

## 放送の「公共圏」としての地域性と放送制度

現代放送法制研究会 代表

林 秀弥<sup>1</sup>

<sup>1</sup>名古屋大学大学院法学研究科

### 要約

放送事業者には、そ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及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得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、本研究では、「放送」の定義と「地域性」に注目することにより、若干の検討を行った。

### 目 的

NHK 受信料訴訟最高裁判決<sup>1</sup>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。放送を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及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得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、本研究では、「放送」の定義や「地域性」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、人々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<sup>2</sup>。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ユーザ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。多様な価値観を持った人々が、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、人々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、「プランクビデオ」（加害的な行為、過激でセンセーショナルな行為の動画）

<sup>1</sup> 最大判平 29 年 12 月 6 日裁時 1689 号 3 頁。

<sup>2</sup> 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。

など様々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<sup>3</sup>について考えるとき、やはり救いとなるのは、やはり放送である。最近の欧州委員会の調査<sup>4</sup>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<sup>5</sup>。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、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のではないか<sup>6</sup>。本研究は、このような問題意識から研究を行った。

また、地方局の経営安定やニュース確保の効率性、地域情報の全国発信などにとって、ネットワークの重要性を考える必要がある。在京キー局を中心としたネットワークについては、番組編成上の課題も存在するが、②上述したメリットについても地方局の現状と併せて諸外国の状況とあわせて調査する。またこの点、既に導入されている認定放送持株会社制度の運用動向についても検討を加えた。関連して、現在原則県域単位となっている放送免許であるが、今後の地方局「統合」の可能性についても考察する。地方局の体力強化に資するという側面がある一方で、エリア広域化に伴う取材力やその迅速性の低下、地域に密着した番組制作スタッフの育成についてのデメリットなども予想されるからである。地方発信情報の「質」の向上という観点から検討する。③また、とりわけ地方局にとって重要なのは、CATVによる区域外再放送の問題である。この問題は、地方局の経営に対する影響とともに、「地域性の確保」あるいは「地域文化の発信」といったときの「地域」の概念に関わる。視聴者にとっていかなる「地域」の情報が必要とされるのかということも検討を行った。

## 方 法

我々は、通信・放送融合法制研究会（以下、「研究会」という。）を組織した。同研究会は、通信・放送分野における政策の現状及び事業者間の競争に関する今日的な諸課題に関し情報法・政策の見地からの議論を行うことを目的とした。研究会では、情報通信・放送そのものに限らず、OTT、ロボット法、著作権等々の問題を幅広く取り上げた。研究会では、下記のとおり、通信・放送法制について多角的なテーマを設定して議論を掘り下げた。

回	開催月	テーマ
1	2019/5	「情報通信法」の構想
2	2019/6	放送法制の特質と課題
3	2019/7	モバイル・インターネットにおける青少年保護対策
4	2019/8	データ活用の進展と社会変革
5	2019/9	区域外再放送における受信者の利益と放送の自由 - 「ひのき事件」をめぐる -
6	2019/10	通信放送融合法制と「総務省（郵政省）VS他省」
7	2019/11	戦後日本通信放送法制史
8	2020/2	デジタルネイティブと考える 「通信放送制度の現在、過去、未来」
9	2020/3	放送法第4条の意義と課題

<sup>3</sup> 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一項目を置いて詳論している。

<sup>4</sup> European Commission (2018), Fake News and Disinformation Online, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2183>, (2020年2月閲覧)

<sup>5</sup> 中馬清福『新聞は生き残れるか』（岩波新書、2003年）149頁。

<sup>6</sup> 「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』4頁（第一法規、1987年）という指摘は、同じく放送にも当てはまると思われる。

また、2019年の3月25日から3月26日にかけて、九州朝日放送およびテレビ西日本に対して、次の通り、ヒアリング調査を行った。

- 放送事業者は、表現の自由の一内容として、国家から、意図せざる内容・時・場所での放送を強いられない放送による表現の自由を保障されている。
- 地上基幹放送事業者は、本来的に、当該対象地域内において放送することを意図して放送番組を制作・編集し、これを放送することにより、放送による表現の自由を全うすることが放送法上予定されている。
- 大臣裁定制度の制定の背景には、①高度情報化社会において重要な役割を果たすことが期待されたケーブルテレビを普及させるという公共の利益を実現しようという要請、②全国4波化政策における総合放送4系統の視聴を可能とするための補完的役割をケーブルテレビ事業者に担わせるという公共の利益を実現しようという要請、があった。
- 裁定制度が立法された1986（昭和61）年当時から、再放送をめぐる諸情勢は社会経済面及び技術面において大きく変化している。
- 全国的な規模の有線テレビジョン放送事業者も現れており、遠隔地へ再放送が、技術的にも経済的な費用面でも困難でなくなったにもかかわらず、国が基幹放送事業者の放送の自由を制限してまで区域外再放送を認める必要がないというべき。

こうした考えにもとづき、同社との意見交換を通じて、地域性を確保するためのローカル局の取り組みや、デジタル化するメディア環境への対応方針、地域性の観点から見た二元体制のあり方、地域性を確保するための地域住民との関りなどを整理した。3月25日には、九州朝日放送における大分県や山口県などのケーブルテレビ事業者との係争（大臣裁定案件、あっせん案件）における同社の考え方について理解を深めることができた。また、ローカル局にとって「地域」とは何か、地域住民の知る権利に応えるための取り組み、今日的なケーブルテレビ事業者との関係などについて、今後の課題を探ることができた。

## 結 果

本研究助成は、放送の意義と行く末について考察するきっかけとなった。以下、本助成によって得られた検討の経緯を以下列挙する。

総務省の報告書では、「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」<sup>7</sup>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一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、法体系研究会報告書では、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、深い検討はなされなかった。むしろ放送の社会的影響力を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。たとえば、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」<sup>8</sup>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%の順に重要度が高く、20代及び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

<sup>7</sup> 総務省「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。）17頁。

<sup>8</sup> 2019年9月。[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000644168.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000644168.pdf)（2020年2月閲覧）

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。これは我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<sup>9</sup>。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<sup>10</sup>。本報告書では、2006年からのBBC及び市場環境変遷を踏まえて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<sup>11</sup>。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既に放送済みのテレビ番組を視聴（BBC iPlayer,等）し、14%の成人が、モバイル電話でテレビ番組（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<sup>12</sup>。

このように、若い世代にとっては、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）が今後とも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）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分からない。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。

たとえば、総務省の説明<sup>13</sup>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）をとらえて、ユーザーのリクエスト（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<sup>14</sup>。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。この点についてはさらに考察を深めたいと考えている。

<sup>9</sup> 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。

<sup>10</sup> 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得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。

<sup>11</sup> 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。

<sup>12</sup> 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。

<sup>13</sup> 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」19頁（2018年）。

<sup>14</sup> 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きますので、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7頁（平成22年5月25日）

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）から見てははや機能していないのではないと思われる。例えばしかし郵政省（総務省）の前述5基準は、伝統的な放送のとら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、同時配信の視聴のほうが、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、実施が義務付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形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係らしめ、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、同時配信を、消費者はもはやそれを放送かどうか頓着せず、放送法上の「放送の補完」としての位置づけが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、同時配信のほうが主体となり、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、とく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意味を失っている<sup>15</sup>。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<sup>16</sup>。

コンテンツサービス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、登録制又は届出制の下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、規制の根拠の一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。

以上、研究の過程で得られた論点について、暫定的な検討結果を得ることが出来、そして今後研究を深める端緒を、本研究助成から授けていただいたと考えている。

## 参考文献

脚注に掲記のもの。

## 成果の発表

- 1) 『情報法概説<第2版>』、曾我部真裕・林秀弥・栗田昌裕著、弘文堂、2019年5月刊行
- 2) 「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」林 秀弥著、『現代消費者法』所収、民事法研究会刊 2019年6月発行
- 3) 「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 秀弥著、『DX時代の信頼と公共性』所収 勁草書房 2020年8月刊行予定
- 4) Shuya Hayashi, Koki Arai, “AI, Big Data and Competition”, ASCOLA (Virtual) Conference June 25– 27 June 2020, Academic Society for Competition Law (ASCOLA), ※国際学会発表

## 連絡先

林 秀弥、名古屋市千種区不老町・名古屋大学法学部 shuya.hayashi@law.nagoya-u.ac.jp

(2020年6月30日提出)

<sup>15</sup> 送信者と受信者の間の「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。

<sup>16</sup> 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51頁（2019年）参照。