

情報通信法構想と放送規制をめぐる論議

清水直樹

- ① 情報通信技術の進歩に伴って、通信と放送の融合・連携が進展している。例えば、ブロードバンド回線を用いて映像を配信する「インターネット放送」と呼ばれるようなサービスが出現している。伝送インフラ、端末、サービスにおいて、通信と放送が融合することによって、旧来は別々であった両事業の間の垣根は低くなっている。
- ② 通信と放送の融合・連携の進展に制度的に対応するために、「情報通信法」を法制化する構想が、総務省で進められている。現在の通信と放送に関する法体系は、メディアの種類に応じて、事業毎に仕切られた法律で規制する「縦割り」型の法体系である。情報通信法構想は、これを「横割り」型の法体系に転換し、「伝送インフラ」及び「コンテンツ」を、現在の事業区分にとらわれることなく、それぞれ統一的に規制するという内容である。
- ③ 産業振興の観点に立てば、情報通信法構想は、情報通信技術と情報通信産業の構造変化に的確に対応したものと見ることができる。しかしながら、法体系を「横割り」にして、コンテンツへの規制を再編成することは、コンテンツが「情報の内容」であり、表現の自由に関わることから慎重に検討されなければならない。
- ④ 情報通信法構想は、コンテンツを規制する根拠として、「部分規制論」を援用している。「部分規制論」は、「規制されるメディア」と「規制されないメディア」の並置が、市民の「知る権利」の確保に資するという考えである。今後の議論においては、「規制されるメディア」を決定するための適切な指標を確立し、妥当性のあるメディアの類型化ができるかどうか課題となる。
- ⑤ コンテンツの規制においては、規制がふさわしい方式で行われるのかということも重要な論点である。現在の地上波テレビ放送では、伝送インフラ（ハード）の管理・運営に対する規制を通じて、コンテンツ（ソフト）の編集を律する「ハード・ソフト一致型」の制度が採用されている。これに対して、情報通信法構想は、伝送インフラとコンテンツの規制を分離した「ハード・ソフト分離型」の制度である。規制方式が転換された場合、コンテンツを編集・提供することへの行政の関与が、これまで以上に直接的に行われるのではないかという懸念が残される。
- ⑥ 情報通信法構想は、EUの「横割り」型の法体系を、1つの参考モデルとしている。EU加盟国でそのような法体系を採用しやすい背景には、我が国と異なり、ハードとソフトの事業が分離していること、規制監督を独立規制機関が担っていることがあると考えられる。我が国でも、規制監督を担う組織の在り方の見直しは、検討すべき課題の1つといえる。
- ⑦ 情報通信法構想は、「情報の自由な流通」を、基本理念の1つに掲げている。法制化に向けた制度設計では、そのような理念が実現されるような議論が行われることが望まれる。

情報通信法構想と放送規制をめぐる論議

国土交通課 清水 直樹

目 次

はじめに

I 情報通信法構想の概要

- 1 情報通信法を構想する理由
- 2 情報通信法構想の意義
- 3 情報通信法構想におけるコンテンツ規制

II コンテンツ規制の根拠

- 1 情報通信法構想と部分規制論
- 2 部分規制の恣意性
- 3 メディアの類型化

III ハード・ソフト分離と独立規制機関

- 1 放送番組の規制方式
- 2 規制方式の転換
- 3 ヨーロッパの規制方式
- 4 情報通信法構想と規制方式をめぐる課題

おわりに

はじめに

通信と放送に関する法体系を、通信と放送の融合・連携の時代に即したものにしようという動きが本格化している。

竹中平蔵総務大臣（当時）が開催した有識者懇談会「通信・放送の在り方に関する懇談会」の議論が基になり、平成18（2006）年6月、「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」がまとめられた。政府与党合意には、「通信と放送に関する総合的な法体系について、基幹放送の概念の維持を前提に早急に検討に着手し、2010年までに結論を得る」ことが盛り込まれた⁽¹⁾。

この合意に従って、総務省に設置された「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」は、平成19（2007）年12月、新たな法体系として「情報通信法（仮称）」を提言する報告書（以下「研究会報告書」という。）を取りまとめた⁽²⁾。現在、平成22（2010）年の通常国会への法案提出を目指して、総務省の情報通信審議会において、具体的な制度の在り方についての検討が進められている⁽³⁾。

本稿では、総務省における情報通信法を法制化しようという構想を、「情報通信法構想」と呼ぶことにする。通信・放送分野では、情報通信技術の進歩に伴って、様々な新しいサービスが出現しており、伝送インフラ、端末、事業者といった局面で、融合・連携が進展している。情報通信法構想は、両者の融合・連携の進展に、制度的に対応しようというものである。法

制化に向けての論点の1つは、様々な通信・放送のコンテンツ（情報の内容）の規制を、どのように制度設計するかにある。情報通信法構想では、メディアとして大きな役割を担っている放送のコンテンツ（放送番組）についても、規制の範囲と方式を変更することが提言されている。本稿は、情報通信法構想の課題を、放送規制の視点から整理しようというものである。

I 情報通信法構想の概要

1 情報通信法を構想する理由

現在の通信と放送に関する法体系は、「放送法」、「有線テレビジョン放送法」、「電気通信事業法」など、メディアの種類に応じて、事業毎に仕切られた法律で規制される「縦割り」型の法体系である。情報通信法構想は、このような法体系を、「コンテンツ」「プラットフォーム」「伝送インフラ」のレイヤー毎に規制する「レイヤー構造」の法体系に転換しようというものである（図1参照。レイヤーとは「層」）。しかし、なぜレイヤー構造の法体系へ転換する必要があるのだろうか。

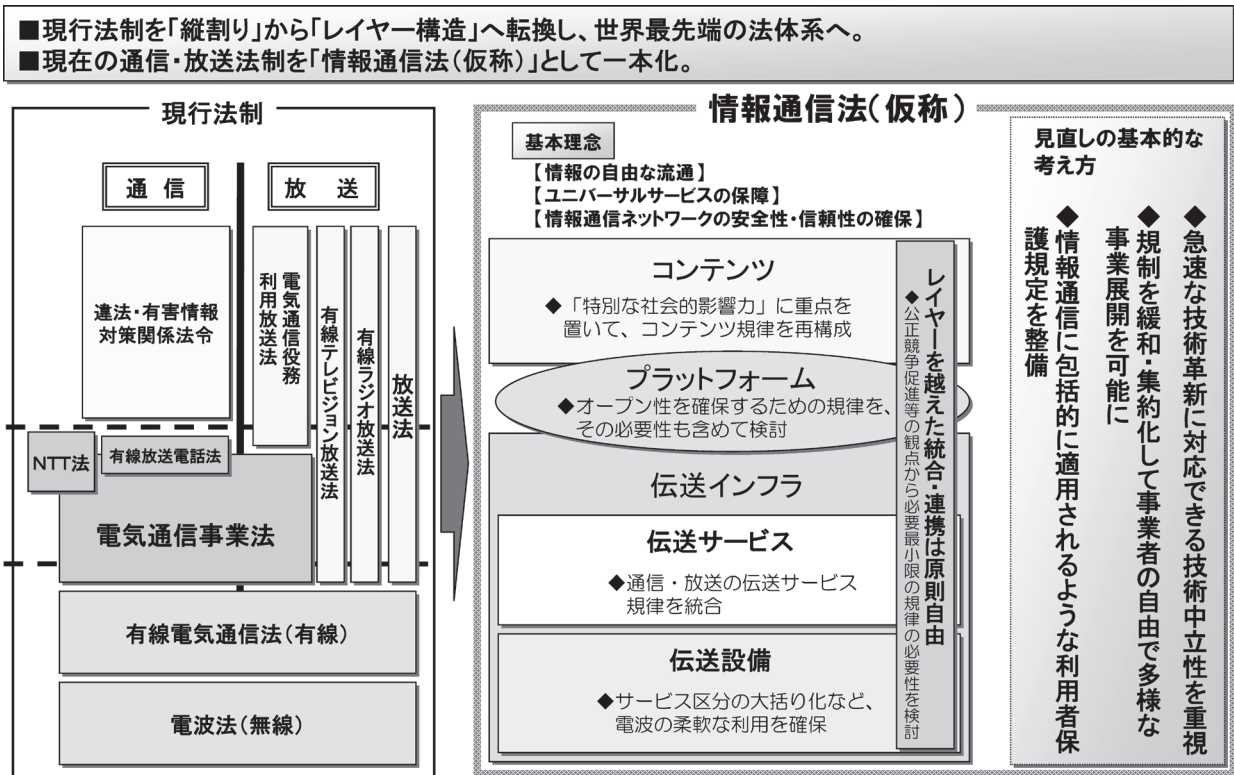
研究会報告書は、その理由を、「情報通信分野の産業構造は、コンテンツや伝送インフラのレイヤー毎にビジネスモデルやマーケットが構築され、その中で事業者間の競争が行われる『横割り型』に変化し」ており、「各事業者が従来のメディアの垣根を越えて、自由に事業展開するためには、事業毎に細かく規律を定めるよりも、規律対象範囲をできるだけ大括りに捉え

(1) 「通信・放送の在り方に関する懇談会」から「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」までの議論については、清水直樹「通信・放送政策の課題—『通信・放送の在り方に関する懇談会』をめぐる—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』551号, 2006.10.12. を参照されたい。

(2) 通信・放送の総合的な法体系に関する研究会『通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 報告書』2007.12.6. 〈http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_houseikikaku/pdf/071206_4.pdf〉 (last access 2008.9.30. 以下同じ)

(3) 情報通信審議会 情報通信政策部会 通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会「通信・放送の総合的な法体系について（中間論点整理）」2008.6.13. 〈http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/pdf/080613_11_bs1.pdf〉；同「通信・放送の総合的な法体系に関する検討アジェンダ（案）」2008.9.5. 〈http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/joho_tsusin/houtai/pdf/080905_1_s2.pdf〉

図1 通信・放送法制の抜本的再編（通信・放送の総合的な法体系に関する研究会報告書のポイント）



(出典) 通信・放送の総合的な法体系に関する研究会「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 報告書のポイント」2007.12.6, p.2. (http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_houseikikaku/pdf/071206_3.pdf)

るとともに、思い切って各種規制を緩和・集約し、当該規律対象に共通に必要な最低限の規制・規律を課すに留めることが適切である⁽⁴⁾と説明している。

そして、研究会報告書は、「①自己の作成した情報を送信することを業とする者であり、その情報内容については表現の自由が保障されなければならない一方、伝送される情報が公然性を有するが故に公共の福祉との適合の観点から規律の適用の是非が検討されるコンテンツ産業と、②他者間の情報を疎通させることを業とする者であり、その情報内容については秘密性を有するべきものであるが故に通信の秘密の確保の観点から規律の適用の是非が検討される伝送インフラ産業とに区分し、それぞれ競争政策や利用者保護等の規律の必要性を検討することが

適当である。…(中略)…加えて、コンテンツを効率的・効果的に伝送インフラで配信するという重要な機能を有するプラットフォームについては、今後の法体系の在り方を検討する上で無視できる存在ではない一方で、上記のどちらのレイヤーにも当てはまらないことから、ひとまず独立したレイヤーとして捉え、情報の自由な流通の観点からその在り方について検討することが適切である⁽⁵⁾」と述べている。

2 情報通信法構想の意義

旧来の固定電話とアナログ放送の時代においては、「特定者間の双方向型情報交換」である通信と、「公衆(不特定多数)向けの一方向型情報発信」である放送⁽⁶⁾は、全く異質なものであり、それぞれが利用する伝送インフラは異なっ

(4) 通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 前掲注(2), p.13.

(5) 同上, p.14.

(6) 21世紀に向けた通信・放送の融合に関する懇談会『情報環境の変化と通信・放送の融合 背景と論点—社会経済の構造変化と情報通信産業の展望—』1996, p.21.

ていた。情報通信技術の進歩に伴って、通信と放送が利用する伝送インフラの共用化が進み、ブロードバンド回線を用いて映像を配信することも可能になった。現在では、地上デジタル放送を放送事業者の同意を得てブロードバンド回線で送信する通信事業者や、ケーブルテレビ網を利用してインターネット接続サービスを提供するケーブルテレビ事業者が出現し、通信と放送の事業の融合が見られるようになっている。

コンテンツと伝送インフラの結びつきの技術的な制約がなくなった以上、原則として他のレイヤーの規制の影響を受けずに事業に参入し、事業展開できる状況をつくるのが、経済規制としては望ましい方向である。また、各レイヤー内における、メディアの種類に応じて異なる規制を緩和・集約する中で、公正な競争が促進されれば、各レイヤーの産業の効率性は高まるはずである。このように考えれば、産業振興の観点からは、情報通信法構想のレイヤー構造の法体系は、情報通信技術と情報通信産業の構

造変化に的確に対応したものと見ることができ

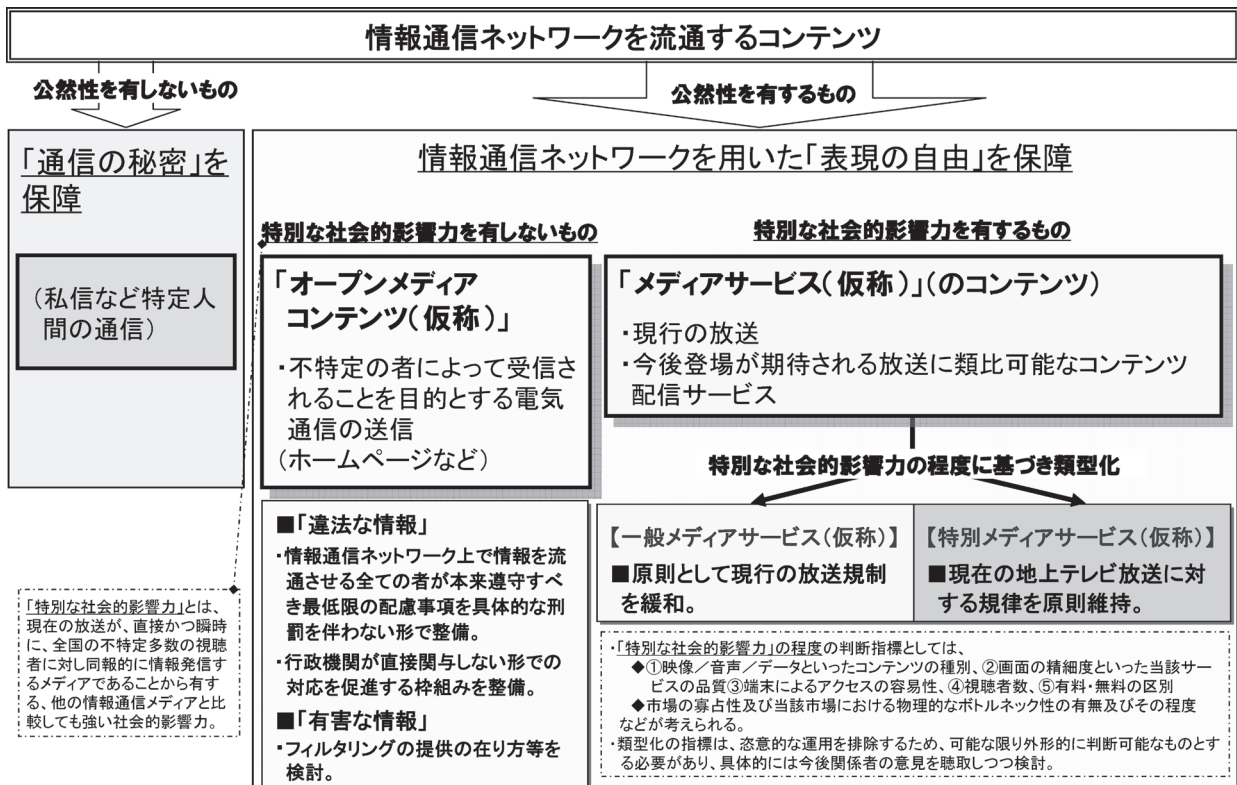
る。しかしながら、法体系をレイヤー構造にして、コンテンツレイヤーに対して何らかの規制を行うという方式については、コンテンツが「情報の内容」であり、表現の自由に関わることから慎重に検討されなければならない。

3 情報通信法構想におけるコンテンツ規制

情報通信法構想では、情報通信ネットワークを流通する公然性を有するコンテンツを、「特別な社会的影響力」の有無と程度によって、①「特別メディアサービス」、②「一般メディアサービス」、③「オープンメディアコンテンツ」に類型化して、コンテンツに関する法体系の在り方を検討することが提言されている（図2参照）。

具体的には、①「特別メディアサービス」は、現在の地上波テレビ放送を想定し、現在の地上波テレビ放送に対する規律を原則として維持、

図2 コンテンツに関する法体系の在り方（通信・放送の総合的な法体系に関する研究会報告書のポイント）



(出典) 通信・放送の総合的な法体系に関する研究会「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 報告書のポイント」2007.12.6, p.3. <http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_houseikikaku/pdf/071206_3.pdf>

②「一般メディアサービス」は、現在のCS放送等や、現在の放送に類比可能なコンテンツ配信サービスのうち、事業性があり、かつ一定以上の社会的影響力を有するものを想定し、原則として現行の放送規制を緩和する方向で検討すべきとした。③「オープンメディアコンテンツ」には、一般的なホームページなどを想定し、「違法な情報」対策として、情報通信ネットワーク上で情報を流通させる全ての者が本来遵守すべき最低限の配慮事項を、具体的な刑罰を伴わない形で整備することなどを検討すべきとした。

II コンテンツ規制の根拠

1 情報通信法構想と部分規制論

現在、新聞・放送・インターネットなどのメディアの中で、わいせつ物頒布罪などの一般的な法規制のほかに、コンテンツに対する特別な規制が設けられているのは、放送のみである。放送番組に対しては、放送法に、番組編集準則、番組調和原則などが設けられている（表1参照）。

情報通信法構想の1つの特徴は、インターネットを新聞などの印刷メディアと区別して、コンテンツ規制の対象に位置付けるという点にある。一般市民も発信者となり得る「オープンメディアコンテンツ」に対しては、罰則を伴わない最低限の配慮事項を盛り込むという緩い内容であるが、このような規制を法制化することが、表現の自由の制約として許容されるのかは十分に議論されるべきである⁽⁷⁾。こういった観点からの主張として、社団法人日本新聞協会は、倫理は法律に規定すべきものではなく、あ

くまで自主的に遵守すべきものであるとの理由から、最低限の配慮事項を法制化することに反対する旨の意見を、総務省に提出している⁽⁸⁾。

さて、放送に関わる「メディアサービス」（「特別メディアサービス」と「一般メディアサービス」の総称）の規制では、CS放送等で規制を緩和するとともに、放送類似のコンテンツ配信サービスを規制の対象に加えることが提言されている。研究会報告書は、規制の正当性の根拠として、「印刷メディアを完全に規制から自由とすることを前提として『メディアサービス』のみに論点の多角性確保等の規制を加えるシステムであれば、少数派の意見が『メディアサービス』に取り上げられることで寡占的マスメディアによる情報操作の可能性を排除したり、政府による『メディアサービス』への過度の規制が印刷メディアからの批判で抑制されたりするなど、両者の相互作用によってより均衡のとれ、充実した思想の自由市場が確保され则认为⁽⁹⁾」と述べている。

このような、規制されるメディアと規制されないメディアの並置（二元的システム）が、言論の自由を確保するシステムとして適しているという考えは、「部分規制論」と呼ばれるものである。この理論は、アメリカのリー・ボリンジャー（Lee C. Bollinger）・コロンビア大学学長が、1976年の論文で発表し、1991年刊行の著書で確立した⁽¹⁰⁾。ボリンジャー教授の考えでは、規制されないメディアが、規制の行き過ぎを監視する基準点となるとともに、規制されるメディアとの間に有益な緊張関係を生じさせ得る、とされている。その上で、人々がメディアに対して抱く社会認識の相違を重視すれば、言論の自由が生まれ育った場である印刷メディア

(7) 松井茂記「『情報通信法』と表現の自由」『法律時報』80巻6号、2008.6、pp.83-84。参照。

(8) 社団法人日本新聞協会メディア開発委員会「『通信・放送の総合的な法体系について（中間論点整理）』に対する日本新聞協会メディア開発委員会の意見」2008.7.11。

〈<http://www.pressnet.or.jp/info/seimei/iken20080711.pdf>〉

(9) 通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 前掲注(2)、p.18。

(10) Lee C. Bollinger, "Freedom of the Press and Public Access," *Michigan Law Review*, Vol.75, No.1, Nov. 1976, pp.1-42; Lee C. Bollinger, *Images of a Free Press*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, pp.108-132.

表 1 主な放送規制 (○は規制適用、×は非適用)

網掛けは、ハード・ソフト分離型の制度に基づく放送事業者

適用法	地上波放送事業者 (テレビ、ラジオの キー局、地方局)		BS放送事業者		CS放送事業者		有線テレビジョン放送事業者	
	電波法 放送法	無線局開設に係る免 許	委託放送事業者	受託放送事業者	委託放送事業者	受託放送事業者	衛星放送事業者	有線テレビジョン放 送事業者 (許可施設による自 主放送を行う者)
適用法	電波法 放送法	無線局開設に係る免 許	委託放送事業者	受託放送事業者	委託放送事業者	受託放送事業者	衛星放送事業者	有線テレビジョン放 送事業者 (許可施設による自 主放送を行う者)
参入	電波法 放送法	無線局開設に係る免 許	放送法 認定	電波法 放送法	無線局開設に係る免 許	電波法 放送法	電気通信役務利用放 送法	電気通信役務利用放 送法
審査事項	電波法 放送法	無線局開設に係る免 許	放送法 認定	電波法 放送法	無線局開設に係る免 許	電波法 放送法	電気通信役務利用放 送法	電気通信役務利用放 送法
番組編集準則 ※1	○	○	○	○	×	×	○	○
番組調和原則 ※2	○	○	○	○	×	×	×	×
番組基準の策定 ※3	○	○	○	○	×	×	○	○
番組審議機関の 設置 ※4	○	○	○	○	×	×	○	○
訂正放送 ※5	○	○	○	○	×	×	○	○
放送番組の保存 ※6	○	○	○	○	×	×	○	○
あまねく受信務 力義務 ※7	○	×	×	×	×	×	×	×
災害放送 ※8	○	○	○	○	×	×	×	×
事業者数	196	14	1	61	2	53	538	19
代表的な事業者	○日本テレビ ○東京放送 ○フジテレビ ○テレビ朝日 ○テレビ東京	○BS日本 ○ビーエスフジ ○ビーエス・アイ ○ビーエス朝日 ○BSジャパン ○WOWOW	○BSAT	○ジェイ・スポーツ・ アロードキヤス ティンゲ ○スターチャンネル	○ISAT ○宇宙通信	○ウォルト・ディズ ニー・ジャパン ○ブルームバーグ・ エル・ビー	○ジェイコム東京 ○武蔵野三鷹ケーブ ルテレビ	○ビー・ビー・ケー アル ○KDDI ○オプティキヤスト

※1 放送番組の編集に当たって、「公安及び善良な風俗を害しないこと」と、「政治的に公平であること」、「報道は事実をまげないこと」、「意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること」※2 テレビ放送の対象とする者に応じて番組基準を定め、これに従って編集をする義務 ※3 放送番組の種別及び放送の対象とする者から請求があったときは、放送事業者は調査をしないこと ※4 放送番組の適正を確保するため、放送番組審議機関を置く義務 ※5 放送後3ヶ月以内、権利の侵害を受けた者から請求があったときは、放送事業者は調査をしないこと ※6 放送番組の内容を、番組審議機関又は訂正放送の関係者が確認できるように、放送後3ヶ月間、放送番組を保存する義務 ※7 放送事業者が放送対象地域で、放送がうまく受けるように努める義務 ※8 災害が発生し又は発生の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の放送を要する事項のみの放送を専ら行う事業者には、適用されない。
(出典) 情報通信審議会 情報通信政策部会 通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会 第10回配布資料「通信・放送法制の見直し」レファレンス」663号、2006.4、p.113。等を基に作成。

には規制を加えず、それより新しいメディアである放送を規制することが妥当であると位置付け、放送を規制する根拠とした。

2 部分規制の恣意性

我が国では、放送を規制する根拠は、「有限希少な電波を排他的に使用するものであること」、「社会的影響力の極めて大きなメディアであること」で説明されるのが伝統的であった⁽¹¹⁾。しかし、多様なメディアの出現や、放送の影響力が規制を正当化するほど特別なものかという疑問から、これらを規制根拠とすることへの疑いが向けられるようになった⁽¹²⁾。このため、「部分規制論」は、放送の規制根拠を説明する新しい理論として我が国でも注目されることとなり、これを取り入れた学説が唱えられるようになった。

代表的なのは、「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」の構成員でもある、長谷部恭男・東京大学教授の説である⁽¹³⁾。長谷部教授は、表現の自由には、2つの側面があると考ええる。1つは、個人が自らの考えを表現する自由が保障される側面（いわゆる「切り札としての人権」）、もう1つは、社会全体に共有されるにふさわしい基本的情報が公平に行き渡ることが

保障される側面である。そして、(マス)メディアの自由は、市民に基本的情報を提供し、その「知る権利」に奉仕するために存在すると位置付けている。ゆえに、市民の「知る権利」を守るために、(マス)メディアに対して一定の制約を課すことも正当化され得るとする。長谷部教授は、ここで「部分規制論」を援用して、放送と新聞の間に希少性の程度や社会的影響力で差異が無いとしても、放送のみを規制することの意味を見出している。放送に社会の多様な意見を公平に伝える義務などが課される一方、新聞が規制の行き過ぎを抑制することで、相互の均衡を通じて、(マス)メディア全体として、基本的情報の社会全体への公平な提供が期待できるというのである。また、従来型の総合編成のテレビ放送に規制を課す一方、それ以外の放送については規制を緩和するといった選択も可能であろうと述べている。長谷部教授の説に対しては異論もあるが⁽¹⁴⁾、伝統的な放送規制の根拠に代わる有力な説となっている。

ただし、「部分規制論」には曖昧な点も残されている。ボリンジャー教授は1976年の論文では、部分規制する対象はどのメディアでもよく、印刷メディアを規制して放送を規制しないという仕組みも可能との考えであった。しか

(11) 放送政策懇談会『ニューメディア時代における放送に関する懇談会（放送政策懇談会）報告書』1987.4, p.15.

(12) 長谷部恭男「憲法と放送法—市民社会の中の放送制度」『月刊民放』30巻6号, 2000.6, pp.21-22; 大沢秀介「マルチメディア化・多チャンネル化の中で放送規制を考える—放送の自由—」『法学教室』266号, 2002.11, p.51-52. など参照。

(13) 以下の長谷部教授の説は、長谷部 同上, pp.20-23. のほか、同『テレビの憲法理論』弘文堂, 1992, pp.93-103; 同『憲法学のフロンティア』岩波書店, 1999, pp.165-188. に拠って記述した。

(14) 井上達夫・東京大学教授は、「基本的情報の内容の多様性は必要である」が、「基本的情報の供給を理由にして、他のメディアにはなされない特別の内容的規制を許す公共性を総合編成テレビに認めると、逆に、この特定のメディアを特権化し、それが伝えるものこそが基本的情報だという通念をはびこらせることになる」と指摘する（井上達夫「情報化と憲法理論—コメント（シンポジウム・情報化の進展と近代法への挑戦）」『ジュリスト』1043号, 1994.4.15, p.96.）。

松井茂記・ブリティッシュコロンビア大学教授は、「日本国憲法が表現の自由を含む基本的人権を保障しているのは、個人の自律を保障するためではなく、市民の政治参加を保障するためのものと考えられる。長谷部教授のように、表現の自由の保障について、個人の自律に仕えているかどうかで区別すべき理由は存在しないように思われる。また、憲法21条は、結社の自由を保障しており、表現を目的として個人が集団を結成し、集団として表現活動を行う権利を保障している。少なくとも、表現の自由に関する限り、表現主体が個人であるかマス・メディアであるかによって憲法的保護の程度を区別することは、憲法21条の趣旨に合致しないといわざるをえない」と指摘する（松井茂記「放送の自由と放送の公正」『法律時報』67巻8号, 1995.7, p.14.）。

し、1991年の著書で、規制の対象は新しいテクノロジー、すなわち放送に限定すべきとした⁽¹⁵⁾。ボリンジャー教授がこのように考えを改めた理由は、人々が、伝統的な(印刷)メディアと、それより新しい(電子)メディアに対して抱く「社会認識の相違」(different social perceptions)を重視したからである。また、言論の自由が生まれ育った場である印刷メディアを「基準点」(benchmark)として維持することの「心理的な価値」(psychological value)が重要である、とも述べている⁽¹⁶⁾。しかしながら、ボリンジャー教授が挙げた「社会認識の相違」や「心理的な価値」の意味を、明確に説明することは困難であることも指摘される⁽¹⁷⁾。

「部分規制論」は、印刷メディアと放送の間に、放送規制の根拠とされてきた希少性の程度や社会的影響力の面では、規制を正当化するような実体的な差異が無いことを前提としている。ゆえに、ボリンジャー教授は、規制されるメディアと規制されないメディアの区別を、「社会認識の相違」や「心理的な価値」という概念に基づいて判断したのである。

3 メディアの類型化

「部分規制論」を用いれば、従来の放送のみならず、インターネット上のコンテンツ配信サービスまでもコンテンツ規制の射程にする、という情報通信法構想の正当性を説明することは可能である。しかし、「部分規制論」では、どのメディアを部分規制の対象にするかという点は、結局は政策判断に委ねるほかない。研究会報告書では、政策判断(メディアの類型化)のための新たな概念として、「特別な社会的影響力」の有無と程度を持ち出している。そして、「特別な社会的影響力」の程度の判断において

は、受信者の情報選択の可能性を重視する観点から、そのメディアが市場において寡占的であるかどうかを重要な指標とすべきと見なしている⁽¹⁸⁾。

放送規制の伝統的な根拠とされた「有限希少な電波を排他的に使用するものであること」、「社会的影響力の極めて大きなメディアであること」は、規制根拠として都合よく当てはめることができた、放送の特質であったともいえる。例えば、長谷部教授は、これら2つを、「情報源のボトル・ネック状況に対応するために、個別のメディアへの規制が必要といえるか否かを評価するための、大ざっぱな物差しとして使われてきたというのがむしろ実態に即している⁽¹⁹⁾」と述べている。

これに対して、情報通信法構想では、市民の「知る権利」を確保することを目的に掲げ、「部分規制論」と「特別な社会的影響力」を根拠として、「メディアサービス」を規制する考えを提案している。これは、個別のメディアへの規制が必要といえるか否かについて、真正面から取り組んだものといえよう。しかし、その結果、どのメディアが規制対象にされるのかは、政策判断に委ねられざるを得なくなった。研究会報告書では、メディアの類型化における恣意的な運用を排除するため、「特別な社会的影響力」の程度の指標は、可能な限り外形的に判断可能なものとする必要を指摘している。市民の「知る権利」の確保に資する、妥当性のある類型化の指標を確立できるかが課題となる。

現在行われている、情報通信審議会における制度設計の議論では、「メディアサービス」の範囲は従来の放送の概念(公衆によって直接受信されることを目的とする電気通信の送信)にとどめる方向で検討されている。総務省によると、

(15) Bollinger (1991), *op.cit.* (10), p.120.

(16) *ibid.*

(17) 芦部信喜『憲法学Ⅲ 人権各論(1) 増補版』有斐閣, 2000, pp.308-309. 参照。

(18) 通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 前掲注(2), p.19.

(19) 長谷部 前掲注(12), p.23.

視聴者に対して同時に映像コンテンツが配信されていない、「ビデオ・オン・デマンド型」のコンテンツ配信サービスは、「メディアサービス」になるとは想定していないという⁽²⁰⁾。また、情報通信審議会では、「特別メディアサービス」として区分されるメディアは、「日常生活に必需の情報の送信という特別な公共的役割を担う」ものとする方向で検討されており、当初の想定どおり、地上波テレビ放送がこれに該当すると見なされている。

Ⅲ ハード・ソフト分離と独立規制機関

1 放送番組の規制方式

情報通信法構想において、個別のメディアのコンテンツに対する規制が正当化され得るとしても、規制がふさわしい方式で行われるのかということも重要な論点である。情報通信法構想で、「特別メディアサービス」として最も厳しいコンテンツ規制が想定される地上波テレビ放送は、現在はハード・ソフト一致型の制度のもとで事業が運営されている。ハード・ソフト一致型の制度とは、伝送インフラ（ハード）の管理・運営主体が、コンテンツ（ソフト）の編集責任も持つ、というものである。多額の投資・維持費が必要であるハードを所有する者のみ、放送事業者となることができる。1つの事業者が責任を持って視聴者までソフトを届けるという点で、この制度で運営される地上波テレビ放送が、公共的役割を担っているという主張の根拠にもなっている。他方、ハードとソフトという、互いに性格の異なる事業を分離すれば、両事業の競争を活性化し、特にソフト事業への参入を促進するという効果があることも指摘される⁽²¹⁾。衛星放送と有線放送では、ハード・ソフト分離型の制度が導入され、ハードを保有し

ないでソフトを編集・提供する「委託放送事業者」が参入している。

地上波テレビ放送で採用されているハード・ソフト一致型の制度では、ハードに対して免許が交付されている。放送法には、番組編集準則や番組調和原則など、ソフトである放送番組に関して、放送事業者が守らなければならない義務が定められている。しかし、地上波テレビの放送事業者は、放送法に基づいて、放送事業の免許を交付されているわけではない。放送事業者は、ハードに関する法律である電波法に基づいて、放送に必要な無線局を開設することの免許を、5年ごとに受けている⁽²²⁾。ゆえに、地上波テレビの放送事業者の免許の性格は、事業免許ではなく、施設免許といわれている。

ハードに対する免許である施設免許によって、ソフトの放送番組を監督できる仕組みとして、電波法の行政処分の要件に放送法違反を含めるといふ法構造がとられている。電波法第76条に、放送法違反に対して、総務大臣が、無線局の運用停止命令、運用許容時間・周波数・空中線電力の制限、無線局の免許の取り消しをできることが定められている。また、免許の審査基準を定める総務省令「放送局の開設の根本的基準」で、放送番組が番組編集準則や番組調和原則などに適合することを求めており、5年ごとの免許の際に、総務省は申請された書類を審査している。

実際の法律の運用においては、放送番組の適正化は放送事業者の自律に基づくという考え方から、放送法違反に対して電波法第76条を適用することには否定的な見解が一般的であり、適用されたことはない。しかし、電波法に基づく行政処分まで行わなくとも、総務省は、嚴重注意などの行政指導によって、放送番組の問題に対応している⁽²³⁾。また、免許申請の審査で

(20) 内藤茂雄「ユビキタスネット社会と情報通信法制」『ジュリスト』1361号, 2008.8.1・15, p.15. 参照。

(21) 舟田正之「日本における放送制度改革」舟田正之・長谷部恭男編『放送制度の現代的展開』有斐閣, 2001, pp.70-74. 参照。

(22) 電波法第4条、第13条第1項。電波法施行規則第7条。

は、放送番組の内容についても詳細な報告を求めている実態が指摘されている⁽²⁴⁾。このように、地上波テレビ放送は、ハードに対する施設免許制でありながら、ソフトである放送番組について、放送事業者の自律的措置を公的に促すことが可能になっている。

2 規制方式の転換

過去には、放送事業者の法的地位と社会的責任を明瞭にするため、施設免許制から事業免許制へ転換すべきではないかという動きがあった。昭和41(1966)年の放送法改正案⁽²⁵⁾は、放送事業者に対して、電波法に基づく施設免許に加えて、放送事業を営むことの免許の取得を義務付ける内容であったが、審議は難航し廃案となった。事業免許制への反対意見として、監督官庁の権限強化と言論統制につながるおそれがある、というようなものがあった⁽²⁶⁾。有識者の意見としても、塩野宏・東京大学名誉教授は、「たとえ到達すべき目的が類似し、制度的にはあるいは明瞭であろうとも、放送という表現活動自体を免許の対象にする事業免許制には、その基本的考え方に疑問が存するといわなければならないであろう⁽²⁷⁾」と述べている。

情報通信法構想は、地上波テレビ放送に事業免許制を導入することを提案しているわけではなく、伝送インフラレイヤーとコンテンツレイヤーのそれぞれを固有に規制する制度(ハード・ソフト分離型の制度)を提案しているに過ぎな

い⁽²⁸⁾。しかし、コンテンツ部分のみに着目して、その編集・提供主体を規制する制度というのは、コンテンツの編集・提供に対する事業規制の導入と捉えることもできる。これをもって、コンテンツを編集・提供することへの行政の関与が強まる、という懸念も否定はできない。

当事者である社団法人日本民間放送連盟は、「地上放送に関しては現行の電波法(伝送インフラ規律)と放送法(自主自律によるコンテンツ規律)による二重構造が良好に機能していると考える。電波法に基づく放送局免許は『施設免許』であり、番組内容に対する行政の直接的な審査・関与を防ぐことで、放送の自由を制度的かつ厳格に保障してきた経緯がある。こうした『ハード・ソフト一致』の事業形態によって、日本の地上放送は国民の福祉と文化(特に地方文化)の向上に、大いに貢献することができた。『基幹放送』たる地上放送の法体系をレイヤー型に転換することには具体的な利点や意義は見出せず、番組内容に行政が直接的に介入することを認めるものであり、反対である⁽²⁹⁾」との意見を総務省に提出している。

ハード・ソフト一致型の制度が採用されてきた事情が、「放送ソフトに直接公的介入がないように、電波法によるハードの(内容規制ではなく)技術的な規制が主とされてきたことが強調されてきた⁽³⁰⁾」ことにあるのであれば、分離型の制度への方式の転換においては、そのよ

23 清水直樹「放送番組の規制の在り方」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』597号, 2007.10.25, pp.4-7. 参照。放送番組の問題に関する行政指導の在り方に対しては、批判的な意見も見受けられる。

24 小田桐誠「放送免許のすべて 第1回 これでも『設備免許なのか』」『放送レポート』188号, 2004.5, pp.2-9; 同「放送免許のすべて 第3回 問題番組がずらりと」『放送レポート』190号, 2004.9, pp.34-41. 参照。

25 第51回国会閣法第117号。

26 日本放送協会編『20世紀放送史(上)』日本放送出版協会, 2001, pp.610-611.

27 塩野宏『放送法制の課題』(行政法研究第6巻)有斐閣, 1989, p.80.

28 情報通信法構想は、ハード事業とソフト事業の経営上の分離を強制するものではなく、「原則として各事業者の経営判断のもとで自由に事業統合・連携を進め、事業展開の多様化を促進することが重要である」としている(通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 前掲注(2), p.31.)。地上波テレビの放送事業者が、事業形態として、ハード・ソフト両事業を一体で経営することは、これまでどおり可能である。

29 社団法人日本民間放送連盟「総務省『通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 中間取りまとめ』に対する意見」2007.7.23. 日本民間放送連盟ホームページ <<http://nab.or.jp/>>

うな介入を招くことがないような制度の設計が必要になる。次節以降では、地上波テレビ放送でハード・ソフト分離がなされているヨーロッパ諸国の規制方式と、我が国の規制方式の違いを見ることとする。

3 ヨーロッパの規制方式

情報通信法構想では、EUのレイヤー構造の法体系（「電子通信規制パッケージ⁽³¹⁾」と「国境を越える視聴覚メディアサービス指令⁽³²⁾」）に注目して、これを1つの参考モデルとしている⁽³³⁾。しかし、EU加盟国と我が国では、放送の歴史と制度が異なっている。EU加盟国において、コンテンツを1つのレイヤー（層）として固有に規制することを目指しやすい背景には、①地上波テレビ放送もハード・ソフト分離型の制度で運営されていること、②規制監督を担うのが行政から独立した組織（独立規制機関）であること、があるのではないと思われる。

ヨーロッパ諸国では、伝統的に公共放送または国営放送が強力であり、1980年代初頭においては商業放送を認めない国が多かった。このとき、商業テレビといえるようなものが存在した国は、イギリス、イタリア、ルクセンブルク、モナコのみであったとされる⁽³⁴⁾。これに続いて、商業テレビが導入されたのがフランス

（1982年）、そしてドイツ（1984年）である。このときフランスで誕生した、ヨーロッパ初の放送の独立規制機関は、それ以降に商業テレビが導入された国々で採用されるとともに、イギリス、イタリアでも採用されることとなった。ヨーロッパにおける放送の独立規制機関は、1980年代以降の各国における商業テレビの導入に合わせる形で誕生したものといえる⁽³⁵⁾。

また、イギリス、フランス、ドイツなどでは、商業テレビの導入時において、放送の送信施設（ハード）は国有のものとして運営されていた⁽³⁶⁾。このため、商業放送事業者は、放送番組（ソフト）の制作・編集に専念することになり、その行為自体を規制機関が監督する仕組みが出来上がった。商業テレビの誕生が遅かったことが、地上波テレビ放送において、ハード・ソフト分離型の制度が実現している背景の1つになっている。以下に、イギリス、フランス、ドイツにおける、独立規制機関の誕生とハード・ソフト分離について概観する。

(1) イギリス

イギリスでは、1955年に商業テレビの放送が開始されたが、商業テレビは公共事業体である独立放送協会（IBA：Independent Broadcasting Authority。当初の名称はIndependent Television

(30) 舟田 前掲注(21), p.71.

(31) New Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services。放送用も含めた全ての通信ネットワーク・インフラ（電子通信ネットワーク）と、そのネットワーク上で提供される伝送サービス（電子通信サービス）を、それぞれレイヤーとして統一的に規制する枠組み。両者を用いて配信されるコンテンツは、この規制枠組みの対象外である。詳細は、福家秀紀「EUの新情報通信指令の意義と課題」『公益事業研究』55巻2号, 2003.12, pp.1-13. を参照されたい。

(32) Audiovisual Media Services Directive (2007/65/EC)。従来型の放送に限定せずに、メディア事業者が編集責任を有する映像配信サービスを、「視聴覚メディアサービス」として、コンテンツ規制の対象とする枠組み。詳細は、西土彰一郎「EUの『レイヤー型』通信・放送法体系—『国境を越える視聴覚メディアサービス指令』の考え方」『新聞研究』682号, 2008.5, pp.43-46；市川芳治「欧州における通信・放送融合時代への取り組み—コンテンツ領域：『国境なきテレビ指令』から『視聴覚メディアサービス指令』へ」『慶應法学』10号, 2008.3, pp.273-297. を参照されたい。

(33) 通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 前掲注(2), pp.5-7.

(34) 大谷志郎「放送に関する独立規制機関—欧州諸国における制度化と多様性」『NHK放送文化調査研究年報』42集, 1997, p.133.

(35) 同上, p.136. 参照。

(36) 多賀谷一照『行政とマルチメディアの法理論』（行政法研究双書10）弘文堂, 1995, pp.231-233.

Authority) の規制監督下におかれた⁽³⁷⁾。特徴的なのは、放送免許を保有するのはIBAであるが、IBAの送信施設を利用して実際にテレビ番組を放送するのは、全国14の地域ごとにIBAと契約を結ぶ番組制作会社ITV (Independent Television) であることであった。

公共事業体の規制下に置かれ、公共放送BBCとの「安楽な複占体制」にあった商業放送を改革したのが、サッチャー政権における1990年放送法⁽³⁸⁾である。1990年放送法は、地域ごとの商業テレビの免許を競争入札制にし、これを規制する機関として、独立テレビジョン委員会 (ITC : Independent Television Commission) を設置した。これにより、イギリスの商業テレビも、放送事業者の外部に独立規制機関が設けられる制度に移行した。その後、2003年通信法⁽³⁹⁾により、ITCは通信事業や商業ラジオの規制機関などと統合され、通信庁 (OFCOM : Office of Communications) が誕生している。OFCOMは、合議制の委員会によって意思決定がなされる、政府から独立した組織である⁽⁴⁰⁾。

1990年放送法では、IBAの送信部門を別法人にする仕組みも導入され、送信部門は新会社NTL (National Transcommunications Limited) に移管された。2004年には、オーストラリアの投資銀行であるマッコーリー銀行 (Macquarie Bank) のグループに買収され、現在は社名をアーキバ (Arqiva) としている。なお、1997年

にBBC本体から分離・民営化された、BBCの送信部門も、現在はマッコーリー・グループに買収されている。アーキバは、地上波デジタルテレビ放送の周波数免許⁽⁴¹⁾も得ており、BBCやITVの番組を無料放送するチャンネルを運営している。

(2) フランス

フランスでは、長年国家が放送を独占してきたが、「視聴覚コミュニケーションに関する1982年法⁽⁴²⁾」によって商業テレビの導入が実現した。ハードとソフトは、放送の国家独占の名残りとして、分離している。新たに誕生した商業テレビ放送の送信は、フランス送信会社 (TDF : Télédiffusion de France) により行われることとなった。TDFは、国家の監督下で放送を行ってきたフランス・ラジオ・テレビ放送機構 (ORTF) が、1974年に改組されることにより誕生した、テレビの送信施設を独占する公施設法人である⁽⁴³⁾。その後、「コミュニケーションの自由に関する1986年法⁽⁴⁴⁾」によって、TDFは政令で定款を定める会社の形態となったため、現在は法律上の独占的地位は失われている。

1982年法の構想を練った「モワノ委員会⁽⁴⁵⁾」に示された政府の方針には、「多元主義の要請に応えるコミュニケーションについての権利保障とならんで、政治権力や金権からの放送の自

(37) イギリスの1990年放送法までの放送制度については、蓑葉信弘「免許入札制の実施とイギリスの商業放送—54年テレビ法成立から90年放送法施行まで」『NHK放送文化調査研究年報』37集, 1992, pp.107-130. を参考にして記述した。

(38) Broadcasting Act 1990.

(39) Communications Act 2003.

(40) 鈴木賢一「英国の新通信法—メディア融合時代におけるOFCOMの設立—」『レファレンス』646号, 2004.11, p.76. 参照。

(41) マルチプレックス免許 (多重周波数帯免許) と呼ばれるもので、1つの周波数帯域で複数のチャンネルを伝送することが可能な免許である。

(42) Loi no 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle.

(43) 橋本博之「フランスの放送法制」舟田正之・長谷部恭男編『放送制度の現代的展開』有斐閣, 2001, p.180.

(44) Loi no 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

(45) 「モワノ委員会」は、政府が放送に関する新しい法律を制定するために設置した、高級官僚ピエール・モワノ (Pierre Moinot) を長とする委員会である。正式名称は、「視聴覚問題に関する方向づけと検討のための委員会」。

律の保障も含まれて」おり、「この指針を実現するために新法で新たに採用されたのが、放送領域における規制権限を有する独立行政機関のシステム」であったとされる⁽⁴⁶⁾。これによって誕生した視聴覚コミュニケーション高等機関(HACA)は、その権限の弱さに対して消極的な評価も見られるが、その後、コミュニケーションと自由に関する国家委員会(CNCL)、さらに視聴覚最高評議会(CSA)へ改組され、現在は包括的な権限を有する規制機関になっている。いずれにせよ、フランスでのHACA設立をきっかけに、ヨーロッパでは放送の独立規制機関を設ける国が出現し、広まっていったといえる。

(3) ドイツ

ドイツでは、1984年以降、各州が新しいメディア法を制定し、ケーブル網を利用した商業テレビの導入を図った⁽⁴⁷⁾。ドイツの放送制度の1つの特徴は、連邦憲法裁判所が、「放送の自由」の視点から、放送判決を通じて制度の基本的指針を示してきた点にある。公共放送と商業放送の二元体制は、1986年の第4次放送判決⁽⁴⁸⁾で基本的指針が示され、以後ドイツ全土で確立された。

ハードとソフトについては、1961年の第1次放送判決⁽⁴⁹⁾で、放送は技術的要素(伝送路、つまりハード)と文化的要素(放送番組事業、つまりソフト)から成るものとされ、前者の権限は連邦に、後者の権限は州に帰属するものとされた⁽⁵⁰⁾。これ以降、ハード・ソフト分離型の制度が確立している。商業テレビの導入の際に

も、放送の送信については、放送事業者が、連邦郵便電気通信省傘下のドイツ連邦郵便(現在のドイツテレコム(Deutsche Telekom))に委託するという形がとられた。

各州における商業放送事業者の規制監督は、各州のメディア法に基づいて設立される、メディア機構によって行われる。各州のメディア機構は、州政府から独立した組織である。浜田純一・東京大学副学長は、ドイツにおける放送の独立規制機関設立の背景を、次のように説明している⁽⁵¹⁾。各州における放送の規制監督機関の在り方については、憲法裁判所が、放送が「国家の支配と影響力から自由」でなければならぬことを強調していることから、①放送内容に影響を与えないよう、監督官庁の監督にあたって裁量の余地を封じるか、②国家から独立した機関に法律の執行を委ねるか、のいずれかの選択となった。全く裁量の余地を残さない、免許付与等に関する規律の制定には、立法技術上の困難が伴うと考えられるし、また規律の硬直化も予想されるため、各州において②の考え方、すなわち、独立規制機関を免許・監督機関として設立する方法が採用された、という。

4 情報通信法構想と規制方式をめぐる課題

我が国では戦後、ヨーロッパ諸国に見られる公的な独占体制による放送制度と、商業放送が市場の中で競争するアメリカの放送制度を合わせるような形で、公共放送と商業放送の二元体制が出来上がった⁽⁵²⁾。

終戦時の我が国の放送は、国家の統制下に置かれた社団法人日本放送協会のラジオ放送が、

(46) 井上禎男「フランスにおける『視聴覚コミュニケーションの自由』(一)」『九大法学』82号, 2001, p.302.

(47) ドイツの放送制度については、鈴木秀美『放送の自由』信山社, 2000, pp.155-199. を参考にして記述した。

(48) BVerfGE 73, 118.

(49) BVerfGE 12, 205.

(50) 花田達朗「ドイツにおける放送・通信の境界領域問題の推移」『放送と通信の融合問題—放送制度国際比較—』日本民間放送連盟研究所, 1994, p.46.

(51) 浜田純一「放送ジャーナリズムと多様性」『放送学研究』37号, 1987, p.87.

(52) 我が国の戦後の放送制度の確立については、内川芳美『マス・メディア法政策史研究』有斐閣, 1989, pp.265-368. が詳しい。

唯一の放送であった。連合軍総司令部（GHQ）主導のもとでの新しい放送制度の策定では、日本側に商業放送の設立を求める運動があったものの、占領体制を容易ならしめるために、政府の規制下にある事業者による独占体制とする案が有力であった。しかし、昭和22（1947）年のいわゆる「フェイスナー・メモ」で、GHQの方針が転換され、商業放送の導入と、独立規制機関の設置をすることが示された⁽⁵³⁾。これを法制化する過程においては、独立規制機関の設置に関する日本政府の消極的な動きもあったが、昭和25（1950）年に電波三法（電波法、放送法、電波監理委員会設置法）として制定されることとなる。最初の商業ラジオは昭和26（1951）年、商業テレビは昭和28（1953）年に開局し、ヨーロッパ諸国に先駆けて、商業テレビの導入が実現した⁽⁵⁴⁾。

こうして開局した地上波テレビ放送は、アメリカと同様、ハード・ソフト一致により事業が行われることになった。ネットワーク関係にある放送事業者間の番組中継に、通信事業者（NTT）の伝送インフラを利用することはあるが、放送電波の発射権限は、ハード・ソフト一致で事業を行う放送事業者が持つ制度になっている。ハード・ソフト分離型の制度は、平成元（1989）年の放送法改正で衛星放送に「受託・委託放送制度」が導入され、平成13（2001）年の電気通信役務利用放送法制定で衛星放送と有線放送に「役務利用放送制度」が導入され、現在に至っている。

一方、独立規制機関として設置された電波監理委員会は、サンフランシスコ講和条約発効に

よる占領体制の終結後、吉田茂内閣によって昭和27（1952）年に廃止された。新たに郵政大臣の諮問機関として電波監理審議会が設けられたものの、我が国の放送は、独任制の組織である郵政省（省庁再編後は総務省）によって規制監督されることとなった。総務省は、独任制の組織が放送規制を担うことが適当な理由として、技術革新に対して機動的対応が可能であること、議院内閣制には行政委員会はなじみにくいこと、を挙げている⁽⁵⁵⁾。

このように、我が国と、イギリス、フランス、ドイツとでは、放送の規制機関の独立性と、ハード・ソフト一致／分離について、制度の背景が異なっている。アメリカも含め、欧米主要国では、放送の規制監督は、行政から一定の独立性をもった組織が担っており、意思決定は合議制の委員会で行われる仕組みになっている（表2参照）。

情報通信法を提言した、研究会報告書では、「制度を運用する行政組織の在り方」も、今後の検討課題であることが述べられた⁽⁵⁶⁾。しかし、研究会報告書を受けて制度設計の議論を行っている情報通信審議会では、行政組織の在り方は、検討アジェンダから外されている。我が国の放送規制を、独立行政委員会に委ねるべきだという意見は、これまで永く有識者から提起されてきた⁽⁵⁷⁾。情報通信法構想において、ハード・ソフト一致型の制度による規制方式を廃止し、ソフト（コンテンツ）のみを規制対象として分離する方式を採用するのであれば、ヨーロッパ諸国のように、規制機関を行政から独立した組織とすることも検討を要するものか

53 奥平康弘「放送法制の再編成—その準備過程—」東京大学社会科学研究所編『戦後改革3 政治過程』東京大学出版会、1974、pp.415-420。

54 我が国の商業放送の導入において、新聞社が多くの出資をすることで商業ラジオ局・テレビ局が開局したことは、特徴的な事実である（例えば、大森幸男「放送と新聞・その歴史のかかわり [I] 放送制度の縁辺に介在する新聞界不断の関心の側面」伊藤正己編『放送制度—その現状と展望—』日本放送出版協会、1976、pp.149-163。参照）。

55 第162回国会参議院会会議録第33号 平成17年8月3日 p.4.の麻生総務大臣の答弁；第166回国会衆議院総務委員会議録第21号 平成19年5月18日 p.9.の菅総務大臣の答弁など。

56 通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 前掲注(2)、p.33。

表2 主要国の放送の規制監督機関

	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	日本
政治制度	大統領制	議院内閣制	半大統領制	議院内閣制	議院内閣制
行政権の所在	大統領	首相	大統領	首相	首相
規制監督機関の名称	連邦通信委員会 (FCC)	通信庁 (OFCOM)	視聴覚最高評議会 (CSA)	州メディア機構 (名称は州により異なる)	総務省
組織の位置付け	連邦議会に対して責任を負う、独立行政委員会	政府から独立した法人組織 (公社)	政府から独立した行政委員会	各州のメディア法に基づき設立される、州政府から独立した公法人	内閣の統轄の下に行政事務をつかさどる機関
財源	通信・放送事業者から徴収する免許料、行政手数料	通信・放送事業者から徴収する免許料、行政手数料	国費 (一般会計)	大部分は、当該州で徴収される受信料の一部	国費 (一般会計)
意思決定機関の形態	<ul style="list-style-type: none"> 大統領が上院の同意を得て任命する5名の委員で構成される。 委員5名のうち、同一政党に属する委員が3名を超えることは禁止されている。 通常は、大統領が同一政党の者を委員長に指名し、残りの委員は、共和・民主両党から2名ずつ選ばれる。 任期は5年であるが、大統領選挙の結果、政権が交替した場合、委員長は任期途中でであっても辞任するのが慣例。 	<ul style="list-style-type: none"> 意思決定機関である「OFCOM委員会」は、委員長を含む6名の非業務執行委員と、CEOを含む4名の業務執行委員で構成される。 非業務執行委員は、貿易産業省と文化・メディア・スポーツ省の両大臣が、5年を上限に任命する。 業務執行委員は、委員長ら非業務執行委員が任命する。 	<ul style="list-style-type: none"> 9名の委員で構成される。 委員は、大統領、国民議会議長、元老院議長がそれぞれ3名ずつ指名し、大統領が任命する。 議長は、大統領が任命する。 委員の任期は6年で、2年ごとに3分の1ずつ交替する。 	<ul style="list-style-type: none"> 組織形態は、州により多様であるが、意思決定機関として、社会の各分野の利益を代表する委員によって構成される合議体が設置されている場合が多い。 <p>-----</p> <p>【例】 ベルリン・ブランデンブルク州 (合同) メディア機構の「メディア評議会」</p> <ul style="list-style-type: none"> 7名の委員で構成される。 委員は、ベルリン州議会、ブランデンブルク州議会によって3名ずつ指名される。 委員長の指名には両州議会の同意が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> 首相により任命される総務大臣。

(出典) 清水直樹「放送番組の規制の在り方」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』597号, 2007.10.25.〈付表1〉を基に作成。

と思われる。

おわりに

以上見たように、情報通信法構想は、通信と放送の融合・連携時代の規制の在り方に、真正

面から取り組んだものといえる。しかし、コンテンツに対する規制の有無と程度を決めるために、メディアを類型化する指標を定めなければならないという困難に直面することとなった。また、コンテンツを伝送インフラと切り離して規制するという点では、コンテンツを編集・提

57) 清水英夫「放送の自由と放送制度」荒瀬豊ほか編『自由・歴史・メディア 内川芳美教授還暦記念論集』日本評論社, 1988, pp.9-14; 塩野 前掲注27, pp.82-85; 服部孝章「規制機関のあり方と免許制度」『法律時報』67巻8号, 1995, 7, pp.22-27; 松田浩「戦後放送改革の今日的意義と教訓—電波監理委員会の成立と廃止を中心に—」『社会論集』6号, 2000.3, pp.5-30. など参照。

供することへの行政の関与が、これまで以上に直接的に行われるのではないかという懸念が残されている。規制監督を担う組織の在り方を見直すことも、検討すべき課題の1つであろう。情報通信法構想は、「情報の自由な流通」を、

基本理念の1つに掲げている。法制化を目指した制度設計においては、そのような理念が空文化することなく反映されるよう、充実した議論が行われることが期待される。

(しみず なおき)