

# 通信技術の発展と報道

井上 禎 男 \*

- I はじめに —— 通信技術の発展が意味すること
  - 1 「表現の自由」と「放送」「通信」に関する法規制
  - 2 「通信」による「表現」活動？
  - 3 「通信」におけるアクター —— 個人と事業者
  - 4 何を問題にするのか
  - 5 マス・メディア「部分規制論」の可否、「放送」規制の根拠
- II 法概念としての「放送」と「通信」 —— 法制度設計のあり方
  - 1 両者の区分 —— 既存の法制度設計の概要
  - 2 新たな法制度構想 —— 「情報通信法」構想以降の「レイヤー規制」への着想
  - 3 「通信」の「公然性」と「放送」概念 —— 法構想における「コンテンツ」規制から
  - 4 事業者としての選択肢 —— 法構想における「伝送」規律から
- III 「知る権利」の理念的機能
  - 1 「知る権利」とは
  - 2 「知る権利」の理念的機能
- IV 対象をめぐる「公共性」の所在と探求
  - 1 多様な価値と価値主体？
  - 2 「放送の公共性」「通信の公共性」
  - 3 「公共放送の公共性」
  - 4 法制度設計への視点と評価

---

\* 福岡大学法学部准教授

- V 「報道」の役割と「担い手」
  - 1 「基本的情報提供」の「担い手」
  - 2 地域的要請、文化的要請 —— 地方自治、文化の自由
- VI おわりに

## I はじめに —— 通信技術の発展が意味すること

### 1 「表現の自由」と「放送」「通信」に関する法規制

表現の媒体はさまざまであり、表現の主体も個人に限られるものではない。

インターネットに接続できる環境にある個人がインターネットを使って情報を発信することも、放送事業者が電波法および放送法に基づく無線局の免許を得て放送を行うことも、いずれも表現活動である。デモ行進やビラ配りも然りである。個人であれ団体であれ、あるいは紙媒体であれ電波媒体であれ、さらにはインターネットを介した場合も同じく、日本国憲法においては「一切の表現の自由」(21条1項)として保障される<sup>(1)</sup>。

もっとも、ここで「表現の自由」が無制限に保障されるものではないことも自明だろう。「公共の福祉」による制約の可能性は排除されない。そこで、具体的に「表現の自由」を規制する立法の存在に目を向けてみると、「放送」の分野にそれが存することに気づく。

具体的には、事業形態を規律する立法である「放送法」(昭和25年5月2日法律132号)、「有線テレビジョン放送法」(昭和47年7月1日法律114号)、「電気通信役務利用放送法」(平成13年6月29日法律85号)等の立法、さらには、ハードないし伝送インフラを規律する立法として「放送」が「無線」を手段とすることに依拠している「電波法」(昭和25年5月2日法律131号)がある(なお、ここで「通信」は、「有線」を手段とするため、「有線電気通信法」昭和28年7月31日法律96号によって規律される)。さらに、提供さ

れる情報の内容あるいはコンテンツ規律については、「放送法」上の事業者への要請に加え、別途「通信」分野にまで目を向ければ、「著作権法」（昭和45年5月6日法律48号）、「不正アクセス行為の禁止等に関する法律」（平成11年8月13日法律128号）、「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律」（いわゆる「プロバイダ責任制限法」平成13年11月30日法律137号）、「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律」（平成14年4月17日法律26号）、「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律」（いわゆる「青少年インターネット環境整備法」平成20年6月18日法律79号）等の立法も存在する。

## 2 「通信」による「表現」活動？

「通信」による情報の発受は、電話であれパソコンであれ、個々の端末に向き合うのが個人であるから、通信事業者はその媒介者にすぎない。これはインターネットの場合も同様である。しかしインターネットは、技術的にあるいは立法上「通信」の範疇に属するものであるから、既存の「通信」を観念すれば、それは「放送」のような不特定多数者に向けた個人もしくは団体による「表現」の手段とは言えない。

つまりここでは、「通信の秘密」の保障（21条2項）問題について考える余地を残したとしても、「表現の自由」の問題として理解することはできない、と言えなくもない。

そのため、冒頭ではインターネットに接続できる環境にある個人がインターネットを用いて情報を発信することを「表現活動」と言い切ったが、実はこうした言い回しは、従来からの「通信」を観念する限りでは、矛盾を生ずることになる——もっとも、ここでは憲法上の「通信」観念の検討が不可避となる。つまり憲法上の「通信」概念の理解に関する問題であるが、この点については項目をあらためてふれることにする。

それでも「通信」による「表現活動」は、事実上生じているとみてよい。「放送」が無線を手段とする1対不特定多数への情報の送信、「通信」が有線を手段とする1対1のコミュニケーション関係である、と割り切ることができなくなっているのが現状である。端的に言えば、有線か無線かといった観点からの区分を措くのなら、「通信」に位置づけられるインターネットが事実上、「放送」に同じ機能を果たしていると言える。

インターネットは、パソコン等の端末を有する個人が、「電気通信事業者」であるインターネット接続用の通信回線事業者であるプロバイダ（Internet Service Provider 以下本稿では「ISP」と用いる）と契約し、実際にインターネットに接続することができる環境にある場合のみ利用できる。したがって、そうした限定的な「空間」にアクセスする者に限っての、情報の発受ないしコミュニケーションツールということになる。

しかし、1990年代の世界・ワイド・ウェブ（www）の開発等を契機にインターネットは爆発的に普及し、複数のネットワークのネットワーク化が進むにつれて、地球規模のインフラを構成するようになった。今日そのネットワークは、なお「巨大化」をみており、ネットワークの「崩壊」の可能性すら、予測ができない状況にあるとされる。世界では16億人、日本でも9000万人を超える者が、インターネットを利用しているという<sup>(2)</sup>。

そうすると「不特定多数」とは言ってみても、ここでのそれは、ラジオ受信機やテレビ受像機を有し、放送用の電波を受信できる環境にある場合に、そうした環境にある者のみが情報の受領をなし得るといった「放送」にかかる対象の限定性とは同視することができないものと言える。すなわち、いわば観念的にも限定困難な次元での「不特定多数」を、インターネットは「有線」をツールとして射程に置いていることになる。

### 3 「通信」におけるアクター —— 個人と事業者

しかも、放送用の地上波がデジタル化されたことにともなう「双方向性」の機能が定着しつつあるとしても、伝統的に「放送」（既存のラジオ・テレビ放送）は、「送り手」すなわち放送事業者から「受け手」すなわち公衆への一方向の情報の伝播であると言える。

これに対してインターネットは、個人の次元で、情報の「発」「受」が可能であり、この点でも「放送」とは明らかに異なる特性を有する。

加えて、ここでインターネットの媒介者である ISP に目を向けると、ISP かもはや単なる「媒介者」ととどまらないことも認識できる。

ISP は、電気通信事業法の「届出電気通信事業者」（事業者数は約 15,000）のうちでも、通常は「電気通信回線設備を設置しない事業者」に位置づけられる（法 16 条、9 条、電気通信事業法施行規則 3 条）。しかし、事業者によっては「届出電気通信事業者」のうちの「電気通信回線設備を設置する事業者」（端末系伝送路設備が一の市町村〔特別区・政令指定都市にあつては「区」〕の区域に留まり、かつ中継系伝送路設備が一の都道府県の区域に留まる事業者）が兼ねる場合もあり、さらには、より規模の大きい「登録電気通信事業者」（届出電気通信事業者の要件を越える電気通信回線設備を設置し、電気通信事業を行なう事業者。「届出」では足りず「登録」が必要になる場合。法 9 条。事業者数は約 300）が、さらには「認定電気通信事業者」（電気通信回線設備を設置する事業者のうち、公益事業特権を希望する事業者で申請によって認定を受けた事業者。法 117 条、電気通信事業法施行規則 40 の 9 条、40 の 10 条、40 の 11 条）も ISP を兼ねる場合がある。

そのため、実際には、ISP がオンデマンド放送や IP 電話サービスを行っている場合があり、通信事業者がブロードバンド回線によるコンテンツ提供を行っている場合もある。他方で、ケーブルテレビ（CATV）会社、すなわち「有線テレビジョン放送事業者」がインターネットと IP 電話サービスを行っている場合もある。

そのため、IP (Internet Protocol) の技術を通じて、一事業者が一回線で、データ通信 (インターネット、web)、IP 電話 (VoIP)、放送 (IPTV) の3つのサービスを同時に提供する、いわゆる「トリプルプレイ (triple play) が生じており、さらに、これらに移動通信 (携帯電話) 事業をも加えた「クワトロプレイ (quattro play)」事業者が出現しつつあるのも現状である。なお、ここでの事業者間の「競争」をめぐるのは、規制の合理性を導くための固有の論拠にも留意せねばならず、かつ国際的な事業展開に対応する視点も不可欠になるために、法的な問題としても困難な様相を呈することになる<sup>(3)</sup>。

つまり、「放送」におけるアクターは、伝統的に「送り手」としての放送事業者と「受け手」としての公衆 (聴取者・視聴者) であったが、「通信」とくにインターネットにおいては、「送り手」であって「受け手」でもある個人と、媒介者であり、あるいは媒介者であるばかりか情報の提供者——もつとも、自らがコンテンツを作成するとは限らない。作成されたコンテンツを単純に送信するにとどまる場合もある。その意味で「表現の自由」の主体、「表現者」として単純化することもできない。要するに、多様な媒介者、ときとして「送り手」としての——通信事業者、といった関係を想起することになる。

#### 4 何を問題にするのか

情報流通の一方方向性や同時性を特色として、大衆に向けた大量の情報伝達であるマス・コミュニケーションのための手段と考えられてきた「マス・メディア」に、果たしてインターネットを位置づけることは可能だろうか。

今日の通信技術の発展にともなうインターネットによる情報流通の世界に、とりわけ「事実」を伝える「報道」について、従来から「送り手」としてのマス・メディアが担ってきた「報道の自由」、あるいは「送り手」と「受け手」との区分を前提とした「知る権利」をめぐる議論を、持ち込むこ

とができるだろうか。

そして、「放送」と「通信」にみられる現行法上の法規制の異同がいかなる点にあり、またプリントメディアには存在しない法規制が、なぜ「放送」や「通信」の分野において正当化されるのか。プリントメディアへの法規制を復活させることが現実にとぐわなないとしても、「放送」と「通信」との間にある規制の差異は、通信技術の発展にともなって見直されるべきではないのか。それならば、既存の「放送」と「通信」といった概念区分も、もはや必要なくなるのではないか——では、憲法上の「通信の秘密」の保障における「通信」とは、一体何を指すものなのだろうか。

本稿は、こうした疑問について検討を加えるものであるが、その前に、本稿での直接の検討対象ではないプリントメディアにかかわる問題を、本稿の内容に関係する限りで以下に敷衍しておきたい。

## 5 マス・メディア「部分規制論」の可否、「放送」規制の根拠

明治期から戦後間もなくにかけては、公権力による言論統制を目的に「新聞紙条目ヲ廢シ新聞紙条例ヲ定ム」とした明治8年6月28日太政官布告111号（いわゆる「新聞紙条例」）や、その後統として制定・施行された「新聞紙法」（明治42年5月6日法律41号。その後、昭和24年5月24日法律95号によって廃止）のような、プリントメディアにかかる規制立法も存在していた<sup>(4)</sup>。しかしながら今日では、プリントメディアにかかる立法は廃され、「放送」や「通信」による表現活動を行う場合にのみ、「放送法」「電波法」「有線電気通信法」等個別の立法による規制が妥当している。

そして、こうした立法にあっては、「公共の福祉」の「増進」あるいは「公共の福祉」への「適合」や「寄与」が立法目的として明記されている。

業として「放送」や「通信」を行う場合に、免許や届出や登録といった設立規制が——そうすると「表現の自由」のみならず、事業者の経済活動の自

由の問題にもなりそうである——、あるいは「放送法」に基づく放送事業者には、その放送内容にかかる法的な要請が課されることになる。こうした事象をとらえて、とくに「放送」については「放送の公共性」が語られることがある。

こうしたプリントメディアと「放送」とで異なる規制のあり方は、一般的に両者の媒体としての特性の差異、すなわち「放送」に固有の「周波数の有限稀少性」に求められている。そしてここではさらに、「社会的影響力」が語られる場合もある。

確かに、視聴覚に訴えながら一挙に「不特定多数」の者に情報を伝播する「放送」メディアには、プリントメディア以上の「社会的影響力」が認められそうである。

しかし考えてみれば、意識的に録音や録画でもしておかない限り、「放送」によって提供される情報は一過性のものと言える。そのため、情報の検証可能性の観点からみても、プリントメディアのように情報を精確に継続的に記憶に留め置くことは容易ではない<sup>(5)</sup>。ここで情報として残されることの重要性は看過できないはずであり、何をもって「放送」のみに「社会的影響力」の大きさを認めることができるのか、定かではない。さらには、「紙」も決して「無限」の資源ではないのだから、「有限稀少」を「周波数」にだけ妥当させるのはおかしいと言えるのかもしれない。

ならばいっそのこと、こうした従来からのプリントメディアと「放送」との区別を排してはどうだろうか。

しかし、それでもマス・メディア全体を放任することなく、その一部が規制されることによって、むしろ規制と無規制との抑制と均衡を通じて全体としての情報の多元性が保障される、とみる考え方もある。これが、いわゆるマス・メディアの「部分規制論」である<sup>(6)</sup>。

しかしながら、それでもあえて「放送」に固有の規制根拠に固執すること



も不可能ではない。

その論拠のひとつは、周波数(帯)の割当にともなう「混信回避」の要請である。また「部分規制論」に同調せずとも、プリントメディアと「放送」との「質的相違」に目を向けることで、「多様な番組、『基本的情報』の伝播と高い水準の番組を確保するために必要十分な形の規律を慎重に設計する反面で、新聞には手を触れないでおくことが、究極的理念としての『表現の自由』から帰結する、国家介入の総量の最小化の要請に適う」とみることもできる<sup>(7)</sup>。

マス・メディアとしての「放送」の目的が、新聞等のプリントメディアに同じく「基本的情報の提供」にあることは否定し難い。そして、上記のような「国家介入の総量の最小化の要請」をふまえ、依然として——デジタル化後の「放送」においてもまた——残される、固有の技術的特性から排除されない規制論拠については、周波数(帯)の割当にともなう「混信回避」が必要なメディアを「放送」の名で呼ぶ限り、正当化することができるだろう。

しかも、ここでの問題はこれだけにとどまらない。もう少し視点を広げてみると、「放送の多様性の確保」「豊かな放送文化の創出」<sup>(8)</sup>といった「放送」の役割論ないし「放送の公共性」をめぐる問題も考えなければならぬはずである。

そうすると、「通信」における「空間」性とは異なった「放送」における「地域」性への視点が、ひいては「文化」の創出や形成にかかわることになる。「放送」メディアの役割論が、大きな意味を持つことになりそうである。この点については、のちにふれることにしたい。

## Ⅱ 法概念としての「放送」と「通信」—— 法制度設計のあり方

### 1 両者の区分 —— 既存の法制度設計の概要

わが国では、従来から「通信」ないし「電気通信」（電気通信事業法2条1項「有線、無線その他の電磁的方式により、符号、音響又は影像を送り、伝え、又は受けること」と、「放送」（放送法2条1号「公衆によつて直接受信されることを目的とする無線通信の送信）」とを別の法概念として規定し、前者領域での原則自由化（競争枠組の確保）、後者領域での規制ないしは監督の堅持による法的な対応が図られてきた。

そして、この2つの法概念を両極とした線上に、さらに「有線電気通信」（有線電気通信法2条「送信の場所と受信の場所との間の線条その他の導体を利用して、電磁的方式により、符号、音響又は影像を送り、伝え、又は受けること）」、「有線放送」「有線テレビジョン放送」（有線テレビジョン放送法2条1項「有線放送（公衆によつて直接受信されることを目的とする有線電気通信の送信をいう。以下同じ。）であつて、有線ラジオ放送業務の運用の規正に関する法律（昭和26年法律第135号）第2条に規定する有線ラジオ放送以外のもの）」、「電気通信役務利用放送」（電気通信役務利用放送法2条1項「公衆によつて直接受信されることを目的とする電気通信の送信であつて、その全部又は一部を電気通信事業を営む者が提供する電気通信役務を利用して行うものをいう）」等の諸概念を存在させてきた。

ここで「通信」ないし「電気通信」は、「有線」および「無線」の別を問わない概念である。そのため「通信」は「放送」を内包する概念であり、また「有線」の伝達経路を排除し、「無線」によることを手段として規定される現行の「放送」概念は、いわば「通信」の特殊形態と解される。周辺諸概念の存在に照らしてみると、結局のところ、わが国における従来からの「放送」は、きわめて限定的な領域を指すにとどまる<sup>(9)</sup>。

いずれにせよ、こうした「放送」と「通信」を両極に「縦割り」での規律

を図っているのが、わが国の現行法制である。

## 2 新たな法制度構想 —— 「情報通信法」構想以降の「レイヤー規制」への着想

2006（平成18）年6月6日の「通信・放送の在り方に関する懇談会」の「報告書」によって、2010年立法化を掲げた既存法制の抜本的な見直しが図られることが明らかにされた。また、「通信・放送の在り方に関する政府与党合意（平成18年6月20日）」でも、「通信と放送に関する総合的な法体系について、「基幹放送」の概念の維持を前提に早急に検討に着手し、2010年までに結論を得る」ことが明示されている。

その後、2007（平成19）年6月19日の「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」の「報告書（中間取りまとめ）」、同年12月6日の「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」の「報告書」によって、「情報通信法（仮称）」構想が公にされた。

2008（平成20）年2月には、総務省から情報通信審議会へ「通信・放送の総合的な法体系の在り方」についての諮問がなされ、同審議会の情報通信政策部会に「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」が設置、2008年6月13日には、その「中間論点整理」が公表され、同年9月に「通信・放送の総合的な法体系に関する検討アジェンダ（案）」が、同年12月26日には「通信・放送の総合的な法体系に関する検討アジェンダ」が公表されている。

その後、当該検討委員会の「通信・放送の総合的な法体系の在り方＜平成20年諮問第14号＞答申（案）」が2009（平成21）年6月19日に公表され、同年8月26日には、情報通信審議会から総務省に対して、「通信・放送の総合的な法体系の在り方＜平成20年諮問第14号＞答申」が出されている。総務省は目下、同「答申」に基づく法整備に着手しているようである。なお、

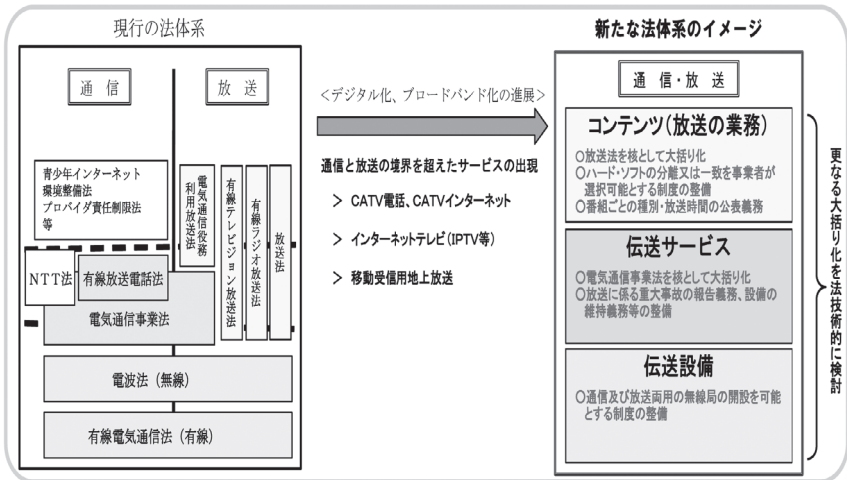
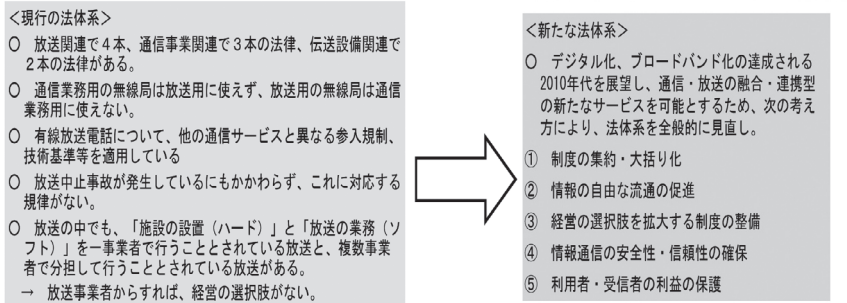
情報通信審議会では、同年8月26日以降に、上記検討委員会の廃止ならびに新たに情報通信政策部に「総務大臣の諮問に応じて、情報の電磁的流通及び電波の利用に関する政策に関する重要事項を調査審議し、総務大臣に意見を述べることを所掌事務とする「通信・放送の融合・連携環境における標準化政策に関する検討委員会」を設置・始動させており、2010年6月を目途に「答申」が求められている状況にある。

したがって、本稿執筆時点で「情報通信法(仮称)」は制定されていない。しかも、後述するように「情報通信法(仮称)」による「放送」「通信」領域の諸法一本化の構想は、「レイヤー規制」への転換自体には変化はないが、一本化という点で、直近の前述2009年8月26日の情報通信審議会「通信・放送の総合的な法体系の在り方<平成20年諮問第14号>答申」(以下本稿では、単に「答申」と用いる)によって方向転換をみることになった。

そのため「情報通信法(仮称)」は制定が見送られることになる。しかしいずれにせよ、ここでの新たな法構想は「縦割り」である現行法制を崩して「横割り」である「レイヤー」規制を新たに導入させ、「レイヤーを超えた統合・連携は原則自由」とする方向性を打ち出すものと解される。ここで「レイヤー」として既定される3つの層とは、当初「コンテンツ」「プラットフォーム」「伝送インフラ(伝送サービス、伝送設備)」であったが、直近では「コンテンツ」「伝送サービス」「伝送設備」とされている。こうした「レイヤー」による機能ごとの組み直しは、「放送」と「通信」とが「融合」ないし「連携」した新規のサービスへの参入を促し、あるいはその効率化を図ることを目指すものと言える(以下「**図表1**」を参照されたい)。

図表 1：「通信・放送の新たな法体系の方向性」

### 通信・放送の新たな法体系の方向性



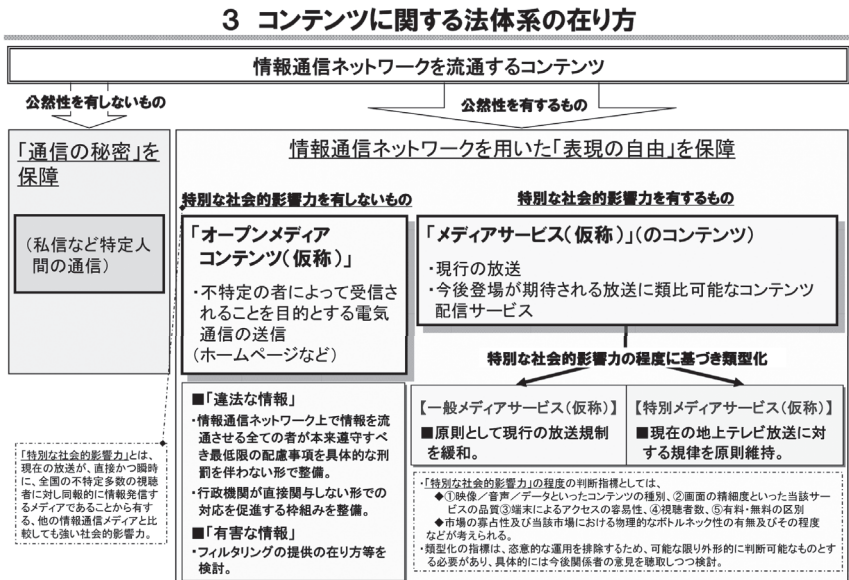
図表 1 出典：情報通信審議会（平成 21 年 8 月 26 日）

「通信・放送の総合的な法体系の在り方<平成 20 年諮問第 14 号>答申概要」

### 3 「通信」の「公然性」と「放送」概念 —— 法構想における「コンテンツ」規制から

まずは、とくに「コンテンツ」について、以下の「図表 2」（2007 [平成 19] 年の「報告書」段階）と「図表 3」（直近の 2009 [平成 21] 年の「答申」段階）を比較していただきたい。

図表 2 : 「情報通信法」構想における「コンテンツに関する法体系の在り方」



図表 2 出典：総務省（平成 19 年 12 月 6 日）

「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 報告書のポイント」

図表 3 : 「答申」における「コンテンツ」——図表 2 掲載内容からの変化に注意——

## コンテンツ

### 1. コンテンツ規律の基本的な考え方

従来の「放送」に止め、その概念・名称を維持することとし、現行の「放送法」を核として、放送関連 4 法の制度の大括り化を図ることが適当。

### 2. 一定の放送を確保するための枠組み

一定の放送を確保するための枠組み（基本計画）を設けることとし、地上放送、特別衛星放送は当該基本計画の対象とすることが適当。また、基本計画の内容については、必要に応じて柔軟化を進めることが適当。

### 3. 経営の選択肢の拡大

すべての放送において、放送施設の設置と放送の業務の両方を一の事業者が行うか、複数事業者で分担して行うかについて、事業者が選択して申請できる制度を整備することが適当。その際、地上放送について、放送施設の整備等のインセンティブが損なわれることを防ぐ観点から、放送施設の設置者（あるいはそれと一定の関係を有する者）が放送の業務を行うことを希望する場合には、他者への放送施設の提供よりも、その希望が優先されるよう、放送施設の設置者と放送の業務を行う者との関係に配慮した措置を講ずることが必要。

※現在は、制度上、放送の種類毎に一致又は分離が規定されており、放送事業者に選択肢はない。

### 4. 番組の種別分類に関する公表

放送事業者に対し、その放送番組ごとに、番組の種別と種別ごとの放送時間及びその分類に関する基本的な考え方の公表を求め、制度を整備することとし、その際、いわゆるショッピング番組についても、当該制度において必要な対応を図ることが適当。

### 5. 表現の自由享有基準

具体的な要望等に基づき、必要に応じて、見直しを行うことが適当。

### 6. オープンメディアコンテンツ(公然性を有する情報通信コンテンツ)

違法又は有害な情報対策については、本年 4 月から施行された「青少年インターネット環境整備法」に基づく取組を進めることとし、その結果を踏まえることが適当。

※「青少年インターネット環境整備法」は、その附則で、「施行後三年以内に、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」こととされている。

図表 3 出典：情報通信審議会（平成 21 年 8 月 26 日）

「通信・放送の総合的な法体系の在り方＜平成 20 年諮問第 14 号＞答申概要」

「コンテンツ」規制において注目されるのは、まず「情報通信ネットワークを流通するコンテンツ」について「公然性」を有するか否かで区分し、「公然性を有するもの」を「オープンメディアコンテンツ」として「表現の自由」の保障のもとに置いたことである。

他方で、「公然性を有しないもの」は、「『通信の秘密』を保障」されることになる。

従来から、憲法 21 条 2 項によって保障される「通信の秘密」の意味は、特定者間のコミュニケーションの保護にあり、手段としての「電信電話等」にも当然に及ぶとされてきた。また、実質秘か否かあるいは当人が秘密を欲するかにかかわらず「秘密」の保障が及ぶことが説かれてきた。そして、憲法 21 条 2 項にいう「侵してはならない」とは、公権力によって通信内容のみならず通信の存在自体が窺知されないこと、さらには通信事業者による漏洩行為の禁止（公権力宛か私人宛かを問わない）にある、と解されてきた<sup>(10)</sup>。

ここで一定の内在的制約として認められる、法による規制の許容性が極めて限定的であるべきこともまた、「プライバシー」保護の観点から言を俟たない。

I-3 でみたような「融合」「連携」の側面に目を向ける場合には、「通信の秘密」保障が、再び特定者間のコミュニケーションの保護を基礎としていることに立ち返るべきだろう。憲法次元で、あるいは「憲法が保障する権利」<sup>(11)</sup>として取り扱われるべきは、前記の「秘密」保障をともなったコミュニケーションと言うことになる。

さらに「通信の秘密」をめぐるのは、従来から「通信の自由」との区分についても論じられてきた。

「通信の自由」は、「表現の自由」のひとつの側面として憲法 21 条 1 項の問題としてとらえることもできる。また「通信の秘密」のためには、通信が



自由であることが前提とされ、あるいはむしろ「通信の秘密」の「反射」理解から、憲法21条2項の枠内でとらえることも可能であると考えられてきた。しかし、こうした「通信の自由」の性格理解のいかんにかかわらず、「通信の秘密」と「通信の自由」との区分の必要性を見出す実益に疑問を呈し、「通信の自由」については、いずれにせよ21条2項の枠から保障されるものとみることできる<sup>(12)</sup>。

私たちが自由に「通信」をなし、コミュニケーション活動を図ること自体に、ここでの問題の所在は認めることはできない。問題はむしろ「通信」の名のもとに行われている現実のコミュニケーション活動が“1対多”の効果を有した場合に、“特定者間の”コミュニケーションとして、憲法次元で「通信の秘密」あるいは「通信の自由」の保障を離れることになるのか、ということではないだろうか。そうすると、憲法学の観点からみるのならば、ここでの問題の本質はむしろ「秘密」性にあることになる。

ここで「表現者」「情報発信者」「送り手」にしてみれば、対象ないしは発信先が特定なのか不特定多数なのかは、いわば“織り込み済み”のはずである。そのため、本人が自覚的・選択的に発信する限りにおいて、また現行法上ここで手段・媒介としての役割のみを担う「事業者」については、その対象に応じたコミュニケーションの「秘密」が保障されることになる。他方、ここでの「情報受領者」「受け手」もまた、こうした性格を了解しているはずである。ここでの「情報受領者」「受け手」が、「通信」の名で行われる現実活動にふれる場合にも、発信手段の特性に応じた受領を自覚しているはずである（もっとも、「通信の秘密」の「制限」として破産法、刑事訴訟法、いわゆる受刑者処遇法、いわゆる通信傍受法上の諸制限の可否をめぐる検討は残されることになる）。

そうすると、今日の「融合」下におけるインターネットを介した“1対多”の通信は、憲法上の「通信」には含まれないものと帰結することがで

きる<sup>(13)</sup>。「公然性を有する通信」「公然通信」は、その「公然(性)」の故に、憲法21条2項が保障する「通信」たり得ない。

言い方を変えれば、「放送」もしくは「通信」の範疇化、あるいは両者の概念区分は、あくまで立法上の問題に過ぎないということになる。それならば、この分野における立法規制を許容する内在的制約をめぐる検討を俟つ必要があるとしても、今日の法構想における規制の実状は、むしろ憲法21条2項が保障する「通信」たり得ないものと観念される(なお、「通信」の「公共性」をめぐる問題については、後述Ⅳ-2でふれる)。すなわち「表現の自由」への制約許容性の観点から、なお規制の余地を残すのは、「公然性を有する通信」である「オープンメディアコンテンツ」、さらには、現行法上の「放送」に相当するもの、ということになる。

しかし「**図表3**」の典拠である直近の「答申」<sup>(14)</sup>にみられる構想では、「コンテンツ」規制の維持が、従来の「放送」メディアとその周辺に限定されることになり、既存の放送分野の4立法(「放送法」「有線テレビジョン放送法」「有線ラジオ放送法」「電気通信役務利用放送法」)の括りとして構想されている。既存の「放送」に認められる従来からの「コンテンツ」規律の維持を基底に、「放送法」を軸とした独自の「コンテンツ」規制法を制定する構想に転じたわけである。したがって、ここでの「コンテンツ」新法が、何を、どのように、どこまで規制として盛り込むことになるのかは不透明なままである。

今後の法制度が、直近の「答申」の線に従うのならば、括られた既存放送4法とならんで、「オープンメディアコンテンツ」についての「違法又は有害な情報対策」について既存の「青少年インターネット環境整備法」による法的措置が維持されることになる。つまり「コンテンツ」の規律をめぐる議論は、「答申」にあらわれた限りで、当初の「情報通信法(仮称)」構想からの規制の「後退」をみたわけである。

#### 4 事業者としての選択肢 —— 法構想における「伝送」規律から

つぎに「伝送サービス」「伝送設備」についてはどうだろうか。「答申」にかかる以下の「**図表 4**」および「**図表 5**」を参照していただきたい。

図表 4 : 「答申」における「伝送」規律

### 伝送設備

#### 1. 電波利用の柔軟化

##### ① 電波利用の柔軟化

通信及び放送の双方の目的に利用可能な無線局の免許制度を整備するとともに、免許を受けた後に、許可を受けて目的を変更することを可能とする制度を整備することが適当。その際、電気通信事業や放送の公共的役割を踏まえて制度を設計することが必要。

##### ② ホワイトスペースの活用

「ホワイトスペース」を活用するため、関係者による検討の場を立ち上げ、具体的なニーズ、利用形態、共用する技術的条件に関する技術的検証を行い、その活用可能性を踏まえ、技術基準の策定等の制度整備を行うことが適当。

※ ホワイトスペースとは、放送用などある目的のために割り当てられているが、時間的・地理的・技術的な条件によって他の目的にも利用可能な周波数。

#### 2. 民間の創意工夫を生かした新技術導入の促進

技術基準策定の提案制度や技術基準策定等に関する計画の作成・公表制度の整備、技術基準策定のプロセスの柔軟化、技術基準適合証明制度の見直しを行うことが適当。

#### 3. 迅速な新サービス・新製品の導入の促進

免許不要局について、空中線電力の上限が法律上 10 ミリワットとなっていることを見直し、免許不要局の範囲を拡大することや、携帯電話の基地局等について、例えば包括的に免許を受けることを可能とする等手続を簡素化するなど無線局に係る手続を見直すことが適当。

#### 4. 電波を安心して利用できる環境の整備

工事設計について認証を受けた製造業者等が、自ら製造・販売した当該工事設計に基づく無線設備で技術基準に適合していないものを認知した場合の報告制度や、免許を受けた無線局の無線設備が技術基準に違反した場合の技術基準適合命令制度を導入することが適当。

#### 5. その他

上記のほか、無線局に係る外資規制の適用除外の拡大を図る等電波制度について所要の見直しを行うことが適当。

## 伝送サービス

### 1. 伝送サービス規律の再編

伝送サービスの領域については、現行の「電気通信事業法」を核として、制度の大括り化を図ることが適当。なお、外形的に伝送サービスに該当するものについては、以下のとおり整理することが適当。

#### ① 受託放送役務

受託放送役務は、「認定」を受けた特定の放送事業者のみに対して役務を提供するものであるため、一般の伝送サービス規律（現行の法体系では電気通信事業法）のすべての規定を適用することは不適當であり、個々の規律ごとに適用の是非を判断することが適当。

#### ② 有線テレビジョン放送施設者に対する施設の使用の承諾義務（いわゆるチャンネルリースの義務）

チャンネルリースの義務付けは廃止し、電気通信事業法を適用することが適当。

#### ③ 有線放送電話

有線放送電話について、特別な規律を継続する意義が失われてきていることから、「有線放送電話に関する法律」を廃止し、一般の伝送サービス規律を適用することが適当。

### 2. 有線テレビジョン放送施設に関する規律の見直し

有線テレビジョン放送施設のすべてが、有線テレビジョン放送のサービス基盤として地域的独占の傾向に陥りやすいとは言えないことから、有線テレビジョン放送事業者の負担の軽減や柔軟な事業運営を促進する観点から、施設設置に係る許可制を廃止する等規律の合理化を図ることが適当。

### 3. 放送・有線放送に係る安全・信頼性の確保

近年の放送中止事故の実情を踏まえ、放送を受信している消費者の利益を保護するため、放送・有線放送について、重大事故の報告義務、設備の維持義務等の規定を整備することが適当。

### 4. 放送・有線放送の施設設置の円滑化

道路占用許可の義務化や、他人の土地等の使用に係る協議認可制度を導入すること等の是非について、関係省庁と調整したうえで検討することが適当。

図表 4 出典：情報通信審議会（平成 21 年 8 月 26 日）

「通信・放送の総合的な法体系の在り方＜平成 20 年諮問第 14 号＞答申概要」

「答申」にみられる直近の構想では、「伝送サービス」領域で既存の「電気通信事業法」を核とした「規律の大括り化」が明言されており（「有線放送電話法」を統合）、また「伝送設備」領域で既存の「電波法」「有線電気通信法」の見直しの一環として「一の無線局を通信・放送目的に利用可能とする制度を整備すること」が明記されている<sup>(15)</sup>。

ここで再び「コンテンツ」にかかる規律を課される事業者に目を転じると、「放送施設設置者」と「放送の業務を行う者」とが採るべき行政手続は区分されるが、その一致か分離かの選択は事業者に委ねられる。この意味で、「経営の選択肢の拡大」が「答申」には明記されている<sup>(16)</sup>。

### Ⅲ 「知る権利」の理念的機能

#### 1 「知る権利」とは

「知る権利」をめぐる主張は、従来から「民主国家」ないし「民主政治」が真に機能するという前提、あるいはそれらを機能させるために、マス・メディアが果たす役割認識を前提にしている。マス・メディアが知り・知らせること、ひいては国民が知るために公権力に対して向けられた「情報を得る」権利、「受け手」のための権利としての側面が、法的な保障の核心となる。

もっとも、「知る権利」を憲法上の権利としてとらえること自体に、疑問を呈することも不可能ではない。また実際に、憲法上その文言がないことから、憲法上の根拠についての理解は一様ではない。そして「知る権利」を憲法上の権利としてとらえた場合でも、その性質・権利性は一面的ではない。一般には、われわれ市民が情報を収集し、あるいは他者から情報を受領することを国家によって妨げられないという意味で「自由権」としての性格を有し、国家等に対して一定の情報を提供するように求めるという意味において「請求権」としての性格をも有すると解される。こうした二面性は「権

利」としての性質を柔軟にとらえることを可能にするから、実際に「知る権利」の主張は多岐にわたり、さまざまな場面で取り沙汰されることになる<sup>(17)</sup>。

「知る権利」主張の前提には、報道のための取材あるいは取材源へのアクセスの自由をも含んだ、より広汎な保障の必要、すなわち憲法上の「表現の自由」の保障が不可欠となる。①「国家」と「市民」、②伝統的な「送り手」である「マス・メディア」と「受け手」たる「市民」といういずれの関係においても、あるいは両者ともにあいまって、「知る権利」は機能することになる。

さて、ここまでを振り返ってみると、主に「マス・メディア」あるいは「事業者」の「自由」をめぐる側面から、話が進んでいたことに気づく。

こうした「マス・メディアの自由」「事業者の自由」は、果たして「個人の自由」と同列に論じるだけの妥当性を有するのか。言い方を変えれば、「マス・メディアの自由」「事業者の自由」は特別なものだろうか。あるいは「マス・メディアが法人であることによらずに、マス・メディアの特権を正当化する理論として、アメリカとドイツで唱えられているプレスの自由の制度的理解」をわが国でも容れる余地はあるのか<sup>(18)</sup>。ここで「マス・メディアの表現の自由」なるものが認められるとすれば、それはなぜだろうか。それとも、こうした「自由」を認めるべきではないのか。このことは、本稿のテーマを考える際の根本的な問題になる。

以下2では、「知る権利」の理念的機能の観点に注目しながら、このきっかけを探ってみたい。

## 2 「知る権利」の理念的機能

学説はここで、判例理論の展開（「博多駅テレビフィルム提出命令事件」最大決昭和44年11月26日刑集23巻11号1490頁など）にも目を向けながら、1960年代以降、国民ないし市民の「知る権利」すなわち「受け手」からの「表現の

自由」論を展開した<sup>(19)</sup>。

こうした「受け手」たる国民・市民の存在を前提とした「知る権利」への視点は、今日における「マス・メディアの表現の自由」論や「放送の自由」論にも受け継がれている<sup>(20)</sup>。

そして端的には、ここで以下にみられるような理解の差異があることに留意すべきだろう。

その一方は、国民・市民が豊かな情報を公平に享受するためには、マス・メディアの自由が「知る権利」に奉仕するために存在するとみるべきであり、「社会公共の利益に適う」からこそ、「マス・メディアの表現の自由」が保障されるとみる立場である。ここで社会全体の利益促進、「基本的情報」を社会全体に平等に行き渡らせるための「表現の自由」の保障は、個人の人権としての「表現の自由」とは別の側面でもとらえるべきものであって、マス・メディアが個人でない以上、個人の人権としての「表現の自由」をマス・メディアが享受することはないと考えられる。マス・メディアは、情報の「送り手」として特権的な立場にあり、強大な社会権力としてその「私的権利」の濫用の危険を内包する。この点への対処は必要であるから、当該濫用から国民・市民の「知る権利」を守るためにも、「マス・メディアの表現の自由」は一定の制約を内在させる、とする立場である<sup>(21)</sup>。

他方は、法人であるマス・メディアであっても、あるいは個人であっても、「表現の自由」は等しく取り扱われるべきものである、とみる立場である。そして、「マス・メディアの表現の自由」は、マス・メディア自身のためにあり、国民・市民の「知る権利」のために、またそれのみに照らしてあるものとは言えない。よって、個人の表現への寄与、あるいは個人の自由の保護手段としての「マス・メディアの表現の自由」には疑義が生じることになる。ここではあくまで、マス・メディア自身のための自由の行使が「表現の自由市場」の確保と維持に資する結果として、読者や視聴者の利益になる

ものと考えらるべきである。読者や視聴者のための「マス・メディアの表現の自由」の制約を、憲法は想定してはいない、と解する立場である<sup>(22)</sup>。

ここでは「マス・メディアの自由」が、一方で「知る権利」「を充足」し、他方で「知る権利」「と対抗」するという両面性を窺知できる。さらにこうした両面性については、「マス・メディアの自由」の保障が、国民の「知る権利」の保障に比例するという「予定調和的な前提」から進んで（あるいはそこから脱して）、「知る権利」「と対抗」する「マス・メディアの自由」からの「予定調和論」の「克服」の上に立った、実際の規制のあり方ないし法制度設計が今日求められるべき、と考えることもできる<sup>(23)</sup>。

また、「放送の自由」については、意見を表明し情報を流布する自由を保障する機能をとらえて「主観的側面」、社会に流通する意見や情報の多様性を保障する機能をとらえて「客観的側面」の両面が明瞭に認められる、と説かれることがある。そしてわが国では、従来から「主観的側面」に重点を置いた議論が展開され、当該側面の重視の結果、各種の放送規制が「放送の自由」の「制限」としてとらえられてきたことも指摘される。他方、ここで「放送の自由」の「客観的側面」についての法的な「あいまいさ」は、「多様性」という用語の事實的観念性とあいまってはいるが、実質的には、「主観的権利的な用語法」であるところの「国民の知る権利」が当該側面に「対応するカテゴリー」として存することも指摘されている<sup>(24)</sup>。

Ⅱでみたような今日の法制度設計にかかる構想は、「知る権利」「マス・メディアの表現の自由」「マス・メディアの自由」「個人の表現の自由」「個人の自由」「主観的側面」「客観的側面」とのかかわりでいかに理解されるべきものか。そのための「知る権利」へのアプローチ、説明の手立てをいかに尽くすか。まずはこの点が、憲法学から問題を解く第一段階と言えそうである。

さらに「知る権利」にこだわるのなら、それが「送り手」（から）のものであれ「受け手」（から）のものであれ、Ⅰでふれたような現況について、



従来からの「知る権利が前提にしていた『市民』が存在しない」状況<sup>(25)</sup>を、認めることができるのかもしれない。もしそうだとすれば（あるいはそうでなかったとしても、いずれにせよ）こうした現況に対する視点として、法律学の俎上で共有されるべき（あるいは共有されずとも、説明ないしは自己理解に必要な）道具概念を考えておく必要はありそうである。

つぎのIVでは、この点に立ち入ることにする。

#### IV 対象をめぐる「公共性」の所在と探求

##### 1 多様な価値と価値主体？

「知る権利」への視点をふまえたとしても、ここで「いかなる憲法上の帰結を導くかは、その背後に控える憲法の究極の関心事である、民主主義社会の維持と形成の捉え方によって大きく左右される」ことになる<sup>(26)</sup>。

こうした「民主主義社会の維持と形成」に思いをめぐらすとき、「放送」や「通信」によって事業者や個人が情報を発受することに、どのような意義ないし役割を見出すべきだろうか。民主主義社会において求められる情報の「多元性」や「画一化の危険」への認識あるいは「多様な情報流通」、そして「基本的情報の提供」といった要請を、ここではどのように理解すべきだろうか。また端的には、その「担い手」とは、事業者なのか個人なのか、それともその双方なのか。

「融合」「連携」下では、あるいはインターネット社会においては「憲法が前提とする個人像をめぐる問いなおしの作業」が求められることになるのだろうし<sup>(27)</sup>、「放送の自由論における人間像」の再考が迫られることになる<sup>(28)</sup>。そうすると、やはり前記要請に適合的な役割を果たすアクターとして、ここでの「個人」の位置づけを問題にしなければならなくなる。この点も重要な検討課題になる。

また、こうした観点から上記要請に適合する法規制のあり方を問い直す場合、Ⅱでみた法制度設計は、果たして許容可能なものと言えるのだろうか。

Ⅱ-3でみた「答申」の線に従えば、今後は既存の放送関連メディアに限って、「コンテンツ」規制の枠組みが集約され、他方、ネット上の有害情報に関する「青少年インターネット環境整備法」による法的措置が当面持続されることになる。こうした構想について事実上の大きな変化なしとみて、ことさらにこれを問題視する必要はないのだろうか。しかし、本章のテーマである「報道」に射程を絞った場合には、これらの議論はどのような意味を持つことになるのだろうか。

これは以下Ⅴでの検討課題にもなるが、その前に以下2では、テーマないしは問題理解に資する種々の道具概念として、ここでの「公共性」に目を向けてみることにする。本章のテーマにそくしてみるのなら、「放送」の「公共性」、「通信」の「公共性」、「報道」の「公共性」ということになるだろう。もっともここで「公共性」の概念については、あくまでイメージからすると取っつきやすそうではある。しかし、実際に「公共性」の中身を問われれば答えに窮するのかもしれない<sup>(29)</sup>。

## 2 「放送の公共性」「通信の公共性」

まず、「放送の公共性」については、従来から種々語られてきたものがある。

法学のみならず、経済学でも、放送には一般的な経済市場にはみられない「非経済的役割」があり、そうした「言論・報道機能は、新聞出版と並び民主主義社会を支える重要な役割を担う」がゆえに、「放送市場」の分析には「一般的な経済市場 (economic marketplace) と区別して思想の市場 (marketplace of ideas) における放送サービスのあり方」が議論されることが説かれる。「効率性」のみならず、サービスと所有の両面での「多様性」、そ

して「マスメディアの集中排除」という独自の「公的な所有規制の論拠」に目が向けられ<sup>(30)</sup>、「準公共財（Quasi-Public Goods）」「即時消費財」「情報財」への視点を容れる必要からも、放送サービスは「極めて特異な性質を持つ」ことがしばしば強調される<sup>(31)</sup>。

法学の分野でも、I－5でみた放送の規制根拠論とその揺らぎ——もっともそれは「社会的影響力」や「周波数の有限稀少性」に限られるものでもない<sup>(32)</sup>——は、ここでの「公共性」を基礎づけるものと言えるだろう。

また、法制度設計にみられる各種の措置内容も、「放送の公共性」を裏付けるものとして理解される。

なお、ここで「通信」領域に関しては、法が事業者間の競争枠組みの環境・条件の設定にとどまるものとして機能するため、内容面では事業者に検閲の禁止と秘密保護の責任が課されることになる（電気通信事業法3条、4条）。こうした機能は、まさにI－3でみた「通信の秘密」の具体化として「通信の公共性」の問題として観念できるはずである。憲法上の権利主体への「通信の秘密」保障（前述のように、ここでの立法規制が許容される内在的制約をめぐる検討が、憲法学においてこれまで十分でなかったことは確かだろう）と、ISP等の事業者が果たすべき法的な責務は、まずは通信の内容にかかる保障要請で一致する。しかし立法上の要請が発信（者）の手段・方法の「秘密」保障にも及ぶことからすると、ここでの「公共性」の「担い手」となり得る通信事業者の果たす役割・責務は広範なものと言える。そうすると、「通信」に関してはむしろ、「公共性」を名目とした公権力介入の正当化の是非ないしは許容性（つまり「通信の秘密」の内在的制約の実態）が問題である。この点にかかる検討は、他日を期さねばならない。

他方で、放送事業者については、その番組「編集の自由」の保障（放送法3条）とならんで、番組内容に関する責任が法定化される（放送法3条の2）。こうしたコンテンツ上の責任は、役務利用放送の事業者も同じく負う（電気

通信役務利用放送法 15 条により、放送法 3 条の 2 [ただし第 2 項の番組調和義務は除く] が「準用」される)。とくに法 3 条の 2 第 1 項が規定する「番組編集準則」については、従来から、その正当化の試みと、反面でその憲法適合性への疑義とが拮抗する学説状況がみられる<sup>(33)</sup>。

放送法 3 条の 2 に違反した場合の対処は、法 6 章の罰則規定で措置されない。この点で電波法 76 条は、同法に加え（本来的には技術的な違反行為を対象とするはずであるが）さらに放送法に基づく「命令」「処分」についても、局の「運用停止」「制限」「免許取消し」が可能である旨を規定している。ここで、放送法 3 条の 2 違反への「処分」可能性については検討の余地を残すが、従来からこの問題については、放送事業者の「高い自律」が求められる以上、介入の慎重さが要請され、実際にこれまでのところいわゆる「停波」にまで至った事例はない。現実的にはインフォーマルな介入手法である行政指導（大臣名もしくは局長名での「警告」「嚴重注意」「注意」）による対応が図られてきた<sup>(34)</sup>。こうした、いわゆる「編集独立性」も「放送の公共性」の極めて重要な内容となる。

その他、前出の「マスメディア集中排除原則」（放送法 2 条の 2「放送普及基本計画」ならびに電波法 7 条 2 項 4 号および同法条項号に基づく総務省令「放送局に係る表現の自由の享有基準」平成 20 年 3 月 26 日総務省令 29 号。また「認定放送持株会社」につき、放送法第 3 章の 4 [第 52 条の 29 ないし第 52 条の 37] ならびに「放送局に係る表現の自由の享有基準の認定放送持株会社の子会社に関する特例を定める省令」平成 20 年 3 月 26 日総務省令 30 号<sup>(35)</sup>）による、テレビ・ラジオ・新聞の 3 事業支配（経営）禁止措置や、外資制限（電波法 5 条 4 項、放送法 52 条の 30 など<sup>(36)</sup>）も、法制度設計にみられる措置内容からみた「放送の公共性」の内容と言える<sup>(37)</sup>。

### 3 「公共放送の公共性」

なお、「放送の公共性」については、それが法的にも民放を含む放送全般についての概念であることとあわせて、別途「公共放送の公共性」の問題も検討しなければならない<sup>(38)</sup>。

日本放送協会（NHK）は、放送法第2章に基づいて設立されるいわゆる特殊法人であるが、周知のごとく、その主たる財源は受信料（法32条）であり<sup>(39)</sup>、法人税法4条3項および同法別表第一によって、法人税の納税義務が免除される。

その組織ないし運営について放送法は、収支予算等に対する国会の承認（法37条）、総務大臣による受信契約条項の認可等（法11条、32条ないし35条、38条、40条、53条の10等）、内閣総理大臣による経営委員の任命（法16条、19条、20条）、会計検査院による会計検査（法41条、40条、42条）等の規定を置いている。

しかしこれは、むしろ事業者としての「公共性」を基礎づけるものであって、その「業務を通じて実現されるべき『公共性』』とは異なるものである、と言えるかもしれない。この意味での「公共性」の一端は、NHKが「あまねく日本全国において受信できるように豊かで、かつ、良い番組による」放送を行うことにある（放送法7条）。しかしここでは、わが国において財源を異にする、商業放送（民放）と公共放送（NHK）といった「二元体制によって確保された情報の多様性の中で、『基本的情報』が同定されていくプロセスが、放送制度において想定されるべき」<sup>(40)</sup> ことに留意せねばならない。

残るは「報道」の「公共性」であるが、この問題についてはVで検討する。

### 4 法制度設計への視点と評価

直近の「答申」において「コンテンツ」規制の維持が従来の「放送」メデイ

アに限定されることになった点については、しばしばふれているが、「情報通信法(仮称)」構想段階でも指摘されていたように、どのような形であれ、何らかの「コンテンツ」区分を進めることは「コンテンツ」一般に要請される規制の「慎重さ」の担保の点でおそれなしとしない<sup>(41)</sup>。また、従来からの放送メディアを「基準」としたここでの規制が、むしろ既存の放送周辺領域への拡大に進むことへの危惧もある。ここで「表現の自由」を持ち出すのならば、絶えずこうした観点への回帰が不可欠だろう。

「答申」中の「コンテンツ」規律部分では、業務開始に際して「基本計画」を要請される「放送」について言及されている。ここでの規制態様に目を向けると、「例えば『認定制』」という表現もみられるが、これが従来からの放送「免許」制の維持と読んでよいのか、あるいは新たな制度設計を模索するものなのか、この点もまた定かではない。

ここでは、行政介入のあり方<sup>(42)</sup>をめぐる「政権交代」後にみられる議論の深化——2011年を目途とした「日本版FCC構想」の顕在化<sup>(43)</sup>——と並行して、今後の動向・具体化を注視するほかはないだろう。

また、直近の構想では「プラットホーム」にかかる規律は「コンテンツ」規律のなかに位置づけられているが、ここでは引き続き「スクリーニング」のあり方も含め、依然として「プラットホーム」の定義と実質的な確定の困難さが残されること、また、それを「法体系」としてどのように昇華させるのかについて、制度設計のイメージ把握の困難さが残ることも指摘しておきたい。

また、既存の「電気通信役務利用放送」は「登録制」を採るので、ここで既存「通信」事業者の提供する「コンテンツ」との、事実上の区分問題が残される。「放送施設設置者」と「放送の業務を行う者」とが区分され、別途の行政手続が採られる際には、既存放送事業者のインセンティブ確保のために、その「希望が優先」される<sup>(44)</sup>。しかし、別途の行政手続にかかれれば、

無線局「免許」と放送業務「認定」という「振り分け」の必要が生じることになる。伝送設備規律のみかコンテンツのみか、その双方なのか。ここでいかなる規制態様に服するかは、事業者にとって決定的な問題であるようにも思われる。

そうすると、結局のところ「放送」という名称こそ残れ、「放送」が既存の放送のままであり続けるのか、あるいはここで行政手続・行政介入のあり方が再考され、今後の事業展開の多様性が確保されれば、既存の放送事業者の地位が一変することになるのか、この点も未知と言うほかはない。

そして「経営の選択肢の拡大」は、「産業論」としては一見望ましいようにも思われる。しかしながら、前述の不透明さをふまえると、必要最低限の設立規制なのか確証は持てない。あらためてここでは（公正）「競争」の促進のみに特化しない視点、すなわち当該領域における「事業者」が単純に「経済性」で割り切れない「市場」としての特性（「言論性」）をも有し、こうした特性を慎重かつ最大限に考慮する必然性をともなうことが想起されるべきだろう。ここでは「公共の福祉」や「公共性」の観点から必要最低限の設立規制が、経済活動・企業活動の自由の観点からも憲法上要請される。そうすると、従来からの「放送の公共性」の枠組みで語られてきた問題は生き続けるはずであり、「情報通信法」から「答申」へと移行している現段階でも、前記観点からの疑義は依然として払拭されないものと考えられる。

以下Vでは、本稿のテーマを考える際に「報道」という枠組みがあることをふまえて検討を加えてみることにする。

## V 「報道」の役割と「担い手」

### 1 「基本的情報提供」の「担い手」

伝えられる内容が必ず「真実」であることまで厳格に要求されるわけではないが、「事実」を「客観的」に伝えることができるのは、従来からのマス・メディアやジャーナリストを生業とする個人に限られるか？ あるいは、報道の専門職集団である事業者や専門職とする個人によって、情報収集（取材）→ 処理加工（編集・編成）→ 伝達（報道・放送）という一連のプロセスを経て提供される情報のみが、社会において価値を有すると言えるか？

おそらく、そうではないだろう。

事実われわれは、マス・メディアの発する情報のみならず、マス・メディアではない種々の団体・組織、あるいはジャーナリストではない個人がインターネット上で発する情報からも必要な情報を得ている。しかし、そうした情報に依拠することがあっても、マス・メディアやジャーナリストの発する情報が、今後一切提供される必要などないと考える者は、おそらくいないはずである。もっとも、ここで伝えられる「事実」は、確かにマス・メディアやジャーナリストの着眼で処理・加工されたものでもある。そのため、場合によっては、ネット上でマス・メディアではない種々の団体や組織、あるいはジャーナリストではない個人が発する情報の方が、ありのままの「真実」を鮮明に伝えている場合もあり得る。

そうすると、ここで考えるべきは、社会における「基本的情報提供」の意味と、またその「担い手」が、事実いかなる者であるか、あり続けるのかということになる。

I-2では、インターネットと放送との「不特定多数」性の規模の相違についてふれた。そのこと自体を否定するものではないが、個人の自律的な選択を可能にするような「基本的情報」の「公平」かつ「低廉」な形での提供



に目を向けるのならば、「基本的情報提供」の「担い手」たり得るのは、先にみた「コンテンツ」にかかる法規制のもとで「公共性」を負う主体である既存の、あるいは今後の「放送」（関連）メディアということになるだろう。個人が、狭く深く好みの情報を好きなだけ追い求める、またその要求に応える情報提供主体の必要性とは別に、「総合編成」で、さまざまな情報をパッケージ化して安定的に供給する既存の「送り手」の存在は看過できない。もっとも、ここで「低廉」を持ち出すのならば、NHKよりもむしろ民放ということになるのだろうか。しかし、IV-3でみたように、ここでは「二元体制」下での両者の「競争」があればこそ、健全な機能が営まれることになる点を想起しなければならない。ただし、ここでの「健全」さを考える場合に、「受信料」という潤沢な財源を擁するNHKと、いわゆる「地デジ投資」のあおりや広告収入の厳しい現状<sup>(45)</sup>に直面している民放とを同列視することはできないだろう。そのため「ワンセグ」や「ネット放送」に活路を見出すことになるべくに民放の「地デジ」後の姿、さらには民放における「認定放送持株会社」制度の及ぼすインパクトやキー局・準キー局以外の「地方局」の今後も、ここで考えるべき問題となる。民間企業であることは当然としても、民放を単純に「ビジネスモデル」として割り切ってしまうことも躊躇される<sup>(46)</sup>。

もっとも、あらゆる国民が「公平」かつ「低廉」な形でインターネット、ブロードバンドにアクセスできる「ユビキタス」な時代が、いつか、あるいはそう遠くない将来に到来するのかもしれない。その場合にもなお、「放送」（関連）メディアに「基本的情報提供」の「担い手」を担わせ、その役割を期待することになるのか。それも、定かではない。しかしながら仮にそうならば、ここで「むしろ憲法は、すべての人が表現活動に自由に携わることができるよう保障し、表現を伝達する方法も自由に提供できることを保障している」ことに目を向けることになるのだろうか。そして「すべての人にインターネットが利用可能なようにするための最もすぐれた方法は、政府に

よる規制ではなく、自由競争の徹底にあり、「規制ではなく、よりいっそうの規制緩和と競争原理がより実効的に働くようにすること」が重要である、という指摘<sup>(47)</sup>が「いっそうクローズアップされることになるのだろうか。

「ユビキタス」社会への道程あるいはその到来時には、直近の「答申」から帰結される新たな法制度が、再び見直しの俎上に乗ることになる。「あまねく」インターネット、ブロードバンドの時代が到来するときに、そこでの「公平」さを担保するために、ここでの規制装置としての法に、どのような、どの程度の役割を認める（あるいは認めない）ことになるのだろうか<sup>(48)</sup>。それでも「総合編成」の価値を維持し、「基本的情報」の提供主体としてその信頼性・主体性<sup>(49)</sup>を担保すること、そして客体からの信頼と表裏一体性に裏付けられた“コンテンツへの信頼担保と応答力”の保証こそが「放送」の存続条件になることは確かだろう。

そうすると、議論の端緒としての時代背景やイデオロギー的な契機それ自体が排除されずとも、いわゆる「編集者の地位」をめぐる問題として出発した、従来からのドイツを中心とした「プレスの内部的自由」論にみられる基盤<sup>(50)</sup>を、さらに現況に適合的に発展・再定位すること<sup>(51)</sup>が注目されることになる。今日あるいはこれからのジャーナリストの「専門職」性、「専門的機能」への視点を喚起する<sup>(52)</sup>意義は看過できない。

しかし、ここで「ジャーナリスト」に目を向けるのならば、一方で、「一定の傾向性を有する言論活動の推進をその設立目的とする言論機関に、それと同一化し得る人々が結集し、独自の仕組みによって選ばれた構成員からなる論説・編集機構によるその傾向性の再生産を集団全体で支えていく活動体」である「結社モデルに立つ報道機関」（個々のジャーナリストが社名による記事・論説の執筆を行い、論説・編集機構を通じた社論統一が図られる報道機関）があり、他方で、「記者ないし論説執筆者として有能な個々のジャーナリストに媒体を利用させ、報道を展開する機関」であり、「ジャーナリズムのエト

スを共有しているという意味で対等な個人から構成される職能集団」である「ジャーナリスト複合モデルに立つ報道機関」（個々のジャーナリストは対等な個人であり、個人の名で記事ないし論説を執筆公表するから、社論の統一がない）があることを峻別すべきとする見解もある。この立場によれば、「具体的な内部的自由のあり方」が、前記の峻別に応じた「マス・メディアの法人としてのあり方によって異なってくる」とされる<sup>(53)</sup>。そして、ここで「ジャーナリズムのエトス」とは、「表現の自由の保障根拠そのものを支える活動」であり「個人の自立とその前提である私的領域の自律を尊重し、社会における多様な情報の流通を実現・維持し、多様性の再生産のための牽引力である批判精神を具現する」ことであるとされる。また、ここでは「報道機関がコンテンツ産業としてどのような変貌を遂げようとも、ジャーナリストは、表現の自由の保障根拠そのものを支える職能集団として立ち現われる」ことも説かれている<sup>(54)</sup>。

Ⅲ－２でみたような、「表現の自由市場」構成にかかるマス・メディアの位置づけとは対照的な立場、すなわち「社会から噴出する多様な欲求をそのまま鏡のように反映することではなく、自由で公平な市民社会の維持を構想する『市民』の要請に応えることが、マスメディアの使命であり、「マスメディアの自由は、社会の『私的欲求』でもなければならぬ」と考えるとき、ここで経営と編集・制作との間に「一定の制度的分離を確立」することは「実効的」である、とも言われる<sup>(55)</sup>。しかしながら、ここでさらに、上記のようなジャーナリスト個人の表現の自由を、「マス・メディアの表現の自由」のなかに位置づけることまで容認すべきか、この点でも学説の立場は一様ではない<sup>(56)</sup>。

マス・メディアとしての「放送」の目的が、新聞等のプリントメディアに同じく「基本的情報の提供」にあり、またあり続けるとしても、そうした情報提供は「リベラルな社会像に合致しない」、また総合編成のテレビ放送に

抛るものを「基本的情報」とする「通念」を生ずるおそれなしとせず、「メディア間の階層化」をもたらすという批判もある<sup>(57)</sup>。

そうすると、再び IV-1 での問いに立ち戻ることになるが、「多様な情報流通」—「民主制の維持」<sup>(58)</sup> というテーゼについて、ここでは「基本的情報」の「担い手」への視点をも容れた再考を要することになるだろう。

## 2 地域的要請、文化的要請 —— 地方自治、文化の自由

残るは、「豊かな放送文化の創出」といった「放送」の役割ないし機能論である。

それを法的にみるのならば、まずは放送法の規定が注目される。1988年の放送法改正によって新設された<sup>(59)</sup>、総務大臣が定める「放送普及基本計画」（放送法2条の2）がそれである。ここで放送局の置局にかかる規定事項のひとつには「放送対象地域ごとの放送系（同一の放送番組の放送を同時に行うことのできる放送局の総体をいう。以下この号において同じ。）の数（受託放送に係る放送対象地域にあつては、放送系により放送することのできる放送番組の数）の目標」という表現がある（同条2項3号）。また「放送普及基本計画は、第9条第1項、第2項第1号及び第5項に規定する事項、電波法第7条第3項の放送用割当可能周波数、放送に関する技術の発達及び需要の動向、地域の自然的経済的社会的文化的諸事情その他の事情を勘案して定める」ことも明記されている（同条3項）。

「通信」の「空間」性とは異なった「放送」の「地域」性への視点が「文化」の創出や形成にかかわると考えることは、今日もはや迂遠なのだろうか？ 地域的・文化的要請は何も「放送」に固有のものではない、とみるべきか。

事実、こうした観点からは、I-2でみたようなインターネット、とくに「ブログ」の世界において最も使用されている言語が、英語でもなく中国語でもなく、日本語（約37%）であるという事実にも目が向けられる

ことになる<sup>(60)</sup>。もっとも、このことが直ちに日本人の「コンテンツ」制作能力の高さや情報発信力の高さの論証になるのかは定かでない。それでも、こうした現況に目を向けるのなら、今後の新たな法制度が導き出す「経営の選択肢の拡大」による「コンテンツ産業」の振興、その「市場」の拡大政策の推進が事業者の利益、ひいては国益にも適うという「産業論」の観点から——しかしながら、こうした市場の国際化のなかで、わが国のコンテンツ産業の国際競争力がいかばかりのものなのか、この点少なくとも私には、想像すらつかないが——「レイヤー規制」を積極的に支持する選択肢もあり得るのかもしれない。それならば、法的な次元で（も）、取り立てて「放送」メディアの機能論・役割論から地域的・文化的要請を維持する必然性を認めない、と帰結することも不可能ではないのかもしれない。

しかしながら、「答申」が示した、既存放送メディア関連4法の括りによる「コンテンツ規律」構想下では、おそらくこうした地域的・文化的要請は維持されることになる、いや、維持されるべきものと言えるだろう。少なくとも现阶段においては、こうした法的な要請を「放送」において維持する必要性は、排除されないものと考えられる。というよりもむしろ、既存のあるいはこれからの「放送」は、「空間」にはない普遍的な「場所」に根差した、すなわち「地域性」への視点を加味できる特長を有する「マス・メディア」としての活路を見出すべきではないだろうか<sup>(61)</sup>。そして「産業論」優位あるいは「ビジネスモデル」面での個々の事業者（とくに地方局）の葛藤が趨勢となりつつある潮流下でも、なお講ずる手立ては皆無ではないはずである<sup>(62)</sup>。

こうした問題は、IVでみた「放送の公共性」の内容をも構成することになる。そして、ここでの問題認識については最近、『放送の公共性』から『放送の社会的役割』への転換」という興味深い着想が唱えられていることも指摘しておきたい<sup>(63)</sup>。

また、ここでのこうした要請は、立法上の要請であることにも注意を払うべきだろう。「ユビキタス」社会の到来に応じ、さらに今後の新たな立法をもって、何らかの形で「放送」（関連メディア）以外のメディアに、地域的・文化的要請を課すことは排除されない。

他方、ここでの地域的要請・文化的要請を、憲法上の問題としてみることは可能だろうか。ここでの視点は、まずは「地方自治」の要請に適用か、そして憲法上この問題をも容れつつ「文化的自由」「文化の自由」を観念する余地を認めるか、ということになるだろう<sup>(64)</sup>。この点（とくに後者）については、今後のさらなる議論の深化を俟つほかはない。

さらにここでは、2005年10月20日に第33回ユネスコ総会において採択され、2007年3月18日に発効をみた「文化的表現の多様性の保護及び促進に関する条約」（文化多様性条約）<sup>(65)</sup>への視点も重要である。同条約は、ここでの「多様性」を「保護」ないし「促進」することに向けた国際的な法的規律として注目されるものであり、国内および国際的な「開発」における「戦略的要素」としての「文化」の位置づけを明示する点（条約前文を参照）でも特徴的である。

もっとも、条約の目的規定のうち、とくに「均衡のとれた文化交流」の「確保」（第1条(c))、「個性、価値観及び意義の伝達手段としての文化的な活動、物品及びサービスの特有の性質」の「認識」（第1条(g))、「自国の領域内で文化的表現の多様性を保護し、及び促進するために国が適当と認める政策及び措置を維持し、採用し、及び実施するための国の主権的権利」の「再確認」（第1条(h))等が相容れるものなのか、一見疑義なしとしない。ここでは条約上の措置、とくに条約に規定される機関ないし組織としての「締約国会議」「政府間委員会」「ユネスコ事務局」の役割と、条約「最終規定」に示される紛争解決手法、ならびに「附属書 調停手続」が定める「調停委員会」の機能等の実効性が、今後注視されることになるものと思われる。

もっとも、ここで「文化」あるいは「文化的表現」にかかる理解と主張が、締約国いかんであることは想像に難くない。ここでの問題は、締約国自身、また、とくに締約国以外の国も含めた多数国間関係において生ずることになる（とくにGATT/WTOとの関係で、本条約ならびにGATT/WTOの双方にかかわる一国、また、これらのいずれか一方もしくは双方にかかわる多数国間での問題になるものと解される）。たとえば、国内において採られる放送コンテンツの割当て措置（フランスについては、前掲注(64)を参照）の維持にかかる問題や、さらには、インターネットのような媒体が普及していることへの対応と、そこでの「文化」あるいは「文化的表現」をめぐる諸国の理解や主張といった、国際間でのコンテンツ流通ないしは「自由貿易」との衝突・齟齬をめぐる問題がそれである。また、その調整機能を果たす装置として、条約上の機関ないし組織が一定の役割を果たし得るか、といった問題も考えられる。

さまざまな次元での「文化」の相違にかかる問題の困難さは、この条約をもってしても依然として残されることになる。と言うよりもむしろ、ここでの“相違”あるいは「多様性」といったものが、この条約を契機として、国内外において表立って、また際立ってくることになるのかもしれない（前掲注(64)を参照。あわせてこの条約が、フランスの強いイニシアティブによって制定され、「自由貿易」に対する「文化的例外」を事実上、復権する意図もあわせ持つことは興味深い）。

いずれにせよ、「思想、表現及び情報の自由並びに媒体の多様性」が認められる「社会」（条約前文を参照）の発展に対応する、あるいはそれに資する可能性を具体的な法文として提示した点で、本稿が取り上げる対象および次元にみられる、「地域的要請 — 地方自治」「文化的要請 — 文化の自由」とも本条約は関連性を有する。その適用ないし運用に、今後引き続き注目したい。

## VI おわりに

「放送」と「通信」をめぐる今日の問題状況について、「報道」という観点から、今日模索されている法制度設計のあり方にも目を向けながら、網羅的に視点・論点を提示してみた。要領を得ない点は、勘弁していただきたい。

言い訳をさせてもらえば、今日の法制度設計の途上性にその要因があることも確かだが、それよりもむしろこのテーマにかかる議論自体が容易でないことは疑いないだろう。すなわち、憲法学においては比較的新しいテーマと言われる「放送の自由」——もっとも、これを扱わない基本書や体系書も少なくない——のテーゼは、結局のところ論者次第と言っても過言ではない。ここでの議論が「複雑な様相」を呈するのは、単純に「表現の自由」の「自己実現の価値」と「自己統治の価値」では割り切ることができないからである<sup>(66)</sup>。そして、問題検討の手立てに目を向けるのなら、その「異質」さゆえに、「一般的な表現の自由とは違った理屈」の必要、あるいは「表現のなかにある一つの分類としては収まりきらない独特の構造」理解が要求されるからである<sup>(67)</sup>。したがってこのテーマは、「表現の自由と市場の理論の交差点」<sup>(68)</sup>と呼ばれたり、また「学問的曲芸」を要する<sup>(69)</sup>、「憲法学の試金石」<sup>(70)</sup>とも言われたりもする。さらには直近でみたような「地方自治」や「文化の自由」の可能性までも“総動員”して、多角・多面・多様にものを考える必要があることも喚起しておきたい。もっとも、ここで見方を変えれば、比較的新しいテーマであるがゆえに、型にはまらずに自由に論じることができるのかもしれない。

\* \* \*



さて、問題を身近に考えるために、最後にわれわれの日常に立ち戻って考えてみたい。

私自身も日常からインターネットを貴重な情報源にしている。そのため、新聞やテレビのような既存のマス・メディアばかりに、あるいは今後も新聞ないし「放送」を軸とする「コンテンツ」メディアが提供する情報のみに、全幅の信頼を置けとは（経験則上も）言えないわけである。しかし、ネットも含めて、さまざまなツールに接することができる環境にあるのならば、そうした環境を活かしてより多くの情報にふれ、その理解と分析を図って、何が「事実」あるいは「真実」なのかを、自身で見極めなければならないはずである。

ネットの利便性に流されることなく「メディアリテラシー」への第一歩を踏み出すことが求められる時勢である。それはある意味、非常に面倒な世の中になってきたことを意味するのかもしれない。あるいは氾濫する情報に溺れ、時としてその意欲の減退や喪失を招くことになるのかもしれない。それでもここでは、「アマチュアの法」のみならず「プロの法」<sup>(71)</sup>にも批判的に向き合ってみなければならぬだろう。

さらにここでは、「公共の福祉」や「公共性」の観点からの必要最低限の設立規制が、経済活動・企業活動の自由の観点からも憲法上要請されるとみれば（無論、こうした考えを批判してもよい）、今日の新たな法制度設計にみられる事業者の「経営の選択肢の拡大」要請の「産業論」上の望ましさにも（少なくとも、私は）疑義を抱くことになる。いまさらながらに、「言論性」と「経済性」「営利性」の問題へと誘われる。

しかしながら、いずれにせよ、上記のような「民主制」の実現主体、すなわち主権者、市民としての「民主制の維持」に向けた不可欠の第一歩が肝要であることは確かだろう。加えてここでは、公共情報が市場化することへの懐疑、大衆を「プロモーション」する国家の役割、国家による「言論市場」

の調整の「主要な舞台」としての放送制度等への視点の是非を、重ねて再考することになるものと考えられる<sup>(72)</sup>。

そして、本稿での問題の根底にはやはり、Ⅲ－２でも述べたような「知る権利」への視点が不可欠である。ここでは「知る権利」をめぐる議論について当初から、すなわち「博多駅テレビフィルム提出命令事件」最大決昭和44年11月26日をめぐって、つぎのような指摘がなされていたことにも目を向けておきたい。

「『報道の自由』と国民の『知る権利』とが『表裏一体』『表裏をなすもの』とされている」が、ここで「両者は、無前提にあるいは無媒介的に結びつきうるものではないことがまず指摘される。『報道の自由』一般が、国民の『知る権利』を充たしうるのではなくして、『何を』『どのように』『誰に』報道するかという具体的な『報道のあり方』のうちに、国民の『知る権利』との結びつきがはじめて問題とされてくるものと考えなければならない。したがって、どのような報道がなされるかを問うことなしに、国民の『知る権利』を語ることはできない。この点、このような具体性を抜きにして語られるという点に『報道の自由』や『知る権利』の用法の抽象性と虚偽性を見ることが出来る」<sup>(73)</sup>。

あくまで、どのような「報道」か——「知る権利」の機能条件は、この点に集約されることになるだろう。では、いかなる主体が、何の目的で「報道」に携わるのか？ それを「報道」とみなし「民主制」の実現主体として受容するか。こうした見極めと主体性こそが、なお「個人」に求められることになるはずである。

また、ここで外国法ないし比較法の視点を容れてみると、つぎのような見方も可能である。

それは——しかしこれらは、わが国におけるⅢ－２でみたような見方の相違に通じるものではあるが、必ずしも先に引いた見解に厳密に一致するもの

ではないのかもしれない——、一方で「知る権利」を重視しながら「より基本的な自由に奉仕する自由」に目を向け、「情報がよく流通している民主政治と多様な意見の活発な討論と言う目標を推進する限りにおいて保障される」ドイツにおける（あるいは大陸法に一般的な）「放送の自由」論を手掛かりに、法規制の許容性に向き合う立場である。他方で、「放送の自由」を「視聴者の権利」「視聴者の視聴する自由」としてではなく、むしろ放送事業者の個人的な権利とみて、法規制の許容性をいわば「規制緩和」を軸に考えていく、1980年代以降のアメリカの立場である。そして、これらを両極とするのならば、その中間的な位置づけ・アプローチからわが国の問題をとらえることが適宜、とする立場である<sup>(74)</sup>。

考え方ないしアプローチは多彩である。

今日の法制度設計の途上性にも目配せをしながら、何をもってこのテーマに臨むかに尽きるだろう。ここで自分なりに他者に向けた論理的説得を試みることが、憲法学全般の学習にとって、あるいは憲法学自体への理解を深化させるに極めて有意義であることは間違いない（——後述【付記】を参照）。

#### 【注】

- (1) そのためわが国では、「放送の自由」が「表現の自由」の問題として理解されることになる。なお、ドイツ連邦共和国基本法（1949年）5条は、「プレス（*Pressefreiheit*）」とならんで「放送および映画（*Rundfunk und Film*）」の自由の保障をも明記する。この条文の解釈については、鈴木秀美『放送の自由』（信山社・2000年）とくに91頁以下を参照。
- (2) 参照、『『インターネットは未熟な10代』——誕生から40年クラインロック教授に聞く』朝日新聞2009年10月23日付朝刊（勝田俊彦＝平和博署名記事）。
- (3) その分析については、長谷部恭男「グローバル化の中の通信規制」ダニエル・フット＝長谷部恭男編『メディアと制度』（東京大学出版会・2005年）所収を参照。また、わが国における規制動向につき、青木淳一「電気通信事業の規制改革」慶応義塾大学

- 法学部編『慶応の法律学 公法Ⅱ』（慶応義塾大学出版会・2008年）所収を、さらに、根岸哲＝川濱昇＝泉水文雄編『ネットワーク市場における技術と競争のインターフェイス』（有斐閣・2007年）とくに第5章〔瀬領真悟＝和久井理子＝佐藤吾郎＝澤井啓執筆〕、須田祐子『通信グローバル化の政治学』（有信堂・2005年）も参照。
- (4) 内川芳美『マス・メディア法政策史研究』（有斐閣・1989年）第Ⅰ部に詳しい。
  - (5) テレビニュース放送における名誉棄損が問題にされた、いわゆる「テレビ朝日ダイオキシン訴訟」最判平成15年10月16日民集57巻9号1075頁では、こうしたテレビ放送の特性に応じた不法行為成立の判断基準が示された。山口いつ子による判批、堀部政男＝長谷部恭男編『メディア判例百選』（有斐閣・2005年）所収ならびに掲載文献を参照。
  - (6) Lee C.BOLLINGER, *IMAGES OF A FREE PRESS*, The University of Chicago Press, Chicago & London 1991. ボリンジャーの議論については、浜田純一『メディアの法理』（日本評論社・1990年）とくに155頁以下、長谷部恭男『テレビの憲法理論』（弘文堂・1992年）96頁以下、山口いつ子「プレスの『イメージ』とその規範性」東京大学社会情報研究所編『放送制度論のパラダイム』（東京大学出版会・1994年）所収、池端忠司「ボリンジャーの『マスメディアの自由』論」香川法学18巻1号（1998年6月）所収、市川正人『表現の自由の法理』（日本評論社・2003年）22頁の注（13）等を参照。
  - (7) 引用、宍戸常寿「公共放送の『役割』と『制度』」ダニエル・フット＝長谷部恭男編『メディアと制度』（東京大学出版会・2005年）143頁。
  - (8) 引用、同上。
  - (9) こうした「放送」「通信」をめぐる概念・法律上の定義は、各国立法においても様ではない。なお、ここでフランスにおける立法と法概念ならびに行政介入手法については、井上禎男「放送・通信融合下での法制度設計の枠組み」人間文化研究（名古屋市立大学大学院人間文化研究科）4号（2006年1月）、同「『電子通信』領域における独立規制監督機関の役割」季刊行政管理研究（行政管理研究センター）No.115（2006年9月）所収、同「『視聴覚通信』領域における独立規制監督機関の役割」季刊行政管理研究No.119（2007年9月）所収を参照されたい。
  - (10) 参照、樋口陽一＝佐藤幸治＝中村睦男＝浦部法穂『憲法Ⅱ〔第21条～第40条〕』（青林書院・1997年）85頁以下〔浦部執筆〕。
  - (11) 「人権」あるいは「憲法が保障する権利」の観念については、多くの研究がある。ここではさしあたって、以下の文献を参照。奥平康弘『憲法Ⅲ 憲法が保障する権利』（有斐閣・1993年）、ステファント・トレクセル（小林節訳）「人権について」慶應義塾大学法学部法律学科開設100年記念国際シンポジウム委員会編『二十一世紀における法の課題と法学の使命』（慶應義塾大学法学研究会／慶應通信・1994年）所収、辻村みよ子「人権の観念」樋口陽一編『講座憲法学3 権利の保障 [1]』（日本評論社・1994年）所収、渡辺康行「人権理論の変容」岩村正彦ほか編『岩波講座 現代の法1 現代国家と法』（岩波書店・1997年）所収、藤井樹也『「権利」の発想転換』（成文堂・1998年）、山下

- 健次『人権規定の法的性格』（三省堂・2002年）、佐藤幸治『憲法とその“物語”性』（有斐閣・2003年）、ウィンストン・E・ラングリー著（竹澤千恵子監訳）『現代人権事典』（明石書店・2003年）、西原博史「<国家による人権保護>の道理と無理」樋口陽一＝森英樹＝高見勝利＝辻村みよ子編『国家と自由』（日本評論社・2004年）所収、駒村圭吾「基本的人権の観念①（人権の意味）」小山剛＝駒村圭吾編『論点探究憲法』（弘文堂・2005年）所収、只野雅人『憲法の基本原理から考える』（日本評論社・2006年）第14章「人権保障と法律」、樋口陽一『国法学 人権原論 [補訂]』（有斐閣・2007年）、辻村みよ子「人権と憲法上の権利」大石眞＝石川健治編『憲法の争点』（有斐閣・2008年）所収、小山剛『「憲法上の権利」の作法』（尚学社・2009年）、西原博史「憲法上の権利と制度との関係をめぐって」長谷部恭男＝中島徹『憲法の理論を求めて』（日本評論社・2009年）所収、宍戸常寿『「憲法上の権利」の解釈枠組み』安西文雄ほか著『憲法学の現代的論点 第2版』（有斐閣・2009年）所収を参照。
- (12) 樋口＝佐藤＝中村＝浦部編前掲注（10）書86頁 [浦部執筆]。
- (13) 高橋和之『立憲主義と日本国憲法』（有斐閣・2005年）200-203頁を参照。また、野中俊彦＝中村睦男＝高橋和之＝高見勝利『憲法Ⅰ [第4版]』（有斐閣・2006年）378-385頁 [高見執筆]も参照。なお、ここでの「通信の秘密」に言及するものとして、小向太郎『情報法入門』（NTT出版・2008年）とくに59-67頁も参照。
- (14) 総務省HPから参照可能。「答申」([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000035773.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000035773.pdf))、「答申概要」([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000035774.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000035774.pdf))。ともに2009年10月にアクセス。
- (15) 「答申」7頁、3頁、21頁。前掲注（14）URLから参照。
- (16) 「答申」13頁。同上。
- (17) こうした「知る権利」をめぐる問題状況の整理については、井上禎男「情報公開と知る権利」松井修視編『レクチャー情報法』（法律文化社・2010年予定）第3章に譲らせていただく。
- (18) 引用、鈴木秀美「マス・メディアの自由と特権」小山剛＝駒村圭吾編『論点探究憲法』（弘文堂・2005年）163頁以下。さらに詳しくは、鈴木前掲注（1）書ならびに、浜田前掲注（6）書とくに第1部を参照。
- (19) 伊藤正己、芦部信喜にあって窺知される視点をさらに発展させたのが、奥平康弘、石村善治、清水英夫らである。参照、奥平康弘『表現の自由Ⅱ』（有斐閣・1984年）第6篇、石村善治『言論法研究Ⅱ』（信山社・1993年）第1部、清水英夫『言論法研究』（学陽書房・1979年）第Ⅰ部。こうした、わが国における「知る権利」論の意義をめぐる考察として、市川前掲注（6）書18頁以下、西土彰一郎「メディア状況の変容と表現の自由」憲法問題 [19]（全国憲法研究会編・2008年5月）所収も参照。
- (20) 長谷部恭男『憲法学のフロンティア』（岩波書店・1999年）171頁、鈴木秀美前掲注（1）書308頁以下、松井茂記「マス・メディアの表現の自由」（日本評論社・2005年）58頁以下、駒村圭吾『ジャーナリズムの法理』（嵯峨野書院・2001年）9頁以下など。

- (21) 参照、長谷部前掲注(21)書168-172頁。ここでの思考の背景に「個人の自律」観と「『切り札』としての権利」をいかにみるべきかにかかる長谷部の視点があることも看過できない。この点に関しては、長谷部恭男『テレビの憲法理論』(弘文堂・1992年)15頁以下ならびに長谷部恭男『憲法の理性』(東京大学出版会・2006年)第5章を参照。「『切り札』としての権利」をめぐる最近の論考としては、長谷部前掲『憲法の理性』第7章のほか、駒村前掲注(11)論文、巻美矢紀「個人としての尊重と公共性」安西文雄ほか著『憲法学の現代的論点 第2版』(有斐閣・2009年)第12章も参照。さらに、本文における制約の要請から生じる立法上の義務が、果たして憲法上の要請と言えるかについての長谷部の見解につき、長谷部恭男＝井上典之「表現手段の多様化とプライバシー」井上典之＝小山剛＝山元一編『憲法学説に聞く』(日本評論社・2004年)86-87頁を参照。
- (22) 参照、松井前掲注(20)書77-81頁。松井茂記「マス・メディアの表現・報道の自由の意義」渡辺武達＝松井茂記責任編集『メディアの法理と社会的責任』(ミネルヴァ書房・2004年)第1章も参照。なお、より原理的な「表現の自由」自体にかかる「松井＝長谷部論争」の意義と評価等につき、毛利透「表現の自由の公共性」自由人権協会編『憲法の現在』(信山社・2005年)第9章を参照。
- (23) 引用・参照、曾我部真裕「表現の自由論の変容」法学教室324号(2007年9月)所収。
- (24) 引用・参照、浜田前掲注(6)書214-216頁。今日の放送政策が「被信託モデル(Trusteeship Model)」と言うよりも、むしろ「市場モデル(Market Model)」に傾斜しているとみるのならば、ここで「客観的側面」からの再検討を要するとみることば浜田が示す定式(同書216頁)に適合的と言えるのかもしれない。
- (25) 引用・参照、西土前掲注(19)論文121頁。
- (26) 引用、穴戸常寿「放送の自由」大石真＝石川健治編『憲法の争点』(有斐閣・2008年)121頁。
- (27) 引用・参照、福島力洋「表現の自由とインターネット」渡辺＝松井編前掲注(22)書第5章。
- (28) 参照、中村英樹「憲法からみる“放送と規制緩和”」法学セミナー619号(2006年7月)所収。
- (29) 「公共性」(「公共圏」)それ自体、あるいはこの領域における「公共性」(「公共圏」)について論じる文献は多数ある。ここではさしあたって、比較的新しいもの、また基本的な文献として以下を挙げておきたい。齋藤純一『公共性』(岩波書店・2000年)、佐々木毅＝金泰昌編『公と私の社会科学』(東京大学出版会・2001年)、佐々木毅＝金泰昌編『日本における公と私』(東京大学出版会・2002年)、片岡寛光『公共の哲学』(早稲田大学出版部・2002年)、山口定＝佐藤春吉＝中島茂樹＝小関素明編『新しい公共性』(有斐閣・2003年)、長谷部恭男＝金泰昌編『法律から考える公共性』(東京大学出版会・2004年)、井上達夫編『公共性の法哲学』(ナカニシヤ出版・2006年)。また、

- ユルゲン・ハーバマス著／細谷貞雄＝山田正行訳『[第2版]公共性の構造転換』（未來社・1994年）、花田達朗『公共圏という名の社会空間』（木鐸社・1996年）、花田達朗『メディアと公共圏のポリティクス』（東京大学出版会・1999年）。
- (30) 参照・引用、菅谷実「放送メディアと市場の特質」菅谷実＝中村清編『放送メディアの経済学』（中央経済社・2000年）第1章。
- (31) 参照、内山隆「放送メディア市場の供給分析」菅谷＝中村編前掲注（30）書第3章、湧口清隆「放送メディア市場の需要分析」菅谷＝中村編前掲注（30）書第4章、ネットワーク・ビジネス研究会編『ネットワーク・ビジネスの新展開』（八千代出版・2004年）第2部5章「放送事業」[内山隆執筆]を参照。
- (32) 種々の規制根拠についての整理とブロードバンド時代におけるその揺らぎについては、西澤雅道＝井上禎男「放送・通信の『融合』をめぐる問題状況」情報通信学会誌（情報通信学会）84号（2007年9月）所収[西澤執筆]、同「放送・通信『融合』期における法制度設計と公法学」人間文化研究8号（2007年12月）所収[西澤執筆]でもふれている。
- (33) この点については、鈴木秀美＝山田健太＝砂川浩慶編『放送法を読みとく』（商事法務・2009年）108-113頁[西土彰一郎執筆]が<sup>8</sup>、奥平康弘、浜田純一、長谷部恭男、市川正人、鈴木秀美、松井茂記らの見解についての的確に整理している。
- (34) 田中早苗および月刊民放編集部「自主規制機関の判断と行政指導」資料 放送局に対する『嚴重注意』の系譜」月刊民放（日本民間放送連盟）2004年9月号所収、鈴木＝山田＝砂川編前掲注（33）書83-90頁[笹田佳宏執筆]を参照。なお、廃案になった放送法改正案における「新処分」創設問題（法改正の契機と処分構想の内容）については、西澤＝井上前掲注（32）「放送・通信の『融合』をめぐる問題状況」60-61頁[井上執筆]を参照。
- (35) その概要、現状および問題点については、井上禎男「地上波地方民放局の位相と目撃」福岡大学法学論叢53巻4号（2009年3月）とくに497-502頁に譲る。
- (36) ここで、かつて法における外資規制が強化される端緒となった、ニューズコーポレーション会長キース・ルバート・マードック（Keith Rupert Murdoch）氏による1996年のテレビ朝日株取得をめぐる経緯について、桂敬一『メディア王マードック上陸の衝撃』（岩波書店・1996年）を参照。
- (37) この点については、その他の立法上の措置についても適切にふれる、鈴木＝山田＝砂川編前掲注（33）書132-136頁[山田健太執筆]も参照。
- (38) 民放に関するわが国における先駆的業績としてここでは、日本民間放送連盟放送研究所編『放送の公共性』（岩崎放送出版社・1966年）を参照。なお、公共放送の主体が既存の日本放送協会（NHK）である必然性はない、とする観点からの最近の注目すべき論考として、花田達朗＝林香里「公共放送のリアリティとジレンマ」世界738号（2005年4月）所収を参照。
- (39) 2008年のNHK受信料収入総額は約6350億円である。その法的性格ないしは受信

者の法的地位については、塩野宏『放送法制の課題』（有斐閣・1989年）第2部を参照。また、稲葉三千男『NHK受信料を考える』（青木書店・1985年）、長谷部恭男『Interactive憲法』（有斐閣・2006年）第18章（「公共放送と受信料」）等も参照。

- (40) 引用、宍戸前掲注(7)論文151頁。以下仔細には立ち入れないが、ここでの宍戸の考察は示唆に富む。
- (41) 井上前掲注(9)「『視聴覚通信』領域における独立規制監督機関の役割」23-24頁でもふれているが、法構想にかかるパブリック・コメントでも、この点には多くの指摘が寄せられた。なお、ここでは、松井茂記「『情報通信法』と表現の自由」法律時報80巻6号(2008年6月)所収を、また、鈴木=山田=砂川編前掲注(33)書とくに12-14頁[砂川浩慶執筆]も参照。
- (42) 1950年に設置され1952年に廃止された「電波監理委員会」の存在と機能を前提としたわが国の法制度設計が、郵政省移管後も維持され続けてきた「歪み」については、つとに指摘されてきたところである。塩野前掲注(39)書とくに64頁以下（「放送事業と行政介入」[初出1970年]）を参照。また「電波監理委員会」については、日高六郎編『戦後資料マスコミ』（日本評論社・1970年）123-129頁掲載資料、奥平康弘「放送法制の再編成—その準備過程—」東京大学社会科学研究所編『戦後改革 3政治過程』（東京大学出版会・1974年）436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年）第2部「証言篇」、内川前掲注(4)書(1989年）283頁以下、電波法・放送法施行50周年記念誌編集委員会編『電波・放送五十年の軌跡』（電気通信振興会・2000年）2頁以下、日本放送協会編『20世紀放送史（上）』（日本放送協会・2001年）270頁以下、伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成』（東京大学出版会・2003年）167頁以下に詳しい。

もっとも、「情報通信法」構想が顕在化してもなお、こうした独立行政委員会やこの分野での独立規制機関による行政介入のありかたについておおよしの言及がなかった点は解せない。この点にかかる疑義とフランスにおける組織設計および比較法上の示唆について、井上前掲注(9)「『視聴覚通信』領域における独立規制監督機関の役割」を参照されたい。

- (43) 執筆時点では、「通信・放送委員会」の設置のための関連法案を2011年に提出することを報じる朝日新聞2009年9月23日付朝刊、原口総務大臣との一問一答を掲載する朝日新聞2009年10月6日付朝刊、日本テレビの氏家会長のコメントを掲載する朝日新聞2009年10月20日付朝刊（丸山玄則=赤田康和=村瀬信也署名記事）、創設に向けた議論が総務省において開始されたことを報じる朝日新聞2009年12月17日付朝刊掲載の各記事にふれた。民主党はいわゆる「マニフェスト」において、「通信・放送委員会（日本版FCC）の設置」にも言及していた。いわく「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・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持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」（以上、『民主党政策集 INDEX2009』[2009年7月23日・民主党発行] 民主党HP：<http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/06.html#pagetop> から引用。当該 URL には2009年8月にアクセス）。もっとも、今後の議論待ちであろうが、直近にあって原口大臣自身も語るように、ここでアメリカ連邦通信委員会（FCC：Federal Communications Commission）に拘泥した制度設計は適宜ではないだろう。わが国においてBPO（放送倫理・番組向上機構）が築いてきた自主規律の実績をも重視した、独自の法制度設計の検証と案出に腐心すべきである（なお、ここではBPOの放送倫理検証委員会が、最近2009年11月に出した「最近のテレビ・バラエティー番組に関する意見」[同委員会決定第7号。BPOのHPから[http://www.bpo.gr.jp/kensyo/decision/001-010/007\\_variety.pdf](http://www.bpo.gr.jp/kensyo/decision/001-010/007_variety.pdf) で参照可能。2010年1月にアクセス]にも注目しておくたい）。ここでFCC研究も含めた日米比較法制の成果として、稲葉一将『放送行政の法構造と課題』（日本評論社・2004年）を参照。また、FCCの設立過程にかかる最近の論考として、上原伸元「20世紀初頭の米国の無線通信政策と連邦通信委員会（FCC）の設立過程」情報通信学会誌92号（2009年12月）所収も参照。

- (44) 「答申」13頁。前掲注(14) URLから参照。
- (45) 民放の広告料収入は「じり貧」であり、国内放送事業者の営業収益減は深刻な状態に陥っている。08年度には、地上波ラジオ・テレビ局195社の純損益が212億円を超え、業界全体が初の「赤字」に転落したことを、2009年11月6日および9月11日付の「朝日新聞」朝刊記事は報じている。
- (46) ここでの視点と考え得る手立てについては、本文後述ないし井上前掲注(35)論文に譲る。
- (47) 引用、松井茂記『インターネットの憲法学』（岩波書店・2002年）329頁。松井は、浜田が提唱する「情報に対する権利」（浜田純一『情報法』有斐閣1993年、同「情報に対する権利と〈Digital Communities〉」石村古稀記念『法と情報』信山社1997年所収、石村善治＝堀部政男編『情報法入門』法律文化社1999年第2講「情報法」[浜田執筆]等を参照）が、憲法上からは導かれないことにふれながら、本文引用のように説く。さらに松井は、「すべての人がインターネットの可能性を十分に享受できるように確保することも重要であるとして、「ブロードバンド・デバイド」にも論及している（同書329頁以下参照）。
- (48) ここでは、長谷部恭男「ブロードバンド時代の放送の位置づけ」長谷部＝金編前掲注(29)書所収も参照。論稿（発題）を受けた、林勝彦＝山脇直司＝西岡文彦＝金泰昌＝小林正弥＝長谷部恭男＝毛利透＝窪田充見＝後藤玲子＝鈴木将文＝宇佐美誠に

よる「討論」(131-150頁所収)も極めて興味深い。

- (49) 総務省「放送コンテンツの製作取引適正化に関するガイドライン【第2版】」が2009年7月に公表されている(「初版」は同年3月に公表)。総務省HP、[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000030633.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000030633.pdf) から参照可能(2009年10月にアクセス)。現状における「コンテンツ」制作をめぐる業界の“悪しき慣習”、構造的問題への対処として、この「ガイドライン」がどれほどの実効性を有するものなのか(なお、井上前掲注(35)論文文末の【追記】を参照)、また、「コンテンツ」の「レイヤー規制」への移行に際し、どのような役割を果たすものか、その評価も含め、今後を俟ちたい。
- (50) 石村善治「経営権と編集権」[初出1976年]同『言論法研究Ⅲ』(信山社・1993年)所収、広瀬英彦「マスコミにおける内部的自由」稲葉三千男編『メディア・権力・市民』(青木書店・1981年)所収、浜田前掲注(6)書第1部Ⅲ論文(「編集の自由とプレス内部秩序」[初出1982年])、立山紘毅『現代メディア法研究』(日本評論社・1996年)とくに第I部等を参照。
- (51) その嚆矢のひとつが、西土彰一郎『「内部的放送の自由」論の再構成』関西学院大学社会学部紀要94号(2003年3月)だろう。ここではさらに、西土彰一郎「メディア法における『自律』と『他律』の機能的結合」ドイツ研究35号(日本ドイツ学会・2002年)所収および、西土前掲注(19)論文も参照。なお、「内部的自由」の現代的意義をめぐっては、立山前掲(50)書143-151頁も参照。
- (52) 引用、曾我部前掲注(23)論文および、宍戸常寿「情報化社会と『放送の公共性』の変容」放送メディア研究5(日本放送協会放送文化研究所・2008年)187-189頁。曾我部も宍戸も、ここでの「内部的自由」の確保ならびに西土の説くその「再構成」への着想には好意的である。
- (53) 引用・参照、駒村前掲注(20)書とくに304-307頁。
- (54) 引用、同上334頁。
- (55) 引用、長谷部前掲注(20)書172頁および186頁注(8)。なお、ここで『「言論」による「公衆」の形成』について、宍戸前掲注(52)論文182-186頁を参照。また「受け手の自律性の増大」について曾我部前掲注(23)論文21-22頁を参照。また、西土前掲注(19)論文も参照。
- (56) 中村前掲注(28)論文も指摘するように、本文中で前述した駒村あるいは市川(市川前掲注(6)書参照)が採る立場にまで至ることに、長谷部は否定的と言える。
- (57) こうした井上達夫の批判も紹介しつつ「基本的情報提供論」の内容と問題点を分析するものとして、大沢秀介「放送の自由」赤坂正浩=井上典之=大沢秀介=工藤達朗『ファーストステップ憲法』(有斐閣・2005年)124-126頁を参照。
- (58) 駒村前掲注(20)書とくに25-27頁を参照。
- (59) この時期に開催された郵政大臣[当時]の懇談会である「ニューメディア時代における放送に関する懇談会」(1985-87年。いわゆる「放送政策懇談会」)における議論の成果(報告書)である、郵政省放送行政局監修『放送政策の展望』(電気通信振興会・

1987年)にも、「新たな文化の創造及び普及等」「文化交流の促進」「放送の対象地域について」といった言及がみられる(42-43頁、58-59頁)。また、放送行政局長[当時]の懇談会である「放送の公共性に関する調査研究会」(1988-90年)における議論の成果(報告書)である、郵政省放送行政局監修『公共性からみた放送』(ぎょうせい・1990年)第3章は「ローカル放送の在り方について」の検討を加えており、示唆に富む。

- (60) 参照、中村伊知哉『「通信と放送の融合」のこれから』(翔泳社・2008年)36頁。  
 (61) ここでは、稲葉一将=井上禎男=中村英樹=西土彰一郎『「地域」を起点とする放送制度の可能性』放送文化(日本放送出版協会)2009年冬号(2009年1月)所収を参照されたい。なお、鈴木=山田=砂川編前掲注(33)書13-14頁[砂川浩慶執筆]は、「情報通信法」構想段階における「文化論・産業論」の欠如を指摘する。  
 (62) 状況認識と手立ての提示については、井上前掲注(35)論文に譲る。  
 (63) 参照、宍戸常寿『《放送の公共性を考える》期待される社会的役割からの考察』新聞研究No.672(2007年7月)所収および、宍戸前掲注(52)論文179-181頁。  
 (64) 「地方自治」にかかる指摘として、参照、中村前掲注(28)論文43頁。

他方、「文化的自由」については西土彰一郎が、「表現の自由のみならず『文化の多様性』の保障」等の機能価値を重視した原理論の展開可能性に言及していることが注目される(参照、西土彰一郎「メディアの融合と自由」情報通信学会誌74号[2004年]所収)。なお、ここでフランスに目を向けてみると、憲法院が1980年代の諸判決において、社会的文化的な表現の活動の多元性が「憲法的価値を有する目的」であることを繰り返し確認している。わけても1986年9月18日の憲法院判決における多元主義の判断の精緻化に、ここでは注目しておきたい(参照、井上禎男「フランスにおける『視聴覚コミュニケーションの自由』(三・完)」九大法学84号[2002年9月]所収)。またフランスでは、法律次元でも公共民間両部門に対し、文化的な業務ないし放送番組要請、フランス語の擁護と例証、フランスにおいて独自に制作された作品のゴールデンアワー等への割当等が認められる(参照、井上前掲注(9)『「視聴覚通信」領域における独立規制監督機関の役割』)。フランスでは、Americanizeへのantithesisや自国文化が損なわれることに対する危惧が、少なからず法や政策に反映している(してきた)ことも事実である。もっとも、ここで「文化的自由」を考える場合には、EU域での実践も含めinternationalないしtransnationalな問題掌握と、一国内における文化の多様性ないし国内文化にかかる問題理解といった、その次元の相違にも留意すべきことになる。

- (65) 同条約については文部科学省HPから、同省による「仮訳」(<http://www.mext.go.jp/unesco/009/003/018.pdf>)および、条約原文(英文)(<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919e.pdf>)が参照可能である(当該URLには2010年1月にアクセス)。なお、以下、本文における条約文は「仮訳」から引用した。また、同条約をめぐっては、折田正樹「ユネスコ『文化多様性条約』をめぐる法的論点についての考察」ジュリスト1321号(2006年10月)所収、鈴木淳一「『文化的表現の多様性の保

護及び促進に関する条約（文化多様性条約）』の採択と意義」独協法学 77 号（2008 年 12 月）所収が詳細に説く。

- (66) 引用・参照、大沢前掲注 (57) 論文 129 頁。
- (67) 引用、初宿正典＝小山剛「憲法 21 条が保障する権利」井上＝小山＝山元編前掲注 (21) 書 110-111 頁。
- (68) 引用、西土前掲注 (19) 論文 27 頁。
- (69) 引用、大沢前掲注 (57) 論文 130 頁。
- (70) 引用、穴戸前掲注 (26) 論文 121 頁。
- (71) 曾我部前掲注 (23) 論文で示される観点である。
- (72) 参照、奥平康弘「放送の自由をめぐるパラダイム転換」日本民間放送連盟研究所編『「放送の自由」のために』（日本評論社・1997 年）所収。今日の議論に通じる論点を、過不足なく的確に突く論考である。放送への国家の介入と制約の許容論の立場で考え得ることについて示唆に富む。またここでは、奥平康弘『ジャーナリズムと法』（新世社・1997 年）とくに序章も参照。
- (73) 引用、石村善治「現代国家と『報道の自由』」（初出 1971 年）同『言論法研究Ⅱ』（信山社・1993 年）119-120 頁。芦部も、この石村の指摘を引きつつ論じる。参照、芦部信喜「『知る権利』の理論」（初出 1974 年）同『人権と議会政』（有斐閣・1996 年）所収。
- (74) 引用・参照、芦部信喜「放送の自由の規制と憲法」（初出 1995 年）『宗教・人権・憲法学』（有斐閣・1999 年）173-177 頁。その解題として、長谷部前掲注 (21)『憲法の理性』第 6 章（「芦部信喜教授の人権論」）を参照。本来は本稿で引いた浜田、鈴木、松井、長谷部等の業績からその見解に個別にあたるべきだろうが、こうしたドイツとアメリカとの対比については、大沢前掲注 (57) 論文 126-129 頁が明解に説いている。

## 【参考文献】

【注】で引用した文献のほかに、ここ 10 年ほどで出版された参考・関連文献として、以下を参照されたい。なお、紙幅の関係上、個々の文献に付されたサブタイトルは省略させていただいた。

郵政省「21 世紀に向けた通信・放送の融合に関する懇談会」編『融合メディアの新時代』（読売新聞社・1996 年）、岩村正彦ほか編『岩波講座 現代の法 10 情報と法』（岩波書店・1997 年）、菅谷実＝清原慶子編『通信・放送の融合』（日本評論社・1997 年）、ジュリスト増刊『変革期のメディア』（有斐閣・1997 年）、郵政研究所編『21 世紀放送の論点』（日刊工業新聞社・1998 年）、田島泰彦＝右崎正博＝服部孝章編『現代メディアと法』（三省堂・1998 年）、多賀谷一照＝岡崎俊一『マルチメディアと情報通信法制』（第一法規・1998 年）、木村順吾『情報政策法』（東洋経済新報社・1999 年）、舟田正之＝長谷部恭男編『放送制度の現代的展開』（有斐閣・2001 年）、美ノ谷和成『増補版 放送メディアの送り手研究』（学文社・2001 年）、片岡

俊夫『新・放送概論』（日本放送出版協会・2001年）、宇賀克也＝長谷部恭男編『法システムⅢ 情報法』（放送大学教育振興会／日本放送出版協会・2002年）、原田三朗＝日笠完治＝鳥居壮行『新・情報の法と倫理』（北樹出版・2003年）、松本茂記『日本国憲法を考える』（大阪大学出版会・2003年）第13講および第14講、NHK放送文化研究所メディア経営部編『テレビを超えるテレビ』（日本放送出版協会・2003年）、山田健太『法とジャーナリズム』（学陽書房・2004年）、藤井俊夫『情報社会と法〔第2版〕』（成文堂・2004年）、長谷部恭男「ブロードバンド時代の放送の位置づけ」長谷部恭男＝金泰昌編『法律から考える公共性』（東京大学出版会・2004年）所収、大石泰彦『メディアの法と倫理』（嵯峨野書院・2004年）、林紘一郎『情報メディア法』（東京大学出版会・2005年）、白田秀彰『インターネットの法と慣習』（ソフトバンククリエイティブ・2006年）、堀部政男編『インターネット社会と法 第2版』（新世社・2006年）、金澤薫『放送法逐条解説』（電気通信振興会・2006年）、松井茂記『マス・メディア法入門 第4版』（日本評論社・2008年）、今泉至明『電波法要説 第6版』（電気通信振興会・2008年）、久保利英明監修／エンターテインメント・ロイヤーズ・ネットワーク編『デジタルコンテンツ法の最前線』（商事法務・2009年）、齋藤愛「放送の自由」安西文雄ほか著『憲法学の現代的論点 第2版』（有斐閣・2009年）第17章、高橋和之＝松井茂記＝鈴木秀美編『インターネットと法 第4版』（有斐閣・2010年）、鈴木秀美＝山田健太編『よくわかるメディア法』（ミネルヴァ書房・2010年予定）。

## 【付記】

本稿は、文部科学省科学研究費補助金（平成21年度交付分）若手研究（B）公法学、井上禎男「放送・通信『融合』期における日仏比較公法学研究」の成果の一部である。

なお本稿は、同じ論題（ただし、副題「——放送と通信との融合・連携とその規制のあり方」が付加される）のもと、基本構成、内容および文面ともに、大沢秀介＝葛西まゆこ＝大林啓吾編『憲法ドットコム』（成文堂・2010年予定）所収の担当事例演習解説と、ほぼ同じものであることをお断りしておく。字数の関係から、同書掲載時に大幅に削除せざるを得なかった本文・注等を、そのままに掲載するものである。

また本稿は、2009年9月5日に開催された2009年民放労連九州地方連合会学会（於：くまもと県民交流館パレア）での講演（演題「政権交代と『情報通信法』構想——地上波地方局の近未来——」）にも依拠している。民放労連九州地方連合

会には、2009年1月開催の講演・学習会（於：TNC放送会館）に引き続いての招聘をいただいた。講演・学習会（質疑応答と意見交換）に際しては、今回も、岡田浩一氏、安藤剛氏、宮崎敬嗣氏、伊規須正和氏をはじめとする諸氏、また、在九州民放各局等に勤務する民放労連九州地方連合会構成員各位にお世話になった。記して御礼を申し述べる。

あわせて、地域における「報道」の「担い手」としての地方局の実情を知るにあたって、鳥取大学地域学部・中村英樹講師、山口大学経済学部・立山紘毅教授、山口大学副学長・小嶋直哉理事、山口大学経済学部経済学研究科長・藤井大司郎教授、岩手大学教育学部・土屋明広准教授、岩手朝日テレビ・伊波伴准営業局営業企画部担当副部長兼報道制作局報道制作部課長の各氏からの御教示もいただいた。わけても立山紘毅教授からは、上記事項に加え、日独メディア法秩序全般にわたる有益な御示唆・御教示もいただいた。記して御礼を申し上げる。

## 【追記】

2010年1月に入って、従来から議論されてきた「情報通信法（仮称）」への一本化が廃され、「答申」にそった4法体系、すなわち、①「コンテンツ」規律につき既存「放送法」に集約、②「伝送サービス」規律につき既存「電気通信事業法」に集約、③「伝送設備」規律（無線）につき「電波法」を改正、④「伝送設備」規律（有線）につき「有線電気通信法」を改正、といった“括り直し”が公にされるに至った。

さらに、「マス・メディア集中排除原則」によって、認定放送持株会社の特例を除いて、現在20%未満を上限に制限されている在京キー局による地方局への出資比率を15年ぶりに見直し、最大「3分の1」未満にまで引き上げるとの報にも接した。広告収入減などで経営が苦しい地方局への経営支援を可能にするためという。本文でふれた現況に照らしてその実効性がいかばかりか、今後注目したい。