

表現空間の設計構想（フランス）

—— 思想・意見の多元性原理をめぐって

曾我部真裕

一 思想の自由市場論とフランス

1 はじめに

アメリカ合衆国やその強い影響を受けてきた日本においては、表現空間の設計構想と言えば、まず思想の自由市場論が想起されることだろう。実際、エイブラムス判決においてホームズ裁判官が力強く述べた思想の自由市場論は、合衆国憲法学を通じて日本での表現の自由論を強く規定している。

もちろん、日本でも自由市場論に対する批判はそれなりになされてきているが、表現空間の設計・維持を公権力に委ねることになる他の選択肢が真剣に追求されるには至っていない。また、現実の経済・社会政策における市場重視の傾向（もちろん短期的に見れば揺り戻しはある）といった要素も、日本の表現空間の設計構想における思想の自由市場論の地位を確固たるものとするのに寄与しているように思われる。

他方、フランスではこの辺りの事情はどのようなものだろうか。これが本稿のテーマであるが、結論から言えば、フランスでは思想・意見の多元性という憲法原理が確立し、その具体化に公権力が強く関与している点で、上記の日本やアメリカでのあり方とはかなり対極的である。多元性原理とその具体的諸相については後述するとして、まずはフランスでは思想の自由市場論がどのような評価を受けているのかについて見ることから始めてみたい。

2 フランスにおける思想の自由市場論

フランスにおけるアメリカ憲法研究は、日本とは比較にならないほど地味な存在であり、したがって判例・学説に与える影響も小さいのであるが、それでも思想の自由市場論はある程度知られている。しかし、「市場における諸思想の自由競争」という理念は、實在の諸アクター間に存する大きな不平等という現実を脇に放置しているという考え方が広く共有されていることから、ヨーロッパでは、『思想の市場』というメタファーは、完全に拒絶されているように思われる」(Pech 2004, 2, A)。

このような見立てを行ったのは、表現の自由の比較法研究のフランスにおける第一人者と目されるロラン・ペシュであるが、彼は、思想の自由市場論が成り立つためには、次の三つの条件が必要であるところ、いずれも充たされていないという(以下、Pech 2004, 2, A)。すなわち、第一に、誰もが自由に「市場」に参入できることが必要だが、現実には、少なくともインターネット時代より前にはこの点が充足されていなかったことは詳論の必要はないだろう。

第二は、各人が自らの意見あるいは自ら真実であると信じる事実だけを述べる必要があるという。しかし、実際には、メディアは例えばその所有者の意見に影響され、あるいは商業的な考慮に支配されうる。メディアが広告市場で競争しているという事実、また、メディアが個人を市民としてよりは単なる消費者とみなしているという事実

により、思想の市場は攪乱されているのであるという。

第三に、思想の自由市場論は、表現の受け手の共同体が、諸々の意見を常に理性的・合理的な分析に基づいて判断することを前提としているが、こうした見方は、社会において支配的な、無意識的若しくは不合理な欲求を満たす思想を人々が信じがちなことを過小評価しているという。とりわけヨーロッパ史の経験は、より多くの表現の自由、国家介入なき思想の自由競争により真実の支配を現出させる人間の能力について、より悲観的な見方を促しているという。

ペシユの指摘するような、表現のための物的な能力における不平等性、メディアの寡占性あるいは商業化による画一性、合理的人間像のフィクション性といった問題点は、日本やアメリカでもしばしば指摘されることであり、特に目新しさはないように思われる。むしろ重要なのは、なぜ、日米とフランス（あるいはより広くヨーロッパ）では情報空間の設計構想において大きく異なったアプローチをとることになったのか、ということである。すなわち、日米では、このような問題点にも拘わらずなぜ思想の自由市場論がなお説得力を持っているのか、また、フランスではこのような問題点があるがゆえに自由市場論には懐疑的なのであるが、しかし、なぜ国家介入を大幅に認めるとい——日米の論者の多くから見ればより危険な——アプローチをとることができるのか、という問題である。

本稿ではこの問題について包括的に検討する用意はないが、憲法の条文の相違や裁判所による違憲審査制度の違いといった制度論的なアプローチや、ペシユも示唆する文化・歴史的なアプローチ、さらにはメディア産業のあり方の違いなどに基づく経済決定論的なアプローチなどが考えられるだろう。フランスの論者による文化・歴史的なアプローチからの説明として、ジャン・モランジュは、カトリックの伝統のほか、フランスでは重商主義の伝統から、市場による規制よりも国家による規制を認める傾向にあることを指摘している (Morange, *ib.*, p. 160)。フランスでは「市場」とい

うシンボルは必ずしもプラスのイメージを持たないのである。ペシュもまた、表現の自由のヨーロッパ的アプローチは、国家に関するより積極的な考え方によって説明されるという (Pech, 2004, 24)。他方、アメリカでの自由市場的な考え方の優位についてエリック・バレントは、民主政や真実発見、自己実現といった一般的な論拠では説明し尽くすことができず、最終的には国家ないし政府に対する不信という伝統を考慮することが必要であるという。「たとえ言論の自由を促進する意図からなされているように見えるとしても、政府のあらゆる規制に(……)懐疑の目を向けることは、アメリカ合衆国の言論の自由の法理の際立つた特徴をなしている。それは他国では見られないものである」(バレント・六一六二頁)。

3 情報空間の設計構想における国家の役割

さて、このようにフランスでは思想の自由市場論への支持は弱く、情報空間の設計構想において国家の役割を認める考え方が有力であり、現実の法秩序もそれを反映したものとなっている。そして、どのような点に国家の役割を認めるかについては、思想の自由市場論との対比で言えば次の二点が注目される。

第一に、相対主義の相対化である。すなわち、思想の自由市場論においては、真実は相対的なものであり、常に反証に開かれた仮説であるにすぎない。この観点からすれば真実の公定というものはおよそ認められないことになる。フランスにおいても、表現の自由を基本権として認める以上、この点を完全に否定し去ることはできない。しかし、場合によっては国家が真実を公定することが全く認められないわけではない点において、自由市場論との相違が認められる。著名な例でいえば、ドイツだけではなくフランスでも、ホロコーストの実在性に異議を唱えることは犯罪とされているのである(フランスの自由に関する一八八一年七月二九日法二四条の二)。

第二に、多元性に関するより積極的な考え方である。思想の自由市場論は、公正の観点からの補正をもその構成要素に含むと言われることもある（駒村・一〇〇頁）ものの、一般には、思想や情報の多様性ないし多元性は、国家の介入を排除してこそ実現すると考えるが、フランスでは先にみたようにこうした考え方は支持されておらず、思想・意見の多元性を確保するためにむしろ国家の介入が要請されると考えられている。そして、このように理解された多元性は後述のように憲法原理として憲法院にも承認され、体系書においてもコミュニケーション法の基本原理として位置づけられている。このような考え方はドイツにおけるプレスの制度的保障論など、他のヨーロッパ大陸諸国とも共通する面が多いのであるが、フランスの特色は、思想・意見の多元性を確保するため、特に放送の分野においては表現内容にまで立ち入った詳細な法的規律が存在する点にある。他方、国家介入による情報空間の歪みやその他の弊害に対する姿勢は、日本の支配的な憲法学説の目からみれば奇異に思えるほど樂觀的である。本稿では以下、この多元性原理の憲法原理としての確立過程およびその具体的諸相を見た後、現代社会におけるフランス的アプローチの意義と限界について考えてみたい。

二 憲法原理としての多元性の確立

1 前史

フランスにおいて法的原理としての思想・情報の多元性が語られ始めたのはそれほど古いことではない。実際、ヨーロッパ諸国の通例にもれず、放送制度は長らく国营放送の一元的システムであり（大石・第三章、高山・一七四頁以下など参照、いわゆる外部的多元性を語る状況にはなかった。他方、活字メディアについてはこれも他国と同様、集中化傾向

に対する懸念は表明されていたし、後述のように今日、活字メディアの多元性を確保するための重要な措置と位置付けられている国庫助成制度も古くから存在していたが、多元性という概念によって諸々の制度を横断的に説明するとはあまりなかったように思われる（ただし、一九七九年のいわゆるヴデル報告書（Conseil économique et social, p. 1 et s.）はこうしたアプローチを採った）。

もちろん、放送の国家独占制のもとにおいても、多元性原理が今日配慮しているような諸要請に対する配慮がなかったわけではない。実際、国営放送は主要な思想潮流の表現を確保することとされていた（高山・一七四―一七五頁）し、また、一九七四年以降、国営テレビ放送は三つのチャンネルがそれぞれ独立の会社に分割されたことでいわゆる外部的多元性に対する配慮が示されたし、放送内容についても、公務務の中立性及び平等の原理が多様な思想・情報の表出に寄与するはずであった。さらに、後に取り上げる放送利用権や反論権もすでに存在した。

しかしながら、これらの制度を多元性という概念で横断的に説明するようになるのは、一九八〇年代以降の立法および憲法判例の展開を待たなければならない。

2 憲法院判例による多元性原理の憲法化

多元性原理に初めて言及した憲法院判決は、一九八一年一〇月三一日判決（n. 81.129 D.）である。この判決において審査対象となった法律は、放送の国家独占の例外として、非営利団体に対して許可制の下にラジオ放送を認めるものであった。一九七〇年代末以降、放送の国家独占を無視してラジオ放送を行ういわゆる「自由ラジオ」が叢生し、混乱が生じていたが、一九八一年、その合法化を主張するミッテラン政権の誕生により、国家の放送独占の例外に関する一九八一年一月九日法が制定され、上記判決はその合憲性を認めたものである。もっとも、この判決自体は、同法に多元性

への言及があつたことからこの概念に触れたに過ぎず、多元性原理に何らかの憲法的地位を認めるものではなかつた。憲法原理としての多元性原理にとって重要なのは、翌年の一九八二年七月二七日判決(§ 84 II 1 D)である。審査の対象となつた視聴覚コミュニケーションの自由に関する一九八二年七月二九日法は、フランス史上初めて放送を含む視聴覚コミュニケーションの自由を宣言したことで著名である。この判決はまた、多元性原理に関しても重要な判示を行つたことで知られる。すなわち、提訴者が同法の定める放送の許可制を始めとする規制が一七八九年権利宣言一条に違反すると主張したのに対し、憲法院は、まず、視聴覚コミュニケーションの自由は同条により保障されることを明確にし、他方で、この自由は視聴覚コミュニケーション固有の技術的制約(周波数の希少性)や、憲法的効力を持つ諸目的により制約されると述べた。そして、この憲法的効力を持つ諸目的として、公の秩序の維持や他者の自由の尊重と並び、「社会文化的な表現の諸潮流の多元的性格の維持」を列挙し、同法の合憲性を認めたのであつた。

この一九八二年判決に続き、一九八四年一〇月一日判決(§ 84 II 2 D)は、視聴覚コミュニケーションではなく活字メディアの集中排除規制に関する法律の合憲性審査において、多元性と表現の受け手の権利との関係について重要な判示を行つた。判決は、同法の集中排除規定の対象となつた政治・総合報道日刊紙の多元性はそれ自体憲法的効力を持つ目的であるとし、実際、一七八九年権利宣言一条で保障されるコミュニケーションの自由の本質的な名宛人は表現の送り手ではなく受け手であり、そして、この自由は受け手が私的な利益や公権力が自身の判断にとって代わることなく、また、市場の標的となることもなく選択を行うことができなければ実効的にはならないであろうとした。そして、この観点から、全国、地方、県及び地域レベルの活字メディアの多元性の追求、維持及び発展のための法規定は憲法に適合すると判断した。

この判決が画期的とされた点は、一七八九年宣言一条の大胆な読み替えを行つたことであつた(Chevallier, p. 262)な

ど。すなわち、同条は従来、もっぱら表現の送り手の自由を定めた規定であると理解されていたところ、憲法院は、同条は本質的には表現の受け手の権利を定めるものであると判断したのである。

前述のように、この判断は活字メディアについてのものであるが、視聴覚コミュニケーションについても、一九八六年九月一八日判決(5. 8. 217 DC)は、社会文化的な表現の諸潮流の多元性はそれ自体憲法的効力を持つ目的であること、多元性の尊重は、民主政の条件の一つであること、一七八九年宣言一条の保障する自由は、公的部門及び民間部門において、報道の誠実性の要請の尊重の下、多様な諸傾向の表現を保障する番組を視聴者が利用できるのだければ実効的ではないこと、実現すべき目的は結局、一七八九年宣言一条に宣言された自由の本質的名宛人である視聴者が、私的な利益や公権力が自身の判断にとつて代わることなく、また、市場の標的となることもなく自由に選択を行うことができることであるとして、一九八四年判決と主旨の判断を行った。ただし、活字メディアに関する一九八四年判決が新聞タイトルの多元性、すなわちいわゆる外部的多元性を語っていたのに対して、この一九八六年判決は番組の多様性、すなわち内部的多元性について述べている点は異なる。この判決で審査対象となった一九八六年九月三〇日法(以下「一九八六年法」という)が現在の放送法制の基本となる法律であるが、同法は、一条、三条の一及び一三条で多元性原理に言及している。

さらに、同じ一九八六年に出された判決により、多元性原理は単に規制を正当化するだけではなく、規制を憲法上義務付けるものでもあることが示された。それが、一九八六年七月二九日判決(5. 8. 210 DC)である。ここで審査された法律のうち、活字メディアの集中排除規制を緩和する規定について憲法院は、規制が不十分であり「憲法的効力を持つ原理から法的保護を奪っている」として違憲とした。ここでは、「憲法的効力を持つ目的」ではなく、「憲法的効力を持つ原理」という表現が使われている。さらに、二〇〇四年七月一日判決(5. 2004-497 DC)では、「社会文化的な

表現の諸潮流の多元性」という従来の定式から、「思想及び意見の諸潮流の多元性」というより一般的な表現を用いるに至っている。

以上の諸判決により、多元性原理は読者・視聴者の憲法上の権利（日本流に言えば「知る権利」）及び民主政と結び付いた憲法的効力を持つ目的（原理）であって、活字メディアについても視聴覚コミュニケーションについても妥当し、メディアに対する規制を正当化する原理であること、また、規制を正当化するだけではなく、多元性を確保するために立法者に義務付けを行う原理であることが明らかになった。他方、憲法院は多元性原理の内容について多くを語っておらず、同原理の具体化にあたっての立法者の裁量は大きい。実際、憲法院は、多元性実現の手段であるというメディア企業の財務の透明性原理と法律との適合性審査にあたって「明白な過誤」の有無を審査しており（前掲一九八六年七月二九日判決）、広範な立法裁量を認めているものとみられる。

なお、二〇〇八年七月二三日の憲法改正により、「法律は、諸意見の多元的な（……）表明を保障する」（四条三項）、「法律は、（……）メディアの自由、多元性及び独立性に関する準則を定めるものとする」（三四条一項）という規定が設けられたが、少なくともメディアの多元性に関しては以上のような憲法院判例の到達点を確認したものであるとされ、その意味で象徴的な意味に留まる。¹⁾

3 メディア法の基本原理へ

以上に素描したような多元性の憲法原理の発展により、多くの論者は多元性をメディア法の基本原理の一つとして位置付けるようになった。視聴覚コミュニケーションにおける多元性について浩瀚な博士論文を著したフィリー・マルカンジェロ・レオは、「多元性は、同一の目的に促された別々の準則を総合することによって、（メディア法に含まれる

多様な準則の」このような見かけ上の混乱を治癒する目的を有するところの公法上の制度であるところが見ることができる」(Marcangelo-Les, p. 121)とし、多元性を視聴覚コミュニケーション法を基礎づけ総合する原理であるとしている。また、人権論やメディア法の教科書類においても、表現の自由と多元性をメディア法の基本原理として整理するものがある(Derieux et Granchet, p. 31 et s.; Morange (a), pp. 210-211; Regourd, p. 181 et s.)。

実際、従来からそれぞれの文脈で発展してきた、次節で述べるような様々な制度を、思想・情報の多元性の確保を目的とするものとして統一的に説明することができる。

また、このような法体系上の意義だけではなく、先に述べたように多元性原理は憲法原理として立法者を拘束するものであり、送り手の表現の自由の制約原理となる(この点は一九八六年法一条二項にも明確にされている)ものである。それは表現の受け手の「知る権利」と表裏をなすものであるが、主観的権利ではなくいわば憲法的な公序(参照、Wachsmann, pp. 166-167)ないし自由の客観的側面(Marcangelo-Les, p. 209)として捉えられており、同じくプレスの自由の客観的側面が語られるドイツでの議論と発想を共通にするものといえる。

三 多元性原理の具体的諸相——放送法制を中心に

1 概観

本節では、多元性原理の具体化のための様々な仕組みをみることにする。日本でも放送法制においてはマスメディ

(1) さらに、立法者の義務ではなく権限を定めたにすぎないから、憲法院判例以下であるとする見解として、Mbongo, p. 59.

ア集中排除原則や番組編集準則が採用され、多様性の確保が一つの目的とされているが、その実現は原則として放送事業者による自主的な努力によるとされている。これに対し、フランスのメディア法において特徴的なのは、放送法分野において放送内容にまで立ち入って多元性確保のための制度が存在する点にあるので、本稿ではこの点を中心に述べることにする。しかし、その前に活字メディアや放送に関する多元性原理具体化の諸相について概観してみよう。

まず、活字メディアについては、メディア企業の集中排除規制と国庫助成制度(曾我部^a・二二二頁以下)が主なものであり、いわゆる外部的多元性を確保する制度が中心である。もともと、比較法的に見てもかなり広く認められた「反論権」の制度も、多元性に資する機能を果たしている(曾我部^a・二二二頁)が、これは内部的多元性に関わるといえよう。

他方、放送に関しては、免許制、集中排除規制、非営利団体の運営するラジオ局への助成といった外部的多元性に関わる制度に加え、活字メディアに比して内部的多元性に関わる制度が数多く設けられている。これは特に政治報道に関わる番組について顕著であり(これは憲法院判例において民主政との関わりで多元性が語られていることも符合する)、選挙運動期間以外の時期におけるいわゆる三者対等ルールや、選挙運動期間中における候補者間の公平なあるいは平等な取り扱いの要請といった番組制作あるいは編成に関わる準則のほか、政党やその他の社会的諸勢力に認められた放送へのアクセス権などがある。政治報道のみに関わらないものとしては、反論権(曾我部^c)のほか、国内製あるいはヨーロッパ製番組に関わるクォータ制やフランス語歌曲に関わるクォータ制、国内製番組に対する助成プログラムなどのいわゆる「文化的例外(exception culturelle)」に関わるものもある。

本稿では上記のうち、選挙運動期間以外に適用される三者対等ルールおよび放送へのアクセス権の二点に絞って検討することにした。

2 三者対等ルール

一九八六年法一三條二項は、放送規制機関である視聴覚高等評議会(Conseil supérieur de l'audiovisuel)(以下CSAという)に対し、毎月、政治家の発言時間の集計を両院の議長及び国会に議席を有する政党の責任者に報告すべきことを定める。これを受けてCSAは、多元性確保の任務の具体化として、政府、与党及び野党のそれぞれに属する政治家の発言時間をそれぞれ等しくするよう放送局に求めている。これがいわゆる三者対等ルール(règle des trois tiers)であり、その目的は政治的表現の多元性を尊重し、一定の均衡を確保することにある。⁽²⁾大統領の発言時間は考慮されないが、これは大統領は国民全体の名において発言するものとみなされていることによる(Cousin et Delcroix, p. 189)が、少なくとも第五共和制憲法下では、そのフィクション性は明らかである(Fromentin, p. 4)。日本では政治的公平の要請(放送法三條の二第二項二号↓新四條一項二号)あるいは多角的論点提示の要請(同四号)により政治的表現の多元性のある程度カバーしているのであるが、この要請を含む番組編集準則の法規範性の有無が実務・学説上争われていることから明らかに、こうした要請の遵守について規制機関が統制を及ぼすことは困難であり、近年乱発されていると批判の多い行政指導も、政治的公平や多角的論点の提示の要請に反するとの理由によるものはほとんどない(鈴木ほか、七八頁)。フランスでもこの点の困難は同様であり、それでも一定の規制を行おうとすると、このように定量的な基準に依拠するしかないことになる。

(2) 三者対等ルールの起源は国営放送独占時代にさかのぼり、一九六八年五月革命時における国営放送の放送姿勢に対する批判をきっかけに、各界の代表者から構成される特別委員会が発言時間の計測による報道の均衡と国営放送の中立性の確保を提案し、これが国営放送の経営委員会が一九六九年一月一二日の決定に取り入れられたものである(Laferrière, pp. 334-335)。

この三者対等ルールは、国営放送独占時代に慣行的に採用され、一九六九年一月一二日の内部指針で明文化された。当時の国営放送（ORTF）は政府からの独立性の点で深刻な問題を抱えており、野党にも発言の場を与えるこの三者対等ルールは一つの前進であった（Marcangelo-Leos, p. 351）。その後、民放が導入され、独立規制機関が設立されるなど放送制度の枠組みが大きく変わった後もこのルールは受け継がれ、一般的な多元性監視の任務の規定（一九八六年法一三条一項）の具体化として、独立規制機関によつてその遵守が監督されている。このルールは公共放送のみならず、民放（多チャンネル化により参入した新規事業者による政治関係のチャンネルも含む）にも適用される。さらに特筆すべきは、CSAは独自のシステムを構築して、地上波全国放送に関しては自ら番組をモニターして発言時間を計測していることである（他方、ケーブルテレビ等のチャンネルやローカル・テレビ放送、ラジオ放送に関しては事業者からの申告に基づく監督を実施している）。

そして、このルールはもちろん厳格な遵守が強制されるものではなく、その意味ではルール（準則）というよりは内部的多元性確保の度合いを測る指標であり、これに基づいて実際に制裁手続が開始されるのは稀であるが、皆無ではない。唯一の例とされる（Mauboussin, p. 117）のは一九九四年のものであり、CSAは、TF1、フランス2及びフランス3に対し、一九九三年下半期に続けて翌九四年の第一四半期についても、野党政治家の発言時間が三分の一に満たないとして警告を行った。その後、第二四半期末に至つても、均衡が回復されていないとしてこの三社に対して制裁手続を開始する決定を行った。その結果、三社は均衡の回復に努力することを約束し、年末には発言時間の均衡は三者対等ルールを満たすに至つたため、制裁手続は中止された（以上「CSA (a), DP, 225-226; Regourd, p. 216」）。

先に述べたように、このルールは一九六〇年代から存在し続けているものであるが、これに対する批判も絶えることはなかった（Regourd, p. 215; Mauboussin, n° 93; Fromentin, pp. 3-4 など）。批判点は多岐にわたるが、①国会に議席を持たない

政党に属する人物や、労働組合等の社会的勢力、さらには学者等の存在が考慮されていないこと、②政府は与党の支持を受けて存在しているのであり、政府と与党を別個のカテゴリとするのは政府・与党を利することになること、

③大統領の発言時間は考慮されないこと、④二大政党制(あるいは二大ブロック制)を前提としており、与党とも野党とも分類し難い政党の取り扱いが困難になること、⑤発言時間を計測するだけでは不十分で、発言が行われた番組の視聴率や、取り上げられ方も考慮すべきであること、⑥ルールの機械的な適用は、時宜に応じた番組内容を定める放送局の自由を侵害すること、などがあげられる。しかし、これに代わる客観的な指標について合意を調達することの困難から、この三者対等ルールが長らく維持されてきたものである。実際、一九八九年には、三者対等ルールの見直しを目的として、政党や放送事業者の代表者からのヒアリングが行われたが、合意が得られず見直しが見送られた経緯もある(Marcangelo-Leos, p. 355)。

もっとも、この間にも三者対等ルールの大枠を変更しない範囲で改良が行われてきた。例えば、上記批判①に関し、一九八八年からは国会内政党に属しない人物の政治に関する発言について、政府に対する立場の違いに応じて与党または野党のカテゴリで発言時間の計測が行われている(Marcangelo-Leos, p. 355)。また、⑤については、政治家の発言時間の計測のみならず、放送されたコメントや映像において当該人物を取り上げた時間も計測されている(Marcangelo-Leos, p. 356)。さらに、⑥については、一週間または一カ月ごとに放送される番組については、発言時間の集計の単位を三カ月に延長するなどして、放送事業者の番組編集の柔軟性をより考慮することとされた(Marcangelo-Leos, pp. 357-358)。

そして、二〇〇〇年にはCSAはついに三者対等ルールを改正し、「四部からなる参照原則(principe de référence de quatre parts)」(Mauboussin, n. 91)、「相対的均衡ルール」(Favro, p. 386)などと呼ばれる新ルールを採用した(ただし、CSAは引き続き三者対等ルールという通称を使用している)。これは、原則としてすべてのテレビ及びラジオ放送事業者に対し、

政府構成員、国会内与党に属する人物及び国会内野党に属する人物の発言時間の均衡を尊重すること、国会に代表されてない政党に属する人物に公正な発言時間を確保するよう留意すること、時事に応じた正当な例外を除き、国会内野党に属する人物の発言時間は、政府構成員の発言時間及び国会内与党に属する人物の発言時間の合計の二分の一を下回らないこと、を求めるものである(以上、CSA (b), pp. 4-5)。そしてCSAは、「しかしながら、厳格に数量化された基準に基づく発言時間の分配は必要ない」としており、「相対的」均衡ルールと称される所以である(もともと、従来もそうだったことは前述の通りである)。

もともと、この新しい均衡ルールも三者対等ルールと同様、大統領の発言時間を考慮に入れていない。⁽³⁾これは国家元首たる大統領は党派を超えた国民全体の立場から発言するというフランス政治の伝統に基づく前提によるものであるが、儀礼的な地位を有するにとどまった第四共和制以前の大統領とは異なり、第五共和制下の大統領は党派的位置から積極的に政治に関与してきている。とりわけ、二〇〇七年に就任したニコラ・サルコジ大統領は、そのメディア戦略の積極性で際立っている。ここに至り、フランソワ・オランド社会党首らはCSAに対して大統領及びそのスタッフの発言時間を考慮するようルール改正を求め、これをCSAが拒否する(二〇〇七年一月三日決定とコンセイユ・データに対しこの拒否決定の取消しを求めて出訴した。コンセイユ・データは、二〇〇九年四月八日判決(CF, le 8 avril 2009, JCF, act. n° 223 note par E. Derieux)において、オランダらの訴えを認め、CSAの決定を取り消した。同判決は、大統領の発言を国家元首としての職務に伴うものとそれ以外の国内の政治的議論に関与するものとを区別し、後者については均衡ルールにおいて大統領の発言時間を考慮すべきであるとした。

この判決を受けてCSAは同年七月二二日、九月一日から適用される新しいルールを決定した(二〇〇九年七月二二日議決二〇〇九一六〇号)。こうして、政治的多元性原理に関して適用される現在のルールは下記のようなものである。

①大統領の発言時間に関しては、上記コンセイユ・デタ判決の区別を採用し、同判決にいう後者の発言を計測する(七月二二日議決一条)。

②国会内野党に属する政治家の発言は、①により計測対象となる大統領の発言時間、国会内与党政治家の発言時間及び大統領スタッフの発言時間の合計の二分の一を下回らないこと(同議決一条二二号)。

③放送事業者は、国会内与党の政治家に対して、その国内政治に果たす役割に見合った発言時間を与えること(同議決一条二二号)。

④与野党いずれにも属しない国会内政党の政治家及び国会に議席を持たない政党の政治家に対しては、放送事業者は、その代表性、とりわけ議席数や選挙結果を考慮して公正な発言時間を与えること(同議決一条二三号)。

⑤ローカル番組については、地方政治における均衡を考慮して地方政治ニュースの取り扱いにおいて多元性を確保すること(同議決一条三)。

⑥傾向ラジオ(radio d'opinion)⁽⁴⁾は、政治的多元性原理の適用除外とする(同議決一条四)。

⑦CSAは、発言時間の集計を毎月行い、両院議長や政党責任者に通知する(同議決三条、一九八六年法一三条)。また、CSAはニュース番組については四半期ごと、それ以外については半期ごとに政治的多元性原理の遵守について

(3) コンセイユ・デタは、共和国の伝統に基づく大統領の地位に鑑み、こうしたルールの正当性を認めていた(CE, 13 mai 2005)が、CSAは参考情報として従来から大統領の発言時間をも計測し、公表するとともに両院議長や政党責任者に伝達していた(Franceschini, p. 43; Maubousin, n° 111)。

(4) フランスではラジオ局が多数存在することから、CSAはラジオについては特定の見解に依拠するラジオ放送を認めてきた。この場合、多元性は当該放送内部ではなく、当該地域に存在する放送局全体によって確保されればよいとされていた(Maubousin, n° 82)。

て評価を行う(同議決三条)。

このような三者対等ルールや均衡ルールに関しては、発言時間という形式的・定量的な基準を中心に放送における政治的多元性の統制を放送規制機関が行おうとする試みであり、放送事業者の編集の自由への介入を最小限にとどめつつ、所期の目的を近似値的に達成しようとするものであるということが出来る。この統制は実効的なものであり、制裁手続が開始された例があることは前述の通りである。しかし、同時に、このルールの下では、大統領・政府・与党及び野党の關係が主として念頭に置かれており、政治的多元性という場合の政治の概念が矮小化されている感は否めない(Mbongo, p. 60)。もともと、上述のようにこの点は少しずつ改善されており、市民社会における諸アクターの発言も考慮されるようにはなっている⁽⁵⁾。

3 放送へのアクセス権

フランスの放送法制に特徴的な内部的多元性確保のための仕組みとしては、もう一つ、各種団体の放送へのアクセス権(droit d'accès à l'antenne)があげられる。三者対等ルールや均衡ルールが原則としてすべての放送事業者に適用されるのに対し、アクセス権は公共放送のみに関わるものである。アクセス権が認められる団体としては、政党、労働組合や職業団体及び宗教団体があるが、アクセス権が認められるに至った経緯やアクセス権の方式はそれぞれ異なるので、この点につき簡単に見ておこう(詳細につき大石・第五章を参照)。

まず、政党のアクセス権は、国営放送独占時代の一九七四年八月七日法によって初めて認められ(二条二項、一〇条)、現行の一九八六年法では五五条二項に根拠を有する。それによれば、両院のいずれかにおいて党派によって代表されている政治団体に、CSAの定める方法により一定の放送時間が割り当てられることとされている。したがって、

国会に議席を持たない政党はもちろん、議席があっても会派の要件（下院で二〇議席、上院で一五議席）を満たさない政党は、このアクセス権が認められないことになる。フランスの選挙制度が多数代表的なものであること（小選挙区二回投票制）をも考慮すると、この要件は実際にはかなり厳しいものである。例えば、極右政党・国民戦線（FN）は、無視できない勢力を有するが、国会に議席を持たないためにアクセス権を有していない。二〇〇九年については、六つの政党にテレビについて合計五時間四二分、ラジオについて合計一時間三〇分の放送時間が認められているが、各政党の放送時間はその勢力に応じて異なる（二〇〇八年一月一二日CSA決定第二〇〇八―九一四号二条一項、三条一項、別表一）。

次に、労働組合・職業団体のアクセス権については、上述の一九七四年法では、職業団体の権利が認められたものの、労働組合には認められず、労働組合にもアクセス権が認められたのは一九八二年法においてである。現行の根拠規定は、政党のアクセス権と同じ一九八六年法五五条二項であるが、これによれば、アクセス権が認められるのは「全国規模の代表的な労働組合及び職業団体」であり、政党の場合と同様、CSAの定める方法により一定の放送時間が割り当てられる。二〇〇九年については、労働組合、経営者団体、農業団体、自営業者の団体など合計一一団体に、テレビについては合計八時間一四分、ラジオについては合計二時間一〇分の放送時間が認められている。政党の場合とは異

(5) 筆者が入手しえた最新のCSA年次報告書（資料編）によれば、二〇〇六年における全国放送チャンネル六系統のニュース番組での発言時間は、例えば最大手の放送事業者TF1の例でいえば、政府が四時間一九分二七秒（三三・八％）、国会内与党が二時間三八分四三秒（二〇・七％）、国会内野党が四時間五八分二八秒（三八・九％）、その他の国会内政党一七分二秒（二・三％）、国会に議席を持たない政党が三十三分一八秒（四・三％）であった（CSA (c), IV 1）。なお、毎月の統計はCSAのウェブサイト (http://www.csa.fr/infos/controle/television/pluralisme_accueil.php) に掲載される。

なり、労働組合・職業団体のアクセス権については、各団体の放送時間は同じである（二〇〇八年一月二日CSA決定第二〇〇八―九一四号二条二項、三条二項、別表二）。

最後に、宗教団体のアクセス権についてであるが、カトリック教会のミサのラジオ中継はすでに一九四八年から行われ、一九五四年以降は日曜朝のミサの模様が毎週テレビ放送されるなど、歴史は古いが、それだけに法的な枠組みの整備よりも放送実績が先行した。一九七〇年代になってようやく、当時の国営放送局とカトリック教会の関連会社との間の協定が締結されたほか、一九七五年の国営放送第一チャンネルの業務明細書（*cahier des charges*）で、「フランスで実践されている主たる宗教」の番組を毎週日曜朝に放送すべき旨が規定された（五〇条）。その後、一九八二年に至り、法律により「信仰及び思想の諸系統」のアクセス権が規定された（一九八二年法一四条）。「信仰」のみならず「思想」の諸系統にもアクセス権を認めたのは、同法制定のしばらく前に生じた、無神論者の団体からのアクセス権付与を求める訴訟（CE, 17 juin 1980, *Union des athées*, Rec. p. 612）もことも、この事件では原告団体は敗訴）の影響を受けたものである。しかし、現行一九八六年法五六条においては、再び「フランスで実践されている主たる宗教」に限ってアクセス権を付与することとされた。

政党や労働組合・職業団体のアクセス権とは異なり、宗教団体のアクセス権については放送方法がやや具体的に規定されており、上記規定によれば、宗教団体の責任者の指揮の下に制作された儀式の中継または宗教的論評の形式の番組を、日曜朝に公共テレビ放送フランス2が放送することまでが明文化されている。他方で、どの宗教団体がアクセス権を有するかは法律に規定がないが、憲法一条の政教分離（*laïcité*）原理との関係（これについては参照、Debbasch, pp. 272-273）もあり、教義に立ち入る基準を用いることはできず、信者数を基準として判断される（放送の時間帯、放送時間数もこれを基準に配分される）。当初はカトリック教会に限られていたが、順次、プロテスタント（一九五五年）、ユダヤ教（一

九六二年）、東方正教（一九六三年）、イスラム教（一九八三年）、仏教（一九九七年）に資格が認められている。

こうしたアクセス権については、それを享受する団体を定める基準が、政党の場合を除けば法律上不明確である点を指摘することができる。もちろん、団体の思想傾向による差別が許されないことはもちろんであるが、「全国規模の代表的な労働組合及び職業団体」「フランスで実践されている主たる宗教」という不明確な基準は、放送規制機関の判断の余地を認めるものであるが、コンセイユ・デタはかなり立ち入って統制を及ぼしている（CE, 19 janvier 1990, UNAPEL c/ CNCL, RRI, 1991, n° 3, p. 881, note par A. Boyer）。

こうした基準の不明確性のほか、三者対等ルール及びその後の均衡ルールとも共通する問題点であるが、そもそも「両院のいずれかにおいて会派によって代表されている政治団体」や「全国規模の代表的な労働組合及び職業団体」、「フランスで実践されている主たる宗教」にアクセス権を限定することの問題性を指摘しなければならない。もちろん、放送時間は有限であり、また、これらの団体によるアクセス番組の制作費用は政府により定められた業務明細書の規定する限度内で公共放送が負担することからすれば、一種の「代表性原理」（Marcabado, *loc. cit.*）、あるいは「多元性の制度的な見方」（Favre, *op. cit.*）により、アクセス権付与の範囲を限定する必要があることは理解できる。また、アクセス権の法制化により、確かに、通常の番組編成においては紹介されにくい団体の見解が放送される機会が一定程度確保される効果を有することは否定できない。例えば、政党でいえば二大政党であるUMPや社会党の間にあって埋没しがちな小政党の見解や、宗教団体でいえば不寛容の対象になりがちなユダヤ教やイスラム教の立場に一般視聴者（大多数がカトリック信者である）が触れる機会が設けられる意義は少なくない。

しかし、これらのいわばエスタブリッシュメントとしての少数派の外側には、未だ十分市民権を得ていない諸々の見解やそれを担う団体が存在することにも注意しなければならない。また、フランス特殊の事情であるが、普遍的市

民概念のもと、民族的集団の承認に敵対的な法制度がとられていることは、放送法制においても例外ではない。⁽⁶⁾これを無視して、少数派とはいえ既存の団体に対してのみこのような特権を付与することは、さらなる少数派に対する彼らの地位をますます強化する効果を有することもまた明らかである（放送法全体を見渡して政治的少数派に不利なことを指摘するものとして、Sauteny 参照）。こうした特権は既得権化して社会の現状を固定化する方向に機能するおそれもある。したがって、これらの面を考慮すると、こうした仕組みが思想・情報の多元的な表明という究極的な目的を達成する所以であるか否かは疑問もある（Marcangelo-Leos, p. 385）。

しかし、だからと言ってこの種の仕組みは有害無益と切り捨てることまた難しい。実際、この種の仕組みが存在しない方が、エスタブリッシュメントたる少数派や、さらには十分市民権を得ていない非エスタブリッシュメントたる少数派の見解が放送において表明される機会がより多いということもできないからである。

四 現代社会における多元性原理

以上、本稿ではフランスにおける思想・情報の多元性の憲法原理、及びその具体的諸相を放送法上の二つの制度を例に見てきた。思想・意見の多元性が公衆の知る権利を確保するためにも重要であることは日本憲法学上も認められているから、日仏の相違は主として、それを法制度上どのようにして具体化するかという点にあるといえよう。この点、フランスの場合、とりわけ放送法においては、本稿でみた二つの制度をはじめとして、放送事業者の自由をこの原理の名の下に制約し、放送監督機関による統制に服させる点で、自主規制を原則とする日本の法制と比較した顕著な特徴がある。しかし、こうしたフランスのアプローチが当の多元性原理との関係でアンヴィヴァレントな関係にある

ことは先に見たとおりである。

ところで、このようなアンヴィヴァレンスを抱えたフランス的なアプローチの今日的な可能性を考えるには、これを急速に変化し続ける現代社会の文脈においてみる必要がある。ここでは、現代社会の情報社会としての側面及び多元化社会としての側面との関係で若干の指摘をしておきたい。

まず、現代の情報社会においては、誰もが容易に情報を発信することができるのであるから、現行制度のような特別なアクセス権等を認める必要はないということもできるかもしれない。これは現在の日本における番組編集準則への批判と同じものである。この問題に正面から取り組んでいるフランスの論者は多くはないが、マルカンジェロ・レオは、多元性(pluralisme)と多数性(pluralité)とを区別し、多元性とは量の問題ではなく質の問題であり、情報流通の経路が単に増加しただけでは画一的な情報が増加するだけで真の多様性が実現するとは限らないため、周波数の希少性に基づく規制根拠論、ひいては希少性解消による規制緩和論に批判的である(Marcangelo-Leos, p. 607 et s.)。しかし、現在EUやフランスが行っている映像作品への助成プログラムのようなものは別として、情報の質を確保するための国家規制を認めることはリスクが大きいだろう。

もう一つの応答としては、日本でも近年有力化しつつある、視聴者の視聴習慣ないし放送への期待の相違に基づく議論が考えられる(尖戸・一九七頁以下、バレント・五三二―五三三頁)。それによれば、放送自体も多チャンネル化し、放送以外

(6) ただし、機会の平等に関する二〇〇六年三月三十一日法は、CSAの新しい任務として、放送事業者が番組においてフランス社会の多様性を反映するようにすることに配慮することを定めた(同法により改正された一九八六年法三条の一)。この新しい任務の遂行のため、CSAは二〇〇七年末に視聴覚多様性監視委員会(Observatoire de la diversité audiovisuelle)の設置を決定した。

にもインターネット上で情報を発信し、アクセスすることが可能になっている現在においても、伝統的な地上波放送事業者とそれ以外の新規放送事業者やインターネット上のメディアとは、視聴者の視聴習慣ないし期待される役割に違いがあり、前者には多様で中立的な番組が求められているというものである。

フランスでは地上デジタル放送の開始により、一七チャンネルが無料で視聴できるようになっている(他に二一の有料チャンネルといくつかのローカル・チャンネルが視聴できる)ほか(NHK放送文化研究所・一九九頁、ADSL回線によるいわゆるトリプルプレイ・サービスが相当の普及率(二〇〇九年第一四半期末時点での契約数は七二〇万件(SOPEP, p. 23))を示し、ケーブルテレビや衛星プラットフォームの利用を含めると、かなり多くの家庭で数百チャンネルの番組が視聴可能になっている。しかし、視聴者の嗜好は依然として伝統的な地上波放送事業者(公共放送フランス2、フランス3、フランス5、民放のTF1、M6、Canal+, 独仏共同チャンネルのArte)に偏っている。実際、これら以外の数百チャンネルの視聴シェアは、近年急上昇しているものの、二〇〇七年時点で合計一七・五%に留まる(USAID, p. 12)。

このような今日の視聴者の視聴行動が、伝統的な事業者に対して特別の社会的役割が期待されていることを示すものとして、伝統的事業者によるチャンネルと新規事業者によるそれとの「見られ方」の差を法的にも考慮するとすれば、少なくとも当面は、前者については従来の規律を維持し、後者については適用しないということも考えられる。本稿で注目してきた制度に即して言えば、三者対等ルールないし均衡ルールや各種団体のアクセス権は、基本的に維持されるべきだということになる。もともと、フランスでは新規事業者によるものも含め、政治的時事に関するテレビ・チャンネルにはすべて均衡ルールが課されているので、この点は正当化が困難かもしれない。

他方、現代社会を価値観がますます多元化していく流動的な社会であると捉えたと、アクセス権や均衡ルールにより放送へのアクセスを有する勢力を固定化し、それを既得権化しがちである現行制度に対しては上記のようなメリッ

トよりもその弊害を重視して消極的な評価をせざるを得ないように思われる。

しかしながら、この問題は、アクセス権や均衡ルールを端的に廃止して、活字メディアと同様、多元性確保のための番組規律を特に課さないこととするることによって解決される問題ではないことも確かであり、このような規制緩和アプローチの方が、ますます多元化する社会における放送規制としてアプリオリに優れているというわけではない。確かに、放送だけでも数百ものチャンネルが伝達可能な社会においては、活字メディアにおいてそうであるように、個々のチャンネルがそれぞれ特定の思想・価値観を表明すればよいという考え方も成立可能であり、むしろその方が現代の多元化した社会に合致するという見方も可能である。しかし、前述のような放送役割論が主張するように、放送に対して「公衆」の形成、すなわち社会統合的な役割を期待するのだとすれば(宍戸・一八二頁)、今述べたような見方ではこうした役割は果たしえないことになろう。その場合、一定の総合編成チャンネルに対しては均衡ルールを、公共放送に対してはさらにアクセス権の規律を課すことも一つの考え方であろう。しかし、その弊害に鑑みれば、これらの規律の枠内での不断の見直しが必要であるし、これらの規律以外にも開放性を確保する仕組みを置いておく必要がある(この点、フランスでは前述のようにアクセス権や均衡ルール以外の規律も存在する)。いずれにしても、情報社会においても、少なくとも当面は、多元性実現のための何らかの制度的工夫を施すアプローチが妥当性を全く失うことはないと思われる。

以上のようなフランス的アプローチは、自由主義国家のメディア法制という枠内では、自主規制を基本原理とする日本の法制の対極を示すものといえる。フランスでは、少なくとも事業者(団体)で完結する純粹の自主規制は、事業者や広告主の私的利益の流入を正面から認めるものとして否定的な評価がなされている。繰り返すようにフランス的アプローチは問題も多く、日本の憲法学の通説からは違憲のそしりを免れない規律も多々あるのであって、日本でこ

のアプローチをとることは考えられない。しかし、それでもフランスにおいて、敢えてこのアプローチをとり続けてまで避けようとする別の弊害に、日本の放送法制、ひいてはメディア法制と実践は対処できているのだろうか、という問いを立てることはできるだろう。

(7) 他方、事業者(団体)の自主規制に規制機関が一定の関与を行ういわゆる共同規制については、ヨーロッパ全体の趨勢とも呼応して、フランスでも利用されるようになってきている。

【引用・参考文献】

- NHK放送文化研究所編『データブック世界の放送二〇〇九』(NHK出版・二〇〇九年)
- 大石泰彦『フランスのマス・メディア法』(現代人文社・一九九九年)
- 駒村圭吾「思想の自由市場と情報新時代」根岸毅・堀部政男編『放送・通信新時代の制度デザイン』(日本評論社・一九九四年)
- 六戸常寿「情報化社会と『放送の公共性』の変容」放送メディア研究五号(二〇〇七年)
- 鈴木秀美ほか編『放送法を読みとく』(商事法務・二〇〇九年)
- 曾我部真裕a「プレスと反論権法の展開(六)」法学論叢一五七巻六号(二〇〇五年)
- b「フランスに見る国家助成の考え方」新聞研究六五七号(二〇〇六年)
- c「視聴覚メディアの自由と反論権法の展開」初宿正典ほか編『国民主権と法の支配 佐藤幸治先生古稀記念論文集(下巻)』(成文堂・二〇〇八年)
- 高山直也「フランスのテレビ放送と多元主義の原則」外国の立法二二六号(二〇〇八年)
- エリック・バレント(比較言論法研究会訳)『言論の自由』(雄松堂・二〇一〇年)(原著 E. Barendt, Freedom of Speech, 2nd ed., OUP, 2005)
- ARCEP, Le marché des services de communications électroniques en France au 1^{er} trimestre 2009, 2009 (<http://www.arcep.fr/>)

fileadmin/reprise/observatoire/1-2009/obs-marches-t1-2009.pdf)

J. Chevallier, Constitution et communication, D, 1991

Conseil économique et social, La gestion des entreprises de presse, Journal officiel de la République française, Avis et rapports du Conseil économique et social, 1979

Conseil supérieur de l'audiovisuel (a), Rapport annuel d'activité du CSA, 1994

——— (b), Le pluralisme et les nouvelles modalités de son évaluation par le CSA, Lettre du CSA, 2000

——— (c), Rapport annuel d'activité du CSA, 2006

——— (d), Rapport annuel d'activité du CSA, 2007

B. Cousin et B. Delcros, Le droit de la communication, t. 1, Éditions du Moniteur, 1990

Ch. Debbasch et al, Droit de la communication, Dalloz, 2002

E. Derieux et A. Granchet, Droit des médias, 5^e éd., LGDJ, 2008

L. Franceschini, La régulation du secteur audiovisuel français, Regards sur l'actualité, 2009

G. Fromentin, Le pluralisme est-il soluble dans les trois tiers ?, Angle droit, 1994

H. Isar, Le service public et la communication audiovisuelle, PUAM-Économica, 1995

K. Favro, Téléspectateur et message audiovisuel, LGDJ, 2001

E. Mauboussin, Obligations générales de programmes des radios et des télévisions, JurisClasseur Communication, fasc. 4120, 2003

L. Pech, Approches européenne et américaine de la liberté d'expression dans la société de l'information, Communication Commerce électronique, 2004

P. Marcangelo-Leos, Pluralisme et audiovisuel, LGDJ, 2004

P. Mbongo, Le temps de parole présidentiel, Une querelle de Ramus ?, Légipresse, 2009

J. Morange (a), Manuel des droits de l'homme et libertés publiques, PUF, 2007

——— (b), La conception française de la liberté d'expression, E. Zoller (sous la direction de), La liberté d'expression aux États-Unis et en Europe, Dalloz, 2008

S. Regourd, Droit de la communication audiovisuelle, PUF, 2001

G. Sainteny, Le cens médiatique : L'accès des petites forces politiques à l'audiovisuel, L'Égipresse, 1995

P. Wachsmann, Participation, communication, pluralisme, AJDA, 1998 (村田尚紀記「参加、コミュニケーション、多元主義」関西大学英学
論集五〇巻四号(一〇〇〇年))