

〔論 説〕

公共放送の法的性格に関する分析

いそ もと ふみ あき
磯 本 典 章

第1章 はじめに

本稿の目的は、公共放送の法的性格を明らかにすることにある。

これまで、公共放送の意義について、多くの議論がなされてきた¹⁾。その際、そこで採られた手法の多くは、放送の公共性から説き起こすものであった。すなわち、まず放送の公共性に関する意味内容を論じ、そこに公共放送を当てはめることにより公共放送の存在意義を見いだそうとするものであった²⁾。このような方法は、公共放送の意義を検討するうえで、ひとつの有効な手法ではありうるだろう。

しかし、「放送の公共性」の問題と「公共放送」の問題とは、それが時として重なることはあっても、本来全く別個の問題である。けだし、放送の公共性に関する議論は、公共放送においてのみ検討されるべきことではなく、商業放送においても検討されるべき問題である³⁾。他方、公共放送に関する議論は、放送事業の器に関する問題であり、その中にどのような内容を盛り込むかは、また別に検討されるべきことである。

これまで、放送における公共性の問題と公共放送の問題とは、時として

明確に峻別されることなく、「公共」という文言に拘泥して両者を混同した議論が展開されてきた。つまり、公共放送に取り込むべき内容に関心が集まり、それを取り込むべき器である公共放送事業については議論が少なかった。その結果、公共放送の概念が不鮮明なまま議論が進行し、公共放送に関する議論は共通の基盤を有することなく錯綜することとなった。

公共放送の在り方あるいは存在意義に関する議論を実効あらしめるためには、公共放送とはいかなる形態を有する事業であるかを明らかにしなければならない。つまり、公共放送の法的性格を明確にする必要がある。本稿は、世界の公共放送制度および日本の放送法を参照しつつ、公共放送の法的性格について考察を試みた。

- 1) 「特集：放送と公共性」放送学研究25号（1973年）、「特集：多メディア時代の放送の公共性を考える」放送学研究43号（1993年）、郵政省放送行政局監修『公共性からみた放送』（ぎょうせい、1990年）、「国際シンポジウム：デジタル時代における放送の公共性」放送研究と調査1997年6月号、清水幹雄「放送の自立性の確保をめぐる：国会における『放送の公共性』議論の変遷」放送研究と調査1997年5月号
- 2) 浜田純一「展開する公共性と公共放送」放送学研究47号95頁（1997年）は次のように述べる。「公共性は、『議論フォーラム』として、『共同体という関係とコミュニケーションという行為（あるいは公開性）』（ハーバーマス）の運動を本質的要素とするものである、ということができるのである。『公共性』をこのように理解していくとき、そこから導かれる公共放送の一つの機能は、社会の人々がさまざまな意見を自由に出し合って議論し、合意を形成していくなどの、共通の『場』を形成することにあると思われる。」
- 3) イギリスにおいては、放送は電波という希少資源を排他的に使用しかつ大きな社会的影響力を有するために、放送は公共サービスを行うものとされている。この考え方は、BBCのみならず、商業放送を監督・運営するIBAにおいても妥当する。

第2章 世界の公共放送制度とその法的根拠⁴⁾

第1節 アメリカ

アメリカの放送通信は、1934年通信法を改正した1996年電気通信法（Telecommunications Act of 1996）に規定されている。電気通信法は、非商業放送について、教育機関向番組および市民向番組の二つの役割を要請している。前者が主として教育委員会によって運営されている非商業教育放送局、後者がコミュニティーの非営利財団、大学、州政府によって運営されている公共放送局（public broadcast station）である。アメリカにおける非商業放送は、教育に関するカーネギー委員会の提言に基づき制定された公共放送法（Public Broadcasting Act of 1967）に法的根拠がある。同法により、非商業放送局に対して連邦政府交付金の配分を目的としてCPB（Corporation for Public Broadcasting）、非商業テレビ局の連合体であるPBS（Public Broadcasting Service）、非商業ラジオ局の連合体であるNPR（National Public Radio）が各々設立された。

PBSの経営方針は、加盟局理事15名、加盟局局長13名、各界代表6名のPBS最高経営者で構成される理事会で決定される。PBSの主要な業務は、全国番組の調達、編成、伝送、宣伝、プロモーションである。番組制作は行わない。

非商業テレビ放送は、1994年現在で363局である。そのうち345局がPBSの加盟局である。345加盟局の被免許事業者数は175。コミュニティーの非営利法人が91、大学54、州政府21、地方自治体9である。非商業ラジオ放送の被免許事業者は大学が最も多い。次いで、非営利法人、州政府、地方自治体である。

第2節 イギリス

イギリスでは、BBCが地上波テレビ2系統およびラジオ5系統の放送を実施している。イギリスの放送の特徴は、三つの公的機関がテレビとラジオの放送について責任を負っている点にある。BBC、BBC以外のテレビ放送事業（衛星とケーブルを含む）に免許を交付し事業を監督するITC、BBC以外のラジオ放送事業に免許を交付し事業を監督するRAの三者である。

BBCの組織および権限は、国王の勅許状（Royal Charter）とそれに伴って主務大臣により付与される免許協定書（License and Agreement）による。勅許状は、BBCの存立、目的、権限、責任を定める。免許協定書は、BBCが無線通信法に基づき放送事業を行う条件を定める。商業放送は1990年放送法（Broadcasting Act 1990）による。

BBCの最高意思決定機関は経営委員会（Board of Governors）である。受信者である国民を代表して、BBCの経営問題を決定し、業務全般について最終的責任を負う。委員は12名であり、政府が指名し枢密院が任命する。日常業務は会長（Director General）が担当する。

第3節 フランス

地上波テレビは、全国ネットワークが6系統あり、そのうちの3系統が公共放送のF2、F3、ARTEであり、他の3系統が商業放送である。ラジオ放送では、公共放送のラジオ・フランスが5系統の放送を実施している。商業ラジオは、中波とFMがある。フランスでは、1980年代の始めまで商業放送は存在しなかった。複数の公共放送機関が独占的に運営していた。フランスの放送法は、1986年コミュニケーションの自由法である。公共放送は、放送実施機関だけではなく、送信や番組制作も行う。6つの放送機

関はすべて国有会社である。株式の100%を国が所有し、株主総会の役割を経営委員会が担当し、経営委員および経営委員長の選任方法は法定されており、会社定款を政府が一種の政令（デクレ）により承認する。

第4節 ドイツ

地上波テレビ放送は、公共機関が2系統（ARD、ZDF）を実施している。ARDは、共同で実施している全国向テレビ放送の他、各州放送機関が単独または共同で地域向放送を行っている（第3テレビ）。商業テレビは8社が行っている。ラジオは、ARD加盟機関が地域放送を行っている。

ARDは州放送協会が加盟する連合体で、加盟機関に共通の問題を調整・処理することを目的とする。州放送協会の組織はほぼ共通している。最高機関は放送評議会である。社会の各層を代表する委員で構成され、評議員は公衆の利益を代表する。

放送事業は憲法上では州の所轄とされており、連邦を構成する16の州が個別に制定する州法（放送法およびメディア法）および二つ以上の州または全州間で締結される州間協定に基づいて運営される。

第5節 カナダ

地上波テレビ放送は、国营放送のCBC（Canadian Broadcasting Corporation）と、商業放送のCTVとTVAとがある。ラジオは、CSCと商業放送がある。CBCは、すべての国民を対象に番組を提供するために、放送法に基づいて設立された。さらに、州営の教育局があり、州政府交付金により運営されている。

カナダの放送法は1968年放送法（Broadcasting Act）である。1991年に改正されている。

第6節 中 国

中国の放送を統括し、放送行政を所轄するのが広播電影電視部である。その下に、テレビ放送の中央電視台、ラジオ放送の中央人民広播電台、国際放送の中国国際広播電台などがある。中国のラジオ・テレビは他のメディアと同様に、中国共産党および中華人民共和国の方針を伝える手段である。放送法は制定されていない。

4) 本章の記述は日本放送協会放送文化研究所『NHKデータブック 世界の放送1996』（日本放送出版協会、1996年）に依拠している。

第3章 公共放送の財源⁵⁾

第1節 アメリカ

非商業放送の財源は、政府資金および民間資金の2種類である。前者は、連邦政府予算、州政府予算、地方自治体予算などである。後者は、コーポレート・アンダーライティング、オークション売上、個人寄付金などである。

コーポレート・アンダーライティング (Corporate Underwriting) とは、企業による資金提供である。企業が番組制作費を負担するが、その代償として番組の前後に企業のロゴ、スローガン、製品、サービス内容などを挿入する。しかし、商品の品質の宣伝や購入の勧誘は原則としてなしえない。オークションは、コミュニティの企業や住民から寄付されたものを、テレビ放送を通じて高く値をつけた人に売るものである。

連邦政府予算は、CPBが規定する条件を満たす放送局に交付される。その条件とは、正規社員雇用数がテレビ局では10人・ラジオ局では5人であ

る。1年間の民間資金確保額についてはテレビ局では30万ドル、ラジオ局では15万ドル等である。連邦政府や州政府は、公共予算赤字対策として非商業放送への交付金について、据置または削減の方向に向かいつつある。そのため、非商業放送はアンダーライティングへの依存度が増加する傾向にある。

第2節 イギリス

イギリス放送協会（BBC）の国内放送業務に関する財源は、大部分が受信許可料収入であり、87.4%である。その他、番組販売や出版などの関連事業による営業収入、利子収入、売却費などがある。BBCは、広告放送が禁止されている（免許協定書12条）。

放送を受信できる装置を設置した者は放送受信許可を受ける必要がある（49年無線通信法）が、受信許可料とは、その際に政府からこの許可を受けるときの手数料をいう。受信許可料額は、小売物価指数にスライドする方法で政府が決定する。従来は、受信許可料は政府が収納し、経費を差し引いてBBCに交付していたが、1991年4月からは直接BBCが責任をもつ制度に変更された。しかし、実際の事務の取り扱いは、従前どおりに郵政公社の子会社テレビライセンスシングに委託されている。受信許可料の支払いは、視聴者が郵便局のカウンターにおいてこれから1年間有効の受信許可書を購入する方法による。銀行口座引き落としやカードによる支払い方法もある。

第3節 フランス

財源は、受信料収入（63%）、広告収入（20%）、国庫交付金（12%）、個別事業収入（5%）である。受信料は政府が徴収し公共放送機関全体へ

配分される。広告放送収入に関しては、各放送機関の広告収入限度を政府が毎年設定する。広告放送収入は、広告放送を実施した機関の収入となる。地上波のすべてのテレビ・ラジオは、93年から実施したARTEを含め広告放送を実施している。国庫交付金は、特別支出や他の財源が不足する場合に政府が予算化する。個別事業収入は、番組販売の収入やサービスの提供に対する収入をいう。

受信料たるテレビ受信機使用権料は、放送法上「使用権料と呼ばれる税金」と規定され、「サービス対価の性質を持たないパラフィスカル・タックス」とされている。徴収の法的根拠は放送法第53条、および1982年11月17日のデクレ第82-971号である。料金額については、国会の議決承認による。無届または不正届に対しては、テレビ受信料の2倍の罰金が科せられる。再犯に対しては4倍の罰金が科せられる。受信料支払いの遅滞に対しては、30%の割増金が科せられる。支払わない者に対しては、強制徴収の制度がある。テレビ受信機使用権料は、年額を一括して支払う。銀行小切手の送付または郵便局窓口振り込みの方法による。徴収権は大蔵省（予算局受信料課）にある。大蔵省が徴収した料金総収入額から徴収経費および国庫納付の付加価値税を差し引いた額が公共放送部門予算の財源となる。

第4節 ドイツ

財源は放送料金収入および広告放送収入である。

放送料金の徴収権は各放送協会に与えられている。徴収業務は州放送協会が共同設立した放送料金徴収センター（GEZ）が行う。ARDは各放送協会に対して徴収された放送料金収入から連邦郵便電気通信省への技術施設料を差し引いた金額を配分する。ラジオの料金を除いた金額の30%がZDFに分配され、その他がARD加盟各協会に各視聴者数に応じた割合によって

配分される。しかし、財政困難な規模の小さい協会（SFB、SR、RB）に対してはARDがプールする財政調整資金からの補助金が支出される。受信料収入の2％は各州メディア庁の運営資金にあてられる。

広告放送は、すべての公共放送機関がテレビ・ラジオにおいて行っている。

放送料金の性格は、放送協会の利用料金ないし放送サービスに対する出資負担金である。徴収の法的根拠は、料金制度に関する州間協定、および料金額についての州間協定にある。料金額改定のたびごとに州間協定が締結される。受信機を受信のために設置したにもかかわらず、1カ月以内に届けをしない者、および、放送料金の支払いを6カ月以上徒過した者は罰金を科せられる（州間協定第9条）。義務違反は州放送協会の告訴によってのみ訴追される。罰金適用の要件および罰金額については、各州の法律による。

第5節 カナダ

カナダ放送協会の財源は国庫交付金（73％）および広告放送収入（23％）である（1990／91年度）。すなわち、カナダの公共放送はその財源の多くを国庫からの交付金で賄っているものであり、さらには広告放送による収入によっている。かつて、カナダでは受信料制度が採用されていたが、1953年に廃止されている。

第6節 中国

国家予算および広告放送収入が中心である。近年は、放送機関の自主的事業、も増大している。番組提供、レコード制作・ビデオ制作、コンサート・演劇、受信機の修理などである。地方局は地方政府の予算である。テ

レビ・ラジオにおいて、広告放送が行われている。

- 5) 本章の記述は、日本放送協会放送文化研究所『NHKデータブック 世界の放送1996』（日本放送協会、1996年）に依拠している。

第4章 日本放送協会の法的性格

第1節 法主体性

日本放送協会は、国内放送を行うとともに、あわせて国際放送を行うことを目的とする（放送法7条）。日本放送協会はその目的を達成するために放送法の規定に基づき設立された法人である（放送法8条）。日本放送協会は、その目的を達成するため、中波、超短波、テレビジョン、多重の国内放送を行う（放送法9条1項）。

日本放送協会の最高意思決定機関は経営委員会である（放送法13条）。経営委員会は、日本放送協会の経営方針その他その業務の運営に関する重要事項を決定する権限と責任を有する。経営委員会の議決を経なければならないのは次の事項である。収支予算・事業計画及び資金計画、収支決算、放送局の設置計画並びに放送局の開設・休止及び廃止、委託協会国際放送業務の開始・休止及び廃止、番組基準及び放送番組の編集に関する基本計画、定款の変更、受信契約の条項及び受信料の免除の基準、放送債権の発行及び借入金の借入、土地の信託、業務の委託の基準、事業の管理及び業務の執行に関する規程、役員の報酬・退職金及び交際費などである（放送法14条）。経営委員会は、委員12名をもって組織する。経営委員会に委員長を一人置き、委員の互選によってこれを定める。委員長は、委員会の会務を総理する（放送法15条）。委員は、公共の福祉に関し公正な判断をす

ることができ、広い経験と知識を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。任命に当たっては、委員のうち8人については、別表に定める地区に住所を有する者のうちから各1人を、その他の委員については、これらの地区を通じて4人を任命しなければならない。国家公務員、政党の役員、放送用送信機若しくは放送受信用の受信機の製造業者若しくは販売業者またはこれらの者が法人であるときはその役員若しくはその法人の議決権の十分の一以上を有する者、放送事業者若しくは新聞社その他ニュース若しくは情報の頒布を業とする事業者などは委員とすることができない。

日本放送協会は、役員として、経営委員会の委員の外、会長1人、副会長1人、理事7人以上10人以内及び監事3人以内を置く（放送法24条）。会長、副会長及び理事をもって理事会を構成する。理事会は、定款の定めるところにより、協会の重要業務の執行について審議する（放送法25条）。会長は日本放送協会を代表し、経営委員会の定めるところに従い、その業務を総理する（放送法26条）。会長は経営委員会が任命する。任命に当たっては経営委員会は、委員9人以上の多数による議決によらなければならない。副会長及び理事は、経営委員会の同意を得て、会長が任命する。監事は経営委員会が任命する（放送法27条）。

第2節 財 源

日本放送協会は、他人の営業に関する広告の放送をしてはならない（放送法46条1項）。したがって、日本放送協会は、放送時間を広告主に販売することにより対価を得るところの広告放送をなしえない。

日本放送協会の放送を受信することができる受信設備を設置した者は、日本放送協会と受信契約を締結しなければならない（放送法32条1項）。

ただし、ラジオのみの受信設備もしくは多重放送に限り受信することのできる受信設備を設置した者についてはこの限りではない。放送法の条項に基づき、放送法施行規則、日本放送協会放送受信規約、日本放送協会受信料免除基準が定められている。放送契約に関しては、日本放送協会が郵政大臣の認可を受けて定める上記日本放送協会放送受信規約に示されている。受信料の月額は、国会が日本放送協会の収支予算を承認することによって定められる（放送法37条4項）。それは、カラーテレビジョン受信機を設置した者とそれ以外の者とで異なる。日本放送協会の番組を見ようと見まいと、受信施設を設置したことにより、受信契約を締結する義務を負う。日本放送協会の収入としては、受信料の他に、放送設備の建設または改修の資金に充てるために、大蔵大臣の許可を受けて、放送債券を発行することができる（放送法42条）。また、長期借入金等がある。日本放送協会は財政投融资対象団体たる資格を有している（資金運用部資金法、簡易生命保険及び郵便年金の積立金の運用に関する法律）が、政府資金は導入されていない。以上のように、日本放送協会は、国際放送の一部について国庫から支出される交付金（放送法35条）以外は、一般的には国の資金交付が全くない。したがって、日本放送協会の財源は受信料によっていることになる。

しかし、日本放送協会は、業務の円滑な遂行に支障のない範囲において、次の二つの業務を行いうる。第一は、日本放送協会が保有する施設または設備を一般の利用に供し、または賃貸することである。この場合、日本放送協会がその所有する土地についてした信託の終了又は解除により取得したものを含む（放送法9条3項1号）。第二は、委託により、放送番組等を制作する業務その他の協会が業務を行うために保有する設備又は技術を活用して行う業務であって、協会が行うことが適切であると認められるも

のを行うことである（放送法9条3項2号）。日本放送協会は、これらの業務より副次収入を得ることができる。

第3節 目 的

日本放送協会は業務を行うに当たっては、営利を目的としてはならない（放送法9条4項）。日本放送協会は、営利を目的とはしないところの放送法所定の特殊法人である。

日本放送協会は、協会の保有する施設または設備を一般の利用に供し又は賃貸することが可能であるし、委託により放送番組などを制作する業務その他協会が業務を行う為に保有する設備又は技術を活用して行う業務であって協会が行うことが適切であると認められるものを行うことも可能であるが、その業務を行うに当たっては、営利を目的とはしない。

しかし、日本放送協会が経営効率を高めることは認められるべきであり、また視聴者の負担する受信料を低くおさえるように経営上の努力をすべきことは当然である。そのために、日本放送協会が営利を目的としない範囲において、多方面に経営展開をすることは是認されるべきである。

それに対し、一般放送事業者は営利を目的とする社団法人である。一般放送事業者のすべてが株式会社の形態をとる。一般放送事業者は広告放送が主たる収入である。

第5章 公共放送としての日本放送協会

第1節 法主体性

日本放送協会は、放送法の規定に基づき設立される法人である（放送法8条）。資本金を有せず、受信料によって経営されている特殊な法人であ

り、いわゆる機能法人である。日本放送協会は、かつての社団法人日本放送協会の権利義務をそのままひきついで上で受信料による経営によらしめており、国は、営造物法人との関係で指摘されるような日本放送協会の母体としての地位を有するものではない⁶⁾。さらに、日本の国法において、放送事業が本来国に留保された事務であるとはいえない⁷⁾。また、日本放送協会の設立にあたって、立法者がこれを本来国の行うべき事務としている趣旨を現行法制上から読み取ることはいえない⁸⁾。

したがって、日本放送協会は、特別の法律（放送法）の定める手続きによって設立された法人であり、その限りでは、国のイニシアティブによって形成された法人であるが、それは、国家の一分枝として国家事務の遂行にあたるものではない⁹⁾。むしろ、国家の事務とするにはふさわしくないが、何人かが行うことがその性格上必要とされる業務を自主的に行う組織体と認識するのが妥当である¹⁰⁾。

放送法は、放送事業の特殊性に鑑み、日本放送協会の独立性および公正な運営を基本としつつも、国民の意思が国会を通じて反映する方法を採っている。これは、一面においては日本放送協会の業務に対する国家関与の一方式とみられるが、他面、受信者を国民一般と擬制した、受信者の関与の一方式と考えることも可能である¹¹⁾。費用負担者である受信者の権能が、擬制的な受信者代表としての国会を通じてのみ現れることで満足すべきものであるのか否かが問題であり、受信者が直接に日本放送協会に対して関与する方法が考慮されなければならない¹²⁾。昭和51年度日本放送協会予算の承認に当たって、衆議院及び参議院の両通信委員会付帯決議においても、日本放送協会と受信者との関係の強化が述べられている。

第2節 財 源

日本放送協会の財源として考えうるのは、受信料、広告収入、国庫交付金、寄付などであろう。日本放送協会が広告放送を行うことは、広告市場において一般放送事業者と競争関係に入ることとなる。その結果、日本放送協会と一般放送事業者とは、広告収入を求めて高い視聴率を争うこととなり、引いては放送番組の画一化につながることとなろう。

受信料は、日本放送協会の業務を行うための費用の一種の国民的負担であって、法律により国が日本放送協会にその徴収権を認めたものである。国家機関ではない独特の法人として設けられた日本放送協会に徴収権が認められたところの、その維持運営のための受信料という名の特殊な負担金である¹³⁾。

第3節 目 的

日本放送協会の業務は営利を目的とはしていない。日本放送協会の業務に対する非営利性は、日本放送協会と一般放送事業者と峻別する分水嶺である。日本放送協会の目的はあくまでも、公共の福祉のために、あまねく日本全国において受信できるように豊かで、かつ、良い放送番組による国内放送を行うとともに、放送およびその受信の進歩発達に必要な業務を行い、あわせて国際放送および委託協会国際放送を行うことにある。

6) 塩野宏「特殊法人に関する一考察」鈴木竹雄先生古希記念『現代商法学の課題（上）』396頁（有斐閣、1975年）

7) 塩野・前掲注6）396頁

8) 塩野・前掲注6）396頁

9) 塩野・前掲注6）396頁

10) 塩野・前掲注6）396頁

11) 塩野宏「放送における受信者の法的地位」『放送法制の課題』228頁（有斐閣、

1989年)

12) 塩野・前掲注11) 228頁

13) 塩野宏「受信料の法的性質」『放送法制の課題』267頁(有斐閣、1989年)

第6章 公共放送の法的概念

公共放送は、国家の一分肢として国家事務の遂行にあたるものではない。つまり、国家機関としての放送事業を行うものではない。また、公共放送は、営利を目的とした放送事業でもない。つまり、構成員の利益を図り、終局的には法人の利益も利益配当その他なんらかの方法で構成員個人に分配し経済的利益を与えることを目的とはしていない。

公共放送の財源として考えられるのは、政府予算、受信料、広告収入、企業提供、寄付などである。政府予算が放送財源とされるのは、国营放送の場合である。中国や旧ソビエトの放送事業は国家予算で賄なわれている。しかし、公共放送に対しても国庫交付金が支出される場合があり、アメリカの公共放送(連邦政府交付金、連邦政府助成金、州政府交付金、地方自治体交付金)やフランスの公共放送に対しては国庫交付金が支出される。受信料を財源とするのは、日本放送協会、イギリスの公共放送、フランスの公共放送、ドイツの公共放送である。広告収入を財源とするのは、アメリカの公共放送(アンダーライティング)、カナダ放送協会、フランスの公共放送、ドイツの公共放送、中国の国营放送、である。寄付を財源とするのは、アメリカの公共放送(個人寄付金、財団)である。大学を財源とするのは、アメリカの公共放送(州立大学、公立大学)である。つまり、各国公共放送の財源を検討してみてもいいことは、財源の視点から公共放送を論じることはできないということである。受信料徴収制度と広告放送

の禁止とは必ずしも結びつかないし、また国庫交付金が支出される公共放送も存在する。公共放送が広告放送を禁止することは、公共放送の財源に関するひとつの選択肢では有り得る。しかし、広告放送を禁止することは、法人が営利を目的としないことの当然の帰着ではなく、公共放送たることの当然の帰結でもない。

我が国において公共放送を検討する場合、日本放送協会の存在が前提とされて議論がなされる。しかし、公共放送とは、国家機関にあらずして営利を目的としない放送事業を意味するものならば、日本放送協会という特殊法人とは異なる法概念に立脚した公共放送を観念しうるのである。たとえば、公益社団法人としてのまたは公益財団法人としての公共放送である。現実には、文化放送は、当初は公益財団法人として設立されたのである。放送法は、一般放送事業者を日本放送協会および放送大学学園以外の放送事業者をいうと定義しており（放送法2条3ノ3）、公益法人としての放送事業者の存在を否定するものとは解されない。そうだとすれば、我が国においても、日本放送協会とは別に、公益法人としての公共放送の設立を認められるのではなかろうか¹⁴⁾。つまり、アメリカのPBSのような公共放送の設立を我が国においても承認するということである。日本放送協会を巡る議論がなかなか一致をみないのは、公共放送の法的概念の広範さに起因している。つまり、論者によって公共放送の概念が異なることに原因がある。したがって、公益法人としての公共放送を認めることは、公共放送制度の多様性に対応し、かつ一般放送事業者と同様に公共放送間の競争を促進することとなり、ひいては番組の多様性を確保しうる道をひらくであろう。

公共放送の問題に関連して、国营放送の問題がある。国营放送とは、国家機関の一分肢として国家事務の遂行にあたる放送事業をいう。国营放送の財源は国によって異なる。広告放送を行う国营放送も存在する。それで

は、我が国において国営放送事業が可能であろうか。また、憲法上の問題を生じないであろうか。日本放送協会および一般放送事業者と並存して国営放送事業がなされるのであれば、憲法上は設立が可能のように思われる¹⁵⁾。

14) 日本の放送制度の中で、日本放送協会とは別に、教育を目的とする放送事業者が存在した。かつての日本教育テレビや東京12チャンネルは、部分的にそれを実現していた。しかし、これらの放送事業者は公益社団法人ではなく営利社団法人であったために、公益社団法人としての利益を享受しえなかった。その結果、これらの放送事業者は教育局でありながら営利社団法人であることにより、一般局である日本テレビ放送網、東京放送、フジテレビジョンとの競争において不利益を避けることができなかった。

15) 放送法上の根拠が必要であることは言をまたない。

第7章 まとめ

本稿は公共放送の法的性格について考察した。公共放送を法的に表現するならば、国家機関による放送事業ではなく、かつ営利を目的とすることのない放送事業といいうる。そう理解するならば、そこには実に多くの公共放送の形態が考えうることとなる。現実には、世界各国の公共放送制度は実に多様である。そしてそこでは、公共放送と呼ばれる放送制度のなかにおいてどのような制度を採るかが問題となる。公共放送に関する議論は、本稿で述べたごとく、まずその法的性格を確定することから始めるべきであると確信する。

(1997年10月30日)

(法学研究科博士後期課程修了)