

マスメディア集中排除原則の見直し——一試案⁽¹⁾

舟田正之

- 一 マスメディア集中排除原則の意義と現状
- 二 本稿の基本的視点
- 三 複数局支配(同一地域内)
- 四 複数局支配(地域を越える統合)
- 五 衛星——大幅緩和へ
- 六 ローカル・ジャーナリズム(Ⅱ地域密着性の要請)
- 七 役員規制の意義
- 八 集中緩和策

一 マスメディア集中排除原則の意義と現状

1 その意義

(1) わが国の放送制度においては、一の放送事業者が複数の放送局を所有または支配すること(「複数局支配の制

限)、および、新聞・ラジオ・テレビの三事業を兼営または支配すること(「三事業支配の制限」)を規制している。これは、通常、マスメディア集中排除原則と呼ばれており(以下、「集中排除原則」と略記)、放送制度の中核をなす原則とされている。

電波法四条の定める無線局の免許を受けるには、同法七条二項四号に掲げられている「放送局の開設の根本的基準」に合致することとされ、この根本的基準の九条に、上述の集中排除原則が規定されている。同条によれば、「支配」とは、第一に、一〇分の一を超える議決権を有すること、第二に、他の法人または団体の(監査機関を除く)役員の兼任が五分の一を超えること、および、代表権を有する役員または常勤の役員が他の法人または団体の代表権を有する役員または常勤の役員を兼任することである。

ただし、委託放送事業者についての集中排除原則は、上記の地上波放送事業者に対する規制よりも緩和されている(放送法五二条の一三第一項三号を受けた放送法施行規則一七条の八)。なお、本稿では、地上波テレビ放送、しかも民放ネットワークに属している放送事業者を主として検討対象とし(いわゆる独立U局は検討外とする)、衛星(BS)放送については本稿五で簡単にふれるが、ラジオ放送やCATV(有線テレビジョン放送)⁽²⁾については省略する。

集中排除原則のうち、本稿の主たる検討対象である複数局支配の制限は、一の放送事業者が複数の放送局を「所有」または「支配」することを対象としているが(以下では、両者を併せて「統合」consolidationと呼ぶことがある)、ここでは煩を避けるため、複数局「支配」の制限と表記する。

(2) 集中排除原則の趣旨は、国民の言論の自由を実質的に保障するために、情報源の多元性を確保し、多様な情報・言論の活発な展開を期待することであり、「放送をすることができる機会をできるだけ多くの者に対し確保することにより、放送による表現の自由ができるだけ多くの者によって享有されるようにするため」(前記「根本的基

準」九条一項、と表現されている。

この集中排除原則は、言論・表現の多様性の確保を、情報源の多元性とそれら相互の批判を通じて実現しようとするものと理解すべきであると考えられる。

放送番組内容に対する直接的規制については、憲法上、基本的人権として保障されている「表現の自由」、「放送の自由」との関係で必要最小限の控えめな規制が要請される。したがって、番組内容それ自体を評価し規制するのではなく、番組制作・編集をする放送事業者が、上述の番組準則を尊重・遵守し、かつ自由で批判的なジャーナリズムの使命を実現することができるような性格と組織体制を有するように規制を加えることが重要である。

しかし、この目的のために個々の放送事業者を審査することは、規制行政庁が放送番組の内容審査を行い、「放送の自由」を侵害するおそれがあるので、集中排除原則によって、より間接的に、相互に独立した、「できるだけ多くの」放送事業者が相互批判をし、競い合う体制を作り維持することとされたのである。

なお、前記のNHKと民放の併存体制は、もともとはラジオ放送とテレビ放送についての歴史的沿革から生じたものであるが、これも今日の観点からは、上記の集中排除原則と同様の目的、すなわち情報源の多元性の確保という目的から設定されていると理解することができよう。

単純化の危険性を承知で図式化すれば、以下のようなようになろう。

集中排除原則 → 情報源の多元性の確保 → 言論・表現の多様性の確保

2 「経済的プレッシャー」と「集中」

(1) 上述のような意義と目的を持つ集中排除原則と同様の規制は、諸外国でも多様な形態で制度化されている。しかし、近年の放送産業をめぐる変化の中で、急速に増大した放送事業者に対する「経済的プレッシャー」は、次第

に放送産業と一般マスメディア内部における集中をもたらしつつある」(M・バーレント)⁽³⁾と指摘されている。

特に欧米の放送産業において、「経済的プレッシャー」とは、放送の多チャンネル化による競争の激化の中で、スポーツや映画などの有力な番組コンテンツを買い集めることから生じていることは周知の通りである。これに加え、日本ではCS・BS放送に続いて地上波放送のデジタル化のための巨額の投資が予想されることや、放送事業者の経営・財務に対する社会的評価(上場会社の場合は株価に現れる)が次第に厳しさを増してくることへの備えという観点からも、今後放送事業者に大きな「経済的プレッシャー」がかかるものと思われる。

ここで放送産業における集中とは、近年の欧米では、「多くの国において放送やその他のメディア(新聞・雑誌等を指す——舟田注)がより少数の企業によって支配される傾向が顕著に見られるようになった」という現象を指す。これは、巨大企業が複数の放送局を統合することや、新聞と放送の結合、広告事業者が複数の有力な放送事業者を支配下に置くことなど多様な形態をとって行われている。

(2) この集中化の傾向の中で、集中排除原則は緩和または撤廃されるべきであろうか。

例えば、民放連意見「マスメディア集中排除原則の緩和に向けて」(平成一三年三月)は、競争の激化とデジタル投資の圧力から、「経営の立ち行かなくなった放送事業者が出現」するおそれがあり、「経営体質や資本の強化を図るためには、個々の社が自らの経営判断により、他社との連携強化を行える方途を用意すべきであり、これには現行の集中排除原則の緩和が必要になる」と指摘する。

この指摘は、経営の自主独立と経営努力を引き出す必要性をふまえ、集中排除原則の緩和を提唱する点で、本稿の立場と軌を一にするものである。

ただし、同意見では、経営上の要請から集中排除原則の緩和だけを引き出しているように見え、これはやや一面的なきらいがある。すなわち、「私的な集中が、有効な民主主義に必要な情報源の多様性を危うくする」という警

告にも耳を傾けるべきであり、「情報源の多様性」、「多様な言論の確保」（前記、民放連意見）を確保するためには具体的にどのような制度・政策が要請されているのかについても同時に考えなければならないであろう。

3 本規制の効果、現状の評価

(1) マスメディアにおける集中化傾向、すなわち「放送や他のメディアが、少数の企業の支配下に置かれる傾向」は、日本では欧米ほど顕著ではない。特に放送産業においては、NHK以外に、地上波放送事業者だけで一二七社を数え、それらに番組を供給する民放ネットワークが五つ存在し、しかも、地域が閉鎖的なメディア環境になく、全国紙・全国民放ネットワークが行き渡っており、それらの間で、放送番組について「見かけ上は」熾烈な競争が展開されている。

(2) しかし、第一に、多メディア化、デジタル化の状況変化にもかかわらず、放送メディアの中で地上波放送は、視聴率、売上高、社会的影響力において圧倒的優位にある。しかも、地上波放送事業者の放送する番組の中では、キー局からの番組供給の比重が極めて高く、集中排除原則には全く現れていない民放ネットワークが実際上大きな機能を果たしている。情報源の多元性を目的とする集中排除原則は、特に今日では、この民放ネットワークを正面からとらえなければ実態に即した規制とはならないおそれがある。⁽⁴⁾

(3) 第二に、この民放ネットワークを視野に置くと、言論、放送番組の多様性については疑問も多く提示されており、放送における「横並び競争」、NHKも含めて「居心地のよい寡占」状態、という批判が妥当している面もある。

もつとも、言論・放送番組の多様性の程度を客観的に示すことは不可能に近いので、上の点の論証は、以下のよ
うな、やや主観的な印象論によらざるを得ない。

NHK総合テレビ（教育テレビがユニークな構成と内容をとっていることは周知の通り）と民放に共通するのは、大多数の視聴者の一日の活動・生活サイクルに合わせた総合編成という枠組みである。そのような総合編成に基づく有力な競争者の数は、NHK総合テレビプラス五民放ネットワークで計六という寡占状態であり、ここでは視聴率が最も重要な判断指標となっている。なお、ここでNHKも視聴率競争の中にあるとしたのは、その受信料それ自体は法的には「公的負担金」であるとしても、それを視聴者から事実上どの程度収納することができるかは、視聴者がどれだけNHKを視聴しているかに依存せざるを得ない（willing to pay）からである。

視聴率競争は、既に多くの指摘があるように、番組の類似化をもたすが、それと同時に、視聴者の信頼、嗜好という漠然とした指標に敏感なため、共通の番組編成、内容という枠内で、僅かな差別化に血眼になる傾向がある。互いに競争相手の強みを持ったアイデア（番組内容や形式だけでなく、視聴率のとれるタレントなども）を短期に模倣することも多い。

上述の現象は、言うまでもなく、一般の商品・サービスについての競争であれば当然のことであり、何ら非難に値するものではない。しかし、放送は産業であるとともに、わが国の文化を継承・発展させる役割、および言論機関としての社会的性格を有しており、その故に様々な法的・社会的特権が与えられている。放送事業の制度的目的は、「経済的競争」ではなく「ジャーナリズム上の競争」を活発にすることであり、そのことが広い意味での民主主義ひいては視聴者の利益に応えることに繋がるという期待を担っているのである。しかし、視聴率等の経営的プレッシャーが優位に立つ放送事業者の場合には、ほぼ同じ方向に番組全部が向かっていってしまい、チャンネルの多様性がなくなってきたり、硬派の番組ないし文化的な番組は消えざるを得ない、あるいは視聴率がともと期待できない早朝か深夜に僅かに残るにとどまる、という「構造」になっている。⁵⁾

これは地上波放送のように総合編成をとるチャンネルと、CS放送などにおける専門チャンネルとの違いである

という考えもあるが、総合編成チャンネルにおいても、個性ないし独自性ある番組作りという社会的要請を堅持し、そのための政策・制度を構築すべきであると考えられる。

(4) また第三に、放送事業者と他メディアとの間のクロス（相互）所有規制は、諸外国では広範に見られる制度である（広告代理店との所有関係を規制する例もある）。しかし、わが国においてクロス所有規制に相当する唯一の規制である「三事業支配の禁止」は、同規制の制定当時の諸事情から、要件が緩すぎてほとんど機能していない。三事業支配の制限は、テレビジョンが実用化されるまでの既存マスメディアであるラジオがまだ有力なメディアであった頃に立てられた規制であり、かつ、当時の政治情勢もあって関東地域などは多くのマスメディアが既に存在するから本規制は適用されないという了解を前提に要件が設定されたようである。

そもそも、メディア産業の集中化ないしメディア企業の巨大化への懸念、あるいはバーレントの「multi-media (cross-media) integration」⁽⁶⁾ 具体的には、両者間で互いに有利に扱うことが問題」という認識は、日本では広く支持されているとは言えない。しかし、日本では特に新聞産業における販売数シェアにおける上位三社がすべてそれぞれ三東京キー局を支配しているという現状をより深刻な問題として議論するべきであると思われる。たしかに、上の新聞社と東京キー局の資本的結合による明白な弊害が実際に現れることは、例えば、新聞再販などメディアについての報道等で偏向した報道があるなど、わずかの例を除いてあまりないと言えよう。しかし、例えば、放送に直接かわるる法制度の改正や政策の立案について、放送事業者と結合関係を持つ新聞社が放送事業と異なる、中立的立場から報道をすることが期待できるかについてはきわめて疑わしいのではないか。

放送や新聞などマスメディアが大きな社会的影響力を有している現在、個々のメディア間での不断の相互批判や番組・報道の継続的検証または事後検証、特に、常にメディア・ウォッチをし、これを当該メディアとは別の立場・観点から批判するメディアの存在が重要である。これによって、視聴者は多様な情報源からの情報を入手する

機会を得ることになるし、視聴者の「メディア・リテラシー」の向上という要請にも応えることになり、何よりもそのような批判にさらされているという緊張感ないし刺激が、当のメディア自身のジャーナリズムとしての力をつけることに結びつくはずである。

しかし、日本では、もつとも有力なメディアである新聞と放送が資本的に結合しているため、それら相互の批判に多くを期待することはできず、⁽⁷⁾新聞社系以外の月刊誌・週刊誌などに僅かにメディア批判を見いだすことができるにとどまる。⁽⁸⁾

これらの現状認識をふまえれば、多数の放送事業者間および各種メディア間での競争にもかかわらず、わが国の放送制度において集中排除原則を厳格に維持すべき十分な理由がある。

ただし今後、地上波放送以外の放送メディアの伸張、ブロードバンド放送、新聞と放送（キー局）の結合の解体等々の方向次第で、上の認識を改めるべきことになることもあり得るであろう。

4 独禁法上の集中規制との関係

(1) 上述の集中排除原則と独禁法上の集中規制は、ともに企業集中（合併や株式保有等による企業間の「固い結合」⁽⁹⁾）を規制対象とするものであるが、両者は目的も、また具体的要件と効果も異なる。集中排除原則の目的である情報源の多元性の確保は、放送市場ないしマスメディア市場における競争の機能、および独禁法の適用・運用だけでは十分実現することはできないから、独禁法とは別に集中排除原則で対応する必要がある。

その理由は、以下の通り。

(2) 第一に、独禁法は、集中排除原則のように経済主体それ自体の多元性を維持しようとするものではない。例えば、合併などによって競争主体の数が減少しても、仮に参入の容易性が確保されていれば、潜在的競争の圧力が

強く働くから、企業集中が「競争を実質的に制限する」ことにはならないと判断されることもあり得る。⁽¹⁰⁾

これに対し、集中排除原則は、独立した主体が多元的に存在することが言論の多様性につながるであろうという期待ないし合理的経験則に基づいて、主体の多元性それ自体の維持を図るという意味で、静的な発想をとるものである。⁽¹¹⁾

上のように、独禁法と集中排除原則は異なる性質の規制であることは明らかである。しかし、この規制の性質上の違いを再考してみると、主体の多元性と言論の多様性の関係を理論的にどうとらえるかは、上述の独禁法との単純な比較で終わることのできない、重要な問題のように思われる。

すなわち一方で、言論の多様性は結果であり、主体の多元性さえ実際に確保されていれば、その結果、例えばある政治的論点についての報道が似かよった観点や内容のものになったとしても、集中排除原則の目的・趣旨は実現されている、という考え方があろう。

しかし他方で、結果としての多様性の確保も、集中排除原則の趣旨に含まれているという立場もあり得るところであり、例えば、英国の放送制度がチャンネル3、4、5のそれぞれに、それぞれ特有の番組内容の基本的性格を割り当てているのは、この立場に拠るものとも理解できるところであろう。

この二つの考え方を日本の放送事情に当て嵌めてみると、例えば仮に、わが国の民放テレビ事業者（二七社）の提供する番組のすべてが五つのネットワークによって供給されるとすれば、言論の多様性は五つであるが、主体の多元性は一二七である、ということになる。前者の考え方によれば、主体の多元性が一二七あることだけ押さえれば十分であり、言論の多様性は結果論であって、集中排除原則とは無関係である、ということになる。これに対し、後者の考え方によれば、言論の多様性が五つしかないことは集中排除原則の目的が充分達成されていないから、その原因はどこにあるのかを検討し、対策を考えるということになる。

前者の立場は、独禁法との対比を理論的に明らかにする面では正当な立論であるが、主体の多元性さえ確保されていれば結果としての多様性について判断する必要がないというのは、やや極論に過ぎると考えられる。主体の多元性が言論の多様性につながるであろうという「期待」だけでなく、主体の多元性が確保されれば言論の多様性が実現するという経験則または蓋然的な因果関係（たぶん実現するであろうということ）を前提に、集中排除原則が設定され、かつ妥当していると考えられる。独立した放送事業者がそれぞれ自由に放送番組を調達・制作・編集すれば、同じような番組になるはずがない、という常識論であろう。

そうだとすれば、集中排除原則において、主体の多元性の確保が目的であるとしても、場合によっては、それが言論の多様性につながるような環境を整備することも考える必要があると思われる。⁽¹²⁾ 本稿では、この立場から議論を進めることにする。

(3) 第二に、競争のシグナルは基本的に価格である。これは広告放送の場合、まずは広告主による広告効果（視聴率、および誰がまたはどの階層の人々が視聴しているか）の評価との関係で決まる。有料放送の場合も、料金と契約数の相関関係から算出される総売上げないし営業利益が重要な指標となる（ただし、これは単純化しすぎている。放送番組は、そのすべてが同質の放送サービス＝独禁法上の「役務」ではなく、出版物と同様に、番組の一つ一つが個性を持ち、「差別化」が極めて顕著であり、競争価格がどの市場で成立しているか一概に言えない。また、特に総合編成の放送の場合、各番組はいわば切り売りされているのではなく、各チャンネルごとの番組編成が重要であり、この点からも、個々の番組が同一市場で競争しているわけではない）。

上の意味での経済的競争、すなわち価格をシグナルとして需要と供給の量が決まるというメカニズムは、集中排除原則の目的である「言論・表現の多様性」と論理的および現実的な関連性を持たない（ただし、次の第三の末尾に挙げる説がある）。

(4) 第三に、両者の規制目的の違いと関連して、集中排除原則は、表現の自由、番組の多様性を資本による支配の面から間接的に実現しようとするものであるのに対し、独禁法上の集中規制は、資本による支配とそれによる競争制限効果だけに着目するものである。

表現の自由、言論・番組の多様性は、経済的競争を通じて間接的に実現されるから、競争が確保されていれば規制は撤廃すべきであると説く米国等であるようであるが、少数説であらう。⁽¹³⁾

ただし、米国における集中排除原則は、後述のように全国レベルにおける広告市場（放送事業者と広告主の取引に基づいて形成される市場）と放送番組制作市場（放送事業者と番組制作事業者の取引に基づいて形成される市場）における競争の維持をも考慮しているようである。⁽¹⁴⁾ 米国政府が、六〇年代から七〇年代にかけて反トラスト法によって三大大ネットワークに強い規制を加えたことについては後述する（本稿八）。

二 本稿の基本的視点

本稿の基本的視点は、以下の三つである。

1 民放ネットワーク

第一に、前述（一）の第一点で述べたように、日本の場合は、集中排除原則が対象とする、地上波放送やBSにおける他の放送事業者の「支配」とは、言うまでもなく直接的には資本面での結合（その一側面が役員兼任である）で判断しているが、その具体的な意味は、被支配企業が、独立の企業としての自主性を失って、独自の番組制作・調達の自由を失っているかどうかを問題にしているのである。

そうだとすれば、資本面での結合だけではなく、番組面での支配関係を見るべきであるし、それも個別の放送事

業者間の集中や支配だけではなく、キー局と多数のローカル局（いわゆる「準キー局」を含む。以下、同じ）という複雑な関係において、それを見る必要がある。要するに、集中排除原則は民放ネットワークを正面からとらえた規制でないし、実態をふまえた制度にはならないのではないか。

集中排除規制の建前は、各放送事業者が独立して番組を制作・編成し、放送することであり、放送法もこれを基礎にしている。しかし、この建前と実態の乖離が著しいことはしばしば指摘されている通りである。実態は民放ネットワークによって大多数の番組が供給されているのであり、各ネットワーク内でのキー局とローカル局の関係は、番組と広告主の点で、いわば「持ちつ持たれつ」の関係にあると見られるが、同時に支配関係にあるともいえる。

すなわち、キー局のローカル局への支配力を資本面での結合以上に強めているのが、ネットワーク番組の供給と広告主の調達（この点はより複雑な関係を含むようであるが省略）の二つである。現在の集中排除規制のように、持ち株比率だけで「支配」の強さを判断することはこのような実態を捉え損なうおそれがあり、企業間の取引関係が支配関係に大きく影響することをふまえた規制にすべきであろう（独禁法上の集中規制でも、「固い結合」か否かの判断の際に、同様の観点がとられている）。

2 経営合理性

第二に、集中排除原則を、民放事業者の経営合理性とのバランスを考慮した規制に変えるべきである。これは放送制度に「放送の公共性」等々の法価値と並んで、放送産業という視点を入れることであり、これは既に「新時代における放送産業の在り方に関する懇談会」中間とりまとめ（一九九四年）と、これを受けた「放送局の開設の根本的基準」の一九九五年改正において示されていた。⁽¹⁵⁾

民放の地上波テレビは一二七社、ラジオは一〇一社で、合計二二八社が存在する。集中排除原則、特に複数局支配の制限は、これだけの数を念頭に置いて、「できるだけ多くの者に放送の機会を」という趣旨であるとするれば、過剰規制とも思われる。しかし、その対極として、全国レベルで五系列、極論すれば全国で民放事業者が五社あれば十分とは到底考えられない。

これからの集中排除原則は、放送事業者の数それ自体を「できるだけ多く」維持することを目的とするのではなく、放送事業者の経営の自由、工夫をなるべく広く認めること（これが前記の放送産業という視点である）とのバランスで具体的な規制手法、基準等を設定すべきである。この点で、前述のように、デジタル化投資などをふまえ、「将来、既存放送事業者が自らの判断で経営上の選択ができるように、マスメディア集中排除原則を大幅に緩和すべきである」という民放連意見は妥当な方向を示している（前述、一②参照）。

これに対しては、集中排除原則は言論、番組の多様性という文化的、社会的問題、あるいは「放送の公共性」とかかわっている性格のものであり、これと経営事情とは切り離して考えるべきという意見があるが、これは民放事業者が営利目的の株式会社である以上、現実的ではない。

特に、デジタル化という経営的にも大きな状況変化を前にして、民放の将来を悲観する論が根強くある現在、民放事業者の経営全体としての力をつけ、その力を自由に発揮できるように制度的および政策上の環境整備が要請されていると考えられるのである。デジタル化によって、地上波ローカル局やケーブル事業者は、多くの多様な番組がキー局やCS放送など他の放送メディア、その他の多くの番組供給事業者などから、より容易に選択することができ、取引上の地位の向上という点からも経営上のチャンスという面もあるはずであると思われる。現在のアナログ放送の市場構造および経営と取引の仕組みをそのまま変えずにデジタル化するとすれば、デジタル化投資の重みだけに焦点が集まるのも当然であるが、特に上述のような放送ソフトの取引の変化なども起こるとすれば、違っ

た展望も開けるのではないかと考えられる。

なお、地上波放送については、三大都市圏は別として、原則として県域ごとを放送対象地域とする周波数割当の方針がこれまで採用されてきた。これは民放発足当時の地域密着性等の放送政策に基づくものであり、それなりの理由があつたものといえよう。しかし、これは規制による「細分化」の例とも言え、経営合理性の観点からは必然性に乏しく、特に今後放送産業が産業として発達し、個々の企業がデジタル化など経営合理性を発揮しようとするれば、県域制限と相反する場合も出てこよう（これまでも瀬戸内地域など県域の例外はあつた）。

他方で、従来あるいは今後規制緩和がなされた後も、集中化への必然的圧力に抗して、あるいはより流動的になつた産業全体の構造において、なかなか放送事業者の統合が進まず、従来の県域単位の放送事業者が固定したままであるとすれば、それは、個々の放送会社の経営者が自己の経営支配を維持したいという動機だけによる、ということもあり得よう。これは、集中化を妨げる「主権要因」と呼ばれることもあり、株主の利益と経営者の利益が反するケースであるとするれば、広義のコーポレート・ガバナンス問題であるとも言えよう。

3 放送ソフトの取引・制作

第三に、集中排除原則は、番組の多様性を資本（具体的には株式保有）による支配の面から間接的に実現しようとするものであるが、その効果には本来的な限界があることは否定できない。集中排除原則について規制緩和するとすれば、資本による支配の面からだけでなく、放送ソフトの取引、さらには制作に遡った視点からの規制を考えるべきではないか。

言論、番組の多様性を損なうおそれがあるのは、放送ソフトの多くが、放送事業者、しかもそのほとんどが少数のキー局による制作・編集によって作られているということであると思われる。

その制度的な支えになっているのは、放送における「ハードとソフトの一致」原則であるが、これが仮に分離原則になっても、編集権限を専有するソフト事業者が全部自分の思いとおりに番組を作りネットワークを通じて供給すれば同じことになる。

このハードとソフトの一致原則と公的に認知された編成権が、キー局の番組プロダクションへの支配力を資本力以上に強めており、同時に、これが放送ソフトの適正な取引と市場化を妨げている、という面があるように思われる。

なおここで断っておくが、ある事業者が他の事業者を支配することそれ自体は、法制度上（独禁法上も）何ら悪性を持つものではない。むしろ、支配はそれに見合う責任を伴うのが通常であり、また、支配から生じる経済力は経営を強化し、より良い豊かな番組を制作することにつながり、放送産業を活性化させ発展させる原動力である。

問題は、その支配が表現・言論の多様性、具体的には番組の多様性を損なうおそれがないかということであり、また、すべての力はそれを当該集団（ここでは放送事業者）の内部と外部からチェックするシステムがうまく機能しないときには、反社会的な性格を持つに至る、ということである（「権力は絶対的に腐敗する」）。

4 規制の手法・基準

(1) 本稿における検討の価値的前提にかかわる上述の三点とは性格が異なるが、ここで規制の手法ないし基準についても触れておこう。

これまでの集中排除原則は、複数局支配を全く認めないものであったが、これを規制緩和し、部分的に複数局支配を許容する場合には、何局までの支配を認めるかなど、別の基準・尺度が必要になってくる。

(2) 第一に、複数局支配を全く認めないという原則を維持し、しかし、「支配」の基準を緩和するという選択肢

もあり得るところである。

この手法は、これまでも衛星放送などにおいて既に採用されてきた。地上波放送についても、「放送局の開設の根本的基準」の一九九五年改正によって、放送対象地域が異なる放送事業者の株式であれば、二〇%まで保有できることとされた(同基準九条七項)。

ただし、本稿は、このような規制緩和では不十分であるという立場をとっているので、以下の諸点も考慮する必要がある。

(3) 第二に、支配の基準を緩和するに止まらず、さらに進めて複数局支配を許容することとした場合、支配事業者と被支配事業者が同一地域内で放送事業を行う者か否かで、規制基準を変えるかどうか。

理論的には、個々の視聴者がアクセスできる放送をなす事業者(情報源)の数が「できるだけ多く」あるのが望ましいという立場もあり得よう。ここからは、同一地域内で放送事業を行う者の数だけが問題になる。

しかし、現行の集中排除原則は、これを放送事業者の数の側から見て、「放送をすることができる機会をできるだけ多くの者に対し確保する」という書き方になっており、同一地域内かどうかを区別せずに、日本全国における放送事業者の数を問題にするかのような書き方になっているとも受け取れる。

情報源の多元性の維持という集中排除原則の趣旨に戻ってみれば、まず、支配事業者と被支配事業者が同一地域内で放送事業を行う者であるか、それとも異なる地域で放送事業を行う者であるかを区別して考えるべきである。言うまでもなく、同一地域内で支配・被支配関係にある場合の方が、当該地域の視聴者から見た情報源の多元性を損なうおそれが強い。

しかし同時に、異なる放送対象地域を含めて、日本全国における情報源の多元性の確保も集中排除原則の重要な内容であると考えられる。何故なら、そもそも放送対象地域は固定的に考えるべきではなく、特に今後は放送事業

者の経営合理性の観点からの変更があり得ると考えるべきである。また、異なる放送対象地域における情報源も、例えば、現在でもCATVにおける区域外再送信に見られるように、また、今後は他の放送メディアやインターネットなどを通じて、当該放送対象地域における視聴者にとってアクセス可能である。さらに、民放ネットワーク、その他の放送ソフトの取引など考慮すれば、日本全国レベルも重要であり、今後放送ソフトが多様な形態で流通するようになれば、電波法上の放送対象地域にとらわれた情報源という視点は有効性を失ってくるであろう。

(4) さらに第三に、複数局支配を緩和し、一定程度の複数局支配を認めるとした場合、各放送事業者が支配する局数につき何らかの制限を設定するか否か、という問題が新しく起こることになる。何らかの制限が必要と考えられる場合、その上限基準を支配下に置く局の数を基礎にするか、それとも、全国の視聴世帯数のうち、当該放送事業者が放送する番組の到達可能な視聴世帯数シェア⁽¹⁶⁾を指標にするか。

これらは、いずれも米国において、the local levelとthe national levelを区別し、後者について、「7-7-1」ルールあるいは三五%ルールとして行われていた規制手法である。⁽¹⁷⁾ 米国においてどのような議論があったか、日本についてはこれらのどちらが優れているか筆者には詳らかではない。規制手法としては、前者の方が単純で簡明であり、したがって実施可能（容易）性（feasibility）の点では優れているといえよう。また、米国では三五%を基準とすることが実態に見合っていたのかもしれないが、日本では、関東区域のみでこの数字に近くなることから、この手法でいくと、例えば四〇%または五〇%などという数字を基準にすることになるのであろうが、これが合理的な基準といえるかには疑問も出てこよう。

他方で、局数で規制すると、視聴世帯数の少ない局を買収するかどうか、という経営上の判断に、本規制が関係し、経営合理性を損なうということがあり得るようにも思われる。

今の時点では、局の数か、それとも視聴世帯数シェア等の指標かについては、どちらもあり得るとしか言えな

い。今後の検討課題であろう。

三 複数局支配 (同一地域内)

1 原則は複数局支配の禁止

(1) 下記の 2 で述べるような特別な事情がない場合は、ある放送対象地域における放送事業者が他の放送事業者を買収等の手段で統合することは、まさに集中排除原則の趣旨に正面から反することになり、認めるべきではないと考えられる。

東京キー局・準キー局を除いたローカル局については、各地域で放送局は三から四程度であり、情報源の多元性の確保という観点、特に東京キー局・準キー局がある大都市部において視聴者が享受する放送の数との比較において考えると、この程度の数の放送局が互いに独立した事業者によって運営されることを要請することには一応の合理性があり、また実現性の点でもそう無理な要請ではないといえよう。⁽¹⁸⁾

また、東京キー局は、多数の番組を制作・供給しており、仮にそれらの局相互で統合関係が生じれば、わが国全体の放送ソフトの重要部分を担う放送事業者が統合されることを意味し、集中排除原則の趣旨を大きく損なうおそれがあると考えられる。これ以降、本稿ではキー局が次の 2 で述べるような集中排除原則の例外のケースに当たることがないと仮定する。キー局同士の統合は、前述のようにネットワークにも大きな影響を与えるのであるから、仮に認めるとしてもより慎重にすべきであり、また、今の時点で現実的かどうか疑問もあるからである。

(2) 地上波放送がデジタル化された後、デジタル放送が SDTV 方式で放送される場合には、一つの放送事業者が複数のチャンネルで異なる内容の番組を放送できる。これは地上波放送事業者のすべてについて共通する事柄であり、情報源の多元性の確保という集中排除原則の趣旨に反するものではない。また、このことは、円滑かつ早期

の移行のために、現在アナログで放送している放送事業者に、そのままデジタル化への移行を認めるといふ政策的な方針から必然的に生じる現象であるから是認すべきことであろう。⁽¹⁹⁾

これに加えて、過渡的にはアナログ放送とデジタル放送は完全なサイマル放送であることを要求されず、デジタル放送の普及促進のために別番組を放送することが許容され、この限りで集中排除原則（複数局支配の制限）は適用除外となる。

以上のように、デジタル放送の下では、各放送事業者は既に複数チャンネルを持つていとも言うるのであり、これらをふまえると、一放送事業者が同一地域内の他事業者を統合し、それが有しているチャンネルを併せ運営することを許容することは、当該地域における情報源の多元性を著しく損なうことになり、集中排除原則の観点から疑問である。

ただし、異種メディア間の結合の実態が変わり、異種メディア間での競争がより活発になった場合、異種メディア（新聞、BS、CS、CATV）やブロードバンドによる番組配信がかなり市場として成長した場合などの状況変化があれば、一つの放送対象地域において放送事業者の数が五から四、あるいは四から三へ減少することも、集中排除の原則の趣旨に反するものではないということもあり得よう。なお、この場合にも、独禁法上の集中規制が個別にかかることはない。

2 例外許容の場合

(1) 上の原則にもかかわらず、放送事業者について経営上の困難等の理由がある場合は複数局支配・所有を認めるべきであろう。

この場合、例外許容のケースであることを認める要件として、経営破綻した場合の救済策に限るか、それともデ

デジタル化投資に耐えられない等の将来の経営困難の見込みがある場合まで広げるか。今後の民放経営のデジタル化投資環境をふまえ、財務体質の強化に向けた経営努力であれば、例外許容のケースを広く認めるべきものと思われる。

(2) 次の問題は、上の例外許容の具体的な判断の主体と手続きをどう制度化するかである。すなわち、例外許容の場合に当たるか否かは、経営困難に陥ると思われる当該放送事業者の自主的判断に委ねるか、それとも総務大臣の認可等の公的判断に基づく措置とするか。また、発端は、放送事業者の自主的判断に基づくが、その当否については後者で処理すべきであり、それに関する何らかの公的基準を作るべきか。

例外許容を前述のように広く認めるべきであるとすれば、また、当該放送事業者の自主的判断（結局は株主の利益の最大化）を尊重すべきであるということをつまみえれば、例外許容の場合に当たるか否かについて公的基準を立てることは不要であり、手続きも届出で足りるとすることも考えられる。

しかし、同一地域内の複数の放送事業者の統合は、当該地域のメディア環境を大きく変えることであり、集中排除原則の例外を認めるのであるから、何らかの公的基準に基づき、かつ総務大臣の認可等の公的判断に基づくべきではなからうか。

3 統合事業者選定の仕方

(1) 上記の例外許容のケースにおいて、当該放送事業者を統合する事業者（以下、「総合事業者」と略記）の要件、さらに、それら継承希望事業者が複数現れた、あるいはあり得る場合の選択方法について公的規制をかけるか。

これについては、以下のような選択肢があると思われる。

A案……同一地域の放送事業者による統合を、そのまま認める。すなわち、統合事業者選定の過程ないし手続きは不要とする案である。

B案……他地域の放送事業者（キー局・ローカル局を問わない）による統合を優先的に認め、それが不可能な場合には同一地域の放送事業者による統合を認める。

C案……他地域のローカル局事業者による統合を優先的に認め、それが不可能な場合にはキー局事業者、さらにそれが不可能な場合には同一地域のローカル局事業者による統合を認める、という三段階で。

D案……他地域のローカル局事業者による支配を優先的に認め、それが不可能な場合には同一地域のローカル局事業者、さらにそれが不可能な場合にはキー局事業者による統合を認める、という三段階で。

(2) A案は、同一地域における複数局支配を、上記2の要件を満たす場合に限るのであるから、これ以上、公的規制をかけるべきではないというのがその理由である。

そもそも、企業間の統合⇨資本的結合には、株式の取得から資本提携（両者間の株式の持ち合いと業務提携の組み合わせ）、多様な形態の買収（株式を全部買い取るか、支配株主になるだけの持ち株だけか等々）、営業または資産の譲渡、合併、持株会社形態での統合など、多様な形態がある。このうち営業または資産の譲渡について補足すれば、経営困難になる放送事業者（ここでは具体的にはローカル局を経営する事業者を想定している）については、その法人全体が他の事業者に吸収合併される形態を主として想定しているが、これ以外に、当該法人のうちの放送局に係る事業だけを他者に営業譲渡することなど多様な形態があり得るであろう。

しかも、これらは両企業にとって支配・組織形態を変える重要な変更であり、最も機密を要する交渉を経てなされるのであるから、どの段階でどのような公的規制が介入するかは極めて微妙な問題である。その際に、統合事業者の候補として、まず他地域のローカル局、あるいはキー局と考えるべきだという類の規制は、当該被統合事業者

の交渉の立場をさらに困難にするおそれがある。

ただし、このA案をとる場合は、同一地域で統合される放送局は二局までを上限とするとか、当該統合放送事業者が、さらに異なる地域の放送局を何局まで保有できるとする、などの制限も前もって作っておく必要があるかどうかとも検討しておくべきであろう。少なくとも、前者は必要と思われる。

(3) 上述のA案に対しては、放送事業者間の統合は、ある地域のメディア環境を大きく変え、消費者の多様な放送を受ける利益を損なう可能性もあるから、事前に明確なルールを決め、その運用においても透明かつ適正な行政手続きを行う仕組みにしておけば、この種の規制を事業者も甘受すべきだという考え方も成り立つであろう。

その際、統合する側の放送事業者には、同一地域の放送事業者、他地域のローカル局、あるいはキー局の3種類があるから、これらの間でどこが統合するのが、集中排除原則の趣旨に最も合致するかを明確にしておく必要がある。

D案は、以下の考慮に基づく。経営困難な放送事業者を救済する統合事業者としてまず想定されるのは、当該系列のキー局であるが、民放ネットワーク系列の強化は集中排除原則の目的である言論・表現の多様性を実質的に損なうから、むしろ当該地域の競争事業者が吸収合併することを優先的に認めるべきであるという議論もあり得るであろう。⁽²¹⁾

いわゆる「平成新局」が、実際上はキー局の丸抱えに近い形で設立されたという実態と比べると、むしろ、同一地域の放送事業者による複数局支配を正面から認めた方が、集中排除の趣旨（これを拡大して、民放ネットワーク支配の抑制）という点でも、また経営責任の所在という点で経営的にもすっきりするのではないかとも思われる。

(4) これに対し、C案は、他地域のローカル局事業者による支配をまず優先的に認める点ではD案と同じであ

り、しかし、同一地域のローカル局事業者よりは、キー局事業者による支配の方が集中排除原則の考え方に近いとする立場である。

すなわち、ある地域における視聴者にとって、情報源の多元性は、全国レベルではなく、当該地域における放送事業者の設置する放送局の数を意味する。同一事業者が複数の放送局を持てば、それだけ情報源が減少したことになるのは明白であり、このような事態は可能な限り避けるべきである、という考え方も説得的である。

ただし、既存の放送事業者が同一地域の他の放送局を支配することになった場合、通常は、当該放送局が番組供給を受けていた民放ネットワークとの関係を維持することとなるから、実質的には、番組面では複数局支配の下でも変わらないということになる。これが前述のD案の根拠でもある。

もっとも、後述（八）のように、このようなある放送局にある民放ネットワークが対応するという番組供給のシステム（民放ネットワークによる排他的供給システム）が今後変化するようなことがあれば、ネットワークの情報源としての機能が変化し、各地のローカル局の選択する余地が広くなるであろう。この場合は、C案の方が実態に合致するということをより強くいえることになる。

なお、C案とD案の場合、キー局とローカル局を法的技術的にどう規定するかという難問に直面する。現行法では、ネットワークに対する規定があるだけで（放送法五二条の三）、キー局とローカル局という概念はないからである。米国も現在の規制においては無いが、以前はネットワークに対する集中排除の規制があったことは後述（八）の通りである。

B案は、以上のようなキー局事業者とローカル局事業者のいずれが統合する方が集中排除原則に親しむか、という考慮を捨てて、どちらでも同等に可能とする案である。

- (5) 最後に、本来はE案として独立して挙げるべき選択肢であるが、「支配」の基準を例えば三分の一または二

分の一に緩和し、その限りでの同一地域の放送事業者による支援ないし影響力の増大を「支配」ではないとして認める案があり得るであろう。

この案は、A案は規制を緩和し過ぎていて、現行制度の一部緩和にとどめるという意味を持つ。さらに、「支配」の基準を三分の一または二分の一に緩和することは、B案、C案およびD案についてもあり得るし、また、その中で他地域の放送事業者と同一地域の放送事業者、またはキー局事業者とローカル局事業者で「支配」の基準について差を設けることも考えられる。

一般論として、現行の集中排除原則で採用されている一〇%、二〇%などの数字に決定的な根拠はない。企業間の実質的な「支配」を持株比率で区切ろうとする場合、どの程度の持株比率に達した場合に支配したといえるかについては、当該会社の株式の分散度、大株主の分布状況などに依存することであり、一般的に妥当な数字などはあり得ないことである。しかし、実定法として何らかの基準を立てる場合には、それなりの合理的な根拠に基づく必要があり、またそれで足りるというほかはない。

最も極端な例として、二社による共同出資会社の場合は、いうまでもなく五〇%を少しでも超える持株がないと支配できないことはいうまでもない。しかし、ほとんどの放送事業者は、このような少数の株主によって占められている会社ではなく、上場会社であれば当然であるが、非上場の場合でもかなりの程度株式の分散化が進んでいるものと思われる。

そのような場合には、どの程度の持株で会社の支配ないし影響力を行使できるかについては、会社法、証券取引法などにおいて、五〇%、二〇%、五%など様々な数字が示されている。しかし、集中排除原則と同様に、実質的な支配を問題にするのは、独禁法上の企業結合規制であり、これに関する公取委のガイドラインによれば、企業間の「結合関係」の成立の有無は、五〇%超、二五%超、一〇%超を一つの基準として、この他に当該会社の株式の

分散度、大株主の分布状況、両当事会社の関係（株式の相互所有、取引関係その他）などを併せて考慮し判断すべきこととされている。⁽²²⁾

これと同様の基準を考えるとすれば、集中排除原則においても、二五％、二〇％、一〇％（これらを「超」えること、あるいはそれ「以上」の両方があり得よう）が一応の目安になると思われる。したがって、実質的な支配の基準として妥当な数字を考える以上、五〇％超はいうまでもなく、三分の一でも大きすぎるように思われる。

なお、BSについては三分の一基準が採用されたが、これは後述のように、キー局の持株をなるべく多く認めて、BSデジタルの推進と普及を早期に図るという政策的目的に基づくという特殊事情によると考えられる。

(6) 非メディア企業、異種のメディア企業

上の検討においては、地上波放送事業者以外の者による統合を考慮の外においたが、放送・新聞・雑誌などのメディアにかかわる事業者以外の者（以下、「非メディア企業」と呼ぶ）が、経営困難な放送事業者を統合することを選択肢に入れるか、という問題も考えておく必要があるだろう。

たしかに形式論理的には、情報源の多様性確保という観点からは、非メディア企業による新鮮な観点からの放送が望ましいとも思われる。現状の「横並び競争」よりも、多様な資源ないし背景を持ったマスメディア企業が出現する方が番組の多様性を期待できるという議論である。ローカル局が経営困難になり、あるいは「破綻した場合に、なぜ同一地域の放送事業者による合併等によるのか、他の事業者は考えられないか、という疑問がある。ここでも移行期には新規参入を認めないという前述の方針が貫かれるべきであるという考慮があるのかもしれないが、この方針は既存事業者の保護であるから、これが破綻した場合にまで適用する理由はないように思われる。⁽²³⁾

しかし、地上波放送がデジタル放送の下でも「基幹的放送メディア」であり続けるとすれば、言論機関としての使命、あるいはわが国の文化・伝統を担うことができる事業者でなければならず、この点ではこれまで放送事業者

として放送事業を担ってきた者に委ねる方が望ましいとも思われる。地上デジタル放送懇談会報告書の、既存の地上波放送事業者にのみデジタル放送を行わせるという基本路線は、この場合でも貫かれるべきであるという立場である。

さらに現実的な制度構築の際に、「非メディア企業」をどう定義するかという問題がある。例えば、外国の放送事業者・新聞事業者を親会社とする日本法人は放送事業にかかる外資規制には反しない。また委託放送事業者に番組を供給する番組供給事業者は、法的には放送事業者ではない。その他、非メディア企業には、外国から映画を輸入する事業者、外国で映画企業を支配する事業者なども非メディア企業であろう。

これらを非メディア企業として考えたとすると、前述の基幹的放送メディアとしての使命等を遂行する事業者としては、既存の地上波放送事業者の方が優先すべきであるという現在の政策にも一理あると思われる。

これとは別に、放送とは異種のメディア企業が地上波放送事業者を所有・支配することは、前述(一)の第三のメディア産業の集中化を阻止するという観点からも疑問である。放送というメディア内だけでなく、異種メディア間の相互批判の重要性をふまえれば、この集中化を抑制するためのクロス所有規制が要請されていることは、前述の通りである。

四 複数局支配(地域を越える統合)

1 許容要件は不要

地域を越える複数局支配として想定される主要なケースは、第一に、キー局が既存のローカル局を統合するケース、第二に、隣接ローカル局が統合するケース(同一系列内と外の双方があり得る)であろう。

異なる地域の放送局間の統合は、前掲三のケース、すなわち同一地域における複数局支配の制限の場合と異なる

り、当該地域における情報源の多元性にはかわらないのであるから、過剰規制の謗りを免れないとも思われ、原則的に許容する方向で考えてはどうであろうか。

ただし、規制根拠としての後述六のローカル・ジャーナリズムの要請については措くとする。ここで後述六を先取りして述べれば、これまでの放送制度においては、「放送対象地域」とローカル・ジャーナリズム規制はセットで立てられてきたが、本稿は、これら両方を同時に緩和することを提案するものである。

2 統合事業者選定の仕方

(1) 残る問題は、最低限残すべき制限は何かということである。

3-5で示した選択肢をここにも当てはめると、

A案……前掲三三のA案において、同一地域の放送事業者による統合を認めるとすれば、地域を越える統合の場合には、より強い理由で同様の規制撤廃をすべきことになる。

前掲三三のB案は、ここでは上のA案と同じことになるから、選択肢として挙げる必要はない。

前掲三三のC案とD案は、ここでは以下のように一つの案になるであろう。

C案||D案……他地域のローカル局事業者による統合を優先的に認め、それが不可能な場合にはキー局事業者、という二段階で。

(2) 前掲三三の前提は、ローカル局が経営困難になるということであったが、地域を越える統合の場合にはこのような制限をつけずに認めるべきである。また、おそらくこちらの場合の方が現実起こる可能性が高く、しかも場合によってはかなりの数の統合ケースが実現することも予想される。

そこで、そのような状況の予想をもふまえて、集中排除原則の基本的趣旨を損なわないように、前掲のA案では

なく、C案ⅡD案を採り、かつ、キー局による統合を認める条件を、以下のようにやや狭く採った方がいいように思われる。

C案ⅡD案の意味は、他の地域のローカル局が手を出さない場合には、キー局による統合をやむを得ず認めるということにある。しかし、同一地域における複数局支配の許容のケースとことなり、地域を越える統合はそれ自体としての要件は課さないとしたのであるから、あるローカル局の統合はどのような過程で起こるかを想定しなければ、現実的な提案にならないであろう。

そして、地域を越える統合も、当該放送事業者が経営困難の見込みから、自ら統合先を探すということもあるかもしれない。この場合には、キー局よりもまず他地域のローカル局に持ちかけるべきだ、という要請をすることはできるであろう。しかし、単なる要請なり政策的希望の表明に止まらず、まず他地域のローカル局に持ちかけるということを法的に強制することは現実的ではないことも多いではないか（これに対し、前掲三の同一地域の統合の場合は、当該事業者が経営困難であるとの公的認定の過程があるとするれば、同じように優先的な統合先を指定することは、それほど非現実的ではないと思われる）。

また、このような統合の動きは、逆に、統合しようとするキー局やローカル局からの働きかけが先行することも多いであろう。企業間の合併や支配関係の樹立は、前述のように両事業者にとって最も重要な経営事項であり、微妙なやり取りを経て次第に形成されていくことも多く、しかも交渉の過程では秘密に進めることが肝心であろう。独禁法上の合併規制の事例等を見ても、両当事者の意思が合致してから、認可行政庁等へ持つていくことが通常であることを考えると、キー局よりもローカル局との統合をまず考えるべきだという要請は、抽象的には言えても、それを実際に法的な義務として履行させることが困難な場合もあるように思われる。

そうだとすれば、法的な仕組みを作る場合には、前掲のA案ではなく、C案ⅡD案を採るとしても、問題は、統

合事業者がキー局またはローカル局である場合の要件を明確に示しておくことであると考えられる。

(3) まず、統合事業者がキー局またはローカル局のいずれであろうと課されるべきであると考えられる要件は、以下の通り。

第一に、全国で、所有・支配できるローカル局は、七または一二局まで（米国の以前の規制方式）。または、支配下の放送事業者による放送が到達し得る視聴者数は、全視聴者数の四〇％または五〇％まで（米国の現在の規制方式では三五％）（以上については、前述二・4(4)を参照）。

第二に、地域密着の番組の要件（後述六）。

次に、統合先がキー局である場合に特に課されるべき要件は、後の八で述べる集中緩和策がある程度実現していることである。

(4) この他、統合事業者が、当該被統合事業者が属していた民放ネットワーク系列のキー局またはローカル局である場合と、それ以外の民放ネットワークに属している事業者であるかによって、上の要件を異にすることはしないでよいと思われる。

たしかに集中排除原則の考え方からは、繰り返し述べているように系列強化抑制という点で、後者（系列外）の方が認めやすい。しかし、系列内でキー局に対する対抗勢力となる可能性もある。また、民放ネットワークは少なくとも現在は資本的な結合ではないし、どのローカル局がどの系列に属しているかを固定的に考えることには、今後の流動化を考慮すれば疑問もあるからである。

(5) ここでも（三・3(3)参照）、「支配」の基準を、例えば三分の一または二分の一に緩和するという選択肢がある。例えば、他のローカル局による統合の場合には、現行の二〇％規制を緩和し、三分の一、または二分の一まで認める、または、一定の条件を満たせば完全所有まで認め、キー局による統合の場合は、これより若干厳しい要件とす

るなどである。

五 衛星——大幅緩和へ

1 BSデジタル放送の基本的性格と現状

放送を行う衛星のうち、CS放送についての集中排除原則は既に大幅緩和がなされている。これ以上の規制緩和もあり得るであろうが、この点の検討は省略する。また、BSアナログ放送は、近く廃止されるであろうから、これも省略する。

問題は、BSデジタル放送に関する集中排除原則のあり方である。現在の集中排除原則の下では、地上波放送事業者は、複数局支配の制限にふれるから、BSデジタル放送を行うことはできず、前述(三三(五))でふれたように、BSデジタル放送を行う事業者の中核となっている東京キー局放送事業者も、株式の三分の一までしか保有できない。

検討の前提として、BSデジタル放送の基本的性格と現状は以下のようにとらえられる。

基本的性格……準基幹的放送メディア、HDTVによる高画質・高機能の放送が可能

現状……

a 複数局支配の制限を緩和した上で、地上波放送事業者のネットワークによる「系列参入」を一定限度で認めた。⁽²⁴⁾

b 受信機の普及が遅れ、視聴者の数はまだ少数であり、経営は厳しい。

c 新規参入の可能性はほとんどない。

d 東経一一〇度CS衛星との競合。

BSデジタル放送をめぐる上述のような厳しい経営環境の中で、放送を継続し、経営のてこ入れを図るためには増資が必要になることも考えられるが、系列参入を果たした五事業者の株主の中には、BSデジタル放送のてこ入れを図るだけの利益が見込まれるかどうかについて、東京キー局とそれ以外の系列各局との間で、かなりの意見の相違があるともいわれている。その背景には、今後の放送産業の主役が、依然として地上波放送にあるか、次第にBSデジタル放送に移行するののかについての客観的見通しとそれに積極的にかかわる戦略をとるかどうかについての利益状況の相違もあるであろう。

ともあれ、BSデジタル放送にかかわる五事業者の最大株主である各東京キー局事業者の中には、集中排除原則を緩和して、各社が二分の一、あるいはそれ以上（究極的には合併である）の持株を許容すべきであると考えているところもあるようである。

2 規制緩和の選択肢

A案……現状通り。これまで述べてきたように、地上波放送における集中排除原則を緩和するのであれば、準基幹的放送メディアであるBS放送について、これ以上集中を認めることはできない。

B案……規制撤廃、あるいは少なくともCS放送並みとする。

C案……上のA・B両案の間。現行法における三分の一基準を二分の一に緩和など。

このB案は、東京キー局事業者がBSデジタル放送を行う事業者となることを可能とするものであり、地上波デジタル放送と同じ番組をBSデジタル放送でも流すとすれば、欧州方式に近い展開にもつながるのである。すなわち、欧州では、同じ放送ソフトが地上波でも、衛星でも、CATVでも、メディアを問わず受信できるようになっていることが多い。このことが受信者の選択肢を広げ、放送事業者の経営の幅、合理的展開の可能性を広げる

と期待されるのであろう。

この見通しの是非はともかく、B案の直接の根拠は、上記現状認識のb、c、dにあるような現在のBSデジタル放送についての危機的認識に基づくものである。

他方で、上記A案は、集中排除原則を短期的な経営状況の故に安易に放棄すべきではないという正当な認識に基づくものであると思われ、仮にB案を採用するとしても、以下のような条件つきとすべきであらう。

第一に、英国のスカイのように、一社がすべての衛星放送を独占することまでは、認めるべきではないと考えられる（この点は英国でも問題にされている）。このことを考慮に入れると、BS内の複数局支配は禁止し、地上波放送との相互所有・支配規制は規制撤廃とすることも考えられる。

また第二に、B案は系列参入を認めた経緯および現在に至るまでの普及・経営状況の実態をふまえたものであるから、集中排除原則を再び強化することも念頭に、デジタル放送開始から例えば七年後（現行のBS衛星の寿命期間が目安か）に見直すとしてはどうであらうか。その際には、免許の原則更新を前提としない、さらに、次期衛星については周波数入札制を実施する可能性を視野に入れるなど、そのときのBS放送の普及状況などをふまえ、抜本的な制度見直しを図るべきであらう。

第三に、地上波放送についての規制緩和について述べたことと同様に、後述（八）の集中緩和策が採られ、あるいはそこで期待されるような実態上の変化が実現することが条件であるとすべきであらう。

六 ローカル・ジャーナリズム（＝地域密着性の要請）

1 現行法における地域密着性の要請⁽²⁵⁾

わが国の地上波放送においては、第一に、その存在の基盤が地域性にあるという基本的な位置づけに基づき、各

民間放送事業者の放送対象地域を、三大都市圏を除き、原則として県域単位としてきている。

また第二に、集中排除原則を規定している根本的基準九条の九項は、以下の規定を置いており、これは地域密着性の要請の表れであると理解されている。「開設しようとする放送局の主たる出資者、役員及び審議機関の委員は、できるだけその放送に係る放送対象地域に住所を有する者でなければならない」。ここで挙げられている出資者、役員及び審議機関の委員のうち、最も重要であり、かつ今後の民放経営の流動化という点からその遵守が困難であるのは、出資者≠株主であると思われるので、以下、この規定を「株主地元要件」と略記する。なお、役員及び審議機関の委員が当該放送対象地域に住所を有する者であるべきなのは、地域社会を基盤として放送を行う以上当然であり、また、役員・委員の全員である必要はないであろうが、その多くは地域住民でないとその職責を十分果たし得ないと思われる。

第三に、「放送普及基本計画」の「第一」の冒頭には、「地域社会を基盤として放送を行う一般放送事業者」という表現があり、また同じ「第一」には、「3 その他放送の計画的な普及及び健全な発達を図るための基本的事項」として、「地上系による一般放送事業者の放送については、放送事業者の構成及び運営において地域社会を基盤とするとともにその放送を通じて地域住民の要望にこたえることにより、放送に関する当該地域社会の要望を充足すること」という規定が定められている。

2 株主地元要件かローカル番組義務づけか

(1) これらの地域密着性の要請に基づく諸規定のうち、第二の株主地元要件の評価については、以下のような賛否両論があり得るであろう。

A案……株主地元要件と、番組内容にかかわる地域密着性の要請は、論理的に遠すぎないか。実態としても、株

主の多くが地元住民であるから番組が地域性を十分反映したものになる、という因果関係が成立するか疑問である。

この株主地元要件は、昭和二〇年代の末からの放送局設立の経緯においては大きな意味があったものであろうが、今日ではその使命は終わったと考えられる。

この立場を前提として、どのような規制の改革が考えられるであろうか。

A1案……「地域密着性の要求は、放送番組のローカル性の面では、十分その効果を發揮していない」から、「法律の根拠をもって一定分量のローカル放送を義務づけざるをえない」（臨時放送関係法制調査会答申書一九六四年）。

A2案……自主規制に委ねる。これには、例えば現在の放送普及計画にあるように、公的に何らかの抽象的な要請を定め、その具体的な実施については事業者団体である程度具体的な基準を策定する、あるいは、そのような団体による基準を策定せず、事業者が行うローカル番組を公表させる制度とする、など様々な態様があり得よう。

A3案……A2案のような措置も不要であり、放送事業者の全くの自由に委ねても、ローカル番組は残る。

B案……現行の株主地元要件は、「放送の自由」とのかねあい得ないものであり、あとは放送事業者の自主性に委ねてよい。ローカル番組との関係は、たしかに遠くて緩いものであるが、そのような規制だからこそ意味がある。

(2) 地上波放送事業者が、地域社会を基盤として放送を行う者であるという基本的位置づけは、今日でも維持されるべきであり、むしろBS・CS放送などが広まる中でその意義は強まっているとも思われる。

この基本的位置づけは、具体的には、ローカル番組の充実への要請として現れることも理解できる。この他、各地の民放事業者は、これまで多様な地域的な社会・文化活動を行ってきており、これらも民放事業者の重要な地域社会的性格を示しているといえよう。

後者はここでは措くとして、ローカル番組は、ローカル局が自主制作した番組（今日でも、優れたドキュメント番組の多くはローカル局制作による）と、当該地域だけに向けた番組（地域ニュースなど）があるであろう。

これらのローカル番組を後押しするような政策ないし制度が要請されるということ自体には、異論はないであろう。しかし、前記A案について述べたように、その具体的な制度化が株主地元要件であるとするのは疑問である。すなわち、株主が地元住民であるからということからローカル番組が充実するという効果が期待できるとは思われない。

株式会社である以上、株主は株価・配当その他会社の経営状況を反映した利益を期待するものであり、仮にあるローカル番組がコストの割に視聴率があがらないのであれば、それを批判するのも株主の当然の権利である。また、株主が特定の番組をするよう株主総会等のルートで働きかけることを、放送制度上想定することには疑問もある。非公式なルートで働きかけることは、ジャーナリズムのあり方、あるいは事業運営の透明性等の点でより問題であろう。番組の点では、放送事業者はむしろ視聴者の声に耳を傾けるべきである、という要請の方が筋であるとも思われる。

(3) ローカル番組については、その収益構造の問題、特に広告主がどう付くかなど不明な点も多いが、上述の諸案のうちでは、A2案かA3案を選択すべきではないか。自主規制の中身は、各局が、ローカル番組についての取り組みの方針、自社制作番組比率、その内容などを視聴者に向けて番組内その他の方法で公表・報告するなどにとどめることで十分であるように思われる。これを超えて、例えば事業者団体の自主規制において、各社が最低限実施すべきローカル番組比率を定めることは、独禁法上の品質カルテルの疑いも出てこようし（ただし、これは直ちに独禁法上違法とは考えられない）、過剰な自主規制ではないかとも思われる。

3 県域と経営合理性のミスマッチの可能性

前記の第一点である、各民間放送事業者の放送対象地域を原則として県域としている現行制度は、どのように評価されるべきか。

特に、ここでは民間放送事業者が、競争の激化やデジタル化に対応する長期的な経営計画を立て遂行しようとする中で、県域という制限が自らの経営合理性にとって大きな障害になると判断した場合、どの程度あるいはどのように、県域からの拘束を緩めるか。この点に関しては、前述(四)において、地域を越える統合について大幅な規制緩和の可能性を提唱したところである。

前記の臨放調答申書(一九六四年)は、この点でも、既に「民放の放送を行ないうる区域を県域に拘泥しないこととする必要」を明記していた。

A案……いかなるローカル・ジャーナリズムからの制限も(前記六一に挙げる第一から第三の規定すべて)廃止。各放送事業者は、公的な規制がなくとも、自主的に各地域の視聴者の声を聞き、そのニーズに応える番組作りをするはずであるという理由による。

B案……前記六二(1)でA1案を採用し、ローカル番組義務づけを行えば、資本面でのローカル・ジャーナリズムからの制限は不要になるから廃止すべきことになる。

私見は、このうちB案は規制が厳しすぎるから、A案を採るべきであるというものである。しかし、法的技術的には、電波法上の放送対象地域は残して、しかし、二つの放送対象地域に跨る申請も可能とする等の手続きになる。その際、隣接地域なら自由とし、その隣接地域は二つの県だけでなく、三県に跨る、さらには例えば、九州全県まで所有・支配まで認めるか、など多くの問題が出てくるであろう。

4 地域密着性とローカル・ジャーナリズムが矛盾するケース

株主地元要件の故に、あるいは、地域に密着した番組を制作する要請から、当該地域の支配的な政治勢力、または地域行政サイド（例えば県庁、あるいは県知事など）に「密着」し過ぎた番組になるおそれがあることも、ここで指摘しておく必要があるだろう。

これまでも、例えば、地域開発について、県や市など開発推進に肯定的側面からの報道しかない例や、特定の地元政治家のインタビューを選挙の前に長時間放映する例などが問題であると指摘されてきた。⁽²⁶⁾

放送事業者が、ジャーナリズムの担い手、あるいは報道機関としての使命を遂行しようとする以上は、たとえ大株主であろうと、あるいは重要な情報源であろうと、それらの者の利益に迎合した番組作りをしてはならないことは言うまでもない。しかし、ローカル番組を制作する場合には、地元住民や、特に地方自治体の協力（情報提供など）は不可欠であり、放送事業者がそれらと密着している場合、自主独立の立場からの報道・番組作りは実際上はかなりの困難なことになるだろう。ここから、例えば地方自治体の出資に多くを依存している放送事業者は、構造的な問題を抱えていると言わざるを得ない。

ともあれここでは、番組の対象と密着することは、「両刃の剣」としての危うさを本来的に持っているというところを指摘するにとどめる。

5 地方紙によるローカル局への出資

ローカル局の一部には、地方新聞社からの出資割合が一〇%どころか二〇%を超すものがあるが、これらは地域におけるジャーナリズム相互の批判という観点からは問題があると考えられる（前述一三(4)参照）。

このような出資は、株主地元要件について、「昭和二〇年代の末からの放送局設立の経緯においては大きな意味

があつたものであろう」(前記六 2 参照)と述べたことと同じことが当てはまるのであろう。

しかし、地域によっては、地方紙の影響力はかなり強力なものがあるといわれており、これと異なる立場からの報道を行うという点で、放送事業者の役割には大きなものがあるはずである。

なお、番組面でのことではないが、出資元である有力地方紙が、新規参入を図った新聞社の参入を阻止するため、地元の二つのローカル局に圧力をかけて新規参入新聞社の CM を断わらせた行為が独禁法違反とされた事例がある(北海道新聞事件)。ローカル局が、株主である有力地方紙の圧力に弱いかを示した事例ともいえるが、いうまでもなく今後はそのようなことがないように自戒すべきであり、放送事業者は有力株主の不当な圧力に安易に屈しない社内システムを構築すべきであろう。

七 役員規制の意義

取締役会は、事実上、株式会社の最高意思決定機関であり、支配の実際上の執行を担うべきものであるから、株式会社における持ち株などの支配権原と同列に、役員についても規制する現行の集中排除原則の規制方式は妥当であると思われる。

これに対し、集中排除原則を株式だけに着目した規制方式にし、役員規制を外す、あるいは規制緩和するというアイデアが提案されている。これは、実際上の意味としては、株式保有比率を超えた役員兼任等を許容すべきであるという考えに基づくものであり、これによって優秀な人材を系列各社から得ることができるという発想によるものようである。

しかし、現在のコーポレート・ガバナンスに関する議論の流れから言えば、取締役会や監査を、現在の経営者から見て外部の、すなわち直接の利害関係のない者の公正な監視の下に置くべきであるということにある。上の例は

これに逆行するものではないであろうか。

また、現在のわが国や米国におけるコーポレート・ガバナンスに向けた改革の中で、外部から役員を迎えても、それらの役員が何らかの意味で当該会社の利益・経営とつながりのある縁で選抜されることが多く、その結果、正確な意味での外部からの公正な意見は期待できない、という批判もある（「クローニー（crony）縁故、仲間内）資本主義」⁽²⁷⁾）。

また、系列（具体的には東京キー局がほとんどであろう）からの人的支援が、株式保有比率を超える兼務役員であるというのは、ローカル局の自立的経営のあり方として疑問なしとしない。前述のように複数局支配が認められるとすると、必要があれば完全支配（所有）はあり得ることになる。しかし、ローカル局がキー局等による資本面での支配は受けないままで兼務役員だけ受け入れたいという要請、逆にキー局等から見れば、資本面でのてこ入れ、援助はしないがヒトは出すという経営戦略を本規制において考慮すべきとは思われない⁽²⁸⁾。

さらに、独禁法上の役員兼任規制（同法一三条）についても規制撤廃論があるが、議論の末、以下のような理由から現行規定を維持することとしている。すなわち、役員は各企業の経営の実際上最も重要な事項を決定する権限があるから、ここで結びつくことが企業間の結合に最も直接的につながることに、役員兼任は両方の企業の協力関係のシンボルとされることも多いこと、さらに、人的支配という要素がわが国ではかなり意味がある、具体的には、会社法本来の趣旨である株主が役員を選ぶという機能が実際上は弱く、役員が役員を選びお互いに各自の地位を保証しあうという批判がある等々である。

また、この役員兼任規制の下で、規制逃れのため、支配会社から被支配会社へ、「兼任」ではなく「派遣」、ただし多くの場合は一方通行で帰りがないから一種の「天下り」、あるいは「上がりポスト」として、役員・従業員が移動する例が少なくないとも言われる。これによって、支配会社の支配を強化し、被支配会社から見れば支援をよ

り厚く受けようということであろう。しかし、法の趣旨から言えば、「脱法行為」とまではいえないとしても、不透明な支配という実態を維持・強化することにつながり、コーポレート・ガバナンスという観点からも問題であると思われる。

八 集中緩和策

1 米国における放送ソフトの規制

以上のように集中排除原則の一部緩和を行うべきであるが、それと同時に、以下のように、集中に伴って生じる(または既に生じている)弊害を排除または緩和するための規制をかけることが必要であると考えられる。

わが国の民放ネットワークは、一般論として、成熟産業における垂直統合体制と系列の組み合わせの典型である。

これはまさに、一九七二年、米国の三大ネットワークに対する、司法省による反トラスト法訴訟の基礎にある実態認識と軌を一にする。この訴え提起以前の一九四〇年代から、FCCはラジオ・テレビにおけるネットワーク所有に対する規則などを制定し、ネットワーク規制を継続してきた。⁽²⁹⁾

前述の反トラスト法訴訟は同意判決で終わることになるが、これと同時進行してとられてきた政府(FCC)の政策は、三大ネットワークの番組制作・販売面での寡占力の抑制であった。もっとも、その隠れた政策目的が、ハリウッド映画産業の振興にあったという見方も広くあったことも周知の通りである。

FCC三大ネットワークに対する規制の試みのが、明確な規則の形をとったのが、七〇年FCCルール“Prime time access rule”(ネットワーク契約＝Affiliation agreementに対する規制)と、同“Financial interests and syndication rule”(三大ネットワークが、外部製作番組の所有権を持つこと、および、syndication rightsすなわちネットワー

ク以外の手段での番組供給を禁止）である。これが、米国における広範な映像ソフト市場（syndication）の成長につながったと評価されている。ただし、これらの規則は、その後のケーブルテレビの伸張等による三大ネットワークの弱化（視聴率の低下）により、いずれも九六年、九五年に廃止されている。

また、英国九〇年放送法にも、独立制作番組の二五％放送規制（二六、二九、一八六条）があるが、これはおそらく独禁法および民放ネットワークとは関係ないコンテンツスト、すなわち、自国ソフトの競争力強化、独立番組制作者の保護育成を目的として制定されたものである。⁽³⁰⁾ なお、この二五％放送規制は、BBCに対しても同様に課されていることが注目される。

2 放送ソフトの取引

(1) 上に瞥見したような諸外国における放送ソフトについての取引の規制を、わが国に置き換えてみると以下のようなことになるであろう（これらについて、私は繰り返し述べているので、以下では重要な点を列挙するにとどめる）。

第一に、地上波放送の民放ネットワークにおける放送ソフトの取引をより自由で多様な展開を可能なものに変えることが必要ではないか。

前述の米国における規制のように、ネットワーク取引で供給される番組をプライムタイム内で一定程度に制限する等の厳しい規制を導入することは、放送の自由の制限になり、その合理性および必要最低限の規制か等の点で慎重であるべきかもしれない。

また、現行の民放ネットワークにおける放送ソフトの取引には、各ローカル局に対する拘束は契約上全くないというのが実情のようである。さらに、キー局とローカル局の関係は、前者が後者の取引の自由を束縛するというような実態ではなく、対等の相互協力の関係であるという反論は広告取引の実態からも説得的である。

これらはそれ自体としては異論ないところであろうが、他方で、主要四ネットワークについては、ローカル局が加入しているネットワーク以外のネットワーク番組を調達することはないということも事実である（テレビ東京ネットワークは異なる状況にある）。したがって、少なくとも形式上は独禁法における排他条件付取引（不公正な取引方法の一類型。一般指定——項参照）となっている。ただし、そこに「不当性」がないと「不公正な取引方法」には当たらないのであり、實際上、おそらく民放ネットワークにおける排他条件付取引には不当性は認められないであろうから、独禁法上は違法ではないと解されてきているのであろう。

しかし、違法ではないとしても、放送ソフトの取引が各ネットワーク内で行われていないということは、その限りで自由な取引がなされていないわけであり、放送ソフト市場における自由な競争を阻害しているともいえる。他の産業（例えば、自動車製造業における生産系列、家電販売系列その他）における各種の「系列」についても、同様の問題が以前から議論されてきており、特に日米構造協議報告書以降、排他的な系列はほとんどの産業で次第に崩壊しつつある中で、放送ソフト市場だけが以前のままでよいのか疑問の残るところである。

民放ネットワークに加盟する各ローカル局の、キー局ないし民放ネットワークからの自由が実質的に確保され、各ローカル局がより自由な番組制作・調達・編成をすることが望まれる。

(2) 放送事業者と番組プロダクションの間の取引の少なくとも一部は、従来、非近代的、片務的取引と言えるような状況にあった。そこでは多くの場合、放送事業者が制作を委託した放送番組ソフトの著作権またはその外販を許諾する「窓口権」は、実際に制作した番組プロダクションではなく、放送事業者に帰属するという契約がなされ、放送事業者はそれを再利用または外販などをしないまま手許に置いていたようである。

しかし、近年に至り、放送事業者自身がそれらの資産の有効活用に取り組み始め、また、番組プロダクションの一部も自己の権利獲得の運動を広げるようになり、公取委の委託取引ガイドライン（平成一〇年）「役務の委託取引に

おける優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の指針）が公表され、さらに電気通信分野におけるブロードバンド市場の急伸等の需要側の変化もあり、事情はかなり変わりつつあるとも言われている。

それでも、放送事業者と番組プロダクションの間の取引形態が、放送ソフトの自由な流通を妨げているとの批判もあり、以下のような提案もなされているところである。

例えば、番組プロダクションが放送事業者に完全パッケージ（いわゆる「完パケ」）で納入する場合は、著作権が最初から放送事業者に帰属するという契約や、納入時点で自動的に番組プロダクションが放送事業者に著作権を譲渡するという取引慣行は廃止する、または、著作権譲渡をする場合には、その著作権の対価は放送ソフトの委託契約における委託料金とは切り離して算定し、しかもそれは客観的に合理的な算定基準を設定すべきである。

これらの提案を念頭に、実態は上の「完パケ」と異なるところはなない場合でも、放送事業者が勝手に著作権を保有するために、「制作協力」という形をとることもあるといわれる。もともと、この点については「完パケ」の場合でも実態として、企画から制作、編集まで放送事業者が関与することが多いので、共同著作権または少なくとも制作協力という形態は当然であるという意見もある。

より厳しい提案としては、放送事業者は、著作権法の二年間の「一時固定」（二年間で二回の再放送など）を終えたあとにはすべての権利を番組プロダクションに返す、また、放送事業者が取得する著作権（著作権隣接権）は、地上放送用だけとし、BS、CS、インターネットなど他のメディアについては、「窓口権」等々の形態でも保有してはならないという規定を設けてはどうか、等の意見もある。

さらに上述の「完パケ」以外の制作形態についても、番組プロダクションから人材派遣を要求し、実際は「完パケ」と同様に番組プロダクションが制作することは、上の議論を免れるための一種の脱法行為に似た取引ではないか、また、これとは異なり、純粹に番組プロダクションから人材派遣だけを要求することにより、放送事業者の制

作コスト（人件費）削減を図ることは、番組プロダクションの制作力を弱めるだけであり、何らかの制限が必要ではないか、等々の意見もあるようである。

以上の議論については、放送事業者と番組プロダクションの関係の実態は極めて多様であり、また、著作権法と独禁法の解釈の問題も、また放送ソフトについての特別法ないし特別規定を設けるという立法論の問題もあり、ここでは立ち入った検討はできない。これまで一部の人だけが携わってきた放送ソフトの取引形態ないし契約の問題が、より広い見地から議論されるようになってきたので、今後、議論がさらに深められることが望まれるところである。

ただし、ブロードバンドの急伸の状況下において、コンテンツが不足しているから、優良コンテンツを保持している放送事業者から放送ソフトを放出させようというだけの議論もあるようであるが、これは疑問である。放送ソフトは、極めて複雑な著作権処理を経て制作され、しかも多くの場合、原作者、脚本家、作詞・作曲家、レコード会社・歌手・演奏家、俳優・タレントなどの多様な「権利者からの許諾は、基本的に「放送すること」のみ⁽³¹⁾であり、それをインターネットで流すためには別個に著作権処理が必要になる。放送ソフトの自由な流通という要請だけから、この問題を見ることは、放送ソフトの制作の実態を見誤ることになる。著作権については、権利者の利益と利用者の利益の調整という観点から見るのが重要であるが、それをインターネットの利用者の利益からのみ見ることは疑問であり、放送産業の発展、すなわち、効率的で安価な放送ソフトの制作、同時に、「健全な民主主義の発達に資するようにすること」（放送法一条三号）、「豊かで、かつ、良い放送番組」（放送法七条）という見地から見ることも必要であると思われる。

3 空き周波数のオープンな有効利用

地上波放送のデジタル化について、総務省の方針では、「新規事業者の参入機会は、原則としてアナログ放送終了後とする」として、移行期の間は既存の地上波放送事業者だけが放送することを保障され、新規参入の余地が全く否定されている。

これによって、デジタル放送への新規参入の余地は、少なくともサイマル期間中は過渡期として封じられることになったが、これはデジタル放送の早期開始という点からやむを得ないと考えられる。

しかし、新規参入者にもデジタル放送実施の可能性を与えることができれば、既存の地上波放送事業者に対し一定の競争的刺激になろう。例えば、今のBSデジタル放送のかんりの時間帯（HDTV以外の時間帯）において、割り当てられた周波数を全部は使っていないようである。同じような事態は、地上波デジタル放送においても起りうるのであり、このような場合に、免許権者たる総務大臣は当該放送事業者に対し自己使用か他者にリースするかを迫ることはでき、後者の場合に新規参入の可能性があると考えられる（具体的な制度化については、注（30）で述べたことが参考になろうか）。

デジタル放送の電波割り当ての際に、既存事業者だけに与えるという方針がとられたが、これは一種の特権を与えたことになる。この方針の根拠となったのは、放送事業の継続性、放送番組の質の確保であるが、同時に、電波の非効率な利用の責務を負わせたと解することができる。これによって、結局は消費者・視聴者の利益を最大限に実現するということが担保されるのであり、このような責務を放送事業者が確実に遂行することを監視し、懈怠がある場合は何らかの改善措置をとるという規制が必要であると考えられる。

ただし、空き周波数のままでおいておくということは当該放送事業者の経営判断という面もあろうし、割り当てられた周波数を全部使うべきだとすれば、各放送事業者は無理しても放送を流すだけになり、視聴者の利益とはな

らないおそれもある。しかし、経営判断だからということから未利用周波数を放置しておくのでは電波の有効利用という観点からは疑問もあるし、放送事業者の経営判断それ自体が問われよう。

ただし、CS/BSとも、放送事業者が割り当てられた周波数をより自由、柔軟に利用することが可能になる制度に変わりつつあるようであり（帯域免許に近い運用となる）、そうなれば事情は変わるのかもしれない。

(1) 本稿は、総務省・放送政策研究会において行った私の報告（二〇〇二年七月二五日）をもとにしている。同研究会のメンバー諸氏、およびその事務局の皆様へ頂いた貴重なご意見に厚くお礼申し上げる。

また、本稿のテーマであるマスメディア集中排除原則について、私は以下の論考でも検討を加えており、本稿の一部はそれらと重複するものであることをお断りしておく。

舟田「放送産業と経済法——補足的覚書」立教法学五九号二〇五—二五三頁（二〇〇一年九月）、舟田・長谷部恭男編『放送制度の現代的展開』（有斐閣、二〇〇一年二月）第二章「日本における放送制度改革」（舟田執筆部分）四二—一〇七頁、舟田「放送産業と経済法」日本経済法学会編『経済法講座第一巻 経済法の理論を展開』（三省堂、二〇〇二年一月）二七四頁以下所収予定。

(2) CATVに関する集中排除原則については、有線テレビジョン放送法三条一項に基づく施設の設置許可の基準として、同法四条一項に基づいて規定された「有線テレビジョン放送法関係審査基準」八条二項において、「施設を設置する者が、一般放送事業者若しくは地方公共団体又はこれらにより支配される者にあつては、他に施設を設置しようとする者がいないこと——等の事情があることとする。」と定められている。

(3) Eric Barendt, *Broadcasting Law*, 121-122 (1983). 本項(1)(2)で括弧付きで引用した文は、すべて同書からのものである。

(4) ただし、地域メディアの強さも看過すべきではない。地域レベルでの新聞と放送の資本的結合の例も少なからず見られ、その弊害が実際に現れることもある。例えば北海道新聞事件・公取委同意審決・平成二二年二月二八日（審決集四六卷一四四頁）は、同新聞社が競争者を排除するために、出資をしている地元放送事業者に圧力をかけて、当該競争事業者が申込み、しかも承諾まで受けていたCM契約を拒否させた事例である。

(5) 重延浩（発言）、放送政策研究会二〇〇二年四月二四日会合。ここでは、放送事業者のこのような同質化・類似化に向かっている番組構成と番組内容を批判しているというより、そのような傾向になってしまう「構造」が客観的に存在している、という指摘がなされている。

最近の例では、二〇〇二年六月、サッカーのワールドカップの最中、医療制度改革法案の報道は、どのテレビ・チャンネルでも、またそれらのホームページでも僅かにふれるだけにとどまった。民放ラジオ全社（二〇一社）中波、短波、FMのすべてが、ファーストラウンドの日本戦及び決勝戦を中継した。この背景は、電通が放送権の契約窓口であり、CM枠のセールスを独占的に担当、という事情がある模様。これらに

ついで、例えば、幸田真音「W杯の商品化に意義唱えぬメディア」週刊現代のコラム「週刊メディア通信簿」などを参照。これについては本稿脱稿後に、平龍良「日本戦など4試合をラジオ全社で生中継」民間放送二〇〇二年九月号二六頁以下に接した。

(6) ただし、日本の法律家、特に憲法学者の多くは以前から、民放事業者と有力新聞社との結合について批判していた。例えば、石村善治「言論法研究Ⅰ」（信山社、一九九二年）七頁、長谷部恭男「テレビの憲法理論」（弘文堂、一九九二年）一四五頁等を参照。この点につき詳しくは、舟田・前注（一）立教法学五九号二三四頁以下を参照。

(7) 前述のように、トップ3新聞社と東京キー局3社の間には強固な資本的結合が見られるが、その他のキー局の場合も、その取締役に関連新聞社の役員を加えている例が見られる。後述のように、会社の役員、特に取締役会のメンバーは実際にそれぞれの会社の重要な意思決定に参加することであるから、役員兼任はこのような結合を担保する機能を果たすものと見るべきであろう。

(8) 新聞社系以外の雑誌の中には、新聞と放送という一種の「権威」を遠慮なく叩くことで販売部数を伸ばそうという姿勢のものもあり、その質の向上も期待される場所である。

大手の全国新聞と放送メディアの間では、相互の批判は、同業者意識、仲間意識が働くのか、記者クラブ、番記者のシステムなどの影響もあるのか、あまり例が見られない。ただし、刑事事件、破産恥事件などがあれば、あるいはオウム報道事件など報道の姿勢が問われる場合に、それらの事実を報道することがあるのは当然である。

(9) 「固い結合」については、差し当たり根岸・舟田「独占禁止法概説」（有斐閣、二〇〇〇年）六五頁、一三三頁参照。

(10) 舟田・前注（一）立教法学五九号二二二頁参照。

(11) 浜田純一報告（放送政策研究会第三〇回、五月三日）より。

(12) 論理的には、言論・番組内容の多様性だけを目的とするなら、同一主体による多チャンネル支配を認めた方がよりよく実現されるという議論も成り立つであろう。参照、長谷部・前注（6）『テレビの憲法理論』一三五頁以下。

(13) 舟田・「放送の多チャンネル化と競争秩序」郵政研究所編『有料放送市場の今後の展望』（日本評論社、一九九七年）一〇頁以下参照。

(14) 後注（17）諸掲のワシントン控訴裁判決を参照。

(15) この点については、舟田・前注（一）「放送産業と経済法」IV(2)(a)において詳述した。

(16) 米国の三五％ルール（The National Television Station Ownership (NTSO) Rule）は、結合した当該（複数）放送局の放送が到達する「区域内のすべてのテレビ世帯数（combined potential audience reach）を合算する方式である（homes potentially rather than actually servedとも表現されている）。これに対し、「実際の視聴世帯数」という基準を採用する場合には、「一区域あたりのカバー率を低くすれば、少ない設備投資でいろいろな地域の局を、美味いところ取り」できると考え、中継局増設に消極的になる経営者が出てくる危険性があるとも考えられる。

(17) 米国FCCは、一九五四年以降、三大ネットワークの寡占体制を抑制するため、「7-7-7」ルールと呼ばれる、直営局支配に係る規則を制定した。これは、テレビ、AMラジオ、FMラジオの各放送について、全国レベルで一の者が所有可能な局数をそれぞれ七に制限するもの

であった。これは、一九八四年の規則改正において緩和され、それぞれ一二に制限する「12-12-12」ルールに改められ、同時に、ある放送局の放送がカバーするテレビ世帯数が全国のテレビ世帯数の二五％以上になることが禁止された。さらに、この「12-12-12」ルールのうち、A Mラジオ、FMラジオについては、一九九四年の規則改正において、いずれも局数制限が二〇まで緩和され、「12-20-20」ルールとなったが、この局数制限ルールは、一九九六年通信法によって廃止され、前述の二五％ルールが三五％ルールに変更された。

しかし、同法は二年ごとに、これらの規制が「競争の結果、公共の利益にとって必要かどうかを決定しなければならない」と規定された(同法二〇二条(b))。この条項を根拠に、フォックスがFCCを被告として、前記三五％ルールの違法として訴えた訴訟で、ワシントン連邦控訴裁は、FCCが三五％ルールを維持するとした決定は、違憲とまでは言えないとしても恣意的であり、十分な説明をしていないから、前記九六年通信法二〇二条(b)に違反しているとし、FCCに対し同ルールを再度検討し直すよう命じた。現在、FCCにおいて、この見直し作業が進行中である。

See, United States Court of Appeals FOR THE DISTRICT OF COLUMBIA CIRCUIT Fox Television Stations, Inc., v. FCC (Decided February 19, 2002), <http://paocer.cadc.courts.gov/common/opinday/200202/2020219.htm>

本判決については、「放送局所有規制 米連邦高裁、再審査命じ」民間放送二〇〇二年三月三日号、古城ゆかり「米メディア業界の再編加速か——米連邦高裁、メディア所有規制の見直し命令」放送研究と調査二〇〇二年四月号二二頁以下参照。なお、米国の放送ネットワーク規制についてのわが国における研究・解説については、後注(29)所掲のものを参照。

(18) 舟田・前注(1)『経済法講座第一巻』二九六頁以下参照。

(19) 舟田・前注(1)『経済法講座第一巻』二九五頁参照。

(20) この点で、反トラスト法上、集中規制の例外としての「破綻会社」抗弁に関しては厳しい要件が課されることがある。わが国でも、公取委の企業結合ガイドラインでは、「当事会社が業績不振に陥っているかどうかなどの経営状況も、当事会社の事業能力を評価する上において考慮する。」と述べられている。これらについて多様な議論がなされているが、ここでは直接、参考になるものではないと考えられる。

(21) 舟田・前注(1)『経済法講座第一巻』二九六頁参照。

(22) 独禁法上の企業結合規制における「結合関係」の意味、あるいは同法上の「支配」の意味については、これまで多様な議論がなされてきている。これに対し、集中排除原則における「支配」とは、何を意味するかについてはこれまであまり精緻な解釈論が展開されてきていない。詳細は割愛するが、ここでは差し当たり、集中排除原則における「支配」は、独禁法上の議論とほぼ同様に理解してよいという前提で論を進める。

(23) 舟田・前注(1)『経済法講座第一巻』二九六頁参照。

(24) これにつき、詳しくは、舟田「放送衛星のデジタル化と規制システム」立教法学四九号(一九九八年)三七頁以下参照。

(25) アメリカのローカリズム原則については、菅谷実「アメリカのメディア産業政策」(中央経済社、一九九七年)九頁以下、音好弘「米国における放送政策の特質とその今日的課題」・前注(1)『放送制度の現代的展開』一一七頁以下等を参照。

(26) 佐藤智雄「地方自治体とマス・コミュニケーション企業」中央大学八〇周年記念論文集（一九六五年）一二二頁、美ノ谷和成編『日常生活のマス・メディア』（中央大学出版会、一九八九年）七九頁以下、九四頁参照。

(27) 「社外取締役は戦えるか」日本経済新聞二〇〇二年七月二八日付け朝刊参照。

(28) いうまでもなく、会社間で株式を保有し、役員を兼任・派遣する等の関係の背後には、複雑で多様な事情や思惑がある。本文で述べたことは、支配を受けていない会社（ローカル局事業者）が有力取引先であるキー局とどのような関係を作っていくかについて、もつとも問題が多いと思われる形態を挙げたとどまる。

(29) 米国の放送ネットワーク規制についてのわが国における研究・解説として、高木教典「日本のテレビ・ネットワーク——アメリカとの比較において——」東京大学新聞研究所紀要一三三頁以下（一九六五年）、根岸哲「アメリカにおける放送の集中化とその規制」放送学研究三二号一三頁以下、一三四頁以下（NHK総合放送文化研究所、一九八〇年）、山村皓一「放送規制から規制の緩和へ——米FCCの五〇年」放送研究と調査一九八四年二月号二頁以下、山口秀夫「多チャンネル時代に関する一考察——米FCCのネットワーク規制と多チャンネル・ソフトの実現」放送研究と調査一九八八年一〇月号一四頁以下、中村皓一「米国におけるマスメディア集中排除原則の動向」民放研報告書「マスメディア集中排除原則の国際動向」海外主要国と日本の現状・動向（日本民間放送連盟研究所、一九九一年）七頁以下、磯本典章「アメリカ三大テレビジョンネットワークにおけるAffiliation Agreementに関する私法分析」学習院大学大学院法学研究科「法学論集」創刊号三頁以下（一九九三年）、音・前注（25）『放送制度の現代的展開』一一四頁以下等を参照。

(30) この英国の制度については、例えば、長谷部・前注（6）『テレビの憲法理論』七七頁以下を参照。わが国においても、前述の英米の例に倣って全放送時間の一定割合を他の事業者（実際上は番組プロダクション、あるいは番組調達事業者）が番組を供給する義務を課すことによつて、放送事業者の放送免許から生じる経済力、取引力を抑制し、かつ、民放ネットワーク以外の放送ソフトの流通を開く可能性もある、ということを検討してはどうか。

一定の時間または一定の帯域等のオープンな有効利用を義務付けるとしても、英国の二五％ルールと同様に、免許を受けた放送事業者が利用者を選択できるとすれば、現行制度と同じことになる、という懸念もある。しかし、正式な（放送法の規定に則った）取引であれば、例えば総務大臣への届出を要することになり、取引の態様・内容が外に出るから、番組制作会社の取引上の地位は、事実上より強化されるのではないか。

これの対極に、仮に放送事業者が全く選択できないとすれば、その限りでソフトとハードの分離になるが、この場合は、利用者⇨ソフト事業者を総務大臣が選択、指定することにならざるを得ない（ここで入札制はとれないであろう）。この場合、複数の希望者が出た場合に誰がどうやって選択するのか、どうやって内容規制をするか、逆に全くしないのか、という難問が生じるので、これは現実的ではないと思われる。したがって、前述のように、放送事業者が利用者を選択できるとし、届出制をとるべきであろう。

その理論的根拠としては、現行の放送制度においては、免許を与えられた放送事業者は、放送番組についての編成権を認め、それに基づく自律律によつて法の目的に適合するような放送番組が行われることを期待するという、「主体による保証」論を挙げることができよう（舟田「衛星

放送の事業主体」立教法学二五号一一二頁以下（一九八五年）。これは通常「放送の自由」と呼ばれていることの裏返しであり、自由を認めることは同時に、「放送の公共性」に基づく責任も生じるということである。

(29) 砂川浩慶「放送をめぐる制度と実態の概説」・前注(1)『放送制度の現代的展開』三一頁。

* 本稿脱稿後、月刊民放二〇〇二年一月号が公刊された。そこには、音好弘「制度的枠組みと米国の動向」と広瀬道貞「規制緩和で強い民放を育てる」、そして拙稿『集中排除原則』見直し試案」が収録されている。拙稿は、本稿の抜粋（一部修正）である。