

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—

立 山 紘 毅

目次

はじめに

第1章 わが国の通信—放送法制の概要と特色

第1節 1988年および1989年の放送法改正とその背景

第2節 1988年放送法の基本的構図とその問題点

第2章 1989年放送法改正と委託放送事業の導入

第1節 委託放送事業の特色と導入の背景

第2節 ソフト・ハード分離の導入, ソフト事業者に対する規律

第3節 小括

むすび——「情報化時代」への対応と法制化の課題

はじめに

「情報化時代がやってきた」「情報化社会にどう対応するか」等々、「情報化」はいわば時代のキーワードの観を呈している。しかし、これほど広く流布している言葉にもかかわらず、「情報化社会」とはどのような社会か、「情報化時代」とは、それ以前の時代に比べてどのような特色を持った時代なの

か、といった、もっとも基本的なことからについての究明は驚くほど少ない。むしろ、何か新しい計画の起案・策定にあたって「情報化」という枕詞をふれば、計画の実施や予算の獲得に好都合である、といった、きわめてご都合主義的、ないしムード的な用法と大差はないようにも思われる⁽¹⁾。

いずれにせよ、今日の情報化社会の出現を支えたのが、コンピュータに代表される情報機器であり、それを結ぶ電気通信網であることは疑いない。いわゆるニューメディアに対する既存メディアの代表格とも言うべき新聞においてさえ、印刷におけるCTS (Computerized Typesetting System, 鉛活字を使った印刷に対比する意味でCold Type Systemとも呼ばれる) 化以来、コンピュータ化が急速に進み、現在では記事入稿から印刷・発送に至る編集過程全般・新聞制作過程全般の電算化すら常識とさえ言われる。そして、その副産物とも言うべき記事データベースの構築等が、新聞産業を総合情報産業へと変貌させつつあることもすでに周知のことであろう⁽²⁾。

(1) たとえば、総合研究開発機構(編)『事典1990年代日本の課題』[三省堂・1987]は、その大部の出版のほぼ全部をあげて情報化・国際化の時代への対応を説いていると言っても過言ではあるまいが、肝腎の情報化社会とは何かについて答えることはきわめて少ない。これが、香山健一チーム(大蔵省委託研究)『ソフトノミックス・フォローアップ研究会報告書第I部 構造変化の分析9 高度情報化社会のパラダイム』[大蔵省印刷局・1985年]になると、さまざまな論者の見解を都合よく切り貼りした、といった方がむしろ的確であろう。

池上惇『情報化時代の政治経済学』[昭和堂・1985年]は、情報を生産過程等の制御あるいは学習の過程と捉えて、情報化社会とは、そうした要素が社会的にも学問的にも独立の要素として承認される社会という見方を提示し、その要素を考慮に入れて新たな政治経済学を構築しようと試みる。この考察にならえば、情報化社会(時代)とは、生産・消費・学習等、生活のあらゆる場面に関する知識が、電気通信網によって大量かつ高速に伝達・蓄積・結合・加工され、情報という名の下に著しく「商品」としての性格を帯びるとともに、その過程の担い手が社会的・経済的・政治的・文化的に独立の存在として承認されるに至った社会ないし時代、とさしあたり定義できようか。

(2) たとえば、杉山隆男『メディアの興亡』[文藝春秋社・1986]は、その過程を描いたルポルタージュとして貴重である。杉山隆男の表現を借りるならば、この過程は「新聞を出す企業から、新聞も出している企業へ」の変貌である。ただし、電算化を頂点とする新聞界の技術革新は、もともと脆弱さを秘めた新聞経営にとってさ

ところで、情報化社会の進展というとき、そこで念頭におかれているのは今少し述べた、データベース利用に代表される（狭義の）電子的ネットワークの発達と同時に、マス・メディアの発達であろう。すなわち、情報化社会とは、一面において、生活のあらゆる場面に関する情報が、マス・メディアを経由して到来し、民主主義的な政治過程さえもそれなくして成立し得ない社会である。両者をあわせた広義の電子的ネットワークの発達を情報化社会の進展の指標とする見方ももちろん可能であろう。また、新聞産業の総合情報産業化は、それを先取りする動きとみなすことも可能であろう。

憲法学にとって情報化社会の進展は、知る権利、プライバシー権、表現の自由といった、人権の価値秩序のなかでも優越的地位が認められてしかるべき精神的自由の領域の保障のありようにかかわるだけに、十分すぎるほどの関心を払う必要がある。しかも、浜田純一が「放送の領域は、放送の自由が『未成熟』であることにくわえて、自由の現実の行使が制度の存在に依拠せざるをえない典型的な事例であり、さらには技術の発達や技術の利用可能性についての認識の変化が急速であるだけに、自由の現実化がこうした『具体的形成』、つまり放送の実施にかかわる実体的、組織的、手続的規律の定め委ねられる余地は、きわめて大きいのである。言うまでもなく、法律により任意に作られる制度が自由の中身を規律していくということになれば、それは『法律の憲法適合性』が『憲法の法律適合性』に逆転する結果をもたらすであろう」⁽³⁾と「放送の自由」の問題点を指摘したが、この指摘は、

らに脆弱さを増す結果となることには注意する必要がある。すなわち、日刊新聞紙の発行を目的とする株式会社及び有限会社の株式及び持分の譲渡の制限等に関する法律にもとづき、多くの新聞社は株式の保有を社内限定している。このことが一面、資本参加による外部からの干渉を排除する防壁になっていることは事実だが、その反面、技術革新に伴う設備投資を借金にたよらざるをえず、従来からの借金体質をさらに強めることになる。新聞界の経営の実情については、山本明・藤竹暁（編）『図説 日本のマス・コミュニケーション（第2版）』〔日本放送出版協会・1987〕45頁以下、参照。

(3) 浜田純一「放送における自由と規制」公法研究第50号（1988）（同『メディアの法理』〔日本評論社・1990〕所収）130頁。

「放送」の文言を置き換えることによって、より大きな規模でそのままあてはまるだけに、事は深刻である。

さて、本稿で問題にしようとしているのは、1989年放送法改正で導入された、通信衛星利用の放送サービス、すなわち委託放送事業にかかわる若干の問題である。法律の文言上、放送の範疇に分類されているとはいえ、一般には通信と放送の境界領域的なサービスと理解されている領域の問題である。未だ実施に至っていない⁽⁴⁾サービスではあるが、これまでの放送法の基本的な枠組みに大きな変更を加えるものであるだけに以下に考察する次第である。

第1章 わが国の通信—放送法制の概要と特色

第1節 1988年および1989年の放送法改正とその背景

わが国の通信—放送法制の基本は、電波法と放送法の2つで支えられている。この法律は1950年に制定されたが、制定当初は、電波行政全般を司る組織法としての電波監理委員会設置法とあわせて電波3法と呼ばれていた。この電波監理委員会は、占領下、アメリカの連邦通信委員会（FCC；Federal Communication Commission）にならって作られたもので、合議制で、準

(4) 委託放送事業の認定について、日本経済新聞と読売新聞1990年2月14日付朝刊は、郵政省が1991年3、4月をメドにテレビ放送の申請受付を開始する意向と報じている。また、PCM音声放送は、すでに18チャンネルが設定され、90年9月25日から11月30日まで委託放送事業者の申請受付が行なわれ、91年秋には放送開始予定と伝えられる（日経産業新聞1990年9月22日付）。これに対応して、日本通信衛星(株)は、自社所有の通信衛星JCSATが搭載するトランスポンダのうち、2本（PCM音声放送用として12チャンネル）について、同年12月、受託放送事業者の免許を取得した（日本通信衛星(株)からの聞き取りによる）。

ただし、同年12月に発生した、宇宙通信(株)の通信衛星「スーパーバードA」の事故のため、TV委託放送の実施はやや不透明となっている。

司法的性格を持った行政委員会制度であった。ところが、この委員会が占領終了直後に廃止された⁽¹⁾ところから、わが国の通信—放送法制の「変則」状態が始まり、1988年の改正に至るまで40年近くも続くことになる。たとえば、改正前、放送用周波数使用計画の作成と放送普及基本計画の作成は、法律の明文規定なしに郵政大臣が行なっていたが、これが「法律による行政」の大原則にすら抵触することは明らかであろう。

また、制定当時、商業放送（一般放送事業者）は軌道に乗るところか、いまだ採算性すら疑われる状態だった。それを反映して放送法はNHK法の性格を色濃く帯びており、NHKについての規律を大幅に商業放送に準用するという法形式を採っていた。しかし、長年月の間に、公共放送—民間放送の二元的構造がわが国の放送制度の特色とされ、一般放送事業者は放送制度の一本の柱とされる実態から著しい剝離を見せていた⁽²⁾。

もちろん、今回の改正がそれだけの目的で行なわれたわけでもない。確かに従来からの課題の積み残し解消という使命を帯びていたとはいえ、それは

(1) 占領下における電波3法制定の過程については、内川芳美『マス・メディア法政策史研究』〔有斐閣・1989〕265頁以下、放送法制立法過程研究会（編）『資料・占領下の放送立法』〔東京大学出版会・1980〕参照。

(2) もちろん、これまでに放送法改正の動きがまったくなかったわけではない。ことに、1964年に出された臨時放送関係法制調査会（臨放調）答申に引き続いて起こった放送法改正の動きは、その中でも最大の動きとってよいであろう。しかし、その内容は、臨放調答申をいわば「つまみ食い」するものであった。たとえば、臨放調答申が必要としていた、放送委員会構想（準司法的性格をもち、合議制で、郵政大臣の裁量を拘束する機関）の設置を無視する一方で、答申が必ずしも必要としない、としていた事業免許制（後述）の導入をもくろむというしろものであった。それゆえ、ほとんど国民的な反発を買い、加えて国会運営の不手際から、上程された法案は座礁するに至った。この経緯については、前田忠「臨時放送関係法制調査会の答申について」ジュリスト309号（1964）、我妻栄・戒能通孝・有泉亨「《座談会》放送法制の現状と課題」法律時報35巻2号（1964）、大須賀明「〈改憲問題の状況〉放送法・電波法の改訂問題」法律時報38巻11号（1966）、松田浩「戦後放送法制の変遷（上）——不発に終わった66年放送法全面改正をめぐって——」立命館産業社会論集25巻4号（1990）参照。なお、臨時放送関係法制調査会答申全文は、民間放送291号（1964年9月13日）に掲載されている。

「情報化社会」の全面的展開をにらんだ、積み残し解消であったろう⁽³⁾。また、世界的にも70年代末から80年代にかけて、通信—放送法制は大幅な変容の時期を迎えた。その原因として考えられるのは、以下の4つの要因であろう。

第一に、電気通信技術の発達が、通信と放送の融合化をもたらし、通信類似の放送サービスや放送類似の通信サービスといった、境界領域を広げてきたことである。元来、「通信」が1ないし少数の特定された当事者間における双方向的なコミュニケーションを意味するのに対し、「放送」とは1対不特定多数間における単方向的なコミュニケーションを意味するものであった。放送法第2条第1号が、「放送」とは、公衆によって直接受信されることを目的とする無線通信の送信と定義しているのは、まさにその意味である。そして、通信に対してはハード（通信施設）・ソフト（通信内容）分離が原則であるのに対し、放送はハード・ソフト一体が原則とされ、また、通信については、内容に対する規律を原則として持たないのに対し、放送については内容に対する規律を持つのが普通⁽⁴⁾である、といった画然とした相違を見いだすことができる。

(3) 今回の改正が、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（郵政省放送行政局（監修）『放送政策の展望』〔財団法人電気通信振興会・1987〕所収）の提出を受けて行なわれたことをみれば、そのことはほぼ明らかであろう。

この報告書については、塩野宏「日本における放送の新秩序の諸原理」ジュリスト増刊『ネットワーク社会と法』（1988）（塩野宏『放送法制の課題』〔有斐閣・1989〕所収）、浜田純一「放送政策の課題と展望—『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』をめぐって」ジュリスト890号（1987）、同「放送政策の中—長期的展望—放送秩序をめぐる〈開放系思考〉について」ジュリスト増刊『ネットワーク社会と法』、青木貞伸・須藤春夫・松田浩「〈座談会〉密室懇談会（放政懇）がまとめあげた新放送制度—台本、へのこれだけの疑問」放送レポート90号（1988）参照。

(4) 通信—放送の概念については、塩野宏「放送の特質と放送事業」杉村章三郎先生古稀記念『公法学研究（下）』〔有斐閣・1974〕、同「放送の概念をめぐる—考察」伊藤正己（編）『放送制度—その現状と展望2』〔日本放送出版協会・1977〕（いずれも、塩野・前掲『放送法制の課題』所収）参照。

ところが、たとえば、テレビ文字放送（テレテキスト）とキャプテン・システム（ビデオテックス）は、前者が放送の範疇に、後者が通信の範疇に属することは明らかだが、一見きわめて類似した形を採っている。本稿で考察しようとしている委託放送事業もその例として挙げることができるが、このような通信とも放送ともつかないサービスが実用化段階に入り、これらを法制上どのように位置づけるかという問題が生ずる。

第二に、これと関係するが、これまで手にすることのできたメディアに加えて新たなメディアが実用化されたことにより、国民の潜在的なモア・チャンネルの要求がにわかに顕在化してきたことを指摘できる。ただし、これは2つの側面を持つ。すなわち、新たなメディアを利用したビジネス・チャンスの拡大をもくろむ⁽⁵⁾という、いわば「送り手」側の事情に由来する側面と、所得の拡大とともに、より多くの放送サービスの実用化を求める声、つまり、より多くのチャンネルの視聴を求めるという、いわば「受け手」側の事情に由来する側面とである。

第三に、電気通信技術を支える電気通信産業と、それをとりまく情報産業とが、将来の産業の核を形成するという見通しのもとに、通信—放送法制が産業政策の一環として位置づけられていることも指摘できるだろう。

第四に、全世界的に広がった規制緩和 (deregulation) の潮流を挙げることもできる。この動きの背後には、マスコミ産業が成熟産業化したこと、すなわち、新聞に典型的に見られるが、購読者も広告収入もほぼ頭打ちの状態に到達し、新たな事業分野を開拓しないかぎり、限られたパイの奪い合いに陥ることがほぼ確実といえる状態に達したことを挙げることができよう⁽⁶⁾。

(5) ニューメディアをめぐるビジネス・チャンスの展開については、研究集団・コミュニケーション'90（編）『マスコミの明日を問う 4 変貌するマス・メディア』（大月書店・1985）、石坂悦男（編）『マス・メディア産業の転換』（有斐閣・1987）、桂敬一「ニューメディア政策と言論表現の自由」荒瀬豊・高木教典・春原昭彦（編）内川芳美教授還暦記念論集『自由・歴史・メディア』（日本評論社・1988）参照。

以上4つの動機は、通信—放送法制を再検討させる動因であったばかりでなく、いわゆるニューメディア・フィーバーと呼ばれる現象の動因でもあった。そしてその現象が、さらに通信—放送法制の再検討を促す動因となったことも周知に属するが、それに関連して大谷堅志郎は、3つの問題点を指摘している。

〔(1)メディア秩序の自由化／多元化の原則は選択されているが、民間参入路は狭く設定されがちであり、技術仕様・サービス内容・財政方式についての規制は濃密に設定されがちである。

(2)計画策定段階では、ニューメディア領域と限らず、周辺の分野でのニューサービス／ニューテクノロジー導入も含め、野心的な構図が描かれる

(6) マス・メディアの経営全般については、藤竹・山本（編）前掲『図説日本のマス・コミュニケーション』が見取図を示すが、放送産業についてより詳細な分析を試みたものとして、野村秀和『日本のビッグ・ビジネス2 日本テレビ・朝日放送—マスコミの社会的影響と責任』〔大月書店・1990〕を挙げておく。

なお、前掲の放送政策懇談会報告書は、規制緩和の点でも大胆な方向を提示して注目された。すなわち、通信—放送の二者択一的な規律に代わって、「典型的な放送概念とそれに対する現行の制度的対応を一方の端に観念し、その両端を結んだ線分上において、広義の放送概念に含まれる諸メディアを配置分類し、各メディアの特性に応じ、高度な規律を課すべきメディアと緩やかな規律を課すべきメディアをきめ細かく整理することが新たな行政課題となっている。」（報告書50頁）と述べ、基幹的情報（地上波によるテレビ放送等）については従来の規制を基本的に維持するが、その他のサービスについては大幅な規制緩和の方向を示している（報告書51頁以下）。この背景にあるのは、従来放送メディアに対する規律の根拠とされてきた電波の有限稀少性、社会的影響力、事業参入における投資の巨大さといった事情（これが、西ドイツにおいては「特別の事情(Sondersituation)」とされて、格別の意味を持ってきたことについては、さしあたり、拙稿「マス・メディアの自由とマスコミ労働者の自由(1)」名古屋大学法政論集108号（1986）第2章とそこで引用の文献を参照。なお、連邦憲法裁判所における最近の「特別の事情」論については、拙稿「マス・メディアにおける経済的自由と精神的自由」名古屋大学法政論集124号（1989）で紹介したが、あわせて拙稿引用の諸文献も参照されたい）が、技術の発達とともに相対化されてきたことである。この点につき、浜田・前掲「放送における自由と規制」参照。

放送政策懇談会報告書はさらに、情報格差是正のため、地方においては兼営禁止条項を緩和し、キー局によるローカル局の兼営や既存ローカル局による一社二波方式も提言している（報告書90頁以下）

が、経済性の目算が甘く、その後の実用化、サービス具体化が遅れ、計画の手直しを迫られることが多い。

(3)多くの場合、政府主導によるハード＝インフラストラクチャー先行投資型の推進方式がとられるが、未来型産業振興政策の色彩が濃く、担当省庁・関連業界の利害がからむので、諸計画間の競合性がいまいにされがちとなり、採算性や実用性が不明確なまま、支出のみが続けられ、制度整備が先送りされたり断片的になされるため、目指すメディア秩序の整合的見取図が描きにくい⁽⁷⁾。」

フランスの放送法制にことよせての叙述とはいえ、たとえば、衛星放送導入の経緯、あるいは後に少し詳しく述べるが、民間通信衛星の動向などを見れば、決して他人事ではあるまい。

第2節 1988年放送法の基本的構図とその問題点

1988年の放送法改正（以下、とくに断らないかぎり、改正放送法と呼ぶ）の特色は、大きく分けて2つにまとめることができる⁽⁸⁾。

まず、さきに少し述べたが、法治国家原則の徹底である。すなわち、これまで誰の権限に属するのか明文規定の存在しなかった、放送用周波数使用計画の作成（電波法第7条第4項）および放送普及基本計画の作成（改正放送法第2条の2第1項）が、明文で郵政大臣の権限に属することが定められた。また、集中排除原則、すなわち3業種（テレビ・ラジオ・新聞）兼営禁止の根拠規定が、郵政省令へ「格上げ」された（放送局の開設の根本的基準第9条第3項）。

(7) 大谷堅志郎「ミッテラン政権の規制緩和政策とフランス放送界の変容」NHK放送文化調査研究年報30号（1985）。

(8) 1988年放送法改正については、浜田純一「放送法及び電波法の一部改正について」ジュリスト915号（1988）、大森幸男「問題はらむ放送法改正」新聞研究442号（1988）、塚越喜昭「新聞協会 放送法改正で『見解』を表明」新聞研究443号（1988）、参照。

次に、改正放送法は、従来の「NHK法」的性格から「放送基本法典」の性格を強めたことである。すなわち、改正前の放送法が、もっぱら日本放送協会の根拠法規としての性格を持ち、一般放送事業者（民間放送）をあまり念頭に置いていなかったのに対し、改正放送法は総則的な規律と放送事業者別の規律とを明確に区別した。

このように、改正放送法の基本的な性格は、浜田純一が述べたように「2段ロケットの第1段に点火した⁽⁹⁾」と言ってよい。すなわち、これからの「情報化社会」の本格的展開をにらんで、時代遅れの放送法をアップ・トゥ・デートなものにしておく、という性格が強い。では、積み残しが完全に解消したかといえ、依然として重大な問題が残っていると云わざるをえない。

その第一は、電波法との関係の調整である。放送免許は施設免許であって事業免許ではない、つまり、放送を目的として電波を発射する無線局に対して免許を付与するのであって、放送事業そのものに対して免許を付与するのではないという建前を貫く以上、放送法が電波法のいわば特則として存在するのは、それはそれとして納得できる。しかし、後に少し詳しく述べるように、委託放送事業者という、無線局を自己所有しない放送事業者に対する認定制度を導入した結果、電波法と放送法との整合性を今後どのように保っていくのか問題となろう。また、こうした境界領域的サービスは今後さらに拡大するとの見通しもあるだけに、議論を深めておく必要があるだろう⁽¹⁰⁾。

第二に、法治国家原則の徹底はそれなりに果たされたとはいえ、問題をさらに拡大した側面のあることを指摘しておかなければならない。すなわち、

(9) 浜田・前掲「放送法及び電波法の一部改正について」。

(10) 経団連事務局「通信と放送の境界領域的サービスへの対応——通信衛星を利用したサービス」経団連月報37巻2号(1989)は、「将来的には地上の一般的な電気通信回線を用いた映像伝送サービスも可能となるため、……さらに検討を進めることとしている。さらに、境界領域的サービスは電気通信設備を利用する場合だけに生ずるものではない。放送設備を用いた電気通信類似サービスも十分可能であり、こうしたサービスについてもできうるかぎり実現を図る必要がある」と述べる。

放送用周波数使用計画の作成と放送普及基本計画の作成が明文で郵政大臣の権限に属することが定められた。一応、合議制の電波監理審議会への諮問とその議決の尊重が定められている（前者について電波法第99条の11第1項第2号、後者について改正放送法第53条の10第1項第1号）とはいえ、政治部門に属する郵政大臣の権限とすることが望ましいのかどうか、また一面、郵政官僚の専権を招きはしないか、という危惧の絶えないところである。かつて臨時放送関係法制調査会答申（1964）にも示された通り、合議制・準司法的性格を持った独立の行政委員会を設置し、その権限に属させるのが望ましい⁽¹¹⁾。

つけ加えるならば、集中排除原則は、はたして省令で適当かどうかという問題も考えられよう。いわゆる3業種兼営禁止は、郵政省令たる放送局の開設の根本的基準第9条へ「格上げ」されたとはいえ、ことが国民の精神的自由の実現にかかわるだけに、本来法律に明文規定を置くべき事項ではないかと思われる。また、根本的基準に定められた基準が十分かどうか、運用面を含め検討を要する⁽¹²⁾。

(11) 以前より批判の絶えないところだが、さしあたり塩野宏「放送事業と行政介入——放送局免許法制を中心として」ジュリスト463号（1970）（塩野・前掲『放送法制の課題』所収）参照。

臨時放送法制調査会答申と異なって、放送政策懇談会報告書は電波監理審議会を強化する方向を示している（報告書113頁）が、清水英夫も「電波・放送行政を、行政委員会の下に置く実現可能性は、現実には当分のあいだ望み薄のようだ」との認識を示し、電波監理審議会の改革案を提示する（同「放送の自由と放送制度」荒瀬・高木・春原（編）前掲『自由・歴史・メディア』12頁以下）。

(12) 根本的基準第9条に示された「支配」の要件が、はたして現実に機能しうるものかどうか筆者は評価の方法を持たないが、それよりも問題なのは同条第3項ただし書きが「当該放送対象地域において、他に一般放送事業者、新聞社、通信社その他のニュース又は情報の頒布を業とする事業者がある場合であって、その局が開設されることにより、その一の者（その一の者が支配する者を含む。）がニュース又は情報の独占的頒布を行なうこととなるおそれがないときは、この限りでない」と規定することによって、3業種兼営禁止の適用除外が現実に見出されることである。たとえば、中京圏において、中日新聞社は、中部日本放送（テレビ・ラジオ兼営局）と東海放送（テレビ・ラジオ兼営局）を資本的にも人的にも、さらには番

第三に—第二の問題と若干関連するが—放送局に対する制裁の問題である。すなわち、電波法は制裁として、免許人に対して免許の取消と無線局の運用の停止とを定めている。免許の取消については、電波法第75条が、無線局が外国性を帯びるに至ったとき（同第5条第1項、第2項、第3項）、同第76条第2項に定められた要件として、正当な理由なく6か月以上無線局の運用を休止したとき（第1号）、不正な手段による免許の取消（第2号）等が掲げられている。さらに、第76条第2項該当の場合は、同第99条の11第1項第3号により、電波監理審議会の必要的諮問事項とされ、一応の手続的な保護もはかられているので、比較的問題が少ない。ところが、同第76条第1項は、免許人がこの法律、放送法若しくはこれらの法律に基く命令又はこれらに基く処分に違反したときは、3か月以内の期間を定めて無線局の運用の停止を命ずる権限を郵政大臣に認めているが、この処分は電波監理審議会の必要的諮問事項とはされておらず、手続的な保護を欠いている。

さらに、形式論理的には、改正放送法第3条の2第1項に定める放送番組編集の4原則、すなわち「1 公安及び善良な風俗を害しないこと。2 政治的に公平であること。3 報道は事実をまげないですること。4 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。」、あるいは同条第2項に定める番組間調和規定に対する「違反」も運用停止処分の対象となりうる。放送局にとって、放送局の運用停止は、たとえ1日でも、その後の営業展開等を考慮するならば死命を制しかねない処分であり、憲法上も問題と言わざるをえない。それゆえに、従来からこの規定については大きな疑問が投げかけられてきたが、一般には同第3条の各規定は精神的な訓示規定ないし倫理規定と理解され、直接、処分の要件とはならないと解釈されている⁽¹³⁾。

組面でも影響下に置いているが、このただし書きなくして、こうした状態は考えられない。

(13) 片岡俊夫『放送概論——制度の背景をさぐる』〔日本放送出版協会・1988〕119頁以下、佐藤幸治「外面的精神活動の自由」芦部信喜（編）『憲法Ⅱ人権(1)』〔有斐閣・1978〕547頁以下。

確かに、解釈論としてはこれで一応妥当な結論を得たということもできよう。しかし、形式論理的に別様の解釈の余地を残す規定の存在は否定しようがない。いわば「伝家の宝刀」的に、放送局に対してニラミを効かすという効果は否定しがたいのではないだろうか⁽¹⁴⁾。さらに、第二の問題点、すなわち民主的な組織原理と形態を持った行政主体が電波行政には存在しない、という問題点を考慮に入れると、より大きな問題が浮かび上がってくるのではないだろうか。

改正放送法第3条の2第1項第4号の定めは、一見してわかるとおり、アメリカにおける「公平の原則」(fairness doctrine)と共通の内容を持っている。また、西ドイツにおいて展開されてきた、「均衡ある、意見の多様性の尊重」あるいは「反対の立場を最小限尊重すること」という原則とも意図するところは同一といって差支えない⁽¹⁵⁾だろう。しかし、アメリカや西ドイ

(14) 東京12チャンネル事件最高裁判決(1968年12月24日、判例時報542号28頁)は、放送免許の再免許の性質について「『再免許』と称するものも、なお、本件の予備免許および本免許を前提とするものであって、当初の免許期間の満了とともに免許の効力が完全に喪失され、再免許において、従前とはまったく別個無関係に、新たな免許が発効し、まったく新たな免許期間が開始するものと解するのは相当でない。……当初の免許期間の満了と再免許は、たんなる形式にすぎず、免許期間の更新とその実質において異なるところはないと認められるからである」と判示している。この最高裁判決にもかかわらず、再免許については、その機会を利用した番組内容への介入の危惧から、更新制へ改正を求める声が強くなり、反面、再免許の時期が近づくと番組内容が政府・与党に対して及び腰になるとの声が絶えなかったところである。また、現に、1985年に発生したテレビ朝日のワイドショーにおける「やらせリベンジ事件」に関連して、再免許の折、郵政大臣は「貴社が今後放送法令及び放送番組基準を厳しく遵守し、この種の不祥事を再発しないよう万全の措置をとるとの確固たる決意を示されたことを汲んでのことであるので、放送行政を預かる者として今後とも重大な関心を払うとともに、貴社に対し真摯な取り組みを強く求める」との異例の文書を付し、——事件に対する評価はともかくとして——そうした危険性を改めて認識させた。再免許に対する批判は、まさにその「萎縮の効果(chilling effect)」に着目するがゆえである。

(15) 「公平の原則」については、さしあたり、中村皓一「アメリカに見る多チャンネル時代の到来と公平の原則」NHK放送文化調査研究年報32集(1987)、西ドイツの放送の自由論については、さしあたり、浜田純一「放送の自由の価値と理論」放送学研究32号(1980)(浜田・前掲『メディアの法理』所収)、参照。

ツと決定的に異なるのは、民主的な組織原理を持ち、高い独立性を維持した行政主体が存在しない点である。すなわち、アメリカにおける独立規制委員会としての連邦通信委員会、あるいは、西ドイツにおいて展開した、社会の重要な諸勢力が参加して放送活動の全般をコントロールする放送委員会制度⁽¹⁶⁾に類する制度ないし組織が存在しない状態で、当該条項が発動されれば、どのような事態が予想されるであろうか。少なくとも、萎縮的效果(chilling effect)は無視しがたいものであろう。まさにそれゆえに、当該条項は倫理規定として、その実行は放送事業者の自覚と自律に委ねられるべきものとされてきたのも当然であろうし、放送事業者に倫理観念の自覚と自律とを促すのは、それはそれで結構であろう。しかし、逆に考えると、もうひとつ別の問題も生ずるのではあるまいか。

アメリカにおいて、まさに連邦通信委員会の存在を媒介にして「公平の原則」が展開し、それはさらに「アクセス権」の主張へと紆余曲折をはらみながらも展開していったことはよく知られている⁽¹⁷⁾。ひるがえってわが国では、まさにそうした機関がないがゆえに、理論的・抽象的なレベルでの議論以上に、権利主張を伴った、より実践的な「知る権利」論、「公平の原則」論あるいは「アクセス権」論が成長しないのではないだろうか。松井茂記は、「知る権利」論が規制の論理に転化する可能性を指摘している⁽¹⁸⁾が、現状を放置するかぎり、わが国ではその危険をいっそう現実のものと危惧しなければならないのではあるまいか。

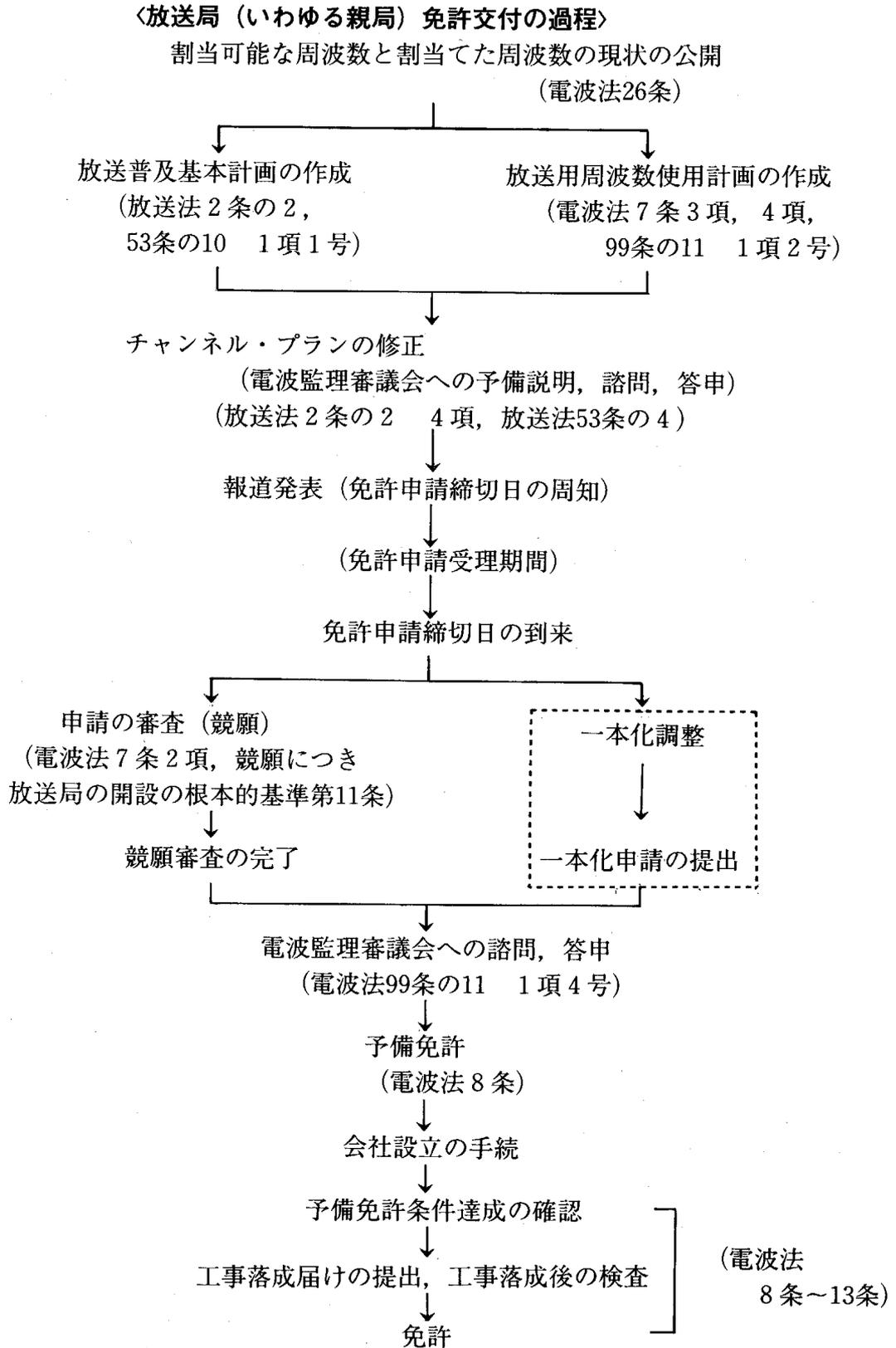
第四に、しばしばその不透明さが指摘される放送免許の手續については、

(16) 石川明「戦後西ドイツの放送政策と放送委員会」NHK放送文化研究年報13集(1968)、同「放送の社会的規制——西ドイツ放送委員会の一断面」文研月報1975年2月号、参照。

(17) さしあたり、中村・前掲「アメリカに見る多チャンネル時代の到来と公平の原則」、堀部政男『アクセス権』(東京大学出版会・1977)、J・A・パロン(著)清水英夫・堀部政男ほか(訳)『アクセス権——誰のための言論の自由か』(日本評論社・1978)参照。

(18) 松井茂記『「マス・メディアと法」入門』(弘文堂・1988)18頁。

不透明さがそのまま維持されていることである。わが国の放送免許の手の流れを图示すれば、およそ以下の通りになる⁽¹⁹⁾。



従来から問題とされているのが、免許手続に組み込まれた「一本化調整」なる過程である。現実には免許申請を受け付けると、さまざまな思惑から1件の免許に対して、どうかすると500件を超える申し込みが行なわれるという。それらすべてを審査できないから、という表向きの理由で、当該免許対象地域の「実力者」に対して、申請の一本化を依頼するのが「一本化調整」なる過程であるが、もちろん明文規定があるわけではない。濱秀和が「郵政大臣が電波法に従って、多数の免許申請者の優劣を判定して許否を決定すべき権限の放棄であり、義務の懈怠ということになるであろう。……行政運営の衝に当たる者が、争訟とならないように工夫してやるのが、……実質的に違法な行政が是正されないという結果をもたらしている⁽²⁰⁾」と批判する通り、法的にきわめて問題の多い過程と言わざるをえない。また、この過程は住民の目の届かない「水面下」で進行することが多いが、美ノ谷和成の実証的研究によれば、この過程が全国紙とその系列下にある在京キー局の意向、当該地域の有力新聞社、さらには当該地域の地方公共団体や地方財界の綱引きの上にあることが明らかにされている。そして、結局のところ、全国紙とその系列下の在京キー局の意向が貫徹し、地元住民の意向は切り捨てられがちなこと、一連の過程を通じて郵政官僚のイニシアティブが発揮されていることを明らかにすると同時に、この過程が中央との関係における「系列化」と地域における、地方自治体—地元有力新聞社—ローカル放送局—地元財界相互間の「もたれ合い」の一つの源泉となっていることを示唆している⁽²¹⁾。

(19) 前掲『放送政策の展望』68頁をもとに筆者が作成。ただ、『放送政策の展望』68頁が、当然のことのように「一本化調整」を本来の法的な手続であるはずの競願審査と並列に描いているのは、はなはだ疑問と言わざるをえない。

(20) 濱秀和「実務を通じてみた行政訴訟制度の問題点」公法研究52号(1990)173—4頁。なお、濱は「一本化調整」を前掲の東京12チャンネル事件で郵政大臣が敗訴した「遺産」のように述べているが、美ノ谷・後掲『放送論』19頁は、「一本化調整」が電波監理委員会時代から行なわれていたことを明らかにしている。

(21) 美ノ谷和成『放送論』〔学陽書房・1986〕第1部第1章3「放送企業の設立過程——静岡県における民放局の設立過程」27頁以下。また、服部孝章「放送局免許制度の課題——多局化政策と「一本化調整」荒瀬・高木・春原(編)前掲『自由・歴

「一本化調整」が終了し、免許申請者が一本化されると、放送事業者はほぼこれで決まりということになる。すなわち「一本化調整」こそ免許申請の審査にほかならないという実態が存する。行政主体のみならず、決定の過程の民主化と公開が追求されねばならないことは言うまでもないだろう。

第2章 1989年放送法改正と受託国内放送の導入

第1節 受託国内放送の特色と導入の背景

すでに述べたように、1988年改正が「積み残し」解消の課題を担うものであったのに対して、1989年改正は新たな制度の導入が図られた。放送番組センターについての規定と、本稿で考察しようとしている受託国内放送の導入がそれである⁽¹⁾。

受託国内放送とは、1989年の改正で放送法第2条第1号の3として加えられたもので、「他人の委託により、その放送番組を国内において受信されることを目的としてそのまま送信する放送であって、人工衛星の無線局により行なわれるもの」とされる。すなわち、既存の放送が、電波を発射する施設としての無線局であり番組制作者でもある放送局と視聴者との関係であったのに対し、この放送サービスにおいては、電波を発射する施設を保有する受託放送事業者（番組の制作は行なわない）と、受託放送事業者に放送番組の放送を委託する（したがって、委託放送事業者は無線局を保有しない）委

史・メディア」所収、参照。さらに、集中・独占化の問題については、美ノ谷・前掲書第1部第2章「放送産業における集中・独占化」47頁以下が、政治・行政権力（国政レベル・地方自治体レベル）、銀行資本、新聞・出版・映画産業、キー局―ローカル局等、多様な関係を実証的かつ詳細に検討しており、きわめて示唆に富む。

(1) この法改正については、片岡俊夫「放送法、電波法の一部改正」ジュリスト941号（1989）、参照。

託放送事業者と視聴者との関係となる。

以下に、もう少し詳しく制度の概略を述べることにする。受託放送事業者は人工衛星の無線局の保有・管理だけを行ない、委託放送事業者の提供する番組をそのまま中継・送信するだけである。受託放送事業者は、電波法の規定にしたがって、受託国内放送を行なう人工衛星の無線局の免許を取得する必要がある。そして、サービスを開始したのちは、委託放送事業者からの放送委託の申し込みを受けたならば、正当な理由なく拒否できない義務を負い、認定を受けない者による放送の委託、認定証記載事項に従わない放送委託を承諾してはならない義務を負う（放送法第52条の9）。

一方、今少し述べたが、委託放送事業者に対しては、免許ではなく、郵政大臣の認定が交付される。認定の性格について、郵政当局は「一定の基準に適合することについての確認行為⁽²⁾」と説明しているが、仔細に検討すると、放送法第52条の13に列挙されている要件は、電波法第5条、第7条に列挙されている要件と幅広く対応関係が見出されよう。たとえば放送法第52条の13第1項第1号「受託放送役務の提供を受けることが可能であること」は電波法第7条第1項第2号「周波数の割当てが可能であること」に、放送法第52条の13第1項第5号は電波法第5条と同じく、外国性の排除をうたった条文である。そして、本稿で考察しようとしている放送法第52条の24第1項「郵政大臣は、委託放送事業者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、3箇月以内の期間を定めて委託放送業務の停止を命ずることができる」は、すでに述べた電波法第76条第1項と酷似している。

さて、今回の改正は「通信と放送の境界領域的サービスに関する研究会」報告書を承けて、きわめて短期間にまとめられた⁽³⁾。

この報告書には、通信衛星利用のサービスのうち、不特定多数性の強い

(2) 片岡・前掲「放送法、電波法の一部改正」、第114国会参議院通信委員会会議録第5号28頁。

(3) この報告の概要については、「衛星利用の放送類似サービス、段階的に導入を」民間放送1989年2月13日号、参照。

ものを「放送」として実現すべきこと、専門性の高いサービスへの番組編集基準の適用にあたって、その特性に応じた配慮が必要なこと、無線局の主体と番組制作者を分離すべきこと、既存の放送との調和を留意し、段階的に導入を図るべきことが盛り込まれていた。

この業務の最大の特色は「通信」衛星を利用して、「放送」業務を行なう点にある。「境界領域サービス」と呼ばれるゆえんである。すでに述べたように、通信衛星は、あくまでも特定の契約者間の「通信」サービスのためのものであって、これまで「放送」業務を支援する用途で用いられてきたのも、放送局内部あるいは放送局相互間の通信、いわゆる SNG (Satellite News Gathering) 業務、または番組供給会社—CATV 事業者間の番組配信業務に限られてきた。したがって、その範囲にとどまる限り、「通信」の範疇で規律されるべきものであって、それゆえにこそ、SPC (スカイポートセンター) 問題があれほどの議論を巻き起こしたのであった⁽⁴⁾。

(4) CATV 向け番組供給会社 8 社が運営する共同番組配信サービス組織であるスカイポートセンター (SPC) は、1989年末、通信衛星を利用して一般家庭へ向けて番組を配信し、家電メーカーと協力してチューナーなどの普及を図る計画を発表し、大きな反響を巻き起こした。SPC 側の言い分は「アンテナが一つでもケーブルが分配されてテレビ端末が複数の場所に存在し、ことなる人物が視聴すると CATV 施設になりうる」(1990年1月24日付日本経済新聞) というものだった。また、受信者と個別に契約すること、郵政省の認定した機器を使うことも電気通信事業法にもとづく通信事業とする言い分を補強していた(1990年1月30日付日本経済新聞)。なお、1990年1月16日付日経産業新聞「スカイポート、放送か通信かそれが問題—衛星ビジネスに波紋」は、この動きの背景に、通信衛星経由の CATV 向け配信サービスが採算性の面で問題を残していることを指摘している。

しかし、ここまで拡大解釈を行うと「通信」「放送」の区分と規律の相違とは完全に相対化されよう(なお、有線テレビジョン放送法第31条第4号および有線テレビジョン放送法施行規則第39条第1項第1号では引込端子数50以下ですべて同時再送信を行う施設については、同法の適用を受けないことと定められており、有線テレビジョン放送法上は、この解釈が成立しないわけでもない)。それゆえ、日本民間放送連盟やNHKがこれを違法放送と決めつけ、郵政省に厳しい指導を求めたのもゆえなしとしない。(なお、一連の動きの中で、1990年2月14日付日経産業新聞が「『通信か放送か』は時代遅れ」と題するコラムを掲載していたのは注目に値する。)

しかし、通信衛星と放送衛星との技術的な相違は、大雑把に言って、使用する周波数の違いと衛星の出力の違いだけと言っても過言ではない。早晚その差は乗り越えられる運命にあったとさえ言えるかもしれない。現にヨーロッパでは、家庭における直接受信を目的とした衛星放送が、通信衛星の範疇に属する人工衛星によって行われている。また、一見してわかる通り、受託国内放送は、技術的に見て、人工衛星の無線局でなければならないというものではない。むしろ、一般家庭が通信衛星を利用するのは、いかに低雑音・高感度の受信機の発達といった技術的な進歩が著しいとはいえ、それほど一気に一般化するとは考えにくい面がある⁽⁵⁾。しかし、今回、通信衛星利用に限って「開放」されたのは、以下の事情があるものと考えられよう。

第一に、次節で少し詳しく述べるが、法制上の問題点として、ハード・ソフト分離を導入するならば、ことに、地上波に一気に導入を図ろうとすれば、ハード・ソフト一体を原則として維持されてきた既存の放送制度との整合性に問題を生じかねない。さらに、強い反発を招きかねない「事業免許制」(1968年放送法改正が暗礁に乗り上げた原因の一つがこれであった)の導入可否の問題にも発展しかねない点も考えられよう。

結局、この問題はSPC側が郵政省に譲歩する形で、計画を断念して決着したが、この「事件」が、1989年放送法改正で導入された受託国内放送実現を急がせたとも見られる。

- (5) 現在の民間通信衛星の計画では、東経160度前後の赤道上に、経度にして4度の間隔で通信衛星を配置することになっている。一方、受信にはそれぞれ直径0.75メートルから1.5メートルのパラボラ・アンテナを設置する必要があるとされている。現在、複数の焦点を持つパラボラ・アンテナやアンテナ回転装置の開発が進んでいると言われているが、しばしば「ウサギ小屋」と揶揄されるわが国の一般の家屋に、4個の通信衛星アンテナと、放送衛星アンテナが林立する光景は戯画的以外のなにものでもない。国会論戦の中でもこの点は指摘され、一方で放送衛星のチャンネルに空きがあるのに、電波干渉など技術的な検討も十分とはいえない通信衛星利用の放送サービスを急ぐ必要がどこにあるのか、と松前仰が追及している(第114国会衆議院通信委員会議録5号7-8頁)。これに対する政府答弁は、それほどすっきりしたものではない。

第二に、華々しく「開放」された民間通信衛星事業であったが、思うようにユーザーが集まらず、その一方、保険料率の引き上げ（1990年2月の放送衛星BS-2Xおよび通信衛星スーパーバードBの打ち上げ失敗——もっともこの時は、打ち上げロケットの爆発だったが——は確実に保険料負担となつてはねかえる）など、コストが膨らみ、宇宙通信(株)・日本通信衛星(株)の両社とも採算ベースに乗せるのがなかなか困難⁽⁶⁾であったという台所事情からして、それらへの「救済策」の一つではないか、という感も拭い切れな

い。

ともあれ、1989年改正によって、放送法は事業者別の規律として新たな一分野を加えることになった。次節で、この事業に対する規律の問題点を考察したい。

第2節 ソフト・ハード分離の導入、ソフト事業者に対する規律

さて、受託国内放送の導入にあたって、最大の論点はソフト・ハード分離の導入である。繰り返して述べておくと、放送を行なうために電波を発射する施設である無線局と、番組制作ないし番組提供事業者とを別個の規律対象として取り扱うのが、この制度である。したがって、従来から議論の絶えな

い「事業免許制」導入は、いわばこの問題のメダルの裏側として登場する。

この論点について放送政策懇談会報告書は、以下のようにメリット・デメリットを列挙している。

(6) 1990年10月5日付日経産業新聞によれば、とくに、宇宙通信(株)は、スーパーバードBの打ち上げ失敗という事情が重なったとはいえ、黒字転換目標が思惑通りにいっていない。また、打ち上げ失敗事故について論評した同紙1990年2月28日「衛星ビジネス アリアンの衝撃(3)」は、すでに前年から、トランスポンダの売れ行きが鈍り始めていたことも報じている。加えて、90年12月に発生したスーパーバードAのサービス中止事故は、衛星ユーザーの間に不安を巻き起こしていると言われ、日本通信衛星(株)が急遽安全キャンペーンを行う事態まで引き起こしている(1991年1月31日付日経産業新聞)。

〔(ア) メリット

- a 放送対象地域の設定及びその範囲内における放送普及義務等，現行の施設免許になじみにくい放送政策について，明確な根拠を置くことができる。
- b ソフト規律及び主体規律を，ハード概念の仲介なく直接に行なえることになり，ハード・ソフト分離の要請に対応しやすい。

(イ) デメリット

- a 言論報道機関たる放送事業そのものに対し政府が許可監督等をすることは問題があるという批判を招きやすい。
- b 放送周辺メディアの登場の中で，どのメディアについて事業免許制をとるかの範囲設定及びその理論付けが困難である。
- c 放送局の免許，再免許との関係をどう整理するかが問題となる。
- d いわゆる公益事業における事業免許のような事業の経営権に対する保証とか，事業経営に対する積極的監督を内容とするものでない場合，事業内容面を含めて審査している現行の施設免許の場合と何ら実態が変わらないのではないかとの意見がある⁽⁷⁾。」

さらに言えば，ソフト・ハード分離の場合，時分割方式，すなわち，1本のトランスポンダを複数の番組提供者で利用することによって，中継器以上の「送り手」を創出できる，というメリットも考えられる。しかしながら，放送政策懇談会報告書の指摘するデメリット(a)，すなわち，事業そのものを政府が免許の対象とするがゆえに，事業免許制，さらにはソフト・ハード分離に慎重な見解が多数を占めたのがこれまでの経緯であったと言ってよい⁽⁸⁾。

(7) 前掲・放送政策懇談会報告書70頁。

(8) たとえば，片岡・前掲『放送概論』86-7頁。なお，放送政策懇談会報告書71頁も「現行のハード・ソフト一致の施設免許が，単なる施設についての技術的側面からのチェックのみでなく，当該施設を用いて事業を行うことを考慮したものとなっている状況において，これに加えて事業免許制を導入する必要性は現在のところ認められない」と述べて，事業免許制度には慎重な態度を採っている。

ただし，現行の放送免許が施設免許と使用免許の複合形態（塩野・前掲「放送事

それでは、これらの点について、立法の過程においては、どのような議論が展開されたのだろうか。以下に(a)ソフト・ハード分離の問題について、(b)「認定」の意味と性格について、(c)番組編集基準等の適用の問題について、の3点について簡単に整理してみる。

(a)ソフト・ハード分離の問題について

当初、この問題についての政府側の答弁は必ずしもすっきりとしたものではなかった。後の問題にかかわる質問ではあるが、5月25日の衆議院通信委員会では、「この法律の中で、ハードとソフトの分離ということで、見た目非常に格好いいような感じでございますけれども、そのソフトの会社の方に対して郵政大臣の認定証を与えるということで放送することができるようにするという事です。郵政大臣が認定するという事は一体どういうことなのか⁽⁹⁾」という松前仰の質問に対し、政府委員・成川富彦の答弁は、委託放送事業者の説明に終始していた。しかし、同じ日の木下敬之助の質問に対しては、「免許の取得主体と番組編集主体の一致を前提としている現行放送法上では、ソフトとハードを分離するような形のものとは想定しておりませんので、そのようなソフトとハードの分離をする形を導入する⁽¹⁰⁾……」と明確に答弁している。

さらに、6月22日の参議院通信委員会では、大木正吾の質問に答えて、成川は、ハード・ソフト分離の実質的理由として「通信衛星は、……管理、運用には特別の施設と専門的な能力を必要とするというようなことがございまして、そういうようなことから専門的な知識、あるいは資本コストが要するというようなことから、衛星を管理、運用する主体と、これを利用してと

業と行政介入)と考えられるとしても、報告書が言うような「当該施設を用いて事業を行うことを考慮」することが、現行法の解釈から導き出されるのかどうか疑問は残ろう。ことに、本稿第1章註(12)で述べた、再免許にあたっての郵政大臣の「意見」なるものがどこから導きだされるのか、きわめて疑問と言わざるをえない。

(9) 第114国会衆議院通信委員会議録第5号6頁。

(10) 同・19頁。

ますか、使用してサービスを行う主体とが分離するというか、分かれるというのが通常でございます。……したがって、管理、運用につきましては別の人にやってもらって、ソフトといいますか、放送サービスにつきましては別の者がやるという形が望まれるところでございます。しかしながら、現行制度におきましては、このようなニーズに対応できません」と答弁している⁽¹¹⁾。

(b)-i 委託放送事業者の「認定」の性格について

6月20日の参議院通信委員会で、及川一夫の質問に答えて、成川は次のように答弁している。「……この『認定』は、これ自体としては禁止の解除とかそれから権利の付与という効果をもつものではございませんで、一定の基準に適合することを郵政大臣が確認するものでございます。……認定は、繰り返しますけれども、公の権威をもってある事実または法律関係の存否を確認するというところでございます。……認定の法律的な効果といたしましては、認定を受けた者に対します、この法律には受託放送役務の提供を義務づけることによりまして、委託放送事業者と受託放送事業者が一体となって事業の遂行が可能となるような措置を講じたわけでございます⁽¹²⁾。」

ところが、こうした政府側の態度に対し、佐藤祐弘は5月25日の衆議院通信委員会で次のような論戦を展開している。まず、佐藤は「基本的な点をまずお聞きしておきたいのですが、そもそも放送局に対する免許を郵政省が行なっておるのは……あくまで電波監理上の必要からのものだというふうに私は理解をしておるわけです。つまり、電波を監理する郵政省だから電波を使用する放送局の免許を行なっているんだ……今回の法案で規律の対象に加えようとしています番組制作の放送事業者、これは電波監理上は何の関係もない人たちですよ。……電波を使う人に委託をするだけでありますから、電波監理上の規制は何も必要のない事業者ですよ。……電波監理上の必要のな

(11) 第114国会参議院通信委員会会議録第6号2頁。

(12) 第114国会参議院通信委員会会議録第5号28頁。

い言論機関、言論機関です。やはり番組制作の事業者というのは。事実上そういう言論機関に対する免許を郵政大臣が行う、これはどういう根拠に基づく考え方ですか」と追及した。これに対し、成川は「今回の委託放送事業者の認定制度でございますが、受託放送事業者と委託放送事業者といいますか、二つの密接なる関連のものの一環として設けられたものでございまして、通信衛星による既存の放送サービスとの調和を保ちつつ円滑に導入するために設けられたものでございます。今回の法律改正による制度では、委託放送事業者と受託放送事業者とが一体となって初めて放送サービスが可能となるものでございます。……放送の規律に関する考え方は、無線局としての放送局に着目して各種の規律が現在設けられておるわけでございますが、設けられておる既存の放送サービスと同じでございまして、その同一延長線上にある委託放送事業と受託放送事業者が一体となって、既存の放送事業者に課せられていると同じ規律が課せられるということでございますが、従来の考え方から外れたものというふうには私どもは考えておりません」と答弁した。この答弁に満足しなかった佐藤は、さらに、「今回出てきています委託放送事業者というのは、みずから電波は一切使わないんですよ。……その事業者は別に通信衛星を使つての放送に材料を提供するだけではなくて、ほかにそのソフトそのものを別な形で運用だつてしているわけですね。その事業者を、電波監理上の対象には一切ならない、なり得ない事業者をどうして郵政省が規律をする権限があるのかという点を聞いておるわけですよ」と追及した。これに対する答弁としては、さきの答弁を繰り返すほかに、以下のような内容が加えられた。すなわち、「委託放送業務は、受託放送事業者に委託いたしまして、自己の放送番組をそのまま送信させる業務でございます。受託放送事業者の持つ周波数につきまして指定を受けて占用して使えるわけでございます。言ってみれば、貴重な電波資源を占用して使えるという意味では、従来の放送とその点は共通しているわけでございます。それから、直接家庭に浸透していく放送を行うという意味で大きな社会的な影響力を持っているという点についても、従来の放送と変わらないわけでございます。したがいま

して、……委託放送業務を行う者としてふさわしいものであるかどうかということにつきまして、財政的な基礎だとかマスメディアの集中排除だとか法律に必要な基準を設けて、その基準に適合しているかどうかにつきまして郵政大臣が確認、認定しようとしているわけでございます⁽¹³⁾」と答弁している。

(b)-ii 「認定」の手続について

民間放送1989年2月13日号は「通信と放送の境界領域的サービスに関する研究会」報告書に対する解説として、「ソフトのみの放送事業者に対して、どのような審査を行い、どのように『専門性』などを考慮して放送番組規律を適用するのか、明確でない」と論評しているが、国会論戦でまず問題になったのも、受託放送サービスを上回る委託放送事業者が出現した場合の「認定」の手続の問題であった。

5月25日の衆議院通信委員会では、木内良明がこの点を質問している。これに対する答弁は「予定している事業者の数を超えて申請が行われた場合にもどのように対処するのかという点でございますが、委託放送事業者が放送できる放送番組の数の目標というのは放送普及基本計画において定めまして、これを達成するために放送用周波数使用計画において、周波数につきましてこれであるということ措置するわけでございます。……仮にこの範囲を超えて認定の申請があった場合におきましては、申請を比較審査にかけまして、その上で認定基準の各項目に適合する度合いの最も高いものが『放送の普及及び健全な発達のために適切である』という条項……に適合するものとして認定を受けることとなるわけでございます⁽¹⁴⁾」というものであった。

同じ日、同様の質問を佐藤祐弘も行っているが、加えて、次のような質問をしている。「トランスポンダーが何本かあるわけですが、利用の仕方について郵政省としてはどういうふうにご考えておられるのか。一つのトラポンを

(13) 第114国会衆議院通信委員会議録第5号22-3頁。

(14) 同・16頁。

一社で占有できるような力量をもっていなければだめだというふうにお考えなのか、あるいは一本を二社で使うとか、あるいは一日置きに使うとか、さらには時間を区切って使うというようなことも利用の形としてはかんがえられるわけですね」。これに対する答弁は、「放送普及基本計画の中では番組の数ということでとらえまして、やってもらうところを放送普及基本計画の中にのせていこうというふうに考えております。したがって、番組の数として年間丸々占有してもらう。……委託放送事業としては、受託放送事業者の一本の専用トラポンを借りて、委託放送事業者としてつくった放送番組をそのまま受託放送事業者に放送してもらうように委託する、頼むということになると思います」というものであった。これに対し、国民の参加という観点からももっと多面的な活用のあり方が考えられないか、具体的には時分割方式は考えていないのか、という旨の質問に対し、郵政省側はそうした考えを明確に否定した。その理由としては、①放送事業者の番組編集の自由を最大限に確保するため、特定のチャンネル全体で報道姿勢を表現する必要があること、②特定の時間帯への集中が懸念されること、③送信者と編集者との関係が複雑となること、ことに、受託放送事業者が委託放送事業者を選別することになってはまずいので、国が放送普及基本計画に基づいて委託放送事業者を認定する必要があることを挙げている⁽¹⁵⁾。

(c)番組編集基準等の適用について

番組編集基準の適用の問題について、研究会報告は、専門性重視の放送サービスについては、適用を特性に応じて緩和する方向を示している。しかし、今回の放送法改正では、郵政省はこの問題について、やや不透明な部分を残した答弁を行っている。

6月22日の参議院通信委員会で、山中郁子の質問に答えて、政府側は「さ

(15) 同・22頁。ただし、「将来、ずっと将来の話になるかと思いますが、将来の検討課題としてとらえていこうというふうに思っております」と答弁してはいる(同・22頁)。

きほど来御議論ございましたように、放送法におきましては放送番組の編集に当たりまして政治的公平が求められているところでございます。番組準則というものが定められておりまして、それを遵守していただかなければならないということになっているわけでございます。……政党が政党本来の活動のために放送を行うということになりますと、番組準則といったような観点からいろいろと問題もあり得るんじゃないかというように思います。このような観点からいたしますと、政党が政党本来の活動のために放送を行うというようなことを内容として認定を受けることは難しいんじゃないかというふうに思います⁽¹⁶⁾」と答弁している。

第3節 小括

国会論戦の一端を紹介したが、ここから以下の3点が浮かび上がってくるように思われる。

- ①受託国内放送制度の導入によって、ソフト・ハード分離が導入され、これまでの放送法の原則に対し、大きな例外が設けられた。
- ②この制度によって放送される番組編成は、専門性重視の番組編成といっても、結局のところ、「売れ筋」中心、つまり、映画・音楽・スポーツのチャンネルが勢揃いする程度ではないだろうか。あるいは、基本的に、番組基準の適用を受け、全日・総合編成、あえて言えば、現在の地上波による放送を若干モディファイした放送が登場するだけのようにも思われる。
- ③したがって、政府答弁によれば、政党・市民団体など、その団体の種類・性格を問わず、ありとあらゆる団体・個人が自己の主張をひっさげて放送に登場する、いわば「専門店街」的なチャンネルが登場する余地は明確に否定されている。

問題は、「認定」制度の性格づけである。政府答弁は、一貫して、事実あるいは法律関係の存否の確認と性格づけている。しかし、そう答弁する一方

(16) 第114国会参議院逡信委員会会議録第6号9頁。

で、委託放送事業者の数は番組編成の数をもって放送普及基本計画によって抑えるとともに、放送免許類似の認定基準を設け（しかもそこには、裁量の入りこむ余地がきわめて大きい「一般条項」的文言が数多く用いられていることに注意：たとえば第52条の13第1項第4号「その認定をすることが放送の普及及び健全な発達のために適切であること」）、一種の‘審査’を経て「認定」が付与されることをも答弁している。その実質的理由としては、受託放送事業者という「他人」の電波ではあれ、それを占有するのだから、規律の根拠として電波監理上の理由が成立すること、さらに、直接家庭へ浸透することから、その社会的影響力を無視しがたいことを挙げている。

しかし、いかに事実上占有するのだから、と言っても、他人の電波をもって、本来は電波監理を理由とする規律が電波を利用しない事業者にかかってくるのは、いささか説得力を欠くのではないか。さらに、社会的影響力を云云すれば、それこそ、放送に対する「規制」の根拠の支柱の一つであったはずである。したがって、政府の見解には不透明な部分が残ると言わざるをえず、名称こそ「認定」であるが、佐藤が指摘した「事実上の事業免許制導入」もあながち的外れとは言い切れないように思う。

「認定」制度から「事業免許」的な色彩が切り離せない限り、加うるに、番組編集基準の適用を受けると解される限り、ふたたび放送法第52条の24第1項の規定の問題性が浮上してくる。

すなわち、応答規定と見られる放送法第76条第1項の場合、すでに述べたように、形式論理的には、番組編集基準等への違反をもって、処分が行われる可能性がある。しかし、それはあくまでも、無線局に対する運用の停止であって、番組編集そのものの停止ではない、という論理が成立する。もちろん、こうした処分がいかに不都合な結果をもたらすかは明らかであって、それゆえに、多くの論者が番組編集基準等を倫理規定と解し、その実行を放送事業者はじめ関係者の自律に委ね、それに対する違反行為をもって同法第76条第1項に定める処分の要件とは考えないという解釈を採ってきたのであった。それは合憲限定解釈の一種と考えることができようが、そうした解釈に

よって、法律の瑕疵を治癒できると考えられるのも、放送法第76条第1項の場合、それがあくまでも無線局に対する運用の停止等の処分であって、番組編集そのものの停止ではない、と考えられるからであろう。

しかるに、受託国内放送の場合、放送法第52条の24に定める委託放送業務の停止は、番組編集（狭義の番組編集、すなわち番組制作と、番組編成とをあわせた意味で）そのものに対する停止を意味するのではなかろうか。もちろん合憲限定解釈をほどこすことも、同じく形式論理的には可能であろう。つまり、同法第76条第1項の場合と同じく、番組編集基準は倫理規定と解するのである。しかし、放送における表現の自由そのものに手を触れるような処分を定める法律の規定は、果たして合憲限定解釈によって治癒可能な瑕疵と言えるだろうか。

逆に、番組準則の側から考えると、さきに述べたように、比較法的に言えば「公平の原則」といった豊かな内実を持つはずの番組編集基準等を、法的な効果をほとんど持たない倫理規定・訓示規定の地位にますます追いやることは、「不都合な結論を避けるため」という実践的な配慮を考えに入れても——そして、それはそれとして納得できるものであったとしても——、はたして賢明な結論と言えるだろうか。もちろん、筆者とて、番組制作者・番組編成者にとって、放送法に定められた番組編集基準が、一種の自律規範として、ないし倫理的な規範としての意味を持つことの重要性を否定するつもりはない。ただ、法律の文言を、法律学ないし法の解釈の名の下に、あまりにも法的な効果と切り離すことに対し、躊躇を覚えるのである。

結論として言えば、放送法第52条の24第1項に定める委託放送業務の停止処分は、委託放送事業者の「認定」制度とあいまって、放送における表現の自由そのものを事前ないし事後に規制するものとして、また重大な「萎縮効果」をもたらすものとして、憲法違反とされるべきではないかと筆者は考える。

むすび——「情報化時代」への対応と法制化の課題

本来、憲法が予定する国民は、ある時は「送り手」として、またある時は「受け手」として、自己の周囲の情報環境に主体的・積極的に関与し、自由な関係を取り結ぶ存在だったはずである。そして、そうした国民こそ主権者にふさわしい者として、民主主義的な政治過程が構想されていたはずであった⁽¹⁾。

現代において、マス・コミュニケーションをめぐる問題の根本は、「送り手」と「受け手」の地位が分裂し、さらに、圧倒的多数の市民が——それも勤労者・中小零細自営業者といった部分が「受け手」の地位に固定化され、「送り手」たることから疎外されていることに対して、どのような処方箋を書くのか、という点にあった。「三極構造」論なる議論は、いろいろな問題をはらんだ議論であったとはいえ、問題の所在をある意味で的確に衝くものであった⁽²⁾。

いわゆるニュー・メディア・フィーバーなるものが、いささか夢物語に踊らされた側面があったとはいえ、ある種の期待をもって語られたのは、技術の進歩が自らをして疎外された「送り手」の地位へ回復せしめることへの淡い夢であったから、というのは少々考えすぎかもしれない。しかし、技術の進歩の正しい方向とは、そうした淡い夢を夢に終わらせない実現の仕方だというのは、それほどナイーブな考え方とは思わない。新技術は、これまで乗り越えられなかった壁を乗り越えるために、この問題について言うならば、「受け手」に多様な情報を提供して国民の知る権利を満たすとともに、さら

(1) 精神的自由をめぐる原理論的な考察としては、さしあたり、奥平康弘『知る権利』〔岩波書店・1976〕、同『なぜ「表現の自由」か』〔東京大学出版会・1988〕、参照。

(2) 「三極構造」論については、すでに前掲拙稿「マス・メディアの自由とマスコミ労働者の自由」第1章で取り上げたので、ここで繰り返さない。前掲拙稿とそこで引用の諸文献を参照。

にすすんで「送り手」と「受け手」の地位の分裂・固定化を克服し、あるべき状態に一步でも近づけるために開発され、実用化されるものであると言わなければならない。

その意味で、第2章第2節に紹介した国会論議の中で、受託国内放送を時分割方式で運用する方向を政府答弁は明確に否定したが、その理由たるやおよそ説得力に乏しいと言わざるをえない。つまり、第一に番組編成全体で事業者の姿勢を示すことが、番組編集者の自由を最大限に確保するために必要だから、第二に、かえって利用時間帯の輻輳を招きかねないから、第三に、逆に、受託放送事業者が委託放送事業者を選別する事態が発生してはまずいから、というのである。

まず第一の理由について言えば、確かに、番組編成はステーション・イメージを示す何よりの資料であり、たてまえから言えば、そのとおりではあろう。しかし、地上波による現在の放送がはたしてそれにふさわしいか、と問われれば、残念ながらノーであろう。視聴率優先の番組企画・編成が‘金太郎アメ’的な状況を招いているのは周知の通りである。そうした状況に対する批判は批判として、それがどうして受託国内放送に限って強く——オルターナティブを排除してまでも——要求されるのだろうか。第二・第三の理由にしても同様であろう。確かに、解決の難しい問題がいろいろと生ずるだろうが、法の文言に忠実に、「委託して放送をさせることによる表現の自由ができるだけ多くの者によって享有されるようにする」方策について、十分な検討を重ねた上の結論かどうか、答弁を聞く限りはなはだ不透明である。現行の地上波による、全日・総合編成の放送に若干のモディファイを加えた放送を受託国内放送によって実現するという結論が先行した上での答弁、という印象を拭い切れないのである。しかもその背後には、なかなか軌道に乗らない衛星ビジネスの下支えという意図も見え隠れするのである。

もしそうであるとするならば、皮肉なことに、郵政省がひとまずは否定してみせた‘金太郎アメ’的な状況を、今度は宇宙からも作り上げることになる蓋然性はかなり高いと言わなければならない。また、それは確かに、一方で

現行の放送事業者に対する手強い競争相手を作り出すとともに、他方でビジネス・チャンスの拡大に大いに貢献するであろう。しかし、さきに述べた今日のマス・コミュニケーションをめぐる問題に対する処方箋となりえないのは明らかであろう。つまり、相変わらず「受け手」は「受け手」の地位に留め置かれるだけだろうし、「受け手」の権利利益という点に限ってみても、チャンネルの数の多さは、多様性とは別の次元の問題に属するからである⁽³⁾。

そうした郵政省の考え方は、ビジネス・チャンスの拡大を願う側からすれば「規制緩和」であり、世界の趨勢に沿った動きとも受け止められるであろう。しかし、ことを言論・表現活動の場のあり方という観点から眺めるならば、そうした舞台作りをビジネスの論理に引き渡す形で言論秩序作りがなされた、とは言えまいか。換言すれば、電波監理という、電波の「交通整理」に属する権限をテコに、ある種の制度を——この場合はたとえば、タイム・シェアリングによるチャンネルの創設——否定し、別の種類の制度のみに途を開くことによって、放送制度の将来をコントロールしたことになるのだろうか。さらに言えば、そうして途を開かれた放送事業には、放送法第52条の24第1項に見られる、憲法上もきわめて問題の多い「規制」がかけられているのである。そうした「規制」をもビルト・インした制度導入は、実のところ、「規制緩和」の名にすら値しないのではないだろうか⁽⁴⁾。

(3) マス・コミュニケーションにおける「多様性」の問題について、浜田純一「放送ジャーナリズムと多様性——民間放送導入をめぐる西ドイツの立法と判決から」放送学研究37号（1987）（浜田・前掲『メディアの法理』所収）、清水英夫「放送をめぐる自由と規制——多様性の確保を中心に」青山法学論集30巻2号（1988）参照。

(4) なお、本稿において「言論秩序作り」と言い、「政府の任務放棄」と述べているが、比喩ないし政治的な提言としてはともかく、法的な意味において用いるときは、少々慎重な検討を要する。法的な意味でこうした発言をしようという場合、ドイツでのマス・コミュニケーションをめぐる議論の中で展開される「公」（öffentlich）の概念を検討することはきわめて有益であろう。

そこでは、マス・コミュニケーションは、「私」の要素を含みつつも「私」の領域に全面的に属するのではなく、また「国家」の領域に引き渡されてもならず、

自由の拡大の旗印の下、政府の非能率と失敗とを論難し、規制緩和を唱えるのはそれはそれとして結構であり、必要でもあろう。また、憲法自身も資本主義的な市場経済の構造を基本的に承認しているがゆえに、たとえばニュー・メディアがビジネス・チャンスの拡大と歩を一にして登場することも当然のことではあろう。しかし、そうであればこそ「規制緩和」の内実は、いっそう慎重な検討を必要とする。すなわち、これまでの検討で明らかになったのは、電気通信分野における規制緩和政策の一環として数えられる今回の制度導入が、実のところ、一面、新たな「規制」をビルト・インした「規制緩和」であり、他面、当の「規制緩和」とはビジネス・チャンスにとっての「規制緩和」であって、国民個人個人の精神的自由権にとっては、むしろ政府の任務放棄にも等しい事態ではないかと考えられるのである。かつて、浦部法穂は「……ブルジョア国家の権力が、民主主義の権力としてその正当性を主張しつづけるためには、いわゆる精神的自由の領域への直接的な公権力的介入・支配を避けていけばよい——すなわち、たてまえとしての自由を貫いていけばよいのである。そして、反体制思想の抑圧という、言わば本音の方は、一部は伝統的に承認されている理由にもとづく介入——わいせつ、名誉毀損、煽動等々——により、他は、思想・情報の伝達過程の重要

「公」的な領域に属すべきことについて、幅広いコンセンサスが存在するように思われる。そして、この領域においては、国家が役割を果たすことの是非よりもむしろ、どのように役割を果たすべきかが問題とされている。この点については、前掲拙稿「マス・メディアの自由とマスコミ労働者の自由」および、同「マス・メディアにおける経済的自由と精神的自由」において少し検討しておいたので、そこで引用した文献とともに参照されたい。ただし、そこに見出される特殊ドイツ的な要素はさらに検討の必要があろう。

また、わが国において、「公」的なものについて言及しようという場合、まず念頭に置く必要のあるのは、たとえば、旭川学力テスト事件最高裁判決に見られる精神的な風土であろう。すなわち、そこでは、親の教育権と教師の教育権の残余部分が控除法によって「公」的な領域とくぐられ、ほとんど無媒介に国または地方公共団体の任務と直結するのである。ドイツにおいても「公的なものは国家的なものとは必ずしも一致しない」ことが繰り返し強調されるのは事実であるが、わが国においては、そうした精神的風土はいっそう強いのではないだろうか。

な部分の、私的権力（国家権力の実体たる私的権力の一環としてのマス・コミ大企業）による独占的支配を放任することによって達成することができるのである。……コミュニケーションの過程の独占的支配については、少なくとも私的権力＝独占じたいの要求としては、その規制は必然化されえず、むしろ、逆にその放任・貫徹が必然的となるのである」と述べた⁽⁵⁾が、まさにニュー・メディア時代にそのままあてはまる立言であろう。

ある民間通信衛星事業の関係者は、通信衛星ビジネスの供給過剰がささやかれた折に、次のように言い放ったという。「3社じゃ過当競争？結構じゃないですか。やり合ってどこかが投げ出せば、3基目どころか4基目の衛星が手に入る可能性もある⁽⁶⁾」。通信衛星をめぐるのは、最先端技術の結晶だけに、国際経済摩擦、はては軍事技術の保護といったキナ臭い話までも絡んでくる⁽⁷⁾。しかし、ことが言論・表現の自由という人権体系の中核にかか

(5) 浦部法穂「マスメディアの権力」芦部信喜・星野英一・竹内昭夫・新堂幸司・松尾浩也・塩野宏（編）『岩波講座 基本法学6 権力』（岩波書店・1984）376-7頁。

(6) 1990年12月22日付日経産業新聞 ビジネス TODAY。

(7) 1986年1月22日、第3の民間通信衛星事業者として計画されてきた、サテライト・ジャパン(株)に対し、供給過剰への懸念から、郵政大臣は不許可の方針を打ち出した。ところが、1990年2月5日、すでにアメリカ製通信衛星購入の方針を打ち出していた同社に対し、事業計画の練直しを前提に、通信衛星事業者として認可する方針を郵政省は表明した。この背景に、日米経済摩擦の打開があることはほぼ間違いない（1990年2月6日付朝日新聞、同8日付毎日新聞）。なお、「国産衛星開発ぐらり——国際競争の荒波直撃」1989年3月27日付日経産業新聞、および「日本の宇宙開発——故障目立つ外国部品」1991年2月9日付日本経済新聞、参照。

ついでながら述べておくと、90年12月のスーパーバードAのサービス停止で、最大の打撃をこうむったのは、沖縄のCATV事業者とその加入者であった。その理由が、代替衛星として手当てした衛星の送信アンテナが、構造上、沖縄には電波が届きにくいからだという（1991年1月7日、同2月5日付日本経済新聞）。

NHK衛星放送も、推進の理由として、難視聴の解消が筆頭に掲げられ、放送法に定める日本放送協会の目的「あまねく日本全国において受信できるよう」を実現するため、とされていたが、いつのまにかニュー・メディア開発等にその座を譲り、番組編成を見てもそうした推進理由はうかがいにくい。ニュー・メディア推進も、しばしば、中央—地方の情報格差解消が謳い文句とされるが、今回の事態ははしなくも、そうした謳い文句の底に透けて見えるものをあらわにした、と言っては言いすぎだろうか。

わる問題だけに、少なくともそうした‘放言’の類だけは願ひ下げにしても
らいたい。