

放送分野における報道・表現の 自由を守る取り組みとその課題

一橋大学 宍戸 常寿

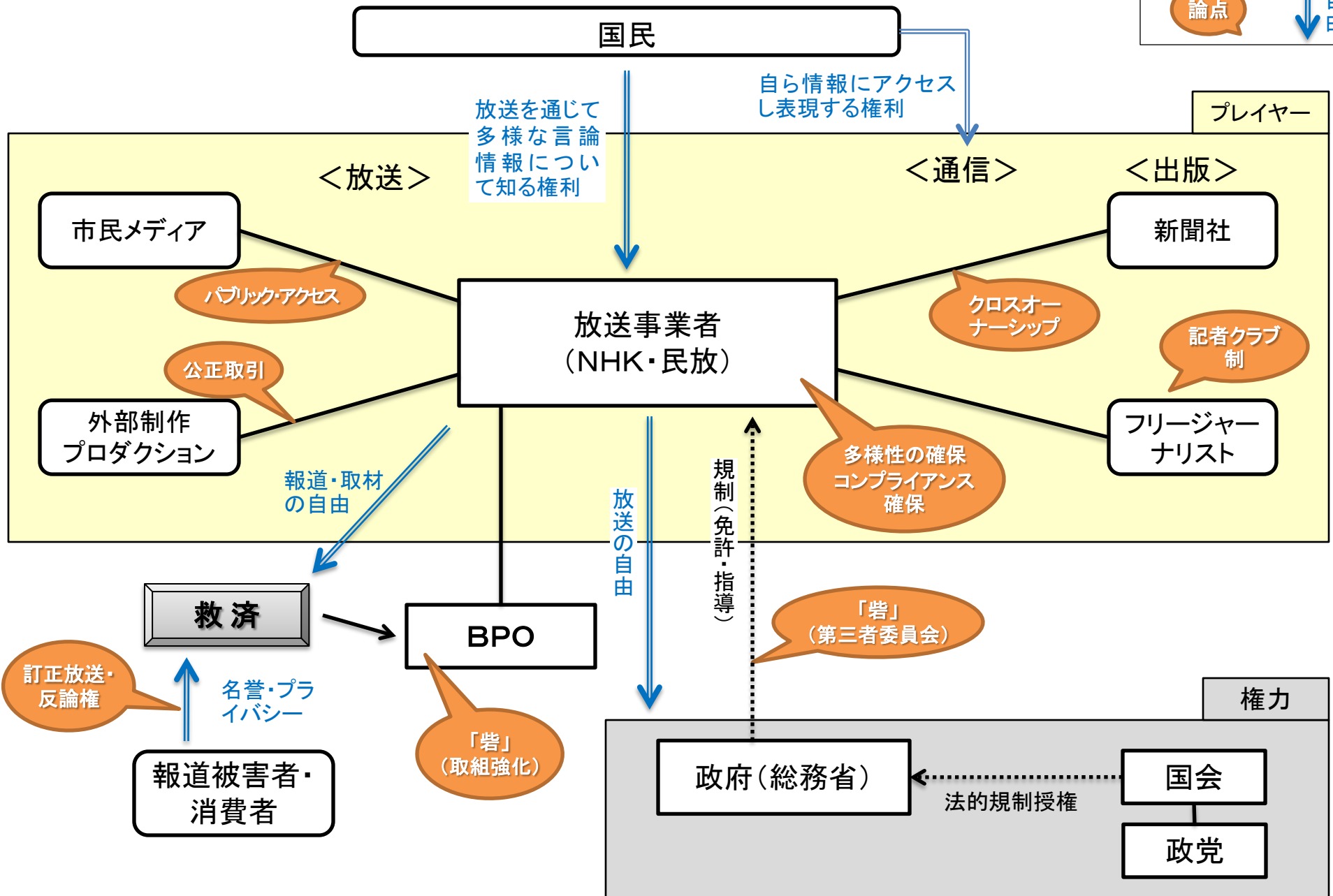
目次

- ▶ I ICT分野における様々な「国民の権利」
- ▶ II 放送分野における現状
 - 「放送の自由」
 - 放送に対する規制
 - 放送に対する規制手法
- ▶ III 放送分野における課題と「砦」論
 - 放送分野における課題
 - 各国の独立規制機関の概観
 - 電波監理委員会
 - 問題提起
- ▶ IV まとめ

I . ICT分野における様々な「国民の権利」

権利関係イメージ図

論点 ↓ 自由権



Ⅱ. 放送分野における現状

「放送の自由」

▶ マス・メディアの自由

「報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の「知る権利」に奉仕するものである。したがって、思想の表明の自由とならんで、事実の報道の自由は、表現の自由を規定した憲法21条の保障のもとにあることはいうまでもない。」(最大決昭和44・11・26、博多駅事件最高裁決定)



▶ 放送の自由

基幹的メディアである放送における言論・報道の多様性を通じて、国民の「知る権利」をより良く充足するための自由

放送に対する規制

▶ 免許制...従来は電波法上の免許(ハード・ソフト一致)

→ 「放送法等の一部を改正する法律案」では、電波法上の免許と放送法上の「認定」の両方が必要。

ただし、ハード・ソフト一致を希望する事業者は、従来の免許制度を選ぶことができる。

▶ 番組編集準則(放送法3条の2)

▶ 放送番組審議会(放送法3条の4)

▶ マスメディア集中排除原則



番組規律の確保は、番組編集の自主・自律が基本(放送法3条)

「これら放送法の条項は、放送事業者による放送は、国民の知る権利に奉仕するものとして表現の自由を規定した憲法21条の保障の下にあることを法律上明らかにするとともに、放送事業者による放送が公共の福祉に適合するように番組の編集に当たって遵守すべき事項を定め、これに基づいて放送事業者が自ら定めた番組基準に従って番組の編集が行われるという番組編集の自律性について規定したものと解される。

このように、法律上、放送事業者がどのような内容の放送をするか、すなわち、どのように番組の編集をするかは、表現の自由の保障の下、公共の福祉の適合性に配慮した放送事業者の自律的判断にゆだねられている」(最判平成20・6・12)

放送に対する規制手法(その1)

① 司法的救済

⇒ 権利侵害を受けた者にとって時間・費用がかかる、
故意・過失の立証の問題

② 訂正放送制度

⇒ 私法上の請求権ではなく、放送事業者の判断

③ BPOの取り組み(省略)

放送に対する規制手法(その2)

(ハードな規制)

- ① 無線局の運用停止(電波法76条1項)
- ② 再免許の拒否

(ソフトな規制)

- ③ 資料提出制度(放送法53の8) ...改善命令に近い場合がある?
※再発防止計画制度案(2007年)
- ④ 報告制度(電波法81条)...番組内容に対する報告?
- ⑤ 行政指導

「放送番組について干渉、規律するためには法律上の根拠が必要であるが、過去の行政指導はほとんどが抽象的に自主規律を要請するものであり、具体的な措置を要請するものではなく担保手段もないことから、規制色が薄く、一般的に法律上の権限を必要としないものであり、放送法第3条に定める干渉、規律には該当しないものと考えられる。」(金澤薫・放送法逐条解説55頁)

→運用に問題のある事例あり(BPO放送法研究会報告書「放送法と表現の自由」等参照)

Ⅲ. 放送分野における課題と「砦」論

放送分野における課題

- ① 番組の多様性の維持・確保
- ② 報道被害者の救済・消費者保護
- ③ 政治からの言論・報道の独立
- ④ 放送行政の透明性の向上



これらの課題の解決のために「砦」は必要か？
いかなる「砦」が有用か？

各国の独立規制機関の概観

- ▶ ハードな内容規制の主体
- ▶ 政権交代を前提とした独立性・中立性
- ▶ 放送・通信行政の一体化(アメリカ・イギリス・韓国)／分離(ドイツ・フランス)
- ▶ 企画立案権限と規制権限の統合(アメリカ)／分離(EU諸国)
- ▶ 政治的多元性の規制への反映(ドイツ)

諸外国における規制機関の概要

	独立規制機関	対応する企画・振興機関(政府)	分野	意思決定	委員等の任命権者	政府・議会との関係	運営費用	職員数(概数)
アメリカ	FCC (連邦通信委員会)		通信・放送	合議制 (5人)	大統領 (上院の助言・同意が必要)	・ 行政府への説明責任なし。 ・ 連邦議会に対し責任を負う。 (議会が予算承認)	政府支出金、事業者から徴収する免許手数料	1,900人
イギリス	OFCOM (通信庁)	ビジネスイノベーション技能省 文化メディアスポーツ省	通信・放送	合議制 (9人)	両担当大臣: 非執行役員6人 非執行役員: 執行役員3人(含CEO)	政府及び議会への説明義務を負う。(議会が予算承認)	政府支出金、事業者から徴収する免許料等	850人
ドイツ	BNetzA (連邦ネットワーク庁)	連邦経済技術省	通信	独任制	大統領 (連邦政府の推薦を受けて)	—	政府支出金	2,500人 (ガス、鉄道等を含む。)
	各州のメディア庁 (州によって名称が異なる)		放送	合議制 (委員数は各州により異なる。)	(各州により異なる)	連邦政府・州政府に対し独立。	受信料	(各州により異なる)
フランス	ARCEP (電子通信郵便規制機関)	経済産業雇用省	通信	合議制 (7人)	大統領3人(含総裁)、 上下院議長各2人	—	政府支出金	150人
	CSA (視聴覚高等評議会)	首相府メディア開発庁	放送	合議制 (9人)	大統領3人(含議長)、 上下院議長各3人	・ 大統領・政府・議会に活動報告書を提出。 ・ 諮問・検討依頼を受けて意見表明を行う。	政府支出金	400人
韓国	KCC (放送通信委員会)	知識経済部 文化体育観光部 行政安全部	通信・放送	合議制 (5人)	大統領 (委員は国会議長・国会委員会の推薦、委員長は委員の互選により任命)	・ 大統領直属の機関で、首相の監督を受ける(放送番組規制等は除く)。 ・ 大統領・国会へ業務報告義務を負う。	政府支出金	1,600人
台湾	NCC (国家通信放送委員会)	交通部・郵電局 行政院新聞局	通信・放送	合議制 (7人)	行政院 (立法院の同意が必要)	・ 法律に基づき行政院から独立して職権行使。 ・ 立法院への成果・提案の事後報告義務を負う。	人件費: 政府予算 事業費: 許可料・周波数使用料	500人

電波監理委員会

概要

- 1950年(昭和25年)に施行された電波三法(電波法、放送法、電波監理委員会設置法)に伴い発足した、合議制の独立行政機関。
- 内閣から独立(※)した行政委員会であり、アメリカのFCCに範をとったもの。
- 委員会は、準立法、準司法的機能を持ち、独断を排するため7人の委員による合議制を採用。

(※) 総理府の外局との位置づけであり、内閣から完全に独立した存在とはいえない。

権限及び委員の選任等

政策立案(準立法機能)	規制監督	紛争処理(準司法的機能)
規則制定(無線局免許手続規則、無線局開設の根本的基準、技術基準策定)	無線局の免許、NHK監督、電波監視・施設検査、番組規律等	行政処分に対する異議申し立ての聴聞

- 委員(委員長及び委員6名)は、両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命。

※1 4名以上が同一政党に属することになってはならない。

※2 委員(長)になれない者:国会議員、政党役員、放送事業・放送関連事業役員とその法人の議決権10%以上を保有する者

- 規則制定を含むすべての行政処分には、利害関係者や学識経験者の意向を行政に反映させるための聴聞手続きが義務づけられ、聴聞会の経過や委員会の決定、議事録などもすべて公開。

委員会の廃止

吉田内閣は、「行政委員会制度は、責任の明確さを欠き、能率的な事務処理の目的を達し難い」との理由から、電波監理委員会を含む20以上あった行政委員会の原則廃止を閣議決定し、公正取引委員会等いくつかの例外を除いて発足から2年後の1952年(昭和27年)7月末をもって廃止された。

問題提起(その1)

① 番組の多様性の維持・確保

- 政府が番組内容に直接介入するのであれば、独立規制機関が不可欠。
- 番組事業者の自主・自律、インターネットを含むメディア間の競争にゆだねるべきではないか

※ 訂正放送・反論権制度 → 規制機関よりも裁判所に委ねるべきではないか

② 報道被害者の救済・消費者保護

- 司法的救済
- 放送事業者の自主的取組
...全放送局で十分に行われているか、視聴者からの透明性
- BPO

問題提起(その2)

③ 政治からの言論・報道の独立

- 議院内閣制の下では、行政だけでなく、国会・政党からの独立も必要
- 独立規制機関の場合、その人選の中立性が課題
→ 政治化の危険
- とりわけ公平原則は、放送事業者の自主・自律やBPOに委ねられるべきことを確認すべきではないか

④ 放送行政の透明性の向上

- 番組への介入があったという疑いがもたれること自体が、言論・報道機関としてのあり方を損なう
→ 政府内部に行政監視機関の設置

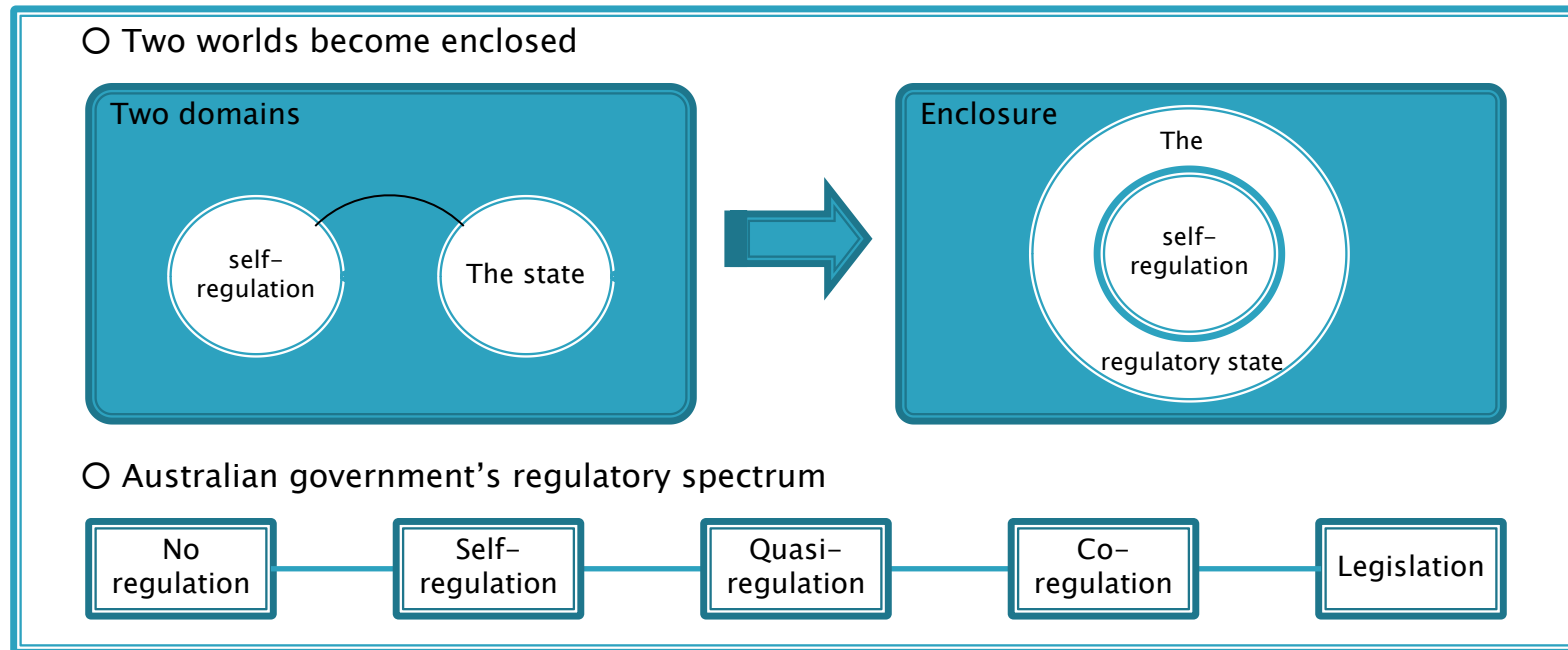
cf. 消費者庁と消費者委員会の関係、英Ofcomの内部統制

▶ 「共同規制」の手法（EU視聴覚メディアサービス指令等）

- メディア（界）と行政の対話型規制
- 我が国では既に行われているとも評価できる
- 事業者内部、BPOの処理手続と、行政との関係のルール化

例：BPOの事件処理中は、申入れを通じて、行政による規制を差し控える慣行

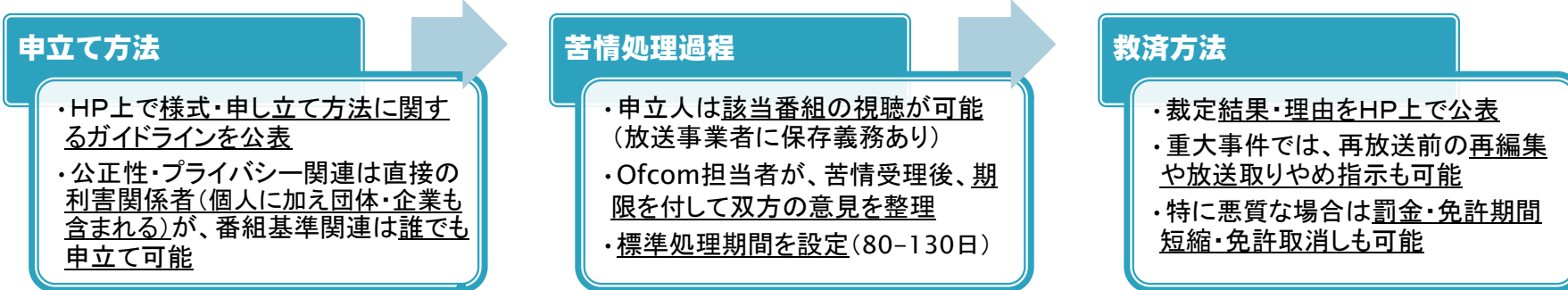
○共同規則（co-regulation）の概念図



出典：山本博史「図説「通信・放送」法⑦」放送文化2010年春号

▶ 英通信庁 (Ofcom) の取組事例 (視聴者対応・民間的ガバナンスの採用)

✓ 視聴者対応 (きめ細かく透明・客観的な苦情申立てプロセス)



出典: ジョン・ミドルトン「英国の電波メディアに対する苦情申立て—オフコム」の活動」

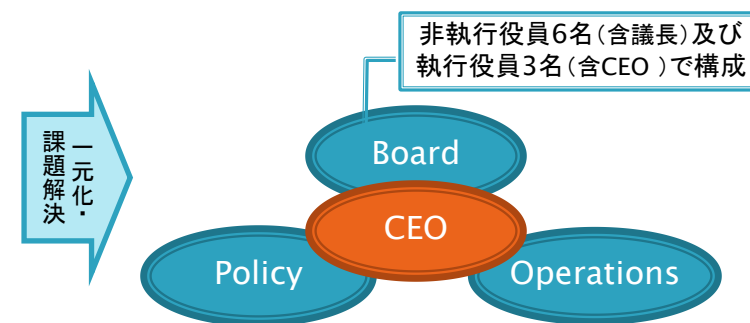
✓ 民間的ガバナンスの採用

通信・放送分野における5つの規制機関を統合して発足(2003年)したOfcomは、従来の規制機関とは異なる、民間企業のようなガバナンス構造を採用(経済界・言論界など様々な分野から選ばれた非執行役員(含議長)と執行役員(含CEO)から構成される合議体(Board)により運営(governed))。

〔従前の規制機関の体制等〕

組織	電気通信庁 (Ofcom)	電波庁 (RA)	独立テレビ委員会 (ITC)	ラジオ庁 (Rau)	放送基準委員会 (BSC)
業務	電気通信規制	電波監理	放送監督	商業ラジオ規制	放送内容規制
意思決定	独任制	独任制(政府外局)	合議制		
決定機関	長官 (Director-General)	行政長官 (Chief Executive)	委員会 (Commission)		
課題	広範囲の利害反映がなされない、説明責任が不明確		現実的決定から乖離、決定まで長期間化		

〔Ofcom組織体制〕



IV まとめ

まとめ

規制

ハードな規制の強化
⇒ 内容審査、課徴金、反論権…



強い権限と独立性を有する機関

対話型規制の透明化



- 行政を監視する機関
- 放送事業者内部の取組強化
- BPOの機能拡大

「砦」