

調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1198 (2022. 8. 5)

通信・放送分野の独立規制機関

—海外主要国の例を参考に—

- | | |
|----------------------------|-----------------------|
| はじめに | 2 独立性と統制—政府・議会との関係— |
| I わが国の独立規制機関とその議論 | III 論点 |
| 1 わが国の独立規制機関の成り立ちと現状 | 1 憲法論から見た独立規制機関 |
| 2 通信・放送分野の独立規制機関に関するわが国の議論 | 2 通信・放送分野の行政委員会の設置の目的 |
| II 主要国の独立規制機関 | 3 通信・放送分野の行政委員会の問題点 |
| 1 主要国の独立規制機関の概況 | おわりに |

キーワード：行政委員会、独立行政委員会、総務省、放送行政、通信行政、免許行政、許認可、政治的中立、放送番組規制、規制と振興の分離

- 主要国では、通信・放送分野の規制は、通信自由化に伴う公正な競争や放送規制における政治的中立の確保の観点から、行政組織体系から一定程度の独立性を有する独立規制機関（わが国でいう行政委員会）が担っている。
- 現在、わが国では独任制行政機関である総務省が、通信・放送行政全般を所掌し、通信・放送規制を担っている。わが国でも戦後まもなく、通信・放送規制を担う合議制の行政委員会が存在したが、わずか2年余りで廃止された。
- 政治的中立の必要性や公正な競争の観点等から通信・放送規制を行政委員会が担うべきという議論はあるものの、実現に向けた課題もある。例えば、委員人選の中立性への懸念や行政側に制度改正のインセンティブが乏しい点が挙げられる。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

国土交通課 すなだ あつこ 砂田 篤子

第 1 1 9 8 号

はじめに

わが国では、通信・放送分野の規制を、内閣の一員である総務大臣が掌理し、通信・放送分野全般を所掌する行政機関である総務省が担っている。しかし、主要国では、競争の公平性や政治的中立の確保の観点から、通信・放送分野の規制を、通常の行政組織体系から一定程度の独立性を有する合議制の独立規制機関¹が担う体制が中心となっている。

わが国においても、政治的中立の必要性や公正な競争の観点等から通信・放送規制を独立規制機関である行政委員会が担うべきという議論はあるものの、実現に向けた課題は少なくない。本稿では、通信・放送分野の独立規制機関について、その基本的な位置づけ、わが国におけるこれまでの議論、主要国の制度及び設置する上での論点についてまとめる。

I わが国の独立規制機関とその議論

1 わが国の独立規制機関の成り立ちと現状

(1) 独立規制機関の定義

独立規制機関について、本稿では「通常の行政組織体系から多かれ少なかれ独立の地位を保ち、職権行使において独立性を保障された複数の委員からなる合議体であって、内部管理や行政処分等に関する行政権限とともに、準立法的な規則制定権限と争訟判定的な準司法権限を併せもつ機関」とする。これは、わが国の行政委員会についての行政法学の一般的な定義である²。各国において独立規制機関の詳細が異なる可能性もあるが、本稿で扱う主要国の通信・放送分野の独立規制機関には、この定義がおおむね該当することに鑑み、本稿においては便宜、独立規制機関もこのように定義した。

独立規制機関の起源は米国に求められる。米国では、19世紀末から20世紀初頭にかけて社会経済の変動期にあり、それに対処するための経済的な法規制を公正・迅速に行うことが要請され³、1880年代から連邦の独立規制機関が設置され、存続してきた⁴。

(2) わが国の行政委員会

わが国の独立規制機関に当たるものとして行政委員会がある⁵。主な行政委員会は国家行政組

* インターネット情報への最終アクセス日は令和4（2022）年7月21日である。

¹ 独立規制機関には、行政委員会、独立行政委員会、独立規制委員会等の呼称もある。わが国の法律（国家行政組織法（昭和23年法律第120号）及び内閣府設置法（平成11年法律第89号））では「委員会」と規定されており、講学上は「行政委員会」と呼称されることが多い。本稿では、主要国を含める場合や、わが国の行政委員会と会計検査院を総括している場合は独立規制機関、わが国の行政委員会に限定する場合は行政委員会とする。

² 伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成—組織と制度の行政史—』東京大学出版会、2003、p.26。

³ 伊藤正己『憲法 第3版』弘文堂、1995、p.515；野中俊彦ほか『憲法II 第5版』有斐閣、2012、p.201。

⁴ 米国の独立規制機関は、①三権分立制に違背する、②大統領を媒介する民主的統制の経路から外れ、規制行政のアカウンタビリティを確保する上で障害になる、③規制客体や関係利益集団の虜となり現状維持的な姿勢になる、などの理由から批判もされてきた（伊藤正次 前掲注(2)、pp.5-8.）。

⁵ 強い独立性を持つ機関として会計検査院がある。会計検査院は国会及び裁判所に属さず、内閣からも独立した憲法上の機関である。明治13（1880）年から設置されており、昭和22（1947）年に日本国憲法が制定され、憲法第90条の規定を受けて会計検査院法（昭和22年法律第73号）が公布施行され、同法において、内閣に対し独立の地位を有するものとされた。

織法（昭和 23 年法律第 120 号）第 3 条又は内閣府設置法（平成 11 年法律第 89 号）第 49 条を設置根拠とし、内閣又は大臣の所轄⁶する機関である⁷。なお、人事院は国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）に基づき、内閣の所轄の下に置かれた機関であり、実質的に見れば行政委員会である⁸。行政委員会の特徴としては、①具体的な職権行使については独立性が認められること、②委員の身分が保障されていること、③準立法的権能及び準司法的権能を有すること、が挙げられる⁹。また、各省庁が、1 人の大臣又は長官が掌理する独任制の組織であるのに対して、独立規制機関は合議制の組織である。独任制は責任が明確となり、決定が迅速となる点で、合議制は中立性や専門性の確保の点で優れているとされる。

(3) 行政委員会の成り立ち

わが国においては、戦後、独立規制機関として、多くの行政委員会が設置され、一時期 24 機関が存在していた。その多くは行政民主化のために連合最高司令官総司令部（General Headquarters: GHQ）主導の下で設置されたものであった。しかし、第三次吉田茂内閣の行政機構改革¹⁰により、行政委員会の整理がなされた昭和 27（1952）年 7 月の第 13 回国会閉会時点で 14 機関となった¹¹。その後、廃止論や違憲との批判に晒（さら）されながらも¹²、人事院や公正取引委員会等が行政委員会として存続し、重要な役割を果たしてきた。

橋本龍太郎首相（当時）が座長を務め、省庁再編を議論した「行政改革会議」（平成 8（1996）年 11 月～平成 9（1997）年 12 月。以下「橋本行革会議」）の最終報告（平成 9（1997）年 12 月）では「行政委員会については、従来、事務の性質上、その処理に当たって、公正中立性や専門技術性等を必要とされるため、内閣から独立した地位にある機関に行わせる必要がある場合に設置されてきたが、今後とも、このような趣旨から、行政委員会を活用することとする」¹³とされている。

近年になって、行政委員会として原子力規制委員会（平成 24（2012）年）、個人情報保護委

⁶ 所轄とは、通常の意味での指揮監督が及ばない関係を指すものとして用いられるもので、コントロールの度合いが低く、内閣が人事権と予算権を有する程度で監督権はほとんど働かないとされる（芦部信喜，高橋和之補訂『憲法 第 7 版』岩波書店，2019，pp.335-336；野中ほか 前掲注(3)，p.202。）。

⁷ 行政委員会の設置根拠を国家行政組織法と内閣府設置法に分けて解説する資料として、塩野宏『行政法Ⅲ 第 5 版』有斐閣，2021，p.79 を参照。

⁸ 同上，pp.304-305。

⁹ 高橋和之ほか編集代表『法律学小辞典 第 5 版』有斐閣，2016，p.227。

¹⁰ 昭和 26（1951）年、政令諮問委員会の「行政制度の改革に関する答申」は、行政委員会制度は「能動的に行政目的を追求する事務については責任の明確性を欠き、能率的な事務処理の目的を達し難い」とした（田中二郎「政令諮問委員会の「行政制度の改革に関する答申」」『公法研究』6 号，1952.4，p.156。）。

¹¹ 第 13 回国会（昭和 26（1951）年 12 月 10 日～昭和 27（1952）年 7 月 31 日）開会時点で存在した 24 機関は 12 機関に減少したが、会期中の昭和 27（1952）年 4 月 28 日に捕獲審検再審査委員会が、7 月 28 日に公安審査委員会が設置されており、第 13 回国会閉会時点では 14 機関が存在した（吉牟田剛「行政委員会の設置をめぐる動向について」『季刊行政管理研究』170 号，2020.6，pp.48-52.）。本稿では人事院を行政委員会に含めており、設置法の施行日を設置日としている。なお、人事院を行政委員会に含めるか、設置日を設置法の制定日とするか施行日とするか等、資料によって基準が異なり、数字に差異があることがある。

¹² 昭和 31（1956）年の第 24 回国会で人事院を廃止する内容の国家公務員法改正案が提出される等の動きがあったが、実現しなかった（人事院編『人事行政二十年の歩み』大蔵省印刷局，1968，pp.44-46.）。公正取引委員会については、昭和 43（1968）年から八幡製鉄と富士製鉄の合併の議論をきっかけとして、昭和 44（1969）年頃に政府・国会において合憲性について論議となった（八木俊光「我が国行政における合議制行政機関の可能性と限界」『季刊行政管理研究』91 号，2000.9，pp.10-12.）。

¹³ 「Ⅲ 新たな中央省庁の在り方」（行政改革会議「最終報告」）1997.12.3. 政府の行政改革ウェブサイト <<https://www.gyokaku.go.jp/siryou/souron/report-final/III.html>>

員会（平成 28（2016）年）、カジノ管理委員会（令和 2（2020）年）が設置されている。このように、最近では行政委員会が合憲であることを所与として（Ⅲ-1 参照）、職権行使の独立性が重要な行政分野で行政委員会の組織形態が重視される傾向にあるという¹⁴。令和 4（2022）年 7 月現在、10 の行政委員会がある¹⁵。

2 通信・放送分野の独立規制機関に関するわが国の議論

(1) 電波監理委員会の設置と廃止

通信・放送分野の規制監督は、戦前には独任制行政機関である逓信省が担っていた。戦後、占領期に制定された電波監理委員会設置法（昭和 25 年法律第 133 号）により、電波監理委員会¹⁶が行政委員会として総理府の外局に設置され、電波及び放送分野の規制を担った。同委員会は、吉田内閣による行政機構改革（I-1(3)）により昭和 27（1952）年 7 月に廃止され、以降、電波監理や放送規律に関する権限は独任制行政機関である郵政省（平成 13（2001）年以降は総務省）に移された。その結果、電波監理委員会が持っていた準司法機能や準立法機能の一部は、郵政大臣（平成 13（2001）年以降は総務大臣）の諮問機関である電波監理審議会が担当することになった¹⁷。

電波監理委員会廃止は、吉田内閣による行政委員会の整理統合の一環である¹⁸。なお、吉田政権としては放送・電波規制の全てを内閣のコントロールが効かない行政委員会に委ねることは容認し難いものだったとする指摘もある¹⁹。

(2) 電波監理委員会廃止後の議論

識者意見や議員立法等において規制と振興の分離や政治的中立という観点から通信・放送規制を行政委員会の下で行うべきとする主張があるが、元来、政府設置の会議等では、通信・放送規制を行政委員会が担うことには否定的な立場がとられてきている。

例えば、昭和 39（1964）年、郵政大臣の諮問機関である臨時放送関係法制調査会（以下「臨放調」）がまとめた答申は、放送行政機構について、行政委員会方式は適当でないとし²⁰、行政委員会の方式に代わるものとして郵政省に附属する委員会の設置を求めた。なお、同答申には行政委員会を設置すべきとする少数意見が付された²¹。

¹⁴ 宇賀克也『行政法概説Ⅲ 第 5 版』有斐閣、2019、pp.196-197。

¹⁵ 設置時期順に、中央労働委員会、公正取引委員会、国家公安委員会、人事院、公安審査委員会、公害等調整委員会、運輸安全委員会、原子力規制委員会、個人情報保護委員会、カジノ管理委員会。

¹⁶ 委員長 1 名及び委員 6 名から構成され（電波監理委員会設置法第 5 条）、両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命し（同法第 6 条第 1 項）、委員長及び委員の任命については 4 人以上が同一の政党に属することができないとされた（同法第 6 条第 4 項）。

¹⁷ 村上聖一『戦後日本の放送規制』日本評論社、2016、p.100。

¹⁸ 前掲注(10)参照。

¹⁹ 村上 前掲注(17)、p.101。

²⁰ 臨時放送関係法制調査会『答申書』1964.9.8、pp.122-127。行政委員会が適当でない理由として、『答申書』では、「わが国の行政機構の一般の例にかんがみ」と記すのみである（同、p.123。）。

²¹ 臨放調委員を務めていた山田節男・元参議院議員が、①「商業放送が実現して以来、電波は利権化し、電波の免許をめぐってはげしい争奪戦が展開され、幾多不明朗な経験をなめたこと」、②「放送行政機関には、政治的中立性と高度の公平性がきわめて強く要求されること」、③諸外国のうち「民主的自由主義国家では、言論報道の自由に官憲が干渉することを極度におそれ、商業放送制度の下では、電波の免許が利権化し、政治的又は集团的圧力に左右される弊害を伴い易いので、厳正中立の立場を堅持する独立行政機関をして行政を担当せしめるのが常例である」こと、④民主主義に基づく自由主義国家であり、公共放送と商業放送の併立を認めているわが国で「放送行政上の国際的共通

その後、橋本行革会議は平成 9（1997）年 9 月の中間報告において、総務省の外局に 3 条委員会として電波監理等を含む通信・放送行政を担当する通信放送委員会を設置する案を提示したが²²、同年 12 月に公表された最終報告書では、同案は撤回され、電気通信・放送行政は郵政省から総務省に引き継がれた²³。

また、平成 15（2003）年以降、通信・放送分野の規制を担う行政委員会の設置を趣旨とする内容の議員立法が提案されているが²⁴、いずれも廃案となっている。

橋本行革会議の中間報告及び議員立法は、現在の規制と振興を一体的に担う体制を改め、通信・放送行政において規制と振興を分離し、行政委員会が規制を担うことを目指していた²⁵。

（3）民主党を中心とした連立政権下での議論

近年、活発な議論が行われたのは、平成 21（2009）年に成立した民主党を中心とした連立政権期においてであった。民主党は同年の衆議院選挙に先立ち公表した政策集において「通信・放送行政を総務省から切り離し、独立性の高い独立行政委員会として通信・放送委員会（日本版 FCC²⁶）を設置し、通信・放送行政を移します」としていた²⁷。

議論の焦点となったのは、原口一博・総務相（当時）が提唱した構想、すなわち、行政委員会が「言論の自由を守るとりで」として行政や与野党による言論の自由への侵害をチェックする役割を持ち、免許の付与や更新は総務省が行うという構想²⁸の是非についてであった。許認可権を行政機関に残し、言論の自由を守るために権力側を監視する行政委員会を設置する構想は主要国の独立規制機関と異なる「世界初の事例」²⁹として提案され、通信・放送行政全体を行政委員会化する従来の民主党の通信・放送委員会の構想とも異なっていた。

この構想を受けて、ICT 分野における行政組織の在り方も含めた言論・表現の自由を守るた

原理を国情に合わせるとして拒否する理由を発見するに苦しむ」こと等を挙げた（同上、pp.132-134.）。

²² ただし、「情報通信産業の振興に係る事務は、同委員会ではなく、産業省の所管となる」とされた（「Ⅲ 省庁の再編」（行政改革会議「中間報告」）1997.9.3. 首相官邸ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/284573/www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/0905nakaho-30.html>>）。なお、文字化けがありウェブページ上のタイトルが「◆Ⅴ 省庁の再編」となっているが、正しくは「Ⅲ 省庁の再編」である。

²³ 「Ⅲ 新たな中央省庁の在り方」前掲注(13)

²⁴ 民主党は平成 15（2003）年の第 156 回国会から複数回にわたり「通信・放送委員会設置法案」を提出しており、日本維新の会は令和 3（2021）年の第 204 回国会に通信・放送規制を行う行政委員会を設置する内容を含む「無線局の免許に係る競争の導入その他の情報通信行政の改革の推進に関する法律案」、令和 4（2022）年の第 208 回国会に「情報通信行政の改革の推進に関する法律案」を提出した。

²⁵ 橋本行革会議については「Ⅲ 省庁の再編」前掲注(22)参照。民主党提出の法案（前掲注(24)）については「通信・放送事業の規律、電波監理等情報通信の規律に関する事務は、内閣が一体として政策的に行う振興行政と異なり、総務大臣の裁量により振興行政の都合に左右されることなく、公正かつ中立に行われる必要性が特に高い。そのため、独立した委員会によって実施されることとする必要がある」との提案者の発言があり（第 156 回国会衆議院総務委員会議録第 13 号 平成 15 年 5 月 8 日 p.8.）、日本維新の会提出の法案（前掲注(24)）については「規制事務と振興事務とを一体として所掌している現状こそが、自由で公正な競争環境の実現を阻害してきたのではないか」との提案者の発言がある（第 208 回国会衆議院総務委員会議録第 13 号 令和 4 年 4 月 19 日 p.18.）。

²⁶ FCC とは、米国の連邦通信委員会（Federal Communications Commission）のことで、通信・放送分野の独立規制機関として、世界で最も古く、一般的に代表的とされるものである。

²⁷ 民主党「民主党政政策集 INDEX 2009」2009.7.23, p.11. <<http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/img/IND-EX2009.pdf>>

²⁸ 「原口総務大臣閣議後記者会見の概要」2009.10.6. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/menu_news/kaikei/19827.html>; 「権力の番組介入監視」『朝日新聞』2009.10.6; 「「言論を守る」強調」『朝日新聞』2009.10.6 掲載の原口総務相のインタビュー参照。

²⁹ 「「言論を守る」強調」同上

めの枠組み（いわゆる「言論の自由を守るとりで」）を始めとする国民の権利保障等の在り方を検討するため、総務省の主催により平成 21（2009）年 12 月から有識者会議³⁰が開催された。平成 22（2010）年 12 月に公表された報告書³¹は、様々な立場の識者意見を整理しており、新しい独立規制機関の設立については積極的な意見と消極的ないし慎重な意見があった³²。その後、行政委員会設置が具体化するには至らなかった。

（4）国際連合人権理事会デーヴィッド・ケイ氏の報告書

平成 29（2017）年 6 月、国際連合（United Nations: UN. 以下「国連」）の人権理事会の特別報告者であるデーヴィッド・ケイ（David Kaye）氏がわが国の表現の自由に関する訪日調査結果の報告を国連人権理事会で行った。報告書では、報道の独立性を強化する観点から「放送メディアに関する独立規制機関の枠組を構築することを強く要請する」とされた³³。これに対し政府は、わが国では放送事業者の自主自律の枠組みがあること、放送事業者団体からも反対があること等を挙げて、独立規制機関の設置は適当でないと反論している³⁴。

（5）総務省職員の家公務員倫理規程違反後の議論

令和 3（2021）年 2 月、総務省の職員が通信・放送事業者から接待を受けていたことが明らかになり、同年 6 月までに計 37 名が国家公務員倫理規程（平成 12 年政令第 101 号）違反により処分された³⁵。本件によって行政がゆがめられたとの疑念を検証するため、総務省に第三者委員会が設置された。同委員会の報告書は、接待等の影響は確認できなかったとしつつ、「行政をゆがめたとの指摘は免れない」とした³⁶。

³⁰ 「今後の ICT 分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」（座長：濱田純一・東京大学総長（当時））

³¹ 今後の ICT 分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム「今後の ICT 分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム報告書」2010.12. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/00095282.pdf>

³² 放送事業者の自律への期待と、とりでや独立規制機関によるものも含めた公権力の介入への拒否反応とが、多く表明された（曾我部真裕「検討課題として残された独立規制機関」『放送メディア研究』10号, 2013, p.165.）。「とりで」とは、放送局に対する総務省の規制・監督を監視する組織を「言論の自由を守るとりで」と呼ぶ構想に依拠している。

³³ “Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression on his mission to Japan (A/HRC/35/22/Add.1),” 15 June 2017, p.18. United Nations Website <https://digitallibrary.un.org/record/1301336/files/A_HRC_35_22_Add-1-EN.pdf?ln=en>（邦訳：「デビッド・ケイ「表現の自由」国連特別報告者 訪日報告書（A/HRC/35/22/Add.1）」2017.9. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000318480.pdf>>）を参照した。

³⁴ ①諸外国では、独立規制機関を置いて番組規律違反に対する刑事罰や行政庁による罰金が設けられているが、わが国では放送事業者の自主自律を基本とする枠組みがある、②日本民間放送連盟の代表者自身が独立規制機関の設置により規制が強化されるおそれがある等の理由から同機関設置に反対していることを挙げている（「訪日に係る特別報告者の報告書に対する日本政府コメント」2017.5, pp.2-5. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000262306.pdf>>）。なおこの反論はケイ氏の報告書案を基にしたもの。

³⁵ 週刊誌報道を契機に、総務省の職員が、利害関係者に当たる衛星放送事業者である株式会社東北新社や日本電信電話株式会社（NTT）及びその子会社から高額の接待を受けていたことが発覚し、国家公務員倫理規程違反に当たるとして、懲戒処分が行われた。総務審議官は事実上更迭された。なお、東北新社には菅義偉首相（当時）の親族が勤めていた（総務省「国家公務員倫理規程違反に関する関係者の処分等について」2021.2.24. <https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kanbo01_02000778.html>; 「武田総務大臣臨時記者会見の概要」総務省ウェブサイト 2021.3.8. <https://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02001000.html>; 総務省「国家公務員倫理規程違反に関する関係者の処分について」2021.3.16. <https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kanbo01_02000782.html>; 「高額接待 総務審議官更迭」『毎日新聞』2021.3.9 等）。

³⁶ 東北新社が放送法（昭和 25 年法律第 132 号）の定める外資規制に違反する状態にあったことを総務省の担当課が認識しながら、同社が BS4K 放送を子会社に事業承継することを認定した点が問題とされた（総務省情報通信行政

総務省職員の国家公務員倫理規程違反が明るみに出た後、識者からは、総務省側に政権の意向を忖度する姿勢があったのではないかという指摘³⁷や、事業者との間に利害関係が生ずる原因とされる許認可等を行う規制部門を総務省から切り離し、独立規制機関を設置すべきという意見³⁸があった。

また、接待が行われた背景として、総務省が有する免許の許認可権限や規制権限が強すぎることに着目する議論がある。例えば、有限な電波を限られた事業者に割り当てる方式は、一定の基準をクリアすれば認められる通常の許認可と異なり、官庁の力が強大になり、霞が関の標準より強力な権限になっているとの指摘がある³⁹。また、規制と振興の両方を所管する郵政省以来の強大な権限が接待の誘引になっており、接待の実態が明らかになった以上、規制と振興を分離すべきであるという主張もある⁴⁰。

II 主要国の独立規制機関

1 主要国の独立規制機関の概況

(1) 通信・放送分野の独立規制機関の成立の背景

主要国では通信・放送分野において独立規制機関が規制監督を行っていることが多い。2021年時点で OECD 加盟 38 か国中、通信・放送分野少なくともいずれかの独立規制機関を有している国は 32 か国ある⁴¹。

主要国で最も早く独立規制機関を設置したのは米国である。米国では、1920年代に商業ラジオ局が乱立したという独特の事情があり、電波監理のため他の国よりはるかに早く独立規制委員会が設置された⁴²。

1980年代に入り、放送分野の独立規制機関が設置され始めた。放送事業への民間参入によって、政治的に中立な免許許可や内容規制の必要が生じたことが契機となっている⁴³。

検証委員会「検証結果報告書（第一次）—東北新社の外資規制違反等の問題について—」2021.6.4, pp.16-18. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000753801.pdf>。

³⁷ 「(交論) 総務省の深い沼 郷原信郎さん、片山善博さん」『朝日新聞』2021.3.23. 郷原信郎氏の指摘。

³⁸ 田中秀明「総務官僚接待問題で考える不透明な「許認可」行政」『毎日新聞』（電子版）2021.3.5; 砂川浩慶「日本型「独立行政委員会」設置が必要」『NEW MEDIA』39(5), 2021.5, p.60; 原英史「総務省「東北新社・NTT 接待問題」の根柢に「電波監理委員会」を復活せよ」2021.3.15. Foresight ウェブサイト <<https://www.fsight.jp/articles/-/47805>>; 吉川尚宏「日本版 FCC あるいは情報通信庁の設立を再度議論せよ」『日経ニューメディア』1759号, 2021.7.5, p.5.

³⁹ 原英史『総務省解体論』ビジネス社, 2021, pp.53-56.

⁴⁰ 岸博幸「総務省接待問題、NTT「ドコモ完全子会社化」の経緯が歪められた可能性」『ダイヤモンド・オンライン』2021.3.12. <<https://diamond.jp/articles/-/265252>>

⁴¹ NHK 放送文化研究所編『NHK データブック世界の放送 2021』NHK 出版, 2021; 「世界情報通信事情」総務省ウェブサイト <<https://www.soumu.go.jp/g-ict/>>; 各国当局ウェブサイト等を基に筆者調査。

⁴² ラジオブームにより商業ラジオ局が乱立し、混信が発生したため、免許申請の受付や付与を一元的に行うために、FCC の前身となる連邦無線委員会 (Federal Radio Commission: FRC) が設置された。

⁴³ ドイツの州メディア監督機関は、1984年の西ドイツにおける民間放送の開始に伴い、民間放送の認可と監督を行う独立規制機関として設置された。フランスの視聴覚・デジタル通信規制機構 (Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique: ARCOM) の前身の一つに当たる視聴覚コミュニケーション最高機関 (Haute Autorité de la communication audiovisuelle: HACA) は、長年国家の独占物として直接規制監督されてきた放送が、1982年放送法により民間参入が可能となり、かつてから批判されていた政治的介入を防ぐ手段の必要に迫られたことが設置の背景にある。

1990年代に入り、多くの国において、国際的な通信自由化を背景に⁴⁴、通信分野の独立規制機関の設置が検討された。EUでは、ONP フレームワーク指令 (Directive 95/62/EC) により、EU加盟国は1996年12月13日までに、全ての電気通信組織から機能的かつ法的に分離された独立した国立規制当局 (National Regulatory Authority: NRA) を欧州委員会に通知することが求められた⁴⁵。また、1997年のWTO基本電気通信交渉合意文書の参照文書は、定義及び原則を定めており、「独立の規制機関」については、「規制機関は、いかなる基本電気通信サービスの提供者からも分離され、かつ、いかなる基本電気通信サービス提供者に対しても責任を負わない。規制機関が行う決定及び規制機関が用いる手段は、市場のすべての参加者について公平でなければならない」としている⁴⁶。

(2) 主要国の通信・放送分野の行政機関の組織

米国、英国、フランス、ドイツ、韓国の5か国とわが国の通信・放送分野の独立規制機関・行政機関の組織を、規制と企画立案⁴⁷という観点から整理すると次頁の図のとおりである。わが国では独任制行政機関である総務省が規制と企画立案の行政全般を担っているのに対し、5か国では独立規制機関が規制を担っている。

他の主要国の独立規制機関の組織のタイプを通信・放送分野という所掌の観点から見ると、①通信・放送分野を横断的に担う (米国、英国、韓国)、②通信・放送各分野を別の機関が規制を担う (フランス、ドイツ) のタイプに分類される。かつては②のタイプであったが、通信と放送の融合に対応するため、英国通信庁 (Office of Communications: Ofcom) ⁴⁸のように①のタイプとなった例がある。次に、規制と企画立案の関係を見ると、米国連邦通信委員会 (Federal Communications Commission: FCC) ⁴⁹は一体的に運営されているが、英国、フランス、ドイツ及び韓国は、規制を担う独立規制機関と企画立案を担う行政機関とが分離されている⁵⁰。

本稿が取り上げた5か国の通信・放送分野の独立規制機関の概要につき、巻末の別表にまとめた (p.14)。

⁴⁴ OECD, *Telecommunications Regulations*, May 25, 2000, p.4.

⁴⁵ *ibid.*, p.8

⁴⁶ 「サービスの貿易に関する一般協定の第四議定書」 (平成9年4月15日作成、平成9年6月6日国会承認、平成9年7月4日受諾の閣議決定) 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-H10-0055.pdf>> この記述は規制機関の原則を示したものであり、署名国に独立規制機関設置の義務を課したものではない。したがって、事業者と直接的な関係を持たない省庁であれば、WTO協定の下では「独立した規制者」とみなすことができる (*ibid.*)。

⁴⁷ 企画立案は、主要国の実態を踏まえると、法律案の作成、戦略の策定のほか、補助金の交付のような経済振興的側面のある行政等が含まれる。

⁴⁸ Ofcom は、①通信・放送分野の規制機関が五つに個別分散していたこと、②放送と通信の中間領域の新サービスへの対応を可能とするため、通信・放送分野の単一の独立規制機関として、五つの規制機関を統合して設置された。

⁴⁹ 前掲注(26)を参照。

⁵⁰ 通信・放送分野に関する独立規制機関を所管領域や振興・規制の権限の視点から分類したものとして、山本博史「「日本版 FCC」論の方向と問題点」『Journalism』236号、2010.1, pp.5-9も参照。

図 主要国の通信・放送分野の独立規制機関・行政機関

米 国		英 国		フランス		
	規制	企画立案		規制	企画立案	
通 信	連 邦 通 信 委 員 会 (FCC)		通 信	通 信 庁 (Ofcom)	電 子 通 信 ・ 郵 便 ・ 出 版 流 通 規 制 機 関 (ARCEP)	
放 送			放 送	デ ジ タ ル ・ 文 化 ・ メ デ ィ ア ・ ス ポ ー ツ 庁 (DCMS)	経 済 ・ 財 務 ・ 産 業 及 び デ ジ タ ル 主 権 省 企 業 総 局	
				放 送	視 聴 覚 ・ デ ジ タ ル 通 信 規 制 機 構 (ARCOM)	
					文 化 省 文 化 ・ メ デ ィ ア 産 業 総 局	
ド イ ツ		韓 国 ^(注3)		日 本		
	規制	企画立案		規制	企画立案	
通 信	連 邦 ネット ワ ー ク 庁 (BNetzA) ^(注1)	連 邦 経 済 ・ 気 候 保 護 省 (BMWK) ^(注2)	通 信	韓 国 放 送 通 信 委 員 会 (KCC)	通 信	総 務 省
放 送	州 メ デ ィ ア 監 督 機 関	各 州 政 府	放 送	科 学 技 術 情 報 通 信 部 (MSIT)	放 送	

* ゴシックは独立規制機関、網掛け明朝体は独任制行政機関。

(注1) ドイツの連邦ネットワーク庁 (Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen: BNetzA) は独任制であるが、行政から独立しているため、便宜、独立規制機関とした。

(注2) 連邦ネットワーク庁は連邦経済・気候保護省の所管下にあるが、デジタル関連政策やブロードバンドの普及についてはデジタル・交通省 (Bundesministerium für Digitales und Verkehr: BMDV) が主務官庁となっている。

(注3) 韓国放送通信委員会 (Korea Communications Commission: KCC) は規制だけでなく、放送政策の企画や振興を担っており、科学技術情報通信部 (Ministry of Science and ICT: MSIT) は通信の接続規制等を実施しているため、規制機関と企画立案機関として明確に分け難い面もある。

(出典) 「諸外国の行政規律・体制の比較」(情報通信審議会情報通信政策部会通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会(第3回)資料4) 2008.4.15. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/joho_tsusin/houtai/pdf/080415_1_s4.pdf>; 各機関ウェブサイト等各種資料を基に筆者作成。

2 独立性と統制—政府・議会との関係—

独立規制機関は組織運営において法的に独立性が認められていたり、委員が罷免されたりしない点で独立性が保障されている⁵¹。しかし、国の機関であるため、政府や議会からの統制を全く受けないということはない。巻末別表にあるように、多くの国において政府・議会が委員の任命や予算等の承認を通して独立規制機関を統制している⁵²。

特に、委員任命において政権の影響を受けやすいことが多くの研究者から指摘されている⁵³。これに関して、フランスでは、2013年に、視聴覚高等評議会 (Conseil supérieur de l'audiovisuel:

⁵¹ 例えば、韓国では設置法において組織の独立運営や委員が意に反して罷免されないこと等が明記されている。また、フランスには独立規制機関に関する一般法があり、委員が罷免されないこと等が明記されている。

⁵² 関連する議論として、米国の独立規制機関を研究した憲法学者の駒村圭吾・慶應義塾大学教授は、大統領制の米国の場合は、独立規制機関を大統領と議会の双方の統制権の競合状態として「独立」を考える学説が妥当であるとしている(駒村圭吾『権力分立の諸相—アメリカにおける独立機関問題と抑制・均衡の法理—』南窓社, 1999, pp.93-100, 111.)。

⁵³ 米国では、政権が変われば、慣例により委員長が変わり、FCCの政策方針が大きく変化する(清原聖子「“日本版FCC”構想に関する論考—独立行政委員会の政治的中立性の観点から—」『電子情報通信学会誌』1044号, 2011.5, pp.355-356.)。

CSA. 現・視聴覚・デジタル通信規制機構 (Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique: ARCOM⁵⁴) の構成員任命に対する大統領の権限が強すぎるとして、大統領の影響力を弱め、野党の意向も反映させる法改正が行われたことは注目に値する⁵⁵。

III 論点

1 憲法論から見た独立規制機関

(1) 独立規制機関の合憲性に関する学説

独立規制機関の職権行使における内閣からの独立や、議院内閣制における議会に対する責任の所在⁵⁶に関しては、憲法第 65 条 (内閣への行政権の帰属) 及び第 66 条第 3 項 (内閣の国会に対する連帯責任) との関係から問題となる。①憲法第 65 条が「行政権は、内閣に属する」と定め、行政機関は各省大臣を通じて内閣の指揮監督を受けることとされているのに対し、独立規制機関は内閣から独立して行政権を行使する点と、②憲法第 66 条第 3 項が、「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ」という議院内閣制の原則を定めているのに対し、独立規制機関は行政各部が内閣を通じて国会、国民に対して責任を負うという回路に組み込まれていないことになる点が問題となり得る⁵⁷。

この点について、通説は合憲論をとっている⁵⁸。合憲と解する学説の中でも幅広い合意が見られる点として、①憲法第 65 条との関係から内閣とは無関係の独立規制機関を設置することは許されないという点、②担当する事務の性質上、合理的な理由がある場合には、法律による独立規制機関の設置は合憲であるという点、③憲法第 41 条が国会を「唯一の立法機関」とし、第 76 条が「すべて司法権は」裁判所に属するとしているのに対し、第 65 条は「行政権は、内閣に属する」とするのみで「唯一の」、「すべて」という修飾語がないという文言が合憲論の

⁵⁴ CSA とインターネットにおける著作物の頒布及び権利の保護のための高等機関 (Haute Autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur internet: HADOPI) が統合し、2022 年 1 月に発足した (奈良詩織「【フランス】オンライン上での文化作品へのアクセスに関する法律」『外国の立法』No.290-2, 2022.2, pp.18-19. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_12088687_po_02900208.pdf?contentNo=1>)。

⁵⁵ CSA の評議会の構成員はかつて 9 名で、大統領、上院議長及び下院議長がそれぞれ 3 名を指名し、このうち評議会の長は大統領が指名していた。2013 年の放送法改正で、構成員の人数を 7 名とし、大統領による指名は評議会の長 1 名のみになった。また、上下両院の議長による指名は、各院の文化的事項を所管する常任委員会の議員の 5 分の 3 の賛成が必要とされた (豊田透「フランスにおける放送の自由と規制」『外国の立法』No.268, 2016.6, p.22. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10016373_po_02680003.pdf?contentNo=1>)。ARCOM においては構成員は巻末の別表にあるとおり 9 名に増え、大統領の指名は評議会の長 1 名となり、上下両院の議長による指名は 2013 年改正と同様の規定が引き継がれ、新たにコンセイユ・デタ (Conseil d'État) 及び破棄院から 1 名ずつ選出されるようになった (同上, p.19)。

⁵⁶ 議院内閣制を採用する日本国憲法では、行政各部は内閣を通じて国会に責任を負うことになっており、責任政治の観点からの検討が不可欠となる (曾我部真裕「公正取引委員会の合憲性について」伊藤真ほか編『経済社会と法の役割—石川正先生古稀記念論文集—』商事法務, 2013, p.21.)。

⁵⁷ 同上, pp.11-12.

⁵⁸ 芦部, 高橋補訂 前掲注(6), pp.334-336; 野中ほか 前掲注(3), pp.201-204; 伊藤正己 前掲注(3), pp.515-517; 宮澤俊義, 芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』日本評論社, 1978, pp.498-503 等。消極的な見解として、「もともと国会のコントロールに親しまない準司法作用を別としても、本来は国会のコントロールになじむ行政委員会の行政作用を、内閣の監督から独立させていること自体への疑問は残る」とする説 (辻村みよ子『憲法 第 7 版』日本評論社, 2021, p.410.)、公正取引委員会は、調査のための強制処分・審判・審決という準司法的機能だけでなく、各種の排除措置に代表される産業・経済対策のあり方に影響を及ぼすような強い行政的な処分権限をも有している。その点において、独禁法第二十八条 1 [注(62)参照] に対する違憲論は、なお完全には克服されていないように思われる、とする説 (大石眞『憲法講義 I 第 3 版』有斐閣, 2014, p.196. [] は筆者補記) がある。

根拠の一つとなる点が挙げられている⁵⁹。

また、憲法第 65 条が行政権を内閣に帰属させている趣旨は、内閣を通じて民主的統制を行政各部に及ぼす点にあるのであり、内閣の指揮監督権が不十分なところは国会による民主的統制で補完⁶⁰されていれば、上述した合理性がある限り、合憲とするのが通説的見解とされる（民主的統制重視説）⁶¹。

(2) 独立規制機関の合憲性に関する政府見解及び裁判例

昭和 50（1975）年の第 75 回国会で公正取引委員会の合憲性について質問⁶²を受けた吉國一郎内閣法制局長官（当時）は、「職権行使の独立性を設けることについての合理的な根拠があると認められますので問題はないのではないかと」、「内閣として全く当該機関について監督上の権限が及ばないわけではございませんので、違憲ではないと解して」と答弁している⁶³。

また、行政委員会、特に人事院を設置することの合憲性について判断した判決として、昭和 27（1952）年の福井地裁の判決がある⁶⁴。本判決は憲法第 65 条が「唯一」（同第 41 条）、「すべて」（同第 76 条）などの文言を用いていないことから、例外を正当化する理由がある場合には、行政委員会を設置することも合憲と評価できるとした⁶⁵。

2 通信・放送分野の行政委員会の設置の目的

(1) 行政委員会の設置根拠

行政法学では、行政委員会設置が許される合理的な理由としては、①行政の中立性確保（党派的利害によって左右されたり政権交代による政策変更によって影響を受けたりしないこと）、②専門的知識に基づく公正な処理が特に必要とされる場合、③個人の権利保護のために特に慎重な（裁判手続に準ずる）手続によって処理することが必要とされる場合、④相対立する利害の調整のため利益代表の参加による処理が必要とされる場合、⑤関係行政機関が多数存するため特に調整的機能が必要とされる場合が挙げられる⁶⁶。

(2) 通信分野における行政委員会を設置することについての積極論

OECD 諸国の通信分野の規制機関についてまとめた OECD のレポート（2000 年）は、通信分野の独立規制機関設置の背景や利点について、①独占事業の民営化、通信市場の自由化が進む中で市場参加者間の公正な競争を確保するための規制機関の必要性、②事業者の株を保有し続

⁵⁹ 曾我部 前掲注(56), pp.12-13.

⁶⁰ 佐藤功・上智大学名誉教授によると、人事院の場合、人事官の弾劾訴追が国会の権限とされていることが国会が直接にコントロールを及ぼすための制度であるとしている（国家公務員法第 9 条第 2 項）。人事院以外の行政委員会については、委員の任命に当たって国会（両議院）の同意を必要とする点に、僅かではあっても、国会が行政委員会に対しその意思を反映させる余地が存するといえることができる、という（佐藤功『行政組織法 新版増補』有斐閣, 1985, p.270.）。

⁶¹ 曾我部 前掲注(56), p.13.

⁶² 公正取引委員会は合憲ではないとの主張を持つ青木一男・参議院議員（当時）が、独占禁止法第 28 条の「独立してその職権を行う。」という規定は、「行政権は、内閣に属する。」という憲法第 65 条の規定、内閣総理大臣は「行政各部を指揮監督する。」という第 72 条の規定と抵触することとなるのではないかと質問を行った。

⁶³ 第 75 回国会参議院予算委員会会議録第 3 号 昭和 50 年 3 月 6 日 pp.12-13.（吉國一郎内閣法制局長官答弁）

⁶⁴ 福井地方裁判所昭和 27 年 9 月 6 日判決 行政事件裁判例集 3 卷 9 号 1823 頁

⁶⁵ 木村草太「内閣の行政権と独立行政委員会」長谷部恭男ほか『憲法判例百選Ⅱ 第 7 版』（別冊ジュリスト No.246）2019, p.357.

⁶⁶ 曾我部 前掲注(56), pp.12-13. 従来の学説を整理したもの。

ける政府機関から距離を置いた規制機関を設置する必要性、③規制当局が産業振興の責任も担っている場合に生じ得る利益相反の回避、を挙げている⁶⁷。

わが国における通信分野の行政委員会に関して行政法学上の議論はあまり活発ではないが⁶⁸、政財界で、政府が株を保有するNTTとの関係（②に関連）、規制・振興の一体化（③に関連）について議論や提案等がなされてきた。

日本電信電話株式会社（NTT）について、政府（財務省）は株式の三分の一以上を保有するよう義務付けられているため⁶⁹、政府は規制当局であると同時に特別決議を否決できる。このため、NTTと株主である政府との関係については、過去に政府や国会で見直しが議論された⁷⁰ほか、現在でも疑念を持つ識者がいる⁷¹。

日本経済団体連合会（経団連）は平成20（2008）年の意見書において「電気通信・放送に関する独立規制機関の設置を検討すべき」と提言するに当たり、「規制と産業振興部門が省庁内で一体となっており、規制が政策的配慮によって歪められるおそれがあり、透明性、公平性、中立性の確保には限界がある」ことを指摘している⁷²。

（3）放送分野における行政委員会を設置することについての積極論

放送分野では、学者・有識者が、政治的中立性の確保の観点や、放送内容に対する政治的な介入の排除の目的等から、行政委員会方式を復活すべきという主張を展開してきた⁷³。

主な意見をまとめると、①放送法が番組編集準則⁷⁴を定めている以上、番組内容への政治的影響力を排除するためには、行政委員会の設置が望ましい⁷⁵、②独任制行政機関による放送免

⁶⁷ OECD, *op.cit.*(44), p.7.

⁶⁸ わが国の行政法学では、行政委員会について、政党的支配からの中立に着目した機能的把握が浸透した裏返しとして、経済規制領域を中心とするアメリカの行政委員会設置についての動因がわが国には存在しないという認識が強く横たわっていたとする指摘もある（塩野宏『行政法概念の諸相』有斐閣，2011，pp.457-460.）。

⁶⁹ 日本電信電話株式会社等に関する法律（昭和59年法律第85号）第4条第1項

⁷⁰ 郵政省（当時）の電気通信審議会の答申（2000年12月21日）は政府のNTT株式保有による「経営に対する政府の介入の可能性が法的には払拭できず、政策の中立性、透明性に疑問が呈され」とし、国会においても保有義務について議論された。詳しくは、石岡克俊編著『コンメンタールNTT法』三省堂，2011，pp.133-135参照。

⁷¹ 令和2（2020）年9月に発表されたNTTによるNTTドコモの完全子会社化に関して、財務省が株式の33%を保有するNTTがドコモを完全子会社化すれば、NTTドコモは官邸の意思を無視できなくなるとの指摘がある（石川温「菅首相がゴリ押しする携帯料金値下げはかえって損！」『サンデー毎日』99(50)，2020.11.1，p.18.）。

⁷² 日本経済団体連合会「通信・放送融合時代における新たな情報通信法制のあり方」2008.2.19. <<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/005/honbun.html>>

⁷³ 塩野宏『放送法制の課題』有斐閣，1989，p.83；奥平康弘「放送の自由をめぐるパラダイム転換」日本民間放送連盟研究所編『「放送の自由」のために—多チャンネル時代のあり方を探る—』日本評論社，1997，pp.33-34；井上禎男『放送行政の課題—日仏比較法研究—』信山社，2022，pp.282-285，302；前掲注(21)等。

⁷⁴ 放送法第4条第1項は、放送事業者に放送番組の編集に当たり、①公安及び善良な風俗を害しないこと（同項第1号）、②政治的に公平であること（同項第2号）、③報道は事実をまげないですること（同項第3号）、④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（同項第4号）を義務付けている。第4条第1項の内容は通称「番組編集準則」と呼ばれている。放送法違反に対する法律上の措置としては、総務大臣が3か月以内の期間を定めて放送の業務の停止を命令できること（放送法第174条）、又は総務大臣が3か月以内の期間を定めて無線局の運用の停止を命令できることなど（電波法（昭和25年法律第131号）第76条第1項）が定められている。放送の電波を送信することに用いる無線局は、総務大臣の免許を受けて設置するものであり、その運用の停止は放送ができなくなることを意味する。なお、過去に番組編集準則違反が適用されてこれらの行政処分が行われた事例はない（清水直樹「放送番組の規制の在り方についての議論—放送法における番組編集準則の法規範性を中心に—」『レファレンス』789号，2016.10，pp.80-82. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10205864_po_078904.pdf?contentNo=1>）。

⁷⁵ 鈴木秀美『放送の自由』信山社出版，2000，p.313.

許更新は公共性の審査という点で形骸化しており、国民監視の下で免許行政を処理していくことを考えた場合、開かれた合議的仕組みがあるべき⁷⁶、③先進国を中心に多くの国が放送の独立規制機関を設置しており、グローバル・スタンダードになっている⁷⁷等である。

なお、憲法学者の伊藤正己・元東京大学教授は、「放送行政など、その性質上、政党的な支配から独立であるべき要請のある作用について、それを担当する機関に、通常の行政分野に比してある程度の内閣からの独立性を与えることも憲法の禁ずるところでない」としている⁷⁸。

3 通信・放送分野の行政委員会の問題点

通信・放送分野の行政委員会の政治的中立を重んずる立場からは、通信・放送分野の行政委員会が設置されても、制度上、委員の選任を通じて政治的影響が及び、通信・放送行政を政府から独立させる本来の目的達成はおぼつかないという指摘もある⁷⁹。近年、長期政権下では委員人事を通じて与党の意向が継続的に働く可能性があるという点から、独立性への懸念が指摘されることがある⁸⁰。また、放送番組規制の観点からは、①事業者が萎縮してしまう⁸¹、②諸外国では番組内容に対する制裁が不透明な介入の形で発動されている⁸²との主張もあり、規制の強化につながり得る、という懸念が強い。

ほかに、通信・放送分野の行政委員会に対しては、①情報通信分野は技術革新と国際競争が激しく、国家的な戦略的対応が求められる分野であり、機動的、一体的、総合的な対応を可能とする独任制の省の形態によって、大臣が責任を持って行政を執行する制度が適当である⁸³、②規制と振興の分離には二重行政等のデメリットがあってもメリットが見いだせない⁸⁴、③放送行政の十分な知見を有しつつ政党や企業の影響力から独立した適切な人材を確保し得るか⁸⁵といった、政策・実務面での懸念や否定的見解が示されている。

⁷⁶ 奥平 前掲注(73), pp.32-35.

⁷⁷ 松田浩「「通信・放送委員会」への注文」『放送レポート』220号, 2009.9・10, pp.12-13.

⁷⁸ 伊藤正己 前掲注(3), p.517.

⁷⁹ 松田 前掲注(77), p.13.

⁸⁰ 長期政権の下では、委員の入替えが進むことで組織としての独立性・中立性を低下させる可能性があるとの指摘がある(伊藤正次「合議制行政組織における政策論議の健全性—国家戦略特別区域諮問会議と原子力規制委員会の事例から—」『年報行政研究』54号, 2019.5, pp.34-35.)。

⁸¹ 今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム 前掲注(31), p.6.

⁸² 中村伊知哉「民主党の通信・放送政策に異論あり! 日本版 FCC より文化省をつくろう」『週刊ダイヤモンド』4305号, 2009.11.21, p.114. フランスでは24時間365日分の映像を保存してチェックできるようになっており、制裁が厳しいとされ、放送界や言論界から反発が出ているという(新田哲郎「国際比較研究: 放送・通信分野の独立規制機関(第5回) フランス CSA(視聴覚高等評議会)—放送倫理の確立/その方法と特質—」『放送研究と調査』713号, 2010.10, pp.80-87. <https://www.nhk.or.jp/bunken/summary/research/report/2010_10/101006.pdf>)。

⁸³ 第204回国会衆議院総務委員会議録第12号 令和3年4月6日 p.16. (武田良太総務大臣答弁)

⁸⁴ 規制や振興は「手段」であり、手段を用いてインフラ整備等の「目的」を達成するのであるから、手段で組織を分けるのはナンセンスである。総務省では同一の局で規制と振興を組み合わせるネットワークの全国整備という目的を達成しているのだから、分離してもどう良くなるか分からず、かえって縄張り争いが生じ二重行政になるという(中村 前掲注(82), pp.114-115.)。

⁸⁵ 放送通信制度研究会「放送制度に関する法政策研究報告書」1984.1, p.34. (芦部信喜編『ニューメディア時代の放送制度像—共同討議—』日本放送出版協会, 1986, 巻末付録.)

おわりに

本稿では、通信・放送の両分野から行政委員会の設置に関する議論と論点を整理してきた。通信分野に関しては、行政委員会化について通信市場の自由化を踏まえた公正な競争状況の確保や規制と振興の分離等の観点からの積極論が見られた。放送分野の識者からは、理想としては政治的中立確保のため行政委員会が望ましいという主張が見られた。

一方で、政治的中立のために行政委員会を設置したとしても委員の人選で政治的中立が脅かされるという、政治的中立のパラドックスともいえる懸念が繰り返し表明されている⁸⁶。また、行政委員会は内閣を通じて国会の統制を受ける機関であることを踏まえた上で、行政委員会を設置する意義や制度設計について整理する必要がある⁸⁷。

わが国の行政委員会制度の歴史的検討を行った伊藤正次・東京都立大学教授は、合理的選択制度論⁸⁸の観点から、一党優位体制では内閣は行政委員会のような独立機関を設置するインセンティブを持つ機会は少なかったと指摘している⁸⁹。近年、原子力規制委員会等が設置される等、独立性の高い合議制組織としての行政委員会の役割が再認識されているが⁹⁰、行政委員会の設置の理由や経緯は様々であり、通信・放送分野の行政委員会の設置には解決すべき課題は多い。独任制行政機関であることが行政にとって利点がある可能性もあり⁹¹、既存の組織を改編するコストの大きさも考えると、通信・放送分野の行政委員会の設置には困難が伴うであろう。通信・放送分野の行政委員会を設置する場合には、通信・放送分野それぞれの設置根拠の精査、委員の人選面での独立性・透明性確保策等を考えることが求められよう。

⁸⁶ このような懸念に対し、砂川浩慶・立教大学教授は、透明性・公開性を前提に、国会議員・有識者・事業者による「推薦委員会」を設置し、そこが人選を行うことを提案している。人選に係る利害関係者を表に出すことが重要であるという。放送規制の根拠である電波の有限稀少性や社会的影響力の大きさに基づき、放送分野の独立規制機関についてのみモデルケースとして導入してもよいという。以上の内容については、砂川教授から御教示を得た。

⁸⁷ 設置の意義や目的としては規制の透明性向上を前提とした、非公式な影響力行使の防止(村上 前掲注(17), p.402.)、委員会の議事録の公開による透明性の確保(鈴木秀美・砂川浩慶「接待問題から考える放送行政」『放送レポート』291号, 2021.7, p.5. 鈴木氏の発言)、規制の執行からの政治的な影響の排除や、高度の専門性を有する公務員の必要性(田中 前掲注(38))等が指摘されている。

⁸⁸ 組織や個人は取引にかかる費用を最小化するために合理的な選択を行うという前提に立つ取引費用アプローチを政治学や行政学に応用した理論である。議会をプリンシパル、官僚制をそのエージェントとみなし、プリンシパル・エージェント理論(ある行為主体が自らの利益のための労務の実施を他の行為主体に委任する際に生じる問題に着目した理論)を用いて議会と官僚制の関係を分析する。伊藤正次教授は、行政学者マレー・J・ホーン(Murray J. Horn)らの研究に基づき、エージェンシー・コスト、コミットメント・コスト、立法コスト、不確実性コストを以下のように整理している。エージェンシー・コストは、K・シェプスリ(Kenneth Shepsle)らのいう与党が官僚に委任する際に官僚が政策を歪曲するコスト、コミットメント・コストは、政権交代により野党に政策転換の機会を与えるコスト、立法コストは、議員の意思決定にかかるコストで、M・フィオリナ(Morris Fiorina)のいう利害対立の激化に伴って増加する規制のコストを包含する。不確実性コストは、与党にとって政策に関する利益やコストが分からないことである。これら四つのコストの合計を最小化するように行政の制度選択が行われる(伊藤正次 前掲注(2), pp.16-17. 不確実性コストについては、木寺元「市民参加と取引費用アプローチ—ニューヨーク市コミュニティ・ボードの比較政治—」『開発論集』92号, 2013.9, pp.65-66. <<http://hokuga.hgu.jp/dspace/bitstream/123456789/2400/1/木寺論文.pdf>> から補足した)。

⁸⁹ 一党優位体制ではコミットメント・コストの抑制を考える必要がない(伊藤正次 同上, p.258.)。

⁹⁰ 吉牟田 前掲注(11), p.48.

⁹¹ 放送分野については、免許付与という強力な権限を背後に有する行政指導は、極めて大きな機能を果たし、当該地域の言論・報道界を行政庁が編成することを意味する(塩野 前掲注(73), p.72.)、政権与党・規制当局が放送事業者の設立に深く関与し、そこで形成された関係性を通じて非公式な経路により番組面に対する影響力行使が行われてきた(村上 前掲注(17), pp.390-394.)等の指摘がある。通信分野については独任制の方が機動的、一体的、総合的な対応が可能とされる(III-3参照)。このほか、役所がいったん握った権限を減らすことは想定外のことであり、総務省が自分から権限を減らすようなことを言うわけがない(鈴木・砂川 前掲注(87), p.3. 鈴木氏の発言)等の指摘がある。

別表 主要国の通信・放送分野の独立規制機関

	米国	英国	フランス		ドイツ		韓国
所掌分野	通信・放送	通信・放送	通信	放送	通信	放送	通信・放送
名称	連邦通信委員会 (FCC)	通信庁 (Ofcom)	電子通信・郵便・出版流通 規制機関 (ARCEP)	視聴覚・デジタル 通信規制機構 (ARCOM)	連邦ネットワーク庁 (BNetzA)	州メディア監督機関 (名称は州で異なる)	韓国放送通信委員会 (KCC)
設置年	1934年 (前身は1927年)	2003年 (5機関を統合)	2005年 (前身は1996年)	2022年 (前身は1982年)	2006年 (前身は1998年)	1984年 (最初に設置された州)	2008年 (前身は2000年)
組織の 位置づけ	連邦議会に対して責任を負 う独立行政委員会	政府から独立した法人組織 (公社)	独立行政機関	独立行政機関	連邦経済・気候変動省の下に ある独立した上級連邦機関	州政府から独立した公法人 (組織法上の営造物)	大統領直属の合議制機関
所掌事務	①電波監理 ②通信・放送用免許の付与 ③ガイドラインの策定 ④紛争の裁定 ⑤制裁等	①電波監理 ②通信・放送用免許の付与 ③ガイドラインの策定 ④紛争の裁定 ⑤制裁 ⑥市場調査 ⑦郵便のユニバーサルサー ビス等	①通信用免許の付与 ②ガイドラインの策定 ③紛争の裁定 ④制裁 ⑤ユニバーサルサービス ⑥インフラ投資促進 ⑦郵便等	【放送】 ①民間放送への免許付与 ②ガイドラインの策定 ③番組の監視・監督と違反 の制裁等 【著作権】海賊行為取締等	【通信】 ①通信用免許の付与 ②料金規制 ③紛争の裁定 ④制裁等 【郵便】料金規制等 【通信・郵便】ユニバーサル サービス等	①民間放送への免許付与 ②民間放送に関するガイド ライン策定 ③番組の監督と違反の制裁 等	①放送周波数の管理 ②通信・放送用免許の付与 ③ガイドラインの策定 ④紛争の裁定 ⑤制裁
委員	委員会：委員長1名、委員 4名、計5名の合議制。 同一政党に属する委員は3 名まで。	Ofcom 役員会：9～10名程 度の合議制（委員長含む3 ～6名の非執行役員と数名 の執行役員）。 非執行役員：公募制。	評議会：評議会の長1名、 構成員6名、計7名の合議 制。	評議会の長1名、構成員8 名、計9名の合議制。 構成員2名はコンセユ・ デタ及び破棄院から1名ず つ選出。	長官1名、副長官2名の独 任制。 庁内に独立性のある合議制 の審判部が11あり、意思決 定を行う。	評議会：全国で14ある各監 督機関により合議制の人数 は異なり（9～50名）、多様 な分野の代表で構成され る。	委員長1名、副委員長1名、 委員5名、計7名の合議制。
職員数	1472名	992名	183名（出版部門含む）	355名（著作権部門含む）	約3,000名（電気・ガス及 び鉄道部門含む）	約470名	274名
運営財源	5億1250万ドル(2021年度)。 収入は通信・放送事業者か らの手数料・免許料等。	1億3250万ポンド(2020年度)。 収入は通信・放送事業者か らの手数料・免許料等。	2336万ユーロ(2021年度)。 収入は国の一般会計から割 当て。	全体で4660万ユーロ(2022 年度予算)。 収入は国の一般会計から割 当て。	全体で2億2700万ユーロ (2021年度)。 収入は通信事業者等からの 手数料、政府収入等。	1億3255万ユーロ(2020年度)。 収入の大半は放送負担金。	2600億ウォン(2020年度)。 収入の75%は放送通信発展 基金、残りは国の一般会計 から。
政府との 関係	委員は、大統領が上院の同 意を得て任命する。	非執行役員は、デジタル・ 文化・メディア・スポーツ 省大臣が任命する。	委員長含む3名の任命は大 統領が行う。	評議会の長1名の任命は大 統領が行う。	長官・副長官は、連邦政府が 指名し、大統領が任命する。	連邦政府・州政府に対し、 独立している。	5名の委員は大統領が任命 する。2名は大統領が指名 する。
議会との 関係	委員は議会が中心となって 人選を行う。 予算は連邦議会の承認が必 要。	予算は議会の承認が必要。	委員のうち4名は上下院の 議長が2名ずつ任命。 予算は議会の承認が必要。	構成員6名は上下院の議長 が3名ずつ任命。文化を所 管する常任委員会で5分 の3以上の合意が必要。	連邦議会議員から成る評議 会が長官・副長官を推薦、 意思決定にも関与。 予算は連邦議会の承認が必要。	議会に説明責任を負わな い。 委員に州議会議員を含む機 関がある。	委員のうち3名は議会が推 薦する。うち1名は大統領 の政党。 予算は議会の承認が必要。

(出典) NHK 放送文化研究所メディア研究部海外メディア研究グループ「世界の放送通信独立規制機関の現状」『放送研究と調査』706号、2010.3、pp.84-91; NHK 放送文化研究所編『NHK データブック世界の放送 2021』NHK 出版、2021; 「世界情報通信事情」総務省ウェブサイト <<https://www.soumu.go.jp/g-ict/>>; 各国当局ウェブサイト等を基に筆者作成。