

レーガン政権の通信政策における希少性と萎縮効果 —公正原則撤廃過程からの一考察—

水野 道子

はじめに

アメリカの憲法は、修正第一条において表現の自由を認めている。しかし、この条項が全てのアメリカにおけるメディアの適用法となっているわけではなく、放送については「通信法」により規制されている。新聞・雑誌・書籍のような印字メディアとは適用法が異なるわけである。これは放送が、公共性、即時性／一斉同報性という特徴を有し、一般社会への影響が大きいことに起因していると考えられる。

通信法の本来の目的を通信法の前身である無線法時代の起草過程に遡ってみると、それが元来、電波の混信状態の解消を意図して制定されたものであることがわかる。この状況が次第に内容規制に変容する原因として、1920年代からメディア企業間の買収合併が頻繁に行なわれていたことを想起したい。ローランド・ウィラード Jr (Rowland, Willard D., Jr.) は「アメリカの放送業界には、常に、相互所有と買収合併の要素が存在してきた」と20年代のメディア産業の状況を述べている(172-173)。このメディアの寡占化傾向において、連邦通信委員会(Federal Communications Commission: FCC)は、次第に内容規制に規制方向を転換していったのである。そして、寡占にともなう表現の画一化を避け、内容の多様性を確保するために「公正原則」という規則を制定した。「公正原則」は、公的に重要な争点に妥当な放送時間を割り、その争点を扱うに際し、対立する見解を公正に報道するという義務を放送事業者に課したものである。

その後、1980年代になるとケーブルテレビ、衛星放送、文字放送のような技術の進歩に伴う多メディア・多チャンネル化により、公正原則の根拠の一つであった電波の「希少性」は喪失したと主張され、さらに、公正原則は放送事業者が自由に放送することを妨げる、いわゆる「萎縮効果」をもたらすと強調されるようになった。

電波の希少性について、長谷部恭男は「複数の人が同時に同じ周波数帯を使うと、両者の電波を十分に遮断するものがない限り、混信が発生し、結局、誰もその周波数帯を有効に利用することができなくなる」と電波の物理的特徴を指摘している(107)。また、放送事業者の萎縮効果については、内川芳美により「公正原則は、それに基づく市民団体等視聴者側からのクレームやFCCの調査や制裁を回避しようとするインセンティブを放送事業者側に与えるいわゆる萎縮効果(chilling effect)があり、それが放送事業者側の番組編集の自由を制約する疑いがある」と述べられている(1996年、33-34)。

この周波数帯の希少性が多メディア・多チャンネル化による電波を利用した表現手段の増加で意義をなくし、さらに公正原則が放送事業者の表現手段に萎縮効果を与えるとすることを根拠に、1987年レーガン政権下のFCCは公正原則を廃止した。

フィス・オーウェン（Fiss, Owen M）は次のようにレーガン政権を見ている。

大きい政府への攻撃は政府の周到に計画されたテーマであった。…新連邦主義、規制緩和、民営化、均衡予算等、レーガン大統領以上に成功した政治家はいない（781-782）。

さらに、フィスは国家における少数意見の重要性を次のように述べている。

国家は市場に対する矯正物として行動すべきである。そして、沈黙させられ、弱らせられたりするであろう声や見解を我々に聞こえるようにしなければならない（788）。

少数意見を含めた民主的な議論の場を喪失した国家は、主義、主張が画一化し、政治機能の不全を阻止することが困難になる。これを阻止できる可能性をもつものが、世論の力である。健全な世論を発達させる上でも少数意見を取り上げ、対立する見解を公正に表現する思想の自由な流れを尊重することが重要である。

本稿では、公正原則の起草から撤廃までを概略し、民主主義の維持に重要な役割を担ってきた公正原則を撤廃するにあたっての理論的根拠となった周波数帯の「希少性」の無効化と放送業者に影響を及ぼすと主張された「萎縮効果」の正当性を考察することを主旨とする。

本稿の構成として、最初は公正原則の起草から撤廃にいたる過程を、通信法の条文、判例、FCCの報告書を中心に検証し、公正原則における希少性と萎縮効果の持つ意味と問題を考えていきたい。次に、希少性の無効化と萎縮効果の問題点を声高に指摘しはじめたレーガン政権のFCCを検証し、結論においては、それらの正当性を考える。本稿の研究対象は、レーガン政権に限定されたものであるが、現代アメリカの情報政策に内在するメディアと政治という問題の考察にも繋がるのではないかと考える。

1. 公正原則の立法過程

20世紀初頭、船舶航行の安全のために、無線通信を政府が管理することが必要となり、1910年、「無線船舶法」が制定され、船舶と沿岸の間、または船舶間において行なわれる無線通信の利用が規制された。その後、地上においても無線通信を利用する人が

増え、混信が生じたため、さらに出力を増加することになり、混乱に拍車がかかった。連邦議会は、この事態を解消するため、1912年、「無線法」を制定し、米国内における個人、会社、または法人による「州を越えて行なわれる通商の手段」として、無線局の開設を規制した（稲葉 12-13）。その結果、商務および労働長官の免許なくラジオ局を営むことが禁止されたが、コロンビア特別区控訴裁判所（Court of Appeal of District of Columbia）は、当時のハーバート・フーバー（Herbert Hoover）商務長官によるラジオ局免許の制限を認めなかったため、ラジオ局は増加し、混信を防止することはできなかった。

しかし、1927年、フーバー長官の主催で、ワシントン無線会議が開催され、「無線法」が制定された。この法律は、電波を希少な公共の財産とし、放送事業者による電波の所有を禁止した。また、放送事業者が電波を使用するには、事業者の利益のためではなく、「公共の利益、便宜、または必要」（public interest, convenience or necessity）に奉仕するという理念を遵守することを課し（向後、1994年、4）、それを放送規制の基準とした。一方、独立規制委員会として連邦無線委員会（FRC: Federal Radio Commission）が設立され、全ての放送局は委員会から免許を受けること等、委員会は放送規制のため規制制定権を有した。

さらに、通信インフラの整備が遅れる状況を是正するために、1934年、「通信法」が制定された。この通信法の規制内容は、無線法とほぼ同じであるが、条文によりFRCがFCC（連邦通信委員会）に代わり、委員会の内容がより詳細に規定され、FCCはこれまでより強力で、広い権限を有することになった（Emery 315）。しかし、公正原則はこの法律に明記されることはなかった。

公正原則が具体化したのは、1941年の「メイフラワー裁定」である。1939年、ヤンキー・ネットワーク社の所有するボストンのラジオ局 WAAB の免許更新期に、同じボストンのメイフラワー放送会社が WAAB と同じ周波数で新しい放送局の設立許可を申請した。この後、公聴会が開催され、メイフラワーは WAAB がこれまで特定の候補者を支持し、一方的な見解を述べる社説放送を行ってきたことから、同社の所有者であるヤンキー・ネットワークには被免許人の資格はないと主張した。FCC はメイフラワーが放送事業に要する経済力を有しないことを理由に、メイフラワーの申請を却下したが、一方、WAAB には社説放送の禁止を条件に免許を更新した。そして、FCC は「ラジオは情報を伝達し、公正かつ客観的な思想の交換の場として放送する時にのみ、民主主義を促進する手段として機能する」（FCC 340）と指摘し、社説放送を禁止した。

1949年、FCC は、「放送被免許人による社説放送について」と題する報告書を公表した。これは、社説放送の禁止を伴うメイフラワー裁定に対し、放送事業者が言論の自由を制約すると反対したことへの応答として書かれたものである。報告書はメイフラワー

裁定を検討し直し、社説放送を認めるというものであった。さらに、「公平」という言葉を用いて、放送事業者の義務を説き、「公平原則」を「公的争点に適当な放送時間をあてなければならない」と、「放送時間が反対の見解を的確に反映する点で公平でなければならない」と定式化した（堀部 149）。¹

このように明文化された公正原則をめぐり、FCCによる放送の自由への過度の行政介入とする批判や違憲論は少なくなかった（内川、1989年、437）。こうした批判論が出ている時期にラル・ダーリ事件が起こった。この事件は、ラル・ダーリという泡沫候補がシカゴ市長選の予備選挙に立候補した際、対立候補がニュース番組に出演したことで、315条により平等な放映を放送局に要求した。しかし、放送局が要求を拒否したためダーリはFCCに苦情を申し立てた。FCCはダーリに平等時間要求の資格があるとしたため、これを契機に議会からニュース番組の平等時間条項を外す改正案が提出された。そこで、1959年、ラル・ダーリ事件を契機に通信法の改正が行なわれ、被免許人が公職候補者に放送局の使用を認めた場合、他の候補者にも平等の機会を与えなければならないと規定した315条が議会で修正された。² 改正点は次の通りである。

法律上適格である候補者が ①真実なニュース放送、②真実のニュース・インタビュー、③真実のニュース・ドキュメンタリー、④真実のニュース・イベントの現場報道に出演することは、本項の意味における放送局の使用とはみなさない。前文のいかなる規定も、免許人がニュース放送、ニュース・インタビュー、ニュース・ドキュメンタリー、ニュース・イベントの現場報道を提供することに関連して、本法が放送事業者に課している公共の利益に資するように局を運用する義務及び公共性の高い争点について異なる見解間の議論のために相当な機会を与える義務を免除するものと解してはならない。（「米国通信法対訳」232）

しかし、改正箇所である「本法が放送事業者に課している…」以下の文言を、公正原則的な義務と解釈し、「公正原則から免れるものではないと解して公正原則そのものの法的根拠づけの文言とみるにはいささか曖昧すぎる」という意見はある（内川、1996年、21）。

1969年、レッド・ライオン放送会社事件において公正原則を合憲とする判決が連邦最高裁で下された。³ 判決では、以下のように述べられた。

希少なラジオ無線周波数を使用するという特権を与えられた被免許者を社会全体の代理人として扱い、大きな公的関心のある事柄に適正な時間と注意を払う義務を負わせていることは、憲法修正第一条に違反していない。論争的問題に関し、代表

的な社会の見解を進んで提示することを放送免許の付与および更新の条件とする
ことは、言論の自由と出版の自由の制約を禁じている憲法上の条項の目的と一致して
いる。議会は、被免許者が国民を悩ます問題を無視し、または基本的問題に対する
彼ら自身の見解以外のものを電波から締め出すことに對し、何もしないで許す必要
はない。制定法、長期にわたる行政上の慣行、そして判例も同趣旨である（393-
394）⁴

最高裁は被免許者を「社会全体の代理人」として扱い、「大きな公的関心のある事柄
に適切な時間と注意を払う義務を負う」と被免許者に放送に際しての義務を課す一方、
対象となる問題の範囲を「公的に争点となる問題」に限定し、公正原則の合憲性を認め
た。裁判官はさらに「視聴者の権利の優越性」についても重要な見解を述べている。

ラジオ無線周波数の希少性のため、政府はこの特殊なメディア（medium）におい
て、表明されるべき見解を持つ他者に味方して被免許人に制約を加えることを許さ
れている。…至上であるのは、視聴者の権利であって、放送業者の権利ではない。
政府自身あるいは私的被免許人により、その市場の独占を奨励するよりも、真理が
究極的には勝るであろう思想の妨げられない市場を保護することが憲法修正第一条
の目的である。…本件において重要なのは、社会的、政治的、審美的、道徳的、
その他の思想と経験への適切なアクセスを受ける人々（public）の権利である。そ
の権利は、連邦議会およびFCCによっても、憲法上、弱めることはできないので
ある。（389-390）

こうして公正原則は合憲と認められ、公共の利益により国民の知る権利が保障される
ことになったが、一方、放送事業の権利は一定の制約を受けることになった。

60年代以後、黒人問題を中心とした公民権運動、ベトナム戦争等のインドシナ問題、
公害問題を認識し始めた市民グループの公害防止運動等、公正原則の要件の一つである
「公的な争点」と判断されるような政治的な問題がアメリカ国内で頻出した。そして、社
会運動の活発化により啓蒙された受信者は、放送番組および放送広告を公正原則違反と
し、多くの苦情申し立てをFCCに行い、その対応にFCCは悩まされた。

2. 公正原則の撤廃過程

80年代、公正原則をめぐる大きな変化が起きた。1981年共和党のロナルド・レーガ
ンが大統領に就任すると、レーガン新大統領は、マーク・ファウラー（Mark Fowler）
をFCCの委員長に任命し、積極的に規制緩和政策を推進した。同時に70年代以降のケ

ケーブルテレビの普及と衛星放送に見られる多メディア・多チャンネル化も米国の放送行政変革の原因となった。公正原則に関連する規制緩和として、FCCは1983年3月、「テレテキストに関する規則」(Authorization of Teletext Transmission by TV Stations)を採択し、これを施行したが、この規則において公正原則は否定された(中村 19)。⁵

1984年5月8日、FCCは公正原則の適用に関する調査の告知を発表した後、利害関係者に同年9月5日までに意見書の提出を求めた。同年7月、公正原則の存続に影響を及ぼす女性有権者同盟(League of Women Voters of California)事件⁶について連邦最高裁で判断が下された。連邦最高裁は判決書の脚注で次のように指摘している。

電波の希少性に基づく規則に対する批判は増加している。FCC委員長を含む批判者は、ケーブルおよび衛星放送の台頭により社会は広範な放送局にアクセスが可能となり、希少性に基づく原則は時代遅れになったと言っている。しかし、連邦議会およびFCCのサインなしに、技術革新による放送規制の改正を求められない限り、本法廷は長期にわたり存在した原則を再考することを求めない(3115-3116)。

駒村圭吾は「この判決により政治部門の判断に委ねられた、と考えられるようになり、開始中のFCCの調査結果に大きな関心が寄せられた」と指摘している(102)。連邦最高裁が、判決の中で「ケーブルおよび衛星放送の台頭により社会は広範な放送局にアクセスが可能であり、希少性に基づく原則は時代遅れになった」と指摘することにより、多メディア・多チャンネル時代を迎え、電波の希少性に基づく公正原則の無効性が表面化し始めた。

このような過程を経て、FCCは1985年8月「公正原則義務に関連するFCC規則に関する調査報告」を公表した。この調査報告書では次のことが記述されている。

政策問題として、公正原則はもはや公共の利益には奉仕していないと我々は考える。さらに情報サービス市場の展開は、公共的に重要性を有する論争的問題を均衡をとった放送で提供する義務を政府が課すことを必要としなくなった。また、我々は意図した目的に奉仕することから離れ、公正原則が放送業者の表現に萎縮効果(chilling effect)を及ぼしていることを知っている。従って、政策的、憲法的事実として、公正原則の妥当性には疑義を呈する。このような結論にもかかわらず、我々は今、公正原則を取り除かないと決定した。公正原則は長期にわたり行政政策および放送規制の中心的信条であった。…公正原則を改正するという提案に対し我々が行動することは不适当であり、この問題の決定を議会に付託する。また議会の決定まで、公正原則義務の執行を継続するということを強調する(FCC 246-247)。

この報告書においてFCCは「公正原則はもはや公共の利益に奉仕しない」と明確に述べ、また「公正原則が放送業者の表現に萎縮効果を及ぼしている」とFCCの考える公正原則の問題点を指摘しながら、FCCは公正原則改正の決定を議会に委ねた。

このFCCの報告書と前年の告知の間に、FCCは5年間で初めて公正原則違反を認定した（阪田 20）。通常、FCCは苦情申し立てを却下するが多かったため、この違反認定は特異なものであった。⁷ 1984年10月、FCCは、市民団体のシラキューズ平和委員会の苦情申し立てを認め、WTVH局を公正原則に違反したと裁定した（FCC 1401）。この裁定に対し、85年1月9日、WTVH局を所有するメレディス社は、公正原則の適用は間違っているとFCCに再審査を請願したが（*Television Digest*, January 14, 3-4）、10月には再び公正原則違反であると裁定されることになった。この際、FCCはメレディス社が提示した違憲性（nonconstitutional）の主張を同年8月のFCCによる公正原則報告書を引用し「公正原則を合憲および廃止するののかの問題は、議会が裁判所に委ねる」として明確に判断を下さなかった（FCC、1987年、5044）。その後、メレディス社は、全米ラジオ・テレビニュース・ディレクター協会が公正原則適用停止をFCCに求める事件と共に審理するため、コロンビア地区控訴裁判所に訴えた。

控訴裁判所は、FCCが判断を下さないのは、「恣意的（arbitrary）で気まぐれな（capricious）行政行為の範例（paradigm）である」（FCC、1987年、5045）と判断し、公正原則の合憲性を検討するようにとの指示を添え、FCCに差し戻した。1987年8月、FCCは再審査において以下のように公正原則を否定し、メレディス社の再審請求を認め、公正原則違反の認定を無効にし、シラキューズ平和会議の苦情申し立てを却下した。

我々は、公正原則が言論を萎縮させ、一方、実際の政治的利益を達成するために狭量に仕立てられたものではないと判った。それ故、レッド・ライオン事件で説明されされたように、公正原則は憲法修正第一条と矛盾し、それにより公共の利益に危害を加えるものであると結論付けた。…連邦最高裁はカリフォルニアの女性有権者連盟事件で示したように、電気通信市場における劇的変化が、電氣的メディアに対する修正一条の限定的な適用を再検討するため、裁判所の判断の基礎となるものを提供している。電氣的メディアと印字メディアの間に物理的な違いがあるにも関わらず、我々の社会における彼らの役割は同じで、従って、我々は同じ修正第一条の原則が両者に平等に適用されるべきであると考え。これが公共の利益を最大化するために合衆国憲法に設けられている方法であり、加えて公共の利益を促進することは、通信法の下での我々の責任である。それ故、我々が放送事業者のためにこれらの権利を擁護するのは、公共の利益を増進することである（FCC 5058）。

この却下理由の中でFCCはレッド・ライオン事件で認められた公正原則の合憲性を否定し、放送事業者は新聞、雑誌と同じ表現の自由の権利を享受可能であると述べている。さらに、FCCは「放送事業者の権利を擁護することが公共の利益を増進することになる」とし、レッド・ライオン事件において、連邦最高裁が「至上的なのは放送事業者より受信者の権利である」と判決を下していることと比較すると、放送事業者に対する認識の違いは明白である。この転換の理由については、本稿の「3. 公正原則撤廃過程におけるFCCの動向」の項目で述べる。

一方、公正原則廃止の前年、86年9月、コロンビア地区控訴裁判所は、文字放送に公正原則を適用しないと決定したFCCに対し、市民団体のテレコミュニケーション調査センター（TRAC）が、この決定の取り消しを求めた訴訟に判決を下した。控訴裁判所は次のように判断した。

1959年に追加された文言により、公正原則が法的に拘束されるものではない。それよりも公共の利益基準により権力を付与されたというFCCの長年の立場を確認したのにすぎない。… 議会により追加された文言により規定されている義務は、行政からの解釈にすぎず、法的拘束力を有すものではない (*Telecommunications Research & Action Center v. FCC* 517)。

これにより1959年に追加された文言には法的根拠がないとされ、また、その適用に関しても、FCCに委ねられることになったのである。それは、議会による法改正または法典化を待たずに、FCCの判断で公正原則を廃止できることを意味している。通信法315条の追加文言は曖昧で、315条自体、公職立候補者に関する規定である以上、これに依拠し、公正原則の法典化と解釈するには無理があった。内川は「この判決に対し公正原則支持者を失望させたが、この判決文の作成者が超保守主義的考え方の持ち主として知られるロバート・ボーク (Robert Bork) 判事である」と述べている(1996年、28)。内川が指摘するようにロバート・ボークは強硬な保守的発言をすることで有名であり、レーガン大統領に任命されコロンビア特別区控訴裁判所裁判官をしている際に、この判決を下した。ボークは、1987年、レーガン政権の指名により連邦最高裁判所の裁判官に任命されようとしたが民主党の反対で上院の承認を得ることが出来なかった。86年のTRAC判決は、保守的思想の裁判官による政治性を反映した判決であったが、司法機関の判断であり、この判決がFCCによる公正原則撤廃の決定に強い影響を与えたであろうことは容易に予想された。

メレディス事件およびTRAC判決により、FCCによる公正原則廃止を懸念した連邦議会の議員は、1987年6月、民主党を中心に公正原則を法制化するための放送公正法

案（Fairness in Broadcasting Act）を作成し、これを連邦議会において成立させた。しかし、この法案は、規制緩和を推進するレーガン大統領の拒否権発動により、議会に差し戻され、上院において必要とされる三分の二の票を取る見込みがなくなると廃案になった。

その後、公正原則を法制化する法案は何度か議会に提出された。しかし、1989年の法案提出の際にはブッシュ大統領による拒否権発動の動きがあったため法制化できず、1996年民主党クリントン大統領による通信法の改正によっても、公正原則は規定されなかった。

これまで検証してきたように、通信法が法的拘束力を有することは自明であるが、FCCの調査書、報告書、意見書が法的にどのような位置づけにあるのかについての議論は、先行研究の中に見ることがあまりない。ただし、FCCの文書の法源性に関する考察は本稿の趣旨と離れるのでこれ以上言及しないが、別稿にてさらなる検証を必要とするものではないだろうか考える。

3. 公正原則撤廃過程における FCC の動向

3-1. カーター政権期

1978年FCC委員長に就任したチャールズ・フェリス（Charles Ferris）は、規制緩和政策を実行し始めた。フェリスは、構造規制緩和政策により、番組に多様性が確保できると考えた（*Broadcasting*, February 5, 29-30）。向後英紀は、構造規制を「市場構造全体および市場への新規参入者に適用される条件をコントロールするもの」とし、内容規制を「放送事業者の事業活動を規制するもの」と述べている（向後、1999年、33-34）。

構造規制は、企業の市場への自由な参入を規制し、複数放送局所有制限を含め、一人の事業者により放送と新聞という異なる業態を所有することを制限するものであった。この構造規制を緩和することによりフェリスは「番組内容に政府が介入することなく、市場の望ましくない方向を改正することが出来る」（*Broadcasting*, Feb. 5, 33）と述べた。しかし、フェリスの政策を導入することは、結果として企業の新規参入を許すことになり、既存の被規制業界およびFCC職員は支持しなかった。

3-2. レーガン政権期前半 1981年—1983年

レーガン政権の80年代は、内容規制の方向に政策を転換していった。カーター政権のフェリス委員長とレーガン政権のファウラー委員長は、共に経済効果に焦点を合わせた規制緩和政策を推進したが、その内容は異なるものであった。フェリスとファウラーは、市場における政府の干渉を排除することを目的としていたが、ファウラーの規制緩

和は、内容規制に焦点を当てたものであったため、ホワイトハウスの過剰な介入を招くことになった。

ファウラー委員長の自由市場主義の考えを知る手掛りとして、FCCの法律顧問のダニエル・ブルナー (Daniel Brenner) と共著の論文がある。この論文において、彼らは次のように放送事業への認識を示している。

社会の受託者として放送会社を認識することから、市場の参加者として認識すべきである。… 200年以上、我々は自由市場に頼ってきたが、放送産業はそうではなかった。FCCは商業放送がビジネスであるという事実を認めてこなかった。… しかし、今後は激化するビジネスそのものである。… 放送規制に市場アプローチを導入する第一歩は、放送会社を公共の受託者としてではなく、市場の競争者として考えることである (209-210)。

ファウラーは、200年以上経過した米国の自由主義の伝統に依拠することで、法律とは異なる自由な経済の下、多メディア・多チャンネルにより受信者の選択の幅が広がることから公共の利益が確保できると考えたのかもしれない。希少性については、次のように、その有効性を疑問視している。

周波数帯の希少性は、常に市場アプローチを諦め、放送事業者に対する憲法修正第一条の保護を削減する正当性の根拠であった。… 被免許者に対する公共の利益に基づく決定を正当化するために周波数帯の希少性の利用は論理的・経験的に重大な欠陥を孕んでいる (221)。

ファウラーとブルナーの論文は法律論集に掲載された論文であるが、FCCの委員長と法律顧問の論文である以上、FCCの今後の政策指針として、FCCの組織内に浸透していったことは想像される。

一方、ファウラーの政策を推進するために、1982年2月19日、公正原則の苦情申し立てを審査する部門を法規室 (General Counsel Office) に移し、法務担当責任者 (general counsel) が中心となって受信者からの苦情申し立てを審査することになった。この法規室は、政策を立案、履行する際の法律事項をFCCに助言することを主たる任務とし、また、裁判に対処するものもこの部署の管轄である (Hilliard, 19)。しかし、法務担当責任者は政治的に任命されることが多く、FCCの組織内外の人々から、この組織再編により政治色の強い職員が公正原則の苦情申し立てを審査することに対し、公正原則違反の裁定が中立的ではなく、政治的判断で行なわれるようになるのではないかと懸念が表明されていた。

3-3. レーガン政権期後半 1983年-1987年

1984年4月、公正原則義務に関し意見聴取をする事前準備が始まった。そして、5月8日公正原則に関する調査の開始が告知された。翌月、公正原則とは直接関連しないが、『報告と命令』(Report and Order)において、番組内容に関する規則および番組の基準が廃止された。この決定に対し、放送事業者は賛同したが、議会および市民グループは「FCCが不公正な行動をした」として厳しく非難した(Broadcasting, July 2, 31)。

同年9月5日、公正原則に関する意見聴取でコメントが揃った。公正原則廃止を支持する立場から「公正原則が合憲的ではなく、萎縮をもたらし、もはや希少性は必要ではなく、FCCは議会の指導なく、権限を十分行使できる」という意見が出された(Televisiion Digest, September 10, 3-4)。議会の承認なく、原則を廃止可能かどうかは疑問のあるところであるが、87年に廃止理由として依拠した「萎縮効果、ならびに希少性の無効性」がそこでは明確化されている。このコメントの中で、「希少性」と「萎縮効果」が出てきたことは重要である。この答弁に基づき、1985年、FCCによる公正原則の報告書が発表され、さらにこの報告書の文言が引用されたシラキューズ事件の報告書において公正原則が撤廃されるのである。この後のFCC、メレディス社、議会の動きは前述した通りである。

アメリカの行政手続法には、法案の提出に際し、利害関係者に告知とコメントを課している。しかし、適用除外項目があり、国民を拘束しない解釈的規則について、告知及びコメントの提出を求めている(宇賀 66-70)。85年の報告書は公正原則を撤廃する拘束力のある文書ではなく、今後の公正原則適用に関するFCCの政策声明であるにもかかわらず、前年にFCCは利害関係者に告知し、コメントの提出を求めたのである。この告知が行われた1984年4月当時、告知を担当していたFCCの法務責任者は政治色の強い人物であった。FCCが、報告書の基礎となる意見聴取を行政手続きに沿って行なったということは、通常以上の政治的判断に基づいていたと想像される。

同年7月、連邦最高裁の女性有権者同盟事件において「電波の希少性に基づく公正原則に対し、批判が増加している」と判断されたことは前述した通りであるが、この時期、FCC、連邦最高裁が揃って公正原則の撤廃に動き始めたことは興味深い。FCC委員長職および連邦最高裁判事職は、上院の助言と同意という前提条件が必要であるが、共に大統領に指名、そして任命されることから、当時の一連の動きに関しホワイトハウスの意向が強く影響していることは確かであろう。

公正原則を撤廃しようとするFCCの行動は、86年以後、加速化された。この原因として1986年11月、中間選挙において民主党が勝利し、1987年1月の第100議会から上下両院で民主党が過半数の議席を獲得することになったことにある。この国内政治の

急激な変化により、中間選挙以前にはファウラー委員長が委員長として再指名される予定であったにもかかわらず、1987年1月、ファウラー自身により委員長を辞任することが表明された。中間選挙以後、議会民主党はFCCによる公正原則の廃止を危惧し、法制化の動きを活発化させ、一方、FCCはTRAC判決において公正原則の合憲性が否定されたことを契機に、告知およびコメントの手続きを経ることなく公正原則を撤廃した。

以上のように、公正原則の撤廃過程を検証すると1984年以後、FCC、連邦裁判所の行為は中立的立場を忘れ、ホワイトハウスが立案した情報政策の忠実な実行役としての印象が強い。行政機関、司法機関ともに、ホワイトハウスの議題設定に取り込まれてしまったかのような状況である。そして、行政の脆弱性、司法の独立という重要な問題を認識することなく、大統領による立法過程への介入を許すことになってしまっている。一般的にアメリカ大統領の国内政治における権限は弱いと言われているが、公正原則の撤廃過程を検証する限りにおいてそのようには感じられない。

結 論

最後に、これまでの検証を通し、公正原則撤廃の根拠とされた周波数帯の希少性の無効化と萎縮効果について先行研究を踏まえ、その正当性を考えてみたい。

周波数帯の希少性にもとづく規制根拠は、1912年の無線法から、1927年の無線法に大幅に改正された時点で、質的に転換したのではないだろうか。その理由として、27年無線法においてFRCの活動基準として「公共の利益、便宜又は必要性」が付されたことである。FRCは、この活動基準に適合するか否かについて放送事業者の放送内容を審査することになり、12年無線法の届け出制から、27年無線法の免許制に改正した。また、この活動基準に沿って、以後、FRCは報告書および指針を公表し、放送事業者に対し受信者の権利利益に配慮することを求めた。

12年無線法は、船舶の安全航行を規制根拠とした10年無線法と異なり、地上の無線通信における電波の混信を防止する目的で改正された。1912年当時、電波は自由に使用されていたが、混信を避けるため、無線法により使用する周波数等を記載し、「商務及び労働長官」に届け出るように義務づけられたのである(稲葉 13)。この時期には商業放送は開始されておらず、電波が自由に使用されていることから、周波数帯の希少性はまだ生じていなかったと推定される。

アメリカの商業放送が開始されたのは、一般的に1920年とされ、1922年には500局以上の放送局が誕生した(稲葉 17)。技術の未発達にもかかわらず放送局が増加したため周波数帯の希少化が進み、さらなる混信の原因となったが、この混信のみが一層の電波管理の必要性を認識させたわけではない。激増した放送事業者に対し、放送内容の質が要求されるようになってきた。1927年に無線法を改正する作業の一環であった全国無

線会議においてフーバー商務長官は「ラジオは公共の媒体であるので、公共の利益（public benefit）のために使用しなければならない」と述べ（Robinson 9）、この頃から放送事業者に「公共の利益」概念を課するようになってきたのである。ここで認識すべきは、周波数帯に使用可能な人数以上の届け出がなされたことにより電波が混信することと、免許制にしたことにより、免許を与える際の基準として放送内容に公共性をもたせることとは論点が異なるということである。この放送内容に公共性を持たせる意見が、1927年無線法における「公共の利益、便宜又は必要性」という規則の文言に繋がっていった。

このような視点からすれば、1980年代の多メディア・多チャンネル化により周波数帯の希少性が解消し、公正原則が不必要になったという論理には整合性がない。周波数帯の希少性という根拠は、放送技術の進展に伴い電波の混信が解消された時点で意味をなくしたと考えるのが自然であり、すでに意味のない根拠に内容規制である公正原則を適用することは論理の飛躍である。1987年に公正原則を撤廃するに際に十分検証しなければならなかったのは、放送番組の持つ「公共性」の問題であった。しかし、この重要な問題は、周波数帯の希少性の無効化という根拠により十分議論されることはなかった。

1987年のシラキューズ事件に関する報告書で、FCCは放送局数の激増を挙げ、希少性論の無効性を主張しているが（5054）、その実態を精査して、情報の多様性の有無を十分実証しているわけではない。少なくとも公正原則は内容規則であるのだから、撤廃にいたるには番組内容を詳細に調査、検討し、提示すべきであった。FCCの分析は不十分であったと思われるし、それを根拠に撤廃したのは、連邦議会の法制化の動きに煽られ、結論を急ぎすぎたのではないだろうか。

次に、放送事業者の「萎縮効果」に関して考えてみる。放送事業者により公正原則に違反するような放送があった場合、受信者は苦情申し立てをおこなうことが可能であった。他方、放送事業者の側から考えると、申し立ての対応に弁護士費用等の財政的負担および対抗するための書類の準備で時間が割かれるという恐れから、放送事業者が論争的番組の制作および放映を躊躇することになり、結果として番組編集の自由が損なわれるということが一般的にいわれてきた。そして、このような萎縮効果が現われると、受信者は多様な見解に接することが出来ず、結果的に受信者の公共の利益が阻害されることにもなるとされてきたのである。

公正原則は、正確な解釈が困難な曖昧な文言からなり、反対意見に与える放送時間を数値にして指定しているわけではなく、また対立する見解を双方「公正に」としても、このような文言では受信者および放送事業者、そして審査するFCC職員の見解に相違が生じる可能性がある。一方、このような文言に対し、1949年FCCは公正原則に対する包括的報告書を表明し、公正原則に対する適用の指針を示した。しかし、この指針も

放送事業者に特定の履行義務を課すものではなく、「公益基準」の意味あいを明らかにしたものにとどまった(阪本 54)。1979年にもガイドラインが示されたが、「適正と誠実の基準に従うだけでよい」(内川、1989年、448)とされ、このような判定基準の曖昧さが、FCCの審査に多大な影響を与えてきたと思われる。

一方、受信者側の苦情は、1964年に公示された「公共的に重要な論争の争点の処理における公正原則の適用可能性」という報告書にもとづき処理された。FCCの決定に不服のある当事者は、FCCの全体委員会に審査請求をし、それでもFCCの決定に不服のあるときは、コロンビア地区控訴裁判所に提訴することが出来る(阪本 56-57)。しかし、受信者が苦情を申し立てるにあたり、当該番組の詳細な情報を提供しなければならず(阪本 58-59)、一般の受信者の立場に立てば、違反を証明するのは困難である。これに関し、阪本は、「FCCは、実体的理由よりも、一応の証明を欠くという手続き的な理由を根拠として、苦情申し立てを却下することが多い」(59)としている。

このように受信者が苦情申し立てをしても、受理され、さらに公正原則違反を認定されることが極めて困難であるということは、裏を返せば放送事業者が受信者による苦情申し立てに危惧することなく番組制作および放映に専念できることを意味するであろう。また、1985年のFCCによる報告書では、放送事業者の経済的負担を挙げ、放送事業者に論争的番組の制作および放映を萎縮させていると述べているが、この経済的負担は公益性の高い放送事業を営む事業者が負うべき当然の責務であろう。放送事業者の経済的問題と番組制作における萎縮効果を同列に論じることは、希少性に対する根拠同様、公正原則撤廃の根拠として論理的に無理がある。

以上、希少性の無効化、萎縮効果、それぞれを考察してきたが、どちらも公正原則撤廃の原因として、FCCが立証した証拠では不十分と言える。一方、番組の内容審査は、公正原則撤廃後、放送事業者が免許を更新する際にFCCが審査することになった。通信法307条に規定される「公共の利益、便宜又は必要性」は解消していないので、FCCは放送事業者の免許更新時に、この基準に沿って審査することになる。通信法の条文は公正原則の文言よりさらに曖昧な表現であるため、放送事業者と親和的な関係にあるFCCの職員が免許更新時に恣意的な審査を行なう可能性を否定することは出来ない。

受信者の権利から考えると、公正原則違反の認定率の低さから、その実効性を疑問視する見解もあるが、公正原則が撤廃されたことにより、たとえ認定が困難であったとしても、粗悪で不公正な放送に対し、受信者が苦情申し立てを行なうことを可能とする明確なアクセスの権利が消失したことになる。公正原則撤廃後、受信者は放送事業者の免許更新時に内容審査の申し立てを行なうことは可能であるが、結果として挙証責任を受信者が負うことになり、時間的、財政的にも公正原則の苦情申し立て以上に困難である。本稿執筆に際し、公正原則撤廃の賛否を表す意図はないが、この受信者が有する番組毎

の苦情申し立て手続きをなくしたことを重要視し、公正原則の撤廃理由を考察しながら、アメリカの出来事を他山の石とすることなく、日本の公正原則の行方を注視しなければならないであろう。

注

- 1 Fairness Doctrineを堀部政男のように公平原則と訳す研究者、また公正原則と訳す向後英紀、稲葉一将、内川芳美に分かれるが、筆者は本稿にて公正原則を使用する。但し、この引用部分に関して、堀部の著作からであるため公平原則とした。
- 2 通信法315条「いかなる免許人も、法律上適格である公職の候補者に対して放送局の使用を認めた場合には、その公職の他の全ての候補者に対しても、当該放送局の使用につき同等な機会を提供しなければならない。ただし、当該免許人は本条の規定に基づいて放送される事項を検閲する権限を有しない。公職の候補者に放送局を使用させるいかなる義務も本稿によって免許人に対して課すものではない」
- 3 ペンシルヴェニア州のラジオ局WGCBを運用するレッド・ライオン放送会社は、1964年11月保守主義のビリー・ハギスによる講話を放送したが、彼はフレッド・クックを共産主義との関係で批判した。クックは、放送後、人身攻撃を受けたとして、無料の反論時間を要求したが、放送局は言論の自由を根拠に拒否した。クック、レッド・ライオン、FCC間の交渉において、FCCはハギスの放送を人身攻撃であり、レッド・ライオンが反論時間をクックに申し出るという公正原則の義務を怠ったことを指摘し、WGCBは反論時間を提供しなければならないと命じた。WGCBは、FCCの命令を憲法修正第一条に違反するとしてコロンビア特別区控訴裁判所に上訴したが、控訴裁判所はFCCの立場を「合憲」とであると判断した。WGCBは、これを不服とし、連邦最高裁に上告した。一方、レッド・ライオン訴訟が上訴された直後、FCCは人身攻撃と政治的社説に関する規則を明確にするため、規則制定案の通知を出した。しかし、この規則について全米ラジオ・テレビニュース・ディレクター協会が憲法修正第一条に違反するとして上訴し、巡回控訴裁判所は、FCCによるこの規則が放送事業者の言論の自由を侵害するとし「違憲」と判断した。FCCは、これを不服とし、連邦最高裁に上告した。連邦最高裁はコロンビア特別区控訴裁判所の判決を支持し、公正原則の「合憲性」を確定した。
- 4 以下、判例、FCCの報告書からの引用の邦訳はすべて筆者による。
- 5 FCCはテレテキストを「テレビ放送信号の縦の隙間を使い、受信機のスクリーンにディスプレイすることを目的として文字図形情報を送信するデータ・システム」と定義し、1983年3月31日に「テレテキストに関する規則」を採択し、同日に施行した。放送事業者は、バランスの取れた番組編成、公職選挙候補者に対する同等の機会の提供、連邦の公職選挙候補者に対する十分なアクセスの保障、公正原則などの規則をテレテキストに適用しないことを要請した。その結果、FCCは、公正原則をテレテキストに適用しないこととし、その理由として、テレテキストは印字メディアと競争関係にあることから希少性は認められないとした。さらにテレテキストに公正原則を適用すれば、放送事業者への財政負担が重過ぎ、事業者がテレテキストという新規事業に乗り出すことを躊躇するという懸念があったからである。
- 6 連邦議会は、公共放送および非商業・教育放送を援助するために公共放送法で非営利法人の公共放送協会（Corporation for Public Broadcasting）を設立し、公共テレビ・ラジオに補助金

を支給している。CPBは放送局の所有・経営が出来なく、社説放送にたずさわることも出来ない。本件は公共放送法が適用される非営利法人のPacifica Foundationとその放送局において社説として自らの主張を述べたい非営利組織である女性有権者同盟(League of Women Voters of California)と下院議員が原告となり、社説禁止が憲法修正第一条の言論・出版の自由、第五条の平等保護に反して違憲であるとして宣言判決と社説放送禁止条項の執行差し止めを求めたものである。

- 7 1982年メレディス社が所有するWTVH局が原子力発電所の建設に賛成する意見広告を対立的意見を提示することなく数回放送した。この広告に対し、シラキューズ平和会議は公正原則違反であるとして、1983年12月FCCに苦情申し立てを行なった。1984年にもメレディス社が原子力発電促進の広告を放送したが、その際にはシラキューズ平和会議に反論時間を認めた。

引用文献表

- 長谷部恭男「通信と放送」『ジュリスト』No.1192(2001):106-111
堀部政男『アクセス権』(東京大学出版会、1978)
稲葉一将『放送行政の法構造と課題』(日本評論社、2004)
国際通信経済研究所『米国通信法対訳』(1997)
駒村圭吾「アメリカ放送法制における〈公平原則〉の衰退」『新聞研究所』No.33(1989):95-115
向後英紀「米FCCの地上波放送番組規則政策 ～その理念と実態～」『NHK放送文化調査年報』44
 〈抜き刷り〉(1999)
——「再燃するアメリカの〈公正原則〉法制化」『放送研究と調査』2(1994):2-13
中村皓一「アメリカにおける文字放送の法的地位」『放送研究と調査』10(1987):18-23
ローランド、ウィラード「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』47号(1973):151-198
阪本昌成「第二章 連邦通信委員会規則の〈公平原則〉の展開と課題」『プライバシー権論』(1986)47-78
阪田秀「FCCはなぜ〈公平の原則〉を廃止したのか?」『新放送文化』No.11(1988):18-21
宇賀克也『アメリカ行政法』(弘文堂、2000)
内川芳美「アメリカの放送と公正原則」『マス・メディア法政策史研究』1989:423-460
——「アメリカの放送公正原則廃止考」『岐路に立つ日本のジャーナリズム』1996:16-40

Broadcasting. February 5, 96: 6 (1979)
—— May 7, v.96 (1979)
—— July 2, v.107 (1984)
Emery, Walter B. *Broadcasting and Government: Responsibilities and Regulations*. Michigan State University Press, 1961.
FCC 1941, *In the Matter of the Mayflower Broadcasting Corporation and the Yankye Network, Inc.* (WAAB), FCC, Jan. 16, 1941.
FCC 1984, *In Re Complaint of Syracuse Peace Council Against Television Station WTVH, Syracuse, New York, Memorandum Opinion and Order*. Adopted October 26, 1984. Released December 20, 1984.

- FCC 1985, *Inquiry Into Section 73.1910 of the Commission's Rules and Regulations Concerning Alternatives to the General Fairness Doctrine Obligation of Broadcast Licensees*. Gen Docket No.84-282, 102 FCC 2d 145 (1985) ("1985 Fairness Report").
- FCC 1987, *In Re Complaint of Syracuse Peace Council Against Television Station WTVH, Syracuse, New York, Memorandum Opinion and Order*. Adopted August 4, 1987. Release August 6.
- Fiss, Owen M. "Why the state?" *Harvard Law Review*, Vol.100: 781 (1987): 781-794.
- Fowler, Mark S. and Brenner, Daniel L. "A Marketplace Approach to Broadcast Regulation." *Texas Law Review*, Vol.60. No.2, February (1982): 207-257.
- Great Lakes Broadcasting Co. v. FCC*.
- Hilliard, Robert L. *The Federal Communications Commission*. Focal Press, 1991.
- League of Women Voters of California v. FCC*, 104 S. Ct.
- Red Lion Broadcasting Co. v. FCC et al.*, 395 U.S.
- Robinson, Glen O. *The Federal Communication Act: An Essay on Origins and Regulatory Purpose in A LEGISLATIVE HISTORY OF THE COMMUNICATIONS ACT OF 1934*. Max D. Paglin ed, 1989.
- Telecommunications Reserch & Action Center v. FCC*. 801 F.2d.
- Television Digest*. September 10, 24: 37 (1984)
- January 14, 25: 2 (1985)