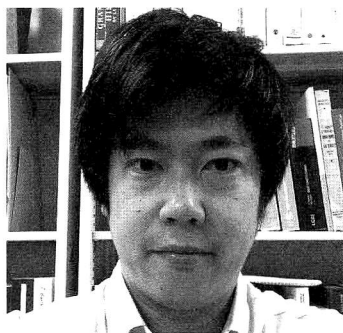


検討課題として残された独立規制機関

曾我部真裕（京都大学）

はじめに

1. 日本における独立放送規制機関をめぐるこれまでの状況
 - (1) 電波監理委員会の設立とその廃止
 - (2) 独立規制機関をめぐるその後の議論
 - (3) 「情報通信省」構想
 - (4) 若干の論点整理
2. 放送番組規律の「日本モデル」と独立規制機関
 - (1) 放送番組規律の「日本モデル」
 - (2) 独立規制機関による規制のあり方
3. 放送をめぐる状況の変化と番組規律
4. おわりに



曾我部真裕（そがべ・まさひろ）

京都大学大学院法学研究科・准教授

1974 年生まれ

京都大学法学部, 同大学院法学研究科修了。パリ政治学院（シアンスポ）
客員教授なども務める。

専門：憲法

主な著書・論文：『反論権と表現の自由』有斐閣, 2013（近刊）／『憲
法論点教室』日本評論社, 2012（赤坂幸一ほかと共編）／「放送番組規
律の『日本モデル』の形成と展開」曾我部真裕・赤坂幸一（編）『憲法
改革の理念と展開（大石眞先生還暦記念論文集）下』信山社, 2012／「自
由権（特集・憲法入門）」『法学セミナー』688 号（2012 年）など。

はじめに

本稿は、放送（や通信）に関する独立規制機関をめぐる諸問題を論じることとを課題としているが、周知のように日本では、戦後の放送法制の黎明期に規制機関の組織形態の問題が大きな論点となり、電波監理委員会が設立されたものの間もなく廃止されて郵政大臣、次いで総務大臣がこうした規制の権限を有することとされて今日に至っている。しかし、電波監理委員会廃止後も折にふれて、様々な場で独立規制機関の設置が主張されてきているものの、2010年の放送法改正では、放送を規制する機関の組織形態については、ふれられるところなかった。

他方この間、諸外国においては放送に関する独立規制機関が設置され、今日では独任制の大臣が規制を管轄する日本のような法制は例外に属するといっていよい。そして同じく今日では、いわゆる放送と通信の融合現象に対応すべく、同一の独立規制機関が放送と通信の両者を管轄するような組織改革が行われる例も目立っている⁽¹⁾。

こうした状況を踏まえ、本稿ではまず、日本における独立規制機関をめぐるこれまでの状況を素描する。次いで、放送番組規律に焦点を当ててであるが、放送規制の「日本モデル」について若干の叙述を行い、これと独立規制機関による規制との親和性について、イギリスを例として検討する。さらに放送と通信の融合、あるいは放送概念の変容といった近年の状況変化が放送規制に及ぼす影響について、最近のフランスの事例を題材に検討を行う。

なお、放送や通信を所管する独立規制機関は、番組内容の規律だけを担っているわけではなく、電波監理の他、放送については、例えば集中排除のための構造規制、消費者保護（広告規制、有料放送の消費者保護）など、通信については、通信インフラの整備計画、競争法上の規制（事業者間の回線接

(1) 近年の動向の概観として、[NHK 放送文化研究所]メディア研究部海外メディア研究グループ「世界の放送通信独立規制機関の現状」放送研究と調査 60 巻 3 号（2010 年）84 頁。

続問題、レガシー事業者と新規事業者の関係)、消費者保護など、多様な役割を果たしているが、紙幅や筆者の能力上の都合で、本稿での記述は番組規律に焦点を当てることとしたい。

1 日本における独立放送規制機関をめぐるこれまでの状況

(1) 電波監理委員会の設立とその廃止

冒頭で述べたように、日本では放送を所管するのは総務大臣であるが、放送や通信に関する独立規制機関に関する議論には、一定の蓄積がある⁽²⁾。

そもそも戦後の放送制度が発足した当時には、電波・放送の規律を所管するのは、独立行政機関(独立行政委員会)である電波監理委員会であった。このような内閣から独立した合議制の行政機関という組織形態は戦前には存在しておらず、戦後、アメリカ行政法の影響の下で多くの行政分野において導入が図られたものであるが、日本側は日本の行政法伝統に反するとして、これに消極的な姿勢を見せることが多かった。同委員会設置の根拠法である電波監理委員会設置法の制定過程においても、独立行政機関の設立を求めるGHQ側と、これに反対する日本側とのせめぎあいが見られたところである⁽³⁾。

もっとも、電波監理委員会は、民間ラジオ局への予備免許の付与やテレビジョン放送方式決定とその予備免許付与を通じて、戦後の放送行政の基本を形成した点で戦後放送史に残した足跡は小さくなく、また、当時の日本の行

(2) 比較的最近の論考として、後掲の諸論考の他、清原聖子「日本版 FCC 構想に関する論考 独立行政委員会の政治的中立性の観点から」電子情報通信学会誌 94 巻 5 号(2011 年) 354 頁、神保太郎「(1)「小沢氏不起訴」後の報道(2) 混迷する『日本版 FCC』構想」世界 803 号(2010 年) 157 頁、梅原優一「放送分野における立法と規制機関の在り方」RESEARCH BUREAU 論究 7 号(2010 年) 49 頁、松田浩「新政権の『日本版 FCC』を考える」アウラ 197 号(2009 年) 13 頁、同「電波行政は誰が受け持つべきか—あらためて独立行政委員会制度を考える」月刊民放 37 巻 4 号(2007 年) 32 頁など。

(3) この点に関する最近の論考として、村上聖一「電波監理委員会をめぐる議論の軌跡」放送研究と調査 60 巻 3 号(2010 年) 2 頁。

政法には定着していなかった情報公開や適正な行政手続を实践した点で、規制手法の点でも先駆的であった⁽⁴⁾ものの、1952年7月に廃止され、存続期間はわずか2年余りであった。

電波監理委員会の廃止理由は、公式には「行政整理」ということであるが、その根底には、日本の行政法伝統からの、こうした独立行政委員会に対する消極的な評価があるのであろう⁽⁵⁾。

ともあれ電波監理委員会の廃止により、電波・放送行政は郵政大臣の所管となり、その後省庁再編に伴い、2001年からは総務大臣の所管となっている。なお、同委員会廃止に伴い、郵政省内に諮問機関として電波監理審議会が設置された。

(2) 独立規制機関をめぐるその後の議論

電波監理委員会廃止後も、独立規制機関設立の必要性を唱える主張は根強く存在したが、実際に採用されるには至っていない。ここでは、政府における政策論議の次元でのこれまでの動きを簡単に振り返る⁽⁶⁾。

まずは1950年の放送法制定から十数年の間に激変した放送事情を踏まえ、法改正の包括的な検討作業を行った臨時放送関係法制調査会（臨放調）である。1964年の臨放調答申そのものは、独立規制機関の設置までは求めず、諮問機関の機能・権限の強化を提案するにとどまった⁽⁷⁾が、同答申の山田節男委員の少数意見が独立規制機関の設置を主張したことがよく知られている。同意見は、法治主義が徹底しない裁量的で政治的な行政のもと、民放

(4) 原田祐樹「電波監理委員会の意義・教訓」情報通信政策レビュー2号（2011年）。

(5) また、憲法学において、憲法65条で行政権が内閣に属するとされていることとの関係で、内閣から独立した行政委員会の合憲性については長らく定説をみず、実務に影響を及ぼしたであろう戦後の代表的な学説（宮沢俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本国憲法』（日本評論社、1978年）498頁以下）も、明確な説明に必ずしも成功していなかったということも、独立規制機関にとって不利な事情であった。

(6) 要領のいい概観として、村上・前掲注（3）14-15頁、原田・前掲注（4）3-5頁。

(7) 臨時放送関係法制調査会『臨時放送関係法制調査会答申書』（電波振興会、1964年）122-126頁。

の放送免許が利権化して不明朗な事態が続出したことを問題視するものであり、こうした問題意識に基づき、法治主義の徹底と並んで放送行政機関の政治的中立性と公平性を確保するために「放送監理委員会」の設置を提案している。同委員会の権限は、放送基本計画の策定や免許権限が中心であり、番組規律については「放送番組改善への協力」であって、諸外国の現在の規制機関のような番組規律の権限は想定されていない⁽⁸⁾。

時代が下がり、次にこの点が問題となったのは、橋本龍太郎内閣の下で行われた、いわゆる橋本行革に関連してであった⁽⁹⁾。1997年9月の行政改革会議の中間報告では、総務省の外局として、通信放送委員会を創設することが提案された（中間報告Ⅲ2）。しかし、同年12月の最終報告では、今日のような形とすることとされた（最終報告Ⅲ2（3）①）⁽¹⁰⁾。ただ、いずれにしてもこのときには、番組規律の内容を変更する趣旨はなかったように思われる。

さらに最近では、民主党が通信と放送を管轄する独立規制機関の創設を主張し、2003年とその翌年に、「通信・放送委員会設置法案」を提出したこともあった⁽¹¹⁾が、2009年に政権につく契機となった総選挙の際にも、同様の政策を掲げていた⁽¹²⁾。政権交代を受けて就任した原口一博総務大臣は、「言

(8) 同答申書 132-137 頁。

(9) この間、通信行政に関しては、1985年のNTT民営化に関連して、独立規制機関設立の主張がなされたとされる（原田・前掲注（4）3頁）。各国の例を見ても、国営であった電話事業が民営化され、また、他の事業者による新規参入を認める際には、独立規制機関が設立される例がある。その理由として、従来独占的地位にあった旧国営企業と新規参入事業者との間の競争を成立させるためにさまざまな規制が必要となるところ、政府は旧国営企業の株主であることが多く、利益相反が生じることが挙げられる。

(10) 行政改革会議事務局長を務めた人物によるこの点に関する回想として、水野清「回想『行革会議』第三章三通信・放送委員会は三条機関（独立行政委員会）として独立する」時評 50巻2号（2008年）158頁。

(11) それぞれ、第156回国会衆法17号、第159回国会衆法22号であるが、いずれも衆議院で否決されている。

(12) すなわち、2009年総選挙を控えて作成した「民主党政政策集INDEX2009」（<http://www1.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/img/INDEX2009.pdf>）で、「通信・放送行政を総務省から切り離し、独立性の高い独立行政委員会として通信・放送委員会（日本版FCC）を設置し、通信・

論の自由を守る砦」の創設を提唱したが、そこで想定されていたのは、「放送局への免許の付与や免許の更新は総務省がやり、委員会〔「砦」〕は総務省だけではなく与党、野党といった政治権力による言論の自由への侵害をチェックする役割」であり⁽¹³⁾、以下で紹介するような諸外国の独立規制機関のあり方とは大きく異なっている。

いずれにしても、総務相のこうした構想を受けて、総務省の主催により、「今後の ICT 分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」が開催され、2010 年 12 月にはその報告書が公表された⁽¹⁴⁾。同報告書は、「砦」構想についての具体的な提案を行おうとするものではなく、構成員の意見を整理分類したにとどまるものであるが、放送に何らかの形で関わる多様な立場の識者が、放送の自由や規制のあり方についてどのように考えているのかを示すものとして興味深い。同フォーラムでの議論では、諸外国におけるような独立規制機関と上述のような原口総務相の「砦」イメージとは、厳密には区別されずに論じられていたように見受けられるが、総じていえば放送事業者の自律への期待と、「砦」や独立規制機関によるものも含めた公権力の介入への拒否反応とが、多く表明されたように思われる。

(3)「情報通信省」構想

さて、ここまでは独立規制機関に関する議論に焦点を当ててきたが、これ

放送行政を移します。これにより、国家権力を監視する役割をもつ放送局を国家権力が監督するという矛盾を解消するとともに、放送に対する国の恣意的な介入を排除します。」「また、技術の進展を阻害しないよう通信・放送分野の規制部門を同じ独立行政委員会に移し、事前規制から事後規制への転換を図ります。」「さらに、通信・放送の融合や連携サービスの発展による国民の利益の向上、そしてわが国の情報通信技術（ICT）産業の国際展開を図るため、現行の情報通信にかかる法体系や規制のあり方などを抜本的に見直していきます。」としている（11 頁）。もっとも、より正式な政権公約である「マニフェスト」にはこうした項目は存在しない。

(13) 朝日新聞 2009 年 10 月 6 日朝刊。

(14) 今後の ICT 分野における国民の権利保障等のあり方を考えるフォーラム「今後の ICT 分野における国民の権利保障等のあり方を考えるフォーラム報告書」（2010 年、http://www.soumu.go.jp/main_content/000095282.pdf）

とは別に、いわゆる「情報通信省」構想も、繰り返し主張されてきたところである。

前述のように橋本内閣のもとで行政改革会議が設置されて省庁再編の検討が行われ、放送・通信を管轄する独立規制機関の設置が中間報告に盛り込まれたが、その過程で、郵政省を情報通信省に衣替えするという主張などもみられた⁽¹⁵⁾。また、2004年には、総務省と経済産業省にまたがっている情報通信政策部門を統合し、情報通信省を設置することに、当時の小泉純一郎首相が前向きであるとの報道もなされた⁽¹⁶⁾。さらに最近では、2007年に菅義偉総務大臣が、情報通信省構想を表明したことがある⁽¹⁷⁾。

これまでのこうした動きは、いずれも本格的な検討の段階には至っていないが、今後も折にふれて主張される可能性はあるだろう。

(4) 若干の論点整理

以上のように、放送や通信を所管する行政組織のあり方については、これらの領域を主として所管する総務省（総務大臣）を中心に、若干の他省庁が一部を所管するという現状に対して、一方では独立規制機関設置の主張があり、他方では情報通信省を設置して一元的に所管すべきだとの主張がある、というのが議論の構図であろう。

まず情報通信省については、現実の様々な事情はともかく、「情報通信省」設置の主張の、多かれ少なかれ理論的な論拠は、デジタル通信技術の発達によって従来複数の行政組織に分散して所管されてきた事務同士の関連性が強まってくるにつれて、組織間の調整コストが上昇してきたことによる非効率の解消というところにあると思われる。

他方で、同じく多かれ少なかれ理論的な次元では、「規制と振興の分離」

(15) 朝日新聞 1997年8月27日朝刊。また、「交通情報通信省」の設置のアイデアなども出された(朝日新聞 1997年11月2日朝刊)。

(16) 朝日新聞 2004年1月17日朝刊、2004年3月22日朝刊。

(17) 読売新聞 2007年1月14日朝刊。

の観点からの反論が対置されることになる。

この点については、筆者は必ずしも定見を有していないが、いずれの議論も決定的な説得力を有するとまでは言えないように思われる。「規制と振興の分離」は、一般論としては望ましく、特に原子力のような重大なリスクを孕むような事項についての規制組織を構想するような場合には重要な考慮要素となるだろう。ただ、規制と振興とは必ずしも厳密に区別できない場合もあり、両者を一体として行った方が結局はよい結果が得られる場合もありうる。他方で、放送・通信分野を包括する省を設置したところで、内部での調整コストが消滅するわけでもない。結局は様々な事情を考慮しながら現実的に考慮する他はないと思われる。

次に、独立規制機関設置の主張については、そもそも、独立規制機関がどの範囲の事務を所管するかについて様々な考え方がありうる。すなわち一つには、放送と通信の両者を管轄するのか、一方のみを管轄するかという問題があり、他方で、政策立案と法執行の両者を管轄するのか、後者のみを管轄するのかという問題もある⁽¹⁸⁾。

独立規制機関をめぐる議論が錯綜している一因は、今見たように、一口に独立規制機関といってもその制度構想にはかなり多様なものがある中で、論者がそれぞれ異なる関心からこの問題を論じているところにあると考えられる。

例えば、表現の自由の保障に強い関心をもってこの問題を議論する憲法やマスメディア論の研究者は、放送における番組規律、あるいは免許付与の要件・手続のあり方に強い関心を寄せ、この観点から独立規制機関創設の是非を論じる傾向にある。これらの論者はその反面、通信における、あるいは放送と通信にまたがる競争政策や、消費者保護などについてはそれほど関心を示していないように見える（本稿もこうした傾向に連なるものかもしれない）

(18) 参照、山本博史『「日本版 FCC」論の方向と問題点』Journalism236 号（2010 年）4 頁（5 頁図 2、7 頁図 3）。

い)。

他方、情報通信政策全般、あるいは実務面に関心を寄せる論者からは、「実務運用面では、情報通信行政のような総合的な行政を推進するに際して他省庁との連携が困難になること、予算の獲得も困難であること、また、現実的には情報通信行政のような専門技術分野に精通しており、かつ、政治や業界の影響力から独立した適切な人材を確保するのは困難であることといった問題点が考えられる」などとされることになる。この指摘の後半は、独立規制機関を設置しても、真の独立を獲得するのは困難であるとの趣旨であろうが、前半は、現在の日本の行政の実情に照らして、独立規制機関に政策立案を委ねることで、機能不全に陥る可能性が高いことを指摘する趣旨であろう。

ただ前述のように、独立規制機関には法の執行⁽¹⁹⁾のみを委ね、政策立案は独任制省庁が担当するという制度設計もありうるところである。そして、法の執行については、前述の表現の自由の観点からは、政権からの介入を排する独立規制機関の存在が求められるのではないかと。

しかし、前述の「今後の ICT 分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」で有力であった意見⁽²⁰⁾にも表れている通り、独立規制機関といっても、諸外国の例を見ると必ずしも想定通りの独立性をもって運用されない場合があり⁽²¹⁾、また、一定の安定した運用が確保される場合であっても、やはり公権力による規制であることには変わりがないことから、

(19) ただし、ここでいう法の執行は、単なる法律の機械的執行ではなく、専門的知見を活かした基準やガイドラインの制定などのいわゆる準立法的な権限や、紛争解決等のいわゆる準司法的な権限も含まれる。

(20) 今後の ICT 分野における国民の権利保障等のあり方を考えるフォーラム・前掲注(14)4・7頁。

(21) この問題はどの国の独立規制機関にとっても現実の問題であろうが、特に、近年になって独立規制機関を設置した国々では、党派性の観点から問題を抱えるところもあるようである。台湾の事例の紹介として、王慧萍「通信・放送分野における規制機関の再編成と独立性：台湾の国家通信放送委員会(NCC)の設立を中心に」東京大学大学院情報学環紀要 82号(2012年)85頁、山田賢一「台湾 NCC(国家通信放送委員会)―『政治的独立』をめぐる苦悩」放送研究と調査 60巻6号(2010年)52頁、リン・イーシェン「政治と政党の波間に揺れる台湾版 FCCの理想と現実」Journalism 235号(2009年)74頁、山田賢一「政治対立に翻弄される台湾の独立規制機関」放送研究と調査 57巻7号(2007年)90頁など。

現状に比較して規制の強化となる恐れがあるのであって、こうしたあり方よりも、放送事業者の自律的な規制を中心とすることが望ましいのではないかという考え方もありうる。

そこで以下では、まず今述べた「放送事業者の自律的な規制」の法的な位置づけを確認し、次いで独立規制機関による規制のあり方を、イギリスのOfcomの事例を中心に一瞥してみたい。

2 放送番組規律の「日本モデル」と独立規制機関

(1) 放送番組規律の「日本モデル」

筆者は最近の別稿⁽²²⁾で、「放送番組規律の『日本モデル』」なるものの存在を指摘し、日本の放送法の定める番組規律の構造の特徴を次の3点にまとめている。第1に、具体的番組規律は例外的な場合を除いて公権力による直接的規制ではなく、自主規制に委ねられること、第2に、自主規制といっても、法目的の達成手段として採用された自主規制（いわゆる「規律された自主規制」）であって、報道機関としての専門職業的責務に基づく自主規制ではないこと、第3に、自主規制といっても、放送事業者限りで完結するものではなく、放送番組審議機関（放送法6条、7条）に媒介された公衆との相互関係において行われるものとされていること、である⁽²³⁾。

若干敷衍して、2点ほど指摘しておきたい。第1に、日本の放送法は放送事業者に対して番組編集準則（放送法4条1項）を課しているが、事業者によるその遵守を直接に公権力の介入によって担保する仕組みには原則としてなっていない。例えば電波法76条は、同法や放送法等に違反した場合にお

(22) 拙稿「放送番組規律の『日本モデル』の形成と展開」曾我部真裕・赤坂幸一（編）『憲法改革の理念と展開（下）』（信山社、2012年）372頁。

(23) 拙稿・前掲注（22）396頁。

ける3か月以内の無線局の運用停止命令、運用許容時間・周波数・空中線電力の制限命令や、それに従わない場合の免許の取消しを規定しているが、これについてはそもそも、処分事由となる「放送法違反」に、番組編集準則違反が含まれるのかどうかという解釈論レベルでの争いがある。こうした論点が生じるのは、番組編集準則は「公安及び善良な風俗を害しないこと」（放送法4条1項1号）など、きわめて一般的で解釈の余地を残す準則であり、これをもとに行政処分を行うことになれば憲法上の疑義は避けられないという事情による。その反面、実際にはここで規定されている処分はかなり重い⁽²⁴⁾のものであり、発動されるのは例外的な場合に限られることにならざるを得ない。現に、主たる放送事業者に対する行政処分は行われておらず、行政指導の手法が用いられている。

この種の行政指導については、確かに、様々な批判がなされている通り⁽²⁵⁾、その具体的な手法については議論すべき点が多いことは間違いない。ただ、行政指導という方法そのものについては、比較法的な観点も踏まえれば、介入の程度は高くないということも確かであろう。この点、従来、行政指導の威嚇的效果が強調されてきた背景には、免許制度も含めた放送行政全体の不透明性があると思われる。放送の自由の確立のためには、多角的なアプローチが必要であろう⁽²⁶⁾。

第2に、放送法は、番組編集準則に関する4条に続けて、放送事業者に番組基準を自ら策定する義務を課し（5条1項）、放送番組の適正を図るため、外部有識者からなる放送番組審議機関を置くものとしている（6条、7条）。

(24) 後に見るように、外国の独立規制機関においても、免許の剥奪等の重い処分は例外的にのみ用いられており、制裁手段の中心となっているのは金銭的制裁である。日本でこれに相当するのは、独占禁止法や金融商品取引法に規定のある課徴金であろうが、こうした課徴金制度が日本に導入されたのはそれほど古いことではなく、独禁法においては1977年改正、金商法においては2004年改正によるものである。

(25) 鈴木秀美ほか（編）『放送法を読みとく』（商事法務、2010年）74頁以下〔笹田佳宏執筆〕など参照。

(26) 参照、拙稿・前掲注（22）373-374頁。

また、番組基準や放送番組審議機関との関係における一定の情報は、公表されることになっている（5条2項、6条6項）。これは、番組基準による放送事業者の番組の自己規律を、放送番組審議機関や視聴者からの批判によって担保する趣旨であるとみることができる。こうしたことからすれば、番組編集準則は、放送事業者が番組基準を策定する際の基本原則を定めたものであると理解すべきだろう⁽²⁷⁾。

上記のところを総合的に見れば、放送法の基本的な考え方は、番組規律については、番組基準による放送事業者の番組の自己規律を、放送番組審議機関や視聴者からの批判によって担保するということであって、行政処分や刑事罰は副次的なものであると理解することができるだろう⁽²⁸⁾。仮に行政処分事由として番組編集準則違反を含めるのであれば、少なくとも限定解釈が必要であろう。その場合、番組編集準則は前段落で述べた放送事業者の自己規律の指針となるという機能と、行政処分の発動基準という機能とを併せ持つことになるが、その解釈は機能の違いに応じて異ならざるを得ない⁽²⁹⁾。

なお、放送番組の「適正化」について近年大きな役割を果たしているBPO（放送倫理・番組向上機構）は、放送法上の位置づけが全くなく、また、主務大臣の公式な関与もないという意味では自主的な第三者機関であるが、上記のような「日本モデル」は、あくまで放送法が想定していると考えられるものの記述であるから、BPOは「日本モデル」の中には位置づけられていない。もっとも、今後、何らかの位置づけを施して全体としての透明性を高めていくという可能性も考えられるだろう⁽³⁰⁾。

(27) なお、番組編集準則をめぐるこれまでの憲法論のまとめとして、鈴木ほか（編）・前掲注（25）105頁以下〔西土彰一郎執筆〕参照。これに対して、営業の自由の観点からの再構成を主張する最近の論考として、海野敦史「放送法上の番組編集準則の位置づけに関する『営業の自由』の観点からの再構成論」情報通信学会誌29巻1号（2011年）29頁。

(28) 詳細については、拙稿・前掲注（22）393-396頁。

(29) なお、本文の記述は、放送免許の付与・再免許過程における放送内容の審査を射程に入れていないが、実際には番組編集準則の遵守が免許基準に含まれている。これについても、恣意的な審査を避けるための限定解釈が必要であろう。

(30) 拙稿・前掲注（22）398-400頁。

(2) 独立規制機関による規制のあり方

① 独立規制機関による規制のあり方

前項では、なお試論にとどまるものの、番組規律の「日本モデル」を提示したが、ここではこうした「日本モデル」と、独立規制機関による規制のあり方とを比較対照してみたい。

もっとも独立規制機関による規制のあり方も、国により違いがあり、安易な一般化には注意が必要であるが、ここでは、筆者の能力上の問題もあり、イギリスの Ofcom (Office of Communications, 放送通信庁) についてのみ概観する⁽³¹⁾。

② Ofcom

Ofcom は、2002 年に設置された放送と通信の両者を管轄する独立規制機関である⁽³²⁾。放送番組規律に関して Ofcom は、2003 年放送通信法 (Communications Act 2003) 及び 1996 年放送法 (Broadcasting Act 1996) に基づき、放送事業者が遵守すべき番組基準 (Ofcom Broadcasting Code) の策定とその執行を行っている。

現在適用されている番組基準は 2011 年 2 月 28 日から施行されているもの⁽³³⁾

(31) 本項で着目する規制の詳細や運用について、イギリス以外の国では、韓国 KCC (放送通信委員会) について比較的多くの紹介がある。参照、咸仁善・稲葉一将「情報通信法制の韓日比較」名古屋大学法政論集 242 号 (2011 年) 145 頁、田中則広「韓国 KCC (放送通信委員会) と KCSC (放送通信審議委員会) —政治からの『独立性』は保てるか」放送研究と調査 60 巻 7 号 (2010 年) 46 頁、韓永學『韓国の言論法』(日本評論社、2010 年) 121-158 頁、同「放送・通信規制機関の再編に関する一考察」情報通信学会誌 27 巻 1 号 (2009 年) 11 頁など。

(32) Ofcom の概要については参照、中村美子「イギリス Ofcom (放送通信庁) —放送規制と市民／消費者」放送研究と調査 60 巻 9 号 (2010 年) 26 頁、ジョン・ミドルトン『報道被害者の法的・倫理的救済論』(有斐閣、2010 年) 第 10 章、鈴木賢一「英国の新通信法」レファレンス 646 号 (2004 年) 69 頁など。

(33) Ofcom, *The Ofcom Broadcasting Code (Incorporating the Cross-promotion Code)*, 28 February 2011 (<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/831190/broadcastingcode2011.pdf>) (以下、「番組基準」として引用。)

で、地上放送から衛星放送に至るまで、原則としてすべてのテレビ・ラジオ放送コンテンツに適用される⁽³⁴⁾。

番組基準は以下のような 10 の章からなり、合計 173 条からなる詳細なものである。

- 第 1 章 青少年の保護 (Protecting the Under-Eighteens) : 30 か条
- 第 2 章 有害と不快 (Harm and Offence) : 16 か条
- 第 3 章 犯罪 (Crime) : 6 か条
- 第 4 章 宗教 (Religion) : 7 か条
- 第 5 章 適切な公平性と適切な正確性および見解・意見の不適切な強調
(Due Impartiality and Due Accuracy and Undue Prominence of Views
and Opinions) : 13 か条
- 第 6 章 選挙と国民投票 (Elections and Referendums) : 13 か条
- 第 7 章 公正 (Fairness) : 14 か条
- 第 8 章 プライヴァシー (Privacy) : 22 か条
- 第 9 章 テレビ番組における営利的な言及 (Commercial References in
Television Programming) : 39 か条
- 第 10 章 ラジオ番組における営利的な言及 (Commercial Communications
in Radio Programming) : 13 か条

Ofcom は、番組基準の執行の任も負っている。番組基準違反の場合の手続きは、番組基準第 7 章（公正）及び第 8 章（プライバシー）に対する違反の場合と、それ以外の章に対する違反の場合で異なる。

まず第 7 章と第 8 章について、放送番組における不公正な取扱い、またはプライバシー侵害（番組放送によるものの他、取材過程でのプライバシー侵害も含む）に関して、その直接の利害関係者（Person affected）は、Ofcom

(34) ただし例外もあり、大きな例外としては、5、6、9、10 章は原則として BBC には適用されないという点があり、これらの章に対応する内容の規制は、BBC トラストによって行われている。

に苦情を申し立てることができる。これに対して Ofcom はまず受理可能性の審査を行い、そこでは苦情申立人が直接の利害関係を有するか否か、当該苦情に係る事項がすでに裁判所に係属しているか否かなどを審査する。後者について言えば、すでに裁判所に係属している場合には受理されないことになる。

受理決定が行われた場合、Ofcom は苦情申立人と放送事業者、場合によっては第三者の意見を聴取して中間報告 (preliminary view) を作成し、さらに両者の主張を聴取する。場合によっては口頭での聴聞を開催することもある。調査を終了すると、Ofcom は裁定 (Adjudication) を行い、苦情の全部または一部が認められた場合、Ofcom は当該放送事業者に対し、裁定文の要約の放送を命じることができる。

このように、不公正な取扱いや不当なプライバシー侵害については、直接の利害関係者による苦情申立てを要する点、訴訟に持ち込まれている場合には受理されない点、次に見るそれ以外の場合の違反の手続きとは異なり「裁定」という用語が用いられている点など、放送基準に対する制裁というよりは、ADR (裁判外紛争解決手続) と位置づけることが適切であろう。ただし、Ofcom は、不公正な取扱いや不当なプライバシー侵害の場合であっても、事例により、後述の制裁手続を発動することができる⁽³⁵⁾。

第7章と第8章以外の章に対する違反の場合も、何人も Ofcom に苦情を申し立てることができるが、これは基本的には情報提供という位置づけであり、Ofcom が申立人に対して個別に対応することは原則としてなく、Ofcom が独自に調査を行う。調査は苦情内容からの外形的な評価、当該番組の取寄せと視聴、放送事業者や当該番組によって直接影響を受けた第三者からの事情聴取、Ofcom による中間報告の作成、中間報告に対する放送事業者への意見聴取といった段階を踏んで行われ、最終的な決定 (Decision) が作成・公

(35) 以上につき、<http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/guidance/complaints-sanctions/fairness/> また、詳細については参照、ミドルトン・前掲注 (31) 270-274 頁。

表される。ただしこの決定においては、放送基準への違反の有無が判断されるだけであり、制裁の決定は別の手続によることになる⁽³⁶⁾。

さてその制裁であるが、通常、故意による違反や重大、反復的または重大な不注意による違反の場合に課されることになり、その種類は再発防止命令、訂正または Ofcom の見解の放送命令、金銭的制裁（その上限は、収入（Qualifying Revenue）の 5 % または 25 万ポンドのいずれか高い方）、免許期間の短縮または免許停止、免許取消しである。制裁の可否の検討においては、当該放送事業者は書面、場合によっては口頭での陳述を行うことが認められている⁽³⁷⁾。

2011 年度に Ofcom が処理した苦情は公正及びプライバシーに関する違反について 288 件、それ以外について 2 万 1484 件であった⁽³⁸⁾。ここでは、Ofcom による番組基準の執行の実態を少しでも把握するために、最新の Ofcom 年次報告書によりつつ、若干の事例を紹介したい⁽³⁹⁾。

この点に関して報告書がまず取り上げているのは、青少年保護についてである。2011 年には、放送基準 1.4 条に基づく、少年⁽⁴⁰⁾の視聴に不適な番組も放送できるいわゆるセーフハーバー時間（time of the watershed）である午後 9 時よりも前に、この種の番組が放送された事例が相次いだ。特に性的な映像を含む音楽ビデオクリップをセーフハーバー時間外に放送した 2 つの音楽ビデオクリップが番組基準違反との判断を受けた。

この問題について Ofcom は、保護者やティーンエージャーの意識調査を行い、セーフハーバー時間の設定という形での青少年保護を行うことや、そ

(36) 以上につき、<http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/guidance/complaints-sanctions/standards/>

(37) <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/guidance/complaints-sanctions/procedures-statutory-sanctions>

(38) Ofcom, *Annual Report & Accounts 2011/2012*, 2012, p. 30.

(39) 以下、Ofcom, op. cit (note 38), pp. 30-32. それ以前の最近の実例の紹介として、ミドルトン・前掲注 (32) 277-282 頁参照。

(40) 番組基準上、青少年と少年が区別されており、前者は 18 歳未満の者、後者は 15 歳未満の者とされている。

の時間設定を午後9時とすることについては支持があることを確認するとともに、調査の結果も踏まえ、午後9時前あるいはその9時直後に放送するのに特に注意を要する番組のジャンルやタイプを明確にするガイダンスを定めた⁽⁴¹⁾。ここにガイダンスとは、番組基準の解釈を明確にするために Ofcom によって定められるものであるが、個別事案における Ofcom 自身の判断を拘束するものではないとされる⁽⁴²⁾。

2011 年度の年次報告書では、青少年保護に加えて、調査報道の公正さやプライバシーの問題に関わる事例も紹介されている。そのうち、スリランカ内戦末期における政府軍による戦争犯罪の証拠と称する映像（捕虜の処刑場面とされる映像など）を放送したチャンネル4の番組について Ofcom は、当該番組が極めて論争的な主題を公正に扱っており、チャンネル4全体としてみれば、戦争末期におけるスリランカ政府の行動及び政策の評価につき適切な公正さを保っていたとして、苦情を退けた。

また、PLO（パレスチナ解放機構）の交渉責任者のオフィスより持ち出されリークされた、中東和平プロセスに関する外交文書（パレスチナ・ペーパーズ）を分析したアルジャズィーラのドキュメンタリーシリーズについて、PLO と当該交渉責任者に対して不公正であり、また、両者のプライバシーを侵害するものであるとの PLO からの苦情申立てがあった。Ofcom は、こうした問題を分析することの公益は、プライバシーへの期待よりも優越するとの立場をとり、文書の取得及び利用は不当ではないとした。また Ofcom は、アルジャズィーラはこの文書の真正性を慎重な手順で確認し、諸事実が公正に提示されるよう周到な配慮を行ったとして、PLO の苦情を退けた。

その他の事項として、特定の石けんを使えば、通常の治療を受けなくても重病が治るとの放送をしたことについて 2 万 5000 ポンド、祈祷の対価とし

(41) Ofcom, Ofcom Guidance Protecting the Under-Eighteens: Observing the watershed on television and music videos, 30 September 2011 (<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/guidance/831193/section1.pdf>) .

(42) 『番組基準』6 頁。

て寄付を求める放送を行ったことについて7万5000ポンド、反復して「アダルト・チャット」番組を放送した二つの事業者にそれぞれ13万ポンド、11万ポンドの金銭的制裁が課された事例が紹介されている。

③ 小括

以上はごく限られた概観にすぎないが、いくつかの興味深い点が指摘できるだろう。すなわちまず、Ofcomによる制裁は金銭的制裁が中心であるが、決して必ずしも軽微なものではなく実質的なものであること、その反面、青少年保護についてみたように、Ofcomが番組基準を常により明確なものとするような努力を払っていること、すなわち番組基準自体も相当に詳細であるが、それとは別に定められるガイダンス⁽⁴³⁾によって、放送事業者のリスクを軽減する配慮が払われていることが注目される。

次に、先に述べた保護者及びティーンエージャーへの意識調査（これは定期的に行われているようである⁽⁴⁴⁾）に見られるように、常に規制の見直しの必要性が意識されている。さらに、調査報道に関して見たように、Ofcomは年次報告書本文に、Ofcomは調査報道に関する表現の自由を擁護する姿勢をとる旨を明確に示しつつも、放送番組の公正性にまで介入している点も注目される。このようなセンシティブな領域に踏み込むことは放送の自由に対する脅威にもなりうるが、他方で先に紹介した事例を見れば、外部からの干渉に対して放送の自由を擁護する「砦」ともなる。放送内容へのこのような介入は、独立規制機関ならではのものであり、独立規制機関であることは必要条件であろう。

(43) 番組基準に関するガイダンスは、先に述べたセーフハーバー時間に関するものだけではなく、番組基準の各章ごとに存在し、さらに、2011年に策定されたラジオにおける下品な言葉遣いに関するガイダンスがある。

(44) 2012年8月にも同様の調査結果が公表された（『英『夜9時から大人のテレビ時間』77%が納得』放送研究と調査62巻10号（2012年）75頁）。

3 放送をめぐる状況の変化と番組規律 ——フランスの「コネクテッドテレビ」報告書を例にして

ここでは、放送をめぐる状況の変化は、番組規律のあり方に変容を迫る可能性はないのだろうかという点を検討する。これについては、従来は多チャンネル化に伴う内部的多元性確保のための規制への影響が議論されてきたところであるが、本稿では、いわゆるスマートテレビの普及に伴う課題について一言言及しておきたい。現在、スマートテレビへの関心が日本でも高まってきており、現在日本で発売されているテレビ受像機の多くに、インターネット接続機能が搭載されている。これらは、少なくとも広い意味でのスマートテレビであると言える。確かに現時点では、視聴者はこうした機能を十分に活用していないようである（2012年1月段階で、自宅のテレビや録画機器へのインターネットの接続率は11%とのことである⁽⁴⁵⁾）が、今後の普及が予想されるところである。

こうしたスマートテレビの普及が意味するものは、この十数年来叫ばれてきた「放送と通信の融合」の、視聴者体験レベルでの真の実現であろう。1台のテレビ受像機で、放送とインターネット（通信）がシームレスに利用可能であるという事実は、視聴者体験を大きく変えるものである。

他方これに伴って、法的規律が変容を迫られるということはないだろうか。この点に関する考察の一例として、本稿では、フランスで2011年11月に作成された報告書の内容を見てみたい。「コネクテッドテレビ」と題された報告書⁽⁴⁶⁾は、それぞれ放送、番組制作、通信、インターネットサービス

(45) 吉次由美・小林憲一「デジタル時代の『新しいテレビ』はどこに向かうのか」放送研究と調査 62 巻 8 号（2012 年）2 頁（10 頁）。こうした状況は、従来のネット接続機能付きテレビは、確かにネットには接続できるものの、情報処理能力が不十分であり、操作性も低かったことが原因の一つであるとされる（西田宗千佳『スマートテレビ』（アスキー・メディアワークス、2012 年）75-79 頁）。

(46) Mission confiée à M. T. Candilis et al., *La télévision connectée, Rapport au ministre de la culture et de la communication et au ministre chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie*

企業の経営者と、放送に関する独立規制機関である CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel, 視聴覚高等評議会) の元委員の 5 名からなる作業グループが、文化コミュニケーション大臣及び産業・エネルギー・デジタル経済担当大臣の委託により作成したものである。

報告書は、フランスにおけるスマートテレビ（ここでは、コネクテッドテレビとスマートテレビは同義のものとし後者の語を用いることとする）の現状と課題を分析する第 1 部と、政策提言を行う第 2 部とからなっている。

第 1 部では、スマートテレビが視聴者により多くのコンテンツと新しいサービスとを提供しうる点や、より精緻な広告が可能になる点において、大きな可能性を有することが指摘された上で、フランス国内の事業者に対して負の影響を及ぼす恐れも表明されている。具体的には、海賊版の流通による知的財産権の侵害や、視聴の細分化による収入の低下の他、特に主としてアメリカに本拠を置くグローバルな事業者との競争圧力や、放送事業者に様々な義務を課して創作を支援するフランス国内の枠組みの不安定化といった点について、懸念が表明されている⁽⁴⁷⁾。

第 2 部では、13 の提言が行われているが、これらは次の 2 点の大きな問題関心に整理できるように思われる⁽⁴⁸⁾。第 1 にスマートテレビにおいては、従来の放送コンテンツとインターネット上のコンテンツとをシームレスに視聴することができることになるが、両者に対する法的な規律は大きく異なっている。とりわけフランス法においては、映画産業の保護のためにテレビにおける映画の放送に対して様々な規制が行われており、また政治的な多元性や広告に関しても同様に様々な規制が存在する一方で、インターネット上のコンテンツにおいてはこうした規制は行われておらず、両者の規制態様は日

numérique, 2011 (http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/114000707/0000.pdf 以下『コネクテッドテレビ報告書』として引用。) 。本報告書の紹介として、新田哲郎『「コネクテッドテレビ」が変える仏メディア界』放送研究と調査 62 巻 9 号 (2012 年) 18 頁がある。

(47) 『コネクテッドテレビ報告書』5-10 頁。

(48) 『コネクテッドテレビ報告書』12 頁以下。

本におけるそれ以上に大きく異なるのである。そのため提言においては、映画保護のための規制、広告の規制、多元性確保のための規制の緩和が提言される一方で、CSA がインターネット上のコンテンツに対する公衆、特に青少年や視聴者の保護のための措置を検討するよう促している。

第2の大きな問題関心としては、国内に拠点のある事業者とグローバルな国外事業者との競争条件の均一化がある。この点、国内事業者と国外事業者との競争条件の大きな相違の一つは、創作支援のための規制枠組みであり、そこでは、前者は例えば、フランス映画・映像センターを通じた制作者への経済的支援の財源調達のための課税に服しているのに対し、後者はこうした制約を受けていない点が問題となっている。こうした相違を解消するために、報告書は創作支援のための規制枠組み自体の必要性を再確認しつつ、国外事業者にも負担を求めるような方策の導入を求めた。具体的には、電気通信事業者を納税義務者として、オンラインサービスによってなされた取引に課税する方法が提案されている。電気通信事業者は国内に拠点を有するため、コンテンツ事業者の拠点が国内か国外かにかかわらず平等に課税が可能になり、さらには、著作権侵害コンテンツに対しても課税できるということなどが理由として挙げられている。

その他、国内事業者と国外事業者との競争条件の相違解消のための方策として、インターネットにおけるコンテンツ配信に係る付加価値税率が、フランスでは通常税率（19.6%）であるのに対し、EU の他国では軽減税率を適用しているところもあるとして、対応を求めている。

以上、ごく簡単にコネクテッドテレビ報告書の内容を紹介した。そこでの分析及び提言は、フランス固有の事情に関するものも多いが、他方で、本稿の関心との関係で、日本でも考慮しなければならないと思われる論点も見受けられる。ここでは2点を指摘したい。

第1は、放送コンテンツへの規律とインターネットでのコンテンツの規律との調和という点である。従来、放送コンテンツについては、周波数の希少性や放送の特殊な影響力という点で特別な規律が課されてきた（前節で述べ

た「日本モデル」もそれを前提としている)。前者の論拠は、主として政治的公平性確保のための規制に関わるが、多チャンネル化により、事実的基盤を失ってきているという理解が有力になっている。しかし、日本の放送法は、こうした変化に対応した改正を受けてはいない。しかし、同一の画面で従来の放送とインターネットのコンテンツをシームレスに視聴することのできるスマートテレビが普及した段階でも、なお規制緩和のための改正の必要性がないかどうか、改めて検討の必要が出てくるかもしれない。

他方、放送の影響力論は、主として青少年を始めとする脆弱な立場にある視聴者の保護を目的とする規制の論拠になってきたといえるが、青少年や消費者保護の要請は、今日においても重要性を失っていないといえる。そこでこうした観点から、放送コンテンツとインターネットコンテンツとの規制水準の調和を図る必要性が生じる可能性があるだろう。

第2に、スマートテレビではコンテンツはより一層国境を超えて流通することになるから、規制の国際的調和の必要性が高まることである。この点はコネクテッドテレビ報告書ではそれほど強調されていないが、それは、視聴覚分野ではEU諸国の規制の調和がすでに進展しているからである⁽⁴⁹⁾。報告書ではそれを前提に、スマートテレビの普及に伴って生じる課題への対処においては、EUの枠組みにより一層依拠する必要性に注意を促している⁽⁵⁰⁾。

4 おわりに

本稿の検討からすれば、さしあたり次のようなことが言えるのではないか。

(49) 参照、安江則子「EUにおける視聴覚メディア政策と公共放送」立命館国際地域研究 33号(2010年) 13頁、西土彰一郎「EUの『レイヤー型』通信・放送法体系」新聞研究 682号(2008年) 43頁、市川芳治「欧州における通信・放送融合時代への取り組み」慶應法学 10号(2008年) 273頁など。

(50) 『コネクテッドテレビ報告書』11頁。

まず、日本の放送法は、「規律された自主規制」を定めるものであるが、そこでは、行政機関による執行の役割がかなり小さく、視聴者の批判の下、番組審議機関も介在して放送事業者が自主規制を進めることを中心とするものである。こうした放送番組規律のあり方は、比較法的に見て異例であるが、日本においては、かなりの長年月に渡って放送法の基本的な仕組みとされてきた。

こうしたあり方と、本稿で見たような独立規制機関による規制のあり方とが親和的でないことは明らかであり、規制強化を理由として独立規制機関設立に反対する主張には、独立規制機関の設置が日本の放送法による番組規律の基本原則の根本的な転換をもたらす可能性があるという意味で、一応の根拠があることが、本稿によって多少なりとも分析的に明らかにできたものと思われる。

このような根本的転換を行わないとすれば、日本の放送番組規律の今後のあり方としては、「様々な主体による言論・表現の自由を守るための取組の全体像が枠組みを構成するという意見」⁽⁵¹⁾が有力になることも理解できる。こうした意見も多様ではあるが、行政指導を中心とする行政機関による規制の透明性の強化、放送事業者の自主的な取組みの更なる進展、BPOの機能の充実、視聴者のメディアリテラシー向上といった方策があいまって、放送の自由のよりよい機能の発揮を目指すということであろう。

筆者は、このような方向性には基本的に共感できる場所があると考えている。ただし、同時に、これは、「日本モデル」がこのまま維持できることを前提にした議論である。しかし、問題は、「日本モデル」が今後も維持できるのかどうかである。

この点、本稿第3節で垣間見たところによれば、スマートテレビの普及は、規制のあり方の見直しが現実の課題として浮上しうる要因となりうるのではないかと感じられる。放送規制の伝統的な論拠の一つである社会的影響力論

(51) 今後の ICT 分野における国民の権利保障等のあり方を考えるフォーラム・前掲注(14)7・8頁。

は、「お茶の間侵入論」とも呼ばれたように、放送の「見られ方」ないし通常想定される視聴形態に基づくところがあった。このように、放送規制のあり方を論じるに当たっては、放送の視聴形態や、さらには放送の役割を視野に入れた考慮が求められていたのである。そうだとすれば、1台の大型画面で放送とインターネットをシームレスに視聴できるスマートテレビが普及すれば、コンテンツ規律のあり方にも影響がないとはいい切れないだろう。

仮にそうであるとすれば、規制見直しにおける柱の一つは、放送コンテンツとインターネットのコンテンツとの規制の調和であり、また、国際的な規制の調和ということであろう。そして、想定される方向性としては、放送における公平原則は緩和の可能性がある一方で、青少年等の保護に関しては、より実効的な措置が求められる可能性もある⁽⁵²⁾。

このような中で、仮により実効的な規制が必要だということになれば、それを独立規制機関に委ねるということも選択肢の一つになってくるだろう。ただし、それは、現在のような「日本モデル」のあり方の見直しの必要性の有無、全体としては規制が緩和される中で、新たな独立規制機関を設立することまでの必要性の有無、他方で、国際的には独立規制機関による規制が一般化する中で独自の形態を維持することの意義、等々を踏まえた上で、金融等の他の規制分野における日本での取り組みなども参照しつつ、様々な考慮の末判断されるべきことだと思われる。

(52) 青少年保護に関して言えば、現在は、媒体別に、青少年条例や事業者の自主規制によって図られている。すなわち、雑誌やDVD、パッケージ系のゲーム等については青少年条例、モバイルコンテンツについては青少年インターネット利用環境整備法とモバイルコンテンツ審査・運用監視機構（EMA）によるスキーム、放送については事業者の自主規制やBPOの青少年委員会による取組みなどがあるが、それぞれの規制の間の整合性は必ずしも図られていないように思われ、その寛厳については少なからぬ相違があるように見受けられる。