

論文

「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CSAの権限行使を中心に—

井上 禎 男

(名古屋市立大学 大学院人間文化研究科 准教授)

1. はじめに

(1) 「融合」をめぐるわが国の現状(続)¹⁾

「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」ことが明示されている。

この要請を受け、総務省で継続的に開催されている「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」(以下「研究会」)は、2007年6月19日に「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」(以下「中間取りまとめ」)を公表した²⁾。

「中間取りまとめ」は6月20日から7月20日までの期間で意見応募に付され、計276件のパブリックコメントが寄せられた。当該コメントは整理され、総務省ホームページ(HP)上で公開されている。ここでのコメントの主体はコモンキャリア事業者、放送事業者(地上波テレビラジオ、BS、CS、有線)をはじめとして、新聞事業者やIT関係事業者、その他事業者・団体、個人に至るまで多岐に及んでいる。コメントを散見すると、各評価主体の置かれている立場・状況を反映した、積極・消極両面でのさまざまな意見や評価がみられる³⁾。

ところで「中間取りまとめ」が示した「情報通信法(仮称)」構想は、「縦割り」とされる現行の放送法制・通信法制を崩して法制を一本化させ、「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である。

ここで「レイヤー」として既定される3つの層は、

「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)」であり、「中間取りまとめ」はこれら各々にかかる「法体系のあり方」を提示する。一部事業者のコメント内容と重複するかもしれないが、こうした「あり方」については、つぎのような雑感を抱いた。

まず、放送ないしはそれに類比可能なコンテンツ役務を「メディアサービス」と位置づけ(さらに地上テレビ放送によるコンテンツ配信を基本とし、現行規律が原則維持される役務である「特別メディアサービス(仮称)」と、それ以外の役務である「一般メディアサービス(仮称)」とに区分する)、他方でHPなどの公然性を有する通信コンテンツを「公然通信」と位置づける、ここでのコンテンツ二分法(もっとも、さらに前二者以外のカテゴリー以外に、私信等、本来的に「通信の秘密」の保護対象となるコンテンツ流通が指定される。つまり単純化すると、前二者が「表現の自由」、前二者以外が「通信の秘密」の俎上に載る)の是非である。

「公然通信」については、確かに深刻な権利侵害が生じている現状からみても、提言される「共通ルール」を考慮する可能性は否定できないのかもしれない(もっとも、「ルール」にかかる法形式・表現の問題、またここで対象とされるアクターとのかかわりから現行のいわゆるプロバイダ責任制限法との整合性問題等も想起できる)。しかし、こうした「メディアサービス」と「公然通信」といったコンテンツ二分法を進めることによって、コンテンツ一般に要請される規制の“慎重さ”を担保できるのか、また従来からの放送メディアを「基準」としたコン

テンツ規制の平準化は、むしろコンテンツ規制拡大の方向に働くことにならないか、こうした点での恐れなしとしない。

ただ、こうした危惧よりも、むしろ本稿が問題にしたいのは、とくに「メディアサービス」について、「社会的機能・影響力に基づき類型化」を図るされた点である。

単純に考えてみても、どうやって、あるいはどこが「社会的機能・影響力」を確定できるのか判然としない——総務省なのか、そして公正取引委員会等の機関もここで一定の役割を担うことになるのか。

周知のように、通信領域での競争政策の進展⁴⁾とは対照的に、わが国では従来から免許制等の放送への諸規制の容認と、規制論拠としての「社会的影響力」が有用に主張されてきた経緯がある。しかし現在でも、放送については「公物説」「有限希少説」「衝撃説」「番組画一化説」「部分規制論」「基本的情報公平提供説」といったさまざまな規制論拠が混在しないし併用される状況にある⁵⁾。周波数の有限希少性が、今日の「融合」や「連携」によってある程度解消されてきていることは確かだろうが、それでも現状で、あえて「社会的機能・影響力」に特化させた規制論拠を勘案し、「メディアサービス」の類型化を図ることが妥当か、この点でも躊躇せざるを得ない。

そして「中間取りまとめ」は、「成熟した規律体系である放送法制を基本」とした規律を謳う。

「規制」を指向するのならば、現実には、ここで通信法制とは対照的である放送法制を基準にせざるを得なくなる。この点は理解できる。

しかし、わが国の放送法制は、規律体系として果たして「成熟」しているのだろうか。「成熟」の語で放送法制を表現することには違和感を覚える。つまり、独立行政委員会制度を本来前提とすべき法体制が改められないままに今日を迎え、また今日では解消されたものの、ここで長年継続してきた不透明な免許手続（行政指導としてのいわゆる「一本化調整」）の存在等、わが国で現行法制度のゆがみが是正されないままに放送行政の展開をみてきたことに疑いはない⁶⁾。ここで「成熟」を語る前提に問題なしとしない。

今回の「中間取りまとめ」が打ち出した「レイヤーを超えた統合・連携は原則自由」とする方向性

は、「公正競争促進等の観点から必要最小限の規律の必要性」を指向するものである。しかし、ここで「市場」の「競争促進等」を監守し、「社会的機能・影響力」を図りつつ、規制ないし監督を講ずる主体としては——もっとも、その主体性を万能かつ絶対視するわけではない。そして業界の主体的な取り組みへの視点が重要であることも言を俟たない⁷⁾。ここで完全に自由放任の市場原理に委ねることができず、さらに進んで、ここでの市場の特性から考えた場合の国家の役割を想定せざるを得ないのなら——やはり「独立行政委員会」が至当だろう（事業者・団体等からのコメントのなかでもこの点は指摘されていた⁸⁾）。

さらにコンテンツ以外のレイヤーをめぐる「法体系のあり方」にも雑感を抱いた。

たとえば「プラットフォーム」については、やはりその定義の困難さに直面せざるを得ない。放送と通信とが「融合」「連携」するなかで、実際に「プラットフォーム」をどのように指定ないし同定してゆくか。この点はおそらく決定的な問題になる。ここでの「スクリーニング」のありかたも含め、その作業は容易ではないはずであり⁹⁾、ましてや「法体系」としてどのように昇華させるのか、制度設計のイメージが掴みにくい印象も否めない。

さらに「伝送インフラ（伝送サービス、伝送設備）」についても同様である。「伝送設備規律」について「中間取りまとめ」は、電波法と有線電気通信法を念頭に置き、「通信放送の区分にとらわれない形で利用を進めるための免許制度の見直し」を行うとする。他方、「伝送サービス」については、「公正競争促進・利用者保護に重点対応し、「伝送サービス規律を一元化し、柔軟かつ自由な事業展開を加速」としている。従来からの利用区分の枠を外した制度設計を採ることは、「融合」「連携」の要請からは理解できなくもない。しかし、いわば現時点で両極に位置する放送と通信との「法体系」を実施に崩す場合に、あるいは現行の「インフラ」と「コンテンツ」との連関に目を向けたときにはどうだろうか。現実にはそくして機能している既存の規律について、何を、どのように、あるいはどこまで勘案して崩せばよいのか（たとえば現行法制下での設立規制に照らしてみたときに、登録制、届出制、免許制のいず

れを選択した併存区分するのか、あるいはこうした区分を、役務帰属性の判断を事業者自身に委ねつつも維持するのか等)、やはりイメージとしては掴みにくい。ここでの勘案次第では、新たな措置が果たして「制度改革を推進」する方向に作用することになるのか、やはり未知数である。

(2) 本稿での検討課題

いずれにせよ、「中間取りまとめ」では未消化であるあるいは今後具体化すべき問題は少なくない。もっとも、こうした問題ないし課題は、今後出される「研究会」の「最終報告」、さらにはそれを土台とした新法（「情報通信法（仮称）」）制定に向けた議論を経て、2010年までに解消されることになるのだろう。

しかしながらこの間も「コンテンツ」「プラットフォーム」「伝送インフラ」は可変的であり続けるだろうし、現実の「融合」「連携」はいっそう多様な様相を呈してくるものと思われる。2011年のアナログ停波後も、おそらくわが国ではさまざまなイノベーションが生じるはずである。

それでも、わが国が「基幹放送の概念の維持」を打ち出している以上、あるいはここで現実に照らした展望をふまえても、既存の「放送」メディアの存在意義は消失しないものと思われる¹⁰⁾。

そしてこうした「融合」「連携」下での行政介入あるいは規制監督主体のすがたをどのように描くべきか。ここでの懸念解消のためにも、わが国での独立行政委員会の要請は、いよいよ切実性を帯びてきているように思われる。

本稿および前稿（井上掲注1）論文。以下本文では「前稿」と用いる）は、当該領域における2つの独立行政機関を並存させているフランスの制度設計を参照し、わが国への幾分かの示唆を得ることを試みるものである。このうち通信領域を所管する独立の規制監督機関である ARCEP（電子通信および郵便に関する規制機関：l'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes）の機能分析は前稿に譲り、本稿では、わが国における「放送」に相当する「視聴覚通信」（communication audiovisuelle）領域を所管する CSA（視聴覚に関する最高機関：le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel）に焦点を

あてる。また本稿では、前稿後のフランスにおける「融合」状況の進展にも適宜目を向けてみたい。

2. CSAの所掌と組織

(1) 手段概念としての「電子通信」と「視聴覚通信」概念

前稿でもふれたが、CSAは「視聴覚通信」領域における独立行政機関（les autorités administratives indépendantes）¹¹⁾である。フランスの「視聴覚通信」概念は“対公衆”関係である点でわが国における「放送」に同種だが、「有線」「無線」の別を一般に問わないため、わが国よりも射程はやや広くなる。

「視聴覚通信」概念は、2004年改正1986年視聴覚通信法¹²⁾によって、手段概念である「電子通信」（communications électronique）概念（それ自体は「郵便および電子通信法典（code des postes et des électroniques）」第L.32条に規定されている。すなわち、「何人もあらゆる性質の符号、信号、文書、映像または音を、電子的な手段によって送信し、発信し、受信し得る」。前稿参照）とのかかわりで再定義された。条文上は「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公衆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（communication au public en ligne）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（2004年改正1986年視聴覚通信法第2条第3項）。

「視聴覚通信」は、電子的手段による“公衆”への通信であるから、まずはデジタル波でのラジオ・テレビ役務が中軸となる（なお、2004年改正86年視聴覚通信法第2条第4項および5項による「ラジオ役務」「テレビ役務」の再定義については、前稿および井上注6）論文を参照）。よって、たとえばVOD（ビデオ・オン・デマンド）のような「公衆向けオンライン通信」（2004年の前出の立法で規定される。「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」である。前稿参照）の所管

はCSAではない。「公衆向けオンライン通信」が特定個人からの「要求」に基づく種類の役務であって、かつ「オンライン」(インターネット上)での提供を受けるからである¹³⁾。その一部役務については現在、ARCEPが権限を行使している。

しかしフランスでは、こうした範疇の通信ツールを用いたコンテンツをめぐる規制権限の行使・所管問題はなお流動的であるとされる。今後の欧州レベルでの対応、すなわち目下2007年5月24日の欧州閣僚レベルでの合意を得てさらに上位でのコンファームに移行している「国境なきテレビ指令」¹⁴⁾の見直し問題、あるいは今後のその国内法化と連動する問題から理解されることになる(この点は、後述5-(5)でもふれる)。

(2) CSAの組織

CSAは、1986年視聴覚通信法の1989年改正によって創設された。

1986年視聴覚通信法の制定当初の当該機関はCNCL(通信および諸自由に関する全国委員会: la Commission Nationale de la Communication et des Libertés)であり¹⁵⁾、CSAの創設にともない廃止されている。それ以前、すなわちフランスにおける放送の国家独占を廃した最初の立法である1982年視聴覚通信法下ではHACA(視聴覚通信に関する最高機関: la Haute Autorité de la Communication Audiovisuel)が機能していた(CNCLの創設にともない廃止)¹⁶⁾。つまりフランスは、これまでに視聴覚通信分野での3つの独立行政機関を有している¹⁷⁾。

CSAは独立行政機関であり、合議制による意思決定を行う。

すなわち9人の委員が委員会(Collège)を構成し、CSAとしての重要な決定を下す。委員9名は共和国大統領、国民議会(下院)議長、元老院(上院)議長が有する各々3名の指名枠から選ばれる。委員任期は6年で罷免も再任もされない。65歳を超えるものは委員には任命されない。交代は2年ごとに3分の1である。委員6人の出席で委員会は成立し、議決は出席委員の過半数による(可否同数の場合には委員長による)。委員長は、共和国大統領によって大統領指名枠の者1名が任命される(89年改正1986年視聴覚通信法第4条)¹⁸⁾。

委員会の下に事務局が組織される。

CSAの事務組織・部局には、委員会官房(le secrétariat du Collège)、情報管理および文書部(le service de l'information et de la documentation)、制度およびプレス関係部(les relations institutionnelles et les relations avec la presse)のほか、専門部局としてさらに行財政部(la direction administrative et financière)、視聴覚技術部(la direction des opérateurs audiovisuels)、番組部(la direction des programmes)、テクノロジー部(la direction des technologies)、法務部(la direction juridique)、研究調査部(la direction des études et de la prospective)、欧州および国際問題担当部(la direction des affaires européennes et internationales)があり、約400名のスタッフを擁する組織である¹⁹⁾。

3. 視聴覚通信をめぐる制度環境

(1) フランスにおける「放送の公共性」

CSAの機能分析を行う前に、まずは視聴覚通信事業者に課せられる法的な責務を、表1【放送の「公共性」】として確認しておきたい。これはいわば公共部門・民間部門の双方にかかる問題となるから、いわゆる「放送の公共性」の観念理解に資することになる²⁰⁾。

(2) 視聴覚通信をめぐる議会・政府・CSA間の権限配分

つぎに、CSAが視聴覚通信領域での独立規制監督機関・独立行政委員会であることに目を向ける。

もっとも、CSAも国の機関である以上、法創造を行う議会あるいは政府、またともに法執行を行う政府との関係を理解する必要がある。

視聴覚通信領域での、これら公権力のアクターの相互関係はどのようになるのか。議会、政府、CSAの間での権限はどのように分配されるのか。当該3者は視聴覚通信の何について、どのような役割を担うのか。次頁の表2【視聴覚通信をめぐる議会・政府・CSA間の権限配分】で確認しておきたい。

(3) とくに「受信料」と財源をめぐる現況

さらに表2中の受信料(表2中 ※)と公共放送の

表1 【放送の「公共性」】²¹⁾

公共部門	民間部門
・思想および意見の流布についての多元的な表現者たる性格 (法第1条)	・思想および意見の流布についての多元的な表現者たる性格 (法第1条)
・公役務の諸要請 (Exigences service public) (法第1条)	・公役務の諸要請 (法第1条)
・公共部門の独立と公平性 (法第1条)	
・思想および意見の多元的流布の表明 (法第13条)	
・多元主義の要請 (Impératif pluralisme) (法第29条)	
	・公衆にとっての関心 (Intérêt) とその反映 (projet), 社会文化的な表現流布の多元性 (法第29条)
	・公衆にとっての関心とその反映 (法第30条)
	・報道 (information) および報道番組の, 正確性かつ多元性 (法第28条)
	・集中排除規制および多元性の保障 (法第29条, 第41条の1から第41条の3)
・公共部門の放送番組会社 (sociétés nationales programme) の公役務の諸業務 (法第26条)	
・公共部門に属する諸組織による公益 (Intérêt public) 諸業務 (法第27条)	・領土上でのヘルツ波もしくは衛星を利用する視聴覚通信の諸役務にかかる公益諸業務 (法第27条)
・放送番組の質および多様性, 国内での視聴覚の創造および放送番組の発展, フランス語の擁護と例証 (illustration) (法第1条)	・放送番組の質および多様性, 国内での視聴覚の創造および放送番組の発展, フランス語の擁護と例証 (法第1条)
・児童および青少年の保護 (法第15条)	・児童および青少年の保護 (法第15条)
・選挙運動をめぐる放送 (法第16条)	
	・選挙運動期間中のCSAからの勧告 (法第16条)
・フランスオリジナルの視聴覚および映画作品の, ゴールデンアワーへの割当 (法第27条)	・フランスオリジナルの視聴覚および映画作品の, ゴールデンアワーもしくは主要放送時間帯への割当 (法第27条)
・番組制作への投出資 (Contribution) (法第27条)	・番組制作への投出資 (法第27条)
・とりわけ公共部門放送番組会社による, フランスの映画活動発展への協力貢献 (法第70条)	・フランスの映画活動発展への協力貢献 (法第70条)
	・フランスオリジナルの視聴覚コンテンツの放映 (法第28条)
	・ラジオ放送役務における, フランス歌謡の割当 (法第28条)
	・フランスもしくは欧州オリジナルコンテンツの放送 (法第28条)
・当該テレビ会社に求められる, 業務形態 (formation) および職務内容 (emploi) (法第45条)	
・教育的・社会的・文化的業務 (法第48条)	
	・教育的および文化的番組, 芸術コンテンツ (法第28条)
	・文化的・教育的活動および消費者保護活動への協力貢献 (法第70条)
	・海外県および海外領土ならびに, そこでの文化的番組についての認識 (法第28条)
	・有線ラジオテレビ放送事業経営者が負う諸義務 (法第34条, 第34条の1)
・視聴覚アーカイブズ (archives audiovisuelles) の保管および活用 (法第49条)	
・放送送信会社 (sociétés diffusion) の公役務の諸業務 (法第53条)	
・政府見解番組の編成および放送, ならびに反論権 (droit réplique) 保障 (法第54条)	
・両院での国会中継。政治団体・労組・職能団体の意見放送 (法第55条)	
・宗教放送 (法第56条)	
・公役務の持続 (continuité service public) (法第57条)	
・コマーシャルによる映画作品中断の禁止 (法第73条)	

表2 【視聴覚通信をめぐる議会・政府・CSA間の権限配分】²²⁾

管轄事項	権限を有する機関	議 会	政 府	C S A
【総則ならびに両部門に共通の諸義務】				
根本原則および一般的な諸義務を規定する立法	審議・改正・採択		発議	改正の提案（法第18条）
適用されるデクレ	対象および目的の決定（法第18条）		デクレの採択	答申・意見表明（法第27条）
公共および民間役務にかかる諸義務：広告、送信割当、番組制作等			デクレ（法第27条）	答申・意見表明（法第27条）
コマーシャル放送	原則		細則	統制（法第14条）
児童および青少年の保護				監守（法第15条）
法の適用と諸義務の尊重				年次報告（法第18条）
規則制定			新たな審議要求が可能（法第6条）	規則の採択
国家の名による提訴				CSA委員長（法第20条）
【公共部門】				
一般構造、組織	決定（法第44条）			
業務運営規則（Cahier charges）			デクレ（法第48条）	答申・意見表明（法第48条）
諸義務の尊重				催告（法第48条の1）
	制裁を科す（法第48条の2および第48条の3）			制裁権行使（法第48条の2および第48条の3）
	手続（法第48条の6）			コンセイエダタへの提訴（法第48条の9）
				共和国検事への告訴（法第48条の10）
多角的な表現の尊重				保障（法第13条）
公職選挙運動				規則制定（法第16条）
受信料※ および広告収入の配分	許可		決定	所見公表
国立視聴覚研究所INAの規律違反				違反中止を命ずる所見の公表（法第49条の1）
欧州文化に関するチャンネル業務の遂行			議会への報告（法第26条）	
【民間部門】				
領土上でのヘルツ波もしくは衛星を利用するラジオおよびテレビの放送用周波数使用免許	協約（conventions）事項の決定（法第28条）			協約の作成および署名（法第28条）
免許更新	諸条件の決定（法第28条の1）			法の定める諸条件下での権限行使（法第28条の1）
領土上でのヘルツ波利用音声ラジオ放送の免許	諸条件および諸条項の決定（法第29条）			法の定める諸条件下での権限行使（法第29条）
領土上でのヘルツ波利用テレビ放送の免許	諸条件および諸条項の決定（法第30条）			法の定める諸条件下での権限行使（法第30条）
衛星ラジオおよびテレビ放送の免許	諸条件および諸条項の決定（法第31条）		デクレによる手続の決定（法第31条）	法の定める諸条件下での権限行使（法第31条）
有線ラジオおよびテレビ放送	デクレによって制定される規則事項を決定（法第33条）		法律で決定された事項につき、デクレによる規則の制定（法第33条）	デクレに関する答申・意見表明（法第33条）
有線ラジオおよびテレビ放送の経営（Exploitation）	諸義務の目的および諸条件を決定（法第34条）			法律決定事項にかかる諸義務の決定（法第34条）
企業の地位ならびに集中排除に関する諸規定	決定（法第35条から第41条の3）			
競争制度				競争評議会（Conseil concur.）※への答申・意見表明および提訴（法第17条および第41条の4）
				政府への勧告（法17条）
諸義務の尊重				調査（法第19条）
				催告（法第42条）
	制裁の決定（法第42条の1から第42条の7）			法律によって決定される制裁の宣告（法第42条の1から第42条の7）
				コンセイエダタへの提訴（法第42条の10）
違法行為	決定			共和国検事への告訴（法第42条の11）
選挙運動				勧告（法第16条）

財源をめぐる問題について敷衍しておく。

フランスでは2005年1月から「視聴覚受信料」(redevance audiovisuelle)という名称の「税金」が課せられている²³⁾。わが国のNHK「受信料」²⁴⁾とは根本的に性格を異にする。

フランスではテレビ受像機を有していれば必ず——その意味での「税金」として——視聴覚受信料を支払わなければならない。徴収された受信料は、公共部門のラジオテレビ放送事業に分配される。

視聴覚受信料は住居税の徴収の際に一括徴収される。実務上は徴収とあわせて受信料の払込み通知の発送が行われる。課税は「視聴覚」にかかる「受信料」であるから、テレビ受像機を有するか否かの「申告」にかかる。この点では、それまでの「公課」としての「受信料」(テレビ受像機使用権料)の時代と同じく、テレビ受像機の所有があれば支払い義務を生じる。

ただ、従来から“申告忘れ”を理由とした不払事例が少なくなかったとされる。そのため今日では、テレビ受像機を“有する”ことの申告制を改め、テレビ受像機を“有しない”ことの申告制に移行させている。しかし、テレビ受像機を持たずにパソコン(PC)でテレビを視聴している者がフランスでも増加している。そのため、こうした者にもテレビ受像機の所有を擬制させ視聴覚受信料を課すべきか否か(テレビ受像機ではなくPCなので、所有しないことの申告がなされた場合にその申告を容れるべきか)、議論が生じているという。現時点での実務上の対応は、PCはあくまでテレビ受像機でないのだからこうした者に受信料は課されていない²⁵⁾。

またフランスでは、公共放送にも広告・コマーシャルが認められている。そのため、公共放送の財源は一部が受信料(公共部門への配分)、一部が広告収入となる。

しかし、公共放送の財源の困難さは依然として解消されていないようである。フランスの公共放送についてはそもそも公共放送としての役割ないし特殊性(service public)をいかに維持するか、という問題が(わが国同様に)議論されている。広告収入を得る以上は、民間放送と同視される余地を生じる。しかしながら公共放送の使命から、民間放送と同程度まで広告比率を高めることはできない(実際に制

限されている)。こうした広告収入面での限界に加え、現状ではスポーツ放送の放映権料の高騰が財源に深刻な影響を与えつつある(たとえばサッカーのワールドカップについて、以前は一部試合をかつての公共放送TF1と民間放送M6が共同で放映することができた。しかし直近の大会では、公共放送では1試合も放送できなかったという)。

このように、公共放送の財源の厳しさは依然として改善されていないが、リベラル勢力のなかには恒常的に公共放送のチャンネルが多いこと(全国向け放送としては、公共放送4局と民間放送3局がある)を理由にさらなる民営化の必要性を訴える者もいる。他方で、左翼に属する議員のなかには、公共放送の財源をいっそう確保し十分に割り当てて、民放とは異なった番組を制作・放送させるべきとする者もいるという。今後の政治勢力の変化いかんで、公共放送をとりまく状況も変動することになる²⁶⁾。

視聴覚作品の制作については、各局がその広告収入の一部を番組制作に充当させなければならない(番組制作への投出資。表1参照)。

もっとも、こうした広告収入から制作費用を賄う従来からの制度設計については今日、プラットフォーム上の問題として、既存の視聴覚通信事業の範疇に属さない事業者が収入を得ている状況がみられる。そのためこうしたメディアをめぐる問題が、急速に取り沙汰されてきている。

フランスでは従来から視聴覚作品の制作財源にかかる当該制度についての独自の思想があるとされる。それは事業者の広告収入の一部を単に制作財源に充てれば済むと解するのではなく、法が予定してきた既存のあらゆるプラットフォームがここでも何らかの貢献を果たさねばならない、といった考え方をいう。そのため、フランスでは約2年前から生じてきたいわゆる「トリプルプレー」現象についても、サービスの提供伝送主体(distributer)²⁷⁾の力が強まってきたことが懸念されている(この点は後述5-(3)でもふれる)。ここでCNC(国の公施設法人であるフランス映画センター: Centre national de la cinématographie)は、こうした新たな事業者にも、負担ないし貢献を課すべきことを主張しているという²⁸⁾。

(4) 競争政策とCSA

また、表2中の「競争評議会」(表2中 ※※)²⁹⁾とCSAとのかかわりについても、若干補完しておく。フランスの競争評議会は1名の委員長と3名の副委員長、13名の委員の合計17名の委員によって構成される独立行政委員会(意思決定機関としての委員会の下位に、約100名規模の事務局を有する組織)である。フランスの競争政策をめぐる国の組織・経済行政機関には、別途、経済財政産業省(Ministere de l'Economie et des Finances et de l'Industrie)の部局としてのDGCCRF(競争・消費者問題・不正行為防止総局: La Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes)がある。競争評議会に問題がかかる前に、DGCCRFによる意見受理・審査等に付される。

わが国の公正取引委員会も1名の委員長と4名の委員で構成される行政委員会(2003年4月より、総務省外局から内閣府外局に移行)であり、また同じく下位に事務総局・部局(職員約600人規模)を有する組織であるが、わが国の経済産業省と公正取引委員会との関係については、双方の所管法令とのかかわりから連携ないし協働が図られる場合がある³⁰⁾。

フランスの視聴覚通信領域での事業者間競争は、市場の性格からみた場合、おそらく電子通信の領域や市場ほどには顕著ではないだろう。また、実際の権限行使の面からもここでのCSAの権限はARCEPと同次元でとらえられるものではない。そのため、競争協議会とARCEPとのかかわりと競争協議会とCSAとのかかわりの密度は、おそらく同程度ではないと推測される(電子通信領域におけるARCEPの市場関与、競争協議会との関係につき、前稿参照)。

CSAは現在、オンデマンド系事業には権限を有していない。しかしながら、前述2-(1)および後述5でふれる最近の動きからすると、今後こうした状況ないし密度にも変化が生ずる余地はあり得るだろう。

4. CSAの権限行使

(1) 諸権限の分類と運用

CSAの権限には、「規則制定権」(Réglementation), 「免許付与権」(Autorisation), 「制裁権」(Sanction),

「催告権」(Mise en demeure), 「監視権」(Contrôle) および「調査権」(Enquête), 「提案権」(Proposition) および「勧告権」(Recommandation), 「答申・意見表明権」(Avis), 「所見公表権」(Observations), 「他機関への提訴権」(Saisine autres instances), 「報告権」(Rapports)の別がある³¹⁾。次頁表3【CSAの基本的な権限】として確認する。

諸権限のうちとくに以下の権限について、その性質を再確認・補完しておく³³⁾

監視権・調査権は、かなり限定的・制限的なものである。CSAが事業者に対して書類を提出することを求めることはできても、実際に事業者に立入って調査を行うことはできない。

催告権は、いわば制裁への“入り口”もしくは制裁に入る前の最終段階として理解可能である。放送局や役務提供者にCSAと事業者との間で締結される「協約」(民間部門)内容の遵守を求め、あるいは命ずる公式の書簡を相手方に送付する。義務が履行されない場合には、制裁へと移行する。

制裁権は、法律上の義務違反または協約違反に対して行使される。免許にかかる制裁として送信の一時停止や免許期間の短縮、取消しなどの権限行使、すなわち「行政上の制裁」が認められ、他方で「金銭制裁」もある³⁴⁾。

なお、民間部門と公共部門間でのCSAの権限行使のありかたに差異はない。

もっとも、番組に関するコントロールについては、両者間には法定の区分がある。すなわちCSAは、民間部門については「協約」の作成・締結を行うが、公共部門とは協約の交渉締結ではなく「業務運営規則」³⁵⁾にかかる活動を行う。業務運営規則はCSAの意見を勧案し政府が定めるものであるから、その範囲でCSAは関与する。また公共部門については、CSAが当該事業者ないし局の会長を任命する点でも民間部門とは異なる。こうした立法上の異同はあるものの、所定の法定権限の行使の点においては、両部門間での差異は生じない³⁶⁾。

(2) 諸権限行使の前提と「協約」の性格

ところで、CSAの活動原則を定める現行法第3条の1には、番組の質の向上にかかるCSAの提言や法律上の諸原則の尊重にかかる事業者への勧告送付が

表3 【CSAの基本的な権限】³²⁾

権限の性格	CSAによる介入の目的・対象・領域
規則制定権	<ul style="list-style-type: none"> ・選挙番組の制作・編成・放送に関する規則の制定（法第16条） ・周波数利用の技術的諸条件の決定にかかる規則の制定（法第25条） ・ゴールデンアワーの割当保証に関する規則の制定（法第27条）
免許付与権	<ul style="list-style-type: none"> ・周波数帯および周波数の使用免許（法第22条） ・領土上でのヘルツ波利用もしくは衛星利用のラジオテレビ放送用周波数の使用免許（法第28条、第28条の3、第29条、第30条、第31条） ・有線放送網の経営免許（第34条、第34条の1、第34条の2） ・会社更生手続（procédure redressement）下での更生人-被更生人（Locataire-gérant）の許可（法第42条の12）
制裁権	<ul style="list-style-type: none"> ・[事業者-CSA間で締結される]協約上の諸義務（obligations conventionnelles）不履行の場合の、当該契約上の罰則制裁（Pénalités contractuelles）（法第28条） ・民間部門が負う諸義務不履行の場合の制裁（法第42条の1から第42条の7） ・公共部門が負う諸義務不履行の場合の制裁（法第48条の2から第48条の6）
催告権	<ul style="list-style-type: none"> ・民間部門での諸義務尊重についての催告（法第42条） ・公共部門での諸義務尊重についての催告（法第48条の1）
監視権 調査権	<ul style="list-style-type: none"> ・事業免許の名宛人（titulaires autorisations）が負う諸義務の尊重にかかる調査（法第19条）
提案権 勧告権	<ul style="list-style-type: none"> ・業務に必要な予算の提出（法第7条） ・国際機関でのフランスの立場の代表と調整（法第9条） ・ハードウェアおよび技術規格（Normes matériels et techniques）の提案勧告（法第12条） ・選挙運動期間中の民間部門への勧告（法第16条） ・競争促進について政府に勧告（法第17条）※ ・法律および規則の改正提案（法第18条）
答申・意見表明権	<ul style="list-style-type: none"> ・国際交渉におけるフランスの立場について（法第9条） ・ハードウェアおよび技術規格について（法第12条） ・競争の制限および集中をめぐる状況について（法第17条） ・議会および政府に対して（法第18条） ・周波数帯および周波数の決定について（法第21条） ・会社更生および裁判上の清算（liquidation judiciaire）について（法第42条の12）
所見公表権	<ul style="list-style-type: none"> ・公共部門における受信料および広告収入配分についての所見公表（法第19条） ・国立視聴覚研究所INAの規律違反についての所見公表（法第49条の1）
他機関への提訴権	<ul style="list-style-type: none"> ・集中および競争制限活動について、所管行政機関および司法機関への提訴（法第17条） ・CSA委員長の「国家の名による提訴」（法第20条） ・コンセイユデタ訴訟部長（président section contentieux Conseil État）への提訴（法第42条の10条） ・民間部門による違法行為につき、共和国検事へ告訴（法第42条の11） ・公共部門による違法行為につき、共和国検事へ告訴（法第48条の10）
報告権	<ul style="list-style-type: none"> ・政治家の発言時間記録（Relevé temps intervention personnalités politiques）の報告（法第13条） ・法の適用および諸義務の尊重に関する年次報告（法第18条）

規定される³⁷⁾。以下当該条文の性格と、さらには「協約」（民間部門）の性格についても敷衍しておきたい³⁸⁾。

法第3条の1は、あくまで一般原則を定める。そのため、当該条文上の番組の質にかかるCSAの関与等は、当該条文のみに基づいて直ちに個別事業者に対して行われるものではない。たとえば青少年保

護は同条で基本原則のひとつとされるが、青少年保護の要請は条文上からみれば、番組内容によっては10歳未満や12歳未満の視聴を分類しなければならない、といった次元にとどまるものである。こうした次元をさらに具体化するものが、CSAが個別事業者（民間部門）との間で交渉し締結する協約であり、前記次元から先の“詰め”がすなわち協約事項

となる。つまり法第3条の1の要請は、個別具体的な協約中に実現される前段階になるものと解される。

そうすると、法第3条の1での勧告ならびにこうした民間部門との協約をめぐることは、実際にここでCSAの意向がどのように働くかが重要になってくる。この点で、たとえば青少年保護やチャンネル番号付与などの特定のテーマについてCSAは、法が事業者に対して要請している公正さ・透明性・平等取扱い・非差別要請について、事業者が具体的にどうすれば当該テーマについて当該要請を果たしたのかを判断する立場に立つことになる。そのため、こうしたCSAの見解や意見が勧告の形式で示されることになるわけである（周知の必要から、共和国官報への公表が規定される）。そして、協約中にはこうしたCSAの意見・提言を事業者が尊重する義務が例外なく盛り込まれる。フランスではこうした手法でCSAと（民間）事業者との関係が維持される³⁹⁾。

協約は一度締結すれば免許期間中は持続する。もしこの間に新たな状況やテーマが生じた場合、CSAは意見ないし提言を示して事業者を嚮導することになる。この過程を経て、事業者が法を遵守しているかを確認ないし担保したうえで、必要があれば協約内容の変更へと進む。

意見や提言は確かにCSAの意思として事業者に表示されるものであるが、呈示に至るまでには必ず協議（concertation）を行い、事業者の意見が聴取されかつ反映される。協約はあくまで双方による交渉と合意を経て締結されるものであるから、一方的な性質ではない。

そのため、実際にCSAと協約を締結した事業者が事後的に協約を争うことは考えられないという。ただし、ある事業者とCSAとが署名した協約によって、自己の署名事項上また特定事項の未署名によって不利益を生ずることになると考える別の事業者が出てくることはあり得る。こうした事業者による不服申立ても実際には生じているようである。なお、法に明記されることは当然に事業者の義務になるが、事業者はそうした義務のすべてを直ちに一律に負うものでもない。無論、法律上の義務である以上それ自体は遵守しなければならないが、たとえば番組制作について事業者が一定程度の投出資を行う義務（前述、また後述を参照）については、実現の

具体化を協約作成段階でCSAと交渉する余地も残されることになる。義務の実体確定の観点で、協約は重要な役割を担う。

(3) 実効性確保手段——CSAによる制裁権の発動と罰則

CSAの諸権限のなかでも、とくに注目しておきたいのが「制裁権」である。

CSAの制裁権行使に至るまでの問題についてはすでに確認したとおりであるが、CSA独自の「行政上の制裁」に加え、事業者の違法行為についてCSAは共和国検事に告訴する権限を有する（前述「他機関への提訴権」参照）。

制裁権発動、提訴権行使はCSAでの委員会決定事項になるが、次頁表4【視聴覚通信領域における「制裁権」行使の管轄】では、視聴覚通信領域における公共部門・民間部門各々の対象違反行為と、そこでCSAと司法（行政裁判官もしくは司法裁判官）がどのような管轄で「制裁」を担うかについて確認しておく。

5. 「融合」下でのCSA

(1) 2007年3月5日の法律による法改正

1986年視聴覚通信法は、これまでの主要な改正のみをみても、1989年、1994年、2000年、2004年の各立法によって、ほぼ全編にわたってオリジナルの条文に修正・追加・削除が加えられている。

直近の主要改正は、標記の2007年3月5日の法律（2007年法律第309号。以下「2007年法」）による。この2007年法には「視聴覚送信の現代化（modernisation）および将来のテレビに関する法律」という名称が付されている⁴¹⁾。昨2006年11月に元老院（上院）で審議され、今年に入って国民議会（下院）に送付・審議されていた⁴²⁾。

本法の一部はフランス憲法院による憲法適合性審査に付されている。2007年2月27日の憲法院判決⁴³⁾は、標記内容を規定する2007年法についても、これまでの憲法院の判断の潮流にそって⁴⁴⁾立法府の裁量判断を尊重しつつ、憲法適合性を判示した。

今回の改正は技術的な事項をも含むが、法に冠せられた当該名称からもうかがえるように「融合」「連

表4 【視聴覚通信領域における「制裁権」行使の管轄】⁴⁰⁾

権限を有する機関 対象違反行為	C S A	行政裁判官	司法裁判官
【公共部門】			
法律および規則によって、公共部門の放送番組会社 (société nationales programme) が負う諸義務、ならびに法第1条によって課される諸義務、すなわち人格尊厳の尊重、思想および意見の流布についての多元主義の尊重、公役務の諸要請 (exigences service public)、独立および公平性の確保、放送番組の質および多様性の確保、フランス語およびフランス文化の擁護	催告 (法第48条の1) 催告後に、1ヶ月間を上限とする一部放送番組の停止 (法第48条の2) 事業者の一期総売上高の3%、再犯の場合には5%の、金銭制裁 (sanction pécuniaire) (法第48条の2) コミュニケの掲載。拒絶の場合には金銭制裁 (法第48条の3) コンセユデタ訴訟部への提訴権行使 (法第48条の9)	急速審理 (référé)、罰金強制 (astreinte) による義務履行、違法状態の終了 (法第48条の9)	
映画作品の放映にかかる義務違反行為	共和国検事への告訴 (法第48条の10)		罰金 75,000 ユーロ (法第79条)
法律および規則によって国立視聴覚研究所 INA が負う諸義務、ならびに法第1条によって課される諸義務、すなわち公役務の諸要請、独立および公平性の確保	公的な所見の公表、必要措置を講ずることについての勧告 (法第49条の1)		
【民間部門】			
法律および規則によって負う諸義務、ならびに法第1条によって課される諸義務、すなわち人格尊厳の尊重、放送番組の質および多様性の確保、フランス語およびフランス文化の擁護	催告 (法第42条) 催告後に、1ヶ月間を上限とする一部放送番組の停止もしくは免許の停止 (Suspension) (法第42条の1) 1年間を上限とする免許期間の短縮 (Réduction) (法第42条の1) 事業者の一期総売上高の3%、再犯の場合には5%の、金銭制裁 (法第42条の1) 免許取消 (Retrait) (法第42条の1) コミュニケの掲載。拒絶の場合には金銭制裁 (法第42条の4) コンセユデタ訴訟部への提訴権行使 (法第42条の10)	急速審理、罰金強制による義務履行、違法状態の終了 (法第42条の10)	
免許付与時の条件、すなわち資本構成、役員構成、資本調達の実質的変更	事前催告を経ない、免許取消 (法第42条の3)		
協約上の義務違反行為	協約所定の制裁 (法第28条)		
違法行為	共和国検事への告訴 (法第42条の11)		
・ 名義貸し (prête-nom)			拘禁 (prison) 1年 罰金 30,000 ユーロ (法第74条)
・ 法第38条所定の資本調達通知 (fourniture informations) 義務違反			罰金 18,000 ユーロ (法第75条)
・ 記名株式 (nominatif actions) および公開 (transparence) にかかる義務違反			罰金 6,000 ユーロ (法第76条)
・ 財産所有原則 (régime propriété) および集中排除規制違反			罰金 150,000 ユーロ (法第77条)
・ 無免許電波送信もしくは技術的要請に反する行為			罰金 75,000 ユーロ (再犯の場合には、罰金 150,000 ユーロ) および、拘禁 6ヶ月 (法第78条)
・ 有線事業の無免許経営行為			罰金 75,000 ユーロ (再犯の場合には、罰金 150,000 ユーロ) および、拘禁 1年 (法第78条の1)
・ 映画作品の放映に関する義務違反行為			罰金 75,000 ユーロ (法第79条)
諸義務への重大な違反	免許更新時までには免許の申請者を召喚 (法第28条の1)		

携」を視野に入れた法的措置を講ずるものである。以下(2)(3)および(4)では今回の法改正の背景と概要を項目に分けて紹介する。

その前に、今回の改正によって法律の構成が変更されたので以下に確認しておく。具体的には法の第Ⅷ篇が新設挿入された。現行法の構成・目次は下記のとおりである⁴⁵⁾。

(2) デジタルへの完全移行・アナログ停波にかかる措置⁴⁶⁾

2007年法による改正の特色のひとつに、デジタル化への完全移行・アナログ停波にかかる措置がある(新設の第Ⅷ篇)。

ここではアナログ終了のスケジュール(2008年3月31日から2011年11月30日まで)が含まれている。

この期間でゾーン分けをされたエリアごとに順次アナログ送信が終了する。終了に関するさまざまな方策、とくに全国的なマスタープランに従った暫時的措置が盛り込まれる。当該計画については首相の承認が要件であるが、ここでCSAは当該計画への答申・意見表明を行う。

もっとも、現実には政治的に非常に大きなインパクトのある決定であり、さらに多方面で金銭的なコストがかかる措置である以上、国民レベルではとくに所得が低い世帯に関する援助基金、端的にはデジタルテレビ受像機購入のための資金援助を具体的に講じてゆくことになる。事実フランスでは、ほとんどの視聴者は無料放送のみを視聴している。有料放送へのアクセスは視聴層の3分の1のみであり、とくに収入の少ない世帯については、現実にはデジタ

【2007年改正1986年視聴覚通信法】構成・目次

(第1条、第2条、第2条の1、第3条)

第Ⅰ篇 CSA(第3条の1から第20条の3)

第Ⅱ篇 視聴覚通信の諸役務(第21条から第43条の6)

第1章 ヘルツ波利用の諸役務

第1款 周波数割当てに関する一般原則(第21条から第22条)

第2款 不特定多数を対象とした視聴覚通信諸役務以外の用途に適用される原則(第23条から第24条)

第3款 不特定多数を対象とした視聴覚通信諸役務に適用される原則(第25条から第32条)

第2章 CSAによる割当周波数を用いないネットワークによるラジオおよびテレビに適用される諸規定

第1款 CSAによる割当周波数を用いないラジオおよびテレビ役務の制作編集(Édition)
(第25条から第32条)

第2款 CSAによる割当周波数を用いないラジオおよびテレビ役務の提供伝送(Distribution)
(第34条から第34条の4)

第3章 免許を要する視聴覚通信諸役務全般に適用される諸規定(第35条から第42条の15)

第4章 視聴覚通信諸役務全般にかかる共通規定(第43条から第43条の1)

第5章 本法の適用を受けるテレビ役務の決定(第43条の2から第43条の6)

第6章 [廃止](第43条の7から第43条の10)

第Ⅲ篇 視聴覚通信の公共部門(第43条の11から第57条)

第Ⅳ篇 国の放送番組会社TF1の譲渡(第58条から第69条)

第Ⅴ篇 映画制作の発展(第70条から第73条)

第Ⅵ篇 罰則(第74条から第79条の6)

第Ⅶ篇 雑則(第80条から第95条)

第Ⅷ篇 視聴覚送信の現代化に関する諸規定(第96条から第105条)
(第96条)

第1章 デジタルテレビの領域拡張(第96条の1から第98条の2)

第2章 地上アナログヘルツ波の送信終了(第99条から第105条)

第Ⅸ篇 経過規定および終末規定(第106条から第108条)

ル対応の受像機を購入できない事態が生じている。そうした社会的政治的な懸念から、措置の必要性が議論されている。今後こうした無料放送の全国デジタル化の促進によって、受像機の買替えが促進されることが期待される一方で、やはり視聴者が経済的な事情に左右されずに有用かつ多様な情報にオフアーないしアクセスできる多元性の確保こそが重要になると考えられている。

また、既存のアナログ免許事業者については、アナログ停波後も全国をカバーして放送・送信を行う義務が課せられ、アナログ免許の失効前の期間でデジタル免許へと移行する義務も課せられる。こうした事業者の負う義務の「見返り」として、デジタル免許期間の延長やさらにはチャンネルを「ボーナス」として付与する措置を講ずる。現時点でアナログ免許のみを有する局に対しては、「ボーナスチャンネル」としてデジタルチャンネルとして移行付与される周波数に加え、さらにデジタル周波数を付与する保証を講ずる。つまり事業者が2つのデジタルチャンネルを得ることになるが、この点については立法過程での種々の議論が生じたところであるとされる（前出のフランス憲法院判決は、当該措置の憲法適合性にかかる判断をも実践したが、立法裁量の尊重からこうした措置は憲法に適合すると判示した）。しかしながら、アナログ免許からの継続ではなくデジタル免許から新規参入した事業者については1チャンネルのみとなる。つまりアナログ既存局のみ2チャンネル化することについては、不公平感も生じる。この点に関する対応については今後の議論待ちであるとされる。

新規参入については、テレビ分野で新たに2社が参入している。ひとつは以前にラジオで影響力を持っていた（テレビにはこれまでに関与していない、ラジオのみの）事業体であり、いまひとつは財政的に非常に有力なグループに属する、視聴覚通信領域での実績がない事業体である。とくに立ち上げ時には広告収入はあまり期待できないから、現在のアナログ市場に比べればデジタル新規参入の市場は儉しい。そのため、CSAは当該市場規模からみて、デジタル新規参入を許した場合に果たして何局が生き残れるかを考慮し、一挙に多数局を参入させることは困難であると判断し、上記2事業者のみを新規参

入として認め、免許を付与している。

確かにフランスでも既存（アナログ免許）局の力は強く、実際にデジタルへの新規参入については消極的な向きが強かった。フランスで当初予定されていた日程でのデジタル化が遅延した背景には、こうした既存（アナログ免許）局の消極姿勢があったことも事実であるようである。

(3) 新たな役務とのかかわり⁴⁷⁾

特色のいまひとつは、ハイビジョン放送や移動体テレビ放送（携帯機器を受信対象としたデジタル地上波放送、いわゆるワンセグ（1seg））業務に関する事項である。

ここでの問題はまず、これまでの地上波同様の考え方に立った事業者への免許付与の正当性にある。具体的には、①周波数に対しての使用料を徴収すべきか、②各チャンネルを単位としてつまり伝統的な地上波局等（制作編集主体としての“éditeurs”）に固有の免許付与を行うか、それとも現実に生じてきた「トリプルプレー」の主体となるような役務提供伝送主体（“distributer”「融合」「連携」下では通信事業者）を単位としたパッケージ化での免許付与を行うか、といった問題である（この点については前掲注27）を参照。また前述3-（3））。

結論からすれば、2007年法は①②ともに現行体制を変えない方針を採用した。つまりフランス法のなかにこれまでに培われてきた法文化を尊重したことになる。

①につき使用料を徴収しないとした理由は、番組制作上のメリットを尊重したためである。

フランスの周波数使用料は視聴覚通信と電子通信とで取扱いに根本的な差異がある。前者は無料であり、後者はオークションにかけられる周波数については有料化が図られている。視聴覚通信に供される周波数はCSA管轄でCSAの権限行使に服し、電子通信に供される周波数はARCEP管轄でARCEPの権限行使に服する。周波数一般の監理・国内外での割り当てはANFR（周波数庁：Agence Nationale des Fréquence）が担う⁴⁸⁾。

ここで考慮された番組制作上のメリットとは、コンテンツに対する義務、番組制作に関する放送事業者の投出資義務に関係する。仮にハイビジョン放送

やいわゆるワンセグに対して付与される周波数の有料化を図れば、番組制作への投出資が困難になる可能性をCSAは憂慮したという。つまり制作編集主体としての地上波局がハードとソフトの二重の投資を行うことになれば当該事業者の負担が増し、コンテンツ維持の観点からも問題なしとしない。そのため、従来の視聴覚通信周波数の無料を維持すべきとCSAは考えていたという。無料で受信が可能な放送を維持すること、あるいは公共放送の役割についても、できる限り維持しなければならないからである。つまりCSAとしては、あくまで多元的な放送確保の観点から視聴者のチャンネル選択の多様性保証を考慮したとき、役務提供伝送主体を単位としたパッケージ免許付与に疑義を抱いていたという背景がある。

②については、こうしたCSAの疑義と軌を一にし、ある種の事業者が複数チャンネルを一举に得てその用途を自ら自由に決定することは望ましくない、という見解が改正に反映されたことになる。

ただし、こうした2007年法上の措置は確定的なものではなく、今後5年ないし10年を経て見直しを行うことが明らかにされた。

(4) 概念ないしは措置の明確化⁴⁹⁾

最後に、今回の法改正を契機に、法における概念ないしは措置の明確性も図られた。

まずCSAは、チャンネル番号制について公正かつ透明性を有し平等取扱いを実践する。この点が明文化された。さらにCSAは、たとえば割り振られたチャンネル番号について制作編集主体あるいは視聴覚通信事業者間に生じた紛争への裁定を行使し得ることになった(現段階でも実際に申請は上がってきており、事例も生じてきているとされる)。

つぎに「視聴覚番組」の定義の明確化である。「指令」上の要請にもなるが、フランスでは欧州制作番組を60%放映することが視聴覚通信事業者の義務である。また、事業者の売上げの一定率は番組制作に投出資しなければならない(前述)。視聴覚番組に対する援助・後援との関係からも、ここでの「番組」定義明確化の要請は、従来から唱えられていた。

これまでの定義は比較的緩やかであったために、現状にそぐわないものとなっていた。一部事業者に

ついては、当該番組概念をあえて避ける方法で事業展開を行っていたために、規律から抜け落ちる事態も生じていた。今回の改正にはこうした背景がある。

番組の「質」にかかる一例を示すと、ある特定の出演者に実際に何か行動をさせている様子のみを延々とカメラを回して追い続け、ただそれだけを放映しているようなりアリティ番組は「質」の点で問題なしとしない。しかしこれも従来は「視聴覚番組」とされていた。そのため今回の改正では、「視聴覚作品」のなかにサブカテゴリーを設け、とくに制作を推奨する番組類型として、フィクション、アニメーション、ドキュメンタリー、ライブスペクタクルといったものを明示している(法第27条参照)。

なお、2004年法改正によって導入された「電子通信」とそれにとまなう新たな「視聴覚通信」概念(前述2-(1)参照)については、あくまでEU法の国内法化措置となる。そのため、今回の2007年法による改正では「視聴覚通信」概念に何ら影響を及ぼすものではない。

(5) CSAの最近の動向と関心事⁵⁰⁾

とくに紹介すべきは、以下の5つの事項になる。

CSAの目下の最大の関心事はアナログ停波問題であり、2年前からの優先課題として継続している。

CSAのなかにもデジタル周波数割当て、デジタル領域の拡張ないしカヴァーを検証するチームがある。実際にアナログ停波ののちどのように対処移行するかを持続的に検討している。

また、青少年保護も大きな関心事である。

こうした青少年保護に関する情報提供についてCSAは、2006年9月からCSAのHP中での取組みを開始している。具体的には事業者が特定のマーキングを講じて視聴対象年齢区分(たとえばこのマークがあれば10歳未満の子どもにはみせてはいけないなど)を行うことを事業者に推奨している。こうした措置は事業者との協約中の青少年保護条項として担保される。

また、「国境なきテレビ指令」の見直しにも注目しているとされる。欧州レベルでの対応の確定は、おそらく2009年か2010年あたりになると考えられる(現状につき参照、前述2-(1))。

今回検討されている「指令」の新措置の主眼は、

その適用範囲の拡大にある。つまり現時点での議論としては、通常のテレビ放送のみならず、インターネットを用いたものを含めたあらゆるテレビ、またオンデマンド役務についても遵守義務を定めることになる（LinearのみならずNon-linearへの義務拡張）。

ここではたとえば、人種差別を行わないことの保障、コンテンツの質の保障、営業（物販）についての対処など、全般的な枠組みを定め、さらに従来型のテレビとオンデマンド型とに区分しつつ、各々個別の義務を課すことになる予定とされる。

オンデマンド型にかかる欧州制作番組への援助・後援の要請をふまえれば、EU法のなかでISP（インターネット・サービス・プロバイダ。フランス国内での責任制限については、注13）から確認されたい）に対し、そのカタログ中に欧州制作番組を一定割合以上盛り込むことを求めるよう規定する方向である。ただし、ここでは「可能な限り」という留保が付され、完全にISPを拘束するものにはならない見通しとされる。他方で従来型のテレビ放送に関しては、広告に関するルールの緩和が図られる予定である。ただし、あくまで欧州レベルでの措置である以上、広告に関する各加盟国に固有の義務⁵¹⁾は尊重されることになる。

CSAは現在オンデマンド系には権限を有しないが、こうした最近の動向は、将来的にフランス国内でオンデマンド系にもCSAが権限を行使するか、という点で非常に重要な問題になる。

なお、プラットフォームに関する最近の動向としては、テレビにおける役務提供伝送主体、具体的には衛星放送事業者の合併が行われた。

欧州域内でフランスは最後まで複数の衛星放送事業者を有していた。今回の合併措置が行われる前に、CSAは、合併自体には賛成だが一定条件を満たすことを内容とした答申・意見を出した。たとえばスポーツ放映権については、合併前の2社競合によって高止まりになる状況が生じており、有料放送の企業合併のインパクトは大きいために、あくまで多様な情報提供、オファーマイしアクセスの維持、そして消費者ないし視聴者に損害を与えないあるいは負担を転嫁しないことが重要であるとCSAは考えたという。CSAの当該答申・意見はこうした考え方に

基づいて出されたものである。

なお、選挙期間中の政治的多元性にかかるチェックもCSAの主要な任務となる。この任務はそもそものCSA創設の経緯にかかわるものでもあり、CSAの“コアビジネス”のひとつである⁵²⁾。

もっとも、チャンネル数が増えている現状に照らせば、すべてのチャンネルで内部的な多元性を維持させることは難しくなっている。たとえばインターネットを用いた視聴覚通信・放送サービスでは、ある特定の候補者によってつくられたネットサービスがある場合、当人に多元性を要請維持させることは困難である。ひとつのチャンネル内部での多元性と、総合的な視聴覚としてのオファーマイしアクセスの多元性を考えなければならない問題になる。

なお本稿では、以下3つの事項についてのCSAの問題意識についても敷衍しておく⁵³⁾。

ネット上での動画配信をめぐる著作権問題については、フランスではあくまでは事業者の性質が合法か非合法か（たとえばP2P問題など）という点に主たる関心が向けられることになる。日本では、ここでのアクター（演奏家・歌手・番組出演者等）をめぐる著作権問題があるが、それに類似する問題は、フランスでは大きな問題にはなっていない。それは、どのような媒体であっても役務提供伝送主体と制作編集主体との間での契約によって措置され、個人であれ団体（たとえばスポーツ連盟など）であれ、権利を有する者は、すべてのメディアと契約を締結するからである。合法的なオファーマイしである限りは権利者には必ず収入が生じる。そのために、問題関心はむしろ事業主体の法適合性に向けられることになる。

放送の「地域性」ないし地方における放送事情をめぐる問題については、以下のとおりである。

フランス国内の特定都市もしくは地域で開局されているラジオテレビ局は、F2、F3、F5、ARTE、TF1、Canal Plus、M6のような全国向けの局の系列に属しない。つまりフランスでは、F2などの全国向けの局は当然に地方でも視聴できるが、それは地方の局がF2等の系列局であることを意味しない。というよりも、単純にF2等の局が電波の送信施設を地方に設置している結果、その全国向け放送役務が地方でも視聴できることを意味するにすぎない

(ただし、全国向けの局であってもF3については地域ごとの放送局体制が敷かれており、地方放送局が存在する。こうしたF3地方局については放送番組の一部につき地方向けに切り替えられる)。

そのため、特定都市・地域でCSAからの免許付与された地域放送局⁵⁴⁾については、番組制作、財政的基盤等から「地域性」の問題を考えることはできる。CSAはこうした局についても、法に基づく審査によって免許付与の可否を判断する。財政的基盤は審査要件としてみると重要になる。

こうした地域放送局については、地方都市であるために広告市場が小さく、地方新聞社との広告の奪い合いになることも少なくない。経営面で地域放送局が行き詰まると、CSAは法第42条の3に基づき免許条件の大幅変更にかかる問題として対処する。こうした局の所有者変更の場合もあれば、新聞社との関係で経営にかかる公正な競争を確保できない場面も生じてくる。こうした場合にCSAは、当該局の株主としてふさわしいと考えられる者等についての助言ないし介入を局に行うこともある(もっとも、現実にはこうした助言・介入については地方政治とのかかわりで困難を生じるケースも少なくないという)。先の所有者変更等の経済条件の変更に際しては、免許取消しで臨むことが通例である。

地域放送局は流通業の広告(その地域のスーパーの特売のコマーシャルなど)を放映することができる。この点で、従来から全国向けの局とは異なる特色を有していたが、地上デジタル放送の開始に向けた放送事業者の収入確保を目的に、2007年1月1日からは全国向けの局でも大規模小売業のテレビ広告が解禁された⁵⁵⁾。もっとも、広告を獲得するにしても局によっては営業体制が十分ではないところもあり、地域放送局間で連携して営業活動を行う例もみられる。

地域放送局については経営上の問題から倒産する(免許取消しに至る)ケースもある。テレビ局もあるが、とくにラジオ局でこうしたケースが見受けられる。CSAとしては免許条件があくまで法定される以上、条件を迂回する措置や局への買収行為等を回避するために、実質的な審査権限を行使している。

なお、地域放送局については現時点ではアナログ放送を行っているが、当該局についてはデジタルへ

移行しCSAからの免許を延長できる権限がある(なお、ここでは前述(2)も再度参照されたい)。

視覚・聴覚障害を有する者への取組みないし関与については、1975年の「障害者基本法」(la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées)によって、放送局ないし事業者に対し、聴覚・視覚障害者にもアクセスを可能にする義務が課されている。視聴率が少なくとも2.5パーセントある放送番組の事業者はすべて字幕を放送につけなければならない義務が条文化されており、具体的な日程としては2010年からの義務化となる。CSAは目下こうした動向を受けて民間部門の事業者との協約を改正し、協約に当該義務を盛り込むように措置を進めているという。各局への措置促進は協約事項になるが、事業者からは番組の性質いかんでは字幕を付することが困難な場合(たとえば、ライブでの放送番組)もあるため、ここでの例外を認めて欲しい旨の請求がCSAにあがってきており、目下、適宜交渉を進めているところとされる。さらに公共部門における業務運営規則にもこうした措置は明記されている。

もっとも、実際の進捗状況としてみると、この分野ではフランスよりも日本の対応のほうが進んでいるといえる⁵⁶⁾。

6. おわりに —— 日本とフランス

「中間取りまとめ」では「EUの動き」が紹介され、前述の5-(5)でふれた「国境なきテレビ指令」の見直しをめぐる動きへの言及もみられる。

ここ2・3年のうちに確定することになるであろうEU「指令」の内容は、2007年改正1986年視聴覚通信法との整合性を図りながら、フランスでどのように国内法化されるのだろうか。そして、オンデマンド系メディアに対するCSAの権限行使問題に対してどのような決着が図られ、「電子通信」「視聴覚通信」をめぐる規制監督機関の役割にどの程度の変化を生ずることになるのか——「融合」「規制緩和」「公正な競争環境」確保、「競争の促進」「民間開放」といった“トレンド”のなかで、政策レベルの問題意識から一歩進めて実定法上の検討課題に立ち至るとき、何をどのようにみきわめるべきか、(公)法学の課題は尽きない(前稿から引用)——この感は、

日仏対照を行う際にもますます強まるばかりである。

「中間取りまとめ」では、ここでのEUの対応が「技術的中立性を基本とするレイヤー型の法体系」であり、かつ「社会的影響力に着目」した制度設計であることが説かれている。確かにそのとおりである。もっともEU「指令」の実効性をめぐっては、「指令」上の要請があくまで“ミニマム”であることから程度問題としてそれに満足する国もあれば、それ以上に措置を充実させる国もある。また“ミニマム”を果たす場合にも、国内法で培われた伝統によるさまざまな各国事情を垣間見ることができる。しかも今回のように、事が「表現の自由」や「通信の秘密」にかかわる問題であるのなら、国内法化の作業は各国の文化や固有の事情に、より左右されることになるだろう。EUも決して一様ではない。

しかし、それでも翻ってみれば、フランスのみならずEU諸国は一般に、当該領域での規制監督に独立行政委員会で臨んでいるのが通例である。

規制主体の問題を考えると、EUの動向をフランスはどのように受け止め、また自国の環境にどのように目を向けるのだろうか。

この点でのCSAの立場・見解はつぎのようなものであった——「フランスでの規制環境をめぐる考え方については、とくに変更点を認めない。CSA、ARCEP、ANFRという三者関係をめぐっては確かに、かつてこれらを一元化すべきとする議論もあった。しかし現在では、こうした規制監督の手法によって十分な成果があがり、それぞれの機関がそれぞれの任務を非常に明確に所管し遂行している点で高い評価を得ている。とくに2つの独立行政機関、コンテンツを軸とするCSAとネットワークを軸としたARCEPが各々の役割を担っている意義は大きい。周波数については、確かにデジタル化によって生じる余剰の使用についての議論が生じている。もっとも周波数の問題はむしろ政府が決めることであるから、ここでANFRが周波数配分に特化した役割を担うことも評価できる。仮に今後この三者を統合させたとしても、いま以上に大きな実益を期待できる組織改編にはならないだろう。そのため、今回の2007年の法改正でも組織面での変更はとくに議論されていない。これからも、あえてフランスが変更し踏み切ることはないだろう。」——⁵⁷⁾。

フランスも日本もそれぞれの法文化を有する。そうである以上は、あくまでフランスはフランス、日本は日本なのかもしれない。制度設計のいかんでは、確かにその政治化を招く恐れなしとしなが、そもそもこの分野では、1952年のわが国「電波監理委員会」の廃止⁵⁸⁾から継続する懸念が依然として解消されていないのだから(前述1-(1)参照)、ここで政治化を廃する制度設計に正対する機会を逸すべきではないはずである。いままさに、わが国が「基幹放送」の維持を謳いつつ新法(「情報通信法(仮称)」)の制定を目指し、その議論途上でEUを引き合いに出す以上は、何よりも介入主体としての独立行政委員会の是非は論じられて然るべきである。

その意味でも、言論ないし思想の多元主義の“監守者”たるCSA、また規制緩和を前提としたpost-telecommunication期における競争原理の適正な“監守者”たるARCEP、さらには独立規制監督機関としての当該“二頭制”を維持し続けるフランスの姿勢は先駆的だろう。また本稿(および前稿)で個別に検討してきた、これら独立規制監督機関に固有の制度設計から得る示唆も決して少なくないものと確信する。

(いのうえ・よしお)

注

- 1) 本稿で示したわが国の現況は、井上禎男『「電子通信」領域における独立規制監督機関の役割—フランスARCEPの権限行使を中心に—』季刊行政管理研究No.115(2006年9月)所収の冒頭部分からの継続である。同稿では、「通信・放送の在り方に関する懇談会」の「最終報告書」(2006年6月6日)、「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」(同年6月20日)、「骨太方針2006」(同年7月7日)、規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進のための重点検討事項に関する中間答申」(同年7月31日)にみられる「融合」の位相にふれた。
- 2) 総務省HPから参照可能。当該「研究会」のインデックス中の第13回配布資料中に成文、第12回配布資料中に案文とそのポイントが掲載されている。2007年8月時点での研究会公表文書へのアクセスURLはhttp://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_houseikikaku/index.html。
- 3) 参照、前掲注2) URLから第13回(2007年8月10日開催)の配布資料。パブリックコメント全体の結果についての(概要)と(詳細)、社団法人日本経済団体連合会、社団法人日本新聞協会の各「意見書」等が掲載されている。

- 4) わが国の通信領域での最近の「競争評価」の機能とその実践については、さしあたって、西澤正道「競争評価の市場支配力に関する考察」情報通信ジャーナル第25巻6号(2007年6月)所収、西澤正道「ブロードバンド・マイグレーションに関する考察—2006年度競争評価をふまえて—」情報通信ジャーナル第25巻7号(2007年7月)所収、また国内外での詳細なデータを網羅的に所収する、財団法人日本データ通信協会発行/総務省総合通信基盤局電気通信事業部データ通信課監修『DATE BOOK 2006 AUTUMN(平成18年11月)』も参照。
- 5) ここでの規制論拠とコンテンツをめぐる問題に関しては、西澤正道=井上禎男「放送・通信の『融合』をめぐる問題状況—事業者の多様性と法的規制の存置可能性—」情報通信学会誌第25巻2号(2007年9月)所収の参照を請う。なお、「融合」をめぐる公法原理の検証として、とくに西土彰一郎「メディアの融合と自由—市場の機能性と表現の自由の交錯—」情報通信学会誌第22巻1号(2004年5月)所収を参照。
- 6) さしあたって、塩野宏『放送法制の課題』(有斐閣・1989年)64頁以下、服部孝章「放送局免許制度の課題—多極化政策と『一本化調整』—」荒瀬=高木=春原編『自由・歴史・メディア—マス・コミュニケーション研究の課題—』内川還暦記念(日本評論社・1988年)所収、稲葉一将『放送行政の法構造と課題—公正な言論空間の変容と行政の公共性—』(日本評論社・2004年)207頁以下、宇賀克也『行政手続と行政情報化』(有斐閣・2006年)229頁以下を参照。いわゆる「一本化調整」をめぐる代表的な判例である東京高判1998年5月28日については、井上禎男・本件評釈・法政研究(九州大学)第68巻2号(2001年10月)所収、米丸恒治・本件評釈・堀部=長谷部編『メディア判例百選』(有斐閣・2005年)所収を参照。またここでは、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)70頁以下の参照も請う。
- 7) 「中間取りまとめ」は、「堅持」すべき「理念」として「必要最低限のルールを自律原則とともに保障し、表現の自由を確保する」ことを示す。ただし、ここでの「自律」の意味については必ずしも明確ではない。なお、放送に関する業界の自主自律の問題については、西澤=井上前掲注5)論文でもふれている。ここではさらに関連して、放送コンテンツをめぐる最近の判例である東京高判2007年1月29日の評釈、井上禎男・法学セミナーNo.629(2007年5月)121頁の参照も請う。
- 8) 日本民間放送労働組合連合会、(社)日本経済団体連合会などにつき、前掲注2)URLから参照。またメディア総合研究所については、別途「総務省『通信・放送の総合的な法体系に関する研究会中間とりまとめ』に対するメディア総合研究所のパブリック・コメント」(2007年7月20日)においても明示される(2007年8月時点での研究会公表文書へのアクセスURLは、<http://www.mediasoken.org/page056.html>)。
- 9) 現時点で参照可能な唯一の先駆的成果として、林秀弥「ICTネットワークにおけるプラットフォーム規律の競争政策と公共政策」情報通信ジャーナル第25巻7号(2007年7月)所収がある。林准教授による「試案」も提示されており示唆に富む。
- 10) ここでの論拠として、NHK放送文化研究所視聴率グループ「テレビ・ラジオ視聴の現況」放送研究と調査2007年2月号所収を参照。また、井上前掲注6)論文76-77頁も参照。もっとも、ここで放送メディアへの信頼をいかに担保するか、事業者としての独立性と内在的な主体性確保も不可欠だろう。この点については、西澤=井上前掲注5)論文でふれている。またここでは、西土彰一郎「『内部的放送の自由』論の再構成—多チャンネル化時代におけるメディア法制の一断面—」関西学院大学社会学部紀要第94号(2003年3月)所収、立山紘毅『現代メディア法研究—憲法を現実には作動させるファクター—』(日本評論社・1996年)45頁以下も参照。
- 11) 独立行政機関一般につきCOLLIARD(C-A.) et TIM-SIT(G.), *les autorités administratives indépendantes* (Paris : PUF 1988), また1989年創設時点でのCSAにつきNE-VOLTRY(F.) et DELCROS(B.), *LE CONSEIL SUPERIEUR DE L'AUDIOVISUEL* (Paris : VICTOIRES ÉDITIONS 1989)を参照。
- 12) 以下、本稿で参照した仏法の原典は、いずれも「レジフランス」(<http://www.legifrance.gouv.fr>)に拠る(アクセスURLは2007年8月時点のもの)。また当該領域での公刊物としては、HUET(J.) et MAISL(H) (sous la direction de), *CODE DE LA COMMUNICATION*, 3e éd. (Paris : DALLOZ 2005)が最新のCODEである。もっとも、本稿で取りあげる2007年法による改正には当然対応できていない。この点については、後掲注41)を参照されたい。
- 13) フランスでISP(インターネット・サービス・プロバイダ)が負う責任の明確化は、86年視聴覚通信法の2000年改正によって措置されている。その紹介につき、井上前掲注6)論文61-62を参照。なお、インターネットについて比較的詳しく説いた最近の文献として、LUCAS(A.), DEVÈZE(J.) et FRAYSSINET(J.), *Droit de l'informatique et de l'Internet* (Paris : PUF 2001); LEPAGE(A.), *libertés et droits fondamentaux à l'épreuve de l'internet : Droits de l'internaute, Liberté d'expression sur l'internet, Responsabilité* (Paris:Juris-Classeur 2002); LARRIEU(J.), *Droits de l'internet* (Paris : Ellipses 2005); FÉRAL-SCHUHL(C.), *CYBERDROIT : LE DROIT À L'ÉPREUVE L'INTRENET* 4e éd. (Paris : DALLOZ 2006)を参照。
- 14) 1989年10月3日の理事会指令である。本指令および関連指令の邦語訳・解説として、郵政省放送行政局監修『国境を越えるテレビ』(第一法規・1993年)、村瀬眞文「EU(欧州連合)のメディア政策—放送政策を中心に—」ジュリスト増刊『変革期のメディア』(有斐閣・1997年)所収を参照。最近の邦語文献として、FARR(S.) and OAKLEY(V.), *EC Communications Law* (UK :

- Palladian Law Publishing 2002); GARZANITI(L.), *Telecommunications, Broadcasting And the Internet : EU Competition Law and Regulation, 2nd edition* (London : sweet & Maxwell Limited 2003); DERIEUX (E.), *DROIT EUROPEËN ET INTERNATIONAL DES MÉDIAS* (Paris : L.G.D.J 2003) にふれた。なお、EUの文化政策のなかでの「テレビ指令」の位置づけについては、駐日欧州委員会代表部のHP (http://jpn.cec.eu.int/home_jp.php) にもコメントがある(アクセスURLは2007年8月時点でのもの)。他方で、通信領域でのEU指令については、むしろ頻繁に発せられている。当該領域での主要指令の最新の邦語訳・紹介として、国際通信経済研究所『EU通信法』海外電気通信別冊(2002年)、国際通信経済研究所編『海外通信白書2007』(NTT出版・2007年)第3章EU[山口仁執筆]等がある。
- 15) 86年法制定当初のコンメンタールとして、DROUT(G.), *Le nouveau droit de l'audiovisuel : la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication* (Paris : Sirey 1988) を参照。CNCLについては、DEBBASCH(C.) (sous la direction de), *LA COMMISSION NATIONALE DE LA COMMUNICATION ET DES LIBERTÉS* (France:ECONOMICA/ PRESSES UNIVERSITAIRES D'AIX-MARSEILLE 1988) および、AUTIN(J.), *« la Commission Nationale de la Communication et des Libertés »* COLLIARD(C-A.) et TIMSIT(G.), *op.,cit.*, pp.170-173.を参照。
- 16) HACAの組織分析として、HESSEL(S.), *« la Haute Autorité de la Communication audio-visuel »* COLLIARD (C-A.) et TIMSIT(G.), *op.,cit.*, pp.165-170.等を参照。
- 17) こうしたフランスにおける視聴覚通信ないし放送法制の展開を比較的詳細にフォローした論考として、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。なお、本稿で掲載した「表1」ないし「表4」も、当該論考で掲載したものであるが、出典の改版や訳語の見直しにともない適宜内容を改めている。また、そのほかにもフランスの視聴覚通信ないし放送法制についての主だった邦語文献として、友安弘『フランスの政治ジャーナリズムと視聴覚メディア—多元主義と平等主義とに関する法制度論的分析—』(風間書房・1994年)、多賀谷一照「フランス放送法」根岸=堀部編『放送・通信新時代の制度デザイン—各国の理念と実態—』(日本評論社・1994年)所収、大石泰彦『フランスのマス・メディア法』(現代人文社・1999年)、橋本博之「フランスの放送法制—公共放送を中心に—」舟田=長谷部編『放送法制の現代的展開』(有斐閣2001年)所収等がある。フランスに関する最新の動向の紹介は、NHK放送文化研究所編『NHKデータブック世界の放送2007』(日本放送出版協会・2007年)所収「フランス」に詳しい。また、この分野で信頼できる比較的最近の概説書として、REGOURD(S.), *Droit de la communication audiovisuelle* (Paris : PUF 2001); DEBBASCH(C.), ISAR(H.) et AGOSTINELLI(X.), *Droit de la communication : Audiovisuel, Presse, Internet* (Paris : DALLOZ 2002); DEBBASCH(C.) (sous la direction de), *DROIT DES MÉDIAS* (Paris : DALLOZ 2002); DERIEUX(E.), *DROIT DE LA COMMUNICATION, 4e éd.* (Paris : L.G.D.J 2003); de BELLESCIZE(D.) et FRANCESCHINI (L.), *Droit de la communication* (Paris : PUF 2005) 等を参照。
- 18) 現在の委員とそのプロフィールについてはCSAのHPから参照可能。2007年8月時点でアクセス可能なURLはhttp://www.csa.fr/conseil/composition/college_conseillers.phpである。なお、当該情報も含めてCSAのHP (<http://www.csa.fr/index.php>) は英語版で参照することもできる。
- 19) CSAのHPから参照(http://www.csa.fr/conseil/composition/organisation_directions.php)。アクセスURLは2007年8月時点でのもの。
- 20) もっとも「公務務」を「公共性」と同視できるかという問題は難問であり、容易に帰結できるものではないことも自覚している。この点については、井上前掲注17)論文「(二)」120-122頁および93-94頁に譲る。なお、当該領域における「公務務」概念の機能については、ISAR(H.), *LE SERVICE PUBLIC ET LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE* (France : ECONOMICA/ PRESSES UNIVERSITAIRES D'AIX-MARSEILLE 1995) に詳しい。また「公務務」概念自体については、その「衰退」が説かれて久しいが、概念としての有用性はなお残されるものと確信する。ここで「公務務」あるいは「公務務法」一般についての比較的最近の文献に、MESCHERIAKOFF(A-S.), *Droit des services publics, 2e éd.* (Paris : PUF 1997); VALETTE(J-P.), *Le service public à la française* (Paris : Ellipses 2000); GUGLIELMI(G.J.) et KOIBI(G.), *Droit de service public* (Paris : Montchrestien 2000); LACHAUME(J-F.), BOITEAU(C.) et PAULIAT(H.), *Grands services publics, 2e éd.* (Paris : ARMAND COLIN/ DALLOZ 2000); BRACONNIER(S.), *Droit des services publics* (Paris : PUF 2003); GUGLIELMI(G.J.) (sous la direction de), *Histoire et Service public* (Paris : PUF 2004) 等がある。
- 21) 出典はDERIEUX(E.), *op.,cit.*, pp.171-173. 掲載表の原題は“Missions de service public”(公務務の諸業務)。
- 22) 出典はDERIEUX(E.), *op.,cit.*, pp.179-181. 掲載表の原題は“Institutions de tutelle de la communication audiovisuelle”(視聴覚通信の監督後見制度)。
- 23) この経緯については、NHK放送文化研究所編前掲注17)書191頁および同『NHKデータブック世界の放送2006』(日本放送出版協会・2006年)192-193頁に詳しい。
- 24) NHK受信料をめぐるのは、最近のわが国での動向が注目される。本稿では言及できないが、ここではNHK

および受信料に関する最近の論考としてとくに、稲葉一将「日本放送協会の応答責任について」行政研究(行政総合研究所)第64号(2007年)所収に注目しておきたい。

25) 2006年10月23日にパリのCSAで実施した, Laurent AMAR: CSA欧州および国際問題担当部長への聞き取り調査で確認した。

26) 同上。

27) “distributer”を役務の提供伝送主体とすると、役務を制作編集する主体との区分を生じる。この制作編集主体が“éditeurs”である。両者は通常は区分されるが、場合によっては「融合」「連携」下では同一主体となり得る可能性もある。もっとも、2004年の86年視聴覚通信法改正で新設された法第3条の1は、各々の存在を前提としたうえで、この両者について区分なくCSAが監守することが明記された。この点については、井上前掲注6)論文64-65頁を参照。なお、こうしたアクターをめぐっては、伝統的な視聴覚通信領域での送信者(diffuseurs)と番組制作者(producteurs)との関係、さらにはテレビ視聴者(téléspectateur)の地位に関する研究の深化もみられる。最近の成果として、PARIS(T.) (sous la direction de), *La libération audiovisuelle : Enjeux technologiques, économiques et réglementaires* (Paris : DALLOZ 2004) ; FAVRO(K.), *TÉLÉSPECTATEUR ET MESSAGE AUDIOVISUEL : CONTRIBUTION À L'ÉTUDE DES DROITS DU TÉLÉSPECTATEUR* (Paris : L.G.D.J 2001)を参照。

28) AMAR部長への聞き取り調査で確認(注25)2006年10月23日)。

29) ARCEPについて検討した井上前掲注1)論文では、“Conseil de la Concurrence”を「公正取引委員会」と訳出していた。機能上ないし実質的にみた場合に、これを「公正取引委員会」と訳出することに障りはないと思うが、一般には「競争評議会」の語が用いられているようなので、本稿ではこちらに従った。

30) ここでのフランスの制度については、わが国の公正取引委員会のHP (<http://www.jftc.go.jp/worldcom/html/country/france.html>) に詳しい(2007年7月にアクセス)。

31) DERIEUX(E.), *op.cit.* での整理による。CSAの諸権限は、権限ごとの争訟事例も容れたREGOURD(S.), *op.cit.*, pp.133-180にも比較的詳細にふれられている。なお、視聴覚通信をめぐる争訟の紹介・分析については、やや古いが、DEBBASCH(C.), *les grands arrêts du droit de l'audiovisuel* (Paris : Sirey 1988) ; DERIEUX(E.), *DROIT de la COMMUNICATION : JURISPRUDENCE, 3e éd.* (Paris : VICTOIRES ÉDITIONS 1998) ; TRAMONI(J.-J.), *LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE* (Paris : L.G.D.J 1998) を参照。

32) 出典はDERIEUX(E.), *op.cit.*, pp.191-192. 掲載表の原題は“Pouvoirs du CSA”(CSAの諸権限)。なお、現行法に照らして出典の記載を一部削除した。また、表中の※印を付した箇所は出典中に法第16条とあるが、第

17条の誤りと思われたので修正を加えた。

33) AMAR部長への聞き取り調査で確認(注25)2006年10月23日)。

34) 制裁権の種別や行使の余地に関しては、他の独立行政機関との異同にも目を向けるべきだろう。さしあたって、ARCEPおよび個人情報保護に関するCNIL(情報処理と自由に関する全国委員会: Commission nationale de l'informatique et des libertés)につき、井上前掲注1)論文および、井上禎男「フランスにおける個人情報保護第三者機関の機能と運用—2004年改正1978年個人情報保護法とCNILの実務—」人間文化研究第5号(2006年6月)所収を参照。とくに監視権・調査権については、関連領域の他機関ARCEPとは実質的な差異を認める。

35) “cahier des charges”: 「業務明細書」「業務規定書」「条件明細書」とも。一般には、業務態様の詳細を記述するもので、細目一般の叙述を目的とした行政文書を指す。

36) AMAR部長への聞き取り調査で確認(注25)2006年10月23日)。

37) 注27)に同じく、井上前掲注6)論文に譲る。なお、法第3条の1第3項中の“addresser”は、勧告内容を事業者に対して“照会する”と読むよりも、勧告を“送付する”と解釈したほうが正確であった。ここに訂正させていただく。ご指摘をいただいた長谷部恭男教授に、記して御礼を申し述べたい。

38) 注25)記述の調査後さらに2007年6月4日にも、パリCSAでAMAR部長への聞き取り調査を行った。当該記述はこのときに確認したものである。

39) それゆえフランスでは、当該メディアの自主規制という発想が生じないことになる。しかしながら、広告に関しては「BVP」(広告審査委員会: ASSOCIATION DES PROFESSIONNELS POUR UNE PUBLICITÉ RESPONSIBLE)という組織があり(2007年8月時点で参照可能なHPのURLは、<http://www.bvp.org/fre/>)、ここでは放送局のみならず、広告主もメンバーに入って審査を実践しているようである。なお、自主規制の問題ではないが、ここで関連してメディアのアカウントビリティや説明責任をめぐるフランスの現況を説くものに、クロード・ジャン・ベルトラン「フランスのMAS—絵に画いた餅—」クロード・ジャン・ベルトラン編 / 前澤猛訳『世界のメディア・アカウントビリティ制度—デモクラシーを守る七つ道具—』(明石書店・2003年)所収を参照。

40) 出典はDERIEUX(E.), *op.cit.*, pp.197-199. 掲載表の原題は“pouvoir de sanction”(制裁権)。

41) Loi n°2007-309 du 5 mars 2007, Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du future, *J.O* n° 56 du 7 mars 2007 pp.4347-. この2007年法自体は前掲注12)のレジフランスから検索参照できるが、むしろ同法を盛り込んだ2007年改正1986年視聴覚通信法(つまり現行法)については、CSAのHPからアクセス可能なCSA編のバージョンを参照したほうが便利である。2007年8月時点で参照可能なこのCSA版の掲載URLは、<http://www.csa.fr/upload/>

dossier/mai2007_loi86-1067.pdf

- 42) 井上前掲注1) 論文の本文末(また同稿の注33))で紹介していた立法である。本年3月になって可決成立した。法の施行については、執筆時点では2つのデクレが出されているようである(2007年改正1986年視聴覚通信法第97条につきDécret n° 2007-789 du 10/05/2007, 同第98条につきDécret n° 2007-871 du 14/05/2007)。
- 43) Décision n° 2007-550 DC du 27 février 2007, *J.O* n° 56 du 7 mars 2007 pp. 4368-. 前掲注12) のレジフランスから検索参照(2007年8月にアクセス)。
- 44) この分野でのフランス憲法院の判断の変遷については、井上前掲注17) 論文「(三)」および井上前掲注6) 論文を参照。本判決ではとくに判決文中のCon.15 et 16で言及されている。
- 45) 注41) に記したCSA編のヴァージョンを参照し、訳出している。
- 46) AMAR部長への聞き取り調査で確認。2007年法成立後の注38) 2007年6月4日調査のみならず、法案審議段階であった注25) 2006年10月23日の調査時点でも、すでに説明を受けていた。以下に示す立法の背景と概要は、注41) で参照したテキストおよび前掲両日のAMAR部長との質疑応答と説明に基づくものである。
- 47) 同上。
- 48) ANFRは無線周波数の監理業務を行い、国内外での周波数配分の調整者としての役割を果たす国の行政機関である。詳しくはANFRのHP(2007年8月時点でのアクセスURLは、<http://www.anfr.fr/>)を参照。こうした周波数をめぐるCSA、ARCEP、ANFRの三者関係については、ARCEPの前身ARTの権限行使の観点から、井上前掲注6) 論文72頁でも確認した。
- 49) 注46) に同じ。
- 50) 同上。
- 51) フランスの現在の広告規制については、NHK放送文化研究所編前掲注17) 書192頁が的確に要約・紹介している。
- 52) この問題については、友安前掲注17) 書に詳しい。
- 53) 注46) に同じであるが、以下の項目については、CSA独自の主体的な関心事というよりもむしろ、筆者の関心に対するCSAの回答になる。
- 54) 邦語での紹介として、NHK放送文化研究所編前掲注17) 書194頁は、現在20局ほどに達していることになっている。また同前掲注23) 書(前年版)では主要な局も紹介されている。なお、2007年8月時点でアクセス可能な、注18) 掲載のCSAのHP(<http://www.csa.fr/index.php>)からは、当該局の一覧を参照することもできる。
- 55) この点、NHK放送文化研究所編前掲注17) 書192頁も紹介する。
- 56) 日本での問題状況をめぐる最近の文献として、さしあたり、坂井律子「障害者と『情報のユニバーサルデザイン』—デジタル放送時代の課題と可能性—」放送研究と調査(NHK放送文化研究所)2006年1月号所収を参照。なお、塚原直哉「わが国における情報バリアフリー政策の形成と展開—地上テレビ局の障害者向け補完放送を中心に—」(名古屋市立大学大学院人間文化研究科・平成18年度修士学位論)が、人間文化研究第9号(2008年6月発行予定)もしくは同第10号(2008年12月発行予定)に掲載される見通しである。今後の参照を請う。
- 57) AMAR部長への聞き取り調査で確認(注25) 2006年10月23日)。AMAR氏がCSAの欧州および国際問題担当部長として、当該領域でのEUにおけるフランスの意見表明に深く携わっていることからすれば、当該発言は客観的で説得的であるように思われる。なお当該発言は調査当日のメモと録音を起こしながら筆者自身で確認・精査したが、CSAへの調査日には広田京子氏(国際会議通訳者協会会員、フランス控訴院認定法廷通訳翻訳者)に立ち会っていただき、筆者の足りない点を補っていただいた。記して御礼を申し述べたい。
- 58) この経緯・背景・理由については、日高六郎編『戦後資料マスコミ』(日本評論社・1970年)、放送法制立法過程研究会『資料・占領下の放送立法』(東京大学出版会・1980年)、内川芳美『マス・メディア法政策史研究』(有斐閣・1989年)、日本放送協会編『20世紀放送史(上)』(日本放送出版協会・2001年)、伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成—組織と制度の行政史—』(東京大学出版会・2003年)等における記述を参照されたい。なお、井上前掲注6) 論文70頁においても要約している。

追記

本稿の最終校正段階で、曾我部真裕「表現の自由論の変容—マス・メディアの自由を中心とした覚書—」法学教室No.324(2007年9月)所収に接した。憲法学における「知る権利」論とのかかわりから、「中間取りまとめ(案)」におけるコンテンツの「社会的影響力」概念を精査し一定の評価を加えるものである。

付記

本稿は、(財)放送文化基金・平成17年度助成・援助金(平成18年度交付)「人文社会・文化」部門、井上禎男「融合期における『放送』法制の日仏比較研究」および、文部科学省科学研究費補助金(平成19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。