

マス・メディア言論と政治過程(1)放送と少数意見：放送政策理念としての「公平原則」の再検討

石坂, 悦男 / イシザカ, エツオ / ISHIZAKA, Etsuo

(出版者 / Publisher)

法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

社会労働研究 / Society and labour

(巻 / Volume)

42

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

23

(終了ページ / End Page)

68

(発行年 / Year)

1996-02

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00018809>

マス・メディア言論と政治過程

(一) 放送と少数意見

——放送政策理念としての「公平原則」の再検討——

石坂悦男

はじめに

“真理の発見は自由な言論の場においてなし遂げられ、最も賢明な政策の決定は自由な言論を通じて最も満足される形で獲得される⁽¹⁾”と主張されるとき、それはすべての言論が「言論の自由市場」へ自由に参入しうることを自明の前提としている（はずである）。しかし、マス・メディアが高度に発達した現代社会においては、このような意味での「言論の自由市場」は現実には成立していない。言い換えれば、今日誰もが表現手段としてのマス・メディアを自由に所有または使用できるわけではないからである。このことは、近年、情報技術の飛躍的な革新と政府の規制緩和政策により、マス・メディアが巨大化・独占化の一途をたどるなかでますます明白かつ顕著になっている⁽²⁾。またそれともなつて、マス・メディアの言論・報道が社会的にいっそう大きな影響力を及ぼしている。

このような今日の言論市場の制約性・問題性は、マス・メディアの力が支配的になればなるほど大きい。とくに、放送メディアにおいては、「言論の自由市場」が経済的独占の制約のほか制度的独占の制約を課せられており、市場

への参入が自由といえるにはほど遠い状況である。言論の自由はその構成内容として、表現する者（話す側・書く側）の権利と同時にその表現を受け取る者（聴く側・読む側）の権利をも含んでいる（それはいまや定説である）⁽³⁾としばしば強調されるのも、個人的のみならず社会的に、こうした現実の「言論の自由市場」の制約性を斟酌しての主張といえよう。

表現の自由、言論の自由が重視されるのは、改めて言うまでもなく、その充足を待つてはじめて民主政の原理が実現されるからであり、“あらゆる政治的言論が拘束なしに発表され、人々が自由にそこから選択し、決定してゆくところに、民主政の発展がある”⁽⁴⁾と考えられるからである。憲法学者伊藤正巳の言を借りればこうである。即ち、“言論の自由が憲法上保護され、そこで高度の保障をうけるのは、異端ともいえる少数説すらも自由に表現され、国民が制約なしにその前に提示される意見から自由に選択して国政を決定してゆくことが民主政の本質であり、政治上の真理はかかる思想の自由市場における公正な競争に堪えてゆくことによって発見するという信念にもとづく。……多数者の憎悪する思想すらも表現をうけて思想の市場にあらわれることを許され、平和な手段によって多数意思に転化される可能性をもつことが民主政における言論の自由の価値であり、まさに民主政そのものを支える基盤である”⁽⁴⁾ある争点に決定を与えるべき市民がその問題に関連をもつ情報なり意見なり疑問なり不信なり批判なりに接する機会を、何らかの点で否定される限り、その限りで、その結果は、一般の福祉のために、よく考慮されておらずかつよく均衡のとれていない案とならざるをえない”⁽⁴⁾と。

マス・メディア言論（とくに放送言論）の多様性と公平性が、個人の基本権（表現・言論の自由）のみならず民主的政治過程の維持・発展のために、社会的に要請される所以である。政治的社会的価値観や意見が画一化しつつあるいま、マス・メディアによる言論・報道において、多様性・公平性がいかに確保され、少数派の言論（意見）あるい

は対立見解（異論）がいかに保障されるかは、現代社会の重要な課題である。けだしそれは、人権の尊重と民主主義の成熟にとって不可欠だからである。

わが国の電波法が「電波の公平且つ能率的利用」を定め、また放送法が国内放送の番組編集準則として、「政治的に公平であること」、「意見が対立している問題については、はできるだけ多くの角度から論点を明らかにすること」（同法三条二の一項）を掲げ、公選による公職候補者の政見放送その他選挙運動に関する放送における取扱いの平等を規定している（同法五二条）のも、右に述べたような現代社会における言論の自由の意義とマス・メディア（放送メディア）状況を前提した社会的要請への法的対応のひとつといえよう。ここでいう「放送の公平」の要求は、周知のように、アメリカ合衆国連邦通信委員会（FCC）の放送行政の主要な政策理念の一つである（あった）、いわゆるフェアネス・ドクトリン（Fairness Doctrine, 公平の原則）に由来するものであるが、しかし、事はそう単純ではない。このようなマス・メディア（放送）に対する要請、とくに「放送の公平」の法的保障を要求することは、他方公権力によるメディア規制（放送内容規制）であり、表現の自由の原理と相入れないマス・メディア（放送）の自律を侵害するもので許容されるべきでない、とする主張も根強く存在しているからである。

一昨年（九三年）の総選挙報道をめぐって、当該テレビ局（テレビ朝日）の報道局長が国会喚問されるという事態にまで発展した事件（所謂「椿発言事件」）は、まさにこうしたマス・メディア（放送）の社会的機能（今日の「言論の自由市場」の実態）をめぐる問題を端的に顕在化させた。テレビ朝日はおよそ一年後自らの調査に基づく報告書を郵政省に提出し、その報道に「不公正・不公平はなかった」と「弁明」したが、この事件が放送局の免許と関連した論議を惹起したことは重視に価する。これを機に放送行政所管の郵政省は、行政指導を強める姿勢を示し、放送法⁽⁵⁾の再検討にも着手した。しかも、放送の公平・公正をめぐって、FCCの「公平の原則」がすでに廃止されている⁽⁶⁾

ことも論議に重要な一石を投じている。

これらの一連の動きに内包される問題を、マス・メディアへの政府権力の介入とみるだけでは十分ではない。その本質は、マス・メディア（放送）の自律と同時に、マス・メディア（放送）による言論・報道の公平・公正がいかにして確保されるかという問題である。具体的には、右に指摘した放送法の放送番組編集準則を、放送の自律への規制あるいは放送への公権力介入の根拠とみるか、それとも放送言論（報道）の公平・公正の担保とみるか、あるいはメディア側がそれをいかに遵守しているか否かが問題として提起されたのである。問われているのは、高度に発達したマス・メディア（放送）の言論・報道（制約された「言論の自由市場」）における意見の多様性、なかんずく少数意見の保障の問題にはかならない。本稿は、こうした問題に関する論考の一環として、主としてアメリカ合衆国における「公平の原則」の理念、その政策の展開と廃止をたどりつつ、とくに政治過程における放送言論（報道）の自律と公平（とりわけ少数意見の位置）について考察する。

注

(1) 嘗て合衆国最高裁のホームズ判事は同様の趣旨をこう述べた、「思想（言論）が市場の自由競争において、承認をかちうる力こそが、真理を定める最良の標準である」と。伊藤正巳『言論・出版の自由』、岩波書店、一九七〇、三六頁。

(2) アメリカ合衆国の上・下両院は一九九五年六、八月、一九三四年通信法を大幅改正する法案（通信・放送自由化法案）をそれぞれ大差で可決した。それによれば、電話事業とCATVの相互参入が承認され、新聞社や放送会社の保有制限が緩和される。たとえば一資本によるテレビ会社の保有制限を、これまでの「カバーする地域が全米の視聴者の二五%まで」から「三五%まで」に引き上げる、同一地域内におけるラジオ、テレビの兼営規制の廃止など。法制化されれば一資本による多様なマス・メディアの保有が自由化されることで、メディアの集中化が進み、さまざまな分野で進行中のマルチ・メディア化

が促進され、デイズニーなどの三大ネットワークの買収のように、合併や買収で巨大資本が多くのメディアを独占する恐れが強い。(Media Law Reporter '95.6.27, 「朝日新聞」'95.8.5.)

(3) 前掲、伊藤、p. 37.

(4) 前掲、伊藤、p. 200, 41. (後者は、Meiklejohn, Free Speech より再引)

(5) 一九九四年、郵政省放送行政局長の「テレビ誤当報道」に注意発言。「二十一世紀に向けた通信・放送の融合に関する懇談会」設置。その目的は、マルチメディア化に伴う制度的課題について、通信と放送の融合動向に対応した、ニュービジネスの振興、メディア産業の再編成等について検討するためとされている。九五年「訂正・取消放送」に関する放送法改正法案可決、同九月「多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談会」設置(事務局は郵政省放送行政局放送政策課)。多チャンネル化と放送規律を検討課題としている。

(6) 「公平の原則」廃止の経緯と問題については、すでに「Fairness Doctrine の撤廃と放送言論の多様性」と題して、日本マス・コミュニケーション学会(九〇年六月)で発表したことがある。

(一) 「公平原則」の理念とその廃止への過程

—合憲から違憲への転換—

周知のように、「公平の原則」は長らくアメリカ合衆国の放送政策の基本理念であり、放送における「公衆の便宜、利益もしくは必要」を実現する一手段として、連邦通信委員会(Federal Communications Commission)の放送行政の重要な指針として、一九二〇年代から機能してきた。それは、放送被免許人(放送事業者)をPublic Trusteeと見なす立場から、「放送エリアの人々が関心を抱いている公的に重要な論争的な問題(controversial issues of public importance)を放送すること」「そのような意見の分かれる問題については対立する見解を放送すること」を被免許人に要求するという内容である。もっとも、通信法(the Communications Act of 1934)には、放送内容の

公平を義務づける規程はなく、対立する見解を同一番組で放送することも同一の放送時間の提供も必要とされず、その遵守にあたっては放送事業者の裁量に委ねられた、明確な規定を持たないあくまでも原則 (Doctrine) であった。とはいえ、それが放送局の免許更新の際に「審査」判断 (比較考量) の基準とされたことも事実である。また、連邦通信委員会 (FCC) は放送行政の遂行のなかで、個々の派生規則・関連規則 (ex. Personal Attack Rule; Political Editorial Rule) を通じて、「公平の原則」を発展させてきたことも確かである。

FCCの放送政策・放送行政のなかでも、「公平の原則」は絶えず激しい論議の的でありつづけた。「放送言論 (報道)」に関するFCCの政策の展開とその指標は別記 (三) の注 (1) にみるとうりであるが、放送事業者は一貫して「公平の原則」は他ならぬメディア規制であり、表現の自由を保障した合衆国憲法修正第一条違反であると主張してきた。その過程で、一九六九年「公平の原則」の派生規則 (個人攻撃ルール) の合憲性が争われたいわゆるレッド・ライオン放送会社事件 (Red Lion Broadcasting Co., Inc. v. FCC, 395U.S.367 (1969)) において、合衆国最高裁判所が「公平の原則」に合憲判決を下し、この論争に一つの司法判断が得られた。しかし、それ以後も「公平の原則」を違憲とする見地から放送事業者の批判や廃止要求は絶えず繰り返され、その都度FCCの見解や対応も揺れていたのが実状であった。そうした「公平の原則」を違憲とし廃止を促す動きは、とくに一九八〇年代に入り、経済の規制緩和政策が促進され新しいメディアの実用化が進展するに及んで次第に顕著になってきた。FCCによる「公平の原則」の廃止に至る過程はおおよそ以下のとうりであるが、それはFCCがそれまで遂行してきた放送行政の基盤を成す重要な政策理念の転換を意味するものであると同時に、従来必ずしも明確でなかった「公平の原則」の法的性格が明らかにされたという意味でも重要である。

「公平の原則」廃止の発端は、一九八二年「シユラキューズ平和会議」(Syracuse Peace Council: SPC) と略称)

がメレディス社（ニューヨーク州シラキューズのWTVHテレビ局を所有）を「公平の原則」違反でFCCに訴えたことにある。すなわち、メレディス社のWTVHテレビ局がニューヨーク・エネルギー協会がスポンサーである三つの広告を放送したが、その広告は対立見解を提示することなく、ナイン・マイルIIの原子力発電所の建設を「ニューヨークの将来にとって経済的に適切な投資である」とそれを支持する内容のものであったため、SPCがこの広告は「公平の原則」（対立見解の提示義務）に違反するとFCCに訴えた。FCCは一九八四年、メレディス社は「公平の原則」に違反しているとの判決を下した（99 F.C.C.2d.1389, 1401）。ところが、この判決を不満としてメレディス社は、「公平の原則」の違憲性を主張してFCCに再審請求を行ったが、FCCはそれを却下した。そこで、翌八五年、メレディス社はFCCに対する不服申立てをコロンビア特別区控訴裁判所（D.C.Cir./the U.S. Court of Appeals for District of Columbia Circuit）に訴えた。

この間、別の事件で（Telecommunications Research and Action Center v. FCC, 801 F.2d 501 D.C.Cir. (1986)）コロンビア特別区控訴裁判所が、「公平の原則」はFCCの政策に関わるもので通信法三二五条に成文化されているものとはいえない（法律上の要求ではなく、FCCの政策に過ぎない）、したがってその修正または廃止はFCCが独自に行うことができる」との判断を下していた（合衆国最高裁も支持、cert. denied, 482 U.S.919 (1987)）。それゆえ、同控訴裁判所は、その後八七年、FCCのメレディス判決をFCCに差し戻し、FCCに「公平の原則」の存廃について判断を示すよう求めた。これを受けてFCCは、八七年、FCCが「公平の原則」違反としたシラキューズ・ピース・カウンスル事件でのメレディス社に対する八四年判決を取消し、「公平の原則」の廃止を決定した（In re Complaint of Syracuse Peace Council against Television Station WTVH Syracuse, New York, 2 F.C.C.Rec. 5043 (1987)）。これに対してメディア・アクセス・プロジェクトがSPCに代わってFCCを訴えたが、

同控訴裁判所は、一九八九年二月、憲法判断は回避したまま「公平の原則」は公共の利益 (public interest) に反する」として、FCCの八七年裁決を適法と認め、さらにそれを合衆国最高裁判所が支持した。他方、こうした動きに対応して、連邦議会では逆に「公平の原則」の存続を目的とした法案（「公平の原則を成文化する法案」）、が上院・下院において大差で可決されたが、レーガン大統領の拒否権により成立しなかった（八七年一〇月）。これによって、「公平の原則」の廃止が正式に確定したのである（詳しくは注（1）参照）。

ところで、この過程でとくに注目すべきことは、まず「公平の原則」の法的性格をめぐる解釈の転換である。一九五九年に議会が通信法三一五条を改正した際、「公平の原則」が法典化されたとの解釈が一部にせよ根強くあり、FCCの判断のみでその変更や廃止はできないとの考えが一般的であった。しかし、裁判所は「公平の原則」の改廃をFCCの行政裁量の問題と断定したのである。その意味で、八六年の司法判断はレッド・ライオン判決と異なり、裁判所が「公平の原則」の憲法判断を避けたわけである。第二に八九年シュラキューズ判決に先立って、放送行政主体であるFCC自体が、自らの調査に基づく報告書（“1985 Fairness Report”）において、「公平の原則はもはや公共の利益に資することなく、公的重要性をもつ論争に関する言論を促進せず、むしろ抑止する」と判断し、「合衆国憲法修正第一条に違反する疑いがある」と断じていることである。この時はしかし、まだ「公平の原則」を廃止はしなかったが、FCCはすでにこの時点で実質的に政策の転換に踏み出したといえる。問題はFCCをして「公平の原則」を廃止させるべく促した根拠・理由は何であったかということである。実際にそれは公共の利益に反すると断定できるであろうか。また、それが廃止された場合、どのような事態が生じると考えられるであろうか。

注

(1) 「公平の原則」の撤廃へ至る過程。

- 1969 Red Lion Broadcasting Co. v. FCC, 395 U. S. 367 (1969)
(the U. S. Supreme Court affirmed the constitutionality of the fairness doctrine and the personal attack rule)
- 1982 The Syracuse Peace Council complained to the FCC that Meredith Corporation's station WTVH had violated the fairness doctrine.
- 1984 FCC v. League of Women Voters of Cal., 468 U. S. 364 (1984)
the Supreme Court sent a carefully worded message in dicta to the FCC.
- 1985 In the Matter of Inquiry into Section 73. 1910 of the Commission's Rule and Regulation concerning the General Fairness Doctrine Obligation of Broadcast Licenses, 102 F.C.C.2d 145 (1985) ("1985 Fairness Report") Meredith filed petition for reconsideration inquiry into alternatives to the general Fairness Obligation of Broadcast Licenses.
the FCC first suggested that the fairness doctrine was unconstitutional. the FCC denied Meredith's petition.
Meredith sought review in the D.C.Circuit Court of Appeals, alleging that the FCC had arbitrarily and capriciously enforced the doctrine and that the doctrine contravened the First Amendment.
- 1986 Telecommunications Research and Action Center v. FCC, 801 F. 2d 501 (D.C.Cir.) rehearing denied, 806 F. 2d 115 (D.C.Cir. 1986). cert.denied, 482 U. S. 919 (1987).
D.C.Circuit determined that the fairness doctrine was regulatory policy. not a statutory requirement.

1987. 1. *Meredith Corp. v. FCC*, 809 F.2d 863 (D.C.Cir. 1987)
 the case remanded to the FCC to address the constitutional issues.
 (held that the FCC had acted unlawfully in refusing to consider Meredith's constitutional claim)
1. Order Requesting Comment, FCC 87-33
 (the FCC, in response to the remand order, took the extraordinary step of inviting public comment on whether enforcement of the fairness doctrine is constitutional and whether enforcement of the doctrine is contrary to the public interest)
4. A congressional attempt to codify the fairness doctrine; S. 742, 100th Cong., 1st Session (1987); H. R. 1934 (1987)
6. Veto Message of the President
8. the FCC determined that the fairness doctrine violates the First Amendment and contravenes the public interest.
 the FCC ended enforcement of the fairness doctrine.
 the FCC adopted its Memorandum Opinion and Order ending enforcement of the fairness doctrine, "Fairness Doctrine Alternatives" (separate statement of Chairman R. Patrik).
Syracuse Peace Council v. FCC and USA (2nd. Cir. 1987)
 (the Media Access Project filed a Notice of Appeal of the decision in behalf of the SPC in the U. S. Court of Appeals)
1989. 2. *Syracuse Peace Council v. FCC*, 867 F.2d 654 (D.C.Cir. 1989)
 the FCC did not act arbitrarily and capriciously by refusing to enforce the fairness doctrine against a broadcast licensee, based on its determination that the doctrine did not serve the

(二) 「公平原則」の廃止の争点と論拠

「公平の原則」の廃止は、FCCの放送政策すなわち放送の自由や公平という放送政策の基本理念、放送免許や放送規制等の放送行政の指針の転換を意味する。「公平の原則」をめぐることは、従来その第一分枝（論争的な問題を放送する義務）については、問題になることはほとんどなかった。放送事業者は、何が公的に重要な論争の余地ある問題であり、カバー（放送）しなければならぬかを決定するうえで、ほとんど制約なく自由な裁量権を行使している。「公平の原則」が頻繁に争われるのは、もっぱらその第二分枝、すなわち対立意見を取り上げる（放送する）こと、そのために適正な機会（reasonable opportunity）を与えることについてであったが、それはいかなる理由もしく論拠によって廃止されたのであろうか。この点の吟味は、「公平の原則」の廃止後放送における「公共の利益」とりわけ放送言論の多様性・公平性はいかにして保障されるのか、「公平の原則」に代わる「公共の利益」基準はいかなるものになるのか等々を考えるうえで欠かせない。

「公平の原則」の批判者は、この規定の要求が放送事業者の「編集の自由」を極端に制限するといひ、逆に支持者は、この規定は公衆が社会的に重要な問題について放送を通じて多様な見解に接する機会を保障するものである、と主張する。しかも、両者とも各々の主張の正当性の根拠を、「言論の自由（free speech）」についての合衆国憲法修正第一条の権利にしている。したがって、問題の核心は「放送の自由」（より具体的には放送事業者の「編集の自由」）と、多様な意見に接する公衆の利益（視聴者の権利）との価値の優越性とその比較考量にある。周知のように、

「公平の原則」に関してはかつて合衆国最高裁が合憲判決を下している（レッドライオン判決、395 U.S. 367 (1969)）。そこでは、「至高なのは視聴者の権利であって、放送事業者の権利ではない」と、公衆の知る権利（the public right to be informed）が強調されている。

しかし、FCCは、一九八五年の Fairness Doctrine Report (General Fairness Doctrine Obligation of Broadcast Licensees, Gen. Docket No. 84-282; FCC 85-495, Federal Register Vol. 50, No. 169) において、公平の原則の基礎を成す憲法上および法的、政治的含意を包括的に再検討した結果、「目下施行されている公平の原則はその目的に全く反して、放送事業者が公的に重要な意見の分かれる問題を提示（放送）するのを妨げている、また情報源の数や種類の爆発的増大に照らして、公平の原則は人々の思想市場へのアクセスを保障するのに必要とされない」と断定した。すなわち、FCCは政策の問題として、公平の原則は公共の利益（public interest）に有益でないと結論づけ、加えて公平の原則が合衆国憲法修正第一条の目的と合致するかどうか疑問を呈した。しかも、FCCは、「公平の原則」廃止の決定に際し、裁判所の違憲審査（違憲判決）に依存することなく、その判断を示さざるをえなかったわけである。同じ内容の「公平の原則」が、その同一の施行機関であるFCCによって、かつては放送言論の多様化と公平さを確保するための番組編集基準（「公共の利益」基準）として、合衆国憲法修正第一条の目的に合致すると考えられていたのが、逆に「公共の福祉」に反し違憲の疑いありと判断されるに至ったのは、いかなる理由（論拠）によるものであろうか。

FCCは、上述のように、一九八五年 Fairness Report において「公平の原則」に否定的な見解を示し、一九八七年の “Memorandum Opinion and Order” (Adopted: Aug. 4, 1987, Released: Aug. 6, 1987) においてその廃止を明言した。そうした判断の根拠は、これら二つの公文書にほぼ集約されているとみることができるとされる。それによる

と、「公平の原則」廃止の論拠は、大要二つに要約できる。その一つは、従来放送規制の根拠とされてきたいわゆる「利用可能な放送用周波数の稀少性が、技術進歩による新しいメディアの出現・放送局数の増加によってもはや消滅した」という理由（“Scarcity Rationale”の否定）、いわば「公平の原則」の歴史的役割はもはや終わりいまや不要であるという主張である。その二つは、「公平原則」の存在自体が放送事業者をして意見の分かれる公的に重要な問題に関し放送すること（すなわち重要な争点の放送）を、促進させるのではなく回避または抑止させるように実際には機能しており、それゆえ「公共の利益」に反する」という、いわゆる「公平の原則」の萎縮効果（Chilling Effect）の弊害論である。その二は「公平原則」の施行は、いかなる理由であれそれ自体が放送（放送事業者の編集自由裁量）への政府規制であり許容さるべきでないという違憲論である。

（1）「周波数の稀少性の消滅」論と「公平の原則」

かつて合衆国最高裁は、レッドライオン判決において、放送用周波数の稀少性、およびこれらの周波数の割当における政府の役割・援助がなければ自らの意見表明のために放送用周波数へアクセスすることができない人々の正当な要求を考慮し、政府は被免許人に対して、当該地域社会の意見を代理人もしくは受託者（a proxy or fiduciary）として提供すべく放送局を運営するよう求めた⁽¹⁾。すなわち、放送事業者に対する政府規制は、それが視聴者の利益を促進するならば正当化されうると判断したのである。

レッドライオン判決の四年後に、Columbia Broadcasting System Inc. v. DNC 事件（412 U.S. 94 (1973)）において、最高裁は放送規制のための「周波数の稀少性論」（the Scarcity Rationale）を繰り返し援用した。そして、被免許人のジャーナリストとしての裁量が公共の利益にそって行使されることを保障するのに、「公平の原則」は十

分であると認めて次のように判示した。「放送用周波数は稀少 (scarce) であるが、その使用を委託された人々に周知のような公共の利益の責務を要求することは理に適っている」。

これに対して FCC は、Meredith v. FCC 事件で最高裁が注目したように、レッドライオン判決は周波数の稀少性をことさらに前提としたものであると批判し、その判決以後の電子メディアの領域での驚異的な技術発展がもはやその前提を再考する十分な基礎を与えていると主張し、再審理を促している。⁽²⁾ 一九八五年 Report で、FCC は公衆 (the public) にとって現在利用可能な情報源 (the media information outlets) について、包括的な再考をおこなっている。それによれば、「一九六九年のレッドライオン判決以降、それぞれの市場において情報源 (outlets) はその種類と数の両面で飛躍的に増加しており、この傾向は一九八五年以降も少しも衰えず続いており、実際、公衆の九六%が、五ないしそれ以上のテレビ局へのアクセスを有している。目下上位二五の市場における視聴者は、平均五九のラジオ局へアクセスできる。最小規模の市場でさえ、視聴者は平均六つのラジオ局へアクセスすることができ、これに反して、二ないしそれ以上の日刊紙が発行されている都市は、わずか一二五の都市である。全国的には一、三二五のテレビ局と一〇、一二八のラジオ局があり、他方日刊紙は一、六五七である。Broadcast Outlets は日刊紙を大きく上回っている。テレビ局はレッドライオン判決以降五四%の増加ということになる」。こうした事実を挙げて、FCC は「今日放送メディア市場において意見の多様性 (the multiplicity of views) の要請は十分満たされており、とくにテレビとラジオ双方の成長によって、放送市場においては公的に重要な意見の分かれる問題に関する多様な見解が与えられる保障がある」と断言し、「公平の原則」⁽³⁾ 廃止の論拠の一つとしている。確かにテレビ局とラジオ局の数の増加が、一九六九年以降、Broadcast Outlets を増加させたことは事実であり、さらにケーブル・テレビや衛星放送などの実用化がそれを促進させたことも誰も否定しない。⁽⁴⁾ しかし、問題は、放送言論の多様化が

Broadcast Outlets の数の増加で果して保障されるものかどうかである。

一九八七年の Memorandum Opinion and Order によれば、たとえば ACLU (American Civil Liberties Union) は、FCC が指摘するように、テレビ局やラジオ局の増加（一九四九年 Fairness Report 時の二八〇%、一九六九年のレッドライオン判決時の四八%、一九七四年 Fairness Report 時の三〇%増）は認めつつも、「テレビ局数の増加の大部分は UHF 独立局においてであり、ラジオにおいては FM 局である。しかも、公的な問題を扱う番組 (public affairs programming) は一般に減少傾向にある。いずれにせよ、過去三〇年の周波数の劇的な増大にもかかわらず、その増加が放送言論の多様化 (diversity of viewpoints on controversial issues of public importance) に寄与するものとは考えられない」と FCC に反論している。⁽⁴⁾ FCC は、こうした主張を「思弁的なもの (speculative contentions) と退け、いまや Broadcast Outlets の増加が多様な意見への人々のアクセスを可能にしたと主張している。⁽⁵⁾

しかし、上院の Report が指摘しているように、周波数の稀少性 (scarcity) は Broadcast Outlets の絶対数の問題ではない。あるいはまた CATV や DBS、MMDs、SMA S のような放送メディアの新しい形態の問題でもない。供給 (免許付与) されうるよりも多くの人々が周波数を使用するために放送免許を求める限り、少なくともその意味において、周波数の稀少性は過去のことではなく現在でも存在する。しかも、「公平の法則」廃止の論拠としての「周波数の稀少性の消滅」論は、放送事業者が貴重な資源を選抜的に使用することを許容され、公共の利益に基づいて受託者として役立つよう義務づけられており、そうした最小限の要求に従うべきことを見落としている。「もしラジオ・テレビ局の数が利用できる周波数によって制限されないならば、FCC は何のためらいもなく、同等時間に関する現行規定を完全に削除し、自己の良心に従うそれぞれの放送事業者の権利を力説するであろう。……しかし放

送周波数は限られており、したがって必然的に公共の信託物 (public trust) と考えられてきている⁽⁶⁾」との見解が、現在なお有効と考えられる⁽⁷⁾。

「FCCが「公平の原則」を廃止したにもかかわらず、一九九〇年の放送免許の付与について、黒人やアメリカン・インディアンなどの少数者を優遇するFCCの措置の合憲性に関する事件において、合衆国最高裁の判事のほとんどが、周波数帯の稀少性を放送規制の根拠とするレッドライオン判決のいわば古典的な理論を援用している」(Metro Broadcasting Inc. v. FCC, et al., 110 S. ct. 2997 (1990)) のは、その有力な証左といえよう⁽⁸⁾。

放送メディアの種類や数が増加しても、市場競争と放送メディア産業の収益構造から、完全に放送事業者の自由に任せておこなうならば放送内容の画一化が結果され、メディアの増加が放送言論の多様化の保障と容易に結びつくとはいえないのである。こうした傾向は、シラキューズ平和会議事件における少数 (一部補足) 意見のWald, C. J. 判事の言にいう「奔放にふるまう規制緩和」(deregulation running riot)⁽⁹⁾ によって促進され、すでに指摘した (4頁の注 (2) 参照) 複数局所有制限の緩和などを目的とする通信法改正の動き、大規模なメディアの集中化によって今後ますます強まると思われる⁽¹⁰⁾。Broadcast Outlets の数量の拡大と放送言論の多様化 (放送の質) とは、現実には予定調和的に結合せずむしろ相反することを、「稀少性の消滅」論は前提しなければならぬ。

注

(1) Red Lion Broadcasting Co. v. FCC, 395 U.S.395. See, League of Women Voters of California v. FCC, 468 U.S. 376 n. 11. Columbia Broadcasting System, Inc. v. FCC, 395 U.S. 396.

この周波数の不足 (scarcity) というのは、単に放送局 (electronic outlets) の数ではなく、利用可能な周波数の数に比べて放送周波数の利用を求める人々の数が多いことによるものと考えられるべきである。Emmerson, T., The System of

- Freedom of Expression 662, (1970).
- (2) 1985 Fairness Report, 102 FCC 2d 155; 1987 Memorandum Opinion and Order, par. 38.
- (3) 1985 Fairness Report, 102 FCC 2d 147, 208.
- Media Outlets の数量的拡大は、とくにアナログ放送に代わってデジタル放送への移行を契機に飛躍し、いわゆる多チャンネル化の時代をむかえた。デジタル放送の最大の特徴は狭い周波数帯で済むため多チャンネルになることである。日本でも一九九六年から初のデジタル放送が始まる。これによって一挙に五〇チャンネルほど増える。電波が映像ソフトやプログラムをのせ、家庭のコンピュータに直接送ることもなる。しかし、メディアの種類やチャンネルの増加がただちに放送言論の多様化をもたらすとはいえない。むしろ、その増加によってもたらされる(番組の)多様化は映画や音楽やスポーツといったエンターテインメントの領域においてであろう。
- (4) ACLU Comments at 8-11, 1985 Fairness Report, 102 FCC 2d 10-14, 15, 197, 219.
- (5) Op. cit. 1987 Memorandum Opinion and Order, par. 57
- (6) S. Rep. No. 562, 86th Cong., 1st Sess., 8-9 (1959)
- (7) さらに、稀少性に関してはもう一点、しばしば、真に稀少なのは新聞であると言われる。確かに新しい日刊紙を創刊するのは難しく、現に一つ以上の日刊紙を有する都市はわずかである。しかし新聞では政府の免許は不要である。日刊紙が一紙以上各々の市場で存在することは今日困難な状況にあるが、新聞市場への参入に政府規制はない。他方放送市場への参入は、政府によってのみ割り当てられる周波数の物理的不足によって制限されざるをえない。それゆえ、稀少性に関する両者の比較は無意味である。See, SENATE REPORT 100-34, Fairness in Broadcasting Act of 1987 (100th Congress 1st Session) April 3, 1987. PP. 23-25
- (8) 長谷部恭男「連邦通信委員会の少数者優遇措置の合憲性」『ジュリスト』九八一号。
- (9) Syracuse Peace Council v. FCC, 16 Med. L. Rep. 1240
- (10) FCCのメディア集中化排除のための規制、いわば所有の多元化規制も、当然には放送内容の多様性を保障するものではないが、編集の自由擁護の見地から意見や情報の内容それ自体への規制を極力さげ、しかもその多様化をはかるためには、

左記に示すような集中化排除・所有多元化規制等の政策および規則は必要であろう。この点は、放送免許政策・行政と「公平の原則」との関連で重要な検討課題であるが、²⁰ 詳細は別の機会に譲る。Multiple ownership of AM, FM and Television Broadcast Stations, (1953), Multiple ownership of standard, FM and Television Broadcast Station, 22 FCC 2d 306 (1970), Prime Time Access Rule (1970)

一九九五年一月、三大ネットワークについては、番組寡占を避けるための自主番組制作に対する制限（フィン・シン・ルール）が撤廃され、また一企業による放送局の所有については、「ラジオ局の複数所有規制は廃止する」、「テレビ局の複数所有規制については、局数制限は廃止し（ただし、同一地域内は二局まで）、合計視聴世帯数の全国視聴者に対する割合の規制を現行の二五％から三五％に緩和する」、「同一地域内におけるラジオ、テレビの兼営規制は廃止する」ことや、電話事業とCATVの相互参入の承認等を許容する法案（S-652, HR-1555）が議会を通過している。

（2） 「公平の原則」と「萎縮効果（chilling effect）」論

レッドライオン事件で合衆国最高裁が、「もし公平の原則が公的に重要な意見の分かれる問題の報道の量と質を高めるよりもむしろ減少させる効果（chilling effect）を有していると行政経験から示しうるならば、その場合には最高裁はこの判決を再審理する」と判示したが、²¹ その際、FCCは「公平の原則」が放送言論を萎縮させる証拠はないと判断していた。さらに、FCCは、一九七四年「公平の原則」が公的に重要な論争の余地ある問題の報道を減少させているかどうかに関して、多くの要求や苦情を調べた結果、「萎縮効果（chilling effect）は存在しない」と判断した。²² 同様に、一九七九年FCCは、「公平の原則」についてももう一つの再検討を行い、秘免許人による「公平の原則」の適用に関するさまざまな提案を分析したが、その適用を変えろという提案を拒否してこう述べている。

「三十年余にわたって、FCCは『公平の原則』の実際の効力と執行に関する貴重な経験を得た。……慎重な検討

の後、FCCは次のような結論を得た。(公平原則の) 現存の枠組みは、たとえ確立されたケース・バイ・ケースの分析がいくつかの行政上の困難を提示しているようにみえようとも、正しい政策に基づいている。アメリカ合衆国の放送制度の基礎は、どんな問題にせよ、それについての個人の特別な見解を放送する人々のうちの誰か個人の側の権利というよりも、むしろ人々の知る権利 (the right of the public to be informed) にある」と。⁽³⁾

だが、FCCは、これらの先行調査の結果にもかかわらず、というよりメディア状況が激変したとして、その一九八五年の Fairness Report において「公平の原則」が放送言論 (broadcast speech) を萎縮する (chilled) という証拠をあげてみせた。一九八五年 Fairness Report では、「公平の原則」はそれが助長するよう意図された目的を妨げ、公的な関心事に関する論争の余地ある問題の報道を促す代わりに萎縮させていること、すなわち放送事業者をして論争の余地ある問題の放送を抑制させてしまう有力な誘因となっていることの実証が試みられている。⁽⁴⁾ FCCの見解によれば、放送事業者は公的に重要な意見の分かれる問題を報道する (放送で扱う) 度に、告訴や放送免許の喪失等に自らをさらしており、そのリスクはたとえ対立見解を放送することによってその義務を履行したとしてもなお存在する。また、「公平の原則」が、論争的な問題に関して、一般に承認されている意見 (well-established or orthodox viewpoints) をより好む誘因を放送事業者に与えている結果、一般に認知されていない意見 (unorthodox or unpopular) の表明が妨げられ、公衆から開かれた (wide-open) 討論が奪われてしまう。

FCCは、'Fairness Inquiry' の記録が放送事業者がこれらの誘因に基づいて行動し、論争の余地ある問題の放送を制限していることを実証した、と主張している。さらにまた、「公平の原則」が多くの人々がなじみになると思われる主要な見解 (major viewpoints) または重要な意見のみの報道を促すことは、人々が革新的であり知られていない意見に接する機会を保障するという合衆国憲法修正第一条の目的を抑圧することになり、⁽⁵⁾ 放送事業者の間に

「公平の原則」の適用（政府の制裁（sanction））に対する臆病と懸念の風潮を生み出し、そのことがまた論争の余地ある問題の報道を思い止まらせていると、FCCは断定している。⁽⁶⁾

FCCの主張によれば、放送事業者は、「公平の原則」の第一分枝（公的に重要な意見の分かれる問題を放送すること）を遵守すれば、その第二分枝の、多角的な意見を放送する義務を履行しなければならない、さもなければ告訴されまた免許更新の際不利になる恐れがあり、さらにその義務の履行にはコストがかかるので、そのため多くの放送事業者が意識的に第一分枝の義務を回避しようとする、その結果、公的に重要な問題が放送される度合いが減少し公共の利益に反してしまう、というわけである。要するに、FCCは、「公平の原則」は公的に重要な意見の分かれる問題の提供（報道）を抑圧し、公衆に損害を与え、放送ジャーナリストの編集権を退化させるとみなし、もし「公平の原則」の義務を課しつづけるとすれば、放送事業者は「公平の原則」の義務を回避しようとし続けるだろう、と結論づけたのである。

しかし、一九八五年Fairness ReportにFCCが取り上げた証拠に関しては、それらは「公平の原則」の萎縮効果に関する放送事業者の弁明ばかりで、詳細かつ十分に記録されたものではないという指摘もある。実際、FCCは、自らの見解の放送を要求する多くの個人または団体による、十分に裏付けられた「公平の原則」の次のような積極的な事例を、十分に吟味せず妥当な評価を与えなかった嫌があることも否めない。⁽⁷⁾

• Comments of Media Access Project and Telecommunications Research and Action Center (in Gen. Docket 84-282), filed September 6, 1984.

• Comments of Henry Geller and Donald Lambert (in Gen. Docket 84-282), filed September 6, 1984.

• Comments of the Office of Communication of the United Church of Christ, the Unitarian Universalist Association, the Communication Commission of the National Council of Churches of Christ in the U. S. A., Evertt C, Parks and al Swt, (in Gen. Docket 80-202), filed September 6, 1984.

• Letter to Charman Mark Fowler from Safe Energy Communication Council, March 4, 1987. (「公平の原則」が実際にいかにスムーズに運用されているかを示す一四余の州における関係当局の事例を述べている)。

FCCは、また、「公平の原則」の第二分枝(対立見解の放送)の萎縮効果を除去すれば、放送事業者は自発的に論争の余地ある問題を放送することになるので、その第一分枝も不要になると主張したが、シラキューズ平和会議事件の判決で少数意見(一部補足意見)のWald, C. J. 判事は次のように異議を唱えている。「FCCの行為はまさしく恣意的かつ気まぐれな意思決定のモデルのように思われる。なぜなら、FCCは公平原則(第一分枝)が再検討されているという公告をせず、また公平原則を施行しつづけることが有害であるという証拠を全く与えていない」(16 Med. L. Rptr. 1240)。

要するに、一九八五年Fairness Reportにおいて、FCCは、「公平の原則」の萎縮効果に関する放送事業者の主張がレッドライオン訴訟の際に最高裁に提出され、また上述の七〇年代のFCC調査の際に提出された主張よりも説得力があることを、明らかに示すことができたとは言いがたい。「公平の原則」の萎縮効果の主張は、換言すれば、放送事業者が公的に重要な問題の対立見解を放送する意思をもたず、公衆に多角的な情報を提供する公的被信託人として行動することに消極的であることを正当化する論といえよう。仮に「公平の原則」が萎縮効果をもち、それにより放送事業者の活動が抑制されるとしても、「公平の原則」の施行によって、人々は対立見解(少数意見)を知る機会をもつことができるであろう。「公平の原則」が存在しなければ、放送が放送事業者の恣意的自由に委ねられてしま

い、異なる意見が多角的に提示される機会が萎縮効果によって減じられるよりもはるかに減少するであろう。

重要なことは、「公平の原則」は公的に重要な意見の分かれる問題を報道する放送事業者の側の積極的義務 (affirmative obligation) を含んでいるということである。そして、放送言論が放送(免許)制度を前提としている限り、放送事業者はこの義務を避けることができない。なぜなら、放送事業者はこの義務の履行と引換えに放送免許を与えられていると考えられるからである。それゆえ、萎縮効果を理由に「公平の原則」の廃止を求めるのは、この義務の放棄を容認することにはかならない。放送事業者を「公平の原則」の萎縮効果から解き放つことよりも、人々ができる限り少数意見をも含む多様な見解に接する機会をもち、放送メディアを通じて自己の意見を述べる機会をより多くもつことができるための保障を「公平の原則」の適正な執行に託すことの方が、現代民主主義(民主的政治過程)にとって、⁽⁸⁾まことに重要だと考えるべきであろう。

注

- (1) Red Lion Broadcasting Co. v. FCC, 395 U. S. 391.
- (2) 1974 Fairness Report (Fairness Doctrine and Public Interest Standards, Fairness Report Regarding Handling of Public Issues), 48 FCC 2d 8.
- (3) Report and Order (Fairness Doctrine), 74 FCC 2d 169 (1979).
- (4) 1985 Fairness Report, 102 FCC 2d 161.
- (5) 1985 Fairness Report, 102 FCC 2d 169, 188-9.
- (6) Id. at 171.
- (7) S. 742, Senate Report 100-34, April 3, 1987, p. 28, n13.

(∞) Richard Samson, Note, Repeal of the Fairness Doctrine: Prologue to a Farce, 41 Rutgers L. Rev. 663, 670-71 (1989).

(3) 「公平の原則」と放送規制

「公平の原則」廃止の根拠として、「周波数の稀少性 (scarcity rationare) の消滅」論や「萎縮効果」論と並んで、そもそも「公平の原則」は放送規制にはかならず合衆国憲法修正第一条違反であるという主張がある。とくに放送事業者は一貫してこの主張を唱えている。放送事業者の主張は、もとより放送も憲法修正第一条の下に新聞や出版と同一の権利を有しているとの主張であり、その一部としての「公平の原則」違憲論である。確かに、「公平の原則」は放送番組の内容それ自体に対する規制力をもっている。むしろ、そうした規制力は、「公平の原則」が目的とする放送言論の多様化・公平をはかるために必要であると、少なくとも一九八五年 (Fairness Report) までは、FCC はみなしてきた。問題は、放送への規制一般にあるのかどうか、あるいは限定された規制の目的、内容さらにはその適用の方法等に照らして、個々にその是非が判断されるべきものか、さらに規制が認められる場合その論拠はいかなるものかである。

アメリカ合衆国においては、放送規制は通信法 (the Communications Act of 1934) が掲げる「公共の利益、便宜または必要」(いわゆる *public interest* 条項) にしたがって放送局を免許・再免許することに根拠をおいている。これに基づいて FCC は基本政策として、放送 (番組内容) は視聴者の要求を十分に満たすべく均衡のとれたものでなければならないことを標榜し、放送番組編集基準を設け番組計画の審査を遂行してきた。「公平の原則」は、そうした FCC の放送番組内容の多様化をはかるための番組編集基準の重要な柱の一つとされ (てきた)、「一九四九年の

FCCの報告 (Report on Editorializing by Broadcast Licensees, 13 F.C.C. 1246) 以前にとられてきていた、公共の利益条項にもとづく公共的争点に関する番組についての諸政策を集成、再確認した上で、これを発展強化したものである。⁽¹⁾

「公平の原則」を含むFCCの「放送番組基準は、規則ではないので、それ自体として法的強制力をもちうるものではないが、それが「公共の利益、便宜または必要」の重要な要素として、免許・免許更新手続きにおいて審査の対象となるものである以上、それは實際上、各放送局の番組編成を拘束するものとなりうる」⁽²⁾。しかし、「公平の原則」の具体的な適用においては、「対立見解に厳格な平等の機会を与えなければならぬわけではなく、その局の全体の番組編成において公平が保たれていればよく、かつまた、何が争点であるか、対立見解として誰のどのような見解を放送すべきか、および、放送の形式等の判断は、第一次的には放送事業者の裁量に委ねられ」⁽³⁾、「公平の原則」に関する苦情（提訴）審査においても、FCCはただ、被免許人の裁量に基づく措置が適正かつ誠実なものであったかどうかについて判断するにとどまるものとされてきた。⁽⁴⁾ 言い換えれば、FCCは「公平の原則」の適用にあたっては、アンバランスのもっとも極端なケースに限って対応してきた。さらに、裁判所はFCCの裁定を厳密に吟味し、放送事業者の修正第一条の権利を注意深く保護してきたといえる (See, *er. g.*, *Strause Communications Inc. v. FCC*, 530 F. 2d 1001)。

FCCの実際の対応でみると、たとえば一九八六年には総計五五〇件の苦情申立てを受理したが、「公平の原則」および「政治放送」の苦情申立てに回答するようFCCが要求した放送局は六局のみであった。近年では苦情の申立ての件数は増加しているが被免許人への照会件数はむしろ減少している。⁽⁵⁾ また、先に述べたメレディス社のWTVH局の「公平の原則」に違反したとするシラキューズ平和会議の訴えに対し、FCCは公的に重要な意見の分かれる問

題（具体的には原発建設の是非）に関して合計一八七分放送したが、そのうち対立見解の放送にあてられたのは二二分であったと事実認定し、訴えを認めたとのである。⁽⁶⁾ 放送事業者が「公平の原則」義務に依拠していないとFCCが決定した場合でも、放送事業者は追加の番組（additional programming）を放送するよう勧告されるだけである。⁽⁷⁾

このように、「公平の原則」の適用の実際をみると、「公平の原則」は放送事業者に対する免許特権（public privilege）の授与に代わる対価（quid pro quo）として、公益の受託者として行動することを要求する、自己強制（self-enforcing rule）であると考へるのが妥当であろう。⁽⁸⁾ こうした認識は、すでにNBC事件（National Broadcasting Co. v. United States, 319 U. S. 190 (1943)）で判示されている。ここでは、放送免許は「公共の利益」基準に基づいて授与または拒否される、公共の利益に合致しない免許申請を拒否しても修正第一条に反しないと、FCCの権限を広く認める解釈を採った。放送の被免許人は修正第一条の下では単なる私的利益を追求するというよりも、むしろ一般には公共の利益を満たすよう要求されるという認識は、その後Office of Communication of United Church of Christ v. FCC, 359 F. 2d 994 (D.C.Cir. 1966) において深められた。その三年後の事件の再審において Burger 判事は、放送事業者の受託者としての役割を認め、「公平の原則は、被免許人に与えられた公共の資源が公共の利益にそって使用されることを保障するうえで、きわめて大きな役割を果している」と述べている。⁽⁹⁾ この点はレッドライオン判決においてさらに明確にされた。

放送用周波数の稀少性が嘗つてより大幅に減少したとはいえ、それが特定の者へ割り当てられることは基本的に変わっていない。今日放送が免許制を必要としなくなったわけではない。放送が周波数の割当を前提としている以上、放送事業者は放送被免許人として、すでに指摘したように、「公共の利益」基準に基づき人々の被信託人として放送活動を行うべきものとされ、そのための一定の制約を免れない。それは、放送免許に基礎をおくというだけではな

く、その前提として電波が公共の資源であるとの認識に立脚するというべきであろう。「公平の原則」は、このような「Public Trust」論・「Public Resource」論に基く放送言論の多様化・公平さの展開にとって、必須の要求といえよう。

さらに、「公平の原則」を支持するもう一つの重要な論拠として、「Public Trust」論の系として、多様な意見や情報に対する（多様な放送言論）に接する視聴者の権利を確保するという、「視聴者の知る権利」論が強調される必要がある。「人々は全体として放送による自由な言論に利益を有しており、また修正第一条の目的と意図に合致するように放送を機能させる集団的権利を有している。至高なのは放送事業者の権利ではなく、視聴者の権利である」(395 U. S. 390)。人々が国民主権の立場から政治過程に積極的に関わるために、多様な公的関心事項についての諸見解が均衡のとれたかたちで伝えられること、とくに少数言論が放送から排除されないことが不可欠であるが、適正に執行される（このことが最も重要な留保条件である）「公平の原則」はそのための「法的保障」手段の一つであり、人々のもつ修正第一条の権利と利益を制約するのではなく、拡大するものとみるのが妥当であろう。⁽¹⁰⁾

ところで、FCCの番組規制に関し、「公平の原則」から派生した特殊なケース、特別の規則・法律である個人攻撃・政治論説規則、通信法三一五条にも眼を向ける必要がある。「公平の原則」廃止後、放送事業者に対する明成文化された「放送の公平」義務の根拠はこれらのルールのみだからである。個人攻撃・政治論説規則は、レッドライオン事件で合憲判決が下されており、「公平の原則」廃止後も存続している。ここでは、選挙放送という政治過程への人々の直接参加に最も密接な関連ある通信法三一五条のいわゆる「イコール・タイム・ルール」の問題点に若干言及しておこう。

周知のとおり、通信法三一五条(a)は次のように規定している。「放送事業者が法的資格を有する公職候補者の一人に放送局の利用を認めた場合は、同じの公職をめざす他のすべての候補者に、当該放送局の利用において「イ

コール・タイム」(equal time; 同等の放送時間)を提供しなければならない。ただし、その被免許人は本条各項により放送される素材に対する検閲権を有しないものとする。したがって、そのような候補者に放送局の使用を認める場合はいかなる義務も課せられない。

法的資格を有する候補者が、(1) 純粋なニュース放送、(2) 純粋なニュース・インタビュー、(三) 純粋なニュース・ドキュメンタリー(候補者の出現がニュース・ドキュメンタリーで扱われた一つまたはそれ以上の主題の提示にとって附带的である場合)、または(4) 純粋なニュース・イベントの現場放送(政治的大会およびそれに付随する活動を含む)に出現することは、本項の意味における放送局の利用と見做されてはならない。上記文言のいかなるものも、ニュース放送、ニュース・インタビュー、ニュース・ドキュメンタリー、およびニュース・イベントの現場放送の提示に関連して、公共の利益のために運用し、および公共的に重要な争点に関する諸対立見解の討論のための適正な機会を与えるべく、この法律のもとで放送事業者に課せられている義務から、放送事業者を免除しているものと解されてはならない。” “ 内の文言は一九五九年修正により付加された箇所、上記の報道番組の場合を「イコール・タイム」条項から除外する目的で修正された)。要するに、通信法三二五条は、公職選挙において候補者が放送局によって差別的な扱いを受けることがないことを保障することを目的にしているのである。

この「イコール・タイム・ルール」に関しては、放送事業者の側から選挙報道の自主性を妨げるものとの批判が強く、「公平の原則」の廃止前から、政治討論に関するFCCの対応がこのような放送事業者の法的義務を軽減する方向に進んでいたことも重要である。放送事業者の自由に委ねた場合、公正な選挙報道とりわけ同じ公職に立候補した者すべてが放送において平等の扱いを保障されるかどうか、放送局が特定候補者を特別扱いすることはないか、少数派の候補者の放送での発言機会が失われることはないかかどうかはなほだ疑わしい。しかも、放送事業者の選挙関連

の放送活動が意見広告等に関連してコマースナル・ベースで展開されがちであることを顧慮するとき、放送政策理念の具体化としての「公平の原則」とその系である「イコール・タイム・ルール」のもつ意義を改めて再検討する必要がある。⁽¹²⁾

(1) 内川芳美「公正原則の概念とその展開過程」『放送制度―その現状と展望―』参照。

(2) 浦部法穂「放送における情報の多様性と公共放送」『法律時報』vol. 50 no. 10 p. 38. この政策とそれに基づく番組基準のFCCによるまとまったかたちでの公表は、一九四六年のいわゆる「ブルーブック」(Blue Book; FCC, Public Service Responsibility of Broadcast Licensees)に遡る。そこでは「放送局の免許および免許更新を認めるに際して、FCCは公共の利益に関連の深い四つの番組要素に特別の考慮を払うことを表明している。即ち、(1)放送事業者によるよく均衡のとれた番組構成を維持するための適切な裁量と責任の留保にとくに留意しつつ、ネットワークのサス・プロの放送、(2)ローカル生番組の放送、(3)公共的争点の討論にあてられる番組の放送、(4)広告過剰の排除」。さらに、その第二部「番組サービスにおける『公共の利益』の若干の側面」の「公共的争点の討論」の項で、「公共の利益は、適当な量の時間が公共的争点の討論に利用されるべきことを明らかにしている。したがって、FCCは、放送局が公共の利益に役立ったか否かを決定するにあたって、公共的争点の討論にあてられ、またはあてられようとしている時間量を考慮に入れるつもりである」(Blue Book, p. 40)とのFCCの見解が述べられている。

なお、FCCは、一九六〇年には、Statement of Policy on Programming (25 Fed. Reg. 7291)で番組内容に多様性をもたせることを意図した「公共の利益を満たすために通常必要とされる番組要素」として一四項目を挙げ、さらに一九七一年、送事業者に対して放送エリアの当該地域の要求・利益に沿うよう努力すべきことを要求した(See, Primer on Ascertainment of Community Problem by Broadcast Applicants, 27 F.C.C.2d 650 (1971))。

(3) 一九七四年 Fairness Report (Fairness Doctrine and Public Interest Standards, 39 Fed. Reg. 26372, 26374); 前掲、浦部 p. 39. 「被免許人が論争の余地ある問題の一方の見解を放送した場合、対立見解を同じ番組または番組のシリー

- ズで放送することを求められているわけではない。被免許人は、その放送局の全般的な番組編成のなかで、対立見解の放送の用意をすることを期待されているにすぎない。さらに厳密に平等なバランスをはかることを求められているのでもない。要は、放送されるべき特定の対立見解に関するすべての事項、および放送ための適当な話し手や形式などは、被免許人の裁量にまかされていて、被免許人は適正と誠実の基準に従うだけでよい」(1974 Fairness Report, par. 18)
- (4) Applicability of the Fairness Doctrine in the Handling of Controversial Issues of Public Importance, 29 Fed. Reg. 10416 (1964)。
- (5) *Op. cit.*, Senate Report 100-34, p. 34. FCCの (a) 苦情申立て件数と、(b) 被免許人への照会件数、一九八四年 (a) 六七六〇 (b) 六一九八五年 (a) 七二九六 (b) 同、一九八六 (a) 五五〇一 (b) 同。
- (6) See, Syracuse Peace Council, 99 FCC 2d 1389, 1400 (1984), on recon., 59 RR 2d 179 (1985).
- (7) See, American Security Council Education Foundation v. FCC, 607 F. 2d 447.
- (8) この認識は放送に限られるものでなく、合衆国憲法修正第一条によって保護されている他の諸活動に拡がるものである。Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1976) の判決で、合衆国最高裁は、連邦選挙運動法 (the Federal Election Campaign Act of 1971) の選挙運動支出に関する制限を修正第一条違反として取り消したが、公の資金 (public financing) を受けた候補者の支出に関する同様の制限は支持した (See, 424 U. S. 85-104; Regan v. Taxation with Representation of Washington, 461 U. S. 540 (1983)).
- (9) Office of Communication of United Church of Christ v. FCC, 425 F. 2d 543, 548 (D.C.Cir. 1969)
- (10) 放送はマス・メディアとして新聞などと本質的に異なるものではないが、放送については規制を認めるべきであるとこの見解については以下を参照せよ。
- Lee C. Bollinger, Jr., Freedom of the Press and Public Access: Toward a Theory of Partial Regulation of the Mass Media, 75 Mich.L.Rev.1 (1976): Images of a Free Press (Univ. of Chicago Press, 1991)
- 「公平の原則の適用が主観的判断を伴うので執行できなかつた主張に対し批判しつつも」。
- (11) 47 U.S.C. §315(a). 訳文は前掲、内川 p. 16 以下を参照。

(12) 参照、前掲、浦部、p. 39

(二) 「公平原則」の廃止と「政治放送」政策⁽¹⁾の転換

(1) 「公平の原則」とPACS

「公平原則」の不要論の論拠として、ニューメディアの出現などによる周波数の稀少性の消滅といった放送メディアをとりまくメディア環境の変化を問題にするのなら、放送の利用実態にも言及しなければならぬであろう。政治過程における放送言論・報道のインパクトを考えると、⁽²⁾「政治活動委員会」(PACS)の放送メディア利用の問題―「公平原則」と「政治活動委員会」の放送利用―を検討しないわけにいかない

(注) PACS - Political Action Committees; Independent Political Action Committees

「政治活動委員会」(PACS)は、政治候補者 (Political Candidate) または政治的問題を支持または反対するために、連邦選挙運動法 (the Federal Election Campaign Act of 1971)⁽²⁾に基づき組織された団体で、政治候補者に選挙資金を提供する、政党に責任を持たない、特定の政党や候補者に直接結びついていない独立の支持団体である。PACSの活動が政治広告 (Political Advertising) にいわば無制限に金を費やすことを通じて、政治過程 (the political process) を力で支配する可能性が大きく、これを懸念する声も強い。

実際これまでPACSは急成長を遂げ増大している。これには連邦選挙運動法が、政治寄付と支出に上限を設けたが、企業と労働組合にはそれ自身のPACSの設立を認めたこと⁽³⁾、また同法の修正や連邦選挙委員会 (Federal Election Commission) が他の多くの集団にPACSの結成を助長したこと、とくに一九七六年のBuckley v.

Valeo (424 U. S. 1 (1976)) 訴訟事件において、合衆国最高裁が連邦選挙運動法の支出制限を違憲とする判決〔選挙キャンペーンの支出制限は違憲、寄付制限は支持された〕を下したことなどが、PACsの増大にいつそう拍車をかけている。⁽⁴⁾

要するに、PACsは政治候補者の重要な代替資金源となったことおよびBuckley判決で選挙運動の支出に制限を課すことは合衆国憲法修正第一条に基づく表現の自由を制約するものと判示されたことによって、PACsが政治放送 (Political Broadcasting) に積極的に進出する条件が整ったわけである。

問題は、こうしたPACsの政治活動の目的がその一環としての放送利用、すなわちPACsの放送による表現の自由が、放送言論の公平性、多様な意見の表明 (提示) を妨げる恐れが現に存在していることである。では、これまでこのようなPACsの活動にFCCはどのような政策をもって対応してきたのであろうか。政治放送に関して「公平原則」いかなる役割を果たしてきたであろうか。

(2) 公職候補者の放送利用と放送事業者の義務

政治放送に関しては、通信法 (the Communications Act of 1934) において、放送事業者に幾つかの義務を課している。第一に、「適切なアクセス要求」 (the reasonable access requirement) への対応である。すなわち、同法 (の §312 (a) 7) は、連邦政府の公職候補者 (Federal Candidate) に放送施設への「適正なアクセス」の機会を与えるよう放送事業者に要求している。つまり、連邦政府の公職候補者は請求次第その意見を放送するために、放送施設への適切なアクセスを得ることができる。もっともこの条項は連邦政府の公職 (Federal Office) の候補者のみに適用され、候補者以外の団体や個人には同様のアクセス権を与えてはいない (89 FCC 2d 626, 627-629)。第一に、

同法の三一五条(a)の「イコール・タイム」の規定である(equal opportunities)。このイコール・タイムの規定は、日本国の公職選挙法の候補者放送の規定に類似の規定で、放送事業者が法的に資格を有す候補者にその放送施設(局)の使用を認めた場合、同一の公職へのたの全ての候補者に当該放送施設を使用し放送する同等の機会(放送時間)を与えなければならぬ(47 U. S. C. §315(a) 1976)。ただし、この規定は、音声であれ映像であれ、候補者本人が放送施設(局)を使用した場合に限り適用され、候補者が出演しない場合には、たとえそれが当該候補者の代理であっても適用されない。

これらの規定から明らかのように、候補者が出演しない政治広告(Political Advertising)は、その候補者による。放送局の使用ではなく、それゆえこの場合は通信法の「イコール・タイム」に対する対立候補者の権利は発生しない。また同法は、公職候補者の放送施設の使用(アクセス)を保障しているのであって、候補者本人でなく例えばその支持者などが、広告放送時間を買ひ、候補者が出演(登場)していない広告放送をした場合、対立候補者は「イコール・タイム」の規定を適用されない。放送事業者は、対立候補者の支持者が放送時間を買うための同等の機会を与えるだけでなく、いずれの候補者の支持者に対してであれ、その要求に応じて放送時間売るだけでよい。つまり、ある候補者の支持者は政治活動の一環として、有料の政治広告の形で、放送を自由に利用することができる。PACsの活動に内在する問題は、PACsが経済力によって、政治広告を通して放送メディアの利用において優位に立ち、政治過程を実際に支配する可能性を現実のものにしようことである。なぜなら、放送事業者は、個人であれPACsのような団体であれ、かれらには、通信法上の候補者の権利と異なり、放送施設の使用における「同等の機会」(equal opportunity)を提供する義務はないが、しかし有料の放送広告によって、すなわちかれらに政治広告のための放送時間売ることによって、特定の個人や団体に放送利用の機会を容易に与えることができる。実際、この

ような問題性に関しては、裁判所も明白に指橋している。合衆国最高裁判所は、既にCBS/DNC事件（一九七三）でこう判示している。すなわち、「公共的に重要な問題に取り組む団体または個人に、放送施設への強制的な有料アクセス（mandatory paid access）申込みに対して放送事業者が拒むことができない、金を出せば自由にアクセスできる）を認めることは、多様な言論（diverse speech）の保障を定めた合衆国憲法修正第一条の目的達成にとって必要ではない」「有料アクセス（paid access）の一般的権利は、裕福な者に公共的に重要な問題に関する論議を独占させてしまうことになる」と述べている。

FCCは、こうした事態への政策的対応を迫られていたが、八〇年代に入ってその政治放送政策を変えた。FCCは、このCBS事件における「連邦公職候補者（federal candidate）以外の者への強制的アクセスの否認」を、一九八二年のNCPAC事件においても繰り返し確認したが、一九八三年、FCCはその規則を改正し、放送局が選挙中のすべての候補者に「イコール・タイム」（同等時間）を与える義務を有さずに自ら政治討論（political debate）を提供する（そのスポンサーとなる）ことを認めた。この新しい規則は一九八四年三月コロンビア特別区控訴裁判所によってその合憲性が支持された。このことは、放送事業者の裁量の余地を著しく拡大させたが、それによって政治討論に加われない候補者がつくりだされ、少数派（Minority）は不利な扱いを受ける結果となった。これは何を意味するであろうか。問題は、通信法三一五条に拠るだけでは政治放送（とくに選挙の争点）において多様な意見・対立意見を知るといふ公共の利益（public interest）は十分に満たされないということである。

（3） 放送事業者の政治広告の受け入れと「公平原則」

PACsなどの団体または個人による放送メディアの使用に関しては、通信法の合理的なアクセスと同等機会

(the reasonable access and equal opportunity) の規定を適用して論ずるよりも、「公平原則」の問題として扱うのがより適切であろう。「公平原則」は、放送メディアの団体または個人の使用を直接的にチェックする機能を有しており、またすでに述べたように、「公平原則」の第二分枝は、公共的に重要な論争の余地ある（見解の分かれる）問題に関する対立見解の放送を放送事業者に義務づけているが、PACsの放送広告は、公共的な問題に取り組む候補者の資格に焦点をあてたものであれ、PACsの議題にとって中心的な他の問題を扱っている放送広告であれ、一般的に論争的な要素 (controversial elements) を含んでいるがゆえに、「公平原則」の適用対象となると考えられる。FCC自身、「公平原則」の系として一九六三年Cullman Broadcasting 事件を契機に、いわゆるCullman Doctrineを定めて放送言論の多様化の観点から、放送広告への対応規則を打ち出した。ちなみに、Cullman Doctrine (反論のための無料広告時間原則) (40 F.C.C. 576, 1963) は、次のような内容である。

見解の分かれる（論争の余地ある）問題の一方の側の主張を有料広告の形で放送する放送事業者（放送会社）が、対立意見を表明（放送）するために支払い能力のあるスポンサーを見いだすことができない場合には、（1）放送事業者は対立意見（contrasting view）を放送するか、もしくは、（2）これらの意見の適切な支持者に無料でそのための放送時間を提供するか、そのどちらかを実行しなければならない。すなわち、放送事業者は、対立意見を放送で表明するために広告料金を支払う能力がある者がいないという理由で、公衆（人々）を知らされない（uninformed）状態のままにしておくことは許されないという規則である。

したがって、PACsの放送広告を受け入れる放送事業者は、もしその放送広告に反論するために放送時間を購入する者がいなければ、Cullman Doctrineに基づき、対立意見の表明のために無料放送時間を提供しなければならぬ。もっとも選挙運動期間中には、例外的にZapple Doctrine (Ruling ; Nicholas Zapple 23 F.C.C.2d 707, 1970)

を設けて、仮に最初の放送が有料広告 (paid advertisement) であっても、放送事業者が無料放送時間を提供する必要はないと定めた。つまり、FCCは、Cullman Doctrine に基づく反論のための無料広告原則を、選挙期間中に候補者の支持者によって支払われる有料広告に適用することは容認しなかったわけである。

Zapple Doctrine は、選挙運動の期間中のみに適用される、放送事業者がある候補者の支持者に政治広告の形で放送時間を売った場合の放送事業者の義務について、候補者が放送に出演していなくても、通信法三二五条 (a) にいう候補者の放送施設の使用にあたらぬ場合でも、その対立候補者の支持者に、同等の機会 (equal opportunity) 即ち、同等の放送時間を買う機会を提供しなければならない、と定めている。Zapple 事件を機に明確にされたことは、最初の放送が、少なくとも法的に、ある候補者の対立候補者による「放送施設の使用」にあたらぬ場合でも、その候補者に代わってその支持者たちが反論のための時間を買う「準同等機会」(quasi-equal opportunity) が保障されることになったことである。この Zapple Doctrine の「準同等機会」は、ある候補者の反対者 (対立候補者) を攻撃するために PACs を結成することによって、その候補者の支持者が通信法三二五条の「同等機会」原則の適用をまぬがれてしまうことがないようにする歯止めとしての役割を担うものといつてよい。

Cullman Doctrine にせよ Zapple Doctrine にせよ、この段階での FCC の政治放送政策には、対立見解の表明 (放送) の機会を保障するという意図が明確である。このことは、当然放送事業者により厳しい義務を課すことになったが、たとえば NCPAC (National Conservative Political Action committee) 事件に端的にみることもできる。NCPAC は、何人かの現職議員に反対する一連の有料政治広告 (paid political advertisements) を放送しようとしてたが、その広告を受け入れた放送局も幾つかはあったが、多くは NCPAC のアクセスを拒否した。FCC は、CBS 事件判決に依拠して、NCPAC は放送へアクセスする権利を有していないとの裁定を下し、しかも N

CPACの広告はそれが攻撃した候補者に（反論のための）放送時間を買う機会を与える義務（Zapple Doctrine）ではなく、無料の広告時間の提供義務をその広告を放送する放送事業者に課しているとの判断を示した。⁽⁵⁾

NCPAC裁定は、放送事業者は独立の団体がその広告のなかで論じている争点に関する対立見解に対し無料の放送時間を与えなければならぬ、ということの意味する。これには放送事業者の側から強い反論が寄せられた。たとえば、CBSは（他の放送事業者も同様だが）NCPACと見解を一にして、FCCのNCPAC裁定を批判しこう主張している。曰く「これらの原則（doctrines）は、非選挙期間においてでさえ、独立の団体による放送時間の購入を抑制してしまう」「PACsの広告を放送する放送事業者は、異なる見解をもつ団体に対し同一時間を同一価格で単に放送時間を買う機会を提供するだけで放送事業者の義務を履行できる」「PACの広告のなかで表明された意見に対する対立意見を表明するためにその費用を支払う団体も個人もいない場合、放送事業者は意見をバランスさせるために、非選挙期間においてさえ、何らの義務も負わない」と。

しかし、このような主張は放送事業者がコモンキャリアとして行動することを要求するもので、通信法に明らかに抵触する。さらにまた、それはPACsの広告へのCullman Doctrineの適用免除を意味するものであるが、もしもそうであるならば、論争の余地ある問題（controversial issues）に関する世論をつくりあげたいと望む者は、反対意見を放送で表明させるべき（公平原則のもとでの）放送事業者の義務に関わりなく自分たちの見解を主張するために、PACsを結成するであろう。このことは、多くの放送時間（枠）を買い取ることができる莫大な資金を有する企業や団体をして、PACsの結成を助長することになる。換言すれば、公共的に重要な意見の分かれる問題について、ある企業や団体の意見を広め一般の人々に信じさせるために、PACsを結成するということが起きてくるであろう。つまり、NCPAC裁定が、放送事業者の主張に従って破棄されるならば、放送事業者は対立意見を表明

(放送) すべき義務を伴わずに、特定の見解を表明する広告を受入れ放送することが、対立意見の広告費用をすすんで負担する者が現れない限り、いつでもできることになる。PACあるいは企業の争点を方向づける広告、広告による争点の方向づけが一般的になるかもしれない。その結果、誰かがこれに対抗して対立意見を表明するために放送時間枠をすすんで買うことができなければ、一般の人々は対立意見を知らされない状態のままに置かれてしまうことになりかねない。

実際、政治放送 (political broadcasting) に PACs がますます多く参加しており、このような可能性が増大していることは否めない。要するに、CBS—NCPCCの主張は、公共的に重要な意見の分かれる問題に関し多角的な見解を放送することを放送事業者に要請してきた「公平原則」(Fairness Doctrine) を否定することにつながる。その意味で、「公平原則」は、独立PACsが有料放送広告を媒介として、放送市場に占める経済力をもって放送言論を支配しかねないことに対する障壁になっていたといえる。

「公平の原則」の廃止は、まず、経済力ある者にとっての「政治広告の自由」に大きく道を開いていくことになるであろう。「公平の原則」の廃止が「イコール・タイム」の廃止に連動することはないと、果して断言できるであろうか。

注

- (1) 「放送言論」に関するFCCの政策 — その展開の指標 —
 1949 Editorializing by Broadcast Licensees
 1959 the Communications Act of 1934, Amendment of section 315 (a)
 1962 Personal Attack Rule

- 1963 Cullman Doctrine
- 1967 Political Editorial Rule
- 1969 Red Lion Broadcasting Co. v. FCC
- 1970 Zapple Doctrine
- 1971 the Federal Election Campaign Act of 1971
- 1973 Columbia Broadcasting System Inc. v. Democratic Nat'l Comm.
- 1974 the Handling of Public Issues under the Fairness Doctrine and the Public Interest Standards of the Communications Act
- 1976 Buckley v. Valeo (U.S. 1976)
- 1982 NCPAC v. FCC (D.C.Cir. 1982)
- 1985 Fairness Report
- 1987 Fairness Doctrine Alternatives
- (2) 2 U. S. C. § 431-456 (1976 & Supp. 1981) 同法はPACsをこう定義している。「一年間に合計で一〇〇〇ドル以上にのぼる寄付を受け、または支出するすべての委員会、協会、またはその他の団体」。
- 実業家団体、農民団体、イデオロギー集団、または争点集団が、そのメンバーの株主、従業員から小口寄付を集めより大きな金額にするためにPACsを組織する。PACsはそれらの資金(funds)を特定の候補者または政党に寄付する。
- (3) ちなみに同法は、連邦候補者を支援するため、企業または労働組合の資金の直接支出を禁止しているので、企業や労働組合の選挙活動にとって、企業のPACsや労働組合PACsの設立の意義は大きい。
- (4) 一九八一年から一九八二年にかけて登録されたPACsの数は、二九〇一から三三七一に増加している。(FEC. Campaign Practices Report 1983)
- とくに「独立支出集団」の増加が注目に値する。一九八二年だけで、これらの二〇〇以上の集団(グループ)が結成されたが、これは前年比の三八・四%増である。(同上)。

- (5) NCPAC v. FCC. 89 F.C.C.2d 626 再審請求却下 No. 92-1579 (D.C.Cir. Sept. 14, 1982)
- (6) 本節にいうのは、次の論文に多く負っている。

C. D. Ferris & L. G. Ballard, "Independent Political Action Group; New Life for the Fairness Doctrine" VANDERBILT LAW REVIEW, Vol. 36, No. 4, May 1983.

In Re Request by Nicholas Zapple, Communications Counsel, Committee on Commerce, For Interpretative Ruling Concerning Section 315 Fairness Doctrine, 23 F.C.C.2d 707 (1970).

Theoder J. Eismeyer & Philip H. Pollock III, Strategy and Choice in Congressional Election; The Role of Political Action Committees, The American Journal of Political Science, University of Texas (1986).

結びに代えて

「公平の原則」をめぐる憲法判断については、合衆国最高裁の新たな判断がまだ示されておらず、議会もその存続のための立法化を放棄したわけではない。したがって、「公平の原則」をめぐる最終的な結論は将来に残されてはいないが、しかし、FCCがその廃止を決定したことによって、少なくとも「公平の原則」は執行されなくなった。

FCCの「公平の原則」廃止後の放送言論の動向について、以上に述べたように、政治過程との関連でとくに意見広告と通信法三二五条の「イコール・タイムの原則」に注目しておく必要がある。

わが国においては、一九九五年九月、NHKが「日本放送協会国内番組基準」を改定し、そのなかで、第一章第四項の二を次のように変えた。

旧・「公職選挙法に基づく政見放送および経歴放送については、すべての候補者に平等の機会を提供する。」

新・「公職選挙法に基づく政見放送および経歴放送については、法律に従って実施する。」

これは「イコール・タイムの原則」の廃止にはかならない。その政治過程に持つ意味はきわめて大きい。公職候補者の政見放送でさえ平等の機会が与えられないことが、違法ではなくなったわけである。これには「公平の原則」が視聴者の権利を拡大するよう機能し始めたことに対する放送事業者（政府）の警戒が反映されているように思われ、放送言論における少数派の位置がますます危うくなりはしないか懸念される。アメリカ合衆国においても、放送メディアの集中化・占有化がいつそう進行するなかで、今後「イコール・タイムの原則」まで廃止されるかもしれない。そうなったときには放送言論の多様性・公平さが確保されることはおぼつかなくなり、民主的政治過程が担保されなくなるに違いない。「コミュニケーション産業における最近の動向を考慮すれば、「公平の原則」は新たな重要性を引き受けたといえよう。前FCC委員長C. Ferrisが述べているように、この規制緩和の時代に、放送事業者が公衆の被信託者として寄与することは、公共の利益とわれわれの社会の将来の可能性のために残された唯一の安全装置(safety net)である」(S-742 Report; Mr. Pressleの追加意見)といふべきであろう。

「公平の原則」は確かに放送事業者に対しては放送内容規制とその自律性の維持との両面で機能すると考えられるが、他方視聴者にとってはその利益を保護する手段となりうることを積極的に評価すべきである。そのうえで「公平の原則」の履行を放送免許制のもとでの放送事業者の社会的責務として明確に位置づける必要がある。その意味でアメリカ合衆国における「公平の原則」の法制化の動きは注目に値する。最後にそれに言及しておこう。

注

(1) 従来、FCCは放送免許を付与する場合、電波は公共の財産という考えに基づき、通信法の「公共の利益」条項に適って

いるかどうかを審査したが、今日「電波の私有財産化」の推進も提唱されている (PFF, *The Telecom Revolution - An American Opportunity*, 1995)。

「公平原則を成文化するための法案」—その立法過程—

この法案 (the Fairness in Broadcasting Act of 1987) は上院で S.742, 下院で H.R.521 として提案され議会を通過した。ほぼ同じ内容なのでここでは上院の法案を紹介する。

法案 (S. 742) は、一九八七年三月二二日、Hollings 上院議員が Louye 上院議員と Danforth 上院議員を共同提案者として、提出されたものである。同法案は、放送被免許人が公的に重要な問題に関し対立見解の論議を提示 (放送) すること、すなわち一般に公平の原則として知られていることを明白に要求するために、一九三四年通信法三一条 (Section 315 (a) of the Communications Act of 1934 (47 U.S.C. 315 (a))) を修正することを目的とするものである。(傍点は筆者)。

上院通商・科学・運輸委員会は、放送事業者が公的に重要な問題に関し対立見解に論議のための適正な機会を与えることを保証した一九三四年通信法に関する要求について、議会の意図を明確にしかつ成文化するために、この「公平原則成文化法案」(S. 742; the Fairness in Broadcasting Act of 1987) が可決されるよう勧告した。

事実認定

議会は次のように判断する。

- (1) 技術の進歩にかかわらず、放送用周波数 (electromagnetic spectrum) は依然として稀少かつ価値ある資

源である。

- (2) 利用可能な周波数の数よりもはるかに多くの人々が放送する〔放送被免許人になること〕を欲している。
- (3) 放送免許は貴重な公共資源 (public resource) を使う権利を与えるものなので、放送事業者 (broadcaster) はその資源をアメリカ合衆国国民のための被信託人 (Trustee) として活用するよう要求される。
- (4) 放送免許の授与または免許更新を次のような要求に基づいて決定することは、多大な政府利益 (governmental interest) をもたらす。その要求とはすなわち被免許人は、公的に重要な問題に関し対立見解の論議のために適正な機会を提供することによって、多様かつ対立する源からのできる限り広範に情報が伝わることを保障することである。
- (5) 新しい映像・音声サービスが提案・導入 (発売) されているが、その多くがまだ成功していない。実施されているものでさえ、その放送局のサービスを受けることができる聴衆はごくわずかである。
- (6) 新しい映像・音声サービスが利用可能な時と所でさえ、ニュースや社会問題を広く伝えるために、放送局にとって代わるものは見いだせない。
- (7) 三〇年以上の間、「公平の原則」とその系は一九三四年通信法の規定に基づきFCCによって発展させられたように、放送視聴者の至高の権利を公的に重要な問題に関する積極的な論議に結び付けることによって、言論の自由 (free speech) を高揚させた。
- (8) 「公平の原則」は、(A) 公共の利益に基づいて放送局を運営するという、一九三四年通信法に基づく放送事業者の法定の義務を反映している。(B) 「公平の原則」は、一九五九年に同法の修正を行うにあたって、議会による法的承認を与えられた。また(C) 「公平の原則」は、公衆、被免許人および放送施設の所有者以

外の話し手の合衆国憲法第一修正上の権利間の適切な均衡を図る。

一九三四年通信法(三一五条)の修正案(S.742 SENATE Report 100-34 pp.37-8) — その主旨 —

通信法三一五条のサブ・セクション (Sec. 315 (a) (1)) は、「公平の原則」を含むものである。「公平の原則」は、放送被免許人に以下のことを義務づけている。

(1) 公的に重要な争点を報道すること、(2) それをバランスのとれたやり方で行うこと。第一の部分は、地域社会または国にとってきわめて重要な、または批判的な意味で重要な地域社会および全国的な争点を十分に報道するために、放送事業者に課せられた積極的義務である。

FCCは、「公平の原則」のこのいわゆる第一分枝をめぐりに援用しなかった。将来、放送事業者の争点報道が減少することを懸念しなければならない場合には、FCCは「被免許人が公的争点に十分かつ公平な関心を払うよう強く要求するために」この条項を積極的に適用すべきである (Red Lion Broadcasting Co. v. FCC, 395 U. S. 367, 393 (1969))。

第二分枝は、放送被免許人が公的に重要な問題に関する相対立する見解を放送するという義務を含んでいる。この条項のもとでは、議論の余地ある問題の一つの側の見解が放送されたときには、被免許人はすべての対立見解に、一つの番組でまたはシリーズ番組においてフォーラム(公開討論)の便宜を提供することが要求されている。しかし、被免許人は対立見解に「イコール・タイム」(equal time)を提供するよう要求されない。被免許人は、その全番組(overall programming)に必要な措置をとるよう期待されているにすぎない。被免許人は、争点を公平に放送するよう期待されている。諸々の見解の正確に等しいバランスがはかられること、および特定の対立見解に関するすべての材料が放送(提供)されることは、要求されない。それらの放送(提供)のための適当かつ当然のスポークスマン

とフォーマット（代弁者と編成）は、合理的かつ誠実（reasonable and good faith）の基準のみに従って、被免許人の自由裁量にまかされる。（Fairness Report, 48 FCC 2d 18 (1974)), The Fairness Doctrine, How it applies to Broadcasting and Cablecasters.

Sec 315(a)(2)のサブ・セクションは、「公平の原則」の施行と適用は一九八七年一月一日に実施されている規則・政策と一致すると規定している。この規定は、「公平の原則」の重要な規則と政策の基礎にある理論的基礎（原理）が主張されつづけていること、およびFCCによるこれらの規則と政策の施行が、一九四九年以来FCCによって発展せしめられてきた執行のメカニズムの代わりに、市場力（marketplace forces）に委ねられないことを保証するために企図されている。とくに本委員会（上院通商科学運輸委員会）は、個人攻撃規則（personal attack rule, 47 CFR 73, 1920）政治社説規則（political editorializing rule, 47 CFR 73, 1930）および選挙や投票問題を取り扱うこれらの規則に具体的に表現されている中心的な政策の維持を保證することを望んでいる。後者に関しては、候補者または投票問題に関する「公平の原則」問題が、選挙運動期間内に迅速に解決されることが絶対に必要である。

ちなみに、本委員会は、*In re Nicholas Zapple*, 23 FCC 2d 707 (1970) および *Cullman Broadcasting Co.*, 40 FCC 576 (1963) において、具体的に表現されている規則と政策をしかるべき箇所定め、これを維持するために、サブ・セクション（2）を設定する。民主主義は知らされた国民（informed public）に依存している。そして放送は、今日このような情報を提供するうえで、重要な役割（key role）を演じている。このサブ・セクションを組み入れることによって、本委員会は、「公平の原則」を実効のあるものにする中心の政策（core policies）が維持されることを保証する。本委員会は、このプロセスが維持されるべき重要な「公平の原則」の義務を認め、FCCが新しい事態に見合った新しい規則と政策に変更しあるいはそれを採択する裁量をFCCに認め、議会による決定に基づく規

則と政策を大きく変える機会をもつことを強く確信する。

修正案

新たな挿入部分、

Sec. 315 (a) (1) 放送事業者は、公的に重要な問題に関する相対立する意見（見解）の論議のために公平な (reasonable) 機会を与えるものとする。

(2) このサブ・セクションによって課せられた要求の施行と適用は、一九八七年一月一日の時点で実施されている FCC の諸規則と諸政策と両立するものとする。

参考文献・論文（注記以外のもの）

- (1) 浜田純一『メディアの法理』（日本評論社）一九九〇。
- (2) 松井茂記『マス・メディア法入門』（弘文堂）一九八八。
- (3) 特集「放送制度の将来と放送法」『法律時報』 vol. 67 no. 8, 1995.
- (4) Adrian Cronauer, The Fairness Doctrine: A Solution in Search of a Problem, FEDERAL COMMUNICATIONS LAW JOURNAL. Vol. 47, Number pp. 51-77 (1994).
- (5) Henry Geller, Fairness and the Public Trustee Concept: Time to Move, FEDERAL COMMUNICATIONS LAW JOURNAL Vol. 47 Number 1, (1994).
- (6) Budde, Bernadette A., The practical role of corporate PACs in the political process, Arizona Law Review, 22 (2).

（謝意）筆者がアメリカ合衆国において FCC の放送政策・行政に関する研究をすすめる際に、左記の方々の援助を得た。とくに

一九八七年 Washington D.C. に滞在していた折には、本文で触れたように、たまたま「公平の原則」の廃止をめぐる猛暑の最中熱い論争の渦中にあった。その後いろいろあって思うところにもよめる機会をもち、今日までまじりました。その節の助言や便宜供与にたいへん感謝したことを思う。(役職は訂正のため)

- Stephen R. Barnett (Professor of Law, School of Law, University of California, Berkeley)
Dan F. Henke (Professor of Law and Director, Hastings College of The Law)
Thomas H. Reynolds (Associate Law Librarian, Hastings College of The Law)
Alexander Greenfeld (Professor, Graduate School of Journalism, U. C. Berkeley)
Sheryl A. Segal (Federal Communications Commission, Chief, Library Branch)
Gloria Jean Thomas (Federal Communications Commission, Office of Managing Director, Librarian).
Robert Pirofsky (Dean, Georgetown University Law Center).
Robert L. Oakley (Associate Professor of Law, Georgetown Law Center, Director of Law Library).
Ellen G. Schaffer (International & Foreign, Georgetown Law Center, Law Librarian).