

## 番組種別の規制と種別の越境

### —商業教育専門局・日本教育テレビを事例に—

#### Regulation and Transboundary of program type

#### -Nippon Educational Television-

◎木下 浩一

Koichi KINOSHITA

京都大学大学院教育学研究科 Graduate School of Education, Kyoto University

**要旨**・・・テレビ批判と教育への高い関心を背景に設立された日本教育テレビは、「教育」53%「教養」30%という編成比率を義務付けられた。日本教育テレビは右肩上がりの成長を示す一方で、番組種別の分類について多くの批判を浴びた。本稿では、日本教育テレビをめぐる番組種別の規定を整理した上で、送り手が番組種別の規定をどのように読み換え、その結果としてどのような種別の越境が生じたのかを明らかにすることで、番組調和原則と送り手の関係について考察する。

**キーワード** 番組調和原則 報道の娯楽化 電波三法 番組基準 社会教育番組

## 1. はじめに

### 1-1 研究対象としての日本教育テレビ

恒常的なテレビ批判として「娯楽番組が多い」「同じような番組をやっている」などがあるが、これらは番組種別の偏りともいえる。番組種別の問題は、放送制度における「番組調和原則」と大きく関係している。1959年、放送法上に新設された番組調和原則とは、放送法などによって番組編成上の番組種別を質的・量的に規定し、番組の調和を確保しようとするものである。同原則の新設は「一億総白痴化」に代表される1950年代のテレビ批判を背景にしていたが、テレビ批判は日本教育テレビの開局にとっても追い風となった。

教育専門局であった日本教育テレビ（以下NET）は、番組種別上の「教育」と「教養」あわせて83%以上という比率が義務付けられたが、NETは15年にわたって種別の比率を守って放送を続け、あらゆる面で右肩上がりの成長を示した。NETは、社会に広く受け入れられる一方で、多くの批判を浴びた。その批判は、番組種別の問題に集中していた。これらの状況から、NETは番組調和原則について、もっとも濃密な歴史を有した送り手である。

### 1-2 先行研究・研究の目的・資料

日本における民放テレビを対象とした研究は、日本テレビとラジオ東京テレビの先発局を対象としたものが多く、後発のNETとフジテレビについては少ない。佐藤（2008）は、教育・教養の観点からテレビ史を著すなかで、NETにおける理論的支柱ともいえる金澤覚太郎と白根孝之に着目し、同局においては徐々に、金澤の娯楽路線が優位になっていったとしている。NETは教育局ゆえに、番組種別上の「教育」と「教養」の高い編成比率を課せられたが、佐藤は同局における恣意的な種別の分類を示唆している。佐藤は組織としてのNETに着目し、

同局の娯楽化を指摘しているともいえるが、一方で、どのような娯楽化が生じたのかは明らかにしていない。

NETの経営母体は、旺文社・東映・日本経済新聞社であったが、古田（2005, 2009）は東映に着目し、映画との関わりからNETを分析している。映画からNETをみた古田に対して、北浦（2018）は逆照射、つまりはNETから映画をみる形で史的分析を加えている。古田や北浦によれば、東映はもっとも早くからテレビへ積極的に進出し、映画のノウハウや人材をテレビ用の番組へスライドさせた。古田（2009）はNETの学校放送番組についても史的分析を行なっているが、一方で、種別規制の観点からの分析は十分ではない。

番組種別の規制あるいは番組調和原則については、村上（2011, 2016）がもっとも多くの論考を行っている。村上は、法令などによらない行政指導などの「非公式な影響」を問題視する一方で、番組調和原則に関する規制の効果は限定的だとしている。しかしながら村上は、日本の放送制度全体を俯瞰してはいるものの、個別の送りに着目した分析を行なっていない。NETへの言及もみられるが、分類の恣意性を指摘する程度に留まっている。

そこで本稿では、番組種別の規制の影響をもっとも強く受けたNETを事例に、番組種別の規制下において、送りがどのように番組種別を解釈し、またどのように分類していたのかを明らかにすることを通じて、番組調和原則という制度を送り手の実践レベルで考察する。本研究の資料を簡単に述べると、①放送関連雑誌、②国会議事録、③新聞三紙（朝日/毎日/読売）、④放送関連の年史、以上の四つである。

## 2. 日本教育テレビの略史

1954年「一億総白痴化」というテレビ批判が巻き起こった。同時期は教育熱も高まり、これらを背景に1957年、関東エリアで新たに三つのテレビ放送免許が許可された。教育局であるNHK教育テレビとNET、そして一般局のフジテレビであった。NETは世界的に珍しい商業教育専門局であったが、視聴率が低く苦しい経営状態にあった。

NETの経営母体は、東映・旺文社・日経であった。NETの内部では派閥争いが絶えなかったが、そのなかで試行を続け、いくつかの番組ジャンルで高視聴率を獲得し業界をリードした。一方でNETは、アカデミズムやジャーナリズムあるいは政治の場において、長期にわたって議論や批判の対象となった。NETに対する批判とは、端的にいえば放送内容の娯楽化であり、番組種別の規定が守られていないのではないかという番組種別分類の恣意性を指摘するものであった。1973年NETが一般局化し、国内の商業専門局は消滅した。

テレビ放送にかかる法律として、当初は、電波法・放送法・電波監理委員会設置法の三つが存在した。このうち、電波監理委員会設置法は1952年8月に廃止され<sup>1</sup>、NETの設立時には、前者の二つが法的に有効であった。

「番組調和原則」は、法律上の文言ではない。1959年3月の放送法改正において、「教養番組又は教育番組並びに報道番組及び娯楽番組を設け、放送番組の相互の間の調和を保つようにしなければならない」<sup>2</sup>と表現されたに留まる。具体的な番組内容については、各放送事業者に対して番組基準を制定することが求められた。

放送法による番組種別の規制は質的な規制であったが、一方で量的な規定が、放送免許の付帯条件に示された。NETに対しては、「教育」53%「教養」30%「報道」「その他」「広告」それぞれ若干とされた。

番組種別の規定には、①放送法、②放送法の定めに基づくNET独自の番組基準、③放送免許上の規定、以上三つの水準が存在した。①と③は定義が曖昧であり、②の番組基準が実際の放送番組にもっとも近い規定であった。

教育番組に関しては、放送法に具体的な要件が示されていた。金澤薫（2006）のまとめによると、教育番組には「学校教育又は社会教育のための放送の放送番組」があり（以下、学校放送番組と社会教育番組）、教育番組の要件は「①その対象とする者が明確であること ②（略）組織的かつ継続的であるようにすること ③その放送の計画及び内容をあらかじめ公衆が知ることができるようにすること」<sup>3</sup>の三つであった。さらに「学校向けのものであるときは、その内容が学校教育に関する法令の定める教育課程の基準に準拠すること」<sup>4</sup>も要件とされた。また電波法は送り手に対し、免許申請時に番組の編成方針を申告し<sup>5</sup>、放送後に報告することを義務づけていた<sup>6</sup>。

## 3. 日本教育テレビの番組種別の規定からみえる報道の娯楽化

既述のように、実際の放送番組にもっとも近い規定は、各局が定める番組基準であった。NETの番組基準には、「教育番組」「教養番組」「娯楽番組」の三つの番組の基準が示されていた。本稿が着目するのは、①種別が三つである、②三つ目が「娯楽番組」である、③放送免許の付帯条件と表記が異なる、以上の三点である。

①の種別の数であるが、放送免許上の種別は「広告」を除くと4つであり、数の上で対応関係になかった。②

の「娯楽番組」については、NETの放送免許の付帯条件に「娯楽」という種別は存在しなかった。③の種別の表記については、免許の付帯条件における表記は「教育」「教養」「報道」「その他」「広告」であり、一方の番組基準の表記は「教育番組」「教養番組」「娯楽番組」であった。

ここで注意しなければならないのは、番組種別はあくまで種別であり、番組とは異なるものであったということである。例えば、NTVは一つの番組を複数の種別に按分しており、『11PM』という番組は「娯楽」60%「教養」35%「報道」5%という分類であった<sup>7</sup>。つまり、ひとつの番組に複数の種別が混在可能であった。

しかしながらNETは、番組単位で単一の種別に分類していた。つまりNETにおいては、免許の付帯条件上の種別と番組基準の番組は対応関係にあり、「教育」＝教育番組、「教養」＝教養番組であった。

以上から、番組準則上の番組と、放送免許で規定された種別の対応関係は、図1ようになる。図1をみれば明らかなように、NETにおいては、娯楽番組＝「報道」＋「その他」であった。NETにおいては、放送免許と番組基準にズレが存在し、このズレによって種別の読み換えが可能となっていた。

娯楽番組＝「報道」＋「その他」という関係は、NETの番組基準にも表れていた。以下は、NETの番組基準における「娯楽番組」の定義の全文である。

(番組準則)	教育番組	教養番組	娯楽番組
(放送免許)	「教育」	「教養」	「報道」 「その他」

図1. 番組準則の番組と放送免許の種別の対応関係

演芸、芸能、音楽、文芸、美術その他により、喜びと慰めを提供し、健全なる社会生活の潤滑油の役割りを果たすものとする。ニュース、スポーツの報道、解説、実況中継、時事問題に関する評論など、テレビジャーナリズムの特性を活かし、迅速正確かつ中正なものとする。<sup>8</sup> (強調筆者)

後半部分はテレビにおける「報道」そのものを表しており、「テレビジャーナリズムの特性を活かし」さえすれば、どのような番組でも該当すると読み換えられるような定義であった。

これらは、初期NETの理論的支柱であった金澤覚太郎の学術論文にも表れている<sup>9</sup>。金澤は自らの論文中において、NETにおける番組基準は三つではなく四つだとし、娯楽番組の定義の文言を二つに分け、後半部分を「報道番組」として別記していた。この他、NET社長・大川博らは、迫水郵政大臣への報告において「免許基準の教育五三%、教養三〇%、娯楽一七%のワクを守ります」<sup>10</sup>と述べている。しかしながらNETの免許上に「娯楽」という種別は存在しなかった。大川が「娯楽」としたのは、本来は「報道」と「その他」であった。

以上のように、NETは設立当初から番組種別の読み換えを行い、読み換えには報道の娯楽化が内包されていた。

#### 4. 日本教育テレビにおける種別の越境をめぐる議論

NETが度々批判された種別の恣意的な分類とは、換言すれば、種別の越境であった。種別の越境とは、本来分類されるべき種別ではなく他の種別へ分類されることを意味するが、何を「本来分類されるべき種別」とするかは、人によって異なった。そこで本節では、NETが本放送を行っていた時期の議論を、アカデミズム・政治・送り手の水準でみていく<sup>11</sup>。着目するのは、彼ら彼女らが番組種別のいずれの境界を問題視したのかである。

##### 4-1 アカデミズムにおける議論

波多野完治は、NETの開局にあたり、「教育番組と教養番組、また教養番組と娯楽番組とをどのように区別するかについては、人によって、いろいろ意見もわかる」<sup>12</sup>と述べ、図2における②と③の境界を問題視していた。

マス・コミュニケーション研究者・堀川直義は、当局との認識のズレについて次のように述べている。「われわれからすれば、教育と教養の区別のほうが難しいと思うのだが、郵政省の見地に立つと、教育放送と教養放送の区別のほうが明らかで、かえって教養放送と娯楽放送の区別のほうが不明瞭である」<sup>13</sup>。波多野と同様に、堀川も②と③の境界に言及している。また堀川は、「音楽、舞踊、文芸、娯楽、スポーツも、それぞれ教育教養となるものは教育・教養の中へ組み入れられるから、その辺は解釈次第で、教養番組とすることができる」<sup>14</sup>と述べている。堀川によれば、娯楽的な番組であっても「教育教養となる」番組は教養番組への分類が可能であった。

アカデミズムが着目した種別の境界は、図2というよりも図3のような、三つの種別が隣接するイメージであった。研究者の種別のイメージは、「教育」と「娯楽」が両極にあり、その中間に「教養」が位置していた。

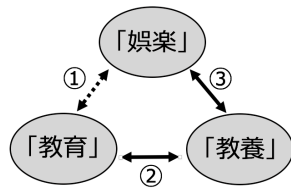


図2. 種別とその境界

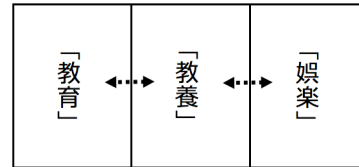


図3. 三つの番組種別の関係

#### 4-2 政治・行政における議論

NETの本放送開始から5年が経過した1964年3月、東京12チャンネルの開局を目前にテレビの教育利用が再び議題として浮上してくると、当局は番組種別の問題に関して政治家から強く批判されている。「『ペン・ケースー』』というのは娯楽番組であります。しかし一〇チャンネルの『ドクター・ギルデア』は教育番組だろうと思うのです。」<sup>15</sup>「娯楽テレビ局と変わらない」<sup>16</sup>など、主な批判の対象はNETであった。

電波監理局長であった宮川岸雄は、1965年4月1日の通信委員会で次のように述べている。「ことに教養番組といたことになりますという、どこまでが教養であり、娯楽であり、あるいはまた教育であるといったことは私どもとしては非常にむずかしい問題でございます」<sup>17</sup>。政治における議論は、全体的な傾向としてNETの娯楽化を指摘しつつ、図3のような関係における境界の曖昧さを指摘していた。

#### 4-3 送り手の種別認識

次に、送り手における種別の認識をみていきたい。そこには送り手の種別上の志向が現れていたと考えられる。

NET開局前年の1958年、金澤は次のように語っている。「教育教養に主眼点を置いた総合的な番組、言い換えると、健全娯楽も含めた番組、あるいは教育ということばを最も広げて解釈して、一種の総合雑誌的な、総合版的な番組ということで進めたいというのが現在の目標です。」<sup>18</sup>（強調筆者）。金澤においては、種別の境界はほとんど融解していた。NETの制作現場でアルバイトをしていた川越亨（後、テレビ大阪・専務取締役）は、当時のNET内部における種別の認識について、次のように語っている。「『アフタヌーンショー』、『木島則夫モーニングショー』、そして『徹子の部屋』も始まって、教育番組と称して、いろいろなバラエティーをスタートさせた」<sup>19</sup>（強調筆者）。川越にとってニュースショーは「バラエティー」であったが、NETという送り手は「教育」や「教養」に分類していた。NET・外画部に籍をおいた知識洋治は、種別割合達成の苦しみについて次のように記している。「午前中は『木島則夫モーニングショー』のあと昼ニュースまでは学校放送。しかしこれだけではとても五〇%には到達しない」<sup>20</sup>。一般局化を翌年に控えた1972年、NETの泉毅一は、通信委員会の小委員会において、参考人として次のように証言している。

私は、テレビ番組に対する好みについて、開き直った場合の表向きと、実のところの本音にかなりの差のある（略）これが大部分の一般視聴者の実態であり、それが並の市井人、生活者としてあたりまえのことだろうというだけなのであります。（略）ほんとうに多種多様な視聴者大衆のピラミッドの底辺に広く受け入れられるのはどんな番組であろうかということに、骨身をけずる思いをします。 <sup>21</sup>

以上みてきたように、送り手は実態の水準において、番組種別上の「娯楽」を志向していた。また、分類における恣意性をもっとも高かった種別は、「教育」であった。

## 5. 考察

### 5-1 送り手の番組種別上の志向

種別についての議論において、問題とならなかった境界も存在した。それは「教育」という種別における、学校教育と社会教育の境界であった。2節で確認したように、「教育」という種別内における学校教育と社会教育の境界は、明瞭であった。再度引用すれば、学校放送番組においては、「その内容が学校教育に関する法令の定

める教育課程の基準に準拠すること」が要件とされたからである。これは、具体的にはカリキュラムの存在を意味したが、学校教育のカリキュラムは送り手の外部にあり、送り手が規定する余地は少なかった。それに対して社会教育におけるカリキュラムは、学校教育と異なり、送り手が規定することができた。さらに、教養番組においてはカリキュラムは不要であり、「娯楽」に至っては、定義そのものが「教養」にもまして曖昧であった。

送り手は、長期的には常に「娯楽」を志向した。一方で、種別上の規制をクリアするために「教育」や「教養」への越境が生じていた。「教育」のうち、学校教育番組はもっとも視聴率が期待できなかった。

以上から、送り手の番組種別上の志向は、小さな順に「学校放送番組<社会教育番組<教養番組<娯楽番組」であったと推測される。この並びは図3と重なり、またNETの番組基準の記述順でもあった。

## 5-2 推察される種別分類の実態

5-1で明らかにした送り手の種別上の志向から、NETが行なっていた分類を推論する。

NETは、もっとも志向した「娯楽」を許容された最大量17%まで編成し、次に「教養」を30%まで編成した。

学校放送番組は15年の間ほぼ一定量であったが、これだけでは「教育」の量的規制をクリアする量53%に達しない。したがって量的規制をクリアするために、NETは「教育」のうちの社会教育番組を増やす必要があった。

もっとも避けられたのは学校放送番組であったが、学校放送番組の放送時間は、15年の間ほぼ一定の2-3時間であった。1日の総放送時間は開局当時10時間弱であったが、1962年17時間程度に急増し、一般局化する1973年には約19時間に達した。比率の上では、学校放送番組は約30%から約15%へ低下した。

1962年、番組種別上の「教育」の量が、53%から50%へと緩和された。これらから算出すると、社会教育番組は約23%から約35%へと、約1.5倍に増加した。NETは番組種別上の「教育」と「教養」の高い比率が課せられたが、送り手は種別の規定を読み換え、その結果として種別の越境が生じ、社会教育番組が増大した。

## 5-3 種別の越境において出版が果たした機能

最後に、社会教育番組への越境が、何によって可能となったのかについて検討する。2節でみた教育番組の要件を再掲すると、「①その対象とする者が明確であること ②（略）組織的かつ継続的であるようにすること ③その放送の計画及び内容をあらかじめ公衆が知ることができるようにすること」であった。社会教養番組への越境においては、これら三つの要件を満たす必要があった。①については、例えばワイドショーの「対象」は主婦であった。これらは制作上、送り手が設定できた。②については、NETは実験校を指定し、社内に教育課を組織した。1967年NETは民間放送教育協会を設立した。これらの組織化をによってNETは番組を「継続」した。

③「その放送の計画及び内容をあらかじめ公衆が知ることができるようにする」機能を担ったのは、出版であった。NETは本放送開始前から、「放送の計画及び内容」を教育関係雑誌の誌面で告知していた。またNETは自ら、広報誌やテキストを出版した。学校放送番組については、テキストを学校に無料配布した。1958年NETは関連会社として、日本教育テレビサービスを設立したが、同社は設立直後からテキストの印刷などを行なった。

## 6. おわりに

**結論：**商業教育局NETの番組種別上の志向は、小さいものから順に、学校教育番組<社会教育番組<教養番組<娯楽番組であった。その志向に基いて種別の越境が生じ、結果として、社会教育番組が量的に増大した。

また本稿は、以下の二点を導いた。①報道の娯楽化の契機はNETの設立当初から内包されていた、②番組種別上の「教育」への越境を可能としたのは出版であった。

**課題：**NETの番組種別上の志向は、どのようなジャンルの変化として表れたのか。それは、番組種別の質的变化を明らかにすることでもある。なかでも娯楽化した「報道」や社会教育番組の変化は重要である。また、放送局における「出版」がその後どのように変化したのかも明らかにする必要がある。

---

## 補注

<sup>1</sup> 金沢覚太郎（1966）『放送文化小史・年表』岩崎放送出版社、75頁。

- <sup>2</sup> 放送法第三条の2の第二項。金澤薫（2006）『放送法逐条解説』電気通信振興会，56頁。
- <sup>3</sup> 金澤薫，前掲書，2006，62頁。
- <sup>4</sup> 同上，63頁。
- <sup>5</sup> 同上，49-51頁。
- <sup>6</sup> 同上，51-53頁。
- <sup>7</sup> 『読売新聞』1967年11月4日付夕刊（東京版）。
- <sup>8</sup> 日本民間放送連盟（1961）『民間放送十年史』岩崎放送出版社，401頁。
- <sup>9</sup> 金澤覚太郎（1960）「テレビジョン番組編成の自由」『新聞学評論』10巻，41頁。
- <sup>10</sup> 『読売新聞』1961年12月23日付朝刊（東京版）。
- <sup>11</sup> 本節で採りあげる議論の中には，例えば「教育」という種別を議論する際に，「教育番組」「教育放送」など複数の用語が出てくる。これらの用語は狭義に捉えれば意味や水準が異なるが，当時の議論においては，個別の論者においてさえ用語は一定していない。したがって本節では，質的に同等とみなして検討することとする。
- <sup>12</sup> 波多野完治編（1960）『現代テレビ講座 第6巻 教育／教養編』ダヴィッド社，34頁。
- <sup>13</sup> 同上，76頁。
- <sup>14</sup> 同上，75頁。
- <sup>15</sup> 通信委員会第8号，1964年3月5日。
- <sup>16</sup> 同上。
- <sup>17</sup> 通信委員会第12号，1965年4月1日。
- <sup>18</sup> 文部時評（1958）「教育TVの本格的放送開始にあたって- 座談会-」972号，9頁。
- <sup>19</sup> 2014年4月23日「「関西民放くらぶ」」例会で川越が講演を行っている。<<http://kansai-minpo.com/category/main/%E6%94%BE%E9%80%81%E3%82%92%E8%80%83%E3%81%88%E3%82%8B%E4%BC%9A/>>（最終アクセス日：2018年5月3日）。
- <sup>20</sup> 「中大映画人おおいに語る」（2006）『中大評論』255号，中央大学出版部，101頁。
- <sup>21</sup> 通信委員会放送に関する小委員会議録，1972年6月6日。

## 【参考文献】

- 北浦寛之（2018）『テレビ成長期の日本映画』名古屋大学出版会
- 佐藤卓己（2008）『テレビ的教養：一億総博知化の系譜』NTT出版
- 志賀信夫（1990）『昭和テレビ放送史〔上/下〕』早川書房
- 全国朝日放送（株）総務局社史編纂部（1974）『テレビ朝日社史：ファミリー視聴の25年』全国朝日放送
- 総理府広報室編（1968）『教育・教養番組に関する世論調査』内閣総理大臣官房広報室
- 中部日本放送（1959）『民間放送史』四季社
- 知識洋治（2006）「中大映画人おおいに語る」『中大評論』255号，中央大学出版部
- テレビ朝日 社史編纂委員会編（2010）『チャレンジの軌跡』テレビ朝日
- 日本放送協会編（1966）『日本放送史 上/下/資料編』日本放送協会出版
- 日本放送協会編（1977）『放送五十年史』日本放送協会出版
- 日本放送協会編（2001）『20世紀放送史』日本放送協会出版
- 日本民間放送連盟（1961）『民間放送十年史』岩崎放送出版社
- 日本民間放送連盟（1981）『民間放送三十年史』岩崎放送出版社
- 日本民間放送連盟（2001）『民間放送五十年史』岩崎放送出版社
- 古田尚輝（2005）「『鉄腕アトム』の放送に関する時代考察」『成城大学コミュニケーション紀要』17，47-95頁
- 古田尚輝（2009）『鉄腕アトムの時代：映像産業の攻防』世界思想社
- 古田尚輝（2009）「教育テレビ放送の50年」『NHK放送文化研究所年報』第53集，日本放送出版協会，175-210頁
- 松井茂記（1994）『マス・メディア法入門』日本評論社
- 松田浩（1980）『ドキュメント放送戦後史Ⅰ』勁草書房
- 松田浩（1981）『ドキュメント放送戦後史Ⅱ』勁草書房
- 民間放送教育協会（1997）『民教協30年の歩み』民間放送教育協会
- 村上聖一（2011）「番組調和原則 法改正で問い直される機能」『放送研究と調査』2011年2月，NHK出版
- 村上聖一（2013）「制度論：放送規制論議の変遷」『放送研究と調査』2013年12月号，NHK出版
- 村上聖一（2015）「戦後日本における放送規制の展開」『NHK放送文化研究所年報』第59集，日本放送出版協会，49-127頁
- 村上聖一（2016）『戦後日本の放送規制』日本評論社
- 文部省（1968）『教育と放送』日本放送教育協会
- 山田健太（2010）『法とジャーナリズム 第2版』学陽書房
- 郵政省電波監理局放送部（1983）『新・放送総監』電波タイムス