

電気通信法制の将来像試論—序—

—電波法・放送法からの考察—

立山 紘毅

はじめに

1. 分析の前提
2. 日本におけるマス・メディア受容の実態
3. 放送法の構造

はじめに

人も知るとおり、マス・メディアにあって原則自由な新聞と、一定の規制に服すべき放送との区分は自明とされる。実際に、日本の法制にあっては、新聞に関してわずか一つの法律（日刊新聞紙の発行を目的とする株式会社の株式の譲渡の制限等に関する法律・1951年）しかもたず、残余は一般的な規律だけであって、マス・メディアとしての新聞固有の規律をもたない。もっとも、比較法的に見るとき、同じく言論の自由を標榜する憲法体制の下にあって、日本の法制はむしろ例外に属する。特に、政府による新聞助成金ないし補助金が、諸外国では経営の重要な一環として機能し、それに関する法制が当然とされていることは、日本にあってはむしろ奇異とされ、忌避されがちである。

一方、電気通信を利用するマス・メディアにあっては、古くから電波を利用して行われてきた事情から、電波の特性に基づく規律は当然のこととされてきた。もっとも、その内容は、電波がもつ物理的特性に基づく規律の問題と、マス・メディアの性格に基づく規律の問題とに大きく分かれ、前者は電波法、後者は放送法と大きくオーバーラップする形となっている。そして、後者においては、公共放送たるNHKと民間放送とが併存する実態と法制と

が存在し、前者が財源を受信料に依存する一方で、後者は全面的に広告料収入に依存する構造をもつことが、あたかも当然とされて思考のフレームワークになっているようにも見受けられるが、はたしてこれは世界的に見ても当然のことであろうか。

割合に入手が容易で、知る限り世界的にも珍しいデータブック（NHK・2014）¹⁾で、しばしば公共放送のあり方の範型とされ——筆者も範型と考えてきた——ドイツの項目を見ると、なるほど公共放送と商業放送との二元的体制が、日本と同じように存在しているように見える（特に衛星放送）。しかしながら、仔細に見れば、最も身近なはずの地上波テレビにおける商業放送の影は非常に薄く、すでにフェードアウトの様子がうかがえる。これを前提とすれば、放送受信料（2013年以降、正確には「放送負担金（Rundfunkbeitrag）の用途もまた自ずと定まることであろう²⁾。加えて、1980年に国策として全国で広帯域ケーブル網（Breitbandkabelnetz）が整備されたことが、商業放送はこれをプラットフォームとして展開しているとされる。日本では2010年放送法改正で鳴り物入りで導入が謳われ、今後その展開を「期待」されている「ハード・ソフト分離」は、ドイツにおいて既に当然とされていたわけである³⁾。

管見の限りドイツ語文献をひもといてみても、このあたりに明示的に触れた文献は多くない。おそらく、ドイツ語を母国語とする人がドイツの放送法

1) NHK放送文化研究所（編）『データブック世界の放送 2014』〔NHK出版・2014〕170-8頁

2) 公共放送の財源方式に関して、中村美子・新田哲郎ほか、NHK放送文化研究所メディア研究部「『世界の公共放送の制度と財源』報告」〔NHK放送文化研究所年報 2012〕135-245頁、特にドイツに関して180-196頁（杉内有介）。世界的には、公共放送といえども広告収入があるのが一般的であることが容易に理解できるから、「公共放送＝非広告収入」の図式をもつ日本のありようがむしろ例外的とさえいえる。

3) 衛星放送の場合、衛星打ち上げとメンテナンスのコストから、ハード・ソフト一体の運用は不可能ではない（実際、過去にNHKとWOWOWが放送衛星を区分所有して運用していたことがある）が、現実には困難といえる。また、ヨーロッパでは、ラジオ・テレ・ルクセンブルクを筆頭にいち早く衛星プラットフォームが機能して、そこに番組提供者が「相乗り」してきた現状があることから、なおさらハード・ソフト分離は当然とされてきたと推測される。

制を分析するとき——さらに面倒なことに、ドイツの国法学者のほとんどすべてが放送法を憲法の重要な一環として捉え、相当な分量で論じているから膨大な量の文献になるが——自らを取り巻くメディア環境は当然のこととしてフレームワークとしているのではあるまいか。

比較法研究の根本となる問題に立ち入ることは避けて、小論においては、今、目の前にする日本の電気通信法制、とりわけ、見渡しうる将来にわたって、なお主役の地位を降りることはないであろうと思われる「電波を用いた・マスメディアとしての放送」を中軸として、現行法制の分析を試みることにする。

1. 分析の前提

上述の通り、本稿を皮切りとする考察では、意図して比較法的な考察を後景に退け、現行日本の法制を前提として分析を試みる。

もっとも、電気通信法制の考察においては困難が少なくない。

第一に、いかに意図して後景に退けるとはいえ、日本法の分析が概念法学に陥らず、自国中心主義に陥らないようにするために、他国の状況を参照する必要はあるが、前述のとおり他国の電気通信・放送の現状を知ることは決して容易でない。特に、少なくとも先進国では⁴⁾著しい多チャンネル化が進んでいるため、これらの全容を理解して法制度を考察することは、たとえ一国であっても困難を極めよう⁵⁾。

4) 実際には、中進国・発展途上国でも電気通信を経済成長の一つの柱とみなしていたり、他民族共存の一つの柱として、多チャンネル状況を推進していたりする状況や、グローバル化の波の中で、多チャンネル状況は先進国とあまり変わらない状況とも言える。経済成長の段階でどこに位置づけるか議論があることを別段として、しばしば強力な中央集権的放送の典型ともみなされる中国（中華人民共和国）の放送でも、日本でよく知られる中国中央テレビ（CCTV）などのチャンネルをはじめとして、その財源は広告収入が大部分を占めるという（NHK・2014, 64頁）。電気通信という技術的側面の濃い現象といえども、統一的な比較法的理解が難しい原因の一つと言えるかもしれない。

5) 試みに日本の例を挙げるならば、衛星放送一つとってみても、総務省「衛星放送の現状〔平成27年度第4四半期版〕」によれば、一般にアクセスが容易と考えられるBSと110度CS（両者は同一のアンテナで受信可能であり、多くのテレビやレコーダーに予め

第二に、電気通信技術の進歩が、文字通り日進月歩であり、これらを応用したサービスが次々に提案される状況だけに、全体像を把握する困難は、たとえ日本一国にとどまるとしても容易ではない。たとえば、基幹放送の一つとして位置づけられる——その制度上の位置づけが適切かどうかは疑問もあるが——基本的に一つの市町村をサービス対象地域とするコミュニティ放送の場合、近年、インターネットラジオという形でアクセスが容易になったとはいえ、今度はその数の膨大さに悩まされることになる⁶⁾。そればかりか、サービス開始も一般にあまり認知されることなく採算割れでサービス終了する事業も少なくない。衛星一般放送も比較的人れ替わりが大きいサービス形態であるが(むろん、一般に認知されている放送が、後述の「基幹放送」に属し、事業の継続性を認定の要件としているから、それと比較しての話でもある)、アナログテレビ終了後にできた「周波数の空き地」を利用するサービスとして開始されたNOTTVは、2012年4月のサービス開始からわずか4年余りで終了の憂き目を見た⁷⁾。

第三に、技術的側面が非常に強い影響から、法制度もまた極度に技術的色彩の濃いものにならざるを得ず、法制度は下位の法令に委ねられることになる。そこでは「告示」といった法形式が多用されることになるが、そもそも「告示」の法形式がいかなる性格を有するのか統一的に見極めるのは非常

チューナーが内蔵されているばかりか、近年普及の著しいCATVでも再送信が行われていることが多い。なお、名称は静止衛星の軌道上の位置に基づく)だけでも、有料・無料合わせて89チャンネル(ただし、データ放送含む)、衛星一般放送(124/128度CSと呼ばれる)ではテレビだけでも162チャンネルに及ぶ(なお、両者には若干の重複がある: http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eisei/eisei.pdf (pdf文書))に及ぶ。後者は加入件数の減少傾向が一向に止まらない状況が見受けられる(前掲「衛星放送の現状」27頁)とはいえ、CATV経由や光ケーブル経由でアクセス可能であって、実際に視聴している世帯はこれを上回ると見られる。

6) たとえば、CSRA (Community Simul Radio Alliance: <http://csra.fm/>) だけで126チャンネルを数えることができるが、これ自身でも相当数の漏れがあるばかりか、ほかに番組ポータルサイトがあるから、すべての番組表を比較して聴取し、コミュニティ放送にふさわしい制度上の位置づけを論ずることは、たとえ学際的共同研究であったとしてもきわめて困難であろう。

7) 朝日新聞2015年11月28日『「NOTTV」来年6月終了』ほか、同年11月27日付のNTT docomo報道発表資料

に難しい。たとえば、基幹放送と一般放送を区分する重要な法令として放送法第2条の2第5項に基づいて告示される「基幹放送普及計画」があり、この下に基幹放送の「認定」が行われるほか、電波法第26条第1項に基づいて告示される「周波数割当計画」とがあるが、両者の性格をどう捉えるのかは明確ではない。また、前者にいう「基幹放送事業の『認定』」にしてからが、はたして「認定持株会社」に言う「認定」とどのように異なるのか、これもまた明確とは言い難い。

したがって、近年では電子政府の窓口を通じてインターネットで閲覧できるようになったとはいえ、このような性格をもつ法体系を理解するのは、関係者でもない限り容易ではないが、放送の場合、表現の自由と同時に「知る権利」にも関わる憲法上の問題であるにもかかわらず、法令そのものがアクセスしがたいこと自体が問題ともいえよう。

第四に、上記の事情ばかりが原因とも言えないが、最近出来するさまざまな問題を通じて放送法制への関心が高まるのは結構なことであるとはいえ、世上言われる「放送法違反」の大半が放送法違反ではなく、百歩譲っても放送倫理ないし報道のあり方の問題であって、これら問題にあっては、「放送に携わる者の職責を明らかにすることによつて、放送が健全な民主主義の発達に資するようにする」（放送法第1条）ことを強調するまではいいとして、「放送番組は、法律に定める権限に基づく場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない」（同法第3条）を無視して議論が進む、という笑うに笑えない状況が生まれる。また、NHK放送受信料の問題にしても、NHK自身の説明のまずさや受信料契約のあり方へのアプローチが抱える問題は別としても、世論の側にも制度への完全な誤解に基づく議論（特に「ネット民」と称される人々の議論に著しい）が絶えず、結果的にまともな議論へたどり着くことを困難にしているように思われる。

加えて、ドイツと異なって、電気通信・放送法制への研究者の関心が、総じて必ずしも高くないことも相まって、放送法制の先行研究、特に最新の状況に基づいたそれはあまり多くない。

たとえば、放送法全体に関する体系的な書物としては、(鈴木ほか・2009)⁸⁾と(金澤・2012)⁹⁾とがあるが、前者は地上デジタル化への当面の対応を主眼とし、かつ、従来、有線テレビジョン放送法、有線ラジオ放送法、通信役務利用放送法、そして放送法の4法に分かれていた(広義の)放送を「大ぐりに規律する」ことを目的とした2010年の大改正に対応していない。一方、後者は最新の大改正に対応しているものの、元総務省当局者による、文字通りの逐条解説であって、実務上の取り扱いや考え方について興味深い記述が見られるものの、理論的な体系性に物足りないところを感じさせる。また、近年の研究書としては(西土・2011)¹⁰⁾を挙げることができるが、きわめて理論的な性格の強い研究書であって、日本の現行法制への言及は必ずしも十分とはいえない。

それ以外に、(ドイツ憲法判例研究会・2015)¹¹⁾や(花田・2013)¹²⁾も興味深い研究ではあるが、前者は書籍や編者の性質上、ドイツとの比較研究に軸足が置かれている。また、後者は「内部的自由」すなわち、メディア内部における個人と組織との問題を憲法以下の法制度はいかに把握できるか、について故・石川明への追悼論集という形式で各国の状況を論じた書物であるが、性格上、「内部的自由」という分野へ特化しているため——日本の現状への厳しい認識と深い憂慮とがそこここにうかがえるとはいえ——現行日本の法制にはあまり詳しくない。

このような事情から、本稿をはじめとする一連の論稿においては、現行日本の法制の詳細な検討と分析を行い、今後の比較法的な考察への1ステップとするとともに、可能ならば今後の政策的な展開への試論を試みたい。その

8) 鈴木秀美, 砂川浩慶, 山田健太『放送法を読み解く』〔商事法務・2009〕

9) 金澤薫『放送法逐条解説』〔情報通信振興会・2012〕

10) 西土彰一郎『放送の自由の基層』〔信山社・2011〕

11) ドイツ憲法判例研究会『憲法の規範力とメディア法(講座 憲法の規範力【第4巻】)』〔信山社・2015〕

12) 花田達朗, 大石泰彦, 西土彰一郎(編)『内部的メディアの自由』〔日本評論社・2013〕。なお、本書に対する書評として、立山「(書評)花田達朗(編)内部的メディアの自由:研究者・石川明の遺産とその継承」〔日本評論社・2013年〕山口経済学雑誌 63巻1-2号(2014) 参照のこと。

際、十数年来急速に一般への浸透を見せ、さまざまな波紋を呼んでいるインターネットの普及に関して、放送法制への影響を考察することとする。

2. 日本におけるマス・メディア受容の実態

さて、十数年来、メディア離れ、新聞とテレビ離れが言われて、すでに「終わったコンテンツ」とさえ揶揄され、インターネット、なかんずくスマートフォンに代表される携帯メディアへの移行こそが「クールな生活スタイル」などと言われてるが、これらは本当に事実を反映した言説であろうか。

図 1-1 各メディアの信頼度

(n=3,183)

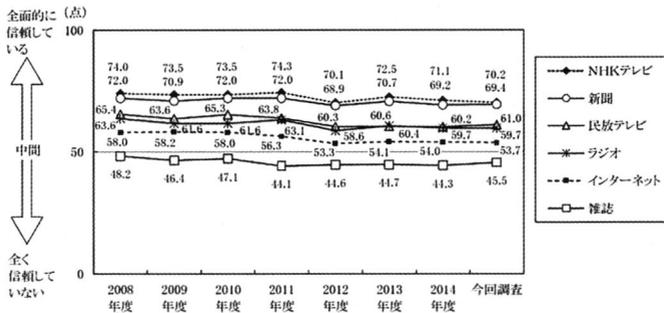


表 1-1 各メディアの信頼度 (性・年代別)

(n=3,183)

	1位	2位	3位	4位	5位	6位	(点)
総数	NHKテレビ 70.2	新聞 69.4	民放テレビ 61.0	ラジオ 59.7	インターネット 53.7	雑誌 45.5	
男性	NHKテレビ 69.9	新聞 69.3	民放テレビ 59.8	ラジオ 59.8	インターネット 53.7	雑誌 45.1	
女性	NHKテレビ 70.4	新聞 69.5	民放テレビ 62.1	ラジオ 59.5	インターネット 53.8	雑誌 45.8	
18-19歳	NHKテレビ 71.1	新聞 68.3	民放テレビ 62.2	ラジオ 59.2	インターネット 51.5	雑誌 48.5	
20代	NHKテレビ 66.3	新聞 61.7	民放テレビ 58.9	ラジオ 54.8	インターネット 53.2	雑誌 45.5	
30代	NHKテレビ 65.5	新聞 65.3	民放テレビ 57.6	ラジオ 56.8	インターネット 55.7	雑誌 47.5	
40代	新聞 69.6	NHKテレビ 65.5	民放テレビ 60.7	ラジオ 58.9	インターネット 51.7	雑誌 45.4	
50代	NHKテレビ 71.5	新聞 70.4	民放テレビ 61.8	ラジオ 61.0	インターネット 56.2	雑誌 45.2	
60代	NHKテレビ 71.3	新聞 70.4	民放テレビ 62.1	ラジオ 61.5	インターネット 54.2	雑誌 44.2	
70代以上	NHKテレビ 73.4	新聞 72.2	民放テレビ 62.5	ラジオ 61.8	インターネット 51.9	雑誌 45.2	

出典：第8回メディアに関する全国世論調査 (2015) 1頁

なるほど、(電通・2016)¹³⁾によれば、2015年の総広告費は前年比100.3%の伸びを示しているものの、新聞、雑誌、ラジオ、テレビメディア(地上波テレビと衛星メディア関連の合計)の4メディアを合計した「マスコミ4媒体広告費」は前年比97.6%であるから、2.4%の減を示しており、一方でインターネット広告費は前年比110.2%の増を示しているから、既存のマスコミ4媒体の広告費の減少をインターネット広告が埋め合わせて余りがあった、ということになる。広告出稿者は、効果があると考えられる媒体へ重点的に出稿するであろうから、在来メディアは急速なフェードアウトの中にあると言えそうである。特にその中であって、「スマートフォン・動画・新しいアドテクノロジーを利用した広告が堅調に伸長し、全体をけん引した」というから、なるほど「インターネット、なかんずくスマートフォンに代表される携帯メディアへの移行こそが『クールな生活スタイル』」なる言説も一面の真実ではあろう。

確かに媒体への接触自身は、電通の推定が示すとおり、受け手の姿勢の変遷を暗示する。ところが、一方で、媒体を通じた情報がどれほど信頼されているか、ということになると、まったく違う様相が見えてくる。

公益財団法人 新聞通信調査会が毎年行っている全国世論調査「メディアに関する全国世論調査」のうち、最新第8回(2015)¹⁴⁾の結果を見ると、インターネットへの信頼度はあまり高くなく、上記資料から読み取ることができる2008年度と比較しても、新聞やテレビ(特にNHK)に遙かに及ばないことは、全般的な既存メディア不信という印象をも覆す。この傾向は年代別でもあまり変わらない。つまり、漠然たる印象把握では若年層のテレビ・新聞離れとインターネットへの移行が顕著であると思われがちであるが、こと信頼度となると、ほぼ全世代でNHKテレビと新聞が拮抗する結果となり、

13) 「2015年 日本の広告費」2016年2月23日・電通ニュースリリース、<http://www.dentsu.co.jp/news/release/pdf-cms/2016022-0223.pdf> (pdf文書)ただし、広告費支出ベースの推定であって、メディアの広告費収入ではない。

14) 第8回メディアに関する全国世論調査 <http://www.chosakai.gr.jp/notification/pdf/report9.pdf>。なお、サンプル数は第7回(2014年)が3,270、第8回(2015年)が3,183である。

インターネットへの信頼度は遙かに及ばない。

もっとも、注目すべき現象として、将来の新聞の役割について「インターネットなどの普及により新聞の役割が少なくなってくる」と回答した者が「今までどおり、新聞が報道に果たす役割は大きいままだと思う」と答えた者を2007年度に引き続いて上回るという状況があり、しかも若年層ほど後者の回答が多いのは、将来見通しか「そうあってほしい」かの見極めが難しいが、他方で電子新聞や記事ごとの課金システムを利用したいと思わない回答が、全世代を通じて6割前後とあまり変わらないこと（ただし、70代以上においては、電子新聞の認知度そのものが低いので、比較の対象となりにくい）を考えると、メディア受容の姿勢は存外変わりづらいとも言える。また、特にインターネットにおいては「日本人はメディア・リテラシーが低いから、テレビや新聞の情報を鵜呑みにしてマスコミに洗脳されている」と揶揄される（言うまでもなく、このようなメディア・リテラシーや洗脳の用法は間違い）ことがあるが、実際の調査ではむしろ「インターネットを鵜呑みにしない」現象の方が目立っているとも言える。

一方、メディア研究においては、各国ごとの歴史的・文化的・制度的背景の違いによって、比較調査が難しいことがよく知られているし、日本におけるマスメディアへの信頼度の高さが際立っている現象への理由づけに困っている状況もある。ただし、「メディアに関する全国世論調査」で顕著な現象として、新聞をはじめとする既存メディアが将来役割を減少させるであろうという示唆は得られているが、NHKが5年おきに行っている国民生活時間調査¹⁵⁾では、テレビを視聴する時間が全世代であまり変化していない（1995年3時間19分→2015年・3時間18分：ただし平日）。ただ、若年層では顕著に減少している（たとえば、20代男の場合、1995年・2時間19分→1時間37分：ただし平日¹⁶⁾）。

15) NHK放送文化研究所（世論調査部）「2015年国民生活時間調査報告書」2016年2月17日 http://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/pdf/20160217_1.pdf (pdf文書)。なお、本調査のサンプル数は、調査相手12,600人のうち、有効調査相手7,882人である。概要は「日本人の生活時間 2015」「放送研究と調査」2016年5月号2-70頁。

図表2 テレビの時間量(男女年層別・職業別)

【全員平均時間】 (時間分)		平日					土曜					日曜				
		'95	'00	'05	'10	'15年	'95	'00	'05	'10	'15年	'95	'00	'05	'10	'15年
国民全体		3:19	3:25	3:27	3:28	3:18	3:40	3:38	4:03	3:44	3:47	4:03	4:13	4:14	4:09	3:57
男	10代	2:12	2:02	2:06	1:50	1:33	2:55	2:50	3:27	2:34	2:00	3:34	3:28	2:52	2:42	2:07
	20代	2:19	2:13	2:11	1:54	1:37	2:33	2:43	2:46	2:43	1:59	3:48	3:13	2:45	2:55	1:54
	30代	2:29	2:27	2:15	2:03	1:49	3:18	3:08	2:56	2:57	2:26	4:07	3:58	3:33	3:22	2:54
	40代	2:43	2:43	2:23	2:30	2:07	3:34	3:32	3:46	3:02	3:01	4:07	4:41	3:59	3:55	3:14
	50代	3:01	2:42	2:56	3:02	2:30	3:46	3:46	4:07	4:16	4:04	4:44	4:48	5:07	4:57	4:30
	60代	4:23	4:09	4:18	4:29	3:59	4:38	4:34	4:33	4:36	4:47	5:00	5:24	5:06	5:25	5:26
70歳以上	5:10	5:34	5:22	5:39	5:16	5:20	4:56	5:52	5:21	5:44	5:59	5:17	6:27	6:12	6:17	
女	10代	2:11	2:27	2:12	2:01	1:38	2:54	2:49	2:46	2:43	2:22	3:06	3:36	3:05	2:31	2:08
	20代	2:57	3:01	2:40	2:33	2:11	2:56	2:37	2:48	2:33	1:59	3:22	3:22	2:45	2:51	2:24
	30代	3:16	3:05	2:45	2:43	2:37	3:00	3:09	3:15	2:51	2:36	3:14	3:09	3:16	3:00	2:29
	40代	3:25	3:34	3:28	3:26	3:00	3:38	3:34	3:53	3:14	3:28	3:43	3:40	3:35	3:21	2:56
	50代	4:06	4:08	3:53	4:00	3:38	4:08	3:58	4:09	3:57	4:04	3:51	4:16	3:55	4:25	4:12
	60代	4:47	4:42	4:37	4:39	4:21	4:44	4:17	4:58	4:28	4:21	4:32	4:39	4:55	4:58	4:23
70歳以上	5:08	5:04	5:29	5:29	5:29	5:10	5:07	5:45	4:46	5:22	5:13	5:40	5:47	4:59	5:48	
農林漁業者		3:49	4:00	4:01	3:56	3:43	3:53	3:57	4:22	—	3:36	3:55	4:01	4:19	—	—
自営業者		3:31	3:10	3:26	3:45	3:20	3:28	3:29	3:38	3:28	3:53	4:08	3:59	4:06	3:48	4:04
勤め人		2:46	2:44	2:38	2:44	2:31	3:27	3:16	3:26	3:22	3:18	3:57	4:06	3:53	3:55	3:31
主婦		4:34	4:47	4:41	4:36	4:36	4:04	4:09	4:48	4:11	4:25	4:05	4:23	4:15	4:21	4:17
無職		5:30	5:32	5:29	5:44	5:34	5:25	5:19	5:53	5:17	5:42	5:28	5:39	6:17	5:52	6:07
学生		2:10	2:18	2:11	1:57	1:35	2:53	2:45	3:10	2:38	2:10	3:23	3:22	2:55	2:38	2:05

注)・斜体は、サンプルが100人未満で少なく、誤差が大きいため参考値
 ・—は、サンプルが50人未満のため割愛した

出典「2015年国民生活時間調査報告書」2016年2月17日9頁

これらの状況を総合して考えるならば、一方で今後とも既存メディアが情報環境の中軸であり続けるであろうと考えることも、既存メディアが急激に新興メディアに取って替わられるであろうと考えることも、ともに一面的ではないかと考える。将来予測は常に難しいが、こと日本について言えば、どちらかが完全に一方を淘汰することなく、かなり長期に亘って現状が推移するのではないかと、特に、近年のインターネット環境におけるソーシャル・ネットワークの進展と飽和状況に鑑みると、両者の併存状況が見渡しうる長期に継続するのではないかと考えるのが妥当ではないだろうか。このような考察が正しいとすれば、日本における言論法制を考えるにあたり、現状を前提として分析考察することは、なお十分な意義があるのではないかと考える。

3. 放送法の構造

2010年に大改正を受けた放送法は附則を除いて11章193条からなる。章別の編成は以下の通りである。

- 第1章 総則（第1条・第2条）
- 第2章 放送番組の編集等に関する通則（第3条—第14条）
- 第3章 日本放送協会（第15条—87条）
- 第4章 放送大学学園（第88条—第90条）
- 第5章 基幹放送（第91条—第125条）
- 第6章 一般放送（第126条—第146条）
- 第7章 有料放送（第147条—第157条）
- 第8章 認定放送持株会社（第158条—第166条）
- 第9章 放送番組センター（第167条—第173条）
- 第10章 雑則（第174条—第182条）
- 第11章 罰則（第183条—第193条）

附則

各章の名称にこだわらずに分類すれば、おおむね以下のようになろう。

すなわち、あらゆる放送事業者に共通の通則部分（第1章および第2章）、公共放送たる日本放送協会に関する規定（第3章：言うまでもなく、日本放送協会に法人格を付与する第15条が筆頭に来る）、基幹放送事業に関する規定（第5章・ハード＝無線局にかかわる事業者と、ソフト＝番組制作・編集にかかわる事業者とが同一であっても別であっても差し支えない：ハード・ソフト一体とハード・ソフト分離の選択が自由）、一般放送事業に関する規定（第6章）、有料放送（第7章）、事業会社としての放送事業者の株式を所有することを目的とする認定放送持株会社に関する規定（第8章）が主たる部分であり、そのうち特に問題とされるのが通則部分と日本放送協会、そして基幹放送事業に関する規定であり、これらに直接かかわる部分で電波法の規定が問題になる。

これらの規定に関しては誤解も多い。たとえば、いわゆる「偏向報道」を

理由として「停波」を命ずることの可能性が議論され、時として放送法第174条が根拠とされることがある。しかしながら同法同条には「総務大臣は、放送事業者（特定地上基幹放送事業者を除く。）がこの法律又はこの法律に基づく命令若しくは処分に違反したときは、三月以内の期間を定めて、放送の業務の停止を命ずることができる」と規定されていて、明示的に「特定基幹放送事業者」は除外されている。そして当該事業者については、同法第2条第22号に「特定地上基幹放送事業者」とは、電波法の規定により自己の地上基幹放送の業務に用いる放送局（以下「特定地上基幹放送局」という。）の免許を受けた者と定義されているので、放送法第174条が業務停止の対象としているのは、放送に用いる自己の無線局を持たない基幹放送事業者と一般放送事業者である。また、NHKに関しても、同法第20条がNHKの業務として「第20条 協会は、第15条の目的を達成するため、次の業務を行う。

一 次に掲げる放送による国内基幹放送（特定地上基幹放送局を用いて行われるものに限る。）を行うこと。

イ 中波放送

ロ 超短波放送

ハ テレビジョン放送

二 テレビジョン放送による国内基幹放送（電波法の規定により協会以外の者が受けた免許に係る基幹放送局を用いて行われる衛星基幹放送に限る。）を行うこと。」と明示的に規定しているので、少なくとも、いわゆる地上波の放送に放送法第174条が及ぶことはない。

もしも「停波」を云々するとすれば、その根拠は電波法第76条「総務大臣は、免許人等がこの法律、放送法若しくはこれらの法律に基づく命令又はこれらに基づく処分に違反したときは、3箇月以内の期間を定めて無線局の運用の停止を命じ、又は期間を定めて運用許容時間、周波数若しくは空中線電力を制限することができる」旨の規定の方である。したがって、問題とすべきは、総務大臣の権限が、市民生活においてはいくぶん「脇役」ともいえる衛星放送や一般放送に「業務の停止」という形で及びうる

こと、電波法第76条の規定も放送法第174条の規定もともに、きわめて一般的な文言である放送法第4条、すなわち「放送事業者は、国内放送及び内外放送（以下「国内放送等」という。）の放送番組の編集に当たつては、次の各号の定めるところによらなければならない」として、「一 公安及び善良な風俗を害しないこと。二 政治的に公平であること。三 報道は事実をまげないですること。四 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。」の諸事由の「違反」を理由とする放送の業務ないし無線局の運用の停止の可能性に道を開いていることである。

このような法体制は、おおむね3段階で形成されてきた。すなわち、1950年に日本国憲法の下で改めて制定された放送法が第一段階であるが、このときには同時に電波法が制定されるとともに、その主体として電波監理委員会が独立規制委員会として制定された。そして、同委員会は占領明けとともに設置法が廃止されて解体され、今日に至るまで第三者性をもつ規制当局が存在しないことは、しばしば問題とされる点である。ただし、1950年法は、当時の技術水準を反映して、ラジオを主たる対象としていたふしがある（たとえば「標準放送」の語は、ほぼ中波ラジオ放送に等しい）ばかりか、「放送」という電気通信の一形態に即した立法という側面よりもむしろ、日本放送協会に法人格を付与する根拠法、すなわちNHK法の性格を色濃く帯びるものでもあった。

その後、電気通信技術が長足の進歩を遂げ、テレビが放送の主役になるのみならず、大陸間の通信手段であった衛星通信が、直接家庭への放送を可能にするようになって、放送法は部分的修正はともかくとして、1950年法の骨格を維持したままであった。もちろん、約40年ばかりの間、いくどか改正の機運もあるにはあったが、特に「事業免許制」、すなわち放送事業を免許事業とする（放送番組の制作・編集が、直接、政府の許認可権の下に置かれることを意味する）政治や郵政当局の動きに顕著に見られたこともあって、抜本改正はそのたびに頓挫してきた経緯がある。

これらに対して、「現代的なアップデート」あるいは「(抜本的な電気通信法制の見直しに至る)二段ロケットの第一段に点火した」(浜田純一)とされるのが、1988・89年の放送法改正であった。この改正で特に注目されるのは、衛星放送に限定して、放送番組を制作・編集して他者に提供する「委託放送事業者」と、委託放送事業者から提供された番組を衛星の無線局を通じて「そのまま」送信する「受託放送事業者」とが制度化されたことであった。

いかに「マルチメディア時代の到来」が時代の合い言葉であったとしても、放送の送受信はアナログ伝送の時代であったから、潜在的に大容量の通信手段である一方で、初期コストも維持コストも地上波とは段違いに大きく、技術的集積も必要とされる衛星放送に「ハード・ソフト分離」を導入することには、一面の必要性があった反面、当時の地上波におけるアナログ放送にあって、たとえば、音声多重放送において、音声を独立して別の事業者に提供することは、当時の郵政当局が、このような運用にきわめて否定的であったことが知られることからして、理屈の上ではともかく、現実の実現できる筋合いのものではなかった。

また、このような手法を全面的に導入すれば、前述のとおり、別の事業者が放送法第4条の一般文言に「違反」するかの行為を行ったときに、同条を経由して(当時の)電波法第76条に基づいて無線局の免許の効力を停止させる結果になってみたり、無線局の免許の効力を停止させて番組制作・編集の事業者に威圧をかけたたりする道を開くことになりかねない。この帰結が言論活動にいかなる萎縮効果をもつかは明らかである。つまり、ハード・ソフト分離を取ることで事実上の「事業免許制」になりかねず、放送事業の死命を制する許認可権が脱法行為的に作り上げられる結果になりかねなかったのである。実際、委託放送事業制度の導入にあたっての国会審議においても、なぜ自ら電波を一切発射することのない委託放送事業者が電波法上の規律を受けなければならないのか疑問が呈されていたが、幸いにしてかような事態はぎりぎりでは避けられていたと言ってよい。ただ、昨今の「停波」論議を通じて言えるのは、電波法・放送法体制に、行政主体として独任官庁である総務

大臣が臨む構造が問題なのであって、もしも第三者性と独立性を法的に担保された組織が規制主体として法定されていれば避けられていたのかもしれない¹⁷⁾。

これら2段階の変容を経て¹⁸⁾、2010年に地上波テレビ放送の全面的なデジタル化をにらんで放送法が改正されたが、これまで有線テレビジョン放送法、有線ラジオ放送法、通信役務放送法、そして放送法と4つに分かれていた「(広義の)放送」が単一の法律で規律されることとなったものの、いくつかの積み残しが生じた。

その第一は、急速に進展したインターネットを通じた「(最広義の)放送」に関する規定が曖昧なままに残ったことである。たとえば、広く「インターネットラジオ」や「動画配信」などとして生活に浸透しつつあるサービス(その中に有料のものも多数存在していることは周知の通り)は、法制度上、曖昧な点を残し、にわかに市民が理解できるものではなくなってしまったことである。

第二に、上述とも関係するが、当初、総務省等は「情報通信法」構想を有しており、インターネットによる情報サービスを全部包括する「レイヤ構造」によって、ハード・ソフトの一体か分離かという議論を解決しようとしていた。しかしながら、この構想は次稿で少し詳細に触れるとおり、幾多の問題を抱えており、積み残したままになってしまった。

-
- 17) 立山「委託放送事業をめぐる若干の問題点：とくに放送法第52条の24に定める委託放送業務の停止命令について」山口経済学雑誌39巻5-6号(1991)。ただし、この点は、上述の通り、現行放送法第74条では若干取り除かれたようにも見える。すなわち、いわゆる地上波放送のほとんど全部(=特定地上基幹放送事業者)には及ばない規定ぶりになっているからであるが、衛星放送や一般放送(その中には都市型で自主番組制作能力をもつケーブルテレビも入る)に総務大臣が業務停止を命ずることができるばかりか、電波法第76条を「経由」する手法はそのままである。
- 18) なお、1988・1989年改正と2010年改正との間、2007年には、折からのNHKにおける不祥事続発に対して湧き起こった世論の批判に対応すること、規制緩和に伴う認定持株会社の導入を目的とした放送法の改正が行われた。この改正によってNHKの組織が大きく変わったのも事実であるが、現在、NHKをめぐる起こっているさまざまな疑念や論議の根幹に、この改正が存在するのも事実である。なお、前掲註8)は、2007年改正によってもたらされたNHKの組織について大きく頁を割いている。

第三に、政策形成主体として総務省ないし総務大臣が権限を有することはともかくとして、規制主体としては独立性・第三者性を有する組織を別途に新設すべきではないか、との議論がそのまま置き去りにされてしまい、種々の問題を醸し出す「源泉」となっていることである。もちろん、制度の魔力によってあらゆる問題が解決するわけでもなく、しばしば「独立の規制主体」の模範として参照されるアメリカやドイツにおいても、その内実においては種々の問題を抱えている¹⁹⁾わけであるが、現行日本の制度枠組は、人権保障にとっても重大な問題とならざるをえない。

次稿では、情報通信法構想から眺めたときの現行制度の問題点を参照しつつ、将来の方向性を探りつつ、許認可権から監督、そして紛争解決手続に至る枠組みをも展望して考察してみたい。

(続く)

※なお本稿は、澤喜司郎教授の退職記念の折に執筆を約したものであると同時に、本学部・李海峰教授より紹介されたアジア太平洋消費者教育学会 (Asian Consumer and Family Economics Association: 略称 ACFEA) 第11回学術総会への投稿論文として提出した“Japanese Mass Media in Change: For Further Studies and Analysis” (査読・受領済み) をもとに、大幅に改稿・補筆したものである。

怠惰に過ごしている筆者に執筆の督励を頂いたお二方に心から謝意を表する。

19) 現行制度の基本枠組が占領下に形成されたこと、規制主体としての電波監理委員会がアメリカ連邦通信委員会 (FCC) にならって制度化されつつ、占領明けと同時に解体されたこともあって、アメリカ法に対する関心は常に強い。この点については詳細な分析として、稲葉一将『放送行政の法構造と課題—公正な言論空間の変容と行政の公共性』(日本評論社・2004) 参照のこと。同書において、FCCがよく知られているとおり、電気通信領域における紛争解決機能と規制とを兼ね備えた独立規制委員会であると同時に、政策形成主体でもあること、にもかかわらず、アメリカが先進国には珍しく猟官制を正式に採用していることも相俟って、FCCもまた業界の意向や政治の意向になびきやすい点も指摘されている。同様に、ドイツにおいても「社会における重要な諸勢力」の代表が規制にあたるべき、との建前とは裏腹に、政党の過剰代表が問題となっていること、規制主体の膨張によって行政過程が不透明になりがちなことも挙げておかねばならないが、それらを理由として現行日本の制度的枠組を肯定することも許されまい。