

Title	2003年のメディア所有規制の緩和とローカリズムの確保： 全米テレビ局複数所有規制の緩和を中心に
Sub Title	
Author	小林, レミ(Kobayashi, Remi)
Publisher	慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所
Publication year	2012
Jtitle	メディア・コミュニケーション：慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要 (Keio media communications research). No.62 (2012. 3) ,p.173- 188
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1121824X-20120300-0173">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1121824X-20120300-0173</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 2003年のメディア所有規制 の緩和とローカリズムの確保

——全米テレビ局複数所有規制の緩和を中心に——

小林レミ



## ▶ はじめに

1996年電気通信法（Telecommunications Act of 1996, 以下1996年通信法<sup>①</sup>）の成立以降、ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権下でのマイケル・パウエル（Michael Powell）の連邦通信委員会（Federal Communications Commission, 以下FCC）委員長就任により放送分野での所有規制は、これまで以上に緩和されることとなった。

熱心な自由競争主義の信奉者であるパウエル委員長の下、FCCは2003年6月2日に1996年電気通信法 § 202(h)<sup>②</sup>に基づき、メディア集中に関する所有規制の見直し（以下、2002年隔年見直し）（FCC 2003a）を決定した（公表は7月2日）。1996年電気通信法 § 202(h)は、規則が公共の利益に資するものかどうかを隔年で再考し、既存の規則が有用でない場合には修正若しくは廃止することを要求するものである<sup>③</sup>。この規定に沿って、FCCは放送所有規制を20か月にわたって見直した結果について、3（共和党系委員）対2（民主党系委員）で採択され、新しい放送所有規制が実行されることとなった。この見直しは、放送規制に包括的な規制緩和をもたらしたといわれているが、特に全米テレビ局所有規制（National Television Station Ownership, 以下NTSO）の緩和は、公共の利益確保の観点からもFCC、議会、放送産業のみならず、司法、市民（および市民団体）を巻き込んだ論争的となり、2004年のプロメテウス（Prometheus）裁判の判決<sup>④</sup>や議会による法案により、その規制緩和の方向性は転換を余儀なくされた。

Krasnow et al. (1982)によれば、政策策定過程における影響力、情報、接触の優先的チャネルは、FCC、被規制産業、議会にあり（Krasnow et al. 1982: 135）、1996年通信法の成立過程においては、議会および被規制産業、特に4大ネットワークが中心的存在であったが、2002年隔年見直しについては、FCC、被規制産業、議会のような中心的アクターだけでなく、司法、市民も政策策定過程に参加、行き過ぎた規制緩和に一定の歯止めをかけるのに大きな役割を果たした。

本稿では、2002年隔年見直しから2004年以降のローカリズム・タスク・フォース

脚注

1. Telecommunications Act of 1996, Public Law No: 104-104, 110 Stat. 56.  
2. Telecommunications Act of 1996 § 202(h)  
3. 「隔年での見直し」は2004年歳出予算法により「4年毎の見直し」

に修正された。（Consolidated Appropriations Act, 2004, Pub. L. No. 108-199 § 629, 188 Stat. 3, 99.）

4. Prometheus Radio Project v. FCC, 373 F.3d 372.

(Localism Task Force) 設置までの期間を分析対象とし、この期間での NTSO をめぐる政策過程におけるアクターの行動を中心に分析する。また、2002 年隔年見直しにおける NTSO の緩和については、ローカリズム確保の観点からも論争的となっていることから<sup>5)</sup>、特にローカリズムの議論も併せて分析を試みる。

## ▶ 1 放送におけるローカリズム

### (1) ローカリズムとは

米国の放送政策において、重要な政策理念のひとつとして挙げられるローカリズム (Localism) は、米国という国の成り立ちと密接なかわりを持っており、その確立から今日に至るまで、多様性、競争という理念とともに放送政策に大きな影響を与えてきている。

米国は周知のように、日本や英国のような中央集権国家とは異なる国家体制 (連邦制国家) をとっており、各州 (地域) に対して強力な統治権が付与されており、また各地域の特性といったものが重要視されている。米国は、もともと州という単位が独立した主権国家のようなものであり、それが諸外国との通商や防衛のために州の枠を超えた政策の必要性に迫られ、合衆国憲法の創設により、連邦制の国家形態をとることになった。その後連邦政府の権限が強化、拡大されたものの、それでもなお州の権限は依然として強大であり、その地域の独自性を維持している。このことは、米国憲法修正第 10 条において「連邦は同憲法によって委任されている権限のみを有し、委任されていない権限は特別に禁止されていない限りすべてが州 (または人民) に留保される」と規定されている<sup>6)</sup>。

ローカリズムの概念はこのように政治的な背景と深い関係を持つ概念であるが、他の分野、コミュニケーション分野においてもその概念は取り入れられている。

放送政策にローカリズムが取り入れられるより以前に、コミュニケーション分野でのローカリズムについての議論がなされたのは、議会がローカルの新聞に対して郵便料金を優遇する制度を制定した 1790 年代後半のことである。

これは大都市の出版社に対して、新聞の配達距離に応じて異なる郵便料金を課したもので、都市部の大きな出版社との競争からローカルの小規模な新聞を守るための措置であり、この議論の中心は、「情報の最大の販路」と「弱小ローカル出版の価値」との対立である (Napoli 2001: 373-374)。

当時の情報発信の担い手は新聞であったが、その後重要な情報発信媒体となった放送においてもローカリズムの確保が重要視されるようになり、放送におけるローカリズム (Broadcast Localism) は、FCC の放送政策において展開、確立されていった。

ローカリズムについての研究には Napoli (2001) や Stavitsky (1994) などがあり、Napoli (2001) ではローカリズム原則が放送政策の策定過程に取り入れられていった過程について概観しており、Stavitsky (1994) は米国の公共ラジオ放送におけるローカリズム概念の変化を取り上げている。近年の研究では、メディアやコミュニティの多様化などの観点から分析を行っている研究 (Napoli 2006) などもある。

### (2) 放送におけるローカリズム

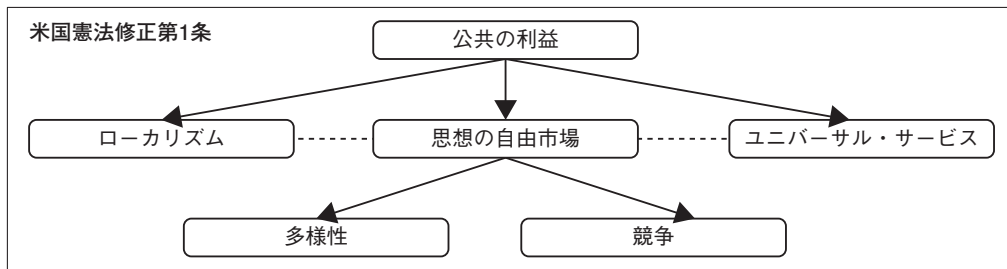
米国の放送制度は、商業放送を中心として発展し、その放送政策においては 3 つの放送理念が政策策定・実施において重要な役割を果たしてきた。Napoli (2001) は、コミュニ

#### 脚注

5. 少数のテレビ放送事業者によって地上波テレビ放送市場の寡占化が進めば、番組内容に各地域の特性が反映され難くなるという観点から、

NTSO とローカリズム確保の関連性は強いものである。  
6. 米国の連邦制度について、詳しくは金子 (1977) を参照のこと。

図 コミュニケーション政策における基本理念モデル



(出所) Napoli (2001) p22.

Figure  
&  
Table

ケーション政策の基本理念を図のように整理している。

このモデルによれば、公共の利益の下には3つの理念、ローカリズム、思想の自由市場、ユニバーサル・サービス (Universal Service) があり、思想の自由市場は競争と多様性によって構成されている (Napoli 2001: 21-27)。競争と多様性は指標によってある程度の計測は可能であるが、ローカリズムは、番組内容、ローカル人材の活用、ローカルの文化・政治・経済など広範囲に関わるもので、その健全性を測るには、競争や多様性のようである程度コンセンサスの得られた指標がなく、測定方法が難しい。

では、具体的に、放送におけるローカリズムとはどのようなものか。例えば、グロリア・トリスターニ (Gloria Tristani) 元 FCC 委員は、「放送制度の基盤となるもの」であるとし、「ローカルな論点を取り上げ、ローカルニュースをレポートし、ローカル番組を制作し、ローカルの意見を表現する手段」であると位置づけているが (Tristani 1998)、本稿では、放送におけるローカリズムの理念を「放送事業者が免許を与えられたローカルコミュニティおよびそのローカルコミュニティの視聴者の利益の実現」とし、「ローカル放送局による、ローカルコミュニティおよびそのコミュニティにおける視聴者のニーズに応える番組制作・提供」と捉えることにしたい。

このローカリズムの理念は、ハード面においては、無線通信 (ラジオ・テレビ放送) の電波配分原則に影響を与え、全米の各コミュニティに放送サービスを行き渡らせた。ソフト面からは 1946 年のブルーブック (FCC 1946) や 1960 年の政策文書 (FCC 1960) のような番組政策に強い影響を与えている。

一方で、今日の技術の発展とともにケーブルテレビや衛星放送、インターネットといった新しいメディアが登場したことにより従来の地上波 TV の存在意義が薄れるとともに、ローカリズム自体の存在意義も問われるようになった。インターネットなど、新しいメディアによって地理的な制約にとらわれずに「コミュニティ」という概念を拡大させ、ローカリズム概念を発展させようという議論がある (Napoli 2001: 217-223)。しかし、ローカリズムは米国の社会的・文化的なルーツに根差した理念であり、数十年に渡り米国の放送の支柱的理念として存在してきた。多様な文化的・政治的・経済的背景をもつそれぞれの州の集合体である米国では、その州や地域の特性が重んじられており、1934 年通信法 (Communications Act of 1934, 以下 1934 年通信法) § 307(b)<sup>7)</sup> に根拠が求められる<sup>8)</sup> よ

脚注

7. 「委員会は、免許並びにその変更および更新の申請を審査する際には、免許に対する必要性がある限りにおいて、無線業務の公正、効率的かつ公平な分配を諸州およびコミュニティにもたらすように、免許、周波数、運用時間および出力を各州、コミュニティに分配する」

8. ローカリズムは 1934 年通信法 § 307(b) に根拠が求められるも

のであるが、実際には、ローカリズム、ローカル (Local) という言葉が法において明文化されているわけではないが、その代わりに裁判所がある程度、FCC の政策目標としての価値を与えている (Jackson Broadcasting v. Television Corporation v. FCC 1960, Jupiter Associates, Inc. v. FCC 1969, Pasadena Broadcasting Company v. FCC 1977)。

うに、1934年通信法における基盤的理念である (Silberman and Tobenkin 2001: 471)。

放送事業者は免許を付与されたサービスエリアにおける、ローカルコミュニティの利益に資するような番組編成を行うよう取り組まなければならない。それゆえ上述のような電波配分や番組内容規制とともに、構造的にも4大ネットワークといった全国的な放送事業者によるメディア支配を避けるためにメディアの集中排除規制(所有規制)が設けられ、ローカリズムと多様性の確保が図られてきたのである。

## ▶ 2 2003年のメディア所有規制の緩和に至る過程

### (1) 1996年通信法

情報通信産業を取り巻く環境は、1980年代以降、新しい技術の出現やケーブルテレビ、パソコンの普及などにより大きく変化した。しかしながら、情報通信産業に対する法律は、1934年にラジオ・テレビといった放送、電気通信(電話)を対象とした1934年通信法が成立して以来、1996年に改正されるまで、その後の新しい技術やメディアに対応した改正が行われず、情報通信産業は成立当時の放送・通信という枠組みの下にあった。情報通信産業をはじめ、議会も技術革新により変化した市場に対応可能な法律を求め、1980年代後半より審議が行われてきたが、議会の委員会間や業界間での対立で、1934年通信法の抜本的な改正は見送られ、ようやくその作業に着手するのは、情報スーパーハイウェイ構想を公約に掲げるクリントンが大統領に就任してからのことであった。ビル・クリントン(William "Bill" Clinton)と当時副大統領であったアル・ゴア(Albert "Al" Gore, Jr.)は、1993年2月に全米情報基盤(National Information Infrastructure, 以下NII)イニシアチブを、同年9月に「全米情報基盤行動アジェンダ」(National Information Infrastructure: Agenda for Action)を表明し、NII構想に政府として取り組むことを明らかにした。ここでは、政府自身によってではなく、民間の投資によって全米規模で高度情報通信網を社会基盤として整備することを目指した。そのために、1934年通信法を包括的に修正する法案を1994年末までに成立させることを行動目標として掲げ、長距離電話、地域電話、放送、ケーブルテレビといった業界ごとの規制の垣根は情報の流通を妨げるとして規制を緩和し新規参入を促進すれば、民間部門からの投資は促進されるだろうとしていた。このNII構想の下、1993年初めより9か月にわたる協議を経て、下院司法委員会とエネルギー・商務委員会は、包括的な法案提出へと至った。

1996年通信法では情報スーパーハイウェイ構想を背景に、特に通信、ケーブルテレビに関する論争が中心となっていたが、メディア所有規制にとっても、NTSOの緩和を巡る議論や隔年での所有規制の見直しを求める§202(h)の導入など、2003年の大幅なメディア所有規制緩和への流れのスタート地点ともいえる重要な出来事であった。

ケーブルテレビやDBS(Direct Broadcasting Satellite:直接衛星放送)等のニューメディアとの競争にさらされていたABC, CBS, FOX, NBCといった4大ネットワークおよび規制緩和を推進する共和党議員はNTSOの緩和若しくは撤廃を求め、一方、4大ネットワークの系列局および民主党議員は多様性、ローカリズムの確保を掲げ規制緩和・撤廃に対抗していた。

結果的に、4大ネットワーク・共和党議員は、1996年電気通信法下でのNTSO撤廃には失敗したものの、25%から35%という上限の緩和、局数制限の撤廃という結果を得たが、それには満足せず、FCCに上限を撤廃するか、正当化するかの決定を委ねる条文、§202(h)を盛り込んだ。この条文の挿入により、NTSOを含む1996年電気通信法で緩和・撤廃に至らなかった規制に対して、長期的に、1996年通信法に残された規制に対して引き続き異議を申し立て、緩和・撤廃に持ち込み得る機会を得たのである。

## (2) 1998年見直し

1996年通信法成立後、民主党系のビル・ケナード（William “Bill” Kennard）FCC委員長の下、1998年に最初の見直しが同法 § 202(h)に基づき行われ、同年3月13日に公表された調査告示（Notice of Inquiry, 以下 NOI）（FCC 1998）により以下の6つの所有規制についての見直しについてのコメントが募集されることとなった<sup>9)</sup>。

### (1) 1996年通信法で改正された規制

- ① NTSO
- ② ローカルラジオ局所有規制
- ③ 二重所有規制

### (2) 1996年通信法で維持された規制

- ① VHFのディスカウント
- ② 新聞／放送の相互所有規制
- ③ ケーブルテレビ／TVの相互所有規制

NOIにおいては、上記6点の規制について、これらの規制を変更した場合、メディア市場の構造や競争、多様性に対する影響を検証し、規制をそのまま維持すべきか、修正すべきか、若しくは撤廃すべきかどうかについてのコメントを求めた。ここでFCCは、①番組配信市場、②全米／ローカル広告市場、③番組制作市場というテレビ放送に関連した市場セグメントについて、そこでの競争状況と、多様性についてケーブルテレビ、ラジオ、新聞といった地上波TVの代替になるようなメディアを含めて①見解（viewpoint）の多様性、②媒体（outlet）の多様性、③情報源（source）の多様性の3つの多様性を促進できるかどうかについて分析を行うとしている。

NTSOについては、1996年通信法 § 202(c)(1)において放送局数制限は撤廃され、視聴可能世帯率は25%から35%に緩和された。1996年通信法成立後（1996-1997年）の全米TV市場上位25位における4大ネットワークの視聴可能世帯率はそれぞれ、FOX（22.0%→34.8%）、CBS（31.6%→30.9%）、NBC（23.2%→26.5%）、ABC（24.1%→24.0%）となっており（FCC 1998）、特にFOX、CBSについては30%を超えており、メディアの集中状態が見られる。このような市場の状態を鑑みて、全米TV所有規制が公共の利益にとって必要か否か判断を行うことになった。

このNOIに対する報告と命令（Report & Order, 以下 R&O）（FCC 2000）が、2000年5月26日に採択（2000年6月20日公表）され、NTSOおよびケーブルテレビ／放送相互所有規制については<sup>10)</sup>、1999年8月5日に公表されたR&O（FCC 1999）で、ローカルテレビ局所有規制とone-to-a-market規則<sup>11)</sup>を緩和すると決定したため、その決定による競争と多様性への効果を見極めてから、規制の修正、撤廃について再考するというところで、現段階ではこれらの規制はなお公共の利益に資するものとして維持を決定した<sup>12)</sup>。

ここでは、§ 202(h)が、FCCに対して放送の所有規制が競争の結果として公共の利益に必要などうかを決定することを求めており、それ故、FCCによる見直しを競争的問題だけに制限するのではないか、FCCによる分析は、多様性についての考慮が欠けている

## 脚注

9. なお、ローカルテレビ市場での複数所有規制（duopoly rule）、ラジオ／テレビの相互所有規制（one-to-a-market rule）、新聞／ラジオの相互所有規制については、既に別の手続きで規制の見直しが行われているため、1998年見直しには含まれていない。  
10. ネットワークの二重所有規制、新聞／放送相互所有規制、ローカルラジオ所有規制についてはさらにNPRMを提示することを決定した。  
11. メディア相互所有規制についてFCCは、1970年にFCCが同

一市場にサービスを提供しているテレビ局とラジオ局の相互所有を禁止している（One-to-a-market規制）。  
12. Turner, Turner II判決（Turner Broadcasting System, Inc. v. F.C.C., 512 U.S. 622(1994), Turner Broadcasting System, Inc. v. F.C.C., 520 U.S. 180 (1997)）において、裁判所は、FCCによる放送サービスの規制は競争と多様性を促進することにある、として支持している。

のではないかというコメントがいくつか寄せられたが、FCCは多様性と競争の両方が公共の利益基準の重要な構成要素であり、FCCによる見直しは競争と同様に多様性の問題を考慮すべきであるため（FCC 2000: par.8）、1984年とは異なり、競争の観点からのみの見直しではないということを強調している。

NTSO上限の緩和に関しては、ネットワークにとって、系列局を増やすというよりもネットワークの意見・番組を拡大させることによってネットワークの交渉力を強めることになるとしており、結果として競争、多様性を損なうことになると危惧を示している<sup>13)</sup>。

ネットワーク系列局連合（The Network Affiliated Stations Alliance, 以下NASA）も、NTSOは、系列局が免許を受けたローカルコミュニティの利益に合う番組作りを推進するためにネットワークとその系列局のバランスを保つ、不可欠なメカニズムだと主張している。ネットワークは経済的利益の追求とそれを達成するための効率性に基づいた行動をとり、独立して所有された系列局はそれに対して重要な抵抗勢力の役割を果たすものである。系列局はネットワーク番組の放映をやめるか、免許を付与されたローカルコミュニティのニーズや利益に応える他のソースからの番組を放映するかを決定する権利を持っているからである。FCCとしては、上記のような考えに基づき少数のネットワークが公共の利益に資するとは捉えておらず、初回の見直しは4大ネットワーク側にとっては好ましい結果とはならなかった。その内容は、ケナードFCC委員長が§202(h)はFCCが修正を必要だと判定した規則についてのみ見直すことを求めていると主張した（Cable World 2003a）ように、大きな修正や、規制の撤廃は行われず、ネットワークは司法の場に決着を求めることになったのである。次項では、FOXがFCCに対してNTSOの見直し（緩和・撤廃）を求めた裁判に関して概観する。

### （3）NTSOに関する見直し結果に対する反応

1998年見直しにおいてFCCは、

- ①最近行われたローカルテレビ局複数所有規制（Local Television Station Ownership, 以下LTSO）（FCC 1999）の変更による影響を観察する必要がある
- ②NTSOを35%まで緩和した影響について観察する必要がある
- ③ローカルコミュニティへのサービスを提供する系列局とネットワーク間の交渉力のバランス維持が必要である

という理由を挙げ、NTSOの維持を決定した。このNTSOを維持するというFCCの決定によるFOXとViacomへの影響は、直接的且つ差し迫ったものであり、ViacomによるCBSの買収によって全米視聴可能率は41%に達していた。

FOXらネットワークは、NTSO（およびケーブルテレビ／放送局相互所有規制（Cable/Broadcast Cross-Ownership: CBCO））について、FCCによる1996年通信法§202(h)に基づく1998年見直しは、現在の放送市場における競争状態についての分析を行っておらず、2つの所有規制について維持を正当化する合理的な理由がないとしてFCCを提訴した<sup>14)</sup>。

FOXは、市場において競争を損なうような不当な市場支配力を持っている証拠はないと主張、市場に対する悪影響についての何らかの具体的な証拠のない数字だけで上限維持を支持するのは不当だという主張を展開した。

#### 脚注

13. 1998年見直しにおいては、競争と多様性に言及しているが、少数のネットワークによる寡占化が進めば、地域独自の番組の減少、質の低下につながる可能性があるため、ローカリズムも損なわれることになる。

14. Fox Television Stations, Inc. v. F.C.C., 280 F.3d 1027 (2002). rehearing granted, 293 F.3d 537 (D.C. Cir. 2002). LTSOについては、シンクレアが同様の裁判を起こしている（Sinclair Broadcast Group, Inc. v. FCC, 284 F.3d 148 (D.C. Cir. 2002)）。

裁判所は、FCCが多様性、ローカリズムを含む「公共の利益」を放送規制の基本目標とすることについて認めた上で、FCCが多様性やローカリズムを促進するためにNTSOを維持する合理的な決定を下したかどうかについて言及した。FCCが挙げた上記の3つの理由について、裁判所はテレビの視聴可能世帯率やネットワーク系列のシェア等を記載しただけで、決定を正当化できるような市場における競争状況の詳細な分析を提示していないことを指摘している。また、グループ所有ではない放送局がネットワークよりもローカルコミュニティのニーズに応えたり、ローカル番組に収益をより割り当てるということを示す証拠はなく、多様性は無関係であるとした1984年のR&O（FCC 1984）とはなぜ同じ観点で検討していないのかについても合理的な説明がなされていないことも指摘している。

また、FCCは、議会が設定した当初の35%に従うことが求められたと主張しており、これは、上下院が50%までの緩和を拒否し、下院議員のエド・マーキー（Edward "Ed" Markey、共和党-マサチューセッツ州）による議会の35%上限の選択は長年にわたる問題を決着するものだというコメントによるものである。裁判所は、この件について、上限35%はFCCが規制の見直しの必要性を検討する出発点であり、§202(h)自体はFCCに所有規制が公共の利益に必要なかどうかを決定することを要求しており、調査を行わずに1996年の議会の35%の選択に従うのはこの継続義務の不履行であると述べている。また、一人の議員が法律の明確な意義を変更することはできず、さらにこの場合、マーキーは条項を解釈したものではなく、競争状況が必ずしも規制の変更を保証するものではないという彼自身の考えを述べただけであるとしている。

上記から、裁判所は、FCCの1998年見直しにおけるNTSO維持の決定は、「曖昧かつ気紛れである」と結論付け、FCCは次の見直しにこの判決を反映することになった。

### ▶ 3 2002年見直しとメディア所有規制の大幅緩和

#### (1) 2002年見直し

FCCは、1996年電気通信法 §202(h)に基づき、メディア所有規制の見直しを開始し（FCC 2002a）、2003年6月2日に3（共和党系委員）対2（民主党系委員）で採択、同年7月2日、FCCは所有規制に関する2002年の隔年見直しの結果（FCC 2003a）を公表した。

ここでFCCは、通信政策の目標は、多様性、ローカリズムの確保、競争の促進であると設定、新しいメディア所有規制の採用により、多様性、ローカリズムが確保され、競争が促進されることを期待した。見直しが行われたのは、①NTSO、②ネットワークの二重所有規制、③LTSO、④ローカルラジオ局所有規制、⑤ラジオ／テレビ局相互所有規制、⑥新聞／放送局相互所有規制、の6つである。これらの規制についての変更内容は、表のとおりである。

この見直しのうち、NTSOおよびLTSOについては、所有規制についてのコロンビア巡回区連邦控訴裁判所（D.C. Circuit）による従前のFOXおよびシンクレアの判決によりFCCに規制の再考が求められており、その内容も含まれている（FCC 2003a: par.1）。

NTSOについては、1941年以来、FCCはテレビ放送局の全米市場における所有を制限してきたが、市場の変化を鑑み、何度か所有の制限を見直してきた。

1984年には、12局という局数制限は多様性や競争を促進していくのに必要ではないとみなし、FCCは6年間の猶予期間の後1990年に所有規制を撤廃するという判断を下したが、再考の結果、所有規制に関する1990年の全廃方針は撤回、12局制限の他に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ることとなった。その後、このカバレッジは前述の通り1996年通信法において35%に緩和された。2002年見直しにおいては、FOX裁判の判決等を鑑み、1998年見直しにおける



●表 1996年通信法および2002年見直しにおける所有規制		
	1996年通信法	2002年見直し
NTSO	<ul style="list-style-type: none"> <li>●1社が全国で地上波テレビ局を複数所有する場合、所有局数を全米TV所有世帯の35%のカバレッジ以内</li> <li>●4大ネットワーク間の合併は禁止</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●全米TV所有世帯の45%のカバレッジ以内</li> </ul>
LTSO	<ul style="list-style-type: none"> <li>●5局以上のテレビ局のある市場では2局まで</li> <li>●18局以上ある市場では3局まで</li> <li>●いずれの場合も4大ネットワークは1局のみ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●5局以上のテレビ局のある市場では2局まで</li> <li>●いずれの場合も4大ネットワークは1局のみ</li> <li>●18局以上ある市場では3局まで</li> </ul>
ラジオ／テレビ相互所有規制	<ul style="list-style-type: none"> <li>●テレビ局数が3局以下の市場では、テレビ-ラジオ-新聞の相互所有規制は認めない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●テレビ局数が3局以下の市場では、テレビ-ラジオ-新聞の相互所有規制は認めない</li> </ul>
新聞／放送相互所有規制	<ul style="list-style-type: none"> <li>●テレビ局数48局の市場では、①1つの日刊新聞、テレビ局1局およびその市場でのラジオ局の半数、②1つの日刊新聞およびその市場での所有制限までのラジオ局、③テレビ局2局およびその市場での所有制限までのラジオ局（日刊新聞を所有していない場合）のいずれかひとつが認められる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●テレビ局数48局の市場では、①1つの日刊新聞、テレビ局1局およびその市場でのラジオ局の半数、②1つの日刊新聞およびその市場での所有制限までのラジオ局、③テレビ局2局およびその市場での所有制限までのラジオ局（日刊新聞を所有していない場合）のいずれかひとつが認められる</li> <li>●テレビ局数9局以上の市場では放送／新聞、ラジオ／TV間の相互所有規制は撤廃</li> </ul>
ネットワークの二重所有規制	<ul style="list-style-type: none"> <li>●2つのネットワークの所有は禁止</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●2つのネットワークの所有は禁止</li> </ul>
ローカルラジオ所有規制	<ul style="list-style-type: none"> <li>●全米市場におけるラジオ放送局の複数所有規制は廃止、ローカル市場のみ</li> <li>●45局以上ある市場は8局まで、30-44局は7局、15-29局は5局まで</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●14局以下の市場では5局まで、15-29局の市場では6局、30-44局の市場では7局、45局以上の市場では8局</li> <li>●AM、FMにおいて1つのクラスにおいて所有が認められるのはそれぞれ3、4、5局</li> </ul>



NTSOの35%維持から一転、45%にまで上げられた。

このNTSOの上限の大幅緩和を含む一連の所有規制の緩和に対し、FCCの民主党系委員のマイケル・コップス（Michael Copps）は、この議論への市民の参加を求め、書面によるコメントだけでは不十分だとし、公聴会の開催をパウエル委員長に求めている（FCC 2002b）。コップスは、2001年よりFCCの委員を務めていたが、2002年末当時、2席の民主党系委員のうち1席は空席のままであり、劣勢であった。パウエル委員長は、コップスからの要請を拒否し、結局たった一度の公聴会を開催したのみであった。

この時点で、4大ネットワークのうち、FOX、CBS、NBCは連名でFCCに全ての所有規制を撤廃しようコメントを提出していた。

一方、規制緩和反対派も、何も行動を起こさなかったわけではなかった。放送業界最大のロビー団体であるNABは、NTSOの緩和には反対であった。また、2002年末には消費者連盟（the Consumers Union）、アメリカ消費者連合（the Consumer Federation of America、以下CFA）メディア・アクセス・プロジェクト（the Media Access Project）、デジタル民主主義センター（the Center for Digital Democracy、以下CDD）等の団体を中心となってNTSO緩和に反対する運動が組織化されていった（McChesney 2004: 262-263）。

このようにNTSOの大幅な緩和は、FCCの民主党系委員の反対のみならず、市民・市民団体からの大きな反発を招く結果となったのである。また、議会においても民主党議員と共和党議員の超党派による反対が生じていた。また、放送政策の策定過程において、アクターとしての市民の参加が本格的に見られ、策定過程の多元化につながっていったといえる。

## （2）大幅なメディア所有規制緩和に対する議会の反応

2002年にメディア所有規制の見直しが始まり、NTSOの上限を45%にするという規制

制定案告示 (Notice of Proposed Rule Making, 以下, NPRM) (FCC 2002a) を受け, 議会でもこの緩和に異を唱える動きがでてきた。

議会の FCC の新しいメディア所有規制 (主に NTSO 上限緩和) に対する反対行動は以下の3つの手法に分類できる (Scott 2004: 659, Morse 2004: 371)。

- ① 通常の手続きによって, FCC のメディア所有規制緩和に反対する法案を委員会に提出
- ② NTSO の上限緩和の撤回だけでなく, FCC の新しいメディア所有規制を「全て」無効にする Resolution of Disapproval (非難決議) の採決
- ③ NTSO 上限緩和についての修正案を歳出法案に盛り込む (“ride” する)

まず, 通常の法案作成・提出においては, 2003年5月9日, 下院においてリチャード・バー (Richard Burr, 共和党-ノース・カロライナ州) が, ジョン・ディンゲル (John Dingell, Jr., 民主党-ミシガン州) らとともに H.R.2052<sup>(15)</sup> をエネルギー・商業委員会に提出した。同法案においては, ローカリズムは1934年通信法 §307(b) に基づくものであり (§2(1)), NTSO の上限規制は, ローカリズム保護に必要なものである (§2(4)) としており, ネットワークが NTSO の35%を超えて複数のテレビ放送局を所有することは, 全米レベルでのテレビ市場の寡占化, 非ネットワーク局の独立性の脅威につながる (§2(8)) としている。

また, 同年6月にはバーニー・サンダース (Bernard "Bernie" Sanders, 無所属-バーモント州) が NTSO の45%上限だけでなく, FCC の新しいメディア所有規制を無効にする法案 (H.R.2462)<sup>(16)</sup> を提出した。

H.R.2052 の支持者らは, テレビ市場におけるネットワークの強大化は, ローカルテレビ局の番組編成の自由を奪い, ローカリズムや多様性を損なうと危惧しており, サンダースの H.R.2462 は, この考えを支持, 拡大するものであった。

上院でも H.R.2502 と同調した法案 (S.1046)<sup>(17)</sup> が同年5月13日に, 歳出委員会委員長のテッド・ステーブンス (Theodore "Ted" Stevens, Sr., 共和党-アラスカ州), フリッツ・ホリングス (Ernest Frederick "Fritz" Hollings, 民主党-サウス・カロライナ州) らによって商業・科学・運輸委員会に提出された。

S.1046, H.R.2052 は共に超党派での支持を得ていたが, 両法案の行く手には熱心な規制緩和論者である上院商業・科学・運輸委員会委員長のジョン・マケイン (John McCain III, 共和党-アリゾナ州), 下院エネルギー・商業委員会委員長のビリー・トージン (Wilbert "Billy" Tauzin II, 共和党-ルイジアナ州) が立ちはだかっていた (CQ Weekly 2003a: 1550, 2003b: 1743)。

トージンは, 下院議長のデニー・ハスタート (John Dennis "Denny" Hastert, 共和党-イリノイ州), 多数党院内幹事のトム・ディレイ (Thomas "Tom" DeLay, 共和党-テキサス州), 下院歳出委員会委員長のビル・ヤング (Charles William "Bill" Young, 共和党-フロリダ州) らの強力なサポートの下, 同法案の投票を拒否, 封じ込めを図った (CQ Weekly 2003c: 1903)。

マケインは, 1996年通信法成立に際して, 「規制緩和が不十分である」として反対票を投じた2人の上院議員のうちの一人でもあった。今回, マケインは彼自身で法案を提出し, S.1046 については支持しないものの, 同法案を廃案にすることはしなかった<sup>(18)</sup>。こ

脚注

15. Preservation of Localism, Program Diversity, and Competition in Television Broadcast Service Act of 2003 (H.R.2052), 2003/5/9.

16. Protect Diversity in Media Act (H.R.2462), 2003/6/12.

17. Preservation of Localism, Program Diversity, and Competition

in Television Broadcast Service Act of 2003 (S.1046), 2003/5/13.

18. 委員会において, 委員長は絶大な権限を有しており, 法案を委員会に提出しても, 委員長がその法案を議題として取り上げなければ, その法案は委員会でストップし続けることになる。

の理由としては、まず、商業・科学・運輸委員会内に FCC のメディア所有規制緩和の反対派が多い中で、法案を棚上げすることで委員会内に混乱を生じさせたくなかったこと、S.1046 の共同提案者の中に有力な保守派の共和党議員が含まれていたからであろう (Cable World 2003b)。

S.1046 の提案者であるスティーブンスは、彼もまた保守派の規制緩和論者であったが、今回何故彼が NTSO の上限を差し戻す法案作成に携わったかについては、彼の選挙区は、ローカル放送局の力が強かったこと、およびホリングスと長年の付き合いがあったからであろうと投資会社のアナリストは述べている。トレント・ロット (Chester Trent Lott, Sr., 共和党 - ミシシッピ州) は、NTSO の緩和に反対している NAB のエディ・フリッツ (Edward "Eddie" Fritts) 会長と長年の友人であることから反対に回ったものと思われる。オリンピア・スノウ (Olympia Snowe, 共和党 - メイン州) はテレコム関連の問題に関しては独自の意見を持って行動している革新的な共和党議員であった。

その後 S.1046 は、2003 年 6 月 19 日にマークアップが行われ、委員会を通過した。

2 つ目の手法、非難決議については、FCC の 2002 年見直しによって提示された規制すべてを無効にするものであり、上院において 2003 年 7 月 16 日にバイロン・ドーガン (Byron Dorgan, 民主党 - ノース・ダコタ州) によって共同決議が提出 (S.J.RES 17)<sup>(19)</sup>、9 月 16 日に賛成 50、反対 40 で上院を通過した。このときに用いられたのが非難決議であり、この手法が議会で用いられることは非常にまれであり、この時点で 2 回目の実施であった。下院においてはこの上院の共同決議について、ハスタートが投票の実行を遅らせており、10 月末には共和党議員を含む 205 名の下院議員らが、投票の実行を求めて大統領への要望書に署名を行っていた。

3 つめの歳出法案に便乗することについては、当時下院においては S.1046 のコンパニオン法案である H.R.2052 や H.R.2462 等が提出されていたが、トージンが反対の姿勢を崩さなかったため、商業・司法・科学歳出法案 (Commerce, Justice, Science (CJS) Appropriations bill, 以下 CJS 法案) に修正案を持って相乗する戦術に変更する流れとなった。歳出委員会委員長のヤング (R-FL) の反対があったものの、CJS 小委員会のフランク・ウルフ (Frank Wolf, 共和党 - バージニア州) の主導により少なくとも NTSO の上限については修正の見込みがあった。2003 年 7 月 16 日、下院歳出委員会に提出された CJS 歳出法案についての審議が行われそこでデビッド・オベイ (David Obey, 民主党 - ウィスコンシン州) が NTSO の上限 45% を阻止する修正を提出、賛成 40 対反対 25 で可決された。その後 CJS 法案は 7 月 21 日にウルフによって下院歳出委員会に提出され<sup>(20)</sup>、翌 22 日に下院でのマークアップと投票が行われた (Scott 2004: 666)。当時、ネットワーク側は共和党議員によってオベイの修正案が削除されることを期待していたが、そこではモーリス・ヒンキー (Maurice Hinchey, 民主党 - ニューヨーク州) らによる相互所有規制とローカルテレビ局の合併緩和を含む、FCC の所有規制見直しを無効にする修正案が否決となり、結局オベイ修正案を含む CJS 法案は賛成 400 対反対 21 で可決された (The New York Times 2003)。

上院における CJS 法案 (S.1585)<sup>(21)</sup> は、9 月 4 日に歳出委員会で発声投票によって採択された後、翌 5 日に議場に提出されたが、時間切れとなり、その後下院の CJS 法案とともに 2004 年統合予算法 (the Consolidated Appropriations Bill, 2004, H.R.2673) にマー

**脚注**

19. FCC Media Ownership bill (S.J.RES 17), 2003/7/15.

20. Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 2004 (H.R.2799), 2003/7/21.

21. Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 2004 (S.1585), 2003/7/21.

ジされた。

これらの上下院における FCC の所有規制緩和案に対する反発について、ブッシュ政権は、大統領拒否権発動を示唆、大統領の拒否権を覆すには、上下院で3分の2以上で再可決することが必要であった。拒否権発動により、法案が廃案となることを恐れたスティーブンスは、11月末にホワイトハウス側と協議を行い、ViacomとCBSの統合で、視聴可能世帯率が39%となることから、NTSOの上限を39%と設定、12月8日にH.R.2673は賛成242対反対176で下院を通過、2004年1月22日に上院でも賛成65対反対28で可決され、1月23日に法律として成立した<sup>22)</sup>。同法においてはNTSOの上限が39%に設定される<sup>23)</sup>と共に、FCCによる隔年での所有規制の見直し期間が4年毎と規定された<sup>24)</sup>。

以上のように、議会においてFCCの所有規制の緩和に対する反対は、同じく規制緩和に反対する世論を背景に、様々な手段により活発に行われたものの、最終的には民主党議員の反対にもかかわらず、共和党議員とホワイトハウス間での協議により、NTSOの上限35%を維持できないもののFCCの設定した当初の45%ではなく39%という政治的妥協の数字に落ち着くこととなったのである。

### (3) 市民・市民団体、利益団体の反応

議会での立法による反対活動と併せ、市民・市民団体によるFCCの規制緩和に対する反対活動も活発であった。

1996年通信法の成立過程においては、内容が一般市民にとってあまりなじみのないものであり、NTSOに関する政策策定過程においては放送業界からのロビー活動を通じての参加が主であり、市民の参加はほぼ見られなかった。今回、市民の参加があったことには、FCCの民主党系委員の働きかけによるところが大きい (McChesney 2004: 273-274)。

パウエル-キャスリーン・アバナシー (Kathleen Abernathy) - ケビン・マーティン (Kevin Martin) という共和党系ラインと対するコップスは、見直し作業においては広く市民からの意見収集を行うことが必要であると主張、パウエル委員長に公聴会の開催を求めている。しかしながら2002年見直しの策定過程において、パウエル委員長は、一般からの意見収集には関心が薄く、パブリックコメントにほぼ限定し公聴会については2003年2月にバージニア州リッチモンドでの一度しか開催されなかった。

上述のように、2002年末当時、民主党系委員はコップス委員一人であったが、2003年1月にジョナサン・アデルシュタイン (Jonathan Adelstein) がもう一人の民主党系委員に任命されると、二人の民主党系委員は独自にCDDやベントン財団 (the Benton Foundation) と連携をとりつつ、非公式の会合を各地で開催し、反対活動を拡大させていった (McChesney 2004: 262)。このような活動や、インターネットでの情報提供などを通じて、一般市民にもFCCの規制緩和に対する関心が高まり、6月2日の2002年見直し結果の公表前までに、反対・賛成含め約7万5千ものコメントがFCCに寄せられ、1ヶ月後には2万ものコメントが集まっていた (CQ Weekly 2003c: 1903)。

この規制緩和反対には、メディア・アクセス・プロジェクト、CDD等のアドボカシー団体だけでなく、全米ライフル協会 (the National Rifle Association, 以下NRA)、ペアレンツ・テレビジョン・カウンスル (the Parents Television Council)、全米キリスト教会協議会 (the National Council of Churches) などの保守系の団体も同調した。NRAは、メディア集中により、銃の所持に反対するメディアからの締め出しを恐れ、会員に呼び掛け40万もの電子メールによる意見書をFCCに送付、また、保守系の共和党議員にロビー

22. Consolidated Appropriations Act, 2004, PL No. 108-199 (2004).

118 Stat. 3, 99 (2004).

23. Consolidated Appropriations Act, 2004, PL. No. 108-199, § 629,

24. *Id.* at § 629(3).

活動を行うなどの反対活動を展開した。

また、ジャーナリスト、アメリカ脚本家連盟 (the Writers Guild of America) 西海岸支部など、コンテンツの作り手たち、さらにはテッド・ターナー (Ted Turner) やバリー・ディラー (Barry Diller) といったメディア界の大物からも反発が起こった。ターナーは、「たとえローカル番組がローカルの利益とローカルの価値に反する行動だとしても、巨大なメディアは、ローカル番組制作にはコストがかかるが故、それを葬り去る。」とローカリズムの危機についても言及しており、メディア集中が与える影響について危惧していた (Washington Post 2003)。

このように、全米を巻き込んで多くの反対活動が展開されていったが、大きな転換点は、プロメテウス裁判<sup>(25)</sup>であろう。プロメテウス裁判の申立人には、低電力ラジオ放送局 (Low Power FM:LPFM) 事業に従事する個人からなる組織、および FOX, NBC, CBS といったネットワーク、NAB 等の事業者団体が含まれており、それぞれメディア所有規制の緩和に賛成・反対の立場から参加、FCC の 2002 年見直しの結果に対してその規制緩和の妥当性、程度について争われた (松宮 2007: 158-159)。

本裁判において、フィラデルフィアの第 3 巡回区連邦控訴裁判所は、FCC が 2003 年 6 月 2 日に公表した 2002 年見直しのうち、相互所有規制、LTSO について検討を行った<sup>(26)</sup>。

その結果、裁判所は、FCC による規則制定は、「あいまい」かつ「気紛れ」であるとして FCC に再考を求め、差し戻した (DeClerk 2005: 717-718)<sup>(27)</sup>。判決の中で裁判所は、FCC には、公共の利益において既存の規則が有益であるかどうか判断し、その規則がもはや有益でないと判断したならば撤廃若しくは修正すべきであることが求められているが、規則の維持、撤廃、修正であれ、その判断の際には公共の利益において行われなければならないと述べている (DeClerk 2005: 720)。この判決により、FCC の規制緩和に反対する市民・市民団体の勝利となり、規制緩和を進めるパウエル委員長にとっては大きな痛手となった。

このように、2002 年見直しに対する反対活動を通じて市民・市民団体の政策策定過程への参加が実現し、議会での単体活動にも影響を与えた。この参加により 1996 年通信法成立以降、強力に推し進められてきたメディア所有規制の緩和に一定の歯止めをかけることとなった。

## ▶ 4 ローカリズムの確保に向けて

パウエル委員長は、議会や市民からの 2002 年見直しにおける規制緩和に対する反発を受け、2003 年 8 月に、放送におけるローカリズム・イニシアチブ (Localism Initiative) (FCC 2003b) を創設、その中でローカリズム・タスク・フォースが設置され、ローカリズム存続に向けての政策が推進された。

ここで示されたタスク・フォースにおける主な活動計画は、下記の通りである。

- ① ローカリズムについての公聴会を開催する (6 回)
- ② LPFM ラジオ放送局の免許に関して FCC への提言を行う
- ③ ローカリズムが既存の FCC 規則によりどのような影響を受けるかについての調査を実施する
- ④ 議会がローカリズムを強化する法案を提出する際に提言を行う

このタスク・フォースの設置について、コップス委員は、後手後手に回った提案であり、2002 年見直し結果の評決を行う前にもっと多くの市民、議員らの声に耳をかたむけ

25. Prometheus Radio Project v. FCC, 373 F.3d 372 (2004).

26. NTSO については、議会により 39%という決着がついていた

め、本裁判では争われなかった。

27. FCC は 2005 年 1 月に連邦最高裁判所への上告を断念した。

るべきであったとし、NTSOの規制緩和を強引に進めたことを厳しく非難している（FCC 2003c）。とはいえ、規制緩和一辺倒から、ローカリズム確保に向けての動きがパウエル委員長率いるFCCで生じたことは、前向きに評価されてよいだろう。

ローカリズムについてのNOI（FCC 2004）は2004年7月1日に公表され、そこではローカリズムを促進するFCCの手続きや、規則について、例えば、4大ネットワークとその系列局との間での問題や、免許期間をはじめ、公共の利益義務は定量化されるべきかどうか（番組編成においてニュースと公共の関心事についての番組に一定の量を割くことを求めている義務（1980年代に廃止）を戻す）、ローカル音楽を一定量放送すべきか、放送に対する賄賂問題の重要性、より多くの番組が、政治的キャンペーンの放送に費やされるべきか、少数民族の声放送で届けられていたか、FCCがより多くのLPFMを認可して、新規参加者が利用できる放送時間を作る措置をとるべきか等について幅広い層からのコメントを求めた。NOIで示された9つの問題は下記のとおりである。

- ① 被免許者とローカルコミュニティ間のコミュニケーション
- ② ローカルコミュニティの利益に資する番組の質と量
- ③ 政治番組
- ④ サービスが十分に受けられない視聴者
- ⑤ 災害に対する警告
- ⑥ ネットワークとの系列規則
- ⑦ 賄賂、スポンサーの識別
- ⑧ 免許更新手続き
- ⑨ 周波数の追加割り当て

FCCは、NOIを受けて4年半をかけてFCCに寄せられた約8,300ものコメントおよび6回にわたる公聴会<sup>28)</sup>での意見を反映した放送におけるローカリズムに関する規制制定案告知についての報告（FCC 2008a）を2007年12月18日に採択、翌2008年1月24日に公表した。

本報告において、FCCは、ローカリズムは放送規制の礎であり続けること、放送事業者は公共財である電波の受託者として、免許を付与されたローカルコミュニティにおける人々のニーズと利益に資する番組の放送を行う義務があることを前提として、NOIで示された9つの問題に関して議論と提案を提示した。

① 被免許者とローカルコミュニティ間のコミュニケーション／② ローカルコミュニティの利益に資する番組の質と量

①と②に関して、FCCはいくつかの対応策を提示している。

まず、「公衆と放送」（The Public and Broadcasting）の更新と、各放送局にそのコピーを常備し、また、FCCのウェブサイトにも記載することである。「公衆と放送」は、放送局がローカルコミュニティのニーズに資する義務や、FCCによって課された義務、規則等について、一般の市民が理解できるよう書かれた手引書である。これを市民がいつでも閲覧可能な状態にしておくことで、放送局（放送事業者）について理解を深めることを期待したものである。

第2に、情報開示の強化である。一連の公聴会において、番組編成等について適切な情報開示が行われておらず、市民にとって放送事業者の提供する番組がどの程度ローカルコ

28. この4年半の間に開催された公聴会は、以下のとおりである。  
① ノース・カロライナ州シャーロット（2003年10月22日）  
② テキサス州サン・アントニオ（2004年1月28日）  
③ サウス・ダコタ州ラピッド・シティ（2004年5月26日）

④ カリフォルニア州モントレー（2004年7月21日）  
⑤ メイン州ポートランド（2007年6月28日）  
⑥ ワシントンD.C.（2007年10月31日）

コミュニティのニーズに応じているか不明であるといった意見が挙がっており、FCCは情報開示の不十分さを認め、過去3ヶ月間に放送された番組内容や市民による内容審査を含む情報開示の強化を提案、また、テレビだけではなくラジオ放送事業者に、統一された手順により情報開示を行うよう求めた。

第3は、ローカルコミュニティにおける諮問委員会の設置で、ローカルコミュニティの代表者から成る諮問委員会を設置し、番組編成の決定に助言を行うことを提案している。

第4は、メイン・スタジオと遠隔局の運営に関する規則の変更である。かつて、すべての放送局は、免許を受けたローカルコミュニティにメイン・スタジオを設置することが要求されていた。1987年、1998年に相次いでその要件が緩和されたが、今回FCCは放送事業者に免許を受けたローカルコミュニティにそれぞれメイン・スタジオを設置することを求めており、また、これまで遠隔操作により無人であった放送局を含めすべての放送局を有人化することで、ローカルコミュニティのニーズに素早く対応できるとしている。

### ③ 政治番組

FCCに寄せられたコメントおよび公聴会において、政治番組の提供が十分に行われていないという意見が多数挙げられており、放送事業者はそのニーズに応えるべきであること、十分提供されているかどうか、審査するためにはさらなる情報開示が必要であるとしている。

### ④ サービスが十分に受けられない視聴者

ローカリズムは放送事業者に特定のニーズや利益を持つグループにも配慮を求めているが、多様な文化を考慮し、そのニーズを満たした番組が十分に提供されていないのが現状である。そのため、これらのニーズに応える放送局の所有の多様性を促進しニーズを汲み上げるローカルコミュニティの諮問委員会の設置を提案している。

### ⑤ 災害に対する警告

FCCは緊急時の情報提供について、必要不可欠なローカルコミュニティサービスであるとしており、緊急時警告システムに関するNPRMの再検討と共に、緊急時には無人でラジオ局を自動的に運営することを検討している。

### ⑥ ネットワークとの系列規則

ネットワーク番組よりもローカル番組の放送を選好する系列局が不利益を被るような契約に関して、FCCは、ネットワーク番組が公共の利益にふさわしいかどうか決定するために系列局が放送に先立って十分に検討することができなければならないとしている。

### ⑦ 賄賂、スポンサーの識別

1996年通信法 § 317は、放送事業者に金銭、サービス、その他と引き換えに放送されたかどうかをリスナーまたは視聴者に対して明らかにすることを求めており、§ 507では放送に金銭、サービスその他を提供または提供すると約束があった場合には、その事実は放送前に開示されなければならないと規定している。それ故、この規則に違反した場合には厳しい罰則を科すとともに規制の実施に引き続き注力していくことを示唆している。

### ⑧ 免許更新手続き

現在、放送に関する免許期間は1996年通信法 § 203において8年間と定められており、この免許期間の短縮を求める意見に対しては、FCCはこれを拒否している。また、免許更新の手続きの見直しを行うこと、市民が放送事業者の免許更新過程に参加するなどの積極的な関わりを期待している。

### ⑨ 周波数の追加割り当て

FCCはいくつかのローカルコミュニティにおいてLPFM局の設置拡大を計画しており、また低出力テレビ (Low Power Television: LPTV) へのクラスAステータスの付与を検討している。

このように、FCCは報告においてローカリズムに関連して問題意識と対応を提示し、さらにコメントを求めている。

## ▶ おわりに

パウエル委員長は、メディアの所有規制緩和に際して2つの大きな失敗を犯した。1つめは、FOX（およびシンクレア）裁判の判決を、規制を緩和することとして受け取ったことである。FOX裁判では、1998年見直しが「合理的根拠に基づいていない」ことから、「もはや公共の利益にとって有用ではない規制を修正若しくは撤廃する」という1996年通信法 § 202(h)に反しているとされたが、これは規制緩和せよ、という判決ではなく、あくまでも、合理的根拠を示さずに見直しを行った結果についてであり、規制緩和を求めるものではない。しかし、パウエル委員長は、これを2002年見直しにおいて規制緩和の根拠の一つとして取り入れた。2つめは、市民の声を無視したことである。既に述べたように、2002年見直しを行う際に公聴会を1度しか開催しなかった。

これらの要素を含んだFCCの2002年見直し結果、特にNTSOの規制緩和に対する議会、市民・市民団体、利益団体、系列局・独立局等による反発と、規制緩和への動きの修正が図られたことは、行過ぎた所有規制の緩和によって、提供される放送サービス（番組）が一部の大規模放送事業者によって全国画一化され、ローカルコミュニティの利益が損なわれることを危惧する声から生じてきたものである。例えば規制が緩和され競争の進化により寡占化が進んだとしても、ローカリズムを確保しようという動きは生じてくるであろう。このことは当初に述べた米国の国家成立に由来するものであるといえよう。

これら各方面からの反発に対して、FCCは、見直しを採択した2ヶ月後に、市民の意見を取り上げるべきであったとしてローカリズム・タスク・フォースを立ち上げたが、パウエル委員長に対峙する民主党系のコップスは、その対応の遅さにいらだちを表明している（FCC 2003c）。コップスは、また、同タスク・フォースにより提示されたNOIに対する報告についてもその公表タイミングの遅さと十分に市民の声を反映していないということについて不満を表明（FCC 2007）しており、全面的に賛同が得られたわけではなかった（Phillips 2004: 631）。

この報告におけるFCCの対応については、例えばメイン・スタジオ規則の強化について、弱小放送局にとって免許を受けた各コミュニティ毎にメイン・スタジオを設置したり、各放送局に人員を配置することはかなりの負担を強いることになるため（Silberman and Tobenkin 2001: 495-496）、ローカリズムの確保には放送局への負荷とのバランスをいかにとっていかかが課題となる。

ローカリズムに関して、NTSO緩和というひとつのハードルは一旦超えたかのようにあったが、同時期にパウエル委員長の後を引き継いだ<sup>(29)</sup> マーティン委員長が2006年の所有規制見直しの結果として2007年12月に新聞と放送局の相互所有規制の緩和を行う（FCC 2008b）<sup>(30)</sup> という新たなハードルをもたらすなど、予断を許さない状況となっている。

本稿ではNTSOとの関連を中心に分析を行ったため、次の課題としては、この相互所有規制とローカリズムの確保との関係について検討を行っていくこととしたい。

29. パウエル委員長は、2005年3月にFCC委員長を辞任した。

30. 新聞と放送局の相互所有規制については、2011年7月7日

に第3巡回区控訴裁判所により差し戻しの判決がでている（Prometheus Radio Project v. FCC, Nos. 08-3078 et al. (2008)）。



---

**●参考文献**

---

- Cable World (2003a) "Put the Blame on Peggy, Boys", 30 June 2003.
- Cable World (2003b) "House Sidesteps Tauzin In Media Cap Vote", 21 July 2003.
- CQ Weekly (2003a) "Surprise Reversal of Ownership Ruling Leaves FCC Chief of Uneasy Position", 21 June 2003.
- CQ Weekly (2003b) "Focus on Media Ownership Issue Takes Lawmakers by Surprise", 12 July 2003.
- CQ Weekly (2003c) "Lawmakers Underestimate Public Concern About FCC Media Ownership Rule", 26 July 2003.
- DeClerk, S. (2005) "Prometheus Radio Project v. FCC: Where Will the Media Deregulation Trend End?", 58 Ark. L. Rev. 705.
- FCC (1946) Public Service Responsibility of Broadcast Licensees.
- FCC (1960) EnBanc Programming Inquiry, 44 FCC 2303.
- FCC (1984) Report and Order, 100 FCC 1009.
- FCC (1998) Notice of Inquiry, 13 FCC Rcd 11276.
- FCC (1999) Report and Order, 14 FCC Rcd 12903.
- FCC (2000) Biennial Review Report, 15 FCC Rcd 11058.
- FCC (2002a) Notice of Proposed Rulemaking, 17 FCC Rcd 18503.
- FCC (2002b) News Release, "Commissioner Michael J. Copps Expresses 'Alarm' and 'Disappointment' with FCC's Media Concentration Decision," 5 November 2002.
- FCC (2003a) Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking, 18 FCC Rcd 13620.
- FCC (2003b) Press Release, "FCC Chairman Powell Launches "Localism in Broadcasting " Initiative: Agency Actions are Both Immediate and Comprehensive." 20 August 2003 at <http://transition.fcc.gov/localism/taskforce-archive.html>
- FCC (2003c) Press Release, "Copps Criticize Willingness To Let Media Consolidation Continue." 20 August 2003 at [http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/DOC-238079A1.pdf](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-238079A1.pdf)
- FCC (2004) Notice Inquiry, 19 FCC Rcd 12425.
- FCC (2008a) Report on Broadcast Localism and Notice of Proposed Rulemaking, 23 FCC Rcd 1324.
- FCC (2008b) Report and Order and Order on Reconsideration, 23 FCC Rcd 2010.
- Krasnow, E., Longley, L. and Terry, H. (1982) The Politics of Broadcast Regulation (3rd Edition), St. Martin's Press.
- McChesney, R. (2004) The Problem of the Media: U.S. Communication Politics in the 21st Century, Monthly Review Press.
- Morse, K. (2004) "Relaxing the Rules of Media Ownership: Localism and Competition and Diversity, Oh My! The Frightening Road of Deregulation", 24 J. Nat'l Ass'n Admin. L. Judges.
- Napoli, P. (2001) Foundation of Communications Policy: Principles and Process in the Regulation of Electronic Media, Hampton Press.
- Napoli, P. (2006) Media Diversity and Localism: Meaning and Metrics, Lawrence Erlbaum Associates.
- Phillips, V. (2004) "On Media Consolidation, the Public Interest, and Angels Earning Wings ", 53 Am U. L. Rev.
- Scott, B. (2004) "The Politics and Policy of Media Ownership", 53 Am. U.L. Rev. 645.
- Silberman, D. and Tobenkin, D. (2001) "The FCC's Main Studio Rule: Achieving Little for Localism at a Great Cost to Broadcasters", 53 Federal Communications Law Journal No.3.
- Stavitsky, A. (1994) "The changing conception of localism in U.S. Public radio", Journal of Broadcasting & Electronic Media, 38 (1).
- The New York Times (2003) "F.C.C. Chief Put Law Above Politics and Gets Rebuked", 24 July 2003.
- Tristani, G. (1998) "Keeping the local in local radio." Remarks of FCC Commissioner Gloria Tristani before the Texas Broadcasters Association September 3, 1998.
- Washington Post (2003) "Monopoly and Democracy?", 30 May 2003.
- 金子善次郎 (1977) 『米国連邦制度 - 州と地方自治体』, 良書普及協会。
- 松宮広和 (2007) 「アメリカ合衆国における 2003 年のメディア集中規制について—Prometheus Radio Project v. FCC が提起する問題を中心に—」『群馬大学社会情報学部研究論集』第 14 巻。

小林レミ (立教大学大学院経済学研究科博士課程後期課程)