

# 民放ネットワークをめぐる議論の変遷

～発足の経緯, 地域放送との関係, 多メディア化の中での将来～

メディア研究部 村上 聖一

## 要 約

日本の放送制度では、地上テレビ放送を行う民放は原則として県域を基本単位として置かれ、それぞれが対等な存在として位置づけられている。しかし、現実には、法制度上、正面から位置づけられていないネットワークが大きな影響力を持ち、ローカル局の自社制作比率の低迷といった問題を顕在化させてきた。本稿では、問題の背景を分析するため、ネットワーク形成の経緯を振り返り、その過程での議論を検証した。

まず、1950年代から1960年代初めにかけては、1県1局の地域が多かったことから、番組交換や広告営業をめぐる経営モデルの原型は形成されたものの、民放の明確な系列化には至らず、制度的にもマスメディア集中排除原則が制定されるなど、民放どうしの関係を制約する動きが目立った。

しかし、1960年代以降、ニュース分野からネットワークの固定化が進む。ネットワークは次第に番組交換や広告営業の分野に拡大するとともに、UHF局大量免許に伴う各県での民放複数化によってキー局による系列局の獲得競争が激しさを増した。こうした動きは1970年代に入るとさらに加速し、1975年の大阪での「腸捻転解消」(TBS＝毎日放送, 日本教育テレビ＝朝日放送へのネット関係整理)とともに、ネットワーク系列と全国紙との結びつきが明確になった。郵政省も1980年代以降、ネットワークの存在を前提に少数チャンネル地域の解消に向けた政策を展開した。

ところが、バブル経済の崩壊とともに、ネットワークが抱える問題が顕在化する。1990年代半ば以降、経済規模が小さい地域での新規開局は困難になり、少数チャンネル地域が取り残されるとともに、ローカル局の自社制作比率の低迷が指摘されるようになった。2000年代以降、総務省はさまざまな制度改正を行うが、ネットワークの持つ性質も影響して、必ずしも問題解決に結びついていない。

本稿では、ネットワーク形成をめぐる経緯を検証し、一定の見取り図を示せたものと考えている。ただ、ネットワーク形成において果たした新聞社・広告代理店の役割や行政当局の影響など不透明な部分が依然残されている。今回明らかにした論点をもとに、ネットワークの形成過程や放送に果たす機能をさらに明確化することが今後の課題となる。

## 目 次

はじめに .....	8	4 1990年代～現在：	
1 1950年代：緩やかな放送局間関係 .....	11	多様化する議論、相次ぐ制度改正 .....	34
2 1960年代：		5 ネットワークの現状：	
1 県複数局化とともに進むネットワーク形成 .....	20	放送に果たす役割と課題 .....	40
3 1970～1980年代：		おわりに .....	48
固定化するキー局とローカル局の機能 .....	28		

## はじめに

### 民放ネットワークの位置づけ

日本の放送制度は、民間放送（以下、民放）とNHKの二元体制のもと、地上波のテレビ放送を行う民放については、原則として県域を基本単位として設立されている。2009年現在、地上波のテレビ放送を行っている民放は127社（ラジオ兼営も含む）あり、制度上はそれぞれが対等な存在として位置づけられている。放送内容についても、地域ごとに独立した放送局が置かれることで、地域放送の充実が図られることになっている。

しかし、こうした地域免許制度の理念の一方で、現実には、地上波民放のネットワーク<sup>1)</sup>がテレビ放送に大きな影響力を持っている。多くの地域では、経済規模を考えれば、番組制作の面でも、広告営業の面でも、ネットワークに依存しなければ、ローカル局<sup>2)</sup>の経営が成り立たなくなっているためである。番組を自社で制作する割合は多くのローカル局で放送全体の10%を割り込み、民放キー局を核とするネットワークへの依存度は高まっている。民放ネットワークは、日本の放送産業のあり方について議論していく上で欠かせない存在となっている。

反面、さまざまな問題も抱えている。視聴者から見て、ネットワークは情報を全国に行き渡らせる機能を果たす一方で、地域によって特定のネットワーク系列の放送局が存在しないことによる情報格差を顕在化させる存在である（いわゆる少数チャンネル地域の問題）。さらに、ネットワークは、放送枠の設定などを通じて放送の地域性を一定程度制約

する側面を持つほか、特定の新聞社との結びつきは情報の多元性に影響を与えている。

このようにネットワークが日本の放送において持つ影響力は大きいですが、その位置づけは明確なものではない。ネットワークについて、放送法上、正面から定義づける規定はなく<sup>3)</sup>、キー局とローカル局の間で結ぶネットワーク協定の内容や運用の仕方も系列ごとに異なっている。機能についても、報道機関としてのネットワーク、番組供給としてのネットワーク、営業上のネットワークという3つの異なる側面を同時にあわせ持った存在であり<sup>4)</sup>、外部から見て必ずしもわかりやすい形態を取っていない。さらにネットワークは、資本関係にある新聞社や、広告の分野で密接な関係にある広告会社（広告代理店）、放送制度を設計してきた行政当局との関わりを持ちながら発展してきたため、民放のみを取り出して議論を完結させることができない複雑な関係性を持った存在である。

本稿の目的は、上記の点を踏まえつつ、ネットワークがどのような機能を持ち、日本の放送にどのような役割を果たしているか、論点を明確化することにある。そのためにまず、ネットワークの形成とそれをめぐる議論の経緯を記述していくことにする。ネットワークの複雑なシステムを解明するためには、現状の分析にとどまらず、歴史的な過程を検証することが必要と考えられるためである。

その上で、少数チャンネルに見られるような情報格差の存在や、情報の地域性・多元性確保といった問題が今なお残されたままになっているのはなぜなのか、さらに、多メディア化の中で、地上テレビ放送、そしてネットワークがどのような役割を果たすことを期待

表1 地上テレビ放送のネットワーク (2009年) ( )はクロスネット局

都道府県	JNN 28社	NNN 30社	FNN 28社	ANN 26社	TXN 6社	独立U局 13社
北海道	北海道放送	札幌テレビ放送	北海道文化放送	北海道テレビ放送	テレビ北海道	
青森	青森テレビ	青森放送		青森朝日放送		
岩手	IBC岩手放送	テレビ岩手	岩手めんこいテレビ	岩手朝日テレビ		
宮城	東北放送	宮城テレビ放送	仙台放送	東日本放送		
秋田		秋田放送	秋田テレビ	秋田朝日放送		
山形	テレビユー山形	山形放送	さくらんぼテレビジョン	山形テレビ		
福島	テレビユー福島	福島中央テレビ	福島テレビ	福島放送		
東京						東京メトロポリタンテレビジョン
群馬						群馬テレビ
栃木						とちぎテレビ
茨城	東京放送	日本テレビ放送網	Fジテレビジョン	テレビ朝日	テレビ東京	
埼玉						テレビ埼玉
千葉						千葉テレビ放送
神奈川						テレビ神奈川
新潟	新潟放送	テレビ新潟放送網	新潟総合テレビ	新潟テレビ21		
長野	信越放送	テレビ信州	長野放送	長野朝日放送		
山梨	テレビ山梨	山梨放送				
静岡	静岡放送	静岡第一テレビ	テレビ静岡	静岡朝日テレビ		
富山	チューリップテレビ	北日本放送	富山テレビ放送			
石川	北陸放送	テレビ金沢	石川テレビ放送	北陸朝日放送		
福井		(福井放送)	福井テレビジョン放送	(福井放送)		
愛知					テレビ愛知	
岐阜	中部日本放送	中京テレビ放送	東海テレビ放送	名古屋テレビ放送		岐阜放送
三重						三重テレビ放送
大阪					テレビ大阪	
滋賀						びわ湖放送
京都	毎日放送	讀賣テレビ放送	関西テレビ放送	朝日放送		京都放送
奈良						奈良テレビ放送
兵庫						サンテレビジョン
和歌山						テレビ和歌山
鳥取・島根	山陰放送	日本海テレビジョン放送	山陰中央テレビジョン放送			
岡山・香川	山陽放送	西日本放送	岡山放送	瀬戸内海放送	テレビせとうち	
徳島		四国放送				
愛媛	あいテレビ	南海放送	テレビ愛媛	愛媛朝日テレビ		
高知	テレビ高知	高知放送	高知さんさんテレビ			
広島	中国放送	広島テレビ放送	テレビ新広島	広島ホームテレビ		
山口	テレビ山口	山口放送		山口朝日放送		
福岡	RKB毎日放送	福岡放送	テレビ西日本	九州朝日放送	ティー・ヴィー・キュー九州放送	
佐賀			サガテレビ			
長崎	長崎放送	長崎国際テレビ	テレビ長崎	長崎文化放送		
熊本	熊本放送	熊本県民テレビ	テレビ熊本	熊本朝日放送		
大分	大分放送	(テレビ大分)	(テレビ大分)	大分朝日放送		
宮崎	宮崎放送	(テレビ宮崎)	(テレビ宮崎)	(テレビ宮崎)		
鹿児島	南日本放送	鹿児島讀賣テレビ	鹿児島テレビ放送	鹿児島放送		
沖縄	琉球放送		沖縄テレビ放送	琉球朝日放送		

出典：日本民間放送年鑑

されているのか、考察することにした。

## 主な先行研究

民放のネットワークについては、これまでさまざまな論文や著作で言及されてきた。本論に入る前に、これまでどのような研究がなされてきたのか、また、何が考察すべきポイントとして残されているのか概観する。

初期の研究としては、今道潤三『アメリカのテレビネットワーク 機能と運営』(1962年)がある。これは、のちにTBS社長・会長や日本民間放送連盟(民放連)会長を務めた著者が主にアメリカのネットワークの成り

立ちについてまとめたものだが、それを踏まえた上で、日本におけるネットワークの行方についても論じている。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—」(1965年)は、1960年代半ばまでのネットワークの状況についてその発展過程や財務面の機能の検証を行っており、ネットワークを論じる上で基礎的な文献となっている。

民放関係者がまとめたものとしては、TBS社長・会長を歴任した諏訪博『一輩の記 私の民放営業三十年』(1981年)がネットワーク発足当初の姿について詳細に記述しているほか、毎日放送で報道局長などを務めた辻一郎による『私だけの放送史 民放の黎

明期を駆ける』(2008年)も、毎日放送をめぐる状況を中心にネットワーク形成期の状況を描いている。

また、ネットワーク史として、青木貞伸『日本の民放ネットワーク JNNの軌跡』(1981年)や、フジテレビ『フジネットワークの歩み～FNS30年史～』(1999年)が刊行されているほか、日本民間放送連盟編『日本民間放送年鑑』(1980年以前は『日本放送年鑑』)がその時々のネットワークの姿を記述している。

各ネットワークを経営的な側面から分析したものとしては、内山隆「地上波民放の経営的ネットワークの現状」(1996年)や、みずほコーポレート銀行産業調査部編「多メディア時代の放送産業の成長戦略」(2002年)がある。前者は、民放ネットワークを「成果の不確実な財を、持続可能的に生産・販売しつづけるため」のシステムという視点のもと、系列ごとの特徴を分析している。また、後者は、民放の経営モデルを分析し、多メディア化の中で、ネットワークを軸にした地上波民放の経営のあり方に見直しが迫られる可能性があることを指摘している。

また、ネットワークを私法の側面から分析したものとしては、磯本典章「日本におけるテレビジョンネットワーク加盟契約に関する私法分析」(1994年)があり、キー局とローカル局の関係については、小田桐誠『テレビ業界の舞台裏』(1994年)が具体的な事例に基づいて描いている。また、ネットワークの現状について、日本民間放送連盟編『放送ハンドブック [改訂版]』(2007年)が番組編成や営業などの側面から記述している。

このほか、1960年代に開かれた臨時放送関係法制調査会など、放送制度の検討を行う

ために開かれた郵政省(2001年以降総務省)の有識者研究会が、ネットワークのあるべき姿やネットワークを活用した放送の地域性の確保の方法についても提言し、報告書としてまとめている。

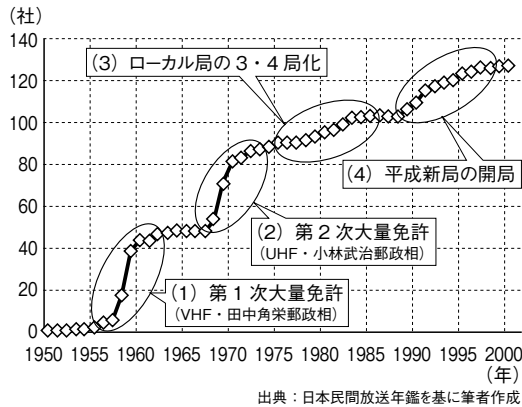
もっともこれらの文献は、当然のことながら、2008年以降の急激な経済情勢の悪化や地上テレビ放送の完全デジタル化に伴うローカル局の負担増といった、ネットワークの基本構造に影響を与えるような事態は織り込んでいない。また、歴史的な経緯に関して、系列を超えた視点からネットワークの全体構造をとらえる記述を行っている研究は必ずしも多いとは言えない。このため、本稿では、ネットワークが転換点を迎えつつある点を踏まえた上で、ネットワークが総体としてどのような発展過程をたどり、どのように放送に影響を与えてきたのか、分析していくことにする。

## ネットワーク形成をめぐる時代区分

ネットワークの形成過程を記述するにあたっては、時代区分の設定が問題となる。地上テレビ放送を行っている民放127社のうち、最も早く開局したのが日本テレビ放送網(1953年8月開局)、最後に開局したのがとちぎテレビ(1999年4月開局)である。図からわかるように、45年余りにわたるこの期間、テレビ局は一様に増加していったわけではなく、国の政策によって開局数が急激に増えた時期と、新たな開局がほとんどなかった時期がある(図1)。

1県に民放が1局しかない時期と、複数の民放が開局していった時期、さらにはローカル局の3・4局化が進行した時期では、当然、

図1 民放テレビ局数の推移



ネットワークのあり方は異なる。このため、歴史的区分としては、大きく、(1) 1950年代後半のVHF帯での大量免許に伴い、各県に民放が誕生するまで、(2) 1960年代のUHF帯での大量免許に伴い、各県で民放の複数化が進むまで、(3) 1970年代から1980年代にかけて各県で民放の3・4局化が進行した時期、(4) いわゆる「平成新局」の開局が進んだ1990年前後以降、の4つに分けて考察を行っていくことにする。

以下、この区分に即して、民放ネットワークの形成過程を記述していくが、テレビのネットワークを論じるにあたっては、それ以前の民放ラジオの状況も初期の形態に影響を及ぼしていることから、まず、初期の民放ラジオ局どうしの関係から見ていきたい。

## 1 1950年代：緩やかな放送局間関係

### 1. 地元資本と密着して放送を開始した民放ラジオ

1950年6月の放送法施行当初、民放に関

連した条文は3か条しかなかった。具体的には、▽広告放送をするときには、広告放送である旨を告知しなければならないとする51条、▽政見放送をするときには、候補者を平等に扱わなければならないとする52条、▽NHK用に定められた番組準則を民放にも準用するとした53条の3か条で、放送局をどのように置局するかといった点についてはまったく規定がなかった。

これについて、行政当局からは、民放どうしの自由競争に任せることで、「国民に対するサービスの充実、事業の発展を望んでいるのである。若し民間放送が国民に悪影響を与えるようなことがあったとしたならば、その際は適当に考慮して民間放送を規律すべきであって、民間放送の実現前に自由な発達を推し進めることをできるだけ避けたのである<sup>5)</sup>」という説明がなされている。つまり、民放の発展の方向性が見えなかったことから、あえて細かい規定は設けなかったというわけである。法制度上から見れば、ラジオ放送から始まった初期の民放は、その経営形態の選択肢についてさまざまな可能性を持っていた。

もっとも、これによって民放の「自由な発達」が担保されたわけではなかった。むしろ法律に基づかない行政の裁量を生む要因になり、どこまでが事業者の自由に任せられる部分なのか判然としなくなってしまった側面があるためである。さらに当時は占領下であり、民主主義の発展のためには地域性を重視すべきとする占領当局のメディア政策もラジオの置局に影響を及ぼした。

1950年12月には、当時、独立行政委員会として存在していた電波監理委員会が、民放のラジオ局に関して、「東京には性格の異な

る2局、その他の地域には1局」という置局政策を打ち出し、非公式な形での出願者の一本化工作が始まっている。そして、1951年4月には、全国の15のラジオ局に対して一斉予備免許が出され、1951年9月1日に中部日本放送（名古屋）と新日本放送（大阪）が開局したのを皮切りに、各地で放送局の開局が相次いだ（表2）。

このとき開局したラジオ局については、ネットワークを形成する動きを見せなかったが、その背景について、中部日本放送『民間放送史』（1959年）は次のように記述している。

（1）初期に構想された新聞社内の付帯速報事業としてのラジオ、または特定の宗教・事業などと直結したファンクショナルなラジオの、いずれもが影をひそめ、民放事業体は、新聞社が有力なプロモーターとなりつつも、表面は経済界、地元有力者を網羅した無色の公益団体に近い性

格となったこと。

（2）東京では朝日、毎日、読売の三中央紙が合体し、新聞社系一、別個の性格のもの（文化放送）一となったのにたいし、大阪では毎日系、朝日系の二社対立となり、しかも中間の名古屋や北海道、仙台などが地元紙による中立勢力一社となったため、朝日、毎日両者の激しい系列化の意欲が、地下に潜行する形となったこと（一方、やや立ちおくれた読売は、もっぱらテレビへ主力を注ぐこととなった）。

（3）それに加えて、名古屋、大阪が東京に先んじて電波を出す態勢となったことが、ネットワーク化を否定する傾向に拍車をかけ、地元局もそれぞれ独自に全プログラムを制作する方針を取らざるを得なくなった（これには放送用中継線の不備と、テープ録音が予定に入っていなかった事情も大きな原因である）。（以下略）<sup>6)</sup>

このように初期のラジオ局に関しては、地域ごとに1社というところがほとんどだったことから、地元資本が共同で設立するという形

表2 1954年までに開局した民放ラジオ局

放送開始	社名	都市
1951.9.1	中部日本放送	名古屋
1951.9.1	新日本放送	大阪
1951.11.11	朝日放送	大阪
1951.12.1	ラジオ九州	福岡
1951.12.24	京都放送	京都
1951.12.25	ラジオ東京	東京
1952.3.10	北海道放送	札幌
1952.3.25	信濃放送	長野
1952.3.31	日本文化放送協会	東京
1952.4.1	神戸放送	神戸
1952.5.1	仙台放送	仙台
1952.5.10	北陸文化放送	金沢
1952.7.1	北日本放送	富山
1952.7.1	四国放送	徳島
1952.7.20	福井放送	福井
1952.10.1	ラジオ中国	広島
1952.11.1	静岡放送	静岡
1952.12.25	ラジオ新潟	新潟
1953.3.1	ラジオ長崎	長崎
1953.9.1	ラジオ高知	高知

放送開始	社名	都市
1953.10.1	山陽放送	岡山
1953.10.1	南海放送	松山
1953.10.1	ラジオ香川	高松
1953.10.1	ラジオ熊本	熊本
1953.10.1	ラジオ大分	大分
1953.10.10	ラジオ南日本	鹿児島
1953.10.12	ラジオ東奥	青森
1953.10.15	山形放送	山形
1953.11.1	ラジオ東北	秋田
1953.12.1	ラジオ福島	福島
1953.12.10	ラジオ三重	津
1953.12.25	岩手放送	盛岡
1954.1.1	九州朝日放送	久留米
1954.3.1	ラジオ山陰	米子
1954.4.1	ラジオ佐世保	佐世保
1954.7.1	ラジオ山梨	甲府
1954.7.1	ラジオ宮崎	宮崎
1954.7.15	ニッポン放送	東京
1954.8.27	日本短波放送	東京
1954.10.1	琉球放送	那覇

出典：日本放送年鑑（1966年）

態をとった社が多く、新聞社、とりわけ全国紙が前面に出て系列化を図るような環境は出来上がっていなかった<sup>7)</sup>。

また、当時の広告のあり方も、初期のラジオのネットワークの固定化を妨げる要因になっていた。つまり、当時、ラジオ番組のネット先はスポンサーの意向で決まっており、放送局側がどの局にどの番組を流すかというイニシアチブを持っていたわけではなかった。毎日放送 OB の辻一郎は、「東京でのネット先を、ラジオ東京、文化放送、ニッポン放送のどこにするかは、番組を提供するスポンサーがきめていた。同じように東京局でつくった番組を大阪のどの局にながすかも、スポンサーが指定していた。それが当時の業界の慣習であり常識だった<sup>8)</sup>」と述べている。広告主が番組のネット先をその都度、選択するこうした方式が変化するのは、テレビ時代になってからのことで、民放のラジオが開局した当時のネットワークは現在と異なる性質を持っていた。

ただ、ネットワークが存在しないことによって、ローカル局によっては番組枠をどう埋めるかという深刻な問題に直面した。例えば、『民間放送年報』(1958年)は、京都放送について、「隣接局である毎日放送、朝日放送の両社との出力差が余りにも大き過ぎたのと、当時、民放の開局するもの全国で僅か六局に過ぎず、このため他局とのネットワークを不可能とし、番組編成面で重大な困難に直面せねばならぬことになった<sup>9)</sup>」と記述している。こうしたローカル局の事情はのちにネットワーク形成にあたって意味を持つことになる<sup>10)</sup>。

もっとも、ラジオに関しては、テレビに比

べれば自社制作が比較的容易だったことに加え、この時点においては、1県1局の地域が多く、地元資本の影響力が大きかったことで、放送局の系列化に向けた動きが顕在化することはなかった。

## 2.1 社で全国放送を目指した「日本テレビ放送網」

一方、地域ごとに放送局を作るのではなく、日本全国を1社でカバーするテレビ局を作ろうとする動きも現れた。戦後放送史の中で特異とも言えるこの構想が、正力松太郎の日本テレビ放送網構想であり、それは、地元資本を中心に一本化調整を行って放送局を置くというあり方とはまったく異なる考え方だった。

日本テレビ放送網構想が公表された1951年9月時点の将来展望と現在の姿を比較すれば、その違いは明らかである。有馬哲夫『日本テレビとCIA 発掘された「正力ファイル」』(2006年)の整理によれば、その違いは、(1)現在の日本テレビは娯楽のメディアであるのに対し、当時の構想は、安全保障上重要な軍事通信網も含んでいた点、(2)現在の日本テレビがテレビ放送のみであるのに対し、構想はテレビを含む多重通信網になっていた点、(3)現在の日本テレビは東京のキー局のみであるのに対し、構想では、日本各地に直営局を持つ全日本的な放送・通信網になっていた点である。しかも、それは太平洋ネットワークの一部で、太平洋ネットワークはまた世界ネットワークの一部になっていた<sup>11)</sup>。

具体的には、日本各地の主だった山の山頂を結ぶマイクロ中継網を整備して、東京・大阪・名古屋の基幹局の下に直営のローカル局

を設け、テレビやラジオ、ファクシミリ放送といった放送事業だけではなく、電話などの通信事業、レーダーなどの軍事通信にも事業分野を広げる予定だった<sup>12)</sup>。背景には、日本のマイクロ中継網を韓国や台湾、フィリピンとの多重通信網とリンクさせて太平洋ネットワークを形成させようというアメリカ側の思惑<sup>13)</sup>が存在していた。正力構想には、東西対立を背景にしたアメリカの外交・防衛政策も絡んでいたわけである。

しかし、1952年7月に電波監理委員会が日本テレビに予備免許を付与した際に示された免許方針では、▽さしあたり東京に2～3局、他の都市は1～2局を置局し、NHKと民放の併存を原則とする、▽まず東京で事業を始め、中継回線網の完成を待って地方都市に及ぼすことにする、といった原則が示された。このため、1953年8月に放送を開始した日本テレビは、とりあえず東京地区での開局となった。もっとも、これで正力がマイクロ中継網構想を断念したわけではなく、東京からニュースや番組をローカル局に送る際のマイクロ回線については、あくまで放送局で自営するという構想は維持していた。

ところが、正力構想に対する反発は根強く、まず、マイクロ回線について専用線として貸し出す方針を示していた電電公社と対立することになった<sup>14)</sup>。さらに、地方紙の多くがラジオに続いてテレビ事業への進出を検討していたこともあって、日本テレビ1社で全国向けの放送を行おうという構想に拒否反応を示した。1953年9月には、新聞社69社が正力構想に対して反対声明を出している<sup>15)</sup>。

こうした情勢のもと、1954年4月には、電電公社の東京—名古屋—大阪間のマイクロ

回線が業務を開始したのに加えて、同年12月には、衆参両院の電気通信委員会が、外国の資本や技術によるマイクロ回線網整備は防衛通信の自主性に影響を与えるなどとして、民間へのマイクロ回線業務認可は認めないとする決議を行ったことで<sup>16)</sup>、正力構想はとどめを刺された。正力構想は、世界多重通信網の最初のステップである東京局が開局しただけで、挫折することになった。

ただ、このような問題がなくても、正力構想は当時の法律に照らして問題が多く、実現は不可能だったという指摘がある。電波監理委員会で委員長などを歴任した網島毅によると、まず、マイクロ波によって全国の中継網を建設するためには山頂に至る道路建設から電力の供給など巨額の経費を要し、テレビ放送で得られる収入では到底負担できる額ではなかった。さらに、その経費を捻出するため、マイクロ中継網の一部を第三者に貸して収入を得ようとしても、当時の公衆電気通信法で第三者への賃貸は禁止されており、いずれにしても、中継網を維持していくことは困難だったという<sup>17)</sup>。

こうして正力構想は実現することなく、「日本テレビ放送網」は関東広域圏の放送局として放送を続けていくことになった。以降、地上テレビに関しては1社で全国放送を行うことは制度面でも不可能となる。

### 3. 初期の民放テレビ局間の関係

正力構想の挫折もあって、日本におけるテレビ放送については、県域が原則となり、東京・大阪・名古屋を中心とした地域については広域で行うという方向性が定まった。もっ



とも、新たに開設されるテレビ局にどのように電波を割り当てるかに関して、明確な法的裏付けがあったわけではない。放送局の置局に関する問題については、行政の裁量が大きく、テレビ放送開局のための初期のチャンネルプランの性質も曖昧なものだった。

テレビ局の開設に向けた計画では、前述の1952年7月の免許方針ののち、同年12月に「京浜、名古屋、京阪神の三大地区テレビジョン放送用周波数の割当計画」が示され、京浜地区に3チャンネル、名古屋地区・京阪神地区に2チャンネルと大都市圏からテレビ局を開局する方針が示された。これに基づき1953年から1956年にかけて、NHKテレビの開局と並行して、東京で日本テレビとラジオ東京（後のTBS）、名古屋で中部日本放送、大阪で大阪テレビ（後の朝日放送）が開局した。

さらに、1956年2月には、テレビの全国普及を目指した「テレビジョン放送用周波数の割当基本方針」が示され、これに従い、1957年6月には、具体的な置局を定めた「テレビジョン放送用周波数の割当計画表」、いわゆる第1次チャンネルプランが策定された。ここで都道府県庁所在地を中心とする全国50地区での周波数割り当てが行われている<sup>18)</sup>。

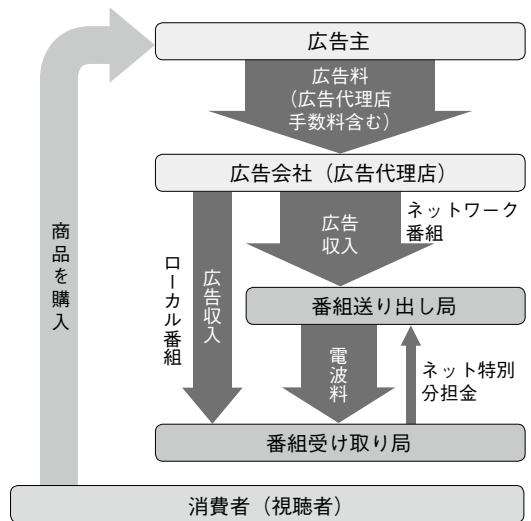
周波数の割り当てとともに、大都市圏から放送局が開局していくのと並行して、テレビ局の番組交換に関する協定も各局の間で結ばれるようになる。その最初のものが、1956年11月に日本テレビ・中部日本放送・大阪テレビ（現・朝日放送）・ラジオ東京（現・TBS）の4社で締結された「テレビジョン放送番組の交流に関する四社協定覚書」である。

これは当時開局していたか、あるいは開局

間近だった民放テレビ局4社がすべて名を連ねていたことからわかるように、放送局を系列化する性質のものではなかった。その性質も、受け局側の番組選定を前提にしたフリーネットを原則とするもので、その後、本格化するキー局主導のステーションネットとは性格を異にするものだった<sup>19)</sup>。また、この覚書では、番組の送り出し局（キー局）が受け取り局（ネット局）に電波料<sup>20)</sup>を支払うものの、受け取り局は番組に関する何らかの対価の支払いをしなくてもよいことになっていた<sup>21)</sup>。テレビ局は東京が2局だったのに対し、大阪・名古屋はそれぞれ1局で、大阪・名古屋側の発言権が強かったことが背景にあった。

こうした協定は、テレビ局の開局とともに拡大していく。内容面で転換点となったのが、1958年8月15日付けで10社が調印した「テレビジョン放送番組の交流に関する協定覚書」（北海道放送・日本テレビ・ラジオ東京・中部日本放送・読売テレビ・大阪テレビ・山陽放送・西日本放送・RKB毎日放送・テレ

図2 初期の経営モデル

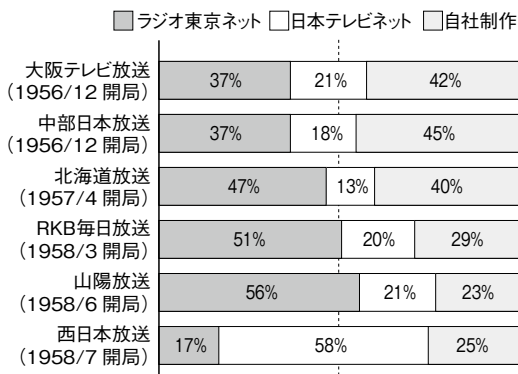


筆者作成

ビ西日本)である。このとき、日本テレビとラジオ東京が主導権を取り戻すべく、「かなりの決意<sup>22)</sup>」をもって先の4社協定の大幅な改訂に臨み、番組の送り出し局が支払う電波料の5%までを「ネット特別分担金」として、送り出し局は受け取り局から受け取ってもよいことになった<sup>23)</sup>。こうした番組交換をめぐる協定は、その後の民放どうしの関係の基礎を形作るものとなる(図2)。

この時点で各局がどのような編成を行っていたのか示したのが、以下のグラフである。大阪テレビ(1959年以降は朝日放送)・中部日本放送・北海道放送・RKB毎日放送・山陽放送は、いずれもラジオ東京(のちのTBS)の番組の放送割合が多かったものの、日本テレビの番組もネットしていた。また、西日本放送(香川)は電波が届く範囲が山陽放送(岡山)と重なることもあって、日本テレビの番組をネットする割合が多かったが、ラジオ東京の番組も放送していた。番組交換の経営モデルが形成された一方で、固定的なネットワークにはほど遠かったのが当時の状況だった(図3)。

図3 番組のネットワーク状況(1958年8月)



出典：民間放送年報 総合編(1958年)

#### 4. 田中角栄郵政相による大量予備免許と相次ぐ開局

テレビ局どうしの関係は、郵政大臣に就任した田中角栄のもと、テレビ局の一斉予備免許が出され、その後、各地で続々と民放が開局していくと徐々に変質していくことになる。

1957年6月、第1次チャンネルプランが決定されたのち、1957年10月22日、民間放送34社36局に対して一斉予備免許が出された。これに基づいて、1958年から1960年にかけて地方に民放テレビ局が次々と開局する。そして、日本テレビとラジオ東京(1960年以降はTBS)の東京2社をキー局とするステーションネットが、全国での勢力拡大を目指して、形成されていくことになった。一斉予備免許に伴う開局後の状況を示したのが表3である。大都市圏では複数のテレビ局、そのほかは各県1局という体制になっている。このときの開局によって、九州と太平洋側を網羅するTBS系と、日本海側各局と四国に強い日本テレビ系という当時のネットワーク地図が出来上がった<sup>24)</sup>(表3)。

ネットワークを拡大・強化させる一つの要因となったイベントが1959年4月10日の「皇太子ご成婚パレード」だった。パレードの全国中継には、民放テレビ30社が参加したが、民放はラジオ東京系列と日本テレビ系列の2つに分かれ、NHKを加えた3系列によって中継が行われた。このときラジオ東京の中継に参加したのは、直後にJNN協定(1959年8月)に参加することになる15社と日本教育テレビ・毎日放送、つまり、のちのTBS系列とテレビ朝日系列の17社だった。一方、日本テレビの中継に参加したのは、

表3 地上テレビ放送のネットワーク（1960年8月）

都道府県	ラジオ東京系 19 社	日本テレビ系 16 社	フジテレビ系 4 社	日本教育テレビ系 3 社
北海道	北海道放送	札幌テレビ		
青森		ラジオ青森		
岩手	岩手放送			
宮城	東北放送			
秋田		秋田放送		
山形		山形放送		
福島				
東京				
群馬				
栃木				
茨城	ラジオ東京	日本テレビ	フジテレビ	日本教育テレビ
埼玉				
千葉				
神奈川				
新潟	ラジオ新潟			
長野	信越放送			
静岡	静岡放送			
山梨		山梨放送		
富山		北日本放送		
石川	北陸放送			
福井		福井放送		
愛知				
岐阜	中部日本放送		東海テレビ	
三重				
大阪				
滋賀				
京都	朝日放送	読売テレビ	関西テレビ	毎日放送
奈良				
兵庫				
和歌山				
鳥取	ラジオ山陰	日本海テレビ		
島根				
岡山	山陽放送			
香川		西日本放送		
徳島		四国放送		
愛媛		南海放送		
高知		ラジオ高知		
広島	ラジオ中国			
山口		ラジオ山口		
福岡	RKB毎日放送	テレビ西日本		九州朝日放送
佐賀				
長崎	長崎放送			
熊本	ラジオ熊本			
大分	ラジオ大分			
宮崎				
鹿児島	ラジオ南日本			
沖縄	琉球放送		沖縄テレビ	

出典：高木教典「日本のテレビ・ネットワーク」（1965年）ただし、1960年8月までに開局していた秋田放送・山梨放送・四国放送・沖縄テレビについては「日本のテレビ・ネットワーク」に記載がないため筆者が補足

日本テレビ系列とフジテレビ系列を形成することになる13社で、大まかなネットワーク系列の色分けができたわけである<sup>25)</sup>。

ただし、この時点においては、大都市圏では複数のテレビ局が設立されたものの、それ以外では1県1局のところが多かったことから、ネットワークの性質も大都市圏とそれ以外で異なった様相を示すこととなった。

前者の代表例として、京阪神地区の状況を見ると、この地区では当初、民放テレビ局の電波が1局分しか割り当てられなかったことから、有力メディア（新日本放送、朝日放送、毎日新聞社、朝日新聞社）が相乗りする形

で、1956年12月に中立系の大阪テレビを開局させた。しかし、田中角栄が、新聞系列ごとにテレビのチャンネルを割り当てる方針を取ったことから、放送局の性質が変化する。1958年に読売テレビと関西テレビ、1959年に毎日放送（テレビ）が開局し、読売新聞と親密な関係にある日本テレビが読売テレビとの関係強化を打ち出した。それと並行して、それまで日本テレビの番組を受けていた大阪テレビ（朝日放送）もラジオ東京（TBS）との関係を強めることとなった。地元資本がまとまって作った放送局が、キー局の影響のもと系列化されていく形態が始まったわけである。

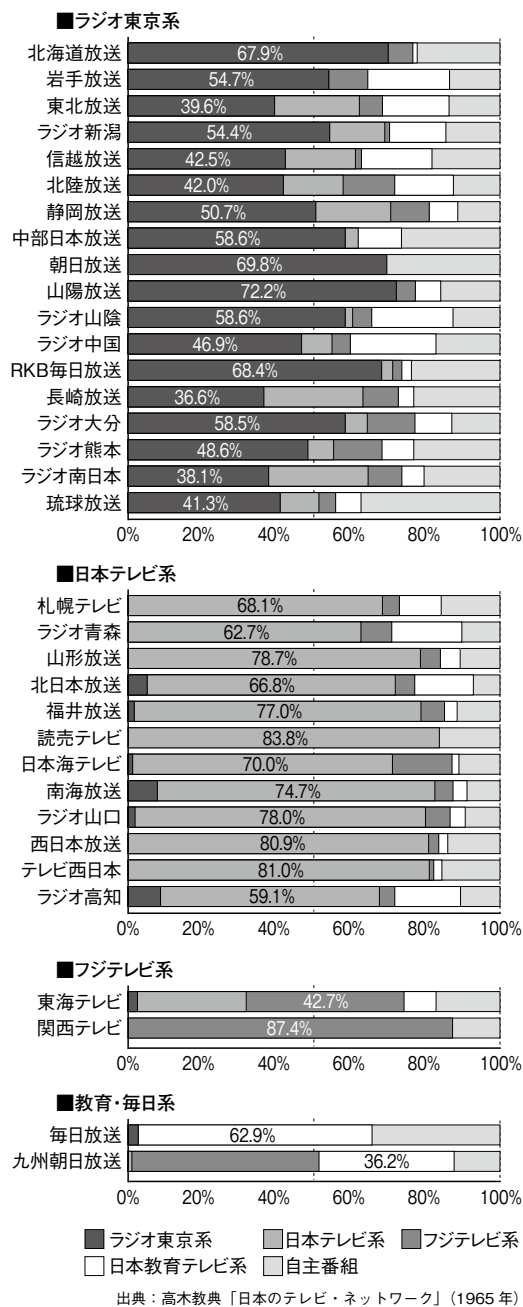
一方で、後者のローカル局に関しては、1県1局の地区がほとんどだったことが、明確な系列化がなされなかった背景になっていた。さらに、番組を伝送するマイクロ回線の制約がネットワーク形成に影響を与えていた。つまり、マイクロ回線が東京から主要都市（名古屋・福岡など）を経て枝分かれし、末端のローカル局に入る段階では伝送路が1本しかないというのが1960年前後の状況であり、ローカル局の編成は、キー局との中間にある放送局の系列所属によって影響を受けていた。マイクロ回線が2本以上ある都市の放送局では、「ニュースはJNN、野球ナイターは日本テレビ」という選択が可能にな

る一方で、末端のローカル局が主体的にネットワークを選択することは困難だった<sup>26)</sup>。

この時点での、各局の編成を系列別にまとめたのが以下の図である<sup>27)</sup>。1958年に比べ

れば、ネットワークの姿が形成されつつあることがわかるが、ラジオ東京系の局を中心に、必ずしもネットワークの枠組みにとらわれずに編成を行っていたことがわかる(図4)。

図4 番組のネットワーク状況(1960年8月)



## 5. 初期のネットワークの特徴と制度上の対応

1960年前後は、資本・経営面でも、番組編成の面でも、ネットワークの形態は曖昧なものだった。TBS会長などを歴任した今道潤三は1962年の著書で、当時の状況について次のように表現している。

現在、日本のテレビ・ネットワークの形成については、二つの代表的な意見が交錯している。その一つは「番組交流組織」としての現状の方式しか成り立たない、という悲観論である。そして他の一つは、相当に複雑な形態—たとえばニュース協定や番組交流方式をとりながらも、営業上のネットを含めて徐々に本格的なネットワーク体制が形成されるにちがいないという、一種の必然論である<sup>28)</sup>。

こうした表現からわかるように、この時点では、アメリカのような本格的なネットワーク体制が形成されるとする見方がある一方で、ネットワークが単なる番組交流組織に終わるという「悲観論」が存在していた。

こうした状況が生じた背景について、高木教典は「日本のテレビ・ネットワーク—アメリカとの比較において—」(1965年)で、アメリカの民放ネットワークと比較しつつ分析している。この中で、高木は日本のネットワークの特徴として、(1) テレビ局経営と区分されたネットワーク会社(番組制作・ネットワーク加盟社への番組ネット・ネット番組の一括

販売などを行う)が成立しなかった点、(2)テレビが開局した時点でラジオネットワークが成立していなかった点の2つを挙げ<sup>29)</sup>、これらの特徴がその後のネットワーク形成に影響を与えたとした。

そして、前者のネットワーク会社ができなかった要因について、高木は、同一資本による複数のテレビ局所有が容認されなかったことが大きく作用しているとした。また、後者のラジオネットワークができなかった要因について、ラジオについては、同時中継よりも番組の局間販売が多く、局間のつながりが固定化しなかったことに加え、東京よりも名古屋・大阪のラジオ局が先に開局し、番組の自社制作態勢を整えたことを挙げた。つまり、マスメディア集中排除という制度面の要因と、ラジオ時代の形態を引き継いでテレビ局が作られたという経営面での要因が、ネットワーク形成に影響を及ぼしたわけである。

こうしたネットワークに対する行政当局の制度的な対応は、必ずしも一貫性を持ったものではなかった。この時期、ネットワーク形成を制約しようとする方向性と、容認する方向性が混在して存在していた。

ネットワーク形成に対する制約としては、まず、マスメディア集中排除原則が挙げられる。マスメディア集中排除原則をめぐっては、1957年10月の一斉予備免許の際に、1つのテレビ放送事業者が2つ以上のテレビ放送局を開設しないことが条件として付されている。そして、放送局の開設の根本的基準(省令)第9条の適用方針を示した通達(1959年9月)でも、「1の者によって所有又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」とした項

目が盛り込まれた。

さらに番組内容の面でも、一斉予備免許の際に、特定の放送事業者のみから番組供給を受けるような協定を結ばないことや、ローカル番組に相当程度の放送時間をあてることが開局の条件として示された<sup>30)</sup>。その後、1958年に国会に提出された放送法改正案でも、「一般放送事業者は、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」とする条項が追加されている。この時点では、基本的に各県に1局しか民放がなかったため、その民放が「東京の特定の放送局からのみ番組供給を受ける」とした協定を結んだ場合、その県の居住者への放送内容に偏りが生じることが背景にあったものと考えられる。

一方で、国会の議論では、ローカル局の経営や番組制作の実情を考えれば、番組の供給制限は非現実的とする意見が出されており、ネットワークについても容認したほうが合理的とする見解が根強く存在していた。1959年2月の参議院通信委員会では、スポンサーを確保するという観点からみれば、ネットワークは民放経営と密接な役割を担っており、制限規定のあり方によっては、地方の放送局が困る結果になるのではないかとする指摘がなされている<sup>31)</sup>。

これについて、政府側は、ネットワークそのものを否定したものではないとする見解を示した。寺尾豊郵政大臣は答弁で、地方の放送局が1社のみと番組供給の契約を結ぶことは避けるべきだとする一方で、「今後の、特に地方の放送会社、テレビジョン会社等の経営の今後というものを考えますときには、経

営の合理化といったような点から、できるだけ冗費を省き、あるいはこの放送にいたしましても、ローカルなものは別といたしまして、この自然に系列化されるということは、むしろ好ましいのではないかと、かように考えております<sup>32)</sup>」と述べ、むしろネットワークを推奨するような発言をしている。

「放送番組の供給に関する協定の制限」を盛り込んだ改正放送法は1959年3月に施行されたが、議論からもわかるように、当初からその効力はきわめて限定されていた。結局、ネットワークをめぐっては法制度上、正面から位置づけられることはなく、曖昧な性質を持ったまま、影響力を拡大させていくことになる。

## 2 1960年代：1県複数局化とともに進むネットワーク形成

### 1. ニュース分野から固定化するネットワーク

田中角栄郵政大臣の一斉予備免許に伴う民間テレビ局の開局は1960年代前半には落ち着きを見せた。新たな開局は1960年に5局開局したあとは、1961年がゼロ、1962年が3局、1963年が1局、1964年が1局で、1965年から1967年にかけての開局はなかった。しかし、民放の数が大きく変化しない一方で、ネットワークの実態はそれまでのあり方が次第に変化していくことになる。

ネットワークの成立理由については、おおむね次の3点があると整理されている。すなわち、(1) 地上放送は放送対象地域が限定されているので、全国ニュースの取材のために

は各地域の放送事業者が連携する必要があること、(2) 複数の放送事業者が同一の番組を放送したほうが、単独で放送するよりも1社当たりの制作費が少なくて済むという規模の経済性があるため、番組交換の枠組みを作る必要があること、(3) 全国的な広告を希望する広告主の要請に応える必要があること、である<sup>33)</sup>。ただし、それらの機能は本来異なる性質を持つものであり、それぞれの枠組みが形成された時期も微妙に異なっている(表4)。

このうち、最も早期にできたのが(2)の番組交換の枠組み(前述の1956年11月「テレビジョン放送番組の交流に関する四社協定覚書」)だが、これは民放を系列化し、ネットワークを固定化させるというよりも、電料やネット特別分担金など定め、経営モデルを定着させる役割を果たしていた。

これに対して、(1)のニュース協定は排他的な性質が強いため、ローカル局は特定のキー局との関係を強め、民放の系列化に結びついていく。そして、そうした枠組みは、番組交換や広告営業の分野にも及び、民放どうしの系列関係がさらに強化されることになる。

ニュースネットワークの成立時期は、各系列によって幅があり、最も早いTBS系列では、1958年6月、ラジオ東京、中部日本放送、大阪テレビ、RKB毎日放送、北海道放送の5社が「テレビニュースに関するネットワーク協定」を結んでいる<sup>34)</sup>。そして、この協定は、1959年8月には、JNN(ジャパン・ニュース・ネットワーク)となり、16社が加盟して、さらに結束を強めた。

他系列では、1966年4月に日本テレビ系列のNNN(日本ニュースネットワーク)、同年8月にフジテレビ系列のFNN(フジニュー

表4 ニュース協定・業務協定の発足時期

	JNN	NNN/NNS	FNN/FNS	ANN	TXN
ニュース協定	JNNニュース協定	NNN協定	FNN協定	ANNニュース協定 スポーツニュース制作協定	TXNニュース協定
ニュース協定 締結	1959年	1966年	1966年	1974年 (ANN発足は1970年)	1991年
ニュース協定 加盟社 (2009年現在)	28社	30社	28社	26社 (スポーツニュースは福井テレビ・テレビ宮崎除く24社)	6社
業務協定締結 (初期のもの)	1960年 (5社連盟) 1965年 (個別局と順次業務協定)	1967年 (日本テレビ＝ 読賣テレビ)	1964年 (基幹4社業務協定) 1969年 (FNS業務協定)	1964年 (日本教育テレビ＝毎日放送、 日本教育テレビ＝九州朝日 放送)	1982年 (テレビ東京＝ テレビ大阪)
業務協定締結社 (2009年現在)	28社	28社 (テレビ大分・ テレビ宮崎除く)	27社 (テレビ大分除く)	26社	6社

出典：日本民間放送年鑑2008・民間放送50年史(2001年)を基に筆者作成

スネットワーク)が発足し、1970年1月に日本教育テレビ系列のANN(オールニッポン・ニュースネットワーク)が発足した<sup>35)</sup>。テレビ東京やテレビ大阪が加盟するTXNネットワークについては、テレビ大阪が開局した1982年に「ネットワーク業務協力に関する基本協定」が締結され、発足している。

こうしたニュースネットワークの成立による放送局の系列化と前後して、番組交換や広告営業に関しても、それまでの番組交流にとどまっていた段階を超えて、ネットワーク編成・ネットワーク営業が一段と整備されていくことになる。その最も初期のものは、JNNに属する北海道放送・ラジオ東京・中部日本放送・朝日放送・RKB毎日放送による五社連盟(1960年2月結成)である。このときの「五社協定覚書」には、「五社のネット番組は、ステーションネットを原則とし、各社とも他の系列社とネットせず、且つ同一スポンサーに依り提供されるものに限る」とする条項が入り、ネットワークの強化の方向が盛り込まれている<sup>36)</sup>。さらにこの五社連盟には、大阪のネット局として朝日放送を選択するこ

とを明言することで、新聞系列とは距離を置いた放送事業としてのネットワークを作り出そうとする意図が込められていたという<sup>37)</sup>。

さらに、こうしたネットワークの固定化の動きに加えて、ネットワーク間の競争も激しくなっていく。日本テレビ、TBSに遅れてスタートしたフジテレビは、1県1局地区では番組をクロスネットさせるべきだとする複合ネット方針を打ち出し、他の系列局への食い込みを図った<sup>38)</sup>。ただ一方で、ニュース協定に比べれば、番組交換や広告営業に関しては、正式に業務協定を結ぶ動きがTBS系列を除けば鈍く、ローカル局がネットワークを変更する余地を多く残していた。

## 2. 広告がネットワーク形成に果たした役割

ニュース分野から固定化していったネットワークが確固とした関係へと変化するにあたっては、広告が果たした役割も大きかった。郵政省で電波監理局次長などを務めた荘宏は『放送制度論のために』(1963年)の中で、ネッ

トワークについて、広告主とキー局、ローカル局の関係に着目して分析を行い、ネットワークは全国に広告を行う上で不可欠な存在になっているとした。つまり、全国を市場とする大企業は、広告を全国で流すために、各局の放送時間を買ひ、東京や大阪などの放送局で制作された番組を各局で放送しようとしたが、こうした広告主の立場からすれば、広告業務の能率化、経済化の見地から、番組の「全国的配給機構」の成立を望むのは当然のことだった<sup>39)</sup>。そして、広告主の要求を背景に、電波料・ネット特別分担金のやり取りといったキー局・ローカル局間の契約関係が確立していったことがネットワークの固定化に拍車をかけた。

実際に、広告の放送の仕方はラジオ時代から大きく変化している。先に触れたように、ラジオ時代には、番組（+広告）を各局に流すにあたって、配信先の局をどこにするかという選定は広告主が行っていたが、テレビ開局が相次いだこの時期、東京のキー局は主導権を握ろうと、局の選定をキー局側が行うステーションネットへの転換を図った。当時の状況について、毎日放送 OB の辻一郎は次のように述べている。

毎日放送はテレビの世界でも、ラジオと同じスポンサーネットの形式がとられるものと考えていた。そうなればネット局の選定はスポンサーの意向できまる。しかしラジオ東京は、テレビはアメリカ流のステーションネットでのぞむべきだと判断し、毎日放送のテレビ開局直前に、スポンサーや代理店にその旨を通知した。このときからテレビ番組のネット先は、スポンサーの希望ではなく、キー局が業務協定を結んでいるネットワークの中で選ばれるという新しいルールが確立した<sup>40)</sup>。

このように、放送局側がネットワーク形成の主導権を確保できた背景には、テレビの場合、ラジオよりも制作費がかさむことから、それまでの番組の1社提供という形態が減り、数社が共同して提供することが増えた点が指摘されている。広告主の数が増えると、それらがまとまって番組のネット先を決定することが困難になるためである<sup>41)</sup>。キー局がアメリカ式のステーションネットへの転換を図り、番組の配信先決定で主導権を得たことは、ネットワークの固定化に大きな影響を及ぼすこととなった。

さらに、番組の著作権についても、広告主ではなく、放送局側のもとに置こうとしたことが、系列関係の確立につながったという見方がある。諏訪博は次のように述べている。

当時から「番組はすべてスポンサーのものである」という考えと、「スポンサーは局の作った番組を提供するだけである」という考えが並立して存在していた。この考え方は、双方ともストレートで納得し易い。しかし前者の立場をとれば、スポンサーは自己の提供する番組に対して強大な発言権をもつことになり、局自体の編成権なり、ひいては番組の質的低下にかかわる問題になりかねない。これは民放にとって基本にかかわる大きな問題につながるから、われわれ放送局側が、はじめから後者の解釈をもっていたことは無論である<sup>42)</sup>。

さらに、この時期、ネットワークの固定化が進んだ背景として、ローカル局側の事情が挙げられる。つまり、経営規模や番組制作能力の制約から、ローカル局が広告主の望むような全国向けの番組を放送したり、あるいは、これに対抗して自局限りで放送したりするこ



とは不可能に近い状態になっていた。

その結果、「全国各放送局の放送は、圧倒的に中央から送り出される大広告主の放送番組に席卷され、地方局独自の番組を放送する時間は少くなり、しかも聴視上不適当な時間のみが手もとに残る<sup>43)</sup>」という状況が定着し、「商業放送局の放送番組は、必然の方向としてますます全国画一化の方向へ進み、郵政省の意図した番組の地域性はその実を失いつつある<sup>44)</sup>」といった副作用が生じた。

### 3. 臨時放送関係法制調査会での検討

ネットワークは全国に情報を届ける機能を果たしているものの、一方で、ローカル局のキー局への依存が進み、地域性が犠牲になる可能性があることについては、行政当局も認識していた。郵政省の「臨時放送関係法制調査会」(1962年10月～1964年9月、委員長・松方三郎)では、NHKの受信料制度や放送免許制度をめぐる問題に加えて、放送の地域性維持の問題やネットワークの位置づけをめぐる問題について検討が行われた。

1964年9月に出された答申では、テレビ放送の現状について、「民放は、放送局ごとの独立の事業体として発足し、事実上ローカルのものとして出発しているが、今日少なくともテレビジョン放送に関する限り、番組制作能力やスポンサーの大都会偏在等の関係もあって、何らかの形で番組ネットワークに入っていないものはないといえる<sup>45)</sup>」と言及され、この時点ですでにローカル局のキー局依存が進んでいるという認識が示されている。

ただし、ネットワークについては、必ずし

も否定的にとらえられているわけではない。答申は次のように記述した上で、地域性の確保を図る必要があるとした。

番組ネット・ワークの形成は、いわば自然の勢いである。番組制作上の便宜、視聴者の番組に対する好み、放送事業者の経営安定に対する要請、番組向上に対する期待、スポンサーの広域的広告に対する要望等を考慮に入れるならば、これを禁止するようなことは、適当でないと考ええる。しかし、他方においてそれが、ローカル性のある番組を不十分にし、放送事業者の経営態度の安易化ないし自主性の希薄化を生みやすいというような面をもっていることについて、十分意をとどめる必要がある<sup>46)</sup>。

つまり、ネットワークについて、テレビ放送を行う前提となる存在であることを踏まえた上で、地域放送の充実を図るよう促している。「放送番組の供給に関する協定の制限」を放送法に盛り込むことの是非が議論されていた1959年前後に比べれば、ネットワークについて肯定的な見方がなされている。

一方で、答申では、「民放は、自由企業であるとはいえ、公共の財産たる電波を占用して、当該地域との密着性を使命として放送事業を行なうべきものであるから、その地域住民に対する放送サービスの普及、難視聴地域の解消、番組制作面の強化等に最大限の努力をすべきである<sup>47)</sup>」として、法律の根拠をもって一定量のローカル番組の放送を義務づけることを求めた。

これを受けて、1966年3月に放送法改正案が国会に提出され、この中で、民放に対する事業免許制度の導入や、NHK受信料の支払義務化、マスメディア集中排除原則の法定化が盛り込まれるとともに、地域放送の充実

に関して、民放は「放送区域の自然的経済的社会的諸条件に応じ、その地域の公共の福祉に寄与するように努めなければならない<sup>48)</sup>」とする規定（51条の3）が加えられた。

しかし、放送法改正案は、民放への事業免許制度の導入をめぐる審議が難航した。制度が導入されれば、国からの監督が強まり、言論の自由が損なわれるおそれがあるとして、民放側が強く反発したためだった。結局、改正案は、国会がほかの法案審議をめぐり混乱したまま会期末を迎えたため、1966年6月、審議未了のまま廃案となった。ネットワークをめぐる問題については議論が行われたものの、地域放送との関係をどう整理するかといった問題に対する制度的な手当てはなされなかったわけである。

#### 4. 模索されたさまざまな可能性

1960年代は、ネットワークがニュース分野から固定化し、広告を全国に流すためには全国的な番組配信の枠組みがあったほうが効率的という背景もあって、次第に系列としてのまとまりを見せた時期に当たる。ただ、ネットワークの組織化・固定化の動きは一直線に進んだわけではない。現在まで続くネットワークの姿とは異なる可能性を模索する動きもこの時期には存在した。

その一つが、教育放送のネットワーク化の動きである。教育専門局として発足した日本教育テレビ（1959年2月開局、現・テレビ朝日）は、準教育専門局として毎日放送（同年3月開局）と札幌テレビ（同年4月開局）が開局すると、この2局を通じて学校教育番組の放送を行った。こうした放送局は次第に

増え、1962年1月には16局が加わって民間放送教育協議会が発足している<sup>49)</sup>。NHKとは別に民放の教育局ネットワークを作ろうという構想が当時存在していた。

しかし、教育局ネットワークは日本教育テレビに営業上の利点をもたらしたわけではなかった。『テレビ朝日社史』は当時の状況について、「ネットされる範囲はあくまで教育放送の枠内に限定されていて、先発キー局とローカル局が固く手を握り合ったニュース番組や、事業・営業の提携関係などの厚いネットワークの“壁”に阻まれ、当社のニュース・一般番組のネット拡大や、セールスの促進には結びつかなかった<sup>50)</sup>」と分析している。そして、先行きについても、「このまま教育放送のネットワークを堅持して、東京単局的な性格にとどまるべきか、突破口を切り開いて全国キー局として経営規模の拡大を企図すべきか、現実と理想のジレンマに悩み、矛盾を抱えたまま推移していたというのが、当社のネットワークの現状であった<sup>51)</sup>」というところまで追い込まれていた。

実際、教育放送では収益性が期待できないこともあって、結局、日本教育テレビは、「全国キー局として経営規模の拡大を企図」する道を選択し、1963年1月には社内にネットワーク委員会を組織し、番組販売を全国のローカル局を対象に積極的に行う方針を明確化させた<sup>52)</sup>。民間放送教育協議会の加盟社も1962年末の25局を最高に、以後は減少し<sup>53)</sup>、制度面でも、準教育専門局は1967年に、教育専門局は1973年に廃止されている<sup>54)</sup>。

ただ、結果として教育局ネットワーク構想は軌道に乗ったとは言い難いものの、この時点で、現在のネットワークとは異なる構想が

存在していたと言うことはできる。

新たなネットワークの形成を模索する動きは1960年代後半にも現れた。1969年、大阪の毎日放送が、経営危機に陥った東京12チャンネル(当時は日本科学技術振興財団が経営)の再建に向けて資金や番組など援助の手を差し伸べ、具体的な協力関係を結んだが<sup>55)</sup>、これについては、毎日放送が独自に「東京毎日放送」を設立し、ネットワークを構築しようとする動きだったとする見方がある。毎日放送OBの辻一郎が当時の状況と構想が挫折した経緯について、次のように記述している。

高橋(信三・毎日放送社長、筆者注)のもとには、「経営が行きつまった東京12チャンネルを引き取ってほしい」との要望が財界の各方面から持ちこまれていた。(中略)

高橋ははじめからかなり積極的にこれに応じ、資金の手当てもつけていた。しかしその後、高橋に異をとなえる人物が現れた。毎日新聞会長の田中香苗とTBS(東京放送)社長で民放連会長の今道潤三である。

田中は「いまそんなことをしてもらっては絶対困る。東京放送と<腸捻転解消>の話をするときに邪魔になる」と反対し、今道は「東京12チャンネルは放っておけばつぶれるのに、高橋がいらざることをしたのでは在京四局にとっても迷惑だし、将来のネット改編の障害になる」と田中を通じて牽制してきた。

さらに郵政省(現総務省)事務次官の浅野賢澄も高橋に、「幹事長の田中(角栄)が<腸捻転>を整理してやろうといっているのに、もう一局貰っていったいどうするつもりですか。そんなことは通らんのと同時に、佐藤首相は12チャンネル問題の処理については、日本経済新聞と東京新聞(中日新聞)を加えるべきだといっている。それに佐藤首相は毎日新聞には好意をもっていませんからね」と反対の意を伝えてきた<sup>56)</sup>。

つまり、毎日放送の東京12チャンネル救済構想に関して、毎日新聞やTBSに加え、郵政省、さらには政界の有力者が反対の意を示し、現在のTBS系列は異なるネットワークの形成には至らなかったわけである。辻一郎は、こうした反対意見の存在に加えて、「名古屋にネット局のない東京と大阪だけの極小ネットワーク」で全時間を埋めるだけの制作能力はあるのか、また、経営的に成り立つのか、といった問題が存在したこともネットワーク断念の原因として挙げている。このあと、東京12チャンネルは日本経済新聞に経営支援を求め、「東京毎日放送」構想は実らなかった。このように1960年代は、さまざまなネットワークのあり方が模索されたものの、実現に至らなかったケースが存在した。

一方で、現在まで続くネットワーク系列についても、必ずしも順調に形成が進んだわけではない。とりわけ後発のネットワーク(フジテレビ系・日本教育テレビ系)が固定化していった背景には、新聞社との関係など周囲の状況変化によるところが大きかった。

その一例として挙げられるのが、1964年7月に、テレビ西日本(福岡)がそれまでの日本テレビ系列を離れて、同年10月からフジテレビ系列へと系列変更を行うことを決めたケースである。これによって、フジテレビ系列は九州に足掛かりを得るとともに、それまでフジテレビと関係を維持してきた九州朝日放送が、その玉突きのような形で全面的に日本教育テレビとネット関係を結ぶこととなった。これを機にフジテレビ・日本教育テレビの両系列は、東京・大阪・名古屋・九州の「基幹地区ネット体制」を確立させることが可能になった。

このとき、テレビ西日本が日本テレビ系列を離れた背景には、日本テレビと親密な読売新聞が九州に進出したことに対して、テレビ西日本の大株主である西日本新聞が反発したことが契機になっていたとされる<sup>57)</sup>。先の毎日放送のケースでも新聞社との関係が影響を及ぼしたように、ネットワーク形成に関する新聞社の影響力は大きかった。また、テレビ西日本のケースに関しては、当時、日本テレビ系列にネットワーク運営の基本的な部分を規定した業務協定がなかったため、テレビ西日本が比較的容易にネット変更をすることができたという見方もある<sup>58)</sup>。

1960年代は、このようにネットワークの形態をめぐってさまざまな可能性が模索されたが、営業面でメリットをもたらさない形態や新聞社の系列と整合性を持たない形態は次第に姿を消し、現在まで続くネットワークが生き残っていくことになった。

## 5. UHF 大量予備免許と系列化の進行

1960年代前半までは、テレビ放送にはVHF帯のみが開放されていたため、放送に使える帯域が狭く、大都市圏を除いておおむね1県1局という状況が続いた。しかし、1967年、郵政省が方針を転換し、テレビ放送用にUHF帯も使用できるようにしたことから状況は一変し、ネットワークの形成に大きな影響を与えた。このときのUHF帯開放で大きな役割を果たしたのが、小林武治郵政大臣である。小林郵政大臣はUHF帯開放のねらいについて、それまで狭められていた地方での番組の選択を拡大するためと説明した。

これに対して、既存の放送局は強く反発し

たが、郵政省がUHF帯にテレビ用の免許を与える方針を維持したことから、免許の申請が1967年10月2日現在で、188社・205局に上り、どの社に免許を与えるかで調整が困難を極めることとなった。ここで小林郵政大臣は、地元での一本化調整を地元知事に依頼したが、これはその後の放送と行政との関係を決定づける上で影響を残すこととなった。志賀信夫は次のように記述している。

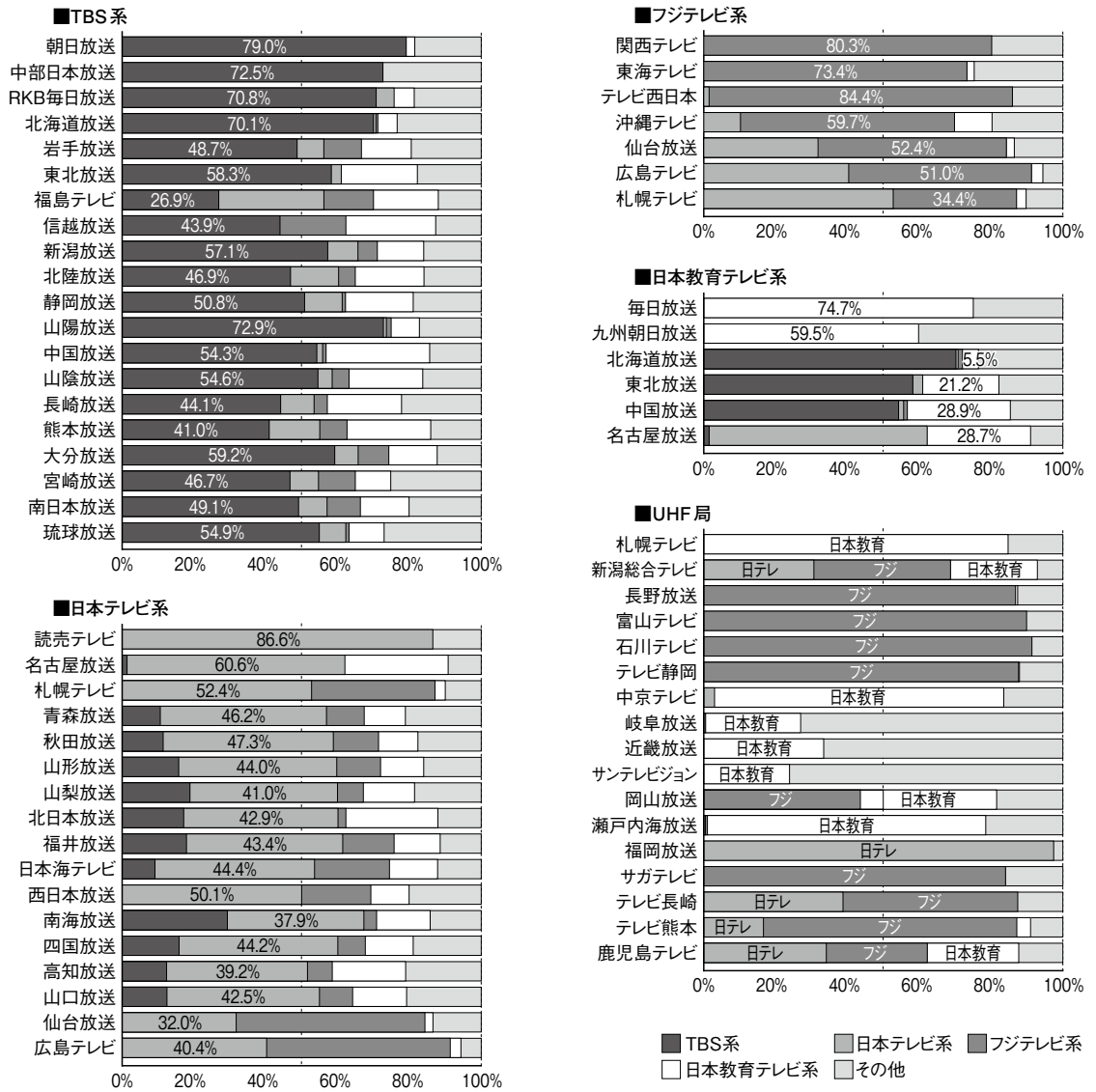
こうして、地元での一本化を強力に進めたのだが、現実にはどのような方法をとったかという点、小林郵政相は選考をスムーズにはこぶため、各地の請願を一本化する調整を地元知事に依頼した。地元知事は県域UHFテレビ局開設にあたっては、府県など地方公共団体を中核として、一本化する工作を行い、地方行政とテレビ放送の結びつきを強くする方向を打ちだした。

Vは中央官庁との関係、Uは地方官庁・公共団体との結びつきを深くし、テレビがますます政治とかかわる放送行政を行ったのが、小林武治郵政相だったといえる<sup>59)</sup>。

こうした一本化調整は弊害を残した一方で、UHF帯開放によるローカル局の大量開局は大都市圏と地方との情報格差の是正に貢献した。1960年代後半、地方でも1県で複数の民放が開局するケースが相次いだ。具体的な数で見ると、1968年から1970年にかけて民放33社のテレビ局が開局している。地上テレビ放送を行っている民放127社のうち、4分の1以上がこのとき開局したことになる。

UHF局が大量開局した後の各局の編成状況をまとめたのが以下の図である。クロスネット局が多いこともあり、大阪・名古屋といった地域を除けば、必ずしも地方局が東京

図5 番組のネットワーク状況(1969年4月)



出典：日本放送年鑑（1969年）

のキー局1局のみに依存するという状況には至っていない。ただ、現在のネットワークの原型が現れていることがわかる（図5）。

また、新規開局したUHF局の状況からわかるように、その多くがフジテレビや日本教育テレビのネットワークに入ることになった。これは、すでに多くの県で、TBSや日

本テレビの系列にある局が存在していたことや、特にフジテレビが新しく誕生するUHF局の獲得に力を入れたことがある。

このようにローカル局の増加とともにネットワークの役割が強化され、成長していった。1つの県で複数の放送局が開局すれば、当然のことながら、それぞれが特定のキー局との

結びつきを強めざるをえないためである。これと並行して、ネットワークと新聞社との関係も深まっていった。

一方で、この時期、TBSは、新聞社とは距離を置いた放送局のあり方を目指そうとネットワーク独自の機能を強化する構想を打ち出している。1969年11月、TBSはネットワーク本部を設置し、放送局としての機能とネットワーク機能の分離を図った。具体的には、ネットワーク本部について、関東ローカルを放送対象地域とするTBSのテレビ事業とは性格が異なるネットワーク全体のためのサービス事業と位置づけた。法制度の範囲内で、「ネットワーク」と「ステーション（放送局）」を分離し、日本の実情に即したアメリカ型ネットワークを作るのがねらいだった<sup>60</sup>。

しかし、ネットワーク編成でTBSが一方的に主導権を握ることに対し、系列局が懸念を示したことに加え、相対的に地位が低下する五社連盟加盟社（TBSを除く）からの猛烈な反発もあり、結局、ネットワーク本部は発足から1年も経たない1970年8月、解散となった<sup>61</sup>。ローカル局の発言権は依然として強く、ネットワーク機能の強化を図ったTBSの構想は時期尚早だったとも言える。ネットワークは固定化しつつも、キー局が圧倒的な力を持っていたというわけではなかった。

## 3

### 1970～1980年代： 固定化するキー局とローカル局の機能

#### 1. 相対的に強かったローカル局の発言力

1970年代前半は、必ずしも開局数は多くはなかったが、ネットワークがゆっくりと固

定化していった時期に当たる。ただ、この時期は、キー局が発言権を強めつつある一方で、依然、クロスネットの地域が多かったことから、ローカル局が比較的、主導権を握りやすい体制だった。つまり、東京のキー局が4局存在していたのに対し、地域のローカル局は1～3局という地区が多く、ローカル局の側がキー局のどの番組を受けるか、選択権を持っていたわけである。

例えば、宮崎県（現在も民放は2局）では1970年に民放2局目のテレビ宮崎（UMK）が開局するに際して、先発の宮崎放送がTBS系列に属していたことから、日本テレビ、フジテレビ、日本教育テレビをキー局とする3つの系列がテレビ宮崎とのネットワークを求めて交渉を行ったが、その際、以下のようなやり取りが行われたと、テレビ宮崎の社史は記述している。

（ゴールデンタイムについては）各局それぞれに「持枿」を主張して譲らず、あちら立てればこちらが立たず、の連続であった。（中略）

- ・いかに3局のバランスをとるか
  - ・視聴率の高い話題番組を1本でも多く取り込もう
  - ・ネット番組に限らず番販でも視聴率を取れる番組を積極的に購入する。番販量が高くついても止むを得ないが、その限界点は…
- などの点が協議の重点であった。3局の意向がしばしば対立し、多くの場合ムスメ（UMK）1人にムコ（キー局）3人—の状態であったため、一つの問題点をクリアーするのに10日も20日もかかることがあった<sup>62</sup>。

こうした記述からもわかるように、少数チャンネル地区では、ローカル局の側が比較的強い発言権を依然として持っていた。このようにローカル局側の発言力が強い状況だっ

たことから、キー局を核とする各ネットワークの組織についても必ずしも一枚岩でまとまっていたわけではなかった。『日本放送年鑑』（1971年）は、当時のネットワークの状況に関して、次のように記述している。

番組のネットワークは、営業上の問題もあり、ニュースほど固定的ではないが、系列体制の中で加盟全局が70%以上の番組をネットするという堅い形をとっているのは東京放送系列で、合計25社、四国の一部を除いてほぼ全国をカバーしている。加盟社には先発のVHF局が多く、それに一部補完の形で山梨、山口、高知などのU局が加わった。JNNニュースが中心となり、取材協定その他のネットワーク体制が最も堅い組織である。

日本テレビ系のNNNは、従来、九州、中部地区など、カバーしきれないところをもっていたが、UHFの開局によってほぼ全国をカバーすることになった。しかし、新局設立についてのいきさつなど特殊な事情をもったところが多いことから、完全な体制はまだ整っておらず、特に新局の重複ネットワークは避けられていない。加盟28社のうち、NNNニュース・ネットワークは17である。

Fジテレビ系は、ネットワークの完成には苦心を払うことが多かった。札幌、仙台、名古屋、大阪、広島など、準キー局は早くから体制が整えられていたが、地方のUHF局の新設はなく、しかもUHF局の免許、開局が遅れたために、45年度の後半になって全国的な体制が整ってきたわけである。系列は27、うちFNNニュース加盟は22社であるが、地域局に他系列の重複が多い。

ANNニュースを中心とする第4の系列、日本教育テレビ系はネットワークとしては未整備である。しかしUHF局の開局によって、北海道から九州に至るまで、主要地域のカバーはようやく完成されつつある。加盟21社、うちANNニュース・ネットワーク社は16社である<sup>63)</sup>。

ネットワークの組織としてのまとまりが必ずしも強くなかったことは、ローカル局が系列を変更する、いわゆる「ネットチェンジ」が見られたことからわかる。ニュース・ネットワークの機能を中心に次第に固定化は進んでいたものの、この時点においては、ローカル局の側がどのネットワークを選択するかでまだ揺らぎもあり、キー局から受ける番組の比率変更をめぐる対立も見られた。

ネット比率をめぐるトラブルがネットワーク再編につながったものとしては、名古屋放送（現・名古屋テレビ放送）のケースがある。これは、1972年9月、名古屋放送（日本テレビ系・日本教育テレビ系のクロスネット）が、日本テレビのゴールデン・アワー2時間枠を削って日本教育テレビ枠に付け替えると発表したことに端を発したトラブルで、反発した日本テレビが契約保全の仮処分を申請した。トラブルは、とりあえず2時間を両系列に折半することで決着をみたが、問題の抜本的な解決を目指して、同年12月、日本テレビ・日本教育テレビ・名古屋放送・中京テレビ放送の4社社長会談が行われた。そして、1973年4月をもって日本テレビ＝中京テレビ放送、日本教育テレビ＝名古屋放送にネットワーク関係を整理することが決まった<sup>64)</sup>。これについて、『日本放送年鑑』（1973年）は「基幹地区でのネット再編成は初のケースでもあり、一般の注目をひいた<sup>65)</sup>」と記述している。

このように1970年代前半は、クロスネット地域を中心にローカル局側が強い発言力を維持し、ネットワーク自体にも揺らぎが見られた。このような揺らぎに決着を付け、系列関係を確固とした形態にする上で象徴的な役

割を果たしたのが、大阪でのネットワークのねじれ解消、いわゆる「腸捻転解消」である。

## 2. 「腸捻転解消」とネットワークの固定化

大阪では、開局当時の経緯があり、朝日放送＝ラジオ東京（TBS）、毎日放送＝日本教育テレビというネットワーク関係が10年以上にわたって続いていた。ラジオ東京が大阪のネット局として、毎日新聞との関係が深い毎日放送ではなく、朝日放送を選択した背景には、なるべく新聞社の影響力を排除しようとする意図があったという指摘が存在することは前述のとおりである。1964年4月以降、ニュース分野では、日本教育テレビから朝日放送へ「朝日新聞ニュース」が送られていたものの、日本教育テレビが教育専門局、朝日放送が一般局という隔たりから、両者の関係はそれ以上には発展しなかった<sup>66)</sup>。

これに関して、日本教育テレビの大株主の朝日新聞はネットワーク関係の整理を求めて、朝日放送に圧力をかけ続けたが、朝日放送側は、「①中京地区の場合、名古屋放送がクロスネットであること、②また日本教育テレビは教育局であり、そことネットすることは営業的にデメリットが大きすぎる、③朝日放送と毎日放送とでは関西地区で格差がある一という三点を主張し、朝日新聞の要求を突っぱねていた<sup>67)</sup>」という。

しかし、新聞社側の主導権のもと、ネットワークを整理しようとする動き<sup>68)</sup>はやむことはなかった。前述のように、1973年4月、名古屋地区では、日本教育テレビ＝名古屋放送、日本テレビ＝中京テレビ放送という形で

ネット関係が整理され、クロスネットが解消された。さらに、同年11月には、日本教育テレビが教育専門局から一般局に移行し、朝日放送側が新聞系列に即した形でのネットチェンジを拒否する根拠が薄弱になった。

これと並行して、新聞社が持つ放送局の株式の整理が始まる。1973年12月には、朝日新聞・毎日新聞・読売新聞の3社間で、それぞれの保有する日本テレビ・TBSの株式に関する譲渡・交換に関する合意が成立し、TBS＝毎日新聞、日本テレビ＝読売新聞という整理がなされた。さらに、朝日新聞と日本経済新聞の間でも株式譲渡に関する話し合いが決着し、日本教育テレビ＝朝日新聞、東京12チャンネル（現・テレビ東京）＝日本経済新聞の形で新聞社株主の単一化が図られた<sup>69)</sup>。

そして、新聞・放送の資本関係整理の見通しが付いた状況を受けて、1974年4月、朝日新聞社が朝日放送に対して、日本教育テレビのネットワークに移行するよう、「腸捻転解消」の申し入れを行った。このあと、TBSと毎日放送間の調整を経て、同年11月、関係テレビ4局（日本教育テレビ・TBS・朝日放送・毎日放送）の間で合意が成立し、1975年4月、TBS＝毎日放送、日本教育テレビ＝朝日放送のネットワーク関係が確立している。

日本教育テレビと東京12チャンネルがそれぞれ一般局となり、東京に5つのキー局が形成されるとともに、大阪での「腸捻転解消」がなされたことによって、それぞれのキー局と朝日・毎日・読売・産経・日経という全国紙との結びつきが明確になった。こうした構造はその後大きく変わっていない。1970



年代に、現在まで続くネットワークの形態が確立したわけである。

### 3. チャンネル格差の顕在化と放送政策懇談会の提言

1970年代後半から1980年代前半にかけては、徐々にローカル局の開局が進み、各県で3、4局化が進んでいった。しかし、経済力が相対的に弱い地区では開局が進まず、首都圏のように5つ、あるいは6つの民放のテレビ放送を視聴できる地区がある一方で、地元の民放テレビ局が1つ、あるいは2つといった状態が続く地区もあり、情報格差が指摘されるようになる。

有識者を集めて開かれた郵政省の「放送の多様化に関する調査研究会議」（1980年7月～1982年3月、会長・吉国一郎）は、1982年3月の報告書で、視聴者を対象にしたアンケート調査の結果を公表し、少数チャンネル（地元の民放テレビ局の数が3以下）地域で視聴者のチャンネル数に関する不満が多い現状に言及した。その上で、「社会経済の発展、生活水準の向上により、放送に対する需要が一層増加すると考えられること及び地域社会の形成が今後の我が国にとっての重要な課題の一つであることを考慮すれば、このように視聴できる放送の少ない地域においても、できるだけ視聴可能なチャンネル数を増やすことが望ましいと考えられる<sup>70)</sup>」として、少数チャンネルの解消に向けた取り組みを求めた。

そして、具体的な方策として、「各地域における周波数事情、放送事業存立のための経済的基盤等には大きな違いがあるので、視聴

できる放送の数を増やすためには、放送区域の定め方を見直すことが必要な場合もあると思われる<sup>71)</sup>」として、民放の地域密着性を十分勘案するとした条件付きながらも、県域が原則になっている放送区域を見直すことも必要とする考え方を示した。

こうした状況を受けて、行政側も少数チャンネル地域の解消に向けて、ネットワークの存在を前提とした上で、情報格差の是正を図る方針を取ることになる。1982年10月、郵政省はテレビ放送用周波数割当計画（チャンネルプラン）の基本方針を大幅に修正し、「全国各地における受信者の受信機会の平等を実現することを目途として、周波数事情、放送事業存立の基盤となる経済力、放送需要等を勘案して、周波数の割り当てを行う」こととした。これについて、『民間放送50年史』は、「『基幹的地域』『準基幹的地域』『その他の地域』という区分のもとに、『放送の数』（チャンネル数）に格差を設けるという従来からの方式からの転換であった<sup>72)</sup>」としている。事実上、ネットワークを追認するとともに、政策目標として受信機会の平等を掲げたわけである。

さらに1986年1月、郵政省は、4つ以上の民放テレビが視聴できる世帯数が全国の80%を超え、少数チャンネル地域の住民の情報格差是正の要望には強いものがあるとして、テレビ放送のチャンネルプランに、「最低4の民放テレビの視聴が可能となること」を目標とすることを盛り込んだ<sup>73)</sup>。

これをほとんどの地域が県域で放送が行われていることを考えれば、1つの県に4つの民放を作る必要があるわけであり、その場合、経営的に見てそれぞれが東京のキー局を中心にしたネットワークに入るのが自然な選択肢

となる。行政当局としても、ネットワークの機能や、キー局による系列局の支援を前提にした上で、情報格差の是正を重点に放送政策を展開しようとしたことになる<sup>74)</sup>。

このようにテレビ放送に果たすネットワークの役割が大きさを増すにつれて、行政当局もその位置づけについて再検討を行わざるをえなくなる。そうした議論は、郵政省の「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）」（1985年5月～1987年4月、座長・吉国一郎）で行われた。報告書では、ネットワークについて、「同一の番組を2局又はそれ以上の放送局で放送する場合の放送局相互の関係」とした上で、ネットワークが放送に与える影響について、長所・短所を含めて以下の点を挙げている。

- (ア) 放送番組の内容の一定の充実と均質化
- (イ) ローカル局の自主制作番組の減少
- (ウ) 地域間の情報格差の解消（日本全国の同時化、文化的均質化）
- (エ) ローカル局の主体性減少（ローカル局が複数のキー局から番組の供給を受けている場合を除く。）
- (オ) 放送（特にテレビ媒体）の電波料の高騰
- (カ) 視聴率をめぐる局間競争からネットワーク間競争への移行<sup>75)</sup>

報告書は、こうした現状を踏まえた上で、「今後は、ネットワークを基本的に認知しつつも、ローカル局のキー局への主体性確保、ローカル局の自主制作番組の一定量の確保等を図ることとし、制度的手当を行うか否かは、差し向き多局化の進展、経営状況の動向等状況の推移を見つめながら検討していく必要がある<sup>76)</sup>」とした。ネットワークの存在を正面から受け止めた上で、地域性の確保策を検

討すべきと提言したわけである。

また、置局のあり方について、ネットワークが定着するにつれて4波以上のテレビ放送が行われている地区と3波以下のいわゆる少数チャンネル地区の格差がはつきりするようになったことから、報告書では、格差是正をできるだけ早期に実現する必要があるとした。ただし、放送事業の基盤となる経済力や周波数事情などの点で、従来の方法では放送局の開設が難しい地域については、地域の実情に応じて適切な方策がとられるべきだとして、これまでのネットワークのあり方に影響を及ぼすような提言を行っている。具体的には次のようなものである。

(a) 主体面の要件緩和

- ①キー局等が経営支配の基準を超えて出資等を行うことにより新局を設立する。
- ②当該地域の既設局が経営支配の基準を超えて出資等を行うことにより新局を設立する。
- ③キー局等が新局を兼営する。（支店方式）
- ④当該地域の既設局が新局を経営する。（1社2波方式）
  - I 異種メディアの兼営となる場合
  - II 同種メディアの兼営となる場合

(b) 番組面の要件緩和

キー局の放送の中継のみを行い、自ら番組制作を行わないことにする。（中継局方式）

(c) 放送対象地域の変更

隣接する複数の放送対象地域を併せて一つの放送対象地域とする。（従前の放送対象地域内の既設局が、それぞれ新たに放送対象地域となった部分にまでサービスを拡大することにより多チャンネル化を実現する場合＝相互乗入れ方式<sup>77)</sup>

これらの案は、2009年の時点から見ても斬新な提案であり、ネットワークの状況を考

えれば、こうした方策を組み合わせなければ地域格差の是正は困難であると放送政策懇談会が考えていたことがわかる。

ネットワークに関連した制度の見直しを図る議論は、その後も行われ、民放どうしの関係については、2000年代以降、マスメディア集中排除原則の緩和や認定放送持株会社の導入といった形で、実際に制度改正がなされたものもある。しかし、この時点では、地域格差の是正を理由にこれまでの放送秩序を変えることに対しては、放送事業者の反対が強く、以下に述べるような反論が出された。

#### 4. 懇談会報告書への民放の反論

前述のように、1986年1月、テレビ放送のチャンネルプランに「最低4の民放テレビの視聴が可能となること」を目標とする旨の記述が盛り込まれ、郵政省の懇談会も、地域間の情報格差の是正を求める提言を行った。

しかし、民放側はこうした格差是正に必ずしも積極的ではなかった。背景には、経営をめぐる問題がある。4系列の放送を視聴可能にするため放送局を次々に開設していくことは、高度成長の時期とは異なり、新たに発足した局にとっても、先発局にとっても、負担が重かった。また、少数チャンネル地域の多くは、経済力が相対的に弱い地域だった点も開局を困難にした。そもそもネットワークは、効果的に広告を行き渡らせるために発展してきた側面があり、その論理に反するような拡大は困難だった。『民間放送50年史』は次のように記述している。

78～83年に3局化あるいは4局化した静岡・新潟・福島・長野・熊本・鹿児島各地区では、先発局への影響が長期化する結果となった。これらの地区は、それまでに4局化した東京（関東広域）・大阪（近畿広域）・名古屋（中京広域）・札幌・福岡などに比べて放送エリア内の経済力が小さく、広告費の地区投下量もはるかに少なかった。そのうえ、上記6地区のうち静岡・新潟・福島の3つの地区では、3局目開局による経営的影響が吸収されないうちにさらに4局目が開局したため、新局と既存局が広告費を奪い合う状況となった。そのため、先発3局は減収ないしゼロ成長が4～6年続くという厳しさであった。

さらに85年、郵政省は全国各地区で視聴可能な民放テレビのチャンネル数を最低4チャンネルにするという目標を設定し、翌86年1月に新たに青森・秋田・岩手・山形・富山・石川・長崎の7地区に3局目、2月に鹿児島に4局目、札幌に5局目の周波数割り当てを決定した。いずれの地区も、厳しい経済環境下での開局となり、また多局化が一段と進展することから、その趨勢が注目された<sup>78)</sup>。

こうした事態を踏まえて、民放側は、放送事業存立の基盤となる地域経済力についての確な将来展望を持たないままチャンネルプランの変更がなされるべきではないと主張した。日本民間放送連盟は、1987年の『放送制度のあり方を考える—改革に向けての主要課題と方策—』の中で、「放送による地域住民の福祉の実現は、放送事業の健全経営の確保に深くかかわることに十分留意するべきであり、またマクロ経済の構造変化により、今後広告収入の伸びはほとんど期待できないこと、さらには事業税や売上税の導入による民放経営への影響が無視できないこと等についても考慮することが肝要である<sup>79)</sup>」として、格差是正を理由にローカル局を次々に設立していくことについては否定的な考えを示した。

さらにネットワークに関連して、放送法52条の3の「放送番組の供給に関する協定の制限」は削除の方向で検討されるべきだとした。その理由として、「実態としては、キー局とローカル局の協力体制のもとで番組ネットワークが存在し、それが今日の民放発展の大きな足がかりとなっており」、「行政当局も、番組ネットワークの存在を事実上認め、それを拠り所としてテレビの全国4ないし5チャンネル化の構想を進めていることから、この規定は今や空文化している<sup>80)</sup>」ことを挙げている。

放送政策懇談会の報告書とそれに対する民放側の反応について、懇談会の委員を務めた塩野宏は、次のような見方を示している。

日本では、多くの分野で地域間の格差をなくすことが政策の目標であり、これが放送政策にも適用された。しかし、これらの地域では、もともと経済力が弱く、民放の四局経営に必要な広告市場がないので、経営が困難である。そこで、報告書は四局実現のために、複数局支配を認めるとか、放送地域を拡大することを提案しているのである。ここからも明らかのように、日本においてマスメディアの集中排除の原則を緩和することの要求は、既存放送産業の維持という産業政策的なモメントが濃い。もっとも、その要求を正当化する根拠としては、民放の経営が弱化することは放送番組の質を低下することになり、それは結局、放送における公共の福祉を害する、ということが主張されるのである<sup>81)</sup>。

要するに、マスメディア集中排除原則やネットワークをめぐる議論では、「放送における公共の福祉」の維持という目的達成のために、ローカル局の経営を守ることが必要という論理が前面に出されたが、実際には、「既存放送産業の維持」自体が目的になっていた側面が

否定できないということである。このあとも、ネットワークをめぐるのは、「情報格差の是正をどう進めるか」、「情報の地域性をどう維持するか」といった建前と、「ローカル民放の経営をいかに守るか」という本音が複雑に絡み合いながら議論が続くことになる。

懇談会報告書が出されたあと、1988年には放送法が改正され、それまでのチャンネルプランが放送普及基本計画として法律上の位置づけを持つことになった。この計画には、「一般放送事業者の放送については、総合放送4系統の放送が全国各地域においてあまねく受信できること」が指針に盛り込まれるなど、ネットワークを意識した表現が使われている。しかし、少数チャンネル地域解消のため、既存の民放テレビ局が2つのチャンネルを持つといった方策は、その後、制度として導入されることなく現在に至っている。

## 4 1990年代～現在：多様化する議論，相次ぐ制度改正

### 1. ネットワークをどう評価するか

1990年代は、現在まで続くネットワークの形態が完成した時期に当たる。1988年にチャンネルプランが放送普及基本計画として公式化されたことを除けば、以降、ネットワークに関する法制度上の位置づけに変化はない。ただ、ネットワークの役割をどう評価するかという議論は、肯定的なもの、否定的なもの両者を含む形で、1990年代以降、現在に至るまで連綿と続いている。

公正取引委員会に設けられた「情報通信分野競争政策研究会」（1991年10月～1992年

8月、座長・実方謙二)は、競争政策の観点から放送制度に関する報告書をまとめている。この中で、放送対象地域ごとに放送事業者の数を定め、ネットワークの裏付けともなっている放送普及基本計画に関して、その地域の需要動向によって事業者数を決めるのではなく、電波の混信防止という技術的要素のみを考慮して決定することが望ましいとした。

その理由について、報告書では、「需要動向等の要素を考慮して放送事業者数を決定することは、①既存の事業者が規制に安住し、競争を通じた合理化努力やニーズに対応したサービスの提供へのインセンティブが働きにくくなること、②効率的な事業者の参入が制限されるおそれがあること、③国の裁量の余地が大きくなり内容が不明確になるおそれがあること(例えば、テレビ放送局の置局数については人口等が同等の県の間でも差がみられる)、等の問題がある<sup>82)</sup>」としている。

そして、ネットワークについては、「ネットワークについては、全国レベルの報道を可能とするなどの利点もあるが、ネットワーク化が進む中で、地方局の番組編成や広告取引等の面におけるネットワークへの依存性が強まる状況がみられる<sup>83)</sup>」として、ネットワーク取引については、ローカル局の自主的な事業活動を不当に阻害する行為が行われることがないようにすることが重要だとした。さらに、研究会は、放送免許申請に際して事前の一本化調整を行うといった不透明な決定過程を避けることを求め、従来から続いてきた郵政省の裁量行政に対する疑問を投げかけた。

一方、ほぼ同時期に郵政省に設けられた「新時代における放送産業の在り方に関する懇談会」(1994年2月に中間取りまとめ)は、ネッ

トワークについて、「全国的情報を各地域に均等に配信するとともに、地方局による番組素材、制作番組を全国に発信する機会を提供するという機能を果している<sup>84)</sup>」として一定の評価を行っている。その上で、衛星放送により全国規模のメディアの多チャンネル化が進む中で、地域情報の確保の必要性は増大しているとして、「ネットワーク協定においては、地方局の自主性に基づく地域情報の提供を必要以上に制限しないことが必要<sup>85)</sup>」とした。

そして、ネットワークを前提とした上で、少数チャンネル地域の解消策を提言している。取りまとめでは、少数チャンネル地域が解消されない背景について、民放の放送対象地域が、広域圏と県、さらには県ごとに経済力が異なり、放送事業の経済的基盤に格差があることを挙げた上で、こうした格差を背景にした少数チャンネルについて、解消を「喫緊の課題」と位置づけた。そして、具体的には、放送対象地域を広域化(ブロック化)することや、マスメディア集中排除原則を緩和し、1社2波方式を是認することなどを盛り込んでいる<sup>86)</sup>。先の公正取引委員会の報告書とは異なり、少数チャンネル地域解消のための制度設計を積極的に行っていくべきとした。

こうした議論と並行して、ネットワークのあり方について否定的にとらえる見解が研究者から示されている。情報法・行政法が専門の多賀谷一照は、『行政とマルチメディアの法理論』(1995年)で、キー局を中心とするネットワークが形成され、全国同一の番組が放送されている実態について、「放送の地域密着性を高めるという点からは、放送局間に系列ができることは、放送法制上かならずし

も歓迎されることではない<sup>87)</sup>」としている。

その上で、ネットワークに対する法的規律の網が正面からかかっていない点について、「NHK、衛星による放送事業者に対しては、それらが全国レベルのサービスを行なうことを前提として法的システムが作られているのに対比すると、この民間放送事業者相互間によるネットワークに対する規制の欠落は、ユニバーサルサービスの提供という見地からも問題のあるところである<sup>88)</sup>」と指摘している。

多賀谷はさらに、民放、さらにはネットワークの存在を下支えしている経営モデルのあり方にも疑問を投げかけている。

番組制作者と放送局との過度の結びつきをなくし、番組制作者にとっての販路を複数化し、番組ソフトが色々な媒体に自由に行き交うことを可能とするような制度的仕組みを作るのが、マルチメディア時代の映像ソフト法制のあり方であるべきである。テレビ局は（ニュース番組等を自社制作する場合を除いて）手段としての伝送業務に徹し、番組ソフトを流して、伝送料をとる事業に徹すべきである。あるいは、放送事業者が番組伝送業務と番組編集・制作業務（ニュース番組等）を、従来通り併せて行う場合であっても、伝送業務と番組編集・制作業務は明確に区分すべきであって、自らの番組制作にかかわるコストを、独立的番組の伝送料の中に転化することがあってはならないというべきである<sup>89)</sup>。

地上テレビ放送においてもハード・ソフト分離を行うべきとする議論は、2006年以降、通信・放送融合法制をめぐる議論の中でなされることになるが、この時点においても、ネットワークのあり方も含め、従来の放送制度を抜本的に見直すべきとする見解は現れていたわけである。

## 2. 少数チャンネル地域解消はならず

1986年に郵政省が打ち出した「全国4局化」方針によって、1980年代後半から1990年代前半にかけて、主にテレビ朝日系列を中心に、いわゆる「平成新局」と呼ばれる放送局が各地に誕生した。この期間にクロスネット局が大きく減り、2009年現在、クロスネット局があるのは福井県・大分県・宮崎県の3県となった（表5と前出の表1を参照）。

また、番組編成の側面を見ても、特にテレビ朝日系列で、キー局側の主導権が強まったことがわかる。こうした変化とともに、地域に根ざすという理念のもと誕生したローカル局はさらにキー局への依存を強めていくことになった（図6）。

しかし、1991年のバブル崩壊以降、経済状況が急速に悪化することで、4系列の全国ネットワークの完成を目論んだ行政当局のシナリオは崩れることになる。バブル崩壊以降、企業の広告費は減少し、既に4局化していた地域では、各社が限られた広告費を奪い合う形になった。また、衛星放送など新たなメディアの進出が続いたことで、地上波テレビをめぐる環境も変化してくる<sup>90)</sup>。

こうした環境の変化を受けて、郵政省は1995年5月、多局化政策に一定の区切りをつける考えを明らかにし、「テレビ・FMの少数チャンネル地区については、①チャンネル未割当地区は新規開局要望の有無、②チャンネル割当済み地区は申請状況と今後の取り組み方、について各地方電気通信監理局を通じて調査を実施したうえで、周波数割当方針について一定の整理を行う<sup>91)</sup>」とした。この結果、1997年5月には徳島地区(2局→1局)、

表5 地上テレビ放送のネットワーク（1985年）（ ）はクロスネット局

都道府県	JNN 25社	NNN 29社	FNN 27社	ANN 20社	TXN 4社	独立U局 11社
北海道	北海道放送	札幌テレビ放送	北海道文化放送	北海道テレビ放送		
青森	青森テレビ	(青森放送)		(青森放送)		
岩手	岩手放送	テレビ岩手				
宮城	東北放送	宮城テレビ放送	仙台放送	東日本放送		
秋田		秋田放送	(秋田テレビ)	(秋田テレビ)		
山形		(山形放送)	山形テレビ	(山形放送)		
福島	テレビユー福島	福島中央テレビ	福島テレビ	福島放送		
東京						
茨城						
栃木						
群馬	東京放送	日本テレビ放送網	フジテレビジョン	全国朝日放送	テレビ東京	群馬テレビ
埼玉						テレビ埼玉
千葉						千葉テレビ
神奈川						テレビ神奈川
新潟	新潟放送	テレビ新潟	新潟総合テレビ	新潟テレビ21		
長野	信越放送	(テレビ信州)	長野放送	(テレビ信州)		
山梨	テレビ山梨	山梨放送				
静岡	静岡放送	静岡第一テレビ	テレビ静岡	静岡県民放送		
富山		北日本放送	富山テレビ放送			
石川	北陸放送		石川テレビ放送			
福井		福井放送	福井テレビジョン放送			
愛知					テレビ愛知	
岐阜	中部日本放送	中京テレビ放送	東海テレビ放送	名古屋放送		岐阜放送
三重						三重テレビ
大阪					テレビ大阪	
滋賀						びわ湖放送
京都	毎日放送	讀賣テレビ放送	関西テレビ放送	朝日放送		近畿放送
奈良						奈良テレビ放送
兵庫						サンテレビジョン
和歌山						テレビ和歌山
鳥取・島根	山陰放送	日本海テレビジョン放送	山陰中央テレビジョン放送			
岡山・香川	山陽放送	西日本放送	岡山放送	瀬戸内海放送	テレビせとうち	
徳島		四国放送				
愛媛		南海放送	愛媛放送			
高知	テレビ高知	高知放送				
広島	中国放送	広島テレビ放送	テレビ新広島	広島ホームテレビ		
山口	(テレビ山口)	(山口放送)	(テレビ山口)	(山口放送)		
福岡	RKB毎日放送	福岡放送	テレビ西日本	九州朝日放送		
佐賀			サガテレビ			
長崎	長崎放送	(テレビ長崎)	(テレビ長崎)			
熊本	熊本放送	熊本県民テレビ	(テレビ熊本)	(テレビ熊本)		
大分	大分放送	(テレビ大分)	(テレビ大分)	(テレビ大分)		
宮崎	宮崎放送	(テレビ宮崎)	(テレビ宮崎)	(テレビ宮崎)		
鹿児島	南日本放送	(鹿児島テレビ放送)	(鹿児島テレビ放送)	鹿児島放送		
沖縄	琉球放送		沖縄テレビ放送			

出典：日本民間放送年鑑（1985年）

1999年1月には福井地区（3局→2局）と沖縄地区（4局→3局）、2000年9月には宮崎地区（3局→2局）のテレビ放送用周波数の削減が行われた<sup>92)</sup>。実際に開局したテレビ局も1995年以降は7社にとどまり、1999年4月にとちぎテレビが開局して以降、新たに開局した地上波民放のテレビ局はない。政策の力点も、衛星放送、そして地上テレビ放送のデジタル化へと向かうことになった。

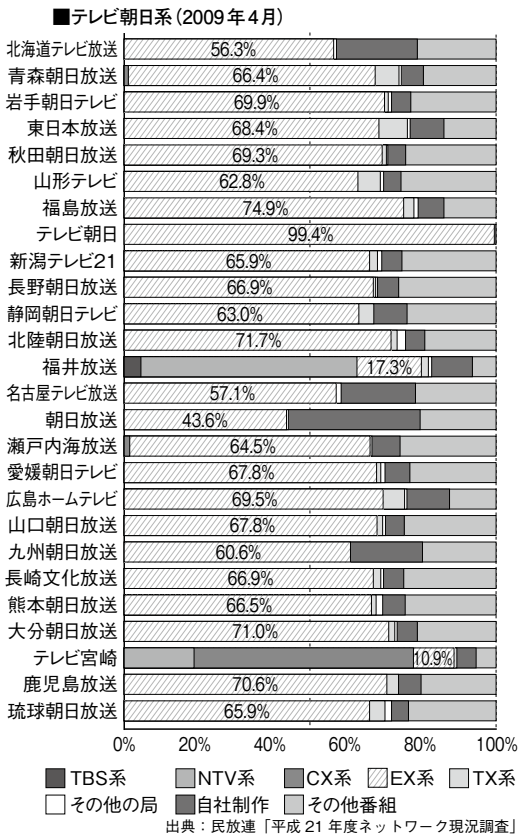
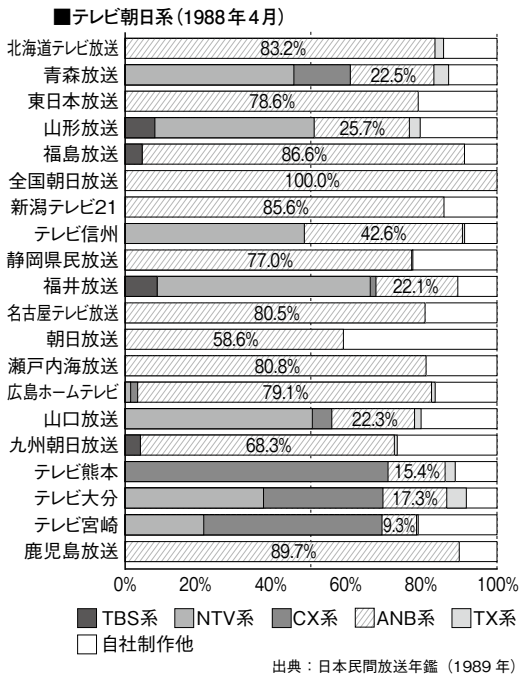
### 3. 2000年代に入り相次ぐ制度改正

1990年代は、ローカル局の数自体は増える一方で、キー局の影響力が相対的に強まる

傾向が一貫して続いた。地上テレビ放送全体の営業収益に占める東京キー局のシェアは、1992年度の42.5%から2001年度の47.8%へと上昇し<sup>93)</sup>、地上テレビ放送の広告市場におけるキー局への集中が加速することとなった。キー局の支配が強まる中で、放送の地域性をどのようにして確保するか、また、少数チャンネル地域をどうすべきかといった問題については、2000年以降も議論は続いた。

まず、郵政省が設けた「放送政策研究会（2000年5月～2003年2月、座長・塩野宏）」が放送政策のあり方を議論し、この中でネットワークや、それと密接に関係するマスメディア集中排除原則について検討を行った。

図6 番組のネットワーク状況



最終報告では、地上放送については、衛星放送との関係からも地域密着性がますます重要になっているとしつつ、現実には広告収入のキー局集中傾向が見られ、ひいては番組の地域性確保への影響も考えられることから、ローカル局の経営基盤の強化が必要であるとしている。そして、そのためにはマスメディア集中排除原則を緩和する方向で見直すことが適当とした。ただし、見直しには条件があり、放送対象地域が重複する場合は、放送の多元性に影響するとして慎重であるべきとした。つまり、同地域の放送局どうしが合併して、2波出しをすることは認められないということである。また、キー局とローカル局の関係については、キー局の影響によってローカル局の地域性が損なわれるおそれがあるとして、マスメディア集中排除原則の緩和は慎重であるべきとした。

一方、ローカル局どうしについては、経営基盤を強化して地域性を確保するという観点から、放送対象地域が隣接しているといった条件を満たすならば、兼営や完全子会社といった形態を認めるなど、マスメディア集中排除原則の大幅な緩和が妥当とした。同系列のネットワークに属しているローカル局どうしの合併を可能にするということである。

また、最終報告では、ネットワークのあり方についても言及し、「たとえ自主制作番組比率が約1割であったとしても、一つの県に複数のローカル局が設立され、それらのローカル局がその自主制作番組の中で地域に密着した情報を発信することによって、放送の地域性が確保されてきた面があることに留意する必要がある<sup>94)</sup>」と一定の評価を行っている。その上で、ネットワークを活用した地域



性の確保を提言し、「例えば、各ネットワークで、ローカル局の地域性確保など番組制作向上につながる目標を自ら定め公表し、それを具体化するためキー局がローカル局を支援するという方法<sup>95)</sup>」があるとした。

2004年3月には、最終報告の内容が反映される形で、マスメディア集中排除原則が緩和され、放送対象地域が隣接しているなど、一定の条件を満たすローカル局どうしの兼営が可能になった。これによって、例えば、東北や九州といった単位で、同一のネットワークに属するローカル局どうしが合併することが可能となった。ネットワークを前提にした上での放送業界再編に一つの道筋を付けたわけである。

民放どうしの関係の枠組みを見直したほうがよいのではないかとする議論はその後も続いている。放送政策研究会のあと、2004年7月に設けられた「デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会（2004年7月～2006年10月、座長・塩野宏）」でも、ネットワークの存在を前提に地域性の確保と放送制度との関係が議論されている。

最終報告では、まず地上放送について、「地域の情報発信メディアとして、その地域社会のニーズを充足することが期待されている<sup>96)</sup>」とそれまでと同様の位置づけを行っている。その上で、通信と放送の融合が進展する中で、地上デジタル放送の中継局整備で多額の資金需要が生じていることや、厳しい経済環境の中、経営の一層の効率化が必要になってきたことを挙げ、持株会社を活用することにメリットがあるとした。放送事業にも持株会社を導入すべきとする提言がなされたのはこのときが初めてである。

持株会社の具体的な姿としては、①キー局とその系列下の異なる地域のローカル局が子会社となる形態、②これに加え、資本関係があるラジオ、BS放送・CS放送といった衛星放送事業者など複数のメディアにかかわる放送事業者が子会社となる形態、③一定のエリア（九州など）内にある異なる地域の複数のローカル局が子会社となる形態<sup>97)</sup>、が想定されている。ただし、地上放送について同一地域の複数の放送事業者を子会社とすることは、放送の多元性の確保に支障を及ぼすことから、禁止することが必要であるとした。

その一方で、異なる地域の複数の放送事業者を子会社とすることは、そうした影響を及ぼすものではないことから、子会社の放送対象地域が全国をカバーできるようにすることも念頭に置いて検討することが適当とした。これが実現すれば、ネットワーク自体が持株会社に移行することも可能になる。

ただ、最終報告では、キー局が経営の主導権を持つ場合、全国ネットワークによる放送を重視する結果、子会社であるローカル局による地域番組の提供がないがしろにされることが懸念されるとして、ローカル局の地域番組を十分に確保するため、従来の構造規制に代え、一定割合の地域番組の提供を確保する行為規制を導入することが必要であるとした。こうした提言からは、ローカル局が独立した存在であるという制度上の建前にとらわれずに、ネットワークを前提とした上で、どのようにすれば放送の地域性を確保できるか検討を行っていることがわかる。

これを受けて、2007年12月には放送法が改正され、複数の放送事業者を傘下に持つ持株会社（認定放送持株会社）の設立が認めら

れた。これによって、キー局を中心とする認定放送持株会社の傘下にネットワーク所属のローカル局を置くことが可能になった。もっとも、傘下に置くことができる放送事業者の上限は12局とされ<sup>98)</sup>、現状では、ネットワークに所属するすべてのローカル局を傘下に収めることができるわけではない。

一方、ネットワークのあり方や地域放送の位置づけをめぐるのは、2006年に開かれた「通信・放送の在り方に関する懇談会」（2006年1月～2006年6月）、いわゆる竹中懇談会でも論点の一つとして取り上げられた。この懇談会は、開催に先立って竹中総務大臣（当時）が述べた「なぜインターネットでテレビの生放送が見られないのか」、「日本にどうしてタイムワナーのような大企業がないのか」といった発言からわかるように、放送の地域性確保といった側面ではなく、通信・放送分野の国際競争力の強化といった側面に検討の力点を置いていた。

この中で、マスメディア集中排除原則については、「多チャンネル化などを想定できなかった時代に、電波の希少性を前提に策定されているため、ブロードバンドが普及しグローバル化が進展している21世紀にはそぐわない内容となっている。実際、同原則が、21世紀の日本に必要な“国際的に通用するメディア・コングロマリット”の出現を妨げている面もある」と述べている。そして、「同原則を、持ち株会社方式、キー局による地方局への出資等を含む自由度の高い形で早急に緩和し、IP化・グローバル化の時代にふさわしいマスメディア集中排除原則を確立すべきである<sup>99)</sup>」と提言した。

このようにネットワークと地域放送の関

係、あるいはキー局とローカル局の関係については、2000年代に入って継続して議論が行われてきた。議論では、情報の多元性を維持する観点からネットワークどうしの資本提携などは認めないものの、ネットワーク内でローカル局どうしが提携できる範囲は拡大させるべきという考え方が大勢を占め、そうした議論を受ける形で、2004年以降、マスメディア集中排除原則の緩和や、認定放送持株会社の導入といった制度改正がなされてきた。ネットワークについては、法的な位置づけはなされていないものの、制度改正をめぐる議論の中では、民放経営に欠かせない存在として扱われている。

## 5 ネットワークの現状：放送に果たす役割と課題

### 1. ネットワークを支える経営構造

ここまで、ネットワークの歴史的展開と、それに伴って交わされた議論について検討し、チャンネル格差の顕在化やローカル局の自社制作比率の低下といった問題を抱えつつ、ネットワークが発展してきたことを記述してきた。以下、そうした観点を踏まえた上で、ネットワークをめぐるキー局とローカル局の関係や経営構造を整理し、情報格差の是正や、情報の多元性・地域性の維持を図るために、何が必要なる条件になっているか考察する。

まず、経営面でキー局とローカル局がどのように結びついているか、大まかな関係を描いたものが以下の図である。キー局も自らの放送対象地域のみを対象とするローカル番組を持っているため、ローカル局としての側面

をあわせ持っているが、単純化のため、そうした部分は省略している（図7）。

民放の収入の多くを広告収入が占めるが、広告枠のセールス形態は、タイムセールスとスポットセールスに分かれる。タイムセールスは、番組提供の広告枠を販売するもので、広告は番組枠内で流れるのに対して、スポットセールスは、番組間などに流されるスポット広告枠を販売するものである。スポット広告枠の販売は、原則として各民放が行うため、広告販売がネットワークと密接に関係するのはタイムセールスの部分となる。

タイムセールスはさらに、全国の系列局に同時に流される広告枠を販売するネットセールスと、各放送局の放送エリア内に限られる広告枠を販売するローカルセールスに分かれる<sup>100)</sup>。このため、タイムセールスの中でも、ネットセールス部分がネットワークの経営構造と密接に関連する部分となっている。

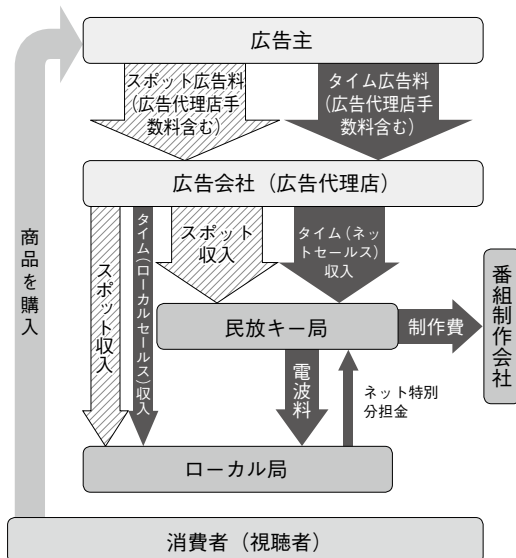
ネットセールスについては、キー局がネットワークに加盟しているローカル局から広告枠を預かり、まとめて営業を行う。そして、販売収入の一部が電波料としてローカル局に配分される仕組みとなっている。電波料は、「番組の搬送手段である電波の発射に関するもろもろの技術・設備費<sup>101)</sup>」というのが建前の定義であるが、実際には、市場における需給関係で決定される。電波料のローカル局への配分方法については、キー局が一括して行う方式（一括交渉方式）と、各ローカル局が広告代理店と交渉して決定する方式（個別交渉方式）が存在する<sup>102)</sup>。

電波料の配分方式については、原則として一括交渉方式を取っているネットワーク系列もあれば、個別交渉方式を取り入れているネットワーク系列もある。どちらかの方式をとらなければならないという決まりはなく、番組を提供する広告主や広告代理店、キー局の状況によって決まってくる。小さな県をエリアとするローカル局が一括配分を求める一方で、大都市圏などにあって営業力のある局は個別交渉を求める傾向にあるとされる<sup>103)</sup>。

一括交渉方式の場合、各ローカル局に配分される電波料はキー局が決定し、具体的な金額についてもキー局のみが把握しているため、キー局によるローカル局支配が強まる側面を持つ。電波料の算定基準については、「エリアパワー」「獲得視聴率パワー」「局評価」といった基準を設けた系列もあったが、査定はキー局が行うため、「キー局に都合のいい判定でしかない」とする見方もある<sup>104)</sup>。

電波料は、その総額についても必ずしも明確ではないが、キー局の有価証券報告書や決算短信によると、ネットワーク費（電波料や

図7 ネットワークを取り巻く関係



タイム（ローカルセールス）収入＝ネットワーク番組のローカルセールス収入＋自社制作番組のセールス収入

筆者作成

回線費など)の支出がタイム収入の20～25%程度を占めている。そして、番組制作費とネットワーク費を加えるとタイム収入を超過しているキー局が多い。こうした配分方法から見てわかるように、タイムセールス(ネットセールス)に関しては、キー局の持ち出しとなるか、手元に残ったとしてもわずかである<sup>105)</sup>。キー局は、電波料配分などを通して、ローカル局への発言力を維持できる反面、ネットワークを維持するためにコストを払わなければならない構造になっている。

こうした経営モデルは、前述のように、1950年代に地上テレビ放送局が次々に発足する中で形成され、高度成長期に定着した。日本経済が成長を続ける中、全国向けのコマーシャルを希望する広告主の要望に応じて系列局を次々に拡大することが、キー局の収入増加に直結し、そうした条件の下、キー局とローカル局は共存共栄を図ってきた。

ただ一方で、こうした民放どうしの関係は、次節以下で見るように、ローカル局の自社制作比率が低下するといった問題や、少数チャンネル地域が依然存在するといった問題を招く要因となってきた。

さらに、経営モデル自体のあり方に関しても、テレビ向けの広告費が落ち込みを見せる中、キー局の負担が大きくなっているという問題を抱えている。2008年以降、急激に悪化した経済情勢を受けて、ローカル局に配分してきたネットワーク費についても削減の検討対象になるとするキー局幹部の発言も報道されている<sup>106)</sup>。また、構造的な問題として、伝送コストが相対的に安い衛星放送や、ニッチ性・双方向性を生かしたメディアが台頭すれば、地上放送の収益が悪化し、系列によっ

ては全国ネットワークを維持することが困難になる可能性があるとする見方もある<sup>107)</sup>。

ネットワークは、日本の放送において依然、大きな影響力を持っていることから、当面は、その存在を前提にした上でさまざまな問題を解決していかなければならない。一方で、ネットワーク自身についても、放送を取り巻く環境の変化次第では、その存在そのものが問い直される可能性があるという、二面性を抱えた存在となっている。

## 2. 低迷するローカル局の自社制作比率

これまで見てきたように、地上テレビ放送を行う民放は、制度の建前上、それぞれが独立した組織であり、地域情報を充実させることが求められてきた。地域性確保については、放送普及基本計画に基づいて放送対象地域ごとに計画的に置局を行うとともに、マスメディア集中排除原則による出資比率などの構造規制を課すといった間接規制の手法がとられてきた。こうした制度のもと、ローカル局は自らの判断で編成した番組を放送するという建前になっている。

しかし、放送制度の建前の一方で、ネットワークの経営モデルが前述のような構造をしていることは、ローカル局の自社制作比率が上がらない一つの要因となってきた。ローカル局側から見れば、キー局からの放送をそのまま流していれば電波料収入が得られる構造になっているためである。特に最近の厳しい経済状況の中では、番組提供を行う広告主を確保した上で、費用のかかるローカル番組を独自に制作するよりは、キー局が制作した番組をそのまま流したほうが、経営的な安定に

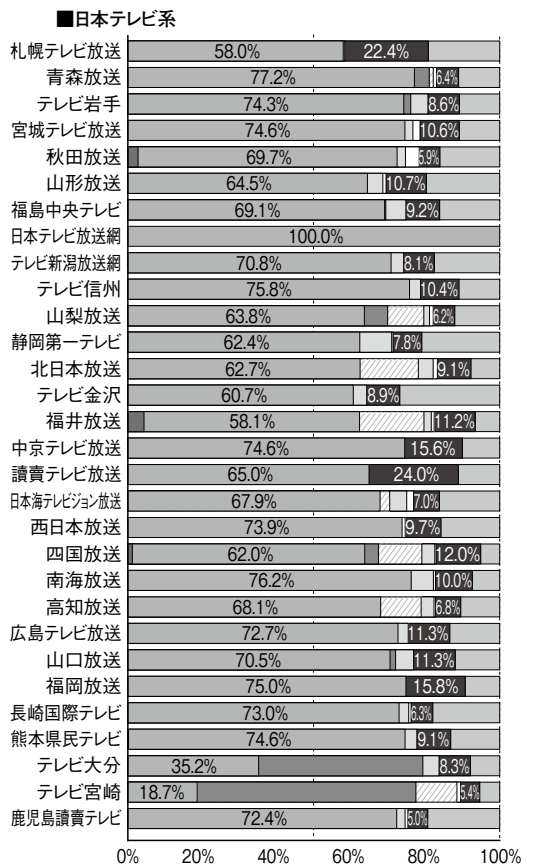
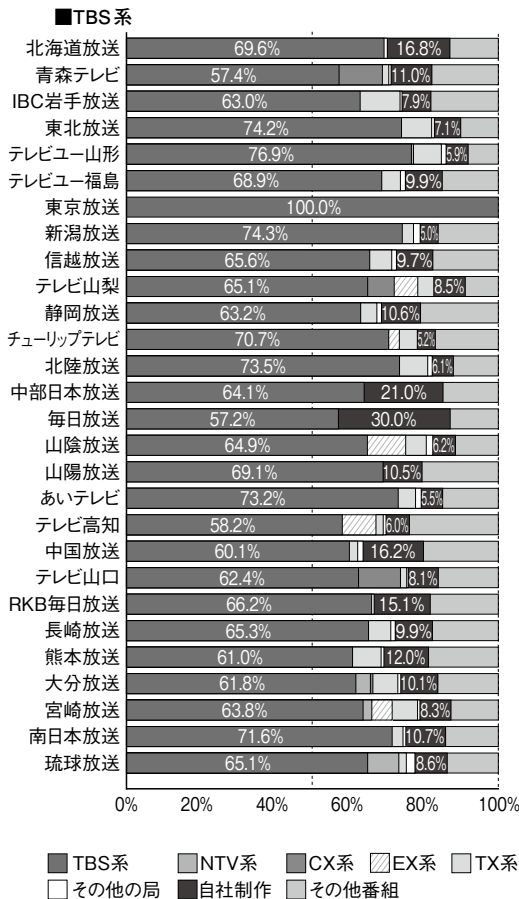
つながる状況になっている。木村幹夫「ローカル局の放送力」(2009年)は、北海道・福岡地区を除いたローカル局(独立U局以外)では、自社制作比率と利益率の間に、有意な負の相関(=自社制作比率が高い局は利益率が低い)が見られることを経営データから示している<sup>108)</sup>。

図8からもわかるように、実際、ローカル局では、キー局などからの番組をそのまま、あるいはコマーシャル部分を差し替えて流す割合が圧倒的に高くなっている。民放各局(東京キー局を除く122社)の自社制作比率の平均は11.5%(2009年4月調査)

にとどまり、特に平成に入ってから開局した民放の自社制作比率の平均は5.8%にとどまっている(図8)。

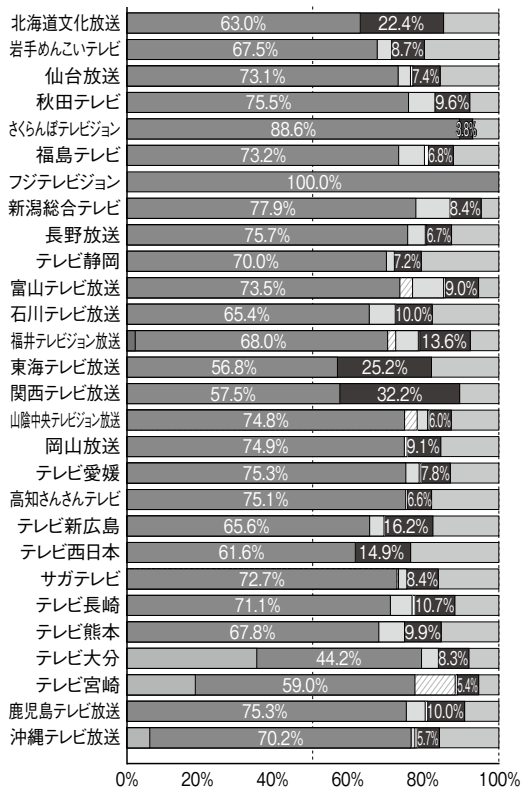
また、自社制作比率の低さをもたらしている背景には、キー局との業務協定(系列内局間協定)に基づいた番組編成への制約もあるとする指摘がある。例えば、「地方局で番組を制作したとしても、それを流すことのできる時間帯がキー局からの拘束を受けることで、視聴者が視聴しやすい時間帯に放送できない<sup>109)</sup>」といった問題である。もっとも、これについては、「仮にゴールデンタイムが地方放送局による自主編成になったとして、

図8 番組のネットワーク状況(2009年4月)

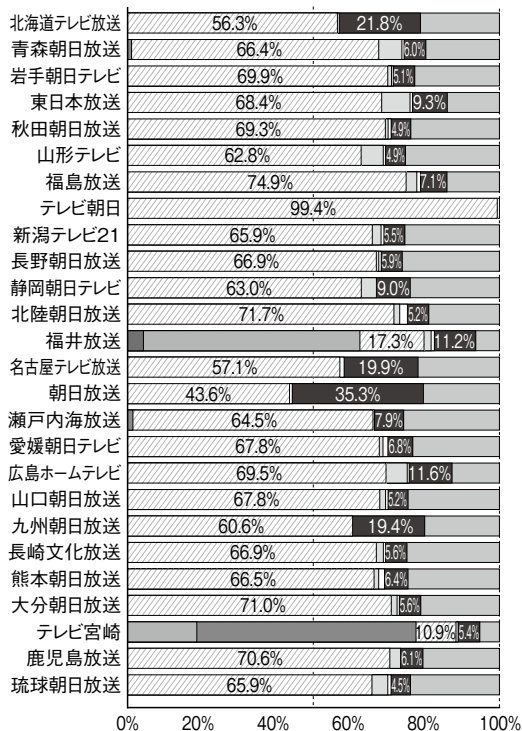


出典：民放連「平成21年度ネットワーク現況調査」  
 ※各系列・自社制作の番組についてはパーセンテージを記入  
 ※キー局については、自社制作番組をそれぞれのネットワーク系列の区分に算入

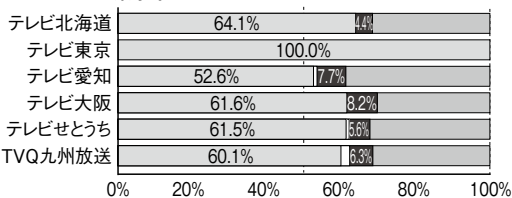
■フジテレビ系



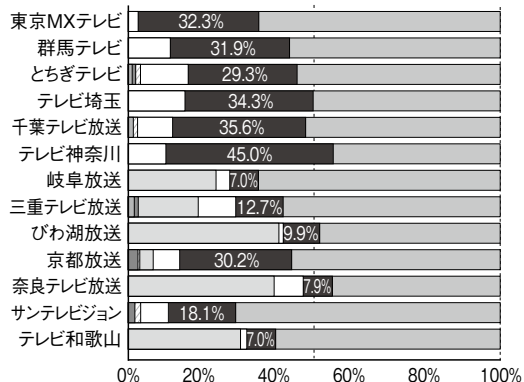
■テレビ朝日系



■テレビ東京系



■独立U局



■ TBS系 ■ NTV系 ■ CX系 ■ EX系 ■ TX系  
 □ その他の局 ■ 自社制作 ■ その他番組

出典：民放連「平成21年度ネットワーク現況調査」

※各系列・自社制作の番組についてはパーセンテージを記入  
 ※キー局については、自社制作番組をそれぞれのネットワーク系列の区分に算入

一放送局がそれに見合うだけの魅力的な番組を制作できるだけの資金力、マンパワーを持ち得るのか」という問題が存在している<sup>110)</sup>。

このような経営構造を前提にすれば、ローカル局が自社制作番組を増やすことは容易なことではない。一方で、地域性を確保するた

めに、直接、ローカル局に対して一定の自社制作比率の確保を義務付ける規制を設けることは、表現の自由との兼ね合いから問題とする指摘がある。放送の地域性の確保は、依然、ネットワークが抱える重要な課題である。

### 3. 解消されない少数チャンネル地域

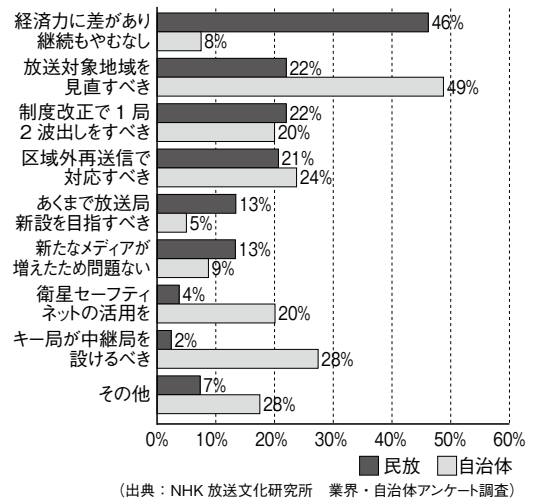
地域情報の充実が困難なことに加え、少数チャンネル地域の解消、つまり地上テレビ放送における情報格差の是正が容易でないことも、現在のネットワークが抱える問題である。

しかし、こちらも、現在の制度を前提とする限り、少数チャンネル地域に新たに民放を設立することは、広告市場の規模から考えれば困難である。キー局側から見ても、前述のように、各局に配分するネットワーク費と番組制作費がタイム収入を上回ることもあるだけに、これ以上、系列局が増えても経営上のメリットはない。高度成長期には、広告媒体としての価値を上げるため、ネットワーク拡大を図る利点があったが、広告市場が伸び悩む状況下では、系列局拡大への動機付けは存在しなくなっている。

今後についても、地上波の新局を作ることは困難と考える民放関係者は多い。2009年3月に民放（地上テレビ放送事業者）や自治体を対象に行ったアンケート調査では<sup>111)</sup>、「地域によって経済力に差があるため、少数チャンネルの継続もやむを得ない」と答えた民放が46%に上っている。自治体が放送対象地域の見直しなど何らかの解消策を求めているのに対し、現在の経営環境からは解消は困難と考えている民放が多いことがわかる（図9）。

その一方で、チャンネル格差について、少数チャンネル地域の視聴者の不満は強く、NHK放送文化研究所が2009年1月に行った「日本人とメディアに関する世論調査」<sup>112)</sup>でもそれは裏付けられている。調査では、地元の民放テレビ局が4つ以上ある地区の視聴者の約半数が、チャンネル数について、「現状

図9 少数チャンネル地域についての考え方【複数回答】

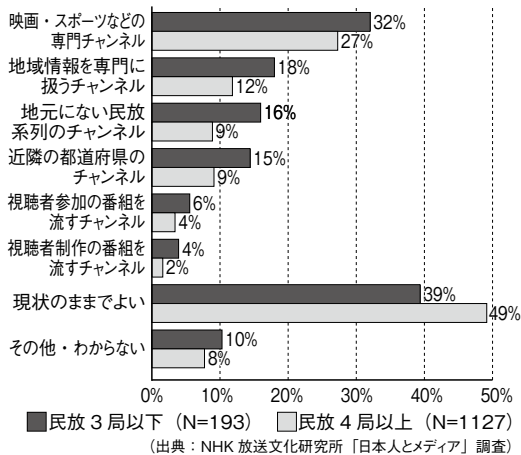


のままでよい」と答えているのに対し、少数チャンネル地域（地元の民放テレビ局の数が3以下）では、現状で満足している割合が4割にとどまっている。そして、望むチャンネルとしては、「地元の地域情報を専門に扱うチャンネル」のほかに、「地元のない民放ネットワークのチャンネル」、「近隣の都道府県の民放のチャンネル」が多く挙げられた<sup>113)</sup>。衛星放送など多メディア化が進む一方で、地上波テレビ放送における格差是正を求める意見が依然、根強く存在している（図10）。

こうしたチャンネル格差を部分的に解消する上で、これまで一定の役割を果たしてきたのが、ケーブルテレビの区域外再送信である。区域外再送信は、地上テレビ局の放送対象地域外で、ケーブルテレビ事業者がその放送局の番組を再送信するもので、少数チャンネル地域のケーブルテレビ加入者にとっては、その地域に系列局がないネットワークの番組が視聴可能になるメリットがある。

総務省の推計では、区域外再送信が行われなければ、地元系列局のない地上テレビ放

図10 増加を望むチャンネル(視聴者)【複数回答】



送が視聴不可能となる可能性のある世帯は、2007年2月末現在、423万世帯（全世帯の8.2%）と推定され、このうち、地元民放の数が3以下の少数チャンネル地域は141万世帯（全世帯の2.7%）に上る<sup>114)</sup>。

しかし、区域外再送信を少数チャンネル地域解消の手段として用いることについては、放送普及基本計画に定められた放送対象地域の範囲内で放送を行うという現行の制度と矛盾する。区域外再送信問題について検討を行った総務省の研究会でも次のように意見が分かれている。

少なくとも、少数チャンネル地域において、地域住民のニーズにこたえるため、当該地域に存在しない系列の放送番組について、隣接する放送対象地域からの再送信は「生活面・経済面の関連性」が認められない場合でも、常に認められるべきであるとの強い意見があった。一方、「生活面・経済面の関連性」が認められない場合について、当該地域に存在しない系列の放送番組の再送信を認めることは、放送の健全な発達を図ることを目的とする現在の放送普及基本計画に定める考え方に照らし、不相当との意見もあった<sup>115)</sup>。

さらに、区域外再送信を情報格差の是正の手段にする場合でも、ケーブルテレビ加入者と非加入者の間、あるいはケーブルテレビが存在する地区と存在しない地区との間で格差が残ることは否定できない。さらに、区域外再送信は、あくまで他の放送対象地域向けの放送であるゆえに、その地域にとっての情報が適切に提供されないという側面を持つ。

情報格差の是正をめぐることは、ケーブルテレビ以外にも、衛星放送（BS・CS）など新たなメディアの普及によって、少数チャンネル地域においても視聴可能なチャンネル数自体は増えているという指摘もある。しかし、現状では、地上テレビ放送は基幹放送としての役割を持ち、多くの映像コンテンツはまず地上波を通じて提供される。NHK放送文化研究所の全国個人視聴率調査（2009年6月）でも、地上波と衛星波をあわせたテレビの一日の視聴時間の平均は3時間43分に上るが、このうち衛星放送の視聴時間は14分に過ぎず<sup>116)</sup>、地上テレビ放送の重要性は低下していない。こうした状況を考慮すれば、当面は、少数チャンネル地域の解消が課題として残されていることは否定できない。

#### 4. 制度改革は有効に機能しているか

ここまで見てきたように、地上テレビ放送のネットワークに関連しては、少数チャンネル地域の解消といった情報格差是正の問題や、自社制作比率の向上といった地域性確保の問題、さらには、情報の多元性・多様性の維持といった問題が存在している。

制度的には、こうした問題に対処するため、



前述のように2000年代に入って、マスメディア集中排除原則の緩和や認定放送持株会社の導入など、さまざまな制度改革が行われてきた。2004年3月には、放送対象地域の異なるローカル局どうしが東北・九州といったブロック単位で合併することが可能になった。また、2008年4月の改正放送法施行で、認定放送持株会社が12局（ただし、キー局など広域局は都府県数で計算：関東7、近畿6、中京3）を上限に、地上波のテレビ局を子会社にすることができるようになった。

しかし、それらの改革は、これまでのところ、ローカル局の経営を安定させ、地域情報の充実につなげるという目的、あるいは少数チャンネル地域の解消を図るといった目的には必ずしも寄与していない。ローカル局どうしが合併可能になった前者の改正を利用した社は、2009年現在、存在せず、後者の認定放送持株会社についても、これまでにフジ・メディア・ホールディングスとTBSホールディングスが発足しているが、いずれもローカル局は傘下に収めていない。ローカル局も含んだ形で、経営の再編を図ろうとした行政側の思惑はこれまでのところ実を結んでいない。

キー局を主体とする持株会社側から見れば、赤字のローカル局を傘下に置くことは株主に説明がつかないといった見方や、経営基盤の弱いローカル局どうしが合併してもあまりメリットはないとする見方が民放関係者には存在している。さらに、東北や九州といったブロック単位で、同じネットワークに属する放送局がまとまるという考え方についても、地元経済界の一本化調整など複雑な経緯を経て設立された社も多いため、多少経営が厳しいといった程度では、他地域の民放との

協調には踏みきれない側面がある。また、特に広告営業の分野で各民放の独自性が強く、経営を統合したところであまりメリットはないのではないかとする見方もある。

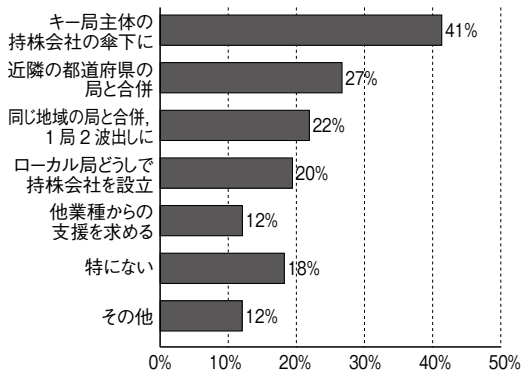
ただ、通信・放送の融合に伴う地上波に代わりうるメディアの出現や、地上テレビが依存してきた広告の構造変化、さらに、2008年以降の景気の悪化に伴い、ローカル局は経営基盤が大きく揺らぎかねない位置に立たされている。地上波民放テレビ局127社（ラジオ兼営も含む）のうち、2007年度決算で当期損益が赤字となった局は30社だったが、2008年度には60社に倍増している<sup>117)</sup>。

厳しい状況を踏まえ、民放各社からは、ネットワークの経営構造の実態を踏まえた上で、さらなる制度改革を求める意見も出ている。NHK放送文化研究所が行ったアンケート調査では、現在の放送エリアを規定した放送対象地域について、見直した方がよいと答えた社が38%あり、マスメディア集中排除原則のあり方についても、39%の社が地上波放送の支配基準の緩和を求めている。

また、今後経営が悪化した際にローカル局がとりうる経営の選択肢としては、「キー局主体の持株会社の傘下に入る」、「近隣の都道府県の局と合併」といった回答が多く、制度改革が必要になるが、「同じ地域の局と合併し、1局2波出しにする」という回答もあった（図11）。

経営形態の見直しについては、通信・放送の融合に合わせた新たな法体系の検討を行っていた情報通信審議会（総務大臣の諮問機関）が、2009年8月に行った答申で、地上放送についても新たにコンテンツ部分への認定制度を導入してハード・ソフト分離の規律体系

図11 経営環境が悪化した際にローカル民放がとりうる経営の選択肢(民放)【複数回答】



(出典：NHK 放送文化研究所 業界・自治体アンケート調査)

とするとといった案を示している<sup>118)</sup>。さらに地上放送の放送対象地域について、具体的な要望があれば選択的に拡大することを検討するなど、放送普及基本計画の柔軟化を進めることが適当としている。

地上放送についてハード・ソフト分離の規律体系となれば、経営の厳しい地方局どうして伝送設備を共有できるようになるといった経営面でのメリットが生じるほか、少数チャンネル地域への新規参入を行う場合にも、制度上は、必ずしも一からハード部分を整備する必要がなくなる。また、放送対象地域が少数チャンネル地域も含むような形で拡大すれば、チャンネル格差の是正につながることも考えられる。一方で、コンテンツ部分への認定制度が導入されれば、放送内容に関する行政の関与がこれまでより強まるのではないかと懸念が存在している。また、放送対象地域の拡大は、場合によっては放送の地域性維持とは逆行する結果を招くおそれがある。

通信・放送の融合が進む一方で、情報格差が残されている現状は解決が図られるべき問題だが、一方で、解決の仕方によっては、こ

れまでの放送政策で重視されてきた情報の多元性・多様性・地域性の維持に影響が及ぶ懸念が存在している。どのような制度を用意すれば、視聴者の利益を最大化できるのか、引き続き残された問題である。

## おわりに

ここまで民放ネットワークの形成過程を検証するとともに、現在のシステムがどのような形態を持ち、どのような問題を抱えているか概観してきた。これまでの議論から、民放ネットワークの形成過程について簡単に振り返ると次のようになる。

まず、1950年代から1960年代初めにかけては、1県1局の地域が多かったことから、番組交換の仕組みといった現在に至る経営モデルの原型は形成されたものの、民放どうしのはっきりとした系列化には至らず、制度面でもマスメディア集中排除原則が制定されるなど、どちらかといえば民放どうしの関係を制約する動きが目立った。

しかし、その後、ネットワークの固定化がニュース分野から進んでいく。ネットワークは次第に番組交換や広告営業の分野にも拡大していくとともに、1960年代後半のUHF大量免許に伴う各県での民放複数化によってキー局による系列局の獲得競争が激しさを増した。こうした動きは1970年代に入るとさらに加速し、1975年の大阪での「腸捻転解消」とともに、東京の5つのキー局と全国紙5紙との結びつきが明確になった。郵政省も1980年代以降、ネットワークの存在を前提に、少数チャンネル地域の解消に向けた「全国4波化政策」を展開した。

ところが、バブル経済の崩壊とともに、それまでのネットワークのあり方を前提とした情報格差是正は困難になる。1990年代半ば以降、経済力の乏しい地域でのローカル局の新規開設は困難になり、少数チャンネル地域が残されるとともに、ローカル局の自社制作比率の低迷の問題が指摘されるようになった。2000年代以降、総務省はさまざまな制度改正を行ったが、こうした問題の解決にあたって必ずしも有効に機能しているわけではない。

こうした歴史をもたらししたネットワークの特徴を何点か挙げれば次のようになる。

まず、ネットワークについては、これまで述べてきたように、制度的な位置づけが与えられなかったという特徴がある。地上テレビの放送対象地域は原則として県域に限定されたことから、民放はネットワーク形成を行わざるをえなかったが、ネットワークの持つ重要な機能の反面で、その存在は非公式的なものとして扱われてきた。このため、行政当局（郵政省・総務省）が、チャンネル格差の是正や情報の地域性の維持といった問題に対処する上で、直接、ネットワークを対象にするのではなく、間接的な手法をとらざるをえなかった。制度の建前としては、民放各社はそれぞれ独立した存在であるためである。こうした制度のあり方は、民放独特の経営モデルの発展に寄与した面がある一方で、さまざまな問題を生み出した。ネットワーク発展の傍らで、地域性の維持といった経営の論理では解決できない問題が取り残されるとともに、問題の是正を図ろうとした行政当局の関与が不透明なものとなった。

また、民放のローカル局は1県1局から

1県複数局へと次第にその数を増やしていったことから、ネットワークについても複雑な形成過程をたどってきた点が特徴として挙げられる。現在でも、歴史のあるローカル局は比較的自主性が強い一方で、開局年が新しいローカル局は、資本関係の面でも人的つながりの部分でもキー局（さらには、その背後に存在する新聞社）に対する依存度が高い。こうしたローカル局の性格の違いは、各ネットワーク系列の性格の違いにつながり、一律の制度的な対応が効果を上げにくいという結果をもたらししている。

さらに、ネットワークは、資本関係にある新聞社や、広告の分野で密接な関係にある広告会社（広告代理店）の存在を抜きにして分析することはできないという点も特徴として挙げられる。新聞社の主導権のもとでネットチェンジが行われてきたように、ネットワークの形成に関して、民放内部だけの論理で分析することが難しい。放送事業では、地域性や多様性・多元性の維持が求められてきたわけだが、一方で、出資者の意向や取引先との関係といった経営上の論理を抜きにして放送事業の展開を行うことは不可能である。

また、関係者の多さという点では、民放開設に際して一本化調整が繰り返されてきたことから、地元の有力企業や、行政当局、さらにはその背後にいる政治家など、利害関係者が錯綜していることもネットワークの背後に存在する特徴である。それぞれがどのような役割を果たしてきたのかはきわめて不透明であり、それは現在のネットワーク自体の不透明さにもつながっている。

ネットワークの形態は、いわゆる平成新局の置局が終了した1990年代に完成したが、

上記の特徴からわかるように、さまざまな制度上の制約や経済的な環境、行政当局、関連企業などとの関係を反映しながら形成されてきた。このため、ネットワークは経済合理性という側面を考慮しただけでは全体像を把握できない複雑なシステムである。ネットワークは、チャンネル格差の問題やローカル局の自社制作比率の低下といった問題と密接に関係しているが、そうした問題に的確な解答を与えるためには、こうした複雑な性質を考慮に入れることが必要になる。

前述のように、2000年代に入り、マスメディア集中排除原則の緩和や認定放送持株会社の導入などさまざまな制度改革が導入されてきた。しかし、これによって、少数チャンネル地域で新たに放送局が開局したり、自社制作比率が上がったりするといった効果は現れていない。背景には、制度改革がネットワークの持つ複雑な論理と整合しなかった点があると考えられる。つまり、ローカル局どうしの合併は、現段階では必ずしも営業上での利点に直結せず、キー局を主体とする持株会社がローカル局を傘下に収めるといった形態もキー局側にとって利益になるとはみなされなかった。また、自社制作比率の問題に関して、ネットワークを取り巻く現状の経営モデル自体が変化しない限り、ローカル局にとっては、キー局の番組をそのまま流している方が経営上のプラスになるという構造は変化しない。

もっとも、ネットワークが現在のままの形態を保ったまま存続できる保障はない。2008年以降の急激な経済情勢の悪化に伴う広告収入の落ち込みや、2011年7月に予定される地上デジタル放送の完全デジタル化に

伴うローカル局の負担増、さらには、衛星放送（BS、CS）、ケーブルテレビ、IPTVといった地上波テレビ放送と競合しうる新たな映像メディアの進出によって、これまでのあり方が見直しを迫られる可能性がある。

ただ一方で、こうした事態に対応するため、制度の見直しを図る場合でも、当面はネットワークが影響力を維持すると考えられる以上、その複雑な性格を正確に把握する必要性が変わるわけではない。通信・放送融合をめぐる議論において、「放送」の位置づけが改めて問い直される中、ネットワークをどうとらえ、何を優先して放送制度を改革していくか、議論の余地は多く残されている。

本稿では、現在の民放ネットワークのシステムを把握するため、その発展過程やネットワークをめぐる議論の経緯を探究してきた。ただ、特に広告営業をめぐるキー局とローカル局、さらには広告会社（広告代理店）との関係などについては、不透明な部分が多く、解明できずに残された点は多い。さらに、ネットワーク形成の上で重要な要素となっている新聞社と民放との結びつきや、行政当局の果たしてきた役割についても解明すべき点が多く残されている。

今回の研究は、民放ネットワークの全体像を描き切れたとまではいえないが、少なくとも一定の見取り図については提示できたと考えている。今後は、そうした論点をさらに掘り下げた上で、ネットワークの具体像の解明を進め、視聴者の利益を向上させるためにどのような制度設計が求められているか探究していくことが課題となる。

（むらかみ せいいち）

注：

- 1) ネットワークはラジオ放送にも存在するが、以下、本稿ではテレビ放送に関するネットワークに関して考察することにする。
- 2) 本稿では東京のキー局、大阪の準キー局以外の民放の地上テレビ局をローカル局と表記する。
- 3) アメリカでは、ネットワークについて、「番組を週15時間以上、10以上の州の25以上の提携テレビ局に定期的に提供するもの」(FCC規則73.3613)とする定義がなされている。日本の放送法は、占領期にアメリカを中心とする占領当局の強い影響のもと形成されたが、ネットワークに関しては、直接的な規定がない。
- 4) 日本民間放送連盟『放送ハンドブック [改訂版]』(日経BP社、2007年) p.426
- 5) 荘宏・松田英一・村井修一『電波法 放送法 及電波監理委員会設置法詳解』(日信出版、1950年) p.332
- 6) 中部日本放送『民間放送史』(四季社、1959年) p.125
- 7) もっとも新聞社が放送局の設立母体になっていたことから、のちに新聞社による影響が強まることになる。これについて、広告代理店の立場から民間放送の設立に関与した加藤寅三(放送広告代理店中央連盟専務理事)は、電通の吉田秀雄が新聞社に対して民放の出願をさせようと働きかけたとした上で、「新聞社を民放の母体にしたのは間違いだと思います。新聞と放送というのは、二大媒体として、ニュースサービスの面でも、広告の面でも、切磋琢磨し競争しなければならないものだと思います。それが根が一つになったということは、批判がなくなり、墮落するわけです。そういう意味で、私は間違ったと反省しています」と述べている。「聞き取り・放送史への証言」調査研究会『放送史への証言(Ⅲ) 放送関係者の聞き取り調査から』(放文社、2002年) p.134
- 8) 辻一郎『私だけの放送史 民放の黎明期を駆ける』(清流出版、2008年) p.151
- 9) 日本民間放送連盟『民間放送年報 総合編 民放創設から現在まで』(日本民間放送連盟、1958年) p.11
- 10) 電波監理委員会「わ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」(1952年7月31日決定)には、「地方都市におけるテレビジョン放送は、東京からの中継を考慮しないで実現することは、ほとんど不能と思われる」とする記述がある。日高六郎編『戦後資料マスコミ』(日本評論社、1970年) p.126
- 11) 有馬哲夫『日本テレビとCIA 発掘された「正力ファイル」』(新潮社、2006年) p.16
- 12) 同上 p.23
- 13) 米上院議員のカール・ムントが「ヴィジョン・オブ・アメリカ構想(1950年6月5日)」で、アジア地域でのテレビを含む包括的な通信網の導入を提言するなど、当時、テレビを反共宣伝に利用しようとする動きがあった。同上 pp.49-51
- 14) 日本民間放送連盟『民間放送50年史』(日本民間放送連盟、2001年) p.15
- 15) 松田浩『ドキュメント戦後放送史Ⅰ 知られざるその軌跡』(双柿舎、1980年) p.264
- 16) 前掲『民間放送50年史』 p.15
- 17) 網島毅『波濤 電波とともに五十年』(電気通信振興会、1992年) pp.387-388
- 18) なお、このあと、1961年4月には、第1次チャンネルプラン(放送用周波数の割当計画)で対象とならなかった全国74地区の周波数割当を定めた「テレビジョン放送用周波数の第2次割当計画表(第2次チャンネルプラン)」が策定されている。チャンネルプランは放送法上の根拠を持つものではなく、郵政省通達の「一般事業者に対する根本基準第9条の適用の方針」の中で、「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」と触れられているのみである。
- 19) 小田桐誠『テレビ業界の舞台裏』(三一書房、1994年) p.116
- 20) 電波料制度は、民放ラジオの発足時、アメリカの放送局の経営制度をそのまま踏襲して取り入れられたと説明されている。高木教典「電波料をどう考えるか」JNNデータバンク編『テレビCMの広告効果』(誠文堂新光社、1981年) p.259
- 21) 諏訪博『一輩の記 私の民放営業三十年』(TBSブリタニカ、1981年) p.204
- 22) 同上 p.273

- 23) 同上 p.206。なお、「ネット特別分担金」については、現在、「販売担当社の一括セールスに対する営業ネットワーク手数料」といった形で定義づけられているが、当時は、「冥加金」とか、「寺銭」といったような受け止め方をされることも多く、出発点においては、その位置づけはきわめて曖昧なものだったという（同上 pp.206-207）
- 24) 前掲『放送ハンドブック [改訂版]』 p.337
- 25) 青木貞伸『日本の民放ネットワーク JNN の軌跡』（JNN ネットワーク協議会，1981年） pp.33-34
- 26) 平田栄一「テレビ・ネットワークの諸問題」『政経研究』1（1964年） pp.154-155
- 27) 各ネットワーク系列の組織的な体制が出来上がるのが、1959年から1970年にかけてであることから、あくまでも現在の視点から見た分類である。
- 28) 今道潤三『アメリカのテレビネットワーク 機能と運営』（広放図書，1962年） p.566
- 29) 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』13号（1965年） p.39
- 30) 臨時放送関係法制調査会編『臨時放送関係法制調査会 答申書 資料編』（電波振興会，1964年） pp.57-68
- 31) 参議院通信委員会（1959年2月26日）での山田節男委員の発言
- 32) 参議院通信委員会（1959年2月26日）
- 33) 放送政策研究会「最終報告」（2003年2月） p.38
- 34) 前掲『放送ハンドブック [改訂版]』 p.338
- 35) ANN ニュース協定の締結は1974年になってからだった。『日本民間放送年鑑2008』 p.567
- 36) 前掲『日本の民放ネットワーク JNN の軌跡』 pp.46-47
- 37) 同上 pp.51-52
- 38) 同上 p.89
- 39) 荘宏『放送制度論のために』（日本放送出版協会，1963年） p.307
- 40) 前掲『私だけの放送史 民放の黎明期を駆ける』 p.153
- 41) 逆に1社提供の場合、その後も系列を超えて番組がネットされるケースが存在した。例えば、日本テレビ系の「ごちそうさま」（「味の素」1社提供）は、北陸・長野地区ではTBS系のローカル局で放送されていた（1991年当時）。日本民間放送連盟編『放送ハンドブック』（東洋経済新報社，1991年） pp.245-248
- 42) 前掲『一革の記 私の民放営業三十年』 p.42
- 43) 前掲『放送制度論のために』 p.307
- 44) 同上
- 45) 前掲『臨時放送関係法制調査会 答申書』 p.98
- 46) 同上 pp.98-99
- 47) 同上 pp.90-92
- 48) 前掲『戦後資料マスコミ』 p.317
- 49) 古田尚輝「教育テレビ放送の50年」『NHK放送文化研究所年報』第53集（2009年） p.188
- 50) 全国朝日放送株式会社総務局社史編修部 編『テレビ朝日社史 ファミリー視聴の25年』（全国朝日放送，1984年） p.89
- 51) 同上
- 52) 同上
- 53) 前掲「教育テレビ放送の50年」 p.188
- 54) ただし、民間放送教育協議会は、1967年6月、民間放送教育協会として財団法人化され、現在まで活動を続けている。民間放送教育協会には、既存のネットワークとは別に、全国の34局（テレビ局33局・ラジオ局1局，2009年10月現在）が加盟し、国の委託を受けて、社会教育・教養番組を制作、放送している。
- 55) 前掲『テレビ朝日社史 ファミリー視聴の25年』 p.210
- 56) 前掲『私だけの放送史 民放の黎明期を駆ける』 pp.202-203
- 57) 前掲『テレビ朝日社史 ファミリー視聴の25年』 p.88。前掲『日本の民放ネットワーク JNN の軌跡』 p.89にも同様の記述がある。
- 58) 前掲「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』13号（1965年） p.50
- 59) 志賀信夫『昭和テレビ放送史 下』（早川書房，1991年） p.25
- 60) 前掲『日本の民放ネットワーク JNN の軌跡』 pp.98-99
- 61) 同上 pp.101-102
- 62) テレビ宮崎編『テレビ宮崎10年のあゆみ』（テレビ宮崎，1983年） pp.90-91

- 63) 『日本放送年鑑』(1971年) pp.73-74
- 64) 名古屋テレビ放送社史編集委員会『名古屋テレビ放送30年』(1992年) pp.102-103, 中京テレビ放送編『明日へはばたく 中京テレビ放送10年の歩み』(1979年) p.37
- 65) 『日本放送年鑑』(1973年) p.31
- 66) 前掲『テレビ朝日社史 ファミリー視聴の25年』 p.210
- 67) 前掲『日本の民放ネットワーク JNNの軌跡』 p.149
- 68) 新聞社がテレビ局に担当者を派遣してネットワーク形成を図っていたとする証言も存在している。放送文化基金編『放送史への証言(Ⅱ) 放送関係者の聞き取り調査から』(日本放送教育協会, 1995年) pp.196-198
- 69) 前掲『テレビ朝日社史 ファミリー視聴の25年』 pp.204-205
- 70) 郵政省電波監理局編『ニューメディアと放送政策』(大蔵省印刷局, 1982年) p.25
- 71) 同上
- 72) 前掲『民間放送50年史』 p.47
- 73) 郵政省放送行政局『放送政策の展望 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)報告書』(電気通信振興会, 1987年) p.90
- 74) 少数チャンネル地域解消にあたって、行政当局がキー局の支援を前提にしていた点については、紀伊洋一「ネットワーク・コミュニケーションと社会」『情報化社会・メディア研究』第1巻(2004年) pp.42-43が、郵政省の内部資料に基づいて示している。
- 75) 前掲『放送政策の展望 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)報告書』 pp.66-67
- 76) 同上 p.67
- 77) 同上 pp.92-93
- 78) 前掲『民間放送50年史』 pp.69-70
- 79) 日本民間放送連盟放送計画委員会『放送制度のあり方を考える一改革に向けての主要課題と方策一』(日本民間放送連盟, 1987年) p.8
- 80) 同上 p.18
- 81) 塩野宏『放送法制の課題』(有斐閣, 1989年) p.364
- 82) 公正取引委員会 情報通信分野競争政策研究会 『放送事業と競争政策』(1992年) p.36
- 83) 同上 p.43
- 84) 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」(1994年2月) p.9
- 85) 同上
- 86) 同上 pp.8-11
- 87) 多賀谷一照『行政とマルチメディアの法理論』(弘文堂, 1995年) p.233
- 88) 同上
- 89) 同上 p.239
- 90) 前掲『民間放送50年史』 pp.218-219
- 91) 同上
- 92) 同上
- 93) 放送政策研究会『最終報告』(2003年2月27日) p.3. 総務省「一般放送事業者(地上系)収支状況」(2009年9月9日公表)によると、2008年度はさらに上昇して50.4%となっている。
- 94) 同上 p.39
- 95) 同上 p.40
- 96) 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』(2006年10月6日) p.8
- 97) 同上 pp.23-24
- 98) キー局等の「広域局」は都府県数(関東7, 近畿6, 中京3)でカウントされる。
- 99) 通信・放送の在り方に関する懇談会『報告書』(2006年6月6日) p.7. ただし、「放送の健全な発達を図るため、ネットワーク協定を結んでいるグループ間の統合は認められるべきではなく、また地方局の独自性、自律性の確保には十分に配慮すべきである」とした留保は付けた。
- 100) 番組自体はネットワーク番組であっても、広告に関しては一部、ローカルセールスという場合が存在する。
- 101) 日本民間放送連盟編『放送ハンドブック』(東洋経済新報社, 1991年) p.309
- 102) 内山隆「地上波民放の経営的ネットワークの現状」『慶應義塾大学新聞研究所年報』No.46(1996年) pp.134-136. 磯本典章「日本におけるテレビジョンネットワーク加盟契約に関する私法分析」『学習院大学大学院法学研究科 法学論集』創刊号(1994年) pp.60-63にもネットワーク営業協定に関する説明がある。

- 103) 日本民間放送連盟編『放送ハンドブック(新版)』(東洋経済新報社, 1997年) p.359
- 104) 南條岳彦『メディアのしくみ—新聞に制圧される地方テレビ局—』(明石書店, 1996年) pp.126-127
- 105) 一方、スポット収入はローカル局に配分する必要がないため、この部分がキー局の収益を支えてきたことになる。
- 106) 『『ネットワーク費もコスト削減の検討対象』、テレビ朝日第3四半期決算発表会から』『日経ニューメディア』(2009年2月9日) pp.6-7
- 107) みずほコーポレート銀行産業調査部編「多メディア時代の放送産業の成長戦略—デジタル化のインパクト—」(2002年) [http://www.mizuhocbk.co.jp/fin\\_info/industry/sangyou/m1002.html](http://www.mizuhocbk.co.jp/fin_info/industry/sangyou/m1002.html)
- 108) 木村幹夫「ローカル局の放送力」『Aura』193(2009年2月) pp.36-37。負の相関は1%水準で有意。ただし、相関の程度は弱く、木村は、ローカル局の利益率を決めるのは番組制作比率の水準だけではなく、もっと幅広い分野のコスト水準全体であり、自社制作比率が高くて高い利益水準を達成することは十分可能だと結論づけている。
- 109) 稲葉一将・井上禎男・中村英樹・西土彰一郎『『地域』を起点とする放送制度の可能性—『放送法』における自由と制度 文化形成のための法プロジェクト』より』『放送文化』(2008年12月) p.104
- 110) 同上
- 111) アンケート調査の概要は以下のとおり。
1. 調査時期：2009年3月
  2. 調査対象：地上テレビ放送事業者127社、自治体47都道府県と無作為に選んだ100市区
  3. 調査法：郵送法
  4. 回答数(率)：地上テレビ放送事業者82社(64.6%)、自治体80(54.4%)
- 112) 世論調査の概要は以下のとおり。
1. 調査時期：2009年1月9日～25日
  2. 調査対象：全国の満20歳以上の2,000人(層化副次(二段)無作為抽出法)
  3. 調査方法：調査員による個別面接聴取法
  4. 回答数(率)：1,320人(66.0%)
- 113) 「地域情報を専門に扱うチャンネル」「地元がない民放系列のチャンネル」「近隣の都道府県のチャンネル」「視聴者制作の番組を流すチャンネル」「現状のままでよい」の項目については、民放3局以下と民放4局以上との間で、有意な差(5%水準で有意)が見られる。
- 114) 有線放送による放送の再送信に関する研究会『最終とりまとめ』(2008年3月) p.2
- 115) 同上 p.28
- 116) 中野佐知子・宮本克美・吉藤昌代「テレビ・ラジオ視聴の現況～平成21年6月全国個人視聴率調査から～」『放送研究と調査』(2009年9月号) p.66
- 117) 総務省「一般放送事業者(地上系)収支状況」(2009年9月9日公表)
- 118) 情報通信審議会「通信・放送の総合的な法体系の在り方 答申」(2009年8月26日)。ただし、経営形態について、ハード・ソフト一致を選ぶか、分離を選ぶかは事業者が選択できるようにすることが適当としている。