

情報通信法制の韓日比較

― 放送法制形成過程の関係構造 ―

咸 仁 善
稲 葉 一 将

- 一 はじめに
- 二 日本からみた韓国における情報通信法制の特徴
- 三 日本からみた韓国における情報通信規制機関の特徴
- 四 おわりに

一 はじめに

(1) この十数年の世界における大きな変化の一つは、情報通信技術の飛躍的な革新であろう。これに過剰な期待を寄せるのでなければ、つまり言論表現の自由、民主主義、熟慮討議などの諸概念に関する像を所与のものとするのでなければ、現在は、『マトリックス』を素材としてつつジジエクが倒錯の二側面と述べたような時

代であると考えるのが素直ではなからうか。つまり、一面では、現実 (reality) が恣意的な規則によって規制された仮想的領域に解消されており、他面では、仮想的領域において雄弁に語る諸主体の自由は、これは能動性とは似て非なるものどころかむしろ規制された仮想的領域に変化をもたらさない雄弁さであって、つまり受動性に解消されているのではなからうか。¹¹⁾

情報通信技術の革新は、真空において行われたものではない。その一例として、放送と通信との融合を挙げることにしよう。放送と通信との融合が世界中で広く認知されてのち、すでに相当な時間が経過したが、現在進行している融合現象は、いまだ着地点を捉えておらず未来においても当分の間継続することが予想される。放送と通信との融合の一例として挙げられていたPDTVに続き、Smart TVの登場は、従来の放送と通信との境界をより一層曖昧なものとしている。融合の最終形はまだ明らかではないが、関連産業の事業展開は、それを予測させるものである。事業の国際展開の例として、Googleは、SONY、LogitechおよびIntelの各社と、AndroidをベースにしたSmart TVプラットフォームを共同開発したことが知られているし、一国の資本の例として韓国では三星電子とLG電子とがSmart TVへの進出を宣言した。このようなTVとインターネットとを接続することでもたかもコンピュータのように使用できるSmart TVの生産は、既存のメディア市場だけでは小規模であり、むしろ新たな地域における市場形成が予測されているからこそ可能となっているのではなからうか。消費が生産を生み、商品が市場において消費されるといふ命がけの飛躍を破綻するまでし続けなければならないために、消費される地域は拡大せざるをえず、情報通信技術の革新と新たな商品開発も加速して行われているのである。

(2) ところで、右のような異種の情報通信の融合と端末の普及は、言論表現の自由の保障と民主主義の促進

とともにグローバルな規模で進行している。例えばインターネットを検閲し、規制しようとする主体である国家は、その行為を全世界においてみられる客体ともなる。グローバル化という語を用いるのであれば、情報通信技術を利用した国境を越えた人的交流が、ローカルな次元において膠着した諸問題をグローバルな次元で人々に知らしめ、このことによってローカルな諸主体がグローバルな諸価値への適応と諸問題の改善とを意識せざるをえなくなるといふ過程がその一つであろう⁽³⁾。問題は、情報通信の融合と端末の普及が、どの国のどの地域において端を発し、商品と化し消費されており、また言論表現の自由に対する抑圧の存在がどの地域において主張されているのかには、地政学的な特徴がある、ということである。グローバル化として認知されているものは、言論表現現に対する国家介入を拒否するという意味では国家と対立するが、それは国内的諸制度を欠いては成立しないし、国際的な経済社会にも依存するという意味では、グローバルなものと国内的諸制度とはアンビバレントな関係にあるといえよう⁽³⁾。それでは、地政学的には、情報通信のグローバル化のいわば発信地であり中心であった欧米とは異なり周辺に位置していたが、グローバルな市場が形成され、消費人口が増加してきているのみならず、新たな市場を整備し、ここに参入しようともしているアジアに位置する諸国は、どのような法制度を整備してきており、それはどのようなアジアの特徴を有するのであるか⁽⁴⁾。

日本と韓国とはともに、情報通信分野において、法制度についての大きな変化を経験してきた。日本では、二〇〇一年の中央省庁再編により、当時の総務庁、郵政省および自治省を統合して設置された総務省が、情報通信分野を所管することになった。また、二〇一〇年二月には、六〇年ぶりの大改正といわれた放送法の改正(二〇一〇年二月三日法律第六五号)を含め、放送通信関連法制の大きな変化があった。韓国でも、二〇〇八年三月に、当時の放送委員会と情報通信部とを統合して放送通信委員会(以下、「放通委」と略す。)が新たに設

置された。また、二〇〇九年から二〇一〇年にかけて、放送通信関連法令の重要な改正がなされた。このように、日本と韓国は、ほぼ同時期に、情報通信分野において、その法制とりわけ韓国では組織法制において改革を成し遂げてきた。これらの改革をなすことで、日韓両国は、情報通信分野において、「IT強国」としてグローバルな規模で競い合いながら、相互発展してきているといってもよいであろう。もちろん、両国の情報通信法制の諸改革には差異もある。しかしながら、差異をあれかこれかの平面的関係で理解するのではなく、形を変えつつ反復して現れ出たものと理解すると、それが何か、は検討に値することであろうと思われる。

(3) 以上に述べたことを踏まえて、本稿は、情報通信法制のうちとりわけ情報通信技術の革新の影響を多く受けながら国家的制度としての性格を維持そして強化せざるをえず、ここに緊張関係が生ずるものと考えられる放送法制を素材としつつ比較研究の一つを試みるものである。検討を開始する前に、いくつか述べておきたいことがある。

第一に、本稿が論証しようとすることについてである。以下の叙述において明らかになるように、日本と韓国における法制度およびその諸問題にはそれぞれの特徴がある。これらの特徴は、グローバルな規模での情報通信技術の革新と国内法制度の整備、国内における放送等の情報通信事業者に対する国家的関与とりわけ規制的目的と内容を有するもの、との、それぞれの社会における相互依存関係によって影響を受けている。そうであれば、相互依存の主体や関係の内容が変化すれば、法的諸問題が解消に向かい、あるいは新たな法的諸問題が生ずるのではなからうか。この結論を得るために、本稿では社会理論を参照しようとしている。この小論で社会理論を本格的に検討することはできないので、本稿は、ノルベルト・エリアスが用いていた概念を参照しつつ、常に変動

する関係構造 (figuration) の過程として、両国の法制度とその諸課題を分析しようとしている。⁽⁵⁾

第二に、本稿における比較検討は、韓国の情報通信法制を韓国の外側の日本からみて論ずるという意味での韓日比較であるが、このようにして叙述される韓国の情報通信法制は、日本にとつての外部の視点となりうるものである。それぞれが、他国の法制度を鏡像としつつ自国の法制度を論ずるのではなく、むしろ両国の法制度は外側からみて論じられる対象として、本稿では認識されている。このようにして両国の法制度の特徴を外側の視点からみる作業は、差異があるものの間での平面的なあれかこれかの次の階梯、それぞれの法制度をそのようなものとして実体はないにもかかわらず規定するもの、いわば大きな他者の存在へと分析対象を移動させる。法学的分析においてこれの特定と説明をなし、これを名付けるに至るまでには試行とその反復とが必要であると筆者らは考えており、本稿はそのための作業の一つを記録しておこうとするものである。

二 日本からみた韓国における情報通信法制の特徴

(1) 韓国における情報通信法制

1) 概観

韓国の情報通信関連法令は多岐にわたるが、従来の情報通信部を引き継いだ放通委の授權法律は、放送分野、通信分野、電波分野および融合分野にこれを分けることができる。

第一に、放送分野の法律には、「放送法」、「地上波テレビジョン放送のデジタル転換及びデジタル放送の活性化に関する特別法」（以下、「地上波デジタル転換法」と略す。）、「韓国教育放送公社法」および「放送文化振興会法」などがある。放送に関する基本法である放送法は、放送と通信との融合と規制緩和の傾向を示しているが、それらのうち二〇〇九年七月二二日の改正が重要なものである。これについては、2)でやや詳しく述べる。地上波デジタル転換法は、アナログ放送をデジタル放送へと転換するためにテレビ受像機に地上波デジタルチューナーの内蔵を義務づけており、また、アナログテレビ放送の終了日を二〇一二年一月三十一日以前において大統領令で定める時と規定している⁶⁾。韓国教育放送公社法は韓国教育放送公社（EBS）、放送文化振興会法は株式会社文化放送（MBC）の大株主である放送文化振興会に関する、それぞれの設立根拠法律である。

第二に、通信分野の法律には、「電気通信事業法」、「情報通信網利用促進及び情報保護等に関する法律」（以下、「情報通信網法」と略す。）、「国家情報化基本法」、「位置情報の保護及び利用等に関する法律」（以下、「位置情報法」と略す。）、「電気通信基本法」、「インターネット住所資源に関する法律」、「通信秘密保護法」などがある。

二〇一〇年三月に全部改正された電気通信事業法は通信分野の実質上の基本法として位置づけられている。同法には、通信と放送との融合や規制緩和が反映されており、電気通信サービスにおけるMVNO（仮想移動網事業者、mobile virtual network operators）制度の導入などの重要な改正がなされた。これらについては、2)で、より詳しく述べる。情報通信網法は、情報通信網の利用の促進と情報通信サービスを利用する者の個人情報の保護について規定している。韓国では、個人情報の保有主体が公的部門または私的部門のどちらであるのかによって適用法律が異なり、前者については「公共機関の個人情報保護に関する法律」が、後者については情報通信網法等が、各々、個人情報の保護のための諸手段を規定していたが、公私の両部門を統合して、二〇一一年三月二九

日に「個人情報保護法」が制定され、同年九月三〇日から施行されることとなった。⁽⁸⁾ 国家情報化基本法は、現政権が誕生した二〇〇八年二月に政府組織の改編がなされ情報化機能がいくつかの部處へ分散したが、世界的にパラダイムが大きく変化している情報化に、韓国として統一的に対応するために、新たな国家情報化の基本理念および原則と、関連政策の樹立や推進のための事項を規定したものである。位置情報法は、「位置情報の流出、誤用及び乱用から私生活の秘密などを保護し、位置情報の安全な利用環境を造成し、位置情報の利用を活性化」（同法一条）するための法律である。⁽⁹⁾ 電気通信基本法は、本法成立時の規定がほとんど削除されており、その機能は制限的になっている。インターネット住所資源に関する法律は、インターネットプロトコルなどインターネット住所資源の開発、利用および管理などに関する法律である。通信秘密保護法は、通信（郵便物および電気通信）の秘密保護に関する法律であるが、と同時に、捜査機関などによる通信制限措置の根拠法でもあり、この点では立法政策の適否が論じられている。

第三に、電波分野の法律には、「電波法」がある。電波法は、電波資源の利用、保護および振興などについて規定している。同法は、放送局や無線局の開設許可の根拠などを定めているが、二〇一〇年七月には、周波数競売制を導入する内容の改正がなされた。

第四に、放送通信の融合分野の法律には、「放送通信発展基本法」と「インターネットマルチメディア放送事業法」（以下、「IPTV法」と略す。）がある。二〇一〇年三月に制定された、放送通信発展基本法は、放送通信に関する基本的な事項を一つの法律に統合したものであって、放送と通信とが融合された新しいコミュニケーション環境に対応するために放送通信の基本理念、放送通信の振興に関する事項（とりわけ、放送通信発展基金の設置）および放送通信の災難管理などに関する事項を定めた法律である。特に、同法は、既存の「放送」およ

び「通信」の概念を包括する「放送通信」という概念を新たに設けた。すなわち同法によれば、「放送通信」とは、「有線、無線、光線又はその他の電子的方式によって、放送通信コンテンツを送信し、又は受信すること、これに伴う一連の活動」と定義されている(二条一号)。従来の、放送法による放送、IPTV法によるインターネットマルチメディア放送と電気通信基本法による電気通信を、この「放送通信」は包含することになったのである。なお、IPTV法は、放送通信の融合環境においてインターネットマルチメディアなどを利用した放送事業の運営などを定めるために二〇〇八年一月に制定された法律である。

従来、韓国では、放送と通信に関する法律が、放送法と電気通信基本法等に分散され、国民が関連法令を理解するにおいて困難であっただけでなく、政府が放送通信関連政策を推進するにおいても関係機関の間に混乱がたびたび生じていた。そこで、放送通信に関する基本的な事項を一つの法律に統合して、それらの諸問題を除去するとともに、放送と通信とが融合する新しいコミュニケーション環境を整備するという目的を有するのが放送通信発展基本法である。同法は、「放送通信」という概念の新設のほか、放送通信の公益性、公共性(三条)、視聴者と利用者の権益保護(四条)、放送通信規制の原則(五条)などを規定し、放送通信を通じて達成しようとする目的とその基本理念を規定したものである。

2) 放送通信法令の主な改正事項

一九九〇年代のアメリカから端を発した放送通信の融合と規制緩和という考え方は、韓国にも影響を及ぼしている。韓国では、二〇〇九年から二〇一〇年にかけて、放送法および電気通信事業法において、放送通信関連の重要な法改正が行われた。以下で、それらについて述べることにする。

① 放送法関連

(a) 従来、地上波放送事業者と総合編成または報道に関する専門編成を行う放送チャンネル使用事業者の株式または持分総数の三〇%以上の所有禁止であったのが、四〇%へと緩和された。⁽¹¹⁾

(b) 従来、大企業とその系列会社、日刊紙またはニュース通信社を経営する法人は、地上波放送事業者の株式または持分を所有することが禁止されていたが、法改正により、地上波放送事業者の株式または持分総数の一〇%、総合編成または報道に関する専門編成を行う放送チャンネル使用事業者の株式または持分総数の三〇%までは所有することが可能となった。

(c) 地上波放送事業者、総合編成または報道専門の放送チャンネル使用事業者の株式または持分を所有しようとする日刊紙を経営する法人は、発行部数、有価販売部数などの資料を放通委に提出し公開しなければならず、日刊紙の購読率⁽¹²⁾が二〇%以上の場合には地上波放送事業、総合編成または報道専門の放送チャンネル使用事業を兼営し、株式または持分を所有することができないようになった。また、日刊紙やニュース通信社を営する法人は総合有線放送事業者および衛星放送事業者の株式または持分総数の四九%を超えて所有することができないようになり、放送事業者の視聴占有率も三〇%を超えてはならないようになった。一種のマスメディア集中排除規制である。その反面、大企業の衛星放送事業者に対する所有制限規定は削除された。

(d) 外国人による出資は、総合編成をする放送チャンネル使用事業または中継有線放送事業については二〇%、報道専門編成をする放送チャンネル使用事業については一〇%、衛星放送事業については四九%まで許容されるようになった。

(e) 以上は基本的には参入規制の緩和措置であるが、これと同時に、放送の世論多様性を保障するために「メ

「ディア多様性委員会」が、放通委に設置されることとなった。同委員会は、①放送事業者の視聴占有率の調査および算定、②媒体間合算影響力指数の開発⁽¹⁴⁾、③世論多様性の増進のための調査研究、④その他世論多様性の保障のために必要な事項として大統領令で定めるものをその職務とする組織である。

② 電気通信法関連

(a) 二〇一〇年三月の電気通信事業法の全部改正によって、基幹通信事業者は、他の電気通信事業者から要請された場合には、協定を締結して自分の電気通信サービスを提供（以下、「再販売」と略す。）し、または電気通信設備を利用するよう許容（以下、「卸売制度」と略す。）することができるようになった。そのため、放通委は電気通信事業者の競争促進のために他の電気通信事業者の要請があった場合に、義務的に卸売提供しなければならない基幹通信事業者を指定し、これを告示することができる⁽¹⁵⁾。これによって、電気通信網や周波数を有しない電気通信事業者も電気通信サービスを提供できるようになり、多様な新規事業者が通信市場に参入し、既存事業者と差別化されたサービスを提供することによって事業者間の競争が促進されると期待されている。

(b) 電気通信事業者の公正な競争または利用者の利益を害する行為（いわゆる「禁止行為」）において、①設備等の提供、共同活用、相互接続、卸売提供または情報提供の対価を供給費用に比べ、不当に高く決定し、維持する行為、②周波数を使用する電気通信役務を利用してデジタルコンテンツを提供する取引において、適正な収益配分を拒否し、制限する行為が追加された。これによって、電気通信事業者間の公正な競争を促進し利用者保護に資すると期待されている。

(c) 許認可制度の改善がなされた。すなわち、従来、基幹通信役務については個別的に許可を得なくてはならなかったが一つに統合して得られるようになり、また、利用約款の認可においても料金の引下げの場合には認可

を要せず届出で済むようになった。これによって、電気通信事業者間の競争が活性化し、利用者の便益が増進されると期待されている。

（２）日本からみた韓国における情報通信法制の特徴

① 日本と同じく韓国の法改正も、放送と通信との融合に対応するとともに、異業種の情報通信分野への参入が容易になるように所有制限を緩和するという内容を有している。しかしながら、制度的な変化の重点や変化の捉えられ方は、若干異なっているようにも思われる。

日本の法制度は、放送のなかに「基幹」と「一般」という区分を設けつつ、インターネット上の情報提供については、これを放送に包含せず、そもそも情報通信法制に組み入れるということもしていない。⁽¹¹⁾ いわゆるハード・ソフト分離によって、従来のハード部分の「免許」はもちろん、ソフトも総務大臣によって基幹放送業務の「認定」（放送法九三条一項）（およびそれに関連する業務の停止（同法一七四条）および認定の取消（同法一〇四条）という一種の制裁）が行われることとなったが、この法制度に対しては、番組調和原則などは基幹放送事業者にのみ適用されるなど（同法一〇六条）単純な規制強化ではないにもかかわらず、日本の法制度が放送の概念を拡大することによって「行政権限」を強化したと評価するものがある。⁽¹²⁾

韓国では、放送の区分けを媒体別にして、テレビジョン放送、ラジオ放送、データ放送、移動マルチメディア放送と分類している（放送法二条一号）。インターネット事業については、二〇〇九年二月の「言論仲裁及び被害救済等に関する法律」の改正によって、インターネットニュースサービスとインターネットマルチメディア放

送は、同法の適用対象となったことが、日本からみると韓国の特徴であるといえよう。⁽⁸⁾ なお、韓国においてもメディア集中排除規制によってこれまで参入できなかった者にとつての参入規制を緩和し、参入条件を切り下げる内容の法改正が行われたが、実際には新規参入というよりも、既存の主要な新聞社が参入している点に鑑みると、今回の法改正は、マスメディア業界全体としては保守的な性格を有するものといえる。⁽⁹⁾

一口に放送と通信との融合や異業種の参入障壁の緩和といっても、両国におけるこれらの現象あるいは正確には諸現象のうち何が強調されているのかの把握のされ方は異なっており、日本では放送概念の拡大を行政権限の拡大と同視するものが存在するということには、日本における問題把握の特徴が表れている。これに対して日本からみれば韓国は、政治主導による情報法制の改革が繰り返し行われることよつて放送と通信との融合を推進するとともに、先端的な情報技術であるインターネットサービスの一部についても、言論被害の救済のための法制度の適用対象とする限りにおいては、これを情報通信法制に組み入れることが特徴である。

② ①で述べたことも関連するが、両国の放送法制の制度設計において留意されるべきことは、受信者たる国民側に立つた規定の存否である。日本の情報通信法制は、「基本的に送り手の自由を中心に組み立てられている」と述べられているが、それは納得できる。日本と韓国の放送法を比較してみると、たとえば第一条(目的)⁽¹⁰⁾において、韓国の場合は、「放送の自由と独立を保障し、放送の公的責任を高めることによつて、視聴者の権益保護、民主的世論の形成及び国民文化の向上を図り、放送の発展と公共福利の増進に資すること」を目的として掲げている。放送の自由と独立はもちろんのこと、放送が果たすべき公的責任も規定されており、放送の自由の保障それ自体が目的ではなく、これはむしろ視聴者の権益保護と民主的世論の形成という目的を実現するための手段である。それに対して、日本の放送法は、放送の普及と効用の保障、放送による表現の自由の確保、放送が

健全な民主主義の発達に資するようにすることによって、「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」を目的として掲げている。ここでは、放送の受け手（視聴者）の利益に対する配慮は、法制度のうえでは公共の福祉に吸収されている。

こうした放送法の目的の相違は、具体的な規定内容におけるそれをも、もたらしている。たとえば、韓国の放送法は、第一章総則において第三条（視聴者の権益保護）を設け、「放送事業者は視聴者が放送番組の企画、編成又は制作に関する意思決定に参加できるようにしなければならない」と規定している。さらに、独立の章立て（第六章）で、自体審議（自主審議）（八六条）、視聴者委員会（八七条）、視聴者評価番組（八九条）、放送事業者の義務（九〇条）などを定めている。また、「放送通信委員会は放送に関する視聴者の意見を収斂し、視聴者不満処理及び請願事項に関する審議」を行うために「視聴者不満処理委員会」を設けることができるようになって（三五条）。それに対して、日本の放送法には、視聴者についての韓国におけるような諸規定はない。

③ 韓国の情報通信法令には、現代における一般的な法現象である行政への委任立法（いわゆる行政立法）が少なからず存在する。韓国においては、軍事政権の時代までは、多くの重要な事項が大統領令や部令などに委任されていた。しかし、一九八八年の憲法裁判所の設立以降、そのような法律の規定は激減することとなった。なぜなら、憲法裁判所が、そのような行政立法への委任について、憲法上の包括委任禁止または白紙委任禁止の原則に違反するとの違憲決定を相次いで下したからである。このことは、放送に対する立法的関与が、その内容において正当であれば、要請されることをも意味している。たとえば、KBS（韓国放送公社）の受信料事件において、「テレビジョン放送受信料は国民の財産権保障の側面から、または韓国放送公社に保障された放送の自

由の側面から国民の基本権実現に関連した領域に属し、受信料金額の決定は納付義務者の範囲などともに受信料に関する本質的な重要な事項であるので、国会が自ら行わなければならない事項に属するにも関わらず、韓国放送公社法第三六条第一項⁽²⁾において国会の決定や関与を排除したまま、韓国放送公社をして受信料金額を決定して文化観光部長官の承認を得るようにしたのは法律留保原則に違反する。」(憲裁一九九九年五月二七日、九八憲バ七〇)として憲法不合法決定を下した。これらの憲法裁判所決定の傾向からすると、韓国では、一般的な委任は許容されず具体的な委任が要求されているし、国民の基本権実現に関連する本質的な重要な事項である場合には、法律で直接規定することが要求されている。実際に、日本の内閣法制局に類似する韓国の法制處が行政各部の法令案を審査するに当たって、厳しくチェックするようになってい

韓 国からみれば日本では、改正されたばかりの放送法においても「広範な省令への委任」⁽³⁾が維持されているし、「むしろ番組準則を法律レベルで規定した方が、かえって法治主義の精神に沿うのではないか」⁽⁴⁾との疑問も述べられているが、学説の主張のとおり立法実務が大きく変化しうるための法的諸条件が存在するの否かについては、これは疑問であり、少なくとも韓国が経験したのと同じ経験を日本はしていない。

三 日本からみた韓国における情報通信規制機関の特徴

（1）韓国における情報通信規制機関―放送通信委員会

韓国の情報通信行政は主として放通委が所管している。前述したように、放通委は、放送と通信との融合に対応するために、放送と通信の主な所管が、各々、放送委員会と情報通信部に分けられていたのを統合して設置された行政機関である。以下では、現在の放通委の設置に至るまでの経緯と放通委の現況、そしてこの機関に置かれている放送通信審議委員会について述べる。

1) 放送通信委員会の設立経緯

① 放送委員会の変遷

(a) 韓国では、放送に関する最初の法律は一九六一年一二月に制定された「電波管理法」であった。同法においては、無線局の開設は通信部長官（当時）の許可事項であったため、放送局の開設においても通信部長官の許可を得なければならなかった。一九六三年一二月に、放送に関する一般法である放送法が制定された。同法は、放送局の開局、休業および廃業の申告、資料の提出命令など放送局に対する規制および監督を公報部長官（当時）の所管事項と規定していた。その後、放送の送信手段である電波使用権については通信部長官（または情報通信部長官）の、また、放送番組については公報部長官（または放送委員会）の所管事項になって、放送関連事業に関する規制権限をめぐって、両機関間に管轄権争いが続いていた。

(b) 一九八〇年一二月に、当時の全斗煥政権は、既存の放送法と「新聞・通信等の登録に関する法律」とを統合して、「言論基本法」を制定した。同法は、放送運営の審議機関として初めて、放送委員会（以下、「放送委」と略す。）を設置した。放送委は九人の委員からなり、そのうち、三人は国会議長が推薦した者を、三人は大法院長が推薦した者を、大統領が任命した。放送委の審議事項は、①放送の運用および編成にともなう基本的な事項、②放送の種類による広告放送の許否、③放送広告収益によって遂行する公益事業の基本方向に関する事項、④各放送局および放送種類の相互間の関係、共同事業および協力に関する事項、⑤放送に関する調査研究および発展に関する事項、⑥放送審議委員会の運営に関する事項、⑦放送の基本政策に関する事項として文化公報部長官が審議を要求した事項などであった。⁽⁵⁾

また、放送番組などの審議のために放送審議委員会がそれとは別の組織として設置された。同審議委員会は、国内すべての放送局の長を会員とする放送審議公総会から選ばれた、九人以上一五人以下の委員から構成された。同審議委員会は、審議規定に違反した放送局に対して、謝罪、訂正、説明または取消などを求める権限を付与された。

(c) 一九八七年一月に、国会は言論基本法を廃止して、放送法と「定期刊行物の登録等に関する法律」を制定した。一九八七年放送法の放送委に関する主要内容は、①審議機関から審議議決機関へ変更した点、②規則制定権を付与した点、③是正命令および制裁権を付与した点、④放送審議委員会を放送委を補助する機関に変更した点、⑤放送委委員を九人から一二人（このうち、四人は国会議長が、四人は大法院長が推薦した者を大統領が任命）へと増員した点などを挙げることができる。

(d) 放送技術の急速な発達と放送と通信との融合という放送環境の変化に対応して、放送の公正性、公共性お

よび公的責任を保障するために、既存の放送法、「総合有線放送法」、「有線放送管理法」および「韓国放送公社法」を統合して、二〇〇〇年三月、いわゆる統合放送法が施行された。^{②)} 同法によって、放送委は、大統領が任命する九人の委員から構成された。そのうち、三人は国会議長が国会各交渉団体代表議員と協議して推薦した者を、三人は国会文化観光委員会の推薦依頼を受けて国会議長が推薦した者を任命することとなった。

② 情報通信部の変遷

(a) 一九九〇年代に入り、世界は急速に情報化時代を迎えることになった。当時の金泳三政権は、このような変化に積極的に対応するため、一九九四年二月に「政府組織法」を改正して、国の行政組織を大きく改編した。

この際、通信部の情報通信機能を大幅に拡大強化することによって情報通信部（以下、「情通部」と略す。）が設置された。当時の商工資源部から情報通信機器と放送機器関連産業、マルチメディア、コンピュータおよび周辺機器産業に関する助成業務を、科学技術処からは情報通信技術開発業務とコンピュータプログラム技術開発業務を、公報処からは有線放送とこれに関連した業務を各々移管されて、情報通信関連業務を情通部が一元的に所管することになった。このような行政組織の改編は、韓国が「IT強国」を目指す当時の政権の目的のために行われた。

(b) しかし、情報通信をめぐる環境の変化は急激で、放送と通信との融合という新しい環境に対応するために、放送の主務部署である放送委と通信の主務部署である情通部との間の機構統合と放送通信関連法制の整備とが喫緊の課題であった。というのは、放送と通信との融合、すなわち放送的性格を有する通信サービスと通信的性格を有する放送サービスとが新しく登場していたが、放送と通信をそれぞれ所管する行政組織の間での管轄権争いや露骨な対立でなくとも連絡調整の不足が深刻であったからである。^{③)} 例えば、デジタルコンテンツ振興機能

は情通部、放送委、文化観光部と産業資源部が、デジタルコンテンツの内容審議は、情通部に設置された情報通信倫理委員会と文化観光部に設置された映像物等級委員会が、放送映像関連機能は、文化観光部と放送委が、コンテンツ事業の公正競争は、公正取引委員会と情通部に設置された通信委員会が、コンテンツ事業の許可は、情通部、放送委と文化観光部などが、それぞれ対立していた。このような行政組織間の対立や連絡調整不足は、それまでの間に韓国が築いてきた「IT強国」の地位を揺るがしうる可能性が産業界において憂慮されていたし、学界においてもそれぞれの事務に適した組織形態が採用されているのか否か、相互の連絡調整を行う機関を設置するべきではないか、との問題把握がなされるようになった。

③ 放送通信委員会の設置

現在の李明博政権においては、二〇〇八年二月、政府組織法の改正によって情通部が廃止され、「放送通信委員会の設置及び運営に関する法律」に基づいて放送委が設置された。これによって、従来の情通部の所管事務は、新設された放送委、知識經濟部、行政安全部、文化体育観光部などに分散された。具体的に述べると、情報保安を含む個人情報と情報化機能は行政安全部へ、情報通信産業とこれに関連する事務は文化体育観光部へ、インターネットを含む通信政策と通信規制に関する事務は放送委へと、それぞれ移管された。

2) 放送通信委員会の現況

放送委の現況を同法に即して述べることにする（以下で引用する条文は、とくに言及しない限り、「放送通信委員会の設置及び運営に関する法律」の条文である）。

① 組織法的な位置づけ

放送委は、端的にいつて「大統領所屬下の合議制中央行政機関」である。同委員会の設置法において、「放送と通信に関する業務を遂行するために大統領に所屬する放送通信委員会を置く。」(二三条一項)、「委員会は政府組織法第二条による中央行政機関と見做し」(三条二項)、「委員会の会議は在籍委員過半数の賛成で議決する。」(二三条二項)という諸規定から、そのように解することができる。

放送委の組織法的な位置づけは、これとその前身の放送委とを比べてみると、放送委が無所屬の合議制機関であったのに対して、放送委は大統領の下に置かれる行政機関である。また、これは、独任制の中央行政機関(いわゆる行政各部)であった情通部とは、合議制である点で、もちろん異なる。しかし、放送委が放送委と情通部との統合からできた組織である点から鑑みれば、両者の性格の痕跡が残っているともいえる。すなわち、放送委の「合議制機関」性と情通部の行政各部としての「中央行政機関」性が混在したまま現れており、それゆえに委員会組織でありながら放送委とは違って、放送委は、大統領の下に所屬する行政機関である。

② 委員会の構成

放送委は、委員長一人、副委員長一人を含む五人の常任委員から構成される(四一条一項)。委員長および委員は、放送および情報通信分野の専門性を考慮して法定の資格を有する者の中から大統領が任命する(五一条一項)。この場合、委員長は国会の人事聴聞を経なければならぬ。副委員長は、委員の中から互選される(五一条三項)。委員五人のうち、委員長を含む二人は大統領が指名し、三人は国会の推薦を受けて大統領が任命する(五一条二項)。この場合、国会は委員の推薦をするに当たって、大統領が所屬するか所屬した政党の交渉団体が一人を推薦して、その他の交渉団体が二人を推薦する。

委員の任期は三年であり、一回に限って再任することができる（七条一項）。委員は法定事由以外にはその意思に反して免職されない（八条一項）。委員は、職務を遂行するに当たって外部の不当な指示や干渉を受けないと規定されることで、職務遂行における独立性を保障されている。また、委員は公務以外の営利を目的とする業務に従事することや他の職務を兼ねることができず、政治活動にも関与してはならない（九条一項および二項）。政治的中立性を保障するためである。

国会は、委員長がその職務遂行において憲法や法律に違背したときには弾劾の訴追を議決することができる（六条五項）。国会の弾劾訴追の対象は、憲法に規定された場合が一般的であるので、法律で弾劾訴追の根拠を規定するのは、韓国の法制度としてはきわめて例外的である。

③ 委員会の所管事務と運営

放通委の所管事務は、放送に関する事項、通信に関する事項、電波の研究および管理に関する事項、その他この法律または他の法律で委員会の事務として定めた事項である（二一条一項）。所管事務のうち、放通委の審議を経なければならぬ事項が列挙されている（二二条一項）。そして、放送および通信の事務を遂行するに当たって、関連部署との協議などを規定している。すなわち、放通委は、放送や通信の基本計画に関する事項を審議および議決する場合、放送映像政策と関連する事項については文化体育観光部長官と協議しなければならず、放送番組の流通上、公正取引秩序の確立に関する事項を審議および議決する場合には公正取引委員会の意見を聞かなければならず、放送や通信に関連する南北交流および協力に関する事項を審議および議決する場合には統一部長官の意見を聞かなければならないと規定している（二二条二項）。

放通委の会議の招集は二人以上の委員の要求があった場合であるが、委員長は単独で招集することができる

(二三条一項)。会議は在籍委員過半数の賛成で議決し、会議の公開を原則とする(二三条二項、四項)。委員の職務遂行においては除斥、忌避および回避が規定されている(一四条)。

3) 放送通信審議委員会

① 放送通信審議委員会(以下、「放審委」と略す。)は、従来、放送委と情報通信倫理委員会とに二元化されていた放送および通信に対する内容面での審議機能を統合的に果たすための組織として、二〇〇八年五月に設置された。²³⁾

放審委の法的位置づけについては、法案の提出に際しては、「民間の独立機構」と説明されていたが、実際の立法の結果については批判があった。²⁴⁾ それに関連して、憲法裁判所は「放送通信審議委員会はその構成方法や任命、業務において放送委員会と大きく異ならず、放送広告の事前審議に関連しても放送委員会が行った業務をほとんどそのまま遂行している。結局、放送広告の事前審議業務と関連しては、放審委は放送委員会とその性格が異なるということはできない。」²⁵⁾と述べて行政機関としての性格を認めている。

② 放審委は九人の委員から構成されており、そのうち、委員長一人、副委員長一人を含む三人の委員を常任とする(一八条二項)。委員は大統領が委嘱するが、そのうち、三人は国会議長が国会の各交渉団体代表議員と協議して推薦した者を、三人は国会の所管常任委員会が推薦した者を、委嘱する(一八条三項)。審議委員長一人、副委員長一人を含む常任委員三人は放審委で互選される。審議委員の任期は三年とし、一回に限って再任することができる(一八条四項、五項)。

③ 放審委は、職務上、放通委からの独立性が保障されるべきであるが、その所屬が不明であるという点、放

審委の委員構成において政府与党に友好的な委員から構成される可能性が大きいという点、放送審議過程で放送と通信という媒体の特殊性を考慮しなかつた審議制度であるという点を挙げつつ、現在の立法政策の適否を論ずる学説がある。

(2) 日本からみた韓国における情報通信規制機関の特徴

① 韓国の放通委は、大統領の下に所属する合議制の行政機関であるが、日本の総務省は内閣の統轄下の国の行政機関である。両者は、国（中央）の行政機関である点において共通するものの、韓国の放通委が合議制であるのに対して、日本の総務省の長は総務大臣であり独任制である。放通委委員五人の構成において、大統領が委員長を含む二人を指名し、残りの三人は国会から推薦を受けることによつて（そのうち、与党から一人、野党から二人を推薦）、このような意味での政治的中立性を考慮するようになっていゝる点、そして放送の独立性と関連する事項については国務総理による行政監督を排除している点に、独任制中央行政機関にはない特徴がある。日本では、通常、与党の国会議員のなかから総務大臣が任命される。韓国においても放通委が政治性を有することが皆無でないのは当然であるが、程度の差であるにせよ、韓国の法制度は、そのことの認識を前提としつつ政権与党の政治的介入がチェックされるような組織構成を試みていゝといえよう。放送が、今なお情報の一方的な伝播性をもつていゝるとすれば、放送に対する影響力を維持しようとするのが政治権力というものであると思われが、このことにくわえて、通信との融合を含むIT産業の強化を政府が推進している韓国では、放送に対する行政の情報通信政策の見地からの関与も予定されているので、政治的中立性を確保するための制度整備の実験が

試みられているのである。

② ①と関連して、放送の自由および独立の保障が両国で試みられており、かつ、その方法が異なっていることは、これを比較研究の対象としてみると興味深い現象である。日本においては、放送倫理・番組向上機構(BPO)が存在する。BPOは、そのホームページを見ると、放送の自主自立を守るために、日本放送協会(NHK)および日本民間放送連盟(民放連)によって設置された第三者性をも兼ね備えた組織であるという。これは放送業界による自主規制を行っている組織であるが、この自主規制をどのように認識するのかが一つの問題である。というのも、三権による規制と放送業界による規制とを概念的に区分すると、BPOの活動は国家権力ではない主体による、むしろそれと対峙するための規制であるが、本稿の冒頭で述べたように日本の関係構造の形成過程においてこれを位置づけると、規制規範の内面化(internalization)の一過程としてこれを認識することもできよう。個々の放送事業者あるいは実務的な語を用いれば放送事業者内部における放送現場にとつては、従来よりも現在のほうが、効果的な規制が加えられていないのか否かの分析が不可欠である。これを他の表現で述べれば、伝統的な公法学的思考が前提としがちな権利義務の主客の分離すなわち誰が誰の自由を制限し、義務を課しているのか、から主客の相互依存関係において形成された規制規範の内容とこれが放送事業者団体において内面化するまでの過程の正当性、への注視点の移動が不可欠である。日本において、BPOの機能を、「総務省等の主体による規制とは対立的な一面を有する」もの、「行政規制に対抗する歯止めというよりも、むしろ放送規制が多重に拡大しているもの」と認識する「視点が重要であると述べるものもある」⁸³⁾この見解によると、BPOは、放送業界の利益を代弁するという面においては「総務省等の主体による規制とは対立的な一面を有する」ものの、他面においては、規制規範が内面化しているので「むしろ放送規制が多重に拡大している」と解

されている。もしもそうだとすると、いわゆるソフトロー⁽⁵⁾と法治行政の原則との関係が論じられているように、規制規範が内面化するまでの過程において法治主義を免れるいわば目に見えない権力が行政法的観点からは認識の対象とされなければならない。このような問題は、放送内容に対する行政指導と類似するものであるが、行政指導は行為の主体が明白であってこの意味では責任追及も可能であったのに対して、規制規範が内面化する過程は、規制の主客が不明であるだけに、これは一面では効果的な規制戦略であるが、それゆえに法治主義との関係では深刻な問題をはらんでいるのではなからうか。

③ 放送通信に関する事務を担当する両国の行政組織は、いずれも、各種の委員会や審議会などを設置している。日本の総務省には、電波監理審議会や電気通信紛争処理委員会などが置かれており、韓国の放送委には、日本の審議会に該当する組織として、放送評価委員会⁽⁶⁾、放送委、視聴者不満処理委員会、南北放送交流推進委員会、放送紛争調停委員会、メディア多様性委員会、放送市場競争状況評価委員会、地域放送発展委員会、普遍的視聴権保障委員会がある。日本では電波監理審議会については電波法が根拠法であるが、情報通信審議会のように政令（総務省組織令一二一条）設置の審議会もあり、必ずしも法律設置ではない反面、韓国の放送法は、上記の多数の委員会の設置根拠を規定している。

韓国のこれらの委員会のうち、特に放送委について、多くの議論がある⁽⁷⁾。とりわけ、放送委の審議対象があまりにも広範ではないか、また、その審議基準が不明確であり、表現の自由を侵害しているのではないかとの批判がある⁽⁸⁾。また、放送委の放送広告の審議⁽⁹⁾に対する憲法訴訟願請求事件において、憲法裁判所（二〇〇八年六月二六日二〇〇五憲マ五〇六）は、「韓国広告自律審議機構が行う放送広告事前審議は、放送委員会が委託という方法によってその業務の範囲を拡張したものに過ぎないといえるから、韓国広告自律審議機構が行う本件のテレビ

ジョン放送広告事前審議は行政機関による事前検閲であって、憲法の禁止している事前検閲に該当する。」として、違憲決定を下した。⁽⁴⁾ この決定の後（二〇〇九年七月）、放審委の関連規定が事前検閲に当たらないようにするために、放送等の内容についての公正性と公共性が維持されているのか、放送事業者が公的責任を遵守しているのかを、「放送または流通された後」に審議および議決すると改正された。その反面、事前審査に当たらない審査であれば、憲法裁判所の判断およびこれを反映した立法実務の現時点においては、放審委が放送番組等の内容を審査することそれ自体は違憲であるとは判断されていない。

四 おわりに

以上において、韓国における情報通信法制と規制機関についての特徴を簡単に述べつつ、韓国と日本の両国における情報通信法制が、それぞれのどのような関係構造において形成されてきているのかの分析を試みた。以下にて、これまでの叙述をまとめておこう。

(一) 放送と通信との融合現象に対する日本と韓国の両国の法制度には、共通点とともに差異がある。韓国は、政治主導で融合を推進するための法制度を整備しており、行政組織についても放通委という機関を大統領の下に置いており、さらに放送に対する受信者の苦情を契機とする政治的介入の危惧については放通委とは別の放審委という機関を設置し、これに放送番組等の審議に関する権限を授権しつつ限界づけるといふいわば法化を選択し

ているといえよう。これに対して、日本は、ハードとソフトの分離を可能にするための放送法の改正が行われたが、これは現状を大きく変えるものではなく、とくに放送と通信との融合を推進するための行政組織改革は着手されなかった。放送に対する受信者の苦情は、行政機関ではなくBPOがこれを受け付けて自主規制を行っており、韓国とは異なり非法化しているといえる。政治主導の情報通信戦略の有無やその強弱、放送受信者の利益実現を要求する主体の有無やその強弱が、それぞれの関係構造の形成に大きな影響を及ぼしているものと思われる。

(2) 右において法化および非法化の語を用いたが、これらの分岐において両国の特徴は、政権交代にともなう立法という点において韓国はこれに積極的であるが、日本はむしろ消極あるいは慎重であるといつてよいことである。立法も、言論表現行為たる放送に対する国家関与の一形態であることはいうまでもないが、韓国は、情報通信産業の国際的競争力の強化という点でも、放送に対する放送事業者以外の外部からの介入のうち正当な内容を有する行為を専門機関を設置しつつこれに授權し、またこれにより放送に対する不当な介入を限界づけるという点でも、立法の果たしている役割が大きい。このことが可能となっている一つの法的条件は、法制処による法案審査とともに過剰な立法がなされないように憲法裁判所が立法を審査する制度が整備されていることである。両国の立法に対する考え方やいわば法文化の違いがあるにしても、このような文化的次元での差異の問題を強調するよりも、両国において立法をコントロールする役割を期待されている制度や機構の現状分析が必要ではなからうか。

(3) 日本では、公権力主体たる行政による放送番組規制において行政指導の形式が用いられ、また行政ではな

いという意味での私人たるBPOによる取り組みが存在するように、立法によることなく行政と事業者との間において規制規範が形成されてきたという過程があるように思われる。このような規制規範の形成の過程は、法治主義の問題を別にすると、立法行政による一方的な強制ではなく双方向的な性格を有するので、柔軟で効果的かつ効率的な規制戦略が採用されているという一面がある。というのも、韓国からみれば、韓国におけるように頻繁に、ときには対立する立法が矢継ぎ早に行われるというようなことは、情報通信制度の発展を阻害する場合もあるからである。

法現象がそれぞれの社会の関係構造に依存しているのであれば、法治主義の貫徹という観点からあれかこれかの善し悪しを論じてみたところで、それが現実の次元で意味をもつことは期待できないであろう。むしろそれぞれの関係構造において規制規範が規制を受ける側において内面化し、定着するまでの過程を対象として認識し、この過程が正当性を獲得できるようにする法制度の整備が、つまりそのような課題の解消に向けて自国の関係構造の特徴にどれほど自覚的であり、適切な制度形成をなしているのか、これらの点について理論と実務は意識的な主体たりえているのか、検討されてよいのではなからうか。

右で述べたようないくつかの差異があるものの、放送と通信との融合のような新たな情報通信技術の法制度上の位置付けが両国の共通課題となっていることに、これまでよりも注意が払われるべきであるように思われる。というのも、世界におけるアジアの地政学的な位置というような冒頭（一）（二）で述べたことを自覚するのであれば、この地域であることによって規定された諸問題が何かを意識的に追求する必要があるように思われるからである。

(4) 最後に、今後集中的な分析が必要となるように思われる検討課題を述べて、本稿を閉じることとしたい。情報通信の現在進行形であり、また、未来形の一部でもあるようなSmartphone、SmartpadやSmartTVなどの新たな媒体の普及によって、誰でも日常的に国境に関係なく情報を発信する主体となる機会は増大しており、国内における放送の送り手と受け手というような従来の比較的単純であった相互依存関係が、現在はより複雑なものとなっている。このようにして諸主体の関係構造が変化すれば、新たな法的課題も生ずることとなる。たとえば、単一の国土のなかに収まらないグローバルな規模において日常的な情報通信が可能となるための重要な条件である相互接続やネットワークの中立性の確立とそのため規制の主体、内容および手段は、選択すべきアプローチについての考え方は必ずしも一様ではないが、欧州と米国では、同時代における世界共通の課題であると認識されている。⁽⁴⁵⁾

国家が規制主体となり、したがって、諸矛盾がもつともよく表現するのが国家でありまた行政権でもあるというような意味での中心的な主体なるものは、存在しない。むしろ諸個人や諸集団から形成された組織が不十分な手続において事実上の規制を行っており、中心がないために、諸問題は、いわば飼いならされないまま(untamed)、拡散しているのである。インターネットの中立性がそうであるように、つまり、ネットワークの管理者がこれに対して恣意的な介入をし、管理者と利用者との間に不可避の権力関係が成立するように、一方的な情報伝搬を行う放送事業者の活動を規制する行政権に表現する諸矛盾を法的分析の対象としていたような必要は、消滅していない。ただし、諸問題は確実に形を変えて再生産され、あるいは回帰しており、諸主体が作用し合う関係構造において生ずる権力や抑圧を目にみえるものとするとともに、権力を正当ならしめる(Legitimate)制度の構築が必要であると、この分野の研究者は考えるようになってきている。ここに行政法的観点からの分析

対象を見出すこともできよう。

そのためには、中心がなく網状であるという認識が決定的に重要である。なぜなら行政法を研究対象とする筆者らが情報通信法制に接近しようとするとき、生成する未知の対象を認識しようとするのであれば、認識しようとする主体も質的に変化しなければ、つまり視点を移動させなければ、対象に対する視線は生まれように思われるからである。

注

- (1) SLAVOJ ŽIŽEK, ENJOY YOUR SYMPTOM!: JACQUES LACAN IN HOLLYWOOD AND OUT 264 (2008).
- (2) 一例として、Global Network Initiativeは、GoogleやYahooのような事業者のみならず国際人権団体やHarvardのような大学の一部局も構成主体となっている集団である。アメリカの事業者等が中心であるという意味ではなおローカルな性格を有するものであるが、その目的は、国際的に承認された言論表現の自由やプライバシーの保障と抵触しうる国内的規制を監視し、国際的に批判することである。この活動は、Implementation Guidelinesが一種の行為規範となっており行われている〈<http://www.globalnetworkinitiative.org/implementationguidelines/index.php>〉。
- (3) グローバル市民社会なるものの特徴を明らかにしつつその限界を述べたものとして、Günter Frankenberg, *National, Supranational, and Global: Ambivalence in the Practice of Civil Society*, 19 *Law & Critique* 275, 292-93 (2008).
- (4) 本稿は、咸が二〇一〇年度韓国政府財源（教育科学技術部大学研究人力国際交流支援事業費）で韓国研究財団の支援を得て（NRF-2010-001-31B00038）、稲葉が二〇一〇年度（一）年度の日本の科学研究費補助金の助成を得て（課題番号二二七三〇〇一八）、韓国の情報通信制度を素材として法的観点からの検討を行った共同研究の成果の一部である。

(5) ある法制度が時空を超えて同じように機能するものでないことは、人間が相互依存的な存在であり、周囲の影響や変化に開かれていることを主張していたノルベルト・エリアスの、*figuration*（以下では、関係構造の日本語訳を採用しているが、この語は図柄と訳出されることもある。）の概念を参照するとよりよく理解できるように思われる。エリアスは、「個人」と「社会」とを概念上区別し、これらが相互浸透するというような社会学理論を批判して、これらの概念が「ばらばらに存在するふたつの対象に対してではなく、同じ人間の異なってはいるが不可分の局面に関係している」こと、個人も社会も「過程という性格を持っている」ことを強調していた。ノルベルト・エリアス（赤井慧爾他訳）『文明化の過程（上）——ヨーロッパ上流階層の風俗の変遷改装版』（法政大学出版局、二〇一〇年）（原著は一九六九年）一一頁。そしてサッカーなどのプレイヤーの反応一つで敵味方を問わず他のプレイヤーの行動も変化するゲームを例に挙げながら、「相互関係の中での全行動によって形成する、変化する人間模様」のことである「関係構造」(*figuration*) の概念を用いていた。同（徳安彰訳）『社会学とは何か—関係構造・ネットワーク形成・権力』（法政大学出版局、一九九四年）（原著は一九七〇年）一五六頁。ちなみにエリアスは、国内、国際、人間と自然、自分自身に対する関係という多次元の社会モデルを発展させる必要を述べており、その射程は個人と社会との関係理解にとどまるものではないと思われる。同（波田節夫他訳）『参加と距離化—知識社会学論考』（法政大学出版局、一九九一年）（原著は一九八三年）六三—六四頁。

この社会学者が、個人や社会などの理想化した概念を所与のものとし、この意味では郷愁にとらわれていた一九三〇年代当時の欧州における学問と社会の危機的状況に対して警句を発していたことを考えると、同じ課題が現在でも、とりわけ法律学的思考方法の一部においても存在するのではなからうか。

(6) 国会における、放送法を含むいわゆるメディア関連法案（新聞法、放送法、IPTV法）の審議においては、与党のハンナラ党による議席占拠や再投票、代理投票などの批判があった。また、翌日の二〇〇九年七月二三日、四野党は、憲法裁判所に権限争議審判を請求した。それについては、憲法裁判所は、一部却下、一部棄却、一部認容の決定をした（憲裁二〇〇九年一〇月二九日、

二〇〇九憲ヲ八・九・一〇併合)。同決定では、「放送法修正案に対する一次投票が終了し、在籍過半数の出席に達していなかったことが確認された以上、放送法修正案に対する国会の意思は否決と確定されたとみなし得るので、被請求人がそれを無視して再表決し、その票決の結果によつて放送法案の可決を宣布した行為は一事不再議の原則（国会法第九二条）に違背し、請求人の表決権を侵害したものである。」と請求を認容したが、放送法案の可決宣布行為に対する無効確認請求については、「権限争議審判の結果、あらわれた違憲違法状態を除去するに当たつて、憲法裁判所は被請求人の政治的形成権をなるべく尊重すべきであるため、裁量的判断による無効確認または取消によつて処分を直接決定することは権限秩序の回復のために憲法的に要請される、例外的な場合にのみ限定されるべきである。本件においても、国会の立法に関する自律権を尊重する意味で、憲法裁判所は処分の権限侵害のみを確認し、権限侵害によつて招かれた違憲違法状態の是正は被請求人に任しておく方が望ましいのである。」と述べて、国会における法案審議手続の違法を宣言しつつ、無効確認請求を棄却した。

(7) 大統領令である同法施行令は、アナログテレビ放送の終了日を二〇二二年一月三十一日午前四時と定めている。

(8) 個人情報保護法の制定および施行によつて、公共機関の個人情報保護に関する法律は廃止される予定であるが、情報通信網法はそのまま存続することになっている。そのため、個人情報保護法と情報通信網法等との法適用関係が問題になる。これについては、咸仁善「個人情報保護法の法適用関係と立法的課題―位置情報法との関係を中心として」人権と正義四一九号（二〇一一年）四六頁以下で検討した。

(9) 同法は、個人情報保護法との関係ではこれとは別に位置情報だけを対象とする特別法であるが、これは比較法としても、珍しいものである。同法を検討したものとして、咸仁善「情報社会における個人情報保護と利用に関する法的考察」インターネット法律四四卷（二〇〇八年）一頁以下がある。

(10) 「総合編成放送チャンネル」とは、ケーブルテレビ放送や衛星放送、IPTVなどを通じてニュースの報道、ドラマ、教養、娯楽、

スポーツなどあらゆるジャンルを放送するチャンネルをいう。あらゆるジャンルを編成するという点では地上波放送と共通するが、ケーブルテレビや衛星放送を通じてのみ送出できる点でそれとは違う。

(11) ただし、①国、地方自治団体または放送文化振興会が放送事業者の株式または持分を所有する場合、②宗教の宣教を目的とする放送事業者に出資する場合にはその限りではない。

(12) ここでの「大企業」とは、資産総額が一〇兆ウォン以上の企業集団に属する企業をいう。

(13) 大統領令で定めるところによって、全体世帯のうち一定期間、特定の日刊紙を有料で購読する世帯が占める比率をいう。

(14) 同法は、第三五条の四第四項において、二〇一二年一月三十一日までに媒体間合算影響力指数の開発を完了することと規定している。

(15) 同法施行令は、大略、①新聞購読率の視聴占有率換算基準および方法の決定、②放送と関連するメディア多様性教育計画の樹立、

③その他放送の世論多様性の増進のために必要と認められ、放送委員長が要請した事項を定めている。

(16) この指定および告示に関する本法は、同法附則において、二〇一三年九月二二日に効力を失うと規定されている。二〇一〇年一月二三日に制定された「卸売提供義務事業者の卸売提供義務サービス対象と卸売提供の条件、手続、方法及び対価の算定に関する基準（放送通信委員会告示第二〇一〇一四二号）」によると、卸売提供義務事業者としてSKTが指定され、また、卸売対価は、MVNO事業者の設備保有によって小売料金から、三二%から四四%まで引きさされる範囲で事業者間の協商を通じて決定されるようになった。

(17) 改正された放送法の概要については、鈴木秀美「放送法改正の概要」法律時報八三卷二号（二〇一一年）八〇頁以下が論点を網羅している。同論文が、法改正ののちも放送事業の実態にすぐに大きな変化は生じないとみられている、と述べるように、大改正というほどの大きな転換があったわけではなく、むしろ放送の概念および放送秩序が維持された反面、新たな情報技術に対応でき

ていないという課題はそのまま手つかずであるといつてよいだろう。塩野宏「行政法概念の諸相―中核と周辺」同『行政法概念の諸相』(有斐閣、二〇一二年)一九頁―二〇頁を参照した。

(18) 安戸常寿「改正放送法と行政権限」法律時報八三卷二号(二〇一一年)八八頁以下は、放送法の改正と行政権限との関係を解説したものであるが、同論文では、行政権限の拡大や拡充などの認識が日本において存在することも紹介されている。

(19) 同法二条一八号によれば、「インターネットニュースサービスとは、言論の記事をインターネットを通じて継続的に提供し、媒介する電子刊行物をいう。ただし、インターネット新聞及びインターネットマルチメディア放送その他大統領令で定めるものは除く。」と規定されている。同法の改正によって、インターネットポータルのニュースサービスは、言論ではないが、これに準ずるものとして、同法の適用対象となった。

(20) これは、二〇一〇年二月三日に、改正法に基づいて行われたいわゆる総合編成放送チャンネル使用事業者として、朝鮮日報、中央日報、東亜日報、毎日経済の「保守的」新聞社が選定されたことを指す。

(21) このような認識は、山本博史氏が、「日本国憲法研究会座談会通信・放送法制」ジュリスト二三七三号(二〇〇九年)九五頁において述べていたが、座談会の記録によれば、受信者とは誰かその法的利益とはどのような内容をさすのか、知る権利とは何かなどの立ち入った問題を別とすれば、日本の通信放送法制の専門家の間では、受信者利益の実現これ自体は、一つの検討課題とされている。

(22) 旧韓国放送公社法第三六条は、第一項において、「受信料の金額は理事会が審議・決定し、公社が広報處長官の承認を得て、これを賦課・徴収する。」と規定していた。

(23) 山田健太「放送概念の拡張に伴う放送法の変質」法律時報八三卷二号(二〇一一年)八六頁。

(24) 安戸・前掲論文九〇頁。

- (25) しかし、放送委は実際において「装飾的機構」でしかなかった。たとえば、当時、放送委がその職務として行った審議の件数はわずかに数件に過ぎなかった。朴容相「放送委員会の法制的考察」法曹四〇巻二号（一九九一年）一一頁以下参照。
- (26) 同法は、従来、四つの法律に分散され定められていた放送関連機関の役割を再定立し、衛星放送の実施のための根拠規定を設ける一方、放送の自由と政治的中立性および公益性を保障するための放送委の権限の強化と視聴者の権益保護をその目的とするものであった。金明植「放送委員会の構成と権限に関する一考察」公法研究三二輯三号（二〇〇四年）二五六頁を参照。
- (27) ケキョンムン「放送通信統合機構の設立による電波放送の機能及び役割研究」韓国電波振興協会研究報告書（二〇〇八年）三五頁を参照。
- (28) この組織の現況については、放送通信審議委員会「二〇〇九年放送通信審議年鑑」（二〇一〇年）一八頁以下を参照。
- (29) チェウジョン「放送通信委員会の設置および運営に関する法律に対する法理的問題点に関する研究―公営放送を中心として」放送文化研究二〇巻一号（二〇〇八年）二〇七頁以下を参照。
- (30) 憲裁二〇〇八年六月二六日（二〇〇五憲マ五〇六）放送法第三二条第二項等違憲確認。
- (31) 委嘱は、通常、外部民間人を非常任委員等に当てる場合に用いられるが、放審委の場合、その設置の当初、「民間の独立機構」という建前から「任命」ではなく、「委嘱」という用語が用いられたと推測される。
- (32) チェウジョン「現行放送審議制度に対する批判的検討―規範学的側面を中心として」言論と法八巻一号（二〇〇九年）二五頁以下を参照。
- (33) 「文明化の過程」において、「内面化」の概念で指摘されている「個人による自己制御」、とりわけ「自律的自動装置として取り付けられ、他者による制御から全く独立している自己制御のひとときわ強力な推進」（前掲注(5)書四五頁）が中世後期以降の欧州において生じていた原因を分析したエリアスを参照しながら、規制過程の動態を論じた箇所において、アメリカの行政法学者である

Edward Rubin は、規制とは、時の経過により規制を受ける者が規制規範を内面化するまでの過程のことであって、規制規範を内面化することによって規制を受ける者は、規制機関 (regulatory agency) との関係ではむしろ好んで協調的 (cooperative) になると結論付けている。もちろん規制機関も、外部環境の変化が生じない限り、規制を受ける者との関係では協調的であるが、規制機関の側からするとこれこそ最も効果的な規制戦略である。Edward Rubin, *The Regulating Process and the Boundaries of New Public Governance*, 2010 Wis. L. Rev. 535, 539-40, 554, 588 (2010). 自主規制がその語感にもかかわらず、国家がこれを活用するものであるなどといった理解は、規制を受ける者の能動性を軽視しており一面的に過ぎるように思われるが、他方で、規制を受ける者がその利害を考慮して自主規制の選択を行う場合に、この意味での能動性がむしろ規制規範の内面化を促進する契機となり、したがって、規制機関の規制戦略から距離を置くことが困難となるという意味での受動性についても、自覚されるべきではなからうか。放送の自主規制に関しては、法律学的な問題関心からすると、放送事業者ではない第三者たる受信者一般の実体的利益実現が課題となるのは当たり前のこととして、自主規制の選択が放送事業者内部のいわゆる現場に対してもたらしたものは何かの分析が必要ではなからうか。西土彰一郎『放送の自由の基層』(信山社、二〇一一年)二九四頁は「マスメディアの自由の核心は、こうした組織体内部での共有信念形成を目的とする内部的自由にある」と主張する。

(34) 稲葉一将「規制機関の在り方」法律時報八三卷二号(二〇一一年)九八—九九頁を参照。

(35) 情報通信分野におけるソフトローとは、国の法律ではなく、最終的に裁判所による強制的実行が保証されていないにもかかわらず、現実の経済社会において国や企業が何らかの拘束感を持ちながら従っている諸規範のことであると述べられている。豊嶋基暢「通信・放送の概念とコンテンツ規律の変容の可能性」慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要六〇号(二〇一〇年)一二七頁。問題は、その場合の拘束感がどのようにして形成されているのかの過程である。

(36) 日本における番組内容に関わる行政指導の主体は、鈴木秀美他編著『放送法を読みとく』(商事法務、二〇〇九年)七六頁以下「筐

田佳宏執筆」が整理しており、この記述を参照した。

(37) 放送委は、放送事業者の放送番組内容および編成とこれらの運用等に関して総合的に評価することができ、その評価業務を効率的に遂行するために放送評価委員会を置くことができる（放送法三一条一項および二項）。

(38) 同委員会は、二〇一一年七月の放送法の改正によって、放送市場の効率的な競争体制の構築と公正な競争環境の造成のために設置されたものである。

(39) 日本でも放送委について紹介するものとして、田中則広「韓国KCC（放送通信委員会）とKCS C（放送通信審議委員会）」NHK放送研究と調査二〇一〇年七月号四六頁以下がある。稲葉・前掲論文一〇〇頁は、放送（免許）行政とは一定程度分離され独立した外部委員による番組内容審査を行うものという観点から、これに関心を示している。

(40) 池成宇「現行通信審議制度の法的問題点に関する考察」言論と法八巻二号（二〇〇九年）一三四頁以下、チェウジョン前掲注⁽³²⁾論文三二―三三頁を参照。

(41) 旧放送法第三二条二項は、「放送委員会は第一項の規定にもかかわらず、大統領令で定める放送広告については放送される前にその内容を審議し、放送するか否かを審議議決することができる。」と規定していた。その後、二〇〇八年二月二十九日の放送法の改正によって放送広告の審議についての権限が放送委から放送委へと変更された。

(42) 本件は、事業を営む請求人が放送局に放送広告を請約したが、放送局から放送法および同法施行令による事前審議を経ないとの理由で広告を拒否された。そこで、請求人は放送法および同法施行令の規定によって請求人の憲法上保障された基本権（表現の自由、事前検閲の禁止）を侵害されたと主張して、憲法訴訟願審判を請求した事件である。

(43) この機構は、旧放送法第一〇三条二項によって、放送広告物の事前審議にかかわる業務が委託された民間機構である。

(44) 憲法裁判所の審議中の二〇〇八年二月二十九日に放送法が改正され、同法は、放送広告事前審議の主体を放送委へと変更したので、

改正放送法の当該条項についても違憲の決定がなされた。

- (45) 欧州において、米国における研究も参照した最近の研究成果の一つとして、CHRISTOPHER T. MARSDEN, INTERNET Co-REGULATION: EUROPEAN LAW, REGULATORY GOVERNANCE AND LEGITIMACY IN CYBERSPACE 60, 224 (2011). は、権利保護が不十分であり、強制も実効性を欠く（本書は、虚飾という意味でポチヨムキン村と表現している）自主規制組織が現に多数存在しているので、これらを検討対象にすべきことを主張している。