

# 衛星放送の事業主体

舟田正之

- 一 はじめに
  - 1 問題状況
  - 2 基本的視角
- 二 現行法上の衛星放送事業
  - 1 人工衛星局・放送衛星局
  - 2 「設備」・「業務」・「事業」規制
  - 3 「主体による保障」論
  - 4 集中排除の原則
- 三 衛星放送事業者に関する政策と制度
  - 1 「営業の自由」と規制
- 四 BS—3段階の衛星放送事業者
  - 1 「開かれた」事業者
  - 2 「一本化調整」と独禁法
- 五 BS—4段階の衛星放送事業者
  - 1 発展的解消方式
  - 2 集中排除の原則の緩和？
- 六 おわりに

一 はじめに

1 問題状況

(1) 昭和五八年一月一日、郵政省は、「放送衛星三号(BS-3)に関する当面の進め方について」と題する方針を発表した。これによれば、昭和六三年度に打ち上げが予定されている放送衛星BS-3によって放送事業を行う者は、NHK(二チャンネル)と一般放送事業者(一チャンネル)の二者とされている。本稿の具体的なテーマは、このうち後者の一般放送事業者に関して、どのような経営形態と人的・資本的構成を有する者が衛星放送事業者として適当かについて、若干の検討を行うことである。

(2) この問題についての本稿執筆時点での状況は以下の通りである。

昭和五八年六月一日、郵政大臣の談話として、BS-3のチャンネル数は四とし、そのうち、一般放送事業者向けは二チャンネルまで可能であることが暗に示唆され、このBS-3による放送の免許申請は、同年九月三〇日に締め切ることが公表された。これを受けて、一三件の免許申請が提出された。<sup>(1)</sup>

ところが、その後、同年一月になって、前述のように、BS-3において一般放送事業者に割り当てられるチャンネル数は一と決定され、以後、いわゆる「一本化調整」がなされる。すなわち、郵政大臣から、稲山嘉寛経団連会長に申請の一本化調整が依頼され、これをうけた調整作業の結果、申請者の共同出資による新会社が設立され(昭和五九年一二月)、同社が免許申請を改めて提出することとなった。それを受けて、郵政大臣は、あらためて自らの判断でその者に対して免許を付与するか否かを決定することになる。<sup>(2)</sup>

(3) それでは、BS-3を利用して衛星放送を行う事業者として、どのような者が適当かについて、政策当局サイドではどう考えられているのであろうか。この点について、前出の「放送衛星三号に関する当面の進め方につ

て」は、次のように述べている。

「将来、BS-3を使用する予定の日本放送協会以外の事業者は、既に免許申請を行った者を中心として、次に掲げることを基本として、新たに設立することにする。

- (1) 衛星放送事業について多面的な試み、実施が可能となるよう広く各界の参加を得ること。
- (2) 人的、資本的構成においては、特定の分野に偏しないこと、及び少数の者に支配されないこと。
- (3) マス・メディアの集中をもたらさないこと。」

これと同様の趣旨は、郵政省内に設置された二つの研究会の報告書にも述べられている。その一つは、「放送の多様化に関する調査研究会」の報告書（昭和五七年三月）であり、そこでは、NHK及び放送大学学園以外の事業主体としては、「衛星放送の多面的な普及発展に役立ち、国民の文化的な水準の一層の向上に寄与できるような事業主体のあり方を検討する必要がある」とした上で、以下のように述べる。

「この検討にあたっては、次の事項を考慮する必要がある。

(1) 番組の類似化を避け、視聴者の多種多様な要望にこたえとともに、限られた放送衛星のチャンネルの効率的な利用を確保できること。

(2) 全国を一挙にカバーできるメディアであり、国民に与える影響は大きいものと考えられるので、広く国民各層の参加を求め放送の公平性、多様性が確保されること。

(3) 衛星放送の実施にあたっては、衛星の製作・打上げ等に多額の先行投資を必要とするので、長期的な経営見通しの下に必要な財源の確保が図られること。

このような観点から衛星放送の運営には、広く関係各界からの出資・参加が求められるとともに、社会的に信頼のある公正な事業主体であることが必要と考えられる。」

もう一つの報告書は、「電波利用開発調査研究会実用衛星部会」の「第二世代の実用放送衛星の利用の在り方に関する調査研究報告書」(昭和五七年三月)であり、そこでは次のように述べられている。

「衛星放送は、全国を一举にカバーする新しい放送メディアであり、国民生活に与える影響も大きいと考えられるので、BS-3の段階でも、一般放送事業者による利用に際しては、その運営主体が特定の者に片寄ることなく、番組の制作・調達について多元的な体制が確保されることが望ましい。

また、衛星放送は、種々の点でこれまでの民間放送では例のない放送サービスであって、事業運営上未知の部分が多く、受信機の普及がある程度進むまでは経営上の困難も予想されるところである。さらに、この事業体には、将来の8CH時代への橋渡しの役割も期待されることから、番組編成、財源調達及び新方式の放送について、多角的な試みや試行的な実施が認められる組織であることも望まれる。

したがって、BS-3段階で1CHを利用する運営形態としては、まず、広く国民各層の参加を図って単一の組織体を形成することが考えられる。また、その組織体については、参加者の創意工夫が生かされるとともに、効率的な事業運営が可能な、適切な性格と規模の組織であることが望まれる。」

以上の三つの文書が示しているように、衛星放送を行なう一般放送事業者は、(1)広く国民各層・関係各界の参加・出資によって設立・運営されること、(2)社会的に信頼のある公正な事業主体であること、および(3)番組編成等について多角的な試みや試行的な実施を可能にする組織であることが要請されているのである。また、郵政省の前記「当面の進め方について」は、「マス・メディアの集中をもたらしなさいこと」を挙げているが、この点については議論の分かれていることは周知の通りである(後述五2参照)。

## 2 基本的視角

以下では、衛星放送事業者に関する右掲の政策的立言が、現行法上、適法に実現しうるものか、あるいは、現行

法制全体と調和するものか、それとも、新たな立法的措置を要するものか、また、より基本的な問題として、これらの提案が衛星放送事業者のあり方として妥当なものであるか、さらに、右に述べられていること以外にも、衛星放送事業者のあり方およびその選定の仕方として、検討すべき点はないか、について考えることにしよう。

なお、本稿の基本的スタンスは、衛星放送事業者を含む放送事業者を、その他の一般の経済的「事業者」（独禁法二条一項）として、わが国の競争秩序の中に位置づけつつ、放送事業者の固有性・特殊性について考察する、というところにある。従来、放送法制度は、後者の視点、あるいは、これよりやや広くマスコミ法制のあり方という問題関心から研究されることが多く、放送事業における「公正且つ自由な競争」（独禁法一条）秩序の形成という視点は薄かったように思われる。例えば、後述する集中排除の原則さえも、「言論の自由」の確保という後者の視点から理解されるのが通例であった。

しかし、衛星放送の開始は、地上放送局と衛星放送局の競争という新しい問題を生み、その他の諸々のニューメディアの登場、それに伴う放送と通信の接近・融合、あるいは、ソフトとハードの分離等々の法制度上の変革は、放送事業における競争に新たな展開をもたらすものと予想される。ここにおいて、言論の自由の確保・実現という放送事業固有の「公共性」の側面と、競争秩序形成という側面とを互いに関連させつつ、制度全体を見直す作業が要請されているといえよう。

## 二 現行法上の衛星放送事業者

### 1 「人工衛星局」・「放送衛星局」

まず、現行法上、衛星放送の事業主体は、どのようにして選定されるかを、以下の検討の前提として再確認しておこう。<sup>(3)</sup>

電波法上は、地上の放送局も、放送衛星を使用する放送局も、ともに、放送をする無線局（六条一項・二項）として同じ扱いであり、ただ、後者の場合は、申請書類に「人工衛星局」として、「無線設備の設置場所」の欄に、「その人工衛星の軌道又は位置」を示すべきことが定められているにとどまる（同法六条一項四号）。

これに対し、電波法施行規則は、地上の放送局と放送衛星局とを区別している。すなわち、同規則二条一五号の二は、「宇宙無線通信」を、「宇宙局若しくは受動衛星（人工衛星であつて、当該衛星による電波の反射を利用して通信を行うために使用されるものをいう。以下同じ。）、その他宇宙にある物体へ送り、又は宇宙局若しくはこれらの物体から受ける無線通信」と定義し、同規則三条は、その柱書で「宇宙無線通信の業務以外の無線通信業務を次のとおり分類し、それぞれ当該各号に定めるとおり定義する。」とした上で、その三号に「放送業務」をあげ、さらに、無線局の種別及び定義を定める同規則四条は、三号で、「放送局」を「放送業務（放送試験業務を除く。）を行なう無線局をいう。」と定義する。従つて、人工衛星による放送を行う局は、「宇宙無線通信」を行うわけであるから、上の「放送局」に該当しない。そこで、昭和五五年の改正で、同規則四条二〇号の六「放送衛星局」及び、同条二〇号の七「放送試験衛星局」が新設されることとなつたわけである。前者は、「放送衛星局」を、「一般公衆によつて直接受信されるための無線電話、テレビジョン又はファクシミリによる無線通信業務を行う人工衛星局（放送試験衛星局を除く。）」と定義しているが、同規則三条の業務の種別については改正がなかつたので、「放送衛星業務」は、同規則上は定義されていないままである。

他方で、放送法上は、「放送」を「公衆によつて直接受信させることを目的とする無線通信の送信」と定義するのみであるので（同法二条一号）、地上の放送も、衛星放送も、これに含まれ、後者についての特別な規定は新設されてない。

以上が、電波法、同法施行規則および放送法における衛星放送のとらえ方であり、結局これらの現行諸規定を前

提とする限り、衛星放送事業者に対して、特別の実体法上の要件は何ら定められていないし、手続法上も、電波法施行規則によって、「放送衛星局」である旨を明示すること等若干の規定があるのみで、それ以外の特別の手続が定められているわけではない。

## 2 「設備」・「業務」・「事業」規制

(1) 次に、現行の地上放送の事業者に対する実体法上の規制の特徴を把握しておく必要がある。その第一として、規制の対象は、電波法上の「無線設備」というハード部分を中心としており、この設備による「業務」をも規制する場合も、「ITUで考えている本来のサービス、特に周波数の利用との関連で出てくる非常に技術的な概念」、すなわち、「技術的な基準に限定した業務」が対象となっている。いかえれば、「日本の電波法、放送法の基本的な体制は……公権力はハードを規制するのみで、ソフトにタッチしないという原則をもっている」、あるいは、「ハードの規制を通じてソフトに及んでいる」にとどまる、と説かれているのである。<sup>(4)</sup>

現行法上の規制の特徴を上述のところに見い出すことができるとしても、同時に、現行法上の諸規定およびその運用が、放送業務および放送事業（上述の引用文における「ソフト」）にもふれていることを確認しておく必要がある。特に、その中核となる免許制度について、「無線局の免許の形をとる現行法制のもとにおいても単なる物的施設の設置の許可ではなく、对人的免許の意味をもたせ、これに重きをおいている」<sup>(5)</sup>、あるいはより正確には、「施設免許と使用免許の複合形式」<sup>(6)</sup>がとられているのである。

(2) なお、ここで「業務」とは、「公衆によって直接受信させることを目的とする無線通信の送信」（放送法二条一号）という「放送」それ自体の業務をいう。この狭義の放送業務を支え、あるいはこれと密接に関連する様々の活動—企画業務、長期計画の作成、財務・会計・人事・厚生・研究等の組織体の維持・発展のための諸業務、あるいは経営多角化のための他事業の兼営・投資活動等々—is、放送事業者の「事業」活動ではあるが、その中核的業

務である放送業務とは区別して考えることができる。なお、この「業務」と「事業」との区別を実定法上採用していると見られる例として、例えば、昭和五十九年改正前の国際電信電話株式会社法において、「国際公衆電気通信事業」は、「国際公衆電気通信業務」のほかに、この業務を営むうえで当然に必要なその他の業務、あるいは関連事業への投資等をも含むと解されていた(同法一条・二条参照<sup>(7)</sup>)。また、各種の公益事業規制に典型的に現われているように、包括的な事業規制を採用した場合は、中核的「業務」のみでなく、それを支える周辺の活動および組織まで含んだ規制がなされるのが通例である。

(3) ところで、この広義の「事業」を電波法が規制の対象としていないのは同法の性格上当然である。これに対し、放送法の方は、NHKについては、「業務」を細かく規定する(同法九条)にとどまらず、様々の事業一般についての規制を含んでいる(同法九条の三以下、特に、三七条以下の事業計画・資金計画についての規制)。しかし、同法は、一般放送事業者については、まず第一に、「業務」それ自体について、「放送番組編集の自由」(同法三条)を基本的前提としているため、抽象的には、放送番組編集の基準、教養番組・教育番組等の番組相互の調和、放送番組編集の基準を定めるべきこと(同法五一条による四四三条・四項、四四条の二の準用)、あるいは、広告放送であること告知の義務づけ(同法五一条の三)等の規定を置いていくにとどまる。しかも、これらの規定は、実際には各々の一般放送事業者の自主規制によって遵守されるべきものと解されているのである。第二に、これらの狭義の放送「業務」以外の一般放送事業者の事業活動については、「放送番組審議機関」の設置(同法五一条の二)、ネットワーク協定についての一定の制限(同法五二条の三)および郵政大臣の資料提出命令(同法五三条による四九条の二の準用)等の、放送「業務」と比較的密接に関連する事項が規定されているにとどまる。ただし、一般放送事業者の事業ないし経営については、この他に、いわゆる集中排除・地域密着性の規制が存在するが、これについては、本節4で取り上げることとする。



このように、現行法制上は、放送業務あるいは放送事業に対する実体法上の規制は、一般放送事業者の放送の自由を最大限に尊重するという原則の下に、きわめて僅かしか存在しないし、その運用も事業者の自主規制によるのが原則とされているのである。

(4) もっとも、この点は、法理論的にはそれ程重要な特徴ではないともいえる。すなわち、ハードを通してソフトの規制に及ぶという点については、現行法上の規定のすべてを、このように理解することができるか疑問がなくはないという点を別としても、ハードを通さなければならぬということは、憲法上の表現の自由との関連では実際上はともかく論理的には意味のないことであり、ハードを通してであれ、直接的にソフトに対してであれ、ソフトに規制が及ぶか否かが問題のはずである。特に、放送法四四三条三項の放送番組編集の基準については、電波の有限性というハード面の制約から導かれるという理解もあるようであるが、そのような根拠づけの可否はともかく、同項が単なる訓示規定ではなく規範性を有しているとすれば、ソフトを規制しているということ自体が重要な点であるともいえる。<sup>(8)</sup> もっとも、自主規制との関連で、ソフト規制が実際に、手続法上どのように実現されるかは憲法上・行政法上、重要な事柄であることはいうまでもない。しかし、ハードを通してソフトを規制するなら合憲で、直接ソフトを規制するなら違憲とか、国家が直接規制すれば違憲で、自主規制なら合憲、という単純な問題でないことも明らかである。後述のように、衛星放送については、その特質を生かすような、地上放送と異なる放送番組が提供されるような政策を考えるべきであるとする、以上述べたことが前提となろう。

### 3 「主体による保障」論

(1) 現行法による規制のもう一つの特徴として、それが、個々の放送番組なり、その他の放送事業者の活動を逐一チェックするのではなく、放送事業者それ自体がしっかりした組織体であって、それに放送の自由を認めることによって、その者の主体的判断に委ねることが、結局は、適正な放送番組を実現することになる、という考え方を

とっていることがあげられる。すなわち、「日本の現行の放送法というのは、いわば主体による保障というものを非常に強く出しているわけです。NHK、民放二本立てといったようなことについても、放送の各プロセスにおける保障なり、チェックというよりは、その前に事業者の主体ということに保障を求めているところが非常に強い……」<sup>(9)</sup>

しかし、他方で、このように放送事業者の主体として信頼されるべき事業体が、どのような実質を有するものであるかは、NHKは別として、一般放送事業者に対しては、集中排除及び地域密着性に関する規制を除いてはほとんど問われていない。少くとも、法の明文のみを見る限りでは、「一般放送事業者がどのような経営方式のものであるべきかについては、放送法も電波法も何らの規定を置いていない。……国、地方自治体、その他いかなる団体でありまた個人であるとを問わず、営利目的で放送を行なうと否とを問わず、収入を何によって得ようとも別段の制約はない。事業規模がどのようなものであるか、また放送を専業とするものであるか他の事業と兼営するものであるかも問題としていない」<sup>(10)</sup>。

(2) ただし、電波法七条一項の免許申請に対する審査事項の一つとして、「当該業務を維持するに足りる財政的基礎があること」(同項三号)があげられている。これは事業者それ自体についての条件である。しかし、この条件を充たすことを要求している趣旨は、有限・稀少な電波を利用させるとすれば、きちんと利用してもらわないと資源の有効利用を損うということであり、例えば、放送事業者が経営難から放送時間を短縮するとか、安い経費しかかけられないため番組の質が低下する、<sup>(11)</sup> というようなことがないようにすることが目指されているのである。この意味では、本要件が、免許・再免許のさいに審査対象となることによって、放送業務の適正さの維持にも連なることもあるということが一応は言える。しかし、本規制の機能は、少くとも第一次的には業務の維持それ自体という価値中立的目的に関わっているのであって、言論の自由の実現なり、番組の質なりに直接的に関連するものでは

ないと考えるべきであろう。

また、これとは別に、再免許のときに、「過去の実績」が審査対象となり、これは「具体的な番組内容の審査にわたらない範囲内での番組編成全体の審査」であるとされている。<sup>(12)</sup> この「過去の実績」の審査は、事業者それ自体についての判断ではなく、その業務活動についての判断であることも否定できないし、また、放送の自由との関係で、この「過去の実績」についての審査も、あまり広く認めるべきではないという点にも留意すべきである。

(3) 従来の実務においては、上述の「主体による保障」という考え方が強かったようであるが、それは、上に見たように厳密には法律上の根拠に基づくものではなく、放送の自由ともからんで、行政運用上、各放送事業者の能力・自律性を信頼するという一般的な指針と見るべきであり、その限りでそれは、後述の「放送の公共性」の実現にとって、単なる国家の規制は逆に阻害要因となりかねないというデリケートな問題があるので、今後とも維持されるべきであると考えられる。しかし、政府当局と事業者との間のいわば法外的な「信頼関係」だけで十分かという問題は残るのであって、衛星放送事業者についての審査に際して、「主体による保障」ということを制度的に担保するような手法がないかどうか（殊に次に述べる集中排除の原則）、あるいはそれとは別の規制手段はないか、また逆に、それらの規制手段は言論の自由、放送の自由をむしろ抑圧するおそれはないか等について再検討する必要があるであろう。

#### 4 集中排除の原則

(1) 以上見てきたように、わが電波法・放送法上は、衛星放送事業者の免許申請の審査は、地上の一般放送事業者の場合と同様に、電波法七条一項の各号に掲げる要件をめぐってなされることとなる。この要件のうち、特に衛星放送の場合に問題なのは、三号の「当該業務を維持するに足りる財政的基礎があること」（前述3(2)）と四号の「郵政省令で定める無線局の開設の根本的基準に合致すること」の二者である。

後者をうけて、「放送局の開設の根本的基準」（電波監理委員会規則二一号・昭和二五年二月三日）、「一般放送事業者に対する根本的基準第九条の適用の方針」（郵放業第一一六四号・昭和三四年九月二三日）、および、「一般放送事業者に対する根本的基準第九条の適用の方針に基く審査要領」（同前）の三者が定められている。これらによって具体化されている法原則が、いわゆる集中排除の原則、すなわち複数局支配の制限および三事業兼営（支配）の制限と呼ばれているものである。

(2) 複数局支配の制限とは、「一の者によって所有又は支配される放送局の数を制限し、できる限り多数の者に対し放送局開設の機会を開放することである（前出の「適用の方針」）。より具体的には、「一の者が所有し又は経営支配をするのは一局に限る」（前出の「審査要領の三」）とされ、ただし、ラジオとテレビの兼営については、放送事業の特殊な成立の事情から、例外的に認められた場合がある。この複数局支配の制限の趣旨は、一般放送事業者は、できる限り人的および資本的に当該地域社会に結合すべきものとされていること（「審査要領」の二）と関連し、同一地域社会において、一の者が複数の放送局を所有又は経営支配することが、第一に当該地域社会における情報の多元性を損い、ひいては言論の自由にとって好ましからざる状況に陥ることを一般的に予防し、第二に、当該市場において、放送局間の競争（殊に、広告主獲得競争）を制限するおそれを予防することにある。すなわち、この集中排除は、「言論情報の自由市場の形成伸長」（前出の「適用の方針」第二の三）、および、一般放送事業者間の経済的競争の実効性の確保の双方を目指していると把握することができよう。<sup>(13)</sup>

もっとも、この点について付言すれば、立法者意思としては、第一の「言論情報の自由市場の形成伸長」こそが念頭にあり、第二の経済的競争の実効性の確保が、どれだけ意識されていたかはやや疑問である。むしろ、幼稚産業としてこれから成長し始める段階（昭和三四年）では、各テレビ局が競争しながら経営を維持できるかという危険の方が大きかったのかもしれない。にも拘らず、同一地域社会において、各テレビ局を経営する一般放送事業者

が、一の者の所有又は経営支配の下にあることを禁じ、各々の事業者の経済的独立性を要求したところに、「言論情報の自由市場」のために、テレビ事業者の多元的存在それ自体が望ましいという立場が鮮明に表現されていると考えられるのである。

なお、経済的競争市場における集中排除は、いうまでもなく、独禁法上の自由競争の維持という政策理念と共通する。複数のテレビ局が同一地域で事業を行なっている場合、これらの者は取引の相手方たる広告主を獲得すべく競争を行なっている。しかし、その競争は、テレビによる広告という「役務」をめぐるなされているのであり、それが「一定の取引分野」（市場）を形成していると一応はいいうるであろう。そうだとすると、複数局支配の制限は、同一市場で競争している事業者間の企業集中（合併あるいは営業譲渡等の手段による企業間の「かたい結合」（独禁法一五条・一六条参照）を原則的に禁じていることになる。これは、独禁法理論上、一般に「水平的」集中の制限として論じられている問題である。

しかし、一般の競争市場では、集中は、それ自体が禁止されることは例外であり（例外的場合として独禁法九条を参照。）むしろ、当該集中が、当該市場における競争を制限する等の反競争的意図ないし効果を有する場合に法禁の対象となる（同法一五条一項一号・一六条参照）。その限りでは、一般放送事業者に関する集中排除の原則は、集中それ自体を排除している点で、一般の独禁法上の規制とは異質のようにも思える。しかしながら、有線放送（CA TV）が相当程度普及するに至れば格別、今日いわゆる周波数の有限性によって、ある地域市場において活動する一般放送事業者は当初から少数の者に限られており、このように高度に集中した寡占市場において、例えば二社が同一の者の所有又は経営支配の下に入ることは、ほとんど常に競争制限的な効果をもたらすおそれがあるといつてよいであろう。従って、一の者の所有又は経営支配の下にあるテレビ局は一に限るといふ法規制の仕方は、形式的に所有の多元性を確保するものであるが、それはこのようなテレビ放送事業者間の競争の特殊な高度寡占的市場構

造を前提にすれば、競争の実効性を確保する方策として合理性を有しているといえよう。

(3) 上述の複数局支配の制限に比べて、三事業兼営（支配）の制限の方は、問題がより複雑である。前出の審査要領は、「一の者が、放送事業を行うことによつて、ラジオ事業、テレビ事業及び新聞事業の三事業を兼営し又は経営支配することにならないこと」と定める。これについて、前出の「適用の方針」（第二の三）は、「ある者に放送局の開設を免許することが、放送以外の手段による大衆情報の供給者に、さらに別に技術的手段を賦与するに過ぎない結果となることは、貴重な電波の利用方法として不経済非能率的なものである。放送が当該地域社会に対しより多様かつ公正な大衆情報を供給し、言論情報の自由市場の形成伸長に役立ってはじめて、大衆情報手段としての放送が公正かつ能率的に国民に享受されると考えられる。」と述べている。

この三事業兼営（支配）の制限は、実際には、一般放送事業に対する新聞勢力の参入を阻止ないし制限しようとするものであり、これに対して、新聞界は特に臨時放送関係法制調査会（昭和三九年）に対する意見に表わされているように、参入の姿勢を次第に強める。そして、昭和四八年、五大新聞と民放テレビ五局の「一対一」の提携関係が確立し、これは、単なる業務提携にとどまらず、株式所有関係でも、形式的には前記審査要領の「支配」基準たる持株比率一〇パーセントを遵守しているが、実質的には二〇パーセントを超えるともいわれるような資本提携の性格を有していると指摘されている<sup>(14)</sup>。また、地方のテレビ局についても、各地の特定の有力者が新聞とテレビの双方に支配力を及ぼしているというケースもあるといわれている<sup>(15)</sup>。更に、中央と地方とを結ぶネットワークについても、地方テレビ局の増加とともに、前記の五系列による系列化が強化されつつある<sup>(16)</sup>（ただし、テレビ東京―日経新聞によるネットワークは、全国展開というほどには至っていない）。以下では、ネットワーク四系列ということもある。以上のところから、三事業兼営（支配）の制限は、このように変化したテレビ局と新聞社との関係をどう把握するかという問題に直面しているのであり、その実態が、両者間の契約上の協力関係にすぎないのか、それとも、

それ以上の兼営制限が除去しようとした弊害をもたらす可能性のあるものが問われる段階にあると思われる。

ところで、前掲の複数局支配の制限は、同一市場において競争関係にある事業者同士による「かたい結合」、すなわち「水平的」集中の制限であるのに対し、この三事業兼営（支配）の制限は、異なる三つの市場で活動しつつある複数の事業者が「かたい結合」をすること（これは、三事業「支配」の制限のケースである）、あるいは、一事業者が、異なる三つの市場に同時に進出して活動すること（三事業「兼営」の制限のケース）を規制することである。これは、競争理論の用語でいえば、前者のケースは「多角的」（ユングロマリット）集中ということであり、後者のケースは一般に「経営の多角化」と呼ばれているところのものである。

独禁政策上の観点（前出の「経済的競争」の側面）から見れば、この種の多角的集中・経営の多角化は、「一般集中」を高めるということを別とし、具体的な個々の市場における競争との関連（「市場集中」）についていえば、集中した事業者の総合的な経済力を強化し、それが、特に取引の相手方に対する力あるいは競争者に対する様々な点に関する優越性として現われることが問題とされる。すなわち、当該商品・役務の優秀さあるいは低価格ではなく、事業者の巨大性それ自体が取引を有利にすることである。特に、ラジオ・テレビ・新聞という広告主獲得競争にとっては、かなりの程度において競争関係にある三つの媒体を、一事業者が兼営（支配）するとすれば、それは単に異なる複数の市場にまたがる多角化ではなく、ほとんど水平的集中に近い効果をもたらすといえよう。すなわち、この三事業兼営は、純粹の多角的集中ではなく、かなり水平的集中に近い経済的意味を持つものとして扱えなければならないであろう。

また、言論の自由、情報の多元性の確保という観点からも、これら三種の媒体が、同一の事業体あるいはユングロマリット結合体によって経営されている場合、各々の現場の記者、編集者、ディレクター等の独立性が保障されず、当該所属企業の意味に従属するということが承認されていることとも関連して（いわゆる編集権の独立性の否

定）、例えば同一のスタンスからの報道が新聞とラジオ・テレビから流れるというおそれもあり得よう。

以上のように、これら三種の媒体についての経済的競争および言論の多様性の確保という二つの点から、一般的に、三事業兼営（支配）を制限する意味があると考えられる。なお、これは、一般的抽象的な集中の弊害を問題にしているのであって、具体的に弊害が起るかという議論をしているのではないことに注意しなければならない。独禁法上の集中規制について一般に説かれていることと同様に、この集中排除の原則も具体的な弊害が起ること

を根拠としてその弊害を予防すること（「市場成果」の直接なコントロール）を目的とするものではなく、市場構造の一般的あり方として、競争的市場が望ましいという立場に拠るものである（「市場構造」のコントロール）。そして、この一般論のレベルとして、上述の議論は、いわば「古典的」な原則論にとどまっており、特に最近のニューメディアの展開との関連はまた別に考えなければならぬであろう（後出、五二）。

### 三 衛星放送事業者に関する政策と制度

#### 1 「営業の自由」と規制

(1) 戦前の電気通信の「政府専掌」の原則に見られるような「国家独占」の考え方が、戦後の放送法制では採用されていない、ということ<sup>(18)</sup>を前提とするならば、放送事業は、本来、私人による「営業の自由」の対象となり得るものであり、それが何らかの理由（例えば、電波の有限性）によって、様々の公的制限を受けているにすぎないと考えられる。

「営業の自由」は、憲法（二二条一項、二九条）の保障する基本権であるから、その否定ないし制限には、合理的根拠が必要であり、かつ、その程度・手段についても一定の憲法上の制約が課せられると解されているのは周知の通りである。



最高裁判所は、小売商業調整特別措置法事件（昭和四七年一月二三日判決）および薬事法事件（昭和五〇年四月三日判決）の二つの判決において、「営業の自由」に対する公的制限を、①消極的（警察的）制限と、②積極的（政策的）制限とに分け、両者とも規制の目的に照らして必要かつ合理的な範囲であれば合憲であるが、①の場合の方が、立法府の裁量範囲は狭く、規制は必要最小限であることを要すると判示している。これら両判決は、単に抽象的な「公共の福祉」を挙げれば事足りるということはできず具体的な規制目的を吟味すべきこと、および、その目的と規制の具体的態様との合理的関連の有無を実態に則して検討すべきこと、を要請しているのである。われわれの検討対象である衛星放送事業についても、これらの観点からの検討が不可欠である。<sup>19)</sup>

(2) また、私人の経済的活動に対する規制は、(i)参入規制と、(ii)業務・事業に対する規制とに分けられることに留意する必要がある。前記薬事法事件判決は、(i)を目的とする「許可制は、単なる職業活動の内容及び態様に対する規制 (ii)に該当する（舟田注記）を超えて、狭義における職業の選択の自由そのものに制約を課するもので、職業の自由に対する強力な制限である」から、(ii)に対する規制よりも厳格にその合憲性が吟味されなければならないと説いている。ただし、後に述べるように、参入規制と業務・事業規制とは、相互に関連して捉えるべき場合があり、全体としての規制の合理的あり方が問われることに注意しなければならない。

(3) 更にもう一点、前以っておさえておく必要があるのは、上述の(i)の参入規制には、参入を希望する者の主観的条件にかからしめられているものと、それ以外の客観的条件にかからしめられているものがあるということである。ここでいう主観的条件とは、その者の人的資格、専門的知識、財政的基礎、物的施設等々であり、客観的条件は、上に挙げたようなその者に固有の事情ではなく、当該事業についての一般的事情であって、特に「需要の審査」(Bedürfnisprüfung) がしばしば問題とされてきている。<sup>20)</sup>

その具体例として、例えば道路運送法六条一項一号は、一般自動車運送事業の免許基準の一として、「当該事業

の開始が輸送需要に対し適切なものであること」と定めている。この要件によって新規参入を制限し、俗にいう「過当競争」を防止し、当該市場における需給の均衡を維持することが目指されているのである（同様の例として電気事業法五条四号、電気通信事業法一〇条一号等を参照）。

この需給均衡要件が問題とされるのは、第一に、具体的な立法目的を達成するのにこの種の要件を通しての参入規制が不必要であるか、あるいは、「目的と手段の均衡を著しく失する」（薬事法事件最高裁判決）と判断される場合があることである。この場合の私人の「営業の自由」に対する規制は違憲と判断される。また、第二に、需給均衡要件が合理性を認められ合憲であるとしても、その実際の運用が厳格すぎて、既存業者の既得権保護の色彩をおび、参入希望者あるいは取引の相手方の利益、ひいては公共の利益をむしろ不当に侵害するおそれがある場合が考えられ、ここでも違憲の問題が生じよう。さらに、第三に、現行の放送法制のように、明示的な要件としては、この需給均衡という要件が掲げられていないにも拘らず、実際の運用において、需給均衡が参入規制の中に取り入れられている場合もある。

(4) この点については、放送行政の運用として、従来、チャンネル・プラン（放送用周波数割当計画）によって周波数が逐次割り当てられてきた（電波法七条二項二号参照）。これによって割り当てられた放送局の数を前提として、放送局の免許が下されるという仕組みになっている。具体的には、チャンネル・プランの作成にあたっては、「経済力のないところに余分な電波を割り当てるといふのは、……むだ遣い<sup>(21)</sup>」と考えられ、地方の民放テレビ局は二〜四局程度に抑えられてきた。その根拠は、臨放調答申（昭三九）にあるように「現行電波法は、電波の使用目的のないし電波使用の人間生活に及ぼす効果及び公益的見地からする電波の計画的使用についての配慮が比較的薄い」が、「電波を公共の福祉の増進のために合理的に管理し、その公正かつ能率的な利用を確保するという考え方が必要であり、<sup>(22)</sup>法律上、明文の根拠はなくとも（なお、強いて言えば、放送法一条の「放送を公共の福祉に適合す

るように規律」するということであろう。)、電波全体について計画的使用が行なわれるような行政がなされるべきであるということにあると思われる。

また、テレビ局の数を制限する具体的理由としては、単なる「むだ遣い」というより、「放送の社会的機能を最も高度に発揮する」<sup>(23)</sup>ためには、テレビ局の経営基盤が脆弱であってはならないということがあげられていた。すなわち、当該地域の広告主の需要に比して、テレビ広告の供給量が過大になると、広告主がつかない、または広告料が実質的に低下する等の状況が生じ、良質の番組を提供する能力に欠けるおそれがあるとの配慮がなされたわけである。<sup>(24)</sup>

このような需給均衡的な考慮に基づくチャンネル・プランによる放送局数の制限、さらには、免許申請を受けて、いわゆる「一本化調整」によって、申請者を一者に絞るという従来の放送行政の手法が、前述の「営業の自由」に対する制限として許容される合理的なものであるかについては、以下の点を指摘するにとどめることとしよう。

原則論を述べるとすれば、一般放送事業者の免許についての参入規制は、混信防止等の技術的条件(前掲の用語でいえば、「客観的条件」と、参入を希望する事業者の「財政的基礎」、株主構成(集中排除の原則)、あるいは技術基準に適合する施設を有すること等の「主観的条件」)にかからしめる規制のみが望ましい。しかし、周波数の有限稀少性を前提として、周波数の公正かつ能率的な利用のために需給均衡を客観的要件の一つとすることは、少くとも現在の放送制度全体および放送事業の実態という与件の下では、前掲の臨放調答申が説くように一定の合理性を有しているという意見も成り立つように思われる。別の表現を用いれば、チャンネル・プランによる需給均衡的観点からなされる放送局数の制限は、次節で検討する規制一般の根拠としての電波有限論および「放送の公共性」論が妥当性を有する限りで、営業の自由を制限する合理的な理由を有していると一応言ってよいであろう。

(5) しかし他方で、この放送局数の制限については、次のような疑問点もあることを付け加えておく必要がある

る。第一に、アメリカのように、使える電波はすべて開放して自由競争に委ね、それと同時に、放送局の倒産や資産・経営の譲渡等の資源のモビリティも大幅に許容するという自由競争重視型の政策も、従来の電波の「合理的な管理」、「計画的使用」(前掲臨放調答申)という名目の下になされる規制が、過度の官僚的統制あるいは放送事業者の国家への依存等の弊害をもたらすおそれがあることも関連して、今後、ますます重視されてよい方向であると考えられる。特に、わが放送法制は、施設免許的考え方によっており、これは初期投資が高額になり、また特殊な技術を有する必要があるということを前提にしていると思われるが、今日の技術革新の進展はこれらの前提を崩しつつあり、また、代替的サービス(衛星放送、CATV等々)の増加によって電波の有限性ないし寡占産業的特質は弱まっているとも説かれている(後述、五<sup>2</sup>(2)参照)。しかし、衛星放送についても、郵政省のいうオーダー・スカイ・ポリシーは、「レギュレイテッド・スカイになりはしないか」との批判がなされているのである。<sup>(24a)</sup> もっとも、本稿の立場は後にしばしばふれるように、右のような自由競争に近い市場になる場合には、「放送の公共性」の要請との調和という観点から、ハードとソフトの分離により、一放送局内でのアクセスの多様性を図る等の方法をまず検討すべきではないか、ということにある。確定的な判断はここでは避けるべきであろうが、今後、右述の自由競争方式と現行の放送局数制限方式とを、様々の状況の変化との関連で常に比較検討することが要請されていることは確かであろう。

第二に、従来から指摘されていることであるが、<sup>(25)</sup>チャンネル・プランによる放送局数の制限に際し、当該地域の経済力なり需給均衡を考慮要素として入れることの法律上の根拠は一義的には明らかではなく、また、その判断について司法審査を求める途もきわめて可能性がうすい。これは、放送局開設を申請する者の営業の自由を制限する行政手法としては、殊に他の諸法制度と比べ著しく非合理的であるとの非難を免れないであろう。

第三に、現在、各地方のテレビ局数を三、四局に増やすプランが進行中で、各地で一本化調整が実現したところ

から予備免許が下されつつあるが、例えば長野では千件以上の申請が出され、一時休止の状態にある。上述の一般論とは別に、具体的な増局の経緯における問題としてここで指摘すべきことは、各地の四局体制の成立が、中央キ―四局をリーダーとする四大ネットワークの全国展開をもたらしつつあるということである。ネットワークの形成が集中排除の原則および地域密着性の要請を実質的に崩しつつあるのではないかと思われるが（前述二参照）、この点を措くとしても、四局体制の整備が、地方のテレビ局を四大ネットワークの傘下におくだけではなく、従来、地方テレビ局の数が少ない時には、地方テレビ局が複数の中央キ―局の提供する放送番組を選択できたという意味で、買手優位の可能性があったのであるが、四局になれば、各地方テレビ局が一つのネットワークとの間に「排他条件付取引」（独禁法二条九項四号・一般指定一二項）を結ばざるを得なくなり、それに伴って、例えば、ゴールデンタイム三時間はネットワークの送る番組で埋めること等の「拘束条件付取引」（同前・一般指定一三項）を強制される可能性が強くなる。これらの取引形態が、「公正な競争を阻害するおそれがある」（同法二条九項柱書）として違法性を有するのではないかとの疑いもあるのであるが、少くとも、地方テレビ局の中央キ―局に対する従属性を強め、自主的な活動の障害になるおそれがあることは否定できないであろう。

これとは別に、また四大ネットワークから外れた独立局の採算が、四大ネットワークの拡大によってますます悪化するという効果を生むのではないかとの懸念もある。ネットワークの供給する放送番組は、一定の視聴率を期待できるから好条件で広告主と契約することができるのに対し、独立局は明らかに一ランク下の評価になるわけである。

なお、一本化調整については、それが強制的契機のない全くの助言的行政指導にもとづくものにすぎず、調整からもれた、あるいはそれに服そうとしない者の申請も公平に受理し審査するという扱いがとられているとすれば、憲法上の営業の自由の制限という問題は生じない。但し、この場合でも独禁法上のカルテルを誘発・助長する行政指導ではないか、という問題は残るのであって、この点は、後に検討することとしよう（四二参照）。しかし、長野

の申請数千件以上という事実は、各申請が実質的基盤をもつていず、単に申請者という形式的資格を得て、一本化調整の際に有利な立場を得たいという動機に基づくものであることを示している。「放送の公共性」を実現すべく期待されている放送事業者の申請者が、右のような調整に依存する行動様式をとることは問題であるし、他方で、地方の政治家などの有力者が一本化調整を行なうことも、放送事業者の独立性を損うおそれや不明朗な利権を生むのではないかと懸念される。

## 2 規制の根拠1—「電波有限論」

(1) 従来の地上放送局について、参入規制としての免許制（電波法四条以下）および、その他の、主として「業務」に関する規制がとられている理由として、幾つかの説が立てられているが、そのうちでは「電波有限論」が有力のようである。<sup>(26)</sup>これは、例えばある地域で混信なしで使用し得るVHFテレビ用の周波数が二つしかない場合、テレビ事業者が二者しか存在し得ない、ということの意味するならば、免許制採用の理由としては当然のことをいっているようにみえる。しかし、これは一見するほど自明なことではない。

(2) 第一に、電波の有限性が、技術的ないし周波数利用の交通整理的観点からのものとどまる限り、免許制は必然であるともいえよう。しかし、これまでのわが国の放送行政の一般方針（前述三1(4)参照）を背景として、例えば、ある地域におけるテレビのチャンネル数が、上の技術的観点から利用可能な数より少ない数に抑えられていることが実際には多い。このような制限の根拠は、上述の技術的な理由とは別に、前述（三1(4)）のような「公益的見地からする電波の計画的使用についての配慮」、あるいは、放送事業者の経営の安定等々に求めざるを得ないものである。

(3) また第二に、電波の有限性は、参入規制の理由にはなることがあるとしても、参入を認められた事業者に対する各種の業務規制および事業規制の理由には少くとも直ちには結びつかない。この点については、以下の三つの

タイプに分けて考える必要がある。第一のタイプとして、参入規制と業務・事業規制とが必然的に結びつけられている場合がある。この場合、この参入規制をパスして参入を認められた事業者は、独占ないし寡占的地位を公的に保障されたことになるから、取引の相手方に対し、自己の独占的地位を利用して不当に不利益を与えるような取引条件を押し付ける等の「力の濫用」を規制しなければならない。何が「不当」な不利益か、すなわち、「濫用」と評価されるかは、一般的な独禁法による濫用規制の場合（二条九項五号・一般指定一四号）には、当該行為（例えば、コストに比べ著しく高い料金で取引すること）が、仮に競争の圧力の下に置かれていた場合と同じものか、それとも、独占的地位にいるからこそなされ得たのか、によって判断される。参入規制がなされている場合にも、この独禁法上の濫用規制が適用されるが（この濫用規制を含む不正な取引方法の規制は、一般に、独禁法の適用が除外される特別法の下においても、適用除外されないのが通例である。不正な取引方法は、自由な競争が成立している市場においてとられてはならない行為であるとともに、競争が十分成立していない市場においても、否、競争の圧力が不十分だからこそ余計に、厳しく規制され、それによって取引の相手方や競争事業者の利益が擁護されなければならない。）、これと併せて、各特別法上の濫用規制が定められていることもある。この例として、例えば、小売業調整特別措置法による小売市場の開設の許可制（三条）、および開設者と小売商との間の契約条件の審査（四条・八条。なお、公正取引委員会の規制もかかる―三条参照）をあげることができる。

これに対し、第二のタイプとして、各種の公益事業やその他の若干の政府規制産業において、参入規制と並んで、各種の業務・事業規制がとられているのは、上の濫用規制という消極的理由にとどまらず、例えば、当該サービスについて一定の質を維持させることが、国民生活上重要な事柄であるとか、将来にわたる当該社会の形成に一定の政策的関与をすべきであるとか（以上は、交通・通信等の公益事業の場合）、あるいは、石油業法における場合のように、石油の安定的かつ低廉な供給の確保という目的とかのように、何らかの積極的理由が存在するからである。<sup>(27)</sup>

また、第三のタイプとして、参入規制はかけるが、業務・事業に対する規制はしない、という方式も考えられる。例えば、電波の有限性から免許システムをとり、かつ、一定の期間ごとの競争的な入札制度（bidding）をとることにすれば、競争メカニズムが働くから、参入に成功した事業者は潜在的競争の圧力の下におかれ、従って、特別の業務・事業規制は不要であるという議論が成り立つ<sup>(28)</sup>。ただし、この場合は、競争が有効に機能するための条件（例えば、建設業の入札制度における入札価格のように、競願または入札の際に、行政庁がどの申請者が最適かを判断しうる客観的メルクマールが存在すること、談合がないこと、あるいは規制当局が既存事業者の保護に傾かない等々）が整備されることが必要であり、現実にはわが国でこの方式が採用された例はない。理論的には重要な提案であるが、少くとも放送事業については、再免許の法的性格をめぐる議論はあくとしても、前述のようなこの入札制度の前提条件（客観的メルクマールの設定）が整備されるという見込はまずないと考えられるので、以下の考察からはひとまず捨象することにしよう。

(4) さて、上述（二・二・②・③）の二点から、電波が有限であり、そこから放送事業が免許制をとらねばならない、という点は誰しも認めざるをえないとしても、参入の要件としてどのような内容をあげるか、および、参入を許容した事業者に対して、どのような業務・事業規制をかけるか、という二つの問題があり、これらはいずれも、規制の目的との関連で考えなければならぬことが明らかとなった。すなわち、電波有限論は規制の根拠の一つではあってもすべてではなく、また、それだけではどのような規制をかけるべきかは導き出せず、その先を考えなければならぬのである。

しかして、この点については放送事業者に対する規制が上述の第二（二・二・③）にあげた二つのタイプのいずれに当るかをまず考えてみる必要があるが、放送法も、単なる独占力の濫用に対する規制というよりは、放送内容それ自体を適正なものにすることを目的とする諸規定を置いており、第二のタイプに属すると考えられる。このこと



は、同法一条の目的規定に明確に表現されているところであり、次に款を代えて、同条の解釈として、あるいはそれを一つのとっかかりとして展開されている「放送の公共性」論について見てみよう。

### 3 規制の根拠2―「放送の公共性」

(1) 放送法二条は、「放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図ること」を同法の目的と定めている。ここから、放送は、それ自体「公共性」という価値を有しているし、また、そうであるべきだから、そのために規制する必要がある、という議論が導かれているわけである。放送の特殊な「社会的影響力」が規制の根拠であるという説明も、他の「社会的影響力」ある社会的存在、殊に各種のジャーナリズムの中で、何故に、特に放送だけがその番組内容について法規制の対象となっているか、と問うてみれば、「放送の公共性」と総称される説明と同根であることが分かる。

この「放送の公共性」についての古典的な説明として、例えば、伊藤正己<sup>(29)</sup>氏の所説によれば、「放送が視聴覚に訴えることによって、受け手の積極的な思考を経由することなしに、むしろ受動的に受け入れられる性質をもつこと」、しかも、「茶の間においてスイッチひとつで受けとることができるということも、受け手の受動的な性格を強めてゆく」こと、更に、放送が電波を利用するところから、「放送の送り手は、……いわば公共財の受託者であり、また「放送において、自由市場が制限を受け、独占的傾向を必然的に含むとしたとき、表現の自由競争による淘汰を望むことができ」ず、「同一の表現が同時に、巨大な受け手に到達する」こと等から、公的規制が導かれている。放送の公共性については、この他、これまで数多くの意見が提示されており、ここでそれらを包括的に取り上げて検討することはできない。以下では、地上放送と衛星放送との番組面での競合の可否という本稿の具体的問題意識の下で、若干の私見を述べるにとどめよう。

(2) 放送、殊にテレビジョン放送においては、チャンネル数、すなわち競争関係に立つ放送事業者が少数に限ら

れるから、供給者（放送事業者）間の自由な競争に委ねても、「有効競争」による視聴者または広告主の自由な選択を通しての資源の効率的配分は期待しえない。また、番組が不連続の時間帯として広告主に売られるので、放送事業者は、最もポピュラーな意見ないし番組を放映することによって各時間帯の視聴率を極大化し、その結果、番組編成が大衆受けするものに画一化する傾向がみられる。従って、情報の多様性を確保し、ポピュラーでないトピックスへの関心も満足させるために、番組準則およびそれに基づく番組編成全体の審査も許される、との意見は説得的である。<sup>(30)</sup>ただし、これには、放送事業者は、少数派の関心にもこたえるべきである、との情報文化政策（放送文化政策）的立場がリンクされる必要があるものであり、そうでなければ、類似番組間で競争し、視聴者の最も支持数の多い番組が選択されるシステムの方が、公的規制をかけることによるデメリットと比較すればましであるとの立場（番組についての自由競争論）も成り立ちうるのである。

この意味における文化政策的立場は、放送法四四三条三項・四項の「政治的公平」、「論争点の多角的解明」および「調和のとれた番組比率」の原則によって支持されていると理解することができる。この点は、特に政治的意見の形成との関連で、憲法学上、国民の「知る権利」として理論化されていることも周知の通りで、ここで詳しく立ち入る必要もないであろう。むしろここで強調しておくべき点は、放送の公共性を、政治的な情報の提供および世論形成機能を中心として考えるのではなく、娯楽番組・広告放送を含めて、すべての番組が、受け手たる市民の現実の生活に根ざしつつ、市民の精神ないし感性に訴えかけて、その生活のワクを広げ、あるいは突き破る力を持ち得る可能性をもっている、ということである。その意味で、放送が市民の現実の生活、精神・感性との対応・緊張関係にある以上、放送の公共性とは、情報文化政策の問題なのである。<sup>(31)</sup>

当然のことであるが、市民は、狭義の政治的事件についての報道・解説番組のほかに、日常の生活に関わる様々の事柄についての「知る権利」を実現する希望をもっているし、娯楽番組というジャンルに分けられる番組も、市

民の生活・感性との生き生きとしたコミュニケーションを獲得するとき、質の高い文化の形成に寄与する。このような放送の社会的機能と、テレビのチャンネル数が限られ、自由競争の機能が十分には期待し得ないという事情とをあわせ考慮すると、前述の番組についての自由競争論の立場をとることはできず、視聴者は、視聴率競争の客体として顧慮されるだけでなく、放送文化の一方の主体として正当に位置づけられなければならない。視聴者相互間および視聴者と放送の送り手（放送事業者・放送労働者）との間のコミュニケーションを活性化させる政策が要請されるとともに、それを可能にする法制度を形成し、視聴者の「コミュニケーションする権利」を実質的に担保する方向がとられるべきであると思われる<sup>(32)</sup>。

「知る権利」の方は、①国民が公共的事項についての情報を受けかつ求める権利として参政権の機能を果たし、②情報源に対して情報の公開ないし提供を要求する積極的な社会権としての性格を併有すると説かれている<sup>(33)</sup>。これに対し、上述の娯楽番組も含む放送番組一般に対する視聴者の主体性を法的にどのようなように把えるか、については、今の段階では明確に答えることはできない。しかし、ここで検討の具体的対象としている衛星放送の特徴として、「特定中数」の視聴者のニーズに応えることが出来ることと注意する必要がある。すなわち、ニューメディア一般の特徴として、マスメディアが何百万、何千万オーダーの受け手に対して情報提供がなされるのと比べ、何十万オーダーの受け手に対してなされ、従って、「ニューメディアはマスコミュニケーションではなく中数コミュニケーションのメディアである」<sup>(34)</sup>。ニューメディアは、マイノリティのためのメディアといわれるが、受け手があまり少数であると、効果・費用が小さくなり、経済的に成り立たない。衛星放送は、全国に分布している特定の情報ニーズをもった集団を対象とするサービスを、許容しうる料金で提供することができると推測されるのであって、これを前提にして、上述の課題について、以下の二点を指摘しておこう。

(3) 第一に、視聴者の意向の吸収とフィードバック体制については、NHK・民放とも、従来から様々の工夫が

なされてきているところである。<sup>(35)</sup>これは、放送事業者の自律性・「放送の自由」および視聴者による主体的な生活文化形成をとともに認めつつ、両者の間のコミュニケーションを活性化させることを目的とするものであるから、組織的ないし制度的工夫には限界があり、その多くは、両者の間の実際上の関係の展開に委ねざるを得ない性質の問題であろう(従って、これは、放送法四条の訂正放送、あるいはいわゆるアクセス権とは次元の異なる問題として一応考えておくことができる)。

しかし、これは、現行法上の放送事業者におけるいわゆるハードとソフトの一致の原則<sup>(36)</sup>を前提とした議論であり、これを分離することを認めて、ハード事業者が、無線設備の調達・運用および番組の編集を行い、ソフト事業者が番組の制作等を行うとした場合には別の議論の仕方が可能であると思われる。この分離方式は、現行のテレビ局体制で既にとられているともいえ、今日では、平均一四・九%(東京キイ局五社を除くと一二・三%)の自社制作比率しかなく、番組制作業者(外部プロ)は三〇七社を数えているという。<sup>(37)</sup>問題は、現在のように、番組制作業者の選択や番組の調達等を全く番組編集業者(テレビ局)の裁量に委ねたままでよいか、という点にある。現在の状況は、親会社と下請会社の自由な契約という形式をとり、放送上の責任は専ら放送事業者が負い、他方、下請会社は公的規制からは完全にはずされている。その限りでは、法的にはハードとソフトの一致の原則は維持されているといえよう。

これに対し、番組制作業者に放送法上の位置づけをきちんと与え、それに一定の法的責任を課すとともに、番組編集業者との関係をより対等なものとする工夫をすることも考えられる。例えば、一定の時間帯ごとに、番組制作業者を公募し、ある種の入札方式によって各々の時間帯の番組制作を請負わせる工夫が考えられる。チャンネル数は有限であるから、番組編集業者と制作業者との間の契約も、社会的により透明で、かつ、制作業者間の競争原理が機能するものとし、更に、番組編集業者の恣意を封じて、一種の契約締結強制のシステムを工夫するとしよう。

このような制度の下では番組制作業者は、現在のように、番組編集業者との人的あるいは資本的コネクションがなくとも、良質・安価な番組を制作すれば、一定の放送時間枠を獲得することになるので、社会の各層の要求を吸い上げることがより多様なかたちで可能となるのではないであろうか。ただし、入札参加者のうちの誰を落札者とするかを判定する客観的メルクマールを設定しなければならないこと（前述三二(3)参照）、およびこの番組制作業者に対して、現行放送法四四三条三項のような内容的コントロールをどう実際に確保するか、という難問が残っていることに留意しなければならないであろう（後出、五二参照）。

(4) 第二に、衛星放送の大部分が有料で行なわれるとした場合、放送事業者と視聴者（契約者）との関係は、単なる番組ごとの契約関係ではなく、より継続的な供給契約関係に立つとみるべきであると考えられる。この場合、「知る権利」のように憲法原理から構成するのではなく、一般私法上の権利として、視聴者は、放送事業者に対し、番組に関し一定の積極的な請求をなし得るか、という問題が生じる。何故なら、放送事業者の数が少数であり、他方の視聴者は多数の市民であるから、両者の間の契約は少くとも他の諸々の約款に対する法的規制と同様の規制に服すべきものであり、また、契約の対象たる放送番組に一定の公共性が認められ、しかもその公共性の具体的内容・態様は、前述のように放送事業者と視聴者との間のコミュニケーションのあり方に依存するとすれば、一般の約款規制のように、弱者保護・濫用規制という消極的性格のものだけでよいかという疑問があるからである。この問題は、前述（第一点）のソフトとハードの分離のいかんとも関わっており、これまでほとんど論じられてきていないこともあるので、ここでは上の指摘にとどめる。

#### 4 規制の根拠3—衛星放送の特殊性

(1) ところで、衛星放送に対する規制の根拠については、以上の地上放送を念頭に置いた議論とは別に、以下のような衛星放送特有の事情も存在していることが指摘されている。

第一に、放送衛星の打ち上げおよびその利用は、宇宙条約六条によって「国家への責任集中」の原則に従うことになり、非政府団体の宇宙活動は国家の「許可及び継続的監督」を必要とする<sup>(37)</sup>と定められている。しかし、この「許可」と「継続的監督」の具体的内容の決定はそれぞれの国家に任せられ、宇宙条約上のもろもろの責任等を担うべくして設立された通信・放送衛星機構、あるいは打ち上げを実際に行う宇宙開発事業団は、いずれも「非政府団体」に該当するが、これらに対しては各種の公的規制が定められているところから、「許可及び継続的監督」という宇宙条約の要請を満たしていると解される<sup>(38)</sup>。

もっとも、宇宙条約の規制対象行為である「宇宙活動」とは、「宇宙物体というハードウェアを宇宙空間に打ち上げ、維持する」ことに限られ、このハードウェアを利用して放送事業を行うという衛星放送事業者によるソフトの活動は、同条約の規制対象外と解される。そうだとすると、放送事業者に対する規制を、同条約を直接の根拠として引き出すのは誤りということになる<sup>(39)</sup>。

なお、一九八二年一二月の国連総会において「衛星による直接テレビジョン国際放送の利用原則」が採択された。これは特定の外国を対象として行う場合に適用になるものであって、国内の衛星放送には適用されないものであるが、仮に将来、この種の形態による放送が出現することになった場合には、ソフトについても、国内法上も何らかの規制が必要となるかもしれないが、そこで定められる「基準自体は実質的にほとんど意味を成さない……結局これらをどういう形で受け取るかは、受信国の立場としての問題でしかない」と説かれている。従って、ここでは、「宇宙開発とは……事前になるべく他の国に迷惑をかけないような形で、しかるべき自制を国でやっていくものだ、という限りで、「きちんとした組織体にやらせる」という程度の漠然とした方針を確認しておけば足りるであろう<sup>(40)</sup>。

(2) 第二に、衛星放送は、全国のみを対象とする点で、地域放送を前提とする地上放送とは異なると説かれるこ

とがある<sup>(41)</sup>。これは送り手としての力（経済力、競争力等々）なり影響力が大ききという量的問題とも思えるが、この事実が、衛星放送は地上放送との調和を考えて、それにふさわしい番組内容を送るべきである、という放送政策論と結びつくときは、特別な規制の根拠の一つとなりうるものである。衛星放送は、品質の非常に優れたものであり、かつ、全国一律に情報を提供し得るマス・メディアであるという特質、また、今日のマス・メディアによる情報供給の過多と類似性・画一性が指摘されている状況をふまえるならば、情報文化政策として、衛星放送の特質に見合った番組内容を求めるという途も十分説得力を有していると言えるであろう。なお、以上のように考えることは、衛星放送の社会的影響力なり、その特性についての社会的評価に基礎を置いているのであるから、前述（三三）の「放送の公共性」論と内容的には重なるといえよう。

(3) この放送番組の特化・分化という方向は、上の情報文化政策的観点とは別に、放送産業に対する産業政策的観点からも主張されることがある<sup>(41a)</sup>。すなわち、番組内容の規制を避けて各事業者の自由に任ねるときは、同じテレビ放送として、番組も類似・競合する内容のものを放映することになる可能性があり、その場合は、品質および全国網という衛星放送の特徴から、地上放送は視聴者を次第に失い、広告主獲得競争でも劣後することになるであろうという予想も成り立つ。しかし、このような考慮から、衛星放送と地上放送の番組内容を政策的に区別することは、地上放送事業者の既得利益の保護以外の何物でもなく、広い一般的な競争政策という観点からは疑問である。競争原理を基本とした産業政策的観点からは、むしろ、両者の自由競争に任せ、各々の視聴者・広告主を獲得する努力を通じて、効率のよい、かつ、究極的には視聴者全体の利益になるような両者の共存体制がおのずと形成されると思われるべきであろう。

衛星放送には前述のような技術的な強みがあるとともに、膨大な経費、リスクな投資という性格、受信者側で高価な受信設備がどれだけ普及するか、等の問題点もあることは否定できない。地上と衛星の各々の放送につい

て、広告主の支払うべき電波料がどのような水準になるか、各々の放送内容・放送時間がどうなるか等々について現在前以って予測して、政策的に干渉することは、少くとも地上と衛星の放送事業者に対する産業政策的・経済的関与としては、自由競争に委ねる場合と比べて、効率性を損い、国民全体の利益に反するおそれ強いと考えられる。競争政策の経験から、一般に人為的、政策的な「市場細分化」(market segmentation)は、経済効率を損い、取引の相手方ないし一般消費者の利益を不当に侵害するおそれが強いと説かれているところである。産業政策的観点から、衛星放送事業と地上放送事業を人為的に区別しようとすることは、政策当局と既存業者あるいは新規参入者との間の非合理的な権益配分、あるいは競争制限（協調体制）をめぐる秘密交渉を生むおそれがあるし、何よりも視聴者・広告主の利益を損うおそれが強い。

もっとも、一般論として、ある市場に、特別の技術等を武器として圧倒的に優越した競争力をもつ新規参入者が現われる場合に、失業等の社会問題が深刻化することを予防するために、一時的な参入規制あるいは既存業者への援助をすることはありうる。<sup>(42)</sup>しかし、この種の社会政策的観点からの関与が地上放送事業者に対してなされるべきものとは考えられないし、衛星放送が十分な競争力をもつに至るまでには、今から一〇年以上というかなり長い期間があると思われる、その間に事業転換なり経営の仕方を変えることは基本的には事業者の自己責任の問題と考えるべきであろう。

なお、地上と衛星との競争制限という産業政策上の問題は、衛星放送事業者が地上と同じく広告主からの電波料を収入源とするか、それとも、直接、視聴者から料金を徴収する（有料方式、いわゆるペイ・テレビ）か、という経営方針とも深く関わっている。この問題にはここでは立ち入らないこととするが、基本的な考え方は、放送番組規制と同じであり、情報文化政策的観点から、衛星放送の特性を生かすような番組づくりにとって有料方式が適当かどうかという形で考えるべきであって、例えば地上放送事業における電波料収入が衛星放送事業に奪われないよ



うに、衛星放送はすべて、あるいは相当部分を有料方式で行うという競争制限的な考え方はとるべきではないと思われる。

#### 四 BS-3段階の衛星放送事業者

##### 1 「開かれた」事業者

(1) 前節三における検討から、衛星放送における「公共性」は、実体的内容として規定されるべきではなく、地上放送とは異なる技術的特質が生かされるような番組内容という志向、および視聴者の主体的地位の確保、殊に、「中数者」の希望・意思が反映されるような番組の制作と編集の形成過程の創出において実現されるべきものであることが明らかにされたことと思う。

この意味における「公共性」の実現のための具体的な法制度のあり方をここで一般に論ずることはできないが、衛星放送の事業者としてどのような組織が上の目的達成のために適当かについて、現在の状況で考え得る範囲で検討することにしよう。

前以って、以下の事業者論の基本的な考え方をここで述べれば、BS-3の段階におけるNHK以外の衛星放送事業者（以下、「BS-3事業者」と略記）については、チャンネル数が一に限られ、かつ、ハードとソフトの一致という現行制度における原則の下で事業を行なうという前提があるので、一事業者の内部構成においてなるべく多くの者の参加を受け入れる体制を作り、この事業者による放送番組の内容も多様化するよう期待するにとどめる（「内部的多元性」の要請）。しかし、BS-4段階に至れば、チャンネル数も増加の可能性があり、かつ、放送法の改正ということもありうるので、所有の多元性（集中排除の原則）という現行の原則を適用することができるし、更に、様々の手法を工夫して、衛星放送の利用・参加の多元性を図るべきである（「所有・利用の多元性」の

(43)  
要請。

(2) 既にふれた放送の多様化に関する調査研究会議報告書および第二世代の実用放送衛星の利用の在り方に関する調査研究報告書は、衛星放送を行なう一般放送事業者を一と想定して、広く国民各層の参加を求め、社会的に信頼ある公正な事業体であること、および番組編成等について多角的な試み等を可能にする組織であるべきことを提言している（前出—1(3)参照）。

一般放送事業者の行なう衛星放送としては、BS—3が最初であり、特に有料方式など経営的側面については予め予想のつき難い事柄も多いので、本格的な事業活動はBS—4から始まると見た方が安全であろうといわれていることは周知の通りである。また、BS—4における衛星放送事業者の技術的・経営的能力は、BS—3段階で様々の試みを通じて得られたノウハウないし経験の蓄積によってもたらされるところが大きいともいわれている。

これらの諸点を考えあわせると、BS—3段階では、単一の事業体が、参加を希望する者をなるべく広く取り込んだ形で構成されることが望ましいと考えられる。そして、いわゆる一本化調整がこのような考えからなされたわけである。しかし、こうして出来上がった事業体は、参加希望者を広く取り込んだという意味では「出資の多元性」を確保したものにすぎず、「国民各層の参加」（前出、「多様化」報告書）、あるいは、「放送の公平性、多様性」（同前）がこれで直ちに実現したとは言えない。

(3) そこで、この事業体を、一般の株式会社形態をとる既存の一般放送事業者とは異なる公的規制ないし監視の下において、上記の目的の達成に資するという方策が考えられる。しかし、これは、現行の放送法制における基本的考え方と抵触するものであり、法改正をせずに行政指導でこのようなことがなし得るかという点は、営業の自由（前出、三—1）および放送番組編集の自由（放送法三条）との関係できわめて疑問である。

従って、結局、当該事業体の自主的な運営に委ねるといふ、現行の一般放送事業者に対する規制のあり方と同じ

ことに落ち着くこととなる。しかし、これだけにとどまるのであれば、この事業体に寄せられる国民の期待に  
え得るかは疑問が残るのであり、法律上あるいは行政上の直接的コントロールからは自由であるべきであるとして  
も、社会的監視には積極的・自発的に応ずるといふ経営姿勢が望まれるといつてよいのではなからうか。具体的  
に、当該事業体のなす衛星放送事業について、なるべく多くの情報を公開し、社会的な批判と支持を求める、とい  
う姿勢が要請されていると思われるのである。特に、視聴者に対しては可能な限りの情報を提供し、視聴者からの  
様々の意見・要求に最大限の配慮を払い、それに応じられない等の場合もその理由を明示して十分な話し合いを  
試みることが重要であろう。

このような意味における「開かれた」事業体という要請は、一般の競争場裡の中で経営を行なっている企業に対  
しても、「企業の社会的責任」等々の観点から投げかけられることがあるが、競争企業は、まず第一義的には株主  
の所有にかかるといふものであるから、株主に対する公開の要請は当然のこととして、社会一般に対しては、当該企業の  
利益を守るための「企業秘密」の方が優先されるとの立場も有り得るので、両者の調整のためには具体的な争点ご  
とにデリケートな配慮が必要とされる。しかし、ここで問題としているBS—3段階の衛星放送事業者について  
は、競争企業がNHKという性格の異なる事業体だけであること、また、設立目的自体が様々の試みによって次の  
BS—4段階での本格的な事業展開の準備を積み重ねることにあることから、社会一般に対して「開かれた」事業  
体であることを要請することには十分な理由があると考えられる。さらに、一本化調整によって、次の段階では競  
争関係にたつ可能性のある者がいわば呉越同舟の形で一社を構成したのであるから、企業としての意思決定の統一  
性が実質的に確保されるかという問題については、一般の競争企業の共同出資による合弁企業の場合には出資者間  
の利害対立、あるいは当該合弁企業の経営の主導権争い等によってかなり困難な問題がおこることもあるのである  
が、<sup>(4)</sup>本事業体の場合には上述のようなBS—3事業者の特殊性からしてそれ程重大な問題にはならないのではない

かと推測される。

(4) なお、衛星放送事業者の法的組織形態としては、株式会社の他に、特殊法人（特殊会社を含む）、認可法人、あるいは財団法人等がありうるところである。このうち、特殊法人・認可法人は、NHKと異なって、私人のイニシアティブによってのみ設立され、組織上自由な私企業による放送事業が期待されているという点からみて適当ではないであろう。また、財団法人形態は、日本科学技術振興財団（現在の㈱テレビ東京）および極東放送（現在の㈱エフエム沖繩）の失敗の経験があるように、営利を目的とせず、配当が困難なため資金調達に難しい、経営の柔軟性に欠け、事業分野の拡大が困難である（当初の寄付目的に限定される）、等の問題がある。

これらの考慮から、現実に株式会社形態が採用されたことは妥当と考えられるが、他方、この形態には、営利優先となるので、番組内容の低俗化・類似化という、地上放送に対する批判点と同じ問題が生じるおそれがあること、また、経営危機の場合に国の救済・助成が困難であるということに留意する必要がある。前者の点については、前述のように、事業者の自主規制および衛星放送の特質を生かした番組編集の努力に期待するほかはない。また、後者の点については、私企業の投資・事業のリスクは自ら引き受けるという企業本来の原則からいって、国の助成をあてにするという途は放棄すべきものであろう。ただし、仮に将来、衛星放送が国民の日常生活にとって不可欠となった場合、他の公益事業についてとられている各種の特別措置を備えることも考えられないではない。しかし、その場合でも、現行の国鉄に対するような国による資金的援助よりは、例えば、電気事業法三九条の社債発行限度の特例等の制度的措置の類にとどまるべきものと思われる。

## 2 「一本化調整」と独禁法

(1) BS-3を利用して衛星放送を行うことのできる事業者は一者であるのに対して、申請者は一三社であったが、このうちテレビジョン放送を希望する一二社について稲山嘉寛経団連会長による一本化調整が行われ、申請者

が共同出資して一つの共同子会社が設立されたことは前述の通りである。一本化調整は、潜在的競争関係にある事業者間の意思を一本化して、その競争関係を消滅させるものであるから、不当な取引制限（独禁法三条・二条六項）に当るのではないか、という問題がある。例えば、公共工事の入札に際し、談合によって、「本命」の一社のみが有効な入札をなし、他の者は辞退するか、本命より高い入札価格をつけて形式的に入札に参加するとどめるケースでは、それらの入札者は互いに潜在的には競争関係にあるわけであり、当該事業が、「一定の取引分野」（同法二条六項）を構成する「商品又は役務」を供給するものであると認められるときは、それらの申請者が話し合いで一社に絞ること、あるいは入札者全員が共同で一社を新設することは、当該「一定の取引分野」における競争をなくすことであって、不当な取引制限に該当すると解される。<sup>(45)</sup>これと同じことが、一定の事業の開始が行政庁の許可・特許等の処分に係らしめられている場合（上述の参入規制——三・一参照）にも妥当するであろうか。

ただし、この場合の参入規制は、申請者の提示する様々の事業計画なり、彼らの経営能力・物的設備などについて比較検討し、当該市場における需給均衡などの「客観的条件」をも考慮した上で、最も適当と判断した者に事業の開始を認めるといふ制度の場合である。単に「主観的条件」（前述、三・一③）のみを審査する参入規制の場合は、申請者が法律上要求される条件を備えていれば参入が認められるのであるから、申請者間で一本化調整をする意味はない。放送法・電波法による免許制度は、前者のタイプの参入規制にあたりと解されるので（三・二、三参照）、免許申請者は互いに潜在的競争関係に立っていることになり、それら競争者間での一本化調整は共同子会社設立という形をとった競争制限ではないか、という問題の生じる余地があるわけである。

(2) 談合入札のケースと、放送免許に関する一本化調整の基本的な違いとして、談合入札では、発注者（国、地方公共団体、公団等）と受注者（建設業者）との間の経済的取引関係の成立に至る過程で談合Ⅱ競争制限が行なわれるのに対し、放送免許の処分行政庁と免許申請人との間には取引関係はなく、免許を受けた放送事業者の取引の

相手方は広告主（あるいは有料方式の場合は視聴者）であるという点にある。従って、談合入札は、直接的に市場（これは、発注者と受注希望業者群との間で、一件の工事ごとに成立すると解される。）における競争を制限する効果を持つのに対し、放送免許申請者間の一本化調整が、広告主との間に成立する市場における競争にどのような影響を与えるかは必ずしも明らかではない。

仮に、極端な競争原理導入政策をとり、免許申請者間で免許料をめぐる入札によって（質的評価を最小限にして）免許者の決定を行ない、放送事業者の免許期間（三年）が経過すれば再び他の免許申請者と同じ立場で審査を受ける、すなわち再免許を受ける者に対し既得権的扱いを全くしないこととしてみよう（前出、三一（4））。広告主と次々と交代する放送事業者との間で成り立つ市場においては、主として視聴率の高低に応じて電波料が市場価格として成立するから、ある放送事業者の経営の評価も、電波料収入と免許料の支出との関連で市場の論理にそって下されることになる。この場合には、一本化調整は、広告主をめぐる競争を制限する効果を持つから、独禁法違反となる可能性があるといえよう。

しかし、現在の放送免許のシステムでは、もちろん免許料や入札等による自由競争の方式は取り入れられていないし、この方式が、前述の「主体による保障」（二二参照）や「放送の公共性」（三三参照）等の考え方と調和するものかなど数多くの問題がありそうである。他方で、今後のCATVや衛星放送等のニューメディアの展開による多局化、ハードとソフトの分離などによって右述の自由競争方式に実態上は近づいていくとすれば、これまでの放送免許をめぐる一本化調整等の実務上の取扱いも、見直しの必要がある。

(3) 右のことを前提に、BS-3に関する一本化調整による競争制限の可能性を考えてみるとBS-3事業者が一家（一チャンネル）に限られ、事業自体が試行的性格のものであるので、広告主・視聴者との間に形成される市場における競争に対して一本化調整が直ちに影響を与えるとは言い難いように思われる。ただし、仮に地上の中央

五キイ局なり民放連がBS-3事業者としてそのまま衛星にも進出し、地上・衛星を包括する広告主との間の競争市場に対して影響を与えるような経営方針をとった場合、すなわち、例えば地上放送局についている広告主が衛星にシフトしないように、衛星放送はすべて視聴者からの視聴料によって営業するとか、電波料をめぐる地上と衛星の競争をなくすためカルテルを締結する等の場合は、この一本化調整それ自体が競争制限に間接的には連なる行動であり、独禁法上の問題となる。しかし、BS-3については現実になされた一本化調整は右のような性格のものではないようであり、それによってしっかりしたBS-3事業者ができるとすれば、むしろ地方放送局との競争を促進するものと評価することができよう。

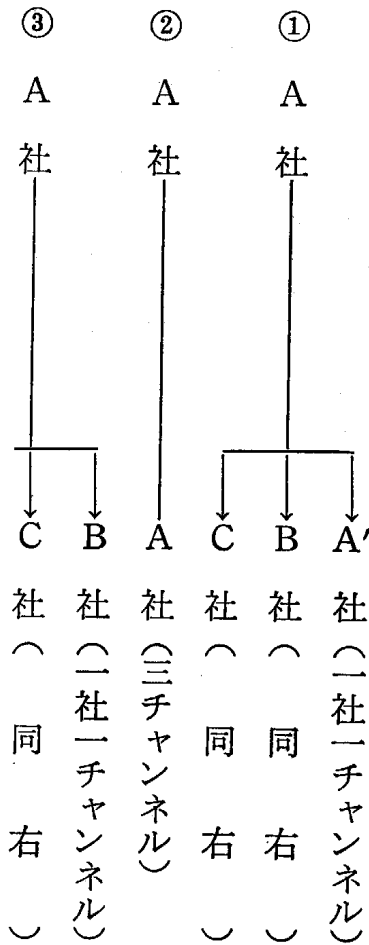
## 五 BS-4段階の衛星放送事業者

### 1 発展的解消方式

BS-3事業者は一社であるとしても、BS-4における民放用のチャンネル数が複数となる場合、両者の継続性あるいは断絶性については、以下の三通りの方式が考えられる。

BS-3 (一社)

BS-4 (便宜上、民放用は三チャンネルと仮定する。)



↓ D 社 ( 同 右 )

これらのうち、①の方式は、BS-3事業者であるA社が、法人格はそのままBS-4の免許も続けて受け、新規参入のB、C社と併存する(旧A社の株主の一部がB、C社に移ることもある。)という方式である。これによれば、A社の様々の経験や経営努力をBS-4においてもA社によってそのまま生かすことができ、従来の再免許における継続性の重視という行政方針とも符合する。他方、A社が他社に比し、顧客(広告主、および有料方式の場合の視聴者)の把握や蓄積されたノウハウ等の点で最初から圧倒的に優位に立つのではないかと、逆に、A社がBS-3段階で巨額の累積赤字を抱えていた場合、他の申請者の方が「財政的基礎」(電波法七条一項三号前

述、三一<sup>四</sup>)が優秀であるのにA社を存続させることは単なる既得権保護ではないのか等の問題がある。次に、②の方式は、一社が複数局を所有することを認めるわけであるが、後に検討するように、BS-4においても集中排除の原則を維持すべきであると考えられるので、地上放送と同じく、複数局支配は禁止するという方針で臨むべきものと思われる(但し、ハードとソフトの分離の下では事情は異なり得る—五二(5)参照)。

③の方式は、一本化調整によって成立したA社(BS-3事業者)は解散し、そこに参加していた者も、全く新規の申請者と並んで申請し、それらの者の中から最も適当と判断される数社に免許を与えるというものである。これによれば、BS-4における出発時の平等は達成されるが、A社に参加した者が全く参加実績を評価されないとすれば、A社に参加する意欲が減少するおそれがある。A社を構成する出資者のうちのほとんどすべての者は、BS-4で独立して事業を開始するための準備としてA社に出資したのであろう。従って、A社存続中に蓄積されたプラスの蓄積(優秀な編集陣・技術陣等、経営のノウハウ、特殊な情報等)を受け継ぎ、BS-4にそれを役立たせたいと考えているわけであるから、結局、(i)A社のプラスの蓄積が誰に受け継がれるのか、および、(ii)BS-4免許の際に、A社に参加していたことがどう評価されるか、が問題であるといえよう。



上掲の①と③の選択について、BS—3事業者の現実の運営がどうなるかの見通しが立たない今の段階で明確な政策論を展開することは困難であるが、会社（A社）の解散は手続上甚だ煩瑣であるため一般にあまり例がないこと、A社の蓄積はなるべくBS—4段階でも生かせる形で引き継がれるべきこと等を考慮すると、形式的には①の形になるが、実質はA社を構成していた出資者のうち、BS—4段階でも同社を引き継ぐ者と、別会社を新設する者とに分かれ、これらのA社への出資者の間で、A社のプラスの蓄積および債務を引き継ぐ具体的方法を話し合うことになる。しかし、このような形での引き継ぎの合意が不成立の場合は、正式の会社解散（③の方式）もあり得よう。

また、(ii)の免許の問題は、申請者の資格なり能力なりについて立法上どのような要件の定め方をするかに関わるが、A社に出資した者が、単に出資の点のみならず、役員派遣等を通じてA社の経営に関与し続けたとすれば、その経験はBS—4免許の際も考慮されることになる。もっとも、BS—4のチャンネル数も限定されており、A社への関与の経験のみで直ちにBS—4事業者となる切符を手に入れたことにならないことは言うまでもない。<sup>(46)</sup>

## 2 集中排除の原則の緩和？

(1) BS—4事業者に対しても、集中排除の原則を維持すべきであろうか。この点も、地上放送、その他の類似サービスとの競争状況いかんによるところが大きいので、今の段階で確定的なことを述べるのは危険のようにも思われる。以下では、この点に留意しつつ、基本的な考え方についてのみ検討することとしよう。

昨年の一二月、民放連は、アメリカのFCCによる集中排除の規制緩和・撤廃を紹介し、同様の方向をわが国の衛星放送事業についても採用すべきことを主張した文書をまとめた。<sup>(47)</sup> FCCや民放連の主張の根拠としては、第一に、集中を認めて、一定の固い結合により形成される企業グループが成立し、あるいは合併によって企業が大型化することによって、番組開発のための良好な財政的基礎が与えられることになり、番組の多様化にも資することに

なるということが挙げられている。これは、民放連の要求であるところの、衛星放送の出現による地上放送局の経営の困難化の防止にも連なる点である。

一般の独禁政策に関しても、独禁法による集中規制に対し、集中による企業体質の強化等の理由の下に、規制反対ないし緩和の主張がなされることがある。しかし、立法政策論は別として、少くとも法解釈論の次元では議論はほぼ解決済みであり、集中規制は、問題となっている市場における競争に悪影響を与えるか否か（競争の実質的制限）の有無―独禁法一五条一項一号）のみが要件となっているのであって、集中によって当該企業が体質を強化する等の事由も、そのことが市場全体の競争を促進すか否かという観点からのみ考慮の対象となる。<sup>(48)</sup>ただし、テレビ放送局間の競争については、次の二つの特殊要因の妥当性を判断しなければならぬ。その第一は、番組多様化あるいは良質の番組を作るため、放送事業者に対しては、上述した集中規制の原則を崩し適用除外規定を設けて、集中を広く認めるべきかという問題である。この種の議論は、テレビ放送番組のみならず、各種の商品・役務についても有り得るわけであるが、一般には、市場のテスト（すなわち、競争）を経てはじめて、その品質と価格が評価されるシステムになっていることはいままでもない。例えば、食品衛生法のように消費者の生命・健康を侵害するおそれのないように品質を直接的に規制する方法とは別に、一定の良質な商品・役務を供給させるために、集中規制を緩めて競争の実質的制限、すなわち市場支配力の成立を容認しようとする制度は、公益事業を除いてはほとんど存在していないし（例外として、卸売市場法二九条の適用除外規定がある）、新しくこれを認める根拠も見出しにくい。この点については、NHKは、まさに良質な番組等の目的のために設立された特殊法人という性格を持っているが、民放は、NHKと異なり純粹の私企業の自由な競争に委ねるといふ趣旨で導入されたことを想起すべきであろう。

次に、第二の問題として、集中排除の原則は、前述（二四参照）のように、一般の独禁政策上の集中規制と共通

する考え方に拠ってたてられた原則であるが、その具体的な規制の仕方は、明確な形式的基準によっている点で、「競争の実質的制限」という不確定概念を要件とする一般の集中規制と異なっており、現実には相対的に厳しい規制となっている。また一般の競争政策的観点とは別に、地域社会における情報源、殊にマス・メディアの多元性という言論の自由の観点からの要請が、集中排除の第一義的規制根拠となっていることも前述の通りである。従って、これらの特殊要因が理由のないものになっているとすれば、原則に戻って、一般の集中規制だけかければ十分であるという議論も成り立つことになる。この特殊要因については、次項と関連してふれることとしよう。

(2) 集中排除の原則を緩和すべき理由の第二としては、放送局の所有は既にかかなりの程度多元化しているし、今後、いわゆるニューメディアの発展が進む程、「放送テレビ」の社会的影響力は減少するということが挙げられている。この点は、前述したテレビ放送および種々のニューメディア（「非放送テレビ」）をめぐる競争状態の変化という将来予測に関わることであるので、その限りでは現在の時点で確定的な判断を下すことは不可能である。しかし、現在の状況に限って見れば、全国では民放局は一二五社に達し、上位事業者の市場占拠率も低いが、同一地域で営業している民放局の数は、三〜四局が多く、独自の番組（いわゆる自主放送）を提供しているCATVも少なく、アメリカとはかなり異なった状況にある。また、新聞産業も中央三紙の伸長により、各地域とも寡占状態が進んできていること、さらに、中央各キー局と中央五紙とが固い提携関係を形成し、全国ネットワークにまでその系列化が進んでいること、等の事情を考慮すれば、地域社会における情報源の多元性という要請は今でもその意義を失っていないといえよう。従って、このような状況が、ニューメディアの展開によって大きく変わるまでは、これまでの集中排除の原則を維持することにも理由があると考えられる<sup>(49)</sup>。

(3) ところで、衛星放送は、強力な社会的影響力をもった、あるいはもつ可能性のあるメディア手段であり、また、その技術的特性・番組内容の特性（この点については、後述五2(5)参照）および経営手法（殊に有料方式、タ

イム・シェアリング方式等）から見て、地上放送とは一応区別される独立の事業分野として考えた方が妥当である<sup>50</sup>。そうだとすれば、衛星放送は、ラジオ・テレビ・新聞とは区別される第四のメディアとして取り扱い、これら既存三メディアとの兼営（経営支配）を禁止するべきものと思われる。具体的には、例えば、既存の放送会社または新聞社が、衛星放送事業を兼営すること、あるいは、放送会社・新聞会社が単独で衛星放送事業者の経営を實質的に支配することは許されない。現在、四キー局と中央四紙の提携関係が四大ネットワークとして形成されているが、例えば、これがそのまま衛星放送の四チャンネルを占めることが、情報源の多元的存在、異種メディア間の多様な競争的展開という将来イメージとかけ離れたものであることはいまでもないのである。現在の中央四キー局と中央四紙の提携関係による全国ネットワークの形成という体制それ自体が、三事業兼営の制限に實質的には抵触するものではないかという問題を措くとしても、この既存の四系列が衛星にまで延長することには、一定の歯止めがかけられてしかるべきであろう。

(4) 以上述べたのは、衛星放送事業者による複数局支配の禁止および既存三メディア（新聞・ラジオ・テレビ）との兼営（経営支配）の禁止であるが、このような考えを押し進めて行くと、衛星放送局という稀少かつ強力なメディアに少数の者（あるいは一の者）が強い支配を及ぼすことも望ましくない、という考えも成り立つように思われる。BS-3における一本化調整は、このような考慮から「内部的多元性」を実現しようとしたものであるが、BS-4段階において民放局が複数存在する場合にも、各々の事業体内部のある程度の多元性を要求して、一の者による恣意的支配を予防し、内部的な相互チェックを期待するという制度もあり得るであろう。これは、いわば、集中排除の原則が抛って立つ所有の多元性の要請と、内部的多元性の要請とを同時にかぶせようとする制度であるが、これには次のような疑問が生じる。すなわち、第一に、内部的多元性を要請される事業体は、BS-3事業者のように、BS-4以降の本格的衛星放送時代に向けての先駆的役割を果たす者が一定期間に限って当該事業をな

す場合や、いわゆる第三セクターなどが公共的または準公共的事業をなす場合に用いられることが多い。これに対し、BS-4事業者に対して内部的多元性を要請することは、企業としての意思決定の統一性が十分確保されるか、その安定性はいかにして維持されるのか等の疑問が生じるのである。特別の組織的工夫が施されるなら格別、一般の株式会社と同じ組織形態であるとすれば、結局、イニシアティブを握る者ないしグループが生ずるのは不可避であるとも考えられる。第二に、所有の多元性を確保して、複数の競争事業体が競争する状態が生まれるとすると、それ以上に内部的多元性を各事業者に要求するのは、過剰要求であるとともに、事実上は矛盾する要請とならないかという疑問もある。しかし、他方で、地上放送局の免許申請人についての一本化調整の一つの狙いは、特定の地方有力者や、特定の政治団体などが放送局を実質的に所有・支配することによって放送番組の内容についての特定の偏りを生ずるというおそれを避けることであるともいわれており、この懸念には一定の現実的妥当性があることも否定できない。確定的な結論はここでは留保しておくこととするが、ここで問われているのは、放送の自由の実質的実現のためには、国家による放送番組の個別的チェックは逆効果のおそれがあるということから、放送事業者の主体性に期待する部分が大きいという認識を前提として、強力なメディアである衛星放送を営む事業者が、「放送の公共性」を実現するのに適切な内部的構成・組織のあり方であるということとは間違いない点であろう。

(5) 以上の集中排除の原則についての検討は、現行法制度におけるハードとソフトの一致の原則を前提としている。しかし、衛星放送は全国をカバーするので、一定程度の視聴者を獲得すれば十分にペイするという特性から、特定の視聴者層のみを対象とする番組が経営的に成り立ち得ると推測されるところから、一定の時間帯を区切って、特定の視聴者層をバックにした者（それは、番組制作業者であってもよいし、その者が制作業者に更に委託して番組を制作させる方式もありうる。）に買いとらせるタイム・シェアリング方式が経営上適切と判断される場合も考えられる。

昭和三九年の臨放調答申は、「放送番組が放送法制上問題になるのは、それが作られることではなくて、放送されることであり、殊にそれを放送する意見の決定者は誰かということである」から、放送番組の編集権者に放送局の免許を与えるべきであるとする<sup>(51)</sup>。もつとも、これは、ハードに対する規制を通してのソフトの規制という前述の現行法制度の基本的仕組み(二二参照)とも関わっている事柄であるが、同時にここには、放送するといういわば出口さえおさえれば、ある放送番組が企画され、制作され編集されるという内部的過程はブラックボックスのままでもよいという考え方があるように思われる。しかし、放送の公共性のダイナミックスが、視聴者と放送事業者との間の生き生きしたコミュニケーションにあるとすれば、放送番組が放送される以前の過程、特に、番組制作者と放送事業者(番組編集業者)との間の関係に法的評価の光をあてるのが、むしろ放送の公共性を実現させる方法であるとも考えられるのである。

そこで、番組編集権者(II放送局の免許人)と番組制作業者とを分離し、かつ、後者にも放送法上、一定の法的地位を与えると、分離方式の可否を検討すべきであると思われる。既に述べたように(三三③)、この分離方式は、現在すでに実質的には採用されているのであるが、編集権者と制作業者との間の関係が、専ら私法上の契約に委ねられ、放送法上は編集権者のみが法的主体として現われている点が問題である。これに対して、第一に、両者の契約に一定のルールを設け、編集権者の自由を制限する方式、または、第二に、放送時間の全部あるいはその一定割合を、制作業者に開放し、その限りで編集権者は、編集権を全く失い、単なる設備提供者(狭義のハード業者)となる方式などが考えられる。第三に、物的な設備所有提供者と、放送事業者とがまず分離され、更に後者が上の第一あるいは第二の方式に分裂する三分割方式もありうるが、これは本稿の問題意識からすれば、上の第一・第二の方式のヴァリエーションであって、これら二方式を考えれば足りることになる。

これらの方式によって、テレビの民放用チャンネルは、社会の各層に対して開放されたということもできよう。

社会におけるある程度の人数を視聴者として獲得しうる団体、あるいはその団体をバックとして設立された制作業者は、編集業者との間で契約した一定の時間帯についての制作を一定の契約条件の下で請負い（前記第一の方式）、あるいは、完全に買い取る（第二の方式）ことによって、自らの希望する番組を放送に乗せることができるからである。なお、これらの方式と、広告主との関係、および、有料テレビにした場合の視聴者との関係については様々な態様が考えられるがここではその検討は割愛する。

しかし他方で、前記第一の方式の場合、編集業者と制作業者との関係をどのように構成するかは、かなり難しい問題である。番組内容に対する放送法制上の責任は編集業者にあるとすれば、結局は、現在の両者の関係と大同小異となるおそれも強い。あるいは、両者の間に対立が生じた場合に、編集業者が決定権を握る現行方式ではなく、何らかの中立的第三者機関が裁定するという制度も考えられるが、言論の自由に直接かかわる可能性があるだけに、イギリスのIBAの運営形態などを参考にしながら慎重な考慮を重ねることが必要であろう。また、第二の方式の場合は、番組に対する決定権限および法的責任は制作業者が負うことにならざるを得ないので、前記の臨放調答申の考え方にも表わされているように制作業者に対して免許等の規制、殊に事業免許制をかける必要があるか、という問題が出てくる。これは、多重放送における独立的利用をする第三者に対する規制の可否とやや似た問題でもある。<sup>(52)</sup>

この制作業者に対する規制は、従来の規制方式（ハードを通してのソフト規制）とは異なり、ソフトに直接規制することになるため、放送の自由、言論の自由をかえって抑圧することにならないかという点の検討がなされなくてはならないであろう。このことは、特に、制作業者が特定の利益集団・政治集団・宗教団体・外国人系の団体等を基盤とする場合にシリアスな問題を提起することになる。アメリカにおいてCATVが伸びた一つの理由が、少数民族向けの番組あるいはポルノ番組が提供されたことにあるといわれているし、衛星放送の特質を生かした利

用の一つとして、特定の趣味（例えば、園芸）あるいは教養番組を有料テレビで放送することが挙げられていた。<sup>(53)</sup> このような「中数者」のための番組に対し、現行の放送法四四三条三項（特に二号の政治的公平性と四号の多角的な論点の提示）をそのままかぶせることができるか、仮にできるとしても、それを制作業者提供番組に対してどのよう担保するかという問題があるわけである。

これらの難問に対し、今の段階で確定的な解答を出すのは危険であるが、衛星放送の特質を生かすような放送番組を可能にする条件を整備すること、および、市民相互間の生き生きしたコミュニケーションの一つの手段として衛星放送が活用される方向で制度作りを考えるべきこと、という本稿でとってきた基本的スタンスからすれば、上述の第一あるいは第二の方式による番組制作・編集業者の多元化という政策的志向は基本的には望ましいものであり、今後、番組制作のための設備投資額はますます低下するであろうことを考えあわせると、相当数の番組制作業者を公認し（免許か届出か等の規制手法については、ここでは措く）、二、三年後に再免許するというシステムをとることに十分な理由があるように思われる。このシステムをとるに際して、考慮すべき事項は上述の他にも数多く存すると思われるが、少くともその公認なり再免許等の規制については行政指導ではなく、司法的（あるいは行政審判類似の手續による）コントロールの可能な手法が考案されるべきであるということとは確かであると思われる。

## 六 おわりに

本稿の最初に述べておいたように、本稿の具体的なテーマは衛星放送事業者のあり方ということであるが、この問題を、放送事業一般における「公正且つ自由な競争」秩序の形成という視角から見ることに力点を置いて検討した。この視角から本稿における一応の検討結果をまとめてみる。第一に、個々の放送番組やその他の放送事業者の活動を逐一チェックすることを避け、「主体による保障」という運用上の指針を維持すべきであるが、その「主体に



よる保障」を制度的に担保するためには特に集中排除の原則を今後とも厳格に守る必要がある。

第二に、チャンネル・プランによる需給均衡的観点からなされる放送局数の制限は、電波有限論および「放送の公共性」論が妥当性を有する限りで、営業の自由を制限する合理的な根拠を有している。しかし、この制限が、中央キー局によるネットワークの全国展開をもたらさし、強化するという結果をもたらしつつあることには問題があるし、また、一本化調整を経た免許という方法には多くの欠点があると思われる。

第三に、一般放送事業者に対する各種の法的規制の根拠として説かれている電波有限論と「放送の公共性」論は、両者が組み合わされてはじめて妥当性を有すると考えられる。しかし、特に「放送の公共性」は、放送事業者と受け手たる市民との間の幅広い生き生きしたコミュニケーションを通じて言論の自由を実現し、質の高い文化を形成するという動態的過程それ自体を意味するとすれば、この動態を活性化する方向で視聴者たる市民を、放送文化の主体として位置づけ評価する情報文化政策および法律制度が要請される。

第四に、衛星放送等のニュー・メディアの展開が期待されているが、この展開は、受け手の主体性の強化を伴う限りで、右述の「放送の公共性」の進展として評価し得る。他方、送り手側の体制としては、ハードとソフトの分離などの変革を通じて、(広義の)放送事業者(施設の所有者、放送番組の編集業者、制作業者等々)の自立性を高め、相互の関係の明確化を進め、かつ、各々のレベルでの競争を「公正且つ自由」な秩序の中で活性化することが目指されるべきである。

(1) 各申請については、「マスコミの焦点」新聞研究三八四号九六頁以下(一九八四年)を参照。なお、本稿では、テレビジョン放送のみを対象とするので、日本短波放送協によるテレビジョン音声多重放送の申請についてはふれないこととする。

(2) この一本化調整の意義については、後にもふれることがある(四二)が、本文で述べたことについては国会の通信委員会会議録(昭和五年三月二三日、同二六日)を参照。

(3) 以下については、共同討議「放送衛星の制度的諸問題」・山本章二編『放送衛星—その制度的研究』(一九八一年)二九四頁以下参照。

- (4) 山本編・前掲(注3)『放送衛星』三〇二頁以下、共同討議「電気通信・放送法制の現状と課題」その2・伊藤正己編『放送制度―その現状と展望―2』(一九七七年)二八四頁以下等を参照。
- (5) 郵政省「放送関係法制に関する検討上の問題点とその分析」(一九六四年)第3・2参照。
- (6) 塩野宏「放送事業と行政介入」ジュリスト四六三号二九頁(一九七〇年)。
- (7) 郵政省電気通信監理官室監修『電気通信関係法詳解』上巻(一九七三年)一八六頁以下、四八二頁以下参照。ただし、昭和五九年改正および同年の電気通信事業法二条四、六号により「事業」と「業務」の切り分け方は変わっている。
- (8) この点については、伊藤編・前掲(注4)『放送制度―2』二九二頁以下参照。
- (9) 伊藤編・前掲(注4)『放送制度―3』(一九七八年)一六八頁。
- (10) 荘宏『放送制度論のために』(一九六三年)一八六頁。
- (11) 例えば、臨放調答申(昭和三九年)第3章3に同様の指摘がある。
- (12) 伊藤編・前掲(注4)『放送制度―2』二九六頁。
- (13) 複数局支配の制限が、これら二つの目的を有することは、アメリカでも同様である。さし当り、根岸哲「アメリカにおける放送の集中化とその規制」放送学研究三二号一七頁(一九八〇年)を参照。
- (14) 以上については、大森幸男「放送と新聞・その歴史のかかわり」[1]・伊藤編・前掲(注4)『放送制度―1』(一九七六年)一五九頁以下、同・「放送と新聞・その歴史のかかわり」[2]・伊藤編・前掲(注4)『放送制度―2』一七一頁以下を参照。
- (15) 伊藤編・前掲(注4)『放送制度―3』二一〇頁参照。極端な実例として、宮本貢「山形的首領―メディアを独占して地域を支配する服部天皇」の覇権」朝日ジャーナル一九八五年七月一九日号八三頁以下を参照。
- (16) 最近の事情については、野崎茂・東山禎之・篠原俊行『放送業界』七二頁以下(一九八三年)参照。
- (17) 独禁法上の市場構造規制の考え方については、例えば、丹宗昭信『独占および寡占市場構造規制の法理』(一九七六年)参照。
- (18) この点については、舟田「公共企業法」に関する一試論」・国際電信電話株式会社編『国際電気通信関係法制の研究』八六頁以下(一九七九年)参照。ここでは、営業の自由を原則とする経済的活動を、(i)「公共企業」、(ii)「規制産業」に従事する企業、(iii)その他の一般の自由企業の三者に分けた(九一頁)。この分類によれば、一般放送事業者は、(i)に近い側面も有しているが、(ii)の属性を基本とすると考えられる。
- (19) 両判決については、多くの研究があるが、さしあたり、今村成和「小売市場の許可制と営業の自由」ジュリスト五二四号一〇三頁以下(一九七三年)、ジュリスト五九二号(一九七五年)、法律のひろば二八巻八号(一九七五年)等の特集を参照。
- (20) 舟田「職業の自由と、営業の自由」ジュリスト五九二号三〇頁以下(一九七五年)参照。
- (21) 伊藤編・前掲(注4)『放送制度―2』二七八頁。なお、金沢良雄「放送事業と競争政策」・伊藤編・前掲(注4)『放送制度―3』七頁

参照。

- (22) 臨放調答申第2章2。
- (23) 郵政省・前掲(注5)第5・2。
- (24) 伊藤編・前掲(注4)『放送制度―2』二八一頁参照。なお、伊藤正己「放送の公共性」・日本民間放送連盟放送研究所編『放送の公共性』(一九六六年)五二頁参照。また、放送ないし情報の「質」を問題とする政策・制度にふれたものとして、伊藤編・前掲(注4)『放送制度―3』一八〇頁、一八九頁、一九五頁(「エンリッチメントのための政策的コントロール」)等を参照。
- (24a) 堤佳辰「放送衛星もつと民間解放を」日経新聞一九八三年二月一日付朝刊。なお、郵政省も、一般的な放送・電波行政の方針としては、この方向をとりつつある。例えば、日経新聞一九八四年一〇月二日付朝刊(「動き出す、電波開放」)参照。
- (25) 塩野・前掲(注6)ジュリスト四六三号三二頁以下参照。
- (26) この点については、例えば、内川芳美「放送における言論の自由」・内川ほか編『講座・現代の社会とコミュニケーション』3(一九七四年)九〇頁以下、芦部信喜「放送番組の編集基準と言論表現の自由」・伊藤編・前掲(注4)『放送制度―1』五二頁以下および同書所掲の文献を参照。
- (27) 舟田・前掲(注18)九六頁以下参照。
- (28) 例えば、南部鶴彦『産業組織と公共政策の理論』(一九八二年)二〇八頁参照。
- (29) 伊藤・前掲(注24)「放送の公共性」四六頁以下。
- (30) 例えば、芦部・前掲(注26)『放送制度―1』五二頁以下、六四頁を参照。
- (31) 「放送の公共性」については多くの議論がなされているが、本文で述べたことは、主として、山本明『公共性』概念とジャーナリズムとしての放送」および津金沢聡広「放送の公共性・その歴史的検討」(いずれも、前掲(注24)『放送の公共性』所収)から示唆を得た。ただし、ここで「文化政策」という用語について次のことを断わっておく必要がある。第一に、文化政策は、何らかの実体的価値(例えば、昭和四一年放送法改正案四四一条一項四号に掲げられていた「わが国の過去のすぐれた文化の保存……」等々)の形成を志向する意味ではなく、本文にもふれるように、可能な限り多様な情報が流通し、市民相互間、市民とマス・メディア等々との間のコミュニケーションが活性化するような条件を作ること限定される。例えば、情報源の所有の多様性を確保するための集中排除の原則も、この意味の文化政策の一つである。第二に、従来から、「放送の公共性」は(そして、おそらく文化政策という言葉も)、「それ自体価値関係的ニュアンスを帯びた言葉であるため、人をして、そこから直ちに何らかの国家的規律を導き出し得ると考える錯覚を生ぜしめる可能性が存する」と指摘されていた(塩野宏「放送の特質と放送事業」・『公法学研究』(杉村古稀記念)下(一九七四年)四六五頁以下)。このことは、おそらく文化政策という言葉についてより強く妥当するのであろうが、「公共性」も「政策」(Politik)も、民主主義の古典的な原理によれば、適正な情報の流通を

基礎とする市民間の討論と世論形成過程に重点があるのであって、そこから具体的にどのようなアウトプットが生まれるかは様々である。後に述べるように、本稿では、衛星放送についての文化政策・公共性の実現を正面から取り上げるべきであると主張するものであるが、このことから直ちに番組内容の国家的規律によるべきであるとは必ずしも考えられないのである。

(32) ここで視聴者の「主体」性とは、いわゆる「アクセス権」に直ちに連なるものではないが、アクセス権の思想的前提である「市民とメディアと国家という三極構造への移行」という認識は共通である（堀部政男『アクセス権』（一九七八年）三二頁）。

(33) 芦部・前掲（注26）『放送制度―1』五三頁参照。

(34) 須之部淑男（編著）『放送とニューメディア』三〇頁（一九八三年）。同種の指摘として、林紘一郎『インフォコミュニケーションの時代』（一九八四年）四一頁等がある。「コミュニケーションする権利」については、内川芳美「コミュニケーションする権利の概念」・内川森泉編『法とジャーナリズム』（一九八三年）三頁以下を参照。

(35) 最近この点にふれたものとして、放送通信制度研究会「放送制度に関する法政策研究報告書」（一九八四年）一五頁以下、三六頁以下がある。

(36) この点については、ここでは、スタンダードな説明として、臨放調答申6章4「放送局免許と放送番組編集権」と塩野・前掲（注31）「放送の特質と放送事業」四六八頁以下を挙げるにとどめる。本文で次に述べるタイム・シェアリング方式にふれたものとして、塩野「日本の電気通信法制の展望」ジュリスト増刊『高度情報化社会の法律問題』（一九八四年）四三頁、朝日新聞一九八二年四月四日付社説等がある。

(37) 野崎ほか・前掲（注16）六五頁以下参照。

(38) 以上についての詳細は、植村「衛星放送の業務・事業に関する法的問題点」・山本編・前掲（注3）『放送衛星』七三頁以下、および同書三〇八頁以下を参照。山本章二「放送衛星をめぐる自由と規制」一四九頁以下（一九七九年）

(39) 山本章二（発言）「座談会・通信衛星・放送衛星」ジュリスト五三〇号八六頁以下（一九七三年）参照。

(40) 山本編・前掲（注3）『放送衛星』一七六頁、三〇八頁、三二二頁参照。なお、放送衛星をめぐる国際的対立にふれた最近のものとして、服部孝章「放送衛星と表現の自由」前掲（注34）『法とジャーナリズム』三一五頁以下がある。

(41) 例えば、山本編・前掲（注3）『放送衛星』三一〇頁以下参照。

(41a) なお、日本民間放送連盟放送計画委員会「新しい放送秩序の構築に向けて」三二頁（一九六〇年）は、「主として企業防衛の立場からする民放の従来の主張が、社会的説得力を必ずしも持た」なかつたと自己批判している。

(42) 急激な変化による社会的摩擦を緩和するための短期的対策の妥当性については、いわゆる構造不況産業問題に対して独禁法の適用除外、政府の財政援助等の可否を論じた、公取委に設置された経済調査研究会の報告「低成長下の産業調整と競争政策」・公取委事務局編『独占禁止懇話会資料集Ⅷ』（一九八四年）二〇五頁以下、殊に二二〇頁以下が参考となる。

(43) 周知のように、西ドイツの放送法制は、内部的多元性の原理を、また、アメリカのそれは所有の多元性の原理を基礎としており、本稿ではそれらの基本的な考え方を導入すべきであるという立場で述べるが、その具体的なあり方は、様々な状況の異なるわが国の衛星放送の実情に即して形成される必要があることは言うまでもない。

(44) 合弁企業（共同子会社）が、競争事業者間のカルテルに近い実質を有している場合が多いこと、また、その故に不安定性を内包していることについては、東京経済法研究会「共同子会社の法構造」ジュリスト六九七〇七〇八号参照。

(45) 入札に際しての談合が不当な取引制限に該することについては、舟田「談合入札」月刊法学教室一九九〇頁以下（一九八二年）参照。なお、共同子会社による競争の実質的制限の場合は、独禁法第4章の諸規定との抵触も問題となるが、この点については、東京経済法研究会・前掲（44）「共同子会社の法構造」ジュリスト六九七〇四九頁（一九七九年）参照。

(46) 先行事業体の既得権主張を否定すべきものと説いた例として、朝日新聞一九八二年四月四日付社説参照。

(47) 日本民間放送連盟企画部「マスコミの集中排除政策」（一九八四年）。また、民放連放送法制委員会「新放送秩序と民放」（一九八四年）、およびこれについて説明したものととして、伊豫田康弘「メディア間秩序の変遷と動向」月刊放送ジャーナル一九八四年五月号一四頁以下、同「ニューメディアと民間の対応」ジュリスト増刊・前掲（注36）一四三頁以下等がある。

(48) 例えば、根岸ほか『独占禁止法入門』七〇頁以下（一九八三年・舟田執筆部分）参照。

(49) 衛星放送について「多数参入システム」を構想すべきものとして、清水英夫『情報と権力』（一九八四年）一六一頁以下参照。

(50) 同様の問題は、新たな媒体（UHF放送・FM放送）が加わる際には、計算上別個の単位として追加すべきか、それともラジオあるいはテレビの中にまとめるべきかとして問題とされてきた。例えば、郵政省・前掲（注5）第11・2参照。

(51) 臨放調答申第6章4。

(52) この点については、伊藤編・前掲（注4）『放送制度』一三三頁以下を参照。

(53) 衛星放送の利用分野の中で「専門分野型」と呼ばれているものである。山本編・前掲（注3）『放送衛星』二三七頁以下、小笠原竜三「国民の知る権利にどう役立てるか」新聞研究三一五号三〇頁（一九八四年）等を参照。

〔昭和六〇年三月二十一日脱稿・同年七月校正刷にて一部資料追加〕

〔本稿は、放送文化基金の研究委託により設けられた衛星放送制度研究会（座長・塩野宏氏）における共同討議の成果である『放送文化基金委託研究 No. 1・衛星放送の制度的諸問題』（昭和五九年・未公刊）の中の筆者の担当部分に加筆・修正したものであり、研究会の各委員、放送文化基金、郵政省の諸氏のご教示に深く感謝いたします。ただし、本稿の意見にわたる部分はいうまでもなく筆者個人の責任に属する。〕