

書評

村上聖一『戦後日本の放送規制』
(日本評論社 2016年)

笹田 佳宏*

日本で放送が開始されたのは1925年3月22日、社団法人東京放送局（翌年に社団法人日本放送協会）による中波ラジオからである。当時、無線を律していた無線電信法（1915年制定）では、無線電信、無線電話は「政府之ヲ管掌ス」（第1条）とし、政府による無線の独占を規定していた。無線電信法では、放送という概念は想定されていなかったが、逓信大臣（当時）の行政措置として東京放送局が私設許可を受けて始められた。放送が誕生した1925年3月は、帝国議会で普通選挙法が成立する一方で、治安維持法も成立した時期でもある。新聞、書籍・雑誌は、既に新聞紙法、出版法等によって内務省による厳しい統制下に置かれていた。『20世紀の放送史』（NHK編、2001）によれば、「新聞雑誌に掲載を許されたり、各種集会での議論が認められているような事柄でも、放送の場合は許可されないという場合が少なくなかった」と記されているように、放送は開始当初から、政府による厳しい規制を受けていた。

戦後、「表現の自由」を規定した日本国憲法が制定され、新聞、書籍・雑誌に対する規制は廃止されることになった。一方、戦後の放送制度は、1950年に成立した電波法、放送法、電波監理委員会設置法のいわゆる電波3法によって確立する。これによって日本放送協会（NHK）に加えて、民放開局の道が開かれることになった。しかし、戦後も放送は放送法によって、一定の規制を受けることになった。また、電波監理委員会は、放送行政に要求される政治的中立性や公平性を確保するために、放送の規制監督は政府から独立した合議制の組織（独立行政委員会）が担うべき、とのGHQの考え方から設置された。しかし、連合軍による占領が終了し、日本が主権を回復するとともに、電波監理委員会は廃止されることになる。廃止後の放送の規制監督は、郵政省（現総務省）という、大臣を長とする独任制の組織が担っている。アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、韓国などOECD加盟国の多くは、独立制をもった機関が放送の規制監督権限を担っている。各国とも放送は何らかの規制を受けているが、独任制の組織が規制監督権限を持っている先進国は少ない。こうした点は日本の放送の特徴であるともいえる。このように、放送の歴史は、放送規制の歴史でもあると言える。

本書は、戦後から現在までの日本の放送規制を研究したものである。筆者の博士論文に加筆・修正を加えてまとめたもので、放送規制を大きく内容規制と構造規制に区分し、規制が放送事業者や放送番組に与えた効果と影響を実証的に検証した。主要な分析対象は、民放とNHKの地上波テレビ放送としている。章立ては、第1章「課題と視角」、第2章「放送規制の概要」、第3章「戦後の放送制度の形成と展開」、第4章「放送規制と資本・経営構造の関係」、第5章「放送規制と番組の関係」、第6章「公式な経路を経ずに及んだ影響」、第7章「多メディア化と放送規制の変容」、第

*ささだ よしひろ 日本大学法学部新聞学科 准教授

8章「結論と含意」となっている。

筆者は本研究について、「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、実施的な効果を考えれば、間接的な規制（構造規制）による影響を考慮することも不可欠である。このため、内容規制・構造規制の双方の機能について総合的に検討を加え、放送番組との関係について分析を行う」（34頁）としている。本研究は、内容には直接的には関わらない、構造規制による影響にも考察を加え、内容規制・構造規制の双方の機能について、時系列的かつ網羅的に検討を加え、放送事業者や放送番組に与えた影響を分析する点において、今後の放送規制研究に新たな視座をあたえようと考えられる。

構造規制については、その規制のねらいである放送事業者の「多元性、多様性、地域性」の確保に着目し、地域免許制度・放送対象地域といった参入規制と、マスメディア集中排除原則という資本規制の2種類の規制を軸に、規制の効果について検証している。結論としては、「放送事業者の資本・経営構造に対する効果に関しては、放送事業者の数やその放送エリア、資本構成といった外形的な点のみに着目すれば、規制の目標となる指標はおおむね達成されている点を確認することができた」（381頁）とした。しかし、その一方で、放送制度が正面から規定していない民放のネットワークの存在が実質的な多元性や地域性に影響を与えたと指摘する。ローカル局と東京キー局が、規制の範囲内で資本・経営面で結び付き、取材・報道から番組供給まで幅広い分野で、緊密な関係を構築してきたことにより、「構造規制は、放送事業者の系列化（多元性や地域性の低下）に歯止めをかける点では、一定の限界があった」（382頁）とした。さらに、ローカル局の自社制作番組比率からの考察では、「資本面での多元性や地域性が自社制作比率の高さに結びついている傾向は見られなかった。そして、構造規制が番組編成に十分な影響力をもたらす得ない大きな理由として、資本・経営面で指摘した点と同様、民放ネットワークを媒介にしたキー局とローカル局との関係があることが分かった」（383頁）とした。さらに、1990年代以降、マスメディア集中排除原則の緩和なども加わることによって、「構造規制は、放送事業者の資本・経営構造の面でも、番組編成の面でも、『多元性、多様性、地域性』を確保する点では、その機能に一定の限界があった」（384頁）と結論づけている。

内容規制に関しては、番組内容に関する行政指導や再免許の審査に用いられる番組調和原則などについて考察した。行政指導に関しては、放送事業者が番組制作のあり方の見直しなどを行ったとしても、「行政指導の効果によるものか、あるいはそれ以外の要因によるものか、判断することは難しい」（385頁）などとし、さらに、行政指導が頻繁に行われた時期と全く行われなかった時期があることなどから、「行政指導によって番組内容が向上したといった根拠を見出すことは困難である」（386頁）と結論づけている。また、番組調和原則の機能についても、2010年の放送法改正で放送事業者ごとに、教養、教育、報道、娯楽といった種別の公表が義務付けられるまでは、実態的には機能してこなかったとし、「内容規制は、執行手段の正当化でさまざまな問題を抱えていた上、その効果でも限界があった」（386頁）と分析した。

構造規制、内容規制ともに規制がもたらした効果は限定的だったとしながらも、筆者が目にしたのが、規制を背景とした非公式な経路を通じた影響力の行使である。一つは、構造規制（参入規制）を背景とした一本化調整と呼ばれる、放送免許時の政権与党の関与である。1957年10月の田中角栄郵政大臣の一斉予備免許から1990年代まで、時代毎に一本化調整の実態を考察し、政権与

党・規制当局と放送事業者に密接な関係が形成されていった実態を明らかにした。

政権与党・規制当局は、「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」(387頁)とし、番組面への非公式な影響力行使がしばしば発生したと指摘。具体的には、1960年代から1970年代にかけては、RKB毎日放送の『ひとりっ子』の放送中止など、政治的な争点を扱った番組に対して、政権与党が非公式な形で影響力を行使し、番組が中止・打ち切りとなった事例を考察した。さらに、1980年代半ば以降は、非公式な形での影響力行使は減ったものの、行政指導の件数が増加したとしている。こうしたことから、「放送事業者への影響力という点では、構造規制を背景にした『実質的な規制』が、機能が限定された公式の内容規制よりも実質的な影響力を及ぼしたと捉えることができる。さらに、そうした手段を用いることによって、規制を行う側にとっては、『表現の自由』との関係で微妙な問題をはらむ直接的な規制の発動を避けることができた」(387頁)とし、「放送規制は、制度上、あるいは制度の公式な運用上は、『緩やか』であっても、実質的な影響力は必ずしも小さかったとは言えない面がある」(388頁)と指摘した。

最後に、分析を通じて筆者が考える放送政策の方向性を整理している。放送規制が限定的な効果しか上げることができないなか、非公式な影響力が行使されてきたことは、「規制を通じて達成されるべき放送のあり方や放送規制の理念・目標が十分に議論されないまま、その時々状況に応じて、規制当局が後追いの規制を定め、執行してきた点にある」(400頁)とし、まず、「規制目標・理念の明確化」を掲げた。あわせて規制機関を、現在のような独任制の機関に委ねてよいかについても検討を行うべきだとした。

その上で、構造規制については、「その効果に比較して、その副作用あるいは弊害が無視できない程度に大きい」(405頁)として、「民放のネットワークの機能を含めた放送事業の構造を十分に把握した上で、過度の系列化を防止するための規制を再検討することが求められる」(406頁)とした。また、内容規制については、放送の「多元性、多様性、地域性」を確保するための方策として、「放送事業者に対して地域番組の編成比率の目標を示す」(407頁)。個別番組に対する対応として「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」(407頁)といった方向性を示唆している。