漂流するアメリカのメディア所有規制

「規模の経済」の追求か，多様性の確保か

●メディア経営 池田正之

要約

アメリカのメディア所有規制が漂流している。1980年代に強まった規制緩和の流れは，1996年電気通信法で加速された。FCC（連邦通信委員会）のマイケル・パウエル委員長は，2003年6月のメディア所有新規則でこの流れをさらに推し進めようとした。1社が全国で所有できるテレビ局の視聴世帯到達範囲上限を35%から45%に引き上げてネットワークの強化を図り，1市場での1社のテレビ局複数所有に関する制限を緩め，さらに，1975年以来禁止されていた新聞と放送との相互所有に再度，道を開こうとした。厳密な基準に裏打ちされた規制緩和であることを示そうと，反トラスト法で市場占有度を測る尺度HHIや，HHIを援用したDiversity Index（多様性指数）を初めて導入した。

しかし，メディア監視団体や消費者団体などの市民グループは，規制緩和に反対し，施行を食い止めるため訴訟を起こした。ネットワークの巨大化を恐れ，また地方レベルで複数局所有や新聞と放送の相互所有が強まれば，それだけ“声”の多様性が失われるであろうことを恐れた。市民の動向に呼応した議会も，ネットワークの巨大化を懸念し，2004年1月，FCCの新たに決めた45%を下げて39%とし法制化した。一方，放送事業者や新聞社はさらなる規制緩和を目指して訴訟を起こした。2004年6月，フィラデルフィア第3連邦高等裁判所は，新規則のほとんどに「さらなる理由づけ」を求めてFCCに差し戻し，市民グループにとって大きな勝利となった。

本稿は，まず，ラジオ時代から1996年通信法に至るまでの所有規則の変遷をたどる。第2に，マイケル・パウエル委員長の就任後に始まった新規則に向けた展開と，新規則の内容，危機感を覚えた市民グループと規制緩和を目指す放送事業者とが裁判に向け示した論点を考察する。第3に，高等裁判所の下した判決と，それに対する関係者の反応・対応を検討する。メディアの現状に厳しい目を向ける市民グループと，生き残りをかけて規模の経済を追求する放送事業者との溝は深い。

目次

はじめに ……8

Ⅰ メディア所有規制の遠景と変遷 ……8
1. アメリカにおけるメディア所有規制の形成
～「1912年無線法」から「FCC・1941年規則」の成立へ～
2. 第二次大戦後の所有規制の変遷と1980年代以降の規制緩和

Ⅱ 「1996年電気通信法」におけるメディア所有規則の緩和 ……17
1. 規制緩和を決定づけた「96年法」とFCCの対応
2. 「96年法」後のメディアの寡占化，集中化

Ⅲ 2003年FCCメディア所有新規則 ……26
1. 規制緩和への動きと反規制緩和運動の展開
2. 新規則で示されたさらなる規制緩和
3. HHI，および多様性指数の導入
～所有規制緩和の数量的正当化～

Ⅳ フィラデルフィア高裁訴訟に向けての動きと判決 …40
1. 「新規則」に対する反応と訴訟への動き
2. 判決における「新規制」批判
3. 持ち越された決着とその影響

おわりに

はじめに

「市場のメカニズムを通じて，何を見たいか，何を聞きたいか，人々に決めさせようではないか。テレビは，単にひとつの物…絵の出るトースターに過ぎない。この箱を特別扱いしなければならない，というこれまでの考えから抜け出そうではないか」[1)]

レーガン政権下のFCC（米連邦通信委員会）委員長マーク・ファウラー氏がこう述べてから四半世紀がたつ。1941年に始まったアメリカのメディア所有規制は，ファウラー氏が押し開いた規制緩和の流れに巻き込まれた。技術革新が進み，「規模の経済」の追求が世界的な潮流となる中で，アメリカのメディア産業は集中化，寡占化を強めていく。規制緩和の流れは，「1996年電気通信法」で加速され，さらに2001年にFCC委員長に就任したマイケル・パウエル委員長は2003年，メディア所有新規則を発表する。１社が全国で所有できるテレビ局の全国視聴世帯到達率上限を引き上げ，１市場でのテレビ局，ラジオ局の所有制限をさらに緩和し，1975年以来禁止されていた新聞と放送の相互所有を解禁した。

しかし，新規則は，メディアの巨大化を懸念するメディア監視団体や消費者団体などの市民グループによる激しい規制緩和反対運動に直面した。運動はリベラルな団体のみならず，ライフル協会など保守的な団体も巻き込んで，メディア巨大化反対の一大キャンペーンに発展し，議会をも動かした。

2004年６月，フィラデルフィア連邦高等裁判所は，市民側の主張を大幅に取り入れた判決を出し，FCCに新規則のさらなる理由づけを求めて差し戻した。2003年から2004年にかけての動きは，市民グループにとっては大きな勝利であり，一方，FCCやさらなる規制緩和を求める放送・新聞事業者にとっては苦い敗北となった。

メディア所有規制は，もともと希少な電波を使うことから，放送事業者に公共の利益への奉仕を求めた。そして，「公正な競争，声の多様性，ローカリズム」の確保を目指すものであった。しかし，多メディア・多チャンネル化の進展と，メディア所有者の寡占化は，その基盤を揺るがせている。かつてCNNを立ち上げ，一時は巨大メディア産業タイムワーナーの買収をも目指したテッド・ターナー氏は，「今のアメリカのメディア業界は，メディアの寡占化でベンチャー企業が育つ余地がなくなっている」と嘆き，「公正な審判であるべきFCCが巨大企業と一緒になって弱い企業を痛めつけている」とFCCを酷評している[2)]。

本稿は，メディア所有規制の変遷を縦軸とし，マイケル・パウエルFCC委員長の新規則，市民や議会，放送・新聞事業者など関係者の反応，フィラデルフィア高裁の判決，そして判決を巡って生じた諸議論を横軸として，アメリカのメディア所有規制の現状と課題を考察するものである。

Ⅰ メディア所有規制の遠景と変遷

この章では，長いアメリカ放送史を，所有規制の変遷に焦点を当てて概観する[3)]。所有規制とは，放送メディアの構造的な規制であり，アメリカでは所有規制を通じて多様性の

確保を目指してきた。番組の内容に立ち入る番組規制（行動規制と呼ばれる）も幾度も行われたが，送り手の主張する「言論・表現の自由」（憲法修正第1条）に阻まれいくつもの重要な規則が消えていった（公正原則《Fairness Doctrine》やフィン・シンルール《Fin-Syn Rule》など）。

こうした「言論の自由」への抵触を避けるため，番組の質に直接立ち入らずに多様性を守るには，独立した放送事業者の数は多ければ多いほどよい。こうして「声」（所有者）の多様性こそが「公共の利益」を具現化するものとして重要視されてきた。反トラスト法を導入し，健全な競争を確保することで多様性が追求できるという考え方が，FCCのメディア所有規制の根底にある。

しかし，欧米を中心に1980年代から強まった世界的な技術革新と規制緩和の流れのなかで，企業は異業種を傘下に収める水平統合と関連業種を傘下に収める垂直統合を強め，メディア集中と寡占化が促進された。市場に任せれば健全な競争が行われるという牧歌的な「神の見えざる手」への信頼は大きく揺らぐようになる。

1．アメリカにおけるメディア所有規制の形成

～「1912年無線法」から「FCC・1941年規則」の成立へ～

(1) 基本概念と法的枠組みの形成

◆「1912年無線法」（The Radio Act of 1912）

誰もが電波を使って自由に情報発信ができる状況に規制の網を最初にかぶせたのは「1912年無線法」であった。過度の混信状態によって，政府や軍の情報伝達に支障を来たすと判断したアメリカ政府は，「1912年法」で，免許制による電波管理，政府の判断による周波数の割り当て，そして緊急無線などにアマチュア無線以上の優位性を認めた。といってもまだ不特定多数の人々に情報を伝える放送事業者の出現以前の規則であり，一対一の通信を念頭に置いたものであった。

1920年，ピッツバーグのKDKA局が一般聴取者に多彩な番組を提供する放送を開始した。ラジオ局数は，1922年に30局，翌年の1923年には556局まで一挙に増え混信状況は深刻化した[4]。ハーバート・フーバー（Herbert Hoover）商務長官は1922年から1925年にかけて放送事業者と4回にわたって会議を開き，事業者の自制を呼びかけた。自由市場の信奉者であったフーバー自身が後に「これほど政府の関与を業界が求めるとは」と述懐したように，業界はこぞって規制を求めた[5]。規制を求めた放送事業者たちは，1923年，NAB（National Association of Broadcasters，全米放送事業者協会）を結成している。もともとは，ASCAP（American Society of Composers, Authers and Publishers，米国音楽著作権団体）からの著作権使用料要求に共同対処するために作られた組織だが，後にワシントンでも有数のロビイング団体に発展していく。

さらに，1926年，長官が免許外の時間と免許外の周波数で放送したシカゴのラジオ局に対し免許の更新を止めようとしたところ，「1912年法」に照らして長官にその権限がないという司法判断が示された。免許を与えても，それを取り消すことはできない，そうした法の不備が露呈し，混信は事業者の手に負えない状況になっていた。クーリッジ大統領が「もっとも重要な公共的機能のサービス全体が混乱の中で漂っている」[6]として議会に

成立を急がせたのが，「1927年無線法」であった。

◆「1927年無線法」(The Radio Act of 1927)

「1927年無線法」は，電波が公共の資源であることを最初に宣言し，政府が所有し，誰に免許を与えるかの権限も政府にあることを明確にした。この法律のもとで暫定的に作られ，後に正式な規制機関となった連邦無線委員会（FRC, Federal Radio Commission）は，国際規約でアメリカに割り当てられた周波数を順守していない放送局を閉鎖し，残った放送局については，送信出力や利用周波数を定め，放送時間を割り当て，さらにAM放送のための周波数帯域を増やした。こうした技術的な環境整備の根底にあったのは，「公共の利益や利便，あるいは需要」(public interest, convenience or necessity) という要求であり（同法，4条），さらに，FRCが放送局に対して行う免許付与や更新，修正などもこの要求にかなうことを条件としていた（同法，9条，11条）。議会はそれぞれの言葉に定義づけはしなかったものの，この規定は，FRCが聴取者に虚偽を伝えるような放送を規制する権限などにも根拠を与えた。この「公共の利益」の概念は，1887年のイリノイ州の鉄道法や，1920年連邦輸送法などに端を発するとされるが，「鉄道の延長や輸送税の値上げなどは，顧客の需要や利益に究極的に資するかどうか，比較的容易に判断できたであろうが，微妙な番組のバランスやローカルへの志向といった高度な要素に関する聴衆の要求についても同様の（尺度を）決定したことは，複雑であいまいな結果を生むことになった」[7]。ともあれ，この「公共の利益」の概念は「1934年通信法」にも受け継がれ，放送の多様性を支える基盤の役割を果たすことになる。

◆「1934年通信法」(The Communications Act of 1934)

「1934年通信法」は，FCCをFRCの後継機関とし，この独立委員会に放送免許の更新や規則に従わないものへの罰金などの権限を与えた。さらに，1890年に成立した反トラスト法が放送の分野に取り込まれた。「1934年法」の313条は反トラスト法の適用をうたい，違反した放送局の免許を取り消す権限をFCCに与えている[8]。

また「1927年法」を受け，309条 (a) に免許を許可するにあたり，「公共の利益，便宜および必要」にかなうかどうか決定することが義務づけられている。同じ309条 (h) ではマス・コミュニケーションの媒体 (media) に免許または建設許可を与えるにあたっては「媒体の所有者の多様化を増進できるであろう申請者，または申請者グループに顕著な優遇が与えられるような規則と手続きを定める」ようFCCに求めて「多様性」を強調している。また，同条 (i) では競争入札にあたって「経済上の機会および競争を促進すること，免許の過度集中を避けること」とし，広範囲の申請者に免許を分散させることで「健全な競争」を求めている。この条文にはローカリズム (localism) という言葉こそ出てこないが，「地域の」(rural) 市場での所有者の多様性を追求するという姿勢の中にその意味がすでに込められていると見ることができる[9]。

アメリカは，教育，土地利用，警察，消防など，ほかの先進国では中央政府に委ねられる機能を，大きく州政府やローカル・コミュニティに委ねてきた。メディア評論家ベン・

バグディキアン（Ben Bagdikian）氏が指摘するように，「多様な地域と人々を抱えたアメリカにとって，それぞれの地域コミュニティの需要を熟知した何百というローカルのメディア所有者が存在するシステムこそ合理的なもの」と考えられてきたのである[10]。

ただ実態としては，放送免許を得た事業者は，まず，ニュースや人気のある番組を提供してくれるネットワークと加盟局契約を結ぶことに力を入れた。出発点において，アメリカの放送は，ローカルよりもナショナルなものを志向したのである。この「1934年通信法」で，放送制度の基本形が作られたが，同時にラジオと，後に続くテレビ放送ビジネスの原型も作られた。広告収入に依拠した一握りの放送事業者がたくさんの人々に放送を送るという図式である。こうした状況をニューヨーク市立Queens Collegeのマラ・アインシュタイン（Mara Einstein）助教授は，「多様性という観点から見るなら，多数の声のかわりに一握りの声が多数の人々に伝わり，番組の選択は公共の利益よりも広告収入に力点が置かれるようになっていく」と記している[11]。

(2) 兼営・相互所有禁止への動き

◆1941年規則への助走

1934年，FCCはFRCからの引き継ぎ事項であった番組に関する基準と広告についての方針作りに乗り出した。「1934年通信法」はFCCによる検閲を禁じてはいたが，放送局の方針や番組が公共の利益に合致するか否かを決定する権利を認めていた。1939年には，名誉棄損，人種や宗教への不寛容，わいせつ，意見が分かれる問題で片方の言い分だけ伝えること（1949年に定められる公正原則の前身）など，公共の利益に合致しない番組かどうかの14の基準を打ち出し，これらが1980年代まで引き継がれた。

また議会の要請に伴い，FCCは1938年，放送業界での独占状況の調査に乗り出した。業界の状況を把握することで，独占的傾向を帯びやすいネットワークを規制する必要があるかどうかを決めるという調査で，FCCは1941年，一連の規則をまとめた。例えば，加盟局にほかのネットワークからの番組調達を認める，加盟局は公共の利益の観点からネットワークの番組を拒否できるなど，基本的にはネットワークと加盟局の力関係を調整するものだったが，重要な所有規則が初めて含まれた。

◆1941年規則（国・地域レベルでの兼営禁止）

その1つは，「2つ以上のネットワークを持つ組織と加盟関係を結ぶ（AM）放送局には免許を与えない」とするもので，間接的に1社が2つのネットワークを所有することを禁じている。またその2つは，「1地域で1つの免許のもとに複数局の所有は認めない」というものであった。（ただし，AM局については公共の利益に合致すれば認められるという条件があり，一方でFMについては，同一所有者のFM局と実質的に同じ地域にあるなら許可しない，とするなど，FCCのケース・バイ・ケースの判断を要した。こうした条件がはずされ，例外のない禁止事項となったのは1964年である）

1941年規則における規制強化の理由として，FCCは「ラジオの2局所有（を禁止する）規則は，放送局所有者の多様性を通して，経済的競争と番組の視点の多様性を促進しようとした」と説明している[12]。また規則ではな

いものの，ネットワークが所有できるラジオ局を全米で７つに止めようとする方針も働いていた。

この，１社が２つのラジオ・ネットワークを所有できないとする規則は，1946年にはテレビにも適応される。FCCは，１事業者が複数のネットワークを持てばそれだけ新しいネットワークの成長の機会を奪い，望ましい加盟局と契約するチャンスを奪うと考えたのである[13]。

２つのネットワークの所有を否定され大都市での放送局の売却を迫られたNBCは法廷闘争に訴えたが，1943年，最高裁の判決で敗れ，所有していた２つのネットワーク，RedとBlueのうち規模が小さく人気も低かったBlueを売却した。これが後のABCである。

また，こうした所有規制の背景としては，「経済競争を促進するというより，言論の自由を規定した憲法修正第１条の価値を高めるため，情報の多様性の促進に主眼」が置かれた[14]。メディアの所有者が多ければ多いほど，多様性が得られ，それは公共の利益の具現化につながるとする考え方が根底にあった。

また，1941年の新規則では，ニューヨークでNBCとCBSがテレビの商業放送を開始したのを受けて，１社が全国で所有できるテレビ局数を３局とした。これが，テレビ局の広がりを反映して，1944年には５局まで認められるようになる。

このほか，FCCは同一市場での新聞と放送局の相互所有にもメスを入れようとした。1940年には，765のAM局のうち，30％が新聞社の所有となっていた。しかし，1944年までにFCC内部でも言論・表現の自由に抵触するのではないかとする意見が出て，一般的な規則の制定には至らなかった。新聞社が放送局を所持する自由は1975年まで放置されることになる。

２．第二次大戦後の所有規制の変遷と1980年代以降の規制緩和

◆セブン・ステーション・ルール（1954年）

1950年代の特徴は，全国規模の広告媒体としての地位をラジオがテレビに譲ったことである。テレビ局の免許は「金を印刷する免許」(a license to print money) と呼ばれ，新設のVHF局は数年で建設費を吸収し黒字経営となった。1953年に126局だったテレビ局は，54年には，新設された教育局２局を含めて，356局とおよそ３倍に増えた。

1954年，FCCは「セブン・ステーション・ルール」(Seven Station Rule) として知られる所有規則を打ち出した。それは，１事業者が全国で所有できる放送局は，「７つのAM局，７つのFM局，７つのTV局」を超えてはならない，とするものであった。同時に，テレビ局については，VHF局を５局までしか所有を認めず，２局はUHF局とした。VHF局数を制限したのは，大半のテレビにはUHFチューナーが搭載されておらず，UHF局の伸びをはかるためであった。しかし，到達範囲の狭いUHFを避ける事業者が多く，実質7-7-5の時期が続いた。同時に，FCCは，こうした放送局が大都市へ偏って集中しないよう指導も行った。

◆１市場での２テレビ局所有禁止

1960年代にはいると，圧倒的な視聴シェアを持ち，ニュースの強力な伝え手であるテレビ局を１社に独占させないようにすることが

FCCの関心事となってくる。また異なる市場にいくつかのテレビ局を持つテレビ局所有会社（Station Group）の存在も目立つようになる。このため，FCCは，1964年，同一市場でのテレビの2局所有を禁じた。多様性を促進するには，独立した所有者が多い方がよいとする従来の考え方に基づいていた。

しかし，1965年になると，上位50市場ではVHF局2局，UHF局1局の3局所有まで認める方針がFCC委員会で提案され，規則ではないがケース・バイ・ケースでFCCによる判断が行われた。が，業務が煩瑣であることを理由として1968年で取りやめとなる。一方，同じ1965年，FCCは1つのチャンネルを複数の事業者が求めた場合の基準として，志願者がローカルの関心に応えられるかどうか，テレビ局所有会社のような組織より単独のローカル局を目指しているかどうか，さらにはローカル新聞やほかの放送局との合併を避けようとしているかどうかなどを，考慮するようになった[15]。特に新聞との相互所有を避けようとするかどうかという基準は，1975年に規則となる，新聞と放送局の相互所有の禁止へとつながっていく。

◆ニクソン・フォード政権下の規制強化

ニクソン政権下の1970年，ベトナム戦争と国内の戦争反対運動を連日のように報道するメディアに対し，大統領はメディアが偏向していると非難してはばからなかった。すでに世帯の85％にテレビは普及していた。FCCはこの年，大統領の意向を受けて「放送の独占」を崩すため，電波の希少性を理由に，テレビ局とラジオ局（AM あるいはFM）の兼有を禁止した。これはOne-to-a-Market Rule（1市場1局ルール）と呼ばれた。主要な市場では，AM局・FM局・テレビ局の兼営が趨勢となっていたが，この規則は既存のAM局とFM局の兼営が継続することは認めたものの，ラジオ局とテレビ局の兼営については，放送局の売買の時点で打ち切られた。

また，所有規制ではないが，FCCは1971年，番組の内容に関わる2つの規則を承認している。1つは，プライムタイム・アクセス・ルール（PTAR, Prime Time Access Rule）と呼ばれる規則で，上位50の市場では，夜7時から11時までのプライムタイムのうち，ニュースを別にして，ネットワークの番組を3時間以上放送してはいけない，とする規則であった。この規則は翌年，9月から施行された。もう1つの規則は，ネットワークが番組に出資し販売権を持つこと（Financial Interest and Syndication Right）を禁止するもの（頭文字をとり通称Fin/Syn Ruleと呼ばれる）だった。独立プロダクションやそのプロデューサーを養成しようとするねらいがあった。いずれの規則も，ネットワークの力を制限しようとする意図が背景にあった。

またFCCはこの年，同一市場でのケーブルテレビとテレビ局の相互所有を禁止する規則を作った。規則を設けた理由として，放送事業の集中化への懸念を示し，同時にこの規則で，地域市場での多様な所有を支持するFCCの政策をさらに進め，番組の多様さを導くことができる，とした[16]。

さらに，フォード政権下の1975年，FCCはそれまで認められていた新聞と放送局の相互所有を見直し，同一市場での日刊紙とテレビ局，あるいはラジオ局の相互所有を禁止した。FCCは，「本当の多様性を放送局と新聞の相

互所有に期待するのは現実的ではない。相互所有で期待される多様性が，（放送と新聞が）互いに競争して生じる多様性と同じだと期待はできない」と理由づけた[17]。しかしニューヨークやロサンゼルスなど大都市圏の大きな市場では，基本的に相互所有はそのまま残された（Grandfathering，既得権益擁護）。対照的に小さな市場では，多様性の障害になるとして，相互所有を行っていた事業者は，5年以内に，新聞社か放送局のどちらかを手放すことを求められた。法廷での争いでも最高裁はFCCを支持し，数十の相互所有が解体された。

こうした規制強化の動きは70年代後半になると変化し，カーター政権下，議会の一部で規制緩和の動きが始まる。長かったベトナム戦争が76年に終わり，人々はテレビに娯楽を求め，放送事業者も利益追求を目指した。規制緩和を目指す動きもこうした状況を反映していた。長期的な放送政策に責任を持っていた上院の通信小委員会の指導者が退任したあと，下院の通信小委員会がその役目を担うようになる。技術革新を背景に，電波の希少性やそれに基づいた放送の公共の利益のための責務を否定する動きが目立つようになる。コミュニケーション小委員会委員長だったバン・ディーリン（Lionel Van Deerlin）議員（民主党）は1978年，「市場での趨勢に任せきれない時」にのみ出動する新しい通信規制委員会を発足させる法案を提出した。また，ラジオに関する所有規則を一切廃止し，ケーブルテレビには連邦政府は関与せず，テレビ局の免許更新は5年ごとに2度繰り返せば後は無期限とし，全国での1社の放送局所有制限をテレビ10局，ラジオ10局にしようとした。さらに翌年には，比較審査などを無くし抽選で放送局に免許を与えることや，さらにラジオの所有制限を一切無くすことなどを盛り込んだ法案を提出する。放送局免許とラスベガスのカジノを同一視しているといった強い批判を浴びて，いずれの法案も採択はされなかったが，こうした市場優先の考えは次のレーガン政権下で現実のものとなって行く[18]。

◆規制緩和の1980年代

1980年代は，FCCのマーク・ファウラー（Mark Fowler）委員長がぎりぎりまで規制緩和を目指したことで知られる。大企業の利益を優先し，市場のなりゆきに任せ，政府の規制をできるだけ減らそうとしたレーガン政権の方針は，放送にも反映された。ファウラー氏の一時的な前任者は，ファウラー氏が1981年5月にようやく上院の承認を得て就任するまでの間に，ラジオの公共サービス番組の放送義務を廃止し，同じくラジオの1時間あたり18分以内というコマーシャル時間の上限を廃止した。また公共放送に対して，番組記録を提出せずに済むようにし，出資した協賛者（Underwriterという）の製品を紹介することも認めた。ファウラー委員長は，就任後，ラジオの免許期間を3年から7年に，またテレビのそれを3年から5年に引き上げた。1982年には，テレビ局を短期投資の対象とならぬよう所有後3年間は売却できないとしていた規則（3-year Trafficking Rule）を廃止した。テレビの時間あたりのコマーシャル制限を廃止し，商業放送局やケーブルテレビ事業者に課していた年次報告の提出義務も廃止した。いくつかの公共テレビには，実験的にコマーシャルを認めた。こうした緩和の流れを受けて，NABは82年にラジオやテレビのための番組

と広告の基準を廃止している。裁判所でその基準の一部が憲法違反であるとされた時，これを好機ととらえ廃止したのである。その中には，子供番組の基準も含まれていた。

◆12-12-12ルール

1984年になると，FCCは，それまで30年続いたAM 7局-FM 7局-TV 7局の上限を，6年間の期限付きで12-12-12に引き上げることを決めた。FCCは，「セブン・ステーション・ルールを撤廃しても，視点の多様性や資本集中を防ぐというFCCの伝統的な目標に悪影響は及ぼさない」とした[19]。その理由として，FCCは，「放送と通信市場が変化したこと，グループ所有（兼営）が社会問題やコミュニティのニーズに応える番組に質的・量的に良い影響を与えたこと，全国所有規制（を緩めたこと）が，それぞれの市場での多様で独立したテレビ局やラジオ局の『声』に影響を及ぼしていないこと」などをあげている。ただし，急激な市場の変化を引き起こしかねないとする懸念にも応えるため，6年間の期限を付け，悪影響がなければそのまま規則化するとした。しかし，民主党が下院の多数派を占める連邦議会は，メディア集中を懸念してFCCとの折衝を続け，数値制限に加えて，1社が全国で所有するテレビ局の視聴世帯到達率の上限を25％とし，1985年から施行された[20]。

◆公正原則の廃止

ファウラー委員長は1987年1月にFCCを去るが，1986年までに彼が準備した最後の仕事は，公正原則（Fairness Doctrine）の廃止だった。1949年に形をなしたとされる公正原則は，番組編成時間のうち適正な量の時間を，意見の対立する公的な問題を扱う番組に充当する，またその番組では対立する見解が公正に提示される，というものであった。原子力発電所を巡り，環境団体が放送局に対して誤報に反論する時間を求めて拒否されたことを訴えた裁判で，ワシントン高裁がこの原則を否定したことが大きな引き金になり，FCCは87年8月，廃止を決めた。議会は同主旨の法律を残そうと「公正原則法」（Fairness Law）を通過させたが，レーガン大統領が公言した拒否権発動を覆すだけの議員数の見込みが立たず，結局公正原則は廃止された。

◆1市場でのラジオ局所有規則の緩和

また，こうした規制緩和のなかで，FCCは1988年，ローカルラジオの所有規則を緩める。1市場全体でのラジオの複数所有を禁じていた規則を変え，市場の中の「主要都市」（Primary City）におけるAM局やFM局の複数所有を禁じるとした。この結果，主要都市の、1AM局とその周囲にある1FM局（あるいはその逆）の兼営が可能になった。FCCは，「地理的に同じ地域（＝市場）での複数所有を認めることで，経済効率を高めようとした」とし，また「放送局の増加や新しいサービスや技術の導入，そして市場での厳しい競争が，規制を緩めた理由だ」と説明している[21]。

この1市場におけるラジオの複数所有は，ブッシュ（父親）政権下の1992年にさらに緩和された。

規則は市場の規模によって4つに分けられ，

1）40以上のラジオ局がある場合は，3AM局と3FM局の所有を認める。

2）30局から39局の場合は，3 AM局と2 FM局，
3）15局から29局の場合は，2 AM局と2 FM局，
4）14局以下の場合は，1 AM局と2 FM局，あるいは2 AM局と1 FM局

とし，1）から3）までは，聴取シェアが（組み合わせの結果）あわせて25％を超えないこと，また4）では聴取シェアがあわせて50％を超えないこと，とされた。

FCCは，ラジオ局の増加，ケーブルチャンネル（なかでもMTV音楽チャンネル）などの非ラジオメディアとラジオとの競争の激化を緩和の背景としてあげているが，同時に，ラジオ局収入の落ち込みが激しくなったため，経済環境の変化で公共の利益に供するというラジオの使命が脅かされている，とした。そして，規制を緩和し集中化を図れば，ラジオ放送事業者は規模の経済を実現し，番組制作費の増加を図りその競争力を高めうるだろう，と述べている[22]。

一方，この年に「1992年ケーブルテレビ消費者保護及び競争法」（Cable Television Consumer Protection And Competition Act of 1992）が定められた。通称，「1992年ケーブル法」と呼ばれる同法の主眼は，ローカルテレビ局の放送の再送信をケーブルテレビに義務づける「ケーブル・マストキャリー」を定めるとともに，ケーブルテレビの利用料金に歯止めをかけようというものだったが，一方でテレビネットワークがケーブルシステムを所有したり，逆にケーブルテレビ局が放送の領域に進出したりすることも可能にした。

翌年，FCCはこの法律に基づいて，ケーブルテレビに対する所有規則を2つ設けた。その一つは「水平的規則」と呼ばれるもので，ケーブルテレビ事業者1社が全米のケーブルテレビ市場で占有できる加入世帯の上限を全加入世帯の30％とするものである。もう一つは「垂直的規則」と呼ばれるもので，ケーブル事業者は資本系列にあるケーブル専門チャンネルについては，ケーブルの容量の40％未満を当てるにとどめ，資本系列外の番組供給事業者に残る60％の容量を割り当てるものとすると定められた。

◆拍車かかるクリントン政権下の規制緩和

ブッシュ大統領に代わって登場したクリントン政権もまた，規制緩和の手を緩めなかった。それまでの60年にわたる所有規制が大幅に緩和される「1996年法」に至るまでに，クリントン政権下，共和・民主ともにいわば協力して緩和の道を歩んだ。1993年，FCC委員長に就任したリード・ハント（Reed Hundt）委員長は，着任早々，新しい電気通信法の構想を示し，その中心思想が規制緩和であることを明らかにした。

1994年，共和党が勢力を増した議会で，共和党の指導者は，通信分野で規制緩和を進めることを決意し，一方で公共放送への連邦政府援助を凍結する意向を示した[23]。後者はさすがに強い反対にあったが，多くの地域電話会社がケーブルテレビへの参入の意欲を示した。

この年，FCCはラジオの全国所有規則をAM12局，FM12局から，AM20局，FM20局に引き上げている。前政権下の1992年に1市場でのラジオの複数所有が大幅に緩和された後，1万を超す商業ラジオ局のうち約2,000が共同所有かLMA（Local Management

Agreement，所有はしないが経営を請け負う契約）局となっていた。また，1994年から1995年にかけて，メディアの垂直合併が続いた。1994年には，バイアコムがパラマウント・コミュニケーションズを買収した。1995年３月には，ディズニーがCapital Cities/ABCを，５月にはウェスティングハウス社がCBSを，そして９月にはタイムワーナーがテッド・ターナー氏のTBS（CNNの親会社）を買収合併した。「1996年電気通信法」はこうした巨大買収の流れをさらに押し進めることになる。

Ⅱ 「1996年電気通信法」におけるメディア所有規則の緩和

１．規制緩和を決定づけた「96年法」とFCCの対応

1996年２月に成立した「1996年電気通信法」（以下，「96年法」とする）は，「1934年通信法」の改正と独自の追加部分を併せ持つ法である。「消費者に低料金で高品質なサービスを提供するため，通信分野の競争を促進し規制を軽減する」というのが前文に記された同法の目的であり，共和党主導の議会とはいえ，民主党の大多数の議員も賛成して成立した。FCCは後述する2003年６月のメディア所有新規則の中（55項）で，「96年法は競争的な市場と公共の利益の結びつきをさらに深めた」としている。その中心は，1982年にAT＆Tを分割し，長距離をAT＆T，地域を７つの電話会社に分け，さらに電話会社の映像配信を禁止したいわゆる「1982年同意審決」を撤廃することであった。つまり，長距離と地域の電話会社の相互参入，電話会社の映像伝送事業への参入を認めたのである。こうした通信分野での改正が主体ではあるが，放送に絡むいくつかの条項が書き加えられ，結果としてこれまでの所有規制が大きく書き変えられることになった。

まず，同法はラジオ，テレビの免許期間をそれまでの５年から８年とし，更新にあたっては，特段の問題が無い限り，公共の利益等に寄与しているかどうかの判断はしないとした（307条，309条）。

さらに，その202条（a）で，１事業者（entity）が全国で所有できるAM，FM局の上限を撤廃し，FCCに規則の改正を認めた。同条（b）では，１市場におけるラジオ局所有の制限を92年よりさらに緩和させて次のように変え，これもFCCの規則の改正を求めた。

◎ラジオ局数が45を超える都市では，ラジオ局を８局まで所有できる。ただし，AMあるいはFM局６つ以上の所有は禁止

◎ラジオ局数が30～44局までの都市では，ラジオ局を７局まで所有できる。ただし，AMあるいはFM局５つ以上の所有は禁止

◎ラジオ局数が15～29局までの都市では，ラジオ局を６局まで所有できる。ただし，AMあるいはFM局の５つ以上の所有は禁止

◎ラジオ局数が14局以下の都市では，ラジオ局を５局まで所有できる。AMあるいはFM局の４つ以上の所有は禁止。ただし，当該市場のラジオ局全体の50％以上を１事業者が所有，運営，支配してはならない

また，同条（c）では，テレビ局の視聴世帯到達率上限について，25％から35％に引き上

表1　所有規制関連年表

1927年無線法	1934年通信法	所有規制区分	1941	1944	1946	1954	1964	1970
「公共の利益」の理念の導入	多様性・健全な競争、ローカリズムの目標を設定	全米のテレビ局所有	全米で1社が3局までテレビ局を所有可能	全米で1社が5局までテレビ局を所有可能		全米で1社が7局までテレビ局を所有可能		
		1市場でのテレビ局の保有					1社が1市場で所有できるのは1局のみ	
		全米ラジオ局所有				全米で1社がAM 7局, FM 7局までラジオ局を所有可能		
		1市場でのラジオ局の所有	1市場でラジオ局の複数所有を禁止					
		ネットワークの所有	1社が2つ以上のラジオネットワークを所有することを禁止		1社が2つ以上のテレビネットワークを所有することを禁止			
		ラジオ局とテレビ局の兼営						
		放送と新聞の相互所有						
		ケーブルテレビとテレビの相互所有						1市場におけるケーブルテレビとテレビ局の相互所有を禁止
		ケーブルテレビの水平所有規制						
		ケーブルテレビの垂直所有規制						

1971	1975	1984	1988	1989	1992
		全米で1社が12局までテレビ局を所有可能，ただし1社のテレビ局の視聴者到達率は上限25%（実施は1985年）			
		全米で1社がAM12局，FM12局までラジオ局を所有可能			
			1市場の主要都市でのラジオ局複数所有を禁止 →1市場全体では1AM局と1FM局の複数所有が可能		・40以上のラジオ局がある場合は，3AM局と3FM局の所有を認める ・30局から39局の場合は3AM局と2FM局所有可能 ・15局から29局の場合は2AM局と2FM局所有可能 ・14局以下の場合は，1AM局と2FM局，あるいは2AM局と1FM局所有可能 ただし1)から3)では，1社の聴取シェアが25%を超えないこと，4)では1社の聴取シェアが50%を超えないこと
テレビ局とラジオ局の兼営を禁止				原則禁止だが，25位以上のテレビ市場で，その兼営が公共の利益に資するとFCCが判断した場合は適応除外	
	同一市場での日刊紙とテレビ局，あるいはラジオ局との相互所有を禁止（大都市での温存あり）				

表1　所有規制関連年表

1927年無線法	1934年通信法	所有規制区分	1993	1994	「1996年電気通信法」での改正
「公共の利益」の理念の導入	多様性・健全な競争、ローカリズムの目標を設定	全米のテレビ局所有			所有できる放送局数の制限を撤廃 1社が所有できる放送局の放送到達上限は全米テレビ視聴世帯の35%までとする
		1市場でのテレビ局の保有			FCCに所有制限の見直し命令
		全米ラジオ局所有		FM20局，AM20局まで1社が所有できる	所有局数の制限を撤廃
		1市場でのラジオ局の所有			・ラジオ局数が45を超える都市では，ラジオ局を8局まで所有できる。ただし，AMあるいはFM局の6つ以上の所有は禁止 ・ラジオ局数が30～44局までの都市では，ラジオ局を7局まで所有できる。ただし，AMあるいはFM局の5つ以上の所有は禁止 ・ラジオ局数が15～29局までの都市では，ラジオ局を6局まで所有できる。ただし，AMあるいはFM局の5つ以上の所有は禁止 ・ラジオ局数が14局以下の都市では，ラジオ局を5局まで所有できる。ただし，ラジオ局の株式取得率が50%未満の場合を除き，AMあるいはFM局の4つ以上の所有は禁止 上記に従うようFCCに規則改正を要求
		ネットワークの所有			二重ネットワーク規制を変更するための規則改正をFCCに要求
		ラジオ局とテレビ局の兼営			原則禁止だが，50位以上のテレビ市場で，その兼営が公共の利益に資するとＦＣＣが判断した場合は適用除外
		放送と新聞の相互所有			
		ケーブルテレビとテレビの相互所有			ネットワークとケーブルシステムの相互所有を認めるようFCCに規則改正を要請
		ケーブルテレビの水平所有規制	ケーブルテレビ事業者の全米ケーブルテレビ市場での占有率の上限を30%とする		
		ケーブルテレビの垂直所有規制	ケーブルテレビ局は，チャンネル数全体の40%を超えて，ケーブル局が関連するケーブルチャンネルを提供してはならない		

1999	2001	2002	2003	2004
		2002年２月，ワシントン連邦高裁が見直し命令	2003年6月，FCCが新規則を発表。35%を45%に切り上げ	2004年1月，連邦議会が，放送到達上限を39%に決定
1999年８月，FCCが規則を改正。１社に１市場でテレビ局２局の所有を認める。ただし，２局のうち少なくとも１局は，当該市場で視聴シェアのランキングで５位以下であること，また，２局所有後，その市場に８つの独立した放送局があることが条件		2002年４月，ワシントン連邦高裁が見直し命令	2003年6月，FCCが新規則を発表。 ・4局以下の市場では２局所有不可 ・5局以上17局以下では１社が２局まで所有可能 ・18局以上は１社が３局まで所有可能 ただし，上位４局のうち２局の兼営は原則として認めない	2004年6月，フィラデルフィア高裁がFCCに数値についてのさらなる正当化を求めて差し戻し
	2001年11月，FCCが規則見直しに着手		2003年６月，FCCが新規則を発表。数値的変更はしないが，市場の定義を変更，規制は強化	2004年６月，フィラデルフィア高裁がFCCに数値についてのさらなる正当化を求めて差し戻し
	2001年４月，FCCが規則を改正。４大テレビネットワーク(ABC, CBS, NBC, Fox)の１つを所有するメディア企業は，そのほかのネットワークを１つ以上併せて所有，運営することができる。ただし，４大ネットワークの複数所有は禁止			
1999年８月，FCCが規則を改正。テレビ局を所有する事業者は， ・兼営後20局以上の独立したラジオ局が残る場合，６局までのラジオ局を所有できる ・兼営後10局以上の独立したラジオ局が残る場合，４局までのラジオ局を所有できる ・独立したラジオ局の数にかかわらず，１ラジオ局を所有できる			2003年６月，FCCが新規則を発表。ラ・テ局の兼営と，新聞・放送の相互所有規則を一体化 ・テレビ局が３局以下では兼営や相互所有は不可 ・テレビ局が４局から８局では， 1) １日刊紙と１テレビ局，及び所有可能なラジオ局の半数 2) １日刊紙と所有可能な全ラジオ局(テレビ局は所有不可) 3) ２テレビ局と所有可能な全ラジオ局(日刊紙の所有は不可) ・テレビ局が９局以上の場合は所有制限なし	2004年６月，フィラデルフィア高裁がFCCに数値についてのさらなる正当化を求めて差し戻し
	2001年９月，FCCが規則見直しに着手			
		2002年２月，ワシントン連邦高裁が同一市場でのケーブルテレビと放送局の相互所有禁止の撤廃を命令		
	2001年３月，ワシントン高裁が言論の自由に反するとして違憲判決。規則見直しを命令。同年９月，FCCが規制見直しに着手	2002年２月，ワシントン連邦高裁，規則見直し命令		
	2001年３月，ワシントン高裁が言論の自由に反するとして違憲判決。規則見直しを命令。同年９月，FCCが規制見直しに着手			

"Stay Tuned: A History of American Broadcasting, Third Edition"，"Broadcasting in America: A Survey of Electronic Media, Ninth Edition"，"The Broadcast Century and Beyond: A Biography"，およびFCC関連資料から作成

げ，それまでの12局という数値制限を無くし，また１市場での制限にも見直しを命じた。このほか，同条は，FCCに対して，ラ・テ局運営について１市場１局規制の執行に関し，上位50テレビ市場で公共の利益にかなうなら適用を除外すること（d），二重ネットワーク規制を変更するための検討にはいること（e），さらにネットワークとケーブルシステムの相互所有を認めるために委員会規則を変えること（f）などを求めた。そして，同条（h）では，こうした規則の見直しを２年ごとに行うよう求めている。

この「96年法」の要求するところに従い，FCCは1999年８月，１市場でのテレビ局の複数所有に道を開き，またラジオ局とテレビ局の兼営にも道を開いた。テレビについての新規則では，「１市場で２局の合併を認める。ただし，合併した後，商業・非商業局あわせて８局の事業者の異なるテレビ局が存在すること，また，合併する２局のうち，１局は視聴シェアが上位５位以下であることを条件とする」とした。また，「テレビ局を所有する事業者は，

◎兼営後20以上の独立したラジオ局が残る場合，６局までのラジオ局を所有できる
◎兼営後10以上の独立したラジオ局が残る場合，４局までのラジオ局を所有できる
◎独立したラジオ局の数にかかわらず，１ラジオ局を所有できる」とした。（AM，FM局の構成はラジオ所有規則に従う）

さらに，2001年４月には，４大ネットワーク（ABC，CBS，Fox，NBC）が後発のネットワークであるUPNやWBの片方，もしくは双方を所有して運営することを認めた。ケーブルテレビや衛星放送も含めた映像多チャンネル市場の競争が激化する中で，ネットワークの複数所有は，情報処理の一元化や番組の差別化などで，経済的効率化をもたらすというのがその理由だった。この規則改正でバイアコムは，共同所有していたUPN，それに買収してまだ間もないCBSの２つのネットワークを所有することになった。

「96年法」の後，2003年６月のメディア所有新規則の発表までの規則改正は，この２つだが，ほかの諸則に対しても，司法による見直し命令がいくつも出された。これらへの対応として，2003年６月の新所有規則準備が急がれることになる。（詳しくは，第Ⅲ章（2）.「司法の圧力と見直しへの動き」を参照）

２.「96年法」後のメディアの寡占化，集中化

◆ラジオ業界の急速な再編

この「96年法」の影響はまず，全国での所有の上限が撤廃されたラジオ局の急速な再編となって現れた。顕著な例であるクリア・チャンネル（Clear Channel Communications）は，翌３月に１億3,000万ドルで13のラジオ局を買収，同年中には49のラジオ局を買収して所有局数を103局とした。その後，97年に70局，98年に38局を追加して204局とした後，99年にはラジオ大手のJacorを買収して625局に，また，99年から進めたラジオ大手AMFM（当時443局所有）の買収を2000年に完了して1,000局の大台に乗せた。2003年末には，366のFM局と，816のAM局，あわせて1,182のラジオ局を所有するに至っている。

クリア・チャンネルは，急激に傘下のラジオ局を増やす過程で，さまざまの批判にさらされた。よく引用される例は，2002年１月に，ノース・ダコタ州のミノー（Minot）市で起き

た貨車の脱線で有毒なアンモニアガスが流出し市民に被害を与えた事故である。この時，警察が市民に知らせるため，市内に6つあるクリア・チャンネルのラジオ局に電話を入れたが，誰もいなくて，1時間半も連絡が取れなかった，という[24]。これについて，同社は市の行政が放送局などに連絡する緊急警戒装置（EAS）を導入しておらず，連絡した電話番号も間違っていた，その夜は確実に放送局に社員がいたなどと反論している。しかし，この事件は，クリア・チャンネルが1,200局も所有しながらきわめて限られた人数で，録音済みの番組を全国に流して切り回している，という批判に火をつけた。「クリア・チャンネルは新しい音楽家たちを締め出している」「クリア・チャンネルは好戦的なキャンペーンを組織した」など，さまざまな批判に対し，そのサイトで反論しているが[25]，効率を重視した中央集中型の放送という批判はぬぐえていない。

ラジオ業界の状況を，2002年にFCCが調査した報告書があり，それを見ると次のようなことが書かれている[26]。

1社が所有できるラジオ局の全国での上限が廃止された1996年から2002年にかけて全体のラジオ局数は5.4％増えたが，ラジオ局の所有者数は34％減った。1996年に，上位2社は，それぞれ全国での所有局が65局未満だったが，2002年には，クリア・チャンネルが1,216局，所有局数で2番手のCumulusが270局所有している。ローカルレベルでは，1996年から2002年の間に，1市場平均のラジオ局所有者数は，13.5人から9.9人に減少した。1996年には，各市場のトップ局の平均広告収入は該当市場ラジオ局全体の収入の35.6％だったが，2002年には，46.8％に伸びた。

業界誌『Broadcasting & Cable』の資料によれば，ラジオ業界は，収入の面では上位2社（クリア・チャンネルとInfinity）が上位25社全体の54.3％を占めている。また上位25社があわせて2,911局を所有し，全米13,331局の21.8％を占めているが，その上位25社の中では，上位10社が78.7％を占める企業集中となっている（表2）。

◆テレビ業界の寡占化

全国での視聴世帯到達率の上限が25％から35％に引き上げられたテレビ業界でも，さらに寡占化が見られた。ネットワークを含めたテレビ局所有会社の上位25社が所有していたテレビ局数は，1996年には24.6％だった。しかし，1997年には33％，98年には35.9％，99年には38.6％，そして2000年には，41.6％と年ごとに増加していった[27]。1999年8月，FCCはローカル局の複数所有を認める規則改正を行ったが，翌9月にはバイアコムがメディア合併では過去最高の349億ドルでCBSを買収することを発表，2000年5月にFCCに認可された。また，同年7月，FCCはFoxによる大手テレビ局所有会社クリスクラフトの持つテレビ局10局の買収を認めた。Foxはバイアコムとの間で所有テレビ局の交換を行い，両者ともに大都市での2局所有を進めた。またNBCの親会社であるGEは，2003年10月，フランスの大手メディア企業Vivendi Universalとの間で，Vivendiの娯楽事業部門VUEとNBCを合併させ，新しくNBCU（NBC Universal）を発足させることで合意した。4大ネットワークの1つNBCは，これまでハリウッドのスタジオを所有しない唯一のネットワー

クだったが，合併の結果，NBCUは，テレビネットワークのNBCやスペイン語放送のテレムンド，映画制作・配給のユニバーサル・ピクチャーズ（Universal Pictures），ケーブル番組供給会社USAネットワークスやSci-Fiチャンネル，そしてテーマパークのユニバーサル・スタジオ（Universal Studio）を統合するメディア企業となった（表3）。

◆メディア業界の寡占・集中化

こうした寡占化・集中化の動きは，メディア業界全体に及んだ。2000年1月，インターネット最大手のAOLが1,660億ドルでタイムワーナーを買収すると発表し，2001年1月に世界最大のメディア複合企業AOLタイムワーナーが誕生した。その後の通信不況で，AOLの不振が目立ち，経営陣からAOL出身者は一掃され，2003年には社名もタイムワーナーに戻った。新興企業がメディア大手を買収合併したが，結局，飲み込まれる形となった。

また，「96年通信法」により映像送信事業への参入が認められた電話業界では，AT&Tが1998年ケーブルテレビ最大手のTCIを総額480億ドルで，さらに2000年にはケーブル大手のメディア・ワン（Media One）を買収して，アメリカ最大の電話会社かつ最大のケー

表2　ラジオ上位25社

順位 '03	順位	2002年売上高（単位100万ドル）	市場数	所有局数
1	Clear Channel	3,423.40	190	1,216
2	Infinity	2,186.60	40	185
3	Cox Radio	466.80	18	78
4	Entercom	455.10	19	104
5	ABC Radio	424.60	35	74
6	Citadel	366.10	44	216
7	Radio One	338.10	22	66
8	Emmis	296.70	8	27
9	Cumulus	292.90	55	270
10	Univision	290.90	16	57
11	Susquehanna	244.30	9	33
12	Bonneville	221.90	5	35
13	Greater Media	166.30	6	19
14	Spanish Broadcasting	147.50	7	27
15	Salem	145.10	35	92
16	Jefferson-Pilot	136.10	5	17
17	Beasley	118.40	10	41
18	Saga	108.80	19	71
19	Entravision	88.30	23	58
20	Regent	84.50	16	76
21	Journal Broadcast	72.10	8	36
22	NextMedia	68.30	14	60
23	Inner City	64.80	8	19
24	Sandusky	59.40	2	10
25	Lotus	52.60	7	24
Total		10,319.60	621	2,911

"Top 25 Radio Groups", "Broadcasting & Cable" 2003年9月29日から作成

ブルテレビ事業者となった。有料テレビ加入世帯の30％という上限を超える1,640万の加入者を得て事業所の売却を迫られる状況であったが，同社はケーブルテレビ網のデジタル化が過度の負担となり，2001年にはケーブル3番手のコムキャスト(Comcast)にケーブルテレビ部門を売却すると発表した。コムキャストは1年後に720億ドルで買収を完了し，アメリカ最大のケーブルテレビ事業者となった。

また，衛星放送でも最大手ディレクTV(DirecTV)の獲得を巡って，2番手のエコスター(EchoStar)が失敗した後，2003年5月，ニューズコープがディレクTVの親会社であるヒューズ・エレクトロニクスを66億ドルで買収すると発表，この買収が同年12月に認められた。メディア王マードック氏は念願のアメリカ大陸での衛星事業を手中に収め，世界規模の衛星ネットワーク構想をさらに進めることになった。

表4で示したのは，2003年に業界誌『Broadcasting & Cable』が発表したメディア企業上位25社である。この表では，特にアメリカのテレビやラジオ業界に関連の深い企業が取り上げられている。そのうち，上位7社がどういう業種を傘下に収めているかを示したのが表5である。(NBCUは反映されていない)

表3　テレビ局所有会社上位25社

順位	テレビ局所有会社	2003年売上高(単位:100万ドル)	所有局数	所有局の視聴世帯到達率
1	Fox Stations Group	2,330	35	38%
2	Viacom TV Stations	1,800	39	39%
3	NBC Universal Stations	1,740	29	33%
4	Tribune Broadcasting	1,250	26	30%
5	Disney/ABC Stations	1,170	10	23%
6	Gannett Broadcasting	821	21	18%
7	Hearst-Argyle Television	762	25	15%
8	Belo Corp.	679	19	13%
9	Univision	644	37	22%
10	Cox Broadcasting	615	15	10%
11	Sinclair Broadcasting	597	62	24%
12	Raycom Media	425	37	8%
13	Scripps Howard Co.	365	10	14%
14	Post-Newsweek	323	6	7%
15	Meredith Broadcasting	322	13	8%
16	Clear Channel	319	41	9%
17	Media General	306	26	8%
18	LIN Television	283	23	6%
19	Gray Television	277	34	5%
20	Emmis	257	16	6%
21	Sunbeam Television	230	2	4%
22	Young Broadcasting	225	11	6%
23	Allbritton	204	7	4%
24	Liberty Corp.	193	15	3%
25	Nexstar Broadcasting	187	46	5%

"Top 25 Station Groups" "Broadcasting & Cable" 2005年1月24日，および
"Broadcasting & Cable Year Book 2005"から作成

これに関連して前述のベン・バグディキアン氏は，世界のメディアが，タイムワーナー，ディズニー，ニューズコープ，バイアコム，それに欧米を中心とした出版最大手のベルテルスマンの５大メディア企業に牛耳られている，とする[28]。そして，1983年にはアメリカのメディアは50人の所有者に握られていたが，2003年にはわずか５人に握られ，彼らが，人々が何を知るかを決めていると述べている。

表４　メディア企業上位25社

順位 '03	企業	2002年売上高（単位10億ドル）
1	Time Warner	41.0
2	Walt Disney	25.3
3	Viacom	24.6
4	Comcast	21.1
5	Sony	20.0
6	Vivendi Universal	19.7
7	News Corp.	15.2
8	Cox Enterprises	9.9
9	Hughes Electronics	8.9
10	Clear Channel	8.4
11	NBC	7.1
12	Gannett	6.4
13	Tribune	5.4
14	Hearst	5.2
15	EchoStar	4.8
16	McGraw-Hill	4.7
17	USA Interactive	4.6
18	Charter	4.5
19	Cablevision	4.0
20	Adelphia	3.4
21	New York Times	3.1
22	Washington Post	2.6
23	Liberty Media	2.1
24	Discovery	1.7
25	E.W. Scripps	1.5

'Top 25 Media Groups'　"Broadcasting & Cable"
2003年５月12日から作成

III　2003年FCCメディア所有新規則

１．規制緩和への動きと反規制緩和運動の展開

(1) 規制緩和の信奉者

2001年２月FCC委員長に就任したマイケル・パウエル氏を，1980年代のレーガン政権下で規制緩和を目指したマーク・ファウラー委員長になぞらえる向きは多い。ファウラー委員長のように，「テレビは絵が映るトース

表５　巨大メディア企業の主な事業内容

企業＼業種	インターネット	テレビネットワーク	ラジオ	ケーブルテレビシステム	ケーブル番組	映画制作	ビデオ制作	音楽	出版	テーマパーク	スポーツフランチャイズ
Time Warner	○	○		○	○	○	○	○	○		○
Walt Disney	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Viacom	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
Comcast	○			○	○				○		○
Sony	○	(番組制作)				○	○	○			
Vivendi Universal	○	○	○		○	○	○	○	○	○	
News Corp.	○	○			○	○	○	○	○		○

'Top 25 Media Groups'，"Broadcasting & Cable"　2003年５月12日から作成

ターだ」というような発言こそしていないが，氏は公然と規制緩和論を展開してきた。コリン・パウエル元国務長官の長男である氏は，1997年，FCC委員の一人に選ばれ，ブッシュ政権の誕生とともに委員長となった。委員長に就任して初めての記者会見で氏は，「規制緩和と市場を信頼する。変革と企業家精神にとって最良の環境は，資本市場と自由市場であることは歴史が示している」と述べた。その一方で，氏は「公共の利益」についての彼自身の定義について聞かれ，「何も考えていない。公共の利益とは，空の容器のようなもので，人は自分が抱いている見方や偏見を自由に入れることができる」と答えている[29]。

また，2001年4月にラスベガスで行われたNAB（全米放送事業者協会）年次総会で，1社が所有できるテレビ局の視聴世帯到達率は全テレビ視聴世帯の35％を上限とするという規則について問われ，「いわゆる所有規則や到達範囲に対する予防的な禁止には疑問を感じている。35％上限は，言い換えると，（放送事業者が）残る65％には直接語りかけられないことを意味する。こうした制限は，言論の自由を定めた憲法修正第一条の意義に抵触している」と述べた。さらに「96年法」のもとで，ラジオの全国レベルでの所有規制が撤廃されたため寡占化が進み，多様性が失われたのではないか，とする問いに対し，「ラジオ局の所有者が減ったから多様性が失われたという意見を簡単には支持できない」と答えている。参加者の一人は，これらの発言を評して「彼は，強いもの，大きいものを良しとする傾向が強い」と感想を述べた[30]。翌5月の上院公聴会では，氏は「君が委員長でいる間に，アメリカは史上もっとも激しいメディア集中を招くことになりそうだ」と民主党議員から皮肉られている。

この年の6月，電気通信事業を監督する上院商務委員会の委員長に就任したアーネスト・ホリングス（Ernest Hollings）議員（民主党）は，警戒感を隠さなかった。7月17日，規制緩和を求める側と反対する側の双方から関係者を呼んで意見を聞いたが，その冒頭で，テレビの視聴世帯到達率上限35％とした規則と，新聞と放送の相互所有を禁じた所有規則の二つの重要さを喚起し，「（ここ数年の）合併と集中で，メディア間の競争は逆に減少した。しかも垂直統合を果たした複合企業はさらに巨大化を目指し，今日開く委員会で，さらに規制緩和を求めている」とあからさまに批判をした。「メディア所有者の多様性は競争を促進する。小さな企業や地方のビジネスマンや女性たちに機会を与える。創造的な番組や対立する意見に表現の場を提供する…」と所信を述べている。もっともFCCパウエル委員長の支援者であったジョン・マケイン（John McCain）副委員長（当時）はこの日，「旧来の所有規則は新技術や多チャンネル市場の進展にとって，不要であるばかりでなく競争阻害の要因となっている」と持論を展開している。民主党主導の上院商務委員会は2003年6月に，FCCが新所有規則を発表した後，これを阻止するために活発な動きを展開することになる。

(2) 司法の圧力と見直しへの動き

パウエル委員長が規制緩和論者であり，業界からの緩和への要請が強かったという事情に加えて，氏が規制の見直しを目指したのには，相応の理由があった。

まず，「96年法」は，その202条の放送局所有の条項（h）で，「FCCは（202）条に従って定められた規則およびすべての所有規則を2年ごとに審査し，競争の結果，その規則が公共の利益にとって必要かどうかを判断しなければならない。もはや公共の利益に供しないと判断された規制は，撤廃あるいは改正されなければならない」と定めている。しかしFCCは，同法施行以後，部分的な規則の変更は別にして全体的な見直し作業には着手していなかった。これが，見直しを急ぐ第一の理由であった。

また第2に司法からの圧力があった。まず，2001年3月2日，ワシントン特別区連邦高等裁判所（以下，ワシントン高裁）が，ケーブルテレビの所有規則が言論の自由に反するとして違憲判決を下した。訴えは，大手ケーブル事業者であるタイムワーナーとAT&Tが規則の撤廃を求めて起こしたものだが，高等裁判所は，30%を上限とする水平所有規則については，「ケーブル事業者の表現の自由を侵してまで数量的規則を課す理由をFCCは説明しえていない」とし，さらに「FCCは抽象的に規制を行う権利があるというだけでは不十分で，規制を正当化する記録を示さなければならない」とした。この判決では，判事は60%の上限でもいいのではないかと示唆していた。また，垂直所有規制についても，新しい規則を定めるように求め，これまでの規則は「根拠のない状況から生み出されたようなものだ」と断じたのである。

2001年，9.11テロの衝撃がアメリカを覆う中，FCCは同月13日，全委員一致（民主党系委員は一人欠員）で，四半世紀にわたって続いてきた同一市場での放送と新聞の相互所有について見直すことを決めた。後に所有規則の緩和に対して激しい反対運動を展開することになる民主党系のマイケル・コップス（Michael Copps）委員も，「規則を変更する，しないは別にして，正確な市場データの把握は必要だ」として見直しに賛成した。また同日，ケーブルテレビの所有規則の見直しも発表された。

さらに10月29日，パウエル氏は，メディア所有規制検討グループ（Media Ownership Working Group）を設置した。当時のケーブルサービス局長であったケネス・フェリー（Ken Ferree）氏以下7人のグループで，パウエル氏はグループ設置について「メディア所有規制のために，厳密な事実と分析の基礎を作る」のが目的だとした。

このグループの作業をせかせるように，さらに規制緩和への圧力となる判決がワシントン高裁で相次いだ。2002年2月19日，同裁判所は2つの所有規則について，FCCに見直しを命じた。1つはネットワークのFoxやNBC，CBS，それにCBSの親会社のバイアコムが，1社が所有できるテレビ局の全国視聴世帯到達率上限を35%に止める35%キャップの見直しを求めていた訴訟であり，もう1つはタイムワーナー社が求めていた同一市場でのケーブルテレビと放送局の相互所有禁止規則の見直しを求めた訴訟である。一括審議の中で判決は「FCCが（2000年5月に行った見直しで）両規則を保持するとした決定は，恣意的かつ気まぐれで『96年法』に反している」とし，「両規則を維持するというFCCの決定は無効であり，35%上限については再度見直すとともに，相互所有については（FCCが規則の存在の意義を十分に正当化できないため）直ち

に廃止する」よう求めた。判決は，パウエル委員長自身が，1委員の時代にケーブルとテレビの相互所有の規則の必要性を否定していたことに言及している。この判決を受けて，パウエル氏は「裁判所は，我々がこれまで直感的に，時には主観的に行ってきた理由づけをはるかに超えたものを要求している」と述べている[31]。いずれにせよ，この判決はネットワークやケーブルテレビ事業者を勢いづかせるとともに，1975年に禁止された新聞と放送局の相互所有の復活を求める新聞社や新聞協会の動きにも弾みを与えた。

さらに，2002年4月2日，同高等裁判所は，1市場で2つのテレビ局を所有するためには，8つの，所有者の異なるテレビ局が市場に残らなければならない，とする規則の見直しを命じた。テレビ局とラジオ局の相互所有については，新聞やケーブルテレビのローカリズムへの寄与を認めているのに，テレビ局の相互所有については8つの異なった“声”の中に非放送メディアを含めておらず，恣意的で気まぐれであるとして見直しを命じたのである。この裁判は，全国に60前後のテレビ局を所有するシンクレア（Sinclair）社がFCCに対し規則の撤廃を求めて起こしたものだが，中小の市場で生き残るためには企業合併や買収で経営を強化したいとするテレビ局所有会社にとって，援護射撃となるものだった。

こうした，所有規制を巡る動きの中でFCCは2002年6月17日，メディア局長のケネス・フェリー氏が「パウエル委員長は2003年春をめどに，すべての所有規則を包含した広範な規則を作る決意をした」と述べた。それにあわせて，メディア所有規制検討グループは，一連の研究調査を順々に発表した。

(3) 規制緩和を支えるための市場調査結果

この一連の調査は，メディア市場の動向をとらえた12の調査からなる。主な調査結果を列記すると，

◎285あるラジオの市場で，1位のニューヨークから，28位ずつずらして253位のペンシルバニア州のアルツーナまで10の市場を選び出し，放送（ラジオ・テレビ），ケーブルテレビ，衛星放送，日刊紙の事業者数とその独立した事業者数を，1960年，80年，2000年で比較した。その結果，40年間にメディア端末（総事業社数）は平均して195％増え，また，独立した事業者数は，平均して139％増えた[32]

◎地上テレビ放送の全テレビ視聴世帯での視聴シェアは，1984年から2001年の間に，全日で86.6％から36.3％減って50.3％に，またプライムタイムでは87.9％から32.2％減って55.7％に，それぞれ下落した。放送産業の将来の収益性は，競争とコスト圧力にどう対応するかにかかっており，またデジタルテレビや双方向サービスなどの先端技術をどう収入に結びつけるかにかかっている[33]

◎ローカルニュースと公共的な番組を，ネットワークの直営局，ネットワーク加盟局，そして新聞が所有する加盟局の3メディアで比較すると，夕方の早い段階でのニュース番組の視聴率は，直営局も加盟局も差がない。しかし，ローカルニュースに与えられる賞で比較すると，直営局の方が全国的に加盟局を上回っている。また，加盟局の間で比較すると，新聞と相互所有の加盟局の方が，ニュースや番組の質と量で相互所

有でない加盟局を上回っている[34]

◎インターネットと地上テレビ放送の間では，全体的にも，またニュースに限っても，代替性がある。また，インターネットと新聞もニュースにおいて代替性がある[35]

あわせて12の調査報告すべてが規制緩和を支えるものではないが，ここにあげた一部の調査結果は2003年６月の新規則の発表を導く役割を担っていた。

同年９月12日，FCCは，①新聞と放送の相互所有，②１市場でのラジオの所有，③１社が全国で所有できるテレビ局の視聴世帯到達率，④１市場でのテレビ局複数所有，⑤ラジオとテレビの相互所有，⑥２つのネットワーク所有，の６分野の規則を見直すとし，各界の意見を求めた。コップス氏は見直しをするのはFCCの法的義務だとして賛成しながらも，FCCが性急な結論に達しないよう警告する声明を出している。

(4) 抵抗する市民団体

前述したように「96年法」の結果，メディアの合併と寡占化が促進された。The Nation, The Progressiveといったリベラルな雑誌がメディアの巨大化とそれを許す規制緩和の動きに眼を光らせるようになる。また，FAIR (Fairness and Accuracy in Reporting) のようなメディア監視団体も動きを活発化させる。

アメリカのメディアに関心を示す市民グループは，メディアの寡占化に危機感を持つ一方で，公共の利益，特にローカリズムを実現するため，どうすればそうしたメディアを自分たちが使えるようにするかに腐心してきた。

例えば，1970年代初頭から，ケーブルテレビを媒体として，市民が自ら番組を作って放送する公共アクセスチャンネルの普及に力を入れてきた。市民，教育機関，そして地方自治体がその担い手となった。

ケーブルテレビが，テレビネットワークやその加盟局に対抗して，ローカリズムに貢献している姿勢を示し勢力を伸ばすためにも公共アクセスチャンネルの受け入れは必要だった。地方自治体もケーブルの敷設を認める交渉の中で，事業者に公共アクセスチャンネルの帯域を確保し，市民に施設使用を認めるよう働きかけた。公共アクセスチャンネルの進展は，進むメディア集中に対する市民の１つの回答でもあった。「メディアの消費者がメディア所有企業の影響を受けない『声』を聞くことは稀であり，自らのメッセージを伝えることも稀である。ふつうの人々は何か言おうとしてもその手段がほとんど無い」[36]。その状況を打破しようとしたのである。

こうした市民グループにとって，次なる運動が，LPFM (Low Power FM) 局の開設であった[37]。

FMの空き帯域を使い微弱な電波で近隣向けの小規模な放送局を開局しようというもので，その背景には，「96年法」でラジオ局の寡占化が進み，マイノリティのラジオ局が激減したことがあるとされる。NABを中心とした放送事業者はFCCが「海賊行為」を規制するよう求めたが，空いているFM帯域を見つけることが簡単で干渉を起こさずに放送することが可能なことから聴取者の苦情はなく，実際取り締まりはできない状態だった。

当時のウイリアム・ケナード (William Kennard) FCC委員長は，数か月の調査の後，2000年に1,000を超えるLPFM局の設置計画を明らかにした。非営利団体が経営し，コマー

シャルがなく，もっと地元の情報を伝えるメディアの出現に期待したのである。しかし，この計画は，NABの強烈なロビイングで頓挫する。NABは，「電波の混信の恐れ」を主張したが，実際は「聴取者を奪われること」を恐れたとされる。結局，1,000を超えるはずだったLPFM局の数は数百に減らされ，大都市での設置は極度に制限された形で，2001年の予算法に組み込まれた。一度も公聴会は開かれなかった。当時のFCC委員だったパウエル氏はこのLPFMに公然と反対していた。この体験もあり，市民団体は団結することの必要性を学ぶとともに，委員長に就任したパウエル氏に対する警戒感を高めていた。

所有規則見直しの発表の翌月10月31日，40を超える市民団体（メディア監視団体，消費者団体，宗教団体など）が合同で，FCCに市民の声を見直しに反映させるため，各地で公聴会を開くよう求めた。「FCCの規制緩和への動きはメディアの多様性と民主主義を脅かすもので，人々の意見を反映していない」と主張したのである。団体の一つ，Consumer Federation of Americaのディレクター，マーク・クーパー（Mark Cooper）氏は，「ワシントンで紙と鉛筆だけでことを決めるようでは正しい判断はできない」とし，数年がかりの調査結果として，

◎回答者の70％が，メディア企業が大きくなりすぎたと考えている

◎回答者の63％が，公共の利益のための番組を強制しなければ，放送事業者はただ利益追求を図るだけだと考えている

◎３対１の割合で，人々は，放送と新聞の相互所有が国益にかなわないと感じ，また編集の多様性を失わせると感じている

などと発表した[38]。

一方，民主党系のコップス委員は，見直しの発表の日から一般から受けるコメントの締め切りまでが２か月というのは短すぎると批判した。（パウエル委員長は後に１か月だけ延長を認める。）「ワシントンだけで決められる問題ではない」として，パウエル委員長とほかの委員に全国で公聴会を開くよう求めたが，公聴会に気乗りのしない委員長を含む３人の共和党系委員に拒絶される。こうして，コップス委員と，12月から民主党系の委員の空席を埋めたジョナサン・エーデルシュタイン（Jonathan Adelstein）氏の二人は，市民団体とともに各地で規制緩和に反対する“草の根運動”を展開し始めた。市民団体や議会からの圧力もありコロンビア大学で１月に開かれた非公式の公聴会には，パウエル委員長とマーティン委員の二人の共和党系委員も出席した。一方，公式の公聴会は，ワシントンに近いバージニアのリッチモンドで２月27日に一度開かれただけだが，業界代表などを交えたパネルは別にして，地元の市民たちは口々に規則の緩和に反対した。これに出席したパウエル委員長は市民の反応は十分くみ取ったと述べ，以後，全く公聴会を開こうとはしなかった。このため，民主党系二人の委員は，「Magical Mystery Tour」と名付けた，全国行脚を展開し12の都市を訪れて市民の関心を高め，規制緩和に反対するよう求めた。共和党系委員と民主党系委員の対立は感情的なレベルにまで達していたようで，2003年４月に開かれたNAB年次総会でのFCC委員４人を囲み重要事項について聞くパネルディスカッションでは，メディア所有規制についてコップス委員が「市民の声に耳を傾けようとしない」

と苦情を述べると，共和党系のアバナシー委員が，声を荒げて反論する一幕も見られた。

また，連邦議会では2003年1月に上院の商務委員会などで2回にわたって，FCC委員5人を呼んでの公聴会が開かれた。民主党のみならず共和党の議員からもメディア集中のなかで多様性が保たれるのかという懸念が表明された。パウエル委員長は「自分もラジオの規制緩和の行き過ぎには困惑を感じている」と述べ，ラジオには規制を強める意向を示した。しかし，「我々がこれから決めるすべての規則を誰もが納得するとは考えていない」とし，「何もしなければ裁判所が規則を撤廃するだろう」と述べている。一方，コップス氏は「新聞と放送の相互所有を認めればメディア状況は取り返しがつかないほど変わってしまう」と警告した。

(5) 規制緩和反対運動の高まり

FCCの所有規制緩和に向けた動きと市民の対応を主流メディアはほとんど報道しなかった。メディア誌『American Journalism Review』によれば，2003年に入ってから4大ネットワークやニュース専門チャンネルのMSNBCやCNNは6月2日に新規則が発表されるほぼ一週間前になって，「ほとんど視聴者に知られていないがきわめて大きな所有規則の緩和となるであろう」と告げた。同誌によると例外は，公共放送のPBS（テレビ）とNPR（ラジオ）で，数年にわたって所有規制について伝えてきたし，また新聞ではロサンゼルス・タイムズやニューヨーク・タイムズも細かく伝えていたという[39]。一方，2003年2月に調査機関Pew Re-search Centerが行った調査では，回答者の72％が「何も聞いていない」と答え，「よく聞いている」と答えたのは4％だった。また「回答者は知れば知るほど，FCCの行おうとしていることに反対する傾向にある」と調査は伝えている。あるテレビ番組で，市民団体の代表は「人々が知らないのは，メディアが自分たちの巨大な利益になるようなことを人々には伝えようとしないからだ」と答えている。

では，市民グループはいかにして運動を盛り上げていったのだろうか。所有規制緩和に反対する市民グループの中核にあったのは，メディア監視団体であるMedia Access ProjectとCenter for Digital Democracy，それに消費者保護団体であるConsumer UnionとConsumer Federation of Americaの4団体であった。そのうちの1つ，Center for Digital Democracyのジェフ・チェスター（Jeff Chester）氏は，アメリカがアフガニスタン侵攻からイラク戦争に向かう中で高まった反戦運動を自分たちの運動に引き込むことを目指した，と述懐している[40]。こうした人々は，アメリカ政府が主張するイラク戦争の正当性に疑問を抱き，正確な情報を伝えないのはメディアに責任があると見ていたという。そこで今FCCが行おうとしている規制緩和はメディアをさらに寡占化させ，ネットワークを強め，事態をさらに悪化させると説き，こうした人々の運動の組織化にも手を貸したのである。

また，ネットワークをはじめとするメディアの巨大化に反対したのは，こうした政府に批判的な市民団体だけではなかった。例えば，保守的な市民団体であるParents Television Councilもそれに加わっている。この市民団体は，メディアは暴力とセックス，そしてきたない，あるいは下品な言葉であふれている

と主張してきた。また，保守的で強力なアメリカライフル協会（National Rifle Association）も反対運動に参加した。従来，ネットワークは銃規制に積極的であり，ネットワークがさらに巨大化し，銃販売の広告に影響が出ることは看過できなかったのである。チェスター氏は，「ライフル協会が反対のはがきをFCCに送ろうとしているのを知り，自分が各メディアに伝えた。彼らは独自のキャンペーンを展開したのであって，決して右と左が合意して運動を展開したというのではないし，基本的な政治的スタンスの違いがなんらふっしょくされたわけでもない。しかしメディアの巨大化に対する不安という点では共通していた」と述べている。右も左も参加した反対の動きは，すさまじいメール作戦につながった。コップス氏によれば５月末までにeメールや手紙，陳情などはあわせて75万通に上り，その99％以上が規制緩和に反対であったという。（パウエル氏によれば総数は50万通余りであり，そのうち30万通以上がNRAからのものであったという）

こうしたメールや手紙の数は，議会に寄せられたものも含めると，2003年夏の終わりまでに230万にも達したとエーデルシュタイン委員は伝えている。パウエル氏はかねてからのインターネット信奉者だが，図らずも，市民たちがインターネットを駆使して大量のメールを送りつけ，氏はその威力を皮肉な形で確認することになった。

２．新規則で示されたさらなる規制緩和

６月２日，FCCが発表したメディア所有新規則（Report And Order FCC03-127）のニュース・リリースには「FCCがメディア集中に制限：かつてない市民からの反響が強制力と均衡の取れた放送所有規則に結実した」とタイトルが付けられていた。規制緩和を予期した向きには，意外と思わせるタイトルであったが，内容は1996年以来の大幅な規制緩和であった。パウエル委員長，アバナシー委員，マーチン委員の共和党系３人が賛成，民主党系のコップス委員とエーデルシュタイン委員の２人が反対するという予想された結果だった。

新規則はまず，その序で，２年ごとの見直しの決まりとワシントン高裁からの数々の見直し要求に触れ，「現在の規則は，放送の競争相手としてのケーブルテレビを不十分に評価し，多様な価値を生み出しているインターネットを無視し，全国レベルでの視聴世帯到達率についても確かなデータに支えられていない」と断じ（４項），「修正された新規則によって競争と多様性，そしてローカリズムという放送サービスの伝統的な目的を達することができる」としている（８項）。さらに，「50万通を超す手紙やメールの中で，メディア集中の結果が『声』の多様性に重大な損失を与え，競争に影響を与えるのではないかという懸念が市民から示されているが，FCCはこの懸念を共有している。新規則はこうした公共の利益の目的にかなうものだ」とした（９項）。

また，多様性については，視点の多様性（Viewpoint Diversity），番組の多様性（Program Diversity），事業者の多様性（Outlet Diversity），番組制作者の多様性（Source Diversity），少数民族事業者及び女性事業者の多様性（Minority and Female Ownership Diversity）の５つに分け（17-62項），「視点の多様性こそFCCのもっとも重要な目的で

ある」(32項) とするとともに，各新規則について多様性，競争，ローカリズムの観点からの説明を（規則により濃淡や順序の違いはあるが）付している。

新規則はローカル市場での所有規則と全国レベルでの所有規則に大別されている。2002年9月に見直しが発表された6つの規則のうち，実際に見直しがなされ，大きな変更が加えられた規則は，

◎同一市場での1社によるテレビ局所有規則
◎同一市場でのテレビ局とラジオ局の兼営規則
◎同一市場での放送局と日刊紙の相互所有規則
◎1社が全米で所有できるテレビ局の放送到達率に関する規則

の4分野である。特にラ・テ局の兼営，新聞社と放送局の相互所有は，統一された新規則となった。このほか，同一市場におけるラジオ局所有規則では，数値的変更はないものの，市場の定義の仕方が変更された。

ここでは，それぞれの規則が多様性，競争，ローカリズムの観点からどう変更されたかを示す。

また，FCCは，その数値的裏付けとして初めて独占禁止法の尺度であるHHIを導入し，さらにそれをメディア市場の尺度として特化させたDI (Diversity Index，多様性指数) を放送と新聞の相互所有のために導入した。この数値的裏付けについては38ページの「HHI，および多様性指数の導入」で説明する。

(1) 同一市場での1社によるテレビ局所有規則

1999年8月の規則改正で，1社が1市場で所有できるテレビ局数は，所有会社の異なる局が8局以上残ること，2局のうち少なくとも1局は視聴シェアランキングが5位以下であること，を条件に最大2局まで所有が認められていた。

新規則では，「1市場で4局以下の場合は1社による2局所有は認められない。1市場で5局以上，17局以下の場合は2局所有が可能だが，上位4局のうち2局の兼営は認めない。18局以上あれば3局まで所有が可能であるが，上位4局のうち2局の兼営は認めない。11局以下の市場では，上位4局間の兼営は，ローカル社会によりよく貢献できるか否かをもとにFCCが判断する」(134項) と緩められた。

1市場でのテレビ局所有規則変更

1市場でのテレビ局数	所有可能なテレビ局数
4局以下	1社の2局所有不可
5局以上17局以下	1社が2局まで所有可能
18局以上	1社が3局まで所有可能

この規則の緩和は，直営局の視聴者世帯到達率が上限に達していないネットワークや，NABが代表する地域テレビ局（及びその親会社であるテレビ局所有会社）の要望を取り入れたものだと言える。新規則は以下のように理由づけている。

◎所有者が異なる8局が残るという条件は中小の市場の放送事業者から効率化の機会を奪う。その一方で，2局までしか複数所有を認めないのは大きな市場の放送事業者の効率性を阻害する（140項）
◎テレビ局の複数所有は，その設備利用の効率化と経費節減から，放送局のデジタル化の促進に寄与する（149項）
◎複数所有がローカリズムを高めるかどう

か，規制緩和を主張する放送事業者と反対する市民団体の間では意見が対立しているが，反対論者の資料は少なくFCCを説得するに足りない。経験的に共同所有局の方がニュースや社会番組を多く作り出している。また，(ニュースや社会番組を作るためのコストは上昇しており)，現行規則を続ければ，放送事業者はより安上がりな番組作りに向かいかねない（158，169各項）

◎複数局所有でも多様な意見を伝えることはできるし（174項），新しい規則で地域の映像配信市場に競争が高まり番組の多様性にも期待できる（182項）

こう理由づけたうえで，FCCは，

◎１市場に18局以上ある場合，１社に３局所有を認め，また１市場に17局以下の場合は，１社に２局所有を認める。こうしても過度の集中の恐れはない（192，193各項）

◎しかし，上位４局の間での兼営は，両局の間で競争を避けるような方向に働く可能性があり，視聴者にとって有害である（200項）

と結論づけた。

(2) ラ・テ局と日刊紙相互所有の一括化

新規則では，同一市場での放送局と新聞の相互所有，およびテレビ局とラジオ局の兼営は一括して扱われることになり，条件付きで日刊紙と放送局の組み合わせが可能になった。

FCCは，２つの規則を一つにまとめることでより正確で，「言論の自由」によりかなう規則にすることができる，とした。

まず，放送局と新聞の相互所有については，

◎競争の観点からは，広告事業者はテレビと新聞の広告は別物と見ており競合しない（332項）

◎ローカリズムの観点からは，FCCが発行した関連研究の中で示されたように，相互所有のテレビ局の方が，質的にも量的にも，新聞社とつながらないテレビ局に比べて，優れた結果を生み出している（343項）。新聞社とつながらない加盟局は，ローカルニュースや社会番組が週14.9時間なのに対し，相互所有のテレビ局は21.9時間と50％多い（344項）。相互所有によって，会計，営業，人事といった面で効率化が図られるとともに，その情報の配分は少ないコストで大きな利益を得られる（349項）

◎多様性の観点からは，(75年以前に認められ継続している）新聞社所有局でニュースや情報の流れが高まったことを示すことができる（357項）。新聞の読者や，テレビの視聴率が落ちている状況では，相互所有による効率化で積極的な成果を得る可能性が

新聞と放送局の相互所有の変更

1市場のテレビ局数	所有可能数
3局以下	日刊紙，テレビ局，ラジオ局のいずれの組み合わせも禁止
4～8局	1) 日刊紙1紙，テレビ局1局と当該市場で所有可能なラジオ局の半数まで
	2) 日刊紙1紙，当該市場で所有可能な全ラジオ局（テレビ局の所有は不可）
	3) テレビ局2局，当該市場で所有可能な全ラジオ局（日刊紙の所有は不可）
9局以上	所有制限なし

ある（360項）。相互所有が意見の多様性を阻害するという証拠もあるが，その数は少なく，包括的に放送と新聞の相互所有を禁止するには足りない（364項）。また，メディア市場に多様性が欠如しているとする考えにも合意できない（367項）

結論として，競争を高めるため，公共の利益を促進するために，放送と新聞の相互所有を認める（368項），とした。

また，ラジオ局とテレビ局の兼営については，

◎競争の観点からは，テレビとラジオはその広告市場が異なり，兼営をしても競合しない（377項）。また，テレビとラジオの番組フォーマットの違いから製品市場でも競合しない（379項）

◎ローカリズムの観点からは，兼営による効率化とコスト削減で，従来ではできないようなローカルニュース報道が可能になる（383項）。反対者は兼営がニュースの量を減らし，その質を低下させると主張するがきちんとした統計的な証拠は無い（385項）

◎多様性の観点からは，かつてない多メディアの市場になり，地方市場ではテレビ局もラジオ局も増加している。テレビとラジオだけの兼営を論じることはさまざまなメディアから人々が情報を得ている中で，時代錯誤である（389項）

以上から，これまでのラ・テ局兼営に関する規則を保持する理由は無い（390項）とした。その上で，

◎共同所有によって生ずるDI（後述）への影響を考慮して，テレビ局が3局以下の市場では，相互所有はいっさい認めない（454項）

しかし，4局から8局の場合は，

◎日刊紙1紙，テレビ局1局，その市場で所有を許された数のラジオ局の50％まで所有できる

◎また日刊紙1紙とその市場で所有を許されるラジオ局のすべてを所有できる（テレビ局は不可）

◎テレビ局2局（許される場合）とその市場で許されるラジオ局のすべてを所有できる（日刊紙は不可）（465，466項）

◎また，テレビ局が9局以上ある場合は，相互所有に制限は設けないとした（472項）[41]

こうした数値決定のため，FCCは，DIを導入したが，それについては38ページの「HHI，および多様性指数の導入」に詳述する。

(3) 1市場でのラジオの所有規制

1市場で1社が所有できるラジオ局数については「96年法」の規定からの変更はしていない。しかし，これまで枠からはずされていた公共放送のラジオ局についてこれを含める方が市場の実態に即している，とした（239項）。

また，「96年法」により見直しを求められているため，「96年法」で議会が定めたラジオ局の数値を維持するにせよ，変更するにせよ，それを説明しなければならない。FCCはHHIの考え方を導入しているが，これについては次節で説明する。

FCCは数値は変更しないものの，一方で市場の規定の仕方を変えた。これまでFCCは実際にラジオ局の電波が到達する範囲（Contour）をベースとしていたが，FCCはラジオの視聴率を調査するアービトロン社の市場をベースとするとした（239項）。同社の市場は人のいない地域をカバーしていないため，こ

れまでに比べて市場規模が小さくなる。従って実態としては規制がきつくなっている(236-326項)。

(4) 1社が全国で所有できるテレビ局の放送到達範囲

1社が所有できるテレビ局の放送到達範囲は全米テレビ視聴世帯の35%から，45%に上限が引き上げられた。この点は，同じ放送事業者とはいえ，大手のネットワークと，中小のテレビ局所有会社（所有局を加盟局としてネットワークと契約させている）とでは，利害が正面からぶつかる問題である。アメリカでは，ネットワークの直営局がカバーできない地域で，テレビ局所有会社のテレビ局が加盟局としてネットワークの放送を伝送し，ネットワークの放送の全国への配信を可能にしてきた。ネットワークの直営局の視聴世帯到達率に上限を設けてきたのも，地方テレビ局である加盟局との力のバランスをとるためであった。しかし，ネットワークの直営局が増えれば，ローカルニュースやローカルの公共的な番組，それに交通，天気予報など以外に強力なコンテンツを持たない加盟局はその分，財政的に苦しくなる。このため，テレビ局所有会社や彼らが主要メンバーであるNABはネットワークの直営局が増えることに反対を続けてきた。これが理由で，4大ネットワークは，いずれも，NABから脱退し今日に至っている。

上限を切り上げた理由について，FCCは，35%上限を1998年の見直しで維持しようとしたが，ワシントン高裁から，FCC自身が1984年の時点で，多メディア状況の中で全国レベルでの多様性のためにテレビの全国上限が必要とは見なさない，としたこととの矛盾をつかれ，見直しを迫られていると説明した(504-506項)。そして，競争，多様性，ローカリズムの観点から見直した時，まず，

◎競争については，放送事業者はケーブルや衛星放送との視聴者獲得競争などに追われ，35%規則は競争保護に役立たない(509項)

◎多様性については，規制緩和反対論者は，ネットワークのニュースの画一化が進む中で（ネットワークが巨大化すれば）視聴者に伝わる意見の多様性が阻害されるとするが，それを裏付けるような根拠は見当たらない(536項)

◎ローカリズムについては，ネットワークと加盟局のダイナミックな関係を維持するためにも，上限は必要である(552項)

とした。また，35%を45%に引き上げる(580項)理由として，

◎加盟局の視聴世帯到達率の合計は35%を超えており，ネットワークの視聴世帯到達率上限を引き上げる余地がある(581項)

◎1996年に25%から35%に引き上げたように，10%引き上げても，加盟局の合計には達しない(582項)

◎45%は，それぞれのネットワークに少しずつ直営局上乗せの余裕を与え，規模の経済効果でケーブルや衛星放送との競争力を高めることができる(583項)

とした。

要約すると，FCCのメディア所有新規則は，3分野での大きな規制緩和に分けることができる。まず，1市場でのテレビ局複数所有に関する制限を緩め，大市場では3局所有も可能になった。これは，直営局が視聴世帯到達

率の上限に達していないネットワークや，地域のテレビ局の要望に応えたものであった。また，ラ・テ局の兼営や，放送局と新聞社の相互所有をまとめて一本化し，1975年以来禁じられていた相互所有に道を開いた。これは放送局のみならず，新聞社の要望も聞き入れたものである。そして1社の所有するテレビ局の放送到達範囲を，全米テレビ視聴世帯の35％以下としたのを45％に引き上げたことで，直営局強化を目指すネットワークの要望に応じたのである。

3．HHI，および多様性指数の導入
～所有規制緩和の数量的正当化～

FCCは，新規則のうち，1市場におけるテレビ局の複数所有と，1市場におけるラジオ局の複数所有について，数値的判断を行うため，独占禁止法に触れるかどうかの判断となる基準であるHHI（Herfindahl-Hirschman Index）をガイドラインとして初めて導入した。さらに，新聞社と放送局の相互所有については，HHIをベースとしたDI（Diversity Index，多様性指数）を考案，導入している。順に説明する。

◆HHIとは

HHIは，市場での企業の占有率（シェア）をそれぞれ自乗し，合計してその結果で市場の集中度を計る。その範囲は，0（ゼロ）（企業が無い状態）から10,000（企業が1社でシェアが100％，完全な独占で100×100）までである。すなわち，

$HHI = S_1^2 + S_2^2 + S_3^2 + ... + Sn^2$

（1，2，3,...nは企業，S_1は企業$_1$のシェア）

アメリカ司法省は，合併の結果，市場の占有度にどう変化が起きるかを予測する時にHHIを使う。その値に対する判断は，長年の経済学的経験から1,000未満は競争が存在する状態，1,000から1,800が穏やかな企業集中状態，そして1,800以上が高度に集中化された状態としている。HHIが1,000～1,800の市場で合併後，HHIが100ポイント増加すると見られる場合，独占の懸念があるとされ，1,800以上の市場では50ポイントの増加でも独占の懸念があるとされる。

◆1市場におけるラジオ，テレビ局の複数所有

FCCはこのHHIを踏まえて，1市場におけるテレビ局の複数所有については，同じシェアのテレビ局が6つある場合を基準として考えた。この場合，HHIは1,667（≒(100÷6)^2×6）となり1,800に及ばない。FCCはケーブルテレビとの競争を考慮すると，1,000ではなくこの1,800を超えないような基準にする方が市場の情勢にあっているとした（192項）。一方で，各テレビ局間のシェアを考慮するか否かについては，シェアは流動的でほかの産業よりも変化しやすいとし，考慮しないとした（193項）。

また，1市場におけるラジオ局の複数所有については，5局以上のシェアの等しいラジオ局がある状態を想定した。そして，経験上，同一市場に27局から51局まである市場では，5～6局のほぼ同一サイズのラジオ局がありこれは，数値的に想定した集中度とほぼ同じ集中度であるとした（289項）。その上で，現状の数値制限は，過度に厳しいものではなく（290項），かといって，さらに制限を加えるべきものではない（292項）とし，数値を維持した（287項）。

◆新聞と放送局の相互所有に関する，DI（Diversity Index，多様性指数）の導入

FCCは，新聞と放送（テレビとラジオ）の相互所有規則をまとめて一本化するために，その判断尺度として，先のHHIの考え方を土台としたDiversity Index（多様性指数，以下DI）を初めて考案，導入した（391項）。またDIをベースに作り上げた相互所有規制を示すのにCML（Cross Media Limits）という名称を用いた（432項）。

DIは，市場の企業のシェアに相当するもので，人々がローカルニュースや社会問題を知るのにどんなメディアを利用したのか，その割合を各メディアに当てはめて作られた。FCCは，DIを決定する資料として一連の研究の中から，調査会社ニールセン・メディアリサーチ社が行った3,136世帯のメディア利用度調査を利用した（401，402各項）。これは，「過去一週間にローカルニュースや社会問題を知るのにどんなメディアを利用したか」などを聞いたものだが，FCCは，雑誌は地方誌が少ないこと，ケーブルテレビはローカルニュースチャンネルが少ないことなどから，計算から除外して合わせて100％になるようにシェアを割り出した（407，408各項）。その結果は，テレビ（33.8％），日刊新聞（20.2％），週刊新聞（8.6％），ラジオ（24.9％），インターネット（ケーブル経由2.3％，DSLなどを含む電話線利用10.2％）であった（412，415，417各項）。

表6　兼営・相互所有と多様性指数（DI）

		合併後に見られるDIの変化						
市場のテレビ局数	DI平均値	1テレビ局と所有できるラジオ局すべて	1日刊紙と所有できるラジオ局すべて	1日刊紙と1テレビ局	1日刊紙と1テレビ局及び所有できるラジオ局の50％	2テレビ局	1日刊紙と2テレビ局	1日刊紙と所有できるラジオ局のすべてと2テレビ局
1	1,707	651	271	910	1,321	—	—	—
2	1,316	301	335	731	1,009	—	—	—
3	1,027	190	242	331	515	—	—	—
4	928	**138**	**236**	**242**	**408**	—	—	—
5	911	**111**	**263**	**223**	**393**	**91**	376	846
6	889	**79**	**239**	**200**	**340**	**63**	357	688
7	753	**73**	**171**	**121**	**247**	**47**	242	533
8	885	**79**	**299**	**152**	**314**	**36**	308	734
9	705	**64**	**198**	**86**	**207**	**28**	**172**	**473**
10	635	**56**	**107**	**51**	**119**	**23**	**101**	**292**
15	595	**43**	**149**	**48**	**145**	**10**	**97**	**302**
20	612	**49**	**222**	**40**	**128**	**6**	**80**	**350**

太字は，兼営や相互所有が認められる組み合わせ。細字は兼営や相互所有は不可。

しかし，見直しの過程で市民団体から寄せられた，テレビやラジオの同一メディア間で実際の視聴シェアをもとに，強弱をつけるべきだとする意見については，ほとんどすべてのチャンネルをケーブルテレビで見ることができ，視聴者のアクセスは保証されていること，また視聴シェアは変動するものであること，などからこうした同一メディア間の傾斜配分は行わないこととした。また，インターネットについて，市民団体はローカルテレビ局や新聞のサイトを通じてローカル情報を得ることは，同じ内容である以上，多様性に寄与はしていないという意見を寄せていたが，FCCは，インターネットが広大な情報の宇宙を構成しており，さまざまなローカル情報もあるとして認めなかった（420-427項）。

（例えば，テレビが８局，ラジオが20局ある市場を考えてみる。テレビ局１社のシェアは33.8÷8＝4.2％でこれを自乗すると17.6となる。その８倍の140.8が市場全体のDIの，テレビ局部分の要素である。また同様にしてラジオ局１社のシェアは24.9÷20＝1.2となる。これを自乗すると1.4でそれに20倍した28がDIのラジオ部分の要素となる。新聞も同様の計算だが，インターネットは，ケーブルと電話経由の加入者割合をベースにシェアを計算する。また仮にA社が２テレビ局と３ラジオ局の兼営に乗り出したとすると，同社のテレビでのシェアは8.4に，ラジオでのシェアは3.6に増加する。そして双方を足して自乗すると144となり，これから兼営前のテレビとラジオ局個々のシェアの自乗を引いた104.6が兼営前と比べた市場のDIの増加分となる）

FCCは，テレビ局数を中心に現実の都市に当てはめてDIの平均をとった。すると20局以上で612，15局で595，10局で635，５局で911という数字となった（446項）。

その上で，６種類の合併のシナリオを想定した。それが，表６である。この表では，太字の数字は兼営や相互所有を認めるが，細字の数字はDIが高くなるため認めないとした。

この表６に従って決められたのが新規則での兼営，相互所有に関する数値である。

Ⅳ フィラデルフィア高裁訴訟に向けての動きと判決

１．「新規則」に対する反応と訴訟への動き

新規則は，各関係方面からの訴訟へと発展した。ネットワークは，放送到達範囲の上限撤廃を目指した。中小放送事業者やそれを代表するNABは，テレビの放送到達範囲の上限引き上げには反対しつつ，テレビ局の複数所有のさらなる緩和を求めた。新聞社や新聞協会も新聞と放送の相互所有の解禁を訴えた。一方，市民団体は，新規則の撤廃と現規則の維持，あるいは強化を求めた。そして，FCC自身も新規則を掲げて訴訟に応じた。

共和党が主導する連邦議会は，市民団体の規制緩和反対運動に迅速に対応した。FCCの新規則を元に戻そうとする民主党と，ネットワークの到達上限に焦点を絞って元に戻そうとする共和党で差が現れるが，選挙の季節に向かって「公共の利益」や「ローカリズムの重視」，「声の多様性」を重視する意見が議会で強まり，FCCにとって誤算とも言うべき事態に発展する。

(1) 市民グループの反論

FCCは，規則の実施まで3か月の期間を置き，9月4日から新規則に移行するとした。これに対し，市民グループは，当初の批判的反応の後，7月に入って，消費者保護団体のConsumer Federation of AmericaとConsumer Unionが，新規則を詳細に分析し，新規則が施行されるとすさまじいメディア集中が起きると警告する反論を行った。Consumer Federation of Americaのディレクターのマーク・クーパー氏は，その報告の中で「FCCは，望んだ結果が出るようにごまかしを行った。しかも中途半端に」と述べている[42]。その中で，氏は，新規則が施行されれば，

◎新聞と放送の相互所有は，人口の98％が住むおよそ180の市場で許されるようになる
◎テレビ局の2局，あるいは3局所有は，人口の95％が住む160の市場で許される
◎テレビ局の3局所有は，人口の23％が住む地域で許される
◎こうした合併について公共の利益から見直される可能性は全くなくなる

と警告した。さらに氏は，DIについて，不完全なデータをもとにし，テレビと日刊紙の影響力を低く評価しすぎ，一方でラジオ，週刊新聞，インターネットが逆に高すぎると批判した。

その例としてFCCの新規則では，ニューヨークの場合，大学のテレビ局やショッピング番組のテレビ局の方が，ニューヨーク・タイムズ紙よりも大きな影響力を持つことになる，とした上で，テレビ局や新聞など同一メディアの中でのシェアを一律にした結果による間違いだと指摘した。その上で，こうしたシェアを計算に入れると，ニューヨークのDIは，FCCによれば373だが，氏の計算では1,055になる。FCCはニューヨークに27の均衡の取れた競争者がいるような状態だとしているが，シェアを計算に入れると，競争者が10に絞られている状態と判断すべきだとした。氏は，ほかの市場についても批判的に分析した上で，テレビ局が4～8局の市場モデルでも相互所有はDIの大きな増加をもたらすとし，相互所有の解禁に強く反対した。

前述の4団体を中心に10を超す団体が参加した市民グループは，すべての規制緩和に反対して訴訟に入った。

連邦行政機関の決定に対する訴訟は連邦巡回高裁に提出されるが，市民グループは，ワシントン高裁は規制緩和に同調する傾向が強いと判断し，これを除く11の連邦巡回高裁に新規則の撤廃を求めた訴訟を起こした。こうすれば抽選になり，それだけワシントン高裁が当たる率は低くなるという判断だった。市民グループの予想通り，どの裁判所で審理するかが抽選で決められ，フィラデルフィアの第3控訴裁判所（以下，フィラデルフィア高裁）が選ばれた。フィラデルフィアは，もともと前述したLPFM普及運動の1つの拠点である。Media Access Projectの弁護士たちが訴訟を受け持ち，市民グループをまとめ，Prometheus Radio Projectとして集団訴訟を進めた。

その最初のステップは，9月4日に予定された新規則の施行を食い止めるための訴訟で，9月3日，フィラデルフィア高裁は，FCCの新規則の実施を一時的に差し止める命令を出した。命令は「このまま新規則を実行して，後にそれが部分的に，あるいはすべてが無効とされたとき，新規則に反対する人々にとっ

ては取り返しのつかない犠牲を強いられたことになる。それに比べれば，新規則の実施を差し止めた結果，FCCや利害団体のかぶる被害は，ほとんどない」と述べている。FCCのコップス委員は，「本来，FCCが最初に行うべき判断を裁判所が行った」と感想を述べた。判決が出るまで1年近くが見込まれただけに，市民グループは息をついた。

これに対して，FCCを含め，ワシントン高裁に提訴したネットワークや放送事業者は，これまでの一連の判決と関連が深い，としてワシントン高裁での審理を求めたが，フィラデルフィア高裁は，9月16日，こうした訴えを認めるとメディア所有規制についてはすべてをワシントン高裁だけが判断することになる，と反論しこれを却下した。

(2) 規制緩和を求める事業者

FCCの新規則に対して，市民グループとは対照的に，さらなる規制緩和を求めて訴訟を起こしたのは，ネットワーク，地方のネットワーク加盟局を所有するテレビ局所有会社，ラジオ放送事業者，新聞社などである。

ネットワークは，その直営局を強化するため，1社が所有するテレビ局の視聴世帯到達率の上限を撤廃するよう求めてきた。新規則に対しても，Fox，NBC，Viacom（CBSの親会社）の3社は，「45%の上限は，55%の視聴世帯に直接放送を届けられず，言論の自由に反する」とし，「ケーブルテレビ事業者や衛星放送事業者はこうした制限を設けられていないのは不公平だ」とした。さらに「1市場でのテレビ局の複数所有やラジオ局の複数所有でHHIを導入したが，ほぼ同じシェアのテレビ局6局，あるいは5局以上の同じシェアのラジオ局という想定は現実に即していない」，「また，テレビ局のHHIが6局で，なぜラジオ局は5局以上か，説明されていない」とし，上位4位以内のテレビ局の兼営禁止を含めて数値制限を無くすよう求めた[43]。（法廷闘争に持ち込まなかったABC《Disneyの子会社》は直営局も少なく，また加盟局との関係も考慮して，訴訟は避けた）

同じ放送事業者でも，ネットワークと，その加盟局では，対応は大きく異なった。ネットワークの加盟局が作る団体，NASA（Network Affiliated Stations Alliance）は，「45%に引き上げられた上限を35%に戻すこと」に絞って訴えた[44]。

また，こうした加盟局や加盟局を所有するテレビ局所有会社が中核の会員となっているNABは，元来，ネットワークの全国レベルでのテレビ局の上限の引き上げに反対してきた。しかし，そのために，4大ネットワークはすべて，NABから脱退してしまった。ネットワークに何度も復帰を呼びかけてきたこともあり，NABは上限の引き下げはNASAにまかせて触れなかった。その上で，1市場で4位以内のテレビ局の合併を認めないのは正当化できない，とし，特に中小の市場でこそテレビ局が生き残るために合併が必要なのに，80以上の小さな市場で合併ができないでいる，と主張した。

また，「96年法」でラジオ局の規制緩和がうたわれているのに，FCCが市場の定義を変えることで規制を厳しくしたのは誤りである，などと主張し，裁判での規制緩和を求めた[45]。

また新聞協会（The News Paper Association of America）や，BeloやGannettといった放送

局と新聞社を経営する企業は，新聞とテレビの相互所有が，そうでない加盟局に比べて質と量で優れたニュース報道を行いローカリズムに貢献しているとし，市民グループのいう声の多様性が失われるという批判に反論した。そして相互所有の禁止が長い間言論の自由を認める憲法修正第1条に抵触してきた，として，FCCが1975年以来初めて認めた相互所有を裁判所が支持するよう求めた[46]。

また，別に訴訟を起こした大手新聞社のTribuneは，さらに相互所有の禁止が保護の平等をうたった憲法修正第5条にも違反しているとした。その一方で，FCCは相互所有がしばしば視点の多様性を増加させていると認めながら，CMLは相互所有が多様性を減ずるという想定で作られている，とし，ケーブルテレビや雑誌，低出力のテレビやラジオ局，週刊誌などを計算から不当に除外しているとして，CMLの撤廃を求めた[47]。

(3) 議会の対応

新規則の発表に対し最も激しい反対活動を展開したのは市民グループだが，発表以降，共和党が牙城としていたはずの議会も活発な行動に出た。

まず，新規則の発表の日，民主共和党の議員有志が記者会見を開き，規制緩和反対を訴えた。そして6月4日には，上院の商務委員会で，委員長以下FCCの5人の委員を呼んで公聴会が開かれた。民主党有力議員のアーネスト・ホーリングズ（Earnest Hollings）氏は，FCCが「企業欲の手先」となったと批判した。

この商務委員会では，5月の段階で，35%キャップの維持と，新聞・放送の相互所有の禁止を盛り込んだ法案（S-1046）を，民主党有志を中心に提出していた。同委員会の動きは迅速で，6月19日には，上記の法案を賛成多数で可決する。

また，下院でも同じ5月の時点で，35%を維持することを目的とした法案（HR-2052）が上院商務委員会に相当するエネルギー商務委員会に提出されていた。しかしビリー・トージン（Billy Tauzin）委員長（共和党）が強烈な規制緩和論者であるため，新規則に反対する議員たちは7月17日，法案を下院歳入委員会に持ち込み，商務省や司法省などの歳出予算案に紛れ込ませる形で，賛成多数で可決させた。さらに，21日，下院本会議はこの法案を400対21の圧倒的な差で可決させた。

下院の様子を見た上院は，休み明けの9月16日の本会議で，55対40で商務委員会から出ていた法案（S-1046）を可決する。この法案は，FCCの新規則をすべて元に戻させたうえに，公聴会をもっと開くように求めるなどの内容であったが，共和党議員の支持も受けて可決した。共和党員であり，FCCのパウエル委員長を支持していたマケイン商務委員長は，「議会としてFCCの見直しに満足できなければ，自分たちが新しい方向を示すべきだ」と述べ，「(一年間を振り返ると，) 結果として，厳しく，かつ合理的なメディア所有規制こそふさわしいと信じるようになった」と述べている（9月11日の声明から）。連邦議会選挙を控え，共和党といえどもメディア集中の行き過ぎや，地域の声の多様性が失われるとする市民の懸念に敏感に反応したのである。上院商務委員会は2003年8回にわたって所有規制のための公聴会を実施している。

7月以来，ホワイトハウスの側近たちは大統領に拒否権を発動することを勧めていたと

されるが，大統領は９月22日，パウエル委員長を支持すると述べるにとどまり，拒否権については言及しなかった。しかし，上下両院の共和党指導者たちは，ホワイトハウスとの折衝の中で，ネットワークの意向を取り入れるため妥協案を模索し始める。上下両院の法律が異なる以上，両院の協議で予算法案に35％が盛り込まれる可能性が強い。大統領がこれを拒否すれば，ほかのさまざまな分野の予算が立ちゆかなくなる以上，大統領の拒否権の発動は難しい。一方で，ネットワークからの突き上げもある。

結局，11月25日，ホワイトハウスと共和党の幹部が打ち出したのは，45％に上げられた到達率上限の39％への引き下げであった。上下両院協議会は，これを盛り込んだ歳出予算一括法案を両院に提出し，下院は12月８日，この法案を可決した。ホーリングズ上院議員は，11月25日の声明で，「これは上下両院の妥協などというものではない。両院とも35％に戻すという点では同じ条文を提出していた。共和党は，密室に入り“妥協”案を決めた。民主党は無視された」と述べている。

結局，歳出予算一括法（HR-2673）の中の629条として，「96年法」の202条の35％を39％と変えること，また，２年ごとの見直しを４年ごとにする，という修正が盛り込まれた。反対者が多かった上院でも，１月22日に法案が可決した。CBSを所有するバイアコムとFoxを所有するニューズコープの２社は，買収などですでに直営局の視聴世帯到達率は38～39％近くに達していたが，これでテレビ局を売却しないで済むようになった。ニューズコープの社主であるマードック氏は，「我々には，ちょうどいい結果だ」と述べ，また，今回の訴訟に加わらなかったディズニーのロビイストは「これでABCはもっと直営局を増やすことができる」と述べた[48]。すでに訴訟を起こしていたFoxなどのネットワークは，２月初め，視聴世帯到達率上限撤廃の部分を除いた上で訴訟を継続した。

２．判決における「新規則」批判

2004年２月11日，フィラデルフィア高裁は，訴訟関係者から意見を聞く口頭弁論を実施した。３時間あまりの予定が大幅にのびて８時間半となった。裁判官からのDIへの質問でFCCの弁護士が窮地に陥ったり，ラジオのクリア・チャンネルの弁護士がFCCの新規則は「96年法」の見直しの目指した規制緩和に反すると述べて，逆に裁判官から「『96年法』に出てくるModifyという言葉は規制強化も規制緩和も意味するのではないか」と反論される一幕もあった。このため，業界誌はFCCや放送事業者にとって厳しい判決になりそうだ，とする見通しを伝えた[49]。Media Access Projectも翌日のサイトで，軽々に判断はできない，としながらも「裁判官たちはFCCの新規則や，さらなる緩和を求める事業者側の主張には大いに疑念を示した」と述べ，裁判への期待を示した。

フィラデルフィア高裁の判決は４か月余りたった６月24日に出された。判決は，その冒頭に，次のように記している。「裁判所は，FCCがメディアの所有を規制する権限を持つことを確認する。しかし記録によって十分に裏付けられていない点については差し戻す。特に重要なことは，１市場でのテレビ局所有，ラジオ局の所有，そしてメディアの相互所有について，FCCは（その新規則を）十分に正

当化できていないことである。従って，裁判所は，部分的に十分な正当化か修正を求めるとともに，部分的にこの新規則を承認する。新規則の実施の差し止めは，FCCが正当化した結果を当裁判所で見直すまで続く」(p15)。判決は訴訟関係者を，規制緩和論者（NAB，放送事業者，新聞協会，大手新聞社など）と，規制維持もしくは強化論者（市民グループ，代表としてのPrometheus Radio Project）とに分け，それぞれの規則について双方の主張を検討しながら高裁としての判断を示している。以下，各規則について裁判所の判断の要旨を記していく。この中で，(p○○) とあるのは判決のページ，また (Order○○) とあるのは新規則の項番号である。

(1) 1社が所有するテレビ局の全国世帯到達率上限

判決は，「すでに議会で39％とする法律ができた以上，FCCの任務はこれを守ることであり，FCCが45％に引き上げたことを論ずるのは意味がない」とした。また，市民グループは，1985年にUHF局の市場到達範囲を50％とするとした規定が放送事業者のテレビ局を増やす手段となっている，として反対していたが，UHF局を50％として計算するというこれまでのFCC規定を前提として法律が制定された以上，これを受け継ぐ。しかし，後のFCCの判断について，拘束するものではない，とした (pp43-46)。

(2) 相互所有規則

判決は，「FCCがこれまでの所有規則の代わりにCMLを設けることは憲法と『96年法』に照らして合法だが，FCCは新しい制限を支えるに足る合理的な分析を行っておらず，裁判所はCMLそのものを認めない」とした (pp46-47)。

具体的には，「新聞と放送の相互所有禁止を維持しないとしたFCCの決定は『96年法』に照らして合法であり，証拠記録からも支持できる」(p48) とし，まず，「新聞と放送の相互所有はローカリズムを促進することができる」(p49) と述べ，相互所有のテレビ局の方がより多くのニュースや社会番組を提供しているとするFCCの事例 (order78) を支持した。

また，「新聞と放送の相互所有禁止は必ずしも多様性を維持しない」とし，その理由として「相互所有の新聞と放送局が同じ“声”を伝えるとは限らない」(order361)，また「新聞と放送の相互所有によって失われうる多様性は，ケーブルやインターネットなどが補完できる」(order366) というFCCの主張を支持した (pp51-52)。

その一方で，「FCCが相互所有に何らかの制限を残すことを決めたのは合憲で『96年法』202条にもかなう」(p52) とした。そして，規制緩和派（放送事業者や新聞所有者）は，「相互所有禁止が公共の利益に役立たないならあらゆる制限を無くすべきであり，CMLは憲法修正第1条ならびに第5条に違反する」と主張するがいずれも支持しない (pp52-53)，とした。

具体的には，「FCCが継続して相互所有に制限を設けるのは公共の利益にかなう」とし，「相互所有の全面禁止が公共の利益に合致しないということは，すべての制限を解くことを義務づけるものではない」(Order364) とするFCCの主張を支持した。一方で，FCCは（メディアの）所有者が常に（メディアが示す）視点に影響を与えるわけではない，という証

拠を示したが，常に与えないと証拠立てたわけではない，とし，また，FCCはケーブルやインターネットがローカル市場の視点の多様性を補完することを示したが，かといってケーブルやインターネットがテレビや新聞の完全な代用となることを示したわけではない，とした（p53）。

また，「相互所有に制限を継続することは憲法修正第５条に違反しない」とし，「1975年の放送と新聞の相互所有の禁止は新聞所有者の権限を除外し，憲法修正第５条の保証する平等保護条項（Equal Protection Clause）に反している」とする新聞協会などの主張を否定した。その理由として，「1978年に最高裁はその判決で，この規則は新聞所有者を特別扱いしたのではなく，テレビ局やラジオ局の所有者と同等の制限のもとにおいたものだ」とし，「1978年に比べて，ケーブルテレビやインターネット，それに衛星放送などメディア伝送路は増えたが，それらがローカルのニュースや情報源として視点の多様性に大きな貢献をしているとは見なされない」とした。その上で「最高裁の判断は最高裁が変えることしかできない」とした（p55）。

また放送や新聞事業者のいう「相互所有の制限は放送事業者や新聞所有者に憲法修正第１条で与えられた言論の機会を制限するもので，人々の情報への接触を制限する」という主張を「相互所有の制限を継続することは憲法修正第１条に違反しない」として，退けた。その理由として，最高裁や高裁がこれまで放送周波数の希少性を制限の合理的な理由としてきたいくつもの事例を示し，「非放送メディアの多様化が放送周波数の希少性を否定することにはならない」とした上で（p56），同じ1978年の最高裁判決が「マスコミの多様性を促進することに行政が多大な関心を持つことを認めている」とし，「FCCはそれに従い相互所有に制限を設けることによって視点の多様性を確保することを正当化している」とした。

こうして，FCCが相互所有禁止を解除したこと，並びに相互所有への制限を残したことを支持したが，判決は「FCCはCMLを支える合理的な分析をしていない」と指摘した(p57)。その理由として，「HHIを導入することはいいが，その適用において，FCCはメディアの表現端末としてインターネットを重視しすぎており，不合理にも同じ種類のメディアに同等のマーケット・シェアを与え，そのDIの結果から整合性のないCMLを引き出した」とした（p58)。

インターネットについては，「ローカルテレビと新聞のサイトは独立した視点を提供していない」とし，「実質的なローカルの情報源からケーブルテレビをはずした以上，インターネットもはずすべきだ」とした（pp62-65）。その理由として「FCCはインターネットに新聞や放送から独立したローカルニュースのサイトが十分にあるという証拠を示しえていない」とし，「ほとんどのローカルニュースサイトは，放送か新聞のサイトだ」とする市民グループの主張を取り入れている。

また，同じ種類のメディアにすべて同じシェアを持たせたDIは，「ばかばかしい結果」をもたらしたとした。「DIに基づき，ニューヨークでは，コミュニティ・カレッジのテレビ局が，アメリカで３番目の発行部数をもつ新聞を含むコングロマリット（ニューヨーク・タイムズとそのラジオ局を示す）よりも

視点の多様性に貢献している，とすることは合理性と現実性の観点を捨てろと要求することだ」と決めつけ，市民団体の主張をほぼそっくり取り入れている。

さらに，こうしたシェア配分を別にしても，FCCが示した組み合わせ表（表6参照）ですでに疑点があるとした。テレビ局が4局から8局の市場の場合，1日刊紙と1テレビ局それに上限の50%のラジオ局という相互所有で増えるDIの増加は，禁じられている1日刊紙と2テレビ局の相互所有より多く，本来認めてはならないものである，とし，「こうしたはっきりとした食い違いを何も説明していないのは，恣意的で気まぐれであり，CMLについてFCCに差し戻す根拠を強化する」としている（pp72-75）。さらに，判決は，「FCCはDIが規則の見直しについてのコメントを検討する中で生まれたものでそれを公開する必要がなかったとしているが，これほど欠陥が明らかなDIを公共の審査に委ねなかったのはFCCの偏見である」とした（p77）。

インターネットを計算からはずし，同じメディア間のシェアの差を計算に入れるとそもそも相互所有はきわめて大きな市場でしか成り立たなくなる。裁判所は数値的にそこまでの実証はしなかったが，結果としては，市民グループの主張をほとんど取り入れることになったのである。

(3) 1市場におけるテレビ局所有規則

裁判所は，FCCが視聴シェア上位4局については相互所有が認められないとしたことは支持したが，規則の数的変更にあたって整合性を欠いているとして差し戻した（p78）。

判決は，まず，規制緩和論者の言う，この規則が反トラスト法と重なる二重規制で，公共の利益に供しないとする主張を退けた。判決はその理由として，FCCの規制は，多様性，競争，ローカリズムという公共の目的に放送免許授与者が応えることを求めているが，反トラスト法の目的は合併の結果，物価が競争レベル以上に上がらないようにすることだとした。さらに，反トラストの審査が行われるのは2億ドルを超える合併で，放送局の合併の85%はこの範ちゅうに入らない，とした（pp81-82）。

また，ケーブルやインターネットがローカルニュースのソースとしては限定されているとし，ローカル局の集中化による多様性の損失をケーブルやインターネットが代行できるというFCCの主張を退けた（pp83-84）。

その上で判決は，FCCが合併の基準として1市場に同規模の6テレビ局があることを想定し，18局以上の市場では3局所有を認め，17局以下では2局所有としているが，例えば，1，5，6位の組み合わせと，16，17，18位の組み合わせが同じ競争力を持つと見なすのは，数値の裏付けが不十分だとして見直しを命じた。そして，FCCがテレビ局のシェアは変動するものだとする主張は，逆に市民グループの言うシェアが安定しているという主張を覆していないとした（pp90-94）。新聞・放送の相互所有のみならず，テレビ局のみについてもシェアを考慮しない複数所有について，裁判所はFCCに合理的な説明を命じたのである。

(4) 1市場におけるラジオ局の複数所有

また判決はFCCがラジオの1市場での複数所有について，ローカル市場のサイズを測る尺度を変えたことなどの変更は支持したが，

逆にこれまでと同じ数的制限を維持しようとするのは裏付けに乏しいとし見直しを命じた。

判決は1996年より前は最高でも1社が全国で所有するラジオ局は65局未満であったのに，クリア・チャンネル（Clear Channel）のように一挙に1,200局をも所有する事業者が出現するようになった事実に触れ，FCCが市場でのラジオ局所有に制限が必要だとしたのは正しいと指摘した。しかし，FCCが基本として5つの同じシェアの局がある市場を競争が維持されている市場と想定し，例えば45局以上ある市場では8局まで兼営が認められるとして，8局×5という具合に計算し，現状の制限で十分だとしたこと（Order289, 290）については，支持できないとした。判決は，大多数の市場で4位までのラジオ局が64～82%のシェアを握っているとする市民グループの主張を取り入れ，FCCが実際のラジオ局の市場でのシェアを考慮していないのは，1市場でのテレビの複数所有や相互所有のCMLで見られた過ちを繰り返しているとし，合理的に説明できる数値制限を課すよう求めたのである。

この1市場におけるラジオ局の複数所有規則は，「96年法」で決められたもので，法律には数値の理由づけは無い。FCCはその数値的理由づけを行ったものの，フィラデルフィア高裁によって，その理由づけを不十分なものとして突き返されることになった。

なお，この裁判は3人の裁判官による合議制であった。3人のうち，裁判長はほかの2人とは意見を異にしていた。彼はその少数意見で，法廷が行政機関の規則作りを審理する通常のやり方をひっくり返した，という。そして規則の基準が「気まぐれで恣意的」であったり，合理的であったり，規制緩和を前提としていたりしても，法廷は行政機関の意思決定の仕方を尊重するというよく知られた原則を破ってしまった，とする。その結果として，FCCの政治的判断の代わりに自らの政治的判断を持ち込み，議会が「96年法」に定めた放送メディアの規制見直しをひっくり返した，とする。この裁判長は，ほかの2人の裁判官がワシントンの高裁ではなく自分たちの裁判所で審理すると判断したときも，反対意見を出した経緯がある。個々の裁判官の思想的立場など詳細は定かでないが，2人の裁判官の判断が，市民グループに有利に働いたことは確かである。

3．持ち越された決着とその影響

判決に対し，FCCのパウエル委員長は，声明を発表し，「今日の判決で，FCC委員会はさらに大きなメディア集中を防ぐことが大変に難しくなった。ラジオの集中を食い止めようとする委員会の努力は拒絶され，新聞と放送の相互所有の合理的な制限も否定された。これで，アメリカの公衆を守るためのFCCの柔軟性は大きく阻害された」と述べた。反対に，民主党系の2人の委員は判決を歓迎し，そのうちコップス委員は，「FCC委員会は正しい事をする2度目のチャンスを得た。国民を締め出すのではなく迎え入れて，直ちに我々のメディア政策を再構成しなければならない」とした。

訴訟を起こした市民グループはすぐに勝利宣言を出した。例えば，Media Access Projectは，「これはメディアの多様性にとって偉大な勝利だ。裁判所はほとんどすべての論点で我々の側に立った判決を下した。もっとも重

要なことは，FCCが規制緩和のために不適切な推論を行ったことを裁判所が認めたことだ」と述べた。またCenter for Digital Democracyは，「電気通信分野での公共の利益にとって画期的な判決だった…。ここ数十年で初めて，公共の利益のためのメディア政策という領域が台頭しようとしているのかもしれない」といずれも，そのサイトで述べている。

判決後，FCCは新規則の処理をどうするかで迷走する。フィラデルフィア高裁から差し戻されたあと，FCCは2004年9月初め，高裁に新たな理由づけのために3か月の期限の延長を求めた。11月末になると，今度は最高裁に対して，上訴に必要な書類の提出期限の1か月の延長を求めた。高等裁判所から求められた「納得できる正当化」をせず，最高裁に判断を委ねることを決めたのである。さらに，FCCは，12月下旬になって，書類の提出期限をさらに1か月延長できるよう最高裁に働きかけ，2005年1月下旬に提出するとした。

パウエル委員長は，最高裁に上訴することを決めた理由として，フィラデルフィア高裁の求めるように新たな理由づけを検討すれば，メディア所有新規則の実施が5年以上遅れる，とした。一方，民主党系のコップス委員は，今だからこそ「正当な理由づけとそれをもとにした規則づくりは数か月でできるはずだ」と反論した[50]。

その後，1月に入って，状況が激変する。辞任のうわさがつきまとっていたパウエル委員長が，1月21日，3月で辞任する意向を明らかにした。2007年まである任期半ばでの退陣である。氏自身は，その辞任の理由を明らかにしなかったが，メディア所有新規則が頓挫したことがその理由の一つであろうことは想像に難くない。氏のもとで，メディア所有新規則の旗振りをしたメディア局長ケネス・フェリー氏も27日に辞任を表明した。

さらに同27日，政府やその機関が訴訟に敗れた時，最高裁に審理を申請するかどうかを判断する司法省訟務局（Office of Solicitor General）が，メディア所有規則について最高裁に申請しないことを決めた。これを受けて民主党系の2人のFCC委員は，この決定を歓迎する声明を出した。その中で，コップス，エーデルシュタイン両委員は「中心的な価値である，ローカリズム，競争，そして多様性を促進するような規則作りに向けて総合的な手続きをすぐに開始しなければならない」と述べた。さらに人々がメディアの将来のあり方について関与できるよう，またメディア集中の社会への影響をよりよく理解できるよう全国各地で公聴会を開くこと，多様な市場でのメディア集中についての独立した研究を含むより完璧な記録を作成し，意思決定の確固たる基礎とすることなどをFCCに求めた。

肝心のFCCが最高裁に上訴しなければ，放送事業者や新聞社が最高裁に上訴しても受け付けられない可能性が高いが，ネットワークやNAB，それに新聞事業者などは，いちるの望みを託して，最高裁に上訴した。

◆関係者の見解

FCCのメディア所有規制研究グループの議長を務め，現在は投資会社の顧問を務めるポール・ギャラント（Paul Gallant）氏は，フィラデルフィア高裁の判決はFCCにとって決して大きなダメージではないという。氏は「判決は，我々が多様性について確かな尺度を求めようとしたこと，そのことは肯定している。

我々と結論は違うが，市民グループのマーク・クーパー氏も，こうした多様性を測る尺度の必要性を否定はしていない。FCCはこのDIを発展させればいい」と述べている[51]。同じグループのメンバーで，FCCのチーフ・エコノミストとして，長年多チャンネル市場を分析してきたジョナサン・レビー（Jonathan Levy）氏も賛成する。氏は「残された問題は3点に絞られる。異なるメディア間の比重，同じメディア間の比重，そして結果として共有や合併ができるかできないかを明確に示すことだ」としている[52]。

ただ，すでにFCCを離れたギャラント氏は，「FCCは政治的判断の場でもあり，基本的に委員が所有規則をどうするかを決め，その考えに沿うように周囲が理由づけをしなければならない」と述べ，時の政権の側にある3人の委員の政治的判断が強い影響力を持つことを示唆している。その傍証として，氏がメディア所有規制研究グループの議長を務め，新規則のドラフトを仕上げた時には，ラジオもテレビと同じシェアの等しい6局を基準にしていたという。それが，ワーキンググループの手を離れ，共和党系の委員の意向を加味していく過程で，変更が加えられたという。また，「共和党系と民主党系の委員はかつてはそれほど対立することは無かったのだが，メディア所有規制を巡っての対立が激化しすぎて，ほかの事項での審議にも影響を与えている」と懸念している。

一方，元NAB副会長でNABが関与したさまざまな訴訟を扱ってきたジャック・グッドマン（Jack Goodman）氏は，法律家としての立場から，「フィラデルフィア高裁が判決の中で，DIや，CMLを方向性としては良しとし，一方で正当な理由づけを求めたことは，FCCの考え方を一方向に追い込むことであり，手足を縛ることを意味する。市民グループが納得するようなDIを共和党系の委員が了承するだろうか」と疑問を投げかける。「これまできちんとした理論的裏付けがないままに所有規制が続いてきたことを考えると，新規則は一応の進展だった。しかし，きわめて難しい道を選んだことも事実であり，パウエル委員長の規制緩和という目的が先行し，新規則はそれにそった理由づけを行わざるをえなかった」と述べている[53]。

規制緩和反対運動の中核となった市民グループは，大統領にケリー候補が当選し，その影響力のもとでコップス氏がFCC委員長になりメディア所有規制を守るという期待を抱いていた。その目論見は大統領選の結果打ち砕かれた。

しかし，1月下旬，パウエル委員長が辞任を決め，さらにFCCが最高裁に対して上訴しないことが確定したことで，市民グループは安堵した。Center for Digital Democracyのジェフ・チェスター氏は，1月21日，そのサイトでパウエル氏の辞任を評して，パウエル氏が「公共の利益を弱め，巨大メディア企業をさらに巨大化させ，競争を減らし，市民に（インターネットやケーブルテレビなど）高い利用料を払わせた」とし，氏は「FCCを巨大企業の動向に注意を払うべき機関から商工会議所のようなものに変えた」と批判した。

また，Media Access Projectのアンドリュー・シュワルツマン（Andrew J. Schwartzman）代表は，1月27日，そのサイトでFCCの上訴断念について触れ，「メディア集中に反対する幅広い世論の力強さは（政府も）無視でき

なかった」と述べている。市民グループは，規制緩和を阻止する戦いの次の照準を2006年の見直しに向けることになる。

おわりに

本稿の最初で述べたように，アメリカのメディア所有規制は，「公共の利益と便宜，そして必要」を満たすことを放送事業者に求めた。そして，それを達成するために，「放送事業者の公正な競争，『声』の多様性，そしてローカリズム」の確保を目指した。また，その公正な競争を確保するために，反トラスト法を支えとしてきた。独占や寡占化を防ぐことで，「声」の多様性を確保しようとするものだった。しかし「96年法」は，この「反トラスト法」による押さえをほとんど取り外してしまった。こうした状況に対して，著名なメディア評論家であるロバート・マックチェスニー（Robert McChesney）氏は，市場が最善のメディアシステムを作るという仮説を前提にした上での反トラスト法へのアプローチは，メディア集中や非民主的な圧力などは考慮に入れず，「市場の効率化」だけに関心を示すという[54]。また，テレビネットワークは1社，ケーブルテレビ事業は1社，ケーブルチャンネルは1社という風に業種ごとの独占ならばすぐに反トラスト法が適用されるだろうが，垂直統合をした5つのコングロマリットが20%ずつのシェアを持っている時にはほとんど論議の対象にすらならない，としている。氏は垂直統合や相互所有にもっと注意が払われるべきだとし，政府に一貫したメディア所有規制策を求めている[55]。その上で，アメリカに必要なのは，強固で非営利，非商業のメディアセクターなのだとしている。

また，多様性を守るには，内容に立ち入った規制とセットで考えるべきだとする指摘もある。前述のマラ・アインシュタイン助教授は，FCCは，「声」の多様性を目的としながら，「言論の自由」に抵触しないようメディア事業者の多様性（outlet diversity）や番組の作り手の多様性（source diversity）に拘泥してきたとし，その有効性に疑問を呈している[56]。氏は，多様性の尺度があいまいであり，構造的な規制では誰をも納得させられるような最適な「声」（の多様性）は構築できないとする。そして，人々が多様性を語るとき，それは番組の質に触れている，とし，多様な番組が必要ならば，直接内容の規制に立ち向かうべきだという。こうした内容への規制は，規制緩和の波に洗われるヨーロッパ諸国でも広く経験していることだとし，民主主義の中での番組規制はアメリカでも認められるべきだとする[57]。氏は，1990年に作られた子供番組法（週3時間の子供番組放送義務や，コマーシャルの制限などが決められている）に触れ，こうした番組の義務づけを押し広げることを求めている[58]。

氏は，また筆者との電話インタビューで，9.11テロ以降のメディアの右傾化に触れ，「Fox Newsが主戦論（Jingoism）をかき立て政府のマウスピースとなったからといって，それが大きな問題だとは思わない。問題なのは，Fox Newsに倍加して，政府批判を展開するようなマスメディアが存在できなくなってしまったことだ」と述べ，「商業放送が声の多様性を保てないのなら，商業主義から切り離されたニュースメディアが必要だ」と話している[59]。

◆放送事業者と市民グループの溝

アメリカのマスメディアが世界の出来事を国民に知らせていないとして，現地からの報道を紹介するウェブサイトを開いているダニー・シェクター（Danny Schechter）氏は，「FCCは公共の利益を守るために作られたはずなのに，今やメディアの大物たちの利益を守るために規制緩和を進めている」と批判する[60]。氏は，2004年に制作したドキュメンタリーの中で，「FCCは巨大メディアの表現の自由を保障しその規制緩和への要求に応える，巨大メディアは政権の意向を伝えることに腐心する，その結果，メディアのイラク報道は人々の自由，とりわけ真実を知る権利を踏みにじってしまった」と述べている[61]。

氏も，また前出のジェフ・チェスター氏も，メディアの現況が資本主義的な「規模の経済」の追求と，民主主義としてのメディアの「声」の多様性の追求とがぶつかり合う場となっているとする。

しかし，放送事業者はこうした市民グループの意見には組みしない。NABでさまざまな調査を行ってきたマーク・フラトリック（Mark Fratrick）氏は，「民主主義とは，法律が認める範囲で各自が自由に利益を追求できることだ」とし，「市民グループは中小の市場でテレビ局が置かれた立場を理解しようとしていない。ローカル情報の伝え手であるローカルテレビ局がデジタル化のコストを生み出し生き残るためには，小さい市場でこそ合併が必要なことをなぜ理解してもらえないのか」と反論する[62]。

テレビ局所有会社の中堅どころであるリン・テレビジョン（LIN Television）のグレゴリー・シュミット（Gregory Schmidt）副社長も「市民グループのメンバーに会うと我々放送事業者の存在そのものを否定するような雰囲気を感じる。ネットワークの強大化を懸念し，Foxニュースのような右傾化を批判するのなら，なおさら，地方テレビ局の経済基盤の強化に理解を示してもらいたい。そもそも，市民グループというが，どの程度まで視聴者全体を代表しているのか，疑問を感じることがある」と述べている[63]。

すでに触れたように，アクセス・チャンネルやLPFMでの体験を通して，市民グループはメディアを自ら使い，ローカリズムと「声」の多様性に役立てようとしてきた。シカゴ周辺でアクセス・チャンネルの普及に携わってきたコロンビア・カレッジ・シカゴのマージー・ニコルソン（Margie Nicholson）教授は，「商業放送が大金をかけて作ったくだらない番組より，つたなくても市民が自らの手で作り出した地域情報番組の方が価値がある」と断言する[64]。

こうした市民グループは，ネットワークやローカルテレビ局の番組はコマーシャリズムに傾斜しすぎ，伝えるべき情報を伝えてこなかった，と見る。そして，メディアの企業集中を手助けするFCCに厳しい目を向ける。

本稿を締めくくるにあたり，テレビ新番組の見本市の役割を果たしているNATPE（National Association of Television Program Executives）のラスベガス総会で，FCCのコップス委員が，2005年1月25日に述べたあいさつを引用したい。氏は次のように述べている。

「メディア産業はきわめて特殊な産業である。人々がメディアを語る時，かつてのFCC委員長

が，『絵の出るトースター』と形容した単なる商品の話をするのではない。我々がメディアを語る時，互いにどう意思の疎通をはかるのか，どう民主主義とメディアを対話させるのか，どうしたら協力してこの国の進路を決めていけるのか，…について語っているのだ。…メディアは人々の産業でもあるのだ」

「声」の多様性を数値化することで，規制緩和を正当化しようとしたパウエル委員長の試みは，市民グループの強い反対に会い頓挫した。2006年の見直しに向けて，FCCがこうした数値化を深化させるのか，それとも新たな規制と新たな理論づけを目指すのか，現状ではわからない。しかし，規模の拡大で生存と効率化を模索するメディア企業とメディアに批判的な市民との間の溝はさらに深まった感がある。こうした溝をどう埋めていくのか，FCCにとって重い課題として残されることになった。

（いけだ まさゆき）

付記：2004年10月下旬から11月初めにかけてワシントンで聞き取り調査を行った。その際，以下の人々にインタビューに協力していただき，さまざまな示唆を受けた。文中では象徴的な発言しか紹介していないが，謝してここに記したい。

－FCC チーフ・エコノミスト
Jonathan Levy氏
－前FCCメディア所有規制研究グループ議長
Paul Gallant氏
－前NAB副会長
Jack Goodman氏
－BIA副社長
Mark Fratrick氏
－Center For Digital Democracy ディレクター
Jeff Chester氏
－Global Vision Inc. 副社長
Danny Schechter氏
－LIN Television Inc. 戦略担当副社長
Gregory Schmidt氏
－Columbia College Chicago教授
Margie Nicholson氏

注：

1）'Interview with Mark Fowler', "Reason", Nov. 1. 1981

2）Turner, Ted, 'My Beef With Big Media: How Government protects big media—and shuts out upstarts like me', "Washington Monthly", July / August 2004

3）本稿では，規制という言葉を，関連する法律や規則全体をさす時に使い，個々の規則は規則と表現した。また，FCCによる番組規制とその歴史については，向後英紀，「米FCCの地上波放送番組規制政策」『NHK放送文化調査研究年報44』1999年所収に詳しい。

4）Sterling, Christopher H. & Kittross, John Michael, "Stay Tuned: A History of American Broadcasting, Third Edition", Lawrence Erlbaum Associates, 2002, p827, 巻末資料から

5）Head, Sydney W. & Spann, Thomas, & McGregor, Michael A., "Broadcasting in America: A Survey of Electronic Media, ninth Edition", Houghton Mifflin Comp any, 2001, p34

6）ibid, p34

7）Le Duc, Don R., "Beyond Broadcasting: Patterns in Policy and Law", Longman, 1987, p10

8）1934年通信法はFCCの委員を７人，任期を７年と定めた。そのうち５人以上は同じ政党であってはいけないとし，委員の一人が大統領によって委員長に任命される，とした。これが後に委員は5人，任期も５年となり，４人以上同一政党であってはならないと変更された

9）「1934年法」，ならびに「1996年法」の翻訳は，『米国通信法対訳』，財団法人国際通信経済研究所，1997を引用した

10）Bagdikian, Ben H., "The New Media Monopoly", Bacon Press, 2004, pp2–3

11）Einstein, Mara, "Media Diversity: Economics,

Ownership, and the FCC", Lawrence Erlbaum Associates, 2003, p11

12) FCC, 'Biennial Review Report', 1998, Sec40

13) ibid, Sec70

14) FCC, 'NPR', 1983

15) Sterling, Christopher H. & Kittross, John Michael, ibid, p470

16) FCC, 'Second Report and Order', 23 2d 816, 1970

17) FCC, 'Second Report and Order' in Docket 18110, 1975

18) Sterling, Christopher H. & Kittross, John Michael, ibid, p562

19) FCC, 'Amendment of Ownership Rules', 1984

20) ここで言う視聴世帯到達率とは，1社がテレビ局を所有するそれぞれの市場のテレビ視聴世帯数の合計を，全テレビ視聴世帯数で割ったものである

21) FCC, 'Report & Order', 1989

22) FCC, 'Revision of Radio Rules and Policies', 1994

23) Hilliard, Robert L.& Keith, Lichael C., "The Broadcast Century and Beyond: A Biography of American Broadcasting", Focal Press, 2001, p280

24) www.UCC.org/UCNEWS/MAY02/TRAIN.HTM を参照
またこの問題についてはNew York Times, 2/20/2003の記事にも詳しい

25) www.clearchannel.com/Corporate/corporate_ktf.aspxに批判への回答が掲載されている

26) Williams, George & Roberts, Scott, 'Radio Industry Review 2002: Trends in Ownership, Format and Finance', Media Bureau, FCC, 2002

27) Hilliard, Robert L. & Keith, Lichael C., ibid, p306

28) Ben H. Bagdikian, ibid, p27

29) 'Unshackling Big Media', "Columbia Journalism Review", July/August 2001

30) LIN Television, Gregory Schmidt氏，同会場での筆者とのインタビューから

31) この同一市場でのケーブルテレビと放送局の相互所有について，FCCは判決を受け入れた。しかし，執筆時点で，1市場でのケーブルシステムとテレビ局の兼営は聞かない

32) Roberts, Scott & Frenette, Jane & Stearns, Dione, 'A Comparison of Media Outlets and Owners for Ten Selected Markets: 1960, 1980, 2000', Media Bureau, FCC

33) Levy, Jonathan & Ford-Livene, Marcelino, Anne Levine, 'Broadcast Television: Survivors in a Sea of Competition', Media Bureau, FCC, 2002

34) Spavins, Thomas & Dennison, Loretta & Frenette, Jane & Roberts, Scott 'The Measurement of Local Television News and Public Affairs Programs', Media Bureau & Enforcement Bureau, FCC, 2002

35) Waldfogel, Joel (University of Pennsylvania), 'Consumer Substitution Among Media', FCC, 2002

36) Linder, Laura R., "Public Access Television: America's Electronic Soapbox", Praeger, 1999, pp24-25

37) McChesney, Robert W. "The Problem of The Media: US Communication Politics In The 21st Century", Monthly Review Press, 2004, pp256-258

38) www.consumerfed.org/MediaSurvey10.31.02.pdf を参照

39) Layton, Charles, 'News Blackout', "American Journalism Review", December/January 2004

40) 2004年11月1日，ワシントンでの筆者とのインタビューから

41) もともと新聞社はFCCの許認可の対象ではない。1市場で日刊紙2紙を1社が持つことはあまりないだろうが，テレビ局が9局以上の場合はこうした相互所有も可能になる

42) Cooper, Mark, "Abra Cadabra, Hocus-Pocus, Making Media Market Power Disappear with the FCC's Diversity Index", Consumer Federation of America and Consumers Union, July 2003

43) 2003年11月4日の訴状から

44) 2003年9月5日の訴状から

45) 2003年11月4日の訴状から

46) フィラデルフィア高裁，口頭弁論用資料から，1/5/2004

47) 2003年11月4日の訴状から

48) 'Commissioners Receive Feedback on Ownership', "Television Week", 1/12/03

49) 'Ownership Rules Up for Grabs', "Broadcasting &

Cable", 2/16/2004

50) 'Copps pushes Ownership Rewrite', "Broadcasting & Cable", 12/12/2004

51) 2004年10月26日，筆者とのインタビューから

52) 2004年10月26日，筆者とのインタビューから

53) 2004年10月25日，筆者とのインタビューから

54) McChesney, Robert W., ibid, P236

55) ibid, p239

56) Einstein, Mara, ibid, p38

57) ibid, pp211-212

58) ibid, p31

59) 2004年11月10日，筆者との電話インタビューから

60) 2004年10月29日，筆者とのインタビューから

61) Documentary video, "Weapons of Massive Deception", Global Vision, 2004

62) 2004年10月27日，筆者とのインタビューから

63) 2004年10月26日，筆者とのインタビューから

64) 2004年11月2日，筆者とのインタビューから

(参考文献)

注で示した以外に以下の文献を参考にした。

Auletta, Ken, "Backstory: Inside The Business of News", The Penguin Press, 2003

Bagdikian, Ben H., "The Media Monopoly, Sixth Edition", Beacon Press, 2000

Cock, Philip S. & Gomery, Douglas, & Lichty, Lawrence W. "The Future of News: Television, Newspapers, Wire Services, Newsmagazines", Woodrow Wilson Center Press, The Johns Hopkins University Press, 1992

Collins, Scott, "Crazy Like a Fox: The Inside Story of How Fox News Beat CNN", Penguin Group, 2004

Compaine, Benjamin M. & Sterling, Christopher H. & Guback, Thomas & Noble, Jr., J. Kendrick, "Who Owns The Media? Second Edition", Knowledge Industry Publications, 1982

Creech, Kenneth C., "Electronic Media Law and Regulation, fourth edition", Focal Press, 2003

Doyle, Gillian, "Understanding Media Economics", Sage Publication, 2002

Emeritz, Robert E. & Tobias, Jeffrey & Berthot, Kathryn S. "The 1992 Cable Act: Law & Legislative History", Pike & Fisher, Inc.

Hundt, Reed E., "You Say You Want a Revolution: A Story of Information Age Politics", Yale University, 2000

Katovsky, Bill & Carlson, Timothy "Embedded: The Media At War In Iraq", The Lyons Press, 2004

Larson, James F., "Television's Window on the World: International Affairs Coverage on the US Networks", Ablex Publishing Corporation, 1984

Jenkins, Henry & Thorburn, David, "Democracy and New Media", The MIT Press, 2004

McChesney, Robert W. & Nichols, John, "Our Media, Not Theirs", Seven Stories Press, 2000

McChesney, Robert W., "Rich Media, Poor Democracy: Communications Politics in Dubious Times," University of Illinois Press, 1999

Setzer, Florence & Levy, Jonathan "Broadcast Television in a Multichannel Marketplace", June 1991, FCC

Schecter, Danny, "The More You Watch, The Less You Know", Seven Stories Press, 1997

石澤靖治『アメリカ大統領の嘘：選挙と戦争の政治学』，講談社，2004年

稲葉一将『放送行政の法構造と課題：公正な言論空間の変容と行政の公共性』，日本評論社，2004年

越川　洋「放送制度と市場―米欧の歴史的変遷―」NHK放送文化研究所『放送メディア研究第1号』，丸善プラネット，2003年所収

古城ゆかり「緩和進むアメリカのメディア所有規制」NHK放送文化研究所編『放送研究と調査』，NHK出版，2002年10月号所収

菅原　実，中村　清編著『放送メディアの経済学』，中央経済社，2000年

鳥井　博『アメリカの電気通信制度』，日東出版社，1950年

舟田正之・長谷部恭男編『放送制度の現代的展開』，有斐閣，2001年