

第1章

「放送」概念についての覚え書き

——通信と放送の融合を見据えて

林 秀弥

第1節 はじめに

2019年の「放送法の一部を改正する法律」¹⁾により、日本放送協会（NHK）が放送法²⁾ 20条2項2号および3号の業務（以下「インターネット活用業務」という）として、テレビジョン放送による国内基幹放送の放送番組を、1日を通じて連続的に、放送と同時にインターネット上で提供することが可能となった（以下、これを「常時同時配信」という）。常時同時配信は、NHKの総合テレビ・教育テレビの放送中番組を放送と同時に提供するものであるが、設備への負荷や利用状況を確認するため、2019年度は1日17時間程度の提供を予定し、2020年4月以降当分の間は、提供時間を限って実施されることとなっている。

このように常時同時配信が始まり、いよいよ通信と放送の垣根が融合しつつある。急速な技術革新により、通信と放送の両分野においても、多種多様なサービスの提供が可能となり、通信放送サービスに対する国民のニーズもますます高度化・多様化しつつある。

ところで、「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電気通信の送信（放送法2条1号）をいう。ここにいう「公衆」とは、不特定多数の者をいう。特定の者を対象とするものは、放送ではない。契約当事者のみを対象とする有料放送であっても、その契約がすべての人に開放されている限り公衆の概念に適合する³⁾。したがって、通信の相手方の特定性について検討することにより公衆に対する通信であるか否かを判断することができ、それら

が公衆によって「直接受信される」ことを「目的」とするものであれば放送に該当することになる⁴⁾。

では、常時同時配信は放送かというところではない。常時同時配信の場合、利用者のリクエスト（要求）に応じて通常のインターネットを通じてサーバーに蓄積された番組データを送信するという形式をとるため、送信者に対する受信者からの要求に応じてその受信者に対して行う送信（ユニキャスト方式のインターネット送信）ということになり、これは、相手が特定された送信（1対1で行われる送信行為）となることから、「公衆」には当たらないということになり、したがって「通信」と解釈されている。

これに対して、例えば、「ひかりTV」のようなIP放送（後述）については、放送法にいう「放送」とされている。すなわちケーブルテレビ事業者によるIPマルチキャスト方式を活用した通信について、ケーブルテレビ事業者（送信者）の主観においては、通常、契約を結ぶ者（受信者）に広く送信する意図があり、特定の者を通信の相手方とする意図は見受けられない。また、こうした送信者の意図が客観的にも認められるかについて、IPマルチキャスト方式による通信は、送信者は宛先として通信の相手方が特定されないマルチキャストアドレスを指定しており、また、契約者である受信者は希望（選局）すれば当該アドレスへの通信を受信できるようになるなど、不特定多数の者への通信であることを否定しうる要素は見当たらない。したがって、「ケーブルテレビ事業者によるIPマルチキャスト方式を活用した通信」については「公衆」の概念に適合するものと整理するのが適当であるとされているのである⁵⁾。

しかし、コンテンツそのものについては、「通信／放送」の区別はなくなっているようにも見え、それがどのように伝送されるかによって、そのコンテンツを伝送するサービスが通信または放送に区別されることになるにすぎなくなっているようにも見受けられる。その一方で、放送と通信には、厳然たる規制の違いがある。すなわち「放送は、電波の特質を利用して迅速に、同時に而も広範にそして直接耳から生々しい印象を与えるので他の報道機関、言論機関、娯楽機関とは異なった強い影響力と大衆性をもつのである。此の大きな社会力がどういう風に使われるとき公共の福祉に適し社会の発展に寄与するかは重大な問題であって放送法では放送による表現の自由を確保することとし、

そのため放送の不偏不党、真実及び自律を保障することを強く要請しているのである」⁶⁾。このように、放送は、有限希少な電波を排他的に使用するものであり、また、広範な地域の多くの受信者に対し、受動性、浸透性の強い形態で、即時かつ同時に多量の情報を提供する社会的文化的影響力のきわめて大きなメディアであることから⁷⁾、電波法、放送法において後に述べるように特別の規律を行っている。

他方、通信すなわち電気通信事業については、「電気通信役務を他人の需要に応ずるために提供する事業（略）をいう」（電気通信事業法2条4号）と規定されており、電気通信事業は、電気通信設備を用いて他人の通信を媒介し、その他電気通信設備を他人の通信の用に供するものであり、伝送される情報は顧客のものであってその情報（コンテンツ）の内容については事業者は関知しない⁸⁾⁹⁾。

そもそも法体系上「放送」は、広義の「電気通信」の一部であり、この広義の「電気通信」から「放送」を除いたものが狭義の「電気通信」であるとする、「放送」とは広義の電気通信からの切り分け概念であるともいえ、その切り分けが、法的効果を分かたうえで有効に機能しているかが問われなければならない。

そこで、本章では、「放送」という概念について、過去の議論をひもときながら、若干の整理と展望を行う¹⁰⁾。なお、放送の概念には著作権の問題が大いに関係するが本章ではとりあげない¹¹⁾。

第2節 放送と通信の区別基準——歴史的経緯

2・1 当初の分類：電電公社民営化前およびNTT再編（1999年）前の体系

制定当時の放送法¹²⁾にいう「放送」の定義は、「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をいう」とされていたため（2条1号）、電波を使用しない有線放送は放送法にいう「放送」ではなかった。このように、通信と放送の法体系上の区分といっても、制定当初は「有線・公衆通信」と「無線・放送」の法体系であった。これは、1985年電電公社民営化前の主要法律の旧郵政省の内部部局の所管別でみると如実に表われている。すなわち、通

信行政を担う当時の電気通信政策局（前身の組織を含む）の所管は、有線電気通信法¹³⁾、公衆電気通信法¹⁴⁾、電信電話設備の拡充のための暫定措置に関する法律¹⁵⁾、有線放送電話に関する法律¹⁶⁾であり、他方、電波・放送行政を担う電波監理局¹⁷⁾の所管は、電波法¹⁸⁾、放送法、有線ラジオ放送業務の運用の規正に関する法律¹⁹⁾、有線テレビジョン放送法²⁰⁾というように、「有線・公衆通信」と「無線・放送」の体系であった。

これを通信と放送を「事業」という側面から見ると、電電公社民営化後、日本電信電話株式会社（以下、「NTT」という）が誕生した後も、NTT法上、NTTの出資については、認可等の法律上の規制対象とはされておらず、基本的には自由に行いうるものであり、再編成後の特殊会社である持株NTTおよび地域NTTについても、出資は従来どおり一般的には自由に行えるものであった。なお、当時から、通信と放送の融合が一層進展していくであろうことは想定されており、通信・放送の融合サービスの拡充や通信・放送事業の相互参入の進捗状況、ハード・ソフト分離の導入状況、電気通信分野におけるNTTの独占性の低下の状況等を勘案し、放送事業に対する通信事業の影響力を抑止するための条件整備等がなされるのに応じて、NTTが行える放送事業への出資の範囲も拡大されていくものと考えられていた。しかしながら、現実には、NTTが放送事業へ出資することについては、①送信の受委託制度の整備によるハード・ソフトの分離等の整理が一般的にはなされておらず、インフラを有するものがコンテンツに対して不当な影響を及ぼすおそれがあること、②地域通信網という独占的なインフラを有しているNTTグループがさらに放送分野での支配を行っていくことは、情報流通ネットワークの集中を避け、コンテンツの多様性を確保する観点から好ましくないことから、基本的には制限されていたものと考えられていたと思われる²¹⁾。またNTTにおいても、放送事業への進出については、民営化以降、既存の市場秩序に配慮し、進出しないこととしていたようである。他方、NHKは、公共放送を行うことを目的とし、そのため国民からの受信料を財源として経営する特殊法人であることから、現行制度上は、NHKの通信事業参入については制限されている。

2・2 「境界領域的サービス研究会中間報告」²²⁾

前述のように、「放送」とは、現行放送法上は、公衆によって直接受信されることを目的とする電気通信の送信をいうところ、通信の相手方が「特定」されていないのが公衆に対する通信である。したがって、通信の相手方の特定性について検討することにより、公衆に対する通信か否かを判断することになる。これは放送法の制定当初から変わらない。しかもこうした特定の者を通信の相手方としようとする送信者の意図が、送信者の主観のみでなく客観的に認められることが必要であるとされる²³⁾。この放送概念における特定性について、通信の相手方の特定性を判断する基準として、郵政省が過去打ち出した報告書の基準によれば、次の5つのメルクマールのうち、下記①を中心としてこれらの事項を総合的に判断し（なお、③～⑤は、直接的なメルクマールとはなりえないが、送信者の意図を推定する際の参考となるものである）、受信者を特定しようとする送信者の意図が認められるかどうかを検討することが妥当であるとしている。

①送信者と受信者の間の紐帯関係の強さの程度、

受信者における属性の強さの程度

本社、支社間の通信など送信者と受信者の紐帯関係や受信者の属性の程度が強く、当該関係に他者が入る余地がないものについては、これだけで特定者に対する通信と認められる。一方、当該紐帯関係に入る機会が広く開かれており、当該関係においてのみ通信の相手方としての特定性が認められる場合（相対的な紐帯関係）は、②の通信の事項もあわせて勘案し、特定性を判断することが必要となることがある。また、会員組織等において、入会の要件が不特定多数の者に開かれており、受信することそのものが入会の目的である等有料放送と同一視できるようなものについては、特定性は認められない。

②通信の事項

通信の事項が送信者と受信者の紐帯関係や受信者の属性を前提したものであれば、その通信における受信者の特定性が認められる。逆に、当該紐帯関係や属性と通信の事項に関係がなければ、これにより受信者としての特定性を認めることは困難である。

③情報伝達形式の秘匿性

④受信機の管理

スクランブルなど情報の伝達形式に秘匿性があり、あるいは送信者が受信機を実際に支配、管理しているような場合には、送信の相手方として特定の者のみに送信しようとする意図を認めることができる。ただし、送信の相手方と意図する者が①、②により特定されていることが必要である。

⑤広告の有無

情報に広告が付されていれば、情報を不特定多数の者に公開しようとする意図が推定される場合がある²⁴⁾。

「境界領域的サービス研究会中間報告」において、このような通信の相手方の特定性を判断する基準が打ち出された背景には、放送衛星（BS）による衛星放送が1989年から本格的に始まったことや、1992年のCS衛星放送の実用化が挙げられる。1980年代の後半にはCS衛星からの微弱な電波でも各家庭で受信することが可能となった。CSは広帯域で数百に及ぶ多チャンネルの伝送が可能となり、その結果、特定分野に特化した専門チャンネルも多数出現することが想定されたのである²⁵⁾。これら特定分野に特化した専門チャンネルの受信対象の公衆性が、放送に該当するか否かに関し論点となった。例えば、通信制予備校とその学生宅との間の授業の送受信、宗教団体による通信回線を用いた布教活動などが当時議論された例である。この郵政省による通信の相手方の特定性を判断する5基準の評価については後述する。

その後、1996年にとりまとめられた郵政省の「21世紀に向けた通信・放送の融合に関する懇談会」報告書²⁶⁾では、1990年代後半から商用化が本格化したインターネットの登場を背景に、「公然性を有する通信」と「限定性を有する放送」という概念を提示したうえで、その規律のあり方を論じている点が注目されたが²⁷⁾、当該報告書では、通信と放送という伝統的な垣根を維持しつつ、それぞれの周辺領域で規律の度合いに強弱をつけるという発想が維持されている。

2・3 2010年放送法等改正

2010年放送法等改正の経緯は「通信・放送の在り方に関する懇談会」報告

書（2006年6月、以下、「懇談会報告書」という）に始まる²⁸⁾。同報告書では、通信・放送の法体系の抜本的見直しを提言し、次のように指摘した。「通信・放送の融合／連携が進展するにもかかわらず、法体系上は通信と放送が二分され、かつ、通信・放送全体で合計9本もの法律が存在している。このような人為的な市場の細分化により自由な事業展開が阻害されている。このため、通信・放送の融合に対応して現行の法体系を見直すことが喫緊の課題であり、即座に検討に着手すべきである。その上で、2010年までに、現行制度のような基幹放送の概念の維持や放送規律の確保等を前提に必要な法的手当てを措置し、新たな事業形態の事業者が伝送路の多様化等に柔軟に対応して、利用者のニーズに応じた多様なサービスを提供できるよう、伝送・プラットフォーム・コンテンツといったレイヤー区分に対応した法体系とすべきである」²⁹⁾。

これを受けて、「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」取りまとめ（2006年6月）では、「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。」とされ、次いで「経済運営と構造改革に関する基本方針（骨太方針）」（2006年7月閣議決定）では、「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」に基づき、世界の状況を踏まえ、通信・放送分野の改革を推進するとされた³⁰⁾。

この、レイヤー区分に対応した法体系は、「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会報告書」（2007年12月、以下、「法体系研究会報告書」という）でも謳われた。すなわち、「現在の我が国の通信・放送法体系を、個々のコンテンツやサービスのネットワークにおける情報流通の中での位置づけ・役割の違いに応じ、レイヤー毎に共通的に規律することとすべきである。世界に先駆けて最先端のレイヤー型の法体系を目指すべきである。各レイヤーの規律の基本理念を踏まえ、それぞれのレイヤー毎に（必要な場合レイヤー間も含め）できる限り法律を集約し、プロバイダ責任制限法等のICT利用環境整備関係法も含め、全体としても法技術的に可能な限り大括り化し、「情報通信法（仮称）」として一本化・包括的な法制化を目指すべきである」³¹⁾と提言された（図1・1参照）。

また、コンテンツ規律については、公然性を有するものは放送だけでなく通信におけるものをも規制対象とし、特に、「特別な社会的影響力」を有するものは、「メディアサービス」として従前の放送類似の規律を課すことが提言さ

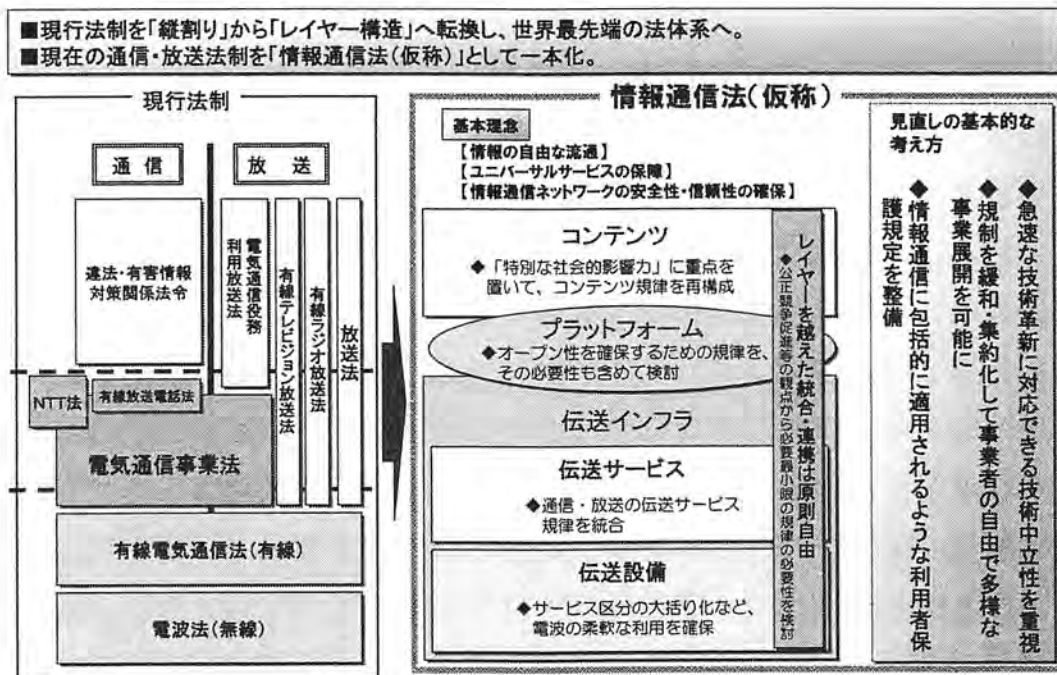


図1・1 通信・放送の総合的な法体系に関する研究会報告書による通信・放送体制の抜本的再編

出典：法体系研究会報告書。総務省資料を一部改変。

れた。すなわち、①放送および今後登場が期待される放送に比類可能なコンテンツ配信サービスを「メディアサービス」、②メディアサービス以外の公然性を有する情報通信コンテンツを「オープンメディアコンテンツ」とし、②については、違法コンテンツの最低限の流通対策を講じるとともに、有害コンテンツについても規律の可能性を検討すべきであるとした。また、①については、特にCS放送の多チャンネル化の進展により、国民の娯楽に特化した専門チャンネルの増加にみられるように社会的影響力の比較的小さなものもあることから、一律に同じ規制をかけるのではなく、表現の自由により配慮し規制を緩和すべきであるとし、したがって、メディアサービスをその特別な社会的影響力に基づき類型化したうえで、その影響力の程度に応じて、当時の放送規制を緩和する方向で「階段状」に規制を再整理すべきであるとした。具体的には、現在の地上テレビジョン放送のように、特に強い「特別な社会的影響力」を有し、特別な公共的役割を担う基軸となる「メディアサービス」は、「特別メディアサービス(仮称)」として、現在の放送のコンテンツ規制を原則維持すること

とし、その他は「一般メディアサービス（仮称）」として規制を緩和する方向で検討すべきであるとした³²⁾。

しかしながら、このような情報通信法の構想は部分的にしか実現しなかった。その後の議論は情報通信審議会答申³³⁾に引き継がれたが、答申では、「伝送設備」、伝送設備を他人の通信の用に供する「伝送サービス」、伝送設備によって伝送される「コンテンツ」という3つの視点から、現行の法体系を見直すこととされた。すなわち、①コンテンツ規律については、現行の「放送法」を核として、放送関連4法（放送法、有線ラジオ放送法、有線テレビジョン放送法、電気通信役務利用放送法）の制度の集約・大括り化を図ること、②伝送サービス規律については、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、③伝送設備規律についても、制度の大括り化の一環として、一の無線局を通信・放送双方の目的に利用可能とする制度を整備すること、とされた。かかる大括り化に加え、さらなる大括り化を図ることについて、先進諸国の法制をも踏まえ、法技術的に検討を行うことが適当であるとされた。

法改正³⁴⁾では、放送類似の通信コンテンツは規律の対象とはされなかった。これは、通信においては「通信の秘密」の保護（憲法21条2項）が、放送においては「表現の自由」の確保（憲法21条1項）が重要であるように、通信と放送では互いに維持すべき法益・目的が異なるため、電気通信事業法制と放送法制をあえて一本化し、事業者規制を横断化することは困難であるとされたためであった。結果として、放送法制の一本化（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3法を廃止し、放送法に統合）、②電気通信事業法制の一本化（有線放送電話法を廃止し、電気通信事業法に統合）が行われたにとどまった。これは、旧法下の放送関連4法でそれぞれの形態の「放送」が別々に定義されているため、わかりにくく³⁵⁾、このため、新たな放送法においても一定の放送を確保すべきことから、そのための枠組みを設けることが必要とされたことによる³⁶⁾。このように、新放送法制では「メディアサービス」の制度化は実現せず、「放送」概念がいわばア prioriに存置されることになったのである。このように、包括的な情報通信法制が失敗した背景には、直接的には、政府がインターネット上のサービスやコンテンツを放送同様の規律の対象とすることを目的としたものであり、本来自由であるべきインターネ

ットに規制をもちこもうとするものであるとしてインターネット上のサービス事業者やインターネット利用者から激しい反発を招いたことが挙げられるが³⁷⁾、その一方で放送業界も情報通信法制が目指したレイヤー型規律に反対し³⁸⁾、従来の「放送」概念の存置を望んだことも一因である。例えば、日本民間放送連盟（民放連）によって提出された、「中間論点整理はサービスを表す言葉として『放送』を使っていないが、国民・視聴者は『放送』という名称から、情報や番組の信頼性・安心性と社会的役割を想起し、そうした認識を共有している。『放送』という法令上の名称は継承すべきであり、法体系の検討に当たって国民・視聴者に無用の混乱を与えないように配慮を望む」との意見はその代表例である³⁹⁾。

第3節 若干の考察

3・1 通信と放送の法体系の見地から

前節までで概観した、2010年の放送法改正⁴⁰⁾へと一部結実した総合的法体系をめぐる議論は、通信と放送の融合を念頭に、通信と放送が独立した縦割型の体系を廃し、レイヤーによる横割型の体系に改めることを目指すものであった。

しかし、「通信と放送」は、言うまでもなく、単に融合ということでは括れない法体系上の違いがある。電気通信事業と放送事業の重要な相違点は、取り扱う情報に対する事業者の関与の有無であり、前者は関与しないことが大前提であるのに対して、後者は逆に放送番組として世の中に出すうえで全面的な編集責任を負っている。したがって、そもそも理念なくして両者を軽々に融合ないし統合するなどとはいえないものである⁴¹⁾。電気通信事業に関する法律と、放送事業に関する法律が別個に存在するのは、それぞれの社会的機能に応じて法律が策定されているからであり、別個の法体系であることが不適切であることにはならない⁴²⁾。

すなわち、電気通信事業は、電気通信設備を用いて他人の通信を媒介し、その他電気通信設備を他人の通信の用に供するものであり、伝送される情報は利用者のものであってその情報（コンテンツ）の内容については事業者は関知し

ない。電気通信事業者の取扱中にかかる通信は検閲してはならず（電気通信事業法第3条）、その秘密は保護されており（同法4条）、これを犯したのものには刑罰が科せられる。

これに対し、放送では、放送事業者が送信する内容は自己のコンテンツである。放送は有限希少な電波を排他的に使用するものであり、また、広範な地域の多くの受信者に対し、受動性、浸透性強い形態で、即時かつ同時に多量の情報を提供する社会的文化的影響力のきわめて大きなメディアであることから、電波法、放送法等においてさまざまな必要な規律を行っている⁴³⁾。具体的には、主体要件としては、①放送局の免許主体についての外資制限⁴⁴⁾、②複数の放送局を支配すること等を禁止するマスメディア集中排除の原則⁴⁵⁾等を設けている。放送番組規律としては、①公安および善良な風俗を害しないこと等放送番組の編集にあたって守るべき番組編集準則⁴⁶⁾、②放送番組相互間の調和を保つようにすること⁴⁷⁾、③放送番組の編集の基準を設けること、④放送番組審議機関⁴⁸⁾を設置すること等が規定されている。

これらの規律のうち、放送番組規律は、現行制度を前提とするならば、放送事業者が自律的に守るべき精神的・倫理規範であるというのが通説的見解であるが⁴⁹⁾、法規範性説も有力である。総務省は、電波法76条1項が「免許人がこの法律、放送法若しくはこれらの法律に基づく命令又は処分に違反したとき」と定めており、放送法に、文理上放送番組規律も含まれ、その場合総務大臣は、無線局の運用の停止等を命ずることができるとし、従来の倫理規範説を転換し⁵⁰⁾、重大な違反があった場合には行政処分できるとする法規範説をとっている⁵¹⁾。

この番組編集準則をめぐる総務省の解釈に表われているように、番組準則に法規範性があるといっても、番組準則違反を理由にした行政処分には自らきわめて高いハードルを課し⁵²⁾、規制権限を観念的・訓示的・潜在的なものに留め置きつつ、行政処分に代わって行政指導が是正手段として用いられうるに止めている⁵³⁾。そして放送事業に対する規律は、放送倫理・番組向上機構（BPO）の設立（2003年）による放送事業者主体による自主規制のメカニズムとして展開されることになった。これらは、放送に対する規制を法制度のあえて枠外に置き⁵⁴⁾、規制の発動を放送法4条解釈問題だけに終始させるのではなく、放

送事業者と政府がせめぎ合いながら、国民世論がいわば行司役を果たすことで1つの均衡点として現在の制度体系があると理解できるのではないか。千葉雄次郎⁵⁵⁾の1958年放送法改正時における次の発言が、このことを端的に示していると思われる。「放送事業が、政府によって実際にいかなる規制を受けるかということは、放送事業者の現実の行いと決して無関係ではないということがあります。もしも国民各階層が大体満足すべきものと考えている放送に対して、政府がいたずらに規制を加えようとするのであれば、世論はこれを許さないでございましょう。しかしもしも放送内容が漸次低下して、国民の鋭い批判を受けるようになれば、政府がこれを規制しようとしても、国民は反対しないどころか、これを歓迎するかもしれないのでございます。その意味で、私は事業者の責任ある行動に期待している今回の改正の持つ意義を非常に重大視するのでございます。私がこの改正に賛意を表すのは、政府が業者の自主的規制に期待していると見られるこの改正を、あたかも政府の放送事業に対する監督権の一步前進であると解して、出過ぎた行動には出ないという前提においてこれに賛成するのでございます」⁵⁶⁾。

このように電気通信事業とはまったく異なる特別の規律形態を歴史的に育んできたことが、「放送」を他のメディアサービスとは異なる特別の地位を付与し、それが放送概念の維持し続けるモメンタムとして機能してきたのではないかと思われるのである。その前提には規律根拠の1つとしての放送のもつ前述の「社会的影響力」論の議論が密接にかかわる⁵⁷⁾。

また、前述の2010年改正放送法によって、放送法が有線、無線のいずれの形態の放送をも対象とし、番組規制を同法に一本化したということは、番組規制の根拠を「放送の影響の大きさ」という点に求めたものと解さざるをえない。言うまでもなく、有線ラジオ放送と有線テレビジョン放送は、一般放送として放送法の適用対象となっている。そして、一般放送におけるハードの選択は自由である（無線、有線または電気通信役務利用のいずれも含まれる）。「懇談会報告書」や「法体系研究会報告書」の表現・分類を借りると、放送法は、コンテンツレイヤーを規定していると考えられ、伝送設備レイヤーまたは伝送サービスレイヤーにまたがって垂直に統合する形態も可能であり、その場合に他者への設備の提供義務も課されていない。放送事業者が垂直統合をしている場合に限

られず、放送法による番組規律を受ける。これは、番組規制の根拠を「放送の影響の大きさ」に求めた帰結であると考えられる。

3・2 「社会的影響力」論と受信側からみた放送概念のゆらぎ

前述の法体系研究会報告書では、「放送は、直接かつ瞬時に、全国の不特定多数の視聴者に対し同報的に情報発信するメディアであり、他の情報通信メディアと比較しても強い社会的影響力（特別な社会的影響力）を有している」⁵⁸⁾として、放送のこのような「特別な社会的影響力」に基づく放送事業の規律根拠として挙げている。かつて通信と放送を分ける基準の1つであった放送の即時性・同報性が、ブロードバンド・インターネットの普及に伴うコンテンツ配信サービス（いわば「公然性を有する通信」）の登場により放送固有のものではなくなったため、放送と通信と切り分ける基準として「社会的影響力」の程度があらためて脚光を浴びることになった。法体系研究会報告書が、「技術革新により伝統的な『放送』概念が変容しつつあるとしても、放送がこれまで果たしてきた基軸的な役割自体の社会的重要性が失われるわけではなく、その意味では『放送』の規律の枠組みは今後も『特別な社会的影響力』を持つメディアコンテンツに対する規律のモデルとしての役割を果たしうる」としてこの社会的影響力論を強調したのはそのためである。

法体系研究会報告書では、社会的影響力を判断するメルクマールとして、①映像／音声／データといったコンテンツの種別、②画面の精細度といった当該サービスの品質、③端末によるアクセスの容易性、④視聴者数、⑤有料・無料の区別などが考えられるとし、できるだけ外形的に判断可能なものとする必要があるとした。しかし、同報告書では、これらの指標がどのようなかたちで社会的影響力のメルクマールとして機能しうるか、また、そもそも社会的影響力論が放送を独立した概念として機能し続ける存立根拠であり続けるのかについて、深い検討はなされなかった。むしろ放送の社会的影響力の判断について外形的に判断可能な定量的指標に重きを置いた分析になればなるほど、放送とインターネットメディアとの境界は曖昧となる。例えば、総務省情報通信政策研究所による「平成30年度情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査報告書」⁵⁹⁾によれば、情報源としての重要度について、全年代では、テレビ

88.3%、インターネット 77.5%、新聞 59.5%、雑誌 18.8% の順に重要度が下がり、20代および30代において、インターネットの重要度がテレビの重要度をそれぞれ上回っているとの調査結果が出ている。このように定量的な指標に重きを置けばおくほど、放送とその他のインターネットメディアの境目はますます曖昧なものとなるであろう。

これはわが国に限ったことではなく、例えば日本と同様の公共放送機関（英国放送協会、BBC）を有する英国についても同じである。すなわち、英国議会下院の文化メディアスポーツ委員会はBBCの特許状改定を見据えた論点整理を行うため、Future of the BBC レポートを取りまとめ、2015年2月に公表した⁶⁰⁾。これは、2006年における前回の特許状改定以来、情報通信分野の環境は大きく発展し新たなデバイスやプラットフォームが登場した一方で従来のテレビ、ラジオといったメディアも依然として存在感を維持していることが背景にある⁶¹⁾。本報告書では、2006年からのBBCおよび市場環境の変遷を踏まえて2016年以降の状況を予測しつつ、BBCの果たすべき役割を検討し、理想のBBC像を描くとともに次期特許状改定に向けた課題の洗い出しをすることが目的であった⁶²⁾。そこでは、視聴者は、テレビ放送から離れ、インターネットでのコンテンツ視聴に移行していく動きがみられると指摘している。具体的には、32%の成人が、インターネット経由で放送済みのテレビ番組を視聴（BBC iPlayer等）し、14%の成人が、携帯電話でテレビ番組（同時・放送済み）を視聴しているとしており、テレビ放送は今後も重要なメディアのプラットフォームであり続けることが考えられる一方で、インターネット上でのコンテンツ視聴は飛躍的に成長しており、今後も拡大していくことが予想されるとしている⁶³⁾。

このように、とりわけ若い世代にとっては、すでにインターネットがテレビより重要度を上回っているとの調査結果が出ており、またインターネット経由でのテレビ放送番組の配信（これ自体は放送法上はいわゆるインターネット活用業務であって「放送」ではない）が放送類似のサービスとして今後とも進展していくことが予想されている。現実には、放送あるいはIP放送と放送類似の「インターネットテレビ」（通信）との社会的機能は近接してきており、利用者（視聴者）からすれば両者の細かな区分はわからない。現在でも各種のインターネット動画配信に対して、そのうち何が放送で何が通信かを的確に区別でき

る視聴者はおそらくほとんどいないであろう。加えて今後は、インターネットを介した一斉同報等の放送に類似した送信の品質も向上し、両者の機能がさらに接近することが想定される。このため、ますます放送と通信とを区分する基準が見えにくくなる。

例えば、総務省の説明⁶⁴⁾では、IP放送とは、リニアサービス（サービス提供者が送信のタイミングを決定するもの）の形態をとり、クローズドネットワーク（回線事業者等が管理可能な閉域網でサービスが提供されるもの）で提供される放送の同時再放送（地上／衛星放送の再放送）または自主放送（地上／衛星放送の再放送以外）をいう、としているが、これらは、配信サーバーから全チャンネルを同時かつ一斉に送信されている（broadcastingされている）点（マルチキャスト方式による送信）を捉えて、利用者のリクエスト（要求）に応じてインターネットを通じて送信する通信とは区別されている⁶⁵⁾。しかし、これはもっぱら技術的観点からの説明であって、放送の内在的意義ないし社会的影響力といった実質的観点からの説明ではない。このような技術的観点からの形式的説明だけでなく、より放送の積極的意味づけに照らした説明が求められるのではないか。

同じことは、「境界領域的サービス研究会中間報告」で示された通信の相手方の特定性を判断する5基準についてもいえる。この通信の相手方の特定性を判断する基準は現在でも総務省の通信と放送を区別する基準として生きているが、この基準は消費者（受信側）から見てもはや機能していないのではないかと思われる。確かに郵政省（総務省）の前述5基準は、伝統的な放送の捉え方としてはそれで足り、これまでは放送概念について特にゆらぎが生じることはなかった。しかし、NHKの全放送番組を、「いつでも、どこでも」インターネットで見ることができるようになり、それが消費者に広く定着することになれば、同時配信の視聴の方が、受信機による放送の視聴よりも、利便性が高いということにもなりうる。その一方で、インターネット活用業務は、実施が義務づけられない任意業務であるが、国民視聴者に向けた映像・音声による情報発信というマスメディア本来の機能・性格の面では必須業務である放送ときわめて類似性が高いため、NHKの目的や受信料制度の趣旨に合致したかたちで業務が実施されるかという観点から、その実施について実施基準を総務大臣の

認可にかからしめ、実施規模、内容、実施方法に一定の制約が課されることとなっている。そして同時配信はあくまで任意業務として「放送の補完」という位置づけが与えられているにすぎない。しかし、NHKの全放送番組を、時間や場所に関係なくスマートフォンでインターネットを介して見ることができるようになれば、消費者はもはや同時配信が放送かどうかに関わらず、同時配信の放送法上の「放送の補完」としての位置づけは実態と合致しなくなるかもしれない（むしろ今後の視聴実態の展開としては、若年層を中心に、同時配信の方が主体となり、受信機を通じた視聴が「補完」となる可能性さえある）。その際、そもそも放送とそれ以外の放送コンテンツの配信を区分する基準、特に上述の送信者と受信者の「紐帯関係」を基礎とした放送概念の識別基準はすでに今日の意味を失っている⁶⁶⁾。今後番組（コンテンツ）の受け手の側から放送概念を再構成する必要はあるまいか。もちろん放送概念の再構成には、著作権（自動公衆送信権）・著作隣接権（送信可能化権）や放映権（放送権契約で定まる権利）の問題も絡み、実務的には難しい問題ではあるが、今後とも検討を深める必要がある⁶⁷⁾。

コンテンツレイヤーに対する規律は、前述の情報通信審議会答申において、コンテンツを伝送・提供するサービスに対する規律として構成され、具体的な法律としては、2010年放送法として統合された。電気通信役務利用放送は、放送法において一般放送として取り扱われることとなり、登録制または届出制のもとで番組規律その他の業務規律を受けることとなった。2010年の放送法でも、規制の根拠の1つを社会的影響力に求めている。しかし、そもそも定量的な指標に重きを置いた社会的影響力を軸に、放送とその他のメディアを区別するのは、前記のような内外の調査結果に接するとき、今後ますます難しくなってくるように思われる。

3・3 周波数の有限希少性論

では、放送の規律根拠を従来の通説的見解を占めてきた「周波数資源の有限希少性」に基づく議論で十分説明できているかということ、そうではないように思われる。ここで周波数の有限希少性をいう場合、それは単なる技術的・物理的なものではなく規範的なものであるにせよ⁶⁸⁾、ある財が希少であることは、

その財を公的に配分しなければならないことを意味したり、あるいはその利用について公的に規制しなければならないことを必ずしも意味するものではない。なんとなれば、そもそも市場で取引される財はそれが価格で取引されるという意味ですべて希少ともいえるからである⁶⁹⁾。そもそも希少な電波は、利用を希望する者の方が、利用が認められる者よりも多いのだから、利用が認められた者には、好き勝手にその利用を認めるわけにはいかない。国民共有の財産である電波の利用を認められた者は、国民の厳粛な信託を受けた者（すなわち、電波の有効かつ適正利用を国民から附託を受けた受託者）として、国民全体（公共の福祉の増進）のために電波を利用すべき電波法上の責務を負っているとみるべき存在ともいえる。この意味において、有限希少な電波の割り当てを受けた者であれば、通信事業者であれ放送事業者であれ変わりはないのであり⁷⁰⁾、であるならば周波数の有限希少性ということに加えて、「放送の諸特質」⁷¹⁾に内在的な公共性の内実を明らかにする見地から規制の根拠を精緻化していく必要があると思われる。これまで放送の自由の観点から放送の公共性を精緻化するための憲法的議論の営為が連綿と積み重ねられてきたのは、「放送の公共性」は、それ自体価値関係的なニュアンスを帯びた言葉であるため⁷²⁾、「放送の諸特質」という実態の背後に控えている憲法的価値を押さえて放送の公的規律を論証しなければ、単なるイデオロギーに墮すおそれがある⁷³⁾からである。

第4節 結びにかえて

NHK 受信料訴訟最高裁判決⁷⁴⁾は、放送を、「憲法 21 条が規定する表現の自由の保障の下で、国民の知る権利を実質的に充足し、健全な民主主義の発達に寄与するものとして、国民に広く普及されるべきものである」としている。放送は単に消費者が見たいときに見るという消費的ないし嗜好的要素を超えて、「国民に広く普及されるべきものである」であるからこそ、判決も述べるように、「電波を用いて行われる放送は、電波が有限であって国際的に割り当てられた範囲内で公平かつ能率的にその利用を確保する必要などから、放送局も無線局の一つとしてその開設につき免許制とするなど（電波法 4 条参照）、元来、国による一定の規律を要するものとされてきたといえる」のである。NHK に

は、放送事業者としての主体面やその放送番組について放送法上種々の固有の規律が適用されている。放送に対してこのような規律をしているのは、伝統的に、放送が有限希少な電波を使用することおよび放送の及ぼす社会的文化的影響力が大きいことによるとされてきたが、この根拠は真に根拠たりうるのかさらに精緻化していく必要があるように思われる。この見地から、本章では、「放送」の定義に注目することにより、若干の検討を行った。

インターネットが普及し始めた当時、人びとはインターネットの普及が、情報を民主化するという「デジタルデモクラシー」に期待した⁷⁵⁾。インターネットの普及が、同時性はないにしても、同一の情報を不特定多数の利用者がアクセスできる状況をもたらしたのである。しかし昨今は、インターネットに寄せられた期待にむしろ逆行するような現象さえみられる。多様な価値観をもった人びとが、正しく偏りのない情報に基づいて、お互いの利害に配慮し、そして互いを人として尊重しながら議論ができることが健全な民主主義社会の基盤であるとするならば、インターネットは、一部で、人びとが接する情報に強いバイアスをかけることで、むしろ民主主義を弱体化させる効果をもたらしているようにさえ見受けられる。世界中で今問題になっているいわゆるフェイクニュースは、インターネット上でのコミュニケーションの「質」の低下という典型的な事例であるが、それに加えて、ネット上でのヘイトスピーチ、「フィルターバブル」(検索エンジンやニュースメディア、ソーシャルメディアの推薦アルゴリズムによって、ユーザーが目にする情報に偏りが生じる現象)や「エコーチェンバー」(同じ意見を持ったユーザーだけでコミュニケーションをしていて、異なる意見、自説に都合の悪い情報に接する機会がなくなる現象)、炎上、ネットいじめ、なりすまし、「プラנקビデオ」(加害的な行為、過激でセンセーショナルな行為の動画)などさまざまな問題が生じている。これらによって引き起こされる知識、社会の二極化⁷⁶⁾について考えるとき、その救いとなるのは、やはり放送である。最近の欧州委員会の調査⁷⁷⁾では、ユーザーの26%しか、ソーシャルメディアやメッセージングアプリを信頼していない一方で、それよりはるかに大きな割合が伝統的なメディア(ラジオ放送:70%、テレビ放送:66%、新聞:63%)により信頼を置いていることを示しているという。インターネットメディアの利用時間や接触率が放送を凌駕するほどに伸張し、情報がますます氾濫

する現代だからこそ、逆に放送の価値が見直されているのではないか。中馬清福が新聞の存在意義について述べた次の指摘は、これをそのまま放送に置き換えても、違和感なくあてはまるように筆者には思われる。「しかし、いささか逆説めくが、多メディア時代であるからこそ、新聞は存在し続けるであろう。2000年6月、日本新聞協会が制定した新しい『新聞倫理綱領』が言うように、おびただしい量の情報がとびかう社会では、何が真実か、どれを選ぶべきか、的確で迅速な判断がこれまで以上に重要である。それに最もふさわしい担い手は、目下のところ新聞以外に考えられない。新聞が持つ特性は、そういう状況下でこそフルに活用できるものである。新聞は死なない」⁷⁸⁾。人間が他者とのかわりにおいて初めて社会的存在たりうるとすれば、放送もまた人間が社会的存在として存在するための根源的役割を果たすことが依然として期待されている⁷⁹⁾。

*本稿は、(公財)放送文化基金2018年度[人文社会・文化]研究助成(研究課題:「放送の「公共圏」としての地域性と放送制度」)による研究成果の一部である。

注

- 1) 令和元年法律第23号。
- 2) 昭和25年法律第132号。
- 3) 以上につき、金澤薫『放送法逐条解説』(電気通信振興会、2006年)24頁。
- 4) 郵政省「通信と放送の境界領域的サービスに関する研究会」中間報告(1989年)(以下、「境界領域的サービス研究会中間報告」という)6頁以下。
- 5) 総務省「4K・8K時代に向けたケーブルテレビの映像配信の在り方に関する研究会報告書」(2018年)19頁以下参照。
- 6) 荘宏・松田英一・村井修一『電波法 放送法及 電波監理委員会設置法 詳解』(日信出版、1950年)278-279頁。
- 7) 「放送」を他の電気通信から区別して以下のような規制の対象とする理由は、その大きな社会的影響力と、無線の放送の場合は有限希少な国民的資源である電波の周波数の一定の帯域を排他的かつ独占的に占有しているからとされている。金澤薫『放送法逐条解説(改訂版)』(情報通信振興会、2012年)33-36頁。
- 8) 電気通信事業者の取扱中に係る通信は検閲してはならず(電気通信事業法3条)、その内容は保護されており(同法4条)、これを犯した者には刑罰が科せられる。
- 9) 以上につき、「境界領域的サービス研究会中間報告」6頁以下。
- 10) 「放送」概念に関する研究は多々あるが、ここでは、塩野宏「法概念としての放送——日本法におけるその成立と展開」ジュリスト増刊『新世紀の展望1 変革期のメディア』(有斐閣、1997年)74-87頁および多賀谷一照『行政とマルチメディアの法理論』(弘文堂、1995年)第三部第二章

「放送と通信の区別」を挙げておく。

- 11) ちなみに、IP マルチキャスト放送については、従前は、著作権法上の「自動公衆送信」に該当し、放送の同時再送信を行うためには、有線放送と比べてより広範な権利処理を行う必要があった。2011年の地上アナログ放送の完全停波に向けて、地上デジタル放送の補完路として期待されているIPマルチキャスト放送による放送の同時再送信について、著作権法上の有線放送と同様の取扱いとすることが要望されていた。このため、2006年に著作権法を改正し、IPマルチキャスト放送等による同時再送信を円滑化するための制度面の整備の一環として、著作権法上の取扱いが見直され、一定の権利制限が実施された。
- 12) 昭和25年法律第132号。
- 13) 昭和28年法律第96号。
- 14) 昭和28年法律第97号。
- 15) 昭和35年法律第64号（昭和58年3月廃止）。
- 16) 昭和32年法律第152号。
- 17) 1984年7月1日に電気通信政策局と同時に電波監理局は再編され、通信政策局、電気通信局および放送行政局の3局となった。この「テレコム三局」後の郵政行政については、武智健二「戦後日本通信法制史12章」情報通信政策研究2巻1号（2018年）30頁を参照。
- 18) 昭和25年法律第131号。
- 19) 昭和26年法律第135号。
- 20) 昭和47年法律第114号。
- 21) ただし、いわゆるCS放送についてはハード・ソフトが明確に分離されており、CS放送の受託放送事業会社への出資については、放送事業への影響に関し特段の弊害は予想されないと考えられることから可能と考えられていた。
- 22) 1989年にまとめられた「通信と放送の境界領域的サービスに関する研究会」報告書では、ハード・ソフト一致原則の例外をなす受託放送制度の導入が謳われたことである。これは後に示すように、放送という概念について送信所からの放送番組の送信という物理的行為から放送事業という事業体としての活動に議論の重心が移動する嚆矢ともなるものであった。
- 23) 「境界領域的サービス研究会中間報告」7頁。
- 24) 前掲報告7-8頁。
- 25) 山本博史「日本の放送制度と放送法制」向後英紀・古田尚輝編著『放送十五講』（学文社、2011年）第9章所収、137頁参照。
- 26) 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）参照。
- 27) 「公然性を有する通信」、「限定性を有する放送」についての検討は、舟田正之『放送制度と競争秩序』（有斐閣、2011年）25頁以下を参照。
- 28) 2010年放送法等改正の経緯と検討については、岡崎俊一「新放送法制の概要と課題」千葉大学法学論集第26巻第1・2号（2011年）55頁を参照。
- 29) 総務省「通信・放送の在り方に関する懇談会報告書」（2006年6月6日）5頁。
- 30) これを受けて「通信・放送分野の改革に関する工程プログラム」（2006年9月）が公表され、この中で2010年の通常国会への法案提出を目指すとした。
- 31) 「法体系研究会報告書」14頁。
- 32) 前掲報告書17頁以下参照。
- 33) 情報通信審議会「通信・放送の総合的な法体系の在り方」答申（2009年8月）。
- 34) 「放送法等の一部を改正する法律」（平成22年12月3日法律第65号）。その内容は、放送法、電

波法および電気通信事業法の一部改正と、有線ラジオ放送業務の運用の規正に関する法律、有線テレビジョン放送法、電気通信役務利用放送法及び有線放送電話に関する法律の廃止である。

- 35) 旧法下では、放送（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）と有線放送（公衆によっ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）とによって放送の概念が書き分けられており、わかりのよいものではなかった。そこで公衆によって直接受信されることを目的とする電気通信の送信（現行放送法2条1号）で統一して定義されることになった。
- 36) 旧法下の法体系では、放送の種別ごとに事業形態が決められてしまっており、経営の柔軟性を確保することが不十分であった。
- 37) のみならず、活字メディアからも反対の声が上がった。「今回示された『通信・放送の総合的な法体系について』の中間論点整理も、新たなメディア規制につながりかねないとの疑念を抱かざるを得ない」や、「『メディアサービス』の区分について、『特別な公共的役割を担うものとそれ以外』とに分けるとされている。『特別な公共的役割』の定義が不明確で、恣意的な解釈が入り込む余地がある。そもそも、法律でメディアをその報道や情報の内容で分類しようとする事自体、公権力の表現内容への介入を招く恐れがある」などの意見が見られた。日本新聞協会メディア開発委員会「『通信・放送の総合的な法体系について（中間論点整理）』に対する日本新聞協会メディア開発委員会の意見」（2008年7月11日）1-2頁。また「インターネット上の表現行為にコンテンツ規律を導入することは、たとえそれが罰則を伴わない理念的な規定であっても、本来は制限すべきでない表現行為にまで広く規律の網をかけることになる」として反対した意見もあった。日本民間放送連盟（民放連）「総務省『通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 中間取りまとめ』に対する意見」（2007年7月）3頁。
- 38) 民放連・前掲意見2頁以下。
- 39) 民放連「『通信・放送の総合的な法体系について（中間論点整理）』に対する意見」（2008年7月）1頁。
- 40) 法改正による新放送制度の包括的な解説として、武智健二「法令で読み解く新放送制度」（第一法規、2013年）参照。
- 41) 関連して参照、武智健二「もっと国民注視の中で進めたい通信放送の総合的法体系改正」エルネオス2009年5月号64頁。
- 42) 武智・前掲論文同頁。
- 43) 「境界領域的サービス研究会中間報告」8頁。これを放送行政という見地から詳論したものとして、稲葉一将「放送行政の法構造と課題」（日本評論社、2004年）201頁以下参照。
- 44) 電波法5条1項、4項、同93条1項6号、同159条2項5号、同104条、166条1項1号、同116条、125条、161条。
- 45) 放送法93条1項4号および2項等。マスメディア集中排除原則は、放送がその社会的な役割を適切に果たすために欠かすことのできない「多元性」、「多様性」、「地域性」の確保を目的とする必要不可欠なルールであるが、2007年の放送法改正により、その根拠が法定化されたものの、具体的な内容は総務省令に委任されたままであった。マスメディア集中排除原則は、免許の審査基準として免許を与える際にはその遵守を求められるが、免許期間中の基準としては位置づけられていなかった。そこで2010年放送法では、マスメディア集中排除原則に関する具体的なルールが法定化された。また、マスメディア集中排除原則の遵守の実効性を高めるため、認定等の期間中にそれに違反した場合には、総務大臣はその認定等を取り消すことができることとされた（放送法104条3号）。金澤・前掲書21頁。
- 46) 放送法4条。
- 47) 放送法5条等。

- 48) 放送法6条、7条。
- 49) 伊藤正己「放送制度——その現状と展望」(日本放送出版協会、1976年)153頁、西土彰一郎『放送の自由の基層』(信山社、2011年)第1章、鈴木秀美・山田健太編著『放送制度概論』(商事法務、2017年)90頁参照。
- 50) これは、1993年のいわゆる椿事件(同年の衆議院総選挙の際に問題となったテレビ朝日・椿報道局長の発言に端を発する放送法違反被疑事件)を契機とする。
- 51) 2010年当時の平岡秀夫・総務副大臣の次の国会答弁を参照。「番組準則については、放送法第三条の二第一項で規定しているわけでありまして、この番組準則については、我々としては法規範性を有するものであるというふうに従来から考えているところであります。したがって、放送事業者が番組準則に違反した場合には、総務大臣は、業務停止命令、今回の新放送法の第七十四条又は電波法第七十六条に基づく運用停止命令を行うことができるというふうに考えているところでありますけれども、これも従来から御答弁申し上げておりますように、業務停止命令につきましては、法律の規定に違反した放送が行われたことが明らかであることに加えまして、その放送が公益を害し、放送法の目的にも反し、これを将来に向けて阻止することが必要であり、かつ同一の事業者が同様の事態を繰り返し、かつ事態発生の原因から再発防止のための措置が十分でなく、放送事業者の自主規制に期待するのでは法律を遵守した放送が確保されないと認められるといったような極めて限定的な状況にのみ行うこととしているところであり、極めて慎重な配慮の下運用すべきものであるというふうに従来から取り扱ってきているものでありまして、これまでこの業務停止命令を放送法違反を理由として適用した実績は一度もないというような状況になっているところであります。」第176回国会参議院総務委員会会議録6号3頁(2010年11月26日)。学説上、法規範性説をとるものとして、芦部信喜『人権と議会政』(有斐閣、1996年)65頁以下、市川正人『ケースメソッド憲法』(日本評論社・第2版・2009年)165頁。
- 52) それだけに高市早苗・総務大臣(当時)が公平性を欠く放送に対して「行政が何度要請しても、全く改善しない放送局に何の対応もしないとは約束できない。将来にわたり可能性が全くないとは言えない」として電波停止の可能性に言及した発言(2016年2月6日衆議院予算委員会)は、政府見解に沿ったものではあったが、行政処分の可能性に言及した点で一部で驚きをもって受け止められ、メディアで大きく取り上げられた。この発言をめぐる一連の経緯については、鈴木秀美『放送の自由』(信山社、増補第2版、2017年)増14頁参照。
- 53) 過去の行政処分の例については、鈴木・山田編・前掲書107頁参照。
- 54) もっとも、行政指導という法形式をとっていても、それは実質的には業務改善命令と異ならないとの批判はある。またすべての行政指導について作用法上の根拠が必要か否かについて議論がある。金澤・前掲書57頁。
- 55) 当時、東京大学新聞研究所長。
- 56) 第28回国会衆議院通信委員会22号(1958年4月3日)2頁。
- 57) これに関する学説の展開について、西土・前掲書34頁参照。
- 58) 「法体系研究会報告書」17頁。放送の規律根拠としては、本文で述べる「社会的影響力論」の他に、これも後述する「周波数有限稀少説」や、電波公物説、番組画一説がある。
- 59) 2019年9月。https://www.soumu.go.jp/main_content/000644168.pdf (2020年2月閲覧)
- 60) 英国議会下院文化メディアスポーツ委員会の次のURLに報告書の原文が公表されている。<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/culture-media-and-sport-committee/news/report-future-of-bbc/> (2020年2月閲覧)。2013年10月に同委員会はTerms of Reference(委託状)を発行して、調査開始し、2015年2月26日に報告書を公表した。
- 61) 加えて、BBCは2007年以降、BBCトラストを監督機関として活動してきたが、その監督能力

- に疑問を持たざるをえない事案が多々発生したことが、この報告書の背景にある。
- 62) そこでの検討課題は、BBCの存在意義は何か、公共放送として追求すべき目的は何か、BBCの財務基盤は現在のメディア市場や社会環境と照らして適切なものか、BBCの規制監督体制は適切なものか、であった。
- 63) この指摘を受けて、本報告書では、BBCは視聴者との間で、双方向サービスやパーソナライズ化されたBBC放送が可能であり、視聴者からのフィードバックをサービス展開に活かすことを含めて、充実させていくことを提案している。
- 64) 総務省「4K・8K時代に向けたケーブルテレビの映像配信の在り方に関する研究会報告書」(2018年)19頁。
- 65) このことから、インターネット動画配信が放送でないことが説明される。第174回国会衆議院総務委員会における内藤正光・総務副大臣(当時)の下記の答弁を参照。「公衆、直接、そして送信というものの三つを特に指摘させていただきたいと思います。公衆ということ、つまり限定をしない、不特定多数の者ということでございます。その際、送信要求をかけたということは、もうその時点で特定の者になっていますので、この規定からは外れます。そして、さらに申し上げるならば、そこは公衆と、直接、送信という合わせわざで理解をいただきたいのですが、送信者は、一つの送信行為で不特定多数の者に対して同じ情報を同時かつ一斉に送信する者というふうに規定されます。そういったときに、送信要求をかけて画像を送ってもらう者については、この規定からも外れることとなります。ですから、関連四法が統合したことによって新たに定義されたこの『放送』の範疇には、申し上げましたように、ニコニコ動画だとかユーチューブ等、こちらが要求をかけて送信されてくる画像については、決して含まれないということを改めて明言させていただきたいと思います。」第174回国会衆議院総務委員会20号(2010年5月25日)7頁。
- 66) 送信者と受信者との間の「紐帯関係」を基礎に通信と放送を区別する考え方は、そもそもインターネット登場以前の発想であり、放送事業者等によるIPを用いた動画配信サービスの形態がこれほど普及した現代においては、もはや意味をなさない考え方である。
- 67) 拙稿「インターネット同時配信時代の『放送』とNHKの受信料制度——消費者視点からみた2019年放送法改正」現代消費者法43号(2019年)51頁参照。
- 68) 芦部・前掲注(51)76頁以下は、「何らかの公的規制の必要性を基礎づける電波の有限性とは、純粹に物理的・技術的意味の有限性それ自体」ではなく、「利用可能な周波数と需要者の数を対比して帰結される社会的意味の有限性」であると指摘する。
- 69) 長谷部恭男「放送の公平性について」學士會會報920号(2016年9月)。長谷部が述べるように、「多くの国々で見られる規制は、主要な情報源が少数のマスメディアによって掌握されている、そのボトルネックとしてのリスクに対処するというのが規制の実際の根拠であって、規制の具体的な執行の目安として希少性や社会的影響力というものを持ち出している」にすぎないのであって、「いずれも物差しではあってもそもそもの根拠ではない」と思われる。長谷部恭男「ブロードバンド時代の放送の位置付け」長谷部恭男・金泰昌編『公共哲学12 法律から考える公共性』(東京大学出版会、2004年)122頁。
- 70) これは通信や放送の公共性を述べていることとほとんど同義である。
- 71) 塩野宏『放送法制の課題』(有斐閣、1989年)139頁。
- 72) 塩野・前掲書同頁。
- 73) 西土・前掲書37頁。
- 74) 最大判平29年12月6日民集71巻10号1817頁。
- 75) 遠藤薫『ネットメディアと〈コミュニティ〉形成』(東京電機大学出版局、2008年)120頁以下では、「アメリカにおける、……『コミュニティ』概念は、しばしば誤解されるような前近代的な、

所与の（運命的な）社会関係ではなく、まさに自らの意志によって選択された社会関係なのである。……そして、このような社会関係の認識が、明らかにインターネットという回路設計の基盤をなしていることに留意しなければならない。……したがって、アメリカにおいては、（インターネットにポジティブな印象を持つ人々には）インターネットとは、まさにアメリカ精神の具現として認知されている面がある」と指摘する。

- 76) OECD (2019), *An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation*, 45 頁以下で、オンライン・プラットフォームがもたらす社会の分断可能性について1項目を置いて詳論している。
- 77) European Commission (2018), *Fake News and Disinformation Online*, <http://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2183> (2020年2月閲覧)。
- 78) 中馬清福『新聞は生き残れるか』(岩波書店、2003年) 149頁。
- 79) 「人間が他者との係わりにおいて初めて社会的存在たりうるとすれば、通信は人間が社会的存在としての動物として存在するための根源的役割を果たす」(電気通信法制研究会編『逐条解説電気通信事業法』(第一法規、1987年) 4頁) という指摘は、同じく放送にもあてはまると思われる。