

# オーストラリアの2006年メディア改革

香 取 淳 子

Australia's media reform in 2006

Atsuko KATORI

**Abstract:** Australian government's media reform package was passed through the House of Representative October the 18th in 2006. After that two-thirds of owners of three TV network has changed to foreigners and Australia's media system has come to be lack of stability. The aim of this study is to find out the meaning of media ownership regulation. Research materials were lots of government's reports, articles of newspapers and magazines, records of parliamentary conference. Major findings were as follows: the removal of foreigner ownership regulation and relaxation of cross media restriction made Australia's media unstable, competition policies didn't effect diversity, to protect diversity the foreign investment rules need to be managed effectively.

**Keywords:** media ownership regulation, cross-media restriction, foreign investment rule, competition policy, diversity

## はじめに

電波メディアであるテレビは国家による免許事業であるとともに、情報や娯楽を提供し、世論を誘導するメディア事業でもある。したがって、どの国でも一事業者が独占的にメディアを所有することを回避するための法制度がある。

日本の場合、放送法の下で、「マスメディアの集中排除原則」が設けられている。これは、「放送することができる機会をできるだけ多くの者に対して確保することにより、放送による表現の自由ができるだけ多くの者によって享有されるようにする」(放送法第2条の2)とされ、具体的には、放送対象地域を設定し、地域ごとに免許を交付する、原則として一の者が所有、支配できる放送局を1つに限定する、同一の放送対象地域でのテレビ、中波ラジオ、新聞の兼営は禁止する(CATVについては無線系放送事業者との兼営を許可しない)、等々が制度的に担保されている。さらに、放送事業者は希少資源である電波を利用するため、電波法でも規制されている。日本でテレビ放送を行う事業者は放送法と電波法の適用を受けるが、それは技術的にも社会的にも放送サービスを円滑に実施するための措置だといえる。

オーストラリアの場合、特定のメディア事業者が影響力を持ちすぎることを回避するため、メディア所有法が定められている。これは放送法に基づく規制であるが<sup>1</sup>、メディア事業者は同時に、「外国人メディア取得および買収禁止法」や「取引慣行法」の適用も受ける<sup>2</sup>。オーストラリ

1 ACMA About Broadcasting ownership & control. ([http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC\\_91733](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_91733))

2 FIRB: *Annual Report 2001-2002*, Summary of Australia's Foreign Investment Policy as at 30 June 2001

アでメディア事業を行う者が外国人である場合を想定した法規制であり、こちらは多様性の保持というよりむしろ、オーストラリアのアイデンティティ保持のために設定されている。日本では近年まで想定されていなかったメディアの売買<sup>3</sup>を視野に入れた諸規定が存在するのである。

そのメディア所有法がハワード保守連合政権時に見直され、大きく変更された。2006年10月18日、これまで堅持されてきた外資規制が撤廃され、クロスメディア所有が緩和されることが決定されたのである。この修正案が2007年4月に施行されて以来、地上テレビ商業ネットワークの事業者として外国人が関与する比率が増大している。そこで、本稿では、メディア所有法の変更が行われた背景に何があったのか、変更後、どのような変化が起きているのかを把握した上で、メディアを取り巻く環境の変化を視野に入れ、メディア所有法の意義を考えてみることにしたい。

## 1. メディア所有規制法の見直し

### (1) 2006年メディア所有法案の成立

2006年7月14日、クーンナン通信大臣はメディア所有法の改革案を発表した。その骨子は閣議決定された通り、地上テレビへの外国資本の出資制限とクロスメディア所有を廃止するというものであった。野党はすぐさまこの改革案の通過を断固、阻止すると表明した。クロスメディア規制の撤廃は一握りの資本家のメディア独占を招きかねず、外資規制の緩和は国のアイデンティティを失いかねないという懸念からである<sup>4</sup>。

一方、メディア側も一致してこの改革案を歓迎したわけではなかった。News corporation limited(以下、ニュース社)や地上テレビのSeven Network(以下、セブン)などはそれぞれの思惑からこの改革案に反対を表明した<sup>5</sup>。現行法の方が彼らにとって有利だったからである。したがって、当初からすんなりと可決されると思われていなかったのだが、クーンナン大臣は9月14日、メディア規制法の改革案を上程した。メディア所有の規制緩和はハワード保守連合政権にとって長年の念願だったのである。

だが、与党もまた、一致してこの改革法案に賛成していたわけではなかった。テレビ、ラジオ、新聞が一部の大手企業、とくに多国籍企業に掌握されることへの懸念は保守連合政権の中にもみられた。与党のコミュニケーション委員会でも国民党のバーナビ・ジョイスやフィオーナ・ナッシュ上院議員などは農村部で報道が偏ることを懸念していた。彼らにはメディアに競争政策を導入しても意見の多様性を保証することになるとは思えなかったのである<sup>6</sup>。したがって、クーンナン大臣が上程した改正案のうち、州都で5社、その他の地域で4社が併存する限り、どの企業も自由にメディアを所有できるようにすることについて彼らは難色を示した。

これに対しハワード首相(当時)は、与党内の反対議員の意見には妥協する用意があることを表明した<sup>7</sup>。農村出身議員の選挙基盤を揺るがすようなことは避けたかったし、なによりもまず、時間をかけずに法案を通過させたかったからであろう。ハワード首相の言動からは、上程段階ですでに法案を通過させるための修正は織り込み済みだったことが示唆されている。

上程された改正案は上院委員会にかけられ、3週間後には報告書を添えて審議される。9月30日、そのために開催された上院調査委員会に、Network Ten(以下、テン)のニック・ファールン会長が証人として呼ばれた。彼はそこで、「現行法のままではpayテレビ業界をニュース社が

3 2005年4月27日、ライブドアはニッポン放送株を取引材料に、フジテレビの株式取得と経営陣への参画を求めた。

4 AAP(Australian Associated Press), 14 Jul. 2006

5 『放送と研究調査』2006年9月号, p.86

6 SMH(Sydney Morning Herald), October 7, 2006

7 AAP, 14 Sep. 2006

独占できる。なぜ、ニュース社がメディア法に対して意見の変えたのかをよく考えていただきたい<sup>8</sup>と言っている。ペイテレビ業界での事例を引き合いに、多様性を保証するには現行法を修正しなければならないと訴えたのである。

ファールン会長は、ペイテレビがわずか2社に掌握された独占事業になっていることを指摘した。フォクステルの株式はニュース社とPublishing and Broadcasting Limited. (以下、PBL)が25%、通信会社テルストラが50%所有している。ペイテレビはいつてみれば、メディア企業2社の独占に近いものになっていたが、それは所有規制の対象がペイテレビには及ばずに地上テレビ、ラジオ、新聞に限定されているからであった。

#### 現行法への疑問

そもそもメディアの所有規制は多様性を保持するための措置であった。多様性を保持することは公益なのだということが一般に理解されていた。だからこそ、メディアの所有規制を支持する声は高く、規制緩和あるいは撤廃を表明することは政治家にとってきわめて危険な行為であった。だが、多メディア時代になって状況が一変した。対応策として修正されたこの法案によって必ずしも多様性が保持されているとはいえなくなってきたのである。

既述したように、ニュース社はクーンナン大臣が発表した改革案には反対した。それまでメディア所有法の見直しを求めていたニュース社がなぜ、反対に回ったのか。それは、地上テレビ、ラジオ、新聞だけを規制対象にした現行法がニュース社にとって都合がよくなってきたからに他ならない。多メディア時代を迎え、現行法がどのような結果を生んでいるかを検討しなければならない時期に来ていたのである。

オーストラリアのメディア市場はケリー・パッカーとルパート・マードックによって寡占化されてきた。それに歯止めをかけ、メディア市場のバランス維持に寄与してきたのが、メディア所有法案であった。ところが、メディアが多様化し、視聴者、読者が分散するようになると、はたして現行の所有法が多様性を保持することになるのか、実態を見れば、むしろ多様性を阻害することになっているのではないかといった懸念が表明されるようになってきていた。そのような状況を待っていたかのように改革案は上程された。ハワード保守連合政権にとっては逃すことのできないメディア所有法改革の好機が訪れたのである。

一方、PBLのジェームズ・パッカーはクロスメディアおよび外国人所有規制の撤廃を求めてクーンナン大臣に意見書を提出していた。地上デジタルテレビの販売を促進するためにも映画並みの高画質映像で番組を制作する必要があり、それにはメディア市場を拡大するだけでなく、外国資本の導入が不可欠だと訴えたのである<sup>9</sup>。

このような意見を踏まえ、さまざまな論議を経て、10月11日、改革法案は上院で可決された。労働党、民主党、少数の国民党議員が反対していたにもかかわらず、である。当時、上院の政党分布は自由党が34、国民党が4、地方自由党が1、労働党が27、民主党が4、地方労働党が1、緑の党等が5であった<sup>10</sup>。この陣容で改革法案が可決されたことを考えると、現行法が時代遅れだというファールン会長の訴えが功を奏したともいえる。

ただ、翌日のシドニーモーニングヘラルド紙にマレーとダービーは、「一連のメディア改革法案が議会で可決されることが明らかになった後、メディアモーグルのジェームズ・パッカーは

8 AAP, 30 Sep. 2006

9 The Australian, June 17, 2006

10 浅川晃広(2005),「2004年オーストラリア連邦選挙結果の分析」,『オーストラリア研究紀要』第31号, pp. 87-

クーンマン大臣に親指を上げる仕草をした」<sup>11</sup>と書き、通信大臣に対するパッカーの圧力が効いた可能性を示唆している。

#### 改革法案の成立

10月18日、77対55の賛成多数でメディア所有法案は下院でも可決された。下院の政党分布は自由党が74、国民党12、地方自由党1、労働党59、無所属4であったから、労働党の議員も必ずしも全員が反対していたわけではなかったことがわかる。それだけ微妙な問題であったことが示唆されているが、結局、外資規制は撤廃され、クロスメディア規制は緩和された。

大都市圏では最低5社、農村部の中心都市では最低4社が競争できる状況を前提に、同一地域でテレビ、ラジオ、新聞の3つのメディアのうち2つを所有できることになったのである。当初、撤廃するとされていたクロスメディア規制は修正されて残され、最終的には国民党議員の修正要求が通ったことになる。

そして、外資規制は撤廃されることになった。ジェームズ・パッカーの具申が取り入れられたと思われる結果となったが、メディア所有法については当時、米英ですでに大幅な見直しが行われていた。したがって、この改革案は米英の規制緩和の動きに連動した部分もあったと思われるが、実はハワード政権の積年の念願でもあった。マレーらは、ハワード政権がこれまで何度も1987年に設定された所有規制を撤廃し、120億豪ドル規模のメディア業界を見直そうとしてきたが、果たせず、3度目でようやく念願が通ったと説明する(Murray et al., op. cit.)

#### (2) オーストラリアのメディア所有規則

メディア所有法は「放送法1992年」によって規定されているが、それは1987年に成立したメディア所有法案に基づいたものだ。ジャクソン(Jackson, K. 2006)は、テレビ放送開始以降のメディア所有法の変遷過程について、以下のように整理している<sup>12</sup>。

オーストラリアでは1956年にテレビ放送が開始されて以来、4年間で60%の人口に普及した。当時の「放送とテレビ法 1942-56」では一人の人物が直接あるいは間接に、2つ以上のテレビ免許を制御することはできないという制限が課せられていた。さらに、テレビ免許を所有する会社の株式の80%は、一人の人物が15%以上の株式を所有しないという条件を前提に、オーストラリア居住者によって所有されなければならないという制限でも制約されていた。現在、テレビ免許の所有は「オーストラリア連邦放送法1992年」によって規定されているが、そこに至る過程で何度もこの要件は変更された。重要な変更点は1987年メディア所有法案である。

#### 1987年メディア所有法の成立

1986年11月27日、ホン・M・デュフィー通信大臣(当時)は詳細なプレスリリースを発行し、商業テレビの所有および免許条件の変更を求める政府の提案を発表した。すなわち、現行(当時)の「2つの局規則」を、最大で人口の75%の利用者に放送サービスを提供できるという「利用者人口規則」に置き換え、クロスメディア規制を課す(テレビ免許と1週間に4回発行する新聞の両方を制御してはならない、テレビ免許によってサービスされる同一市場で発行部数の50%以上を所有してはならない、等々)というものであった。

このような提案によって「1942年放送法」は修正され、「1987年放送法(所有と制御)」が導入された。そして、この法律の下で、テレビ免許を所有する人物は週に4回以上発行する新聞の15

11 Lisa Murray and Andrew Darby, Third time lucky: media law will be overhauled, *SMH*, October 12, 2006

12 Kim Jackson, Media Ownership Regulation in Australia, *Parliamentary Library*, 30 May 2006

%以上を所有することはできず、同一テレビ免許地域で発行部数の50%以上を所有することはできなくなった。新聞所有者が同一地域で所有できるテレビ免許はわずか5%に制限された。また、この法案が議会で可決されるように、政府はテレビ免許の要件として最大リーチ人口を75%から60%に引き下げている。

改革案を提案したホン・M・デュフィー大臣は当時、「競争政策を支援する」「地方市場でのメディア所有の集中を阻止する」「多様な見解、多様な情報源、多様な情報や批評への人々のアクセスを高める」等々の理由でクロスメディア規則を導入したと説明している（Jackson, op.cit.）

1987年放送法から1992年放送法に向けて

その1年後、クロスメディア規制の変更が行われ、「1988年の放送法（所有と制御）」が策定された。この法律はラジオ免許所有者に対するクロスメディア所有の制限を拡大するものである。ラジオ免許所有者は実質的に同一市場でテレビ免許の15%以上を所有できず、また、週に4回発行し、ラジオ免許と同一地域で発行部数の50%以上を持つ新聞の15%以上を所有できないとされた。同様に、新聞所有者はラジオ免許の15%まで所有できるのに対し、テレビ免許の所有者は、実質的に同一地域で放送するラジオ免許の15%の所有に制限されている。

メディア所有に関してはその後も何度か見直され、小幅な変更が行われた。たとえば、「1989年放送法（所有と制御）」（テレビとラジオ免許のクロスメディア所有に関連する条項に、1987年10月29日以前に所有された役員と株式の「既得権条項」を含めることを追加）、「1990年修正放送法（No.2）」（クロスメディア制限と利用者リーチ人口制限に違反した場合、加盟テレビ免許を持つ事業者間のネットワーク協定から除籍。制御条項とクロスメディア制限に違反した場合、関連制度から除籍）、「1991年修正放送法」（クロスメディア規則の違反者に対するABT（ABAの前身）の規制力を高める）等々。

以上の変更過程を経て、「1942年放送法」（放送法（移行およびそれに伴う修正）1992年）は完全に書き換えられ、「1992年放送法」として制定された。「1992年放送法」では商業ラジオと商業テレビ放送免許の所有と制御に関して新しい規制体制が課せられた。同時に起こることはほとんどないが、この法では新聞の所有者に対するクロスメディア所有規制として、「制御」の制限を、テレビ免許の5%から15%に変更された。1987年以前の法律に制定されていたクロスメディア制限はそのまま残されたのである。

メディア所有に関する法律

メディア所有を制限してきた背景にはそうせざるをえなかった社会的要因があり、それに対応した考え方を規定する法案がある。メディア所有の規制の対象となるのは、地上商業テレビ、商業ラジオ、新聞など、日々の情報を提供しているメディアである。これら3つのメディアには影響力に応じて異なる規則が適用されている。さらに、規制の影響力に応じて、所有制限の内容が異なる。メディア所有はどのような法案によって規定され、その制限内容はどのようなものなのか。ジャクソン（2006）は、メディア所有に関する連邦政府の法的制御は大きく分けて二つの観点から施行されているとし、以下のように整理している（op.cit.）

「1992年放送法」（the Broadcasting Services Act 1992）

この法案は憲法51項（v）の電気通信に関する法律から派生しており、商業放送、コミュニティ放送、加入者放送、ナローキャスティング、等々の所有と制御を規定する。

「1974年取引慣行法」（the Trade Practices Act 1974）

「1975年外国人取得および買収禁止法」（Foreign Acquisitions and Takeovers Act 1975）

これらの法案は憲法51項(i)と51項(xx)の取引と会社に関する法律から派生しており、商業活動一般の制御を規定する。

連邦政府は、放送メディアの所有に関しては放送免許に規定条件を課すことによって制御しており、印刷メディアの所有に関しては直接関連する法案がないため、一般的な競争法と外国人取得法を適用することによって制御している。たとえば、メディア所有に適用される「取引慣行法」は実質的に競争を低下させる可能性のある合併を不可とし、市場の力を濫用することを阻止するものである。また、「外国人取得および買収禁止法」は外国人のメディア所有に一定の制限を課すことによって制御権を掌握されることを阻止するものである(FIRB, op.cit.)。

#### 所有制限

所有制限には、同一人物による所有制限、同一市場での所有制限、外国人所有制限、等々がある。それぞれ、メディアによって制限内容が異なっているのが特徴である。放送法の場合、以下のように、メディアによって制限内容に違いがある。

#### テレビ<sup>13</sup>

まず、同一人物が合計でオーストラリアの人口の75%を超える地域、あるいは、同一免許地域で一つ以上のテレビ放送免許を行使してはならない、という規定がある。これは放送法53項に基づくものである。

また、外国人はテレビ放送免許を行使してはならず、外国人所有の株式は20%を超えてはならない、という規定がある。これは放送法57項に基づく。さらに、放送法55項に基づき、複数のテレビの管理者になることに制限が設けられており、放送法58項に基づき、外国人の管理にも制限が設けられている。

#### ラジオ<sup>14</sup>

放送法54項に基づき、同一人物が同一免許地域で二つ以上の免許を行使してはならず、55項に基づき、複数のラジオの管理者になることに制限が設けられている。

以上、見てきたように、メディアによって多少の違いはあるが、放送に関しては、同一人物による所有制限、同一地域による所有制限、外国人所有制限が設定されていることがわかる。

ジャクソン(2006)は、メディアへの外国人投資について、以下のように整理する。

メディアへの外国人投資に関しては放送法に規定されているものに加え、数多くの制御がある。規模にかかわらず、メディア部門で投資する外国人出資にもとづく直接申請は、政府の外国人投資政策の下で承認されなければならない。5%以上のポートフォリオ株式所有を含む申請もまた承認されなければならない。全国紙および都市新聞への外国人投資(非ポートフォリオ)の合計は最大で30%であり、単独の外国人株主の場合、25%である。地方および郊外の新聞に対する非ポートフォリオの制限の合計は50%である(op.cit.)。

外国人投資に関してはとくに新聞に対する規制が多い。放送には免許交付という関門があるが、新聞にはそのような障壁がないため、外国人投資家による制御がより容易いからである。

テレビ、ラジオ、新聞など普及率の高いメディアの所有規制は、影響力が集中することを避けるために設定されている。メディア別に規制内容をまとめると、以下のようになる(表1)。

13 Broadcasting Services Act 1992

(<http://www.comlaw.gov.au/comlaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/DD1CECDB051CFFCECA25748A001846ED?OpenDocument>)

14 同上

表1 メディアの集中排除

ラジオ	一人の人物が同一免許地域で2つ以上の免許を制御してはならない。
テレビ	一人の人物がその合同地域がオーストラリアの人口の75%を超えるテレビ免許を制御してはならない。 一人の人物が同一免許地域でひとつ以上のテレビ免許を制御してはならない。 一人の外国人がテレビ免許を制御してはならない。
新聞	外国人は大量に発行される新聞の25%以上の株式を所有してはならない。

資料：Current Issues Brief 30 1996-97より作成。

だが、オーストラリアの場合、ルパート・マードックやケリー・パッカーのようにメディア横断的に支配権を行使してきた人物がいる。だから、個別メディアに対する規制だけでは適切な対応ができず、クロスメディア規制は不可欠と考えられてきた。

#### クロスメディア規制<sup>15</sup>

放送法第60項に基づき、同一人物によるメディア所有には以下の制限が課せられている。

1. 同一地域で、一つの商業テレビ放送免許と一つの商業ラジオ放送免許を所有できる。
2. 同一地域で、一つの商業テレビ放送免許と一つの新聞を所有できる。
3. 同一地域で、一つの商業ラジオ免許と一つの新聞を所有できる。

クロスメディア所有規制は、人々の世界観に影響を与える日々の情報を提供するメディアを同一人物が同一地域で複数所有し、影響力を行使する可能性を阻止するものである。これと同じ制限が経営についても放送法61項に基づき、規定されている。それでは、加入者がそれほど多くなく、影響力についても現時点で懸念されるほど大きくはないメディアについてはどうなのか。

#### ペイテレビ放送免許<sup>16</sup>

これは放送法109項に基づき規定されており、外国人はペイテレビ放送免許で20%を超える株式を所有してはならないとされる。そして、外国人の株式所有の合計が35%を超えてはならない、という規定がある。現時点で人々の意見形成等に大きな影響力を発揮するとみられていないペイテレビには、外国人による株式所有に関する規定があるだけである。テレビ、ラジオ、新聞について、同一免許市場において複数所有する場合の規定をまとめると以下の表のようになる（ペイテレビについては単独での規定）。

表2 クロスメディア規則

テレビとラジオ	一人の人物が同じ免許地域でテレビとラジオ免許を制御してはならない。
テレビと新聞	一人の人物がテレビ免許と、そのテレビ免許の免許地域と関連する*新聞を制御してはならない。
ラジオと新聞	一人の人物はラジオ免許とそのラジオ免許の免許地域と関連する*新聞を制御してはならない。
ペイテレビ	免許Aあるいは免許Bの加入者テレビ免許を制御する一人の人物は他の免許あるいは、多の免許を制御する立場にある場合に2%以上株式を所有してはならない。

資料：Current Issues Brief 30 1996-97より作成。

(注\*)「関連する」とは新聞発行の少なくとも50%が放送免許地域にあることを意味する。

15 Broadcasting Services Act 1992 (<http://www.comlaw.gov.au/comlaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/DD1CECDB051CFFCECA25748A001846ED?OpenDocument>)

16 同上

## 2. テレビ市場の実態

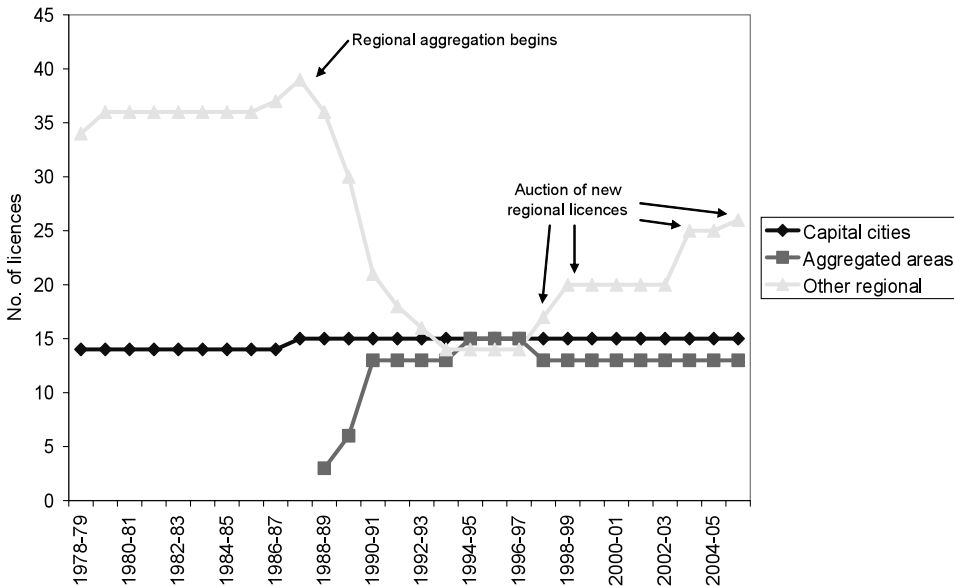
既述したように、ナインネットワーク（PBL）のジェームス・パッカーは多メディア時代になって商業テレビネットワークの収入は落ち込んだといい、外資規制やクロスメディア規制の撤廃を求めた。ナインは圧倒的なシェアを持つ5大都市圏を中心にテレビ放送を展開する3大ネットワークの一つで、これまで一貫して視聴率トップの座を維持してきた。そのナインが弱音ともみえる意見書を具申した。果たして、オーストラリアのテレビ市場の実態はどうなっているのか。

### （1）免許所有者数から見るテレビの市場規模

まずACMAの2006年度のデータ<sup>17</sup>でオーストラリアの商業テレビの免許所有者数を見ると、53である（現在は54）。そのうち、15が大都市市場の免許所有者で、13が統合市場および複数局市場の免許所有者、26がそれ以外の単独および複数市場の免許所有者である。

1978年から2006年までの免許所有者数の推移を、大都市市場の免許所有者、統合市場および複数市場の免許所有者、その他の単独および複数市場の免許所持者に分けて図示したグラフを見ると（図1）、大都市の免許所有者の数はほとんど変わらないのが大きな特徴である。とくに、1987から88年にかけてそれまでの14局から15局になって以来、現在に至るまで一貫して、免許所有者数は変わらない。これは5大都市すべてに地上商業ネットワークが行き渡った結果、大都市商業テレビネットワーク市場が一定の調和を得るようになったこと、そして、そのネットワーク市場が特定のメディア事業者によって寡占化された結果、安定した状態にあることを示唆するものといえる。

図1 市場別商業放送免許事業者（1978-2006）



資料：ACMA, Commercial Television Industry Financial Trends, Sep.2008

17 ACMA, Commercial Television Industry Financial Trends, Sep.2008



ところが、地域放送市場の場合、1987年に市場統合が開始されて以来、1988-89年の39局から1993-94年の14局にまで落ち込んでいる。より大きな市場を作るために免許事業者が統合されたからである。大都市市場や統合市場は遠隔地や単独市場よりもより多くの視聴人口をカバーできる。より多くの視聴者を獲得できれば、テレビ広告を見てもらえる比率が上がる。その結果、広告出稿量が増えれば、経営はより安定するといった具合に、経済の観点から市場統合が推進されたのである。市場規模に最大の関心を払わなければならないのは広告収入を経営基盤とする商業放送事業者ゆえの宿命ともいえる。

人口規模がいかに密接にテレビ市場規模と連動しているか。たとえば 2001年の国勢調査のデータによると、大都市の免許事業者は平均250万の視聴者を獲得できる。これは統合市場の免許事業者（ライセンス当たりの平均が140万人）の2倍で、その他の免許事業者（ライセンス当たりの平均が20万人）の10倍以上である。だからこそ、地方の免許事業者は統合して市場規模を大きくしようとしたのである。その結果、1999年には8つの異なる所有グループがそれぞれ、一つの商業テレビ免許事業者を制御するようになっていた。わずか一つの商業放送テレビ免許を持っているのは4つのグループだけになった。

表3 2006年度テレビ市場およびネットワーク所有者

都市市場 (5市場15局)	広告収入 (\$ m)	人口 (1000人)	資本/広告収入 (\$)	ネットワーク所有者(1)		
				セブン	ナイン	テン
シドニー	1023	4335	236	SEV	PBL	TEN
メルボルン	772	4078	189	SEV	PBL	TEN
ブリスベン	453	2617	173	SEV	PBL	TEN
パース	276	1612	171	SEV	STV	TEN
アデレード	222	1318	168	SEV	SCB	TEN
都市・合計	2746	13960	197(2)			
地方統合市場 (5市場15局)	広告収入 (\$ m)	人口 (1000人)	資本/広告収入 (\$)	ネットワーク所有者		
北NSW	179	1907	94	PRT	SOT	SCB
クィーンズランド	175	1523	115	SEV	WIN	SCB
南NSW	152	1333	114	PRT	WIN	SCB
ヴィクトリア	141	1094	129	PRT	WIN	SCB
タスマニア	55	491	112	SCB	WIN	SCB
地方統合市場合計	702	6348	111(2)			
その他の地域市場(3) (13市場24局)	広告収入 (\$ m)	人口 (1000人)	資本/広告収入 (\$)			
その他の地域市場合計	105	1442	73			
全市場	3553	21750	163			

資料：Australian Communications and Media Authority, ACNielsen, ATR Australia and Global Media Analysis.

(注1) 上場された放送局：SEV: Seven Network, PBL: Publishing and Broadcasting Limited, TEN: Network Ten, STV: Sunraysia Television Limited., SCB: Southern Cross Broadcasting, PRT: Prime Television Limited, SOT: SP Telemedia Pty Ltd., 非上場の放送局としては、IMP: Imparja, WIN: Win Television Limited. などがある。

(注2) 5市場平均の総計

(注3) これら24局の所有者は、WINが8.5%、SCBが7%、PRTが6.5%、PBLが1%、IMPが1%。

そこで、2006年7月時点での商業テレビネットワークの加盟局をみると(表4)、多くの所有グループは、管理者の制御下におかれた株式会社になっている。このことから、商業テレビ局の運営には多額の資本力が必要だということが示唆されている。そして、運営に必要な資本力を維持するには基本的に、視聴人口を増やす、広告収入をあげる、加盟局を増やす、等々の手段しかない。情報や娯楽を日常的に多くの人々に提供するメディア組織でありながら、その時点の経済状況にきわめて左右されやすい経営構造なのである。

放送局の所有数でいえば、3大ネットワークの場合、セブンが5大都市、1地方、加盟局が12地方、4僻地、ナインが3大都市、1地方、加盟局が10地方、2僻地、1首都、そして、テンが5大都市、加盟局が12地方、2僻地である。このような所有および加盟局の状況を見ると、3大ネットワークのうちセブンが万遍なくオーストラリア全土に目配りした布陣を行っているのに対し、ナインとテンはやや偏りがみられる。

この表からは、5大都市の広告収入、その資本比率とも人口規模にほぼ比例していることがわかる。だが、地方の統合市場の場合、広告収入は人口にほぼ比例しているが、その資本比率は必ずしも比例していない。5大都市市場、地方統合市場、その他の地域市場、一口にテレビ市場といっても平均で見ると、この三者の間で大きな差異が見られることが再確認されたといえる。

## (2) クロスメディアの影響

統合することによってテレビの市場規模は拡大する。だから、テレビ、ラジオ、新聞を複数所有できれば、市場規模はさらに拡大することになるだろうが、はたしてクロスメディア所有の影響力を測定することはできるのだろうか。

ベイリー(Bailey, B. 1997)はオーストラリアの人々に影響するメディア組織の相対的な影響力を測る指標を構築することは可能であるとし、そのクロスメディア・リーチ指標に基づき、メディア組織ごとに表にまとめた(表4)<sup>18</sup>。

これを見ると、ABC(59.4)やSBS(45.2%)などの国営テレビのリーチ指標が高いのが興味深い。全国を対象にテレビとラジオの放送サービスを展開しているからであろうが、国営の電波メディアだからでもある。次いで高いのがセブンを中心としたSeven Network Ltd(35.8)、テンを中心としたTen Group Ltd(32.0)、ナインを中心としたPublishing Broadcasting Ltd(27.8)で、大都市を中心とした3大ネットワークメディア企業が続く。

一方、6位にランクされたニュース社はプライムやサザンクロスのような地方テレビネットワークよりもリーチ指標は高い。全般に電波メディアのリーチ指標の方が印刷媒体に比べて高いのだが、ニュース社の場合、5大都市および全国新聞が68%、日曜新聞が77%、郊外新聞が62%と圧倒的な市場占有率(地域新聞は18%)を誇る。そのせいか、地方を対象にしたテレビ、ラジオのネットワークのプライムサザンクロスよりも、全国を対象にしたニュース社の印刷媒体の方がリーチ指標ははるかに高かったのである。

興味深いことに、1位のABC(59.4%)と18位のRural Press/JB Fairfax(1.3%)では45.7倍もの開きがあった。一口にメディア組織といっても、そのカバー領域は大きく異なっていることがわかる。どれだけのオーディエンスを獲得できるかが即、総収入に反映されるとなれば、地方のメディアほど統合や合併が行われやすいことがこのデータから示唆されている。さらに、単独で市場として成立しないような場合、政府の支援がなければたちまち、地方に独自のメディア組織が存在しなくなってしまう危うさが浮き彫りにされたといえる。

18 Brendan Bailey(1997), Cross-media Rules-OK?, Current Issues Brief 30 1996-97, (<http://www.apf.gov.au/library/Pubs/CIB/1996-97/97cib30.htm>)

表4 メディア組織とクロスメディア指標

メディア組織	クロスメディア・リーチ指標
ABC	59.4
SBS	45.2
Seven Network Ltd(Stokes)	35.8
Ten Group Ltd	32.0
Publishing Broadcasting Ltd(Packer)	27.8
News Ltd(Murdoch)	20.3
Prime Network	12.2
TWT Holdings Ltd	11.2
Southern Cross Broadcasting Aust. Ltd	10.2
Telecasters Australia Ltd	8.7
APN(O'Reilly)	7.1
Village Roadshow	6.5
Lamb Family	6.2
Fairfax Group	5.9
NBN Ltd	4.7
Sunraysia TV Ltd	3.5
West Australian Newspapers	1.5
Rural Press/JB Fairfax	1.3

資料：Current Issues Brief 30 1996-97

(注)すべてのメディアの総制御を100とする。

平均的なクロスメディア人口リーチ：テレビの世帯普及者数 + ペイテレビの加入者 + 調整されたラジオの世帯普及者数 + 平均的な総日刊新聞発行数 + 平均的な日刊雑誌発行数。各メディア組織の数字は全国数値のパーセンテージに変換されている。

ライス (Reis, I., 1997) もまた、民間のメディア株式会社に限定して、「広告シェアモデル」に基づく表を作成している。その表ではPBL (ケリー・パッカー所有) が統合メディア市場 (テレビ, ラジオ, 新聞, 雑誌で構成されたもの) の28.67%を所有しているのに対し、ニューズ社 (ルパート・マードック) は20.39%であった。この結果を踏まえて彼は、この指標は実際のメディアの影響力を測定するものではないが、メディアに影響する相対的な潜在力を反映しており、国営放送 (ABC) やセブン、テンに対するナインの相対的、潜在的な影響力について考慮する価値はあると結論づける<sup>19</sup>。

### 3. 地上商業テレビの収益構造

それでは、地上商業テレビの収益構造はどのようになっているのか。既述したように、3大ネットワークは5大都市市場を中心に放送事業を展開している。5大市場は人口規模に比例して広告収入も多く、その資本比率も他の市場に比べてはるかに高かった (表3)。それなのになぜ地上3大都市市場で経済成長率の減少傾向が見られるのか。まずはそのコスト構造を把握することしよう。

19 Ivor Reis (1997), *Australian Financial Review*, 13 March, 1997

## (1) 地上商業テレビのコスト構造

地上商業テレビのコスト構造はどのようになっているのか。AFC (Australian Film Commission) のデータを見ると、全テレビ業界の2005-06年度の支出総額は、借り入れ金利を含め、41億3800万豪ドルであった。広告費用に関連する収入には、代理店手数料、その他の販売手数料や免許料などが含まれる。1994-95年度と比較すると(表5)、商業局、国営局ともに80%台の伸びを示している。商業テレビで支出の伸びが著しいのがセブンであった。

表5 地上テレビ放送のコスト構造  
1994-95年度と2005-06年度の比較

単位: \$ m

放送局	収入関連支出 1		その他の支出 2		総支出		変動率 %
	94/95	05/06	94/95	05/06	94/95	05/06	
商業局	356	608	1510	2761	1868	3369	81
Seven 加盟局	107	203	522	1045	629	1248	98
Nine 加盟局	142	219	599	1054	741	1273	72
Ten 加盟局	96	176	336	607	432	783	81
非加盟の 地方局	11	10	53	55	64	65	2
非商業局	1	5	405	764	406	769	89
ABC 3	0	0	343	577	343	577	68
SBS 3	1	5	62	187	63	192	203
全局	357	613	1915	3525	2272	4138	82

資料: ACMA, ABC, SBS, Global Media Analysis 等からのデータによる。

(1) 代理店手数料, その他の販売手数料, 免許料を含む。

(2) 金利費用を含まない。

(3) テレビ運用費のみ。

10年前に比べ、支出の変動率ももっとも高かったのがセブンで98%、収入関連支出は89.7%、その他の支出が100.2%であった。同様に、テン(81%)は、収入関連支出が83.3%、その他の支出が80.6%、もっとも低かったナイン(72%)は、収入関連支出が47.2%、その他の支出が76%であった。全般に収入関連支出よりもその他の支出のほうが高いが、中でもその比率の高いのがセブンであった。一方、全体的に後退局面に入ったといわれるテレビ市場の中でセブンだけが経済成長率を伸ばしている。これは何を意味しているのか。

そこで、2007年度の年次報告書を見ると、セブンネットワーク代表のケリー・ストーク(Kerry Stokes)は冒頭で、「我々の放送事業は強力だ」とし、「25歳から54歳」を中心ターゲットとしてプライムタイムの番組編成をしていることを明かす。そして、「セブンらしい番組を制作していくため、さらなる改善を図っていきたい」と意欲を示し、「我々はオーストラリア人が見たい番組を制作しているという点でリーダーシップを発揮できる」と自負する。さらに、「TiVoと連携して双方向のデジタルテレビやブロードバンドのコンテンツを利用するための新しいプラットフォームを構築する」と将来を展望する<sup>20</sup>。

20 Seven Network Limited Annual Report 2007, pp.2-3

セブンは2006年末にケリー・ストークがアメリカの投資会社と提携してSeven Media Groupを設立して以来、株の売却益を番組ソフトの買い付けに回し、番組制作を重視した堅実な経営で好調な業績を維持している<sup>21</sup>。一貫して視聴率トップの座を占めてきたナインの凋落の要因は、セブンの経営方針と比較してみると、番組重視の経営スタンスではなかったからだということが示唆されている。

## (2) 5大都市のネットワーク視聴率の推移

さて、スポンサーが広告を出稿する際の指標となるのが、視聴率である。そこで、3大ネットワークの経済成長率の減少が視聴率と関係しているのかどうかを見るため、1983年から2007年までの5大都市での視聴率の推移を見てみることにした。国営テレビを含めた都市ネットワークの平均視聴率を、「最近25年間の平均」(1983-2007)、「最近10年間の平均」(1998-2007)、「2007年度平均」の3つに分けて見ると、以下のようになった。

表6 5大都市における地上テレビの視聴率

ネットワーク	最近25年間の平均	最近10年間の平均	2007年度平均視聴率
Seven	31.4	30.4	26.9
Nine	29.1	28.1	29.1
Ten	22.8	21.6	21.9
商業テレビ合計	83.2	80.1	77.9
ABC	13.7	15.4	16.7
SBS	3.1	4.6	5.5
国営テレビ合計	16.8	19.9	22.2
総計	100.0	100.0	100.0

資料：AFCより作成。

1983年-2007年度視聴率データ（午後6時から深夜12時）

商業テレビ合計の平均視聴率の推移を見ると、明らかに減少していることがわかる。それに反し、ABCやSBSといった国営テレビ合計の平均視聴率の推移を見ると、明らかに増加傾向を見せている。2007年度は商業テレビが77.9%で、国営テレビが22.2%であった。シェアに大きな変化が見られるのである。

とくに2007年度は商業テレビネットワークで下位のテン(21.9%)と国営テレビのABC(16.7%)の差は5.2%にまで縮まっている。さらに直近の視聴率を見ると<sup>22</sup>、2008年9月6日までの36週の平均視聴率は、セブンが29.4%、ナインが26.7%、テンが21.1%、ABCが18%、SBSが4.8%という結果であった。ABCとテンの差は3.1%にまで縮小しているのである。こうして過去25年間のデータを見ると、依然として3大ネットワークの視聴率は高いが、そのシェアは国営テレビに侵食されつつあるのがわかる。このような市場の変化もまた商業テレビの地位低下の懸念を裏付けているといえる。

21 NHK放送文化研究所、『世界の放送ガイドブック2008』p.100、日本放送出版協会

22 *The Australian*, Sep 8, 2008

### 3. メディア所有の意義

ここではメディアを所有することの意義, 所有を制限することの意義を「2006年メディア所有法」を通して見てみることにしよう。

#### 2006年メディア所有法改革に対する見解

シドニー大学教授のティファン(Tiffen, R., 2007)は, 2006年10月の「1987年メディア所有法」の変更はこれまでならありえないことだったという。そして, 「2006年メディア所有法」は今後数年間, オーストラリアのメディアにかつてないほどの不安定さをもたらすだろうと記す。そもそも「1987年メディア所有法」自体, パッカーとマードックに有利で, フェアファックス, ヘラルド, ウィークリー・タイムズには不利であったばかりか, 当時, 資本力のないメディア企業が多数, 閉鎖に追い込まれたと指摘した<sup>23</sup>。規制緩和は競争によるポジティブな効果よりもネガティブな効果を引き起こしやすく, メディアモングルを利するための改正でしかなかったというのである。となれば, それよりはるかに緩やかになった現行法の下で, メディアはどう変化したのか。

たとえば, 「2006年メディア所有法」が可決されて以来, 3大ネットワークの所有者は変わり, 外国人の方が多くなった。セブンは2006年末, ケリー・ストークスが所有するTelevision Holdings Ltd. とアメリカの投資会社が提携してSeven Media Groupを設立した。持ち株は52.7%でかろうじて過半数を維持している。ナインは2006年10月から2007年8月までの間に全株式を香港の投資会社CVC Asia-Pacificに売却した。PBLが所有するメディア資産はフォクステルの25%の株式だけになった。収益向上を求めるCVCはシドニーのスタジオやメルボルンの本社ビルを売却しようとしており, テレビ局としてはきわめて不安定な状態にある。

実際ナインは, 2008年10月10日, ダーウィンで2つのテレビ免許を行使したとしてACMAから放送法53項の(2)への違反を警告され, 1年以内に改善するよう要求されている<sup>24</sup>。また, テンはカナダのCanWest Global Communicationsが全株式を保有している。こちらも収益をあげるために16歳から39歳をターゲットにした番組編成をしているが, 視聴率は依然として3大ネットワークのうちでもっとも低い<sup>25</sup>。そのテンもまた, 2008年10月8日, 番組素材の中に闖下刺激を訴求するようなものがあつたとしてACMAから放送法違反を問われ, 改善するよう要求されている<sup>26</sup>。

「2006年メディアの所有法」が可決されてからわずか1年のうちに3大ネットワークすべてに外資が入り, そのうち2つは完全に外資企業になってしまった。それらがいずれも言論, 娯楽を司るメディア企業としての責務よりも企業収益に関心を寄せ, 放送法違反を繰り返している。かろうじてセブンだけが50%以上の自社株式を保有しているが, そのセブンは近年, 視聴率が向上しており, 業績も好調である。こうしてみると, 「2006年メディア所有法」改革にどのような意味があつたのか疑問に思わざるをえない。

2006年3月, 政府は「デジタル時代におけるオーストラリアのメディア改革」という副題をつけたディスカッション・ペーパーを刊行した。その中で, 「放送法1992年」の中の重要な規制は維持するが, 新旧のメディアが多様な戦略に参画できるよう自由度を高めるべきだと提案している<sup>27</sup>。地上テレビのデジタル化移行, デジタルアクションプランなどと絡め, 規制を見直すべき

23 Rodney Tiffen (2007), MEDIA OWNERSHIP CHANGES 1987 AND 2006: FROM ALAN BOND TO CVC, *Media International Australia incorporating Culture and Policy*, No.122, February 2007. pp.12-15.

24 Notice issued to CVC Group companies., *ACMA media release 121/2008-10* October

25 NHK放送文化研究所, 『世界の放送ガイドブック2008』pp.100-101., 日本放送出版協会

26 TEN breached code by broadcasting material below or near the threshold of normal awareness during 2007 ARIA Awards, *ACMA media release 120/2008-8* October

27 Australian Government, *MEETING THE DIGITAL CHALLENGE: Reforming Australia's media in the digital age*, March 2006

時期に来ていることを印象づけた。それだけに当時、多勢が改革案支持に傾いたのではなかったかと思われる。もちろん、積極的に競争政策を推進しようとしている人々もいた。

#### 競争促進か規制保持か

たとえば、ACCC委員長のサムエル (Samuel, G., 2006) は、「競争は多様性の要因である。競争によって価格が低下し、よりよいサービスの提供が可能になる。それは競争相手に勝とうとするインセンティブが生まれるからだ」といい、競争を促進するような規制緩和を奨励する<sup>28</sup>。

考えてみれば、これは典型的な競争促進策のロジックである。公正な競争環境を整備することによって誰もが自由に市場参入できれば、競争が促進され、新しいサービスがより安価な価格でより自由に提供される。そうなれば市場が活性化し、国際競争力は向上し、消費者利益も最大化されるというものである。これをテレビ局に当てはめると、規制を緩和・撤廃して競争を促進すれば、新しい事業者やサービスの登場が増える。その結果、市場効率性が増進し、所有の多様化が推進されれば、内容の多様化が進み、結果として放送の公益性は増大する。つまり、競争政策を取ることによって、多様性は保証されるという理屈である。

パムら (Pham, N. & Spurgeon, C., 2007) は2006年のメディア所有法の変更に際し、人々がもっとも関心を寄せたのが、メディア所有の集中が進むのではないかという懸念であり、多様性をどう保証するのかという危惧であったと記す。

実は、ヴィクトリア州出身の労働党議員コンロイ (Conroy, S., 2006) は8月2日、クーンン大臣が7月に提示した改革案について、「多様性を失わせ、競争力を削ぎ、消費者の選択肢を減らすようなものをメディア改革と呼ぶべきではない」と批判していた<sup>29</sup>。

こちらは典型的な規制保持を是とする考え方である。競争政策が採用されることによって、巨大資本による独占的構造が発生する。その結果、所有の多様性が損なわれれば、内容の多様化が阻まれる。結果として放送の公共性は低下するという理屈である。

両者の考え方に共通するのが、メディアに対する所有の多様性が内容の多様性をもたらすという認識である。興味深いのは、競争政策に関して対立的な立場の両者が多様性に関しては共通の認識を持っていることだ。

コンロイはさらに、今後数年のうちにメディア産業は激動の時を迎えるようになるが、それはオーストラリアだけではなく世界中で起こる現象だという認識を示した上で、「30秒のコマーシャルや案内広告を基盤としたビジネスモデルは衰退するだろう」と商業テレビの未来を予測する。そして、「労働党の見解は、メディア所有規制の機能は多様な見解を自由に表現することを促進することである」と記す<sup>30</sup>。

たしかに情報源の多様性、表現の場の多様性、表現者の多様性などが確保されてはじめて活気のある思想の自由市場が醸成される。「2006年メディア所有法」後の状況を見れば、健全な民主システムの基盤を保持するためには、メディア所有の規制はある程度行われなければならないといえる。

\* 本稿は平成20年度文部科学省科学研究費基盤研究 (C) の助成を得て実施した研究成果の一部である。

28 Graeme Samuel (2006) competition and media reform, *ACMA sphere Issue* 15, December 2006, pp.14-15

29 Stephen Conroy (2006), *Media Statement-2<sup>nd</sup>* August 2006  
(<http://www.alp.org.au/media/0806/mscomit020.php?mode=text>)

30 同上