

《分科会》

フランスにおける放送と通信の融合⁽¹⁾

—2004年法にみる制度設計—

井上 禎 男

I はじめに

1982年以降のフランスでは、私信 (correspondence privée) としての性格を有しないもので、かつ「電気通信 (télécommunication et télécommunications)」の手段によって公衆に情報を送受する「視聴覚通信 (communication audiovisuelle)」概念 (わが国の「放送」概念よりもひろい概念) が立てられてきた。他方で、有線・無線を問わない手段概念である「電気通信」概念も、従来から独自の展開をみてきた。いずれの領域においても、固有の独立行政機関が存在し、各々が規制・監督権限を行使する。しかし今後は、「電子通信 (communications électronique)」という新概念をもって、従来の「電気通信」概念からのパラダイムシフトを図ることになった。

今回の報告の目的は、こうした新たな制度設計の根拠法である2004年の立法を素材に、「融合」をめぐる法制度設計の可能性を模索することにあつた。そのため、本報告では以下IIないしIVの各々につきわが国における法制度の内容との対比を行い、さらにそこから、当該領域でのフランス法からの示唆を得ることが可能なのかを検証すべく努めた。本稿では紙幅の制約上、こうした検討内容を大幅に割愛せざるを得ない。よって仔細については別稿に譲り⁽²⁾、本稿ではとくに、フランスの新制度設計に焦点を絞った概説にとどめおくことをお許しいただきたい。

II 「放送」および「通信」ならびに周辺概念との異同

「デジタル経済における信頼性に関する法律」(2004年6月21日の法律、2004年法律第575号)と「電子通信および視聴覚通信役務法」(2004年7月9日の法律、2004年法律第669号)による新たな立法措置が、最新のフランスの試みである。

具体的には前者法律の第1条の規定により、「視聴覚通信法」(1986年9月30日の法

(1) 本報告および本稿は、平成16年度ないし17年度交付の科学研究費補助金、井上禎男「放送・通信融合期における『放送』をめぐる情報法理論の深化とその発展可能性の解明」(若手研究B、領域番号3407、課題番号16730064)による研究成果の一部である。

(2) 井上禎男「放送・通信融合下での法制度設計の枠組み—フランス法を素材として—」人間文化研究(名古屋市立大学大学院人間文化研究科)第4号(2006年1月発行)所収。

分科会A（九州公法判例研究会）

律、1986年法律第1067号）第1条および第2条等が改正されることになり、第3条の1が新設された。ここでは、「公衆向けオンライン通信（la communication au public en ligne）」すなわち「個人の要求に基づくものであり、送信者および受信者間での情報の相互交換を可能にする電子通信手段を用いた、私信としての性格を有しないデジタルデータの伝送いっさい」が新たに規定されることになった。他方で、後者法律は、1952年制定の「郵便および電気通信法典（code des postes et télécommunications）」（以下「法典」）を改正し（同法第1条ないし第26条による。法典名称も「郵便および電子通信法典」に変更）、さらには視聴覚通信法をも改正するものである（本法第27条ないし第108条による。なお、本法第109条以下は経過規定であり、法典と視聴覚通信法の双方にかかる内容⁽³⁾）。ここでの主たる改正点は5点に要約可能であるが、そのうち本稿では、とくに手段概念としての「電子通信」の意義のみに記述内容を絞る。つまり、組織名称にかかる部分を除いては、法典中の、また視聴覚通信法第3条中の「電気通信」の語を「電子通信」に置き換える措置が採られることになった（前者措置は本法第1条、後者措置は本法第27条による）。

今回の改正によって、視聴覚通信法第1条第1項は、「電子的手段による公衆への通信は自由である」という表現に改められた。そして第2条第1項が「何人も、あらゆる性質の符号、信号、文書、映像、音を、電子的な手段によって送信し、発信し、受信する、電子通信をなし得る」と規定し、「電子通信」概念の定義とその行使の保障が明記された。さらには同条第2項が、「何人も、私信としての性格を有しないあらゆる性質の符号、信号、文書、映像、音、メッセージを、電子通信の手段を用いて公衆およびその一部の用に供する、電子的手段による公衆への通信をなし得る」ことを保障し、つづく第3項では、新たな「視聴覚通信」概念とその行使の保障が明記された。すなわち同条第3項は、「何人も、視聴覚通信をなし得る。視聴覚通信とは、公衆の用に供する手段であるところのラジオもしくはテレビ役務による公衆へあらゆる通信、さらに、ラジオもしくはテレビ以外の役務であり、かつ通信デジタル経済における信頼性のための2004年6月21日の法律第575号第1条に規定される公衆向けオンライン通信に属さない役務を、電子的手段で公衆に通信することいっさいをいう」と規定する。

このように今回導入された「電子通信」の概念は、これまでの「電気通信」同様、有線・無線を問わない手段概念である。しかしこの概念の導入によって、私信

(3) これまでの枠組みについては、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』—1980年代におけるその形成と展開—(一) (二) (三・完)」、九大法学（九大法学会）第82号（2001年9月）、第83号（2002年2月）、第84号（2002年9月）所収を参照されたい。なお、今回のこうした新枠組みについては、すでに（財）国際通信経済研究所『主要国・国際機関における情報通信の現状と動向』（2005年2月）第5章〔佐々木勉執筆〕や、NHK放送文化研究所編『NHK データブック世界の放送2005』（日本放送出版協会・2005年）199頁以下〔豊田一夫執筆〕でも紹介されている。

性を有しない電子通信手段による公衆向けの通信、より具体的にはインターネットの自由の保障が明確化されることになる。そして、この点でさらに留意すべきは——わが国における「放送」概念にもかかる問題として——視聴覚通信法第3条の1の規定が、以下のように規定されたことである(89年の抜本改正で法第1条中に規定されたCSA [Conseil Supérieur de l'Audiovisuel: 視聴覚高等評議会。「放送」分野相当の独立行政機関]の規定が、別途、条として独立補完された。さらに、下線部分が新たに挿入された箇所である)。第1項:「独立機関であるCSAは、本法に定められる諸条件のもとで、電子通信のあらゆる方式でのラジオおよびテレビにかかわる視聴覚通信の自由が行使されることを保障する」。第2項:「CSAは、取り扱いのうえでの平等を保障する。CSAは、ラジオおよびテレビの公共部門の独立と公平性を確保する。CSAは、自由競争の促進および役務の制作者(éditeurs)と提供者(distributeurs)との別なく、関係施設を監守する。CSAは、放送番組の質と多様性、国内の視聴覚の制作および創造の発展、フランス語およびフランス文化の擁護と例証を監守する。CSAは、放送番組の質の向上について、提言を行うことができる」。第3項:「CSAは、本法に明記される諸原則の尊重に関するその勧告について、ラジオおよびテレビ役務の制作者および提供者、ならびに第30条の5の規定に記載される役務の制作者に対し、照会をなす(addresser)ことができる。当該諸勧告は、共和国官報上に公表される」。

このようにラジオ・テレビサービス分野においては、CSAが引き続き重要な役割を担うことになる。というよりもむしろ、今後のCSAの役割は、限定的なものになったと解される。

III 「融合」をめぐる現状 —地上デジタル放送の展開を中心に—

今回の2004年の法改正では、新たに許可ないしは周波数割当の修正による電波の再調整等迅速な移行を促進するための措置が採られることになった。しかし地上デジタル放送に関するより本質的な措置は、2000年法(2000年8月1日の法律、2000年法律第719号)によるものである。

地上デジタル波を用いるサービスは、当然のことながら「私信」を目的としないために、「視聴覚通信」の領域に属する。それゆえ2000年法による当該措置は、視聴覚通信法の改正としてあらわれる(2000年法第38条による視聴覚通信法第26条改正、同第45条による同第30条の1の改正等)。ここではCSAの公共放送局に対する優先的な周波数の割当てや民間放送局に向けた公募の手続等にCSAが関与する。

2000年法では、地上デジタル放送における集中排除原則の適用について、現行のアナログ放送のそれに依拠する措置が採られていた。しかしこの点に関する憲法不適合の訴えにつき、フランス憲法院は、2000年判決(2000-433 DC du 27 juillet 2000)によって——ISP(インターネット・サービス・プロバイダ)の責任の明確化措置

分科会A（九州公法判例研究会）

と、当該措置をめぐる憲法適合性判断を行った箇所とは対照的に、ここでは——憲法適合を判示している⁽⁴⁾。要約すれば、既存のアナログ放送についての集中排除措置の枠組みをデジタル放送にもあてはめること自体が、立法裁量の観点から「適切なメカニズム」として評価されるものであり、さらに、全国規模でデジタル放送を行う同一事業者についての49%の持株制限は、「一般的利益」からの要請に適合する企業活動の自由への制約であって、それは多元主義という憲法上の要請からみて当該自由を侵害するものとはいえない、とする内容である。

もっとも、実際問題としては種々の事情から遅延が生じ、2004年6月のCSA決定によって、ようやく地上デジタル放送開始日が2005年3月1日とされた。2005年3月時点での全土のカヴァー率は40パーセントで、本年(2005年)末までには、60パーセントに至る見通しとされる。しかし、公式な完了の期限が明示されておらず、人口の約80パーセントに至れば完了とされるために、残りの地域ではアナログ放送が継続される点で問題を残す⁽⁵⁾。

IV 「融合」下での法制度設計ないしは行政介入のありかた

2004年改正後の行政介入をめぐる組織設計は、①「視聴覚通信」=CSA(前述した第3条の1による職務原則および所掌の明確化)、②「電気通信」→「電子通信」=ART(電気通信規制機関：Autorite de Régulation des Télécommunication. 98年の電気通信完全自由化に対応するために制定された「96年電気通信規制法」(1996年7月29日の法律、1996年法律第659号)による「法典」改正によって、「通信」領域での独立規制機関として新設された組織。なお、さらに現在では、電子通信と郵便に対応する組織へと再編されている。最新の状況については、本稿の注(2)論文の続編として「季刊・行政管理研究」第115号(2006年9月発行)で紹介する予定である)となる。

②の領域については、今回、2004年法第1条ないし第26条による法典改正が行われた。ユニバーサル・サービスへの関与(法典L.35条以下)や市場分析(法典L.37条の1以下)、料金規制(法典L.36条の7、L.35条の2、L.38条の1)、情報収集・調査権(法典L.32条の4)、紛争解決手続・係争(法典L.36条の8)等、全般的にARTの権限は強化されている。また、公衆向けのネットワークの構築とそこでのサービス提供については、これまで大臣による許可制が採られていた。しかし今後は、ARTへの届出制へと緩和された(法典L.33条の1)。その反面、これまで自由であったインターネットアクセスの提供については、新たにARTへの届出を要することになった(法典L.33条の1)。この点も今回の2004年の法改正の大きな特色といえる。

(4) 邦語による判例解説として、清田雄治「コミュニケーション(インターネット)の自由」フランス憲法研究会編『フランスの憲法判例』(信山社・2002年)171頁以下ほかがある。

(5) 当該事情につき参照、(財)国際通信経済研究所「主要国における地上デジタル放送の動向」海外電気通信2004年10月号15-17頁。

よって、フランスでは、① CSA が“マス”を対象にする電子通信による視聴覚通信のソフト(中心)およびハード面を所管し、② ART が通常はプライベートな、私信としての電子通信の技術・ハード面を所管している。

しかしここでは、こうした二元的な独立行政機関による当該領域での行政介入のありかたが、「融合」の現状からみて適宜か否かを思料する必要があるだろう。もっとも、事実上は、両組織間での人事交流や対話が行われており、また、ADSL や移動体通信上でのテレビ受信の現実等に鑑みれば、テレコムのネットワークと視聴覚通信との垣根、あるいは個人で楽しむものと“マス”との垣根が区分されにくくなっている状況が生じていることから、ここでの案件管轄をめぐる意見交換も行っているようである。そして、今後の両機関の統合可能性に関しては、ART と CSA との間では温度差がある⁽⁶⁾。その他、とくに電気/電子通信領域では、無線周波数監理機関である周波数庁 ANFR (Agence Nationale des Fréquences) や政策機関である経済財政産業省 (Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) との相互関係・役割分担の問題もある。また ART には、さらには視聴覚通信領域の CSA にも、固有の周波数権限の行使が認められる。そのため、組織設計上の課題を検討する際にもなお留意すべき点は多い。

V 結 語 —日本法への示唆可能性—

「視聴覚通信」と手段概念としての「電気/電子通信」概念を立てるフランスでは、1982年以降3度、「視聴覚通信」領域の独立規制機関が変遷した(現行機関 CSA は、86年視聴覚通信法の89年改正によって設立された。詳細は井上註釈(3)論文に譲る)。そして96年電気通信規制法に基づいて97年に ART が活動を開始してからは、「電気/電子通信」領域における独立規制機関との並存体制が維持されてきた。

そのため、わが国における長年の懸案事項である、当該領域における独立行政委員会制度の“復活”の要請からすれば、こうしたフランスの経験は注目されてよいだろう。また、その実質的な“親和性”についても認められるものと考えている。もっとも、両国の法制度設計上のいわば“類似点”を見出すことが「比較法」の方法論として果たして適宜なのか、いまだ確証を得てはいない。

ここで仮に示唆を得るための俎上に載ったとしても、なお法制度設計の背後にある“理念”には十分な目配せをしておかなければならないだろう。フランスにおける問題が、「公的自由 *libertés publiques*」と「人権 *droits de l'homme*」とのかかわりにおいて生じていることからすれば、それはなおさらのことになる。

(6) 2005年3月14日および15日に、CSA 欧州および国際問題担当部長 Laurent AMAR 氏、ART 法務部長 Bernard MESSIAS 氏、同法務部 Florence RIOU 氏、同エコノミスト Audrey BAUDRIER 氏へのインタビューを行った。その回答によるが、詳細は(2)論文に譲る。

分科会A（九州公法判例研究会）

対照的に、わが国における「人権」「権利」「自由」の観念区分が、現実問題としてあいまいであることからすると、ここでの“理念”と、実際の“法制度設計”を架橋し、「法律」に「人権」を嚮導する思考や理論的な枠組みを提示することもまた、残された課題ということになる（仔細は注(2)掲載の別稿に譲らせていただく）。

わが国で「放送」と「通信」の区分を今後も維持するのならば、「通信」領域における規則緩和・競争原理の導入を現実問題として後退させることはできない。それならば、一定の規制余地を「放送」領域で残す、という選択もあり得るかもしれない。現実的な両者の“分化”が本質的なものか、またこれまでの議論の汎用性という観点からも、「放送」をスタンスに「融合」の地平を探ることが至当だろう。それならば、おそらくは、今日の「融合」状況下でも「放送」に「変わらぬ役割」を期待し、今後の「放送」メディアの存在意義をいま再考することこそが、あるべき途なのかもしれない⁽⁷⁾。

しかし、こうしたいわば現実的な選択肢を採ってみても、これからの存在意義に応じた「放送」像構築の際に、「放送」の法としての概念自体を検討することは不可避である。ここで生ずる新たな概念をなお「放送」という言葉で表現すべきなのか。対照的に、現行の「放送」概念を放棄して「通信」へと収斂させてゆくべきか。行政介入のありかたも含めここで、フランスの経験から学ぶ意義は失われまいだろう。

（いのうえ・よしお＝名古屋市立大学大学院助教授）

(7) 参照、長谷部恭男「ブロードバンド時代の放送の位置づけ—憲法論的視点から—」長谷部＝金編『法律から考える公共性』公共哲学12（東京大学出版会・2004年）所収。