至らなかった。例えば、1953年7月に吉田内閣が国会に提出した放送法改正案は、NHKに対する郵政大臣の監督命令権や報告徴収権を明記するなど、「郵政大臣の監督権限を強化するという色合いの濃いもの」（日本放送協会編 2001a : 405）だった。しかし、このときの放送法改正案は同年8月に審議未了・廃案となっている。理由については、放送事業者から、「改正案では、国の監督権を強くして、放送の使命の達成をはからせようとしておりましたが、これでは放送番組編集の自由を十分に確保することができないため、世論の批判にあって成立をみなかった⁴⁸」（橋本 1959 : 48）といった見方が示されている。さらに1956年3月には、NHKに対する規制強化を盛り込んだ「放送法改正の基本方針」が閣議了解され、法改正の検討が進んだものの、このときも国の監督強化に対する反発があり、法案は国会に提出されなかった。

また、規制強化に向けた動きは、放送に限らず、映画や出版の分野にも及んだが、これに対しては、もっぱら自主規制による対応が図られた。政府主導の規制強化策に危機感を覚えた新聞・放送・出版・映画の関係団体は、1954年4月、「マスコミ連絡懇談会」（1955年4月に「マスコミ倫理懇談会」と改称）を発足させ、内容の向上に向けた自主規制の推進を申し合わせた。そして、新たにメディア規制立法を制定する動きは、各業界団体の強

⁴⁷ 以下、本節の記述は、村上聖一（2013c）を再構成する形でまとめた。

⁴⁸ 執筆者の橋本恭一はNHK企画局（当時）の職員。

い反対を受けて封じられた（日本放送協会編 2001a：401-402）。

このように、1950年代前半は、とりわけ政権与党がマスメディアに対する規制強化の機会をうかがっていたものの、占領終結から間もないこともあり、戦前の言論立法に対する批判が根強く残っていた。このため、当時から娯楽番組の比率が高すぎるのではないかという批判や、番組が低俗ではないかという批判はあったものの、新たな法的規制の導入には至らなかった。

他方、こうした問題とは別に、放送制度をめぐっては、法制度が民放の登場に対応しきれていないのではないかという、法体系のあり方に関する問題も指摘されていた⁴⁹。しかし、これについても、ラジオが放送の中心だった1950年代前半は、大きな問題として顕在化することはなかった。放送制度は、電波監理委員会の廃止によって規制・監督機関の枠組みが大きく変わったものの、内容規制に関連する部分の変更はなされなかった⁵⁰。

テレビ普及と内容規制の強化

しかし、テレビの普及によって状況は変化した。神武景気を背景に受信機の普及が急速に進んだ1950年代後半、テレビ放送は、プロ野球中継や西部劇、クイズ番組などを通して家庭に浸透し、「その結果、子どもたちはブラウン管を通して、商業マスコミの強烈なインパクトに触れる」（松田 1981：82）ことになった。そして、それとともにテレビ番組に対する批判が浮上し、放送制度の見直しを求める声が高まりをみせた。

まず問題になったのがプロレス中継である。1955年3月、横浜をはじめとする各地の小中学校で、プロレス遊びがもとで死傷者が出る事故が相次ぎ、プロレス中継に批判が集中した⁵¹。その後もテレビ放送をめぐっては、番組編成が娯楽に偏っているという批判や青少年に好ましくない番組が多いという批判が続いた。1950年代末の番組について、『朝日新聞』は「西部劇ならばピストル、チャンバラなら日本刀でいきなり殺し合いである。ちかごろ評判の推理もの、事件ものなどに至っては、理由も動機も明らかでないままに、いとも手軽にピストルが放たれ、ドスが突き刺され、さもなければ、ながながと暴力のやりとりである⁵²」などと描写している。こうしたテレビ番組に対する批判を象徴する言葉が、大宅壮一による「一億総白痴化」だった。大宅は1957年2月の『週刊東京』で、「テレビにいたっては、紙芝居同様、いや、紙芝居以下の白痴番組が毎日ずらりとならんでいる。ラジオ、テレビというもっとも進歩したマス・コミ機関によって“一億白痴化”運動が展開されているといってもよい」（大宅 1957：23）と批判した。

⁴⁹ 放送制度をめぐっては、放送法（制定当時は全59条）のうち、民放に関する規定は、広告放送や候補者放送などについて定めた3か条のみだった。

⁵⁰ 放送法は1952年6月に、受信契約の締結義務を、ラジオ放送のみから、テレビ放送にも拡大させる改正が行われたが、番組規律などには手は加えられていない。

⁵¹ これに対して、NHKは同年8月、プロレス中継を中止する自主規制を行った（日本放送協会編 2001a：402）。

⁵² 「社説 殺人過剰のテレビ番組」『朝日新聞』1959年2月1日朝刊

以降、こうしたテレビ批判に対応する形で、内容規制の強化に向けた動きが続く。1950年代から1960年代にかけての規制強化に向けた動きをまとめたのが表3-14である。

表 3-14 放送規制をめぐる動き

年月	主な事項
1952年7月	電波監理委員会廃止、放送・電波行政は郵政省所管に
1953年7月	放送法改正案提出。NHKに対する監督権限強化を目指す（同年8月廃案）
1954年4月	新聞・放送・出版・映画の関係団体が「マスコミ連絡懇談会」を発足させる
1955年3月	松田竹千代郵政相が「NHKの経営委員会は監督の役目を果たしていない、民放には低劣・野卑な番組が多い」と繰り返し発言
1956年3月	「放送法改正の基本方針」閣議了解（番組準則の整備、放送審議会設置など）
1956年7月	臨時放送法審議会が答申（NHKに対する監督強化など）。ただし法案は提出されず
1957年2月	大宅壮一がテレビ番組について、『週刊東京』で「一億白痴化」と批判
1957年7月	民放3局の予備免許に際して、郵政省が一定割合の教育・教養番組の編成を要望
1957年10月	テレビ局大量予備免許（NHK7局・民放34社36局）に際して、郵政省が一定割合の教育・教養番組の編成を条件として提示
1958年2月	田中郵政相が放送法改正要綱を発表。民放にも放送番組審議機関を義務付け
1958年3月	放送法改正案国会提出（2回にわたり廃案となり、同年12月に再提出）
1959年3月	改正放送法成立（番組準則に「善良な風俗」を追加するとともに、番組調和原則や番組審議機関に関する規定を新設）

（『20世紀放送史』を基に作成）

新たな内容規制のうち、まず導入されたのが、新設テレビ局に予備免許を交付する際に、一定量の教育番組や教養番組の編成を求めたことである。郵政省は1957年7月、富士テレビ（のちのフジテレビ）など3局に予備免許を与えるにあたって、一定量の教育・教養・報道番組を放送することを「要望」という形で求めた。さらに、1957年10月のテレビ43局（NHK7局・民放34社36局）に対する一斉予備免許の際には、一定割合⁵³の教育・教養番組の編成を行うことを免許の条件として求めた。また、郵政省は申請者に対し、▽特定の放送事業者のみから番組供給を受けるような協定を結ばないことや、▽ローカルの生番組に「相当程度」の放送時間をあてることをテレビ局開局の条件として提示した（臨時放送関係法制調査会1964：資料編57-68）。

これは当時の田中角栄郵政大臣の意向によるもので、まずは、法律や省令に手を加えずに、免許時の条件という形で、娯楽番組偏重とされた編成方針に変化を促そうとしたことになる。ただし、いずれも努力目標や免許審査時の比較審査基準であって、正面から法令によって位置づけられた規制とは言い難いものだった。

⁵³ 一般総合番組局は教育・教養番組を30%以上、準教育局は教育・教養番組を50%以上編成することを免許の条件として求めた。

こうしたことから、放送法自体を見直すべきという意見が政権与党を中心に現れた。郵政省は1958年3月、「放送番組の適正を図る」として、放送法改正案を国会に提出した。このうち、番組編集に関わるものとしては、▽番組編集の基本となる番組準則に「善良な風俗を害しない」という表現を加える、▽放送事業者に対して教養・教育・報道・娯楽の各番組間の調和を保つことを求める（番組調和原則の新設）、▽放送事業者に対して番組基準の制定・公表義務を課す、▽番組審議機関の設置を義務付ける、といった項目があった。

また、放送の地域性や多様性を向上させるための内容規制として、「一般放送事業者は特定の者からのみ放送番組の供給を受けることとなる条項を含む放送番組の供給に関する協定を締結してはならない」という規定が追加された。この趣旨は、資金や番組制作の面で優位に立つ東京キー局によってローカル局が支配されるのを防ぐというものである。

放送法改正案の審議では、内容規制の強化もやむを得ないという考え方が大勢を占め、改正放送法は1959年3月に成立し、翌月施行された⁵⁴。このときに追加された事項は、その後、適用される事業者の範囲が変更されるといった手直しは加えられたものの、制度の根幹部分は現在まで変化していない。戦後の内容規制は、1950年代後半の「低俗番組」批判を背景に基本部分が形成されたことになる（表3-15）。

表 3-15 1959年放送法改正による内容規制の強化

項目	内容
番組準則	「善良な風俗を害しないこと」を規定に追加
番組調和原則	放送事業者に教養・教育・報道・娯楽の各番組間の調和を保つことを要求
番組基準	放送事業者が自ら番組基準を制定し、公表することを義務づけ
番組審議機関	放送事業者内に番組審議機関を設置することを義務づけ
番組供給に関する規定	「特定の者からのみ放送番組の供給を受けることとなる条項を含む放送番組の供給に関する協定を締結してはならない」と規定

(筆者作成)

この時点の改正をめぐっては、「善良な風俗」規定の追加や、番組調和原則の追加といった規制の根拠となりうる規定が設けられたという点では、内容規制（内容規制）の強化が図られたと考えられる。また、番組基準の公表・制定義務、番組審議機関の設置義務などによって、放送事業者にとっては新たな義務規定が増えたことになる。ただし、これらは単純な規制強化ではなく、放送事業者の自主規制を促すための枠組みを整備したものである。

規制強化への疑問

このように、テレビ番組批判に対応する形で、1960年前後に内容規制に関する規定の強

⁵⁴ ただしこの間、国会の閉会に伴って、放送法改正案は1958年4月、同年12月の2回にわたって廃案になり、その後、改めて国会に提出する手続きが取られている。

化が行われた。しかし、規制を運用する政府の事務当局からは、規制の実効性を否定する見解が示されるなどしており、規制の実質的な効果が強まったとは言い切れない面がある。また、規制の強化を求める政権与党側に対し、事務当局の担当者は規制の強化に概して否定的であり、占領期に見られたような、規制に対する政権与党と事務当局との温度差の違いはここでも観察される。

例えば、放送法に新たに盛り込まれた番組調和原則の性格に関しては、倫理規定なのか、あるいは行政処分の根拠としうるような規定なのかという点が焦点になったが、法改正の実務に当たった郵政省の荘宏電波監理局長は、衆議院通信委員会で、番組間の調和が保たれていない場合に郵政省として何らかの措置がとれるかという質問に対し、「放送の調和が失われた場合に、郵政大臣はどういうことができるという規定がございませんから、できません⁵⁵⁾」と明言し、番組調和原則を倫理規定と位置づけた。

また、実際の効果を見ても、1959年の放送法改正とその後のテレビ番組の展開を経て、単に内容規制を強化しても、テレビ番組の質が向上するとは限らないという認識が広がる。そして、「番組の適正化」論は放送制度論議で中心的な位置を占めつつも、その手法をめぐっては、直接的な規制だけではなく、テレビ局の置局政策や、放送の規制・監督機関のあり方など、テレビを取り巻く制度全般を総合的に検討していく必要があるという考え方が広まっていった。

さらに、放送法に新たに盛り込まれた番組供給に関する規定の効果も限定的なものだった。これは、この規定によって禁止されるのが、ローカル局が特定のキー局からのみ番組供給を受ける排他的な協定であり、きわめて限られたものだったためである。例えば、協定を締結することなく、ローカル局が自らの判断で特定のキー局からのみ放送番組の供給を受けることは禁止されていない（金澤 2012：289）。また、キー局からローカル局への番組供給では次第に民放ネットワークが強い影響力を持つことになるが、この規定が民放ネットワークを否定したものではないことは国会答弁で確認されている⁵⁶⁾。そうした点に加え、番組基準や番組審議機関をめぐる規定も、それ自体は、いわば放送事業者の自主規制を促すものであり、行政による直接的な番組介入に即座に直結するわけではない。このように1960年前後に行われた放送規制の強化に関しては、さまざまな疑問が上がった。

ただ、内容規制のあり方は、番組基準の制定や番組審議機関の設置を義務づけたことに

⁵⁵⁾ 衆議院通信委員会（1958年10月31日）

⁵⁶⁾ 1959年2月の参議院通信委員会で寺尾豊郵政大臣は放送法改正に関連して、「今後の特に地方の放送会社、テレビジョン会社等の経営の今後というものを考えますときには、経営の合理化といったような点から、できるだけ冗費を省き、あるいはこの放送にいたしましても、ローカルなものは別といたしまして、この自然に系列化されるということは、むしろ好ましいのではないかと、かように考えております」と述べ、むしろネットワークを推奨するような発言をしている。参議院通信委員会（1959年2月26日）。なお、この規定自体は、この規定は、1959年放送法改正で52条の3に盛り込まれ、2010年改正で110条に移された。ただし、放送区分の見直しに伴い、表現は「一般放送事業者」が「基幹放送事業者」に改められている。いずれにしても、その実質的な存在価値は高くはない。

よって、自主規制を主体とする枠組みは変化していないものの、放送規制の性格は「純然たる自主規制」（放送法制定当時）から、「規律された自主規制」に変化したと見ることも可能である（曾我部 2012 ; 379-380）。そして、内容規制は、このときの放送法改正によって定められた枠組みが定着し、制度の根幹は現在に至るまで変化していない。

第2項 規制強化の挫折と自主規制の定着

放送法制の総合的な見直し論議

1959年の放送法改正とその後のテレビ番組の展開を経て、単に内容規制を強化しても、テレビ番組の質が向上するとは限らないという認識が広がる。そして、「番組の適正化」論は放送制度論議で中心的な位置を占めつつも、その手法をめぐっては、直接的な規制だけではなく、テレビ局の置局政策や、放送の規制・監督機関のあり方も含め、テレビを取り巻く制度全般を総合的に検討していく必要があるという考え方が広まっていった。

まず、1961年4月には、行政管理庁が郵政省に対して放送制度に関する勧告を行い、「（放送法は）民放に関する規定が数か条に過ぎず、電波法も電波の物理的規制に重点が置かれ、放送事業の社会的機能に関する配慮が十分とは言えない」して、抜本的な改革を求めた（日本放送協会編 2001a : 607）。

これを受けて、郵政省は1962年10月、法改正に向けた議論の場として、企業経営者や大学教授、評論家ら16人からなる「臨時放送関係法制調査会」（会長・松方三郎共同通信社専務理事。以下、調査会と表記）を設置した。設置の趣旨は、郵政大臣の諮問に「放送関係法制を根本的に再検討して適切妥当な法制を確立する必要」とあるように、制定から10年余りが経過し、実態に合わなくなりつつある法制度を全面的に再検討するというものだった。そして、こうした中で、内容規制についても検討が行われた。調査会には、NHKや民放、さらには郵政省の事務当局も意見を提出し、議論は、テレビ放送初期における制度論議の集大成とも言えるものとなった。

それぞれの主張は多岐にわたるが、内容規制に関する部分を中心にみていく。調査会ではまず、民放連は「放送は最も重要なマスコミの一つであって、現行放送法の規定するごとく編集の自由はあくまでも確保されなければならぬ。この編集の自由は放送事業者の自律を前提条件とするものである。かかる観点から一般放送事業者は、放送番組の向上をはかるため、審査機関や番組審議機関の活用など自主規制を強化しなければならない」（臨時放送関係法制調査会 1964 : 資料編 286）として、あくまでも自主規制で番組の適正化に取り組んでいく考えを強調した。その上で、「現行法制においては、放送局の免許は専ら電波法に基づいて行なわれ、放送局は無線局の一種として取扱われているため、放送のもつ社会的、経済的、文化的機能を十分に加味した行政を行なうに適當ではない」（臨時放送関係法制調査会 1964 : 資料編 292）として、放送法と電波法の役割の見直しを求めた。

また、NHKも民放と同様、「現行制度のもとでは、放送法制に属する事項まで電波法制

の一環として規定され、主として技術的な観点から規制されている。そのため、放送の社会的文化的意義に即した適切な配慮が払われていない」（臨時放送関係法制調査会 1964：資料編 265）と主張し、法体系の抜本的な見直しを求めた。

一方、調査会には、郵政省の事務当局も意見書を提出した。意見書は、内容規制の限界について言及しており、規制強化を求めてきた政権与党の主張とは一線を画すものとなっている。まず、内容規制の根拠となる放送法の番組準則や番組調和原則に関しては、「（番組準則の）4原則が守られているか否か、また、教養、教育、報道および娯楽の放送番組の相互の間の調和がうまくとれているか否かの認定は、具体的に個々の放送番組内容にまで深く立ち入っていない限り、到底できるものではない。…法改正をして許される範囲内での新たな法的規制を加えて遵守を義務づけようとしても、これが遵守されていないことを挙証することは同様に困難である」（臨時放送関係法制調査会 1964：資料編 362）と述べた。また、規制の法的効果についても、「法が事業者に期待すべき放送番組編集上の準則は、現実問題としては、一つの目標であって、法の実際の効果としては多分に精神的規定の域を出ないものとする。要は、事業者の自律にまつほかはない」（臨時放送関係法制調査会 1964：資料編 362）とした。郵政省の事務当局は、直接的な規制強化によって番組の適正化を図ることには否定的だった。

臨時放送関係法制調査会の答申

こうした議論を反映して、1964年9月にまとめられた答申は、▽放送行政の公正中立と一貫性を保つため放送行政に関する委員会を設置すべき、▽公共放送事業者としてのNHKと、経営の自由を持ち地域社会との密着性を主な使命とする民放との二本立て制度を維持すべき、▽放送番組の適正化に関しては、番組審議機関の改善やNHKと民放が共同で番組に関する世論調査機関を設置することが望ましい、といった内容になった。番組の適正化に関しては、郵政省の意見書と同様、「放送番組の良否善悪を論ずることには各人の主観や立場の相違が大きく作用し、一定の基準を設けてこれに判定を下すようなことには困難があり、また、放送事業者の編集の自由は国民の表現の自由と微妙な関係をもつので、放送の規制は自主規制を原則とすべきものとする」（臨時放送関係法制調査会 1964：資料編 109）と記述している。答申は全体として、法体系をテレビ時代に見合った形に再編することを求めるものとなり、番組の適正化については、放送事業者に自主規制を促す考え方が前面に打ち出された。

こうした方向性が打ち出された背景について、調査会の事務局にいた郵政省大臣官房審理課長の前田忠は、「最近のわが国における放送の批判は、放送番組の低俗性や刺激性に向けられることが多く、ことに、テレビジョン放送の幼少者等への悪影響が論ぜられている。（中略）しかしながら、これをただちにいわゆる官憲による番組規制に結びつけることには、調査会は否定的である。まず、番組の良否等を論ずることには各人の主観や立場の相違があり、一定の基準を設けてこれに判定を下すことには困難があることが挙げられる。

のみならず、聴視者たる国民の表現の自由（知見等の自由）を確保するためには、放送事業者の編集の自由の確保が必要であり、放送の規制がやがて民主主義の基礎を崩す作用をするに至る危険が警戒されなければならない」（前田 1964 : 55）と説明している。

そのうえで、番組の適正化について、「答申は、これに対して世論の導入をもって答えている。（中略）個人的な主観や立場の相違を考慮すれば、個々の批評やその単純な集計を絶対視することには疑問があるが、これらを参考として放送事業者が自主的に自己を規制し、また、国民の自由な批評意見の集積を合理的に整理した結果を鏡とすることは、結局はもっとも適切妥当な番組規制化の方法となると考えられる」（前田 1964 : 55）と述べた。

もっとも、番組に対する直接規制によらなくとも、免許などの権限を背景に放送事業者に「自主規制」を促すことは可能だとして、注意を促す見解も現れている。郵政省で電波監理局次長などを務めた荘宏は、「人とカネに国の権力が及べば、これを通じて放送番組をコントロールすることは易々たるものである。放送の制度を論じていると、とかく人とカネの国による規制を強化する話が出てくるが、その際にはそれが表現の自由を拘束することをも忍ばねばならぬ具体的、絶対的な必要性をもつものかどうかを冷静に判断しなければならない」（荘 1963 : 51）と述べている。放送事業者に実質的に及ぶ影響力を考えれば、資本や経営面に対する規制についても十分に注意を払う必要があるということである。

このように 1960 年代前半の放送制度をめぐる議論は、法体系のあり方を見直すことで、放送制度をテレビの普及に変化に対応させるとともに、より間接的な手法を用いて、番組の適正化を図るという方向へと変化していった。この背景には、放送事業者の自主規制の仕組みが整いつつあったことや、直接的な内容規制（番組規制）に対する批判や疑問が上がったことがあると考えられる。

他方でそうした議論の変化は、番組に対する政府の干渉が減ることと必ずしも直接つながるものではない。荘宏が示唆したように、政権与党としては、「表現の自由」との関係から微妙な問題をはらむ内容規制を強めるよりも、間接的な手段で放送事業者に対す実質的な影響力を強めたほうが合理的という考え方に傾いていったとも言える。

内容規制強化の挫折

その後、臨時放送関係法制調査会の答申に沿って、1966 年 3 月、放送法改正案が国会に提出された。改正案の概要は、▽NHK と民放の二元体制を明記、▽世論を番組に反映させるため NHK と民放による放送世論委員会を設置、▽民放に関して事業免許制を導入、▽民放に対してローカル番組放送の努力義務を課す、▽マスメディア集中排除原則を法定化するといったものだった。

しかし、制度の根幹に関わる部分で、答申から変更が加えられた点がある。まず、答申で提言されていた「放送行政に関する委員会」の導入は、郵政省の抵抗で盛り込まれなかった。郵政省は、電波行政と放送行政は不即不離であり、2 年 2 か月で歴史を閉じた電波監理委員会の実績から見て行政委員会は日本にはなじまないなどと主張し、放送委員会の設

置を法案から外すことに成功した（日本放送協会編 2001a : 610-611）。

さらに、答申で言及されていなかった番組に対する直接的な規制の強化が盛り込まれた。これは、自民党や文部省の意向が反映されたもので、放送の目的を規定した第一条に、「放送のもつ教育的機能を通じて、教育の目的の実現と国民の一般的教養の向上に資するようにすること」という表現が追加された。また、番組準則には、「人命、人権を軽視し、犯罪、暴力を肯定することとならないようにする」、「青少年の豊かな情操の育成、健全な常識の発達、その他人格の向上に役立つようにすること」という項目が追加された。

番組への直接的介入を避けつつ、より間接的な制度設計を通じて番組内容の適正化を図るという考え方に関しては、1960年代前半の議論を通じて、放送事業者や放送制度の専門家、郵政省の事務当局の間では、ある程度の共通認識が生まれつつあった。しかし、新たな内容規制の導入を主張した自民党内の一部の議員や、放送行政への発言権確保をねらう文部省の官僚にまでは、そうした認識は広がっていなかった。

放送法改正案が答申から逸脱していった理由について、東大新聞研究所の稲葉三千男は、「放送界への権力的干渉というタカ派の方針と、放送界への発言権獲得をねらう文部官僚の欲望が合流」し、「閣議で放送法の改正案が決まるまでの段階で、この共同戦線はねばり抜いた」（稲葉 1967 : 16）ためと述べている。政府といっても、放送規制に関する考え方は一様ではなかった。放送法改正案はその後、自民・社会両党の間で番組準則の「暴力否定条項」などを削除する共同修正案がまとまったものの、「こんどは自民党内に、修正案にたいする強硬な反対意見が抬頭し、その調整がつかないまま」（内川 1967 : 3）、1966年6月に審議未了・廃案となった。

1966年の放送法改正案には、それまで法的根拠が曖昧だったチャンネルプランの法定化などが含まれ、放送制度の法治主義化という点では意義のあるものだった（塩野 2001 : 539-540）。しかし、事業免許制に民放が抵抗したことや、内容規制の強化に対する反発がなされたことから、結局、実現せずに終わり、制度の抜本的見直しは、1988年の放送法改正まで待たなければならないこととなった。

自主規制枠組みの定着

放送法改正の挫折もあり、1960年代以降、放送事業者や放送制度の専門家、郵政省の事務当局の間では、「番組内容の適正化」を図るためには、行政による直接的な番組介入を避けつつ、番組に関する世論調査機関を設置するなどして放送事業者の自主規制を促すといった間接的な手法をとる方が好ましいという考え方が広まっていった。また、テレビ局の置局政策などを通じて、放送事業者の経営の安定化を図り、番組内容の適正化につなげていくという方法も一つの規制手段となっていった。

ただし、そうした議論の変化を通じた規制手法の変化は、必ずしも規制当局の影響力低下につながるものではない。元郵政官僚の荘宏が指摘したように、「人とカネに国の権力が及べば、これを通じて放送番組をコントロールすること」は容易であり、免許権限などを

背景に、非公式な形で放送事業者に「自主規制」を促すことは可能なためである。その点で、1960年代以降の放送制度をめぐる議論は、より洗練されたものになる一方で、そうした過程を経て形成される制度がどのような影響を番組にもたらすのか、注意深く分析しなければならないというものに変質した。

1960年代前半の議論を通じて、放送事業者や郵政省の事務当局、放送法制の研究者といった関係者の間では、「他律された自主規制」を主体とする放送規制のあり方に関する共通認識が形成されていった。ただ一方で、その外部にまで、放送規制に関する認識の共有が広がったわけではないことには留意が必要である。放送制度の枠組みが維持される一方で、政権与党の中には、放送番組の「政治的偏向」や「低俗化」に対する批判は根強く存在し、それは制度によらない形で放送への介入につながっていった。制度それ自体に関しても、1960年代半ばに政権与党の議員や文部省の官僚が、新たな内容規制（番組規制）を放送法に盛り込むべきと主張したように、内容規制の強化を求める見解は、放送事業者の不祥事とともにしばしば現われることになった。

そして、そうした傾向は1970年代以降も続き、1960年代に形成された「他律された自主規制」の枠組みは1970年代以降も維持された。ただし、そうした枠組みは安定的に推移したわけではなく、政権与党などによる番組批判とそれを背景にした規制強化の圧力は続いた。それに対しては、もっぱら、放送事業者が自主規制の強化を表明することで対応を行ってきた。

例えば、1970年10月には、折からの番組批判を受け、井出一太郎郵政大臣が、テレビ番組のモニター制度（行政による番組チェック制度）を1971年度から実施することを表明した。この案は、NHKや民放連の強い反発によって撤回されたものの、民放連は番組内容の向上に向けた対策を検討する必要性に迫られ、1971年、民放連会長の直属機関として放送基準審議会を設置している（日本放送協会編2001a:546）。この後も、番組批判を受けて、民放連は1975年に放送基準を改正し、「自動・青少年への配慮」「暴力表現」「犯罪表現」「性表現」への対応を明確にしたほか、CMの放送時間の総量規制についても自主的に設定した。このように、1960年代から1980年代半ばにかけて、放送制度そのものは大きく変わらなかったものの、番組に対する批判を契機に、放送事業者による自主規制の枠組みは整備されていった。

第5節 放送制度見直しの動き（1970～1980年代）

第1項 民放ネットワークの発達と制度改革

チャンネル格差拡大と参入規制の再検討

放送制度は、1966年の放送法改正の試みが失敗に終わったことで、1960年前後に形成された枠組みがその後も維持された。一方で、地上テレビ放送は、番組内容、経営構造とも

1960年代以降、大きく変化し、ラジオ放送や初期のテレビ放送を念頭に作られた制度との乖離が拡大していった。とりわけ、この時期、放送制度が前提としていなかった民放のネットワークが発達することでさまざまな問題が生じていた。その典型が、1970年代から1980年代にかけて、従来の参入規制のもとで拡大していた「チャンネル格差」にどう対応していくかという問題である⁵⁷。

これは、当時、首都圏のように5つ、あるいは6つの民放のテレビ放送を視聴できる地域がある一方で、長期間にわたって民放テレビ局が1つ、あるいは2つといった状態が続いた地域があったためである。こうした問題が生じた背景には、地域の経済力を勘案して周波数を割り当てるチャンネルプラン（参入規制）の存在があった。そして、民放の4系列のネットワーク体制が確立され、各地のローカル局が東京キー局を軸に系列化されたことから、地元の民放（テレビ）が3局以下の地域は、東京キー局の番組を十分に視聴できない「少数チャンネル地域」として意識されるようになった。

こうした中、放送制度の見直しに向けて開かれた郵政省の有識者懇談会「放送の多様化に関する調査研究会議」（1980年7月～1982年3月、会長・吉国一郎）は、1982年3月の報告書で、視聴者を対象にしたアンケート調査の結果を公表し、「少数チャンネル」地域で視聴者のチャンネル数に関する不満が多い現状に言及した。その上で、「社会経済の発展、生活水準の向上により、放送に対する需要が一層増加すると考えられること及び地域社会の形成が今後の我が国にとっての重要な課題の一つであることを考慮すれば、このように視聴できる放送の少ない地域においても、できるだけ視聴可能なチャンネル数を増やすことが望ましいと考えられる」（郵政省電波監理局編 1982：25）として、少数チャンネルの解消に向けた取り組みを求めた。

そして、具体的な方策として、「各地域における周波数事情、放送事業存立のための経済的基盤等には大きな違いがあるので、視聴できる放送の数を増やすためには、放送区域の定め方を見直すことが必要な場合もあると思われる」（郵政省電波監理局編 1982：25）と提言した。民放の地域密着性を十分勘案するとした条件付きながらも、県域が原則になっている放送区域を見直すことも必要とする考え方を示したことになる。

こうした議論を受けて、郵政省は、少数チャンネル地域の解消に向け、民放ネットワークの存在を念頭に置いた上で情報格差の是正を図る方針を取るようになる。1982年10月、郵政省はチャンネルプランを大幅に修正し、「全国各地における受信者の受信機会の平等を実現することを目途として、周波数事情、放送事業存立の基盤となる経済力、放送需要等を勘案して、周波数の割り当てを行う」こととした。これについて、『民間放送50年史』は、「『基幹的地域』『準基幹的地域』『その他の地域』という区分のもとに、『放送の数』（チャンネル数）に格差を設けるという従来の方式からの転換であった」（日本民間放送連盟編 2001：47）としている。事実上、ネットワークを追認するとともに、政策目標として受信機会の平等を掲げたわけである。

⁵⁷ 以下、本節の記述は、村上聖一（2010a）を再構成する形でまとめた。

このあと、1986年1月、郵政省は、4つ以上の民放テレビが視聴できる世帯数が全国の80%を超え、少数チャンネル地域の住民の情報格差是正の要望には強いものがあるとして、テレビ放送のチャンネルプランに、「最低4の民放テレビの視聴が可能となること」を目標とすることを盛り込んだ（郵政省放送行政局 1987：90）。情報格差の是正策は、従来の法制度を抜本的に見直すのではなく、これまでのチャンネルプランの修正によって、問題の解決を図るという手法が取られたことになる。

そして、チャンネルプランの変更は、多くの地域で放送エリアが県域となっていることを考えれば、1つの県に4つの民放を作る必要があることを意味していた。その場合、経営的な観点から、それぞれが東京のキー局を中心にしたネットワークに入るのが自然な選択肢となる。規制当局としては、民放ネットワークの機能や、東京キー局による系列局の支援を前提にした上で、情報格差の是正を重点に放送政策を展開しようとしたことになる⁵⁸。一方で、それは、ネットワークによる放送事業者の系列化を進行させ、放送の多元性や地域性が低下していくことを意味するが、この問題に対する新たな対策が取られることはなかった。

構造規制の抜本的改革を求める議論

しかし、チャンネルプランの変更によって、さまざまな問題への対応を図ることには一定の限界があった。このため、1980年代半ば以降、郵政省は制度見直しに向けた議論を勧めた。その検討の場となったのが、郵政省の有識者懇談会「ニューメディア時代における放送に関する懇談会（放送政策懇談会）」（1985年5月～1987年4月、座長・吉国一郎元内閣法制局長官）である。

1987年4月に公表された放送政策懇談会の報告書は、放送制度、あるいは放送規制の検討にあたっては、民放ネットワークの存在を踏まえる必要があると指摘している、それまでネットワークに関しては、自然発生的に生じたものとして、制度上の位置づけがなされてこなかったが、報告書では、ネットワークについて「同一の番組を2局又はそれ以上の放送局で放送する場合の放送局相互の関係」と一応の定義を与えている。その上で、ネットワークが放送に与える影響について、長所・短所を含め、以下の点を挙げている（郵政省放送行政局 1987：66-67）。

- (ア) 放送番組の内容の一定の充実と均質化
- (イ) ローカル局の自主制作番組の減少
- (ウ) 地域間の情報格差の解消（日本全国の同時化、文化的均質化）
- (エ) ローカル局の主体性減少（ローカル局が複数のキー局から番組の供給を受けている場合を除く。）

⁵⁸ 少数チャンネル地域解消にあたって、規制当局がキー局の支援を前提にしていた点については、紀伊（2004）が郵政省の内部資料に基づいて示している。

(オ) 放送（特にテレビ媒体）の電波料の高騰

(カ) 視聴率をめぐる局間競争からネットワーク間競争への移行

そして報告書は、ネットワークの現状を踏まえた上で、「今後は、ネットワークを基本的に認知しつつも、ローカル局のキー局への主体性確保、ローカル局の自主制作番組の一定量の確保等を図ることとし、制度的手当を行うか否かは、差し向き多局化の進展、経営状況の動向等状況の推移を見つめながら検討していく必要がある」（郵政省放送行政局 1987：67）とした。ネットワークの存在を正面から受け止めた上で、地域性の確保策を検討すべきと提言したわけである。

また、置局のあり方について、ネットワークが定着するにつれて 4 波以上のテレビ放送が行われている地区と 3 波以下のいわゆる少数チャンネル地区の格差が顕著になったことから、報告書では、格差是正をできるだけ早期に実現する必要があるとした。そして、放送事業の基盤となる経済力や周波数事情などの点で、従来の方法では放送局の開設が難しい地域については、地域の実情に応じて適切な方策がとられるべきだとして、それまでのネットワークのあり方、あるいは民放の放送秩序に大きな影響を及ぼすような提言を行っている。具体的には次のようなものである（郵政省放送行政局 1987：92-93）。

表 3-16 放送政策懇談会の提言の概要（1987 年）

(a)主体面の要件緩和	① キー局等が経営支配の基準を超えて出資等を行うことにより新局を設立する。 ② 当該地域の既設局が経営支配の基準を超えて出資等を行うことにより新局を設立する。 ③ キー局等が新局を兼営する。（支店方式） ④ 当該地域の既設局が新局を経営する。（1社2波方式） Ⅰ 異種メディアの兼営となる場合 Ⅱ 同種メディアの兼営となる場合
(b)番組面の要件緩和	キー局の放送の中継のみを行い、自ら番組制作を行わないことにする。（中継局方式）
(c)放送対象地域の変更	隣接する複数の放送対象地域を併せて一つの放送対象地域とする。（従前の放送対象地域内の既設局が、それぞれ新たに放送対象地域となった部分にまでサービスを拡大することにより多チャンネル化を実現する場合＝相互乗入れ方式）

（郵政省放送行政局 1987：92-93）

放送政策懇談会が示した案には、従来の構造規制（地域免許制度やマスメディア集中排除原則）の大幅な見直しを求める内容が含まれている。「主体面の要件緩和」や「放送対象地域の変更」などについては、2000 年以降の規制緩和で一部が実現することになるが、1987 年時点の放送制度のありようから見れば、斬新な提案だったと言える、そして、放送政策懇談会としては、構造規制を大幅に見直さなければ、地域格差の是正は困難であると考え

ていたことがわかる。

制度改革案に対する民放の反応

他方、地域格差の是正を理由にチャンネルプランを是正し、放送制度を変更していくことに対しては、民放の反対が強かった。まず、チャンネルプランの問題に関しては、4系列の放送を視聴可能にするためローカル局を次々に開設していくことは、高度成長の時期とは異なり、新たに発足した局にとっても、先発局にとっても負担が重かった。また、少数チャンネル地域の多くは、経済力が相対的に弱い地域だった点も開局を困難にした。そもそもネットワークは、効果的に広告を行き渡らせるために発展してきた側面があり、その論理に反するような拡大は困難だった。『民間放送 50 年史』は次のように記述している。

78～83年に3局化あるいは4局化した静岡・新潟・福島・長野・熊本・鹿児島各地方では、先発局への影響が長期化する結果となった。これらの地方は、それまでに4局化した東京（関東広域）・大阪（近畿広域）・名古屋（中京広域）・札幌・福岡などに比べて放送エリア内の経済力が小さく、広告費の地方投下量もはるかに少なかった。そのうえ、上記6地方のうち静岡・新潟・福島の3つの地方では、3局目開局による経営的影響が吸収されないうちにさらに4局目が開局したため、新局と既存局が広告費を奪い合う状況となった。そのため、先発3局は減収ないしゼロ成長が4～6年続くという厳しきであった。

さらに85年、郵政省は全国各地で視聴可能な民放テレビのチャンネル数を最低4チャンネルにするという目標を設定し、翌86年1月に新たに青森・秋田・岩手・山形・富山・石川・長崎の7地方に3局目、2月に鹿児島に4局目、札幌に5局目の周波数割り当てを決定した。いずれの地方も、厳しい経済環境下での開局となり、また多局化が一段と進展することから、その趨勢が注目された（日本民間放送連盟編 2001：69-70）。

こうした状況を踏まえて、民放側は、放送事業の基盤となる地方経済力についての確かな将来展望を持たないままチャンネルプランの変更がなされるべきではないと主張した。民放連は、1987年の『放送制度のあり方を考える—改革に向けての主要課題と方策—』の中で、「放送による地方住民の福祉の実現は、放送事業の健全経営の確保に深くかかわることに十分留意すべきであり、またマクロ経済の構造変化により、今後広告収入の伸びはほとんど期待できないこと、さらには事業税や売上税の導入による民放経営への影響が無視できないこと等についても考慮することが肝要である」（日本民間放送連盟放送計画委員会 1987：8）として、格差是正を理由にローカル局を次々に設立していくことについては否定的な考えを示した⁵⁹。

⁵⁹ 他方、ネットワークに関連しては、放送法 52 条の 3 の「放送番組の供給に関する協定の制限」は削除の方向で検討されるべきだとした。その理由として、「実態としては、キー局

そして、構造規制の緩和に対する反論の根拠として用いられたのが、放送の地域性や多元性の維持、あるいは、放送における「公共の福祉」の確保といった理念だった。しかし、実態としては、既存民放の経営を守るためにそうした理念が活用されたという側面も存在した。この点で、放送の「多元性・多様性・地域性」の確保という理念は、既存の放送秩序を維持するために、いわば後追いの形で形成された側面がある。

放送政策懇談会の報告書とそれに対する民放側の反応について、懇談会の委員を務めた行政法学者の塩野宏は、次のような見方を示している。

日本では、多くの分野で地域間の格差をなくすことが政策の目標であり、これが放送政策にも適用された。しかし、これらの地域では、もともと経済力が弱く、民放の四局経営に必要な広告市場がないので、経営が困難である。そこで、報告書は四局実現のために、複数局支配を認めるとか、放送地域を拡大することを提案しているのである。ここからも明らかのように、日本においてマスメディアの集中排除の原則を緩和することの要求は、既存放送産業の維持という産業政策的なモメントが濃い。もっとも、その要求を正当化する根拠としては、民放の経営が弱化することは放送番組の質を低下することになり、それは結局、放送における公共の福祉を害する、ということが主張されるのである。(塩野 1989a : 364)

つまり、構造規制のあり方をめぐる議論では、「放送における公共の福祉」の維持という目的達成のために、ローカル局の経営を守ることが必要という論理が前面に出されたが、実際には、「既存放送産業の維持」自体が目的になっていた側面が否定できないという分析である。塩野が指摘したように、このあとも構造規制をめぐっては、「情報格差の是正をどう進めるか」「情報の地域性をどう維持するか」といった側面と、「ローカル民放の経営をいかに守るか」という側面が複雑に絡み合いながら議論が続くことになる。

第2項 放送制度の「法治主義化」

1980年代後半の放送制度見直し

ここまで見てきたように、日本の放送制度のうち、構造規制（参入規制・資本規制）は、1950年代以降、1980年代末に至るまで、法律上の裏付けを十分に持たないまま制度が運用されてきた。構造規制は、郵政省内部の通達（一般放送事業者に対する根本的基準第9条の適用の方針）、あるいはそれに基づく免許時の審査要領といった形で展開され、それを通

とローカル局の協力体制のもとで番組ネットワークが存在し、それが今日の民放発展の大きな足がかりとなっており」、「行政当局も、番組ネットワークの存在を事実上認め、それを拠り所としてテレビの全国4ないし5チャンネル化の構想を進めていることから、この規定は今や空文化している」（日本民間放送連盟放送計画委員会 1987 : 8）ことを挙げている。

じて放送事業者の地域密着性の維持やマスメディアの独占の排除といった政策目標の達成が図られてきたことになる。

しかし、こうした放送制度の運用は、日本の法治主義、あるいは法律による行政の原理との関連における重要な問題を含んでいるという指摘が従来からなされてきた。典型的には、つまり電波法が免許基準について白紙委任に近い授權を行っている点に関する疑問（委任立法の限界の問題）や、「一般放送事業者に対する根本的基準第 9 条の適用の方針」と、電波法や放送局の開設の根本的基準（省令）との関係に関する疑問である。つまり、「方針」が電波法や省令の範囲を超えていないかといった問題や、さらには省令が電波法の委任の範囲を超えていないかという問題である（塩野 1989a : 63）。

さらに、免許基準の制定を省令以下に委ねる制度設計がなされたのは、政権から一定の距離を置いた行政委員会（電波監理委員会）の存在を前提にしたものだが、電波監理委員会は発足から 2 年余りで廃止され、その権限は郵政省に引き継がれた。このため、電波監理委員会の存在を前提にしている免許行政のあり方がそのまま継続されたのは「はなはだ疑問」ということになる（塩野 1989a : 71）。こうして行政手続き全般の適正化に対する関心が高まる中、放送分野でも「法治主義」の徹底を求める動きが次第に強まった。

これに対して、前出の「ニューメディア時代における放送に関する懇談会（放送政策懇談会）」は、1966 年に放送法改正が実現しなかったことで積み残された問題を解決するという問題意識のもとに、「法治主義化」の問題を含め、放送制度について多角的に検討を行った。1987 年 4 月に公表された報告書の柱となったのは、①放送の二元的体制を再確認すること（民放と NHK の二元的秩序の維持）、②放送行政をできるだけ法治主義的にすること、③放送の規律緩和を図ること、の 3 点だった（塩野 200 : 542-544）。

放送政策懇談会の報告書は、まずチャンネルプランについて、「電波法、放送法上の許認可体系の中で、わずかに根本基準第 9 条の適用の方針を示す通達で触れられているにすぎないという現状は、チャンネルプランの内容の重要性にかんがみると適当ではない。したがって、チャンネルプランの策定の根拠及び基本理念を法定化すること、並びにその策定・変更を電波監理審議会の必要的諮問事項にすることが望ましい」と提言した。

また、チャンネルプランの決定のあり方についても、「周波数の割当ては、従来、それぞれの地域におけるメディアの存立の財政的基礎等に配慮しつつ、チャンネルプランの修正として段階的に行ってきたところであるが、国民の将来の電波利用の可能性がより明らかになるような計画的な周波数の割当て方を採用すべきである」として、改善が必要とする見解を示した（放送政策懇談会 1987 : 57-58）。

さらに、放送局免許の審査基準について、「放送事業を行う無線局としての放送局の特殊性が十分反映されたものになっていない。その結果実質的に重要な部分が根本基準（省令）等の下位規範に委ねられている」とした上で、「審査基準として極めて重要な意味を持つ事業計画実施の確実性、法人設立の確立性、放送の公正かつ能率的普及等の事項については法律に規定し、これを受けて、チャンネルプランの適合性、人的資本的地域密着性、マス・

メディアの集中排除等も根本基準に格上げして規定する等の措置をとることとすべきである」(放送政策懇談会 1987 : 69) と提言した⁶⁰。

このように、1980年代後半、従来の放送制度をめぐっては、チャンネルプランに関する規定が法律にまったくない点や、放送局の免許基準が電波法で大まかにしか書かれていない点に批判が投げかけられた。そして、放送行政を法治主義的にするために、チャンネルプランや、それに関連した規定であるマスメディア集中排除原則は、法律か、その授権に基づく政令・省令で書くべきではないかという主張がなされた(塩野 1989a : 363)。

1988年放送法改正

放送制度の見直しは、放送政策懇談会の報告に沿った形で行われ、それに基づく改正放送法が1988年4月に可決・成立した。改正放送法は、その構成が従来のNHKを中心としたものから、NHKと民放の併存体制の定着を反映した構成へと大幅に変わった。

構造規制に関しては、それまでのチャンネルプランが、放送普及基本計画(放送法)、放送用周波数使用計画(電波法)として法律上の位置づけを持つことになった。放送普及基本計画には、「一般放送事業者の放送については、総合放送4系統の放送が全国各地域においてあまねく受信できること」が指針に盛り込まれるなど、ネットワークを意識した表現が使われている。

1988年改正の位置付けについては、「ある意味では後ろ向きのものですが、積み残されたものを整理したことで制度の見栄えが大変よくなった。それまではチャンネルプランが重要だといっても、どこにもかたがないものを外国人に説明するのは大変難しかった。しかし、これで日本の放送法はこういうかたちでやっているということが、わりにきちんと説明できるようになった」(塩野 2001 : 542-544) という見方がある。

また、内容規制に関しては、放送番組の適正化に向けて、放送番組審議機関(番組審議会)の活性化を目的とした項目が新設された。具体的には、放送事業者に審議機関の機能の活用についての努力義務を定めるとともに、審議機関が放送事業者の諮問に応じて行った答申や意見の概要の公表を義務付けている。これは、従来、審議機関が十分に活用されずに形骸化していた点を改善しようと盛り込まれたものである(金澤 2012 : 68-69)。

背景には、1970年代以降もテレビの「低俗番組」に対する批判はしばしば現れ、規制強化を求める意見が上がっていた点がある。この間、国会ではしばしば低俗番組問題に関して審議が行われ、また、日本PTA全国協議会などが「低俗番組」の追放に向けて、関係省庁に申し入れを行ったり、アピールを採択したりする運動を行った。さらに、1985年には、深夜番組の性表現の過剰が問題となり、中曽根首相が深夜番組の規制を示唆したほか、郵政省が全国の民間放送の社長と番組審議会委員長に対し、深夜の風俗番組の自粛を要望するといった動きがあった。内容規制に関しては、1966年の放送法改正案で挫折した番組審

⁶⁰ 内容規制に関しては、放送事業者にはすべて同一の規制(規律)が課されているものの、メディア特性に応じた規律にすべきといった規制緩和の提言もなされている。

議機関の活性化策が、1988年の放送法改正に伴って実現したことになる⁶¹。

第6節 多メディア化と制度改革（1990年代以降）

第1項 放送制度に対する批判

地上テレビ放送への新規参入の終焉

地上テレビ放送（民放）をめぐるのは、1986年に郵政省が打ち出した「全国4局化」方針を受け、1980年代後半から1990年代前半にかけて、いわゆる「平成新局」と呼ばれるローカル民放が各地に誕生した。しかし、1990年代前半、バブル経済崩壊に伴い経営環境が急激に悪化したことで、4系列の民放ネットワークの完成を目論んだ規制当局のシナリオは崩れることになる。この時期、企業の広告費は減少し、既に4局化していた地域では、各放送事業者が限られた広告費を奪い合う形になった。また、衛星放送など新たなメディアの進出が続いたことで、映像メディアを取り巻く競争環境は変化した。

こうした中、郵政省に設けられた有識者懇談会「新時代における放送産業の在り方に関する懇談会」（1994年2月に中間取りまとめ）は、少数チャンネル地域が解消されない背景について、地域によって放送事業を行う上での経済的基盤に格差があることを挙げ、それまでに確立された放送秩序を維持しつつ、ネットワークの存在を前提に情報格差の是正を行っていくことを提言した。懇談会の「中間取りまとめ」では、民放ネットワークについて、「全国的情報を各地域に均等に配信するとともに、地方局による番組素材、制作番組を全国に発信する機会を提供するという機能を果している」（新時代における放送産業の在り方に関する懇談会 1994：9）として一定の評価を行っている。その上で、チャンネル格差を是正していくために、放送対象地域を広域化（ブロック化）することや、マスメディア集中排除原則を緩和し、1社2波方式を是認することを提言した⁶²（新時代における放送産業の在り方に関する懇談会 1994：8-11）。地上テレビ放送への新規参入を前提とせず、少数チャンネル地域解消のための制度設計を行うべきという考えを示したことになる。

こうした状況を受けて、郵政省は1995年5月、多局化政策に一定の区切りをつける考えを明らかにした。具体的には、「テレビ・FMの少数チャンネル地区については、①チャンネル未割当地区は新規開局要望の有無、②チャンネル割当済み地区は申請状況と今後の取り組み方、について各地方電気通信監理局を通じて調査を実施したうえで、周波数割当方針について一定の整理を行う」（日本民間放送連盟編 2001：218-219）ことを明らかにした。

⁶¹ 一方で、内容規制に関しては、一部、規制緩和が行われ、番組調和規定の適用範囲を限定して、専門放送などが除外された。

⁶² ただし、衛星放送という全国規模のメディアの普及が進んでいることから、「ネットワーク協定においては、地方局の自主性に基づく地域情報の提供を必要以上に制限しないことが必要」（新時代における放送産業の在り方に関する懇談会 1994：9）として、地域情報の確保に留意すべきとした。

そして、この方針に基づいて、郵政省は地上テレビ放送用周波数の割り当てを削減していった。1997年5月には徳島地区(2局→1局)で、1999年1月には福井地区(3局→2局)と沖縄地区(4局→3局)で、2000年9月には宮崎地区(3局→2局)で、それぞれ周波数の削減が行われた(日本民間放送連盟編 2001: 218-219)。

これと並行して、地上テレビ放送への新規参入も減少し、1995年以降、新たに開局した民放は7社にとどまった。1999年4月にとちぎテレビが開局して以降、新たに参入した地上テレビ放送事業者はない。そして、放送政策の力点は、衛星放送の普及や地上テレビ放送のデジタル化といった問題へと向かうことになった。1990年前後までは、地上テレビ放送への新規参入の促進によって情報格差(チャンネル格差)の是正する政策が取られてきたが、1990年代後半以降、民放の新規参入によって、放送の多元性や地域性を向上させることは困難になった。

放送制度に対する批判

民放ネットワーク体制が完成し、地上テレビ放送をめぐる業界秩序が固定化する中で、それをもたらした放送制度のあり方に対しては、この時期、さまざまな角度から批判が投げかけられている。このうち、公正取引委員会に設けられた「情報通信分野競争政策研究会」(1991年10月～1992年8月、座長・実方謙二)は、競争政策の観点から放送制度の見直しを図るべきとした。1992年に出された報告書では、放送対象地域ごとに放送事業者の数を定め、民放ネットワークの裏付けにもなっている放送普及基本計画に関して、その地域の需要動向によって事業者数を決めるのではなく、電波の混信防止という技術的要素のみを考慮して決定することが望ましいとした。

具体的には、「需要動向等の要素を考慮して放送事業者数を決定することは、①既存の事業者が規制に安住し、競争を通じた合理化努力やニーズに対応したサービスの提供へのインセンティブが働きにくくなること、②効率的な事業者の参入が制限されるおそれがあること、③国の裁量の余地が大きくなり内容が不明確になるおそれがあること(例えば、テレビ放送局の置局数については人口等が同等の県の間でも差がみられる)、等の問題がある」(公正取引委員会 情報通信分野競争政策研究会 1992: 36)として、従来の制度のあり方を批判した。その上で、民放ネットワークについて、「全国レベルの報道を可能とするなどの利点もあるが、ネットワーク化が進む中で、地方局の番組編成や広告取引等の面におけるネットワークへの依存性が強まる状況がみられる」(公正取引委員会 情報通信分野競争政策研究会 1992: 43)と述べ、ネットワーク取引について、ローカル局の自主的な事業活動を不当に阻害する行為が行われることがないようにすることが重要だとした。

さらに、この時期、研究者の間からも民放ネットワークをめぐる制度のあり方について批判的に捉える見解が現れている。例えば、多賀谷(1995)は、民放ネットワーク体制のもと全国同一の番組が放送されている実態について、「放送の地域密着性を高めるという点からは、放送局間に系列ができることは、放送法制上かならずしも歓迎されることではな

い」(多賀谷 1995 : 233) と述べている。

その上で、ネットワークに対する規制が正面から行われていない点について、「NHK、衛星による放送事業者に対しては、それらが全国レベルのサービスを行なうことを前提として法的システムが作られているのに対比すると、この民間放送事業者相互間によるネットワークに対する規制の欠落は、ユニバーサルサービスの提供という見地からも問題のあるところである」(多賀谷 1995 : 233) と指摘した。そして、民放ネットワークの存在を下支えしている民放の経営モデルのあり方について、次のような見方を示している。

番組制作者と放送局との過度の結びつきをなくし、番組制作者にとっての販路を複数化し、番組ソフトが色々な媒体に自由に行き交うことを可能とするような制度的仕組みを作るのが、マルチメディア時代の映像ソフト法制のあり方であるべきである。テレビ局は(ニュース番組等を自社制作する場合を除いて)手段としての伝送業務に徹し、番組ソフトを流して、伝送料をとる事業に徹すべきである。あるいは、放送事業者が番組伝送業務と番組編集・制作業務(ニュース番組等)を、従来通り併せて行う場合であっても、伝送業務と番組編集・制作業務は明確に区分すべきであって、自らの番組制作にかかわるコストを、独立的番組の伝送料の中に転化することがあってはならないというべきである。(多賀谷 1995 : 239)

地上テレビ放送においてもハード・ソフト分離の経営形態を認めるべきとする議論は、2006年以降、放送と通信の融合に伴う法体系の見直しと合わせてなされることになるが、この時点で既に、ハード・ソフト一致の経営を前提とした放送事業のあり方や、それに基づいて形成されてきた民放ネットワークのあり方、さらにはそうした放送の枠組みを形づくってきた制度のあり方をめぐって、さまざまな見解が示されていたことになる。

第2項 構造規制の緩和

資本規制の緩和

構造規制をめぐっては、前述のように、1988年の放送法改正によって、それまでのチャンネルプランが「放送普及基本計画」「放送用周波数使用計画」として法律上の位置づけを持つことになった。また、マスメディア集中排除原則も、それまで具体的な内容が記述されていたのは、放送局免許時の審査要領のレベルだったが、1988年の法改正に合わせて、「放送局の開設の根本的基準」(省令)に位置付け直された。ただし、▽複数局の支配を禁止、▽支配基準は議決権の1/10超・役員数の1/5以上、▽ラジオ・テレビ・新聞の3事業兼営を禁止といった内容自体は維持された。

しかし、前述のように、1990年代のバブル経済の崩壊以降、放送事業者の経営環境が悪化し、東京キー局による出資や人的資源の支援がないと新規開局が困難という状況になっ

た。このため、郵政省の「新時代における放送産業の在り方に関する懇談会」では、マスメディア集中排除原則の緩和も議論された。そして、中間取りまとめでは、「多メディア・多チャンネル化の中で、むしろ集中排除原則を緩和することが実質的な競争の促進、市場の活性化を通じて国民の利益につながると考えられる場合には同原則の緩和を考慮することも有益」とし、特に異なる放送対象地域間について、「同種類の基幹的メディア間の集中排除についても大幅緩和」すべきとした（塩野 1989a : 132）。

これを受けて、1995年、「放送局の開設の根本的基準」が改正され、放送対象地域が重複しない場合の支配基準が、議決権の「10分の1超」から「5分の1以上」に緩和された。これ以降、資本規制は段階的に緩和が進んでいく（表 3-17）。

表 3-17 マスメディア集中排除原則の緩和（下線は緩和に関連した事項）

年月	資本規制の概要	資本規制の根拠
1959年 9月	<ul style="list-style-type: none"> 複数局の支配を禁止 審査基準は議決権の <u>1/10 超</u>、役員 <u>の 1/5 超</u> ラジオ・テレビ・新聞の 3 事業兼営を禁止（ただし、情報の独占的供給となるおそれのない場合は除く） 	<ul style="list-style-type: none"> 一般放送事業者に対する根本的基準第九条の適用の方針に基づく審査要領
1988年 9月	<ul style="list-style-type: none"> 複数局の支配を禁止 支配基準は議決権の <u>1/10 超</u>、役員 <u>の 1/5 以上</u> ラジオ・テレビ・新聞の 3 事業兼営を禁止 	<ul style="list-style-type: none"> 放送局の開設の根本的基準（省令）
1995年 3月	<ul style="list-style-type: none"> 放送対象地域が重複しない場合の <u>支配基準を議決権の 1/5 以上に緩和</u> 	<ul style="list-style-type: none"> 放送局の開設の根本的基準（省令）
2004年 3月	<ul style="list-style-type: none"> <u>隣接 7 地域内の連携について、支配の基準を議決権の 1/3 以上に緩和</u> 放送対象地域のすべてが、そのいずれか 1 つの放送対象地域に隣接している場合等について、<u>議決権保有制限等の適用除外（合併まで可能）</u> 	<ul style="list-style-type: none"> 放送局の開設の根本的基準（省令）
2008年 4月	<ul style="list-style-type: none"> 認定放送持株会社の子会社である地上放送事業者の放送対象地域の数の合計が <u>12 以下であれば、子会社は放送局を開設可能</u> 	<ul style="list-style-type: none"> 放送局に係る表現の自由共有基準（省令） 放送局に係る表現の自由共有基準の認定放送持株会社に関する特例
2011年 6月	<ul style="list-style-type: none"> マスメディア集中排除原則の基本的な部分を法定化 放送対象地域が重複しない場合の <u>支配基準を議決権の 100 分の 33.33333 超に緩和</u> 	<ul style="list-style-type: none"> 放送法 93 条 基幹放送の業務に係る表現の自由享有基準に関する省令
2015年 4月	<ul style="list-style-type: none"> <u>認定放送持株会社の認定の要件の緩和</u> 放送事業者の経営基盤強化の認定に係る制度の創設（認定によって異なる放送対象地域で同一の放送番組を放送することも可能に） 	<ul style="list-style-type: none"> 放送法

（郵政省、総務省資料を基に筆者作成）

1995年の制度改正については、民放ネットワークの存在を前提に規制緩和を図る一方で、東京キー局による新規開局の放送事業者に対する支配の強化を抑えるため、その資本的結合には引き続き一定の枠をはめたという意味を持つ（塩野 1989a : 132）。しかし、1990年代を通じて、ローカル局に対する東京キー局の影響力が相対的に強まる傾向は続いた。地上テレビ放送全体の営業収益に占める東京キー局のシェアは、1992年度の42.5%から2001年度の47.8%へと上昇し（放送政策研究会 2003 : 3）、地上テレビ放送の広告市場におけるキー局への集中が加速することとなった⁶³。このため、2000年代に入ってから、キー局の支配が強まる中で放送の地域性をどのようにして確保するか、また、少数チャンネル地域をどうすべきかといった問題をめぐって議論が続いた。

このうち、郵政省が設けた「放送政策研究会（2000年5月～2003年2月、座長・塩野宏）」は、民放ネットワークのあり方や、それと密接に関係するマスメディア集中排除原則について検討を行っている。そして、最終報告では、地上放送について、衛星放送との関係からも地域密着性がますます重要になっている一方で、現実には広告収入のキー局集中傾向が見られ、番組の地域性確保への影響も考えられるとして、ローカル局の経営基盤の強化が必要であるとした。そして、そのためにはマスメディア集中排除原則を緩和する方向で見直すことが適当と結論づけた。ただし、見直しには一定の制約を設け、放送対象地域が重複する場合は放送の多元性に大きな影響を与えるとして、規制緩和には慎重であるべきとした。具体的には、同じエリアの放送事業者どうしが合併して、2波で放送を行うことは認めるべきではないとした。また、キー局とローカル局の関係についても、キー局の影響によってローカル局の地域性が損なわれるおそれがあるとして、マスメディア集中排除原則の緩和は慎重であるべきと述べている。

一方、ローカル局どうしの関係については、それぞれの放送事業者の経営基盤を強化して地域性を確保するという観点から、放送対象地域が隣接しているといった条件を満たすならば、兼営や完全子会社といった形態を認めるなど、マスメディア集中排除原則の大幅な緩和が妥当だと結論づけた。これが認められれば、同系列のネットワークに属しているローカル局どうしが合併することができるようになる。

さらに、最終報告は、民放ネットワークのあり方についても言及し、「たとえ自主制作番組比率が約1割であったとしても、一つの県に複数のローカル局が設立され、それらのローカル局がその自主制作番組の中で地域に密着した情報を発信することによって、放送の地域性が確保されてきた面があることに留意する必要がある」（放送政策研究会 2003 : 39）と一定の評価を行っている。その上で、ネットワークを活用した地域性の確保を提言し、「例えば、各ネットワークで、ローカル局の地域性確保など番組制作向上につながる目標を自ら定め公表し、それを具体化するためキー局がローカル局を支援するという方法」（放送政策研究会 2003 : 40）があるとした。

⁶³ 総務省「平成25年度の民間放送事業者の収支状況」（2014年9月10日公表）によると、2013年度はさらに上昇して49.3%となっている。

2004年3月には、最終報告の内容が反映される形で、マスメディア集中排除原則が緩和され、放送対象地域が隣接していることなど一定の条件を満たすローカル局どうしの兼営が可能になった。これによって、例えば、東北や九州といった単位で、同一のネットワークに属するローカル局どうしが合併することが可能となった。民放ネットワークの存在を前提にした上での放送業界再編に一つの道筋を付けたことになる⁶⁴。

認定放送持株会社制度の導入

資本規制を再検討する議論は、マスメディア集中排除原則の緩和と並行してさらに続いた。放送政策研究会のあと、2004年7月に設けられた「デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会（2004年7月～2006年10月、座長・塩野宏）」では、民放ネットワークの存在を前提に、どのような手段でローカル局の多元性や地域性を確保していくかという議論がなされている。

調査研究会の最終報告では、ローカル局について、「地域の情報発信メディアとして、その地域社会のニーズを充足することが期待されている」（デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会 2006：8）として、それまでと同様の位置づけを与えている。その上で、通信と放送の融合が進展し中で、地上デジタル放送の中継局整備で多額の資金需要が生じていることや、経営の一層の効率化が必要になってきたことを挙げて、ローカル局を経営面で支援していく必要性を指摘し、そうした観点から放送事業に関しても持株会社の導入を認めることが適当であるとした。放送事業にも持株会社を導入すべきとする提言がなされたのはこのときが初めてである。

持株会社の具体的な姿としては、①キー局とその系列下の異なる地域のローカル局が子会社となる形態、②これに加え、資本関係があるラジオ、BS放送・CS放送といった衛星放送事業者など複数のメディアにかかわる放送事業者が子会社となる形態、③一定のエリア（九州など）内にある異なる地域の複数のローカル局が子会社となる形態が想定されている（デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会 2006：23-24）。前述の観点から、いずれもローカル局を傘下に収める形を前提としている。

最終報告では、地上放送について同一地域の複数の放送事業者を子会社とすることは、放送の多元性の確保に支障を及ぼすことから、禁止することが必要であるとした。その一方で、異なる地域の複数の放送事業者を子会社とすることは、そうした影響を及ぼすものではないことから、子会社の放送対象地域が全国をカバーできるようにすることも念頭に置いて検討することが適当とした。これが実現すれば、ネットワーク自体が持株会社に移行することも可能になる。

⁶⁴ このあと、2010年放送法改正では、「支配」の基準となる出資比率の上限が、10分の1以上3分の1未満の範囲内で「総務省令で定める割合」と定められた。これに伴って省令が改正され、地上テレビ放送事業者に関しては、放送対象地域が異なる事業者に出資する場合、出資比率の上限が「20%未満」から「33.33333%」に引き上げられ、緩和が図られた（2011年6月施行）。これについては第7章でも触れる。

ただし、キー局が経営の主導権を持つ場合、全国ネットワークによる放送を重視する結果、子会社であるローカル局による地域番組の提供がないがしろにされることが懸念されるとして、ローカル局の地域番組を十分に確保するため、従来の構造規制に代え、一定割合の地域番組の提供を確保する内容規制を導入することが必要であるとした。こうした最終報告の提言からは、ローカル局が独立した存在であるという制度上の建前にとらわれずに、ネットワークを前提とした上で、どのようにすれば放送の地域性を確保できるか検討を行っていることがわかる。

これを受けて、2007年12月には放送法が改正され、複数の放送事業者を傘下に持つ持株会社（認定放送持株会社）の設立が認められた。これによって、キー局を中心とする認定放送持株会社の傘下にネットワーク所属のローカル局を置くことが可能になった。もっとも、傘下に置くことができる放送事業者の上限は12局とされ⁶⁵、例えば、ネットワークに所属するすべてのローカル局を傘下に収めるといったことはできない。

構造規制をめぐるのは、このように民放ネットワークと地域放送の関係、あるいはキー局とローカル局の関係を中心に、2000年代に入って継続して議論が行われてきた。議論では、情報の多元性を維持する観点からネットワークどうしの資本提携などは認めないものの、ネットワーク内でローカル局どうしが提携できる範囲は拡大させるべきという考え方が大勢を占めた。そして、そうした議論を受ける形で、マスメディア集中排除原則の緩和や認定放送持株会社の導入がなされてきた⁶⁶。民放ネットワークは、法的な位置づけが明確になされない一方で、制度改正にあたっては考慮せざるをえない存在となっていった。

第3項 番組の適正化をめぐる検討

番組審議機関の活性化策

内容規制をめぐるのは、1988年の放送法改正による機能の強化後も、番組審議機関が十分な役割を果たしていないという指摘が続いた。そして、内容規制に関しては、放送事業者の自主・自律を前提としつつも、規制の実効性の向上に向けた検討がこのあと進んだ。

1995年には、放送制度全般を検討する「多チャンネル時代における視聴者と放送に関する

⁶⁵ キー局等の「広域局」は都府県数（関東7、近畿6、中京3）でカウントされる。

⁶⁶ さらに、こうした資本規制の緩和に加えて、2014年の放送法改正では、放送の多元性を確保する制度の基本である放送対象地域制度（従来の地域免許制度）にかかわる規制緩和が行われた。これは、経営環境の悪化などによってチャンネル数の確保が困難になるおそれがある地域を総務大臣が指定し、その地域の放送事業者は「経営基盤強化計画」を作成した上で総務大臣の認定を受けることができるというものである。認定を受けることによって、異なる放送対象地域においても同一の放送番組を放送することなどが可能となる。従来の構造規制では、地域ごとに置かれた放送事業者がそれぞれ異なる番組を放送することで、放送の「多様性・多元性・地域性」を確保するということが基本的な考え方となってきた。2014年改正は、当面はラジオ放送を念頭に置いたものであるが、これまでの基本的な考え方からの転換が図られた点では重要な改正と言える（第7章で詳述）。

る懇談会」(1995年9月～1996年12月、座長：有馬朗人理化学研究所理事長)が開かれ、その最終報告書で番組審議機関の持つ問題点が記述されている。具体的には、放送事業者による番組審議機関への指紋がほとんど行われず、番組審議機関においても番組の適性を図るための意見がほとんど出されていないと指摘した(多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談会 1997：37)。そして、その理由について、番組審議機関の審議が一般に公開されていないことから、外部に対し不透明性がある点が挙げられている。

このため、報告書では、番組審議機関の公開性を向上させ、いっそうの活性化を図るためには、審議内容の公開や、番組審議機関の答申・意見を尊重して放送事業者が措置した内容の公開を行うことが有効と結論づけた(多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談会 1997：38)。

これを受けて行われた1997年の放送法改正では、放送事業者は番組審議機関に対して、答申・意見に応じて講じた措置の内容のほか、訂正放送の実施状況、番組に対する苦情などを報告しなければならないとする規定が設けられた。また、審議機関の議事の概要や、放送事業者の諮問に応じて行った答申・意見の内容を公表しなければならない点も新たに盛り込まれた(金澤 2012：67-68)。この改正も1988年改正と方向性は同じで、番組審議機関の透明性の確保を通じて、番組の適正化につなげようというものだった。

放送業界による第三者機関の設立

「多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談会」の報告書は、番組の適正化に向けて、番組審議機関の機能強化だけではなく、放送に対する苦情対応機関の創設といった事項の提言を行っている。

報告書では、「放送法令・番組基準にかかわる重大な苦情には、視聴者の権利侵害にかかわる苦情の多くが含まれると考えられるが、こうした苦情については、放送事業者自らの判断に委ねるべきとの考えもあるが、一方の当事者である放送事業者に適切な解決を求めることは、判断の公正性等の点において、一定の限界があると考えられる」とした。その上で、「放送法令・番組基準にかかわる重大な苦情、特に権利侵害にかかわる苦情に関し、視聴者と放送事業者との間では解決が得られなかった場合には、視聴者の放送への信頼を維持し放送の健全な発達を図るため、また、併せて放送による被害者の救済に資するため、放送事業者以外のものに判断を委ねる仕組みを設けることが考えられる」(多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談会 1997：41)と述べている。そして、報告書は、新たに設置すべき組織の選択肢として、▽法定機関の設置、▽放送事業者が自主的に設置する機関、その中間として、▽法律の規定を基に放送事業者が設置する機関を示した。

これに対して、NHKと民放連は1997年5月、放送と人権等権利に関する委員会機構(BRO)と、それを母体として放送と人権等権利に関する委員会(BRC)を第三者機関として発足させた。上記の選択肢のうち、放送事業者が自主的に設置する機関ができたことになる。この委員会は、放送による権利侵害の救済が目的という性格が強く、当事者の意

見を聴く審理を経て、勧告や見解を当事者に通知するとともに公表する機能を持ったものだった。BROは、放送業界自らが設立した機関ではあるが、政府の有識者懇談会の議論を受けて設置されたことからわかるように、規制当局の意向が一定程度反映され、設立された存在であるとも言える。

放送業界で作る第三者機関に関しては、2003年7月、NHKと民放連が、BROと放送番組向上協議会を統合し、「放送倫理・番組向上機構」(BPO)を設置した。そして、「放送番組委員会」「放送と人権等権利に関する委員会」「放送と青少年に関する委員会」の3委員会をBPOが継承した⁶⁷(第7章で詳述する)。

現れては消えた行政委員会構想

第三者機関の設立をめぐる議論と合わせ、放送の規制・監督を担う行政委員会を再び導入しようとする構想は、電波監理委員会廃止後もしばしば浮上している。背景には、言論・表現の自由と直接関係する放送行政については、政権から一定の距離を置いたほうが適切であるとする考え方がある。例えば、行政法学者の塩野宏は、1970年の論考で、「わが国における審議会行政には、これまでの経験上、一定の限界が存するので、これをもって、放送行政の公正さの保持に大きな期待を寄せることは困難である。独立の行政委員会の新設が望まれる所以である」(塩野 1989a : 83)と述べている。こうした考え方のもと、1952年に電波監理委員会が廃止された後も、行政委員会を検討する動きはしばしば現れている(表3-18)。

表 3-18 規制・監督機関をめぐる検討

時期	検討案	名称	担当分野	備考
1964年 9月	臨時放送関係法制調査会・答申	(郵政省に設ける委員会)	放送・電波行政	電波監理審議会よりも強い権限を持つ委員会を設け、放送局の免許付与・取消などは、委員会の議決に基づいて可能にすべきと提言
1997年 9月	行政改革会議中間報告	通信放送委員会	放送・電波行政	1997年12月の最終報告には盛り込まれず
2003年 2004年	通信・放送委員会設置法案(民主党案)	通信・放送委員会	放送・電波行政	2回とも衆議院で否決

(筆者作成)

1960年代には、郵政大臣の諮問機関「臨時放送関係法制調査会」(松方三郎会長)で、放送法見直しの検討作業が行われ、放送事業者はそれまでの行政の組織形態に見直しを迫る提言を行った。NHKは1963年11月の意見書で、電波行政から放送行政を分離すべきとした上で、放送行政の管理と運営にあたる「放送委員会」を郵政省の外局として設置すべき

⁶⁷ BPOの設立の経緯や活動状況については、第7章で詳述する。

とした⁶⁸。一方、日本民間放送連盟（民放連）は、行政委員会については否定的な見方を示したものの放送行政に関しては、電波監理審議会から機能を分離した「放送審議会」を新たに設けるべきとした⁶⁹。これを受けて、臨時放送関係法制調査会は答申で、電波監理審議会よりも強い権限を持つ委員会を設け、放送局の免許付与や取り消し、運用停止などについては、委員会の議決に基づいてのみ、郵政大臣が権限を行使することができるようにすべきとした（臨時放送関係法制調査会 1964：122-126）。しかし、結局、このときの政府の放送法改正案には提言は盛り込まれなかった。

その後、橋本政権の下で設置された行政改革会議（1997年9月に中間報告、1997年12月に最終報告）でも、省庁再編をめぐる議論の中で、放送・通信分野を行政委員会に委ねるべきか検討が行われている。そして、1997年9月の中間報告では、総務省の外局として通信放送委員会を設置し、電波監理を含む通信・放送行政を担当するとされた。

ところが、これに対しては、郵政省が、「GHQの占領下で戦後設立された行政委員会の多くも、責任の不明確さや非能率により昭和27年に原則廃止」、「（情報通信分野には）内閣からの独立性を有する合議制の行政委員会は馴染まない」などと主張して、放送・通信行政を郵政省から分離することに抵抗した。結局、1997年12月の最終報告では、中間報告の内容が覆され、通信放送委員会の設置は見送られた。そして、「現行の郵政省の通信政策局、電気通信局及び放送行政局は、2局に再編し、総務省の内部部局とする」とされた。

このあと、行政委員会をめぐるのは、2003年と2004年の2回にわたって、民主党が「通信・放送委員会設置法案」を国会に提出したほか（2回とも衆議院で否決）、竹中平蔵総務大臣のもと2006年に設立された「通信・放送の在り方に関する懇談会」でも問題提起が行われたが、具体化には至らなかった。

このように放送制度をめぐるのは、近年、構造規制の緩和が続いているが、一方で、内容規制に関わる部分や規制・監督機関のあり方については、従来から続く基本的な枠組みが維持されたまま、現在に至っている。

⁶⁸ 日本放送協会「放送法制に関する意見」（臨時放送関係法制調査会編 1964：資料編 264-276）

⁶⁹ 日本民間放送連盟（1964）「放送法改正に関する要望事項について」（臨時放送関係法制調査会編 1964：資料編 284-288）

第4章 放送規制と資本・経営構造の関係

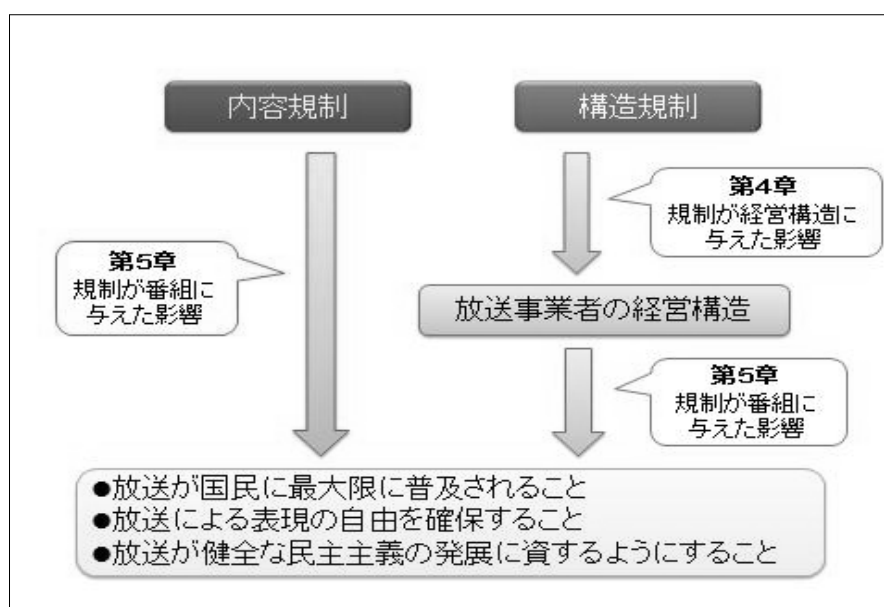
第1節 放送規制の効果の検証手段

第1項 検証の進め方

構造規制と内容規制の波及経路

ここからは、歴史的な経緯をたどって発展してきた放送規制（放送制度）が、放送事業にどのような影響を与えたのかを見ていく¹。放送制度、あるいは放送規制の究極の目的は、放送法の規定によると、①放送が国民に最大限に普及されること、②放送による表現の自由を確保すること、③放送が健全な民主主義の発展に資するようになることの3点である。端的には、良質な番組が国民の間に広く普及することと考えられる。ただ、規制の効果を観察する上では、放送規制の波及経路が内容規制と構造規制では異なることから、それぞれ区別して論じることにする（図4-1）。

図 4-1 放送規制の効果の検証



(筆者作成)

改めて確認すると、内容規制は直接、放送番組に影響を与えようとするものであり、一方、構造規制は放送事業者の資本・経営構造を通じて放送番組に影響を与えようとするものである²。このため、規制の効果の考察では、資本・経営構造への影響と、番組面への影

¹ 以下、4章から6章にかけては、村上（2015）を基に、大幅な加筆・修正を行った。

² 第3章で見てきたように、地域免許制度やマスメディア集中排除原則に関しては、当初か

響を分けた上で、第 4 章では、放送規制が放送事業者の資本・経営構造にどのような効果をもたらしたか検証する。放送事業者の資本・経営構造に影響を与える規制は、もっぱら構造規制であることから、ここではもっぱら構造規制の効果を検証することになる。

次に、第 5 章で、放送規制が番組に与えた影響を分析する。ここでは、放送番組に対する、構造規制による間接的な効果と、内容規制による直接的な効果が考察の対象となる。前者に関しては、構造規制によって形成された放送事業者の事業構造が、放送番組の「多元性・多様性・地域性」に与えた効果について考察する。また、後者の内容規制に関しては、具体的にとられた規制とその効果を観察することになる。

第 2 項 効果測定で用いる指標

構造規制関連の指標

日本では、放送規制の効果測定や政策評価を行う上で定められている公式な指標はない。しかし、放送規制の効果を分析するためには、規制の効果を把握するための何らかの指標が必要である。本研究では、客観的な指標を設定することが難しいことは認識しつつも³、規制の効果を測定する手掛かりにするため、構造規制、内容規制ごとに表 4-1 で示した点を中心に検討を行うことにしたい。下線を引いたものが、主に参照する指標である。

表 4-1 規制の効果を把握するための指標

構造規制関連の指標			内容規制関連の指標
	資本・経営関連	番組関連	
多元性	<ul style="list-style-type: none"> 放送事業者数 放送事業者の資本構成 (特に新聞社等からの自立性) 放送事業者の役員構成 	<ul style="list-style-type: none"> 放送事業者の自社制作比率 	<ul style="list-style-type: none"> 行政指導の件数とその影響 免許時の審査の影響
多様性	<ul style="list-style-type: none"> 放送事業者数 放送事業者の資本構成 (出資者の多様性) 役員構成の地域密着性 	<ul style="list-style-type: none"> 放送事業者の自社制作比率 (=水平的多様性) 番組ジャンルごとの編成比率 (=垂直的多様性) 	
地域性	<ul style="list-style-type: none"> 放送事業者数 放送事業者ごとの資本構成 (地元の出資比率の高さ) 役員構成の地域密着性 	<ul style="list-style-type: none"> 放送事業者(特にローカル局)の自社制作比率 全国番組に占めるローカル情報の比率 	

(筆者作成)

ら、放送の「多元性・多様性・地域性」の確保という理念が明確に存在したうえで、制度形成がなされてきたわけではない点には留意が必要である。

³ Ho, D. E. & Quinn, K. M. (2009) が示すように、アメリカでもメディアの多様性 (diversity) を測定するためのさまざまな方法が検討されているが、いずれも一長一短があり、決定的な指標は存在しないと考えられる。

構造規制の目標は放送の「多元性・多様性・地域性」の確保にあるが、機能の仕方は放送事業者の資本・経営構造を経由した間接的なものである。そして、資本・経営面での多様性が確保されたからといって、それが直ちに番組内容の多様性に結びつくとは限らない。このため、「資本・経営関連」と「番組関連」に分けて分析する。

また、「多元性・多様性・地域性」も、それぞれ異なる概念であることから、それを考慮した指標の設定が必要である。つまり、情報源の「多元性」と情報内容の「多様性」は必ずしも一致しない。前述のように、番組編成の多様性を確保したいのであれば、一つの放送事業者に多くのチャンネルを持たせたほうが、それぞれのチャンネルの差異化を図ることが可能になることから、多元性は低下するものの、多様な番組が編成される可能性（多様性が向上する可能性）がある⁴。他方で、放送政策の究極の目標は、意見の多様性の確保という点にあり（浜田 1990 : 205）、これを確認するためには、情報源の「多元性」を考慮する必要がある。

こうした点に留意した上で、資本・経営面に対する効果を見極めるにあたっては、「放送事業者数」や「放送事業者の資本構成」を参照する。このうち、事業者数に着目するのは、地上テレビ放送は参入規制によって地域ごとに放送事業者が参入してきたことから、事業者が増えれば、それだけ「多元性・多様性・地域性」が増すと考えられるためである。

もっとも、資本や役員構成によっては、放送事業者数の増加が単純に「多元性・多様性・地域性」の向上に結びつくとは限らない。このため、同時に放送事業者の資本構成（出資者や出資比率）も参照する。もし、出資者の多元性や地域性が十分に満たされていれば、資本・経営面全体としても多元性や地域性が確保されている可能性が高いと考えられるためである。

他方、番組面については、各放送事業者の自社制作比率（自社制作番組の割合。NHKの場合には、地域番組の割合）を指標として用いる。自社制作番組は、番組制作会社と共同で制作したものを含め、それぞれの放送事業者が制作した番組⁵であり、キー局など他の放送事業者から中継回線を通じて受けた番組や、購入番組は除かれる。

日本の放送制度では、地上テレビ放送は、地域ごとに置かれた事業者がそれぞれ独自に番組編成を行うのが建前である。しかし、実態としては、東京キー局などの番組をそのまま放送する比率は高くなっている。そうした中で、自社制作比率を増やせば、それだけ番組の「多元性・多様性・地域性」は上昇することになる。

⁴ 特に、チャンネル数が限定された広告料を財源とする放送体制のもとでは、同一主体による多チャンネル支配を認めたほうが、番組内容一般の多様化はよりよく実現される。逆に、異なる経営主体のもとでは、それらすべてが広告収入の最大化を目指して、もっとも多くの視聴者の関心をひくような同様の番組を提供し、番組内容の画一化が生じる可能性がある（長谷部 1992 : 135-137）。

⁵ 番組制作会社とともに制作した番組も含まれる。なお、『日本民間放送年鑑』（各年版）には、自社制作比率の定義として、「自社で制作した番組、およびその再放送。ローカルニュース、天気を含む」と記述されている。

もつとも、真の意味での番組の「多元性・多様性・地域性」を把握するためには、番組内容を分析した上で、論点の多角性や番組に含まれる地域的な要素を確認することが必要である。しかし、それを定量的に測定し、比較することはきわめて難しい。このため、本研究では、指標として限界があることを認識しつつも、自社制作比率を用いることにした。自社制作比率と論点の多角性は連動するとは限らないが、その変化を観察することによって、番組面での多様性や地域性の動向を把握することは可能と考えられる⁶。

内容規制関連の指標

内容規制は、多くの場合、放送事業者の自主規制の基準として用いられることも多く、その効果の把握は必ずしも容易ではない。また、そもそも内容規制は、その執行を通じて多様で良質な番組を積極的に生み出すことは困難であり、高々、「悪質な番組」を排除する消極規制にとどまらざるをえない。このため、そうした番組をどれだけ排除できたが一つの指標となるが、「悪質な番組についても、実はそれを直接に示す客観的基準を設定することは困難であり、基準の設定とその執行には曖昧さが残る」(舟田、長谷部 2001 : 197) ことになる。

しかし、1980年代以降は、規制当局(郵政省・総務省)が番組内容に関する行政指導を行っている。このため、まず、行政指導の件数や内容に着目して規制の動向を整理し、放送番組にもたらした影響を考察する。さらに、内容規制に関しては、放送局の免許(再免許)に際して、審査基準の中に含まれているものもある。このため、本研究ではそのうちの一つである番組調和原則に着目して、効果について検証する。

ただし、本研究で主な考察の対象とする行政指導に関しては、運用に関して統一された基準が設けられているわけではなく、時期によって運用方法が異なっている。このため、内容規制の効果に関しては、行政指導の件数といった数量的なデータに加えて、具体的な事例を詳しく分析することで、規制の実態の把握を進めることにする。

第2節 参入規制の効果

第1項 参入規制の変遷

参入規制の変化の概要

ここでは構造規制のうち、参入規制が放送事業者の「多元性・多様性・地域性」にどのような影響を与えたか、主に放送事業者の設立状況を基に検討する。地上テレビ放送は従来、ハード・ソフト一致の原則のもと、放送エリアが一定の地域に制限されるとともに、

⁶ ただし、放送事業者の自社制作比率が低下したとしても、放送事業者数が増えれば、それだけ放送の「多元性・多様性・地域性」は向上することから、放送業界の全体状況を把握しておくことも必要である。

地域ごとに参入可能な事業者数が定められてきた。その点で、参入規制は放送業界の秩序を決定づける上で、基本的な機能を果たしてきたと言える。

表 4-2 参入規制の概要とその変遷

年月	参入規制の内容	時期ごとの特徴
1952年12月	<ul style="list-style-type: none"> 京浜・名古屋・京阪神を対象とした「三大地区のテレビジョン放送用周波数割当計画」決定 	<p>【1960年代半ばまで】 全国の主要な都市にテレビ放送用の電波を割り当て（大都市圏では民放が複数に）</p>
1956年2月	<ul style="list-style-type: none"> テレビの全国普及を目指した「テレビジョン放送用周波数の割当基本方針」決定 VHF帯6チャンネル制 	
1957年5月	<ul style="list-style-type: none"> VHF帯11チャンネル制 重要地区で民放並立 教育局への電波割当 	
1957年6月	<ul style="list-style-type: none"> 全国50地区へのテレビ放送用周波数割当（第1次チャンネルプラン） 	
1961年3月	<ul style="list-style-type: none"> VHF帯を12チャンネルに拡大 NHK総合・教育・民放の3本立て原則明示 中継局向けにUHFを使用 同一地区のVHF・UHF混在は行わない 	
1967年10月	<ul style="list-style-type: none"> 放送用周波数をVHF（第1～12チャンネル）とUHF（第33～62チャンネル）とする 同一地区のVHF・UHF混在の方針を採用 広域圏内での民放県域放送を可能に 	<p>【1970年前後】 全国を基幹地区とそれ以外に分け、経済力に応じて民放の複数化を図る方針</p>
1968年8月	<ul style="list-style-type: none"> 全国各地域で原則2つの民放を並立させる 基幹地域は3以上の民放を並立させる 民放親局用として14地区にUHF帯各1チャンネルを割当 	
1970年7月	<ul style="list-style-type: none"> 放送用周波数をVHF（第1～12チャンネル）とUHF（第13～62チャンネル）とする 近畿地方に県域局の置局を可能とする 	
1971年7月	<ul style="list-style-type: none"> 各県で複数の民放の視聴を可能にする 	
1982年10月	<ul style="list-style-type: none"> 「受信機会の平等」を実現することを目的として周波数割当を行う 基幹・準基幹・その他地区で格差は設けない 	<p>【1980年代】 地域格差を是正し、全国で最低4のテレビ視聴を可能にする方針</p>
1986年1月	<ul style="list-style-type: none"> 全国で最低4の民放テレビの視聴を可能にする 	
1995年5月	<ul style="list-style-type: none"> 多局化政策に一定の区切り（テレビ・FMの少数チャンネル地区については、①チャンネル未割当地区は新規開局要望の有無、②チャンネル割当済み地区は申請状況と今後の取り組み方について各地方電気通信監理局を通じて調査を実施したうえで、周波数割当方針について一定の整理を行う） 	<p>【1990年代以降】 地上テレビ放送の拡大による地域格差是正策に区切り</p>
1997年5月	<ul style="list-style-type: none"> 周波数割当の削減（徳島地区2局→1局） 	
1999年1月	<ul style="list-style-type: none"> 周波数割当の削減（福井地区3局→2局、沖縄地区4局→3局） 	
2000年9月	<ul style="list-style-type: none"> 周波数割当の削減（宮崎地区3局→2局） 	

（筆者作成）

ただし、具体的な事項が法律や省令で定められてきたわけではない。テレビ局を各地にどのように配置するかといった、参入の枠組みを細かく定めてきたのが、「チャンネルプラ

ン」と呼ばれる周波数の割当計画⁷であり、その決定に当たっては規制当局（郵政省）の裁量の余地が大きかった。そうした枠組みは、1988年に放送法・電波法が改正され、チャンネルプランが「放送普及基本計画」「放送用周波数使用計画」として法律上の位置づけを持つことになるまで維持された。

参入政策（参入規制）の変遷を示したのが表 4-2 である。その時々の放送事業を取り巻く環境に応じて、規制当局は臨機応変に規制のあり方を変化させていった。

時期ごとの特徴

改めて参入規制の変化を簡単に確認しておく、1950年代は、テレビ放送への参入希望が各地で相次いだのを受けて、郵政省が基本的なルールを形成していった時期に当たる。この時期、テレビ放送に関しては、東京・大阪・名古屋など大都市圏では広域、その他の地域では県域で行う方針が固まり、主要都市で順次、電波を割り当てていった。

このように段階的にテレビ局を開局させていく政策が転換したのは、1957年の田中角栄郵政大臣による一斉予備免許に際してのことである。1957年6月、「テレビジョン放送用周波数の割当計画表」、いわゆる第1次チャンネルプランが策定され、都道府県庁所在地を中心とする全国50地区に一斉に周波数の割り当てが行われた。そして、この方針に従って、1957年10月にNHK7局、民放36局（34社）の一斉予備免許が行われた（日本放送協会編 2001a：396-398）。

参入規制が次に転換するのは、1960年代末のことである。このときのチャンネルプランの修正によって、放送用周波数をそれまでのVHF帯から、UHF帯にも拡大するとともに、同一地区でVHF・UHFを混在させる方針を採用することで、大量開局が可能となった。また、置局方針として、「全国各地域で原則2つの民放を並立させる」「基幹地域は3以上の民放を並立させる」など、全国を基幹地区とそれ以外とに分けて、経済力に応じて民放を開局させる考え方が打ち出された。

しかし、こうした参入規制のもとでは、経済力が相対的に弱い地区では開局が進まず、首都圏のように5つ、あるいは6つの地上テレビ放送を視聴できる地区がある一方で、地元の民放テレビ局が1つ、あるいは2つといった状態が続く地区もあり、情報格差が指摘されるようになる。このため、1980年代に入ると、郵政省は、少数チャンネル地域の解消に向けて、ネットワークの存在を前提とした上で、情報格差の是正を図る方針に転換した（日本民間放送連盟編 2001：47）。

具体的には、1982年10月、郵政省はテレビ放送用周波数割当計画（チャンネルプラン）の基本方針を大幅に修正し、「全国各地における受信者の受信機会の平等を実現することを目途として、周波数事情、放送事業存立の基盤となる経済力、放送需要等を勘案して、周波数の割り当てを行う」こととした。さらに1986年1月、4つ以上の民放テレビが視聴で

⁷ 前述のように、地上テレビ放送に関しては、「テレビジョン放送用周波数の割当計画基本方針および割当計画表」で詳細が定められてきた。

きる世帯数が全国の 80%を超え、少数チャンネル地域の住民の情報格差是正の要望には強いものがあるとして、テレビ放送のチャンネルプランに、「最低 4 の民放テレビの視聴が可能となること」を目標とすることを盛り込んだ（郵政省放送行政局 1987：90）。

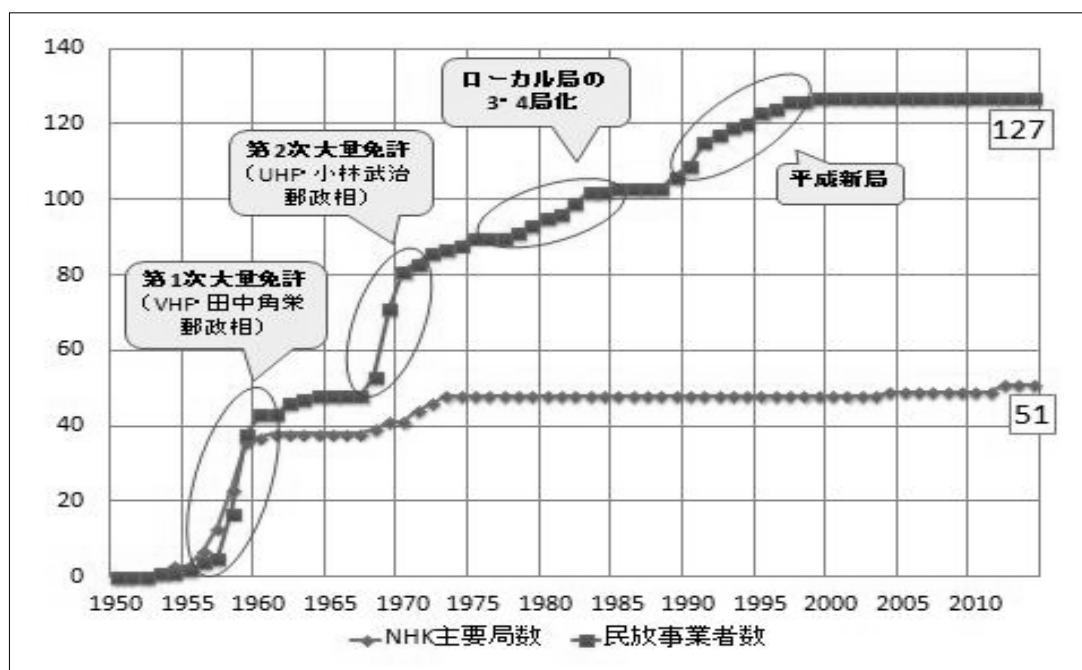
ところが、1990 年代に入り、地域格差の是正策は断念せざるをえなくなる。この時期、バブル経済の崩壊によって企業の広告費は減少し、既存の放送事業者が広告費を奪い合う形になった。また、衛星放送など新たなメディアの進出が続いたことで、地上テレビ放送をめぐる経営環境が悪化した。このため、郵政省は 1995 年 5 月、多局化政策に一定の区切りをつける考えを明らかにした（日本民間放送連盟編 2001：218-219）。そして、1997 年 5 月以降、各地で、徳島、福井、沖縄、宮崎の各県でテレビ放送用周波数の削減が行われた。このように参入規制（参入政策）は、郵政省の裁量のもと、時期によって大きく変化した。

第 2 項 参入規制の効果

放送事業者数の推移

ここからは、参入規制を通じて、放送事業者がどのように変化し、それによって、構造規制が目的とする「多元性・多様性・地域性」の程度がどのように変化したか考察する。図 4-2 はテレビ放送が開始された 1953 年以降の放送事業者数の推移をまとめたものである。ここから読み取れるように、放送事業者数は、戦後の経済成長と並行する形で増加していったわけではなく、郵政省の政策に基づいて段階的に拡大していった。

図 4-2 テレビ放送事業者数（NHK はテレビで地域放送を編成している放送局）の推移



（『日本民間放送年鑑』『NHK年鑑』各年版を基に作成）

まず、第1次チャンネルプランに基づいて、テレビ局の開局が進み、1965年前後には、全国の主要な都市でテレビの視聴が可能となるとともに、大都市圏などでは、民放の複数のチャンネルを視聴できるようになった（1965年時点でNHK：38局 民放：48社）。

続いて、UHF帯の開放による電波割り当ての拡大によって、1970年前後に各地で3局目、4局目となる民放が開設され、放送業界の秩序は変化した。このときのローカル局の大量開局は、大都市圏とその他の地域とのチャンネル格差地方の是正につながった。放送事業者数で見ると、1968年から1970年にかけて民放33社のテレビ局が開局している。地上テレビ放送を行っている民放127社のうち、4分の1以上がこのとき開局したことになる。放送事業者数のみで判断した場合、2回にわたる大量免許によって、「多元性・多様性・地域性」の程度は上昇したと言える。

1960年代の状況

しかし、放送事業者の増加と並行して民放ネットワークの形成が進み、放送事業者の系列化が進行したことから、放送事業者数と比例する形で、「多元性・多様性・地域性」の程度が上昇したわけではない。1960年前後には、日本テレビとTBS（1960年まではラジオ東京）をキー局とするネットワークが形成され、太平洋側や九州を網羅するTBS系と、日本海側と四国などに系列局を持つ日本テレビ系という当時のネットワーク地図が出来上がった（日本民間放送連盟編2007：337）。第1次チャンネルプランに基づいて、放送事業者が出そろった後の状況（1965年）を示したのが図4-3である。

1965年の時点で、全国の主要な都市ではテレビの視聴が可能となり、大都市圏などでは、民放の複数のチャンネルを視聴できるようになった。整理の都合上、現在の民放ネットワーク系列に即して表をまとめたが、この時点では、ローカル局に関しては1県1局の地区がほとんどだったということもあり、明確な系列化という状況にまでは至っていない。放送事業者の「多元性・多様性・地域性」という点では、この時点で、大都市圏を除く多くの地域でNHKと民放1局があるという状態だった。もっとも、一部の地域で複数の民放が発足したことで、民放ネットワークの原型はこの時期に形成されつつあった。

なお、放送法には、民放のネットワーク化（系列化）に否定的な規定として、「特定の者からのみ放送番組の供給を受けることとなる条項を含む放送番組の供給に関する協定を締結してはならない」とする条項が存在する（1959年改正で追加）。しかし、前述のように、この規定は、協定を締結することなく、ローカル局が自らの判断で特定のキー局などから番組の供給を受けることは禁止していない。また、番組供給に関する協定を締結したとしても、「特定の放送事業者からのみ」番組の供給を受けるという内容でなければ、問題は生じない。このため、この規定が実質的に機能することはなく、民放のネットワーク化に対する歯止めにはならなかった。

図 4-3 地上テレビ放送事業者（NHK は地域放送局） 1965 年現在 ※現社名で表記

NHK : 38 局 民放 : 48 社

都道府県	NHK (テレビ)	TBS 系	日本テレビ系	フジテレビ系	テレビ朝日系	テレビ東京系
北海道	札幌	北海道放送	札幌テレビ			
	函館					
	旭川					
	帯広					
	釧路					
東北	室蘭					
	青森		青森放送			
	岩手	IBC 岩手放送				
	宮城	東北放送		仙台放送		
	秋田		秋田放送			
	山形		山形放送			
関東甲信越	福島	福島テレビ				
	茨城					
	栃木	本部	東京放送	日本テレビ	フジテレビ	テレビ朝日
	群馬					
	埼玉					
	千葉					
	東京					
	神奈川					
	山梨	甲府		山梨放送		
	北陸	長野	信越放送			
新潟		新潟放送				
富山		富山	北日本放送			
東海	石川	金沢	北陸放送			
	福井	福井	福井放送			
	静岡	静岡	静岡放送			
	愛知	名古屋	中部日本放送	名古屋テレビ	東海テレビ	
	岐阜					
	三重					
近畿	滋賀	大阪	朝日放送	読売テレビ	関西テレビ	毎日放送
	京都					
	大阪					
	兵庫					
	奈良					
	和歌山					
中国	鳥取	山陰放送	日本海テレビ			
	島根					
	広島	中国放送	広島テレビ			
	山口		山口放送			
	岡山	山陽放送	西日本放送			
四国	香川					
	徳島		四国放送			
	愛媛	松山	南海放送			
	高知	高知	高知放送			
九州・沖縄	福岡	福岡 北九州	RKB 毎日放送	テレビ西日本		九州朝日放送
	佐賀					
	長崎	長崎	長崎放送			
	熊本	熊本	熊本放送			
	大分	大分	大分放送			
	宮崎	宮崎	宮崎放送			
	鹿児島	鹿児島	南日本放送			
	沖縄		琉球放送	沖縄テレビ		

(『日本民間放送年鑑』を基に作成)

1980年代の状況

続いて、1970年前後には、UHF局の新規開局に伴い、徐々にローカル局の開局が進み、各県で3、4局化が進んでいった。そして、それらの放送事業者の多くは、フジテレビや日本教育テレビ（現・テレビ朝日）の系列に収まり、放送事業者の系列化が進展していった。

そして、1980年代以降、少数チャンネル地域の解消に向けて、ネットワークの存在を前提とした上で、情報格差の是正を図る方針で政策を展開したことから、新規に開局した事業者は既存のネットワークの傘下に収まることになった。このため、放送事業者数が増えても、「多元性・多様性・地域性」の確保には結びつきにくくなる傾向が強まった。経営や番組面でキー局への依存度が高い放送事業者が生み出されたためである。図4-4は、そうした地域格差是正策が進行途上にあった1985年の地上テレビ放送事業者の状況である。

図 4-4 地上テレビ放送事業者（NHKは地域放送局） 1985年3月現在
※現社名で表記 NHK：48局 民放：102社 カッコ内はクロスネット局

	NHK (テレビ)	TBS系	日本テレビ系	フジテレビ系	テレビ朝日系	テレビ東京系	独立UHF局
北海道	札幌	北海道放送	札幌テレビ	北海道文化放送	北海道テレビ		
	函館						
	旭川						
	帯広						
	釧路						
	北見						
東北	青森	青森テレビ	(青森放送)		(青森放送)		
	盛岡	IBC 岩手放送	テレビ岩手				
	仙台	東北放送	宮城テレビ	仙台放送	東日本放送		
	秋田		秋田放送	(秋田テレビ)	(秋田テレビ)		
	山形		(山形放送)	山形テレビ	(山形放送)		
	福島	テレビユー福島	福島中央テレビ	福島テレビ	福島放送		
関東甲信越	本部	東京放送	日本テレビ	フジテレビ	テレビ朝日	テレビ東京	群馬テレビ テレビ埼玉 千葉テレビ
	甲府	テレビ山梨	山梨放送				テレビ神奈川
	長野	信越放送	(テレビ信州)	長野放送	(テレビ信州)		
	新潟	新潟放送	テレビ新潟放送網	新潟総合テレビ	新潟テレビ21		
北陸	富山		北日本放送	富山テレビ			
	金沢	北陸放送		石川テレビ			
	福井		福井放送	福井テレビ			
東海	静岡	静岡放送	静岡第一テレビ	テレビ静岡	静岡朝日テレビ		
	名古屋	中部日本放送	中京テレビ	東海テレビ	名古屋テレビ	テレビ愛知	岐阜放送
	岐阜						三重テレビ
津							
近畿	大阪	毎日放送	読売テレビ	関西テレビ	朝日放送	テレビ大阪	びわ湖放送
	京都						京都放送
	神戸						
	奈良						サンテレビ
	和歌山						奈良テレビ
国中	鳥取	山陰放送	日本海テレビ	山陰中央テレビ			テレビ和歌山
	松江						

四国	広島	中国放送	広島テレビ	テレビ新広島	広島ホームテレビ
	山口	(テレビ山口)	(山口放送)	(テレビ山口)	(山口放送)
	岡山	山陽放送	西日本放送	岡山放送	瀬戸内海放送
	高松				
	徳島	テレビ高知	四国放送	テレビ愛媛	
	松山		南海放送		
	高知		高知放送		
九州・沖縄	福岡	RKB 毎日放送	福岡放送	テレビ西日本	九州朝日放送
	北九州				
	佐賀			サガテレビ	
	長崎	長崎放送	(テレビ長崎)	(テレビ長崎)	
	熊本	熊本放送	熊本県民テレビ	(テレビ熊本)	(テレビ熊本)
	大分	大分放送	(テレビ大分)	(テレビ大分)	(テレビ大分)
	宮崎	宮崎放送	(テレビ宮崎)	(テレビ宮崎)	(テレビ宮崎)
	鹿児島	南日本放送	(鹿児島テレビ)	(鹿児島テレビ)	鹿児島放送
	沖縄	琉球放送		沖縄テレビ	

(『日本民間放送年鑑』を基に作成)

こうして参入規制の緩和は、視聴格差是正につながる側面はあったものの、東京キー局への依存度が高い放送事業者を生み出すことにもつながり、民放ネットワーク体制はより強固なものとなった。つまり、これをほとんどの地域が県域で放送が行われていることを考えれば、1つの県に4つの民放を作る必要があるわけであり、その場合、経営的に見てそれぞれが東京のキー局を中心にしたネットワークに入るのが自然な選択肢となる。そして、放送事業者の「多元性・多様性・地域性」の性格も、ネットワークの進展によって変質していくことになった。

1990年代以降の状況

さらに、1990年代以降、民放の新規開局の余地が少なくなると、参入規制(参入政策)を通じて、地上テレビ放送の「多元性・多様性・地域性」をコントロールすることはさらに困難になった。1995年以降、新たに開局した地上テレビ放送事業者は7社にとどまり、1999年4月の「とちぎテレビ」以降、新たに開設された地上テレビ放送事業者はない。地上テレビ放送の市場が飽和するとともに、参入規制の機能は低下していったと言える。

こうした経緯を経て、地上テレビ放送に関しては、現在のNHKと民放127社という体制が完成した(図4-5)。日本全体で100社を超す放送事業者数のみを見れば、「多元性・多様性・地域性」は十分確保されているようにも見える。しかし、ここまで触れてきたように、放送事業者の数と放送事業者の「多元性・多様性・地域性」は単純に連動するわけではない。これは、東京キー局を核とするネットワークが発展していく中で、放送事業者の系列化が進んだためである。このため、放送事業者の「多元性・多様性・地域性」の程度を把握するためには、どの程度、系列化が進行しているのか、放送事業者間の関係をさらに検証する必要がある。

図 4-5 地上テレビ放送事業者一覧(NHKは地域放送局) 2014年現在

NHK : 51局 民放 : 127社 カッコ内はクロスネット局

	NHK (テレビ)	TBS系	日本テレビ系	フジテレビ系	テレビ朝日系	テレビ東京系	独立 UHF 局		
北海道	札幌	北海道放送	札幌テレビ	北海道文化放送	北海道テレビ	テレビ北海道			
	函館								
	旭川								
	帯広								
	釧路								
	北見								
東北	青森	青森テレビ	青森放送		青森朝日放送				
	盛岡	IBC 岩手放送	テレビ岩手	岩手めんこいテレビ	岩手朝日テレビ				
	仙台	東北放送	宮城テレビ	仙台放送	東日本放送				
	秋田		秋田放送	秋田テレビ	秋田朝日放送				
	山形	テレビユー山形	山形放送	さくらんぼテレビ	山形テレビ				
	福島	テレビユー福島	福島中央テレビ	福島テレビ	福島放送				
関東甲信越	水戸	東京放送	日本テレビ	フジテレビ	テレビ朝日	テレビ東京	とちぎテレビ		
	宇都宮						群馬テレビ		
	前橋						テレビ埼玉		
	本部						千葉テレビ		
							東京 MX テレビ		
							テレビ神奈川		
北陸	甲府	テレビ山梨	山梨放送						
	長野	信越放送	テレビ信州	長野放送	長野朝日放送				
	新潟	新潟放送	テレビ新潟	新潟総合テレビ	新潟テレビ 21				
	富山	チューリップテレビ	北日本放送	富山テレビ					
東海	金沢	北陸放送	テレビ金沢	石川テレビ	北陸朝日放送				
	福井		(福井放送)	福井テレビ	(福井放送)				
	静岡	静岡放送	静岡第一テレビ	テレビ静岡	静岡朝日テレビ				
近畿	名古屋	中部日本放送	中京テレビ	東海テレビ	名古屋テレビ	テレビ愛知	岐阜放送		
	岐阜						三重テレビ		
	津						びわ湖放送		
	大津						京都放送		
	京都						テレビ大阪		
	大阪								
中国	神戸	毎日放送	読売テレビ	関西テレビ	朝日放送		サンテレビ		
	奈良						奈良テレビ		
	和歌山						テレビ和歌山		
	鳥取								
四国	松江	山陰放送	日本海テレビ	山陰中央テレビ					
	広島	中国放送	広島テレビ	テレビ新広島	広島ホームテレビ				
	山口	テレビ山口	山口放送		山口朝日放送				
	岡山	山陽放送	西日本放送	岡山放送	瀬戸内海放送	テレビせとうち			
九州・沖縄	高松		四国放送						
	徳島		南海放送	テレビ愛媛	愛媛朝日テレビ				
	松山	あいテレビ	高知放送	高知さんさんテレビ					
	高知	テレビ高知							
	福岡	RKB 毎日放送	福岡放送	テレビ西日本	九州朝日放送	TVQ 九州放送			
	北九州								
	佐賀						サガテレビ		
	長崎						長崎放送	長崎国際テレビ	テレビ長崎
熊本	熊本放送						熊本県民テレビ	テレビ熊本	熊本朝日放送
大分	大分放送						(テレビ大分)	(テレビ大分)	大分朝日放送
宮崎	宮崎放送						(テレビ宮崎)	(テレビ宮崎)	(テレビ宮崎)
鹿児島	南日本放送						鹿児島読売テレビ	鹿児島テレビ	鹿児島放送
沖縄	琉球放送		沖縄テレビ	琉球朝日放送					

(『日本民間放送年鑑』を基に作成)

第3節 資本規制の効果

第1項 時期ごとに見た規制の効果

1950年代後半の状況

放送事業者の系列化に一定の歯止めをかける規制として、マスメディア集中排除原則を軸（資本規制）が存在する。ここからは、参入規制を通じて形成された放送事業者がそれぞれの程度の「多元性・多様性・地域性」を維持しているのか、資本構成（株主の変動や議決権比率）を参照しつつ、考察を進める。

まず、資本規制が存在しなかった時点で、放送事業者（民放）の資本構成がどのようになっていたのか確認しておく。1950年代に開設された民放各社の資本構成を網羅的に記録した資料は見当たらないが⁸、新聞社や地方自治体の出資比率に焦点を当てた資料は残されている。こうした記録が残されている背景には、当時から、株式保有を通じた民放への支配集中を懸念する問題意識は存在し、特に新聞社による出資について、情報流通の多元性に影響を与えないかという見方が存在していた点がある。

表4-3は、そうした資料から、自治体と新聞社の放送事業者に対する出資比率をまとめたものである。1954年8月のデータには個別の出資者は記載されておらず、自治体と新聞社それぞれの出資比率の合計が記録されている。一方、1955年4月のデータは、新聞社の出資比率に焦点を当てたもので、個別の新聞社の出資比率が記載されている。1954年のデータと、1955年のデータとでは、出典が異なることもあり、一部、食い違う点があるが、民放と新聞社・自治体の資本面の関係の概要は把握することができる⁹。

表 4-3 民放の資本構成（地上テレビ放送に参入した事業者）

本社所在地	放送事業者（現社名で表記）	ラジオ開局	テレビ開局	資本構成（1954年8月）		資本構成（1955年4月）	
				自治体の出資比率	新聞社の出資比率	新聞社の出資比率	
北海道	北海道放送	1952年3月	1957年4月	11.2%	7.0%	北海道新聞	4.9%
青森	青森放送	1953年10月	1959年10月	21.4%	10.0%	東奥日報	4.5%
岩手	IBC 岩手放送	1953年12月	1959年9月	20.4%	12.2%	新岩手	（不明）
宮城	東北放送	1952年5月	1959年4月	9.5%	20.1%	河北新報	12.5%
秋田	秋田放送	1953年11月	1960年4月	29.0%	8.3%	秋田魁	8.3%
山形	山形放送	1953年10月	1960年3月	34.1%	7.4%	山形新聞	（不明）

⁸ 民放各社の資本構成を網羅的にまとめたデータが日本民間放送連盟の年鑑（『日本放送年鑑』、『日本民間放送年鑑』）に掲載されるのは1966年以降のことである。

⁹ 当時はラジオ放送のみを行っていた民放は多いが、それらの多くは、のちにテレビ放送を兼営する形で開始している。ここでは、その後、地上テレビ放送に参入した民放の資本構成を見ていく（参考のため、ラジオとテレビの開局年月を併記）。なお、出資者の中には、新聞社のオーナーなど新聞関係者も存在するが、個人名は省略した。

東京	TBS テレビ	1951年12月	1955年4月	0.0%	9.0%	朝日 毎日 読売	9.7% 9.7% 9.7%
	日本テレビ放送網	—	1953年8月			朝日 毎日 読売	1.3% 1.3% 1.3%
新潟	新潟放送	1952年12月	1958年12月	25.9%	11.5%	新潟日報	2.5%
長野	信越放送	1952年3月	1958年10月	25.6%	13.0%	信濃毎日 朝日	6.5% 6.0%
山梨	山梨放送	1954年7月	1959年12月	0.0%	10.0%		
静岡	静岡放送	1952年11月	1958年11月	0.0%	33.3%	静岡新聞	33.3%
富山	北日本放送	1952年7月	1959年4月	20.1%	5.0%	北日本新聞	5.0%
石川	北陸放送	1952年5月	1958年12月	10.6%	3.8%	北国新聞	3.7%
北陸	福井放送	1952年7月	1960年6月	10.0%	12.5%	朝日	10.4%
愛知	中部日本放送	1951年9月	1956年2月	18.6%	6.3%	中部日本	2.5%
大阪	毎日放送	1951年9月	1959年3月	0.0%	10.0%	毎日	12.2%
大阪	朝日放送	1951年11月	1956年12月	0.0%	5.0%	朝日	5.0%
京都	京都放送	1951年12月	1969年4月	0.0%	11.0%	京都	11.0%
鳥取	山陰放送	1954年3月	1959年12月	8.0%	26.0%	朝日 毎日	7.7% 7.7%
岡山	山陽放送	1953年10月	1958年6月	14.6%	2.1%	山陽新聞	1.8%
広島	中国放送	1952年10月	1959年4月	0.0%	0.0%		
徳島	四国放送	1952年7月	1959年4月	49.2%	20.2%	徳島新聞	16.3%
香川	西日本放送	1953年10月	1958年7月	0.0%	12.9%	四国新聞	19.4%
愛媛	南海放送	1953年10月	1958年12月	11.0%	19.1%	愛媛新聞	19.1%
高知	高知放送	1953年9月	1959年4月	13.3%	53.3%	高知新聞	53.2%
福岡	RKB 毎日放送	1951年12月	1958年3月	0.0%	7.2%	毎日	(不明)
福岡	九州朝日放送	1954年1月	1959年3月	0.0%	6.0%	朝日	3.7%
長崎	長崎放送	1953年3月	1959年1月	15.3%	9.3%	毎日 朝日 長崎民友	2.0% 2.0% 0.7%
熊本	熊本放送	1953年10月	1959年4月	33.3%	18.0%	熊本日日	18.0%
大分	大分放送	1953年10月	1959年10月	17.9%	14.6%	大分合同	14.6%
宮崎	宮崎放送	1954年7月	1960年10月	42.4%	7.3%	日向日日	8.3%
鹿児島	南日本放送	1953年10月	1959年4月	50.6%	3.3%	南日本新聞	3.8%
沖縄	琉球放送	1954年10月	1960年6月				

(1954年8月のデータは『民間放送』No.26(1954年9・10月号)、1955年4月のデータは中部日本放送(1959:217-218)に基づき作成)

新聞社との関係については、表の1955年4月のデータに見られるように、多くの県で、その地域を代表する地方紙が民放に対する出資を行っており、当初から民放と新聞社が密接な関係を保っていた。多くの先行研究で触れられているとおり、民放の設立にあたり、地方紙が重要な役割を果たしたことが、資本面のデータから裏付けられる。出資比率で見た場合、10%を超える出資を行っていた新聞社は必ずしも多くはないが、実務面では多くの民放で地方紙が主導権を握っていたという記録がある。

例えば、ラジオ新潟(現・新潟放送)と地方紙の新潟日報社との関係について、当時のラジオ新潟の総務部長は、民放連の機関誌『民間放送』で、「ラジオ新潟の現役重役は、全部、新潟日報の現役重役が兼任してられるし、ラジオ新潟の幹部スタッフも、殆ど新潟

日報から出向して来たものが多いので、出先の支社、支局は何れもひとつ釜のメシを食べた同僚だから、ものを頼むにしても、すこぶる気軽に頼めるという次第である」と述べている。こうしたローカル局と地方紙の関係は緊密なものであり、記事には続けて、「出発当初は通信網など新潟日報の完備したものを使用させてもらったから、まさに鬼に金棒というわけで、人件費は、もちろんのこと、施設費などの節約にも、大いに役立った点は測り知れないものがある」（風間 1954 : 62-63）などと書かれている。地方紙の民放に対する影響力は、表面的な出資比率以上に大きかったと考えられる。

他方、全国紙との関係は、大阪や福岡を除けば、必ずしも強固とは言えなかった。この時点で、朝日新聞社は信越放送や福井放送に出資するといった形で、ローカル局の系列化工作に乗り出している（中部日本放送 1959 : 216-216）。しかし、逆にこうした試みを利用して、複数の全国紙から資本やニュースを平等に受け入れる放送事業者（山陰放送や長崎放送など）も現れ、民放の系列化は進まなかった。

また、1950年代の特徴として、地方自治体が民放の設立に果たした役割も大きかった点を指摘しておく必要がある。1954年の資料には自治体と新聞社の出資比率の合計がそれぞれ記載されており、大都市圏以外では新聞社よりも自治体の出資比率が高い民放が目立つ。多くの地域で、自治体を含め地元から広く出資を募って民放が設立されたことがうかがえる。こうした地方自治体の出資については、国会でも議論が行われている。

参議院電気通信委員会は 1954 年に各地の民放の視察を行い、東北地方の状況について、「民放経営の資本構成について注意を引いた点は、各社に地方公共団体の出資が意外に多いことであります。並びに各地の有力新聞のバック・アップも大きく、相当の資本援助があることであります。公共団体による出資状況は、東北放送は例外といたしまして、その率は二割以上四割にもなっている事実は、放送の本質的な事業性格から見て一考を要するのであります¹⁰」といった報告を行っている。

この時点では、東京の放送事業者や全国紙によるネットワーク化は進んではいなかったものの、地域情報で重要な機能を果たす地方紙がローカル局と密接な関係を持つようになっていた。また、地方自治体もローカル局の株式を保有し、一定の影響力を持っていた。そして、先の国会での質疑で見られるように、ローカル局に対する支配構造を問題視する見解も出始め、それが 1950 年代後半の資本規制の形成につながっていくことになった。

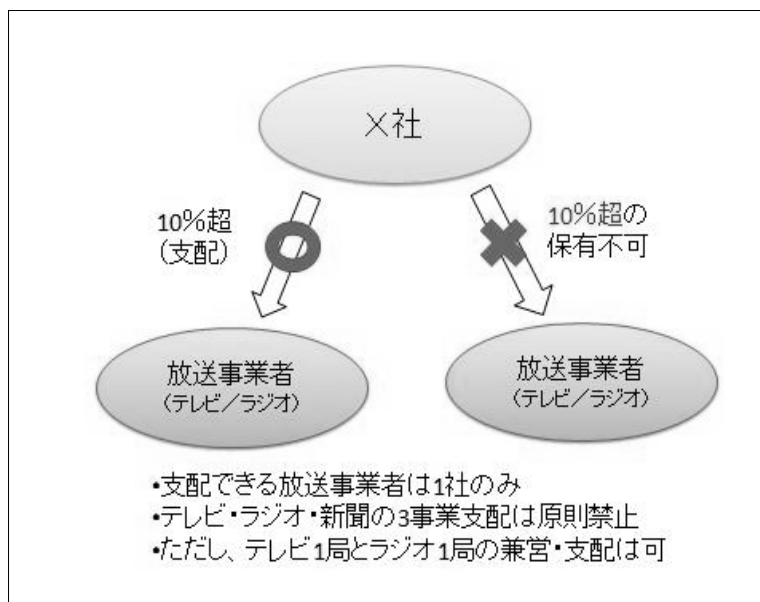
1960 年代の規制と資本構成

資本規制について、統一的な基準が示されたのは、1957 年 10 月の一斉予備免許の際である。このとき、▽複数局支配の禁止、▽支配基準は議決権の 10 分の 1 超・役員 5 分の 1 超、▽ラジオ・テレビ・新聞の 3 事業兼営の禁止などが免許の条件として示された。そして、1959 年 9 月には、ほぼ同じ内容が、「一般放送事業者に対する根本的基準第九条の運

¹⁰ 参議院電気通信委員会（1954 年 9 月 13 日）での島津忠彦委員長による報告

用の方針に基く審査要領」という形式で示された。こうした規制は、1988年に根拠規定が省令化されたものの、内容自体は1995年まで維持された（図4-6）。

図 4-6 マスメディア集中排除原則の基本部分（1957年～1995年）



（総務省資料に基づき作成）

以下、この規制のもとで、地上テレビ放送事業者（民放）の資本構成がどのようになっていたか確認し、規制が資本構造の「多元性・多様性・地域性」にどのような影響を与えてきたのか検討する。

まず、一斉予備免許によって全国各地に民放開設が進んだ1966年時点の資本構成である（表4-4）。この時点では、民放ネットワークが完成していたわけではないが、資本構成の特徴を把握しやすくするため、当時のニュース交換での枠組みなどを参考に放送事業者を整理した。また、東京キー局や全国紙による系列化の程度を示すため、それらによる出資部分を強調して表示した（以下、資本構成を示した票では、民放の会社名の表記は現社名を原則とした。また、小数点2位以下は四捨五入した）。

表 4-4 放送事業者の資本構成（1966年現在・上位3者まで）
東京放送（TBS）系

北海道放送	安田生命保険	4.1%	北海道拓殖銀行	3.6%	共栄火災海上保険	3.1%
IBC 岩手放送	鹿島建設	7.8%	谷村新興製作所	6.1%	岩手日報社	5.2%
東北放送	河北新報社	10.0%	徳陽相互銀行	10.0%	七十七銀行	6.3%
福島テレビ	福島県	50.0%	和久幸男	8.6%	飛島定城	7.1%
東京放送（TBS）	東洋信託銀行	5.0%	日本証券保有組合	4.9%	三菱信託銀行	4.5%
新潟放送	新潟日報社	7.7%	第四銀行	4.3%	大川博	4.3%
信越放送	朝日新聞社	7.1%	信濃毎日新聞	7.1%	信越化学	7.0%
北陸放送	北国新聞	5.8%	嵯峨逸平	4.7%	宮下与吉	4.4%

静岡放送	(記述なし)					
中部日本放送	東海銀行	4.5%	中部日本新聞社	4.0%	名古屋鉄道	3.0%
朝日放送	朝日新聞社	10.0%	朝日信用組合	5.0%	進藤次郎	4.0%
山陰放送	朝日新聞社	8.5%	毎日新聞社	8.5%	島根県	4.6%
山陽放送	(記述なし)					
中国放送	山本朗	6.3%	中国新聞社	6.2%	朝日新聞社	6.0%
RKB 毎日放送	毎日新聞社	6.5%	田中香苗	3.7%	八幡製鉄	3.3%
長崎放送	大洋漁業	12.0%	長崎県	6.7%	中央ビル	5.6%
熊本放送	熊本日日新聞社	8.1%	昭和社	7.6%	熊本県	7.0%
大分放送	大分県知事	11.1%	大分合同新聞社	11.1%	村上春蔵	6.7%
宮崎放送	毎日新聞社	9.9%	宮崎交通	9.9%	宮崎銀行	9.9%
南日本放送	鹿児島県	12.5%	鹿児島市	4.5%	鹿児島信用金庫	3.4%
琉球放送	沖縄タイムス社	20.0%	座安盛徳	19.4%	米国 ABC	9.1%

日本テレビ系

札幌テレビ	荻原吉太郎	10.0%	日本テレビ	9.7%	小島利男	5.0%
青森放送	青森銀行	8.7%	郵政互助会	6.7%	青森県旧市町村職員恩給組合資産管理組合	5.0%
秋田放送	秋田県知事	6.7%	秋田市長	3.1%	能代市長	1.1%
山形放送	山形県	14.6%	服部敬雄	6.1%	日動火災海上保険	4.6%
日本テレビ	(記述なし)					
山梨放送	山梨日日新聞	12.6%	野口英史	9.9%	静岡放送	9.4%
北日本放送	北陸電力	7.7%	富山県	5.6%	北陸銀行	4.5%
福井放送	加藤ビルディング	10.1%	朝日新聞社	7.9%	福井新聞社	7.3%
名古屋テレビ	神谷正太郎	12.8%	トヨタ自動車販売	10.3%	遠山静一、永井大三、梅島貞、務台光雄、日本テレビ、日本教育テレビ	各 5.0%
読売テレビ	野村証券	10.0%	日本テレビ	9.8%	読売ゴルフ	6.8%
日本海テレビ	フジテレビ	8.2%	久保峯敏	4.4%	小野栄、岸本正一郎他	各 3.8%
広島テレビ	(記述なし)					
山口放送	山口県	8.7%	徳山市	7.8%	山口銀行	6.9%
四国放送	徳島県	14.9%	徳島新聞社	10.0%	徳島バス	5.5%
西日本放送	丸の内ビル	55.7%	平井仁之助	7.0%	平井太郎	6.1%
南海放送	伊予銀行	7.1%	愛媛新聞社	5.8%	伊予鉄道	4.7%
高知放送	高知市新聞販売所	9.1%	日本テレビ	5.5%	淀川製鋼所	4.9%
テレビ西日本	西日本新聞社	6.4%	電通	5.1%	フジテレビ	2.8%

フジテレビ系

仙台放送	高橋進太郎	11.5%	早川種三	10.4%	松本幸輝久	6.3%
フジテレビ	植村甲午郎	33.3%	水野成夫	33.3%	大映、松竹、馬淵威雄	各 6.7%
東海テレビ	東海ラジオ	49.8%	愛知県	7.5%	名古屋鉄道	5.1%
関西テレビ	近畿放送	14.4%	産業経済新聞社	10.4%	京阪神急行電鉄、ラジオ関西	各 10.0%
沖縄テレビ	フジテレビ	25.0%	中央相互銀行	21.9%	吉浜朝一	2.5%

日本教育テレビ・毎日放送系

日本教育テレビ(テレビ朝日)	朝日新聞社	10.0%	日本経済新聞社	10.0%	泉毅一、大川博、日本短波放送、	各 8.3%
毎日放送	毎日新聞社	8.4%	毎日ミュージックシステム	5.2%	野村証券大阪支店	5.2%
九州朝日放送	朝日新聞社	8.9%	東映	3.9%	昭和自動車	2.7%

(『日本放送年鑑』1966 を基に作成)

資本構成を見るかぎり、後年、見られるような顕著な形での系列化は見られない。東京放送（現・TBS テレビ）と日本テレビを中心とするグループでは、番組やニュース交換のネットワーク化が進みつつあったが、資本構成を見るかぎり、東京キー局や全国紙が大きな影響力を持っていたわけではない。むしろ、ローカル局の主要な出資者は、その地域の有力企業や地方紙が多く、また、自治体による出資も目立つ。また、フジテレビや日本教育テレビ（現・テレビ朝日）を中核とするネットワークは完成には程遠かった。

1960年代半ばの時点では、民放のネットワーク化による多元性の低下よりも、地方紙とローカル局の結びつきによる情報流通の多元性の低下に関心が集まっていた。「ラジオ・テレビ・新聞の3事業兼営の禁止」の規定からもうかがえるように、マスメディア集中排除原則はこの時点では、地域レベルでの多元性低下に対応するための規制だったと言える。そうした点では、資本規制は一定の機能を果たしていたと考えられる¹¹。

1980年代の規制と資本構成

資本規制の内容が変化しなかった一方で、放送を取り巻く環境の変化によって、放送事業者の資本構成のありようは変化することになった。ここでは、民放ネットワークがほぼ完成した1980年代半ばの資本構成を取り上げる。表4-5は、1985年の地上テレビ放送事業者（民放）の資本構成をネットワーク別にまとめたものである。

表 4-5 放送事業者の資本構成（1985年現在・上位3者まで）

TBS系

北海道放送	若狭等	7.5%	安田生命保険	6.9%	共栄火災海上保険	4.9%
青森テレビ	中村菊三	9.2%	阿保憲興	7.3%	朝日新聞社	7.0%
IBC 岩手放送	みちのくコカ・コーラボ トリング	8.7%	鹿島建設	7.8%	岩手日報社	5.2%
東北放送	河北新報社	10.0%	徳陽相互銀行	10.0%	明窓社	7.5%
テレビユー福島	神山文男、福島民報社、あだたら工業、毎日新聞社					各 5.0%
東京放送	三井銀行	6.7%	日本生命	6.1%	第一生命	4.9%
新潟放送	新潟日報社	9.7%	越後交通	5.9%	第四銀行	5.0%
信越放送	朝日新聞社	7.1%	信濃毎日新聞社	7.1%	信越化学	7.0%
テレビ山梨	川手淳一	10.0%	森平舞台機構	10.0%	石川自動車、富士急 行	各 8.0%
静岡放送	静岡会館	9.3%	大石益光	6.9%	蘇峰会	6.4%
北陸放送	嵯峨逸平	8.5%	嵯峨春平	8.4%	北国新聞	5.8%
中部日本放送	竹田製菓	6.4%	中日新聞社	6.1%	東海銀行	5.0%
毎日放送	三和銀行	5.0%	大和銀行	5.0%	米ABC	5.0%
山陰放送	朝日新聞社	8.5%	毎日新聞社	8.5%	島根県	4.6%
山陽放送	岡山県	10.0%	山陽新聞社	5.8%	クラレ	5.3%
中国放送	中国新聞社	7.3%	山本朗	6.3%	山本治朗	6.3%
テレビ高知	東京放送	10.0%	四国銀行	9.0%	高知相互銀行	9.0%

¹¹ ただし、前述のように、ニュース取材などの業務をめぐって、ローカル局と新聞社との間に密接な関係があり、それによって実質的な多元性は低下した可能性がある。

RKB 毎日放送	毎日放送	8.8%	毎日新聞社	6.6%	新日本製鉄	3.3%
長崎放送	大洋漁業	10.0%	長崎県	7.4%	長崎市	5.0%
熊本放送	熊本日日新聞社	9.4%	昭和社	8.8%	熊本県	7.0%
大分放送	大分県知事	12.3%	大分合同新聞社	9.7%	村上春蔵	6.5%
宮崎放送	宮崎交通	10.0%	毎日新聞社	9.9%	宮崎銀行	9.9%
南日本放送	鹿児島県	12.5%	鹿児島市	4.7%	中川海運	4.0%
琉球放送	沖縄タイムス	10.0%	座安弘	6.4%	大城鎌吉	6.1%

日本テレビ系

札幌テレビ	萩原吉太郎	10.0%	日本テレビ	9.7%	三井観光開発	9.7%
テレビ岩手	日本テレビ	10.0%	読売新聞社	7.0%	朝日新聞社	7.0%
宮城テレビ	宮城県	10.0%	日本テレビ	10.0%	亀井文蔵	10.0%
秋田放送	秋田魁新報社	8.3%	秋田県	6.7%	秋田市	3.1%
山形放送	山形県	14.4%	服部敬雄	8.0%	山形新聞社	4.7%
福島中央テレビ	日本テレビ	10.0%	読売新聞社	7.0%	朝日新聞社	7.0%
日本テレビ	読売新聞社	5.1%	務臺光雄	3.7%	読売テレビ	3.6%
テレビ新潟	読売新聞社	5.0%	朝日新聞社	5.0%	等々力英男、稲庭左武郎、南雲達衛	各 2.0%
山梨放送	静岡新聞社	10.0%	山梨日日新聞社	9.8%	静岡放送	9.4%
静岡第一テレビ	読売新聞社	7.0%	静岡県信連	6.0%	静岡県経済連	4.0%
北日本放送	北陸電力	7.7%	富山県	5.6%	富山地方鉄道	5.2%
中京テレビ	日本テレビ	10.0%	セントラルシステムズ	9.9%	東海銀行	7.2%
読売テレビ	野村証券	10.0%	読売ゴルフ	10.0%	日本テレビ	9.8%
日本海テレビ	日本テレビ	7.0%	大阪読売新聞社	7.0%	読売テレビ	6.0%
広島テレビ	大阪読売新聞社	10.0%	高木盛久	10.0%	日本テレビ	10.0%
四国放送	徳島新聞社	10.0%	徳島案内広告社	5.2%	阿波銀行、三和銀行・東洋信託銀行・日本テレビ	各 5.0%
西日本放送	九州ホテル	9.9%	シコクサービス	9.8%	西日本放送サービス	7.0%
南海放送	伊予銀行	7.6%	愛媛新聞社	5.8%	伊予鉄道	4.7%
高知放送	高知販売オリコミ社	9.1%	高知相互銀行	5.5%	日本テレビ	5.5%
福岡放送	瓦林潔	10.0%	今村寛	7.7%	読売新聞社、西日本新聞、九州産業不動産	各 7.0%
熊本県民テレビ	石原義賢、佐分利正、平山秀雄、村田季敏、室原亥十二					各 5.0%

フジテレビ系

北海道文化放送	北海道新聞社	10.0%	道新サービスセンター	8.0%	石田達郎	8.0%
仙台放送	早川種三	10.8%	植村泰久	10.8%	早川二郎、青山昇	各 9.0%
秋田テレビ	秋田魁新報社、朝日新聞社、産業経済新聞社、読売新聞社				各 6.4%	
福島テレビ	福島県	50.0%	福島民報社	10.0%	フジテレビ	10.0%
フジテレビ	鹿内春雄	29.7%	岩本政敏	12.1%	赤尾好夫	9.9%
新潟総合テレビ	駒形十吉	5.7%	田中角栄	5.6%	朝日新聞社、読売新聞社、産業経済新聞社	各 5.0%
長野放送	八十二銀行	10.0%	北野合同建物	9.3%	第一法規出版	6.0%
テレビ静岡	静岡鉄道	14.3%	静岡銀行	10.0%	産業経済新聞社、中日新聞社	各 7.0%
富山テレビ	植村将一	8.0%	中道銀治	8.0%	中田保	6.7%
石川テレビ	山田政一	8.8%	朝日新聞社、読売新聞社、中日新聞社、産業経済新聞社、宮下明		各 5.0%	
福井テレビ	福井銀行	9.5%	熊谷組	8.9%	福井新聞社、中日新聞社、産業経済新聞社・朝日新聞社	7.0%
東海テレビ	東海ラジオ	51.6%	愛知県	7.5%	名古屋鉄道	5.1%

関西テレビ	阪急電鉄	18.5%	前田富夫	14.0%	産業経済新聞社	8.8%
山陰中央テレビ	田部長右衛門	10.0%	山陰合同銀行	7.8%	産業経済新聞社、村上七郎	各 6.0%
岡山放送	松田基	7.3%	下津井電鉄	6.7%	播上英次郎	5.0%
テレビ新広島	東洋工業	10.0%	中国電力	10.0%	櫻田武	10.0%
テレビ愛媛	白石春樹	7.2%	沖野三	7.0%	愛媛相互銀行	5.2%
テレビ西日本	西日本新聞社	6.5%	電通	5.1%	西日本銀行	3.8%
サガテレビ	九州電力	10.0%	テレビ西日本	7.9%	西日本新聞社、佐賀新聞社	各 7.0%
沖縄テレビ	フジテレビ	10.0%	山城安次郎	9.0%	富田祐行	9.7%

テレビ朝日系

北海道テレビ	地崎宇三郎	8.7%	北海道土地	7.2%	朝日新聞社	7.1%
東日本放送	七十七銀行	10.0%	宮城県	10.0%	徳陽相互銀行	6.0%
山形テレビ	相馬大作	8.7%	相馬敏	7.9%	清野幸男、産業経済新聞社、朝日新聞社、読売新聞社、岩井弘安	各 7.2%
福島放送	全国朝日放送	10.0%	朝日新聞社	5.6%	第一勧業銀行、東邦銀行他	各 2.0%
テレビ朝日	東映	14.1%	朝日新聞社	10.0%	旺文社	9.0%
新潟テレビ 21	朝日新聞社	5.0%	読売新聞社	5.0%	東京電力、東北電他	各 2.0%
静岡朝日テレビ	朝日新聞社	5.0%	日本経済新聞社	3.0%	中日新聞社、全国朝日放送	各 3.0%
名古屋テレビ	トヨタ自動車	19.0%	丸八殖産	15.4%	朝日新聞社	10.0%
朝日放送	朝日新聞社	10.0%	朝日信用組合	5.0%	一柳東一郎	4.1%
広島ホームテレビ	中国新聞社、広島銀行、広島県同業社共済農協連合会、朝日新聞社				各 7.0%	
瀬戸内海放送	加藤芳宏、岡内弘子、加藤常太郎、加藤汽船、加藤清、山本郁平				各 10.0%	
九州朝日放送	朝日新聞社	9.1%	昭和自動車	5.0%	八幡次郎	4.8%
鹿児島放送	鹿児島県農協中央会	6.0%	朝日新聞社	4.0%	鹿児島県	3.0%

クロスネット・その他

青森放送	青森銀行	8.7%	みちのく銀行	8.7%	郵政互助会	6.7%
テレビ信州	青木昌尚、宇都宮元、滝澤喜一郎、滝澤知足、長野県				各 5.0%	
福井放送	加藤ビルディング	36.0%	朝日新聞社	7.9%	北陸電力	2.7%
山口放送	山口県	8.7%	徳山市	7.8%	山口銀行	6.9%
テレビ山口	佐々木英治	10.0%	宇部興産	10.0%	山口県農協中央会	8.3%
テレビ長崎	金子岩三	10.0%	大阪読売新聞社	8.3%	田中丸善三郎	8.0%
テレビ熊本	河津龍介	10.0%	右田道夫	6.0%	河津悦子	5.8%
テレビ大分	豊和相互銀行	10.0%	大分県経済農協連、大分県信用農協連、大分県共済農協連、産業経済新聞社、大阪読売新聞社、朝日新聞社、西日本新聞社			各 5.0%
テレビ宮崎	岩崎産業	7.9%	黒木重男	6.5%	谷正勝	6.5%
鹿児島テレビ	岩崎産業	19.3%	南日本新聞社	18.0%	指宿観光	13.2%

テレビ東京系

テレビ東京	日本経済新聞社	9.8%	新日本製鉄、日本生命保険、日本経済社、日本短波放送他			各 6.7%
テレビ愛知	日本経済新聞社	7.0%	中日新聞社	5.0%	東海銀行、名古屋鉄道他	各 3.0%
テレビ大阪	日本経済新聞社	7.0%	住友銀行、三和銀行、大和銀行、住友金属工業他			各 3.0%

独立U局

群馬テレビ	群馬銀行	10.0%	群馬県	10.0%	東武鉄道	5.7%
テレビ埼玉	埼玉県	10.0%	秩父セメント	6.7%	西武鉄道	6.7%
千葉テレビ	千葉県	10.0%	千葉日報社	9.0%	千葉銀行	7.0%
テレビ神奈川	神奈川県	8.0%	横浜市	6.8%	横浜銀行	4.3%
岐阜放送	岐阜日日新聞社	41.9%	岐阜県	15.0%	十六銀行	4.6%

三重テレビ	三重県	10.0%	三重交通	8.0%	藤原実	7.5%
びわ湖放送	滋賀県	17.4%	朝日新聞大阪本社	5.0%	近江鉄道	5.0%
京都放送	京都新聞社	35.6%	京都信用金庫	10.0%	京都新聞事業	5.8%
奈良テレビ放送	奈良県	13.3%	佐伯勇	10.0%	南都銀行	10.0%
サンテレビジョン	兵庫県	28.9%	神戸市	17.3%	ダイエー、神戸新聞	各 17.2%
テレビ和歌山	和歌山県	10.0%	紀陽銀行、大阪読売新聞社、朝日新聞社他			各 5.0%

(『日本民間放送年鑑』1985 を基に作成)

1985年の時点では、日本テレビ放送網が複数のローカル局で10%の株式(資本規制の上限)を保有するなど、資本面でもネットワーク体制を強化しようとする動きが見られる。さらに、1970年代から1980年代にかけて新たに開局した局では、資本所有に占める東京キー局や全国紙の比重が高くなっている。

例えば、表に掲げたテレビ東京系の民放は、テレビ東京を除き、いずれも1980年代に設立されたもので、それぞれ日本経済新聞社が7%ずつ株式を保有して筆頭株主になるなど系列化の動きが見られる。また、日本テレビ系列でも、日本テレビ放送網や読売新聞社が筆頭株主になるケースが増えているほか、テレビ朝日系列でも、朝日新聞社が主要な株主となるケースが目立つ。他方、1950年代から1960年代に開局した、歴史の比較的古いローカル局に関しては、引き続き地元の自治体や地方紙の持株比率が高くなっている。

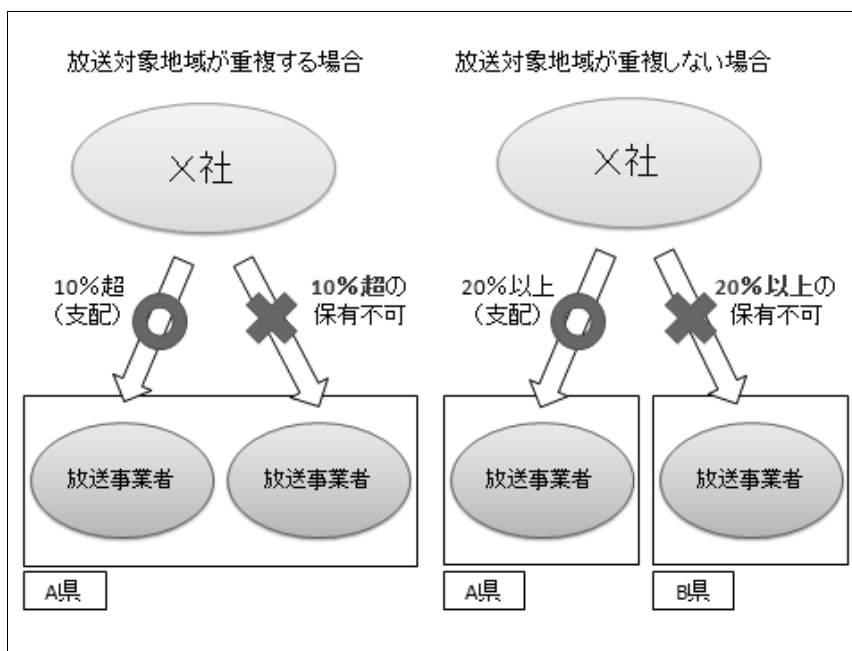
こうした資本構成からは、1960年ごろから1990年代前半にかけて、資本規制そのものが変化しなかった一方で、放送事業者(民放)の資本面での系列化が進んでいったことがわかる。資本所有に10%という枠を設けたマスメディア集中排除原則の規制の範囲内で、資本の系列化・集中化が進行したことになる。

1970年代から1980年代にかけて、郵政省の参入政策によって、各地で民放の複数局化が進んだことから、総体として見れば、放送事業者の「多元性・多様性・地域性」の程度は上昇したと考えることもできる。ただ一方で、マスメディア集中排除原則は、多元性の低下につながるローカル局の系列化を抑止するまでの機能は持っていなかった。

2000年代の規制と資本構成

資本規制が初めて緩和されたのが1995年3月のことである。このときの省令改正で、放送対象地域が重複しない場合の支配基準が「議決権の10%超」から「議決権の5分の1以上」に緩和された。これによって、東京キー局がローカル局に出資する場合、複数の放送事業者に対して、それぞれ20%近くの議決権が保有できるようになった。

図 4-7 マスメディア集中排除原則の基本部分（1995年～2011年）



(総務省資料に基づき作成)

表 4-6 は、資本規制が緩和されて 5 年が経過した 2000 年時点の民放の資本構成である。この時点で、地上テレビ放送事業者（民放）は現在と同じ 127 社体制となった。

表 4-6 放送事業者の資本構成（2000年現在・上位3者まで）

TBS系

北海道放送	共栄火災海上保険	8.5%	安田生命保険	6.9%	北洋銀行	5.0%
青森テレビ	中村薫	10.0%	阿保憲興	7.3%	東奥日報社	7.0%
IBC 岩手放送	岩手日報社	7.9%	鹿島建設	7.8%	IBC 岩手放送共済会	5.4%
東北放送	河北新報社	10.0%	明窓社	7.5%	河北仙販	5.1%
テレビユー山形	東京放送	9.0%	山形新聞社	8.5%	赤坂テレビスタジオ	7.5%
テレビユー福島	東京放送	15.0%	福島民報社	10.0%	杉本明	8.4%
東京放送 (TBS)	さくら銀行	2.1%	日本生命保険	2.0%	三菱信託銀行	1.6%
新潟放送	新潟日報社	10.8%	東京放送	8.1%	越後交通	5.9%
信越放送	朝日新聞社	7.1%	信濃毎日新聞社	7.1%	信越化学	7.0%
テレビ山梨	山梨トヨタ自動車	10.0%	金丸康信	9.3%	富士急行、富士急石川タクシー	各 8.0%
静岡放送	静岡会館	9.3%	蘇峰会	6.4%	大石滋	5.6%
チューリップテレビ	三協アルミニウム工業	10.0%	インテック	10.0%	東京放送	10.0%
北陸放送	嵯峨逸平	5.6%	石川銀行	5.0%	大和	3.9%
中部日本放送	竹田本社	6.4%	中日新聞社	6.1%	東海銀行	5.0%
毎日放送	三和銀行、大和銀行、ソニー、放送メディア、東京三菱銀行				各	5.0%
山陰放送	朝日新聞社	8.5%	毎日新聞社	8.5%	島根県	4.6%
山陽放送	岡山県	10.0%	山陽新聞社	6.8%	クラレ	5.3%
中国放送	山本治朗	10.8%	中国新聞社	7.3%	フジタ	7.3%
テレビ山口	宇部興産	12.6%	東京放送	12.6%	山口県農協中央会	8.4%

あいテレビ	東京放送	9.7%	毎日新聞社	7.0%	伊予銀行	4.3%
テレビ高知	東京放送	10.0%	朝日新聞社	8.0%	大阪読売新聞社	7.0%
RKB毎日放送	毎日放送	8.8%	毎日新聞社	7.7%	福岡銀行	3.7%
長崎放送	マルハ	13.5%	長崎県	6.7%	長崎市	4.4%
熊本放送	熊本日日新聞社	10.0%	昭和社	8.8%	熊本県	7.0%
大分放送	大分県知事	12.3%	大分合同新聞社	9.7%	植木妙子	5.5%
宮崎放送	宮崎交通	10.0%	毎日新聞社	9.9%	宮崎県	9.7%
南日本放送	MBC 島中文化基金	19.0%	鹿児島県	7.5%	岩崎産業	6.0%
琉球放送	沖縄タイムス	10.0%	小禄邦男	10.0%	座安正	9.2%

日本テレビ系

札幌テレビ放送	萩原吉太郎	10.0%	日本テレビ、三井観光開発	各	9.7%		
青森放送	東奥日報社	6.3%	青森銀行、みちのく銀行、青森市町村職員退職手当等組合	各	5.0%		
テレビ岩手	愛の小鳩事業団	13.8%	日本テレビ	10.0%	読売新聞社	9.9%	
宮城テレビ放送	日本テレビ	10.5%	宮城県、亀井文蔵、読売新聞社	各	10.0%		
秋田放送	秋田魁新報社	8.3%	秋田県	6.7%	秋田市	3.1%	
山形放送	山形県	14.4%	服部恒男	8.3%	山形新聞社	6.8%	
福島中央テレビ	日本テレビ	10.0%	朝日新聞社	7.0%	読売新聞社	6.5%	
日本テレビ	読売新聞社	5.6%	渡邊恒雄	4.2%	読売テレビ	3.9%	
テレビ新潟	読売新聞社	12.4%	日本テレビ	9.8%	大阪読売新聞社	5.2%	
テレビ信州	日本テレビ	9.8%	全国朝日放送	9.7%	松本電気鉄道	9.5%	
山梨放送	静岡新聞社	10.0%	山梨日日新聞社	9.8%	静岡放送	9.4%	
静岡第一テレビ			(記載なし)				
北日本放送	北陸電力	8.0%	富山県	5.6%	富山地方鉄道	5.2%	
テレビ金沢	北国新聞社	19.9%	読売新聞社	17.5%	日本テレビ	15.0%	
中京テレビ放送	日本テレビ	10.0%	セントラルシステムズ	10.0%	名古屋鉄道	6.6%	
読売テレビ	読売ゴルフ	10.0%	日本テレビ	9.8%	野村土地建物	8.0%	
日本海テレビ	米原正博	9.5%	大阪読売新聞社	8.0%	日本テレビ	8.0%	
広島テレビ放送	読売テレビ	15.0%	日本テレビ	10.0%	水上健也	9.9%	
山口放送	山口県	8.7%	日本テレビ	8.3%	徳山市	7.8%	
四国放送	徳島新聞社	10.0%	阿波銀行、三和銀行、東洋信託銀行、徳島新聞社会文化事業団、日本テレビ	各	5.0%		
西日本放送	シコクサービス	9.8%	四国新聞社	9.7%	平井卓志	8.3%	
南海放送	愛媛新聞社	5.8%	伊予銀行	5.0%	伊予鉄道	4.7%	
高知放送	高規販売オリコミ社	9.1%	日本テレビ	5.5%	高知銀行、四国銀行	各	5.0%
福岡放送	読売新聞社	13.0%	九州電力	10.0%	佐田吉之助	9.7%	
長崎国際テレビ	大阪読売新聞社	8.9%	フジテレビ	7.0%	読売テレビ	4.8%	
熊本県民テレビ	読売テレビ	8.3%	大阪読売新聞社	7.7%	日本テレビ	6.6%	
鹿児島読売テレビ	読売テレビ	8.1%	南国殖産	7.5%	岩崎産業	4.0%	

フジテレビ系

北海道文化放送	北海道新聞社	17.5%	フジテレビ	10.5%	道新サービスセンター	8.0%
岩手めんこいテレビ	フジテレビ	18.0%	富士銀行	5.0%	朝日新聞社	4.5%
仙台放送	フジテレビ	20.0%	産業経済新聞社	19.0%	尼野千博	18.0%
秋田テレビ	朝日新聞社	9.0%	フジテレビ	7.7%	読売新聞社	7.5%
さくらんぼテレビ	柿崎工務所	17.1%	山本製作所	13.8%	フジテレビ	6.0%
福島テレビ	福島県	50.0%	フジテレビ	19.8%	産業経済新聞社	11.7%
フジテレビ	ニッポン放送	34.1%	文化放送	13.9%	ロンバート オダイエエ シーアイイー フィデュ シアリー アカウント	7.4%
新潟総合テレビ	フジテレビ	14.8%	産業経済新聞社	7.6%	駒形レッツ	7.0%
長野放送	北野合同建物	10.0%	北野建設	10.0%	フジテレビ	7.4%

テレビ静岡	静岡鉄道	9.3%	産業経済新聞社、中日新聞社	各 7.0%
富山テレビ	中日新聞社、朝日新聞社、東海放送会館			各 10.0%
石川テレビ	榎本喬	8.5%	高多久敬	6.0%
			朝日新聞社、読売新聞社、中日新聞社、産業経済新聞社、北國新聞社	各 5.0%
福井テレビ	熊谷組	8.9%	福井新聞社、中日新聞社、産業経済新聞社、朝日新聞社、	各 7.0%
東海テレビ	東海ラジオ	51.6%	愛知県	7.5%
			名古屋鉄道	3.3%
関西テレビ	産業経済新聞社	—	阪急電鉄	—
			フジテレビ	—
山陰中央テレビ	フジテレビ	13.8%	田部長右衛門	10.0%
			一畑電気鉄道	7.8%
岡山放送	関西テレビ	12.2%	オハヨー乳業	9.8%
			下津井電鉄	8.3%
テレビ新広島	フジテレビ	19.7%	中国電力	11.5%
			関西テレビ	10.9%
テレビ愛媛	白石統一	8.5%	フジテレビ	7.0%
			平井卓志	6.7%
高知さんさんテレビ	土佐鶴酒造	7.1%	高知県	7.0%
			大旺建設	6.2%
テレビ西日本	西日本新聞社	6.5%	電通	5.1%
			フジテレビ	5.0%
サガテレビ	九州電力	9.2%	テレビ西日本	7.9%
			西日本新聞社、佐賀新聞社	各 7.0%
テレビ長崎	関西テレビ	16.3%	金子源吉	15.0%
			読売新聞大阪本社	14.8%
テレビ熊本	河津龍介	10.0%	日枝久	8.5%
			巻幡展男	6.0%
鹿児島テレビ	岩崎産業	30.2%	南日本新聞社	26.0%
			指宿観光	13.3%
沖縄テレビ	フジテレビ	19.7%	小磯一夫	10.0%
			山城安博	9.0%

テレビ朝日系

北海道テレビ放送	全国朝日放送	8.0%	朝日新聞社	7.1%	滝井禰夫、東映、北海道建物	各 6.7%
青森朝日放送	全国朝日放送	16.9%	朝日新聞社	16.0%	コクト、産業経済新聞社、日本経済新聞社他	各 3.0%
岩手朝日テレビ	全国朝日放送	18.8%	朝日新聞社	15.0%	名古屋テレビ放送	10.0%
東日本放送	朝日新聞社	15.0%	全国朝日放送	12.9%	宮城県	10.0%
秋田朝日放送	全国朝日放送	17.0%	朝日新聞社	15.0%	フジテレビ	4.4%
山形テレビ	全国朝日放送	13.8%	朝日新聞社	9.7%	相馬大作	8.7%
福島放送	全国朝日放送	16.9%	朝日新聞社	12.2%	東邦銀行、富士銀行、大東銀行	各 5.0%
全国朝日放送 (テレビ朝日)	朝日新聞社	42.9%	東映	20.7%	小学館	5.8%
新潟テレビ 21	朝日新聞社	15.5%	全国朝日放送	10.7%	長鐵工業	5.3%
長野朝日放送	全国朝日放送	15.0%	朝日新聞社	11.5%	宇都宮元	12.0%
静岡朝日テレビ	朝日新聞社	17.4%	全国朝日放送	14.4%	日本経済新聞社、中日新聞社	各 10.0%
北陸朝日放送	朝日新聞社	19.0%	全国朝日放送	17.1%	朝日放送	15.1%
名古屋テレビ放送	トヨタ自動車	34.6%	朝日新聞社	18.1%	全国朝日放送	13.2%
朝日放送	朝日新聞社	14.1%	朝日新聞信用組合	5.0%	村上美知子	4.0%
広島ホームテレビ	朝日新聞社	13.1%	広島県同業社共済農業協同組合連合会	7.0%	古川吉彦	5.2%
山口朝日放送	朝日新聞社	19.2%	全国朝日放送	13.8%	トクヤマ	7.2%
瀬戸内海放送	加藤芳宏		宇高国道フェリー		加藤汽船	
愛媛朝日テレビ	朝日新聞社	12.3%	全国朝日放送	10.0%	朝日放送	6.8%
九州朝日放送	朝日新聞社	15.3%	昭和自動車	5.0%	東映	3.9%
長崎文化放送	朝日新聞社	18.0%	全国朝日放送	14.5%	長崎新聞社	7.0%
熊本朝日放送	全国朝日放送	17.5%	電波新聞社	11.4%	朝日新聞社	8.7%
大分朝日放送	全国朝日放送	18.0%	朝日新聞社	15.2%	大分県	5.0%
鹿児島放送	薩摩酒造	8.0%	朝日新聞社	8.0%	染川亮	7.4%
琉球朝日放送	朝日新聞社	17.1%	全国朝日放送	15.9%	琉球放送	8.0%

テレビ東京系

テレビ北海道	日本経済新聞社	13.9%	伊藤組土建	11.3%	北海道新聞社	8.0%
テレビ東京	日本経済新聞社	19.9%	新日本製鐵、日本生命保険、日本短波放送、くいつく	各 6.7%		
テレビ愛知	日本経済新聞社	13.1%	中日新聞社	10.0%	テレビ東京	10.0%
テレビ大阪	日本経済新聞社	17.9%	テレビ東京	10.0%	テレビ愛知	9.5%
テレビせとうち	山陽新聞社	30.7%	日本経済新聞社	14.4%	延原正、藤田正藏	各 7.0%
TVQ九州放送	日本経済新聞社	14.0%	西日本新聞社	10.0%	くいつく	4.0%

クロスネット

福井放送	加藤ビルディング	36.0%	朝日新聞社	8.9%	大橋富二子	2.8%
テレビ大分	豊和銀行、大分県経済農協連、大分県信用農協連、大分県共済農協連、産業経済新聞社、大阪読売新聞社、西日本新聞社、大分合同新聞社					各 5.0%
テレビ宮崎	関西テレビ	13.6%	黒木重男	8.0%	岩崎産業	7.9%

独立U局

東京 MX テレビ	東京都	4.1%	鹿島建設	4.1%	ソニー放送メディア	4.1%
群馬テレビ	群馬銀行、群馬県	各 10.0%			東武鉄道	5.7%
とちぎテレビ	栃木県	20.0%	栃木県市長会	8.0%	栃木県町村会	5.3%
テレビ埼玉	埼玉県	10.0%	太平洋セメント	7.3%	西武鉄道	6.7%
千葉テレビ放送	千葉県	10.0%	千葉日報社	9.0%	中日新聞社	6.3%
テレビ神奈川	神奈川県	8.0%	横浜市	6.8%	神奈川新聞社	6.4%
岐阜放送	岐阜新聞社	42.2%	岐阜県	15.0%	十六銀行	4.6%
三重テレビ放送	三重県	10.0%	中日新聞社	10.0%	山上正高	9.0%
びわ湖放送	滋賀県	17.4%	大阪読売新聞社	5.1%	中日新聞社	5.0%
京都放送	オムロン、京セラ、ワコール、任天堂、京都新聞社					各 6.7%
奈良テレビ放送	奈良県	13.3%	近畿日本鉄道	10.0%	南都商事	6.7%
サンテレビジョン	兵庫県	28.9%	神戸市	17.3%	ダイエー、神戸新聞社	各 17.2%
テレビ和歌山	和歌山県	10.0%	紀陽銀行、大阪読売新聞社、朝日新聞社、毎日新聞社、松下電器産業、南海電気鉄道、住友金属工業、関西電力			各 5.0%

『日本民間放送年鑑』2000 を基に作成)

※具体的な議決権比率を公表していない社については、数値の欄を空欄にした。

まず、テレビ朝日系のローカル局で、東京キー局（全国朝日放送、現・テレビ朝日）と全国紙（朝日新聞社）の出資が増えている。ネットワークに所属する24社のうち、朝日新聞社が筆頭株主の社が11社、全国朝日放送が筆頭株主の社が10社に上っている。出資比率も朝日新聞社と全国朝日放送を合算すると30%を超える社もある。テレビ朝日系のローカル局は比較的、開設時期が新しい事業者が多く、そうした事業者が東京キー局や全国紙の支援を受けつつ新規参入を行ったことが、資本構成の背景にあると考えられる。

また、テレビ朝日系に限らず、いずれのネットワーク系列に属するローカル局でも、東京キー局や全国紙の影響力が強まっている。もっとも、そうした傾向は、ネットワークによって差があり、例えば、テレビ東京系では新聞社の出資が多くなっているが、フジテレビ系では東京キー局による出資が多い。また、TBS系のローカル局では、引き続き地方紙の存在感が強いことがわかる。

民放の系列化は、マスメディア集中排除原則の緩和以前から進んでいたが、規制緩和によって系列化はさらに進展することになった。この間、地上テレビ放送の事業者数は大き

く増加しなかったことから、資本・経営面の「多元性・多様性・地域性」は系列化が進展した分だけ低下したと考えられる。放送事業者の系列化に対する規制として、マスメディア集中排除原則には限界があったことになる¹²。

第2項 民放ネットワークと放送規制

民放ネットワークの機能

このように構造規制の効果を考察するうえでは、ネットワークによる系列化を踏まえる必要がある。放送秩序は、郵政省の地域免許制度のみによって決定づけられてきたわけではなく、秩序形成において民放ネットワークが果たしてきた役割は小さなものではなかった。地域免許制度の目的としては、各地域に置かれた放送事業者がそれぞれ番組を放送することで「多元性・多様性・地域性」を確保するという点が挙げられるが、民放ネットワークの発達は、そうした政策目標の実現に影響を及ぼした。

ネットワークの成立時期などについてまとめたのが表 4-7 である。ネットワークによって差はあるものの、おおむね 1960 年代にニュース協定や業務協定が締結され、キー局とローカル局の関係が固定化していった。そして、こうしたネットワークの形成は、参入規制によって阻害されることなく進んでいった。

放送制度が正面から規定していない民放ネットワークは、1960 年代以降、機能を拡大させていった。機能的にはニュース交換の枠組みが比較的早く定着し、ニュースネットワークの成立による放送局の系列化と前後して、番組交換や広告営業に関しても、番組交流のレベルから、ネットワーク編成、ネットワーク営業といった形で、秩序化が図られていった。その最も初期のものは、JNN に属する北海道放送・ラジオ東京・中部日本放送・朝日放送・RKB 毎日放送による五社連盟（1960 年 2 月結成）だった。このときの「五社協定覚書」には、「五社のネット番組は、ステーションネットを原則とし、各社とも他の系列社とネットせず、且つ同スポンサーに依り提供されるものに限る」とする条項が入り、現在の固定的なネットワークの前身となるものだった（青木 1981：46-47）。

ネットワークの成立理由については、おおむね次の 3 点があると整理されている。すなわち、①地上放送は放送対象地域が限定されているので、全国ニュースの取材のためには各地域の放送事業者が連携する必要があること、②複数の放送事業者が同一の番組を放送したほうが、単独で放送するよりも 1 社当たりの制作費が少なくて済むという規模の経済性があるため、番組交換の枠組みを作る必要があること、③全国的な広告を希望する広告主の要請に応える必要があること、である（放送政策研究会 2003：38）。

¹² 2011 年の資本規制の緩和によって、東京キー局がローカル局の 3 分の 1 近くの株式を所有するといったケースが現れるなど、規制の効果は近年さらに低下している。

表 4-7 地上テレビ放送事業者のネットワーク協定の概要（加盟者数は2014年現在）

	TBS系 (JNN)	日本テレビ系 (NNT)	フジテレビ系 (FNN)	テレビ朝日系 (ANN)	テレビ東京系 (TXN)
加盟社数	28社	30社	28社	26社	6社
主な協定の内容	【基本協定】 ・ネットワーク協議会設置を規定 【ネットワーク協定】 ・編成、報道、制作、営業等に関する基本的事項を規定		【基本協定】 ・ネットワークの基本理念、編成、報道、制作、営業等に関する基本的事項を規定	【基本協定】 ・ネットワークの基本理念、編成、報道、制作、営業等に関する基本的事項を規定	【基本協定】 ・ネットワーク協議会設置を規定
業務競艇の内容	【業務協定】 ・番組編成、営業業務の取扱いを規定	【相互業務協定】 ・ネットワーク番組の制作及び送り出し、編成制作責任時間、ネットセールス等に関する基本的事項を規定	【相互業務協定】 ・ネットワークタイムの販売、料金、ネット番組分担金等を規定		【業務協定】 ・番組供給の責任、ネット放送料、分担金、番組の販売等を規定
業務協定の締結時期	1960年（5社連盟） 1965年（個別局と順次締結）	1967年（日本テレビ＝読売テレビ）	1964年（基幹4社業務協定） 1969年（FNS業務協定）	1964年（日本教育テレビ＝毎日放送、九州朝日放送）	1982年（テレビ東京＝テレビ大阪）
ニュース協定の内容	【ニュース協定】 ・報道に関する基本的事項を規定	【ニュース協定】 ・ネットワークの組織、運営、取材等について規定	【報道協定】 ・報道に関する取材、編集、運営等を規定	【ニュースネットワーク協定】 ・報道に関する取材、編集、運営等を規定 【スポーツニュース制作協定】 ・スポーツに関する取材、編集、運営等を規定	【報道協定】 ・報道に関する取材、編集、運営等を規定
ニュース協定の締結時期	1959年	1966年	1966年	1974年（ANN発足は1970年）	1991年

（総務省「放送の現状」（2006年2月7日）に基づき作成。なお、協定の締結時期については『日本民間放送年鑑』、『民間放送50年史』を参考に作成）

これらの機能は本来異なる性質を持つものであり、それぞれの枠組みが形成された時期も微妙に異なっている。しかし、いったん民放ネットワークの経営モデルが出来上がると、その経営モデルは系列を超えて広がり、発展していった。この背景には、日本経済が成長を続ける中、全国向けのコマーシャルを希望する広告主の要望に応じて、系列局を次々に拡大することが、キー局の収入増加に直結したという点があった。そして、それは同時にローカル局の経営安定化にもつながった。

そして、1970年代から1980年代にかけて、多くの放送エリアで民放の複数局化が進むことで、ネットワークはさらに発展していった。これは、1980年代、「受信機会の平等」を

目標にした置局方針が打ち出され、相対的に経済力が弱いと考えられた地域でも次々に民放の開局が進んだことによる。そうした地域に新設された民放ローカル局は、経営を安定させるために、資本・経営面でも、番組面でも東京キー局への依存を強めることになった。とりわけ、1986年に郵政省によって、「全国で最低4の民放テレビの視聴を可能にする」という目標が示されて以降は、全国で平成新局と呼ばれる事業者が参入し、これに伴い、東京キー局を核とする4系列（後発のテレビ東京系を含めれば、5系列）のネットワークはさらに強固なものになっていった。

ネットワークを軸にしたキー局とローカル局の関係は、放送制度上、規定があるわけではなく、各系列がそれぞれさまざまな協定などを結ぶ中で、形成されてきたものである。しかし、民放ネットワークが放送事業者の資本・経営構造や番組編成にもたらした影響はきわめて大きいものであり、放送規制を考えるうえで無視できないものになっていった。

規制当局の対応

このように民放ネットワークは、制度上の位置付けを持たない一方で、実質的に構造規制の効果に影響を与えてきた。そして、民放ネットワークに対する規制当局の対応は、必ずしも一貫性を持ったものではなかった。

例えば、1957年の一斉予備免許の際に、特定の放送事業者のみから番組供給を受けるような協定を結ばないことや、ローカル番組に相当程度の放送時間をあてることが開局の条件として示された（臨時放送関係法制調査会 1964：資料編 57-68）。その後、1958年に国会に提出された放送法改正案でも、「一般放送事業者は、特定の者からのみ放送番組の供給を受けることとなる条項を含む放送番組の供給に関する協定を締結してはならない」とする条項が追加されている。この時点では、基本的に各県に1局しか民放がなかったため、その民放が「東京の特定の放送局からのみ番組供給を受ける」とした協定を結んだ場合、その県の住民に対する放送内容に偏りが生じるおそれがあったためである。

一方で、国会の議論では、ローカル局の経営や番組制作の実情を考えれば、番組の供給制限は非現実的とする意見が出されており、ネットワークについても容認したほうが合理的とする見解が根強く存在していた。1959年2月の参議院通信委員会では、スポンサーを確保するという観点からみれば、ネットワークは民放経営と密接な役割を担っており、制限規定のあり方によっては、地方の放送局が困る結果になるのではないかとする指摘がなされている¹³。「放送番組の供給に関する協定の制限」を盛り込んだ改正放送法は1959年3月に施行されたが、議論からもわかるように、当初からその効力はきわめて限定されていた。結局、ネットワークをめぐっては法制度上、正面から位置づけられることはなく、曖昧な性質を持ったまま、影響力を拡大させていくことになった。

さらに、1980年代に入ると、地域によるチャンネル格差を是正するために、「全国で最低4の民放テレビの視聴を可能にする」といった多局化政策をとったが、これは、民放ネット

¹³ 参議院通信委員会（1959年2月26日）での山田節男委員（日本社会党）の発言

ワークの機能を前提にしたものだった。つまり、1つの県に4つの民放を設立するに当たっては、経営的にそれぞれが東京のキー局を中心にしたネットワークに入るのが自然な選択肢となることから、規制当局としても、ネットワークの機能や、東京キー局による系列局の支援を前提にした上で、放送政策を展開したことになる。

しかし、そうした系列化は、地域免許制度の当初の理念に沿ったものとは言えない。これに対して、規制当局は、資本規制（マスメディア集中排除原則）を併用することによって、資本・経営面での多元性や地域制の維持といった政策目標を確保しようとしてきたが、民放ネットワークの存在を容認している以上、その効果は限定的なものにとどまらざるをえなかった。

第3項 構造規制の運用の問題

資本規制の違反事例

ここまで、構想規制の効果を検討するにあたっては、公表されている数値が実態に即していることを前提に考察を進めてきた。しかし、マスメディア集中排除原則をめぐることは、2004年11月、第三者名義による株式の保有などを通じて、長期にわたって規制に違反した事例が多数あったことが明らかになった。このため、資本規制の効果を検討する上では、公表値と実態との乖離についても把握しておく必要がある。

経緯を確認すると、2004年11月、日本テレビ放送網が発行した株式のうち、読売新聞グループ本社の「会長」名義の株式が、実際には読売新聞グループ本社の保有だったことが発覚した。そして、これを契機に新聞社や放送事業者が株式保有状況の確認を行った結果、同様の事案が次々に見つかった。

このうち、読売新聞グループ本社などグループ3社は、同年11月11日、放送事業者42社の株式を第三者名義で実質保有していたことを明らかにした。読売新聞グループ本社の説明によると、グループ本社と東京本社、大阪本社は、テレビ放送事業者24社とラジオ放送事業者18社の株式を、関連会社役員らのべ80人と取引先などのべ13社の名義で実質的に保有していた。そして、テレビ岩手や宮城テレビ放送などテレビ放送事業者9社と、FM岩手やFMナックファイブなどラジオ放送事業者3社に関しては、マスメディア集中排除原則の限度を超えていたという（『読売新聞』2004年11月12日朝刊）。類似の事例は、他の新聞社、放送事業者でも相次いで明らかになり、一連の放送事業者では有価証券報告書を訂正する事態となった。

こうした事態を受けて、総務省は2004年11月17日、国内のすべての民放に対して、第三者名義による株式の保有状況などについて自主的に点検し、その結果を1か月以内に文書で報告することを要請した。そして、その結果を受けて、総務省は2005年3月2日、マスメディア集中排除原則に違反した放送事業者71社に対して、警告や厳重注意などの行政指導を行った。違反内容と、それに対して行われた行政を表4-8にまとめた。

表 4-8 マスメディア集中排除原則の違反に対する行政指導（2005年3月2日）¹⁴

- ・警告 A：総務大臣による警告
- ・警告 B：情報通信政策局長による警告
- ・厳重注意 A：情報通信政策局長による厳重注意
- ・厳重注意 B：地方総合通信局長による厳重注意

事例	違反	出資者	行政指導	出資先	行政指導	超過比率	長期所有	
複数の違反事例があったケース	出資する側	東海テレビ放送	警告 A	三重テレビ放送	厳重注意 A	25.97%	○	
				石川テレビ放送	厳重注意 A	3.45%	○	
				富山テレビ放送	厳重注意 B	1.00%	○	
		鹿児島テレビ放送	警告 A	鹿児島シティエフエム※1	厳重注意 A	12.87%	○	
				エフエム鹿児島	厳重注意 A	8.40%	-	
	出資する側・される側	テレビ大分	警告 A	エフエム大分	厳重注意 A	1.00%	○	
		読売新聞大阪本社		テレビ大分	警告 A	0.30%	○	
	出資される側	中日新聞社			岐阜エフエム放送	厳重注意 A	13.29%	○
							9.25%	○
		北海道新聞社			エフエム北海道	厳重注意 A	37.50%	○
		北海道テレビ放送	警告 B	4.00%			○	
		東海テレビ放送	警告 A		三重テレビ放送	厳重注意 A	25.97%	○
		中日新聞社		6.82%			○	
		中日新聞社			ZIP-FM	厳重注意 A	20.58%	○
		名古屋鉄道		0.15%			-	
		ラジオ福島	警告 B		エフエム福島	厳重注意 A	12.50%	○
		読売新聞東京本社		4.00%			-	
		中日新聞社			エフエム石川	厳重注意 A	7.00%	○
		北國新聞社		7.00%			○	
		読売新聞東京本社			テレビ岩手	厳重注意 A	8.13%	○
		朝日新聞社		5.38%			○	
		鹿児島テレビ放送	警告 A		エフエム鹿児島	厳重注意 A	8.40%	-
		鹿児島放送	警告 B				0.20%	-
		中日新聞社			石川テレビ放送	厳重注意 A	3.45%	○
		東海テレビ放送	警告 A				3.45%	○
		山陰中央テレビジョン放送	警告 B		エフエム山陰	厳重注意 A	3.62%	○
		日本海テレビジョン放送	警告 B				3.06%	○
	大分放送	警告 B		エフエム大分	厳重注意 A	5.00%	○	
	テレビ大分	警告 A				1.00%	○	
	違反事例が一つのケース	出資する側	ラジオ福島	警告 B	エフエム福島	厳重注意 A	12.50%	○
琉球放送			警告 B	琉球朝日放送	厳重注意 B	8.00%	○	
テレビ山梨			警告 B	エフエム富士	厳重注意 B	7.25%	○	
秋田テレビ			警告 B	エフエム秋田	厳重注意 B	7.00%	○	
信越放送			警告 B	ながのコミュニティ放送※1	厳重注意 B	6.45%	○	
テレビ宮崎			警告 B	エフエム宮崎	厳重注意 B	6.40%	○	
大分放送			警告 B	エフエム大分	厳重注意 A	5.00%	○	
青森テレビ			警告 B	エフエム青森	厳重注意 B	5.95%	○	
東京放送 ※2			厳重注意 B	テレビユー福島	厳重注意 B	4.35%	-	
北海道テレビ放送			警告 B	エフエム北海道	厳重注意 A	4.00%	○	

¹⁴ 総務省「放送事業者の『マスメディア集中排除原則』違反事例への対応について」（2005年3月2日）

http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/258151/www.soumu.go.jp/s-news/2005/050302_1.html#b3

出資される側	山陰中央テレビジョン放送	警告 B	エフエム山陰	嚴重注意 A	3.62%	○
	静岡放送	警告 B	山梨放送	嚴重注意 B	3.30%	○
	日本海テレビジョン放送	警告 B	エフエム山陰	嚴重注意 A	3.06%	○
	サガテレビ	警告 B	エフエム佐賀	嚴重注意 B	0.70%	-
	鹿児島放送	警告 B	エフエム鹿児島	嚴重注意 A	0.20%	-
	高知新聞社		高知放送	嚴重注意 A	30.80%	○
	熊本日日新聞社		エフエム中九州	嚴重注意 A	30.32%	○
	中日新聞社		三重エフエム放送	嚴重注意 A	30.00%	○
	香川テレビ放送網		エフエム・サン ※1	嚴重注意 A	26.67%	-
	北日本新聞社		エフエムとなみ ※1	嚴重注意 A	20.00%	○
	中国新聞社		中国放送	嚴重注意 A	17.57%	○
	山形新聞社		山形テレビ	嚴重注意 A	16.81%	○
	中日新聞社		テレビ愛知	嚴重注意 A	14.30%	○
	鹿児島テレビ放送	警告 A	鹿児島シティエフエム ※1	嚴重注意 A	12.87%	○
	前田富夫		エフエム大阪	嚴重注意 A	10.00%	○
	熊本日日新聞社		熊本シティエフエム ※1	嚴重注意 A	10.00%	-
	琉球放送	警告 B	琉球朝日放送	嚴重注意 B	8.00%	○
	信濃毎日新聞		長野朝日放送	嚴重注意 B	7.50%	○
	テレビ山梨	警告 B	エフエム富士	嚴重注意 B	7.25%	○
	秋田テレビ	警告 B	エフエム秋田	嚴重注意 B	7.00%	○
	読売新聞東京本社		宮城テレビ放送	嚴重注意 B	6.80%	○
	信越放送	警告 B	ながのコミュニティ放送※1	嚴重注意 B	6.45%	○
	読売新聞東京本社		福島中央テレビ	嚴重注意 B	6.40%	○
	テレビ宮崎	警告 B	エフエム宮崎	嚴重注意 B	6.40%	○
	読売新聞東京本社		テレビ新潟放送網	嚴重注意 B	6.10%	○
	青森テレビ	警告 B	エフエム青森	嚴重注意 B	5.95%	○
	山形新聞社		山形放送	嚴重注意 B	5.43%	○
	読売新聞大阪本社		広島テレビ放送	嚴重注意 B	4.98%	○
	読売新聞東京本社		静岡第一テレビ	嚴重注意 B	4.50%	○
	東京放送	嚴重注意 B	テレビユー福島 ※2	嚴重注意 B	4.35%	-
	高知新聞社		エフエム高知	嚴重注意 B	4.00%	○
	中日新聞社		中部日本放送	嚴重注意 B	3.99%	○
	北海道新聞社		テレビ北海道	嚴重注意 B	3.34%	○
	静岡放送	警告 B	山梨放送	嚴重注意 B	3.30%	○
	読売新聞大阪本社		テレビ長崎	嚴重注意 B	3.00%	○
	読売新聞東京本社		エフエム岩手	嚴重注意 B	2.54%	○
熊本日日新聞社		熊本放送	嚴重注意 B	2.50%	○	
山形新聞社		テレビユー山形	嚴重注意 B	2.50%	○	
読売新聞東京本社		福岡放送	嚴重注意 B	2.33%	-	
山形新聞社		エフエム山形	嚴重注意 B	1.20%	-	
読売新聞東京本社		エフエムナックファイブ	嚴重注意 B	1.13%	○	
東海テレビ放送	警告 A	富山テレビ放送	嚴重注意 B	1.00%	○	
読売新聞東京本社		エフエムラジオ新潟	嚴重注意 B	0.75%	-	
サガテレビ	警告 B	エフエム佐賀	嚴重注意 B	0.70%	-	
読売新聞東京本社		栃木放送	嚴重注意 B	0.60%	-	
河北新報社		エフエム仙台	嚴重注意 B	0.50%	-	
日本経済新聞社		テレビ大阪 ※2	嚴重注意 B	0.40%	-	

長期保有：名義株分の合算を制度化する以前から所有していた場合、又は開局時から所有していた場合

※1 コミュニティ放送事業者 ※2 子会社合算漏れ

(総務省公表資料に基づき作成)

この時点のマスメディア集中排除原則の概要を確認しておく、禁止されていたのは、①同一の放送対象地域で複数の放送事業者の10%を超える株式（議決権）の保有、②異なる放送対象地域で複数の放送事業者の20%を超える株式の保有だったが、上記のとおり、それを超過するケースが多数見られたことになる。こうした事例からは、公表されている数値以上に、新聞社と放送事業者、あるいは、東京キー局と地方局が資本面で緊密な関係にあったことがわかる。

これに対して、総務省は、行政指導として、▽総務大臣名による警告を3社に、▽情報通信政策局長名による警告を14社に、▽情報通信政策局長名による嚴重注意を22社に、▽地方総合通信局長名による嚴重注意を32社に対して行ったことになる。放送事業者自らが他の放送事業者に上限を超えて出資していた場合には「警告」、それ以外については「嚴重注意」の行政指導が行われ、違反の度合いに応じて、大臣名か、局長名かといった差が設けられている（表4-9）。

表 4-9 マスメディア集中排除原則の違反に対する行政指導の区分

1	警告 A (総務大臣による警告)	3 社	放送事業者自らが他の放送事業者に出資し、かつ複数の違反をした社
2	警告 B (情報通信政策局長による警告)	14 社	放送事業者自らが他の放送事業者に出資していた社
3	嚴重注意 A (情報通信政策局長による嚴重注意)	22 社	複数の違反があった社及び超過比率が相当程度高いと認められる社
4	嚴重注意 B (地方総合通信局長による嚴重注意)	32 社	3 に該当する社以外の社及び子会社分の合算漏れを原因とする社

(総務省公表資料に基づき作成)

警告や嚴重注意とあわせて、総務省は、社内における株式管理体制の見直しなど再発防止に向けて必要な具体的措置を講じ、第三者名義株式の解消結果を含めその措置状況を3か月以内に報告・公表するよう要請した。また、同様の事態が繰り返し生ずる場合には、電波法第76条に基づく行政処分を行うことがありうることを警告した(行政指導で「警告」の対象になった事業者のみ)。さらに、関係団体(日本民間放送連盟、日本コミュニティ放送協会、日本新聞協会)にも同原則の遵守・徹底を要請した。これ以降、総務省は10%を超える出資者に関する状況について、ホームページ上での公表を行っている¹⁵。

なお、このときには、マスメディア集中排除原則には違反しないものの、新聞社が放送事業者の株式を第三者名義で保有するケースが一般に見られることが新聞報道で明らかになっている。それらをまとめたのが表4-10である。

¹⁵ 総務省電波利用ホームページ「マスメディア集中排除原則について」
<http://www.tele.soumu.go.jp/j/sys/media/>

表 4-10 第三者名義の株式の保有状況（出資される側はいずれも地方局）¹⁶

実質的な出資者	出資される側 (放送事業者)	うち制限超過	その他の名義貸し
読売新聞	42 社	12 社	
朝日新聞	3 社	1 社	
毎日新聞	2 社	—	毎日新聞名義で第三者がテレビ・ラジオ 8 社の株式を実質保有
産経新聞	3 社	—	産経新聞社名義で第三者がテレビ・ラジオ 71 社の株式を実質保有
日本経済新聞	5 社	1 社	
中日新聞	14 社	7 社	
北海道新聞	3 社	2 社	
TBS	7 社	—	
日本テレビ	13 社	—	
フジテレビ	53 社	—	
テレビ朝日	10 社	—	

（『毎日新聞』2004年11月19日朝刊、『産経新聞』2004年11月20日朝刊を基に作成）

表からわかるように、全国紙やブロック紙、東京キー局が地方局の株式を所有する際、第三者の名義を借りて所有するケースが目立っている。また、逆に毎日新聞社や産経新聞社のように、それぞれの新聞社の名義で第三者が放送事業者の株式を所有するケースもある。これについては、それぞれの社の資本政策や経営状況にもよると考えられる。

長期に及んだ違反の背景

放送事業者の株式をめぐる名義貸しが広く行われてきた背景には、歴史的な経緯があると指摘されている。

『読売新聞』の解説記事は、「(テレビ開局) 当時はテレビ放送の将来が不透明で、出資に応じる企業や個人投資家を集めるのは困難な状況だった。そこで、経営基盤を安定させるためのやむを得ない措置として、実際には新聞社など既存メディアが資本金を出しながら株式の名義は親しい個人や取引先企業のものにし、総務省令とのつじつま合わせが行われていたことが考えられる」(2004年11月12日朝刊)と分析している。民放の設立時に新聞社が深く関与したものの、それに応じた形で株式を所有した場合、マスメディア集中排除原則に抵触することから、第三者名義を借りて民放の株式を保有していたことになる。また、民放連の日枝久会長(当時)も、第三者名義を借りた株式保有について、「会社設立時に資本金が足りない場合などに一時的に各社の事情でやっていること。上場会社が虚偽記載を行ったのであれば問題ではない¹⁷」と述べている。このように放送事業者の株式

¹⁶ 『毎日新聞』2004年11月19日朝刊28頁、『産経新聞』2004年11月20日朝刊28頁を基に筆者作成

¹⁷ 『産経新聞』2004年11月20日朝刊28頁

をめぐる名義の貸し借りは業界の慣行として続いており、そのうちの一部がマスメディア集中排除原則をめぐる違反として問題化したことになる。

さらに、違反事例に関しては、規制当局が第三者名義による株式保有を従来から把握していたのではないかという疑問も残る。これは、のちに触れるように、民放の開設には政権与党や規制当局が深く関与してきた経緯があり、放送事業者の資本所有の実態について熟知していたと推測されるためである。

このように、資本規制のように比較的、透明性が高いと考えられる規制であっても、一部で長年にわたって違反が見過ごされてきたことが浮かび上がった。このため、民放の資本構成に関しては、一部で公表値と実態との間に乖離が生じていた可能性がある。そうした点を考慮すれば、資本規制の効果は一定程度、割り引いて考える必要がある。

第4節 小括

資本・経営面に対する効果の限界

構造規制は、さまざまな問題を抱えつつ、運用が行われてきた。まず、規制自体が規定どおりに守られてこなかったのではないかという疑いがある。特に資本規制において、長年わたり、規定の割合を超える資本の実質的所有が続いてきており、それによって規制の実効性が低下していた可能性がある。

さらに、各放送事業者の株主構成からわかるように、たとえ議決権の支配基準が遵守されていたとしても、必ずしもそれが放送事業者の「多元性・多様性・地域性」の確保という面で十分な効果をもたらしていないのではないかと考えられることがわかった。

そして、放送の「多元性・多様性・地域性」に一定の影響を及ぼしていると考えられるのが、民放ネットワークの存在である。とりわけ1990年代以降の株主構成を見ると、マスメディア集中排除原則の基準は満たしているものの、実態としては、民放のネットワークの発達に伴うローカル局の系列化によって、「多元性・多様性・地域性」の程度が低下している様子がうかがえる。

このうち、地域性に関しては、地上テレビ放送事業者は、参入規制に基づき、多くは県単位に設定された放送エリアごとに独立して設けられているものの、資本構成を見ると、東京のキー局や全国紙が強い影響力を持っていると推測される放送事業者は多い。多元性の面でも、新聞社（特に全国紙）の出資を受ける放送事業者は増えており、クロスメディア所有規制の理念とは合致しないケースが多々見られる。こうした点を見るかぎり、マスメディア集中排除原則をはじめとする構造規制は、系列化の進展に直接、歯止めをかけるものにはなっていない。むしろ、構造規制（参入規制・資本規制）の存在によって、県単位で経営基盤が弱い放送事業者が発足したことにより、東京キー局によるネットワーク化が容易になったという面もあるのではないかと推測できる。

これは、規制の目的と手段とが一致していないことを意味している。放送事業者の「多

元性・多様性・地域性」を確保するには、放送事業者の系列化を制限することが必要だが、マスメディア集中排除原則は直接、それに対応するものにはなっていない。この背景には、民放ネットワークが法令上、公式に位置づけられた存在ではないため、直接、規制を行うことが困難だった点がある。ネットワークの扱いについては、郵政省の有識者懇談会でも取り上げられたものの（放送政策懇談会 1987：67）、結局、制度上明確に位置づけられることはなかった。こうした制度上の問題を背景に、構造規制が放送事業者の「多元性・多様性・地域性」に及ぼした影響は限定的なものとなった。

今回は、放送事業者の経営者に関する分析は行わなかったが、これについても、東京のキー局や系列の新聞社から取締役などの経営幹部を迎えているケースが多いことはしばしば指摘されている。こうした中、近年では、放送事業者の経営の悪化に伴って資本規制の緩和が続いており、キー局の中には、系列のローカル局の株式保有を増やす動きも見られる。放送事業者の資本構造から分析する限り、構造規制が放送事業者の「多元性・多様性・地域性」の確保に果たした効果には、一定の限界があったことがわかる。

不明確な政策目標が抱える問題

さらに、構造規制の問題点として、そもそもどのような状態であれば、「多元性・多様性・地域性」が確保されていると言えるのかという点に関して、規制の効果を評価する公式な指標が存在しない点も指摘しておく必要がある。

典型的な問題が、民放の多元性をどのように測定するかという点である。つまり、参入規制を通じて地上テレビ放送事業者の数自体は 127 と多数に上り、資本規制によって、それらの独立性は一定程度担保されている。しかし、実際には、5つのネットワークによって、それぞれ系列化が図られてきた。さらに、民放ネットワークは全国紙と緊密な関係を保っている。新聞社と放送事業者の関係を制限するクロスメディア所有規制（3事業支配の原則禁止）が設けられているものの、実態として、民放と新聞社の関係はきわめて密接である。このため、放送事業者の数の多さほどの多元性はないことになる。

これに対しては、新聞社と民放の結びつきも考慮したとしても、NHKを含め、国内で6つのマスメディアの連合体（新聞社と放送事業者の結びつきも考慮）が存在すれば、多元性は十分確保されているという見方もありうる。そして、こうした状態が規制の目標に沿ったものかどうかという政策的な判断は示されていない。

もっとも、放送制度の目的は、究極的には「番組の適切性」を図ることにあると考えられる。構造規制の資本・経営面に対する効果が不明確であり、放送事業者の「多元性・多様性・地域性」が低下傾向にあったとしても、番組面に対する効果が一定程度観察されるならば、制度には存在意義があることになる。こうしたことが本当にありうるのかという点を確認するため、以下では、放送規制と番組との関係について、考察を行う。

第5章 放送規制と番組の関係

第1節 構造規制と放送番組

第1項 自社制作比率の推移

1960年代の自社制作比率

ここからは放送規制が番組面にもたらした影響について、構造規制、内容規制の順で考察する。ここまでの考察で、構造規制に関しては、放送事業者の資本・経営面に及ぼした効果には限界があることが浮かび上がった。しかし、放送制度の目的は、究極的には「番組の適切性」を図ることにある。このため、資本・経営面に対する影響力が限られていたとしても、間接的に番組面に対して一定の効果をもたらしているならば、制度には存在意義があることになる。以下では、こうした観点から、規制と番組の関係について考察する。

構造規制が放送番組にもたらした効果に関しては、前述のように各放送事業者（民放）の自社制作比率を指標として用いる。『日本民間放送年鑑』に自社制作比率のデータが掲載されているのは1993年以降だが¹、それ以前についても、先行研究で触れられているデータがあることから、それらも参照しつつ分析する。

まず、田中角栄郵政大臣による一斉予備免許後の状況である。当時の構造規制のもとで、各放送事業者がどの程度、番組面での独立性を持っていたのか、当時の研究を基にまとめたのが表5-1である（放送事業者は現社名で表記）。

表 5-1 各社の自社制作比率（1960年8月現在）平均16.6%（東京キー局除く）

東京放送系		日本テレビ系		フジテレビ系		教育・毎日系	
北海道放送	21.5%	札幌テレビ	15.8%				
		青森放送	10.2%				
IBC岩手放送	13.5%						
東北放送	13.6%						
		山形放送	10.7%				
新潟放送	14.3%						
信越放送	18.0%						
静岡放送	11.2%						
		北日本放送	7.2%				
北陸放送	12.4%						
		福井放送	11.4%				
中部日本放送	26.2%			東海テレビ	17.1%		
朝日放送	30.2%	読売テレビ	16.2%	関西テレビ	12.6%	毎日放送	34.2%
山陰放送	12.5%	日本海テレビ	10.9%				
山陽放送	15.8%	西日本放送	13.9%				
中国放送	17.0%						
		山口放送	9.3%				

¹ 1992年以前のデータについて、『日本民間放送年鑑』は、「自社制作等」としてまとめて記載しており、本研究の分析に必要な自社制作比率そのものは不明である。

		南海放送	8.8%		
		高知放送	10.6%		
RKB 毎日放送	23.7%	テレビ西日本	15.4%		九州朝日放送
長崎放送	23.0%				
熊本放送	23.0%				
大分放送	12.8%				
南日本放送	20.2%				
琉球放送	37.1%				
東京放送系平均	19.2%	日本テレビ系 平均	11.7%	フジテレビ 系平均	14.9%
					教育・朝日系 平均
					23.3%

(高木(1965)「日本のテレビ・ネットワーク」を基に作成)
 ※高木(1965)には、「週間番組対照表より算出」と記載され、自社制作の欄は「自主制作(ローカル)」と記載されている。なお、「教育・毎日系」は日本教育テレビ(現・テレビ朝日)と毎日放送を中心とするネットワーク。

1960年前後は、自社制作比率は東京キー局を除いた平均で16.6%となっている。基準が異なるため単純には比較できないものの、1990年代半ば以降の12%前後という数値よりは高くなっている。ただし、大都市圏以外のローカル局では10%台前半の局が多く、当時から、ネットワーク番組に比べて自社制作番組の割合が高いとは言えなかった。資本構成の多様性と比較しても、番組面の多様性が高いとは言えず、構造規制の効果は番組面でも限定的だったことがうかがえる。

もともと、ネットワーク番組といっても、現在ほど固定的なものではなかった点については注意が必要である。この時点では、北海道や大阪、福岡といった大都市圏では系列化が進展しつつあったものの、それ以外の多くの地域ではNHKと民放1局という体制で、民放ローカル局に関しては、明確な系列化がなされていなかった。このため、ローカル局では、「ニュースはJNN、野球ナイターは日本テレビ」といったように、必ずしもネットワークの枠組みにとらわれない編成が行われていた(平田1964:154-155)。そうした点を考慮に入れれば、1960年前後は、民放のテレビ放送事業者は43と、現在の3分の1程度だったものの、それぞれの放送事業者の番組編成面での裁量の余地はそれ以降よりも大きかったと考えられる。このため、単純に放送事業者の数や自社制作比率のみで、総体としての番組の「多元性・多様性・地域性」の程度を判断することはできない。以下、そうした点に留意しながら分析を進めることにする。

1990年代以降の自社制作比率

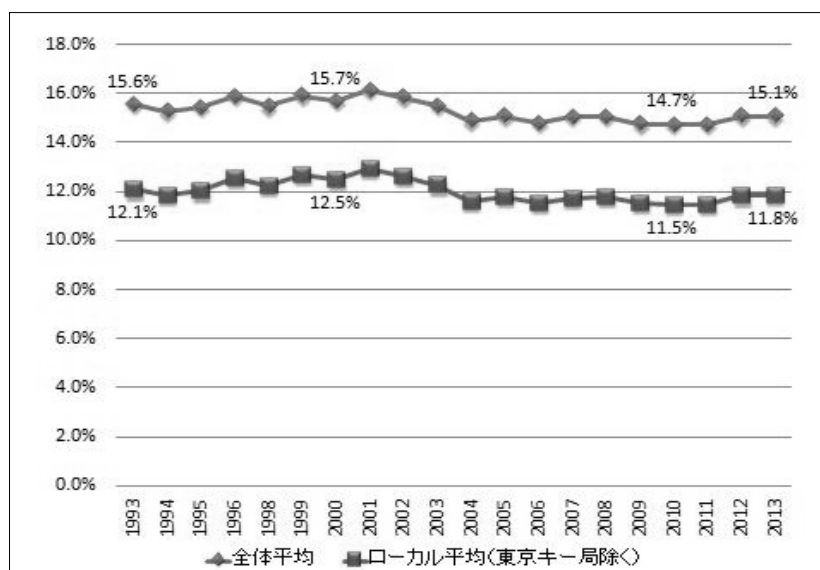
1970年代から1980年代にかけて、放送事業者数が大幅に増える一方で、民放ネットワークの発達に伴い、放送事業者の系列化が進んだ。そして、それは各放送事業者の番組編成に大きな影響を及ぼしたと推測される。ただし、データの問題から1970年代から1980年代にかけての変化を観察することはできない。このため、1993年以降のデータから構造規制と番組の「多元性・多様性・地域性」の関係について検証していくことにする。

改めて構造規制の変化を確認すると、参入規制に関しては、1990年代半ばに従来の「民

放4局化」政策の見直しが図られ、周波数割当の削減が行われた。そして、1999年以降、地上テレビ放送への新規参入はなくなった。一方、資本規制に関しては、1995年に放送対象地域が異なる場合の支配基準が「議決権の10%超」から「20%以上」となり、規制緩和が図られた。1995年代半ばに構造規制が変化したことになる。

図5-1は、1993年以降の自社制作比率の平均値の推移をまとめたグラフである(図8)。なお、1993年4月の時点の地上テレビ放送事業者(民放)の数は117社で、以降、緩やかな増加を続け1999年に127社となった。

図5-1 地上テレビ放送事業者(民放)の自社制作比率の推移



(『日本民間放送年鑑』各年版²より作成)

グラフから読み取れるように、東京キー局を除いた自社制作比率の平均は、年によって若干の増減はあるものの、概ね12%前後で推移している³。単純に平均して、地上波では、1日2時間半から3時間程度を自社制作番組に当てていることになる。自社制作比率は2001年に12.9%となったが、その後は緩やかに低下し、2013年には11.8%となった。2000年前後は、北海道を中心に夕方のローカルニュースの「ワイド番組」化が進み⁴、そうした動きがピークを迎えた時期に当たる。

こうした自社制作比率の推移と構造規制の変化との関係をデータから読み取ることは難しい。この間、マスメディア集中排除原則の緩和が続いているが、構造規制の変化が自社制作比率の動向に直接、影響を及ぼしている様子は見られない。論理的には、資本規制を

² 1997年のデータは、『日本民間放送年鑑』には記載されていない。以下のグラフも同じ。

³ 東京キー局の自社制作比率は90%台で、他の放送事業者に比べ突出して高いことから、ここでは考察から除外する。

⁴ 午後4時台から午後6時台まで放送された札幌テレビ(日本テレビ系)の『どさんこワイド』がその代表例と言える。

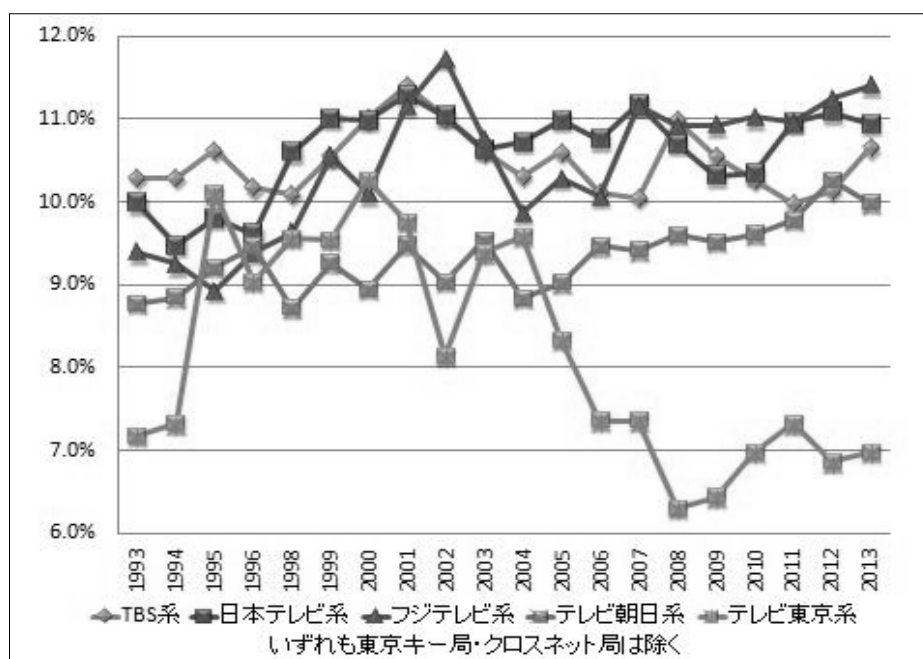
緩和すれば、資本・経営面での「多元性・多様性・地域性」が低下し、番組面に影響が及ぶことが考えられるが、それを自社制作比率の推移から裏付けることはできない。放送の「多元性・多様性・地域性」は自社制作比率という指標のみで現せるわけではないが、少なくともデータを参照する限りでは、構造規制の変化が番組の多様性の変化に関係していると考えすることは困難である。

第2項 系列別・事業者別にみた自社制作比率

系列別の自社制作比率

民放ローカル局の自社制作比率は、1990年代半ば以降、おおむね変化していない。ただし、ネットワークによって放送事業者の資本・経営構造には差異があることから、資本構成と自社制作比率の関係をより詳しく検討するため、ネットワーク別の自社制作比率の推移についても確認する。図5-2は、ネットワーク系列（TBS系、日本テレビ系、フジテレビ系、テレビ朝日系、テレビ東京系）ごとに、それぞれに属する放送事業者の自社制作比率の平均値（東京キー局を除く）をまとめたものである⁵。

図5-2 ネットワーク系列別の自社制作比率の推移



（『日本民間放送年鑑』各年版より作成）

グラフから読み取れるように、テレビ東京系列では近年、自社制作比率が7%前後とな

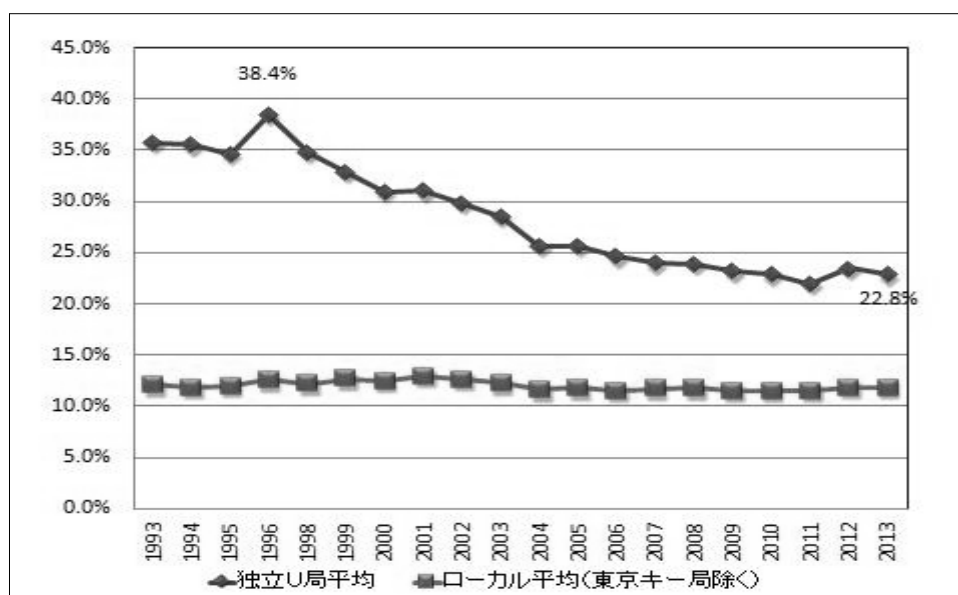
⁵ 東京キー局とともに、2014年現在、クロスネット局となっている福井放送、テレビ大分、テレビ宮崎は平均値の算出から除外した。また、1997年のデータは、『日本民間放送年鑑』には記載されていない。

っているものの、それ以外の4系列は、おおむね10%から11%前後となっており、ネットワーク系列によって自社制作比率に大きな差が見られるわけではない。テレビ朝日系のローカル局の自社制作比率がやや低かったものの、近年では差はなくなりつつある。

前述のように、TBS系列の放送事業者は、比較的、地元の出資者が多い一方、テレビ朝日系の放送事業者は東京キー局や新聞社（全国紙）による出資が多くなっている。しかし、TBS系の放送事業者のように、地元の出資者が多ければ、自社制作比率が高まるといった傾向があるわけではない。他方、テレビ朝日系で自社制作比率がやや低い傾向にあったが、これに関しては、テレビ朝日系には「平成新局」と呼ばれる歴史の浅い放送事業者が多く、当初、番組面でキー局からの支援が必要だったという要因があると考えられる。

ネットワーク加盟局との比較のために、特定のキー局を持たない独立UHF局（2014年現在、13社）の番組編成も確認する（図5-3）。

図 5-3 独立UHF局の自社制作比率の推移



（『日本民間放送年鑑』各年版より作成）

グラフから読み取れるように、独立UHF局は、東京キー局から定期的にネットワークされる番組がないことから、他のローカル局に比較すれば、自社制作比率の水準は高い。2013年の場合、平均値は他のローカル局の約2倍の22.8%となっている。

ただ、その自社制作比率は低下傾向にある。1990年代には概ね30%を超える番組を自社で制作していたのに比べれば、2013年現在は、10%程度低い状態にある。これに関しては、構造規制の変化というよりも、独立UHF局を取り巻く厳しい経営環境が自社制作比率に影響を与えているのではないかと推測できる。

放送事業者別の番組編成

ここまで自社制作比率の推移を見てきたが、番組をどの程度、自社で制作するかという点に関しては、資本構成以外に多数の要因が存在していることが推測できる。そうした点を把握するため、放送事業者ごとの自社制作比率も確認しておくことにする。表 5-2 は、2013 年時点の放送事業者別の自社制作比率である（カッコ内はクロスネット局）。

表 5-2 各社の自社制作比率(2013 年 4 月現在) (キー局以外のローカル局平均:11.8%)

TBS 系		日本テレビ系		フジテレビ系		テレビ朝日系	
北海道放送	13.3%	札幌テレビ	20.4%	北海道文化放送	23.5%	北海道テレビ	25.1%
青森テレビ	10.2%	青森放送	6.3%			青森朝日放送	6.0%
IBC 岩手放送	8.9%	テレビ岩手	9.7%	岩手めんこいテレビ	8.6%	岩手朝日テレビ	6.0%
東北放送	11.0%	宮城テレビ	12.0%	仙台放送	8.2%	東日本放送	8.1%
		秋田放送	7.5%	秋田テレビ	8.3%	秋田朝日放送	5.5%
テレビユー山形	5.7%	山形放送	10.1%	さくらんぼテレビ	4.1%	山形テレビ	4.9%
テレビユー福島	6.2%	福島中央テレビ	9.2%	福島テレビ	7.3%	福島放送	6.8%
TBS テレビ	93.5%	日本テレビ	90.1%	フジテレビ	96.1%	テレビ朝日	94.9%
新潟放送	6.5%	テレビ新潟	8.3%	新潟総合テレビ	8.5%	新潟テレビ 21	6.7%
信越放送	9.8%	テレビ信州	12.2%	長野放送	8.1%	長野朝日放送	6.3%
テレビ山梨	8.9%	山梨放送	6.3%				
静岡放送	11.1%	静岡第一テレビ	10.1%	テレビ静岡	6.3%	静岡朝日テレビ	10.3%
チューリップテレビ	6.0%	北日本放送	9.7%	富山テレビ	8.7%		
北陸放送	6.3%	テレビ金沢	9.0%	石川テレビ	11.5%	北陸朝日放送	5.3%
		(福井放送)	10.5%	福井テレビ	15.1%	(福井放送)	10.5%
中部日本放送	25.1%	中京テレビ	14.8%	東海テレビ	23.2%	名古屋テレビ	18.7%
毎日放送	33.0%	読売テレビ	33.9%	関西テレビ	36.0%	朝日放送	32.9%
山陰放送	6.1%	日本海テレビ	8.3%	山陰中央テレビ	7.3%		
山陽放送	10.3%	西日本放送	7.5%	岡山放送	11.0%	瀬戸内海放送	7.1%
中国放送	12.8%	広島テレビ	12.6%	テレビ新広島	14.0%	広島ホームテレビ	11.9%
テレビ山口	6.7%	山口放送	11.4%			山口朝日放送	6.4%
		四国放送	8.8%				
あいテレビ	5.7%	南海放送	12.3%	テレビ愛媛	8.3%	愛媛朝日テレビ	7.9%
テレビ高知	6.1%	高知放送	7.3%	高知さんさんテレビ	7.3%		
RKB 毎日放送	19.0%	福岡放送	14.2%	テレビ西日本	16.1%	九州朝日放送	20.5%
				サガテレビ	8.0%		
長崎放送	9.5%	長崎国際テレビ	6.6%	テレビ長崎	10.3%	長崎文化放送	7.3%
熊本放送	11.4%	熊本県民テレビ	10.1%	テレビ熊本	10.6%	熊本朝日放送	7.7%
大分放送	10.4%	(テレビ大分)	8.1%	(テレビ大分)	8.1%	大分朝日放送	7.2%
宮崎放送	10.0%	(テレビ宮崎)	4.5%	(テレビ宮崎)	4.5%	(テレビ宮崎)	4.5%
南日本放送	10.9%	鹿児島読売テレビ	5.8%	鹿児島テレビ	9.8%	鹿児島放送	6.8%
琉球放送	6.6%			沖縄テレビ	5.2%	琉球朝日放送	4.3%

テレビ東京系	
テレビ北海道	5.8%
テレビ東京	97.9%
テレビ愛知	5.3%
テレビ大阪	11.1%
テレビせとうち	5.8%
TVQ九州放送	6.0%

独立U局	
東京 MXTV	18.2%
群馬テレビ	30.7%
とちぎテレビ	28.3%
テレビ埼玉	27.9%
千葉テレビ	30.6%
テレビ神奈川	56.5%
岐阜放送	8.8%
三重テレビ	14.9%
びわ湖放送	8.5%
京都放送	26.0%
奈良テレビ	7.5%
サンテレビジョン	18.1%
テレビ和歌山	7.5%

『日本民間放送年鑑』2013を基に作成)

個別に見ていくと、放送事業者によって自社制作比率にはかなりの開きがあることがわかる。自社制作に力を入れるローカル局がある一方で、放送全体の95%以上を東京キー局からの番組や購入番組などに依存している事業者もある。そして、こうした点について、所属するネットワークの違いによる際立った特徴があるわけではない。

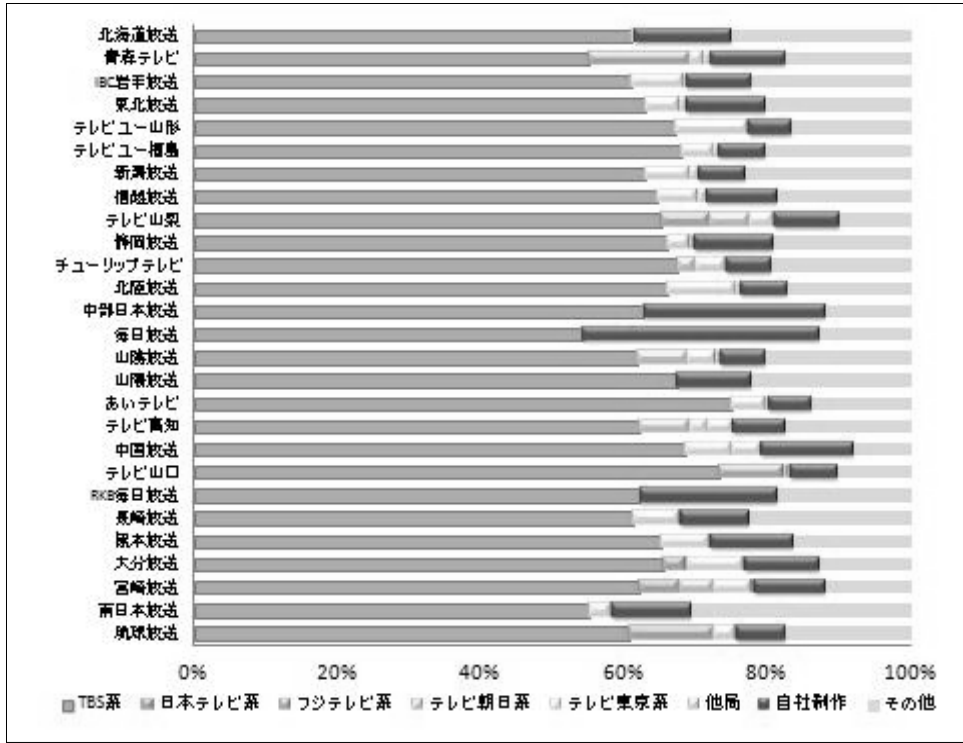
そして、自社制作比率は、ネットワークによる違いというよりも、地域による違いが大きいことがうかがえる。大阪や名古屋といった大都市圏の放送事業者で自社制作番組の比率が高い一方で、相対的に経済力が弱いと考えられる地域では、ネットワーク番組や購入番組に依存する割合が高くなっている。

さらに、資本規制（とそれによる資本構成）と番組編成との関係を確認するため、編成の全体状況についても見ておく。番組の編成にあたっては、自らが所属するネットワーク番組を受けて放送する場合もあれば、他のネットワーク番組を受ける場合もある。また、番組を購入して編成する場合もある。図5-4は、加盟者数が20社を超えるTBS系、日本テレビ系、フジテレビ系、テレビ朝日系について、それらを整理したものである。左側の色の濃い部分は、自ら所属するネットワークの番組を受けて放送している割合であり、右側の色の濃い部分は自社制作番組の割合である。いずれもクロスネット局は除外した。

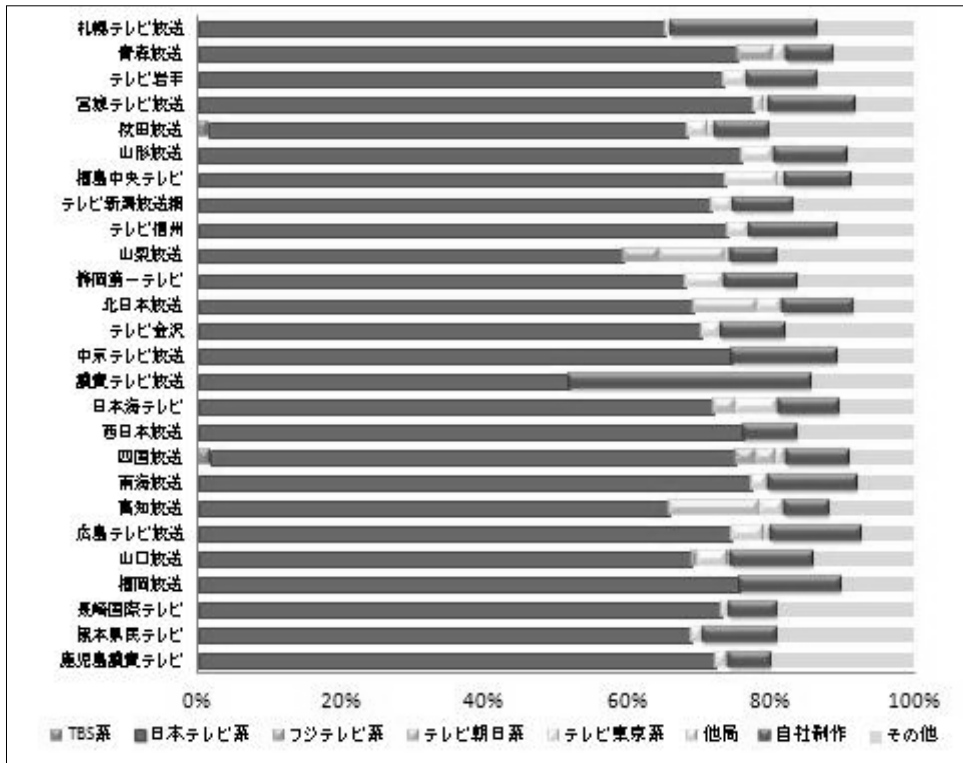
グラフから読み取れるように、地域によって若干の差異はあるものの、傾向としては、おおむね60%から70%程度、自ら所属するネットワークの番組を受けて放送し、残りの時間を、自社制作番組やその他の番組（購入番組など）にあてるケースが多くなっている。TBS系列の放送事業者とテレビ朝日系列の放送事業者とでは資本構成がかなり異なるが、番組編成の傾向では大きな差は見られない。また、ローカル局が、自らが所属していないネットワーク系列の番組を受けるケースは少なく（クロスネット局を除く）、番組面での系列化は、資本構成の系列化よりも顕著に進んでいることがわかる。

図 5-4 TBS系、日本テレビ系、フジテレビ系、テレビ朝日系の各社の編成状況
(2013年4月現在)

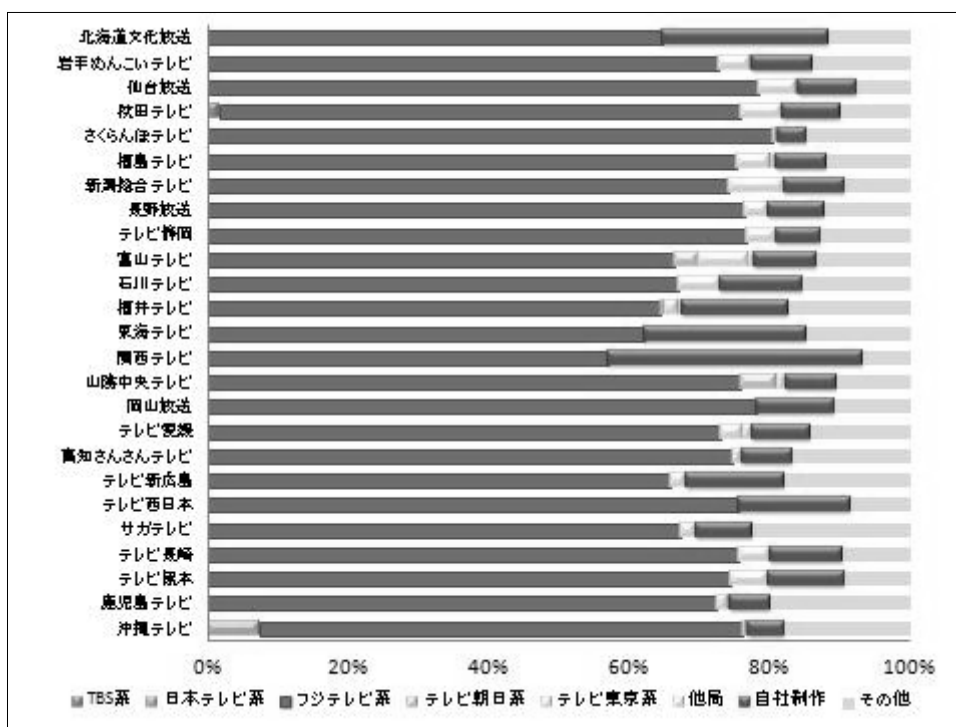
TBS系



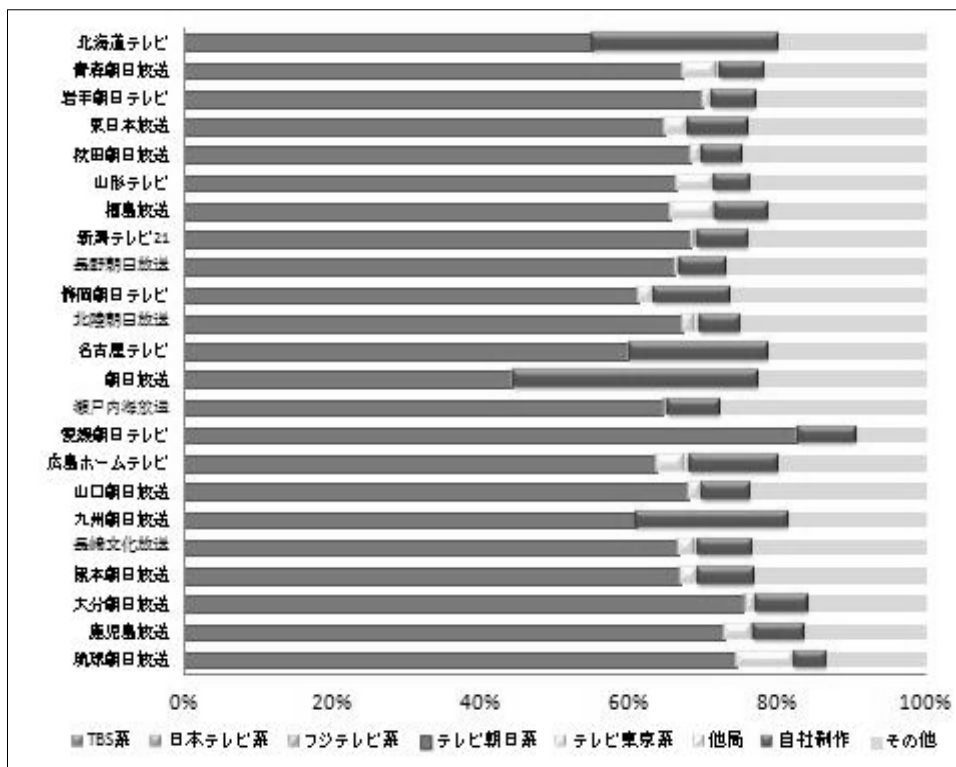
日本テレビ系



フジテレビ系



テレビ朝日系



(『日本民間放送年鑑』2013 を基に作成)

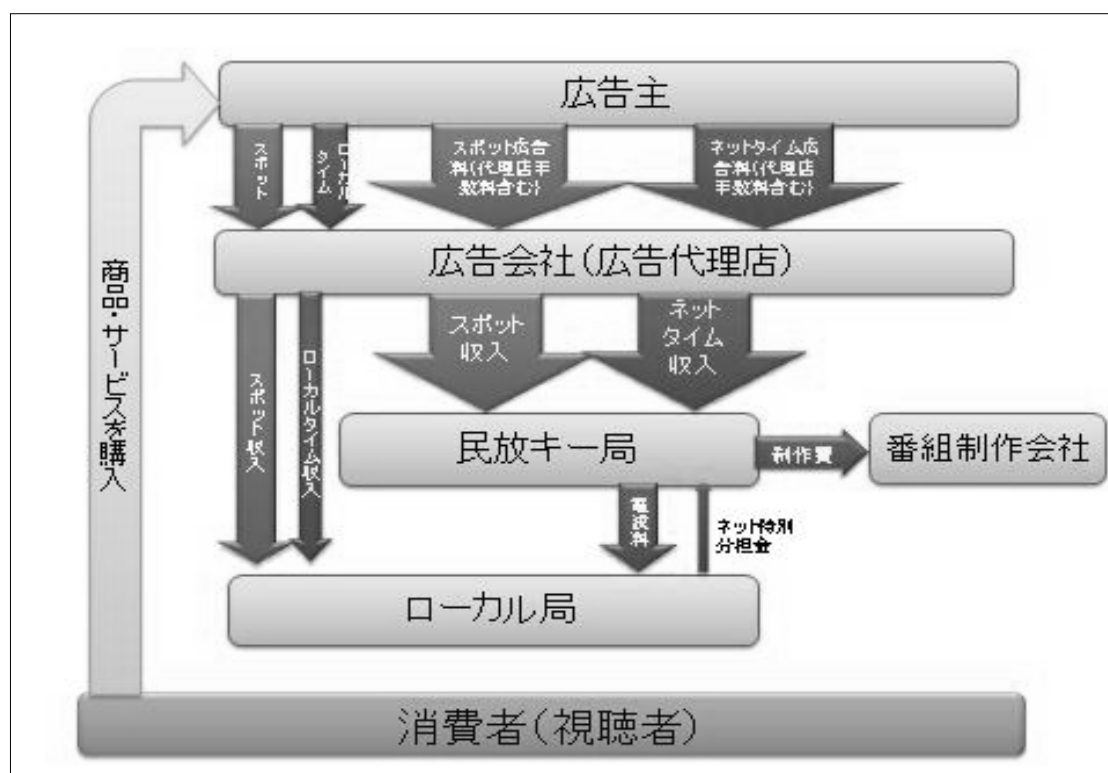
第3項 ネットワークが番組編成に与える影響

民放の経営モデル

構造規制が番組編成の面に十分な効果をもたらすことができない大きな理由として、民放の経営モデル、とりわけ、民放ネットワークを媒介にしたキー局とローカル局の関係がある。参入規制や資本規制は、こうした経営モデルの成立を想定したものではなく、構造規制は、放送事業者自体の資本・経営構造にはある程度、影響を及ぼしたものの、番組編成に対する影響力は限定的なものにとどまった。

経営面で、キー局とローカル局がどのように結びついているか、大まかな関係を描いたものが図5-5である。キー局も自らの放送対象地域のみを対象とするローカル番組を持っているため、ローカル局としての側面をあわせ持っているが、単純化のため、そうした部分は省略している。

図 5-5 キー局とローカル局の関係



(筆者作成)

この図のうち、キー局とローカル局の関係、さらにはローカル局の番組編成を規定しているのが、「ネットタイム」収入の部分である。民放の収入の多くを広告収入が占めるが、広告枠のセールス形態は、タイムセールス（以下、「タイム」と表記）とスポットセールス

(以下、「スポット」と表記)に分かれる。タイムは、番組提供の広告枠を販売するもので、広告は番組枠内で流れるのに対して、スポットは、番組間などに流される広告枠を販売するものである。スポット広告枠の販売は、原則として各民放が行うため、広告販売がネットワークと密接に関係するのはタイムの部分となる。タイムはさらに、全国の系列局に同時に流される広告枠を販売するネットタイムと、各放送局の放送エリア内に限られる広告枠を販売するローカルタイムに分かれる⁶。このため、タイムの中でも「ネットタイム」の部分が、キー局とローカル局の関係性を規定することになる。

「ネットタイム」部分は、キー局がネットワークに加盟しているローカル局から広告枠を預かり、まとめて営業を行う。そして、販売収入の一部が電波料としてローカル局に配分される仕組みとなっている。電波料は、「番組の搬送手段である電波の反射に関するもろもろの技術・設備費」(日本民間放送連盟編 1991: 309)というのが建前の定義であるが、実際には、市場における需給関係で決定される⁷。電波料は、その総額についても必ずしも明確ではないが、キー局の有価証券報告書や決算短信によると、ネットワーク費(電波料や回線費など)の支出がタイム収入の20~25%程度を占めている。そして、番組制作費とネットワーク費を加えるとタイム収入を超過しているキー局が多い。こうした配分方法から見てわかるように、タイムセールス(ネットタイム部分)に関しては、キー局の持ち出しとなるか、手元に残ったとしてもわずかである⁸。キー局は、電波料配分などを通して、ローカル局への発言力を維持できる反面、ネットワークを維持するためにコストを払わなければならない構造になっている。

一方、ローカル局の側から見ると、キー局からの放送をそのまま流すのに比べれば、自社制作番組の収益性は劣ることになる。多くのローカル局が、地域性・多様性の向上に資するような自社制作番組の重要性を認識する一方で、その量を増やせない背景には、こうした経済的な要因がある(小向 2012: 75)。このため、現状のようなネットワーク体制のもとでは、構造規制は機能を発揮しにくいことになる。

もっとも、近年では、経営モデル自体のあり方に関しても、テレビ向けの広告費が落ち込みを見せる中、キー局の負担が大きくなっているという問題を抱えている。また、構造的な問題として、伝送コストが相対的に安い衛星放送や、ニッチ性・双方向性を生かしたメディアが台頭すれば、地上放送の収益が悪化し、系列によっては全国ネットワークを維持することが困難になる可能性があるとする見方もある⁹。ただ、現状では、ネットワーク

⁶ 番組自体はネットワーク番組であっても、広告に関しては一部、ローカルセールスという場合が存在する。

⁷ 電波料のローカル局への配分方法については、キー局が一括して行う方式(一括交渉方式)と、各ローカル局が広告代理店と交渉して決定する方式(個別交渉方式)が存在する(内山 1996: 134-136)。磯本(1994)にもネットワーク営業協定に関する説明がある。

⁸ 一方、スポット収入はローカル局に配分する必要がないため、この部分がキー局の収益を支えてきたことになる。

⁹ みずほコーポレート銀行産業調査部編(2012)『多メディア時代の放送産業の成長戦略ーデジタル化のインパクトー』

を基軸とした番組編成は基本的に維持されており、構造規制のあり方を検討するうえでは、民放の経営モデルを把握しておくことは引き続き必要である。

第4項 NHKの地域番組編成

NHKの地域放送

民放との対比のため、NHKの編成についても確認する。NHKでは、民放の自社制作番組に対応するものとして、各地域放送局が制作する地域向けの番組を考えることができる。ただし、NHKの場合、県域向けの放送枠もあれば、東北や四国といった地方ブロック向けの放送枠もある。ここでは双方を合わせたものを地域放送とみなして、NHKの地域放送時間の推移を見る（図5-6）¹⁰。

図5-6 NHK総合テレビの地域放送時間の推移（県庁所在地局の1日当たり平均）



（『NHK年鑑』各年版より作成）

http://www.mizuhoebk.co.jp/fin_info/industry/sangyou/m1002.html

¹⁰ 対象となるのは、主に県庁所在地の放送局で、東京の本部と地域拠点局は除外した。これは、データの基礎とした『NHK年鑑』が、地域拠点局とそれ以外の局（県庁所在地の放送局と、北九州放送局、北海道地方の各放送局）に分けて地域放送時間を集計しているためである。なお、NHKでは本部を除く53の放送局のうち、大阪、名古屋、広島、福岡、仙台、札幌、松山の7つの放送局を地域拠点局と位置付け、それぞれのブロック内の各放送局の支援・調整機能を持たせている。

グラフからわかるように、地域放送の時間は一様に増えていったわけではなく、時期によって増減がある。また、グラフからは直接読み取れないが、県域放送と地方ブロック向け放送の比率は時期によって変化している。

地域放送番組比率の推移

大まかな流れとしては、1960年代までは、長時間の番組を中心に地方ブロック単位の編成が行われ、そうした枠組みの中で地域放送の拡充が続いてきた。しかし、1970年代以降、各地の民放との競争が激しさを増すにつれて、夕方の時間枠を中心に県域放送に力を入れる取り組みが進み、1980年代までは、地域放送は右肩上がりの成長を続けてきた。

もっとも、1990年代以降、そうした流れは変化した。図5-6で示したように、地域放送の時間量は1992年度と2003年度に山があり、その前後で増減が繰り返されている。時間量の変動を具体的に見ていくと、1990年度に1日2時間35分だった地域放送は、1992年度に2時間55分に達し、総放送時間に占める地域放送の割合は15.1%となった。

ところが、その後、地域放送の時間量は減少し、1997年度には2時間9分まで減少した（全放送時間に占める割合は9.3%）。こうした地域放送の放送時間の増減はその後も起こり、1990年代後半にいったん減少した放送時間は、2000年代に入ってから再び増加し、1日当たりの放送時間が3時間前後（総放送時間に占める割合は12%前後）となった。そして、2014年現在では、1日当たり2時間半強という水準になっている。

こうした現象は、構造規制の変化や民放との競争といった単純な要因のみから説明できるわけではない。地域放送を取り巻く構造が複雑化した背景には、衛星放送の登場による多メディア化の進展や、NHK内部での全国放送と地域放送のバランスに関する検討などがあると考えられる。そして、そうした多様な事情を背景に、1990年代以降、地域放送の時間枠は拡大と縮小を繰り返したと考えられる。

つまり、地域放送の編成を決定づける要因としては、視聴者のニーズや民放との競争、放送制度上の枠組み、さらには地方自治のあり方の変化といったさまざまなものが考えられる。NHKに関しては、放送法に「地方向けの放送番組」の編成を求める規定はあるものの、民放と同様、放送規制そのものが番組編成の変化に直接的な影響をもたらしたと考えることは難しい。

第2節 内容規制と放送番組～行政指導

第1項 内容規制の位置付け

日本の内容規制の特徴

ここまで構造規制と番組編成の関係について検討してきたが、規制が番組面に直接的な

効果をもたらしてきたと考えることが難しいことがわかった。しかし、放送規制には、より直接的に番組の適正化を目指す内容規制も存在する。ここからは内容規制に着目して、その機能の検証を進める。

内容規制について考察する上では、まず、「表現の自由」との関係から、良質な番組を強制的に放送させるといった制度のあり方は考えにくい点を踏まえる必要がある。内容規制は、「せいぜいのところ悪質な番組を排除する消極規制にとどまり、多様で良質な番組を積極的に生み出すことはできない。また、悪質な番組についても、実はそれを直接に示す客観的基準を設定することは困難であり、基準の設定とその執行には曖昧さが残る」（長谷部 2001：198）ことになる。このため、内容規制の多くは、番組が守るべき最低限度の基準を示した上で、放送事業者にその遵守を求めるといった性格のものとなる。

そうした制約の中で、番組の編集や編成に関する大まかな指針を定めている規制が、「番組準則」や「番組調和原則」である。そして、それらを踏まえて、番組編集の具体的な指針（番組基準）を放送事業者が定めることになっている。番組基準を放送事業者自らが定める日本の制度は、行政機関が番組基準を定めるヨーロッパ的なアプローチとは異なる点である（曾我部 2012：394）。また、規制の実効性を担保する枠組みに関しても、放送事業者に番組審議機関（番組審議会）の設置を義務づけるといった形で、放送事業者の自主・自律に委ねる制度設計になっている。

主要国の態様規制に関する担保手段をまとめたのが、表 5-3 である。日本を除く各国では、行政上の強制措置として、訂正放送の命令や課徴金といった手段が設けられている。また、番組基準の制定も規制・監督機関が担当することになっている。

表 5-3 内容規制の担保手段¹¹

		日本	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	韓国
根拠法令		放送法 電波法	刑法 34年通信法 96年通信法 FCC規則	90年放送法 96年放送法 03年通信法 Ofcom 番組 基準	視聴覚通信 法 CSA と放 送事業者と の協定	放送州間協 定 各州放送法 青少年保護 州間協定	放送法 放送審議 規定
行政上 の強制 措置	番組基準の制定		○	○	○	○	○
	訂正放送等の命 令／課徴金		○	○	○	○	○
	免許停止・取消 し	△	○	○	○	○	○
刑事罰			○		○	○	○
放送事業者の自主的取 組みを求める規律		○					

（総務省「今後の ICT 分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」
第 6 回会合資料（2010 年 6 月 2 日）を基に作成）

¹¹ 日本の放送制度における「免許停止・取消し」に関しては、番組準則違反などを根拠に免許停止などの行政処分を行いうるかという点について、学界などで意見が分かれていることから△印で表記した。

さらに、ここに掲げた日本以外の国では、放送内容に関して課徴金を課したり、一定の放送を義務づけたりするなど、日本に比較して厳しい行政処分が行われていることが多い。表 5-4 は近年、放送番組をめぐる行政処分が行われた代表的な例をまとめたものである。

表 5-4 主要国での番組規律違反に対する最近の行政処分

国名	処分決定時期	事案
アメリカ	2006年2月	2004年2月、CBSの20のテレビ局が、ジャネット・ジャクソンが胸部を露出したスーパーボールのハーフタイムショーの放送を行ったことに対し、FCCは各局27,500ドル、合計55万ドルの課徴金（FCC規則73.3999違反。2006年2月決定）
	2006年2月	2004年12月、CBSとその系列のテレビ局（約110社）が、「わいせつな場面」が含まれるドラマを放送したことに対し、FCCは各局32,500ドル、合計360万ドルの課徴金（FCC規則73.3999違反。2006年2月決定）
イギリス	1988年10月	北アイルランド紛争に関し、1988年～1994年の6年間、北アイルランドのテロ活動関係者の声明を直接放送することを禁止（協定書に基づく措置。1988年10月決定）
	2005年8月	2004年7月、チャンネル4がカフェインの危険性を検証する番組の訂正放送の中で特定の商品（カフェイン入りエネルギードリンク）を様々な状況において効果的だなどと強調するような放送を行ったことに対し、Ofcomは5,000ポンドの過料及び規制庁（Ofcom）による調査結果の放送の命令（番組基準8.4の違反。2005年8月決定）
	2008年5月	2003年1月～2007年10月の間、視聴者参加型TV番組の運営に繰り返し不正な点があった事案に対し、OfcomがITVに対し、史上最高額となる5,675,000ポンド（約12億円）の過料及び規制庁（Ofcom）による調査結果の放送の命令（番組基準2.11の違反。2008年5月決定）
フランス	2004年2月	2004年2月、CSAは、F2が報道番組の中で特定の政治家の去就について退陣報道を行ったことに対し、情報の誠実性の確保を規定する視聴覚法§43-11等を遵守するよう催告（条件明細書の違反。同月決定）
	2004年12月	2004年12月、CSAは、アル・マナールが「イスラエルが犯した人道に反する罪」という表現を用いるなど民族的憎悪を煽る放送を行ったことに対し、協約の解除（視聴覚法§15等の違反。2004年12月決定） ※協約が解除されれば放送を行うことができなくなる
韓国	2006年1月	2005年中、トゥニバース等4社が、国内放送番組の一定比率以上の編成義務に違反して日本のアニメの放送を行ったことに対し、放送委員会が500万ウォン（トゥニバース社分のみ額。約60万円）の過料（法§71条、政令§57条の違反。2006年1月決定）

（総務省「今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」第11回会合資料（2010年12月14日）を基に作成

表から読み取れるように、アメリカやイギリスでは、テレビ番組の番組規律違反に対して高額な課徴金が課されるなど、軽いとは言えない制裁措置（行政処分）がなされている。こうした制度のあり方やその運用方法の違いから、日本の放送規制は諸外国に比べて「緩やか」という評価がなされてきたと言える。

規制・監督機関の差異

ただし、主要国の多くでは、放送に関する規制・監督機関が、日本のような独任制の行政庁ではなく、政権から一定の距離を保った行政委員会であり、内容規制に基づく処分は、それらの機関が定める詳細な番組基準に基づいて行われる点には留意が必要である。表 5-5 は、各国がどのような規制・監督機関を設けているかについてまとめたものである。

表 5-5 放送に関する規制・監督機関

	日本	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	韓国	台湾
規制・監督機関	総務省	FCC	Ofcom	CSA	各州のメディア庁	KCC	NCC
企画・振興機関(政府)	総務省	FCC	文化メディアスポーツ省等	首相府メディア開発庁	各州のメディア庁	知識經濟部・文化体育観光部等	交通部・郵電局等
分野	通信・放送	通信・放送	通信・放送	放送	放送	通信・放送	通信・放送
意思決定	独任制	合議制(5人)	合議制(9人)	合議制(9人)	合議制	合議制(5人)	合議制(7人)
委員等の任命権者	—	大統領(上院の同意が必要)	担当大臣等	大統領・上下院	各州により異なる	大統領(国会議長、国会委員会の推薦)	行政院(立法院の同意が必要)
政府・議会との関係	(独任制の行政庁)	連邦議会に対し責任を負(議会が予算承認)	政府・議会への説明義務を負う(議会が予算承認)	大統領・政府・議会に活動報告書を提出	連邦政府・州政府に対し独立	大統領直属の機関で、首相の監督を受ける(放送番組規制等は除く)	行政院から独立して職権行使立法院への事後報告義務を負う。
運営費用	政府予算(電波利用料含む)	政府支出金・免許手数料	政府支出金・免許料等	政府支出金	受信料	政府支出金	政府予算・周波数使用料
職員数	5000人(総務省)	1900人	850人	400人	州により異なる	1600人	500人

(NHK 放送文化研究所海外メディア研究グループ (2010) を基に作成)

ここから読み取れるように、主要国の多くは、規制・監督機関が番組規律違反に対する厳しい制裁手段(課徴金など)を持つ一方で、規制・監督機関は政権から一定の距離を置いた行政委員会であるという制度設計がなされている。他方、日本の放送制度は、放送番組に対する行政処分の余地は限られているものの、規制・監督機関は、政権からの独立性が低いという特徴がある。そして、こうした制度設計を背景に、日本では、規制・監督機関が番組内容に関して何らかの対応を行う必要が生じた場合には、(のちに触れるような非公式な影響力行使を除けば)もっぱら行政指導が利用されてきた。

主要な手段となった行政指導

規制当局から見た行政指導の利点としては、一般に根拠規定を要しないとされることから臨機応変に事態に対応できることや、相手方の任意の協力を求めるソフトな手法であるため、相手方との対立を回避して円滑な行政運営が可能になる点が挙げられている。他方、問題も多く、行政指導が不透明であり、このことが恣意的な行政指導を招きやすいことや、違法な行政指導の取り消しを求める争訟手段が不備であり、救済が困難であることなどが指摘されている（宇賀 2013a : 388）。

そして、行政指導に関しては、1994年に行政手続法が施行されるまで、法令上の定義が存在せず、定型化された伝達方法は存在しなかった。このため、新藤（1992）が指摘するように、事業の監督・保護などの行政指導が許認可権限などを背景にしているときには、例えば、監督官庁の担当者が業界団体の会合で、「生産の過剰」「業界秩序の乱れ」などと発言すれば、聞いた側は「行政指導がなされた」と認識される可能性もあった（新藤 1992 : 70）。こうした行政指導そのものは日本に特有なものではないが、欧米諸国からは、日本の行政活動の特色の一つとして、行政指導の多用が挙げられてきた。

ただし、行政指導をめぐっては、その不透明な手法に対する批判が上がったことから、行政手続き一般についての法整備の中で、その定義付けがなされている。1994年に施行された行政手続法では、「行政指導」は、「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないものをいう」（2条）と定められた。また、その法定効果の一般原則について、「行政指導に携わる者は、いやしくも当該行政機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない」、「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない」（32条）と規定された。

放送行政の分野においても、後に触れるように1960年代から1970年代にかけて、不透明な形で規制当局による番組への影響力行使が行われ、一種の行政指導と捉えることができるものもある。ただし、これらについては別途、分析することにして、本節では、行政指導の中でも、比較的、形式が定型化され、報道などで明らかになったものを取り上げることにする。

第2項 郵政省時代の行政指導

行政指導の始まり

1950年代後半から1970年代にかけて、テレビの「低俗番組」や「暴力番組」による青少年への悪影響を懸念して、文部省やPTAといった教育分野の関係者を中心に何らかの対応を求める声が高まりを見せた（日本放送協会編 2001a : 400-405、日本民間放送連盟編

2001 : 30-31)。しかし、郵政省が番組準則違反などを理由にした行政処分に否定的だったこともあり、番組内容に関して行政処分がなされることはなかった。また、行政指導も、放送法に基づかないものや、番組内容そのものに直接関わらないものが記録されているのみである¹²。

しかし、1980年代に入ると、番組への直接的な規制に向けた動きが高まりを見せる。1985年2月、中曽根康弘首相は衆議院予算委員会で、深夜番組の性表現を郵政省がチェックし、しかるべき措置を取ると規制を示唆した¹³。これを受けて、郵政省は同月、全国の民間放送の社長と番組審議会委員長に対し、深夜の風俗番組の自粛を要望した。番組内容をめぐって郵政省からの要望書が放送局に送付されたのは、これが初めてだった(本城2001:22)。

この問題をめぐっては、民放連会長が各社に自主規制の徹底を要請し、同年4月には、批判の対象となった番組の打ち切りやコーナーの内容変更が行われるといった対策が取られ、いったんは収束した。しかし、これを境に郵政省は番組内容に関する行政指導に乗り出すことになる。その最初の例が1985年10月に発覚した「やらせ事件」に関するものだった。

これはテレビ朝日の『アフタヌーンショー』で放送された内容が虚偽だったことが報道によって明らかになったものである。これに対して、テレビ朝日は訂正放送を行い、番組の打ち切りなどの対応を取ったが、1985年11月1日、郵政省はテレビ朝日に対し、「真実でない報道が行われ大きな社会問題を引き起こした」として、郵政大臣名で「厳重注意」の行政指導を行った。これは放送局の再免許にあわせて行われた措置だったが、個別の番組内容に対して郵政大臣が文書で行政指導を行ったのは初めてのケースだったとされる(鈴木・山田・砂川編著2009:75)¹⁴。

¹² 1970年10月には、東京12チャンネル(現・テレビ東京)で過激派が爆弾を製造しているシーンが放送されたとして、警視庁が東京12チャンネルに警告書を手渡すという事案が起きた。ただし、これは放送法ではなく、爆発物取締罰則を根拠とした行政指導だったとされる(稲葉1985:131)。また、1980年5月には、日本テレビで放送された総選挙開票速報で、多重放送の第2音声を使って英語による党派別当選者数などを放送したことに対し、免許記載事項の範囲外の放送にあたるとして、厳重注意が行われた。ただし、これも電波法に基づく行政指導であり、放送内容そのものに対するものではなかった。(月刊民放編集部2004:15)

¹³ 衆議院予算委員会(1985年2月8日)

¹⁴ 『月刊民放』(2004年9月号)15頁のまとめによると、CMの間引き問題などでも「厳重注意」がなされたケースがある。ただし、番組内容に直接かかわるものではないことから、表5-6からは除外した。

指導日	放送事業者	事案内容
1997年8月8日	福岡放送	CMを契約どおり放送せずに間引き
1997年9月25日	北陸放送	CMを契約どおり放送せずに間引き
1999年6月25日	静岡第一テレビ	CMを契約どおり放送せずに間引き
2003年11月21日	日本テレビ	プロデューサーがビデオリサーチのモニター世帯を割り出し、自分の制作した番組を視聴するよう働きかけ

郵政省時代の行政指導

このあとも、NHK・民放で「やらせ」問題が次々に発覚したことから、郵政省は嚴重注意を行うとともに、再発防止の取り組み状況の報告を求める行政指導を行った。表 5-6 は、郵政省時代の行政指導の事例を示したものである（1985 年以降の 12 件）。郵政省時代の行政指導に関しては規制当局による公式なデータがないことから、『月刊民放』など先行研究のデータを基にまとめたものである。ただ、行政指導は報道によって明らかになっていることから、主要な事例は網羅されていると考えられる。

なお、行政指導の中には、政治的に対立がある事項を（政権側から見れば）偏った形で取り上げた番組に対して嚴重注意を行ったり、もしくは、放送事業者に対して番組制作の「政治的公平」を順守させるために行ったりしたものもある。のちに第 7 章で触れる政権与党による非公式な影響力行使と対比させるために、そうした事例については、以下の表で強調表示（該当する欄の色を濃く表示）した。

表 5-6 番組内容に関する行政指導（2000 年 12 月までの主要事例）

指導日	放送事業者	番組名・事案内容	指導内容	違反根拠	指導形態	郵政大臣
1985/11/1	全国朝日放送	「アフタヌーンショー」 1985 年 8 月 20 日放送の「アフタヌーンショー」において、担当ディレクターが少年少女に暴力行為を行うよう示唆し、これを収録し放送した。（1985 年 10 月 28 日に訂正放送を実施）	郵政大臣名による嚴重注意を行い、放送法令及び番組基準を遵守し、真摯な取組を強く要請	虚偽報道	嚴重注意	左藤 恵
1992/11/4	朝日放送	「いつみの情報案内人 素敵にドキュメント」 1992 年 7 月 17 日に放送した「追跡・女子大生、OL の性 24 時」に証券会社の OL として出演した女性は、制作を担当した制作会社のスタッフの知人で、この女性とデートした外国人男性はモデルだった	郵政大臣名による嚴重注意を行い、放送法及び番組基準等の遵守・徹底、外部に制作を委託した番組のチェック機能の確立等再発防止への取組を強く要請 取組状況を、当分の間、四半期毎に報告するよう要請	虚偽報道	嚴重注意	渡辺 秀央
1993/1/22	読売テレビ放送	「どーなるスcoop」 1992 年 11 月 8 日に放送した「20 人アンケート・看護婦編」に出演した全員が看護婦ではなかった	郵政大臣による嚴重注意を行い、放送法及び番組基準等の遵守・徹底、外部に制作を委託した番組のチェック機能の確立等再発防止への取組を強く要請 取組状況を、当分の間、四半期毎に報告するよう要請	虚偽報道	嚴重注意	小泉 純一郎
1993/3/19	NHK	「奥ヒマラヤ禁断の王国・ムスタン」 1992 年 9 月 30 日等、3 日間に放送した NHK スペシャル「奥ヒマラヤ禁断の国・ムスタン」において、スタッフが高山病を装った、人為的に落石を起こした、道でない場所を撮影して流砂のため道がなくなったとした（1993 年 2 月 4	郵政大臣名による嚴重注意を行い、放送法及び番組基準等の遵守・徹底、放送番組制作過程におけるチェック機能の活性化等再発防止への取組を強く要請 取組状況を、当分の間、四	虚偽報道	嚴重注意	小泉 純一郎

		日に訂正放送を実施)	半期毎に報告するよう要請			
1994/9/2	全国朝日放送	「椿発言」事案 1993年9月21日に開催された民放連の放送番組調査会において、テレビ朝日の椿報道局長が政治的公平に違反した放送を行ったと疑われる発言をした	郵政大臣名による嚴重注意 取組状況を、当分の間、年度当初に報告するよう要請	放送法の目的等	嚴重注意	大出俊
1994/9/2	全国朝日放送	「ザ・スクープ」 1993年9月11日に放送した「死刑囚の臓器が売買されている!? 中国の処刑現場に潜入」と題した放送で、臓器売買に関する証言をした武装警官は民間人で再現であった	郵政大臣名による嚴重注意 を行い、番組の企画・制作体制、外部に制作を依頼した番組のチェック体制の抜本的な見直しを行う等、再発防止への取組を強く要請 取組状況を、当分の間、年度当初に報告するよう要請	虚偽報道	嚴重注意	大出俊
1995/5/23	読売テレビ放送	「シティーハンター3」 オウム真理教の松本智津夫（麻原彰晃）被告の顔などを挿入するサブリミナル的手法を用いた	放送行政局長名で注意を行い、番組基準に従って放送番組を編集するよう十分留意し、番組のチェック体制を確立する等、再発防止への取組を強く要請	番組基準違反	注意	大出俊
1995/7/21	東京放送	「報道特集」 1995年5月7日、14日の放送でオウム真理教の松本智津夫（麻原彰晃）被告の顔などを挿入するサブリミナル的手法を用いた	放送行政局長名で注意を行い、職員に対する教育・訓練の充実、番組のチェック体制を確立等、再発防止への取組を強く要請	番組基準違反	嚴重注意	大出俊
1996/5/17	東京放送	「オウム報道」事案 坂本弁護士のインタビューテープをオウム真理教幹部に見せ、公開捜査後そのことを通報しなかった。また、事実に対する社内調査結果を発表した	郵政大臣名による嚴重注意 を行い、再発防止に向けて、番組制作体制の見直し、職員の研修等具体的な措置を講ずることを強く要請 ※民放連、NHKにも要請	放送法の目的等	嚴重注意	日野市朗
1996/5/17	東京放送	「スペース J」 1995年10月11日の放送で報道機関としてではなく「業者」と偽ってオウム真理教を取材	郵政大臣名による注意を行い、再発防止に向けて、番組制作体制の見直し、職員の研修等具体的な措置を講ずることを強く要請	虚偽報道	注意	日野市朗
1998/4/5	テレビ東京	アニメ「ポケモン」事案 1998年12月16日放送のアニメ番組「ポケットモンスター」を見ていた児童を含め約700人が発作等の異常を来し、病院に搬送された	放送行政局長名による嚴重注意を行い、ガイドラインの策定など再発防止措置の充実に取り組みよう強く要請	放送法の目的等	嚴重注意	自見庄三郎
1999/6/21	全国朝日放送	「ダイオキシン報道」事案 1999年2月1日放送の「ニュースステーション」において、所沢のダイオキシン問題に関し不正確な表現の報道が行われ、一部地域の農業生産者に迷惑をかけ、あるいは、視聴者に混乱を生じさせた	郵政大臣名による嚴重注意 を行い、放送法及び自社番組基準の遵守・徹底への取組を強く要請 取組状況を当分の間、四半期毎に報告するよう要請	放送法の目的等 番組基準違反	嚴重注意	野田聖子

(総務省「今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」(第11回会合・2010年12月14日)配付資料、鈴木・山田・砂川(2009)などを基に作成)

表で示したように、1990年代はおおむね年1～2件という頻度で行政指導が行われていた。これを違反根拠、指導類型、責任者別にまとめたものが表5-7である。行政指導は、重い順に「警告」「嚴重注意」「注意」「口頭注意」の4段階となっている。また、指導を行うのも、事案に応じて、「大臣」「政策統括官・局長（放送行政担当）」「各総合通信局長」の3段階となっている。

表 5-7 1985年～2000年の行政指導の概要

(1)違反根拠		(2)指導類型		(3)責任者	
虚偽報道	6件	嚴重注意	10件	郵政大臣	9件
放送法の目的等	4件	注意	2件	放送行政局長	3件
番組基準違反	3件				

(表5-6を基に筆者作成)

違反の根拠としては、「虚偽報道」が最も多い。なお、「政治的公平」に対する違反には分類されていないが、1994年9月に行われた「椿発言」に対する行政指導は、実質的に放送事業者に対して政治的公平を要求したものとなっている。ただし、2000年代に比較すれば、政治的公平にかかわる問題について、行政指導という形で政権与党が影響力の行使を行う事例が多く現れているわけではない。

指導類型では、2001年以降にみられるような「警告」の類型はなく、「嚴重注意」が多くなっている。また、責任者として、郵政大臣名で行政指導が行われるケースが多かった。ただし、どのような事例に対して、どのような指導の類型が適用されるかについては、必ずしも明確ではない。

第3項 総務省発足以降の行政指導

2001年以降の行政指導

省庁再編によって、総務省が放送行政を担当することになった2001年1月以降も、番組内容に関する行政指導は継続されている。2001年1月以降、2014年12月までに行われた番組関連の行政指導の総件数は23件¹⁵となっている(表5-8)。

なお、2000年代に入って、NHKと民放が設立した第三者機関(BPO)によって、放送番組に関する問題に対応するケースが増えており、それと行政指導とが重複する事例も出ている。BPOで検討対象となったにもかかわらず、重複して行政指導の対象となった事例が3例存在する(下線を引いた事例)。

¹⁵ 番組関連の行政指導は23件だが、これ以外に、マスメディア集中排除原則の違反事例への対応など番組関連以外で行われた行政指導が存在する。

表 5-8 番組内容に関する行政指導（2001年1月～2014年12月の全事例）

指導日	放送事業者	番組名・事案内容	指導内容	違反根拠	指導形態	総務大臣
2004/3/12	日本テレビ	「踊る！さんま御殿！？」 募集告知で、アニメガイドラインの規定限度を超えた光の点滅を使用 「マネーの虎」 オープニングタイトルで1万円札の福沢諭吉の映像を挿入	情報通信政策局長名による嚴重注意を行い、再発防止策の実施を要請するとともに、措置状況について3か月以内の報告を要請	番組基準違反	嚴重注意	麻生太郎
2004/6/22	山形テレビ	いわゆる「政党広報番組」事案 2004年3月20日に、自民党一党だけの政党広報番組である『自民党山形県連特別番組三宅久之のどうなる山形！～地方の時代の危機～』という番組（85分番組）を放送	情報通信政策局長名による嚴重注意を行い、放送法の遵守への取組の徹底を強く要請	政治的公平	嚴重注意	麻生太郎
2004/6/22	テレビ朝日	「ビートたけしのTVタックル」 2003年9月15日放送の「ビートたけしのTVタックル」において、過去の国会における北朝鮮の拉致問題が取り上げられた際の模様を報道した際、藤井孝男衆議院議員の実際とは違う別の場面のやじの映像を編集し放送（2004年6月7日に訂正放送を実施） 「ニュースステーション」 衆院選投票日（2003年11月9日）直前の2003年11月4日放送の「ニュースステーション」において、16分間にわたり「菅民主党の閣僚名簿発表」を取り上げ放送	情報通信政策局長名による嚴重注意を行い、再発防止策等必要な措置を講ずるよう要請	虚偽報道・政治的公平	嚴重注意	麻生太郎
2005/3/23	日本テレビ	「カミングアウト」 未成年の女性アイドルが、集団窃盗を繰り返して行っていたことを告白。この犯罪行為をクイズの題材に	情報通信政策局長名による嚴重注意を行い、放送法及び番組基準等の遵守・徹底、番組のチェック機能の確立等、再発防止に必要な措置を講ずることを要請	番組基準違反	嚴重注意	麻生太郎
2005/3/23	テレビ東京	「教えて！ウルトラ実験隊」 女性に花粉症対策に有効とされる「舌下減感作療法」の患者であるように偽って演技させる	情報通信政策局長名による嚴重注意を行い、放送法及び番組基準等の遵守・徹底、番組のチェック機能の確立等、再発防止に必要な措置を講ずることを要請	虚偽報道	嚴重注意	麻生太郎
2005/3/23	熊本県民テレビ	「テレビタミン445」 「ザ・追跡」コーナーに登場した女性に盗聴の被害者であるように偽って演技させる	九州総合通信局長名による嚴重注意を行い、放送法及び番組基準等の遵守・徹底、番組のチェック機能の確立等、再発防止に必要な措置を講ずることを要請	虚偽報道	嚴重注意	麻生太郎
2005/10/5	フジテレビ	「めざましテレビ」 「めざまし調査隊」コーナーで、花見をする女性が恋人にふられた話をする様子を放	政策統括官名による嚴重注意を行い、放送法及び番組基準等の遵守・徹底	虚偽報道	嚴重注意	麻生太郎

		送したが、女性は契約ディレクターの知人だったなど、ディレクターが知人に依頼して事実ではない内容を放送	等再発防止に向けた体制の確立を要請			
2006/3/23	日本テレビ	「ニュースプラス1」 「個人情報流出の裏側」をテーマにした企画の中で、個人情報売買の場面に架空の顧客を登場させ、そのまま放送	情報通信政策局長名による厳重注意を行い、放送法及び番組基準等の遵守・徹底等再発防止に向けた体制の確立を要請	虚偽報道	厳重注意	竹中平蔵
2006/6/20	NHK・民放77社	光点減等の映像手法を使用した番組事案 NHK及び民放連が作成した「アニメーション等の映像手法に関するガイドライン」に定める数値等の基準を逸脱した映像を放送	政策統括官名、総合通信局長名等による厳重注意等を行い、放送法及び番組基準等の遵守・徹底等再発防止に向けた体制の確立を強く要請 再発防止策の措置状況について、3か月以内に文書により報告することを要請 ※民放連にも要請	番組基準違反	厳重注意	竹中平蔵
2006/6/20	TBS	「ピーかんパディ！」 2006年5月6日放送の「ピーかんパディ！」において紹介した白インゲン豆を用いたダイエット法を実践した多くの視聴者が健康被害を訴え入院	総務大臣名による警告を行い、再発防止に向けた取組を強く要請 ※民放連にも要請	番組基準違反	警告	竹中平蔵
2006/7/4	武蔵野三鷹ケーブルテレビ	「わがまちジャーナル」 2006年4月1日から4月23日にかけて、特集コーナー「市長から一年生代議士へ…永田町を歩き始めた土屋正忠さん」を放送	関東総合通信局長名による注意を行い、「政治的公平」の確保の在り方についての検討等、必要な対応に取り組むよう要請	政治的公平	注意	竹中平蔵
2006/7/11	衛星各社	番組点減（パカパカ）事案 スポンサーから提供された通販番組用の放送素材のうち、民放連の作成した「アニメーション等の映像手法に関するガイドライン」及び衛星放送協会の作成した「広告放送ガイドライン2004」に抵触する映像を放送。	放送したBS・CS放送事業者26社に対し、政策統括官名による注意を行い、放送法、番組基準等の遵守及び再発防止に向けた番組制作体制の確立について強く要請	番組基準違反	注意	竹中平蔵
2006/8/11	TBS	「イブニング・ファイブ」 2006年7月21日放送の「イブニング・ファイブ」において、旧日本軍731部隊の映像を扱った特集の中で、報道内容に関係のない人物（安倍晋三官房長官）の写真パネルを放送。	総務大臣名による厳重注意を行い、再発防止に向けた取組を強く要請	番組基準違反	厳重注意	竹中平蔵
2006/12/8	毎日放送	「2006ミズノクラシック」 ゴルフ中継で、録画映像の時間と生中継映像の時間が近接しているように番組を編集し、実際にはなかった順位表を放送	近畿総合通信局長名で厳重注意を行い、放送法及び番組基準等の遵守・徹底等再発防止に向けた体制の確立を要請	虚偽報道	厳重注意	菅義偉
2007/2/16	ジュピターサテライ	「ショップチャンネル」 同番組で販売した商品「スメルキラー」の広告表示について、視聴者に対し当該商品	情報通信政策局長名で注意を行い、放送法・番組基準等の遵守及び再発防	番組基準違反	注意	菅義偉

	ト	が実際のものよりも著しく優良であると誤認させる内容が含まれる	止に向けた番組制作体制の確立について要請			
2007/3/30	関西テレビ	「発掘！あるある大事典Ⅱ」事案 2005年1月9日～2007年1月7日放送の18番組のうち、8番組（「食材X」（納豆ダイエット）、「みかんorりんご」、「チョコレート」、「味噌汁ダイエット」、「総決算SP」、「有酸素」、「毒抜き」、「寒天ダイエット」）について捏造の放送を行った	総務大臣名により警告を行い、再発防止に向けた真しな取組を強く要請。放送法違反の状態を再度生ずる場合には厳正に対処 1か月以内に再発防止策、3か月以内に措置状況について報告することを要請	虚偽報道・番組基準違反	警告	菅義偉
2007/4/27	テレビ信州	「ゆうがたGet！」 福寿草に毒があると知らずに天ぷらにし、食材として紹介	信越総合通信局長名で口頭注意を行い、放送法及び番組基準等の遵守・徹底等再発防止に向けた体制の確立を要請	番組基準違反	口頭注意	菅義偉
2007/4/27	毎日放送	「たかじん ONEMAN」 女性タレントと離婚した男性の名誉を毀損する内容を放送（男性が大阪地裁に提訴。2006年12月22日に男性の訴えを認める判決。控訴せず判決確定）	近畿総合通信局長名による嚴重注意を行い、再発防止に必要な措置を講ずることを要請	虚偽報道・番組基準違反	嚴重注意	菅義偉
2007/4/27	TBS	「みのもんだ朝ズバッ！」 2007年1月22日放送の「みのもんだ朝ズバッ！」で、不二家が期限切れ原材料を使用していたことを報道する際に、賞味期限切れのチョコレートを再利用して販売した等と事実に基づかない放送を行った。 「人間！これでいいのだ」 2007年2月3日放送の「人間！これでいいのだ」で、ハイパーソニック音を聞くことで頭がよくなるという仮説を断定的な表現で放送。無断で論文を引用 「サンデー・ジャポン」 2007年2月11日放送の「サンデー・ジャポン」で、柳沢厚労相の国会発言を不正確に編集し放送。また、「柳沢厚労相発言！街の人々の反応」として、登場人物に収録時間や質問事項を事前に伝えインタビューに応じさせていたもの	情報通信政策局長名による嚴重注意を行い、再発防止に向けた取組について強く要請	虚偽報道・番組基準違反	嚴重注意	菅義偉
2007/4/27	テレビ東京	「今年こそキレイになってやる！正月太り解消大作戦」 タレントがヨガを行い血流が良くなったとしようかいした映像が別人の映像だった	情報通信政策局長名で口頭注意を行い、再発防止に向けた真しな取り組みを強く要請	番組基準違反	口頭注意	菅義偉
2009/3/31	テレビ朝日	「情報整理バラエティ ウソバスター！」 インターネットのブログの審議を検証する企画で、番組スタッフがイメージ撮影用に新たに作ったネット情報を、元のネット情報であるかのように視聴者に誤認させる方法で放送	情報流通行政局長名で嚴重注意を行うとともに、再発防止に向けた取組を強く要請	番組基準違反	嚴重注意	鳩山邦夫

2009 /4/22	テレビ 愛知	「松井誠と井田國彦の名古屋 見世舞」 番組制作会社の女性スタッフ 2 人を通行人 のように装わせて収録したインタビュー映 像を放送	東海総合通信局長名で厳 重注意を行うとともに、 再発防止に向けた取組を 強く要請	虚偽報 道	厳 重 注意	鳩 山 邦 夫
2009 /6/5	TBS テレビ	「情報 7days ニュースキャスター」 2009 年 4 月 11 日に放送した当該番組「地 方自治特集」の VTR の中で、清掃車が普段 ブラシを上げず清掃を中断しない交差点に おいて番組スタッフからの依頼により番組 のために清掃車がブラシを上げて清掃を中 断した状態で通過するところの作業風景を 撮影した映像をもって二重行政の象徴的な 事例として紹介	情報流通行政局長名によ る嚴重注意を行い、再発 防止に向けた取組を強く 要請 再発防止に向けた取組に ついて 3 か月以内に報告 することを要請	虚偽報 道	厳 重 注意	鳩 山 邦 夫

(総務省の報道資料に基づき作成。鈴木、山田、砂川 (2009) 83 頁以下の記述に基づき「番組名と事案の内容」欄の記述を補足した部分がある)

なお、これに加えて、2015 年 2 月 27 日には、総務省が、ケーブルテレビなどで放送された音楽番組の一部に健康被害を防ぐためのガイドラインの基準を超えて光が点滅する映像が使われていたとして、放送事業者など 230 社と業界団体に対し再発防止を要請した¹⁶。さらに、2015 年 4 月 28 日には、NHK が報道番組『クローズアップ現代』をめぐる放送ガイドラインを逸脱する「過剰な演出」や「視聴者に誤解を与える編集」が行われていたなどとする調査報告書を公表したことについて、総務省は同日、NHK に対し、大臣名で嚴重注意の行政指導を行っている¹⁷。以下の考察では、2015 年に入ってから的事例を除いた形で、行政指導に関する分析を行っている。

総務省時代の行政指導の特徴

2014 年までに行われた行政指導の違反根拠別では、表 5-9 でまとめたように、「番組基準違反」13 件、「虚偽報道」11 件、「政治的公平」3 件となっており、郵政省時代と比較すると、番組基準違反が増えている。また、政治的公平にかかわるものは 3 件だが、それ以外の番組基準違反などに区分されているものの中にも、政治家あるいは政治的に対立がある事項が関係していたり、もしくは、放送事業者に対して番組制作の「政治的公平」を順守させるために行ったりしたものもある(表中の色の濃い部分)。

例えば、2006 年の「イブニング・ファイブ」事案は、旧日本軍 731 部隊を扱った特集の中で、安倍晋三官房長官の写真が写りこんでいたというものである。また、2007 年 4 月の「サンデー・ジャポン」事案では、柳沢伯夫厚生労働大臣の国会発言が不適切に編集されていたことが問題視された。また、2009 年 6 月の「情報 7days ニュースキャスター」事案

¹⁶ 「番組基準に抵触する放送を行った旨の報告のあった放送事業者に対する要請等」(2015 年 2 月 27 日)

http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu11_02000049.html

¹⁷ 「『クローズアップ現代』に関する問題への対応について(嚴重注意)」(2015 年 4 月 28 日) http://www.soumu.go.jp/main_content/000355897.pdf

は、政治的に対立がある問題について虚偽の報道が行われたというものだった。こうした点からは、政治的公平にかかわる問題について、政権与党側が行政指導という手段を利用して、放送事業者に影響力の行使を行おうとした点がうかがえる。

また、指導類型別では、「警告」が 2 件、「嚴重注意」が 16 件などとなっている。2006 年以降、嚴重注意よりも重い警告という指導類型が現れた。責任者別では、総務大臣が 3 件と、大臣名で行政指導が行われるケースは減り、代わって局長名で行われるケースが増えている（情報通信政策局長など 18 件）。

表 5-9 2001 年～2014 年の行政指導（総務省・23 件）

(1)違反根拠		(2)指導類型		(3)責任者	
番組基準違反	13 件	警告	2 件	総務大臣	3 件
虚偽報道	11 件	嚴重注意	16 件	政策統括官	3 件
政治的公平	3 件	注意	3 件	局長（情報通信政 策局長など）	18 件
		口頭注意	2 件		

（表 5-8 を基に筆者作成）

総務省に移行してからは、局長名の行政指導が増え、指導類型のランク付けがより細分化されている。これに関しては、手続きの標準化を図ろうとした意図の表れとも考えられるが、行政指導が行われる基準や、「警告」や「嚴重注意」といったランク分けの基準が明らかにされていない点は従来と同様である¹⁸。また、「政治的公平」に関する行政指導に見られるように、どのような場合に行政指導が行われるかは必ずしも明確ではなく、その時々政権与党の意向が背景に存在していることがうかがえる。

第 4 項 行政指導の効果

行政指導の効果

行政指導が番組にもたらした影響に関しては、1994 年に行政指導が行われた「椿発言」事案に関する先行研究がある（河野 1998）。「椿発言」事案は、1993 年 9 月 21 日、テレビ朝日の椿貞良報道局長が民放連の放送番組調査会で、「55 年体制を崩す方向で報道をした」という趣旨の発言を行ったことに端を発している。発言に先立って、1993 年 7 月の第 40 回総選挙では非自民党勢力が勝利し、翌月、細川連立内閣が発足していた。この発言後、同年 10 月 25 日には椿氏に対する国会での証人喚問が行われ、テレビの「偏向報道」に対する批判が高まった。そして、翌 1994 年 8 月にテレビ朝日によって「偏向報道」はなかつ

¹⁸ (1)の違反根拠は、複数当てはまるケースがあるため、合計件数が 23 件を超える。また、(3)の責任者は、2006 年 6 月「光点減等の映像手法を使用した番組事案」について政策統括官・相当通信局長等が嚴重注意を行っていることから、合計件数が 23 件を超える。

たという調査報告書が郵政省に提出され、それを受けて、郵政省が嚴重注意の行政指導を行うことで一応は決着した（日本放送協会編 2001b：348-350）。

しかし、この事件は、行政側の対応やテレビ報道に影響をもたらすことになった。郵政省は、1996年10月の総選挙に際して、放送行政局長名でNHKと民放（テレビ・ラジオ）183社に対し、文書で「配慮要請」を行った。この中で、郵政省は、▽選挙報道にあたっては、放送法などに基づき一層の配慮をすること、▽開票速報では、「当選確実」などの放送について正確に行うことの2点を要請した。一方、放送事業者側も、NHKは、選挙報道の公平・公正を図るため、選挙期間中は政策課題や投票の判断基準に関する有権者の声を街頭インタビューの形で取材・放送しない方針を決めた（日本放送協会編 2001b：353-354）。

また、番組の内容にも変化が見られたという研究がある、政治学者の河野弘司は、TBSの『筑紫哲也ニュース23』とテレビ朝日の『ニュースステーション』の1993年と1996年の選挙期間中の報道に関する内容分析を行い、変化を実証的に示した。以下のデータは、河野（1998）に基づくものである。この中で、河野は、報道の質の変化について、イメージ刺激報道の有無から判断を行うことで、分析を行っている。例えば、「自民党一党支配終止符に賛成」（ゲスト解説者のコメント）や「船は安定しながら沈み始めた」（キャスターのコメント）などは自民党にマイナス1、それに対して、「細川はクリーン」（ゲスト解説者のコメント）、「日本新党が出たことは本当に救い」（女性有権者のインタビュー）は日本新党にプラス1とカウントするという方式である。これによって析出されたイメージ報道を集計したものが表5-10である。

表 5-10 「イメージ刺激報道」の差異

1993年				1996年			
政党	好悪	TBS	テレビ朝日	政党	好悪	TBS	テレビ朝日
自民党	+	0	0	自民党	+	0	0
	-	14	17		-	3	2
社会党	+	0	0	社民党	+	0	0
	-	4	6		-	1	3
さきがけ	+	1	0	さきがけ	+	0	0
	-	0	0		-	1	1
新生党	+	1	1	新進党	+	1	1
	-	0	0		-	4	3
日本新党	+	7	8	民主党	+	1	0
	-	0	0		-	0	1
総計	+	9	9	総計	+	2	1
	-	18	23		-	9	10

（河野（1998）を基に作成）

こうした分析からは、行政指導に前後して、放送事業者の番組編集のあり方が変化したことがうかがえる。そして、行政指導が一定の影響力を持ったと想定することもできる。

ただし、行政指導は「椿発言」をめぐる一連の流れを後追いする形でなされており、行政指導のみが原因となって番組編集が変化したと断定することはできない。放送事業者を取り巻く政治環境や免許権限といった制度（構造規制）の存在が番組編集にあたっての「委縮効果」をもたらしたと考えることもできるためである。逆に言えば、行政指導が機能するためには、そうした条件が不可欠だったとも考えられる¹⁹。

行政指導の時期的偏り

さらに、行政指導を通じた番組に対する影響力の行使は、恒常的に行われてきたわけではない。行政指導が行われる基準も明確ではなかったため、放送事業者があらかじめ行政指導の有無を予測して、それを番組制作に反映させるといったことも困難だった。表 5-11 は、行政指導の頻度が時期によって変動してきたことを示すため、その件数を、総務大臣の在任期間に合わせてまとめたものである（2014年9月まで）。

表 5-11 時期別の行政指導の件数（比較のため、BPO の活動を併記）

総務大臣	政党	在任時期	行政指導	BPO の各委員会による 勧告・見解・提言など			
				倫理検証 委員会	青少年 委員会	放送人権 委員会	合計
片山虎之助	自民	2001年1月～	0	—	3	8	11
麻生太郎	自民	2003年9月～	7	—	2	6	8
竹中平蔵	自民	2005年10月～	6	—	1	4	5
菅義偉	自民	2006年9月～	7	1	1	3	5
増田寛也	自民	2007年8月～	0	3	2	4	9
鳩山邦夫	自民	2008年9月～	3	1	1	2	4
佐藤勉	自民	2009年6月～	0	2	0	1	3
原口一博	民主	2009年9月～	0	2	0	5	7
片山善博	民主	2010年9月～	0	4	0	1	5
川端達夫	民主	2011年9月～	0	3	1	0	4
樽床伸二	民主	2012年10月～	0	2	0	1	3
新藤義孝	自民	2012年12月～ 2014年9月	0	5	1	5	11

（行政指導のデータ、BPO 公表資料を基に作成）

表では、対比のために、同時期に放送業界の第三者機関である放送倫理・番組向上委員

¹⁹ 行政指導の効果に疑問を示す見方は、1990年代後半の時点で、郵政省の有識者懇談会の場でも既に示されていた。郵政省の有識者懇談会「多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談会」は、1996年12月の報告書で、「将来の多チャンネル化の進展や国際化の進展を考えた場合、様々な分野の者が放送の送り手となる中で、行政指導に従わず、放送法令に違反する番組の放送を繰り返すような放送事業者が現れる可能性もあること、我が国の行政の在り方として従来の行政指導を見直す動きがあること等の疑問が出されている」（多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談会 1997：36）と述べている。

会（BPO）が行った勧告や提言などの件数を掲載した²⁰。BPOがどのような番組を取り上げるか、また、どのような内容に対して勧告や提言を行うかについては独自の判断があり、行政指導を行う上での判断と一致するわけではない。ただ、放送倫理検証委員会などの対応件数からわかるように、毎年、番組内容に関して何らかの議論が行われているのに対し、行政指導は、頻繁に行われた時期と、そうではない時期とが明確に分かれている。

これに関しては、例えば、総務省が2009年から2010年にかけて開いた有識者懇談会「今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」で、日本弁護士連合会から「総務大臣によって、行政指導の件数に大幅な開きがあることから、行政指導が恣意的に行われているのではないかという懸念がある²¹」という指摘がなされている。さらに、同フォーラムでは、「（行政指導には）与野党の対立にかかわるタッチな事案も幾つか含まれております。…真に番組が政治的公平であったかどうかはともかく、政治的公平に問題があるという理由で行政指導を行うことが民主主義の在り方にとって危険ではないかと思われるような事案も含まれております²²」といった発言もなされている。

このように行政指導は、番組編集に一定の影響を及ぼしたと考えられる面がある一方で、その効果が行政指導のみによってもたらされたかに関しては疑問な面がある。そして、行政指導が行われた時期も1980年代後半から2000年代中ごろまでに限られ、その頻度にも偏りがあった。行政指導が内容規制を担保する主要な手段として、戦後、恒常的に用いられてきたわけではなかった。

規制の正当性に対する批判

また、行政指導の機能は、放送事業者の自主規制、あるいは、放送業界で作る第三者機関による実質的な規制としばしば重複しており、行政指導を行わなくても番組の適正化を図ることができたのではないかという指摘がなされている。

放送事業者、あるいは業界による自主的な対応が行われたにもかかわらず、行政指導がなされたケースとしては、2004年6月に行政指導が行われた『ビートたけしのTVタックル』に関する事案が挙げられる。この事案では、テレビ朝日が、問題とされた『ビートたけしのTVタックル』（2003年9月15日）が放送されてから4日後の『ニュースステーション』に、当事者である藤井孝男衆議院議員を招いて反論の機会を与えたほか、同年10月6日の『ビートたけしのTVタックル』で謝罪を表明し、2004年3月7日には検証番組を放送した。さらに、放送業界で作る第三者機関のBRC（放送と人権等権利に関する委員会）が同年6月4日に勧告を行い、これに従って、テレビ朝日は6回の謝罪放送を行った

²⁰ 放送倫理委員会に関しては、「委員会決定」だけでなく、「委員長談話」、「提言」も数値に加えた。

²¹ 今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム・第4回会合（2010年3月29日）での日本弁護士連合会説明資料

²² 今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム・第4回会合での宍戸常寿構成員の発言。同フォーラム第4回会合議事録（2010年3月29日）6頁

ほか、同月にはテレビ朝日の役員が藤井氏に直接謝罪している²³。しかし、そうした対応にもかかわらず、総務省は2004年6月22日、テレビ朝日に対して、情報通信政策局長名で嚴重注意を行うとともに、再発防止策を講ずることを求める行政指導を行った。

これに関しては、放送事業者側が自主的な対応を十分に行っている以上、行政指導を行う前提条件を欠いており、総務省の対応は放送法の趣旨を逸脱したものであるという批判が上がった(田中2004:13)²⁴。放送法は「表現の自由」を保障した憲法21条の下、放送事業者の自律を尊重している法律であり、放送法に関係した行政指導をするにも放送事業者の自律を尊重することが前提とされるべきという批判である。

同様の批判は、同じ2004年6月22日に行政指導が行われたテレビ朝日の『ニュースステーション』に関する事案と、山形テレビの『自民党山形県連特別番組 三宅久之のどうなる山形!～地方の時代の危機～』に関する事案に関してもなされている。まず、前者の『ニュースステーション』に関しては、自民党からの指摘を受けてテレビ朝日が社内調査を行い、行政指導に先立って社内処分が既に行われていた。また、後者の山形テレビの番組も、第三者で構成される番組審議会でも問題の指摘がなされ、それに基づく社内処分が済んでいた。このため、これらの事案についても、放送事業者の自主的な対応がなされている以上、行政指導を行う前提条件を欠いていることになる(田中2004:13-14)。

さらに、最近の事案でも、2009年に行政指導が行われた3件について、放送事業者の自主的な対応の最中に行政指導がなされたことに疑義が示されている。例えば、2010年に開かれた総務省の有識者懇談会「今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」では、TBSの『情報7days ニュースキャスター』の事案について、「TBS側はそれなりの先ほど言ったようにいろんな対応策を行った後、そしてBPOの放送検証委員会がそれについて議論をしている最中に総務省が嚴重注意を行ったんです。…BPOという第三者機関が議論をしているときに、そのことの上を越えるような形でこういうような行政指導を行う、行政手続法のもとでの行政指導を行うということは、一体どこから出てくるのか²⁵」といった批判が上がっている²⁶。

また、テレビ朝日とテレビ愛知の事案に関しては、「BPOで議論して、そしてホームページ上に出した後に、例えばテレビ朝日の『ウソバスター』は3月31日に、それからテレビ愛知の問題では4月22日にそれぞれ嚴重注意と再発防止の要請を行うというような形で、それぞれBPOが外へ向かって議事録概要を公表し、記者発表をした中においてでもこうい

²³ 事実関係は、田中(2004)に基づいて整理した。

²⁴ 清水(2007)も同様の指摘を行っている。

²⁵ 今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム・第8回会合での服部孝章構成員の発言。同フォーラム第8回会合議事録(2010年8月25日)27頁

²⁶ この問題に関しては、BPOの検証委員会でこの案件が議論されはじめたということ、行政指導の段階で総務省が承知していなかったという説明がなされている。今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム・第9回会合での濱田純一座長の発言。同フォーラム第9回会合議事録(2010年10月6日)3頁

うことが起きている²⁷⁾という指摘がなされている。

このように行政指導をめぐっては、その効果に対する疑義に加え、規制手法の正当性についても問題視する見方が近年、示されている。

第3節 内容規制と放送番組～免許時の審査

第1項 免許条件としての番組調和原則の機能

番組調和原則の概要

内容規制は、行政指導といった形を通じて作用するだけではなく、放送局免許の条件としても機能する。ここでは、内容規制のうち、番組調和原則に着目し、それが免許時の審査に用いられることによって、どのような機能を果たしてきたのか確認する。

なお、番組調和原則は2010年の放送法改正で、放送事業者に番組ごとの種別公表が義務付けられるなど機能強化が図られ、それによって規制の効果が変化している可能性がある。このため、ここでは、戦後を通じての放送規制の効果を検証する観点から、2010年の放送法改正前の制度運用について分析を行う。

番組調和原則（2010年改正以前の条文）

（放送法3条の2 第2項）

放送事業者は、テレビジョン放送による国内放送の放送番組の編集に当たっては、特別な事業計画によるものを除くほか、教養番組又は教育番組並びに報道番組及び娯楽番組を設け、放送番組の相互の間の調和を保つようにしなければならない。

まず、番組調和原則は、放送事業者に対し、教養や教育、報道、娯楽といったさまざまなジャンルの番組を設けた上で、それらの調和を保つことを求める規制（規律）である（対象は、現在は、地上テレビ放送や一部のBS放送など）。番組調和原則を踏まえて、実際にどのような番組編成を行うかの判断は、放送事業者が自ら行うが、5年ごとの再免許の際に、規制当局が「教育10%以上、教養20%以上」といった条件を付している（総合編成を行う地上テレビ放送の場合）。具体的には、番組間の調和に関するソフト部分の審査も、「放送局の開設の根本的基準」に基づき、ハード部分の審査にあわせて行われることになる²⁸⁾。

免許の申請にあたっては、無線局免許手続規則に従って、代表的な番組を記載した放送番組表を提出する必要がある。放送番組表には、番組ごとに「教育・教養・報道・娯楽・

²⁷⁾ 今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム・第9回会合での服部孝章構成員の発言。同フォーラム第9回会合議事録（2010年10月6日）3頁

²⁸⁾ 2010年の放送法改正によって、地上テレビ放送（民放）の場合、放送の業務（ソフト）と無線局の設置・運用（ハード）の分離も可能となり、その場合には、以下で述べる手続きが異なることになる。

広告・その他」の6種類から選んだ種別を記載する必要がある²⁹。

これに基づいて、規制当局は免許の審査を行うが、電波法関係審査基準は「教育10%以上、教養20%以上」の基準を満たすことを要求している。さらに、電波法に基づく「地上デジタルテレビジョン放送局の免許及び再免許方針」にも、免許の条件として同様の内容が盛り込まれている（放送局の一斉再免許が行われた2008年時点の規定）。

番組調和原則は、自主規制の指針として働いただけではなく、こうした経路を通じても、実効性の担保が図られていたことになる。もっとも、この免許の申請にあたっては、どの番組をどのジャンルに区分するかは放送事業者に委ねられており、申請書において、「教育10%以上、教養20%以上」という条件を満たしていれば、免許の審査で問題になることはなかった、どのような番組編成であれば、放送番組相互の間の調和が保たれた状態と言えるか、あるいは、どのような番組編成ならば、番組調和原則違反と言えるかは、明確ではない。そして、近年、総務省の有識者懇談会などの場で、番組調和原則に対する疑問が上がり、それが制度改正に結びつくことになった。

ここでは免許時の審査基準という形で用いられた内容規制の効果を検証するため、まず、番組調和原則が設けられた経緯を確認したうえで、具体的にどのように機能してきたかについて見ていくことにする³⁰。

低俗番組批判を受けて導入された数値目標

番組調和原則が1950年代のテレビの低俗番組批判を契機に設けられたことは、前述のとおりである。簡単に経緯を確認すると、テレビ番組批判が高まる中、郵政省は1957年7月、日本教育テレビ（のちのテレビ朝日）、フジテレビ、関西テレビに予備免許を交付したが、このとき、番組編成に関して、「教育50%以上、教養30%以上」といった条件を付けた（臨時放送関係調査会編1964：資料編68-73）。種別の名称は、「文芸娯楽」や「音楽舞踊」など、のちに放送法に盛り込まれた表現とは異なるが、番組ジャンル別の比率を示したうえで、バランスがとれた編成を求める手法がこのときに導入されたことになる（表5-12）。

番組編成に関する規制をめぐっては、さらに田中角栄郵政大臣が1957年8月の記者会見で、▽放送事業者は放送時間の30%を教育・教養にあてることや、▽放送時間は午前0時までを原則とし、娯楽及び青少年向け番組は午後10時までに終わらせること、▽放送事項に関する審議会を各放送局が自主的に作ることを求めた（日本放送協会編1997：420）。

²⁹ 一つの放送番組に2以上の種別をあてはめることも可能だが、その場合は、すべての種別を表示する必要がある。

³⁰ 本節の記述は、村上（2011a）を再構成する形でまとめた。

表 5-12 1957年7月の予備免許で付された条件

日本教育テレビ (教育専門局)		フジテレビ (総合放送局)		関西テレビ (総合放送局)	
教育	53%以上	社会教養	33%以上	社会教養	31%以上
教養	30%以上	報道	11%以上	報道	12%以上
報道	若干	文芸娯楽	若干	文芸娯楽	若干
広告	若干	音楽舞踊	若干	音楽舞踊	若干
その他	若干	スポーツ	若干	スポーツ	若干
		広告	若干	広告	若干
		その他	若干	その他	若干
計	100%	計	100%	計	100%

(臨時放送関係調査会編 1964: 資料編 69)

そして、同年10月のいわゆる大量予備免許(NHK7局・民放34社36局)の際には、あわせて番組編成の比率を条件として示した(表5-13)。総合編成を行う地上テレビ放送事業者に関しては、30%以上の「教育・教養番組」を確保することが予備免許の条件となった(臨時放送関係法制調査会編 1964: 資料編 68-73)³¹。

表 5-13 1957年10月の大量予備免許で付された条件

札幌テレビ・毎日放送・読売テレビ (準教育放送局)		その他の放送事業者 (総合放送局)	
教育	20%以上	教育・教養	30%以上
教養	30%以上		
音楽舞踊	若干	音楽舞踊・ 文芸娯楽・ スポーツ	若干
文芸娯楽	若干		
スポーツ	若干		
報道	若干	報道	若干
広告	若干	広告	若干
その他	若干	その他	若干
計	100%	計	100%

(臨時放送関係調査会答申書 資料編 69-70頁)

このうち「教育番組」は、「人文、自然、社会科学等の内容の配分が適正であり、また系統的に配列されていること」や「各種種別、学年別、性別、職業別、年齢別等による対象区分を明確にしていること」がその要件となっていた(日本放送協会編 1977b: 118)。単に番組に教育的要素を加味すればよいというようなものではなく、教育課程に沿った番組づくりを要求していたことになる。一方、教養番組については、内容が系統的に配列されていることまでは求めないものの、やはり、「人文、自然、社会科学等の内容の配分が適正であること」といった要件が付されていた(表5-14)。

³¹ なお、表の準教育放送局は1967年に総合放送局に移行した。

表 5-14 予備免許の際に示された教育・教養番組の要件

教育番組	教養番組
健全な国民としての知識、態度、習慣、技能等の資質を培うのに直接役立たせようとする積極的な意図の下に編成されること	職業や専門をこえて学問や芸術など一般精神文化に対する理解、知見を深め、それによって人間の諸能力を全体として調和的に発達させ円満な人格を培養するのに役立たせようとする積極的な意図の下に編成されること
人文、自然、社会科学等の内容の配分が適正であり、また系統的に配列されていること	人文、自然、社会科学等の内容の配分が適正であること。必ずしも系統的に配列されていることを要しない
各種種別、学年別、性別、職業別、年齢別等による対象区分を明確にしていること	対象が不特定たるを妨げないこと
それぞれの課程及びそれに該当する基準に準拠し、計画的、組織的及び継続的に行なわれること	
次の事項を伴うものであること ①放送内容を予め知ることができるような措置がなされていること ②放送の意図が達成されたかどうかを確認するような措置がなされていること	

(日本放送協会編 1977b : 118)

このように免許時の条件として、一定比率の教育番組や教養番組の放送を求める規律の手法は 1957 年の時点で確立された。1953 年のテレビ放送開始から数年の時点で、現在まで続く制度の枠組みが固まったことになる。

1959 年放送法改正

その後、番組間の調和を求める議論は規律を法定化する方向へと進んだ。大量予備免許から 4 か月後の 1958 年 2 月、郵政省は放送法改正案大綱を発表し、「放送番組の均衡を保つこと」を改正項目の一つに挙げた (日本放送協会編 1977b : 424)。そして、翌月、国会に提出された放送法改正案には、「教養、教育、報道、娯楽」の 4 つの番組種別を示した上で、放送事業者に「放送番組の相互の間の調和を保つ」ことを求める規定が盛り込まれた。

しかし、この規定をめぐるのは、国会審議で、その法的な性格や番組分類の方法をめぐる疑問が示されることになった。このうち、番組調和原則の性格に関しては、倫理規定なのか、あるいは行政処分の根拠としうるような規定なのかという点が焦点になった。これについて、田中角栄郵政相は 1958 年 3 月の参議院本会議で次のように述べている。

この法律の目標とするところは、報道、教育、教養、娯楽というものが、均衡のとれるもの、調和のとれるものを希望いたしておりますから、全くの倫理規定でありまして、この

法律が改正になることによって、明確な指標ができ、放送が健全化されて行くだろうということを期待しておるわけでございます。(中略) ときには浪花節なども入っても一向差しつかえないのでございまして、ただ、そういうものだけに随してはならないということであって、調和のとれた番組は、健全な番組だと考えておるわけでございます³²。

また、法改正の実務に当たった郵政省の荘電波監理局次長も、衆議院通信委員会で、番組間の調和が保たれていない場合に郵政省として何らかの措置がとれるかという質問に対し、「放送の調和が失われた場合に、郵政大臣はどうかこうすることができるという規定がございませんから、できません³³」と明言し、番組調和原則を倫理規定と位置づけた。

さらに、具体的な番組の分類方法についても、あくまで放送事業者が自主的な判断で決めるものであるという考え方が示された。法案には、教育番組については「学校教育又は社会教育のための放送の放送番組をいう」、教養番組については「教育番組以外の放送番組であつて、国民の一般的教養の向上を直接の目的とするものをいう」という定義が盛り込まれたものの、報道番組と娯楽番組に関する定義はない。荘電波監理局次長は、国会答弁で、「番組の振り分けをつけるということはむずかしいことでございます。どういふふうの一つの番組を分類して、どのカテゴリーに持っていかうかということは、最終的には、放送事業者の判断によらざるを得ないと存じます³⁴」と述べている。

こうした考え方に対しては、国会審議で、「ある一つの番組をAの業者は、これは教育番組だと言い、Bの業者は、教養番組だと言い、Cの業者は、娯楽番組だと言っている、それは、それでいいとしてあなた方黙っておりますか。そういうことでは、法律に書く値打ちがない、法律的な効果は何もないのじゃないか³⁵」といった疑問が提起された。

しかし、具体的に条文をどのような表現にすれば、上記の問題を回避できるかについて、解決策が見出されることはなかった。番組調和原則を盛り込んだ改正放送法は1959年3月に成立し、翌月、施行された³⁶。

当初から揺らいでいた制度運用

このように番組調和原則をめぐるのは、国会審議で指摘された問題について明確な解答が示されないまま規律として盛り込まれ、改正法の施行直後から実効性については疑問が持たれていた。そして、行政側もその欠陥を認識しつつ運用に当たるといった状態だった。

郵政省電波監理局法規課で実務に当たっていた田中正人は、1960年に出版された放送法

³² 参議院本会議（1958年3月14日）

³³ 衆議院通信委員会（1958年10月31日）

³⁴ 参議院通信委員会（1959年2月17日）

³⁵ 参議院通信委員会（1959年2月17日）での新谷寅三郎議員の質問

³⁶ このとき制定された番組調和原則は、NHKに関する規定を盛り込んだ放送法44条第4項に置かれ、それが民放にも準用されるという形がとられた。また、適用範囲も、「特別な事業計画によるもの」を除くすべての放送となっていた。

の解説書で、『放送番組が調和を保つ』とは、放送番組のどのような状態をいうのか、娯楽番組と教養番組の差異及び限界はどうか等むずかしい問題を含んでいる」（田中、平井 1960 : 5-6）と述べ、番組調和原則の規定に曖昧さが残ったことを認めている。また、番組調和原則の規定と、予備免許の際の「教育・教養 30%以上」といった条件との関係については、条件はあくまで行政内部の審査基準であるという見方を示したうえで、次のように述べている。

（予備免許の条件に）違反することは、申請と異なる運用をしたこととなるといえるであろう。従って、この点からの行政措置は考えられるが、それがここにいう「調和を保つようにしなければならない」ことには、必ずしも違反するとは限らないであろう。それは、さきにも述べたように、調和を保っているかどうかは、数学的均衡をいうのではなく、また、あの条件は、ここにいう「調和」の基準を示したのものでもないからである。（田中、平井 1960 : 48）

「教育・教養 30%以上」といった条件は、あくまで免許時の審査基準であり、番組間の「調和」の基準を直接、示したものではないということである。そして、予備免許の際の条件に違反した放送を行ったとしても、番組間の「調和」が保たれていないという理由で行政処分を行うことはできないことになる。

しかし、こうした見方の一方で、番組間の調和が守られなければ、免許更新の拒否もありうるという強硬論も現れた。迫水久常郵政相は 1961 年 9 月の記者会見で、「来年 6 月のラジオ・テレビの再免許にあたっては、各局の放送内容を再検討し、場合によっては再免許を拒否することも考えている。一部には放送事業への国家統制だとの声もあるが、最近テレビ局などで教育・教養番組や娯楽番組の割合など、免許を受けた際の条件を守らず放送している傾向が目立つので、放送内容を高める意味から『再免許しない』措置を取るのは当然と思う」と述べた（日本放送協会編 1977b : 551）。

この発言をきっかけに、教育・教養番組の比率を免許の条件として示すことの是非について議論が再び行われたものの、結局、制度の枠組みが見直されることはなかった。1962 年 6 月の再免許では、総合放送局に対する条件が、「教育・教養 30%以上」から「教育 10%以上、教養 20%以上」へと表現が変わったものの、免許時に番組の比率を示すという方法は変わらず、番組種別について再定義されることもなかった。

このように番組の種別分類が適切に行われていないのではないかという指摘が最近なされているが、問題自体は当初から存在していた。そして、具体的な解決策が示されないまま、その後、50 年余りにわたって制度の枠組みが維持されたことは、運用面での歪みをもたらすことになった。

第2項 番組調和原則の運用実態

番組調和原則を取り巻く制度の現状

番組調和原則は1988年の放送法改正で、適用範囲が限定され、基本的に「テレビジョン放送による国内放送」となったが³⁷、規律の内容そのものは1959年から変化していない。対象からラジオが外れた背景には、ケーブルテレビの普及などメディアの多様化が進む中で、すべての放送に番組調和原則を適用しなくても、番組の多様性は維持できるという考え方がある。その後、民放のテレビ放送に関しても、「今後の展開の中では民放の存立意義を一層明確にするため、調和義務規定の適用を民放全般について除外する方向も、逐次検討されてよいものとする」（片岡 2001：43）という見解も現れたが、適用範囲は変わっていない。2014年現在、番組調和原則の適用を受ける放送は表5-15のとおりである。原則として、放送普及基本計画（放送法2条の2に基づく総務省告示）で「放送」に分類される放送メディアに番組調和原則が適用される³⁸。

表 5-15 番組調和原則の適用を受ける放送

	放送の種類	チャンネル
NHK	地上テレビ放送	総合
	BS放送	衛星第1・衛星ハイビジョン
	ラジオ放送	ラジオ第1・FM
民放	地上テレビ放送	すべて適用
	BS放送	総合編成のチャンネル (BS朝日・BS-TBS・BSジャパン・BS日テレ・BSフジ・BS11デジタル・TwellV)

(筆者作成)

番組調和原則を踏まえて、実際にどのような番組編成を行うかの判断は、放送事業者が自ら行う。ただ、5年ごとの再免許の際に、規制当局が「教育10%以上、教養20%以上」といった条件を付しているのは前述のとおりである。表5-16は、2010年の放送法改正前の法律や省令、審査基準など、関連する規定をまとめたものである。

地上テレビ放送の場合、番組間の調和に関するソフト部分の審査も、「放送局の開設の根本的基準」に基づき、ハード部分の審査にあわせて行われる。免許の申請にあたっては、無線局免許手続規則に従って、代表的な番組を記載した放送番組表を提出する必要がある。放送番組表には、番組ごとに「教育・教養・報道・娯楽・広告・その他」の6種類から選んだ種別を記載する必要がある³⁹。これに基づいて、規制当局は免許の審査を行うが、電

³⁷ NHKのラジオ放送については引き続き適用される。

³⁸ 民放のBS放送については、「総合放送」のカテゴリーは設けられていないが、総合編成を行なっている無料チャンネルについては番組調和原則が適用される。

³⁹ 一つの放送番組に2以上の種別を当てはめることも可能だが、その場合は、すべての種

波法関係審査基準は「教育 10%以上、教養 20%以上」の基準を満たすことを要求している。さらに、電波法 104 条の 2 に基づく「地上デジタルテレビジョン放送局の免許及び再免許方針」にも、免許の条件として同様の内容が盛り込まれている。

表 5-16 番組調和原則に関連した規定（2010 年改正放送法施行まで）

	地上テレビ放送 (ハード・ソフト一致)	BS 放送 (ハード・ソフト分離)
法律	放送法・電波法	放送法
省令	放送局の開設の根本的基準 (放送局開設に関して放送法の規定が適用されることを確認)	
	無線局免許手続規則 (番組を種別ごとに分類した「放送番組表」などの提出を規定)	放送法施行規則 (番組を各種別に分類した「放送番組表」などの提出を規定)
行政手続法に基づく審査基準	電波法関係審査基準 (無線局事項書への記載内容が「教育 10%以上、教養 20%以上」に適合していることを求める)	放送法関係審査基準 (比較審査の基準として「広告放送の放送時間が 3 割を超えないこと」)
その他(電波法に基づく条件)	地上デジタルテレビジョン放送局の免許及び再免許方針 (番組編集・放送に当たって、「教育 10%以上、教養 20%以上」の確保を求める)	

(筆者作成)

一方、ハード・ソフト分離の BS 放送については、番組編成に関する審査はソフト部分の委託放送事業に関して行われる。委託放送事業の認定にあたって放送番組表の提出を求める点は、地上テレビ放送と同様だが、番組種別の比率に関する条件は特にない。ただし、認定を行う際の比較審査の基準として、「広告放送の割合が 3 割を超えないこと」が放送法関係審査基準に盛り込まれている。

このように、番組間の調和に関連した具体的な基準は、法律や省令ではなく、免許の際の条件や審査基準によって示されている。このため、地上テレビ放送や BS 放送に適用される番組調和原則の運用の指針について、放送法から直接、読みとくことはできず、メディアによって番組調和原則の運用をどのように変えるかという判断は、基本的に行政側が行うことになる。例えば、総務省は、2009 年 2 月に、特別衛星放送（BS 放送と 110 度 CS 放送）に関する放送法関係審査基準を改めた際に、地上放送との差異について、次のような見解を示している。

特別衛星放送については、地上テレビジョン放送と同等の規律を適用することにより放送番組の多様性を厳格に確保するまでの必要はないと考えられますが、その一定の公共的役

別を表示する必要がある。

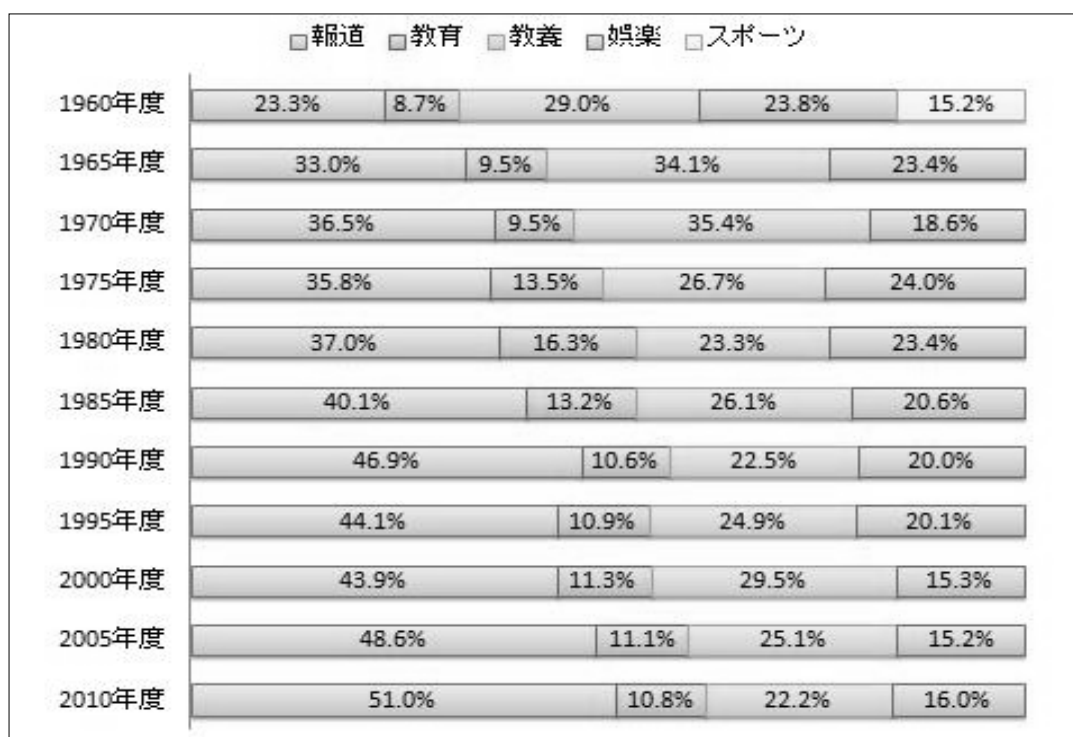
割及び国民生活に与える影響力にかんがみれば、これに対しても、より緩やかな行政上の措置を講じることにより、より緩やかに放送番組の多様性の確保を図る必要があると考えられます⁴⁰。

このように番組調和原則に関しては、種別の分類が放送事業者に委ねられている点に加えて、どのような番組編成であれば、調和が成り立っていると言えるかは、メディアによっても異なり、客観的に判断することが難しいという問題を抱えている。こうした番組調和原則の性格が運用面にどのような影響をもたらしているか、以下、見ていくことにする。

番組種別分類の推移

まず、番組種別ごとの比率（民放は、地上テレビ放送事業者の平均値）は、『NHK年鑑』や『日本民間放送年鑑』で公表されている。それらに基づいて、種別ごとの放送時間の割合をまとめたのが、図5-7である。1960年度以降、5年ごとに数値をまとめた。

図 5-7 種別ごとの放送時間の割合 NHK 総合（東京）



（『NHK年鑑』各年版を基に作成）

⁴⁰ 総務省「平成23年以降の新たなBSデジタル放送に係る委託放送業務の認定に関する制度整備案に対する意見募集の結果について」（2009年2月4日）。
http://www.soumu.go.jp/main_content/000007830.pdf なお、このときの放送法関係審査基準の改正で、BS放送新規参入にあたっての比較審査の基準として、「広告放送の放送時間が3割を超えないこと」が盛り込まれた。

民放（地上テレビ放送）の平均⁴¹

	報道	教育	教養	娯楽	スポーツ	広告	その他
1960年4-6月	11.6%	5.8%	19.3%	38.6%	18.9%		
1965年4-6月	10.9%	13.5%	22.4%	45.3%	5.3%		
1970年4-6月	10.6%	10.2%	26.5%	47.3%	4.3%		
1975年4-6月	11.7%	12.0%	24.8%	46.2%	4.4%		
1980年4-6月	13.5%	12.4%	24.5%	44.4%	4.1%		
1985年4-6月	16.4%	11.8%	23.4%	42.1%	4.9%		
1990年4-6月	18.5%	11.6%	24.4%	43.5%			
1995年4-6月	21.7%	11.5%	24.1%	40.1%			
2000年4-9月	19.4%	11.7%	24.5%	40.0%	3.2%		
2005年4-9月	19.7%	12.2%	24.7%	37.6%	4.5%		
2010年4-9月	19.8%	11.5%	24.9%	38.5%	3.0%		

（『日本放送年鑑』『日本民間放送年鑑』各年版を基に作成）

番組調和原則の運用の実態

このため、各放送事業者がどのように番組の分類を行なっているかについて、総務省が情報公開請求に対して開示した資料に基づき、実態を探った。開示された資料は、地上テレビ放送事業者（民放 127 社と NHK）の放送番組表で、2008 年の放送局再免許の際に、申請書の一つとして総務省に提出されたものである。放送番組表には、2008 年 4 月の特定の 1 週間について、放送された番組名と、番組ごとの種別が表示されている。

ここで、とりわけ問題となるのが、「教育番組」の扱いである。表 5-18 は、民放キー局と NHK が、どのような番組を「教育」に分類しているか、代表的な例を示したものである。種別の分類は、番組全体を教育番組に区分する方法（上段）のほか、番組の一部を教育番組として扱う方法がある（下段）。例えば、30 分の番組であれば、10 分間を「教育」、10 分間を「教養」、10 分間を「娯楽」といった形で分割し、分類することも可能である。

⁴¹ 分類項目として「スポーツ」が存在したのは 1986 年まで

表 5-17 「教育」に分類されている番組の例（2008年4月の免許更新時）

	NHK	日本テレビ	TBS	フジテレビ	テレビ朝日	テレビ東京
番組全体を「教育」に分類	<ul style="list-style-type: none"> ・課外授業ようこそ先輩 ・週刊こどもニュース ・食彩浪漫 ・アニメ彩雲国の物語 2 ・マイスター魂 ・きょうの料理プラス ・趣味の園芸プラス ・趣味悠々選 ・みんなのうた ・テレビ体操 ・日本の話芸 	<ul style="list-style-type: none"> ・新ニッポン探検隊 ・所さんの目がテン! ・キューピー3分クッキング 		<ul style="list-style-type: none"> ・熱血!平成教育学院 ・体操の時間。 	<ul style="list-style-type: none"> ・題名の無い音楽会 ・おしゃべりクッキング ・徹子の部屋 ・パネルクイズアタック 25 ・朝だ!生です旅サラダ ・いいはなシーサー ・世界の車窓から ・女神の勝負食 ・笑顔がごちそうウチゴハン ・人生の楽園 ・素敵宇宙船地球号 ・GET IN! ゴルフチャンネル ・渡辺篤史の建もの探訪 ・秘湯ロマン 	<ul style="list-style-type: none"> ・はっけんたいけん だいすき!しまじろう ・ディズニータイム ・ぷるるんっ!しずくちゃん あはっ☆ ・日高義樹のワシントン・リポート ・THE フィッシング ・きらりん☆レボリューション ・スキバラ ・和風総本家 ・ペット大集合!ポチたま ・所さんの学校では教えてくれないそこんトコロ! ・美の巨人たち
番組の一部を「教育」に分類	<ul style="list-style-type: none"> ・ためしてガッテン ・英語でしゃべらナイト ・爆笑問題のニッポンの教養 ・星新一ショートショート ・とっておき世界遺産 100 ・熱中時間 ・さんぶんまる ・産地発!たべもの一直線 ・知るを楽しむ選 ・にっぽんの歌 ・ふるさとの歌 ・新日本紀行ふたたび ・美の壺 ・BSドキュメンタリー ・映像散歩 	<ul style="list-style-type: none"> ・Oha! 4 ・NEWS LIVE ・ズームイン!! SUPER ・スッキリ!! ・ラジかるっ ・情報ライブ ミヤネ屋 ・アナ☆パラ ・それいけ! アンパンマン ・脳天イライラクイズ ・太田光の私が総理大臣になったら...秘書田中 ・ザ!鉄腕!ダッシュ!! ・世界の果てまでイッテQ! ・ごくせん ・行列のできる法律相談所 ・いつみても波瀾万丈 ・ZERO 野球GWSP ・嗚呼! 花の料理人 	<ul style="list-style-type: none"> ・みのもんたの朝ズバツ! ・はなまるマーケット ・知っどこ! ・王様のブランチ ・サンデー・ジャポン ・ピンポン! ・2時っチャオ!! ・アッコにおまかせ! ・噂の!東京マガジン ・報道特集 ・関口宏の東京フレンドパーク II ・水戸黄門 ・ROOKIES ・さんまのスーパーからくりTV ・どうぶつ奇想天外! ・渡る世間は鬼ばかり ・世界・ふしぎ発見! ・買物大図鑑 	<ul style="list-style-type: none"> ・めざにゅ〜 ・とくダネ! ・ハピふる! ・にじいろジーン ・ハッケン!! ・スーパーニュース ・あっぱれ!!さんま新教授 ・全国一斉!日本人テスト ・脳内エステIQサプリ ・奇跡体験!アンビリバーボー ・ザ・ベストハウス ・メントレG ・新報道プレミアA ・たけしのコマ大数学科 ・未来教授サワムラZ 	<ul style="list-style-type: none"> ・やじうまプラス 	

(総務省の開示資料を基に作成)

表からわかるように、番組の分類方法は、放送事業者間で統一されているわけではない。

日本テレビやTBS、フジテレビは、一つの番組に対して、例えば、「教育 10分」、「教養 10

分]、「娯楽 10 分」といった形で複数の種別を割り当てることが多い。これに対して、テレビ朝日やテレビ東京は、教育的な要素が含まれている番組については、番組全体を「教育」の種別に分類する手法を採っている。そして、典型的な「教育番組」以外についても、「教育」に区分されていることがわかる。

こうした分類からは、教育番組を 10%以上確保するとした免許時の条件を満たすため、さまざまな番組を便宜的に「教育」の種別に分類しているのではないかと考えることができる。つまり、「教育 10%以上、教養 20%以上」といった免許時の条件を念頭に置きつつ、各放送事業者が独自の判断のもとに種別分類を行っているということである。こうした種別分類の問題は、制度が導入された 1950 年代から指摘されていたが、そうした問題は依然として続いていることがわかる。

このように、内容規制の一つである番組調和原則は、自主規制の指針として参照されるだけではなく、免許時の審査基準という形でも用いられてきた。しかし、運用の実態を見るかぎり、番組編成の多様性の確保といった政策目標を達成する上での効果は限定的だったことがわかる。

第 4 節 小括

構造規制と番組の関係

ここまで放送規制と番組の関係について見てきたが、構造規制、内容規制ともその効果には、一定の限界があることがわかった。

構造規制は、放送事業者の資本・経営構造に働きかけることで、放送の「多元性・多様性・地域性」を確保するものだが、その効果を見極めることは容易ではない。例えば、地元資本の比率が高い放送事業者ほど自社制作比率が高いといった現象は見られない⁴²。自社制作比率に影響を与える要因としては、むしろ、放送事業者が置かれた地域の状況（大都市圏か、経済力の弱い地域か）や経営状況、視聴者のニーズといったもののほうが大きいのではないかと考えられる。そして、全体としては、ローカル局の多くで自社制作比率は 10%を切り、放送の「多元性・多様性・地域性」が十分に確保されているとは必ずしも言えない状態になっている。

こうした現象の背景には、制度が正面から規定していない民放ネットワークの存在がある。日本には、地上テレビ放送事業者として、NHK に加え、民放 127 社が存在し、放送制度の建前としては、それぞれ独立して番組を制作し、放送することになっている。しかし、実態としては、民放ネットワークを通じて、キー局から多くの番組が供給されている。そ

⁴² もっとも、出資者が番組面に直接影響を及ぼすことには問題がある。例えば、放送事業者の地域密着性を図るため、「主たる出資者は「できるだけ放送対象地域に住所を有する者でなければならない」といった規制があるが、こうした出資者が経営者に対して、特定の番組（ローカル番組など）を放送するよう株主総会等のルートで働きかけることは、放送制度のあり方からして、そもそも疑問である（舟田 2011 : 229）。

して、番組供給に対する構造規制の影響力は限定的である。このため、激しい視聴率競争が繰り広げられる一方で、番組の実質的な「多元性・多様性・地域性」の程度は、放送事業者数の多さを勘案すれば、必ずしも高いとは言えないのが現状である。

もちろん、放送の「多元性・多様性・地域性」を測定するための指標は自社制作比率だけではない。自社制作比率が低くても、番組内容を詳しく見れば、多様性や地域性が確保されているケースがあるかもしれない。また、その逆もありうると言える。ただし、一般には、構造規制が番組面にまで効果を及ぼすことが難しいことが、ここまでの考察からは浮かび上がってくる。

内容規制と番組の関係

一方、内容規制の効果も限定的である。内容規制については、規制・監督を行う郵政省が長らく番組準則などを「倫理規定」と位置づけ、それを根拠にした行政処分にも否定的な考え方を示してきた。実際、放送番組に関して行政処分が行われたケースは皆無であり、1970年代までは、個別の番組に対して放送制度に基づく措置が取られることもなかった。

これに対して、1980年代後半以降は、番組準則違反を理由にした行政指導が行われるようになった。しかし、行政指導は法的な強制力を持つものではない上、基準も明確ではなく、既に社会問題化している番組に対して後追的になされるケースが多かった。また、行政指導が行われる頻度にも揺らぎがあり、しばしば行われた時期とまったく行われなかった時期がある。行政指導は、内容規制を担保するための恒常的な手段として用いられてきたわけではなく、その影響力には一定の限度があったと考えられる。

さらに、免許時の審査という経路を通じた内容規制の効果も疑問であることがわかった。内容規制の一つである番組調和原則の運用では、免許時の条件として「教育10%以上、教養20%以上」の確保といった項目が設けられてきた。しかし、免許（再免許）に際して総務省に提出された放送番組表からは、典型的な「教育番組」以外の番組が「教育」の種別に分類されていきた態が浮かび上がった。そして、こうした分類のあり方をめぐっては、最近まで制度を見直す動きは起きなかった。免許時の審査という点でも、内容規制は必ずしも十分機能しなかったことになる。

こうした内容規制のあり方については、そもそも規制当局と放送事業者との関係を勘案すれば、内容規制によって番組の質を向上させることは困難という見方がある。長谷部（2001）は「監督機関に属する人々は、将来も業界にかかわる形で生きていこうとする限り、業界の実績とかけはなれた監督措置を執行しようとはしないであろう。きわめて悪質な番組を排除することはできるであろうが、番組全体の積極的な質の向上を、こうした措置ではかることは望み薄である」と指摘している。実際、内容規制は、基本的には、放送事業者の自主・自律に委ねられ、番組内容に関して行政処分がなされたことはない。このため、「公式」な経路を通じた効果に着目するかぎりでは、日本の内容規制を「緩やか」な

規制と位置付けることは不可能ではない⁴³。

しかし、戦後の放送の歴史を見た場合、政権与党や規制当局によって、非公式な形で、放送事業参入にあたっての事前調整が行われたり、番組内容に対する影響力が行使されたりする事例が存在してきたことも事実である。そして、そうした事例が放送規制とまったく切り離された形で起きてきたと考えることは難しい。何らかの制度的な背景なしに、政権与党や規制当局が影響力を行使することは困難と考えられるためである。つまり、放送規制は、本来想定される経路以外の道筋を通じて放送事業者、あるいは放送番組に影響力（あるいは「弊害」と言うべきものもあるかもしれない）を及ぼしてきた可能性がある。

ここまで放送規制の所期の目的の達成度を構造規制、内容規制に分けて分析を行い、一定の結論を得ることができた。しかし、放送規制の機能はそれにとどまらないと考えられる。以下では、そうした「正規」のルートと異なる形で放送規制が影響力を及ぼしたと考える事例を検討し、放送規制のメカニズムやそれが持った実質的な影響力について考察を進める。

⁴³ 「緩やか」な規制と言っても、実質的に行政処分に近い場合もあるという批判もある。例えば、放送法の資料提出制度が事実上の業務改善命令に近い場合があるといった批判や、電波法の報告制度が本来は技術的な問題に限られるべきなのに番組内容に対しても報告を求めているといったような批判である（今後の ICT 分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム・第 4 回会合での宍戸常寿構成員の発言。同フォーラム第 4 回会合議事録（2010 年 3 月 29 日）6 頁）。なお、電波法 81 条に基づき放送事業者に報告を求めた事例としては、2007 年の関西テレビの『あるある大事典Ⅱ』をめぐる事案など 3 件があると報告されている（山田 2012 : 231）。『あるある大事典Ⅱ』をめぐる報告要求については、菅内閣府特命担当大臣記者会見要旨（2007 年 1 月 30 日）参照。

http://www.cao.go.jp/minister/0612_y_suga/kaiken/2007/0130kaiken.html

第6章 公式な経路を経ずに及んだ影響

第1節 構造規制と非公式な参入調整

第1項 免許権限を通じて形成された関係

放送局免許時の行政過程

本章では、放送規制の実質的な影響力について考察するため、放送規制が非公式な形で放送事業者あるいは放送番組に対して及ぼした影響について考察する。なお、ここでは、第4章、第5章で検討してきたような規制の「効果」に限定せず、規制を通じて引き起こされた「弊害」とも言うべき事象も含め、考察を進める。

放送制度が非公式な形で運用されてきたと言える典型的な事象が、政権与党が関与する形で行われた放送局免許に関する参入調整（一本化調整）である。そうした免許時の参入調整を通じて、政権与党あるいは規制当局と放送事業者との間に密接な関係が生じ、ひいては番組面にまで影響が及んだ可能性がある。このため、まず、構造規制の存在を背景にした放送局免許時の非公式な調整過程に焦点を当て、その実態を確認するとともに、そうした参入のあり方が何をもたらしたか考察する¹。

ここで放送事業への参入をめぐる公式の手続きを確認すると、地上テレビ放送を行うためには、2010年の放送法改正までは、ハード部分の放送局（無線局）の免許を得ることが必須の要件であり、①免許申請、②申請審査（競願の場合は比較審査）、③予備免許の付与、④関係施設工事落成後の検査、⑤免許の付与、といった順序で手続きが進むことになっていた。そして、免許の参入争いになった場合、郵政省が比較審査の上、一つの申請者に予備免許を与え、それ以外の申請者については免許の拒否処分をするのが正式な手続きだった。しかし、実態としては、②の申請審査に至る前に、事前に申請者の一本化が図られることが多かった²（図6-1）。

このように一本化調整は、一つの電波割り当て枠に対して複数の免許申請が提出された場合に、正式な審査に先立って水面下で申請者を絞り込むものであり、放送制度では想定されていない非公式な手続きである。そして調整には、政権与党に所属する国会議員や自治体の首長（多くは県知事）が当たり、調整過程に関与することで、放送事業者との間には密接な関係が形成された。

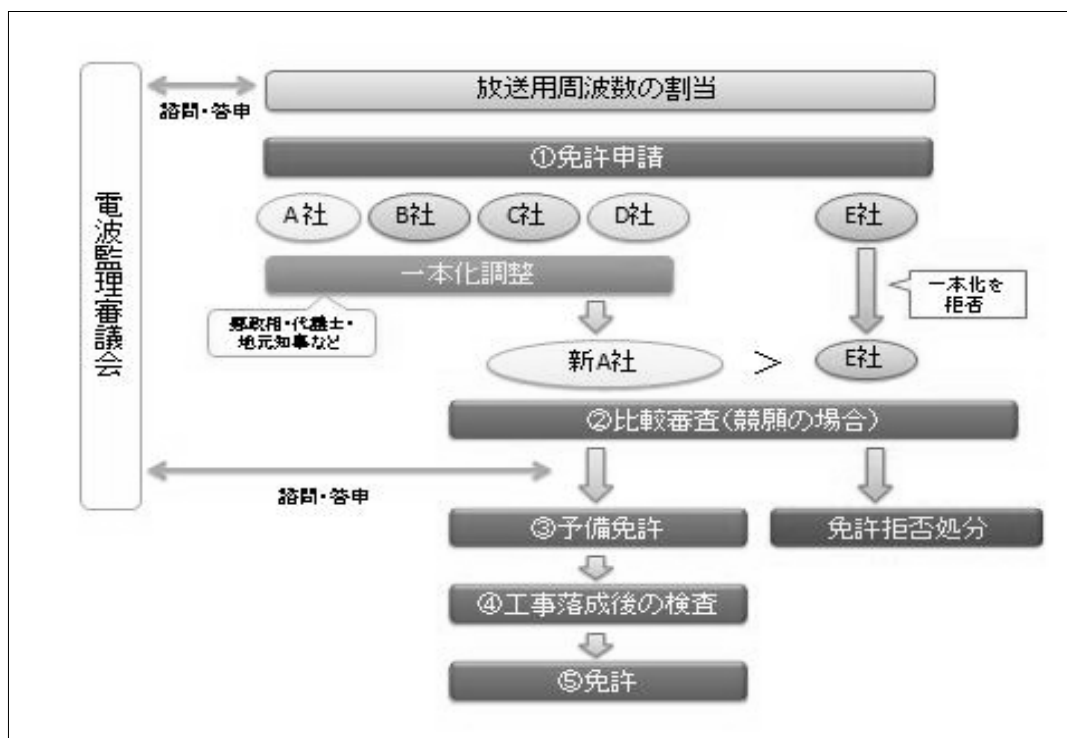
こうした非公式な参入調整が頻繁に行われてきた要因として、行政に大幅な裁量を与えた構造規制のあり方が挙げられる。前述のように、放送事業者の参入のあり方を決定づけ

¹ 以下、一本化調整に関する記述は、村上（2012）を再構成する形で記述した。

² 放送局免許の手続きは、そもそも合議制の行政委員会（電波監理委員会）の存在を前提に法律による委任が行われていたものの、委員会が2年余りで廃止され、権限が郵政省に移されたことで、免許行政が政権の影響を受けやすくなったという事情もある。

たチャンネルプランやマスメディア集中排除原則は、1980年代末まで郵政省の通達や計画といった形で示され、その決定にあたって規制当局の裁量の余地はきわめて大きかった。そして、そうした制度を前提に、非公式調整が行われてきたことになる。

図 6-1 免許申請から開局までの流れ



(塩野 (1989b) を参考に作成)

なお、こうした手続きに関しては、法律によって授權された権限において広い裁量判断が認められている場合に、行政機関が自ら単独で判断することを回避し、関係者のコンセンサス形成を呼びかけるものであることから、「裁量権の協働的行使への協力依頼」としての行政指導と捉える考え方もある(中川 2000: 275-276)。あるいは、いわゆる「事前審査」と称する、口頭による行政指導の一種と考えることもできる(新藤 1992: 74)³。

一方で、一本化調整に関しては、免許権限を有する行政機関(郵政省)がコンセンサスの形成に中心的な形で関わっているとは限らず、また、その形態においても、1980年代後半以降に本格化した番組内容に関する行政指導とは大きく異なることから、本論文では、一般的な行政指導とは区別して論じていくことにする。

³ 大森(1981)も予備免許処理をめぐる一本化調整を「放送行政における行政指導のきわめて典型的な例」と述べている。

時期による免許過程の変化

非公式な参入調整は、その時々の政治状況やメディア環境を踏まえて行われてきただけに、時期によって様相は大きく変化した。表 6-1 は、放送局免許をめぐる記録（郵政省編 1961）や先行研究（長谷川 1996）、放送事業者の社史などに拠りつつまとめた放送事業参入の概要である。表では、放送事業者（原則として現社名で表記）を、予備免許日を基準に並べた上で、それぞれ放送局免許の申請者数がどれだけあったか、また、その免許過程で一本化調整が行われたかについてまとめた。なお、放送対象地域名（都道府県名）の後に付されている数字は、その放送対象地域で何局目に開局したかを示したものである。また、主な調整者に関しては、先行研究や各社の社史で判明したものを記入しているが、調整者が不明なものも多く、そうした事業者については空欄にしている。

表 6-1 地上テレビ放送局をめぐる免許申請と一本化調整の状況（現社名で表記）

地区	系列	局名	予備免許日	開局年月日	申請者数	一本化調整に同意	拒否処分	主な調整者
1950年代								
東京 1	NNN	日本テレビ放送網	1952/7/31	1953/8/28	4	1	3	
東京 2	JNN	TBS テレビ	1953/1/16	1955/4/1	2	1	1	
愛知 1	JNN	中部日本放送	1954/12/3	1956/12/1	2	1	1	
大阪 1	ANN	朝日放送	1954/12/3	1956/12/1	7	1	6	
北海道 1	JNN	北海道放送	1956/11/29	1957/4/1	1	1	0	
福岡 1	JNN	RKB 毎日放送	1956/11/22	1958/3/1	3	1	2	
—	—	西部毎日テレビジョン	1957/10/22	RKB と合併	7	6	1	郵政相（田中角栄）
岡山香川 1	JNN	山陽放送	1957/10/22	1958/6/1	1	1	0	郵政相（田中角栄）
岡山香川 2	NNN	西日本放送	1957/10/22	1958/7/1	1	1	0	郵政相（田中角栄）
大阪 2	NNN	読売テレビ放送	1957/10/22	1958/8/28	2	2	0	郵政相（田中角栄）
福岡 2	FNN	テレビ西日本	1957/10/22	1958/8/28	2	2	0	郵政相（田中角栄）
長野 1	JNN	信越放送	1957/10/22	1958/10/25	2	2	0	郵政相（田中角栄）
静岡 1	JNN	静岡放送	1957/10/22	1958/11/1	2	2	0	郵政相（田中角栄）
大阪 3	FNN	関西テレビ放送	1957/7/8	1958/11/22	9	4	5	
石川 1	JNN	北陸放送	1957/10/22	1958/12/1	1	1	0	郵政相（田中角栄）
愛媛 1	NNN	南海放送	1957/10/22	1958/12/1	2	2	0	郵政相（田中角栄）
新潟 1	JNN	新潟放送	1957/10/22	1958/12/24	3	3	0	郵政相（田中角栄）
愛知 2	FNN	東海テレビ放送	1957/10/22	1958/12/25	8	7	1	郵政相（田中角栄）
長崎 1	JNN	長崎放送	1957/10/22	1959/1/1	2	1	1	郵政相（田中角栄）
東京 3	ANN	テレビ朝日	1957/7/8	1959/2/1	10	9	1	
東京 4	FNN	フジテレビジョン	1957/7/8	1959/3/1	4	4	0	
大阪 4	JNN	毎日放送	1957/10/22	1959/3/1	5	5	0	郵政相（田中角栄）
福岡 3	ANN	九州朝日放送	1957/10/22	1959/3/1	6	5	1	郵政相（田中角栄）
鳥取島根 1	NNN	日本海テレビ	1957/10/22	1959/3/3	2	1	1	郵政相（田中角栄）
北海道 2	NNN	札幌テレビ放送	1957/10/22	1959/4/1	4	4	0	郵政相（田中角栄）
宮城 1	JNN	東北放送	1957/10/22	1959/4/1	3	3	0	郵政相（田中角栄）
富山 1	NNN	北日本放送	1957/10/22	1959/4/1	1	1	0	郵政相（田中角栄）
広島 1	JNN	中国放送	1957/10/22	1959/4/1	2	1	0	郵政相（田中角栄）
徳島 1	NNN	四国放送	1957/10/22	1959/4/1	3	3	0	郵政相（田中角栄）
高知 1	NNN	高知放送	1957/10/22	1959/4/1	3	3	0	郵政相（田中角栄）

熊本 1	JNN	熊本放送	1957/10/22	1959/4/1	3	2	1	郵政相 (田中角栄)
鹿児島 1	JNN	南日本放送	1957/10/22	1959/4/1	1	1	0	郵政相 (田中角栄)
岩手 1	JNN	IBC 岩手放送	1957/10/22	1959/9/1	1	1	0	郵政相 (田中角栄)
青森 1	NNN	青森放送	1957/10/22	1959/10/1	1	1	0	郵政相 (田中角栄)
山口 1	NNN	山口放送	1957/10/22	1959/10/1	1	1	0	郵政相 (田中角栄)
大分 1	JNN	大分放送	1957/10/22	1959/10/1	1	1	0	郵政相 (田中角栄)
沖縄 1	FNN	沖縄テレビ放送	1958/2/24	1959/11/1				
鳥取島根 2	JNN	山陰放送	1957/10/22	1959/12/15	2	2	0	郵政相 (田中角栄)
山梨 1	NNN	山梨放送	1957/10/22	1959/12/20	2	2	0	郵政相 (田中角栄)
山形 1	NNN	山形放送	1957/10/22	1960/3/16	1	1	0	郵政相 (田中角栄)
秋田 1	NNN	秋田放送	1957/10/22	1960/4/1	2	2	0	郵政相 (田中角栄)
福井 1	クロス	福井放送	1957/10/22	1960/6/1	1	1	0	郵政相 (田中角栄)
沖縄 2	JNN	琉球放送	1959/12/2	1960/6/1				
宮崎 1	JNN	宮崎放送	1957/10/22	1960/10/1	1	1	0	郵政相 (田中角栄)
1960 年代								
愛知 3	ANN	名古屋テレビ放送	1961/7/14	1962/4/1	9	5	4	自主調整
広島 2	NNN	広島テレビ放送	1961/8/11	1962/9/1			2	
宮城 2	FNN	仙台放送	1961/8/4	1962/10/1	2	2	0	
福島 1	FNN	福島テレビ	1962/5/9	1963/4/1	8	8	0	福島県知事・福島県議会
東京 5	TXN	テレビ東京	1962/11/13	1964/4/12	5	1	4	
岐阜 1	独立 U 局	岐阜放送	1967/11/1	1968/8/12				
静岡 2	FNN	テレビ静岡	1967/11/1	1968/11/1	16	15	1	
北海道 3	ANN	北海道テレビ放送	1967/11/1	1968/11/3	7	7	0	衆議院議員 (地崎宇三郎)
新潟 2	FNN	新潟総合テレビ	1967/11/1	1968/12/16				
長野 2	FNN	長野放送	1967/11/1	1969/4/1	8	8	0	長野県知事
富山 2	FNN	富山テレビ放送	1967/11/1	1969/4/1	6	6	0	衆議院議員・富山県知事
石川 2	FNN	石川テレビ放送	1967/11/1	1969/4/1				
愛知 4	NNN	中京テレビ放送	1967/11/1	1969/4/1	6	6	0	愛知県知事
京都 1	独立 U 局	京都放送	1967/11/1	1969/4/1				
岡山香川 3	FNN	岡山放送	1967/11/1	1969/4/1				
岡山香川 4	ANN	瀬戸内海放送	1967/11/1	1969/4/1				
福岡 4	NNN	福岡放送	1968/4/19	1969/4/1				
佐賀 1	FNN	サガテレビ	1967/11/1	1969/4/1	3	3	0	衆議院議員
長崎 2	FNN	テレビ長崎	1967/11/14	1969/4/1			0	
熊本 2	FNN	テレビ熊本	1967/11/14	1969/4/1	11	11	0	熊本県知事
鹿児島 2	FNN	鹿児島テレビ放送	1967/11/1	1969/4/1	7	7	0	鹿児島県知事
兵庫 1	独立 U 局	サンテレビジョン	1967/11/1	1969/5/1				
秋田 2	FNN	秋田テレビ	1968/11/1	1969/10/1	9	9	0	秋田県知事
福井 2	FNN	福井テレビ放送	1968/9/27	1969/10/1	6	6	0	参議院議員
青森 2	JNN	青森テレビ	1968/11/1	1969/12/1	7	7	0	県議会議長・衆議院議員
岩手 2	NNN	テレビ岩手	1968/11/15	1969/12/1				
三重 1	独立 U 局	三重テレビ放送	1967/11/1	1969/12/1	3	3	0	三重県知事
愛媛 2	FNN	テレビ愛媛	1968/11/15	1969/12/10				
山形 2	ANN	山形テレビ	1968/9/27	1970/4/1	19	19	0	衆議院議員
福島 2	NNN	福島中央テレビ	1969/3/31	1970/4/1			2	
山梨 2	JNN	テレビ山梨	1968/11/15	1970/4/1				
鳥取島根 3	FNN	山陰中央テレビ	1968/9/27	1970/4/1	5	5	0	衆議院議員
山口 2	JNN	テレビ山口	1968/11/29	1970/4/1	9	9	0	山口県知事・首相 (佐藤栄作)
高知 2	JNN	テレビ高知	1968/11/29	1970/4/1	9	9	0	高知県知事
大分 2	クロス	テレビ大分	1968/11/1	1970/4/1				
宮崎 2	クロス	テレビ宮崎	1969/3/14	1970/4/1	12	12	0	宮崎県知事
宮城 3	NNN	宮城テレビ放送	1969/11/21	1970/10/1	59	59	0	宮城県知事

広島 3	ANN	広島ホームテレビ	1969/11/18	1970/12/1	42	42	0	広島県知事
群馬 1	独立U局	群馬テレビ	1969/9/26	1971/4/16				
千葉 1	独立U局	千葉テレビ放送	1969/9/26	1971/5/1				
1970年代								
北海道 4	FNN	北海道文化放送	1971/5/14	1972/4/1	59	59	0	北海道知事・衆議院議員
神奈川 1	独立U局	テレビ神奈川	1970/11/27	1972/4/1	10	10	0	
滋賀 1	独立U局	びわ湖放送	1971/5/14	1972/4/1	9	9	0	
奈良 1	独立U局	奈良テレビ放送	1971/12/7	1973/4/1				
和歌山 1	独立U局	テレビ和歌山	1973/5/19	1974/4/1				
仙台 4	NNN	東日本放送	1974/9/27	1975/10/1	79	78	1	宮城県知事
広島 4	FNN	テレビ新広島	1974/5/31	1975/10/1	38	33	5	広島商工会議所会頭
静岡 3	ANN	静岡朝日テレビ	1976/9/24	1978/7/1	274	272	2	静岡県知事
埼玉 1	独立U局	テレビ埼玉	1978/3/17	1979/4/1	11	11	0	埼玉県知事
静岡 4	NNN	静岡第一テレビ	1979/2/2	1979/7/1	5	5	0	静岡県知事
長野 3	NNN	テレビ信州	1979/10/30	1980/10/1	499	498	1	長野県知事
1980年代								
新潟 3	NNN	テレビ新潟放送網	1980/9/19	1981/4/1	171	171	0	新潟県知事・衆議院議員
福島 3	ANN	福島放送	1980/12/19	1981/10/1	112	112	0	衆議院議員
大阪 5	TXN	テレビ大阪	1980/10/17	1982/3/1	63	63	0	関西経済連合会長
熊本 3	NNN	熊本県民テレビ	1981/10/23	1982/4/1	40	40	0	熊本県知事
鹿児島 3	ANN	鹿児島放送	1982/3/31	1982/10/1	46	46	0	鹿児島県知事
名古屋 5	TXN	テレビ愛知	1982/7/13	1983/9/1	105	105	0	元愛知県知事・東海銀行会長
新潟 4	ANN	新潟テレビ 21	1983/2/4	1983/10/1	147	147	0	新潟県知事
福島 4	JNN	テレビユー福島	1983/5/20	1983/12/4	166	166	0	自主調整
岡山高松 5	TXN	テレビせとうち	1984/7/24	1985/10/1	352	352	0	岡山県知事
札幌 5	TXN	テレビ北海道	1988/6/21	1989/10/1	176	176	0	北海道経済連合会長
山形 3	JNN	テレビユー山形	1988/4/19	1989/10/1	159	159	0	山形商工会議所会頭
熊本 4	ANN	熊本朝日放送	1988/11/15	1989/10/1	482	479	3	熊本県知事・副知事
石川 3	NNN	テレビ金沢	1989/6/1	1990/4/1	296	296	0	石川県知事
長崎 3	ANN	長崎文化放送	1988/11/17	1990/4/1	393	393	0	長崎県知事
富山 3	JNN	チューリップテレビ	1989/9/8	1990/10/1	62	62	0	自主調整
岩手 3	FNN	岩手めんこいテレビ	1989/12/19	1991/4/1	240	240	0	郵政省・衆議院議員
長野 4	ANN	長野朝日放送	1989/9/26	1991/4/1	1364	1364	0	郵政省（信越電監）
1990年代								
福岡 5	TXN	TVQ九州放送	1990/6/18	1991/4/1	235	235	0	郵政省・九電前会長
長崎 4	NNN	長崎国際テレビ	1990/11/19	1991/4/1	571	571	0	長崎県知事
青森 3	ANN	青森朝日放送	1990/4/2	1991/10/1	111	111	0	郵政省（東北電監）
石川 4	ANN	北陸朝日放送	1990/9/25	1991/10/1	156	90	66	郵政省（北陸電監）
秋田 3	ANN	秋田朝日放送	1991/6/18	1992/10/1	21	21	0	郵政省（東北電監）
愛媛 3	JNN	あいテレビ	1991/4/26	1992/10/1	461	461	0	郵政省（四国電監）
大分 3	ANN	大分朝日放送	1992/3/31	1993/10/1	108	108	0	郵政省（九州電監）
山口 3	ANN	山口朝日放送	1992/9/21	1993/10/1	132	132	0	郵政省（中国電監）
鹿児島 4	NNN	鹿児島読売テレビ	1992/11/24	1994/4/1	227	227	0	郵政省（九州電監）
愛媛 4	ANN	愛媛朝日テレビ	1994/1/25	1995/4/1	92	92	0	郵政省（四国電監）
沖縄 3	ANN	琉球朝日放送	1994/4/6	1995/10/1	8	7	0	郵政省
東京 6	独立U局	東京MXテレビ	1993/2/1	1995/11/1	159	158	1	郵政省・東京商工会議所
岩手 4	ANN	岩手朝日テレビ	1995/6/19	1996/10/1	31	31	0	
山形 4	FNN	さくらんぼテレビ	1996/2/16	1997/4/1	2	2	0	
高知 3	FNN	高知さんさんテレビ	1996/4/23	1997/4/1	5	5	0	高知県知事・郵政省（四国電監）
栃木 1	独立U局	とちぎテレビ	1997/3/31	1999/4/1	17	17	0	郵政省（関東電監）

※一本化の欄が「1」の場合、一本化調整は行われていない
（郵政省編（1961）、長谷川（1996）、各社社史に基づいて作成）

申請者数のうち、一本化調整に同意した者は免許申請を一つにまとめて再申請を行うことから、「申請者数」は、「一本化調整に同意」した者と「拒否処分」となった者を合計した数値となる。表のうち、「一本化調整に同意」が「1」となっている場合は、一本化調整が行われなかったことを示している。また、「拒否処分」が「0」以外のものは、前述の比較審査の手続きがなされ、正式に免許拒否処分がなされたことを示している。

例えば、冒頭の「日本テレビ放送網」の場合、東京地区の放送局免許に対し、4者が申請し、比較審査の結果、3者が拒否処分とされ、最終的に「日本テレビ放送網」に予備免許が与えられたことを示している。また、1989年9月に予備免許が交付された「長野朝日放送」に関しては、当初、申請者数が1364に上ったものの、すべてが一本化調整に同意し、正式な手続きである比較審査が行われなかったことを示している。

第2項 1960年代までの状況

1957年の一斉予備免許での調整過程

参入調整の過程がどのように推移し、それに伴って放送事業者と政権与党・規制当局がどのように変化したかについて探るため、時期ごとに一本化調整の実態をさらに詳しく見ていくことにする。

1957年10月のVHF帯の一斉予備免許においては、田中角栄郵政大臣が調整で主要な役割を果たした。この時期に予備免許を得た民放の社史の多くは、田中郵政大臣が申請者を東京の郵政省に呼び出し、自ら作った資本や役員構成の調整案を示しながら一挙に一本化を図った様子を記述している。

例えば、高知県では、既存のラジオ高知（高知新聞社が議決権の過半数を保有）がテレビ放送への進出を計画したのに対し、地元の高知県交通が中心となって「高知テレビ放送」の設立準備を進めるなど、3社による競願となった。これに対して、田中郵政大臣は1957年10月14日、大臣室に関係者を呼び、ラジオ高知を存続会社として申請を一本化することを求め、その際、ラジオ高知が増資を行って、「高知テレビ放送」を計画している地元有力者などに割り当てることを求めた。あわせて、ラジオ高知に対する新聞社の出資が総資本の10分の1以上にならないようにすることを要求し、これらの条件が満たされた場合にのみ、ラジオ高知にテレビ局予備免許を与えると伝えた。免許手続きに先立って申請者の一本化を行った目的としては、テレビ局開局に向けた手続きをスムーズに進めるとともに、ラジオ・テレビ兼営の事業者となるラジオ高知の資本構成を分散させるという狙いがあった。実際、これによってラジオ高知に対する高知新聞社の持株比率が大きく下がり、資本集中が緩和された形となった（高知放送編1984：94-95）。

こうした一本化調整は他の地区でも行われ、このときの予備免許（34社）に関して、実際に比較審査が行われ、拒否処分がなされたのは6ケースに過ぎない。そして、個別の申請者に対する免許条件の形で示された資本規制（マスメディア集中排除原則の原型）は、

その後、1959年9月の郵政省の審査要領⁴という形で一般化された。チャンネルプランや資本規制の原型が調整の根拠として援用されたことになる。

このように、1957年10月の一斉予備免許時の一本化調整は、田中郵政大臣の主導権のもと、郵政省側の一方的な指示に基づいて行われたもので、免許権限を背景に政治家や規制当局が放送業界への発言権を強める契機になった点で、その後に与えた影響は大きいものだった。他方、その目的は比較的明確であり、多くの関係者に資本を分散させ、メディアに対する支配力の集中を排除するというねらいがあったことも指摘しておく必要がある。

1960年代の一本化調整

そして、非公式な参入調整は、1960年代後半に本格化し、その調整主体や方法も変化した。1960年代のUHF帯の大量免許に際して調整の主体となったのは、郵政大臣ではなく、政権与党の国会議員や自治体の首長であり、調整者は、株式の割り当てや役員の調整などを通じて放送事業者と密接な関係を持つことになった。また、調整者と関係が深い地元企業や新聞社が、新たに設立される放送事業者の出資者になることが多くなった。さらに、この時期は、民放ネットワークが系列局の確保を目指して競り合った時期にも当たり、大量予備免許を背景に調整者は強い影響力を持つことが可能だった。

具体的に見ていくと、UHFテレビ局開局に向けて事態が動き出すのは、1966年12月に郵政大臣に小林武治が就任して以降のことである。テレビ放送用にUHFの帯域を利用することは、1960年代前半に決まっていたものの、既存の民放が反発したことなどを背景に郵政省が慎重な姿勢を取っていた⁵。これに対して、小林郵政大臣は1967年3月に衆議院通信委員会で「UHF、FMのチャンネルプランは年内をめどに決めたい」と発言したのち、既存の民放が反対する中、同年10月に「テレビジョン放送用周波数の割当計画基本方針」とチャンネルプラン修正を決定し、テレビ放送用の電波を大幅に拡大させた。そして、1967年11月から1968年11月にかけて全国の31社に対してテレビ局の予備免許を交付した(日本民間放送連盟編 2001:26)。このときの予備免許の交付数は、田中郵政大臣による一斉予備免許に次ぐものとなった。

このときの予備免許に関しては、各社の社史や電波監理審議会の記録を見るかぎり、正面から比較審査が行われたケースは少数だった。また、一本化調整の調停者として挙げられているのは、その地域の県知事や県選出の国会議員が多く、1957年10月の一斉予備免許の際のように郵政大臣が直接、調整を行ったという記述は見られない。

ただし、これは郵政省の関与がなくなったことを意味していない。UHFテレビ局免許にあたっては、郵政省は「①出資者は出資が最大一〇%を超してはならない。②新聞社の出資は七%を限度とする。③既存局や地元新聞の二重支配を極力排除する」(山形テレビ社史

⁴ 一般放送事業者に対する根本的基準第九条の適用の方針に基づく審査要領

⁵ 1961年3月に「テレビ放送用周波数割当計画基本方針」が修正され、従来VHF帯に限定されていたテレビ放送局用周波数がUHF帯にも拡大された。

編纂委員会編 1987 : 23) といた方針を示した上で、水面下で関係者に一本化調整を促す活動を盛んに行っていた。具体的な対応については、郵政省で放送部長を務めた河野弘が次のように証言している。

とくに UHF テレビの予備免許にあたっては、審議会の開催日に間に合うよう利害関係者達を招致して、殆んど徹夜でそれぞれの主張や希望を聴取し、役員構成、株主の割当等について決定するのに苦勞したことをなつかしく思い出す。また、この予備免許に関連し、国会の通信委員会などで申請者リスト等を提出するようにと強い要請があり、これに応じることは申請者等の利害関係に大きく影響し、免許事務の執行に支障を来すことから、あくまでも強くおことわりし続けたことなどもなつかしい。(中略) 郵政省とあまり関係のなかった地方の自治体、経済界と直接接触を持ったことは初めてのことであり、貴重な体験であったと思っている。(郵政省大臣官房企画課審議会室監修 1992 : 76)

こうした証言からは、一本化調整では県知事や県選出の国会議員が前面に立ちつつ、郵政省の事務当局が調整を下支えしていた様子が窺える。また、申請者リストの国会提出要請を断ったという記述からもわかるように、意思決定は郵政省主導のもと、不透明な形で行われていた。

こうした一本化調整は、政権与党の調整者のみならず、規制当局(事務当局)にとっても都合がよい仕組みだった。つまり、数十に上る免許申請を事前調整なしに処理することは困難であり、これを通常の競願審査に委ねた場合、規制当局が申請者間の激しい争いに巻き込まれるおそれがあった。規制当局は、一本化調整を利用することでそうした困難を事前に回避する選択を行ったことになる(長谷川 1996 : 213-217) さらに、ローカル局の設立過程に関係した地元企業や新聞社から見ても一本化調整は都合がよいものであり、非公式な調整を通じて、利益が確実に上がると見込めた放送事業に関係することができた。また、調整に関与した知事や国会議員も調整を通じて放送事業者に対する影響力を持つことが可能になるとともに、放送事業者と資本的・人的な面で結び付いた新聞社に対する影響力を強める契機となった。

このように一本化調整は、視聴者あるいは国民の利益をよそに、その過程に関与した当事者にとって好都合なものとして利用されてきた。以下、具体的な事例に基づき、調整過程をさらに詳しく検証していくことにする。

テレビ熊本の開局をめぐる調整(1967年11月予備免許)

前述のように、郵政省は1967年10月にチャンネルプランの修正を行い、全国18地区にUHFテレビ局の電波を割り当てた。その一つである熊本地区では、電波の割り当てに先立って11社が予備免許の申請を行った。熊本県では、1959年に熊本放送(VHF・東京放送系、開局時の名称はラジオ熊本)が開局しており、それに続く2局目の割り当てだった。

表 6-2 からわかるように、申請者には地元企業の有力者や政治家のほか、全国紙・ブロック紙の幹部が名を連ね、免許争いは混沌としていた。このうち、最も有力とされたのが、最後に申請を行った、全国町村会長を務める河津寅雄や衆議院議員の松野頼三を中心とするグループ（熊本中央テレビ放送）だった。それをバックアップしたのがフジ・サンケイグループで、申請書を作成したのもフジテレビ系列の関西テレビだったという（テレビ熊本 2001：21）。

申請者の乱立は熊本に限らず、各地で起きていたことから、小林郵政大臣はまず地元での一本化の話し合いを求め、これに応じて熊本地区では 1967 年 9 月中旬、河津寅雄が会長を務める県町村会の事務局応接室で競願申請者共同会議が行われた。そして、この場で新聞社系の 4 社は、持株比率を新聞社間で平等にすることを条件に申請の一本化を容認した。しかし、それ以外の申請者に関しては結論が持ち越され、自主的な一本化がならなかったことから、郵政省は改めて熊本県知事の寺本広作に調整を依頼した。

表 6-2 熊本地区の UHF テレビ局申請者と一本化調整で示された出資比率（申請順）

社名	申請者	出資比率
熊本朝日放送	細川護立（文化財保護委員） 広岡知男（朝日新聞社社長）	5%
熊本毎日放送	上田常隆（毎日新聞社社長） 福田令寿（県福祉協議会会長）	5%
熊本テレビ熊本放送	野口義夫（西日本新聞社社長）	5%
熊本テレビ放送	小林与三次（読売新聞社副社長） 宇土虎雄（県柔道協会会長）	5%
九州中部放送	福田虎亀（市福祉協議会会長） 星子敏雄（九州地方開発審議会専門委員） 渡辺広（肥後興産取締役）	6%
テレビ熊本	山内忠治郎（市商工会議所副会頭） 坂内虎雄（新日本繊維工業社長）	6%
阿蘇放送	三隅隆任（県人事委員会）	6%
九州中央テレビジョン放送	柴垣隆（公基広業社長）	6%
南九州テレビジョン放送	金沢大四郎（古庄本店社長）	6%
新熊本放送	衛藤善人（弁護士）	9%
熊本中央テレビ放送	河津寅雄（全国町村会長・熊本県小国町長） 佐方信博（富士重工常務） 有田義行（菊池市長）	41%

（テレビ熊本 2001 を基に作成）

寺本知事による調整は同年 10 月 21 日、申請者すべての代表を熊本市内のホテルに招いて行われ、この中で寺本知事は、▽統合に当たっては一つの申請書を残し、他の申請書は取り下げる、▽出資比率や役員などに関しては県知事に一任する、▽発起人代表は河津寅雄とする、といった調整案を示した。そして、この方針に新熊本放送を除いた 10 者が同意し、10 月 25 日の 2 回目の調整会議で、一本化後の熊本中央テレビ放送に対する出資比率

や役員構成に関する合意がなされたことから、寺本知事は申請を統一した旨の報告書を作成して郵政大臣に提出した。

ところが、郵政省は申請者すべての一本化が完了した地区のみに予備免許を交付する方針だったことから、一本化がなされた 15 地区については 11 月 1 日に予備免許を交付したものの、熊本地区への予備免許交付を見送った⁶。このため、再度の調整が必要となり、熊本中央テレビ放送は 11 月 13 日、一本化に応じなかった新熊本放送と郵政省内で話し合いを行い、この場でようやく新熊本放送の申請取り下げを取り付けた。これを受けて、郵政省は、他地区よりも約半月遅れの 11 月 14 日、熊本中央テレビ放送（後にテレビ熊本に名称変更）に予備免許の交付を行っている。

このように、1960 年代後半の UHF テレビ局開設をめぐる一本化調整は、郵政大臣が一方的に免許条件を示して一挙に解決を図った 1957 年 10 月の一斉予備免許の際に比べ、調整過程が複雑なものとなった。関係者は申請を行った当事者や郵政省に加えて、地元の知事や国会議員、経済界、東京キー局、新聞社と多数に上り、調整方法も、自主調整、知事など地元有力者による調整、さらには郵政省の関与といったように段階ごとに変化した。そして、誰が調整の主導権を持ち、どのようにして一本化が達成されたのか、外部から見てわかりにくいものに変質していった。

山形テレビの開局をめぐる調整（1968 年 9 月予備免許）

一本化調整は関係者の合意のもとで行われるため、その後、開局に至るまでの手続きはスムーズに進むケースは多い。しかし、調整内容をめぐる対立からトラブルに発展するケースも存在する。山形テレビ開局の際の株式配分をめぐる紛争はその一例である。

山形県では、山形放送（VHF・日本テレビ系）が 1960 年にテレビ放送を開始して以来、テレビ局は 1 局という状態が続いてきたが、UHF 帯の電波割り当てとともに 2 局目となるテレビ局の開設申請が相次ぎ、19 社の競願になった。この過程で、山形 2 区（当時）選出の衆議院議員・松沢雄蔵が小林郵政大臣から調停を依頼されたとして調整に乗り出し、調整を開始した。松沢が 1968 年 8 月 24 日、山形市内で開いた調停会議で示した各申請者の出資比率案は表 6-3 のようなものだった⁷。

この出資配分案をめぐるのは、調停者の松沢自身に 20% 近くの株式を配分するものだったことから、同年 8 月 26 日に開かれた調整会議では、「調停人一任分が一九・五%、県議会関係一〇%と流動性のあるものについて、異常と思われるほど配分が多いのはなぜか」といった質問が出された。これに対して松沢は「調停人一任分は、会社の創立に際して有能な経営才能にある人材を中央、地方にこだわらず選任したい。その時に保留株が必要である。県議会関係分は複数の関係者に配分されるものである」などとする説明を行った。そして、この場ではそれ以上の議論はなされずに、申請の一本化が合意され、9 月 27 日に

⁶ 同様に一本化調整が不調に終わった長崎・福岡地区も予備免許交付は見送られた。

⁷ 以下の記述は、山形テレビ社史編纂委員会編（1987：20-49）を参照した。

それに基づいて予備免許が出された。

表 6-3 山形地区の UHF テレビ局開設申請者と調停で示された出資比率案

申請者	出資比率
山形テレビジョン 山形テレビ 山形毎日放送 山形サンケイテレビ 山形朝日放送 山形読売テレビ	各 7%
庄内テレビジョン 山形テレビ放送 山形ユーエチエフ 新山形テレビ 山形総合テレビ テレビ山形 UHF 山形 テレビ庄内 山形 UHF テレビ放送	各 2.5%
山形テレビ 庄内放送 庄内 UHF	各 2%
山形新聞社	0%
県議会関係	10%
調停人（松沢雄蔵）一任分	19.5%

（山形テレビ社史編纂委員会編（19879）を基に作成）

ところが、翌 1969 年 5 月の取締役会で、松沢（当時は山形テレビ顧問）が一任分（株式の 19.5%）の所有権を主張したことからトラブルに発展した。山形テレビの経営陣からは、松沢の主張は「出資比率は最大一〇%が限度」とする郵政省の行政指導に反するという指摘がなされ、株主・役員が二派に分かれて反目しあう状態になった。そして、松沢が 1969 年 7 月に株主地位確認の訴訟を山形地方裁判所に起こす事態に発展した。

これに対して、山形テレビの経営陣は、提携関係にある地元の山形新聞社、さらには毎日新聞社や朝日新聞社に協力の要請を行い、要請を受けたこれらの新聞社は一致して、松沢に対して訴えの取り下げを求めた。しかし、松沢が拒絶したことから、結局、争いは法廷に持ち込まれることになった。山形テレビの株式配分をめぐる争いは、地元新聞社のみならず、全国紙までも巻き込んだの紛争となったわけである。結局、この紛争は、1974 年に問題の株式の大半を地元銀行 4 行に中立株として配分することで和解が成立したものの、一本化調整をめぐるトラブルは、解決までに 5 年の年月を要したことになる⁸。

このように一本化調整は正式な行政手続きではないゆえに、いったん紛争が発生すると、

⁸ ただし、株式の扱いを経営と切り離す合意がなされたことで山形テレビは 1970 年 4 月に開局している。

放送制度上は事態を收拾する仕組みが存在しないため、解決が困難な状態に陥ることになる。また、一本化調整は地元の経済界や新聞社（地方紙・全国紙）の協力を得つつ行うことから、解決にあたっては、そうした関係者の助力を求めざるをえない。山形テレビの株式をめぐる紛争は、一本化調整が持つ性格の一面を浮き彫りにしたケースと言える。

第3項 1970年代以降の状況

調整過程の概要

こうした調整過程は、1970年代以降、変化していく。まず、1970年代以降は、放送用周波数を一斉に各地に割り当てる参入政策は取られず、それまでのように大量免許が行われることはなくなった。1971年以降は、毎年1社から3社ずつ小刻みにUHF局が増加していく免許状況が続いた（日本民間放送連盟編 2001：32）。これによって、参入調整の機会そのものが減少した。

また、調整過程もそれまでに比べて複雑化した。前出の表6-1から読み取れるように、民放テレビ局の開設をめぐることは、1つの電波割り当てに対して数十から数百社の申請が行われることが常態化した。そして、その多くが有力な申請者のダミーと言えるものだった⁹。ダミー申請が乱立した理由としては、免許の審査基準の不透明さがあった。1つの免許枠に対して複数の申請者があった場合の審査基準は、「最も公共の福祉に寄与するものが優先する」（放送局の開設の根本的基準）という尺度しかなく、郵政省や知事、国会議員が関与して一本化調整を行うにしても、何を指標にして調整を行うべきか、明確な判断基準が存在しなかった。このため、申請側としては、申請者数の多さで「熱意」を示すという対応を取らざるをえなくなった¹⁰。

こうして放送局免許の申請者は膨れ上がり、規制当局もダミー申請の存在を前提に、調整過程に当らざるをえなくなった。具体的には、申請を受けた郵政省の地方電波監理局は、ダミー申請者を除外するため、申請者名簿の住所や電話番号を調べ、番号が同じである申請者を同一グループによるものと見なして一括りにすることから手続きが始まったという（Weinberg1991：667）。

こうした申請をバックアップしたのが、民放のネットワーク体制の完成を目指した東京キー局や全国紙だった。全国紙が調整過程に関与した理由について、例えば、静岡第一テ

⁹ こうした免許争いの実態については、静岡朝日テレビ二十年史編集事務局編（1998：246）など参照

¹⁰ さらに、電波の利用が無料で、いったん免許を取得すれば確実に利益が得られた点が異様な申請数の背景にあったという指摘もある（電波利用料制度の導入は1993年4月）。1981年から9年間、電波監理委員会の委員を務めた岡村総吾は、「審議会に出席してまず驚いたことは、テレビジョン放送用周波数が一つ割当てられると、忽ち数百の免許申請があることであった。…無料で使用免許を与えては、何百という申請のあるのは当然のように思われた」（郵政省大臣官房企画課審議会室監修 1992：16）と述べている。

レビの社史は、「テレビ局自体が電波の免許事業体で、許可地域以外の活動ができないからである。その点、国の規制も受けず、編集権の独立が確立されている新聞社なら動きやすい。ローカル局の設立過程では、資本面やネット問題をめぐって、地元の政財界を巻き込んだ激的な運動が展開されることが多い」静岡第一テレビ社史編纂室編（1991：23）と説明している。こうして調整過程は複雑化する一方で、ダミー申請の除外方法が確立されていくなど、本来の放送制度が想定しないような形での調整の「制度化」が進み、放送事業者が置かれる地域の国会議員や自治体の首長だけで利害調整を行うことは難しくなっていた。以下、事例に即して、調整過程の変化を検証する。

全国紙どうしの対立

1970年代以降、民放の新規開設にあたっては、放送局が開設される地元のみならず、ネットワーク体制の強化を目指すキー局やその背後の全国紙の利害が絡み、調整過程は複雑化した。その典型が、静岡県で3局目となる民放テレビ局開設をめぐる事例である。

静岡県では、1958年に静岡放送（VHF・東京放送系）、1968年にテレビ静岡（UHF・フジテレビ系）が開局していたものの、人口規模にもかかわらず、民放テレビ局が2局という状態が長く続いてきた。このため、静岡県に系列局を持たない日本テレビと日本教育テレビ（後のテレビ朝日）は系列局の開設を強く望み、それぞれと密接な関係を持つ読売新聞社と朝日新聞社の間で激しい免許争いへと発展していった¹¹。

こうした免許獲得をめぐることは、全国紙は1970年代までに自らに深いローカル局の開設に向けて専門の部署を設け、「ラジオ・テレビ室」（朝日新聞社）、「ラジオ・テレビ推進本部」（読売新聞社）といった名称の組織を発足させていた。これらの組織の役割は、自らと関係が深い東京キー局を核とするネットワーク体制を拡大させることにある。具体的には、「電波戦略を立て、それに沿って各地に新局を作るため、郵政省へテレビ電波の割り当てを要請する一方、新聞社間の調整などをする」（静岡朝日テレビ二十年史編集事務局編1998：239）機能を果たしていた。

全国紙が民放ネットワーク拡大に直接関与した理由について、静岡第一テレビの社史は「テレビ局自体が電波の免許事業体で、許可地域以外の活動ができないからである。その点、国の規制も受けず、編集権の独立が確立されている新聞社なら動きやすい。ローカル局の設立過程では、資本面やネット問題をめぐって、地元の政財界を巻き込んだ激的な運動が展開されることが多い」（静岡第一テレビ社史編纂室編1991：23）と説明している。こうして、民放開設をめぐることは、朝日・読売両社が静岡県をはじめとする各地で真っ向から対決する形となった。

以下、時系列に沿って見ていくと、1973年10月5日、郵政省がチャンネルプランを修正し、静岡県に新しいテレビ局の開設が認められると、朝日・読売の両新聞社が協力者作

¹¹ 静岡県の事例については、各社の社史のほか、美ノ谷（1986）、美ノ谷（1998）を参照した。

りを活発化させた。そして、両陣営に相乗りする形で他の全国紙や地方紙が免許申請を次々に行った。背景には、申請書数が多いほど地元の熱意のあらわれとして郵政当局に印象づけられ、調整を有利に進められるという思惑があった。免許争いの構図については、静岡朝日テレビの社史が「第三局をめぐる朝日対読売の二大勢力対決を軸に、他の新聞社がどちらかについて新聞界全体を巻き込んだ様相を呈した。その色分けは、朝日、中日連合に日経が同調、読売に静岡新聞や毎日（途中で手を引いたが）が加勢する形だった。中日は名古屋で中部読売と激しく対立しており、静岡新聞は中日の浜松進出に神経を尖らせるなど、それぞれに“お家の事情”があった」（静岡朝日テレビ二十年史編集事務局編 1998：239-240）と記述している。

こうした申請合戦の結果、静岡県では1つの電波割り当て枠に対して申請者が274に上るといった事態になった。そして、申請者集めの実態は、静岡朝日テレビの社史の次の記述に見られるように、制度上の建前からは想像しえないようなものに発展していった。

申請者集めは、獲得した申請者の知人に新たな申請者になってもらうなど、いわゆるネズミ講のような方法で増やしていった。もちろん、申請を有利にするのが主目的だが、それだけではなく、開局後の協力者づくりという側面もあった。申請者になることを承諾してもらって、申請書作りはこちらが代行するので、どうしても似たような書類ができあがる。これを名古屋の東海電波監理局に何通も提出するから局側にも内情が分かって、担当者から「この申請者はどちらの派か」などと尋ねられることもしばしばだった。（静岡朝日テレビ二十年史編集事務局編 1998：246）

郵政省はこうした免許獲得競争に直接関与することを避け、1976年1月16日、一本化調整を県知事の山本敬三郎に委ねた。これに対して山本知事は、第3局獲得をめぐる朝日・読売とも退く気配がないことから、抜本的な解決のためには双方にテレビ局を開設させ、民放4局体制にするしかないと判断した。そして、同年4月9日、郵政省の電波監理局長と面会し、その意向を伝えている。しかし、郵政省の見解は「電波の割り当ては電波監理審議会のチャンネルプランで決まるもので、第三局がまとまらないのに、第四局のことまでは何ともいえない」（静岡朝日テレビ二十年史編集事務局編 1998：247）というものだった。

このため方針転換を迫られた山本知事は、まずは第3局を開設させることを前提に、1976年8月10日、朝日・読売両社の幹部と個別に面会し、調停案を説明した。内容は、▽社長には知事が推す中立の弁護士をあてる、▽詳細は静岡県知事公室長と朝日新聞社、読売新聞社の3者会談で詰める、といったもので、「第三局の予備免許後、第四局のチャンネル割り当てを陳情するが、実現の感触を得ている」という点も含まれていたという（静岡朝日テレビ二十年史編集事務局編 1998：248、静岡第一テレビ社史編纂室編 1991：30）。そして、この線で知事一任を取り付けたことから、山本知事は8月25日付けで調停案を274の

申請者全員に郵送し、272の申請者がこれに同意した¹²。そして、9月24日には、調整に基づいて一本化された「静岡県民放送」に対し予備免許が交付された¹³。

しかし、静岡県民放送に関しては、朝日・読売相乗りのまま開局に向けた準備を進めなければならなかったため、双方のいずれが主導権を握るかで混乱が続き、最終的に郵政省が調整に乗り出さざるをえなくなった。郵政大臣を務めていた小宮山重四郎は1977年10月6日、テレビ朝日と日本テレビの社長を呼び出し、静岡県民放送の主導権を朝日新聞社に委ねる一方、第4局の開設を早期に行い、それについては読売新聞社と日本テレビに委ねるとした非公式の「裁定」を行った（静岡朝日テレビ二十年史編集事務局編1998:261）。この裁定に従う形で、静岡県民放送（現・静岡朝日テレビ）が1978年7月に開局し、その1年後の1979年4月に、4局目となる静岡第一テレビが開局している。

このように静岡県での第3局開設をめぐるのは、ダミー申請が横行するなど法制度の建前から乖離した形で免許獲得競争が展開され、それ以降の免許手続きに与えた影響は大きかった。静岡朝日テレビの社史は「これ以後、新局ができるごとに静岡に倣って、各地で激しい申請合戦が当然のこゝろに行われた。だが、やがて申請数の実態は替え玉ということが常識になり、意味を持たなくなった」（静岡朝日テレビ二十年史編集事務局編1998:246）と記述している。さらに、民放開設に当たって全国紙が主要な役割を果たしたという点でも一つの結節点となるものだった。

増加するダミー申請

1970年代半ば以降、民放テレビ局の開設をめぐるのは、1つの電波割り当てに対して数十から数百社の申請が行われることが常態化し、長野県の4局目のケースのように1300を超える申請がなされたこともあった。このため、規制当局もダミー申請の存在を前提に、調整過程に関与することになった。具体的には、申請を受けた郵政省の地方電波監理局は、多数の申請者のうちダミー申請者を除外するため、申請者名簿の住所や電話番号を調べ、番号が同じである申請者を同一グループによるものと見なして一くくりにすることから手続きが始まったという（Weinberg1991:667）。

例えば、岩手県で4局目となる民放テレビ局¹⁴の免許申請者一覧を見ると、複数の申請者がまったく同じ演奏所（スタジオ）の住所で設置場所の申請を行っていた（表6-4）。一般にこうしたケースについては、住所や電話番号が同じ申請者をまとめる作業を行うと、多くの場合、東京キー局や全国紙を中心としたグループができ上がる。そして、グループ化の作業が行われたのちに地元有力者などによる一本化調整が始まり、それぞれが受け入

¹² 一本化に同意しなかった2社は朝日系・読売系に属さない申請者で、免許拒否の処分を受けている（美ノ谷1986:39）

¹³ 一本化に同意しなかった2社は朝日系・読売系に属さない申請者で、郵政省から免許拒否の処分を受けた。

¹⁴ 岩手県で4局目の開局となった岩手朝日テレビは、1995年6月に予備免許が交付され、1996年10月に開局している。

られる合意に向けて調停者が誘導するといった形で手続きが進んだ。

ダミー申請が乱立した理由としては、静岡県の場合で見られたように、多くの申請者数を集めたほうが一本化調整で有利に働くという判断が存在した点が挙げられる。そして、その理由の一つとして、免許の審査基準の不透明さがあった。前述のように、1つの免許枠に対して複数の申請者があった場合の審査基準は、「最も公共の福祉に寄与するものが優先する」（放送局の開設の根本的基準）という基準しかなく、郵政省や知事、国会議員が関与して一本化調整を行うにしても、何を指標にして調整を行うべきか、明確な判断基準が存在しなかった。このため、申請側としては、申請者数の多さで「熱意」を示すという対応を取らざるをえなくなったと考えられる。

表 6-4 岩手県の民放テレビ4局目の申請者と申請時の演奏所住所

社名	申請時の演奏所住所
岩手文化テレビ	盛岡市中央通 1-6-20
盛岡テレビ	盛岡市中央通 1-6-20
北国テレビ	盛岡市中央通 1-6-20
みちのくテレビ	盛岡市中央通 1-6-20
岩手第一テレビ	盛岡市中央通 1-6-20
岩手ホームテレビ	盛岡市中央通 1-6-20
岩手朝日放送	盛岡市中央通 1-6-20
東北テレビ	盛岡市中央通 1-6-20
盛岡合同テレビ	盛岡市中央通 1-6-20
岩手セントラルテレビ	盛岡市大通 3-9-10
岩手みちのくテレビ	盛岡市大通 3-9-10
岩手県民放送	盛岡市大通 3-9-10
テレビ盛岡	盛岡市大通 3-9-10
岩手中央テレビ	盛岡市大通 3-9-10
岩手文化放送	盛岡市大通 3-9-10
岩手総合テレビ	盛岡市上堂 1-188
岩手第一テレビ	盛岡市上堂 1-188
新岩手放送	盛岡市上堂 1-188
盛岡放送	盛岡市上堂 1-188
第一岩手放送	盛岡市本町通 3-9-33
岩手ファミリー放送	盛岡市本町通 3-9-33
北上テレビ	盛岡市本町通 3-9-33
三陸テレビ	盛岡市本町通 3-9-33
岩手ホームテレビ	盛岡市永井 13 地割字中村 13 番 2、14 番
テレビ新岩手	盛岡市永井 13 地割字中村 13 番 2、14 番
岩手共同テレビ	盛岡市永井 13 地割字中村 13 番 2、14 番
盛岡テレビジョン	盛岡市上太田蔵戸前 125
テレビユー岩手	盛岡市津志田 12 地割字新田堰 19-106
岩手河北テレビ	盛岡市大沢川原 3-8-34
讀賣新聞社	盛岡市中央通 1-7-27
日刊スポーツ新聞社	盛岡市上堂 4-11-1

(岩手地区 TV 第 4 局開設免許申請は 31 件に)『放送ジャーナル』(1993 年 6 月号)

さらに、申請者が乱立した背景には、電波の利用が無料であり、いったん免許を取得す

れば確実に利益が得られたという面がある¹⁵。1981年から9年間にわたって電波監理委員会の委員を務めた岡村総吾は、「審議会に出席してまず驚いたことは、テレビジョン放送用周波数が一つ割当てられると、忽ち数百の免許申請があることであった。筆者は以前から電波は土地と同様に非常に価値のある公共的な財産で、これを営利用に利用する際には適当な使用料を払うべきであると考えていたので、無料で使用免許を与えては、何百という申請のあるのは当然のように思われた」（郵政省大臣官房企画課審議会室監修（1992：16）と記述している。

そして、放送局免許をめぐる調整過程は、1980年代にさらに転換する。全国各地への民放局が進んだ1980年代以降、地域の経済力によってはテレビ局を開局したとしても必ずしも利益に直結するとは言えなくなってきたためである。郵政省放送行政局は1986年1月、受信機会の平等を実現するとして、民放テレビの全国4波化の方針を決定したものの、地元調整を委ねたままでは、少数チャンネル地域が解消されない懸念が出てきた。このため、1980年代後半以降は、郵政省が自ら参入調整に乗り出すことが多くなり、郵政省の地方電気通信監理局が主体となって調整に携わることが増えていった¹⁶。

このように放送局免許をめぐる調整過程は、構造規制の存在を背景としつつも、時期によって変質し、それに伴って放送事業者を取り巻く関係も変化していった。1960年代から1970年代前半にかけては、免許過程を通じて、政権与党の国会議員や自治体首長がローカル局と緊密な関係を形成することが容易だったと言える。しかし、1970年代後半以降になると、東京キー局や全国紙の影響力が大きさを増し、それに従って関係者が増えることで参入過程が複雑化した。

第4項 一本化調整の終焉

国会審議での一本化調整批判

ここまで一本化調整について時期ごとにその特徴を見てきたが、不透明な手続きを問題視する見方がなかったわけではない。密室の場で放送事業者が決まっていく一本化調整に関しては、国会審議の場で何度となく批判が上がったほか、その正当性をめぐって裁判で争われたケースもある。

まず国会では、一本化調整の埒外に置かれていた野党から批判が繰り返されてきた。批判の根拠の主なものは一本化調整に制度上の裏付けがまったくないという点である。例えば、UHFテレビ局の開設をめぐる調整が盛んに行われていた1970年代には以下のような質疑が行われている（関連部分を抜粋）。

¹⁵ 電波利用料制度の導入は1993年4月。

¹⁶ 『放送ジャーナル』（1993年1・2月合併号）57-58頁

1974年2月14日・衆議院通信委員会

土橋一吉・衆議院議員（日本共産党）

約七百近い申請が出ておるので、郵政省の電波監理局としては非常に苦しんでおることもよくわかる。それは同情するし、私はよくわかる。しかし郵政大臣の持っている権限は、都道府県知事やあるいは地方自治体にそんなこと（注：一本化調整）をしていいという権限を与えられていない。

齋藤義郎・郵政省電波監理局長

たとえば百なり二百なりある、しかもそれがすべて電波法上一応合格しておる、その中から一社だけ選定するということは必ずしもそう容易なことではないということと、でき上がります事業体が幅広い結成基盤を持つほうがむしろ望ましいのではないかというわれわれの考え方から、行政指導ということで地元の有力な方々にお願いして、それで内容の詳細はわれわれがタッチしているわけではございませんけれども、地元の方々が大同団結できるような条件のもとにひとつお骨折り願いたいというのが趣旨でございます。

こうした議論からわかるように、郵政省の事務当局としては、一本化調整が正式な手続きではないことを認識しつつ、電波法の条件を満たした数百の申請者から1者を絞り込むことが事実上困難であることや、放送事業者が幅広い基盤を持つためには事前調整が必要であることを理由に挙げて一本化調整への関与を続けていた。こうした考え方はその後も変わることはなく、前述の静岡県での事前調整に関しても次のような議論が行われている。

1976年10月12日・参議院通信委員会

森中守義・参議院議員（日本社会党）

総理それから郵政大臣、内閣官房長官及び副長官に対して、申請者のある代表が公開質問状みたいのを出しているのです。その中でこう言っているのですね。「一本化調停の行政指導は違法であるとともに、郵政相が県知事に一本化した法的根拠および妥当性を明らかにせよ」、こう言っている。どう答えるんですか、答えられますか。

石川晃夫・郵政省電波監理局長

法律の中には、知事に調停を依頼するというは何もございません。われわれといたしまして、このような数で競願が出てきた場合に、どのように事務的に処理をするかということで苦心しているわけですが、この点につきまして、われわれとしましては地元の意向をくみ上げようというのが大きなねらいでございます。したがって地元の状況ということにつきましては、中立的立場である県知事というのが一番その地元の状況をよく知っているということで、われわれは知事にそのようなことをお願いするわけですが、ただいま申しましたように、これは別に法律的根拠はございません。

このように国会では、一本化調整の根拠を問いただす質問が繰り返されているが、郵政省は、地元の意向をくみ上げて地元密着の放送事業者を作り上げるためには県知事などによる一本化調整が必要という主張を一貫して続けている。また、一本化調整を行う上での法的根拠が存在しない点を認識しつつも、一方ではそれを禁止する規定もなかったことから、そうした曖昧な法制度を背景に事前調整を継続していたことになる。

一本化調整の当否をめぐる司法判断

一本化調整の正当性をめぐっては、数は少ないながらも裁判で争われたケースがある。その一つが、東京メトロポリタンテレビジョンの開局（1993年2月予備免許・1995年11月開局）にあたって、免許拒否処分を受けた申請者が起こした行政訴訟である¹⁷。

この申請者（原告）は、一本化調整に加わらずに1993年に郵政省によって免許を拒否されたもので、原告はその後、郵政省に異議を申し立てたものの棄却されたことから、郵政省を相手取って、その取り消しを求める行政訴訟を起こした。裁判で原告は、放送局免許の審査基準の曖昧さに言及した上で、郵政省が多数の申請者について実質的な審査をしないまま、最終的に免許が与えられた者を「中核のもの」と位置づけ、これに一本化して免許を与える方針を決めたと指摘した。そして、郵政省がその過程で強引で不公正な行政指導を行ったとして、その違法性を主張した。

これに対して、東京高等裁判所は1998年5月、原告敗訴の判決を下している。判決理由の中で、まず免許の審査基準について、「（電波）法七条二項及び根本的基準において、適合しなければならない条件が規定されており、これらの規定の内容に照らせば、その規定が具体性、明確性に欠けるとはいえない」として、規定が曖昧だとする原告の主張を否定した。また、一本化調整自体については、次のような見解を示している。

テレビジョン放送は、広く一般公衆に受信される番組の放送を目的とするものであって、公共性が極めて強いものであるところ、その放送をする免許の付与について割り当てられる周波数が申請者の数に足りない場合には、多数の申請が殺到し、かつ、申請者間において過当な競争を招き、種々の弊害が生ずるおそれがないとはいえないから、このような場合においては、申請者の協力を得て、公共放送の目的に合致し、運営上も経営上も安定した基盤を持つ放送事業者が免許を受けられるように調整することには、それなりの合理性があり、少なくとも被告の裁量判断の中にあるというべきである。

判決は、一本化調整によって安定的な経営基盤を持つ放送事業者を発足させることは、放送の公共性を維持する観点から「それなりの合理性」があると判断したことになる。そ

¹⁷ 平成8年（行ケ）第48号 放送局開設免許拒否処分に対する異議申立棄却決定の取消請求事件 東京高裁平成10年5月28日判決

して、申請者の自由な意思が妨げられるようなことがない限り、郵政省が一本化調整のための行政指導をすることが違法であるとはいえないと結論づけた。一本化調整を否定する司法判断は行われなかったことになる。

行政手続法制の整備と放送行政の変化

このように国会での議論や司法判断が一本化調整に直接影響を及ぼすことはなかったが、1980年代後半になると、郵政省の有識者懇談会からも一本化調整の背景となっている放送制度を見直すべきという見解が示されるようになった。

一本化調整について、「ニューメディア時代における放送に関する懇談会（放送政策懇談会）」（1985年5月～1987年4月、座長・吉国一郎元内閣法制局長官）は、報告書で、「民間放送の親局の場合、使用可能な周波数1波をめぐって多数の申請が行われるのが普通であるため、円滑な免許処理を行う上で、このような手続をとることもやむを得ないと認められるが、免許制度自体がこのような実態を踏まえたものとなっているのが望ましいのは言うまでもない」（放送政策懇談会1987：67）と言及した。その上で、「免許申請の受理期間の設定について法律に根拠規定を置き、あわせて、根本基準第10条で定められている競願処理の実施について、法律に格上げして規定するとともに、その手続の公正を図る等の措置をとることとすべきである」（放送政策懇談会1987：67）と制度の見直しを提言した。

また、競争政策の観点からも一本化調整を問題視する見解が表れている。公正取引委員会が設けた有識者による研究会「情報通信分野競争政策研究会」（座長：実方謙二北海道大学法学部教授）は、1992年8月に提出した報告書で一本化調整の問題点を指摘した。具体的には、「①新規事業者等の決定過程を不透明なものとするとともに、②調整期間の長期化によって事業の開始やその拡大が遅延したり、③調整の結果、申請者等を共同出資者とする事業体に免許が与えられることが多いが、その場合には明確な経営責任に基づく積極的な事業展開が行われにくくなるおそれがある等の問題がある」（公正取引委員会 情報通信分野競争政策研究会1992：37）ことを指摘している。

その上で、報告書は「競争政策の観点からは、免許等の申請・付与の手続に際しては、申請者間におけるいわゆる一本化調整を行うことなく、申請段階における競争を確保するようにするとともに決定過程の透明性を高めていく方向で制度の在り方について見直しを図っていくことが必要と考えられる」（公正取引委員会 情報通信分野競争政策研究会1992：37）と結論づけている。1980年代後半以降、放送免許をめぐる行政過程の不透明性への指摘が、政府内でも議論されるようになったことになる。

そして、1990年代に入り、行政手続全般に関して適正化・透明化を求める流れが強まったことで、免許行政にも見直しが迫られた。行政手続をめぐっては1993年、行政運営にあたっての公正性の確保と透明性の向上を図ることを目的に行政手続法が制定され、翌年、施行された。それに伴い、放送局免許に関しても審査基準の公表が義務付けられ、手続き上の透明性が求められることになった。これは直接、一本化調整を禁じるものではないが、

従来どおりの不透明な手法で事前調整を行うことは難しくなった。

さらに、放送事業への参入手続き自体の透明化も進んだ。例えば、衛星放送への参入手続きでは1994年9月には放送法関係審査基準（郵政省達）が定められ、従来よりも詳しい審査基準が明示された。これまで審査基準が「公共の福祉への寄与という不確定概念」（塩野 2001：267）のみだった時点と比較すれば、手続きの明確化が図られたことになる。

行政手続法制の整備とあわせ、一本化調整が行われることは次第に減っていく。先の東京メトロポリタンテレビジョンの開設をめぐる東京高裁判決（1998年5月）の翌月に開かれた電波監理審議会の議事録には、「一本化行政指導は違法ではないとの判決であるが、一本化調整を積極的に行っても良いということではないので取り違わないよう、更に手続の透明性を確保して進めていただきたいとの意見があり、郵政省から最近は行っていない旨の説明があった¹⁸」という記述がみられる。

このように、1990年代に入って行政手続きの適正化を求める流れが強まる中、一本化調整を表だって行うことは次第に難しくなり、1990年代後半には放送局免許をめぐる一本化調整という手法は、少なくとも表立って採られることはなくなったと考えられる。

第2節 番組面に及んだ非公式な影響

第1項 影響力行使の分析方法

しばしば発生した番組中止・変更事例

ここまでの考察で、構造規制の存在を背景に、政権与党や規制当局が放送事業者の設立に深く関与してきたことが明らかになった。規制の効果（あるいは弊害）という視点からみると、1960年代から1970年代にかけて、放送事業者の数を一定に制限する参入規制を通じて、既存の放送事業者あるいは新たに参入する放送事業者には超過利潤（レント）が保障され、その利権をめぐって放送事業者と政権与党との間にきわめて緊密な関係が形成されたことになる。そして、そうした緊密な関係が形成されるのと並行する形で、放送事業者が、政治的に対立がある事項を取り上げた番組の放送を中止したり、内容を変更したりといった事例がしばしば発生した¹⁹。

そうした事例の中には、もちろん、放送事業者が世論の動向や番組への批判などに応じて、「報道機関としての職業倫理」（曾我部 2012：395）に基づき行った自主規制も含まれており、すべての事例について政権与党との関係が背景に存在すると考えることはできない。ただ一方で、報じられている事例の中には、外部から何らかの影響があったのではな

¹⁸ 電波監理審議会（第812回・1998年6月26日）議事要旨

¹⁹ メディア総合研究所（2005）など。なお、この内容は当初、『放送レポート』1993年3・4月号、5・6月号に掲載され、その後、1994年に『戦後史にみるテレビ放送中止事件』として出版されたのち、現在のブックレットの形で取りまとめられた。

いかと疑われるケースも多々存在する。そして、そうした事例の背景を説明する上では、制度的な要因や、それによって形成された放送事業者との関係について考慮することも必要と考えられる。

確かに、これらの事例に関しては、構造規制の非公式な運用を通じて形成された関係が存在したことで、番組への影響力行使がもたらされたという因果関係の形で説明することは難しい。しかし、放送制度がどのように運用されていたときに、どのような形で番組に対する影響力行使が起きていたのか、対応関係を検証することができれば、放送規制が時期ごとに実質的に果たしてきた機能が、より明確に浮かび上がってくると考えられる。以下、そうした問題意識を軸に事例の分析を進める。

検証の方法

なお、番組の中止や変更事例に関しては、さまざまな先行研究があるが、性格上、網羅的にデータを集めることは難しい。例えば、メディア総合研究所（2005）は、1959年以降に起きた160余りの事例について記述している。ただし、ここで挙げられている事例には、外部からの何らかの影響が要因として考えられるものに加えて、放送事業者が自らの判断で放送を取りやめたり、内容を変更したりしたものも含まれている。例えば、出演者が事故を起こしたため放送を中止したり、視聴率が目標に達しなかったため放送を打ち切ったりした例である。

このため、本研究では、NHKが刊行した『20世紀放送史』（本編・年表編）に記述されている項目から事例を選択した上で、必要に応じて先行研究などにより内容を補うことにした。また、取り上げる期間については、番組中止や変更事例が頻繁に報道された1960年代以降、番組内容に関する行政指導が本格的に始まった1985年までの間を中心に考察を行う。また、1960年代と1970年代以降とで事例の性格に違いがみられることから、時代区分を2つに分けて記述を行うことにした。

第2項 1960年代の事例

1960年代の概要

まず、放送局免許をめぐる非公式調整が各地で行われていた1960年代の事例である。ここでは『20世紀放送史』に記述がある20の事例をまとめた。この時期、政治的な争点となりうるテーマを扱った番組に対して、政権与党が影響力を行使するケースがしばしば表面化した。さまざまな背景があると考えられる放送番組の中止・内容変更事例のうち、政権与党が問題視したことが要因として想定される事例については、強調して表示した（表6-5）。

表 6-5 番組の中止・内容変更の主な事例（1960年代）

表のうち色が濃い部分は政治的問題が焦点になったと考えられる事例（特に政権側が問題視したことが想定される事例）

年月日	政権	郵政大臣	放送事業者	事案	『20世紀放送史』（本編・年表編）での記述（【カッコ】内は他の文献による補足）	出典
1962年 11月25日	池田	手島栄	RKB 毎日放送	『ひとりっ子』放送中止	芸術祭参加テレビドラマ『ひとりっ子』の放送が放送される予定だったが、中止になった。物語は、熊本を舞台に、特攻隊で長男が戦死してひとりっ子になった次男が、元従軍記者の父親の勧めで防衛大に合格するが、母親と恋人の反対などで悩みながら入学を取りやめ、エンジニアを目指して働きながら学ぶ決意をするという内容。…防衛庁と自民党、完成台本を事前に入手した右翼、防衛産業とかかわりのあるスポンサーや経団連が絡んだ圧力がかけられたと言われている。	20世紀放送史上 541頁
1963年 11月9日	池田	古池信三	日本教育テレビ	『判決』52話「老骨」放送中止	52話「老骨」が初めて放送中止になった。主人公が酒に酔って傷害事件を起こす物語はスポンサーのニッカウキスキーにとって困るという理由であったが、税制を批判した内容に、総選挙を前にして政治的な圧力が加かったと言われた。	20世紀放送史上 542頁
1963年 12月25日	池田	古池信三	TBS	『こちら社会部』打ち切り	23回シリーズが12回で打ち切りになった。戦争中の後遺症による息子の死を戦死と認めよと提訴した実話に基づく「十八年目の戦死」、韓国をテーマにした「近くて遠い国」、保守派の選挙の腐敗を追及した「畏」などの放送が見送られ、スポンサーも降りて、番組が打ち切られる。	20世紀放送史上 543頁
1964年 1月	池田	古池信三	日本教育テレビ	『判決～生きる』放送中止	生活保護行政の不備を描いた「生きる」が放送中止になる。	20世紀放送史上 542頁
1964年 8月15日	佐藤	徳安實蔵	日本テレビ	ドラマ『列外一名』放送中止	マスコミ共闘など35団体、日本テレビで11月放送予定の自衛隊PR番組『列外一名』（大映テレビ室企画・制作）の放送阻止会議を結成。日本テレビ、放送を断念	20世紀放送史年表
1965年 4月13日	佐藤	徳安實蔵	NHK	『敵艦見ゆ』再放送中止	日本海海戦をパロディーふうを描く。4月13日に予定した再放送は中止。【バルチック艦隊が津軽海峡にくるか対馬海峡にくるかを、当時始まった早慶戦と対比しつつパロディーふうに表示した作品だった（メディア総合研究所編 2005：12）】	20世紀放送史年表

1965年 5月9日	佐藤	徳安 實蔵	日本テレビ	『ベトナム 海兵大隊戦 記』再放送 中止	政府軍に殺された解放戦線の少年容疑者の生首がカメラの前に放り出されるシーンがあった。いきなり、残酷なシーンが茶の間に飛び込んできた。視聴者に与えた衝撃は大きかった。テレビは、戦争が持つ残酷さをどこまでリアルに伝えられるかという問題を提起した。…放送の是非を巡る論議が広がる中で日本テレビは13日、第1部の再放送と第2部、第3部の放送中止を決める。福井三郎報道局長は記者会見で…「放送中止は、あくまでも局の自主判断によるものだ」と述べて政府筋から圧力がかかったのではないかとする見方を否定した。福井発言の背景には、放送後、橋本登美三郎官房長官が日本テレビの清水与七郎社長に電話をかけてきた事実がある。これについて橋本は、「私は問題のフィルムを見ていない。だが見た知人たちから、『残酷すぎる』『気持が悪くなった』などという話を聞いた。そこで『戦争の惨禍を証明する意義はあるだろうが、茶の間に入るテレビとして、あまりにむごたらしい場面は好ましくない』と思い、清水日本テレビ社長に『どんなものか』と電話で聞いたのだ。…言論表現の自由を抑圧しようなどという意向はない」と説明した。	20世 紀放送 史上 564頁
1965年 5月19日	佐藤	徳安 實蔵	日本教育テレビ	『判決～佐 紀子の庭』 放送中止	教科書検定問題をテーマにした「佐紀子の庭」が放送中止になる。「佐紀子の庭」の脚本作りに助言していた東京教育大学教授永三郎は、放送予定日に合わせて教科書検定を違憲とした民事訴訟を起こす準備を進めていたが、提訴を6月12日に延期した。	20世 紀放送 史上 542頁
1965年 6月17日	佐藤	郡祐 一	TBS	『南ベトナム 戦記』一部 カット	報道特別番組『南ベトナム戦記』で解放戦線兵士が狙撃されるシーンなど残酷場面をカットして放送	20世 紀放送 史年表
1965年 7月23日	佐藤	郡祐 一	東京12チャンネル	『きけー〇 〇〇万人の 声』の内容 変更	都議選キャンペーン番組『きけ!1000万人の声』の企画を中止。特別番組『五党の主張をきく』を放送。 【街頭中継に社会党系の参加者を動員した…などの理由で自民党都連が東京12チャンネルに対し、「街頭からの中継をやめなければ出演しない」と申し入れたため（メディア総合研究所編2005:15）】	20世 紀放送 史年表
1965年 9月30日	佐藤	郡祐 一	NHK	ドラマ『風 雪』の打ち 切り	64年4月から始まったNHK『風雪』も台本の書き換えが行われた。これは明治維新から太平洋戦争の終戦までの歴史を描く100回シリーズのドラマだったが、日韓条約批准など当時の政治状況が配慮されて、昭和期に入ることなく60回で打ち切りとなった。	20世 紀放送 史上 543頁
1966年 8月10日	佐藤	新谷 寅三郎	日本教育テレビ	『判決』 200回で打 ち切り	第200回「憲法第二十五条」の放送を最終回に、『判決』は打ち切られた。…この間、放送台本の1割近くにクレームが付き、脚本の書き直しやカットが行われた。演出の八橋は「毎回放送後、視聴者から激励の投書が数多く寄せられたので、スタッフや出演者に回覧して、励みにした。しかし、クレームが多くなり、これ以上続けることは難しいと思うようになった」と振り返る。NETは放送打ち切りの理由を「マンネリ化と視聴率の低下が第1で、政治的な圧力は一切ない。あくまで局の自主的判断」と説明した。	20世 紀放送 史上 542頁

1966年 9月10日	佐藤	新谷寅三郎	読売テレビ	芸術祭ドラマ『土砂降り』放送中止	身体障害者を扱った芸術祭参加ドラマ『土砂降り』の放送中止を決める。 (9月22日) 日本放送作家組合と高橋玄洋、抗議【「政府が身体障害児対策に力を入れているときに、こういうものをやると足をひっぱることになる」として中止を決めたもの(メディア総合研究所編 2005: 20)】	20世紀放送史年表
1966年 9月23日	佐藤	新谷寅三郎	フジテレビ	『若者たち』34回目で放送終了	在日朝鮮人をテーマにしたシリーズの1編「さよなら」が放送中止になる。その1週間後、34回の放送で番組が打ち切られ、抗議するファンの投書は2万通を超えた。フジテレビは翌年2月から24回分の再放送を決める。『若者たち』は、根強いファンに支えられて、独立プロ新星映画社の制作で自主上映が決まり、150万人に鑑賞された。	20世紀放送史上 543頁
1966年 11月3日	佐藤	新谷寅三郎	RKB毎日・TBS	自衛隊観艦式中継の中止	『おはようっぼん』の自衛隊観艦式中継をRKB毎日・TBS労組の反対で中止。【RKB毎日労組は9月26日、団体交渉で会社を追及。…全員集会を開くなど抗議行動に取り組んだ(メディア総合研究所編 2005: 22)】	20世紀放送史年表
1966年 11月24日	佐藤	新谷寅三郎	日本テレビ	『ノンフィクション劇場～職場復帰命令』放送中止	『ノンフィクション劇場』で放送予定だった、三池炭鉱事故被害者を描く「職場復帰命令」をスポンサーなしで自主放送(1966年12月1日)	20世紀放送史年表
1967年 2月21日	佐藤	小林武治	TBS	『現代の主役一日の丸』調査	郵政相小林武治、TBS『現代の主役一日の丸』が偏向しているとして電波監理局に実情を調査させたと閣議で報告 (3月18日) 参院本会議で社会党が番組介入は憲法・放送法に違反と追及。佐藤首相、政府はマスコミに介入する意思は無いと答弁	20世紀放送史年表
1967年 10月30日	佐藤	小林武治	TBS	『ハノイ・田英夫の証言』への自民党抗議	現地で撮影したフィルムを映しながら、スタジオで田が取材体験を語った。日本のテレビ局による初めての北ベトナム取材であることに加え、スタジオドキュメンタリーという新しい手法を取り入れたこともあって、この番組は注目された。…田はその著『チャレンジ』の中で次のように述べている。「自民党から『あの番組はけしからん』とあからさまな圧力がかかった時に、今道さん(TBS社長)は、『何をいうか。TBSは報道機関だ。報道機関ならニュースのあるところならどこへでも人を出すのはあたりまえではないか。田君をハノイに派遣したのは私ですぞ』と怒ったことを聞き、『今道さんは正論をいってくれた』と意を強くしたものである。この話が出たのは、67年11月7日の夜、自民党幹部とTBSの幹部との懇談会の席上であった。この宴席に出ていた幹部とは田中角栄、橋本登美三郎、松野頼三、長谷川駿といった人たちだった....私のことについて発言したのは橋本登美三郎で、10月30日に放送された番組を名指しして『どうして田君をノ、ノイにやったのか。ああいう放送をやられたら困	20世紀放送史上 566頁

					るじゃないか』と露骨に干渉。これに対して今道さんが、先に触れたような反論を加え、あまりの剣幕に一時座がしらけるというようなこともあったと聞く」	
1968年 1月24日	佐藤	小林武治	TBS	米空母佐世保入港特集の中止	『婦人ニュース』のエンタープライズ特集、放送中止。 【米原子力空母エンタープライズが佐世保に入港する前日の1月18日、民放テレビキエ四社の社長とNHK会長がホテル・オークラで郵政大臣と懇談、エンブラ寄港問題で要請を受けている(メディア総合研究所編 2005: 26)】	20世紀放送史年表
1968年 3月12日	佐藤	小林武治	TBS	『カメラ・ルポルタージュ 成田24時』放送中止	反対同盟の石橋副委員長から頼まれたスタッフたちは、農家の主婦7人を取材用のマイクロバスに乗せた。7人は長さ1メートル30センチの棒がついたプラカードを持ち込んだ。マイクロバスは警察の検問を受け、プラカードは凶器の角材になるとして押収された。報道機関の取材を監視するために現地に入っていた自民党の監視団は、「TBSの取材車が凶器を運んだ」と問題視し、閣議でも取り上げられた。11日昼の『婦人ニュース』「その夜、三里塚の農民と学生は何を語り合ったか」は、予定どおり放送された。しかし、12日放送予定の『カメラ・ルポルタージュ』「成田24時」は制作中止が決まり、当日は1年前に制作された「'67春東京大学」の再放送で穴を埋めた。視聴者からの問い合わせの電話にTBSは、「制作者が急病のために中止した。外部からの圧力によるものではない」と説明した。	20世紀放送史上 598頁

(出典は表中で表示)

1960年代、政権与党が特に懸念していたのは、番組の「低俗化」と「(政権側から見た)政治的偏向」だった。一方で、それに対応する制度的な手段はきわめて限定されていた。郵政省がこの時期、設けた有識者による調査会、臨時放送関係法制調査会が答申で、「放送事業者の編集の自由は国民の表現の自由と微妙な関係をもつので、放送の規制は自主規制を原則とすべきものとする」と指摘しているように、放送法改正などによって内容規制を強化することは容易ではない状況にあった。

こうした制約の中で、「低俗番組」に対しては、自主規制の枠組みを強化するといった対策が取られたが、「政治的偏向」に対しては、政権与党が直接、非公式な形で放送事業者に働きかける動きが起きた。そして、それらはしばしば報道などによって表面化した。以下、代表的な事例を見ていく。

『ひとりっ子』放送中止 (RKB 毎日放送)

放送中止事例として、しばしば取り上げられる番組が1962年のRKB毎日放送制作の『ひとりっ子』である。内容は「特攻隊で長男が戦死してひとりっ子になった次男が、元従軍記者の父親の勧めで防衛大に合格するが、母親と恋人の反対などで悩みながら入学を取りやめ、エンジニアを目指して働きながら学ぶ決意をする」(日本放送協会編 2001a: 541)というものだった。中止の経緯は次のようなものである。

11月上旬、突然スポンサーである東芝が「理由は申し上げられないが提供を中止する」とRKB毎日に申し入れてきた。キー局のTBSからもネットは受けられないと通告されたが、制作者たちの熱意で、作品を完成させた。当初、防衛庁は、「ひとりっ子」の鹿屋基地のロケについては許可していた。しかし、ドラマの内容が広報の目的に沿わないと判断され、たまたま放送予定日の翌日が防衛大の合格発表日であったことなどから、「ひとりっ子」は放送中止になった。防衛庁と自民党、完成台本を事前に入手した右翼、そして防衛産業とのかかわりのあるスポンサーや経団連も絡んだ圧力がかけられたと言われている（日本放送協会編 2001a : 541）。

このように『ひとりっ子』の放送中止の背景として、政権与党やスポンサーなどが存在していたことが指摘されてきた。それらと放送事業者との間で、どのようなやり取りがあったのかは不明な点が多いが、放送事業者による純粋な「自主規制」として捉えることは難しい事例である。

『判決』放送中止（日本教育テレビ）

日本教育テレビで放送された『判決』（1962年10月～1966年8月）も放送中止が問題化した事例である。『判決』は、法律事務所を舞台にしたドラマで、教育問題、医療制度、社会的な偏見といったテーマを扱った。1話完結の1時間ドラマは、視聴者の幅広い支持を集めて20%近い視聴率をあげる人気番組だったという（日本放送協会編 2001a : 542）。

しかし、1963年11月9日放送予定の52話「老骨」が放送中止になった。『20世紀放送史』の記述によると、主人公が酒に酔って傷害事件を起こす物語がスポンサーの酒造メーカーにとって困るという理由だったが、税制を批判した内容に「総選挙を前にして政治的圧力がかった」という見方もなされている（日本放送協会編 2001a : 542）。

さらに、生活保護行政の不備を描いた「生きる」（1964年1月）と教科書検定問題をテーマにした「佐紀子の庭」（1965年5月）も放送が中止された。「佐紀子の庭」の脚本には、のちに教科書検定を違憲とした民事訴訟を起こした東京教育大学の家永三郎教授が脚本作りへの助言を行っていた。

その後、『判決』は1966年8月10日、「憲法第二十五条」（第200回）の放送を最後に打ち切られた。「この間、放送台本の1割近くにクレームがつき、脚本の書き直しやカットが行われた」（日本放送協会編 2001a : 542）という。ただし、日本教育テレビは番組打ち切りの理由を、「マンネリ化と視聴率の低下が第1で、政治的な圧力は一切ない。あくまで局の自主的判断」（同上）と説明している。

『ベトナム海兵大隊戦記』第2部・第3部の放送中止（日本テレビ）

『ベトナム海兵大隊戦記』は、50日以上にわたる現地取材をもとに番組が制作されたも

ので、レギュラー番組『ノンフィクション劇場』で1965年5月9日に第1部が放送された。しかし、放送後、番組内容に問題があったとして、第1部の再放送と、その後に予定されていた第2部、第3部の放送が中止になった（日本民間放送連盟編2001：22）。

これについて、民放連が編集した『民間放送50年史』は、「放送における報道に自由にかかわる重大な問題として特記される」とした上で、次のように記述している。

番組の中で、南ベトナム政府軍の中隊長がベトナム解放戦線の少年の首を刀で切り落とし、その生首を下げて歩くシーンがあり、これが残虐であるというのが放送中止の理由であった。しかし、その後、橋本登美三郎内閣官房長官が第1部の放送のあと、日本テレビの清水與七郎社長に直接電話をかけてクレームをつけた事実が明るみに出たことから、テレビにおける残酷なシーンの取り扱いや放送に対する政府の介入の問題をめぐって社会的な論議が沸き起こった（日本民間放送連盟編2001：22-23）。

この放送中止をめぐっては、当時の新聞も、「反響の大部分は『人間無視の残酷さを怒り、この戦争の真実を、生命をかけてえぐってくれた報道班に敬意を要する』といった賛成論。しかし『茶の間のテレビ番組として行過ぎではないか』との反対論も一部にあり、橋本内閣官房長官は十日夜、清水日本テレビ社長に『あれほど残酷なものを放送するなんて、ひどいじゃないか』（加登川編成局長の話）と電話で申入れたという²⁰」と報道している。

これに対して、橋本官房長官は「私は問題のフィルムを見ていない。だが、見た知人たちから、『残酷すぎる』『気持が悪くなった』などという話を聞いた。そこで『戦争の惨禍を証明する意義はあるだろうが、茶の間に入るテレビとして、あまりにむごたらしい場面は好ましくない』と思い、清水日本テレビ社長に『どんなものか』と電話で聞いたのだ。…言論表現の自由を抑圧しようなどという意向はない」（日本放送協会編2001a：564）と述べたという²¹。一方、日本テレビの加登川孝太郎編成局長は、その後の取材に対し、「電話の件を聞いて、ああ、反米思想が流れていると受け取られたなと思った。そうは言えないから、『残虐シーンがまずい』という表現になったのでしょうか²²」と述べている。

この問題では、番組中止の経緯は見解が食い違う部分はあるものの、当時の官房長官が放送事業者の幹部に「申し入れ」を行った点では証言が一致している。

『ハノイー田英夫の証言』への抗議（TBS）

この番組は、報道番組『ニュースコープ』のキャスターを務めていた田英夫らが約1か月間にわたって北ベトナムで取材した成果をもとに放送されたものである（1967年10月30日放送）。日本のテレビ局による初めての北ベトナム取材であることに加え、スタジオド

²⁰ 『朝日新聞』1965年5月13日朝刊

²¹ 発言部分の初出は『毎日新聞』1965年5月18日

²² 『読売新聞』1993年1月5日夕刊

キュメンタリーという新しい手法を取り入れたことで注目を集めた（日本放送協会編 2001a : 566）。しかし、放送後、自民党幹部と TBS 幹部との懇談会の場で、自民党側から番組に対するクレームがあった。『民間放送 50 年史』は次のように記述している。

自民党筋から、予想に反して明るい“北の表情”を伝えた放送内容にクレームがついた。これに対して、今道潤三 TBS 社長は自民党関係者との懇談の席で、「報道機関である以上、ニュースのあるところなら、どこへでも人を派遣するのは当然のこと」と反論した（田英夫著『真実とは何か』1972 年、社会思想社）。しかし、翌 68 年 5 月に成田空港反対同盟員が TBS の取材バスに便乗した事件で、取材班が警視庁の取り調べを受けたことなどを契機に、田キャスターは降板となった（日本民間放送連盟編 2001 : 23）。

1960 年代の特徴

このように、1960 年代は、政権与党が放送事業者に非公式な形で「申し入れ」を行い、その後、放送に影響がもたらされるといった事例、あるいは、政府側の働きかけの有無は不明なもの、政治的争点となりうる番組が中止・打ち切りになるといった事例がしばしば報道された。

さらに、政府関係者が番組のあり方に対して、正面から注文を付ける場面もあった。官房長官などを務めた橋本登美三郎は、1964 年の『CBC リポート』の取材に対し、「最近の好ましくないテレビ番組には偏向報道、低俗番組の二つの型があり、前者は左翼思想、後者は青少年の不良化につながる危険性がある」とした上で、「この点を改善するよう民放首脳に申し入れてあるが、まだ満足すべき効果はあらわれていない」と述べた。そして、「局の幹部がシナリオに一応目を通して、演出の段階で意識的に左翼的にとり扱うからだ。左翼分子は表面上は言論の公正をうたいながら、テレビ・ラジオを通じて日本の共産化を目指している」と不満をぶつけている²³。

一方で、政府が正面から規制（内容規制）を行える余地は、きわめて限定されていた。この時期、政権与党は、公式の内容規制の強化を進めようとしたものの、その試みは成功しなかった。自民党は 1967 年 10 月、翌月に予定されていた放送局の再免許や新規免許に際して、「番組内容を審査する権限をもつ全国的な番組審議会を設置する」、「人事を通じて放送の公正と番組の向上を期する」といった点を政府に要望した。しかし、これが新聞報道で明らかになると、放送事業者が反発したほか、新聞でも批判的な論調が多くを占め、政府は規制強化の試みを断念せざるをえなくなった（松田 1981 : 361-362）。

このように、1960 年代、内容規制を強化しようとする政府側の試みは成功せず、番組に対する公式の規制手段は限定されていた。一方で、この時期は、裁量の余地が大きい構造規制の存在を背景に、政権与党が各地で放送事業者の参入をめぐる非公式調整に関与するなど、放送事業者に対する強い影響力を維持していた。また、そうした非公式な参入調整

²³ 「政治家から見たテレビ」『CBC リポート』1964 年 11 月号 9 頁

も、前述のように、半ば公然と進められるなど、行政手続きの透明化や適正化に向けた問題意識は高いとは言えなかった。そうした中で、番組に対して、非公式に「申し入れ」を行うといった事例が相次ぎ、一部が報道などで表面化したことになる²⁴。

第3項 1970年代以降の状況

1970年代以降の概要

番組の中止や内容変更の事例は、1970年代以降も報道などによって確認することができる。しかし、放送規制の枠組みそのものは、内容規制、構造規制とも1960年代から1970年代にかけて変わらなかったものの、その様相は変化し、政府側があからさまな形で影響力を行使する事例は、少なくとも表面上は減少している。表6-6は、『20世紀放送史』に記述がある18の事例をまとめたものである。

表6-6 番組の中止・内容変更の主な事例（1970年代～1990年代）

※表のうち色が濃い部分は政治的問題が焦点になったと考えられる事例（特に政権側が問題視したことが想定される事例）

年月日	政権	郵政大臣	放送事業者	事案	『20世紀放送史』（本編・年表編）での記述 （【カッコ】内は他の文献の補足）	出典
1971年 9月30日	佐藤	広瀬正雄	日本教育テレビ	防衛庁スポンサー番組の放送中止	民放労連・国民文化会議など、NETに防衛庁提供番組『知られざる人生』の放送中止を申し入れ（10月6日）NET、中止を決定	20世紀放送史年表
1972年 1月23日	佐藤	広瀬正雄	九州朝日放送	『ドキュメンタリー現代～不再戦の森』自主放送	南京虐殺事件を扱った『ドキュメンタリー現代～不再戦の森』（九州朝日放送制作）をスポンサーなしで放送	20世紀放送史年表
1972年 3月18日	佐藤	広瀬正雄	朝日放送	『お荷物小荷物・カムイ編』放送中止	テレビドラマ『お荷物小荷物・カムイ編』がアイヌへの偏見を生むとしてウタリ協会が地元北海道放送に抗議、放送中止へ【放送局側の最初の回答を不満としてウタリ協会は放送の即時中止と、制作局の朝日放送および作者の謝罪文を要求した（メディア総合研究所編2005：31）】	20世紀放送史年表

²⁴ なお、この時期に関しては、スポンサーの影響力が相対的に現在よりも強かった点を見逃すことはできない。とりわけ、1960年代から1970年代にかけては、1社提供が多く、個別のスポンサーが番組内容に影響を及ぼしうる立場にあった。スポンサーの位置付けについて、松田浩は「いまと大きく違っています。複数のスポンサーが一つの番組に相乗りするのが一般的になるのは、70年代に入ってからです。それまでは『わが社の番組』という意識が強くて、スポンサーの去就が即、番組の去就につながっていたのは事実です。『ひとりっ子』しかり、『判決』しかりです」といった見方を示している（メディア総合研究所2005：76）。

1972年 3月30日	佐藤	広瀬 正雄	NHK	ドキュメンタリー『人間列島～ある結婚』放送中止	ドキュメンタリー『人間列島～ある結婚』放送（ハンセン氏病だった青年の結婚と社会復帰を描く。予告を見た視聴者からのクレームでいったん放送中止、のち番組の主人公と全国国立療養所ハンセン氏病患者協議会などの要望で、一部手直しして放送）	20世紀 放送史 年表
1972年 8月12日	田中	三池 信	日本教育テレビ	『土曜ショー』打ち切り	『土曜ショー』で放送禁止歌（戦争小唄）を放送、問題化【禁止コードをつくって特定の歌を放送禁止にしている業界のナンセンスぶりを皮肉ったものだが、この放送が番組の打ち切りを決定的にした（メディア総合研究所編 2005：32）】	20世紀 放送史 年表
1972年 10月6日	田中	三池 信	フジテレビ	ドキュメンタリー『祭りをつくる人々』	民放労連、フジテレビのドキュメンタリー『祭りをつくる人々』が自衛隊PRになると放送中止を申し入れ	20世紀 放送史 年表
1972年 11月11日	田中	三池 信	朝日放送	仁保事件を扱ったドキュメンタリー『自白』放送中止	仁保事件（54年に山口県で起きた殺人事件）をテーマにした芸術祭参加ドキュメンタリー『自白』（11月11日放送予定）の放送中止を決定（検察側証人の取材方法に問題と説明） 【裁判では検察側証人の証言の信ぴょう性が争点の一つになっていたが、『自白』はそれらの証言へのインタビューもまじえて事件の真相にせまろうとしたもの（メディア総合研究所編 2005：34-35）】	20世紀 放送史 年表
1975年 3月31日	三木	村上 勇	NHK	北海道知事選の立会演説会の放送中止	札幌局、北海道知事選立会演説会（札幌市）を収録、ヤジで演説が聞こえないなどの問題が生じ、道選管と協議して放送中止	20世紀 放送史 年表
1975年 6月27日	三木	村上 勇	山口放送	県議会中継カット	県議会の録画中継で同社のアナウンサー解雇問題等に関する社会党議員の質問部分をカットして放送。放送時間1人40分との取り決めに対し、放送を私物化したとして県議会審議が3日間（6月28日～30日）中断	20世紀 放送史 年表
1975年 10月27日	三木	村上 勇	民放各社	ハウス食品のCM放送中止	ハウス食品のCM「わたし作る人ぼく食べる人」が女性グループの抗議で放送中止に	20世紀 放送史 年表
1976年 3月10日	三木	村上 勇	民放各社	日本船舶振興会のCM中止申し入れ	子どもとマスコミに関する懇談会（総評・日教組・マスコミ共闘会議など）が日本船舶振興会（会長・笹川良一）による「親を大切に」「一日一善」などのテレビスポットCMや番組提供に関し、(1)売名広告の疑いがある、(2)「競艇の収益が社会の役に立っている」というコメントはギャンブル美化につながる、(3)内容が意見広告にあたる、として運輸省・TBS・民放連・電通に放送中止を申し入れ	20世紀 放送史 年表
1976年 3月21日	三木	村上 勇	日本テレビ	『宗教の時間』放送中止	『宗教の時間』で放送予定（3月21日）の「暗黒の中の一キリスト者金芝河」を出演者の韓国批判が強いとして放送中止に決定。日本キリスト教協議会など宗教・文学関係34団体が抗議	20世紀 放送史 年表
1976年 5月19日	三木	村上 勇	日本短波放送	『こころの友』放送中止	日本短波放送、韓国の民主化運動を扱った宗教番組『こころの友』は韓国への内政干渉の恐れがあるとして放送中止。日本基督教団などが抗議	20世紀 放送史 年表

1977年 4月29日	福田	小宮山重四郎	東京12チャンネル	『日本人の海を考える』放送中止	スペシャル番組『日本人の海を考える—岐路に立つ造船と海運』(4月29日から3回放送予定)出演者に7月参院選立候補予定者が含まれていたため、「事前運動の疑いが強く、企業ぐるみ選挙に放送が利用される」として民放労連などが抗議、放送中止	20世紀放送史年表
1977年 10月25日	福田	小宮山重四郎	テレビ朝日	『題名のない音楽会』放送中止	10月30日放送予定の『題名のない音楽会—教育勅語のすすめ』は「内容が音楽番組にふさわしくない」などの理由で中止と決定 (11月11日)自民党役員会、放送中止問題の調査を決める (11月16日)衆院通信委でテレビ朝日高野社長「放送中止に外部圧力は無く、私自身が放送は不相当と判断した」と説明	20世紀放送史年表
1981年 2月4日	鈴木	山内一郎	NHK	『NC9』でのロッキード関連部分をカット	『ニュースセンター9時』で、「ロッキード事件5年—田中角栄の光と影」を放送する予定で準備を進めていた。企画は、事件の裁判の推移をまとめた部分と政界における田中派の活動ぶりを伝える部分との2部構成で、15分ほどの時間を充てる予定だった。…この企画が、放送3時間前になって大幅に内容を変更することになる。4日の夕刻、島桂次報道局長は局次長と部長を集めて、ロッキード企画の放送中止を命令した。島が挙げた理由は「ロッキード事件の区切りとして5年というのは納得できない、今なぜロッキード事件を取り上げるのか、こんなちやちなものではなく、やるなら2時間でもかけてやるべきだ」などというものであった。…放送中止の内幕について、島は、NHK会長を退いた後に著した『シマゲジ風雲録』の中で、自民党総務会長からNHK会長にロッキード企画を手控えるよう圧力がかかったこと、NHK会長が島を呼んで善処を求めたのに対して、島は、日放労の経営への介入・影響行使を切ることを条件に放送中止を命じた、などと書いている。	20世紀放送史下85頁
1984年 12月22日	中曾根	左藤恵	九州朝日放送	中国残留孤児の手紙捏造で放送中止	『プラザウィーク』で中国残留孤児の手紙をねつ造して番組を制作したことが分かり、放送中止。【手紙もテープも担当ディレクターがねつ造したものであることが前日に発覚したため、放送を中止した(メディア総合研究所編2005:49)】	20世紀放送史年表
1985年 10月28日	中曾根	左藤恵	TBS	映画『キューポラのある街』一部カット	『月曜ロードショー』で浦山桐郎監督作品「キューポラのある街」を放送、「差別用語”のある場面約30か所の音声・映像をカット	20世紀放送史年表
1986年 7月13日	中曾根	佐藤文生	読売テレビ	『遠くへ行きたい』放送中止	『遠くへ行きたい』(キー局:読売テレビ,制作:テレビマンユニオン)が予定の永六輔出演「出張手仕事の旅」の放送を中止。永の「国鉄分割・民営に異議」の意見広告(7月6日朝刊各紙)が原因	20世紀放送史年表
1988年 5月8日	竹下	中山正暉	NHK	大型間接税に関する世論調査公表問題	朝日新聞、NHKが世論調査「くらしと政治」の結果(大型間接税に反対48%,賛成18%)を公表しなかったと報道。5月11日、川原会長、衆院通信委で「ニュース判断の問題」と答弁	20世紀放送史年表

1990年 6月21日	海部	深谷隆司	TBS	ドラマ『はいすくーる落書2』の変更要請	全国工業高等学校長協会、テレビドラマ『はいすくーる落書2』(7月13日開始)は「工業高校への誤解を招く」として放送中止か設定変更を要望	20世紀放送史年表
1991年 2月27日	海部	関谷勝嗣	テレビ新潟 サンテレビ テレビ新広島 福岡放送	総理府提供特別番組『湾岸危機・ニッポンの役割』放送中止	民放労連、テレビ神奈川制作の総理府提供番組『湾岸危機・ニッポンの役割』に対し、放送中止を求める声明を発表。首相・総理府・同番組のネット放送を予定していた全国15のU局(うち独立U局は11)社長宛に送付。反対理由は国の機関が審理している問題、係争中の問題は慎重に扱うという「放送基準」第8項違反などというもの、テレビ神奈川は3月1日に放送、ネット予定の4局が放送を取り止め	20世紀放送史年表
1991年 10月20日	海部	関谷勝嗣	日本テレビ	「警視庁潜入！ 悩殺ハイレグ隊」で謝罪	『CAPA—警視庁潜入！ 悩殺ハイレグ隊』放送。内容に行き過ぎがあったとして、同局が警視庁と庁内記者クラブに謝罪。10月24日、番組打ち切りを発表	20世紀放送史年表
1992年 1月23日	宮澤	渡辺秀央	日本テレビ TBS	『きょうの一番』提供拒否	日本相撲協会、国技館内外での取材はしないとの申し合わせに違反したとして日本テレビ・TBSに『きょうの一番』の映像提供を中止(千秋楽までの4日間)	20世紀放送史年表

(出典は表中で表示)

表からわかるように、政権与党との直接的な関係が推測される事例は減少している。代わって、視聴者に対する配慮や、あるいは番組制作が不適切だったという判断から、放送事業者の番組を取りやめたり、内容を変更したりしたケースが多くなっている。また、労働組合やスポンサーといった、政府側以外の関係者に配慮した事例も見られる。なお、こうした傾向は、放送中止の事例をまとめたメディア総合研究所(2005)でも見られる。そうした変化の中で、政権与党との関係が指摘された事例としては、以下のものがある。

『ニュースセンター9時』でのロッキード関連部分カット(NHK)

この事例は、1981年2月4日、NHKの『ニュースセンター9時』が「ロッキード事件5年」を特集して放送したものの、三木元首相にインタビューした部分が直前でカットされ、放送されなかったというものである。三木元首相は、インタビューの中で「ロッキード事件を風化させてはならない。事件が起きた時、私は徹底解明して疑惑を解消しなければならないと思った。政治の腐敗は世の中の乱れのもとだ」などと語ったとされる(日本放送協会編2001b:85)。この事例の背景について、『20世紀放送史』は、当時、報道局長を務めていた島桂次の著書を引用する形で次のように述べている。

放送中止の内幕について、島は、NHK会長を退いた後に記した『シマゲジ風雲録』の中で、自民党総務会長からNHK会長にロッキード企画を手控えるよう圧力がかかったこと、NHK会長が島を呼んで善処を求めたのに対して、島は、日放労の経営への介入・影響行使を切ることを条件に放送中止を命じた、など書いている(日本放送協会編

2001b : 85)。

こうした記述からは、1960年代に比べれば減少したとはいえ、政権与党が番組に対して影響力を行使しようとした事例があったことがわかる。

1970年代以降の特徴

一方で、前述のような変化も見られ、政府以外の関係者の存在が問題の背景になっていると考えられる事例も増えている。このうち、外交関係に配慮して番組を取りやめた事例としては、『宗教の時間』や『こころの友』といったものが挙げられる。また、労働組合やスポンサーが関係している事例や、放送事業者自らの判断で放送を中止した事例も多くなっている。総体として見れば、1960年代に比べて、政権与党による非公式な影響力の行使が表面化することは少なくなっている。

1970年代以降の変化については、さまざまな要因を考えることができる。例えば、▽放送事業者が経験を踏まえて番組制作のあり方を変えた、▽影響力の行使が表面化しにくくなった、▽政府側と放送事業者の関係が変化し、影響力の行使が難しくなった、▽不透明な行政手法に対する批判から、従来のような非公式な影響力行使が次第に困難になっていった、といったものである。

こうした要因のうち、番組制作のあり方に関しては、番組中止事件の分析を行った松田浩が、「テレビからドキュメンタリーや社会派ドラマが姿を消し、以後、テレビは無難な娯楽へと傾斜を強めていく。…七〇年を境に、放送中止番組の性格も明らかに変化をみせることになる。こう考えてくれば、八〇年代以降、放送中止事件が減ったことを、手放しで喜ぶことはできない。報道番組が増えながら放送中止事件が減ったことは、それだけテレビの担い手たちの間に権力を監視し隠された真実に肉迫する問題意識が希薄化したためとの見方も成り立つからである」(松田浩・メディア総合研究所 1994 : 3-4) と指摘している。

一方で、放送事業者と政府側の関係や、規制を取り巻く環境が変化することで、番組への影響力行使のあり方、あるいは規制の実質的な影響力が変わっていったと考えることもできる。1970年代から1980年代にかけて、公式の放送規制はほぼ変わらなかった一方で、とりわけ民放に関しては、構造規制の存在を前提とした放送局免許時の参入調整の形態は変化していった。それとともに放送事業者（この場合は民放）と政府側との関係性は変化し、従来のような影響力行使が次第に困難になっていったと想定することができる。さらに、1970年代以降、非公式な行政手法に対して批判が投げかけられてきた点も変化の要因として挙げられている²⁵。1980年代に番組内容に関する本格的な行政指導が始まっているが、それは従来の実質的かつ非公式な規制に代わる一つの手段でもあった。

もっとも、放送事業者と政府側との関係の変化、あるいは規制の実質的な影響力の変化

²⁵ 放送局免許をめぐる放送事業者と規制当局、政権与党との不透明な関係については、1970年代から、行政法学者の塩野宏などによって批判がなされていた。塩野(1989a)など参照。

については、一つの要因で説明することは困難である。実際、非公式な形での影響力行使は、1985年以降、行政指導が始まって以降、跡を絶ったわけではない。本研究では、放送規制の影響力を時期ごとに検証するという目的から、1980年代前半までの事例に着目したが、この時期以降も放送中止・変更の事例が存在してきたことはメディア総合研究所編（2005）などに記述されている。

ただ、全体的な傾向として見れば、1970年代を境に、構造規制を背景にした参入調整の形態が変わり、特に1980年代後半以降、民放に関しては、従来のように政権与党が露骨に介入することで番組が中止、あるいは変更されるといった事例が表面化するケースは少なくなっている（メディア総合研究所編 2005 の事例参照）。近年の動向に関しては、前述のように「介入」の態様がより隠微な形になっていることも要因として考えられるが、一方で、規制の存在を背景とする関係性を利用して、番組に対する直接的な影響力を及ぼすことが困難になっているという要因も見逃すことはできない²⁶。

他方、NHKに関しては、構造規制を背景にした影響力行使といっても、収支予算や事業計画の国会承認の義務づけといった、民放とは異なる制度を背景にした影響力行使の態様が指摘されてきた。収支予算案などをめぐって、「国会の承認をうけるまでの過程で、政府・与党によりさまざまな圧力がかけられる可能性は否定されない」（西土 2011：16）といった見方はしばしばなされている²⁷。

実際、「予算承認権等の監督権限を背景にした介入」（曾我部 2012：373）の可能性は、1980年代後半以降も変化しておらず、制度上、非公式な影響力行使が起こりうる蓋然性は従来から変わっていないと捉えることもできる。この点は、近年、構造規制の緩和が続く民放とは大きく異なる点である。このようにNHKに関しては、民放とは制度のあり方が大きく異なることから、放送規制の影響力に関しても、民放とは異なる分析手法を用いて考察していくことが残された課題となる。

第3節 小括

放送規制の実質的な影響力

これまでの議論を、主に民放に焦点を当てて時期ごとに整理すると、1960年代から1970年代前半にかけて、各地で地上テレビ放送への激しい参入競争が起きた。当時、地上テレビ放送は収益性が高い事業として位置づけられ、参入競争には、電波の割り当てが行われ

²⁶ この点、政権側による非公式な形での影響力行使は、必ずしも放送分野に限られるわけではない。このため、例えば、新聞や出版といった、放送規制に類した規制がないメディアに対する影響力行使と、放送に対する影響力行使を比較することを通じて、放送規制が持つ固有の影響力が浮かびあがって来るとも考えられる。

²⁷ 事例として挙げた「『ニュースセンター9時』でのロッキード関連部分カット」の問題に関しても、番組の放送と前後して行われる国会の予算審議への配慮が内容変更の要因になっているとする報道がある（「お蔵入り テレビ放送中止事件3 NHK『NC9』ロッキード事件5年特集」『朝日新聞 1995年8月5日朝刊』）

た地域の新聞社や自治体、さらにネットワーク体制の確立をめざす東京キー局・全国紙が加わった。とりわけ、1960年代後半にテレビ放送用にUHF帯が開放され、その地域で2局目、3局目となるテレビ局の開局が可能になると、さまざまな関係者の間で主導権争いが繰り広げられた。

そうした中で、新規開設にあたっての権限を握っていたのが郵政省（郵政大臣）であり、具体的に権限の内容を規定していたのが、参入規制や資本規制といった構造規制だった²⁸。政権与党の国会議員や県知事は、そうした放送制度の存在を背景に民放の放送局免許をめぐる調整に当たり、放送事業者に対して一定の影響力を持つことが可能になった。

調整過程を経て形成された政権与党・規制当局と放送事業者との関係は、番組面にも及んだと考えられるが、それを明確な因果関係として証明することは難しい。番組への影響力の行使の多くが、非公式な形で行われ、資料上の制約が存在することから、どの要因がどの程度の役割を果たしたか、正確に記述することが困難なためである。

ただ、何らかの制度的要因がないまま、そうした関係が形成されたと考えることは難しく、背景には、構造規制によって形成された放送事業者と政府側の密接な関係があったと考えるのが自然である。実際、1960年代から1970年代前半にかけて、非公式な参入調整を軸に政権与党・規制当局と放送事業者の間の密接な関係が成立し、並行して、番組に対する影響力行使の事例が相次いで見られた。構造規制は、本来の目的とは異なる形で影響をもたらし、それが内容規制を補完するような機能を果たしてきたことになる、

しかし、1970年代後半以降、参入過程は次第に変容する。まず、電波の割り当ての余地が以前に比べれば減り、参入調整を契機とした影響力行使の機会が減少した。そして、調整過程自体も、ダミー申請が相次ぐなど複雑化した。さらに、1990年代以降、放送への新規参入が直ちに利益につながる状況ではなくなると、郵政省の事務当局が直接、調整に乗り出すケースが増えていった。こうして、放送事業への参入を取り巻く関係が変化していくに伴って、放送事業者と政府側との関係が変化し、「実質的な規制」の形態やその強さにも一定の影響が及んだと考えられる²⁹。

こうした点を考慮に入れば、1980年代半ば以降、放送番組に関する行政指導が本格化したことに対しては、非公式な影響力の低下を補うために、政府が規制手法を変化させてきたという説明が考えられる。つまり、非公式な影響力の行使が難しくなる中、行政指導をはじめとする「ソフト」な規制³⁰を多用することで対応を図ってきたという考え方であ

²⁸ さらにこの時期、日本教育テレビ（現・テレビ朝日）のように、教育専門局（教育番組50%以上、教養番組30%以上の放送が免許条件）から、総合番組局への切り替えを実現するために、政府・自民党を刺激することは避けたいという事情を持っていた事業者もあった。放送局免許にあたっての、「教育専門局」と「総合番組局」の決定に関しても、郵政省の裁量が大きかったことから、それを梃子にした影響力行使が可能だった。

²⁹ もっとも、従来の非公式な影響力行使が減っていった要因としては、放送事業者を取り巻く関係性の変化だけではなく、不透明な行政手続きへの批判やそれを受けて行われた行政手続法制の整備といった点も見逃すことはできない。

³⁰ ソフトな規制と言っても実質的に行政処分に近いのではないかという批判があることに

る。そうした見方に立てば、個別の番組に関して行われた行政指導は、従来の手法で影響力を行使することが困難になったことに対する代替的な措置であると捉えることができる。

もっとも、行政指導それ自体は、法的には強い効果を持つものではない。このため、行政指導が番組編集への影響を持ち得たとすれば、それは免許権限をはじめとするさまざまな構造規制の存在が背景になっていると考えざるをえない。その点で、行政指導は、それまでの非公式な影響力行使に比べれば、「公式」な規制として位置づけられるものの、機能の仕方は、本質的に従来から大きく変化していないとも言える。行政指導は、内容規制を執行するうえでの「公式」な手段ではあるが、規制側の裁量の大きさや不透明性といった点で従来の非公式な影響力行使に類した性格もあわせ持っていることになる。

なお、NHKに関しては、非公式な影響力行使の実態はさまざまな資料によって浮かび上がるものの、時期による変化の傾向は民放とは異なる。そして、その背景には放送制度（特に構造規制）の違いがあると考えられる。放送規制がNHKの経営や番組に与えた影響に関しては、制度の差異を踏まえた上で、さらに詳しく事例を分析することが必要になる。

非公式な運用が維持された背景

このように日本の放送制度は、構造規制、内容規制ともにさまざまな問題を内在させつつも、長期間にわたって「安定的」に運営されてきた。そして、その制度運用の過程で、「公的私的権力による非制度介入、放送事業者間の序列化の促進、新聞との結合等、制度の原則と乖離した状態」（塩野 1989 : 309-310）が継続されてきた。制度の原則と実態が乖離した制度運用が長く維持されてきた背景について、行政法が専門の塩野宏は、放送を取り巻くさまざまなプレイヤーの思惑があるとして、次のように分析している。やや長くなるが、ここまで言及してきた放送行政の特性あるいは問題点が端的に指摘されていることから、そのまま引用する。

まず、担当行政部局の内部に、当該組織の所掌の範囲を越える法政策（ここでは、放送概念の廃止を含む）の立案を求めるのは、日本の場合、極めて困難である。具体的行政課題が生じない限り、従前の法制度の概念運用的操作によって事務を処理するのが、行政の安定性を確保する所以でもある。

そこで、行政外部からの法政策変更のインパクトが問題となる。日本に為ける政党の

は留意が必要である。例えば、放送法の資料提出制度が事実上の業務改善命令に近い場合があるといった批判や、電波法の報告制度が本来は技術的な問題に限られるべきなのに番組内容に対しても報告を求めているといったような批判である（今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム・第4回会合での宍戸常寿構成員の発言。同フォーラム第4回会合議事録（2010年3月29日）6頁）。なお、電波法81条に基づき放送事業者に報告を求めた事例としては、2007年の関西テレビの『あるある大事典Ⅱ』をめぐる事案など3件があると報告されている（山田 2012 : 231）。『あるある大事典Ⅱ』をめぐる報告要求については、菅内閣府特命担当大臣記者会見要旨（2007年1月30日）参照。http://www.cao.go.jp/minister/0612_y_suga/kaiken/2007/0130kaiken.html

メディア政策は必ずしも明らかでないが（この点が実は問題なのである）、政治的公平性を中心とする放送に対する番組規制をできるだけそのままにしておきたいという点では、暗黙の一致があるようにみられる。（中略）

次に産業界は、現在の法制度のままでもよいから、早く新規のサービスを実現することが望ましいという態度で、ほぼ一貫している。日本ではマスメディア集中排除原則があるけれども、新聞にも様々な形で新しい電気通信サービスへの参入の方法があり、彼らは、概念論争の結果、新しいサービスの導入及びそれに対する参入の機会がおそくなることには、賛成しないのである。（中略）

これに加えて、憲法学を中心とする法解釈学においては、放送番組編集準則の法的性質に関しては、表現の自由を擁護する見地からこれを倫理的規定であるとするのが通説的理解であって、この立場からは、放送概念の精密化やこれに対応した規律内容の具体化を図る積極的関心は生じない。この作業はいわば藪をつついて蛇を出すことにもなるのである。放送事業者も倫理的規定説を基礎としつつ、放送番組編集準則にあえて正面から反する放送をすることをしない。

最後に、放送概念及びその規律内容の正当性に関する紛争を訴訟で争うという主体は、日本では登場していないし、また、そのような紛争を的確に処理する法制度も存在しない。このような日本法の状況下で、多くの人は、一定の範囲内における多彩な放送文化を享受してきたのである。（塩野 2001 : 525-526）

そしてこうした制度運用のあり方に関しては、「現実と制度の乖離を、放送事業者自身が何らかの形で整理することに着手することは考えにくいし、むしろ、制度と現実の一定の乖離の上に、法制度及びその運営の安定性が確保されているのが、わが国の一般的なあり方であって、放送法制にのみみられる特殊現象ではない」（塩野 1989a : 310）という見方が示されている。言い換えれば、ここまで見てきた放送制度の運用は、「いろいろな綻を認識しつつも、これを根本から変革するのではなく、既存の法体系をできるだけ維持したままで運用のレベルで社会の要請に対応するという、日本法の典型事例を示している」（塩野 2001 : 525-526）ことになる。

こうした指摘は他分野でもこれまでになされてきた。例えば、木造建築や自動車安全、電気用品安全の分野における規制空間の構造変容を明らかにした村上裕一は「半ばインフォーマルな規制手法としての『行政指導』を媒介とした社会管理のシステム（規制空間）は、総じて官民双方（特に関連する公益法人や大企業等、比較的狭いコミュニティのメンバー）に利益をもたらし、規制行政機関についても裁量行使に好都合であったことからかなり多くの政策分野において存在してきた」（村上 f2013 : 153）と述べている³¹。

³¹ なお、ここで言及されている「行政指導」は、行政手続法施行以後に半ば公式化された手法（第5章）というよりも、本章で見てきたような非公式な形での影響力行使に近いものと言える。

塩野宏はこうした制度運用について、「近代法の装いを和風に着こなす日本の従来知恵」（塩野 2001 : 526）と表現している。そして、それをあえて肯定的に評価するとすれば、放送分野においては、そうした「和風の着こなし」によって、規制当局が放送の実態に合わせた柔軟な政策を展開することができ、民放・NHKの二元体制を基軸とする日本の放送の発展につながったとも言える。

一方で、それは、放送事業者の設立をめぐる非公式な調整や、放送番組に対する非公式形での影響力行使といったさまざまな歪みをもたらしてきた。これに関しては、当然のことながら、根強い批判がある。塩野宏は次のように述べている。

行政庁が、情報の提供の意味で助言をし、ことの緊急性により、規制権限を持たずに行政客体の行動を誘導することは、場合によっては合理性を有するといえよう。しかし、放送事業は、私人の純粋な経済活動ではなく、本来自由であるべき情報の伝達・言論の表現を通しての活動であることを忘れてはならない。他方、免許附与という強力な権限を背景に有する行政指導は、実質上極めて大きな機能を果たすのである。したがって、放送局の免許申請に当たっての行政指導は、実は、当該地域の言論・報道界を、行政庁が編成することを意味するのであって、これが、行政庁に与えられた権限の範囲を越えることは、明らかなことであるといわなければならないのである。（塩野 1989a : 72）

こうした批判にもかかわらず、放送局免許をめぐる参入調整は、1990年代まで続いた。放送の地域性確保や資本の分散といった内容を盛り込んだ構造規制は、表面的な影響力は強いとは言えないが、それを根拠にした一本化調整が行われ、放送事業者と政権与党に密接な関係がもたらされることで、番組面にも一定の影響を及ぼしてきたことになる。

しかし、多メディア化や通信・放送の融合の進展といった、放送事業を取り巻く環境変化によって、そうした歪みを維持し続けたまま、制度運用を続けていくことは次第に困難になっていった。これは放送分野に限った問題ではなく、「こうしたシステムは国際調和化・技術情報の分散化・官民関係の多元化といった環境変化により変容を迫られている」（村上 f2013 : 153）といった指摘は他の分野でもしばしばなされている。次章では、変革が迫られている規制のあり方について考察を進める。

第7章 多メディア化と放送規制の変容

第1節 構造規制の機能低下

第1項 放送を取り巻く環境の変化

放送規制の効果に対する疑問

ここまで、放送規制が放送事業者の資本・経営構造や放送番組にどのような影響をもたらしてきたのか、考察を行ってきた。そこでは、規制の存在を背景にした非公式な影響力まで含めて考えれば、日本の放送規制が他の主要国と比較して「緩やか」なものだったとは言いきれないことが明らかになった。その背景には、構造規制の存在を背景に生じた放送事業者と規制当局あるいは政権与党との密接な関係があり、そうした関係を通じて、番組に対する実質的な影響がもたらされてきたと推測することができる。

しかし、規制側が非公式な経路を通じて放送事業者（特に民放）あるいは番組に対して従来のような形での影響力を行使することは困難になりつつある。要因としては、第一に、行政手続きの適正化を求める流れの中で、一本化調整に代表されるような従来の行政手法が問題視され、そうした手法が取りにくくなった点が挙げられる。第二に、地上テレビ放送をめぐる市場が飽和し、その参入調整を通じて影響力を行使することが困難になってきた点が挙げられる¹。さらに、第三の要因として、多メディア化によって従来の規制手法の前提となってきた「放送」のボトルネック性が薄れつつある点が挙げられる。

そして、そうした影響力の存在を背景に行われてきた「自主規制」に関しても、「放送」のボトルネック性の消失によって機能不全に陥る可能性が指摘されている。長谷部恭男は、「番組内容に関する事業者間の規制は、一種の『カルテル』である」とした上で、近年、そうした業界構造を背景にした「自主規制」が成り立ちにくくなっている点について、次のように分析している。

他の事業者も同様に遵守するという保証があるのならば、一定の内容の基準に従って番組を制作し、放送することは、いずれの事業者にとっても社会的批判を浴びることなく営業をすすめることができるという点で利益になる。1社のみが抜け駆けをして低俗な番組を放送しても、それを真似た番組を制作することは容易であるから、抜け駆けによる利益は短期間で失われる。何らかの基準に従ってその枠内で競争し、利益を安定的に分割。享受する方が、各社の利益にかなっている。しかし、あらたな技術の導入によって放送事業者ないし放送類似サービス事業者が増加し、また海外からの番組の輸入や多様な伝送路を通じた直接の流入の機会が増えると、ゲームのプレイヤーの数が増えるこ

¹ 参入調整を行う余地が減少する中、非公式な影響力行使に代わる形で、1980年代半ば以降、行政指導が現われてきた点はここまで見てきたとおりである。

とで、「カルテル」の機能と執行はより困難となる（舟田・長谷部 2001：206-207）。

とりわけ、2000年代以降は、放送そのものの多様化に加え、インターネット上の動画サイトの影響力が増すことで映像・音声メディアの世界は急速に変化している。地上テレビ放送を中心に何らかの規制、あるいは影響力行使を行ったとしても、新たな映像・音声メディアを全体からみれば、その効果が限定的なものにとどまる可能性が高まりつつある。つまり、放送メディアに対して何らかの影響力を行使することができたとしても、情報空間全体に占める放送の相対的な位置付けの低下を考えれば、従来どおりの「効果」は上がりにくくなっている。公式な規制にせよ、非公式な経路を通じた影響力行使にせよ、放送規制の持つ実質的影響力は低下しつつあるのではないかと推測される。

本章では、そうした問題意識を踏まえ、まず、映像・音声メディアが近年どのような状況になっているかについて確認する。その上で、多メディア化に伴って従来の放送規制の効果がどのように変化しているのかを具体的に検証し、それに対して、放送規制（あるいは放送制度全般）にどのような改革が求められているのか考察を行うことにする。

多メディア化の進展

放送分野では1990年代後半以降、衛星放送（BS・CS）の普及によって、多チャンネル化が急速に進んできた。2014年1月現在、▽衛星基幹放送²では83チャンネル（ハイビジョン放送49チャンネル+標準テレビ放送34チャンネル）、▽衛星一般放送では264チャンネル（ハイビジョン放送115チャンネル+標準テレビ放送149チャンネル）のサービスが提供されている³。さらにケーブルテレビ事業者も、自主放送に加えて、地上テレビ放送やBS放送、CS放送を再送信するサービスを行っていることから、視聴可能チャンネル数は近年、急激に増えている。図7-1は、東京地区で受信できるチャンネル数がどのように変わってきたかを示したものである。1990年前後までは、テレビで視聴できるチャンネルと言えば、NHKと民放の地上放送のみだったが、それ以降、衛星放送を利用した新たなメディアが進出することで視聴できるチャンネル数が急増したことがわかる。

さらに、インターネット技術の進展に伴って放送類似の通信サービスが現れている点も見逃すことができない。そうした新たなサービスの一つとして、いわゆる「インターネット放送」がある。インターネット放送は、音楽コンテンツや映像コンテンツを通信回線網であるインターネットを通じて配信するサービスで、「ニコニコ動画（ニコニコ生放送）」や「Ustream」が代表的なサービスである。コンテンツも、ニュース、スポーツ中継、ドラマなどテレビ放送並みの多種多様なものが提供され、ブロードバンドサービスの普及に

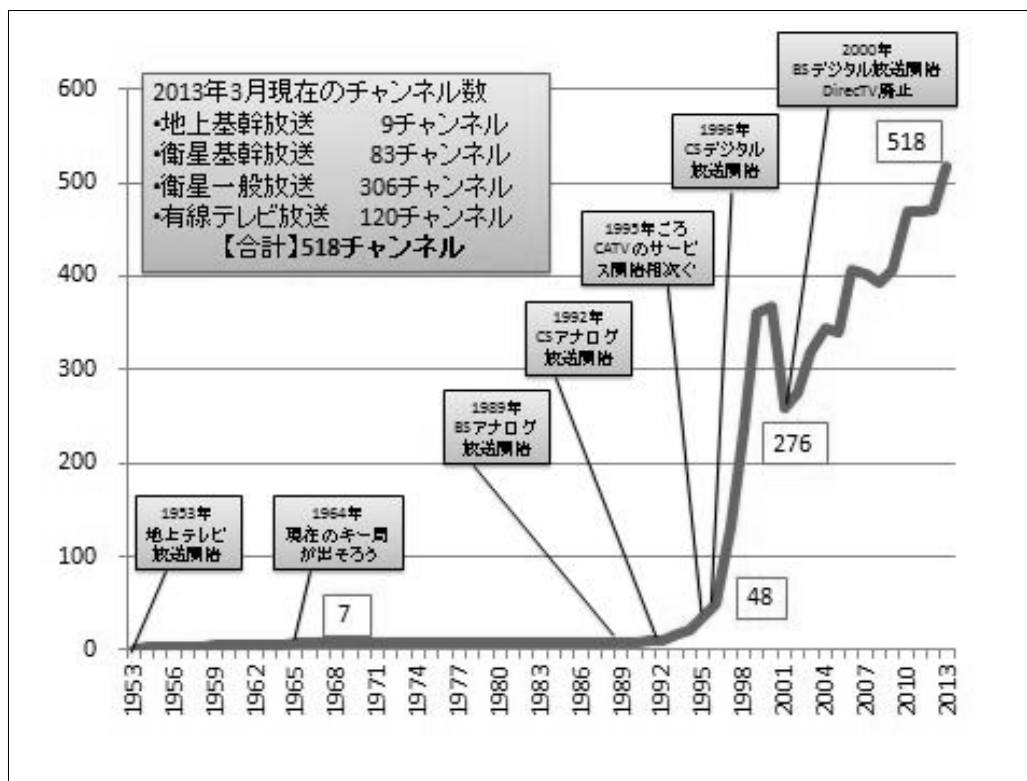
² 2010年の放送法改正に伴い、BS放送と東経110度CS放送が「衛星基幹放送」、それ以外の東経124度/128度CS放送などは「衛星一般放送」と位置づけられた。

³ 総務省「衛星放送の現状」（2014年1月1日）

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eisei/eisei.pdf

伴って利用が拡大している。「インターネット放送」は、制度上、「放送」に区分されていないことから、放送規制の対象外であり、番組準則などを遵守する義務はない。

図 7-1 受信可能チャンネル数の推移（東京地区）



（総務省資料を基に作成）

※地上基幹放送については、東京都で受信可能なテレビジョン放送のチャンネル数
 ※衛星基幹放送及び衛星一般放送については、テレビジョン放送のチャンネル数の合計
 ※有線テレビジョン放送については、東京都の主要なケーブルテレビ事業者によって提供されているチャンネル数の平均

また、放送類似サービスとして普及しつつあるものとしてVOD（Video On Demand）サービスがある。VODサービスは、特定の番組リストの中から視聴者が視聴したい番組を選択し、好きな時に視聴できるようにするものであり、インターネットにより配信されるもののほか、CATVなどで配信されるサービスもある。VODサービスも「放送」に当てはまらないことから、放送規制の対象外である。

このように、放送の多チャンネル化が急速に進んでいる上、「放送」以外のさまざまな映像配信メディアが現われていることもあり、映像・音声情報の流通における地上テレビ放送の地位は相対的に低下している。

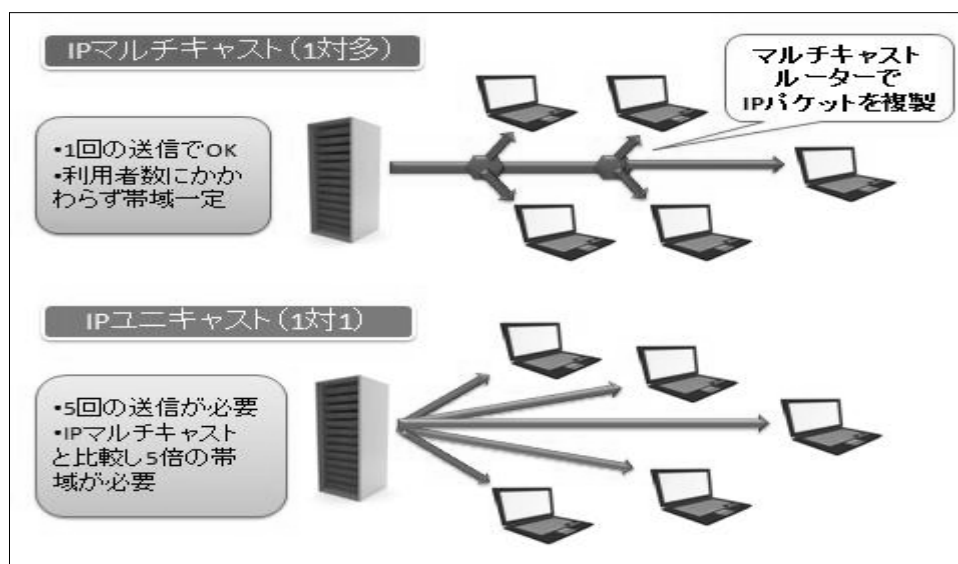
曖昧になる放送と非放送の境界

ここまで放送と通信を区別して記述したが、「放送」と「通信（非放送）」との境界自体

も揺らいでいる。「放送」に区分されるサービスであっても、後述する携帯端末向けマルチメディア放送⁴のように、リアルタイムで番組を流すだけでなく、いったん映像などのデータを端末にまとめて配信し、後から視聴できるダウンロード型サービス（蓄積型配信）が可能なメディアも現れている⁵。このため、リアルタイム型の映像配信を担うメディアが放送であり、VODやダウンロード型サービスを行うメディアが通信であるといった区分も難しくなりつつある。技術の進展によって、「放送」概念自体が揺らいでいると言える。

そうした放送と非放送の境界の中でも、とりわけ微妙なのが、光ファイバーなど有線のインフラを通じて行われるIPマルチキャスト放送と、それ以外の動画配信サービス（IPユニキャスト方式を使用）の区別である（図7-2）。

図 7-2 IPマルチキャスト方式とIPユニキャスト方式（端末5台に配信する場合）



（総務省資料を基に作成）

現状は、伝送方式がIPマルチキャスト方式であれば「放送」となり、それ以外の動画配信サイトは「放送」には当たらないとされている。いずれも光ファイバーなどを用いることから、伝送路によって放送と非放送を区別することはできず、細かな技術的な送信方式の差異によって、双方を区分せざるをえなくなっている⁶。

⁴ NTTドコモグループのmmbiが運営する「NOTTV」が2012年4月からサービスを開始している。

⁵ 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」の最終報告（2006年10月）は、「録画した後に視聴すること（蓄積型）のみを行うサービスは、現在の放送のような『公衆による同時視聴』を前提とするサービスではないため、『放送』に該当しないとするとも考えられるが、これでは、このサービスには番組準則等の適用が行われず、視聴者利益を確保できなくなることから、適当ではないと考えられる」と述べている。

⁶ 両者の違いを簡単に見ていくと、IPマルチキャスト放送は、ネットワーク上に配置されたIPマルチキャスト対応ルータでコンテンツ（IPパケット）を複製しながら、指定された

IP ユニキャスト方式の動画配信が放送に該当しない根拠に関しては、放送法改正に際して行われた 2010 年の国会審議で、内藤正光総務副大臣が次のように説明している。

御懸念のインターネット上の動画サイトはどうかといたら、これは明確に申し上げさせていただくならば、公衆によって直接受信されることを目的とする送信ではございません。もっと明確に申し上げさせていただければ、例えばユーチューブだとかニコニコ動画を思い出していただければわかりますように、その画面を開いたからその動画が見られるというのではなくて、こちら側がしっかりとボタンを押して求めなければなりません。そういった意味で、インターネット上の動画サイトは、特定の者に対して、その求めに応じて送信されるものであって、公衆によって直接受信されるものではない。すなわち、今回の放送法の対象にはならないということをしかりと明言させていただきたいと思ます⁷。

つまり、IP ユニキャスト方式による映像配信は、受信者側がリクエストしたことによって初めて情報が手元に届くサービスであり、「公衆によって直接受信される」という定義で示されるような「常に情報が手元まで届いている」という要件を満たさないため、放送には当たらないという説明である。

しかし、技術の進展に伴って、伝送路や送信方式の差異による差異は急速に縮まりつつある。答弁で言及された「ユーストリーム (Ustream)」や「ニコニコ動画」といった動画配信サービスと「放送」とを技術的に明確な指標を用いて区別することは、今後さらに困難になっていくと予想される。実際、音声配信の分野では、既存の放送事業者がラジオ番組をインターネットで同時配信する「radiko」(民放)や「らじる★らじる」(NHK)といった取り組みが行われており、伝送路の違いがコンテンツの違いに直結する状況ではなくなっている。

このように通信・放送融合の進展によって、伝送路や送信方式の違いによってサービス内容の違いを区別することは難しくなりつつある。このため、視聴者から見てまったく同じコンテンツに対し、放送か、非放送かによって、異なる規制がかかる可能性が出ている。そして、従来の「放送」のみを規制しても、映像・音声メディア総体として、「多元性・多

複数の利用者に対してコンテンツを配信する技術である。このため、利用者数にかかわらず使用する帯域が一定で済み、途切れることなく大容量のコンテンツ配信が可能という放送に似た特徴がある。一方で、オープンなネットワークを経由した動画配信は、従来の通信と同様、発信者と受信者を一対一関係で結ぶ IP ユニキャスト方式を用いている。この方式では、利用者ごとに帯域を確保する必要があり、利用者数が増大した場合、送信者側の費用負担もそれに連れて増大する。このため、この方式で行われるサービスは、必ずしも通信速度やサービスの質を保証しない「ベスト・エフォート型」であることが多い。また、サービス内容の面でも、IP マルチキャスト放送が時間軸に沿って番組配信を行うのに対し、IP ユニキャスト方式の動画配信は VOD 型の形態が一般的だった。

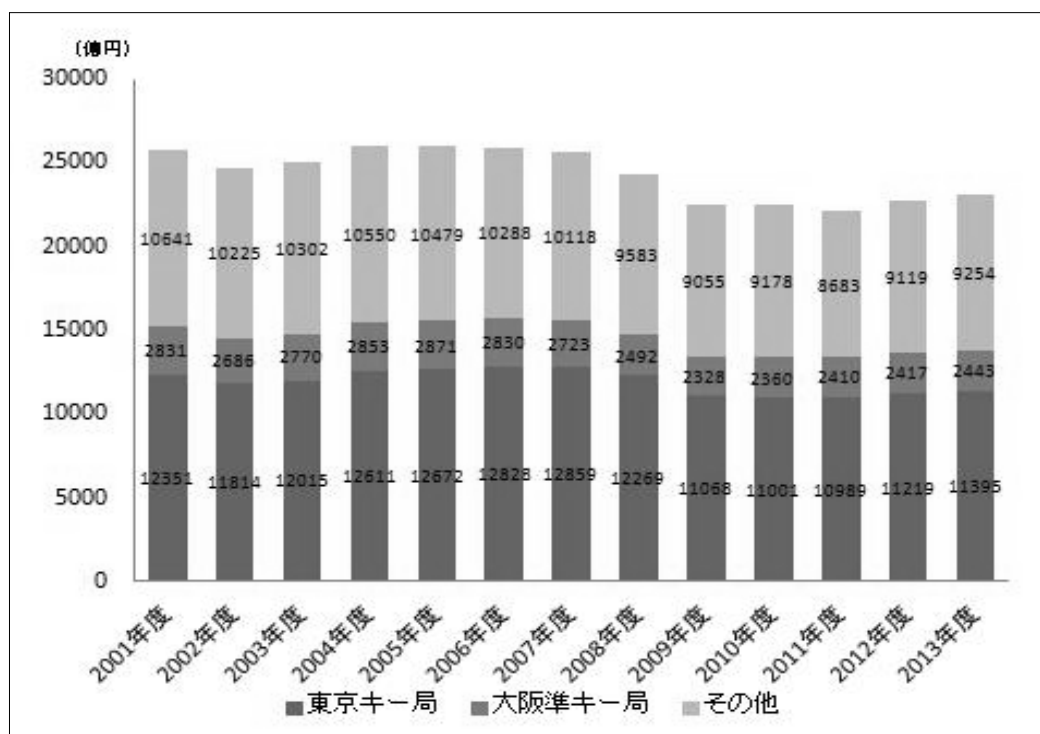
⁷ 衆議院総務委員会 (2010 年 5 月 13 日) での内藤正光総務副大臣の答弁

様性・地域性」の維持といった規制の目的が達成されるかについては、改めて検証が必要な状況になっている。

放送事業者の経営悪化

さらに、メディアを取り巻く環境の変化によって、民放（地上放送事業者）の経営状況は厳しさを増している。とりわけ近年、民放ローカル局の経営は厳しさを増している。図7-3は放送事業者の売上高の推移を示したグラフで、「その他」にはキー局・準キー局以外のテレビ放送事業者（ローカル局）とラジオ放送事業者が含まれている⁸。

図 7-3 放送事業者の売上高の推移（2001年度～2013年度）



(総務省 民間放送事業者の収支状況・各年度版)

地上放送事業者の売上高は、2001年度には2兆5823億円だったが、2013年度には2兆3092億円と市場は縮小傾向にある。2008年のリーマンショック後、売上高は大きく落ち込み、その後、若干持ち直してはいるものの2000年代前半の水準にまでは至っていない。こうした売上高の落ち込みは相対的にローカル局で大きくなっており、売上高全体に占めるローカル局の構成比は、2002年度の41.2%に対し2013年度には40.1%と、微減ではあるが、割合を減らしている⁹。

⁸ コミュニティ放送は除く。

⁹ 収支状況に関するデータについては、総務省報道資料「平成25年度の民間放送事業者の

地上テレビ放送事業に関しては、2014年現在、売上高の減少に歯止めがかかっているものの、リーマンショックのような大きな経済ショックがあった場合に、経営が急激に悪化する可能性も否定できないなど、先行きには不透明感がある。また、メディアの多様化が今後、市場が大きく拡大することも考えにくい。「総じて、切迫度の違いはあるにせよ、テレビ・ラジオともに収入増加の見通しが立ちにくい中、経営の合理化等の取組によって経営基盤を強化する必要性は高い」（放送政策に関する研究会 2014：4）状況になっている。

放送市場の縮小に伴って厳しい経営が迫られた場合、とりわけローカル局に関しては、コスト削減のため、自社制作比率を抑えることが懸念される。そうした場合、放送の地域性に影響が及ぶことになる。さらに、経営環境の悪化が深刻化し、ローカル局の存立自体に影響が及ぶような事態になった場合、情報全体の多元性や地域性にも大きく影響が及ぶことになる。従来の放送規制では、構造規制を通じてマスメディアの集中排除を図ることが目標の一つとなってきたが、そうした政策を継続しただけでは、放送の「多元性・多様性・地域性」を確保することは困難になっている。

第2項 機能が低下する参入規制

携帯端末向け放送への参入過程

放送メディアを取り巻く環境の変化によって、放送規制の機能やその影響力は変化している。ここでは、参入規制のあり方、あるいは放送事業への参入過程の変化を確認する。放送事業への新規参入をめぐることは、ここまで見てきたように、参入規制の存在を背景にした放送局免許時の調整を通じて、政権与党あるいは規制当局と放送事業者の間には密接な関係が形成された。そして、それと並行して、さまざまな形で放送番組に対する影響力の行使が行われてきた。

しかし、行政手続きの透明化が進む中で、もはや政権与党や規制当局が参入調整を行う余地はなくなっている。さらに、放送をめぐる経営環境の変化によって、新規参入への希望者そのものが減り、従来のように、参入過程を通じて、免許（あるいは認定）を与える規制当局側が参入希望者側に対して優位な関係を築くといったことも行い得なくなっている¹⁰。ここでは、その一例として、2010年に事業者（ハード事業者）の選定が行われた携帯端末向けマルチメディア放送（以下、携帯端末向け放送）の事例を参照することで、放送事業への新規参入過程が従来とどのように変化していくのか、検討する¹¹。

携帯端末向け放送は、地上テレビ放送がアナログ放送を終了したことで空く電波帯域の

収支状況」（2014年9月14日）http://www.soumu.go.jp/main_content/000312186.pdf など、毎年公表されている「民間放送事業者の収支状況」による。

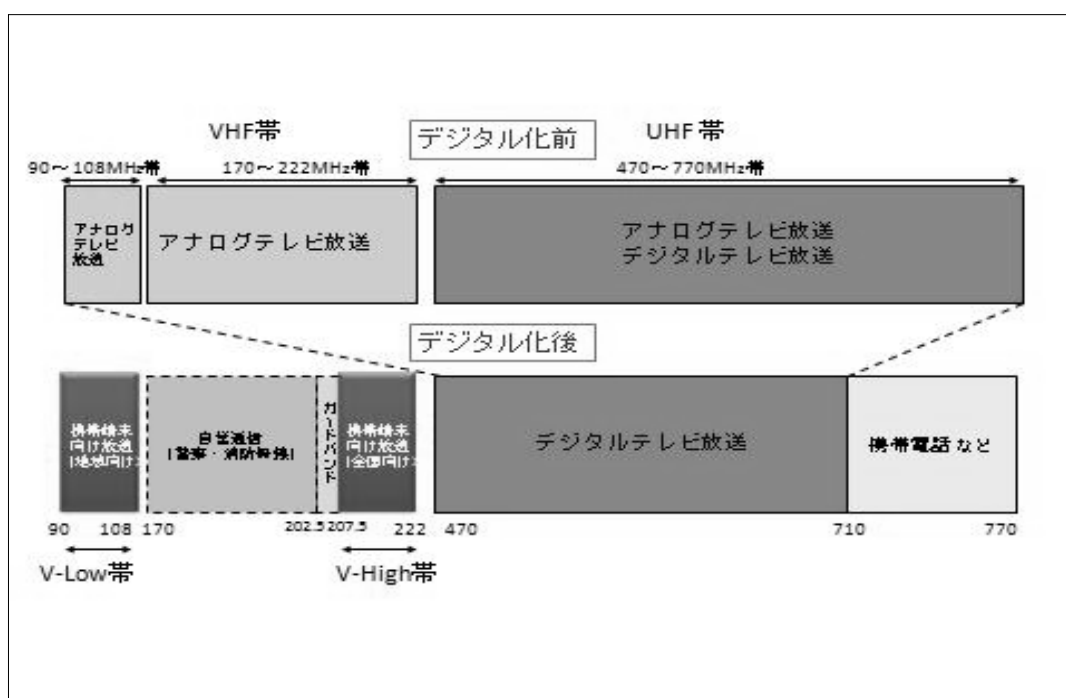
¹⁰ この点は、大きな収益が期待できる携帯電話向けの周波数（電波）割当とは大きく異なる点と考えられる。

¹¹ 携帯端末向けマルチメディア放送に関する記述は、村上（2010d）を再構成する形でまとめた。

一部を利用して行われるものである。地上テレビ放送は従来、アナログ・デジタルの両方で放送を行っており、VHFとUHFの両帯域をあわせて370MHz幅を使用していた。アナログ放送の終了によって、地上テレビ放送が使用する電波帯域は約3分の2の240MHz幅で済むことになり、残りは携帯電話向けなど、他の用途に使うことができるようになる。

このうち、VHF帯は、周波数の特性が通信よりも放送に向いているといった理由や、多くの国で放送に利用されているという事情から、引き続き、主に放送用に割り当てられる。一部は、警察や消防の無線システム（自営通信）の充実に使われるものの、それ以外は携帯*帯端末向け放送に配分される（図7-4）。

図 7-4 地デジ移行後の電波利用



（『平成22年版 情報通信白書』を基に作成）

携帯端末向け放送のサービスは、携帯電話やカーナビにニュースや経済情報をリアルタイムで流したり、ドラマや映画などの大容量データを夜間などにまとめて配信したりする（ダウンロード型配信）ことが想定されている。放送は全国向けと地域向け（全国をいくつかの放送エリアに分割）の2種類に分かれ、全国向け放送にはV-High帯を、地域向け放送にはV-Low帯が割り当てられている。この事業者の選定をめぐることは、V-High帯（全国向け放送）の1枠の参入枠をめぐる携帯電話事業者どうしの激しい争いとなり、従来とは異なる形で免許行政をめぐる手続きが進んだ。このため、ここでは携帯端末向け放送の中でも、もっぱらV-High帯（全国向け放送）の参入過程に焦点を当て、その電波の割当過程（用途・地域）や、具体的な事業者の選定過程を見ていくことにする。

従来通りに策定された電波利用方針

地上テレビ放送の完全デジタル化後の周波数帯利用方針について、具体的な検討が始まったのは、2006年3月のことである¹²。情報通信審議会（総務大臣の諮問機関）は、放送事業者や通信事業者、自治体などから出された提案を参考にしつつ検討を進め、2007年6月に周波数利用の方向性を示している。

この中で、アナログ放送終了で空く周波数帯については、①移動体向けのマルチメディア放送、②安全・安心社会の実現のための自営通信、③需要の増大によって周波数の確保が必要となる携帯電話、④安全な道路交通社会の実現に必要な高度道路交通システム（ITS）の4つに割り当てることが適当とした。そして、VHF帯については、提案募集の結果、「放送」と「自営通信」に使用したいというニーズが非常に大きいとして、それぞれでVHF帯を半分ずつ分け合う制度設計を提言した（情報通信審議会情報通信技術分科会2007:34-36）。

表 7-1 携帯端末向け放送をめぐる経緯

年月	事項
2007年6月	情報通信審議会「VHF帯はマルチメディア放送等、UHF帯は携帯電話等に」
2008年7月	マルチメディア放送懇談会「V-High帯は全国向け、V-Low帯は地域ブロック向け」
2009年4月	放送法・電波法改正（受委託放送制度など導入）
2009年8月	総務省が基本の方針「V-Low帯の放送エリアを北海道・東北など7ブロックに」
2010年2月	V-Low帯の放送エリアやサービス内容についてラジオ研究会が再検討開始
2010年4月	V-High帯ハード事業に関する制度整備「受託放送事業者の参入枠は1」
2010年6月	V-High帯ハード事業参入に向け2社が認定申請
2010年7月	V-Low帯の活用策についてラジオ研究会が報告書「放送エリアは原則県域に」
2010年8月	V-High帯ハード事業者について総務省が電波監理審議会に諮問
2010年9月	電波監理審議会の答申を受け、総務省がV-High帯ハード事業者に株式会社マルチメディア放送（NTTドコモ系）を選定

（総務省公表資料を基に筆者作成）

電波利用の方針決定を受けて、総務省は、移動体向けの新たな放送に関するサービスの方向性を決めるため、2007年8月、「携帯端末向けマルチメディア放送サービス等の在り方に関する懇談会（座長：根岸哲・甲南大学法科大学院教授、以下、マルチメディア放送懇談会）」を立ち上げた。懇談会は2008年7月に報告書を公表している。

報告書は、まず、新たな放送の姿について、「2011年頃において固定受信を前提とする『放送』の数は相当程度確保されており、移動受信を前提とする携帯端末に向けた『放送』の充実が要請される」（携帯端末向けマルチメディア放送サービス等の在り方に関する懇談会2008:13）と言及し、全国向け・地域向けの2種類の携帯端末向け放送を提案した。こ

¹² アナログ放送終了で空く電波の利用方法については、2003年7月に情報通信審議会が「電波政策ビジョン」をまとめているが、VHF帯に関しては、具体的な利用方法にまで踏み込んだ言及はなされなかった。

のうち、地域向け放送については、放送エリアを東北や九州・沖縄といったブロック単位でまとめることを提言している¹³。

サービス内容に関しては、「広告市場に一定の限界があり、特にラジオ広告市場が近年縮小傾向にある」（携帯端末向けマルチメディア放送サービス等の在り方に関する懇談会2008：13）として、有料放送を行えるようにすべきと記述し、全国向け・地域向け放送とも、映像・音声などの組み合わせや、リアルタイム・ダウンロードといった形態を柔軟に選択できるようにすることを求めた。

全国向け放送と地域向け放送の制度化の理念や経営モデルについては、表のように方向性を示している。冒頭の「全国向けマルチメディア放送」、「地方ブロック向けデジタルラジオ放送」という表記からもわかるように、全国向け放送については、国際競争力強化・産業振興といった理念が前面に出されているのに対し、地域向け放送については、ラジオのデジタル化という要素が加わっている。

表 7-2 携帯端末向け放送の経営モデル

実現する放送	全国向けマルチメディア放送 (V-High 帯)	地方ブロック向けデジタルラジオ放送 (V-Low 帯)
制度化の理念	<ul style="list-style-type: none"> 国際競争力の強化、産業振興 通信・放送融合型サービスの実現 	<ul style="list-style-type: none"> 地域振興、地域情報の確保 既存ラジオのノウハウの活用
経営モデルのイメージ	<ul style="list-style-type: none"> 全国マーケットの多様な多チャンネルサービス 携帯電話サービスとの連携 	<ul style="list-style-type: none"> 地方ブロックマーケットの多チャンネルサービス 全国向け放送の対抗軸
料金	有料放送中心	無料放送・有料放送
受信エリア	FM 程度（約9割の世帯をカバー）	FM 程度（約9割の世帯をカバー）
サービス内容	<ul style="list-style-type: none"> リアルタイム、ダウンロード マルチメディア 専門的コンテンツ中心（ニュース、スポーツ、音楽） 従来の放送にはないコンテンツ（ゲーム、エンジニアリング、地図） 	<ul style="list-style-type: none"> リアルタイム中心（ダウンロードも） マルチメディア 一般向け情報中心 アナログラジオのサイマル放送 災害時放送

（「マルチメディア放送懇談会」報告書を基に作成）

また、電波の割り当てについては、全国向け放送には V-High 帯を、地域向け放送には V-Low 帯を割り当てるべきと提言した。理由として、▽全国向け放送は、携帯電話との関連性が高い経営モデルが想定され、携帯電話へのアンテナ内蔵が可能と見込まれる周波数帯域を割り当てるのが適切であること、▽地域向け放送は、地方ごとに異なる複数のチャンネルが必要なため、より多くの周波数帯域幅が必要であることを挙げている。

この方針に基づいて、その後の制度整備が進み、2009年4月には、携帯端末向け放送に

¹³ なお、地域向け放送については、コミュニティ放送のような市町村単位をサービスエリアにするものと、複数の都道府県をひとくくりにした広域放送が考えられるとした。

受委託放送制度（ハード・ソフト分離）を導入する改正放送法や、携帯電話の基地局と同様の方法で無線局を設置できるようにする改正電波法が成立した。さらに、同年 8 月、総務省は、制度整備に関する基本的方針を公表した。この中で、地域向け放送の放送エリアを東北や九州・沖縄など 7 ブロックにすることや、コンテンツ事業者（委託放送事業者）認定の際の比較審査の基準として、CM やショッピング番組の割合や、地域情報の量（地域向け放送のみ）を考慮することが示された。

このように、携帯端末向け放送の枠組みを決めるに当たっては、総務省が、参入に向けた事業者の提案を勘案しつつ、サービス内容の方向性を示すという、これまでの政策決定の手法が踏襲された。事業の採算性について詳細な検討が行われた上での決定ではなかったが、ここで固まった方向性はその後の制度のあり方を拘束することになる。

事業者選定過程の変容

携帯端末向け放送をめぐっては、電波の利用目的や参入枠については、従来どおり規制当局（総務省）が主導権を握る形で決定された。しかし、事業者そのものの選定は、事前調整によって 1 社に絞り込むという従来のやり方からは様変わりした。特に全国向け放送は、「放送」というよりも、むしろ通信で行われていたサービスの発展形という要素が強まったことが影響し、ハード事業者への参入申請を行ったのも大手通信事業者（携帯電話事業者）を核とするグループとなった。そして、従来とは異なる参加者が新規参入を目指したことによって、その事業者選定過程もこれまでとは異なるものになった。

表 7-3 参入を目指した 2 グループの比較

	株式会社マルチメディア放送 (NTT ドコモ陣営)	メディアフロージャパン企画株式会社 (KDDI 陣営)
株主	NTT ドコモ、フジテレビ、伊藤忠商事、電通など	KDDI、クアルコム
技術方式	ISDB-Tmm (日本の地デジと共通性)	MediaFLO (クアルコムが開発)
基地局数	125 局 (2015 年度末予定)	865 局 (2015 年度末予定)
設備投資額	438 億円	961 億円
ハード利用料	10 億円/年 (1MHz 当たり)	21~29 億円/年 (1MHz 当たり)
視聴者の利用料金	月額 300 円程度	月額 500 円~800 円程度
主張のポイント	<ul style="list-style-type: none"> ・東京スカイツリーを利用するなど効率的な送信方法を採用 ・コンテンツ事業者(委託放送事業者)が参入しやすい料金体系に ・ソフトバンクも支持、端末普及に弾み 	<ul style="list-style-type: none"> ・通信型のきめ細かい基地局配置 ・屋内・ビル陰での受信や移動受信の品質を重視 ・アメリカで既に商用化、国内でも実証実験済み

(2 社の公表資料を基に作成)

全国向け放送への参入を希望したのは、表 7-3 に掲げた 2 つのグループである。このうち、「株式会社マルチメディア放送」には、NTT ドコモやフジテレビなどが出資している。技術方式（ISDB-Tmm 方式）が地上デジタル放送に近いことや、広告代理店、商社と幅広い協力関係を結んでいることをメリットとして訴えた。また、放送と同様、大出力で電波を出す送信方式をとることによって、基地局数や設備投資の金額を抑え、コンテンツ事業者が参入しやすい料金体系にすると強調した。一方、後者の「メディアフロッジジャパン企画株式会社」には、KDDI とアメリカのクアルコムが出資している。技術方式としては、クアルコムが開発した MediaFLO 方式を採用しており、すでにアメリカで商用サービスが始まっている点を実績として訴えた。また、携帯電話と同様のやり方で、きめ細かく基地局を建設することによって、屋内や移動中でも十分に受信できるような品質を確保できる点をメリットとして挙げた。

もっとも、全国向け放送のハード事業者については、当初から 1 社に絞り込む方針が打ち出されていたわけではなかった。前述のマルチメディア放送懇談会報告書(2008年7月)は、ハード事業者を 1 社にしたほうが全体の設備投資額が少なくなる一方、ハード事業者を 2 社にした場合、サービスエリアの拡大などについて競争の効果が見込めるとして、「ハード事業者の数を 2 とすることも考えられる」と両論併記の形を採っていた(携帯端末向けマルチメディア放送サービス等の在り方に関する懇談会 2008:29)。しかし、総務省は、2010年4月に行った制度整備で、技術方式を統一することで視聴者がより多くの番組を受信できるようになり、利便性が向上するとして、ハード事業者の参入枠を 1 つにすることを決定した。こうして、2 つのグループが参入を目指して真っ向から対決する形になった。

放送事業者の決定にあたっては、ここまで見てきたように、総務省が事前に参入が妥当と思われる事業者を内定した上で、電波監理審議会(総務大臣の諮問機関)に諮問し、答申を得るという形で行われてきた。しかし、この事例では、総務省が事前に事業者を絞り込むことができず、諮問を前に、2010年6月から7月にかけて2回にわたって公開ヒアリングを開催し、双方から事業の見通しなどについて意見を聴取する手続きが行われた。こうした公開ヒアリングの開催は異例の対応であり、通信事業者どうしが参入をめぐる激しく争う中、総務省が対応に苦慮していた様子を窺うことができる。

しかし、事業者選定の透明性確保に向けたさまざまな対応にもかかわらず、事業者の選定方法をめぐっては、2010年8月に入り、当時の与党・民主党の情報通信議員連盟の会合で批判が上がった。会合では、2社とも参入させて競争させるべきといった意見や、行政が事業者の選定を行うのではなく電波オークションで決定すべきといった意見¹⁴など、事業者決定の枠組みそのものに対する批判が出される事態となった。

結局、総務省は、全国向け放送のハード事業者について、事前にいずれの参入が適当か判断しないまま、2010年8月、電波監理審議会に事業者の選定を委ねる諮問を行った。事前に事業者を絞り込まずに諮問するのは、これが初めてのケースとなった。電波監理審議

¹⁴ 『日経ニューメディア』(2010年8月9日)5頁

会はその後、2010年9月、ハード利用料が相対的に安いことや、財務的な基礎がより充実していることなどを挙げて、株式会社マルチメディア放送を選定するのが適当とする答申を行なったが、総務省が当初想定していた2010年夏ごろという事業者決定のスケジュールはずれ込んだ¹⁵。

このように、携帯端末向け放送の事業の枠組みをめぐることは、当初は、規制当局（総務省）が周波数の配分や、そこで行われるサービス枠組みを決定する従来方式が踏襲された。しかし、事業者の選定過程では、携帯電話事業者どうしが全国向け放送への参入をめぐる真っ向から対決する形となり、事前調整によって事業者を絞り込むことはできなかった。そして、事業者選定の比較審査では、技術水準に差がない中で、いずれの事業計画が適切かという判断をしなければならない事態になった。従来とは異なるタイプの参入希望者が現れることによって、従来のような事前調整による参入調整は困難になったことになる。

携帯端末向け放送への参入をめぐる事例からは、多メディア化が進み、放送事業への参入希望者が多様化する中で、従来のような事前調整によって参入者を決定する仕組みが維持困難になっていることがわかる。そして、参入規制を通じた影響力行使のあり方は維持困難になっていることが明らかになった。

第3項 緩和が続く資本規制

認定放送持株会社制度の導入

構造規制のうち資本規制に関しても、規制緩和を受けてその機能は限定的になりつつある。これは、ローカル局を中心に放送事業者の経営が悪化する中で、従来水準の規制を続けた場合、かえって規制の目標が達成されなくなる懸念が出ているためである。

これまで見てきたとおり、日本では、地上テレビ放送事業者（民放）は地域ごとに設立され、それぞれが独自に番組を制作することが建前となってきた。それを担保する制度として、参入規制や資本規制が設けられてきたことになる。しかし、2000年代に入り、地上デジタル放送の開始に伴って放送事業者には多額な設備投資が迫られ、とりわけローカル局の経営は厳しい状態が続いてきた。このため、マスメディア集中排除原則の緩和を通じてローカル局の経営基盤強化を図らなければ、結果として、放送の多様性や地域性が維持できなくなるおそれが出てきた。

¹⁵ 一方、地域向け放送をめぐることは、電波帯域の活用をめぐることで、音声放送を中心にしたサービス展開を考えるAMラジオのグループと、マルチメディア展開を目指すFMラジオのグループとの間で意見の違いが表面化するという混乱が生じ、放送エリアやサービス内容など、制度の根幹に関わる再検討する事態となった（総務省は2010年に再検討の場として有識者懇談会「ラジオと地域情報メディアの今後に関する研究会」を開催）。その後も、総務省は、参入希望調査を行うなどして政策の調整を進め、V-Low帯のハード提供会社として、FM東京が主導する株式会社VIP（V-Low Infrastructure Provider）が名乗りを挙げた。株式会社VIPに対しては、総務省が2014年7月、ハード事業の前提となる「V-Lowマルチメディア放送に係る特定基地局の開設計画」の認定を行った。

これに関しては、第3章で見てきたように、1990年代半ば以降、段階的な規制緩和が続いてきたが、さらに、放送事業者の経営の自由度を高めるため、2007年放送法改正で、他の放送事業者を子会社とする持株会社（認定放送持株会社）の制度化が行われた。これによって、東京キー局を中核とする認定放送株会社が同一ネットワークに属するローカル局を子会社化することが可能になった¹⁶。制度の導入に伴い、2008年10月のフジテレビを筆頭に、民放キー局による持株会社設立の動きが続いた。2014年現在、5つある民放ネットワークのキー局はすべて持株会社の傘下に入っている（表7-4）。

表 7-4 認定放送持株会社（東京キー局を含むもの）

	東京放送ホールディングス	日本テレビホールディングス	フジ・メディア・ホールディングス	テレビ朝日ホールディングス	テレビ東京ホールディングス
設立時期	2009年4月	2012年10月	2008年10月	2014年4月	2010年10月
傘下の放送事業者	<ul style="list-style-type: none"> ・TBS テレビ ・TBS ラジオ&コミュニケーションズ ・BS-TBS 	<ul style="list-style-type: none"> ・日本テレビ放送網 ・BS 日本 ・CS 日本 	<ul style="list-style-type: none"> ・フジテレビジョン ・ニッポン放送 ・BS フジ 	<ul style="list-style-type: none"> ・テレビ朝日 ・BS 朝日 ・シーエス・ワンテン 	<ul style="list-style-type: none"> ・テレビ東京 ・BS ジャパン
主要株主	<ul style="list-style-type: none"> ・日本マスタートラスト信託銀行 ・日本生命保険相互会社 ・毎日放送 ・三井住友銀行 ・三井不動産 	<ul style="list-style-type: none"> ・読売新聞グループ本社 ・読売テレビ放送 ・読売新聞東京本社 ・日本トラスティ・サービス信託銀行 ・帝京大学 	<ul style="list-style-type: none"> ・東宝 ・日本マスタートラスト信託銀行 ・日本トラスティ・サービス信託銀行(信託口) ・文化放送 ・NTT ドコモ 	<ul style="list-style-type: none"> ・朝日新聞社 ・東映 ・香雪美術館 ・みずほ信託銀行 ・日本トラスティ・サービス信託銀行 	<ul style="list-style-type: none"> ・日本経済新聞社 ・テレビ東京 ・みずほ銀行 ・三井物産 ・日本マスタートラスト信託銀行株式会社

（総務省資料・各社ホームページを基に作成）

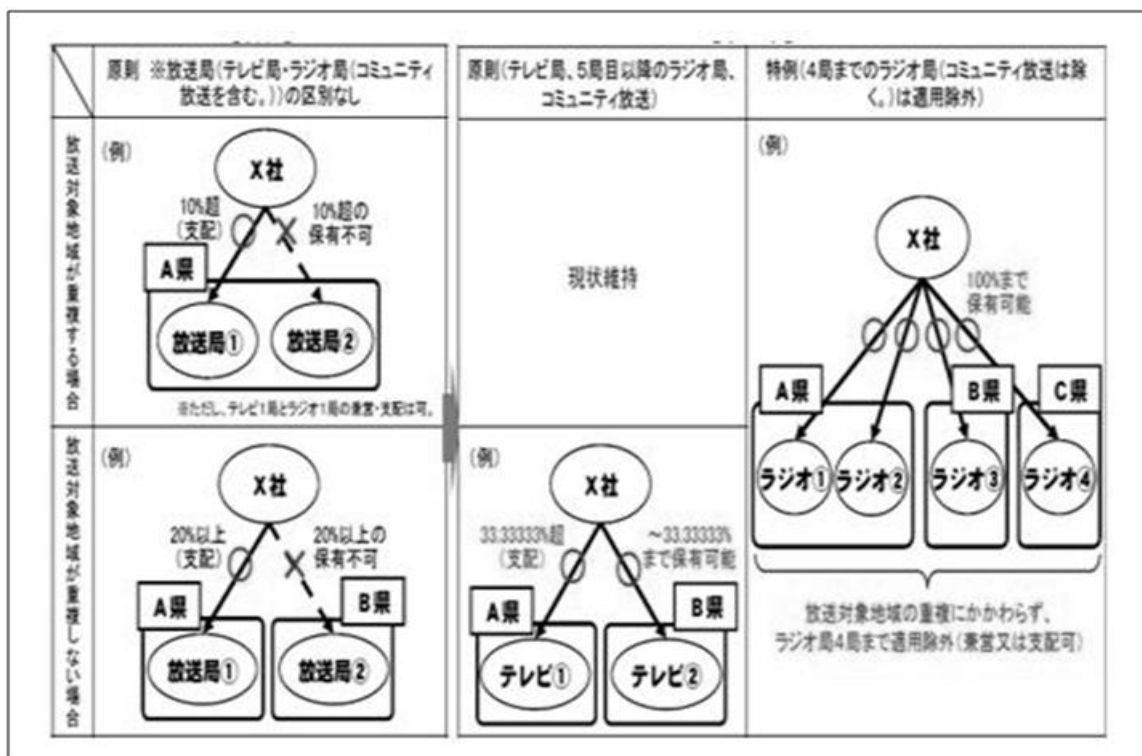
マスメディア集中排除原則の緩和

認定放送持株会社制度の導入に加え、マスメディア集中排除原則に関しても規制緩和が続いてきた。2004年3月には、省令改正によって、放送対象地域の異なるローカル局どうしが東北・九州といったブロック単位で合併することが可能になった。さらに、2010年

¹⁶ ただし、放送の「多元性・多様性・地域性」を確保する観点から、子会社化できる放送事業者数の上限は12とされた。12局の数え方は、放送対象地域が広域の場合は都府県の数で計算したものとなり、キー局など広域局は都府県数（関東7、近畿6、中京3）で計算を行う。このため、在京キー局を子会社とする持株会社は、キー局のほかに子会社にできるのは最大で5局となる。また、在京キー局と大阪の準キー局を同時に子会社にするにはできない。さらに、同一地域の複数の地上放送事業者を子会社にはできない。

の放送法改正では、マスメディア集中排除原則の基本部分を法定化するという形で資本規制の位置づけの明確化が図られた一方で¹⁷、「支配」の基準となる出資比率の上限は引き上げられ、実質的な規制は緩和された¹⁸。具体的には、2010年放送法改正では、「支配」の基準となる出資比率の上限が、10分の1以上3分の1未満の範囲内で「総務省令で定める割合」と定められた。これに伴って省令¹⁹が改正され、地上テレビ放送事業者に関しては、放送対象地域が異なる事業者に出資する場合、出資比率の上限が「20%未満」から「33.33333%」に引き上げられ、緩和が図られた（図7-5）。

図 7-5 マスメディア集中排除原則の改正



(総務省資料を基に作成)

2010年の放送法改正でマスメディア集中排除原則が法定化された背景には政権交代がある。マスメディア集中排除原則の内容を法律で規定することについて、情報通信審議会の

17 従来、マスメディア集中排除原則の根拠は電波法に置かれる一方、基本的な内容はすべて「放送局に係る表現の自由享有基準」(省令)で規定されていた。改正放送法では、同原則の基本的な部分が明記され、1つの企業や団体が複数の基幹放送事業者を支配することを禁じる事が明確に示された。

18 ただし、基本事項が法文化されたことで、新たにマスメディア集中排除原則違反を根拠とした免許・認定の取り消し処分ができるようになり、規制強化につながったという批判が一方で存在する(山本2010:56)

19 「基幹放送の業務に係る表現の自由享有基準に関する省令」(平成二十三年六月二十九日総務省令第八十二号)が具体的な支配基準を定めている。

答申（2009年8月）が「情報通信の高度化に伴う環境の変化に迅速に対応する必要があること等から、慎重な検討が必要²⁰」と記述するなど、規制当局は必ずしも前向きな姿勢を示してこなかった。しかし、民主党を中心とする政権が2009年9月に発足し、それに伴って就任した原口一博総務大臣が、言論・報道の自由を保障するための制度としてマスメディア集中排除原則を法定化する必要があるという考えを示し²¹、法案に反映させた²²。

他方、支配基準の緩和がなされた背景には、民放ローカル局、特にラジオ局の経営難がある。規制緩和によって、ある放送事業者を支配している者が他の放送エリアの放送事業者の株式を約33%まで所有することができるようになり、制度上は、ローカル局の経営支援が行いやすくなった。例えば、東京キー局がローカル局の株式保有率を高めるといった手法で経営を支援できるようになった。また、ラジオ局に関しては、放送対象地域の重複にかかわらず、最大4局まで100%の株式を保有することができるようになった。これによってAM局、FM局を問わず4局までであれば、ラジオ局どうしで合併することが可能になった。

放送対象地域制度の見直し

資本規制の緩和に加えて、これまで放送制度の基軸となってきた放送対象地域制度（地域免許制度）の見直しの議論も行われている。

2010年の放送法改正の時点では、地域免許制度を規定してきた「放送普及基本計画」は放送の定義・区分の変更に伴って、「基幹放送普及計画」と名称が変わったものの、基本的な部分への変更は加えられなかった²³。しかし、ラジオ放送事業を中心に厳しい経営はそ

²⁰ 情報通信審議会「通信・放送の総合的な法体系の在り方 答申」15-16頁

²¹ 原口総務大臣閣議後記者会見の概要（2010年1月5日）。原口総務大臣の記者会見については総務省ホームページを参照。

²² 一方、法改正に盛り込まれなかった点もある。当初の法案には、同一地域の新聞社・テレビ局・ラジオ局を一つの資本が支配することを規制する「クロスメディア所有規制」を検討すべきという条項が盛り込まれるなど、改正の方向性は必ずしも緩和のみに偏っていたわけではない。具体的には、2010年3月に国会に提出された放送法改正案に「政府は、この法律の施行後三年以内に（中略）放送の健全な発達を図り、国民にその効用をもたらすことを保証する観点から、新聞社、通信社その他のニュース又は情報の頒布を業とする事業者と（中略）基幹放送事業者との関係の在り方を含めて検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」という条項が附則に盛り込まれていた。しかし、これに対しては新聞社などからの反発が強く、与野党の修正協議で削除された。新聞社と放送事業者の結び付きによっては、情報の多元性や地域性が阻害されることになるが、両者の関係のあり方に関する検討は先送りされた。

²³ 法改正の方向性を定めた総務省の情報審議会の答申では、「地上放送の放送対象地域について、具体的な要望があれば、地域情報の確保の在り方に留意しつつ、一定の場合にはそれを選択的に拡大することについて、その実現可能性等について検討を行うこと」という記述があるが、2010年の放送法改正の時点では、放送対象地域の見直しにつながる制度改正はなされなかった。（情報通信審議会「通信・放送の総合的な法体系の在り方 答申」（2009年8月26日）13頁）

の後も続き、事態を放置した場合、放送事業者の経営悪化によって、制度が前提としている放送の基本的な機能が維持できなくなるおそれが出てきた。このため、総務省が2012年11月に設置した有識者による「放送政策に関する調査研究会」(座長・長谷部恭男東大教授)は、放送事業者の事業再編をより柔軟にできるようにするための制度整備の検討を行い、2014年2月に「第二次取りまとめ」として公表した²⁴。

ここでは、放送事業者の事業再編を容易にするためには一定の規制緩和が求められる一方で、規制緩和によって放送の地域性や多元性が後退するおそれがあることから、そのバランスをどのように考えるかが論点となった。報告書には次のように記述されている。

経営の合理化に当たっては、事業再編等を通じた組織や資本、番組制作、設備等、様々なレベルでの「再編・統合」によって規模の経済を追うことが、コスト削減の観点から有効であると考えられる。(中略)一方で、大きな公共的役割を求められる放送分野においては、規模の経済を追う事業再編が行われると、放送の地域性、多元性等が後退していくことは避けられないという課題を抱えている。したがって、新たな制度の整備に当たっては、経営統合(規模の拡大)の取組に対し、その取組による「地域性」等の後退に一定の歯止めを設けつつ、必要な規制緩和を図っていく仕組みを検討していくことが適当である。(放送政策に関する研究会2014:5)

放送事業を維持するためには規制緩和が必要という認識が示されつつも、それによって放送の地域性・多元性の後退は避けられないことから、何らかの対策が必要という考え方が表明されている。研究会ではそうした問題意識を踏まえ、放送事業者の再編を「同一放送対象地域における事業者同士の事業再編」と「異なる放送対象地域における事業者同士の再編」に分けた上で、後者の類型を中心に検討を行い、制度改革の提言を行った。

研究会が行った提言は、経営の合理化に取り組もうとする放送事業者による事業再編を柔軟・円滑に行えるようにするため、「経営基盤強化計画の認定制度」を導入するというものである。具体的には、放送事業者が「経営基盤強化計画」を作成し、総務大臣が認定するというもので、認定の効果としては、次のような点が提案された。

① 異なる放送対象地域における放送番組の同一化

放送対象地域を基礎とした現行規定のうち、「異なる放送対象地域における放送番組の同一化」を想定していない規定の適用を弾力化する。

② マスメディア集中排除原則の更なる特例

ラジオ4波特例及び認定放送持株会社制度における12地域特例について、「4」や「12」

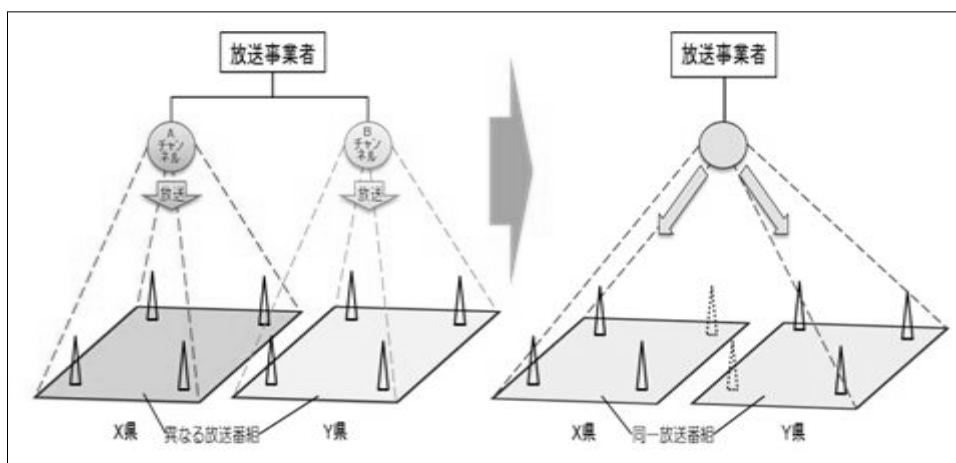
²⁴ なお、「第一次取りまとめ」(2013年8月9日)は、①外国人向けテレビ国際放送、②認定放送持株会社制度、③NHKのインターネット活用業務に関する制度のあり方について提言している。

の枠外とする。(放送政策に関する研究会 2014 : 12)

①は、異なる放送対象地域の事業者が経営統合などを行い、同じ番組を流せるようになれば、コストの削減につながるというものである。②は、経営統合などが可能な範囲をこれまでよりもさらに拡大するというものである。これに対して、研究会の議論では、「複数の放送対象地域において同一の放送番組を放送することは、事実上、広域的に放送番組を提供することとなる。したがって、その対象範囲を『数（番組同一化可能な地域数に上限を設けること）』や『近さ（遠隔地間の番組同一化は認めないこと）』などによって限定しなければ、地域性が著しく後退してしまうのではないか」(放送政策に関する研究会 2014 : 14) という懸念が示された。

このため、研究会の取りまとめでは、放送事業者が「地域性」確保の何らかの代替的措置を講ずる場合に限って制度を利用できるようにすべきとした。この代替的措置について、報告書は「行政が画一的な基準を提示するよりも、各地域の実情や経営状態等を踏まえた、事業者の自主自律による取組をできるだけ認めていくことが望ましい。また、どのような取組であれば有効な地域性確保措置となり得るのかについて典型例を示すなど、透明性や予見可能性を高めるための取組を行政において行うことが望ましいと考えられる」(放送政策に関する研究会 2014 : 11) と記述している。その上で、「放送番組の同一化」の特例をどこまで認めるべきかについて、「番組の同一化が住民生活等に与える影響の大きさにかんがみ、個別の事案ごとに、地域の文化や歴史、県民意識を含むそれぞれの地域の実情等を十分に勘案しつつ慎重に判断していくことができるような制度とする必要があると考えられる」(放送政策に関する研究会 2014 : 14) と結論づけた。

図 7-6 放送番組の同一化のイメージ



(『平成 26 年版 情報通信白書』を基に作成)

このあと行われた 2014 年の放送法改正²⁵では、放送政策に関する研究会の「第二次とりまとめ」を反映する形で、放送事業者の経営基盤強化計画の認定にかかわる制度の創設がなされた。これは、経営環境の悪化などによってチャンネル数の確保が困難になるおそれがある地域を総務大臣が指定し、その地域の放送事業者は「経営基盤強化計画」を作成した上で総務大臣の認定を受けることができるというものである。認定を受けることによって、異なる放送対象地域においても同一の放送番組を放送することなどが可能となる（図 7-6）。

この制度を利用して放送番組を同一化するならば、▽放送番組の同一化による番組制作費の削減、▽県境における中継局の重複が不要となるなど置局の効率化、▽マスター設備の統合の容易化、といった効果が期待でき、放送事業者にとってはコストの削減が可能になる（放送政策に関する研究会 2014：9）。放送番組を同一化した場合、番組の地域性は低下することになるが、規制緩和によってローカル局の経営基盤を下支えしたほうが、結果として地域情報の維持につながるという判断がなされたことになる。2014 年改正は、当面はラジオ放送を念頭に置いたものであり、適用条件も限定はされているものの、これまでの基本的な考え方からの転換が図られた点では重要な改正と言える。

構造規制緩和の効果

このように、2000 年代に入って構造規制にかかわる制度改革が相次いで行われてきた。そして、2010 年放送法改正に関しては、ハード・ソフト事業の分離や 1 社 2 系統保有といった例が現れている（いずれもラジオ放送事業者）²⁶。また、テレビ放送事業者についても、マスメディア集中排除原則の緩和を受けて、認定放送持株会社がローカル局の株式を 20% 以上、保有する例が出始めている。

しかし、規制緩和は必ずしも当初のねらいどおりの結果をもたらしているわけではない。例えば、ローカル局どうしが合併可能になった 2004 年の制度改革を利用した事業者はこれまでに現れていない。東北や九州といったブロック単位で同じネットワークの系列局がまとまることについては、民放ローカル局の多くが複雑な参入調整を経て設立されているだけに、簡単に他県のローカル局との協調には踏みきれない面がある。開設時期が古い放送事業者ほど、地元の有力企業や地方自治体、地方紙、さらには提携関係にあるキー局などが絡んで、その資本構成は複雑なものとなっており、構造規制の緩和が簡単に業界再編につながりにくい状況にある²⁷。

²⁵ 改正放送法は 2015 年 4 月に施行された。

²⁶ 総務省（2012）『平成 24 年版 情報通信白書』379 頁

²⁷ また、そもそも合併がもたらす効果について疑問視する見方もある。例えば、隣接する県の 2 つの局が一つになったとしても、地方の広告主は隣接県とはいえ商圏が異なる地区に広告を出稿するとは限らない。また、合併によって設立された局に対して、東京の広告主もそれまでの 2 局分の広告費を支払うとは限らず、そうした点を考慮に入れば、合併によって設立された局の収入がそれまでの 2 局分を合計したものにはならない可能性がある

他方、認定放送持株会社制度に関しても、東京キー局が中心となって次々に発足させているものの、表 7-4 が示すように、傘下に入っているのは関連の BS 放送事業者や CS 放送事業者、キー局の関連会社などで、ローカル局は加わっていない²⁸。この背景には、キー局が上場企業である以上、簡単には経営が悪化した放送事業者を救済できないという指摘がある。つまり、経営が悪化したローカル局を救済するために持株会社の参加に加えれば、グループ全体の決算に影響することから、そうした事態を株主が容認するとは考えにくいということである（岩崎 2010：24-25）。認定放送持株会社制度の導入目的の一つとして、ローカル局の経営基盤の強化が掲げられていたが、そうした目標が達成されたとは言い難い状況にある。

近年の制度改革は、構造規制を緩和することでローカル局を中心とする放送事業者の経営基盤を強化し、放送の「多元性・多様性・地域性」を維持するという目標を掲げつつ、継続されてきた。ただし、制度改革はこれまでのところ十分に活用されているとは言えず、ローカル局の経営を安定させ、地域情報の充実につなげるという点では、機能を十分に発揮しているとは言い難い。他方、構造規制の緩和によって、規制当局の（公式な面での）影響力、あるいは規制の効果は次第に低下していると言える。このように構造規制の見直しにはさまざまな問題が付随しているが、放送メディアを取り巻く環境の変化に対応するため、段階的に規制緩和を進めざるをえなくなっているのが現状である。

第 2 節 内容規制の再検討

第 1 項 執行方法の検討

規制を担保する手段の検討

ここまで見てきたように、構造規制に関しては、放送メディアをめぐる経営環境が厳しさを増す中、従来並みの規制水準を維持することは困難になっている。こうした中、近年、内容規制のあり方を見直そうとする議論が行われてきた。方向性としては、規制を担保する手段を増やし、その実効性を上げようという議論がある。また、従来の「放送」概念を再検討し、通信・放送融合の進展に見合った規制体系にしようとする議論がある。さらに、規制・監督機関のあり方を再検討しようという議論もある。以下では、内容規制をめぐる最近のさまざまな検討状況について検討する。

まず、内容規制の執行手段に関しては、2007 年、関西テレビで起きた『発掘！あるある大事典Ⅱ』のデータ捏造事件への対応策として、当時、予定されていた放送法改正案に、

る（市村 2010：103-104）。こうした点を考慮に入れれば、マスメディア集中排除原則については、同一の県内（放送対象地域内）の事業者どうしの提携を認める 1 局 2 波方式の導入など、別な方法での緩和が必要になるという見方もある。

²⁸ 2014 年 4 月には、名古屋市の中部日本放送が東京以外の放送事業者では初めて認定放送持株会社に移行したが、こちらにもローカル局（中部日本放送は除く）は入っていない。

新たな行政処分を創設する規定が盛り込まれた²⁹。具体的には「捏造番組」の放送がなされた場合、総務大臣は放送事業者に対して、再発防止計画の提出を求めることができるというものである。再発防止計画の提出をめぐる規定は、電波法 76 条に基づく無線局の運用停止や免許の取り消しといった、重大であるだけに発動困難な行政処分と、それまでに行われていた行政指導との中間的な処分を創設するという意義を持っていた。

しかし、この規定は、個別番組に対する行政機関の公式・直接的な介入の余地を広げるものであり、従来の放送事業者の「自律」を基軸とする放送制度の流れからは逸脱するものだった。このため、再発防止計画に関する規程の新設に対しては、放送事業者からの反発が強く上がり、研究者の間からも「日本の放送法は、世界的にみても厳格な程度にまで内容規制を回避してきたので、この改正案は、従来の考え方を大きく変更するものであった」（小塚 2012 : 51）と見なす見解が示された³⁰。

これに対して、政府側は 2007 年の放送法改正案の国会審議の過程で、放送業界で作る第三者機関である BPO（放送倫理・番組向上機構）が機能している間は「再発防止計画」の適用を差し控える考えを示し、改正案の成立に理解を求めた。菅義偉総務大臣は国会答弁で、「今般の再発防止計画の提出の求めに係る規定の新設と時を同じくして、日本放送協会及び民間放送事業者が自主的に BPO の機能強化による番組問題再発防止への取り組みを開始したことにかんがみ、BPO による取り組みが機能していると認められる間は、再発防止計画の提出の求めに係る規定を適用しないことといたします³¹」と述べている³²。

しかし、再発防止計画に対する批判は続き、最終的に政府は、放送業界が BPO の機能を強化・拡大することと引き換えに、法案の「再発防止計画」部分を削除せざるをえなくなった。改正案は、番組準則に代表される内容規制そのものは変えずに、それを担保する手段を新たに設けて放送番組の内容をめぐる行政処分を行いやすくしようとしたものだったが、政府の試みは成功しなかった。他方、この法案の審議を契機に、放送業界には自主規制の強化という対応が迫られた。そして、放送事業者で作る BPO に 2007 年 5 月、新たに「放送倫理検証委員会」が設置され、機能の強化が図られた。BPO の存在を背景に、政府の規制強化策が見送られたことになる。

番組調和原則に関する制度変更

内容規制をめぐることは、その実効性を担保するため、放送事業者に対して情報公開を求

²⁹ このときの放送法改正案はそもそも、認定放送持株会社の導入や NHK のガバナンス強化、新たな国際放送の制度化が柱だったが、それに相乗りする形で、内容規制の強化策が盛り込まれたことになる。

³⁰ 他方、それまでに多用されていた行政処分でも、すでに再発防止への取り組みを要請する例があることから、この規定自体は、実態に法律の根拠を付与するものに過ぎないという見方をすることも可能ではある（曾我部 2012 : 386-387）。

³¹ 衆議院本会議（2007 年 5 月 22 日）

³² ただし、「BPO が機能している間は政府による行政指導は控える」という方針は、国会答弁で表明されただけで、それを担保する法令の規定はその後、設けられていない。

めるという手法が導入されたケースもある。2010年の放送法改正にあわせて行われた番組調和原則の種別の公表に関する規定の追加がそれである。この制度改正のきっかけになったのは、ショッピング番組（通販番組）の増加に対する批判の高まりだった。

2009年に入り、番組調和原則の運用に関して、通販番組が「教養」や「娯楽」といった番組種別に分類されていることが新聞報道で指摘された³³。そして、これに対しては、国会で制度運用のあり方を問題視する見方が上がった。鳩山邦夫総務大臣は2009年4月、参議院総務委員会で、「CMとテレビショッピングの番組というのは境が非常にあやふやになってきましたよね。私も、それで教養に分類しているとしたら、これは大問題じゃないですか。教養ではないですよ、全く」、「私はテレビショッピングが教養だったらおかしいと思います、率直に。そんな分類はない³⁴」などと発言し、制度運用のあり方に疑問を投げかけた。

こうした批判は、通信・放送融合への対応のため、折から進んでいた放送法改正をめぐる議論に影響を与えることとなった。通信・放送法体系の見直しに向けて設置された情報通信審議会の検討委員会では、2009年4月以降、通販番組の増加の問題に関して議論が行われている。検討委員会の専門委員の一人である東京都地域婦人団体連盟の長田三紀事務局次長は2009年4月の検討委員会で、通販番組について「番組なのか広告なのか何なのかよくわからない状態のまま置いておいていいのかということに関しては、私としては疑問がある³⁵」と問題を指摘した。さらに、翌月の検討委員会では、専門委員の舟田正之立教大学教授が「ショッピング番組を教養なり娯楽なり、広告以外のところに振り分けるとするのは、私は個人的には明らかにおかしい実態になっている³⁶」とする指摘を行い、消費者の立場に立った議論が必要だと主張した。こうして、番組調和原則の適用対象となる放送事業者に対して、通販番組を含め、番組をどの種別に入れているか公表をを求めることを放送法に盛り込む方向へと議論は進んだ。

そして、2009年8月に出された情報通信審議会の答申では、番組調和原則の適用を受ける基幹放送（地上テレビ放送、BS放送など）に関して、「放送事業者に対しその放送番組ごとに、例えば、教育、教養、報道、娯楽、広告、その他の種別と当該種別の放送時間及びその分類に関する基本的な考え方の公表を求める制度を導入する³⁷」ことが提言された。番組調和原則の基本的な部分を変えないまま、放送事業者に対し、種別の公表を求めることによって、これまでの制度運用を改善し、実効性を担保しようとしたことになる。

³³ 『朝日新聞』（2009年3月29日朝刊）は、総務省の開示資料に基づき、通販番組が「教養」や「娯楽」の種別に分類されていることを明らかにしている。

³⁴ 参議院総務委員会（2009年4月16日）

³⁵ 情報通信審議会 通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会（第14回）議事録（2009年4月2日）

³⁶ 情報通信審議会 通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会（第16回）議事録（2009年5月12日）

³⁷ 情報通信審議会「通信・放送の総合的な法体系の在り方 答申」（2009年8月26日）15頁

「公表」による実効性の担保

これを受けて、2010年の放送法改正では、基幹放送事業者に対し、「番組種別の基準」「番組ごとの種別」「種別ごとの放送時間」を放送番組審議機関に報告するとともに、公表することを義務付けた³⁸（表7-5）。

表 7-5 放送法の番組調和原則関連規定（下線部が実質的に追加された部分）

条文番号	内容
106条1項	基幹放送事業者は、テレビジョン放送による国内基幹放送及び内外基幹放送（内外放送である基幹放送をいう。）の放送番組の編集に当たっては、特別な事業計画によるものを除くほか、教養番組又は教育番組並びに報道番組及び娯楽番組を設け、放送番組の相互の間の調和を保つようにしなければならない。
6条3項 （107条による読み替え後）	放送事業者は、番組基準、放送番組の編集に関する基本計画及び放送番組の種別の基準を定め、又はこれを変更しようとするときは、審議機関に諮問しなければならない。
6条5項 （107条による読み替え後）	放送事業者は、総務省令で定めるところにより、次の各号に掲げる事項並びに <u>放送番組の種別及び放送番組の種別ごとの放送時間を審議機関に報告しなければならない。</u> 一 前項の規定により講じた措置の内容 二 第九条第一項の規定による訂正又は取消しの放送の実施状況 三 放送番組に関して申出のあつた苦情その他の意見の概要
6条6項 （107条による読み替え後）	放送事業者は、審議機関からの答申又は意見を放送番組に反映させるようにするため審議機関の機能の活用に努めるとともに、総務省令で定めるところにより、次の各号に掲げる事項並びに <u>放送番組の種別及び放送番組の種別ごとの放送時間を公表しなければならない。</u> 一 審議機関が放送事業者の諮問に応じてした答申又は放送事業者に対して述べた意見の内容その他審議機関の議事の概要（以下略）

（筆者作成）

番組種別の公表方法の詳細は、総務省令で定められた。具体的には、放送事業者に「毎年4月から6カ月の期間ごとに、当該期間における各月の第3週の期間で放送された番組の種別を5つの区分（「教養番組」「教育番組」「報道番組」「娯楽番組」「その他の放送番組」）に分類し、速やかに当該期間の経過後に公表する」ことを求めている。

また、通販番組を「視聴者に商品またはサービスの内容、販売価格その他の条件を提示し、郵便、電話その他の方法により売買契約の申込みを受けて、当該提示した条件に従って当該商品またはサービスを販売することを目的とする放送番組」と定義し、その放送時間の公表を求めた。これによって、従来のように、通販番組を「教育番組」や「教養番組」に区分することは困難になった、ただし、どの番組をどのような種別に分類するかは、引

³⁸ 「基幹放送事業者」という表現が使用されているが、番組調和原則の適用範囲はこれまでと変わりはない。

き続き放送事業者に委ねられている。その基準の公表や番組ごとの種別の公表によって、番組調和原則の実効性を担保しようとしたことになる。

番組調和原則をめぐっては、従来の制度でも、総合編成を行う地上テレビ放送やBS放送は、「教養」「教育」「報道」「娯楽」といった番組を設け、その調和を保たなければならぬとする規定は存在していた。ただし、放送番組をどの種別に分類するかは放送事業者に任されており、番組ごとの種別や、それぞれの種別の放送時間を公表する必要はなかった（この制度のあり方がもたらした帰結については、第5章第3節参照）。これに対して、放送法改正によって、それぞれの番組をどの種別に分類するかについては引き続き放送事業者に委ねられるものの、種別分類の基準や、それに基づく放送番組の種別、さらに種別ごとの放送時間の公表が求められることになった。ショッピング番組については、これまで放送事業者の判断で「教養」「娯楽」「広告」「その他」といったさまざまな種別に分類が行われてきたが、公表制度の導入によって、番組の分類の方法が適切か、放送事業者には説明が求められることになった。

これに関しては、新たな公表義務が盛り込まれた点で内容規制の強化と位置づけられる。ただし、その手法は、行政機関の直接的な介入を導入するものではなく、あくまでも、番組審議機関への報告や一般への公表を通じて、放送事業者に「自主規制」を促すものである。その点で、改正内容は、直接的な規制を回避する従来の放送規制のあり方から大きく逸脱したものではない。「表現の自由」との関係から直接的な規制強化が難しい内容規制に関しては、その実効性を担保する間接的な手段を強化するといった形での制度改正が政府によって模索されてきたことになる。

第2項 規制根拠・規制範囲の検討

通信・放送融合に見合った規制の検討

放送規制をめぐってはさらに、規制根拠や規制対象といった基本的な部分を問い直す議論が起きている。2000年代に入り、通信と放送の融合を受けて、どのような根拠で「放送」を規制すべきかといった問題や、規制の対象となる「放送」をどう定義するかといった問題、さらには、放送・通信法体系そのものをどうすべきかといった問題をめぐって議論が活発化した³⁹。そして、それらの点を含め、法体系全体の再編にかかわる検討が、2006年1月に設置された竹中総務大臣の私的懇談会「通信・放送の在り方に関する懇談会」（通称・竹中懇談会）で本格的に始まった。竹中懇談会の議論はその後、総務省の有識者懇談会や

³⁹ 通信・放送の制度改革をめぐる議論自体は、2000年代初頭から始まっており、IT戦略本部のIT関連規制改革専門調査会（宮内義彦座長）は2001年12月にまとめた報告で、「通信、放送の制度を、事業毎の縦割りの規制体系から機能毎の横割りの競争促進体系に、世界に先駆けて抜本的に転換」すべきと提言している。II戦略本部IT関連規制改革専門調査会「IT分野の規制改革の方向性」（2001年12月6日）

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dai8/8gijisidai.html>

情報通信審議会（総務大臣の諮問機関）の場に引き継がれ、2010年の放送・通信関連法の再編につながった（表 7-6）⁴⁰。

表 7-6 2010年放送法改正に至る経緯

年	月	内容
2005年	12月	竹中総務大臣発言“なぜインターネットでテレビの生放送が見られないのか”
2006年	6月	通信・放送の在り方に関する懇談会（竹中懇談会）報告書 政府与党合意“総合的な法体系について、2010年までに結論”
	8月	通信・放送の総合的な法体系に関する研究会設置
2007年	12月	同研究会報告書“最先端のレイヤー型法体系を目指す”
2008年	2月	総合的な法体系について情報通信審議会に諮問
2009年	8月	情報通信審議会「通信・放送の総合的な法体系の在り方」答申
2010年	3月	放送法等改正案を閣議決定・国会に提出（第174回通常国会）
	6月	放送法等改正案 鳩山内閣退陣に伴う審議停滞で審議未了・廃案
	10月	放送法等改正案を再提出（第176回臨時国会） NHK経営委メンバーに会長を加える規定などを与野党協議で削除
	12月	改正放送法公布 通信・放送法体系を60年ぶりに再編
2011年	6月	改正放送法全面施行、関連する省令等も改正

（筆者作成）

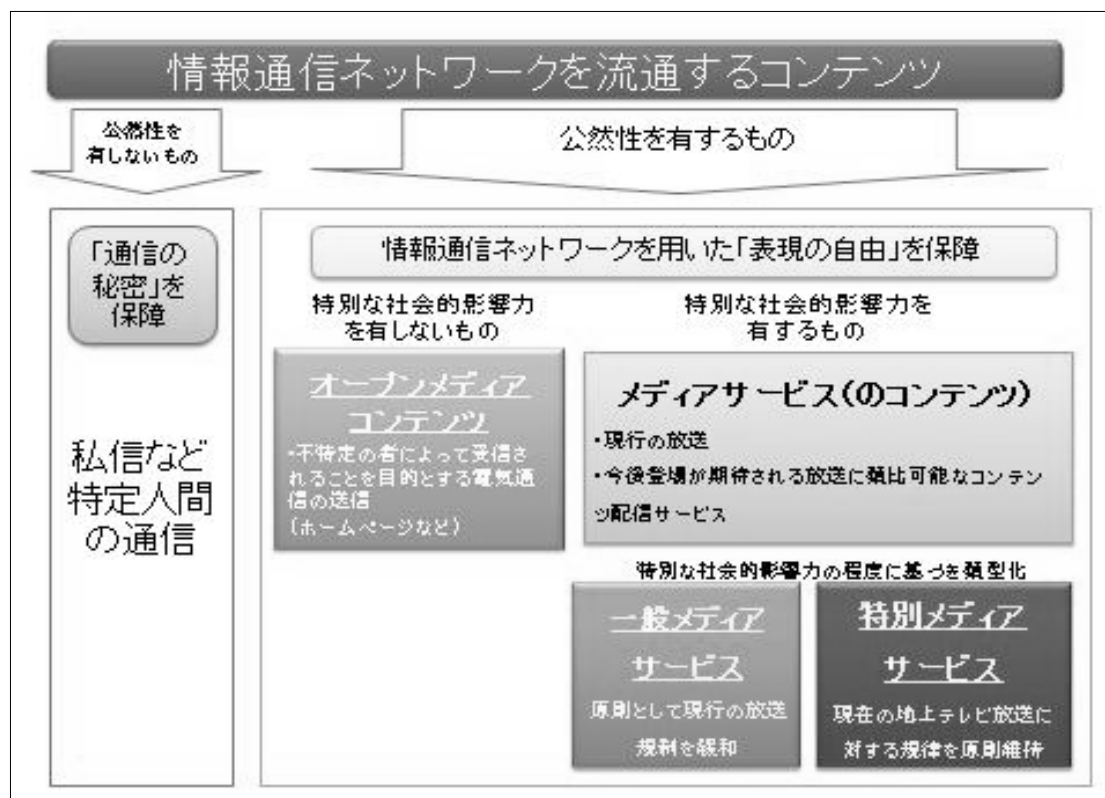
この過程では、法体系の再編に関する議論に合わせて、「放送」の概念や名称に関する検討が行われている。このうち、「放送」に代わる新たな概念を提示したのが、総務省が開いた有識者懇談会「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」（座長・堀部政男一橋大学名誉教授）である。

研究会は2006年8月から約1年半をかけて議論を行い、2007年12月の最終報告書で、「我が国が国際的な対応を先導する観点からも、世界に先駆けて最先端のレイヤー型の法体系を目指すべきである⁴¹」と提言した。その上で、制度をハード・ソフト分離型の体系に再編した上で、情報通信ネットワークを流通するコンテンツのうち、公然性を有するものを社会的影響力に応じて区分し、それに見合った規律を課すことを提言した。あわせて、これまでの「放送」を「放送に類比可能なコンテンツ配信サービス」と合わせて「メディアサービス」としてくり直した（図 7-7）。ここでは、従来のように伝送路（ハード面）にもっぱら着目して、規制対象となる「放送」を定義するのではなく、もっぱら社会的影響力に着目して規制対象となる「メディアサービス」をくり出す方式が提案されている。これは EU 型の規制体系にならったものであり、伝送路によらずに「放送」を定義する点で、これまでの考え方からの大きな転換だった。

⁴⁰ 放送法改正に至る経緯については、すでに多くの論考で触れられている。山本（2010）、荒井（2010）、山田（2010）、西土（2011）、鈴木（2011）、堀木（2011）、金澤（2012）、宍戸（2012）など参照。

⁴¹ 通信・放送の総合的な法体系に関する研究会「報告書」（2007年12月6日）14頁

図 7-7 法体系研究会のコンテンツ区分案



(「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」報告書を基に作成)

そして、このあと法体系再編を検討する場となった情報通信審議会の「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」(主査・長谷部恭男東京大学教授)では、軌道修正が図られた。2009年8月の答申⁴²では、法体系をレイヤー型に組み替える当初からの構想は引き継がれた一方、「放送」の概念や名称は維持されることになった。これに伴って、「メディアサービス」という用語は消え、規制対象も従来の「放送」にとどめられることになった。答申は、「インターネットによる一斉同報等の放送に類似した通信を、放送とともに『メディアサービス』(仮称)としてコンテンツ規律の対象とすることに対しては、(中略)批判的意見や慎重な意見が多く、これまでの考え方を変えるに至るまでの必要性は認められない⁴³」と記述している。答申は放送規制の根拠についても、社会的な影響力に加え、有限希少な周波数を占有する点を挙げ、社会的影響力のみに着目して規制対象となるコンテンツを区分する考え方は表面的には姿を消した。

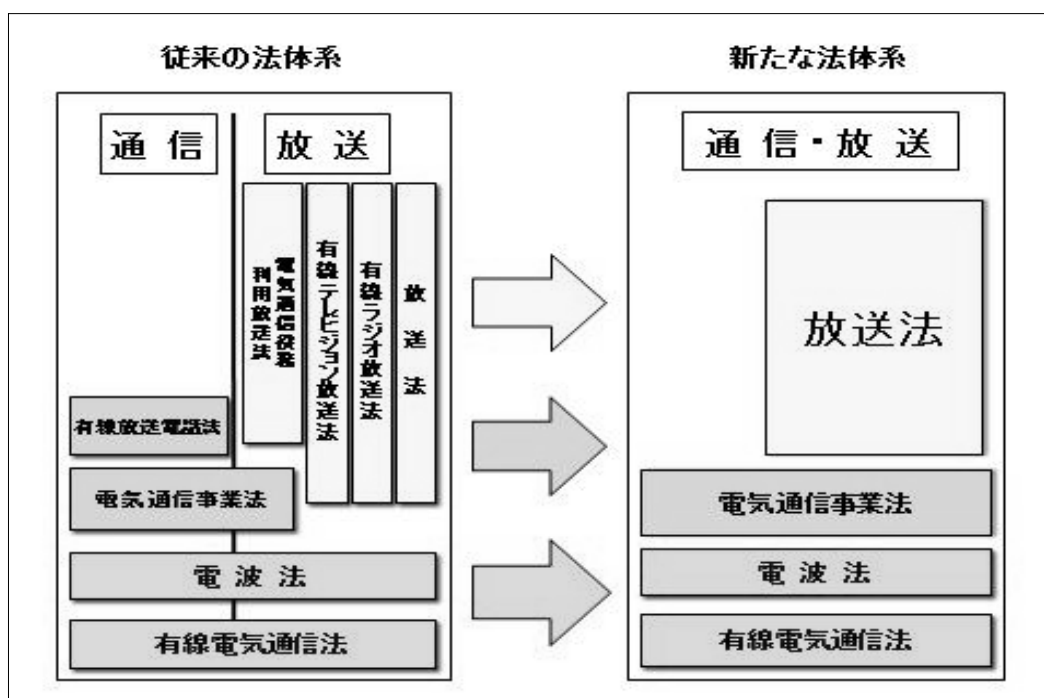
⁴² 通信・放送の総合的な法体系の在り方<平成20年諮問第14号>答申(2009年8月26日)

⁴³ 情報通信審議会「通信・放送の総合的な法体系の在り方 答申」(2009年8月26日)11頁

放送関連法の再編

こうした議論をへて行われた 2010 年の放送法改正は、8 つの通信・放送関連法を 4 つに再編したものである。2010 年 11 月の参議院本会議で放送法などの改正案が可決・成立し、改正放送法⁴⁴は 2011 年 6 月、全面施行された。通信・放送法体系の抜本的な見直しは、1950 年の放送法・電波法の制定以来、60 年ぶりとなる。改正放送法は、それまでの 8 つの関連法をレイヤー別に、放送法（コンテンツ規律）、電気通信事業法（伝送サービス規律）、電波法・有線電気通信法（伝送設備規律）へと再編したものになった（図 7-8）。

図 7-8 放送法改正の概要



（総務省資料を基に作成）

改正内容のうち、放送規制と関係が深い部分を中心に見ると、まず、法体系再編に合わせ、放送の業務（ソフト）と放送設備の設置（ハード）に関する参入手続きの整理が行われ、ハード・ソフト別に手続きを行うことが原則となった。これに伴って、事業形態に関してもハード・ソフト一致を選ぶか、分離を選ぶか、すべての放送に関して選択可能になった。例えば、地上放送は従来、事業形態はハード・ソフト一致のみに限られていたが、今後はハード部門とソフト部門を分離して、経営を合理化するといったことが可能になる⁴⁵。

⁴⁴ 以下、「放送法等の一部を改正する法律（平成 22 年法律第 65 号）」によって改正された放送法（旧放送関連 4 法を再編し統合したもの）を「改正放送法」と表記する。

⁴⁵ 他方、従来、受委託放送制度の対象となってきた衛星放送（BS）は、これまでハードとソフトの兼営が認められていなかったが、改正法によって、ハード・ソフト一致の経営形態も選択できるようになった。

これについて、総務省は、複数の放送事業者が共同でハード会社を設立することで設備費用を軽減でき、経営の選択肢拡大につながるという見方を示している⁴⁶。例えば、同じ県にある2つのローカル局がそれぞれハード部門を分離し、共同でハード会社を立ち上げて放送すれば、1社2波方式に近い形態となり、経営の合理化につながることになる⁴⁷。

ただし、放送法改正に至る経緯で触れたように、ハード・ソフト分離の規律体系に移行した場合、放送局免許に加え、放送業務に関する認定手続きが新たに必要になり、行政による番組内容への介入の余地が増えるのではないかという懸念が示されてきた⁴⁸。このため、地上放送に関しては従来どおり、ハード・ソフト一致の事業形態を希望する場合には、電波法で定められた放送局免許のみで、放送事業全体を行える制度を残すことになった。

「放送」の定義変更

レイヤー型の法体系への変更に伴って、「放送」の定義の変更が図られた。従来の制度では、適用される法律によって、有線・無線を含む広義の放送は、▽地上放送・委託放送⁴⁹（放送法）、▽衛星役務利用放送⁵⁰・有線役務利用放送⁵¹（電気通信役務利用放送法）、▽有線テレビジョン放送（有線テレビジョン放送法）、▽有線ラジオ放送（有線ラジオ放送業務の運用の規正に関する法律）といったように細分化されていた。これについて、改正放送法では、情報通信審議会の答申を踏まえて、「放送」の名称を維持する一方で、放送の定義を大きくくり化し、「公衆によって直接受信されることを目的とする電気通信の送信」として、有線・無線を区別しないものに変更した。

改正に対しては、「放送」の定義変更によって、その外延が従来よりも曖昧になったという指摘がある⁵²。つまり、それまで放送規律の対象になってこなかったメディア、例えば、

⁴⁶ 総務省「規制の事前評価書（デジタル化の進展に伴う通信・放送分野の規律の整理・合理化）」（2010年2月1日）

http://www.soumu.go.jp/main_content/000056826.pdf

⁴⁷ 実際にハード・ソフトの分離を行った事業者としては、2011年7月にハード事業を別会社に譲渡した茨城放送の例がある。総務省報道資料「株式会社茨城放送所属中波放送局の株式会社IBSへの免許承継及び株式会社茨城放送の地上基幹放送の業務の承継」（2011年7月20日）http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu09_01000028.html

⁴⁸ もっとも、従来から放送事業（ソフト部分）は直接の免許対象ではなかったものの、電波法の免許の枠組みと放送の規律は連動しており、放送をする無線局の免許の要件として、ソフト部分に関する規律を盛り込んだ「放送局の開設の根本的基準」（省令）への合致が求められていた。「放送局の開設の根本的基準」には、コンテンツ規律に当たる放送法の番組準則や番組調和原則と同一の内容が盛り込まれており、ハード部分に関する免許審査で実質的に放送事業に関する審査が行われていたとも言える。宍戸（2011：88-89）参照。

⁴⁹ BS放送や東経110度CS放送など

⁵⁰ 東経124/128度CS放送など

⁵¹ IPマルチキャスト放送や一部のケーブルテレビ放送

⁵² 改正放送法では、「放送」の定義変更で放送の範囲が無限定に拡張され、「オープンメディアコンテンツ」も含め、すべてにいったん番組規律がかかる仕組みになったという指摘がある（山本2010：48）。

インターネットを利用した映像配信サービスに対して新たに規制が課されるのではないかと懸念である。一方で、法案審議をめぐる国会答弁では、放送の範囲は旧放送関連 4 法で定められていたときよりも拡大するわけではないと説明されてきた。そして、これまでのところ、インターネットを利用した映像配信サービスは、引き続き放送規制の対象外となっている（金澤 2012 : 33）⁵³。

ただし、「放送」として規制されるメディアが運用上は変化していなものの、「放送」の定義変更が意味するところは重要だとする指摘がある。宍戸（2012）は、「放送概念を制度的に存置し、地上波テレビ放送の規律をこれまで通り維持するという結論それ自体は、確かに現状維持にとどまるものではある。しかし、レイヤー型法体系という思考プロセスを経た上でなお従来の放送規律が維持に値すると判断されたという事実、しかもその結論がもはや周波数の有限希少性でも消極的な意味での『社会的な影響力』（衝撃力）論でもなく、正面から放送の果たすべき役割・機能から導かれているという事実は、重大な意義を有する」（宍戸 2012 : 32）と分析している。そして、こうした法改正のあり方が、放送規制の運用にどのような変化をもたらすかは、現段階では必ずしも見通せない部分がある。

表 7-7 「放送」の区分（放送の業務＝ソフト部分による区分）

放送（公衆によって直接受信されることを目的とする電気通信の送信）			
区分	基幹放送	一般放送	
基準	基幹放送普及計画の対象となる放送	基幹放送普及計画の対象とならない放送	
下位区分	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特定基幹放送 ・ 特定地上基幹放送 （ハード・ソフト一致の場合） ・ 移動受信用地上基幹放送 ・ 衛星基幹放送 		（放送エリアが狭く、視聴者への影響が小さい放送）
具体例	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地上テレビ放送 ・ BS 放送 ・ 110 度 CS 放送 ・ AM 放送 ・ FM 放送 ・ 短波放送 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 124/128 度 CS 放送 ・ 有線テレビ放送 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 有線ラジオ放送 ・ 有線テレビ放送 （小規模）
参入規制	認定または電波法上の免許	登録	届出

（総務省資料を基に作成）

さらに、2010 年の法改正ではまた、放送の定義変更にあわせて、放送の枠内の区分も大きくくり化がなされ、参入手続きや番組規律の整理・統合が図られた。前述のように、広義の放送は従来、地上放送、有線テレビジョン放送、委託放送、役務利用放送といった形で細分され、似たようなサービスであるにもかかわらず、参入手続きや規律が異なるという

⁵³ ただし、こうした区分が放送法に明記されているわけではなく、国会答弁などの場で、総務省の解釈として示されている。このため、放送の範囲が「電気通信の送信」に拡大したことによって、今後、放送規律が、インターネットを利用した動画配信などさまざまな分野に拡大して適用される可能性がぬぐえないという批判がある。山田（2011）参照。

問題が生じていた。改正後は、放送の区分を「基幹放送」と「一般放送」の2種類に整理している。このうち基幹放送には、地上放送やBS放送、東経110度CS放送などが分類され、それ以外の放送、つまり東経124/128度CS放送やケーブルテレビ、IPマルチキャスト放送などは一般放送に分類された。ただし、放送の区分は無線・有線の区別や衛星の種類といった伝送路（ハード）に応じて決まるため、一時検討されたような、コンテンツの社会的影響力のみによって分類がなされるわけではない（表7-7）。

また、「一般放送」に関しては、これまでケーブルテレビとIPマルチキャスト放送など、利用者から見ればほとんど同じサービスに対して、異なる法律が適用されるといった問題があったが、法体系見直しに伴って統合が図られた。事業者の参入手続きも、「許可」や「登録」とまちまちだったものが、原則として、「登録」に一本化された。

さらに「放送」の区分の整理に合わせて、行政処分をめぐる規定も整理・統合が図られた。基本的には従来の枠組みが維持されているが、有線テレビジョン放送や役務利用放送のように新たに「認定取消し」が加わった部分がある（表7-8）。

表 7-8 放送区分と行政処分の関係
【改正前】

	地上放送事業者	ケーブルテレビ事業者	委託放送事業者	役務利用放送事業者
適用される法律	放送法	有線テレビジョン放送法	放送法	電気通信役務利用放送法
ハード・ソフト	一致		分離	
処分の根拠	電波法・放送法違反	放送法3条の2第1項（番組準則）など違反	放送法違反	電気通信役務利用放送法違反（放送法の準用あり）
処分対象	放送局免許	有線テレビ放送業務	委託放送業務	役務利用放送業務
処分内容	3か月以内の放送局運用停止	3か月以内の業務停止	3か月以内の業務停止	3か月以内の業務停止
	免許取消し	—	認定取消し	—

【改正後】

	特定地上基幹放送事業者	基幹放送事業者 (左記以外)	一般放送事業者
適用される法律	放送法	放送法	
ハード・ソフト	一致	分離・一致の選択可	
処分の根拠	電波法・放送法違反	放送法違反	
処分対象	放送局免許	放送業務	
処分内容	3か月以内の放送局運用停止	3か月以内の放送業務停止	
	放送局免許取消し	認定取消し	登録取消し

(山本(2010)を参考に作成)

このように放送規制をめぐるのは、規制対象となる「放送」をどのように考えるか、また、メディアの多様化が進む中で規制根拠をどのように考えるか、といった点を中心に議論が続いてきた。ただし、これまでのところ、放送規制の対象は、運用上、従来の「放送」の範囲にとどまっている。また、放送法改正によって、「番組準則違反を根拠に、放送事業者に対する行政処分を行いうるか」といった従来からの議論に対する新たな答えが与えられたわけではない。しかし、法体系全体が見直されたことで、今後、放送規制のあり方が変化する可能性もある。現時点では、法改正がもたらす影響について明確な予測をすることは難しい状況にある。

第3項 規制・監督機関の検討

通信・放送融合と規制・監督機関

放送関連法の見直しと並行する形で、規制・監督機関に関する議論も行われた。規制・監督機関をめぐるのは、第3章で記述したように、従来から放送・電波行政に関する独立行政委員会の設立を検討する議論が行われてきた。近年でも、独立した規制・監督機関の設立が望ましいという見解がしばしば現れている。例えば、鈴木（2000）は「比較法的に眺めた場合、放送行政の担い手は、放送の国家からの自由を保障するために、アメリカのFCCや、ドイツの州メディア委員会などのように、政府から独立した機関とされていることが多い。放送法が番組編集準則を定めている以上、番組内容への政治的影響力の行使を排除するためには、導入の為に克服すべき問題が多いとしても、理論的には独立行政委員会の設置がのぞましい。これにより、放送の国家からの自由を確保するための組織的・手続的条件が改善されるからである」（鈴木2000：313）と述べている。

規制・監督機関をめぐる議論は、通信・放送法体系の再編をめぐる議論の過程でも論点として取り上げられた。情報通信審議会の検討委員会が2008年6月に公表した中間論点整理では、「今後具体的な制度設計の検討を行った上で、当該制度にふさわしい行政組織の在り方について海外の実態なども踏まえつつ検討する必要がある⁵⁴」と記述している。また、経済産業省は中間論点整理に対する意見募集に対して、規制部門と振興部門が分かれた主要国の行政組織の例を挙げ、「海外における近年の行政組織改革の進展の実態なども十分に踏まえつつ、より中立性の高い組織設計を目指すべき」と主張した。

さらに、2009年9月、民主党を中心とする政権が発足すると、放送・通信にかかわる行政機関の見直しが検討課題の一つとして取り上げられた。就任以降、原口総務大臣は記者会見で、放送行政を担当する機関が表現の自由を侵すようなことはあってはならないとして、そうした動きを監視する「言論の自由を守るとりで」となる機関を作りたいとする発言を繰り返した。この方針を受けて、同年12月、有識者からなる検討組織「今後のICT

⁵⁴ 情報通信審議会情報通信政策部会通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会「通信・放送の総合的な法体系について（中間論点整理）」（2008年6月）21頁

分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」(座長：濱田純一・東京大学総長)が立ち上げられ、コンテンツ規律のあり方について、それを担当する行政機関の問題も含め、検討が行われた。

見送られた規制・監督機関の見直し

しかし、結局、前者の情報通信審議会の最終答申(2009年8月)には規制・監督の見直しの項目は盛り込まれなかった。また、後者の「今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」に関しても、独立規制機関の必要性を訴える意見の一方、新たな機関の設立は規制強化につながるという消極論も多く出された。2010年12月の報告書では、「新たな組織・機関の設立について積極的な意見、消極的ないし慎重な意見が見られたほか、様々な主体による取組の全体像が枠組みを構成するという意見が多く見られた」(今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム2010:3)という両論併記となり、規制・監督機関のあり方について一定の方向性を示すには至らなかった。このように放送メディアをめぐる規制・監督機関に関しては、より中立的な組織が望ましいのではないかという観点から、これまで幾度となく議論が行われる一方、その実現については見送られてきた。

ただ、現在の政治状況は、電波監理委員会が廃止された当時とは大きく異なっている。また、放送自体も60年前から大きく変化している。1950年代、放送事業はハード・ソフト一致の形態が自明の前提であり、放送規律(コンテンツ部分)と電波監理(インフラ部分)について別々の行政機関に担当させる制度設計は成立しなかった。しかし、メディアの多様化が進むとともに、ハード・ソフト一致を前提とした従来の制度の見直しが進み、法体系についても、地上放送を含め、コンテンツ・伝送サービス・伝送設備といったレイヤー別に再編することが予定されている。こうした制度を前提にすれば、もっぱらコンテンツ規律に着目した「言論の自由を守るとりで」のような機関の検討の余地は拡大していることになる。

もっとも、独立規制機関を設置したからと言って、これまで言及してきた問題が直ちに解消されるとは限らない点には留意が必要である。行政委員会を設置した場合、法令に基づかない非公式介入は一定程度、防止できる可能性があるが、他方で、諸外国の例を見ると、個別の番組に関する法令に基づく制裁が頻繁に発動され、規制効果につながる懸念もある(曾我部2012:374)。また、規制といっても、内容規制以外に、マスメディア集中排除原則といった構造規制も存在するだけに、新たな機関を検討するにしても、どの範囲まで所管するのかという問題は残ることになる。また、地上放送事業者の多くは当面、ハード・ソフト一致の事業形態を選択すると考えられることから、それらを分離して規律することは可能かという問題もある。

こうした問題に加えて、新たな機関と内閣との関係をどう整理するのか、合議制の機関とした場合、誰がそのメンバーに加わるのか、事務局の構成はどうするのかといった点に

ついて十分に検討を行う必要がある。ここまで見てきたように、放送に関する規制・監督機関の形態にはさまざまな選択肢が存在する。通信・放送融合の進展に伴って、放送規制の対象となるメディアの範囲や具体的な規制の内容など、さまざまな課題が浮上すると考えられるが、規制・監督機関のあり方も、それに合わせて検討を行っていくことが必要な状況には変わりがない。

第3節 第三者機関の機能強化

第1項 第三者機関の設立経緯

BPO 設立までの経緯

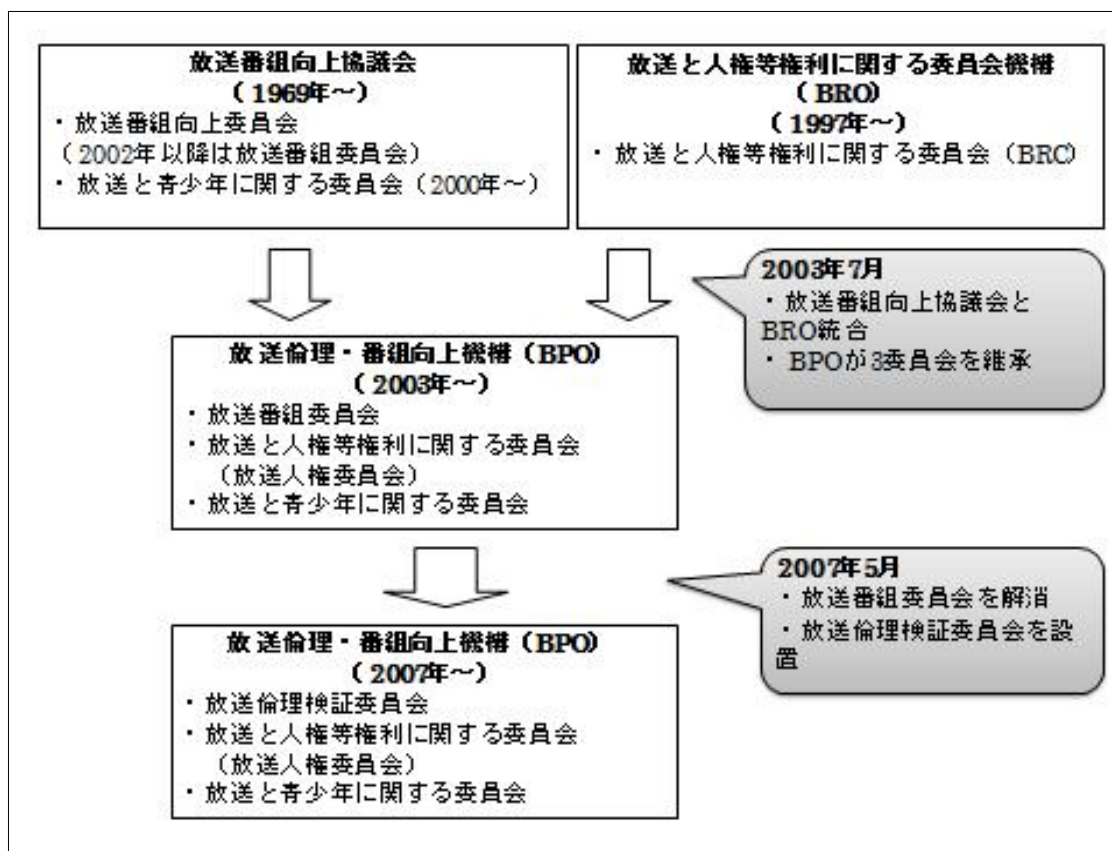
ここまで見てきたように、放送規制の機能が低下する中で、近年、制度見直しに向けたさまざまな検討が続いてきた。しかし、「再発防止計画」の導入に失敗した事例で見たように、内容規制を担保する手段を強化することは容易ではない。また、番組調和原則の種別の公表に関する規定のように、情報公開を通じて制度の実効性を担保しようとする取り組みも行われているが、成果が十分に上がっているか判断できる段階には至ってはいない。他方、番組の適正化をもっぱら放送事業者の自主規制に委ねる選択肢もあるが、自主規制には、「内容の非公正性や実効性の欠如」「公衆の認識の欠如」「民主的正統性の欠如」といったリスクがある（生貝 2011）。

そうした中で、放送事業者のみによる自主規制に依存するのではなく、放送業界による第三者機関に実質的な規制を担わせ、行政による規制に代替させようとする取り組みが進んでいる。ここではNHKと民放連が共同で設立した第三者機関である放送倫理・番組向上委員会（BPO）に着目して、業界による第三者機関がどのような経緯で設立され、それが放送番組の適正化に向けてどのような機能を果たしているのか見ていく。まず、第三者機関の変遷を簡単にまとめたものが、図7-9である。

放送業界で作る第三者機関の歴史は、1960年代に遡ることができる。テレビの低俗番組批判が高まる中、1963年10月、郵政省が、NHKと在京民放4社、日本放送連合会（NHKと民放の共同運営による自主規制機関）、民放連に呼びかけて、放送番組懇談会を開いた。この中で、放送各社の番組審議会とは別に、放送界としての自主規制機関を設けることで一致し、1965年1月、日本放送連合会の常設委員会として「放送番組向上委員会」が設置された。委員会の目的としては、「放送番組に関する世論を収集して番組水準の向上を図り、放送事業の倫理的水準を高めること」が掲げられた（日本放送協会編 2001a : 544）⁵⁵。

⁵⁵ そもそも放送事業者が自主規制を行う機関としては法定の番組審議会が存在しているが、その活動が形骸化している（音 2007 : 76）。番組審議会に対する批判としては、審議の対象として取り上げられる番組がドキュメンタリーなど比較的高い評価を受けやすいものが多く、構成員も専門的な知識を有する各界の代表であることから、典型的な視聴者の意見が十分に反映されていない、といった指摘がある。このため、とりわけ1990年代後半以降、

図 7-9 放送業界による第三者機関の変遷



(筆者作成)

その後、1969年3月に日本放送連合会が解散したことから、放送番組向上委員会もいったん解散し、同年5月に改めて、NHKと民放連による放送番組向上協議会が設置された。そして、協議会の中に、「放送番組向上委員会」(第2次)が設けられ、放送番組に対して見解を示すといった活動を行ってきた。放送番組向上協議会にはさらに、2000年4月、「放送と青少年に関する委員会」が設置され、2002年4月には「放送番組向上委員会」に代えて、「放送番組委員会」が設置されている。これらの組織は、「放送と青少年に関する委員会」で青少年保護の立場から視聴者の苦情を受け付け、審理するという機能を担ってきたものの、主な活動は、一般的な形で放送番組や放送倫理について取り上げ、有識者で議論を行ったのちに、放送界に対して見解を示すというものである。

他方、より個別的に、放送番組による権利侵害に対応する機関としては、1997年5月にNHKと民放連は、「放送と人権等権利に関する委員会機構」(BRO)を設置した。BROも、設立の経緯をみると、放送業界が自発的に設置したというよりも、当時の放送を取り巻く社会的状況のもとで設立に追い込まれたというのが実態に近い(奥田2007:267-268)。具体的には、BRO設立に先立つ1996年12月、郵政省の有識者懇談会「多チャンネル時代に

自主規制の担い手として、業界で作る第三者機関に注目が集まっているといえる。

おける視聴者と放送に関する懇談会」(座長・有馬朗人理化学研究所理事長)が報告書を公表し、放送に対する苦情対応機関の設立を求めた。これは当時、「松本サリン事件報道」など、放送による人権侵害が指摘されるケースが相次ぎ、放送に対する視聴者の反発が強まった事情を背景にしている。報告書では、苦情処理機関について、「放送法令・番組基準にかかわる重大な苦情、特に権利侵害にかかわる苦情に関し、視聴者と放送事業者との間で解決が得られなかった場合には、視聴者の放送への信頼を維持し放送の健全な発達を図るため、また、併せて放送による被害者の救済に資するため、放送事業者以外の者に判断を委ねる仕組みを設けることが考えられる」と言及した。その上で、苦情処理機関の選択肢として、①公共的な機関、②放送事業者が自主的に設置する機関、③この両者の中間に位置するものとして法律の規定を基に放送事業者が設置する機関、の3つの類型を示した(多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談会 1997: 41-42)。

これに対して、NHKと民放連は、放送事業者が自主的に対応を行うことを主張し、放送と人権等権利に関する委員会機構(BRO)を発足させるとともに、そのもとで具体的な対応を行う「放送と人権等権利に関する委員会」(BRC)を設けた。BRCの委員は有識者8名で構成され、当事者の意見を聴く審理を経て、「勧告」や「見解」を当事者に通知するとともに、それを公表する機能を持つとされた⁵⁶。

BPOの発足とその機能

第三者機関の構成をめぐっては、「放送と青少年に関する委員会」(放送番組向上協議会)が苦情処理の機能を担っていたことから、視聴者からの苦情に関して、人権関連はBRO、青少年関連は放送番組向上協議会で受け付ける仕組みになっていた。しかし、視聴者からわかりにくいという批判が出たことから、2003年7月、NHKと民放連は、「放送番組向上協議会」と「放送と人権等権利に関する委員会機構」(BRO)を統合して、「放送倫理・番組向上機構」(BPO)を設置した。これによって苦情受付窓口はBPOに一本化された。

BPOに関しては、その後、『発掘!あるある大事典II』のデータ捏造事件を受けて、放送事業者には自主規制の強化という対応が迫られたことから、2007年5月、「放送番組委員会⁵⁷」に代えて「放送倫理検証委員会」が設置された。これによって、放送番組について審議する委員会の機能強化が図られ、放送倫理委員会が放送事業者に対して再発防止計画を求めた場合、放送事業者は1か月以内に再発防止計画を提出し、公表することなどが定

⁵⁶ 「勧告」と「見解」の相違については、運営規則に明文化されていなかったが、「勧告」は「申し立て内容を審理した結果、権利侵害などが認められる場合に出すもので、放送局に適切な措置を求めるなど、放送局になんらかの義務が生じるもの」であり、「見解」は「権利侵害とまではいかないが放送倫理上問題があり、放送局に善処方を要望するレベルのもの」と「放送局側に問題があるとはいえないもの」であると説明された(奥田 2007: 272)。
⁵⁷ 放送番組委員会に関しては、委員会の権限が必ずしも明確ではなく、審議内容が放送事業者にとって「ご参考までに」に留まってしまいやすいという欠点が指摘されてきた(清水 2007: 4)。

められた。このように放送業界による第三者機関は、低俗番組に対する批判や放送事業者の不祥事に対する批判の高まりを背景に、国による公的規制を避けるために設けられ、機能の充実が図られてきた側面がある。表 7-9 に現在の BPO の構成と主な機能を掲げた。

表 7-9 BPO の各委員会の構成と機能 (2014 年現在)

放送倫理・番組向上機構 (BPO)		
理事長 1 人、理事 9 人 (NHK3 人・民放連 3 人・放送事業者外 4 人)、評議員 7 人		
放送倫理検証委員会	放送と青少年に関する委員会	放送人権委員会
有識者委員 10 人	有識者委員 7 人	有識者委員 9 人
放送倫理を高め、放送番組の質を向上させるための審議を行い、必要に応じて「意見」を公表。万一、虚偽の内容により視聴者に著しい誤解を与えた疑いのある番組が放送された場合、調査・審理して「勧告」または「見解」を出して公表し、必要に応じて再発防止策の提出を求め、その実効性を調査する。	青少年に対する放送や放送番組のあり方に関する視聴者の意見を基に審議し、審議に基づく「見解」や審議内容、視聴者からの意見の概要等を放送事業者に通知すると共に公表する。	放送による人権侵害の被害を救済するため、苦情申立人と放送局との話し合いが相容れない状況になっている苦情を第三者の立場から審理し、「見解」または「勧告」を出し公表する。

(BPO のホームページに基づき作成)

第三者機関の活動を通じた実質的な規制のメリットについては、2 つの利点があると指摘されている。第 1 に、自主規制によって形成されるルールは、議会でのプロセスを経て制定される法制度よりも時間的・コスト的な面で形成が容易な場合が多く、また、その修正も、当事者間の合意さえ得られれば柔軟に行うことができる点である。第 2 に、自主規制は産業分野ごとに形成することが容易であるため、分野ごとの状況を反映した多様なルール形成に対応しやすい点である (生貝 2011 : 13-14)。以下、こうした点も踏まえつつ、委員会ごとに機能を見ていくとともに、放送規制との関係について検討する。

第 2 項 BPO の対応事例

放送倫理検証委員会の活動

BPO の 3 つの委員会のうち、「放送倫理検証委員会」は、前身の「放送番組委員会」の機能を強化して、2007 年 5 月に設立されたものである。番組内容の向上を目指すという機能は、1965 年に発足した「放送番組向上委員会」以降の自主規制の流れを引き継いだもので、そうした点では業界による自主規制 (団体規制) の代表的な存在とも言える組織である。

通常は、番組の取材・制作のあり方や番組内容に関するさまざまな問題について審議を行い、必要に応じて「意見」を公表する。虚偽の内容によって、視聴者に著しい誤解を与えた番組が放送された場合には、その番組について審理を行い、「勧告」や「見解」を公表する。「勧告」や「見解」においては、当該放送事業者に再発防止策の提出を求めることができ、その実行についての報告を求めることもできるとしている。また、このような委員

会の権限と放送事業者の協力・遵守事項を明確にし、実効性を担保するために、BPO と各放送事業者は個別に合意書を交わしている（音 2008：38）。

表 7-10 は、放送倫理検証委員会が対応を行った事例をまとめたものである。2007 年 5 月の発足以降、委員会決定として、勧告や見解、意見を公表したのは 20 件となっている、また、委員会決定に至らないものの、委員長談話や提言が示された事例が 3 件ある。

表 7-10 「放送倫理検証委員会」の対応事例（2007 年 5 月～2014 年 12 月）

- 勧告・見解・意見など委員会決定：20 件
- 委員長談話・提言などその他：3 件（斜字で表記）

年月日	放送事業者	事案内容	結論	見解・勧告等
2007/8/6	TBS	「 <u>みのもんたの朝ズバッ!</u> 」不二家関連事案 不二家の元従業員の内部告発に基づき、同社平塚工場における賞味期限切れチョコレートの再利用疑惑を報じた内容を放送。これに対して、不二家からの指摘・抗議を受けるなどして、4 月 18 日放送分中において、放送した内容の一部について不正確・不適切な表現等があったことを認め、訂正し、謝罪した。	見解	内部告発通報者に対する取材調査の不十分さ、等に起因する不適切な放送をしたことは、放送倫理上、見逃すことができない落ち度であったこと等を指摘 【行政指導との重複事例】
2008/1/21	フジテレビ	FNS27 時間テレビ「 <u>ハッピー筋斗雲</u> 」番組のコーナー企画「 <u>ハッピー筋斗雲</u> 」で、素晴らしい活動を行っている人として”ドッキリ企画”の対象となり、スピリチュアルカウンセラーのカウンセリングを受けさせられた一般の人から、「善意の放送の形をとりながら、結果的に自分や周囲の人たちが傷つけられた」と、抗議が寄せられた。	意見	「裏づけに欠ける情報の作為」「スピリチュアルカウンセリングの押しつけ」「出演者及び取材対象者との信頼関係の不在」についての自省を促し、今後の番組活動の資とすることを要望
2008/2/4	テレビ朝日	『 <u>報道ステーション</u> 』マクドナルド元従業員制服証言報道 「マクドナルド製造日偽装問題」のニュースの中で、店の制服とバッジをつけた女性が「直営店でも商品の調理日改ざんをしていた」との内部告発の証言を放送したが、女性は現職ではなく、番組は、店員の制服を着て店長代理のバッジをつけた元店員が内部告発の証言をするという演出をしたことについて謝罪放送をし、また、証言者が番組関係者であることも明らかにした。	意見	安易な演出は、報道にあたっての慎重さに欠けるものであったなどと指摘。
2008/4/15	在京キー局 5 局 ・ NHK	光市母子殺害事件の差戻控訴審に関する放送 「光市事件」の報道を検証する会から、「光市事件の差戻し審報道では、あまりにも弁護団へのバッシングがひどく、事実関係についても間違いや歪曲がある。裁判員制度導入を間近に控えて、裁判報道のありかたについて、委員会で検証して欲しい」などと申し入れがあった。	意見	「集団的過剰同調」など 3 点を示して、テレビ報道が「巨大な凡庸」に陥っているのではないかと指摘
2009/4/28	NHK	「 <u>ETV2001 シリーズ</u> 」制作現場にいた当時のデスクが局内コンプライアンス推進委員会に対し「与党有力政治家からの圧力を受けて番組が改編された疑いがある」旨の通報を行った事実が他の報道機関に	意見	一連の行動について、公共放送 NHK にとって、もっとも重要な自主・自律を危うくし、NHK に期待と信頼を寄せる視聴者に重大な疑念を抱かせる行為であったと判断。

		知るところとなり、報道が相次いだ。司法判断から月日が経つことによりようやく放送倫理の面からの検証ができるようになったこと、また、政治と放送の観点から振り返ってみることに意味があること、という理由から、委員会において検証することとなった。		放送法の規定から、NHK が国会対策部門を設けなければならない事情はあることは理解しているが、それゆえにいつそう、その部門と放送・制作部門とのあいだに明確な任務分担と組織的な分離がなされていないと指摘
2009/7/17	TBS	「情報 7days ニュースキャスター」二重行政の現場報道 大阪府の府道と国道との交差点で、大阪府の清掃車が、清掃用のブラシを上げて国道は清掃しないようにして通行する映像が二重行政の象徴的なシーンとして放送された。しかし、これが通常の作業と異なり、TBS の依頼によるものだったことが判明、TBS も行き過ぎた取材を認め、2 週間後にお詫び放送を行った。	委員長談話	「委員会は、この番組について当委員会が討議中であることを知りながら、総務省が 6 月 5 日に嚴重注意の行政指導を行ったことについては、重大な懸念を抱かざるを得ない」と指摘（委員会は審議事案とはしなかったが、委員長談話を公表して、委員会の姿勢を明確にした） 【行政指導との重複事例】
2009/7/30	日本テレビ	「真相報道バンキシャ！」裏金証言虚偽報道 番組内で、岐阜県や山口県の職員が関与したとするケース等、4 件の裏金や不正経理の問題を取り上げて放送し、なかでも岐阜県のケースでは、匿名の建設会社役員が VTR 出演し証言するなど、県当局を具体的に告発する内容だった。ところが、放送 2 か月後、情報提供者が先の告発証言が虚偽だったことを明らかにし、全面的に虚報であったことが判明した。日本テレビはその日のうちに岐阜県に謝罪し、3 月 1 日に訂正放送、3 月 16 日に社長辞任。報道局長の役職罷免等の処分を実施した。	勧告	本件放送が社会的影響の大きい告発証言を扱っていたにもかかわらず、裏付けとなる取材が十分に行われず、放送時点において、真実であると信じるに足る相応の根拠を欠いたまま放送されたことにかんがみ、その放送倫理違反の程度は重いと考えると指摘
2009/11/17	民放連	テレビ・バラエティー番組に関する意見 (特定の放送局や番組に当てた意見書ではなく、放送界全体、バラエティー番組制作者一般あての意見書という位置づけ)	意見	1.①性的な表現（いわゆる「下ネタ」）、②イジメや差別、③内輪話や仲間内のバカ騒ぎ、④制作の手の内が見え透いているもの、⑤大食い企画や「死」を笑いごととして扱う等、「生」を粗末に扱うもの、を問題点として指摘。 2.放送界全体で議論・検討する場がいまこそ必要と指摘
2010/4/2	TBS	『報道特集 NEXT』ブラックノート詐欺事件報道 偽札詐欺事件が放送された際、TBS から番組を受注した制作会社のスタッフが、制作過程で配達された郵便物をポストから抜き取って開封するなどの違法な取材が行われたことが外部からの通報で明らかになり、TBS が番組でそれらを説明しお詫びを行った。	意見	違法行為の取材による放送責任を指摘するとともに、放送局と制作会社の信頼関係が空洞化しているのではないかと言及
2010/12/2	長野朝日放送・信越放送・TBS・BSジャパン	参議院議員選挙にかかわる 4 番組 (1) 長野朝日放送『abn ステーション』(6 月 22 日放送) (2) 信越放送『SBC ニュースワイド』(7 月 8 日放送) (3) TBS『関口宏の東京フレンドパーク II』(6 月 28 日放送) (4) BS ジャパン『絶景に感動! 思わず一句 初夏ぶらり旅』(7 月 11 日放送)	意見	公平・公正な選挙は民主主義の根幹であるとして、選挙にかかわるすべての放送関係者に公平・公正性の徹底を要望

		2010年7月の参議院選挙比例代表には12の政党・政治団体から186人が立候補したが、長野県内で放送された(1)と(2)は、長野県に関係がある3つの政党の4人の候補者だけを取り上げ、その他の政党や候補者には言及しなかった。一方、(3)は、公示期間中に立候補者である特定の議員の名をあげ所属政党を当てさせるクイズを出題した。(4)は、タレント候補がリポーターを務めた3年前の旅番組を、投票日の夕方の投票時間中に再放送した。		
2011/5/31	日本テレビ	「ペットビジネス最前線」報道 番組の中で紹介されたペットサロンとペット保険の2人の女性客が、実は一般の利用者でなく、ペットビジネスを展開する運営会社の社員だったという事案。担当ディレクターは、そのことを知りながら、一般客として放送していた。	意見	事実を正確に伝えておらず、公正性も損なわれていると指摘
2011/6/30	日本BS放送	「“自”論対論 参議院発」 司会者もゲストも、全ての出演者がひとつの政党所属の議員だけで構成されており、政治的公平性に問題があるのではないかと視聴者から指摘された。	意見	当該局は、番組編成の全体で、配慮していると主張したが、委員会は、他の政治関連番組も視聴したうえで、政治的公平性を損なっていることや放送局の自主性が発揮されていないことを指摘
2011/7/6	テレビ東京・毎日放送	情報バラエティー『月曜プレミア! 主治医が見つかる診療所』『イチハチ』事案 1. テレビ東京『月曜プレミア! 主治医が見つかる診療所』(2010年11月8日)で、酸素飲料を飲み、ダイエットに成功したと紹介した女性が、その飲料を販売する会社の社長だった事が分かった。 2. 毎日放送『イチハチ』(2010年11月17、24日放送)で、ホテルを購入しようとしたセレブな女性に密着した取材が、ホテルの宣伝のための作り話ではないかと視聴者から指摘された。 3. 毎日放送『イチハチ』(2011年1月12日放送)で、出演した女性がニューヨークに23件の不動産物権を持っていると紹介し、その後、毎日放送が女性の所有とは証明できず、事実と異なる情報を放送した可能性が極めて高いと言わざるを得ないと公表した。	意見	情報や事実の正確さを前提に制作されている以上、その正確性や公正性に対する確認や裏づけ取材は、バラエティーといえどもあやふやであってはならないと指摘 若い制作者たちへの手紙という「別冊」で、委員会への思いを表明
2011/9/22	全加盟社	東海テレビ放送「びーかんテレビ」 情報番組『びーかんテレビ』で、「怪しいお米」「汚染されたお米」「セシウムさん」と不適切な表示のなされた字幕テロップが23秒間放送された。	提言	この放送の背景には、他の放送局にとっても汲みとるべき点があるのではないかとして4項目からなる初めての「提言」をまとめ公表
2011/9/27	テレビ東京	「ありえへん∞世界」 沖縄県の「南大東島」を取り上げ、サトウキビ農家の収入が1000万円を超え、沖縄本島に別荘を持つような裕福な暮らしをしていると放送したところ、村から抗議を受け、当該局が事態とかけ離れていることを認めて謝罪した。	意見	意図的に事実をゆがめ、視聴者を誤った認識に導く演出が行なわれていたこと、取材対象者への「愛」が欠落していたことなどを指摘
2012/7/31	日本テレビ	「news every」(食と放射能 飲み水の安全性)報道	意見	約1年前に同じ放送局の同じ番組の「ペットビジネス」報道でも、類

		福島第一原発の事故の影響で懸念されている水道水の安全性の問題を特集企画で検証した際、最近「宅配の水」として利用者が急増しているボトルドウォーターについても取り上げた。この中で、利用者として紹介され、子どものためにも宅配の水のほうを選ぶとコメントした女性が、一般の利用客ではなく、宅配水メーカーの経営者の親族で、同社の大株主でもあったことが判明した。		似の問題が繰り返されたことを重視して比較検討した。その結果、取材・制作スタッフが実績のあるベテランだったため内部チェックが空洞化したこと、1年前の教訓をもとに策定された「企業・ユーザー取材ガイドライン」が現場で血肉化されておらず機能しなかったことなどを指摘
2012/10/3	フジテレビ	「めざましテレビ」(ココ調・無料サービスの落とし穴) 「隠し撮り(録音)」という取材手法に加え、事実の歪曲や過剰な演出が問題化した。	委員長談話	(放送倫理違反があると認める一方、審議の対象とはせず)
2012/10/4	日本テレビ	「芸能★BANG ザ・ゴールデン」 週刊誌や芸能ニュースなどで話題になっていた占い師が出演するかのようになり、新聞の番組欄や番組内スーパーで告知したが、実際に出演したのは別の女性占い師だった。	意見	「出る出ると手を変え品を変えて煽っておいて、最後に何のオチも工夫もないままに、全然ちがう人物を登場させるのは、羊頭狗肉そのものである」「ラテ欄での告知と、番組中のナレーションやサイドスーパーなどにおいて不適切な言葉を多用し、過剰な演出によって視聴者をあざむくなど、放送倫理に反したものであった」などと指摘
2013/8/2	関西テレビ	「スーパーニュースアンカー」でのインタビュー映像偽装 関西テレビの夕方のローカル番組『スーパーニュースアンカー』が2012年11月30日に放送した「大阪市職員 兼業の実態」という特集企画で、兼業について証言した情報提供者のモザイク映像が、取材スタッフを使って偽装した映像であったうえ、新聞報道で発覚するまで3か月余りも視聴者に説明していなかった。	意見	社内でのチェックが機能せず問題のインタビュー映像を放送してしまったこと、問題発覚後これを視聴者に伝えない決定をしたことの2点について、放送倫理に違反すると判断した。そのうえで、今回の問題の本質は、関西テレビがいう「不適切な映像表現」ではなく、テレビを信じてモザイク映像の放送を容認している視聴者の信頼を裏切るような「許されない映像」が放送されたことにあると指摘
2014/1/8	関西テレビ・テレビ熊本	2013年参議院議員選挙にかかわる2番組 インターネットでの選挙運動解禁についての特集企画で、自民党の比例代表選挙立候補予定者だった太田房江元大阪府知事の選挙準備活動だけを紹介した関西テレビのニュース番組『スーパーニュースアンカー』(6月10日放送)と、自民党の比例代表選挙の渡邊美樹候補が著名経済人としてVTR出演している企画を、参議院選挙投票当日の午前中に放送したテレビ熊本の情報バラエティー番組『百識王』(7月21日放送)の2つの番組	意見	選挙の公平・公正性を損なう放送倫理違反があったと判断。その上で、選挙に関する放送倫理違反の問題の再発を防ぐために、放送業界全体において共有してほしい事柄として、「このころの秤(はかり)をイメージしよう」「組織や陣形を整えよう」などと提言
2014/2/10	鹿児島テレビ	鹿児島テレビ「他局取材音声の無断使用」 鹿児島テレビは、夕方のローカル情報番組『ゆうテレ』と週末の昼前の番組『チャンネル8』で、全国高校総体に出場した高校の男子新体操部を2013年6月と8月にあわせて3回紹介した。その際、選手を激励する監督の声を10か所で約2分間放送したが、これはワイヤレスペンマイクを使って、他局の取材音声を無断で受	意見	取材クルーが認識していなかったとは言え、電波法違反があったことは明白なうえに、「取材・制作の過程を適正に保つようつとめる」と定めた放送倫理基本綱領の規定にも反しているなどと判断した。そのうえで、編集過程で音声の無断使用をチ

		信・録音したものだった。電波法 59 条は、特定の相手方に対して行われる無線通信を傍受して窃用することを禁じている。		エックすることができなかった制作体制にも問題があったなどと指摘
2014/3/5	日本テレビ	日本テレビ『スッキリ!!』「弁護士の"ニセ被害者"紹介」に関する意見 朝の情報番組『スッキリ!!』で 2012 年 2 月 29 日と 6 月 1 日の 2 回、インターネット詐欺の特集を放送したが、ネット詐欺専門の弁護士から被害者として紹介され出演した男女 2 人が、実は被害者ではなく弁護士の当時の所属事務所の職員だったことが判明した。	意見	日本テレビが十分な裏付け取材を行わず「ニセ被害者」の証言を放送し視聴者の信頼を損なったと指摘したが、一方、放送時点において「ニセ被害者」が実際の被害者であると信じるに足る相応の理由や根拠は存在したとして、「放送倫理違反とまでは言えない」と判断。そのうえで、今回の事例を踏まえ放送界全体で共有してほしい事柄として、「専門家」に対する過度の依存を考えなおしてほしい、など 3 点の問題提起
2014/4/1	フジテレビ	フジテレビ『ほこ×たて』「ラジコンカー対決」に関する意見 バラエティー番組『ほこ×たて 2 時間スペシャル』(2013 年 10 月 20 日放送) で、出演者のラジコンカー操縦者が放送後、「対決内容が編集で偽造された」と指摘し、社内調査の結果、視聴者の期待と信頼を裏切ったとして、番組が打ち切られた。	意見	委員会は、「ない対決を、ある」としたことや制作体制の組織的な問題などを指摘して、「番組の制作過程が適正であったとは言い難く、重大な放送倫理違反があった」とする意見を公表した。また、出演者が演出上の問題点を指摘し、委員会が合わせて審議の対象とした 2011 年と 2012 年の 2 回の放送については、当事者間で議論をつくし、できればその結果を公表してもらいたいと要望

(BPO のホームページを基に作成)

表 7-10 で示したように、放送倫理検証委員会は 2007 年 5 月の委員会発足後、年間数件程度のペースで、さまざまな観点から問題となった番組を取り上げ、「意見」や「勧告」を公表している⁵⁸。先に触れたように、行政指導は、頻繁に行われた時期と、まったく行われなかった時期があるが、放送倫理委員会はおおむね恒常的に何らかの番組を取り上げて審議を行っている。また、取り上げる対象は、報道の真実性に関するものや、政治的公平に関するもの、政治との距離に関するものなど多岐にわたっている。

行政指導との関係については、放送倫理検証委員会の審議と重複して取り上げられた事例が 2 件ある。放送事業者にとって、いわば「二重の処分」とも言える形となった例である。このうち、「情報 7days ニュースキャスター」事例については、「この番組について当委員会が討議中であることを知りながら、総務省が 6 月 5 日に嚴重注意の行政指導を行った

⁵⁸ なお、前身の「放送番組委員会」(2003 年 7 月～2007 年 5 月)は 2 件の声明・メッセージを公表している。1 つは、2007 年 2 月に行った『発掘! あるある大事典 II』問題に関する有識者委員の「声明」で、番組制作システムの問題、放送従事者の教育システムの問題、公権力が放送に介入することへの懸念を指摘した上で、放送事業者の自主・自律による全容解明と効果的な再発防止に向けた取り組みに期待するというものである。もう 1 つは、2006 年 5 月の「放送法改定に反対する番組委員会メッセージ」で、放送内容の捏造などが認められた際に、放送局に対して再発防止計画の提出を求める権限を総務大臣に付与するという条項を盛り込んだ「放送法改定」に反対するという内容のものだった。

ことについては、重大な懸念を抱かざるを得ない」と指摘する委員長談話を公表し、総務省の対応を批判している。ただ、BPO の活動が定着するにつれて、次第に「権力者による介入の防波堤」（BPO10 年のあゆみ・編集委員会 2014：121）としての機能を果たすようにもなってきている。2009 年 7 月の『真相報道バンキシャ!』の事例では、放送倫理委員会の勧告を受けて、総務省は行政指導を行わない方向であることを明らかにしている。

一方で、放送倫理委員会の活動をめぐっては、その対象の選定基準や審査基準がはっきりしないという指摘もある。例えば、審査基準に関しては、『真相報道バンキシャ!』について勧告が出されたのに対し、TBS テレビの『情報 7days ニュースキャスター「二重行政の現場」』が委員長談話にとどまったが、2 つの判断の結果の違いを説明することは困難だとする指摘がなされている（BPO10 年のあゆみ・編集委員会 2014：121-122）。行政介入の「防波堤」としての機能を果たしつつも、制度の運用をめぐっては課題が残されている。

放送と青少年に関する委員会の活動

「放送と青少年に関する委員会」は、2000 年の発足後、苦情処理の機能も担っていたが、2003 年に BPO が発足して以降、委員会自らの判断のもと、より幅広く番組を審議して、提言を行うという機能を担ってきた。以下は、BPO 発足以前の対応事例を含め、「放送と青少年に関する委員会」が示した見解や勧告などをまとめたものである（表 7-11）。

表 7-11 「放送と青少年に関する委員会」の対応事例（2000 年 1 月～2014 年 12 月）

・ 要望・提言・見解など：13 件

年月	事案内容	結論	見解・勧告等
2000/11	バラエティー系番組に対する見解	提言	テレビが公共的なメディアである以上、テレビ局は番組制作に当たって、とりわけ青少年の成長発達に配慮が必要であるとの理解のもと、2 つの番組を取り上げ、民放連放送基準との関係で審議したうえで問題があると判断、各放送局はもう一度、原点に立ち戻って番組の制作・放送に対する自律の責任体制を確立することを要請した。
2002/3	衝撃的な事件・事故報道の子どもへの配慮について	提言	重大な事件が続発する時代状況を考え、改めて、衝撃的なテレビニュース・報道番組の子どもへの影響を議論し、テレビで報道するにあたっては、子どもの視聴を意識した慎重な配慮、特に子どもが関わった事件の報道に際しては PTSD も含めた配慮が必要になっている、と提言した。
2002/6	法によるメディア規制に反対し、放送界の自律強化を求める声明	声明	政府が国会に提出した「個人情報保護法案」と「人権擁護法案」について、表現活動に政府・行政の介入を認めるものであり、放送の自由を抑圧する危険を伴うものと判断し反対するとともに、放送関係者に対しても、これまでの放送のあり方を厳しく点検し、自己規律をいっそう強めるよう要望した。
2002/12	消費者金融 CM に関する見解	見解	消費者金融 CM（銀行系消費者ローン CM も含む）放送の増加に伴って、青少年委員会にも CM への批判的意見が寄せられている。これを受け、青少年委員会では民放各社の担当者に直接考えを聞くなどしたうえで検討し、消費者金融 CM の現状は放送基準に抵触するおそれがあると判断し、時間帯や表現方法など 3 点を民放各社に要望した。
2004/3	「子ども向け番組」についての提言	提言	子ども向け番組の充実と、すべての番組に対する子どもへの配慮とは両立すると考え、子ども向け番組づくりの努力が、すべての番組へのよい刺激となり、子どもに配慮した番組を増加させ、テレビ・ラジオが子どもにとってかけがえのない、よい影響を与えることを期待し、4 つの項目について検討を提言した。

2004/12	「血液型を扱う番組」に対する要望	要望	血液型による性格分類などを扱った番組に対する視聴者意見が多く寄せられるようになったことから、各放送局に対し、自局の番組基準を遵守し、血液型によって人間の性格が規定されるという見方を助長することのないよう要望するとともに、古い番組や霊感・霊能番組などの非科学的内容の取り扱いについて、青少年への配慮を一段と強めるよう要請した。
2005/12	児童殺傷事件等の報道についての要望	要望	昨今の子どもが関わる事件報道について、「犯行手口等の詳細な報道」「被害者の同級生等へのインタビュー」「被害者の文集等の放送」などに関する視聴者意見が寄せられていることを踏まえ、各放送局に対し、慎重な検討や配慮などを要望した。
2006/10	少女を性的対象視する番組に関する要望	要望	少女を性的対象視する番組への視聴者からの厳しい意見を踏まえて議論を行い、児童の人権・福祉の観点からも看過することはできないこととして、各放送局に対し、法および放送基準、番組基準の趣旨を十分に尊重し、適切な配慮がなされるよう要望した。
2007/10	出演者の心身に加えられる暴力に関する見解	見解	"バラエティー番組において、「罰ゲーム」に代表される「出演者の心身に加えられる暴力」に関し、視聴者から寄せられる厳しい意見を踏まえて慎重に審議を重ねた結果、青少年の人間観・価値観を形成するうえで看過できないこととし、各放送局に今後の対応を求めた。
2008/4	児童の裸、特に男児の性器を写すことについて	注意喚起	"男児の全裸や性器を写す"ことに対する批判意見が増加している動向に注目するとともに、社会的な"児童ポルノ"に対する考え方も考慮し、テレビで放送された裸体や性器がインターネット上で悪用される可能性も十分にあると考え、テレビ関係者に注意を喚起するよう求めた。
2008/11	青少年への影響を考慮した薬物問題報道についての要望	要望	芸能人の薬物事件に際し、過熱ともいえる各放送局の一連の報道の量及び内容に疑問を抱くとともに、社会状況と視聴者意見の動向に注目し、専門家の意見を聴いたうえで、(1)啓発、(2)表現、(3)多角的報道、の3点を要望した。
2012/3	子どもへの影響を配慮した震災報道についての要望	要望	東日本大震災に関する報道による、子どものPTSD（心的外傷後ストレス障害）等の心理的ストレスの軽減について「要望」を公表。各放送局に、震災関連番組内での注意喚起や、スポットでの映像使用への配慮などを要望した。
2013/3	東海テレビ「幸せの時間」に関する委員長談話	委員長談話	昼間の番組であるにもかかわらずその性的描写が過激であるとの批判が視聴者意見として多数寄せられたドラマ、「幸せの時間」に関して、『今回の事例で最も重視した論点は、テレビというメディアの持つ公共的責任ということ』などの委員長談話を公表。

(BPOのホームページを基に作成)

上記の事例で見られるように、放送倫理検証委員会が具体的な番組について審議を行っているのに対して、「放送と青少年に関する委員会」は、より一般的な形で青少年にかかわる問題を取り上げ、提言を行っている点が特徴となっている。

放送人権委員会の活動

「放送人権委員会」の活動は、放送による人権侵害の被害を救済するため、苦情の申立人と放送事業者との話し合いが相容れない状況になっている問題について、第三者の立場から審理し、「見解」や「勧告」を示すものである。活動は、1997年5月に発足した「放送と人権等権利に関する委員会」(BRC)を引き継いでいることから、以下の事例はBRC時代のものを含めて掲げた(表7-12)。

表 7-12 「放送人権委員会」による決定（1997年5月～2014年12月・BRC時代含む）

・ 委員会決定：52件（勧告11件、見解41件）

年月日	放送事業者	事案内容	結論	見解・勧告等
1998/3/19	NHK	サンディエゴ事件報道 1996年5月、アメリカで日本人教授と娘が射殺される事件が起きた。この事件の報道について、教授の夫人が、自分が事件に関与していたのではないかという予断に基く誤報、犯人視報道が繰り返されたとして、NHK、TBS、テレビ朝日、テレビ東京を相手に名誉やプライバシーの侵害等を訴えた。	見解	問題なし
1998/3/19	TBS		見解	放送倫理上問題あり
1998/3/19	テレビ朝日		見解	放送倫理上問題あり
1998/3/19	テレビ東京		見解	放送倫理上問題あり
1998/10/26	NHK	幼稚園報道 1997年12月、NHKの『クローズアップ現代』は「赤ちゃん預かります～保育に乗り出した幼稚園の戦略」と題した放送をした。この番組で取り上げられた幼稚園と理事長らが「取材趣旨の説明と異なり、経営状況の厳しさだけが意図的に強調された」などとして、幼稚園の信用が毀損され、関係者の名誉が侵害されたと申し立てた。	見解	放送倫理上問題あり
1999/3/17	日本テレビ	大学ラグビー部員 暴行容疑事件報道 1998年、大学ラグビー部員らあわせて8人が婦女暴行容疑で逮捕されたが、示談の成立で全員処分保留で釈放になり、その後起訴猶予処分となった。申立人は部員2人とその家族で、「暴行に加わっていないのに犯人として放送され、本人と家族の名誉が著しく損なわれた」などとして、日本テレビ、TBS、フジテレビ、テレビ朝日、テレビ東京を相手に名誉毀損や肖像権侵害を訴えた。	見解	放送倫理上問題あり（少数意見付記）
1999/3/17	TBS		見解	問題なし
1999/3/17	フジテレビ		見解	放送倫理上問題あり（少数意見付記）
1999/3/17	テレビ朝日		見解	放送倫理上問題あり（少数意見付記）
1999/3/17	テレビ東京		見解	問題なし
1999/12/22	フジテレビ		隣人トラブル報道 1998年11月、フジテレビの情報番組『スーパーナイト』は石材業を営む男性とその作業場に隣接する住民の間のトラブルについて放送したが、男性が「放送は隣人の嘘の言い分を信用した一方的なもので、公平・公正を欠き名誉を傷つけられた」と申し立てた。	見解
2000/10/6	伊予テレビ	自動車ローン詐欺事件報道 1999年9月、松山市の元自動車販売仲介業者が架空ローン容疑で逮捕された事件を伝えた伊予テレビのニュースについて、自動車販売業者が「事件と関係ない自分の店の映像が断りもなく撮影され放送された。映像のボカシ処理が不十分で明らかに店名がわかり、事件の共犯かのような印象を多くの視聴者に与えた」などとして、名誉・信用の毀損を訴えた。	勧告	人権侵害（少数意見付記）
2001/1/30	名古屋テレビ	援助交際ビデオ関連報道 1999年8月、名古屋の小学校教諭が県青少年保護育成条例違反容疑で逮捕されたが、同じ日にこの教諭が常連客だったビデオ店経営者がわいせつ図画販売容疑で逮捕された。ビデオ店経営者は、名古屋テレビ、テレビ愛知、中京テレビのニュースについて、「自分は教諭の事件と関係ないのに、関わっていたかのような印象の報道をされ名誉を毀損された」として申し立てた。	見解	放送倫理上問題あり（少数意見付記）
2001/1/30	テレビ愛知		見解	放送倫理上問題あり（少数意見付記）
2001/1/30	中京テレビ		見解	放送倫理上問題あり（少数意見付記）

2002/1/17	日本テレビ	インターネットスクール報道 日本テレビは2000年10月『NNNきょうの出来事』で、インターネットを活用して教育を行うフリースクールを取り上げた。学園側は、取材段階でアポなしの強引な取材だと抗議し、報道内容についても事実を歪曲した一方的な内容で、関係者や学園の名誉を著しく毀損したと申し立てた。	見解	放送倫理上問題あり(少数意見付記)
2002/3/26	テレビ朝日	熊本・病院関係者死亡事故報道 熊本で車に乗っていた病院関係者4人全員が死亡する転落事故があり、テレビ朝日は2000年8月の情報番組で“熊本・謎の自動車事故”のタイトルで取り上げた。この放送に対して、医療法人と理事長が「事故は保険金目的の殺人事件の可能性が高いと報道し、名誉・信用を毀損された」と抗議した。テレビ朝日は翌年7月に地検の「事故は運転ミス」とする最終処分を放送したが、医療法人側は名誉・信用の甚大な被害の回復に足りないとして申し立てた。	勧告	人権侵害(少数意見付記)
2002/9/30	テレビ朝日	出演者比喻発言問題 2001年9月のテレビ朝日の情報番組『サンデープロジェクト』の討論において、ゲスト出演者が「戸塚ヨットスクール」を比喻に用いて発言し、同スクールの校長が重大な名誉毀損だと訴えた。	見解	番組内・放送後の対応に問題あり(少数意見付記)
2002/12/10	NHK 福井	福井・産廃業者行政処分報道 福井県は2002年5月、申立人である産廃の収集運搬業者の事業許可を取り消す行政処分を行なった。NHK 福井放送局は同日のニュースでこれを伝えたが、申立人は「処分が発効する前の一方的な放送で、名誉・信用を著しく損ねた」と訴えた。	見解	問題なし
2003/3/31	NHK	女性国際戦犯法廷・番組出演者の申立て NHKは2001年1月末から4日連続でETV2001シリーズ「戦争をどう裁くか」を放送した。この2回目「問われる戦時性暴力」に出演した女性が、「何の連絡もなく発言を改変し放送した。この結果、発言が視聴者に不正確に伝わり、研究者としての立場や思想に対する著しい誤解を生み、名誉権および著作者人格権を侵害された」などと申し立てた。	見解	放送倫理違反(少数意見・補足意見付記)
2003/12/12	テレビ山口	山口県議選事前報道 申立人は2003年4月の県議会議員選挙に立候補した男性。テレビ山口が選挙前の3月のニュース番組で放送した統一地方選挙の企画「県議選・なんでも一番」において、申立人が最多立候補者として実名・顔写真付きで「合わせて12回出馬していますが、いずれも当選に至っていません」と紹介されたとして、選挙妨害であり人権を侵害されたと訴えた。	見解	放送倫理上問題あり(少数意見付記)
2004/5/14	北海道文化放送	中学校教諭・懲戒処分修正裁決報道 北海道文化放送は2003年10月の『スーパーニュース』で教育界におけるセクハラ急増問題を取り上げた。この中で、問題教師として取り上げられた中学教諭が「人事委員会が刑罰法規に触れる行為でない等の理由で教育委員会の懲戒処分を軽減したにもかかわらず、放送はこの修正採決を曲解してセクハラ教師と印象付け、名誉を傷つけ教壇復帰を妨げようとした」と訴えた。	勧告	人権侵害(少数意見付記)
2004/6/4	テレビ朝日	国会・不規則発言編集問題 <u>2003年9月のテレビ朝日の情報トーク番組『ビートたけしのTVタックル』で、自民党の衆議院議員が予算委員会でヤジを飛ばしている映像が使われ、同議員が「全く関係ない映像を切り貼り編集した捏造で、名誉を毀損された」などと訴えた事案。テレビ朝日は別番組で同議員に意見表明の機会を提供し、当該番組内でもお詫びをしたが、同議員は救済措置を求めて申し立</u>	勧告	人権侵害 【行政指導との重複事例】

		てた。		
2004/12/10	名古屋テレビ	警察官ストーカー被害者報道 警察官からストーカー行為の被害を受けた女性が、警察に被害届を出した際に名古屋テレビからインタビュー取材を受けたが、意に反してニュース等において顔を出して放送され、肖像権やプライバシーの権利侵害を受けたと訴えた。	見解	問題なし
2005/7/28	NHK 名古屋	産婦人科医院・行政指導報道 産婦人科医院の院長が 2005 年 1 月に NHK 名古屋放送局が放送したニュースにおいて、「行政指導を受けたことを実名で報道され、しかも指導を受けた時期を明示せず現在も違法行為を行っているかのように伝えられたことにより、名誉と信用を毀損され人権を侵害された」と申し立てた。	勧告	重大な放送倫理違反
2005/10/18	毎日放送	喫茶店廃業報道 喫茶店の入り口付近で営業していたたこ焼き屋の店主が、2005 年 5 月の毎日放送のニュース番組『VOICE』の特集について、「隠しマイクの録音、隠しカメラの映像を巧みにつなぎ合わせ、いかにも私が嫌がらせを続けて喫茶店を廃業に追いやったかのように放送された」として、人権侵害などを訴えた。	見解	放送倫理違反
2006/1/17	テレビ東京	新ビジネス“うなずき屋”報道 テレビ東京が 2005 年 6 月に放送した『ガイアの夜明け～消える高齢者の財産～』というドキュメンタリー番組において、“孤独老人相手の新商売”として紹介された男性が、悪徳業者と受け取られる放送内容だったなどとして、名誉・信用の毀損を申し立てた。	見解	放送倫理違反
2006/3/28	関西テレビ	バラエティー番組における人格権侵害の訴え 東京の男性が、2005 年 6 月と 7 月に関西テレビで放送されたバラエティー番組『たかじん胸いっぱい』における元妻の発言によって、名誉・プライバシーを侵害されたと申し立てた。	勧告	人権侵害
2006/7/26	日本テレビ	若手政治家志望者からの訴え 若手政治家志望者 3 人が、日本テレビが 2005 年 1 1 月に放送した報道番組について「我々が作った政党と個人の活動について誤解を与える表現と作為的な編集、演出が行われ、名誉が傷つけられた」と申し立てた。	見解	迅速・丁寧な対応を要望
2006/9/13	テレビ朝日	民主党代表選挙の論評問題 テレビ朝日の『報道ステーション』は 2006 年 4 月に民主党代表選挙に関する報道をした。これに対して民主党の衆議院議員 2 人が「政治評論家によって虚偽の事実を摘示され、著しく名誉を毀損された」と申し立てた。	見解	問題なし
2007/6/26	日本テレビ	エステ店医師法違反事件報道 エステ店経営者が医師法違反で書類送検された事件を伝えた 2007 年 2 月の日本テレビの報道について、経営者が「盗み撮りした映像が使われ、まるで極悪人のように報道された。名誉も毀損されプライバシーも侵害された」と訴えた。	見解	放送倫理違反
2007/6/26	テレビ朝日	ラ・テ欄表記等に対する訴え 2007 年 2 月放送のテレビ朝日のバラエティー番組を紹介する新聞のラジオ・テレビ欄の表現について、外国人の女性が、家庭の事情を公表され名誉・プライバシーの侵害を受けたと訴えた。	見解	適正なラ・テ欄表記を要望
2007/8/3	朝日放送	広島ドッグパーク関連報道 大阪の動物愛護団体の代表が、2006 年 11 月から 12 月にかけて放送された朝日放送の報道番組『ムーヴ!』で、犬たちを救済する活動が、偏見や憶測によってあたかも募金目当てであるかのように放送され、名誉を毀損されたと申し立てた。	見解	問題なし
2007/1	毎日放送	部落解放同盟大阪府連幹部からの訴え	見解	表現のあり

1/12		毎日放送の報道番組『VOICE』は2006年11月、大阪市の“ヤミ補助金問題”を取り上げた。申立人は、報道内容に行き過ぎた演出があり名誉を毀損されたとして申し立てた。		方等について要望
2007/12/4	読売テレビ	"グリーンピア南紀"再生事業の報道 和歌山県にある大規模保養施設の再生事業を請け負った人物が、読売テレビの報道番組『ウェークアップ!プラス』(2007年5月と6月放送)で事実と異なる報道がされ、名誉が著しく傷つけられ、取材・放送によりプライバシーが侵害されたと申し立てた。	見解	問題なし
2008/6/10	NHK	高裁判決報道の公平・公正問題 「戦争と女性への暴力」日本ネットワークが申し立てた事案。NHKは2007年1月の『ニュースウオッチ9』において、申立人らとNHKが争ったETV2001シリーズ『戦争をどう裁くか』に関する高裁判決を伝えたが、申立人は「当事者としてのNHKの言い分」と「報道機関としての報道」を峻別せずに報道したことは公平原則に照らして到底許されるものではない、また公平原則を逸脱した部分は正確な報道を行うという放送倫理に違反すると申し立てた。	見解	放送倫理違反
2008/7/1	エフエム群馬	群馬・行政書士会幹部不起訴報道 申立人は2006年7月に暴行容疑で書類送検されたが、その後不起訴処分になった。エフエム群馬は2007年12月に県議会で取り上げられたこの問題を伝えたが、申立人は「何の取材も受けなまま真実でない放送をされ、名誉を傷つけられた」と申し立てた。	見解	放送倫理違反
2008/12/3	中国放送	広島県知事選裏金疑惑報道 1997年の広島県知事選挙において当時の知事の後援会組織等から裏金を受け取ったとの疑いを持たれ、中国放送のニュース番組で実名を報道された元県議会議員3名が、「事実無根の報道により大きな被害を受けた」として名誉権の侵害を訴えた。	見解	ホームページでの当該報道の文字情報は放送と同視せず(意見付記)
2009/3/30	テレビ朝日	徳島・土地改良区横領事件報道 徳島県で起きた土地改良区の横領事件を伝えた2008年7月のテレビ朝日『報道ステーション』をめぐって、全国土地改良事業団体連合会会長の野中広務氏が作偽的な構成の報道内容により、名誉と信用を毀損されたとして訴えた。	勧告	重大な放送倫理違反(補足意見・少数意見付記)
2009/8/7	TBS	保育園イモ畑の行政代執行をめぐる訴え TBSの情報バラエティー番組『サンデー・ジャポン』は2008年10月、大阪の保育園の野菜畑が道路建設のため行政代執行される様子を伝えた。この放送について、保育園理事が、あたかも保育園が代執行の当日に園児たちを現場に動員して並ばせたかのような事実と反する放送内容で名誉を毀損され、その後の訂正放送も不十分だったと申し立てた。	勧告	重大な放送倫理違反(意見付記)
2009/10/30	TBS	割り箸事故・医療裁判判決報道 2008年2月、TBS『みのもんたの朝ズバ!』は、1999年に男児が割り箸を喉に刺して死亡したいわゆる「割り箸事故」の民事裁判判決を取り上げた。その内容について、男児の治療を担当した勤務医とその家族が、事実誤認と捏造ともいえる放送により医師の名誉が毀損され家族も精神的苦痛を受けたと申し立てた。	勧告	重大な放送倫理違反
2009/11/9	テレビ朝日・朝日放送	「派遣法・登録型導入報道」事案 テレビ朝日・朝日放送の共同制作による『サンデープロジェクト』は、2009年2月に2回にわたり特集「派遣法誕生」を放送した。この番組について、インタビュー取材を受けた元労働次官と経済学者らが、「質問と答えを勝手に切り貼りされ、局	見解	構成・表現に関し配慮を求む

		の都合の良い内容に捏造された」などとして名誉侵害を訴えた。		
2010/3/10	テレビ朝日	「拉致被害者家族からの訴え」事案 2009年4月放送のテレビ朝日『朝まで生テレビ!』において拉致問題に触れた番組司会者の発言をめぐって、「北朝鮮による拉致被害者家族連絡会」が「人の生死に関する安易な発言は名誉毀損やプライバシーの侵害以上に最も重大な人権侵害である」として申し立てた。	見解	放送倫理上問題あり(補足意見付記)
2010/8/5	テレビ朝日	「上田・隣人トラブル殺人事件報道」事案 テレビ朝日は、2008年12月の『報道ステーション』において、長野県上田市で夫婦が殺害され隣家の男が逮捕された事件を特集で取り上げた。この放送について、遺族が、夫婦が長年にわたって加害者やその親族に嫌がらせをしてきたことが、殺害の動機を形成したかのような事実と反する内容だったとして、名誉毀損などを訴えた。	見解	放送倫理上問題あり(意見付記)
2010/9/16	TBS	「機能訓練士からの訴え」事案 TBSの報道番組『報道特集NEXT』が2009年4月と11月に放送した車イスの少女の普通中学校入学をめぐる問題を扱った特集について、映像に登場した少女の機能訓練士が無断で訓練の映像を使用したとして肖像権や名誉、財産権等の侵害を訴えた。	見解	問題なし
2011/2/8	テレビ朝日・朝日放送	「大学病院教授からの訴え」事案 テレビ朝日・朝日放送の報道番組『サンデープロジェクト』で2010年2月に放送した「密着5年隠蔽体質を変える～大学病院医師の孤独な闘い～」の特集に対して、大学病院教授が、自分が直接当事者ではなかった過去の出来事に関連して、取材を強行されたことや番組で実名や取材映像を使用したのは人格権の侵害だと訴えた。	見解	放送倫理上問題あり
2012/1/27	テレビ神奈川	無許可スナック摘発報道への申立て テレビ神奈川が2012年4月、神奈川県警による無許可営業のスナック摘発と女性経営者の逮捕を現場で取材し、4月11日夜の『tvkNEWS930』でニュースとして放送したことに対し、この女性と家族から「軽微な罰金刑にもかかわらず、顔のアップ映像や、実名、自宅の住所等まで放送したのはプライバシーの侵害」等として申し立てた。	勧告	放送倫理上重大な問題あり(補足意見・意見付記)
2013/3/28	フジテレビ	肺がん治療薬イレッサ報道への申立て フジテレビ『ニュースJAPAN』が2011年10月に2回にわたって放送した企画「イレッサの真実」に対し、長期取材を受けて番組にも登場した男性が「放送はイレッサの危険性を過小評価し有効性を過剰に強調する偏頗な内容で、客観性、正確性、公正さに欠け、放送倫理に抵触している。こうした放送や、申立人の主義主張とは反する発言の使われ方、取材休憩中の撮影とその映像の放送などによって名誉とプライバシーを侵害された」として、謝罪と放送内容の訂正を求め申し立てた。	見解	番組表現等に要望(少数意見付記)
2013/3/29	TBS	国家試験の元試験委員からの申立て TBSテレビが2012年2月に放送した報道特集「国家資格の試験めぐり不平等が? 疑念招いた1冊の書籍」で、国家資格である社会福祉士の試験委員会副委員長を務めた大学教授が、過去問題の解説集を出版するなど、国家試験の公平・公正性に疑念を招く行為があったと放送され、名誉と信用を毀損されたと申し立てた。	見解	番組表現等に要望(少数意見付記)
2013/8/9	フジテレビ	大津いじめ事件報道に対する申立て フジテレビが2012年7月5日と6日の『スーパーニュース』において、大津市でいじめを受けて自殺したとして中学生の両	見解	放送倫理上問題あり

		親が起した民事訴訟の原告側準備書面の内容を報道した際、加害者として訴訟を起こされている少年の実名部分がモザイク処理されずに放送され、少年と母親がプライバシーの侵害を訴え、申し立てた。		
2013/10/1	朝日放送	大阪市長選関連報道への申立て 本事案は、朝日放送が2012年2月の『ABCニュース』で放送した「大阪市交通局の労働組合が、去年の大阪市長選挙で『現職市長の支援に協力しなければ、不利益がある』と、職員を脅すように指示していた疑いが、独自の取材で明らかになりました」とのリードで始まるニュースについて、労働組合側が事実と異なる放送によって名誉や信用を毀損されたと訴えた。	勧告	放送倫理上 重大な問題あり
2014/1/21	テレビ東京	宗教団体会員からの申立て テレビ東京が2012年12月30日に放送した報道番組「あの声が聞こえる～麻原回帰するオウム～」において、番組で紹介された男性が、公道で隠し撮影された容姿・姿態が放送されたほか、カウンセリングにおける会話や両親に宛てた手紙の内容が公にされるなどプライバシーを侵害されたとして、謝罪と今後二度と当該番組を放送しないと誓約するよう求めて申し立てた。	見解	放送倫理上 問題あり

(BPO のホームページを基に作成)

上記の事例からうかがえるように、放送人権委員会は近年、放送番組による人権侵害への救済にあたっての実質的な役割を担いつつあると考えられる。また、従来、行政指導が果たしてきた役割を代替するという機能を果たしつつある。

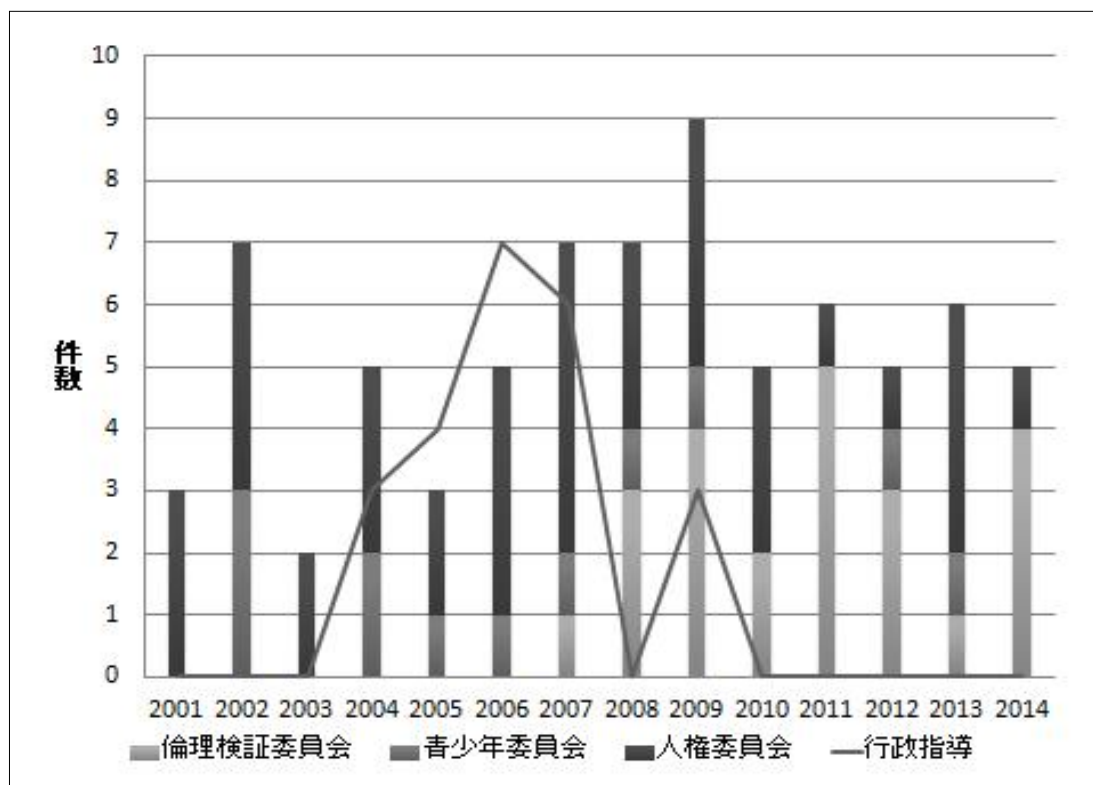
行政指導との重複の問題に関連しては、放送倫理検証委員会の事例と同様、すでに委員会が勧告を行っているにもかかわらず、嚴重注意の行政指導が行われた事例があった。これは、2003年9月のテレビ朝日の情報トーク番組『ビートたけしのTVタックル』で、自民党の衆議院議員が予算委員会でヤジを飛ばしている映像が使われ、同議員が「全く関係ない映像を切り貼り編集した捏造で、名誉を毀損された」などと訴えた事案で、テレビ朝日は別番組で同議員に意見表明の機会を提供し、当該番組内でもお詫びをしたが、同議員は救済措置を求めて申し立てた。これに対して、BPOの放送人権委員会は、番組内容が人権侵害に当たるとして、2004年6月4日、テレビ朝日に対し、改善措置として社内体制の整備を図り、正確な放送に努めるよう勧告した。ところが、総務省は、同年6月22日に情報通信政策局長名による嚴重注意の行政指導を行い、テレビ朝日に対して、再発防止に向けた必要な措置を取るよう要請したというものである。

しかし、2010年から2014年にかけては、放送番組に関する行政指導は行われていない⁵⁹。BPOの3委員会が、決定や勧告、意見といった何らかの対応を行った事例について、その件数の推移をまとめたのが図7-10である。それぞれの委員会が行う決定や勧告といった判断については、委員会ごとに性格が異なるが、ここではBPO全体の活動状況を示すため、それらを単純に合計したものを図示している。また、番組内容に関する行政指導の推移と

⁵⁹ ただし、前述のように、2015年4月28日、総務省は、NHKに対し、『クローズアップ現代』の問題をめぐって、大臣名で嚴重注意の行政指導を行った。

比較するために、行政指導については、折れ線で件数を示した。

図 7-10 BPO 各委員会の決定等の件数（行政指導の件数を折れ線で表示）



(BPO ホームページ、総務省報道資料を基に作成)

図 7-10 から読み取れるように、行政指導が行われた時期は 2004 年から 2009 年に集中している。そうした点をから判断する限りでは、放送事業者で作る第三者機関が行政指導に代わる実質的な機能を果たしていると見ることができる。

第 3 項 第三者機関をめぐる問題

番組審議機関に代わる機能

日本の放送制度では、法制度の建前としては、放送事業者自らが放送番組審議機関を設置したり、放送基準を定めたりするといった形で「自主規制」が行われてきた。ただ、放送番組審議機関（番組審議会）の機能は十分ではなく、その活動は形骸化しているという指摘が従来からなされてきた。現状では、本来は法定の番組審議機関が果たすべき役割を第三者機関が担っているともいえる。

例えば、2008 年 2 月には、BPO の放送倫理検証委員会が、日本テレビと TBS が制作し

た 2 つの番組⁶⁰に関する案件について、放送事業者が自主的に対応すべき問題だとしてそれぞれが番組審議会で審議するよう要望を行った。しかし、いずれの放送事業者も、番組審議会における審議対象事項とはせず、その取り扱いに関して審議会に報告するにとどまった（音 2008：39）。こうした対応が行われた背景について、音（2008）は、▽番組審議会と BPO との関係性の問題や、▽番組審議会が放送法によって義務づけられた機関であることの問題を挙げている。

このうち、前者は、各放送事業者の番組審議会を担当する関係者などを中心に、放送倫理検証委員会から番組審議会に特定の事案に関しての審議を求めることが恒常化すれば、番組審議会自体が BPO の下請け機関化するとの懸念が存在するというものである。また、後者は、番組内容の議事内容が公開され、その内容に関しては、放送行政を所管する総務省も関心を寄せることから、放送事業者側の番組審議会への対応が慎重になりがちになるということである（音 2008：39-40）。

こうした要因を背景に、従来から、番組審議会で取り上げられる番組は評価を得られやすいドキュメンタリーなどに偏りがちという問題が指摘されていた。また番組審議会の構成員についても、地元政財界や教育界などの著名人が多くなり、一般視聴者の意見が反映しにくくなるといった問題がある。制度上は、1990 年代以降、番組審議会の機能強化が図られてきているが、その機能には限界があると言える。このように法定の番組審議機関の機能が必ずしも十分とは言えないことから、近年、第三者機関としての BPO の重要性が相対的に高まってきたと言える。

行政指導との関係

ただ、第三者機関の影響力は増しているものの、個別の委員会の活動内容に関する部分で見てきたように、BPO と行政指導の関係が問題になるケースが出ている。表 7-13 に問題が指摘された 3 つの事例を改めて整理した。

このうち、テレビ朝日『ビートたけしの TV タックル』をめぐる事例について見ると。この番組では、自民党の衆議院議員が予算委員会でヤジを飛ばしている映像が使われ、同議員が「全く関係ない映像を切り貼り編集した捏造で、名誉を毀損された」などと BPO に訴えていた。これに対しては、2004 年 6 月 4 日、BPO の放送人権委員会が「議員の社会的評価を低下させ、その名誉を侵害したと認められる」との決定を出し、テレビ朝日に適切な措置を講じるように勧告した。しかし、そうした処置がなされたにも関わらず、同年 6 月 22 日、総務省は情報通信政策局長名で「嚴重注意」とする行政指導を行った。いわば「二重の処分」となったことになる。

⁶⁰ 日本テレビに関しては、目隠しをした芸人に女性アナウンサーと握手させるとだまして、全裸になった男の性器を触らせたという番組。TBS に関しては、犯罪の加害者の子ども（成人）が被害者の家を訪れ、謝罪するシーンを密着取材し放送した番組。

表 7-13 行政指導と BPO の審議が重複した 3 つの事例

行政指導日	放送事業者	事案内容	行政指導の内容	BPO の対応日	委員会	BPO の対応内容
2004/6/22	テレビ朝日	「ビートたけしの TV タックル」 2003 年 9 月 15 日放送の「ビートたけしの TV タックル」において、過去の国会における北朝鮮の拉致問題が取り上げられた際の模様を報道した際、藤井孝男衆議院議員の実際とは違う別の場面のやじの映像を編集し放送	情報通信政策局長名による 嚴重注意	2004/6/4/	人権委員会	勧告 「原因を究明し、視聴者に説明する責任があり、かつ、今後このような誤りを繰り返さないための改善措置として必要な社内体制の整備をする必要がある」 <u>※行政指導との重複について、BPO の 3 委員長が連名で「声明」を公表（2004 年 11 月 11 日）</u>
2007/4/27	TBS	「みのもんた朝ズバッ！」 2007 年 1 月 22 日放送の「みのもんた朝ズバッ！」で、不二家が期限切れ原材料を使用していたことを報道する際に、賞味期限切れのチョコレートを利用して販売した等と事実に基づかない放送を行った。	情報通信政策局長名による 嚴重注意	2007/8/6	放送倫理検証委員会	見解 「内部告発通報者に対する取材調査の不十分さ、等に起因する不適切な放送をしたことは、放送倫理上、見逃すことができない落ち度であった」
2009/6/5	TBS テレビ	「情報 7days ニュースキャスター」 2009 年 4 月 11 日に放送した当該番組「地方自治特集」の VTR の中で、清掃車が普段ブラシを上げず清掃を中断しない交差点において番組スタッフからの依頼により番組のために清掃車がブラシを上げて清掃を中断した状態で通過するところの作業風景を撮影した映像をもって二重行政の象徴的な事例として紹介	情報流通行政局長名による 嚴重注意	2009/7/17	放送倫理検証委員会	委員長談話 「委員会は、この番組について当委員会が討議中であることを知りながら、総務省が 6 月 5 日に嚴重注意の行政指導を行ったことについては、重大な懸念を抱かざるを得ない」 <u>※審議事案とはしなかったが、委員長談話を公表して、委員会の姿勢を明確にした</u>

(既出の表を基に作成)

この問題をめぐり、BPO は 2004 年 11 月、3 委員長が連名で「テレビ局に対する総務省の行政指導に関する声明」を公表している。声明では、「放送と人権等権利に関する委員会（BRC）が審理の結果、テレビ朝日が重大な過失によって藤井議員の名誉を侵害したことを認定し、同局に対して適切な措置を講じるよう勧告した。然るに、総務省はテレビ朝日に対し重ねて通達（嚴重注意）を行い、その中で BRC の事実認定や判断を引用して自らの措置を正当化した。これは、テレビ朝日側からすれば二重の処分（制裁）を受けたことを意味するとともに、第三者機関としての BRC の存在意義を甚だしく軽視するものである⁶¹」として、総務省の姿勢を厳しく批判した。その上で声明は、「BPO は、放送を通じて市民の知る権利に奉仕するに当たり、国家機関その他の公権力による支配を受けることのないよう、放送への苦情に的確に対応し、その判断を独立した第三者委員会に委ねるため、放送

⁶¹ BPO 「テレビ局に対する総務省の行政指導に関する声明」（2004 年 11 月 11 日）
http://www.bpo.gr.jp/?p=5000#h_01

界が自主的に設立した機関である。この民主的な組織が成功するか否かは、一に放送事業者の自覚と公権力の謙抑とにかかっていると看做しても過言ではない」として、行政側の自省を求めた。

この問題では、有識者からも、「既に自律的措置が講じられている場合、行政指導を行う前提条件を欠き、行政指導は不要」という指摘がなされている（田中 2004：13）。そして、そうした議論を経て、内容規制の枠組みにおいて BPO に然るべき位置づけを与えようという見解も現れるようになった。こうした批判を受けて、2007 年の放送法改正をめぐる国会審議では、菅総務大臣が「BPO による取り組みが機能していると認められる間は、再発防止計画の提出の求めに係る規定を適用しないことといたします」として、BPO が機能している間は、行政処分を見合わせる姿勢を示している⁶²。

もともと、上記の国会審議で示された方針を担保する法令上の根拠はないといった問題は残る（曾我部 2012）。実際、BPO で討議中にもかかわらず、総務省が「嚴重注意」の行政指導を行う事案はその後発生している（『情報 7days ニュースキャスター』の事例）⁶³。これについては、近年、番組の内容そのものにかかわる行政指導は行われておらず、実質的には BPO が政府の規制を代替する機能を担いつつあるとも言える。しかし、今後、番組内容に関する行政指導が行われないといった保証はなく、BPO の活動と政府による規制との関係をどのように整理していくかという問題は依然として残されたままである。

「共同規制」の考え方

このように、近年、日本においては放送業界で作る第三者機関である BPO が、放送番組の適正化にあたって重要な機能を果たしつつあるが、政府による規制との関係については十分に整理されていない面がある。こうした点について、近年、注目されているのが、EU 諸国で見られる「共同規制（co-regulation）」という規制手法である。共同規制は、企業や業界団体が行う自主規制（self-regulation）に対し、政府が一定の介入・補強を行うことによって、公私が共同で問題を抑止・解決していく政策手法である。生貝（2001）の定義によると、「特定の問題に対応するにあたり、効率的かつ実効的なコントロール・ポイントを

⁶² ただし、「再発防止計画」については、前述のように法案審議の段階で削除され、放送法には盛り込まれなかった。

⁶³ 放送倫理検証委員会は 2007 年 7 月、委員長談話を発表し、総務省に自制を求めた。談話では、「この番組について当委員会が討議中であることを知りながら、総務省が 6 月 5 日に嚴重注意の行政指導を行ったことについては、重大な懸念を抱かざるを得ない。言うまでもなく総務省は、当委員会とは比較にもならない強大な行政権限を放送局に対して持っているものであり、その指導がもたらす表現の自由の萎縮効果について一層慎重な配慮をするべき立場にある。従って、少なくとも放送界側の自主的・自律的機能の十全な発揮が期待出来る限り、その結果を基本的に尊重することが、総務省のあるべき態度なのではないだろうか」と述べている。BPO 放送倫理検証委員会委員長談話（2009 年 7 月 17 日）

<http://www.bpo.gr.jp/wordpress/wp-content/themes/codex/pdf/kensyo/determination/2009/tbs/1.pdf>

特定し、それらが行う自主規制に対し一定の公的な働きかけを行うことにより、公私が共同で解決策を管理する政策手法」とされている（生貝 2011 : 33）。

最近の共同規制をめぐる議論とはやや文脈が異なるが、マスメディア業界による自主規制の例としては、ドイツのプレス評議会の活動がある。プレス評議会は、1956年に設立された団体で、プレス・コードと呼ばれる行動規範の策定や、プレスに対する苦情の審査を行う。この点で、日本のBPOと近い機能を持つ組織であると言える。こうした組織による自主規制が機能した背景について、原田（2007）は、ドイツにおいてはプレスの自由が他の基本権との関係で必ずしも優越しないという点や、州プレス法で認められた特権に対応するものとして自主規制が要請された点を要因として挙げている。

また、アメリカでも、放送事業者の自主規制の枠組みとして長らくNABコードが存在してきた。NABコードは、全米放送事業者協会（NAB: National Association of Broadcasters）が、番組内容に関する直接的な規制の回避のため、1928年に制定したものである。NABコードの主要な内容は、「家庭視聴指針」に代表される番組内容の規制と、児童向けコマーシャル規制からなっていた。放送事業者がNABコードを順守する利点としては、NABコード加盟が免許審査の際に有利に働くことや、視聴者や広告主に対して公益性に配慮した放送局であることをアピールできることがあった。1950年代以降にテレビの暴力表現に対する規制論が高まると、直接規制が憲法に抵触する可能性を恐れたFCCが、NABに対して、NABコード強化による対応を求めた。そして、1975年の改定では、プライムタイムの最初の2時間に暴力・性表現を含む番組を放送することが禁止されたなどした。国家が介入する形での「自主規制」が進んだことになる。しかし、その後、NABコードが憲法や反トラスト法に違反するとする訴訟⁶⁴が起こされたこともあり、結局、1979年にNABコードはすべて廃止されている（原田 2007）⁶⁵。

このように諸外国では、政府が関与する形での自主規制が行われてきた例があり、多メディア化が進む中での放送規制についても、一つの指針を与えるものとなる可能性がある。ただし、日本で「共同規制」について考えていく上では、法制度のあり方やこれまでの経緯を踏まえた検討が必要になる。従来から、自主規制という手法をめぐるのは、「郵政省が自主規制導入を要請し、事業者がこれを任意に受け容れたとしても、任意の自主規制であるから問題はないと言えるか」という問題は残る。放送業界の自主規制ならば表現の自由の侵害にならないというのは、果たしてそれほど自明なことであろうか」（中川 2000 : 359）といった指摘がある。これに関して日本では、政権与党と放送事業者の緊張関係が背後に

⁶⁴ 1件は、自主規制の「強制」は連邦行政手続法が定める規則制定手続きを潜脱し、同法による保護を無意味とするとして、NABコードの家庭視聴指針を憲法に違反するというもの、もう1件は、NABコードのCM時間の総量制限などが反トラスト法に違反するというものだった。

⁶⁵ 自主規制が問題とされた背景には、1970年代以降、ケーブルテレビの登場によって、規制根拠とされた「電波の希少性」に疑問が生じ、自主規制の背景事情としての国家介入圧力が減少した点があるとされる（原田 2007）。

存在しつつも、政府そのものは直接関与しない形で BPO が設立され、そのもとで番組適正化に向けた取り組みが進んでいる。一部の国々で導入されている共同規制の成否を見極めつつ、当面は、政府による規制と第三者機関の活動を通じた自主的な規律との関係を整理していく必要がある。

第 4 節 小括

構造規制の機能低下

携帯端末向け放送の例で見たように、放送事業への新規参入をめぐって従来のような手法を取ることは困難になっている。そして、放送メディアに多数の事業者が参入し、インターネットなど従来の放送以外の伝送路を活用した映像配信が普及するにつれ、関連するアクターの数が限定されていることを前提に、行政指導という手段で事業者に自主規制を促したり、あるいは不透明・非公式な手段で番組面に影響を及ぼしたりすることは難しくなりつつある。

放送規制そのものも、放送事業者の経営環境の悪化から、構造規制（参入規制・資本岸衛）を中心に緩和せざるを得ない状況になっている。構造規制は、放送事業者の放送エリアや資本構成を制約するものであることから、放送事業者の経営の自由度を低下させる面がある。このため、放送事業者の経営環境が悪化する中で従来の規制を継続した場合、経営面での柔軟性が低下し、構造規制の意図とは逆に、かえって番組の多様性を損なわせるおそれがある。構造規制と番組の「多元性・多様性・地域性」の関係は複雑であり、多元性（資本分散度）を高めたとしても、それによって放送事業者の経営が悪化し、番組の多様性・地域性は低下することがある。こうした事情を背景に、近年では資本規制（マスメディア集中排除原則）を中心に規制緩和が進んでおり、規制当局が持つ統制手段は、少なくとも民放に関しては弱まりつつある。

このように通信・放送融合に伴ってメディアの多様化が進む中で、構造規制を通じて放送業界の「秩序」を形成し、それによって自主規制を促すという日本の放送規制のあり方は変化が迫られていることになる。メディアの多様化や国際化を踏まえ、場合によっては、「将来、義務履行確保制度を、諸外国において講じられている措置を参考として、国際的に普遍的な制度となるように見直す必要が生じることも考えられる」（多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談会 1997：36）状況になっている。

内容規制見直しによる対応

こうした中で、2000 年代に入って内容規制を見直すことで実効性を上げようとする取り組みが行われた。行政処分の新たな区分である「再発防止計画」を導入しようとする動きや、情報公開を通じて番組調和原則の実効性を担保しようとする法改正である。しかし、これまでのところ規制見直しの動きは必ずしも成果を上げているわけではない。

まず、新たな行政処分である「再発防止計画」の新設に対しては、放送事業者やメディア法研究者などからの批判が強く、国会審議の過程で削除され、実現には至らなかった。規定の新設をめぐるのは、個別番組に対する行政機関の公式、直接的な介入の余地を広げるものだと、放送事業者などから反発が出されたためであり、新たな規制手段を設けようとした政府の試みは頓挫した。

一方、これとは異なる手段として、放送事業者による情報公開を通じて番組調和原則の実効性を担保しようとする制度改正は、2010年の放送法改正によって実現した。放送事業者に対して番組種別に関する公表義務が新たに盛り込まれた点で、内容規制の強化と位置づけられる。ただし、その手法は、行政機関の直接的な介入を導入するものではなく、あくまでも、番組審議機関への報告や一般への公表を通じて、放送事業者に「自主規制」を促すものである。規制の強化といっても、強制性の程度は低いことから、番組調査原則の実効性が法改正によってどの程度、変化するかについては、改めて検証が必要である。

さらに、制度改正をめぐるのは、通信・放送融合の進展によって、従来の放送規制の根拠や規制範囲そのものを問い直す動きも現れた。2010年の放送法改正では、放送の定義変更なされ、放送は「公衆によって直接受信されることを目的とする電気通信の送信」と有線・無線を区別しないものに変更された。この改正は、「周波数帯の稀少性」という規制根拠が揺らぐ中、もっぱら「放送」の機能に着目して、規制を根拠づけようとする考え方への転換を行ったものと見ることもできる。しかし、法案審議をめぐる国会での議論では、引き続き伝送路を軸として放送と非放送を切り分ける考え方が示されており、放送の範囲は従来よりも拡大するわけではないと説明されている。このため、放送規制に関しても、その範囲や執行手段が変わるわけではない。

通信・放送融合の進展によって放送の「外延」が曖昧になる中、どのようなメディアに対して、どのような根拠で規制を行うのか、また、規制の執行手段をどうするのかといった点は、法改正後も検討課題として残されている。

第三者機関の活動

政府による規制改革の効果が見えにくくなっている中、放送業界による第三者機関を充実させて、政府による規制に代替させようとする動きが進んでおり、実際、NHKと民放連が共同で設立したBPO（放送倫理・番組向上委員会）が重要な機能を果たしつつある。

BPOによる実質的な規制を経て、内容規制の枠組みにおいてBPOにたるべき位置づけを与えようという見解も現れるようになった。2007年の放送法改正をめぐる国会審議においても、菅総務大臣が「BPOによる取り組みが機能していると認められる間は、再発防止計画の提出の求めに係る規定を適用しないことといたします」として、放送法に盛り込まれた「再発防止計画」提出命令の適用とBPOの機能とを結びつける意向を示している。

これについては、国会審議で示された方針を担保する法令上の根拠はないものの、「政治的公平」や「報道の真実性」といった、番組の内容そのものにかかわる行政指導が一定期

間、行われていなかったことを考慮すれば、実質的に BPO が政府の規制を代替する機能を果たしつつあると考えることは可能である。

こうした規制のあり方のメリットについては、2つの利点があると指摘されている。第1に、自主規制によって形成されるルールは、議会でのプロセスを経て制定される法制度よりも時間的・コスト的な面で形成が容易な場合が多く、また、その修正も、当事者間の合意さえ得られれば柔軟に行うことができる点である。第2に、自主規制は産業分野ごとに形成することが容易であるため、分野ごとの状況を反映した多様なルール形成に対応しやすい点である。放送分野にもこうした利点は当てはまると考えられる。政府による規制見直しの成果が不透明な中、第三者機関によって放送規制を実質化させていく動きは今後も続くものと思われる。

第8章 結論と含意

第1節 結論

第1項 放送規制の機能

構造規制の効果とその限界

ここまで放送事業に関するさまざまな規制とその効果について、さまざまなデータに基づき検証を行ってきた。以下では、それを基に、本研究で得られた知見をまとめる。

はじめに、構造規制の効果とその限界である。本研究では、構造規制について、参入規制（地域免許制度＝放送対象地域制度）と資本規制（マスメディア集中排除原則）という2種類の規制を軸に、その効果を観察した。

その結果、放送事業者の資本・経営構造に対する効果に関しては、放送事業者の数やその放送エリア、資本構成といった外形的な点のみに着目すれば、規制の目標となる指標はおおむね達成されている点を確認することができた。これは、そうした指標を達成しなければ、免許が交付されないなど、そもそも放送事業が行えないことから、ある意味、当然のことではある。つまり、参入規制の存在によって、放送事業者は設定された放送エリアを超えて番組を送信することはできず、それによって、民放はもっぱら県域で活動を行う事業者となった。また、資本規制に関しても、第三者名義による実質的な株式保有といった問題は存在したものの¹、公表されている数値を見るかぎりでは、出資比率の上限など規制の指標はおおむね遵守されていたと言える。

しかし、規制の数値が達成されたとしても、構造規制が目的とする放送事業者の「多元性・多様性・地域性」が確保されたと直ちに結論づけることはできない。規制の効果を示す指標が規制の範囲内に収まっていたとしても、他の要因によって、放送事業者の実質的な多元性や地域性の程度は変動してきた上、そもそもどのような状態になれば、多元性や地域性が確保されたと言えるか、明確ではないためである。そもそも「多元性・多様性・地域性」という目標自体も、制度設計の当初から規制の理念として明確に掲げられていたものではなく、放送事業が成熟する中で、いわば後付けの形で作り上げられてきたと言える。こうした背景もあって、規制の効果の客観的な測定は難しい面がある。

確かに、外形的に見れば、民放の場合、地上テレビ放送事業者数は127社に上り、資本規制を通じてそれぞれの資本・役員構成の独立性は一定程度担保されていることから、そうした表面的な面にのみ着目すれば、放送事業者の「多元性・多様性・地域性」はそれなりに確保されていると捉えることもできる。

しかし、実際には、放送制度が正面から規定していない民放のネットワークの存在によ

¹ 第4章で言及したように、マスメディア集中排除原則をめぐっては、2004年11月、第三者名義による株式の保有などを通じて、長期にわたって規制に違反した事例が多数あった。

って、実質的な多元性や地域性の程度は大きな影響を受けてきた。つまり、民放に関しては、参入規制や資本規制は存在しつつも、その範囲内で東京キー局とローカル局は資本・経営面で緊密な関係を結び、番組供給や広告、ニュース取材といった幅広い分野で系列関係が形成されてきた²。

こうした民放ネットワークによる系列化（多元性の低下）に関して、資本規制は、複数局支配の禁止といった一定の制約は設けていたものの、ネットワークそのものを規制する機能は持っていなかった³。さらに、参入規制に関しても、3大都市圏に広域の放送エリアが設定されたことで、東京に置かれた放送事業者が強い影響力を持つことになり、それがネットワークの形成を促した。そして、1990年代以降は、放送事業者の新規参入が減少する一方で、資本規制は段階的に緩和されていった。それによって、東京キー局や全国紙によるローカル局に対する出資比率は上昇し、ネットワークを軸とした系列化はさらに進展していった。構想規制は、放送事業者の系列化（多元性や地域性の低下）に歯止めをかける点では、一定の限界があったことになる。

さらに、民放ネットワークは新聞社（全国紙）とも緊密な関係を保っている。新聞社と放送事業者の関係を制限するクロスメディア所有規制（3事業支配の原則禁止）が設けられているものの、民放設立時の経緯もあり、実態として新聞社の関係はきわめて密接である。マスメディア全体としての「多元性・多様性・地域性」の確保に関しても、放送規制は必ずしも十分な機能を果たしてきたわけではない。

これに対しては、新聞社と民放の結びつきも考慮したとしても、NHKを含め、国内で6つのマスメディアの連合体（5系列のネットワークに対応した民放・新聞社の連合体+NHK）が存在すれば、多元性は十分確保されているという見方もありうる。しかし、前述のように、そもそもどのような状態になれば、放送事業者あるいはマスメディア全体としての「多元性・多様性・地域性」が確保されたと言えるか、政策目標となる指標は示されていない。構造規制は、目標となりうる実質的な「多元性・多様性・地域性」の程度を示していないうえ、それに向けた効果についても疑問な点が多かったことがわかる。

もっとも、構造規制の最終的なねらいは、放送事業者の資本・経営構造の多元性や地域性の確保というよりも、番組内容の「多元性・多様性・地域性」の確保にあると見ることもできる。このため、たとえ資本・経営面での多元性や地域性が低下したとしても、コンテンツ面の「多元性・多様性・地域性」の確保に何らかの効果をもたらしていれば、構造規制には一定の存在意義があるということになる。

しかし、これについても、放送番組がどのような状態になれば、「多元性・多様性・地域性」が確保されたと言えるかについて明確な指標は存在しない。このため、本研究では、

² 他方、NHKに関しては、放送局免許は放送エリアごとに交付されるものの、事業体そのものは全国で一つである。

³ 民放に関しては、放送法に「番組供給に関する排他的協定」の締結を禁止した規定があるが、前述のように、この規定の実効性はほとんどなく、民放のネットワーク化に歯止めをかけるものにはならなかった。

自社制作比率を番組の「多元性・多様性・地域性」を示す指標として用いたが、そうした指標を用いるかぎり、資本面での多元性や地域性が自社制作比率の高さに結びついている傾向は見られなかった。そして、構造規制が番組編成の面に十分な効果をもたらす得ない大きな理由として、資本・経営面で指摘した点と同様、民放ネットワークを媒介にしたキー局とローカル局との関係があることがわかった。

構造規制（参入規制や資本規制）は、1960年代にその原型が形成され、それを基礎に徐々に手直しを加えられていく形で見直しが進んでいった。しかし、構造規制は、その成立時に放送事業者の系列化を考慮に入れておらず、その後も、民放のネットワークの発達に十分対応する形で制度の見直しが行われてきたわけではなかった。また、前述のように、規制の理念も必ずしも明確なものではなかった。そして、放送事業のさまざまな面で民放ネットワークが大きな役割を果たしてきたにもかかわらず、その存在を前提にした制度設計が行われなかったことから、時期を追うごとに構造規制のあり方と放送事業の実態との乖離が広がっていった。そして、それが構造規制の機能低下の大きな要因となったと考えられる。

構造規制は、放送事業者の資本・経営構造の面でも、番組編成の面でも、「多元性・多様性・地域性」を確保するという点では、その機能に一定の限界があったと言える。

内容規制の効果とその限界

一方、内容規制の効果も限定的なものだった。内容規制は、1950年代に骨格が固まり、政治的公平や論点の多角的解明など定めた番組準則など、その基本的な部分は現在に至るまで維持されている。しかし、内容規制の運用はきわめて抑制的になされ、これまで放送番組に関して行政処分（免許停止・取消処分）がなされたことはない。さらに、番組調和原則の運用で見たように、免許時の審査を通じた内容規制の執行も、事実上、強制力を持つものではなかった。

これは、内容規制が「表現の自由」と密接に関係することから、それを根拠とした処分を行うことが困難だった点が背景にある。内容規制をめぐるのは、戦前の言論統制の反省から、放送事業者の自主規制を基本とする枠組みが定着し、政権与党や規制当局が行政処分を行うことは難しい状況にあった。放送事業者が番組準則に違反したことを根拠に電波法に基づく行政処分（免許停止など）を行いうるかという問題では、規制当局（郵政省）自身も、戦後長らくそうした措置を取ることが困難であるという見解を示し続けてきた。

このため、1980年代後半以降、番組内容に対する影響力を行使する必要に迫られた規制当局（郵政省）は、より緩やかな手段である行政指導を用いるようになった。とりわけ2001年に郵政省が総務省に移行してからは、行政指導の件数が増加した。規制側にとっての行政指導の利点としては、一般に根拠規定を要しないとされることから、臨機応変に事態に対応できることや、相手方の任意の協力を求めるソフトな手法であるため、相手方との対立を回避して円滑な行政運営が可能になる点が挙げられてきた。他方で、そうした特徴は、

内容規制の執行手段としての行政指導にさまざまな問題をもたらし、また効果の面でも疑念を生じさせることになった。

放送番組に関しては、従来からさまざまな問題が発生しているが、同様の事例について一律に行政指導がなされてきたわけではない。また、既に社会問題化している番組に対して後追的に行政指導がなされるケースも多かった。そうした場合、放送事業者側がその後、番組制作のあり方を見直したとしても、それが行政指導の効果によるものか、あるいはそれ以外の要因によるものか、判断することは難しい。放送事業者側が何らかの改善策を打ち出しているにもかかわらず、行政指導がなされた事例もあり、そうした事例では、そもそも行政指導を行う意義を見出すことが困難である。さらに、行政指導が行われる頻度にも揺らぎがあり、しばしば行われた時期とまったく行われなかった時期がある。行政指導は、内容規制を担保するための恒常的な手段として用いられてきたわけではなく、その効果には一定の限度があったと考えられる。

また、免許時の審査という経路を通じた内容規制の効果も疑問であることがわかった。内容規制の一つである番組調和原則の運用では、免許時の条件として「教育 10%以上、教養 20%以上」の確保といった項目が設けられてきた。しかし、免許（再免許）に際して総務省に提出された放送番組表からは、典型的な「教育番組」以外の番組が「教育」の種別に分類されていきた態が浮かび上がった。そして、こうした分類のあり方をめぐっては、最近まで制度を見直す動きは起きなかった。免許時の審査という点でも、内容規制は必ずしも十分機能しなかったことになる。

近年では、放送事業者で作る第三者機関（BPO）が実質的な機能を果たしていることもあり、近年では、「政治的公平」や「報道の真実性」といった番組の内容そのものにかかわる行政指導は行われていない。内容規制を根拠とした行政指導がさかんに行われたのは、1980年代半ばから2009年までの期間となっており、それ以外の期間は、番組内容に関する規制は基本的には、公式にはBPOなど第三者機関によるものも含め、放送事業者の自主規制に委ねられてきたことになる。

こうした点を考慮すれば、内容規制は、戦後一貫した形で番組面に対する効果を発揮してきたとは言えず、その影響力には一定の限度があったことになる。行政指導は、法令に基づかない非公式な影響力行使に比べれば、より「正統化」が図られた手段ではあるものの、規制当局の裁量の余地は大きく、透明性の面で問題が多かった。また、行政指導によって番組内容が向上したといった証拠を見出すことも困難である。内容規制は、執行手段の正当性の面でさまざまな問題を抱えていた上、その効果でも限界があった。

非公式な経路を通じた影響力行使

このように構造規制、内容規制の双方とも、本研究で設定された指標から考えるかぎり、規制がもたらした効果は限定的なものだった。その点では、日本の放送規制はきわめて抑制的に運用され、その影響力も比較的小さかったという見方も成り立つ。

しかし、さまざまな経路を通じて到達した規制の実質的な影響力にまで考察を及ぼした場合、日本の放送規制は必ずしも「緩やか」なものだったとは言い切れない。政府側によって非公式な形でなされた放送番組への影響力の行使は、1960年代から1970年代にかけてしばしば発生した。そして、そうした影響力行使は、制度上の背景がまったくない状態で行われたわけではなかった。それらは規制の「効果」というよりも、制度が正面から規定していないという点で、規制がもたらした「弊害」と呼ぶべきものだが、いずれにしても、そうした非公式な影響力行使まで含めて考えれば、放送規制の影響力は決して小さなものではなかった。

非公式な影響力行使の背後に存在する制度としては、まず、放送局免許に関する規定、さらには、その枠組みを決定づけている構造規制（参入規制・資本規制）を挙げることができる。1960年代から1970年代にかけて、放送事業への参入をめぐるきわめて激しい競争が各地で起き、この過程で、政権与党による非公式な一本化調整が行われた。そして、調整過程を通じて、政権与党・規制当局と放送事業者の間には密接な関係が形成されていた。その参入調整の前提となった規制が、チャンネルプランや、マスメディア集中排除原則といった構造規制だったと言える。

つまり、放送事業が拡大する過程において、放送事業者と政権与党、規制当局の関係では、裁量の余地が大きい制度のあり方を背景に、相対的に放送事業者がさまざまな形で影響を受けやすい立場にあった。そして、規制を行う側は、そうした関係性を利用して放送事業者への実質的な規制を行うことが可能だった。実際に、1960年代から1970年代初めにかけて、政権与党が放送事業者に非公式な形で申し入れを行い、その後、放送に影響がもたらされるといった事例や、政府側の働きかけの有無は不明なもの、政治的争点となりうる番組が中止・打ち切りになるといった事例がしばしば現れた。

他方、1980年代半ば以降は、非公式な形での影響力行使は減り、それとともに行政指導の件数が増加している。これによって、必ずしも非公式な形での番組への影響力行使がなくなったとは言えないが、1980年代前半までは、「行政指導」として明らかにされることもなく、番組への影響力行使が多々行われてきた点を考えれば、放送制度そのものは変わらなくても、制度を取り巻く環境の変化によって実質的な規制の手法が変化してきたと考えることができる。

こうした視点に立てば、放送事業者への影響力という点では、構造規制を背景にした「実質的な規制」が、機能が限定された公式の内容規制よりも実質的な影響力を及ぼしたと捉えることができる。さらに、そうした手段を用いることによって、規制を行う側にとっては、「表現の自由」との関係で微妙な問題をはらむ直接的な規制の発動を避けることができた。そして、それが「自主規制」の実際の姿だった。この時期の規制は、「表現内容に対する政府の直接介入の忌避を背景にした、ある種のサンクション（たとえば放送であれば行政指導や免許の取消可能性等）の影の下での自主規制」（生貝 2011 : 135）だった⁴。

⁴ ただし、内容規制もこうした関係性の成立と無関係だったわけではない。番組に影響力を

そして、民放に関して非公式な影響力行使が報道されるケースが次第に減少していった背景についても、そうした考え方を取れば、一定の示唆を得ることができる。つまり、各地で放送局の開局が進み、地上テレビ放送の市場が飽和したことで、放送事業への新規参入をめぐる事前調整そのものが減少した。それとともに、免許権限を介在させる形で影響力を行使するといった手段は取りにくくなっていったことになる⁵。

もちろん、放送局免許には一定の期限があることから、免許権限を通じた影響力の行使ができなくなったわけではない。しかし、現に放送を行っている放送事業者の再免許を拒否するといった処分を行うことは、社会的な影響を考慮するときわめて困難であり、そうした処分の示唆を通じて、「実質的な規制」を行うことは必ずしも容易ではないと考えられる。さらに1990年代に入ると、行政手続法が制定されたことで、非公式な形での影響力行使そのものが難しくなった。そうした中、従来の手法に代えて、「行政指導」という影響力行使の手段が用いられるようになったと考えられる。

このように考えると、日本の放送規制は、戦後、長い期間にわたって、規制の公式な手段とその効果（影響力）の間に乖離が存在していたと言える。そして、規制の副次的効果（あるいは弊害と言えるような影響力行使）を考慮に入れると、日本の場合、番組内容に関する行政処分が行われなかったといっても、それは、放送規制の実質的な影響力が弱かったという評価には直ちに結びつかないことになる。規制当局が直接的な規制（番組内容に関する行政処分など）を発動せずに済んだのは、非公式な形での番組への影響力が十分に強かったためという考え方も成り立つためである。つまり、番組の質の向上や多様性の確保を目標に定められている規制を背景に、間接的な形で番組への影響力行使が行われてきた可能性がある。放送規制は、制度上、あるいは制度の公式な運用上は、「緩やか」であっても、実質的な影響力は必ずしも小さかったとは言えない面がある。

第2項 放送規制が抱える問題

放送規制の効果の限界

ここまで見てきたように、放送規制は戦後、放送が発展していく過程において一定の機能を果たしてきたが、反面、さまざまな問題を抱えつつ運用されてきたことがわかった。改めて問題を大きく2つに分けて整理すると、その1つは、規制の（公式な意味での）効果が十分ではなかったのではないかという点であり、もう1つは、そうした効果に比べて副作用あるいは弊害が大きすぎたのではないかという点である。ここでは、規制政策一般に関する議論の文脈を踏まえつつ、放送規制（特に他の産業分野でもしばしば見られる参

及ぼすうえで、「政治的公平」や「論点の多角的解明」を定めた放送法の規定は、正当化の根拠の一つとして働いてきたと言える。

⁵ 他方、今後、放送事業者の経営支援などの過程で、規制・監督に当たる機関や政権与党と、放送事業者の間で、現状よりも密接な関係が形成されるようであれば、従来のような問題が起きないとは限らない。

入規制・資本規制)が抱える問題について改めて整理する。

まず、前者の規制の効果が不十分だったという点である。規制政策一般という観点から考えると、参入規制や資本規制が設けられる根拠としては、一般に、規模の経済が働く費用低減企業における自然独占を防ぐとともに、生産者が獲得する超過利得(経済学的には資源所有者の機会費用を超える利益とされるレント)を統制することなどが掲げられている(深谷 2012:7)。しかし、放送分野における構造規制がそうした効果を十分に発揮することはなかった。むしろ、系列化の進展によって、放送事業者の実質的な寡占化が進み、参入規制や資本規制が存在することによって、放送事業者にはむしろ超過利得(レント)がもたらされてきたと考えられる。

他方、放送分野が抱える独特の規制理念として、「多元性・多様性・地域性」の確保があるが、これに関しても、放送規制は必ずしも十分な機能を果たして来なかった。仮にレント統制が十分ではなかったとしても、放送の「多元性・多様性・地域性」が確保されているならば、参入規制や資本規制にはそれなりの存在根拠があることになる。しかし、ここまで観察してきた限りでは、そうした放送分野特有の規制目標が十分に達成されてきた証拠を見出すことは難しい。本研究では、資本・経営面については放送事業者の資本構成、番組面では各放送事業者の自社制作比率を指標として用い、検証を進めてきたが、いずれの指標を見ても、構造規制(資本規制)の変化が、それらの指標に直接的な影響をもたらしているとは考え難いことがわかった。新規参入の抑制を通じて放送事業者には一定の利益が保証される一方で、資本規制を通じた放送事業者あるいは放送内容の多元性や地域性の確保は、十分にはなされていなかったと考えるのが自然である。

このように放送規制(構造規制)は、一般的な規制根拠として掲げられている「レント統制」という観点から見ても、放送分野に独特な「多元性・多様性・地域性」の確保という観点から見ても、必ずしも十分には機能しなかったことになる。

放送規制の効果が不十分だった点については、放送事業者の系列化(ネットワーク化)が大きく影響している。つまり、放送制度が正面から民放ネットワークを位置づけてこなかったことで、構造規制は民放の系列化による「多元性・多様性・地域性」の低下に対し、十分な機能を果たしてこなかったことになる。内容規制を見ても、例えば、放送事業者に一定割合の自社制作を義務付けるといった規制はそもそも存在せず、「放送番組の供給に関する協定の制限」といった、放送事業者のネットワーク化を牽制するよう見える規制もほとんど機能しなかった。

もちろん、参入規制や資本規制がなかったならば、放送事業者や番組の多元性や地域性が現状よりもさらに低下していた可能性も考えられる。しかし、戦後の放送規制が制度の目標として掲げてきた「多元性・多様性・地域性」の確保に十分に寄与してきたと判断することは難しい。また、構造規制による「多元性・多様性・地域性」の程度の上昇によるメリットが、放送事業者の超過利得(レント)発生というデメリットを上回っていたかどうか、検証が難しい。

繰り返しになるが、その要因としては、民放の系列化という重要な要素を十分に考慮することなく（あるいは、あえて考慮せずに）制度形成がなされてきたこと、また、規制の手段がきわめて間接的なものであり、その効果の検証を行うための指標が適切に設定されてこなかったことが挙げられる。

規制がもたらした副作用

他方、規制によって重大な副作用が生じてきたのではないかという後者の問題である。放送規制に関しては、公式な経路を経た規制の効果が十分ではなかった。一方で、放送規制をめぐっては、規制の存在を梃子にした非公式な影響力行使という弊害が、無視できない程度に大きかったのではないかと考えられる。

戦後日本においては、構造規制の存在を背景に、政権与党あるいは規制当局が放送事業者の設立に深く関与し、それによって放送業界の秩序が形成された。そして、そこで形成された関係性を通じて、番組面に対する影響力行使（表面的には「自主規制」とされることが多い）が行われてきたと考えられる。放送番組に対する直接的な規制は形式上、緩やかなものだったが、実際は規制の存在を梃子に、さまざまな経路を通じて政権与党が間接的に影響力を行使することができた。その点では、規制の実質的な影響力（あるいは規制がもたらした弊害）は決して小さなものではなかったと考えられる。

改めて経緯を確認すると、戦後設立された放送事業者（民放）は、その設立過程における一本化調整を通じて、政権与党あるいは規制当局が深く関与する形で設立された。そして、政権与党や規制当局と放送事業者が密接な関係をもつ構造の中で、政権与党が放送事業者に対して非公式な形で影響力を行使することが容易になったと考えられる。他方、NHKに関しても、事業面でのさまざまな規制を背景に、政権与党が影響力を行使することは可能だった。そうした非公式な影響力行使と放送規制との関係については、直接的な因果関係を裏づける資料を見出すことは困難である。しかし、放送局免許に関する一本化調整が頻繁に行われた時期に、非公式な形での番組への影響力行使が相次いでいるといった現象を考えれば、規制を背景によって形成された関係性が番組に対する影響力行使を容易にしたと推測することは可能である。

そして、いったん形成された放送事業をめぐる構造は簡単には揺らぐことはなかった。放送事業者が新聞社や自治体、地元の有力企業の支援のもとに開設されたこともあり、近年まで、経営基盤は比較的強固なものだった。実際に地上テレビ放送事業者が市場から退出した事例はこれまでにはなく、一本化調整を通じて形成された企業編成は数十年以上にわたって固定化されることになった。同時に、そうした関係のあり方は言論秩序の維持という点でも重要な機能を果たした。

放送規制が非公式な経路を通じて影響を及ぼしてきた背景については、以下のような説明がある⁶。まず、規制側が可能な限り直接的な規制を避けることによって、「表現の自由」

⁶ 以下の記述は、原田（2007）を参考に整理を行った（原田 2007：230 以下参照）。

に関わる問題を回避することができた点がある。放送規制に関しては、「表現の自由」との関係からそもそも直接的・強権的な手段を採ることは困難であり、とりわけ、戦後の日本では、戦前・戦中の言論統制に対する批判から、規制当局に対して直接的な規制手段を与えることには根強い抵抗が存在した。そうした中で、規制の存在を背景に放送事業者に「自主規制」を行わせることは、規制に伴うさまざまな批判を回避しつつ、実質的な影響力を行使できるという点で、政権与党や規制当局にとっては都合がよいものだった。

さらに規制対象の専門化の問題がある。放送番組の適切性を判断するのは比較的容易かもしれないが、どのようなメカニズムで「低俗番組」が生み出されるのかを分析したうえで、効果的な規制を行うことは容易ではない。このため、そうしたメカニズムに関する情報を持つ放送事業者に「自主規制」を行わせることができれば、規制当局としては、そうした困難な問題への対応を行う必要がなくなる。

そして、上記の指摘と密接に関連するが、規制当局の負担軽減につながるという点も見逃すことができない。放送番組の適切性を判断するためには、相当の人的・物的コストが発生する。また、規制を行うために放送番組のモニタリングを常時行うことは、「表現の自由」との関係からも問題が生じるおそれがある。さらに、番組に対する直接規制を行うことは、その規制に対する政治的責任を負うことにもなる。非公式な経路を通じて「自主規制」を促すことは、規制に対する批判を回避する上でも、政権与党や規制当局にとって好ましい手段だった。

こうした指摘は放送分野に限らず、さまざまな形でなされてきた。例えば、木造建築や自動車安全、電気用品安全の分野における規制を分析した村上裕一は「半ばインフォーマルな規制手法としての『行政指導』を媒介とした社会管理のシステム（規制空間）は、総じて官民双方（特に関連する公益法人や大企業等、比較的狭いコミュニティのメンバー）に利益をもたらし、規制行政機関についても裁量行使に好都合であったことからかなり多くの政策分野において存在してきた」（村上 f2013 : 153）と述べている⁷。さまざまな分野で戦後行われてきた行政手法が、「表現の自由」との関係で直接的な規制が難しい放送分野においても活用されてきたことになる。

もちろん、こうした制度運用の「長所」は、そのまま「短所」ともなる。非公式な影響力行使が行われることで、放送事業者、さらにはその背後に存在する視聴者の権利、あるいは利益が長期にわたって侵害されてきたと考えられる。

規制の存在を背景に行われる「自主規制」はあくまで非公式なものであり行政処分ではない。このため、当然のことではあるが、規制に関する公法上の基本原理である「比例原則」や「平等原則」は保障されない。そして、非公式な影響力行使に対して、放送事業者が公式の手段を用いて正面から反論することもできない。言い換えれば、その時々政権

⁷ ここで言及されている「行政指導」は、行政手続法施行以後に半ば公式化された手法ではなく、第6章で見てきたような、規制の存在を背景にした非公式な形での影響力行使を指していると考えられることができる。

与党や規制当局が非公式な影響力行使、あるいは、それによる「自主規制」を公法的制約から逃れるための手段として利用してきたことになる。それによって、放送事業者の「放送番組編集の自由」は長期にわたって侵害されてきたと言える。

また仮に、放送事業者にとって、「自主規制」が政権与党や規制当局との長期的関係を築く点で一定の利益をもたらしたとしても、視聴者あるいは社会全体にとっては、本来、放送を通じて得られるべき情報が得られなくなったという点で不利益が生じたと言える。規制当局と放送事業者との間の「癒着関係⁸」を背景に、視聴者にとっては不必要な「自主規制」が行われ、あるいは、本来なされるべき規制がなされてこなかったという指摘である。

このように非公式な経路を通じた「自主規制」は、規制当局にとってはコストの削減になると考えることもできるが、社会全体にもたらされた不利益を考慮すると、必ずしも効率的な「規制」ではなかったと言える。どのような場合に非公式な形での「圧力」が行使され、また、「自主規制」を行う必要があるのかという基準が明確ではないことから、放送事業者にはそれを判断するための情報収集コストが発生する。そして、それは過剰な「自主規制」を招き、流通すべき情報が流通しなかったという点で社会全体にとって不利益がもたらされた。

規制の存在を背景にした非公式な影響力行使、あるいは、それを受けての「自主規制」という枠組みは、政権与党・規制当局と放送事業者との間の密接な関係性の中で、戦後、長い期間にわたって維持されてきた。そして、それによって視聴者、あるいは広く社会にもたらされた弊害は決して小さくはなかった。

第3項 多メディア化に伴う変化

規制緩和と影響力の低下

ここまで戦後の放送規制が果たしてきた機能について振り返ってきたが、メディア環境の変化によって、規制の影響力は、本来想定されている効果の面でも、非公式な経路を通じて実質的な影響力の面でも低下している。

要因として挙げられるのは、規制の（公式な）効果に関する面では、構造規制の緩和が進むことで、規制当局が放送事業者に対して取りうる選択肢そのものが減っている点である。さらに、非公式な影響力行使の面では、行政手続きの適正化を求める流れの中で、一本化調整に代表されるような従来の行政手法が問題視され、そうした手法が取りにくくなっている点や、地上テレビ放送への参入枠が減り、参入調整を通じて影響力を行使することが困難になってきた点を挙げることができる。

このうち構造規制の緩和に関しては、放送の「多元性・多様性・地域性」の維持を図る

⁸ こうした関係をめぐっては、寡占体制の下に保護主義的な恩恵を受けてきた放送事業者が、放送番組への圧力に対して、あえて正面から裁判等の開かれた論争の形式を選択しなかったことを問題視する見方がある（浜田 1997：93 以下参照）。

ためには、ローカル局を中心に放送事業者の経営基盤を強化することが必要であり、従来の資本規制では、かえって放送事業者の経営面での安定性を損ね、結果として多元性や地域性を低下させてしまうのではないかという考え方が背景として存在している。また、規制の非公式な経路を通じた影響力全般が低下している点は、行政手続きの適正化など、規制全体に対する考え方の変化に伴うもので、もはや以前の状態に立ち戻ることは困難なものである。番組内容に対する行政指導も最近では行われておらず、放送規制は、総体として影響力が低下している点は否定できないと思われる。

そうした中で、放送規制をめぐっては、構造規制を中心に見直しの動きが続いているが、その方向性が果たして適切なものかどうかは、現時点で判断することは難しい。構造規制に関しては、民放ローカル局の経営基盤を強化するため、マスメディア集中排除原則を緩和する制度改正が続いているが、その方向性を疑問視する見方がある。例えば、近隣の地域の放送事業者の再編がなされ、同一の放送を行うことができるエリアが広がったとしても、必ずしも営業上のメリットにはつながらないという指摘である。つまり、すでにローカル局は大半の番組をキー局に依存していることから、規制緩和によって近隣の放送事業者どうしが番組を共通化させることができるようになったとしても、コスト削減には単純に結びつかない。広告の面からも、単に近隣の放送エリアを束ねただけでは、スポンサーの獲得にはつながりにくいと考えられる。

さらに、規制緩和が行われたとしても、行政の裁量の余地がかえって拡大する可能性もある。2014年の放送法改正で追加された「経営基盤強化計画」に関しては、どのような場合に、「計画」の認定がなされ、特例が適用されるのか必ずしも明確ではない。これに対しては、「放送事業者の予見可能性を確保し、行政による恣意的な運用を招かないよう、一定の判断基準などが示されるべき⁹」といった指摘がある。従来は、放送事業への新規参入を通じて、政権与党や規制当局が放送事業者に強い影響力を保ってきたが、今後は、経営支援や放送事業の再編といった形態を通じて規制当局が影響力を行使する可能性もある。

このように放送規制の機能が低下し、他方で、放送事業者の経営環境が悪化する中、従来の放送規制を見直す動きが続いている。しかし、放送の「多元性・多様性・地域性」を確保するためにどのような対策をとるか、また、そうした対策を行う上で行政の裁量の余地をどう考えるかについては、必ずしも明確な答えが出されているわけではない。制度の目標に見合った規制体系をどのように形成してくかをめぐっては、今なお模索が続いていると言える。

放送規制の新たな展開

放送規制の機能が低下する中、近年、日本においては放送業界で作る第三者機関であるBPOが、放送番組の適正化あたって重要な機能を果たしつつある。政府が直接、内容規制

⁹ 『『放送政策に関する調査研究会』第二次取りまとめ（案）に対する意見募集結果』
http://www.soumu.go.jp/main_content/000276074.pdf

を行うのではなく、第三者機関に委ねたり、間接的な方法で事業者が行う「自主規制」に実効性を与えたりする手法は他の主要国でも見られるが、日本では、これまでの経緯を踏まえた独特の発展を遂げている。

日本では従来、ドイツのプレス評議会やアメリカの NAB コードのような「団体による自主規制」は取られず、法制度の建前としては、放送事業者自らが放送番組審議機関を設置したり、放送基準を定めたりするといった形で「自主規制」が行われてきた。ただ、放送番組審議機関（番組審議会）の機能は十分ではなく、その活動は形骸化しているという指摘が従来からなされてきた。1990 年代以降は、そうした批判を受けて、制度上は、番組審議会の機能強化が図られてきているが、十分な機能を果たしているとは言い難い。このため近年、第三者機関としての BPO の重要性が相対的に高まってきたと言える。

ただ、第三者機関の影響力は増しているものの、BPO と行政による規制の関係が問題になるケースも現れている。とりわけ行政指導をめぐっては、BPO の勧告に加えて、総務省が「厳重注意」の行政指導を行った事例もあり、「二重の処分」ではないかとする批判もある。これについては、「既に自律的措置が講じられている場合、行政指導を行う前提条件を欠き、行政指導は不要」という指摘がなされている。そして、内容規制の枠組みにおいて BPO に然るべき位置づけを与えようという見解も現れるようになった。実際、2007 年の放送法改正をめぐる国会審議においては、BPO による取り組みが機能していると認められる間は、行政処分を差し控える（再発防止計画の提出の求めに係る規定を適用しない）とする趣旨の答弁も行われている。

これについては、国会審議で示された方針を担保する法令上の根拠はないものの、近年では、「政治的公平」や「報道の真実性」といった、番組内容そのものにかかわる行政指導が行われていないことを考慮すれば、実質的に BPO が政府の規制を代替する機能を果たしつつあると考えることは可能である。放送メディアを取り巻く環境変化に伴って、法令に基づく規制の機能が低下しつつある中、第三者機関はその存在感を増していると考えることができる。

規制政策への示唆

本研究で行った考察は、もっぱら放送規制に関するものであるが、そこで得られた結論は、規制政策一般に適用できる点もあると考えられる。

本研究で浮かび上がったのが、規制の手段と目的との関連性が弱く、規制が本来の目的を十分達成できなかったという点である。放送規制においては、「表現の自由」との衝突を回避するため、直接的な規制（内容規制）をできる限り避ける方針が取られ、代わって資本面に対する規制など間接的な構造規制が用いられてきた。そして、それ自体は放送の性格を考えれば、理解できる点である。しかし、制度設計が必ずしも適切ではなかった故に規制が十分な効果を発揮することなく、一方では、無視できないほど大きな副作用（規制を背景にした非公式な影響力行使）がもたらされてきた側面がある。規制権限を背景にし

た非公式な影響力の行使は、従来からさまざまな行政分野で指摘されてきたが¹⁰、放送分野においても改めてそうした現象が常態化してきたことが明らかになった。

こうした影響力行使が行われてきた要因としては、規制の効果を測定するための指標が不明確であり、その効果を見極めて公式な規制のあり方を柔軟に再検討することができなかつた点が挙げられる。また、そもそも規制手段と最終的な目標の間に相当な距離があり、その間に規制の目標に影響を与えるさまざまな要因が存在したことから、規制の効果を見極めることが極めて難しかった点がある。

近年、規制改革をめぐるのは、直接規制から誘因型・誘導型規制、ルール型規制への転換が主張されることが多い。それは、直接規制は、行政による規制の度合いが強くなるため、違反行為に対する対応などの行政的なコストが増大し、非規制車の保護・新規参入の抑制効果が大きくなるといった欠点があるためである。換言すれば、誘因型・誘導型規制、ルール型規制に関しては、監視および違反行為に対する司法対応が中心となることから、規制コストが軽減されることにつながる。さらには、企業の自由な意思決定による創造性や革新的な行動が生まれるといった指摘もなされている（植草 1997 : 427）。

ただし、ここまで見てきたように、直接規制（放送分野の場合は内容規制が典型と言える）を回避して、誘因型・誘導型規制を規制の中心に据えるとしても、規制の効果を上げ、副作用を回避するためには、その事業分野の構造を正確に把握するとともに、目標となりうる指標を明確化・具体化することが必要であると考えられる。そうした分析なしに、間接的な規制を主体にした場合、これまで指摘してきたような弊害が生じる可能性がある。

今後、さまざまな分野で直接規制から誘因型・誘導型規制、さらにはルール型規制への移行がさらに進むと思われる。その際、放送分野で見られたような、規制手段と目標との乖離が生じる可能性について検討を加えておくことは、規制改革を進めていく上で不可欠である。本研究では、規制政策の中では独特とも言える放送規制を取り上げて分析を行ってきたが、その運用の実態や影響力の波及経路に関する考察は、他分野での規制のあり方を見直す上でも参考にしうるものと考えられる。

第4項 研究上の課題

¹⁰ 前述のように、規制政策の実施にあたって非公式な手法がしばしば用いられてきたことは、行政指導に関する研究において指摘されてきた。つまり、許認可などの権限を背景にした行政指導をもとに、事業者のあいだの利益調整が行われ、一定の業界ルールの遵守・維持が図られるといったことはしばしば起きてきた。また、業者などの法令違反の行為に対して、即、許認可や免許の取消といった不利益処分が発動されるのは例外であって、非公式な影響力行使による事態改善が実施機関（規制当局）の活動の状態だったといえる（新藤 2004 : 117-118）。なお、本論文では、放送局免許をめぐる一本化調整やそれを背景にしたさまざまな影響力行使に関しては、1985年以降行われた番組内容に関する行政指導と区別するため、「行政指導」という用語を用いて分析してこなかったが、行政学などで通常使用されている（広義の）行政指導の一種と捉えることもできる。

NHKに関する考察

本研究では、放送規制の機能とその効果を実証的に検討し、一定の成果を上げることができた。他方で残された研究課題も多い。ここでは、放送規制とNHKの関係をより詳細に解明する必要性と、規制の効果を測定する指標をさらに検討していく必要性の2点を主な課題として挙げておくことにしたい。

まず、1点目に関しては、今回の研究では、構造規制を背景にした放送事業者への非公式な影響力行使について、もっぱら民放に関する規制を念頭に検討を進めてきた。しかし、NHKをめぐるのは、前述のように、影響力行使のありようや、その時期による傾向は民放とは大きく異なっており、その背景には放送制度の違いがあると考えられる。

ここまで見てきたように、民放に関しては、1990年代以降、「非公式な影響力」の行使によって放送番組が中止されたり、変更されたりした事例が報じられるケースは減少している。もちろん、これによって「圧力」の行使が単純に減少したと考えることはできず、影響力行使の形態がより不透明なものとなったり、あるいは、放送事業者側が政権与党や規制当局の意向を忖度して問題が表面化する前に「自主規制」を行ったりしている可能性は否定できない。ただ、前述のように、1980年代前半までは、番組への干渉が露骨に行われてきた点を考えれば、規制を取り巻く構造の変化を背景に、近年では「非公式な影響力」の程度は変化しているのではないかと考えることができる。

一方で、NHKに関しては、近年でも、「政権与党との距離」や「政治との関係」が指摘される事例が後を絶たない。これについては、NHKに対する独自の規制が問題の背景に存在していると推測することが可能である。そして、それについては、本研究の枠組みでは十分に解明することができなかつた。放送規制がNHKの経営や番組に与えた実質的な影響については、民放との制度上の相違点を踏まえた上で、改めて分析枠組みを設定し、考察を行うことが課題と考えられる。

規制効果のより正確な把握

また、規制の効果に関する適切な指標の設定も大きな課題である。本研究では、放送規制の影響を測定するため、客観的な指標を設定することが困難であることを認識しつつも、研究目的に沿った指標を設定し、その効果について検証を行ってきた。しかし、そうした指標が放送規制の効果、あるいは影響力を十分に反映したものになっているかについては、検討の余地があると思われる。日本では、放送規制の効果測定や政策評価を行う上で定められている公式な指標はないが、他の主要国の例や先行研究を参照しつつ、規制の効果の検証に有効な指標の検討を行っていくことは今後も課題として残る。

さらに、放送番組に対する影響力行使の実態について、より詳しく解明していくことも残された問題である。非公式な形での影響力行使に関しては、その性格上、事例の経緯を記録した客観的な資料を入手することはきわめて難しい。本研究では、構造規制の存在を背景に行われた参入調整の時期と、番組面への非公式な影響力行使が行われた時期がほぼ

一致していることから、両者について並行して起きた現象として記述を行ってきた。しかし、それらの間に因果関係があることを裏付けるためには、事実関係についてさらに調査を進め、検証を行うことが欠かせない。とりわけ放送規制は「表現の自由」を維持する観点から、慎重な検討が必要な政策分野であることから、規制に関しては、所期の目的とは異なる形での制度運用が行われないような制度設計が必要である。その前提として、放送制度の運用の実態を詳しく把握しておくことは不可欠であり、その把握は規制効果に関する指標の設定の問題と並んで重要な課題と考えられる。

第2節 政策への含意

第1項 規制目標の明確化

規制目標・理念の明確化

本研究では、放送規制を構造規制と内容規制に分けた上で、その効果について、弊害と言えるような影響力行使も含めた形で分析を行ってきた。最後に、これまでの分析を通じて示唆される放送政策の方向性について整理する。

まず、放送規制の理念について再考し、その目標を明確にすることの必要性である。本研究では、放送規制は必ずしも想定されたような効果を上げてきたわけではなく、とりわけ構造規制に関しては、規制が本来の意図とは異なる経路でさまざまな弊害をもたらしてきた点を指摘した。こうした事態が生じた根本的な要因としては、規制を通じて達成されるべき放送のあり方や放送規制の理念・目標が十分に議論されないまま、その時々状況に応じて、規制当局が後追いの規制を定め、執行してきた点にあると考えられる。このため、まず放送規制の目標について明確なものにしたうえで、それを達成するためにはどのような手法が考えられるか、具体的な指標に基づきつつ検討を行う必要がある。

もちろん、放送規制のうち、とりわけ内容規制は、放送事業者による自主規律に多くを委ねる制度の枠組みになっているため、一律の基準は策定することには困難な面が多いことは確かである。また、そもそも前述のように、規制の執行を通じて多様で良質な番組を積極的に生み出すことは原理的に困難であり、内容規制は高々、「悪質な番組」を排除する消極規制にとどまらざるをえない面がある。「悪質な番組」をどれだけ排除できたかといった点も一つの指標とはなりうるが、「悪質な番組についても、実はそれを直接に示す客観的基準を設定することは困難であり、基準の設定とその執行には曖昧さが残る」（舟田、長谷部 2001 : 197）。

しかし、そうした困難は存在しつつも、現にさまざまな規制が存在する以上、なぜ規制が必要であり、その目標はどこにあるのか、といった点はより明確に定めるべきと考えられる。目標の設定が困難という理由で最終的に達成すべき点を漠然とさせたまま、「表現の自由」にかかわる規制を継続することは問題が多い。

この点、放送規制の理念や目標をめぐっては、1950年に放送法が制定されるに際して、さまざまな議論がなされ、それによって制度が確立されたと言える。しかし、その後は、放送事業の発展に応じて制度改正がなされ、それを後追いする形で、放送規制の根拠、あるいは規制目標が持ち出されてきた。その過程においては、「表現の自由」に直結する問題にもかかわらず、特に構造規制に関しては、民主的な決定過程を経ないまま、政権与党の影響を受けつつ規制当局によって規制の制度設計がなされてきた。そして、放送規制の目標についても必ずしも明確にされないまま制度の運用が続いてきたと言える。

しかし、近年は、情報技術の進展によって放送に類似したさまざまなメディアが現れる中、なぜ放送に着目して政府が規制を行う必要があるのか、より明確に理念を示す必要性が高まっている。今後、放送規制を維持するのであれば、まずは、なぜ放送規制の理念を議論したうえで、その達成目標をより明確に定めるべきと考えられる。そして、その制度の決定過程においては、より民主主義的な手法を取り入れ、メディア政策に関して幅広く合意形成を図っていくことが必要と考えられる。

規制・監督機関のあり方

上記の点を考慮に入れば、放送規制の決定、あるいは執行を従来のような独任性の規制・監督機関に委ねてもよいのかという点が論点として浮上してくる。規制・監督機関に関しては、従来から、政権与党による非公式な形での影響力行使を抑制するためには、独任制行政機関ではなく、政権と一定の距離を置きたいいわゆる独立規制機関（独立行政委員会）の設置が好ましいという議論がなされてきた。実際、そうした趣旨から、1950年には行政委員会である電波監理委員会が設置されている。電波監理委員会は、当時の政治状況によって1952年には廃止されたものの、放送規制を行う前提として、その時々政権から一定程度、独立した合議制の規制・監督機関が設けられていたことになる。

そうした点を考慮に入れるならば、規制・監督機関の形態をどうすべきかといった点はまずは措くとしても、放送規制を執行していく上では、制度設計を行う上で透明性が確保されることや、規制の執行においてその時々政権の動向に容易に左右されないような制度設計が重要な前提条件になると考えられる。少なくとも欧米の主要国で見られるように、その時々政権から一定程度、独立した規制・監督機関を設置し、規制の透明性を高めれば、過去にしばしば見られたような法令に基づかない非公式な影響力行使を防ぐことはより容易になると考えられる。その点、現在のような独任性の行政機関が放送規制を担うあり方には、疑問が残る。

ただし、放送規制の実態を考慮した場合、規制・監督機関のありようを検討するに際しては、以下の点について留意が必要である。

まず、独立規制委員会が設置されている諸外国の例を見ると、個別の番組内容に対する法令に基づく制裁が頻繁に発動されているケースがあり、確かに非公式な介入は減少するかもしれないが、規制の強化につながる可能性がある、さらに、非公式な影響力行使に関

しては、1980年代前半までは、多くの報告はあるものの、それ以降は、放送事業者（民放）に対する影響力行使が表面化することは少なくなっている。そうした点を考えれば、規制・監督機関について検討する上では、独立行政委員会の設置による透明性の向上と、その一方で規制強化の可能性という面を比較考量しつつ、慎重に考える必要がある。単に非公式な影響力の行使を防ぐという目的であれば、行政手続きの透明化の徹底を促すことを主眼に置いた他の手法によっても対応は可能と考えられる。

さらに、放送分野には、すでにBPOという第三者機関が、実効性のある「コントロール・ポイント」として存在している。そして、BPOによる紛争の処理中は、行政による規制を差し控える慣行が出来つつあるとも言える。このため、規制強化につながる可能性がある独立規制機関の導入を行う必要性は、現時点では高いとは言えないかもしれない。まずは現状の枠組みにおいて、自主規制の実効性を挙げる取り組みを進めていくとともに、BPOが機能している状況においては、行政指導は行わないといった根拠を公式な形で設けることも一つの方法として考えられる。

もっとも、近年では、通信・放送の融合の進展に伴って、これまでとは異なる視点から独立規制委員会の必要性を指摘する見方も出ている点には留意が必要である。これは、放送規制（あるいはコンテンツ規制）にあたって、伝送路を指標として用いることが困難になった場合、どのメディアに対してどのような規制を行うかに関して、規制当局による恣意的な判断、あるいは制度設計が行われるのではないかという懸念が背景になっている。つまり、伝送路中立的な規制を導入する場合には、その時々政権から一定の距離を置いた独立した機関によって規制・監督が行われるのが望ましいという議論である。他方で、インターネットを経由した映像配信の影響力がさらに増し、新たな企業が次々に参入した場合、既存の業界団体による秩序形成が困難になる可能性もある。その際には、規制の制度設計は行政機関に委ねる一方で、規制の執行については第三者機関に委ねるといった方策もありうる。規制の理念や目標を再検討するとともに、どのような機関が規制政策の策定や執行を担当するのかという点は引き続き残された課題である。

第2項 規制手法の改善

構造規制の方向性

このように放送規制に関しては、その理念や目標について改めて議論を行ったうえで具体的な制度設計を行うことが大前提となる。ただ、今回の研究では、規制手法のあり方についてさまざまな問題が浮かび上がったことから、具体的な規制手法の見直しの方向性についても言及しておくことにしたい。

まず構造規制に関しては、近年、放送の「多元性・多様性・地域性」の維持という目的が示されることが多いが、ここまで見てきたように、その効果を検証するための公式の指標は存在しない。このため、本研究では、手法に限界があることは認識しつつも、公表さ

れているさまざまなデータを用いて検証を行ったが、そうした限られた指標を使った分析でも構造規制が十分な効果を上げているとは言い難いことが明らかになった。

大きな要因としては、民放のネットワーク化を十分考慮しないまま、マスメディア集中排除原則をはじめとする規制の制度設計がなされてきたことが挙げられる。つまり、規制に関するさまざまな指標が設けられた一方で、それ順守したとしても、放送事業者の系列化（ネットワーク化）に歯止めをかけることはできなかった。構造規制そのものは順守される一方で、実質的な多様性は低下するという事態が起きていたわけであり、制度のありようと実態との間に乖離が生じてきたことになる。

また、構造規制の効果が十分に上がらなかった要因としては、放送事業者の資本構造をの実態に応じた制度設計がなされなかった点もあると考えられる。特に、非公式な参入調整を経て形成された放送事業者の複雑な資本構造は、今なお放送政策を拘束する要因となっているが、規制が実態を十分に踏まえた上で展開されてきたとは考えにくい¹¹。従来の構造規制は、規制手法がきわめて間接的であり、放送の多様性を維持するという効果に直結していたとは言い難いことになる。

そうした点を改善するためには、制度上、民放のネットワークについて正面から定義したうえで、それに対する規制を通じて、系列化の進行による「多元性・多様性・地域性」の低下を防ぐ制度設計が考えられる。民放ネットワークの機能はきわめて強力であることから、それに対する直接的な規制を導入して、系列化の進展に一定の歯止めをかけ、放送の多様性を維持するという方策である。

こうした方策は近年の構造規制の緩和による影響を補う意味もある。近年、マスメディア集中排除原則が段階的に緩和されていることに加え、2014年の放送法改正で見られるように、従来の放送対象地域制度（地域免許制度）に関する見直しが行われるなど、一貫して規制緩和が続いている。また、通信・放送に関わる法体系が縦割り型からレイヤー型へと再編されたことで、制度面にとどまらず、実際の放送事業者の経営形態においてもハード・ソフトの分離が進む可能性がある。そうした事態が進んでいけば、ハード事業者としての放送事業者（とりわけ地上放送事業者）を念頭に制度設計が行われてきた従来型の構造規制は、さらにその影響力を低下させていくことが考えられる。そうした観点からも、放送の「多元性・多様性・地域性」を担保するための手段を、より直接的な方法に移行させる見直しが選択肢の一つとなる。

¹¹ 具体的に見ると、地上テレビ放送事業を行っている民放は国内に127社存在するが、いったん設立された事業者が退出したケースはなく、株主構成も設立当時の状況を反映しているケースは多い。そして、参入過程で行われた非公式な調整は、時期によって手法が異なることから、資本構成は放送事業者の設立時期によってまちまちである。1950年代から1960年代にかけて開局したローカル局は、地元企業を中心に多数の株主から成り立ち、資本構成が分散しているのに対し、それ以降に開局したローカル局は、キー局や全国紙の持株比率が高い傾向がある。ネットワーク系列で見ても、TBS系のローカル局は資本分散度が高く、地方紙や地元企業、自治体が株式を所有しているケースが多いのに対し、テレビ朝日系のローカル局の場合、対照的にキー局や全国紙の持株比率が高くなっている。

これに対しては、規制の効果がはっきりしないという欠点があったとしても、構造規制は、手法が番組内容に対して中立的であり、また、内容規制に比べて基準を明確に策定しやすく透明性が高いことから、規制手段として好ましいという見方が広く存在してきた。

例えば、「意見市場に対して国家が比較的の中立的に、つまり、直接的に言論内容には関与せず行動できる領域である、というメリットがあることは、政策の選択にあたって優越性を与えられるべき理由となるであろう」（浜田 1990：221）といった見方がある。最近でも、「たとえ公的規制を導入するとしても、可能な限り集中排除等の政府の裁量の余地が小さい構造規制によるべきではないかなど、部分規制の目的に照らして、多様な制度の選択肢の長所短所を衡量することが必要となる」（宇賀・長谷部 2012：54）といった見解が示されている。

しかし、構造規制は、規制の効果が必ずしも明確ではない上、その存在を背景にした非公式な影響力の行使が続いてきた。構造規制はその効果に比較して、その副作用あるいは弊害が無視できない程度に大きかったと言える。このため、従来の構造規制をそのままの形で維持することが好ましい結果をもたらすとは限らない。構造規制に関しては、一定の見直しは不可欠考えられる。

ただし、これまでの構造規制の機能を、一定割合の自社制作番組の放送を義務付けるといった形で内容規制に委ねた場合、過剰な規制になるおそれがある。このため、放送の多様性の確保という政策目標を達成する上では、当面は、資本面や経営面に関する規制の枠内で検討することが望ましいと思われる。

まずは、民放ネットワークの機能を含めた放送事業の構造を十分に把握した上で、過度の系列化を防止するための規制を再検討することが求められる。そのうえで、規制の目標となりうる指標を具体的に設定して、規制の実効性の向上を図っていくことが必要となる。あわせて、構造規制に関しては、従来、規制権限を背景にした非公式な影響力行使が問題になってきたことから、規制による副作用を可能な限りなくすことができるよう、引き続き行政手続きの適正化・透明化を図っていくことも必要である¹²。

内容規制の方向性

内容規制に関しても見直しの余地は多々存在する。従来、個別の番組にして行われる規制の執行手段は、免許時の審査といった間接的なものを除けば、散発的とも言える行政指導が中心となってきたが、ここまで見てきたように、効果の面で疑問が残る上、透明性の確保といった面からも再検討の余地がある。内容規制が行政指導のみによって担保される状況がよいのかという点も問題となる。

¹² もっとも、近年では、放送事業を取り巻く環境の変化や、行政過程全般の透明化、さらには構造規制そのものの緩和もあって、例えば、免許過程を通じて規制当局が非公式な形で影響力を行使することは困難になっているという見方もありうる。このため、あえて制度の見直しを行わなくても、従来のような「弊害」が頻繁に発生することはないという考え方が成り立つかもしれない。

さらに、前述のように、構造規制を中心にした規制では、放送制度が目標とする目標の達成が難しいという結論に至った場合には、規制手法を転換し、より直接的な手段を求め見方が強まる可能性がある。より内容規制に重点を置いた規制体系にすることによって、放送を取り巻く環境の変化に対応する考え方である¹³。

こうした状況の改善に向けた方向性には、さまざまな考え方がありうる。放送の地域性確保といった政策目標に関しては、規制そのものを強化するのではなく、番組調和原則をめぐって行われた近年の法改正に見られるように、放送事業者に情報公開を求めることを通じて規制の実効性を高める考え方がある。例えば、放送の「多元性・多様性・地域性」の確保にあたって放送事業者に対して地域番組の編成比率の目標を示すといった考え方である。このように地域放送の充実に向けて、「各ネットワークで、ローカル局の地域性確保など番組制作向上につながる目標を自ら定め公表」（放送政策研究会 2003：40）するといった手法は、これまでも提言されてきた。

また、個別の番組に対する対応としては、行政指導を主体とする規制手法は維持するものの、行政手続きの適正化をさらに進め、行政指導の透明性・客観性を高めると改善策がありうる。さらに、より直接的に内容規制の執行手段を強化し、近年導入が検討された「再発防止計画の提出制度」に見られるように、新たな行政処分を導入することで番組に関する問題への対応を強化するといった考え方もあるかもしれない。

しかし、内容規制の強化は慎重な検討が必要な問題である。戦後日本の放送制度において、内容規制は1960年ごろまでに形成された枠組みが変わらず、それ以降は、番組種別の公開を義務づけるといった対応は取られてきたものの、規制を担保する手段の枠組みそのものは維持されてきた。そうした中で新たな規制手段を導入するには、それに十分に見合った理由が必要となる。

これに関しては、日本の放送規制は、ここまで見てきたような非公式な経路を通じた影響力の行使は別として、建前としては、他の主要国に比べて国家の介入の程度が低い点が特徴の一つとなってきた。近年、多チャンネル化や通信・放送融合の進展によって放送を取り巻く環境は急速に変化しているが、放送規制の性格を考えれば、「表現の自由」を守りつつ、番組の適正化に向けて透明性を伴ったあり方を検討していくことが重要である。内容規制の見直しの方向性としては、そうした理念を尊重しつつ、放送事業者に説明責任を課すことを含め、情報公開を通じて規制の実効性を上げていくことが、「表現の自由」を維持する観点からは自然な流れであると考えられる。

このほか、内容規制をめぐっては、通信・放送の融合が進む中で、他分野との整合性を

¹³ 実際、構造規制は市場の歪みにつながるとして、放送規制は、あくまでも内容規制を主体にすべきという見方もある。例えば、放送の「多元性・多様性・地域性」の確保を議決権や役員比率によって実現しようとするのではなく、一定割合の地域番組の放送を義務づけるといったやり方で達成すればよいという考え方である（竹中 2013：23）。さらに、通信分野もあわせたコンテンツ流通については、放送制度での対応に加えて、競争政策による対応が必要になるという指摘もある。

どのように図るかという問題もある。この点で、2010年に行われた放送法改正によって、通信・放送関連法は縦割り型からレイヤー型へと大きく再編され、「放送」の定義変更もなされるといった対応が行われた。もっとも、これまでのところ、内容規制（あるいはコンテンツ規制）は伝送路中立的なものに完全に転換したわけではない。このため、将来、通信と放送の融合がさらに進展し、「放送」以外のインターネット上の映像配信メディアの影響力が増した場合にどのように対応するかという問題は残されたままである。

部分規制論のような規制の根拠づけがあるとはいえ、放送規制は、基本的には、放送が他のメディアに比べて大きな社会的影響力を持つことを前提にしている。その前提が崩れ、「放送」と「その他の映像配信メディア」の社会的影響力が同等となった場合には、従来のような放送規制の維持は困難になると考えられる。その場合には、行政が関与する形で放送規制そのものを維持していくべきなのかといった点を含め、規制のあり方をめぐる抜本的な見直しが必要になると考えられる。

引用・参考文献

- ・ 青木貞伸（1981）『日本の民放ネットワーク JNN の軌跡』JNN ネットワーク協議会
- ・ 青森放送編（1980）『青森放送二十年史』青森放送
- ・ 浅井澄子（2013）『コンテンツの多様性—多様な情報に接しているか—』白桃書房
- ・ 芦部信喜（2000）『憲法学Ⅲ（増補版）』有斐閣
- ・ 網島毅（1992）『波濤 電波とともに五十年』電気通信振興会
- ・ 荒井透雅（2010）「通信と放送の法体系の見直し」『立法と調査』(304)
- ・ 有馬哲夫（2006）『日本テレビと CIA 発掘された「正力ファイル」』新潮社
- ・ 生貝直人（2011）『情報社会と共同規制：インターネット政策の国際比較制度研究』勁草書房
- ・ 磯本典章（1994）「日本におけるテレビジョンネットワーク加盟契約に関する私法分析」『学習院大学大学院法学研究科 法学論集』創刊号
- ・ 市村元（2010）「インタビュー：地域放送の隘路—経営、制度、ジャーナリズム—」『放送メディア研究』(7)
- ・ 伊藤正次（2003）『日本型行政委員会制度の形成—組織と制度の行政史』東京大学出版会
- ・ 伊藤正己（1976）『放送制度—その現状と展望 1』日本放送出版協会
- ・ 伊藤正己（1977）『放送制度—その現状と展望 2』日本放送出版協会
- ・ 伊藤正己（1978）『放送制度—その現状と展望 3』日本放送出版協会
- ・ 稲葉一将（2004）『放送行政の法構造と課題：公正な言論空間の変容と行政の公共性』日本評論社
- ・ 稲葉三千男（1967）「放送免許と放送規制 ナリをひそめるマスコミ界」『調査情報』(105)
- ・ 稲葉三千男（1985）『NHK 受信料を考える』青木書店
- ・ 岩崎貞明（2010）「これでいいのか！放送法改正 各局が経営悪化している今の実態には合わない」『GALAC』(495)
- ・ 植草益（1997）『社会的規制の経済学』NTT 出版
- ・ 植草益（2000）『公的規制の経済学』NTT 出版
- ・ 宇賀克也（2013a）『行政法概説Ⅰ 行政法総論〔第5版〕』有斐閣
- ・ 宇賀克也（2013b）『行政法概説Ⅱ 行政救済法〔第4版〕』有斐閣
- ・ 宇賀克也（2012）『行政法概説Ⅲ 行政組織法・公務員法・公物法〔第3版〕』有斐閣
- ・ 宇賀克也・長谷部恭男（2012）『情報法』有斐閣
- ・ 内川芳美（1967）「彷徨しつつける放送法改正」『放送文化』22(1)
- ・ 内川芳美（1989）『マス・メディア法政策史研究』有斐閣
- ・ 内山隆（1996）「地上波民放の経営ネットワークの現状」『慶應義塾大学新聞研究所年報』(46)
- ・ NHK 放送文化研究所メディア研究部海外メディア研究グループ（2010）「世界の放送通信独立規制機関の現状」『放送研究と調査』60(3)
- ・ 大石泰彦（2014）「揺れる『放送の公平・公正』—高まる議論・疑念にどう向き合うか—」『月刊民放』44(5)
- ・ 大森幸男（1981）「放送行政と行政指導」『ジュリスト』741
- ・ 大宅壮一（1957）「あげて“お貸し下げ”時代」『週刊東京』3(1)
- ・ 奥平康弘（1974）「放送法制の再編成—その準備過程」東京大学社会科学研究所戦後改革研究会編『戦後改革 3 政治過程』東京大学出版会
- ・ 奥平康弘（1984）『表現の自由Ⅱ 現代における展開』有斐閣
- ・ 奥田良胤（2007）「判例法的積み上げ、着実に形成される倫理基準—BRC10年の歩み—」『NHK 放送文化研究所年報』(51)
- ・ 奥田良胤（2013）「番組倫理の検証から見えてくるもの：BPO・放送倫理検証委員会の5年」『放送研究と調査』63(2)
- ・ 奥村信幸（2010）「BPO（放送倫理・番組向上機構）の機能と社会的意義：放送倫理検

- 証委員会の取り組みを中心に」『立命館産業社會論集』45(4)
- ・ 音好宏 (2007)「放送局における第三者機関の役割 (上)『あるある』問題後の関西テレビの改革」『朝日総研レポート』(211)
 - ・ 音好宏 (2008)「放送局における第三者機関の役割 (下) NHK 経営委員会の権限強化と番組審議会の実態」『朝日総研レポート』(220)
 - ・ 風間久雄 (1954)「経営拝見 ラジオ新潟の場合」『民間放送』(26) (1954年9・10月号)
 - ・ 片岡俊夫 (2001)『新・放送概論』日本放送出版協会
 - ・ 金澤薫 (2012)『放送法逐条解説 (改定版)』情報通信振興会
 - ・ 紀伊洋一 (2004)「ネットワーク・コミュニケーションと社会」『情報化社会・メディア研究』第1巻
 - ・ 携帯端末向けマルチメディア放送サービス等の在り方に関する懇談会 (2008)「報告書」2008年7月15日
 - ・ 月刊民放編集部「資料 放送局に対する「厳重注意」の系譜」『月刊民放』34(9)
 - ・ 向後英紀 (1986)「放送委員会の成立とその機能」『放送研究と調査』36(12)
 - ・ 向後英紀 (1995)「GHQの占領期放送政策～電波監理委員会の成立経緯」『NHK放送文化調査研究所年報』40
 - ・ 向後英紀・今田恒夫 (1995)「GHQの放送政策～C.A.ファイスナー氏の証言～」『放送研究と調査』45(3)
 - ・ 公正取引委員会 情報通信分野競争政策研究会 (1992)『放送事業と競争政策』
 - ・ 高知放送編 (1984)『高知放送三十年史』高知放送
 - ・ 河野武司 (1998)「第40回及び41回総選挙に関するテレビ報道の比較内容分析 (日本の選挙)」『選挙研究』(13)
 - ・ 小塚莊一郎 (2012)「放送事業におけるガバナンスと市場原理」日本民間放送連盟研究所『ネット・モバイル時代の放送—その可能性と将来像—』学文社
 - ・ 駒村圭吾 (2001)『ジャーナリズムの法理：表現の自由の公共的使用』嵯峨野書院
 - ・ 小向太郎 (2010)「放送の機能・役割と伝送路」日本民間放送連盟「『放送の将来像と法制度研究会』報告書」2010年3月
 - ・ 小向太郎 (2012)「情報のデジタル化と伝送路・端末の多様化」日本民間放送連盟・研究所 (2012)『ネット・モバイル時代の放送—その可能性と将来像—』学文社
 - ・ 今後の ICT 分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム (2010)「報告書」
 - ・ 今田恒夫 (1994)「GHQ文書・証言による戦後放送制度の原点」『放送研究と調査』44(8)
 - ・ 塩野宏 (1989a)『放送法制の課題』有斐閣
 - ・ 塩野宏 (1989b)『行政過程とその統制』有斐閣
 - ・ 塩野宏 (2001)『法治主義の諸相』有斐閣
 - ・ 宍戸常寿 (2011)「改正放送法と行政権限」『法律時報』83(2)
 - ・ 宍戸常寿 (2012)「放送の規律根拠とその将来」『ネット・モバイル時代の放送—その可能性と将来像—』学文社
 - ・ 宍戸常寿 (2012)「放送・通信の融合・連携と放送制度の将来」『2011年度「民放連研究所客員研究員会」報告書』2012年6月
 - ・ 宍戸常寿 (2014)「法制度から考える放送の現在」『月刊民放』44(5)
 - ・ 静岡朝日テレビ二十年史編集事務局編 (1998)『明日へ翔ぶ：静岡朝日テレビ二十年史』
 - ・ 静岡第一テレビ社史編纂室編 (1991)『静岡第一テレビ10年史』
 - ・ 清水直樹 (2007)「放送番組の規制の在り方」『調査と情報』(597)
 - ・ 社団法人日本新聞協会メディア開発委員会 (2010)「『ラジオと地域情報メディアの今後に関する研究会報告書素案』に対する意見書」2010年6月22日
 - ・ 荘宏・松田英一・村井修一 (1950)『電波法 放送法 電波監理委員会設置法詳解』日信出版
 - ・ 荘宏 (1962)「電波三法の制定」通信外史刊行会『通信史話 下』電気通信協会

- ・ 荘宏（1963）『放送制度論のために』日本放送出版協会
- ・ 情報通信審議会（2008）「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会 第3回議事録」2008年4月15日
- ・ 情報通信審議会情報通信技術分科会（2007）「電波有効利用方策委員会報告」2007年6月27日
- ・ 新藤宗幸（1992）『行政指導』岩波書店
- ・ 新藤宗幸（2004）『概説日本の公共政策』東京大学出版会
- ・ 新時代における放送産業の在り方に関する懇談会（1994）「中間とりまとめ」1994年2月
- ・ 鈴木秀美（2000）『放送の自由』信山社
- ・ 鈴木秀美（2011）「放送法改正の概要」『法律時報』83(2)
- ・ 鈴木秀美・山田健太・砂川浩慶（2009）『放送法を読みとく』商事法務
- ・ 政府規制等と競争政策に関する研究会（2001）「通信と放送の融合分野における競争政策上の課題（中間報告）」
- ・ 政令諮問委員会（1953）「行政制度の改革に関する答申書」『日本労働年鑑』第25集
- ・ 関哲夫（1991）『行政指導』ぎょうせい
- ・ 曾我部真裕（2010）「メディア法における共同規制（コレギュレーション）について—ヨーロッパ法を中心に—」大石眞・土井真一・毛利透編『各国憲法の差異と接点』成文堂.
- ・ 曾我部真裕（2011）「マスメディア集中排除原則の議論のあり方（小特集 新放送法の課題）」『法律時報』83(2)
- ・ 曾我部真裕（2012）「放送番組規律の『日本モデル』の形成と展開」曾我部真裕・赤坂幸一編『憲法改革の理念と展開（下巻）』信山社
- ・ 曾我部真裕（2013）『反論権と表現の自由』有斐閣
- ・ 高木教典（1965）「日本のテレビ・ネットワーク：アメリカとの比較において」『東京大学新聞研究所紀要』(13)
- ・ 多賀谷一照（1995）『行政とマルチメディアの法理論』弘文堂
- ・ 多賀谷一照・岡崎俊一（1998）『マルチメディアと情報通信法制』第一法規出版
- ・ 武田徹・藤田真文・山田健太（2014）『現代ジャーナリズム事典』三省堂
- ・ 竹中平蔵（2013）「インタビュー 放送法改正を考える 政策決定者の視点から」『放送メディア研究』(10)
- ・ 多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談会（1997）『放送多チャンネル時代：視聴者中心の放送に向けて』日刊工業新聞社
- ・ 田所泉（1994）「日本におけるマスメディア・クロスオーナーシップ」『マス・コミュニケーション研究』(45)
- ・ 田中早苗（2004）「自主規制機関の判断と行政指導（特集 テレビ放送の「政治的公平」）」『月刊民放』34(9)
- ・ 田中正人、平井正俊（1960）『放送行政法概説』電波振興会
- ・ 棚田梓、岡田勇（2013）「地上デジタルテレビ放送の差別化要因としての放送倫理・番組向上機構」『社会情報学』2(2)
- ・ 千葉勇夫（1987）『行政指導の研究』法律文化社
- ・ 中部日本放送（1959）『民間放送史』四季社
- ・ 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』（2006年10月6日）
- ・ テレビ熊本（2001）『テレビ熊本30年史』
- ・ 電波監理委員会（1950）『第二回電波監理委員会聴聞調書』
- ・ 内藤茂雄（2008）「ユビキタスネット社会と情報通信法制」『ジュリスト』(1361)
- ・ 中川丈久（2000）『行政手続と行政指導』神戸大学研究双書刊行会
- ・ 仲佐秀雄（1995）「民放ラジオ出願の夢とロマン～統一本化前の72社～」『放送研究と調査』45(3)

- ・ 永田浩三 (2014) 『NHK と政治権力—番組改変事件当事者の証言』 岩波書店
- ・ 南條岳彦 (1996) 『メディアのしくみ—新聞に制圧される地方テレビ局—』 明石書店
- ・ 西尾勝 (2001) 『行政学 [新版]』 有斐閣
- ・ 西土彰一郎 (2011) 『放送の自由の基層』 信山社
- ・ 日本放送協会編 『NHK 年鑑』 (各年版) NHK 出版
- ・ 日本放送協会編 (1977a) 『放送五十年史』 日本放送出版協会
- ・ 日本放送協会編 (1977b) 『放送五十年史 資料編』 日本放送出版協会
- ・ 日本放送協会編 (2001a) 『20 世紀放送史 上』 日本放送出版協会
- ・ 日本放送協会編 (2001b) 『20 世紀放送史 下』 日本放送出版協会
- ・ 日本民間放送連盟編 『日本民間放送年鑑』 (各年版) コーケン出版
- ・ 日本民間放送連盟 (1961) 『民間放送十年史』
- ・ 日本民間放送連盟編 (1991) 『放送ハンドブック』 東洋経済新報社
- ・ 日本民間放送連盟 (2001) 『民間放送 50 年史』
- ・ 日本民間放送連盟 (2010) 『放送の将来像と法制度研究会』 報告書』 2010 年 3 月
- ・ 日本民間放送連盟編 (2009) 『民放連 放送基準解説書 2009』 コーケン出版
- ・ 日本民間放送連盟編 (2009) 『放送ハンドブック 改訂版』 日経 BP 社
- ・ 日本民間放送連盟研究所 (2012) 『ネット・モバイル時代の放送—その可能性と将来像—』 学文社
- ・ 日本民間放送連盟放送計画委員会 (1987) 『放送制度のあり方を考える—改革に向けての主要課題と方策—』 日本民間放送連盟
- ・ 野口悠紀雄 (1995) 『1940 年体制：さらば「戦時経済」』 東洋経済新報社
- ・ 橋本恭一 (1959) 「放送法はどう改正されたか」 『放送文化』 14(6)
- ・ 長谷川貴陽史 (1996) 「事前調整指導の法社会学的考察—放送免許の一本化調整と大型店の出店調整を素材として—」 『本郷法政紀要』 (5)
- ・ 長谷部恭男 (1992) 『テレビの憲法理論』 弘文堂
- ・ 長谷部恭男 (2008) 「国家は撤退したか—序言 (特集 国家は撤退したか?—「規制緩和」と「リスク社会」)」 『ジュリスト』 (1356)
- ・ 服部孝章 (1988) 「放送局免許制度の課題—多局化政策と「一本化調整」—」 『自由・歴史・メディア』 日本評論社
- ・ 花田達朗編 (2013) 『内部的メディアの自由—研究者・石川明の遺産とその継承』 日本評論社
- ・ 浜田純一 (1990) 『メディアの法理』 日本評論社
- ・ 浜田純一 (1993) 『情報法』 有斐閣
- ・ 浜田純一 (1997) 「放送と法」 『岩波講座 現代の法 10 情報と法』 岩波書店
- ・ 浜田純一 (1999) 「放送制度論と放送法制の行方」 『放送学研究』 (49)
- ・ 林香里 (2002) 『マスメディアの周縁、ジャーナリズムの核心』 新曜社
- ・ 原田大樹 (2007) 『自主規制の公法学的研究』 有斐閣
- ・ 原田祐樹 (2011) 「電波監理委員会の意義・教訓」 『情報通信政策レビュー』 (2)
- ・ BPO10 年のあゆみ・編集委員会 (2014) 『BPO10 年のあゆみ』 放送倫理・番組向上機構
- ・ 平田栄一 (1964) 「テレビ・ネットワークの諸問題」 『政経研究』 (1)
- ・ 深谷健 (2012) 『規制緩和と市場構造の変化 航空・石油・通信セクターにおける均衡経路の比較分析』 日本評論社
- ・ 福家秀紀 (2000) 『情報通信産業の構造と規制緩和 日米英比較研究』 NTT 出版
- ・ 福家秀紀 (2007) 『ブロードバンド時代の情報通信政策』 NTT 出版。
- ・ 舟田正之 (2002) 「放送産業と経済法」 日本経済法学会 『経済法の理論と展開』 三省堂
- ・ 舟田正之 (2011) 『放送制度と競争秩序』 有斐閣
- ・ 舟田正之、長谷部恭男 (2001) 『放送制度の現代的展開』 有斐閣
- ・ 放送政策懇談会 (1987) 『放送政策の展望：ニューメディア時代における放送に関する懇談会 (放送政策懇談会) 報告書』 電気通信振興会

- ・ 放送政策研究会（2003）「最終報告」（平成15年2月27日）
- ・ 放送政策に関する研究会（2014）「放送政策に関する研究会 第二次取りまとめ」（2014年2月25日）http://www.soumu.go.jp/main_content/000276076.pdf
- ・ 放送批評懇談会（2013）『放送批評の50年』学文社
- ・ 放送法制立法過程研究会編（1980）『資料・占領下の放送立法』東京大学出版会
- ・ 堀木卓也（2011）「改正放送法の概要」『新聞研究』（716）
- ・ 本城学（2001）『『表現の自由』と『自主規制』の葛藤、その四〇年の重み（特集「放送と青少年」問題の前提と背景）』『新・調査情報』2(28)
- ・ 前田忠（1964）「臨時放送関係法制調査会の答申について」『ジュリスト』（309）
- ・ 松井茂記（2005）『マス・メディアの表現の自由』日本評論社
- ・ 松井茂記（2013）『マス・メディア法入門』（第5版）日本評論社
- ・ 松田浩（1980）『ドキュメント放送戦後史Ⅰ—知られざるその軌跡—』双柿舎
- ・ 松田浩（1981）『ドキュメント放送戦後史Ⅱ—操作とジャーナリズム—』双柿舎
- ・ 松田浩・メディア総合研究所（1994）『戦後史にみるテレビ放送中止事件』岩波書店
- ・ 美ノ谷和成（1986）『放送論』学陽書房
- ・ 美ノ谷和成（1998）『放送メディアの送り手研究』学文社
- ・ 村上聖一（2008）「検証 放送法「番組準則」の形成過程」『放送研究と調査』58(4)
- ・ 村上聖一（2010a）「民放ネットワークをめぐる議論の変遷」『NHK 放送文化研究所年報』(54)
- ・ 村上聖一（2010b）「電波監理委員会をめぐる議論の軌跡」『放送研究と調査』60(3)
- ・ 村上聖一（2010c）「放送関連法再編 残された課題」『放送研究と調査』60(6)
- ・ 村上聖一（2010d）「携帯端末向けマルチメディア放送の行方」『放送研究と調査』60(10)
- ・ 村上聖一（2011a）「番組調和原則 法改正で問い直される機能」『放送研究と調査』61(2)
- ・ 村上聖一（2011b）「民放開設期における新聞社と放送事業者の資本関係—置局政策・資本所有規制が与えた影響」『メディア史研究』（30）
- ・ 村上聖一（2012）「放送局免許をめぐる一本化調整とその帰結」『放送研究と調査』62(12)
- ・ 村上聖一（2013a）「放送・通信融合の中で地域放送をどう位置づけるか」『放送メディア研究』（10）
- ・ 村上聖一（2013b）「NHK 地域放送の編成はどう変わってきたか」『放送研究と調査』63(8)
- ・ 村上聖一（2013c）「シリーズ 初期“テレビ論”を再読する【第3回】制度論～放送規制論議の変遷～」『放送研究と調査』63(11)
- ・ 村上聖一（2015）「戦後日本における放送規制の展開」『NHK 放送文化研究所年報』(59)
- ・ 村上裕一（2013a）「規制空間の構造変容と官僚制の裁量行使戦略(1)」『国家学会雑誌』126(1)
- ・ 村上裕一（2013b）「規制空間の構造変容と官僚制の裁量行使戦略(2)」『国家学会雑誌』126(3)
- ・ 村上裕一（2013c）「規制空間の構造変容と官僚制の裁量行使戦略(3)」『国家学会雑誌』126(5)
- ・ 村上裕一（2013d）「規制空間の構造変容と官僚制の裁量行使戦略(5)」『国家学会雑誌』126(7)
- ・ 村上裕一（2013e）「規制空間の構造変容と官僚制の裁量行使戦略(5)」『国家学会雑誌』126(9)
- ・ 村上裕一（2013f）「規制空間の構造変容と官僚制の裁量行使戦略(6・完)」『国家学会雑誌』126(11)
- ・ メディア総合研究所（2005）『放送中止事件 50年：テレビは何を伝えることを拒んだか』花伝社
- ・ 八代尚宏、伊藤隆一（2000）『社会的規制の経済分析』日本経済新聞社
- ・ 山形テレビ社史編纂委員会編（1987）『時を刻んで 山形テレビの軌跡』
- ・ 山田健太（2010）「2010年放送法改正の意味と課題」『月刊民放』2010年6月号

- ・ 山田健太 (2011) 「放送概念の拡張に伴う放送法の変質」『法律時報』83(2)
- ・ 山田健太 (2012) 『言論の自由 拡大するメディアと縮むジャーナリズム』ミネルヴァ書房
- ・ 山本博史 (2010) 『日本版 FCC』論の方向と問題点『Journalism』2010年1月
- ・ 山本博史 (2010) 「図説「通信・放送」法⑦」『放送文化』2010年春号
- ・ 山本博史 (2010) 「新・放送法(案)解説」『放送文化』2010夏号
- ・ 山本博史 (2011) 「新放送法のNHK関係の課題」『法律時報』83(2)
- ・ 郵政省編 (1963) 『続通信事業史(一) 総説』
- ・ 郵政省編 (1961) 『続通信事業史(六) 電波』
- ・ 郵政省大臣官房企画課審議会室監修 (1992) 『電波監理審議会 40年のあゆみ』電気通信振興会
- ・ 郵政省電波監理局編 (1982) 『ニューメディアと放送政策』大蔵省印刷局
- ・ ラジオと地域情報メディアの今後に関する研究会(2010)「報告書」(2010年7月9日)
- ・ 臨時放送関係法制調査会編 (1964) 『臨時放送関係法制調査会答申書』電波振興会
- ・ 林怡蓉(2003)「放送法改正と日本の放送番組政策」『関西学院大学社会科学部紀要』(94)
- ・ 和田洋典 (2011) 『制度改革の政治経済学：なぜ情報通信セクターと金融セクターは異なる道をたどったか?』有信堂

- ・ Bagdikian, B. H. (2004). The new media monopoly. Beacon Press.
- ・ Baker, C. E. (2007). Media concentration and democracy: why ownership matters. Cambridge University Press.
- ・ Bollinger, Lee C. (1976). Freedom of the Press and Public Access: Toward a Theory of Partial Regulation of the Mass Media. Michigan Law Review, 75(1)
- ・ Bollinger, Lee. C. (1991). Images of a free press. University of Chicago Press.
- ・ The Commission on Freedom of the Press. (1947). A free and responsible press : a general report on mass communication : newspapers, radio, motion pictures, magazines, and books. University of Chicago Press. (渡辺武達訳 (2008) 『自由で責任あるメディア』論創社)
- ・ Ho, D. E. & Quinn, K. M. (2009). Viewpoint diversity and media consolidation: an empirical study. Stanford Law Review, 61(4)
- ・ Krauss, E. S. (2000). Broadcasting politics in Japan : NHK and television news. Cornell University Press. (村松岐夫・後藤潤平訳 (2006) 『NHK vs. 日本政治』東洋経済新報社)
- ・ McChesney, R. W. (1994). Telecommunications, mass media, and democracy : the battle for the control of U.S. broadcasting, 1928-1935. Oxford University Press.
- ・ McChesney, R. W., & Miller, M. C. (2003). Rich media, poor democracy. Media Education Foundation.
- ・ Napoli, P. (1999). Deconstructing the diversity principle. Journal of Communication, 49(4)
- ・ Siebert, Fred S. Peterson, Theodore, Schramm, Wilbur (1956). Four theories of the press: the authoritarian, libertarian, social responsibility, and Soviet Communist concepts of what the press should be and do. University of Illinois Press. (内川芳美訳 (1953) 『マス・コミの自由に関する四理論』創元社)
- ・ Weinberg, J. (1991). Broadcasting and the Administrative Process in Japan and the United States.pdf. Buffalo Law Review, 39(3)
- ・ Weinberg, J. (1993). Broadcasting and Speech. California Law Review, 81(5)

図表リスト

- 表 2-1 日本の放送メディアの変遷
- 表 2-2 放送メディアの視聴状況
- 表 2-3 地上テレビ放送事業者一覧
- 表 2-4 番組規律に関する規定
- 表 2-5 番組基準・番組審議機関に関する規定
- 表 2-6 訂正放送・放送番組の保存に関する規定
- 表 2-7 地域性を確保するための規定
- 表 2-8 災害放送の実施義務に関する規定
- 表 2-9 参入規制に関する規定
- 表 2-10 基幹放送普及計画
- 表 2-11 マスメディア集中排除原則に関する規定
- 表 2-12 構造規制の比較（地上テレビ放送事業者）
- 表 2-13 外国性排除に関する規定
- 表 2-14 内容規制とその担保手段
- 表 2-15 資料提出制度などに関する規定
- 表 2-16 放送に関する規制・監督機関
- 表 2-17 放送規制の変遷
- 表 3-1 番組規律に関連した条文案
- 表 3-2 ハウギー・メモ（1947年8月27日）に記述された放送基本法の一般原則
- 表 3-3 番組規律に関連した条文案
- 表 3-4 番組規律に関連した条文案
- 表 3-5 番組規律に関連した条文案
- 表 3-6 放送法に盛り込まれた番組準則
- 表 3-7 内容規制に対する関係者の姿勢
- 表 3-8 放送・電波行政分野の規制・監督機関
- 表 3-9 規制・監督機関をめぐる検討
- 表 3-10 第1回予備免許の民放と放送エリア
- 表 3-11 テレビ放送に関する電波割当の変遷
- 表 3-12 一斉予備免許の際の条件
- 表 3-13 資本規制が盛り込まれた審査要領（1959年9月）
- 表 3-14 放送規制をめぐる動き
- 表 3-15 1959年放送法改正による内容規制の強化
- 表 3-16 放送政策懇談会の提言の概要（1987年）
- 表 3-17 マスメディア集中排除原則の緩和
- 表 3-18 規制・監督機関をめぐる検討
- 表 4-1 規制の効果を把握するための指標
- 表 4-2 参入規制の概要とその変遷
- 表 4-3 民放の資本構成（地上テレビ放送に参入した事業者）

表 4-4	放送事業者の資本構成（1966年現在・上位3者まで）
表 4-5	放送事業者の資本構成（1985年現在・上位3者まで）
表 4-6	放送事業者の資本構成（2000年現在・上位3者まで）
表 4-7	地上テレビ放送事業者のネットワーク協定の概要
表 4-8	マスメディア集中排除原則の違反に対する行政指導（2005年3月2日）
表 4-9	マスメディア集中排除原則の違反に対する行政指導の区分
表 4-10	第三者名義の株式の保有状況（出資される側はいずれも地方局）
表 5-1	各社の自社制作比率（1960年8月現在）
表 5-2	各社の自社制作比率（2013年4月現在）
表 5-3	内容規制の担保手段
表 5-4	主要国での番組規律違反に対する最近の行政処分
表 5-5	放送に関する規制・監督機関
表 5-6	番組内容に関する行政指導（2000年12月までの主要事例）
表 5-7	1985年～2000年の行政指導の概要
表 5-8	番組内容に関する行政指導（2001年1月～2014年12月の全事例）
表 5-9	2001年～2014年の行政指導（総務省・23件）
表 5-10	「イメージ刺激報道」の差異
表 5-11	時期別の行政指導の件数
表 5-12	1957年7月の予備免許で付された条件
表 5-13	1957年10月の大量予備免許で付された条件
表 5-14	予備免許の際に示された教育・教養番組の要件
表 5-15	番組調和原則の適用を受ける放送
表 5-16	番組調和原則に関連した規定（2010年改正放送法施行まで）
表 5-17	「教育」に分類されている番組の例（2008年4月の免許更新時）
表 6-1	地上テレビ放送局をめぐる免許申請と一本化調整の状況
表 6-2	熊本地区のUHFテレビ局申請者と一本化調整で示された出資比率
表 6-3	山形地区のUHFテレビ局開設申請者と調停で示された出資比率案
表 6-4	岩手県の民放テレビ4局目の申請者と申請時の演奏所住所
表 6-5	番組の中止・内容変更の主な事例（1960年代）
表 6-6	番組の中止・内容変更の主な事例（1970年代～1990年代）
表 7-1	携帯端末向け放送をめぐる経緯
表 7-2	携帯端末向け放送の経営モデル
表 7-3	参入を目指した2グループの比較
表 7-4	認定放送持株会社（東京キー局を含むもの）
表 7-5	放送法の番組調和原則関連規定
表 7-6	2010年放送法改正に至る経緯
表 7-7	「放送」の区分
表 7-8	放送区分と行政処分の関係
表 7-9	BPOの各委員会の構成と機能（2014年現在）
表 7-10	「放送倫理検証委員会」の対応事例（2007年5月～2014年12月）
表 7-11	「放送と青少年に関する委員会」の対応事例（2000年1月～2014年12月）

表 7-12 「放送人権委員会」による決定（1997年5月～2014年12月）

表 7-13 行政指導とBPOの審議が重複した3つの事例

- 図 1-1 放送規制の全体像
- 図 2-1 マスメディア集中排除原則の概要（2014年現在）
- 図 3-1 規制・監督機関の制度案（1948年6月・第2国会提出）
- 図 3-2 規制・監督機関の制度案（1949年6月・電波庁案）
- 図 3-3 規制・監督機関（1950年6月・電波監理委員会設置法）
- 図 4-1 放送規制の効果の検証
- 図 4-2 テレビ放送事業者数の推移
- 図 4-3 地上テレビ放送事業者 1965年現在
- 図 4-4 地上テレビ放送事業者 1985年3月現在
- 図 4-5 地上テレビ放送事業者一覧 2014年現在
- 図 4-6 マスメディア集中排除原則の基本部分（1957年～1995年）
- 図 4-7 マスメディア集中排除原則の基本部分（1995年～2011年）
- 図 5-1 地上テレビ放送事業者（民放）の自社制作比率の推移
- 図 5-2 ネットワーク系列別の自社制作比率の推移
- 図 5-3 独立UHF局の自社制作比率の推移
- 図 5-4 TBS系、日本テレビ系、フジテレビ系、テレビ朝日系の各社の編成状況
- 図 5-5 キー局とローカル局の関係
- 図 5-6 NHK総合テレビの地域放送時間の推移
- 図 5-7 種別ごとの放送時間の割合
- 図 6-1 免許申請から開局までの流れ
- 図 7-1 受信可能チャンネル数の推移（東京地区）
- 図 7-2 IPマルチキャスト方式とIPユニキャスト方式
- 図 7-3 放送事業者の売上高の推移（2001年度～2013年度）
- 図 7-4 地デジ移行後の電波利用
- 図 7-5 マスメディア集中排除原則の改正
- 図 7-6 放送番組の同一化のイメージ
- 図 7-7 法体系研究会のコンテンツ区分案
- 図 7-8 放送法改正の概要
- 図 7-9 放送業界による第三者機関の変遷
- 図 7-10 BPO各委員会の決定等の件数

【以上】