

## 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—

小林 壘

### 概要

近年、オリンピックやW杯を始めとするスポーツ放送は、老若男女を問わず多くの人に影響を与えているが、そのあり方についての議論は少ない。

そこで、本論では、公共性を担保するスポーツ放送のあり方を考察するために、日本放送協会（以下、NHK）を事例にその運営や組織体制の現状を分析し、さらに、NHKスポーツ放送における番組や予算編成の決定過程を、政策形成過程論（ダイ2008）を応用して考察した。

分析の結果、以下の三点の課題を抽出した。すなわち、スポーツ放送の意思決定過程の透明化、多様なアクターから成るイシューの場の形成、経営と執行の分離、などの課題である。そして、これらの課題解決には、メガイイベント種目決定過程の公開や、マラソン大会などの市民スポーツイベントにおけるイシューネットワークの形成が有効であることが明らかとなった。

日本では、メディア自体がスポーツ放送における問題について世論を喚起するケースが少ないことから、スポーツ放送における今後の課題としてはメディアを中心とした市民との共通課題の設定が必要である。その意味においては、その役割を最も期待できるのが公共放送のNHKであり、議論の場の形成や議題設定などをNHKが担うことで、スポーツ放送全体のイシュー形成が推進すると考えられる。

### 1. はじめに

本論では、公共性を担保する望ましいスポーツ放送について、「国内のスポーツ放送（NHK

を事例に）」を中心に考察する。

近年、オリンピックやW杯を始めとするスポーツ放送は、老若男女を問わず多くの人に影響を与えている。しかし、その価値自体について議論されることは少ない。例えば、日本では2020年開催の東京オリンピック・パラリンピックに向け、2015年に「スポーツ庁」が発足し、政府によるスポーツ振興政策の推進が加速されているが、「スポーツ放送の価値」について触れられた事例は少ない。また、2011年施行のスポーツ基本法における条項には、「スポーツ自体の意義」や「するスポーツ」についての言及はなされているが、放送に関する明確な指針は存在しない（URL1）。広報や報道を管轄している総務省においても、「情報通信」に関する運営施策は挙げられているが、「スポーツ放送」に関する指針は挙げられていない。

一方、海外の放送法では、スポーツ放送の定義や責任の所在が明記されている事例が多数存在する。例えば、1984年の英国の放送法には、「英国における特別指定行事（Designated Special Events）」が制定されている。当時の英国政府は、この放送法の中で、郵政長官に市民の関心事やその他イベントの独占放送を禁止する権限を与えており、こうしたイベントのことを「特別指定行事」と呼んでいる（脇田2012）。この1984年におけるケーブル放送法には、オリンピックやサッカー、クリケットなど10種の英国における人気スポーツイベントが、国の特別指定行事であると制定されており、「国務大臣が放送事業者や関係各者と協議した上で、特別指定行事のリストの追加や削除することができる」と明記されている。さらに、特別指定行事を審査する基準として、「全国的関心事である」という点が重視され、スポーツ放送の

種目選択が議論されている。英国では、こうした協議によってスポーツ放送の法規定がなされているが、公共放送のBBCや有料放送においても、これらの基準や法規定に依拠した種目選択や意思決定が行われている。従って、英国の放送法においては、放送会社による番組編成の自由は保障されている一方で、全国民的関心事である特別指定行事については、公益（public interest）を遵守しなければいけないのである。

英国では、この制定をきっかけとして、サッカーなどの人気スポーツに関する放送が市民の共有財産であるというスポーツ放送の公共性を担保する概念が浸透した（脇田 2012:16-18）。このように、スポーツ放送に関する定義は欧州を中心とした諸外国では法的規定で明確になされているのに対して、海外同様にスポーツ放送が国民に大きな影響力を及ぼす日本においては、未だ明確な法的規定に関する議論が起っていない現状は異例といえる。公共放送であるNHKや各民間放送会社は、オリンピックなどのメガイイベントを中心に、放送枠や予算を策定するのであるが、その際に、「どのスポーツ種目を放送するか」や「スポーツ放送の編成のあり方」についての議論は少なく、そうしたイシューを起こす開かれたネットワークも不明瞭である。加えて、学術分野においても、スポーツ放送のあり方を取り扱った先行研究は少なく、この点に関して諸外国の事例と比べて異例といえる。このように、日本においては、視聴者を含めた放送に関わる諸アクターの中で、「スポーツ放送は何のためにあるのか」、「誰のためのスポーツ放送なのか」という本質的なイシューが生じず、公共性が担保されているとは言いがたい状況でスポーツ放送が展開されている現状にある。

本論を構成する主な概念である公共性の定義については、ハーバーマス（1962）、斎藤（2000）、ロールズ（1971）らを代表に、多様な議論が展開されている。

まずハーバーマス（1962）は、個人相互の了解や合意（討議 discourse による合意が前提）

に基づくコミュニケーション的合理性によって得られる生活社会としての市民社会、それがすなわち公共圏であると述べ、公共空間（public sphere）の重要性を指摘した<sup>1</sup>。斎藤（2000）は、公共性を official（国家に関係する公的なもの）、common（すべての人々に関係する共通のもの）、open（誰に対しても開かれているという意味）の三つの要素に定義し、これらを内包する概念として公共性を説いている。政治学の分野で公共理論を展開するロールズ（1971）は、一つの社会には、複数の多様な善の構想が存在し、多元主義を承認して特定の善を無理矢理に強制しないためには、「単一の善（目的）」ではなく「普遍的な社会のルール（義務）」が必要であると述べ、これらを導入するにあたっては、公共的な理性をもつ立憲政体の構成員による合意が必要である、と公共性を担保する上で合意形成の必要性を説いている。また、フレイザー（1992）は、ハーバーマスの公共性を男性的かつ家父長的であると批判し、公共圏から排除されてきた女性、労働者、有色人種、ゲイ、レズビアンといった従属的な社会集団の構成員がつくる対抗的な公共性の存在を指摘している<sup>2</sup>。

公共哲学の観点からは、山脇（2001）が、公共性の性質を、生きた思想の歴史的・経験的・実証的な研究を中心に存在する「描写的（経験的）公共哲学（descriptive or empirical public philosophy）」と、公共性の実現というあるべき理想をも提示する、「規範的公共哲学（normative public philosophy）」に分類しており、この双方の接近法（アプローチ）が追求されるべきであると述べている。

放送の公共性については、林（1964）は、他のマスメディアと異なる放送の公共性とは、放送の免許が国家からの特権付与であることから生ずる国民への責任であると指摘し、山本（1966）は、放送の公共性とは、普遍的利益の追求であると定義している。また、津金沢（1993）は、放送の公共性論の推移は概念の言い換えであり、例えば、中立性・不偏不党性・非官僚制・非営利性・教育性・娯楽性・大衆性・非低俗性

<sup>1</sup> 1973年に日本語で出版されたハーバーマスの『公共性の構造転換』では、ドイツ語で公共空間を意味する Öffentlichkeit に関して、訳者の細谷貞雄が「公共性」と訳しているが、花田（1994）によると Öffentlichkeit の意味については「公共圏」が本来ふさわしいと指摘している。

<sup>2</sup> フレイザーは、ハーバーマスの述べる市民はあくまで財産と教養を持った人々であり、労働者階級や性的マイノリティー、有色人種の人々が形成する空間は無視されていると指摘している。

といったように、大変多義ではあるが言い換えにすぎず、それらの解釈はどのような事業形態に力点を置くのか、放送のどんな機能を重視するのか、どのような社会状況を踏まえるのかによって異なってくると指摘する。

スポーツの公共性については、菊（2011）が、「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」と指摘している。一方、欧州では、「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もの」（ニース宣言 2000）という理念を柱として、スポーツの公共性に関する議論が展開されてきた経緯がある。スポーツ放送の公共性については、社会学の分野で主に言及されているメディア・スポーツ論で、スポーツ放送に関する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）として作用することの特質性を説き、鬼丸（2004）は、スポーツ放送は、市民の間にある種の公共圏を形成するものであると解釈している。

これらの公共性論に関する各論者の共通見解としては、公共性を実現する上で、自由な議論の空間や場所を確保することが大前提となっており、さらに、この議論の空間を誰がどのように形成していくかの過程を重要視すべきであるということが明らかとなった。一方、公共性論における各論者の相違点としては、公共を担う主体の違いである。具体的には、国家による公共、市民的公共、共同体による公共、社会規範によって形成される公共などが挙げられ、公共の主体は、その国の社会的背景や政治体制によって多種多様に存在しているとの主張である。それらを踏まえた上で、本論での公共性概念を、山脇が述べるところの規範的公共哲学の重要性とする。その理由は、複雑化する高度情報化社会の今日においては、国家や社会、人種、思想を超えた共通規範が希求されるからであり、これらの共通規範には、イシューの形成が不可欠であると考えられるからである。一方、NHKにおける公共性は、まさに社会規範によって形成される理想的な概念を軸としており、公正・

中立・地理的普遍性といった要素から成り立っている。その意味においては、主に社会学で展開されている、社会背景や国家、政治体制を踏まえた公共性と、NHKが軸とする社会的規範としての公共性（ロールズ（1971）が述べるところの普遍的な社会のルールとしての公共性）とは、議論の次元が少し異なっているのである。以上から本論では、NHKが社会規範としての公共性理念を、いかなる議論を経て構築してきたのかという形成過程に着目する。

スポーツ放送を対象とする理由は、放送会社を取り扱う数ある分野の中でもスポーツ放送が、高校野球に代表されるような老若男女問わない共通コンテンツとして特に公共性が高いとされており、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いるからである。

以上から、本論では、公共性を担保するスポーツ放送のあり方を考察するために、以下の二つの方法から検討した。

一点目は、日本放送協会（以下、NHK）の事例分析である。ここでは、公共性概念を分析枠組みとして、経営委員会を中心とするNHKの運営と組織の体系、1950年のテレビ放送開始から現在までの国内放送政策の変遷、NHKスポーツ放送の動向、などを検討した。二点目は、NHKスポーツ放送における番組や予算編成の決定過程の分析である。ここでは、公共性を担保するスポーツ放送の現状を明らかにするため、政策過程を考える上では、明快で説得力に富む見取り図を示すダイ（2008）の政策過程モデルを応用して考察し、NHKの課題を抽出した。

## 2. NHKの体制と放送政策の変遷

本章では、公共放送であるNHKの体制を把握すると共に、NHKが放送法や放送政策とどのような関係性で変遷してきたのかを考察する。

### 2.1 NHKの公共理念

公共放送であるNHK（日本放送協会）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、日本の放送界の中心的存在として現在に至っている。その設立目

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（URL 2）」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（URL 2）」<sup>3</sup>と述べている。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もとに、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（URL 3）」と説明している。

このように、NHKは、他の民間放送よりも特に公共性が重視される環境にあり、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徴収で運営されている。このほか、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、法人税法上の公共法人とされている関係上、法人税の納税義務が免除されている<sup>4</sup>。この受信料に対して、NHKは公式HP上にて、「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<sup>5</sup>」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一つの要素として機能しているのである。では、その組織体制はどうなっているの

かについて次節で述べる。

## 2.2 NHKの組織体系

NHKは、公共放送であるが、事業予算に関しては国会や本会議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。また、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（日本国政府）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ているが、その業務内容については放送法により、その設置および権限、組織、任免、運営、議決の方法、議事録の公表義務が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下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も多数の行政指導が入る現体制に対して、放送法第3条（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、又は規律されることがない」とする内容との矛盾が生じると指摘されている。こうした指摘に対し、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、そこで挙げられる共有課題について諸アクターと議論を展開している。ここでは、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についてや、熊本地震での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、多岐に渡った

<sup>3</sup> 放送ガイドライン2015では、歴史的な事件、事柄、事象、裁判など意見や学問的見解の対立があるものについては多角的に検証した上で公平・公正に放送する、と述べられている。

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> 日本放送協会（2016）「NHKについて」日本放送協会HP（2016年7月25日取得、<https://www.nhk.or.jp/info/about/intro/broadcast-law.html>）。

内容が議論展開されている。さらに、主に報道分野においては、その内容をめぐって視聴者総局に寄せられた意見や、中央放送審議委員会や日本民間放送連盟、BPOからの提言などを基に、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の放送内容に反映される仕組みとなっている。

次節は、この現状体制がどのような環境や時代背景との関係性で形成されてきたのかについて考察する。

## 2.3 放送政策の動向とNHKの変遷

本節では、1950年から現代にかけて展開されてきた放送政策の内容を概観するとともに、それとNHKとの関わりについて検討する。

ここで、その前提となる放送における公共政策の意味合いに関して述べる。本論では、足立(2009)が定義する「公共問題に社会として対処するための行動指針<sup>6</sup>」に依拠して分析するが、総務省が担う役割も、足立の述べるところの「公共政策」の意味合いに内包されると考えられるため、総務省による放送政策も公共政策の一環として位置づける。

さて、国内における放送政策は、1953年にテレビ放送開始後、郵政省、NHK、放送に関する有識者などを中心とした議論の基、政策展開がなされてきたが、その内容についても、常に時代背景と強い関連がある。テレビ放送開始当初の1950年～1960年の間は、戦後間もない状況下ということで、政府による立法という「行政主導型」であった(NHK放送文化研究所2003)。その後、高度経済成長に入った1960年代以降は、「放送倫理」と「マルチメディア型の運営体制」の間で激しく議論が展開された「環境主導型」であった。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。特に90年代後半は、放送をめぐる本質的な議論が展開された60～70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。

こうした中で、行政による放送政策も、直接統治体制から民間委託の間接統治体制へと移行していった。

このような放送政策の動向の中、NHKも同様に、時代背景の影響を受けた体制の変更を行っている。最も代表的な例が、50年代後半にテレビ批判<sup>7</sup>が巻き起こり、低俗テレビ番組が社会問題として取り上げられ始めた時期の教育テレビ放送の開始(1959年)である。これは、1959年に改正された「善良な風俗を害しないこと」という放送法の番組準則追加規則と深く関連しており、社会状況と郵政省、NHKの関係性がここからも伺える。

こうした変遷を遂げながら、90年代に入ると日本の放送政策とNHKは、インフラ整備を中心とした体制に移行していく。特に、97年における「多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇親会」で議論されたNHKの国内放送業務委託と、ハイビジョン電波網の整備に関する議題は、実際に98年、99年における放送法改正に反映されたことにより、NHKの経営体制に大きな影響をもたらした。そして、この二つの決定は、後のNHKの体制に、「業務拡大」と「全国的な放送インフラ体制の整備」という二つの課題を与えることとなり、その後の局内のガバナンス強化や国際放送インフラの拡大などにもつながっていった。このようなスポーツ放送の体制については次節で考察する。

## 3. NHK スポーツ放送の動向

本章では、公共放送であるNHKスポーツ放送の現状と課題を把握するとともに、スポーツ放送はどのようなネットワークで 이슈を形成しているのかについて検討する。

### 3.1 NHK スポーツ放送の変遷

NHKにおけるスポーツ放送は、その放送技術とともに発展を遂げてきた。ここでは、最もスポーツ放送が注目を集め、社会状況に影響を与えたとされる草創期(1953年スポーツ放

<sup>6</sup> 足立によると、民主主義の下では公共政策とは官や政府の所有物では無く、マスメディア、NPO、シンクタンク、政策研究者をはじめ、潜在的にはすべての社会構成員が、公共政策の構想者・提唱者になり得る、としている。

<sup>7</sup> 低俗なテレビに対する批判は、大宅壮一の1億総白痴化発言(大宅壮一「言いたい放題」『週刊東京』1957年2月2日号)に代表される。

送開始～1964年東京オリンピック)を中心に、その経緯を分析する。

NHKにおいて本格的にスポーツ放送が開始されたのは、1953年8月23日の阪急―毎日戦のプロ野球中継が最初である。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が放送されていった。当時のテレビ放送は、杉山(2003)によると、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の正力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、その中心となったのが町中に設置されている街頭テレビの存在であった。当時の人々を熱狂させ、街頭テレビの人気の象徴となったのが、力道山らが活躍したプロレスリング(以降、プロレス表記)中継である。NHKも、その人気に伴い、1954年にプロレスの生中継(力道山対木村政彦戦)を放送開始したが、結果としていち早くプロレス放送の価値に着目していた日本テレビが放送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のスポーツ放送が他の民間放送との違いを示したのが、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・スポーツ」の放送実施である。民間放送と比べて、NHKはこのアマチュア・スポーツの放送に特別力を入れており、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。これ以降、1960年のローマオリンピックの生中継をきっかけに、日本国内では大量の受像機が大量生産され、さらに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した。また、スポーツ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、1958年におけるオリンピック憲章においてもBroadcasting Rightと明記されるのである。

そして、スポーツ放送が人気絶頂を迎えたの

は、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を下していた。これにより、NHK内ではスポーツ中継に関する技術開発が促進し、「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」による撮影が注目を集めた。中でも、カラーテレビ放送は、後に「新・三種の神器」として人々の生活スタイルに影響を与えることとなるが、それを促進したのは、当時、国内初の試みとして注目された東京オリンピックがきっかけである。そうした環境の中、東京オリンピックにおいて最大の注目を集めたのが、円谷選手によるマラソンの生中継であった。このマラソン中継に関して、当時、NHKの単調なカメラワークに対する批判が国内で巻き起こったが、この点に関してNHKは「中立」な姿勢を示し、民間放送で実施されるようなアップの表情を映し出すインパクト主義とは一線を画していたと考えられる。

このように、テレビによるスポーツ放送は、社会状況に大きな影響を与えるとともに、社会も、人々の注目を集めるコンテンツ産業としてのスポーツ放送に着目した。これを契機に、スポーツ放送の商業的な価値は向上し、オリンピックやW杯の放映権料の高騰が巨大ビジネスへと発展していくのである。しかし、こうしたコンテンツとしてのスポーツ放送が商業的価値を生む一方、スポーツ放送の文化的、教育的な意義に関する議論が国内において展開される事例は少ない。そして、スポーツ放送を、こうした市場原理を推進させるコンテンツビジネスとして捉える傾向は今なお続いており、公共放送であるNHKもその例外ではないのである。

例えば、先日のリオデジャネイロ・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。平成28年8月26日の経営委員会議事録(URL5)<sup>8</sup>によると、NHKでは、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

<sup>8</sup> 第1266回8月30日の「NHK経営委員会議事録」においては、競技をまとめて短時間で結果をチェックできる「バック動画」サービスなどの次世代技術の活用についても触れられており、それらの成果の活用についてIOCのバッハ会長やオリンピック放送サービスのヤニスCEOと当時の初井会長が個別会談した事実も報告されていたが、会談の中身については明らかになっていない。

にのぼった。これらの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に立ったとの結果が示されている。加えて、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、You tube を合わせた動画の再生回数は、8月23日時点で7,566万回に達した。また、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、開会式や閉会式のほか、柔道や競泳などの競技を中継し、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つの会場のパブリックビューイングの会場で上映された。全国の放送局にはあわせて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」といった感想が寄せられたとしている。このように、NHKはどの放送局よりもオリンピックのスポーツ放送を重視していたのである。ところが、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。加えて、経営の観点から考えた場合に、五輪の放映権料に対する収益や、五輪放送による視聴者への社会的便益などの検証も行うべきであるが、それらの議論が展開された経緯はない。この問題については、次節でNHKにおける編成と放送予算の現状から分析する。

### 3.2 NHK スポーツ放送の予算と編成

本節では、多大な影響力をもつNHKのスポーツ放送に関する編成と予算の状況を考察する。NHKでは、スポーツ番組においても、プロ野球やJリーグ等の国内人気種目や、MLBや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の多様な放送がなされている。表1は、その参考として、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一覧を示したものである。

そこにあるように、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リーグやプロ野球、NHK杯フィギュアスケート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、さらに国民的行事である大相撲といった人気のあるスポーツを中心に放送されている。また、衛星放送であるBSテレビは、地上波では放送しきれないプロ野球やJリーグの放送枠を担保しているほか、米の四大スポーツや海外でのサッカー、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枠にも力を入れている。

次に、NHKの予算を概観する。図1は、2014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。これによると、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ことがわかる。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全体の予算にも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<sup>9)</sup>」としているが、表1からもわかる通り、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ため、放送理念の中で謳われているような、公共性を担保する放送が実現されているとは言い難いのである。次節では、NHKスポーツ放送の現状を考えるため、その形成過程を明らかにする。

### 3.3 NHK スポーツ放送の意思決定

ここでは、NHKのスポーツ放送が、どのような過程を経て 이슈が形成されているのかについて検証する。NHKのスポーツ放送における問題点は、その課題をNHK内部の各局へどのような流れでどのように共有しているのかについて、不透明な部分が多いという点が挙げ

<sup>9)</sup> 日本放送協会(2016)「よくある質問集」日本放送協会HP(2016年8月15日取得、<http://www.nhk.or.jp/faq-corner/01nhk/01/01-01-18.htm>)

表1 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・バラエティ番組は対象外		
地上波		
ウィンブルドン	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ینگ 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>

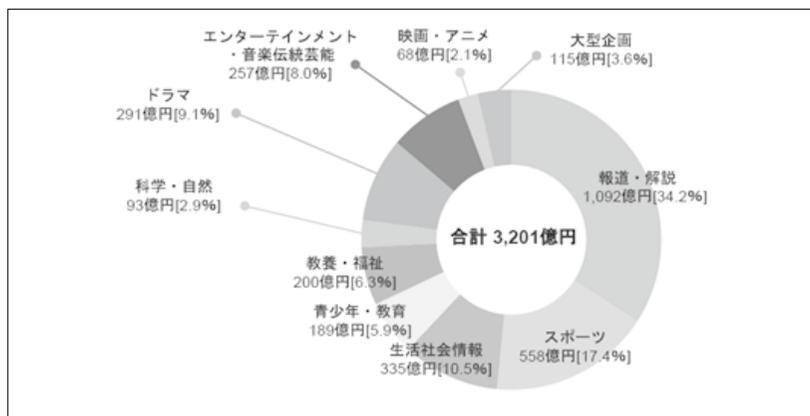


図1 平成26年度 NHK ジャンル別番組政策費

出所：NHK「2014経営計画」<http://www.NHK.or.jp/pr/keiei/kessan/h26/index.html>

られる。報道分野などでは、上述した通り、視聴者総局や中央放送審議委員会、日本民間放送連盟といった多様な組織間のネットワークの基で議論が展開されているのに対して、スポーツ放送については、放送種目の決定や、放送枠の編成などに関する議論が、どの場で誰が誰と行っているかが不明瞭である。また、経営委員会の運営については、放送法第28条で、「その選任については、教育、文化、科学、産業その他の各分野及び全国各地が公平に代表されることを考慮しなければならない」との規定がなされているのに対して、オリンピックやW杯などのメガイメントに関する放映の決定は、ジャパンコンソーシアム(JC)といった外部組織の中で決定されることが多く、受信料の使い道が外の機関で受諾されるという異様な方式がとられている。

ここで、民間放送におけるスポーツ放送の位置づけについて述べる。民間放送のスポーツ番組は、主にドラマ・バラエティなどの娯楽番組のジャンルとして位置づけられており、教育や教養番組の枠組みとは基本的に区別されている。さらに、ビジネス面や編成面においても視聴率を稼ぐキラークンテンツとして、これまで各局が重要視してきた経緯があり、W杯や五輪のようなメガイメントは編成全体の中でも特に重要視されている<sup>10</sup>。つまり、民間放送のスポーツ番組では経営面に偏重され、その結果、メガイメント中心の編成となるのである。従って、アマチュアスポーツやマイナースポーツを扱う機会は少ない。具体的には、国体や高校選手権などの学生スポーツは、番組準則などで放送時間や広告の扱いが制限されるのである。また、マイナースポーツは主に五輪で好成績を残した種目が中心に扱われるため、一過性の人気で終わることが多く、コンテンツとしての持続可能性は極めて低い現状にある。

一方で、公共放送におけるスポーツ放送の位置づけの相違点として、NHKは青少年教育や文化の保護、スポーツ振興の点から、娯楽枠だけでなく教養枠においても教育テレビで国体や高校選手権、剣道や弓道などのマイナースポ-

ーツを広く放映している。この意味では、民間放送では担保できないスポーツの公共性をNHKが補っていると考えられるのである。

ここでは、W杯のようなメガイメントにおいて、NHKを含むスポーツ放送会社が、各自どのような組織間ネットワークの基で放映権料獲得を決定しているかを明らかにするため、日本国内におけるメガイメントに関するスポーツ放送のあり方をめぐって国内で議論が展開された数少ない事例といえる、02年日韓W杯の際の放映権料高騰とそれをめぐるJC(NHKを含む)の対応の経緯を検討する。

02年のW杯では、有料放送のスカパーフェクト・コミュニケーションズが、NHKや民放よりも先に全試合の放映権を獲得し、「お金を払わないとW杯が見られなくなる」という波紋を呼んだ。そもそも、放映権高騰のきっかけは、ロサンゼルス五輪における当時のLAOOC(ロサンゼルス・オリンピック組織委員会)の委員長ピーター・ユベロスが、放映権を商品として取り上げたことに始まる(メディア総研2006)。ユベロスは、IOCの公益性<sup>11</sup>を重んじた考え方を覆し、放映権を情報商品として、その市場価値を追求した。その結果、LAOOCの展開した商業主義オリンピックは、オリンピック史上まれにみる巨額の黒字を生み出したのである。そして、この商業主義の手法は「ロサンゼルス方式」と呼ばれ、これ以降のオリンピックは放映権ビジネス中心に展開し、放映権料は高騰する一方となっていった。特に、1998年フランス大会の日本向け放映権料は5億5,000万円まで高騰した。この放映権料の高騰を受けて、1997年12月NHKと民放は、共同で放送する「ジャパン・コンソーシアム」方式の採用で合意することを表明した。結果的に、JCはNHKと民放と結託して資金を出し合う方針を打ち出したが、それ以降、JC側は高騰した放映権料に対して特別な対策を講じることができなくなった。そうした中で、2000年11月、ついに日韓共催のサッカー2002年ワールドカップ(W杯)の全試合の放映権を有料放送であるスカパーが取得する。これにより、現実とし

<sup>10</sup> 先日のリオ五輪においては民間テレビ局の地上波での総放送時間が過去最大の245時間にも上った。

<sup>11</sup> 当初、IOC(国際オリンピック委員会)は、放映権による収入を、国際競技連盟への分配に充てるなど、その使い道をスポーツ振興に重点を置いていた。

て、W杯が有料でしか見られなくなる可能性が起こったのである。この事態を受けて、メディアでは「スポーツ放送は、有料か無料か」をめぐり、議論が活発化し始め、朝日、読売、毎日、日経などの各新聞紙では、放映権高騰に関する記事が増加し始める。

2000年11月日韓共催による02年W杯の日本国内向け地上波局放映権交渉がまとまり、国際サッカー連盟（FIFA）の代理店ISL社（本部・スイス）からJCは高視聴率が見込める40試合分の放映権を63億円（推定）で獲得する。JCは64全試合の放送は断念し、残り24試合を、9月に153億円（推定）で全試合放映権を獲得したスカパーフェクトTVにゆだねた。つまり、JCとスカパーで試合を分担し、放送することによって事態は解決し、論争は沈静化した。しかし、JCの働きかけによってビジネスの面から事態の決着がついたことにより、メディアの間で議論がどの程度組み交わされ、どれほどビジネス面（放映権料交渉）に影響を与えたのかが不明となるのである。

そもそも、W杯などのテレビ放映権の交渉・獲得という役割を果たし、放映権の高騰を有料放送事業者との競合への対応策として結成されたのが、NHKと民法の連合体のJCである。2006年を初め、2010年、2014年のW杯の放映権の交渉・獲得の段階においては、国際サッカー連盟（FIFA）から放映権の販売を委託され、交渉を担当している電通からJCが放映権を買い付けている<sup>12</sup>。JCは共同でW杯の放映権を買い付け、まず出資額に応じてNHKと民放に各試合の放映権が振り分けられる。その後、民放間では抽選によって各試合の放映権が各放送局に割り当てられる。実際に、2002W杯日韓大会の放送権のうち日本国内については、まず有料CS衛星放送会社であるスカパーフェクトTVが全試合の放送権を回数制限なしで獲得した。その後、地上波放送1回とBS放送2回については、試合数40の条件付きでJCが獲得し、民放4割、NHK6割の配分、予選の日本戦放送の割り振りなどが決定した。試合の振り分けは、まず主要7試合、つまり開幕戦、決勝戦、準決勝2試合、日本戦予選3試合について

は、NHKと民放のトップ会談で、民放が日本戦予選2試合と準決勝の計3試合、NHKが日本戦1試合と開幕戦、決勝戦、準決勝1試合の計4試合を放送することが決められた。それ以外の33試合については「NHK—民放—NHK—民放—NHK」の順にくじ引きを行い、33試合のうち20試合をNHKで、13試合を民放で放送することが決まった。民放内部の放映権の割り振りは、民放の放送分になった16試合のうち日本戦の予選リーグ2試合が含まれていて、公平性を保つために日本戦をとった2局は3試合しか放送できないが、取れなかった2局は4試合を放送できる仕組みが採用されている。このように、W杯を事例にメガイメントに関する放送はNHKと民放の合議制の下、決定されてきたのである。

さらに、近年の例を挙げると、2014年における放映権獲得や放送枠の編成などの細かい詳細については、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。本来、NHKスポーツ放送の予算は、昭和50年代など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実施した経緯があるが、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メ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。だが、放映権料高騰が加速し始めた90年代からの実質経費を概観すると、オリンピックやW杯の開催年（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のは明確な事実なのである。

そして、こうした経費の決定がどのような事前協議の基でなされているのかについても明確な規定がされていない。例えば、平成24年2月14日における経営委員会議事録では、2014年の冬期オリンピック（ソチ大会）と、2016年の夏季オリンピック（リオデジャネイロ大会）における放送権交渉の合意が報告されている。しかし、肝心の報告内容は、JCと国際オリンピック委員会（IOC）との協議結果と放映権料の額（ソチ、リオデジャネイロの2大会合わせて約360億円）、さらには、その放映権の内容（国

<sup>12</sup> 当初は、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の契約交渉を担っていたが、キルヒが倒産した後に、電通が代わりに放映権料を取得している。

内のテレビ、ラジオの放送のほかに、インターネットやモバイルなど、すべてのメディアの権利が含まれる)に留まっており、どういう議論を経て、どういう基準でその額が決定したのかについては議論がなされていない。少なくとも360億円の放映権料のうち、過去の基準から半分以上はNHKが負担してきた経緯を考えると、その額の設定基準については経営委員会で議論がなされるべきであろう。加えて、経営委員会の様に、JCのアクターの具体的な選定基準の公開は上述したようなわずかな事例しか公開されておらず、その実態は不透明な点が多い。つまり、スポーツ放送に関する意思決定において、公共性を担保するような説明責任が十分には果たされていないのである。次節では、政策過程論の代表的なモデルに依拠し、NHKのイシューの形成過程を検討する。

## 4. 政策過程論からみたNHKスポーツ放送のイシュー形成

### 4.1 政策過程モデルの考察

本章では、アメリカの政治と社会を対象に分析された政策過程モデル(ダイ2008)における三つの要素「過程」・「行為」・「参加者」のうち、「過程」を中心に取り上げる。「行為」と「参加者」については、アメリカの政治システムを前提とした検討であり、本論で取り上げる事例とはそぐわない点があるため、ここでは政治アクターに関する分析は扱わず、マスメディアについて言及された部分に着目する。

以上を踏まえて、政策過程論を用いたスポーツ放送のイシュー形成過程を考察する。

上述したように、NHKにおいては、政策の指針の多くが経営委員会会議で決定されているが、その問題や課題設定の過程が複雑化しているため、経営委員会議事録の概観だけでは流れの整理が困難である。従って、ここでは政策過程論から考察することによって、要点ごとにNHKの意思決定の流れを把握することをねらいとする。加えて、ダイの政策過程モデルにおいては、マスメディアとりわけテレビジョン

の影響や果たす役割について詳しく言及されているため、本論においても参考になると考える。ダイによると、国や組織、制度によって形成されるアクターや政策の仕組みは異なってくるため、整頓された過程の中で立案されることは現実においてめったにないとしつつも、政策がどのようにして作られていくのかという過程を分析する際に、このモデルは役に立つとしている。

はじめに、政策形成における「過程」の6つの流れを示す。政策過程は、① Problem Identification (問題認識) → ② Agenda Setting (課題設定) → ③ Policy Formulation (政策立案) → ④ Policy Legitimation (政策正当化) → ⑤ Policy Implementation (政策執行) → ⑥ Policy Evaluation (政策評価)<sup>13</sup>の流れで形成されるという。

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、市民グループが関わっている。次に、課題設定の段階ではその争点の内容が重要となる。政策立案においては、争点の解決と問題の改善のための政策提案の開発が定義されている。そして、政策正当化の段階では、提案の選別がなされ、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。それらを踏まえて最後に実施されるのが、政策評価であり、主に目標集団への政策インパクトの評価や、変更・改革の提案が提言されている。

ダイは、その政策形成の中では、課題設定と世論の抽出においてテレビジョンが有効であり、子供を含めた多くの人々に政策を届ける第一手段であると述べている。さらには、メディアの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ため、人々が何を話して何を考えるのかという点を集約する点において、課題設定機能を果たしている。これらを踏まえて、ダイは、政策形成におけるメディアの効果として、①政策策定者への議題設定、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点を挙げている。そして、テレビジョンの力は、この政策決定にむけた議題を設定する点にあるとしている。

この六つの政策形成の流れのうち、特に本論で重要となるのが、最初の問題認識、課題設定、

<sup>13</sup> 政策正当化や政策立案などの日本語の表記は、森脇(2011)に依拠する。

政策立案である。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わ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、さらにはその課題解決のために誰がどのような方策を策定したのかの過程が不明瞭だからである。加えて、ダイが指摘するように、メディア自体が議題設定をもつにも関わらず、自身の問題への議題設定の欠如、つまり自分自身に課題を設定しないという点が最も大きな問題点として挙げられる。

次節では、そのイシュー形成過程の流れをNHK スポーツ放送に当てはめて分析する。

## 4.2 NHK スポーツ放送のイシュー形成における課題

政策過程のモデルを、NHK に当てはめたものが以下の通りである。最初の問題認識の段階では、NHK では主に視聴者総局に届いた視聴者からのヒアリングや街頭社会調査、第三機関(BPO)からの意見書などを基にしている。例えば、報道分野などにおいては、先日の熊本地震における緊急時の報道に対する意見などを視聴者からの声としてNHK アーカイブで番組内<sup>14</sup>で公開している。次に、課題設定の部分では、主に国会や経営委員会会議での議論を中心に問題に対する課題を設けている。上記の熊本地震における報道体制については経営委員会でも議題に取り扱われ、緊急時における民放とNHKとの共同取材体制の強化などが課題に挙げられている。そして、政策立案の段階では、課題と同様に経営委員会や理事会での方針提示に加えて、総務省からの通達・行政指導を基に策定されている。総務省からの通達などで多く見られるのが、地デジ配信の際の電波網整備の提言など情報インフラに関する内容である。それを踏まえて、政策正当化では、HP 上での経営委員会議事録の公開や、視聴者代表との交流会の実施により、政策の有効性やその意味の説明がなされている。5番目の政策執行の段階では、経営委員会の決定を放送総局がとりまとめ、各編成局へ展開(編成→制作→技術→編成に戻る)している。最後の政策評価については、政策

の正当性の部分と同様に、HP での意見募集や、ネットクラブなどの関連組織から視聴者の意見、投稿、提言をヒアリングして、各部署にフィードバックしている。これらにおける課題としては、やはり立案過程における総務省からの指導実態が挙げられる。特に先般の総務相による番組編成内容に対する提言や、NHK「クローズアップ現代」に関する官庁への呼び出しの件など、行政からの過度な圧力に対して、NHK が自立した体制や独自の立案を成し得ていない現状にある。

以上が、政策過程のモデルから見たNHK 全体の流れである。

次に、スポーツ放送におけるイシュー形成の過程を検証する。まず、問題認識の段階においては、スポーツ放送における問題を取り扱うことがNHK 並びに放送界全体においても少なく、放映権料高騰や、放送協議種目の選定、マイナースポーツ振興の実態、障がい者スポーツ放送をめぐる表現といった問題が、なかなか表面化されない点が指摘できる。唯一、表面化されているのが、経営委員会での議事録における予算関連の活動報告における内容の一部のみであり、表面化という点においては大いに改善の余地があると考えられる。次は、課題設定であるが、現状では課題設定のための話し合う場が、各スポーツ種目によって様々であり、それらのイシューを形成する委員会などが設けられているかどうか不明瞭な種目が大半である。例えば、サッカーのW杯であれば、JCなどが課題設定の場となるが、NBAやNFLなどの海外スポーツに関する放映権料問題に対する議論は明らかにされていない。3番目の政策立案については、課題設定と同様にオリンピックやW杯などの国内メガイイベントではJCで策定されているが、その内容は公開されていない。

以上、NHK スポーツ放送における課題は、次の3点となる。

一点目は、スポーツ放送の意思決定の透明化である。これには、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開することが求められる。現状のような、

<sup>14</sup> NHKでは、テレビ放送開始から60年余りの間に作られた番組や台本、番組にかかわる記録、番組を作るための素材、さらにデータベースなどその保管の仕組みや埼玉県川口市にある保管施設などを総称して、NHKアーカイブスと呼んでいる。

交渉過程が表面化しない状況においては、そもそも問題と課題が浮き彫りにならず、そこからイシューや議論が生じることも考えにくいからである。

二点目は、多様なアクターによる代表制の議論の場の形成である。W杯の放映権料問題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W杯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（例えばサッカーの放送にこれほど受信料を割く理由はどこにあるのか）などは反映されない。

三点目は、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多すぎるため、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ことが予想され、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を設定することが望ましいと考えられる。

ここで、海外の公共放送におけるスポーツ放送の位置づけとして、英国BBCによるスポーツ放送を例に挙げる。BBCの中でスポーツ放送は、主に教育・娯楽の中に位置づけられており、その放送種目の選定などは、先述した放送法における特別指定行事の選定基準に則って行われる。具体的には、1954年に制定された放送法に明記されている「公衆が見たいと願う大会 the events which the public will wish to see」に関して無料放送を行うという原則や、1996年に制定された放送法における特別指定行事のリストに則って放送種目の選択が行われ、スポーツ番組も他のコンテンツ同様に、教育と文化の促進という目的に沿った編成を行うことが示されている。本来、BBCは、その放送目的を第8次特許状の中で、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・コミュニティを反映する、⑤イギリスと世界をつなげる、⑥デジタル移行を達成することと新たな技術に対応する、と明記している（原・柴山編2011:21-36）が、これらの放送目的および指針の

内容に関する議論については、2004年から2006年の2年間の間に約1万人以上の国民が、モニタリング調査やアンケート、パブリック・アクセスなどの手段を経て、参画したといわれている。これらを踏まえて、同じ公共放送である日本のNHKとの相違点としてはスポーツ放送についても、BBCでは国民的議論を通じた意思決定がなされてきたということが指摘できる。

次節では、NHKを事例としたスポーツ放送の現状と課題の分析からスポーツ放送全体に関するイシュー形成のあり方について考察する。

### 4.3 スポーツ放送の望ましいイシュー形成の考察

ここでは、これまで分析してきたNHKスポーツ放送における課題を踏まえて、スポーツ放送全体にはどのようなイシュー形成が望ましいのかについて考察する。

一点目は、課題として挙げたスポーツ放送の意思決定過程の透明化をどのように担保するかということである。これに対する一つの方法は、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という手段が考えられる。例えば、NHKの経営委員会会議では、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状況にある。従って、意思決定過程の透明性の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と考えられる。なおかつ、この方法は、政策過程のモデルで示した問題認識、課題設定、政策立案の過程を共有することが期待でき、具体的には「放映権料の高騰が続いた場合の各放送会社の対応」といった予想される問題を視聴者が認識し、イシューを起すことにつながるのである。

一方で、JCにおけるメガスポーツイベントの放映権交渉などの公開は、機密保持の観点から金銭的な交渉過程をどこまで放送できるかという課題もつきまとう。もちろん、この問題については経営委員会も同様の課題を抱えており、実際の放送では、極力具体的な事実に関するテーマを扱わず、防災における報道体制のあり方や、受信料をめぐる視聴者からの指摘などの比較的普遍的なテーマを扱うことで放送を成立させている。従って、全ては公開することは無

理であっても、ある程度の範囲まで公開放送を行う意義は、これまでに存在しなかった視聴者との問題や課題を共通する手段が担保される点において有効と考えられる。

二点目は、多様なアクターによる議論の場の形成である。これについては、前提としてアクターの明確な選出基準の設定が求められるが、基準は、放送法第28条で、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及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」とする公平な規定に依拠する。具体的には、放送会社（NHK・民放連）、総務省、文化庁、スポーツ庁、スポーツ団体（JOC、JFAなど）、広告代理店、第三機関（BPO、放送審議委員会）、経団連、視聴者代表、ネットクラブなどの多様なアクターから参加を募り、今後のスポーツ放送のあり方について議論することである。

そして、その際に重要となるのは、どこで議論を行うかという場の設定である。例えば、スポーツ庁が開催しているスポーツ未来開拓会議において創設予定のスポーツメディア協議会（仮称）は、産官学が連携した次世代スポーツコンテンツの創出を議論する場として期待されているが、それは公共性を担保するものかどうかという点においては不明であると考えられる。冒頭でも述べた通り、公共性とは、単なる固定概念に留まらない、社会や個人のあり方や時代動向を踏まえた多様な議論によって醸成されるものであると考えるため、その議論の場は誰でも参加できる気軽なネットワークであることが望ましい。従って、ここでは固定化された会議というよりも、まずその自由な議論の関係性（イシューネットワーク）が形成しやすいスポーツイベント会場や市民ライブラリーなどを議論の場として活用することがその議論の入り口としてはふさわしいと考えられる。欧州では、スポーツ・パブが市民による議論の場として機能している事例もある。古くはハーバーマス（1962）が述べるところの、市民たちが平等の資格において出会い、討論し、世論をつくりだしてゆく社会的空間だったコーヒーハウスが

公共圏（public sphere）として機能したということである。

さらに、その議論の場で何の議題を設定するかという議題設定機能、つまり、スポーツ放送について、何が問題で何を話し合うかという点も重要となる。議題設定機能を考える場合は、大石（1998）がいう議題設定の三つの段階であるメディア議題、公衆議題、政策議題の分類が有効である。例えば、この三つの段階をスポーツ放送に置き換えて考えると、メディア議題すなわちメディアによって設定される議題は、オリンピックの視聴率、視聴者の反応といったインパクト重視のものが多く、上述したNHK経営委員会議におけるリオ五輪の総評をみても、それは顕著である。次の公衆議題、すなわち一般視聴者によって形成される議題については、放送枠や実況・解説に対する意見から人気アスリートへの反応、センセーショナルな放送への批判など多岐に渡っている。最後の政策議題、すなわち総務省などによる放送運営といった議題については、インターネット放送や、スマートフォンを活用した生放送視聴など次世代インフラ導入に対する議題が中心である。例えば、スポーツ庁が開催しているスポーツ未来開拓会議の中でも、新たなスポーツメディアコンテンツの創出が課題として挙げられている<sup>15</sup>。

このように、アクターごとに抱えている問題意識や設定する議題が異なってくる中で、どのような議題を設定すればよいのか。通常考えられている議題設定の流れは、大石によると、メディアが問題を発掘して世論を喚起し、その世論の圧力によって政策決定者が動く場合が多いという。しかし、日本では、スポーツ放送については、メディア自体がスポーツ放送における問題について世論を喚起するケースが少ないことから、スポーツ放送における今後の課題としてはメディアを中心とした市民との共通課題の設定ということになる。そして、その役割を最も期待できるのが公共放送のNHKであり、議論の場の形成や議題設定などをNHKが担うことで、スポーツ放送全体のイシュー形成が推進すると考えられるのである。

<sup>15</sup> スポーツ庁「スポーツ推進会議資料2 スポーツの価値を高めるために～関係省庁と連携したスポーツ行政～」(2016年)、[http://www.mext.go.jp/sports/b\\_menu/.../1374564\\_002.pdf](http://www.mext.go.jp/sports/b_menu/.../1374564_002.pdf) (2016年9月20日閲覧)。

## 5. おわりに

本稿では、公共性を担保する望ましいスポーツ放送政策を考察するために、NHKの政策を事例に、現状と課題を明確にし、その政策形成過程について分析した。特に、NHKスポーツ放送における放送種目別編成基準やそれに伴う議論やイシューの場が欠如している点を明らかにした。また、ダイの政策過程のモデルからは、議論の過程の透明性、多様なアクターから成るイシューの場の形成、経営と執行の分離という三つの課題を抽出し、そのうち二つについては政策提言を行った。具体的には、議論過程の透明性については、公開放送という手段が、イシューの場の形成には、スポーツイベントの場の活用がそれぞれ有効であることを指摘した。

今回は、公共性を担保するという命題の基に公共放送を対象に扱ったが、元来、民間放送も公共の電波を扱う以上、そこにも公共性は求められる。特に、日本は諸外国よりも無料の地上波放送枠が多い点において情報環境に恵まれているといえるが、それは行政による政策によってのみもたらされたものであり、十分な議論の下で成り立っているとは言い難い。そして、数ある放送コンテンツの中でも、スポーツ放送が最も議論がなされていないジャンルの一つであるといっても過言ではない。

今後の課題としては、公共性の観点から検討されたスポーツ放送政策の仕組みを考察するために、90年代に英国議会で展開されたユニバーサル・アクセス権<sup>16</sup>をめぐる論争のさらなる分析を行う。英国では、青少年育成のための放送法改正が幾度もなされてきたという点において、本論にとって有意義な事例と考えられる。また、そのイシューネットワーク形成の中心を担っているのが、メディア・文化・スポーツ省傘下のスポーツ・カウンシル（現UKスポーツ）である。ここではスポーツ放送をめぐる各アクターが参画して、スポーツ放送の放映権高騰問題や放送事業の規制と緩和などの問題を、公共性の観点から議論し決定されている。また、放送理念だけでなく、政策の形成過程においても公共性が担保されており、この点においても、日本

のスポーツ放送政策はいまだ未成熟といえるのである。

この放送法改正を契機に、ユニバーサル・アクセス権の保証措置がEU全土に広がり、そして、これらは現在のEUにおけるスポーツ放送政策の基準となっている。この事例を基に、アクターの選出や放送組織内での意思決定の仕組みを明らかにすることは、日本の放送政策課題解決の一助となると考えられる。

<sup>16</sup> ユニバーサル・アクセス権とは、スポーツを含めた一大イベントの放送に関して、国籍、年齢、性別、障害など関係なく市民誰もが視聴できる権利。欧州では、放送法を改定する際に法的根拠をもつ権利と認識されている。

## 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 (2009) 『公共政策学とは何か』 ミネルヴァ書房。  
 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。  
 大山耕輔 (2013) 『公共政策の歴史と理論』 ミネルヴァ書房。  
 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』 第 23 号、11-18。  
 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。  
 齋藤純一 (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。  
 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。  
 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。  
 仲佐秀雄 (1997) 『公共性』 『マスコミュニケーション研究』 第 50 号、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) (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がずメディアスポーツ論に向けて』 『一橋大学スポーツ研究』 第 24 号、3-12。  
 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。  
 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。  
 宮川公男 (1995) 『政策科学入門』 東洋経済新報社。  
 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。  
 森脇俊雅 (2010) 『政策過程』 ミネルヴァ書房。  
 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。  
 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』 第 4 号、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。)  
 Council of Europe. (1976) *Resolution 76 (41) On the Principles of the Policy of Sport for All*, Strasbourg: Committee of Ministers, Council of Europe.  
 Dye, T. R. (2008) *Understanding Public Policy*, Prentice Hall.  
 Dye, T. R. (2010) *Politics in America*, Longman.  
 Fraser, N. (1992) *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*, Duke 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。)

Rawls, J. (1993) *Political Liberalism*, Columbia University Press.  
 Sport England. (2001) *Good Practice Guide Providing for Sport and Recreation Through New Housing Development*, Good Practice Guide.

### 【参考 URL】

1. 文部科学省 (2016) 「スポーツ基本法 (平成 23 年法律第 78 号) (条文) 文部科学省 HP (2016 年 9 月 20 日取得、<http://www.nhk.or.jp/keiei-iinkai/giji/g1266.html>)。
2. 日本放送協会 (2016) 「NHK 放送ガイドライン 2015」日本放送協会 HP (2016 年 7 月 20 日取得、<http://www.nhk.or.jp/pt/keiei/bc.../pdf/guideline2015.pdf>)。
3. 日本放送協会 (2016) 「よくある質問集」日本放送協会 HP (2016 年 8 月 15 日取得、<http://www.nhk.or.jp/faq-corner/01nhk/01/01-01-18.htm>)。
4. 日本放送協会 (2016) 「NHK について」日本放送協会 HP (2016 年 7 月 25 日取得、<https://www.nhk.or.jp/info/about/intro/broadcast-law.html>)。
5. 日本放送協会 (2016) 「NHK 経営委員会議事録」日本放送協会 HP (2016 年 9 月 20 日取得、<http://www.nhk.or.jp/keiei-iinkai/giji/g1266.html#other0>)
6. スポーツ庁 (2016) 「スポーツ推進会議資料 2 スポーツの価値を高めるために～関係省庁と連携したスポーツ行政～」スポーツ庁 HP (2016 年 9 月 20 日取得、[http://www.mext.go.jp/sports/b\\_menu/.../1374564\\_002.pdf](http://www.mext.go.jp/sports/b_menu/.../1374564_002.pdf))。
7. 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 日取得、[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000429039.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000429039.pdf))