

マスメディア集中排除原則の議論のあり方

曾我部真裕

1 新法による改正点

いわゆるマスメディア集中排除原則（以下「集中排除原則」という）に関しては、今回の改正点は次のようなものであった。第一に、集中排除原則の基本事項について放送法本体に規定し、同時に、複数の基幹放送事業者への出資について、具体的には省令に委ねつつ、上限を引き上げて3分の1までとしたこと（放送法93条2項）。第二に、集中排除原則に違反した場合、総務大臣は認定等を取り消すことができるとされたこと（放送法104条3号、電波法76条4項5号）、である。他方、法案段階では附則におかれていたクロスメディア所有規制について今後の検討を行う旨の規定は、衆議院での修正により削除された。

このうち、第二点も、従来は免許期間中にこうした措置を認める規定がなかったことからすると規制の強化であると考えられる¹⁾が、より関心を集めたのは第一点、中でも出資規制の緩和である。これは、経営状況の悪化した地方局を救済するために集中排除原則が段階的に緩和されてきた近年の傾向の延長線上にあり、放送業界にとっては、今回の改正の中でも関心の高い点の一つであったようである²⁾。しかし、このような集中排除原則の緩和によって現在の地上放送ネットワークのあり方が維持できるのか³⁾、言論の多様性や地域性が特に脅かされることになるのかどうかといった現実の諸問題に直接答えることはそもそも筆者の能力を超えるものである。むしろ、本稿で

は、こうしたマスメディア集中排除原則をめぐる現実そのものから少し距離を置いて、集中排除原則それ自体を（憲）法的にどのように位置づけ、議論していけばよいのかという点について試論的に述べてみることにしたい。

2 集中排除原則を議論することの難しさ

日本のマスメディア集中排除原則は、①多元性、多様性、地域性という三つの目的を有する②構造規制であるとされる。筆者の印象では、集中排除原則の持つこの二つの特徴は、それぞれその議論を困難にする要素を内包している。すなわち、①については各々の目的の正当性そのものには疑いがないものの、これらの目的に係る現状の客観的な測定方法が存在せず、また、どの水準が望ましいのかを定める基準もない点が問題となる。②については、①の諸目的達成のための手段として、構造規制は間接的であることから、手段達成のための有効性について議論しにくい面があるのである。以下、この二点を出発点として、若干敷衍してみたい。

3 多元性・多様性・地域性

この三つの目的は、法令上直接に定められているわけではないが、放送法等の規定にそれぞれ手掛かりを有しており、集中排除原則の目的として一般に受け入れられているものである⁴⁾。これら

1) 山本博史「新・放送法（案）解説」放送文化27号（2010年）48頁（56頁）はこの点を強調する。

2) 2010年6月7日付の「放送法等改正案の成立を求める民放連会長声明」では、こうした観点から早期成立が求められている。

3) こうした観点からの批判として、例えば西正「『マス排の段階的緩和』の効果は限定的」日経ニューメディア1214号（2010年）15頁。

相互の関係については、多元性と多様性とは、概していえば、後者が中核であり多元性はそれを実現するための手段であるということができる。放送事業者が多面的に存在すれば、結果として、放送によって提供される情報は多様になるはずであるというわけである⁵⁾。しかしながら、多数の放送事業者が画一的な番組を放送するよりは、同一の放送事業者がそれぞれ性格付けの異なる多数のチャンネルを運営した方が、情報の多様性は向上するという可能性もある。また、一定程度の事業者の集中があった方が、規模の経済によって製作費用の高い番組を制作することができ、やはり多様性に寄与するということも否定できない⁶⁾。

したがって、多元性を専ら多様性実現のための手段であると位置づけることは適当ではない。この点、仮に、上記のように同一事業者が多数のチャンネルを運営する方が多様性原理にとって好ましい面があるとしても、放送の送り手の地位を独占的に認めることは危険であり、多元性原理は、情報独占それ自体を防止するという固有の意義があるというべきであろう⁷⁾。他方、地域性は、多元性や多様性のあり方について一つの指針を提供するものということができる。

さて、これらの三つの原理のそれぞれは、放送法制における政策目的として重要なものであることは論をまたない。多元性は主として、送り手の自由としての表現の自由をできるだけ多くの者に享受させようとするものであると見ることができ、また、多様性は、全体としての視聴者（公衆）の「知る権利」の充足に関わるものとして、憲法の観点からの位置づけが可能である。また、地域性についても、同じく「知る権利」や地方自治の観点からの重要性が認められよう。

しかしながら、これらの三つの原理が現実にとどの程度実現しているのかを測定する客観的で広く受け入れられた指標は、少なくとも日本には存在

しない。欧米ではこうした試みが行われているようであるが、様々な課題がありそうである⁸⁾。仮にこうした課題を克服したとしても、さらに問題となるのは、どの程度の多元性、多様性、地域性が存在するのが望ましいのかということについて、憲法あるいは法令から導かれる指針は存在せず、また、コンセンサスもないということである。確実に言えることは、多元性との関係で、同一地域において独占的なメディアが存在することは許されないということ程度ではないだろうか。このことが厄介なのは、多元性、多様性、地域性は、実現すればするほど望ましいということは必ずしも言えないからである。すなわち、集中排除原則の目的としての多元性、多様性、地域性はいずれも分散的な要素であるが、放送法制全体においては集中的・統合的な要素、すなわち、国民全体が共有すべき情報の提供や、一定規模以上の放送事業者にしかなできないような番組の提供といった点も重要である。

4 手段としての集中排除原則

次に、集中排除原則は、多元性、多様性、地域性といった目的を達成するための手段とされるわけであるが、これについては、①構造規制であり、かつ、②これらの目的を追求するにあたり、日本では集中排除原則への依存度が相対的に高いという二つの特徴を指摘しておきたい。

①について、これは勿論、番組内容に対する直接の介入を避け、放送事業者（送り手）の表現の自由というデリケートな基本権に対する配慮に基づくものである⁹⁾。一般論として、こうした配慮が正当であることは言うまでもない。他方、構造規制のような間接規制は、規制の目的との結び付きが迂遠なものとなり、規制目的達成のために有効かどうかという視点が忘れ去られて、目的に照らした規制の有効性・必要性の検証が行われなく

4) 「デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会最終報告書」（2006年）7頁。同報告書はさらに、多元性・多様性を通じて番組の質の競争（ジャーナリズムとしての競争）の確保ということも指摘する（同9頁）。

5) こうした説明の例として、舟田正之「マスメディア集中排除原則の見直し」立教法学62号（2002年）1頁（3頁）

6) 長谷部恭男『テレビの憲法理論』（弘文堂、1992年）135～137頁

7) 長谷部恭男は、これが集中排除原則の真意であるとする（長谷部・前掲書137頁）。

8) 参照、池田正之「漂流するアメリカのメディア所有規制」NHK放送文化研究所年報49号（2005年）7頁（38頁以下）、佐々木秀智「米国の新聞・放送相互所有規制と連邦憲法修正第1条」『海外情報通信判例研究会報告書（第1集）』（総務省情報通信政策研究所、2010年）139頁（150～151頁）、山口いつ子『情報法の構造』（東京大学出版会、2010年）226、229頁、市川芳治「メディアの多元性を保障する競争法の射程の検討」InfoCom Review52号（2010年）31頁（37頁）。

9) 山本博史は、「放送法も含めて基本的に送り手の自由を中心に組み立てられているのが日本の情報通信法制ではないか」とする（長谷部恭男ほか「座談会 通信・放送法制」ジュリスト1373号（2009年）95頁（95頁）が、この指摘は自主規定に対する通説的な見方（注18参照）にも当てはまる。

なったり、規制そのものが自己目的化して金科玉条のように扱われたり、さらには逆に、規制そのものの意義が十分に理解されずに容易に形骸化したりする恐れ¹⁰⁾がある。

具体的な問題点の一つは、すでに指摘されているとおり¹¹⁾、日本の集中排除原則は、放送局のネットワーク化を視野に入れていないということである。そもそも、日本の放送法が想定していたであろう放送秩序とは、NHKが全国共通の番組の放送を中心とするのに対し、民放に関しては、各地に独立した放送局が存在し、一定の緩やかな連合は否定されないが、基本的には各局が地域性を体现するというようなものであったと思われる。放送番組の供給に関する協定の制限（放送法110条）は、このような文脈の中で理解されるべきものである¹²⁾。今日の放送秩序は、放送法が本来想定していたこのような姿とは大きく異なるものであるが、ただ、そのこと自体をここで問題とする趣旨ではない。むしろ問題は、キー局による地方局への影響力が大きいのにも拘らず、集中排除原則はネットワーク化を視野に入れていないために、適切な規律ができていないことである。その結果、キー局による地方局支配の規制の存在意義が見えにくくなったり、一部地方局は地域性の要請に応えているのかについて疑義を呈されるという状況が発生することになるし、また、全体的にみても規制のあり方が非常に不透明になってしまっている。規制の目的との関係での集中排除原則の有効性を検証する視点¹³⁾からは、こうした状況は問題とされるべきであろう。今回の放送法改正で議論されたクロスメディア規制についても、仮に導入されたとしても、かなり適切にルール化し執行しないと、同様の不透明な状況が出現するだけの結果になりかねない。

次に、②として指摘した点、すなわち、日本の放送法制は、多様性等の目的達成のために、構造

規制としての集中排除原則への依存度が高いという特徴については、次のように敷衍することができよう。すなわち、放送制度のモデルについては、情報の多様性を確保するための政府規制を肯定する公益アプローチと、放送事業者間の競争によって情報の多様性を確保すべきとする市場主義的アプローチとがあるとされる¹⁴⁾ところ、「放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること」（放送法1条3号）を目的の一つとし、番組編集準則や調和原則を定める日本の放送法は、基本的には公益アプローチによるものと言うことができる。しかし、放送制度論においてかなり一致して語られる日本モデルは、放送の公共性を強調し、その意味で公益アプローチをとる放送法を肯定的に評価しながらも、その達成手段として、直接規制は極めて例外的であり、できるだけ放送事業者の自主規制によるべきであるというものである。

換言すれば、放送は公益に資するべきであるが、その公益の内容は各放送事業者が独自に解釈して、監督行政機関はこれに介入すべきではないとするモデルであると理解することができよう。そして、異論がありうるものの（後掲注18参照）、放送事業者は一定事項について公表義務を負っていることを考えれば、自主規制とは、放送事業者ないし事業者団体限りで完結するものではなく、事業者は自らの公益解釈について視聴者に対して説明責任を負っていると考えられ、放送法は、こうした仕組みを通して自主規制を促進するような規律を行うものということになる¹⁵⁾。そして、実際にも、総務大臣による放送番組の規制手段は事実上、行政指導に限られ、電波法76条所定の行政処分は（行政解釈としては否定されていない¹⁶⁾）用いられてはいないのであって、この日本モデルの議論と比較的近い形で運用されているということができよう。

これに対して、欧米の公益アプローチに基づく

10) 砂川浩慶「崇高な理念と利害の狭間」GALAC457号（2007年）32頁は、集中排除原則のこれまでの適用がルーズであったことを批判する。

11) 舟田・前掲論文12頁、長谷部・前掲書143頁など。

12) 参照、鈴木秀美ほか（編）『放送法を読みとく』（商事法務、2009年）284頁（本橋春紀執筆）

13) もっとも、3でその一例に言及したように、三つの目的ごとに達成手段が異なりうることに注意すべきである。

14) 佐々木秀智「アメリカ電気通信法におけるテレビ局の複数所有規制」法律論叢77巻4・5号（2005年）153頁（156頁）

15) 稲葉一将は、放送法3条は番組編集の自由を保障し、旧3条の2（現4条）は番組編集準則を定めているものの、これを強制する仕組みは不在であることから、「第3条の法意を放送事業者による取り組みと国民による監視との自律的共同的な枠組みの整備であると解することもできる」（『放送行政の法構造と課題』（日本評論社、2004年）233頁）と述べるが、本文の視点と共通するものがあるように思われる。

16) 金澤薫『放送法逐条解説』（電気通信振興会、2006年）57頁

放送制度においては、国や時代により様々ではあるが、一定の主体へのアクセス権の付与や、独立制作者からの番組調達義務、ネットワーク支配の制限（フィンシン・ルール、プライムタイム・アクセス・ルール）、公正原則、地域向け番組放送義務など、行為規制や番組内容に対する規律が存在し、放送監督機関（通常は独立行政委員会）がその遵守を確保することが認められているほか、ヨーロッパでは自主規制的な仕組みも共同規制として国家規制の一部として理解されていることが多い¹⁷⁾。

要するに、現行法およびその運用上、とりわけ放送事業者の多元性や情報の多様性を確保するための手段としては、日本では集中排除原則への依存度が高いということは認識しておく必要がある。そして、すでに明らかなように、集中排除原則は、多元性、多様性、地域性といった諸目的を実現するための唯一の手段ではない。そこで、議論の方法としては、集中排除原則だけを単独で議論することは生産的ではなく、これらの目的を実現するための法的規律のパッケージの中で集中排除原則を論じるのが妥当だと思われる。

5 おわりに

最後に、以上を踏まえて、本稿の観点から今後のありうる変化の方向性について整理してみたい。第一の方向性は、上記のような公益アプローチにおける日本モデルを維持・発展させていくという方向である¹⁸⁾。すなわち、放送法が放送事業者による自主規制を促進することを引き続き重視するのであれば、放送事業者による公益解釈を尊重するという原則は堅持しつつ、一定の説明責任を課するという方向性である。今回の放送法改正で

盛り込まれた番組の種別ごとの放送時間の公表義務（放送法6条6項、107条）は、こうした文脈で位置付けることが可能ではないかと思われる。今後、集中排除原則自体は緩和の傾向が続くと思われるが、この方向性をとるならば、多様性、地域性について新たな措置をとることも考えられよう¹⁹⁾。なお、こうした説明責任を媒介とする規律の成否は、社会の側の要因、例えば、各種のNPO等が、放送事業者と建設的な関係を構築できるかどうかという点等に左右される点もあわせて指摘しておきたい。

第二の方向性は、諸外国で多く採用されている公益アプローチへの転換である。多元性、多様性、地域性の確保のために構造規制に加えて一定の直接規制を設け、独立行政委員会によってその遵守を確保することを基調とするものである。周知のように、日本では独立行政委員会設立の主張は根強いものがあるが、それに対する抵抗も同様に、あるいはそれ以上に根強いという印象を受ける²⁰⁾。後者は、こうした組織の設立が日本モデルの転換を意味するを感じ取っているものであろう。

第三の方向性は、市場アプローチへの転換である。実際、今日のような多メディア時代にあっては、市場アプローチへの転換が民主政等との関係でもたらしうる弊害が本当に致命的なものかという点については、様々な評価があり得よう。また、市場アプローチを基本原則としつつ、補完的に公共放送の役割を認めるという形もありうる。市場アプローチにおいては、集中排除原則は大幅に緩和されることになるが、最低限の多元性（と多様性）については経済法によって確保されるだろう²¹⁾。

（そがべ・まさひろ 京都大学准教授）

17) 参照、拙稿「メディア法における共同規制（コレギュレーション）について」大石眞ほか（編）『各国憲法の差異と接点（初宿正典先生還暦記念）』（成文堂、2010年）367頁

18) 鈴木秀美「融合法制における番組編集準則と表現の自由」阪大法学60巻2号（2010年）25頁（49頁）もこの方向を示唆するが、「日本モデル」の維持・発展とは何かについては議論がありうる。本文のような考え方に対して、通説的な見解を示す例として、山田健太は、調和原則や番組編集準則は倫理的規定であり、「視聴者への約束」として考えるべきものであったとし、今回の改正による公表義務規定は放送の自由を狭めるおそれがあるとする（「2010年放送法改正の意味と課題」月刊民放40巻6号（2010年）20頁（25頁）。また、本特集山田論文も参照）。ここでの「日本モデル」の理解の核心は、放送事業者の自律とは、放送事業者ないしは事業者団体の内部で完結するという点であろう（「視聴者との約束」ではなく「視聴者への約束」であるとするのはその反映だろうか）。

19) なお、2007年放送法改正による認定持株会社制度の導入に伴い、認定持株会社の子会社には地域番組放送の努力義務が課された（放送法163条）。

20) 2010年12月に公表された総務省の「今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム報告書」4-6頁でも、独立行政委員会の新設に消極的なし慎重な意見が目立つ。

21) メディアの多元性に関する経済法からの検討については、何よりも市川芳治の一連の研究（市川・前掲論文および末尾所掲の諸論考）が参照されるべきである。

（後記）本稿は科学研究費補助金（若手研究（B））「対話型メディア規制の研究」の成果の一部である。