

日本における「スポーツ放送政策」の形成

—公益と価値の伝達を視点に—

小林 塁¹, 横山 勝彦²

Formation of "Sports Broadcasting Policy" in Japan — From the Viewpoint of Public Interest and Value Transfer —

Rui Kobayashi¹, Katsuhiko Yokoyama²

The purpose of this research is to consider sports broadcasting policy as a public interest and to convey the value of sports broadcasting policy.

Sports and television broadcasting in Japan have been closely related and have developed mutually, but it has been pointed out that excessive market principles tend to be prioritized as seen in media ownership and rule revision in recent years (Nakamura 1996, Hayakawa 2003, Wakita 2011). Therefore, in this paper, from the viewpoint of "How to maintain the balance between public interest and marketability in sports broadcasting", we will clarify the current situation and problems from cases concerning domestic and overseas broadcast policy. Specifically, it is a comparative analysis between the process of policy formation over Universal Access Rights (UA right) in the UK and the former Ministry of Posts and Telecommunications and Broadcasting Policy of Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications in Japan. Then, we propose policies on the way of Japan sports broadcasting policy from each factor that forms policies such as establishment of a forum for discussion, establishment of issue, selection of actors.

[Keywords] sports broadcasting, public interest, broadcasting policy, universal access

本研究の目的は、スポーツ放送を公益 (public interest) として捉え、その価値を伝達するスポーツ放送政策のあり方について考察することにある。

日本におけるスポーツとテレビ放送は、これまで密接な関係性をもち相互発展を遂げてきたが、近年におけるメディアオーナーシップ、ルール改正に見られるように、過度な市場原理優先の傾向にあると指摘される (中村 1996.; ; 早川 2003.; ; 脇田., 2011). そこで、本論では、「スポーツ放送における公益性と市場性のバランスをどのように保つのか」という視点に立ち、国内外の放送政策に関する事例からその現状と課題を明らかにする。具体的には、英国におけるユニバーサル・アクセス権をめぐる政策形成の過程と、日本における旧郵政省及び総務省放送政策との比較分析である。そして、議論の場の創設や、イシューの設定、アクターの選出といった政策を形成する各要素から、日本のスポーツ放送政策のあり方についての政策を提言する。

[キーワード] スポーツ放送, 公益, 放送政策, ユニバーサル・アクセス

I. はじめに

スポーツに期待される青少年の健全育成や地域活性といった社会的な価値を視聴者に媒介するものがメディアであり、その価値を公共的に広く発信するのがテレビ放送である。そのテレビ放送の中でも、とりわけスポーツ放送は、五輪や世界選手権大会 (以下 W 杯) を中心にスポーツの文化面や政策面、ビジネス面など

の多領域において大きな影響をもたらしており、スポーツと放送の関係性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、運営面においてもスポーツ競技に対するテレビ放送の影響力の大きさは明らかである。また、2016年リオ五輪では、テレビによる総放送時間が過去最長にまで膨らんでいる。この

1 同志社大学大学院総合政策科学研究科博士後期課程 (Graduate School of Policy and Management, Doshisha University)

2 同志社大学スポーツ健康科学部 (Faculty of Health and Sports Science, Doshisha University)

ように、放送枠においても多くの配分を占めるスポーツ放送である。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、そうした先行研究も少ない。さらに、スポーツ放送のもつ教育効果や文化性を、スポーツ振興政策の分野へどのように汎用させるかといった議題（イシュー）も政策的に討議される機会は稀であり、その意味においては、公益を前提としたスポーツ放送政策は国内では未成熟な現状にあると言える。

一方、英国を中心とした欧州においては、スポーツ放送の価値について国民的な議論が展開されてきた。その顕著な事例として挙げられるのが、1995年～1996年に英国で起こったサッカー・プレミアリーグ放送のユニバーサル・アクセス権（以下 UA 権）^{注1)}をめぐる論争である。UA 権論争は、青少年育成や文化保護などを争点に、多様なアクターによる開かれた議論の基で特別指定行事などが規定された事例であり、この論争をうけて改正された1996年の放送法案は英国にとどまらず、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UA権に関わる議論及び政策形成の過程を分析することは、今後の日本のスポーツ放送政策を考察する上で有用であると考えられる。

本論では、スポーツ放送が内包する公益性と市場性のバランスをどのように保つのかという点に着目し、スポーツ放送の本質的価値に根差したイシューの形成とスポーツ放送政策の形成について国内外の事例から分析検討する。

II. 研究方法

本論における研究方法は、下記の三点である。

一点目は、文献研究である。ここでは、社会的価値を担保するスポーツ放送のあり方について、国内で主に放送学の分野からスポーツ放送の意義を説く中村(1996)、森川(2006)、脇田(2011)らの分析について検討する。また、スポーツ放送の価値について言及するメディア社会学のメディアスポーツ論から公益としてのスポーツ放送について考察する。

二点目は、国内外の事例分析である。まず、スポーツ放送の公益性と市場性のバランスが政策的に議論された事例として、上述した1990年代の英国のUA権

注1) 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〈中村美子「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1996年8月号、日本放送出版協会、p.42。Asa Briggs (1979) *The History of Broadcasting in the United Kingdom: Sound and Vision*, Oxford University Press, p.799)。

をめぐる論争を分析する。具体的には、英国議会議事録(hansard)や、1996年放送法改正に携わった旧国家遺産省(現:デジタル・文化・メディア・スポーツ省:以下DCMS)における放送諮問委員会の議事録などから、政策決定基準及び政策形成過程について分析する。

次に、国内事例として、放送法策定や放送政策形成を司る総務省(旧郵政省)を対象に、日本における放送法及び放送政策におけるスポーツへの言及を時代背景との関連で分析する。具体的には、20世紀放送史や東京2020に向けた放送インフラ政策に関する事項も扱う「放送を巡る諸課題に関する検討会」における議事録から、放送法政策の変遷がスポーツ分野に与えている影響について分析し、そこから日本におけるスポーツ放送政策の現状と課題を明らかにする。

三点目は、学説研究である。本論では、政策に携わるアクターやその政策の形成過程を分析する上で有用でローズ(1992)、中村(2006)らの政策ネットワーク論に依拠し、各アクターの選出基準や成果の正当性を考察する。

III. スポーツ放送をめぐる動向

1. スポーツ放送の公益(public interest)性をめぐる議論

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。

スポーツそれ自体の公益については、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及び公益性が認められてきたと指摘する。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、社会的統合及び文化に特別な意義をもたらすもの」(ニース宣言、2000)という理念を基にスポーツの公共性に関する議論が展開されている。

スポーツ放送の公益については、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、スポーツ放送を市民間にある種の公共圏を形成するものと解釈する。

つまり、スポーツ放送はそれ自体が媒体となり公共圏を形成すると定義できるのである。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である。

このように、スポーツならびにスポーツ放送の公益については、時代背景や特質性、議論形成の意義からの指摘がなされているが、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がたいのである。

2. メディア論・メディアスポーツ論における議論

日本におけるスポーツ放送に関する研究は、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が、これらの研究の多くは、東京五輪（1964）、札幌五輪（1972）、長野五輪（1998）、サッカー日韓W杯（2002）を始めとした自国開催におけるメガイイベント放送の技術革新や経済コンテンツの発展という事項を対象とするものである。その要因は森川（2006）が指摘するように、戦後の好景気を背景としたメガイ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であろう。そして、その中でもスポーツ放送を不動の経済コンテンツとして確立するのが放映権料ビジネスである。

放映権料ビジネスが世界的に注目を浴びるきっかけとなったのは、ロサンゼルス五輪（1984）における組織委員会委員長ピーター・ユベロスの「ロサンゼルス方式」（以下ロス方式）である。このロス方式では、利潤を優先した運営方針に基づきスポンサーシップ（一業種一社、スポンサーを三十社に限定、一社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。その中心的な手法としての放映権料ビジネスが注目されたのである。谷川（2006）によると、このロス方式による放映権料ビジネスは、既存の国際オリンピック委員会（以下IOC）が展開してきた公益性重視の五輪運営から収益性重視へと大きく転換する一歩となった。この背景には、ロサンゼルス五輪に立候補した都市がロサンゼルス市だけであり、開催が事実上競合無しの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事情が存在する。しかし、それよりもここで重要な点は、放映権料という価格設定基準に極めて不明瞭な予算が出現したことである。これにより、ロサンゼルス五輪以降の開催費の大半が放映権料で占められることとなり、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。

脇田（2011）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、多彩な面から全体論的な分析を必要とするものという認識も持たねばならないとスポーツ放送の研究枠組みについて指摘する。また、Birrell and Loy（1973）は、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とする。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ことを示し、放送形態の変容を分析することがメディアスポーツ研究の本質ではないと指摘する。つまり、スポーツ放送を、市場原理だけではなく本質的な側面から捉える必要があるのである。

IV. 国内外における「スポーツ放送政策」の事例分析

1. 英国におけるスポーツ放送政策

脇田（2011）によると、スポーツにおけるユニバーサル・アクセス権を世界で初めて明確に定めたのは英国である。その起源は、「1954年テレビジョン法（Television Act 1954）」にまで遡る。そして、1955年には放映権料の高騰によるスポーツ組織の市場原理主義に対する危機感から、当時の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認めず、誰もが必ず無料放送で楽しめるようにと国民的行事に指定した。このように、英国においては、常にこの地理的普遍性（universality）と無料視聴（free to air）がスポーツ放送の議論の争点となっており、これらの公共理念を内包した概念がUA権である。

このUA権論争の発端が、1992年の英国の有料衛星放送会社BskyBによるサッカー・プレミアリーグの独占ライブ放映権の取得である。当時の英国には、サッチャーリズムの余波から新自由主義やニューパブリックマネジメントが浸透しており、それらはテレビ放送事業に対しても規制緩和と競争原理を助長させた。1995年11月には、BskyBがサッカーの放映権をほぼ独占したことにより、「お金を払わないとサッカーの試合が見られない」という事態が起これ、この際にイシューとなったのが、「商業上の利益と公益とのバランスをどのようにとるのか」という点である。イシューは、BBCやIndependentなどに所属するジャーナリストによって起こされた。特に活字メディアが果たした役割は大きく、中でもIndependentは「放送を

支配する力はスポーツを支配する力から分離されるべきである。これは公共の利益に反する」と激しく批判を展開した。

アクター選出基準が政府・メディア・経済・官僚などの他分野を代表する有識者であるという点が明記されていたことから、これらの論争に関わったアクターは、放送関係者（BBC, BskyB, ITV）、メディア関係者（independent, guardian）、国会議員（労働党・保守党）、サッカー団体（FA）、スポーツカウンシルのメンバー（Broadcasting Standards Commission; 以下BSC, 文化省, Independent Television Commission; 以下ITC）、スポーツジャーナリスト、サッカーライセンス機関、学識経験者、労働党・保守党議員関係者、英国民間放送連盟、英国新聞協会、商工会議所関係者である。これらのアクターが放送に関する規制派、中立派、緩和派に分かれて議論を展開するのである。議論は、公衆の高い関心（the event of high interest to the public）と公正かつ合理的、非差別的なアクセス（on a fair, reasonable and non-discriminatory basis）などが争点となり、特別指定行事の選定やスポーツ放送の罰則規定の有無について広く議論が展開された。その中心となったのは、独立行政規律機関であるITCとBSCである。なお、これらの委員会や公共放送であるBBCでは、Producers Guidelines（制作者ガイドライン：BBCの価値と基準）といった倫理コードを

用いており、この基で正しく番組が制作されているかについての評価が行われる。民間放送であるITCもBBCと同様にProgramme Code（ITC番組コード）が適用されており、例えば、青少年にとって有害な表現や映像かどうかの判断は番組コードが基準となる。そして、BSCは、Code of Fairness and Privacy / Code of Standards（公正とプライバシー・コード／基準コード）を基に、各放送番組の市場性と公正さのバランスを審査している。これらの基準は、欧州基本権憲章11条（表現・情報の自由）に依拠しており、各委員は、多元性促進、情報取得の自由、視聴者の関心の3点を判断軸に据えている。1996年の英国放送法はこのBSCの倫理コードを基に改正された。主な改正内容は、①特別指定行事の再編成（Aリスト・Bリスト）と、②放映権販売の監督権限をITCに授与の2点である。

表1は、1996年に改正された特別指定行事のリストである。

特別指定行事については、W杯やプレミアリーグといったメガイベントに関する放送は国民的共感を生むとの認識から、国家の公共財かつ特別指定行事として原則無料（free to air）で放送されなければならないと明記され、この改正を契機にUA権の保証措置がEU全土に広がった（1997国境のないテレビ指令—Television without Frontiers Directive）。英国においては、これ以降も2003年放送通信法（Communications Act

表1 1996放送法改正による英国特別指定行事一覧

分類	グループA	グループB
特別指定行事	オリンピック	クリケット
	サッカー	・テストマッチ
	・プレミアリーグ	・W杯(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)	テニス
	・EUROサッカー選手権	ウィンブルドン予選
	・FAカップ	ラグビー
	・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
	テニス	・五か国対抗ラグビー
	・ウィンブルドン本戦	コモンウェルスゲーム
	競馬(グランドナショナル・ダービー)	世界陸上選手権
	ラグビー	ゴルフ
	・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〉

参考：メディア総合研究所『新スポーツ放送ビジネス最前線』花伝社,2006, p71 を基に筆者作成

2003)などで、UA 権の確保、公共放送 (BBC) 改善といった争点で再度議論され法改正を重ねている^{注2)}。

以上のように、英国では多様なアクターの基、憲法に則った基準で政策形成がなされており、特別指定行事のリストからも分かるように公益と市場性のバランスが担保されているのである。

2. 日本におけるスポーツ放送政策

英国のスポーツ放送政策とは、DCMS が担っているスポーツ振興やスポーツによる教育効果、文化の保護を目的とした将来計画や予算決定のことである。その対象は、五輪やW杯といったメガイベントだけでなくマイナースポーツも包含される。マイナースポーツが含まれる理由は、マイナースポーツの放映により国民が多様な種目に触れる機会が確保され、なおかつメジャースポーツ以外の多様なスポーツ文化を体験できるという点にある。

日本のスポーツ放送政策の主体は、東京五輪に向けた放送網の整備や次世代放送技術の推進を検討している総務省となる。ところが、そもそも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存在せず、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政策の管轄部署はないのである。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はなく、スポーツ放送の運営や制作といった放送業界の表現が使用されている。英国においては、DCMS が特別指定行事の決定やスポーツ放送を通じたスポーツ振興などの政策に携わっており、その基でスポーツとメディアの関係性が構築されてきた。一方、日本におけるスポーツ放送の意思決定は、行政ではなく公共放送である 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経緯がある。それには、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り、当時の郵政省においても、公共放送である NHK との共同体制で放送インフラ整備を展開したため、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。さらに、スポーツ放送に関しては、1976 年に結成された NHK と民間放送会社からなるジャパンプール (現ジャパンコンソーシアム) が、例えば五輪放送の取りまとめの主体として放送枠や放映権料の配分を決定する役割を担っており、その体制は現在も変わっていない。

放送法が電波三法の一つとして制定された 1950 年当初においては、戦後間もない状況下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の「行政主導型」であった。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」という解釈については、今もその是非をめぐって議論が続いている。この放送法第 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、国民協同党及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ものである」とを理由に民間放送業者にも準用するとされたのである^{注3)}。この与野党からの提案に対して、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、行政による主導及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点が挙げられる (新藤, 1992)。「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見られる。その後、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の下で民間会社に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^{注4)}。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、放送体制も直接統治体制から民間委託の間接統治体制へと移行して行くのである。

一方、スポーツ放送は 1950 年代初期に開始されて以降、力道山のプロレス中継などを中心とした街頭テレビが注目されたことから、ラジオに代わる次世代放送媒体としてテレビが国民生活にも浸透し始める (杉

注2) これらの詳細は、英国議会議事録の Hansard 1995-1996 の Parliamentary debates House of Lords. 6th ser⁷ にて公開されている。

注3) 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『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, 2003)。

注4) 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 年に放送法が改正され、「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)。

山, 2001)。ただ、当時の郵政省資料にはスポーツに関する事項は見られず、実質的にはNHKや民間放送会社による自主的制作が展開されていたと考えられる。そして、1960年のローマ五輪の生中継やアメリカで開発されたビデオテープの出現などもあり、日本国内では大量の受信機が生産されスポーツ放送の人気は加速する。スポーツ放映権なる権利が注目され始めたのもローマ五輪が最初であり、1958年における五輪憲章においてはBroadcasting Rightと明記されるのである。

スポーツ放送が人気の絶頂を迎えるのが1964年の東京五輪である。当時、五輪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る。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。そうした中、東京五輪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は、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、NHKは中立な立場を示し、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た。

このように、テレビによるスポーツ放送は人々に大きな影響を与えるとともに、社会もコンテンツ産業としてのスポーツ放送に着目するのである。ここからスポーツ放送の商業的な価値は向上し、五輪やW杯の放映権料高騰を招き、スポーツ放送は巨大ビジネスへと発展していくのである。しかし、当時の郵政省の放送政策における東京五輪についての検討対象は五輪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送権の付与」「生放送権料の対価及びその支払い原則」といった具体的なものが中心であった。

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。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^{注5)}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、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見られ、その傾向は現在も続いている。

以上、日本における放送政策は、1950年から行政(郵政省)主導により展開されてきたことが明らかとなった。現在も、行政は放送業者に対し「自主自立の運営」を促す一方で、放送法第4条における「政治的公平」や放送法174条「政府による放送業務停止権限」、電波法第76条における「政府による電波停止権限」といった潜在的に圧力のかかる要素が放送法の中に内包されている。このことは、ジャーナリズムの観点から大きな課題と言える。そして、この放送における自主自立と監査の課題は、スポーツ放送に対しても反映されている。とりわけ、メガイベントの放映権料におけ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。放送法においては、受信料の価格設定及びその財源の規定は国会審議と総務省で監査されるとの規定があるにも関わらず、この五輪・W杯放映権料高騰の問題に総務省が関与しないという点には矛盾がある。この、スポーツならびにメディア全体へ影響を及ぼすメガイベント放送に関わる政策主体の不在は、諸外国の事例と比較しても異例と言える。

V. 結果と考察

以上から、日本と英国の政策の相違として明らかとなったのは以下の三点である。

- ①日本と英国の政策形成の相違は、英国における明確な法的基準での多様なアクター(放送事業者以外の政府関係者、活字媒体を中心とした他メディア、スポーツ団体など)選出とその公開による透明性の担保に対する、日本のスポーツ放送における政策主体の不在とイシューの散在による建設的な議論が発生しない状況。
- ②理念構築→法規定→政策展開のプロセスを経た英国における1996年放送法改正に見られる恒久的な政策手法に対する、期間限定的(大会ごとのルールやアクターの変更)で持続可能性が低い日本における政策モデル。
- ③1996年放送法改正の後も市場の自由と公益のバランスをめぐる英国における議論の展開と再度の放送改正に対する、日本におけるメガイベント終了後の費用対効果と社会的価値の検証をなす議論の不在。このような日英の相違が生まれる要因としては、日

注5) 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。

本特有の閉鎖的な組織体質と決定の民主制の二点が指摘できよう。

一点目の日本特有の閉鎖的な組織体質とは意思決定過程の不透明性を意味し、それはメディア組織に顕著に見られる。五輪やW杯に関する意思決定は、国際サッカー連盟（以下 FIFA）や米国新聞紙から「ジャパンコンソーシアムはカルテル組織」^{注6)}との指摘もある。この理由としては、メディア自身の主体性の低さが挙げられる。本来、メディアは権力の監視や議題設定という社会的役割を担う組織であるため、主体的に議論を喚起していく必要がある。例えそれが自らの組織経営に関わる問題であろうと、その問題を表面化し議論を喚起することがメディアの意義である。英国 UA 権の場合においても、BBC は、自らの経営に関わるプレミアリーグ放送の有料化問題について積極的に議論を起し、イシュー形成に寄与した。BBC は、BBC トラストの倫理コードに基づく視聴者への調査として「公共的価値評価」と「市場影響評価」の審査を実施しており、自らの公共的意義を視聴者へ問い直すことによって組織の問題を表面化し、透明性を担保しているのである。日本のスポーツ放送は、まずは自らの指針や理念の基準である倫理コードを策定し、その基準に沿った意思決定をすることが求められる。

二点目の決定の民主制とは問題が表面化されないまま事項が決定され、決定後から協議に入ることを意味する。スポーツ放送の場合においては、放映権料の高騰問題に見られるように FIFA や IOC から放映権料の価格が提示された後に協議を開始するため、コンソーシアム型の会議を開いたとしても、結果として問題の解決には至らない棚卸型の議論が展開されてしまうのである。これはメディアに限った問題ではなく、行政組織や政党においても共通する課題である。この決定の民主制を改善するためには、政策の形成過程において、決定に至る前に問題認識と課題抽出機能を担保する必要がある。それにはイシュー啓発のネットワーク

^{注6)} ジャパンコンソーシアムは、外国紙であるニューヨークタイムズから、「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（1999年12月9日、日経新聞、朝刊『日韓 W 杯、放映権交渉が難航、米紙、日本のテレビ局を批判』）。

^{注7)} 国連人権理事会は2017年14日、日本を対象とした人権審査の作業部会を開いた。会合では、米国など加盟国の一部から日本の報道の自由に関する問題が初めて取り上げられ懸念が示された。米国は、放送局の電波停止権限を規定する放送法など「メディアに対する規制枠組みを懸念」しているとして、政府から独立した監督機関の設立を提言。オーストラリアやブラジルなどもメディアの独立性や特定秘密保護法に懸念を示した。日本側は「政府が不当な圧力をかけた事実はない」と反論した。（時事通信 HP、「日本の「報道の自由」に懸念＝5年ぶり審査で国連人権理時」2017年11月14日配信、<https://www.jiji.com/jc/article?k=2017111400727>）。

形成が求められるが、それがまさにメディアの担う役割と言えるであろう。

これらについては、ローズ（1992）の政策ネットワーク類型からの検討が有効である。ローズ（1992）の政策ネットワーク類型とは、「構成メンバー」、「統合」、「諸資源」、「権限」の4つの次元からイシューネットワークと政策共同体における形成過程を分析するものである。構成メンバーの次元においては政策共同体の参加者は限定的かつ排除的とする一方で、イシューネットワークの参加者は多数で利害関係を包括する形態であるとする。この意味においては、ジャパンコンソーシアムは参加者の数は限られた放送事業者のみで構成されており、スポーツ団体や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されるため、モデル上は政策共同体つまり安定的ではあるが閉鎖的な組織と考えられる。他方、英国の諮問委員会はイシューネットワークに近いモデルと指摘でき、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っており、これらの相互作用が政策ネットワークを機能させる原動力となっている。

問題の本質は放送法の矛盾にあるのである。放送法第1条で放送業者に放送の自主自立が保証されていたとしても、電波上における停止権限を総務省が握っている限り放送業者の完全自立はなされない。国連人権理事総会においても各国からの指摘があるこの問題については、放送法を改正するべきとの議論も展開されている^{注7)}。しかしながら、この問題がテレビ報道で取り上げられる機会は少なく、放送メディアの自浄作用の欠如が指摘できる。つまり、放送政策の場においては、説明責任と情報開示が確保される手続きの民主制が求められるのである。

VI. 提言

公益を担保するスポーツ放送政策の実現に向けた提言は次の三点である。

一点目は、スポーツ放送の公益に根差したイシュー（争点）のつながりの形成と倫理コードの策定である。現状は、国内のスポーツ放送に関するイシューは各アクターによって散在化しており、それぞれの課題に自らがその場で対応している状況である。その中でも、中心アクターである放送業者のイシューは地上波放送の発展と放映権料高騰の是正であり、これらは日本民間放送連盟やジャパンコンソーシアムの会議録に挙がっている。関連アクターである広告代理店のイシューは、広告効果の増大と次世代スポーツ放送ビジネスの推進である。さらに、総務省においては、「放送を巡る

諸課題に関する検討委員会」で、東京五輪に向けた放送網の整備や次世代放送技術の推進といった 이슈が挙げられている。また、スポーツ庁においては、スポーツ未来開拓会議にて審議された「スポーツメディア協議会（仮）」が設置される予定であるが、その 이슈は次世代スポーツメディア産業の創出である。最後に、視聴者層においては、五輪放送内容（編成や実況中継）や五輪放送枠拡大に対する疑問などが放送・倫理向上機構（以下 BPO）に寄せられている。このように、スポーツ放送におけるアクターは、メガイベントを契機に限定的なネットワークを形成しているものの、そのつながりは非常に薄く持続可能性は低いのである。これらの閉鎖的な環境下においてはスポーツ放送の価値の伝達はなされにくく、また現状の問題についても対応が困難である。それゆえ、各アクターの利害を超えたスポーツ放送の公益を明確化する必要があり、スポーツ振興、青少年の健全育成、文化の保護といった理念を各アクターが再確認することこそがスポーツ放送の総合的な発展に帰すると考えられる。

イシューのつながりを生む方法としては、憲法に則ったスポーツ放送に関する倫理コードの策定を提言する。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なく、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。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。したがって、英国が欧州基本権憲章 11 条（表現・情報の自由）を基にした倫理コードを策定したように、日本においても各メディアならびに省庁間において統一したスポーツ放送に関する倫理コードを策定することにより、ス

ポーツ放送の主体・目的・法的根拠が明確化され、各アクターのイシューのつながりも形成されるのである。ここで言う法的根拠とは、日本国憲法第二十一条 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（放送の公正性及び公共性）5 項の「国民の文化生活の質を高めて、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。

二点目は、政策討議の場の確保である。日本の放送体制の実質的な意思決定は NHK と民間放送がこれまで担ってきたが、その体制はもはや限界をむかえている（杉山, 1998）。例えば、スポーツ放送における放映権料の価格交渉の問題に対しては、NHK と民間放送のコンソーシアム方式で対応しているものの、世界的に高騰が止まらない放映権料という事象に対してその二者間での意思決定を行うには限界があるのである。これには、多様なアクターの参画による包括的かつ持続可能な議論の場として、放送政策を担う総務省の「放送を巡る諸課題に関する検討会」での政策協議が必要となる。政策協議の場を「放送を巡る諸課題に関する検討会」に設置する根拠は、内閣府設置法にある。総務省は、内閣府設置法において行政評価の責務が定められており、放送枠を大きく占める五輪や W 杯などの国民的イベントについての評価もその範疇に及ぶと考えられる。「放送を巡る諸課題に関する検討会」の中では、「五輪による放送電波網の全国的整備」、「東京五輪における放送とインターネットの同時中継」、「東京五輪の 8 K テレビ放送の実現」といった放送インフラに関する議案は検討されているものの、公的なイシューとなる五輪放送の意義や価値といった内容は検討されていない。それゆえ、公益を担保するための行政機関としての総務省においては、五輪放送の意義の検討から根本的に議論することが望ましい。図 1 は、

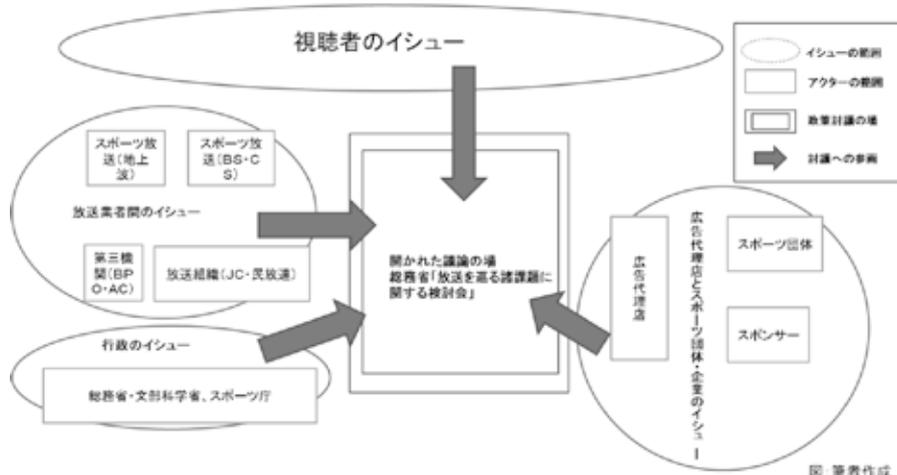


図 1 各アクター間のイシュー連結モデル

このような議論の場とイシューのつながりを示したものである。

三点目は、第三者機関の政策参加である。スポーツ放送における方針は、放送関係者や広告代理店、総務省を中心に決定されてきた。また、放送審議会などの場においては、BPOや公共広告機構による視聴者からの意見反映も定期的に行われているが、スポーツ庁、スポーツ団体、教育行政機関、文化行政機関がその場に参画する機会は少ない。特に、政策論議の場にスポーツ文化の振興を担うスポーツ団体と既存メディアの連絡協議会が存在しない点は、英国と比較しても大きく異なる点であり、スポーツの公益を基にした省庁間連携の在り方は今後の課題となるだろう。

VII. おわりに

以上、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、日本の放送政策の変遷と英国のユニバーサル・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。英国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。

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、W杯や五輪などのメガイ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。東京2020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。

その意味では、今後は欧州以外のスポーツ放送政策についての分析が必要である。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米国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が課題となる。

参考文献

- Asa Briggs., "The History of Broadcasting in the United Kingdom: Sound and Vision", Oxford University Press, 1979.
- Birrell, S. & Loy, J.W., "Media Sport: Hot and Cool", International

- review of sport sociology 14(1), 1979.
- Council of Europe., "On the Principles for a Policy of Sports for Aal, Resolution", The Community of Scannell, 1979.
- European Council., "Nice 7-10 December 2000 Conclusions of the Presidency", 2000
http://www.europarl.europa.eu/summits/nice2_en.htm, (2017年5月2日閲覧).
- 福永英雄「アクセス権・政策参画・当事者」『法政論叢 40-2』日本法政学会, 2004.
- 舟田正之「放送制度と競争秩序」有斐閣, 2011.
- 花田達郎「放送制度と社会科学の間」東京大学出版会, 1994.
- Hansard 1995-1996., Parliamentary Debates House of Lords. 6th ser Column 126, 1996.
- 橋本一夫「日本スポーツ放送史」大修館書店, 1992.
- 早川武彦「“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』, Vol.24, pp3-12, 2005.
- 林怡蓉「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』, Vol.94, pp115-127, 2003.
- 広瀬一郎「メディアスポーツ」読売新聞社, 1997.
- 堀部政男「アクセス権」東京大学出版会, 1977.
- 菊幸一・齋藤健司・真山達志・横山勝彦(編)「スポーツ政策論」成文堂, 2011.
- 草野厚「政策過程分析入門」東京大学出版会, 1997.
- Loy, J. W., Kenyon, S.G., McPherson, B.D., "Sport, Culture and Society", Collier Macmillan Ltd, 1969 (糸野豊編訳, 1988年, 「スポーツと文化・社会」, ベースボール・マガジン社).
- 真山達志「政策形成の本質 - 現代自治体の政策形成能力」成文堂, 2011.
- メディア総合研究所「新スポーツ放送ビジネス最前線」花伝社, 2006.
- 宮川公男「政策科学入門」東洋経済新報社, 1995.
- 文部科学省「スポーツ基本計画総論」2006, http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/plan/06031014/001.htm, (2017年5月2日閲覧).
- 森脇俊雅「政策過程」ミネルヴァ書房, 2010.
- 仲佐秀雄「公共性」『マスコミュニケーション研究』, No.50, pp56-63, 1997.
- NHK放送文化研究所「20世紀放送史 資料編」日本放送出版協会, 2003.
- NHK放送文化研究所「20世紀放送史 年表」日本放送出版協会, 2003.
- 日本放送協会「放送50年史」日本放送出版協会, 1977.
- 日本放送協会「NHK放送ガイドライン2015」, 2016, <http://www.NHK.or.jp/pr/keiei/bc.../pdf/guideline2015.pdf>, (2016年7月20日閲覧).
- 日本民間放送連盟(編)「放送の公共性」岩崎放送出版社, 1966.
- 日本民間放送連盟(編)「月刊 民放」兼六館出版, No5, 1998.
- 日本民間放送連盟(編)「月刊 民放」兼六館出版, No9, 1998.
- 鬼丸正明「メディアスポーツ・[生活]・公共」『一橋大学スポー

- ツ研究』, Vol.23, pp11-18, 2004.
- 大石裕「政治コミュニケーション—理論と分析」勁草書房, 1998.
- 大山耕輔「公共政策の歴史と理論」ミネルヴァ書房, 2013.
- Rhodes R.A.W. and Marsh.D., "New Directions in the Study of Policy Networks", *European journal of political research* 21 (1-2), 181-205, 1992. (=2006 中村裕司訳「スポーツの行政学」成文堂, p32).
- 斎藤純一「公共性」岩波書店, 2000.
- 志賀信夫「昭和テレビ放送史」早川書房, 1990.
- 総務省「放送を巡る諸課題に関する検討会資料」, 2016, http://www.soumu.go.jp/main_content/000429039.pdf, (2016年8月20日閲覧).
- Sport England., "Good Practice Guide Providing for Sport and Recreation Through New Housing .Development", London, 2001.
- 杉山茂・角川インタラクティブ・メディア「テレビスポーツ50年」角川書店, 2003.
- 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, http://www.mext.go.jp/sports/b_menu/.../1374564_002.pdf, (2016年9月20日閲覧).
- 津金沢聡広「日本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, 1993.
- 津田正夫・平塚千尋(編)「新版 パブリック・アクセスを学ぶ人のために」世界思想社, 2006.
- 津田正夫・平塚千尋(編)「パブリック・アクセス 市民が作るメディア」リベルタ出版, 1998.
- 脇田泰子「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』, Vol.4, 2012.
- Whannel.G., "Fields in Vision: Television Sport and Cultural Transformation", Routledge, 1992.
- 山脇直司・押村高「アクセス 公共学」日本経済評論社, 2010.