

マスメディア集中排除原則の源

福 田 直 記*

はじめに

2011年日本放送協会（以下、NHK）の受信料収入が過去最高の6,725億円となり、事業収入も6,997億円と前年より185億円増加した。

その一方で、民間放送（以下、民放）は苦しい。2003年に開始された地上波デジタル放送移行への設備投資、2008年9月に発生したリーマンショックによる広告費全体の落ち込み、インターネット広告の隆盛によるテレビ広告費の流出など明るい話題が存在しない。

2012年6月、フジテレビジョンの親会社である、フジ・メディア・ホールディングスは関西テレビ放送の株式を追加所得し、その出資比率は20%を越えた。いわゆる関東のキー局と関西の準キー局がさらなる連携を深めるため、資本のつながりを増やした。

全国放送のNHKと県域放送の民放。その違いは、民放は全国放送をするために、別会社の放送局を通じ、その放送番組を届けてもらわなくてはいけないことだ。

そのため、番組供給やニュース供給のネットワークを結び、自局のエリア外でのニュースや、自局では賄いきれない番組を相互に融通し

合っている。ただ、こういった番組の大半は、東名阪と呼ばれる人口の多い都市にある放送局が制作して提供している⁽¹⁾。

どうして東京や大阪の局が、他の局を直接経営しないのだろうか。免許は地域単位でも、経営社は別である。そのような経営社が直接、別の地域の局を経営すればいいのではないか。事実、ケーブルテレビ（以下、CATV）業界ではMSO（Multiple System Operator）と称される、各地域でのCATVを統括して運営する会社が存在している。

しかし、放送業界ではその事は禁止されている。それを禁止しているのが、マスメディア集中排除原則である。マスメディア集中排除原則とは、「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」ためのものであり、そのために「一の者によって所有又は支配される放送系の数を制限する」ものである。2011年6月の放送法等の一部を改正する法律の施行により基本的な部分が法定化されるとともに、維持義務化されたが、そのルーツは1957年の田中角榮郵政大臣の元で行われたVHFテレビジ

*早稲田大学大学院社会科学研究所 博士後期課程4年

ンの大量予備免許発行（以下、大量予備免許）の際に附された条件にあるとされている。約50年の時を経て、法定化されたのである。

以下では、このマスメディア集中排除原則の事例をもとに、近年の制度の変容を追いかける。一方で、法定化までに50年という月日を要したマスメディア集中排除原則の起源といわれる1950年代まで遡り、この原則にこめられた当時の思想を紐解く。そこで顕れるのは、現在の制度の変化にこめられた考え方と、制定当時の考え方にある大きな隔たりである。

そして、その隔たりを理解する事で、2010年代のマスメディアの所有を考える上での素地を作り出すことを本稿の目的としたい。

I. 規制緩和が進むマスメディア集中排除原則

1980年代の終わりの頃からマスメディア集中排除原則に関する制度の議論は活発になった。一方1957年の大量予備免許に附された条件は、1959年に電波監理局長名で「一般放送事業者に対する根本基準第9条の適用の方針、およびこれに基づく審査要領」として省内に通達された。そして、1988年に省令に組み込まれるまで、約30年間の間この状態が続いていた。つまり置局政策における骨幹をなす所有の問題が局長通達という形のみであった。

1963年、臨時放送関係法制調査会⁽²⁾は、マスメディアの集中化は非民主的な弊害をもたらされる可能性があるため、郵政当局がこの通達

表1 マスメディア集中排除原則の最近の主な改正

改正年	マスメディア集中排除原則に関わる主な改正内容	法改正の骨子となる考えを提案した調査研究会
1988年	<ul style="list-style-type: none"> ・(省令) 放送局の開設の根本的基準第9条に集中排除規定を明記 ・支配の基準は議決権の1/10超、役員1/5以上、代表権を有する役員・常勤役員との兼職 ・テレビ局とAMラジオ局との兼営は可能 	ニューメディア時代における放送に関する懇談会（放送政策懇談会）
1995年	<ul style="list-style-type: none"> ・放送対象地域が重複しない場合の支配の基準を議決権の1/5以上に緩和 	新時代における放送産業のあり方に関する懇談会
2003年	<ul style="list-style-type: none"> ・BSデジタル放送に関して、地上波事業者からの支配の基準を議決権の1/2超に緩和 	放送政策研究会
2004年	<ul style="list-style-type: none"> ・隣接7地域内の連携について、支配の基準を議決権の1/3以上に緩和 ・放送対象地域のすべてが、そのうちいずれか1つの放送対象地域に隣接している場合等について、議決権保有制限等の適用除外（合併まで可能） 	放送政策研究会
2008年	<ul style="list-style-type: none"> ・認定放送持ち株会社制の導入 ・放送局の開設の根本的基準第9条を独立し、省令・放送局に係る表現の自由享有基準を明記 ・テレビ局とFMラジオ局の兼営が可能となった 	デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会
2010年	<ul style="list-style-type: none"> ・放送・通信関連法をレイヤー毎の法制度に再編成 ・集中排除原則の基本部分が放送法に明定された段階 	通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会

出所：[山本 2011b: 60-1; 片岡 2001: 137-167; 他より筆者作成]

により、免許審査において一定の制限を加えている事を評価した上で、「法律に明確な根拠をおくよう、法制の整備を図るべきである」と答申を出した〔臨時放送関係法制調査会 1964: 19〕。その後、郵政省は1966年に電波法、放送法の改正案を提出したが廃案となり、結局その後、この状態は約20数年も続くのであった。

表1は、1988年に省令の一部としてマスメディア集中排除原則の規定が明記されてから現在にいたるまでの間を、関連法の改正の部分に絞ってまとめたものである⁽³⁾。

1988年にマスメディア集中排除原則は省令の一部として明記される。この時同じく、情報格差是正の名の下に、全国4局化政策が進められ、1989年から1999年までの10年の間に24の放送局が新設（以下、平成新局と呼ぶ）された。テレビ朝日系列で11局、その他の系列で2から3局の新局が設立され、日本のテレビネットワークは一応の完成を見た。

2000年に入ってから、2003年に衛星デジタル放送局、2004年にはローカルテレビ局に対して大幅な所有規制の緩和が認められた。これらは2000年に開局した衛星デジタル放送各社の営業不振と、受信普及率の伸び悩み、そして2003年から東名阪で開始され全国展開していった地上波デジタル放送に伴う新規の設備導入の負担を強いられた各地方局への経営的配慮が多分に考慮された結果であると考えられる。

そして、2006年秋には読売新聞社の記事に端を発した第三者名義の株保有の問題が発生した⁽⁴⁾。その後の総務省の調査により、出資する側で18社、出資される側で54社に違反があった⁽⁵⁾。

こうした問題を総務省は、各新聞社や放送局

において、①マスメディア集中排除原則に対する理解が欠如していた、②企業内の管理体制に遺漏があった、③配当が行われないなどで名義株の存在を確認できなかったからであると理由づけた⁽⁶⁾。監督機関であり、再免許を審査するものとして、あまりにも無責任な発言であったと言わざるをえない。

一方でこれらの違反の背景には、政府の多局化政策の下で経営が厳しくなった地方局の存在があったのは事実だ。各地域に3局目、4局目として新局が開局していき、その後のバブルの崩壊、平成不況、2003年以降は地上波放送のデジタル化である。情報格差の是正という名のもとに進められた多局化政策は、既存の地方局にとっては、数少ない広告市場の奪い合いをもたらした。また地上波放送のデジタル化は新たな設備投資といった経営的な課題を引き起こした。同じく、地元経済の規模により放送局の株式を持つことができる有力企業の数も限られている。ここには、全国一律に議決権の10パーセントという所有規制を設けることの矛盾も垣間見える。平成新局は合理化という名のもとに、より効率的な放送局を目指した。結果としてこうした動きは、系列化という名の下で東京キー局の支配を強める結果となった。そして地方局の地域性や独自色の強い番組は減少していった。

このような地方局に向けた一つの救済策として認定放送持株会社制度の導入があった。

2004年の法改正で隣接7地域内での複数の放送事業者による経営連携が可能になっていたが、2007年の改正では認定を受けた事業者は隣接の有無を問わず、キー局も含めて放送対象地域12を上限としてグループ経営が可能となった。

認定放送持株会社の本来の考え方では地方局における経営の自由度をあげるといった政策的な狙いがあったが、実際はキー局を主体とし、BSデジタル放送やラジオ放送部門が持株会社の中に組み込まれ、フジ・メディア・ホールディングスのように、キー局と準キー局でその連携を深めるものもある⁽⁷⁾。事実、東京キー局に比べ、地方局の方が、株主構成が複雑であるのが1つの理由であるだろう⁽⁸⁾。

そして同じくこの時に、放送局の開設の根本的基準第9条に明記されていた集中排除規定が独立し、放送局に係る表現の自由享有基準が規定された。ここでは、AMラジオ局に認められていたのと同様にテレビ局とFMラジオ局との兼営が認められた。

2010年、放送法を含む8つの放送・通信関連法が4つに再編された。レイヤー区分に対応した法体系への再編である。この中でマスメディア集中排除原則が、放送法第93条「認定」の項目の中に明記され、1つの企業や団体が複数の基幹放送事業者を支配することを禁じた上で、支配の基準となる比率を10分の1以上3分の1未満の範囲内で、総務省令で定める割合と明記した。

こうして見ると、近年のマスメディア集中排除原則に関わる問題は産業政策的な色合いが強い。1989年、省令化とともに放送普及計画を策定し、全国での4局化を推進し放送産業の育成の最終的な仕上げが行われた。一方で、2000年に入ってから、放送のデジタル化やインターネットの普及という当時考慮されていなかった技術の進歩により翻弄され、今後いかにして既存の放送局を維持していくかということが注目された。

さて、2010年の法改正に戻ってみよう。この法案の元になった、通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会においては、マスメディア集中排除原則を法案に規定することには以下の理由により慎重な記載があった〔情報通信審議会 2009: 15-6〕。

情報通信の高度化に伴うコンテンツ配信市場の多種多様化の中で、「多元性」「多様性」「地域性」の確保に大きな支障を及ぼさない範囲で、必要に応じて、表現の自由享有基準の緩和を検討していくことが適当である。(中略) その際に具体的な規律を法律において規定することについては、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、慎重な検討が必要である。

結局、改正案には委員会の意見は反映されず、クロスオーナーシップ規制に前向きであった当時の原口総務大臣に意向により、先述のように放送法の中に規定されたのである。そこでは、第93条2項において「支配関係」を、以下に記載した各号のいずれかに該当する関係と示されている。各項の冒頭に括弧書きとして、資本の制限、役職員の制限、役職員の兼務の制限と三つの見出しを付けたが、これは後に紹介する1957年の予備免許時に附された条件と比較する際の助けとなる。

(資本の制限)

一 一の者及び当該一の者と株式の所有関係その他の総務省令で定める特別の関係にある者が有する法人又は団体の議決権の数

の当該法人又は団体の議決権の総数に占める割合が十分の一以上三分の一未満の範囲内で総務省令で定める割合を超える場合における当該一の者と当該法人又は団体の関係

(役職員の制限)

二 一の法人又は団体の代表権を有する役員又は常勤の役員が他の法人又は団体の代表権を有する役員又は業務を執行する常勤の役員の地位を兼ねる場合における当該一の法人又は団体と当該他の法人又は団体との関係

(役職員の兼務の制限)

三 一の法人又は団体の役員で他の法人又は団体の業務を執行する役員の地位を兼ねる者の数の当該他の法人又は団体の役員の総数に占める割合が五分の一以上三分の一未満の範囲内で総務省令で定める割合を超える場合における当該一の法人又は団体と当該他の法人又は団体との関係

[注：傍点筆者]

こうして、放送法に明記されたマスメディア集中排除原則であるが、現時点では認定放送持株会社制度が存在しており、不法の状態で放送局を支配する理由が見当たらない。だが、原口が政治問題として最終的に法律に明記した事は、田中角榮郵政大臣と当時の電波監理局長との間の政治問題をきっかけに表れてきたマスメディア集中排除原則が、その源から現在に至るまで本質的には変わることがない様を示しているようである。

次章から、1957年の大量予備免許の条件として、マスメディア集中排除原則の考えが表れて

から、それが省令化されていく過程を振り返ってみる。

II. VHF大量予備免許に附された条件

マスメディア集中排除原則の原点は、1957年に田中角榮郵政大臣がVHFテレビジョンの大量予備免許（NHK 7局、民放34社36局）を発行した際に附された条件をその源とする。そして、その後1959年に電波監理局長名の局長通達という形で成文化され免許時の指針とされた。

つまり、現在のマスメディア集中排除原則に脈々と受けて継がれている考え方は、この時に決められたものなのである。

はじめに、1957年にVHF大量予備免許が行われた背景を説明しよう。1953年3月にNHK東京放送局が、8月には日本テレビ放送網がテレビ放送を始め、1957年の10月までに免許を受けた局は、NHKで18局（うち予備免許のもの5局）、民放で9局（うち予備免許のもの4局）。NHKは公共放送という立場上、民放に比して、優先的に免許が与えられていたのは数の上からも事実である。また、NHKが全国の主要都市をまんべんなくカバーするように置局されていたのとは対照的に、民放のうち開局していた5局は、東京2局、大阪1局、名古屋1局、北海道1局で、予備免許を受けていた局も大都市に集中していた。

一方で、地方からの免許申請がなかったといえそうではない。地元新聞社が出社したラジオ局の多くは、テレビ免許をもとめて申請していた⁽⁹⁾。その数は、第一次チャンネルプランの決定した1957年6月19日では86社、153局の申請があった⁽¹⁰⁾。

1957年10月22日に田中角榮郵政大臣がVHFテレビジョンの大量予備免許を発行した事は、放送史上欠かすことのできない出来事であろう。民放34社36局，NHK 7局の計43局に一举に予備免許が発行された。NHKと民放合わせて27局しか免許が出されていないという事実を考えるとその数は突出している。

田中角榮が行った大量予備免許に関する詳細は本稿では省くが、田中が英断したといわれる予備免許発行も、その背景には電波監理局による全国的なチャンネルプランの作成があった。つまり、電波監理局の数年に渡る関係機関への調整の上で実現したのである。チャンネルプランが完成された状態で初めて大臣になったのが田中角榮であり、以前の郵政大臣は免許を与えたいと思っても、チャンネルプランが決定していなかったのである⁽¹¹⁾。

田中の行った大量予備免許の特徴は次のようにまとめられる [松田 1980: 315-316; 他]。

- ・全国ネットワークのNHK，県域単位の民放局が設置され，大都市圏から順にNHK教育放送局の開局と民放局の複数化が進められた。
- ・停止条件付きの予備免許であった。
- ・教育番組の拡充強化を行政方針として掲げ，教育専門局（NHK，民放⁽¹²⁾）と準教育専門局（民放）を設立し，予備免許の条件として教育・教養番組の編成比率を指示し，放送サービスの多様化を図った。
- ・地域社会と密接にかつ公正に結合するため地元資本が優先され，地元住民の利益となるようなローカル番組への配慮が求

められた。

- ・マスメディアの独占と集中を排除して，テレビ局同士の兼営，新聞事業者がテレビ局を独占的に支配することを禁止した。

大量予備免許では大都市圏を中心に複数局化をはかる一方で，地方の主要都市から順次民放局の置局を行った。一方，大都市圏での複数局化は，教育サービスの拡充という新たなテレビ放送としての使命を担わせ，当時の教育放送への盛り上がりだが，この事を後押しした [古田 2009: 181]。そして，地域に根ざした放送局を要望し，大都市の放送局の支局では無い，独立した地方局を目指した。また，ここで初めてマスメディアの独占集中を排除する指針が示された。また，この予備免許は停止条件付きの免許であったため，附された条件が達成されない場合は，予備免許が失効するというものであった。田中は停止条件付きの免許を発行した理由を以下のように述べている [電波時報 1957-12: 60]。

今日の予備免許の特徴は，条件が整うまでは免許の効力を発生させないようにした点であるが，これは，放送法および電波法の本質を守り，「テレビ」のもつ公共的使命を実行して頂くための必要最小限の措置だと信じている。

田中は「テレビのもつ公共的使命を実行するため」と大上段に構えているが，実際は自身がおこなった一本化調整⁽¹³⁾の指示を各社が守るかどうかの確認が終わるまでは免許を出さない

という姿勢の現れである。以前から、郵政省は複数申請社に対しての一本化調整を幾度⁽¹⁴⁾もおこなっていたが、このように停止条件をつけた予備免許を発行したことはない。つまり、田中自身も各社がどこまで調整事項を遵守するかどうか疑心暗鬼であったに違いない。

この条件は、(第1)主体的条件、(第2)事業の実施、(第3)放送番組の3項目からなり、(第1)で資本構成、役職員構成を指示し、(第3)で番組構成、放送時間、ニュースの入手先、排他的な番組交換協定の禁止など示した〔電波時報 1957-12: 60-66〕。

しかし、先の条件の冒頭には「資本及び役員に関し、申請書記載のとおり実行したときは、遅滞なく、創立総会、株主総会又は取締役会の議事録その他その事実を証する資料を提出すること。(注 本予備免許の効力発生の期日は、右の事実の確認により決定せられる。)」と記載されていた。つまり、これを読む限り、注目すべきは資本と役員に関する記載で有り、それ以外の内容は予備免許の停止条件とは直接関係ないものであると理解できる⁽¹⁵⁾。

資本と役員のかかわる内容は(第1)主体的条件に記載された。その中で、「一般テレビジョン放送事業の規模及び事業相互の関係公正化」を掲げ、「資本の制限」と「役職員」の制限を設けた。前者では、放送区域がおなじであれば一切資本を持つことができず、放送区域を異にする場合では10%未満と規定した。役職員の制限では、代表権を有する役員の兼職は禁止され、取締役などの役員は、放送区域を同じとする場合は総数の10分の1、放送区域を異とする場合は5分の1を越えて兼務しないことと規定された。その他、役員、主要職員なども

兼務しないように規定された。

「放送事業体内の役職員兼務の公正化として」、新聞事業者とテレビ放送事業者の役職員の兼務を明確に制限した。この場合、代表権を有する職員の兼職を禁止し、役員の総数の5分の1をこえて兼務することも禁止した。

このように条件では、テレビ放送局間の兼営の禁止、新聞社とテレビ放送局の兼営の禁止を明確に打ち出していた。

条件のこれらは、本論の核となる部分であるので文末に付録として転載する。先に、現行放送法を記載した際に見出しをつけたが、これらの見出しはこの条件に併記されているものであり、互いの条文からその内容を明確に分けられる部分を見通すと、これらの条件がマスメディア集中排除原則の源となっていることが理解できる。

では、これらの条件は先に「必要最小限の措置」と述べた田中の方針であるのだろうか。1957年の一斉予備免許は、その後のテレビ産業の発展も踏まえて、多くを田中の功績として捉えられる事が多い⁽¹⁶⁾。だが、この条件内に記載されている兼営の問題や、新聞排除の思想は田中のものではない。これらは、当時の電波監理局長濱田成徳の考えである。『ドキュメント放送戦後史』を記した松田は、当時の事務次官の言葉を引用し、以下のように記している〔松田 1980: 319〕。

次官だった小野⁽¹⁷⁾によれば、「新聞事業者の持株比率や役員を兼任を制限した1959年の免許条件は、いわば浜田局長と田中郵政大臣の2つの立場の妥協の産物」で、最終的には田中郵政大臣の裁断で決まった。電

波監理当局は最後まで新聞を排除することを主張していたという。

新聞社とテレビ局の兼営を認めないといったメディアの集中排除の考え方に関しては、当時の電波監理局長・濱田成徳が率先していて、田中自身はさほど気にはしていなかった〔松田 1980: 318-9〕。

ここで、電波監理局長の濱田について簡単に説明しよう。濱田は田中が郵政大臣に就任する4代前の松田竹千代郵政大臣の元、当時の通信委員会委員長松前重義の紹介で、東北大学工学部教授の座と兼務で電波監理局長に就任した異色の官僚であった。戦前は東京芝浦電気（現：東芝）の研究所所長を務めており、電子工学の権威であった。濱田は戦後すぐにGHQにより設立された放送委員会に科学技術分野から委員として名を連ねているが、これも松前の紹介に拠るところが多い。濱田は、戦前の新聞事業のあり方と、戦後直ぐに参加した放送委員会の活動を通じて、新聞事業と放送事業のあるべき姿を考えていたのだろう〔松前 1987: 164-7; 他〕。松田は先の『ドキュメント放送戦後史 I』において、濱田の新聞とテレビに関する思想を次のように紹介している〔松田 1980: 319〕。

新聞、放送など言論・報道機関の独占，集中が戦前の言論統制に道を開いた。その教訓から何を学べないようでは、戦争に負けたカイがない。

濱田は、戦中を通じて報道機関の独占に関して危機感を持っていた。テレビ免許にあたっては、そうならないように気にしていたと考えら

れる。

次の国会での発言は、1957年4月にチャンネルプランの基本方針において、その内容の一部を次のように、「特定勢力による言論情報の独占的支配はつとめてこれを排除すべきものであるところ、複数の放送を設定することは、事業主体を複数にすることにより、この言論情報支配の独占を排除する点において意義があり、また、複数の放送を設定することは他方において放送内容を多様にする意義があつて、結局社会公共の利益に適合するものと認められる。」と変更した際に、通信委員会の委員に「新聞と放送局の兼営について」問い詰められた折の発言である⁽¹⁸⁾。

マス・コミュニケーションなるものは、理想的には少しでも多くの人に分け与えられるべきものである、機会均等の度をなるべく多くするように取り計らうべきであると考えるのであります。そういう意味におきまして、新聞、ラジオ、テレビ等の事業が、全く別個の人によって行われることが理想として望ましいであらうと考えられます。しかしながら実際問題としまして、(中略)兼営の便宜とかあるいは今までの歴史的な事情とかで、日本としては兼営は不可だ、あるいはなるべく排除した方がいいというように積極的にやることについては、考えを要するかと思っております。しかし理想としては、(中略)少しでも機会を開放するという方針がだんだんととられるべきではなかろうかと思うのでありまして、資本の構成等につきましても、一人でも多くの人が株を持つように、少数の株主ではなく

て、多くの国民が参加してマス・コミュニケーションが行われるようにするのが理想であると考えます。

〔注：傍点筆者〕

通信委員会の出席者はマスコミ系出身の議員も多かった⁽¹⁹⁾が、これらのマスコミ出身やそれに関連する議員を相手に、濱田は明確に兼営について疑問があると述べている。

その事は、濱田自身が10年後、UHFテレビの免許の際に当時を振り返り述べている事から理解できる〔濱田 1967: 679〕。

言論の独専が排除されるべきであることは自明の理である。決して理想の空論に終わらせてはならない。VHFの免許に当たって最も強調されたのはこの点である。(中略) 今日、新聞と放送が同一支配に属して実害がないように見えるのは、天下が泰平で、放送が広告業として新聞の附帯事業に編入された格好になっているからである。新聞と放送はあくまで分離経営すべきである。

〔注：傍点筆者〕

これは、1967年にUHFテレビジョン免許が検討されている際に、学会誌に寄せた論考である。先の条件の中で、注目すべきは、(第1)主体的条件であり、それら以外は参考程度までにしか考えられていなかったと述べたが、濱田の頭の中にあったのは、再免許の際にもこれらの条件を適用することであった。それは、次の言葉からも明らかである〔濱田 1967: 679〕。

電波は国民のものである。然り、免許後といえども期限つき無料貸付であることを忘

れてはならない。期限が到来し、または約束に違反すれば、免許取消しを覚悟しなければならないのが当然である。

ここでの約束というのは条件の(第3)放送番組で規定した部分であろう。田中大臣との妥協と呼ばれる条件ではあるが、間接的にこのような記載をすることで、放送事業者の放送開始後の真意を評価しようとしたのである⁽²⁰⁾。電波監理局長の座は大臣と異なり期間があるわけではなく、通常の官僚ではない濱田が省内の人事異動でその座を追われる可能性は少なかったからだ。

しかし、現実には濱田の想定通りは動かなかった。当時出された免許の再免許の審査に取りかかる前に、この条件は電波監理局長名の2つの局長通達となった。そしてその時、濱田は電波監理局長の座を追われていた。

Ⅲ. 条件から局長通達へ

濱田が電波監理局長の座を追われるのは、カラーテレビの免許をめぐる政治的な問題であった。本稿では踏み込んで触れられないが、更迭された3ヶ月後の1959年9月22日、郵政省電波監理局は電波監理審議会への諮問を経て、「テレビジョン放送局の一斉予備免許に附した条件」の形を変えた2通の局長通達「一般放送事業者に対する根本的基準第9条の適用の方針」と「一般放送事業者に対する根本的基準第9条の適用の方針に基づく審査要領」を発令した。

では、どのようにして条件は審査要領として明文化されることになったのだろうか。

「テレビジョン放送局一斉予備免許に附した

条件」は、一般的に条件と呼ばれていたが、その後の放送法改正審議の中で、郵政省はこれらを法的根拠がないことを理由に審査細目と称していた。[大森 1976: 160]

当時、電波監理局で放送業務課長として、この方針と審査要領の作成に携わっていた館野繁は、その背景を次のように述べている。

当時の電波監理審議会の強い意向として、一斉予備免許については認め得るけれども、この条件をこの時限りのものと郵政省は考えるのか、それともこれから採るべき免許政策の基本として維持していくつもりか、そこをはっきりすべきだという要望が出されたわけです。そこで、その根拠を法律上明確にしなければならないことについては法律を改正する。その他については、法律運用上の行政方針ということで審議会の議を経て確定公表するということになったわけです。

そこで「放送局の開設の根本的基準」の第9条（放送の普及）に基づいて条件に法的裏付けをつけるため、郵政省は局長通達という形で「適用の方針」、「審査要領」を定めた。

一方で、その中身は条件の内容から比べて大幅に所有規制が緩やかになっていった。条件から審査要領への変化の特徴は次のようになる [松田 1981: 205]。

・条件ではテレビの複数局支配および新聞とテレビ間の兼営または経営支配を禁止したが、審査要領ではラジオ事業、テレビ事業及び新聞事業の三事業を兼営する

ことのみを禁止の対象とし、新聞とテレビの兼営を認める立場であった。

・三事業兼営に対しても、「当該地域社会に存立の基盤をもつ有力な大衆情報の供給事業が併存する場合、その他、大衆情報の独占的供給のおそれのない場合は、この限りでない」と条件付きで三事業の兼営を認めた。

また、支配有無の判断基準は、議決権10分の1以上の所有、総数の5分の1以上の役員の兼任、代表役員および常勤役員の兼任とされ、放送エリア毎の区別はなくなった。

これらは当時の放送界の実情に合わせた形であった。条件が成立した時に問題視されていた、新聞社と放送局の関係は、現状追認という形のもとで認められた。民放ラジオの開局の際に、その新聞社との関係が指摘された。そして、テレビ局の免許は地方では既存ラジオ局に対して与えられた。初期の段階で、新聞社、ラジオ局、テレビ局の密月の関係が構築されたのは事実である。実際は法にふれないように、役員や社員が転籍したような例もあるが、転籍した社員がもとの企業と全く関係がないとは、誰も信じていないであろう。また、財界の意向として水野成夫が、文化放送、フジテレビ、産経新聞の3社長兼任したことや、正力松太郎の読売新聞社長、日本テレビ、読売テレビ両会長兼任した事などは政治的な色合いが強い。

濱田の考えた条件は最初だけでなく、免許を与えた放送局の経過を見届けて初めて最大限機能するものであったが、これらを実際の放送局の実情にあわせるように審査要領にまとめられた。

支配の規定そのものは形を変えて現在でも使用されているが、松田はそれを以下のように指摘している。[松田 1980: 204]

この基準自体も、株主名義を企業のほか重役個人などに分散することにより、前記の留保条件とともに“抜け道”が可能となったのである。

この問題は結局、2004年の第三者名義の問題のルーツともなっている。ここまで見てくると、濱田が田中と対峙してまで条件へ込めた、「マスメディアの集中を排する」という思想は、形を変えてどこかへ追いやられてしまったようだ。

チャンネルプランを検討している時に、東大新聞研究所の所長であった千葉雄二郎が国会で参考人として語った次の言葉が思い浮かぶ⁽²¹⁾。

国家の監督行政も、統制の強化あるいは取締りの強化等による監督のみに心を奪われることなく、民主主義の制度的な完成を目指して、民主主義の弊害を除き、民主的運営が積極的にうまく行くための監督行政を行うことに、最大の眼目を置いていただきたいというふうに考えるのでございます。

田中による大量予備免許発行により、全国的に放送局が置局されたことは一目に値するが、各地域にテレビ局を広めることだけに目がいき、マスメディアの所有に関する視点は全く抜け落ちた。地方に一つしか無い新聞社がラジオ局、テレビ局と近づいた。

「再免許時にも条件を適用すべし」と語って

いた濱田が退任することが無ければ、少しは違っていたかもしれないが、歴史にもしもは存在しない。

結び

政策はその時々時代にあう形で姿をかえるべきであろう。その意味で、マスメディア集中排除原則は時代と共に形を変えてきた。

新聞事業者と放送事業者間の影響を排することは、情報統制から国民を解放する上で意味があり、それこそが真の民主主義に通じると濱田は考えていた。太平洋戦争を生き抜いた当時の人間にはそのような思想があったのは容易に想像できる。ただ、広告媒体としての放送の価値に目をつけた者がその周りにむらがった事で、放送の理念が濱田の当初の目論見から外れてしまったのは事実であろう。

時代と共に変えるべき政策としてのマスメディア集中排除の原則が30年にも渡る期間放置され、政治家や新聞界、当の放送業界がそれをうまく利用し、都合良く解釈されてきたのも事実であろう。

国民の知る権利に応えるような、民主的政治過程を担保するような集中排除原則というものは、機能不全になっているかもしれない。そして今となって、法律に明記することにどのような意味があるのか。インターネットが普及し、放送も形を変え、情報メディアの形態が大きく様変わりした。

国民の情報取得の手段も多様化してきた今、元来の思想が存在しないところに形だけ残されてしまった集中排除原則を、このままの形で存在させることの意味を我々は真剣に考えないと

いけない時期にきていると考える。

[投稿受理日2012.8.24/掲載決定日2013.1.24]

付録

●大量予備免許に附された条件（抜粋）⁽²²⁾

2 一般テレビジョン放送事業の規模及び事業相互の関係の公正化

(1) 放送区域を同じくする場合

ア 一の一般テレビジョン放送事業者が、放送区域を同じくし又はその大部分を共通にして、テレビジョン放送局を二以上開設しないこと。

(資本の制限)

イ 一の一般テレビジョン放送事業者が、放送区域を同じくし又はその大部分を共通にする他の一般テレビジョン放送事業者の資本（議決権のあるもの。以下同じ）を所有しないこと。

(役職員の制限)

ウ 一の一般テレビジョン放送事業者の代表権を有する役員が、放送区域を同じくし又はその大部分を共通にする他の一般テレビジョン放送事業者の代表権を有する役員を兼ねないこと。

エ 一の一般テレビジョン放送事業者の役員が、放送区域を同じくし又は大部分を共通にする他の一般テレビジョン放送事業者の役員（取締役）の総数の10分の1をこえて兼ねないこと。

オ 一の一般テレビジョン放送事業者の常勤の役員又は各部門の長その他の常勤の主要職員が、放送区域を同じくし又はその大部分を共通にする他の一般テレビジョン放送事業者の役員又は主要職員を兼ね

ないこと。

カ 一の一般テレビジョン放送事業者の多数の職員が、放送区域を同じくし又はその大部分を共通にする他の一般テレビジョン放送事業者の職員を兼ねないこと。

(2) 放送区域を異にする場合

ア 一のテレビジョン放送事業者が、放送区域を異にするテレビジョン放送局を二以上開設しないこと。ただし、一のローカル地域社会を二以上に分ってそれぞれ放送区域とする局を開設する場合を除く。

(資本の制限)

イ 一の一般テレビジョン放送事業者（共通の支配又は被支配関係にある多数の者を含む）が、放送区域を異にする他の一般テレビジョン放送事業者の資本の十分の一以上を所有しないこと。ただし、自社の結成基盤たる一のローカル地域社会内であって自局の放送区域外の地域を放送区域とする他の一般テレビジョン放送事業者に経営参加する場合を除く。

ウ 一の一般テレビジョン放送事業者（共通の支配又は被支配関係にある多数の者を含む）が、放送区域を異にする他の四以上の一般テレビジョン放送事業者のそれぞれの資本の十分の一未満百分の一をこえて、同時に所有しないこと。ただし、前記イただし書の経営参加する場合を除く。

注 10分の1以上の場合に、前記イ参照

(役職員の制限)

エ 一の一般テレビジョン放送事業者の代表権を有する役員が、放送区域を異にする他の一般テレビジョン放送事業者の代表

権を有する役員を兼ねないこと。ただし、前記イただし書の経営参加する場合を除く。

オ 一の一般テレビジョン放送事業者が、放送区域を異にする他の一般テレビジョン放送事業者の役員（取締役）の総数の5分の1をこえて兼ねないこと。ただし、前記イただし書の経営参加をする場合を除く

カ 一の一般テレビジョン放送事業者の常勤の役員又は各部門の長その他の常勤の主要職員が放送区域を異にする他の一般テレビジョン放送事業者の役員又は主要職員を兼ねないこと。ただし、前記②ただし書の経営参加する場合を除く。

キ 一の一般テレビジョン放送事業者の多数の職員が、放送区域を異にする他の一般テレビジョン放送事業者の職員を兼ねないこと。ただし、前記イただし書の経営参加をする場合を除く。

ク 一の一般テレビジョン放送事業者の役員が、放送区域を異にする他の四以上の一般テレビジョン放送事業者の役員（取締役）の総数の5分の1以内10分の1をこえて兼ねないこと。

注 5分の1をこえる場合は、前記オ参照

ケ 特定の者（共通の支配又は被支配関係にある多数の者を含む。以下同じ）（地方公共団体を除く）が放送区域を異にする他の五以上の一般テレビジョン放送事業者のそれぞれの役員（取締役）の総数の10分の1をこえて兼ねないこと。

3 放送事業体内の役職員兼務の公正化 （役職員の兼務の制限）

(1) 一新聞事業者その他特定の者（放送事業者を除く）が、一般テレビジョン放送事業者の役員（取締役）の総数の5分の1をこえて、兼ねないこと

(2) 一般テレビジョン放送事業者の代表権を有する役員が、新聞事業者の代表権を有する役員を兼ねないこと

(3) 一般テレビジョン放送事業者の常勤の役員又は各部門の長その他常勤の主要職員が、新聞事業者の役員又は主要職員を兼ねないこと

(4) 一般テレビジョン放送事業者の多数の職員が新聞事業の職員を兼ねないこと

(5) 前記(2)から(4)までの条項の趣旨は、その他のマス・コミュニケーションの事業を行う者（放送事業者を除く）との関係においても、つとめてこれを尊重すること。広告代理事業者及び無線通信機器製造事業者との関係においても同様であること

●一般放送事業者に対する根本基準第九条の適用の方針⁽²³⁾

一般放送事業者の放送の申請に対し、放送局開設の根本的基準第九条を適用するにあたっての当面の省の方針を下記のとおり定める。

注 根本基準

第9条 開設しようとする放送局は、第3条及び第6条から前条までに規定する条件を満たす外、その局を開設することが放送の公正且つ能率的な普及に役立つものでなければならない。

第1 方針

- 1 放送用周波数割当計画として明らかにされている方針を適用することによって、放送の公正かつ能率的な普及を図る。
- 2 一般放送事業者の放送に、放送に関する地域社会特有の要望を充足することを期待する。
- 3 一の者によって所有または支配される放送局の数を制限し、できる限り多数の者に対し放送局開設の機会を開放する。
- 4 各地域社会における各種の大衆情報手段マスメディアの所有及び支配が、放送局の免許によって特定の者に集中することを避ける。

第2 説明

[以下、省略]

●一般放送事業者に対する根本基準第九条の適用の方針に基く審査要領⁽²⁴⁾

- 1 申請の局の事業計画等は、放送用周波数割当計画に合致すること。
- 2 申請者は、できる限り人的に（役員、番組審議会委員等の構成において）及び資本的に（株式の地域的分布等において）、その地域社会に直接かつ公正に結合すること。
- 3 一の者が所有し又は経営支配をするのは一局に限る。ただし、次の場合を除く。
 - (1) 一地域社会において、ラジオ及びテレビを兼営する場合並びにこれに準ずる場合。
 - (2) 一地域社会において、中継局を開設する場合。
 - (3) その他放送の普及等公益上特に必要があ

ると認める場合。

なお、上の放送局の経営支配の有無の判断に当たっては、次の各項を指針とする。

- (4) 一の者が放送局を所有する法人の議決権の総数の10分の1をこえて所有すること。
 - (5) 一の者の役員が放送局を所有する法人の役員（監査機関を除く。以下同じ。）の総数の5分の1をこえて兼ねること。
 - (6) 一の者の代表権を有する役員又は常勤の役員が放送局の所有者の代表権を有する役員又は常勤の役員を兼ねること。
- 4 一の者が、放送事業を行なうことによってラジオ事業、テレビ事業及び新聞事業の三事業を兼営し、又は経営支配をすることにならないこと。ただし、右の者のほかに当該地域社会に存立の基礎をもつ有力な大衆情報の供給事業が併存する場合、その他、三事業の兼営又は経営支配を行なっても当該地域社会における大衆情報の独占的供給となるおそれのない場合は、この限りでない。
- なお、経営支配の有無の判断については、三に準ずる。

注

- (1) 一方で、放送法第110条では、放送番組の供給に関する協定の制限として、特定の者からのみ放送番組の供給を受けることとなる条項を含む放送番組の供給に関する協定を締結してはならない、と過度の番組依存を禁止している。
- (2) 臨時放送関係法制調査会は、松方三郎を会長として1962年9月から2年間の期限をもち設置された郵政大臣の諮問機関であり、飛躍的な発展を遂げてきた放送に関する法制を根本的に再検討する事を目的とした。[続日本無線史 1972: 207-13]
- (3) 公布された時期で記載している。

- (4) 読売新聞, 「TV局などの名義株保有 本社調査委を設置 42社分」, 2004年11月11日夕刊, p.19.
- (5) 総務省ホームページ, 報道資料・放送事業者の「マスメディア集中排除原則」違反事例への対応について
(http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/050302_1.html), 2007年10月4日取得.
- (6) 参考人と呼ばれた総務省情報通信政策局長堀江正弘の回答より。国会会議録, 参議院総務委員会, 2005年3月18日.
- (7) 当時, 総務省情報通信政策局放送政策課長であった吉田が, マスメディア集中排除原則の緩和を踏まえて, その理由を語っている。[吉田 2008: 32-6]
- (8) 毎年, 民放連が発行する『民間放送年監』に記載されている地方局における, 株主資本比率をみれば理解できる。
- (9) [電波時報 1957a: 71-2] の申請者の名前より, 新聞社やラジオ局以外にも, 地方の財界や名士の名前が見られる。
- (10) [続日本無線史 1972: 1026] より。
- (11) 第1次チャンネルプランが完成したのは1957年6月19日で, 当時の郵政大臣は平井太郎。平井は翌7月8日に, 富士テレビジョン(現: フジテレビジョン), 大関西テレビ(現: 関西テレビ), 日本教育テレビ(現: テレビ朝日)に予備免許を与えている。また, 日本教育テレビは民放初の教育専門局である。
- (12) 民放初の教育テレビ局は平井大臣の下で免許が出されているが, 一連の免許の特徴として示す。
- (13) 競合各社の資本の持ち分, 役員の構成などを田中が指示したことで, [共同通信社 1974: 46] で, 田中が当時の事を述べている。
- (14) 直前の9月17日, 3申請者の一本化を条件にラジオ神奈川にAMラジオの予備免許を内示しているが, 停止条件はついていない。[電気通信振興会 1992: 132]
- (15) 特に(第3)放送番組などは, 放送開始後の審査内容に近く, 再免許を行う際の評価基準になるようなものであった。
- (16) [河内 2007: 115] では, “歴代の郵政相が, 地域の利害と新聞社のメンツのせめぎあいでは解けなかった難題を, わずか4ヶ月で裁いた「蛮勇」に, 郵政省の事務方はじめ関係者はあぜんとしました”と評価している。郵政省電波監理局はあぜんというより, むしろ呆れていたのではないだろうか。

- (17) 小野吉郎の事, 1956年9月から1959年4月まで, 郵政事務次官であった [続日本無線史 1973: 912]。
- (18) 国会会議録, 衆議院通信委員会, 1957年4月6日。
- (19) 例えばラジオ青森の役員をしていた竹内俊吉衆議院議員や, 鹿児島毎夕新聞社に勤めた後に県議会議員を経て上林山榮吉衆議院議員などがいた。
- (20) 実際に1958年5月の電波法改正では, 予備免許, 免許に「条件文は期限を付することができる」(第104条の2)とされている。[郵政省 1993: 320]
- (21) 国会会議録, 衆議院電気通信委員会, 1954年3月19日。
- (22) [電波時報 1957b: 60-6]
- (23) [臨時放送関係法制調査会 1964b: 55]
- (24) [臨時放送関係法制調査会 1964b: 57]

参考文献

- 井上禎男 [2009] 「地上波地方民放局の位相と目眩」『福岡大学法学論叢』, p.493-517.
- 大森幸男 [1976] 「放送と新聞・その歴史的関わり」 [1] 伊藤正巳編『放送制度—その現状と展望—』, 日本放送出版協会, p.204.
- 片岡俊夫 [2001] 『新・放送概論』NHK出版.
- 河内孝 [2007] 『新聞社 破綻したビジネスモデル』, 新潮社.
- 共同通信社 [1974] 『歴代郵政大臣回顧録(第3巻)』, 通信研究会.
- 続日本無線史 [1972] 『続日本無線史 第2部上』, 続日本無線史刊行会.
- [1973] 『続日本無線史 第2部下』, 続日本無線史刊行会.
- 通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会 [2009] 『通信・放送の総合的な法体系の在り方<平成20年諮問第14号>答申』, 情報通信審議会情報通信政策部会.
- 電気通信振興会 [1992] 『電波監理審議会40年のあゆみ』電気通信振興会.
- 情報通信審議会 [2009] 「通信・放送の総合的な法体系の在り方<平成20年諮問第14号>答申」, 総務省ホームページ
(http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/02tsushin01_000024.html), 2012年8月23日取得.
- 電波時報 [1957a] 「電波時事・テレビジョン放送局申請状況」『電波時報』, 郵政省電波監理局, 4月号, 1957, p.71-2.
- 電波時報 [1957b] 「電波時事・テレビジョン放送局の全国的予備免許について」『電波時報』, 郵政省

- 電波監理局, 12月号, 1957, p.57-67.
- 日本民間放送連盟 [1961] 『民間放送十年史』, 日本民間放送連盟.
- 濱田成徳 [1956] 「わが國のテレビジョン」『テレビジョン』, テレビジョン学会, 10 (7), 245.
- [1967] 「UHFテレビの活用」『テレビジョン』, テレビジョン学会, 21 (10), 679.
- 林怡蓉 [2003] 「放送法改正と日本の放送番組政策-政策をめぐる政治過程と政策内容の分析-」『社会学部紀要第』94号, 関西学院大学社会学研究科, p.115-127
- 松田浩 [1980] 『ドキュメント放送戦後史Ⅰ』, 双柿舎.
- [1981] 『ドキュメント放送戦後史Ⅱ』, 双柿舎.
- 松前重義 [1987] 『松前重義わが昭和史』, 朝日新聞社, 1987.
- 民間放送連盟 「日本民間放送年監」, コーケン出版.
- 山本博史 [2011a] 「図説「通信・放送」法 ①」『放送文化』2011年夏号, NHK出版, p.56-63.
- [2011b] 「図説「通信・放送」法 最終回」『放送文化』2011年秋号, NHK出版, p.94-103.
- 郵政省 [1993] 『放送六法』, 郵政省放送行政局放送政策課, きょうせい.
- 吉田真人 [2008] 『認定放送持株会社 改正放送法の実際』放送界2008陽春号, マスコミ研究会, p.32-6.
- 臨時放送関係法制調査会 [1964a] 『臨時放送関係法制調査会・答申書』, 郵政省.
- [1964b] 『臨時放送関係法制調査会・資料編』, 郵政省.