番組調和原則 法改正で問い直される機能

～制度化の理念と運用の実態～

メディア研究部（メディア動向） 村上聖一

1. 番組調和原則とは

通信・放送法体系の再編に伴って，放送法に規定されている番組調和原則の機能についても見直しが図られる。番組調和原則は，放送事業者に対し，「教養，教育，報道，娯楽」といったさまざまなジャンルの番組を設けた上で，それらの調和を保つことを求める規律である（対象は，地上テレビ放送や一部のBS放送など）。2010年11月に成立した改正放送法には，新たに，放送事業者に対し，番組を「教養」や「教育」など，どの種別に分類しているか公表を義務付ける規定が盛り込まれた。

改正法に種別公表の規定が盛り込まれた背景には，最近の通販番組の増加に対する批判があり，番組種別の公表を制度化することによって通販番組の増加を牽制しようというねらいがある。これまで通販番組を「教養」の種別に分類してきた放送事業者もあるが，番組種別が視聴者の目にさらされることになれば，「教養番組20％以上」といった免許条件を満たすために，通販番組を「教養番組」に分類することは難しくなり，通販番組の増加に一定の歯止めがかかるという論理である。

このように，最近の番組調和原則に関する議論では，通販番組の問題にもっぱら焦点が当てられてきた。しかし，番組調和原則が本来，どのような機能を果たすべきかという根本的な問題については，十分な検討がなされてきたとは言い難い。放送事業者に調和がとれた番組編成を求める背景には，稀少な電波を利用し，影響力の大きい放送メディアには総合編成を求め，情報の多様化を図ることが国民にとって望ましいという考え方がある[1)]。しかし，多メディア化が進む中で，番組調和原則の適用範囲が従来のままでよいのかといった点や，番組間の調和とはどのような状態を指すのかといった点について，必ずしも十分に議論が行われてきたわけではない。

番組調和原則をめぐって正面から議論が行われてこなかった背景には，具体的な番組種別の分類について公表されることなく制度の運用が行われてきたことから，あえて放送事業者側から問題提起を行う必要性がなかった点があると考えられる。「教育」や「教養」といった種別への番組の分類は放送事業者に委ねられ，そうした制度運用のあり方が広く議論を呼び起こすことは最近までなかった。

番組調和原則（放送法３条の２第２項）

放送事業者は，テレビジョン放送による国内放送の放送番組の編集に当たつては，特別な事業計画によるものを除くほか，教養番組又は教育番組並びに報道番組及び娯楽番組を設け，放送番組の相互の間の調和を保つようにしなければならない。

（2011年１月現在，改正放送法の番組調和原則関連部分は施行されておらず，上記は改正前の規定）

しかし，今回の放送法改正によって，番組調和原則の性格は変化しようとしている。番組ごとの種別分類が公表されれば，これまでのような分類は難しくなり，番組編成に一定の制約がもたらされる可能性があるためである。こうした点を考えれば，通販番組の増加を牽制するという観点のみから問題を考察するのではなく，番組調和原則を放送法の規律体系の中にどう位置付け，どのように運用を行っていくべきなのか，改めて検討を行う必要があると考えられる。

本稿では，上記の視点を踏まえ，まず，どのような理由で番組調和原則が制定されたのか振り返る。そして，番組調和原則が実際にどのように運用され，総合編成の維持にどの程度の機能を果たしてきたのか，情報公開法に基づいて総務省が開示した資料を基に実態を見ていくことにする。その上で，多メディア化が進む中で，番組調和原則にどのような役割が期待されているのか，考察することにしたい。

2. なぜ番組調和原則が制度化されたか ～1950年代後半の議論～

低俗番組批判受け，導入された数値目標

放送事業者はバランスがとれた番組編成を行うべきであるという議論は，テレビ放送開始直後の1950年代半ばに起きた。番組調和原則が法定化されたのは1959年4月だが，行政当局が教育番組や教養番組の具体的な比率を示し，確保を求める手法は，それに先立つ1957年のテレビ局の予備免許の際に導入された。こうした政策が採り入れられた背景には，テレビ番組の低俗化に対する批判があった。1957年までに開局していたテレビ局は，NHK，日本テレビ，TBS，中部日本放送，朝日放送，北海道放送（いずれも現在の名称で表記）の6局にすぎなかったが，すでにこの時点で番組内容に対する批判が高まっていた。

その典型は，プロレス番組に対する批判だった。1955年3月には，各地の小中学校で，プロレス遊びをしていた子どもが死亡したり，けがをしたりする事故が相次ぎ，プロレス中継が子どもにもたらす悪影響が指摘された[2)]。このほか，西部劇や犯罪ドラマなど，アメリカ製テレビ映画が青少年の非行につながるという批判が上がり，1958年ごろを頂点に「テレビ功罪論」が勢いづくことになった。そうした時代状況を象徴する言葉が評論家の大宅壮一による「一億白痴化」である。大宅は1957年2月の『週刊東京』で，「テレビにいたっては，紙芝居同様，いや，紙芝居以下の白痴番組が毎日ずらりとならんでいる。ラジオ，テレビというもっとも進歩したマス・コミ機関によって“一億白痴化”運動が展開されている[3)]」などと批判を加えている。

テレビ番組批判が高まる中，郵政省は1957年7月，日本教育テレビ（のちのテレビ朝日），フジテレビ，関西テレビに予備免許を出したが，このときに**表1**の条件を付けた[4)]。種別の名称は，「文芸娯楽」や「音楽舞踊」など，のちに放送法に盛り込まれた表現とは異なるが，番組ジャンル別の比率を示したうえで，バランスがとれた編成を求める手法がこのときに導入された。

表1　1957年7月の予備免許で付された条件

日本教育テレビ（教育専門局）		フジテレビ（総合放送局）		関西テレビ（総合放送局）	
教育	53%以上	社会教養	33%以上	社会教養	31%以上
教養	30%以上	報道	11%以上	報道	12%以上
報道	若干	文芸娯楽	若干	文芸娯楽	若干
広告	若干	音楽舞踊	若干	音楽舞踊	若干
その他	若干	スポーツ	若干	スポーツ	若干
		広告	若干	広告	若干
		その他	若干	その他	若干
計	100%	計	100%	計	100%

番組編成に関する規制をめぐっては，さらに田中角栄郵政相が1957年8月の記者会見で，▽放送事業者は放送時間の30%を教育・教養にあてることや，▽放送時間は午前0時までを原則とし，娯楽及び青少年向け番組は午後10時までに終わらせること，▽放送事項に関する審議会を各放送局が自主的に作ることを求めた[5]。そして，同年10月のいわゆる大量予備免許（34社36局）の際には，それに即した形で**表2**の条件が設けられた[6]。

表2　1957年10月の大量予備免許で付された条件

札幌テレビ・毎日放送・読売テレビ（準教育放送局）		その他の放送事業者（総合放送局）	
教育	20%以上	教育・教養	30%以上
教養	30%以上		
音楽舞踊	若干	音楽舞踊・文芸娯楽・スポーツ	若干
文芸娯楽	若干		
スポーツ	若干		
報道	若干	報道	若干
広告	若干	広告	若干
その他	若干	その他	若干
計	100%	計	100%

このうち教育番組は，「人文，自然，社会科学等の内容の配分が適正であり，また系統的に配列されていること」や「各種種別，学年別，性別，職業別，年齢別等による対象区分を明確にしていること」がその要件となっていた[7]。単に番組に教育的要素を加味すればよいというようなものではなく，教育課程に沿った番組づくりを要求していたことになる。一方，教養番組については，内容が系統的に配列されていることまでは求めないものの，やはり，「人文，自然，社会科学等の内容の配分が適正であること」といった要件が付されていた。

このように免許時の条件として，一定比率の教育番組や教養番組の放送を求める規律の手法は1957年の時点で確立された。1953年のテレビ放送開始から数年の時点で，現在まで続く制度の枠組みが固まったことになる。

1959年放送法改正での議論

その後，番組間の調和を求める議論は，規律を法定化する方向へと進んだ。大量予備免許から4か月後の1958年2月，郵政省は放送法改正案大綱を発表し，「放送番組の均衡を保つこと」を改正項目の1つに挙げた[8]。そして，翌月，国会に提出された放送法改正案には，「教養，教育，報道，娯楽」の4つの番組種別を示した上で，放送事業者に「放送番組の相互の間の調和を保つ」ことを求める規定が盛り込まれた。

しかし，この規定をめぐっては，国会審議で，その法的な性格や番組分類の方法をめぐって疑問が示されることになった。このうち，番組調和原則の性格に関しては，倫理規定なのか，あるいは行政処分の根拠としうるような規定なのかという点が焦点になった。これについて，田中角栄郵政相は1958年3月の参議院本会議で次のように述べている。

> この法律の目標とするところは，報道，教育，教養，娯楽というものが，均衡のとれるもの，調和のとれるものを希望いたしておりますから，全くの倫理規定でありまして，この法律が改正になることによって，明確な指標ができ，放送が健全化されて行くだろうということ

を期待しておるわけでございます。（中略）ときには浪花節なども入っても一向差しつかえないのでございまして，ただ，そういうもののみに堕してはならないということであって，調和のとれた番組は，健全な番組だと考えておるわけでございます[9]。

また，法改正の実務に当たった郵政省の荘宏電波監理局次長も，衆議院逓信委員会で，番組間の調和が保たれていない場合に郵政省として何らかの措置がとれるかという質問に対し，「放送の調和が失われた場合に，郵政大臣はどうこうすることができるという規定がございませんから，できません[10]」と明言し，番組調和原則を倫理規定と位置づけた。

さらに，具体的な番組の分類方法についても，あくまで放送事業者が自主的な判断で決めるものであるという考え方が示された。法案には，教育番組については「学校教育又は社会教育のための放送の放送番組をいう」，教養番組については「教育番組以外の放送番組であつて，国民の一般的教養の向上を直接の目的とするものをいう」という定義が盛り込まれたものの，報道番組と娯楽番組に関する定義はない。荘電波監理局次長は，国会答弁で，「番組の振り分けをつけるということはむずかしいことでございます。どういうふうに一つの番組を分類して，どのカテゴリーに持っていくかということは，最終的には，放送事業者の判断によらざるを得ないと存じます[11]」と述べている。

こうした考え方に対しては，国会審議で，「ある一つの番組をAの業者は，これは教育番組だと言い，Bの業者は，教養番組だと言い，Cの業者は，娯楽番組だと言っている，それは，それでいいとしてあなた方黙っておりますか。そういうことでは，法律に書く値打ちがない，法律的な効果は何もないのじゃないか[12]」といった疑問が提起された。

しかし，具体的に条文をどのような表現にすれば，上記の問題を回避できるかについて，解決策が見出されることはなかった。番組調和原則を盛り込んだ改正放送法は1959年3月に成立し，翌月，施行された[13]。

当初から揺らいでいた制度運用

このように番組調和原則をめぐっては，国会審議で指摘された問題について明確な解答が示されないまま規律として盛り込まれ，改正法の施行直後からその実効性については疑問が持たれていた。そして，行政の担当者もその欠陥を認識しつつ運用に当たるという状態だった。

郵政省電波監理局法規課で実務に当たっていた田中正人は，1960年に出版された放送法の解説書で，「『放送番組が調和を保つ』とは，放送番組のどのような状態をいうのか，娯楽番組と教養番組の差異及び限界はどうか等むずかしい問題を含んでいる[14]」と述べ，番組調和原則の規定に曖昧さが残ったことを認めている。また，番組調和原則の規定と，予備免許の際の「教育・教養30％以上」といった条件との関係については，条件はあくまで行政内部の審査基準であるという見方を示した上で，次のように述べている。

（予備免許の条件に）違反することは，申請と異る運用をしたこととなるといえるであろう。従って，この点からの行政措置は考えられるが，それがここにいう「調和を保つようにしなければならない」ことには，必ずしも違反するとは限らないであろう。それは，さきにも述べたように，調和を保っているかどう

かは，数学的均衡をいうのではなく，また，あの条件は，ここにいう「調和」の基準を示したものでもないからである[15]。

「教育・教養30％以上」といった条件は，あくまで免許時の審査基準であり，番組間の「調和」の基準を直接，示したものではないということである。そして，予備免許の際の条件に違反した放送を行ったとしても，番組間の「調和」が保たれていないという理由で行政処分を行うことはできないことになる。

しかし，こうした見方の一方で，番組間の調和が守られなければ，免許更新の拒否もありうるという強硬論も現れた。迫水久常郵政相は1961年9月の記者会見で，「来年6月のラジオ・テレビの再免許にあたっては，各局の放送内容を再検討し，場合によっては再免許を拒否することも考えている。一部には放送事業への国家統制だとの声もあるが，最近テレビ局などで教育・教養番組や娯楽番組の割合など，免許を受けた際の条件を守らず放送している傾向が目立つので，放送内容を高める意味から『再免許しない』措置を取るのは当然と思う」と述べた[16]。

この発言をきっかけに，教育・教養番組の比率を免許の条件として示すことの是非について議論が再び行われたものの，結局，制度の枠組みが見直されることはなかった。1962年6月の再免許では，総合放送局に対する条件が，「教育・教養30％以上」から「教育10％以上，教養20％以上」へと表現が変わったものの，免許時に番組の比率を示すという方法は変わらず，番組種別について再定義されることもなかった。

こうした制度のあり方については，放送事業者側からも，その実効性について疑問視する見方が現れている。例えば，1964年の日本民間放送連盟（民放連）の資料には次のような記述が見られる。

郵政省は，放送法の規定にしたがって，各放送事業者がじっさいに放送した全番組を教養・教育・報道・娯楽・広告などにわけその時分数を各社ごとに報告することを要求しているのであるが，その分類カテゴリーがまったく今日の放送の現実にふさわしくなくなっているのである。（中略）つまり，娯楽的要素･ニュース・教養・教育的要素そして広告が渾然とまじりあって一つ一つの番組が構成される―そういう傾向がますます強くなっているので，これは教育，これは娯楽，これは報道とあっさり割りつけることが困難なのである。（中略）年々各社は自社の番組を分類し，資料として年鑑あるいは有価証券報告書などに採録しているが，上述のごとき現分類の不十分さ，あえていうなら欠陥を念頭におく場合，いかんながらその資料的価値はきわめて低い[17]。

番組の種別分類が適切に行われていないのではないかという指摘が最近なされているが，問題自体は当初から存在していた。そして，具体的な解決策が示されないまま，その後，50年余りにわたって制度の枠組みが維持されたことは，運用面での歪みをもたらすことになった。

3. 番組調和原則はどう機能しているか ～制度の現状と運用の実態～

番組調和原則を取り巻く制度の現状

番組調和原則は1988年の放送法改正で，適用範囲が狭まり，基本的に「テレビジョン放送による国内放送」に限定された[18]が，規律の内

容そのものは1959年から変化していない。対象からラジオが外れた背景には，ケーブルテレビの普及などメディアの多様化が進む中で，すべての放送に番組調和原則を適用しなくても，番組の多様性は維持できるという考え方がある。その後，民放のテレビ放送に関しても，「今後の展開の中では民放の存立意義を一層明確にするため，調和義務規定の適用を民放全般について除外する方向も，逐次検討されてよいものと考える[19]」という見解も現れたが，適用範囲は変わっていない。

2011年1月現在，番組調和原則の適用を受ける放送は**表3**のとおりである。原則として，放送普及基本計画（放送法2条の2に基づく総務省告示）で「総合放送」に分類される放送メディアに番組調和原則が適用される[20]。

表3　番組調和原則の適用を受ける放送（2011年1月現在）

NHK	地上テレビ放送	総合
	BS放送	衛星第1・衛星ハイビジョン
	ラジオ放送	ラジオ第1・FM
民放	地上テレビ放送	すべて適用
	BS放送	総合編成のチャンネル（BS朝日，BS-TBS，BSジャパン，BS日テレ，BSフジ，BS11デジタル，TwellV）

番組調和原則を踏まえて，実際にどのような番組編成を行うかの判断は，放送事業者が自ら行う。ただ，5年ごとの再免許の際に，行政当局が「教育10%以上，教養20%以上」といった条件を付しているのは前述のとおりである。**表4**は，2011年1月現在，施行されている法律や省令，審査基準など，関連する規定をまとめたものである。

地上テレビ放送の場合，番組間の調和に関するソフト部分の審査も，「放送局の開設の根本的基準」に基づき，ハード部分の審査にあわせて行われる。免許の申請にあたっては，無線局免許手続規則に従って，放送局の概要を

表4　番組調和原則に関連した規定（2011年1月現在）

	地上テレビ放送（ハード・ソフト一致）	BS放送（ハード・ソフト分離）
法律	放送法	放送法
省令	**放送局の開設の根本的基準**（放送法の規定を満たすことなど，放送局の免許に必要な条件を列挙）	
	無線局免許手続規則（番組を種別ごとに分類した「放送番組表」などの提出を規定）	**放送法施行規則**（番組を種別ごとに分類した「放送番組表」などの提出を規定）
行政手続法に基づく審査基準	**電波法関係審査基準**（無線局事項書への記載内容が「教育10%以上，教養20%以上」に適合していることを求める）	**放送法関係審査基準**（比較審査の基準として「広告放送の放送時間が3割を超えないこと」）
その他（電波法に基づく条件）	**地上デジタルテレビジョン放送局の免許及び再免許方針**（番組編集・放送に当たって，「教育10%以上，教養20%以上」の確保を求める）	

記入した無線局事項書とともに，代表的な番組を記載した放送番組表を提出することになっている。放送番組表には，番組ごとに「教育・教養・報道・娯楽・広告・その他」の6種類から選んだ種別を記載する必要がある[21]。また，無線局事項書には，放送を行う種別とその概要を記入する必要があり，**表5**の形でその例が示されている。

表5　種別ごとの放送番組の例

報道	一般ニュース，ニュース解説，スポーツニュース，週間ニュース，災害に関する情報等
教育	学年別学校向講座，英会話の時間，職業教育講座等
教養	政治解説，政治討論会，婦人向講座，文学座談会，音楽講座，街頭討論会等
娯楽	音楽，スポーツ行事，小説朗読，演芸等
広告	商業案内，スポット・アナウンス等
その他	放送番組の予告等

（総務省電波利用ホームページに基づき作成）

これに基づいて，行政当局は免許の審査を行うが，電波法関係審査基準は「教育10%以上，教養20%以上」の基準を満たすことを要求している。さらに，電波法104条の2に基づく「地上デジタルテレビジョン放送局の免許及び再免許方針」にも，免許の条件として同様の内容が盛り込まれている。

一方，ハード・ソフト分離のBS放送については，番組編成に関する審査はソフト部分の委託放送事業に関して行われる。委託放送事業の認定にあたって放送番組表の提出を求める点は，地上テレビ放送と同様だが，番組種別の比率に関する条件は特にない。ただし，認定を行う際の比較審査の基準として，「広告放送の割合が3割を超えないこと」が放送法関係審査基準に盛り込まれている。

このように，番組間の調和に関連した具体的な基準は，法律や省令ではなく，免許の際の条件や審査基準によって示されている。このため，地上テレビ放送やBS放送に適用される番組調和原則の運用の指針について，放送法から直接，読みとくことはできず，メディアによって番組調和原則の運用をどのように変えるかという判断は，基本的に行政側が行うことになる。例えば，総務省は，2009年2月に，特別衛星放送（BS放送と110度CS放送）に関する放送法関係審査基準を改めた際に，地上放送との差異について，次のような見解を示している。

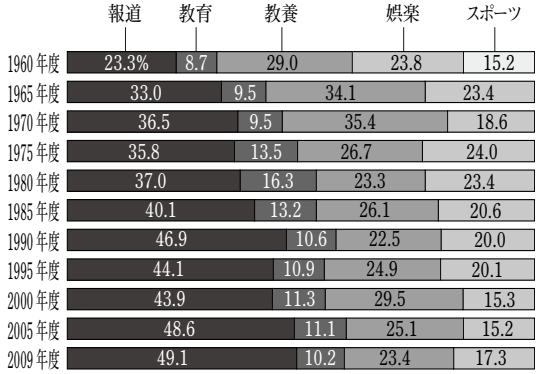
> 特別衛星放送については，地上テレビジョン放送と同等の規律を適用することにより放送番組の多様性を厳格に確保するまでの必要はないと考えられますが，その一定の公共的役割及び国民生活に与える影響力にかんがみれば，これに対しても，より緩やかな行政上の措置を講じることにより，より緩やかに放送番組の多様性の確保を図る必要があると考えられます[22]。

このように番組調和原則に関しては，種別の分類が放送事業者に委ねられている点に加えて，どのような番組編成であれば，調和が成り立っていると言えるかは，メディアによっても異なり，客観的に判断することが難しいという問題を抱えている。こうした番組調和原則の性格が運用面にどのような影響をもたらしているか，以下，見ていくことにする。

番組調和原則の運用の実態

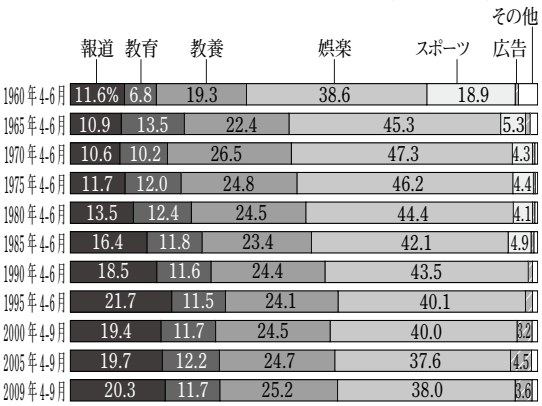
まず，番組種別ごとの比率（民放は，地上テレビ放送事業者の平均値）に関しては，毎年刊行される『NHK年鑑』や『日本民間放送年鑑』で公表されている。それらに基づいて，種別ごとの放送時間の割合をまとめたのが，**図1・**

図1　種別ごとの放送時間の割合（NHK 総合・東京）



※分類項目として「スポーツ」が存在したのは1961年度まで
※2005年度と2009年度はデジタル総合　（NHK年鑑　各年版から作成）

図2　種別ごとの放送時間の割合（民放平均）



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

図2である。1960年度以降，5年ごとに数値をまとめ，最近のデータとして2009年度についても掲載した。

この統計からは，テレビ番組に占める「報道」の比率が徐々に増えていることなど，おおまかな傾向をうかがうことはできる。もっとも，具体的にどの番組がどの種別に分類されているか，この統計からはわからないため，「教育10％以上，教養20％以上」といった免許時の条件を満たすことができるように，番組種別の分類が行われているのではないかという疑問は残る。番組統計については，前述のように，分類方法の不透明さから，「資料的価値はきわめて低い」という指摘がなされていたが，そうした事情は今も変わらない。

このため，各放送事業者がどのように番組の分類を行っているかについて，情報公開法に基づいて総務省が開示した資料によって，さらに実態を探ることにする。開示された資料は，地上テレビ放送事業者（民放127社とNHK）の放送番組表で，2008年の放送局再免許の際に，申請書の1つとして総務省に提出されたものである。放送番組表には，2008年4月の特定の1週間について，放送された番組名と，番組ごとの種別（「教育・教養・報道・娯楽・広告・その他」の6種類から選択。複数選択も可）が表示されている。

ここで，とりわけ問題となるのが教育番組の扱いである。教育番組については10％以上の確保が免許時の条件となっているが，この条件

表6　「教育」に分類されている番組の例（2008年4月）

	NHK	日本テレビ	TBS	フジテレビ	テレビ朝日	テレビ東京
番組全体を「教育」に分類	・課外授業ようこそ先輩 ・週刊こどもニュース ・食彩浪漫 ・アニメ彩雲国物語2 ・マイスター魂 ・きょうの料理プラス ・趣味の園芸プラス ・趣味悠々選 ・みんなのうた ・テレビ体操 ・日本の話芸	・新ニッポン探検隊 ・所さんの目がテン！ ・キューピー3分クッキング		・熱血！平成教育学院 ・たけしのコマ大数学科 ・体操の時間。	・題名の無い音楽会 ・おしゃべりクッキング ・徹子の部屋 ・パネルクイズ　アタック25 ・朝だ！生です　旅サラダ ・いいはなシーサー ・世界の車窓から ・女神の勝負食 ・笑顔がごちそうウチゴハン ・人生の楽園 ・素敵な宇宙船地球号 ・GET IN! ゴルフチャンネル ・渡辺篤史の建もの探訪 ・秘湯ロマン	・はっけんたいけん　だいすき！しまじろう ・ディズニータイム ・ぷるるんっ！　しずくちゃん あはっ☆ ・銀魂 ・THE フィッシング ・きらりん☆レボリューション ・スキパラ ・和風総本家 ・ペット大集合！ポチたま ・所さんの学校では教えてくれないそこんトコロ！ ・美の巨人たち
番組の一部を「教育」に分類	・ためしてガッテン ・英語でしゃべらナイト ・爆笑問題のニッポンの教養 ・星新一ショートショート ・とっておき世界遺産100 ・熱中時間 ・さんぷんまる ・産地発！たべもの一直線 ・MLBアメリカ大リーグ ・知るを楽しむ選 ・にっぽんの歌　ふるさとの歌 ・新日本紀行ふたたび ・美の壺 ・BSドキュメンタリー ・映像散歩	・Oha！4　NEWS LIVE ・ズームイン!! SUPER ・スッキリ!! ・ラジかるっ ・情報ライブ　ミヤネ屋 ・アナ☆パラ ・それいけ！　アンパンマン ・脳天イライラクイズ ・太田光の私が総理大臣になったら…秘書田中 ・ザ！鉄腕！ダッシュ!! ・世界の果てまでイッテQ! ・ごくせん ・行列のできる法律相談所 ・いつみても波瀾万丈 ・ZERO野球GWSP ・未来創造堂 ・嗚呼！　花の料理人 ・NNNドキュメント'08 ・LQ ・全力tunes ・フライデーTVラボ	・みのもんたの朝ズバッ！ ・はなまるマーケット ・知っとこ！ ・王様のブランチ ・サンデー・ジャポン ・ビンポン！ ・2時っチャオ!! ・アッコにおまかせ！ ・噂の！東京マガジン ・報道特集 ・関口宏の東京フレンドパークII ・水戸黄門 ・ザ・イロモネア ・ROOKIES ・さんまのスーパーからくりTV ・どうぶつ奇想天外！ ・渡る世間は鬼ばかり ・世界・ふしぎ発見！ ・ひみつのアラシちゃん！ ・世界ウルルン滞在記2008 ・情熱大陸 ・買物大図鑑	・めざにゅ～ ・とくダネ！ ・ハピふる！ ・にじいろジーン ・ハッケン!! ・スーパーニュース ・あっぱれ!! さんま新教授 ・全国一斉！日本人テスト ・脳内エステ IQサプリ ・奇跡体験！アンビリーバボー ・ザ・ベストハウス ・メントレG ・新報道プレミアA ・未来教授サワムラZ	・やじうまプラス	

※上記は代表的な番組例。サブタイトルを省略したものがあるほか，レギュラー番組以外の番組や放送時間が短い番組などは省いたものがある（平成20年放送局再免許申請書「放送番組表」から作成）

を満たすため，どの番組を「教育」の種別に分類するかで苦心している様子が放送番組表からは浮かび上がってくる。**表6**は，民放キー局とNHKが，どのような番組を「教育」に分類しているか，典型的な例を示したものである。分類は，番組全体を教育番組に分類する方法（上段）のほか，番組の一部を教育番組として扱う方法がある（下段）。例えば，30分の番組であれば，10分間を「教育」，10分間を「教養」，10分間を「娯楽」といった形で分割する方法である。

この表からは，どのような番組を教育番組に位置付けるか，放送事業者間で考え方に相当の差異があることがわかる。ただ，そもそも教育番組については，放送法で，「放送の対象とする者が明確で，内容がその者に有益適切であり，組織的かつ継続的であるようにするとともに，その放送の計画及び内容をあらかじめ公衆が知ることができるようにしなければならない」と定められている。また，民放連の放送基準では，「教育番組は，学校向け，社会向けを問わず，社会人として役立つ知識や資料などを系統的に放送する」，「教育番組の企画と内容は，教育関係法規に準拠して，あらかじめ適当な方法によって視聴対象が知ることのできるようにする」と規定されている[23]。表6を見るかぎり，こうした基準が満たされているとは言えない番組があるのではないかという疑問が残る。

また，番組の分類の方法自体についても，放送事業者間で統一はなされていない。日本テレビやTBS，フジテレビは，1つの番組に対して，例えば，「教育10分」，「教養10分」，「娯楽10分」といったように複数の種別を割り当てることが多い。これに対して，テレビ朝日やテレビ東京は，教育的な要素が含まれている番組については，番組全体を「教育」の種別に分類する手法をとっている。

こうした番組種別の方法については，同一のネットワークに加盟する放送事業者間では共通性はあるものの，異なる分類方法をとっている例もある。例えば，表6で例示したTBS系の「水戸黄門」については，54分間の放送時間を「教育19分」「教養15分」「娯楽20分」と表示している局もあれば，「教育9分」「教養15分」「娯楽30分」と表示している局もある。また，54分すべてを「娯楽」の扱いにしているところもある。

放送事業者によって，同じ番組が異なる種別に分類されるのではないかという問題については，制度発足当初から指摘されていたが，そうしたケースは放送番組表で散見される。そして，「教育10％以上，教養20％以上」といった免許時の条件を念頭に置きつつ，各放送事業者が独自の判断のもとに種別分類を行っていることが放送番組表からはうかがえる。

通販番組はどのように扱われているか

分類をめぐる問題は，最近，増加が問題視されている通販番組に関しても指摘することができる。放送事業者が通販番組をどの種別に分類しているか，全体状況を示したのが**図3**である。番組によって異なる種別にしたり，1つの番組に2つの種別を付したりするケースがあることから，合計は，地上テレビ放送事業者

図3　通販番組の種別分類（民放127社）

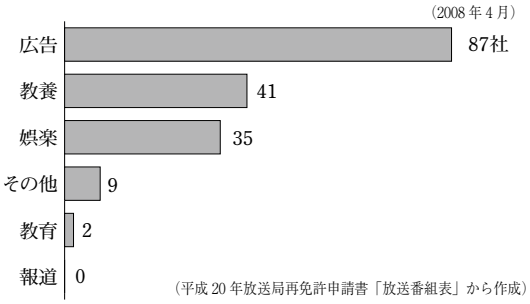
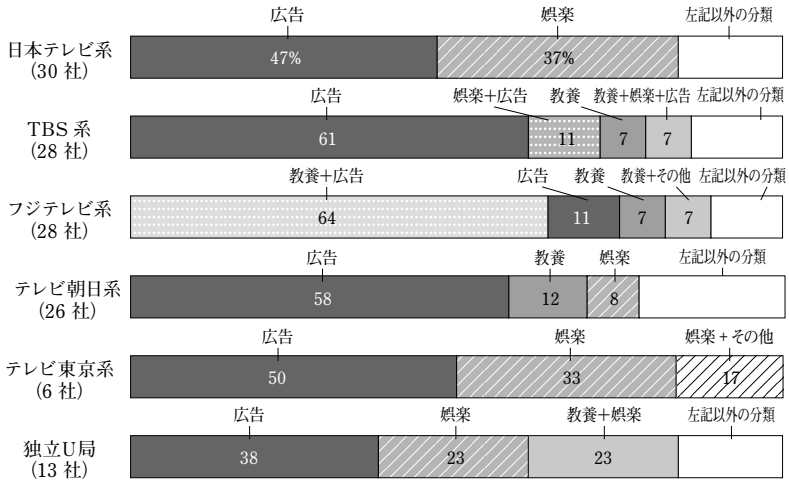


図４　通販番組のネットワーク別種別分類



（平成 20 年放送局再免許申請書「放送番組表」から作成）

（民放）127社を上回る[24]。また，「その他」も番組種別の1つである。

全体としてみれば，「広告」に区分している事業者が多いが，「教養」に入れている事業者も全体の3分の1近くに上っている。「娯楽」がそれに続き，少数ではあるが「教育」に分類している事業者もある。通販番組は，6種類の番組種別のうち，「報道」を除くすべての種別に分類されていることになる。

こうした通販番組の分類の仕方は，ネットワーク間でかなりの差異がある。その状況を示したのが**図4**である[25]。特徴的なのは，フジテレビ系のケースで，1つの通販番組を「教養」と「広告」の2つの種別に分類する事業者が多く，系列局の64%がこうした分類を行っている。日本テレビ系やテレビ東京系，独立U局は，通販番組を「娯楽」に分類する事業者が目立ち，「広告」に分類する事業者に次いで多くなっている。TBS系やテレビ朝日系では「広告」のみに分類する事業者が6割程度となっており，それ以外の系列局の分類方法はまちまちである。

こうした通販番組の分類のあり方や，「教育番組」の分類のあり方をみると，はたして番組調和原則が適切に機能しているかという疑念が生じざるをえない。放送事業者が「教育」や「教養」に分類している番組がすべて，教育番組や教養番組として視聴者に受け止められるとは考えにくいのが現状である。

番組調和原則が，総合編成のメディアを維持するにあたって，一定の機能を果たしてきたことまでは否定できないが，制度の理念と現実の運用との間には相当の乖離があると考えざるをえない。実際，こうした問題意識は，通信・放送法体系見直しの議論の中で浮上し，制度改正に結びついていくことになる。

4. 法体系見直しとともに起きた議論
～通信・放送融合法制と番組調和原則～

通販番組増加を契機に起きた議論

番組調和原則をめぐっては，放送法に盛り込まれた当初からその実効性に疑念が呈されていたが，実態について十分な検証がないまま制度の運用が続いてきた。しかし，最近の通販番組の増加に対する批判を契機に，番組調和原則が適切に運用されていないのではないかとする見方が強まることになった。

番組調和原則と通販番組の関係については，2009年に入って，通販番組が「教養」や「娯楽」

といった種別に分類されていることが，新聞報道[26]で指摘された。これに関連して，鳩山邦夫総務相は2009年4月，国会答弁で，「CMとテレビショッピングの番組というのは境が非常にあやふやになってきましたよね。私も，それで教養に分類しているとしたら，これは大問題じゃないですか。教養ではないですよね，全く」，「私はテレビショッピングが教養だったらおかしいと思います，率直に。そんな分類はない[27]」などと発言し，制度の運用について，疑問を投げかけた。

こうした批判は，放送法改正をめぐる議論に影響を与えることとなった。通信・放送法体系の見直しに向けて設置された情報通信審議会（総務相の諮問機関）の検討委員会では，2009年4月以降，法制度の面から通販番組への対応をどうするか議論が行われている。

検討委員会の委員の一人である東京都地域婦人団体連盟の長田三紀事務局次長は2009年4月の検討委員会で，通販番組について，広告なのか，情報番組なのか，区別がつかないものが増えているとして，「番組なのか広告なのか何なのかよくわからない状態のまま置いておいていいのかということに関しては，私としては疑問がある[28]」と問題を指摘した。さらに，翌月の検討委員会では，舟田正之立教大学教授が「ショッピング番組を教養なり娯楽なり，広告以外のところに振り分けるというのは，私は個人的には明らかにおかしい実態になっている[29]」とする指摘を行い，消費者の立場に立った議論が必要だと主張した。こうして，番組調和原則の適用対象となる放送事業者に対しては，通販番組を含め，番組をどの種別に入れているか公表を求めることを法律に盛り込む方向へと議論は進んだ。

これに対して，民放連放送計画委員会の城所賢一郎特別小委員長（TBSテレビ副会長）は，検討委員会のヒアリングに対し，通販番組について，個人消費の牽引役になっており，ローカル局を中心に放送事業者の収入の重要な部分を占めているとして，その必要性を強調した。そして，「番組の種別等の公表については，法律で義務化されるまでもなく，放送の自主自律の原則と，情報公開の必要も自覚しておりますので，私どもが自主的に行うことを検討したい」，「民放連としてはショッピング番組が広告であるとは分類し難く，生活情報番組と分類しようと考えております[30]」と述べ，種別の公表については，あくまで自主的に行いたいとする考え方を示した。

ただ，種別の公表を法律に盛り込むべきという検討委員会の考え方は変わらなかった。2009年8月に出された情報通信審議会の答申には，番組調和原則の適用を受ける基幹放送（地上テレビ放送，BS放送など）については，「放送事業者に対しその放送番組ごとに，例えば，教育，教養，報道，娯楽，広告，その他の種別と当該種別の放送時間及びその分類に関する基本的な考え方の公表を求める制度を導入する[31]」ことが盛り込まれた。番組調和原則の基本的な部分は変えないまま，放送事業者に対し，種別の公表を求めることによって，これまでの制度運用を改善し，実効性を担保しようとしたことになる。

改正放送法に盛り込まれた種別公表

情報通信審議会の答申を受けて，総務省は，通信・放送法体系を再編する放送法などの改正案を作成し，放送事業者に対して番組種別の公表を求める規定を法案に盛り込んだ。改

正案は2010年3月，通常国会に提出され，いったん国会閉会に伴って廃案になったが，同年10月，臨時国会に再提出され，一部修正の後，11月に成立した。このうち，番組種別の公表に関する規定については，政府原案のまま成立している。改正法のうち，種別公表に関連した部分は，公布（2010年12月3日）から6か月以内に施行されることになっている。関連する条文は以下のとおりである。

【改正放送法の規定】

番組調和原則（106条第1項）
基幹放送事業者は，テレビジョン放送による国内基幹放送及び内外基幹放送（内外放送である基幹放送をいう。）の放送番組の編集に当たつては，特別な事業計画によるものを除くほか，教養番組又は教育番組並びに報道番組及び娯楽番組を設け，放送番組の相互の間の調和を保つようにしなければならない。

種別の公表に関する規定（107条）
前条第一項の規定の適用を受けるテレビジョン放送を行う基幹放送事業者に対する第六条の規定の適用については，同条第三項中「及び放送番組の編集に関する基本計画」とあるのは「，放送番組の編集に関する基本計画及び放送番組の種別の基準」と，同条第五項及び第六項中「次の各号に掲げる事項」とあるのは「次の各号に掲げる事項並びに放送番組の種別及び放送番組の種別ごとの放送時間」とする。

107条に関係する規定（6条）
6条第3項
放送事業者は，番組基準及び放送番組の編集に関する基本計画を定め，又はこれを変更しようとするときは，審議機関に諮問しなければならない。
6条第5項
放送事業者は，総務省令で定めるところにより，次の各号に掲げる事項を審議機関に報告しなければならない。
一 前項の規定により講じた措置の内容
二 第九条第一項の規定による訂正又は取消しの放送の実施状況
三 放送番組に関して申出のあつた苦情その他の意見の概要
6条第6項
放送事業者は，審議機関からの答申又は意見を放送番組に反映させるようにするため審議機関の機能の活用に努めるとともに，総務省令で定めるところにより，次の各号に掲げる事項を公表しなければならない。
一 審議機関が放送事業者の諮問に応じてした答申又は放送事業者に対して述べた意見の内容その他審議機関の議事の概要
二 第四項の規定により講じた措置の内容

改正放送法106条で，従来の番組調和原則と同様の内容を規定した上で，107条で，放送事業者に対し，▽番組種別の基準や，▽番組ごとの種別，▽種別ごとの放送時間を公表することを求めている。「基幹放送事業者」という表現が使用されているが，適用範囲はこれまでと変わりはない。

番組種別の具体的な公表の方法については，今後，総務省令で定められることになるが，無線局免許手続規則（省令）に基づき記載が求められている6種類の種別（「教育，教養，娯楽，報道，広告，その他」）の扱いをどうするかについても検討課題になると考えられる。種別ごとの番組の例示をより明確な形で示すべきか，また，番組の変化にあわせて，6項目以外の種別を追加すべきか，といった点である。

一方，各番組をどのような種別に分類するかは，今後も放送事業者に委ねられることから，これまで同様，通販番組を「教養」や「娯楽」

といった種別に分類を行うことは可能である。ただ，公表制度の導入によって，情報公開請求といった手続きを経ることなく番組種別が公開されることになるため，視聴者の視線を意識した分類が求められることになる。放送事業者の側でも，通販番組などの種別分類について，統一した方法をとるのか，あるいは，従来のように各事業者独自の判断で行うのか，対応を迫られることになった。

5. どのような議論が求められるか

1959年に番組調和原則が放送法に追加された際には，低俗番組を減らすという当面の課題が存在し，法改正はその課題を解決するための，いわば応急措置とも言えるものだった。そして，改正の過程で，番組間の調和とはどのような状態を指すのか，また，調和を保つためにはどのような制度的担保が必要か，明確な結論が出ないまま，制度改正が行われたことは，その後の運用でさまざまな問題を引き起こすことになった。

総務省に提出された放送番組表からは，視聴者から見て教育番組とは考えにくい番組が「教育」の種別に分類されていたり，通販番組が「教養」や「娯楽」の種別に分類されていたりする実態が明らかになった。そして，こうした運用からは，「教育10％以上，教養20％以上」という免許時の条件に合わせて放送事業者が番組種別の分類を行っているのではないかという疑念が生じることになった。

2010年の放送法改正では，運用の改善を図るため，新たに番組種別の公表という制度が導入された。しかし，1959年に法改正が行われた際と同様，議論の過程では，番組調和原則の理念や制度運用のあり方について，必ずしも十分な議論が行われたとは言えない。通販番組の増加といった当面の問題に対処するため，番組調和原則が手段の1つとして利用された形である。

しかし，多メディア化が進む中で，番組調和原則がどのような機能を果たしていくべきか，その理念については，改めて確認を行っておくべき問題と考えられる。つまり，伝送路の稀少性が薄れ，多様なメディアが現れる中で，あえて総合編成のメディアを維持する意味はどこにあるかという点である。その上で，番組調和原則の対象となるメディアの範囲が従来のままでよいのかといった点や，制度運用がこれまでのようなあり方でよいのかという点について，改めて検討していく必要がある。

これまでの制度運用では，とりわけ，「教育10％以上，教養20％以上」といった免許時の条件が問題になってきたが，そうした数値が妥当なのか，あるいは，数値目標の設定自体が必要なのかといった点は，再検討すべき問題と思われる。また，放送法などが規定する「教育」や「教養」といった番組種別の定義についても，特に「教育」の種別に関して，現に放送されている番組の実態とは相当の乖離がある。定義を現状にあわせるのか，あるいは，現状を変えていくべきなのか，議論にはさまざまな方向性がありうる。

番組調和原則は，これまで見てきたように，さまざまな運用上の問題を抱え，改善すべき点は多く残されている。種別公表を盛り込んだ改正放送法の施行によって，そうした状況がどう変わるかは不透明だが，法改正を前向きにとらえるならば，番組調和原則の運用状況が公開されることによって，放送事業者がどのような

考え方に基づいて番組編成を行っているのかが明らかになるという利点がある。そして，それを契機に，放送メディアにどのような役割を担わせることが望ましいのか，改めて考察する機会が生まれると言える。総合編成のメディアを維持するという番組調和原則の理念を再度確認した上で，そうした規律がこれからも必要なのか，そして，必要だとすれば，どのような制度設計が望ましいか，検討を行っていく必要性は今後も薄らぐことはないと考えられる。

（むらかみ せいいち）

注：

1）鈴木秀美・山田健太・砂川浩慶編著『放送法を読みとく』（商事法務，2009 年）p.201，金澤薫『放送法逐条解説』（電気通信振興会，2006 年）p.60 など参照。
2）日本放送協会編『放送五十年史』（日本放送出版協会，1977 年）p.419
3）大宅壮一「言いたい放題」『週刊東京』（1957 年 2 月 2 日号）p.23
4）臨時放送関係法制調査会『答申書 資料編』（電波振興会，1964 年）pp.68-73
5）前掲『放送五十年史』p.420
6）臨時放送関係法制調査会『答申書 資料編』（電波振興会，1964 年）pp.68-73。なお，表 1 の教育専門局は 1973 年に，表 2 の準教育放送局は 1967 年に，それぞれ総合放送局に移行した。
7）日本放送協会編『放送五十年史・資料編』（日本放送出版協会，1977 年）p.118
8）前掲『放送五十年史』p.424
9）参議院本会議（1958 年 3 月 14 日）
10）衆議院逓信委員会（1958 年 10 月 31 日）
11）参議院逓信委員会（1959 年 2 月 17 日）
12）参議院逓信委員会（1959 年 2 月 17 日）での新谷寅三郎議員の質問
13）このとき制定された番組調和原則は，NHK に関する規定を盛り込んだ放送法 44 条第 4 項に置かれ，それが民放にも準用されるという形がとられた。また，適用範囲も，「特別な事業計画によるもの」を除くすべての放送となっていた。
14）田中正人・平井正俊『放送行政法概説』（電波振興会，1960 年）pp.5-6
15）同上 p.48
16）前掲『放送五十年史』p.551
17）民放連研究所「主題によらないテレビ番組カテゴリーの体系―テキサス大学における一つの試み―」『放研資料』No.13（1964 年）pp.1-2
18）NHK のラジオ放送については引き続き適用。
19）片岡俊夫『新・放送概論』（日本放送出版協会，2001 年）p.43
20）民放の BS 放送については，「総合放送」のカテゴリーは設けられていないが，総合編成を行っている無料チャンネルについては番組調和原則が適用される。
21）1 つの放送番組に 2 以上の種別をあてはめることも可能だが，その場合は，すべての種別を表示する必要がある。
22）総務省「平成 23 年以降の新たな BS デジタル放送に係る委託放送業務の認定に関する制度整備案に対する意見募集の結果について」（2009 年 2 月 4 日）。http://www.soumu.go.jp/main_content/000007830.pdf　なお，このときの放送法関係審査基準の改正で，BS 放送新規参入にあたっての比較審査の基準として，「広告放送の放送時間が 3 割を超えないこと」が盛り込まれた。
23）日本民間放送連盟編『民放連 放送基準解説書 2009』（コーケン出版，2009 年）pp.19-21
24）なお，放送事業者によっては，放送番組表に具体的な番組名を記載していない社もあったことから，集計にあたっては，明らかに通販番組とわかるものについて取りまとめを行った。
25）クロスネット局の福井放送（日本テレビ系・テレビ朝日系），テレビ大分（日本テレビ系・フジテレビ系），テレビ宮崎（日本テレビ系・フジテレビ系・テレビ朝日系）については，所属するすべてのネットワーク系列に加えている。
26）『朝日新聞』（2009 年 3 月 29 日朝刊）は，総務省による情報開示によって得られた資料に基づいて，通販番組が「教養」や「娯楽」の種別に分類されていることを明らかにしている。
27）参議院総務委員会（2009 年 4 月 16 日）
28）情報通信審議会 通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会（第 14 回）議事録（2009 年 4 月 2 日）
29）情報通信審議会 通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会（第 16 回）議事録（2009 年 5 月 12 日）
30）情報通信審議会 通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会（第 18 回）議事録（2009 年 6 月 9 日）
31）情報通信審議会「通信・放送の総合的な法体系の在り方 答申」（2009 年 8 月 26 日）p.15