

# アメリカにおける放送行政の生成と放送内容の審査(一)

稲葉 一将

## 目次

はじめに

第一章 連邦における無線通信規制法制の変遷

第一節 一九一〇年無線船舶法

第二節 一九一二年無線法

第二章 無線通信規制法制の限界および放送事業者の社会的責任論

第一節 商業ラジオ放送の開始にともなう周波数の希少化

第二節 商務長官と裁判所との間における法解釈の対立

第三節 無線通信規制法制の限界の構造

第四節 放送事業者の社会的責任をめぐる議論(以上本号)

第三章 放送内容審査の生成とその法構造

第一節 一九二七年無線法の成立による放送行政の生成

## 第二節 放送免許基準としての放送内容の審査

### 第三節 放送内容審査の法構造

おわりに

## はじめに

アメリカ行政法（学）は、その確立以後、行政領域の拡大および行政活動の多様化に対して、行政権に対する法的コントロールをその課題とし、手続的保障や司法審査の拡大によって発展してきた<sup>(1)</sup>。しかしながら、今日、政府規模とその活動範囲の縮小が全般的な潮流となつていくなかで、規制の見直しが開始されており、これによって行政法の内容にもいくつかの変化が生じてきている<sup>(3)</sup>。そのなかにあつて、アメリカ行政法（学）の課題は、次のように整理できるだろう<sup>(4)</sup>。それは、第一に、行政権に対する本来の意味での法的コントロールであり、第二に、民営化や規制緩和といった行政組織や行政関与の縮小に対する評価であり、第三に、これらの縮小後における行政関与の在り方である。つまり、それらの縮小にもかかわらず、他方で、行政活動によっては、その組織および関与の形態がむしろ拡大しているものも存在するのであつて、これらを法的コントロールの下におくことは課題のままである。行政関与の縮小については、これの国民生活に与える影響が指摘されてきたところであり<sup>(5)</sup>、またその縮小後における行政関与の在り方については、ある規制緩和または撤廃に関わつて、これが他の規制の強化を必要とする場合が存在するのである<sup>(6)</sup>。したがつて、アメリカにおける規制の見直しに対しては、規制の生成と緩和または撤廃の

それぞれの論理を検討し、そのうえで、規制のいわば病理と生理とを区別することによって、規制に対する法的コントロールの課題と規制の緩和または撤廃に対する評価の課題との区別を行うことが必要となるのであって、このような理由により、端的作業として規制の生成の論理を明らかにすることが不可欠となる。

ただし、右のような検討を行う場合であっても、行政領域によって行政関与の縮小の形態は異なりうる。これを放送行政領域に即してみれば、当該行政領域は、放送内容規制と集中排除規制<sup>(7)</sup>とを問わず、規制の緩和または撤廃が比較的円滑に進められた領域の一つであるといわれてきた。<sup>(8)</sup>放送は、これが商業的に展開されて以降、国民の日常的な意思形成等に大きな影響を及ぼしている点において、その内容が社会的に大きな意味を有していることは異論がなく、<sup>(9)</sup>したがって放送行政においては、放送内容に関わる規制は、特に重要性を有しているとともに、放送事業者の表現の自由に対する行政による不当な介入の危険性を絶えずはらんでいるのである。<sup>(10)</sup>ところで、放送内容に関わる規制といっても、これには様々なものが存在する。<sup>(11)</sup>そのなかでも放送局が公共的な番組を編集し、かつ、この番組において多角的な見解を放送する義務を課すものである公正原則 (Fairness Doctrine) に基づく規制は、<sup>(12)</sup>主要な放送内容規制の形態として数十年にわたり展開されてきた。<sup>(13)</sup>しかしながら、同原則は、連邦通信委員会 (Federal Communications Commission) により八七年に撤廃されることとなった。<sup>(14)</sup>確かに八〇年代以降は、一層の技術の発達により多メディア・多チャンネル化が進み、これによって受信者の受信可能なチャンネルが増えたことは事実であって、同規制の必要性に疑問が生じてくること自体は否定できないものの、撤廃されたとはいえず、これが過去の遺物であることを意味するとは限らない。現に、連邦議会によって撤廃された同原則を復活させ、その根拠規定を法律上設ける試みが二度行われ、<sup>(15)</sup>かつ、一〇年以上経た今日まで、同原則の撤廃によって情報の多様性や公正性が保障されているのか否かをめぐり、議論がなされているのである。このことは、一般に行政機関が放送内容規制

を行う場合には、これが放送事業者の表現の自由を制約することから、第一に、その裁量をいかにして法的にコントロールするのが課題とされるのに関わって、同規制の展開は、多くの示唆を含んでいるからである。<sup>67)</sup> また第二に、社会的政治的な、いわゆるマイノリティや特定の政治問題についての少数派の見解をいかに反映していくのが放送行政において課題になってきており、ここに同規制の今日的意味が存在しているからであろう。<sup>68)</sup> したがって、公正原則に基づく規制の法的意義を改めて問い直すことが必要であると思われる。しかしながら、第三に、今日、前述した技術の進歩による多メディア・多チャンネル化の状況の下で放送が一層多種多様化しつつあるのであって、同規制の今日的意義を検討するとしても、かつてと同一の形態ではありえず、とりわけその適用対象は再考を余儀なくされよう。

かかる課題に対しては、第一に、公共的な素材である電波を利用する無線放送やCATVにみられるようなそれ自体公共的な素材ではないケーブル線を利用する有線放送などの放送形態に応じた放送の公共性を明らかにすることと、第二に、同規制が、いかなる目的の下で放送事業者や受信者のいかなる権利利益をどのように実現していたのかを明らかにする必要がある。そのうえで、この二つの次元を異にする公共性における相互関係の有無と関係があるのであればその順序を試みることによって、技術の進歩に対応した同規制の形態を示すことが可能になると思われる。<sup>69)</sup> このような試みを行うにあたっては、同規制の生成、展開および撤廃過程を考察対象とする総合的考察が不可欠になる。本稿では、同規制の仕組みの起源を探るため、公正原則が行政方針として定められる以前に、放送内容規制の萌芽形態である放送免許における放送内容の審査が行われた放送行政の生成期を検討対象とする。すなわち、放送内容の審査がいかなる要請の下で、いかなる法的な仕組みのなかで行われるようになったのかを分析し、これらがいかなる法構造を形成したのかを考察する。このような考察は、放送の公共性と同規制の公共性との

整序を後に行うにあたっての端緒的作業として位置づけられる。<sup>20)</sup>

註

- (1) アメリカ行政法の歴史的展開の経緯については、Richard B. Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, 88 HARV. L. REV. 1667 (1975); Gary Lawson, *The Rise and Rise of the Administrative State*, 107 HARV. L. REV. 1231 (1994); David H. Rosenbloom, *The Evolution of the Administrative State and The Transformations of Administrative Law*, in HANDBOOK OF REGULATION AND ADMINISTRATIVE LAW 3 (David H. Rosenbloom & Richard D. Schwartz ed. 1995).

- (2) 本稿では、とくに言及しないかぎり行政機関が国民の諸活動に関与するものとして用いるにとどまる。本稿が考察の対象とする放送行政領域においては、放送事業者の表現の自由に対する多様な規制形態が早い段階から指摘されてきたところである。すなわち、規制を受けるのが表現の自由であるため、行政機関が制定する規則以外に、放送免許における裁量基準、行政指針、放送局運用実態調査の公表および放送局に送付される文書などが実際には直接的な規制の効果を有しているという指摘がなされていた。See Kenneth C. Davis, *Administrative Powers of Supervising, Prosecuting, Advising, Declaring, and Informally Adjudicating*, 63 HARV. L. REV. 193, 196 (1949). なお、わが国においては、臨時行政改革推進審議会「公的規制の緩和等に関する答申」(一九八八年)によると、「公的規制」とは「一般に国や地方公共団体が企業・国民の活動に対して特定の政策目的の実現のために関与・介入する」ものとされているが、概念としては必ずしも定着しているわけではない。

- (3) 「規制改革」が行政法に与えた変化については、その歴史的展開と特徴を分類したものとして、Thomas O. McGarity, *Regulatory Reform and the Positive State: An Historical Overview*, 38 ADMIN. L. REV. 399 (1986). またアメリカにおいての「外圧」によつて「規制改革」が推進されている側面のある点を述べたものとして、Alfred C. Aman Jr., *A Global Perspective on Current Regulatory*

*Reforms: Rejection, Relocation, or Reinvention?*, 2 INDIANA GLOBAL LEGAL STUDIES 429 (1995). 昨今の「エネルギーや通信の領域における規制原理の変容を指摘したものとして」 Joseph D. Kearney & Thomas W. Merrill, *The Great Transformation of Regulated Industries Law*, 98 COLUM. L. REV. 1323 (1998). なお、八〇年代の社会的規制の緩和については、紙野健二「レーガン行政改革の法構造」法の科学一八号四八頁以下を参照。司法審査と規制緩和の関係については、シエブロン判決を分析した紙野「アメリカにおける謙讓的司法審査理論の展開(1)(2)完」大阪経済法科大学法学論集二八号一七頁以下、二九号一三五頁以下および同「アメリカにおける謙讓的司法審査理論の構造」大阪経済法科大学研究所紀要一五号七九頁以下のほか、同「アメリカにおける規制緩和と司法審査の転換」『室井力先生還暦記念論集 現代行政法の理論』(法律文化社、一九九一年)三頁以下が司法積極主義から司法消極主義への転換と規制緩和と政策との関係を考察しており示唆に富む。その他、ステート・ファーム判決の検討を中心としたものに、蔡茂寅「アメリカにおける規制緩和と司法審査」『厳格な審査』論に関する一考察一(一)(二)完」法政論集一三五号二一五頁以下、一三五号二八九頁以下がある。また、大統領による社会的規制の抑制手法に関わつての、行政管理予算庁による規制審査制度については、紙野「アメリカにおける総合調整の法的検討」一三三完」法時五九卷三三六頁以下、五九卷五号八三頁以下、五九卷七号六〇頁以下およびクリントン政権の下でのそれを紹介し、検討した本多滝夫「クリントン政権における規制審査制度の改革」行財政研究四〇号二四頁以下を参照。九〇年代の行政改革については、本多滝夫「成果重視」の二つの行政改革」法時七〇卷三三二頁以下が、大統領および連邦議会による行政機関が政策目標を達成しているかを評価する手法(NARおよびGPRA)が法的にいくつかの問題をはらんでいることを指摘している。なお、山村恒年ほか「クリントン政権の行政改革(上)(下)」行政管理研究七八号四五頁以下、七九号三九頁以下も参照。また、行政領域に即した考察として、デラニー条項の緩和が有する問題を考察した、徳田博人「アメリカにおける食品安全規制の緩和」法政論集一三七号一六五頁以下、技術基準の修正に対する問題を考察した、山田健吾「アメリカ環境保全行政における『経済的配慮』の変容(一)(二)完」法政論集一七五号六九頁以下、一七六号三一九頁以下などがある。

- (4) 六五年ないし八五年を、「行政過程に対する批判およびその変容」の時期と整理し、大きく区分すれば、この批判には情報公開や参加による行政権のコントロールを主張する市民団体の立場と規制緩和または撤廃を求める産業界の立場とが存在したことを指摘するものとして、STEPHAN G. BREYER & RICHARD B. STEWART, ADMINISTRATIVE LAW AND REGULATORY POLICY 26-31 (3d ed. 1992).
- (5) たとえば、SUSAN R-ACKERMAN は、「革新主義の再考という視角で八〇年代の「規制改革」に対して、次のように述べている。すなわち、「政府の施策に関する革新主義的改革は、右派による単純な経済学的分析を用いた福祉国家に対する批判に挑戦するものである。革新主義は、個人の選択に価値を認め、および行動に影響を与える諸々のインセンティブが有効であることについても承認する一方、私企業または制約を欠いた自由市場における選択を崇拝することはしないのである」と。SUSAN R-ACKERMAN, RETHINKING THE PROGRESSIVE AGENDA: THE REFORM OF THE AMERICAN REGULATORY STATE 190 (1992).
- (6) 航空規制の規制撤廃に関わって、航空路に関わる規制を撤廃することによって、安全規制および航空交通に対するコントロールがより一層必要となったことを例に挙げつつ、「ある領域を通じてなされた規制緩和または撤廃によって、政府の存在意義 (presence) を強化する必要の生じることがありうるのである」と述べるものに、SUSAN R-ACKERMAN, *supra* note, 5 at 140. したがって、行政関与の縮小にもかかわらず、その関与の対象となる事業活動の公共性によって、規制強化が必要となる場合もありうるのである。なお、このことは、わが国においても同様であって、「民営化は新たに創出された市場に対するなんらかの規制の強化を余儀なくするか、さもなければそこでの公共性に何らの考慮をも加えない露骨な利潤追求を放置する」ことになるのである。紙野健二「民営化」法時七〇巻三号五五頁。
- (7) アメリカ放送行政の仕組みは、一般に放送免許とは別に、放送内容規制と集中排除規制とに分類されている。これらは、規制目的の観点からする規制の区別であって、放送内容規制とは番組編集に対する規制である一方、集中排除規制とは異なったメディア間や放送局間における集中排除のための規制を指すが、その形態は様々である。これらの規制の具体例は、さしあ

り、T. BARTON CARTER, ET AL., MASS COMMUNICATIONS LAW 325-448 (4th ed. 1994).

- (8) レーガン期における放送規制の緩和または撤廃については、Richard E. Wiley, *Broadcast Deregulation: The Reagan Years and Beyond*, 40 ADMIN. L. REV. 345 (1988); Victor E. Fernal, Jr., *The Impact of Television Deregulation on Private and Public Interests*, 39 J. COMM. 8 (1989)。この動向をわが国に紹介したものととして、中村皓一「アメリカにおける放送規制緩和の展開」NHK放送文化調査研究年報三〇号五五頁以下がある。具体的には、規則の撤廃としては、後に触れる八七年の公正原則撤廃のほか、近年における一例として、ネットワークによる独占を禁止するための規則であるIn-sinルールが一九九五年に撤廃された。See Mark L. Herskovitz, *The Repeal of the Financial Interest and Syndication Rules: The Demise of Program Diversity and Television Network Competition?*, 15 CARDOZO ARTS & ENT. L. J. 177 (1997)。また、立法による規制緩和としては、連邦通信委員会が放送免許に代替して競争入札を行うことを可能にする通信法三〇九条の改正等、放送および通信規制の緩和を主目的とした一九九六年電気通信法が制定された。See *In the Matter of Implementation of Section 309 (j) of the Communications Act* (www.fcc.gov/Bureaus/Mass-Media/Orders/1998/fcc98194.txt); Daniel D. Barnes, *Market Reform in Telecommunications Licensing*, 48 ADMIN. L. REV. 439 (1996)。
- また、同法を紹介したものは枚挙にいとまがないが、放送政策の現段階の状況も含め、Glen O. Robinson, *The "New" Communications Act: A Second Opinion*, 29 CONN. L. REV. 289 (1997); John W. Berrestford, *The Future of the FCC: Promote Competition, Then Relax*, 50 ADMIN. L. REV. 731 (1998)。なお、同法をわが国に紹介しているものとしては、向後英紀「アメリカの一九九六年電気通信法と放送」『変革期のメディア』(有斐閣、一九九七年)七〇頁以下、全訳およびコメントを付した郵政省郵政研究所編『一九九六年米国電気通信法の解説—二一世紀情報革命への挑戦—』(商事法務研究会、一九九七年)などがある。

以上の動向には、放送免許における放送内容の審査またはIn-sin ルールのような集中排除規制を問わず、放送事業者の経済活動に対する制約を除去することが、いわゆる思想の自由市場の保障につながるという理解がある。See Robert M. Entman &



Steven S. Wildman, *Reconciling Economic and Non Economic Perspectives on Media Policy: Transcending the "Marketplace of Ideas"*, 42 J. COMM. 5 (1992); James T. Hamilton, *Private Interests in "Public Interest" Programming: An Economic Assessment of Broadcaster Incentives*, 45 DUKE L. J. 1177 (1996); Krystlyn Corbett, *The Rise of Private Property Rights in the Broadcast Spectrum*, 46 DUKE L. J. 611 (1996); Gregory L. Rosston & Jeffrey S. Steinberg, *Using Market-Based Spectrum Policy to Promote the Public Interest*, 50 FED. COMM. L. J. 87 (1997). ちなみに、近年、多様化したメディア状況の下で、情報の多様性は実現されつつあるとして、これに合わせ、FCCの組織改革の必要を指摘するものとして、William H. Read & Ronald A. Weiner, *FCC Reform: Governing Requires a New Standard*, 49 FED. COMM. L. J. 289 (1997); Harry M. Shooshan III, *A Modern Proposal for Restructuring the Federal Communications Commission*, 50 FED. COMM. L. J. 637 (1998); PETER HUBER, *LAW AND DISORDER IN CYBERSPACE: ABOLISH THE FCC AND LET COMMON LAW RULE THE TELECOM* (1997).

右のような見解に対しては、重要な情報の提供を受ける受信者の権利に対する放送事業者の責任を軽減するものに過ぎないという指摘がある。See Wilfrid C. Rumble, *The FCC's Reliance on Market Incentives to Provide Diverse Viewpoints on Issues of Public Importance Violates the First Amendment Right to Receive Critical Information*, 28 U. S. F. L. REV. 793, 857 (1994). また、この点に関わって、昨今の多メディア状況が情報の多様性を意味しているのか否かが問題となる。この場合に、いかなる指標を用いることで客観的な判断が可能になるのかは、それ自身困難であるというものに、Robert B. Horwitz, *The First Amendment Meets Some New Technologies*, 20 THEORY AND SOCIETY 21, 51 (1991).

(9) したがって、今日、国民が受信する放送メディアの種類が多様化し、かつ、これまでのアナログ放送からデジタル放送への移行期にあり、これが一つのビジネスチャンスとなっているとしても、これを契機として放送の公共的機能をいかにして確立するのかがという課題は消滅しない。なお、アメリカにおいては九八年十一月一日をもって、地上波デジタル放送が開始され、本格的にデジタル放送が普及し始めている。この動向については、向後英紀「欧米デジタル放送の動向(2)」放送研究と調査一

一九九八年六月号四〇頁以下を参照。ただし、わが国においてもCS放送に続き、二〇〇〇年においてBSデジタル放送が開始される見込みではあるが、独立行政委員会という組織形態の不在や放送免許における一本化調整など、法の支配の不徹底という五〇年代以来の放送行政の課題は、未解決のままである。この点を指摘するものとしては、さしあたり服部孝章編『二世紀のマスコミ2 放送』（大月書店、一九九七年）および同「マルチメディアと放送」を含む桂敬一編『二世紀のマスコミ5 マルチメディア時代とマスコミ』（大月書店、一九九七年）を参照。なお、法的ルールの明確性に関わって、日米における放送行政の仕組みと運用実態を比較した Jonathan Weinberg, *Broadcasting and the Administrative Process in Japan and the U.S.*, 39 *BUFFALO L. REV.* 615 (1991)、および同論文の邦語紹介として宇賀克也「論文紹介」アメリカ法一九九三年二四三頁以下がある。

- (10) このことは、わが国においても同様である。とくに、電波法における無線局の免許の取消などの規定には放送法違反も含まれており（電波法七六条）、ここに放送番組の編集原則（放送法三条の二第一項）も含まれるならば、放送事業者の表現の自由に対する脅威となりうる。すなわち、電波法および放送法自体には放送内容に対する検閲にあたる規定は存在しないにもかかわらず、電波法と放送法とが結合することによって、放送事業者の表現の自由に対する行政監督手段としての機能を果たしているのである。この点につき、塩野宏「放送事業と行政介入—放送局免許法制を中心として—」『放送法制の課題』（有斐閣、一九八九年）六六頁を参照。

- (11) *See, e.g.*, MARK A. FRANKLIN & DAVID A. ANDERSON, *MASS MEDIA LAW* (5th ed. 1995). また、一九九六年電気通信法は、地上波放送の内容に関わる表示（レイティング）を手段とする間接的規制として、テレビ製造メーカーに対して性的または暴力的な番組をブロックするためのVチップ内蔵を義務つけた。この点に関わって、JEREMY H. LIPSCHULTZ, *BROADCAST INDECENCY: F.C.C. REGULATION AND THE FIRST AMENDMENT* (1997).

- (12) わが国の公正原則研究においては、このような表現はなされてこなかったが、それにもかかわらずこのような表現をするのは、公正原則とこれの実施の仕組みとは概念上区別されることを理由とする。ここで詳論することはできないが、公正原則は

放送免許の審査事項として機能し、その後、行政指針として定められ、FCCが放送事業者によるこれの遵守を監督するようになった。したがって、監督手段の根拠としては少なくとも規則で定められるべきことを考えると、公正原則の法源性が問題となる。その一方で、行政監督手段としての公正原則に基づく規制をいかに授權し、またコントロールするのは、それとは次元を異にすると考えられる。なお、わが国においては、放送法三条の二第一項二号および四号に公正原則類似の規定が存在している。すなわち同項は、「放送事業者は、国内放送の放送番組の編集に当たっては、次の各号の定めるところによらなければならない。」とし、第二号は「政治的に公平であること。」、第四号は「意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること。」と定めている。もっとも、日米両国では法的仕組みが異なることに加えて、前述した行政組織や法の支配に関わる課題を考慮して、わが国ではこの規定が倫理規定と解釈することにより、憲法二一条違反を回避してきた。例えば、長谷部恭男「放送の公平性」『変革期のメディア』（有斐閣、一九九七年）二六〇頁を参照。ただし、植村栄治『通信法（新版）』（有斐閣、一九八四年）三六八頁註(7)は、違反が極端な場合には電波法七六条一項が適用されるとしているが、現状においては、かかる解釈を採ることは放送内容に対する不当な行政介入を招きかねないであろう。なお、同項が多チャンネル化にもなってその存在意義を失ったものには、仲佐秀雄「放送発信の多元化と公規制原理の転換」『日本民間放送連盟研究所』「放送の自由」のために「多チャンネル時代のあり方を探る」（日本評論社、一九九七年）六三頁以下がある。しかしながら、現在のCS放送の番組の大部分が海外の映画やスポーツの流通でしかないように、チャンネル数の増加のみをもって情報の多様性が増大することには必ずしもならないであろう。したがって、「多チャンネル化」の実態をいかに評価するのかによって、編集原則の存在意義に対する評価も変わってくる。

- (13) See generally Louis L. Jaffe, *The Editorial Responsibility of the Broadcaster: Reflections on Fairness and Access*, 85 HARV. L. REV. 768 (1972); STEVEN J. SIMMONS, *THE FAIRNESS DOCTRINE AND THE MEDIA* (1978); JOSEPH M. RIPLEY, JR., *THE PRACTICES AND POLICIES REGARDING BROADCASTS OF OPINIONS ABOUT CONTROVERSIAL ISSUES BY RADIO AND TELEVISION STATIONS IN THE*

UNITED STATES (1979)。わが国における代表的な先行業績として、堀部政男「公平原則とメディア・アクセス権」「アクセス権」(東大出版会、一九七七年)一四四頁以下があるほか、石坂悦男「アメリカの放送における『公平の原則』」放送学研究二五号一二九頁以下、阪本昌成「連邦通信委員会規則の『公平原則』の展開と課題」「ブライバシー権論」(日本評論社、一九八六年)四七頁以下、藤田浩「アメリカにおけるメディア・アクセスの一考察」広島法学五巻三・四号二二九頁以下も参照。

- (14) See Syracuse Peace Council v. Television Station WTVH, 52 Fed. Reg. 31, 768 (1987)。またこの決定が専断的および恣意的であるか否かが争われた事件として、Syracuse Peace Council, et al. v. FCC, 867 F.2d 654 (D.C.Cir. 1989), cert. denied, 493 U.S. 1019 (1990); Arkansas AFL-CIO v. FCC, 11 F.3d 1430 (8th Cir. 1993)。See also Susan L. Bloch, *Orphaned Rules in the Administrative State: The Fairness Doctrine and Other Orphaned Progeny of Interactive Deregulation*, 76 GEO. L. J. 59 (1987); Note, *The Demise of the Fairness Doctrine*, 56 GEO. WASH. L. REV. 834 (1988); Note, *Repeal of the Fairness Doctrine: Prologue to a Farce*, 41 RUTGERS L. REV. 663 (1989); Mark A. Conrad, *The Demise of the Fairness Doctrine: A Blow for Citizen Access*, 41 FED. COMM. L. J. 161 (1989); DONALD J. JUNG, *THE FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION, THE BROADCAST INDUSTRY, AND THE FAIRNESS DOCTRINE 1981-1987* (1996)。またこの決定に大きな影響を与えたとされる、レーガン政権下のFCC委員長ファウラーらによるMark S. Fowler & Daniel L. Brenner, *A marketplace Approach to Broadcast Regulation*, 60 TEX. L. REV. 207 (1982)。を参照。なお、同原則の廃止の動向をわが国に紹介しているものとして、中村皓一「アメリカにみる多チャンネル時代の到来と公平の原則」NHK放送文化調査研究年報三二号六五頁以下、上野恵司「アメリカ連邦通信委員会による公平原則の廃止」法研論集五〇号八五頁以下、駒村圭吾「アメリカ放送法制における『公平原則』の衰退」慶応大学新聞研究所年報三三三号九五頁以下、内川芳美「アメリカの放送公正原則廃止考」天野勝文・桂敬一・林利隆・藤岡伸一郎・渡辺修編『岐路に立つ日本のジャーナリズム』(日本評論社、一九九六年)一六頁以下、松井茂記「『公正原則』(Fairness Doctrine)と放送の自由」『現代国家の制度と人権』(法律文化社、一九九七年)三五一頁以下などを参照。

- (5) 上の動向については、さしあたり向後英和「再燃するアメリカの『公正原則』法制化」放送研究と調査一九九四年二月号二頁以下を参照。
- (9) See, e.g., Charles D. Ferris & Terrence J. Leahy, *Red Lions, Tigers and Bears: Broadcast Content Regulation and The First Amendment*, 38 CATH. U. L. REV. 299 (1989); Jerome A. Barron, *What Does the Fairness Doctrine Controversy Really Mean?*, 12 HASTINGS COMM. & ENT. L. J. 205 (1989); Robert D. Richards, *Resurrecting the Fairness Doctrine: The Quandary of Enforcement Continues*, 37 CLEV. ST. L. REV. 557 (1989); Note, *Laying the Fairness Doctrine to Rest: Was the Doctrine's Elimination Really Fair?*, 58 CATH. U. L. REV. 994 (1990); Patricia Aufderheide, *After the Fairness Doctrine: Controversial Broadcast Programming and the Public Interest*, 40 J. COMM. 47 (1990); Mario M. Cuomo, *The Unfairness of the Fairness Doctrine*, 25 U. WEST L. A. L. REV. 41 (1994); Adrian Cronauer, *The Fairness Doctrine: A Solution in Search of a Problem*, 47 FED. COMM. L. J. 51 (1995); Roy V. Leeper, *The Fairness Doctrine Debate: A Critical Legal Studies Analysis*, 1995 Free Speech Yearbook 13; Nicole Fradette, et al., *The Impact of Deregulation of the Fairness Doctrine on the Broadcast Industry and on the Public*, 47 ADMIN. L. REV. 625 (1995); Christopher S. Lentz, *The Fairness in Broadcasting Doctrine and the Constitution: Forces One-Stop Shopping in the "Marketplace of Ideas"*, 90 U. ILL. L. REV. 271 (1996); Thomas W. Hazlett & David W. Sosa, *Was the Fairness Doctrine a "Chilling Effect"? Evidence From the Postderegulation Radio Market*, 26 J. LEGAL. STUD. 279 (1997).
- (10) See, e.g., GLEN O. ROBINSON ET AL., *THE ADMINISTRATIVE PROCESS* 282-455 (3d ed. 1986); SIDNEY A. SHAPIRO & JOSEPH P. TOMLIN, *REGULATORY LAW AND POLICY* 538, 551-52 (1993); Louis L. Jaffe, *The Illusion of the Ideal Administration*, 86 HARV. L. REV. 1183, 1191 (1973).
- (11) See, e.g., Wendy M. Rogovin, *The Regulation of Television in the Public Interest: On Creating Parallel Universe in which Minorities Speak and Are Heard*, 42 CATH. L. REV. 51 (1992); Robyn R. Polashuk, *Protecting the Public Debate: The Validity of the Fairness*

*Doctrine in Ballot Initiative Elections*, 41 UCLAL. REV. 391 (1992). なお、マイノリティによる放送局所有を行政が支援することによって、情報の多様性を確保することが可能であるのか否かは、一つの検討課題であるが、この点に関わって、51 FED. COMM. L.J. 553 (1999) においては、*New Approaches to Minority Media Ownership* と題する特集が組まれている。

- (19) 本稿において、このような試みを行うのは、筆者がわが国における公共性論の一つの課題である、いわゆる素材の公共性と行政の公共性との相互関係論に対するアプローチを問題関心としていることを理由とする。今日、民営化や規制緩和といった行政関与の縮小を評価し、また縮小された後の行政関与の在り方を検討するためには、まず行政の行う事務や行政が関与する素材の公共性を明らかにし、これに評価を加えたうえで、行政の公共性との相互関係を明らかにしなければならないものと思われる。しかしながら、わが国行政法学においては、これまでもつばら行政の公共性をその検討対象とし、それらの事務や素材の公共性については必ずしも十分な検討を行ってこなかったのではないだろうか。すなわち、素材の公共性により行政の公共性は変化するものであって、前者が存在しなければ後者も存在しないであろうし、また前者が存在するとしても、後者が当然に存在するわけではないのである。本稿が考察の対象とする放送行政であれば、第一に、放送の公共性が存在しなければ、放送に対する行政関与は、放送事業者の表現の自由を侵害するものと考えられ、第二に放送の公共性が存在するとしても、放送事業者と受信者の間における情報の提供とその選択が放送の自由に適合的であれば、行政の公共性は存在しないと考えられる。以上の、行政の公共性論については、室井力「国家の公共性とその法的基準」室井力・原野翹・福家俊朗・浜川清編『現代国家の公共性分析』（日本評論社、一九九〇年）三頁以下を参照。また素材の公共性と行政の公共性については、「職務の公共性」と「国家の公共性」の「相対的に区別すべきこのふたつの公共性概念の相互関係をどのように理解すべきかは、国家行政の守備範囲の問題ともかわかってそれ自体独自の検討を必要とする重要な問題である」という問題提起がなされていた。晴山一穂「公共性分析の意義と課題」法の科学一九九六頁註(3)。

(20) なお、これらの公共性は日米において異なる。公正原則とこれに基づく規制の仕組みがわが国と異なることは、註(12)を参照。

また、アメリカにおいては、商業放送を行う事業者が大部分の放送を行っているのに対し、わが国においては、五〇年に放送法が制定されて以降、日本放送協会と民間放送による二元的放送体制が形成された。つまり、わが国においては、第一に、放送体制自体が政府の関与を経ており、第二に、日本放送協会は、国营放送とは異なるものの、受信料制度や予算の国会審議など民間放送とは異なった経営形態を採っている。したがってアメリカと比較すれば、わが国における放送の公共性は、政府の関与や営利性の点で異なった特徴を有する放送主体からなる二元的体制を採用していることから、異なっていると見える。なお、この二元的体制に関わる国会論議を紹介したものと<sup>(1)</sup>して、清水幹雄「放送の自律性の確保をめぐって」国会における『放送の公共性』論議の変遷(昭和二二年から昭和三五年まで)「その三」放送研究と調査一九九七年五月号二二頁以下がある。

## 第一章 連邦における無線通信規制法制の変遷

### 第一節 一九一〇年無線船舶法

今日、「放送」と「通信」とは一般に無線または有線などの物理的な媒体によって区別するのではなく、放送の送り手と受け手の関係に着目して、一対一であれば「通信」であり、一対不特定多数であれば「放送」であると解されている。<sup>(1)</sup> アメリカにおいても、放送は電波を用いた無線放送から開始されたが、もともと電波が無線通信として利用されていたのに対し、その後の科学技術の発達によって放送に利用されたという経緯がある。<sup>(2)</sup> したがって、放送規制法制も当初は電波を利用した無線通信を規制する法制度の一種であつた。<sup>(3)</sup> そこで、まず、無線通信規制法

制の仕組みをみていくことが必要となる。

もとより、無線通信は、その当初から商業目的ではなく、軍事目的の下で利用されていた。その後、今世紀の初めに民間事業者が電波の利用を開始して以降は、これを監督する必要が生じてきた。<sup>(4)</sup> もっとも、ここでの必要性和は、無線通信が船舶の航行において行われていたことから、航行の安全性に関するものであり、電波の公的管理方法についてもその目的に関わる範囲に限定されていた。<sup>(5)</sup> すなわち、無線通信利用の端緒形態においては、船舶の航行の安全性を高めるために、主に船舶と沿岸との間または船舶間において行われる無線通信の整備が目的であった。<sup>(6)</sup> そこで、海上において無線通信を行う場合の安全性や無線通信を行う者についての一定の専門性を確保するための法整備が必要となった。<sup>(7)</sup> このような経緯を経て、一九一〇年、無線通信を初めて規制する連邦法である一九一〇年無線船舶法（以下、一〇年法と略す。）が成立する。同法は、全四箇条からなる簡単なものであり、その仕組みは以下の通りであった。

第一に、無線通信を所轄する機関は、商務および労働省 (Department of Commerce and Labor) であり、この法律を適切に執行するために必要な規則 (regulation) を定める権限が同長官に付与された。<sup>(8)</sup> 第二に、本法の適用範囲は、旅客および五〇名以上の人員を乗せて航行する汽船 (steamer) に限定された。<sup>(9)</sup> 第三に、この汽船は、最低限一〇〇マイルの範囲で通信が可能な無線通信施設 (apparatus for radio communication) を備え、これを運用する能力を有した船舶職員を乗り組ませない限り、航行してはならないものとされた。<sup>(10)</sup> 第四に、この義務に違反して「出港又は出港しようとした船舶 (vessel) についで、責任を有する船長その他の者」に対しては、当該船舶が発着する港湾が所在する区域を管轄する地方裁判所によって、五〇〇〇ドルを超えない範囲で罰金が科される仕組みであった。<sup>(11)</sup>



このように一〇年法は、無線通信に関わる最初の連邦法とはいうものの、船舶の航行の安全を確保するために無線通信施設の設置を義務づけ、これを刑事罰による制裁によって履行させる仕組であつて、その限りにおいて、電波の特性に応じた無線通信規制法というよりも、むしろ船舶関連規制法としての性格が強いといえる。つまり、電波の使用状況を管理する法制度ではなかつたのである。

## 第二節 一九一二年無線法

一〇年法は、以上のようにその適用対象を海上における無線通信に限定していたが、その後、地上においても無線通信が頻繁に行われるようになると、これをも適用対象にする必要が生じてきた。<sup>13)</sup>

この要請の下で、一九一二年無線法<sup>14)</sup>(以下、一二年法と略す。)が制定された。同法は、全十一箇条からなつており、以下のような仕組みを有していた。

第一に、本法は、合衆国の管轄内における「個人、会社又は法人」が「州を越えてなされる通商 (intercourse) の手段」として行う無線局の開設について適用される。<sup>15)</sup> なお、ここでいう無線通信 (radio communication) とは、「有線によることなく電信 (telegraphy or telephony) によりなされる電気通信システム」<sup>16)</sup>である。第二に、いかなる無線局についても、これを開設しようとする者は、無線局の所有者および設置場所ならびに周波数 (wave length) および放送時間を記載し、これを商務および労働長官に届け出、同長官によつて登録されない限り、これを運用してはならない。<sup>17)</sup> 第三に、登録を怠つた個人、会社または法人については、軽罪として五〇〇ドルの罰金が科され、また同長官は、違法に運用された無線通信施設については撤去を命じることができる。<sup>18)</sup> 第四に、無線局間の混信

(interference)を防止または最小化するために、商業無線局は、第四条の規定を遵守しなければならない。<sup>(9)</sup>同条には、電波の届く範囲および商業無線局と政府無線局との間における時間の指定 (division of time) 等の規定が置かれ、これに違反した無線局の所有者には、一〇〇ドルの罰金が科されるほか、これを運用した者 (operator) については、二五ドルの罰金が科される。<sup>(20)</sup>このうち、電波の届く範囲は、六〇〇メートル以下または一六〇〇メートル以上であるとされており、この範囲内において同長官は、「裁量により周波数の制限を変えることができる」<sup>(21)</sup>権限が付与されていた。

このように、一二年法を一〇年法と比較すれば、船舶の航行の安全ではなく、電波自体を管理する仕組みになっている。したがって、実質的には同法をもつて連邦における最初の無線通信規制法として理解することも可能である。

さて、以上の仕組みからすると、一二年法は、無線局の自由使用を前提とする一方で、電波の混信を周波数の指定によって防止する制度であるということが出来る。電波管理の仕組みのなかで、電波が原則自由使用とされていることの背景には、全ての申請者に対して割当てられるだけの十分な周波数が存在するという前提が、存在することになる。<sup>(22)</sup>ただし、そうでなければ、電波の使用を禁止し、一定の条件の下でその使用を許容する仕組みが必要になるはずだからである。つまり、同法の仕組みにおいては、周波数はこの使用者との関係では、希少ではないとの認識があったといえる。もとより、一二年法制定時には無線通信技術自体が生成段階にあり、まして商業放送が行われることは想定されていなかったから、周波数が使用者との関係で希少ではないという認識が一般的であったとしてもこれは当然である。しかしながら、無線通信技術が発達し、無線放送が商業的に利用されるに至った場合に、この前提は果たして維持可能であろうか。つまり、放送事業が拡大するなかで電波の希少化が生ずれ

ば、届出制をもって電波の適正使用を確保することが次第に困難となるのである。次章では、かかる事情を背景として、届出制の下での登録拒否事項や登録に条件を付すことの可否に関わって、一二年法の解釈に争いが生じる経緯をみていくこととする。

註

- (1) 例えば、多賀谷一照『行政とマルチメディアの法理論』（弘文堂、一九九五年）二〇九頁を参照。しかしながら、このようないわば実質的な内容ではなく、実定法上において「放送」概念がいかなる内容であるのかは、国によりまた時代により変化する。本稿では直接の考察対象とはしないが、今日、放送自体が多種多様化し、また放送と通信の融合化現象が生じているなかで、法制度上、放送は通信に比べてより強度の規律が加えられることから、この概念をいかに確定するのが課題となっている。アメリカにおける放送と通信の融合化を紹介しているものとしては、菅谷実『アメリカのメディア産業政策』（中央経済社、一九九七年）九七頁以下、赤尾晃一「アメリカ放送政策の方向性」根岸毅・堀部政男編『放送・通信新時代の制度デザイン』（日本評論社、一九九四年）一七二頁以下がある。また、わが国における右の課題については、多賀谷「放送と通信の区別」前掲書所収二〇七頁以下および塩野宏「法概念としての放送」『変革期のメディア』（有斐閣、一九九七年）七四頁以下が示唆に富む。なお、舟田正之「放送の多チャンネル化と競争秩序」郵政省郵政研究所編『有料放送市場の今後の展望』（日本評論社、一九九七年）一〇頁以下、岡崎俊一「通信と放送の融合時代における放送制度の在り方」千葉大学法学論集四二巻一号一三七頁以下も参照。

- (2) See R. H. Coase, *The Federal Communications Commission*, 2 J. L. & ECON. 1, 1-2 (1959).

- (3) See *id.* もともと、素材に着目すれば、有線や衛星からの受信による放送が行われている現在においては、放送規制の範疇

は無線以外に拡大していることはどうでもよい。CATVや衛星放送についての規制の仕組みについては、MARK A. FRANKLIN & DAVID A. ANDERSON, MASS MEDIA LAW 746-96 (5th ed. 1995).

論 (4) 々の必要性を決定つけた要因は、相次ぐ大型客船の事故であった。See Erwin G. Krasnow & Jack N. Goodman, *The "Public*

*Interest" Standard: The Search for the Holy Grail*, 50 FED. COMM. L. J. 605, 608 (1998).

(5) See *Coase supra* note 2, at 1-2.

(6) See *Coase supra* note 2, at 2; Jora R. Minasian, *The Political Economy of Broadcasting in the 1920's*, 12 J. L. & ECON. 391, 392-93 (1969); ROBERT S. MCMAHON, FEDERAL REGULATION OF THE RADIO AND TELEVISION BROADCAST INDUSTRY IN THE UNITED STATES 1927-1959 17 (1979).

(7) 次に紹介する一九一〇年無線船舶法は、商務および労働省の所轄であるが、この立法の必要性を指摘したのは、海軍省であったとされている。See *Coase supra* note 2, at 2. 々のことからも明らかのように、無線通信施設の設置は、航行の安全性確保が目的であった。

(8) Wireless Ship Act of 1910, ch. 379, 36 stat. 629 (1910).

(9) *Id.* § 4.

(10) *Id.* § 1.

(11) *Id.*

(12) *Id.* § 3.

(13) 々の経緯については、Glen O. Robinson, *The Federal Communications Act: An Essay on Origin and Regulatory Purpose*, in A LEGISLATIVE HISTORY OF THE COMMUNICATIONS ACT OF 1934 5-8 (Max D. Paglin ed. 1989).

(14) Radio Act of 1912, ch. 287, 37 Stat. 302 (1912).

- (15) *Id.* § 1.
- (16) *Id.* § 6.
- (17) *Id.* § 1. ところで、一二年法の原文では、*license* を申請することになっている。通常、*license* はわが国における許可を指す場合が多いが、申請の要件から判断する限り、無線局に関わる技術的な事項を規定し、申請者にかかる欠格要件を規定しておらず、技術的事項について届け出をすれば無線局の運用は自由に行うことができる仕組みになっている。したがって、この *license* は、わが国でいう届出・登録の制度であるといえる。See, e.g., *Case, supra* note 2, at 4; *Minasian, supra* note 6, at 393.
- (18) Radio Act of 1912, ch. 287, § 1, 37 Stat. 302 (1912).
- (19) *Id.* § 4.
- (20) *Id.*
- (21) *Id.* § 4(1).
- (22) See *Krasnow & Goodman, supra* note 4, at 608.

## 第二章 無線通信規制法制的限界および放送事業者の社会的責任論

### 第一節 商業ラジオ放送の開始にともなう周波数の希少化

アメリカにおける商業放送の開始は、一般に二〇年であるとされているが、このことはそれ以前に全く放送が行

われていなかったことを意味するものではなく、第一次世界大戦前においても、既にアマチュア無線家によって実験放送が行われていた<sup>(2)</sup>。第一次世界大戦中に無線通信産業が発展したことはつとに指摘されているところであるが<sup>(3)</sup>、戦争終結後に無線通信産業の行き詰まりを感じた産業界がこの実験放送に着目し、これの商業化を図っていたことは想像に難くない<sup>(4)</sup>。そのなかで二〇年に、ピッツバーグの KDKA 局がラジオ放送を開始し、これを皮切りにして以後続々と放送局が誕生していった。とくに二二年において、このことが顕著であり、同年一月には三六局が存在していたのに対して一二月にはこれが五七六局に増加した<sup>(5)</sup>。

むろん、一二年法ではかかる放送メディアの発達は予期されていなかったが、しかし、同法にいう「無線通信」の一種であるとして一二年法が適用されていた。同法は前章において確認したように無線局の開設を商務長官に届け出る仕組みになっていたが、放送局の数が飛躍的に増加した結果、次第に電波の混信が生じるようになった<sup>(6)</sup>。たしかに、一二年法の下では、電波の届く範囲が六〇〇メートル以下、一六〇〇メートル以上の条件の下で同長官が周波数を指定することによって、電波の混信を回避する仕組みが存在していた。それにもかかわらず、以下でみていく通り、フーバー (Herbert Hoover) 商務長官は、既存放送局の登録の更新を拒否することによって、それを達成しようとした。つまり、放送局数の飛躍的増大に直面して、登録の際における周波数の指定によっては電波の混信を回避することが不可能になったものと思われる。しかしながら、一二年法が届出制を採っており、電波は原則自由使用であることからすれば、同長官によるこの行為が同法の仕組みとの整合的を欠くのではないかという疑問が生じてくる。また、その後、登録の際に放送時間を指定する条件が付されるが、これについても同様である。そこで、次に、同長官のこれらの行為が争われた事件をみていくことにする。

## 第二節 商務長官と裁判所との間における法解釈の対立

### (一) 判例の検討

まず、放送局開設登録の拒否が争われた *Hoover* 事件<sup>(9)</sup> からみてみる。*Intercity Radio Co.* は放送局開設登録の有効期間が満了するため、これの更新を商務長官に申請した。この申請においては、登録にかかる技術的要件をすべて満たしていたにも関わらず、同長官は、これを拒否した。それは、第一に、登録すれば放送局間において電波の混信が生じ、第二に、一二年法は、登録をするか否かについては商務長官の裁量に委ねており、したがって登録の拒否権限があることをその理由としていた。<sup>(10)</sup> それに対して、コロンビア特別区最高裁判所 (Supreme Court of the District of Columbia) は、*Intercity Radio Co.* の主張を認め、同長官が放送局開設の登録をするよう職務執行令状 (a writ of mandamus) を出した。<sup>(11)</sup> この判決に対して、フーパーがコロンビア特別区連邦控訴裁判所 (Court of Appeal of District of Columbia) に上訴したのが本件である。連邦控訴裁判所は、一二年法の仕組みおよび立法史を検討し、「下院委員会 (House committee) の報告書によると、連邦議会が無線電信事業の規制について、これを執行者の裁量に委ねようとしていなかったことは、明らかである」<sup>(12)</sup> とし、「本件において商務長官が周波数を指定することは、法律上の義務である。唯一の裁量行為は、法律において規定されている範囲内で周波数を選択すること」であり、放送局開設のための「登録は、周波数の指定とは無関係である。なぜなら登録は、入口における制限だからである」<sup>(13)</sup> と述べた。このように同裁判所は、一二年法の仕組みおよび立法史に従い、その結果として商務長官が、同法四条において規定されている六〇〇メートル以下、一六〇〇メートル以上の範囲内ですずれの周波数を指定するかという裁

量については、これを有しているものの、登録を拒否する裁量権は有していないと判示した。つまり、放送局開設申請における技術的要件を満たしている限り、いずれかの周波数を割当てることは、一二年法の下での商務長官の義務であるという解釈がなされたのである。もつとも、登録の要件を欠いていればこれを拒否することになることを考えると、問題の所在は、商務長官が登録を拒否する際に考慮可能な事項が何であるのかについてであつて、前述の通り、電波の混信を回避することを理由として登録を拒否することは、同長官の権限外の行為にあたりと解されたのである。

さて、連邦控訴裁判所のかかる解釈は、一二年法が電波の原則自由使用を定めた仕組みであることからすると「正当な」解釈であつた。もつとも、商務長官は、結果的に放送局数の増加に対して、放送局開設の登録の拒否によるのではなく、第四条が定める電波の混信の防止または最小化という法律上の責任を果たさなければならぬ。したがつて、同長官は、右の責任を達成するにあつて、実効性を欠く登録制度と電波の適正なコントロールを求める要請との間で進退極まる状態に陥ることになるのであつて、この状態から脱却するには、登録を拒否する以外の、電波の混信を回避する方策を考え出す必要があつた。

そこで、Zenith Radio Co.事件<sup>60</sup>において、商務長官は、ある放送局の開設登録の際に、「本放送局は、木曜日の午後十時ないし十二時の中心的標準 (Central Standard) 時に、かつ、この時間帯に General Electric 社がデンプー放送局を運用しない場合にのみ運用するものとする」<sup>61</sup>条件を付した。それにもかかわらず、当該放送局がこの条件に違反して放送局を運用したため、これが第一条違法法であることを理由に告発された<sup>62</sup>。それに対して、裁判所は、「商務長官は、この法律の規定に違反することなく登録するように要求されている。連邦議会は、同長官がこの法律の定める以上の水準で規制する権限を付与していない。登録に記載されたある条件と連邦議会在が定めた規定とが抵触す



る場合には、後者が優先しなければならない」と判示した。したがって、判決によると、商務長官は登録に際して条件を付することの裁量をも欠いており、一二年法で規定されている周波数以外の選択および放送時間の指定をした行為は同長官の権限外の行為であるために、無効とされたのである。<sup>20)</sup>つまり、同長官の付した条件は一二年法が規制していない事項に関わるがために、その効力が否定されたものと考えられる。Robinson は、以上の二判決をもって、裁判所が現実的な要請を容れるための柔軟な解釈を放棄した結果、同長官は、いわば一二年法の機械的執行者としての地位に立たされ、その行為が同法の厳格な委任に基づかなければならないことになったと評している。<sup>21)</sup>

## (二) 司法長官の意見

フーバー商務長官は、右の *Zeuth* 判決を受け、連邦最高裁に上訴するのではなく、司法長官に対して一二年法の下でのラジオ放送を規制する自らの権限の範囲について意見を求めた。<sup>22)</sup>これに対する司法長官の回答は、次のような内容であった。第一に、放送事業者が放送局の開設を届け出、かつ、第四条に規定された周波数を使用して放送局を運用している限り、これを違法な運用とはいえない。<sup>23)</sup>第二に、一二年法は、商務長官に対して放送時間および出力についての決定権を付与しておらず、したがって登録の際に放送時間および出力に関して条件が付されたとしても、放送局はこれを遵守する義務を負うものではない。<sup>24)</sup>なお、同意見は、最後に「同意見における諸回答から明らかのように、一九一二年法の制定以降にそのほとんどが発展してきた放送に対応するには、現行法では不十分である。現在よりも高い規制水準が要求されているならば、私に唯一提案できることは、現在および将来の必要性

を満たすべく注意深く採用された新しい立法に、それが求められるということである<sup>四</sup>とし、残余周波数の希少化という現象に対しては、商務長官の裁量を認めるための「柔軟な」法解釈によるのではなく、一二年法を改正すべきことを指摘した。つまり、一二年法の定める要件について記載し、これを商務長官に届け出ておれば、同長官の条件は、登録の効力に影響を与えないと解されたのである。同意見によると、商務長官が放送局開設の登録を拒否し、および登録に条件を付したとしても、放送事業者はこれに従う必要がないことから、司法長官は裁判所と同一の解釈を示したといえる。

さて、右のような判例および司法長官の意見は、商務長官の権限について、立法による個別具体的授權の必要とそれを欠いた行為に対する厳格な司法審査を行うものであつて、このこと自体は行政のコントロールとしては「正当な」ものである。しかしながら、次に述べるように、かかる一二年法の解釈によって、無線通信規制法制の一種として行われていた放送規制の限界が示されることになったことを以下で述べる。

### 第三節 無線通信規制法制の限界の構造

さて、裁判所のそのような「正当な」解釈によって生じた限界とは、第一に、放送市場の一層の狭隘化、第二に、裁判所が保護せんとした利益に関して、その意図とは逆の結果を生起せしめたことである。

## (一) 放送市場の狭隘化

Zenith 判決および司法長官の意見によって電波の原則自由使用が改めて認められて以降は、新規登録者が大幅に増加するとともに、既存放送局も事業拡大のために周波数や放送時間を変え、これを届け出た結果、電波の混信が継続的に生ずることとなった<sup>69)</sup>。かかる事態にもかかわらず、商務長官は、電波の混信が生じうることが明らかな場合であっても、形式的要件を満たしていれば放送局の開設を登録する義務がある<sup>70)</sup>。このことは全国において電波の混信が生じ、放送が正常に行えなくなってくる地域が多く発生することを意味する<sup>71)</sup>。このように、放送技術の発達が残余周波数の希少化を生み、これによって生成したばかりの放送市場は、わずか数年の間に市場としての機能を果たすことが困難となった。すなわち、電波の混信は、これを素材とした放送事業の広範囲の展開を阻み、なおのこと受信者が正常にラジオ放送を受信することをも困難にしたのである。

かかる事態は、確かに放送事業が展開されるなかでの放送用周波数の希少化という事実によるものではあったが、これに対しては商務長官が行ったように、一二年法を「柔軟に」解釈し、電波の混信を理由に登録を拒否すれば、少なくとも、一層の電波の混信が生ずることはなかったものと思われる。しかしながら、裁判所および司法長官がかかる解釈を行わなかったために、放送市場の自律に委ねることによっては混信することなく放送を行うことは不可能になり、放送市場の狭隘化を招いたのであった<sup>72)</sup>。したがって、右の解釈は前述したように行政のコントロールという点では「正当」であるとしても、このことが放送市場の狭隘化を生じさせ、放送の発達を妨げることによって、放送事業者の営利活動のみならず、受信者の正常な受信をも妨げることになったのである。

## (二) 裁量抑制の構造とその矛盾

裁判所および司法長官が一二年法の「柔軟な」解釈を採らなかつたことは、商務長官の行為を個別具体的に授權することを重んじたからであり、このことによつて同長官の裁量は抑制されることになつた。これを法構造<sup>80</sup>として、はさしあたり裁量抑制の構造と呼ぶことにするが、この構造においては、とくに裁判所の保護しようとした利益に關して、その意図とは反対の結果が生ずることになつた。この点につき、以下で検討する。

放送事業が広範囲に展開され始めた二〇年代中期当時、すでに放送産業資本が確固たる經濟基盤を有しており、電波の混信によつてその事業利益の損なわれることを恐れた同資本が規制強化を政府に求めていたことは指摘されているところである。<sup>82</sup>したがつて、当時の状況は、放送産業資本が正常な放送の確保、つまり事業利益の保障を商務長官に求めていたとみることができるとは、確かに一二年法第四条が規定する電波の混信防止を目的に放送局開設の登録を拒否し、また放送時間に条件を付していたわけであるが、ここにはそのようないわば既得権益の保護の要請が働いていたことは容易に推測できるのである。<sup>83</sup>その一方で、裁判所は、商務長官を一二年法の機械的執行者とし、放送局数をコントロールするその裁量権を否定していた。<sup>84</sup>ただし、ここでは登録の更新の拒否と新規登録に際して付された条件の違法性が争われていたのであつて、同長官と規制者・被規制者の關係にあつたのは、それぞれ既存放送事業者と新規申請者であつた。この被規制者の相違が両判決には存在していたが、裁判所は、いずれの事件においても既存と新規の區別をすることなく、放送事業を行う自由を制約する同長官の行為につき、個別具体的授權の欠如を理由にこれを無効としていた。<sup>85</sup>したがつて、両判決からは、同長官の裁量を嚴格にコントロールすることにより、既存および新規の放送事業者を區別せず、いずれの放送事業の展開をも制約す

る行政介入から、それらの事業利益を保護しようとしたことは明確である。<sup>88</sup> このことは、放送行政領域にとどまらず、当時の裁判所の姿勢一般にみられることであつた。つまり、二〇年代は、第一次世界大戦が終結し、経済的な繁栄に基づく消費社会の完成と価値観の変化をその特徴とし、様々な産業資本の形成期にあつたが、この状況下で裁判所は、*Lochner*判決の影響の下であれこれの事業活動に対する政府介入を抑制する目的で行政機関に対する立法の権限委任を厳格に審査する姿勢を保つていた。<sup>89</sup> すなわち、経済規制領域において展開されていた州際通商規制に対して、連邦最高裁は、*Lochner*判決がそうしたように、規制法律が違憲であるとはもはや判断しなかつたものの、連邦議会の行政機関に対する権限委任が、明確かつ具体的な規定を通してなされるべきことを述べ、個別具体的授権を欠く行為を無効としていた。<sup>90</sup> したがって、行政のコントロールという点では「正当」と評価可能な権限委任に関わる右の厳格な司法審査によつて、市場における競争のなかでの経済活動に対する政府による干渉を抑制することが裁判所の姿勢であつて、裁判所が意図した保護利益は、あれこれの事業活動の自由であつた。<sup>91</sup> とところで、無線放送は電波を素材として行われるため、電波を使用する者の比率が高くなるに従い、混信の頻度も高くなつてくる。したがって、商務長官の裁量権を否定した裁判所は、同長官の裁量を抑制することによつて事業活動の自由を保障しようとしたが、それにもかかわらず結果的には、混信が悪化することによつてこの自由が保障されないという矛盾を生むことになつた。すなわち、電波の有する素材としての特殊性ゆえに、裁量抑制の構造においては裁判所の意図とは逆の結果が生じたということができる。かくして、権限委任についての厳格な司法審査が行政のコントロールとしては「正当」でありながらも、素材の技術的特殊性を無視したがゆえに、保護利益に関する裁判所の意図とその結果とは矛盾していたのである。

このように、裁量抑制を特徴とする一二年法の解釈が(一)および(二)において述べた事態を生じさせ、したがって、

電波の自由使用の制度に代替する電波利用に対する何らかのコントロールが存在しない限り、放送事業者の経済活動の自由自体が保障されないのである。つまり、裁量抑制の構造は、電波の混信という素材の性質に起因する矛盾をはらんでおり、市場の狭隘化を回避するための電波の割当てに関わるコントロールが、素材内在的に導かれることとは否定できない<sup>(4)</sup>。これを解釈論または司法長官が述べたように立法論によるのかは、困難ではあるが、電波の混信を回避する必要性が一二年法第四条に規定されており、法律の仕組みが混信の回避を想定している以上、このことを理由とする登録の拒否は、電波障害を除去する放送事業者および受信者の要請を考慮するならば、一二年法の「柔軟な」解釈として許容される余地があったものと思われる。たとえかかる要請が、いずれの主体も放送に対する権利性の点で明確さを欠くために裁判上考慮されることが困難であるとしても、残余周波数の希少化という素材に現れた変化を前提にすれば、むしろこれを解釈に反映しなければならなかったといえよう。

#### 第四節 放送事業者の社会的責任をめぐる議論

ところで、判例および司法長官の意見によって残余周波数の希少化が一層進み、これが電波の混信を引き起こしたことによって、放送事業の拡大や受信者の受信の障害となっていたが、大量消費社会が展開するなかで、その社会的役割がより大きなものとなり始めていたラジオ放送の内容は、放送政策上十分に検討されていなかった。したがって、残余周波数が希少化したことによって、放送内容に対するコントロールが直接に要請されていたわけではない。それにもかかわらず、ラジオ放送が普及するにしたがい、放送内容の質を一定水準に保つことが社会的に要請されることになれば、残余周波数の希少化という素材の公共性の変化とは別の規制根拠が存在しなければなら

い。しかしながら、放送内容の質については、受信障害と比較すれば、それへの対処の必要性がどの程度考えられていたのかが明確ではなく、受信障害が著しくなるにつれ、一二年法改正の要求が強まるなかでの新法作成過程において議論される以前の状況は、明らかではない。したがって、以下においては、立法過程における放送内容に関わる議論を簡単に紹介する。この新法作成作業は、連邦議会に先立って、フーバー商務長官の主宰する、全国無線会議 (National Radio Conference) によって着手されていた。同会議は、連邦議会に対する新法の勧告を目的とした組織であり、放送産業の代表者、連邦議会の両院の議員および他の関連政府機関の職員から構成され、二二ないし二五年において四回にわたり開催された。同会議においては、所轄機関の見直しをも含めた規制権限の強化を中心に議論がなされていたが、規制強化には放送産業界もおおむね同意していたといわれている。<sup>43</sup> つまり、いまだに自由放任主義が残存していた当時にあつて、著しい受信障害の存在していたために、被規制産業側が政府に対して規制強化を要請するという例外的状況が生じていたといえる。もともと、同会議の活動に対しては非営利目的の放送事業者および受信者団体が、その政治的重要性は明確ではないものの、一定の影響力を及ぼしていたとされ、<sup>44</sup> 様々な利益の妥協のなかで注目すべきは、放送内容に関わる放送事業者の社会的責任についての議論が行われていることである。<sup>45</sup> 例えば、二五年に開催された第四次全国無線会議においてフーバーは、「電波 (ether) とは公共的な媒体であるため、これは公共の便益 (public benefit) のために使用されなければならない。ラジオ用チャンネルの使用は、公共の便益が存在する場合にのみ正当化されるのである。ラジオの領域において考慮される主要な要素は、受信者 (listening public) および地域における電波の配分であろう。放送事業者と受信者との間における紛争に対して適切に線引きをすることはできず、かつ、私はこの両者を相対立するものとして整理するつもりもない。このそれぞれの利益は、相互補完的であつて、一方が存在しなければ他方も存在し得ないのである」と発言してい

た。また、連邦議会における法案作成段階でも、ホワイト (Wallace H. White) 下院議員が「法律が制定された場合、放送事業を行うことは、利己的な権利 (a right of selfishness) ではなく、特権であろう。すなわち放送事業は、公共の利益を達成するためにあるのである」と述べていたように、これら「公共の便益」または「公共の利益」の達成が、放送事業の目的とされていたのである。

かかる放送事業者の社会的責任論は、周波数の希少化によって素材内在的に放送局数のコントロールが導かれた結果、放送局数は制限されるのであって、ここからいわば特許の論理によって、生成してきたものと思われる。しかしながら、右の社会的責任は、放送用電波が不特定多数者に受信される性格を有していることを根拠に要求されており、残余周波数の希少化による受信障害とは区別されることに注意しなければならない。つまり、放送用電波が不特定多数に受信されるという技術的要因を有していることをもって、放送が果たすべき一定の公共的価値の実現が放送事業者の社会的責任とみなされているのである。したがって、前述した残余周波数の希少化を根拠とする放送局数のコントロールの素材内在的要請と比較すれば、電波の公衆性が放送事業者の社会的責任の根拠とされているのであって、放送内容の質の確保は、放送局数のコントロールとは時期的には重複するものの、その論理を全く異にしていたといえる。<sup>49</sup>

右のような放送事業者の社会的責任論が、後に制定される新法の仕組みにどのように反映されているのかを以下の点に留意しつつ、次章において述べることにする。それは、第一に、放送事業者が公益に適う放送を行う義務の法規範性のいかんであって、これが行政機関との法関係において法律上の義務であるのか、または道徳的な義務にすぎないのである。第二に、いずれにせよその根拠が電波の公衆性という素材の公共性にあると考えられていたものの、これと前述の受信障害に対するコントロールの内在的要請とを比較すれば、素材内在的に何らかの規制が



必要となる程度が低いことは否定できない。そこで、公益に適う放送を行う義務が法律上のものであると構成するのであれば、電波の公衆性は、十分な根拠足りうるのか否か。第三に、立法過程において述べられた放送事業者の果たすべき「公共の便益」または「公共の利益」という「公益」がいかなる内容であったのかである。

註

- (1) See Note, *Federal Control of Radio Broadcasting*, 39 YALE L. J. 245, 247 n. 7 (1929); Thomas W. Hazlett, *The Rationality of U.S. Regulation of the Broadcast Spectrum*, J. L. & ECON. 133, 139 n. 21 (1990).
- (2) この経緯を紹介しているものとして、内川芳美「アメリカの放送政策における社会的責任論」『マスメディア法政策史研究』(有斐閣、一九八九年)三七二頁を参照。
- (3) 内川前掲註(2)書三七二—三七三頁を参照。
- (4) 第一次世界大戦後に大量消費社会が登場するなかで、新聞に代わる宣伝機能をラジオ放送が担っていたことは共通認識のようである。例えば、有賀貞他『アメリカ史2』(山川出版社、一九九三年)二二五—二三五頁、本田創造監修『アメリカの歴史4 アメリカ社会と第一次世界大戦』(三省堂、一九九六年)二七九—二八〇頁を参照。
- (5) なお、「放送局」とは厳密には二二年法の下での法律用語ではなく、原語は radio station であることから「無線局」が正確な用語であろう。このことは、二二年法が電波を運用する施設に着目した法制度であるためであろうが、無線通信と無線放送とが、その社会的影響力などの点について異なることからすれば、無線局と放送局を概念上区別することは可能である。
- (6) See Hazlett, *supra* note 1, at 140. また、二〇年代中期にはすでにラジオ・ネットワーク放送が行われていたことも指摘されており、いわゆる三大ネットワークのひとつであるNBCは既にこの時期に設立されている。したがって、アメリカにおいて

は、二〇年代から放送局の相互所有および買収合併が頻繁になされており、これと放送が有すべき公共的機能の実現とが矛盾をはらんでいたという意味では、今日と同様の状況はすでに形成されつつあったという指摘をするものとして、ウイラード・D・ローランドJr.「マルチチャンネル時代におけるアメリカの放送と公共の利益」放送学研究四七号一五一頁以下、とくに一二頁以降を参照。

(7) 商務および労働長官が放送規制を行う機関の長であったが、一三年に労働省と商務省とが分離独立した結果、商務長官が所轄することになった。

(8) See, e.g., Hazlett, *supra* note 1, at 140.

(9) Hoover v. Intercity Radio Co., 286 Fed. 1003 (D.C.Cir. 1923).

(10) See *id.* at 1004.

(11) See *id.*

(12) See *id.*

(13) この登録に関わって、下院小委員会は次のような勧告をしていた。すなわち、一二年法の登録制度は「商務省の長に対し、登録をするのか否かについての裁量を付与しておらず、同制度は合衆国内の無線局およびアメリカ国籍を有する船舶を列挙するためのものである」と。*Id.* at 1006. したがって、この限りでは放送局の設置場所や周波数等の記載事項を欠いていない限り、商務長官による登録は同法の下での義務である。

(14) Hoover v. Intercity Radio Co., 286 Fed. at 1004.

(15) *Id.* at 1007.

(16) United States v. Zenith Radio Co., 12 F.2d 615 (N.D.Ill. 1926).

(17) *Id.* at 617. 一二年法は、第二条において登録の申請に際して記載する事項を定めており、このなかには放送時間も含まれて

うた。See Radio Act of 1912, ch. 287, § 2, 37 Stat. 302. また第四条には、時間の指定 (division of time) についての定めがあった。See *id.* § 4. しかしながら、前者は記載事項にとどまり、後者は政府放送局と商業放送局との間における時間配分についてのみである。したがって同法は、商業放送局間における放送時間の配分については明示していないため、この条件が同法に規定された商務長官の権限を越えているか否かが争われることになったのである。

(18) 一二年法第一条は、商務長官に対して届け出た内容と異なって無線局を運用することを禁止し、これに違反した場合には罰金および施設の撤去の規定を置いていた。See *id.* § 1. したがって、同長官の付した条件に反することを本条の罰則の要件と解釈することの可否が問題の所在である。

(19) United States v. Zenith Radio Co., 12 F.2d at 617.

(20) See Glen O. Robinson, *The Federal Communications Act: An Essay on Origins and Regulatory Purpose*, in A LEGISLATIVE HISTORY OF THE COMMUNICATIONS ACT OF 1934 9 (Max D. Paglin ed. 1989).

(21) See *id.*

(22) See Attorney General's Opinion, 35 Ops. Att'y Gen. 126 (1926), in DOCUMENT OF AMERICAN BROADCASTING 28 (Frank J. Kahn ed. 1973).

(23) See *id.* at 31. この周波数とは、第四条に規定された電波の届く範囲が六〇〇メートル以下、一六〇〇メートル以上のものに限られる。

(24) See *id.*

(25) *Id.* at 32.

(26) R. H. Coase, *The Federal Communications Commission*, 2 J. L. & ECON. 1, 5 (1959). によると、Zenith 判決以後の九カ月の間に、二〇〇以上の放送局が開設されたという。つまり、新規参入者が増加したことによる残余周波数の希少化が、本判決によってい

わば人為的に一層悪化したのである。

- (27) なお、一二年法においては、登録を怠って放送局を開設、運用した者に対しては、刑事罰が課される仕組みになっていたわけであるが、*Zentz* 判決以降には、新たに登録することなくラジオ放送を行う放送局も増加していたことが指摘されている。See Jora R. Minasian, *The Political Economy in the 1920's*, 12 J. L. & ECON. 391, 400 (1969). この点から判断すると、商務長官が放送局数をコントロールすることが不可能になったこととは別に、無登録放送を処罰する仕組みも十分に機能していなかったといえる。

(28) この意味においても、連邦レベルでの統一なコントロールが要請される。See note, *supra* note 1, at 246.

- (29) したがって、「登録を拒否する政策は、法律違反ではあるが、それにもかかわらず資源の希少性の問題に対処するひとつの方法という意味では、経済理論とは調和するものであった。」というように、一二年法の「柔軟な」解釈が電波の素材としての性格に照らして素材内在的に正当化される余地はあったものと思われる。Minsian, *supra* note 27, at 398.

(30) 本稿においては、法律の仕組みの下で行われる行政機関の活動や判例の論理によって形成される一定の構造という意味で用いるにとどまる。

- (31) なお、内川前掲註(2)書によると、放送事業がその萌芽期において私企業によって担われることはアメリカの特色であり、この点が放送政策に影響を与えているという(三七一—三七三頁参照)。ドイツのような国营放送を基本体制とする放送制度と比較すれば、公的コントロールの仕組みの相違は明らかであろう。ドイツの放送法制については、さしあたり塩野宏「放送の特質と放送事業—西ドイツモデルの分析—」『放送法制の課題』(有斐閣、一九八九年)八六頁以下を参照。

(32) MCMAHONによると、「一九二〇年代初頭にラジオ放送局が膨大に増加したために、限られた周波数(broadcast bands)の混雑が生じた結果、産業界は警告を発し始め、その結果一層の規制を政府に要求することを開始した」という。ROBERT S. MCMAHON, *FEDERAL REGULATION OF THE RADIO AND TELEVISION: BROADCAST INDUSTRY IN THE UNITED STATES 1927-1959* 19

- (1979)。この点では、周波数の希少性によって事業利益が損なわれることをおそれた放送産業界の活動が規制強化の要因となっている。近年この側面が、規制強化の要因であったことを強調するものがある。See Thomas H. Hazlett, *Physical Scarcity, Rent Seeking, and the First Amendment*, 97 COLUM. L. REV. 905, 908 (1997)。この見解によると「規制強化についても、これが電波の適正な割当てという素材内的な根拠ではなく、放送事業者の私的利益実現が反映される仕組みをつくることにあることとなる。ただし、かかる公共選択論的見地から放送規制の起源を説明しようとするものは、いまだ多数とはいえない。他にかかる説明をするものとして、Charles R. Shipan, *Interest Groups, Judicial Review, and the Origins of Broadcast Regulation*, 49 ADMIN. L. REV. 549 (1997)。
- (32) しかしながら、残余周波数の希少化による電波の混信に対処することが正当化理由とされていたことはいうまでもない。
- (34) *Hoover v. Intercity Radio Co.*, 286 Fed. 1003 (1923); *United States v. Zenith Radio Co.*, 12 F.2d 615 (N.D. Ill. 1926).
- (35) *See id.*
- (36) したがって、判例の論理に従うと、新たに放送局を運用しようとする新規参入者に途を開くことになり、事実上、電波の混信を防ぐことをねらいとして新規参入を抑制しようとした産業界の意図は実現されなくなったということができよう。
- (37) 有賀他前掲註(4)書二二八―二三七頁。
- (38) この時期の裁判所については、次のような指摘がある。「ロックナー時代において財産権の厳格な保護者とみなされていた司法という法的土壌ではもはやないと、いまだに裁判所が一般に政府介入から事業者を保護するものとされている時代であった」と。Shipan, *supra* note 32, at 582。したがって、規制法律を違憲とするのか、または行政機関の活動を権限委任に関する厳格な審査を行うことよって無効とするのかの相違はあれ、その保護利益は同一であるといつてよい。
- (39) *See, e.g., United Nations v. Grimaud*, 220 U.S. 506 (1911); *J. W. Hampton, Jr. & Co. v. United States*, 276 U.S. 394 (1928).

- (40) 二〇世紀に入り、いわゆる自由放任主義的潮流には変化が生じるものの、連邦最高裁の保守的基調には大きな変化がなかったことにつき、例えば田中英夫『英米法総論 上』（東京大学出版会、一九八〇年）三〇〇頁を参照。
- (41) ただし、周波数が電波使用の申請者との関係でいかなる水準であれば希少となり、したがって放送局数のコントロールが必要となるのは、受信障害の程度によって判断されることになる。つまり周波数の希少性を規制根拠とするとしても、果たして実際に規制が必要か否かは一義的に決定できないのであって、当然、そこに政策判断の介入することは不可避である。しかしながら、これまで述べてきた二〇年代の経緯からすると、放送局数のコントロールを市場に委ねることは著しい受信障害を生むのであって、政策判断としても妥当性を欠くのではないだろうか。
- (42) See MCMAHON, *supra* note 32, at 19. したがって、構成メンバーから判断する限りでは、放送産業界の利益の反映という性格が強かったといえよう。
- (43) See J. R. Wollenberg, *The FCC as Arbiter of "The Public Interest, Convenience, and Necessity"*, in A LEGISLATIVE HISTORY OF THE COMMUNICATIONS ACT OF 1934 63 (Max D. Paglin ed. 1989). ただし、電波の混信によって事業活動の拡大が妨げられることになったことを理由に規制強化が導かれたことは、アメリカにおける私的自治の伝統からしても興味深いところである。つまり、政府が関与するとしても、電波の混信を回避する私的団体を設立させるなどの手段や放送事業者による自主規制もありえたのである。
- (44) See Hazlett, *supra* note 1, at 164.
- (45) なお、社会的責任をめぐる議論の経緯に関わって、さしあたり内川前掲註(2)書三六九頁以下を参照。
- (46) Robinson, *supra* note 20, at 9.
- (47) 67 CONG. REC. 5479 (1926).
- (48) この点は、わが国においては放送の公共性という概念で議論がなされている。放送の公共性については、「放送学研究」の

四三号および四八号が特集を組んでいる。社会学的見地からではあるが、さしあたり、小林宏一「多メディア時代における放送の公共的機能」放送学研究四三号七頁以下、石坂悦男「放送事業の経済活動と公共性」同八三頁以下、また、デジタル化との関係では、須藤春夫「多チャンネル時代の放送の社会的機能」経済一九九七年八月号六九頁以下、花田達朗「複製の複製と（パブリックなるもの）の行方」放送学研究四八号八頁以下を参照。論者によって「公共的機能」や「社会的機能」と表現は異なるものの、その内容は国民に対する重要な情報の提供を中心にした放送内容の質であることに相違はない。

(49) このような責任論が出てきた理由は、それまで局地的にしか利用されていなかったラジオ放送が一定程度国民に普及した結果、放送の有する公共的価値が立法過程において認識されることになったためであろう。