

# 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～

メディア研究部 村上 聖一

### 要 約

さまざまなマスメディアの中でも、放送は、政府による広範な規制が存在している点に特徴がある。放送規制は、直接、番組の適正化を図ることをねらいとした内容規制と、間接的に放送の多様性を確保することをねらいとした構造規制（参入規制、資本規制など）に区分できる。そして、日本の放送規制の特徴として、特に内容規制に関して、他の主要国に比べ、「緩やか」な手法が取られてきた点が挙げられてきた。しかし、放送規制の効果、あるいは規制がもたらした影響について、実証的に検証した研究は多くはない。このため、本稿では、制度の変遷を踏まえつつ、放送事業者や放送番組にどのような影響が及んだか、地上テレビ放送を中心に考察を行った。

まず、構造規制は、1960年代から1990年代前半にかけて基本的な内容が変化しなかった一方で、民放の系列化が進展することで政策目標である資本・経営面の「多元性・多様性・地域性」の程度は低下した。そして、1990年代半ば以降、規制緩和が進むと、そうした傾向はさらに強まった。また、番組面の「多元性・多様性・地域性」に関しても、ローカル局の自社制作比率といった指標からは、資本・経営構造への働きかけを通じた規制の効果が限定的だったことがわかる。

また、内容規制も、放送事業者の自主規制に委ねられる部分が多く、番組に関して行政処分がなされたことは一度もない。代わって行政指導が1980年代後半以降、行われるようになったものの、基準は明確ではなく、頻度も時期によって異なる。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く、その効果も限定的だった。

しかし、非公式な経路を通じた規制の影響を考慮した場合、異なる様相が浮かび上がる。放送局免許にあたっては、構造規制の存在を背景に政権与党が中心となって非公式な参入調整が行われ、それによって業界秩序が形成された。そして、調整過程を通じて政権与党と放送事業者の間に密接な関係が形成され、並行して1960年代から1970年代前半にかけて、番組に対する非公式な形での影響力行使がしばしば発生した。これらは規制が本来目的とする効果とは異なるもので、弊害と言えるものも含まれるが、そうした点まで広げて考えた場合、規制が持つ実質的な影響力は小さかったと言い切れない面がある。

こうした分析からは、放送規制の検討を進める上では、その実質的な機能を考慮することが不可欠であることがわかる。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もあることから、運用実態を把握した上での制度の検討が求められる。また、内容規制に関しては、行政指導が抱える問題を踏まえ、第三者機関の活用を含めたさまざまな選択肢を考慮に入れつつ、放送内容の適正化につながるような枠組みの検討が必要と考えられる。

### 目 次

I 課題と視角	50	IV 放送規制と番組の関係	75
II 放送規制の概要	55	V 公式な経路を経ずに及んだ影響	96
III 放送規制と資本・経営構造の関係	60	VI 結論と含意	114



## 課題と視角

### I-1 問題の所在

#### 研究の目的

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、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あたり数社程度（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。

一方で、放送規制は、表現活動にかかわることから、必要最小限の規制が求められる。

このため、規制・監督機関が番組内容を直接、評価し、規制するというよりも、放送事業者自らが番組に関する規律を遵守し、それを通じて自由なジャーナリズムの発展につながるような制度の枠組みの模索が続いてきたと言える。「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。

こうした放送規制は、法律や省令で定められているものもあれば、より下位の通達<sup>1)</sup>、あるいは、放送局免許時の審査要領といった形で定められているものもある。また、規制の手法やその経路も多様である。行政当局が法律や省令に基づいて正式に行う場合もあれば、法律の存在を前提に行政指導を行ったり、あるいは、規制の存在を背景に非公式な形で影響力を行使したりする場合もある。そして、その態様は時期によって変化してきた。

さらに、放送事業者数の増加やメディアの多様化といった環境変化によって、同じ規制であっても、効果には時期による差異が見られる。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おり、それによっても放送規制の持つ意義や機能は変化しつつある。

しかし、放送規制の効果や影響力について、放送事業の実態を踏まえた上で分析を行った研究は必ずしも多くはない。規制の制度設計やその手段の妥当性については、これまでさまざまな分野で論じられてきた。ただ、放送規制が放送事業者の資本・経営構造や番組に与えてきた影響については、十分に解明されていない点が多い。

このため、本稿では、まず、戦後の放送規制の成立過程とその後の変遷を確認した上で、規制がもたらした放送事業（主に地上テレビ放送に焦点を当てる）への影響を実証的に分析する。具体的には、放送事業者の資本・経営面への影響と、番組面への影響に分け、規制がそれぞれにどのような影響をもたらしたか検証する。そして、それらが本来の規制の目的に沿ったものかどうか検討を行い、それを受けて、今後の放送規制、あるいは放送制度のあるべき姿について考察を行う。

### 内容規制と構造規制

放送規制を考察する上では、まず、「規制とは何か」を問い直す必要があるが、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に加え、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論じられることもある（長谷部2008:2-4）。本稿では、第一義的には、政府（行政府）によって執行される規制を分析対象とするが、そ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非公式な影響力行使、あるいは自主規制についても考察を行う。

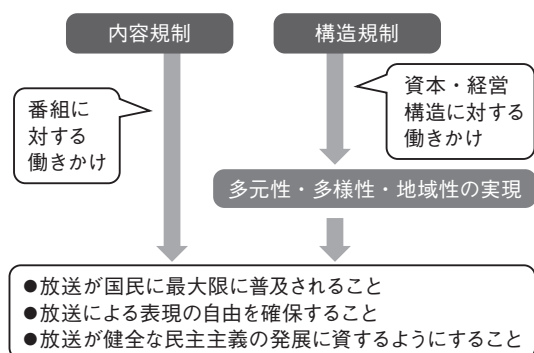
また、分析方法も、規制の外延が明確でないこともあり、分野によってまちまちである。例えば、経済学では、規制を経済的規制と社会的規制に分けて考察することがある。このうち、経済的規制は、需給調整などの経済的目で行われる価格規制や参入規制であり、社会的規制は、国民の安全・健康や環境保護といった目的を達成するために行われる規制である<sup>2)</sup>。

しかし、放送規制は、番組の適正化を図ったり、その多様性を確保したりすることが目的であり、全体として社会的規制に位置づけられることから、規制を経済的規制と社会的規制に分けて分析する意義に乏しい。

このため、本稿では、放送規制をその手法に基づき、内容規制と構造規制の2つに分けて、分析を行うことにする。内容規制は、直接、番組内容の適切化を図る規制であり、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を通じて、放送の「多元性・多様性・地域性」を確保し、間接的に放送の適切性を確保しようとする規制である。

こうした放送規制の区分方法は論者によって差異があり、例えば、浜田（1990）は、「設立規制」「組織規制」「内容規制」「構造規制」の4つに区分している。また、舟田（2011）のように「内容（コンテンツ）規律」「構造規制」「事業規制」「組織規制」といった形で区分する方法もある。もっとも、規制を大別した場合、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分類できると考えられることから、本稿では、前者を「内容規制」、後者を「構造規制」と整理する<sup>3)</sup>（図1）。

図1 放送規制の概要



（筆者作成）

内容規制のうち、代表的なものが放送法で定められた番組準則であり、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つの原則からなっている。番組準則は、地上放送はもちろん、BS・CS放送など放送すべてに適用される基本的な規制である<sup>4)</sup>。

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づけ、▽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<sup>5)</sup>。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あたっては、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<sup>6)</sup>。そして、免許や認定にあたっては、放送の多元性や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)。

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<sup>7)</sup>、▽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。支配基準は時期によって変化が見られ、近年は規制緩和が進んでいる。

また、民放に関しては、放送法に「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」とする規定がある。この規定は、番組面でローカル局が東京キー局の支配を受けることがないように、番組供給に関する排他的協定を締結することを禁止したものであり、ローカル局の地域密着性の維持が主たる目的とされている(金澤2012.: 289)。

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)。

表1 内容規制と構造規制の例(地上テレビ放送)

内容規制	構造規制
<ul style="list-style-type: none"> <li>・番組準則</li> <li>・番組調和原則</li> <li>・番組基準の策定</li> <li>・番組審議機関の設置義務付け</li> <li>・訂正放送制度</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・放送対象地域制度</li> <li>・マスメディア集中排除原則</li> <li>・外資規制</li> <li>・放送番組の供給に関する協定の制限(民放の地域性確保)</li> <li>・NHKの経営に関する規制(NHKと民放の二元的秩序の維持)</li> </ul>

(筆者作成)

## I-2 先行研究と主な論点

### 先行研究の状況

放送規制をめぐるのは、憲法・情報法、政治学、経済学、メディア論などさまざまな分野で研究が行われてきた。それらの成果について包括的に言及するのは難しいことから、ここでは本稿と関連する点を中心に、従来どのような見解が示されてきたか確認する。

まず、内容規制に関しては、他の主要国に比べ、国家の介入の程度が低いとする見方がなされてきた。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）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<sup>8)</sup>」といった見方である。また、曾我部（2012）も、日本の放送規制について、放送事業者に番組審議機関（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」が主体であり、国家の介入の程度が低い点で、比較法的に見て独特なものとして位置づけている。ただし、曾我部（2012）が指摘するように、放送に対する介入の手法としては、法令に基づかないインフォーマルなものが存在することから、そうした点も含めた規制の影響力の評価が課題となる。

他方、構造規制に関しては、「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多くはない。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にあると考えられる。もっとも、規制目的と手

段の整合性という観点から、規制のあり方を問題視する議論はなされてきた。

このうち、浅井（2013）は経済学の視点から構造規制の効果について検証している。この中で、浅井は、「多元性・多様性・地域性」の確保をねらいとする所有規制（資本規制）と番組ジャンルの多様性の関係について考察した。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を示し、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を明らかにした。つまり、構造規制（資本規制）の手段と目標の間に齟齬があることになる。

もっとも、浅井（2013）が自ら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。

この点について、長谷部（1992）や曾我部（2011）は、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。また、浜田（1990）も、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ると言及している。実際、規制当局（総務省）も、構造規制を設けている理由として、放送の「多元性・多様性・地域性」の確保を一括して掲げており、論点の多角性の確保、あるいは、それを担保するための情報源

の多元性の維持は、放送制度の存在意義にかかわる重要な問題と言える。規制の効果を評価する上では、その点も踏まえた検討が必要となる。

さらに、規制を考察していく上では、運用実態の把握も必要である。放送制度の運用では、規制の存在を背景にした非公式な影響力の行使といった事象がしばしば観察されることから、それらを考慮に入れずに分析を行った場合、規制がもたらす実質的な影響（あるいは規制がもたらす弊害）を正確に把握できなくなる可能性があるためである。

規制の実態や、規制を背景にした政府と放送事業者の関係に関しては、政治学やメディア研究の分野で解明が進んでいる。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、事例に基づいた検証を行っている。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。さらに、構造規制の運用の実態をめぐっては、美ノ谷和成の放送メディアの送り手に関する一連の研究 (美ノ谷1986, 1998) や、服部孝章による実証的な研究 (服部1988) がある。

このように放送規制をめぐっては、従来、さまざまな角度から検証がなされてきた。ただし、これまでの研究は、内容規制、構造規制のあり方について個別に検討を加えているものが多く、両者の関係を踏まえつつ、規制の効果を分析した研究は必ずしも多いとは言えない状況である。

## 主な論点

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（免許停止や取消し処分）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<sup>9)</sup>だった。

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（主に構造規制）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<sup>10)</sup>。

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、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、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。このため、以下では、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、放送規制が放送事業者の資本・経営面や番組面にもたらした影響について考察を進めることにする。



## 放送規制の概要

### II-1 放送規制の変遷

#### 内容規制の形成と展開

ここでは、戦後日本の放送規制がどのような経緯で形成され、それがどのように変化したか、概観する。表2は、1950年の電波3法制定以降の放送批判をめぐる動きと、それに対する制度的な対応をまとめたものである。内容規制と構造規制に区分した上で、それぞれ主な改正点をまとめた。表2から読み取れるように、放送制度は、放送事業者を取り巻く政治状況の影響を強く受けつつ、形成が行われてきた。

まず、戦後の放送制度の形成では、GHQ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。なかでも、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、放送・電波行政全般を担当することになった。

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の仕組み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（を害しないこと）」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づ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

表2 規制をめぐる動向：●規制強化 ○規制緩和 斜字は実現しなかったもの

年	放送に対する批判	内容規制	構造規制
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	
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 ・相当程度のローカル生番組の放送を要求	●免許時の条件 ・資本・役員規制の導入 ・新聞・テレビ兼営禁止 ・チャンネルプラン策定 ・地区別の置局方針
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
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 (放送番組をめぐる行政指導)	放送法改正案【廃案】 ・受信料支払義務制の導入 ・民放の事業免許制の導入
1985	・郵政省が民放社長らに深夜の風俗番組の自粛要望		
1986			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
1993	・テレビ朝日椿報道局長発言が問題化		
1995	・郵政省「多チャンネル懇談会」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
1997	・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	●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	
2003	・BROと放送番組向上協議会をBPOに改組	人権擁護法案【廃案】 ・報道による人権侵害を救済対象に	
2004			○放送局開設の根本的基準改正 ・隣接7地域内の合併が可能に
2007	・「発掘! あるある大事典Ⅱ」捏造問題 ・BPOに放送倫理検証委		
2008		●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)
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を放送することも可能に)

(『20世紀放送史』『民間放送50年史』, 総務省資料等をもとに作成)



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う流れが続いてきた。

### 構造規制の形成と展開

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。とりわけ、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、放送の多元性や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に持つ持株会社（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「33.33333%」に引き上げられ、緩和が図られた（2011年6月施行）。

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「多元性・多様性・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はあるが、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。

## II-2 規制効果を把握するための指標

### 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。本稿では、客観的な指標を設定することが困難であることは認識しつつも、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3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。

構造規制の最終目標は放送の「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<sup>11)</sup>。しかし、浜田(1990)が指摘するように、放送政策の究極の目標は、意見の多様性の確保であると考えられることから、それを把握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

表3 規制の効果を把握するための指標（下線は本稿で主に参照する指標）

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

(筆者作成)

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、それだけ多元性や地域性が増すと考えられるためである。

もっとも、資本や役員の構成によっては、放送事業者数の増加が単純に多元性や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・多様性・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「多元性・多様性・地域性」も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に関しては、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<sup>12)</sup>であり、東京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、各放送事業者が自社制作比率を増やせば、それだけ番組の多様性や地域性は上昇することになる。

もっとも、真の意味での番組の多様性や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、本稿では、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、番組の多様性などの動向を把握することは可能と考えられる<sup>13)</sup>。

### 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。ただし、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、本稿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、ここ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。



## 放送規制と資本・経営構造の関係

### III-1 参入規制の効果

#### 参入規制の変遷

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、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。

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<sup>14)</sup>であり、その決定にあたっては規制当局（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と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である。その時々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。

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あたる。この時期、テレビ放送に関しては、東京・大阪・名古屋

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

表4 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"> <li>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</li> </ul>	<p>【1960年代半ばまで】</p> <p>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"> <li>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</li> <li>VHF帯6チャンネル制</li> </ul>	
1957年5月	<ul style="list-style-type: none"> <li>VHF帯11チャンネル制</li> <li>重要地区で民放並立</li> <li>教育局への電波割当</li> </ul>	
1957年6月	<ul style="list-style-type: none"> <li>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)</li> </ul>	
1961年3月	<ul style="list-style-type: none"> <li>VHF帯を12チャンネルに拡大</li> <li>NHK総合・教育・民放の3本立て原則明示</li> <li>中継局向けにUHFを使用</li> <li>同一地区のVHF・UHF混在は行わない</li> </ul>	
1967年10月	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> <li>同一地区のVHF・UHF混在の方針を採用</li> <li>広域圏内での民放県域放送を可能に</li> </ul>	<p>【1970年前後】</p> <p>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"> <li>全国各地域で原則2つの民放を並立させる</li> <li>基幹地域は3以上の民放を並立させる</li> <li>民放親局用として14地区にUHF帯各1チャンネルを割当</li> </ul>	
1970年7月	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> <li>近畿地方に県域局の置局を可能とする</li> </ul>	
1971年7月	<ul style="list-style-type: none"> <li>各県で複数の民放の視聴を可能にする</li> </ul>	
1982年10月	<ul style="list-style-type: none"> <li>「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</li> <li>基幹・準基幹・その他地区で格差は設けない</li> </ul>	<p>【1980年代】</p> <p>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"> <li>全国で最低4の民放テレビの視聴を可能にする</li> </ul>	
1995年5月	<ul style="list-style-type: none"> <li>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)</li> </ul>	<p>【1990年代以降】</p> <p>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"> <li>周波数割当の削減(徳島地区2局→1局)</li> </ul>	
1999年1月	<ul style="list-style-type: none"> <li>周波数割当の削減(福井地区3局→2局,沖縄地区4局→3局)</li> </ul>	
2000年9月	<ul style="list-style-type: none"> <li>周波数割当の削減(宮崎地区3局→2局)</li> </ul>	

〔20世紀放送史〕「民間放送50年史」をもとに作成

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的として、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、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。

## 参入規制の効果

図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を考察する。

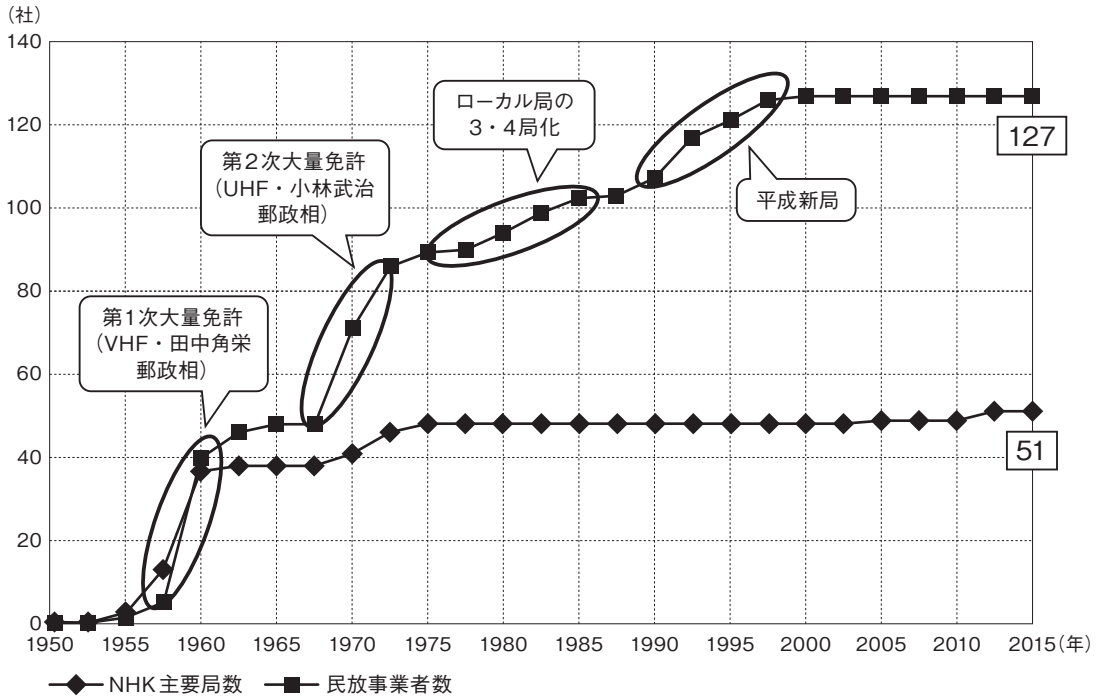
図2から読み取れるように、放送事業者数は、戦後の経済成長と並行する形で増加していったわけではなく、郵政省の政策に基づいて段階的に拡大していったことがわかる。

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、多元性や地域性の程度は上昇した。

ただし、それ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、多元性や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

図2 テレビ放送事業者数(NHKは地域放送を編成している放送局数)の推移



(『日本民間放送年鑑』『NHK年鑑』各年版から作成)

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)。続いて、1970年前後には、UHF局の新規開局に伴い、フジテレビや日本教育テレビ(現・テレビ朝日)の系列局が増え、放送事業者の系列化が進展していった。そして、1980年代以降も、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り、放送事業者数が増えても、単純に「多元性・多様性・地域性」の確保には結びつかなくなった。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。

なお、放送法には、前述のように、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、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。

そして、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や地域性の程度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(表5)。日本全体で100社を超す放送事業者数のみを見れば、多元性や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や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、放送事業者の資本・経営構造の実態をさらに検証する必要がある。

## Ⅲ-2 資本規制の効果

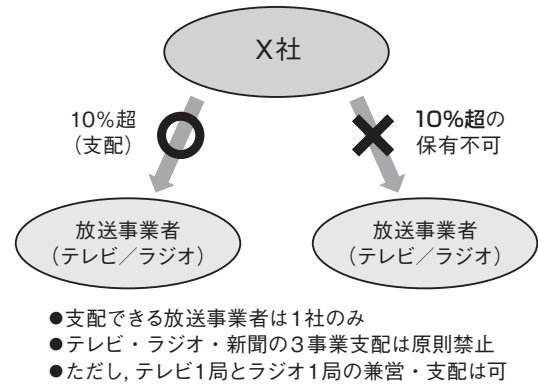
### 1960年代の規制と資本構成

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(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や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。

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・役員の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3)。

図3 マスメディア集中排除原則の基本部分 (1957年～1995年)



(総務省資料にもとづき作成)

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<sup>15)</sup>の資本構成である(表6)。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



表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			
	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)		
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					岐阜放送	
	津					三重テレビ	
	びわ湖放送						
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	
	京都					京都放送	
	神戸						
	奈良					サンテレビ	
	和歌山					奈良テレビ	
						テレビ和歌山	
中国	鳥取	山陰放送	日本海テレビ	山陰中央テレビ			
	松江						
	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		
四国	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	
	高松						
	徳島		四国放送				
	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			
	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	
九州・沖縄	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			

(『日本民間放送年鑑』『NHK年鑑』から作成)

分を強調して表示した。

資本構成を見る限り、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、資本構成を見る限り、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、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<sup>16)</sup>。

## 1980年代の規制と資本構成

しかし、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。表7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。この時点では、ネットワークを軸とした民放の系列化はほぼ完成していた。

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進んでいる。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。

表6 放送事業者の資本構成 (1966年現在・上位3位まで)

※太字強調はキー局または全国紙による出資

## 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%	飛鳥定城	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	<b>朝日新聞社</b>	<b>7.1%</b>	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	<b>朝日新聞社</b>	<b>10.0%</b>	朝日信用組合	5.0%	進藤次郎	4.0%
山陰放送	<b>朝日新聞社</b>	<b>8.5%</b>	<b>毎日新聞社</b>	<b>8.5%</b>	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%	<b>朝日新聞社</b>	<b>6.0%</b>
RKB毎日放送	<b>毎日新聞社</b>	<b>6.5%</b>	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	<b>毎日新聞社</b>	<b>9.9%</b>	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%	<b>日本テレビ</b>	<b>9.7%</b>	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%	<b>朝日新聞社</b>	<b>7.9%</b>	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%	<b>日本テレビ</b>	<b>9.8%</b>	読売ゴルフ	6.8%
日本海テレビ	<b>フジテレビ</b>	<b>8.2%</b>	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%	<b>日本テレビ</b>	<b>5.5%</b>	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%	<b>フジテレビ</b>	<b>2.8%</b>

## 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%	<b>産業経済新聞社</b>	<b>10.4%</b>	京阪神急行電鉄,ラジオ関西	各10.0%
沖縄テレビ	<b>フジテレビ</b>	<b>25.0%</b>	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)	<b>朝日新聞社</b>	<b>10.0%</b>	<b>日本経済新聞社</b>	<b>10.0%</b>	泉毅一,大川博,日本短波放送	各8.3%
毎日放送	<b>毎日新聞社</b>	<b>8.4%</b>	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	<b>朝日新聞社</b>	<b>8.9%</b>	東映	3.9%	昭和自動車	2.7%

〔日本放送年鑑〕1966をもとに作成)

※民放の会社名の表記は、現社名を原則としたが、一部、旧社名を使用し、カッコ内に現社名を記載した部分がある。また、一部略称を用いた。  
 ※小数点2位以下は四捨五入した。

表7-1 放送事業者の資本構成(1985年現在・上位3位まで)

※太字強調はキー局または全国紙による出資

## TBS系

北海道放送	若狹等	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%
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	高新販売オリコミ社	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%

表7-2

## フジテレビ系

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, 東北電力 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, 広島県同栄社共済農協連合会, 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%	大分県経済連, 大分県信連, 大分県共済連, 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をもとに作成

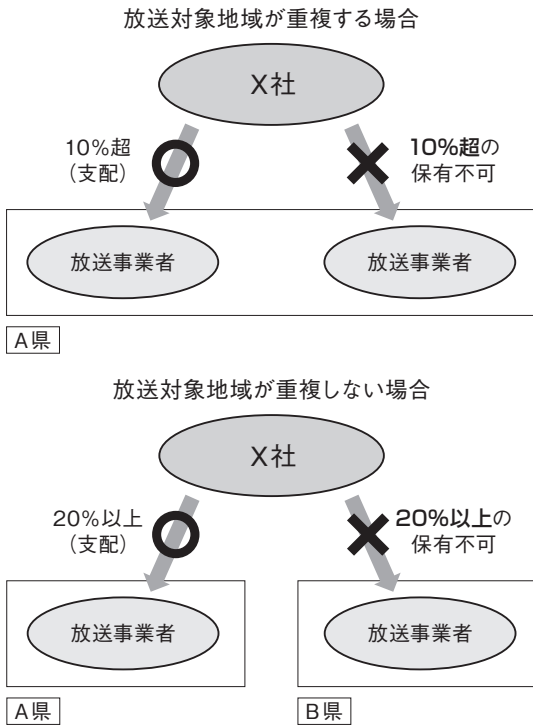
※民放の会社名の表記は、現社名を原則とした（一部略称を用いた）。

※小数点2位以下は四捨五入した。

## 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%近くの議決権を保有できるようになった(図4)。

図4 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8は、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。この時点では、地上テレビ放送事業者(民放)の数は、現在と同じ127社となっている。

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12社、全国朝日放送が筆頭株主の社が9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。この点で、マスメディア集中排除原則の効果には限界があったことになる<sup>17)</sup>。

## 資本規制の違反事例

ここまで、構造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

表8-1 放送事業者の資本構成(2000年現在・上位3者まで)

※太字強調はキー局または全国紙による出資

## 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%	河北仙阪	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%

表8-2

## フジテレビ系

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 オデイエシーアイイー 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%	天津井電鉄	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%	滝井禧夫, 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%	コクド, 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%	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%	広島県同栄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%	伊藤藤土建	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, くいっく			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%	くいっく	4.0%



表8-3

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3.0%	
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%	南部商事	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をもとに作成)

※民放の会社名の表記は、現社名を原則としたが、一部、旧社名を使用し、カッコ内に現社名を記載した部分がある。また、一部略称を用いた。

※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。

※小数点2位以下は四捨五入した。

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の運用をめぐることは、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てい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、警告や嚴重注意などの行政指導を行った(表9)。

表9 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)

1	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	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	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	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

(総務省公表資料をもとに作成)

※違反の具体的な内容は本稿末尾に一括して掲載した。付表1-1、1-2参照。

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」(『読売新聞』2004年11月12日朝刊)と分析している。つまり、民放の設立時に新聞社が深く関与したものの、それに見合っ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。こうした説明からは、マスメディア集中排除原則をめぐる違反が、長期にわたって続いてきたと推定できる。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。

### III-3 小括

#### 構造規制と資本・経営構造

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、長年にわたり、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、放送事業者の多元性や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、多元性や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、多くは県単位の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。また、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。そして、マスメディア集中排除原則は、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。背景には、民放ネットワークが制度上、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という問題もある。

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。

## IV 放送規制と番組の関係

### IV-1 構造規制と放送番組

#### 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<sup>18)</sup>、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10である。

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。

もっとも、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

表10 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）

TBS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%				
		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	12.4%
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%						
平均	19.2%	平均	11.7%	平均	14.9%	平均	23.3%

（出典）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, 44頁。なおデータについては「週間番組対照表より算出」と記載され、自社制作の欄は、論文では「自主制作（ローカル）」と記載されている。

※放送事業者は現社名で表記。

※「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。

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ば、1960年前後は、民放のテレビ放送事業者数は現在の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。

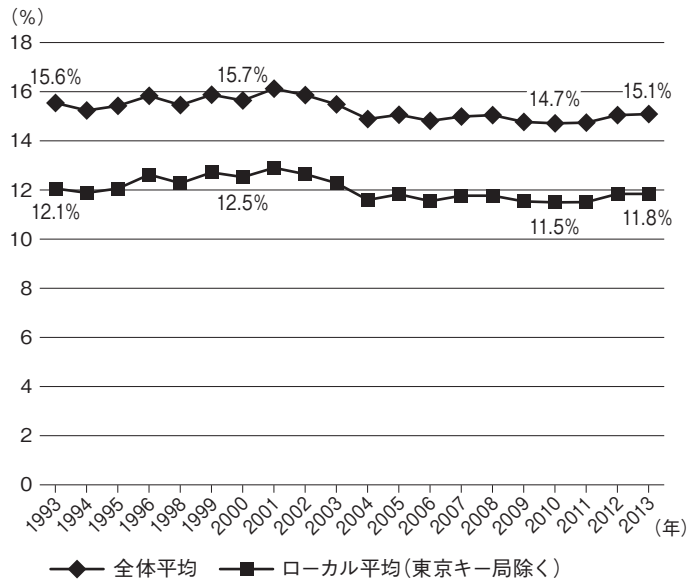
改めて構造規制の変化を確認すると、参入規制に関しては、1990年代半ばに従来の「民放4局化」政策の見直しが行われ、周波数割当

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。1990年代半ばに構造規制が変化したことになる。

図5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。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。

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<sup>19)</sup>。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

図5 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』各年版より作成)

※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。  
(以下図6、図7も同じ)

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<sup>20)</sup>、そうした動きがピークを迎えた時期にあたる。

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、資本規制を緩和すれば、資本・経営面での多元性や地域性が低下し、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づけることはできない。放送の多様性は自社制作比率という指標のみで表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

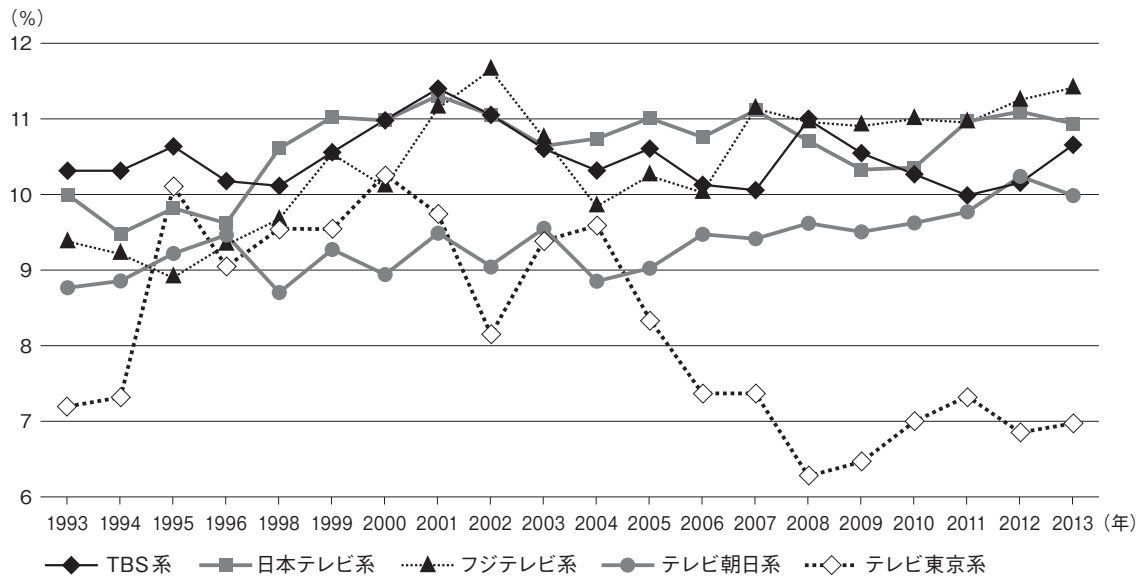
変化が番組の多様性の変化に関係していると考えすることは困難である。

### 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6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<sup>21)</sup>。

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%前後となっているものの、それ以外の4系列は、おおむね

図6 ネットワーク系列別の自社制作比率の推移(東京キー局除く)



いずれも東京キー局・クロスネット局は除く

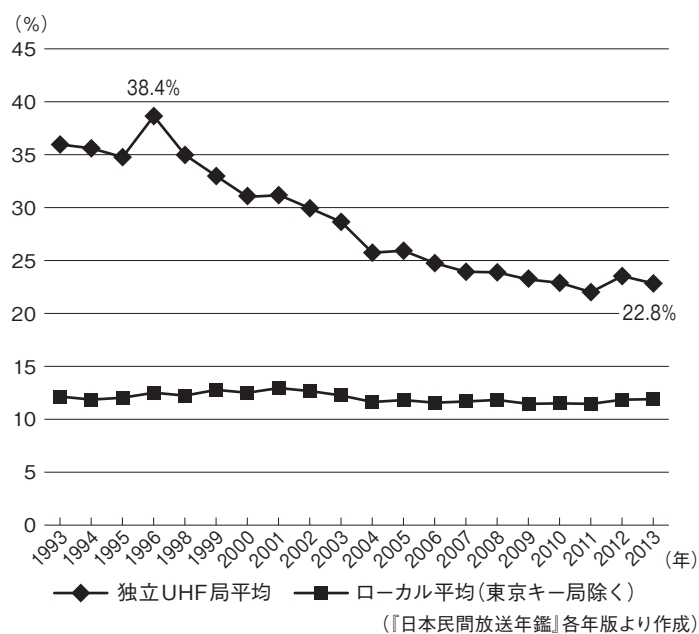
(『日本民間放送年鑑』各年版より作成)

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

図7 独立UHF局の自社制作比率の推移



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7)。

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年代にはおおむね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される。

### 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11は、2013年時点の放送事業者別の自社制作比率である。

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

表11 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%） カッコ内はクロスネット局

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		独立UHF局	
テレビ北海道	5.8%	東京MXTV	18.2%
テレビ東京	97.9%	群馬テレビ	30.7%
テレビ愛知	5.3%	とちぎテレビ	28.3%
テレビ大阪	11.1%	テレビ埼玉	27.9%
テレビせとうち	5.8%	千葉テレビ	30.6%
TVQ九州放送	6.0%	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をもとに作成）



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の番組を受けて放送する場合もあれば、他のネットワークの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8は、ネットワーク系列の中でも資本構成に差異が見られるTBS系とテレビ朝日系の各放送事業者について、それらを整理したものである。左側の濃い部分は、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、右側の濃い部分は自社制作番組の割合である。

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。

### NHKの地域番組編成

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9）<sup>22)</sup>。

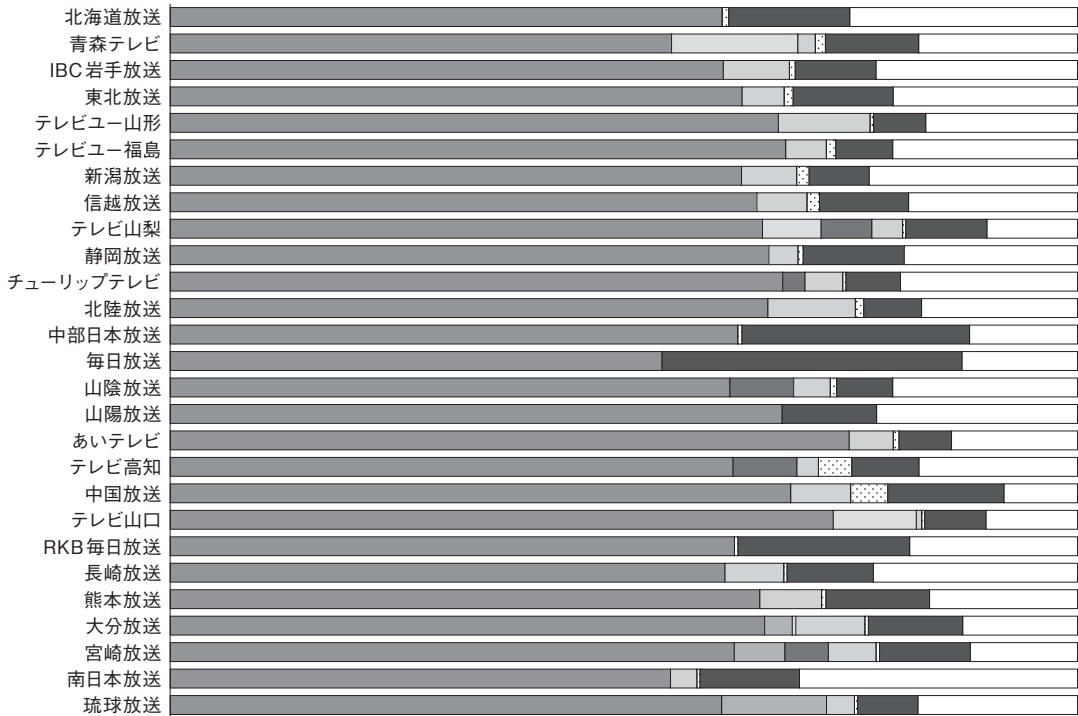
グラフからわかるように、地域放送の時間は一様に増えていったわけではなく、時期によって増減がある。また、グラフからは直接読み取れないが、県域放送と地方ブロック向け放送の比率は時期によって変化している。

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、夕方時間帯を中心に県域放送に力を入れる取り組みが進んだ。

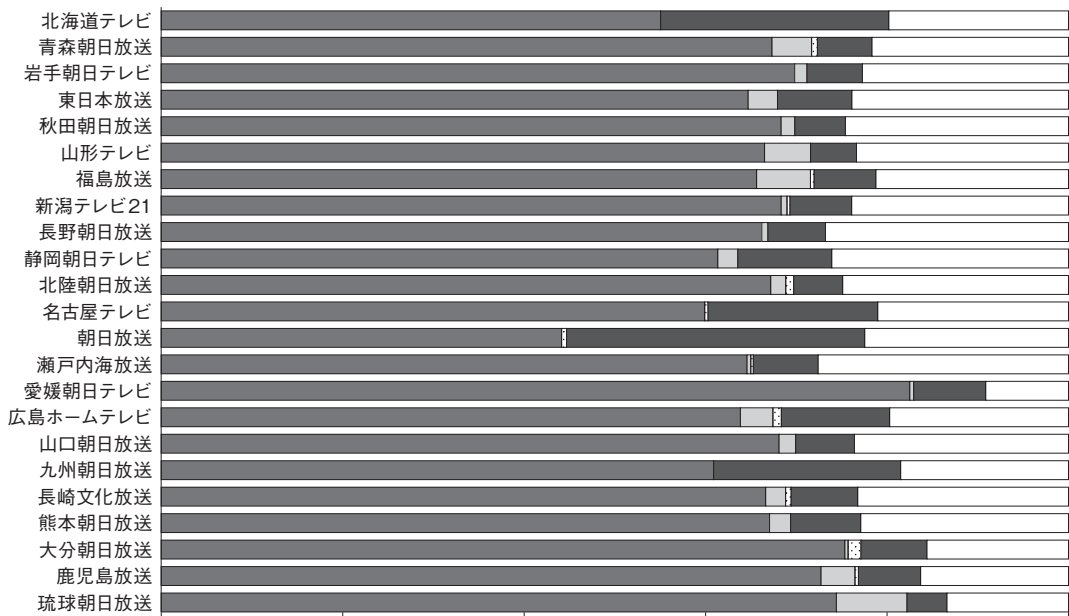
もっとも、1980年代後半以降の地域放送の編成の変化は、必ずしも民放との競争という観点のみから説明できるわけではない。地域放送を取り巻く構造が複雑化した背景には、衛星放送の登場による多メディア化の進展や、NHK内部での全国放送と地域放送のバランスに関する検討などがあると考えられる。そして、そうした多様な事情を背景に、1990年代以降、地域放送の時間帯は拡大と縮小を繰り返したと考えられる。

図8 TBS系・テレビ朝日系の各社の編成状況(2013年4月現在)

●TBS系



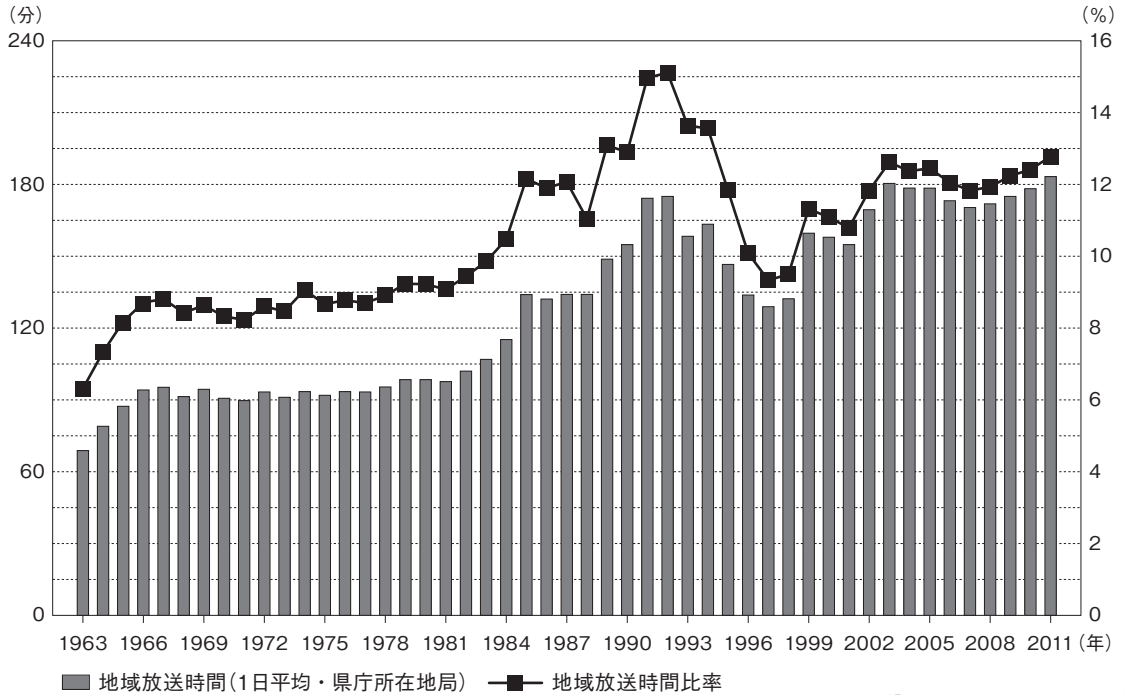
●テレビ朝日系(クロスネット局を除く)



■ 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 ■ 他局 ■ 自社制作 ■ その他

(『日本民間放送年鑑』2013をもとに作成)

図9 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

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。

## IV-2 内容規制(行政指導)の効果

### 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、直接、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。

主要国の内容規制に関する担保手段をまとめたのが、表12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。そして、これらの国々では、

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。こうした制度のあり方から、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。

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<sup>23)</sup>。

こうした制度のもと、日本において、規制当局が番組内容に関して何らかの影響を及ぼそうとする場合の手段は、きわめて限定されていることになる。ここでは、そうした手段のうち、番組内容に関して行われた行政指導に着目し、それがどのような影響をもたらしてきたか検討する。

表12 内容規制の担保手段

		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	放送局間協定 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り組みを求める規律		○					

（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回会合資料（2010年6月2日）をもとに作成）  
 ※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。

## 郵政省時代の行政指導

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可否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、行政指導に関しても、放送法に基づかないものや、番組内容そのものにかかわらないものが記録されているのみである<sup>24)</sup>。

しかし、1980年代に入ると、番組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<sup>25)</sup>。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「嚴重注意」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）。

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13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）<sup>26)</sup>。

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。違反根拠としては、「虚偽報道」が6件と最も多くなっている。指導類型では、重い順に「嚴重注意」が10件、「注意」が2件で、2001年以降に見られるような「警告」の類型はない。また、行政指導の責任者としては、「郵政大臣」が9件、「放送行政局長」が3件となっており、郵政大臣が自らの名前で行政指導を行うケースが多かった。ただし、どのような事例に対して、どのような種類の行政指導が行われるか、明確な基準が存在したわけではない。

## 総務省時代の行政指導

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月以降に行われた番組関連の行政指導の

表13 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	「どーなるスコープ」 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
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性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・スコープ」 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 坂本弁護士インタビュート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、事実に反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むよう強く要請	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）（2010/12/14）配付資料、鈴木秀美・山田健太・砂川浩慶（2009）『放送法を読みとく』などから作成）

総件数は23件となっている(表14)。

違反根拠別では、「番組基準違反」が13件、「虚偽報道」が11件、「政治的公平」が3件となっており<sup>27)</sup>、郵政省時代と比較すると、「番組基準違反」が増えている。番組基準は、前述のように、規制・監督機関ではなく、放送事業者が自ら定めるものだが、総務省では、そうした基準を行政指導の根拠としてしばしば持ち出すようになった。

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)。

総務省に移行してからは、局長名の行政指導が増え、指導タイプ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。

なお、2000年代に入って、NHKと民放が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)。

### 行政指導の効果と限界

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」はなかっ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、その後の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。政治学者の河野武司は、TBSの『筑紫哲也NEWS23』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

表 14- 1 番組内容に関する行政指導（2001年1月以降の全事例）

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した「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	「テレビタミヤ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はない内容を放送	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・徹底等、再発防止に向けた体制の確立を要請	虚偽報道	嚴重注意	麻生太郎
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嚴重注意を行い、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	嚴重注意	竹中平蔵
2006/6/20	NHK・民放77社	光点滅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嚴重注意等を行い、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	嚴重注意	竹中平蔵
2006/6/20	TBS	「びーかんパティ!」 2006年5月6日放送の「びーかんパティ!」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	番組点滅(バカバカ)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



表14-2

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
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ト	「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	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止に向けた番組制作体制の確立について要請	番組基準違反	注意	菅義偉
2007/3/30	関西テレビ	「発掘!あるある大事典II」 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摯な取組を強く要請。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譽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厳重注意を行い、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	厳重注意	菅義偉
2007/4/27	TBS	「みのもんだ朝ズパッ!」 2007年1月22日放送の「みのもんだ朝ズパッ!」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。無断で論文を引用も 「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厳重注意を行い、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	厳重注意	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紹介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摯な取組を強く要請	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真偽を検証する企画で、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	番組基準違反	厳重注意	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厳重注意を行い、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もとづき作成。ただし、『放送法を読みとく』83頁以下の記述にもとづき「番組名・事案の内容」欄の記述を補足)

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15である。

表に示されたように、1993年の時点では、55年体制を担ってきた自民党と社会党に対しては「マイナスイメージ報道」だけであり、逆に3

つの新政党に対しては「プラスイメージ報道」しかない。一方で、1996年の報道では、明確な方向性は見いだせず、自民党に対する「マイナスイメージ報道」は1993年に比べ激減した。さらに、イメージ報道そのものについても、総数が59から22に減っている。こうした現象について、河野(1998)は、「椿発言」を境にして、2つの番組の報道姿勢がより慎重になったと分析している。

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。

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16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16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BPOが行った勧告や提

表15 「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: 85をもとに作成)

表 16 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			
				放送倫理 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

(行政指導のデータやBPO公表資料をもとに作成)

言などの件数を掲載した<sup>28)</sup>。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。しかし、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<sup>29)</sup>」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<sup>30)</sup>」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。

## IV-3 内容規制(免許条件)の効果

### 番組調和原則の免許条件としての機能

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を確認する。

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づ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。

まず、規制の内容を確認すると、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(種別)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である。電波の希少性のもとでは、いわゆる総合編成によってバランスよく番組が提供されることが望ましいという趣旨で、1959年の放送法改正で設けられた。運用は放送事業者に委ねられ、番組の編成をどのように行い、番組をどのジャンルに区分するかといった判断は放送事業者が行う。ただし、放送局の免許(再免許)の条件として、「教育10%以上、教養20%以上」を確保するといった項目が規制当局によって設けられている。

具体的には、放送事業者は、放送局免許(再免許)の申請にあたって、無線局免許手続規則に従い、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」「その他」といった種別を記載する必要がある<sup>31)</sup>。これに基づいて、規制当局は免許の審査を行うが、その際に用いられる電波法関係審査基準は、「教育10%以上、教養20%以上」の編成を要求している(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。問題は、こうした制度運用が、番組ジャンルの多様化という目標にどの程度寄与してきたのかという点にある。

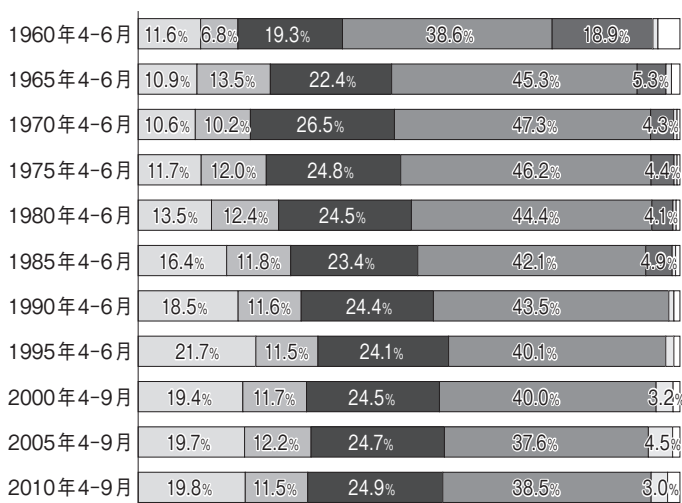
### 番組調和原則の運用の実態

「報道」や「教養」といった番組種別ごとの編成比率(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。図10は、1960年以降の民放の種別ごとの放送時間(平均値)の推移を、5年おきにまとめたものである<sup>32)</sup>。

統計からは、テレビ番組に占める「報道」の比率が徐々に増えていることなど、編成の大まかな動向がうかがえる<sup>33)</sup>。そして、1960年を除き、免許条件に従い、「教育10%以上、教養20%以上」が維持されてきたことがわかる。しかし、この統計からは、具体的にどの番組がどの種別に分類されているかがわからないことから、免許時の条件を満たすことができるように、番組種別の分類が行われてきたのではないかという疑問が残る。

このため、各放送事業者がどのように番組の分類を行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

図10 種別ごとの放送時間の割合(民放・地上テレビ放送の平均)



□ 報道 □ 教育 ■ 教養 ■ 娯楽 ■ スポーツ □ 広告 □ その他

(「日本放送年鑑」「日本民間放送年鑑」各年版から作成)  
※分類項目として「スポーツ」が存在したのは1986年まで

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17は、民放の東京キー局と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(下段)がある。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。

表17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、運用の実態を見る限り、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。

表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"> <li>・課外授業ようこそ先輩</li> <li>・週刊こどもニュース</li> <li>・食彩浪漫</li> <li>・アニメ彩雲国の物語2</li> <li>・マイスター魂</li> <li>・きょうの料理プラス</li> <li>・趣味の園芸プラス</li> <li>・趣味悠々選</li> <li>・みんなのうた</li> <li>・テレビ体操</li> <li>・日本の話芸</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新ニッポン探検隊</li> <li>・所さんの目がテン!</li> <li>・キューピー3分クッキング</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・熱血! 平成教育学院</li> <li>・体操の時間。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・題名のない音楽会</li> <li>・おしゃべりクッキング</li> <li>・徹子の部屋</li> <li>・パネルクイズ アタック25</li> <li>・朝だ!生です 旅サラダ</li> <li>・いいはなシーサー</li> <li>・世界の車窓から</li> <li>・女神の勝負食</li> <li>・笑顔がごちそうウチゴハン</li> <li>・人生の楽園</li> <li>・素敵な宇宙船地球号</li> <li>・GET IN! ゴルフチャンネル</li> <li>・渡辺篤史の建もの探訪</li> <li>・秘湯ロマン</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・はっけんたいけん だいすき! しまじろう</li> <li>・ディズニータイム</li> <li>・ぶるるんっ! しずくちゃん あはっ☆</li> <li>・日高義樹のワシントン・リポート</li> <li>・THEフィッシング</li> <li>・きらりん☆レボリューション</li> <li>・スキバラ</li> <li>・和風総本家</li> <li>・ペット大集合! ポチたま</li> <li>・所さんの学校では教えてくれないそこんトコロ!</li> <li>・美の巨人たち</li> </ul>
番組の一部を「教育」に分類	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ためしてガッテン</li> <li>・英語でしゃべらナイト</li> <li>・爆笑問題のニッポンの教養</li> <li>・星新一ショートショート</li> <li>・とっておき世界遺産100</li> <li>・熱中時間</li> <li>・さんぶんまる</li> <li>・産地発! たべもの一直線</li> <li>・知るを楽しむ選</li> <li>・にっぽんの歌 ふるさと之歌</li> <li>・新日本紀行ふたたび</li> <li>・美の壺</li> <li>・BSドキュメンタリー</li> <li>・映像散歩</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・Oha!4 NEWS LIVE</li> <li>・ズームイン!! SUPER</li> <li>・スッキリ!!</li> <li>・ラジかるッ</li> <li>・情報ライブ ミヤネ屋</li> <li>・アナ☆バラ</li> <li>・それいけ! アンパンマン</li> <li>・脳天イライラクイズ</li> <li>・太田光の私が総理大臣になったら…秘書田中。</li> <li>・ザ! 鉄腕! DASH!!</li> <li>・世界の果てまでイッテQ!</li> <li>・ごくせん</li> <li>・行列のできる法律相談所</li> <li>・いつみても波瀾万丈</li> <li>・ZERO野球GWSP</li> <li>・未来創造堂</li> <li>・嗚呼! 花の料理人</li> <li>・NNNDキュメント'08</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・みのもんたの朝ズバツ!</li> <li>・はなまるマーケット</li> <li>・知っとこ!</li> <li>・王様のブランチ</li> <li>・サンデー・ジャポン</li> <li>・ピンポン!</li> <li>・2時っチャオ!!</li> <li>・アッコにおまかせ!</li> <li>・噂の! 東京マガジン</li> <li>・報道特集</li> <li>・関口宏の東京フレンドパークII</li> <li>・水戸黄門</li> <li>・ザ・イロモネア</li> <li>・ROOKIES</li> <li>・さんまのスーパーからくりTV</li> <li>・どうぶつ奇想天外!</li> <li>・渡る世間は鬼ばかり</li> <li>・世界・ふしぎ発見!</li> <li>・買物大図鑑</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・めざにゅ〜</li> <li>・とくダネ!</li> <li>・ハピふる!</li> <li>・にじいろジーン</li> <li>・ハッケン!!</li> <li>・スーパーニュース</li> <li>・あっぱれ!! さんま新教授</li> <li>・全国一斉! 日本人テスト</li> <li>・脳内エステ IQサプリ</li> <li>・奇跡体験! アンビリバーボー</li> <li>・ザ・ベストハウス</li> <li>・メントレG</li> <li>・新報道プレミアA</li> <li>・たけしのコマ大数学科</li> <li>・未来教授サワムラZ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・やじうまプラス</li> </ul>	

(総務省の開示資料をもとに作成)

## IV-4 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<sup>34)</sup>。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、放送の多様性や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、番組の実質的な多様性の程度は、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、そうした政策目標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、構造規制が番組面の多様性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、すでに社会問題化している番組に対して後追いの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<sup>35)</sup>。

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」には当てはまらない番組が「教育」の種別に分類されていた実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限りでは、日本の内容規制を「緩やか」な規制と位置づけることは不可能ではない。

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ると考えられる。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。

## 公式な経路を経ずに及んだ影響

### V-1 構造規制と非公式な参入調整

#### 放送局免許時の行政過程

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問題が、放送局免許時の参入調整の問題である。そして、そうした参入調整を通じて、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。ここでは、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<sup>36)</sup>。

まず、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

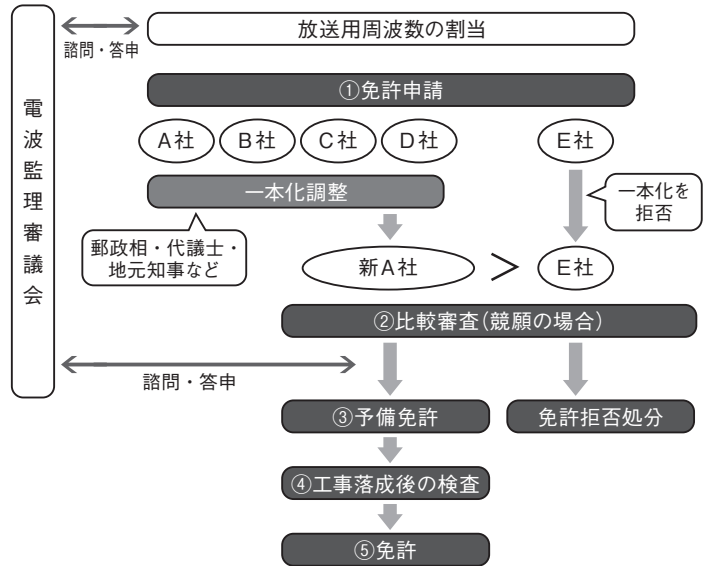


部分の放送局（無線局）の免許を得ることが必須の要件であり、①免許申請、②申請審査（競願の場合は比較審査）、③予備免許の付与、④関係施設工事落成後の検査、⑤免許の付与、といった順序で手続きが進むことになっていた。そして、免許の参入争いになった場合、郵政省が比較審査の上、一つの申請者に予備免許を与え、それ以外の申請者については免許の拒否処分をするのが正式な手続きだった。しかし、実態としては、②の申請審査に至る前に、事前に申請者の一本化が図られることが多かった<sup>37)</sup>（図11）。

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）があたり、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。

非公式な参入調整が頻繁に行われた要因として、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

図11 免許申請から開局までの流れ



（塩野(1989b: 12-13)を参考に作成)

度を前提に、非公式調整が行われてきたことになる。

非公式な参入調整は、その時々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18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掘りつつまとめた放送事業参入の概要である<sup>38)</sup>。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（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

表 18-1 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				

表18-2

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
1960年代								
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	県議会議員・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

表18-3

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
1980年代								
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)

(郵政省編(1961)『統通信事業史(六)電波』, 長谷川貴陽史(1996)「事前調整指導の法社会学的考察」, 各社社史などをもとに作成)

※社史を発行していない社など, 設立過程が不明の部分は空欄にした。

※一本化の欄が「1」の場合, 一本化調整は行われていない。

く, そうした事業者については空欄にしている。

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。

## 1960年代までの状況

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（高知放送編1984：94-95など）。そして、調整の根拠として援用されたのが、チャンネルプランや資本規制だった。

このときの調整は、郵政大臣の主導のもと、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権与党や行政当局が放送業界への発言権を強める契機になった点で、その後には与えた影響は大きかった。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。

しかし、非公式な参入調整は、1960年代後半に本格化するとともに、その調整主体や方法は変化していった。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あたり、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。

こうした一本化調整は、調整者のみならず、行政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、行政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。行政側は、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・人的な面で結びつ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、視聴者はともかく、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。

## 1970年代以降の状況

しかし、こうした調整過程は、1970年代以降、変化する。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。表18から読み取れるように、民放テレビ局の開設をめぐるのは、一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ものだった<sup>39)</sup>。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。一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<sup>40)</sup>。

こうして放送局免許の申請者は膨れ上がり、行政当局もダミー申請の存在を前提に、調整過程にあた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、資本金やネット問題をめ

ぐるって、地元の政財界を巻き込んだ激しい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った。

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。全国各地への民放置局が進んだ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、郵政省の出先機関である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<sup>41)</sup>。

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。

## V-2 番組面に及んだ非公式な影響

### 免許過程と番組との関連性

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。そして、こうした過程と並行する形で、1960年代から1970年代にかけて、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見られることが、先行研究によって明らかにされている<sup>42)</sup>。

そうした事例の中には、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いる。他方、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いかと疑われるケースも存在する。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。

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。ただし、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持ちつつ事例の分析を進める。

なお、政権与党などが関与した番組の中止

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、体系的にデータを集めることは難しい。このため、本稿では、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、番組の「中止」あるいは「変更」に関連した事例をいったん網羅的に抜き出した上で、その中から、内容に応じて政治的問題が焦点となった事例を洗い出すことにした。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年までの間を中心とする。また、必要に応じて、先行研究により内容を補うことにした。

### 1960年代の状況

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の内容変更・中止事例をまとめた。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。明らかに政治的問題が背景となっていると考えられる番組については、強調して表示している(表19)。

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」と考える(臨時放送関係法制

表 19-1 番組の中止・内容変更の主な事例 (1960年代)

※強調は政治的問題が焦点になったもの(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』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ヰ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わったと言われた。	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	徳安貴蔵	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	徳安貴蔵	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現した作品だった(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	徳安貴蔵	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。…放送の是非を巡る議論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加わ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』『気持ちが悪くなった』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、あまりにも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	徳安貴蔵	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教授家永三郎は、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	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』、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	東京 12チャンネル	『さけ! 一〇〇〇万人の声』の内容変更	都議選キャンペーン番組『さけ! 1000万の声』の企画を中止。特別番組『五党の主張をさけ』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	NHK	ドラマ『風雲』の打ち切り	64年4月から始まったNHK「風雲」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



表19-2

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
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 上541頁
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。	20世紀放送史 上542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-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 上564頁
1967年 10月30 日	佐藤	小林武治	TBS	『ハノイー田 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加わった時に、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』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て『どうして田君をハノイにやったのか。ああいう放送をやられたら困るじゃないか』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』	20世紀放送史 上566頁
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ブ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、ブ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の取材側が凶器を運んだ』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

調査会1964:109)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%近い視聴率を上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」の脚本作りには、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、「マナー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、「放送における報道の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表する』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<sup>43)</sup>」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<sup>44)</sup>。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ど思った。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<sup>45)</sup>」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-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)。

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レポート』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<sup>46)</sup>。

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も半ば公然と進められるなど<sup>47)</sup>、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<sup>48)</sup>。

### 1970年～1985年の状況

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20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19と同様、明らかに政治的問題が背景となっていると考えられる番組については、強調して表示している。

表20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、特に民放に関しては減少している。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、放送事業者が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(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。

一方で、前述のような変化も見られ、政府以

表 20-1 番組の中止・内容変更の主な事例 (1970年代～1985年)

※強調は政治的問題が焦点になったもの(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
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	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
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	県議会議中 継カット	県議会の録音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「わたし作る人ばく食べる人」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)、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	重小 四宮 郎山	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一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

表20-2

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
1977年 10月25日	福田	重小 四宮 郎山	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、私自身が放送は不適当と判断した」と説明	
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、こんなちやちやなものではなく、やるなら2時間でもかけてやるべきだ」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加かったこと、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 憲	九州 朝日放送	中国 残留孤 児の手紙ね つ造で放送 中止	『ブラザウィーク』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 憲	TBS	映画『キュー ボラのある 街』一部カッ ト	『月曜ロードショー』で浦山桐郎監督作品「キューボラのある街」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

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<sup>49)</sup>。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、行政指導が本格化したのちも、跡を絶ったわけではない。本論文では、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、繰り返しになるが、全体的な傾向としては、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<sup>50)</sup>。

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<sup>51)</sup>。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課題となる。

## V-3 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目指す東京キー局・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<sup>52)</sup>。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あたり、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。

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ことに伴って、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<sup>53)</sup>。

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<sup>54)</sup>を多用することで放送事業者に対する実質的な影響力の維持を図ってきたという考え方である。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えたとすれば、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上での「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。

## VI 結論と含意

### VI-1 結論

#### 構造規制が果たした機能

ここまで放送事業に対するさまざまな規制とその効果について考察してきた。このうち、構造規制に関しては、放送事業者の資本・経営面に一定の影響をもたらしたことは確認された。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業務を行うことはできず、それによって、放送事業者の地域性は一定程度、確保された。また、資本規制は、第三者名義による実質的な株式保有といった問題を除けば、規制の数値（出資比率

の上限など）そのものはおおむね遵守されていたと言える。

しかし、規制の基準となっている数値（出資比率の上限など）の達成が、放送事業者の「多元性・多様性・地域性」の確保に直結するわけではない。そもそもどのような状態になれば、政策目標が達成されたと言えるか明確ではない上、資本構成が規制の枠内に収まっていたとしても、他の要因によって、放送事業者の多元性や地域性の程度が変化したためである。

その大きな要因が民放ネットワークの存在である。例えば、1960年代から1990年代前半にかけて、資本規制自体は変化しなかったものの、民放ネットワークによる系列化が急速に進展することで、放送事業者の多元性や地域性の程度は揺れ動いた。この間、放送事業者数は増加を続けたが、それに拮抗する形で系列化が進んだため、実質的な多元性は、放送事業者数が増加したほどには向上しなかったと考えられる。

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。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面がある。

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は増え、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。構造規制は、放送事業者の系列化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。

もっとも、構造規制の目標は、最終的には放送内容の「多元性・多様性・地域性」の確保にあると考えられることから、たとえ、資本・経営面での多元性が低下したとしても、番組に対して何らかの効果をもたらしていれば、規制目的は達せられることになる。

しかし、これに関しても、放送番組がどのような状態になれば、政策目標が確保されたと言えるかという点についての明確な指標は存在しない。本稿では、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、資本・経営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という傾向は見られなかった。

こうした点を考えれば、構造規制は、最終的な政策目標である放送番組の多元性や多様性の確保という面でも、限界があったことになる。

### 内容規制が果たした機能

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を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、番組調和原則の例で見たように、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、規制当局は、番組内容に対する影響力行使の手段として、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年に総務省が発足してからは、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いる（宇賀2013：388）。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。

実際、放送分野でもこうした指摘は当てはまり、どのような違反事例であれば、行政指導がなされるかといった基準は明確ではない。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、同様の事例のすべてについて行政指導がなされてきたわけではない。

さらに、行政指導は、時期によって行われ

る頻度に揺らぎがあり、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たわけではない。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、行政指導に関しては、2009年7月以降、行われていない。内容規制を根拠とした行政指導が行われたのは、1980年代半ばから2009年までの期間に限られており、残りの期間は、少なくとも公式には、放送事業者の自主規制(BPOなど第三者機関によるものも含む)に委ねられてきたことになる。

こうした点を考慮すれば、内容規制が戦後、一貫して強い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。そして、それが戦後日本における放送規制の「緩やかさ」という見方につながってきたとも考えられる。他方で、行政指導は、まったく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、行政当局の裁量の余地は大きく、透明性の面で問題が多いことがわかる。その点で、非公式な影響力行使に関して指摘される問題は、行政指導に関しても当てはまると言える。内容規制は、その執行の手段をめぐって、解決すべき課題が残されている。

### 規制を背景にした非公式な影響力行使

このように構造規制、内容規制の双方とも、本稿で設定された指標から考える限り、必ずしも所期の目標の達成には結びついてきたわけではない。その効果は限定的であり、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てき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(制度による弊害と言えるものも含む)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」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。

制度上の要因として考えられるのは、放送局の免許権限、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)の存在である。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った。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。

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強い影響力を及ぼしたと考えることもできる。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も避けることができた。そして、それが、「自主規制」の実態だったとも言える。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<sup>55)</sup>。

そして、民放に関して非公式な影響力行使が表面化するケースが次第に減少していった背景についても、そうした観点から、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う手段は取りにくくなっていったことになる。

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。放送規制は、制度上は「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。

## VI-2 政策への含意と研究課題

### 放送政策への含意

本稿では、放送規制を構造規制と内容規制に分けて分析を行ってきた。最後に、そうした分析を通じて示唆される放送政策の方向性についてまとめるとともに、残された研究課題について触れる。

まず、構造規制は、ここまで見てきたように、放送の「多元性・多様性・地域性」の維持という目標に対して、十分な効果を上げているとは言いがたくなってきた。これに対しては、そうしたデメリットがあったとしても、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、浜田(1990)は、「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)と述べている。また、「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)といった見方もある。

しかし、ここまで論じてきたように、構造規制を背景にした非公式な影響力の行使が続い

てきた。そうした構造規制の実質的な影響力まで考慮に入れば、構造規制は必ずしも「透明性」のある政策手段であるとは言えず、過去においては、規制の効果に比較して、弊害もそれなりに大きかったということになる。今後、構造規制のあり方を検討していく上では、非公式な形の制度運用がなされないよう、引き続き行政手続きの適正化・透明化が保たれるような制度設計は必要である。

もっとも、近年では、別の問題も浮かび上がっている。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、免許過程を通じて行政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。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かもしれない。しかし、それは構造規制の機能がさらに低下しているという別な問題が浮上していることも意味している。

構造規制をめぐるのは、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、限定的ではあるが、従来の放送対象地域制度に関する見直しも行われている。こうした流れは今後も続くものと考えられ、参入規制や資本規制を通じて放送の「多元性・多様性・地域性」を維持することは、今後さらに困難になっていくと考えられる。

こうした点を考えれば、引き続き、構造規制によって放送の「多元性・多様性・地域性」を維持していこうとするならば、まずは、構造規制が実際にどのような効果を上げているのか、民放ネットワークによる系列化も考慮に入れ

つ、さらに多くの指標を用いて実証的に検証していく必要がある。

そして、仮に構造規制によって政策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、例えば、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、より直接的な手段を取る必要が出てくるかもしれない。内容規制の強化によって、放送を取り巻く環境の変化に対応しようとする考え方である<sup>56)</sup>。

ただし、内容規制の強化を行ったり、新たな規制を導入したりすることに関しては、慎重な検討が必要である。実際に、日本においては、内容規制の根幹は、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、番組種別の公開が義務づけられるといった規制強化は行われたが、規制の内容そのものは維持されてきた。そうした中で、新たな規制を導入するには、それに十分に見合った理由が必要となる。

さらに、内容規制の執行手段は、免許時の審査といった間接的なものを除けば、事実上、行政指導に限られてきたが、ここまで見てきたように、行政指導は、時期によって件数が大きく異なり、どの番組が対象になるかといった基準も不明であることなど、客観性の面でも、効果の面でも疑問がある。このため、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論点になる。

これに対する対応策としては、理論的には、さまざまな方向性がありうる。例えば、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・客観性を高めるといった方策である。

他方、規制そのものを強化するのではなく、番組調和原則に関する近年の法改正に見られるように、放送事業者の情報公開や説明責任を求めることを通じて、規制の実効性を強めるという考え方もある。これは、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）するといった手法である。

さらに、規制を行う主体を見直す考え方もある。例えば、より中立的で透明性の高い規制が可能となるよう、諸外国のように政権与党とは一定の距離を保った独立規制機関が規制を行う方式に転換するといった対応策や、放送事業者内に置かれた番組審議機関や外部の第三者機関を充実させて実質的な規制を委ねるといった対応策が考えられる。もっとも、新たな機関を設けた場合、規制自体が強化される可能性がある点には留意が必要である。

日本の放送規制をめぐるのは、非公式な経路を通じた影響力の行使は別として、制度そのものは、他の主要国に比べ、国家の介入の程度が低い点の特徴となってきた。こうした制度の持つ意義、あるいは利点を生かしつつ、視聴者の納得が得られるような形で放送内容の適正化を図っていくことが、「表現の自由」を維持する観点から好ましいと思われる。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」として存在する。そうした枠組みを活用しつつ、従来の規制の欠点を補い、放送内容の適正化につなげていくことが、一つの有力な方向性として考えられる。

## 研究上の課題

本稿では、放送規制の効果を測定するため、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。ただし、そうした指標が放送規制の効果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。

また、放送番組に対する影響力行使の実態をさらに正確に把握することも課題である。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。本稿では、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づけるためには、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られないような制度設計が必要である。その前提として、放送制度がどのように運用されてきたか、その実態を正確に把握しておくことは不可欠である。

また、今回は、構造規制を背景にした非公式な影響力行使については、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に関しては、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。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、民放との相違点を踏まえた上で分析枠組みを再設定し、考察を行うことが必要と考えられる。

通信・放送融合の進展など、放送を取り巻く環境が急速に変化しているが、「表現の自由」を念頭に置きつつ、番組の適正化に向け、実効性・透明性を持った放送制度の枠組みを検討していくことは今後も必要である。放送制度の適切な設計を行うためにも、規制の運用の実態やその影響について把握を進めていくことは、引き続き重要な課題として残されている。

(むらかみ せいいち)



## 注:

- 1)「通達」は行政機関の内部関係における規範を定めたものであり、国民や裁判所を拘束する外部効果はない。しかし、従来、行政実務上、行政指導に相当するものが「通達」という名称で呼ばれてきたこともある。(宇賀2013: 401-402)
- 2) 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。
- 3) 駒村(2001)も本稿と同様の区分を行っている。また、宍戸(2014)も、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また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つを「放送規律の根幹」と位置づけている。
- 4) NHKに関しては、さらに、「地方向け放送番組」の義務づけなど3点が追加されている。
- 5) 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。
- 6) 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。
- 7) 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。
- 8) 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り方を考えるフォーラム2010: 1)
- 9) 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。なお、「ソフトな規制手段」としては、放送法175条に基づく資料提出制度や、電波法81条に基づく報告制度も指摘されているが、本稿では、影響力や頻度を考慮して、もっぱら行政指導に着目する。
- 10) 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。
- 11) 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、最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)。
- 12) 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。
- 13) 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。
- 14) 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」で詳細が定められた。
- 15) 各社の資本構成が掲載された『日本放送年鑑』(日本民間放送連盟編)が刊行されたのは1966年が初めてである。
- 16) ただし、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(村上2011: 50-52)。
- 17) 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。
- 18) 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、本稿の分析に必要な自社制作比率は不明である。
- 19) 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。
- 20) 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。
- 21) 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。
- 22) 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づけ、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。

- 23) 主要国の規制・監督機関の状況については、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)参照
- 24) 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。しかし、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)。
- 25) 衆議院予算委員会(1985年2月8日)
- 26) 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もと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。『月刊民放』(2004年9月号)15頁のまとめによると、これ以外にも「厳重注意」がなされた行政指導には次のようなものがある。ただし、番組内容に直接かかわるものではないことから、本文の表からは除外した。

指導日	放送事業者	指導内容
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していたことに対し、厳重注意
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していたことに対し、厳重注意
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していたことに対し、厳重注意
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ていたことに対し、厳重注意

- 27) 1つの事案に2つの類型が当てはまるものがあることから合計は23件を上回る。
- 28) 放送倫理検証委員会に関しては、「委員会決定」だ

- けではなく、「委員長談話」「提言」も数値に加えた。
- 29) 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
- 30) 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回会合での穴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
- 31) 1つの放送番組に2つ以上の種別を当てはめることも可能だが、その場合は、すべての種別を表示する必要がある。
- 32) 以下、番組調和原則の運用に関する記述は、村上(2011a)を再構成する形でまとめた。
- 33) なお、NHKに関しても、この間、報道の割合が23.3%(1960年度)から51.0%(2010年度)へと上昇している。
- 34) 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)。
- 35) ただし、免許権限を背景に行政指導は、絶大な規制の効果を持つと思われることから、放送の自由の観点から問題が多いという指摘がある(清水2007:7)。
- 36) 以下、一本化調整に関する記述は、村上(2012)を再構成する形でまとめた。
- 37) 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。
- 38) 表の初出は、村上(2012:20-21)
- 39) こうした免許申請の実態については、静岡朝日テレビ二十年史編集事務局編(1998:246)など参照
- 40) 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、電波監理審議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。
- 41)『放送ジャーナル』(1993年1・2月合併号)57-58頁
- 42)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。
- 43)『朝日新聞』1965年5月13日朝刊
- 44)発言部分の初出は『毎日新聞』1965年5月18日
- 45)『読売新聞』1993年1月5日夕刊
- 46)『政治家から見たテレビ』『CBCレポート』1964年11月号9頁
- 47)一本化調整の過程は、多くの放送事業者の社史に、詳しく記述されている。
- 48)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。スポンサーの位置づけについて、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)。
- 49)放送局免許をめぐる放送事業者と行政当局、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。
- 50)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上がってくるとも考えられる。
- 51)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』)
- 52)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。
- 53)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。
- 54)ソフトな規制とい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『発掘! 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)。『発掘! 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](http://www.cao.go.jp/minister/0612_y_suga/kaiken/2007/0130kaiken.html)
- 55)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。番組に影響力を及ぼす上で、「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、正当化の根拠として働いてきたと言える。
- 56)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)。

## 引用・参考文献：

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

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

稲葉三千男 (1985)『NHK受信料を考える』青木書店

宇賀克也 (2013)『行政法概説I 行政法総論〔第5版〕』有斐閣

宇賀克也・長谷部恭男 (2012)『情報法』有斐閣

内川芳美 (1989)『マス・メディア法政策史研究』有斐閣

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)

大森幸男 (1981)「放送行政と行政指導」『ジュリスト』741

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」『立命館産業社会論集』45 (4)

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 (改訂版)』電気通信振興会

月刊民放編集部「資料 放送局に対する『嚴重注意』の系譜」『月刊民放』(2004年9月号)

高知放送編 (1984)『高知放送三十年史』

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

今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方考えるフォーラム (2010)「報告書」

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

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』

穴戸常寿 (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

鈴木秀美 (2000)『放送の自由』信山社

鈴木秀美・山田健太・砂川浩慶編著 (2009)『放送法を読みとく』商事法務

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

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号

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)

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)

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 (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 (2001)『民間放送50年史』日本民間放送連盟

日本民間放送連盟編 (2007)『放送ハンドブック [改訂版]』日経BP社

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

長谷川貴陽史 (1996)「事前調整指導の法社会学的考察」『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 (2001)「公共放送の役割と財源」舟田正之・長谷部恭男『放送制度の現代的展開』有斐閣

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

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

原田大樹 (2007)『自主規制の公法学的研究』有斐閣

平田栄一 (1964)「テレビ・ネットワークの諸問題」『政経研究』(1)

舟田正之 (2011)『放送制度と競争秩序』有斐閣

放送政策研究会 (2003)「最終報告」2003年2月27日

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

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)

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 (2010) 「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 (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」 『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)
- メディア総合研究所編 (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
- 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) 「図説「通信・放送」法⑦」 『放送文化』 2010年春号
- 郵政省編 (1961) 『続通信事業史 (六) 電波』 前島会
- 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
- 郵政省放送行政局 (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
- 臨時放送関係法制調査会 (1964) 『臨時放送関係法制調査会答申書 資料編』 電波振興会
- Krauss, E. S. (2000=2006). Broadcasting politics in Japan : NHK and television news. Cornell University Press. (村松岐夫・後藤潤平訳『NHK vs. 日本政治』 東洋経済新報社)
- Weinberg, J. (1991). Broadcasting and the Administrative Process in Japan and the United States. Buffalo Law Review, 39(3).

【付表1 - 1】

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）

- ・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
- ・嚴重注意A：情報通信政策局長による嚴重注意
- ・嚴重注意B：地方総合通信局長による嚴重注意

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	嚴重注意A	25.97%	○	
				石川テレビ放送	嚴重注意A	3.45%	○	
				富山テレビ放送	嚴重注意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	嚴重注意A	12.87%	○	
				エフエム鹿児島	嚴重注意A	8.40%	—	
				テレビ大分	警告A	嚴重注意A	1.00%	○
	出資する側・される側	読売新聞大阪本社		テレビ大分	警告A	嚴重注意A	0.30%	○
		岐阜新聞社	エフエム北海道	嚴重注意A	9.25%	○		
		北海道新聞社					三重テレビ放送	嚴重注意A
		北海道テレビ放送	警告B	4.00%	○			
		東海テレビ放送	警告A			6.82%	○	
	中日新聞社	ZIP-FM	嚴重注意A	20.58%	○			
	中日新聞社					エフエム福島	嚴重注意A	12.50%
	名古屋鉄道	警告B	4.00%	—				
	ラジオ福島				エフエム石川	嚴重注意A	7.00%	○
	読売新聞東京本社	エフエム山陰	嚴重注意A	3.62%				
	中日新聞社				テレビ岩手	嚴重注意A	8.13%	○
	北國新聞社	エフエム鹿児島	嚴重注意A	8.40%				
	読売新聞東京本社				警告A	0.20%	—	
	朝日新聞社	石川テレビ放送	嚴重注意A	3.45%				○
	鹿児島テレビ放送				警告A	3.45%	○	
	鹿児島放送	警告B	エフエム山陰	嚴重注意A				3.06%
	中日新聞社				警告B	エフエム大分	嚴重注意A	
	東海テレビ放送	警告A	エフエム大分	嚴重注意A				1.00%
	山陰中央テレビジョン放送				警告B	エフエム大分	嚴重注意A	
	日本海テレビジョン放送	警告B	エフエム大分	嚴重注意A				1.00%
	大分放送				警告B	エフエム大分	嚴重注意A	
	テレビ大分	警告A	エフエム大分	嚴重注意A				1.00%
	違反事例がのケース				出資する側	ラジオ福島	警告B	
琉球放送		警告B	琉球朝日放送	嚴重注意B		8.00%	○	
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%	○	
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%	○	
テレビ宮崎		警告B	エフエム宮崎	嚴重注意B		6.40%	○	
大分放送		警告B	エフエム大分	嚴重注意A		5.00%	○	
青森テレビ		警告B	エフエム青森	嚴重注意B		5.95%	○	
東京放送 ※2		嚴重注意B	テレビユー福島	嚴重注意B		4.35%	—	
北海道テレビ放送		警告B	エフエム北海道	嚴重注意A		4.00%	○	
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%	—	

【付表1 - 2】

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
違反事例が のケース	出資される側	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

(総務省公表資料をもとに作成)

