

デジタル時代における映像マスメディアの 経営環境変化と制度改革に関する一考察（前編）

辻 智佐子・辻 俊一・渡辺 昇一

要 旨

本稿は、デジタル時代における放送制度改革の検討状況を取り上げ、映像マスメディア、特に県域で放送事業を行っている地上基幹放送事業者（ローカルテレビ局）の持続的なメディア経営の観点から、現在制度改革で検討されている施策の実効性と課題について考察した。まずメディア経営に関する先行研究と業界動向を整理し、ローカルテレビ局の経営問題については、従来主として業界内の競争関係を中心に考察されるにとどまっており、企業経営論として経営の持続性に踏み込んだ研究はほとんど蓄積されていないことを指摘した。次に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（総務省）で検討されている施策内容を論点ごとに整理し、ローカルテレビ局にとって実効性のある経営の選択肢となり得る制度設計に必要な視点を考察した。さらに制度改革検討において重要な論点になっている、マスメディア集中排除原則の歴史的経緯や変遷、緩和にあたっての課題を整理し、複数の放送対象地域における放送番組の同一化等による「地域性」確保の懸念点等を指摘した。そして前編のまとめとして、デジタル情報空間で放送法制に基づいた放送の同時配信が果たす意義や役割と、それを実現にするにあたっての新技术の応用・実用化や業界横断的で柔軟な制度設計の重要性について指摘した。

キーワード：放送制度、マスメディア集中排除原則、ブロードバンド代替、NHK、ローカルテレビ局

前編目次

1. 問題の所在
2. メディア経営に関する先行研究
3. 放送法制改革の動向と地上基幹放送事業者の経営問題

4. 放送法制におけるマスメディア集中排除原則の意義
5. 小括

後編目次

1. はじめに
2. 2022年度決算から見たローカルテレビ局の収支構造
3. 表現の自由, 知る権利から見たメディアの地域性の意義と機能
4. 制度改革の検討内容と今後のローカルテレビ局経営の在り方
5. 総括

1. 問題の所在

テックジャイアントから個人に至るまで、デジタル技術を応用した情報の収集・編集・伝送・発信・発行・共有・流通手段により、多種多彩な映像・音声・データで構成されたコンテンツやサービスを発信・提供するメディアを作れる時代となり、今この時点でもさらに変化が加速している。かつてメディアでは新聞、雑誌、ラジオ、テレビ等が影響力を持つ代表的存在とされてきたが、映像配信事業や動画共有サービス、ソーシャルメディアをはじめ、政府・自治体や企業、各種機関・組織・団体等が自らメディア化するとともに、個人のデジタル発信力もさらに拡張され、デジタル情報空間においてそれぞれの存在感や影響力が日々増大している。Web3やNFT、DAO、メタバース、デジタルツインなど新しい言葉や概念が生み出される中、いわば「誰でも」「なんでも」放送局になれる」社会が到来したと言える⁽¹⁾。

こうした時代状況、社会経済環境の中、従来の映像マスメディアで大きな役割を果たしてきた放送事業が、民主主義社会において求められる役割をデジタル情報空間でどのように果たすかについて、総務省では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を中心に、ステークホルダーを参集して議論を重ねている⁽²⁾。その一方で、インターネットでのコミュニケーションが社会的に幅広く普及・定着し、広告費の中でインターネットが首位になるなど、放送事業をめぐる経営環境は一層厳しくなっている⁽³⁾。

公共性が高い他の事業分野を見ると、鉄道やバス事業という社会経済の基盤を担う企業の採算性や持続可能性という経営問題が大きくクローズアップされるようになってきている。これまで我が国の民主主義と社会経済を支えてきた仕組みが大きな転換期に差し掛かっており、放送制度もその一つと考えることができるのではないか⁽⁴⁾。

放送制度改革に関して諸外国の動向に目を転じると、イギリスでは、政府とBBCが新しい特許状に向けた具体的検討内容を公表しており、我が国と比較してより踏み込んだ見直しに関する

議論が、政府・議会を含めて展開されている。またフランスでは受信料廃止のロードマップが示されるなど、ヨーロッパではインターネットにおけるコミュニケーションや経済の拡大を受け、公共放送の在り方を含めて放送制度の見直しが一段と加速している。

本稿は、デジタル時代における諸外国の放送制度改革や放送事業の実情も参考にしつつ、これまで我が国の映像マスメディアの中心的役割を果たしてきた地上基幹放送事業者が、無線の放送波に加えデジタル情報空間も含めて公共的役割を果たしていくことについて、以下の2つの視点から考察する⁽⁵⁾。

- ・放送制度改革の議論の中で、地上基幹放送事業の経営環境はどのように認識・検討され、地上基幹放送事業が我が国の民主主義社会を支える仕組みとして持続可能な事業となる構想や施策等が具体的に示されているのか
- ・デジタル情報空間で地上基幹放送事業が公共的役割を十全に果たすためには、制度設計においてどのような検討や取り組みが必要か

前編では、まずメディア経営に関する先行研究についてテレビ放送事業を中心に振り返って課題を抽出するとともに、放送制度改革の検討における現在の論点と新しい施策の方向性をメディア経営の観点から整理し、改革の柱の一つであるマスメディア集中排除原則緩和について、同原則確立の歴史的経緯やその後の変遷と現状を整理し、今後の在り方について検討を行う。

この課題はまさに現在進行形であり、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（総務省）やそのワーキングである小規模中継局等のブロードバンド等による代替に関する作業チームと公共放送ワーキンググループの議論を注視するとともに、デジタル情報通信技術革新やコロナ禍、安全保障環境の緊迫化等の影響を受けた人々の行動変容の同時進行で参照しながら、前編は2022年12月時点でのせき止めとして考察する。

2. メディア経営に関する先行研究

1953年にNHKが白黒テレビ放送を開始し、その後1960年にカラーテレビの本放送が始まると民放局による放送も充実し、1975年にはカラーテレビの世帯普及率は90%となった（郵政省編 [1987] 124頁）。放送はラジオからテレビの時代へ移行し、テレビは長らく黄金時代を謳歌した。戦後の放送免許付与制度のもとでNHKは受信料によって、民放は広告収入によってそれぞれの経営は盤石であり、長く続いたテレビ放送時代を反映して、映像マスメディアに関連するこれまでの先行研究等では経営問題を真っ向から検討したものは少ない⁽⁶⁾。その代わりに、テレビ放送の普及過程における「NHK対民放」の二元体制論や民放におけるテレビコンテンツ論、CATV登場以降の多チャンネル化における「民放対民放」の放送サービスの状況、ネット解禁

以降の公共的放送の意味など、既存の放送制度の枠組みにおける議論に集中している。

しかし、21世紀を迎えてデジタル化がより一層進展し、「一般放送」の急速な普及によってテレビ放送時代に変化が生まれる。「一般放送」とは、2010年の放送法改正で新たに定義され、電波法の規定に基づき優先的に割り当てられた周波数の電波を利用する「基幹放送」以外の、CATVやインターネットを利用するIPマルチキャスト放送などを指している。「一般放送」の浸透に加えて、特に広告収入に頼ってきた民放は2008年のリーマンショックによって打撃を受け、さらに2020年のコロナ禍はテレビ局全体の経営に大きな影響を与えた。コロナ禍を経てようやく映像マスメディアの経営問題に関心が高まってきたわけであるが、新聞、ラジオ、テレビのマス3媒体に関する経営問題が昨今においてどのように取り上げられているのかを先行研究や業界レポート・雑誌記事等から整理してみたいと思う。

2.1 新聞・ラジオ

新聞とラジオは、テレビよりも古い歴史を持ち、時代の潮流とともに広告収入の減少を経験したメディアであるため、新聞社やラジオ局において経営上の危機感は早くから共有されていた。最近の研究では、北郷裕美は、1992年に法整備されたコミュニティ放送（FM放送）の経営状況を取り上げ、閉局事例の分析をとおしてコミュニティ放送が持続できる条件を分析し、地元の強力な支援体制の存在や人的ネットワーク、公共性の必要性などを挙げている（北郷 [2021]）。

曾我部真裕は、マスメディアに対する不信問題を新聞にフォーカスして検討しており、販売部数や広告収入の激減による信頼の失墜は統計上見られないが、経営基盤が情報コンテンツに影響を与えることから、新たな報道の在り方を能動的に考え実践する必要があることを、「スマートシュリンク」という表現で提案している。例として、ある分野で専門性の高い記者によるオンラインセミナーの開催やTwitterなどを介した情報発信、また才能を見出して記者をプロデュースするといった取り組みは新聞社に対する人々のコミットメントを深めるとしている（曾我部 [2020]）。

一般社団法人日本新聞協会は、『データブック 日本の新聞 2022』において発行部数や総売上高、広告費などの基礎データを公表しており、加えて各年の新聞社の動向を詳細に記録した『日本新聞年鑑』を1947年以来毎年発刊している。これらの報告書から、新聞社の経営状況について統計的に知ることができる。その他にも同協会による月刊雑誌「新聞研究」では、新聞社の経営状況を資料として定期的に記載し、その分析を行っている。「新聞研究」の最近の特集では、2018年11月号で「帰路に立つ新聞メディア デジタル生き残りへの課題」と題してセミナーを開催したり、2018年12月号で「新聞界の直面する諸課題：新聞力を磨く経営戦略」と題して座談会を実施したりしており、また2019年11月号からは「経営レポート」のコーナーが設けられ、

新聞経営を論題に挙げて記事を掲載している。

その他、インターネット時代のマスメディアを取り巻く経営問題に着眼し、その対応策について検討している雑誌の記事などがある⁽⁷⁾。

2.2 メディア研究におけるテレビ

メディア⁽⁸⁾の概念から放送事業、テレビ局を取り上げて議論した研究には蓄積があるが、その観点は主に社会的役割・影響、文化・制度、コミュニケーション機能、コンテンツ分析（視聴者分析）、技術、そしてこれらを包括的に含む歴史などである⁽⁹⁾。

コミュニケーション・プロセスにおける「送り手」をメディア産業として位置付け、放送事業の中でテレビ局について解説している湯浅正敏らの『メディア産業論』は、大学生向けテキストとして新聞やテレビ、インターネット、映画、音楽などの各メディア産業がどのような制度を構築し、DX時代にいかに変容を遂げようとしているのかを論じたものであり、経営問題に関して踏み込んだ洞察はない（湯浅編 [2020] 13-41 頁）。

メディアを歴史的視点から比較分析することでメディア論を展開する佐藤卓己は、各メディアが各時代に果たした機能や影響について歴史事象を紐解きながら批判的かつ示唆に富んだ考察を行っている。テレビについては、他のメディアとの比較からその特徴に言及しつつ、テレビの果たしてきた社会的役割や影響、情報化社会におけるテレビの抱える課題、テレビの公共性に係る問題など多岐にわたる論点を提示しているが、メディアを経営の視点で論じたものではない（佐藤 [1998], [2006]）⁽¹⁰⁾。

同じ歴史的視点に立ちメディア論をとおして戦後日本史の再構築を試みた大石裕らの研究では、メディアが「市民意識」⁽¹¹⁾にどう関わってきたかを戦後の歴史を振り返りながら問題提起し、沖繩問題、公害・環境問題、原子力問題においてメディアが発信してきたメッセージを人々がどのように受容してきたのかを検討している（大石編 [2012]）。テレビに関しては、戦後の日本社会を大きく特徴付けるものとして捉えられており、平井智尚がインターネットを通じて可視化されたテレビ視聴者の活動の中に市民によるメディアを介した公共性（開放的で複数性を包含する公共性）を見出し、公共性とメディアの新たな可能性を模索している（平井 [2012]）。

2.3 テレビ局の経営問題

本稿のテーマに近い論考として、テレビ局の経営問題を取り上げた研究には以下のようなものがある。

まず、ローカルテレビ局（地上基幹放送事業者である地域のテレビ民放社）の経営についてである。ローカルテレビ局の経営基盤の強化は、公平で信頼できる地域密着型情報の維持のために、

また民主主義の根幹を支えるためにも必要な議論と言える。脇浜紀子・菅谷実は、ICT革命によってメディア産業の放送と通信の融合が進み、従来の限られたメディア企業が一方的に情報を流通させて利益を得るモデルは過去のものとなりつつある状況下で、公共的機能を担う地域ニュースと地域情報にフォーカスし、欧米諸国やアジア諸国の事例を参照しつつ「メディア・ローカリズム」という概念で地域情報の在り方について論じている。その中で、公共サービスとしての地域メディアの在り方を検討することは今後の重要な政策課題であり、ケーブルテレビやSNSなどの多様なメディア・サービスが地上波局の補完的役割を担うことで「メディア・ローカリズム」を実現すると述べている（脇浜・菅谷 [2019]）。

鈴木健二は、ローカルテレビ局の地上デジタル放送完全移行以前に、バブル経済崩壊による広告収入の減少や地上波のデジタル化、「マルチメディア集中排除原則」の緩和政策によって1990年代以降経営難に直面したローカルテレビ局の将来について提言を行っている（鈴木 [2004]）。鈴木は、ローカルテレビ局の事例分析や在京キー局、準キー局、ローカルテレビ局へのマルチメディア時代に関するアンケート調査をもとに、ローカルテレビ局の従来の経営の在り方を批判しつつローカルテレビ局の抱える問題を整理し、アメリカを例に取りながら「地域密着」を将来的キーワードにすること、そのためには放送と通信が融合する中で「放送」の概念や放送法の抜本的改正について熟考すべきであること、そして体質改善・合理化をギリギリまで押し進めた上で合併を含むローカルテレビ局同士の連携や限定的公的助成を導入することを提案している。また、公共性との関連において鈴木は、ローカルテレビ局は生き残るためなら公共性やジャーナリズム性を犠牲にする覚悟であるというアンケートの結果（同、107-109頁）を受け、BS放送の普及や地上波のデジタル化によってCSデジタル放送がそうであったように「資本の論理によって公共性やジャーナリズム性がテレビから放逐されるであろうことは火を見るより明らかだ」（同、111頁）と述べている⁽¹²⁾。

次に、テレビ局全般について議論した研究では、在京キー局に勤務経験のある塚本幹夫は、テレビ局の経営状態がコロナ禍によって未曾有の危機に直面していることを憂慮し、メディア産業の急速な構造変化にどう対応すべきかを先行するアメリカの事例を紹介しつつ、ハードとソフトの分離、放送同時配信の制度上の位置付けの変更、資本規制の緩和という3つの提案を行っている（塚本 [2020]）。

デジタル時代におけるテレビの再生を議論している水島久光は、テレビの危機は公共圏の崩壊の危機であり、これを回避するためにはデジタル技術を味方に付けて「自覚的な意味の生成過程（「選択」「記憶」）を築く必要があると述べている。「自覚的な意味の生成過程」とは、水島の言葉を借りれば、「『選択』や『記憶』といった個々の思考のモメントと社会的コミュニケーションを結ぶ行為が、いかなる仕組みで、どのように『技術』に媒介されて、外部化した表現や他者の

姿を参照し、社会的な規範の認識と生産に再帰的に結びついているのかを知ること」（水島 [2008] 28 頁）である。デジタル化による新しい技術を生かしたテレビは、その中核にアーカイブ⁽¹³⁾を置き、多様にアクセスできる時空間として生成されることで、公共圏を支える媒介的機能を果たすことができることをアイディアとして提案し、テレビをメディアと社会の関係から再帰的に位置付けようとした点に水島の議論の特徴がある⁽¹⁴⁾。

NHK でメディア研究に取り組んでいる谷正名は、デジタル技術の進展によって放送事業の経営環境が悪化する中で、マスメディアの公共的役割の観点から「主に組織を拠りどころにしてきたマスメディア」（谷 [2021] 58 頁）の経営改善は緊要であり、「組織の持続可能性をどう担保するか」（谷 [2021] 59 頁）について、テレビ局を事例に組織内のマーケティングとイノベーション機能に着目して議論を展開している。谷の言うマーケティング及びイノベーションとは「顧客価値の創造」であり、従来の「『編成』という組織・機能を、『マーケティング』『イノベーション』を基本概念に据えた『コミュニケーションデザイン』へと再定義・再構築すること」（谷 [2021] 71 頁）を指摘している。

全国の民間放送事業者から構成される一般社団法人日本民間放送連盟（以下、民放連）は、テレビ局に関する情報発信を積極的に行っており、経営状況に関わる機関誌や書籍等も発行している。『民放経営四季報』では、当該期の日本経済の現況と照らし合わせながらテレビやラジオの営業収入の推移や見通しについて逐次報告を行っている。隔月誌『民放』（2021年3月号をもって廃刊）では、テレビ局の広告収入に関する記事が時折特集されており、そのうち民放連研究所長の木村幹夫は、デジタル時代におけるテレビ広告の構造的変化の要因をネット広告へのシフトと HUT（総世帯視聴率）の低下の2つに求めているが、テレビ営業収入に関しては楽観的な見解を示している（木村 [2018]）。しかし、いずれの機関誌の記事も個社の経営に関するより具体的な検討はない⁽¹⁵⁾。

民放連研究所では、早期に放送産業の構造変化による危機について警鐘を鳴らしており、「視聴者」「経営」「番組」の3つの側面の動向に着目して将来的ビジョンを検証し、「経営」の側面からは民放経営の現状を踏まえつつ危機への対応策としてソフト開発やニューメディア事業への積極的な進出など経営戦略について述べられている（日本民間放送連盟放送研究所編 [1987]）。また、1997年に民放連研究所が発足させた「放送産業モデル研究会」では、デジタル時代の新たなビジネスモデルの開発の必要性が議論され、その内容をまとめた『デジタル放送産業の未来』において7つのテーマ⁽¹⁶⁾における現状分析をベースに将来的展望が描かれている。「放送局経営」の将来的展望については、通信・放送融合型サービスの開発や経営効率の向上、インターネットビジネスへの本格的参入を提案している（日本民間放送連盟研究所編 [2000]）。

最近では、民放連研究所客員研究員会が、DX時代における放送の信頼と公共性について再考

する重要性を説き、主に制度面から放送と公共性の関係について考察している（民放連研究所客員研究会編 [2020]）。DX時代には放送と通信の融合が不可欠であるが、健全な民主主義の基盤になると期待されたインターネットの普及がフェイクニュースやヘイトスピーチ、ネット炎上、ネットいじめなど数々の問題によって民主主義を弱体化させる現象が起こる中で、放送の定義と存在意義を改めて問い直し放送の果たす「公共性」の役割を再認識することによって、DX時代の放送が価値あるものになると論じている。また、そのためにも放送に従事する多様な人々の公共性意識や倫理観を養うための人材育成システムを構築すべきことを問うている。さらに、放送のこれからのニーズを日本の政策や他国の事例、視聴の実態などから検討している⁽¹⁷⁾。

そして、先行研究等ではないが、2021年からスタートした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（総務省）では、社会的資本としての放送の意義・役割やデジタル時代に沿ったインフラ設備とコンテンツ制作・配信に関する論点に加え、マスメディア集中排除原則をはじめとする現行の制度の観点から放送の経営問題を議論の俎上に上げて、現在検討中である（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 [2022a]）。制度面の見直し検討のため議論は多岐に渡り、現時点では直面する経営問題の具体的方策を積極的に打ち出すまでには至っていないが、マスメディア集中排除原則を緩和する方向で進められている。「放送の多元性・多様性・地域性の確保を目指すマスメディア集中排除原則について、インターネットを含め情報空間が放送以外にも広がる中で、経営の選択肢を増やす観点から見直しを図るべき」（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 [2022a] 46頁）であり、「地域社会の実態等を踏まえつつ、経営の選択肢を増やす観点から、同一の放送番組の放送対象となる地域について柔軟化を図るべき」（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 [2022b] 49頁）であるという方向性を示しており、テレビ局の経営を合理化するためには、従来の公共性との抱き合わせで議論されてきた地域性に対する考え方が大きく変わることになる⁽¹⁸⁾。

以上のように、新聞社やラジオ局については経営の側面からある程度の議論が積み重ねられてきたが、テレビ局の経営については業界の専門雑誌やレポートでの議論にとどまっており、企業経営論としてまとまった研究の蓄積はない。また、インターネットを中心とする「一般放送」の利用が広がる中で、改めてデジタル時代の「基幹放送」の公共性の意味を問う議論は活発化しているが⁽¹⁹⁾、放送事業の継続性、収益性と関連付けた論考は少ない。しかし、ブロードバンドと動画配信事業の普及を背景に、広告費でインターネットがテレビを抜いて首位となり、またコロナ禍で視聴者の行動変容が加速する中、映像メディアとしての放送事業者の経営問題が改めて問われる状況となっている。

3. 放送法制改革の動向と地上基幹放送事業者の経営問題

3.1 総務省の制度改革検討の推移とステークホルダーの共有されている状況認識

放送事業を主管する総務省は、諸外国に立ち遅れている放送のインターネット常時同時配信を我が国でも円滑に推進することを目指し、これまで新たな時代の放送制度や公共放送の在り方に関する検討体制として、

- 放送を巡る諸課題に関する検討会
(座長：多賀谷一照 千葉大学名誉教授)
第1次取りまとめ(2016年9月9日)
第2次取りまとめ(2018年9月28日)
- 放送を巡る諸課題に関する検討会 公共放送の在り方に関する検討分科会
(分科会長：多賀谷一照 千葉大学名誉教授)

を設けて検討を進めてきており、その後継検討体制である、

- 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
(座長：三友仁志 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授)
取りまとめ(2022年8月5日)
- 小規模中継局等のブロードバンド等による代替に関する作業チーム
(主査：伊東 晋 東京理科大学名誉教授)
- 公共放送ワーキンググループ
(主査：三友仁志 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授)
- 放送コンテンツの制作・流通の促進に関するワーキンググループ
(主査：山本龍彦 慶應義塾大学大学院法務研究科教授)

が2022年末時点で審議や実証事業を行っているところである。この文脈を踏まえ、放送事業の経営環境に関する現状での共通理解を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(総務省)の取りまとめ(2022年8月5日)に基づいて見ていく⁽²⁰⁾。

まずデジタル時代における放送を取り巻く環境変化について、ブロードバンドの普及と動画配信サービスの伸長により視聴スタイルが変化し、特に若者を中心とした「テレビ離れ」が顕著となる中、放送の広告市場の縮小や人口減少の加速化、情報空間の放送以外に広がっているという認識を示している。この状況認識のもと、デジタル時代における放送の意義・役割として、「災害情報や地域情報等の『社会の基本情報』の共有といった社会基盤としての役割、健全な民主主義の発達への貢献」「取材や編集に裏打ちされた信頼性の高い情報発信」「情報空間全体における

インフォメーション・ヘルスの確保」を挙げている。

これを受けて「2030年頃の『放送の将来像』として、『デジタル技術を最大限活用しつつ、放送ネットワークインフラに係るコスト負担を軽減するとともに、インターネットによる配信を含めた多様な伝送手段を確保し、これらにより良質な放送コンテンツを引き続き全国の視聴者に届け、その社会的役割を維持・発展させていくこと』を目指す」とし、「放送の持続的な維持・発展を可能とし、放送事業者が中長期的な経営戦略を描くことのできる環境を整備するため、経営の選択肢を拡大する観点から柔軟な見直しを行うべき」としている。そして守りの戦略として「放送ネットワークインフラのコスト負担の軽減」と「コンテンツ制作に注力できる環境整備」を挙げ、放送ネットワークインフラの将来像として『『共同利用型モデル』の推進（中継局、マスター設備等）」「マスター設備の効率化（IP化、クラウド化等）」「小規模中継局等のブロードバンド等による代替」という方針を示している。また攻めの戦略として「放送の価値のインターネット空間への浸透」を挙げ、放送コンテンツのインターネット配信の在り方として「インターネット空間への放送コンテンツの価値の浸透」「放送に準じた公共的な取り組みを行う放送同時配信等の後押し」「NHKのインターネット配信の在り方」という方針を示している⁽²¹⁾。

3.2 放送制度見直しの方向性と具体的な検討状況

本取りまとめにおいて同検討会は、放送の社会的役割の維持・発展に向けて、上記の守りと攻めの戦略の環境整備を行うため、デジタル時代における放送制度の在り方として、

- ・マスメディア集中排除原則の見直し
- ・複数の放送対象地域における放送番組の同一化
- ・「共同利用型モデル」に対応した柔軟な参入制度
- ・ブロードバンド等による代替に伴う制度整備
- ・NHKにおけるインターネット活用業務の制度的位置付け

という5つの柱を立て、経営の選択肢を拡大する柔軟な制度見直しを行うこととしている。

まず「マスメディア集中排除原則の見直し」と「複数の放送対象地域における放送番組の同一化」について、「『同一の放送番組の放送を同時に受信できることが相当と認められる一定の区域』たる放送対象地域は県域を基本としているが、地域社会の実態等を踏まえつつ、経営の選択肢を増やす観点から、同一の放送番組の放送対象となる地域について柔軟化を図るべき」という今後の方向性を示し、「具体的には、放送対象地域自体は現行から変更せず、希望する放送事業者において、複数の放送対象地域における放送番組の同一化が可能となる制度を設けるべきで」「放送番組の同一化を可能とする地域については、放送の多元性・多様性・地域性に与える影響を考慮し、マスメディア集中排除原則における隣接の概念を参考に、一定の制限を設けるべき」とし

ている。これにより今後民間放送の系列単位で経営効率化が経営の選択肢となる道が開かれることとなる。しかしこの施策が経営基盤強化にどの程度資するのか定量的には示されておらず、放送の広告市場の縮小が続く中で経営効率化の実効性と放送の地域性確保とのバランスをどう取るのかが放送事業者の今後の課題となると予想される。

次に放送ネットワークインフラの将来像の一つである『共同利用型モデル（中継局、マスター設備）』に対応した柔軟な参入制度について、ハード・ソフト分離の制度的手当の必要性を検討し、措置することとするとともに、ミニサテライト局の共通的なコストについてはNHKが受信料収入で負担するという方向性が示されている。マスター設備の集約化・IP化・クラウド化は、放送事業者の設備更新のタイミングと調整を取りながら民間放送の系列単位で進むことが想定されているものの、現時点では技術要件やサイバーセキュリティ対策等について多くの課題が残されている。マスターは放送事業者のジャーナリズムと文化創造の根幹に関わる重要設備の問題であり、調整と実現には時間がかかるものと予想される。

続いて「ブロードバンド等による代替に伴う制度整備」に関して、「FTTHを用いたIPユニキャスト方式について、比較的受信世帯数の少ない小規模中継局等の代替としての経済合理性が期待でき、代替手段としての利用可能性がある」とし、「IPユニキャスト方式のほか、IPユニキャスト方式以外の代替手段も含め、最適な代替手段について引き続き検討を進めていくべき」とされている。そして「特定の地域を対象に住民の方々や地方公共団体等の協力を得ながら配信を実験的に行う」という方針に基づき、2022年10月から総務省が関東地方の3か所で実証事業を開始し、「現実的な代替の可能性についての検証・検討」に取り組んでいるところである。そして総務省に対して「ブロードバンド等による代替について、2026年度（令和8年度）以降の円滑な実現に向けて制度面・運用面の課題等の検討を行うことが適当としている。

最後に「NHKにおけるインターネット活用業務の制度的位置付け」については、「インターネットを含めて情報空間が放送以外にも広がる中においても、二元体制を情報空間全体で維持していくことが重要であるとの認識の下」で、「インターネット配信の在り方について引き続き検討していくべき」としている。これを受けて「公共放送ワーキンググループ」が設置され2022年9月から審議を開始している。このワーキンググループの論点は、「インターネット時代における公共放送の役割」「NHKのインターネット活用業務の在り方」「インターネット活用業務に関する民間放送事業者への協力の在り方」「インターネット活用業務の財源と受信料制度」とされ、2023年6月頃を目途に親会に報告するスケジュールで審議が行われることとなっている⁽²²⁾。

3.3 実効性のある経営の選択肢となり得る制度設計に必要な視点

総務省が推進している今回の検討の目的の一つは、「デジタル時代において、放送を取り巻く

環境は大きく変化し、情報空間が放送以外にも拡大する一方で、インターネット空間ではアテンションエコノミーが形成され、フェイクニュース等の問題も顕在化。情報空間全体におけるインフォメーション・ヘルスの確保の観点から、デジタル時代においてこそ、その社会的役割に対する視聴者の期待に答えていくことが求められる」という課題認識のもと、放送事業者の経営の選択肢となり得る具体的な施策を打ち出し、環境整備として制度化することである（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 [2022c]）。放送の広告市場縮小や人口減少・世帯数減少等により民間放送とNHKはいずれも放送事業収入が減少すると想定されている。経営環境がさらに厳しくなっていくにあたり、制度設計も近い将来において個社の経営基盤強化さらには経営改善に実効性のあるものでなければ、我が国の民主主義を支える仕組みとしての放送事業を今後も持続可能なものとするのは困難となる。

制度改革の実効性という観点から見ると、『『共同利用型モデル』に対応した柔軟な参入制度』と「ブロードバンド等による代替に伴う制度整備」については、個社の設備投資や維持運営経費に直結する課題であり、費用規模、投資効果、初期投資及び運用経費の原資の確保方法、採用する技術の有効性と採算性等が、具体的な実証結果に基づいて提示されることが必須である。現行の地上基幹放送事業者に対して単にネット配信事業を兼営させるとするような施策ではなく、放送制度をインターネット情報空間の公共情報エリアとして構築・維持運営できる、低コストで安定した仕組みの導入と継続的な改善やアップグレードの推進・実行方法等を示すことで、地域の地上基幹放送事業者を含めたすべてのステークホルダーが安心して経営決断できるレベルになると考えられる。当面の間、従来の無線の放送網に加えてインターネット技術を応用した「新しい放送網」の在り方を提示することが求められている。

また「NHKにおけるインターネット活用業務の制度的位置付け」については、公共放送ワーキンググループの審議に先立って、自由民主党「放送法の改正に関する小委員会」（委員長・石田真敏元総務相）が2022年8月24日、NHKのインターネット活用業務を「本来業務」（放送法制上は「必須業務」）とすべきかどうかを検討するよう求める提言書を寺田稔総務大臣（当時）に提出しており、すでに政治課題となっていると見ることができる。放送のネット配信が放送法の必須業務となった場合の受信契約の位置付けや受信料収納の具体方法、受信料の具体的な料額等について幅広い国民・視聴者の合意が得られ、かつ他の放送事業者やネット事業者に不利益を及ぼさないことを定量的・定性的に明示できれば、今後進展するものと思われる。

提言書は放送制度の在り方について、「NHKの業務の在り方」「受信料の見直し」「メディア所有規制等の柔軟な見直し」「魅力あるコンテンツ制作」「設備コストの抑制」「同時配信等への安全・円滑なアクセス」の6つの柱を挙げている。さらに総務省に対して、“広域局で地域の情報量が手薄である”という指摘を踏まえた制度設計を求めるとともに、放送事業者の経営ガバナ

ンスについて国の成長に貢献するためのコンテンツ制作への投資を増やすことを指摘している。これは放送番組編集の地域性を確保できる制度的枠組みが必要であるとともに、外資規制の問題にとどまらず広告市場縮小等の経営環境変化に対する個社の経営基盤の強化や収入の多角化、財務強化の在り方等が避けて通れない視点であるという認識を示したものと考えられる。いずれも放送事業者が長年構築・維持してきた放送網の在り方の再定義につながる根底的な問題提起であり、現在検討の枠組みに入っていないラジオや衛星放送、ケーブルテレビを含めた放送事業というエコシステム全体の進化と市場構造変動への適応につながる制度設計が求められている（日本民間放送連盟 [2022]）。

こうした文脈で「マスメディア集中排除原則の見直し」や「複数の放送対象地域における放送番組の同一化」というジャーナリズムや言論の根幹に関わる見直しは、放送事業の制度的目的を達成しながら実効性のある経営の選択肢となり得るかどうかは、上記の提言書にも関わる重要な論点であると考えられる。次節では、マスメディア集中排除原則の目的、時代的推移を振り返り、我が国の民主主義における意義を改めて整理する。

4. 放送法制におけるマスメディア集中排除原則の意義

4.1 マスメディア集中排除原則の内容

マスメディア集中排除原則は、憲法第21条により保障された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ことにより、多元性・多様性・地域性を確保することを目的とするものとされる。

この原則は現行法では次の条項が基本となっている（放送法第93条1項5号）。すなわち、一の者が複数の基幹放送の業務を行うことができないよう、次のいずれかに該当する者については、認定をしないこととしている。

- ① 基幹放送事業者
- ② ①に対して支配関係を有する者
- ③ ①の者または②の者がある者に対して支配関係を有する場合におけるその者

以下、この原則の経緯、現行法制の概要、そして今般この原則を変更することが議論されているのでその状況について、整理したい。

4.2 放送制度の変遷の中におけるマスメディア集中排除原則

第2次世界大戦以前及び戦中における放送は、東京・大阪・名古屋の各放送局が解散され、1925年に社団法人日本放送協会（NHK）が設立され、統合・一元化された組織が全国統一の経

営組織として位置付けられて、放送制度が開始されることとなった。統一的で均質的な放送がなされていたとされるが、初期の放送では地域の特徴をもつ多様な番組を制作されていた。

その後、1934年の組織改革に伴い中央統制が強まり、1936年の勅令「情報委員会官制」を契機に、その後の戦時下でマスメディアを政府の一元的統一のもとにおくこととなった。1944年の閣議決定「決戦世論指導方策要綱」においては、その方針として「世論指導ハ国体護持ノ精神ヲ徹底セシメ敵ノ気心（ママ）ヲ激成シ以テ闘魂ヲ振起スルコトヲ目的トシ国民ヲシテ知ラシムベシ倚ラシムベシノ方針ニ則リ特ニ世論生起ノ根源ヲ衝キテ之ガ適正ヲ期ス」と定められた（日本放送協会編〔1977〕73頁）。

戦後、GHQによる日本占領期においては、公共放送（まず、ラジオ放送）のために、放送委員会の結成が指令された。その基本的任務は日本での放送事業の民主化に貢献すること、とされた。放送委員会は1946年9月に放送基本原則草案を作成し、「一切の権力に対し自主的な存在であり、不偏不党であるとともに国の内外の商業主義に従属せず、独立不羈の国民性を創り出すことに努力する」ことを求めた。

1950年には、電波三法（電話行政を担当する行政委員会を設置する「電波監理委員会設置法」、電波利用の基本法たる「電波法」、放送を公共の福祉に適合するように規律しその健全な発達を図ることを目的とする「放送法」の三法律）が成立した。この電波三法の成立により、従来、政府とNHKによる放送独占の否定、とりわけ民放による放送事業独占の打破は、放送界に自由競争を導入し、国民の側に放送選択の自由をもたらしたと評価された。1951年には、一般放送局免許申請80数社のうち16社に予備免許が与えられた。

1952年4月にサンフランシスコ平和条約が発効し、日本は主権を回復したが、同年7月に、電波監理委員会は、テレビ放送について「我が国におけるテレビジョン放送実施に対する方針並びに措置」を決定した。この決定の方針においては、テレビがマスコミュニケーションの究極であり、言論、表現の独占を強く排除すること、しかし周波数には限りがあり、巨額の資金を必要とするから経過的には一企業形態の独占の可能性はあるが、速やかに独占を排して複数の局の開設されることを要望する、とされていた。この方針の決定の後、電波監理委員会は廃止された。

放送行政事務は郵政省に移管され、電波・放送行政の権限は郵政大臣が行使することとなり、大臣の諮問機関として電波監理審議会が設置された。1956年2月に、郵政省は「テレビジョン放送局用周波数の割当計画基本方針」を決定した。

1957年には、全国51地区に合計107局の免許を与える（うち京浜地区の2局と京阪地区の1局は教育専門局とする）という第1次チャンネルプランが作られた。開設枠の競争は熾烈であり、1957年田中角栄郵政大臣は大臣の調停案を示すなどして、同年10月には、民放34社36局、NHK7局の合計43局に一括で予備免許を与えるに至った。

その際に「テレビジョン放送局予備免許の付帯条件」が出された。そこでは、地域社会との結合、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（放送事業者が放送区域で2以上開設しないこと、資本の制限、役職員の制限等）が求められた。これが、その後マスメディア集中排除原則と呼ばれるものになった。

1959年、郵政省通達として「一般放送事業者の放送局の申請に対し、放送局開設の根本的基準第9条を適用するにあたっての当面の省の方針」が定められた。「第2 説明」では、「特定の者の単一の発意又は統制の下に放送局が開設されまたは運営されることを避け、地域ごと及び申請者ごとに異なることあるべき目的及び発意に応ずる放送が行われること」、「放送が当該地域社会に対しより多様かつ公正な大衆情報を供給し、言論情報の自由市場の形成伸長に役立って、はじめて大衆情報手段としての放送が公正かつ能率的に国民に享受される」と説明された。また当該通達の審査要綱では、人的・資本的に、地域社会に直接かつ公正に結合することとし、一経営支配・一局原則とラジオ・テレビ・新聞三事業兼営禁止原則を打ち出した。なお、同時にそれぞれの原則には例外も付され、この原則は事実上空文化されたとも評価（石村 [1990] 227頁）されている。こうしてマスメディア集中排除原則による制限は通達として明文化されるものの、通達が出されただけで、法律改正までには至らなかった。

1964年9月、臨時放送関係法制調査会（郵政省）は、答申書を提出した。その中では、マスメディアの集中・独占の排除について、「非民主的な弊害をもたらすおそれがあり、かつ、電波の公正な利用という観点からしても、従来郵政当局がこれに対してとってきた方針は妥当である。したがって、その方針につき、事項別、内容別にいかなる形式にするかは別として、できるだけ明確な根拠を法律におくよう措置することが適当である」とされた。

1975年「日本民間放送労働組合連合会」による「民放に関する国民要求」の中で「マス・メディアの独占集中排除」を掲げ、①マスメディアに対する金融支配を排除するための措置、②官庁とりわけ郵政省からの天下り人事を行わないこと、③少数資本によるマスメディアの独占を排除し、自主性と多様性を確保する見地から、新聞と放送の兼営をやめること、④放送局の対等、平等と地域的独自性を確保する見地から独占キー局によるローカル局支配を排除すること、を求めた。

放送メディアの世界ではそのころから多重放送、衛星放送、CATV等のニューメディアが登場した。1987年にはニューメディア時代における放送に関する懇談会の報告書「放送政策の展望」において、マスメディアの集中排除原則について、その理念を維持することが必要であるが、情報提供手段が多様化し、大衆情報の独占供給状態が生じる可能性が相対的に減少している現状においては、内容を見直して新たな原則（総体として規制緩和、特定地域での寡占的情報供給体制・全国的レベルにおける特定の者の巨大メディア化を防ぐという配慮、多重放送の規制緩和等、

4.4 令和4年3月31日の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による「デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ」について

2021年6月18日に、規制改革実施計画で「ローカル局の経営基盤強化」という項目が設けられた。それに基づき、前記「多元性」「多様性」「地域性」の原則に留意しつつ、ローカル局の経営自由度を向上させるための議論を進め結論を得る旨の閣議決定がされた。そして、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（総務省）が開催され、令和4年6月に「デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ案」が公表され、7月に意見募集を経て、「デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ」（以下、「取りまとめ」）が策定されるに至っている。

「取りまとめ」においては、上記原則の政策目的は今なお重要ではあるが、インターネットを含め情報空間が放送以外にも広がる現在においては、政策目的と政策手段の関係が必ずしも適合的とはいえなくなっている部分があると指摘された。その例として、上記原則のための選択手段によっては、経営の選択肢を狭め、かえって多元性を損なうことにもなりかねない、といったことや、放送番組の多様性・地域性の確保に必ずしもつながっていない部分がある、といったことが挙げられた。また、役員兼任割合に係る特例はあるが、議決権保有割合に係る特例が設けられていないこと、経営基盤強化計画の申請等の手続きが煩雑であること、さらには、現在ある認定放送持株会社制度（複数局支配禁止の原則に対して、最大12都道府県までの基幹放送事業者を傘下に加えられる例外の制度〔放送法158条以下〕）に係る特例の適用状況が上限に迫りつつあり、地方経済の状況次第では系列局の地元株主が株式を手放すことも想定され資本政策上の課題となるから当該特例の緩和が要望されていること、といった諸点が指摘された⁽²³⁾。

そこで、「取りまとめ」において「今後の方向性」として、①認定放送持株会社参加の地方放送事業者の地域制限を撤廃すること、②認定放送持株会社制度によらない場合でも、異なる放送対象地域に係る規制を緩和し、隣接・非隣接に関わらず、一定数までの兼営・支配を可能とする特例を創設することが示されるに至った。

また、複数の放送対象地域における放送番組の同一化に関して「今後の方向性」は、放送対象地域自体は変更せず、複数の放送対象地域において放送番組の同一化が可能となる制度を創設すること、放送番組の同一化を行う放送事業者について、地域情報発信を確保するための仕組（例えば、地域情報発信の努力を促すことは、地域情報発信の計画や取り組み状況の公表等）を措置すべきことが示された。

こうした「取りまとめ」については、見直した結果として上記「今後の方向性」は、多元性・多様性・地域性の観点から既存の規制を大幅に緩和して経営の自由度を最大化しようとするもの

と評価されている（大久保 [2022] 21 頁）。

また、この方向性において、手をつけなかった部分として、同一の放送対象地域内における多元性は少なくとも当面は維持することとしたと評価されている。「多元性」は重要であるということかもしれないが、次のような指摘がされている（大久保 [2022] 21-22 頁）。

第1に、前記のように「多元性」と「多様性」は緊張関係にある場合があり、同一主体による多チャンネル支配を認めた方が、番組内容一般の多様化はよりよく実現されるのではないかと、放送の自由は国民の知る権利に奉仕するための自由であって、基本的情報の供給と放送の多様性が要請され、多元性と地域性は、この要請を達成するための二次的なものであると指摘がされている。

第2に、ローカル局の経営基盤強化という目的からは、テレビ局の統合を進めるということも有力な選択肢ではないかという指摘がある。検討会では、金融分野においては、係る政策がとられているから、参照すべきとのことである。

第3に、5か月弱の検討時間が検討会に与えられたに過ぎないというところもあるが、キー局を中心としたネットワーク系列が既に形成されていることを前提にして、その規制の事実関係を最大限に活用してローカル局の経営基盤を強化しようとしたのであって、その限りにおいて、「多元性」は見直されなかったという指摘もされている。

また、「取りまとめ」は表題にもあるとおり、「デジタル時代における放送」という視点が基本としてある。その観点からは次のような指摘もされている。すなわち、デジタル情報空間全体は多元的で多様な情報が飛び交う。ただ、個々の利用者からすれば、非常に偏ったごく一部の情報にのみ接しているという可能性もあり、そこにいかに対処していくかも課題の一つである。一つはプラットフォーム事業者の規制でと考えられるが、それと同時に、今まで放送分野で信頼を培ってきた放送局がデジタル情報空間でも一定の役割を担うべきである。しかし、経営基盤が不安定な状況ではそのような役割を果たすことはできない。現在地方経済は縮小化しているからローカル局の経営基盤は懸念事項であり、経営基盤の確保・強化することが必要となるのかもしれない。ただ、そうだとするならば、放送メディアの未来をどのように描こうとするのか、そのための制度改正なのか、そもそも何のための制度改正なのかといった基本的な懸念を示す声が上がっている（大久保 [2022] 24 頁）。

例えば、次のような主張がある（村上 [2022b]）。「総務省から出された『見直しの方向性』は、キー局持株会社の要望が下敷きとなっており、ローカル局の要望を受けた形ではありません。ローカル局の経営基盤強化のための制度改正が本当にローカル局の経営自由化を向上させることにつながるのか、実質的にキー局持株会社の維持強化のためになってしまわないか。こうした視点をより意識した議論も深めていく必要があると思います。系列ネットワークという強固な枠組

みの中で、また地域の新聞社等の複雑な資本関係があるなかで、ローカル局個社の経営者が声を上げにくい実情も想像に難しくありませんが、顕在化しにくい声をすくい上げ、複雑な実情への想像力を持ちながら、丁寧に制度を設計していく視点も忘れずにいて欲しいと思います。更に言えば、規制改革の目的そのものが事業者目線に陥っていないか、ということにも注意を払う必要があります。（中略）今問われるべきは、キー局持株会社の生き残りでもローカル局の生き残りでもなく、地域社会の中において信頼できるメディア機能を如何に生き残らせるか、そのための国の政策はどうあるべきなのか、ということなのではないかと思います。」

上記検討会による取りまとめについては、パブリックコメントが募集され、令和4年8月5日付にて、「取りまとめ」の概要が出されているが、パブリックコメントについても整理がなされている。その中から、マスメディア集中排除原則に関する意見を取り上げると、次のような意見が認められた。

① 賛同を示すもの

- ・同原則の趣旨は、表現の自由を担保し、放送の多元性・多様性・地域性を確保するものであるが、それらを担保、確保するには、経営の安定があつてのことだ。しかし、経営維持のために同原則の趣旨をゆがめることは本末転倒。地域状況・個社の経営状況等に寄り添う検討が公平公正に行われること、弾力運用が望まれる。
- ・民放事業者の経営の選択肢として横並びで画一的に行われる制度でなくあくまでも希望する民放事業者においての提言だと捉えている。
- ・同原則は、政策目的と政策手段の関係が必ずしも適合的とは言えない部分があり、経営の選択肢を増やすものと位置付けられる。

このように、経営の選択肢を増やすという観点から概ね賛同がなされている。なお、同原則について、特段の理由なく賛同するものが多数認められた。

② やや慎重さを示すもの

- ・事前のアンケートで同原則についての要望があつたのが回答社の16%ほどにとどまり、係る要望があることは確かだが、ローカル局の意見が広く反映されているとは言い難いのではないか。
- ・また、地域・事業者の状況はそれぞれ異なり、総務省が関係者の意見を十分に聞くこと、その制度が希望する事業者にとって幅広い経営の選択肢であり、申請・運用がしやすい柔軟なものとなる必要がある。

このように、反対というわけではないが、積極的に同原則の見直しに賛同しているとは見えない。とはいえ、係る意見は少数にとどまる。

これらパブリックコメントという限定的な情報源にとどまるが、同原則の修正については概ね

賛同が得られていると考えられる。

4.5 「取りまとめ」からの考察

「取りまとめ」は、経営上の問題が切羽詰まったものとして背後にあることがうかがわれる。「経営の選択肢」なる表現の背後にはどのような事情があるのかをしっかりと理解すべきところである。同原則は、パブリックコメントにもあるように、表現の自由の担保という側面があり、今までの施策が、この原則を適切に実現できてきたかという議論もなされてきた。それも修正の一つの理由となっていると思われる。

この状況の下、この基本的原則を修正することで、表現の自由の担保という原則はどうなるのであろうか、その議論は果たして、どこまでなされたのであろうか。

原則が修正を受ける、その具体的表れが、時代の流れに伴う要請により変化してくることは理解がしやすい。今回の修正は、その要請にそもそも対応しているのか、この原則が、そもそも目的と適合しているかということが吟味されてきたという経緯を踏まえれば、一応の結論がでた今の時点で、一度確認する意味はある。

今回の検討に基づく本原則の緩和を盛り込んで放送法改正が検討されることとなり、改正法施行後には、県域免許の地上基幹放送事業者のうち経営状態が悪化している事業者で、系列単位で放送番組の同一化や経営効率化が進むことが予想される。新聞事業の事例であるが、金子智樹は地方紙が突然廃刊されたという自然実験の事例を事例に、地方紙の廃刊が有権者の政治参加に与える影響を分析している。金子によれば、廃刊された地方紙の購読率が高かった地域では廃刊を機に当該地域の新聞普及率全体が低下しており、地方紙の普及率が選挙の投票率に正の影響を与えている可能性が見出せたとしている。これにより、地方紙普及率が低下した地域では有権者の投票率が低下する、という仮説の妥当性が高いとしている⁽²⁴⁾。ある特定地域に限定され、かつインターネットの普及が今日の水準に至らない時期の事例の分析ではあるというものの、メディアの減少と地域社会との関係について重要な示唆を与える分析結果であり、放送事業の将来像を考える際に、有効な補助線となり得る。

我が国社会全体の縮退によるインフラ機能低下や災害対応能力の確保、分散化社会の進展等、全国各地域が抱える課題が増えている中で、本原則の緩和がもたらす影響は決して小さくないのではないかと。むしろ本原則が指し示す地域性の重要度は、より一層高まるものと考えられる。系列単位での経営基盤強化を推進したとしても、人口減等による地域の放送広告市場縮小に対応できるとは言い切れず、他の施策とあわせてバランスよく推進することが必要ではないか。

今回、1950年代からの原則を修正するというにはなるから、係る変更が妥当なものかどうかだったかの検証は必要である。その際、検証の基準として、幅広い国民・視聴者の納得が得ら

れ、ステークホルダーが合意できる定量的・定性的指標が必要となるであろう。

5. 小 括

本稿では、地上基幹放送を中心に、メディア経営に関する先行研究を振り返りながら課題抽出を行い、放送法制改革の検討における現在の論点と新施策の方向性をメディア経営の観点から整理し、改革の柱の一つであるマスメディア集中排除原則緩和について、原則確立の歴史的経緯・変遷・現状を確認し、今後の在り方をめぐり「地域性」を中心に検討した。また、総務省が現在推進している放送制度改革は「経営の広域化」「インフラ共通化」「放送のネット配信」を骨子としたものであり、改革の方向性としては一定の合意形成に至っているが、特に地域の民間放送事業者や放送事業のサプライチェーンを支える事業者にとって実効性のある経営の選択肢となり得るためには、さらに検討すべき要素が残っていることを指摘した。

ここで改めて述べるまでもなく、インターネット情報空間におけるコミュニケーションやメディア、経済活動に関する制度検討や立法は、情報技術革新と競い合うように次々と新たな施策が諸外国で打ち出されているところである。ヨーロッパではEUの「DMA（デジタル市場法）」が2022年11月に発効し、「DSA（デジタルサービス法）」が2024年半ばに制定施行される見通しである（日本経済新聞 [2022a]）。またアメリカ合衆国では、ホワイトハウスの科学技術政策局（OSTP）が2022年10月4日、人工知能（AI）の開発などに当たり考慮すべき原則をまとめた「AI 権利章典のための青写真」を発表した（THE WHITE HOUSE [2022]）。これらの動向を見ると、我が国における情報関連法制はこれからさらに大きく変化すると思われ、安全保障上の課題も踏まえつつインターネット情報空間全体の確固たる規律や法執行に必要な実用性の高い技術的裏打ち等について、国を挙げて議論すべき時がきている（宍戸他 [2022]、林他 [2022]）。

したがってインターネット情報空間全体に関する規律や制度設計は、それにふさわしい場で行われることが想定されるので、変化のスピードが激しいインターネット情報空間の諸問題への対応策の一つとして、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（総務省）が指摘するような一定の機能を放送事業者に果たさせることに議論を集中させることが、スピード感を持って施策の実効性を高めることにつながると考えられる。例えばインターネット情報空間に公共情報エリアを設定する役割の具体的内容や、それを実現するにあたっての個社の業務範囲、実施期間、費用負担方法等について、どのような暫定的制度設計や仕組みを作り、どのような技術を応用して国民・視聴者に提供するのが今後検討される必要がある。

第3節で述べたように、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（総務省）は、デジタル時代における放送事業者に求める5つの役割を提示している。放送法が定める放送のそ

もその目的に立ち返り、制度の目的と趣旨に即して公共情報エリアの意義を定義することが必要である。インターネット情報空間に設定された公共情報エリアで放送事業者に求められるのは、直接空中波で送信している放送で果たしている役割を、インターネット経由で放送同等の内容を伝えることで公共的役割を果たすということだと考えられる。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（総務省）の取りまとめでは、インターネット情報空間のフィルターバブル、エコーチェンバー、フェイクニュース、アテンションエコノミー等があふれた深刻な状況にあるという認識が示されている。公共情報エリアで放送事業者が実施する放送同等の同時配信により、災害情報や地域情報等の社会の基本情報の共有といった社会基盤としての役割を果たさせるとともに、健全な民主主義の発達への貢献、取材や編集に裏打ちされた信頼性の高い情報発信を行って、インターネット情報空間全体におけるインフォメーション・ヘルスの確保に貢献させるような、外部経済効果をもたらす仕組みとして機能する制度設計を試みるべきではないか。

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（総務省）と公共放送ワーキンググループ（総務省）では、放送制度のもたらす便益をデジタル情報空間で提供する必要性や、インターネット空間に今欠けている情報提供について放送事業者がどのような役割を果たすのか、インターネットにおける放送の海外発信の展開、デジタル情報空間での放送の展開におけるNHKの先導的役割等、いずれも重要な論点が構成員から出されており、放送がデジタル情報空間で着実に役割を果たすことが求められている（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[2022d]）。これを国民・視聴者から見ると、信頼できる放送を享受して得られる体験を、デジタル情報空間でも放送と同等に確保することが重要ということになるであろう。

ここで言う「放送同等」とは、放送と同内容の番組編成のまま、放送法が定める「あまねく受信」⁽²⁵⁾を遵守する一環としてインターネット情報空間に設けられた公共情報エリアで、放送と同時にインターネット経由で配信を行うことにより、現行のテレビ視聴体験を我が国の国土のいかなる地域においても放送と通信を併用して保障し、公共情報から国民・視聴者を「誰も取り残さない」措置として実施するものといったん仮定して考えてみる。

公共情報エリアにおける放送同時配信の内容には、放送番組編集の自由をはじめとする放送番組の編集等に関する通則（第2条～第14条）やNHKの業務（第20条～26条）、基幹放送事業者の認定及び業務（第93条～116条）の定めが課せられている。これにより、公安及び善良な風俗を害しない、政治的に公平で、事実をまげない報道を行い、意見が対立している問題についてできるだけ多くの角度から論点を明らかにした放送（第4条）の同時配信を、公共情報エリアで実施することになる。

具体的には、各事業者の番組基準（第5条）、放送番組審議機関（第6条）が放送同時配信においても機能するとともに、訂正放送（第9条）、放送番組の保存（第10条）の対象となり、広

告放送の識別措置（第12条）も課される。また放送番組の編集に当たっては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こと（第106条）や、災害放送（第108条）、学校向け放送における広告の制限（第109条）、設備の維持（第101条）、重大事故の報告（第113条）、設備改善命令（第114条）、設備に関する報告及び検査（第115条）等の規律が課せられた中で実施するものとなる。したがって地上基幹放送事業者は、インターネットで動画配信事業やSNS事業を行う企業に比較してはるかに厳格な事業要件のもとで、放送同時配信を行うこととなり、国民・視聴者の信頼を得る外形的要件として、当面の間は維持されるべきであると考えられる。

上記はNHK以外の地上基幹放送事業者が、インターネット情報空間の公共情報エリア外でビジネスを行うことを否定するものではない。しかし周知のように、我が国の放送事業者のインターネット展開は諸外国に比して大きく出遅れており、放送事業者がインターネット情報空間で自由に事業を行ったとしても、インターネット市場の広告費やECサイトによる収益増加は容易ではない。放送市場に比してはるかに厳しい競争環境におかれると考えられ、持続可能な経営となり得るかは不透明である。

公共情報エリア外のインターネット情報空間ではGAFGAをはじめとしたビッグテックや大手のコンテンツ配信事業者、SNS事業者等が広告費やECで大きな収益を上げており、今後さらに競争が激化すると見られる。またコンテンツ配信事業者も、従来のサブスクリプションのような対価方式だけでなく広告方式を導入するようになっており、いわば放送類似の視聴体験を提供するサービスとなる可能性がある⁽²⁶⁾。単にコンテンツ配信事業としてインターネット情報空間に参入すると、これらの外国の大手事業者と並列で競争することになり、公共情報を提供する役割を十分果たすことができない恐れがある。

したがって、インターネット情報空間の公共情報エリアにおける地上基幹放送事業者の放送同時配信の基盤や仕組みはできるだけ共通化・効率化するとともに、公共情報エリアの構築と放送同時配信を行うすべての地上基幹放送事業者に共通して係る経費については、全額を個社が負担するのではなく、我が国の放送基盤と公共情報エリアの配信基盤の構築・維持原資を受信料から支出する方法等を検討する必要がある。これにより特にローカルテレビ局等の地域の地上基幹放送事業者の自律的経営を維持し、マスメディア集中排除原則遵守の経済的基礎を作ることができるのではないか。

上記は現行の地上基幹放送事業者を、放送法の目的を実現するために、市場の中の一定のエリアに限定しつつ保護する施策という性格があるので、公正競争の観点からも永続的な制度と考えるべきではない。放送広告市場の動向は予断を許さず、世帯数減少に伴う受信料収納額が減少することはほぼ確実である。また公平負担とは言え、国民・受信者にこれまで以上の経済的負担を

求めることは、昨今の経済状況から見て困難なので、一定期間の暫定的な制度として設計されるものと思われる。

その際、期限について一つの指標となるのが、我が国の人口推計と考えられる。高齢者のデジタルデバイド解消と補完措置という観点から、テレビ受像機での放送視聴体験の確保をいつまで続けられよいかという課題だと捉えると、少なくとも老年人口が減少に転じる時点まで制度を維持することが必要である（国立社会保障・人口問題研究所 [2017]）。本稿執筆時点で直近の推計結果である平成29年度推計によれば、今後高齢化が急速に進行し、老年人口（65歳以上）が2042年に3,935万人となりピークを迎えその後減少に転じると見込まれていることから、概ね2040年頃までの暫定措置として制定し、2040年以降は地上基幹放送事業者の再免許のタイミングで、人口構成や国民・視聴者の公共情報の享受実態を見極めて制度の必要性を検証し制度の存否を判断するなど、柔軟に対応できるようにしておくことが望ましいと考えられる。これにより、NHK・民放二元体制でデジタル時代における放送の価値をインターネットも活用しながら最大化し、我が国の国土全体に公共情報をあまねく伝える体制を維持できるようになるのではないかと。鉄道をはじめとする公共交通輸送とならび、公共情報コミュニケーションも我が国の国土を実効的に支配する重要不可欠な要素であることは言うまでもなく、制度の目的達成と事業者の自律的経営の両立を図る制度設計が早急に求められている（日本経済新聞 [2022b]、NHK [2022]）⁽²⁷⁾。

放送法の目的を達成するために限定的な公共情報エリアを設ける暫定的制度を作るにあたり、情報技術革新の成果を継続的に応用して、より実効性の高い経営の選択肢を地上基幹放送事業者に提供し続けることも重要な要素であることは言うまでもない。新しい技術や手法が日々生み出されており、国内のIT事業者による効率的で実効性の高い放送網や配信基盤の構築・改善が、継続的に行われることが望ましい。

検討にあたって大手コンテンツ配信事業者と同水準のクラウドやCDN、動画プレーヤー等を用いると極めて高コストで、なおかつ円安基調が続けば膨大な支出となる恐れがあり、特に地域の地上基幹放送事業者にとっては持続可能で自律的な経営の選択肢とは到底なり得ない。たとえ共通部分を受信料から支出するとしても、長期的に受信料収入が減少し、また受信料の料額がさらに値下げされることになれば、高コストの配信基盤を維持することは不可能である。

したがって単にインターネット経由で放送を国民・視聴者に届けることに置き換えるのではなく、どういう状態が実現できていれば放送法の目的が達成されるかを具体的に描き、そこに向けて既存の放送網と配信網を併用して放送の視聴体験を届ける技術的な仕組みを構築する、という課題として検討すべきであると思われる。諸外国の先行事例も参照しつつ、我が国の放送制度、周波数管理にふさわしい放送網・配信網併用技術の開発を行って、ローカルテレビ局が持続的に経営できる有効な選択肢として提供すべきである⁽²⁸⁾。現在総務省で進められているIPユ

ニキャスト方式によるブロードバンド代替に関する実証事業の結果が2023年前半に取りまとめ公表される予定であり、今後議論がより一層深まるものと期待される（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 [2022e]）。

国民の共有財産である周波数資源を有効に活用して、幅広い国民・視聴者の納得性が高い、国土全体に公共情報を伝える仕組みを構築するとともに、インターネット情報空間で経済活動を行っている事業者や放送事業に関わる多種多様なステークホルダーの利益を毀損しない制度的・技術的解決策に向けて、柔軟な発想で議論を進めることが望まれる。また今後の安全保障政策の進展によっては、現在消防庁が運用しているJアラート（全国瞬時警報システム）の改善などに関連して、新たな課題や論点が追加される可能性がある（産経新聞 [2022]）⁽²⁹⁾。

我が国の国内コミュニケーションやメディアの働きを人体の血液循環に例えると、本稿で取り上げた課題は、デジタル時代における我が国の情報コミュニケーションの「動脈」にあたる部分に関するものと言えるであろう。他方で分散化社会という文脈において、地域が抱える公共課題の解決や新しい価値の創造などに関わる地域コミュニティや個人等の発信・交流という、いわば情報コミュニケーションの「静脈」部分の重要性が今後さらに高まると考えられる。地域やコミュニティにおける相互コミュニケーションの活性化や、マイクロインフルエンサーをハブとした人のつながりの増加、地域コミュニティに根差したソーシャルイノベーションの展開等が、メディアの新しい在り方に影響を与えることが予想される。この「動脈」と「静脈」の両方をあわせて、今後のデジタル時代の新しい情報空間や社会の在り方を考える時代になったのではないか。

後編では、ローカルテレビ局の2022年度決算から収支構造の特性や課題を抽出するとともに、日本国憲法が保障する表現の自由、知る権利から見たメディアの地域性の意義とデジタル時代にローカルテレビ局が民主主義社会で果たす役割を検討し、放送制度改革の検討内容を踏まえながら今後のローカルテレビ局経営の在り方を考察・提示する。

[文責：第1・3・5節 辻（俊）、第2節 辻（智）、第4節 渡辺]

《注》

- (1) メディアとコミュニケーションをめぐる議論は近年さらに幅広く展開されている。例えば『WIRED』VOL.46（2022年9月14日）「GAMING THE MULTIVERSE」は、拡張するゲームが世界を飲み込み、空間に溶けていくという観点から、現代の情報感覚やコミュニケーションの在り方に関する論考を特集し、メディア論にも新しい示唆を与えている。W.リップマンが『世論』で提起した「疑似環境」論が社会学を中心に長年議論されてきているが、今日の新しい技術とサービス展開も俎上に乗せて、新たなメディアの在り方が議論される必要がある。また稲田豊史は、映像を早送り再生しながら視聴する人の増加から、コンテンツを享受する側の変容とメディアのコンテンツ制作への影響につ

いて指摘している（稲田 [2022]）。

- (2) 議論の経緯と推移・現状については総務省サイトを参照 (https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/digital_hososeido/index.html)。
- (3) 総務省「令和3年度民間放送事業者の収支状況」を参照 (https://www.soumu.go.jp/main_content/000841901.pdf)。
- (4) JR旅客6社中5社の2021年度決算が最終赤字となった。唯一黒字となったJR九州は不動産事業の収益の拡大で2年ぶりの黒字となったものの、鉄道事業自体は営業赤字が続いている。従来都市部や新幹線で得た収益で地方路線の赤字を補うという経営構造が限界にきていると指摘されている。国土交通省が2022年2月に設置した「鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会」は、2022年7月に提言「地域の将来と利用者の視点に立ったローカル鉄道の在り方に関する提言～地域戦略の中でどう活かし、どう刷新するか～」を取りまとめ公表している。本提言は今後の方向性として、危機的状況にある線区については、鉄道事業者と沿線自治体は相互に協働して、鉄道の地域における役割や公共政策的意義を再確認した上で、必要な対策に取り組むことが急務であるとしている。さらに国は、より厳しい状況にあり、広域的調整が必要な線区については新たな協議の場を設置するとともに、鉄道を維持する場合とBRTやバスへ転換する場合の2類型に分類し、それぞれの再構築の方向性や事業者、自治体、国の役割を示している（国土交通省 [2022]）。2022年9月中間決算によれば、JR東日本、JR東海、JR西日本が3年ぶりに黒字転換しているものの、先行きは必ずしも楽観できず、地方路線の赤字と存廃は引き続き大きな経営課題・社会課題となっている。JR西日本は、沿線の人口減少などで利用者が特に少なくなっている30の区間（輸送密度〔平均通過人員〕2,000人/日未満）の、2021年度までの3年間の平均収支を公表した。これによれば公表されたすべての区間で赤字であり、『『地域公共交通計画』の策定などの機会に積極的に参画し、地域のまちづくりや線区の特性・移動ニーズをふまえて、鉄道の上下分離等を含めた地域旅客運送サービスの確保に関する議論や検討を幅広く行いたい』としている。（JR西日本旅客鉄道株式会社 [2022]）
- (5) 金澤 [2020]によれば、放送法第2条第2号は、「基幹放送」とは、放送のうち、電波法（昭和25年法律第131号）の規定により、放送をする無線局に専ら又は優先的に割り当てられるものとされた周波数の電波を使用するものをいうと規定している。また同条第15号は、「地上基幹放送」とは、基幹放送であって、衛星基幹放送及び移動受信地上基幹放送以外のものをいうと規定している。基幹放送は、地上基幹放送、衛星基幹放送及び移動受信地上基幹放送に分かれており、地上基幹放送は、このうち衛星基幹放送及び移動受信地上基幹放送以外のものである。
- (6) コロナ禍を境に、研究論文というよりもメディア専門雑誌等の記事やコラムでテレビ局の経営問題がテーマとして取り上げられるようになった。例を挙げると、『日経ニューメディア』では、“デジタルシフト”や“コロナ禍”による広告収入の減少問題に対するテレビ局の打開策をさまざまに掲載しているが、その中で西正は、日本テレビやNetflixの事例を引用しつつ、広告収入に依存してきた民放テレビ局の広告外収入のサービス拡大の必要性について論じている（西正 [2020]）。また、鈴木祐司は、デジタル時代のメディア収入の構造変化にメディア業界はどう対応しているかをキリンビールや北陸朝日放送、松竹、NTTドコモ、LINE LIVEなどを事例に挙げて最近の動向を紹介し、デジタル技術と融合したコンテンツ開発の重要性を説いている（鈴木 [2020]）。『週刊エコノミスト』では、民放テレビ局の組織内部の統治体制による業績低下に関する記事を掲載しているが、経営自体に目を向けた内容ではない（毎日新聞出版 [2020]）。比較的早期に、先行するアメリカの状況から日本のテレビ局の将来について警鐘を鳴らした文献として『テレビ局がつぶれる日』（脇浜 [2001]）があるが、これは1999年から1年間に及ぶ筆者のアメリカ留学の体験をとおしてインターネット時代における日米のテレビ局の対応の差について述べたものである。
- (7) エフエム東京代表取締役社長の黒坂修は、ラジオは30年ほど前から売上減少の問題に直面してき

たが、コンテンツ事業者としてより一層地歩を固め、FM番組を基軸としたネットオーディオコンテンツの集積を目指すことでインターネット時代に対応していくと述べている（黒坂他 [2021]）。

- (8) メディアはラテン語の medium に由来し「媒介」や「中間」を意味する。メディア史を専門とする佐藤卓己は、「本格的な消費社会の到来とともに現れた新語として、『メディウム』は特に広告媒体として意識された新聞、雑誌、ラジオなどを集的に示す『マス・メディア』として人口に膾炙された」（佐藤 [1998] 3頁）としており、メディアを広告媒体として捉えている。
- (9) 例えば、戦後テレビで放送された主なドキュメンタリー番組の描き方や方法を通して戦後のテレビの在り方を議論したもの（丹波美之 [2020]『日本のテレビ・ドキュメンタリー』東京大学出版会）、世代内・世代間におけるテレビ視聴による記憶の共有という視点からテレビの社会的役割を歴史的に観察したもの（萩原滋 [2013]）などがある。
- (10) 佐藤はメディアの持つ影響力ゆえに、情報化と匿名化が進む社会において「裏づけの取れた事実だけ」（佐藤 [2006] 105頁）を報道する新聞の役割を評価し、また「熟慮のジャーナリズム」（109頁）の必要性を説いている。
- (11) 「市民意識」とは、市民、つまり「生活者の域をこえ、自らの利害に直接関わる問題や争点だけでなく、自らの生活基盤である近隣地域や職場をこえた地域社会や国家、さらにはグローバルなレベルにおける、より広範な問題や争点に対しても関心を持つ人々」であり、「主にマス・メディアを通じて政治エリートによって操作される『大衆』とも異なる存在」であり、こうした市民が抱く意識のことである（大石編 [2012] 4頁）。
- (12) その他、ローカルテレビ局の経営に関する研究について、2018年以降の地方メディア（新聞、テレビ）で取り上げられた報道内容を吟味し、地域メディアの現状や強みについて述べた研究（松本 [2021]）、ローカルテレビ局のこれからの方向性を災害時の報道を事例に考察し、地域に根ざしたきめ細かな情報発信や地域の人々を巻き込む報道というローカルテレビ局の強みを生かしつつマルチメディア戦略の遂行を提示している研究（奥村 [2020]）などがある。
- (13) アーカイブとは、『「選択」と『記憶』の再編を司り、『公共圏』の動的かつ多層・多元的な生成を支える仕組みとして機能」するものであり、また過去の出来事を記録するのみならず現在との関係性を構築するものである（水島 [2008] 267-268頁）。
- (14) 水島は、「人間は人工的な認識手段によってのみ知りうる広大な時空間を環境とし、またその環境自体をも人工的に生産するという関係性の中に生きて」おり、この関係性を左右する認識手段あるいは生産手段としてメディアを位置付けることで、デジタル時代のテレビを再帰的に捉えようとする（水島 [2008] 22頁）。
- (15) 個社別については、マスコミ研究会が発刊している業界向け季刊誌『放送界』の「東京キー局現勢展望」シリーズにおいてフジテレビ、テレビ朝日、テレビ東京、日本テレビ、TBSに関する経営状況を各社リーダーたちのインタビュー内容を交えて知ることができる（例えばマスコミ研究会 [2021] を参照）。ちなみに2020年度の地上基幹放送事業者の民間放送全体の売上高に占める割合を見ると、在京キー局（5社）が52.6%、在阪準キー局（5社）が11.2%、中京広域局（4社）が4.9%、ローカルテレビ局（114社）が31.3%であり、1社平均売上高でみると、在京キー局はローカルテレビ局の38.3倍の規模になる。このように経営規模の違いが大きいことも、民放全体で見た場合の見通しと個社の経営環境の見通しの温度差につながる背景になっていると推察される。
- (16) 7つのテーマとは、産業全体、視聴時間需要、広告費需要、有料放送需要、デジタル放送受信機需要、マルチメディアネットワークと放送、放送局経営である。
- (17) 民放連研究所客員研究員会の座長をつとめた早稲田大学の三友仁志は、現在総務省の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の座長と公共放送ワーキンググループの主査に就任している。

- (18) 2017年以降の総務省等の関係諸機関による議論の推移については村上圭子の一連の論文を参照(村上 [2018-2022])。村上は、2013年からテレビを取り巻く映像サービスの動向を追跡し、放送局が国民の知る権利を担保し、民主主義の根幹を支えるという役割を今後どう発展させていくかをテーマに掲げ、2017年6月から2022年4月までの行政サイドの動向をトレースしている。
- (19) 例えば、『民放』におけるここ10年ほどの記事を渉猟すると、「そこが知りたい『公共性』」(2014年5月号)、「地域の中の放送局：公共性を確かなものに」(2016年9月号)、「どこへ行く？公共放送」(2017年7月号)、『『公共放送』の話しよう」(2017年11月号)、「シリーズ 公共放送」(2018年1月号、3月号)、「改正放送法成立：NHKと民放に望むこと」(2019年9月号)など、特集やシリーズが組まれている。「シリーズ 公共放送」において小田桐誠は、放送と通信の融合時代だからこそ「放送の公共性」という原点回帰が求められ、「公共圏」の概念を持ち出して新時代の「公共」を定義し直すべきであると主張している(小田桐 [2018])。「どこへ行く？公共放送」では、テレビ放送のインターネット常時同時配信をめぐるNHK・民放の「二元体制」と公共性の問題を絡めて議論したものが散見される。
- (20) 総務省サイトを参照(https://www.soumu.go.jp/main_content/000831138.pdf)。
- (21) 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(総務省)の全体的な議論の内容や反応については、村上 [2022] を参照。
- (22) 2023年度に向けた検討・取りまとめスケジュールについては、小規模中継局等のブロードバンド等による代替に関する作業チーム事務局 [2022]、公共放送WG事務局 [2022] を参照。
- (23) 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 [2022c] の取りまとめ別紙1第5章「デジタル時代における放送制度の在り方」の概要①及び②を参照。
- (24) 金子 [2018] を参照。鹿児島新報の廃刊については、高橋 [2005]、寺師 [2004] を参照。
- (25) 放送法第15条がNHKに課すとともに、同法第92条が基幹放送事業者の努力義務として定めている。
- (26) 2022年に創業以降初めて会員数が減少したコンテンツ配信事業大手のNetflixは、2022年11月3日から我が国でも「広告付きベーシックプラン」を月額790円(広告なしのベーシックプランは月額990円)で開始するなど、デジタル情報空間で放送の享受に類似した体験を提供するサービスが拡大しつつある。世界的な景気減速の中でビッグテックも大量解雇などの経営体質強化と、技術イノベーションの成果を応用した新しいサービス展開を同時に進めている。広告費だけでなくパブリシティ費の争奪戦となっており、インターネット情報空間全体における競争はさらに厳しさを増している(東洋経済 [2022a] [2022b])。また株式会社サイバーエージェントが運営するABEMAが「FIFAワールドカップカタール2022」で全64試合を無料生中継したことも、今後の放送同時配信の在り方に重要な示唆を与えている。放送事業者ではNHKが21試合、テレビ朝日とフジテレビが10試合ずつ中継したのみであり、その結果、ABEMAがネット配信ではあるものの23試合を独占中継することとなった。民放3社が中継から撤退したことで、全試合を地上波テレビで視聴できないという視聴環境において、ネット配信が国民的関心事を国民・視聴者に同時に伝えるメディアとして大きな存在感を示した。その一方で配信の設備・運用コストの高騰や同時接続制御によるアクセス制限の発生等、ユニキャスト配信ならではの課題も明確になっている。持続可能な事業としての配信プラットフォームの在り方など、デジタル時代における放送制度の検討に資する貴重な知見が蓄積されたのではないかと。放送事業者の同時配信の実績値等との比較など今後の分析が待たれる。(日本経済新聞 [2022c] [2022d] [2022e] [2022f] [2022g]、日経ビジネス [2022]、BUSINESS INSIDER [2022]、サイバーエージェント [2022])
- (27) 広島市では交通機関の赤字対策の一つとして、市内一帯を走る電車とバスの運賃が、事業体を超えて220円に統一された。また、2020年に独占禁止法の特例として、地域のバス会社が重複する区間

の運行を減らして効率を高める「共同経営」を認められたことを受け、広島市内のバス事業者たちはこれまでも重複する路線の整理や共通定期券の新設に取り組んできており、今回の均一運賃導入に合わせて「デジタルフリー乗車券」を導入するなど、柔軟な経営に取り組んでいる。社会共通のインフラや仕組みの経費を社会全体で誰がどのように負担するかについては、社会のあり方や経済状況を見据えて、制度を含めた柔軟な思考が必要な状況になってきていると考えられる。銚子電気鉄道、JR 西日本、JR 九州等では、無人駅に遠隔で電車の遅延情報を伝える情報端末や人工知能（AI）でダイヤと車両管理を最適化するシステム、特定区間の自動運転などの新技術を導入し、人口減少に伴い利用者減少と人手不足が深刻になる中、新しい技術による省力・省人化に取り組んでいる。（産経新聞 [2022a]）。交通輸送分野の動向をみると、新技術の応用・実用化と業界横断的で柔軟な制度設計が重要であることが看取される。

- (28) 野澤 [2022] によれば、諸外国では 5G の下りの電波を用いて複数の端末に一齐に同報する「5G ブロードキャスト」に地上テレビ放送を移行する動きがあるが、我が国では現時点で政策検討の選択肢に入っていない。現在 5G に割り当てられ実用化されている Sub6 と呼ばれる周波数帯は、仮に -90dB の減衰量までの劣化で測定すると、基地局からの伝搬距離は 150 m 程度（さらに周波数の高いミリ波では 30 m 程度）であり、放送事業者から見ると放送のカバーエリアとしては直ちに受け入れられるものではないが、割り当てる周波数等について柔軟な政策判断が行われれば、技術的可能性を検討する価値があると思われる。5G と放送の接点については今後の技術開発の推移を見ながら検討することになると考えられる。
- (29) 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（総務省）では、西日本地域での外国波混信対策としてブロードバンド代替によって放送を確実に国民・視聴者に届ける可能性が指摘されている（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 [2020f]）。

参考文献

- 石村善治 [1990] 「第 3 章 放送事業における独占と競争」根岸哲他『現代経済法講座 9 通信・放送・情報と法』三省堂。
- 一般社団法人新聞協会 [2018] 「第 71 回新聞大会・研究座談会 新聞界の直面する諸課題：新聞力を磨く経営戦略」『新聞研究』2018 年 12 月号 (No. 809), 日本新聞協会, 8-35 頁。
- 一般社団法人新聞協会 [2018] 「パネルディスカッション 帰路に立つ新聞メディア デジタル生き残りへの課題」『新聞研究』2018 年 11 月号 (No. 808), 日本新聞協会, 46-61 頁。
- 稲田豊史 [2022] 『映画を早送りで見ると ファスト映画・ネタバレ —— コンテンツ消費の現在形』光文社。
- 稲増一憲 [2022] 『マスメディアとは何か』中央公論新社。
- W.リップマン, 掛川トミ子訳 [1987] 『世論』(上下巻) 岩波書店。
- 大石裕編 [2012] 『戦後日本のメディアと市民意識：「大きな物語」の変容』ミネルヴァ書房。
- 大久保直樹 [2022] 「デジタル情報空間における放送の多元性・多様性・地域性」有斐閣編『ジュリスト』2022 年 8 月号 (1574 号), 有斐閣, 20-25 頁。
- 萩原滋 [2013] 『テレビという記憶：テレビ視聴の社会史』新曜社。
- 奥村信幸 [2020] 「第 9 章 デジタル時代のローカルニュースのイメージ：災害報道から考える」民放送研究所客員研究員会編 [2020] 『DX 時代の信頼と公共性』勁草書房, 197-217 頁。
- 小田桐誠 [2018] 「『放送と通信の融合』新時代に合致した『放送の公共性』とは」日本民間放送連盟編『民放』第 48 巻 2 号 (2018 年 3 月号), 日本民間放送連盟, 26-29 頁。
- 金澤薫監修, 放送法研究会編著 [2020] 『放送法逐条解説』(新版), 情報通信振興会。

- 金子智樹 [2018] 「地方紙の普及率低下は投票率を下落させるのか? : 鹿児島新報の廃刊という自然実験の事例と参院選パネルデータの分析」日本政治学会『年報政治学』第69巻1号, 202-224頁。
- 川端和治 [2019] 『放送の自由: その公共性を問う』岩波書店。
- 北郷裕美 [2021] 「コミュニティ放送の安定継続に向けて: 閉局事例から見た経営基盤に関する検証」大正大学『大正大学研究紀要』106号, 2021年3月, 51-74頁。
- 木村幹夫 [2018] 「テレビ広告収入の変化: 構造的な要因を探る」日本民間放送連盟編『民放』第48巻2号(2018年3月号), 日本民間放送連盟, 42-45頁。
- 黒坂修他 [2021] 「TOKYO FM 50周年, radiko 10周年で見えるラジオ経営ビジョン」ニューメディア編『New media』第39巻1号, ニューメディア, 2021年1月, 50-55頁。
- 佐藤卓己 [2006] 『メディア社会: 現代を読み解く視点』岩波書店。
- 佐藤卓己 [1998] 『現代メディア史』岩波書店。
- 宍戸常寿・飯塚留美・市川芳治・曾我部真裕・矢野敏樹 [2022] 「通信・放送・メディアの在り方」有斐閣編『ジュリスト』2022年9月号(1575号), 有斐閣, 52-70頁。
- 鈴木秀美・山田健太編著 [2017] 『放送制度概論 — 新・放送法を読みとく』商事法務。
- 鈴木秀美・山田健太編著 [2019] 『よくわかるメディア法』(第2版) ミネルヴァ書房。
- 鈴木祐司 [2020] 「メディア・リサーチ: メディア企業の経営ビジョン(第32回) 総集編 メディアの収入構造変化にどう対応するのか?」『B-maga』第19巻1号, サテマガ・ビー・アイ, 2020年1月, 22-25頁。
- 曾我部真裕 [2020] 「迫られる経営基盤の変化への対応『スマートシュリンク』も選択肢に(特集 メディアと信頼)」『Journalism』朝日新聞出版, 20-25頁。
- 曾我部真裕他 [2019] 『情報法概説』(第2版), 弘文堂。
- 高橋俊一 [2005] 「新聞神話の崩壊(2) 鹿児島新報はこうしてつぶれた」朝日新聞社総合研究本部『AIR 21: media & journalism reports』177号, 2005年2月, 38-50頁。
- 武智健二 [2013] 『法令で読み解く 新放送制度』第一法規。
- 谷正名 [2021] 「メディア激変 放送局の経営・編成, その『再定義・再構築』に向けて」NHK放送文化研究所『放送研究と調査』第71巻10号, 58-73頁。
- 塚本幹夫 [2020] 「Medeia×Pandemic 海外事例に学ぶメディア経営のダイナミズム」マスコミ研究会『放送界』第65巻226号, 39-43頁。
- 寺師祥一 [2004] 「消えた『鹿児島新報』の45年」東京社『総合ジャーナリズム研究』第41巻4号, 21-25頁。
- 西正 [2020] 「地上波民放, 広告外収入確立の遅れ」『日経ニューメディア』1707号, 日経BP, 2020年6月, 7-8頁。
- 日本放送協会編 [1977] 『放送五十年史 資料編』日本放送出版協会。
- 日本民間放送連盟・研究所 [2018] 『ネット配信の進展と放送メディア』学文社。
- 日本民間放送連盟研究所編 [2000] 『デジタル放送産業の未来』東洋経済新報社。
- 日本民間放送連盟研究所編 [1987] 『放送産業 番組・編成・視聴者 21世紀への展望』東洋経済新報社。
- 長谷部恭男 [1992] 『テレビの憲法理論 — 多メディア・多チャンネル時代の放送法制』弘文堂。
- 林秀也・落合孝文・巽智彦・千葉恵美子・中原裕彦 [2022] 「デジタル社会の実現と法規整」有斐閣編『ジュリスト』2022年4月号(1569号), 有斐閣, 50-65頁。
- 樋口喜昭 [2021] 『日本ローカル放送史: 「放送のローカリティ」の理念と現実』青弓社。
- 平井智尚 [2012] 「ウェブに見られるテレビ・オーディエンスの活動と公共性: 市民による公共性を越えて」大石裕編 [2012] 『戦後日本のメディアと市民意識: 「大きな物語」の変容』ミネルヴァ書房, 89-119頁。

- 藤竹暁編著 [2018]『図説日本のメディア 伝統メディアはネットでどう変わるか』NHK 出版。
- 放送法制研究会編著 [2020]『放送法逐条解説』（新版），情報通信振興会。
- 毎日新聞出版 [2020]「迷走する経営 不祥事相次ぐフジメ HD 背景に企業統治不全の声：人気プロレスラーの自死が問題に。『もの言えぬ風土』が蔓延か。』『週刊エコノミスト』Vol. 98, No. 31（2020年8月11・18日合併号），毎日新聞出版，2020年8月18日，15頁。
- マスコミ研究会 [2021]「フジテレビ コロナ禍大試練打ち勝ち地震回復へ：飛躍へ一丸・大規模経営改革目指す」『放送界』第66巻227号，107-121頁。
- 松本創 [2021]『地方メディアの逆襲』筑摩書房。
- 水島久光 [2008]『テレビジョン・クライシス 視聴率・デジタル化・公共圏』せりか書房。
- 民放連研究所客員研究員会編 [2020]『DX時代の信頼と公共性』勁草書房。
- 村上圭子 [2018-2022]「これからの“放送”はどこに向かうのか？」NHK放送文化研究所編『放送研究と調査』第68巻3号，2018年，2-25頁（Vol.1）；第68巻10号，2018年，2-29頁（Vol.2）；第69巻3号，2019年，2-31頁（Vol.3）；第69巻10号，2019年，2-32頁（Vol.4）；第70巻6号，2020年，2-28頁（Vol.5）；第71巻4号，2021年，2-25頁（Vol.6）；第72巻7号，2022年，2-37頁（Vol.7）。
- 湯浅正敏編 [2020]『メディア産業論：デジタル変革期のイノベーションとどう向き合うか』ミネルヴァ書房。
- 郵政省編 [1987]『通信白書』（昭和62年版），大蔵省印刷局。
- 脇浜紀子他 [2019]『メディア・ローカリズム 地域ニュース・地域情報をどう支えるか』中央経済社。
- 脇浜紀子 [2001]『テレビ局がつぶれる日』東洋経済新報社。

URL

- 公共放送 WG 事務局 [2022]「公共放送ワーキンググループについて」令和4年9月21日
https://www.soumu.go.jp/main_content/000837154.pdf。
- 国土交通省 [2022]「鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会について」
https://www.mlit.go.jp/tetudo/tetudo_tk5_000011.html
- 国立社会保障・人口問題研究所 [2017]「日本の将来人口推計（平成29年推計）」
https://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp_zenkoku2017.asp。
- サイバーエージェント [2022]「数字で振り返る『ABEMA』の『FIFA ワールドカップ カタール 2022』」
<https://www.cyberagent.co.jp/news/detail/id=28368>。
- 産経新聞 [2022a]「人手不足のローカル線，技術力で支える 無人駅に遅延情報，AI運行管理，自動運転」2022年11月15日
<https://www.sankei.com/article/20221115-F7BHHDDM6NJA3KBOVD2H4E5ZP4/>。
- 産経新聞 [2022b]「Jアラートは有効か 速報性の課題浮き彫り」2022年11月23日
<https://www.sankei.com/article/20221123-2TWCE43Z7NMMTF52D44DSFTJZQ/>。
- JR 西日本旅客鉄道株式会社 [2022]「輸送密度 2,000 人/日未満の線区別経営状況に関する情報開示」2022年11月30日
https://www.westjr.co.jp/press/article/items/221130_00_senkubetukeieizyoukyou.pdf。
- 小規模中継局等のブロードバンド等による代替に関する作業チーム事務局 [2022]「小規模中継局等のブロードバンド等による代替に関するチーム 今後の進め方（案）」令和4年9月30日
https://www.soumu.go.jp/main_content/000838491.pdf。
- 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 [2022a]「放送の将来像と制度の在り方に関する論点整理」令和4年3月31日

- (https://www.soumu.go.jp/main_content/000805635.pdf)。
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 [2022b] 「デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ (案)」 令和4年6月24日
(https://www.soumu.go.jp/main_content/000821851.pdf)。
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 [2022c] 「デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ」 令和4年8月5日公表
(https://www.soumu.go.jp/main_content/000831138.pdf)。
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 [2022d] 「公共放送 WG について」 令和4年11月11日
(https://www.soumu.go.jp/main_content/000845158.pdf)。
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 [2022e] 「IP ユニキャスト方式によるブロードバンド代替に関する実証事業実施計画」 令和4年11月11日
(https://www.soumu.go.jp/main_content/000845159.pdf)。
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 [2020f] 「放送事業者等との意見交換の結果報告」 令和4年11月11日
(https://www.soumu.go.jp/main_content/000845153.pdf)。
東洋経済 [2022a] 森田宗一郎 「平均利用時間 96 分！『TikTok』が広告王になる日 拡大する視聴時間シェア, 「売れる広告」で独走」 2022年11月18日
(<https://toyokeizai.net/articles/-/633701>)。
東洋経済 [2022b] 森田宗一郎 「『PR 漬け社会』の到来で起きた情報流通の主役交代 6兆円の広告市場に染み出す, 新興勢力の正体」 2022年11月14日
(<https://toyokeizai.net/articles/-/631817>)。
日経ビジネス [2022] 「サッカー W 杯で特需のサイバー『ABEMA』 まだ見えぬ投資回収」 2022年12月6日
(<https://business.nikkei.com/atcl/gen/19/00128/120500034/>)。
日本経済新聞 [2022a] 「デジタル市場法・サービス法とは EU, 米巨大 IT 規制」 2022年6月17日
(<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUC195GN0Z10C22A5000000/>)。
日本経済新聞 [2022b] 「黒字化速く 改革急務 バス『上下分離』視野 広島中心部で 220 円均一運賃導入」 2022年11月2日
(<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO65646500R01C22A1LCC000/>)。
日本経済新聞 [2022c] 「W 杯で脚光, ネットスポーツ中継の気になる未来」 2022年12月14日
(<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODH131IL0T11C22A2000000/>)。
日本経済新聞 [2022d] 「サッカー W 杯, ABEMA 配信活況 桁違いの視聴者数」 2022年12月17日
(<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODH15CE90V11C22A2000000/>)。
日本経済新聞 [2022e] 「スポーツ中継, ネットが主役 W 杯日本戦 4000 万人視聴」 2022年12月19日
(<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUC193IX0Z11C22A2000000/>)。
日本経済新聞 [2022f] 「W 杯のアベマ躍進, ネット経由の「テレビ」が存在感」 2022年12月23日
(<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUC06BSD0W2A201C2000000/>)。
日本経済新聞 [2022g] 「W 杯視聴は「ABEMA」18%, テレビ 49% 民間調べ」 2022年12月26日
(<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUC231KU0T21C22A2000000/>)。
日本民間放送連盟 [2022] 「自民党『放送法の改正に関する小委員会』総務省に提言」 2022年8月30日
(<https://minpo.online/article/post-172.html>)。
野澤哲生 [2022] 「次世代地デジの本命は“5G 放送”?、テレビが巨大なスマホに」『日経 XTECK』2022

年9月16日

(<https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/mag/ne/18/00089/00003/>)。

村上圭子 [2022a] 「総務省『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』取りまとめ公表を受けて(1)(2)(3)」(NHK放送文化研究所ブログ)

(<https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/472166.html>;<https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/500/472560.html>;<https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/500/473532.html>)。

村上圭子 [2022b] 「#374 マス排&放送対象地域の見直しは何のため? — 総務省『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』第5回から」NHK文研ブログ

(<https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/2022/03/07/>)。

BUSINESS INSIDER [2022] 「ABEMAのワールドカップ配信が「落ちなかった」理由…WAUはほぼ倍、それでも耐えた」2022年12月26日

(<https://www.businessinsider.jp/post-263758>)。

NHK [2022] 「なぜ導入? 路面電車もバスも“同じ運賃”」2022年11月17日

(<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20221117/k10013893061000.html>)。

THE WHITE HOUSE [2022] “Blueprint for an AI Bill of Rights: A Vision for Protecting Our Civil Rights in the Algorithmic Age,” 4th Oct. 2022

(<https://www.whitehouse.gov/ostp/news-updates/2022/10/04/blueprint-for-an-ai-bill-of-rights-a-vision-for-protecting-our-civil-rights-in-the-algorithmic-age/>)。

A Study of Business Environment Change and Broadcasting Institutional Reform of Visual Mass Media in the Digital Age

Chisako Tsuji,
Shunichi Tsuji,
Shoichi Watanabe

Abstract

This study examined the state of investigating broadcasting institutional reform in the digital age. The study investigated studies on policy effectiveness and problems in the area of broadcasting institutional reform from the perspective of the sustainable management of visual mass media. In particular, specific terrestrial basic broadcasters that perform broadcasting business in a certain prefecture — local TV stations. First, we examined previous studies on media management and trends in the broadcasting industry. We found that the studies only examined local TV stations' management issues, specifically their competitive relationships, and only a few studies examined the sustainability of media management based on business management theory. Next, we investigated policies in each issue included in the Study Group on the Ideal Broadcasting System in the Digital Age (the Ministry of Internal Affairs and Communications). We highlighted the perspectives necessary for institutional design, which could be an option for the effective management of local TV stations. We also examined the history of and changes to the principle of excluding media multiple ownership, an important issue in broadcasting institutional reform, and problems with the principle's relaxation. We also examined the pitfalls for securing “locality” due to the identification of broadcast programs in multiple broadcast coverage areas. The study showed the significance and role of simultaneous broadcast distribution in the digital information space based on the Broadcasting Act, the application and practical use of new technology to realize the simultaneous broadcast distribution, and the importance of cross-industrial and flexible system design.

Keywords: Broadcasting institution, Media multiple ownership, Broadband alternative, NHK, Local TV stations