

米国連邦通信委員会 2014 年規制改革審査報告 —メディア市場の変化とメディア所有規制の理念の実現

佐々木 秀智¹ (明治大学)

要 旨

本論文は、米国のメディア所有規制の最近の動向について検討するものである。1996年電気通信法 (Telecommunications Act of 1996) 第 202 条 (h) が連邦通信委員会 (FCC) に対して、4 年毎の規制改革審査を行い、公共の利益に資しないと判断されたメディア所有規制の廃止・緩和を命じており、FCC は 2014 年からの期間の規制改革審査を行い、2016 年及び 2017 年にそれぞれ報告を公表している。

これらの報告の間に政権交代が生じ、2016 年報告は民主党政権下、2017 年報告は共和党政権下で作成された。ここでは、言論・プレスを保障する連邦憲法修正第 1 条に関するそれぞれの政党の基本思想の違いがあり、それに基づいたメディア所有規制の 3 つの基本理念 (情報の多様性 (diversity of information)、地域性 (localism)、競争 (competition)) を実現するための FCC 規制の在り方に関して、修正第 1 条の民主主義的側面を重視し、情報の多様性を確保するために政府による規制を肯定する民主党の公共の利益アプローチ (Public interest approach)、思想の自由市場におけるメディアの自由競争によって情報の多様性が確保されるとして、政府による規制に消極的な共和党の市場主義アプローチ (Marketplace approach) が存在する。

本論文は、この 2 つのアプローチを概観したうえで、特に 2017 年報告では存続と判断された一方で、2017 年報告では廃止と判断された、日刊新聞・放送相互所有 (NBCO) 規制を題材として、それぞれの報告の基本思想及びメディア市場に関する認識、新聞・放送といった伝統的メディアと SNS 等の新たなネットメディアを修正第 1 条上いかにとらえるかについて分析を行った。

以上をふまえて本論文は、米国の状況の分析から、我が国における言論の自由・メディアの自由に関する詳細な理論化、詳細なメディア市場分析の必要性を指摘し、またメディア所有規制の基本理念を十分に実現するために、個々の規制についても、言論の自由・メディアの自由・民主主義の観点から、規制根拠と具体的規制の関連性等について詳細に検討する必要があると結論づけた。

キーワード： 規制改革審査、連邦憲法修正第 1 条、公共の利益アプローチ、市場主義アプローチ、NBCO 規制

1. はじめに

米国においては、言論・プレスを保障する連邦憲法修正第 1 条に根拠づけられる

¹ 明治大学法学部教授

「情報の多様性」(diversity of information)及び「地域性」(localism)の確保、競争(competition)の維持を最大化するために情報通信法制が構築され、様々な法政策が実施されてきた。そこでは、1934年通信法(Telecommunications Act of 1934)によって連邦通信委員会(Federal Communications Commission, FCC)が設置され、同法によって「通信」(Common carriage)、「放送」(Broadcasting)といった電子メディアが規定され、「公共の利益」(public interest)に資するためにFCCにそれらのメディアに関する規制権限が付与された。さらに1984年ケーブル通信政策法(Cable Communications Policy Act of 1984)等により、ケーブル(Cable)等の順次普及してきた電子メディアに関する規制権限がFCCに付与された²。

これらの情報通信法制は、各法律制定当時の情報通信技術、政治・経済状況に影響を受けてきた。1930年代の米国は、ニューディール政策に象徴される大きな政府論が広く支持されていた時代であった。一方1980年代の米国は、レーガン(Ronald Wilson Reagan)大統領の下に小さな政府論を基本としたレーガノミクス(Reaganomics)が実施されていた時代であり、その中で情報通信分野も大幅な規制緩和の対象となった。1984年ケーブル通信政策法第2条で示されている連邦議会の事実認識も、規制緩和を基調としている³。

このような大小の政府論は、我が国においては専ら経済政策の在り方に関する議論の中で用いられてきた。上記の米国の情報通信分野の規制緩和の在り方に関する研究分析においても、主に経済学的視点から議論されてきた⁴。しかしながら、情報通信法制の前提となる修正第1条においても、情報の多様性を確保するために政府がどのような立場を採用すべきかについて議論がなされている。我が国の憲法学説、情報メディア法学説では米国の「思想の自由市場」論が広く支持されており、思想の自由市場は自由放任であるべきであって、競争原理が基本となり、競争原理が十分に機能しない場合に限ってのみ、法規制が認められるべきであるとされてきた。また名誉権・プライバシー権等の侵害の場合のみ言論の自由制約が正当化されるといった他者加害の原理も当然視されている。しかしながら、本稿で検討するように、米国では情報の多様性の確保のための法規制が正当化されている。そしてそれは思想の自由市場の維持のための法規制が正当化されている。その背景には、民主主義の維持・発展という(他者加害の原理とはほぼ関係しない)「公共の利益」に資するための規制である⁵。

このような修正第1条における大きな政府、小さな政府論争は、実際のFCCの政策決定にも大きな影響を与えている。簡単に言えば、米国において民主党政権期においては

² 米国の情報通信法制及び政策の概要・沿革については、*See, e.g.,* STUART MINOR BENJAMIN, JAMES B. SPETA, TELECOMMUNICATIONS LAW AND POLICY (4th ed.2015).

³ 米国のケーブル規制と修正第1条の関係については、拙稿「アメリカにおけるケーブルテレビ規制と言論の自由」法律論叢78巻4=5号(2006年)81頁以下参照。

⁴ 経済学的視点からの米国の情報通信政策の検討につき、菅谷実『アメリカの電気通信政策』(日本評論社・1989年)、『アメリカのメディア産業政策—通信と放送の融合』(1997年・中央経済社)等参照。

⁵ マスメディアの自由に関する我が国の憲法学説につき、佐藤幸治『日本国憲法論』(2011年・成文堂)282頁以下、長谷部恭男『憲法(第6版)』(2014年・新世社)215頁以下等参照。米国以外のメディアの自由の研究について、西土彰一郎『放送の自由の基層』(2011年・信山社)、曾我部真裕『反論権と表現の自由』(2013年・有斐閣)等参照。

きな政府論が採用され、FCC 規制が活用される。一方共和党政権においては、小さな政府論が採用され、FCC 規制の廃止・緩和が行われることになる。

もっとも大きな政府論においても最近では包括的な規制が正当化されることはなくなり、当該規制を根拠づける政府利益の具体化・明確化が行われ、その政府利益と当該規制との関連性が慎重に検討されている。この思想の中で制定されたのが民主党のクリントン（William Jefferson Clinton）大統領時代に制定された 1996 年電気通信法（Telecommunications Act of 1996）である。

本稿は、1996 年電気通信法第 202 条（h）で規定された「規制改革審査」（Regulatory Review）制度について検討する。同制度は、4 年毎（制定当初は隔年）に FCC に対して様々なメディア規制を公共の利益の観点から検討し、何ら公共の利益に資さない規制を廃止するよう規定している。FCC は、情報通信技術、メディア市場の状況等を勘案しながら各規制を審査してきている。そしてブッシュ（George W. Bush）、トランプ（Donald Trump）の共和党政権期には、規制廃止・大幅緩和が行われ、オバマ（Barack Hussein Obama II）民主党政権では規制の維持・小規模緩和が基本となっていた。さらに 2014 年からの新たな規制改革審査手続は、途中で政権交代が生じ、2016 年に公表された報告⁶と 2017 年に公表された報告⁷では、報告の基本思想が異なっており、また 2016 年報告では維持された規制が 2018 年報告では廃止されたりしている。そこで本稿は、これらの 2 つの報告の基本思想を明らかにしたうえで、2 つの報告で真逆の結論となった日刊新聞・放送局相互所有（Newspaper/Broadcasting Cross Ownership, NBCO）規制について検討し、修正第 1 条に関する 2 つのアプローチが個別の規制にどのように影響を与えているかを明らかにし、個別の規制の在り方に関する議論にはあまり憲法論を重視してこなかった我が国の議論に示唆を得たい。また我が国においてはマスメディア集中排除原則として、メディア所有に関する規制が行われてきており、2010 年の放送法改正の際に放送法に根拠を有するものとなっている（同法第 93 条）。そこでは相互所有規制等が行われており、米国の議論状況を検討する意義は大きい。

⁶ 2014 Quadrennial Regulatory Review - Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules And Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996, 31 FCC Rcd 9864 (2016).

⁷ 2014 Quadrennial Regulatory Review, 32 FCC Rcd 810 (2017).

2. 規制改革審査の法的枠組みと2014年規制改革審査報告の概要

2. 1. 放送規制をめぐる修正第1条上のアプローチ

1934年通信法制定時から1970年代までは、コミュニティに多様な情報を提供する公益受託者 (public trustee) として放送メディアが位置づけられ、同メディアに関して電波の有限稀少性 (scarcity) 論⁸、社会的影響力 (pervasiveness) 論⁹を根拠に放送メディア規制の合憲性が正当化され、また修正第1条に根拠を有する情報の多様性の確保、地域性の確保及び競争の維持のために¹⁰、FCCによる番組内容及び放送産業に関する構造規制が正当化されてきた¹¹。さらに前述のように通信法制定の時代はニューディール政策に象徴されるような大きな政府論が基本とされた時代でもあった¹²。

しかしながら、ケーブル等の新規メディアの出現・普及に伴って規制根拠の正当性が疑問視されるようになった。さらにコース (Ronald H. Coase)¹³の理論及び新自由主義経済思想が有力となり、小さな政府論の支持が拡大した。そして小さな政府論がレーガン大統領による法政策の基本となった。

小さな政府論に基づいた修正第1条の理論及び情報通信政策の考え方は、市場主義アプローチ (marketplace approach) といわれるものである。これはレーガン政権期に FCC 委員長であったファウラー (Marks S. Fowler) が主な提唱者となったもので、このアプローチについて論じた論文中で次のように指摘している¹⁴。

「我々の命題は、放送事業者が公共受託者であるという認識が、放送事業者が市場参加者であるという見解にとって代えるべきであるということである。通信政策は、公衆の希望するサービスを最大化する方向に向けられなければならない。公衆の要望を確定するか、この要望に資するような番組のカテゴリーを特定化する代わりに、委員会は、放送事業者が通常市場機構を通じて視聴者の必要を決定する能力というものを信頼すべきである。したがって、公衆の利益が公共の利益を確定する。そして、内容規制に関する修正第

⁸ National Broadcasting Co. v. United States, 319 U.S. 190(1943).

⁹ Red Lion Broadcasting Co. v. FCC, 395 U.S. 367(1969).

¹⁰ Turner Broadcasting System v. FCC, 512 U.S. 622(1994). 同判決で連邦最高裁は、情報の多様性の修正第1条上の位置づけについて、「公衆が多様な情報源にアクセスすることを保障するのは、高次の法 (highest order) であるところの政府の目的である。というのも、その理念は、修正第1条の中核的な価値を促進するからである。実際、『多様かつ相対立する情報源から、可能な限り広汎な情報を発信することは、公共の福祉に本質的なものである』ということ、長い間、全米的通信政策の基本理念であり続けている」としている (*Id at 622.*)。もっとも競争の維持に関しては法廷意見となっておらず、多様性及び地域に競争が劣後することに注意しなければならない。

¹¹ 1996年電気通信法制定までの規制につき、拙稿「アメリカにおける放送産業の構造規制」法律論叢77巻2=3号(2004年)57頁参照。またNBCO規制以外の規制につき、拙稿「米国におけるケーブル所有規制と合衆国憲法修正第1条」『情報通信政策研究所海外情報通信判例研究会報告書(第二集)』(総務省情報通信政策研究所・2011年)149頁以下、「アメリカの電子メディア規制と言論の自由」情報通信学会誌28巻1号(2010年)31頁以下参照。

¹² See PAGLIN, A LEGISLATIVE HISTORY OF THE COMMUNICATIONS ACT OF 1934(1989).

¹³ Ronald Coase, *The Federal Communications Commission*, 2 J. of L & ECON 1 (1959).

¹⁴ Marks S. Fowler & Daniel L. Brenner, *A Marketplace Approach to Broadcast Regulation*, 60 TEX. L. REV. 207(1982).

1 条の強い違憲性の推定という点から、委員会が免許所有者の番組内容の決定に染み入ることを控えるべきである。」

そのうえで同論文は、稀少性について、①本質的に、すべての物が稀少なものである、②稀少性というものは、放送用の制限的なスペクトラムにあてはめるときでも、相対的な概念である、③稀少性の根拠は、広告の費用ではなく、メガヘルツといった誤った資源に焦点をあてている、④信託モデルが依拠する稀少性は、すべての市場に存在するものではなく、いくつかの市場にのみ存在するものである、⑤稀少性の観念は、また地上波電波に代用するものの存在を認識していない、との問題点を指摘し¹⁵、社会的影響力についても、①放送メディアだけでなく、他のメディアも社会的影響力を有している、②視聴者は、常に自身の家庭に入ってくるものに対して究極的統制を及ぼしている、③「子ども」の保護という限定的な規制は、内容に基づく免許の付与及び拒否の権限を有するという大規模な信託者モデルを正当化しない、と指摘している¹⁶。

このアプローチに依拠して FCC は 1980 年代に大幅な規制緩和を行ったが、それに対する批判も多く、民主党のクリントン政権期に FCC 委員長であったハンド (Reed E. Hundt) が、自ら執筆した論文の中で、市場主義アプローチに関して、「過去 15 年間 FCC は、これらの問題における公衆及び連邦議会の要望からの危険な踏み外しを犯してしまった。1980 年代初頭において FCC は、『公共の利益』とスポンサーが支援するものとを混ぜ合わせることによって、公共の利益基準を無意味なものとしてしまった」と批判して、「映像市場において聴衆及び広告収入獲得のために競争するために何でも行うということ以外に、何らかのことを放送事業者が行うよう連邦議会が要求していることは、明白である」とし、「明らかに、放送事業者は、他のメディアには課されていない明らかな公共の利益の義務を課せられている」とする公共の利益アプローチ (public interest approach) を提示した¹⁷。そのうえで同論文は、「事業者がその独占的使用権が実行可能な公的義務によって条件づけられていることを受け入れた場合において、公物の有限かつ貴重な部分の自由で排他的な利用が認められる」という公的受託者としての地位が存在するがゆえに、放送事業者は、「公共の議論及び民主的自己統治」を内容とする修正第 1 条の価値を促進することを十分なものとするために規制されうるのであると主張している¹⁸。

もっとも同論文も、1970 年代までの包括的かつ抽象的な規制根拠をもって放送規制の合憲性が正当化されるとはしておらず、「明確なガイドラインの欠如は、公共の利益上の義務を真摯に履行しようとしている放送事業者にとって、あまり良心的でない放送事業者との競争において足枷となりうる。したがって、漠然としたガイドラインによって、乏しい量の公共の利益に資する番組しか提供しない、又は何が公共の利益に資する番組となるか

¹⁵ *Id.* at 221-226.

¹⁶ *Id.* at 227-230.

¹⁷ Reed E. Hundt, *The Public Airwaves: What Does the Public Interest Require of Television Broadcasters?* 45 DUKE L.J. 1089, 1090 (1996). このアプローチについては、サンステイン (Cass R. Sunstein) の見解が大きな影響を与えている。サンステインのメディア法制に関する研究として、*See, e.g.,* Cass Sunstein, *The First Amendment in Cyberspace*, 104 YALE L. J. 1757, 1798(1996); *Television and the Public Interest*, 88 CALIF. L. REV. 499 (2000).; REPUBLIC.COM.2.0(2007).

¹⁸ *Id.* at 1094-95.

について疑問の余地ある定義を採用するといった放送事業者が出現しうる」と指摘して、明確かつ特定の規制の必要性を論じている¹⁹。

以上の民主党、共和党それぞれの政権下で FCC 委員長を務めた論者の見解がそれぞれの時期の FCC の法政策の基本となってきた。また民主党政権下でも、ハンドが指摘するように、かつてのような大きな政府論ではなく、明確な規制根拠の提示、実証的な規制の制定・実施が基本となった。そのなかで 1996 年電気通信法が制定されたのである。

2. 2. 規制改革審査手続の概要

1996 年電気通信法は、「すべての電気通信市場を競争状態にすることで、次世代電気通信及び情報通信技術の急速な進歩並びにすべての米国民への提供を加速させることを目的とする競争促進的、規制緩和的な全米政策枠組み」の構築を目的とするものであり、この観点からメディア規制の改廃を行い、そのうえで同法第 202 条 (h) が FCC に対し、放送局所有に関して「それらの規制が事業者間の有意義な経済的競争の結果として公共の利益のためにもはや必要なものでないのか否か判断する」(determine whether any such regulation is no longer necessary in the public interest as a result of meaningful economic competition between providers of such service) ための隔年 (biennially) 審査を行い²⁰、「もはや公共の利益のために必要ではないと判断したすべての規制を廃止又は緩和」(repeal or modify any regulation it determines to be no longer necessary in the public interest) するよう命じている。

そして FCC は、1998 年以降複数回にわたって規制改革審査を行い、審査報告を公表してきた²¹。それらの報告によって規制の存続、改廃の判断がされたことを不服とする各種団体が訴訟を提起している。その中心となっているのが Prometheus Radio Project というメディアを中心とした団体であり、これまで 3 次にわたって訴訟を提起し、3 つの連邦控訴裁判所判決が下されている²²。

そのなかで第 1 次判決において第 3 巡回区連邦控訴裁は、第 202 条 (h) の趣旨について、同条の文言及び立法資料に基づいて、放送メディア所有規制等の緩和によって生じる「市場における競争上の変化に FCC の規制枠組みが対応し続けられる継続的なメカニズム」として運用されるために、定期的な審査を行うとの連邦議会の意図を明らかにし、「定期的な審査に関する規定は、FCC に対して『…競争の効果について監視し、…また規制の適切な調整を行う』ことを命じている」との立場を明らかにしている²³。

次に同裁判所は、「もはや公共の利益のために必要ではないと判断したすべての規制を

¹⁹ *Id.* at 1098.

²⁰ その後、2004 年包括的歳出承認法 (2004 Consolidated Appropriation Act) において、隔年から 4 年ごと (quadrennial) の審査へと変更された。

²¹ 拙稿「アメリカ電気通信法におけるテレビ局の複数所有規制」法律論叢 77 巻 4=5 号 (2005 年) 153 頁以下、「米国の電子メディア規制の基本理念と地域レベルの放送局所有規制」情報通信政策レビュー 9 号 (2014 年) 23 頁以下参照。

²² *Prometheus Radio Project v. Federal Communications Commission*, 373 F.3d 372 (3d Cir. 2004).; *Prometheus radio project v. Federal Communications Commission*, 652 F.3d 431 (3d Cir. 2011).; *Prometheus Radio Project v. FCC*, 824 F.3d 33(3d cir.2016).

²³ 373 F.3d at 391.

廃止又は緩和」との文言の解釈について検討し²⁴、第 202 条 (h) が規制緩和を基調としたものであるとの認識を示し、「そこから『公共の利益に資するよう廃止又は緩和』との指示が、一方通行的な方向にしか運用しなければならない、すなわち、FCC が時代遅れの規制を減らすためにのみ審査プロセスを利用することができる」と理解しない」として、公共の利益に資さないものはすべて廃止すべきとの見解を否定している。そして同裁判所は、第 202 条 (h) が現行規制の定期的な正当化を FCC に対して命じていることから、同条が規制緩和に親和的であると指摘した上で、「施行された時点で有益であると考えられた規制は、有益なものであり続けなければならない。もしそうでなければ、その規制は、廃止又は緩和されなければならない」との見解を示している²⁵。

2. 3. 2014 年規制改革審査報告の概要

FCC は、2010 年から新たな規制改革審査手続を開始した。しかしながら、2014 年になっても手続きが完了しないことが明らかになったため、2010 年報告の取りまとめを断念し、2014 年からの規制改革審査手続と統合して、手続を行うとした。そのうえで FCC は、個別のメディア所有規制について適宜報告を取りまとめしており、2016 年報告は、地域レベルの放送局所有 (Local Television/Radio Ownership) 規制、NBCO 規制、ラジオ・テレビ相互所有 (Radio/Television Cross-Ownership) 規制、ネットワーク (Dual Network) 規制について審査報告を取りまとめている。

2016 年報告で明らかにされた FCC の基本的立場は、以下のとおりである²⁶。

「本報告において当委員会は、強固なメディア所有規制を維持し、小規模事業者の放送産業への参入を促進するための措置を講じ、地域テレビ市場の透明性を促進するのを支援する。当委員会は、メディア市場のダイナミクスの存在及び地域コミュニティにおける伝統的メディア・アウトレットの果たす役割が継続していることの双方を証明する著しい記録を積み上げた。当委員会は、ブロードバンド・インターネット及びその他の技術的進歩が多く消費者が娯楽、ニュース及び情報番組にアクセスする方法を変えてしまったと認定する。しかしながら、伝統的メディア・アウトレットは、自らのサービスを提供する地域コミュニティにとってかけがえのない重要性をいまだ有しており、競争、地域性及び見解の多様性といった当委員会の目標を達成するために本質的なものである。このことは、消費者が信頼する主な情報源として伝統的メディアがサービスを提供している点から、地域ニュース及び公共の利益に関する番組について当てはまるものである。」

また 2016 年報告は、放送電波オークションの開始によって放送メディア市場に変化が生じるとしつつ、現時点で一定の立場を表明するのは時期尚早であるとして、現行規制の維持又は小規模改正のみで十分であるとの立場を表明している。その根拠について同報告は、「これらの規則は、地域市場における競争及び見解の多様性を促進し、独自かつ相対立するヴォイスの促進を通じて地域コミュニティを豊かなものとする。理想論として、我々のメディア環境は、我が国の人口構成が多様なものであることから多様なものでなければ

²⁴ *Id.* at 394-95.

²⁵ *Id.*

²⁶ 31 FCC Rcd at 9865 ¶ 1.

ならず、そして現行メディア所有規則の維持はこのような多様性を促進するのを委員会が支援する1つの方法である」としている²⁷。

一方2017年報告は、「市場変化のダイナミクス」を正確に把握するのがFCCの任務であるとし、2016年報告が「これらの規則の意味のある変更を明らかに行わなかった」と批判したうえで、その基本的立場を以下のように示している²⁸。

「本報告において当委員会は、変化してしまったメディア環境及び第202条(h)を無視することを拒否し、また過去ではなく現在の状況を反映した放送所有規制を実施するという当委員会の使命に対応する。時代遅れになった規則を緩和及び廃止するとこの本日の当委員会の行為をふまえて、放送事業者及び新聞発行业者は、結果として、活力があり、急速に変化するメディア市場において競争し、繁栄するためのより多くの機会を得ることになるであろう。そして最終的には、放送局及び新聞社——これらのメディアがそのコミュニティにおいて最も資する者である——が地域ニュース及び公共の利益番組に投資することがより可能となり、そのコミュニティに提供するサービスの全体を向上させることになることから、最終的に便益を享受するのは消費者である。」

そのうえで2017年報告は、NBCO規制及び地域レベルのテレビ局所有規制を廃止し、ラジオ・テレビ局相互所有規制及び地域レベルのラジオ局所有規制の緩和を行っている。

以上から、公共の利益アプローチを採用する2016年報告は、メディアによる国民へのニュースなどの情報提供が十分有効に行われるか否かに重点をおいている。また市場競争原理が有効に機能するために、中小放送メディアの市場参入を促進することを目的とした規制を実施することに着目しているといえることができる。一方市場主義アプローチを採用する2017年報告は、ネットメディア等の新たなメディアが多数メディア市場に参入することを肯定的に評価している。そして市場の競争性を維持するための規制に懐疑的であり、あくまでも参入機会の平等に重点を置いているといえる。

3. NBCO 規制に関する検討

3. 1. NBCO 規則の沿革

NBCO 規則は、「新聞・放送の共同管理が、放送設備の運営において多様性を維持するすべての試みにおける重要な要素として、特に重要な問題である」との認識を前提として、情報の多様性確保の観点からの「当該問題の最も重大な側面は、テレビ局と一般に公刊される新聞の共同管理であることが明らかとなった」としたうえで、FCCが1975年から実施してきたものである²⁹。また連邦最高裁も、新聞・放送相互所有規制の合憲性が争点と

²⁷ *Id.* at ¶3.

²⁸ 32 FCC Rcd at 811.

²⁹同規制の2006年までの規制改革審査報告及びその司法判断については、拙稿「米国の新聞・放送相互所有規制と連邦憲法修正第1条」『海外情報通信判例研究会報告書(第一集)』(総務省情報通信政策研究所・2010年)139頁以下参照。なお、同規制に関する先行研究については、同論文中に引用されている諸文献を参照。また最近の米国の議論状況につき、*See Austin Caridad, Overwhelmed by Big Consolidation: Bringing Back Regulation to Increase Diversity in Programming That Serves Minority Audiences*, 63FED COMM L. J. 733(2011); *Bill Durdach, The UHF Discount and the National Television Ownership Rule: "This I Tell You, Brother: You Can't Change One Without The Other"*, 23 COMMLAW CONSPECTUS 222 (2014); Bryan Schatz,

なった、1978 年の *FCC v. National Citizens Committee for Broadcasting* において、同規制が「多様化されたマスコミュニケーションに関する公共の利益を促進する合理的な手段」であり、以下のように指摘して、修正第 1 条に違反することなく、FCC が新聞・放送相互所有規制権限を有することを承認している³⁰。

「……当裁判所の先例は、FCC の情報多様化政策の根底にある修正第 1 条及び反トラストの価値が、公共の利益の範囲の画定に関する判断において、FCC によって適切に考慮されるであろうとしてきた。『“公共の利益”基準は、必然的に修正第 1 条の諸原理……』、とりわけ『多様かつ相反する情報源からの可能な限り広範な情報の発信』の理念の考慮を必要とする……。そして、FCC はこの種の独占禁止法上の執行権限を有していないけれども、公共の利益基準に従った放送免許付与手続において、独占禁止政策上の考慮を行うことが認められている……。」

その後 2002 年規制改革審査報告³¹は、情報の多様性、地域性の確保、競争の維持に関して、その具体的内容、NBCO 規制との関連性について詳細に検討し、①ほとんどの広告主が新聞と放送局を密接に相互代替可能なものにとらえていないことから、当該禁止が地域市場の競争を促進させるために必要ではない、②当該禁止によって高品質な地域ニュースの制作を可能にする企業合併が妨げられ、地域性の確保が困難になる、③所有が見解に影響を及ぼすとの観点から包括的禁止を根拠づけるに十分な証拠が存在しない、との理由を示して、相互所有の包括的禁止がすべて公共の利益に資するものではないとして廃止した。そして FCC は新たに「相互メディア規制」(Cross-Media Limit) を制定した。そしてその際情報の多様性を測定する基準として、多様性指数 (Diversity Index) を採用した³²。

この中で FCC は、それぞれのメディアの位置づけを行い、①ケーブルが独自の地域ニュースを提供する範囲について重大な疑問があること、②ケーブルの地域ニュース・チャンネルがどこでも視聴可能なわけではなく、限られた地域に限定されていることから、インターネットを多様性指数の対象に含めたが、ケーブルは除外した³³。

しかしながら、第 1 次判決によって、多様性指数の対象となるメディアの判断において実証的な根拠づけがなされていないとして、FCC に差し戻されている³⁴。

3. 2. NBCO 規制の評価に関する相違

前述のそれぞれの報告の基本的立場に基づいて、NBCO 規制については、2016 年報告が当該規制を原則的に維持したのに対して、2017 年報告は廃止してしまったが、その根拠づけについて、特に新たに出現したメディアと放送をどのように位置づけるかについて見解の相違が明確になっている。

The Quadrennial Review: The Federal Communications Commission's Latent Superpower & What Can Be Done to Free It, 69FED COMM L. J. 251(2018).

³⁰ *FCC v. National Citizens Committee*, 436 U.S. 775, 795 (1978) .

³¹ Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking, 18 FCC Rcd 13620 (2003).

³² *Id.* at 13778, ¶391.

³³ *Id.* at 13784, ¶408.

³⁴ 373 F.3d at 407.

2016年報告は、伝統的メディアを次のように位置づけている³⁵。

「放送局及び日刊新聞発行社は、NBCO規則が目的とする見解の多様性の最も有力な入手源のままである。ケーブル及び衛星番組ネットワーク並びにオンライン・ソースから入手できるコンテンツの急増は、伝統的メディアが重要な地域ニュース及び情報の主要な入手源であるとの不朽の現実を変更させていない。急速かつ現在進行中の全体的なメディア市場の変化は、相互所有された新聞及び放送局の間の見解の多様化が『それらの者が相対立しながら運営される場合と同じになると期待することはできない』という当該規則の基本前提を否定しない。」

さらに2016年報告は、ケーブル及び衛星放送について、「……提出された証拠は、ケーブル、衛星及びインターネット・ソースが地域ニュース及び情報を提供する新聞社及び放送事業者に代替するものではなく、補完的役割を果たしているということを証明している。ケーブル及び衛星ネットワークから提供されるニュース及び情報は、より広範な地域の視聴者を対象とするものであり、これらの記録は、オンラインから入手できるニュース及び情報が通常伝統メディア・アウトレットから作成されたものであることを証明している」と指摘し、またSNS上で流通している情報も同様であるとしている³⁶。

なお2016年報告は、地域性の観点からも若干の根拠づけを行っているが³⁷、競争の維持はNBCO規制とあまり関係を有しておらず、根拠たり得ないとの認識を示している³⁸。

一方2017年報告は、メディア市場の変化及び新聞社数の減少等から、NBCO規制が公共の利益に資するものではないとしており、「当該規則を存続させることによる見解の多様性に関する限定的な恩恵は、今日の競争的なメディア環境において、伝統的なニュース報道事業者がより十分に情報提供された選挙民を確かなものとする可能性の高い方法でもってニュース及び情報を提供するための相互所有に関する投資機会を追求することを妨げるコストに打ち負かされる」と指摘している³⁹。さらに2017年報告では、連邦議会内でNBCO規則を廃止すべきとの機運が高まっており、当該規制を廃止する法案⁴⁰が提出されていることも影響を与えている。

そして2017年報告は、地域性の確保及び競争の維持がNBCO規制とは関係がないとし、また情報の多様性の確保についても、「当該規則の廃止によって理論上は新聞と放送の結合の結果として独立したヴォイスの減少によって限定的な範囲の見解の多様性の減少が生じうるが、当委員会は、この影響が当該市場で入手可能な地域ニュース及び情報に関する代替的ソース及び新聞全体の経済的衰退によって緩和されると認定する。加えて当委員会は、この懸念が新聞・放送の結合から生じる消費者への相殺的恩恵によって解消されると認定する」としている⁴¹。

³⁵ 31 FCC Rcd at 9910, ¶129.

³⁶ *Id.* at 9917, ¶148.

³⁷ *Id.* at 9925, ¶162.

³⁸ *Id.* at 9927, ¶167.

³⁹ 32 FCC Rcd at 816, ¶9.

⁴⁰ To eliminate the Daily Newspaper Cross-Ownership Rule of the Federal Communications Commission, H.R. 6474, 114th Cong. (2016).

⁴¹ 32 FCC Rcd at 820, ¶15.

また 2017 年報告は、独立系テレビ局の増加⁴²、独自の取材に基づくニュース及び情報を提供するネットメディア等の普及⁴³、新聞の斜陽産業化⁴⁴を根拠として、「地域のテレビ局及び新聞社が消費者の地域ニュース及び情報の主要な入手源であるとの証拠を示す若干の記録があるにもかかわらず、当委員会は（2016 年報告において——著者注）当該地域メディア市場におけるインターネット及びデジタル媒体のみの非伝統的ニュース・アウトレットの役割を不当に軽視していたと認定する」としている。

さらに 2017 年報告は、NBCO 規制の廃止によって経営コストの削減が可能となり、その資金を地域ニュースの制作に配分することができるとして、地域性の確保を促進するとの立場を示している⁴⁵。

以上の 2 つの報告を比較すると次の点が明らかとなる。

まず第 1 に、新聞・放送といった伝統的メディアにつき、自主的に取材し、ニュース内容等を作成している点が評価のポイントとなっている。そこでは、2017 年報告がより実証的なデータをふまえて、ネットメディアの地位の向上を論証しているといえる。第 2 に、米国のメディア市場において地域ニュースの地位が相当程度高いことがあげられる。地域コミュニティへの情報提供機能に着目したメディア類型化論が構築されている点が注目される。

また同時に、両報告とも、事業者間の交渉ベースでの情報の多様性確保の可能性について検討されている。2016 年報告ではマイノリティ等による参入促進を目的とした措置、放送局間の共同管理等に関する契約内容等についての情報開示義務の試み⁴⁶が、2017 年報告ではインキュベーター計画 (incubator program)⁴⁷が提案されている。これらの試みは、法規制に加えて、メディアの自主的対応によって情報の多様性確保等の理念の実現を目指すものである。ただ、それが法規制の目的・範囲を逸脱することに対する懸念から、その範囲の確定、監視体制の構築が検討されている。

4. おわりに

以上の検討から、以下の点を指摘することができる。

まず第 1 に、米国のメディア所有規制に関する議論が言論の自由理論を前提にし、また詳細な法理論を構築している点があげられる。我が国においてもメディア所有規制に関する議論が行われてきており⁴⁸、米国と同様に、情報の多様性の確保、地域性の確保、競争といった理念が提示されているが、ではそれが我が国の言論の自由論さらには憲法論全体の中でどのように位置づけられるのか、ほとんど議論されていないと言わざるを得ない。

⁴² *Id.* Red at 821, ¶18.

⁴³ *Id.* at 823, ¶21. ここではある調査機関 (Pew Research) の調査によれば、ネットを利用する米国民の 79%が検証対象となった地域に関する 16 のトピックのうち 15 に関してインターネットが第 1 又は第 2 の情報源であるとしている。

⁴⁴ 32 FCC Red at 824-825 ¶23-25.

⁴⁵ *Id.* at 827 ¶30-31. もっとも 2016 年報告でもコスト削減の利点が認識されていたが、結合による見解の多様性への弊害がより重視されていた (31 FCC Red at 9928, ¶162)。

⁴⁶ 31 FCC Red at 9867, ¶7-8.

⁴⁷ *Id.* at 9859, ¶126.

⁴⁸ 放送政策に関する調査研究会『第二次とりまとめ』(2014 年) 等参照。

たとえば、地域性の確保の観点からしても、それが我が国の地方自治制度とどのように関連付けられるのか、またそれが言論の自由論との関係でどのように理解されるべきであったのかについてはほぼ議論されていない⁴⁹。また2018年の規制改革推進会議を中心とした放送法改正をめぐる議論は、経済論のみに終始していたといわざるを得ない⁵⁰。経済論が不要であるとは言わないが、そのみでなく憲法論を前提とした議論がなされなければならない。また市場主義、公共の利益それぞれのアプローチの優劣とは別に、メディア市場と規制の関係について詳細な検討が必要である。

第2に、米国のメディア市場の状況についてFCCが詳細かつ実証的に分析している点があげられる。特にこれらにおいて最近急速に普及したネットメディアを米国社会においてどのように位置づけるかに関して、各規制改革審査報告においてアプローチの違いが鮮明になっている。そのなかで2016年報告は放送メディアの社会的役割、とりわけ民主主義が機能するために重要な役割を果たしているかを重視し、ネットメディア等をそれに代替しうるものではないとの立場をとっているのに対して、2017年報告はネットメディア等を肯定的に評価している。この点、日米においてメディア市場が全く同一とは言えないが、メディア規制一般について考える際に、基幹放送メディアとそれ以外のメディアの特性を十分に分析しているとはいいがたい⁵¹。とりわけ若年層がYouTubeやSNS等に接している時間が放送を視聴している時間を上回っており、また他の年代にも拡大している状況⁵²にあっては、地上波放送事業者のみを「基幹」とするのは、時代遅れといえる。米国の2つの報告でも検討されているように、ネットメディアが基幹放送メディア、新聞の記事コンテンツの複製に過ぎないというのであれば、その実証的データ等を提示し、分析する必要があろう。

第3に、第1でも述べたように米国の議論は修正第1条を前提としているが、NBCO規制に関する市場主義、公共の利益それぞれのアプローチ間の議論に象徴されるように、そこで提示された基本理念がその時点でのメディア市場において十分に効果的に実現されるために、具体的にいかなる規制が必要か、現行規制がその時点のメディア市場に適合しているかを迅速かつ慎重に分析する必要がある。もっとも本稿で検討したように、米国の規制改革審査の手続が法定の期間を守れなくなっているように、メディア市場を分析するこ

⁴⁹ メディア所有規制ではないが、たとえば、ケーブルテレビによる区域外再放送に関する総務大臣裁定の妥当性が問題となった東京高判平成29年12月7日（判例集未掲載）は、地域性の確保の観点からの規制の在り方について分析がほとんどなされていないといえる。同判決につき、大久保直樹「ケーブルテレビによる区域外再放送」『メディア判例百選（第2版）』（有斐閣・2018年）206頁参照。

⁵⁰ 規制改革推進会議『規制改革推進に関する第3次答申～来るべき新時代へ～』（平成30年6月4日）46頁以下参照。

⁵¹ なお総務省放送を巡る諸課題に関する検討会『第一次取りまとめ』（平成28年9月9日）及び『第二次取りまとめ』（平成30年9月28日）が、これらの問題について言及している。特に『第二次取りまとめ』第4章「放送の社会的役割」では各種データを用いた分析が行われており、今後もこれらの調査・分析の詳細化、言論の自由及び民主主義の観点からの法理論の具体的構築が行われなければならない。

⁵² 総務省情報通信政策研究所『平成29年 情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査』（2018年）。

とは著しく困難であり、またそれを踏まえた規制の実施もさらに困難となる。ただ、我が国で有力に提唱されるようなメディアによる自主規制については、慎重な検討が必要であろう。

本稿で検討したように、米国においてもメディア間の自主的交渉によって契約ベースで規制根拠を実現しようとする見解が有力に提唱されているが、法律による自主規制の裁量の範囲の画定が非常に重要である。我が国の自主規制論の問題は、裁量の範囲が十分明確に確定されていないことであり、裁量の範囲を逸脱していないかに関する監視体制・手続が構築されなければならない。これまでの規制改革審査手続において様々な団体がその妥当性について司法判断を仰ぐというのが米国の一般的傾向であり、法の支配・立憲民主主義の観点からすれば理想的なものである。そして言論の自由の制約は必要最小限に抑制しなければならないことから、「電波の有限稀少性」、「メディアの社会的影響力」といった包括的かつ漠然とした規制根拠論は無意味なものとなる。一方でメディアの自由をほぼ無制約にし、自主規制の裁量を最大化するというのも、民主主義の観点からすれば受け容れられないものとなる⁵³。

⁵³ この点、我が国の議論においては、自主規制の裁量の範囲画定に関する議論は低調であり、メディアにほぼ無制約な裁量を認める傾向が強いといえる。たとえば鈴木秀美・山田健太編著『放送制度概論 新放送法を読み解く』（商事法務・2017年）第V章参照。さらに同書に象徴されるように、我が国の議論は番組内容規制に重点が置かれ、所有規制についてはあまり議論がされない。同書第2編第VI章「多元性・多様性・地域性の維持」としてマスメディア集中排除原則について検討するが、規則の概要の説明に終始し、多元性、多様性、地域性の法的性格・具体的内容等については言及されていない。