

《論文》

放送の質とその評価について

—— 放送法改正の論議と番組規律の構造から ——

土 谷 精 作

1. 情報化の進展と情報の質

1980年代の後半以降、わが国ではメディアの多様化が進み、マス・メディアについては、特に放送の分野で多メディア・多チャンネル化が急速に進んでいる。また、BSおよびCSによる衛星放送の多チャンネル化と国際化、都市型CATVの普及、各種多重放送の導入などによって、放送分野での情報の発信量は飛躍的に増えている。一方、パーソナル・コミュニケーションの分野でも、携帯無線電話の急速な普及、パソコン通信の会員数の増加などが進む中で、いわゆるマルチメディア時代を想定した情報通信の基盤整備が政策的に進められている。

その結果、わが国の各種メディアにおける情報の発信量は飛躍的に増大しているが、発信された情報を受信して利用する情報の消費量は比較的僅かな伸びにとどまり、情報の発信量の増大に見合う形で情報の消費量が増大しているとは言いがたい。

平成7年度の通信白書によると、電気通信系・輸送系・空間系の全てのメディアを合わせた平成5年度(1993年度)の発信情報量は $[9.93 \times 10^{15}]$ ワードで、10年前の昭和58年度(1983年度)の2.33倍となっている。発信情報量で最も大きく伸びたのは、テレビ・ラジオを含む電気通信系の発信情報量で10年前の31.23倍に達している。この発信情報量は情報の送り

手側からおさえた数字で、テレビ・ラジオの場合(電気通信系)、放送局から送信された情報量の総和を示し、映画・演劇の場合(空間系)では上映・上演された映画・演劇の情報量の総和を示している。^(注1)

これを情報の受け手の側からみると、各視聴者の受信機でどれだけの情報を選択・利用できるか、映画館や劇場にどれだけ入場できるかなど、情報の受け手が利用可能な情報量の総和、すなわち選択可能な情報量が重要な意味をもっている。このような視点でおさえた平成5年度の全メディアの選択可能情報量は $[3.53 \times 10^{17}]$ ワードで、10年前の2.16倍となっている。このうち電気通信系の選択可能情報量は $[3.40 \times 10^{17}]$ ワードで全体の96.4%を占めており、10年前の2.25倍となっている。^(注2)

この数字は何を意味するだろうか。このデータからは、第1に、電気通信系メディアの発展で送り手側の情報発信量は飛躍的(31倍)に増大したこと。第2に、国民の選択し得る情報量も2倍程度は増えたこと、第3に、多メディア・多チャンネル化が急速に進展している割りにはその普及が進んでいないこと、従って第4に、送り手側の情報発信の多くは受け手側に利用されないまま発信されていること、が読み取れる。以上のような発信情報量の伸びと選択可能情報量の伸びのアンバランスは、こうしたメディア状況を示していると考えられる。

さらに、実際に利用された情報量、たとえばテレビの視聴者が実際に視聴した番組の情報量や各人が書籍・CD・ビデオソフトなどを読んだり、視聴したりして接触した情報量などを合わせた平成5年度の全メディアの消費情報量は、 $[1.92 \times 10^{16}]$ ワードで、10年前の1.49倍にとどまっている。これは何を意味しているだろうか。送り手側の情報発信が飛躍的(31倍)に拡大し、利用可能な情報が増大(2倍強)したといっても、受け手側の情報利用には限界があることを示しているというべきであろう。^(註3)

平成5年度のデータで選択可能情報量と消費情報量の比率(情報の利用率)をみると、消費情報量は選択可能情報量の5.44%にとどまっている。このことは、情報の消費者にとって情報選択の幅が拡大したことを意味する反面、大半の情報は情報の消費者に利用(接触)されないまま発信されていることを意味する。

番組やソフトの制作・放送の発信・劇場の維持など、情報の生産・流通にはそれぞれ費用が必要であるが、その費用は情報の消費に必要な支出(回線の利用対価・番組の視聴対価・ソフトや機器の購入費用・映画演劇の入場料など)によってまかなわれる。発信情報量および選択可能情報量の拡大は情報の生産・流通の費用の増大を意味するが、情報の利用率(消費情報量/選択可能情報量)が低いことは情報発信の費用が十分に回収されないこと、すなわち社会全体でみた情報発信費用の回収効率が悪いことを意味する。

情報発信の事業が健全な形で発展するためには、情報発信(生産・流通)の生産性が著しく向上し、情報の発信費用と消費支出の均衡がとれることが望ましいが、情報ソフトの生産は関係する人間の能力に依存する比重が大きく、その生産性を情報発信量の拡大に見合う形で高めることは極めて困難である。その結果、情報の

消費支出の範囲内、すなわち情報関連の実質国民総生産の範囲内に情報の生産・流通の費用を抑制することが求められる。情報発信者の経営的立場では、費用回収効率が低い状態が続く場合、情報の「質」を犠牲にしても情報の生産・流通に要する費用を切り下げざるをえなくなる。現実には、情報の量的拡大が加速度を増した1980年代後半以降、電気通信系情報の大半を占める放送メディアの「質的低下」が指摘されていることは否定できない。

一方、情報の消費者(利用者)の側からみると、発信される情報量の飛躍的増大は利用すべき情報の選択に多大のエネルギーを要することになる。現実の問題として、発信される情報の全てを検索し、各人に有益な情報を選択して利用することは極めて困難なことであろう。従って、情報の消費者(利用者)は発信情報量の急激な増大の中で、「正当な評価」なしに情報を消費しているというべきであろう。

ここに情報の「量と質の相関関係」が極めて重要な課題として浮かんてくる。およそ情報の量は、郵政省の「情報流通センサス」のようにワード数で計測することが可能であり、電気通信系の情報は「電子量(ビット数)」に還元して計量化することもできる。これに対し「情報の質」を評価することは極めて困難なことである。情報の質は「その情報が個人や社会にとってどのような意味をもっているか」が問われるものであり、情報の意味を考えることは「個人や社会の価値観」に直結するからである。

しかし、「情報の質の評価」がいかに困難であるからといって、情報の質を無視して「情報の量的拡大」を進めることは、O.クラブが指摘しているように、“情報社会の生活の質”を損なう危険があると考えるべきであろう。単純な表現をすれば、「良質な情報は少量であっても個人の生活や社会の発展に大きな意味」を与えるも

のであり、「情報（特に無意味な情報）が大量に氾濫するときは人々に混乱や障害」をもたらす恐れがあるからである。^(註4)

この意味で、選択可能情報量の95%を占める放送系メディアの質とその評価は、情報の量的拡大が進む今日、極めて重要な問題である。

放送の質とは何か。放送の質を評価する基準は何か。誰がどのようにして放送の質を評価するか。放送の質の評価を誰がどのように利用するか。筆者はNHK放送文化研究所の所長在任中、このような問題意識のもとに「放送の質的評価の研究」を研究所の重点項目に掲げ、海外の研究者とも連携して研究を推進してきた。その結果はすでにさまざまな形で公表されているが、本稿ではその研究成果を踏まえつつ、放送法の改正をめぐる国会の論議や放送の質にかかわる放送法の番組規律を手掛かりにして「放送の質」の構造を検討することにした。^(註5)

2. 放送の質に対する社会的批判と法的規制

20世紀の後半、テレビは世界各国で急速に普及し、マス・メディアの中で最も社会的影響力の大きいメディアに成長した。その成長の過程で、テレビは繰り返し「低俗番組批判」と「国家（行政）による番組規制」の対象となってきた。このことは放送の質の問題を考える上で重要なことであると思われる。わが国の放送法制においても、テレビ番組に対する社会的批判をうける形で番組の在り方に関する法的規制が導入され、その実効性についての論議が繰り返されてきた。放送の質の問題を考える一つの手掛かりとして、番組規律に関する放送法改正の経緯を概観しておきたい。

(1) 昭和34年（1959）の放送法改正とその社会的背景

日本の一般家庭にテレビが入り始めた1955

年、プロレスごっこをしていた子どもたちが怪我をしたり、死亡したりする事故が続き、PTAや母親たちの間でテレビのプロレス中継に対する非難の声があがった。力道山が活躍するプロレス中継は大衆の人気を集めていたが、生々しい流血シーンに眉をひそめる人も多く、「子どもたちの間に暴力を肯定する風潮を広げる」という批判の声が高まった。こうした“暴力番組批判”はアメリカ製の西部劇や犯罪もののテレビ映画にも向けられ、テレビの番組内容が“低俗”だとする社会的批判はその後も衰えることがなかった。

そのころ評論家の大宅壯一が週刊誌に書いた“一億総白痴化”論は、テレビのもつ強烈な魅力と影響力を見通した上でテレビ番組の低俗化に対する警鐘をならしたものとして、情報化が進化した今日でも通用する内容をもっている。

「今日のマスコミの在り方を見るに、大衆の喜びそうなものは何でも食いついていく。そこには価値判断というものはない。量があって質がない。この傾向は新聞、雑誌、放送、テレビと新しいものに進むにつれてますます激しくなる。テレビにいたっては、紙芝居同様、いや紙芝居以下の白痴番組が毎日ずらりとならんでいる。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。」（大宅壯一『週刊東京』昭和32.2.2）

大宅が行ったテレビ批判は、以下の四つの内容を含むもので、放送の質に関する基本的論点を“ジャーナリスティック”に提示しているといえる。

- ①個別番組の内容の低俗性に対する批判
- ②テレビにおける大衆迎合型の番組編成に対する批判
- ③個別番組および番組編成が社会にもたらす“負の影響”の指摘

④番組の編成と個別番組の制作にあたっての 価値基準の必要性の指摘

この時期に一般からテレビに向けられていた批判は、「番組編成が偏っている」「くだらない内容の娯楽番組が多い」「青少年の健全な育成に好ましくない番組がある」「テレビはものを考えない人間をつくる」など、個別番組に対する非難とともにテレビそのものの社会的機能に疑問が投げかけられていた。特に1959年の初めに相次いで起こった“通り魔”の殺人事件や傷害事件がテレビに刺激された青少年の犯行と報道されたため、テレビ番組の内容に対する社会的批判が一挙に高まり、新聞による「暴力番組追放キャンペーン」や青少年問題協議会による「マスコミ健全化運動」などが展開される事態となった。

このような社会状況の中で行われた昭和34年の放送法改正（1959.3.23 公布）では「放送番組の適正化」が重要な柱となり、番組の向上・適正化を図るための法的規制として以下の諸点を放送事業者に義務付ける規定が新たに導入された。^(註6)

(NHK・民放共通の規定)

- ①番組編集の準則に「善良な風俗を害しない」を加える
- ②教養・教育・報道・娯楽の各番組を設け、放送番組相互間の調和を保つ
- ③教育番組は内容が有効適切で組織的・継続的に放送する
- ④番組編集基準の制定、およびその公表と審議機関への諮問を義務付ける
- ⑤放送事業者ごとに番組審議機関を設け、番組の適正化等に関する意見は尊重すべきものとする

(NHKに対する番組編集関連規定)

- ①豊かで、かつ、よい番組の放送に努力する

ことを明示する

- ②全国向け放送とともに地方向け放送の実施を義務付ける

- ③伝統文化の保存および新しい文化の育成・普及への貢献に寄与する

(民放に対する番組編集関連規定)

- ①学校向け教育番組の広告放送に「教育を妨げない」という制限を付す
- ②特定の放送事業者・広告事業者からのみ番組供給を受けることになる協定を禁止する

この法改正においては、「善良な風俗」の崩壊を危惧する価値観が反映されるとともに、娯楽偏重を抑制し放送の文化教育機能を重視する意思が強く働いているといえる。

(2) 廃案になった昭和41年（1966）の放送法改正案とその社会的背景

1961年、アメリカのFCC（連邦通信委員会）のニュートン・ミノウ委員長は、娯楽偏重の放送界の現状を指して「テレビは一望の荒野である」と批判した。翌1962年、イギリスの放送委員会も商業放送の番組編集姿勢を厳しく批判する報告（ビルキントン報告）をまとめた。日本では、1959年に「放送番組の適正化」を主眼とした放送法改正が行なわれたが、その後もテレビ番組に対する社会的批判は沈静化することなく続き、1963年、東京母の会は「テレビ・雑誌・映画に注文する」という公開状を発表し、低俗番組のスポンサーに対して商品不買運動を起こすと声明した。

こうした一般市民の番組批判を背景にして、放送行政を担当する政治家の側から、しばしば放送番組の適正化を求める発言が行なわれた。1961年、郵政大臣迫水久常は「放送番組を検討し、再免許を拒否することもある」と発言し、1963年には、郵政大臣小沢久太郎が民放連総会

で番組の低俗化を警告した。この年、総理大臣池田勇人の指示を受けて、総理府に「マスコミと青少年に関する懇談会」が設置されている。

このような国家（行政）の側からの警告に対して、マスコミ側は「言論報道への政治介入」と反発したが、同時に新聞の論調は、放送界が一般市民の番組批判に耳を傾け、低俗番組を自粛するよう求めていた。このような動きに応える趣旨で、1965年、放送機関の自主的機関である日本放送連合会の常設委員会として学識経験者による「放送番組向上委員会」が発足し、児童に好ましくない影響を与えるおそれのある番組について各社に善処を要望したり（1965）、番組の推奨や番組評価の基準を検討（1966—67）するなどの活動が始められた。放送の質とその評価につながる試みであったが、委員会の母体であった日本放送連合会が1969年に解散したことなどもあって、放送の質を評価する社会システムの検討は立ち消えになった。^(註7)

昭和41年（1966）の放送法改正案は、以上のような社会状況の中で国会に提出された。この改正案は1962年に設置された臨時放送関係法制調査会の答申（1964）を受けた形で提出されたもので、民放に対する事業免許制のほか番組編集準則の追加や放送世論調査委員会の設置などが含まれていた。^(註8)

民放に対する事業免許制の導入は「放送事業を営もうとする者は、放送の種類ごとに郵政大臣の免許を受けなければならない」「郵政大臣は放送法に定める番組編集準則の規定等を遵守すると認められる申請者に事業の免許を与える」「民放が同一種類の放送を行なう他の放送事業者を支配することを禁止する」などを内容としており、民放はこれに強く抵抗していた。この時の国会では、社会党の要求を一部入れた共同修正案が自民・社会両党の通信委員会理事を中

心にまとめられたが、修正案に対する自民党内の異論が強く、結局、昭和41年の放送法改正案は審議未了、廃案となった。^(註9)

しかし、この国会で検討された番組規律関連の条項は、放送の質とその評価の問題を考える際に見逃すことのできない論点を含んでいると考えられるので、番組編集準則の追加条項、教育教養番組の重視条項、放送世論調査委員会の設置条項の3点について、国会に提出された改正案と自社両党の修正案（未提出のまま廃案）を対比しておこう。

<番組編集準則の追加>

（原案）放送番組の編集準則（第3条の2）に次の2点を追加する。

- ①人命若しくは人権を軽視し、犯罪若しくは暴力を肯定することとならないようにすること
- ②青少年の豊かな情操の育成、健全な常識の発達その他人格の向上に役立つようにすること

（修正案）上記の①は、番組編集準則の「公安・善良な風俗を害しない」に含まれるので削除する。（②は原案通り）

<教育教養番組の重視を明確にする条項の新設>

（原案）放送の機能の活用および放送番組の適正化を図るため、次の2点を新たに定める。

- ①放送法の目的（第1条）に「放送の教育的機能を通じて、教育の目的の実現と国民の一般的教養の向上に資するようにすること」を追加する
- ②上記をうけて、放送番組の編集等に関する規定（第3条の2）に「国民の一般的教養の向上に資する」義務を加える

（修正案）教育教養番組の重視条項を放送法の目的に掲げる必要はないので、①と②の趣旨を番組編集準則に取り入れる

＜放送世論調査委員会の設置＞

(原案) 放送事業者の協議により、公衆の意見を番組に反映させるための世論調査を行なう委員会を設けることとし、委員会の構成・義務・権能等を定める

- ①放送事業者は協議して部外の委員15人を委嘱し、委員会への協力義務を負う
- ②委員会は公正中立の立場を守り、調査結果を放送事業者・番組審議機関に報告し、概要を公表する
- ③委員会は、調査結果により一般に番組を推奨、または事業者に必要な勧告を行なうことができる

(修正案) 放送事業者が協議して設ける自主的な機関としての性格を考慮し、上記③の規定を「委員会は事業者に必要な意見を述べ、その概要を公表する」趣旨に改める

廃案にはなったが、この時の番組規律関連の論議には、かなり幅広い世論が反映されていたと考えることができる。テレビのチャンネルプランをめぐる1950年代後半の国会論議で教育専門局の必要性が強調されていたこと、放送世論調査委員会の新設条項も臨時放送関係法制調査会の答申を踏まえて提案されたこと、社会党は上記の修正案を党議決定していたことなどを考慮すると、この時の放送法改正の論議を「放送機関の支配を強化しようとする政府権力の試み」と片付けることは適当ではないと思われる。背後にその意図がなかったともいえないが、世論の低俗番組批判を背景にした国会論議であったことは確認しておく必要がある。

歴代の郵政大臣は、放送法改正案が廃案になった後も、おりに触れて改正の意図を記者会見の席などで示してきた。また、テレビ番組に対する社会的批判は、「クイズ番組の賞金の高額化」「民放深夜番組のわいせつ度」などの問題を

契機に絶え間なく噴出していた。しかし、法改正の議論は、番組編集の規律にとどまらず放送事業者への規制に及ぶため、そのつどマスコミ関係機関の強い反発を受け、世論も表現の自由にかかわる問題として慎重な扱いを求めたため、現実の政治日程にあがることはなかった。

「健全な放送の実現」と「政治権力の介入排除」の微妙なバランスの上に今日の放送法は存在すると言うべきであろう。

その後行なわれた番組規律関連の法改正は「文字多重放送の補完利用の充実努力」(1982年新設・現行放送法第3条2の2)「番組審議機関の答申または意見の概要の公開義務」(1988年改正・現行放送法第3条の4第5項)程度にとどまり、昭和34年の法改正で導入された番組規律の基本骨格は変わっていない。

3. 放送法の番組規律にみられる「放送の質」の概念

これまでたどってきた放送法改正の論議から、放送法が期待する放送の在り方、すなわち放送法が求める「放送の質」に関して以下の点を指摘できるであろう。

第1に、現行放送法の第1条に掲げた放送法制定の目的、すなわち「公共の福祉への適合」「放送の効用の(平等)な享受」「表現の自由の確保」「健全な民主主義の発達への貢献」を放送の基本的理念とすることについて、国民の確固とした合意が成立していること。従って、現実の放送が「この基本的理念にどれだけ忠実であるか」は、放送の質を評価する根本的な尺度であるといつてよい。

この尺度は、放送事業者の活動の総体を評価するものであるが、放送の事業活動の在り方を具体的に示す番組編成の在り方、あるいは個別番組の在り方に対しても基本的な評価の尺度となることは当然である。

第2に、放送法第1条が掲げている放送の「不偏不党」「真実」「自律」の原則も、放送の基本的理念として国民の確固とした合意を得ていることは明らかである。従って、番組編成および個別番組について、「不偏不党の立場を守っているか」「真実を伝えているか、あるいは、真実に迫る努力をしているか」「自律の立場を貫いているか」を検証することは、放送の質を評価する基本的な尺度となる。

また、「表現の自由の確保」と「健全な民主主義への貢献」は、国民の知る権利に奉仕することを内包すると考え、その理解に従って「国民の知る権利に奉仕する努力」を放送の質を評価する尺度とすることができると考えられる。^(註10)

第3に指摘できる点は、放送番組の編集にあたって放送事業者が守るべき規範、すなわち番組編集の準則について社会的関心が高まり、放送法の改正・修正の過程を通じて合意が確立した点である。放送法に明示された番組編集準則は、日本人が日本の社会を維持するために必要と考えている社会的規範を反映しており、その意味で、放送の質を評価する重度な尺度になっている。これを放送法に即してみよう。

現行放送法の第1章の2は、放送番組の編集等に関する通則として放送番組の在り方をいろいろな角度から規律しているが、第3条の2の放送番組準則が求めている「公安を害してはならない」という規律は、廃案になった昭和41年の放送法改正の国会論議でみられたように、「人命若しくは人権の軽視」「犯罪若しくは暴力の肯定」を助長する番組の排除が含まれると解釈できる。従って、「人権を軽視したり、自殺を賛美するような番組」や「犯罪や暴力を肯定するような描写」は、放送の質を「マイナスの方向」で評価する尺度といえる。

また、「善良な風俗を害してはならない」という規律には、昭和34年および41年の国会論議と

そこにいたる社会的背景から考えて、「犯罪や暴力描写の行き過ぎ」「射こう心をあおる番組」「わいせつ度の高い番組」「不健全な性的好奇心をかりたてる番組」などを排除したいという立法意思があると考えられる。これも放送の質の「マイナス評価の尺度」である。

これらの番組規律は、主として娯楽系の番組が対象になるが、放送法の番組編集準則は主に報道分野の放送を想定して「政治的公平」「事実をまげない報道」「多角的な論点の提示」の原則を掲げている。これらの規律は放送の質を評価する重要な尺度であるが、これらの評価尺度には「公平な立場を守りつつ、どこまで真実に迫っているか」「事実の背景をどこまで掘り下げているか」「潜在している問題点を発掘する努力をしているか」など、放送の質を積極的に評価する尺度を内包していると考えられるべきであろう。

このように、放送法の条文には明示されていない放送の質の評価尺度——たとえば、「ニュースのわかりやすさ・信頼性」「ドキュメンタリー番組の素材の新鮮さ・問題を掘り下げる角度」「ドラマ番組が与える感動・充足感・表現の新鮮さ」「豊かな情操を育てる教育教養番組の効果」など——こそが、番組編成の在り方や個別番組の内容を評価する尺度として、厳密に吟味すべき事柄であることはいうまでもないが、ここに立ち入ることは本稿の趣旨ではないので、稿をあらためて論ずることにしたい。^(註11)

第4に、昭和34年の法改正で導入された「放送番組相互間の調和」の条項が「放送の質」に深く関わる問題として論議されてきたことを指摘すべきであろう。この番組調和条項が娯楽に偏りがちなテレビの番組編成に対する社会的批判を背景として導入されたこと。そして、昭和41年の放送法改正案に対する自社両党の修正案では「教育教養番組の重視を番組編集準則に取り入れる」ことで一致していたことなどは、放

送の多様な社会的機能を活用すべきという考え方に基づいている。その根底には、「放送の多様性」を確保すべきという考え方があり、これを発展させれば、「放送番組の多様性が尊重されているか」は、放送の質の重要な評価尺度とすべきであろう。

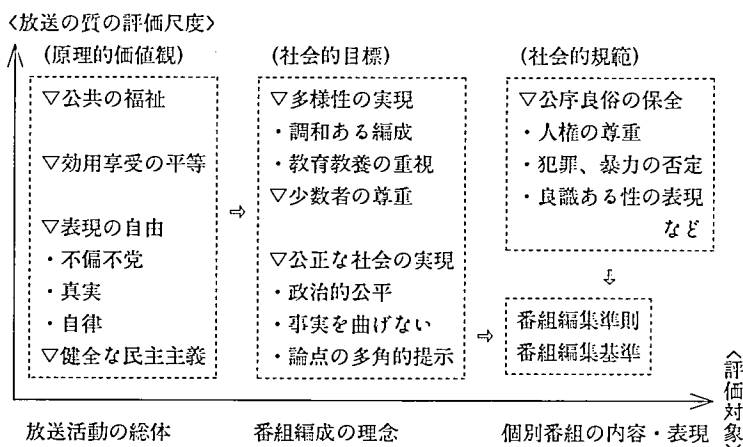
放送法の番組調和条項は、その後、放送メディアの多様化に対応する必要から適用対象のメディアを限定する措置がとられたが、基幹的な放送メディアと位置付けられている総合編成のテレビについては、「番組編成の調和」が求められている。基幹的メディアにおける「多様性の確保」は番組編成と個別番組の内容を評価する重要な基準であり、その意味で「バランスのとれた番組編成をしているか」「教育に役立つ放送を重視しているか」「一般の教養を高める番組に力を入れているか」の視点は、放送の質を評価する尺度と考えるべきであろう。^(註12)

国会の論議でもたびたび強調された「教育・教養番組の重視」は放送の多様性を確保する一つの側面で、「青少年の豊かな情操の育成に寄与しているか」「健全な常識を養い、人格を高めるのに役立っているか」は、放送の質を評価する尺度の一つといつてよい。

放送法の改正過程を通じて社会的合意が成立した第5の点は、「少数者への配慮」が放送の質に関わる価値基準として明示されたことである。文字多重放送の実用化にあたって昭和57年に新設された条項（1982.5の法改正、現行放送法第3条2の2）では、「放送番組の内容を豊かにし、その効果を高めるよう、テレビジョン文字（音声）多重放送を活用する」ことを放送事業者に求めている。これは聴力障害者（あるいは視覚障害者）向けの情報・番組の充実を図るために定められた規定で、さまざまな立場の「少数者」を尊重しなければならないという価値観を基礎にしている。この意味で「少数者向けの番組にどれだけ力を入れているか」は、放送の質を評価する重要な尺度といえよう。

最後に、放送の質に関わる放送法の条文として「豊かで、かつ、よい番組」という表現があることを指摘しておきたい。昭和34年の放送法改正では、NHKに対する番組規律として「豊かで、かつ、よい番組の放送」に努力することを求め、同時に「伝統文化の保存と新しい文化の育成」に貢献するよう求めている。“豊かで、かつ、よい番組”とは何か。その内容を分析することはまさに放送の質の評価尺度を考えること

〔放送の質とその評価の構造〕



であろう。

以上、放送法の改正をめぐる社会的背景と放送法の条文に即して、放送の質を評価する重要な尺度を述べてきたが、放送の質の評価は次の三つの要素で構成されていると考えるべきであろう。

①放送事業体の活動の総体に対する評価

②放送事業体の番組編成に対する評価

③個別番組の内容・表現に対する評価

この三つの要素は密接不可分の関係にあるが、放送の質を「誰が」「何の目的で」「どのようにして」評価するのか、また、評価の結果を「誰が」「何に」利用するのか、という問題を考える上では、厳密に区別しておくことが必要であろう。

この論文に与えられた枚数が尽きたため、細部の論証はできないが、前頁の図は放送法の改正をめぐる国会の論議とその社会的背景、さらに放送法の条文から考察した「放送の質とその評価尺度の構造」を図に示したものである。

(注1) 郵政省では昭和49年度(1974)以降毎年、

「情報流通センサス」を実施している。これは日本国内で流通する情報量を把握することによって国内の情報化状況を定量的に分析しようというもので、電話・テレックス・パソコン通信・テレビ・ラジオ(電気通信系)、郵便・新聞・書籍・CD・レンタルビデオ(輸送系)、映画・演劇・講演・学校教育・家庭内での対話(空間系)など、多様な情報通信メディアによって流通している情報量を共通の尺度を用いて計量している。この計量の尺度としては、日本語の1語に相当する「ワード」が用いられている。

郵政省の「情報流通センサス」では、原発信情報量、発信情報量、選択可能情報量、消費可能情報量、消費情報量という情報量の概念が設定され、それぞれについて計量が行なわれている。

*情報流通量の計量対象メディアについては、平成7年版・通信白書(郵政省編)の440頁を参照

*情報流通量の計測概念については、上記の通信白書439頁に例示されている

(注2) 平成5年度の各種情報流通量および10年間の情報流通量の推移については、上記の通信白書104-107頁を参照

(注3) 情報利用の限界は、国民の可処分時間・可処分所得から説明できる。これについては、拙著『放送—その過去・現在・未来』(丸善発行)の257-266頁を参照

(注4) O. クラップは、情報劣化の原因として情報の過剰負荷と情報の不毛な反復をあげている。真に必要な情報を得るために膨大な量の情報を処理する必要があること、意味のある情報であってもそれが不適切に用いられやすくと、情報は意味を失いノイズになること、不毛な反復によるノイズ化した情報は人間の精神を凡庸にすることなどを指摘している。

*O. E. クラップ『過剰と退屈—情報社会の生活の質』(小池和子訳・勁草書房・1988.9)の3-9頁参照

(注5) NHK放送文化研究所では、放送文化基金と共催して、1990年11月、「放送の質」国際フォーラムを開催した。このフォーラムは、「放送の質」に関連する研究が盛んなアメリカ・カナダ・イギリス・スウェーデンの有力な研究者との共同研究の成果を中間的に公開したもので、その概要はNHK放送文化研究所編集の月刊誌『放送研究と調査』1991年11月号に掲載してある。フォーラムのパネリストは、B.S.グリーンバーク、M.ラボイ、T.レガット、K.E.ローゼンブレンおよび佐藤毅、石川旺、村松泰子であった。

同研究所の「放送の質と評価」に関する調査・研究の関連論文の一部を以下に示しておく。括弧内の数字は論文が掲載された『放送研究と調査』の発行年月を示す。

*放送学研究42「特集・放送プログラミングの質的評価」石川旺ほか

*「番組編成の多様性と質——多元主義モデルに向けて」村松泰子（1990.6）

*「評価の尺度としての支払い容認価格」越川達雄（1992.4）

*「番組の再視聴行動について」岩下豊彦（1992.2）

*「番組評価スコア調査の試み」西田文彦（1991.12）

*「番組種類分類と多様性」神原直幸（1993.8）

（注6）マスコミ関係団体の自主規制機関であるマスコミ連絡懇談会の発足（1954→翌年マスコミ倫理想談会と改称）、臨時放送法審議会の答申（1956）を経て第28回国会（1958.3）に放送改正案が提出されたが、審議未了。一部を修正の上、第30回臨時国会（1958.9）に提出された改正案も審議未了になったが、第31回通常国会に再提出された同じ法案が一部修正の上、1959年3月可決・成立した。第28回国会で提案理由を説明した郵政大臣田中角栄は、番組基準の制定と番組審議機関の設置について「放送番組編集の自律を尊重する」趣旨と述べている。

（注7）放送番組向上委員会は設立の目的として「放送事業の公共性と放送のおよぼす社会的重大さにかんがみ、放送事業者が、マスコミとしての正しい機能を発揮するため、放送番組に関する世論を収集・検討し、番組の向上をはかり、放送事業の倫理的姿勢を高めること」を掲げていた。日本放送連合会の解散（1969）のあと、NHK・民放の両者による法人組織の放送番組向上協議会が設置され、この協議会が新しい「番組向上委員会」の維持・運営に当たっている。

（注8）臨時放送関係法制審議会は、NHK・民放によるテレビの急速な発展に対応する放送法の全面改正のため、郵政大臣の諮問機関として設置（1962年、法律に基づき設置）されたもので、2年間にわたる調査・審議の結果をまとめた報告書を1964

年9月に提出した。この中で、放送番組の適正化については「NHKと民放は番組に対する世論を直接に調査する第三者的機関を設立し、その結果を公表すること」を求めている。

*注7.8は『放送五十年史』（日本放送協会編集）の707—715頁、788—794頁を参照

（注9）昭和41年の第51国会で郵政大臣郡祐一は、放送の機能の活用および放送番組の適正化に関する放送法改正の趣旨について「青少年の豊かな情操の育成に役立つようにすること、人命を軽視するようなこととならないようにすること等の基準を設けるとともに国民の一般的教養の向上に資するようにしなければならない」と述べるとともに、そのための放送事業者に関する規定を整備する必要があるとして「番組審議機関の答申または意見の概要の公表義務」と「放送世論調査委員会の設置」を求めている。

また、修正案の取りまとめにあたった通信委員会の森本靖委員は、修正案の内容とその趣旨を質疑の形で委員会速記録に残している。

*『放送五十年史』（日本放送協会編集）の788—794頁を参照

（注10）前出『放送—その過去・現在・未来』の86—96頁を参照

（注11）現行放送法第3条の3は、放送事業者がそれぞれ（番組審議機関への諮問を経て）放送番組の編集の基準を定め、それに従って番組を編集すること、番組基準は公表すべきことなどを義務付けている。この番組基準は番組編集準則を基本として定められており、各放送局の番組基準に共通な基準が多いものと考えられる。これを調査・分析する作業は、放送の質を評価する尺度を考える上で有力な手掛かりを与えてくれるものと思われるが、今後の検討にゆだねることにしたい。

（注12）昭和63年の法改正までは、「特別の事業計画による」教育専門局等を除いて番組調和条項が適用されていた。しかし、文字多重放送（独立利用）

や民放ラジオ放送のサービス実態や放送メディアの多様化に対応する規制緩和の必要性等を考慮して、現行放送法（第3条の2第2項および第44条第3項）では、番組調和条項をテレビジョン放送およびNHKのラジオ放送（中波・FM）にのみ適用している。通信衛星を利用するCS放送について

は、ほとんどが専門放送であり、原則として番組調和条項は適用されない。

(1995.11.13)

(つちや せいさく、本学科非常勤講師)