

フランスにおける「視聴覚コミュニケーションの自由」(一) : 1980年代におけるその形成と展開

井上, 禎男
九州大学大学院法学研究科 : 博士後期課程 : 憲法学

<https://doi.org/10.15017/20020>

出版情報 : 九大法学. 82, pp.330-256, 2001-09-13. Kyudai Hogakka i
バージョン :
権利関係 :

フランスにおける「視聴覚コミュニケーションの自由」(一)

——1980年代におけるその形成と展開——

井 上 禎 男

はじめに

第I章 前 史

第1節 「独占」システムの内在的崩壊要因

§ 1 F.O.R.T.F.の実質的崩壊

§ 2 「周辺放送局」の台頭

第2節 「独占」システムの外在的崩壊要因

§ 1 「自由ラジオ」の出現と発展

§ 2 イタリアの動向

第II章 立法による「視聴覚コミュニケーションの自由」の保障

第1節 「1981年法」——「独占」の“特例”——

§ 1 「81年法」の性格と制定の背景

§ 2 内容

第2節 「1982年法」による放送の「自由化」

§ 1 制定の背景

§ 2 「視聴覚コミュニケーションの自由」の保障

§ 3 H.A.C.A.の創設——その権限および組織

§ 4 その他の特色

第3節 「1986年法」と「自由」

§ 1 制定の背景

§ 2 「視聴覚コミュニケーションの自由」の性格

§ 3 C.N.C.L.の創設——その組織および権限

§ 4 その他の特色

(以上、本号)

第4節 「1989年法」による「1986年法」の改正

——「改正86年法」としての現行法制の確立——

§ 1 制定の背景

§ 2 「改正86年法」の特色

§ 3 C.S.A.の創設——その組織および権限

小 結

第Ⅲ章 フランス憲法院と「視聴覚コミュニケーションの自由」

第1節 1981年10月30日・31日の憲法院判決

第2節 1982年7月27日の憲法院判決

第3節 1986年9月18日の憲法院判決

第4節 1989年1月17日の憲法院判決

小 結

結 語

はじめに

フランスにおける“libertés publiques(公的自由)”としての「視聴覚コミュニケーションの自由(*la liberté de la communication audiovisuelle*)」の保障が明確にされたのは、1980年代に入ってからのことである。

遡ってそれ以前の、放送経営を国家が「独占」していた時期における「ラジオ・テレビの自由」は、当該領域における国家の絶対的な地位と役割に応じた、極めて限定的かつ特異な性格を有する“自由”として理解される⁽¹⁾。

長きにわたる「独占」から実質的な「自由」を実現するまでに、フランスは「緩やかな発展(*une lente évolution*)⁽²⁾」を遂げた。しかし、ここで“緩やかさ”に比べて、1980年代における「視聴覚コミュニケーションの自由」の発展は、まさに“急速な”ものであったといえる。この1980年代の10年間にみられるフランスの経験を跡づけることが、本稿の目的である。

そこで、まずは以下の検討に際して、1980年代の当該「自由」の特色を、概括的に3点ほど指摘しておく。

その第一は、第Ⅱ章で検討する諸立法によって「自由」の保障が明確にされたことである。のちに検討するように「視聴覚コミュニケーション」とは、「放送」すなわち「ラジオ・テレビ」とどまらないより広範な概念と解される。こうした当該「自由」の保障については、立法ごとの精確な検討を進めていけば、それが一様に理解されるべきものではないことが明らかにされよう。しかし、そうじてみるならば、こうした諸立法の制定と運用、あるいは改廃を繰り返し経験することによって、当該「自由」は発展をみることになった。もっとも、フランスの場合には、こうした立法の変遷の背景が極めて“政治的”であったことも確かである。

なお、このような発展は、沿革上、放送経営の国家「独占」を「自由

化」するものにほかならない。それゆえに、ここでの「自由」の主体をどのように捉えるのかという問題も生じる⁽³⁾。それは「送り手」の「自由」のみならず、ただちに「受け手」の「自由」としても理解できるものなのか。あるいは「送り手」と「受け手」のいずれを中核としてこの「自由」を捉えるべきなのか。本稿では、こうした観点からの問題の解明も行う。

第二の特色は、こうした「自由」を保障する諸立法が、一貫して当該領域において規制権限を有する独立行政機関(les autorités administratives indépendantes)の制度を採用し、80年代に3度の変遷を経験したことである(現行機関C.S.A.は、第二章第4節で検討する「89年法」によって創設されたものである)。もっとも、こうした特色についても、のちにみるように、やはり“政治的な背景”に拠るところが大きい。

また、こうした組織の各々については、直接的ないしは無制限ではないにせよ、やはりある程度の公権力の介入を受ける以上、当該機関に共通の性質としての権限行使の正当性の問題⁽⁴⁾を指摘しなければならない。しかしながら“政治的な背景”があるとはいっても、その活動が表現行為に携わる以上は、当該機関の組織は、やはり政治化を回避した上での独立性を確保できるものでなければならない。この点についてのフランスの実践は、いかなるものであった(あるいは、ある)のか。

こうした放送に関する独立行政機関については、当該システムを採用していないわが国においても、当該機関による規制(免許付与、監督、指導等)の望ましき、あるいはその果たす役割についての議論や問題点が指摘⁽⁵⁾されている。しかし、従来からいわれ続けてきたような放送メディアの「公共性」や「社会的影響力」といった特性にも配慮しながら、「自由」の観点から、ここでの規制の“望ましき”を十全なものにすることは、現実には容易なことではない。また、その評価も多様にならざるを得ない。

このように、政治化を回避した組織の自律の保障、表現活動に携わる機関としての性格づけ、その活動の実践といった問題は、すぐれて困難

な課題になる。しかし、あえて原則に立ち返るならば、当該機関は「多元主義(pluralisme)」を尊重し、その尊重の限りにおいて、「表現の自由(liberté d'expression)」にとって必要とされる制約を行うことが許容されるものといえる。すなわち、あくまで“droit de l'homme(人権)”である「表現の自由」を支えるものとして、組織され運営されなければならない⁽⁷⁾。本稿では、こうした観点をもふまえながら、1980年代におけるフランスの経験をたどることによって、当該システムをめぐる問題点の解明に資することができればとも考えている。

もっとも、当該機関が果たしてこうした原理を実践しているのかといった問題は、組織法的な観点からさらに進んで、当該機関の活動の指針やその処分といった作用法的な観点、あるいはこうした活動にかかわる司法統制の分析をまたねばならないだろう⁽⁸⁾。

やや話が広がるが、このように考えてくると、テレビ・ラジオといった従来の放送メディアのみならず、プレスやインターネット⁽⁹⁾をも含めたフランスにおける「マス・メディアの自由」は、こうした“人権”としての「表現の自由」を支えるべき“公的自由”でなければならない。その限りで、こうした制約を必然的にともなう自由になるものと思われる⁽¹¹⁾。

このように、本稿においては、まず「視聴覚コミュニケーションの自由」を保障し発展させてきた、あるいはその「自由」の保障ないしは放送の自律のために、公的な規制の枠組みを維持しつつ3度の独立行政機関の創設を試みた、「自由」の諸立法を検討する⁽¹²⁾。

しかし、こうした完成された法文の検討に加えて重要なのは、法文の憲法適合性の問題すなわち、抽象的違憲審査制を採るフランスにおいて、これらの立法に対する憲法上の異議(違憲の訴え)が提起された場合の司法判断の分析であろう。厳密には政治機関であるが、フランスにおける人権保障機関として今日ゆるぎない地位にあるフランス憲法院は、当該「自由」の領域においてどのような役割を果たしてきたのか。少なくともこ

こでの憲法院の判断は、放送「独占」期における判断⁽¹³⁾に比して、より重要なものになるはずである。⁽¹⁴⁾

こうした憲法院判決にみる「視聴覚コミュニケーションの自由」の保障の精緻化傾向が、フランスにおける当該「自由」についての第三の特色である。

以上、本稿ではこうした観点から、まず前提として「自由化」へ向かう「前史」を確認し(第I章)、次いで「自由化」および「自由」を保障する諸立法を検証し(第II章)、最後に「視聴覚コミュニケーションの自由」をめぐる憲法院の諸判決を分析する(第III章)。こうした個別的な検討をふまえてから、最後に「視聴覚コミュニケーション」の領域における「憲法的価値を有する原則(principes de valeur constitutionnelle)⁽¹⁵⁾」を明らかにしていく。

- (1) 参照、井上禎男「フランス放送行政における『独占』の史的経緯(一)」福岡大学大学院論集第30巻第1号(1998年9月)15頁以下および、同「(二・完)」九大法学第80号(2000年9月)223頁以下。
- (2) PONTIER(J.M.), *LIBERTÉS PUBLIQUES*, HACHETTE 1997, p.128.
なお、第II章で検討するように、“公的自由”としての「視聴覚コミュニケーションの自由」は、はじめてその「自由」が法文上で明記された「1982年法」をもって保障されるものと理解できる。この点については、MORANGE(J.), *LES LIBERTÉS PUBLIQUES*, P.U.F (Que sais-je? n° 1804)1993, pp.80-82.等を参照。
- (3) この問題はフランスにおいても様に理解されていない。この点についてはすでに、大石助教授が、代表的なフランスの論者の見解に依拠しながら、検討を試みている。のちにもふれるが、大石泰彦『フランスのマス・メディア法』(現代人文社・1999年)68-71頁を参照。
- (4) 傍点を付した点をふまえた、当該機関の変遷をめぐるここでの問題については、本稿第II章第2節において検討する「82年法」におけるH.A.C.A.についての問題に関連して、すでに若干の言及を試みている。参照、井上禎男「資料・紹介／視聴覚コミュニケーションに関する1982年7月29日の法律」九大法学第79号(2000年2月)とりわけ259頁。
- (5) 現在のわが国の放送行政にみられる諸題点は、つまるところ、わが国がこのシステムを放棄したにもかかわらず、現在もそれを前提とした法制度

が機能しているという“歪み”にこそあるだろう。こうした問題については、いわゆる一本化調整をめぐる判例研究—法政研究第68巻第2号(2001年10月発行分)に所収—においてふれる機会を得た。当該システムについての参考文献への言及も含めて、参照をお願いしたい。

- (6) MORANGE(J.), *LA LIBERTÉ D'EXPRESSION*, P.U.F (Que sais-je? n° 2751) 1993, p.69. なお、精確には、現行の規制機関であるC.S.A.についての記述である。
- (7) のちにみるように、ミッテランの主張を引き継いで、当該規制機関を法律上の機関ではなく、憲法上の機関に「格上げ」し、その永続性を図ることを主張していた、前C.S.A.委員長ブルジュ(2001年1月に任期満了で退任)の所論およびその背景について、参照、放送制度国際比較プロジェクト「主要国における放送に対する独立行政機関の概要」放送研究と調査(NHK放送文化研究所)1998年2月号17頁[豊田一夫執筆]。
- (8) 本稿では、この点の詳細には立ち入らない。よって、こうした分析については、別稿を期したい。なお、現行規制機関であるC.S.A.の個別研究としては、NEVOLTRY(F.) et DELCROS(B.), *LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL, Fondement politique et analyse juridique-loi du 17 janvier 1989*, VICTOIRES ÉDITIONS 1989.がある。また、コンセイユ・デタを軸とする当該規制機関への司法統制の詳細については、TRAMONI(J.-J.), *LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE*, L.G.D.J 1998.を参照。
- (9) フランスのプレスおよび放送に関する文献については、さしあたって、井上前掲注(1)論文「(一)」18頁の注(2)に掲げたものを参照されたい。
- (10) わが国におけるフランスのインターネット規制の紹介として、参照、村田尚紀「フランスにおけるコミュニケーションの自由と法律の留保—憲法院1996年7月23日電気通信規正法違憲判決覚書—」関西大学法学論集第48巻第2号(1998年10月)および、同「フランスにおけるインターネット規制—オートレギュレーションからコレギュレーションへ—」山下=中村=北村編『フランスの人権保障—制度と理論—』(法律文化社・2001年)179頁以下。
 なお、インターネット規制に関しては、最近、「2000年8月1日の法律」が制定され、現行法が大幅に改正されている。改正条文およびその解説については、*CODE DE LA COMMUNICATION*, 2^{ed.}, DALLOZ 2001, pp.257-271.を参照。
- (11) プレスや通信やインターネットも、放送同様に、一律こうした理解で括ることができるのか。あるいは程度の差とは別に、何らかの形でメディアに個別の配慮が存在するのか。こうした問題については、さらに詳細な検討を行わなければならない。しかし、本文で述べた意味からすれば、いか

なるメディアへの規制(ないしは自由)であっても、基本的にはこのように解すべきではないだろうか。

それゆえ、筆者のフランスにおける「マス・メディアの自由」についての理解は、大石助教授の理解とある程度重なるものになる。大石助教授の所論については、参照、大石泰彦「アメリカ・ヨーロッパのマス・メディア法／フランス」榎原猛編『世界のマス・メディア法』(嵯峨野書院・1996年)とりわけ200頁および、同「フランスにおけるマス・メディアの自由」ジュリスト増刊・新世紀の展望1『変革期のメディア』(有斐閣・1997年)とりわけ246頁。

- (12) フランスの放送「独占」について法的な観点からの検討を試みた、井上前掲注(1)論文「(一)」および「(二・完)」において、筆者は、当該領域における「公役務」概念の機能分析の重要性をしばしば指摘してきた(たとえば「(二・完)」252頁の註釈(74)および223-225頁)。また、本稿第Ⅱ章第2節で検討する「1982年法」についての、井上前掲注(4)資料・紹介においても、「自由化」期以降のこの概念の機能可能性を示唆している(井上前掲注(4)資料・紹介255頁および257頁の註釈(19))。

フランス公法学における「公役務」概念については、今日も依然として、de LAUBADÈRE(A.)やLATOURNERIE(R.)などの擁護論者と、VEDEL(J.)、CHAPUS(R.)、CHEVALLIER(J.)のような批判ないしは相対論者との対立状況が継続しており、その評価は一様ではない。

しかし、こうした、行政法ないしは行政裁判管轄のメルクマールとしての有用性についての論争からさらに進んで、この概念は、放送ないしは「視聴覚コミュニケーション」という個別の法領域でどのように機能してきたのだろうか。またそれは、いわゆる放送の「公共性」を基礎づける概念たり得るのだろうか(この問題意識については、さしあたり、井上前掲注(1)論文「(二・完)」252頁の註釈(74)を参照されたい)。こうした、視聴覚コミュニケーション法の領域における「公役務」概念の機能分析ないしは論証についても、今後の別稿で検討を試みる。

- (13) 放送「独占」期の憲法院判決については、とくに【1964年3月17-19日の判決】(*J.O., lois et décrets*, 4 Avril 1964, pp.3095-3096.)と、【1978年7月27日の判決】(*J.O., lois et décrets*, 29 Juillet 1978, p.2949.)が重要であると考えている。

前者は、l'O.R.T.F.の地位に関する【1964年6月27日の法律】(*J.O., lois et décrets*, 28 Juin 1964, pp.5636-5637.)にかかわるもので、後者は、放送独占の原則に違反して放送を行なった者に対して刑事制裁を科す【1978年7月28日の法律】(*J.O., lois et décrets*, 29 juillet 1978, pp.2935-2936.)の制定過程での法案が問題にされたものである。

両判決については、井上前掲注(1)論文「(二・完)」のとりわけ254頁以下および229頁以下を参照されたい。

- (14) のちにも検討するが、本稿で取り上げる各々の立法にそくした憲法院判決のうちでは、とくに第Ⅲ章第3節で検討する1986年9月18日の判決が重要であると考えている。この判決の概要については、既に、井上前掲注(1)論文「(一)」22-23頁の註釈(11)でも紹介を試みた(なお、同稿では、当該判決を「1986年9月19日の判決」と表記していた。ここで訂正させていただきたい)。
- (15) 80年代すべてはフォローされないが、この観点から「自由」を整理・分析する興味深い文献として、LUCHAIRE(F.), *LA PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS ET DES LIBERTÉS, ECONOMICA* 1987, pp.123-140.がある。

第I章 前史

第1節 「独占」システムの内在的崩壊要因

§1 l'O.R.T.F.の実質的崩壊

1970年代に入ってからフランスでは、国家の独占的な放送事業主体であったl'O.R.T.F.⁽¹⁶⁾が、依然として公権力への従属から脱し切れず、「愚鈍な官僚機構」と称されながら、深刻なその行財政管理の危機に直面していた⁽¹⁷⁾。

こうした閉塞状況の打開のために制定された【1974年8月7日の法律⁽¹⁸⁾】【制定時の大統領はヴァレリー・ジスカール・デスタン、首相はシラク】は、l'O.R.T.F.の組織を7分割することによりl'O.R.T.F.という組織自体を廃止している⁽¹⁹⁾。

しかしながら、こうした改革の実効性については、それを疑問視する声次第に高まりをみせる。ある者は、この改革がl'O.R.T.F.を単に7つに分けたにすぎず、l'O.R.T.F.内部での「機能的な自律」を生み出したにすぎないと評した⁽²⁰⁾。すなわち、7つの各組織が相互調整機能を有す

る組織をもたなかったために、この「74年法」は、「中心なき分権 (décentralisation sans centre)⁽²¹⁾」を創造するのみであった。

フランスにおいて国家が放送経営を独占した「絶対的」独占期の一般的な傾向は、公権力による放送のコントロールが時の政権のみならず議会多数派によっても一貫して容認され、たび重なる放送の自律化や内部の多元主義(組織の民主化要求)への抑制を経験したことであろう。

こうした「絶対的」独占の最終局面における「74年法」の登場とその失敗は、「独占」の実質的な衰退をもたらす内在的要因として、外部的多元主義(民放の導入による二元放送体制への移行)の誘引となるものであった。

すなわち、この段階に至っては、フランスにおける放送の「自由化」はもはや不可避の要請であったとみるほかはない。

(16) l'Office de radiodiffusion-télévision français. (「フランス放送協会」とも称される)。「office」という名称を用いているが、この組織の法的性格は「公施設法人(établissement public)」である。その設立根拠は、【1964年6月27日の法律】(*J.O., lois et décrets*, 28 Juin 1964, pp.5636-5637.)であるが、【1972年7月3日の法律】(*J.O., lois et décrets*, 4 Juillet 1972, pp.6851-6852.)によって、この組織は、国家独占という基本原理—法文上は「service public」の文言が使用される—を行使する“商工業的性格を有する公施設法人”という、限定的な役割を付与された。詳しくは、井上前掲注(1)論文「(二・完)」第Ⅲ章を参照されたい。

(17) ROSSINELLI(M.), *La liberté de la radio-télévision en droit comparé*, PUBLISUD 1991, p.100.

(18) LOI n°74-696 du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision., *J.O., lois et décrets*, 8 Août 1974, pp.8355-8358.

(19) 詳細につき、参照、井上前掲注(1)論文「(二・完)」237頁以下。

(20) ROSSINELLI(M.), *op.cit.*, p.101.

(21) *Ibid.*, p.101. は、AUBY(J-M.), DUCOS-ADER(R.), *Droit de l'information*, DALLOZ 1982. を引きつつこのように説く。

§ 2 「周辺放送局」の台頭⁽²²⁾

フランスにおける放送制度に内在する「独占」崩壊要因として、さら

に指摘しておかなければならないのは、「周辺放送局(post périphérique)⁽²³⁾」(「辺境局」とも称される)の台頭である。

「周辺放送局」自体は、それほど目新しいものではない。1931年の「Radio Luxembourg」(ルクセンブルグ籍。1955年以降は「Radio-Tele Luxembourg」となる)以降、1970年代までに、「Europe n°1」(ドイツ・ザール籍)、「Radio Monte Carlo」(モナコ籍)、「Sud Radio」「Radio Andorre」(ともに、アンドラ籍)といったいくつかの有力局がすでに開局をみている。これらの「周辺放送局」は、R. T. F. (1949年⁽²⁴⁾以降)や l'O. R. T. F. といったフランス国内における放送「独占」の主体と共存関係にあった。したがって、こうした「周辺放送局」も「独占」期におけるフランスの放送システムの一部に組み込まれていたものとみることができる。

ところで、「周辺放送局」とは、フランス領土の周辺ないしは辺境(すなわちフランス領土外)に位置し、フランス向けの放送を行っていた外国籍の放送局をいう。しかし、その聴取者および視聴者、あるいは従業員のほとんどはフランス人であり、フランスの資本によって、また、フランスからの広告収入によって局を運営していた。つまり、その法的地位が外国籍であるのみで、実質的には——「独占」期であったにもかかわらず——フランスにおける民間放送局としての性格を有していた。

こうした「周辺放送局」の録音スタジオは、フランス国内にも存在していた。その場合には、P. T. T. (フランス郵政省)のケーブルを使用して、国外にある当該局の送信施設に放送を送り、そこから電波を用いてフランス国内に放送を行う。したがって、こうしたシステムを用いる限りでは、フランスにおける放送の国家「独占」は維持されると解されていた。

そこでフランス政府は、まず、当局と「周辺放送局」とのケーブル使用契約を通じて、その影響力を行使した。しかし、こうした「周辺放送局」に対しては、主に資本参加による統制が実践されていた。すなわち、フランス政府は、資本参加のために、公私資本混合会社(société d'économie mixte. 公私の資本が混在するが、比率としては私的資本が常に公的資本を下回るように設定

されている会社)としての「ラジオ放送財政会社 S.O.F.I.R.A.D. (Société financière de radiodiffusion)」を設立し、さまざまなレベルでの各局への株式保有を図りながら、「独占」の実効性を確保していたのである。

しかし、「独占」期におけるフランス国内の R.T.F.や l'O.R.T.F.の公権力への従属およびその政治化は、必然的に報道の公平性や客観性を欠く事態を生み、フランスの聴取者ないしは視聴者は急速な“R.T.F.離れ”ないしは“l'O.R.T.F.離れ”を進めていく。こうしたフランス国内における「放送」独占の事業主体と「周辺放送局」との視聴率比は、1953年の時点で53%対47%であったものが、l'O.R.T.F.の設立年である1964年には27%対73%にまで傾いていた。⁽²⁵⁾

こうした現象は、§ 1 でみた l'O.R.T.F.の実質的崩壊とならんで、現実⁽²⁶⁾に放送の国家「独占」を「空文化」させるものであった。

(22) この問題は、わが国でも詳細な紹介が多くみられる。たとえば、ベルナール＝ボワエンヌ著・松尾＝遠藤＝桂＝吉原訳『現代情報学入門』(昭和堂・1983年)159-163頁、大石前掲注(3)書(『フランスのマス・メディア法』)59-60頁、北原仁「ラジオ・テレビ放送の独占と自由-イタリア・フランスを中心に-」早稲田大学大学院法研論集第39号(1986年)108-109頁など。本稿における記述は、主としてここに掲げた邦語文献および、BAMBERGER(M.), *LA RADIO EN FRANCE ET EN EUROPE*, P.U.F (Que sais-je? n°3218) 1997, pp.95-98., ROBERT(J.) et DUFFAR(J.), *DROIT DE L'HOMME ET LIBERTES FONDAMENTALES*, 7e éd., Montchrestien 1999, pp.737-738. に拠るものである。

(23) 「station périphérique」とも称される。なお、井上前掲注(1)論文(「フランス放送行政における『独占』の史的経緯」)(二・完)231頁では、「周辺放送局」を「poste période」と表記していたが、「période」は「périphérique」の誤りであり、筆者の引用ミスであった。訂正して、お詫びさせていただきたい。

なお、「周辺放送局」については、DEBBASCH(C.), *Droit de l'audiovisuel*, 4e éd., DALLOZ 1995, pp.110-112. にも詳細である。

(24) 「Radiodiffusion-télévision-française」(やはり「フランス放送協会」とも称され、l'O.R.T.F.の前身となる組織である)。その当初の設立根拠は【1949年2月9日のデクレ】であるが、それが独立採算制を採る、商工業的性

格を有する公施設法人として「正式の国家機関」になったのは、【1959年2月4日のオールドナンス】(*J.O., lois et décrets*, 11 Février 1959 pp. 1859-1860.)によってである。R.T.F.はl'O.R.T.F.が設立される1964年まで存続した。詳しくは、井上前掲注(1)論文「(二・完)」第Ⅱ章を参照されたい。

(25) 参照、大石前掲注(3)書60頁。

(26) 引用、北原前掲注(22)論文109頁。

第2節 「独占」システムの外的崩壊要因

§ 1 「自由ラジオ」の出現と発展⁽²⁷⁾

「独占」の制度がまったく予定していなかった事態が、1977年-78年あたりから生じてくる。それが「自由ラジオ(radio libre)」の出現と発展である。

しかし、遡ること1974年には、すでに「Radio S」のような非合法的な放送活動の試みもあった。この局は、l'O.R.T.F.の元ジャーナリストが「自由ラジオ」を支持していた社会党との「協定」に基づいて開局を目指し、「出力10キロワットの放送局でパリ地方の約一千万人を潜在的な聴取者としていた」。しかし、開局予定日であった翌1975年の12月に至って、社会党の執行部が「尻込みして、冒険に乗り出すのを拒んでしまった」ために、その実現をみることはなかった。その後、ローカルレベルでのテレビ局の出現も活発化する。こうしたさまざまな放送局の性格は多様であった。すなわち、ある局は「公役務」すなわち「独占」の範囲内で正規に放送を認められ、ある局は「当局の寛容を想定し」ており、またある局は「独占にたいする挑戦を明言して、当局の干渉がない場合に運営されてい」た。⁽²⁸⁾

当然のことながら政府は、「オウロー委員会(la Commission Holleaux)」という組織によるリストの作成に基づいて、とくに周波数管理の観点から、こうした放送局の把握と管理を実践していた。⁽²⁹⁾

こうした放送活動のうちでも、とくにフランス国内での海賊放送として位置づけられる「自由ラジオ」は、1977年の「Radio Fil Bleu」の開局を契機に著しい発展をみることになった。このラジオ局の開局に際しては、「モンペリエの共和党地域支部」に対して「元市長で後に政務次官となるデルマス婦人の保証」が与えられていたとされる⁽³⁰⁾。そして、その放送開始の目的は、当時の「ヴァレリー・ジスカル・デスタン大統領に近い立場をもった2人の若い弁護士が、放送の独占と対決するため」であった⁽³¹⁾。この Radio Fill Bleu に対し、政府は「74年法」によって7分割された P.O.R.T.F.の組織の一つである、放送用電波送信のための商工業的性格を有する国の公施設法人「T.D.F.(Télédiffusion de France)」⁽³²⁾による受信妨害電波の送信による対抗措置を採り、かつ、ハード面での規制を理由に、郵便電話電信(PTT)法典 L.39条違反による訴追にふみきった。

しかし、この Radio Fill Bleu の訴追問題への回答になる【1978年5月5日のモンペリエ控訴院判決】(C.A. Montpellier, 5 mai 1978, Dalloz. 1979. II, p.283)は、当該規定がラジオ放送には適用できない旨を判示した。そのために政府は、「74年法」に、独占違反の放送を行なった者に対する懲役、罰金、没収を科す「第33条の2」の規定を追加するための【1978年7月28日の法律】⁽³⁴⁾〔制定時の大統領はジスカル・デスタン、首相は3期目のレイモン・バール〕を制定することになる(なお、この「78年法」の法案の憲法適合性が問題にされた【1978年7月27日の憲法院判決】は、法案の合憲を判断した⁽³⁵⁾)。こうして、法律上の根拠を得た上で、政府は「自由ラジオ」の本格的な摘発に乗り出すことになった。

しかしながら、こうした政府の努力にもかかわらず、当時のフランスでは、Radio Fill Bleu のほかに、すでに「Radio Verte」「Radio Verte Fessenheim」「Radio Lorraine Cœur d'Acier」「Radio Ripost」といった有力局が台頭していた。このうち、社会党によって開局・運営された Radio Ripost に関しては、当時の社会党第一書記であったフランソワ・ミッ

テランが告訴される事態にまで発展している。1979年の夏に、この Radio Ripost への弾圧は完結し、その放送は禁止されることになるが、この Radio Ripost をめぐる問題は、「自由ラジオ」に弾圧を加えることによって「独占」を確保しようとした当時の共和党政権と、「自由ラジオ」擁護の立場を採った社会党との間の政治問題へと発展し、のちに「ジスカールとミッテランによって争われた1981年の大統領選挙の重要な争点の1つ」になった⁽³⁷⁾。

そして、出現が認識された1978年から、わずか2年少しの間、「自由ラジオ」の数は、実に当初の7倍に近い数まで飛躍的な増加を遂げるようになった——1981年9月の時点で約400局が存在していたとされる⁽³⁸⁾。

こうした1970年代後半から80年代初頭にかけての「自由ラジオ」の出現と発展は、表現の自由や多元主義をめぐる論議の進展とあいまって、放送の国家「独占」に対する疑問視ないしは反発を増大させた。それは「独占」制度を実質的に崩壊させ、「自由化」を招来させる重要なファクターとして理解される。

- (27) この問題についても、すでにわが国における多くの紹介がある。たとえば、ベルナル＝ボワエヌ著・松尾＝遠藤＝桂＝吉原訳前掲注(22)書(『現代情報学入門』)163-166頁、大石前掲注(3)書(『フランスのマス・メディア法』)63頁、友安弘『フランスの政治ジャーナリズムと視聴覚メディア—多元主義と平等主義とに関する法制度論的分析—』(風間書房・1996年)49-50頁、粉川哲夫編『これが「自由ラジオ」だ』(晶文社・1983年)63頁以下〔粉川執筆〕など。ここでの基本的な理解は、これらの文献に拠る。
- (28) 引用・参照、ベルナル＝ボワエヌ著・松尾＝遠藤＝桂＝吉原訳前掲注(22)書164頁。
- (29) ROBERT(J.) et DUFFAR(J.), *DROITS DE L'HOMME ET LIBERTÉS FONDAMENTALES*, 7e éd., Montchrestien 1999, p. 738.
- (30) 引用、ベルナル＝ボワエヌ著・松尾＝遠藤＝桂＝吉原訳前掲注(22)書165頁。
- (31) 引用、友安前掲注(27)書49頁。
- (32) 詳しくは、参照、井上前掲注(1)論文(「フランス放送行政における『独占』の史的経緯」)(「二・完」)234-235頁。

- (33) DEBBASCH(C.), *Droit de l'audiovisuel*, 4e éd, DALLOZ 1995, pp.100-101 et pp.200-201.
- (34) LOI n° 78-787 du 28 juillet 1978 complétant la loi n° 74-696 relative à la radiodiffusion et à la télévision., *J.O., lois et décrets*, 29 juillet 1978, pp.2935-2936. 詳しくは、注(13)を参照されたい。
- (35) Décision n°78-96 DC du 27 Juillet 1978, *J.O., lois et décrets*, 29 Juillet 1978, p.2949. 詳しくは、注(13)を参照されたい。なお、本判決については、野村敬造「フランスの放送役務と憲法評議院」金沢法学第23巻第1・2合併号(1981年3月)31-35頁も詳細に紹介する。
- (36) DEBBASCH(C.)(Sous la direction de), *DROIT DES MÉDIAS*, DALLOZ 1999, p.223.
- (37) 引用、大石前掲注(3)書63頁。なお、大谷堅志郎「海賊放送」対“ローカル放送”ーラジオ・リーブル問題のその後ー」NHK文研月報1981年2月号1-8頁は、この時期の「自由ラジオ」をめぐる政治状況を詳細に分析している。
- (38) 参照、友安前掲注(27)書49頁。なお、吉原功「フランス・メディア文化の危機と情報化の行方ーコミュニケーション風景の変化が伝えるものー」石坂=桂=杉山編『メディアと情報化の現在』(日本評論社・1993年)62頁によれば、「自由化」が達成された10年後の1992年には、海外県を除くフランス全土で1800(免許周波数1500、事業者数1000)の「自由ラジオ」が存在しているとされる。

§ 2 イタリアの動向

直接的ではないが、1970年代における隣国イタリアの動向が、フランスの放送国家「独占」に、ある程度の影響を及ぼしたことは確かである。

イタリアが公共放送と商業放送の二元体制すなわち「自由化」を実現したのは1990年であり、フランスよりも8年遅い。しかも、かつてのR.O.R.T.F.という「独占」放送事業主体が解体された結果、いくつかの公共部門が新設されたフランスに比べ、イタリアでは、戦前からの「独占」放送事業主体「RAI (Radiotelevisione Italiana)」が、「自由化」以降も唯一の公共部門を引き継いでいる⁽³⁹⁾。

もっとも、近年とりわけ1997年以降は、こうしたRAIの民営化ない

しは分社化にかかわる議論がいつそう活発化し、現実味をおびてきた⁽⁴⁰⁾。しかしながら、その実現のための立法(「通信放送改革法案1138号」)は、ごく最近、イタリア上院において廃案となり、その実現は先送りにされている⁽⁴¹⁾。

こうしたイタリアの放送法制の特色は、立法府の怠慢を補うために必然的に、イタリア憲法裁判所が「ラジオ・テレビの自由」に対して優越的な役割を果たさざるを得なかったこと、そして憲法裁判所によって求められる「自由」の要請について、イタリア政界が“現実的なもの”にのみ好意を示し、そうでないものは“無視”してきたことにある⁽⁴²⁾。

すなわち、【1990年8月6日の法律第223号】による放送の「自由化」の実現まで、議会が、憲法裁判所が一貫して発してきた「自由」へのメッセージを真摯に受けとめることはなかった⁽⁴³⁾。イタリアにおけるこうした傾向は、この「90年法」による「自由化」の実現のために、民間放送を規律する法的枠組みを議会に要求した【憲法裁判所1988年7月14日の判決第826号】においても明瞭である。ここで、憲法裁判所は、「公共部門に適用されうる内部的多元主義〔組織内での民主化の要請〕と、民間部門をもってする外部的多元主義〔二元放送体制の確立ないしは「自由化」〕とを区別しつつ、公共部門と民間部門の多元主義の原則を判示した⁽⁴⁴⁾。

ところで、フランスにおける当該「自由」とのかかわりで、1970年代のイタリア司法判断をみるときに、とくに注目しなければならないのは、まず、【憲法裁判所1974年7月10日の判決第225号】および【憲法裁判所1974年7月10日の判決第226号】である⁽⁴⁵⁾。

そもそも RAI による放送の国家「独占」は、【憲法裁判所1960年7月13日の判決第59号】によって確立をみていた⁽⁴⁶⁾。しかしながら、1969年に、かつての憲法裁判所長官であった Aldo Sandulli が RAI のトップに任命され、——フランスにおける「I'O.R.T.F. “5月危機”」とほぼ時期を同じくする——RAI の従業員ストライキを経験したイタリアでは、1971年以降、「1936年郵政法典」の規制の欠缺について、民営の無免許

地方ケーブルテレビ局が出現し、73年には、政府による民間ケーブルテレビの禁止措置がとられるに至った。⁽⁴⁸⁾

「政治権力とメディアの利用者とを結びつけるものとして生み出される RAI の報道(l'information du service public)は、誰もが知るところであって、それは、報道による公益が何であるのかということを考慮しない“教育的な”価値(une valeur « pédagogique »)によって特色づけられるものであった」と評された——フランス同様の放送の国家権力への従属ないしは政治化が一般的であった、イタリアの放送「独占」も、1970年代に入ってから、このような内部のおよび外部の多元主義の観点からの“ゆらぎ”を生じていたのである。

こうした状況下において、イタリア憲法裁判所は、1974年に、前述の2つの判決を判示する。結論からすれば、この両判決は、放送の国家「独占」を支持した。しかしながら、両判決ともに、「こうした独占が絶対的なものではない」ことを確認したために、それは、今日なお画期的な判決として位置づけられているのである。⁽⁵⁰⁾

すなわち、1974年の225号判決は、国外からの放送番組を移入し、国内において再送信することを認め、ここで憲法裁判所は、アクセス権の保障にも言及している。⁽⁵¹⁾ 他方の226号判決は、ラジオ放送局およびケーブル・テレビ放送局の設置・運営に関するもので、ここで憲法裁判所は、一方で RAI による国レベルでのその「独占」を支持しつつも、他方で地方レベルでのその RAI の完全「独占」は違憲であることを明らかにし、地方レベルでのラジオ放送局およびケーブル・テレビ放送局の設置・運営が可能であることを明確にした。⁽⁵²⁾

この74年の両判決は、「フランスの法学者たちに反省を駆り立てた」ものとして評価されている。⁽⁵³⁾

この両判決が出されてからのちにイタリアでは、RAI の組織および財政、番組編成上の義務を規定し、かつ、RAI の規律の所管を政府から議会へと変更する【1975年4月14日の法律第103号】が制定された。⁽⁵⁴⁾

そして、憲法裁判所は、【憲法裁判所1976年7月28日の判決第202号】を判示する。この1976年の判決において、憲法裁判所は、「独占」問題にさらにふみこんで、民間による地方レベルでの地上波放送についても合憲の判断を下した⁽⁵⁵⁾。74年の2つの判決に次ぐ、この76年の憲法裁判所判決は、「フランスにも大きな反響を与えずにはおかなかった」⁽⁵⁶⁾。

しかしながら、74年以降に判示されたこうした諸判決が「立法者の介入を期待して一定の指針を立てていた」にもかかわらず、「議会は、この期待に答えていない」ために、その後「実際には、様々の混乱が発生し、特に電波の占有がめぐる紛争が生じ」ることになった⁽⁵⁷⁾。

そこで、1980年代に入って、【憲法裁判所1981年7月21日の判決第148号】が出されることになる。この判決において憲法裁判所は、「60年判決」以降の各判決を精査し、そこでの「共通の認識」として、「ラジオ・テレビ放送の集中化による私的独占・寡占を避けるために、国の独占が必要とされている」ことを確認しつつ、全国規模での民間地上波放送網の構築は違憲であると判断するに至ったのである。また、1985年には、暫定的に、民間の地上波放送網の適法な構築を図ることを目的とする【1985年2月4日の法律第10号】⁽⁵⁸⁾が制定され、外部的および内部的多元主義を判示した前述「88年判決」により、民放を規律する法的な枠組みの整備が議会に要求される。こうした流れを受けて「1990年法」によるイタリアの放送「自由化」は実現をみることになる。⁽⁵⁹⁾

このように、イタリア憲法裁判所による「独占」の留保、ないしはここでの「自由」への言及といった特色に注目してみれば、少なくとも1970年代のイタリアの動向は、明らかにフランスのそれを先取りしていた。そして、とくに憲法裁判所の1974年の2判決と76年の判決は、のちに失敗をみる「74年法」を制定させて制度改革の端緒についたばかりのフランス(前節§1参照)にとって、強烈なインパクトを与えた。

ある意味不確定な要素ではあるが、こうした1970年代におけるイタリアの「自由」の先取を、フランスにおける「独占」システムの外在的崩

壊要因の一つとみることは可能であろう。

- (39) 邦語でのイタリアの放送法制の紹介としては、北原前掲注(22)論文(「ラジオ・テレビ放送の独占と自由」)98-107頁に加え、井上英治「混迷の7年：イタリアの放送—電波は独占から多数所有へ、そして今—」NHK文研月報1981年11月号25-32頁、国際通信経済研究所編『主要国の通信・放送法制—イタリア—』(同研究所・1997年)49頁以下、大谷堅志郎「イタリアの放送界変転の20年—政党政治に汚染された寡占体制—」NHK放送文化調査研究年報第39集(1994年)79-94頁を参照。
- 仏語での概説としては、84年までの放送法制について、CASSESE(S.), « RADIO ET TÉLÉVISION EN ITALIE », DEBBASCH(C.) (sous la direction de), *Radio et Télévision en Europe*, EDITIONS DU CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE 1985, pp.25-35.がある。また、各メディアのトータルな概説として、l'Observatoire européen de l'audiovisuel(sous la direction scientifique de), *Guide juridique de l'audiovisuel en Europe*, Conseil de l'Europe 2000, pp.80-83.を参照。
- (40) 最近のイタリアの放送事情ないしは最新の放送制度については、大谷前掲注(39)論文に加え、広瀬英彦「イタリア—大きく揺れる国営放送RAI—」新聞経営第154号(2001年1月)44-45頁、NHK放送文化研究所編『NHKデータブック世界の放送2001』(NHK出版・2001年)93頁以下を参照。
- (41) 参照、「海外の動き・伊 RAI 民営化、またも見送り」放送研究と調査(NHK放送文化研究所)2001年5月号81頁。
- (42) ROSSINELLI(M.), *La liberté de la radio-télévision en droit comparé*, PUBLISUD 1991, p. 16. なお、このことは、井上前掲注(1)論文(「フランス放送行政における『独占』の史的経緯」)「(一)」21頁でも言及した。
- (43) *Ibid.*, pp.49-50. この「90年法」の詳細については、*Ibid.*, pp.45-49.を参照。
- (44) FAVOREU(L.) (Coordonnateur), *Droit des libertés fondamentales*, 1er éd., DALLOZ 2000, P.223. なお、ROSSINELLI(M.), *op.cit.*, pp.39-44.に詳細。
- (45) ROSSINELLI(M.), *op.cit.*, pp.17-22.に詳細。なお、北原前掲注(22)論文100-102頁も両判決を敷衍する。
- (46) *Ibid.*, pp.14-16.および、北原前掲注(22)論文99-100頁。
- (47) l'O.R.T.F.従業員の長期ストライキ。詳細につき、参照、井上前掲注(1)論文「(二・完)」245-250頁。
- (48) ROSSINELLI(M.), *op.cit.*, p.17.
- (49) VOTANO(G.), « LA LAI ET LES CONTRÔLES POLITIQUE »,

JORGEN(F.) (sous la direction de), *MÉDIAS ET SERVICE PUBLIC*,
BRUYLANT 1992, pp.162-163.

- (50) DEBBASCH(C.), *Droit de l'audiovisuel*, 4e éd., DALLOZ 1995, p.24.
 (51) 参照、とりわけ、北原前掲注(22)論文101頁。
 (52) ROSSINELLI(M.), *op.cit.*, pp.20-22. 北原前掲注(22)論文102-103頁。
 (53) *Ibid.*, p.102.
 (54) この「75年法」の詳細につき、参照、*Ibid.*, pp.22-26. および、DEBBASCH
(C.), *Droit de l'audiovisuel*, 4e éd, p.27.
 (55) ROSSINELLI(M.), *op.cit.*, pp.26-28. 北原前掲注(22)論文103-104頁。
 (56) 引用、ベルナル＝ボワエンス著・松尾＝遠藤＝桂＝吉原訳前掲注(22)
書(『現代情報学入門』)164頁。
 (57) 引用、北原前掲注(22)論文104頁。
 (58) 引用、北原前掲注(22)論文106頁。
 (59) ROSSINELLI(M.), *op.cit.*, pp.33-36. 北原前掲注(22)論文106頁。
 (60) *Ibid.*, pp.36-39.

第三章 立法による「視聴覚コミュニケーションの自由」の保障

第1節 「1981年法」——「独占」の“特例”——

§ 1 「81年法」の性格と制定の背景

【1981年11月9日の法律】[制定時の大統領はフランソワ・ミッテラン、首相は2
期目のピエール・モーロワ]は、「ラジオ放送の国家独占の例外を規定する」
というタイトルを冠する⁽⁶¹⁾。しかし、このタイトル中の「例外」は、あく
まで限定的な意味で理解しなければならない。すなわち、ここでの「例
外」とは「視聴覚放送の番組制作および送信に関する国家独占の原則を
再検討するものではない」。したがって、この「81年法」は「もっぱら
“暫定的な法文”⁽⁶²⁾にすぎず、本格的な「自由化」を招来させるだけの性
格を有してはいない。

「81年法」制定の背景は「自由ラジオ」の出現と発展にある。前章第
2節§1でもふれたように、自らも「自由ラジオ」を組織・運営し、そ

の支持を明確にしていた社会党と、「独占」を維持し「自由ラジオ」に弾圧を加えた時の共和党ジスカール・デスタン政権との対立は、1981年5月の大統領選挙でミッテランが勝利し⁽⁶³⁾、6月の国民議会議員選挙で社会党が歴史的な大勝をおさめたことにより、現実的な合法化を招来させた。

発足間もない新政府は、1981年6月の閣僚会議において新しい放送(視聴覚)法の制定のための「賢人委員会」の発足を決定し、翌7月の閣議で改革のための方針を決定し正式発表を行った。ここで公表された方針とは、「多元性の尊重のため、コミュニケーション権を保証すること。公共放送機関の政治権力ならびに金権からの完全な自律の保証。地方分権化の推進。市民の教養・教育・知識の向上の助長。視聴覚によるフランス文化とフランス語の海外普及。」という5つであった。そして、通信相のフィリウー(Georges FILLIOUD)と文化相のラング(Jack LANG)によって、この改革方針にそった法案骨子の策定および提言の責務を負った当該「賢人委員会」のメンバーが選任されることになった。

委員長を務めるモワノ(Pierre MOINOT: 会計検査院出身で長年文化行政に携わった高級官僚)やダルシー(Jean d'ARCY: R.T.F.の局長や国連の広報局視聴覚部長を歴任し、I.T.T.=世界放送通信機構会長を務める放送のプロフェッショナル)といった専門家のほかにも、コミュニストの歴史作家、女優、左翼ジャーナリストなど、多彩な14名の委員が「賢人委員会」に名を連ねた。この「賢人委員会」の正式名称は「視聴覚問題に関する方向づけと検討のための委員会(Commission d'orientation et de réflexion sur les problèmes de l'audiovisuel)」であるが、これ以降は一般に、委員長の名を採って「モワノ委員会」と称された。この「モワノ委員会」は、さらに10名の専門委員を加えて、並行するフィリウー通信相による利害関係人や第三者等からの意見聴取作業等も経ながら、新法の構想を練り上げていく⁽⁶⁵⁾。

政府の改革方針やその設立目的からも明かなように、「モワノ委員会」が目指した新法は「自由」の法であった。しかし、こうした本格的な「自由」の招来ないしは「自由化」の前に対処せねばならない問題として、

さしあたって「自由ラジオ」のアンカー状態の回避が取り沙汰されることになる。1981年の7月16日に元老院での議員質問に立ったフィリウー通信相は、過渡的な措置として、こうした方針ないしは対処を明確にした。⁽⁶⁶⁾

その後、激しい論戦を経て、1981年9月17日に、最初に元老院で可決した「81年法」法案は、さらに修正および討議を繰り返しながら、異例ともいえる相当数の往復審議を経て、最終的に10月2日に国民議会で可決⁽⁶⁷⁾をみた。こうした立法過程においては、さらに法案への憲法異議がとなえられており、10月30日および31日に、憲法院はその異議への判断を下している。この問題については、次章第1節で検討する。

(61) LOI n°81-994 du 9 novembre 1981 portant dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion., *J.O., lois et décrets*, 10 Novembre 1981, pp. 3070-3071. なお、DEBBASCH(C.), *Droit de l'audiovisuel*, 4e éd, p.109.によれば、本法を適用するために、「1982年1月20日のデクレ」が発せられているとされる。

(62) DEBBASCH(C.), *op.cit.*, p.109.

(63) 1981年の大統領選について敷衍しておく。選挙結果は、1981年4月26日の第1回投票においてジスカール・デスタン1位(有効投票数の28・32%)、ミッテラン2位(25・85%)、シラク3位(18・00%)、マルシェ4位(15・35%)[以下省略]であったが、ジスカール・デスタンの得票が過半数に至らなかったために、上位2名による2週間後の5月10日の第2回(決選)投票にもつれ込んだ。この結果、ミッテランが、接戦の末に逆転勝利を納め(有効得票数の51・76%をミッテランが、48・24%をジスカール・デスタンが獲得)、第五共和制第5代目の大統領に就任した。

(64) 第五共和制下7回目の国民議会選挙となった、この1981年の選挙について敷衍しておく。同年6月14日の第1回投票において、社会党および急進左翼運動は37・51%の得票率を記録し、その後の6月21日の第2回投票を経て、最終的には、社会党単独で全491議席のうちの269議席(急進左翼運動14議席を加えれば283議席)を占めるに至る。前回の1978年3月の選挙で獲得していた議席数が115であったことからすると、この81年選挙における社会党の勝利はまさに記録的な大勝であった。この後、1993年の任期満了による総選挙において社会党は歴史的な大敗を喫するが(中道右派およ

びゴーストが圧勝し、右翼諸派が大躍進した結果、67議席にまで大幅に議席を減らす)、この81年選挙以前の計6回の選挙あるいは、81年以後に実施されている86年選挙、88年解散総選挙、93年総選挙、および、今日までの選挙をみても、社会党が単独でこれだけの議席を獲得したことはない。

(65) 以上につき、参照・引用、大谷堅志郎「政変にゆれるフランス放送界—新たな放送改革の焦点—」NHK文研月報1981年11月号18-19頁。

(66) 大谷前掲注(65)論文20頁。

(67) *J.O., op.cit.*, p.3070.

§ 2 内容

「81年法」は、3つの条文から構成される。

第2条の規定は、「78年法」によって「74年法」に付加された「独占」違反に対する罰則規定(前章第2節§1参照)の修正付加についての規定であり、第3条の規定は、「81年法」のマイヨット領への適用を定める⁽⁶⁸⁾。

したがって、ここでとくに注目しなければならないのは、第1条の規定である。

「81年法」第1条は、【1972年7月3日の法律⁽⁶⁹⁾】[制定時の大統領はジョルジュ・ボンビドゥー、首相はジャック・シャパン・デルマス]の第3条の後に、「第3-1条」から「第3-7条」までの7つの条文を追加することを定める⁽⁷⁰⁾。ここで掲げられる「72年法」第3条の規定は、同法第2条で規定されるI'O.R.T.F.による放送の国家「独占」の単独執行原則の、まさに「例外」を規定する条文である。しかし、この「72年法」における「例外」は、あくまで厳格な「独占」を貫徹していた“絶対的”独占における「例外」としてしか理解されない。すなわち、それは「特定の公衆に対する送信⁽⁷¹⁾」を意味し、より具体的には、私的に限られたエリアの中で、いわば内輪に送信される放送や、学術研究目的の実験放送、国防もしくは公安上の利益においてなされる送信のみを想定した「例外」なのである。⁽⁷²⁾

しかし、上記のように「自由ラジオ」の合法化の過渡的措置として制

定されるに至った「81年法」によって「72年法」に付加された「例外」は、いわば「独占」の“特例”としての暫定的な「自由」を付与するものであった。

「第3-1条」は、本法において認められるラジオ放送局を「1901年7月1日の法律に基づく届出非営利的の⁽⁷³⁾ 社団(associations déclarées)⁽⁷⁴⁾」に限定する。本法におけるこうした「例外」資格を有する法人格の要請をどのように理解すべきか。本法の立法過程においては、コミュニケーションに寄与すべきラジオの地域的ないしは共同体的性格を擁護するために、本法の規定する届出制を、あらゆる私法上の個人もしくは法人に適用することにはとりたてて問題を生じない、とする主張もみられた。⁽⁷⁵⁾

しかし「81年法」第1条に明記されるその他の追加条項が、送信の範囲を30キロメートル以内に限定することにより、あくまで小規模なラジオ局への対応のみを予定し(「第3-2条」、実際に首相もしくは担当大臣による承認要件を盛り込み(「第3-3条」、さらに広告財源もしくは商業広告を禁じて、その実質的な自律を容認することなく(「第3-6条」)⁽⁷⁶⁾、限定的な経営支配原則を採っていること⁽⁷⁷⁾からすれば、当然ここでのラジオの地域的ないしは共同体的性格の擁護は、「自由ラジオ」のアンサーキー状態回避という文脈で理解せねばならないだろう。

ここで、「81年法」がとくに広告財源もしくは商業広告を禁止したことは、所詮、ローカルな私設の独立放送局である「自由ラジオ」の性質になじむものではないし、「周辺放送局」(前章第1節§2参照)との整合性の問題をも惹起することになる。往復審議の頻繁さからもうかがえるように、こうした独立性ないしは自律をめぐる議論は、その立法過程において、とくに取り沙汰されることになった。もともと、後述するように、次節で検討する「82年法」においても、その制定当初の段階においては、この禁止措置は解かれることはなかった。⁽⁷⁸⁾

「81年法」が“絶対的”独占のひとつの到達点である「72年法」に付加される「独占」の「例外」を規定する法律であることからすれば、

実質的に「独占」を担保する装置を盛り込むことはある意味当然である。それゆえに本法は、やはり“暫定的な”「自由」を付与するものでしかない。

しかし、「81年法」が“アナキー回避”を企図した限定的なものであったにせよ、あるいは「すべての課題に決着をつけたとは到底いえないものであり、各方面から失望の声があがった」⁽⁷⁹⁾立法であったにせよ、「独占」の「例外」を拡大化する“特例”措置によって、「自由化」への足場を固めたとみることは可能であろう。そもそも「81年法」は、本格的な「自由」の招来ないしは「自由化」へのステップとして“折り込み済み”⁽⁸⁰⁾のものであったといえるのではないか。そして、政治状況の変化と急激な技術革新を理由とする、必然的な国家「独占」に基礎を置くシステムの緩和という観点からみれば、「81年法」による施策は、国家「独占」に基づいて構築された最後のシステムとして、事実上の緩和を先取していたとみることもできるだろう。⁽⁸¹⁾

所期の通り、こうした「81年法」の“暫定性”は長続きしなかった。次節で検討する「82年法」の制定によって「81年法」は廃止されることになる。

(68) *J.O., lois et décrets*, 10 Novembre 1981, p.3071.

(69) LOI n°72-553 du 3 juillet 1972 portant statut de la radiodiffusion-télévision française., *J.O., lois et décrets*, 4 Juillet 1972, pp.6851-6852.
「O.R.T.F.“5月危機”（組織内部での民主化要求）の挫折を受け、放送の国家「独占」の強化を試みた法律。「絶対的」独占を基礎づける主要立法である。なお、前掲注(16)も参照されたい。本法の解説については、参照、井上前掲注(1)論文（「フランス放送行政における『独占』の史的経緯」）〔(二・完)〕241-245頁。

(70) *J.O., lois et décrets*, 10 Novembre 1981, pp.3070-3071.

(71) *J.O., lois et décrets*, 4 Juillet 1972, p.6851.

(72) ROBERT (J.), *Libertés publiques et droit de l'homme.*, 4e éd., MONTCHRESTIEN 1988, pp.525-526.井上前掲注(1)論文〔(二・完)〕243頁。

(73) *J.O., lois et décrets*, 10 Novembre 1981, p.3070.

(74) J.リヴェロ著・兼子=磯辺=小早川編訳『フランス行政法』(東京大学出版会・1982年)45-49頁を、以下、適宜引用しながら、フランスにおける当該「社団」の性格を敷衍しておく。

フランスにおける私法人の設立は、原則として私的なイニシアチブに由来するものであり、法律の役割はその設立条件の決定にとどまるものである。この前提の下で、私法人の主要類型を示せば、「営利目的の法人(*personnes morales à but lucratif*)」と「非営利目的の法人(*personnes morales à but non lucratif*)」とに大別され、後者はさらに、「職業組合(*syndicats professionnels*)」、「結社(*associations* 非営利社団)」、「財団法人(*fondation*)」という3つに細分される。この分類にしたがえば、「81年法」における「届出非営利の社団(*association déclarée*)」は、後者のに該当するものである。

「結社(*associations* 非営利社団)」は、「1901年7月1日の法律」を根拠とし、いわば“人の集まり”として、「単に県庁への届出(*déclaration*)のみによって法人格を取得しうる」(なお、単なる届出のみで結社が設立されねばならないことを明確にした「憲法院1971年7月16日“結社の自由”判決」については、井上前掲注(1)論文「(一)」21-22頁の【補註(10)-1】でふれている)。ただし「届出結社の能力は限定されており、「それを増大させるためには、結社はデクレ(*décret* 政府決定)によって付与される公益認定(*reconnaissance d'utilité publique*)を得なければならぬ」。

なお、私法人に対して、公法人は、公的機関のみが設立手続きを取ることができ、課徴金等の「公権力の特権(*prérogatives de puissance publique*)」を用いることができる。ここでは、「地域的公共団体 (*collectivités territoriales*)」、「公施設法人(*établissements publics*)」の類型がある。

さらに、私法人と公法人については、両者の接近傾向が指摘されている。これが、いわゆる「商工業的公施設法人(*établissement public industriel et commercial*)」の問題になる。放送「独占」期における事業主体であった、R.T.F.やl'O.R.T.F.は、「公役務(*service public*)」の管理方式として、この形態を採る組織であった。この点の詳細については、井上前掲注(1)論文「(二・完)」260-264頁の註釈(57)および【補註(57)-1】を参照されたい。

(75) 国民議会における SCHREINER(B.)の発言趣旨。本法の解説である CHEVALIER(J.), *l'A.J.D.A.*, n° 1-20 janvier 1982, p.39.を参照した。

なお、「81年法」制定過程における議論の詳細を整理分析する論文として、ROUSSEAU(D.),« *Le statut de la radio-télévision:maintien du monopole ou régime de liberté ?* » *l'A.J.D.A.*, n°2, 20 février 1981, pp.59-79.を参照。

(76) *J.O., lois et décrets*, 10 Novembre 1981, pp.3070-3071.

- (77) 友安教授は、前掲注(27)書(『フランスの政治ジャーナリズムと視聴覚メディア』)51頁において、以下のように、局の経営支配の制限内容を敷衍する。すなわち、本法においては、「同一の非営利的社団に、複数の特例は認められない。また、私法上の同一の自然人、及び法人が、複数の局の経営に携わることや、資金調達に参加することはできず、さらに、この参加は、その1つの局に関し、その4分の1を超えてはならず、「地方公共団体とその公施設は、4分の1を越えないという制限の中でのみ、1つ、または幾つかのラジオ局に出資することができる」と。
- (78) CHEVALLIER(J.), *op.cit.*, p.40.
- (79) 大谷前掲注(65)論文(「政変にゆれるフランス放送界」)23-24頁。
- (80) 大谷氏は、前掲注(65)論文24頁において、「81年法」の制定は、政府が、以下第2節で検討する「82年法」の制定を意識し、いわば「手のうちを大きくさらけ出すこと」を避けて、「国会審議と世論の動きをはかりつつ現実的な公約達成をはかる方策を選んだ」結果とみる。
- (81) CHEVALLIER(J.), *op.cit.*, p.41.

第2節「1982年法」による放送の「自由化」

§ 1 制定の背景

前節§1で検討した「モワノ委員会」の所期の目的は、「自由」の招来ないしは「自由化」を目指す新法の制定にあった。

「自由ラジオ」への暫定措置としての「81年法」成立の約1カ月前、1981年の10月に委員会は、モーロワ首相に、「フランスの放送制度の全面的改組を提案」する「約130ページの報告書」を提出している⁽⁸²⁾。この「報告書」が、のちに【1982年7月29日の法律】⁽⁸³⁾〔制定時の大統領はフランソワ・ミッテラン、首相は2期目のピエール・モーロワ〕として帰結することになる。

「モワノ委員会」の有力メンバーであったダルシー(前節§1参照)は、新法の制定にあたって、「人間のコミュニケーションする権利」および「人権としてのコミュニケーション権」(Droit de l'homme á la communication, Man's right to communicate)の承認をとらえた。1969年に着想を得て、1979年にいっそう明確にされたダルシーの主張するこの権利は、⁽⁸⁴⁾「情報の

自由な流れ」を理念として、当時の「新国際情報通信秩序」の形成に際しての発展途上諸国の地位の向上(情報の南北格差問題)がクローズアップされた、1970年代後半から80年代前半にかけてのユネスコ“マス・メディア宣言”をめぐる一連の国際動向⁽⁸⁵⁾においても注目されていた着想である。そして、この権利は、新たな法律にも反映することになった。

「モワノ委員会」に示された新法制定にあたっての政府の方針には、多元主義の要請に応えるコミュニケーションについての権利保障とならんで、政治権力や金権からの放送の自律の保障も含まれていた。この指針を実現するために新法で新たに採用されたのが、放送領域における規制権限を有する独立行政機関のシステムである。ここでダルシーは、カナダの規制機関「C.R.C.T. (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)」を念頭に置いて制度設計を試みたようである。⁽⁸⁷⁾

なお、本稿においては、「モワノ委員会」の骨子に基づいて議会の審議を経て完成された「82年法」にみられるこの2つの特色について、とくに以下 § 2、§ 3 において細説する。

「モワノ委員会」の提言を骨子とする「82年法」が、法案第754号として国民議会の先議に付されたのは1982年4月のことであった。その後「82年法」の法案は、「81年法」同様に、通常の立法に比して頻繁な往復審議を繰り返しながら、かなりの時間をかけて審議され、最終的には1982年7月7日に可決をみた。⁽⁸⁸⁾ 法案審議過程における議論は、この最終法案の可決後にとなえられた憲法異議に明瞭であろう。7月27日にフランス憲法院は、この憲法異議に対する判断を下した。この問題については、次章第2節で検討する。この7月27日の憲法院判決を受けて、2日後の1982年7月29日に「82年法」は施行されている。

(82) 参照・引用、豊田銀之助「仏・モワノ委員会 放送制度の全面的改組を提案」NHK文研月報1981年12月号51-53頁。

(83) LOI n° 82-652 du 29 Juillet 1982 sur la communication audiovisuelle.,

J.O., lois et décrets, 30 Juillet 1982, pp.2431-2440.本法は、*l'A.J.D.A.*, n°10-20 octobre 1982, pp.607-615.にも全文が掲載されている。なお、本法によって創設されたH.A.C.A.の組織および機能に関するデクレ n°82-749については、*J.O., lois et décrets*, 29 août 1982, p.2682 および *J.O., lois et décrets*, 11 septembre 1982, p.2762に掲載されている。

本法については、井上前掲注(4)「資料・紹介／視聴覚コミュニケーションに関する1982年7月29日の法律」で、別途、解説および訳出を試みている。あわせて参照をお願いしたい。

- (84) 参照、「ジャン・ダルシー氏にきく コミュニケーション権思想と放送界(きき手：番組研究部、大谷堅志郎)」NHK文研月報1981年12月号1-2頁。ダルシーの所論も含め、この権利概念についての詳細については、内川芳美「コミュニケートする権利の概念」(1982年)同『マス・メディア法政策史研究』(有斐閣・1989年)513頁以下を参照。
- (85) 参照、コミュニケーション問題研究国際委員会／永井監訳・日本新聞協会「国際的な情報交流の自由に関する研究会」訳『多くの声、一つの世界』(日本放送出版協会・1980年)。また、内川前掲注(84)論文および、同「新世界情報・コミュニケーション秩序問題」(1981年)、「国際報道の法的倫理的諸問題—マクブライト委員会報告書を中心に—」(1981年)いずれも内川『マス・メディア法政策史研究』所収を参照。
- (86) 参照、前節§1および、前掲注(84)インタビュー3頁。
- (87) 参照、前掲注(84)インタビュー3頁。NHK放送文化研究所編前掲注(40)書(『NHKデータブック世界の放送2001』)227頁によれば、現在のカナダのC.R.C.T.の設立根拠は「1991年放送法」とされる。したがって、ダルシーが念頭に置いていた、当時のフランスのモデルとしてのC.R.C.T.の組織(現在の組織との異同)については、ここで明確にすることはできない。ただし、現在のC.R.C.T.のシステムをみる限りでも、後述する「82年法」上のH.A.C.A.のシステムとの類似性は認められる。
- なお、カナダの制度については、さらに、桑原昌宏「アメリカ・ヨーロッパのマス・メディア法／カナダ」榎原編前掲注(11)書(『世界のマス・メディア法』)111頁以下および、ティモシイ・クリスチャン著・桑原昌宏訳「カナダにおける放送・電話通信と表現の自由」桑原=名和編『ニューメディアと放送・通信法』(労働総合研究所・1993年)177頁以下を参照。
- (88) *J.O., lois et décrets*, 30 Juillet 1982, p.2431.

§ 2 「視聴覚コミュニケーションの自由」の保障

「82年法」第1条および第2条は、以下のように規定する。⁽⁸⁹⁾

第1条

第1項：「視聴覚コミュニケーションは自由である。」

第2項：「この法律において視聴覚コミュニケーションとは、あらゆる性質の音、映像、記録、データ(données)、もしくはメッセージを、ヘルツ波(voie hertzienne)もしくは有線(cable)を手段として、公衆の用に供することをいう。」

第2条：「市民は、自由で多元的な視聴覚コミュニケーションの権利を有する。」

ここでは、放送にとどまらないさまざまな性質および手段によるコミュニケーションが保障される。

ところで本稿の「はじめに」においても述べたように、フランスにおける「視聴覚コミュニケーションの自由」の主体をめぐる問題については、今日に至るまで一様に理解されてはいない。この問題は、直接的には、次節§2の「86年法」における議論に起因するものと思われる。

ここで、市民に保障される「視聴覚コミュニケーションの権利」ないしは「自由」を、「送り手」「受け手」という主体との関係で捉えるならば、それは、市民に“放送局の設立の自由”として“放送する権利”を認めた、いわば「送り手」の自由を軸とした「自由」として理解すべきであるとする。その根拠は、第4条の規定によって、第1条で明らかにされる当該「自由」と、それに由来する権利の行使を、届出登録もしくは免許取得によって視聴覚コミュニケーションのサービスを行う者(第9条)が電波管理の観点からの国家のハード規制の要請(第8条)の下で活動する場合に認めている点にも明瞭であろう。⁽⁹⁰⁾ いわば、ここで「受け

手」は直接に問題にされていないのである。

なお、第4条はさらに、「視聴覚コミュニケーションの自由」およびその権利行使が、第32条―第76条で詳細にされる国家による「公役務」(ひいては公共放送部門)の行使の下で保障され、さらに民間放送部門への統制を及ぼす独立行政機関である H.A.C.A. (「LA HAUTE AUTORITÉ DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE」)の活動の行使によっても保障されると規定する⁽⁹¹⁾。

他方で「受け手」の権利に特化すれば、それは、第2条の規定を基底としながら、第3条の匿名性保障の規定において、さらには、第6条の反論権保障の規定⁽⁹²⁾によって明確化されているとみることができる。

ところで、ダルシーが説く「コミュニケーションする権利」ないしは「コミュニケーションの権利」との関係で、「82年法」の「自由」はどのように捉えられるのか。ダルシーによれば、当該「権利」は「人間の権利」ないしは「人権」として、個人レベルの権利を基底としつつ、さらにコミュニケーションの手段を機能させる力をもつものとされる。そしてそれは、コミュニケーション媒体としてのあらゆるマス・メディアを通じて情報や思想を追求・受領・伝達する「情報の自由」でもある。さらに、当該権利は、相互作用ないしは双方向の参加を要請するものであり、垂直的ないしは一方向的なマス・メディアの活動を予定しない⁽⁹³⁾。

こうしたダルシーの主張する人権が、フランスにおける従来からの人権としての「表現の自由」とどのように異なり、あるいはそれにいかなる新たな局面を付与するものなのかは定かでない。しかし、それが人権である以上は、公的自由を規定する「82年法」が当該人権を支えるものになることに疑いはない。しかし「82年法」が、ダルシーの主張する当該人権のレベルにおいてその要請に答えているかといえ、必ずしもそうではないだろう。

「82年法」が「視聴覚コミュニケーションの自由」を保障したことは、「独占」に終焉を告げる二元放送システムないしは「自由化」を招来さ

せ、ラジオ・テレビと政治権力との決別を目指してH.A.C.A.という独立行政機関による放送の自律を確保した点において、確かに多元主義の要請に応えるものであった。

しかしながら、「82年法」で保障されるこうした「自由」や「多元主義」は、実質的には「公役務の中での多元性を目指し、公役務の原則である平等原則や客観性の原則を前提にした上での多元性が意図されていた」、⁽⁹⁴⁾「いわば平等主義の優位性のもとでの多元主義」であったといわれる。さらに「82年法」では、現実的に「全面的な民営化への移行は勿論、実は公共放送と民間放送の併存体制すらも予定されていなかった」といわれ、⁽⁹⁵⁾新たに示したその「新原則の現実適用面では慎重であり、制約の多い制度構築を行った」⁽⁹⁶⁾とも評される。このような「枠付きの自由」⁽⁹⁷⁾としての「82年法」の評価の所在はどこにあるのだろうか。

それは、民間放送に関する規定である第77条—第87条(「届出もしくは免許の対象とされる視聴覚コミュニケーションの役務」)⁽⁹⁸⁾の規定に明瞭である。第77条は、特定の受け手からの請求に応じて視聴覚コミュニケーションのサービスを行う場合(たとえばビデオテックスのようなメディア)の届出制を規定し、第78条は、特定の受け手からの請求を前提としないサービスについての事前免許制を定める。

しかし、地上波・衛星波を問わず、電波を用いるテレビ放送局(全国・地方レベルいずれも)について規定する第79条は、国と当該事業主体との間で締結される「公役務特許契約(*concession de service public*)」⁽⁹⁹⁾が唯一の方式になることを明らかにしている。したがって、テレビ局開設の自由は、契約の締結主体となる政府の所掌下にあった。もっとも、それは、理論的に政府の局選択の裁量権を認めるものであり、局の業務を制限する権限までを含むものではないと解されている。⁽¹⁰⁰⁾

この「公役務特許契約」によって、「82年法」の運用期間においては、まず第4チャンネル＝カナル・プリュ(Canal Plus)が開局し(1983年)、続いて第5チャンネル＝ラ・サンク(La Cinq)および第6チャンネル＝TV

6 が開局している(ともに1986年)。

なお、この「公役務特許契約」制度は、次節で検討する「86年法」によって廃止される。その理由は、一転してミッテランが積極的な民間放送容認政策を採ったためである(次節§1で詳細を検討)。このことは、「82年法」下での3つの商業テレビ局のうちで、2局の免許が「82年法」の終末である86年に集中していることから窺知されるだろう。さらに、この「公役務特許契約」の手法の廃止は、「86年法」制定段階における憲法異議の争点の一つにもされている。この点に関しては、次章第3節で検討する。

こうした「公役務特許契約」の手法の存在は、何よりも「82年法」における「枠」を具現するものといえる。

ところで政府は、「公役務特許契約」とは別に、通信衛星やケーブルを経由するケーブルネットワークへの番組配信など⁽⁸⁹⁾についての免許付与の権限も有していた。

第82条の規定によれば、政府は、免許付与にあたって、「技術的制約、地理条件、社会文化的要因、なかんずく周波数に関して考慮をなし、また、思想と言論の自由な流通と多元的な表現確保の必要性をも考慮させねばならない」。事業主体の「業務運営規則(cahier des charges)⁽⁹⁰⁾」には、第83条および第84条の規定によって、コンテンツおよび1週間の最低放送時間、映画作品の放映制度、毎年の貸借対照表・経営計算書の提出、商業広告比率・広告対象の記載が要求される。この義務に違反した場合には、第86条の規定によって、免許が取消される(なお、免許は最高で10年の期間で付与される)。なお、以下§3で検討するH.A.C.A.は、第15条の規定によって当該「業務運営規則」に対しては、意見を与えるのみである。

こうした構造もまた、「自由」の「枠」たり得るものといえよう。

(89) J.O., lois et décrets, 30 Juillet 1982, p.2431. なお、井上前掲注(4)資料・紹介(「視聴覚コミュニケーションに関する1982年7月29日の法律」)26

0頁の第1条の訳文では、「ヘルツ波(voie hertzienne)もしくは有線(cable)を手段として」の部分が抜けていた。お詫びの上で、訂正させていただきたい。

なお、以下の本節の記述は、「82年法」についての解説と、その主要条文の訳出を試みた井上前掲注(4)資料・紹介を敷衍しながら進めている。あわせて参照をお願いしたい。

- (90) *J.O., op.cit.*, pp.2431-2432. 井上前掲注(4)資料・紹介261-263頁。
- (91) *Ibid.*, p.2431. 井上前掲注(4)資料・紹介261頁。筆者は、ここでの「公役務(service public)」の含意について、このように理解した。
- (92) *Ibid.*, p.2431. 井上前掲注(4)資料・紹介260-262頁。
- 「72年法」(注(69))第8条で最初に保障された放送メディアへの反論権は、この「82年法」第6条の規定によってさらに詳細にされた。この第6条の反論権規定は現行法として機能しており、「1986年9月30日の法律」[1987年4月6日のデクレ][1990年7月13日の法律][1993年1月4日の法律][2000年6月15日の法律]による修正を受けて、今日さらに精緻化されている。現行の第6条については、*CODE DE LA COMMUNICATION, 2^{éd.}, DALLOZ 2001*, pp.169-170.を参照。なお、わが国におけるフランスにおける視聴覚メディアへの反論権の紹介については、さしあたって、井上前掲注(1)論文(「フランス放送行政における『独占』の史的経緯」)[(二・完)]240頁の注(123)に掲げた文献を、さらに、「72年法」制定までの視聴覚メディアへの反論権保障をめぐる国会での議論の概観については、山口俊夫「反駁権—フランス法を中心として—」伊藤正巳編『名誉・プライバシー』有泉亨監修・現代損害賠償法講座2(日本評論社・1972年)292頁の註釈(62)(63)を参照されたい。
- (93) 参照、内川前掲注(84)書(『マス・メディア法政策史研究』)514-516頁。
- (94) 引用、友安前掲注(27)書(『フランスの政治ジャーナリズムと視聴覚メディア』)59頁。
- (95) 引用、大石前掲注(3)書(『フランスのマス・メディア法』)66頁。
- (96) 引用、大谷堅志郎「フランス放送界の変貌とその制度的枠組み」放送研究と調査(NHK放送文化研究所)1989年9月号32頁。
- (97) CHEVALLIER(J.), « Le statut de la communication audiovisuelle » *L'A.J. D.A.*, n°10-20 octobre 1982, pp.559-565.
- (98) 以下、*J.O., op.cit.*, p.2438. 井上前掲注(4)資料・紹介277-280頁。
- (99) わが国における“公企業特許”ないしは“特許企業”に近い概念である。しかし、フランス法では一方的な行政行為ではなく、行政契約の性質を持つものなので「concession」には「特許契約」という語をあてている。なお、本稿では用いていないが、当該領域におけるその機能分析については、

DUBOIS(J.-P.), « LA LOI, LE JUGE ET LE MARCHÉ : CONCESSION DE SERVICE PUBLIC ET COMMUNICATION AUDIO-VISUELLE. », *R.D.P.* 1987, pp. 361–398. が詳細である。

また、この概念自体についての最近の邦語文献としては、さしあたって、三好充「現代フランス法における『公役務の特許』—その概念について—」同『フランス行政契約論』(成文堂・1995年)383頁以下、同「フランス法における公役務の特許の法的性格(一)(二)(三)」國士館法学・第28号—第30号(1996—1998年)所収を参照。

(100) ROSSINELLI(M.), *La liberté de la radio-télévision en droit comparé*, PUBLISUD 1991, p.107. は、REGOURD(S.)の指摘をふまえながら、この点を強調している。

(101) 参照、大谷前掲注(96)論文37頁。

(102) 「業務規定書」「条件明細書」とも。一般には、業務態様の詳細の記述、細目一般の叙述を目的とした行政文書のことである。前述した「独占」期の「74年法」における「業務運営規則」は、ラジオないしはテレビに関する公役務を達成するための目的および義務を定める書面として説明可能である。「82年法」においても、公役務の執行として当該書面が要求されることからすれば、その性質は同様のものと解されよう。

§ 3 H. A. C. A. の創設——その権限および組織

したがって、H. A. C. A. の権限は、まず、政府が有する権限以外の免許付与に関する権限を行使することである。すなわち、第17条の規定によって H. A. C. A. は、電波を用いるあるいは有線による地方レヴェルでのラジオ放送局への免許付与を行う⁽¹⁰³⁾。

第81条および第80条の規定によれば、ここで免許付与の対象とされるラジオ局の性質それ自体(非営利の社団であること等)、当該ラジオ局に対する諸制限(広告の禁止等)は、前節で検討した「81年法」の構造にはほぼ同じであり、兼営および複数企業への資金調達⁽¹⁰⁴⁾は禁止される。

H. A. C. A. が免許付与に際して考慮しなければならない事項については前述の第82条の規定に同じであるが、第87条の規定によって、免許付与に際しては、デクレによって任命される各種代表22名によって構成さ

れる委員会の意見を事前に聴かなければならない⁽¹⁰⁵⁾。

こうした権限は、前述した第4条の規定に応じた「視聴覚コミュニケーションの自由」およびその権利行使の保障のための責務の一端でもある。

さらに第17条で規定される免許付与以外の H.A.C.A. の権限については、法第12条以下で規定される⁽¹⁰⁶⁾。

第12条は、とくに公共放送部門を念頭に置いて放送の自律を確保し、その保障に資することがH.A.C.A.の主たる任務であることを明らかにする。

そこで、第13条の規定は、「82年法」で設置される各種組織ないしは機関に課せられる公役務の使命の尊重義務を、H.A.C.A.が監守する任務を掲げている。

第14条で詳細に列挙される監守事項について、H.A.C.A.は、^レ勸告の形式によってその職務を遂行する。

第15条の「業務運営規則」への意見付与に関しては前述のとおりである。

第16条の規定は、H.A.C.A.が、第34条以下に規定される、公共部門を構成するさまざまな組織——全国レベルでの放送番組会社(「T.F.1 (Télévision française 1)」)「A.2(Antenne 2)」「F.R.3(France Region 3)」)や地方レベルでの放送番組会社のほかにも、番組放送会社の送信を行う「送信公施設法人 T.D.F.(Télédiffusion de France)」、資料の保存および研究・教育を行う機関である「国立視聴覚研究所 I.N.A.(Institut national de l'audiovisuel)」、第45条を根拠に設立される視聴覚作品の制作を請負う「番組制作会社 S.F.P.(Société française de protection et création audiovisuelle)」⁽¹⁰⁷⁾——の意思決定ないしは議決機関として位置づけられる「理事会(conseils d'administration)」⁽¹⁰⁸⁾の理事、さらには当該会社の長を任命することを定める。

その他、第19条、第20条の規定も勸告の形式によって公共放送部門の

自律を促す措置を規定している。

第23条の規定は、H.A.C.A.による上記勧告の実施状況および公共放送部門の諸会社の業務運営規則の実施状況と放送番組の質に関する一般報告書等を、毎年、国会会期中に共和国大統領と国会に対して提出することを定める。

第26条は、H.A.C.A.の措置の通告およびその発効に関する規定である

また、第18条の規定は、労働法典の適用を受ける特定の従業員およびジャーナリストを除いて、放送事業主体とその従業員およびジャーナリストとの間の「良心および創作の自由に関する紛争」について、裁判所への係争に先立って、H.A.C.A.が調停機関になることを定める。

H.A.C.A.の組織については、第23条—第25条が規定している。⁽¹⁰⁹⁾

第23条は、フランス憲法院の構成に倣って、再任されず、また罷免されることのない9年任期の(3年ごとに3分の1ずつ改選される)9名のメンバーがH.A.C.A.を組織すること、この9名のメンバーは共和国大統領のデクレによって任命され(なお、65歳を超えた場合には任命されない)、共和国大統領、国民議会議長、元老院議長が各々3名のメンバーを指名すること、委員長は共和国大統領が任命し、意見が分かれた場合の決定権を持つこと、欠員補充によってメンバーになった者は前任者の任期満了日にその任期を終了すること(ただし、職務遂行が3年に満たない場合には、メンバーとして任命可能であることを定める)。

第24条は、メンバーの兼職禁止、メディア企業ないしは活動への関与禁止、職務の独立および品位確保について規定する。

第25条は、H.A.C.A.がその委員長によって監督される事務局を組織し、H.A.C.A.の職務遂行予算が首相部局の予算(*budget des service du Premier minister*)に計上されることを定める。

H.A.C.A.への評価は多様であろう。一般には、消極的に評価されているようである。すなわち、上述のように主に「公役務」の枠内におい

てその職務を行使せざるを得なかった H.A.C.A.は、「82年法」の「枠付きの自由」の論拠とされ、また「政治権力と視聴覚メディアとの関係に対する隠蔽手段として機能してきた」といわれている⁽¹¹⁰⁾。

筆者は、こうした消極的な評価に対しては、前稿において2つの観点からする疑義を示していた。それは、

- ① 「82年法」においてはいまだ顕在化しており「86年法」において文言上の消滅をみることになった「公役務」の概念が——「独占」期にみられたようなその優位性ないしは顕在性との対照はひとまず措くとしても——なお現行法上も、理念的には機能概念として内在していると考え余地があること。

したがって「82年法」における“公役務の優位の貫徹”といった特色は、必ずしもその消極的評価を基礎づけるだけの十分な論拠たり得ないと思われること。

- ② 本稿の「はじめに」においてもふれたが、次節で検討する「86年法」下での C.N.C.L.や、第4節で検討する「改正86年法」下での現行機関 C.S.A.にも共通の正当性の問題として、H.A.C.A.の正当性を評価すべきと考えていること。

すなわち、各々の機関が有する権限の詳細についての検討はひとまず措くとしても、「自由化」以降、当該分野においてこの種の独立行政機関の制度が一貫して採用されていることからすれば、それが行政機関である以上は、依然としてある程度の公権力による干渉の現実が認められるはずである。したがって、現実起因する「隠蔽手段」といった消極的な評価は、何も H.A.C.A.に限って与えられるものではない。このように考えると、前述のような批判をことさらに「82年法」下の H.A.C.A.に妥当させることには疑義が生ずる。

というものであった⁽¹¹²⁾。

こうした疑義を根拠にする筆者の H.A.C.A.への肯定的な評価は、現時点においても変わりはない。「H.A.C.A.は、当該領域における不便覚

悟の新たな挑戦であって、当該制度が政権の交代に左右されることなく、立法者による廃止を免れ、支持を得るだけの正当性を確保するならば、それはフランスの民主主義のよりいっそうの発展ための経験としては、最も明瞭な特色を有するものになる⁽¹¹³⁾。「このような行政機関の発展からみれば、H.A.C.A.自体が、『思想と意見の自由なコミュニケーション』の手段のなかで、向上しつづつあるもの⁽¹¹⁴⁾ということができる」。留保つきではあるが、他方で、こうした H.A.C.A.への評価がある(あった)ことにも目を向けるべきではないだろうか。

なお、こうした H.A.C.A.の評価にかかわる問題については、さらに次節 § 3 において、「86年法」下で創設された機関である C.N.C.L.の問題を検討する際に再論する。

当初から理想的ないしは完璧な法制度の構築と運用を期待することは、現実には不可能であろう。「82年法」上の諸制度は、「86年法」に継続した条項を除いて、わずか4年間しか運用されなかった。この期間は「82年法」のもたらした「自由化」を軌道に乗せるには、あまりにも短すぎる。確かに「82年法」を評価するに際しては、同法が法の運用において事実上「自由化」を予定していなかった、すなわち「枠付き」として評価することは可能であろう。しかしその反面で、制度の成熟を待たないままにそうした評価を試みること自体、果たして妥当なのかという疑問もある。いずれにしても、放送の「自由化」を招来させ、「自由」への分水嶺となり、次節で検討する「86年法」以降次第に確実なものとなる「自由」の基盤たり得た「82年法」の存在意義は大きい。

そして、この法律の“意気込み”はまた、「自由」の保障の明記や H.A.C.A.の創設にとどまるものではなかった。それは、この条文が全110条にも及ぶ詳細なものであったことから窺知されるだろう。そこで、以下は上記以外の「82年法」の特色を概観しておく。

(103) J.O., lois et décrets, 30 Juillet 1982, p.2432. 井上前掲注(4)資料・紹

- 介(「視聴覚コミュニケーションに関する1982年7月29日の法律」)264頁。
- (104) *Ibid.*, p.2438. 井上前掲注(4)資料・紹介278-279頁。
- (105) 詳細は、井上前掲注(4)資料・紹介279-280頁(*Ibid.*, p.2438.)を参照されたい。なお、DEBBASCH(C.)(*Sous la direction de*), *DROIT DES MÉDIAS*, DALLOZ 1999, p.78.は、当該委員会の構成および任命方式の観点から、この第87条の規定に、明かな政府の介入意図を読み取る。
- (106) *Ibid.*, pp.2432-2433. 井上前掲注(4)資料・紹介263-266頁。
- (107) いずれも、前章第1節§1で検討した「74年法」(注(18))によって、l'O. R.T.F.が7分割された際に生まれた組織であり、「82年法」下においても、その各組織が継続していると解される。各々の法的性格等の詳細については、井上前掲注(1)論文(「フランス放送行政における『独占』の史的経緯」)「(二・完)」233-235頁および、井上前掲注(4)資料・紹介での根拠条文の訳出に譲るが、ここでは、とくに、S.F.P.とT.D.F.について敷衍しておく。
- S.F.P.は公私資本混合会社であるが、DEBBASCH(C.), *Droit de l'audiovisuel*, 4e éd., DALLOZ 1995, p.254.に拠れば、この時期の公的資本の比率は、国の保有が51・68%、T.F.1の保有が22%、A.2の保有が22%、F.R.3の保有が4%であったとされる。すなわち、公私資本混合会社とはいえ、公的資本のみで、限りなく100%に近い状態にあった。したがって、事実上の国営企業と理解しても差し障りはない。また、こうした組織構造を背景として、S.F.P.はさらに、その制作した番組を、公共放送部門を構成する番組制作会社に対して放送させる義務を課すことのできる強力な権限も行使することができた。もっとも、後述するように、こうしたS.F.P.の地位と権限については、次節で検討する「86年法」によって、大幅に縮小されることになる。
- T.D.F.は送信公施設法人であり、地方レベルでの有声ラジオ放送電波の直接送信を除いて——「公役務特許契約」によって開局した放送局も含め——電波の送信一切をコントロールする権限を有する(なお、「82年法」は、第7条の規定によって、国土内における電波周波数の使用についての国の免許制度を定め、これに違反した場合には、第97条の規定によって罰金刑、再犯の場合の禁固刑、有罪の場合の機器没収を定めている)。H.A.C.A.が行使する免許付与業務についても、T.D.F.によって準備された周波数割当計画の下で進められる。こうしたT.D.F.の役割について、ROSSINELLI(M.), *La liberté de la radio-télévision en droit comparé*, PUBLISUD 1991, p.105.は、T.D.F.が単なる電波送信のための公施設法人といった“技術的な組織”ではなく、実は“確たるねらい”すなわち、国土上での電波利用を思うままに支配することを企図していた組織であったために、当時多くの批判の対象にされていたこと、そして、H.A.C.A.

と T.D.F.との間で「絶えざる紛争」があったことを指摘している。もっとも、こうした T.D.F.についても、「86年法」によってその地位および法的性格は一変することになる。

- (108) 井上前掲注(4)資料・紹介では、「conseils d'administration」を「経営委員会」と訳していた。したがって、第16条では「経営委員会の委員」、第40条および第42条では「経営委員会の委員長」と表記していた。他方で、井上前掲注(1)論文(「フランス放送行政における『独占』の史的経緯」)〔(二・完)〕においては、「独占」期の放送主体である R.T.F.および l'O.R.T.F.の「conseils d'administration」を「理事会」と訳していた。本稿で検討している「82年法」上の当該組織も、前稿のみ「独占」期の放送事業主体も、ともに法的性格は「公施設法人」であるから、どちらかの訳語で統一すべきであった。したがって、井上前掲注(4)資料・紹介で訳出した「82年法」第16条は「理事会の理事」、第40条および第42条は「理事会の理事長」と読み換えていただきたい。
- (109) *J.O., op.cit., p.2433*. 井上前掲注(4)資料・紹介265-266頁。
- (110) 友安前掲注(27)書(『フランスの政治ジャーナリズムと視聴覚メディア』)58頁。もっとも、友安教授もこうした評価に終始していないことをことわっておかなければならない。すなわち、友安教授もまた、こうした傾向を C.N.C.L.や C.S.A.にも認められるものとして理解されている(同頁参照)。
- (111) 本稿においては用いていないが、「82年法」の関係条文にそくして、H.A.C.A.の問題点も含め概括的に論ずるの文献として、参照、MORANGE(J.), « LES POUVOIRE DE LA HAUTE AUTORITÉ DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE », *R.D.P.* 1983, pp.1509-1524. さらに、その軌跡を詳細に跡づけた邦語文献として、参照、大谷堅志郎「視聴覚最高機関の意義と限界—命脈を縮めたフランスのメディア政治—」NHK放送文化調査研究年報第31集(1986年)149-166頁。
- (112) 井上前掲注(4)資料・紹介258-260頁。
- (113) HESSEL(S.), « La Haute Autorité de la communication audio-visuelle », COLLIARD(C-A.) et TIMSIT(G.)(sous la direction de), *Les autorités administratives indépendantes*, P.U.F 1988, pp.169-170.
- (114) RIVERO(J.), « Libertés publiques 1981-1983 : essai de bilan », *l'A.J.D.* A., n°12-20 décembre 1983, P.637. 傍点は井上による。
- (115) 第6条については註釈(92)でふれたが、「82年法」に関してはその後の諸法令による修正を受け、現在でも、第73条、第89条、第90条、第92条—第97条の各条文が、引き続き適用されている。「82年法」オリジナルの条文については、井上前掲注(4)資料・紹介(「視聴覚コミュニケーションに関する1982年7月29日の法律」)で訳出した。修正後の最新規定については、

CODE DE LA COMMUNICATION, 2^{ed.}, DALLOZ 2001, pp.169–174.
に掲載。

§ 4 その他の特色

「82年法」の内容は、上記した事項を含めて、基本的には「モノ委員会」の提言事項を実現したものであった。⁽¹¹⁶⁾

法第27条および第28条に規定される政府および H.A.C.A.の諮問機関としての「視聴覚コミュニケーションに関する全国評議会」の創設、第29条–第31条で規定される地方レベルでの諮問機関としての「視聴覚コミュニケーションに関する地方委員会」の創設も、その一例である。⁽¹¹⁷⁾

また、公共部門の資金調達については、第61条–第69条が規定する。⁽¹¹⁸⁾ 資金調達は、原則として各組織の独自の収入源に拠り、その金額は財政法の議決の際に国会の承認にかけられる。ただし収入源の主たるものである、テレビ広告収入とテレビ受像機に基づく課税基準設定を経た使用税の徴収額(すなわち使用料から見込まれる収入)については、その総額を諸組織の間で分配するというシステムが採用された。

なお、「雑則」に位置づけられる第94条および第95条の規定は、テレビの販売・製造・輸入業者が顧客に届出書を記入させる義務を負い、販売日から30日以内に「地方使用料センター(center régional de la redevance)」への届出提出義務を負うこと(義務違反者には第96条の規定によって罰金が科される)、また「使用料宣誓係官(agents assermentés du service de la redevance)」の職務等を規定している。⁽¹¹⁹⁾

こうした広告にかかわる監督および統制の権限は、第66条の規定によって、直営の事業主体である「フランス広告公社 R.F.P. (La Régie française de publicité)」が行使する。⁽¹²⁰⁾ もっとも、H.A.C.A.が唯一権限を行使しうる地方レベルでのラジオ放送局(すなわち承認された「自由ラジオ」)については、第81条の規定によって——少なくとも「82年法」の施行当初

の段階では、その後の「援助機構(mécanisme d'aide)」の設置は留保してあったが——広告メッセージの放送と広告収入が禁止されている。この第81条の規定は、⁽¹²¹⁾プレスの広告財源保護、すなわち放送広告の拡大によって⁽¹²¹⁾プレスが被る打撃を防止することに制定目的があったとされる。しかし、こうした措置が果たしてプレス市場の“侵食”に直接に結びつくものなのかは当然に疑問視されるところであり、何より公共放送部門には広告を認めながらも、私営のローカルラジオにそれを認めなかったという不平等が、利害関係を有する各種メディア業界からの不満を募らせることになった。⁽¹²²⁾その結果、【1984年8月1日の法律】[大統領はミッテラン、首相はローラン・ファビウス]により、⁽¹²³⁾コマーシャルおよび広告収入財源へ⁽¹²³⁾依拠が容認されることになった。

また「82年法」は、映画作品の放映に関しても、第88条—第92条の条文を割いて、詳細に規定している。「国立中央映画センター(center national de la cinématographie)」や「公式映画登記簿(registre public de la cinématographie)」(第90条)、さらには「映画調停官(le médiateur du cinéma)」(第92条)といった興味深い独特の制度を構築し、その大半は今日なお存続条項として機能している。⁽¹²⁴⁾

「82年法」は、その後、免許制の整備等を目指した改正および補完のための【1985年11月13日の法律】および【1985年11月23日の法律】[いずれも、大統領はミッテラン、首相はローラン・ファビウス]等による修正を受けながら、⁽¹²⁵⁾その運用を着実に積み重ねていった。しかしながら、それが軌道に乗る前に、新たな政局の変化とミッテランの一転した積極的な民間放送容認政策への転換を理由に、「86年法」にとってかわられることになる。⁽¹²⁶⁾

(116) 参照、豊田前掲注(82)論文(「仏・モワノ委員会 放送制度の全面的改組を提案」)および、同「仏・新放送法案の作成、大詰めに」NHK文研月報1982年4月号68頁。

(117) J.O., lois et décrets, 30 Juillet 1982, pp.2433-2434. 井上前掲注(4)資料・紹介(「視聴覚コミュニケーションに関する1982年7月29日の法律」)26

7-268頁。

- (118) *Ibid.*, p. 2437. 井上前掲注(4)資料・紹介275-276頁。
- (119) *Ibid.*, p. 2439. 井上前掲注(4)資料・紹介282-283頁。
- (120) *Ibid.*, p. 2437. 井上前掲注(4)資料・紹介275-276頁。
- (121) DEBBASCH(C.), *Droit de l'audiovisuel, 4e éd.*, DALLOZ 1995, p. 331.
- (122) このあたりの事情については、木村由美子[「自由ラジオ」から商業ラジオへ]放送研究と調査(NHK放送文化研究所)1985年2月号17頁以下に詳しい。
- (123) DEBBASCH(C.), *op.cit.*, p. 332.
- (124) 詳細は、井上前掲注(4)資料・紹介280-282頁の訳出(*J.O.*, *op.cit.*, p. 2439.)に譲る。存続条項については、前掲註釈(115)を参照。
- (125) 両法の詳細な解説として、参照、DELCROS(B.) et VODAN(B.), *l'A. J.D.A.*, 20 février 1986, pp. 96-99.
- (126) 「82年法」は現行法ではない。しかし、最近の公法学の代表的なテキストレヴェルの文献をみても、de LAUBADÈRE(A.) et VENEZIA(J-C.), *TRAITÉ DROIT ADMINISTRATIF, Tome 3, 6e éd.*, L.G.D.J 1997, pp. 452-462. や、ROBERT(J.) et DUFFAR(J.), *DROITS DE L'HOMME ET LIBERTÉS FONDAMENTALS, 7e éd.*, Montchrestien 1999, pp. 736-746. などには、その解説に依然としてかなりのスペースが割かれている。

第3節 「1986年法」と「自由」

§ 1 制定の背景

前節の最後に紹介した1984年、85年の諸立法を生み出したファビウス内閣の成立は、低迷しつつあった政権への信頼回復と1986年3月に実施される総選挙での左翼・社会党(PS)政権の勝利をねらったのもであった。

この時期の左翼・社会党政権は、保守系の新聞王であったエルサン(Robert HERSANT)を「ねらいうち」するものとして強い批判にさらされることになった1983年以降のいわゆる「新聞集中排除法」をめぐる議論(127)のさなかに置かれていた(128)。また、1984年には、「82年法」下の「公役務特許契約」によって83年に開局を認められたカナル・プリュ(Canal

Plus)が実際に放送を開始しているが、同局が公共放送とは別に一定額の料金を支払った加入者のみに受信可能な有料放送(ペイテレビ)であったことは、依然として政権内部における『『裕福な人間しか見聞きできないペイテレビ』への反対⁽¹²⁹⁾」をくすぶらせていた。

加えて、この時期には、「独占」を支持してきた保守および中道勢力(ド・ゴール派~共和国連合=RPRと、共和党=PRの2党。なお、1978年以降、共和党を中核に中間政党に属する諸政党が結集し、フランス民主主義連合=UDFが組織されている)も、放送の自由化および規制緩和路線に転じている。こうした保守・中道勢力(とくに共和国連合と共和党の2党)は、「左翼の82年改革は自由の看板を掲げた政府コントロールの継続にすぎないと批判し、在来型テレビの早急な民間解放を強く要求しはじめ」、さらには、「1984年春から、放送・電気通信両分野にまたがる大幅な自由化を盛り込んだメディア政策を発表して、リベラルな姿勢を競い合うようになった⁽¹³⁰⁾」。

こうした状況下でファビウス内閣を成立させたミッテランは、積極的な民間放送容認政策を打ち出すことによって起死回生をねらう。それはまさに、来たる86年3月の総選挙で「予測される左翼の敗北、右派政権の登場に先立って新しい左翼政権の息がかかった民間テレビという既成事実を作」ることのみならず、さらには「保守が狙っている既存の公共テレビの民営化を避ける」ことまで視野に入れてのものであった⁽¹³¹⁾。ミッテランは、あくまで保守・中道勢力の手による商業放送開設だけは阻止したという強い意思を抱いていたのである。

そこで、ミッテランは、1985年の年始に「コミュニケーション大臣すら寝耳に水の『テレビ民間開放』を明らかにし、「なりふり構わぬ商放導入劇」を「強行⁽¹³²⁾」する。

その一端が、カナル・プリュに同じく、「82年法」下での「公役務特許契約」の産物である第5チャンネル=ラ・サンクの開局であり、さらには、第6チャンネル=TV 6(のちにMetropole 6になる)の開局である(ともに1986年)。とくにラ・サンクの開局は、ミッテラン自身が衛星放送の実

用化をめぐる「ルクセンブルグ政府との約定を反故」にしてまで、イタリアのメディア王「ベルスコーニの引き入れを示唆した」成果にほかならない。⁽¹³³⁾それは“イタリア式”の「金ピカ安ピカ番組」をフランスの茶の間に送る結果にもなった。⁽¹³⁴⁾しかも、開局に際してのハード面の整備(T.D.F.によるエッフェル塔への送信施設設置)についても、ミッテランは、エッフェル塔の管理者であったパリ市長のシラク(Jacques CHIRAC)の思惑(自分たちに近いエルサンのような資本家を公役務特許契約の対象にすること)を抑えるために立法措置まで講じて、開局を「強行」している。⁽¹³⁵⁾

こうしたミッテランの姿勢に対して、保守・中道勢力は、先の84年段階における独自のメディア自由化政策を正面に打ち出しつつ、対決の構図を強めた。そして、来たる選挙に際して、①「82年法」下での社会党政権による民間テレビ開局を白紙に戻すこと、すなわちラ・サンクとTV 6の公役務特許契約を破棄し、新たな事業候補者を選定し直すこと、②既存の公共放送(テレビ部門)を1ないしは2局民営化すること、③ H.A.⁽¹³⁶⁾ C.A.にかわる新たな規制権限機関を創設することを公約するに至った。

こうした状況下で実施をみた1986年3月の総選挙——それは自らに有利な結果を導き出すために、社会党政権が1985年に選挙法の改正を行い、今日までに唯一比例代表制の下で実施された選挙として位置づけられる——において、社会党は、大躍進を遂げた前回1981年の国民議会選挙(註釈(64)参照)に比して、60超の議席を失うことになった。その一方で、反対勢力であった保守・中道勢力は著しい躍進を遂げる。⁽¹³⁷⁾

その結果、共和国大統領であるミッテランは、自身が安定した党派基盤(すなわち社会党)に立脚することができず、自らの基盤とは異なる政治基盤(すなわち議会多数派である保守・中道勢力)から首相を選出せざるを得なくなった。それは、大統領制の下でいわば議院内閣制的な制度を機能させる“二頭制”(実質的な首相のリーダーシップの確立と大統領の政治的影響力の実質的制約。大統領と議会多数派との対立)を顕在化させるものである。いわゆる“保革共存=コアビタシオン(cohabitation)”の到来であった。さまざまな議論

がたたかわされたものの、結局、ミッテランは同月にシラクを首相に指名して、シラクによる保守・中道内閣が成立をみる。

シラクは、早速、前記の3つの公約の実現を図るべく、文化・コミュニケーション相に UDF の若手政治家レオタール(François LÉOTARD)を任命した。そして、レオタールによって、新たな規制権限機関の創設を盛り込んだ新放送法案がとりまとめられ、閣議提出・了承を得たのちに、6月議会に同法案が上程される。これが、【1986年9月30日の法律⁽¹³⁸⁾】[大統領ミッテラン、首相シラク⁽¹³⁹⁾]の前身になった。

しかしながら、この「86年法」法案の審議は、「81年法」(本章第1節§1参照)および「82年法」(前節§1参照)同様に、難航を極めた。元老院の先議に付された本法案は、主旨説明ののちに、6月および7月をかけて審議され、7月24日に採決、そののちに国民議会に送られ、同院での主旨説明と8月中の審議を経る。そして同院においては、憲法第49条第3項の規定に基づいて、政府がその責任をかけて当該法文の一括採決を強行した。その結果、8月12日に、同院において法案は採決され、さらに同日中に元老院でも採決されたために、提出から2カ月をかけてようやく「86年法」は成立をみることになった⁽¹⁴⁰⁾。こうした成立までのプロセスにおいては、実に、「野党だけでなく与党側からも、2000箇所以上の法文修正要求が出され⁽¹⁴¹⁾」ている。

また「86年法」は、その法案についてなされた8月12日の強行採決ののちに、野党に転落した社会党の議員団によってフランス憲法院に憲法異議がとなえられている。9月18日に出された憲法院の判断は、条文(集中排除にかかわる規定)の憲法不適合を判示するものであった(この違憲の条文を除いて「86年法」は施行されている)。さまざまな争点を含むこの86年の憲法院判決は、フランスにおける「視聴覚コミュニケーションの自由」にとって、極めて重要な司法判断として位置づけられる(なお、注(14)を参照されたい)。この詳細については、次章第3節で検討する。

- (127) ここでのプレスをめぐる議論の詳細については、樋口陽一「二つの『自由』、または『公正』の代価—1984年のフランス新聞法制を素材として—」同『権力・個人・憲法学—フランス憲法研究—』(学陽書房・1989年)126頁以下および、大石前掲注(3)書(『フランスのマス・メディア法』)43頁以下を参照されたい。
- (128) 参照、大谷堅志郎「ミッテラン政権下における仏放送界—変貌の軌跡と問題点—」放送研究と調査(NHK放送文化研究所)1993年11月号29頁。大谷氏は、社会党支持急落の要因として、さらに「私学法案(カソリック系私学への助成打ち切り)の上程」を指摘している。
- (129) 引用、大谷前掲注(128)論文29頁。
- (130) 引用、大谷堅志郎「フランスの政治と放送—放送制度の動揺とその背景—」放送研究と調査1986年12月号5頁。
- (131) 引用、多賀谷一照「最近の放送法制」日仏法学15号(1988年3月)2頁。
- (132) 引用および詳細につき参照、大谷前掲注(128)論文29頁。
- (133) 引用および詳細につき参照、大谷前掲注(128)論文29頁。
- (134) ラ・サンクの免許は、ベルルスコーニと左翼に近いフランスの財界人であるセイドゥーに与えられたが、87年以降はエルサンに経営権が移った。しかし1989年には、ベルルスコーニとセイドゥーによってエルサンの追い落としが図られ、これが失敗に終わると、経営権はさらに大手メディア企業アシェットのラガルデルに移行した(1991—92年)。しかし、視聴者離れと赤字回復が絶望的となったラ・サンクは、結局1992年の4月に倒産する。本文における引用も含めて、設立当初から倒産に至るラ・サンクの軌跡については、大谷堅志郎「ラ・サンク倒産劇の背景」放送研究と調査1992年6月号60頁以下に詳しい。
- (135) この事情については、多賀谷前掲注(131)論文2—3頁に詳しい。
- (136) 参照、大谷前掲注(128)論文30頁および、多賀谷前掲注(131)論文3頁。
- (137) 1981年の国民議会選挙の時点で61議席であったUDFおよび、83議席であったゴーリスト～RPRは、86年の選挙において、それぞれ131議席、155議席を獲得するに至った。こうした保守・中道勢力の躍進に加え、この86年選挙のいま一つの特徴は、右派・国民戦線(FN)が35議席を獲得したことであろう。
- (138) LOI n°86—1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication., *J.O., lois et décrets*, 1er Octobre 1986, pp.11755—11767.
- (139) 大谷前掲注(130)論文6頁。なお、レオタル個人のプロフィールについては、大石前掲注(3)書77頁の註釈(27)が敷衍する。
- (140) *J.O., op.cit.*, pp.11766—11767.
- (141) 引用、大谷前掲注(130)論文6頁。また、大石前掲注(3)書77頁。

§ 2 「視聴覚コミュニケーションの自由」の性格

「86年法」は、111の条文から構成されている。

第1条から第3条まではタイトルを与えられていないが、「自由」にかかわる原則を規定しているものと解される。

タイトルが与えられているのは、第4条以下の規定である。

第4条―第20条は、新たな規制機関であるC.N.C.L. (「LA COMMISSION NATIONAL DE LA COMMUNICATION ET DES LIBERTES」)について規定する。

第21条―第43条の全体のタイトルは、「テレコミュニケーション手段 (PROCEDES DE TELECOMMUNICATIONS)の使用について」である。さらにそれは4つのカテゴリーを含む。すなわち、

- ① 第21条―第32条は、「ヘルツ波 (la voie hertzienne) を使用する役務」(さらに、第21条・第22条が「周波数配分の一般原則」、第23条・第24条が「放送による (diffusés) 視聴覚コミュニケーションの役務以外の役務に適用される原則」、第25条―第32条が「放送による視聴覚コミュニケーションの役務に適用される原則」)を規定する。
- ② 第33条・第34条は、「ケーブルによって配信される有聲ラジオ放送およびテレビ放送の役務」を規定する。
- ③ 第35条―第42条は、「免許制 (autorisation) に服せしめられる視聴覚コミュニケーション役務全体に適用される規定」である。
- ④ 第43条は、単独で「事前届出制 (déclaration préalable) に服せしめられる視聴覚コミュニケーション役務に関する規定」を構成する。

第44条―第57条は、「視聴覚コミュニケーションの公的部門について」の規定である。

第58条―第69条は、「放送番組全国会社《T.F. 1》の譲渡について」規定する。

第70条―第73条は、「映画作品の発展について」規定する。

第74条—第79条は、「罰則規定」である。

第80条—第95条は、「雑則」を定める。

第96条—第111条は、「経過規定」である。

このような全体構造⁽¹⁴²⁾を採る「86年法」については、すでにわが国においても、その制度の紹介や一部条文の訳出などがおおやけに⁽¹⁴³⁾されている。

この§ 2においては、とくに第1条—第3条の規定に注目し、「82年法」との異同を明らかにしながら、「86年法」における「視聴覚コミュニケーションの自由」の性格を解明する。

§ 1でみた背景からも明らかだが、「86年法」は、民放業界の成長を背景として放送へのさらなる規制緩和を促進し、「多元主義」の実質的な保障を図ることを眼目⁽¹⁴⁴⁾にしていた。

こうした趣旨ないしは立法事実に基づいて、「86年法」の第1条は、以下のように規定する。

第1条

第1項：「テレコミュニケーション施設の創設および使用、テレコミュニケーション役務の経営および利用は、自由である。」

第2項：「取り扱い上の平等(*l'égalité de traitement*)の尊重の下で、この自由は、以下の観点からする必要限度内での制限のみを受ける。すなわち、国防の必要の確保、公役務の諸要請 (*les exigences de service public*)の確保、公の秩序の確保、他者の自由ならびに財産権(*la liberté et de la propriété d'autrui*)の確保、意見の流布を多元的に表明すること(*l'expression pluraliste des courants d'opinion*)の確保。」

第3項：「テレコミュニケーション諸役務の中での選択、またそれらによって提供される放送番組における選択の秘密は、当人の同意なしにおおやけにすることはできない(*ne peut être levé sans leur accord*)。』

この第1条の規定は、次節で検討する「89年法」によって改正されることになる。したがって、ここで「86年法」独自の「自由」の構造として注目すべきは、まず本法が「視聴覚コミュニケーションの自由」ではなく「テレコミュニケーションの自由」を冒頭で宣言したことであろう。このことは、本法のタイトルが——「82年法」が「視聴覚コミュニケーションに関する」というタイトルを冠していたこと(注(83)参照)とは対照的に——「コミュニケーションの自由に関する」とされていること(注(138)参照)からも窺知される。すなわち、「86年法」は、必ずしも「視聴覚コミュニケーション」に限定されない「テレコミュニケーション」という包括的な概念によって、「自由」の保障を試みた。それはのちもふれるが“ニュー・メディア時代”の到来に備えてのものであった。

そこで、ここでの「テレコミュニケーション」と「視聴覚コミュニケーション」との異同が問題になる。「86年法」は、第2条においてこの2つの概念を明らかにした。⁽¹⁶⁾

第2条

第1項：「テレコミュニケーションとは、電線(fil)、光学(optique)、電波技術(radio-électricité)、もしくはその他の電磁気学的なシステム(autres systèmes électromagnétiques)を用いて、あらゆる性質の符号、信号、文書(écrits)、映像、音、情報(renseignements)を、送信し(transmission)、発信し(émission)、受信すること一切をいう。」

第2項：「視聴覚コミュニケーションとは、私信(correspondance privée)としての性格を有しない、あらゆる性質の符号、信号、文書、映像、音、メッセージを、テレコミュニケーションの手段を用いて、公衆およびその一部の用に供することをいう。」

第1項の「テレコミュニケーション」概念は、「郵便および電信電話法典(Code des postes et télécommunication)」の第L.32条の規定における文言に一致する。また、第2項で⁽¹⁶⁾にみられる「視聴覚コミュニケーション」概念は、「82年法」における「視聴覚コミュニケーション」の概念とは異なって、あえて「私信」としての性格を持つものを、そのカテゴリーから除外している。すなわち、point to point の送信である「通信」にあつて“秘匿性”を有するものである「私信」は、不特定多数の者に送信される「放送」とは異なるから、狭義のテレコミュニケーション概念に対応するものとして位置づけられなければならない。

要するに、この「86年法」第2条の規定は、「視聴覚コミュニケーション」が、そのみで「テレコミュニケーション」一般には拡大しないことを明らかにしている——したがつて、こうした規定の仕方からすれば、「86年法」は、前述したようなニューメディアの発達、より具体的には「放送と通信の中間的な形態が登場していること」を前提に「その一部を放送(視聴覚)概念に取り込もうとした」ものとして評価されることになる。⁽¹⁷⁾

さらにこのことを換言するならば、「86年法」は、その法の射程を「視聴覚コミュニケーション」のみならず、「テレコミュニケーション」にまで拡大していることになる。したがつて「86年法」は、従来「通信」で括られてきた領域における「自由」の一端の行使までも保障する法律として理解され、それゆえに、以下§2で検討する新たな規制機関 C. N.C.L.は、その権限を「通信」の領域の一部にまで及ぼすことになった。

したがつて、「86年法」で保障される「自由」は、まさに法のタイトルにあつた「コミュニケーションの自由」にほかならないし、包括的な概念である「テレコミュニケーション」に関する上述の第1条第2項の制限の下に、視聴覚メディアをも服せしめることになる。よつて、こうした構造のみをとつてみても、「86年法」は、「これら、第1、2条の中に、視聴覚メディアにおける多元主義と平等主義の姿を見ることができ、

さらに「フランスの視聴覚メディアにおける多元主義と平等主義は、1986年の法律によって、1つの明確な輪郭を現した」と評される⁽¹⁴⁸⁾。

こうした「多元主義」の要請は、当然、放送へのさらなる規制緩和を促進することに資するものであるし、さらには、のちにみるような視聴覚その他のメディアの自律を保障する、新たな規制機関 C.N.C.L.の活動を根拠づける原理にもなる。

しかしながら、反面においてこのことは、多様な根拠に基づく「自由」の制約可能性を残すことにもなりかねない。したがって「86年法」によって「創設をみた当該自由は、依然として、必然的に監督され(surveillée)、制限され、コントロールされる自由である」ともいえる⁽¹⁴⁹⁾。

また、「86年法」においては、それまでとくに公共放送部門にかかわる概念を示す文言として、普遍的に法文の中で用いられていた「公役務」の用語(なお、この点に関しては、註釈(12)を参照されたい)が、姿を消すことになった。そのかわりに用いられるのが「公共部門(secteur public)」という用語である(これと対照的に用いられるのが「民間部門(secteur privé)」という用語である)。

この「86年法」にみられる「公役務」の用語の放棄については、野党議員同様に多数派を占める議員の中からも、いくぶんかの不安が表明されている。しかし結果としてみれば、こうした政治による当該用語の自発的な断念は、公の利益への過大評価を抑制し、市場原理への依拠をもって、視聴者にかわる国家の選択を否定する効果をもたらすものといえる⁽¹⁵⁰⁾。そして、次節で検討する「89年法」も含めて、この「86年法」以降に制定される(あるいは制定の可能性のある)諸立法においては、「公役務」の用語が再度規定されないような配慮が働くことになった⁽¹⁵¹⁾。つまりは、実質的な観点からすれば、「86年法」においては「当然に『公役務』の文言を廃止することが問題にされるのではなく、単純に公共部門と民間部門との間のバランスをとることが問題にされねばならない」のである⁽¹⁵²⁾。

しかし「多元主義」の要請に応えるべく「公役務」の文言を放棄した

「86年法」においても、ここでの「自由」は、先にみた法第1条第2項の規定によって、「公役務の諸要請の確保」の観点からする制約に服せしめられる。ここでの「公役務」を、どのように解すべきだろうか。それは、第3条との関係において理解される⁽¹⁵³⁾。「86年法」第3条は、以下のように規定する⁽¹⁵⁴⁾。

第3条

- 第1項：「コミュニケーションと自由に関する全国委員会 [C.N.C.L.] が創設される。当該委員会は、第1条で定められる諸原則の尊重を監守する (veiller à) ことをその使命とする。」
- 第2項：「C.N.C.L.は、取り扱い上の平等の保障を監守し、自由な競争と意見の流布を多元的に表明することを監守する。」
- 第3項：「C.N.C.L.は、市民に、自由なコミュニケーションについてのアクセスを保障する。」
- 第4項：「C.N.C.L.は、フランス語の擁護および例証 (l'illustration) を監守する。」

ここでは、「公役務の本質的な義務への依拠が見出される。当該諸義務は [本質的であるがゆえに] 本法よりも前の諸法律において、さらには、明らかに多様な規模と方法で、視聴覚コミュニケーションの公的部門ならびに私的部門が、保障し尊重しなければならないものである。多かれ少なかれ説明的なものになる、こうした公役務への依拠は、まさに本法の諸条項 [第10条、第11条、第13条-第16条、第23条、第26条] において見出されることになる⁽¹⁵⁵⁾」。

すなわち、第3条で原則的に掲げられ、さらにはここで列挙されている C.N.C.L.の職務・権限・組織にかかわる諸条文の中でも依然として「公役務」概念を読み取れる以上は、「86年法」においても「公役務」は放棄されないと解すべきである。したがって、その性質は、C.N.C.L.が

放送(あるいは通信)の自律のために遂行する活動を通じて、公共部門および民間部門に及ぶことになる。

のみならず、「たとえ、公役務の管理が一部分開放され、民間部門による保障をみたとしても、また、公役務のある種の義務の適用に関する決定と統制が、今日もはや専属的に政府に委ねられないにしても、さらには、C.N.C.L.に監督権もしくは分掌された統制権を保持することが委ねられないにしても、公役務概念は、視聴覚コミュニケーションの組織の基本原則として維持されるのである」⁽¹⁵⁶⁾。つまりは、本法で法文上の一般的な文言の消滅をみたとはいえ、これまで当該領域において「公役務」が果たしてきた役割からすれば、この概念は、視聴覚コミュニケーションに内在する概念として機能し続けることになる。⁽¹⁵⁷⁾

さて、このような「86年法」にあつては、さらに「自由」の主体をめぐり問題を確認しておかなければならない。

本稿の「はじめに」においてもふれたが、「送り手」「受け手」のいずれを中核にしてこの「自由」を理解するのかという問題は、フランスにおいてもいまだ論争上の問題である。注(3)でも紹介するように、この問題は、すでに大石助教授によって整理・紹介されている。それをさらに要約するならば、以下に示すの2つの立場になるだろう。⁽¹⁵⁸⁾すなわち、

- ① 一方では、「自由」の主体を「受け手」ととらえて、「公衆の情報選択の自由の確保のために国家によって行われる“送り手(放送事業者)”の自由に対する種々の制約を、『放送の自由』に当然に内在し、むしろそれを促進するものとして承認する」立場(ROBERT, BIOLAY ら)。
- ② 他方では、「あくまでも“送り手”の自由を中核として『放送の自由』を認識し、構成しようとする立場」である(COLLIARD, DERIEUX ら)。

沿革から考える限りでは、「公役務特許契約」の手法をもって「公役務」によって「自由」を保障しようとした「82年法」⁽¹⁵⁹⁾とは異なり、「86

年法」は、実質的な「多元主義」の実現を目指した。よって、「86年法」における「自由」は“放送を行う”あるいは、放送番組を“発信する”自由限定されることなく、様々な放送番組を“受領する”自由、すなわち「受け手」の自由の保障可能性の拡大化を企図したものである。問題は、ここでの主体ごとの保障の比重をどのように読み込むかであろう。

あえて条文の規定の仕方に着目するならば、まずは、第1条(第1項)で「送り手」の自由が明確にされているとみることができる。すなわち、第1条第1項が、「施設の『設置もしくは役務の自由』ではなく、『施設の創設および使用の自由』さらには『役務の経営および利用の自由』と規定している以上、86年法は開かれたコミュニケーションの支柱および手段についてのいかなる制限をも表明していない⁽¹⁵⁹⁾」と考えることができる。その意味で、「82年法」に比しても「送り手」の自由は格段に進歩している。

他方で、第3条(とくに第3項)の規定で明確にされる「受け手」ないしは「受領」の自由は、「あらゆる個人が、束縛されることなく、考えらるゝ得る何らかの手段を用いて他者の思想にアクセスすることのできるコミュニケーションの過程をいま一方において支えるもの⁽¹⁶⁰⁾」である。したがって、ここでは「82年法」第3条にみられた「受け手」の自由(前節§2参照)に比して、立法者が新たなメディアを媒体とした情報の受領を念頭に置きながら、実質的な C.N.C.L.による「多元主義」の保障下での「受け手」の自由を保障していることに注目しなければならない。

このように考えれば、何のための「送り手」の自由なのかは、明らかであろう。それは、多様な「送り手」を創造することによって、「受け手」の多様な選択を可能ならしめるためのものにほかならない。よって、沿革ないしは規定の含意からみる限りは、出発点としてはやはり「受け手」自由から考えるべきであるように思われる。

したがって、私見としては、上述のされる2つの類型に拠れば、前者の立場が至当であると考えられる。

ただ、いずれにしても「86年法」下での「多元主義」を実質的に確保せしめるのは、C.N.C.L.ということになる。このように「86年法」下において極めて重要な機関として位置づけられる C.N.C.L.について、以下 § 3 でその組織と権限を概観する。

- (142) *J.O., lois et décrets*, 1^{er} Octobre 1986, pp.11755-11767. なお、ここで示す「86年法」の全体構造については、多賀谷前掲注(131)論文4-5頁も参照。
- (143) 知る限りでの紹介・分析としては、多賀谷前掲注(131)論文(「最近の放送法制」)、大谷前掲注(98)論文(「フランス放送界の変貌とその制度的枠組み」)37頁以下、大谷前掲注(130)論文(「フランスの政治と放送」)3-5頁、大石前掲注(3)書(『フランスのマス・メディア法』)66-68頁、友安前掲注(27)書(『フランスの政治ジャーナリズムと視聴覚メディア』)59頁以下、さらに、大谷堅志郎「1989年放送改革とフランスの政治力学」放送研究と調査(NHK放送文化研究所)1989年12月号6-7頁、国際通信経済研究所編『主要国の通信・放送法制-フランス-』(同研究所・1996年)52-54頁がある。
「86年法」オリジナルの条文の翻訳は、知る限りでは散見できなかった。しかし、次節で検討する「改正86年法」の翻訳としては、国際通信経済研究所編前掲書131-183頁掲載の全訳[坂部望=清家秀哉訳]、また、修正条項を限定的に訳出するものとして、放送倫理研究会『資料にみる放送倫理の構造と特質-英米独仏の事例研究-』(同研究会・1996年)所収の大石=友安訳がある。
- (144) *J.O., op.cit.*, p.11766. なお、友安前掲注(27)書60頁における訳出も参照されたい。
- (145) *Ibid.*, p.11766. なお、友安前掲注(27)書60頁における訳出も参照されたい。
- (146) 参照、友安前掲注(27)書60頁。また、同「法典」における条文の訳出については、国際通信経済研究所編前掲注(143)書81頁を参照。
- (147) 参照・引用、多賀谷前掲注(131)論文15頁。
- (148) 参照・引用、友安前掲注(27)書60頁。
- (149) DERIEUX(E.), « LE NOUVEAU STATUT DE LA COMMUNICATION : Les lois du 1^{er} août, 30 septembre et 27 novembre 1986 », *R.D.P.* 1987, p.338., DERIEUX(E.), *Droit de la communication*, 3^e éd., L.G.D.J. 1999, pp.157-158.

なお、ここで同じく、「送り手」の自由から出発するDERIEUXの所論に

掘りながら、その所説を敷衍しつつ反駁を試みる大石助教授の解説——大石前掲注(3)書70—71頁——も参照されたい。

- (150) ISAR(H.), *LE SERVICE PUBLIC ET LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE ECONOMICA* 1995, pp.33—34.

だからといって、ISARは「公役務」概念を放棄しない。引き続き ISARは、「公共部門や公企業といった用語はより中立的、より現代的な用語ではあるが、こうした用語は、おそらくは中継ぎ(le relais)として理解されるものである。近ごろ、“テレビの公役務”といった用語でのその刷新が認められるように思う。それは、こうした用語の使用が、もっともメディアになじむものとしての(médiatique)象徴的な価値を、自らに付与しているためである」と説いている(p.34)。なお、註釈(12)および、そこで掲げた井上前掲注(1)論文(「フランス放送行政における『独占』の史的経緯」)〔二・完〕252頁の註釈(74)も参照されたい。

- (151) *Ibid.*, p.34.
 (152) ROBERT(J.) et DUFFAR(J.), *DROITS DE L'HOMME ET LIBERTÉS FONDAMENTALS*, 7e éd., Montchrestien 1999,p.746.
 (153) DERIEUX(E.), *op.cit.*, p.338.
 (154) *J.O.*, *op.cit.*, p.11766. なお、友安前掲注(27)書60—61頁における訳出も参照されたい。
 (155) DERIEUX(E.), *op.cit.*, pp.338—339.
 (156) *Ibid.*, p.340. なお、友安前掲注(27)書62頁も、この点を指摘する。
 (157) では、どのような形で内在するのか。筆者は、この「公役務」の概念が、フランスにおける“放送の公共性”を基礎づけるものではないかと考えている。このことは、註釈(12)でも述べた問題意識であるが、いまだ確証を得ていないので、その論証は次稿で行う。

もっとも、何が「公役務」であるのかについて、DERIEUX は、*Droit de la communication*, 3e éd., L.G.D.J 1999, pp.160—162.において、現行の「改正86年法」の条文を整理しながら、リストを作成している。このリストについては、次節で紹介する。

- (158) 引用、詳細について参照、大石前掲注(3)書68—70頁。なお、DERIEUXの所論については、注(149)を参照。
 (159) DROUOT(G.), *Le nouveau droit de l'audiovisuel*, Sirey 1988, pp.89—90.
 (160) *Ibid.*, p.90. 引用部分の傍点は井上による。

なお、DROUOTは、「86年法」におけるこうした「送り手」の自由と「受け手」の自由との「二重の自由(la double liberté)」の保障が、ヨーロッパ人権保護条約第10条に規定される表現の自由の保障規定において認められ

るものであることを強調している(*Ibid.*, p.91.)。

§ 3 C. N. C. L. の創設——その組織および権限

「82年法」下の H.A.C.A. に比べて、「86年法」で創設された C.N.C.L. は、その組織構成を一変させたのみならず、政府権限の大幅な縮小にともなって、その権限を著しく強化させた。こうした C.N.C.L. の組織および権限については、すでにわが国においても、大谷氏や多賀谷教授や友安教授らによる詳細な紹介がみられる⁽¹⁶¹⁾。したがってここでは、基本的にこうした先行研究を参照し、適宜敷衍しながら検討を進めていく。

C.N.C.L. の組織は「86年法」第4条で規定される⁽¹⁶²⁾。同条によれば、C.N.C.L. は9年任期の13名のメンバーから成る。その内訳は、共和国大統領、国民議会議長、元老院議長が各々2名ずつを指名し、さらに CONSEIL ÉCONOMIQUE、破産院、会計検査院、アカデミー・フランセーズの4組織が各組織内から1名ずつのメンバーが指名される。そしてこの10名のメンバーが、さらに視聴覚制作(*création audiovisuelle*)、テレコミュニケーション(*télécommunication*)、新聞・出版(*presse écrite*)の各分野から3名を共同で指名するというものである。委員長は互選による。

H.A.C.A. に比べれば、一見して組織の構成および任命の方法が複雑化していることがわかる。それは C.N.C.L. をよりいっそう政治権力から独立させることを企図したからにほかならない。もっとも、この第4条の制度が設計された背景の一つには、「1982年当時に野党であったの右派が、H.A.C.A. の9名のメンバーのうち社会党員を6人を任命可能にしていた任命方式を強く批判したこと」⁽¹⁶³⁾ が指摘されている。コアピタシオン期には、確かに右派も、看過し得ない政治勢力になっているのだが(註釈(137)参照)、ここでの問題はむしろ、反主流から主流に転じた保守・中道が、「86年法」上の新たな規制機関についてのこうした制度設計を、純粋な政治化の回避という実質的な要請に基づいて構築したのかと

いうことにあるだろう。

そこで問題になるのが、「82年法」下の H.A.C.A.がフランス憲法院の組織構造・任命方法をモデルにしていたことである。確かに「82年法」下においては、共和国大統領および国民議会議長が左派に属していたために、9人のうち6人を“左寄り”の人物に据えることは不可能ではなかった。このように考えれば、そもそも H.A.C.A.が憲法院の任命方法に依拠していたこと自体に問題があったとみることも可能である。⁽¹⁶⁾

しかし、繰り返しになるが、こうした組織の政治化を理由とする正当性への疑義は、何も H.A.C.A.に固有のものではないはずである(前節 § 3参照)。

事実、H.A.C.A.の反省をふまえて、あえて憲法院のシステムへの依拠を放棄して、政治化を回避する仕組みを備えたはずの C.N.C.L.にあっても、そのメンバーの人選は保守ないしはシラク寄りのものになった。それは、実に13名のメンバーうちで、「左寄りと目されるのは、ミッテラン選任の2委員だけ」という状況である。⁽¹⁶⁾

そして、こうした事実上の構成を採った C.N.C.L.の行う決定についても、それは当然のことながら、すぐれて政治的な性格を帯びることになった(具体的には、保守ないしはシラク寄りの施策の実践)。たとえば、C.N.C.L.の“初仕事”であった、任期満了を迎える公共部門のトップ5人の選任に際して、C.N.C.L.はすべてのトップを更迭し、その後任に与党寄りの人物を起用した(1986年12月)。この“初仕事”によって「CNCLの政治的独立性への期待はいっぺんにしぼんでしま」うことになる。⁽¹⁶⁾さらに「82年法」の「公役務特許契約」を取り消され、「86年法」下で新たに C.N.C.L.によって免許を受けることになった新制の第5チャンネル＝ラ・サンクの免許は、シラクの盟友であり「フィガロ」を支配していた新聞王のエルサンが組織する企業グループに付与された(1987年2月-3月)。

加えて——当該制度自体についてはのちに敷衍するが——現実の運用面に着目するならば、アメリカの連邦通信委員会 F.C.C.(Federal

Communications Commission)の手続に倣ったとされる⁽¹⁶⁷⁾ その免許付与の手続においても、C.N.C.L.は、チャンネル割当の際の透明性の確保、すなわち申請者への十分な告知と聴聞を実践できていなかったとされる。

このように、H.A.C.A.であれ、C.N.C.L.であれ、あるいは次節で検討するC.S.A.であれ、その任命方法については、少なからず政治化を免れることができない。さらにこのことは、憲法院が憲法上の機関であるのに比して、当該規制権限機関が法律上の機関であることともまた無関係ではない。もっとも、だからといって、のちに検討するような(また、註釈(7)を参照されたい)、当該機関の“憲法条文化”ないしは、憲法上の機関への“格上げ”による“永続化”をただちに正当化できるものでもないだろう。

しかし、いずれにせよ、こうした政治化の問題は、任命権者の問題に終始することなく、むしろ任命されたのちにいかにメンバーの独立を保障し、自律の確保をはかるのかという問題に帰結することになる⁽¹⁶⁸⁾。

理想的な制度設計は、やはり試行錯誤を経た経験の中からしか生まれない。また、制度が定着するためには、一定の時間が必要である。無論、C.N.C.L.の創設当初からの制度運用上の問題を看過するわけではないが、とくにここで“時間”の問題を考えれば、C.N.C.L.が「89年法」によるC.S.A.創設までのわずか2年間しか存続しなかったことは——当該制度の改廃がフランスにおいてとくに政治的な背景に拠るということを考慮すればなおさらのこと——、その権威を基礎づけ、十分な正当性を確保させるだけの制度の成熟期間としてはあまりにも短すぎたように思われる。

ただ、制度の成熟をまたなかったことを考慮しても、現実の活動面での信頼を失墜させてしまったという点を重視するならば、次節§1でみるように、C.N.C.L.は、ミッテランがいうような“失敗以外の何ものでもない”組織であったのかもしれない。

ただ、そうはいっても、C.N.C.L.は、H.A.C.A.に比べ、何よりも「多

元主義」の観点からの実質的な「自由」の保障を目指した組織であった。そうした原点に立ち戻ってみるならば、わずか2年間ではあったものの、その実践によって公共部門と民間部門との均衡の確保がもたらされたことは事実である。この点は、やはり高く評価されねばならないだろう。

そこで、こうした実践を可能ならしめた装置として、「86年法」に規定される C.N.C.L.の一般的な権限を概観しておく。それは以下の4点に集約される⁽¹⁷⁶⁾。

- ① 取り扱い上の平等の確保、自由な競争および意見の流布を多元的に表明すること(参照、前出の第1条の規定)の促進⁽¹⁷⁷⁾(第5条)。

公共部門を構成する全国レベルの放送番組会社5社——すなわち、「A.2(Antenne 2)」「F.R.3(France Region 3)」「ラジオフランス(Radio-France)」「海外県ラジオフランス(Radio-France Outre-Mer)」「ラジオフランス国際放送(Radio-France Internationale)」——および、同じく公共部門を構成する「国立視聴覚研究所 I.N.A.(Institut national de l'audiovisuel)⁽¹⁷²⁾」の業務運営規則(註釈(102)参照)について、諮問を受ける権限⁽¹⁷³⁾。

また、全国レベルの放送番組会社の放送番組とくに政治ニュース番組において、意見の流布を多元的表明が確保されるように監守し、勧告を行う権限⁽¹⁷⁴⁾(第13条)。

選挙運動期間中に、本法において認められる視聴覚コミュニケーション業者に対して、勧告を行う権限⁽¹⁷⁵⁾(第16条)。

視聴覚コミュニケーションの活動における競争を促すために、政府に対して勧告を行う権限、また、競争を制限することや経済的な集中があると認められる場合に、争訟を提起する権限⁽¹⁷⁶⁾(第17条)。

- ② ①に示した勧告権とは異なる、統制権の行使。

すなわち、利用者間における取り扱い上の平等の原則をテレコミュニケーション施設業者が尊重するように C.N.C.L.は監守する。そのため⁽¹⁷⁷⁾の統制権の行使(第11条)。

また、放送番組会社および免許の名宛人によって放送される広告に関する統制権の行使⁽¹⁷⁸⁾。(第14条)。

③ 免許付与権限の行使。

「82年法」下の「公役務特許契約」制度が廃止されたことによって、政府が有していた免許付与の権限が C.N.C.L.に移管した。したがって、国に残された電話等の電気通信の分野を除いたテレコミュニケーション施設の創設と経営にかかわる免許を付与する権限を行使する。

④ 規則制定権の行使。選挙運動にかかわる規則などを制定する権限である。

まずについて、ここで C.N.C.L.の権限の問題とのかかわりをふまえながら、公共部門の問題を敷衍しておく。

「86年法」下での公共部門は、上記した全国レベルの放送番組会社5社および I.N.A.に加え、^レ国の番組放送会社の放送番組の送信を行う機関である「番組送信会社 T.D.F.」と、^レ視聴覚作品の制作等を行う機関である「番組制作会社 S.F.P.」から成る(「82年法」下の公共部門については、前節§3および註釈(107)を参照されたい)。

T.D.F.も S.F.P.も I.N.A.も、「82年法」に引き続いて公共部門を構成する組織であるが、I.N.A.がそのまま公施設法人としての法的地位を継続したのに対し、とくに T.D.F.と S.F.P.については、「86年法」独自の新たな資格が付与されている。

まず、T.D.F.については、それまで与えられていた公施設法人としての地位が放棄され(したがって、もはや「番組送信公施設法人」ではない)、S.F.P.同様に、公私資本混合会社として位置づけられた。第51条は、第1項においてこの点を明記しており、さらに第4項においては、その業務運営規則がコンセイユ・デタの議を経たデクレによる承認にかけられ、その業務運営規則には国防および C.N.C.L.の職務に配慮して T.D.F.がなすべき義務を定めることが規定されている。⁽¹⁷⁹⁾

しかし、何よりも重要なのは、それまで T.D.F.の専権事項とされていた電波の送信事業(註釈(107)参照)が、民間部門にも開放されたこと——送信における「独占」の終焉——であろう。したがって、公共部門については従来通り T.D.F.による送信が継続するが、民間放送事業者については民間部門間での送信依頼が可能になった。⁽¹⁸⁰⁾

なお「82年法」下においては、H.A.C.A.によって行使することができた免許付与業務についても T.D.F.によって準備された周波数割当計画の下で進められていた(註釈(107)参照)。しかし、「86年法」下の C.N.C.L.は、周波数の決定権をもつ首相から利用周波数帯の配分権の行使を委ねられているために(第21条⁽¹⁸¹⁾)、実質的なチャンネルプランの策定権限を T.D.F.に代わって行使し得ることになった(また、そのために「82年法」下での T.D.F.のスタッフが、C.N.C.L.に配備されているとされる)。したがって、C.N.C.L.については、こうした決定にかかる観点からの規則制定権(上述④)も認められことになる。⁽¹⁸²⁾

次に S.F.P.についてであるが、第53条の規定に拠れば、それは資本の過半数が法人によって保有される株式会社(*sociétés anonymes*)の形態を採ることになった(なお「82年法」下の S.F.P.については、註釈(107)を参照されたい)。「82年法」下の S.F.P.同様に、その業務は国の番組放送会社で放送される番組の制作を請負うことにあるが、「86年法」下における S.F.P.は、公共部門に対してその制作番組を放送させるような強力な権限を、もはや有してはいない。その結果、公共部門との「協約」による番組の放送といったシステムに移行している。⁽¹⁸³⁾

「86年法」における規制緩和の実践であるこうした公共部門を構成する2つの組織の権限の縮小は、他方で、民間部門の地位の向上に資する結果をもたらした。

なお、公共部門については、さらに、シラクの公約を受けて「86年法」の中にその民営化の規定が盛り込まれ(第58条-第69条)、1987年4月にその実現をみた T.F.1 に関する問題がある。この問題については、以下

§ 4 で検討する。

③については、C.N.C.L.によって付与される免許の手續に関する制度——それがアメリカの F.C.C.をモデルにしており、また、現実の運用面において問題とされたことは、すでに指摘した通りである——が詳細に整備されたこと(第21条-第43条)に注目しなければならない。

前出の第21条の規定、さらには第22条の規定では、割り当てられる周波数帯および周波数の決定権が首相にあること、しかしながら首相はその決定にあたって、C.N.C.L.の意見を事前に聴取すべきこと、そして、C.N.C.L.に免許付与の権限があることが定められる。⁽¹⁸⁵⁾

この原則に基づいて、前述 § 2 の「86年法」の構成部分でも紹介したように、対象とされる放送の業種ごと、すなわち、

- (i) 放送による視聴覚コミュニケーション以外のサービス、
- (ii) 放送による視聴覚コミュニケーションサービス、
- (iii) ケーブルによるラジオ・テレビ放送サービス、

という規定が設けられる。さらに視聴覚コミュニケーションのサービスについては、それが免許制の対象になるサービスであるか、事前届出制の対象になるサービス(すなわち免許制の対象以外のもの)であるかといった区分も採られている(もっとも、ここで採られる手續は一樣ではない)。

もっとも一般的なサービスである(ii)のうちで免許制の対象になる事業(すなわち、広範囲の不特定多数の公衆を対象としたラジオ・テレビ放送サービス)については、C.N.C.L.による使用周波数リスト等の明示後の公募の実施 → 書類審査、適格申請者の公表 → 公聴会の実施 → 選定、免許条件提示、遵守義務の協約化 → 免許交付といったプロセスが採られている。⁽¹⁸⁶⁾

(i)については、衛星による放送局の設置が想定される。ここでは(ii)同様に C.N.C.L.主体による手續が採られるが、手續の詳細はコンセイユ・デタの議を経たデクレで定めることになる。したがって、ここでは政府に留保される権限が大きい。⁽¹⁸⁷⁾

(iii)については、コミューヌ(communes: 最小行政単位。市町村に該当)によ

る提議が要件となり、さらにその設置を認める権限もコミューヌに留保されるが、実際にその局がサービスを行う際には C.N.C.L.の免許が必要になる。第33条の規定は、コンセイユ・デタの議を経たデクレが C.N.C.L.の意見を事前に聴取したのちに、免許期間や番組にかかる原則等を定めることを規定する。⁽¹⁶⁰⁾⁽¹⁶¹⁾

このような免許付与の権限を行使できるようになった C.N.C.L.は、「86年法」下で、1987年に民営化を実現した T.F.1 への免許付与(1987年4月)、さらには独立ローカルテレビ局3局「テレ・トゥールーズ(Télé-Toulouse)」「8・モンブラン(Huit Mont Blanc)」「テレ・リヨン(Télé-Lyon)」への免許付与(1988年4月-89年2月)、第5チャンネル=新制ラ・サンクト、新制第6チャンネル=M6(Métropole 6。かつてのTV6)への免許付与(1987年2月-3月)を行った。⁽¹⁶²⁾なお、第5チャンネルと第6チャンネルについては、両局の「公役務特許契約」を取り消す権限は——それが「82年法」のシステムである以上——あくまで政府にあり、C.N.C.L.にはない。⁽¹⁶³⁾しかしながら、現実には C.N.C.L.によってなされた新たな免許付与の施策が、保守ないしはシラク寄りのものであったことは前述の通りである。

(161) 注(143)でも掲げたが、とくに、多賀谷前掲注(131)論文(「最近の放送法制」)、大谷前掲注(98)論文(「フランス放送界の変貌とその制度的枠組み」)37頁以下、大谷前掲注(143)論文(「1989年放送改革とフランス的政治力学」)6-7頁、友安前掲注(27)書(『フランスの政治ジャーナリズムと視聴覚メディア』)59-73頁が詳細である。

(162) *J.O., lois et décrets*, 1^{er} Octobre 1986, pp.11755-11756.

(163) ROSSINELLI(M.), *La liberté de la radio-télévision en droit comparé*, PUBLISUD 1991, p.109.

(164) *Ibid.*, p.109.

(165) 引用、大谷前掲注(143)論文6頁。なお、同論文7頁では、メンバー全員の氏名およびその地位までが、詳細にフォローされている。

(166) 参照、大谷前掲注(128)論文(「ミッテラン政権下における仏放送界」)30頁および、大谷前掲注(143)論文6頁。

(167) 手続面において C.N.C.L.が、F.C.C.をモデルにしていることについて

は、BERTRAND(C.-J.), « LA F.C.C., UN MODELE AMERICAIN POUR LA C.N.C.L. ? », DEBBASCH(C.) (sous la direction de), *LA COMMISSION NATIONALE DE LA COMMUNICATION ET DES LIBERTÉS*, ECONOMICA 1988, pp.45-57. に詳しい。

(168) ROSSINELLI(M.), *op.cit.*, p.112.

(169) (H.A.C.A.およびC.S.A.が依拠する)フランス憲法院における任命方法固有の問題として、この点に言及するものとして、参照、武居一正「フランス憲法院の性格」法と政治(関西学院大学)第32巻第2号(1981年9月)とりわけ255頁以下。

また、C.N.C.L.のメンバーの自律の問題一般については、さらに、DECOCQ(A.), « LA PROTECTION DES MEMBRES DE LA C.N.C.L. », *LA COMMISSION NATIONALE DE LA COMMUNICATION ET LIBERTÉS*, ECONOMICA 1988, pp.33-43.を参照。さらに、概括的なものではあるが、C.N.C.L.のメンバーの自身が、その組織の独立と自律に言及している文献として、参照、AUTIN(J.), « La Commission nationale de la communication et des libertés », COLLIARD(C.-A.) et TIMSIT(G.) (sous la direction de), *Les autorités administratives indépendantes*, P.U.F 1988, pp.170-173.

(170) 以下に整理したこの4つの一般的な特色は、de LAUBADÉRE(A.) et VENEZIA(J.-C.), *TRAITÉ DROIT ADMINISTRATIF, Tome 3, 6e éd.*, L.G.D. J 1997, p.466.の記述に拠るものである。なお、ここではさらに、J.O., *op.cit.*,と照会し、適宜、注(143)で掲げた文献等を参酌しながら要約した。こうした権限による分類については、さらに、CHEVALLIER(J.), « Le nouveau statut de la liberté de communication », *l'A.J.D.A.*, n° 2-20 février 1987, pp.75-78.を参照。

(171) J.O., *op.cit.*, p.11756.

(172) ROBERT(J.) et DUFFAR(J.), *DROITS DE L'HOMME ET LIBERTÉS FONDAMENTALES, 7e éd.*, Montchrestien 1999, p.749.は、I.N.A.が商工業的性格を有する国の公施設法人で、国の放送番組会社による視聴覚の記録物の保存と活用を行うことを職務とする機関であり、その理事会は国の代表者3名によって主催され、理事は大統領主催閣議を経たデクレによって3年間の委任を受けると説明する。したがって、組織の法的性質および職務内容自体は、「74年法」によって創設されたI.N.A.に同じであると解される。なお、「74年法」下のI.N.A.については、井上前掲注(1)論文(「フランス放送行政における『独占』の史的経緯」)(二・完)234頁を参照されたい。また、現在のI.N.A.の活動については、大石前掲注(3)書(「フランスのマス・メディア法」)74頁の註釈(15)も敷衍している。さらに、I.N.

A.については、その財源および財政面まで詳細にフォローする文献として、DEBBASCH(C.), *Droit de l'audiovisuel, 4e éd.*, DALLOZ 1995, pp.248-249.がある。

(173) 「82年法」における H.A.C.A.の「業務運営規則」に関する権限行使については、前節 § 2 で示した通りである。しかし、国の放送番組会社の諸義務を規定するこの「業務運営規則」の作成権限は、「86年法」にあっては、第48条の規定によって、政府とりわけ文化コミュニケーション省に存する(形式はデクレによる)。したがって、C.N.C.L.は、公的部門の「業務運営規則」をあくまで“政府の意見として”提起し得ることになるから、ここでは“諮問を受ける”という表現になる。

(174) *J.O., op.cit.*, p.11756.

(175) *Ibid.*, p.11756.

(176) *Ibid.*, p.11756.

(177) *Ibid.*, p.11756.

(178) *Ibid.*, p.11756.

(179) *Ibid.*, p.11760.

(180) この点については、多賀谷前掲注(131)論文14頁も言及している。

(181) *J.O., op.cit.*, p.11757.

(182) 参照、多賀谷前掲注(131)論文6頁。なお、T.D.F.については、DEBBASCH(C.), *op.cit.*, pp.251-254.にも詳細である。

(183) *J.O., op.cit.*, p.11760.

この点、DEBBASCH(C.), *op.cit.*, p.254.は、「民間の株式保有によって、S.F.P.の資本が開かれたことによって、S.F.P.はフランスの視聴覚システムの中での新たな役割を担わされることになった」と説く。他方で、多賀谷教授は、前掲注(131)論文14頁において、当該組織の縮小傾向を展望される。

(184) 参照・引用、多賀谷前掲注(131)論文14頁。

(185) *J.O., op.cit.*, p.11757.

(186) Art.25-32., *J.O., op.cit.*, pp.11757-11758. この手続の詳細については、大谷前掲注(98)論文38頁、また、多賀谷前掲注(131)論文6-7頁も参照。

(187) Art.23,24., *J.O., op.cit.*, p.11757. 参照、多賀谷前掲注(131)論文7頁。

(188) Art.33,34., *J.O., op.cit.*, p.11758. 参照、多賀谷前掲注(131)論文7-8頁。

(189) さらに、C.N.C.L.の免許付与手続については、DELACROIX(B.) et JOUANDET(T-P.), « Le nouveau cadre juridique de la télédistribution en France », *l'A.J.D.A.*, n°11-20 novembre 1988, pp.630-632.を参照。

(190) 各局の詳細は、大谷前掲注(98)論文37-38頁を参照。なお、第4チャン

ネル＝カナル・プリュは、「公役務特許契約」による免許期間が12年間であったために、そのまま継続している。

- (191) ROSSINELLI(M.), *op.cit.*, p.111. なお、ROSSINELLI は、ここで、政府に依然として強い権限が残されていたことを強調した上で、この2局の「公役務特許契約」の取り消しが、「単なるデクレによる(par simple décret)」ものであったと説く。

§ 4 その他の特色

まず、公共部門であった T.F.1 の民営化の問題がある。「86年法」は第58条－第69条を割いて、その譲渡(CESSION)⁽¹⁹²⁾を規定した。

ここでは、C.N.C.L.が被譲渡団体(groupe d'acquéreurs)を指定する責務を担い、一定割合を定めた上での競争入札制の採用が、譲渡における原則になる(第58条)。

資産評価にあたっての決定権は政府にあるが、ここでは1986年8月6日の法律に根拠を置く民営化委員会(la commission de la privatisation)への審議委託が要件となっている(第59条)。

以下の条文では、入札決定の形式や譲渡条件の明記について、また、譲渡事項に関する業務運営規則の内容、C.N.C.L.による公募の実施手続、被譲渡団体が提出すべき業務運営規則の内容、C.N.C.L.による免許付与の記載事項、譲渡後の理事会の構成要件等が詳細に規定される(第60条－第66条)。

こうしたプロセスにおいて生じた紛争については、行政裁判所の管轄事項(la compétence de la juridiction administrative)になる(第67条)。

さらに、譲渡されるにあたっての従業員の雇用および社会保障、あるいは退職や所得等についても規定される(第68条および第69条)⁽¹⁹³⁾。

こうした手続にしたがって、1987年2月5日のアレテ(デクレが共和国大統領もしくは首相が定める行政立法の行為形式であるのに対して、アレテは大臣、知事、市町村長が定めるそれをいう)によって、T.F.1 の資本の50%の価格が決定し、

2月6日に候補者にかかる告知が実施された。その後、3月9日にブイギユ社(*la Société Bouygues*)とアシェット社(*la Société Hachette*)の2社が名簿上で競合したが、4月4日にブイギユ社が指名を得ることによって、⁽¹⁹⁴⁾民営化の手続は実現をみた。

次に公共部門についての資金調達について確認しておく。資金調達は基本的には「82年法」に同じく、テレビ受像機に基づく課税基準設定を経た使用税の徴収総額を公共部門(全国レヴェルの放送番組会社5社と、I.N.A.およびT.D.F.)間で配分すること、および広告収入に拠るものとされる(第53⁽¹⁹⁵⁾条)。

広告については、さらに第14条の規定に⁽¹⁹⁶⁾注目しなければならない。第14条は、広告についての監督権がC.N.C.L.にあること、さらには政治的な広告放送が選挙期間中に禁止され、違反者に対しては罰則が科されることを定める。したがって「82年法」下において認められたフランス広告公社R.F.P.(前節§4参照)は廃止され、広告に関するの所掌は各放送局に移管した。つまりC.N.C.L.は、ここで監督権を行使する機関として⁽¹⁹⁷⁾位置づけられることになった。

こうした選挙期間中の政治広告の禁止は、コンテンツにかかわる規制の一端といえる。そこで、こうした観点からさらに「86年法」をみてみれば、公共部門・民間部門を問わず、よりいっそうの規制強化が認められる。それは、より具体的には、業務運営規則を介して、報道番組や自主制作番組の編成義務、諸団体からのアクセス番組や宗教番組の編成義務、フランスの国産番組の制作や映画放映にかかわる義務等を実現させたことである。こうした番組編成における諸義務の精緻化も「86年法」の大きな特色の一つといえる。

さらに「86年法」は、事業者の多様化にともなう経営支配面での集中排除対応措置策を講じている。こうした措置は、条文上は「免許制に服せしめられる視聴覚コミュニケーション役務全体に適用される規定」と

題される第35条—第42条⁽¹⁹⁹⁾で規定される。しかし、当該部分に関しては、本規定の不精確性が争点の一つになった86年の憲法院判決(次章第3節で検討)において2つの条文、すなわち第39条と第41条の憲法不適合性が判断され、これが削除されることになった⁽²⁰⁰⁾。そこで政府は、同年11月27日の法律(LOI n° 86-1210 du 27 nov. 1986)によって、この2つの条文を補完し、さらに第41-1条から第41-5条までの追加立法措置を講じている⁽²⁰¹⁾。

なお、この第35条—第42条の規定については、次節で検討する「89年法」による改正で、大幅な条文の追加と修正が行われた(第42条の修正および第42-2条から第42-11条までの追加等)。もっとも、ここでの改正内容はとくに第42条以下の規定において、新たな規制機関 C.S.A.による制裁権限の発動が認められたことにある。したがって、それは集中排除に直接関係する問題ではないので、この問題については、次節⁽²⁰²⁾で改めて検討する。

したがって集中排除に関しては、「86年法」オリジナルの条文(とくに第38条、第40条)と、前述の86年11月27日の法律によって補完・追加された条文(第39条、第41条、第41-1条から第41-5条まで)が、主たる検討対象になる⁽²⁰³⁾。こうした「86年法」にみられる集中排除の構造については、すでに、とくに大谷氏⁽²⁰⁴⁾、多賀谷教授⁽²⁰⁵⁾、友安教授⁽²⁰⁶⁾による詳細な検討が公表されている。したがって、本稿においては細説することを避けたい。ただ、概括的にみておこなえば、その内容は以下のように要約しうる。

- ① 視聴覚コミュニケーションサービスのうちでも、とくに通常の地上波テレビ放送局について、
 - (i) 600万人以上の人口に応じた放送能力を有する全国レベルの地上波テレビ局、
 - (ii) 衛星放送テレビ局、
 - (iii) ローカルレベルのテレビ局、といった態様に応じて、各々の場合に、同一の者が複数局の株式を保有できない仕組みを構築していること、さらには、
- ② 同一の者が、

- (i) 地上波ラジオ、地上波テレビ、衛星テレビ、ケーブル放送局のカテゴリーの中で、同一種類内での複数局を支配する際の制限が設けられること、
- (ii) 地上波ラジオ、地上波テレビ、衛星テレビ、ケーブル放送局のカテゴリーの中で、異なる種類の放送局間での集中排除の措置を講じていること、さらには、こうした放送局と新聞メディアとの間の集中排除の措置を講じていること、である。

最後に「86年法」については、第70条—第73条が「映画制作の発展について」と題される規定を設け、「82年法」において認められた独特の制度(前節§4参照)を維持させつつも、さらに細部を整えたこと(なお、映画に関する現行法制が、基本的に「82年法」の存続条項であることについては、前掲注(115)を参照されたい)、また、第74条—第79条の「罰則」規定⁽³⁰⁷⁾において、罰金刑による集中排除措置の実効性確保のための措置等が講じられていることを指摘しておく。

このように「86年」は、規制緩和の促進によって公共部門と民間部門との均衡を生み出し、C.N.C.L.を媒介とした外部的多元主義の実質的な発展への第一歩を踏み出すものであった。

しかし、前述したような C.N.C.L.の政治化の現実、さらにはその蹉跌は、1988年5月の大統領選におけるミッテランの再選と、それになう同年6月の議会選挙の結果とあいまって、再び新たな法律——すなわち C.N.C.L.改革を眼目とする「1989年法」——の制定を招来させることになる。

(192) *J.O., lois et décrets*, 1er Octobre 1986, pp.11760—11763. なお、当該条文については、国際通信経済研究所編前掲注(143)書(『主要国の通信・放送法制—フランス—』)166—172頁でも邦語訳されている。

(193) こうした条文上の特色の要約として、さらに、大谷前掲注(98)論文(「フランス放送界の変貌とその制度的枠組み」)37頁を参照。また、DEBBASCH (C.), *Droit de l'audiovisuel*, 4e éd., DALLOZ 1995, pp.288—295. および、

DERIEUX(E.), « LE NOUVEAU STATUT DE LA COMMUNICATION : Les lois du 1er août, 30 septembre et 27 novembre 1986 », *R.D.P.* 1987, pp.352-356にも詳しい。

- (194) de LAUBADÉRE(A.) et VENEZIA(J.-C.), *TRAITÉ DROIT ADMINISTRATIF, Tome 3, 6e éd.*, L.G.D.J 1997, p.474. なお、T.F.1の資本、主要株主、経営責任者については、大谷前掲注(98)論文38頁を参照された。
- (195) *J.O.*, *op.cit.*, p.11760. なお、国際通信経済研究所編前掲注(143)書165頁の訳出も参照。この点に関しては、ROBERT(J.) et DUFFAR(J.), *DROITS DE L'HOMME ET LIBERTES FONDAMENTALES, 7e éd.*, Montchrestien 1999, p.749.および、DROUOT(G.), *Le nouveau droit de l'audiovisuel*, Sirey 1988, pp.178-179.でも説明されている。
- (196) *J.O.*, *op.cit.*, p.11756. なお、国際通信経済研究所編前掲注(143)書137頁の訳出も参照。ちなみに、同書の翻訳では、改正の有無が考慮されているのかは定かでないが、「選挙期間中を除き(en dehors des campagnes électorales)」の文言が抜けている。
- (197) さらに参照、多賀谷前掲注(131)論文13-14頁。広告をめぐる問題については、さらに DROUOT(G.), *op.cit.*, pp.179-181.を参照。
- (198) ここでの内容については、参照、大谷前掲注(98)論文40頁。なお、大谷氏は、DROUOT(G.), *op.cit.*等の文献を用いながら、ここで詳細なリストを作成される。
- (199) *J.O.*, *op. cit.*, p.11758.
- (200) *Ibid.*, p.11758. 当然であるが、第39条および第41条の部分では、憲法院判決による憲法不適合が宣言され、条文が削除されているために条文は記載されない。なお、多賀谷前掲注(131)論文8頁によれば、当初の政府案(すなわち憲法院判決を受けて削除される前の)第39条は、「同一人が、ある全国レベルのテレビ局の株式を25%以上持つことは出来ないとする規定であった」とされる。
- (201) 「86年法」の補完追加を目的とする【11月27日の法律】(LOI n° 86-12 10 du 27 nov.1986)の原典(*J.O.*, *lois et décrets*)については未見である。よって、*CODE DE LA COMMUNICATION, 2e éd.*, DALLOZ 2001, pp.204-209.を参照した(なお、当該条文の最近の改正については、以下注(202)を参照)。

したがって、多賀谷前掲注(131)論文、大谷前掲注(98)論文、友安前掲注(27)書(『フランスの政治ジャーナリズムと視聴覚メディア』)等が紹介する、第39条、第41条の規定は、この「86年11月27日の法律」に依拠していると解される。ところで、第39条、第41条とあわせて、この法律によって

追加された第41-1条から第41-4条までの規定については、国際通信経済研究所編前掲注(143)書151-155頁でも訳出されているので、あわせて参照されたい(なお、第41-5条の規定は、「89年法」によって削除されている)。

- (202) さらに「86年法」の当該第35条-第42条の規定は、【2000年8月1日の法律】(LOI n°2000-719 du 1^{er} août 2000)の第62条-第71条、および第76条-第78条の規定によって、最近、全面的に改正されている(参照、*CODE DE LA COMMUNICATION*, 2^{ed.}, DALLOZ 2001, p.1459 et pp.204-213.)。この「2000年法」の概要および、最新の集中排除規定については、今後の別稿をもってフォローしたい。

なお、次節で検討する「89年法」第19条による当該「86年法」部分の修正および追加については、*J.O., lois et décrets*, 18 Janvier 1989, pp.731-732.を参照。また、当該条文は、国際通信経済研究所編前掲注(143)書155-157頁および、一部条文につき、放送倫理研究会前掲注(143)書(『資料にみる放送倫理の構造と特質』)資料編でも訳出されている。

- (203) さらに、特定条件の下での視聴覚コミュニケーション企業の譲渡にかかわる第42-12条についても、ここでの検討対象にしなければならない。もっとも、*CODE DE LA COMMUNICATION*, 2^{ed.}, DALLOZ 2001, pp.212-213.を参照する限りでは、この条文は、LOI n°94-88 du 1^{er} févr.1994.によって追加されたものと解される。なお、この条文についても、国際通信経済研究所編前掲注(143)書157頁において訳出・所収されているので、あわせて参照されたい。

- (204) 大谷前掲(98)論文38-39頁。

- (205) 多賀谷前掲(131)論文8-12頁。

- (206) 友安前掲(27)書64-72頁。

- (207) *J.O., lois et décrets*, 1^{er} Octobre 1986, p.11763.この箇所も「89年法」によって、追加・修正されている。国際通信経済研究所編前掲注(143)書173-174頁は、「89年法」による修正後の条文を所収する。もっとも、当該箇所にあっても、前述の「2000年法」によって、現行法はさらに改正をみているようである(*CODE DE LA COMMUNICATION*, 2^{ed.}, DALLOZ 2001, p.1459 et pp.231-233.)。

- (208) *J.O., op.cit.*, pp.11763-11764.なお、*CODE DE LA COMMUNICATION*, 2^{ed.}, DALLOZ 2001, pp.233-236.によれば、ここでの罰則規定は、とくに、LOI n°92-1336 du 16 déc.1992.によって大幅に追加されている。国際通信経済研究所編前掲注(143)書174-177頁の訳出は、この「92年法」による追加までフォローしているが、注(207)同様、当該条文についても「2000年法」による改正がみられる。