

日本におけるスポーツ放送政策の構築
～アジェンダセッティングの視点から～

同志社大学大学院総合政策科学研究科
総合政策科学専攻 博士課程（後期課程）

2015年度 1004番 小林 壘

目次

はじめに	1
1.放送政策とスポーツ放送の動向	3
1-1.放送政策の変遷と課題	3
1-1-1.日本における放送政策の変遷	3
1-1-2.放送政策における公共放送の存在	9
1-2.スポーツ放送の動向	11
1-2-1.スポーツ放送の変遷	11
1-2-2.スポーツ放送に関する議論動向	18
1-3.放送政策とスポーツ放送の関係性	26
1-3-1.放送政策とスポーツ放送の共通課題	26
1-3-2.スポーツ放送政策の必要性	29
2.スポーツ放送に関わるアクターの把握	30
2-1.スポーツ放送に関わるアクターの分析	30
2-1-1.放送業務に関わるアクター（放送業者・放送関連組織）	30
2-1-2.放送ビジネスに関わるアクター（広告代理店・スポンサー）	37
2-1-3.スポーツ振興に関わるアクター（スポーツ庁・スポーツ団体）	40
2-1-4.放送に関する第三者機関（BPO・JARO・AC ジャパン）	42
2-2.スポーツ放送におけるアクター連携の事例	46
2-2-1.メガイベントにおけるアクターのつながり	46
2-2-2.ジャパンコンソーシアムにおけるスポーツ放送の意思決定事例	47

2-2-3.アクター間の相互連携	51
2-3.スポーツ放送政策を構成するアクターの類型と機能	55
2-3-2.スポーツ放送におけるアクター連携の課題	57
3.イギリスにおけるスポーツ放送政策の形成	61
3-1.イギリスの社会背景とスポーツ放送の変遷	61
3-1-1.イギリスの社会背景	61
3-1-2.イギリスにおけるスポーツ放送の変遷	64
3-2.ユニバーサルアクセスをめぐる政策の形成	68
3-2-1.権利としてのユニバーサルアクセスの成立	69
3-2-2.特別指定行事の成立および変遷	72
3-2-3.デジタル・文化・メディア・スポーツ省の役割	77
3-2-4.ヨーロッパ全体への波及	82
3-3.イギリスのスポーツ放送政策の構成	84
3-3-1.イギリスにおけるスポーツ放送政策の諸要素	84
3-3-2.ヒアリングシステムの構築	87
3-3-3.倫理コードの制定	88
3-3-4.イギリスのスポーツ放送政策形成	90
4. アジェンダセッティングによるスポーツ放送政策の構築	91
4-1.公共政策形成の条件	91
4-1-1.公共政策形成の諸要素	91
4-1-2.省庁間連携の必要性	97
4-2.スポーツ放送政策におけるアジェンダセッティング	98
4-2-1.政策におけるアジェンダセッティングの議論	98

4-2-2.アジェンダとイシューの関係性.....	100
4-2-3.スポーツ放送政策に必要な2種類のアジェンダ.....	102
4-3.アジェンダセッティングの過程.....	103
4-3-1.アジェンダセッティング過程スポーツ放送の社会ニーズの把握.....	105
4-3-2.アジェンダセッティング過程スポーツ放送のイシューの集約.....	107
4-3-3.アジェンダセッティング過程イシューからアジェンダへの設定.....	109
4-4.日本におけるスポーツ放送政策.....	111
4-4-1.アジェンダセッティングのための政策資源と合意形成基準.....	111
4-4-2.スポーツ放送政策モデル.....	114
おわりに.....	123
参考文献	

はじめに

本論は、日本には存在しないスポーツ放送政策の構築を、アジェンダセッティングの視点から、公益を担保する放送の実現に不可欠となる「開かれた議論環境の設定」を基に検討するものである。

スポーツは、教育や健康面に寄与する文化として社会に広く影響を与えている。メディアにはその価値を広く伝達する役割があり、放送がその中心を担っている。放送は、メディアにおいては限られた業者が免許制下で展開される特殊なコンテンツであることから、限られた放送網を使用する代わりに社会や視聴者への貢献が放送法においても義務付けられている。放送に関わる政策は、権力による放送の支配、表現の自由、知る権利の関係から、誰がどのように決定するかを慎重に考える必要があり、政策を形成する前に国民的関心を高め、政策形成過程に対する監視の眼、すなわち議論を透明化する必要がある。その数ある放送コンテンツの中でもスポーツ放送は、オリンピックやワールドカップを中心に公共放送や民間放送の編成においても大きな部分を占めており、スポーツと放送の関係は今では不可分なものとなっている。例えば、近年ではプロ野球やバレーボール、陸上競技に関しても、放送時間の効率化を見込んだルール改正が頻繁に行われており、スポーツ競技の運営面に対するテレビ放送の影響力は大きい。ところが、日本ではそのスポーツ放送自体の本質的意義や価値について議論される機会は少なく、先行研究も少ない。スポーツ放送に関わるアクター間においては、議論は存在するものの、それは局所的であり、メガイベントの放送体制や予算決定に関して互いに十分な連携が取られているかどうか不明瞭である。

一方、ヨーロッパにおいては、スポーツ放送に関する国民的な議論が公共政策の場で展開されてきた。とりわけイギリスにおいては、青少年育成や文化保護といったスポーツ放送に関する公益性を争点に、スポーツ放送におけるユニバーサリティ（地理的普遍性）をいかに担保するのかという点が、当時の国家遺産省（現デジタル・文化・メディア・スポーツ省：以下 DCMS）によって政策アジェンダとして設定されている。この議論をうけて改正された 1996 年の放送法案はイギリスにとどまらず、その後の EU 全体のスポーツ放送法の政策にも影響を与えている。したがって、このユニバーサリティに関わる議論および政策形成過程の分析は、日本におけるスポーツ放送政策を考察する上で有効と考えられるのである。そこで、本論では各アクターの連携状況を把握した上で、アクター間のアジェンダを設定する仕組みについて公共政策の観点から検討する。

ここで本論において重要な意味をもつアジェンダとイシューについて定義する。アジェンダは、一般的に計画や日程を意味する語として用いられている（大辞林 第三版）。メディア論や政策論においてはその意味合いがやや異なっている。メディア論におけるアジェンダは、主に「議題」の意味として使われており、メディアの役割である議論を喚起する機能としてアジェンダセッティングの必要性が言及されている（McCombs and Shaw 1972）。一方、政策論におけるアジェンダとは政策の課題について用いられることが多く、政策アジェンダは公共政策の分野において解決が必要な社会全体の課題として認識されている（Kingdon 2003）。

また、アジェンダを設定する上で欠かせないイシューについてもここで触れる。イシューとは、主に政治学の分野で用いられる用語であり、問題あるいは争点と訳され、政策課題を設定する上で必要な要素と考えられている（Oxford Dictionaries 2019）。アジェンダを設定するためには、現状の問題を認識し、個々のアクターによるイシューを集約することが前提であり、イシューの集約とアジェンダセッティングは政策形成の初期段階においては不可欠となる。これらをふまえ、本論では、イシューを個々のアクターが抱える争点として考え、アジェンダを公共政策の場において扱うべき社会全体の課題として考える。オリンピックやワールドカップといったスポーツ放送は、公共の電波網と公共の予算の多くを使用しているにも関わらず、その詳細については限られたアクターによる閉ざされた意思決定がなされてきた。したがって、スポーツ放送に関するイシューを集約し、社会全体のアジェンダとして設定することは、スポーツ放送の意義の認識と開かれた議論環境の構築につながり、最終的に放送の公益性を担保すると考えられる。

さらに、本論におけるスポーツ放送の対象について述べる。スポーツ放送はその範囲が広い。大橋・西村（2014）によるとスポーツ放送は、スポーツ実況、スポーツ・ニュース、スポーツ・ドキュメント、スポーツ情報、スポーツ科学・教養スポーツ、スポーツ・バラエティ、スポーツ対談の 7 点に分類される。ここから、スポーツ放送の対象を、主に試合(録画・生放送を含む)や実演(競技指導教育や朝の体操など)すなわちスポーツ実況であるとして、総合ニュースや情報番組、スポーツ選手を扱ったドキュメント・対談番組・バラエティ番組については、編成や予算決定が他部局と関連する場合があるため対象としない。

研究方法は、下記の 2 点である。

1点目は、文献研究である。すなわち、放送政策におけるスポーツ放送の動向を把握するための放送学の分析、多様なアクターによるスポーツ放送政策の形成過程を明らかにするためのイギリスの放送政策であるユニバーサルアクセス権（以下、UA権）の成立および形成過程の分析、政策過程におけるアジェンダセッティングの過程を把握するための、Cobb（1972）のアジェンダセッティングモデルと、その他のアジェンダセッティング論にはみられない政策議題の創出過程について言及する大石（1998）のモデルの分析である。なお、イギリスの資料としては、UA権成立に影響を与えた2つの放送法改正①「Television Act 1954」、②「Broadcasting Act 1996」、を扱った。

2点目は、イギリスの放送政策研究に携わる関係者・放送政策実務者への半構造化面接および実態調査による検討である。具体的には、公共性を担保する政策形成の過程を調べるために、イギリスにおいてスポーツに関する研究が最も盛んな大学の1つであるラフバラ大学内のスポーツ・レジャー政策研究所の研究員に対する半構造化面接の実施を2018年2月に行った。さらに、イギリスにおけるスポーツ放送の実態を検証するために、公共放送BBCのスポーツ担当者に対する聞き取り調査を実施した。

1.放送政策とスポーツ放送の動向

本章では、放送政策とスポーツ放送の動向を概観した上で、両者が抱える課題と互いの関係性について明確にする。

1-1.放送政策の変遷と課題

1-1-1.日本における放送政策の変遷

日本における放送政策は、電波の公共性を前提としている。電波の公共性とは、電波自体を限られた資源と認識することに他ならず、それを「人類共通の財産」であり、何人もこれを独占することは許されないとする考え方である（日本民間放送連盟 1966）。このため、ある程度以上の強さを有する電波の利用については公共財の利用と捉えられることから、放送は政策の監理対象とされている¹。日本の電波法第1条には、電波法の目的として、「電波の公平且つ能率的な利用を確保することによって、公共の福祉を増進すること」との記載があり、この電波を行政の基で管理することがすなわち放送政策の中身

¹ 放送の公共性については、民間が供給する「排除不可能で消費の競合性のない公共財の性質」とが定義される（P. Krugman1990）。

となるのである。なお、テレビ放送における公と私の区分は、放送法において電波の配分が公共放送と民間放送に区分されている。民間放送については、地上波民間放送・衛星・通信（CS）・ケーブルの4種類に区分され、衛星・通信・ケーブルは有料方式となっている。放送法は、地上波民間放送においても、公共電波を使用する以上、一定の公共性（青少年に悪影響をもたらす表現の禁止、国民の文化育成）を求める点に特徴がある。したがって、テレビ放送には、公共放送と民間放送に関わらず地理的普遍性（住む場所に関係なく、公平にサービスが提供されなければならないという考え方）が求められるのである。

この前提に立ち、日本の放送政策は逓信省、郵政省・電気通信省、総務省という順に主管官庁が変更・統合されてきた。元来、逓信省の機能は交通・通信・電気事業の統括であり、敗戦後の1946年においてはGHQ指導の基で逓信省が意思決定を行ってきた。テレビ放送を包括的に運営する政策の枠組みは、インターネットなどの次世代メディアの普及とともに縮小しているが、放送法が電波三法の1つとして制定された1950年当初においては、戦後間もない状況でテレビ放送が開始されていた事情から、政府による立法を中心とした行政主導型の放送政策であり、放送制度や電波網が未整備であったため郵政省が放送法の整備を包括的に推進した。

放送法が設置された当初は、電波管理委員会という政府から独立した機関が放送事業の監督権をもっていたが、1952年に電波管理委員会が廃止されるとその後、監督権が郵政省に移行し政府が監督権を有することとなった。日本における公権力による情報統制の体制はここから始まったと考えられ、放送法設立当初における放送の不偏不党や放送の自律の保障は、この段階から歪みが生じることとなる。高度経済成長期へ差し掛かった1954年以降は、「放送倫理と放送業者の自立」の問題で激しく議論が展開された放送の変遷期であった。1957年に田中角栄郵政大臣によって民間会社への予備放送免許が発行されると多くのテレビ局が開局され、それとともに多様なテレビ放送が出現した。その中には残酷・猥褻な表現もあり、それらに対する番組批判が高まった²。これら低俗番組に対する批判を審議するために1963年に放送業者による自主規制機関である「放送番組向上委員会」が設置され、「放送業者による放送の自主運営」が進められることとなり、放送体制も直接管理体制から間接管理体制へと移行していく。こうして、テレビ番組の

² 大宅壮一による『週刊東京』「一億総白痴化」論を機にテレビ批判の風潮が高まると、1959年に放送が改正され、「善良な風俗を害しないこと」を番組準則に追加、番組審議機関の設立などの改正が加えられた。それと同時にメディアの経営や資本に対しても、マスメディア集中排除原則を確立し、番組コンテンツと放送経営双方に規制がかけられることとなった（日本放送協会『放送50年史』日本放送出版協会、P402、1977）。

適正化は、テレビ局の設置や放送の規制・監督機関のあり方など、テレビに関する制度全般の総合的検討の必要性へと議論が拡大されてゆく。

そもそも、放送制度に関する議論へに大きな影響をもたらしたものはテレビの登場とその普及とされる(村上 2015)。受信機の普及が急速に進んだ 1950 年代後半のテレビ放送は、プロ野球中継やクイズ番組などを通して家庭に浸透し、広告・宣伝を中心とした放送番組の展開が中心となっていく。それとともに、テレビ番組に対する批判が浮上し、放送制度の見直しを求める声が高まりをみせる。最初に問題となった番組はプロレス中継である。1955 年 3 月、全国各地の小中学校でプロレス遊びがもとで死傷者が出る事故が相次ぎ、プロレス中継に批判が集中した。その後もテレビ放送をめぐるのは、編成の基準が娯楽に偏っているという批判や青少年に好ましくない番組が多いという批判が続くのである。

こうしたテレビ番組に対する批判を象徴する言葉が大宅壮一による「一億総白痴化」である。大宅は、1957 年 2 月の『週刊東京』で、「テレビにいたっては、(中略)紙芝居以下の白痴番組がならんでいる。ラジオ・テレビというもっとも進歩したマスコミ機関によって一億総白痴化運動が展開されているといってもよい」(大宅 1957:23)と批判した。この議論を経て、1950 年代後半には、テレビ批判に対応する形で番組に対する様々な政策措置が取られた。これはつまり、「一億総白痴化論」に象徴される番組批判が規制強化の 1 つの根拠となったわけである。実施された政策としては、田中角栄郵政大臣の意向のもと、新設テレビ局に予備免許を交付する際に一定量の教育番組や教養番組の編成の義務付けが挙げられる。郵政省は、1957 年 7 月、富士テレビなど 3 局に予備免許を与えるにあたって、一定量の教育・教養・報道番組を放送することを「要望」という形で求めた。1957 年 10 月のテレビ 43 局 (NHK7 局・民放 34 社 36 局) に対する一斉予備免許の際には、一定割合の教育・教養番組) の編成を行うことを免許の条件として求めた。ここからは、法律や省令に手を加えずに、免許時の条件という形で、娯楽番組偏重とされた編成方針に変化を促そうとした形跡が推測できる。

また、この当時には放送法自体を見直すべきという意見が政権与党を中心に現れた。しかし、これらの批判に対しても郵政省は規制強化の動きを進める。郵政省は 1958 年 3 月、「放送番組の適正を図る」として番組編集の基本となる番組準則に「善良な風俗を害しないこと」という表現を加える放送事業者に対して教養・教育・報道・娯楽の各番組間の調和を保つことを求める(番組調和原則の新設)、放送事業者に対して番組審議機関の

設置を義務付ける、といった項目からなる放送法改正案を国会に提出した。ただ、改正案をめぐっては、国会の参考人質疑に有識者が出席し、様々な批判が投げかけられたことで番組に対する規制問題が浮き彫りになっていった。1963年10月には、郵政省が、日本放送協会（以下、NHK）や民放連、在京な民間放送に呼びかけて放送番組懇談会を開催し、放送界としての自主規制機関を設けることで一致し、それに基づいて、放送番組向上委員会が1965年1月に発足している（日本放送協会編2001）。こうして1960年代前半、放送制度に関する議論は、番組に対する直接的な規制から、テレビ局の移動や参入規制および監督のあり方など、より構造的な問題へと焦点が変遷し、それに伴い放送事業者側も自主規制によって番組批判に対応する体制を整えていった。こうして戦後の番組規制は、1950年代後半の「低俗番組」批判を背景に基本部分が形成されたのである。

その後、経済成長の流れを経て迎えたのが1993年バブル崩壊以降の時期である。90年代後半は、放送をめぐる本質的な議論が展開された1960～70年代とは対照的に、「放送と通信の融合」といった放送基盤の強化³が政策の前提となっており、ここから次世代インフラとの融合という現在の放送政策にも引き継がれている課題も生じてきた。さらに、2001年に郵政省から総務省へと名称が変更されるとともに、普遍的かつユニバーサルな情報環境の構築を目標に、放送政策の質もコンテンツ重視から放送技術・インフラ重視へと転換されていく。それは、2011年の地上デジタル放送配信へのインフラ整備、テレビとインターネットを活用した双方向チャンネルシステムの配備、インターネットと放送の同時配信活用などにみられ、その傾向は現在も続いている。

放送法に関する課題は、放送法の解釈の矛盾である。特に、現在の放送法第4条（国内放送等の放送番組の編集等）の基となった番組準則（公安・政治的公平・報道真实性・論点の多角的解明規定）における「政治的公平」という解釈である。放送法第4条における「政治的公平」の規定は、前年の1949年段階では公共放送であるNHKのみが対象とされていたが、同年の衆議院電気通信委員会にて、自由党、民主党、国民協同党および農民協同党の共同提案として、一般事業者も高度の公共性を帯びるという理由から民間放送業者にも準用するとされたのである⁴。与野党からのこの提案に対して、放送メディアや新聞メディアから大きく反論はなされなかった。その理由は、NHKだけでなく民間

³ この放送と通信の融合の背景には、世界的な情報規制緩和の流れと情報産業の拡大が挙げられる。

⁴ 提案における主な争点は「事実報道」「多角的な論点」であった（林怡蓉（2003）『放送法改正と日本の放送番組政策——政策をめぐる政治過程と政策内容の分析』関西学院大学社会学部紀要（94）、115-127。

放送業者も現在ほどの規模をもっていなかったため、電波網や周波数などの放送インフラの整備はほぼ行政主導で行われており、行政による主導および指導は放送分野だけでなく、政策全般として自然なこととの見方が強くあった（新藤 1992）点が挙げられる。

「政治的公平」と同様に問題視される放送法第 174 条（政府による番組準則に違反する業者の業務停止）や電波法第 76 条（電波停止）についても、放送法第 1 条「制作者の自主自立」と矛盾するとの批判が多くみられる。このように、放送法上では総務省の間接統治体制が推進されているが、実際には免許取り消し権限および電波管理といった規定から、行政が放送メディアを直接統治している状況にあると言えるのである。

2000 年代においても、政権交代を通して、放送法と放送政策の矛盾に関する議論は展開された。2000 年代後半の放送政策は、民主党政権時の方針と自民党政権時の方針とで大きな違いが存在した。民主党政権においては、通信・放送を監視する現行の体制を抜本的に改めて、米連邦通信委員会（以下、FCC）「通信・放送の番人」と呼ばれる独立行政法人の設置に関する議論が起こった。民主党政権が成立した際の総務大臣の記者会見（総務省 HP : URL3）では、放送における言論と表現の自由の重要性が総務大臣によって言及され、政権のガバナンスの外に 1 つの規制機関の設置を検討するとの方針が示された。この政策は、放送事業者や言論の主体に対する権力からの様々なインペイジョンを監視する目的にあった。

この議論が起こる背景としては、前自民党政権の際に検討されていた放送法改正案をめぐる論争が挙げられる。この放送法改正案は、当時議論が起こった相次ぐ放送番組の不祥事⁵に対して、視聴者からの失われた信頼をいかに取り戻すかという課題の中で提案された。この改正案の以前では、総務省は放送番組の問題に対して厳重注意などの行政指導で対応している。行政指導の主な理由は、「政治的に公平であること」（放送法第 3 条の 2 第 1 項第 2 号）、「報道は事実をまげないですること」（第 3 条の 2 第 1 項第 3 号）、「番組基準を定め、これに従って編集をすること」（第 3 条の 3）への抵触である。改正案の内容は、行政が放送番組の内容に介入し、放送免許の停止を初めとした処分や規制を行うという狙いによるものである。これに対抗するため、放送業界は放送倫理・番組向上機構（以下、BPO）

⁵ 2000 年代後半は「発掘！あるある大辞典Ⅱ」を中心に、テレビ番組による相次ぐ不祥事が起こった。関西テレビが企画・制作し、フジテレビ系列各局が平成 19 年 1 月 7 日に放送した「発掘！あるある大辞典Ⅱ」は、データの捏造などを基に「納豆ダイエット」を取り上げられたために、視聴者から多くの苦情が寄せられた。問題の発覚後、関西テレビに設置された外部調査委員会は、「納豆ダイエット」の放送回以外にも、捏造、改ざん、不適切な表現による放送が、計 15 件認められるとの報告をした。

の自主規制権限を強化し、そうした放送番組の内容を検証する機能を委ねるべきだと主張し、政府の放送法改正案に反対した。さらに、参議院や与党内でも行き過ぎだとの反対があったことから、最終的に、同法案は大幅な修正を受けた。これにより、政府による介入権限の創設が見送られたのである。

日本版 FCC 構想だけでなく、情報通信や著作権に関する行政を一元化する「情報通信文化省」や「総合インフラ産業省」を創設する構想も民主党政権の総務大臣によって展開されている。これは、アメリカの FCC だけでなく、前述したイギリスの DCMS やフランスの文化・通信省の放送政策の影響によるものと考えられる。イギリスおよびフランスはメディア政策と文化政策を総合評価するため、省庁間連携の基での総合的な一元化の枠組みを構築してきた。これにより、放送も文化の 1 つとして認識され、社会参画を促す手段の 1 つとしてアクセス機会の均等やユニバーサリティの確保が他の文化政策同様に適用された。ただ、このインフラ産業政策の一元化については、通信、放送、郵政、道路、航空、鉄道の部門がいずれもネットワーク産業であるため、儲かる地域の収益で過疎地のサービス維持費用を賄わなければならないという課題を抱えている。

この総務省からの提案については、放送関係者の中で議論が起こった。当初、日本民間放送連盟の会長は定例の記者会見で、総務大臣の主張に一定の理解を示しつつも、現在の BPO による自主規制方式を「最も民主的ですぐれたやり方」と述べ、「政治的干渉を一切受けたい組織を作るのは難しい」と FCC 設置論に警戒感を示す発言を示した。最終的には、この提言は民主党政権の選挙における敗北によって政策は完遂できずに終了した。その後の自民政権においては、権力による放送への介入の問題が議論される。当時の総務大臣は、衆院予算委員会にて、「政治的公平性を欠く放送が繰り返された場合には、放送法違反を理由に、電波法に基づき電波停止を命じる可能性がある」とし、「行政指導をしても全く改善されなければ、将来にわたり罰則の可能性が無いとは断言できない」とした。このように、放送法と放送政策をめぐる議論は論点が大きく変更される場合があるのである。

以上、日本の放送政策は、1950 年から 1960 年にかけて放送をめぐる議論を基に多くの放送制度が整備されたことが明らかとなった。しかし、放送政策の大きな問題として、放送の制度設計に関する議論は増しているものの、電波法および放送法における放送の公平性の問題は依然残されたままである。高度情報化社会に伴い、情報通信政策が推進される一方で、放送理念や放送制度を包括的かつ重層的に考える機会を増やすことが希求されるのである。

1-1-2.放送政策における公共放送の存在

日本における放送政策は、公共放送である NHK の体制とともに変遷してきた経緯があるため、本項では、NHK が放送法や放送政策とどのような関係性にあるのかについて考察する。

日本では、具体的な放送の意思決定は、行政ではなく NHK を中心とした放送業界ならびに広告代理店が担ってきた。電波網の本格整備がなされた 1960～70 年代においては、その予算や設備の多くに NHK のインフラや予算（受信料）を使用した事実がある。当時の郵政省は、NHK との共同体制で放送インフラ整備を展開し、この時期から NHK が放送行政に携わることになったのである。NHK は、1926 年に発足(当時は社団法人)して以降、1950 年に特殊法人となり、放送電波網と受信料予算の点で日本の放送界の中心的存在として現在に至っている。1953 年 7 月に国会に提出された放送法改正案は、NHK に対する郵政大臣の監督命令権や報告徴収権を明記するなど、「郵政大臣の監督権限を強化するという色合いの濃いもの」（日本放送協会編 2001）であった。しかし、この規制強化に対する反発は強く、放送法改正案は同年 8 月に審議未了・廃案となった。この放送法改正案が不成立に終わった理由については、「改正案では、監督権を強くして、放送の使命の達成をはからせようとしておりましたが、これでは放送番組編集の自由を十分に確保することができないため、世論の批判にあって成立をみなかった」（橋本 1959 : 48）との指摘がある。1956 年 3 月には、NHK に対する規制強化を盛り込んだ「放送法改正の基本方針」が閣議決定され、放送法改正が検討されたが、政府による監督強化に対する根強い反対があり、法案は未提出となった。政府主導の規制強化策に危機感を覚えた新聞・放送・出版・映画の関係団体は、1954 年 4 月、「マスコミ連絡懇談会」を発足させ自主規制の推進を表明した。

本来、NHK の設立目的は、放送法第 15 条により「公共の福祉のために、あまねく日本全国で受信できるように豊かで、且つ良い放送番組による国内基幹放送を行うと同時に放送およびその受信の進歩発達に必要な業務を行い、合わせて国際放送および協会国際衛星放送を行うこと」と規定されており、その理念は今もなお変わっていない。さらに、NHK はその放送理念の中に青少年の健全育成やスポーツ振興、文化の保護などの意義も含めており、「NHK 放送ガイドライン 2015」には、「NHK の放送は、視聴者にできるかぎり幅広い視点から情報を提供することを目指す」とある。また、公式 HP 上で

は、公共放送の役割について「公共放送の使命や役割は、視聴者のみなさまからいただいた受信料を基に、放送の自主自律を貫き、視聴者の判断のよりどころとなる正確な報道や豊かで多彩なコンテンツを全国で受信できるよう放送することで、民主主義社会の健全な発展と公共の福祉に寄与すること」と説明する。

このように、NHKは、他の民間放送よりも特に公共性を重視する環境にあり、このことはその財源や運営体制においても同様である。放送法第64条では、「協会の放送を受信することのできる受信設備を設置した者は、協会とその放送の受信についての契約をしなければならない」と規定されており、その財源の大半は法に定める要件を満たしたテレビジョン受信設備の設置者からの受信料である。この他、受信料収入に比べれば極一部ではあるが国際放送に対する国からの交付金があり、さらには法人税法上の公益法人である関係上、法人税の納税義務が免除されている⁶。この受信料に対して、NHKは公式HP上に「受信料制度によって財政面での自主性が保障されているからこそ、NHKは、視聴者のみなさまの要望に応えることを最大の指針として放送を行うことができます⁷」と明記している。つまり、受信料という財源収入方法が、NHKの公共性を担保する1つの要素として機能しているのである。

NHKは公共放送であるが、事業予算に関しては国会での承認が必要であり、経営・番組編集方針には国会の意向が間接的に反映される形となっている。総務大臣はNHKに対して国際放送の実施、放送に関する研究を命じることができ、その費用は国が負担することになっている。また、NHKの体制の中心を担う経営委員会では、経営に関する基本方針、内部統制に関する体制の整備、毎年度の予算・事業計画、番組編集の基本計画などの決定がなされ、組織、任免、運営、議決の方法、議事録の公表義務が放送法により細かく規定されている。さらに、経営委員は、国民の代表である衆・参両議院の同意を得て内閣総理大臣により任命されており、その権限には、主に執行部のガバナンスの強化やその任免、会長以下の役員に対する目標管理・業績評価も含まれている。このように、NHKでは経営委員会を中心とした体制が総務省管理の基で構築されているのである。その一方で、行政機関との関わりについては、放送免許停止の権限をもつ総務省から多数

⁶ 地方税法上では非課税とされていないため、法人の道府県民税（都民税）・市町村民税については、従業員数等に基づく「均等割」のみ納付している。

⁷ NHKがHPで提唱している財源の自主性については多くの議論が存在する。2017年8月の国連人権理事会では、放送法で総務省による規定の厳しさから独立した財源ではないという指摘もなされている。

の行政指導が入る NHK の現体制に対して、放送法第 3 条⁸(放送番組編集の自由)の「放送番組は、法律に定める権限に基づく場合でなければ、何人からも干渉され、または規律されることがない」とする内容との矛盾が生じる。これに対し、NHK は公式 HP 上で経営委員会議事録などを公開することによりその透明性を担保し、共有課題について諸アクターと議論を展開している。そこでは、例えば、インターネットを活用した動画配信による最新の放送サービス体系の是非、(熊本等)地震といった災害時による放送網の完備、リオデジャネイロ・オリンピックに関する運営や配信に関する総括など多岐に渡る内容が議論展開されている。さらに、報道分野においては、視聴者総局に寄せられた意見、中央放送番組審議委員会や日本民間放送連盟、あからの提言を基に経営委員会内部で執行部を交えた議論が展開され、その内容が NHK の放送に反映される仕組みとなっている。

1-2. スポーツ放送の動向

1-2-1. スポーツ放送の変遷

スポーツ放送は、戦後 1950 年のテレビ放送開始とともに発展を遂げてきた。表 1 はスポーツ放送と放送の変遷を表したものである。

スポーツ放送の本格的な放映開始は、1953 年 8 月 23 日の阪急—毎日戦のプロ野球中継である。それ以降、大相撲(1953 年 5 月 16 日放送開始)や、陸上競技(1953 年 11 月 3 日放送開始)、水泳競技(1953 年 6 月 7 日)などを中心に他の競技における生中継も放映されていった(杉山 2003)。1950 年代前半は、朝鮮特需による高度経済成長の影響で日本社会全体の機運が上昇し始めた時期であり、テレビ放送は言わば戦後復興を活気付ける象徴として活用された。当初のテレビ放送は、広告効果がほとんど見込めない媒体であったため、その戦略の狙いは、日本テレビ放送網社長が述べるところの「テレビの広告効果は受像機の数ではなく、それを見ている人の数である」という考え方に集約され、その媒体が街中に設置されている街頭テレビであった。当時の人々を熱狂させる街頭テレビの人気の象徴が、力道山らが活躍したプロレスリング(以下、プロレスと表記)中継である。NHK も、その人気に伴い、1954 年にプロレスの(力道山対木村政彦戦)生中継を放送開始したがを独占中継することとなった。このように、スポーツ放送はテレビ中継における主要なコンテンツとして発展を遂げるのである。こうした中、NHK は民間放送との違

⁸ 前掲、日本放送協会「NHK 放送ガイドライン 2015」、2016 年。

表1 スポーツに関する放送政策の変遷

	年月	スポーツ放送	背景・出来事
黎明期	1945.11	NHK、戦後初スポーツ放送(16日大相撲秋場所中継 18日早慶戦、23日プロ野球全東京対全大阪戦)	ポツダム宣言受託
	1950		・GHQによる一元的支配からの自立 ・朝鮮戦争勃発→朝鮮特需
	1952.6/17		
	1953	NHKが大相撲、高校野球、プロ野球の中継開始	・高度経済成長開始
	1955	NHK初の国体中継	・低俗テレビ番組批判 大宅壮一「1億総白痴化」
	1959.3/23		安保闘争
	1960.6/13	ローマ五輪大会の開催	日米安全保障条約発効
	1962.9/11		首都高速道路開通
	1964	東京五輪映像の衛星中継	60年～カラーテレビ放送開始 64年 東京五輪
	1966		64年～ベトナム戦争 文化大革命
	1972	札幌五輪の全カラー放送	大阪万博 ニクソンショック(1971) 沖縄返還
	1975.11/26		第一次オイルショック(1972) 第一回先進国首脳会議 第二次オイルショック(1978) ロッキード事件(1976) 日中平和友好条約(1978) イラン革命(1978)・原油高騰
	1984	五輪放送におけるジャパンプールの結成	携帯電話開始(1985) プラザ合意(1985)
	1987		バブル景気到来
	1988.5/6		PTAによる低俗番組追放運動 ・ニューメディア時代到来
成熟期	1996.5/21	ジャパンプールをジャパンコンソーシアムに改名	BRO(放送と人権等権利に 関する委員会機構)設立
	1999.12/22		総務省新設
	2002	日韓W杯開催	BROからBPOに名称変更
	2007		「発掘あるある大事典Ⅱねつ造問題」
	2015		政府によるNHK・テレビ朝日事情聴取

NHK放送文化研究所(2003)『20世紀放送史 資料編』を基に筆者作成

いを示し、全国高校野球選手権や国民体育大会に代表される、いわゆるアマチュア・スポ

一つの放送を実施した。民間放送に比較し、NHKはこのアマチュア・スポーツ放送に力を入れており、1959年に教育テレビ放送が開始されるとその傾向はより強くなっていった。この当時は、前述した1950年代後半に起こる「低俗番組」批判とともに放送制度の見直し論が広がった時期である。議論の焦点は、ラジオ時代の制度にどのように手を加えれば、テレビ番組の質の向上につながるのかという点であり、当初は、番組そのものに対する規制の強化を中心に検討が進んだ。そして、1959年の放送法改正では、番組準則に「善良な風俗」条項を加えるといった制度改正がなされた。しかし、そうした対症療法的な規制強化に対しては「表現の自由」との関係から問題が多いという批判や、実際に効果が上がるのかといった疑問が上がった（村上2013）。こうして、1960年代以降の議論を通じ、放送制度の専門家や郵政省事務当局、放送事業者の間では、番組内容の適正化を図るためには、行政による直接的な関与を避けつつ、番組に関する世論調査機関を設置し放送事業者の自主規制を促すなど、より間接的な手法を採る方が好ましいという考え方が広まっていった。こうした時代動向から、プロレスなどのスポーツ放送も一部規制の対象となり、流血や残虐な暴力シーンは青少年教育に問題があるとして番組適正化の対象に含まれたのである。

このように、テレビ全体が青少年教育の影響を受ける中で、スポーツ放送が再び注目を集める契機となったのが1960年のローマオリンピックである⁹。ローマオリンピックはスポーツ放送が初めて生中継されたイベントであり、これをきっかけに日本国内では受像機が大量生産され、さらにはアメリカが開発したビデオテープの出現などもあり、スポーツ放送の人気は加速するのである。また、スポーツの放映権なる権利が注目され始めたのもローマオリンピックが最初であり、放映権料が徴収されるようになったのもこの大会からである。それまで生中継以外の競技映像はフィルムに頼っていたため、ニュース映像のように細切れだったが、VTRの開発によって中継映像をそのままビデオに収録することが可能となった。映像と音声が一体となって記録されているビデオ映像は、リアルタイムの感動を同時瞬間的に再現する。この「ビデオによる再現力」にいち早く目をつけたのが国際オリンピック委員会（以下、IOC）であり、IOCは自らの財源を確保するために、放映権料を設定してテレビ中継を希望する放送機関から徴収するという方式

⁹ 1960年のローマオリンピックでは、NHK技術研究所が画像伝送技術を開発。5時間かけて2分ほどの映像の伝送に成功しており、各国の放送機関から大きな注目を集めていた。

を考案した(加藤 2009)。それ以降、1958年のオリンピック憲章においても **Broadcasting Right**¹⁰と明記されることとなる。

そして、スポーツ放送が人気の絶頂を迎えるのが 1964年の東京オリンピックである。当時、オリンピックの国際映像については、1963年の「東京オリンピック放送委員会」にて、その放映権を一括してNHKに付与するとの決定がなされた。これによりNHKではスポーツ中継に関する技術開発が促進され、「カラーテレビ放送」による生中継や「スローモーション・ビデオテープ」による撮影が社会の注目を集めた。そうした中で迎えた東京オリンピックは、「テレビオリンピック」とも言われ、日本の放送技術の高さを世界に示すイベントとなったのである。

それまでのオリンピックのテレビ映像は過去の映像の繰り返しでしかなかったものが、「ライブ中継」というリアルタイム映像を見ることで、スタジアムにいるような「スリリングな臨場感」をテレビ視聴者が体験できるようになったのである。これら東京大会の映像は、宇宙中継により初めて海外へ伝送された。開会式と一部競技はライブ中継、その他はVTR編集によるサマリー映像だったが、それらを可能にしたのは通信衛星「シンコム3号」である。日本から太平洋上空のシンコムに映像を送り、ロサンゼルスを受信基地で受け、そこからマイクロ回線で全米に同時放送された。ただし、ヨーロッパに映像を送るのにはかなりの離れ技が必要とされた。ロサンゼルスからマイクロ回線でカナダのモントリオール空港に送り、そこで受信した映像をそのままジェット機で空輸し、待機させたVTR車で方式変換したうえでドイツのハンブルグへ空輸するなどして、東京発の映像は70か国104の放送機関で放送されたのである(加藤 2009)。この迅速さは当時の常識をはるかに超えるものであった。

衛星を利用した海外中継は、世界的競技会といえども一握りの愛好者だけが見るにすぎなかったオリンピックを、地球規模でほぼ同時に注視できる巨大イベントに変えた。東京オリンピックでは、スローモーションビデオ技術の開発も重要なポイントとなる。そこでは、スローモーションによるリプレイでゲームの分析や解説が可能になり、スタジアムにいるよりテレビで見ている方が数段多くの情報を得られることとなり、これはテレビを見る者の一種の特権となる。加藤(2009)は、選手たちの喜怒哀楽の表情を克明に捉えることで、スタジアムを人間ドラマの舞台にし、選手たちの個性までも読み

10 放映権は、元々、放送局がスポーツ中継を手がけるようになった当初、施設使用料(Facility Fee)という名目で大会主催者に支払っていた。その後、「放映権(Broadcasting Right)」に転じた。

取ろうとする「見るスポーツ文化」もまた、東京オリンピックが起点であると言っても決して過言ではないとする。これ以降テレビは、オリンピックの度に新たな放送技術を生み出し、世界最大の「スポーツの祭典」をより魅力的な「メディアイベント」へと進化させた。それは同時にプロ競技のスポーツビジネスを本格化させ、放映権の高騰を生み出すきっかけとなっていくのである。オリンピックは、4年に一度の最高のステージであるが、放送にとっては最新技術を国際的に宣伝する最大の見せ場となるのである。

その後、カラー放送が本格的に浸透したのは1968年のメキシコシティーオリンピックである。カラー放送の全放映時間は約938時間となり、東京オリンピックの時より大幅に増加し、視聴者数も全世界で6億人に達した。日本国内でのカラーテレビ普及率は1968年時点で5%だったが、オリンピックのカラー放送視聴の普及により、7年後には90%を超えた。これにより、地球規模のイベントが国境を超え、多地点でのリアルタイムの視聴が可能となった。さらに、モスクワ大会に続くロサンゼルス大会（1984年）では、トランジスタ化による放送機器の小型化が実現され、ハンディカメラや車載カメラを多用して選手のパフォーマンスがきめ細かく撮影され、競技を追うだけでなくドキュメントとして構成された映像が配信されるようになった。また、ソウル大会（1988年）にかけてはテロップなどを中心としたデジタル化が見え始める。

しかし、この時期のデジタル化は当時の計算機処理能力の制約上、テロップの導入に留まっていたが、90年代後半になるとカメラと編集機のデジタル化が促進され、放送は従来のアナログ機器の単なるデジタル機器化するだけでなく、デジタル処理を加えた映像を多用し始めるようになる。これらを最大限に活用するのが1996年のアトランタオリンピックであった。さらに1998年の長野オリンピックでは、インターネットの普及の影響でネットを活用する次世代の技術が推進された。スキーやスケートの選手も自らホームページを開設して情報発信をし始め、この年、オリンピックが後押しする形でインターネットの世帯普及率が10%を超えるのである。このメディアの技術革新の促進による通信のデジタル化は、放送の多チャンネル化を促進し、それは同時にスポーツ放送の展開に大きな影響を与えた。このように人々に大きな影響を及ぼすテレビによるスポーツ放送は、コンテンツ産業として社会的にも認知されていくのである。では、これらスポーツ放送を成立させる番組編成と予算はどうなっているのだろうか。ここでは、日本の

表2 2015年6月1日～2016年6月1日で放送されたスポーツ放送番組一覧

※名前順に記載。総合ニュース・一般バラエティ番組は対象外		
地上波		
ウィンブルドン	ATPテニス マスターズ	NHK杯ジャンプ
NHK杯フィギュア	大相撲(東京・大阪・名古屋・九州場所)	競馬(菊花賞, G1, etc)
Jリーグ	全国高校駅伝	全日本剣道選手権
全日本相撲選手権	選抜高校野球選手権	天皇杯全日本サッカー選手権
日本ゴルフツアー選手権	日本陸上選手権	PGAゴルフツアー
FIFA女子ワールドカップ	プロ野球	わかやま国体 競泳
BS		
エアレース世界選手権	ATPテニス マスターズ1000	NHK杯フィギュア
NBA	NFL・アメリカプロフットボール	Xゲーム オースティン
大相撲(東京・大阪場所)	GREAT RACE	2015 車いすバスケットボール
サッカー イタリア・セリエA	サッカー イングランド・プレミアリーグ	サッカー AFCチャンピオンズリーグ
サッカー ドイツ・ブンデスリーガ	ジャパンXボウル	JAPANCUP2015 チアリーダーディング 日本選手権
Jリーグ	ジャンプ女子ワールドカップ	世界競馬2015
2015世界自転車選手権ロード 「リッチモンド」	2015 世界トライアスロンシリーズ	全日本武術太極拳選手権
ツール・ド・フランス	日本オープンゴルフ選手権	日本女子オープンゴルフ選手権
日本陸上選手権	PGAゴルフツアー	FIFA女子ワールドカップ
ブリスベン国際2016	プロ野球	ラグビーワールドカップ2015・ミニ
わかやま国体 ハンドボール男子	AFCフットサル選手権	
Eテレ		
関西大学ラグビー	関東大学ラグビー・リーグ	サイバロン
全豪オープンテニス	全国学生相撲選手権	選抜高校選手権(地方大会・春の甲子園)
全国高校野球選手権(地方大会・夏の甲子園)	全国高等学校総合体育大会 競泳	全国小学生陸上競技交流大会
全国中学校体育大会 相撲	全国中学校体育大会 陸上	全日本学生柔道体重別団体優勝大会
全日本空手道選手権	全日本高校・大学ダンスフェスティバル	全日本弓道選手権
全日本剣道選手権	全日本障害馬術	全日本選抜ボウリング
全日本総合バスケットボール選手権	全日本ソフトテニス選手権	全日本ボート選手権
全日本ボクシング選手権	東京六大学野球	日本ハンドボール選手権
みんなの体操・テレビ体操・体育	わかやま国体 競泳	

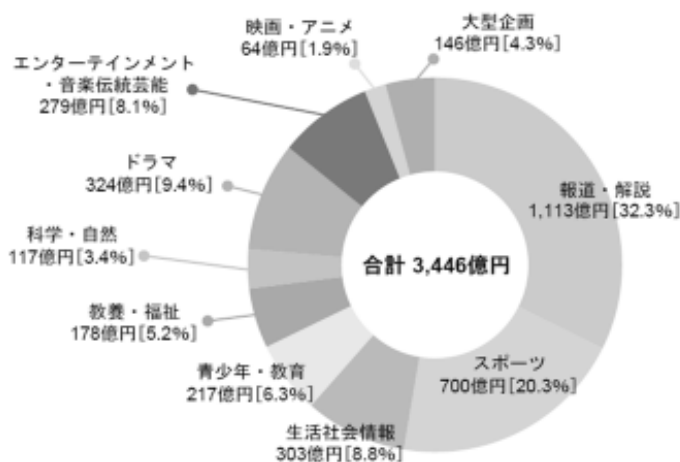
参考: NHKHPのクロニクルを基に筆者作成 <http://www.nhk.or.jp/chronicle/index.html>

スポーツ放送に関する編成と予算の中心を占めている NHK を対象とする¹¹⁾。NHK では、スポーツ番組においても、プロ野球や日本プロサッカーリーグ (Japan Professional Football League:以下、Jリーグ) といった国内人気種目やメジャーリーグベースボール

11 民間放送におけるスポーツ放送の予算および編成の基準に関しては公開されていないため、ここではNHKのみとする。

(Major League Baseball : 以下、MLB) やナショナル・バスケットボール・アソシエーション (National Basketball Association : 以下、NBA) などの海外メジャースポーツ、さらにはダンス・剣道といったマイナー種目など多様な放送がなされている。表2は、2015年6月から2016年6月におけるNHKスポーツ放送の主な番組を示したものである。教育放送であるE(education)テレでは、大学や高校の全国選手権といったアマチュア・スポーツの編成も若干なされているが、地上波総合テレビでは、Jリーグ、プロ野球、大相撲などのプロスポーツに加えて、アマチュア・スポーツである全国高校野球選手権や全国高校駅伝といった人気のあるスポーツを中心に放映されている。また、衛星放送であるBSテレビでは、地上波では放送しきれないプロ野球やJリーグの放送枠に加えて、米国の4大スポーツや海外でのサッカー、エクスゲームズ(以下、Xゲーム)、世界競馬などを中心とした海外の人気スポーツにも力を入れている。次に、NHKの予算を概観する。図1は、2017年度のジャンル別によるNHKの番組制作費を表したものである。

図1 2017年度 ジャンル別NHK番組制作費



出典：NHKHP 平成29年決算概要

<https://www.nhk.or.jp/pr/keiei/kessan/h29/pdf/gaiyou29.pdf#search=%27NHK+%EF%BC%92%EF%BC%00%EF%BC%01%EF%BC%97+%E7%95%AA%E7%B5%84%E5%88%A5%E4%BA%88%E7%AE%97%27>

る。そこに示したように、スポーツ番組にはNHK全体のジャンルの中で2番目に多くの制作費がかかっている。しかし、その制作費の割合の多くが、イングランド・プレミアリーグやNBAといった海外人気スポーツの放映権料に占められているため、どのスポーツ種目を放送するのかという問題がNHK全体の予算配分に影響を及ぼすことになる。NHKの公式HPでは、「NHKは、市場原理だけでは律することのできない公共性を強く意識し、特定の利益や視聴率に左右されずに放送事業を行っています」としているが、

表 1 からわかる通り、実際には地上波における放送枠については、人気や市場原理を優先した編成がなされているのである(小林 2017)。

1-2-2.スポーツ放送に関する議論動向

日本におけるスポーツ放送の研究は、これまでメディアスポーツ論を中心に、言説・記号、広告・映像効果、オーディエンスといった領域で進められてきた。メディアスポーツの意義について包括的に分析した黒田(2012)は、メディアスポーツを「一言で言えば、メディアで媒介されたスポーツ文化全般」と定義し、似通った言葉である「スポーツメディア」と「メディアスポーツ」の違いを次のように分類する。すなわち、スポーツメディアは、スポーツを報道し中継するマスメディア自体(新聞記事、放送・ラジオ番組、広告、インターネット)のこと、メディアスポーツはメディアが作り出す記事や番組の内容、受け手、消費者の行動、それらの相互作用として起こる現象のすべてのこと、とされる。ところが、現実にはメディアスポーツは多くの研究者によって多種多様に解釈され、その実態を認知することが困難なため、ここではメディアスポーツ論をその性質から次の 3 つに分類する。

1 つ目はスポーツをコンテンツ(情報の中身、例えば映画、音楽、演劇、文芸、写真、漫画)の一種として捉える言説・記号分析、広告効果・映像効果、オーディエンスを分析したもの、2 つ目は社会現象の中からメディアスポーツを分析したもの(オーディエンス分析、カルチュラル・スタディーズ)、3 つ目はスポーツに内在する意味合いや概念を分析したもの、とする。ここで最も重要な点は、近年のメディアスポーツ論がスポーツをスポーツコンテンツとして捉える傾向にあることである。例えば、「メディアスポーツとは、メディア・エージェントによってメディア商品・製品として編成され、消費・享受されるスポーツ情報であり、メディアスポーツが、現代スポーツにおいて 1 つの明確なジャンル、領域を構成している」(佐伯 1997)や「メディアバリュー(メディアで取りあげられる価値の高い)スポーツが、メディアスポーツであり、すなわち情報産業との結びつきが不可欠である」(高橋 2002)といった解釈である。こうした情報産業の一環としてのメディアスポーツ論の動向は、神原(2001)が「テレビを中心とするメディアによって人々に伝達され、楽しまれるメディアスポーツの普及は著しい」と指摘するように、テレビとメディアスポーツとの強固な関係を示している。

メディアスポーツ論自体の変遷については、早川（2005）による分類を援用し考察する。早川の分類は、メディアスポーツ論の特性を定義した上で時代ごとの区分を行っており、スポーツとメディアの関係性の変化を概観するために有用であるとする。1つ目の分類は、「スポーツ・メディア」の時期（1960年代～80年代）である。「スポーツ・メディア」とは文字通りスポーツを伝えるメディアを示すが、その中でもテレビが最も注目されるテレビジョンスポーツである。これによってその後のメディアスポーツへの関心が必然化するのである。テレビが出現する以前のスポーツは、主に雑誌・新聞・ラジオによって報道されていた。しかし、テレビの出現によって瞬間・同時・多発的にスポーツ映像が伝達されることとなり、メディアとスポーツの親和性が高まる契機となった。この時期の「スポーツメディア」の目的は、スポーツの情報をより早くより鮮明に伝えることに加えて、世代間やりテラシー能力を超えた普遍的な媒体として国民から認知されることにあった。この「スポーツメディア」はオリンピックやワールドカップによって、さらに影響力を強めていった。

2点目は、「メディア・スポーツ」の時期（1980年代～2000年代）である。ここでは、口承、新聞・雑誌、ラジオ、テレビなどの諸メディアを総称して捉え、メディア・スポーツと表現される。多くの論者が「Mediated Sport」あるいは「Televised Sport」とする。この段階では、スポーツはメディアを通してリアルに報道されることに加えて、スポーツを楽しむという要素が強くなった。「メディアスポーツ」にとっては牧歌的な時代であり、それほどメディアの操作性は意識されていなかった。「スポーツ・メディア」のような技術革新の基でリアルな番組・内容作りを始めた段階から、ドラマ性やエンタテインメント性が盛り込まれたのである。こうして、1980年代から2000年代では、多チャンネル化やスポーツ資源の拡大といった点が最重要事項となり、メディアとスポーツ組織との相互依存が推進された。さらに、この段階ではバブル時代を迎えて編成技術が革新されたことにより効果的な演出が生まれ、放送が多チャンネルかつグローバル化した。一方、専門チャンネルや有料放送が一般化し始めることで、より差別化した刺激的な映像への関心が高まることとなった。さらに、そこで得られた放映権料によってスポーツ資源が拡大し、選手の育成、補充、獲得などを通じてスポーツ組織も発展するのである。

3点目は、「メディアスポーツ」の時期（2000年以降）である。「メディア・スポーツ（メディア化されたスポーツ）」から「メディアスポーツ」へと新しいスポーツに関する議論である。2000年代以降になると、インターネットの発展とともにマルチメディアや

放送と通信の融合が課題となる。スポーツメディアは、これまでスポーツメディア（活字、音声、映像）の「呼称の総称」（個々のメディアの集合体）であったものから有機的に一体化（機能的総合化）した存在へと質的に変化する。1つのメディアで、口承・音声・活字・映像技術を駆使してライブ・スポーツ を表現する時代へと突入するのである。それに伴い、スポーツ放送研究分野でもリアルへのこだわりから、デジタル情報技術を加えた総合的な発展に主軸が置かれ始める。さらに、デジタルハイビジョンや双方向のインフォメーションといった情報インフラの拡大を優先した情報通信学が発達してくるのである。

このように、初期(1960～80年代)はスポーツを放送で楽しむスポーツメディア論が主流であったものの、1980年代以降は技術の発展とともに多チャンネル時代を迎えメディアスポーツ論が起こってきた。そして、高度情報化社会を迎えた2000年以降は、メディア機能が総合化するとともに、メディアスポーツ論は広告効果や記号論が主流となるのである。

スポーツ放送はこれまでメディア論、メディアスポーツ論、放送学で議論されてきた。メディア論におけるスポーツ放送については、大きく分けて3点の議論が展開されている。1点目は、カルチュラルスタディーズの分野において文化を伝播する装置としての議論である。2点目は、記号として消費者行動に大きく影響を与えるメディアコンテンツとしての議論である。3点目は、スポーツ放送がナショナリズムの高揚をもたらすプロパガンダと批判される議論である。現在では、旧郵政省や総務省による情報通信政策が推進されるにつれて2点目のメディアコンテンツとしての議論が主流である。コンテンツビジネスとメディアスポーツの関係性を考察した早川（2001）は、スポーツビジネスについては、「スポンサーとテレビはスポーツビズの二本の支柱」とするS.Aris（1992）の捉え方が存在すると指摘する。Arisは、「スポンサーとテレビ」を問題にし、世界的にスポーツの世界でいかにしてメディアがスポーツをビジネスとして仕立て上げてきたかを多面的に取り上げている。そして、メディアスポーツという言葉が90年代半ば頃から用いられ始め、最近ではスポーツビジネスの主要な分野として浮上してきている。間宮聰夫（2010）は、「スポーツマーケティング」を「媒体価値を高め、商品・サービス化を行うことにより、市場創造を促進させる過程」として捉え、その主要な対象として「メディア・スポーツ」を考えている。広瀬一郎（1997）もまた「スポーツマーケティング」が対象とする「メディアバリュー（媒体価値）に支えられた商品としてのスポーツ」として

「メディア・スポーツ」を取り扱っている。このように商品価値としてのメディア・スポーツに関する議論は多くみられ、その中心が放映権料をめぐる議論である。

放映権の概念は、脇田（2011）によると、もともとヨーロッパではなくアメリカのスポーツビジネスの観点から生まれた発想であり、その原点はラジオのボクシング中継に由来するという。1920年、東部ペンシルヴァニア州ピッツバーグに初のラジオ局が誕生したが、この当時のラジオ中継の中心は世界ヘビー級王者のジャック・デンプシーによるボクシングの試合放送であった。1921年のジョルジュ・カルパンチエとのタイトル防衛戦に集まった観客は8万人で、初のラジオ実況中継が放送された。その後、ラジオ局が次第にネットワークを組んで、聴取者が5千万人を超えると、興行側はラジオの実況による観客の減少に対して、局側に苦言を呈するようになった。そこから、1927年のデンプシーのシカゴでの試合の実況を許可する代わりに、主催者は、放送局に対して実況による入場料と飲食売り上げの減収分を補填する支払い契約を迫り、放送局側も承諾した。このことは、事実上の放映権料の始まりであると考えられる。

そもそも、日本における放映権の法的解釈については、スポーツの試合の映像を放送またはネット配信すること自体に関する権利、すなわち「放映権」という権利であると定義されているが、成文法で直接保護されているわけではない。「思想または感情を創作的に表現したもの」ではないスポーツの試合そのものは、「著作物」にはあたらないし、スポーツの試合が「著作物」ではない以上、試合をしている選手に「実演家」（著作権法2条1項4号）としての権利（著作権法90条の2以下）も生じない。このように放映権という権利は、成文法上存在していないにも関わらず、多額の金銭が発生する権利として浸透しているのは、スポーツの試合が取引の対象として捉えられているからである。日本では、放映権の根拠を、競技場施設の施設管理権または選手の肖像権に求めることで放映権の財産的価値の保護を図っている。このように、法的には放映権は確たる規定が存在しないにも関わらず、これほどマーケットにおいて大きな影響をもたらした背景はどこにあるのだろうか。

放映権が世界的に注目を浴びるきっかけとなったのは、1984年のロサンゼルスオリンピックにおけるロサンゼルス・オリンピック組織委員会委員長ピーター・ユベロス¹²の「ロ

12 ユベロスは、航空会社トランス・インターナショナル航空に就職し、1963年には自ら旅行会社を設立。従業員1500人、世界200ヶ所に営業所をもつ北米第二の旅行会社に成長させた。1980年、その手腕を評価されロサンゼルスオリンピック大会組織委員長に就任していた。

サンゼルス方式」(以下、ロス方式)」である。ロス方式では、利潤を優先する運営方針に基づいてスポンサーシップ(1業種1社、スポンサーを30社に限定、1社400万ドル以上の資金提供)やマーチャンダイジング・ライセンス(大会エンブレム・マスコットマークの商品化)が決定された。そして、その中でもスポーツマーケットに大きな影響を与えた手法が放映権料ビジネスである。

このロス方式による放映権料ビジネスは、谷口(1996)によると、IOCが展開してきた既存の公益性重視のオリンピック運営から収益性重視へと大きく転換される一歩となった。背景には、ロサンゼルスオリンピックに立候補した都市がロサンゼルス市であったという事情¹³と、開催が事実上競合の無い形で決定されたため、契約書類内容が他の都市よりも入念に検討されなかったという理由が存在する。ロサンゼルス・オリンピック組織委員会委員長のユベロスは、IOCの懸念を振り払うために商業主義路線の基、民間資金による財源確保を図った。従来、IOCは、できるかぎり広い範囲の観衆を確保することを目的としてオリンピックに放映権を付与していた。IOCは、放映権についてはオリンピックの公益性を前提とする考えをもっており、放映権収入についてもIOCの運営費への分配に重点を置いていた。そのようなIOCの方針をユベロスは変更し、放映権を情報商品としてその市場価値を追求した(谷口1996)。ユベロスは広告業界の協力を得てオリンピック放映権料についてのマーケティング調査を実施し、その結果、広告によって見込まれる収入を当時の3億ドルに達するという見込みをつけた。このデータを基に、ユベロスは、放映権料2億ドル以上、放送に必要な設備費7500万ドル前金払いという条件をつけてアメリカの各放送局(ABC、CBS、NBC、ESPN)に入札を求めたのである。その結果、ABCが約2万ドルでメインの放送局となる権利を得ることとなった。つまり、ロサンゼルス・オリンピック組織委員会は、実質的に3億ドルのテレビ放映権収入を得ることとなったのである¹⁴。

このように、ユベロス率いるロサンゼルス・オリンピック組織委員会が展開した商業オリンピックは、オリンピック史上初めて2億ドルの黒字を生む。このロス方式は、スポーツビジネスのグローバルスタンダードとしてそれ以降のメガイベントに大きな影響を与えた(谷口1996)。こうして、放映権料という価格設定基準が極めて不明瞭な予算

13 IOCは、ロサンゼルス決定当初、規則・伝統・儀典などについてはほとんど考慮しないという内容で契約を結んでいた。

14 この当時の放映権料分配は、ロサンゼルスオリンピック組織委員会が3分の2、IOCが3分の1と決定している。

が出現したことにより、ロサンゼルスオリンピック以降の開催費の大半が放映権料で占められ、スポーツ放送の商業主義がここから打ち出されるのである。しかし、当時の郵政省の放送政策における東京オリンピックについての検討機関は、オリンピック東京大会検討委員会のみであり、しかも検討項目は「テレビジョン放送に必要な放送施設整備」、「オリンピック放送における生放映権の付与」、「生放送の放映権料の対価およびその支払い原則」といった具体的なものであり、その意義や価値についての議論はなされなかったのである。こうしたメガイベントの放映権に関する意思決定は他の事柄同様に放送業者の自主自立に任されているが、放映権料の大半は NHK の受信料という公共財源で賄われており、それが受信料価格引き下げの歯止めとなっている。

受信料をめぐる問題については、NHK の 2018 年度予算案にて、総務相が受信料の値下げの検討を求める意見書を提出している。その意見書案では、2019 年度以降も事業収入の大半を占める受信料収入が増加する見込みであることをふまえ、「収支構造が妥当なものと認められるか否かについて改めて検討することが適当」とし、業務の見直しや受信料値下げも含めて受信料のあり方を検討することを求めている。これを受けて NHK は受信料を値下げする方針を表明し、値下げ幅や実施時期は経営委員会との議論などを基に 2019 年度中にも値下げを実施する考えであることを明らかにしている。このような現状にも関わらず、オリンピックやワールドカップに関する巨額の放映権料が受信料から支払われてきたという点について、メディアや行政が何も議論しないことは極めて問題である。

オリンピックの放映権料については、2020 年の東京オリンピック大会を含む 18~24 年のオリンピック 4 大会の日本向け放映権を、計 1100 億円で一括取得することを IOC と合意したと 2014 年の 6 月に日本民間放送連盟が発表している。このうち、2018 年の平昌（ピョンチャン）と 20 年の東京は計 660 億円の支払いが決定されている¹⁵。この決定について当時の日本民間放送連盟の会長は、「長期の契約締結によって IOC と安定的な関係を築くことができた」、NHK の会長は「8K など最先端の技術を活用して、オリンピックの魅力や感動を伝えたい」とそれぞれコメントしている。しかし、オリンピックやワールドカップの放映権料は年々高騰している点について、民間放送の一部からは「これ以上放映権料が高騰すれば無料放送は厳しい」との声も出ている。この 1100 億円の内

15 オリンピックの放映権料は、14 年のソチ、16 年のリオデジャネイロの計 360 億円と比べて約 1・8 倍に高騰した。22・24 年は開催地が決定していないにも関わらず計 440 億円の価格だけ決定されている。

訳は詳しく公表されていないが、過去の大会の例から考慮してもその大半が受信料から支払われている可能性が極めて高い。NHK 自ら受信料の値下げを表明した限りは、このメガイベント放映権料が予算を圧迫しているという事実も NHK から主体的に報告されるべきであり、2028 年以降のオリンピック大会の放映権料についても、どのような検討を行いどう対応するのかについて議論される必要がある。

メガイベントのスポーツ放送が、他の放送コンテンツと比べて特殊な点は 2 点ある。1 点目は、長期間において放送枠が確保されるという点である。大会期間中のオリンピックやワールドカップの放送は、長いもので 1 ヶ月以上におよぶことも多々あり、多くの電波網と放送枠が活用されるが、これは、他のコンテンツではみられない現象である。例えば、国政選挙に関する報道であっても、長いもので 1 週間程度であり、1 ヶ月を超えることは無い。音楽や芸術分野においても、オリンピックよりも長く放送が展開されることは無い。

2 点目は、排除されないという点である。これほど長い期間での放送が展開されるにも関わらず、オリンピック放送自体の中止を望む意見というものは他の放送コンテンツにおいてほとんど無いのである。他のものと比較してみると、例えば、長らく国民的番組として認知されている NHK 紅白歌合戦でさえも、BPO にはその放送自体の中止を望む視聴者の意見が寄せられている。一方、オリンピックやワールドカップに関する放送については、アナウンサーの対応や放送時間の配分といった放送内容に関する苦情はあるものの、オリンピック放送自体に関する苦情は無い。このことから、スポーツ放送は、暗黙的に視聴者からその存在を認知されているコンテンツであると言える。

教育効果の点から考えると、スポーツ放送は教育にとっても有用とされており、NHK のガイドラインにもスポーツ番組制作の基準として「健全なスポーツ精神のかん養と体位の向上に役立つようにつとめる」「アマチュアスポーツの取り扱いは、その目的と精神を尊重し、特に少年選手については慎重にする。」(NHK 放送ガイドライン 2015) と 2 つの定義がなされている。広告・宣伝の観点からすると、苦情やクレームがこない番組は価値が高く一定の広告効果が見込めるため、投資するにあたっての与信に値するわけである。さらに、かつては瞬間的な視聴率も高いキラークンテンツと呼ばれていたこともあり、今でこそ、その数字は下落しているものの、依然として相対的な視聴率は高い。このように、その認知度の高さからビジネスとしての価値も大きいスポーツ放送であるが、その価値基準は不明瞭である。実際に、なぜ人はスポーツ放送をみるのか、スポーツ放送

にはどの部分に教育効果があるのか、こういった要素からスポンサーはスポーツ放送に投資するのか、という尺度は明らかにされていない。つまり、スポーツ放送に関しては関わるアクター全員が確かな基準の無いままに多くの時間と多額の予算を費やしているのである。この問題はスポーツ放送特有の問題であると考えられる。

以上から、本論では、スポーツ放送に関する議論をコンテンツ面に偏らせないために、その論点をその性質上「公益」に関するものと「形態」に関するものの2点に分類し検討する。スポーツ放送の公益 (public interest) とは、スポーツ放送が内包するスポーツ振興や青少年の健全育成、文化の保護といった社会的価値を意味する。スポーツ自体の公共性については、菊 (2011) は、近代イギリスで誕生した近代スポーツは、その誕生の歴史的経緯から近代以降の社会的支配層であった中産階級に独占され、その意味や価値は彼らの子弟を教育するための内容、すなわちスポーツ教育という教育的次元においてのみその公共性が認められてきたという。また、ヨーロッパでは、「スポーツは、人間の自発性に基づいたもので、健康、教育、社会的統合および文化に特別な意義をもたらす」(ニース宣言、2000) という理念を基にスポーツの公共性に関する議論が展開されている。さらに、スポーツ放送の公益については、メディアスポーツ論で様々な解釈がなされている。例えば、広瀬 (1997) はスポーツ放送自体がメディア (媒体) として作用するものと、鬼丸 (2004) は、スポーツ放送を市民間にある種の公共圏を形成するものとそれぞれ解釈する。それゆえ、公共性の検討には、公共圏形成過程となる社会や個人のあり方、あるいは開かれた議論の場によって醸成される道筋が重要となる。しかし、その公益性の伝達とスポーツ政策への展開については十分に言及されていない。スポーツ政策と連動した議論が形成されなければ、スポーツ放送の公益は担保され難いのである。

スポーツ放送の「形態」とは、スポーツ放送におけるインフラの形態であり、これについての議論は主に放送学、メディア学、映像学の分野において展開されてきた。これらの研究の多くは、東京オリンピック (1964)、札幌オリンピック (1972)、長野オリンピック (1998)、日韓ワールドカップ (2002) を始めとする自国開催におけるメガイベント放送の技術革新や経済コンテンツの発展を対象とするものである。その要因は、森川 (1995) が指摘するように、戦後の好景気を背景としたメガイベントによる急速なスポーツの商品化の進展がアマチュアリズムの桎梏からの解放をもたらすと同時に、研究分野においても安易なスポーツ・ビジネス論を招いたことにある。スポーツ放送の研究枠組みは、スポーツ放送は商業主義を貫きながらも、そのビジネスは、それぞれの社会自体の価値

観に照らしながら、メディア、法規制、文化といった多彩な面からの全体論的な分析を必要とするもの（脇田 2011）という認識も持たねばならない。また、スポーツ放送は、①情報機能（情報・知識・理解を高める）、②統合機能（信頼性・自信・安定性を高める）、③覚醒機能（審美的・快楽的・情緒的・情動的な経験を提供する）、④逃避機能（鬱積した日常からの解放）の4つの人間の本質的ニーズから構成される（Birrell and Loy 1973）という。そして、テレビメディアにおける技術革新は、あくまでこれらを達成する手段の進化に過ぎないのであり、放送形態変容の分析がメディアスポーツ研究の本質ではないと指摘される。つまりは、スポーツ放送に関する研究には放送インフラといった産業基盤の面からのみを捉えるだけでなく、スポーツ放送の意義や影響、評価の面から包括的に捉える視点が必要となるのである。

1-3.放送政策とスポーツ放送の関係性

1-3-1.放送政策とスポーツ放送の共通課題

放送政策は、オリンピックを通じてカラーテレビといった次世代放送技術の普及や生中継に関する放送網の整備を推進し、スポーツ放送は、オリンピックやワールドカップ時に展開される行政の情報通信事業に支えられてきた経緯がある。このことから、放送政策とスポーツ放送はメガイベントを接点とした局所的な関係性にあると考えられる。言い換えると、スポーツ放送は、メガイベント開催時以外で着目される機会は少なく、放送政策を主管する総務省においても限定的な議論が展開されるのみである。

実際に総務省は、東京 2020 に向けて、放送サービス高度化の推進と放送を通じた情報アクセス機会の均等化の実現を目標に掲げている。具体的には、2014 年 11 月から「2020 年に向けた社会全体の ICT 化推進に関する懇談会」を開催し、関係機関、関係省庁とも連携し、東京 2020 以降の日本の持続的成長も見据えた、社会全体の ICT 化を普遍的に推進するための産学官のアクションプランを検討している。そこでは、放送事業も ICT 化推進のためのコンテンツとして位置付けられ、東京 2020 を、「日本全体の祭典であるとともに、我が国の ICT に関わるサービスやインフラの高度化を図り、世界に日本の ICT を発信する最高のチャンス」として期待し、「日本の優れた ICT を活用して実施していく」旨を表明した上で、「本懇談会は、2020 年東京大会以降の我が国の持続的成長も見据えた、2020 年に向けた社会全体の ICT 化の推進の在り方について検討を行うことを目

的としている」¹⁶とする。このことから、総務省は情報通信政策により高い優先順位を置いていることが明らかである。

また、総務省ではオリンピックを通じた 4K・8K テレビの推進も念頭に置いており、4K・8K テレビは、高精細で臨場感ある放送を実現し視聴者の選択肢の幅を拡大している。2015 年 7 月に 4K・8K ロードマップに関するフォローアップ会合において取りまとめられた 4K・8K 推進のためのロードマップ（2015）では、2016 年に BS による 4K・8K 試験放送開始、2018 年に実用放送開始、2020 年頃には実用放送を拡充し、東京 2020 の開催時には 4K・8K が普及し、多くの視聴者が市販のテレビで 4K・8K 番組を視聴できる環境を整備することを目標としている。4K・8K の推進に当たっては、ロードマップに沿って、政府も東京 2020 を見据え、実用放送のチャンネル数拡大に向けた技術的実証を実施し、4K・8K の普及促進を着実に図っていく体制を取っており、今後も、視聴者のニーズ、放送技術の発展、放送の役割、受信環境の状況変化に的確に対応し、2020 年ないし 2025 年以降を見据えた 4K・8K 放送の在り方についても、フォローアップ会合を開催し検討を進めていく方向性にある。

このように、放送インフラおよび次世代放送技術の推進に向けた取り組みが図られている現状にあるが、東京 2020 に向けたアクセス環境には地域ごとに差があり、ユニバーサルな体制が取られているとは言い難い。特に、民間放送のネットワーク網は全国都道府県に完備されているわけではない。表 3 は、地上テレビ放送のネットワークの一覧を示したものである。例えば、秋田県や福井県では TBS 系列の放送局が存在しないため、TBS が多くの試合の放映権をもつワールドベースボールクラシック（以下、WBC）などの国際大会は、秋田県や福井県では視聴できない状況にある。高知県では、テレビ朝日系列が放映権を所有していた 2009 年の WBC 大会決勝の試合を視聴できず、高知県庁にも多数の苦情が寄せられている¹⁷。それらに対して高知県庁は「テレビ放送業界は、地上デジタル放送への完全移行に備えるため、放送設備のデジタル化や中継局の新設などに多額の投資を余儀なくされている状況にあり、新たに放送局を開局するような余力にも乏しい状況のため、（中略）新たな放送局の開局は大変難しいと考えられます」（高知県庁

16 総務省「2020 年に向けた社会全体の ICT 化 アクションプラン（第一版）概要」（最終閲覧 2018 年 11 月 28 日 http://www.soumu.go.jp/main_content/000392415.pdf）（URL1）。

17 高知県の HP には、2009 年の WBC 決勝の放送問題について、例えば、一般市民から「WBC（野球）や M-1 グランプリ（テレビ朝日系）がリアルタイムでみられないのは、同じ日本の今の情報社会においても欠陥のように思いますが、どうにもならないのでしょうか？」との質問が寄せられている（高知県 HP「ご意見ご提言などの内容」http://www.pref.kochi.lg.jp/kenmin_voice/2009031300149/、2018 年 11 月 12 日閲覧）（URL2）。

表3 地上テレビ放送のネットワーク

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

出典：日本民間放送年鑑、村上聖一(2013)「第3回 制度論～放送規制論議の変遷～」『放送研究と調査』32-47。

HP) と回答している。実際に、全国的に熱狂を呼ぶ WBC 大会が視聴できないという環

境は県民からすれば疎外感があり、そうした視聴者からの不満の声も地元の新聞やネットメディアでたびたび取り上げられている。このような全国のテレビ放送網の問題は地方自治体が対応できるものではないため、放送行政が包括的に課題解決に向けた検討を行う必要がある。以上、放送政策とスポーツ放送の共通課題は、地域における情報格差であり、その対策が求められるのである。

1-3-2.スポーツ放送政策の必要性

放送行政は1970年代以降、放送業者の自主自立を促しているが、上述した情報格差といった問題からも分かるとおり、放送業界自体にガバナンスが行き届いているとは言い難く、放送業者が自らの問題を自ら解決できない状態にある。つまりは、スポーツ放送を、放送業者だけの閉ざされた意思決定に一任するのではなく、多様なアクターによる透明性を担保する決定システムへと改変させる必要があるのである。それには、国民的関心の向上が重要となるが、日本のスポーツ放送については、幸か不幸か、スポーツ放送の無料視聴が当たり前という環境に視聴者が慣れてしまったこともあり、スポーツ放送に関する地域間格差や放映権料といった問題が問題として認知されていない状況にある。特に電波や放送網に関する問題は民間テレビ放送の経営体制と大きく関係することから、テレビ報道はこのスポーツ放送の問題を等閑視する傾向にあるのである。この問題解決には、経営や売り上げといった市場原理のみに縛られない公共政策の枠組みの基で、放送行政がアクターごとに散在する 이슈を集約し、政策アジェンダとして各アクターに展開する必要がある。

ところが、日本ではスポーツ放送に関わる政策を包括的に所管する行政機関は無く、放送政策を実施している総務省においてもスポーツ放送を政策として管轄する部署は存在しない。また、学術的にスポーツ放送政策という用語で議論がなされることも無く、スポーツ放送の運営や制作といった放送業界の表現が採用されている。つまり、前述の放送インフラと予算の問題を解決するための主体と、その方策を議論する場が日本には欠如しているのである。総務省の「放送を巡る諸課題の検討会」においても、民間放送ネットワーク網の情報格差問題やメガイベント予算に関するNHK受信料の配分が議事として扱われたことは無く、議論される 이슈は「体制」に関する問題が中心である。放送ネットワーク網の整備といった、公益性に関わる問題を包括的に解決することが公共政

策の根本の目的であるとするならば、日本における放送行政は公共政策としての役割を十分に果たしていないと言えるのである。

このように、スポーツ放送を取り巻く議論は、産業インフラの拡充といった市場原理に傾倒しているため、公益と事業益の双方のバランスを担保していくことが求められる。それには、公共政策の視点から日本において存在しないスポーツ放送の意思決定を行っていくことが重要となる。これらをふまえたスポーツ放送の課題は、①スポーツ放送に関わるアクター間の関係の把握、②スポーツ放送の課題を包括的かつ重層的に解決するためのアジェンダのセッティング、③アジェンダセッティングに必要な協議の場の形成、の3点である。次章では、アジェンダセッティングを行う上で、スポーツ放送に関わる①のアクター間の関係について、その連携の現状を分析し課題を抽出する。

2. スポーツ放送に関わるアクターの把握

本章では、スポーツ放送に関わる各アクターの現状を分析し、スポーツ放送政策構築に必要なアクターのあるべき役割と機能について検討する。

2-1. スポーツ放送に関わるアクターの分析

日本のスポーツ放送は、政策主体が不在であることから放送業者が中心となりその重要事項を決定してきた。しかし、実際の放映権や放送種目に関する決定には広告代理店やスポンサーなどの関連アクターの意向が重視されるため、その連携状況および意思決定主体、さらには直接に利害関係の無いアクターである視聴者層との関係性については長らく不明瞭であり、スポーツ放送の実像が明らかにされないまま今日に至っている。したがって、その実像を掴むためにここではスポーツ放送に関わるアクターの現状と課題を分析する。表4は、スポーツ放送に関わるアクターの一覧である。ここから、各アクター間の課題を抽出するために、放送業者や広告代理店、スポンサー、スポーツ団体らが抱える 이슈を検討する。

2-1-1. 放送業務に関わるアクター（放送業者・放送関連組織）

スポーツの放送業務に関わるアクターには、NHK、民間放送といった放送業者、関連組織である中央放送審議会、日本民間放送連盟が存在する。放送業者とは、地上波放送や衛星放送を含めた基幹放送業者とCSなどの有料放送を含めた一般放送業者、インターネッ

表4 スポーツ放送に関わるアクター

アクター		
放送業者	地上波	NHK
		五大ネットワーク (日本テレビ、TBS、テレビ東京、フジテレビ、テレビ朝日)
	衛星放送	BS (NHK、民間放送5社、WOWOW、スターチャンネル、その他3社)
		CS (スカパーJ SAT、スカイA、GAORA、その他7社)
インターネット放送	DAZN, スポナビライブ	
放送関係組織		日本民間放送連盟 ジャパンコンソーシアム
広告代理店		電通 (五輪・サッカーW杯・サッカー日本代表・WBC・ラグビーW杯・Jリーグ・Bリーグetc) 博報堂 (Vリーグ)
行政		総務省情報流通行政局「放送を巡る諸課題の検討会」 スポーツ庁 スポーツメディア協議会 (仮称)、スポーツ未来開拓会議
スポーツ団体		日本オリンピック委員会、日本サッカー協会、日本野球協会、日本ラグビーフットボール協会、日本体育協会、日本相撲協会、日本高等学校野球連盟、全国高等学校体育連盟、日本障がい者スポーツ協会etc
業 (東京五輪スポンサー)	The Worldwide Olympic Partners	Coca Cola、Atos、Bridgestone、Dow、GE、McDonalds、OMEGA、Panasonic、P&G、SAMSUNG、TOYOTA、VISA
	Gold Partners	Asahi、Asics、Canon、ENEOS、東京海上日動、日本生命、NEC、NTT、野村証券、富士通、みずほ銀行、三井住友銀行、三井不動産、Meiji、LIXIL
	Official Partners	味の素、Education First Japan、airweave、キッコーマン、KNT-CTホールディングス、
第三機関		BPO (放送倫理・番組向上機構) JARO (日本広告審査機構) AC (公共広告機構)

出典：鈴木秀美、山田健太、砂川浩慶編（2009）「放送法を読みとく」、商事法務を参考に筆者作成

トを利用したテレビ放送、携帯端末向けのワンセグ放送、ケーブルテレビ事業者によるインターネット接続サービスといったネット放送業者である。2019年6月現在における地上波・衛星放送・CS放送における五大民間放送ネットワーク（日本テレビ・TBS・フジテレビ・テレビ朝日・テレビ東京）と、有料放送業者で扱われる個々のスポーツ種目（オリンピック・ワールドカップ・アジア大会・国民体育大会などのメガイベントは除く）は表5に示した通りである。なお、eスポーツについては、スポーツ競技として認定されないという議論が存在するため、ここではスポーツ放送の対象として扱わない。IOC会長は、「我々はオリンピックのプログラムに暴力や差別を助長する競技が入ることはありえません。(中略)我々の観点から言うと、e-Sportsはオリンピックの価値観に矛盾しており受け入れることはできません」と、現状ではe-Sportsが象徴的なスポーツイベントに追加される見込みはほとんどないことを明確にしている。

表5 放送業者によるスポーツ番組一覧

五大ネットワーク	NHK (地上波)	サッカー・相撲・ゴルフ・バスケットボール・ラグビー・テニス・競馬・フィギュアスケート・アメリカンフットボール・アイスホッケー・ハンドボール・ボウリング・陸上競技・自転車競技・武道・卓球・ボクシング
	NHK (BS・CS)	サッカー・フットサル・野球・スキー・トライアスロン・自転車競技・武道・エアレース・テニス・フィギュアスケート・バスケットボール・Xゲーム・ボウリング
	日本テレビ (地上波)	サッカー・野球・ゴルフ・ボクシング・ラグビー・モータースポーツ・ロードレース・アメリカンフットボール・バレーボール・陸上競技・レスリング
	(BS・CS) ※日テレG+を含む	野球・自転車競技・ボウリング・モータースポーツ・レスリング・アメリカンフットボール・バスケットボール
	TBS (地上波)	サッカー・ゴルフ・総合格闘技・陸上競技・バレーボール・テニス
	TBS (BS・CS) ※GAORAを含む	野球・サッカー・ボクシング・バレーボール・テニス・モータースポーツ・レスリング・総合格闘技
	フジテレビ (地上波)	サッカー・バレーボール・フィギュアスケート・相撲・ゴルフ・柔道・ボクシング・総合格闘技・陸上競技
	フジテレビ (BS・CS)	サッカー・野球・モータースポーツ・F1・バスケットボール
	テレビ朝日 (地上波)	サッカー・水泳・ゴルフ・陸上競技・レスリング・体操・フィギュアスケート・スキー
	テレビ朝日 (BS・CS)	※スカイ・Aを含む サッカー・野球・プロレス・フィッシング・バスケットボール・ボクシング
	テレビ東京 (地上波)	サッカー・卓球・ボクシング・モータースポーツ・自転車競技・ゴルフ・柔道
テレビ東京 (BS・CS)	ゴルフ・スノーボード	

その他有料放送	スカパー！（自社制作）	ボクシング・サッカー・ゴルフ・ラグビー・テニス
	J SPORTS	野球・サッカー・フットサル・ラグビー・自転車競技・プロレス・モータースポーツ・バスケットボール・スキー・スピードスケート・フィギュアスケート・アイスホッケー・アメリカンフットボール・バレーボール・卓球・ビリヤード・ダーツ・競馬・バドミントン・柔道・ダンス
	FOXスポーツ&エンターテイメント	野球・サッカー・ダンス
	EXスポーツ	野球・フットサル・アイスホッケー・ダンス・スキー・サーフィン・スケートボード・自転車競技・ラクロス・ハンドボール・モータースポーツ・総合格闘技
	グリーンチャンネル	競馬
	ゴルフネットワーク	ゴルフ
	SPEEDチャンネル	競輪
	日本レジャーチャンネル	競艇
	FIGHTING TV サムライ	総合格闘技
インターネット放送	DAZN	サッカー・野球・モータースポーツ・テニス・バレーボール・アメリカンフットボール・バスケットボール・ラグビー・ボクシング・総合格闘技・レスリング・自転車競技・ダーツ・スカッシュ・スノーカー
	AbemaTV	ゴルフ・サッカー・フットサル・フィッシング・総合格闘技
	Amazon PRIME	総合格闘技・モータースポーツ・武道・自転車競技
	hulu	自転車競技・陸上競技・テニス

出典：鈴木秀美、山田健太、砂川浩慶編（2009）「放送法を読みとく」、商事法務を参考に筆者作成

有料放送とは、視聴料を支払う契約をした上で受信することができるテレビ・ラジオ放送、つまりケーブルテレビ・衛星放送・CS放送のことを指す。ケーブルテレビとは、テレビ塔や通信衛星などから送られてくるテレビ電波を受信し、ケーブルを通じて一般のテレビ受像機まで映像を届ける有線放送サービスのことである。有料放送の特徴は、民放とは異なりサービス対価を主な収入源としていて、その主な形態は、スクランブル放送とペイ・パー・ビュー（PPV）の2つに分類される。収入源は、視聴料収入・番組販売・広告料であるが、地上波のテレビとの違いは、番組視聴者からの視聴料が大部分を占める点と地上波に比べて広告収入のウェイトが少ない点であり、一定の加入者が見込めない場合は番組制作が続けられない。また加入者は、各放送事業者と個別に契約を結ぶために、民放よりも有料放送事業者との関係が直接的になり、ビジネスモデルの構造上では、番組内容や質の部分において視聴者のニーズが反映されやすい。収入の現状をみると、有料放送の加入者数は伸び悩みの状態であるため、視聴者層が固定される限定コンテンツでなく、多様なコンテンツで拡大生産していくことが求められる。このように、日本では多様なスポーツ

種目が放映されているが、スポーツの試合を中継する放送業者は、大会の主催者から個別に放映権料を支払うことで放送する権利を取得しており、民間放送会社や有料放送会社のスポーツビジネスはこの放映権の獲得に集中する。民間放送におけるネットワーク系列の成長とこれ以上の系列局の量的拡大は、現状として限界があると指摘される（スポーツ庁報告書 2018）。

つまり、どれだけ多くの人が番組を視聴するかが視聴者に対する広告効果の尺度となり、放送業者のビジネスの基盤となるのである。視聴率が悪ければ対広告効果は下がり、スポンサーが付かず制作費が得られないのである。その結果、番組制作費が大幅に削減されることから番組内容にも悪影響を及ぼす。そもそも番組内容はスポンサーの意向に合うかどうか重要とされ、視聴者ニーズの番組への反映は不確定な部分である。このような現状において、スポーツのように多くの視聴率が取れる番組は、民放にとっても広告収入源を確保し新規加入者を引き付ける手段となり、スポーツ番組の放映権をめぐる競争が活発化する。そうすると組織は企業化し、スポーツの普及、振興という公共性よりも利益追求が優先されるため、そうした組織はスポーツビジネス専門の企業を介在させる。このことが、放映権市場の拡大を図るとともに競争をあおり、放映権料を高騰させる原因となるのである。

他方、公共放送である NHK におけるスポーツ放送の指針は、民間放送では放送されないアマチュアスポーツや海外人気スポーツをあまねく広く普及することにある。つまり、民間放送では担保されない公益性を NHK が補完する関係性にある。そして、オリンピックやワールドカップなどのメガイベントに関する放映権料は、コンソーシアム方式による連結決済方式を取っており、メガイベント開催時には NHK や民間放送が連携し放映権料価格や放送種目を決定している。このような民間放送と公共放送との補完的關係性は、テレビ放送が開始された 1950 年以來変わることなく続いている。日本の放送業者には、NHK 経営委員会、日本民間放送連盟や日本ケーブルテレビ連盟、日本コミュニティ放送協会といった各業者を統括する機関が存在する。これらの機関の目的は、放送倫理水準の向上ならびに業界共通問題の処理である。国民の文化水準の向上や青少年の健全育成といった目的のために、深夜以外の放送で避けるべき表現などについては、このアクターが連携し議論を行っている。表 6 は、放送業者および放送組織の機能をまとめたものである。

スポーツ放送は各放送業者および放送組織ごとに個別の機能とイシューを有するが、これらが包括的かつ重層的に検証される機会は少ない。例えば、2016 年のリオデジャネイ

表 6 放送業務に関わるアクターとその機能

		アクター	機能
放送業者	地上波	NHK	メガイメント（五輪・W杯etc）マイナースポーツの放送、 放映権量の交渉
		五大ネットワーク （日本テレビ、TBS、テレビ東京、 フジテレビ、テレビ朝日）	スポーツ振興・娯楽
	衛星放送	BS（NHK、民間放送5社、WOWOW、 CS（スカパー）SAT、スカイA、 GAORA、その他7社）	スポーツ振興・娯楽（地上波対象外の種目の放送）
		インターネット放送	DAZN、スポナビライブ
放送関係組織		日本民間放送連盟	メガイメント放送の運営（編成、放送会社の決定、 公式スポンサー交渉）
		ジャパンコンソーシアム	放映権料の交渉、メガイメントにおける放送センター運営

出典：鈴木秀美、山田健太、砂川浩慶編（2009）「放送法を読みとく」、商事法務を参考に筆者作成

ロ・オリンピックの放送に関するNHK内における総評には以下のような報告がなされている。2016年8月26日の経営委員会議事録(URL4)によると、NHKは総合テレビとEテレで272時間、BS1で354時間、ラジオ第一で109時間、オリンピックに関する放映をしており、このうち生中継は全体のおよそ3分の2にあたる472時間にのぼった。オリンピック期間中の総合テレビの平均視聴率は、すべての時間帯で10%を超え、民放各局を上回ってトップである。また、今回のオリンピック放送ではインターネットを活用した動画配信も実施しており、NHKの特設サイトや携帯アプリ、YouTubeを合わせた動画の再生回数は、8月23日時点で7566万回に達している。さらに、8Kスーパーハイビジョンの試験放送は現地に8K中継車を2台送り、開会式や閉会式に加えて柔道や競泳といった競技を中継し、その模様は全国の放送局に配備した8Kモニターや東京と大阪の6つのパブリックビューイング会場で上映された。全国の放送局には合わせて16万1千人、パブリックビューイングの会場には7万5千人が訪れ、「選手の筋肉の動きや鳥肌の立っている様子まで見える」との感想が寄せられている。しかしながら、これらの放送時間や編成枠がどのようにして決定され、どのような反響があったのかという包括的な検証はなされていないのである。さらには、オリンピックの放映権料に対する収益や、オリンピック放送による視聴者への社会的便益といった経営の観点からの検証もなされるべきと考えられるが、それらの議論が展開された経緯は無い。

一方、日本民間放送連盟においては、メガイメント開催の前後にスポーツに関する議論が展開されている。例えば、オリンピックの放送時間とその効果については、リオオリンピック後に日本民間放送連盟の会長が「民放テレビでは、地上テレビ放送で約245時間、BS放送で48時間にわたって熱戦を伝え、ラジオは大会前と大会期間に合計6つの民放

ラジオ統一番組を全101局で放送した。放送以外でも、インターネット配信サイト『gorin.jp』でライブ配信を大幅に拡充した（URL5）」と述べ、スポーツ振興にオリンピック放送が寄与したと評価する。ただ、オリンピック放送の問題としては、民間放送における経営赤字が指摘されており、これまでも、オリンピックやワールドカップの開催後には、放映権料の商業効果について短い報告がなされてきた。

中でも、最初に物議を呼んだものは、2010年南アフリカワールドカップ後の報告である。そこでは、コンソーシアム体制が発足して以来、初めてオリンピック放送の収入が赤字であると報告された。すなわち、当時の日本民間放送連盟会長の、「放映権料と番組制作費を足したものと、広告収入のどちらが大きいかで赤字か黒字かが決まるが、今回は残念ながら赤字となった。日本民間放送連盟とNHKがコンソーシアムを組んでオリンピック、ワールドカップに対応してきた歴史の中で初めての赤字なので、ある種のショックを受けた。赤字の理由の1つは、IOC、FIFAが売り出す放映権料が毎回、値上がりしてきており、それに反して今回はリーマンショック以来の広告費の抑制が続いていることがある（URL6）」という報告である。ここでは、赤字収入の理由が、放映権料の値上がりとリーマンショックの影響によるものであると説明されているが、そうすると、2010年南アフリカワールドカップの時点までは広告収入が放映権料収入を超えるという算段が存在していたと推測できる。さらに、会長は、「日本の場合も、なかなか黒字が期待できない中で、収益を考えればやめることも考えざるを得ないが、放送は公共性が高い事業であり、安易に高額だから背を向けるという考え方にはならない。その辺りも民放・NHKで十分議論して対応していくことになる（URL7）」と分析している。この発言の中で重要な点としては、高額な放映権料出費の根拠が放送の公共性にあることが挙げられる。これは、ワールドカップが多く視聴者に大きな影響を与える国民的イベントであるという理由によるものと考えられるが、そうであるならば、会長の発言にもあるNHKと民間放送との議論の過程を公開すべきである。ここでは、以前の大会からどのような議論があり、どのような対策を講じたのかについての説明がなされていない。ワールドカップのコンテンツとしての魅力が高いというのはその通りであるが、日本民間放送連盟としては、コンソーシアム方式で放映権を購入している以上、その利点が活かされず赤字収支の結果に至った原因を検証すべきである。なお、2018年ロシアワールドカップの収支に関しては、開催から1年近く経った現時点においても未だ報告はなされていない。

これらの一連の流れの中で重要な点は、2010年の南アフリカワールドカップ以降、メガイベントに関する放映権獲得の是非をめぐって民間放送連盟とNHKとの間で協議がなされていたにもかかわらず、2018年のピョンチャン大会に至るまで赤字収支の問題が改善された形跡が無いということである。さらに、その協議内容についても誰がどのような基準でどう対応したかに関しては不明であり、会議資料の公開はなされていないのである。オリンピックやワールドカップ放送の目的が公益にある以上、その意思決定基準には説明責任が伴い、意思決定過程には透明性の担保が必要である。このように、スポーツ放送に携わるアクターは、放送の視聴数や放送技術の推進を積極的に議論する一方で、経営赤字の問題に対する対応や放送枠の決定基準といった事情の解明については消極的であると言えるのである。

2-1-2.放送ビジネスに関わるアクター（広告代理店・スポンサー）

放送ビジネスに関わるアクターには、広告代理店やスポンサーが挙げられる。放送ビジネスに関わるアクターの機能は表7の通りである。放送ビジネスとは、広告主であるスポンサー、広告代理店、放送局の三者間で成り立つ市場のことを意味する。こうした放送ビジネスのアクターの機能に関わる問題は以下の2点となる。1点目は、広告代理店がスポーツ放送の関連アクターの中で大きな機能と権限を有している問題である。広告代理店の主な業務は、広告枠の確保、広告制作、広告主のブランドマーケティング戦略、イベント立案・実践、広告主の情報・危機管理であるが、スポーツ放送に関しては主に放映権の交渉、スポンサーの斡旋を担っている。スポーツ放送の運營業務に関わる国内の広告代理店は、電通・博報堂DYメディアパートナーズの2社である。日本最大の広告代理店である電通は、国内外の各種スポーツ団体と長年にわたり強固な関係を維持しており、オリンピックやFIFAワールドカップに代表される世界的規模のものから市民参加型のスポーツイベントに至るまで多様な権利を獲得・保持する。電通が関係するスポーツ団体は、IOC、日本オリンピック委員会(JOC)、FIFA、日本サッカー協会(JFA)、国際陸上連盟(IAAF)、国際水泳連盟(FINA)、アジアオリンピック評議会(OCA)、メジャーリーグベースボール(MLB)であり、それらの放映権、マーケティング権、マーチャンダイズ権などを独占的に販売できる権利を多数保有・販売している。国内第2位の広告代理店である博報堂におけるスポーツビジネス担当が関連会社の博報堂DYメディアパートナーズであり、ここがスポーツイベントの放映権を国内・海外問わずバイイング・セールスする。具体的には、

表7 スポーツビジネスに関わるアクターとその機能

アクター		機能
広告代理店		電通（五輪・サッカーW杯・サッカー日本代表・WBC・ラグビーW杯・Jリーグ・Bリーグetc）
		博報堂（Vリーグ）
企業（東京五輪スポンサー）	The Worldwide Olympic Partners	Coca Cola, Atos, Bridgestone, Dow, GE, Mcdnalds, OMEGA, Panasonic, P&G, SAMSUNG, TOYOTA, VISA
	Gold Partners	Asahi, Asics, Canon, ENEOS, 東京海上日動, 日本生命, NEC, NTT, 野村証券, 富士通, みずほ銀行, 三井住友銀行, 三井不動産, Meiji, LIXIL
	Official Partners	味の素, Education First Japan, airweave, キッコーマン, KNT-CTホールディングス, JTB, CISCOシステムズ合同会社, SECOM, ANA, ALSOK, 大日本印刷, 大和ハウス, 東京ガス, 東京メトロ, TOTO, 東武トップツアーズ, TOPPAN, 日清食品, 日本郵便, JAL, JR東日本, 三菱電機, ヤマト運輸, 読売新聞, 朝日新聞, 日経新聞, 毎日新聞
		開催資金の援助、スポーツを通じたCSR

出典：鈴木秀美、山田健太、砂川浩慶編（2009）「放送法を読みとく」を参考に筆者作成

プロ野球オールスター、セパ交流戦、日本代表「侍ジャイアンツ」、マラソン・駅伝イベント、ゴルフトーナメント、世界柔道選手権、フィギュアスケート、インターハイ、レスリングといった種目の放映権販売管理である。

広告代理店に強い権限が集中する理由は、スポンサー誘致・放映権交渉・消費広告効果の策定といったノウハウの蓄積があること、人的・組織的ネットワークが巨大であること、スポーツ競技団体・スポーツイベント主催団体が人材育成やシステム開発をする能力に欠けていること、にある。特に電通は、2002年以來 FIFA のワールドカップ公式代理店として大会運営を担っており、放映権交渉においては FIFA の中間管理を行ってきた。メガイメントにおいては、電通以外に VISA やコカ・コーラといった巨大スポンサーを斡旋できる広告代理店は存在せず、放送ビジネスにおいても放送会社は広告代理店に依存する関係にある。

2 点目は、スポンサーとスポーツ放送会社の関係に関わる問題である。これについては競技大会ごとに事例が多数存在するが、ここでは関係性が顕著な東京 2020 を分析する。東京 2020 におけるスポンサーは、ワールドワイドオリンピックパートナー、ゴールドパートナー、オフィシャルパートナーの三種類に分類される。ワールドワイドオリンピックパートナーは、コカコーラ、Atos、ブリジストン、Dow、GE、マクドナルド、OMEGA、パナソニック、P&G、SAMSUNG、トヨタ、VISA である。ゴールドパートナーは、朝日、アシックス、キャノン、エネオス、東京海上日動、日本生命、NEC、NTT、野村証券、富士通、みずほ銀行、三井住友銀行、三井不動産、明治、リクシルである。オフィシャルパートナーズは、味の素、Education First Japan、Airwave、キッコーマン、KNT-CT ホールディングス、JTB、CISCO システムズ合同会社、セコム、ANA、ALSOK、大日本印刷、大和ハウス、東京ガス、東京メトロ、TOTO、東武トップツアーズ、TOPPAN、日清食品、日本郵便、JAL、JR 東日本、三菱電機、ヤマト運輸、読売新聞社、朝日新聞社、日本経済新聞社、毎日新聞社である(URL8)。

なお、これらの東京 2020 の協賛企業が負担する 1 社当たりの協賛金額は、ゴールドパートナーが 150 億円以上、オフィシャルパートナーが 60 億円、そしてオフィシャルサポーターは 10~30 億円とされている。オリンピックは、クリーンベニュー¹⁸、クリーンスタジアム¹⁹で実施される原則があるため、広告・宣伝に関するルールは厳しい制限が設けられている。企業の社名を会場に宣伝として出すことは禁じられており、テレビでの放映も禁止である。スポンサー企業が東京 2020 のパートナーとしての利点を上手く活用するためには、自ら広告や販促活動を展開する必要がある。したがって、権利料として支出している協賛金に加えて、制作費や媒体費などを別途支出しなければならないのである。結果的に、その費用が協賛金の数倍におよぶことも想定される。これまで、オリンピックは通常のイベントよりも大量同時瞬間的な広告効果が見込めると考えられていたため、多額のイニシャルコストを投資してでもスポンサーとして立候補する企業は多くあった。

18 クリーンベニューとは、オリンピックに関連する全ての競技会場及び非競技会場が、商業、政治および宗教的メッセージも掲示されておらず、大会のルックと承認された競技大会スポンサーの存在のみが見られる状態にあることを意味する。

19 FIFA 主催大会の期間中は、FIFA 管理エリア（スタジアムおよび大会関連施設）内において公式パートナー・サブライヤー以外の企業名はすべて排除されることとなっている。そのため、使用されるすべての会場は大会期間中のみ通常の広告看板はすべて目隠しまたは撤去され、FIFA 管理エリア内は公式パートナーの広告のみに制限される。この状態を「クリーンスタジアム」という。

これらの東京 2020 スポンサーシッププログラムは、大会の安定的な運営および日本代表選手団の選手強化への貢献のみならず、様々な施策を通じてより豊かな日本と世界の未来に貢献することを念頭に次の4つの目的で実施されている。1つ目は大会運営費の調達、2つ目はオリンピック・パラリンピックブランドの向上、3つ目はオリンピック・ムーブメント、パラリンピック・ムーブメントの推進、4つ目は日本代表選手団の国際競技力の向上である。スポンサーに就任すると、スポンサーによる種々の権利活用が認められる。このうち、放送に関わるものとしてはオリンピック・パラリンピック関連映像および写真等の利用がある。スポンサーはオリンピックの映像を活用することによって自社製品の価値を創造し、放送会社にとっては自社が制作した映像をスポンサーが宣伝することによる広告収入が発生する。この点において、スポンサーと放送会社の依存関係が生まれるのである。本来、マスメディア集中排除原則の観点から、新聞業と放送業などメディア同士は近づき過ぎず距離を保つべきであるが、日本では現状のこのクロスオーナーシップの問題は黙認されている。

クロスオーナーシップの問題は、2010年鳩山由紀夫内閣の総務大臣が、2010年1月14日の外国特派員協会での会見で「クロスオーナーシップ」禁止の法制化を発言したことにより注目を浴びた。しかし、これに対し各新聞社や放送局は強く反発し、日本新聞協会はインターネットの普及によるクロスメディアなどのマルチメディア産業をもたらしたことを理由にクロスメディア規制の撤廃を求める意見書を同年3月1日に総務省へ提出する。しかし、当時の総務相はこれを否定し、3月5日に現行のクロスオーナーシップ規制について3年後の見直し規定を盛り込む放送法改正法案が閣議決定された。しかし、結果として政権交代となり、クロスオーナーシップ規制強化は見送られる結果となったのである。これ以降、クロスオーナーシップ問題が議論される機会は減少し、これについては放送法の抜本的な改正が無い限り解決はなされないと考えられる。

2-1-3.スポーツ振興に関わるアクター（スポーツ庁・スポーツ団体）

次は、スポーツ振興に関わるアクターとして放送業者から放映権料などの資金提供を受けるスポーツ団体について検討する。放送業者と特に強い関係性を築いているスポーツ団体としては、日本オリンピック委員会、日本サッカー協会、日本野球機構、日本バレーボール協会、日本ラグビーフットボール協会、日本スポーツ協会、日本相撲協会、日本高等学校野球連盟、日本陸上競技連盟、全国高等学校体育連盟が挙げられる。日本におけるス

スポーツ団体と放送を含むメディアの関係性は可変的であり、メディア自身が団体のスポンサーに加入しているか否かによって変化する。例えば、日本オリンピック委員会、日本バレーボール協会、陸上競技連盟は、競技大会のスポンサーに新聞社などのメディアが入っているため、メディアの意向がルールの変更におよぶことが多々ある。

実際に、バレーボール・ワールドカップは 1977 年以降、フジテレビが放映権を独占する形で開催されてきたが、これはテレビ放映による収入を見込んだ国際バレーボール連盟の決定によるものである。そして、1999 年にはテレビの中継時間に合わないという理由から、従来のサブ権を得ているチームのみが得点する権利がある「サイドアウト制」から、サブ権に関わらず得点を得られるラリーポイント制へとルールが改定された。これは、サイドアウト制ではゲームの終了時刻がわからず、テレビ中継に支障があるというメディアからの要請に合わせた結果である（早川 2001）。早川は、この問題を「バレーボール・ワールドカップは、日本が常に参加できるという不平等性が大きな問題であり、日本でのテレビ放映による収入の確保が狙いである。男女とも、この大会で上位 3 位以内に入ると翌年の夏季オリンピック出場権が得られる。このような重要な大会に常に日本に出場権が与えられているというのは、果たして健全で公平なスポーツだろうか」とする一方で、「しかし、宣伝媒体としてのメディアの影響で、各種スポーツはその人気を獲得し、競技人口の増加につながったことも、またひとつの事実である」とメディアによるスポンサーシップの功罪を指摘する。この点はスポーツとメディアとの悩ましい問題であり、メディアがルール改正によりスポーツ本来の価値を毀損した側面もあれば、スポンサーとしてスポーツ運営を支えてきた側面もあり一概に否定できない相互依存の関係性にある。

本来、放送を含むスポーツメディアは、スポーツ団体の不正を監視する機関として期待されていたが、スポーツ団体のスポンサーをメディアが担うメディアオーナーシップが発生した場合、メディアはスポーツ団体のステークホルダーとしてその腐敗を追及できなくなる。メディアにとってスポーツは商品であり、メディアマーケティングの対象として扱われるが、スポーツも自らの商品価値を高めるためのマーケティングによってメディア対応を図ることから、市場を媒介とする両者の依存的な関係性はよりいっそう深まる。これが、社会にとってスポーツとメディアの間の悩ましい関係を発生させる原因である。マルチメディア時代に入りメディアの多様化と競争の激化は、コンテンツとしてスポーツをより重視する傾向を強くする。市場の力がスポーツ全体を支配する現状は、メディアを通し

て、みるスポーツを単なるエンターテインメントと広告媒体のコンテンツに変容させるのである。

2-1-4.放送に関する第三者機関（BPO・JARO・AC ジャパン）

放送内容に関する視聴者層の意見を反映する組織として、BPO・日本広告審査機構（以下、JARO）・AC ジャパン（旧公共広告機構）がある。これら3つの機関は、放送に関する第三機関として、中心アクターである放送業者・放送組織に対する提言を行う役割を有する。

BPOの役割・目的は、表現の自由を確保するとともに視聴者の基本的人権を擁護するため、放送上の問題に迅速的確に対応し、正確な放送と放送倫理の高揚に寄与することにある。BPOは日本民間放送連盟、日本民間放送連盟加盟放送局で構成されており、各放送局は3つの委員会の審議・審理に協力するとともに、委員会から放送倫理上の問題を指摘された場合には、具体的な改善策を含めた取り組み状況を一定期間内に委員会に報告し公表している。スポーツ放送に関しても同様に多様な意見が寄せられている。表8は、メガイベントの前後における視聴者から寄せられる意見である。

そこでは、視聴者の「まもなく選手登場や試合開始とってから中々番組が進まない」や「実況が過剰である」という意見やスポーツ放送そのものに対する批判は、中心アクターである放送業者自身から問題提起されることは無く、第三者機関でなければ顕在化しないイシューである。BPOに寄せられた意見は、BPOの各委員会に「視聴者意見」として報告され、各放送機関における番組審議委員会に反映される。特定の番組や放送局に関する意見は当該放送局に届けられ、BPOのホームページや刊行物に掲載される場合もある。例えば、NHKに関する意見はNHK内の中央番組審議会にて報告され検討事案となる。

なお、行政の審議会においてはBPOに対する課題が指摘されている。2010年に総務省主催で開催された「今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」において、総務省からBPOの機能・役割について審査されている。審査の主な内容は、BPOの役割、審査および判断の基準・視聴者意見反映の有無、BPOの中立性である。

これらの点に対するBPOの回答は、以下の通りである。

まず、BPOの役割および審査の点については、毎月の委員会での審議・審理、その結論である勧告や見解などの通知・公表などを行うことにより、BPOの役割・目的の達成に努

表8 ブラジルW杯・リオオリンピックにおける視聴者層の意見

青少年委員会 開催期間	視聴者意見
2014年7月（ブラジルW杯）	W杯を過剰に伝えすぎている
	全ての番組にW杯の宣伝を盛り込むのはおかしい
	日本と関係の無い国の試合をゴールデンタイムに扱う理由がわからない
	民放番組の実況がうるさい。騒音になる
2016年8月（リオ五輪）	朝から晩から夜中まで報道することに対する違和感
	オリンピックの中継について、「まもなく選手登場」といつてから3時間以上出てこなかった
	オリンピックの放送で、深夜早朝の解説がやかましい
	元野球選手からの、オリンピックの卓球で勝利してガッツポーズをとった男子選手に対する批判はおかしい
	メダル報道ばかりで違和感がある
	朝のニュース番組で、東京オリンピックのメリットは国威高揚のためと報じていたが、報道する側がオリンピックの意味を、国威高揚のためと認識しているのだとしたら、もっと恐ろしい。その理念自体を捻じ曲げ、精神を汚すものではないか

出典：BPO HP

めている。次に、判断の基準については、放送法ならびに放送倫理基本綱領（NHK・日本民間放送連盟策定）、NHKの番組基準、日本民間放送連盟放送基準などを基に、個別事案ごとに判断をしている。具体的には、各委員会審議の経過や結果の中に、判断の理由が明らかにされており、月1回刊行の「BPO報告」やホームページで公表している。ここでの重要点は、BPO自体の意思決定過程が明確に示されているということである。視聴者に対するヒアリングとその判断基準、アウトプットの方法についての決定過程を公開することにより、BPOは組織として自らの公共性を維持しているのである。決定過程の透明化は一見当然のことと思われるが、放送機関においてはこれほど明確に決定基準を公開している組織は少ない。

次に、視聴者意見については、視聴者の意見を内容別に概要をまとめて、委員会事務局の会議に報告されている。そして、放送局名、番組名の分かる意見は、原則すべての意見が全放送局に送られている。このように、BPOに寄せられる視聴者意見は、その多くが当

該放送局に寄せられており、送られた放送局が視聴者意見への対応、分析、それに基づく改善を行っている。

最後に、BPO の中立性としては、BPO の第三者性を確保するため、活動の中核である委員会の委員は、有識者（放送事業者の役職員以外）で構成される評議員会が、外部の有識者の中から選任することとなっている。評議員の選任は理事会が行うが、委員会委員の選任には理事会は関与していない。理事会の理事（10 名）は、NHK、日本民間放送連盟が 3 名ずつ選任する 6 名以外に、4 名（理事長を含む）を外部有識者から選任している。

以上から、第三機関である BPO 自体は、正当な外部評価の基で運営されているわけであるが、BPO から報告された視聴者の意見を放送業者がどう反映したかについては公開が徹底されていないため不明瞭である。BPO を通じて各審議委員会に報告された意見は、もれなく各放送業者の番組審議委員会にて議論・検討されるが、その検討結果が報告される機会は少ない。

特に、スポーツ放送に関して毎度寄せられる上記の意見書については毎回検討されるだけでなく、番組制作の指針や方法の改善がなされた可能性は極めて低い。例えば、北京オリンピックの際に寄せられた意見については「放送内容批判」と「オリンピック放送における出演者批判」が 68%に上り、「競技知識のないゲスト・アナウンサーによる放送の質の低下」や「オリンピック中継への不適格なタレントの起用」についての批判・抗議をはじめ、「メダル、メダルと日本人選手への過度な期待の放送内容」や「日本人選手のタレント扱い」などの指摘に集中している。さらに、「オリンピック放送のあり方・編成」に対する苦情・批判は意見全体の 17%で、ほとんどがオリンピックの放送時間の多さを批判し、「日本は今、様々な問題を抱えているがどこの放送局もオリンピック一色となっている」など放送局の使命や役割に対する指摘の他、同じ競技を複数の局が同時に放送することへの批判や、メダル獲得をした日本人選手の映像の繰返しなど、編成に関するものである。

また、「オリンピック中継による通常番組中止措置」や「オリンピック中継に関する放送局への意見の際の局の対応」への批判・苦情は全体の 15%となっている。加えて、2012 年のロンドンオリンピックでは日本人選手の活躍に声援を送る意見がある一方、どこの放送局もオリンピックの放送ばかりで、他の情報・ニュースが報道されないといった批判もある。あるいは競技中継がライブなのか、録画なのか判然としないので画面に字幕などで明示してほしいという要望や、時差の関係で深夜にわたる放送も多く、「まもなく××選手登場」といった、今にも登場するような表現にも多くの批判が寄せられている。このオリ

ピックの放送枠ややみくもに放送時間を延ばす演出に対する意見は、オリンピック終了後のたびに出てくる意見である²⁰。それとともに、メガイベント時における放送枠の機会不均等の点や他の社会問題が扱われない点など、スポーツ放送が公共の電波を侵害しているという意見も多い。スポーツ放送がキラコンテツとして人々に認知される一方で、スポーツ放送であればどれだけ放送しても良い、どれだけ過剰に演出しても盛り上がるので問題はないという暗黙的な放送局側の慢心が生じていると考えられる。

NHKの経営委員会会議においても、2007年1月19日の委員会では、委員から高額な放映権料と長時間のスポーツ番組が受信料や放送時間を本当に有意義に使っているのだろうかという疑問が寄せられている。さらに、メガイベントにおける過度な放送枠の使用の問題は、公共放送でも度々指摘がなされている。メディアスポーツ論においても、スポーツ中継に関してメガイベントの過剰演出はセンセーショナルジャーナリズムの一問題であると指摘される（鬼丸 2004、早川 2005、広瀬 2010）。つまり、BPOをはじめとする第三機関の意見に対して公共放送がどのように反映をしたのかが不明瞭であるという点がスポーツ放送の質の低下につながっているのである。

JAROは、消費者に迷惑や被害を及ぼす嘘や誤解を招く広告を社会から無くし良い広告を育む活動を行う機関であり、消費者からの苦情や問い合わせを基に、公平なスタンスで広告を審査し、問題のある場合は広告主へ広告の改善を促す役割を担っている。JAROは、オリンピック関連の広告についても規定を定めており、スポーツ放送の間に宣伝される広告について放送業者と広告に関する取り決めを行っている。例えば、商業広告で東京2020を想起させる表現をすることは、アンブッシュ・マーケティング（便乗広告）として不正競争行為に該当する恐れがあり、JOCやIOCから使用の差し止め要請や損害賠償請求を受ける可能性があるとしている（URL 9）。実際に、「東京オリンピック・パラリンピックを応援しています」、「祝2020年開催」、「2020年にはばたく子供たちを応援」、「東京で未来の夢を実現」、「オリンピック開催記念セール」、「7年後の選手を応援しています」といった広告上の表現は、アンブッシュ・マーケティングに抵触するとしてJAROの議案に挙がる場合が多くみられる。知的財産に関連する日本の法律としては、不正競争防止法、商標法、著作権法があり、オリンピックに関する知的財産を無断で使用した場合、内容によってはこれらの法律に抵触する恐れがある。JOCが、オリンピックに便乗した広告と判断

20 この点からも改善の兆しが一向にみられないとBPO内部でも審議がある。

する基準として、①権利の主体者の許諾なしに、②商業利用の一環として、③企業、団体、個人のイメージアップ、商品価値をあげるために、④オリンピックの用語やマークを使用する場合、⑤オリンピックのイメージを使用して、権利の主体者と何らかの関係を有するとの誤認を生じさせる恐れがある場合を挙げている。

AC ジャパンは、各メディアの広告を通して、公共の福祉に貢献し、啓発活動を行なうことを目的としている広告主、メディア、広告会社で構成される非営利組織である。AC ジャパンの資金はすべて会員の企業が出資し、AC ジャパンが広告するための媒体スペースや時間も会員の企業が提供している。さらに、広告自体も加盟企業である広告代理店同士の基で競合を行ない制作している。広告の内容は、公共マナー、薬物使用やいじめ等の社会問題に関わるものから、骨髄バンクのドナー登録推進、発展途上国への支援の推進、子どもの読書推進を呼びかける広告まで多岐にわたっている。このように、広告宣伝の領域においてもオリンピックに関する放送には一定の公共性が求められるのである。

2-2.スポーツ放送におけるアクター連携の事例

以上、スポーツ放送におけるアクターの現状と機能を検証してきたが、その連携状況は不明瞭である。したがって、ここではスポーツ放送の意思決定過程が議論された数少ない事例として2002年ワールドカップの無料視聴をめぐる議論に着目し、NHKを含むスポーツ放送会社がどのような組織間連携の基で放映権料獲得を決定しているかを検討する。具体的には、放映権交渉の主体であるジャパンコンソーシアム（以下、JC）の概要をふまえた上で、2002年日韓ワールドカップの放映権料高騰問題とJCの対応の経緯を検討する。

2-2-1.メガイベントにおけるアクターのつながり

メガイベントに関する放送には、当初から、NHKと民間放送の連携が欠かせないとして相互に協力体制が図られてきた経緯が存在する。遡ると1952年のヘルシンキオリンピックなど、以前から夏季オリンピックはNHKと民間放送が共同中継していたが、1980年のモスクワ大会ではテレビ朝日が単独で放映権を獲得し波紋を呼んだ。これをきっかけに、放映権料の相互負担と共同取材を目的に、1976年のモントリオールオリンピックの際にJCの前身であるジャパンプール（Japan Pool、共同製作機構）が、NHKと民間放送が系列の枠組みを超えて日本国内における夏季オリンピックの中継放映（放送）権を獲得した。ジャパンプールは、本来、皇室や政治家の海外訪問や首脳会議などで海外共同取材を行う

際に結成される臨時組織であったが、1980年のモスクワオリンピックを除いて共同出資による運営体制は継続されることとなった。そして、1996年のアトランタオリンピックから現在のJCが結成されることとなり、長野オリンピックからは冬季オリンピックも継続されることとなった。そして、2002年の日韓大会からFIFAワールドカップも、それまでのNHKによる独占中継からJCによる共同放送体制へと移行した。

JCとは、メガイメントの際に結成される共同作業と利益分配に関する活動を目的とした、日本のメガイメントにおける交渉を実施するコンソーシアム型のNHKと民法の連合体であり、放送法上の明記は無く法人格を有しない放送機構である。主に放映権料の互助負担や放送種目の配分、過度な放映権料の値上がりの調整といった役割がある。JCの法規約や罰則などの規定も放送法上には明記されておらず、債務履行や各種権利の遵守、罰則規定、念書の取り交わしなどの法規定に関する部分は、すべて交渉時に交わす契約書類で取り決めがなされているため、その法的ルールや交渉経緯、関連事項などはメガイメントの大会ごとに変更されてきた（日本民間放送連盟1998）。業務は、放映権料の交渉、開催地現地での各種申請窓口の代行、現地で借用する機材の調達、ホストブロードキャスターが制作した国際映像の各局への分配、日本独自カメラの運用、日本への伝送回線の調達・管理、競技中継などの割り当てである。

1984年のサラエボオリンピックとロサンゼルスオリンピック以降、放映権ビジネスが本格化するとJCも大きく放映権料高騰の影響を受けることとなる。この放映権料高騰については、2010・2012年の2大会分の放送権買い上げの交渉の際にJCのメンバーから『買わない』という選択肢もあるのではないかという意見もあったという。アジア太平洋放送連合（ABU）では、1996年の香港総会でスポーツの放映権高騰に懸念を示し「スポーツ放送権高騰問題についての声明」に関する決議がなされている。こうした世界の流れの中で、日本が最も影響を受けた事例が2002年のワールドカップにおける事例である。

2-2-2. ジャパンコンソーシアムにおけるスポーツ放送の意思決定事例

2002年ワールドカップは、開催前の1998年に放映権料の急激な高騰²¹を受け、有料放送会社のスカパーフェクトTV（現スカパーJSAT、以下スカパーと表記）が全試合の放

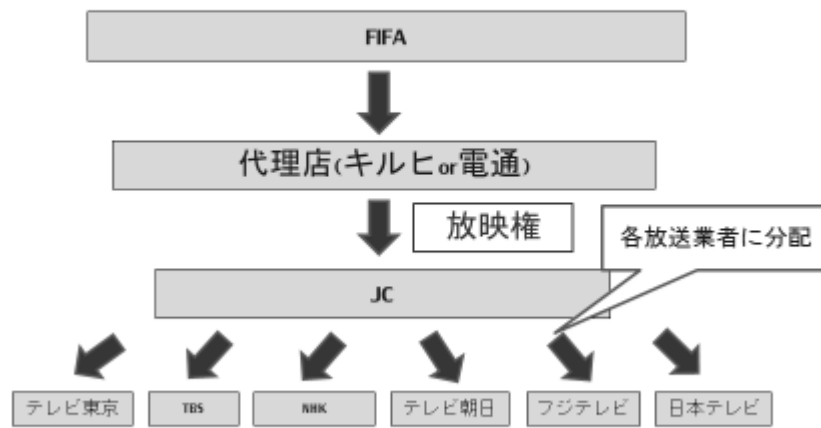
21 日韓ワールドカップにおける放映権料高騰は、競争入札制への変更によるスイスのスポーツISLとドイツのメディアグループキルヒが、合同で全世界の放映権と落札契約したことが発端となった。引用：読売新聞、朝刊1面『スポーツBIZワールド サッカーマネー(1)放送権料「日韓」から高騰』、2017年

映権を獲得し、「お金を払わないとワールドカップの放送がみられない」という事態が巻き起こった。その際に結成された JC の構成メンバーは、主に、NHK、日本テレビ、テレビ朝日、BS 朝日、TBS テレビ、テレビ東京、フジテレビ、日本民間放送連盟であった。2002 年ワールドカップの放映権交渉における JC のアクター選出条件は、公共放送あるいは日本民間放送連盟に加盟している放送局であったが、なぜ公共放送あるいは民間放送の関係者のみに限定されたのか(第三者委員会の参画はなぜ却下されたのか)という点は明らかにされていない。

構成メンバーの中で、実際に 2002 年ワールドカップ放映権料交渉へ関わったアクターは、日本民間放送連盟理事・オリンピック放送等特別委員会委員長、NHK 会長、同専務理事、日本民間放送連盟会長である。また、ドイツのメディアグループのキルヒ倒産後に、代わりに放映権料を取得した大手広告代理店電通の社長と役員が、緊急対策委員会やオリンピック放送等特別委員会に参画している。電通が代理店を務めている間は、放映権については電通スポーツマーケティング部が、テレビセールスは電通テレビ局がそれぞれ交渉した。その後、数度の交渉を経て JC は 40 試合の地上波および BS ハイビジョンの放映権を獲得した。日本民間放送連盟の資料によると会議は全部で 3 回開催されている。第 1 回目は、1998 年 11 月東京にて開催された JC 緊急対策会議であり、参加した JC の役員は、オリンピック放送等特別委員会委員長、NHK 専務理事、電通専務理事、FIFA の公式代理店で国際スポーツマーケティング代理会社 ISL の CEO、キルヒの専務理事であった。交渉内容は放映権の金額と広告セールス枠の提示であったが、キルヒの提示額と JC の想定額の間数倍の開きがあり、交渉は保留となる (メディア総合研究所 2006)。

第 2 回目は、2002 年 5 月に東京で開催された。参加した JC 役員は、民間放送連盟会長、NHK 会長、電通会長で、交渉内容は JC 側が提示する放映権料の決定であった。この時点でキルヒが倒産したため、代替として日本の広告代理店の電通が参画する。第三回目は、2002 年 6 月に開催され、JC の参加役員はオリンピック放送等特別委員会委員長、NHK 専務理事、日本テレビ・テレビ朝日・TBS・フジテレビ、テレビ東京役員・FIFA 公式代理店である電通専務理事・マーケティング局役員・テレビ担当役員であった。交渉内容は各会社による放送枠の分配であり、交渉は最終段階に入っていた。当時の最高責任者である日本民間放送連盟理事によると、放映権交渉における JC の 이슈は、アトランタ、長野に続いて「放映権料の高騰を抑える」、「主要試合は地上波無料放送で放映」で

図2 ワールドカップ放映権料交渉過程



参考: 日本民間放送連盟(編)『月刊 民放』兼六館出版、2001年6月号を基に筆者作成

ある(日本民間放送連盟 1998)。図 2 は、以上のワールドカップにおける放映権料の交渉過程である。その後 2010 年・2014 年のワールドカップの放映権交渉・獲得段階においては、2006 年から FIFA に放映権販売と交渉担当を委託された電通から JC が買い付けている。

JC は放映権を共同で買い付け、出資額に応じ NHK と民放に各試合の放映権を振り分ける。そして、民放間では抽選によって各試合の放映権を各放送局に割り当てる。このように、ワールドカップというメガイベント放送は NHK と民放の合議制で決定されてきたのである。近年の例では、2014 年ワールドカップ予算は公式発表で 15.2 億円と公表されているが、放映権獲得や放送枠編成といった細かな詳細は、JC で決められている内容が中心となるため明らかにされていない。NHK のスポーツ放送予算は、1970 年代後半は高度経済成長ということもあり、オリンピック時期には受信料の値上げを行ってきた経緯があるが、近年は受信料の値上げに対する反発が非常に強いことから、オリンピックやメガイベントの放映権高騰を理由とした明確な受信料値上げは実施されていない。ところが、放映権料高騰が加速し始めた 1990 年代からの実質経費を概観すると、オリンピックやワールドカップの開催年(約 2 年に 1 度)はメガスポーツイベントによる経費増大が報告されており、スポーツ放送が全体予算を圧迫していることは事実なのである。放映権料は 50 年近くも高騰し続けているため、このままでは受信料でも支払いができなくなる可能性も大いに考えられるが、その対策を行っている形跡は無い。表 9 は、ワールドカップにおける放映権料高騰の推移を示したものである。

表9 ワールドカップ放映権料の高騰の推移

年度	開催国	金額	前回は	契約局
1974	西ドイツ	940万	-	東京12ch
1978	アルゼンチン	1億6000万	170%	NHK
1982	スペイン	2億9000万	176%	NHK
1986	メキシコ	3億500万	104%	NHK
1990	イタリア	4億3000万	143%	NHK
1994	アメリカ	5億	114%	NHK
1998	フランス	5億8000万	117%	NHK
2002	日本・韓国	200億	4000%	JC・スカパー
2006	ドイツ	160億	86%	JC・スカパー
2010	南アフリカ	200億	125%	JC・スカパー
2014	ブラジル	400億	200%	JC

メディア総研(2006)「新スポーツ放送権ビジネス最前線」を基に筆者作成

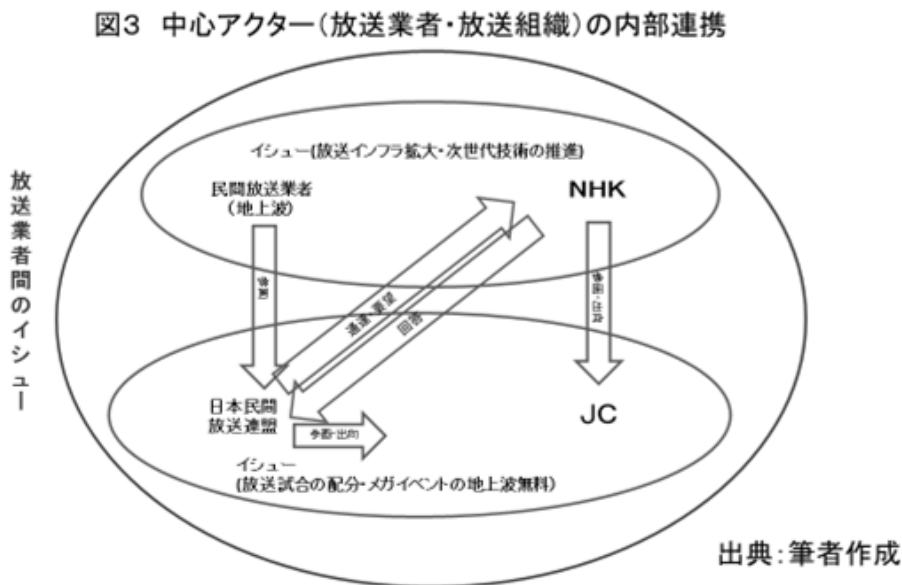
表から、2002年の放映権料の高騰がいかに異常であったかがわかる。放映権料は2002年以降も高騰を続けており、2010年以降はスカパーが撤退した影響からJCのみの放送となっている。つまり、これは実質的にNHKに対する負担が大きくなっていることを意味している。

以上、2002年ワールドカップにおけるJCの交渉過程の分析結果、①JCのアクター間の意思決定は当事者(放送事業者)間のみ協議、②アクターの選出基準は日本民間放送連盟あるいはNHK所属が要件、③放映権の交渉過程は代理店主導で、法規定は契約書や債務書で締結、交渉過程は原則非公開、という3点が明らかとなった。特に、2点目の選出人の数は放送事業者に限定されており、BPOやACジャパンなどの第三者機関を参画させないという点においてアクターを限定しているととれるため、安定的ではあるが閉鎖的な組織と考えられる。なお、この閉鎖的について、JCはアメリカのNew York Times紙から「カルテル的な組織であり、JCの協約書は地下組織のような取り決めである」との批判を受けている。これに対し、オリンピック放送等特別委員会委員長は「カルテルの通常定義は、価格を高く保ち、消費者に損害を与えることであるが、われわれの目的は正反対であり、正しい表現とは思わない」と反論している。JCの目的が視聴者のための無料放送という意味では、カルテルのような談合との指摘は当てはまらないかもしれない。しかし、目的に正当性があってもその遂行手段あるいは政策手段が閉鎖的であれば、目的自体も同様に閉鎖的と解釈されてしまうのである。すなわち、目的が公共性の担保とするな

らば、必然的にその実現手段も公共性を担保する手段であることが求められる。この点が、日本のスポーツ放送の政策的課題である。

2-2-3.アクター間の相互連携

ここでは、スポーツ放送に関わるアクター間の相互連携の実像を検討する。図3はその連携を示したものである。



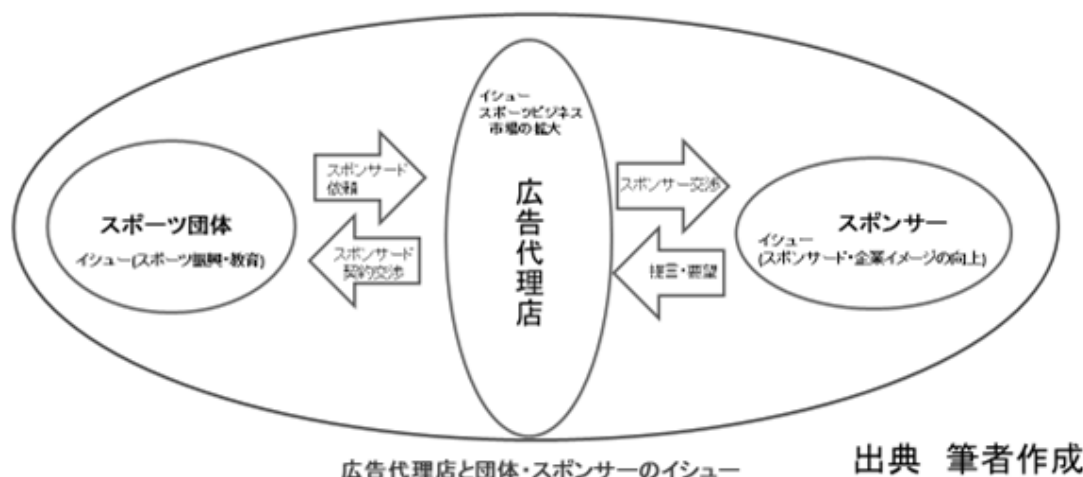
まずは、中心アクターの内部の連携である。前述した通り、イベントにおける放送業者と放送組織は、コンソーシアムを結成し、コンソーシアム内で放映権交渉や放送種目の配分を決定する。それに関して、民間放送業者の会長は、自社の定例会見や日本民間放送連盟の会議で NHK に意見表明をする。日本民間放送連盟が NHK に意見を提出する内容としては、インターネット放送の普及や次世代放送技術の活用に対する見解や要望が中心である。具体的には、東京オリンピック開催決定時の日本民間放送連盟会長会見（2013年9月19日）において、「NHK がインターネットを活用するのは情報提供の中身を充実させるものと理解しているが、放送法や受信料制度の趣旨を踏まえれば NHK のインターネット活用業務は無限定にするのではなくサービスの外縁を可能な限りはっきりとさせて欲しい」、「NHK 自らが制定するインターネット活用業務の『自主基準』に委ねる方向性が示されたが、すべて NHK 任せにするのではなく、第三者的チェックが不可欠だ。NHK には受信料制度でどのように実施するのか具体的に明示して欲しい」といったように、民間放

送連盟も公共放送のあり方に関する発言を行っている。それに対して NHK は、内部に設置された中央放送番組審議会にて受けた質問の回答を行う。

東京 2020 に関しては、パラリンピックの放送内容に関して、スポーツと福祉のバランスをどう取るのかといった議論が展開された。実際に、過去のパラリンピックに関する放送においては、選手の能力主義的な表現が目立ったため、スポーツを行っていない障害者の能力が低いかのような誤解が生じた事例が存在する。そうした事態を避けるにはどうしたら良いかといった議論が展開されている。このように、放送業者・放送組織間の連携は、NHK を通じて図られる場合が多い。その理由は、前述したように放送インフラや放送予算の多くが NHK の資源から活用されているからである。

次に、関連アクターである広告代理店・スポンサー・スポーツ団体について、図 4 は内部連携の状況を示したものである。

図4 関連アクター①(広告代理店・スポンサー・スポーツ団体)



メガイベントにおける広告代理店とスポンサー・スポーツ団体は、主に広告・マーケティングの領域で連携を取るため、開催に向けて頻繁にやり取りを行う。広告代理店とスポーツ団体の連携については、例えばオリンピックの場合は、代表チームのイベントや商品のプロモーションをスポーツ団体から広告代理店へ依頼する。広告代理店は、スポーツ団体からの依頼を受け、メディア戦略やスポンサーとのパートナーシップについてマーケティングを実践する。スポンサーは広告代理店の仲介の基、スポーツ団体とのスポンサード契約の交渉を実施する。このネットワークの特徴は、広告代理店が仲介役として重要な役割を担っている点である。広告代理店は、エンブレム使用やロゴといったライセンス関

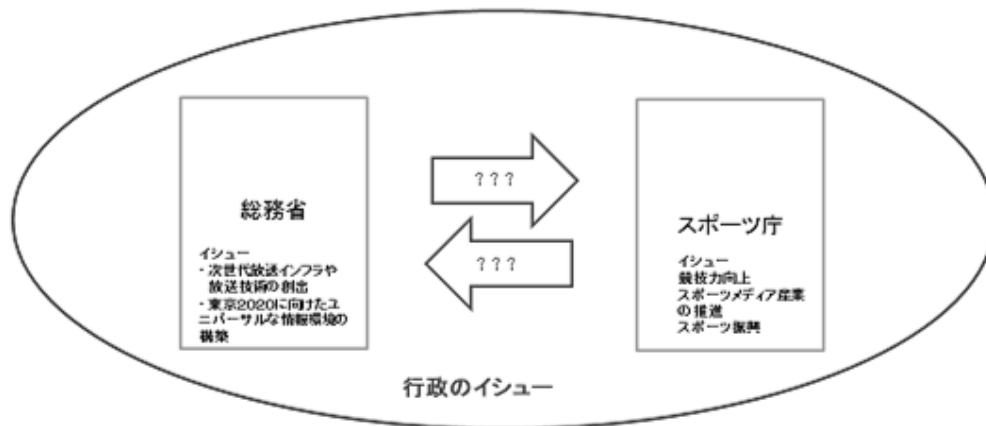
連の規定や公式イベントの運営、商品・グッズに関するマーチャンダイズ権、アスリートの大会イベント参加協力などに関するプログラム立案・交渉を一手に引き受ける。それゆえ、日本における広告代理店の実質の権限は非常に大きくなり、メガイベントの成立は広告代理店のノウハウ無しには成立不可能となっている。こうした広告代理店中心の関連アクター間のつながりにおいては、いかにしてスポンサーの協賛金を集めるかという点が最重要課題となるため、広告代理店の 이슈は、スポーツ市場の活性化とスポンサーに関するメガイベントによる企業イメージの向上となる。

ここで注目すべきは、スポーツ団体の 이슈である。メガイベントにおいて、スポーツ団体は競技力向上に加えてスポーツの振興も重要課題として抱えている。例を挙げると、日本サッカー協会のワールドカップにおける主要な目標は、競技結果とマーケティング戦略とサッカー振興である。サッカー協会における前者の2つの目標は具体的数値として掲げられているが、サッカー振興は存在しない。そのため、競技結果如何によってその浸透具合に大きく差が生じてしまう。したがって、メガイベントはどうしても勝利至上主義へと埋没してしまい、サッカーの文化性や青少年育成といったスポーツ振興はおざなりとなってしまうのである。これを改善すべき方法としては、スポーツ団体を中心とした競技の外部価値を高めるマーケティングや広報・広聴戦略が求められる。広告代理店はあくまで企画のスキーム立案であり、メガイベント自体の方向性や立案はスポーツ団体が主導すべきである。日本の現状としては、IOC や FIFA と関係性が深く巨大な権利とを備える電通との連携が、メガイベント成立の最重要要素となっているが、この方式をスポーツ団体中心の意思決定に戻す必要がある。ここで重要な点は、スポーツ振興を最大公約数で進める存在はメディアであり放送であるということである。その意味でも、スポーツ団体が、スポーツ放送業者とスポーツ振興に向けた建設的な関係を構築する必要性がある。

3つ目は、もう1つの関連アクターである行政の 이슈についての内部連携である。図5はその関係性である。

スポーツ放送に関する行政を担うのは総務省とスポーツ庁である。総務省は、前述した通り、2020年東京オリンピックに向けて、放送サービス高度化の推進と放送を通じた情報アクセス機会の均等化実現を念頭に置いており、「2020年に開催される東京オリンピック・パラリンピック競技大会を、全国の多くの方々に4K・8Kの躍動感と迫力のある映像で楽しんでいただけるように必要な取り組みを進めてまいります」としている（URL10）。

図5 関連アクター②(行政)の内部連携



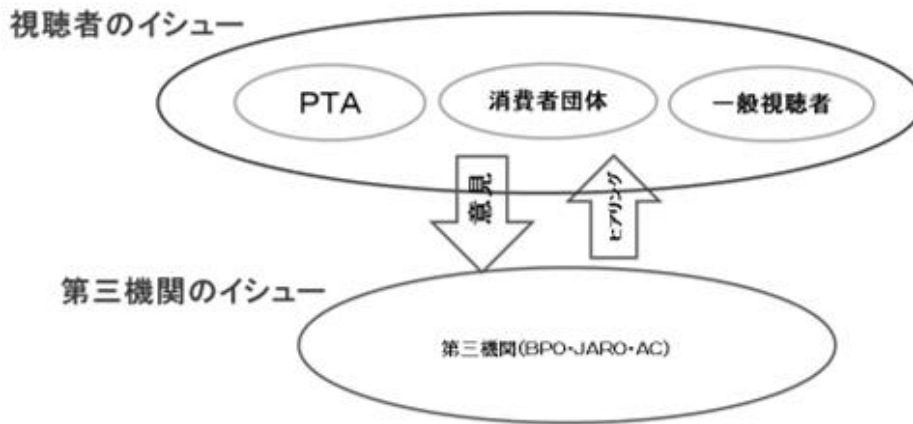
出典:筆者作成

一方、スポーツ庁は、スポーツ未来開拓会議のスポーツメディア協議会（仮）において次世代メディアコンテンツ市場の創出を目標に置いている。その対象は、主にウェアラブル端末といった新しいメディアの活用を前提としたスポーツビジネスの拡大・推進、配信技術の有効活用、海外市場進出の促進、新たな権利ビジネスの在り方であり、スポーツ未来開拓会議にて産官学連携の仕組みを検討している。スポーツ未来開拓会議では、2018年度の取り組みに加え、SOIP（Sports Open Innovation Platform）という関係団体等との連携強化を図るとともに、ピッチイベントの開催やアワードの付与など、スタートアップ等が開発した財・サービスの実証・事業化を後押しするための取り組みも検討している。両者を比べると、前章で定義した放送の「形態」を政策として推進するのが総務省であり、「公益」であるスポーツ振興を政策として推進するのがスポーツ庁である。しかし、現状としては両方とも「形態」に関する政策を実施している。これは中心アクター・関連アクターともに同じ傾向であると言えるだろう。

最後に、利害関係にないアクターである視聴者層・第三委員会の内部連携について図6より説明する。

視聴者イシューとしてスポーツ放送に対して意見を主張する層には、一般視聴者や消費者団体、公益社団法人日本PTA全国協議会（以下、PTA）が存在する。これらの層は直接放送業者へ意見する場合もあるが、一般には第三機関であるBPOを介し放送審議会で審議対象になるイシューを表明する。このBPOに対してはPTAの影響は特に大きい。例えば、2012年まで実施されていた、「テレビ番組に関する小中学生と親の意識調査」におけるアンケート企画の「子どもに見せたくない番組」の影響は強く、BPOも青少年委員会に

図6 関連アクター(第三機関と視聴者)の連携



出典:筆者作成

おいてたびたびこのアンケート結果をアジェンダとして取り上げている。そして、「放送倫理基本綱領」、「バラエティー系番組に対する見解」、「『衝撃的な事件・事故報道の子どもへの配慮』についての提言」、「子ども向け番組についての提言」、「『出演者の心身に加えられる暴力』に関する見解」といった基準を放送各局に通達している。オリンピックの際は視聴率が向上することから、青少年に対する放送上の表現などには特段の注意が払われている。視聴者層の意見の集め方としては、BPOは電話、ファックス、郵送、インターネット、JAROは、それらに加えオンラインフォームを用いている。さらに、放送倫理・番組向上機構や日本ケーブルテレビ連盟、電気通信事業者協会といった関係機関とも窓口を共有し包括的な対応を取っている。このように、視聴者層の意見をヒアリングする際には、様々な機関が 이슈を拾い上げているのである。

以上から、スポーツ放送に関するアクターの連携は、各アクターの利害関係に応じた 이슈の基で連携を図っていることが明らかとなった。しかし、放送に関する情報格差の問題や受信料の適正配分の問題については、互いの私益を超えた公益の観点からの検討が望まれ、それには各アクターの役割と機能の再確認が必要である。

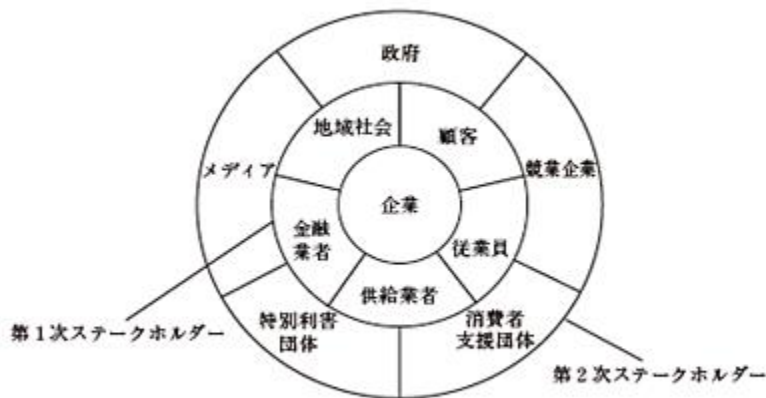
2-3.スポーツ放送政策を構成するアクターの類型と機能

本節では、以上のスポーツ放送におけるアクターの課題をふまえた上で、スポーツ放送政策に求められるアクターの類型と機能について検討する。

2-3-1.スポーツ放送政策におけるアクターの類型

日本のスポーツ放送に関わるアクターは多岐に渡っており、互いの連携頻度はアクターごとに異なっている。それゆえ、これまでのスポーツ放送に関する先行研究においては、アクターごとの 이슈や対象の選定が大変困難であった。政策におけるアクターの重要性については、政策形成とアクターの関係性について政策形成やその展開における団体の役割をつかむためには、国家利害や諸団体と国家との間の関係類型を理解しなければならない（中村 1997:13）とされている。このように、諸アクター間における利害関係は政策産出を決定付ける重要な一要素であるものの、アクター間の役割や機能について明確に類型化することは難しい。そこで本論では、スポーツ放送に関わる利害関係者の関係をより明確にするため、企業におけるステークホルダーの構図を明確に示した Freeman (2007) による類型モデルを援用し分析する。ステークホルダーとは、本来、企業の消費者や株主といった利害関係者を対象に用いられる用語であるが、ここではキャッシュフローを超えた外部性をもたらす関係をみるため、広義の意味での利害関係者と捉える。

図7：2層のステークホルダーの基本的なマップ



出典：Freeman,R.E, "Managing for Stakeholders", University of Virginia, 2007

ステークホルダーという用語は、1963年のスタンフォード研究所（現 SRI インターナショナル）の文献が初見である。ステークホルダー研究の先駆的第一人者である Freeman (1984) によると、ステークホルダーは「組織目的の達成に影響を与える、あるいはそこから影響を受けるグループまたは個人」と定義される。これまでのステークホルダーの分類としては、企業の周辺部にステークホルダー群を放射線状に配置して関係を可視化したステークホルダー・マップが一般的である。ただ、これはステークホルダーが行使可能な権利の内容を均一化しているだけで、ステークホルダー相互の差異が排除されている（山崎 2014）。その欠陥を補うものとして、ステークホルダーの位置付けによる分類が様々に

提唱されている。同様に Freeman (2007) も、企業の持続的成長と事業の存続に不可欠な第一次的なステークホルダーと、第一次的な関係に影響を与える第二次的なステークホルダーというように、2層で捉える考え方を示している。図7は Freeman による2層のステークホルダーの基本的なマップ (Freeman2007;山崎 2014) である。

本論では、このモデルを援用し、放送の中心となるステークホルダーを第一アクター、経済やスポーツ振興など関連する目的を有する第二次的なステークホルダーを第二アクター、そして一次でも二次でも無いステークホルダーを利害関係に無い第三アクターとして3つに分類する。第一アクターの役割としては、スポーツ放送の運営を直接行うことと、スポーツ放送の公益および利益について検討することが求められる。一方、第二アクターは間接的に運営や経営に関与する。さらに、第三アクターは、視聴者の意見を集約する役目を担うことに加えて、スポーツ放送の社会的需要やスポーツ振興に与える効果を客観的に分析する。

2-3-2.スポーツ放送におけるアクター連携の課題

スポーツ放送に携わるアクターの特徴は次の3点である。

1点目は、スポーツ放送ビジネスの構造の中心に広告代理店が存在し、スポーツ放送のアクターの中で最も強い権力を有していること、2点目は、放送業者や新聞社がスポンサーとして介在することによって、スポーツ団体やスポンサーと相互依存の関係性を生んでいること、3点目は、放送政策やスポーツ政策の主体である総務省やスポーツ庁においても、そのアジェンダの中心は放送インフラや次世代放送技術の活用にあるため、市場原理に傾倒した意思決定がなされることである。これらスポーツ放送に関わるアクターは、個々にメガイベントを契機とする限定的なネットワークはあるものの、そのつながりは非常に薄く持続可能なイシューの形成には至っていないのである。スポーツ放送は、アクターごとに個別のイシューと独自の行動準則の基で運営されていると考えられるが、その意思決定の基準は非公開であり、議論が現状の運営や体制にどのように反映されているのかが不明確である。

放送業者のイシューとしては、スポーツ振興や青少年の健全教育が挙げられるが、同様のイシューを抱えているスポーツ団体とは連携の機会が少ない。一方、広告代理店やスポンサーはスポーツ産業の推進という共通イシューを有しており、このイシューを協議する場として、スポーツ庁実施のスポーツ未来開拓会議がある。スポーツ産業の推進というイ

シユールは、総務省の情報流通行政局の抱える放送サービス高度化の推進と、放送を通じた情報アクセス機会の均等化実現という目標と合致する。つまり、スポーツ放送を通じた産業育成には連携の場が存在するため、政策立案・決定・評価が促進される。一方、青少年育成や文化の保護といった公益を担保するイシューについては連携や協議の場が不足している。このことは、市場原理によるスポーツ産業の一面的な推進を促すことにつながり、公益と市場のバランスの確保を阻害してしまうのである。

日本特有の組織閉鎖性は、決定の民主性が要因と考えられる。放映権料などの価格が決定された後に問題の中身が公開されるため、棚卸型の議論が展開されてしまうのである。言い換えると、問題が生じる前に議論を行う枠組みが未整備であると言える。ただ、国会においてスポーツ放送の公共性に関する議論が起こった事例がある。それは、2002年の衆議院第154回国会総務委員会(URL11)である。当時のNHK会長、民主党委員、国務大臣の間で、公共の利益、ユニバーサルアクセスなどを論点に議論が展開されたのである。議論になった事例は、前述の2002年ワールドカップの放映権料のスカパーフェクトTVによる独占である。この件については、民主党の議員からスポーツイベントの放送権料あるいは放映権料についての質問があり、それに対してNHKの会長からJCとして放映権料を共同で購入した理由についての返答がなされた。その発端は、スイスの代理店であるキルヒが倒産したことによる放映権の急激な高騰である。これにより、お金を払わないとワールドカップがみられないという事態となり、その対応に関して公共放送であるNHKおよび総務省の姿勢が問われたのである。

この議論の中で、質問を行った議員から日本のユニバーサルアクセスおよび公共性のあり方について総務大臣へ質問がなされた。「今のお話のように、イギリスではそういう法制がありますね。我が国においては、今そういうふうな状況は実は起こっていないのです。もしそういうことが起こるようなら、それはやはり考えなきゃいけないと思いますよ。それから、これだけどんどんつり上げるというのもいかがかな、こう思いますね。これはやはり国際的にも良識というのがなきゃおかしいと私は思うんです。もしそういう状況が起これば、我々としては検討いたします」という言葉で終了した。このようなスポーツ放送の公共性をめぐって国会で論争が起こることは、日本のスポーツ放送事業においては極めて稀有である。このような議論が起きた理由は、スカパーによる放映権独占という事態が巻き起こったからである。要は、問題が起こってから議論が開始されたという状況である。

国務大臣の「そういう状況は起こっていない」という返答は、スポーツ放送全般の問題で最も根深い部分を示唆する。「問題が起こっていないので対応する必要がない」という認識は非常に甘いものであり、この 2002 年の時点では JC によるコンソーシアム方式による共同出資によって臨時的な解決を図ったに過ぎなかったのである。むしろ放映権料の問題は今後も高騰すると容易に予想ができたにも関わらず、国会においても JC においてもこの時点で問題解決のための検討中止されてしまった。その結果、現状では 2002 年の頃よりも放映権料の額は数十倍に膨れ上がってしまった。「そういう状況が起こっていない、つまりワールドカップやオリンピックの放送がお金を払わないとみることができなくなる事態は起こっていない」という弁明は問題が表面化していないだけであり、巨額の放映権料の大半を NHK の受信料で支払ってきたという苦肉の策に過ぎない。

受信料は公共財源であり、その用途は公共的な目的のために使用されなければならない、かつ予算には限りがある。NHK は 2018 年の 11 月 28 日の経営委員会で受信料について来年 10 月に予定されている消費税率引き上げの際に税込みの受信料額を据え置くことで実質的に 2% 値下げする他、さらに再来年 10 月に 2.5% 値下げし、合わせて 4.5% の値下げすることを正式に決定した。この値下げにより、NHK の地上契約は現在月額 1260 円だが、再来年 2020 年の 10 月には 1225 円となる。NHK の現会長は今できる最大限の値下げを決めたと強調したばかりであり、このように受信料をいかにして下げるかという議論がある中で、メガイベントの放映権料が予算を圧迫している点は事実である。

2007 年 1 月 19 日の NHK 経営委員会議事録においては、経営委員から高騰するオリンピックの放映権の計上と放映権料の情報公開の是非についての質問がなされているが、経営委員会理事の回答としては、「放送権料は当該年度に一括計上すると財政に大きな負担となるため、複数年度にわたり均等に経費計上して、視聴者の負担の平準化を図っている。

(中略) 番組制作費は、その多寡を比較して、NHK が力を入れているかどうかを見るのではなく、最終的にどれだけのサービスが提供されたのかを考慮したうえで判断する必要があり、(中略) そういう中で全体のバランスをとっていることにつきまして、ご理解いただきたいと思えます。」(URL12) というものであった。

これらの回答には、いくつかの問題がある。まず、制作費はその額よりも番組の供給量で判断して欲しいという点は極めて論理一貫性が無い。仮にサービスの提供量が多かったとしても、それをはるかに上回る支出があった場合は問題の対象とされるべきだからである。実際に、ワールドカップの放映権料は他のコンテンツとバランスが取れないほどの額

が支出されているため、比較して考えられる規模の問題ではない。そして、もう1つは放映権料の計上額を公開しない理由に対する説明が無い点である。他の番組の数十倍にもおよぶ額を受信料で支払っている限り、その詳細に関する説明責任は必ず発生するわけであるが、この点についてNHKから公式の説明がなされることは無い。公共放送である限り、情報開示と説明責任の徹底は不可欠であるが、スポーツ放送に関しては極めて不明瞭な意思決定方式にある。

日本において、国会の場でスポーツ放送のあり方について議論されたことはこの一度だけである。さらに、NHKの経営委員会においてもスポーツの放映権に関する議論が展開されることは極めて稀である。このように、放映権料が依然として高騰する中で未だに解決がなされない原因は、開かれた議論が行われない点にあると考えられるのである。こうした問題を解決するには、まず問題を表面化させる必要がある。ここでの表面化とは、公共政策の場において極力多くのアクターによる議論を展開するということである。それには上述したアクター間の連携と、散在している 이슈の集約が求められる。

アクター間の 이슈を集約する上での重要点は、協議過程(例えばスポーツ団体との交渉過程)の透明化と、協議型委員会、監査委員会の設置である。その方法としては、メガイベントに関する意思決定過程の一部を視聴者へ公開放送することが考えられる。前述のように、NHKの経営委員会会議はEテレなどで放送が視聴者に公開されており、視聴者は放送を通じてその議論の内容を知ることができる。意思決定過程の透明性をある程度担保するならば、この公開放送という手段が効果的かつ現実的である。JCでは、放映権料に関する金額交渉の具体的内容については秘匿義務があるため、公文書での公開はなされていないが、今、実際に起きている問題(放映権料の高騰)について、放送等特別委員会会議の一部を公開放送することは、従来不明であった問題を明確化し 이슈の共有につながるものである。したがって、日本のスポーツ放送には、政策形成過程における問題認識機能・課題抽出機能の欠如がみられるため、 이슈を集約し開かれた場における決定、評価、監査というプロセスの形成が必要であり、それにはまずスポーツ放送をアジェンダとして設定することが求められる。

以上、日本におけるスポーツ放送アクターの連携には 이슈集約を担うアジェンダセッティングの場とアクター選定の基準が必要であることが明らかとなった。次章では、包括的かつ横断的にスポーツ放送政策を実施しているイギリスの事例を分析し、その意思決定およびアジェンダを設定する過程を考察する。

3.イギリスにおけるスポーツ放送政策の形成

本章では、スポーツ放送政策のあり方を考えるため、公共政策の一環としてスポーツ放送の意思決定を行っているイギリスの事例を、その基準と仕組みから分析する。

3-1.イギリスの社会背景とスポーツ放送の変遷

3-1-1.イギリスの社会背景

イギリスの社会背景を、Hansard1945～2017、Sports England2008～2010、DCMS(2008～2010)、金子(2014)、村岡編(1991)、『イギリス史3』を基にしてまとめたものが表10である。これを基に、以下に概観する。

戦後のイギリスは、供給量が需要量(投資および消費)によって制約されるというケインズ経済学の基で政策が維持され、経済は黄金時代を迎えることになった。国内的には、第二次世界大戦時に出されたベヴァリッジ報告の実現に向けて、アーサー・セシル・ピグーの厚生経済学に基づく福祉国家への方策が採られ、修正資本主義、福祉国家建設、「ゆりかごから墓場まで」、ナショナルミニマムといった政策が注目された。ナショナルミニマムは、国家(政府)が国民に対して保障する生活の最低限度(最低水準)のことであるが、1942年のベヴァリッジ報告書ではナショナルミニマムを達成するため、ミーンズテストに基づく公的扶助制度および社会保険が設けられ、これが現在のイギリスにおける社会保障の礎となった。

経済においては、史上空前の成長率と準完全雇用状態を実現し、経済成長とともに映画・観衆スポーツ・パブといった大衆娯楽も発達した。こうした中で、ケインズ主導の基、アーツカウンシルが設立され、文化と経済を包含する新たな政策の枠組みが構築される。これは、文化芸術を非国家機関であるアーツカウンシルが保護することにより芸術文化の質である「伝統の保存」、「文化の卓越」、「革新」の保証へとつなげるものである。そして、1960年代には、資本主義全体が黄金時代を迎え、労働者階級のライフスタイルも多様化していく。この時期のイギリスは、旧植民地国への資源依存から脱却するとともに帝国主義も終焉を迎え、ポピュラーキャピタリズム(大衆資本主義)が理想とされる一方で、失業率の増加と格差の拡大が「豊かさの中の貧困」として問題視され始める。

1970年代の労働党政権下で、イギリスの労働組合が強い権限を持ち、ガスや電気などの公益事業分野における組合の力は強力でたびたびストライキが起こった。したがって、ス

表10.戦後のイギリスにおける政治体制の変遷

時代	社会情勢	性質	首相	党	主な政策
1940 ~50年代	・ボツダム会談 ・朝鮮戦争 ・NATO成立 (冷戦の始まり) ・パレスティナ内戦	・福祉国家 「ゆりかごから墓場まで」 ナショナル・ミニマム ・大衆娯楽の発達 (映画・観衆スポーツ バブ)	1945~1950:クレメント・アトリー (Clement Attlee)	労働党	・国民保険法、NHSの立法化 ・国民扶助法、児童法制定 ・イングランド銀行の国有化 ・アーツカウンシル設立 ・鉄道・電力国有化
	・中華人民共和国設立	・福祉国家体制の維持 ・バッケリズム「合意の政治」	1950~1955:ウィンストン・チャーチル (Winston Churchill)	保守党	・鉄鋼国有化 ・東南アジア条約機構参加 ・商業放送導入 ・運送業・鉄鋼業民営化
	・スエズ事件	・急激な金融緩和と引き締め	1955~1957:アンソニー・イーデン (Anthony Eden)		・「ストップ・アンド・ゴー政策」
	・EEC設立 ・キューバ危機 ・アフリカ独立の年	・「豊かな時代」 ・ポピュラーキャピタリズム ・労働者階級のライフスタイルの多様化 ・帝国主義の終焉 ・格差の拡大と失業率の増加	1957~1963:ハロルド・マクミラン (Harold Macmillan)		・大儲減税 ・投資控除制の導入 ・賭博法
1960年 ~70年代	・ベトナム戦争 ・中国文化大革命	※短命政権により特になし	1963~1964:アレック・ダグラス・ ヒューム (Alec Douglas Home)	労働党	※短命政権により特になし
	・北アイルランド紛争・血の日曜日事件 ・アラブ・イスラエル戦争、石油危機	・若者文化の台頭 (音楽・ダンス) ・ネオ・コーポラティズム ・「豊かの中の貧困」 ・寛容社会	1964~1970:ハロルド・ウィルソン (Harold Wilson)		・18歳選挙法案施行 ・科学技術による国家改革 ・死刑制度廃止、同性愛の非刑罰化
	・第1回サミット (ランブイエ) 開催	・福祉国家、労働者階級の台頭	1970~1974:エドワード・ヒース (Edward Heath)	保守党	・労働関係法 (スト実行権限の規制) 制定 ・移民法制定 ・地方自治法制定
	・米中国交正常化 ・イラン革命	・ネオ・コーポラティズム	1974~1976:ハロルド・ウィルソン (Harold Wilson)	労働党	・雇用法制定 ・「社会契約」構想 ・地方分権政策
	・米中国交正常化 ・イラン革命	・福祉国家の堅持 ・英国病 ・ストライキの多発	1976~1979:ジェームズ・キャラハン (James Callaghan)		・「社会契約」の継続 ・リブ-ラブ協定
	1980年代	・フォークランド紛争 ・チェルノブイリ事故 ・天安門事件 ・フリーガンの暴動	・新自由主義 (自由競争社会) ・小さな政府 ・富の集積的再配分	1979~1990:マーガレット・サッチャー (Margaret Thatcher)	保守党
・湾岸戦争勃発 ・EC設立 ・冷戦の終焉 ・ブラックウェンズデイ事件			1990~1997:ジョン・メージャー (John Major)	・PFIによる構造改革 ・コミュニティ・チャージの廃止 ・マーストリヒト条約の批准 ・国鉄民営化	
1990年 ~2000 年代	・コンゴ空爆 ・シエラレオネ内戦 ・9.11同時多発テロ ・アフガニスタン紛争、イラク戦争 ・ロンドン五輪招致決定 ・ロンドン同時爆発事件	・第三の道 ・コスモポリタン国家 ・ケインズモデルからの脱却 ・理念の実験・評価	1997~2007:トニー・ブレア (Tony Blair)	労働党	・香港返還 ・ベルファスト合意 ・班テロ法、国民IDカード法の制定 ・PPPによる官民連携 ・地方分権 (スコットランド・ウェール ズ・北アイルランド各地方へ地方議会の 設置) ・最低賃金法の制定 ・ケール・ブリタニア
	・リーマンショック	・ソフト市場主義	2007~2010:ゴードン・ブラウン (Gordon Brown)		
2010年~	・ロンドン五輪開催 ・スコットランド独立の住民投票 ・欧州難民危機	・リベラルな保守主義 ・「大きな社会 (Big Society)」	2010~2016:デービッド・キャメロン (David Cameron)	保守党	・リビア軍事介入 ・イスラム国への軍事介入 ・同性婚の合法化 ・公立小中学校における「アカデミー」 の拡大と「フリースクール」の導入
	Brexit (EU離脱)	・欧州懐疑主義	2016~:テリーザ・メイ (Theresa May)		・出入国管理の厳格化 ・現代的奴隷労働の摘発 ・グラマースクール拡大

参考: Hansard 1945~2017、Sports England 2008~2010、DCM S2008~2010、金子 (2014)、村岡編 (1991)、『イギリス史 3』を基に筆者作成

トライキによる損失日数の増大によって企業の生産活動にマイナスの影響を与え、さらには一般市民も生活上の影響を受けた。1970年代は、経済的にも社会的にも、イギリスは大

きな転換点に直面していたと言える。こうした中、政府は、国家や社会などの集団の有機的な関連性と相互の協調を重視するコーポラティズムの概念を基に、政府と利益集団のパートナーシップに基づく政策立案・政策運営・利害調整（ネオコーポラティズム）を目標とする政策を実施していく。

1979年に、マーガレット・サッチャーを中心とする保守党政権が誕生すると、国営の水道、電気、ガス、通信、鉄道、航空などの事業が民営化され、政府部門の経済的負担を削減する政策へと方向転換された。フリードリヒ・ハイエクに傾倒していたサッチャーは、新自由主義に基づき、20世紀以後に継続されてきた高福祉の社会保障政策、社会保障支出の拡大を継続するとともに、経済に対する規制緩和により社会保障支出の拡大をしながらも、政府の機能を削減した。それまで、ロンドンのシティが中心であった金融部門も、規制緩和によって外国資本の参入を認めた。しかし、この政策は市場を外国資本に奪われ、国内企業が競争に敗れるという結果を招く。そのため、ウィンブルドン現象とも言われる事態が発生した。また、サッチャー政権はスポーツも市場緩和政策の対象にしたことから、低所得者層である労働者階級の反発を招き、例えば、サッカーの試合におけるフーリガンの暴動を引き起こす。この、サッチャー政権による過度の規制緩和の反省から、1990年代頃登場した考え方が、ブレア政権におけるポジティブウェルフェアである。これはギデンズの「第三の道」に代表されるラジカルな中道を意味するものであり、コスモポリタン国家の形成を目標とした政策が実施された。その中でも、産業としての文化を総合的な視点から捉える政策であるクリエイティブ産業群（Creative Industries）の形成を目標とし、スポーツを含めた文化政策の総合評価が実行された。そして、1997年には、DCMSを発足し、省庁間連携の基での文化政策の総合的な枠組みが構築されるのである。

こうした背景の基で、イギリスではスポーツ放送も文化の1つとして認識され、国民の社会参画を促す手段として、アクセス機会の均等やユニバーサリティの確保が他の文化政策同様に適用されるのである。スポーツが社会政策の中で重視された理由は、スポーツが労働者階級における生きがいや高揚感を提供する公益であると認知されている点が大きく、その原点には1960年代のイギリスの社会情勢の影響がある。1960年代のイギリスは、「豊かな時代」と称されるように、地域拠点の都市化に伴う余暇時間の増大で映画や大衆演劇を中心とした娯楽が発達した。それによって労働者階級のライフスタイルが変容するとともに社会の格差も広がり、未成年による非行や度重なる暴動が社会問題化されていた。そうした人々を社会に包摂することを目的として取られた政策がスポーツ・フォー・オール

である。そこでは、性・年齢・階層などの差異を越え、すべての人々が享受すべき基本的人権としてスポーツ権が定められた。スポーツが公共財と認知されるきっかけは、このスポーツ権に由来する点が多い。スポーツ放送のユニバーサルアクセス理念は、このスポーツ権を基に広がりを見せ、スポーツ放送を通じたスポーツ振興や青少年育成への期待につながるのである。

3-1-2.イギリスにおけるスポーツ放送の変遷

イギリスにおけるスポーツ放送の歴史は 1920 年代まで遡る。最初のスポーツ放送は、1927 年 1 月にトッテナムから放送されたイギリスとウェールズのラグビー・ユニオン・インターナショナルカップの試合である(URL13)。そして最初のスポーツ生中継が、BBC による 1937 年 9 月 16 日に開かれたプレミアリーグ・サッカーの試合である(Briggs 1945)²²。そもそも、イギリスの放送政策は国家主導で推進されてきた歴史があり、その中心は公共放送である BBC であった。

BBC は、伝統的にスポーツ放送業務を統括する役割を果たし、低い報酬での放映権付与にも関わらず高品質の報道と無料の広告・宣伝活動を実施してきた。BBC 以外でスポーツを放映した局としては、イギリスで最大かつ最古の民間放送局 Independent Television (以下、ITV) がある (脇田 2011)。1950 年代から 1980 年代まではこれら BBC と ITV が分担してスポーツ放送を担っていた。1980 年に差し掛かると、若者やマイノリティ・知識層を相手に番組編成するイギリスの公共テレビ局 Channel Four Television Corporation (以下、チャンネル 4) が発足し、そこでは競馬や少数民族スポーツなどのマイナースポーツを中心に放送された。

1988 年の後半には、イギリステレビ映画アカデミーの会場において、メディア王と呼ばれた実業家のルパート・マードックが登場する。当時、ロンドンウィークエンドテレビジョン (以下、LWT) の少数株主であったマードックは、1970 年代に LWT の買収を試みているが、大衆紙の「サン」や「ニューズ・オブ・ザ・ワールド」を所有していたため、メディアの複数相互所有規制から買収を断念したという経緯がある。それゆえ、地上波放送への進出を阻まれたマードックは、多チャンネル衛星放送によって再度イギリスの放送市場の独占を画策する。当時、放送衛星を使用する BSB と CS 放送の Sky Television は、

²² Briggs (1945) は、イギリスの放送研究において、社会背景と放送の関係を示している。"The History of Broadcasting in the United Kingdom" Oup Oxford.

放送開始後もハリウッド映画購入費などのソフト負担が大きく、経営難による共倒れの危機が生まれた。しかし、1990年にBSBが事実上マードックのSky Televisionに吸収されBSkyBとして放送を再開するのである。この合併は、マードックのイギリス衛星放送市場における勝利であり、マードックが有料放送史上を独占する第一歩となる（中村 1996）。これ以降、国民的な人気に支えられてきたイングランド・フットボール・リーグでも特に人気の高い10チームに対してだけ、マードックは、各チームに10等分の金額約束することを「プレミアリーグ」への参加意志があるならばという条件で提示した。

しかし、視聴者からのBSkyBの放送独占に反対する声が大きくなり、independentなどの活字メディアが視聴者からの世論を喚起し始めると、国家遺産省もこれを無視できなくなり、1992年のシーズンから5年間、プレミアリーグの放映権についての会議を開催する。ITVは当時のプレミアリーグの放映権の保有者であり、権利の管理を維持するために放映権料支払額を年間1800万ポンドから年間3400万ポンドに増加させていたため、BSkyBはBBCと協力して対抗案を作成した。それにより、BBCは大半の試合のハイライト放映権を付与されていたが、BSkyBはプレミアリーグの権利として3億4000万ポンドを支払い、1992年のシーズンから年間60本のライブ放映権をすべて独占するのである。こうして巨大企業となったBSkyBは、1992年にサッカーのプレミアリーグのテレビ独占放映権を初年度3550万ポンド（約72億円）、続く5年間には3億400万ポンド（約620億円）という前代未聞の巨額で獲得した。（脇田 2011）このBSkyBの独占に対しイギリス国内で本格的な論争が巻き起こる。この当時のイギリスにおけるアジェンダは、公益（public interest）と市場性（Marketability）のバランスをどのように取るのかということであった。公益を求めるアクターは、公共放送であるBBCや、労働者階級を中心とした視聴者層や労働党を中心とした政治家であり、市場性を求めるアクターは、有料放送会社やスポーツの運営資金の充実を求めるスポーツ団体、一般企業などである。

このように、イギリスでは、スポーツ放送においても公益性が重視される環境にあるが、イギリスにおけるスポーツ放送の実態を検証するために半構造化面接を実施した²³。以下は、その調査内容と結果である。調査は、2017年2月26日実施で、対象はスポーツ政策、スポーツメディア、スポーツマネジメントを専門とするラフバラ大学スポーツ政策・レジ

23 本調査は、笹川スポーツ財団の2017年度研究助成を受けて実施した。

ヤー研究所(スポーツカウンスルの研究機関)の研究者と、公共放送 BBC のスポーツ担当者である。半構造化面接の質問項目は次の通りである。

<スポーツ政策・レジャー研究所研究者への質問項目>

- ①イギリスにおける **public interest** の根拠
- ②EU やイギリスにおける市場と公益のバランスの判断基準(倫理コード)
- ③日英のスポーツ政策体系(省庁間における政策連携の視点から)
- ④EU やイギリスのスポーツ政策の意思決定(アジェンダセッティング・アクター選出・意思決定の基準)
- ⑤イギリスにおけるスポーツ放送政策(イギリススポーツ放送に関する国民的議論が起こる背景や理由)
- ⑥UA 権の法的基準およびその議論の形成過程
- ⑦UA 権の弊害(市場の規制に対する反発)
- ⑧日本のスポーツ放送政策の課題(イシューの不備・問題が表面化しない点について)

<BBC Sports 担当者への質問項目>

- ①BBC Sports では、メジャースポーツとマイナースポーツの番組枠をどのように編成しているのか。またその決定者およびその基準
- ②公共放送である BBC Sports は、番組の視聴率をどの程度参考にしているのか
- ③BBC Sports は、番組内容に対する視聴者からのヒアリングおよびモニタリングを行っているのか

まずは、ラフバラ大学スポーツ政策・レジャー研究所研究者への調査結果である(なお

③以降は後述)。

①については、スポーツが主に健康、教育、文化、コミュニティ(地域)を **vehicle**(媒介するもの)として意味付けられていることにあり、これがスポーツ政策を正当化する根拠であることが明らかとなった。これらの要素は、1990 年代における若者のスポーツ参加を促すための **physical activity** として活用され、スポーツ放送にも同様にその効果が期待されている。日常生活の中でスポーツ参加を促すというスポーツ政策の目的は、スポーツによる健康への寄与、青少年の達成感や生きがいの獲得、移民などのマイノリティの社会への包摂である。スポーツは、単なるスポーツ実施のためだけでなく他の目標を達成するために

用いられることが多く、そうした理由から人々はスポーツ政策に望んで税金を支払う。したがって、これらをどう評価するかというアウトプットとアウトカムの指標が重要となり、とりわけアウトカムであるスポーツイングランドによる **Active People's Survey**²⁴が近年では注目されている。

スポーツにおける公益と市場のバランスについては、イギリスでは主にアマチュアとプロを意味する場合が多く、プロスポーツは特に経済的利益と結び付いて議論される。一方、スポーツの健康政策や教育効果といった要素は、アマチュアスポーツの中で主に用いられ、これらのバランスを取るためにプロスポーツの独占をどこまで規制するのかという点が重要である。

これらの回答から、イギリスにおけるスポーツの複合的な役割が明らかとなった。プロスポーツ・経済・競争原理という側面とアマチュア・教育・公益性という側面である。これは、スポーツの非日常性と日常性とに置き換えることが可能である。プロスポーツについては、労働者階級のあこがれの達成、明日への活力の源として機能する一方で、アマチュアスポーツについては日常生活における生きがいの保障やライフサイクルの充実といった機能を有する。このスポーツが有する両面性が、階級を超えた共感の形成につながるわけであり、このバランスをいかに保つのかという点が、イギリスにおけるアジェンダとなっているのである。1960年代に、スポーツが社会包摂の手段として着目された理由もこの両面性にある。

次は、BBC スポーツ局担当者からの回答である。

①のメジャースポーツとマイナースポーツの放送配分については、フットボールやラグビーなどの人気メジャースポーツの番組は、生放送だけでなく録画による再放送にも力を入れている。その他、ウィンタースポーツやマイナースポーツについては、生放送の放送枠は確保しているが、録画による再放送は時期によって放送時間を変えている。番組編成は、「制作者のためのガイドライン **BBC Producers' Guidelines**」に沿って、エディターとディレクターによる会議で決定している。その際の基準は、「大衆の関心」、「公平性」、「透明性」である。しかし、ストップウォッチを用いた時間配分をすることはしていない。スポーツ放送で重視するのは、例えば平昌オリンピックにおいては、選手によってフォーカスする質問を変えるなど視聴者ニーズに合わせた放送を行っている。

24 イギリスでは、国民の芸術文化活動やスポーツへの参加率を調査し、地方自治体ごとに順位付けている。**Active People's Survey**の主体はスポーツイングランドが担っている。

②の視聴率については、大衆の関心性を重視しているため、参考にしている。しかし、BBC はチャンネル数が元々多くあるため視聴率を番組評価の最優先順位に上げることは無い。また、視聴率を ITV と競うことはテレビ界にとって不利益となるため、その点には注意を払っている。

③の視聴者へのモニタリングについては、BBC スポーツは、他の報道と同様にスポーツ放送も世論調査および公共的価値の評価を実施している。今回の平昌オリンピック終了後も、番組中での不快な内容(例：人種差別的表現・騒音)に関する視聴者からの意見があればフィードバックする予定で、その内容は今後の番組編成に反映され、HP等ですべて公開される。

以上から、明らかとなったことは、BBC の公平性の根拠が、視聴者の利益に由来するという点である。つまり、公共放送である BBC と民間放送である ITV は、互いに同じ時間に同じ内容の放送をしても視聴者の利益にはつながらないという考え方が根本にある。この考え方は、日本では全くと言っていいほど存在しない。日本では、NHK も民間放送も朝と昼と夜の決まった時間にニュース番組を放送する。さらに、スポーツに限っては、同じ時間帯に複数のメディアが同じスポーツ情報を同時に報道しているという現象がよくみられる。これは視聴者からすると全く有益では無い状態であり、他者との競合が適切な利益を生んでいない。なお、イギリスでは、他のコンテンツと同様に、スポーツ放送もモニタリング調査の対象とされていることも日本と大きく異なる点である。これは、イギリスにおいてスポーツが文化コンテンツとして社会的に認知されている証左であり、言い換えると、スポーツ放送に多額の予算を投じる証拠を得るために聞き取り調査を実施しているのである。日本では、NHK がオリンピックやワールドカップの自国開催の際に、スポーツに関する聞き取り調査を実施する場合はあるが、スポーツ放送について聞き取り調査を実施する機会はない。日本でスポーツ放送に関する視聴者からの意見を把握できるのは、視聴者から BPO に意見が寄せられる場合と一部のインターネットサイトにおけるブログやチャットの書き込みの場合のみである。メディア側がスポーツ放送に関する聞き取り調査を行うといった事例は、ほとんどみられないのである。

3-2.ユニバーサルアクセスをめぐる政策の形成

イギリスには、上述したように放送政策におけるユニバーサリティの保障があり、それを担保するものがユニバーサルアクセスの理念である。ユニバーサルアクセスは、放送だ

けでなくスポーツの公共性の基となっており、青少年の育成や文化を保護する上で必要不可欠な社会通念である。ここでは、ユニバーサルアクセスの成立過程を分析し、公共政策の土壌となる形成過程を検討する。

3-2-1.権利としてのユニバーサルアクセスの成立

ユニバーサルアクセスは、脇田(2011)によると、1948年の世界人権宣言第19条のコミュニケーションの権利に由来し、「すべての人は、意見および表現の自由に対する権利を有する。この権利は、干渉を受けることなく自己の意見をもつ自由ならびにあらゆる手段により、また、国境を越えると否とに関わりなく、情報および思想を求め、受け、および伝える自由を含む」(アムネスティ HP:URL14)とされる。コミュニケーション権とは、文化的・政治的・経済的な権利に基づく「個人と民族の不可譲の権利であり、社会の民主化における基本的な道具」であり、「参加する権利、コミュニケーション資源にアクセスする権利および情報権」などが含まれている(Hamelink.C 2004; 浜田 2010)。そして「中でも、社会的に周縁化された人びとの権利を保障するために特別な努力が必要であり、資源を費やさなければならない」(Hamelink 2004)とされる。つまり、個人やコミュニティは、マスコミュニケーションのオーディエンスや情報コミュニケーション技術(ICT)の利用者だけではなく、情報の発信者やメディアを自分の手で創る者として捉えられており、あらゆる人びとによるコンテンツの制作、メディアを利用した発信を社会的に評価し、サポートしなければならないのである。これがユニバーサルアクセスを成立させる基本的な概念であり、現在では教育や医療、ITの分野に応用されている。しかし、このユニバーサルアクセスを担保するコミュニケーションの権利が、スポーツ放送へどのように汎用化されたかの経緯については先行研究では不明確である。したがって、ここでは、イギリス公文書館におけるTelevision Act1954に関する資料から、コミュニケーションの権利が公益としてスポーツ放送政策にどう汎用化されたかの形成過程を明らかにする。

1953年2月から11月におけるスポーツレクリエーションカウンシル(Central Council of physical Recreation)のBroadcasting Committeeにて、スポーツイベント(sports event)と国益(national interest)の関係性が議論される。ここでのスポーツイベントとは、テニスのウィンブルドンの試合における放送であり、ウィンブルドンのスポーツ放送が将来のイギリス市民のライフスタイル活性化にどう影響を与えるかについての議案が協議されている。協議では、このイギリス市民へのライフスタイルの活性化を国益とみなし

ており、これが後の公益につながる概念と捉えられる。この議論を経て、1954年のテレビジョン法では、その第7条において「Television broadcasting facilities in respect of certain sporting and other event : 競技やその他のイベントを独占しないため、放送事業者を特定できる」が制定された。これは、世界で初めて民間放送局である独立テレビジョン (Independent Television 以下、ITV) の導入に応じて制定された法律である。そこでは、公共放送である BBC の放送枠と民間放送 ITV による放送枠の配分がなされ、その意味では、正にスポーツ放送における公益と市場のバランスが模索された事例である²⁵。1955年3月23日付の議会(下院)議事録には、「放送施設(権利) Broadcasting Facility (right)」には、「独占権に関する同法第7条に基づき、BBC と(民間放送を規制する) ITA に対しては何らかの規制を設け、これを実効に移さない限り、彼らはともに公衆が見たいと願う大会の権利金額を吊り上げようとし、それが公金の大きいなる無駄遣いにつながっていくのではないか」(脇田 2011) と議員から指摘がなされている。そして、この放送法は、1984年の Cable and Broadcasting Act における特別指定行事 (listed events) の制定に大きく影響を及ぼしたことから、free to air を担保するユニバーサル・アクセス形成の原点であると考えられる。

次に、ユニバーサルアクセスに対して現在のイギリスではどのように認識されているのかについて、上述の半構造化面接の内容を以下に述べる。質問は以下の2点(⑥、⑦)である。

⑥UA 権の法的基準およびその議論の形成過程

⑦UA 権の弊害(市場の規制に対する反発)

⑥の UA 権の法的基準については、現在のイギリスや EU では非常に多くの議論が展開されていることが明らかとなった。UA 権の法的根拠は、1940年代の EU のヨーロッパ憲章に由来し、ヨーロッパでは、特にスポーツだけでなくジャーナリズムや社会福祉における基本的人権としてヨーロッパで認知されており、とりわけ、地域政策と連携する上で重要となる地理的普遍性が強調されている。スポーツ放送における UA 権をめぐる議論としては、Pay(有料)か free to air(無料)かという論争が最も有名であり、イギリスでは特にクリケットにおいてよく展開される。クリケットは国民的関心事の高い種目ではあるが、特

²⁵ スポーツ放送に関する資料の中では、この資料が最も古いものである可能性が高い。イギリスで最初にスポーツの生中継が開始された1930年後半から、Television Act1954に至るまでスポーツ放送に関する政策的意思決定がなされた資料は発見されていないためである。したがって、この事例がスポーツ放送の公益ならびに国益について検討された最も早期なもの1つであると考えられる。

別指定行事のBリスト（生中継は有料放送が許可されているが、録画放送は無料放映が義務付けられた種目）に属しており、生中継については無料放送が原則ではない。これについては一部の視聴者から不満が寄せられているが、クリケット協会としては選手育成やスタジアム運営に関する政策資金獲得のため有料放送を望んだということである。UA 権が議論された最近の例としては、EuroSport を傘下にもつディスカバリー・コミュニケーションズによる 2018 年から 24 年までのヨーロッパ(ドイツを除く)におけるオリンピック独占放映権の獲得がある。それに対しては、市場独占という批判が Independent や Gardians から挙げられている。

⑦の UA 権の弊害については、UA 権がスポーツ放送市場の競争を制限する点である。この議論は、主にスポーツ団体から起こることが多く、例えば、無料放送が義務付けられるリスト A のプレミアリーグについても、ビジネスの選択肢が少ないとの不満の声が挙げられている。無料放送であるリスト A に含まれる種目については、原則として BBC チャンネル 4・チャンネル 5・ITV の中での狭い競争となるため、当然収益は下がる可能性が高く、市場の自由性が侵害されるのである。それゆえ、公益からその種目の無料放送をどこまで保護するのかについての検討は常に必要とされる。

これらの回答から明らかとなったことは、テレビ放送の開始以来、イギリスでは常に同じ論点でスポーツ放送の議論が展開されてきたという事実である。論点となる有料か無料かについては、双方のバランスを保つことで多くのアクターによるスポーツ放送の価値認識を可能としているのである。クリケット協会の事例のように、有料放送による運営の方が、結果として視聴者へ高質なサービスを提供できると判断する場合もあることから、アクターによる健全な合意をもって決定されていると考えられる。この合意が実現される一番の要素は、権利の行使という概念である。イギリスの行政は、視聴者に対しては、ユニバーサルアクセスの担保を法的に認め、有料放送業者やスポーツ団体に対しては放映権販売の交渉をする権利を認めている。こうして双方の権利を認めた上で、どちらが公益に寄与するのかを議論するわけである。互いの権利を認識した上で、共通目標の基に議論を展開する仕組みには、正に手続きの民主性が担保されているのである。

3-2-2.特別指定行事の成立および変遷

このように、イギリスにおいては、ユニバーサルアクセスの理念とともにスポーツ放送が発展してきたが、その核は特別指定行事の決定である。特別指定行事とは、国民的関心事であるスポーツやその他の行事を指す。

1990年代における政府の特別指定行事に対する見解は、①重要なスポーツイベントがすべてのテレビで利用できるようにすることを希望する、②視聴者、特に購読テレビの余分な費用を払う余裕が無い人に対して特別指定行事として法律で保護する、の2点であった。ただ、人が熱心に感じる様々なスポーツすべてをリスト化することはできないため、リスト化されたスポーツイベントは一般的に国家統一のための要素と認識されるものに限られる。特別指定行事制度は、国民的なスポーツイベントの報道に自由にアクセスできるようにするための活動でもある。スポーツは、国家の重要な要素であり、社会と人々を結び付けるものとして考えられ、全国各地の人がスポーツイベントの生放送を見ることができるよう環境づくりが念頭に置かれている。この点は、1954年の放送法（Television Act 1954）に明記されて以来、常にスポーツ放送政策の中心として、政治・行政・メディア・企業・国民の間でも長らく議論がなされてきた。スポーツイベントのリストは1956年に制定されて以降、何度も改正がなされている。表 11 はその特別指定行事改正の変遷である。

Television Act 1954 においては、特別指定行事の前身である国民的関心事が最初に規定された。中村（1996）によると、イギリスにおける放送は、国王の戴冠式、女王陛下のスピーチ、オリンピック中継などを通じて、国民としての一体感や統合を薦める役割があると伝統的に考えられてきた。そして1950年代から1970年代までの間は、公共放送のBBCに政府はその役割を求めてきた。1962年に民間放送であるITVの放送ネットワークが設置されるが、その以前の1962年の放送法改正において、放送を所管する郵政長官は「公衆が見たいと願う大会（the events which the public will wish to see）」に関しては独占放送を規制し、誰もが必ず無料放送で楽しめるようにとスポーツ放送を国民的行事に正式に指定した。規制の対象となったのは、サッカーのFAカップ決勝、競馬のダービーとグラウンド・ナショナル、テニスのウィンブルドン、クリケットの英代表戦、オリンピック、ザ・ボート・レース（テムズ川を舞台にロンドンの春の風物詩として名高いオックスフォード・ケンブリッジ両大学対抗競漕大会）など10種類の大会である。つまり、国民のユニバーサルアクセスの保護を目的とした放送に対する規制の導入である。1954年テレビジョン法

表11 UA権をめぐる法規定の変遷

	法	概要
1948	世界人権宣言 Universal Declaration of Human Rights	メディア情報の請求権を定義
1954	54年テレビ法 (Television Act 1954)	国民的関心事の競技の独占放送禁止を規定
1962	テレビ法改正	国民的行事「公衆が見たいと願う大会」の指定
1984	ケーブル放送法 Cable and Broadcasting Act 1984	特別指定行事の制定
1990	ケーブルテレビ法改正 (Cable and Broadcasting Act 1990)	スポーツ放送の規緩和
1996	放送法改正 (Television Act 1996)	特別指定行事の再編成・倫理コードの策定
1997	EU「国境なきテレビ指令」 (Directive 97)	UA権の明記
2007	「国境のない視聴覚メディアサービス指令」 (Audiovisual Media Services without frontiers Directive)	(ネットメディアを含めた情報の多元性の担保)

参考 Hansard 1956May～2010 Febを基に筆者作成

の趣旨はその後の放送法にも引き継がれ、ケーブルテレビの登場とともに定められた1984年ケーブル放送法では、国民的関心事であるスポーツやその他の行事を初めて特別指定行事と呼ぶようになり、そのリストの追加や削除も可能とした(脇田 2011)。

こうした中で、最も重要とされるのが1996年に改正された放送法である。この放送法は、現在の特別指定行事編成の根幹を成すA/Bリストの編成を決定した点と倫理コード(罰則)を設定した点から、その後のスポーツ放送政策に大きな影響を与えた。以下では、この1996年放送法改正の経緯を、イギリス議会議事録(Hansard 1995-1996, Parliamentary Debates House of Lords, 6th ser Column 126, 1996)を基に概観する。

1990年代のイギリスでは、プレミアリーグの成功をきっかけに、BSkyBがゴルフ、テニス、クリケットなど国民的人気の高いスポーツの放映権を次々に獲得し、独占放送を拡大していった。この独占の背景には、サッチャー政権における放送市場の規制緩和があり、放映権ビジネスを核としたスポーツ市場の開拓がマードックのねらいにあった。1996年、ラグビーのスーパー・リーグが発足すると、マードックは、選手の移籍に関しては自らが拒否権を有する条件を付与していたことが発覚した(脇田 2011)。これに対して、スポーツそのものの支配につながるの批判や反発がスポーツ団体や労働党の議員から強まった。この際も、既存のイギリスラグビーリーグの一部チームが脱退し、そこにフランスから1チームを加えて新リーグを設立するという方針でマードックは検討していた。これに対し

て、Independent は 1996 年 12 月 20 日付社説で「放送支配力はスポーツ支配力と区別され、切り離されるべきだ。マードックのラグビーリーグ支配力の程度は容認しがたい。この原則が他のスポーツにも拡大されるのではと将来を不安視する人もいるが、現実はおそらくそうなるだろう。独占・合併委員会は監視すべきだ。これは公共の利害に反している」と強く批判した。こうした批判に対してマードックは動じることなく、2000 年シドニーオリンピックのヨーロッパ放映権として IOC に 20 億ドルを提示し、その獲得を目指した。しかし、こちらは従来通り、ヨーロッパ各国の公共放送の集合体であるヨーロッパ放送連盟（以下、EBU）が 9 億ポンド（3 億 5000 万ドル）で落札に成功する。つまり、交渉の決め手は入札金額でなく、過去の実績や番組の質の高さ、そして、EBU を中心にユニバーサルアクセスの保障を最優先にヨーロッパ全土での無料放送の意義が強調され、IOC もこれを重視する姿勢を貫いたのである。こうした公益重視の傾向とは反して、イギリスでは将来、BSkyB に料金を支払わなければ国民的スポーツをテレビで見ることができなくなるのではないかとの懸念が強まっていく。

サッカーのプレミアリーグにおいても、1997 年から 2000 年までの新たな 4 年間の放映権料が 3360 億円相当と、前回の 4 倍以上もの高値で再び BSkyB に渡り、有料放送の独占に規制を求める声は議会も無視できないほど高まっていた。そうした中、independent や BBC の記者は、スポーツ放送の規制緩和に反対する労働党の議員やスポーツ団体の有志とともにロビー活動を実施する。このロビー団体には、放送事業者（The Independent、BBC）、市民団体、国会議員（労働党・保守党の超党派グループ）が中心となった（hunsard1995-1996）。これらのロビー団体を中心となり、下院である国民文化委員会へ意見書を提出することとなる。こうした超党派による規制強化の動きに対して、「スポーツ放送：その討議のために（Broadcast Sports Rights：Informing the Debate）」と題する文書を発表した（中村 1996）。

1996 年 2 月、上院議員のハウエル卿は BSkyB を想定し、特別指定行事の放送の独占はペイ・パー・ビュー（PPV）に限らず、有料視聴の基本契約で視聴できるサービス全体についても禁止されるべきとの趣旨を、放送法改正案に盛り込む提案を行った。この提案は、指定行事のリスト作成とともに圧倒的多数で可決される。当初、リストの候補は 8 つあったが、ハウエル卿は上院の委員会審議の場で「今、ここで行動を起こさなければ、さらに 7 つの優良大会が何百万世帯のテレビから消えてもおかしくない。スポーツの金銭的な面ばかりが配慮されるようになって、スポーツの社会問題などという考えがますます影

が薄くなりつつある。私が提案した新しい条項に反対するすべての意見が、いかなるスポーツも最高入札者に売る権利があるという一点に集中しているのは何の不思議もない。私たちが受け取る手紙、私たちが読む生命のすべてがもっぱら金の問題を指摘している。スポーツ放映権販売の自由を主張する人たちは単なる物、つまり製品の価格にしか考えが及ばない。彼らには、社会におけるスポーツの価値について言うべき言葉が無い。彼らはスカイテレビを見る余裕の無い 3000 万から 4000 万の人々を無視している。この人たちはルパート・マードックという一人の男の利益の犠牲になる運命にあるようだ。数百万の若い人たちが自分の家で地上波のテレビですばらしいスポーツを見て自分でもスポーツをやろうという気になるのに、放映権の自由を主張する人たちは若者にその気を起こさせる義務を忘れてる」(The House of Commons Research Paper on ownership 1996:52: 中村 1996) と発言した。この発言により、リスト作成の動きは超党派で行われるのである。保守党議員も「ウィンブルドンは決勝に限らず、本戦全体を見る機会を一般大衆が逸するとしたら、次の選挙で党が 50 万票失うよりましな事態を私は想像できない」と発言する。そもそもイギリス社会では、こうした大会や行事は Crown Jewel (イギリス王権の一部たる王冠に付された宝石類) に喩えられ、イギリス社会ではかけがえの無い公共財としてこうした国民的イベントが重要視されるという共通認識が存在するのである。

一方、スポーツ団体には、BBC と ITV の安楽な複占によって放映権料を抑えられた不満がくすぶっており、放映権を販売する自由は団体にあるとの主張を繰り返していた。スポーツ団体はスポーツ委員会を設け、ライブ・録画・ハイライトの放映権を地上波と衛星の放送事業者に販売するための自主行動指針を作成する。そこでは、スポーツの商業的利益の追求と国民の利益のバランスを適切にとりながら、スポーツ放映権販売の規制強化には反対している。この委員会には、ラグビー競技 2 団体、ゴルフ競技 2 団体、サッカー、競馬、陸上競技、クリケットの 8 団体が加盟し、連名で Times に「我々は放映権販売について交渉する権利が法律によって奪われてはいけないと思う。特別指定行事の放送禁止をサブスクリプションテレビまで拡大することは、スポーツに甚大な経済的損失をもたらす。我々は生放送、録画、ハイライト放送を地上波および衛星チャンネルに販売するにあたり自主コードを作成し、商業上の利益とスポーツを愛する国民の利益との間に適当なバランスを取るよう努める²⁶」との統一見解を表明するのである。

26 The Times (1996.6.6) "Sale of television rights for sport, From the Chief Executive of Rugby Football League and others ; 訳 : 中村美子 (1996) 「スポーツ放送支配を目指す BSKYB」放送研究調査 8 月号。

その後、ハウエル卿の案は、賛成 223 対反対 106 で議会にて可決される。政府の放送法改正案が 1996 年放送法として成立したことを受け、1998 年には DCMS 特別指が定行事リストを A、B の 2 つのグループに分けて発表した。表 12 は 1996 年の特別指定行事リストである。

表12 1996年放送法改正によるイギリス特別指定行事一覧

分類	グループA	グループB
特別指定行事	<u>オリンピック</u>	<u>クリケット</u>
	<u>サッカー</u>	・テニスマッチ
	・プレミアリーグ	・ワールドカップ (決勝・準決勝・自国チーム)
	・ワールドカップ (サッカー・ラグビー)	<u>テニス</u>
	・EUROサッカー選手権	・ウィンブルドン予選
	・FAカップ	<u>ラグビー</u>
	・スコティッシュFAカップ決勝	・ワールドカップ決勝以外の試合
	<u>テニス</u>	・五カ国対抗ラグビー
	・ウィンブルドン本戦	<u>コモンスウェルスゲーム</u>
	<u>競馬 (グランドナショナル・ダービー)</u>	・世界陸上選手権
<u>ラグビー</u>	<u>ゴルフ</u>	
・チャレンジカップ決勝	・ライダーズカップ	
・ワールドカップ決勝	・全英オープンゴルフ	

※ グループA 地上波によって無料放送されるべきイベント

グループB 有料放送可能だが、録画やハイライトによって無料放送されるべきスポーツイベント

引用：メディア総合研究所(2006)『新スポーツ放送ビジネス最前線』花伝社、P71

特別指定行事は、市民の利益を促進と消費者の利益促進のバランスから検討されている。前者は、リスト A に該当するプレミアリーグや競馬など無料で見せるべき種目、後者はリスト B として有料放送も許可するクリケットやコモンスウェルスゲームなどである。つまり、リスト A とリスト B は公益と市場のバランスを示すのである。

2 月の上院においてこの提案が可決されたことは、政府にとっては大きな敗北であった。したがって、政府はこれ以上のリスクを避けるために地上波テレビによる特別指定行事のライブ放送の保証を付与し、特別指定行事リストの見直しも約束する。この改正案は、「BBC など地上波放送業者あるいはサブスクリプション業者のどちらかの一方が、独立系テレビ委員会 (Independent Television Commission : ITC) の同意無しにいかなる特別指定行事もライブ放送してはならない」とするものである。これは、特別指定行事のライブ放映権が独占的に販売されていないかどうかを ITC の管理の基で監視し、国民のユニバーサルアクセスを保証しようというものである。また、ITC は、Programme Code (番組コード) を作成し、契約関係者がこの規約に違反をした場合や虚偽の情報の提供、放送内容変更の事実報告漏れが生じた場合には、重度の罰金を課すこととし、違反放送業者に罰金を含む罰則を科す権限を有することとなった。

特別指定行事をめぐる近年の動向は、テレビサービスの視聴数が減少傾向にあることから、人口の少なくとも 95% でテレビが視聴されるという要件の基でなければ、特別指定行事としてのスポーツ放送の認定が困難とされている。このことは、インターネットや SNS を中心とした高度情報化社会が進展する昨今において、特に若者がインターネットやその他のストリーミングサービスでテレビコンテンツを視聴するにつれ、将来の体制の持続可能性を危惧させる。イギリス政府は、この問題に対してスポーツ放送を特別指定行事として保護し、列挙されたイベント体制の継続的な実行可能性を確保する方向にあり、その権限は国務長官に付与されている。2008 年 12 月に労働省は、独立諮問委員会によって実施される特別指定行事リストの再検討を発表した。その概要は 2009 年 11 月に報告され、ここではいくつかの主要なスポーツイベントは継続的な保護が支持され、いくつかのイベントはリストから除外されている。

2018 年 7 月の下院（House of Commons）の議論の中で、デジタル・アンド・クリエイティブ産業大臣は、リスト化された特別指定行事に関する議論を現状は再開するつもりは無いと述べる。イギリスでは、人口の 80% 以上の人々がこれまで以上にオンラインでスポーツ放送を視聴しており、スマートフォンでテレビを視聴する現行の法律（1996 年放送法改正の第 4 部）では、国務長官が作成し公表することが可能であるが、公表前に国務長官は最初にその見解を述べる必要がある。このようにイギリスでは、特別指定行事改定の必要の有無について常に議論がなされる環境にある。そして、1996 年の放送法改正がなされた翌年に、DCMS が発足する。DCMS が発足したことにより、文化政策の一環としてスポーツ放送政策が明確に位置付けられ、スポーツ放送政策に関する問題を包括的かつ重層的に解決する枠組みが構築されるのである。

3-2-3. デジタル・文化・メディア・スポーツ省の役割

イギリスでは、DCMS が、文化・芸術・スポーツおよびイギリスの国内放送や情報・インターネットなどのメディア全般に関する政策を担っている。ここでは、DCMS の変遷を概観し、スポーツ放送が公共政策としてどのような位置付けで発展してきたのかについて検討する。

イギリスにおける文化政策の発展について分析した日本芸能実演家団体協議会（2009）によると、18 世紀から 19 世紀にかけて産業革命により資本と労働者が生まれ、そこから発展したイギリスは、政治的、経済的、そして文化的に大きな影響力をもつようになった。

文化芸術に関しては、ヨーロッパ諸国と同様に王侯貴族からの恩恵を受ける一方で、その一方で豊かな市民層に支えられ自立的で自主的な性格が形成された。その精神は、文化行政における芸術の自由と独立性を保つための「arm's length（アームズ・レングス）の法則」と呼ばれ、現在の文化行政も芸術と行政が一定の距離を保ち、援助を介し表現の自由と独立性を維持するという法則に基づいて行われている（文部科学省白書 2006：URL15）。現在のイギリスでは、文化芸術団体に国から巨額の支援がなされているが、支援は国が直接するのではなく、1946年（昭和21年）に設立されたアーツカウンシル（芸術協議会）という専門家集団の準公共機関により支援されている。

アーツカウンシルは、イギリスにおける文化政策の推進主体として認知されている。1946年に設立されたこの準公共団体は、100%政府からの資金で成り立っており、DCMSから受け取った資金の大半を芸術家を中心とする文化団体やプロジェクトに配分する。この団体における統治機関は、無報酬の評議員たちからなる評議会制度（カウンシル）であり、有給職員の専門職員はカウンシルの理念の基、業務を遂行する。助成は、アーツカウンシルの地域事務所に配属されている分野ごとの専門職員による検討で助成先の原案が作成される。そこから、地域ごとの特性や方針を踏まえた上で、合議制で最終案が作成され、全国評議会が最終決定する。カウンシルは、イギリス社会の上層階級に多い傾向があり、支援の助成対象がハイ・カルチャーに集中し労働者階級に反映されないという批判がある。実際に、ロンドンの文化団体の優遇と、「卓越＝エクセレンス」の追求というカウンシルの2つの大きな目標は、対立する場合があります、限られた資源での両立は難しい（河島 2002）。アーツカウンシルの業務は、音楽、現代アート、映像、ダンス、演劇など舞台芸術および視覚芸術を中心とする文化分野の専門部署の基、それぞれのジャンルに属する団体やプロジェクトへの資金提供である。団体への助成には、年間運営資金助成の部分と特定事業への支援との2つがある。専門部署には、マーケティングや調査関係、教育関係の部局もある。イギリスの文化政策は、常にこのアーツカウンシルという非省庁機関による政策によって支えられてきたのである。

イギリスにおいては、スポーツも文化として認知されているため、スポーツ政策も文化政策の一環として実施されてきた。金子（2014）によると、国家のスポーツ政策の端緒は、1960年のウォルフenden委員会報告、1965年のスポーツカウンシルの設立、1972年のスポーツカウンシルの執行機関化などにあり、こうした経緯の中で、スポーツ振興が福祉国家政策の一部として位置付けられていったという。さらに、中央政府はスポーツ振興

に直接的には関わらず、非省庁公的機関であるスポーツカウンシルと地方自治体が、各競技団体と協力しながら公的なスポーツ提供を担うというイギリス固有のスポーツ振興体制が確立されたとする。1970年代中盤になると、失業者、若者、高齢者、エスニックマイノリティ、女性、障害者などの「ターゲットグループ」に対する重点的なスポーツ振興が提起される。これはスポーツ参加における格差是正を目指したものであったと捉えられる。

イギリスの文化政策・スポーツ政策の以前の国家的機関は、1992年4月11日、ジョン・メージャー政権発足と同時に創設された国家遺産省（Department of National Heritage; 以下、DNH）であった。DNHは、1997年7月14日にトニー・ブレア政権の基でDCMSに改称され、その後、テリーザ・メイ政権下、2017年7月3日に改称される。DCMSは、観光行政やレジャー産業・クリエイティブ産業の振興も所管し、2012年のロンドンオリンピックとロンドンパラリンピックの招致・準備および実施のための行政支援のほか、デジタルエコノミー政策も担う。特に、ロンドンオリンピックのレガシーには、経済面のレガシーと社会面のレガシーがある。経済面では、「Compete For」サイト設立などの企業支援や観光ビジネスの促進といった効果が挙げられ、社会レガシーにはカルチュラルオリンピックと文化事業の推進やボランティア活動の促進がある。

DCMSの主な役割は、文化・芸術の遺産保護と促進、経済と地域社会の成長を支援することであり、政策指針として①経済成長、②イギリスの連結、③参加の奨励、④イギリスの卓越性維持と促進、⑤メディアの支援、⑥社会的責任の保証、の6つの優先事項を規定している（DCMS 2016）。その中で特にスポーツには、社会的参画を奨励する役割が期待されている。イギリスにおける社会参画については、出自背景や出身地に関係なく誰もが芸術、遺産、スポーツにアクセスし参加することができると定義される。多くのDCMSセクターに国民が参加することで、健康と福祉が向上し市民の生活が豊かになり、幅広い経験やネットワークを通じて社会的動機が促進されるとし、文化・遺産・図書館・博物館・美術館・スポーツに関する政策は、すべてこの目的のためにあるとする。そして、これらの社会的参画の社会的便益性に加えて、国家が行うことができる最高の投資が卓越した芸術・博物館・メディア・スポーツに存在するという認識がなされているのである。そのため、女性のスポーツ促進を含むスポーツへの参加、アクセスの増加、国際舞台におけるイギリスのスポーツ的利益の促進、大規模なスポーツイベントの入札および開催といった目的で、DCMSはスポーツを通じた活動を展開している。表13は、DCMSによる目標達成のための優先事項である。

表13 DCMSの優先事項

•地元の教会や大聖堂、その他の礼拝堂に必要な修理のサポート
•マンチェスターの新しい劇場The Factoryのサポート計画
•北部で大きな展覧会をサポート
•電子書籍へのリモートアクセス •料金なしで公共貸出権制度を強化する •著者の適切な報酬
•主要な国立美術館やギャラリーへの自由な入館
•地域のスポーツ施設の質の向上
•地方自治体、FA、プレミアリーグと協力し、30都市以上の人工サッカー場への投資
•図書館への無料Wi-Fiの提供
•NHSイングランドの糖尿病予防キャンペーンに参加し、身体活動に継続的な投資
•2015年のラグビーワールドカップ（完全）、2017年のIPC世界選手権、2017年の世界陸上選手権、2019年のクリケットワールドカップへの支援
•女性と少女によるスポーツの参加率向上
•大英博物館との協力の基でのマンチェスター・ミュージアム支援 •新規に南アジアギャラリーを設立
•2017年までに、全国スポーツ統治機関の女性数を最低25%以上に引き上げ

出典：DCMS.HP

このように、イギリスは社会益としてスポーツを通じた社会参画政策の実施とともに、投資対象としてのスポーツ政策も実施している。こうしたイギリスのスポーツ政策について、上述の半構造化面接で以下の点（③～⑤）を質問した。

- ③日英のスポーツ政策体系(省庁間における政策連携の視点から)
 - ④EUやイギリスのスポーツ政策の意思決定(アジェンダセッティング・アクター選出・意思決定の基準)
 - ⑤イギリスにおけるスポーツ放送政策(イギリススポーツ放送に関する国民的議論が起こる背景や理由)
- 得られた回答は次の通りである。

③の日英のスポーツ政策体系については、省庁間の政策として政府から距離を保ちたいという理想はあるけれども、実際は規制されている現状にある。ただし、イギリスにはナショナルスポーツアクトが無いという点において独自性が高いとの回答が得られた。

④のEUならびにイギリスの意思決定については、政策提言から意思決定を行うという点においてはイギリスとEUに差は無いが、EUにはAs the law(法のとおり)という概念があり、それはスポーツ政策も同様である。また、EUの意思決定の種類としては、超国家的な意思決定とカウンシル式の意思決定が存在し、地域スポーツに関するものは主にカウンシル型の意思決定である。カウンシル型とは、三ヵ月ごとに会議を開き、細かい決まり事を協議する方法のことを示す。なお、UKスポーツは超国家的な意思決定方法を用いており、DCMSのアジェンダに即して政策を進めていくため、自ら政策形成に携わることは少ない。

⑤のイギリスにおけるスポーツ放送政策については、スポーツ放送側が政策に期待するというよりは、スポーツ政策側のDCMSが放送の効果に期待するという側面が強い。そのため、スポーツ放送の負の側面である過度な商業主義や市場の独占が、スポーツ政策に悪影響を与えないようにすることが重要であり、特別指定行事の独占については、常に政策形成者が警鐘を鳴らす必要があるのである。そして、DCMSの政策の中に放送を中心としたメディアも組み込まれることとなる。

このように、イギリスでは政府と放送業者が適切な距離を取りつつも、過度な商業主義に対する警鐘を鳴らしている。イギリスは、超国家型とカウンシル型の双方から意思決定を行うことによりバランスを取ってきたのである。DCMSによると、イギリスにおけるスポーツ放送政策は、重要なスポーツイベントへの視聴者からのアクセスの重要性を十分に認識し、無料地上波テレビで放送していくことを念頭においている(URL16)。さらに、スポーツに関する報道については、情報に対する多くの要求といくつかの苦情を受け付けている。リーフレットを広く利用できるようにすることで、スポーツ放送に関する政府および独立監督当局の役割と、リスト化されたイベントの法律がどのように機能するかの説明を視聴者について行うことができるのである。また、情報を発信するだけでなく、視聴者からの質問に答えることによって、政府が視聴者のスポーツイベントへのアクセスを真剣に受け止めることを保証している。このことは、双方向のコミュニケーションの担保と考えられるのである。

3-2-4.ヨーロッパ全体への波及

イギリスのスポーツ放送政策は、ヨーロッパへも大きな影響をもたらしている。ヨーロッパ全体のメディア政策は、80年代後半からの衛星放送やケーブルテレビの普及動向に合わせて、当時のEC理事会が1989年10月に出した「国境なきテレビ指令」(Directive 89)に由来する。ここで想定されていたテレビはアナログの地上波と衛星放送で、当時は東西ドイツ間にも国境が存在していた。指令は、新たな時代の幕開けに際して、情報源やメディアの多元性を尊重する姿勢を勧奨している(Official Journal Of the EC1989)²⁷。この協定の目的は、「人権と基本的自由の保護に関する協定」の第10条「表現の自由の保障」において統一された基準で、テレビ市場の促進にある。ヨーロッパにおける国境を越えるテレビ番組サービスの流通について最初に規定されたこの規定により、各国各様のコンテンツを包んだテレビ番組が、国という枠組みを越えて視聴者の身近にあるテレビに送り届けられるようになったのである。国境を越えるテレビ放送について、加盟国間で基本的な調整を行っていかこうとする姿勢と取り組みは、現在まで変わっていない。ただ、この指令の開始以降には、東西ヨーロッパをめぐる激動やECからEUへとヨーロッパを束ねる仕組みへの移行などの国際情勢のうねりに加え、メディアに関しても、情報インフラのデジタル化やインターネットの利用の急増、放送と通信の融合と大きな変化の時代があった(脇田 2011)。

これらを経て、指令は、1997年に改正に至り(Directive 97)、当時の構成15ヶ国の放送法、放送行政における原則についてまとめられたものである。そこでは、社会にとって重要性があるとみなされる国民的行事については各加盟国が放送事業者の独占を許さず、国民がそのイベントの相当部分を無料テレビ(受信料や基本料金のみ負担で追加料金無し)の生放送、時差放送によって視聴できる機会の保障、そうしたイベントの指定リストの作成を第3条で義務付けている。EC条約第189条によれば、この指令は特定の日時までには達成されるべき結果を規定するものであり、この内容は加盟国すべてに向けられるものであるが、実施の方法および手段は各加盟国の機関の権限に委ねられる、とされる²⁸ (Directive 98)。

²⁷ この指令は、現在の視聴覚メディアサービス指令にも反映されている Official Journal Of the EC (1989) ” Directive 89”。

²⁸ Directive97とDirective98は、EUにおける放送政策の根幹であり、その後、フランスやスペインの放送体系に多大な影響を及ぼしている (Directive98/189/EC of the Council)。

このヨーロッパの決定を振り返ると、ヨーロッパ全体の放送に関する意思決定はイギリスの放送法改定に大きな影響を受けていることがわかる。例えば、1989年の国境なきテレビ指令は、イギリスの1984年のケーブル放送法における特別指定行事の制定に影響されており、さらに1997年の国境なきテレビ指令改正におけるユニバーサリティの明記は、イギリスの1996年放送法改正に影響を受けている。そして、フランスやスペインにおいても、イギリス同様に無料で保護する放送種目リスト作成が実施されるのである。

EUはその後の技術発展と、それに基づく様々なメディア間の競争にも全体政策を対応させていくことを目指し、さらなる改正版として「視聴覚メディアサービス指令」(Directive 2007)を2007年を採択する。そこには、メディアの多元性や加盟国のメディア規制機関の独立性を保証し、改正前と同様に加盟国の社会にとって重要とされるイベントについて独占放送を禁止するとともに、独占放送される場合においても、それ以外のいかなる放送事業者でも短いニュースリポートが行えるように、公正、理性的、非差別的にその独占放送事業者にアクセスできることを加盟国が管轄国内で保障することが新たに加えられている(Directive 2007)。「公衆が高い関心をもつイベント」の放映権自体は、放送事業者によって独占的に獲得される。しかしながら、EU域内でのニュース編集の多様性を通じてメディアの多元性を促し、EU基本権憲章11条に認められる情報を得る自由も含んだ表現の自由の原則を尊重することが重要と「視聴覚メディアサービス指令」の前文には謳われている。つまり、EUは、視聴者の関心の保護に努める姿勢を明らかにし、国民的重要性の高いイベントに対する公平なアクセス環境の設定を明確に保障しているのである。視聴覚メディアサービス指令は、先述のイギリス、ドイツ、イタリア、フランスなど9ヶ国が主要行事のリストを作成し、EU法に基づくヨーロッパ委員会の承認を受けている。これらEUの放送法は、イギリスの放送法を参考に作成されているのである。イギリスは、世界で始めて民主的なスポーツ放送に関する政策を実施した国であり、隣国であるフランスやスペインも放映権料の高騰といった状況を解決するにあたってイギリスの理念や仕組みを導入したという経緯がある。イギリスの特徴的な点は、他のヨーロッパの国とは異なり、問題が深刻化する前に開かれた場において解決手段を策定したことである。2019年現在において、イギリスでは、インターネットおよびインターネット放送におけるユニバーサルアクセスの保障をどう担保するかが新たな論点となっている。特に、視聴料負担の問題やネット環境における地域ごとの情報格差といった点は、解決が困難であり、イギリスにおいても議論が分かれている。2017年におけるデジタル・文化・メディア・ス

スポーツ省への改称についても、文化政策・放送政策・スポーツ政策の枠組みに、デジタルというシステムをどう内包するかが重要であるとされ、EU においても同様の議論がされている。この点においては、日本のメディアスポーツ論で議論が十分でないため、今後の総務省や放送業者においても対応が求められるのである。

3-3.イギリスのスポーツ放送政策の構成

3-3-1.イギリスにおけるスポーツ放送政策の諸要素

以上から、イギリスではスポーツ放送政策だけでなく、放送番組制作においても公益を担保する基準が規定されていることが明らかとなった。さらに、政策形成の過程においても、多様なアクターによる議論喚起が行われ、政策決定や評価に反映されている。これらの知見を踏まえて、イギリスのスポーツ放送およびスポーツ放送政策形成の中心となる要素を、ユニバーサリティ、透明性、問題認識機能の3点から考察する。

1 点目は、イギリスのスポーツ放送にどのようにしてユニバーサリティが反映されたかについてである。文献調査や半構造化面接結果からも明らかとなったように、イギリスにおけるスポーツ放送の価値は、労働者階級を中心とした市民の生きがいや青少年育成に寄与するものとして、1950年代の段階で既に認知されていた。これらが普遍的な価値としてイギリス全域に浸透した背景には、上述したアーツカウンシルにおける文化政策の理念が大きく影響を与えたと考えられる。イギリス型アーツカウンシルは、単なる文化芸術の助成機関ではなく、文化施設や芸術団体などと協働しながらアートを通じてイギリスに活力を与え、地域に変革をもたらしていく機関である（吉本 2010）。つまり、イギリスの文化政策の目的は、芸術・文化による地域振興にある。したがって、芸術文化の1つとしてイギリスで認知されているスポーツにおいても同様に、ユニバーサリティを基準とした地域振興政策が展開されたのである。そして、そのスポーツの価値を最も広く媒介するものとして期待されたのがスポーツ放送であったため、スポーツ放送政策の基準には、常にユニバーサルアクセスが求められ、ここに非排除性を担保するイギリススポーツ放送の公共性の姿がみられるのである。

2 点目は、*Television Act 1954* や *1996 Broadcasting law* になぜ透明性が求められるかについてである。この要因は、17世紀から継承されている特許状にあると考えられる。

特許状とは、君主、大統領等の国家元首が個人や法人に対して、一般的には任務や権限、専売、称号、あるいは地位を下賜するために証書の形で発行する法的手段の1つである（中

村 2011:42)。特許状は、主に、法人や政府機関の設立、あるいは都市としての地位や紋章の付与などの際に使われ、また知事や英連邦王国の総督など国王の代理人の選任、および王立委員会委員の任命のために発行される。

特許状は広く公開されるという意味では、公開状 (open letter) に匹敵する。特許状の内容が収集される前に、どうやって広く出版されるようになったのかはわかっていないが、明らかに何らかの仕組みがあったと考えられる。今日では特許状は、例えばイギリス首相が「庶民院の図書館」にパブリックドメインとして残したい文書を発表する際の慣例となっており、それにより議会すべてのメンバーが自由に閲覧することができる。

イギリスの公共放送 BBC は、国王陛下が下賜する特許状と時の政府と結ぶ協定書によって運営されている。ただし、特許状自体に放送免許の剥奪権限はなく、あくまで特許状に基づいた基準(市民性・教育・文化的卓越性・地域性・グローバル性・デジタル技術への対応)での監査を情報通信庁 (Office of Communications :以下、Ofcom) が実施する。BBC スポーツ制作担当者へのインタビューから明らかとなった「制作者のためのガイドライン BBC Producers' Guidelines」についても、その基準の中核はすべて特許状における公開の原則に基づいている。したがって、特許状によりイギリスの放送業者の透明性や政治的独立性が担保されるのであり、イギリスにおけるユニバーサルアクセスの理念も BBC の制作者ガイドラインも特許状での公益性が原点であると考えられる。放送政策における特許状とは、主に BBC の法人としての設立と目的を記載した基本法規 (定款) であり、政府と結ぶ協定書にはサービスを行う上で必要な取り決め事項 (財源も含む) が規定されている。この BBC の法制度の枠組みは、1927 年に公共法人化以来、現在まで変更されていない。そして、特許状の有効期間の満了が近づく頃に、この委員会が BBC の将来および BBC を含めたイギリスの放送の将来について検討し、その助言を基に政府が放送政策として BBC と放送のあり方が決定され、『放送白書 (White Paper)』で示されるのである。

そこで示されるものはすなわち、BBC は今、何も価値を見出しているか、BBC は現在、イギリス国内外にどのように貢献しているか、BBC の地域放送や身近なコミュニティ向けのサービスは良くなっているかどうか、BBC は技術的・文化的変化とそれに伴う視聴者の変化にどのように応えるべきか、BBC が公共サービスとして提供するテレビ・ラジオ・オンラインサービスにどう対応していくべきか、という点である。ここから分かる通り、特許状は単に透明性を担保するだけでなく、双方向コミュニケーション機能を高めるためにも不可欠なものである。

3 点目は、イギリスのスポーツ放送政策形成過程における問題認識機能である。問題認識機能とは、問題が起こる前に事前予測を行い、アクシデントを未然に防ぐための社会的機能を意味する 1954 年放送法、1961 年放送法、1984 年ケーブル法、1996 年放送法と、これらのイギリスにおける放送法改定に共通する点は、問題が深刻化する前にその重大性を認識し課題を抽出してきたことにある。

ここでは、問題認識機能の意味合いをさらに明確にするために、Cutlip (2006) のマネジメントプロセス論を援用する。社会と組織の関係性の構築を考える PR 論では、4 つのステップから組織の意思決定の過程を示す Cutlip (2006) のマネジメントプロセス論が代表的である。マネジメントプロセス論では、ステークホルダー（取引先・顧客・従業員・社会全般など）に対するレピュテーションの把握が目的とされる。マネジメントプロセスとは、全社、事業部門の戦略策定プロセスを経て問題・機会・課題として認識されているものに対し、それらを詳細に調査・分析するフェーズとなり、関連するステークホルダーの意見・行動・理解度などを調査し、どのような変革が求められるかを明確にすることである。具体的には、①「今、何が起きているのか」を認識する状況分析 (Situation Analysis)、②「我々は何を実行し、何を伝えるべきか、それは何故か」について分析する(戦略) Strategy、③「我々はそれをいつどのように実行し、いつどのように伝えるのか」の判断をする(実施) Implementation、④「我々が実行したことはどうだったのか」についての検証を実施する(評価) Assessment、の 4 段階である。マネジメントプロセス論が問題解決に有効に作用する部分としては問題の明確化が挙げられる。Cutlip の PR 論では、問題発見のためのフォーマルな手法とインフォーマルな手法が紹介されている(横山 2006)。ここでいうフォーマルな手法とは公式な方法を意味しており、公開が原則である。インフォーマルな調査手法としては、個人・グループへのヒアリング、フォーラムの開催、諮問委員会・理事会・オンブズマンの設置、フリーダイヤル、投書分析、オンライン情報、現地報告書がある。問題検証のフォーマルな調査手法としては、内容の二次分析(定量化)とオンラインデータベース化がある。DCMS や BBC は、その意味において、傾聴を制度の中に取り入れて実践し続けてきたのであり、イギリスには傾聴の代表的な手法としてヒアリングシステムが存在する。

3-3-2.ヒアリングシステムの構築

問題を認識するための調査・分析については、イギリスのスポーツ放送は視聴者をステークホルダーとして重要視しているため、視聴者に対して組織の理念や方針に対する認識の分析を目的としたヒアリング手法である世論調査を実施している。公共的価値の審査は、BBC トラストの事務局が行う「公共的価値の評価」と Ofcom が責任をもって行う「市場影響評価」の 2 つからなり、両方の結果を受け、最終的に BBC トラストが公共の利益にかなうかどうか判断し承認の是非を決定する。

公共的価値の評価は、測定指標に、質の高さ (Quality)、到達率 (Reach)、影響 (Impact)、費用対効果 (Value for Money) の 4 つが設定され、消費者と市民という 2 つの顔をもつ視聴者が、想定される BBC のアウトプットをどのように受け止めるかというアウトカムの評価を行うという方法によりなされる (中村 2011)。市場影響評価は、BBC のサービスが市場における革新や開発を抑制し、利用者の選択の幅を制限する恐れがあるかどうかという負の側面と、正の経済効果を検討するものである。Ofcom は BBC の公共的意義を世論調査によって視聴者および社会全般に問いており、BBC はその結果を受けて受信許可料を支払う視聴者の利益にかなうかどうか最終的に決定する仕組みを採用している (DCMS 2006)。

BBC の公共的目的は、特許状第 4 条に記載されている①市民性と市民社会を維持する、②教育と学習を促進する、③創造性と文化的卓越性を促進する、④全国、各地域、地方を代表する、⑤イギリスと世界をつなげる、⑥その他の目的を促進するに当たり、新しい放送通信技術およびサービスの恩恵を国民にもたらす手助けをし、デジタルテレビへの移行を達成する上で先導的な役割を果たす、の 6 点である (DCMS 2006)。この手法は、スポーツイングランドにおいても Active People's Survey によって市民への支払い意思や社会課題が調査されている。さらに、調査から得られた情報を「我々が実行したことはどうだったのか」を判断する際の基準として、BBC は 4 点から評価し、放送から社会的満足度や信頼感、サービス利用後に積極的に社会参加活動が生まれるかなどの公共的意義を究極的な目的に据えている。イギリスは特許状に明記された公共理念を、こうした具体的なヒアリング手法によって視聴者のレピュテーションを放送基準や政策過程に落とし込んでいるのである。

また BBC は、イラク戦争を機に 3 段階の苦情処理システムを再整理した。苦情受付の第 1 段階としては、視聴者サービス班にその窓口が一元化された。BBC に寄せられる意

見、問い合わせ、苦情などは年 100 万件以上に上り、そのうち約 26 万件が苦情だという (田中 2017)。視聴者サービス班からの回答に納得できない場合には、第 2 段階に申し立てることとなる。そこでは「苦情対応ユニット」により独立した公平な調査が行われる。それでも不満があれば、第 3 段階として、監督機関の Ofcom に訴えることができる。Ofcom には、エディトリアル基準委員会と苦情上訴理事会が設置されており、エディトリアル基準委員会は、BBC 報道ガイドラインに基づいて苦情を審議し、受信許可料などの基準以外の苦情については苦情上訴理事会が対応する。このように徹底した苦情対応によって、説明責任を果たし公共性を担保しているのである。

3-3-3.倫理コードの制定

イギリスのスポーツ放送政策においては、先述した倫理コードの制定が特徴的な要素として挙げられる。ここでは、1996 年放送法改定がなされた後の ITC における罰則規定を示す倫理コードの基準についてさらに分析する。イギリスにおける倫理コードの成立は、規制派も緩和派もその基準を踏まえて議論する意味において、手続きの民主性を担保する最も重要な事例と考えられる。ITC の特別指定行事における倫理コードは、テレビ番組プロバイダによって放映されたイベントのライブ放送の全体または一部への権利、および同意無しにそのような報道を無くす目的がある。ITC が要求する具体的なガイダンスと自ら考慮すべき事項は、表 14 に示した。

表 14 にあるように、特別指定行事における遵守すべきコードを策定し、このコードに違反した場合には重度の罰金を示すものである。この ITC コードの設置は、特別指定行事を、市民 (citizens) の利益を促進するという点と競争による消費者 (customer) の利益促進という 2 つの点から検討されている (ITC 2002)。さらにこのコード策定がイギリスの放送政策の基準構築に大きく寄与し、スポーツ放送において、初めて公益 (市民の利益) と市場 (競争の促進) のバランスが法規定された。その点において規約に加えて倫理基準を踏まえた倫理コード (ethical code) としてイギリスに認知されるのである。このコード自体の倫理基準は、「市場の開放性と競争性を促進することにより、選択肢と価格、サービスの質、料金に見合った価値などの面で消費者の利益を促進すること」、「コンテンツの質の高さ、広範囲な番組および国民の表現の多元性を維持すること」と規定されており、これは現在の情報通信庁 (以下、Ofcom) の基準にも反映されている。規定の特徴としては、リストにあるすべてのスポーツ種目の放送を生中継に限っている点である。これは、公益

表 14 ITCが要求するガイダンスと考慮すべき事項

<ITCが要求するガイダンス>
・ リストされたスポーツ放送はライブ中継として取り扱う
・ 第一カテゴリーのサービスを提供する放送業者
・ 放送者がいない場合のイベント（またはイベントの一部）ライブの中継
・ 第二カテゴリー（第2のサービス）のサービス提供の放送業者
<ITCが自ら考慮すべき事項>
・ イベントまたはこれに類似するイベントの手数料
・ イベント中継の準備時間
・ ライブ放送に関連する収益
・ イベントの関連事業（例えば、販売広告やスポンサーシップ、購読の所得など）の範囲
・ 放映権を提供する期間
・ 市場での競争

出典：Ofcom Act2002 "Chapter11 2002 the Stationary Office .

の点からも商業の観点からも生中継にスポーツ放送の価値があるという考えの基で設定されたと考えられる。さらに、通常の放送業者に問題が生じて放送が実施できない場合においても、他の放送業者が代わりに放送する仕組みとなっており、ここにも情報の機会均等とユニバーサルアクセスの徹底が図られている。

さらに、特別指定行事に関わる収益や広告、スポンサーについても適正な競合の基で業者や広告代理店が決定され、その価格についても市場独占にならないように配慮されている。これは、BSkyBによる独占によって放映権料が高騰し、市場の公正さが侵害された事例からの反省である。放映権を提供する期間を定めている理由も、BBCが放映権を独占することによって民間放送会社の市場競争が抑制されないかという点を懸念しているためである。このITCの倫理コードは、2003年発足のOfcomの倫理コードに引き継がれ現在の放送政策にも反映されている。このように、1996年放送法改正におけるITCの倫理コード策定は、イギリスの放送政策の基準構築に大きく寄与したのである。

3-3-4.イギリスのスポーツ放送政策形成

以上、イギリスにおけるスポーツ放送は、ヨーロッパ憲章に基づいたユニバーサル・アクセス理念を前提とし、開かれた議論が展開され続けてきたという点において、手続きの民主制が担保されており、それは文化行政や教育行政のみならずスポーツ放送分野においても同様である。そのスポーツ放送政策形成の流れとしては以下の通りである。まず、BBCを中心としたメディアによる 이슈が提起され、そこから多様なアクターによるロビー団体が形成され、議会論争が起こる。この際に公益と市場のバランスの確保という点から政策アジェンダが設定される。その後、法改正が行われ、それとともに第三者である審査委員会や諮問グループによる公開議論の基で政策決定（倫理コードや罰則規定）が実施される。その結果、公益と市場のバランスを留意された政策の実施に至るのである。

このようにイギリスが、公益と市場のバランスのあり方を考慮する理由には、階級社会が影響している。1950年代の後半や1980年代前半に顕著であったように、労働者階級からの不満が暴動へと発展しないために市場原理主義から漏れた労働者階級の意思を排除しない公平性が重要視されるのである。行政が自ら第三者機関の設置を積極的に進める理由についても、多様な意見を公平に組み入れ、富を社会に反映しなければ社会が機能しないという基盤、すなわち貴族による自発的な無私の行動を促すノブレス・オブ・リージュの概念が存在するのである。そして、それこそがイギリスの民主主義の原点と言えよう。スポーツ放送によって文化を広く普及することは、青少年の育成や市民の生きがい、社会参画、コミュニティの形成を促進し、それは結果として公益性へのアプローチとつながるのである。

東京2020に向けたスポーツ政策が進展する日本においては、「みる」スポーツとりわけスポーツメディアの需要が高まることが予想される。しかし、日本ではスポーツ分野でメディアによる世論喚起が行われにくい。特にスポーツ放送に関する問題提起がなされにくく、BBCが労働党議員と締結したような政治参画意識も低い。さらに、第三者による開かれた政策決定の基盤が形成される事例も少なく、JCの体制が長らく続いている点からもそのことは顕著である。このように政策形成の初期要素である問題提起がメディアによってなされないという点においては、イギリス型の政策形成モデルをそのまま採用することは困難であるが、政策形成を図る上で問題認識やアジェンダセッティングの方法については、日本に導入するにあたって有用であると考えられる。具体的には、スポーツ放送の公共的意義を明示する倫理コードの策定、オリンピックやワールドカップなどの国民的イベ

ントにおけるスポーツ放送の公共的価値を調査するヒアリング手法の検討、想定されるアウトプットをどのように受け止めるのかというアウトカムの評価基準の策定、が求められる。次章では、イギリスの事例を参考にした日本のスポーツ放送政策の仕組みについて考察する。

4. アジェンダセッティングによるスポーツ放送政策の構築

ここでは、公共政策を形成する上で必要な条件となる政策主体について考察する。

4-1. 公共政策形成の条件

4-1-1. 公共政策形成の諸要素

公共政策を構成する要素は、目的・対象・手段・権限・財源（秋吉 2010）とされる。そして、政策を実行に移すためには、政策の最終責任者としての権限を備えた政策主体の設置が必要である。ここでの政策主体とは、政府や政党、地方自治体やその他の公共団体を意味する。政策とは、「問題解決のための基本方針とその方針によって採用される解決手段の体系」（真山 2011）と定義されるが、政策主体については、近年、その範囲が広がっており、企業や NPO も政策主体となる事例がある。したがって、スポーツ放送政策の構築を考察する本論のような、政策が存在しない場合には、どのアクターを政策主体とするのかの選定が非常に重要となるのである。

これらを踏まえて、本論ではスポーツ放送政策を「総務省を主体とし、スポーツ放送に関する全体協議・課題抽出・決定を行う体系」と定義する。総務省をスポーツ放送政策の主体とする根拠は、次の 2 点である。1 点目は、総務省が電波の公平な運営についての監査義務を有していることである。総務省設置法においては、「情報の電磁的方式による適正かつ円滑な流通の確保および増進、電波の公平かつ能率的な利用の確保および増進」が総務省の目的とされている。その意味では、例えばメガイベントのスポーツ放送についても国民的行事として多くの放送枠と放送時間を使用する以上、その監査義務の範疇にあると考えられる。2 点目は、総務省情報流通行政局「放送を巡る諸課題の検討会」の目標である、新たな時代の公共放送についての具体的な対応項目に、NHK の受信料の在り方の検討があることである。前述の通り、JC が交渉するメガイベントの放映権料には多額の受信料が充当されているが、その現状を認識している国民はほとんどいない。受信料の公正な使い道を監査する義務を有する以上、総務省がこの件について今まで全く関与してこなか

ったことは大きな問題である。これらのことから、スポーツ放送政策の主体を、総務省情報流通行政局における「放送を巡る諸課題の検討会」とし、この検討会にスポーツ放送の放送環境や放送予算に関する意思決定基準をアジェンダとして設定することが求められるのである。

そして、公共政策の検討には政策形成過程の分析が必要となるため、ここでは、その先行研究を概観する。形成過程のモデルについては、公共政策の領域をはじめとし、パブリックリレーション（以下、PR）や企業経営の観点から分析されたモデルも存在する。政策科学を最初に提唱した Lasswell（1956）は、政策の過程を Intelligence（調査）、Recommendation（勧告）、Prescription（法令）、Invocation（発動）、Application（適用）、Appraisal（評価）、Termination（終結）の7つの段階に分けている。特徴としては、政策過程の初期段階で勧告という代替案を提示する点と、評価の後に法規および取り決めという終結を設けている点である。足立（2005）によると、政策科学の当事者は社会構成員全員であり、そうである以上は公共政策の評価は常に私的・特殊的利益の観点からではなく、公共ないし社会全体という観点からなされるし、そうでなければならないとされる。

企業における意思決定プロセスの明快な仕組みを提示するのが、H.A.Simon（1972）の意思決定プロセス論である。そこでは、意思決定において重要なことは組織を意思決定の複合体系として捉えるということとされる。意思決定者である個々人（組織メンバー）の意思決定が、相互に影響し合いつつ組み合わされて組織体の行動が導き出されるという。行動そのものではなく、行動に先行してそれを生み出す意思決定を企業行動の中心的な概念と捉え、その意思決定に対する様々な研究を通して人間および企業の行動が分析される。その中で、合理性の限界、つまり意思決定に必要なすべての情報を収集できないという情報収集能力の限界、意思決定に基づいた行動の結果をすべて完全予想はできないという計算能力の限界、が指摘されている。したがって、意思決定プロセスは、完全合理モデルではなく不完全合理モデルとなるのでこの意思決定プロセスは次の6つからなされる。

1 点目は、問題発見である。これは情報収集環境から情報を収集し、それを分析して解決が必要となる問題を発見する。2 点目は、代替案の探索である。前段階で発見された問題解決のための代替案を探索し作成する。その際、人間は情報収集能力に限界があるため、すべての代替案は探索不可能とする。3 点目は、代替案の評価である。探索された各代替案の結果を予想し、比較・評価を行う。その際、人間は計算能力に限界があるため、完全な予想・評価は不可能である。4 点目は、代替案の選択である。これは、各代替案の結果を予想し、

それを比較・評価して、評価に基づいて一定水準を満たす代替案を選択する。ただし、人間は合理性に限界があるため、満足化原理に基づく意思決定を選択するという前提がある。5点目は、代替案の実施である。これは、選択した代替案を実行し所定の成果を確保するものである。6点目は、フィードバックである。これは、実行の結果を評価・分析して、その情報を次の意思決定にフィードバックするものである。サイモンの意思決定論の特徴は、決定の前に評価を実施する点である。このモデルは、実施の前にリクマネジメントを行うことで仕事の精度を高めることを目的としているが、一方では実施が遅れるというデメリットも生じる。しかし、実施のスピードよりも企画案が一定水準以上の基準を満たすことに優先順位が置かれているのである。また、Simon のモデルの全体的な特徴としては、人間の能力の限界を認めた上でその代替となる第三案を用意しているところである。これは組織にとって極めて採用しやすい案であり、必要以上の業務を減らす効率性も兼ね備えている。

公共政策研究の方法をめぐる議論は、政策過程を合理的な統制管理の対象とみるトップダウン的視点と、政策過程の複雑性・制御不可能性や自律性を強調するボトムアップ的視点との対立を経て、これらを批判的に克服した第3の視点を模索する局面にかかっている(五十嵐 1998)という。トップダウン的視点は、①一元的・固定的な目的(手段関係に基づく政策概念の定義)、②担い手集団の一元的階層構造化による行政過程の管理統制、③政策形成過程と執行過程との峻別および科学的認識による媒介、④受動的で形式主義的な官僚行動、⑤合法性と合理性に基づく正統性の評価と検証、の5点の特徴をもつ。このルール化された政策過程論には多方面からの批判があびる。例えば、Lipsky(1980)は、「二つあるいはそれ以上の組織によって政策の開発と実施が行なわれる場合、中央組織が政策を実施する(地方のエージェンシー)組織より多くの権力を有しているということは明白ではない」との理由から、ヒエラルキーによる政策の公式化が実施エージェンシーに行き届くまでのプロセスを見ていく、従来の実施研究の分析枠組みでは限界があると批判する(伊藤 2006:7 ; 水口 1994 ; Lipsky 1980)。そこで希求されたのがボトムアップ型である。これは、①目的・手段ともに多面的・流動的なものとしての政策概念の定義、②担い手の多様性・自律性に起因する行政管理の困難、③合理計画の限界、執行過程への政策形成の契機の浸透、④能動的で状況適応的な官僚、文脈・状況適合性、⑤「参加」にもとづく正当性の評価と検証、の5点の特徴をもつ。これは、現在の行政課題でもある、ストリートレベル官僚制に合わせた臨機応変な裁量行使が求められる潮流と通底する。

政治分野における明快な意思決定プロセスを示すのが、Kingdon の政策の窓モデルである。政治学において最も広く知られたセオリーの一つであるこのモデル (Kingdon 2003) では、意思決定の場におけるアジェンダの設定がどのように行われるのかが検証されている。Kingdon の政策の窓モデルには大きく分けて 3 つの流れがあり、それらが揃った時が政策変更の好機であると考えられている。その流れとは、①問題の流れ (Problem stream)、②政策の流れ (Policy stream)、③政治の流れ (Political stream) である。例えば、医療制度自体が安定しており人々から問題として認識されていなければ、問題の窓は閉じている。つまり、そもそも問題ではないのでアジェンダに載ることもなければ、政策変更の対象にもならないのである。この対応策が、政策の窓であり、採るべき政策のオプションと捉えられる。例え問題がどんなに大きくなろうとも、政策のオプションがないと政策変更はできない。さらには、問題が認識されており、きちんと政策のオプションが手元にあったとしても、政治の窓が開かれなければ政策変更はできないのである。

Kingdon によれば、アメリカ連邦政府は組織化されたアナーキーである。そして、人々が問題を認識する過程、人々が政策の変化を求めたり政治活動を起こしたりする過程、政治家や市民団体などが具体的な政策を提言する過程といったアジェンダセッティングにおける様々な流れがあるとき合流し、それが大きな政策変化を生み出すと指摘される。連邦政府における 3 つの主要な政治過程の流れは、①問題認識、②政策提言の形成と精緻化、③政治、である。問題認識の流れは、様々な問題が政府内外の人々の注意を引く過程である。政策提言の形成と精緻化の流れは、官僚や学識経験者、利益集団らの専門家の政策コミュニティが政策提言を作り出すことに精力を傾ける過程である。政治の流れは、国民のムードや世論の移り変わり、議会の構成の変化、利益集団のキャンペーンなどであれ、これらはそれぞれが独立している。それゆえ、実際に政策が提案され実行に移されるかを見るときに重要となる点は、こうした異なる流れが合流するかどうかである (Kingdon 2003)。そして、Kingdon は、アジェンダセッティングにメディアが大きな影響力をもつとする。しかしながら、その力は一般に考えられているよりは遥かに小さいと指摘する。理由としては、次の 2 点である。1 点目は、報道機関は特定の問題を短期間だけ顕著に取り上げ、すぐ次の問題へと移ってしまう傾向がある点である。2 点目は、メディアは政府のアジェンダに独立した影響をもつ

よりも、多かれ少なかれ政府内部で起きていることを報道する点である。Kingdon の研究はアメリカの連邦政府に関するものだが、この指摘は、日本のメディアや放送にも当て

はまる。ジャーナリズムは問題そのものを発生させるよりは、政府を始めとした権力者の動向を追いかけ、また報道は一過性になりがちである。

ただ、例外的な状況ではジャーナリズムが重要なアジェンダビルディング機能を果たすことがあるとし、Kingdon はメディアを次のように分析する。1 点目は、メディアが政策決定者のコミュニティ内部のコミュニケーターとして機能する点である。つまり、官僚や重要な政治家同士が、互いに何をアジェンダとしたいのかを伝え合う機能をメディアは果たす。2 点目は、既にどこかで始まっている運動の拡大である。3 点目は、世論が政策決定に関与する人々に影響を与える限りにおいて、メディアは間接的な影響力をもつ可能性があるという点である。政治家などといった公的な立場にある人々は世論の表象としてメディアに着目する場合があります、メディアは世論の反映として間接的な影響力を持ち得る。4 点目は、メディアの重要度は、政治過程に参加しようとする者の立場によって変わってくるという点である。既に政府の決定に中心的に関与している者にとってメディアはそれほど重要ではない。しかし、重要な政府幹部の注目を引きつけるために多くのことをしなければならぬ部外者にとっては、メディアはより重要である。

この中で、1 点目のコミュニケーターとしてのメディア機能については日本においてみられることは少ない。日本のメディアは、文字通り媒体としての情報伝達者に特化する場合が多く、政策への参画意識が低いためにその報道内容は事実の伝達に留まり、問題解決のための体系を示すまでには至らない。また、3 点目のメディアの間接的影響力については、日本の地上波メディアのアジェンダセッティングが必ずしも世論を反映しているとは言い難い状況にある。日本の地上波放送、とりわけ民間放送局は、一つの 이슈を集中的に報道するメディアスクラムを発生させることが多くあり、メディアが世論を反映することよりも世論がメディアの報道に誘導される事例が多々あるのである。日本のメディアは、新聞社やテレビ局、ラジオ局などの多くのマスメディアが同じ場所で取材する場合は通常であり、その様子がラグビーのスクラムによる集中攻撃に酷似していることからメディアスクラムと呼ばれるようになった。メディアの取材が過剰かつ威圧的・暴力的に行われる点は、取材対象者のプライバシーを侵害するため大きな問題である。

形成過程をライフサイクルに例えて検討するモデルもある。その代表例は、アメリカの政治と社会を対象に分析した Dye の政策過程モデル(Dye 2008)である。Dye の政策過程モデルでは、政策形成における六つの過程が示されている。すなわち、①Problem Identification(問題認識)、②Agenda Setting(課題設定)、③Policy Formulation(政策立案)、

④Policy Legitimation(政策正当化)、⑤Policy Implementation(政策執行)、⑥Policy Evaluation (政策評価)の流れである。最初の問題認識とは社会的問題の公表を示し、そこには利益団体、市民グループが関与する。次の課題設定の段階では、その争点の内容が重要となる。3点目の政策立案においては、争点の解決と問題改善のための政策提案の開発が求められる。4点目の政策正当化²⁹の段階では提案の選別がなされ、5点目の政策執行の段階では、各内部団体の組織化が扱われている。これらの流れを踏まえて、最後に実施されるのが政策評価であり、そこでは主に目標集団への政策インパクトの評価や変更・改革が提言される。

Dye は、政策形成においては課題設定と世論の抽出が特に重要であり、それらは子どもを含めた多くの人々に政策を届ける第一手段であるとする。そして、メディア機能の一つである世論(public opinion)の伝達が政策形成において重要な要素をもつとし、人々が何を話して何を考えるのかということの集約が課題設定機能を果たすことになる旨を指摘するのである。Dye は、政策形成におけるメディアの効果として、①政策策定者へのアジェンダセッティング、②政策議題への意見に対する影響力、③政策決定者の行動変容、の3点を挙げ、テレビはこうした政策決定に向けたアジェンダセッティング機能を有すると主張する。Dye が示す政策形成における6つの過程では、問題認識と課題設定が特に重要である。その理由は、スポーツ放送においては、まず何が問題であるのかが分からないのと同時に、その問題を解決するためには何が課題であるのかが不明瞭だからである。加えて、メディア自体がアジェンダセッティングを有するにも関わらず、自身の問題へのアジェンダセッティングの欠如、つまり自分自身に課題を設定しないということが最も大きな問題点として挙げられるからである。

真山(2011)は、政策過程において問題を認識するには、問題の種類によって対応の仕方に違いがある点に注目する必要があるとする。問題の諸類型には認識型と探索型の二種類がある。認識型問題とは、ごく一般的な住民の多くが日常の社会生活の中で認識可能な問題のことである。探索型問題とは、専門家や利害関係にある人が意識的に問題を探し求めて見つけ出せる問題である。認識型で重要なことは、自らの問題として自覚することであり、その特徴は住民からの苦情や陳情でそれが表出する場合があることである。探索型の特徴は、問題が近い将来に大きな問題となる事柄であることである。ただ、これは問題

²⁹ この政策正当化の Legitimation について、森脇(2010)により正当化と直訳されているが、これはいわゆる政策決定を意味するものである。

が明白な問題となっていないため、早急には問題解決の必要がみられない。したがって、探索には理論とデータが必要となる。本論で考察するスポーツ放送の問題は正にこの探索型に合致するものであり、多くの市民は既述した放映権料高騰や放送網の情報格差に関する問題を知らないのである。当然ながら、伝える側であるマスメディアからの情報が遮断されてしまっている以上は、一般市民がこの問題を知る機会ほとんど無い。しかし、仮に放映権バブルの崩壊といった後戻りできない状況が起こってしまったからこの問題を知ったとしても、もはやどうしようもないことは言うまでも無いのである。したがって、問題を顕在化させることは当然ながら問題を未然に防ぐことにつながり、そうした体制の構築がスポーツ振興にも寄与すると考えられる。

このように、公共政策や企業マネジメントにおける形成過程には共通点がみられる。それは、必ず形成過程の最初の段階で問題認識や調査が必要とされるからである。すなわち、公共政策を形成するためには、「今、何がおきているのか」と「何をしなければいけないのか」という問題と課題が必要となるのである。アジェンダやイシューが問われる理由はここにある。

4-1-2.省庁間連携の必要性

ここでは、アジェンダセッティングを促進するための省庁間連携の仕組みについて検討する。省庁間連携における最重要点は、アクターごとに散在するイシューを集約する場の設定である。イシューの集約は、既存の「形態」の観点だけでなく「公益」の観点からスポーツ放送を捉える視野が育まれ、現状の問題認識にもつながるのである。

前章で述べた通り、イギリスでは多様なアクターによるネットワークが形成されている。そして、その中核を担うのは DCMS である。DCMS は省庁間連携による行政組織であり、文化行政に関わるアクター、通信政策に関わるアクター、メディアに関わるアクター、スポーツに関わるアクターが集うことで包括的かつ複合的な政策ネットワークが形成されている。アジェンダセッティングをするにあたっては、DCMS のような複合型ネットワークが形成されている場合は自ずと多くの政策アジェンダが担保される。それゆえ、公共政策のアジェンダセッティングには省庁間の連携が求められるのである。

さらに、省庁間連携を推進する具体的な理由をここで 2 点上げる。ここでは、内閣府主導下、統合イノベーション戦略の一環として文部科学省と経済産業省との省庁間連携を促したエネルギー戦略協議会事務局 が指摘する s 省庁間連携の利点を参考とする (URL17)。

そこでは、省庁間連携の利点を、「幅広い技術的アプローチの確保」と「社会科学的視点の取り込み」とする。技術的アプローチ確保の利点は、課題解決に向けて過去に取組まれた技術についても、当初と異なるニーズに対する有効な技術となる可能性があることから、これらを活用する広い視点をもつことが重要であるとされる。また、社会的ニーズのデータベース化は、成果だけでなく課題・改善事項の整理を可能とし、知見が有効活用されるという。「社会科学的視点の取り込み」の利点は、各省庁が備える科学技術の社会実装に向けて、可能な限り社会科学的なニーズ、考え方、経験を取組の一環として取り入れることにより、技術開発だけでなく社会課題解決も兼ね備えた総合的な事業の推進が可能であるとされる。そして、これらの省庁間連携を促すための課題は、①“責任省庁”および“連携時の役割”の設定、②データベースの拡充の促進、③中長期的視点に基づく科学技術戦略を踏まえた予算審議過程等における関係府省間の調整の促進、④責任省庁および連携時の役割の明確化、とされている。

このように、近年の日本の政治や政策の領域では、分野によってその差異はあるものの、表向きは省庁間連携が積極的に推進される傾向にある。日本における省庁間連携のきっかけは、2001年に施行された中央省庁の再編統合の事例に遡る。当初、中央省庁再編の目的には、「縦割り行政による弊害をなくし、内閣機能の強化、事務および事業の減量、効率化すること」(URL18)が挙げられた。これをきっかけに、以前の1府22省庁は、1府12省庁に再編された。自治省が総務省に再編されたのもこの時であり、その他にも内閣府を中心に文部科学省や経済産業省、農林水産省、国土交通省といったように多くの行政機能が再編された。本来、この中央省庁再編の際に、省庁間の連携プラットフォームが構築されるべきであったが、皮肉にもこの中央省庁再編に最も影響を及ぼしたものが、内閣府の強化であった。先述のエネルギー戦略協議会の事例からも明らかなように、内閣府主導の基での上からの省庁間連携は推進される状況にあるが、各省庁における自発的な省庁間連携は推進され難いというのが日本の課題である。

4-2. スポーツ放送政策におけるアジェンダセッティング

4-2-1. 政策におけるアジェンダセッティングの議論

アジェンダとは、一般的には議題を意味する。政治学の分野でアジェンダセッティングを最初に提唱したのは McCombs and Shaw (1972) である。McCombs らは 1968 年アメリカ合衆国大統領選挙に際して調査を行い、マスメディアで強調される争点と投票先を決

めていない有権者が考える争点との間に高い相関関係があることを見出し、これがアジェンダセッティング理論の発祥とされる。これらを踏まえ本論では、アジェンダを、社会課題解決のためにやるべきこととして順序立てて整理された目次として扱う。

このような政治過程分析では、ジャーナリズムやメディアは周辺的な存在として位置付けられているが、政策におけるある種のモニタリング機能を果たす場合もあるとの指摘もある(McCombs 1972)。政策におけるアジェンダセッティングの意義は、諸々のアクターによって形成される 이슈を社会的課題として認知し、公共预算による政策実施の必要性を示すことにある。政策の形成過程においては、散在する 이슈を集約しアジェンダを設定することが問題認識や課題抽出機能を高めることにつながる。つまり、政策におけるアジェンダセッティングは諸々の課題を顕在化させるのみならず、多様な 이슈を集約する目的も有する。したがって、多くのアクターが集う開かれたネットワークの基でアジェンダを設定する必要がある。

ネットワークとは、元来、社会的ネットワークのことを指す。社会的ネットワーク分析は、近年、社会学や人類学、組織論といった学問分野における基本的な推論あるいは研究であり、家族から国家まで様々なレベルの問題解決の方法として有用とされている。この社会的ネットワークから派生した分析概念として、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）という考え方がある。

ソーシャル・キャピタルとは、「調整された諸活動を活発にすることで社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」(Putnam 2001: 206–207)と定義される。これは、人間関係資本、社交資本、市民社会資本とも訳される。ソーシャル・キャピタルには、結束型と橋渡し型と連結型の3つの類型がある。結束型のソーシャル・キャピタルは、組織の内部における人と人との同質的な結び付きで、信頼や協力、結束を生むとするものである。橋渡し型は、異なる組織間における異質な人や組織を結び付けるネットワークである。例えば、民族グループを越えた関係とか、知人、友人の友人などとのつながりである。連結型は、権力、社会的地位や富に対するアクセスが異なる社会階層の個人や団体をつなぐ関係である。このように、ソーシャル・キャピタルは多面的であり、ソーシャル・キャピタルの変化を分析する際には、定量的な分析に加え定性的な議論も重要とされる。本論で考察する公益を前提としたつながりを生むネットワークの形成には、社会課題を解決する階層を超えた連携が求められることから連結型が必要となる。このように、アジェンダとネットワークは、社会の問題を認識し、協調行動を高めるもの

であるという点で共通する。そして、アジェンダは、社会的ネットワークの基で設定されなければならない。閉鎖的なネットワークによって設定されるアジェンダは、偏った社会層のアジェンダとなってしまうため、政策形成における問題認識機能に偏りが生じてしまう。それゆえ、アジェンダ設定には開かれたネットワークの形成が不可欠となるのである。

4-2-2.アジェンダとイシューの関係性

イシューとは、アメリカを中心に政治の分野でよく使われる用語であり、対立する利害を有する個人や団体が問題の規制・監視について、それぞれの立場から、その変更や廃止あるいはその強化や緩和を求めて、献金、選挙活動、ロビー活動などの政治運動を展開する問題である（鵜浦 2016）。本論においては、イシューを個人や組織間における問題の争点として扱う。政策におけるイシューとアジェンダの相違は、イシューは政策が形成される以前に個々のアクターによって生じる議論であり、イシューが啓発された後に、そのイシューから生じる社会問題を解決するためにイシューが政策のアジェンダとして設定される点にある。また、顕在化されていない社会問題については、イシューを啓発するために行政がアジェンダを先に設定し、議論を喚起させる場合もある。アジェンダを形成する過程の出発点となるのがこのイシューである争点の創出である（笠 1988）。笠によると、争点の特徴には、定義の具体性を示す「明確性」、争点に関係する人の範囲を意味する「社会的重要性」、ある時点での決定が長期的かつ多元的に意義をもつという意味での「時間的関連性」、複雑で技術的な争点をどこまで簡単で単純なものにしているのかを示す「複雑さ」、争点がどのカテゴリーの中でどの程度明確な優先権を保持しているのかを意味する「カテゴリー上の優先権」という5つの基準によって示されている。この5つの基準の中からアジェンダをセッティングする上で特に重要なのが、「社会的重要性」と「カテゴリー上の優先権」である。アジェンダを決めるためには、より多くの人々が共通して抱える課題であることが重要であり、さらにはその解決のための優先度も高くなければならないからである。言い換えると、この2つの要素が低いものが政策課題として設定された場合には、一部の人間にしか恩恵がもたらされないため公益とならないのである。

つまりは、アジェンダとイシューは政策において相互補完関係にあると言える。したがって、イシューをアジェンダに設定する際には、多様なアクターによる政策ネットワークを形成し無作為的に課題を抽出するイシュー・ネットワークを形成する必要がある。

イシュー・ネットワークは、1970年代にアメリカの政治学者 H.Hecllo (1978) が提唱したものであり、レーガン政権の政策決定の規模拡大がもたらした問題の複雑化により、問題の把握や多様なアクターによる政策形成（特定分野の政策過程における担当省庁・政党または議員・利益集団における三者間の強い関係を示す、いわゆる鉄の三角形からの脱却）が求められ、流動的かつ自由な政策ネットワーク形成の必要性が課題として挙げられたことに由来する。この特徴は、鉄の三角形とは対照的に多数の参加者から構成され、環境変動的な相互の誓約や他者への依存というネットワークにある。その後、こうした政策ネットワーク研究は、数多くなされている。

R.A.W.Rhodes (1992) は、参加アクター間の関係は政策共同体に対し、基本的には出入り自由で影響を与えるステークホルダーを包括するものであり、権限は不均等で協議による一致を原則としている。イシューを形成する意味を多数の社会的諸アクター間でなされる相互作用とする Howlett (1995) は、イシュー・ネットワークは H.Hecllo と同様に、環境変動的な相互の誓約や他者への依存という特性をもつとする。政策過程論の中にイシュー・ネットワークを体系付けた真山 (2011) は、政策ネットワークはイシュー・ネットワークにて多くの課題を抽出し、その後に組織間ネットワークへと発展し、最終的に政策ネットワークへ波及すると指摘する。正木 (1999) は、それを多数の参加者によるルースな関係のネットワークと類型化する。そこでは、ネットワーク内部および外部との通気性は高く、参加者によるアクセスも変動的となる。イシュー・ネットワークのアクターは、行政組織、利益団体、政党、企業、政治家、学者、ジャーナリスト、ロビイストなど広範囲にわたり、その相互作用がイシュー・ネットワークを作動させる原動力となるのである。

以上のように、イシュー・ネットワークは、政策学の領域においてはアクターを選抜しないで出入り自由なネットワークと定義される。しかし、政策における出入り自由なイシュー・ネットワークの実現には課題が多く、実際にイシュー・ネットワークを体現した実例は国内において極めて少ない。政策における参加アクターの制限を無くすことは極めて困難であり、実際の現場では緒アクターの代表者が集うネットワークとなる場合が多い。したがって、本論ではイシュー・ネットワークを出入り自由なものとは捉えず、真山と正木の定義を援用した「政策決定へつなげるための無作為的課題抽出を目的としたネットワーク」とする。ここで重要な点は、アジェンダ設定の場としてのネットワークが開かれているかどうかと、各イシューを代表するアクターを参画させることである。

4-2-3.スポーツ放送政策に必要な2種類のアジェンダ

マス・メディアと政策におけるアジェンダセッティングを類型化した Cobb (1972) によると、あらゆる政策の本質的特徴は、様々な集団が政策形成過程に参加する過程の中に見出すことができるという。そして、アジェンダの構築を「様々な集団の要求が、官僚らの重大な注意を得るよう競い合う項目へと変換されるプロセス」(Cobb,Ross 1976) と定義する。ここでのアジェンダ構築モデルの主題は、一般大衆の注意ではなく官僚らの注意であるため、アジェンダのタイプは、「大衆的課題 (public agenda)」と「公式課題 (formal agenda)」に区別されている³⁰。大衆的課題は、大衆の目に触れて高い関心を獲得する争点であり、公式課題は、政府幹部らの意思決定者が公式に重要な考慮が必要であると認めた項目である。大衆的課題を設定する意味は、問題の本質である「何のために」「誰のために」という内容を明確にする点にある。一方、公式課題を設定する意味は、大衆的課題からさらに、課題解決を図るための具体手法の決定にある。

このアジェンダの構築過程は、①集団が不満を組織化する「始動(initiation)」、②漠然とした不満が特定の要求に集約される「特定化(specification)」、③争点がアジェンダに到達するように政策決定者の注目を引き付けるだけの圧力や関心を創出する「拡大(expansion)」、④公式アジェンダへの到達を意味する「参入(entrance)」(立石 1996) とされる。この過程において、特に重要な点が「始動」と「拡大」である。まず、「始動」については集団の不満をいかに顕在化させるかという点が重要であり、大衆が抱える潜在的アジェンダをいかに認識するかという点とその後の政策の質を左右している。イギリスが政策において、長らく協議していることが正にこの始動であり、問題が起きる前にいかにして政策を始動させ、問題を未然に防ぐのかという考え方である。さらに、問題が発生する前に政策決定者の関心をどのようにして集めるのかという「拡大」については、決定者を納得させるためのエビデンスが必要であり、アジェンダをセッティングするためのアジェンダの質の分類が極めて重要なのである。

大石(1998)は、アジェンダセッティングをメディア課題、公衆課題、政策課題の3段階に分類する。大石のモデルの特徴としては、公衆側におけるアジェンダセッティングについて指摘する点にある。つまり、第一段階としてメディアがセッティングしたアジェンダ

³⁰ Cobb の agenda は、笠 (1988) によって標準的な意味合いである議題と定義され、また大石についても agenda を議題と定義しているが、本論では agenda を政策課題と捉えるため、ここでは大衆的課題、公式課題と定義する。

について、公衆が認知をした上で、ボトムアップ型のアジェンダセッティングを行うということである。これは、民主主義の観点からすると理想的なモデルであると考えられるが、これが成り立つためにはいくつかの条件が必要である。

1つ目は、メディアが第三者として権力監視や議題提起機能を担保するという条件である。メディアが機能しない場合には、このモデルの第一段階であるメディア課題が成立しなくなるからである。2つ目は、公衆側にある程度の見識や問題を取捨選択する能力が必要であるということである。アジェンダのセッティングには、問題を双方向から捉えて緊急性あるいは潜在的に影響力の高い問題を社会的課題として据え置かなければならない。それゆえに、公衆側がアジェンダセッティングをすることは障壁が多いのである。

スポーツ放送にとっては、この2つの条件がいずれも満たされていないと考える。1つ目のメディア課題についてはスポーツ放送における意思決定は大衆や社会、メディアからの関心を寄せるものではなく、政策として扱う必要性を備えたアジェンダであり、顕在化していない問題をアジェンダとして扱うことによって人々の関心を高める必要がある。

Cobbのアジェンダセッティング過程における「拡大(Expansion)」に該当するスポーツ放送に関するアジェンダセッティングには、多様なアクターを集めるだけでは十分でなく、初期段階から政策主体者自らアジェンダを設定・啓発していくことが求められる。いわゆる議論の「たたき台」としてアジェンダを設定しない限り、この問題は協議が進まないものである。

4-3.アジェンダセッティングの過程

アジェンダセッティングの過程は、各段階別に議論が展開される必要がある。前述した大衆的課題と公衆課題との混同が生じるからである。混同が生じた場合には、決めるべき前提の議論を省略して各論の協議をスタートしてしまうことが多くある。メガイベントの放映権料に関する議論はその典型と言える。これは、政策における前決定過程が軽視された結果である。

政策における前決定とは、政策決定に至る前の段階である政策課題の設定を意味する³¹。筈(1988)によると、政策の前決定過程とは、アジェンダ設定と政策課題設定さらには政

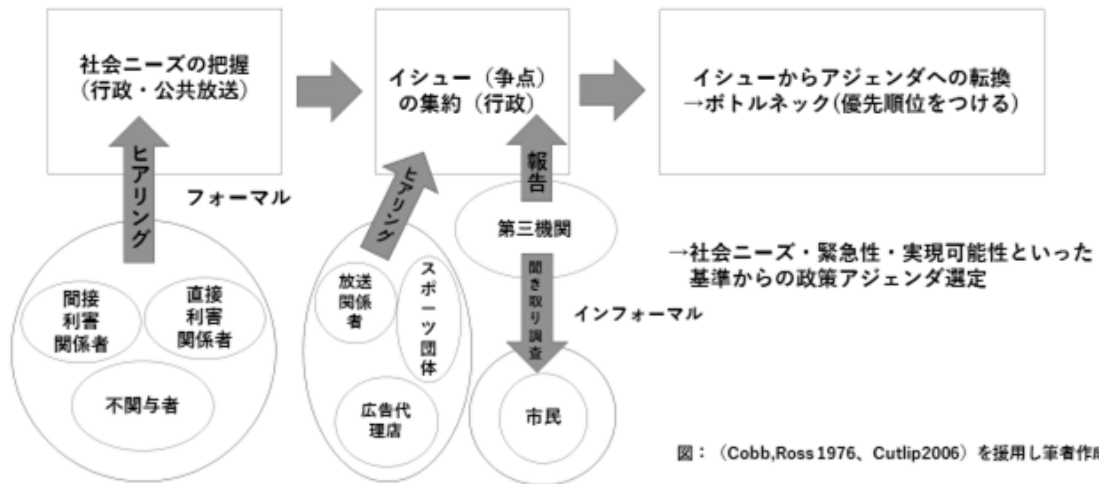
³¹ 政策課題の設定は社会に存在する諸問題を政策過程に乗せるか乗せないかを定める段階であるから、最終的な政策決定に先立つ「前決定」ということになる(真山達志(1999)「公共政策研旧の1つの捉え方—主として行政学の立場から—」『日本公共政策学会 1999 セッション 5』日本公共政策学会)。

策立案過程の一部を加えた、政策決定に至る前の重要な様相とされる。元々、前決定過程が重視された背景として、60年代依頼のアメリカ政治学における多元主義批判がある。この多元主義は、社会構造を無視した非体系的アプローチであるということから、それらに対する回答としてアジェンダセッティングの重要性が着目された。スポーツ放送については、②のマスメディアによる強調が全くなされないことから、この役割を他の機関が担う必要がある。加えて、マスメディアによる問題提起が生じないために③の広範囲への民衆への拡大も進まないことがあり、結果として、前決定過程が存在しなくなるのである。

笠によると、前決定過程は、①紛争の次元、②マスメディアによる強調、③より広範囲の民衆への拡大、④入り口への接近、⑤意思決定アジェンダのプロセスを経て形成される。ここでいう民衆とは、4つに分けられる(Cobb and Elder 1976)。1つ目は自らの利害と属する集団の利害を同一視する「一体化した集団」で、民衆の中でも問題に対して最も敏感に反応する集団のことを示す。すなわち、この集団は、比較的問題関心の高い集団である。2つ目は、「注目する集団」で、前者ほど積極的ではなく関心のある特定の争点に限って関わってくる。3つ目は、「注意深い民衆」であり、比較的高い教育を受け、収入も良い集団を指す。

この集団の特徴は、情報を得ることによって派生的に問題関心が高まる点にある。4つ目は、「一般的民衆」と呼ばれるいわゆる情報も関心も持たない集団のことを示す。スポーツ放送に関する民衆は、4つ目の「一般的民衆」に該当する。例えば、ワールドカップ期間中は大会自体の勝敗や周辺現象に大きな関心を寄せるものの、スポーツ放送自体の構成や問題については何の関心ももっていないからである。このねじれ現象がスポーツ放送の問題を最も複雑化している要因とも考えられる。スポーツコンテンツへの興味関心とコンテンツ配信の媒体自体への関心の差が大きいからである。このように、スポーツ放送に関してはこの前決定過程が省略されたがゆえに、問題が顕在化しない事態が生じている。したがって、ここではアジェンダセッティング過程に沿って、スポーツ放送のアジェンダを検証する。図6はアジェンダセッティングの過程モデルである。そこに示した通り、アジェンダをセッティングする過程は、Cutlipのマネジメントプロセス論における状況分析と、Lasswell (1956)のIntelligence (調査)、Recommendation (勧告)の段階説を援用し、

図6 アジェンダセッティングの過程



①社会ニーズの把握、②イシューの集約、③イシューからアジェンダへの変容で行われることが必要である。

4-3-1.アジェンダセッティング過程①スポーツ放送の社会ニーズの把握

まず、アジェンダセッティングを行う上で最初に欠かせない作業が、社会ニーズの把握である。これはすなわち、スポーツ放送に関する関心を高めることと、誰がどのくらい必要としているのか、どの程度関心をもっているのかについて捉えることであり、政策におけるアジェンダセッティングの中で最も根幹的な部分である。

社会ニーズのフォーマルな把握手段には、世論調査がある。ここでいうフォーマルとは、Cutlip (2006) が述べてところの公式な調査を意味する。具体的には、上述の世論調査のほか、パブリックコメントやモニタリング調査のことを意味する。インフォーマルとは、公式な調査だけでは調べきれない世論や組織内の意見を抽出する目的を有する。具体的には、個人・グループへのヒアリング、フォーラムの開催、諮問委員会・理事会・オンブズマンの設置、フリーダイヤル、投書分析、オンライン情報、現地報告書といった方法がある (横山 2016)。世論調査とは、ある社会集団の構成員について世論の動向を明らかにする目的で行われる統計的社会調査のことである。例えば、NHK によって行われている「東京オリンピック・パラリンピックに関する世論調査」がある。この調査結果では、オリンピック開催前であっても、依然として安全面や交通渋滞、経済格差、開催費用、組織委員会の体制といった複数の項目で多くの人々が不安を抱えていることが確認できる。つまり、オリンピックに対する意見のヒアリングにより、社会ニーズ度を測っているのである。た

だ、本来であれば、この調査はオリンピック招致決定後ではなく、招致決定前に行われるべきである。

このように、社会ニーズの把握は、政策形成の初期段階で行われなければならない。これまで、スポーツ放送の社会ニーズを図る調査が日本において実施された事例は、筆者が確認する限りは無い。これは、スポーツ放送が有するキラーコンテンツ性により、暗黙的にスポーツ放送の社会ニーズが認知されてきたということが考えられる。というのも、スポーツ放送はこれまで視聴率という尺度でしかその需要は図られてこなかった経緯がある。表 15 は、ビデオリサーチ社の調べによる放送視聴率ベスト 10 である(2019年6月現在)。

このように、社会ニーズの把握は、政策形成の初期段階で行われなければならない。これまで、スポーツ放送の社会ニーズを図る調査が日本において実施された事例は、筆者が確認する限りは無い。これは、スポーツ放送が有するキラーコンテンツ性により、暗黙的にスポーツ放送の社会ニーズが認知されてきたということが考えられる。というのも、スポーツ放送はこれまで視聴率という尺度でしかその需要は図られてこなかった経緯がある。表 15 は、ビデオリサーチ社の調べによる放送視聴率ベスト 10 である(2019年6月現在)。

表 15 <放送視聴率 ベスト10 (2019年度現在)>

1 第14回NHK紅白歌合戦 1963年12月31日(火) NHK総合	81.4
2 東京オリンピック大会(女子バレー・日本×ソ連 ほか) 1964年10月23日(金) NHK総合	66.8
3 2002FIFAワールドカップTMグループリーグ・日本×ロシア 2002年06月09日(日) フジテレビ	66.1
4 プロレス(WWA 世界選手権・デストロイヤー×力道山) 1963年05月24日(金) 日本テレビ	64.0
5 世界バンタム級タイトルマッチ(ファイティング原田×エデル・ジョフレ) 1966年05月31日(火) フジテレビ	63.7
6 おしん 1983年11月12日(土) 08:15 15 NHK総合	62.9
7 ワールドカップサッカーフランス'98日本×クロアチア 1998年06月20日(土) NHK総合	60.9
8 世界バンタム級タイトルマッチ(ファイティング原田×アラン・ラドキン) 1965年11月30日(火) フジテレビ	60.4
9 ついに帰らなかった吉展ちゃん 1965年07月05日(月) NHK総合	59.0
10 第20回オリンピックミュンヘン大会 1972年09月08日(金) NHK総合	58.7

出典：ビデオリサーチ社HP https://www.vidor.co.jp/tvrating/past_tvrating/top50/index.html

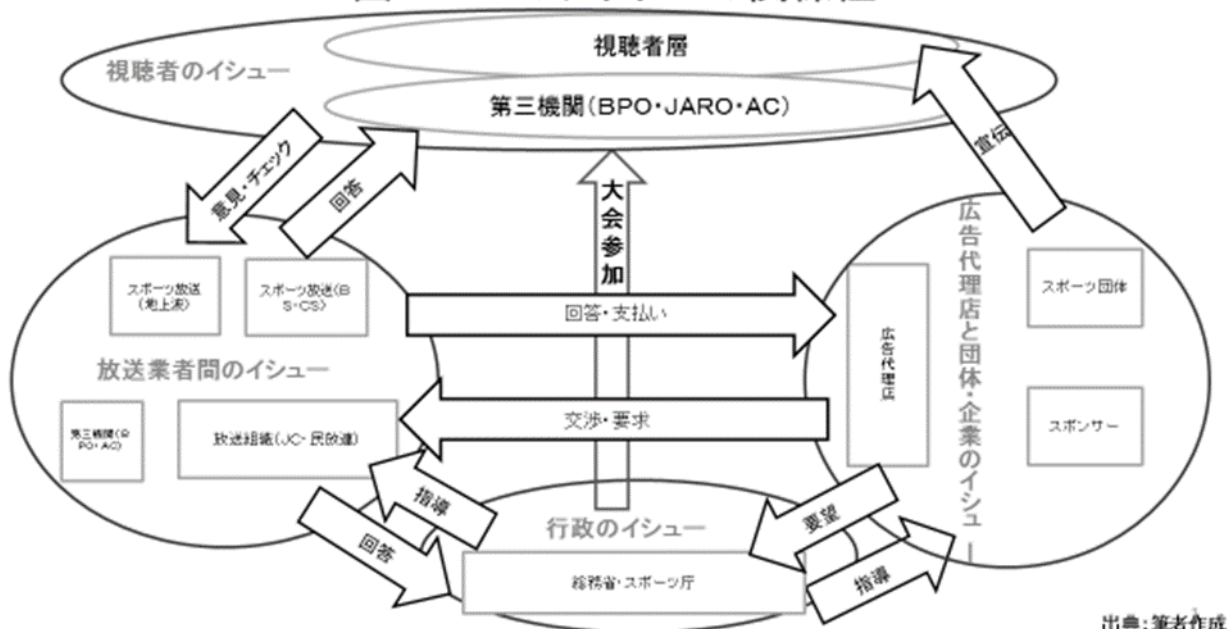
これによると、ベスト 10 のうち 7 項目でスポーツ放送がランクインされている。スポーツ放送の価値は、視聴率によってその商業性の側面から高い評価を得てきたわけであるが、視聴率は必ずしも社会ニーズと結びつくわけではないのである。視聴率とは、テレビのある番組が、一定の地域内のどれだけの人または世帯でみられたかを示す割合のことであるが、すべての人が関心をもってテレビを視聴するわけではない。ながら視聴という言葉があるように、テレビを視聴しながらインターネットやスマートフォンを利用する場合も増えてきているため、昔のような視聴率への信頼の図式はもはや存在しない。したがっ

て、これまであやふやにされてきたスポーツ放送に対する社会ニーズを調査し、オリンピック・ワールドカップといったメガイベントが国民的行事であるかどうかを世論調査で問う必要があるのである。この根幹を問い直す過程から政策を始めない限り、スポーツ放送に関する問題は解決がなされないだろう。

4-3-2.アジェンダセッティング過程②スポーツ放送の 이슈の集約

次に必要となるのは、イシューの集約である。前述したように、スポーツ放送に関するイシューは各アクターごとに散在しているため、現状ではアジェンダセッティングする前の段階として拡散しているイシューを集める必要がある。例えば、放送業者のイシューと

図8 4つのアクターの関係性



出典:筆者作成

しては、スポーツ振興や青少年の健全教育が挙げられ、広告代理店やスポンサーはスポーツ産業の推進というイシューをもっている。このように異なるイシューを集約させるためには、各イシューがどのような関係性にあるのかを理解する必要がある。図9は、4つのアクターの関係性である。

メガイベント放送については、放送業者と広告代理店・スポンサーとの関係が最も重要である。広告代理店はFIFAやIOCからの依頼を受け、国内の放送業者に対して放映権の交渉を仲介するが、主体はFIFAやIOCにあるため、その特徴としては日本の放送業者に対して「買う前提での交渉」を推進する要求的な存在であることである。一方、放送業者

は広告代理店に対しては受動的であり、広告代理店が提示する放映権料に対して拒否権を発動したことは一度も無い。そして、放送業者と行政（総務省）の関係については、行政が定期的に放送業者へ行政指導を行うが、それは情報インフラやインターネット回線の整備に関する内容が大半を占め、それに対して NHK や民間放送連盟が回答を行うような関係にある。つまり、総務省が放送業者の免許権も有していることも含め、支配的な関係にある。これら 4 つのアクターの関係性からは、放送業者が中心アクターであるにも関わらず、最も弱い立場にあることがわかる。逆に間接アクターである広告代理店の存在感が強く、本来は指導する立場である行政ですらも依存する関係にあるのである。スポーツ放送の現状は、広告代理店が主導する構図となっているのである。その意味では、スポーツ放送に関わる 이슈 が市場原理優先となるというのも当然と言える。こうしたねじれ構造にある関係の是正には、本来、中心である放送業者と政策の主体者である行政が相互関与することが望まれるが、現状では、相互関与する機会は行政による放送業者への行政指導のみである。

行政指導とは、行政法学で用いられる概念であり、行政手続法によると、行政機関（同法 2 条 5 号）がその任務または所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為または不作為を求める指導、勧告、助言、その他の行為であって処分に該当しないものと定義されている。近年の番組では、虚偽報道や政治的公平、放送法の目的にそぐわないなどの内容が放送された際に適用される。その一方で、スポーツ庁の行政指導が実施される機会は少ない。行政指導は、いわば責任主体であるという意識の裏返しである。行政と広告代理店の関係で考えると、表面上はスポーツ庁が主体として関与しているように見えるが、実際はスポーツ庁の政策の骨子を広告代理店が立案している事情があるため、行政側が代理店に依存している関係にあると指摘できる。また、行政とスポーツ団体については、団体の意向を汲んだ総意としてスポーツ庁の政策が存在するはずであるが、現状はスポーツ団体よりも、例えば 2020 年東京オリンピックであればスポンサーが重視されているため、スポーツ団体の意向は政策に反映されにくくなっている。

行政と視聴者層の関係については、スポーツ庁は放送を通して東京オリンピックのボランティアを誘引するなど大会への参加・関与を促しているが、スポーツ放送に関しては視聴者から行政への要望というのは極めて少なく、行政から意見のヒアリングやモニタリングがなされる機会も少ない。一般視聴者層からすると、スポーツ放送について行政が特別関与しているという意識も少なく、実際に行政も情報通信政策以外に関与する機会は少な

いため、特徴としては一方向性の関係と捉えられる。視聴者層が積極的に関与するのは、放送業者に対してである。特に BPO を通じて放送業者に出される意見は、民放連の委員会、NHK の経営委員会、放送業者の放送番組審議委員会での議案として採用されるため、BPO や JARO が正に第三機関としてメディアを監視する機能を有している。それゆえ、放送業者には意見に対する検証を加えた正式な回答が求められる。これは抑制と均衡が保たれた状態と考えられる。

したがって、ここでは行政とも放送業者とも良い距離感を有し、日本の「arm's length」とも言える BPO が、視聴者に対するインフォーマル調査を行うことが望ましい。諸外国においては、イギリスの Ofcom やアメリカの連邦通信委員会（FCC）、フランスの視聴覚高等評議会（CSA）といった非政府機関が情報政策の監査役や社会調査を実施している。しかし、日本では監査役を担う非政府機関なるものが存在せず、政府機関である総務省が放送業者に対する直接監査を行っている。政府機関の総務省が自ら監査やメディアに対して調査を実施することに対しては批判も多くあるため、ここでは非政府機関で監査に近い役割を担う BPO や JARO、AC ジャパンに問題認識機能を補完させることが有効に作用すると考えられる。第三機関が間に入ることにより、放送業者と行政の間のピュアチェックを可能とし、 이슈を集約するにあたっての客観性を担保するのである。

4-3-3.アジェンダセッティング過程③ 이슈からアジェンダへの設定

이슈を集約した後に必要となるのは、 이슈からアジェンダへの設定である。これは、数ある 이슈の中から社会課題として解決すべきものを選定するという意味である。言い換えると政策におけるボトルネックすなわち優先順位を決めるということである。このアジェンダの選定には、一定の基準が必要である。しかし、どの問題を政策アジェンダとするかというアジェンダ指標の選定については、これまで多くの議論が交わされている。このアジェンダの選定については秋吉（2010）による分類を援用する。

まずは、Kingdon(1979)によるアジェンダ指標である。Kingdon は、連邦議会議員、政府高官、ロビイスト、ジャーナリストを対象に、「あなたとあなたの周囲ではどのような問題が最重要視されているか」、「それはなぜか」、「どのような対策が有望か」といった質問を行い、それをデータ化したものを政策アジェンダの指標とした。つまり、有識者の関心レベルを基準としたのである。次は、F.R.Baumgartner と B.D.Jones によるメディア報道を基にした指標である。F.R.Baumgartner と B.D.Jones は、ある課題に関するマスメディ

アの指標として、雑誌や新聞を用いて報道回数を計測し、報道された問題や対策について肯定的か否定的か、政策アジェンダとして議論されているか、単に社会問題として扱われているのかという点をデータ化した。さらに、連邦下院における公聴会が何回開催されたかを数え、それらが積極的なものかあるいは批判的なものかどうかを分類した。最後は、Whitford, and Gillespie(2005)による裁判所を基にしたアジェンダ指標である。ここでは、事件記録の中に刑事事件が含まれる割合を集計し、大統領年頭教書で刑事政策を扱った箇所の割合や、議会においてヒアリングされた刑事事件の割合との関係を基に指標が設定されている。

これらの指標は、政策全般を想定したものである。本論のスポーツ放送については、例えばメディア報道がほとんどなされない問題であるため、報道回数で換算すると社会ニーズが低いということになる。また、メガイメントに関する放送の問題が議会で取り上げられたことは過去に一度しかないため、こちらも同様に需要は低いという認識となる。裁判については、放映権の是非をめぐって過去に一度扱われたことがあるのみである。したがって、スポーツ放送に関するアジェンダ指標については、スポーツ放送に関する潜在的な需要の有無を探ることは非常に困難なため、本論では、潜在影響力、緊急度などの点から行政政策のアジェンダとして検討すべき事案として次の4項目を提言する。すなわち、①メガイメント放送の放送枠（放送時間）の検証、②地域における情報格差問題の検証、③メガイメントに充当されているNHK受信料の検証、④日本版特別指定行事の検討、である。この4項目のうち、①～③は、総務省の政策目標において、とりわけ重要視されている公共の電波網と公共の予算(受信料)に抵触する問題であるという点からの抽出である。④については、①～③の問題を包括的に解決するために諸外国で実施されている政策であるという点への考慮である。

1点目のメガイメント放送の放送枠の使用状況と2点目の地域における情報格差の問題については、これまで視聴者からの不平不満が寄せられていた案件である。前述のように、特に、オリンピックやワールドカップの放送時間の占拠については、メガイメントが開催されるたびに、視聴者から「オリンピックやワールドカップに関わる放送や報道があまりにも多すぎる」、「他の番組がみられない状況に大変不満を感じる」といった多くの苦情がBPOを通じてNHKや日本民間放送連盟に届けられていたにも関わらず、一向に改善がみられなかった。オリンピックやワールドカップに関する総放送時間は年々増加しており、2016年のリオオリンピックにおけるNHKの総放送時間は、Eテレで272時間、BS1で

354 時間、ラジオ第一で 109 時間、生中継は全体のおよそ 3 分の 2 にあたる 472 時間にも
のぼっており、過去のオリンピックの放送時間記録を更新している。さらに、試合時間は
先であるにも関わらず、「もうまもなく試合開始です」といった案内で各局視聴率の引き伸
ばしを行っているが、この点も毎大会ごとに視聴者からの反感を買っている。このように、
オリンピックやワールドカップが、無作為的に多くの公共電波枠を使用している現状につ
いては何の議論も無く看過されてきた傾向にあるが、電波の無駄な浪費をさけるべく、今
一度検証が必要であると考えられる。

3 点目は、前述の通り、メガイベントへの受信料の多額の充当について、その目的の
正当性と予算充当額の公正さを監査するためである。特に、NHK の受信料は、国会会議に
てその引き下げが検討されており、国民からの世論調査においても受信料の引き下げが望
まれている。したがって、メガイベントでの受信料の多額の充当については問題を顕在化
し、国民の合意の基で決定する必要がある。

4 点目の日本版特別指定行事の選定というのは、無料で放送すべき国民的行事を設定す
るかどうかの検討である。特別指定行事とは、国民的関心事であるスポーツやその他の行
事のことを意味し、イギリスやフランス、スペインにおけるスポーツ放送政策ではその一
環に設けられている仕組みである。特別指定行事制度は、スポーツイベントの全国的な報
道に自由にアクセスできるようにするための活動でもある。それらの国では、スポーツは
国家アイデンティティの重要な要素であり、社会と人々を結び付ける接着剤の一部として
考えられ、可能な限り全国各地の人々が最も重要なスポーツイベントのライブ放送をみる
ことができるような環境づくりが念頭に置かれている。この点は、総務省の理念とも合致
すると考えられる。どのスポーツ種目を特別指定行事に選定するかについては、イギリス
のように行政主導の基、議会で決定されることが望まれる。日本では、これまで暗黙的に
オリンピックやワールドカップを地上波無料で放送してきたが、NHK の受信料や民間放
送の予算も削減され放送資源が限られている現状においては、放送すべき種目を国民の合
意をもって決めていく必要があるのである。

4-4.日本におけるスポーツ放送政策

4-4-1.アジェンダセッティングのための政策資源と合意形成基準

ここでは、Rhodes による政策における各要素を視点に、日本の政策の課題を抽出する
ため、日本とイギリスのスポーツ組織の各機能を比較する。なお、比較対象としては、1996

年に特別指定行事の罰則規定を設ける際に関わった DCMS の諮問組織と、日韓ワールドカップにおける JC を取り上げる。表 16 はその比較図である。まずは、参加アクターの性質である。JC は、これまで指摘した通り、放送関係者である専門関係者のみで構成される限定アクターであるのに対して、イギリスは業者のみならず、スポーツ団体や第三者委員会を交えた多様なアクターとなっている。次は、相互作用の面である。JC では、大会ごとの限定会議と、DCMS では月に一度の大きな会議という点で大きな違いがある。さらに、同意の方法である。日本はコード無しのラフコンセンサスに対して、DCMS は不正が起きないような合意形式がなされている。DCMS では、意思決定の際に倫理規定による基準があるため、次年度にも同じ様な意思決定方法を引き継ぐことができるのである。

スポーツ放送政策の実現可能性を高めるためには政策機能が重要となる。以下では、それについて検討する。検討の項目は、Rhodes の政策類型の次元である①構成メンバーの性質および数、②利害の類型、③アクター間の相互作用、④アクセスや関係の継続性、⑤コンセンサス、⑥ネットワーク内の諸資源の配分、⑦参加諸組織内の諸資源の再分配、⑧権限の 8 つである。

①・②の構成メンバーの数と類型については、影響を受ける利害関係を包括するために 3 種のアクター、すなわち第一アクターである放送業者、第二アクターである広告代理店・スポーツ団体・スポンサー・行政、利害関係に無い第三アクターである BPO とする。そしてアクターの数は、イシュー・ネットワークの定義に依拠し、各団体から最低 3 名以上の構成とする。

③のアクター間における相互作用については、接触頻度はイギリスにおけるカウンスル方式を援用し、月に一度の接触を担保（定例会の開催）する。④のアクセスや関係の継続性に関しては、JC の反省を活かし可能な限り高めるものとする。具体的には、構成メンバーの参画基準を明確にし、評価軸を定めることによって成果の存続を図る。⑤のコンセンサス（合意）については、合意の基準を設定することを最も重要点とする。⑥、⑦は、ネットワーク内での諸資源の配分と参加諸組織内の諸資源の再分配とする。例えば、スポーツ放送における資源としては受信料が存在する。政策ネットワークの中では、資源を持つものと持たないものが存在する。ここでは受信料を持たないものとして民間放送業者が挙げられる。そして、これらの資源は協議による再分配が望ましいとされる。ただ、NHK の受信料を他業者に配分するという事は現実としては難しいため、配分の基準を設定する必要がある。JC では、これまで放映権料の配分をおおよそ NHK が 7 割負担していると

されてきたが、この配分の基準については全く明らかにされておらず、公共財源の多くがメガイベントに消費されても議論が起きなかった。政策の機能を高めるには、まず資源の分配基準の正当化が重要である。予算については、運営費を総務省の予算から捻出することとする。2018年の総務省予算案の所管費用の概算要求に「放送サービスの強靱化」として17億円の要求がある。これから民間放送ネットワークが完備されていない県への対策を考えることが必要である。具体的には高知県や秋田県などが対象となる。メガイベント自体の放映権料は、既存の通りNHKの受信料を中心としたコンソーシアム方式での各放送会社との共同出資が望ましい。ただし、何のために放映権料を使用するのかという理由を明らかにした上での消費が必須となる。

⑧の権限については、アクター間で規定された権限のことを指す。この権限を均衡にするか不均衡にするのかは大変難しい問題である。メガイベントのスポーツ放送においては、圧倒的に広告代理店へ権限が偏っている状態であり、この広告代理店への偏りすぎの是正が必要である。したがって、この議論の場においては権限を均衡にする。既存の日本のスポーツの意思決定については主体が明記されていなかったため、実質的にNHKを中心としたJCが代わりを担っていたが、JCはそもそも法規定を持たない暫定組織であるため政策の主体を担うことは考え難い。

以上の実現には、憲法に則ったスポーツ放送に関する倫理規定の策定が必要となる。NHKや民間放送会社においては放送倫理要綱の規定は存在するが、そこにはスポーツ放送に関する記述が無く、2011年施行のスポーツ基本法の中においても放送に関する項目は存在しない。スポーツ基本法の条項では、「スポーツ自体の意義」や「するスポーツ」については言及されているが、スポーツ庁がどのように放送に携わっていくのかという指針は不明確なままである。スポーツ基本法は、いわゆる理念法であるため、関連法の策定がなされない限り社会課題の解決まで至らない。したがって、イギリスが欧州基本権憲章11条(表現・情報の自由)を基にした倫理規定を策定したように、日本においても各メディアならびに省庁間における統一されたスポーツ放送に関する倫理規定の策定が望まれる。これにより、スポーツ放送の主体・目的・法的根拠が明確化され、各アクターの 이슈のつながりも形成されると考えられる。

ここで言う法的根拠とは、日本国憲法第21条 集会、言論・表現の自由(知る権利)に該当し、これは放送法第5条(放送の公正性および公共性)5項「国民の文化生活の質を高め、民族文化の創造的開発に寄与しなければならない」の内容と関連するものである。そ

して、最も重要なことはただ倫理規定を策定するだけでなく、イギリスのようにコード化された倫理規定にしなければならないという点である。コード化というのは、判断の基準やマニュアルが備わった規定であることを意味する。イギリスの意思決定が明確に実践される理由はその点にある。ただ、日本においてはイギリスに比べてスポーツ放送が生活にとって必然なものであるとの認知が脆弱なため、罰則規定の設定については議論が必要となる。そして、こうした改善はNHKにも求められるのである。

NHKの課題は次の3つである。1つ目は、スポーツ放送の意思決定の明瞭化である。NHKにおけるスポーツ放送局が、各団体や広告代理店とどのような交渉過程を経て放送を決定しているかを可能な範囲で公表することである。交渉過程が表面化しない現在の状況においては、そもそも問題と課題が浮き彫りにならず、そこから 이슈やそれをめぐる議論が生じることも考え難いからである。2つ目は、放映権料と受信料の関係に対する説明責任を果たすことである。1984年以降、30年以上にわたって高騰し続けてきた放映権料が受信料予算を圧迫してきた点は、NHKの経営委員会議事録にも記載されている。JCに代表されるように、事前に二者間（広告代理店とFIFA）で決定されているような棚卸方式では既成事実が形成されてしまうため、議論の効果が薄くなることが予想される。現にワールドカップの放映権料問題については、購入が決定している状況で議論が展開されるため、視聴者の意向などは反映されていないのである。3つ目は、経営と執行の分離である。これは、スポーツ放送のみならずNHK全体に共通する課題となるが、経営委員会の裁量があまりに大きいため、上述したような意思決定の過程が混在、あるいは同時に執行されると推測され、結果として問題が表面化するのが遅れるといったケースにつながりやすい。それゆえ、経営委員会は、経営面にその裁量を絞り、業務執行は別の委員会や議会などの設定によりなされることが望ましいと考えられる。

4-4-2. スポーツ放送政策モデル

スポーツ放送政策のアジェンダセッティングには、スポーツ放送に関する人々の関心を向上させることと、スポーツ放送に関する問題の社会的認知を高めることが必要である。オリンピックやワールドカップは、スポーツの国民的イベントとして広く社会的に認知されてきた。その一方で、スポーツ放送に関する人々の関心やスポーツ放送の意義や効果についての社会的認知度は低い。新たな政策を構築するということは、何が問題なのかを明らかにし、何をどう解決するのかについての方向性を定め、解決すべき手法を決定するこ

とが必要となる。こうした政策の形成過程の初期段階として国民の関心向上が政策形成にとって不可欠となるのである。スポーツのメガイベントのように閉ざされた意思決定が多くなされる場合においては、特に、このような民主的かつ開かれた制度を設計する仕掛けが求められるため、それには放送のような社会的インフラの仕組みを変える必要がある。

以上から、日本のスポーツ放送政策の課題は、①問題認識機能の欠如、②不透明な意思決定過程、③説明責任の欠如の三点とする。以下では、包括的なスポーツ放送政策のモデルについて検討する。

1 点目の問題認識機能の欠如とは、現状把握機能の欠如とも言い換えられる。例えば、スポーツ放送は社会的にどこまで需要があるのか、スポーツ放送の問題は何か、誰のためのスポーツ放送なのかといった根源的な問いに対する一般市民への調査やヒアリング手段がこれまで行われたことは無いが、オリンピックやワールドカップのたびに日本では暗黙的にその放送の価値が認識されてきた。それゆえに、スポーツ放送に関する問題認識の必要性が希求されることもなかったのである。

2 点目の意思決定過程が不透明というのは前述した通り、JC や日本民間放送連盟の放送枠配分や放映権交渉が非公開で進められてきた経緯を示す。そして、この不透明な意思決定過程を問題視する意見も非常に少ないという点も不可思議である。例えば、JC からすると、法外な放映権料を IOC や FIFA に提示されてきた経緯が存在するにも関わらず、そのことを自社の報道機関に取材させることなく、内実の問題として包み隠してしまう点は大いに疑問である。この点は、スポーツ放送だけでなく、放送機関全般に当てはまることでもある。

3 点目の説明責任の欠如については、問題が起こった原因や判断基準の根拠の説明がなされない点である。特に、NHK は公共の電波と公共の予算を使用する限り、それが政治であろうがスポーツ放送であろうがその決定内容については説明責任が付きまとうこと自明の理である。しかし、これは問題認識機能の欠如とも関連してくる点であるが、国民が問題と認識していない事柄については、こちらからあえて説明する必要が無いという事無かれ主義の側面が日本の放送業界には存在するのである。

では、これらの課題が生じる原因はどこにあるのか。

1 点目の、問題認識がなされない理由については、現状のままの方が、放送業者・広告代理店・スポーツ団体にとって都合の良い状況が存在するという点が挙げられる。仮に、スポーツ放送の現状について一般市民へヒアリングを実施した結果、スポーツ放送に対す

る社会ニーズが想定より低いとなると、放送網や放映権料の見直しが求められることとなる。そうすると、放送業者や広告代理店も目玉商品を失うこととなり、放送市場全体に大きな影響を及ぼすというわけである。民間放送や広告代理店にとっては、スポーツ放送は、昔より落ちたとはいえ、依然として視聴率は他のコンテンツより高いため、一定の広告宣伝効果は挙げられる。また、視聴率での収入が及ばなかったとしても、選手に関する商品やスポンサー関連のグッズ売り上げの収益は見込めるため、放送業者にとっても額面通りの赤字ということにはならない。さらに、スポーツ団体にとっては、オリンピックやワールドカップは社会現象にも挙げられるほど影響力は高いため、スポーツ種目の認知度向上に大きな影響をもたらすのである。こうした要因から、現状のまま問題を顕在化させない方が得策ということである。したがって、放送業者も火中の栗を拾う必要は無く、スポーツ放送の問題を報道しないのである。

2 点目の意思決定過程が透明化しない理由については、スポーツ放送に限られたアクターによるあいまいな基準での意思決定がなされてきたため、オリンピックおよびワールドカップ放送の放送網・放送枠の使用、放映権料の支払いに関する明確な基準が存在しないという背景にある。したがって、これらに関する意思決定の過程を公開すると各所から批判が噴出するため、1 点目の理由と同様に、交渉過程を完全非公開にした方が放送業者にとって得策となるのである。

3 点目の説明責任が果たされない理由については、そもそも危機が起こっていないという点が挙げられる。ここで言う危機とは、例えばオリンピックの放送がお金を払わないとみられなくなるといった事態が起こることを意味する。これまで、スポーツ放送に関する問題が顕在化した事例はほとんどないため、そもそもメガイベント放送に関する事実を知らない人が圧倒的多数である。多くの人知らない問題に対してわざわざ説明責任を果たす必要性は無い。言い換えると、これまでオリンピックやワールドカップの放送が視聴できないという場面は一度も訪れなかったため、問題の予測がされないという事情がある。しかし、実は危機が一度も無かったわけではない。二章で述べたように、2002 ワールドカップの際に一度だけ有料放送による放映権独占という事態が発生し、当時の NHK の会長が衆議院質疑応答を実施している。幸い、この時はコンソーシアム方式による対応で危機を乗り越えることはできたが、現在の事態は当時よりずっと悪化しており、その解決策は示されることなく今に至っている。これらの課題に対する対策としては、リスクヘッジとしてのヒアリング・説明責任手段の構築と意思決定過程の透明化が挙げられる。これはす

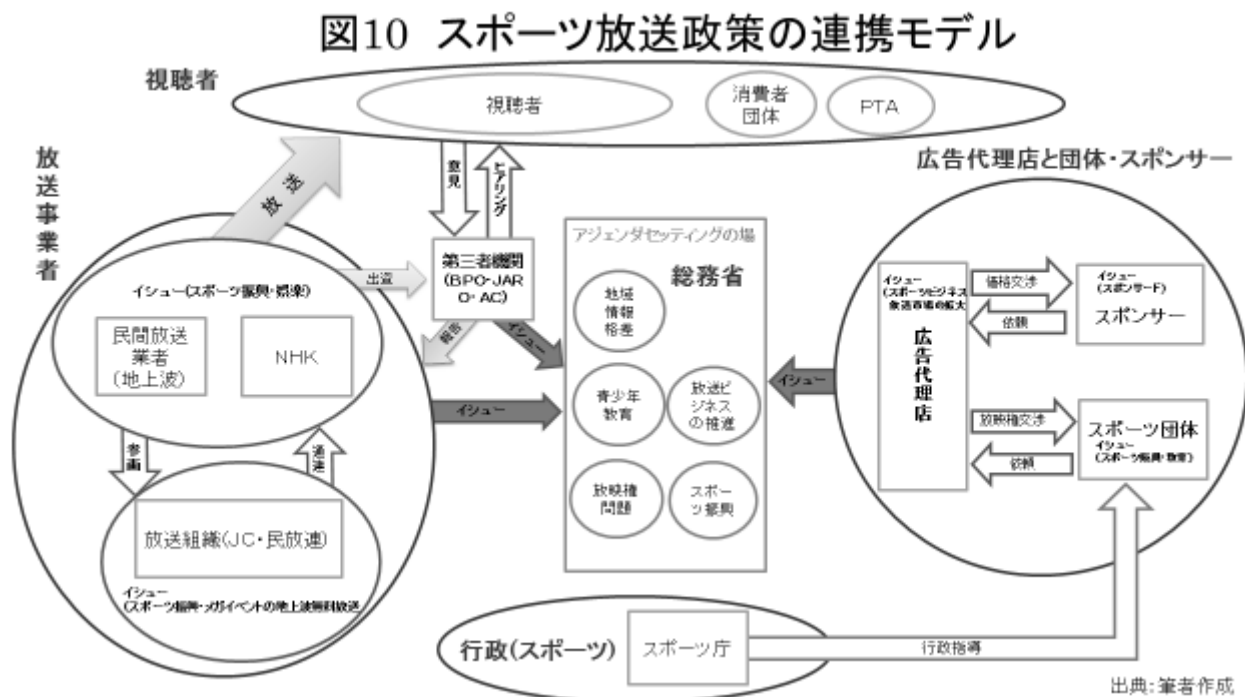
なわち、既存の閉ざされた意思決定方針から根本的に発想を転換することを意味する。これまでは、意思決定過程を公開しないことによるリスク削減を是としてきた放送業界であるのに対して、これからは公開することによって一番大きなリスクを回避するという考え方を目指さなければならない。既存のその場しのぎの閉ざされた意思決定は、最終的に放送業者・スポーツ団体の持続可能性を弱めることになる。例えば、これまで議論がされてこなかった地域による情報格差の問題についても、このままではワールドカップがみられない県は、その県だけスポーツ種目に触れたり知る機会が減ることとなり、それは最終的にスポーツ振興にとって大きな損失となるのである。さらに、放映権料問題についても、これまでは非公開にすることにより余計な批判を回避することができたが、このまま放映権料が高騰すると受信料予算にも限界が生じることは目に見えており、そうなった時にはもはや手遅れとなるのである。

したがって、まずは Cutlip が指摘するところの「今、何が起きているのか」を把握するために、BPO などの第三機関や公共放送・総務省が連携し、現状把握・ヒアリングを政策の形成過程に取り入れる必要がある。スポーツ放送政策の具体的な政策形成過程については、予算執行前段階の過程研究（鈴木 2011）を援用し、①スポーツ放送を取り巻く現状把握・分析とアジェンダの整理・抽出、②政策の構想・具体的な企画段階、③予算設定・査定・決定の三つの過程に分けて検討する。ただ、本論ではスポーツ放送政策の協議・課題抽出の段階までを対象とし、企画・決定に関わる政策は提言範囲としない。企画・決定を扱わない理由としては、本件が政策の前段階が定まっていないという状況にあることから、政策の前決定段階やそこに生じる基準の設定に注力するためである。本来、政策の立案・企画や決定はこの前決定過程が定まっていないと機能しないはずであるが、現実の政策は予め方向性が定まった後の決定段階からスタートする場合が多い。それゆえに、本論では改めて前決定段階の重要性を考える契機とする。

本モデルでは、①の制作および協議の主体を、総務省情報流通政策局「放送を巡る諸課題の検討会」とする。この「放送を巡る諸課題の検討会」の目的は、主に①新サービス・新事業の創造、経済成長への貢献、②新サービス・新事業の展開等に伴う視聴者利益の保護、③視聴者ニーズへや地域課題への十分な対応、④地域情報、災害情報を含む国民に必要な情報の円滑な提供（URL19）の4点であり、環境変化を背景とした放送を巡る諸問題について視聴者視点を踏まえた検討を行う会議体である。スポーツ放送は、このうち、③に該当すると考えられ、協議の大きなテーマは、オリンピックおよびワールドカップを含

めた国民的行事に関するスポーツ放送についての視聴者ニーズの把握・対応・放送環境の提供となる。

図 10 はスポーツ放送政策の連携モデルである。



図における中央のイシューをつなぐ場に向かう矢印は、潜在的イシューである。顕在化できなかった問題を共有し、課題解決のための方法を考えることがその目的である。例えば、放映権料の問題について最も頭を悩ませ続けてきたのは、当然ながら高額の予算を投入し続けてきた民間放送会社であろう。しかし、これまではその声を拾う場が無く、放送会社自体も高額の放映権料の支払いしか選択肢が無いという状況であった。言い換えると潜在的イシューを拾うプラットフォームが無いため、立場や地位を超えた議論やレスポンスをする場が存在しなかった。したがって、この潜在的イシューを各アクターの共通課題として捉えることは、イシューのつながりを形成することになると考えられる。視聴者・消費者団体からの声を集約・伝達は、第三機関である BPO や JARO、AC ジャパンが行う。これは既存のモデルにおいても存在するものであるが、これまでは、例えば NHK 中央放送番組審議会の場合や BPO の放送倫理検証委員会における報告・討議が中心であったため、放送アクター以外がこの問題に関与する機会は無かった。このモデルの狙いは、放送アクター以外のアクターが協議に参加することにあるため、第三機関が抱える青少年育

成に寄与するスポーツ放送のあり方といった 이슈を総務省の審議の場に持ち寄り、公開することが重要である。

さらに、第三機関に加味される役割として、これまで届けられなかった視聴者の声をヒアリングするという点が重要である。ワールドカップや WBC における高知県の放送問題については、地域の問題ではなく放送政策全体の問題として吟味されるべきである。さらに、スポーツ放送自体の社会ニーズについて、視聴者の意見をここで抽出する必要がある。つまり、「スポーツ放送は本当に必要なかどうか」という問いに対する視聴者からの意見を集めることが求められる。こうした 이슈の集約を行うことによって、初めてスポーツ放送が国民のための開かれたスポーツ放送になり得るのである。

日本オリンピック委員会（以下、JOC）や日本サッカー協会といったスポーツ団体の 이슈であるスポーツ振興についても、スポーツ放送がスポーツ振興に寄与するためのメディアであるということはこの協議の場において再認識する必要がある。したがって、これまで BPO でも再三問題視されてきた「競技とは関係の無い過度な番組演出」「長すぎる放送枠」についても検討項目に入れるべきであろう。加えて、広告代理店やスポンサーの 이슈であるスポーツ放送ビジネス市場の推進に関しても、上述した青少年教育やスポーツ振興の 이슈とのバランスを鑑みながら、そのあり方について検討する必要がある。特に広告代理店やスポーツ庁においては、スポーツ未来開拓会議でスポーツ産業の推進が政策目標に掲げられており、その目標達成に寄与するためにスポーツ放送が期待されている。ここで重要なのは、イギリスが実施しているように、青少年育成や地域活性といった公益性と産業推進やビジネス拡大といった市場性との適切なバランスの確保である。それゆえに、多様な 이슈を集約するための多様なアクターの選出が不可欠となるのである。

現在の検討会のアクター選出基準は、「①学識経験者、経済界、消費者団体等幅広い有識者を構成員とする、②関係事業者団体等のオブザーバとする」（総務省 2016）である。しかし、この選出基準ではあまりに抽象的かつ不透明であり、実際の選出基準が把握できない状況にある。多様なアクターの選出が必要な理由は、できるだけ多くの国民の意思の反映が求められるからであり、この点が間接民主主義の実現に不可欠と言える。したがって、ここでは第二章で述べたアクターの役割と、NHK の経営委員の選定基準である「その選任については、教育、文化、科学、産業その他の各分野および全国各地方が公平に代表されることを考慮しなければならない」とする放送法第 28 条に依拠した上で、「スポーツ放送に関する協議者の選任については、社会、教育、文化、産業の分野における有識者と消

費者、直接利害関係に無い第三団体によって構成される」と定義する。そして、実際の選出においては、スポーツ放送関係は放送に関わる放送会社(NHK・日本民間放送連盟)と総務省、スポーツ関係はスポーツ庁、スポーツ団体(JOC・JFA など)、産業関係は広告代理店と大会スポンサー、教育・文化関係は文化庁、科学関係は大学有識者、国民の意思を代表する第三機関および視聴者団体は BPO・JARO、といった多様なアクターの参画を要請する。特に、この要請という過程が重要であり、参加を促すだけでは多様なアクターは集合しない。放送においては、周知の通り、権力の介入は禁じられているが、本モデルではあえて行政主導で放送政策を展開する理由がこの点にある。つまり、公共課題解決のため、必要なアクターとして行政機関が要請することによって、その課題に対する社会的使命が生じ、参画の重要性を示すのである。仮に、公共放送である NHK あるいは JC が同様の参加を要請しても多様なアクターの選出には限界がある。本来は、下からの公共性であるボトムアップ型が望ましく、市民主体のパブリックアクセスといったメディアの参画が本モデルには必要であるが、日本においてその概念はまだ根付いておらず、市民メディアの構築には時間がかかる以上、まずは市民の代替として行政がその役割を果たしていくべきと考えられる。何より、視聴者に対して現状起こっていることを認識してもらうところからのスタートとなるため、本来は理想とは言えないが行政が主体となり、間接民主主義の原則の基でスポーツ放送政策を実施していくことが望ましい。日本に存在しないスポーツ放送政策のモデルの構築は、急進的ではなく漸進的に進めていくことが必要である。その第一段階として、イシュー集約とアジェンダセッティングが求められるのである。

次に、スポーツ放送に関する現状把握の方法としては、イギリスの BBC が活用した世論調査と苦情対応ユニットシステムを援用する。このモデルの特筆すべき点は、苦情の再活性化と政策連携の 2 点である。苦情を再活性化することは、これまでノイズとして処理されてきた一般市民からの苦情と正面から向き合うことにより、新たな課題抽出を可能とする。さらに、対応しきれない苦情を最終的に行政が拾うことによって、公共放送と行政側との連携を促し、さらには互いの共通課題も設定できるのである。昨今の高度情報化社会においては、価値観も多様化し個々の問題も複雑化しているため、単一アクターでは社会課題の解決が困難である。公共放送と行政機関は、本来、両者とも公益に資することを目的とした組織であるため、組織内で抱える課題も似通っている。したがって、互いの苦情を共有し、互いに知恵を出し合うことによって問題が包括的に解決されていくのである。

これまでの行政と公共放送は当然ながら、縦割りの関係であったが、今後は互いに課題を共有し、互いの知見から問題解決を図る相互補完の関係性へ変わることが望まれる。

現状把握の一点目である世論調査としては、BBC トラスト事務局が用いた公共的価値の評価基準に沿い、質の高さ、到達率、影響、費用対効果の四項目（以下、すべて BBC トラスト調査 2013 を参考）を設置し、NHK の世論調査と同数の 2000 人から 3000 人を対象に、総務省による調査を実施するのである。質の高さについては、例えば、東京オリンピックとすると、その放送の質についての項目（放送時間、構成、実況、表現：BPO 調査 2016）を設定する。次に、到達率は、過去の大会と比較して、今回の放送がどの程度公益（スポーツ振興・青少年教育・文化保護）を担保していたかについての満足度をそれぞれ調査する。影響については、今回のスポーツ放送の視聴時間が家庭生活の中でどの程度の割合を占めたのか、放送内容が与えた影響（周りとの会話時間、意思決定への影響）について調査する。費用対効果については、今回の大会放映権料に見合った価値（受信料世帯数に応じた一人当たりの放映権料額）の提供が行われたかどうかを検証する。ただ、この費用対効果については、放送予算の重要事項に抵触するために、質問項目に設置するにあたっては議論を要する。

次に、苦情対応ユニットとしては、前章で述べた BBC が設置している苦情受付の三段階モデルを援用する。第一段階としては、視聴者サービス窓口の一元化である。これは、既に NHK の苦情受付システムとして存在する視聴者ネットクラブの仕組みが活用可能である。ここで重要な点は、苦情の集計を視聴者ニーズの集約として捉え、組織課題の改善につなげることである³²。そして、視聴者サービス窓口からの回答に納得できない場合は第 2 段階である苦情対応ユニットが独立した公平な調査を行う。それでも不満があれば、第 3 段階として、監督機関を総務省に設置し、ここに訴えることができるという仕組みの構築である。この三段階システムの利点は、公共放送が抱える課題を総務省も共有できるという点にある、実際に、イギリスでは BBC の苦情対応ユニット監督機関として Ofcom が設置されている。この世論調査と苦情対応ユニットシステムによって、スポーツ放送の社会ニーズを把握することが期待できるのである。

³² 苦情のメリットは、既存の調査ではヒアリングしきれない要望をあえて苦情として受け付ける点にある。要望としてヒアリングを受け付けるよりも、直接的な指摘が集まりやすく改善につながりやすい側面も存在する。一方で、いわゆる悪質なクレームが集まることも多々あるため、苦情の質を見極める何段階もの精査過程が必要である。

分析とアジェンダの整理・課題抽出の過程については、前述したアジェンダセッティング過程を援用する。最初に、調査から明らかとなった視聴者の需要を踏まえた上で、上述の多様なアクターから 이슈を集約する。 이슈の集約で重要な点は、明確な基準によるということである。これは、例えばイギリスの DCMS が設定したように公益と市場のバランスのあり方という基準である。イギリスは、これによって公益すなわち青少年育成や文化の発展を担う BBC においても、スポーツ市場の拡大を目指す BSkyB においても共通目標の設定がなされた。したがって、日本における基準設定の前提は、オリンピックやワールドカップといったメガイベントに関するスポーツ放送の定義である。イギリス・フランス・イタリア・オーストラリア・アルゼンチンなどの国が規定している「国民的イベント」、「特別指定行事」というメガイベント放送の定義を参考とするのか、あるいはアメリカのように「市場活性化」のツールとして定義し、徹底した競売システムを採用するのかである。いずれにしても基準となる設定は、多くの議論を経た理念・定義の基でなされなければならない。

明確な基準による 이슈集約後は、この 이슈からアジェンダへの振り分けの基準設定過程である。アジェンダの認識については、大衆的課題と公衆課題（政策アジェンダ）を振り分ける。まずは、調査結果から大衆的課題への振り分けである。スポーツ放送は誰のために何のためのどういう目的で放映するのかという点から、扱うべきアジェンダか否かを協議する必要がある。例えば、BPO に寄せられる苦情の中で、オリンピックの大会時に必ず挙げられる 이슈で最も代表的なものが、深夜における過度な放送の演出の是非という項目である。仮に、これについて、公益と市場のバランスという基準からアジェンダに設定するかどうかを検討するならば、青少年の健全育成という観点では深夜の過度な演出は控えるべきとなり、商業主義の観点では視聴者の関心を引き付けるエンターテインメントの性質としてある程度の演出はやむを得ないとなる。大衆的課題の決定とは、詳細な政策アジェンダを決める前段階で、双方の意見を考慮し、オリンピック放送の理念が決定されることを意味する。こうして集約された 이슈を基に具体的課題に関する議論へ至るのである。重要な点は、これまではこうした議論が、大会後に NHK 中央放送番組審議会や BPO で検証されるのみであった。重要な点は、大会開催の前段階における包括的かつ重層的な議論の確保である。これが問題認識機能（Dye 2008）と「今何が起きているのか」Cutlip（2006）のを認識する状況分析の担保となるのである。

次は、公衆課題として具体的に政策としてどのレベルまで落とし込むかという点である。例えば、地域における情報格差の問題について、民間放送が放映権を獲得した際に、見ることができない県の放送をどこの放送会社が補填するのかという点である。これについて、1つの基準となるものが、イギリスが用いている倫理コードである。例えば、Ofcom が採用した「コンテンツの質の高さ, 広範囲な番組および国民の表現の多元性を維持すること」

と「市場の開放性と競争性を促進することにより、選択肢と価格、サービスの質、料金に見合った価値などの面で消費者の利益を促進すること」というコードに照らし合わせると、非排除性と非競合性の基で適正に放送すべきスポーツ種目と業者が決定されるということになる。地域による情報格差問題については、当然ながらユニバーサリティや知る権利に抵触する関係上、政策としての緊急性は高いということになるだろう。この問題については、放送の競争原理からすると、他県の放送ネットワークからオリンピック放送を提供された場合の視聴率をどのように換算するかという点が課題として挙げられる。放送の公共性からすると、国民の文化的発展を促す内容の放送は情報機会の公平性が担保されるべきであり、公共コンテンツは視聴率に関わらず共有される決定となる。このような悩ましい問題の解決には、多様なアクターによる開かれた場での振り分けが必要となる。このようなアジェンダセッティングが問題解決の仕組みの構築につながるのである。

いずれにしても、日本版倫理コードを策定するために、まずは 이슈の集約とアジェンダをセッティングする場の創設が急務なのである。

おわりに

本論では、国内外の事例を基に公益に根差したスポーツ放送政策のあり方を考察するため、日本のスポーツ放送の概観と放送政策の変遷、イギリスのユニバーサル・アクセス権をめぐる政策の比較分析からその原因を抽出し政策提言を行った。先行研究では、スポーツ放送の類型化についての検討は少なく、その意味においては今回の分析は有意義なものと考えられる。さらに、アクターごとにスポーツ放送の構成をまとめたことにより、スポーツ放送に内在する 이슈のつながりを把握することが可能となった。イギリスの事例においては、手続きの民主制が確保されており、それは文化行政や教育行政のみならずスポーツ放送分野においても同様であることを明らかにした。

本研究の課題としては、政治体制と政策の関係性が挙げられる。政策学が政治学を母体とする通り、政治と政策は不可分なものであり、政治体制が変容すると政策形成にも大き

な影響が生じる。つまり、政治変遷における政策の不徹底の問題である。政策の理論からすると、政権交代が発生し、体系の変容があったとしても引き継ぐべき政策課題は政党を超えて共有する必要があると考えられるが、現実においては利権や関連ステークホルダーへの配慮から、前政権の課題は引き継がれないことが多々生じる。Kingdon (2003) が政策の窓モデルの要素に政治を設定した理由もその点にある。要は、政治の窓が開かれな限りは、現実としての政策実施は困難な場合が多いということである。残念ながら、この政治体制と政策の融合という問題は本論では検証でなかったため、今後の研究課題とする。加えて、イギリス以外のスポーツ放送政策についての分析も必要である。特に、地上デジタル放送インフラの整備について総務省が参考事例としているアメリカにおけるスポーツ放送政策の政策主体と形成過程の考察である。

これまで、日本におけるスポーツ放送研究は、スポーツ政策研究やメディア文化論研究、メディアスポーツ論と比較しても経済的視点から分析されたものが多く、政策的見地からの検討は十分ではなかった。この点において本論の分析は、スポーツ放送を市場原理の側面よりも公益の観点から包括的に捉えたものであり、ワールドカップやオリンピックなどのメガイベントとともにマイナースポーツ放送の意義についての理解も深めるものである。現行の放送政策は、1960年代のような包括的に放送文化の重要性を示すものではなく、対処療法的な情報通信政策に矮小化してしまっている。そして、スポーツ政策においても産業化の傾向は強く、公益の観点からスポーツ政策を捉える動きは弱い。その点において、本研究の知見は、公益と市場のバランスを重視した手続きの民主性を担保するものとなる。2020年の東京オリンピックに向けたスポーツ政策が進展する現状において、みるスポーツとりわけスポーツメディアの需要が高まることが予想されるが、スポーツ放送政策を検討することは放送全般における意思決定のあり方についての示唆となるのである。

(字数 121024)

参考文献

(日本語文献)

足立幸男・森脇俊雅(2003)『公共政策学』ミネルヴァ書房。

足立幸男(2005)『政策学的思考とは何か-公共政策学原論の試み-』勁草書房。

足立幸男(2009)『公共政策学とは何か』ミネルヴァ書房。

阿部潔(2008)『スポーツの魅力とメディアの誘惑身体/国家のカルチュラルスタディーズ』
世界思想社。

秋吉貴雄(2010)『公共政策学の基礎』有斐閣。

荒川勝彦(2008)「テレビスポーツプログラム提供に関する研究」『スポーツ方法学研究』22
(1)、41-44。

五十嵐敬喜(1998)「政策形成プロセスの再検討」『日本公共政策学会年報』1-18。

伊藤慎弉(2006)「第一線職員研究の一試論」『社会科学』77、同志社大学人文科学研究所。

伊藤修一郎(2001)「政策波及とアジェンダ設定」『レヴァイアサン』28、9-45。

梅津柚子(2012)「マスメディアにおけるスポーツ観の公正と偏向」『聖学院大学論叢』24(2)、
135-150。

NHK 放送文化研究所(2003)『20世紀放送史 資料編』日本放送出版協会。

NHK 放送文化研究所(2003)『20世紀放送史 年表』日本放送出版協会。

大石裕(1998)『政治コミュニケーション-理論と分析』勁草書房。

大橋 充典・西村 秀樹(2014)「メディア・スポーツの「批判的」検討」『健康科学』36、27
-34。

大山耕輔(2013)『公共政策の歴史と理論』ミネルヴァ書房。

岡田直之(1987)「アジェンダ設定研究の概観と課題」見田宗介・宮島喬『文化と現代社会』
東京大学出版会。

鬼丸正明(2004)「メディアスポーツ・生活・公共」『一橋大学スポーツ研究』23、11-18。

加藤和郎(2009)「オリンピックと映像メディアの蜜月～より高くをめざす中継技術と放送権
～」『名古屋学芸大学メディア造形学部研究紀要』2、23-32。

ガブリエル・ハレード・浜田忠久(2010)「コミュニケーションへの権利と市民社会メディア
®-政策の新しい方向性」『マス・コミュニケーション研究』77、149-166。

金子史弥(2014)「戦後イギリスの都市におけるスポーツ政策の変容：シェフィールド市の

- 事例」一橋大学、博士論文。
- 金光淳(2003)『社会ネットワーク分析の基礎』勁草書房。
- 河島伸子(2002)『文化政策形成の仕組みづくりのために』社団法人日本芸能実演家団体協議会。
- 神原直幸(2001)『メディアスポーツの視点—疑似環境の中のスポーツと人』学文社。
- 菊幸一・齋藤健司・真山達志・横山勝彦(編)(2011)『スポーツ政策論』成文堂。
- 草野厚(1997)『政策過程分析入門』東京大学出版会。
- 黒田勇(2012)『メディアスポーツへの招待』ミネルヴァ書房。
- 小林壘(2017)「公共性を担保するスポーツ放送の考察-NHKにおけるイシューネットワーク形成を視点に-」『同志社政策科学研究』19(1)、407-422。
- 小林壘・横山勝彦(2018)「日本における「スポーツ放送政策」の形成-公益と価値の視点に-」『同志社大学スポーツ健康科学』10、9-18。
- 小林壘(2018)「公共性を担保するスポーツ放送の考察-英国におけるユニバーサル・アクセス権の形成過程を視点に-」『2017年度笹川スポーツ研究助成成果報告書』、87-93。
- 後藤和子(2001)『文化政策学』有斐閣。
- 佐伯聰夫(1997)「メディア・スポーツ論序説：メディア・スポーツの構造と機能-問題の所在と分析の視点のために」『体育の科学』47(12)、932-937。
- 斎藤純一(2000)『公共性』岩波書店。
- 志賀信夫(1990)『昭和テレビ放送史』早川書房。
- 新藤宗幸(1992)『行政指導』岩波新書。
- 菅谷明子(2000)『メディア・リテラシー』岩波書店。
- 鈴木秀美・山田健太・砂川浩慶編(2009)『放送法を読みとく』商事法務。
- 杉山茂・角川インタラクティブ・メディア(2003)『テレビスポーツ 50年』角川書店。
- 竹下俊郎(1998)『メディアの議題設定機能—マスコミ効果研究における理論と実証』学文社。
- 立石芳夫(1996)「アジェンダ構築とメディア機能：コブとエルダーの理論モデルを軸に」『立命館法学』245、370-406。
- 田中考宣(2017)「BBC の視聴者対応～苦情を紹介する番組『Newswatch』と BBC の説明責任～」『放送研究と調査』2、64-72。
- 谷口源太郎(1996)『スポーツの真実 迷走するスポーツ界の影と光』三一書房。
- 津金沢聡広(1993)「わが国における放送の公共性に関する議論の歴史とその展望」NHK 放

- 送文化研究所編。
- 津田正夫・平塚千尋(編) (1998) 『パブリック・アクセス 市民が作るメディア』リベルタ出版。
- 津田正夫・平塚千尋(編) (2006) 『新版 パブリック・アクセスを学ぶ人のために』世界思想社。
- 中村美子(1996) 「スポーツ放送支配を目指す英 BSKyB —ユニバーサル・アクセス確保へ法改正—」『放送研究と調査』46(8)、42-49。
- 仲佐秀雄(1997) 「公共性」『マス・コミュニケーション研究』50、56-63。
- 日本放送協会(1977) 『放送 50 年史』日本放送出版協会。
- 日本民間放送連盟編(1998) 『月刊 民放 (5月号)』兼六館出版。
- 日本民間放送連盟(編)(1966) 『放送の公共性』岩崎放送出版社。
- 橋本一夫(1992) 『日本スポーツ放送史』大修館書店。
- 花田達郎(1994) 『放送制度と社会科学の間』東京大学出版会。
- 早川武彦(2005) 「メディアスポーツ”その概念について：スポーツの本質にねざすメディアスポーツ論に向けて」『一橋大学スポーツ研究』24、3-12。
- 林怡蓉(2003) 「放送法改正と日本の放送番組政策—政策をめぐる政治過程と政策内容の分析」『関西学院大学社会学部紀要』94、115-127。
- 原麻里子・柴山哲也(編)(2011) 『公共放送 BBC の研究』ミネルヴァ書房。
- 広瀬一郎(1997) 『メディアスポーツ』読売新聞社。
- 福永英雄(2004) 『アクセス権・政策参画・当事者』『法政論叢 40-2』日本法政学会。
- 舟田正之(2011) 『放送制度と競争秩序』有斐閣。
- 堀部政男(1977) 『アクセス権』東京大学出版会。
- 松村和則編(2006) 『メガ・スポーツイベントの社会学』南窓社。
- 間宮聰夫(2010) 『スポーツイベントのマーケティング』市村出版。
- 水口憲人(1995) 「市民運動と行政」西尾勝・村松岐夫編『<講座行政学> 6 卷市民と行政』有斐閣。
- 村岡健次(1991) 『イギリス史 (3) 近現代』山川出版社。
- 正木卓(1999) 「<政策ネットワーク>の枠組み：構造・類型・マネジメント」『同志社政策科学研究』1、91-110。
- 真山達志(1999) 「公共政策研究の 1 つの捉え方—主として行政学の立場から—」『日本公共政

- 策学会 1999 セッション 5』日本公共政策学会。
- 真山達志(2011)『政策形成の本質・現代自治体の政策形成能力』成文堂。
- 真山達志(2016)『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房。
- 宮川公男(1995)『政策科学入門』東洋経済新報社。
- 村上圭子(2012)「通信放送融合時代のテレビをめぐる論点：4K・8K，同時配信を中心に」『情報管理』59(11)、721-731。
- 村上聖一(2013)「第3回 制度論～放送規制論議の変遷～」『放送研究と調査』32-47。
- 村上聖一(2015)「戦後日本における放送規制の展開～規制手法の変容と放送メディアへの影響～」『放送文化研究所年報 2015』、49-127。
- メディア総合研究所(2006)『新スポーツ放送ビジネス最前線』花伝社。
- 森川貞夫(1995)「スポーツとメディアの関係」中村敏雄編(1995)『スポーツメディアの見方、考え方』9-46、創文企画。
- 森田浩之(2009)『メディアスポーツ解体』NHK 出版。
- 森脇俊雅(2010)『政策過程』ミネルヴァ書房。
- 山崎方義(2014)「BtoB 企業におけるコーポレート・コミュニケーションの実証研究—事例分析による仮説構築と検証—」『広報研究』19、81-93。
- 山脇直司(2004)『公共哲学とは何か』ちくま新書。
- 山脇直司・押村高(2010)『アクセス 公共学』日本経済評論社。
- 横山勝彦(2006)「スポーツ政策のマネジメントプロセス—「理念浸透」を視点に—」筑波大学・同志社大学スポーツ政策合同研究会講義。
- 吉本光宏(1999)「芸術活動の底辺を支える米国政府機関の文化政策—多様な非営利機関(NPAO)の育成に向けて—」ニッセイ基礎研究所。
- 吉本光宏(2011)「英国アーツカウンシル—地域事務所が牽引する芸術文化の振興と地域の活性化」『雑誌地域創造』29、56-68。
- 笠京子(1988)「政策決定過程における「前決定」概念」『法学論叢』123、48-71。
- 若林直樹(2009)『ネットワーク組織』有斐閣。
- 脇田泰子(2012)「スポーツ放送の発展とユニバーサル・アクセス権」『メディアと社会』4、15-44。

(外国語文献)

- Arendt, H. (1958) *The Human Condition*, University of Chicago Press. (=1974、志水速雄訳『人間の条件』中央公論社。)
- Smith, A. (1989) *Television :An International History*, Oxford University Press.
- Aris, S. (1990) *Sportsbiz*, Hutchinson.
- Briggs, A. (1945) *The History of Broadcasting in the United Kingdom*, Oxford University Press.
- Birrell, S. and Loy, J. W. (1979) Media Sport: Hot and Cool. *International Review of Sport Sociology*, 14(1), 5-19.
- Cutlip, S. M., Center, A. H., and Broom, G. M. (2006) *Effective Public Relations, 9th ed*, Pearson Education.
- Cobb, R. W., and Elder, C. D. (1972) *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building*, The John Hopkins University Press.
- Cobb, R. W., Ross, J. K., and Ross, M. H. (1976) Agenda Building as a Comparative Political Process. *in The American Political Science Review*, 70(1), 126-138.
- Dye, T. R. (2008) *Understanding Public Policy*, Prentice Hall.
- Dye, T. R. (2010) *Politics in America*, Longman.
- Evens, T. (2013) *The Political Economy of Television Sports Rights*, Palgrave Macmillan UK.
- Fraser, N. (1992) *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*, Duke University Press.
- Freeman, R. E. (1984) Strategic Management: A Stakeholder Approach. *Journal of Management Studies*, 29(2), 131-154.
- Freeman, R. E. and Gilbert, D. R. (1988) *Corporate Strategy and the Search for Ethics*, Englewood Cliffs NJ : Prentice Hall. (=1998、笠原清志監訳『企業戦略と倫理の探究』文真堂。)
- Freeman, R. E., Harrison, J. S. and Wicks, A. C. (2007) *Managing for Stakeholders: Survival, Reputation, and Success*, Yale University Press.
- Habermas, J. (1962) *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer*

- Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied, Hermann Luchterhand. (=1973、細谷貞雄・山田正行訳『公共性の構造転換』未来社。)
- Hamelink, C. (2004) *Human Rights for Communicators*, Hampton Press.
- H, A. Simon., and Newell, A. (1972) *Human Problem Solving*, Prentice Hall.
- Hecl, H. (1978) Issue Networks and the Executive Establishment, In Anthony King, ed. *The New American Political System*, 87-124.
- Howlett, M., and Ramesh, M. (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press.
- John, D. (2001) *Radical Media*, Sage.
- Kingdon., and John W. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Longman.
- Lasswell, H. D. (1956) *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, University of Maryland.
- Lewis, Peter&Jones, Susan. (ed.) (2006) *From the Margins to the Cutting Edge: Community Media and Empowerment*, Hampton Press.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation.(=1986、田尾雅夫訳『行政サービスのダイレンマ』木鐸社。)
- Loy, J. W., Kenyon, S. G., and McPherson, B. D. (1969) *Sport, Culture and Society*, Collier Macmillan Ltd.(=1988、桑野豊編訳『スポーツと文化・社会』ベースボール・マガジン社。)
- McCombs, M., and Shaw, D.(1972) The evolution of agenda-setting research: Twenty-five years in the marketplace of ideas. *Journal of Communication* , 43 (2), 58-67.
- McLuhan, M. (1964) *Understanding Media: the Extensions of Man*, McGraw-Hill. (=1967、後藤和彦・高儀進訳『人間拡張の原理——メディアの理解』竹内書店。)
- Krugman, M. (2015) *Macroeconomics*, Worth; 4th ed.
- Putnam, R. D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster. (=2006、柴内康文訳『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房。)

Rennie, Ellie. (2006) *Community Media*, Rowman & Littlefield.

Rhodes, R.A.W and Marsh, D. (1992) New Directions in the Study of Policy Networks, *European Journal of Political Research*, 21, 181-205.

Rawls, J. (1993) *Political Liberalism*, Columbia University Press.

The New York Times. (1988,1207) *Murdoch's Global Power Play*.

The New York Times. (1999,1217) *Japanese TV Right For 2002 WORLD CUP: Please Stand By*.

Thusu., and Kishan, D. (2005) From MacBride to Murdoch: *The marketization of global communication*, *Javnost/the Public*, 12 (3), 47-60.

Whannel, G. (1992) *Fields in Vision: Television Sport and Cultural Transformation*, Routledge.

(外国語議会議事録・報告書)

Council of Europe. (1979) Resolution 76(41) *On the Principles of the Policy of Sport for All*, Strasbourg : Committee of Ministers, Council of Europe.

Department for Culture, Media and Sport[DCMS]. (2004) *Review of BBC's Royal Charter What you said about BBC*.

Department for Culture, Media and Sport[DCMS]. (2006a) *A public service for all: the BBC in the digital age*, Cm 6753.

Department for Culture, Media and Sport[DCMS]. (2006b) *Broadcasting Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation*, Cm 6925.

EC Council. (1998) *Directive98/189*, EC od the Council.

Hansard. (1995-1996) *Parliamentary Debates House of Lords*. 6th ser Column 126.

ITC. (2002) *Code on Sports and Other Listed and Designated Events*.

Ofcom. (2002) *Chapter11 2002*, the Stationary Office.

Ofcom. (2010) *Annual Report 2009/2010*, HC 31.

Sport England. (2001) *Good Practice Guide Providing for Sport and Recreation Through New Housing Development*, Good Practice Guide.

Television Act. (1954) : *legal Advice on the Act and Pargraphs of the Independent Television Authirity licence : Copy of the Act* , held by The National Archives, 1955-1957.

(参考 URL)

- 1.総務省(2015)「2020年に向けた社会全体のICT化 アクションプラン (第一版) 概要」総務省 HP (2018年11月28日閲覧、http://www.soumu.go.jp/main_content/000392415.pdf)。
- 2.高知県庁(2009)「ご意見ご提言などの内容」高知県 HP(2018年11月28日閲覧、http://www.pref.kochi.lg.jp/kenmin_voice/2009031300149/)。
- 3.総務省(2010)「原口総務大臣閣議後記者会見の概要」総務省 HP(2018年11月28日閲覧、http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/23906.html)。
- 4.NHK(2016)「NHK 経営委員会議事録(第1266回 8月30日)」NHK 経営委員会 HP(2016年9月20日閲覧、<https://www.nhk.or.jp/keiei-iinkai/giji/g1266.html>)。
- 5.日本民間放送連盟(2016)「井上会長会見」日本民間放送連盟 HP(2018年11月28日閲覧、<https://www.j-ba.or.jp/category/interview/jba101941>)。
- 6.日本民間放送連盟(2010)「広瀬会長会見」日本民間放送連盟 HP(2018年11月28日閲覧、<https://www.j-ba.or.jp/category/interview/jba100858>)。
- 7.日本民間放送連盟(2014)「井上会長会見」日本民間放送連盟 HP(最終閲覧 2018年11月28日閲覧、<https://www.j-ba.or.jp/category/interview/jba101391>)。
- 8.東京オリンピック・パラリンピック組織委員会 (2018)「スポンサー一覧」組織委員会 HP (2018年9月20日閲覧、<https://tokyo2020.org/jp/organising-committee/marketing/sponsors/>)。
- 9.JARO(2018)「祝！東京決定 NG の恐れのあるオリンピック広告の表現例」JAROHP (2018年11月20日閲覧、http://www.jaro.or.jp/ippan/saikin_shinsa/20130913.html)。
- 10.総務省「放送政策の推進」総務省 HP(2017年10月20日閲覧、http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/housou_suishin/index.html)。
- 11.衆議院(2002)「2002年衆議院第154回国会総務委員会」衆議院 HP 会議記録情報 (2017年5月29日閲覧、http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/009415420020320007.html)。

- 12.日本放送協会(2007)「NHK 経営委員会議事録」日本放送協会 HP(2018年5月19日閲覧、<https://www.nhk.or.jp/keiei-iinkai/giji/g1034.html>)。
- 13.Arsenal.com(2013)“Highbury stages first live broadcast” Arsenal HP(2018年10月21日閲覧、www.arsenal.com/)。
- 14.アムネスティ「世界人権宣言」アムネスティ HP(2018年1月24日閲覧、https://www.amnesty.or.jp/humanrights/what_is_human_rights/udhr.html)。
- 15.文部科学省(2006)「平成18年度文部科学白書 諸外国の文化行政」文部科学省 HP(2018年1月24日閲覧、http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200601/001/002/009.html)。
- 16.GOV.UK(2015)“DCMS:single departmental plan 2015 to 2020”GOV.UK.HP(2018年7月11日閲覧、www.gov.uk)。
- 17.エネルギー戦略協議会事務局(2015)「効果的な府省連携体制の構築」内閣府 HP(2018年9月11日閲覧、<https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/juyoukadai/energy/9kai/siryo2-1.pdf>)。
- 18.内閣府(1997)「Ⅲ 新たな中央省庁の在り方」内閣府 HP(2018年10月21日閲覧、<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/index.html>)。
- 19.総務省(2016)「放送を巡る諸課題に関する検討会資料」総務省 HP(2016年8月20日閲覧、http://www.soumu.go.jp/main_content/000429039.pdf)。