

東京一極集中とマスメディアのあり方

～ローカル局の公共政策的検討～

目次

- § 1. 背景と問題意識
- § 2. 先行研究と論点
 - 2-1. メディア論研究の立場から
 - 2-2. マス・メディアの整理
 - 2-3. 本レポートの論点整理
- § 3. ローカル局放送と公共政策
 - 3-1. 自社制作率の問題点
 - 3-2. 米国・英国における事例
 - 3-3. ローカル局が果たすべき「本業」
 - 3-4. インフォ・マイレージと情報リテラシー教育
- § 4. 多元性・多様性と効率性
 - 4-1. ローカル局の役割に応じた分担
 - 4-2. 災害時の報道の分担
 - 4-3. 県外・海外に向けてのコンテンツ制作
- § 5. まとめ

§ 1. 背景と問題意識

東京における人口と産業の集中は様々な面から問題視されている。100年に一度と言われるコロナによる感染症の流行によって都市集住のリスクは注目されていることは勿論、首都直下地震の際のリスクの大きさや、出生率が低い東京への集中による少子高齢化の加速を考慮すると、今までの経済的な効率性のみを重視した東京一極集中はリスクという点からも持続可能性という点からも見直されるべき時機にあるといえる。

東京一極集中を社会問題として多くの人が共有している一方で、始まった時期とその原因には差異がある。経済的な視点から日本国内の人口移動を見る場合、東京一極集中は戦後産業構造変化の中での集中による経済的な効率性から説明されてきた。しかし、東京一極集中への歴史的な始点を探るのであれば、東京の人口集中度の急激な上昇や明確な都市～郊外の収入が逆転し、立身出世という言葉が定着するのは大正期であるし、人や富の「移動」に注目すれば、東京への一極集中の始点は戦後ではなく、江戸時代の前期の17世紀後半からといえる。17世紀にかけて成立した日本の「小農」によって農家の非後継者である男子が江戸などの都市に人口流出したこと、各藩の財政支出のうち約半分が江戸における出費であったことを考慮すれば、江戸（東京）へのヒト・モノ・カネの流入は近代日本以前からの文脈であったといえる。

つまり、東京一極集中を単なる戦後の人工的な集中政策の結果として見るだけでなく、人々の認識部分へのアプローチも検討する必要がある。すなわち東京一極集中という社会問題を解決するには、給

与格差の是正や教育の東京への集中を解消するだけではなく、人々の認識に影響を与えるメディアにも注目する必要がある。具体例をあげてみよう。インターネットの普及によりテレビの視聴率低下は指摘され続けているが、その中でも視聴率を高く保っているドラマのコンテンツとして NHK の連続テレビ小説がある。このドラマは上半期を NHK 東京、下半期を NHK 大阪が製作しているが、直近 20 年では前者のうち東京と横浜を舞台とするものが 9 割、65%が主人公が仕事を求めて「上京」する作品であり、後者のうち大阪・神戸・京都を舞台とするものが 10 割、55%が主人公が仕事を求めて大阪・神戸・京都に「上る」作品となっている。

東京一極集中の原因とされる東京へのヒト（若者）の移動に注目して、若者が上京した要因を首相官邸がアンケート調査し、その結果が 2018 年 10 月に発表された。それによれば、東京に上京した目的のうち、大学や専門学校への進学が最も多いが、次に続くのが、新しい生活を始めたかった、チャンスがあると思ったというチャレンジ、都会への憧れといった要因が大きいとされている¹。多くのテレビコンテンツでも東京を舞台とした作品が多く、こうしたコンテンツが人々に与える影響は小さくない。こうした背景から、本レポートではマス・メディア、特にテレビ局に焦点を当てる。

§2. 先行研究と問題整理

2-1. メディア論研究の立場から

東京一極集中が社会問題化する以前から、マス・メディアの東京偏重というのは長い間課題として取り上げられてきた。20 世紀に入り大衆化が進む中で、メディアも一企業として自由主義市場経済に合わせた「合理的」経営が求められた結果として巨大化し、マス・メディアとなり、世間に情報を与える立場もあいまって大きな影響力をもつようになり、結果として国家・政治家・企業家等との癒着などの制度的問題が指摘されるという文脈の中で、1920 年代には地域メディアという考え方が提唱され始めた²。こうした地域メディアという考え方は、メディアやジャーナリズム本来の役割に注目し、地域民主主義や住民自治と結びつくことで「マスコミ」と呼ばれる大手とは別路線を歩むようになったといえる。現在では、ケーブルテレビ、FM ラジオ局、タウン誌、といった形で活動が展開されており、特に災害時などマス・メディアでも果たせないメディアとしての役割を果たすことが指摘されている。

一方で、本レポートは東京一極集中というヒトの移動に、メディアがどれだけの影響を与えているかを検証することが目的であり、上にあげた地域メディアが人々の情報取捨手段としてどれだけ利用しているかから役割を評価する必要がある。図 1 は総務省（2020）が示す、平日・休日のメディア利用時間である³。この図からわかることは平成 24 年（2012 年）以降、テレビの利用時間の減少とインターネット利用時間の増加が読み取れる。そして、新聞・ラジオの利用時間は横ばいから減少傾向といえる。このメディア別利用時間を年代別にしたものが図 2 である⁴。若い年代ほど、インターネットの利用時間が長

¹ 首相官邸（2018）「東京都在住社の今後の暮らしに関する意向調査」

² 田村紀雄・白水繁彦（2007）『現代地域メディア論』

³ 総務省（2020）『令和元年度 情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査』をもとに作成。

⁴ 同上

くなり、他のメディアの利用時間が減少している。以上の図1、図2より見る限り、若者がインターネットを利用して地域メディアから情報を得ることが少ないだろうと予想されることを合わせれば、問題となっている東京へのヒト（特に若者）の移動に地域メディアが果たせる役割は大きいとはいえず、今回のレポートでは、上に挙げた地域メディアは対象としない。

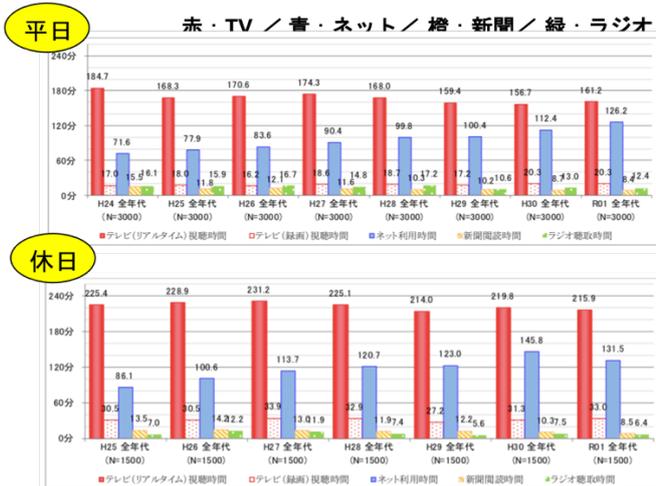


図1: 各メディア利用時間の推移 (2013年~2019年)

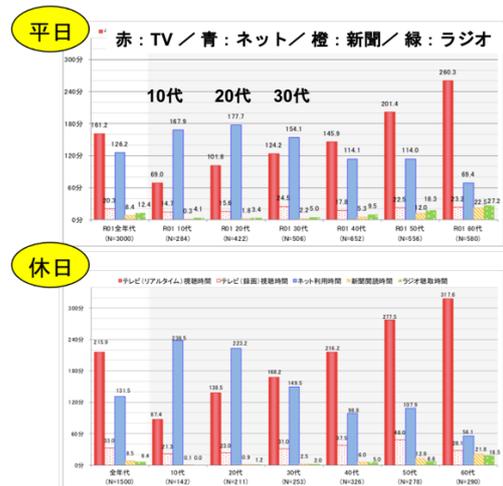


図2: 年代別各メディア利用時間 (2019年)

2-2. マス・メディアの整理

前節ではマス・メディアが東京偏重であるという批判がメディア論の立場から指摘したが、実際にマス・メディアと呼ばれる新聞・テレビにおいてどれだけ東京一極集中が進んでいるのか数値化して比較する。図3⁵に示すのが、新聞における47都道府県別の東京に本社を置く全国紙（朝日・産経・日経・毎日・読売）のシェア率である。ここから明らかのように、地方においては全国紙のシェアが大きいのは首都圏や関西圏の一部に限られており、むしろ地方ごとの地方新聞の方がシェアが大きいことがわかる。

次にテレビ局について検討する。テレビ局は、各都道府県ごとに放送免許制が取られており、建前上は全てのテレビ局が「対等」という形になっているが、関東圏・関西圏・中京圏のみが広域放送として特別に許可されており、関東圏でのテレビ局をキー局、関西圏・中京圏のテレビ局を準キー局、それ以外のテレビ局をローカル局とよび、キー局を中心とする放送ネットワークが形成されている。日本における放送ネットワークは、NNN系（キー局：日本テレビ）、JNN系（キー局：TBS）、FNN系（キー局：フジテレビ）、ANN系（キー局：テレビ朝日）、TXN系（キー局：テレビ東京）の5系列が存在する。ローカル局は自局で放送の編成を決める権利を持つが、その放送のうち多くがキー局のテレビ番組を放送するという形をとっており、ローカル局が自局制作のテレビ番組を放送する時間を全体の放送時間からの割合で示したものを自社制作率とよび、日本民間放送連盟によってその数値が公表されている。図4⁶は関東以外のローカル局の自社制作率を都道府県ごとに平均して示したものである。この数値から明らか

⁵ 各県の朝刊発行部数に占める全国紙5紙の朝刊発行部数。『ABCレポート2019.1-6を参考に作成』。ただし沖縄については、沖縄主要紙の沖縄タイムスや琉球新報の発行部数が掲載されておらず不十分なデータである。

⁶ 『日本民間放送年鑑2019』をもとに作成。

ように、関西圏を除けば自社制作率は2割を切っており、人口集中地域を除けば10%前後となっている。言い換えれば7割以上が東京のキー局（一部、関西の準キー局）の放送番組を放送していることになる。

○全国紙（5紙…朝日/産経/日経/毎日/読売）の県別シェア

全国紙の占有率	朝日	産経	日経	毎日	読売	朝刊/世帯
北海道	26.1%	3.8%	0.0%	1.4%	6.6%	49.5%
青森	13.9%	2.6%	0.4%	1.3%	3.8%	61.6%
岩手	29.3%	4.9%	0.5%	1.8%	7.7%	55.4%
宮城	26.6%	5.7%	0.6%	2.6%	8.9%	58.9%
秋田	23.3%	5.8%	0.5%	1.4%	6.1%	65.9%
山形	37.9%	10.4%	0.5%	2.3%	13.0%	78.1%
福島	23.9%	5.8%	0.5%	2.2%	6.4%	72.4%
茨城	82.9%	13.1%	3.2%	2.8%	8.6%	10.7%
栃木	49.1%	7.7%	2.5%	2.9%	13.2%	72.8%
群馬	52.1%	8.3%	1.6%	2.9%	3.7%	24.4%
埼玉	95.6%	13.8%	1.7%	3.8%	6.1%	26.7%
千葉	95.5%	14.2%	2.8%	6.1%	4.7%	25.6%
東京	92.0%	11.6%	2.7%	7.1%	2.7%	14.4%
神奈川	88.4%	16.6%	1.7%	5.3%	2.8%	20.3%
新潟	30.7%	5.1%	0.9%	3.2%	2.1%	10.2%
富山	24.6%	1.6%	0.2%	0.3%	0.3%	16.6%
石川	10.3%	1.8%	0.2%	0.2%	0.4%	3.5%
福井	11.5%	2.6%	0.4%	1.1%	0.8%	3.2%
山梨	28.0%	5.9%	1.0%	2.8%	2.1%	9.5%
長野	21.5%	4.7%	0.6%	1.0%	1.3%	6.4%
岐阜	16.1%	5.0%	0.1%	0.9%	1.3%	2.4%
富山	24.9%	4.8%	1.0%	4.0%	2.1%	4.0%
静岡	23.0%	5.6%	0.1%	3.6%	1.2%	2.4%
三重	44.3%	11.2%	0.7%	2.8%	6.3%	62.3%

ABC新聞レポート2019.1.6を参考に作成

図3: 全国紙の県別シェア率（2019年）

関東以外のローカル局の自社制作率（2019）

北海道_平均	18.3%	鳥取_平均	7.1%
青森_平均	7.8%	島根_平均	7.1%
岩手_平均	8.7%	岡山_平均	8.9%
宮城_平均	10.7%	広島_平均	14.1%
秋田_平均	7.0%	山口_平均	9.1%
山形_平均	7.4%	徳島_平均	9.3%
福島_平均	9.2%	香川_平均	8.9%
新潟_平均	8.3%	愛媛_平均	9.3%
長野_平均	10.0%	高知_平均	8.2%
山梨_平均	8.3%	福岡_平均	16.5%
静岡_平均	11.2%	佐賀_平均	11.5%
富山_平均	8.6%	長崎_平均	9.8%
石川_平均	9.0%	熊本_平均	8.9%
中京広域圏		大分_平均	9.8%
福井_平均	11.2%	鹿児島_平均	8.2%
愛知_平均	18.6%	鹿児島_平均	9.3%
岐阜_平均	18.5%	沖縄_平均	7.2%
三重_平均	20.2%		
大阪_平均	30.0%		
奈良_平均	30.2%		
兵庫_平均	31.8%		
京都_平均	31.8%		
滋賀_平均	30.1%		
和歌山_平均	29.7%		

各県の朝刊発行部数に対する
 全国紙5紙が占める割合
 ・濃青：80%以上
 ・淡青：60%以上

「日本民間放送年鑑2019」をもとに作成

図4: 関東以外のテレビ局自社制作率（2019年）

すなわち新聞においては、地方ごとの新聞社がシェアを大きく占めているのに対し、テレビ局の放送時間で比較すれば多くが東京のキー局を中心とする番組構成になってしまっている。図1・図2と合わせて見れば、各世代でテレビの利用時間は新聞利用時間の10倍~20倍であり、本レポートの問題意識である東京へのヒト（若者）の移動とマス・メディアを取り上げるとすれば、テレビ特に地方のローカル局に焦点を当てるべきと言える。先に挙げた2018年10月の首相官邸の調査によれば、東京に上京した目的のうち、進学以外に東京をチャレンジする場所、憧れの場所と捉えており、この部分にマス・メディア特に東京キー局を中心としたテレビ放送の仕組みが十分に関係していると考えられる。ここで、「関係」という言葉を用いたのは、こうした東京中心のテレビ番組が若者の「東京へのイメージ」の原因になっているか、逆に「東京へのイメージ」という需要から東京中心のテレビ番組放送になっているのか、という部分に安易に結論を出すことが不可能であるからである。因果関係として推論するには様々な検証が必要であるため、本レポートでは因果関係を明確にすることには立ち入らず、原因にも結果にもなっていると見なし、地方テレビ局の放送内容を変化させていくことで、東京へのヒトの移動を徐々に緩和していくことを目的として、提案を記す。

2-3. 本レポートの論点整理

ローカル局の自社制作率の低さはローカル局の存在意義から議論の対象となってきた。究極の規制緩和主義者からいえば、放送時間の9割以上をキー局の番組を放送しているのであれば、そもそも各県ごとの放送免許制こそ「既得権益」となっており、規制緩和によって効率化を図るべきという意見になってしまう。一方で、各都道府県で放送域が分けられてローカル局が存在するおかげで、独自に必要な情報を特に災害時に流すことができるというメリットも指摘されている。また、インターネットの発達によりローカル局独自でインターネットで配信される番組制作を行い、県外や海外から観光客を招くための広

告塔としての役割も担う事例も見られている⁷。

こうした背景からローカル局はメディア論だけではなく情報通信や公共政策など様々な分野から研究、提言が行われてきた。村上（2010）は、民放ネットワークの形成史を分析し、ローカル局が低い自社制作率に留まっている原因をネットワーク形成の観点から分析した。脇浜（2013）は県域免許の見直しや地域番組比率規制導入の検討とともに、地域ネットワークで中核を担う基幹局がキー局からの依存度を減らし独立した経営を目指すべきという、規制緩和と多極集中的なテレビ局の再編成を描いた。橋本（2016）は東北地方のローカル局へのアンケート調査を通してローカル局が地域密着を存在意義として認識していること、そのローカル局の経営基盤を強化するための民放構造規制を提案している。

行政においても、2018年の規制改革推進会議ではローカル局の経営基盤のあり方について検討するために、総務省で検討会（放送事業の基盤強化に関する検討分科会、以下：基盤強化検討分科会）が置かれた⁸。基盤強化検討分科会による取りまとめ（2020）では、第一に、現状としてローカル局の収益は徐々に収益率は悪化しているが現在でも経営基盤としては強く構造変革を進めていくのであれば今から進めるべきであり、第二に、（自社制作率を上げるべきか否かは触れられずに）台風や地震などの災害の増加傾向が見られる21世紀ではローカル局の災害時の役割が重要になり、第三に、ICT時代だからこそ人材の集約や投資を行うことで地域の広告塔としての役割を担うことや地域イベントの主催で積極的な役割を果たしていることが評価されており、今後もテレビ放送に留まらない事業を拡大することが望ましい、としてメディアの多元性に留意しつつ必要なら規制緩和を進めるべき、という提言を行なった⁹。

本レポートでは、この基盤強化検討分科会の提言に関する問題点の指摘と提案を行う。第一に、特に災害時におけるローカル局の重要性を指摘する一方で、放送という「本業」（自社制作率）については触れずに、本業以外で経営基盤を強めていくことは、公共政策の方針として望ましいか検討が必要である。この点については、§3で海外の事例も交えつつ議論する。第二に、多元性を保存しつつ、災害情報は報道を必要とし、一方で放送域など規制緩和を検討するということは果たして現実的といえるのか。民主主義における報道の重要性から多元性・多様性の確保が重要であることは間違いないが、放送電波の集中排除原則が置かれていることを考えれば、規制を緩和すれば効率性の観点から合併が続くことは容易に想像できる。他方で、災害報道や県外に向けたアピールのための番組制作など競争しなくてもよい分野で競争することは非効率であり、かつ地方における人材が限られていることを考慮すれば柔軟な再検討が必要とも言える。これについては§4で議論する。

⁷ ただし、情報メディア白書（2020）によれば、2017年で、放送コンテンツの海外輸出額のうち、ローカル局が占めるのは0.2%であり、これからの伸びが期待される。

⁸ 規制改革推進会議（2018）「規制改革推進に関する第3次答申 ～来るべき新時代～」

⁹ 放送をめぐる諸課題に関する検討会 放送事業の基盤強化に関する検討分科会（2020）「放送事業の基盤強化に関する取りまとめ」

§3. ローカル局放送と公共政策

3-1. 自社制作率の問題点

§3ではローカル放送の意義について英国・米国における事例を紹介しつつ検討する。2-3.で述べた通り、基盤強化検討分科会としてはローカル局の経営基盤が強いうちに本業以外分野での経営基盤強化を進めるべきという提言で、以前から低いと指摘されてきた自社制作率の問題には踏み込まなかった。言い換えれば、自社制作率が多くローカル局で1割前後であることは十分という見方があるのかもしれない。売上高から見れば、東京が1社平均2287億円、大阪530億円、名古屋255億円、に対し系列ローカル局は64億円¹⁰であり、キー局に比べれば売上規模が3%弱であることを考えれば、確かに十分な高い値ともいえる。

一方で、そもそも自社制作率の計算の仕方にも問題がある。自社制作率はローカル局の放送時間全体に対する自社制作番組放送時間の割合で計算されるが、テレビ自体に視聴率の高い時間帯と低い時間帯が存在し、テレビ全体の視聴率が20%を超えるのは、夜の18時から23時と朝の時間帯（平日6時-8時、休日8時-10時）であり（図5¹¹）、この時間帯の番組はキー局番組をローカル局が流している場合が殆どである¹²。言い換えれば、ローカル局の自社制作番組は視聴率が低い時間帯で放送されており、いわゆるプライム帯における自社制作率となると非常に低い。すなわち、自社制作率だけからはローカル局が放送としてどれだけ影響力を持っているのか評価できない。東京一極集中とマス・メディアという視点からみれば、10代から30代が多く視聴する、朝・夜の時間帯に東京キー局の番組ばかりが放送されてしまうことと東京へのヒト（若者）の移動に関係があると見るべきである。ローカル局が地方で影響力を持つことを正しく評価するためには、自社制作率ではなく視聴率を考慮した指標を入れて評価をせねばならない。

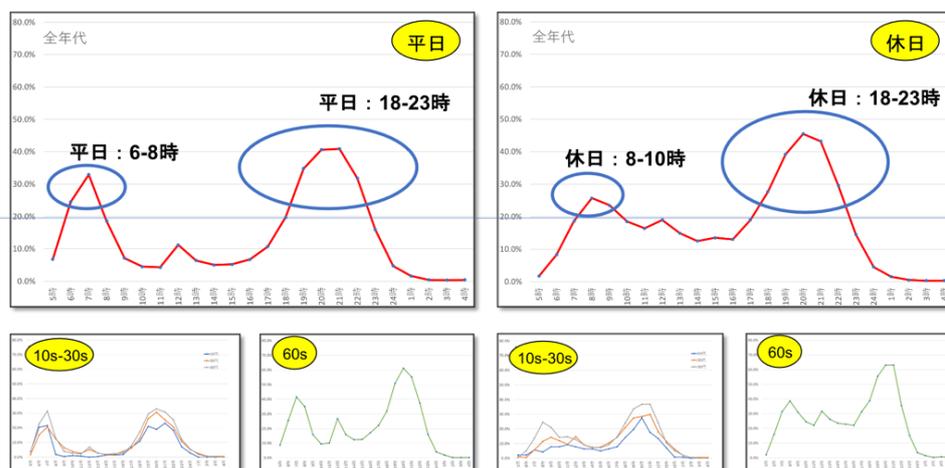


図5: 時間帯別テレビ視聴率 (2019年)

¹⁰ 日本民間放送連盟 (2018a)

¹¹ 総務省 (2020) 『令和元年度 情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査』をもとに作成。

¹² こうした背景にはローカル局の放送時間をキー局が「買い上げる」という構造にある。村上聖一 (2010) が詳しい。

3-2. 米国・英国における事例

ローカル局の放送の役割として、米国・英国における事例を紹介する。米国では、2020年の大統領選挙でも問題になったように「社会的分断」が大きな問題となっており、その問題の中でマス・メディアへの信頼度の分断も大きな社会問題となっている。米国は、マス・メディア報道を信用するかという質問に信用すると答えたのは、民主党支持者は76%であるのに対して共和党支持者は21%であったという調査もある¹³。また、米国ではマス・メディア、特に新聞社が大会社となっておらず、かつ、日本よりも自宅配達が一般的でなかったことから経営難・人材難が深刻な問題となっている¹⁴。これらの社会問題に対応するため、広域のマス・メディア連携と新しい形の報道という二つが進む傾向がみられるという¹⁵。前者の具体例としては、非営利メディアが「ハブ」となって地域メディアの人材の共有や報道内容の共有をはかる連携や、新聞社の経営難・人材難で従来よりも監視が行き届かなかった地方議会のアカウンタビリティを監視する連携、市民の声を受けて取材をする連携、後者の具体例としては従来の議題提示（アジェンダ設定）から課題解決型の報道や分断を越えた対話を促すような報道が挙げられるという¹⁶。

対して英国では公共放送を担うBBCの事例を紹介する。BBCでは1990年代まではターゲットをロンドンに住む中流階級としてきたが、2000年代に入ってからその方向性を地方重視へと変更している¹⁷。具体的にはロンドンに集中した人員を分散し、全国チャンネルにゲール語放送の番組を制作すること、新たにBBCスコットランドを立ち上げ自主制作の90%以上を地元のプロダクションに由来することや、そもそも放送免許交付にロンドン以外のコンテンツの放送時間を全体の50%以上とするといった条件を課すといった、ロンドンから地方へというテレビ局改革を進めている。こうした背景として、地域民主主義を重視するためのBBCという社会的役割を明確化し、そのために地域コンテンツを増やすことや、フェイクニュース等による分断を防ぐために従来ターゲットとされがちだった高齢者ではなく、若者を視聴者とするような改革を進めているという¹⁸。背景にはBBC受信料の徴収が、日本のNHK受信料以上に政治問題化していることは挙げられる可能性はあるが、テレビ局が地域民主主義を後押しするという社会的責任を重視する方向に舵を切っている点は興味深い。

以上、米国と英国で私企業と公共放送企業という違いはあるとはいえ、共通している点としては地域に近いマス・メディアを作ることによって社会的責任を果たす、より具体的にはフェイク・ニュースなど情報の出所が不明なニュースがSNSで拡散されることによって不安定に向かいがちな民主主義社会を、長い時間をかけて培った取材力と情報を発信する責任の明確さを活かして「確かな」情報を発信することによって守っていくということに意義を見出していると言える。

¹³ Heffrey M. Jones, U.S. Media Trust Continues to Recover From 2016 Low, Web page, URL <https://news.gallup.com/poll/243665/mediatrust-continues-recover-2016low.aspx>

¹⁴ 津田正太郎 (2016)

¹⁵ 青木紀美子 (2019)

¹⁶ 同上

¹⁷ 田中孝宜・青木紀美子 (2019)

¹⁸ 同上

3-3. ローカル局が果たすべき「本業」

3-1、3-2 で挙げた点を考慮すると、ローカル局が本業である放送以外の部分で経営基盤を強化していくことは果たして公共政策的に正しいとは言えず、寧ろ地域の民主主義を支えるための放送を重視していくことが重要である。一部のテレビ局では県議会のアカウントビリティ監視機能を重視した番組もあるが¹⁹、全体のローカル局の流れともいえず、このままローカル局が「本業」以外の分野に力を入れていけば、地域民主主義を支えるというメディアの役割が果たせなくなってしまうとも考えられる。

2020 年にかけて全世界で問題になったコロナにおいても、ローカル局がメディアとして役割を十分に果たせたかどうかは今後の検討の課題である。確かに、都市部でコロナが流行し 2020 年 4 月に全国的に発出された緊急事態宣言ではコロナ患者がゼロもしくは殆ど出ていない地域もあった。にも関わらず、全国的に「過度な」「自粛ムード」が形成されてしまったのは、東京キー局の放送番組をそのまま地方ローカル局でも報道してしまうことに原因はないのだろうか。東京から地方に仕事で出張した人々の中には「東京から来た人は皆コロナ」という差別を受けてしまった事例は少なくないのだが（分析が待たれるが）、こうした状況になってしまったのは、出所が不明なデマなどが世間的にも SNS における空間でも飛び交っていた中で、ただでさえ地域の不安などが届きにくい東京キー局が、緊急事態の中で取材範囲が宣言され、東京に本社を置くために感染爆発を連日報道し、それをローカル局が報道し続けてしまうという構造にはなかったのだろうか。ローカル局の力が弱いほど、地方はキー局の観光先、旅行先、珍しいものがある…と言う放送の「Object」となってしまう。東京一極集中という問題から見ても、ローカル局における本業を重視して「Subject」となれる制作が重要である。

3-4. インフォ・マイレージと情報リテラシー教育

米国・英国の事例を見ても、出所が不明の情報による混乱を防ぐことはマス・メディアの社会的責任であることは言うまでもない。また、地方が「Object」から「Subject」を目指す意味でも、ローカル局の「本業」が重要である。こうした点からローカル局の「本業」たる放送を強化していく一つのアイデアを提示する。それは住民が得るニュース・情報を、距離をもって可視化する「インフォ・マイレージ」という概念である。信頼性が高い情報とはメディアの介入が少なく、かつ、ローカル局の「本業」の重要性を期待すれば図 6（左）のような情報の取得が理想的であり、逆に多数のメディアを介したり、ソースが不明のような情報取得（図 6（右））は望ましくない。こうした点から、情報の発信と受信の「距離」を明示し、なるべく最終的にローカルなメディアから情報を入手することが望ましいという考え方である。言い換えれば、フード・マイレージの情報版といえる。

さらに、（やや「本業」から外れることになるが）こうした情報の取得の仕方、フェイクニュースの見極め方について、地域の情報リテラシー教育の中心的役割を担い、特に若者への発信のため学校教育などに加わっていくことができれば、ローカル局の「本業」を強化していく支えになると考えられる。

¹⁹ 日本民間放送連盟（2019）



図 6: 情報の取得のための経由メディア

§ 4. 多元性・多様性と効率性

4-1. ローカル局の役割に応じた分担

2-3.において、放送電波に関する集中排除原則を守りつつ多元性・多様性を確保していくことは重要である一方で、基盤強化検討分科会の提言するような災害等のローカル局の放送の重要性や、県外・海外向けのコンテンツを制作することで放送域外における事業は競争を必要としない分野ではないかという指摘をした。本来の放送電波に関する集中排除原則とは、どの放送域においても域内における多元性・多様性を確保することが目的であり、かつ、放送内容次第では多元性・多様性を重視しなくてもよいものも考えられる。例えば、台風報道などの災害報道では地上は全てのチャンネルでほぼ同一の内容が報道されるが、全てのテレビ局がキー局中心となって全国で同じ内容を放送することが果たして効率的か疑問である。次に県外・海外向けのコンテンツ制作は、こちらも制作に人材・制作費共にローカル局単独ではハードルが高い。そこで4-2.において災害時における報道の分担、4-3.においてローカル局の連携を提案する。

4-2. 災害時の報道の分担

21世紀に入り地球温暖化の効果も相まって、今後の災害報道、特に水害に関する報道は重要性が増す。災害報道においてはネットワークのキー局が中心となって全国どこでも同じ内容を放送することが常態化している。こうした状況は、放送法108条における「基幹放送事業者は、国内基幹放送等を行うに当たり、暴風、豪雨、洪水、地震、大規模な火事その他による災害が発生し、又は発生するおそれがある場合には、その発生を予防し、又はその被害を軽減するために役立つ放送をするようにしなければならない

い」という規定に基づき報道を行なっている。

確かに、上にあげた放送のメリットとしては、テレビのどのチャンネルをつけても災害が報道されていることで災害に対する警戒を怠らせないという効果や、災害後の報道が全国共通でなされることで被害者救済のための国民連帯感がうまれることで募金やボランティアといった公的支援に止まらない民間支援の増加という効果があげられる。しかし、災害危険に関する情報を集め報道することは平時からの設備投資も必要であり、直近の危険を伝えるという意味では多元性・多様性というものが果たして重要なのかという疑問もある。また、キー局の番組を放送する割合が非常に高いローカル局が、基盤強化検討分科会が提言する「災害に関する報道」がどこまで出来るのか疑問であり、むしろ全国に災害に関する情報網を持ち、各都道府県に支局をもつNHKの方が災害の危険情報を伝えるだけなら効率的である。

以上のことを考慮すると、放送法 108 条で規定される「災害に関する報道」を、災害の危険情報の伝達と、災害後被害の報道に分類し、後者については報道の多元性・多様性を重視した放送を義務付けつつ、前者については各都道府県に支局を持ち、災害情報について積極的に投資してきたNHKに中心的な役割を担わせて、ローカル局が協力するという方が効率的ではないかと考えられる。

4-3. 県外・海外に向けてのコンテンツ制作

地方活性化における起爆剤としてインバウンド需要はコロナ収束後再び重視される可能性は高く、地域の広告塔としての役割を担えるローカル局に期待される役割は大きい。一方で、ローカル局単独では人材・制作費の両方の観点から海外のコンテンツ市などへの出品することはハードルが高い。こうしたことからローカル局が系列ネットワークで連携することで番組を制作する事例がある²⁰。系列ネットワークでローカル局が連携することによって日本各地を紹介できるという長所もあるが²¹、域内に観光客を呼び込むことを考えると、ネットワーク系列で連携するよりも放送域内のローカル局で連携する方が効率が良い。放送域内のローカル局が、放送域内の放送で連携することは集中排除原則から考えて認められるとは言えないが、県外・海外向けとして放送域内のローカル局が自治体も巻き込みつつ連携し、コンテンツ制作を行うことに補助金を設ける、もしくは、こうした番組を年間一定時間はキー局に買取義務化するという政策を提案する。

²⁰ 日本民間放送連盟 (2019)

²¹ 日本民間放送連盟 (2019)

§5. まとめ

本レポートでは現在社会問題となっている東京一極集中のうち、教育機関・仕事といった実体面ではなく、メディアという認識面について考察が必要であるという問題意識から、インターネットの発達により利用時間が減少したとはいえ未だに他のマス・メディアよりも利用時間が長いテレビに焦点を当て、地方テレビ局であるローカル局の現状課題の整理・分析と、東京一極集中の緩和、特に東京へのヒト（若者）の移動を緩和するためにローカル局が担う役割について考察を行った。

2020年の基盤強化検討分科会の提言では、ローカル局の「本業」である放送事業における低い自社制作率を改善するか否かについては言及せず、ローカル局の経営基盤が悪化しない現状のうちに、今後役割が期待される災害報道を残しつつ、現状の放送事業以外の分野への拡大（県外・海外へのコンテンツ発信など）を進めるべきというものであった。しかし、この提言には二つの問題がある。第一に、ローカル局の低い自社制作率を現状のまま放置して良いのかという問題であり、第二に、ローカル局の役割と放送電波における集中排除原則に基づいて多元性・多様性と効率性を両立するための具体的指針がないという問題である。そこで、本レポートでは、これら二つの問題に対して、公共政策的な観点から問題分析と提案を行った。

ローカル局の低い自社制作率は、東京キー局からの放送番組ばかりが放送されることになってしまい、地方は東京から見た「Object」となってしまい、主体的な「Subject」として情報発信ができず、結果的に東京へのヒト（若者）の移動を緩和をすることはできない。さらに、近年多くの先進国で問題となっている社会の分断は民主主義の危機とも言えるが、この社会の分断はマス・メディア不信とも関係が深く、ローカル局が社会的役割を果たすためには地域のマス・メディアとして住民に信頼される報道機関である必要がある。こうした点を考慮すれば、ローカル局の放送事業を低い自社制作率のまま放置することは望ましくない。寧ろ、ローカル局が放送事業で積極的に住民（特に若者）を巻き込んでいく放送が必要であり、その一つの提案としてインフォ・マイレージという概念と、ローカル局の情報リテラシー教育を学校現場で担うことを提案した。

次に多元性・多様性と効率性を両立する方法として、多元性・多様性を放送域内で担保する意味から考察し、災害報道における危険情報報道においてはNHKと協力すること、県外・海外向けへのコンテンツ制作においてはローカル局単独では難しいことから、現在行われているネットワーク系列のローカル局による共同制作にとどまらず、県内のローカル局による共同制作を行うことに対する補助金の創設や、こうしたコンテンツをキー局に一定時間買い取らせることを義務化するといった方法を提案した。

最後に、ローカル局がこれから果たすべき社会的役割は非常に大きいことを指摘する。インターネットが発達する以前は、情報を発信できる人が限られていたことから、メディア論から指摘される問題点はマス・メディアの傲慢さ、すなわち一方的な報道であり、受取手に選択の余地が殆どなく、かつフィードバックを行えないことであった。インターネット、特にSNSの発達は、こうした一方的な状況に風穴を開けたことは間違いなく、マス・メディアが従来報道してきたものが「いかに誤って切り取られてきたか」「いかに権力者によって恣意的に使われてきたか」ということが強調される時代となった。一方でSNSを經由する不確かな情報の流布と、その流布に責任を負う人が不明確な構造は民主主義社会を不安定化している。社会的「分断」が顕著といわれる米国では、すでに信用している「前提」が異なるから、議論ができないという状況に陥っているという指摘もあるが、日本も他人事ではない。情報のファクトチ

エックを行うには非常に労力が必要であり、一般的に大きなメディアほどフェイク・ニュースは少ないとされるが、一部の人には既に大手のメディアが発した情報を信用できないとしている人もいる。こうした中で、重要になるのは、住民と距離の近い、信頼関係を築きやすい地域のマス・メディアであり、現在なお影響力があるローカルテレビ局である。こうしたローカルテレビ局が役割を果たすことで、現在社会問題化している東京一極集中にも、改善策を見いだせる可能性はある。

参考文献

- 青木紀美子 (2019)「英米メディア 新たな地域サービスをめざして (1) アメリカで広がる地域ジャーナリズムの連携とその可能性」放送研究と調査 2019.7. pp.2-21
- 一般社団法人 日本民間放送連盟 (2018)「民放ローカル局経営の現状について」放送事業の基盤強化に関する検討分科会 (第1回) 資料 (https://www.soumu.go.jp/main_content/000586012.pdf) (2020年12月16日閲覧)
- 一般社団法人 日本民間放送連盟 (2019)「民放ローカル局の意義と課題」放送事業の基盤強化に関する検討分科会 (第2回) 資料 (https://www.soumu.go.jp/main_content/000632530.pdf) (2020年12月16日閲覧)
- 株式会社 電通 電通メディアイノベーションラボ (2020)『情報メディア白書 2020』ダイヤモンド社
- 規制改革推進会議 (2018)「規制改革推進に関する第3次答申 ～来るべき新時代へ～」(<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/publication/toshin/180604/toshin.pdf>) (2020年12月16日閲覧)
- 首相官邸 (2018)「東京都在住社の今後の暮らしに関する意向調査」(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/kongono_kurashi_ikotyosa.pdf) (2021年1月30日閲覧)
- 総務省 (2020)『令和元年度 情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査』
- 田中孝宜・青木紀美子 (2019)「英米メディア 新たな地域サービスをめざして (2) BBCの取り組みと地域ジャーナリズムの課題」放送研究と調査 2019.8. pp.38-53
- 田村紀雄・白水繁彦 (2007)「現代地域メディア論」日本評論社
- 津田正太郎 (2016)『メディアは社会を変えるのかーメディア社会論入門』世界思想社
- 日本ABC協会 (2019)『ABC新聞レポート 2019.1-6』
- 日本民間放送連盟 (2019)『日本民間放送年鑑 2019』東京コーケン出版
- 橋本純次 (2016)「人口減少社会に調和する放送制度のあり方 -民放構造規制を中心に」情報通信学会誌 vol.33(4) pp.81-98
- 放送をめぐる諸課題に関する検討会 放送事業の基盤強化に関する検討分科会 (2020)「放送事業の基盤強化に関する取りまとめ」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000698602.pdf) (2020年12月16日閲覧)
- 村上聖一 (2010)「民放ネットワークをめぐる議論の変遷-発足の経緯, 地域放送との関係, 多メディア化での将来-」NHK 放送文化研究所年報 2010 pp.8-54
- 脇浜紀子 (2013)「放送事業の効率性に関する実証分析 -地域性の検証と提案-」情報通信学会誌 vol.31(1) pp.15-29
- Heffrey M. Jones, U.S. Media Trust Continues to Recover From 2016 Low, Web page, URL <https://news.gallup.com/poll/243665/mediatrust-continues-recover-2016low.aspx> (2020年12月16日閲覧)