

# 平成の放送制度改革を振り返る(1)

～放送・通信融合と法体系見直し～

メディア研究部 村上聖一

平成(1989～2019年)の約30年間、放送と通信の融合が進展していく中で、放送制度は断続的に見直しがなされてきた。本稿では制度改革を、①法体系の再編や放送事業の構造に関する規制の見直しと、②番組規律に関係した制度の見直しに分け、2回にわたって改正過程の検証を行う。

今回取り上げる法体系や放送事業の構造に関する規制をめぐるのは、平成に入る直前に放送法が大きく改正されたことから、1990年代はそれを基礎とした検討が行われ、抜本改革の議論には至らなかった。この時期、放送と通信の中間領域的なサービスが登場しつつあったが、放送事業者や郵政省など従来の政策共同体が主導する形で漸進的な制度改革が続いた。

しかし、2000年代に入り、官邸主導の政策形成が進む中、情報通信分野でも規制改革と連動した制度見直しがテーマとなった。そこでは、IT戦略本部などが議論を主導し、従来の業種別の縦割りの法体系からレイヤー型の法体系に転換すべきといった改革案が示された。ただ、これに対しては、放送事業者が慎重な姿勢を示したこともあり、総務省の有識者会議での検討が進む中で方向性は変化していった。そして、2010年に法体系は再編されたものの、既存の放送事業者の経営に大きな影響を及ぼさないものとなった。その後、2010年代に行われた法改正も、既存の制度の部分的な手直しにとどまった面がある。

このように平成期においては、2000年代以降、規制改革を主張する新たな行為主体が議論に参入し、制度の抜本改革が提唱された。一方で、制度を具体化していく段階で従来の政策共同体が影響力を行使し、改正が漸進的なものに回帰していった面がある。

## 1. はじめに

### 1.1. 問題の所在

放送と通信の融合が加速する中、放送制度の見直しに向けた動きが進んでいる。2022年8月には、総務省の有識者会議「デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会」が取りまとめを公表し、民放ローカル局の経営基盤を維持するため、放送事業に関する規制(マスメディア集中排除原則など)の一部緩和を提言した。背景には、放送をめぐる競争環境が変化する中、従来の規制を維持したままでは放送事業者の経営の選択肢が狭められ、地域情報の維持といった面で視聴者にも影響

が及びかねないという問題意識がある。その後も、同検討会は9月に公共放送ワーキンググループを設け、NHKのインターネット活用業務などに関する検討を続けている。

もっとも、放送と通信の融合に伴う制度上の問題は最近浮上したものではない。平成に入り、通信衛星を使った映像配信サービスが始まったことで、放送概念の見直しも含め、放送と通信の区分をめぐる議論が本格化した。そして、放送と通信の融合の進展に見合った法体系の検討や、マスメディア集中排除原則など放送事業の構造に関する規制の見直し、さらに番組規律をめぐる議論が平成の約30年を通して続いてきた。

本稿では、現在も行われている制度改革の議論が、これまでの議論とどのようにつながっているかを明らかにし、今後を考える手がかりとするため、平成の約30年間（1989～2019年）に行われてきた放送制度改革を振り返るものである。焦点を当てるのは、平成期の放送制度の改革がどのような要因によってもたらされ、それがどのような帰結に至ったかという点である。

ここで放送制度をめぐる研究動向を整理しておくとして、多くを占めるのが、放送による「表現の自由」を確保する観点から、政治的公平などの番組規律や、規制・監督機関のあり方について考察した論考である<sup>1)</sup>。とりわけ、政府が番組への規制を強める動きを示すと、それに批判的な観点から多数の論考が公表されてきた。一方で、マスメディア集中排除原則など、放送事業の構造に関する規制の考察は、番組規律に関するものと比べれば、多いとは言えない。事業構造に関わる規制は、最終的には番組の多様性や地域性に影響を与えると考えられるが、そうした影響について実証的に研究した論考は限られる<sup>2)</sup>。

さらに、放送制度に関する政策決定過程を詳しく追った研究も多いとは言えない<sup>3)</sup>。平成期は、地方分権改革や選挙制度改革によって国の行政の仕組みが大きく変容した時期にあたるが、そうした動きが放送政策にどのように関係しているかという観点からなされた研究も少数にとどまる<sup>4)</sup>。これに関しては、郵政民営化といった改革に比べれば、放送制度改革に対する社会の注目度は低く<sup>5)</sup>、その時々の中での優先度が高くはなかったことも影響していると思われる。しかし、放送と通信の融合が進む中で、放送政策がさまざまな分野の

影響を受け、また、他分野にも波及していく可能性を考えると、国の政策動向全般を踏まえつつ放送制度改革について考える必要性は増していると考えられる<sup>6)</sup>。

本稿ではそうした点を意識しつつ、平成の放送制度改革に関する政策決定過程を検証する。検証は、①法体系や、放送事業の構造に関する規制の見直し（本誌2023年1月号）と、②番組規律に係る制度の見直し（同2月号）の2回に分けて行う。前者の放送事業の構造に関する規制としては、マスメディア集中排除原則や、放送エリアや参入可能な事業者数を定めた放送対象地域制度が挙げられる。また、後者の番組規律には、政治的公平などを定めた番組準則や、バランスのとれた番組編成を求めた番組調和原則に加え、訂正放送や放送番組審議機関に関する制度も含めて考えることにする。

両者を分けて考察するのは、それぞれ独立して見直しの議論がなされることが多かったためである。ただし、両者を完全に分けて検討するのではなく、平成の制度改革において双方が十分に関連づけられずに議論されてきたのはなぜなのか、といった点にも触れつつ問題を考えていくことにしたい。

## 1.2. 分析方法

本稿では、おおむね時系列に沿って、放送制度改革にどのような行為主体（アクター）<sup>7)</sup>が影響力を行使し、どのような過程を経て制度改革に至ったのかを見ていく。

本稿で登場する行為主体のうち、行政府に関しては、まず郵政省とその後継の総務省を挙げることができる。総務省（郵政省）は、放送法や電波法を所管し、そのもとに置かれた

有識者会議を含め、放送制度の形成の主体となってきた。他方、放送と通信の融合が進む中では、IT戦略本部や規制改革推進会議、経済産業省がその存在感を強めたほか、競争政策では公正取引委員会、青少年向け番組の適正化では文部科学省<sup>8)</sup>も関与した<sup>9)</sup>。

また、放送に関係する法律の立法を行うのは国会(衆議院・参議院)であることから、当然のことながら、立法府(与野党の国会議員)の果たした役割も見逃すことはできない。実際、放送番組に関する問題が起きると、しばしば国会で放送制度のあり方について議論がなされてきた。一方、司法に関しては、直接、放送制度の形成に関与することはないが、放送に関連した事件への判断は、その後の放送政策に影響を及ぼした面がある。

さらに、制度形成に関係してきた行為主体として、制度によって影響を受ける放送事業者が存在する。地上放送事業者(テレビ・ラジオ)がその典型だが、衛星放送事業者、ケーブルテレビ事業者の存在も見逃すことはできない。また、放送と通信の融合が進む中では、通信事業者や映像配信事業者も存在感を強めてきた。さらに、コンテンツの著作権者も番組のネット展開をめぐる議論で影響力を行使した<sup>10)</sup>。このほか、受け手の視聴者も、その世論を通じて放送政策に影響を与えたほか、放送事業者と密接な関係がある新聞社などのメディアも有力な行為主体となった。それらは公式な権限は持たないものの、さまざまな形で放送政策の形成に影響を及ぼしてきた。概要をまとめたのが表1である。

分析にあたっては、時期をおおむね10年程度に区切って、これらの行為主体が果たした役割やその帰結について検討していく。平成

表1 放送政策の関係者(行為主体)

	組織
行政	郵政省(～2000年)
	総務省(2001年～)
	内閣(IT戦略本部など)
	内閣府(規制改革推進会議など)
	公正取引委員会
	通商産業省(～2000年)
	経済産業省(2000年～)
立法	文部省(～2000年)
	文部科学省(2001年～)
	国会議員(与党)
司法	国会議員(野党)
	最高裁判所、下級裁判所
放送事業者	NHK
	民放(キー局、系列局など)
	ケーブルテレビ事業者など
通信関連事業者	通信事業者、映像配信事業者など
その他利害関係者	番組・コンテンツの著作権者など
有識者	政府の有識者会議
	第三者機関(BPOなど)
メディア	新聞、雑誌など
視聴者	消費者団体、教育関係者・PTAなど

(筆者作成)

期の国の改革動向をめぐる時期区分はさまざまなものがありうる。例えば、行政改革(官僚制の改革)に関しては、行政学が専門の曾我謙悟<sup>11)</sup>が、①機構改革が主要な対象となった橋本行革、②民営化など民間市場との関係を中心とした小泉政権期、③公務員制度改革が主要な課題となった第1次安倍政権から麻生政権に至る時期、④省庁横断的な資源配分の見直しを中心となった民主党政権期、⑤公務員制度改革と組織再編(特に内閣官房に関する改革)が焦点となった第2次以降の安倍政権期と、5つの時期に整理している<sup>12)</sup>(表2)。

放送制度改革をめぐる動向は、必ずしも上記と一致する形で進んだわけではないが、国の改革全般との関係も無視することはできない。このため、表2に示したような動向も意識しつつ、放送制度改革について見ていくことに

表 2 平成期の行政改革の動き

	時 期	行政改革の焦点
① 橋本行革	1990年代末	行政機構改革
② 小泉政権期	2001～2006年	民営化、経済財政諮問会議の予算編成への関与
③ 第1次安倍政権～麻生政権期	2006～2009年	公務員制度改革
④ 民主党政権期	2009～2012年	事業仕分けなど、省庁横断的な資源配分見直し
⑤ 第2次以降の安倍政権期	2012～2019年	公務員制度改革、組織再編（内閣官房など）

(曾我 (2016) を参考に作成)

したい。依拠する資料は、有識者会議の報告書や議事録など行政府の検討過程で作成された文書のほか、国会の会議録、さまざまなメディアの報道や当事者の証言である。

## 2. 1990年代の検討状況

### 2.1. 議論の基礎となった1988年改正

放送制度の根幹とも言える放送法は、平成に入る直前の1988(昭和63)年に大改正がなされた。平成の放送制度改革の議論は、この改正放送法を基礎になされたことから<sup>13)</sup>、まず1988年改正について簡単に振り返る。

放送法はこの改正まで、1950年の制定時の骨格を維持したまま、部分的に修正を行う形で改正がなされてきた<sup>14)</sup>。しかし、ケーブルテレビや衛星放送が登場して放送の多様化が進む中、制度と実態との乖離が拡大していった。このため、郵政省は放送法改正に向けて、1985年5月、有識者会議「ニューメディア時代における放送に関する懇談会」を立ち上げ、同懇談会は1987年4月に報告書<sup>15)</sup>を取りまとめた。そこでは、①放送の二元的秩序の存続、②放送行政の法治主義化、③放送事業者に対する組織上・番組上の規律の緩和、を主な内容とする提言がなされた。

これを受けて、郵政省放送行政局が法案の

作成を行い、その提示を受けた自民党政務調査会の通信部会は1987年12月以降、連日のように電波放送小委員会を開催して、NHKや日本民間放送連盟(民放連)から意見を聴取した。この場では、NHKに対し、「第二の国鉄化を防ぐため、もっと自由に副次収入を得られるよう法整備すべきだ」といった意見や、反対に「財政見直しに一層努力すべきで、新しい副次収入よりもいまの資産を積極的に活用すべきだ」といった意見が出たという<sup>16)</sup>。しかし、NHK・民放の二元体制に変更を加える議論にはならず、おおむね郵政省が示した方針で放送法改正の方向性が固まった。

こうして郵政省は1988年2月、放送法改正案を国会に提出した。改正案に対しては、民放連が1988年3月、「放送法等改正案に対する見解」を公表し、NHKの業務範囲の拡大に関する点について、NHKの商業化への傾斜を強めるおそれがあるとした<sup>17)</sup>。これに対して、衆参両院の通信委員会は採決時の附帯決議として、「日本放送協会の業務の拡大に当たっては、その公共的性格に十分配慮すること」などとする文言を盛り込む対応を行った。

こうした経緯を経て改正放送法は1988年4月に成立し、同年10月に全面施行された。1988年改正では、放送法の条文構成が大きく変わるなど、1950年の制定以来の大改正と

表3 1988年改正の主な項目

放送法
<ul style="list-style-type: none"> <li>放送法の規定を整理し、番組編集に関する条項をNHK・民放共通に適用される通則に</li> <li>放送の計画的普及のための規定を新設（放送普及基本計画に関する規定）</li> <li>放送事業者が定める番組基準、放送番組審議機関の答申や意見の概要の公表を義務づけ</li> <li>放送番組審議機関の設置義務の適用除外、番組調和原則の適用限定などメディアに応じた規律</li> </ul>
電波法
<ul style="list-style-type: none"> <li>放送局免許の有効期間を3年から5年に</li> </ul>
郵政省令
<ul style="list-style-type: none"> <li>マスメディア集中排除原則を省令で規定</li> </ul>

(筆者作成)

なった。放送法以外でも、放送局免許の有効期限を3年から5年に延長するといった重要な改正がなされた(表3)。

ただし、具体的に内容を見ると、郵政省の内部基準で定められていたマスメディア集中排除原則を省令に格上げして放送行政の「法治主義化」を図るとともに、放送の二元体制を前提にした条文構成にするなど、従来の放送秩序を維持したうえでの手直しが多かった。

前述の懇談会では、放送と通信の融合を念頭に置いた放送規律の抜本的な見直しにつながる提言、つまり、「線分の一方の端に典型的な放送メディアを、他方の端に典型的な電気通信メディアを置き、その線分上にさまざまなメディアを分類配置した上で、それぞれの特性に応じた規律を行う」といった提言もなされていたが、法改正には反映されなかった。政策決定過程を見ても、主に関与したのは、郵政省と、そのもとで開かれた有識者会議、自民党の通信部会、放送事業者(NHK・民放)であり、それまで長く維持されていた政策共同体

を軸にした検討だった。

## 2.2. 1990年代の漸進的な改革

放送制度改正の議論は平成に入ってからでも断続的に続いたが、従来の政策共同体を中心に漸進的に制度を見直していくという政策決定過程はしばらく変わらなかった。まず行われたのが通信衛星への対応である。1989(平成元)年に民間の通信衛星の打ち上げが予定され、そのサービスには不特定多数に対して同時に情報を受信させるものもあったことから、放送との関係について制度的な整理が必要になった。このため、打ち上げを前に、郵政省は1988年8月、有識者会議「通信と放送の境界領域的サービスに関する研究会」を立ち上げた。1989年2月の中間報告では、放送と通信とを切り分ける基準が示されるとともに、通信衛星を利用した放送サービスについて、「放送設備を支配し、管理運用する者」と「放送番組を編集する者」に分ける制度(受委託放送制度)の創設が提案された<sup>18)</sup>。

これを受けて、1989年に放送法が改正され、CS放送に関する受委託放送制度の導入が盛り込まれた。このときの議論は、その後の通信・放送融合法制に関する議論の基礎となる事項を多く含んだものだったが、従来の政策共同体の中で議論が行われ、法体系を全面的に見直すといった結論にはならなかった。

さらに1990年代は、通信回線を利用した公衆向けサービスなど、通信・放送の中間領域的なサービスが拡大していったが、こちらも抜本的な制度改正には至らなかった。1994年7月から1996年6月にかけて開かれた郵政省の有識者会議「21世紀に向けた通信・放送の融合に関する懇談会」は報告書で、「中長期的に

は、通信・放送の区分の在り方について現行制度を抜本的に見直す必要が生じる可能性がある<sup>19)</sup>と記したものの、ただちに制度改革を行うことは求めなかった<sup>20)</sup>。抜本的な改革が避けられた背景には、従来の放送政策の検討手法がこの時期まで維持されていたことが指摘されている。戦後の放送行政の構造について、憲法・情報法が専門の濱田純一は1999年の論考で次のように分析している。

もともと、日本の放送行政は、ほかの分野の行政と同様に、環境変化に対してドラスティックな対応をするのではなく、いわば「ソフト・ランディング」をめざす政策をとってきた。すなわち、放送を取り巻く技術や社会・産業の変化に対して、既成の秩序をただちに大きく変動させるのではなく、それを基本的に維持しながら、最小限の修正をくわえつつ緩やかな変容をうながすが、従来の手法であった<sup>21)</sup>。

そして、放送制度が大きく変動しなかった理由として、濱田は、▷放送事業者が保護主義的な政策のもとに置かれてきた面があるがゆえに、さまざまな規制の緩和を期待してはいても、大胆な競争市場への転換は必ずしも望まなかったこと、▷放送制度や放送行政のあり方に批判的な論者も、規制がゆるみ「商業主義」が跋扈することを恐れて、市場原理による規制緩和には警戒の目をもってしたこと、▷国民の中からも放送にいつそうの競争が必要であるとする声は十分には盛り上がってこなかったこと、を挙げている<sup>22)</sup>。

なお、この時期には、放送に関する行政組織の抜本的な見直しの検討もなされている。

橋本政権下の行政改革（表2の橋本行革）では、放送・通信行政を政権からの独立性の高い行政委員会に委ねることの是非について検討がなされた。そして、1997年9月の行政改革会議の中間報告では、省庁再編によってできる総務省の外局として通信放送委員会を設置し、電波監理を含む通信・放送行政を担当するとされた。

これに対して、郵政省は、情報通信分野には内閣からの独立性を有する合議制の行政委員会はなじまないと主張して、放送・通信行政を郵政省から分離することに抵抗した。そして、1997年12月の最終報告では中間報告の内容が覆され、通信放送委員会の設置は見送られた<sup>23)</sup>。その後、郵政省は2001年1月、自治省、総務庁とともに総務省へと移行している。橋本行革も、放送行政の枠組みの見直しにはつながらなかった。

## 3. 2000年前後の新たな動き

### 3.1. 新たな改革アイデアの登場

しかし、2001年4月に小泉政権が発足すると、放送分野でも抜本的な改革を求める動きが現れた。小泉政権は、経済財政諮問会議の活用など官邸主導の政策形成を強めていたが、情報通信分野の規制改革でも、内閣に置かれたIT戦略本部<sup>24)</sup>が議論を主導することとなった。放送制度の検討の場となったのが、IT戦略本部のもとに置かれたIT関連規制改革専門調査会（座長・宮内義彦オリックス会長）である。専門調査会の構成員は表4のとおりで、これまで郵政省の有識者会議などに出席してきた学識経験者とは異なる顔ぶれだった。改革のアイデアは、従来の政策共

表 4 IT 関連規制改革専門調査会委員

座長	宮内義彦	オリックス会長
	秋草直之	富士通社長
委員	出井伸之	ソニー会長
	梶原 拓	岐阜県知事
	神田秀樹	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	岸 暁	東京三菱銀行会長
	鈴木幸一	IJ 社長
	鈴木良男	旭リサーチセンター社長
	松永真理	エディター
	村井 純	慶應義塾大学環境情報学部教授
	米澤明憲	東京大学大学院情報学環教授

(IT 関連規制改革専門調査会資料)

同体とは別な場から現れたと言える。

放送制度に関する議論は2001年12月に開かれたIT戦略本部の第8回会合で集中的になされた。ここでは、IT 関連規制改革専門調査会が「IT分野の規制改革の方向性」と題する報告を提出し、通信・放送制度について、「事業毎の縦割りの規制体系から機能毎の横割りの競争促進体系に、世界に先駆けて抜本的に転換し、競争の促進と通信・放送の融合の促進を図るべき」と主張した<sup>25)</sup>。そして、見直し

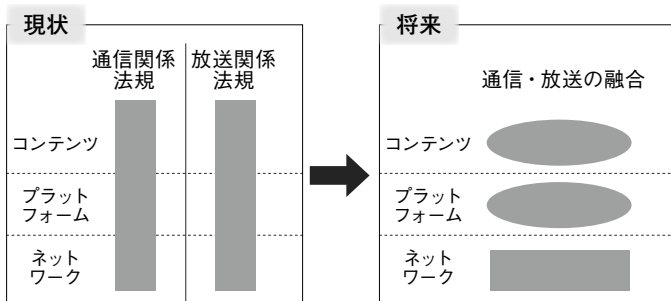
の方向性として、「アナログ技術が前提の縦割りの通信・放送の規制体系を、デジタル技術、IP化の方向に沿った横割りの競争促進体系へと抜本的に改革し、事業の水平分離（アンバンドリング）とレイヤー内での競争、通信と放送の融合を促進すべき」として、図1の見直し案を提示した。

縦割りの法体系をレイヤー型（横割り）にする図は、これ以降、2010年の放送法改正に至るまでしばしば登場するが、アイデアはこの時点で登場していたことになる。法体系を見直すことで、それぞれへのレイヤーへの新規参入を容易にし、コンテンツ産業の振興を図ろうというねらいがそこにはあった。

同様のアイデアは経済産業省の審議会でも示された。2002年3月には経済産業省の産業構造審議会情報経済分科会が「ネットワークの創造的再構築」と題する提言をまとめている。提言は、「インターネットの上に形成される『情報市場』の構造は、今までの電話市場や放送市場のようなキャリア（規制や電波割当による独占力を持つインフラ保有者）とコンテンツが一体となった垂直統合型の市場構造がそのまま当てはまるとは限らない」と指摘した<sup>26)</sup>。そして、情報市場が縦割りから水平的な構造になる中で、通信・放送関連の制度も見直しを迫られると言及した。

このように、2000年代初頭、放送・通信に関する法体系を抜本的に見直すアイデアが提示された。そして、そうしたアイデアは、郵政省やそれを引き継いだ総務省ではなく、新たに現れた行為主体（IT戦略本部など）によって提示されたこ

図 1 通信・放送法体系の転換の方向性



- 通信関係法規  
電気通信事業法、NTT法、有線電気通信法、電波法
- 放送関係法規  
放送法、有線テレビジョン放送法、電波法、電気通信役務利用放送法

IT戦略本部IT関連規制改革専門調査会「IT分野の規制改革の方向性」(2001年12月6日)

とになる。背景には、放送と通信の融合といったメディア環境の変化に加えて、小泉政権下で進んでいた行政各分野での規制改革の動きが存在していた。

### 3.2. 改革案をめぐる対立

しかし、こうした改革の方向性については、従来の政策共同体の関係者、とりわけ放送事業者から強い反発が出た。当時、民放連の放送計画委員長を務めていた広瀬道貞（のちに民放連会長）は当時の状況について、次のように証言している。

……IT戦略本部の報告書と経産省の意見書の中身を一言で言うならば、規制緩和ということでした。経産省の人たちと端的に話し合ったときの彼らの言い分は、「アメリカでIBMによる独占を排除してソフトの面で誰でも参入できるようにしたところ、シリコンバレーが立ち上がり、ソフト関係の人たちの進出も進んで、みんなハッピーになっている」ということでした。（中略）

しかし、詳しく話を聞いていきますと、例えば、ハード・ソフトの分離だとか、放送免許取得時の要件の緩和だとか、あるいは、地域免許制度をやめるとか、そういったことを簡単に言う。これらは、いずれも日本の放送事業者が根幹としてきたもので、郵政民営化に比べてもそう簡単に行くものではありません<sup>27)</sup>。

放送事業者としては、規制緩和によって放送業界の秩序が乱れ、経営のみならず、番組にも影響が出ることを懸念していた。もっともこのときは、自民党を中心とする政権が郵政

民営化問題で揺れていた時期だったこともあり、放送・通信分野で規制緩和を図る動きはいったん沈静化した。当時の小泉政権にとっては、放送制度改革は最重要視されていた問題ではなかったためである。

しかし、制度の抜本改正を求める主張は消えることなく、次に議論の場となったのが2004年4月、内閣府に設置された規制改革・民間開放推進会議だった。推進会議は2005年に入り、情報通信・放送分野における競争政策を重点事項に位置づけ、ワーキンググループを設けて検討を開始した。これに対しては、危機感を持った民放連が、放送計画委員会のもとに特別小委員会を設置して対応するとともに<sup>28)</sup>、推進会議と直接話し合う場を設けた。前述の広瀬の証言によると次のような議論がなされた<sup>29)</sup>。

#### 放送への新規参入

##### 【推進会議】

我々が目指すのは放送業界への競争の導入であり、競争によって経済を活性化させることである。現在、東京キー局5局が大きな電波帯域を占有しているが、これが電波の新たな利用を阻害しているというのが私どもの認識であり、放送事業への新規参入を阻害するという点で問題と考えている。

##### 【民放連】

放送に新規参入したいというところがあれば話は別だが、実際にはそういう企業はない。地方に目を向ければ、今でも3局地域、4局地域がたくさんあって、そこに新規参入の希望があるかと言えば、これまでなかった。



## 放送の伝送路

### 【推進会議】

ブロードバンドや光ファイバーがここまで進んだ以上、テレビは電波を利用せずに、光ファイバーを利用した伝送でもいいのではないか。携帯電話は移動体なので、ファイバーは無理だが、テレビは固定なのだから可能ではないか。

### 【民放連】

放送は基本的に一方向型のマスメディアであり、無線の伝送効率のよさは無視できない。東京タワーからの送信で関東全域の世帯の約8割をカバーできるわけで、これを光ファイバーで達成しようとするれば、たいへんなエネルギーがいる。放送局が本当に電波を使いすぎているかどうかは慎重に検討してもらいたい。

このときの話し合いについて、広瀬は「要するに、喧嘩別れになったということです。推進会議の主張は経済の活性化が主眼で、われわれが日ごろ大切にしているテレビやラジオの文化的な、あるいはジャーナリスティックな役割には関心が薄い印象を強く受けました<sup>30)</sup>」と総括している。放送事業者側は、規制改革をめぐる議論が、情報通信分野の産業としての発展に重点が置かれ、放送の持つ民主主義の発達への寄与といった側面を十分に考慮していないと主張した。

こうして推進会議は、2005年12月、NHKと地上波放送に関する第2次答申をまとめ、小泉首相に提出したが、内容は抑制的なものとなった。このうち、NHKに関しては、①子会社等の統廃合、②外部取引における競争契約比率の向上、③受信料収入の支出用途の公

表、④公共放送の在り方の検討、を求めた。また、民放に関しては、①地上波放送局の再免許手続の厳格化等、②複数局支配規制の一層の緩和、を求めた。そして、具体的な改革は後述する竹中懇談会に委ねられ、先送りされた。

このとき制度検討のあり方は、省庁(官僚)、政治家、放送事業者、通信事業者、有識者といった幅広い関係者の間で、特定の政策を推進するグループが複数形成され、各連合が自身の信念を政策に反映させるために、ほかの連合との相互作用を行い、その結果として政策が形成されていくというものだったと言える<sup>31)</sup>。そうした形態は従来から存在したが、2000年代に入り、関係者が拡大し、制度改革をめぐる対立がより先鋭化した。

### 3.3. 並行して進んだ放送法改正

他方、この間の放送法改正をめぐる具体的な検討は、従来と同様、総務省の有識者会議を中心に行われた。前述の議論がなされていたのとはほぼ同時期、総務省の有識者会議「デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会」(2004年7月～2006年10月)は、デジタル化の進展に伴う新しい放送サービスの展開やデジタル放送時代の公共放送のあり方について検討を続けていた。検討の背景には、放送と通信の融合の進展も存在していたが、同時にこの時期、地上テレビ放送のデジタル化が国策として進められ、放送事業者のコスト負担も多額にのぼったことから、その経営基盤強化のためにマスメディア集中排除原則の緩和などの検討が必要になった面がある。

2006年10月の最終報告では、マスメディア集中排除原則について、その意義や政策目的

に変更がないことを前提としつつ、緩和を行う場合には、放送の多元性の確保への影響を見定めながら、段階的に進めることが適当と結論づけた。また、民放の新たな組織形態として、持株会社導入の提言を行った。持株会社制度を導入することで、経営が悪化したローカル局の救済がより容易なものとなる。

総務省はこの最終報告のあと、放送法改正案の作成を進め、2007年4月に国会に提出した。そして、認定放送持株会社制度の導入を含む規定などを盛り込んだ改正法が同年12月に成立するとともに、2008年4月にはマスメディア集中排除原則に関する省令が改正され、認定放送持株会社が支配することができる地域数の上限を12都道府県とすることが定められた(表5)。

表5 2007年改正の主な項目

放送法
<ul style="list-style-type: none"> <li>認定放送持株会社制度を導入</li> <li>CS放送に関連して有料放送管理業務に関する規律を導入</li> <li>有料放送の料金設定に関する規制緩和</li> <li>ワンセグ放送の独立利用を可能に</li> <li>NHK経営委員会の監督権限の明確化、一部委員の常勤化</li> <li>番組アーカイブの電気通信回線を通じた提供をNHK業務に追加</li> <li>外国人向け映像国際放送を制度化</li> <li>国際放送の命令放送制度を要請放送制度に改正</li> </ul>
総務省令
<ul style="list-style-type: none"> <li>認定放送持株会社が支配できる地域数の上限を12都道府県と規定</li> </ul>

(筆者作成)

2000年代前半は、放送と通信の融合を受けた抜本的な制度改革が議論される一方、法改正そのものは、従来と同様、放送法を所管する総務省<sup>32)</sup>の有識者会議での検討を経て、既存の制度に部分的な修正を加える形で進んだ。

## 4. 2010年の法体系再編

### 4.1. 竹中懇談会と政府与党合意

3章で見たように2000年代に入って、放送制度改革をめぐる新たなアイデアが現れた。そして、その具体化の検討が本格的に行われたのが、小泉政権下、2006年1月から6月にかけて開かれた総務省の有識者会議「通信・放送の在り方に関する懇談会」(通称・竹中懇談会)だった。このときの議論を主導したのが、竹中平蔵総務大臣(在任:2005年10月~2006年9月)である<sup>33)</sup>。竹中総務大臣は2005年12月、懇談会に先立ち、記者会見で「国民から見ると放送と通信はシームレスであり、通信と放送の融合を国民に実感してもらえるような段階にしたい」と法制度の見直しに強い意欲を示した<sup>34)</sup>。懇談会は人選の面でも、規制緩和を主張してきた有識者が加わるなど、総務省(郵政省)の従来の有識者会議とは異なる傾向が見られた(表6)。

表6 「竹中懇談会」の構成員

座長	松原 聡	東洋大学教授
	久保利英明	弁護士
	菅谷 実	慶應義塾大学教授
	林 敏彦	放送大学教授
	古川 享	慶應義塾大学教授
	宮崎哲弥	評論家
	村井 純	慶應義塾大学教授
	村上輝康	野村総合研究所理事長

(通信・放送の在り方に関する懇談会資料)

もっとも、竹中懇談会での議論は、前述の規制改革・民間開放推進会議での議論に比べれば、放送事業者にとっては現実的な内容のものになった。背景には、放送事業者と密接な関係にあった政権与党の姿勢によるところが

大きかったとされる。竹中懇談会と並行して開かれていた自民党の通信・放送産業高度化小委員会(委員長・片山虎之助参議院議員)がハード・ソフトの一致原則について、緊急災害における迅速かつ確かな情報提供を行ううえで必要不可欠な制度であり、引き続き堅持すべきとする申し出をしていた。このため、竹中懇談会としては、この問題について深入りすることはなかったという<sup>35)</sup>。

竹中懇談会は2006年6月、報告書を公表した。報告書では、2010年までに基幹放送の概念の維持や放送規律の確保を前提にしつつも、利用者のニーズに応じた多様なサービスを提供できるよう、「伝送・プラットフォーム・コンテンツといったレイヤー区分に対応した法体系とすべきである」と提言した。あわせて、持株会社方式の導入を含むマスメディア集中排除原則の緩和や、すでに割り当てられている周波数帯域の有効利用など、放送事業での自由な事業展開の促進に向けた既存の制度の手直しも提言した。他方、放送事業者(民放)が強く反発していた「地上放送のハード・ソフトの分離」は言及されなかった。

また、並行して検討を行っていた自民党の通信・放送産業高度化小委員会も同月、「今後の通信・放送の在り方について」と題する報告書案を取りまとめた。同報告書は「いわゆるハード・ソフト一致原則は、緊急災害時における迅速かつ確かな情報提供を行う上で必要不可欠な制度であり、引き続き堅持すべきである」としたほか、県域免許原則についても維持すべきであるとして、放送事業者側の主張に近い見解を示した<sup>36)</sup>。

これらを受けて、同年6月20日、当時の与党(自民党・公明党)と政府の間で「通信・放

送の在り方に関する政府与党合意」がなされた。ここでは、「通信と放送に関する総合的な法体系について、基幹放送の概念の維持を前提に早急に検討に着手し、2010年までに結論を得る」という目標が示されたが、ハード・ソフト分離といった事項は盛り込まれていない。民放関係者からは「宮内議長や竹中総務大臣、松原座長が意図したことは『政府与党合意』には十分に盛り込まれず終わった<sup>37)</sup>」との見方がなされた<sup>38)</sup>。

## 4.2. 総務省の有識者会議の議論

総務省は、政府与党合意を受けて、2006年8月、有識者会議「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」(座長・堀部政男一橋大学名誉教授)を設けた。2001年末に通信・放送の法体系を見直すアイデアが出されてから4年半を経て、法案の具体的な検討が始まったことになる。「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」は1年半にわたる検討ののち、2007年12月に報告書を公表した。

報告書では、「コンテンツ」「伝送インフラ」「プラットフォーム」といったレイヤー(階層)別に規律を行うあり方に転換し、世界に先駆けて最先端のレイヤー型の法体系を目指すべきとした。また、通信・放送法制を可能なかぎり大きくくり化し、「情報通信法」として一本化した包括的な法制化を目指すべきと提言した。

しかし、報告書の提言に対しては、特にコンテンツ規律の制度設計をめぐって懸念が示された。報告書では、法体系をハード・ソフト分離型に再編したうえで、情報通信ネットワークを流通するコンテンツのうち、公然性を有するものを社会的影響力に応じて区分し、それに見合った規律を課すことを提言した。ここでは、

「放送」に替えて「メディアサービス」という用語が用いられている。

これに対しては、社会的影響力に応じてコンテンツを区分した場合、どのコンテンツが規制対象になるかが曖昧になり、行政が恣意的にメディアを類型化することで規制強化につながるのではないかとする懸念が示された。また、インターネット上のコンテンツも、社会的影響力が強まれば、放送と同様の規律を受けることになるのではないかという見方や、そもそもインターネット上のコンテンツ全般を制度の対象に含めることは不適切ではないかとする意見が上がった<sup>39)</sup>。

このあと総務省は、法案のさらなる具体化に向けて情報通信審議会で検討を進めたが、ここまで見てきたような批判もあり、法改正の方向性はさらに変化していった。情報通信審議会は2008年2月、「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」（主査・長谷部恭男東京大学教授）を設け、検討を始めた。ここでは、通信・放送関連法を全面的に再編するのではなく、既存の放送法を軸に、従来の制度では対応できない問題について手当てを行う方向で議論が進められた。そして、この過程で、通信・放送法制を大きくくり化し、「情報通信法」に一本化する考え方は後退していった。小泉政権時代に比べ、制度改革に関する議論は、従来の放送秩序を前提とした現実的な形へと落ち着いていった。

検討委員会は2009年8月、答申案を取りまとめ、情報通信審議会はそれをもとに総務大臣に答申した。答申では、コンテンツ規律の対象を従来の放送にとどめ、「放送」の概念や名称を維持するとともに、公然性を有する通信コンテンツの違法・有害情報については別途対

応するのが適当とした。また、法体系に関しては、放送関連4法を放送法にまとめ、ハードとソフトの分離・一致を事業者が選択可能とする制度を整備することが適当とした。

このように、検討委員会での議論を経て軌道修正が図られた点が多い。その1つが、「放送」の概念や名称が維持されることになった点である。これに伴って、規律対象のコンテンツは従来の範囲にとどめられた。2006年以降、検討が具体化するにつれて、世界最先端の法体系を目指すとした当初の構想は、より現実的な制度設計へと変化するとともに、法改正によって放送制度が当面抱える問題を解決するという性格が強まることになった。

#### 4.3. 国会審議での変化と改正案の成立

ただし、法体系の見直しはそのまま進んだわけではない。2009年8月の衆議院選挙で民主党が第1党となり、9月に鳩山政権が発足したことで、放送法改正案には、答申にはなかった要素が加えられていった。

まず、マスメディア集中排除原則の基本部分の法定化が挙げられる。同原則の法定化について、情報通信審議会の答申は「情報通信の高度化に伴う環境の変化に迅速に対応する必要があること等から、慎重な検討が必要」としていたが、民主党の原口一博総務大臣が、言論・報道の自由を保障するための制度としてマスメディア集中排除原則を法定化する必要があると主張し<sup>40)</sup>、法案に盛り込んだ。

また、原口総務大臣は、特定の資本が新聞やテレビなど多数のメディアを傘下に収めるクロスオーナーシップについても規制すべきとして、法案の附則に、法律の施行後3年以内に新聞社・通信社と放送事業者の関係について

検討を行い、それに基づいて「所要の措置を講ずる」という規定を追加した。

さらに、政権交代後の与党の意向を反映する形で、放送法改正案には、▷電波監理審議会が、放送に関する重要事項について諮問によらずに調査し、総務大臣に建議できるようにする規定、▷NHKの経営委員会の構成員に新たにNHK会長を加える規定、▷NHK会長などの欠格事由を緩和する規定が盛り込まれた<sup>41)</sup>。政権交代後、政治主導の形で法案の見直しが図られたことになる。

しかし、政権交代後に追加された事項の多くは、法案審議の過程で削除された。2010年5月、衆議院総務委員会で放送法改正案についての議論が始まったが、まず、電波監理審議会の機能強化に関する規定について、個別の放送番組を調査することにつながるのではないかといった懸念が示され、同規定を削除した修正案が提出された。

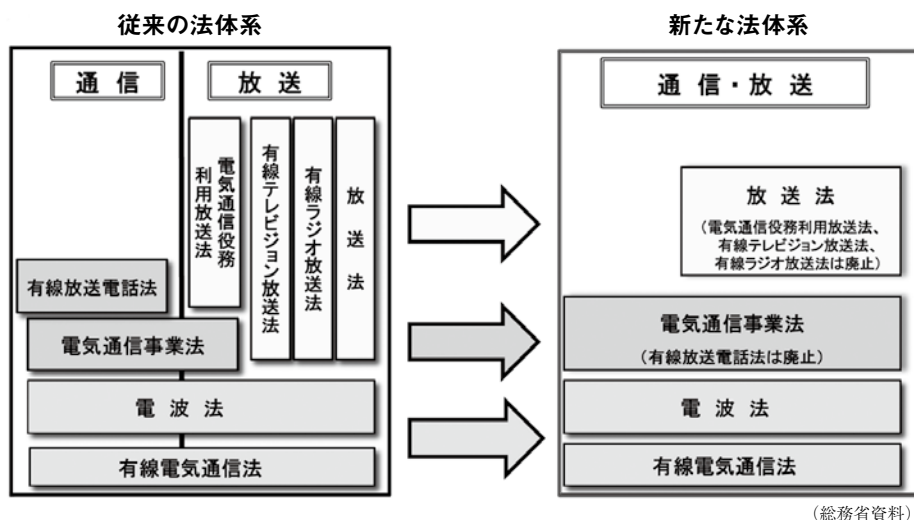
このときの修正案は鳩山内閣退陣に伴う国会審議の停滞に伴い、同年6月、通常国会の

閉会とともに廃案となり、10月の臨時国会に再提出された。そして、提出後の与野党協議でさらに修正が加えられた。ここでは、▷NHK経営委員会の構成員にNHK会長を加える規定、▷NHK会長などの欠格事由を緩和する規定、▷附則のクロスメディア規制に関する規定の3つが削除された。これは、当時、野党だった自民党の修正要求を取り入れたものだった<sup>42)</sup>。こうして修正された放送法改正案は同年11月、参議院本会議で決決・成立し、2011年6月に全面施行された。

放送法改正の全体像は図2のとおりで、それまで8本あった放送・通信関連法が4本に再編された。法体系そのものは、2001年に議論された構想(前述の図1で示した通信・放送法体系の転換の方向性)と似ている。約10年を経て、レイヤー型の法体系への転換という当初のアイデアがようやく実現した。

ただし、改正点を細かく見ていくと、放送事業者の反対によって見送られた点も多い。具体的な改正事項は表7に示した。「放送」の定

図2 2010年改正の全体像



(総務省資料)

表7 2010年改正の主な項目

放送法
<ul style="list-style-type: none"> <li>「放送」の定義変更（有線を含むものに変更。概念・名称は維持）</li> <li>ハード・ソフトの一致・分離を放送事業者が選択可能に</li> <li>放送を基幹放送・一般放送に整理（基幹放送は基幹放送普及計画の対象に）</li> <li>放送番組の種別の公表を義務づけ</li> <li>マスメディア集中排除原則の基本部分を法定化（省令改正で支配基準を緩和）</li> <li>有料放送の提供条件の説明義務の新設</li> <li>再放送同意に関する紛争処理制度の整備</li> </ul>

（筆者作成）

義が有線を含むものになり、基幹放送・一般放送といった区分が導入されたものの、コンテンツ規律の範囲やその内容などは、従来の放送事業者には大きな影響を及ぼさないものとなった。実際、法体系が見直されたのちも、国内の放送事業の中核とも言える地上テレビ放送では、新規参入や既存事業者の退出は起きていない。2000年前後以降、制度改革を推進する行為主体が新たに参入し、抜本的な改革案が提示されたが、議論が進んでいく中でその実質的な変化は緩やかなものになったと言える。

## 5. 2010年代の制度改革

### 5.1. 漸進的な制度改革への回帰

これ以降、放送制度の見直しは、問題を個別に解決していく形に回帰した。平成の後半、制度改革で主要な論点になったのが、NHKのインターネット活用業務と民放ローカル局の経営基盤の強化に関する問題である。検討の背景には、2011年に東日本大震災が発生し、改めて基幹放送の役割が再認識されたという面もある。総務省は2012年11月に有識者会議

「放送政策に関する調査研究会」を設け、これらの問題の検討を進めた。研究会は2013年8月に第一次取りまとめを公表し、NHKのインターネット活用業務について、より積極的な展開が適当としつつも、法人の性格上、限定が必要とし、①公共性、②放送補完、③市場への影響、という3つの基準に従って判断することが適当とした。

「放送政策に関する調査研究会」はさらに、ラジオ放送事業者の経営基盤強化に関する制度整備を行う必要性が生じたことから、検討を継続し、2014年2月、第二次取りまとめを公表した。第二次取りまとめでは、経営の合理化に取り組もうとする放送事業者による事業再編を、より柔軟に行うことを可能とする「認定制度」を導入すべきとした。具体的には、認定を受けることによって、異なる放送対象地域で放送番組を同一化することや、マスメディア集中排除原則の特例措置を受けることが可能になるといったものである。

提言を受けて、政府は2014年3月、放送法改正案を国会に提出した。改正案の内容はおおむね研究会の取りまとめの内容を踏まえたものになり、これらを盛り込んだ改正放送法は2014年6月に成立し、2015年4月に施行された（表8）。

表8 2014年改正の主な項目

放送法
<ul style="list-style-type: none"> <li>ラジオ放送、大規模災害時の放送、国際放送のインターネット同時配信をNHKの恒常的業務として実施可能に（常時同時配信は不可）</li> <li>認定放送持株会社のもとで議決権保有が可能な範囲を拡大</li> <li>放送事業者の経営基盤強化計画の認定に関わる制度の創設</li> </ul>

（筆者作成）

改正によって、民放については、経営基盤強化計画の認定制度が新たに創設されたほか、認定放送持株会社制度に関して議決権保有が可能な範囲が拡大された。また、NHKのインターネット配信は、既放送番組に限らず、放送中の番組についても提供できることとなった。ただし、NHKの放送と同時に国内テレビ放送のすべての放送番組を配信する業務（常時同時配信）は、NHKの業務の肥大化に対する反発もあり、実施できないこととされた。

これに対して規制改革推進会議が、2018年6月の第3次答申で、NHKの常時同時配信について早期に結論を得ることを求めたことから、具体的な検討は、2014年の放送法改正後、放送をめぐる制度的な課題について議論を行っていた総務省の有識者会議「放送を巡る諸課題に関する検討会」に引き継がれた。そして、同検討会は2018年9月の第二次取りまとめで、NHKが常時同時配信をすることについて、「国民・視聴者の理解が得られることを前提に、一定の合理性、妥当性がある」と結論づけた。また、同年12月には自民党の「放送法の改正に関する小委員会」が第二次提言で、常時同時配信に必要な放送法の改正案を次期通常国会に提出することを目指すべきとした。規制改革推進会議は制度改正の推進役となったが、放送法改正に至るまでには、総務省の有識者会議や与党の検討を経ることが不可欠だった。

こうして2019年3月、政府は、NHKの同時再送信を可能にする放送法改正案を閣議決定し、国会に提出した。改正案は、NHKのテレビ放送の常時同時配信を可能とするインターネット活用業務の対象の拡大など3点が柱となっている。改正案は、平成が幕を閉じた直

後の2019年5月に成立し、2020年1月に施行された（表9）<sup>43)</sup>。制度改正後、NHKの常時同時・見逃し番組配信サービス「NHKプラス」の運用が2020年4月から本格的に始まった。ニュースの提供などNHKのインターネット業務は2000年代初めに開始されていたが、常時同時配信に至るまでに20年近くを要したことになる。

表9 2019年改正の主な項目

放送法
<ul style="list-style-type: none"> <li>• NHKのインターネットによる常時同時配信を可能に</li> <li>• NHKグループの適正な経営を確保するための制度の充実</li> <li>• 衛星基幹放送の業務の認定要件の追加</li> </ul>

(筆者作成)

## 5.2. 制度の抜本改正を探る動き

2010年の放送関連法再編以降、制度改正は、従来の漸進的な形に回帰したが、放送制度の抜本改正を求める動きが消えたわけではなかった。改革の契機をもたらしたのは、2000年前後の動きと同様、規制改革を検討する有識者会議だった。電波の有効利用というテーマを切り口に放送制度に切り込む議論の流れは、2000年前後と共通したものだ<sup>44)</sup>。

その主体となったのが内閣府に置かれた規制改革推進会議である。同会議は2017年11月、「規制改革推進に関する第2次答申」を行い、さまざまなモノがインターネットにつながるIoT (Internet of Things) の普及に伴って、電波利用ニーズの高度化・拡大に対応するためには、電波のさらなる有効利用を図ることが重要だとした。そして、放送用帯域の有効利用について、「4K・8Kの導入、通信と放送の更なる融合が進展していく中、帯域の更なる有効利

用を検討する必要がある」として、総務省に対して、2018年夏までに検討を行い、結論を出すことを求めた<sup>45)</sup>。

このときの議論のねらいは、電波としての使い勝手がよいとされるUHF帯域のうち、テレビ放送が独占している帯域について有効活用されていない部分があることを問題視し、これを新規事業者に開放することで新たなビジネスを創出することにあつたとの指摘がある<sup>46)</sup>。これを受けて、総務省は2018年1月、「放送を巡る諸課題に関する検討会」のもとに周波数有効活用に関する分科会を設けて検討を始めた。また、規制改革推進会議も「投資等ワーキング・グループ」で通信・放送の融合のもとでのビジネスモデルの検討を続けた。

そうした中で、2018年3月、唐突とも言える形で、安倍政権で検討がなされているとする放送制度改革の方針案が報道された。共同通信の報道によれば、放送制度改革の方針案について、通信と放送で異なる現行の規制を一本化するとともに、放送の政治的公平などを定めた放送法4条の撤廃が検討されているとされた<sup>47)</sup>。さらに、その後の報道で、首相官邸内部の検討事項として、番組基準の策定や番組審議機関の設置、マスメディア集中排除原則や外資規制などについても廃止の対象になっていることが伝えられた<sup>48)</sup>。

こうした放送制度の事実上の廃止とも言える案に対しては、放送事業者から強い反発が出た。民放連の井上弘会長は2018年3月15日の記者会見で次のように述べている。

仮に通信と放送の規制や制度を一本化して、放送のソフト・ハードを完全分離して多様な制作会社の参入を促して、その一方で

NHKに関しては放送内容の規律を維持する、となると、これはもう「放送の二元体制」は維持できなくなる。そういう事態が強く懸念されるのではないか。民間放送が普通のコンテンツ制作会社となってしまうたら、字幕放送や手話放送、災害放送や、有事の際の放送は、できなくなるのではないかと思う<sup>49)</sup>。

放送事業者から強い反発が出たこともあり、結局、制度の全面的な見直しに関しては、規制改革推進会議が「そうした議論はしていない」と否定することとなった。規制改革推進会議が2018年6月に決定した第3次答申では、インターネット同時配信の推進、通信・放送の枠を超えて新たな環境に対応したプラットフォーム・配信基盤の構築といった方向が示されたが、放送制度の根幹を見直すといった点については言及がなされなかった<sup>50)</sup>。

このように、放送制度の抜本的な見直しという政策アイデアが2018年に浮上したものの、放送事業者を中心に強い反発がなされ、抜本的な改革が実行に移されることはなかった。平成後期には、さまざまな改革のアイデアが提示されたものの、具体的な制度改正の検討は所管省庁（総務省）を中心になされ、放送法改正も部分的な手直しが増えられる形となった。他方、積み残された問題は多く、放送による地域情報の確保や民放ローカル局の経営の問題など、重要な課題の多くは令和に持ち越された<sup>51)</sup>。

## 6. 小括

ここまで法体系や放送事業の構造に関連し



た制度改正について見てきた。流れを振り返ると、放送と通信の融合への対応の必要性は、平成初期から認識はされていたものの、1990年代は、政策決定過程で中心的な役割を果たしていたのが郵政省や放送事業者、また、それらと関係の深い国会議員だった。平成の前期は、昭和期（1980年代まで）と同様の政策共同体が影響力を持っていたと言える。この時期の放送政策は従来の政策共同体を中心に検討が進み、制度改正も漸進的な形で進んだ。

しかし、2000年前後から、インターネットを利用した映像配信メディアが普及する中、IT戦略本部や規制改革・民間開放推進会議が放送政策の形成でも影響を持つようになった。技術の進展に伴って、限定された関係者のみで放送政策について議論することが困難になったことになる。そして、新たな行為主体が現れることで、規制改革と連動した形での放送制度の見直しがテーマとなり、従来の業種別の縦割りの法体系からレイヤー型の法体系に転換すべきといった抜本的な制度見直し案が現れた。放送事業者を中心とする従来からの行為主体も議論に参加したものの、議論の関係者はより幅広い範囲に拡大した。

このように平成期においては、特に2000年前後以降、従来とは異なる志向を持った新たな行為主体が制度見直しに影響を持つようになったことで、それまでにはない議論が展開された。そこでは、放送のコンテンツ産業としての側面を重視し、大幅な規制緩和によってメディア関連市場の拡大を図るべきとする主張も現れた。IT戦略本部や規制改革推進会議の問題提起は、放送業界の事情に精通すればするほど変革を促すことが難しくなるという所管官庁のジレンマを打ち破るものとなったという

見方もできる<sup>52)</sup>。

もっとも、最終的な改正内容を見れば、放送事業者の主張を取り入れたものに落ち着くことが多かった。2010年の放送関連法の再編は従来の放送事業に大きな影響を及ぼさない内容のものとなり、その後の2010年代の改正も、従来の放送秩序を維持しつつ、漸進的な形で問題に対応する形になった。

これは、改革アイデア自体は、新たな行為主体によって提案されたものの、制度改正が具体化される段階で所管省庁（総務省）の有識者会議が大きな役割を果たし、そこでは放送事業者を中心とする従来からの行為主体の意見が反映されることが多くなっていったためと言える。法体系や放送事業の構造に関する規制（マスメディア集中排除原則など）は、その複雑さや専門性の高さから、世論（視聴者）の関心を集めることがなかったことも、限られた行為主体の間での政策決定につながったと考えることができる。政策アイデアが土着化<sup>53)</sup>していく過程で、その内容はより漸進的なものへと変容していった。

今回は、放送事業の構造に関連した制度改正について検証し、その特徴を見てきた。しかし、放送制度に関する議論は、法体系や放送事業の構造に関する規制の検討にとどまらず、番組規律に関しても並行して続いてきた。そして、番組規律をめぐるのは、法体系などに関する議論とはまた異なる行為主体が参入した。今回は、番組規律をめぐる議論を検討し、今回見てきた議論とどのような違いがあるかについて検討することにした。

（むらかみ せいいち）

注：

- 1) 平成期の著作としては、塩野宏（1989）『放送法制の課題』有斐閣、浜田純一（1990）『メディアの法理』日本評論社、長谷部恭男（1992）『テレビの憲法理論』弘文堂、舟田正之・長谷部恭男（2001）『放送制度の現代的展開』有斐閣、稲葉一将（2004）『放送行政の法構造と課題』日本評論社、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、舟田正之（2011）『放送制度と競争秩序』有斐閣、西土彰一郎（2011）『放送の自由の基層』信山社、鈴木秀美・山田健太編著（2017）『放送制度概論』商事法務、鈴木秀美（2017）『放送の自由 [増補第2版]』信山社など多数がある。また、最近の研究として、井上禎男（2022）『放送行政の課題—日仏比較法研究』信山社がある。
- 2) 放送事業の構造に関わる規制が番組編成にもたらした影響については、浅井澄子（2013）『コンテンツの多様性』白桃書房、脇浜紀子（2019）「地上波民放テレビの地域情報流通機能に関する現況分析」『公益事業研究』70巻2号などで分析がなされている。
- 3) ただし、2010年の放送法改正に関しては、その過程を詳しく追った報告や論点整理がなされている。NHKの経営企画部門に在籍した山本博史による『放送文化』での連載「図説『放送法』」（2006～08年）、「図説『通信・放送法』」（2008～11年）や、豊嶋基暢による連載「情報通信法の核心」『日経コミュニケーション』全24回（2008～09年）がその例である。
- 4) 放送メディアと政治との関係については、逢坂巖（2014）『日本政治とメディア』中央公論新社、西田亮介（2015）『メディアと自民党』KADOKAWAなどがある。ただし、これらの著作は放送制度に焦点を当てて分析を行っているわけではない。
- 5) 選挙の争点になることのない政策分野（ロー・セリアンス（low-salience）の政策分野）の政策形成に関する研究としては、京俊介（2011）『著作権法改正の政治学』木鐸社がある。同書は、著作権法や知的財産政策について、官庁や利益集団の意向が強く反映される一方で、条件に応じて政治家も一定の影響を持つことを示している。
- 6) 政治改革のくくりのもと、司法制度改革、中央銀行改革、地方分権改革など各領域で行われた改革について検証した研究としては、待鳥聡史（2020）『政治改革再考』新潮社がある。
- 7) 政治学や行政学では「行為主体」のほか「アクター」「プレーヤー」も用いられるが、以下では主に「行為主体」を用いる。
- 8) このほかコンテンツをめぐる著作権制度では、文化庁も重要な行為主体となる。
- 9) なお、行政府では、政治家である大臣と実務を担当する官僚（事務当局）とは異なる志向を持つ可能性があり、政治と行政の関係は解明すべき重要な問題である。ただし、役割分担や影響関係が明確にならないことも多いことから、行政組織を一体として記述しつつ、個別事例の分析の中で政治と行政の関係を考える。
- 10) 放送・通信融合に伴うコンテンツの権利処理のあり方も制度をめぐる重要な論点だが、本稿では触れず、引き続きの課題としたい。
- 11) 曾我謙悟（2016）『現代日本の官僚制』東京大学出版会、136-139頁。同書は政治と行政の関係を計量的な手法で測定し分析した成果だが、本稿では、その分析で用いられた1990年代以降の時期区分を主に参照した。
- 12) 同様に、政策を検証するうえで2001年の中央省庁再編や2009年の政権交代を区切りとする議論がしばしば見られる。竹中治堅編（2017）『二つの政権交代』勁草書房など参照。
- 13) 通信と放送の融合に関する議論の起点を1988年と位置づける見方については、豊嶋基暢（2008）「情報通信法の核心—2010年に変わる通信と放送（第1回）」『日経コミュニケーション』519号、80頁以下参照。
- 14) 1959年改正で盛り込まれた番組審議機関の設置や、1982年改正で行われた音声多重放送に関する制度整備などが該当する。
- 15) 報告書は、郵政省放送行政局監修（1987）『放送政策の展望』電気通信振興会として刊行され

- ている。
- 16) 『読売新聞』1987年12月18日朝刊9面
  - 17) 日本放送協会編 (2001)『20世紀放送史 下』237-238頁
  - 18) 郵政省 (1989)『平成元年版 通信白書』108頁
  - 19) 21世紀に向けた通信・放送の融合に関する懇談会「情報環境の変化と通信・放送の融合 背景と論点」(1996年6月7日) 24頁
  - 20) 2001年には、通信設備を利用した放送を制度化する「電気通信役務利用放送法」が成立したが、伝送路に基づいて放送を区分し、規律する考え方は従来から変わっていない。
  - 21) 濱田純一 (1999)「放送制度論と放送法制の行方」『放送学研究』49号, 101頁
  - 22) 同上100頁
  - 23) 村上聖一 (2013)「放送側から見た法改正の位置づけと課題」『放送メディア研究』10号, 96頁
  - 24) IT戦略本部は2001年1月、内閣に設置された。正式名称は、「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部」。
  - 25) IT戦略本部IT関連規制改革専門調査会「IT分野の規制改革の方向性」(2001年12月6日)
  - 26) 産業構造審議会情報経済分科会「第三次提言～ネットワークの創造的再構築～」2002年3月
  - 27) 広瀬道貞 (2013)「インタビュー 放送法改正を考える—放送事業者の視点から—」『放送メディア研究』10号, 34頁
  - 28) 日本民間放送連盟編 (2021)『民間放送70年史』109-110頁
  - 29) 以下の内容は、広瀬道貞 (2013)「インタビュー 放送法改正を考える—放送事業者の視点から—」『放送メディア研究』10号, 35頁をもとに作成。
  - 30) 同上36頁
  - 31) いわゆる唱道連合 (advocacy coalition) モデルが当てはまる事例とも言える。唱道連合モデルは、アメリカの政治学者のサバティア (Paul A. Sabatier) らによって提示された。秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 (2020)『公共政策学の基礎 [第3版]』有斐閣, 196-199頁
  - 32) この間、2004年には小泉首相が、総務省の情報通信政策局と経済産業省の商務情報政策局などの情報通信部門を統合し、情報通信行政を一元的に担う「情報通信省」の創設を検討する意向を表明するなど、組織再編の構想がしばしば現れたが、実現しなかった。原田祐樹 (2011)「電波監理委員会の意義・教訓」『総務省情報通信政策レビュー』2号, E33頁
  - 33) 通信・放送融合法制の検討が竹中懇談会に端を発していたとする見方はしばしばなされるが、ここまで見たように、改革のアイデア自体は2000年代初頭から現れていた。
  - 34) 『NHK年鑑2011』23頁
  - 35) 広瀬道貞 (2013)「インタビュー 放送法改正を考える—放送事業者の視点から—」『放送メディア研究』10号, 37-38頁
  - 36) 城所賢一郎 (2006)「『放送改革』論議から見えてきたこと—放送計画委員会特別小委員会の取り組み」『月刊民放』36巻9号, 10頁
  - 37) 同上10頁
  - 38) 竹中懇談会、自民党小委員会、政府与党合意の比較については、清水直樹 (2006)「通信・放送政策の課題—『通信・放送の在り方に関する懇談会』をめぐる—」『調査と情報』551号が一覧表でわかりやすく整理している。
  - 39) 村上聖一 (2010)「放送関連法再編 残された課題」『放送研究と調査』60巻6号, 70頁
  - 40) 原口総務大臣閣議後記者会見の概要 (2010年1月5日)
  - 41) このほか、法案化にあたり、地上放送に関してハード・ソフト一致の経営を選択する場合には、従来どおり、ハード部分の放送局免許のみでソフト部分の放送事業を行えるようにする変更がなされた。これは、ハード・ソフト別に参入手続きが必要になる点について、放送事業者から反発する意見が上がったためである。
  - 42) 山本博史 (2011)「図説『通信・放送』法⑩」『放送文化』30号, 44頁。なお、自民党は、3点の削除を含む修正案を2010年5月、国会に提出したが、このときは衆議院総務委員会で否決されていた。
  - 43) 2019年改正に関する総務省の担当者による解

- 説について、矢部慎也・上原仁（2019）「放送法の一部を改正する法律」『情報通信政策研究』3巻1号参照。
- 44) 議論の経緯については、稲葉一将（2018）「2018年の放送制度改革」『法律時報』90巻8号に詳しい。稲葉は、「白紙から革新的事業形態を描き、これの世界展開促進のための電波制度改革から出発したところに、従来とは異質の新規性が見いだされる」と分析している。
- 45) 規制改革推進会議「規制改革推進に関する第2次答申」（2017年11月29日）7-13頁
- 46) 川端和治（2019）『放送の自由』岩波書店、6頁
- 47) 共同通信ニュース（2018年3月15日）「政治的公平の放送法条文撤廃 党派色強い局可能に」
- 48) 共同通信ニュース（2018年3月22日）「安倍政権、放送の規制を全廃方針—ネット通信と一本化」
- 49) 日本民間放送連盟・井上弘会長の定例記者会見（2018年3月15日）
- 50) 『NHK年鑑2019』8頁
- 51) 例えば、規制改革推進会議は2022年5月の答申で「地上波に限られない放送事業者のマルチメディア集中排除原則や放送対象地域の見直しのほか、コーポレートガバナンスの強化など、経営基盤の強化に向けた取組を行う」ことを総務省に求めている。規制改革推進会議「規制改革推進に関する答申」（2022年5月27日）、29頁
- 52) 村上圭子（2022）「これからの“放送”はどこに向かうのか？ Vol.7」『放送研究と調査』72巻7号、28頁
- 53) 「土着化」(localization) については、待鳥聡史（2020）『政治改革再考』新潮社、38頁以下参照。