

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—

2015年6月
政策研究大学院大学
村上 聖一

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、具体的な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。