

# 米国の放送メディアをめぐる所有規制の推移

－放送メディアの発展と規制緩和の論理－

上原 伸元

## はじめに

米国において、メディア所有規制をめぐる問題が揺れている。2003年6月に連邦通信委員会（Federal Communications Commission: FCC）が採択した新メディア所有規制が、2004年6月の連邦控訴裁判所の判決により、見直しを求められることになったのである。所有規制は、大枠で見た場合には、制度を規定する構造規制（structure regulation）に含まれるが、放送メディア市場において、メディア所有規制は、言論の多様性と産業振興のバランスを規定する重要な枠組みの一つといえよう。

## 1. 米国の放送制度の概観

米国の放送制度を議論する上で、有効な概念の一つとして頻繁に引用されるのが、Permissivismである。Permissivismは、国家主導のメディア・システムを規定した権威主義的モデルであるAuthoritarianismや、国民文化（言語、宗教、社会規範等）の保護と振興を目指し、公共放送を中心に据えた家父長的な温情主義的モデルであるPaternalismに対し、自由な経済活動によって言論の多様性の実現を目指す放任主義的モデルである<sup>1</sup>。

Permissivismの概念は、自由競争の促進によって、高品質かつ多様なコンテンツの提供といった放送メディアの多様性の実現を目指す。米国の放送メディア市場は、商業放送を中心に展開しており、放送事業者の事業活動を規制するFCCの規制制度も、政府と事業者の緊張関係の中で成立している。

現在、米国における放送分野の基本法令は、「1934年通信法（Communications Act of 1934）」と、同法の大幅改正部分を指す「1996年電気通信法

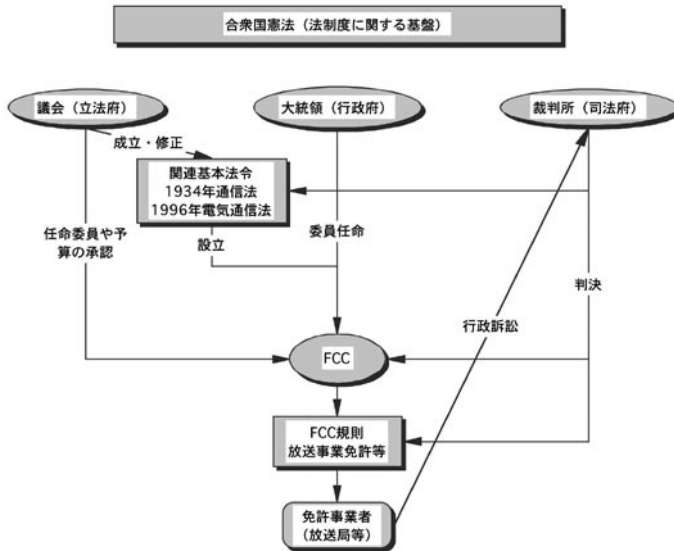
---

<sup>1</sup> Head, Sydney W., Sterling, Christopher H., Schofield, Lemuel B., Spann, Thomas and McGregor, Michael A. (1998) *Broadcasting in America*, Houghton Mifflin Company, pp. 396-397.

上原 伸元

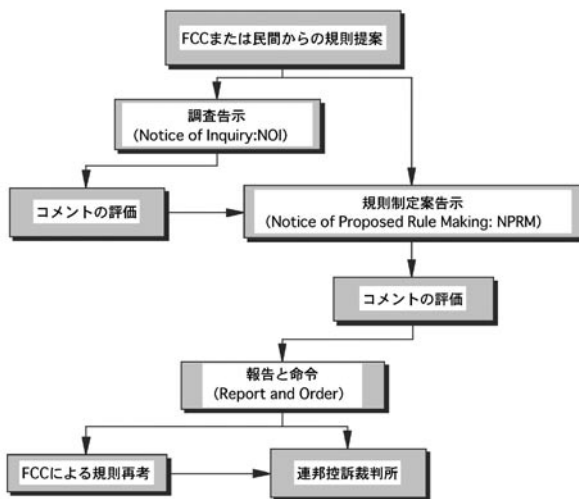
(Telecommunications Act of 1996)」によって構成されている。さらに具体的な事業活動を規定するFCC規則 (FCC Rule & Regulation) に関しては、FCC主導の下、「調査告示 (Notice of Inquiry: NOI)」とそれに対するパブリック・コメント (Public Comment)、さらにそれを踏まえた上での「規則制定案告示 (Notice of Proposed Rule Making: NPRM)」とそれに対するパブリック・コメントを経て、「報告と命令 (Report and Order)」によって制定される。しかし、このような過程を経て採択された規則も、連邦裁判所の判決により、覆されることも少なくない。2003年6月にFCCが採択した新メディア所有規制も、連邦裁判所の判決によって再考が求められることになったのである。

#### 米国における放送メディアをめぐる法制度の概要



出典：Head, Sydney W., Sterling, Christopher H., Schofield, Lemuel B., Spann, Thomas & McGregor, Michael A. (1998). *Broadcasting in America*. Boston: Houghton Mifflin Company, p.331.

FCC規則の制定過程



出典：Head, Sydney W., Sterling, Christopher H., Schofield, Lemuel B., Spann, Thomas & McGregor, Michael A. (1998). *Broadcasting in America*. Boston: Houghton Mifflin Company, p.337.

## 2. 所有規制の沿革

1920年にペンシルバニア州ピッツバーグで、ウェスティングハウス（Westing House）が設立したKDKAが定時放送を開始して以来、米国ではラジオ放送が普及していったが、放送局をめぐる所有規制が制定されたのは、1940年代に入ってからである。

### (1) 所有規制の制定

無線通信の政府管理の必要性から誕生したFCCだが、1930年代に入るまで、FCCは放送局の複数所有規制（Multiple Ownership）に関してそれほど関心を示さなかった。放送局に関する初の所有規制が制定されたのは1940年であり、商業FM局の複数所有を6局に規制することになった<sup>2</sup>。同年、FCCはテレビ局に対しても同様の規制を制定しており、テレビ局の複数所有

<sup>2</sup> Ginsburg, Douglas H., Botein Michael H. and Director, Mark D. (1991), *Regulation of the Electronic Mass Media*, West Publishing Co., p.181.

上原 伸元

は3局までとなったが、その後のNBC (National Broadcasting Co.) の請願の結果、1944年にテレビ局の複数所有は5局までに変更されている<sup>3</sup>。2年後の1946年、FCCはCBSの8局目のAMラジオ局の新規申請を拒否したことで、7局が事実上のAM局に関する複数所有の上限となったが、AM局の規制に関しては、所有局数のみならず、送信出力も配慮されることとなった。

## (2) 7-7-5局所有規制

1948年にFCCはAM局の複数所有規制 (AM局は7局、FM局は6局、テレビ局は5局) を正式に提案したが、最終的にAM局は7局まで、FM局は6局から7局へ、テレビ局は5局まで所有を認めることが正式に確定し、1953年に新たな所有規制が制定された。

新規則の制定に際し、FCCは、AM局については7局を所有する事業者が存在する現実をそのまま承認し、FM局については市場の成長性とAM局とのバランスに考慮して、所有規制を6局から7局に緩和する決定を行っている。テレビ局については、所有規制に関する従来の問題を検討した上で、現状維持に落ち着くことになった。ただし、1954年9月に、UHF局についてはVHFの半分として算定することを認めたため、UHFを含めた場合は、テレビ局は7局の所有が可能となった。

### 【所有規制の推移】

- 1940年 初の複数所有規制を制定 (FM局は6局、テレビ局は3局)。
- 1944年 テレビ局の所有規制を3局から5局へ
- 1948年8月 放送局の集中化を避けるために、FCCはテレビ局の所有規制を5局で維持、AM局を7局に、FM局は6局から7局に緩和した (当時、集中独占が問題となったのがCBSとParamountである)。
- 1953年11月 新たな所有規制が発効 (テレビ局は5局、AM局は7局、FM局は7局)。
- 1954年9月 UHFの発展を考慮し、FCCは所有テレビ局の2局がUHFなら、7局を所有することを承認。
- 1970年6月 FCCは、ローカル放送局とケーブルテレビ局の相互所有規制を

<sup>3</sup> 根岸哲 (1980) 「アメリカにおける放送の集中化とその規制」『放送学研究』32号、118頁。

制定。

米国の放送メディアをめぐる所有規制は、1940年代から50年代にかけてそのアウトラインが成立した。ラジオやテレビなどの放送メディアは、その後、急速に発展していったが、所有規制自体はその後、30年に渡って基本的な枠組みが変化することはなかった。

### 3. ファウラー FCC委員長時代の規制緩和

1980年代には共和党のレーガン政権が誕生し、レーガノミックスと呼ばれる経済の自由化政策が進められるが、放送メディア分野においても、ファウラー（Mark Fowler）FCC委員長の下、公正原則（Fairness Doctrine）の廃止に代表される大幅な規制緩和が進行する。

#### （1）所有規制の全廃案の提示

1984年にFCCは所有規制の見直しを発表するが、その理由として、ラジオやテレビなどの地上放送局の急激な増加や、ケーブルテレビ（Cable Television）やMDS（Multipoint Distribution System）等の多チャンネル・メディアの登場によるメディア環境の変化を強調している。FCCは、現行の7局所

放送局及びラジオ・テレビ台数の推移

年	AM局数	FM局数	TV局数	ラジオ台数	TV台数
	放送実施局			単位：100万	
1930	612	—	—	13	—
1935	605	—	—	30	—
1940	814	—	—	51	—
1945	943	53	9	60	—
1950	2,086	733	97	80	6
1955	2,669	552	439	115	33
1960	3,398	688	573	156	55
1965	4,009	1,270	586	228	61
1970	4,269	2,476	872	303	84
1975	4,432	3,353	952	413	120
1980	4,558	4,190	1,013	456	150
1985	4,754	4,888	1,194	489	180
1990	4,966	5,665	1,436	533	210
1995	4,923	6,778	1,520	—	—
2000	4,783	7,832	1,616	—	—

\*ラジオは、1950年に全米全世帯の96%に普及。

\*テレビは1950年で13%、1955年で68%、1990年で98%に普及。

出所:Broadcasting & Cable Yearbook 2001.Reed Elsevier Inc.

上原 伸元

有規制体制に変わる新たな「規則制定案告示 (NPRM)」の発表と、その後のパブリック・コメントを踏まえ、1990年に所有規制を全廃する方針を発表する<sup>4</sup>。しかし、大幅な規制緩和による市場の混乱に配慮し、新制度への移行期間として、全ての放送局の所有を12局に緩和することを決定した。また、ドーソン (Dawson) FCC委員の提案に基づいて、国内のテレビ局所有に関しては、全米テレビ所有世帯の25%のカバレッジに留める規制を新たに追加することになった。

## (2) 検討された議論

FCCは新規則制定に当たって、放送メディアの多様性は、全国及びローカル市場の何れにおいても、ケーブルテレビなどの多チャンネル・メディアや、新聞・雑誌などの印刷メディアも含めると多様性を十分に確保していると判断していた。

また、国内全体での放送局所有の寡占と、ローカル市場における言論の多様性の問題とは明確な因果関係はなく、全国レベルでの所有規制の撤廃は、言論の多様性を損なう危険性はほとんどないと結論づけたのである。

さらに所有規制の緩和による放送局のグループ化 (寡占) の進行については、メディア・グループやネットワークによる言論支配の確証の不十分さや、ローカル・ニュースへの介入の可能性の低さに言及しており、逆にグループ化に伴う経営合理化や人的資源の強化による放送サービス向上の可能性に言及している。

## 【所有規制の推移】

1984年12月 ファウラー FCC委員長は規制緩和政策の一部として、FCCは従来の所有規制 (テレビ局は5局、AM局は7局、FM局は7局) を、1990年に全廃するための移行期間として、新所有規制 (テレビ局が12局/UHF局を含まず、AM局は12局、FM局は12局) を提案。

1985年4月 新所有規制 (テレビ局は12局/UHF局を含まず、AM局は12局、FM局は12局) が発効。また、政策の再考の結果、所有テレビ局数を全米テレビ所有世帯の25%のカバレッジ以内とする規則が新たに追加され、所有規制に関する1990年の全廃方針は最終

<sup>4</sup> *Ibid.*, p.183.

的に撤回された。さらにUHF局はVHF局の1/2として算定されることになり、テレビ局の所有は14局まで認められることになった（内2局はマイノリティによる運営を義務づけ）。

1980年代に実施された所有規制の緩和は、経済分野の自由化と技術発展に伴うケーブルテレビ等の多チャンネル・メディアの登場を背景に進められたが、1980年代に制定された所有規制は、1990年代に急速に発展した情報通信産業と歩を揃える形で、さらに規制緩和が進められることになる。

#### 4. 「1996電気通信法」の成立と規制緩和

民主党のクリントン政権時の1996年2月に「1996年電気通信法」が成立した。情報通信産業の発展を目指して制定された同法と歩を合わせる形で競争環境の整備が進み、放送メディアの所有規制に関してもさらに見直しが行われることになった。

その結果、テレビ局の複数所有規制は、ローカル市場における複数所有規制を除いて廃止され、全国カバレッジでの所有規制<sup>5</sup>となった。また、ラジオ局の複数所有規制はローカル市場を除いて廃止された。なお、同法はFCCに対して「2年ごとの規制の見直し（*Biennial Regulatory Review*）」を規定しており、所有規制についても2年ごとに検討が行われることになった。「1996年電気通信法」の成立以降に議論となった所有規制は以下のとおりである。

##### （1）新聞／放送相互所有規則

同一地域内における日刊紙と放送局の所有を禁止する規則である。FCCは1998 *Biennial Regulatory Review Report*で検討を行ったものの、地域レベルで新聞社や放送局に代わる地域メディアは存在しないとして、公共の利益の観点から規制維持を決定した。しかし、地方テレビ局や地方新聞社は、経営合理化の観点から規制緩和を支持していた。

##### （2）全国カバレッジによるテレビ局所有規則

この問題はテレビネットワーク局<sup>6</sup>と地方テレビ局の間に大きな利害対立

<sup>5</sup> 1事業者により、全米テレビ所有世帯の35%までのテレビ局の所有が可能となった。

<sup>6</sup> ABC、NBC、CBS、Fox等に代表される放送送信のみならず、番組制作を行い、全米各放送局に番組供給を行う放送事業者。

テレビグループのランキング

ランキング	グループ名	視聴世帯
1	Viacom	39.5%
2	Fox	38.1%
3	Paxson	33.7%
4	NBC	30.4%
5	Tribune	28.7%
6	ABC	23.8%
7	Univision	21.0%
8	Gannett	17.5%
9	Hearst-Argyle	15.9%
10	Trinity	15.8%
11	Sinclair	15.0%
12	Belo	13.1%
13	Cox	10.1%
14	Clear Channel	8.7%
15	Pappas	8.1%

出所： *Broadcasting & Cable*, April 8 2002.

が存在する。ネットワーク局が所有規制（全米テレビ所有世帯の35%まで）の緩和と、自局によるカバレッジ拡大を志向しているのに対し、地方テレビ局は立場の弱体化を招くとして強く反対してきた。両者の対立を最も象徴的に反映しているのが、全米放送事業者連盟（National Association of Broadcasters: NAB）からの4大ネットワークの脱退であり、FCC規制をめぐる対立は、連邦控訴裁判所に持ち込まれることになった。

### （3）複数ネットワーク所有規則

テレビネットワーク局の複数所有が緩和された背景には、ケーブルテレビや衛星放送などの多チャンネル・メディアとの競争に対し、地上波の不利な状況を是正するという点と、4大ネットワーク（ABC、NBC、CBS、Fox）による新興ネットワーク（UPN、WB）の所有は、番組の多様性を損なう可能性は低いという認識がある<sup>7</sup>。

### （4）ケーブルテレビ／テレビ局相互所有規則

2002年2月の連邦控訴裁判判決により、ケーブルテレビ／テレビ相互所有規則を撤廃する方向でFCCは検討を行っているが、その一方で同一市場におけ

<sup>7</sup> ただし、4大ネットワーク間の合併は、競争と多様性の観点から問題があるとFCCはみている。



る多チャンネル映像番組配信事業者（Multi-channel Video Programming Distributor: MVPD）市場を独占する可能性が高いだけに反対論も根強い。

ケーブルテレビの普及率及び加入者数の推移

年	テレビ所有世帯	ケーブル普及率	加入者数
1984-85	8,490万	48.9%	4,150万
1985-86	8,600万	48.5%	4,170万
1986-87	8,750万	50.4%	4,410万
1987-88	8,870万	54.3%	4,810万
1988-89	9,050万	57.5%	5,200万
1989-90	9,220万	60.6%	5,580万
1990-91	9,300万	62.9%	5,850万
1991-92	9,220万	64.8%	5,970万
1992-93	9,310万	65.7%	6,120万
1993-94	9,430万	65.9%	6,210万
1994-95	9,540万	66.8%	6,370万
1995-96	9,590万	68.1%	6,530万
1996-97	9,700万	69.6%	6,750万
1997-98	9,810万	77.3%	7,590万
1998-99	9,950万	78.5%	7,800万
1999-2000	10,090万	79.6%	8,030万
2000-2001	10,240万	81.8%	8,380万

出所：Broadcasting & Cable, April 29 2002.

### 【所有規制の推移】

1996年2月 「1996年電気通信法」の成立により、連邦議会は所有テレビ局数による規制を廃止。所有局数を全米のテレビ所有世帯の35%のカバレッジ以内に緩和し、「2年ごとの規制の見直し」を行うことになった。

1999年8月 ローカル市場における所有規制を改正し、ローカル市場（同一地域）において1事業者がテレビ局を2局所有することが可能になった（ただし、同一地域に8局のフルパワーのテレビ局が存在する場合のみ）。

10月 ケーブルテレビの所有規制を緩和。ケーブルテレビをMVPDの一部とした上で、従来の加入可能世帯数から加入者数に計算方式を変更した上で、30%を上限とした。

<sup>8</sup> ケーブルテレビや衛星放送等の地上波以外の多チャンネル・メディアを指す。

上原 伸元

- 2000年 5月 FCCは所有規制に関する見直しを実施し、全米テレビ局所有規制に関し、35%の維持を決定した。しかし、Foxが告訴し、最終的にFox、NBC、Viacom、Time Warnerの訴訟が一本化された。
- 2001年 6月 FCCはテレビネットワーク規制を緩和。4大ネットワーク（ABC、NBC、CBS、Fox）による新興ネットワーク（UPN、WB）の所有が可能に。
- 2002年 2月 連邦控訴裁判所は、ローカル市場におけるケーブルテレビ／テレビ局の相互所有規制及びテレビ所有規制の見直しを指示する判決を発表。

「1996年電気通信法」成立以降に実施された所有規制の緩和は、情報通信産業振興政策の下、放送メディア分野においても競争政策が強化されている点を示している。多チャンネル・メディアが高い普及率を示すメディア状況において、地上放送のみが厳格な規制を課される従来の制度は急速にその存在理由を失いつつあった。

## 5. パウエルFCC委員長による所有規制の緩和

2003年 6月、FCCはメディア所有に関する新規則を採択した。2003年に採択された新規則は、基本的には「1996年電気通信法」に規定された「2年ごとの規制の見直し」に基づいたものだが、FCCの歴史の中でも最も包括的な見直しの一つとされている。

こうした大幅な見直しが行われた背景には、先述のとおり、FCCのメディア所有規制をめぐる政策が、多チャンネル・メディアに代表されるメディア市場の急激な変化に対応していないとして、放送事業者から批判されてきた現状がある。

### (1) ローカル市場におけるテレビ局所有規制の緩和

FCCはローカル市場における従来のテレビ局複数所有規制は、多様性の実現及び競争促進の観点から再検討の必要があると判断し、一定の条件下<sup>9</sup>で、従来の所有の上限である2局から3局に緩和した。

### (2) 全米カバレッジによるテレビ局所有規制の緩和

全国レベルでの所有規制に関しても、従来の35%から45%に緩和したが、

その背景には、連邦控訴裁判所判決の影響や、大手メディア・グループが既に35%を越えてテレビ局を所有しているという現状がある。FCCは、全米レベルにおける所有規制の存在は、地方テレビ局が系列ネットワークを選択する際の優位性維持や、ローカリズムの実現に貢献しているとみるが、その一方で現行の規制数値(35%)は、ローカリズムと市場競争という両者のバランスを考慮する際に適切な数値ではないという判断を下した。

### (3) 相互所有規制の緩和

これまでローカル市場において禁止されてきた新聞社一放送局/ラジオ局一テレビ局間の相互所有規制の禁止規則に代わり、相互所有の上限規則(Cross-Media Limits: CML)が導入されることになった。FCCは規則改正の根拠として、都市部のニュース・メディアの多様性や、各メディア間競争の進展をあげているが、特定事業者によるローカル市場の独占を防止するため、多様性の問題に慎重な配慮を示した規則となっている<sup>10</sup>。

### 【所有規制の推移】

2003年6月 FCCが新メディア所有規制を採択。

9月 連邦控訴裁判所が新規規則の施行停止を命じる判決を下す。

11月 連邦議会上院において全国カバレッジによるテレビ局の所有規制を新規規則の45%から39%に引き下げる修正条項が成立。

2004年6月 連邦控訴裁判所がFCCに対し、新規規則の見直しを求める判決を

<sup>9</sup> ・5局以上のテレビ局がある都市では、1事業者によってテレビ局2局の所有が可能(ただし、同市場の視聴率で上位4位までのテレビ局の所有は1局のみ)。

・18局以上のテレビ局がある都市では、1事業者によってテレビ局3局の所有が可能(ただし、同市場の視聴率で上位4位までのテレビ局の所有は1局のみ)。

・所有テレビ局は、商業局、非商業局の両方が算定される。

・11局以下のテレビ局しかない都市で、同市場の視聴率で上位4位以内に位置するテレビ局同士が合併を希望する場合は、FCCが事実ごとに検討した上で判断を下す。

<sup>10</sup> ・3局以下のテレビ局しかない都市では、テレビ局、ラジオ局、新聞社の相互所有は認められない。

・4～8局のテレビ局がある都市では、以下の条件で相互所有が認められる。

①日刊紙が1紙、テレビ局が1局、ラジオ局が所有規制の上限の半分(ローカル市場におけるラジオ局所有の上限が6局なら3局まで)。

②日刊紙が1紙、ラジオ局が所有規制の上限(テレビ局は含まず)。

③テレビ局が2局(ローカル市場におけるテレビ局の複数所有が認められる都市の場合)、ラジオ局が所有規制の上限(日刊紙は含まず)。

なお、テレビ局が9局以上の都市は、新聞社一放送局、ラジオ局一テレビ局の相互所有禁止規則を廃止。

下し、メディア所有規制の緩和は先送りに。

パウエルFCC委員長によって推進された所有規制の緩和は、多チャンネル・メディアに対する地上放送局の競争力の強化という側面が色濃く表れている。もはや、放送関連メディアは地上放送のみではなく、言論の多様性の問題に関しても、放送関連メディア市場全体で検討すべきだという認識が高まっているのである。

### おわりに

2003年6月に採択された新メディア所有規制は、ブッシュ大統領の共和党政権の下、規制緩和を推し進めるFCCの方針を色濃く反映した政策だったが、その一方で放送関連メディア市場における多様性を損なうという批判も根強く、放送事業者のみならず、様々な関係者の議論を巻き込んだ末に成立した規則である。

最終的には、2004年6月のフィラデルフィアの連邦控訴裁判所の見直し判決を受けて、2005年1月にFCCが連邦最高裁判所への上告を断念したことで規制緩和は仕切り直しとなったが、Permissivism的な制度とみなされがちな米国の放送メディア政策においても、言論の多様性の問題をめぐっては、慎重な議論が展開されていることを如実に示す結果となった。

### 【参考文献・資料】

- 古城ゆかり (2002) 「米メディア業界の再編加速か」『放送研究と調査』2002年4月号
- 根岸 哲 (1980) 「アメリカにおける放送の集中化とその規制」『放送学研究』32号
- Head, Sydney W., Sterling, Christopher H., Schofield, Lemuel B., Spann, Thomas and McGregor, Michael A. (1998) *Broadcasting in America*, Houghton Mifflin Company.
- Ginsburg, Douglas H., Botein, Michael H. and Director, Mark D., (1991) *Regulation of the Electronic Mass Media*, West Publishing Co.
- Federal Communications Commission (2000) *Biennial Regulatory Review 2000 Staff Report*, September 18, 2000.

[付記] 同論文は、日本マス・コミュニケーション学会・2002年度春季大会（新潟大学）の発表原稿を基に加筆修正を行ったものである。