

情報スーパーハイウェイの時代

— 言論・情報法制の制度デザインのために —

立山 紘 毅

はじめに

1. 情報化社会とはなにか
2. 放送—通信の融合化現象がもたらすもの
3. 制度デザインのために

おわりに

はじめに

情報化社会が耳馴れた言葉となって久しいが、そのイメージは人によりさまざまである。また、後に述べるように、この言葉の由来自体は1970年前後のいわゆる未来学ブームの中にあるとはいえ、その後、10数年の間隔で「フィーバー」なるものに見舞われてきた。すなわち、1980年前後の「ニューメディア・フィーバー」がそれであり、昨年初頭より始まった「マルチメディア・フィーバー」もまたそのうちに数えることができるだろう。

もっとも、情報化社会あるいは情報化時代という言葉から連想するイメージは2つに大きく分かれる。すなわち、マス・コミュニケーションの発達にともなって、瞬時に大量の情報が手許に届けられる状態が一つ、もう一つは、コンピュータ・システムの発達によって、情報の伝達・加工・蓄積・結合が著しく容易になり、それを利用する各種のサービスやビジネスが提供される状態である。法制上のカテゴリーでいえば、前者はもっぱら、言論・放送法制の問題であり、後者は通信法制の問題といえることができるが、その両者にまたがって論じられるのが、いわゆる「知る権利」論である。

ところが、放送と通信の「融合化」現象が進行し、ことに、後に少しふれる「情報スーパーハイウェイ」なるものの上では、各家庭にまで引き入れられた光ファイバー網が、通信系の情報サービス（パソコン通信，FAXサービス等）と放送・新聞系の情報サービスを統合して伝達することも構想されている。これらプロジェクトを推進する動因はさまざまである。すなわち、国民の情報環境を整備する，いわば文化政策の側面，次世代の leading industry を育成する産業政策の側面，さらには，国防・軍事情報網の整備という側面も見え隠れする。

事態の進行がきわめて速いために，次の事態の展開を予想することも困難であり，それだけに法政策が後回しにされる危険はつねに存在する。また，これら情報ネットワークの整備は，フローとしての情報を極大化するものであるだけに，個人の人格の維持を難しくするのではないか，との懸念も一方にはある。本稿は，情報ネットワーク社会の現状に関して簡単なスケッチを試み，それに対する法政策的な制度デザインを試みようとするものである。

1. 情報化社会とはなにか

これほど人口に膾炙した言葉であるにもかかわらず，情報化社会あるいは情報化時代とは何かについて，明確に定義されたものは驚くほど少ない。むしろ，『情報化』や『情報化社会』論をいわばアカデミックな定義を厳密に行うなどという状況ではなかった。学際的な雰囲気の下で，多様な価値観を持つ専門家のあいだでコンセンサスを得るためには，むしろ定義にあいまいさを残した方がよいと考えられたのは当然の成行」といわれる状態であったという¹⁾

これに対して，一つの事業所の単位ではあるが，情報化のもつ意味について考察したのが池上惇であった²⁾。それによると，情報とは生産過程等の

1) デビッド・ライアン（著）小松崎清介（監訳）『新情報化社会論』（コンピュータ・エイジ社・1990）6頁（訳者まえがき）。

制御あるいは学習の過程であって、情報化社会とはその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であるとの認識が提示される。その基本認識にしたがって彼は新たな政治経済学の構築を提唱するが、それにならえば、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」の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いたった社会（時代）ということができよう。かつて、情報の流れとは、財貨やサービスの生産・流通に付随するものであり、それを担うセクターは、まさに間接部門として付随的な存在であったということができよう。ところが、現在、むしろ情報の流れを担うセクターこそは財貨やサービスの生産・流通を制御し管理する部門として、いわば主役の地位を担うに至っている。思うに、宣伝・広告を必須の手段として行われる大量生産・大量消費なる生産様式は、このような時代の幕開けを告げるものであったのだろう。

ところで、時代の移りめにアカデミックな定義立てが追い付かない時期が存在することは、ある程度致し方のないことである。しかしながら、これを法的な制度デザインの場合に持ち込むと話は別である。まして、これらは憲法上、いわゆる優越的地位を占める精神的自由の領域にかかわる。それらを実現するための、いわば「道具立て」を整備するうえで、その法的な整備の如何は、基本的人権の行使と密接に結びつく。

その適例は「知る権利」論に典型的に見られる。これはもともと「新しい人権」のカテゴリーに属するものとして論じられたが、それが展開した経緯は、まさに情報化社会の進展にともなうもの、と説明されるのが常であった³⁾。それゆえ、その権利は国または地方公共団体（論者によっては、

2) 池上惇『情報化時代の政治経済学』〔昭和堂・1985〕。

3) たとえば、小林直樹『現代基本権の展開』〔岩波書店・1976〕、奥平康弘『知る権利』〔岩波書店・1979〕。

私企業も含まれる)がコンピュータ・システム上に保有する個人情報念頭に置くものと、新聞・テレビを代表とするマス・メディアが行う表現活動に対する異議申し立ての両者を含むものであった(その意味で、後者は「アクセス権」論とも密接な関連性を有する⁴⁾)。

これら「新しい人権」論を、現在の眼から眺めて、その名宛人の不明確さや権利内容の曖昧さを指摘することはやさしい。それゆえ、「知る権利」論を、情報受領権、消極的情報収集権、積極的情報収集権などのカテゴリーにわけて、その法的な性格を論ずる佐藤幸治以降の議論はきわめて有用である⁵⁾。しかしながら、これらの議論が共通に問題にしようとしていたのは、現代社会において、情報の「送り手」と「受け手」が分離・固定化し、「受け手」の側に情報の流れに対する疎外感が蓄積している現状であった。それは、経済的領域において、「持てる者」と「持たざる者」との分離・固定化が定着した現状に対応するものとして認識されていた。もちろん、そのアナロジーからただちに公権力の手によって媒体を利用させる権利を導くことは「正面から追放した国家を裏口から招き入れる」がごとき危険のゆえにただちに肯定することはできない⁶⁾が、その問題意識自体はマス・コ

4) アクセス権論については、さしあたり、堀部政男『アクセス権』〔東京大学出版会・1977〕。

5) 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〕、松井茂記『マス・メディア法入門』〔日本評論社・1994〕参照。ただし、この議論は、いくぶん注意を要する。すなわち、最高裁判所は、第一のカテゴリーである情報受領権については、基本的人権の保障そのもの(ただし、「公共の福祉」の制約つき)と認めながら(たとえば、よど号乗っ取り記事抹消事件最高裁判決1983年6月22日民集37巻5号793頁)、積極的な情報収集活動については、それより下位にあるものとみなして「尊重」のカテゴリーにとどめる一方(たとえば、博多駅事件最高裁大法廷決定1969年11月26日刑集23巻11号1490頁、法廷メモ事件最高裁判決1989年3月8日民集43巻2号89頁——なお、このカテゴリーの最近の裁判例であるTBS事件最高裁判決1990年7月9日刑集44巻5号421頁については、ジュリスト別冊『憲法判例百選I』150頁で論じているので参照されたい)、自治体にたいする情報公開請求権は憲法との関連性を切断し、条例によって創設される権利としているからである。

6) 国家—市民—マス・メディアを極とする、いわゆる「三極構造」の問題点についてはすでに詳しく論じたので繰り返さない。拙稿「マス・メディアの自由とマスコミ労働者の自由」名古屋大学法政論集108号(1986)参照。

コミュニケーションの領域にとどまることなく、情報化社会の問題を考える際の基本認識として受け入れることができるだろう。

すなわち、情報の流れにおいても「持たざる者」と「持てる者」との分離・固定化が定着し、経済的な階級分離とかなりの部分相応して、「持てる者」は情報においても「持てる者」であって、圧倒的に「送り手」に回るばかりか、優遇された「受け手」でもある。その一方、「持たざる者」は情報においても「持たざる者」であり、圧倒的に「受け手」、それも「送り手」が公表した情報だけの「受け手」となりかねない状況が発生し、圧倒的に多くの市民は後者に属し、そこには情報にたいする疎外感が生ずる——情報化社会における憲法論の基本認識とは、おおよそこうしたものと見ることはできないだろうか。

本来の自由にあっては、情報環境に接近し参加するチャンスはあらゆる市民に開かれていなければならない、そこで市民はあるときは「送り手」となり、あるときは「受け手」となり、自己の選択にしたがって、自由にその立場を変えることができるものでなければならない。とするならば、憲法論の課題とはおおよそ次のようなものではないだろうか。第一に、それを実現するために法制度を根本的に再編成すること、第二に、こんにちの情報通信手段が、あらゆる市民にチャンスを開く現実的な基盤を提供するものであるかどうかを検証し、それを実現するための法制度を構想すること、ここに着目する必要があるように思われる。

2. 放送—通信の融合化現象がもたらすもの

戦後長らく改正されないままになっていた放送法制は、1988年以降数度の改正をへて、今ふたたび大きな転換期を迎えようとしている。とくに1988年放送法改正が、法治国家原則にさえもとる状態にあった電波法—放送法

7) この点については、拙稿「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63巻56号(1991年7月)およびそこに引用した諸文献参照のこと。

体制の積み残しの課題⁷⁾を解消するものであり、それゆえに「2段ロケットの第1段に点火した」⁸⁾と評されるものであったのに対して、1989年改正が委託放送事業という新たな制度の導入であった点⁹⁾、すでに現在の事態の前ぶれというべき状況にあった。

一般に「放送」とは、一ないし特定少数者対不特定多数（公衆）の単方向のコミュニケーションを指し、「通信」とは、特定少数者相互の双方向のコミュニケーションを指す。そして、法制上の取り扱いの差は、おおざっぱに言って、後者がコミュニケーション内容に対する規律は憲法上原則として禁止されるのに対して、前者は通常、内容にたいするなんらかの規律が許容される点が大きな相違として指摘できる。ところが、形態的に酷似する通信サービスの開始（テレテキストとビデオテックス）や、通信衛星経由の放送サービスなど、両者の相違は徐々に相対化されてきた。さらに、近年のコンピュータ技術の進展に支えられた、信号のデジタル処理技術の進歩は、従来もっぱらアナログ伝送に頼ってきた放送もまたデジタル化する可能性を広げてきた。

すなわち、周知のとおり、番組制作の現場において、信号のデジタル処理による特殊効果やコンピュータ・グラフィックス（CG）の活用はもはや常識であった。ところが、以前は、スタジオ機材など非常に高価な機材でしか搭載できなかったそれら信号処理素子が、半導体技術とその生産技術の進歩によって劇的に大容量・低価格化した。信号のデジタル処理とは、連続的に変化する信号を1と0の符号の列に置き換える技術である。単純な2値データに置き換えるためノイズに強く、高い忠実度を期待でき、しかも信号の加工が容易であることが、制作現場での各種処理に活用されてきた理由であった。それが大容量・低価格化したことにより、長距離・大伝送容量かつ低コストを要求される部分にも導入される可能性が開けたわ

8) 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)。

9) 委託放送事業の問題点については、前掲拙稿「委託放送事業をめぐる若干の問題点」および花田達郎『「放送の公共性」から「放送による公共圏」へ』公法研究54号(1992)

けである。

そのうえ、信号の加工が容易であるとの特質は、信号の圧縮・伸展にも応用できる。この性質が高精細度テレビジョンに応用される理由であるが、1つのチャンネルの品質を同じレベルに維持すれば、従来数チャンネルを必要とした伝送を1つのチャンネルに圧縮して伝送することをも可能とすることになる。

従来、放送法制は、あらゆる人が利用できるほど電波は潤沢ではない(電波の稀少性)ことを理由として、特定の人の特定の見解が稀少な資源である電波を支配することを防ぐため、放送に対しては内容上の規律を求めてきた。それがこのデジタル化によって、利用しうるチャンネルが一挙に数倍にふくれあがれば、その立法目的は存立の意義を失う。

一方、郵政省は、昨年以來、放送—通信法制に関してたてつづけに電波監理審議会等のへ諮問とその答申を公表し、放送—通信法制の大幅な改変に着手している。おもだったものを挙げても、衛星放送に関する規制緩和(番組間調和規定の適用緩和、有料放送比率の規制緩和、集中排除原則の緩和)¹⁰⁾、コミュニティ放送に関する規制緩和(放送普及基本計画における1地域1系統の原則を緩和)¹¹⁾、CS(通信衛星)利用放送サービス普及のための研究報告¹²⁾、マスメディア集中排除原則の緩和(議決権保有の上限を10%から20%へ緩和)¹³⁾などが目につく。これらが、どのような思想にもとづき、どのような相互関係で展開されようとしているのかは、なお検討を要するが、これら郵政省側の各種の方策の中で、将来の放送制度の柱となるべきものとして構想されているかに見えるのが、放送のデジタル化であろう。それは「放送のデジタル化に関する研究会」報告書¹⁴⁾に詳しいが、

10) 1994年2月25日電波監理審議会答申

11) 1994年3月31日電波監理審議会答申

12) 1994年9月30日CS放送研究会報告書

13) 「放送局の開設の根本的基準」の一部改正についての、1995年1月20日付電波監理審議会への諮問。なお、日経1995年1月14日付当該記事参照。

14) 1994年4月27日「放送のデジタル化に関する研究会」報告書

大する電波需要にこたえつつ、大幅な多チャンネル化をもたらし、かつ双方向サービスやマルチ・メディア化などの新サービスを実現するキー・テクノロジーとしてデジタル化を推進する方向が明瞭にうかがえる。これら郵政省の方針は、いわば、デジタル化を柱として、その実現のために必要な方策を模索するという方向性を示唆してはいないだろうか。

3. 制度デザインのために

しばしば、こうした議論においては、放送—通信法制だけに視野を限定した議論が見られる。そこでは、余暇の拡大と多様化する国民のニーズなるものが引き合いに出されるのが常であるが、国民のニーズが多様化するのであれば、はたして拡大した余暇をより多くの時間テレビの前に座ることに費やすかどうか、まずもって疑問とされるべきであろう（国民生活時間調査の結果はテレビ視聴の時間の頭打ちないし漸減傾向を示しており、放送関係者の間では「テレビ離れ」を懸念する声が絶えない）。また、そのような新しい媒体に積極的な興味を示しマーケットとして有望な階層は、もっとも多忙な階層であって、はたしてそのような人々をテレビの前に座らせることができるかどうか、そもそも疑問とされなければならない。しかも、この種の議論では、「送り手」と「受け手」の固定化を暗黙の前提として、いかに「送り手」のビジネス・チャンス拡大の議論に集中するのが常であるが、最近における草の根BBS（パソコン通信のホスト局）やWWW（World Wide Web）サーバの爆発的な増大（前者はすでに数千とも1万を超えたともいわれ、もはや把握することさえ困難とされるし、後者にしても、はっきりしているだけで600を超えたといわれる）は、とかく情報の流れから疎外されがちな「受け手」の側に「送り手」への強い要求があることの一証左であろうし、この種、新サービスがターゲットとする階層にこそ、そうしたポテンシャルが高いであろうことは容易に想像できる。

しかも、今少し述べたパソコン通信などの技術は、誰もが「送り手」と

なりうる機会を拡大する可能性を秘めたものであり、そこに新たな社会的連帯の可能性を見出す見解もある¹⁵⁾。それは一方で、憲法が想定する本来の自由を回復する手段が実現されつつあることでもある。

とするならば、制度デザインにあたってはマス・メディアに限局されることなく、いかに本来の自由を回復するかを柱として、それを現実に保障するための条件整備をどのように積み上げていくか、が課題でなければならない。今それを全面的に展開することはできないが、おおざっぱに以下の諸相が考慮されなければならないように思われる。

(1) パーソナル・コミュニケーションの復権……基本的に情報ネットワークは、face to faceの情報伝達を高度化し、補助するものである。しかし、そこに至る前に、日本社会にはパーソナル・コミュニケーションを阻む法制上の壁もまた少なくない。たとえば、もっとも安価・簡便な情報伝達手段であるビラ・チラシ類の配布や貼付は、道路交通法や軽犯罪法、屋外広告物条例などという、本来規制目的を異とする各種の法令によって取締の対象とされることが少なくない。さらには、本来、民主主義実現にとって最大限にそれら自由が保障されなければならないはずの選挙戦は、公職選挙法の「選挙運動」の章が「選挙運動取締」の印象を強く帯びることに現れているように、むしろがんじがらめに規制されている。また、それら取締自体、特定の政治的傾向をもつ人々に恣意的に向けられているとの批判も根強く、まずはそうした規制こそが撤廃され、もっとも基礎的なレベルにおける情報の流れを徹底して自由にし、表現することの自由と自由であることが多様性と豊かさを保障するものであることを実感できるようにすることから始めなければならない。

(2) マス・メディアの多様性の確保……各種規制緩和が検討されるのは結構かもしれないが、そこにおいて緩和されるのがビジネス・チャンスだけであって、肝心のコミュニケーション内容は、むしろ規制のチャンスを増大させかねない危険を内包していることはすでに筆者が論じたところである¹⁶⁾

15) 加藤周一「夕陽妄語 1940年の思い出」朝日新聞1994年11月21日夕刊。

緩和の目的が情報の量的な増大だけでなく、質的な、すなわち多様性の増大であること、それを実現するための手段はいかにあるべきかがもっと論じられなければならない。

(3) 情報の流れへのアクセスの現実的基盤の確保……現実には、これが最大の課題ではないかと思われる。思いつくままにあげてみても、経済的な側面からの配慮（アクセスするための経済的コスト設定、それを負担できない人に対する政策的配慮、またそもそもアクセスする時間を確保するための余暇の拡大）、身体的条件を異にする人への配慮（たとえば、視覚障害者と聴覚障害者ではまるで条件が違う）、文化的条件を異にする人への配慮（母国語の違い、文化コードの違いによる規範意識の違い、さらに最近、言語そのものの一様化、すなわち英語のさらなる世界制覇さえ危惧され¹⁷⁾それが文化そのものの多様性をそこなう危険性さえも懸念されている）はもっと論議されてよい。

さらにいえば、情報スーパーハイウェイの時代は、情報があふれかえる時代を意味する。とくに、マス・コミュニケーションの場合、これまでは、マス・メディア内部で多段階にわたるチェック機能が作用し、情報の取捨選択と整理・方向づけが行なわれて「受け手」に提供されてきた。ところが、各家庭に光ファイバーが導入され、いわば情報の高速道路が家庭に直結する事態は、それら情報の取捨選択がすべて市民に委ねられる事態を意味しかねない。コミュニケーション論でいうところの「ゲートウェイ」が「送り手」内部から「受け手」自身に委ねられることにもなりかねないわけである。

おそらく、そこに「基幹的情報手段」としての伝統的なマス・メディアの役割の一つが再認識されるのではないかと思われる¹⁸⁾が、「受け手」の側にしても、これまでとは異なった「情報リテラシー」が必要とされる。それを身に付ける場は、教育をおいてほかにない。このように考えていくと、

16) 前掲拙稿「委託放送事業をめぐる若干の問題点」参照。

17) 朝日新聞1995年2月20日朝刊「来世紀中に世界の言語半減」

生活のあらゆる場面を一つ一つ点検していく必要性が実感されないだろうか。

おわりに

めくるめくテクノロジーの発展は、無限の輝くユートピアを見るかの反応を呼ぶ一方、『1984年』的ディストピアを強調する反応を呼び、その間で引き裂かれた印象を与えることが少なくない。そのような前提に立つと、制度デザインをめぐる議論は非妥協的・非和解的な対立に終始し、およそ不毛な結果しかもたらさないであろう。そのような対立に陥る原因はけっして一つではありえないが、大きな要因として、それらテクノロジーが何かの目的を実現するための媒体（＝メディア）にすぎないことを忘れ、そこだけで議論を自己完結させるところが考えられるのではないだろうか。

たとえば、情報スーパーハイウェイは、電子的ネットワークによる草根民主主義を実現させるものと喧伝され、President@Washington.gov.usのアドレス一つで、自宅のパソコンとホワイトハウスが直結することが強調される。しかし、これは、大統領へ手紙を書くことが市民のレベルでそれほど特別のこととは考えられず、大統領にしても、寄せられた手紙に目を通し、場合によっては返事を書くことが大切な仕事とされ、ホワイトハウスにはその手紙を整理するボランティアが常駐する社会なればこそその話であることを忘れてはならない。たしかに電子的ネットワークが、その特性や雰囲気から、そのような社会環境を促進する可能性を否定することはできないが、それをいわば万能の特効薬のように考えることは誤りである。

18) なお、本稿ではふれなかったが、情報の流れへの疎外感という点では、ほかならぬマス・メディア内部の記者たちの疎外感の深さも指摘される（たとえば、山口正紀「当世マス・メディア事情」法学セミナー1995年1月号）。すなわち、速報合戦と売り上げ競争・視聴率競争のかけで、自己の研鑽もままならず日々reporterならぬporterの役割に追い回される、というわけである。これはいわゆる「内部的自由」の問題であるが、この問題についての検討は別に行いたい。

大切なことは、どのような社会をどのような価値観にもとづいて作り上げるかの考察であり、そのために手にできるさまざまな手段をどのように配置するかの開かれた論議である。