

フランスのテレビ放送と多元主義の原則

高山 直也

【目次】

はじめに

I 国の放送独占時代

II 放送の独立と多元主義

III 営業の自由と多元主義

IV 視聴覚高等評議会

おわりに

はじめに

テレビ放送は公平なものでなければならないということについては、誰も異論はないであろう。しかし報道が公平であるとはどういうことを意味し、それは誰がどうやって判断するのかということになると、意見は分かれてくるように思われる。

日本の放送法は、第3条において、放送番組は「法律に定める権限に基づく場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない」と、放送事業者の放送番組編集の自由について規定している。その上で、第3条の2の第1項で、放送番組の編集に当たっては、次の各号の定めるところによらなければならないとしている。

- 一 公安及び善良な風俗を害しないこと
- 二 政治的に公平であること
- 三 報道は事実をまげないですること
- 四 意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること

この規定は「放送事業者が遵守すべき放送番組編集の準則」を定めたもので、放送事業者に認められている番組編集の自由がこれらの準則に適合するようにすることは、同法第1条第2

号に定める「自律」によるべきものとされている。^(注1)

ところが実際にはこの第3条の2に違反しているということを理由として、放送事業者に対し、所管官庁である総務省による嚴重注意等の行政指導がおこなわれている。^(注2)

それがどういう「法律に定める権限」にもとづくものであるかということ、そのような法律はいまのところ存在しないわけであるが、過去の行政指導はほとんどが「抽象的に自主規律を要請するもの」であり、具体的な措置を要請するものではなく担保手段もないことから、「規制色が薄く、一般的には法律上の権限を必要としないものであり、放送法第3条に定める干渉、規律には該当しないものと考えられる」と説明されている。^(注3)

電波の割当や許認可権限をもっている所管官庁による行政指導が、果たして「抽象的に自主規律を要請するもの」で「規制色が薄く」、法律上の権限を必要としないものといえるものかどうか大いに疑問だと思われるが、それはともかくとして、日本では放送が公平におこなわれているかどうかを判断するのは行政の役割であると考えられているわけである。

フランスでも、ラジオ・テレビ放送は1980年代に放送の自由法ができるまでの長い間、国による独占ないし後見監督の下に置かれ、日本とおなじように放送の公平性は国が判断するものと考えられてきた。しかし現在では、放送の公平性を確保するのは独立の行政機関である視聴覚高等評議会（Conseil supérieur de l'audio-visuel : CSA）の役割となっている。

公平性の判断についても、CSAが放送番組の内容を価値判断的に問題にするというより

は、テレビが政治家や政治的意見を取りあげる
ときは、政府、与党、野党に平等に放送時間を
配分しなければならないという3分の3原則に
もとづいて、数量的に放送の公平性を保とうと
している^(注4)。

そして公平性、平等性の基礎にあって参照基
準となっているのが多元主義の原則といわれる
ものである。

以下、多元主義の原則がフランスの放送法に
おいてどのような経緯を経て現在のような位置
を占めるようになったか、またテレビ放送を政
治権力から独立させ、公平性を確保するために
どのような方法がとられてきたかをCSAの役
割を中心に紹介する。

I 国による放送独占時代

多元的という表現が放送の自由との関連で法
律の中で使われたのは1981年の放送法が最初で
ある^(注5)。

それまでは放送は国の直接又は後見監督の下
に置かれ、国が放送を独占することが放送番組
の公平性を保障する手段であると考えられてい
た。そういうわけで、そこには放送の自由や多
元性といった観念は生じようがなかった。わず
かに国による放送独占の枠内で、「思想の主な
傾向及び世論の大きな潮流」が表現されるよ
うにするとされていたのである。

1 放送の公役務について規定（1959年法）

フランスでは第二次世界大戦後、放送は国の
完全な独占体制の下にあった。

国営放送のフランス・ラジオ・テレビ (Ra
diodiffusion-télévision française : RTF) は法
人格をもたなかったが、1959年2月4日のオル
ドナンス^(注6) (法律の性格をもつ行政命令)によ
って、商工業的公施設^(注7) (établissement public)
としての資格を与えられ、独立会計予算となっ

た。

しかしRTFは情報を所管する大臣の直接の
監督の下に置かれ、同オルドナンス第1条には、
RTFが同相と結ぶ協定は「放送の公役務の性
格を考慮しなければならない」と規定されてい
た。

2 経営委員会の設置（1964年法）

その「公役務の性格に対する考慮」が放送番
組の内容に関して法律に現れるのは1964年の放
送法からである^(注9)。

1964年法によってRTFは「フランス・ラ
ジオ・テレビ放送局 (Office de radiodiffusion-
télévision française : ORTF) となり、情報所
管相の後見監督 (sous la tutelle)^(注10) の下に置か
れることになった (第2条)。

ORTFには経営委員会が置かれ、その役割
は次のように規定されていた (第4条)。

- ① 番組の質及び道徳性を確保する (s'as-
sure) こと
- ② 同放送局によって放送される情報の客観
性及び正確性に留意する (veille) こと
- ③ 思想の主な傾向及び世論の大きな潮流
(les principales tendances de pensée et
les grands courants d'opinion) が同放送
局を介して表現できているか確認する (vé-
rifie) こと

これは日本の放送法第3条の2の第1項にあ
げられているものと内容的にほとんど変わらない。

経営委員会の委員 (14名から28名で構成) の
半数は国の代表によって占められ、国の代表で
ある委員は3年の任期途中でいつでも罷免する
ことができた。

経営委員会の委員長と副委員長は経営委員会
の中から選ばれたが (第3条)、ORTFの事務
局長 (directeur général) は閣議で任命された
(第6条)。

③の「思想の主な傾向及び世論の大きな潮流」という文言は最初の法案にはなかったが、国民議会の第一読会で政府から「思想の主な傾向(この時点ではまだ「世論の大きな潮流」はなかった)が同放送局を介して表現できているか確認すること」を加えるという修正案が出され、可決されたのである。同議会の報告者等からも「文化及び世論の様々な傾向を表現する自由を保障すること」という修正案が出されていたが、こちらのほうは否決された。^(注11)

このことからわかるように、「思想の主な傾向及び世論の大きな潮流」を表現するといっても、それはそのような傾向や潮流に表現の場を与え、放送する自由または権利を保障するということを意味していたわけではなく、重点はあくまで①と②にあったのである。そして国が放送を独占する枠内で、国が認める範囲において「思想の主な傾向及び世論の大きな潮流」を表現するということだったわけである。

そのことは、政府に対しては「いつでも政府が必要と判断する声明又はコミュニケーションを ORTF に放送させ、又は放映することができる」(第5条)と規定していたのに対して、野党等にはそれへの反論の機会を保障していないことにも表れている。^(注12)

3 国の独占に例外を認める (1972年法)

1972年法^(注13)は商工業的公施設である ORTF を機能別に公社 (régie) 又は公施設に編成し直し、それらを総裁 (président directeur général) が統括する体制とした。

1972年の放送法は、国が放送を独占することに対して、限られた条件の中で例外を認め^(注14)たが、何故国がラジオ・テレビ放送を独占し、「公役務」という形でおこなわなければならないのかについて、次のようにその理由を述べている。

第1条 ラジオ・テレビ放送の国の公役務は、その能力の範囲内で、情報、文化、教育、娯楽及び文明の価値全体に関係することにおいて、国民の要求と願望に応える使命を果たすことである。国の公役務は、この分野において、共同体の一般的利益 (intérêts généraux de la collectivité) を最優先させることを目的とする。

放送が国の公役務によっておこなわれなければならない理由は「共同体の一般的利益」を確保するためだというのである。

したがってラジオ・テレビ放送の国の公役務は国が独占し(第2条)、デクレ(政令)で定める条件を満たす特別の場合についてのみ、例外を認めるとしているのである(第3条)。

4 競争原理の導入 (1974年法)

ポンピドー大統領が任期途中で病気で急死したのに伴っておこなわれた1974年5月の大統領選挙で、中道右派のジスカールデスタンが大統領に選ばれると、ORTF を次の7つの独立した組織に分割する法律^(注15)が制定された。

(1) 国有番組編成会社 (テレビ3、ラジオ1)

- ・ TF1 (Télévision française 1)
- ・ A2 (Antenne 2)
- ・ FR3 (France-Régions 3)
- ・ RF (Radio-France)

(2) 番組制作会社

- ・ フランス番組制作会社 (Société française de production et création audiovisuel : SFP)

(3) 送信会社

- ・ フランス送信会社 (Télédiffusion de France : TDF)

(4) 放送番組の保存研究施設

- ・国立放送研究所 (Institut national de l'audiovisuel : INA)

7つの独立した組織に分割されたといっても、公役務の役割は商工業的公施設としての性格を ORTF から引き継いだ TDF や INA と国有番組編成会社の国有テレビ3社と国有ラジオ1社が担うことになり、国の独占は相変わらず維持されている(第2条)。しかし番組制作会社の SFP は公私混合会社 (société d'économie mixte) となり、私法上の法人として一般法が適用され、民間会社との競争に曝されることになった。

国有テレビの TF1、A2、FR3 は自分でも番組を制作し、その権利を第三者に譲渡することができるようになった(第7条)。

国有テレビ3社と国有ラジオの RF にはそれぞれ経営委員会が置かれ、分割された会社を統括する管理部門である TDF にも経営委員会が置かれた。

国有テレビ3社の経営委員会の委員は各6人である。国の代表は2名で、あとは国会議員1名、プレス代表1名、職員代表1名、文化界代表1名で構成されていた。委員長は経営委員会が委員の中から選び、閣議で任命された。

TDF の経営委員会の委員の半数は国の代表であるが、あとの半数は国民議会と元老院が任命した委員各1名、職員代表2名のほかに国有番組編成会社の代表が加わる。国の代表である委員は3年の任期途中でいつでも罷免できた。経営委員の中から選ばれる委員長と、TDF 事務局長は3年任期で閣議で任命された。

これまでは所管相は ORTF が公役務の義務を遵守するように監督すると法律に規定されていたが、1974年法は国有番組編成会社や TDF が遵守すべき、公役務から生ずる義務を「業務規定書 (cahiers des charges)」で定め、それ

を遵守することを首相または所管相が事後的に監督するやり方へ変わった(第14条)。

業務規定書は首相または所管相が決定するが、そこには番組編成会社や TDF が「公役務の任務を果たすために達成すべき目標」が定められている(第15条)。

放送番組の内容については、番組編成会社の経営委員会が業務規定書にもとづいて監督するのである。その項目は先に述べた1964年法の経営委員会のときから変わっていない。

このように ORTF は7つの組織に分割されたが、国の放送独占体制がなくなったわけではなく、国营放送会社同士を競わせるところにそのねらいがあったわけである。「独占の中において、競争、多様性及び切磋琢磨が現在の(理論上のものでしかない!)一枚岩の性格に取って代わらなければならない」とされたので^(注16)ある。

II 放送の独立と多元主義

放送手段が有限であった時代には、国が放送を独占ないし後見監督の下に置き、放送の自由を制限することはある程度やむをえないことと考えられていた。

しかし放送技術が進歩し、放送手段が多様で豊富な時代になってくると、国民は国が提供する情報をただ受動的に受け取るだけでは満足しなくなり、自分たちの要求に合った情報を求めるようになる。

そういう時代状況の中で現れたのが自由ラジオであり、それらの「自由かつ多元的な」情報に対する要求が1982年の放送の自由法を生み出す原動力となるのである。

1 自由ラジオの出現

1974年法は ORTF を分割し、各組織にはある程度独立性も与えられ、競争原理も取り入れ

られたが、「左右両翼のはざまに立ち、脆弱な政治的基盤しかもちえなかった」ジスカルデスタン大統領は、「テレビのもつ政治的影響力を最大限利用する途」を選んでしまう。そしてTF1、A2、FR3のニュース部門の責任者には「大統領の腹心が送り込まれ」、「おさまりの世論誘導」が繰り返されるようになる。^(注17)

これに対して市民は、1977年3月の市町村議会選挙をきっかけに、「そのころ簡易かつ廉価に設置することが可能となっていたFM送信機を用いて、国家の独占を無視し、勝手にラジオ放送を始めた」。^(注18)これが「自由ラジオ (radio libre)」といわれるものである。

政府は、国の独占を侵害して、ラジオ・テレビ放送を電波に乗せた者を処罰する1978年7月18日の法律を作った。しかし1981年の大統領選挙で、「自由ラジオを公然と支持し、また自らもそれを運営していた」^(注19)社会党のミッテラン第1書記が現職のジスカルデスタン大統領を破って第五共和制初の社会党大統領に選ばれ、1981年に「ラジオ放送の国家独占に例外を認める」法律が、翌1982年に放送の自由を認める法律が制定された。

2 放送の自由を認める (1982年法)

1982年法は第1条で「視聴覚コミュニケーションは自由である」と規定し、第2条では「市民は、自由かつ多元的な (libre et pluraliste) 視聴覚コミュニケーションに対する権利を有する」ことを明記した。^(注20)

1972年法以来、国の独占体制の下で、放送にはごく限られた条件の中でしか例外が認められてこなかったが、1981年法でその例外が拡大され、1982年法ではじめて、例外という形ではなく放送の自由が認められたわけである。

しかし1982年法は、あとで見るように、必ずしも「営業の自由」を完全に認めたわけではな

く、地方放送に限定されたものであった。

むしろ第2条で規定しているように、受け手の側の「自由かつ多元的」な放送に対する権利にその重点が置かれているように思われる。そして市民のそのような権利が保障されるためには、放送は公役務としておこなわれなければならないという考え方に変わりはないのである。

そして第1条で規定する放送の自由とそれから生ずる権利の行使が保障される条件ないし手段として、それらが公役務によって確実におこなわれることと、その監督機関として政治権力から独立した「視聴覚コミュニケーション最高機関 (Haute autorité de la communication audiovisuel : HACA)」の新設をあげている (第4条)。

第5条は、放送の公役務は、「全国及び地方の枠内」で、次にあげることをおこなうことによって、「一般的利益」に奉仕することを任務とするとしている。

- ① 情報の誠実性 (honnêteté)、独立性及び多元性 (pluralisme) を保障すること
- ② 人口を構成する様々な集団の教育、娯楽及び文化の面で、市民の知識を豊かにし、自発性及び責任性を開発するために、現代人の必要性に応えること
- ③ 精神的著作物を制作し、放送することに貢献すること。
- ④ 文化的、社会的及び職業的共同体並びに精神的及び哲学的集団の社会的コミュニケーション、特にその表現、育成及び情報を助けること
- ⑤ 研究及び創造的活動によって、利用者の要求の進展及び新技術がもたらす変化を考慮しつつ、視聴覚コミュニケーションの発展に協力すること
- ⑥ フランス語を擁護し、かつ宣揚し (illustrant)、地方語の表現を保障すること
- ⑦ フランス文化をあらゆる形態で海外に放

送することを助け、かつ、文化間の対話、特にフランス語圏の文化間の対話に協力すること

- ⑧ 情報、娯楽及び文化の面で、海外のフランス人の要求に応えること

そしてこの任務は、「文化、信条 (croyance) 並びに思想及び世論の潮流間の多元性及び平等性を尊重して」保障されなければならないと規定している。

1964年法から1974年法まで放送番組に課せられていた情報の「客観性、正確性」に代わって、「誠実性、独立性及び多元性」を保障することが公役務の要請の第一にあげられている。また情報だけでなく、上にあげてあるすべてのことが「多元性及び平等性」を尊重して保障されなければならないとしているのである。

1982年法は放送の独立性を保障するためにHACAを設置したが、HACAは法律及び規則の定める条件のもとで、勧告手段を用いて、放送の公役務において次のことに留意する (veiller) と規定されている (第14条)。

- ① 番組の多元性及び均衡の尊重
- ② 人格及びその尊厳、男女の平等並びに子ども及び成人の保護
- ③ フランス語の擁護及び宣揚
- ④ 地方の言語及び文化の推進
- ⑤ 難視聴地域に対する放送条件の適応化

HACAは公役務の義務について定める業務規定書について意見を述べ、その意見は、理由を付して公表される (第15条)。

HACAには商工業的公施設であるTDF、INAと国有番組編成会社の経営委員会の中からそれぞれ執行役員及びその中から会長を任命する権限も与えられた (第16条)。

HACAの委員は9名である。任期は9年で、再任はできない。委員は、共和国大統領と国民議会議長、元老院議長がそれぞれ3名ずつ指名し、大統領によって任命される。委員は任期途

中で罷免することはできない。HACAの委員長は大統領が指名した3名の中から大統領が任命する (第23条)。

HACAの委員には兼職が禁止されている (第24条)。

放送電波を使用するには国の許可が必要であり (第7条)、放送事業者は電波やインフラストラクチャー、設備を使用するために、そのサービスの態様によって届出を出すか又は許可を受けなければならない (第9条)。

HACAには電波割当の権限が与えられたが、その対象となるのは電波のカバー範囲が放送地点から半径30km以内のいわゆる地方放送に限られていた。全国放送については相変わらず国が許認可権限をもっており、放送事業者は国と公役務委譲契約を結ばなければならなかった (第79条)。

したがって1982年法が放送の自由を認めたといっても、それは全国一律の放送以外に各地方でそれぞれの地方色をもった内容の放送ができるようにしたということであって、電波割当に関してHACAはそれらの地方放送に対してしか許認可権限をもたなかったわけである。そしてそのことが1986年法でHACAが「通信と自由に関する全国委員会」に取って代わられる一因になるのである。

3 憲法評議会判決

1982年法案が可決されると、それまで放送を国家で独占し、国の後見監督のもとに置いてきた、いまは野党となった右派は、同法案がフランス人権宣言第11条で規定している思想及び意見を自由に伝達する権利及び法の前の平等の原則を無視し、かつ営業の自由を侵害しているとして憲法評議会に付託した。

これまで放送を独占してきた右派が、急にフランス人権宣言第11条を持ち出して、1982年法が同条で保障している「思想及び意見を自由に

伝達する権利」を無視しているというのは矛盾しているようでもあるが、国の独占を政治的側面と経済的側面に分けて考えると、お互いの主張のちがいが理解できるように思われる。

1981年に多数派となった左派はそれまで政権を担っていた右派が放送に政治権力を介入させたことを批判するのであって、公役務そのものを否定したわけではなかった。したがって公役務の独立性を守るためには、政治権力との絆を断ち切る必要があるというのが1982年法の放送の自由についての考え方であって、そのためにHACAを設置したわけであり、営業の自由を完全に認めたわけではない。

これに対して右派は政治的にはたしかに放送会社を国の後見監督の下に置いて、経営委員会を通して放送番組をコントロールしようとしたわけであるが、1974年法でORTFを分割して競争原理を導入したころから、放送技術も進歩し国際競争が激しくなっている新しい放送環境の中で、フランスの放送が世界に遅れをとらないためには放送の中に競争原理と市場原理を導入する必要があると考えていた。

そういう右派から見ると、放送はあくまで公役務でおこなわれる必要があり、事前の届出又は認可制をとり、業務規定書によって公役務義務で縛る左派のやり方は時代に逆行するものであり、放送の自由に反すると受け取られたわけである。

右派は1982年法が事前の届出制や放送事業者を公役務の委譲体制に従わせていること等が人権宣言第11条が保障している「思想及び意見を自由に伝達する権利」を侵害していると主張したが、憲法評議会はその点に関しては次のような判断を示した。^(注21)

技術及びその支配力の現状において、人権宣言第11条から導き出されてくるようなコミュニケーションの自由の行使を、一方では視聴覚コ

ミュニケーション手段に固有の技術的制約と、他方では公の秩序の保護、他人の自由の尊重、社会・文化的表現の諸潮流の多元性の維持といった憲法的価値を有する目標と両立させることは、立法者の権限に属する。

憲法評議会は、人権宣言第11条で保障されているコミュニケーションの自由を行使するに当たって、視聴覚コミュニケーションの場合はプレスとちがって、一方では「視聴覚コミュニケーションに固有の技術的制約」と、他方では他の憲法的価値との調整、両立をはかることは許されることであって、その権限は立法者に属すると判断したわけである。そして「社会・文化的表現の諸潮流の多元性」の維持を「公の秩序の保護」や「他人の自由の尊重」と並ぶ憲法的価値と認めたのである。

Ⅲ 営業の自由と多元主義

1986年3月の国民議会選挙で再び共和国連合(RPR)とフランス民主連合(UDF)よりなる右派勢力が多数を占め、RPRのシラク総裁が首相となり、社会党のミッテラン大統領との第一次保革共存政権が発足すると、右派はTF1テレビの民営化を柱とする1986年のコミュニケーションの自由法を制定した。^(注22)

1984年には第4チャンネルとして有料テレビのCanal Plusが誕生していたが、同テレビは公役務委譲契約にもとづいており、国有テレビと同様に業務規定書によって規制を受けていた。^(注23)

それは1986年に誕生したFrance 5とTV6についてもいえる。

1986年法は民間放送に対して公役務委譲契約を廃止し、単に電波の使用を認可する体制とした。そしてTF1は民営化され、France 5とTV6も1987年からそれぞれ民間総合放送局と

して放送を始めた。^(注24)

1 営業の自由を認める（1986年法）

1986年法はニューメディア時代の到来に備えて、視聴覚コミュニケーションよりも広い概念である「テレコミュニケーション（*télécommunication*）」^(注25)という表現を使っている。そして1982年法が受け手の自由に力点をおき、営業の自由を制限していたのに対して、1986年法はテレコミュニケーションを開設する自由を次のように明記した。

第1条 テレコミュニケーション施設^(注26)の設置及び使用並びにテレコミュニケーション・サービス^(注27)の開発及び利用は自由である。

この自由は、取り扱いの平等を尊重する中で、国防上の必要性、公役務の要請並びに公の秩序、他人の自由及び財産並びに世論の潮流の多元的表現（*expression pluraliste des courants d'opinion*）の維持に必要とされる限度においてしか制限することはできない。

1986年法は放送の自由を営業の自由と位置づけた上で、その自由を制限することが正当化できる「同等の価値」^(注28)として、①国防上の必要性、②公役務の要請、③公の秩序、他人の自由及び財産並びに世論の潮流の多元的表現の維持をあげている。

1982年7月27日の憲法評議会判決で憲法的価値を認められた「社会・文化的表現の諸潮流の多元性」が1986年法では「世論の潮流の多元的表現」という表現に変えられて、それを維持するのに「必要とされる限度」においてしかテレコミュニケーションの営業の自由は制限することはできないと規定されている。

1986年法はHACAを廃止し、それに代わって「通信と自由に関する全国委員会（*Commission nationale de la communication et des lib-*

ertés : CNCL）」を設置した。

委員は13人に増えている。大統領と上下両院議長がそれぞれ2人を指名するほかに、コンセイユ・デタ（行政最高裁判所）と破棄院（司法最高裁判所）、会計検査院、アカデミー・フランセーズの中から選出された委員が各1名加わった。さらに視聴覚制作とテレコミュニケーション、プレス部門から有識者各1名が前の10人の委員によって承認を受ける。任命はデクレによっておこなわれる（第4条）。

任期は9年で、再任も任期途中の罷免もできない。CNCLはHACAとちがい年齢制限は設けていない。

委員長はHACAのように大統領が任命するのではなく、CNCLが委員の中から選ぶ。

委員に兼職が禁止されているのはHACAの場合とおなじである。

HACAが地方放送に対する許認可権限しか持っていなかったのに対して、CNCLには全国放送についても電波の割当権限が与えられた（第22条）。

テレビ番組の内容に関しては、CNCLの役割は次のように規定されている。

テレコミュニケーション事業者が、送信される情報の内容の如何にかかわらず、利用者を平等にあつかうという原則を尊重するように留意する（第11条）。

この規定は民営放送が対象で、最初の法案の段階では中立性の原則も含まれていたが、その解釈や判断はむつかしいという理由で、元老院の第一読会^(注29)で削除された。

国有テレビの番組においては、特に政治情報に関して、思想及び世論の潮流の多元的表現が尊重されるように留意する（第13条）。

1982年法は、放送番組の内容に関してHACAが監視すべき項目を何項目も挙げていたのに比べ、1986年法では平等の原則と多元主義の原則の二つしかあげていない。

2 1986年憲法評議会判決

1986年法が両院で可決されると、今度は野党の左派の議員から、同法案は憲法に違反しているとして、憲法評議会に付託された。

左派の議員は、1986年法は多元性の内容が不明確で、規制する分野に関しても不十分であることを問題にし、TF1の民営化によって多元性が脅かされると主張したが、その点に関しては、憲法評議会は1986年9月18日に次のような判断を示した。^(注30)

同判決は「社会・文化的表現の多元性」^(注31)はそれだけで憲法的価値であり、この多元性を尊重することは民主主義の条件のひとつであると述べている。

その上で1789年のフランス人権宣言第11条で保障されている「思想及び意見の自由な伝達」は、視聴覚コミュニケーション手段が目指す相手である視聴者が、「公的部門であれ私的部門であれ」（これは1986年法にはなかった考えである）、「情報の絶対的誠実性」を尊重する中で、「様々な性格の傾向」を保障する放送番組を手に行うことができなければ現実のものにはならないと述べている。本来、表現の自由は、テレビ放送に関していうならば、1986年法が第1条で規定しているように、テレコミュニケーション施設を開設して、それによって表現する自由、すなわち「営業の自由」であるわけであるが、同判決はそれを「受け手」の側の自由に読み替えて、次のように述べている。

結局、実現されるべき目標は、1789年人権宣言第11条によって宣言された自由のきわめて重要な受け手に数えられる聴取者及び視聴者が、私的利益や公権力が自分たちの決定を彼らの選択権に置き換えたり、彼らを市場の対象にしたりすることなく、その自由な選択権を行使できるようにすることである。

1986年法は営業の自由を認めた上で、「世論の潮流の多元的表現」がその自由を制限することを正当化できる価値のひとつにあげていたことを先に見たのであるが、憲法評議会は「社会・文化的表現の多元性」を行政権力の干渉からだけでなく、市場の専制からも放送の自由を守る憲法的価値として認めたわけである。

そして1986年法が第1条で営業の自由が「世論の潮流の多元的表現」の保障に必要なとされる限度においてしか制限することはできないとしていること、また第3条でCNCLが特に「世論の潮流の多元的表現」に資することを任務とするとしていることは憲法に合致しているという判断を下している。

IV 視聴覚高等評議会

1988年の大統領選挙でミッテラン大統領が再選され、同年6月におこなわれた国民議会選挙でも、シラク首相辞任のあとに首相に任命されたロカール首相の率いる社会党が第一党となると、1989年1月17日の法律によって1986年法の改正がおこなわれた。^(注32)以後、放送法は新たに作り直すのではなく、1986年法を改正するという形をとっている。

1989年法は1986年法が放送だけでなく、電信・電話をも含んだテレコミュニケーションの自由について規定していたのを再び1982年法にもどして、第1条において「視聴覚コミュニケーションは自由である」と規定した。

それに伴って、放送と電気通信の両分野に関する許認可や監督をおこなってきたCNCLは廃止されることになり、代わって「視聴覚高等評議会（CSA）」が設置された。

1989年法は放送の自由を次のように規定し直している。

第1条 視聴覚コミュニケーションは自由であ

る。

この自由の行使は、一方において人格 (personne humaine) の尊厳、他人の自由及び財産並びに思想及び世論の潮流の表現の多元的性格の尊重によって、他方において公の秩序、国防の必要性、公役務の要請、コミュニケーション手段に固有の技術的制約及び視聴覚作品の国内産業を発展させる必要性によって必要とされる限りにおいてしか制限することはできない。

1986年法では「世論の潮流の多元的表現」となっていたが、1989年法では「世論」に「思想」が加わり、それらの「潮流」を「多元的」に表現するのではなく、それら二つの潮流の表現において「多元的性格」を尊重することが視聴覚コミュニケーションの自由を制限する対抗価値のひとつとして規定された。

次に CSA が放送の「独立性、公平性」を保障するために、1989年法がどのような手段を講じているかを見てもみることにする。

1 CSA の役割

第1条に規定されている CSA の役割を箇条書きにすると次のようになる。

- ① 取り扱いの平等を確保 (assuré) すること
- ② ラジオ・テレビ放送の公的部門の独立性及び公平性 (impartialité) を保障すること
- ③ 自由な競争がおこなわれるように留意 (veille) すること
- ④ 番組の質及び多様性に留意すること
- ⑤ 国内の視聴覚産業及び創作の発展に留意すること
- ⑥ フランス語並びに文化の擁護及び宣揚に留意すること

国有放送番組についてはさらに、特に政治情報放送に関して、CSA は「思想及び世論の潮流の多元的表現」が尊重されるようにすると規

定している (第8条、1986年法第13条の改正)。

そして国有番組編成会社はその義務に違反した場合は、CSA は当該経営委員会に対して公的所見を伝える。それだけでなく、CSA 委員の一人を指名して、所見の内容を経営委員会側に説明させ、それに対する経営委員会の回答を集めさせることができるとしている (同上)。

業務規定書に対する重大な違反があった場合にも、CSA は理由を付した決定によって、当該組織の会長に対して、決められた期限内に必要な措置を講ずるように命じることができる (同上)。

2 CSA の構成と任命方法

1989年法は、委員の数を1986年法の CNCL の13名から再び1982年法の HACA の9名にもどしている。大統領と両院議長が委員を各3名ずつ指名するのも、委員長が大統領によって任命されるのも HACA とおなじである。こういう任命方法は憲法評議会に倣ったものである。

CSA が委員の構成や任命方法を HACA にもどしたのは、CNCL が委員の数を13名に増やしたことが多様な意見を取り入れる効果があるように見えて、かえって CNCL の全体としてのまとまりと一体感を阻害する結果になったという理由からである。^(注33)

しかしそれに対して、そういう任命方式ではそのときの多数派の意向が反映されることになり、「党派的 (partisane)」な委員の構成になるという反対論もあった。^(注34)

CNCL では委員長は委員の中から選ぶことになっていたが、1989年法は委員会の中で発足早々委員長の選挙をやれば、CNCL がその例を示したように、中が多数派と少数派に分かれてしまい、委員会が合議制をとっている上から好ましくないという理由で、大統領が CSA の委員長を任命する方式に戻している。^(注35)

しかし大統領が任命すれば、公平な立場から

委員長が選ばれるかという点、その保証もないわけである。例えば2007年にサルコジ大統領がCSAの委員長に任命したミシェル・ボワヨンは同大統領が内相をつとめていたときにその官房長だった人物である。

1986年法はCNCL委員に年齢制限は設けなかったが、1989年法はCSA委員の年齢の上限をHACAとおなじく65歳としている。

任期は6年に引き下げ、2年毎に3分の1の委員を入れ替えることによって、多様化をはかるとともに、外部環境の変化に対応しやすい配慮をしている。

任期途中で罷免はできないことも、再任ができないことも（これはCNCLもおなじ）、任期期間が上限年齢の規則によって中断されないこともHACAの場合とおなじである。

3 兼職の禁止

CSAの委員の職務は「公選によるすべての職務、すべての公職及びその他のすべての職業活動」と両立はできないことになっている（1986年法第5条）。

文学及び芸術の財産権に関する1957年3月11日の法律第57-298号に特別の規定のない限り、CSAの委員は、視聴覚、映画、出版、報道、広告又はテレコミュニケーションの企業において、直接又は間接に、職務をおこない、CSA委員になる前に提供した職務に係るものを除いて報酬を受け取り、かつ利害関係をもつことはできない。ただし委員がこのような企業に利害関係をもっている場合は、自分を法に適合させるために「3か月」の猶予期間が与えられている（同条第2項）。

この規定に違反した場合には、刑法典第175条に定める罰則が適用される。

また委員がその資格と両立しない活動をおこない、公選による職若しくは権限を受け、又は1986年法第5条第2項で規定する義務に違反し

たときは、委員の3分の2の多数決によってCSAが職権で罷免を言い渡すことができる。

また委員は、その職にある間又はやめてから1年間は、CSAが知っているべき、若しくは知っているべきであった問題又はその任務遂行中にCSAに付託された可能性のある問題について、一切公的態度表明をしてはならないことになっている。

委員はやめたあとも刑法典第175-1条の適用を受けるほか、1年間は1986年法第5条第2項で規定する義務に服し、刑法典同条の罰則の適用を受ける。

おわりに

1986年法は1989年の改正法のあとも何回にもわたって改正されているが、フランスのテレビ放送において番組の公平性を保障する上で多元主義の原則がどういう位置を占め、どういう役割を果たしているかについては一応示せたのではないかと思う。

フランスでは、放送が国によって独占ないし後見監督の下に置かれていた時代が長かったので、はじめは日本とおなじように、放送の公平性は国が判断すべきものと考えられていた。しかし1980年代になって放送の自由法が制定されると、放送は政治権力から切り離され、現在では独立の行政機関であるCSAが放送の公平性を監督する役割を担うようになっている。

フランスの放送において平等性や公平性の基礎にあって参照基準となっている多元主義の原則は、最初は放送を国の独占支配から独立させるための根拠として位置づけられたが、1986年法が営業の自由を認めるようになると、今度は市場の専制からも放送の独立を守る憲法的価値として確立されていった。

フランスの放送法における多元主義の原則は、これまで見てきたように、行政権力の支配

から放送の自由を守る原則として機能しているだけでなく、市場の専制からも放送の独立を守る憲法的価値と考えられており、日本の放送法制について考えていく上で参考になるのではないかと思われる。

注

*インターネット情報はすべて2008年4月30日現在である。

- (1) 金澤薫『放送法逐条解説』電気通信振興会, 2006, p.57.
- (2) 清水直樹「放送番組の規制の在り方」表1「『番組』内容に関する総務省(郵政省)の主な行政指導」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No. 597, 2007.10.25, p.6. 国立国会図書館 HP<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0597.pdf>>
- (3) 金澤 前掲注(1), p.55.
- (4) 2000年からは数量だけでなく、質的公平性の概念が導入され、議会で議席をもたない政党や政治団体についても配慮するようになった。
- (5) Loi no 81-994 du 9 novembre 1981 portant dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion. *J.O.*, 1981.11.10, pp.3070-3071. 1972年法に加えた第3-4条に「独占への例外及びその結果としての電波割当は、その対象となる各地域において、思想及び世論の潮流の自由かつ多面的表現を確保しなければならない」という形で出てくる(第1条)。
- (6) Ordonnance no 59-273 du 4 février 1959 relative à la radiodiffusion-télévision française. *J.O.*, 1959.2.11, pp.1859-1860.
- (7) 活動の性質は私的企業と類似の商工業的なものであるとしても、その活動は公益性をもつものとして、適用される法制は公法原則と私法原則を連結する特殊なものである。例えば、管理運営の責任者は関係行政機関から派出された公務員からなる理事会の補佐を受ける公務員であり、予算は財務当局の監査下にある。他方、企業活動の対外的側面については、その締結する契約は民事一般契約であることなど、

私法上の原則が適用され、その争訟は司法裁判所の管轄に属する(山口俊夫編『フランス法辞典』東京大学出版会, 2002, p.211)。

- (8) この概念は、一般利益と行政機関という2つの要素の連結に由来し、この要素のそれぞれがその連結の中で相互に占める地位に応じて発展してきた。かつては公的主体による管理運営という組織要素が支配的であったが、多くの公役務が私的管理主体によって管理運営されるに従って現実に対応しなくなり、展開される活動の一般利益としての性格という、実体的要素の重視がこれに代わり、それをもって概念の決定的要素とすることになった(同上, pp.548-549)。
- (9) Loi no 64-621 du 27 juin 1964 portant statut de l'Office de radiodiffusion-télévision française. *J.O.*, 1964.6.28, pp.5636-37.
- (10) 分権化された行政当局(地方公共団体、公施設など)及びそれらの職員に対する、監督権限をもつ行政当局による後見監督をいう。しかし、階層的上位者の権限(従属の下位者の決定を修正または取り消す、無条件的権限を含む)とは異なり、後見監督の場合には当事者間に上下関係はなく、後見監督者の権限は法定の条件づけられた権限である(山口前掲注(7), p.608)
- (11) AN, Discussion, 1964.5.28. *J.O.*, 1964.5.28, p.1490.
- (12) 1982年法ではじめて政府の声明に対して反論する権利が認められた(第14条)。
- (13) Loi no 72-553 du 3 juillet 1972 portant statut de la radiodiffusion-télévision française. *J.O.*, 1972.7.4, pp.6851-6852.
- (14) その条件は以下のとおりである。①教育及び職業訓練に係る番組はこの分野の所管相によって内容を決められることもありうることを明確にした上で、限られた公衆向けの番組放送、②私的範囲の中で、閉ざされた空間での番組放送、③科学的研究の実験のため、④国防又は公共の安全の利益のため。(第3条)
- (15) Loi no 74-696 du 7 août 1974 relative à la radiod-

- iffusion et à la télévision. *J.O.*, 1974.8.8, pp.8355-8358.
- (16) Sénat (1973-1974) Rapport, no 288, p.18.
- (17) 大石康彦『フランスのマス・メディア法』現代人文社, 1999, p.62.
- (18) 同上, pp.62-63.
- (19) 同上, p.63.
- (20) Loi no 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle. *J.O.*, 1982.7.30, pp.2431-2440.
- (21) Décision no 82-141 du 27 juillet 1982. Conseil constitutionnel HP <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82141dc.htm>>
- (22) Loi no 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. *J.O.*, 1986.10.1, pp.11755-11767.
- (23) 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』風間書房, 1994, p.54.
- (24) 同上
- (25) テレコミュニケーションとは、「電線 (fil)、光学 (optique)、電波技術若しくは他の電磁気システムによる符号 (signes)、信号 (signaux)、文書、画像、音声又はあらゆる種類の情報のあらゆる送信 (transmission)、放送 (émission) 若しくは受信 (réception)」のことである (第2条)。
- (26) 元老院の報告者であるグーティロン議員は次のように説明している。「テレコミュニケーションのあらゆる物理的パーツ、すなわち電話局 (poste téléphonique) に始まって、ケーブル、電波塔、ミニテル等から衛星までを指す」(Sénat, débat, 1986.6.30, p.2099)。
- (27) テレコミュニケーション手段を使って提供されるサービスで、視聴覚コミュニケーション・サービスにもなりうるし、現在郵便・電気通信によって提供されているサービスにもなりうる (同上)。
- (28) 同上グーティロン議員発言。
- (29) Sénat, Comptes rendus des débats, 1986.7.3, pp.2269-2271.
- (30) Décision no 86-217 DC du 18 septembre 1986. Conseil constitutionnel HP <[http://www.conseil-](http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1986/86217dc.htm)

- [constitutionnel.fr/decision/1986/86217dc.htm](http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1986/86217dc.htm)>
- (31) 可決された1986年法案は、「思想及び世論の潮流の多元的表現」となっていたが、審議の際に社会党の議員などは「潮流の多元的表現」というのはありえず、「多元性の表現」でなければならぬと主張していた。また1986年法案がどちらかという政治的意見に狭く限定しすぎていると批判していた。憲法評議会が「思想及び世論の潮流の多元的表現」ではなく、「社会文化的表現の多元性」という表現を使っているのは、社会党の主張に近いように思われる。
- (32) Loi no 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant la loi no 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. *J.O.*, 1989.1.18, pp.728-733.
- (33) AN Rapport, no 417 (1988.12.1), pp.17-18.
- (34) Sénat, Compte rendu des débats, 1988.11.9, p.912.
- (35) *Ibid.*, p.914.
- (36) 現在は刑法典第432-12条に移されている。公権力をもった、又は公役務の任務を負わされた人物が、監視又は監督等をしなければならない企業等において何らかの利益を受けたときは、5年の拘禁刑及び7万5,000ユーロの罰金に処するという規定。
- (37) 現在は刑法典第432-13条に移されている。公職を退いた人物が、3年以内に、監視又は監督等をおこなっていた私企業に「仕事、助言又は資本」によって何らかのかかわりをもった場合は、2年の拘禁刑及び3万ユーロの罰金刑に処するという規定。

参考文献

- ・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に関する法制度論的分析—』風間書房, 1994.
- ・郵政国際協会気通信政策総合研究所編『主要国の通信・放送法制—フランス—』1996.
- ・Philie Marcangelo-Leos, *Pluralisme et audiovisuel*, L.G.D.J., c2004.

(たかやまなおや・前海外立法情報調査室主幹)
(本稿は、筆者が在職中に執筆したものである。)