

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	マスメディアの集中排除規制の現状—メディア環境の変化を踏まえて—
他言語論題 Title in other language	Current Status of Regulation of Mass Media Concentration: In Light of the Changing Media Environment
著者 / 所属 Author(s)	神足 祐太郎 (KOTARI Yutaro) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 国土交通課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	887
刊行日 Issue Date	2024-11-20
ページ Pages	81-109
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	インターネットの普及等のメディア環境の変化により、日本を含む各国でマスメディアの集中排除規制が見直されている。各国の制度を概観し、制度改正の動向を踏まえて論点を整理する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

マスメディアの集中排除規制の現状

—メディア環境の変化を踏まえて—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
国土交通課 神足 祐太郎

目 次

はじめに

I 日本におけるマスメディア集中排除原則の経緯と現状

- 1 マスメディア集中排除原則の経緯
- 2 マスメディア集中排除原則の現状
- 3 民間放送の現状

II 諸外国における集中排除規制

- 1 集中排除規制の現状
- 2 米国
- 3 カナダ
- 4 メキシコ
- 5 英国
- 6 欧州連合（EU）加盟国
- 7 オーストラリア

III 集中排除規制の理念と論点

- 1 表現の自由と集中排除—多元性・多様性・地域性—
- 2 メディアの集中の現状と指標
- 3 地域性の確保に向けた課題
- 4 メディア環境の変化と集中排除規制

おわりに

キーワード：マスメディア集中排除原則、表現の自由、放送法、多元性・多様性・地域性

要 旨

- ① 日本を含む各国では、情報の多様性、メディアの多元性を確保するため、1の者が所有できる放送局の数等を一定数に制限すること等を内容とするマスメディアの集中排除規制を行っている。
- ② 日本のマスメディア集中排除原則は、①複数局支配、②3事業（ラジオ放送、テレビジョン放送、新聞）支配を原則禁止している。ただし、ローカル局の経営上の困難等を理由として、累次の規制緩和が行われてきたという経緯があり、現在では、一定の限度で持株会社が複数の放送局を支配することを認める認定放送持株会社の制度などの例外が存在する。
- ③ 資本関係を有さない場合であっても、民間放送事業者は、協定等を通じてネットワーク化されており、ローカル局は首都圏に所在するキー局から番組の供給を受けている。また、各放送局は新聞社とも密接な関係を有している。こうした状況から、マスメディア集中排除原則は「事実上形骸化」しているとも言われる。
- ④ 諸外国におけるマスメディア集中排除規制には、言論の多様性・多元性を確保するため、政府規制を肯定する「公益アプローチ」と事業者間の競争により確保すべきとする「市場アプローチ」がある。規制の基準としても、①供給側に着目した基準（免許数の制限や対象となる地域・人口の制限）、②市場シェアに着目した基準、③クロスメディア規制（3事業支配の禁止等）に分類され、これらが組み合わされている。
- ⑤ 日本の規制の目的は、「多元性・多様性・地域性」の確保とされる一方、その適切な指標については必ずしも合意が得られていない。これまでの規制緩和が、ローカル局の経営基盤安定に資するものであったか検証する必要があるとともに、「地域性」の確保については、構造規制以外の規制も考慮に入れる余地がある。
- ⑥ グローバル化、インターネットの普及により大手動画配信事業者やプラットフォーム事業者が存在感を増しているなど、メディア環境に変化が見られる。米国、オーストラリアのように規制を緩和する国がある一方、情報の多様性、メディアの多元性の確保のために新たな枠組みが必要であるという指摘もある。

はじめに

マスメディア集中排除原則⁽¹⁾は、「基幹放送⁽²⁾をすることができる機会をできるだけ多くの者に対し確保することにより、基幹放送による表現の自由ができるだけ多くの者によつて享有されるようにする」（放送法（昭和25年法律第132号）第91条第2項第1号）ことを目的として、①複数局支配、②3事業（ラジオ放送、テレビジョン放送、新聞）支配を原則禁止するものである（②のように他のメディアの支配関係を規制するものをクロスメディア規制という。）。「情報源が多元的であってはいじめて情報の多様性が確保され、国民の知る権利が充足される」ため、「西欧型の民主政」にあつては、「複数の報道機関すなわち情報源が多元的であること」が「不可欠の前提」とされているという⁽³⁾。このようなメディア（報道機関）の多元性、情報の多様性⁽⁴⁾を確保するための構造規制⁽⁵⁾としての、集中排除規制は諸外国においても見られる。一方、日本の集中排除規制に対しては、「事実上形骸化」しているとも指摘されてきた⁽⁶⁾。

近年、インターネットの普及等、放送事業を取り巻く環境の変化等を踏まえて、マスメディア集中排除原則の見直しが進められている。令和4（2022）年8月に公表された総務省有識者会議「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）（以下「検討会」という。）の取りまとめでは、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し、デジタル時代において放送が引き続きその社会的役割を果たしていくための施策の1つとして、マスメディア集中排除原則の見直しが挙げられた⁽⁷⁾。その結果を受けて令和5（2023）年3月に、基幹放送の業務に係る特定役員及び支配関係の定義並びに表現の自由享有基準の特例に関する省令（平成27年総務省令第26

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和6（2024）年9月18日である。

- (1) 本稿では、メディアの多元性、情報の多様性を確保するためのメディアに対する構造規制を中心とした規制を集中排除規制、日本の放送法制における集中排除規制を「マスメディア集中排除原則」という。なお、集中排除については、放送（メディア）法上の規制のほか、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号。『独占禁止法』）上の規制が適用され得る。前者が表現の自由等の実現を目的とするものであり、後者は資本による支配とそれによる競争制限効果だけに着目するものであるといったように内容・目的が異なる（舟田正之『放送制度と競争秩序』有斐閣、2011、pp.205-208.）。また、国によっては、印刷メディアに特有の法令がある場合もある。本稿では、放送法を中心とした制度を扱う。放送法・独占禁止法の両制度の内容等を比較したものとして、石岡克俊「二つの集中規制」『情報法制研究』11号、2022.5、pp.34-39がある。また、放送については、テレビジョン放送のうち地上デジタル放送を中心に記載する。
- (2) 「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放送」（放送法第2条第2号）。具体的には、地上テレビジョン放送、BS衛星放送、ラジオ放送等が含まれる。これに対して、「基幹放送以外の放送」を一般放送といい、有線テレビジョン放送（ケーブルテレビ）等が含まれる。
- (3) 芦部信喜『憲法学 3（人権各論1）』有斐閣、1998、p.303.
- (4) 多元性（plurality, pluralism）、多様性（diversity）は、多義的な概念であるが、日本の放送政策の文脈においては、一般に情報源の複数性について多元性という言葉を用い、流通する情報の選択肢が多いことについて多様性という言葉が用いられている（放送政策研究会『最終報告』総務省、2003、p.2.）。諸外国では、異なる用法が見られるが基本的に原文に従った。なお、集中排除規制の理念については、詳細は後述する（第3章第1節）。
- (5) 「構造規制」とは、事業者の資本・経営構造を規制することを通じて、目的を達しようとする規制をいい、直接番組の内容を規制する「内容規制」や事業者の行為に着目する「行為規制」などと対比される概念である（村上聖一『戦後日本の放送規制』日本評論社、2016、pp.12-18.）。
- (6) 鈴木秀美「放送の自由・総論」同ほか編著『放送法を読みとく』商事法務、2009、p.97. 厳格な運用がなされてこなかったことについては以下も参照。砂川浩慶「崇高な理念と利害の狭間」『Galac』457号、2007.7、pp.32-35.
- (7) 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「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」2022.8.5、pp.42-47. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000831138.pdf>

号。以下「特例省令」という。)の改正⁽⁸⁾が行われるとともに、第211回国会には放送法及び電波法の一部を改正する法律案(閣法第40号)が提出され、可決・成立した。令和6(2024)年6月には、検討会第2次取りまとめ⁽⁹⁾を受けた更なる省令改正が行われた⁽¹⁰⁾。

諸外国でも、放送等のメディアを取り巻く環境の変化を受けて、規制の改廃、検討等が行われている。日本でも今後、中長期的な検討が行われることが想定される。本稿では、第I章で日本におけるマスメディア集中排除原則の経緯と現状を概観した後、第II章で諸外国の集中排除規制の概要と動向を紹介する。最後に、これらを踏まえて、第III章で集中排除規制の理念と論点を整理する。

I 日本におけるマスメディア集中排除原則の経緯と現状

1 マスメディア集中排除原則の経緯

以下では、①制度の形成と法的根拠の明確化、②規制の緩和、③クロスメディア規制の厳格化の3つの観点からマスメディア集中排除原則の経緯を整理する。それぞれの時期は重なるが、①はおおむね1980年代まで、②は主に1990年代以降、③は2000年代以降の動きを中心に記述する。

(1) 規制の形成と明文化

マスメディア集中排除原則は、「多元性・多様性・地域性の確保」を目的とするものであるとされる⁽¹¹⁾が、必ずしも当初からこれを目的として放送の免許制度が形成されたわけではない⁽¹²⁾。平成22(2010)年の放送法改正前は、地上放送参入のためには、電波法(昭和25年法律第131号)に基づき放送局の免許を得る必要があった⁽¹³⁾。現在も続く、民間放送事業者に対する地域免許制度は、放送法ではなく、電波法に基づくチャンネルプラン(周波数の割当計画)により決定されてきた⁽¹⁴⁾。このことから分かるように、放送の参入規制は電波という伝送路の技術的な制約に基づき必要とされたものであった⁽¹⁵⁾。

テレビジョン放送の開始に当たっては、既存のラジオ放送事業者に兼営させる方針が採られた。しかし、新聞社が議決権の過半数を有する事業者もあり、そのまま兼営を認めた場合、新

(8) 基幹放送の業務に係る特定役員及び支配関係の定義並びに表現の自由享有基準の特例に関する省令の一部を改正する省令(令和5年総務省令第13号)

(9) 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「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(第2次)」2023.10.18, p.6. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000907438.pdf>

(10) 基幹放送の業務に係る特定役員及び支配関係の定義並びに表現の自由享有基準の特例に関する省令の一部を改正する省令(令和6年総務省令第67号)

(11) 金澤薫監修、放送法制研究会編著『放送法逐条解説 新版』情報通信振興会, 2020, p.216.

(12) 村上 前掲注(5), pp.112, 115.

(13) 放送法上の放送事業者は、電波法の規定により放送局の免許を受けた者などと定義されていた(改正前の第2条第3の2号)。現行法上は、放送のための無線局の設置・運用を行う事業者(「ハード事業者」と放送の業務を行う事業者(「ソフト事業者」)は分離しているのが原則であり、前者は電波法上の免許を受けた「基幹放送局提供事業者」、後者は放送法上の認定を受けた「認定基幹放送事業者」としてそれぞれ事業を行う。ただし、現状では全ての地上波テレビジョン放送・AM/FMのラジオ放送は、ハード・ソフト一致型の「特定地上基幹放送事業者」として電波法上の免許を受けている。

(14) 村上 前掲注(5), pp.101-111.

(15) 同上, p.112.

聞社がテレビ・ラジオ双方を支配することになるため、何らかの形で新聞社による資本所有に規制をかける必要があるのではないかという見方が生まれた⁽¹⁶⁾。このような状況を背景として、昭和 32（1957）年 10 月に郵政省がテレビ 43 局に対する一斉予備免許を行った際、「一新聞事業者その他特定の者（放送事業者を除く。）が、一般テレビジョン放送事業者の資本の十分の一以上を所有しないこと」といった条件が示された⁽¹⁷⁾。現在に続くマスメディア集中排除原則が具体的な数字とともに明示されたのは、これが最初と言われる⁽¹⁸⁾。

この条件は法的な裏付けが曖昧であるといった問題があり、郵政省は、昭和 34（1959）年に「放送局の開設の根本的基準」（昭和 25 年 12 月 5 日電波監理委員会規則第 21 号）⁽¹⁹⁾を改正⁽²⁰⁾するとともに、当該基準を適用するに当たっての具体的な内容を盛り込んだ運用指針（通達）⁽²¹⁾及び審査要領を制定した。審査要領では、1 の者が所有・支配することができる放送局は原則 1 局とされ、3 事業全ての兼営・経営支配も原則として禁止されるなど、現在の規制と共通する内容を持っていた⁽²²⁾。

上記のような基準は、放送事業の開始に当たって極めて重要な事項であるにもかかわらず、具体的な内容は法令ではなく、審査要領という形式で定められていた。昭和 39（1964）年、臨時放送関係法制調査会が、答申で「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」⁽²³⁾としたことを受けて、昭和 41（1966）年、第 51 回国会に、放送事業に事業免許制を導入するとともに他の放送事業者の支配を禁止する規定を含む放送法の一部を改正する法律案が提出された。しかし、民間放送事業者や新聞事業者から、事業免許制は監督官庁の権限強化と言論統制につながるおそれがあるなどの批判があり、結果的に廃案となった。その後も、事業免許制の導入が提案されることはあったが、放送事業への規制は言論の自由との関係で世論やジャーナリズムからの批判を受けて、法改正には至らなかった⁽²⁴⁾。

(16) 同上, p.113. この問題に関わった郵政省の濱田成徳電波監理局長（当時）は、「新聞、放送など言論・報道機関の独占、集中が戦前の言論統制に道を開いた。その教訓から何も学べないようでは、戦争に負けたカイがない」という信念を持っていたという（松田浩『ドキュメント放送戦後史 1—知られざるその軌跡—』双柿舎, 1980, p.319.）。

(17) そのほか、5 分の 1 を超えて役員を兼任しないことなどが条件とされた。

(18) 村上 前掲注(5), p.115. 以下の経緯については、福田直記「マスメディア集中排除原則の源」『ソシオサイエンス』19 号, 2013, pp.158-173 も参照した。

(19) 同規則の現在の名称は「基幹放送局の開設の根本的基準」である。また、同規則は、郵政省設置法の一部改正に伴う関係法令の整理に関する法律（昭和 27 年法律第 280 号。同法により電波監理委員会は廃止されている。）により郵政省令としての効力を有するものとされていた。中央省庁等改革関係法施行法（平成 11 年法律第 160 号）により、現在では、総務省令として効力を有する。

(20) 電波法において無線局を開設しようとする者は郵政大臣から免許を受ける必要があり、郵政大臣は、同法第 7 条により、当該審査に当たっては、郵政省令で定める無線局開設の根本的基準に合致していることを審査項目の 1 つとすることとされていた。「放送局の開設の根本的基準」がその郵政省令であり、改正により、新たに「開設しようとする放送局は、（中略）、その局を開設することが放送の公正かつ能率的な普及に役立つものでなければならない。」の条項が第 9 条として追加された。

(21) 指針においては、放送が国民一般の要望に応えるだけでなく、とりわけ「当該地域社会特有の要望を満たすこと」が必要であるとされており、この時点で既に放送の地域性（ローカル性）の発揮がその趣旨として含まれていたと考えられる（臨時放送関係法制調査会『答申書 資料編』1964, p.56.）。

(22) 同上, pp.55-57. また、支配基準も議決権の 10% を超えることと定義されており、現在と同様である。この割合については、国会における質疑・答弁（第 26 回国会衆議院通信委員会議録第 19 号 昭和 32 年 4 月 6 日 p.3.）が源流にあると考えられるが、「必ずしも明確な根拠をもって設定されたものではなかった」とされる（村上 前掲注(5), p.114.）。

(23) 臨時放送関係法制調査会『答申書』1964, p.19.

(24) 日本放送協会編『放送五十年史』日本放送出版協会, 1977, pp.790-794.

具体的内容が省令として明示されたのは、昭和 63（1988）年の放送法改正に合わせてのことであった。衛星放送、多チャンネルケーブルテレビ等のいわゆる「ニューメディア」⁽²⁵⁾が登場し、放送事業者の数が増加するなど放送界の状況変化が見られるようになった。これを受けて国民の多様化する要望に応え得る放送の在り方について検討を行い今後の放送政策の策定に資するため、昭和 60（1985）年、郵政省に「ニューメディア時代における放送に関する懇談会」が設置された⁽²⁶⁾。同懇談会の報告書で示された考え方⁽²⁷⁾を基に、マスメディア集中排除原則は、放送局の開設の根本的基準第 9 条に規定されることになった⁽²⁸⁾。

その後、同条が、放送局に係る表現の自由享有基準（平成 20 年総務省令第 29 号）⁽²⁹⁾として独立する⁽³⁰⁾など、明確化・明文化が進められ、平成 22（2010）年の放送法の抜本的な改正に合わせ、その根幹部分が法律上に明記されるに至った。

（2）規制の緩和

1970 年代から 1980 年代にかけて郵政省の参入政策により各地で民間放送の複数局化が進んだ⁽³¹⁾。また、多チャンネル化が進行する中で、個々の放送メディアの社会的影響力も相対的に減少したと考えられた⁽³²⁾。特に、参入政策との関連で経営基盤の強化や少数チャンネル地域解消の上で制約が生じているとされ、地域における情報提供主体の多元性を踏まえた規律とすべきこと（規制の緩和）が提言された⁽³³⁾。これを受けて、平成 7（1995）年には、初めてマスメディア集中排除原則に関する基準が緩和され、放送対象地域が重複しない場合の支配基準が、「議決権の 10% 超」から、「議決権の 5 分の 1 以上」とされた。それ以前から、資本面でもネットワーク体制を強化する動きが見られたが、緩和以降、更に東京のキー局⁽³⁴⁾、全国紙の影響力が強まったと言われる⁽³⁵⁾。

その後も、累次の規制緩和が行われた（改正等の経緯について、巻末表 1 参照）。一例として、平成 19（2007）年の放送法改正によって導入された認定放送持株会社の制度がマスメディア

(25) 必ずしも明確な定義はない（後掲のニューメディア時代における放送に関する懇談会報告書でも明示的には定義されていない。）が、「電気通信技術とエレクトロニクスの発達によって出現した高度で新しい機能を備えたメディアで、これによってメディアの多様化や復号化が進み、通信と放送の融合が進展する」というように特別な意味と期待が込められていた（日本放送協会編『20 世紀放送史 下』日本放送出版協会，2001，p.235.）。

(26) 同上，pp.235-236；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，p.1.

(27) ニューメディア時代における放送に関する懇談会 同上，pp.63-64.

(28) 放送局の開設の根本的基準の一部を改正する省令（昭和 63 年郵政省令第 55 号）による改正。なお、同改正により、それまでの第 9 条は、第 10 条とされた。

(29) なお、同省令は、基幹放送の業務に係る表現の自由享有基準に関する省令（平成 23 年総務省令第 82 号）により廃止。その後、平成 23 年の省令も廃止され、現在では、基幹放送の業務に係る特定役員及び支配関係の定義並びに表現の自由享有基準の特例に関する省令（平成 27 年総務省令第 26 号）となっている。

(30) 放送法施行規則等の一部を改正する省令（平成 20 年総務省令第 31 号）第 4 条により、当時の放送局の開設の根本的基準第 9 条が廃止され、第 10 条が第 9 条とされた。

(31) 村上 前掲注(5)，p.178.

(32) 情報通信分野競争政策研究会『放送事業と競争政策』1992，p.38.

(33) 「新時代における放送産業の在り方に関する懇談会」『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，pp.10-11.

(34) キー局は、ネットワークの中心となる東京（関東広域圏）の放送局をいう。これに対し、近畿広域圏の放送局を準キー局（場合によっては、中京広域圏の放送局を含めることがある）、それ以外の放送局をローカル局という。

(35) 比較的開設時期が新しく、キー局・全国紙の支援を受けて新規参入を行ったと考えられるテレビ朝日系のローカル局で顕著であるなど、ネットワークによって差がある。村上 前掲注(5)，pp.178, 185-186. なお、後述のとおり、第三者名義での株式保有などが発覚しており、厳密な効果の測定は難しい面がある。

集中排除原則の重要な例外として存在している。放送事業者ではない持株会社が認定を受けることで、複数の放送事業者を支配できるという制度であり、平成 23（2011）年の地上デジタル放送完全移行を前に、事業者から「デジタル投資で窮地に立つ地方民放局の経営基盤を支えする制度」として要請されていたという⁽³⁶⁾。当初は、12 局（地域）までを子会社（議決権保有割合 2 分の 1 を超える会社）として支配可能とする制度であったが、局数（地域）の基準、議決権保有割合の制限のいずれも緩和されている⁽³⁷⁾。ローカル局の救済を趣旨として制定されたものの、在京キー局を傘下に有する持株会社がローカル局を支配することになったのは、平成 28（2016）年 12 月、フジ・メディア・ホールディングスが仙台放送を連結子会社化したのが初の事例であり⁽³⁸⁾、それ以前は、キー局の関連の衛星放送会社や関連企業を傘下に収めるために用いられていた⁽³⁹⁾。キー局によるローカル局支援の手法として用いられてこなかった背景として、キー局が上場企業である以上、経営が悪化した企業を簡単には救済できないことが挙げられる⁽⁴⁰⁾。

(3) クロスメディア規制の厳格化

平成 16（2004）年 11 月、読売新聞社の自主調査により、同社が第三者名義で複数の放送局の株式を保有していることが判明した⁽⁴¹⁾。これを契機として、各社からも同様の事例が報告され、総務省は、国内の全ての民間放送事業者に対し、第三者名義の株式の保有状況などについて自主的に点検し、結果を 1 か月以内に報告することを求めた⁽⁴²⁾。調査の結果を受けて、総務省は、マスメディア集中排除原則に違反していた 71 社に対し、警告・嚴重注意などの行政指導を行った⁽⁴³⁾。違反は、早いものではテレビ草創期の昭和 30 年代から行われていた⁽⁴⁴⁾とされる。当事者である読売新聞の解説記事では、テレビ開局当時には事業の先行きが不透明であり、個人や企業からの投資を集めることは困難であったことから、実際には新聞社などが出資しつつ、つじつまを合わせる形で第三者名義としていたと考えられるとしている⁽⁴⁵⁾。放送局の設置に当たっては、「一本化調整」⁽⁴⁶⁾などの形で規制当局も深く関与しており、長年慣行として続いてき

(36) 音好宏「放送法改正の経緯と諸論点—認定放送持ち株会社制度を中心に—」『新聞研究』680 号, 2008.3, p.66.

(37) 平成 26（2014）年の改正で、支配関係を有するが子会社に当たらない（議決権保有割合 3 分の 1 を超え、2 分の 1 未満）会社を関係会社として支配することが認められた（放送法及び電波法の一部を改正する法律（平成 26 年法律第 96 号））。また、令和 5（2023）年の省令改正において地域数の制限が撤廃された。

(38) 「フジ・メディア・HD が仙台放送を子会社化, 系列ローカル局では初めて」『放送研究と調査』789 号, 2017.2, p.97.

(39) 村上 前掲注(5), pp.325-326, 333; 山田健太「民間放送」鈴木秀美・山田健太編著『放送制度概論—新・放送法を読みとく—』商事法務, 2017, p.185.

(40) 岩崎貞明「各局が経営悪化している今の実態には合わない（これでいいのか！放送法改正；テーマ別 放送法改正をどう見るか？）」『Galac』495 号, 2010.9, pp.24-25.

(41) 「読売新聞社、TV 局などの名義株 42 社分を保有 調査委を設置」『読売新聞』2004.11.11, 夕刊.

(42) 村上 前掲注(5), p.191; 総務省「第三者名義による放送事業者への出資問題への対応」2004.11.17.（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/s-news/2004/041117_2.html>

(43) 総務省「放送事業者の「マスメディア集中排除原則」違反事例への対応について」2005.3.2.（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/s-news/2005/050302_1.html>

(44) 『読売新聞』前掲注(41)

(45) 「読売新聞社・TV 局名義株保有問題 草創期、質と経営安定図る（解説）」『読売新聞』2004.11.12.

(46) 1 つの免許枠に対して、複数の事業者が申請した場合に、正式な審査の前に候補となる申請者を絞り込むものであり、制度上は想定されていない非公式な手続である。昭和 32（1957）年当時、各地で放送免許の申請が相次いでおり、同年 7 月に就任した田中角栄郵政大臣は申請を一挙に処理することにした。その際に示されたのが前述の条件であり、一本化調整を前提としたものだった。それ以降、調整の主体は異なるものの 1990 年代に至る

た資本所有の実態についても把握していたのではないかと指摘されている⁽⁴⁷⁾。

平成 22（2010）年の放送法改正においては、附則にクロスメディア規制に関する検討が盛り込まれる予定であったが、与野党の修正協議で削除された⁽⁴⁸⁾。複数局支配に関する規定が緩和されてきた一方で、クロスメディア規制に関しては、規定を堅持し、運用を強化しているという見方がある⁽⁴⁹⁾。

2 マスメディア集中排除原則の現状

(1) 原則

マスメディア集中排除原則は、①複数局支配、②3事業（ラジオ放送、テレビジョン放送、新聞）支配（クロスメディア規制）の原則禁止を主な内容とするものであり、放送法第 93 条第 1 項第 5 号に根幹部分が規定されている⁽⁵⁰⁾。同号は、基幹放送事業者としての認定を受けている者又はその者と支配関係にある者等は、原則として、新たに基幹放送事業者として認定を受けることができない旨を規定している。地上基幹放送事業者については、同一地域にあっては 10% を超える議決権（異なる放送地域では 3 分の 1）の保有又は 5 分の 1 を超える特定役員⁽⁵¹⁾の兼任等がある場合には支配関係があるとされる（放送法第 2 条第 32 号、特例省令第 5 条及び第 6 条）。また、同一地域でラジオ放送、テレビジョン放送、新聞の 3 種を兼営することも原則として禁止される（特例省令第 8 条柱書及び同条第 5 号本文）。認定基幹放送事業者が、マスメディア集中排除原則の要件を満たさなくなった場合には認定が取り消され得る（放送法第 104 条。維持義務）。

(2) 例外

ただし、マスメディア集中排除原則には、放送法及び特例省令上例外が定められている。主な例外は次のとおりである。

- ・認定放送持株会社⁽⁵²⁾（放送法第 159 条、第 162 条等、特例省令第 9 条）
認定放送持株会社は、複数の地上基幹放送事業者を子会社・関係会社とすることができる。
- ・認定特定放送番組同一化実施方針⁽⁵³⁾に基づく特例（特例省令第 10 条）

まで一本化調整は続いたという（村上聖一「放送局免許をめぐる一本化調整とその帰結—裁量行政の変遷と残された影響—」『放送研究と調査』739 号、2012.12、pp.2-21。<https://www.nhk.or.jp/bunken/summary/research/report/2012_12/20121201.pdf>）。

(47) 村上 前掲注(5), p.196.

(48) 「放送法等の一部を改正する法律案」（第 176 回国会閣法第 7 号）及び「放送法等の一部を改正する法律案に対する修正案」衆議院ウェブサイト <https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/syuuseian/2_51FA.htm>

(49) 山田 前掲注(39), p.181.

(50) 特定地上基幹放送局については、電波法第 7 条第 2 項第 4 号において、放送法第 93 条第 1 項第 5 号に掲げる要件に適合すること等が無線局開設の免許の条件とされている。

(51) 業務執行役員（株式会社では業務執行取締役、執行役等）及び業務執行決定役員（株式会社では取締役）とされている（特例省令第 2 条第 13 号及び第 14 号並びに第 3 条）。

(52) 総務省の認定を受け、複数の基幹放送事業者を支配する持株会社。当該者自体は、基幹放送事業者ではないことなどの要件を満たすことが認定の要件である。ローカル局を支援するための制度として平成 19（2007）年の放送法改正で導入された（岩崎貞明「放送および放送産業の現状」鈴木・山田編著 前掲注(39), pp.20-21.）。

(53) 原則として、放送法では異なる放送対象地域においては、異なる放送番組が放送されることが想定されているが、特定放送番組同一化実施方針が認定された場合には、例外的に異なる放送対象地域に同一の放送番組の放送を同時に行うことが認められる（放送法第 116 条の 3、第 116 条の 4）。従前の経営基盤強化計画の認定制度に代えて導入されたものであり、放送事業者の個別の経営状態を問わずに認められる一方、従前は放送番組審議会の

特定放送番組同一化実施方針の認定を受けた場合に、特例役員兼任関係⁽⁵⁴⁾があっても支配関係に該当しないものとみなす。

- ・地上基幹放送の異なる放送対象地域に係る規制の特例（特例省令第8条）

地上基幹放送事業者は、異なる放送対象地域であれば、テレビジョン放送9局及びラジオ放送（コミュニティ放送を除く。）9局まで兼営・支配が可能（同一放送対象地域ではテレビ1局、ラジオ放送は4局）まで）

また、3事業支配についても「ニュース又は情報の独占的頒布を行うこととなるおそれがないとき」（省令第8条第5号ただし書）には認められる（以上の概要について巻末表2参照）。

マスメディア集中排除原則の構造は、法律上定められた原則に対し、例外やその更なる例外を加える構造となっており、「複雑を通り越して難解」とも言われ⁽⁵⁵⁾、「一般の国民が容易にその内容を理解できるよう、今後の改正においては、その規定の方法等についても検討を行うことが望まれる」とされた⁽⁵⁶⁾。

3 民間放送の現状

マスメディア集中排除原則は、構造規制によって情報の多様性等を確保しようとするものである。そこで、現行の制度下における民間放送及びこれを通じた番組供給の現状を確認する。

令和4（2022）年度末時点の民間放送事業者数は、地上系534（うちテレビ単営96、ラジオ（中波（AM））単営16、兼営31）、衛星系42、ケーブルテレビ456である⁽⁵⁷⁾。基幹放送の業務の認定は、放送対象地域⁽⁵⁸⁾を指定して行うものとされており（放送法第94条第1項第2号）、地上系の民間放送事業者は原則として都道府県を範囲とする⁽⁵⁹⁾放送対象地域について免許（認定）を受けている。原則として、放送法では異なる放送対象地域においては、異なる放送番組が放送されることが想定されている。各都道府県で、視聴可能な民間地上テレビジョン放送のチャンネル数を見ると、過半数の33都道府県で4チャンネル以上が受信可能である一方、徳島県、佐賀県では1チャンネルとなっている⁽⁶⁰⁾。

民間放送事業者は、放送対象地域ごとに免許（認定）を与えられるが、昭和35（1960）年

共同設置の際の要件であった地域性確保措置が特定放送番組同一化実施方針認定の要件とされている（岩坪昌一「放送法及び電波法の一部を改正する法律」『情報通信政策研究』7(1・2), 2023, pp.262-265. <https://www.jstage.jp/article/jicp/7/1/7_259/pdf/-char/ja>）。

(54) 特定放送番組同一化実施方針の認定を受けた場合の特定役員の兼任関係（5分の1を超え3分の1以下）をいう。

(55) 笹田佳宏「放送行政の変遷」鈴木ほか編著 前掲注(6), pp.80-81.

(56) 「電波監理審議会意見の聴取（第381回）意見書（平成15年4月25日開催）」2003.5.14. 総務省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/997626/www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/denpa_kanri/030425_2.html>

(57) 総務省『情報通信白書 令和5年版』p.96; 総務省情報流通行政局衛星・地域放送課地域放送推進室「ケーブルテレビの現状」2023.11, p.5. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000504511.pdf>

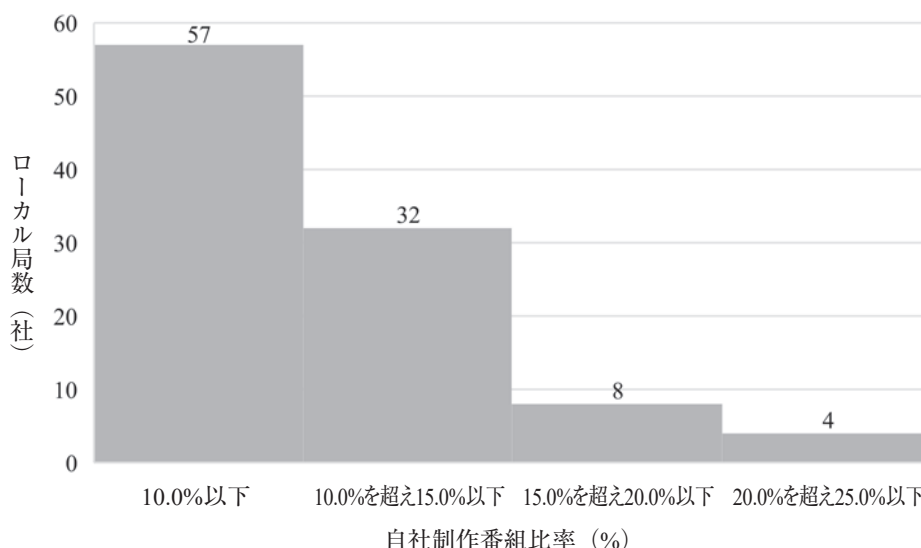
(58) 放送対象地域とは、「同一の放送番組の放送を同時に受信できることが相当と認められる一定の区域」（放送法第91条第2項第2号）であり、具体的には、基幹放送普及計画（昭和63年郵政省告示第660号）において基幹放送の区分ごとに定められている。

(59) 例外として、県域局のない茨城県、相互乗り入れとなっている鳥取県・島根県、岡山県・香川県並びに広域圏を放送対象地域とする関東（7都県）、関西（6府県）及び中京（3県）がある。

(60) 「第Ⅱ部第1章第3節7. 民間地上テレビジョン放送の視聴可能なチャンネル数（2023年度末）」総務省ウェブサイト <<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/r06/html/datashu.html>> 基幹放送普及計画では、全国で4波が受信できることを目指すものとされており、1980年代後半から1990年代にかけて、置局政策が進められたが、バブル経済の崩壊などによって棚上げとなった（清水直樹「地上波ローカル放送局の現状と課題（現地調査報告）」『レファレンス』833号, 2020.6, p.45. <<https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11504140>>）。

前後から、ネットワーク協定を締結しており⁽⁶¹⁾、東京に所在する5つの放送局（キー局）を中心としたネットワーク（TBS系のJNN、日本テレビ系のNNNなど）が形成されている。ネットワーク協定では、番組供給等のルールが取り決められており、多くの場合、キー局が制作した番組をローカル局で放送し、ローカル局側は、キー局から広告料の配分を受ける。放送法第110条は、基幹放送事業者が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ことを定めるが、ネットワーク系列による放送が優先され自由な番組流通市場は形成されにくい傾向があると指摘される⁽⁶²⁾。また、協定によりローカル局の番組編成に制約が生じること⁽⁶³⁾、キー局の番組をそのまま放映した方が収益性が高いという構造があることは、後述の自社制作番組比率を制約する要因ともなっている⁽⁶⁴⁾。ネットワークは、それぞれ全国紙と緊密な関係を有しており、「実態として、民放と新聞社の関係はきわめて密接」⁽⁶⁵⁾で、3事業支配の禁止については、例外規定によって「事実上形骸化」しているとも言われる⁽⁶⁶⁾。

図1 ローカル局の自社制作番組比率の分布



(注) 調査期間は令和5年4月3日から9日まで。図には、在京のキー局のほか、準キー局（近畿広域局、中京広域局）及び独立系を除いた系列ローカル局が対象。

(出典) 日本民間放送連盟編『日本民間放送年鑑 2023』2023, pp.593-597を基に筆者作成。

ローカル局（在京のキー局のほか、準キー局（近畿広域局、中京広域局）及び独立系を除いた系列ローカル局）の自社制作番組比率の平均は10.3%（令和5（2023）年4月の調査）であり、

(61) 村上 前掲注(5), pp.186-189. 機能的には、ニュースを交換するニュース協定が早い時期に成立し、その後番組交換、広告営業などについても秩序化が進んだ。

(62) 岩崎 前掲注(52), pp.19-20; 湯浅正敏編著『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, 2020, pp.19-20.

(63) ローカル局が番組を制作してもそれを流すことのできる時間帯枠が拘束を受け、視聴されやすい時間に放送することができないことがあるという（稲葉一将ほか「「地域」を起点とする放送制度の可能性」『放送文化』21号, 2009.冬, p.104.）。

(64) 村上 前掲注(5), p.216.

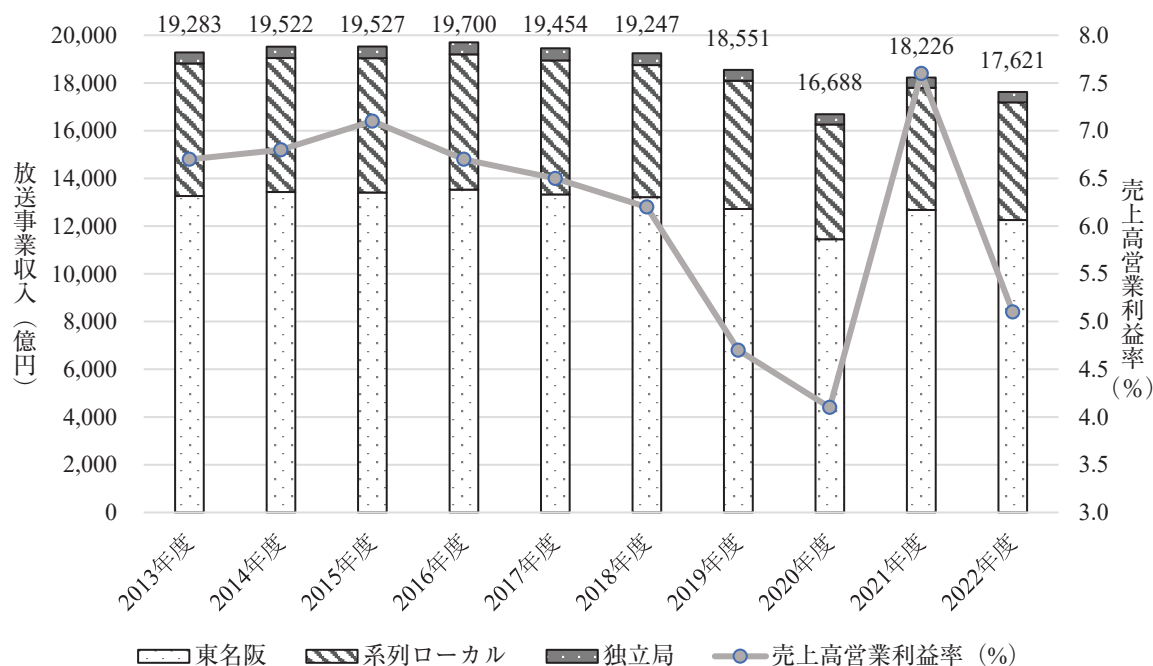
(65) 同上, p.198. 必ずしも資本関係があるわけではない（例：毎日新聞社とJNN各局。なお、役員人事などの人的関係がある。）。また、県紙・ブロック紙とローカル局の間で資本関係がある場合も見られる（藤竹暁・竹下俊郎編著『図説日本のメディア—伝統メディアはネットでどう変わるか— 新版』NHK出版, 2018, p.50.）。

(66) 鈴木 前掲注(6)

ここ数年、おおむね 10% 前後で推移している⁽⁶⁷⁾。半数以上は 10% を下回っており（図 1 参照）、系列局のうち、自社制作番組比率が 20% を超えるのは北海道・福岡県の局に限られる⁽⁶⁸⁾。こうした状況については、ローカル局がキー局の「中継局」になっているとも指摘され得るが、一方でキー局による番組供給がローカル局の経営安定に資する効果を生み、ひいては「ローカル局におけるコストのかかる自主制作番組の制作、地域性の確保」につながってきたと指摘するものがある⁽⁶⁹⁾ように、キー局の番組配信による利益の内部補助によって、地域性ある番組を一定量制作するモデルとして捉えることもできるであろう。

令和 4（2022）年度の地上系民間放送事業者（テレビ）の売上高営業利益率は 5.1%⁽⁷⁰⁾であったが、放送事業収入について平成 30（2018）年度と令和 4（2022）年度を比較した場合、おおむね 8% 程度減少しており、特に系列ローカル局では 10.9% と 10% を超える減少となっている。このように放送事業収入全体は漸減傾向にあり（図 2）、この傾向が続くことが想定される⁽⁷¹⁾。なお、放送事業収入の柱である広告分野では、インターネット広告が伸長しており、平成 31（2019）年には、インターネット広告費が地上波テレビ広告費を上回るに至っている⁽⁷²⁾。

図 2 地上テレビ放送事業収入の推移



（注）放送事業収入にはラジオ兼営事業者を含む。東名阪は、関東・中京・近畿の各広域圏の事業者。

（出典）日本民間放送連盟編『日本民間放送年鑑 2023』2023, p.622; 同『日本民間放送年鑑 2018』2018, p.624; 「令和 4 年度民間放送事業者の収支状況 別紙」2023.10.23. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000906986.pdf> 等を基に筆者作成。

(67) 木村幹夫「自社制作比率の謎を追え！～「データが語る放送のはなし」⑬」2023.3.6. 民放 Online <<https://minpo.online/article/post-252.html>>

(68) 日本民間放送連盟編『日本民間放送年鑑 2023』2023, pp.593-597. 調査期間は令和 5 年 4 月 3 日から 9 日まで。

(69) 放送政策研究会 前掲注(4), p.39.

(70) 「令和 4 年度民間放送事業者の収支状況 別紙」2023.10.23. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000906986.pdf> なお、地上系全体では 4.9%、全産業平均は 4.0% である。

(71) 系列ローカル局（テレビ）では、各年 1.0~1.3% のマイナスを見込んでいる。「2023~30 年度のテレビ、ラジオ営業収入中期見通し—テレビ、ラジオとも微減基調で推移—」『民放経営四季報』142 号, 2023.冬, pp.2-5.

(72) また、令和 3（2021）年には、インターネット広告費は、マスコミ 4 媒体（新聞・雑誌・テレビ・ラジオ）の広告費の合計も上回っている。電通メディアイノベーションラボ・電通総研編『情報メディア白書 2024』ダイヤモンド社, 2024, p.176.

多メディア化（前述の「ニューメディア」等）が進展する中で、ローカル局の経営の継続性が懸念されてきた⁽⁷³⁾。1980年代後半以降、郵政省の全国4波化政策もあって、1つの県域に3、4局のローカル局が存在することになったが、経済規模の小さなエリアに複数の事業者がひしめく状況は不況の到来とともに広告費の奪い合いにつながり、経営を苦しめることになった⁽⁷⁴⁾。また、従来存在したクロスネットが解消して系列化が進展すると、キー局の番組への依存も高まった⁽⁷⁵⁾。さらに、インターネットが普及する中で在京キー局はインターネットを通じた番組配信にも力を入れるようになり、ローカル局の経営は一層厳しいものとなる、ということが指摘されてきた⁽⁷⁶⁾。現在でも、ローカル局の経営問題は、民間放送各社において経営課題として認識されており、インターネット広告の伸張、人口減少等の地域経済の縮小に加え、コロナ禍の社会・経済活動の停滞によりローカル局の経営は厳しさを増していると思われる⁽⁷⁷⁾。

Ⅱ 諸外国における集中排除規制

本章では、G7を中心とする北米各国（米国、カナダ）、英国、欧州連合（EU）加盟国のほか、近年特徴的な制度改正が見られた国として、中南米からメキシコ、オセアニアからオーストラリアを取り上げて、各国の集中排除規制を概観する。

1 集中排除規制の現状

放送制度には、情報の多様性を確保するため、政府規制を肯定する「公益アプローチ」と事業者間の競争により確保すべきとする「市場アプローチ」があるとされる⁽⁷⁸⁾。欧州では公益アプローチが主流であるのに対し、近年の米国では市場アプローチに基づく規制緩和が行われている。また、メディアの集中に関する判断基準は、主として①供給側に着目した基準（免許数の制限や対象となる地域・人口の制限）、②市場シェアに着目した基準（市場シェア、視聴者占拠率）、③クロスメディア規制に分類され⁽⁷⁹⁾、国によってそれらが組み合わされている。

市場アプローチが採られている米国を中心に規制が緩和されている国も多く、例えば、クロスメディア規制については、米国、オーストラリアのように撤廃された例もある。一方、引き

(73) かつて燃料の主役だった炭が時代遅れになったように、地上波の民間放送も将来意味がないものになるという危機感が込められた、いわゆる「炭焼き小屋論」が知られている。元々は1970年代に民間放送全体について述べられたものであったが、その後、ローカル放送を主な対象として語られるようになる（樋口喜昭『日本ローカル放送史―「放送のローカルティ」の理念と現実―』青弓社、2021、p.223.）。

(74) 同上、pp.233-234.

(75) クロスネットはローカル局の数が在京キー局よりも少ない地域において、複数のキー局と契約を結んで番組を相互に乗り入れさせている局をいい、複数の番組から視聴率が高いものを選択して放送できた。鈴木健二『地方テレビ局は生き残れるか―地上波デジタル化で揺らぐ「集中排除原則」―』日本評論社、2004、pp.16-19.

(76) 同上 キー局制作の番組を配信することでキー局から配分を受けるという（県域免許に守られた）ビジネスモデルがあるため、ローカル局はインターネット配信に消極的であるという見方がある（大原通郎『テレビ最終戦争―世界のメディア界で何が起きているか―』朝日新聞出版、2018、pp.216-217.）。

(77) 「民放における2024年度の重要課題と経営対応策―採用・人材確保が最多、視聴率低下とテレビ/ラジオ離れに危機感―」『民放経営四季報』143号、2024.春、p.3.

(78) 佐々木秀智「アメリカ電気通信法におけるテレビ局の複数所有規制」『法律論叢』77(4・5)、2005.2、p.156. <https://meiji.repo.nii.ac.jp/record/961/files/horitsuronso_77_4-5_153.pdf>

(79) P. Luigi Parcu et al., *Study on media plurality and diversity online: Final report*, Brussels: Publications Office of the European Union, 2022, pp.206-212. <<https://data.europa.eu/doi/10.2759/529019>> EU加盟国では、①から③の順に多い。原文では、①はmedia reachとされている。

続き、3事業支配を禁止したり（日本、カナダ、フランス）、集中度の測定に当たり隣接するメディア市場を考慮したりする国もある（ドイツなど）。また、従来、メディアの集中に対する懸念が示されてきた国の中には、新たに集中排除に関する規制を設けた国もある（メキシコ）。インターネットの普及により、オンラインのメディア等、伝統的なマスメディア以外の主体からも、多様な情報が発信されるようになってきていること、その一方でマスメディアの経営の持続性に問題が発生していることは集中排除規制の在り方を検討する上での要素となっている。なお、放送（メディア）法上に集中排除規制がない（緩和された）場合であっても、競争法上、特に公益が配慮される場合もあり、比較に当たってはその点に留意する必要がある⁽⁸⁰⁾。

2 米国

米国では、憲法修正第1条に言論の自由が定められているところ、連邦最高裁判所は国民が多様な情報源にアクセスできるようにすることは、「憲法修正第1条の中心的価値を促進するもの」⁽⁸¹⁾であるとして、政府の高位の目的として情報の多様性の価値を認めてきた。放送・通信の規制監督を行う連邦通信委員会（Federal Communications Commission: FCC）は、放送の構造規制の理念として、情報の多様性の確保、競争の維持、地域性の3点を掲げてきたという⁽⁸²⁾。情報の多様性は、「見解の多様性」、「番組の多様性」、「報道機関（outlet）の多様性」、「マイノリティ・女性による所有」の4つの多様性を含むものと考えられている⁽⁸³⁾。

1970年代までは公益アプローチが採られていたが、1980年代以降、ケーブルテレビ（CATV）等の新規メディアの登場やレーガン（Ronald Reagan）政権以降の規制緩和政策により、放送の構造規制についても規制緩和が行われた。1996年の電気通信法⁽⁸⁴⁾の成立に際し、連邦議会（下院委員会）は市場アプローチを採ることを決め、FCCが隔年（現在は4年ごと）で構造規制を審査し、公益に資さない規制を廃止・修正することを定めた（電気通信法第202条（h））⁽⁸⁵⁾。

現在、残されているテレビ局所有規制は、複数ネットワーク所有規制（4大ネットワーク間での合併禁止）、ローカル市場での複数テレビ局所有規制、全国でのテレビ局所有規制（合計視聴可能世帯数39%を超える複数の商業テレビ放送局を所有支配する結果を招く取引の禁止）である⁽⁸⁶⁾。従来は、テレビ局数が少ない地域においてテレビと新聞の相互所有が禁止されていた（日刊新聞・放送相互所有（NBCO）規制⁽⁸⁷⁾）が、2017年、FCCは、当該規制を廃止した⁽⁸⁸⁾。

(80) マスメディアの集中を排除する規制としては、一般的な企業結合規制の中で審査基準を設ける例（英国、ドイツなど）と放送法等のメディアに特別の法令の中で規制を設ける例（日本など）がある。また、オランダのように特別の基準を設けていなくても、メディア企業の結合に際して特別の考慮を行っていると思われる例もある。

(81) Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC 512 U.S. 663 (1994).

(82) 佐々木秀智「アメリカにおける放送産業の構造規制—メディア市場の変化と連邦通信委員会の政策アプローチの変容—」『法律論叢』77(2・3), 2004.12, p.59.

(83) Dana A. Scherer, "Federal Communications Commission (FCC) Media Ownership Rules," *CRS Report*, R45338, Updated June 1, 2021, p.1. なお、以前は情報源の多様性にも言及されていたが、FCCは、2002年にこの点は所有規制の観点からは重要でないと判断した。4点目のマイノリティ・女性による所有は1978年以降奨励されている。

(84) Telecommunications Act of 1996, P.L.104-104, 110 Stat. 56 (1996).

(85) 佐々木 前掲注(78), pp.153-161.

(86) 47 CFR § 73.658; 47 CFR § 73.3555; マルチメディア振興センター編『2030年放送制度論考—社会的共通資本としてのメディアのあり方— 後編』2023, pp.9-10.

(87) 佐々木秀智「米国連邦通信委員会2014年規制改革審査報告—メディア市場の変化とメディア所有規制の理念の実現—」『情報通信政策研究』2(1・2), 2018, pp.1-13. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/jicp/2/2/2_1/_pdf/-char/ja>; 総務省情報通信政策局衛星放送課「諸外国におけるマスメディア集中排除原則」（第1回衛星放送の将来像に関する研究会 参考資料3）2005.10.14, p.9. <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/chousa/eisei_housou/pdf/051014_2_san3.pdf>

(88) 藤戸あや「米FCC、メディア所有の規制を大幅に緩和」『放送研究と調査』801号, 2018.1. <<https://www.nhk>

この際にも、当該規制がもはや競争の促進や地域性といった理念に奉仕しなくなっていることが理由とされた⁽⁸⁹⁾。その後廃止の差止めを求める裁判が提起されたが、連邦最高裁判所はこれを認めなかった⁽⁹⁰⁾。

3 カナダ

カナダにおいて、1991年の放送法（Broadcasting Act (S.C. 1991, c.11)）上、所有規制は明文で規定されていない⁽⁹¹⁾。カナダラジオテレビ電気通信委員会（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission: CRTC）に放送の免許に係る権限が与えられており、それに伴い事業の継続に関する条件を付すことができるとされている（同法第9条、第9.1条）。CRTCの所有規制は、放送法上の「声（voice）の多様性」という目的との関連で行われるものであり、高品質な番組供給という放送法の別の目的につながるのであれば、声の多様性を一定程度犠牲にすることも考えられるという⁽⁹²⁾。

テレビジョン放送については、1999年の政策声明⁽⁹³⁾で、水平統合及び垂直統合⁽⁹⁴⁾についての一定の方針が示されたが、それ以外の部分については、ケースバイケースで判断されていた⁽⁹⁵⁾。2008年1月、CRTCは、①同一市場においては地方テレビ放送、地方ラジオ放送、地方新聞のうち最大2つまでのみ兼営が許されること、②合併・統合後の地上・CATV・衛星放送事業者が1社で英語圏あるいはフランス語圏の視聴者占有率の45%を超えてはならないこと等を内容とする規制方針（regulatory policy）を公示した⁽⁹⁶⁾。背景として、大規模なメディアの買収が続き、メディアの集中、多様性の確保が問題となったことが挙げられる⁽⁹⁷⁾。CRTCは、2011年にも垂直統合の規制枠組みに関する規制方針を示している⁽⁹⁸⁾が、垂直統合の範囲を限定するというよりもむしろ、合併相手とその競争相手の公平な取扱いに主眼が置かれている⁽⁹⁹⁾。

or.jp/bunken/research/focus/f20180101_8.html>; “FCC Broadcast Ownership Rules,” 2020.1.17. Federal Communications Commission website <<https://www.fcc.gov/consumers/guides/fccs-review-broadcast-ownership-rules>>

(89) Scherer, *op.cit.*(83), p.28.

(90) 佐々木秀智「米メディア所有規制に見る理念—緩和に向けた社会的議論の経緯—」『新聞研究』836号, 2021.7, pp.54-57; 「世界情報通信事情：アメリカ合衆国」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/g-ict/country/america/pdf_contents.html>; FCC v. Prometheus Radio Project, 141 S. Ct. 1150.

(91) 総務省情報通信政策局衛星放送課 前掲注(87), p.11. 放送局の共同所有、所有の集中、水平・垂直統合、クロスメディアオーナーシップ等について言及がないことについては以下も参照。Robert Armstrong, *Broadcasting policy in Canada*, Second edition, Toronto: University of Toronto Press, 2016, p.227.

(92) Armstrong, *ibid.* 例えば、ラジオ放送の分野について1990年代後半まで、CRTCは、AM・FMのラジオ局所有をそれぞれ一局に限るなどより制限的な政策をとっていたが、多様性と規模の経済の利益のバランス等の観点から緩和に転じた（*ibid.*, p.228.）。

(93) “ARCHIVED - Public Notice CRTC 1999-97,” 1999.6.11. CRTC website <<https://198.103.61.7/eng/archive/1999/PB99-97.htm#>>

(94) ここでは、水平統合は放送局間の合併、垂直統合は放送局と制作会社や配信会社（ケーブル、衛星）との合併の問題を扱う（Armstrong, *op.cit.*(91), pp.223-224.）。

(95) *ibid.*, p.231.

(96) 「世界情報通信事情：カナダ」総務省ウェブサイト <<https://www.soumu.go.jp/g-ict/country/canada/pdf/011.pdf>>; “Broadcasting Public Notice CRTC 2008-4,” 2008.1.15. CRTC website <<https://crtc.gc.ca/eng/archive/2008/pb2008-4.htm>>; 「カナダ 新聞・放送の相互所有を規制」『民間放送』2008.2.3.

(97) “CRTC imposes cross-media ownership restrictions,” 2008.1.16. CBC Website <<https://www.cbc.ca/news/business/crtc-imposes-cross-media-ownership-restrictions-1.767311>>

(98) “Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2011-601,” 2011.9.21. CRTC website <<https://crtc.gc.ca/eng/archive/2011/2011-601.htm>>

(99) Armstrong, *op.cit.*(91), p.233. なお、このほか放送局の所有権については、テレビジョン放送規則（Television Broadcasting Regulations, 1987 (SOR/87-49)）に一定割合の議決権の移動等について事前承認を求める規定がある。

4 メキシコ

メキシコでは、従来メディアの集中が問題とされてきたが、2013年の憲法改正により、通信放送分野における市場競争の促進、自律的な監督機関の設置が規定された(第6条、第28条)。同年設立された連邦電気通信機構(Instituto Federal de Telecomunicaciones: IFT)が事業者の市場占有率を制限する権限を有しており⁽¹⁰⁰⁾、憲法及び2014年に制定された連邦通信放送法(Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión⁽¹⁰¹⁾)により、優越的な経済主体に対する非対称規制⁽¹⁰²⁾が導入された。1の企業が直接的又は間接的に市場の50%以上のシェアを有する場合には優越的な経済主体(同法第262条)とみなされる。放送分野における優越的な経済主体に対しては、他の免許人の市場における競争の技術的・構造的障壁を設けないようにすること等を含む各種の措置を命じることができる(同法第266条)。他方、クロスメディア規制は同法においても導入されていない⁽¹⁰³⁾。憲法改正により放送分野に新規参入があったとされる一方、引き続きメディアの多様性の確保については懸念も示されている⁽¹⁰⁴⁾。

5 英国

英国の通信・放送分野の規制機関であるOfcom(Office of Communications)は、メディアの多元性は、機能的な民主主義社会の中心的要素と認識している。多元性そのものが達成すべき目標ではなく、市民が多様なメディアからの幅広い観点にアクセスすることを可能にするとともに、単一のメディア等が政治過程において大きすぎる影響力を持たないようにすることを確保するために必要であるとしている⁽¹⁰⁵⁾。

英国におけるクロスメディア規制については、1996年から段階的に規制緩和が行われるとともに、2003年の「2003年通信法」⁽¹⁰⁶⁾制定以降大幅な規制改革が行われており⁽¹⁰⁷⁾、現在残されているクロスメディア規制は、①メディア企業の合併規制(2002年企業法第58条)⁽¹⁰⁸⁾、②全国放送における「ITV⁽¹⁰⁹⁾と新聞社」のクロスメディア規制、いわゆる「20/20規制」(2003年通信法附則第14)の2つである⁽¹¹⁰⁾。「20/20規制」とは、20%を超える国内市場占有率を有す

⁽¹⁰⁰⁾ 「世界情報通信事情：メキシコ合衆国」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/g-ict/country/mexican/pdf_contents.html>

⁽¹⁰¹⁾ “Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión,” *Diario Oficial de la Federación*, 2014.7.14. <<https://www.sct.gob.mx/fileadmin/Comunicaciones/LFTR.pdf>> 英訳版を参照した。“Federal Telecommunications and Broadcasting Law,” *Official Gazette*, 2014.7.14. <https://www.sct.gob.mx/fileadmin/Comunicaciones/LFTR_english.pdf>

⁽¹⁰²⁾ 規模等に応じ、事業者により異なる規制を行うこと。

⁽¹⁰³⁾ “Indicators of Risks to Media Pluralism.” Media Ownership Monitor Mexico 2018 website <<https://mexico.mom-gmr.org/en/findings/indicators/>>

⁽¹⁰⁴⁾ *ibid.*

⁽¹⁰⁵⁾ Office of Communications, “Media plurality and online news: Discussion document,” 2022.11.16, p.3. <<https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/research-and-data/multi-sector/media-plurality/discussion-media-plurality.pdf?v=328775>>

⁽¹⁰⁶⁾ Communications Act 2003 (2003 c.21)

⁽¹⁰⁷⁾ もっとも、後述する①の運用方法によっては、必ずしも規制が緩和されているとは言えないとも指摘される(数永信徳「英国におけるクロスメディア所有規制と言論・出版の自由」『自治研究』1091号, 2015.1, p.63.)。

⁽¹⁰⁸⁾ Enterprise Act 2002 (2002 c.40) 第58条 内容については、以下も参照。数永信徳「英国におけるメディア所有規制の最新動向—Ofcom「メディア所有規制の運用に関する報告書」(2012.11.22)を手掛かりとして—」『情報通信政策レビュー』6号, 2013.3, pp.158-169. <https://www.soumu.go.jp/iicp/chousakenkyu/data/research/icp_review/06/kazunaga2013-special.pdf>

⁽¹⁰⁹⁾ 法令上はChannel 3。複数の放送局によって構成される英国最大の商業放送ネットワークであり、ニュース、娯楽などの番組をネットワークし、複数のテレビチャンネルで放送している(「イギリス」NHK放送文化研究所編『NHKデータブック世界の放送 2023』NHK出版, 2023, p.106.)。

⁽¹¹⁰⁾ 数永 前掲注⁽¹⁰⁷⁾, pp.62-63.

る新聞社グループが ITV の全国放送の免許を取得すること、又は 20% を超えて ITV の全国放送の免許を有する者の株式を保有することを禁止するものである。

また、メディア企業の合併規制についても、国務大臣の介入権が発動された事例は、メディア横断的な企業合併案件であり、実質的にはクロスメディア規制として機能しているとされる⁽¹¹¹⁾。メディア企業の合併の審査は、「メディア企業の合併に関する公益性審査基準」(2002 年企業法第 58 条)に基づいて行われており、新聞紙上における見解が十分に多様であること、メディア企業を支配する者が十分に多様であること、などが求められる。

6 欧州連合 (EU) 加盟国

EU 基本権憲章⁽¹¹²⁾第 11 条第 2 項は、メディアの自由と多元性が尊重されるべきことを定めている。メディアは様々な情報や意見の発信を通して、法の支配や民主主義の発展に貢献することができるため、メディアの自由と多元性を確保することは EU の重要な課題と位置付けられている⁽¹¹³⁾。EU 企業結合規則⁽¹¹⁴⁾第 21 条第 4 項は加盟国に、メディアの多様性の観点から、集中を禁止する規制を行うことを許容している⁽¹¹⁵⁾。2022 年に公表された調査では、加盟 27 か国中、メディアリーチ (供給) の点からの規制は 21 か国、市場シェア面からの規制は 15 か国、クロスメディア規制は 11 か国で見られるとされている (うち、オンラインメディアが対象とされているのはそれぞれ 7 か国、6 か国、3 か国)⁽¹¹⁶⁾。以下では、ドイツ、フランス、イタリア、オランダについて、制度の概要を紹介する⁽¹¹⁷⁾。なお、2024 年 4 月に成立したメディア自由法⁽¹¹⁸⁾においても、加盟国は、国内法により、メディア市場の集中に関する評価を保証した実体的及び手続的ルールを定めるものとされている (第 22 条第 1 項) など、関連の規定がある。

(1) ドイツ

ドイツ連邦共和国基本法 (Grundgesetz) は、放送を通じた報道の自由を保障している (第 5 条第 1 項第 2 文)。そして、連邦憲法裁判所による累次の放送判決が下される中で、国家によ

(111) 同上

(112) “Charter of Fundamental Rights of the European Union,” OJ C 326, 2012.10.26, pp.391-407.

(113) 波多江悟史「EU におけるメディアの自由と多元性—「欧州メディア自由法」を中心として—」『法律時報』1202 号, 2024.5, p.33.

(114) Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation) Text with EEA relevance, OJ L 24, 29/01/2004, pp.1-22. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0139>>

(115) 義務付けられているわけではない。Jan Oster, *European and international media law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p.482.

(116) Parcu et al., *op.cit.*(79), pp.207-210.

(117) ここで紹介したほか各国制度の概要については、P. Luigi Parcu et al., *Study on media plurality and diversity online: Annexes*, Brussels: Publications Office of the European Union, 2022, pp.122-154. <<https://data.europa.eu/doi/10.2759/150078>> を参照。以下、EU 各国の制度について、注記のないものは、同資料を参照している。

(118) Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market and amending Directive 2010/13/EU (European Media Freedom Act) Text with EEA relevance, OJ L, 2024/1083, 17.4.2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401083> 概要について、波多江悟史「EU におけるメディアの自由と多元性—「欧州メディア自由法」を中心として—」(「情報空間の秩序構想」～『法律時報』5 月号特集深掘りシンポジウム資料) 2024.6.1. 一般財団法人情報法制研究所ウェブサイト <https://www.jilis.org/events/2024/date/20240601jilis_sympto-hatae.pdf>、案段階の邦訳として、林秀弥・佐々木勉訳「翻訳 欧州メディア自由法案について (1)」『名古屋大学法政論集』301 号, 2024.3, pp.81-123. <https://nagoya.repo.nii.ac.jp/record/2009680/files/04_Shuya-HAYASHI.pdf> をそれぞれ参照。

り放送の自由が制約された場合にとどまらず、放送における意見の多様性が確保されない場合にも当該制度は違憲となると考えられてきた⁽¹¹⁹⁾。民間放送については、多元的に構成された外部監督機関を置き、複数の事業者を競争させることによって多様性を確保するという外部的多元性の考え方が採られており⁽¹²⁰⁾、「支配的な意見の力の発生」を防止するという憲法上の要請に応えるため、民間放送の集中排除に関する規定を整備してきた⁽¹²¹⁾。民間放送における意見の多様性確保については、表現内容規制の役割は「わずか」で、集中排除規制が中心的な役割を果たしていると指摘される⁽¹²²⁾。

メディアに関する規制権限は各州にあり、放送については各州法又は各州の間で締結される州間協定で規律されている⁽¹²³⁾。メディア州間協定⁽¹²⁴⁾では、視聴者占拠率に基づく集中排除規制（「視聴者占拠率モデル」）が採用されている⁽¹²⁵⁾。具体的には、意見の多様性確保のため、1の企業（法人等）が支配的な意見形成力を有することは認められておらず（同協定第60条第1項）、①1の企業に帰責可能な放送番組が年平均30%の視聴者占拠率を獲得した場合（同条第2項第1文）、②年平均25%の視聴者占拠率を有する企業がメディア関連市場において支配的な地位を有している場合には、支配的な意見形成力が推定される（同項第2文）⁽¹²⁶⁾。

いかなる場合にメディア関連市場における影響力を考慮し得るかが問題となった事例として、次のような事案がある。当該事項を所掌する「メディア界における集中を調査するための委員会」（Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich: KEK）は、当該条項に基づき Axel Springer 社による ProSiebenSat.1 社の合併計画について、ProSiebenSat.1 社の視聴者占拠率が25%に満たなかったにもかかわらず、Axel Springer 社の関連市場における影響力を視聴者占拠率に換算したものを合算した場合に、支配的な意見形成力を有することになるとして、これを認めなかった⁽¹²⁷⁾。その後、バイエルン州上級裁判所は、第2項⁽¹²⁸⁾の推定規定によらず第1項に基づき支配的な意見形成力を推定することが許されるのは視聴者占拠率が25%をわずかに下回るなど特別な場合のみであり本件はこれに該当しないことなどを理由として、KEKの判断を不適法とした⁽¹²⁹⁾。

(119) 鈴木秀美『放送の自由 増補第2版』信山社、2017、p. 増23。

(120) 花田達朗『花田達朗ジャーナリズムコレクション 第4巻』彩流社、2021、p.137。

(121) 鈴木 前掲注(119)、p.284。

(122) 同上、pp. 増34- 増35。

(123) 神足祐太郎「ドイツ放送州間協定—ドイツにおける放送の制度と現状—」『外国の立法』No.276、2018.6、pp.21-23。<<https://doi.org/10.11501/11100068>>

(124) 2020年に、従前の「1991年8月31日の放送及びテレメディアのための州間協定」（放送州間協定）に代わって発効した州間協定であり、従前の放送等に加え検索エンジン等に関する規定を含む。„Medienstaatsvertrag (MStV) in der Fassung des Vierten Staatsvertrags zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Vierter Medienänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 01. Januar 2024.“ Die medienanstalten website <https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Medienstaatsvertrag_MStV.pdf>

(125) 杉原周治「ドイツにおける民間放送の集中排除と KEK の管轄権」『情報通信法学研究会報告書』総務省情報通信政策研究所、2015、p.224。1996年の改正により導入された。1991年の改正により出資比率による規制が導入されていたが、民間放送における集中の動きが進んだため当該規制の実効性が疑問視されたという（鈴木 前掲注(119)、pp.284-285。）。

(126) ただし、（地域の）枠放送サービスを受け入れた場合、独立した第三者に放送時間を与えている場合には視聴者占拠率から一定の控除がなされる（同項第3文）。枠放送サービスとは、窓番組ともいい、「放送事業者から一定の時間枠を借りて放送するシステムで、一種のタイムシェアリングである」。石川明「放送における多元性の構造—西ドイツモデルとその変容—」『NHK 放送文化調査研究年報』31号、1986、p.147。

(127) 杉原 前掲注(125)、pp.234-246。

(128) 旧放送州間協定第26条に関する判断であるが、現行のメディア州間協定第60条と内容はほとんど変わらない。

(129) Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 15. Februar 2012 – 7 BV 11.285 –, juris

近年では、インターネットの普及を受けた集中排除規制の在り方の検討も行われており、KEK は、2017 年に刊行した報告書で、民間放送の相対的な影響力の低下（視聴者占拠率の低下）を踏まえると、支配的な意見形成力が推定されることは考えられず、大規模なメディア企業等との合併を適切にコントロールできない可能性があることや、ソーシャルネットワークなど、インターネット上での媒介者が意見の多様性に有する影響力に言及している。その上で、ソーシャルネットワークなどのインターネット上の情報媒介者も含めた全てのメディアを集中規制の対象とする可能性等に言及している⁽¹³⁰⁾。

また、競争制限禁止法⁽¹³¹⁾上、企業結合に関するカルテル庁による審査の範囲は、売上高が一定の規模以上⁽¹³²⁾を対象とするが、新聞・出版等についてはその売上高を 4 倍、放送については 8 倍として計算することとして審査対象となり得る範囲が拡大されている（第 38 条第 3 項）。これも、意見の多様性を確保して、報道の自由を維持する目的であるとされる⁽¹³³⁾。

(2) フランス

フランスにおいては、1789 年の人権宣言⁽¹³⁴⁾第 11 条が表現の自由について定める。判例において、この規定は表現の受け手の自由を保障したものと考えられており、受け手が多様な表現を選択できるのでなくては実効的なものではないとされる。「思想及び意見の諸潮流の多元性」という原理が、事業者の営業の自由の制約を正当化するだけでなく規制を憲法上国家に義務付ける面もあると考えられている⁽¹³⁵⁾。2008 年の憲法改正で、法律は「メディアの自由、多元性及び独立性」に関する準則を定めるものとする（1958 年 10 月 4 日憲法⁽¹³⁶⁾第 34 条第 1 項）と規定された。集中排除規制もこうした多元性を具体化する制度の 1 つと位置付けられる⁽¹³⁷⁾。

コミュニケーションの自由に関する 1986 年 9 月 30 日の法律第 86-1067 号⁽¹³⁸⁾にメディアの所有規制がある。地上テレビ放送において、1 の企業等が所有できる、全体の 8% を超える視聴者を有する事業者に対する資本又は議決権所有の上限は 49% である（同法第 39 条）。1 の企業等に対する地域放送の許可は、同一地域では 1 つまでしか与えられず⁽¹³⁹⁾、合計で 1900 万

⁽¹³⁰⁾ Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, 19.Jahresbericht der KEK: Berichtszeitraum 01.07.2016 – 30.06.2017, pp.5-6, 153. <https://www.kek-online.de/fileadmin/user_upload/KEK/Publikationen/Jahresberichte/19._Jahresbericht.pdf> 指摘の概要については、神足 前掲注⁽¹²⁸⁾, p.34 を参照。現行のメディア州間協定でも、同様の枠組みが維持されているが、学説上は放送と通信の融合という現状にそぐわないという批判があるという。一方、媒介者に対しては一定の規制が導入されている（西土彰一郎「放送概念のプロセス化—ドイツ・メディア州際協定を参考にして—」『情報法制研究』11 号, 2022.5, p.43. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/alis/11/0/11_40/_pdf/-char/ja>）。

⁽¹³¹⁾ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 25 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist. <<https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/BJNR252110998.html>>

⁽¹³²⁾ 同審査については、国内総売上高が 2000 万ユーロ（約 34 億円）未満の市場では規制されない掘切基準がある（第 36 条第 1 項第 2 号）。（財務大臣公示報告省令レート（令和 6 年 9 月）に基づき、1 ユーロ 171 円として換算）

⁽¹³³⁾ 舟田正之「デジタルプラットフォームとマスメディア」『立教法学』108 号, 2023, pp.257-258. <https://rikkyo.repo.nii.ac.jp/record/22940/files/AN00249130_108_04.pdf>

⁽¹³⁴⁾ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

⁽¹³⁵⁾ 曾我部真裕「表現空間の設計構想（フランス）」駒村圭吾・鈴木秀美編著『表現の自由 1（状況へ）』尚学社, 2011, pp.139-142. <https://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/dspace/bitstream/2433/169696/1/sogabe_9784860310868_134.pdf>

⁽¹³⁶⁾ Constitution du 4 octobre 1958.

⁽¹³⁷⁾ 曾我部 前掲注⁽¹³⁵⁾, p.144. もっとも、放送の分野では構造規制のほか、内容に関する規制による多元性確保（内部的多元性）が数多く制度化されていることが特徴であるとされる。

⁽¹³⁸⁾ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard).

⁽¹³⁹⁾ 全国放送の場合、別会社による番組編集であれば、1 の自然人又は法人が 7 つまで許可を有することができる。

人を超える視聴者（地上デジタル放送の場合）を有することになる場合には、他の地域で許可を取得することもできない（同法第 41 条）。メディアの相互所有については、地上デジタルテレビの全国放送について、① 400 万人以上の住民の存在する地域で地上デジタルテレビ放送の許可を取得している、② 3000 万人を超える住民の存在する地域でラジオ放送の許可を取得している、③ 全国で 20% を超えるシェアを有する日刊新聞を編集又は支配している、の 3 条件のうち 2 つ以上を備えた者には地上デジタルテレビの全国放送の許可の取得はできない（同法第 41 条の 1 の 1）。また、ローカル放送についても同様に、① 当該の地域において既に地上デジタルテレビ放送の許可を取得している、② 潜在的な聴取者シェア 10% を超えるラジオ放送の許可を取得している、③ 当該の地域で配布される日刊新聞を編集又は支配している、のうちの 2 以上を備えた場合には許可の取得は認められない（同法第 41 条の 2 の 1）⁽¹⁴⁰⁾。

(3) イタリア

2004 年 5 月 3 日の法律第 112 号⁽¹⁴¹⁾でメディアの集中排除に関する新基準が導入された⁽¹⁴²⁾。テレビジョン・ラジオ放送についてそれぞれ 20% 以上のチャンネルを保有することになる許可は与えられず（同法第 15 条第 1 項）、コミュニケーション秩序全体（SIC⁽¹⁴³⁾）の総収入の 20% 以上の収入を獲得することはできない（同条第 2 項）とされた⁽¹⁴⁴⁾。一方で、2011 年以降、放送事業者が新聞事業へ参入することが可能とされており、放送と新聞に関するクロスメディア規制は撤廃されている⁽¹⁴⁵⁾。同法の内容は、当時の総理大臣が実質上のオーナーであった民間放送事業者が寡占状態を築いていることを追認するものであるとして、大きな議論を呼んだ⁽¹⁴⁶⁾。

一方、2021 年 11 月 8 日立法命令 208 号⁽¹⁴⁷⁾では、多元主義に影響を及ぼすような場合として SIC 市場で総収益の 20% を超える収益を得ている場合等に当局への通知が義務付けられている（第 51 条第 3 項柱書及び（a））が、新聞社の株式を保有・取得するものは SIC 市場において 8% を超える収益を得ている場合には通知が義務付けられるなど特定の場合には通常よりも低い基準値を設定している（同項（c））。通知が行われた場合、当局は調査を行い、必要に応じて介入を行うことができる（同条第 5 項、第 6 項）⁽¹⁴⁸⁾。

⁽¹⁴⁰⁾ 「世界情報通信事情：フランス共和国」総務省ウェブサイト <<https://www.soumu.go.jp/g-ict/country/french/pdf/033.pdf>>

⁽¹⁴¹⁾ LEGGE 3 maggio 2004, n. 112.

⁽¹⁴²⁾ 「世界情報通信事情：イタリア共和国」総務省ウェブサイト <<https://www.soumu.go.jp/g-ict/country/italy/pdf/039.pdf>>

⁽¹⁴³⁾ sistema integrato delle comunicazioni. 日刊紙、定期刊行物、通信社、電子出版（インターネット経由を含む。）、ラジオ、視聴覚メディアサービスの活動から成る経済部門と定義される（第 2 条第 1 項 g）。2004 年 5 月 3 日の法律第 112 号では放送事業者がコミュニケーション秩序全体の中で 20% 以上の収入を獲得することが禁止されたが、従来の放送、出版等メディア市場ごとに市場シェアの上限を計算する仕組みに比して対象の市場が拡大しているため、実質的には規制は後退していると評価されていた（波多江悟史『ヨーロッパの放送の自由』（早稲田大学学位申請論文（博士））2016, p.108. <<https://waseda.repo.nii.ac.jp/record/38604/files/Honbun-7447.pdf>>; 高橋利安「イタリアにおける放送法の最近の動向」土田和博・須網隆夫編著『政府規制と経済法—規制改革時代の独禁法と事業法—』日本評論社, 2006, pp.217-218.）。

⁽¹⁴⁴⁾ 高橋 同上

⁽¹⁴⁵⁾ 波多江 前掲注⁽¹⁴³⁾, pp.107-108.

⁽¹⁴⁶⁾ 高橋 前掲注⁽¹⁴³⁾, pp.199-201.

⁽¹⁴⁷⁾ DECRETO LEGISLATIVO 8 novembre 2021, n. 208. <<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:DECRETO.LEGISLATIVO:2021-11-08;208!vig=>>>

⁽¹⁴⁸⁾ Parcu et al., *op.cit.*⁽¹¹⁷⁾, pp.117-118.

(4) オランダ

メディア法⁽¹⁴⁹⁾上、商業放送については、それを所有するグループが全国の日刊新聞の国内シェアの25%以上を有してはならないとする規定があった。2007年にメディア集中に関する暫定法（以下「暫定法」という。）⁽¹⁵⁰⁾が発効し、日刊紙・テレビ・ラジオの3市場（計300%）で合計90%以上のシェアになる合併等を禁止する新たなクロスメディア規制が導入された⁽¹⁵¹⁾。同法の目的は、従前のメディア法を緩和して一定のクロスメディア所有を許容しマルチメディアの発展を促進する一方で、公共の意見形成にとって重要である市場における「意見形成の力」が過度に集中することから消費者を保護することであった。

暫定法は、当初、2010年1月1日までを期限とする時限的な立法であったが、依然メディアの集中に対する懸念があるとして、2009年に政府は同法の延長を提案した。しかし、議会や大手新聞社からは、オンラインニュース市場を軽視しているという観点や新聞の編集部門は独立しており（資本面で集中があったとしても）少数の手に意見形成の力が集中することはないという観点から批判があり、延長をしないか、あるいは市場シェアの許容割合を引き上げることが要請された。こうした要請にもかかわらず政府は延長を決定したが、その後政権が交代し、新政権は2011年1月1日付で暫定法を廃止することを決定した。暫定法廃止の理由としては、マルチメディアの発展を模索することを通じ、財政的に継続が困難である新聞社を存続可能にすることが挙げられた⁽¹⁵²⁾。

ラジオ放送については、ラジオ局の多様性とラジオ番組の多様性を確保するため、メディア法上の規定に基づく規則により、2003年から2016年まで複数所有に関する規制が存在した。規制が廃止された理由には、技術的発展により様々な手段で音声配信を行うことが可能になったこと（周波数の希少性という規制根拠が薄れたこと）が挙げられる。

規制緩和が進む中で、新聞市場やラジオ市場では集中が進んだが、クロスメディア市場では必ずしも高い集中度は見られないという。また、新聞・ラジオ市場についても外部的多元性が著しく減じた一方、内部的多元性（番組の多様性）は「消費者の選択肢」として一般的な合併審査の中でも暗黙の裡に考慮されており、これが減じたとは結論付けられないとされている⁽¹⁵³⁾。

7 オーストラリア

オーストラリアでは、1930年代以降メディアの集中に関する規制が行われてきたが、それにもかかわらず、メディアの集中が進んできた。一方で、インターネットの登場による情報環

⁽¹⁴⁹⁾ Mediawet, 1987.6.4, Stb. 1987, 249.

⁽¹⁵⁰⁾ Tijdelijke wet mediaconcentraties, 2007.6.12, Stb. 2007, 205.

⁽¹⁵¹⁾ ラジオについては、2016年まで別途規制が存在した（Parcu et al., *op.cit.*(117), p.330.）。なお、メディア法については、暫定法成立後も併存していたが、2008年メディア法（Wet van 29 december 2008 tot vaststelling van een nieuwe Mediawet (Mediawet 2008), 2008.12.29, Stb. 2008, 583）の成立により、2009年1月1日以降効力を失っている。

⁽¹⁵²⁾ 一方で、メディアの多元性については、一般的な合併規制によって担保されとも言われた。実際に、競争法に基づく規制がメディア法上の規制よりも厳しい水準のものとなった例も報告されている。2009年に出版社が新聞社を子会社に持つ企業を買収した際、当時のメディア集中に関する暫定法に基づく基準上は許される範囲だったが、競争法の観点から競争当局は子会社である新聞社の売却を命じた。Miriam van der Burg et al., *Mediamonitor: The Dutch Media in 2010*, Hilversum: Commissariaat voor de Media, 2011, pp.23-24. <<https://www.cvdn.nl/wp-content/uploads/2024/07/Mediamonitor-The-Dutch-media-in-20101.pdf>>

⁽¹⁵³⁾ 以上の記述については以下を参照した。Parcu et al., *op.cit.*(79), pp.330-335.

境の変化等を受けて、メディア企業からは規制を緩和すべきとの主張がなされてきた⁽¹⁵⁴⁾。

1992 年放送サービス法⁽¹⁵⁵⁾を改正する「2017 年放送法令改正（放送改革）法」（Broadcasting Legislation Amendment (Broadcasting Reform) Act 2017）⁽¹⁵⁶⁾が2017年10月に成立し、従来のメディア所有規制の一部が撤廃された。すなわち、従来1人の個人又は1つの事業者がオーストラリアの人口の75%以上をカバーする商業テレビ放送事業者免許を所持することを規制していた「① population-reach rule」及び1人の個人又は1つの事業者が新聞、ラジオ、テレビの3分野をまたいで事業を行うことを規制していた「② two-out-of-three rule」が廃止された⁽¹⁵⁷⁾。これらの規制が撤廃された背景として、インターネットの普及、メディアの多様化という環境の変化により、放送等に限定した規制が既存メディア事業者に対し相対的に厳格なものとなっていたことが挙げられる⁽¹⁵⁸⁾。一方、同改正では、地方の民間放送事業者が、オーストラリアの人口の75%以上の地域で放送免許を有する企業に買収された場合に、追加的なローカル番組の放送義務を課す規制が新たに導入された⁽¹⁵⁹⁾。

現在、1992 年放送サービス法上存在する集中規制として、同一地域での放送局所有規制（テレビの場合は1まで、ラジオは2まで⁽¹⁶⁰⁾）、メディアの多様性規制⁽¹⁶¹⁾がある。

Ⅲ 集中排除規制の理念と論点

情報の多様性、メディアの多元性という集中排除規制の政策目的は、民主主義社会において重要な意義を有する一方で、その規制の効果をどのように測るかという問題がある。地域性については、従来から指摘されてきた民間放送のネットワーク、ローカル局の経営問題との関係に加え、近年の規制緩和の影響を受けると考えられる。加えて、インターネットが普及する中で、伝統的マスメディア以外の主体から多くの情報発信、プラットフォーム事業者等情報の媒介をする者の情報の多様性に対する影響力の発揮、マスメディアの収益の相対的低下など、メディア環境は大きく変化している。

集中排除規制の目的となる価値の意義を確認した上で、これを測定する指標に関する議論を紹介する。また、マスメディア集中排除原則が緩和される中での地域性確保の手法、メディア環境が変化する中での集中排除規制の在り方をめぐる議論について整理する。

⁽¹⁵⁴⁾ Rhonda Jolly, “Broadcasting Legislation Amendment (Broadcasting Reform) Bill 2017,” *BILLS DIGEST*, NO.8, 2017-18, 8 AUGUST 2017, pp.4-5. <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/billsdgs/5442166/upload_binary/5442166.pdf>

⁽¹⁵⁵⁾ Broadcasting Services Act 1992

⁽¹⁵⁶⁾ 同法については以下も参照。芦田淳「【オーストラリア】メディア事業者に対する規制緩和」『外国の立法』No.273-2, 2017.11, pp.18-19. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/10984039>>

⁽¹⁵⁷⁾ 「世界情報通信事情：オーストラリア連邦」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/g-ict/country/australia/pdf_contents.html>

⁽¹⁵⁸⁾ 芦田 前掲注⁽¹⁵⁶⁾

⁽¹⁵⁹⁾ 放送される時間帯、内容（ニュースとそれ以外）等により、放送時間（分）当たりのポイントが定められており、単位期間当たり、一定ポイント以上の放送を行わなければならない。

⁽¹⁶⁰⁾ ただし、同一地域に1の放送局しかない場合など、例外的に認められる場合もあるとされる（“Media control rules.” Australian Communications and Media Authority website <<https://www.acma.gov.au/media-control-rules>>）。

⁽¹⁶¹⁾ 地域における独立したメディア（テレビ、ラジオ、関連する新聞）の数が一定数を下回ることを禁止するもの。

1 表現の自由と集中排除—多元性・多様性・地域性—

マスメディア集中排除原則は、多元性・多様性・地域性の確保を目的とする規制であるとされる。多元性は主に送り手の自由としての表現の自由をできるだけ多くの者に享受させようとする観点から、多様性は全体としての公衆の「知る権利」の充足に関わるものとして、地域性は同じく「知る権利」の充足や地方自治の観点から重要な政策目的と言える⁽¹⁶²⁾。

もっとも、これらのそれぞれの価値の間には緊張関係が存在するという指摘がある⁽¹⁶³⁾。例えば、広告料を財源とする放送体制にあっては多数の事業者が併存する場合、広告収入を最大化するため、多くの視聴者の関心を引くであろう番組を提供しようとし、番組内容の画一化が生じて多様性が減じられる可能性がある。また、一定程度事業者の集中（多チャンネル支配）があった方が、規模の経済によって制作費用の高い番組を制作でき、多様性に貢献するとも考えられる⁽¹⁶⁴⁾。そして、放送の自由は、国民の知る権利に奉仕するためのものであり、基本的情報の供給と放送の多様性が要請される一方、多元性・地域性はこれを達成するための二次的なものであるという見方⁽¹⁶⁵⁾を前提とするのであれば、同一放送対象地域における多元性に係る規制を見直すことも選択肢になり得る⁽¹⁶⁶⁾。

また、構造規制としてのマスメディア集中排除規制は、番組内容に直接規律を及ぼすものではなく目的達成のための間接的な手段にとどまる⁽¹⁶⁷⁾。この点において、表現の自由の観点から望ましいように思われる反面、目的に照らした規制の有効性等の視点が忘れられるなど規制そのものの意義が十分に理解されず形骸化するおそれもある⁽¹⁶⁸⁾。実際に、資本構成の制約という構造規制が自社制作番組比率等に影響を与えない一方、規制権限を背景とした非公式的な介入の手段となり得るといふ弊害が存在することが指摘されている⁽¹⁶⁹⁾。

諸外国のマスメディアの集中排除規制についても、放送の歴史・制度的な違い⁽¹⁷⁰⁾もあり細部は異なるものの、送り手の多元性を確保することで、情報の多様性を維持・促進し、受け手の知る権利に奉仕するという理念の面での共通性は幾つかの国（米国、ドイツ、フランスなど）で見いだすことができる。

2 メディアの集中の現状と指標

メディアの集中に関し、日本の場合は、民間放送事業者間のネットワーク・系列化が進んでおり、放送の多元性・多様性・地域性に影響を及ぼしていると考えられる⁽¹⁷¹⁾。また、民間放

⁽¹⁶²⁾ 曾我部真裕「マスメディア集中排除原則の議論のあり方」『法律時報』1031号、2011.2、p.94。

⁽¹⁶³⁾ 曾我部真裕「通信と放送」同ほか『情報法概説 第2版』弘文堂、2019、p.67。

⁽¹⁶⁴⁾ 長谷部恭男『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、1992、pp.135-137；曾我部 前掲注⁽¹⁶²⁾、p.94。

⁽¹⁶⁵⁾ 宍戸常寿「デジタル時代における放送制度の課題について」（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第3回会合 資料3-3）2021.12.15、p.6。総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000782856.pdf>

⁽¹⁶⁶⁾ 大久保直樹「デジタル情報空間における放送の多元性・多様性・地域性」『ジュリスト』1574号、2022.8、pp.21-22。

⁽¹⁶⁷⁾ 曾我部 前掲注⁽¹⁶³⁾

⁽¹⁶⁸⁾ 同上、pp.67-68。

⁽¹⁶⁹⁾ 村上 前掲注⁽⁵⁾、pp.389-391。

⁽¹⁷⁰⁾ 欧州では、1980年代まで公共放送の独占が続き公共放送を中心として制度が発展してきた。一方米国は、商業放送を中心に発展しており、公共放送はこれを補完するものという位置付けである（田中孝宜「海外の放送事情」島崎哲彦・米倉律編著『新放送論』学文社、2018、pp.230-239.）。日本は、早くから、公共放送と民間放送の二元体制が確立しており、両者の中間的な体制と言える。

⁽¹⁷¹⁾ 村上 前掲注⁽⁵⁾、pp.171-186。

送事業者は新聞社とも密接な関係を有する。そうすると民間放送事業者が多く存在するとしても、実際には見た目ほどの多元性がないことになる。他方、このような点を考慮したとしても、5つの民放ネットワーク・全国紙に日本放送協会（NHK）を加えた6つのマスメディアの連合体が存在すれば多元性は十分確保されていると見ることもできる⁽¹⁷²⁾。実際に、国際的な比較調査では、諸外国に比して必ずしもメディアの集中度が高い（多元性が低い）というわけではない⁽¹⁷³⁾。一方で、放送法自体がネットワーク（キー局によるローカル局への影響）を想定しておらず、適切な規律を及ぼせていないのではないかという見方もある⁽¹⁷⁴⁾。

ここで問題となるのが、メディアの集中度を測る指標である。多元性・多様性・地域性という目的に対し、これらがどの程度達成されているのかということ測定するための客観的で、かつ、広く受け入れられた指標等が存在しないことが指摘される⁽¹⁷⁵⁾。

日本と同様にメディアの多元性確保を政策目的とする EU 加盟国では、視聴者数や視聴者占拠率などの指標が用いられているが、27の加盟国で142の手法が集中度の測定に使われているとされており⁽¹⁷⁶⁾、国際的にも共通した指標があるわけではないと考えられる。特に、EUにおいて、クロスメディアの集中度の計測手法は見当たらなかったとされている⁽¹⁷⁷⁾。

この点について、英国の Ofcom は、メディアの所有に関するレビューと報告を義務付けられており⁽¹⁷⁸⁾、利用可能なニュースソースの数、国民が利用するニュースソースの数及び利用頻度、報道機関の内部ガバナンス、市場動向といった量的・質的指標を組み合わせ、メディアの多元性を計測しており⁽¹⁷⁹⁾、このような計測手法は EU における調査でも参照に値するものとされている⁽¹⁸⁰⁾。

3 地域性の確保に向けた課題

認定放送持株会社に係る規制緩和や複数の放送対象地域にまたがる放送番組の同一化といっ

(172) 同上, p.198. 複数のメディア企業が合併した場合にも内部的に編集権が独立していれば、視聴者（公衆）の目線からは多様性は減じていないという考え方もあり得る（数永 前掲注(10), p.84.）。

(173) ネットヴォイス（視聴者等が選択可能な異なる主体が運営するメディアの数）は29か国中5番目に多い（中国を除く）。ニュースメディアの集中度（HHI）も米国を除けば最も低いグループに属する。クロスオーナーシップ割合（視聴等が可能なメディアのうち複数のメディアを所有する企業に所有されているものの割合）については、世界平均と同程度である（先進国においてクロスオーナーシップが進展する傾向にある）。HHIは、ある産業における企業の市場占有率の二乗和で、産業の競争状況を測る指標として用いられる（Eli M. Noam and The International Media Concentration Collaboration, eds., *Who owns the world's media?: media concentration and ownership around the world*, Oxford: Oxford University Press, 2016, pp.1254-1259, 1270-1273.）。EU加盟国を対象とした調査では放送分野の制度の数とテレビセクターの集中に有意な相関は見いだされていないものの、規制措置の数と所有者集中との間に現実的な関係がないことを示すものではないと考えるべきであると指摘されている（Parcu et al., *op.cit.*(79), pp.323-327.）。主要国におけるメディアの集中・系列化については、韓永學「メディアの集中・系列化とアクセス権・反論権」松井修視編『レクチャー情報法』法律文化社, 2012, pp.219-221も参照。

(174) 曾我部 前掲注(102), p.95. 集中排除規制の緩和と同時に、ネットワークによる弊害を排除するための規制として、番組取引に対する規制等を検討するものに、舟田 前掲注(1), pp.234-238がある。

(175) 曾我部 同上, pp.93-94; 村上 前掲注(5), p.198. 例えば、多様性についても、1つのチャンネルが複数の番組ジャンルをバランスよく提供するという「垂直的多様性」と同一時間帯に複数の事業者が提供する番組において選択可能なジャンルがどれだけあるかという「水平的多様性」のような考え方があり得る（浅井澄子『コンテンツの多様性—多様な情報に接しているのか—』白桃書房, 2013, p.26.）。

(176) Parcu et al., *op.cit.*(79), p.243.

(177) *ibid.*, p.244.

(178) 2003年通信法第391条

(179) Office of Communications, “Media plurality and online news: Discussion document: Annex 2: Measuring media plurality,” 2022.11.16, pp.2-3. <https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0025/247543/annex-2-measurement.pdf>

(180) Parcu et al., *op.cit.*(79), p.244.

た、近年のマスメディア集中排除原則の緩和の趣旨は、ローカル局の経営環境の問題への対応にあった⁽¹⁸¹⁾。その中には、放送の地域性を一定程度減ずることは容認し、経営基盤を安定させてローカル局そのものを維持する施策が含まれる。

例えば、放送番組の同一化により番組制作コストの負担軽減が見込まれる一方、自社制作番組の供給との両立は難しいと考えられ⁽¹⁸²⁾、地域性を減ずる側面があることは否定できないであろう。また、このような施策の中には、実際にはローカル局の経営環境の改善のためには用いられなかったものも存在し⁽¹⁸³⁾、少なくとも平成 28 (2016) 年時点ではローカル局の経営安定・地域情報の充実という点で機能を発揮しているとは言い難いとの指摘がある⁽¹⁸⁴⁾。

民放ネットワークを前提とする以上、資本面での規制による地域性の確保には限界がある⁽¹⁸⁵⁾。キー局とローカル局の関係性の在り方については、企業によって考え方の違いがあるところであり、民放ネットワークの活用の在り方を含めて検討する必要がある⁽¹⁸⁶⁾。放送の情報空間における役割に鑑み、経営基盤の安定のために規制を緩和することは肯定されるとしても、地域情報の発信割合の公表等⁽¹⁸⁷⁾、地域性の確保のための別の手段を導入することも考えられる⁽¹⁸⁸⁾。

ただし、地域性は自社制作番組比率だけでは測れない⁽¹⁸⁹⁾面がある。ローカル局は放送番組以外にも地域貢献をしているほか、評価の高い地域報道をしているローカル局であっても自社制作番組比率は必ずしも高くないケースもある⁽¹⁹⁰⁾。一方、自社制作番組比率が高い場合であっても、各地域に即した情報が放送されているとは限らない⁽¹⁹¹⁾。地域性の確保をめぐっては、放送事業者からの能動的な情報開示が必要であるという見解が見られるところ⁽¹⁹²⁾、自社制作番組比率にとどまらず、いかなる情報の公開が求められ得るかについては検討の余地があらう。

(181) 「若者のテレビ離れ、インターネット動画配信サービスの伸張等」といった要因により、特に地方における地上基幹放送をめぐる経営環境が厳しいことが挙げられる（岩坪 前掲注53, p.264.）。

(182) 大久保 前掲注(66), p.25. 生活圏・文化圏の違いから隣接地域であればうまくいくというほどに簡単ではない（例えば自治体ごとに立場が異なる問題もある。）という指摘もある（西正「マスメディア集中排除原則の在り方」『日経ニューメディア』1797号, 2022.4.20, p.4.）。一方、そもそも放送免許の分割の在り方について、各地の文化的・政治的・経済的な条件から方針を検討すべきものであり、県域である必要はないのではないかという議論もある（樋口 前掲注(73), p.291.）。

(183) 前述の認定放送持株会社（キー局によるローカル局の子会社化は平成 28 (2016) 年 12 月が初事例）のほか、平成 26 (2014) 年に導入された経営基盤強化計画の認定制度（現在は廃止され、認定特定放送番組同一化実施方針の制度が導入）は、認定の実績がなかった（岩坪 前掲注53, p.264.）。

(184) 村上 前掲注(5), p.333.

(185) 同上, p.190.

(186) 大久保 前掲注(66), p.24. また、放送番組同一化によって地域における放送局の系列を増やす（4 局化を目指す）ことも検討され得るのではないかと指摘もある（西 前掲注(82)）。

(187) 宍戸 前掲注(65)

(188) 大久保 前掲注(66), pp.24-25.

(189) 地元におけるイベントの開催などが挙げられている（マルチスクリーン型放送研究会 放送局有志「『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』」への意見」（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 回会合 資料 5-2）2022.2.16. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000793873.pdf>）。このほか、ローカル局の取組について、以下も参照。清水 前掲注(60), pp.43-56.

(190) 例えば、富山市議会の政務活動費不正をめぐる報道等で高い評価を受けているチューリップテレビの自社制作番組比率は 5.3% である。田玉恵美「多事奏論 ローカル局の未来 始まる弱肉強食 減る地域情報」『朝日新聞』2022.10.19; 日本民間放送連盟編 前掲注(68), p.595.

(191) 例えば、広域圏に含まれる都道府県について、番組内での言及に偏りがあることなどが指摘されている（脇浜紀子「放送の地域性確保を考える」『Nextcom』56号, 2023.Win, pp.25-27. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/nextcom/2023/56/2023_2/_pdf/-char/ja>）。

(192) 同上, pp.23, 27.

4 メディア環境の変化と集中排除規制

20世紀以降、表現の「送り手」と「受け手」が分離し、前者をマスメディアが独占するという傾向が見られた⁽¹⁹³⁾。従来のマスメディア集中排除原則は、マスメディアによる情報空間の独占・寡占を前提として、放送を中心とするマスメディアを対象に一定の介入を行うことで、情報の多様性等を確保しようとする政策の1つとして位置付けられる⁽¹⁹⁴⁾。しかし、近年では、インターネットを通じて、個人を含め伝統的なマスメディア以外の主体も情報発信を行うことが可能となっている。また、ソーシャルメディア、検索サービスなどの情報流通の媒介を行う者（媒介者）は、インターネット上の情報流通の在り方に対し、大きな影響力を有する⁽¹⁹⁵⁾。このようなメディア環境の変化を踏まえ、マスメディアの集中排除規制の在り方について検討の余地がある⁽¹⁹⁶⁾。

インターネットを通じて従来よりも多様な情報が発信され、伝統的なマスメディアの影響力が相対的に後退していることは、従来の集中排除規制・クロスメディア規制を撤廃・緩和する根拠となり得る⁽¹⁹⁷⁾。また、インターネットの普及を受けたマスメディアの経営への影響も各国（日本、オランダ）で規制緩和の理由とされてきた。一方、ドイツに見られるように伝統的なメディア以外の企業を含めた構造規制の検討が行われる例もある。

また、プラットフォーム事業者が公共の意見形成に影響力を有する⁽¹⁹⁸⁾ようになっており、放送を中心とした報道機関の多元性を確保することが、必ずしも知る権利に資する情報の多様性にはつながらないという見解も見られる⁽¹⁹⁹⁾。例えば、これまでは、提供主体や供給段階での多様性が主な問題となってきたが、インターネットの普及により、多くの情報が流通するようになったことで、公衆の目に届く段階での情報の多様性（露出の多様性（exposure diversity））が問題となっていると指摘される⁽²⁰⁰⁾。こうした中で、これまでのような構造規制にとどまらない対応も議論されており⁽²⁰¹⁾、欧州を始め諸外国では、プラットフォーム事業者

(193) 芦部信喜『現代人権論—違憲判断の基準—』有斐閣、1974、p.101。

(194) 曾我部真裕「「思想の自由市場」論の前提変容 マスメディアの役割再強化を」『Journalism』380号、2022.1、pp.38-43。

(195) 例えば、判例（Google 検索結果削除事件）は、「検索事業者による検索結果の提供は…（中略）…現代社会においてインターネット上の情報流通の基盤として大きな役割」を果たしているとする（最高裁判所第三小法廷決定平成29年1月31日 民集71巻1号63頁）。

(196) 堀木卓也「クロスオーナーシップ」武田徹ほか監修『現代ジャーナリズム事典』三省堂、2014、p.54。

(197) 一例として、FCCがクロスメディア規制を撤廃する際にもメディア環境の変化に言及している。Federal Communications Commission, *ORDER ON RECONSIDERATION AND NOTICE OF PROPOSED RULEMAKING*, FCC 17-156, 2017.11.20, pp.9818-9819. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-17-156A1_Rcd.pdf> 一方、インターネットの普及等によっては情報の多様性は直ちに確保されないとも考えられる（韓 前掲注(173)、pp.234-236.）。

(198) ドイツのメディア法で用いられていた支配的な意見形成力（Meinungsmacht）の概念を援用しつつ、①各市民（個人をどのコンテンツに誘導するか決定）、②報道機関におけるニュース価値の決定（利用者の行動データ等による影響）、③メディアエコシステム全体（ニュースの提供過程のプラットフォームへの構造的依存）の各段階でプラットフォームが影響力を有するようになっていないと指摘するものがある（Theresa Josephine Seipp et al., “Dealing with Opinion Power in the Platform World: Why We Really Have to Rethink Media Concentration Law,” *Digital Journalism*, 11(8), pp.1548-1552. <<https://doi.org/10.1080/21670811.2022.2161924>>）。

(199) *ibid.*, p.1555。

(200) 露出の多様性は、「視聴者がどの程度多様なコンテンツに触れ、その結果、多様なコンテンツを見つけ、発見し、消費しているかを指す」概念（Parcu et al., *op.cit.*(79), p.21.）。日本でも、故芦部信喜東京大学名誉教授が、「マスメディアの独占による情報の画一化、過少供給」の状況を論じていたことと対比して「情報空間の中心がインターネットにシフトして情報量が爆発的に増加する一方で、マスメディアの影響力が低下して価値ある情報の選別が困難になっている現状」を踏まえて、「知る権利の充足を目的に国家が介入する憲法上の要請」の存在を指摘するものがある（曾我部真裕「知る権利の「社会権的性格」をめぐる」高橋和之・長谷部恭男編『芦部憲法学—軌跡と今日的課題—』岩波書店、2024、p.256.）。

(201) Seipp et al., *op.cit.*(198), pp.1556-1561 では、プラットフォーム事業者の推薦システムの在り方、報道機関の資金源の多様化や、プラットフォーム事業者との交渉力の強化等を含む多様な対応が検討されている。

に対し、プロミネンス・ルール⁽²⁰²⁾など一定の情報供給を義務付ける例がある⁽²⁰³⁾。

EU加盟国を見ても、メディアの所有・集中に関する規制は伝統的メディアを中心としたものであり⁽²⁰⁴⁾、日本においても新たな情報環境における集中排除規制の在り方については中長期的な検討を要する⁽²⁰⁵⁾。情報の多様性確保等の政策目的に照らし、どのようなアプローチ⁽²⁰⁶⁾があり得るのか、構造規制としての集中排除規制にとどまらず、各種の手段との関係を踏まえて検討される必要がある。

おわりに

マスメディア集中排除原則については、その原則を維持しつつ、主にローカル局の経営維持の観点から、累次の規制緩和がされてきた。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の第一次の取りまとめでは、同一放送対象地域における連携を行う上でマスメディア集中排除原則の更なる緩和を求める具体的ニーズがあるか引き続き注視するものとされており⁽²⁰⁷⁾、今後も検討が続けられるものと考えられる。一方で、マスメディアの集中（放送と新聞の結合）が存在するかは必ずしも明らかではなく、これを明らかにした上で緩和を検討すべきという点が古くから指摘されてきた⁽²⁰⁸⁾。また、規制緩和が果たしてローカル局の経営を助けるものになっているのかという点も検討する必要がある⁽²⁰⁹⁾。

メディアを取り巻く環境は変化しているが、「国民の知る権利に奉仕するためのマス・メディアの多元性の確保に向けた方策は、現在では、憲法政策上の課題」⁽²¹⁰⁾とも指摘されるように、

⁽²⁰²⁾ 「表示・操作性等により、放送コンテンツが視聴者に視聴されやすいようにする取組」などと定義される（「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第2次取りまとめ（案）」（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（第16回）資料16-1）2024.6.24, p.27. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000953815.pdf>）。プロミネンス・ルールについて以下も参照した。水谷瑛嗣郎「メディア環境デザインとしてのプロミネンス・ルール—憲法的価値との接続を意識して—」『Nextcom』56号, 2023, Win, pp.30-37.

⁽²⁰³⁾ 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放送業界に係るプラットフォームの在り方に関するタスクフォース」の取りまとめでは、放送コンテンツのインターネット配信の推進に当たってはNHKと民間放送事業者の放送コンテンツの「アクセス性」・「一覧性」が確保できる環境を整備すべきとされており、同一の方向性を有する施策と考えられる。村上圭子「#423 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（3）「攻めの戦略」議論 本格化へ」『文研ブログ』2022.9.20. NHK ウェブサイト <<https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/2022/09/20/>>; 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「別添4 放送業界に係るプラットフォームの在り方に関するタスクフォース取りまとめ」『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（第2次）』2023.10.18, p.8. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000907438.pdf>

⁽²⁰⁴⁾ Parcu et al., *op.cit.*(79), p.204.

⁽²⁰⁵⁾ 曾我部真裕「「情報空間」に対する政策的介入としての放送制度について」（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第2回会合 資料2-2）2021.12.6, p.5. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000780863.pdf>

⁽²⁰⁶⁾ 曾我部真裕京都大学大学院教授は、今後考えられるアプローチを、①情報の多様性を確保するための政府規制を肯定する公益アプローチのうち、自主規制の促進を引き続き重視するアプローチ、②構造規制に加え直接規制を設け、独立行政委員会によってその遵守を確保するアプローチ、③放送事業者間の競争によって情報の多様性を確保する市場アプローチへの転換という3つの方向性に整理している（曾我部 前掲注⁽¹⁰²⁾, p.96.）。

⁽²⁰⁷⁾ 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 前掲注⁽⁷⁾, p.47.

⁽²⁰⁸⁾ 塩野宏『放送法制の課題』有斐閣, 1989, p.372.

⁽²⁰⁹⁾ 近年の構造規制の緩和は、ローカル局を中心とする放送事業者の経営基盤を強化し、放送の「多元性・多様性・地域性」を維持するという目標が掲げられてきたものの、必ずしも十分に活用されているとは言えないと指摘される（村上 前掲注⁽⁵⁾, pp.332-333.）。

⁽²¹⁰⁾ 宍戸常寿「放送の自由・放送制度とデジタル社会」高橋・長谷部編 前掲注⁽¹⁰⁰⁾, p.351.

集中排除規制という政策が目的としてきた価値は重要性を増している。もっとも、「多元性・多様性・地域性」の確保という基本的な理念のためにとり得る施策は、集中排除規制に限られず⁽²¹¹⁾、より直接的な規制、一般的な競争法上の規制などがあり得る。「多元性・多様性・地域性」の各価値の間にも緊張関係がある以上、その確保に当たっては、構造規制としての集中排除規制にとどまらず、これらの政策全体の中でのそれぞれの価値をいかに確保していくかという検討が必要となろう。

(こうたり ゆうたろう)

(211) EUにおける調査で、メディアの多元性を確保するための施策として調査対象になったものとして、資本規制、メディアの所有権の開示・報告、メディア企業の財務報告義務、広告部門に関する規制、メディアの多元主義に対する公的インセンティブ（助成）などが挙げられており、直接的な集中排除以外にも選択肢は多い（Parcu et al., *op.cit.*(79), pp.245-247.）。

巻末表 1 マスメディア集中排除原則の経緯

昭和 32 (1957) 年	テレビ局一斉予備免許が、具体的な数値を盛り込んだ支配の基準等を停止条件として大量・一斉に交付される（同年までに開局していた民間放送事業者（テレビ）は 5 社であったが、昭和 35 (1960) 年末までに 43 社まで増加）。
昭和 34 (1959) 年	「放送局の開設の根本的基準」（郵政省令としての効力を有する）改正。具体的な内容は、運用指針（通達）及び審査要領を策定し、それらに記載（支配基準：議決権割合 10%）
昭和 39 (1964) 年	臨時放送関係法制調査会答申書で法制化を提言（第 51 回国会提出の放送法改正案は成立せず）
昭和 42 (1967) 年	郵政省「テレビジョン放送用周波数の割り当て計画基本方針」及びチャンネルプランの修正を決定。UHF 帯を利用する 15 社に予備免許。民間放送事業者数（テレビ）は昭和 45 (1970) 年末までに 81 社まで増加
昭和 58 (1983) 年	郵政省が「未来型コミュニケーションモデル都市」（テレトピア）構想を発表するなど、政府による積極的なケーブルテレビ振興策。都市型ケーブルテレビの開設申請が相次ぐ。
昭和 59 (1984) 年	NHK 衛星試験放送が始まる（平成元（1989）年本放送）。民間放送では、平成 3 (1991) 年から有料放送が開始（BS：放送衛星）
昭和 61 (1986) 年	郵政省が「全国 4 局化」の方針を示す。1990 年代前半にかけ「平成新局」と呼ばれるローカル局が各地に誕生
昭和 63 (1988) 年	放送法改正に合わせ、放送局の開設の根本的基準に直接、集中排除原則の内容が規定される。
平成元（1989）年	放送法の改正で CS 放送（通信衛星）を可能とする「委託・受託」制度が導入される。平成 4 (1992) 年から CS テレビ放送が開始される。
平成 7（1995）年	放送対象地域が重複しない場合の支配の基準を議決権の 5 分の 1 以上に緩和
平成 15 (2003) 年	・ BS デジタル放送に関し、地上波事業者からの支配の基準を議決権の 2 分の 1 以上に緩和 ・ 放送政策研究会の報告書で「『多元性』、『多様性』、『地域性』をマスメディア集中排除原則によって引き続き達成すべき重要な政策目的とすることが適当」と指摘
平成 16 (2004) 年	・ 隣接 7 地域内の連携について、支配の基準を議決権の 3 分の 1 以上に緩和（省令改正） ・ 隣接特例（放送対象地域全てが、そのうちいずれか 1 の放送対象地域に隣接している場合において、議決権保有制限等の適用除外（合併も可能））（省令改正） ・ 経営困難特例（経営困難時には、支配可能）の導入（省令改正）
平成 17 (2005) 年	ライブドアによるニッポン放送株式の取得問題が発生
平成 19 (2007) 年	認定放送持株会社制度を導入する放送法の改正（認定を受けた持株会社が 12 までの地上基幹放送事業者を子会社として支配可能）
平成 20 (2008) 年	・ 放送局に係る表現の自由享有基準（総務省令）を制定 ・ テレビ局と FM ラジオ局の兼営が可能に
平成 22 (2010) 年	放送法の改正によりハード・ソフトが原則分離。集中排除原則の基本部分も法律本体に記載（支配基準は緩和）
平成 23 (2011) 年	「基幹放送の業務に係る表現の自由享有基準に関する省令」制定（前年の放送法改正に伴うもの。次の点は緩和された。） ・ ラジオ 4 局特例（放送対象地域の重複にかかわらず、ラジオ局 4 局まで兼営可能） ・ 異なる放送対象地域に関する支配基準の緩和（議決権割合：20% から 3 分の 1 に変更） ・ 地上デジタル放送に移行（東日本大震災の影響により、岩手県・宮城県・福島県ではアナログ放送終了が延期。翌年 3 月に全国でデジタル化が完了）
平成 26 (2014) 年	次の点を含む放送法改正 ・ 経営基盤強化計画の認定制度の導入（異なる地域でも同一放送番組を放送可能） ・ 認定放送持株会社の要件緩和（議決権の 3 分の 1 から 2 分の 1 までの範囲も保有可能に） ・ 役員等の定義の明確化・柔軟化等
平成 27 (2015) 年	「基幹放送の業務に係る特定役員及び支配関係の定義並びに表現の自由享有基準の特例に関する省令」制定（前年の放送法改正に伴うもの）
令和 5（2023）年	・ 地上基幹放送の異なる放送対象地域に係る規制の特例の創設（省令改正） ・ 認定放送持株会社傘下の地上基幹放送事業者における地域制限の撤廃（省令改正） ・ 特定放送番組同一化実施方針の認定制度の導入（経営基盤強化計画の認定制度に代わるもの）（法改正）
令和 6（2024）年	・ 特定放送番組同一化実施方針に係る特定役員の兼任（省令改正） ・ 認定放送持株会社の関係会社が実施する衛星基幹放送に関する条件の緩和（省令改正）

（出典）日本民間放送連盟編『民間放送 70 年史』2021；同編『民間放送 50 年史』2001；村上聖一『戦後日本の放送規制』日本評論社、2016；福田直記「マスメディア集中排除原則の源」『ソシオサイエンス』19 号、2013、pp.158-173；関係法令を基に筆者作成。

巻末表 2 マスメディア集中排除原則の概要

		地上波放送		衛星放送
		同一放送対象地域	異なる放送対象地域	
原則として禁止		・ 1 の基幹放送事業者が 2 以上の基幹放送を行うこと（兼営） ・ 基幹放送事業者が「支配関係」を有する者を通じて 2 以上の基幹放送を行うこと（支配）		
	議決権保有割合	1/10 超	1/3 超	1/3 超
	支配関係の基準	特定役員の 1/5 超		
	特定の役員の兼任	代表権を有する特定役員又は常勤の特定役員の兼任		
3 事業（ラジオ・テレビ・新聞）支配		3 事業を支配することの禁止	—	—
	複数局支配	ラジオ 4 局、テレビ 1 局 まで	ラジオ 9 局、テレビ 9 局 まで	地上基幹放送事業者以外（認定放送持株会社含む）：2K・4K 各 4Tp まで
	認定放送持株会社	—	認定放送持株会社は、複数の地上基幹放送事業者を子会社・関係会社とすることができる	地上基幹放送事業者： 【東経 110 度 CS】 2Tp まで 【BS】 原則禁止（認定放送持株会社の関係会社は 2K・4K について各 0.5Tp まで）
例外	認定特定放送番組同一化実施方針	基幹放送事業者に対する特定役員兼任割合が 1/5 超 1/3 以下の場合、支配関係に該当しないものとみなす。		
	経営困難特例	会社更生法の更生手続開始の決定を受けている場合等に該当する地上基幹放送事業者は、地上基幹放送事業者に該当しないものとみなす。		
	3 事業支配禁止の特例	ニュース又は情報の独占的頒布を行うこととなるおそれがないとき	—	—

(注) 特定役員：業務執行役員（株式会社では業務執行取締役、執行役等）及び業務執行決定役員（株式会社では取締役）（衛星放送の場合、後者中前者でない者が 1/3 以下の場合）は業務執行役員を指す。Tp は、「トランスポンダ」（中継器）の略。ラジオはコミュニティ放送を除く。
(出典) 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「放送の将来像と制度の在り方に関する論点整理」 2022.3.31, pp.28-30. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000805635.pdf>; 各法令を基に筆者作成。