

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 8 月 30 日現在

機関番号：34418
 研究種目：基盤研究(C)
 研究期間：平成 22 (2010) 年度 ～ 平成 24 (2012) 年度
 課題番号：22530589
 研究課題名(和文) 放送通信行政とメディアへのパブリックアクセス：制度案起草のための日米英比較分析
 研究課題名(英文) A Comparative Analysis of the Broadcast/Telecom Policies for Public Access to Media in the U.S., U.K. & Canada: Suggestions for the New Policymaking in Japan
 研究代表者
 魚住 真司 (UOZUMI SHINJI)
 関西外国語大学・外国語学部・准教授
 研究者番号：20316863

研究成果の概要(和文)：

米・英・カナダには、一般市民による放送を可能にする法制度が整っている。また、そのような活動を支援する団体も存在し、地域住民に教育やトレーニングの機会を提供する。各国の関連省庁もそれら団体を認知しており、政策立案に際しては、それら団体から寄せられる意見を参考にしている。特に米国の場合は行政手続法の定めにより、十分な意見聴取が行われずに立案された政策は、司法審査申立により無効化される恐れがある。

研究成果の概要(英文)：

What would be a good policy to assist democracy throughout media? Possible answers to the research question such as this can be explored in the media experiences of people in the U.S., the U.K., and Canada where people's participation in programming and policy making on cable TV and/or radio is guaranteed. This study attempts to shed light on the history of media access, namely the public/community access channels in broadcasting, and to understand and evaluate what those countries have achieved. It is an expectation of this study to draw out suggestions from the "western" experience, and apply those to the new policymaking for media in Japan.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010 年度	1,700,000	510,000	2210,000
2011 年度	600,000	180,000	780,000
2012 年度	700,000	210,000	910,000
年度	以上	以上	以上
年度			
総計	3,000,000	900,000	3,900,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学、コミュニケーション、情報、メディア

キーワード：パブリックアクセス、行政、市民参加、法、政策

1. 研究開始当初の背景

2009年の政権交代で誕生した鳩山内閣は、翌年の施政方針演説において「新しい公共」を国家戦略の柱と位置づけた。

NHK 出身の当研究者は、かつて公共放送に従事していたこともあって、日本の「公共」

ということばに対しかねてから問題意識を持っており、常々この問題を掘り下げて研究してみたいと願っていた。したがって本研究は、時代の要請と当研究者の問題意識とがタイミング良くかみあって開始されたと言える。

ここ数年、メディアに関する技術革新は、人々の情報発信をかつてないほど容易にしつつある。その一方、日本の放送は、人々に対して門を閉ざし続けている。テレビ局の言う「視聴者参加番組」は、あくまで放送局が制作する番組への人々の客体的「参加」を期待しているに過ぎず、人々を主体的な「送り手」にすることを目的とはしていない。

そのような中、新しく政権を担当することとなった民主党は、そのマニフェスト（2009年版）の一つに「通信・放送委員会の設置」を掲げ、米型の独立行政委員会（＝日本版FCC）を放送通信分野の規制監督者とする目標を置いた。また、2009年末から原口総務大臣（当時）の呼びかけで開始された「ICTフォーラム（通称）」においては、パブリックアクセス制度の日本導入までもが俎上にのぼった。

その後、放送事業者側からの反対意見や民主党政権の影響力減退に加え、東日本大震災ならびに福島原発事故のもたらした社会不安は、「日本版FCC」や「パブリックアクセス」に関する議論を収縮・沈静化させてしまった。しかし「新しい公共」については、「原発再稼働の是非」や「憲法改正問題」といった、この国のあり方をめぐるより大きなテーマのもとで、いまなお議論が継続中であるとも言える。メディア研究者は、放送通信分野における「新しい公共」議論に備えておく必要があるだろう。

2. 研究の目的

本研究の目的は、「放送・通信行政のあり方」と、その所産としての「メディアのあり方」について、特に「パブリックアクセス（市民参加）」の観点から、米・英ならびにカナダ（本研究の協力者であるマイケル・マーカス博士の助言により、後ほどカナダを調査対象に追加）の歴史を明らかにした上で、それらの現状を比較分析することにある。

また、上記の作業から得られた知見をもとに、メディアへの「パブリックアクセス・モデル」を構築し、「放送と通信の融合」時代を迎え制度論的アプローチの修正が求められる日本のメディア研究に、「メディアとその行政への市民参加」という視点を新たに加えたい。なお、最終的には日本のメディア行政のあり方に対し、具体的な政策提言を行うことができるよう、その方向で現在論文執筆を進めている。

3. 研究の方法

2010年（初年）度はまず、総務大臣の呼

びかけで開催が決定した有識者らによる研究会「今後のICT分野における国民の権利保障等のあり方を考えるフォーラム」に服部孝章・立教大学教授の随行者として参与し、そこで討議された内容の把握とともに討議用資料の収集にあたった。また年度中盤、米国より元FCC（連邦通信委員会）委員のニコラス・ジョンソン教授（現アイオワ大学ロー・スクール）ならびに元FCC上級職員のマイケル・マーカス博士を日本に招聘し、①日本マス・コミュニケーション学会の春季研究発表会・ワークショップにおいて、「日本版FCC」案に対する提言を発表して頂いた。また、②同志社大学大学院アメリカ研究所・第二部門（米の法文化）研究部会においても二人にそれぞれ1時間程度ずつ「日本版FCC」について各自の見解を発表してもらった。さらに、ジョンソン教授については、②立命館大学（本研究協力者・金山勉教授本務校）と③関西外国語大学（本研究本務校）におけるメディア関連の授業でゲストスピーカーとして教壇に立ってもらい、米国の「言論の自由」とアクセス権との関係などについて多数の学生を前にレクチャーを賜った。以上の詳細な日程やレクチャーの内容は、本研究の「第一次報告書」と位置づけている『「知る権利」と「伝える権利」のためのテレビ：日本版FCCとパブリックアクセスの時代』（花伝社・2011年度刊）に掲載している。また本研究者のホームページ上でもそれらの音声録音とビデオならびに配布資料を公開している。

2011年度については、より当事者性の高い調査を実施するため、研究拠点を米国の州立アイオワ大学ロー・スクールに求め、ジョンソン教授の指導の下、パブリックアクセス関連の歴史資料の収集や関係者面談を通じての現状分析につとめた。収集した歴史的資料の中でも、これまで米国のパブリックアクセス制度を支援してきた団体であるところのACM（全米コミュニティメディア連合）が1977年以来発行し続けている会報*Community Television Review*誌（後年は「専門ジャーナル誌」と呼ぶにふさわしい*Community Media Review*誌へと発展進化する）は一級の学術的価値があり、既に110冊を超える号数の各内容を時系列に沿って分析すれば、今まで報告されることがない詳細なパブリックアクセス史が描けるに違いない。

さて、ロー・スクールにおいては国際プログラム責任者のジョン・ライツ教授の取り計らいにより米国行政法の授業に出席を許さ

れ、独立委員会方式による行政の原理原則について理解を深めることができた。さらに、地元アイオワ・シティのアクセス・センター（市民に開放されているテレビ・スタジオなどが完備された放送拠点）を定期的に訪問することによって、当該センターの職員たちと交流を深め、調査協力を得ることができた。

2012 年度（最終年度）は年度中盤まで引き続き米国にとどまり、カナダ調査（2 月）、ワシントン D.C. 調査（5 月）ならびに英国調査（6 月）にその立地を役立てた。米国滞在の機会を与えてくれた関西外国語大学に対し、この場を借りて感謝の気持ちを記しておきたい。

さて、カナダでは CRTC（カナダ・ラジオ・テレビ電気通信委員会）や CACTUS（カナダのアクセス支援団体）訪問調査をはじめ、モントリオールやトロントでカナダを代表するメディア研究者たちとも意見交換する機会を得た。ワシントン D.C. では FCC（連邦通信委員会）にて、2011 年 6 月に編纂された報告書 *The Information Needs of Community* の執筆者と面談し、また ACM（米のアクセス支援団体）本部への訪問も果たした。6 月の渡英ではまず、元 OFCOM 職員のロビン・フォスター氏による英国の全般的な放送通信事情についてのレクチャーを受けた上で、OFCOM（放送通信庁）ならびに CMA（英のアクセス支援団体）本部を訪問調査した。なお、英 CMA についても米 ACM についても、それぞれの年次総会に出席することができ、団体運営の実態理解に役立った。

4. 研究成果

研究成果については、現在執筆中の論文（仮題『アメリカのテレビと市民参加：アクセスチャンネル制度の成立と展開』花伝社刊予定）にてその詳細を公表したいと考えるので、ここでは論文の構成ならびに成果の要約をハイライト的に示しておくことにする。

第一章・パブリックアクセスの源泉

パブリックアクセスに関するこれまでの先行研究を振り返る章である。パブリックアクセスの法哲学的な源泉とみなされる「アクセス権」は、米国の憲法学者ジェローム・バロン教授により提唱された。しかしその「アクセス権」論（"Access to the Press: A New First Amendment Right," *Harvard Law Review*, Vol.80, No.8, 1967）は、ミルトンやジョン・S・ミルらによって理論化された「思想の自由市場」論に対する批判を出発点にし

ているであった。したがって本章も「思想の自由市場」論を追って、歴史をさかのぼらなければならない。

第二章・米国のパブリックアクセスの歴史と現状

米国におけるパブリックアクセスの法制度を歴史的に考察し、現状を批判的に評価する章である。米国においては FCC が 1972 年に全米のケーブルテレビ局に対しアクセスチャンネル設置義務化を定め、電子メディアにおけるアクセス権を法的に打ち立てたのであるが、その後の経過は複雑なものであった。すなわち、1984 年にパブリックアクセスが連邦制定法化されるまでには紆余曲折を経るのであり、その間の法廷闘争や政治的駆け引きの様子を描写することは、パブリックアクセスの本質を浮き彫りにするのに有用である。

また本章は、米国現地調査の成果を報告する章でもある。その一部を図表化して示しておくならば、たとえば（表 1）は、研究者が米国における研究拠点としたアイオワシティにおけるアクセスチャンネルのリストである。これらのアクセスチャンネルが、ケーブルテレビの基本契約料金で視聴できる。これらアクセスチャンネルの運営は、ケーブルテレビ事業者から自治体（アイオワシティ市）に対して支払われる「フランチャイズ・フィー（地域営業権料）」の一部が充当される。ちなみにリストの第 18 チャンネルが、いわゆる「パブリックアクセス・チャンネル」に該当し、地元では PATV と呼ばれ親しまれている。

（表 1）

チャンネル番号 (基本料金契約で視聴可)	名称	種別 (P=公共、E=教育、G=自治体)	内容
4	City Channel (市チャンネル)	G	市広報番組や市議会中継など
5	Interactive Channel 5 (インタラクティブ)	—	オンデマンドによる地域情報や番組の視聴

10	Iowa City Public Library (図書館チャンネル)	(P&E)	図書館情報や子供読み聞かせ番組など
11	Kirkwood Television Service (カークウッド短大)	E	コミュニティ・カレッジ情報や遠隔授業など
17	University of Iowa Television (アイオワ大学)	E	学生制作ニュース番組や特別講義など
18	PATV Public Access (パブリックアクセス)	P	市民制作番組
21	Iowa City Community Schools (教育委員会)	E&G	教育委員会の会議中継など

また(表2)は、第18チャンネル(PATV)で新規に制作・放送された番組の本数と総時間を年度ごとにまとめたものである(データ提供: PATV)。米国のパブリックアクセス・チャンネルは、インターネットの普及によって近年は利用率が減少しているとされるが、本データは必ずしもそれを裏付けない。確かに、「地域住民の自主制作」番組は、2009年と2010年度に本数・時間とも減少しているが、その後2011年には回復している。PATV代表責任者のジョシュ・ゴードینگ氏によると、ネットの普及や映像機器の低廉化による情報発信への「親しみ」は、むしろパブリックアクセス・チャンネルへの参加意欲につながることもあるのではないかと本研究者に語った。

(表2) 新しく制作された番組の本数と時間

年度	地域住民の自主制作	PATV 請負制作	外部(他地域住民による)制作
2011	540 番組 1132 時間	751 番組 1785 時間	530 番組 849 時間

2010	444 番組 733 時間	998 番組 1684 時間	599 番組 973 時間
2009	437 番組 683 時間	1110 番組 1911 時間	821 番組 977 時間
2008	589 番組 906 時間	969 番組 1586 時間	998 番組 1241 時間
2007	590 番組 858 時間	633 番組 1203 時間	1082 番組 1349 時間

なお、本章ではパブリックアクセス・チャンネルのネガティブな側面についても考察する。パブリックアクセスにおいては「言論の自由」が保障されているが故に、それが濫用された事例が存在する。米国ではヘイト・スピーチが合憲であることから、例えば白人至上主義者が人種差別的な番組を制作し、議論を呼んだことがある。それ以後、中にはパブリックアクセスをあえて実施しない地域さえあった。翻って近年、日本でもヘイトスピーチ問題が浮上している。米国の経験に学ぶことができるのではないだろうか。

第三章・カナダ・英国におけるメディア・アクセスの歴史と現状

米国のケーブルテレビにおけるパブリックアクセスの実践は、これまでの先行研究によって、発祥はカナダであることが明らかにされている。すなわち、米国で「パブリックアクセスの父」と永年尊ばれてきたジョージ・ストーニー(2012年没)は、カナダのコミュニティ・テレビの構築実験で自信を深め、その経験を基にアメリカ・ニューヨークで志のある若者たちを集めてスタートさせたテレビ実験が、パブリックアクセス・チャンネルの原型とされる。また英国では公共放送BBCが、アメリカPBSにおけるパブリックアクセス番組(*Catch 44*)の開始に触発されて、BBCでもアクセス番組の放送を始めたことが起源とされる。しかし英国ではその後、テレビ放送のパブリックアクセスは米国ほどに普及することがなく、現在はCMA(英のアクセス支援団体)のリーダーシップのもと、全英各地で市民ラジオ放送が展開されている。

第四章・独立行政委員会と行政手続き

当研究者は法学部出身ではなく、英米法と大陸法の差異や司法審査制度、さらには「デュー・プロセス」、「法の支配」といった法律用語に必ずしも明るいわけではない。しかし、

米国やカナダがパブリックアクセスを実現させた要因の一つとして、独立行政委員会の存在が欠かせないものであったとするならば、そのような委員会行政の分析を経ずして現実的な政策提言を行うことは難しい。幸い、日米両国の行政法については同志社大学アメリカ研究所・第二部門（米の法文化）研究会メンバーより複数の文献を薦めていただいた。また、アイオワ大学ロー・スクールにおいても、行政法の授業に出席を許され、完全ではないにしろ米国における行政手続きの概要を理解するに至っている。それらを元に、独立行政委員会と行政手続きについて考察を行う。

第五章・放送通信分野における行政主体の比較

カナダと英国は日本同様、議院内閣制を採用する国である。大統領制の米国と違い、日本とは政治システム上の共通点が多いことから、英・加との比較は特に役立つだろう。

当初、本研究ではカナダを調査対象に入れていなかったが、(表 3) にまとめたように、カナダの独立行政委員会である CRTC が R&D (研究開発) と距離を置いている点が示唆的であることから訪問調査を実施した。すなわち、旧郵政省で研究を行ったこともあるマイケル・マーカス博士の指摘によれば、郵政省(現・総務省)をはじめ日本の各省庁は、規制すべき対象分野・業界との間で、研究開発を通して連携があり、規制に支障をきたす場合もあるという。

第六章・結論と提言

以上の調査結果に基づく知見をまとめ、日本の放送通信行政に対する提言を行う。また、本研究で到達できなかった課題についてもあわせて述べる。

(表 3)

	機関名称	管轄	R&D (研究開発への関与 もしくは 予算の有無)
英国	OFCOM (Office of Communications)	電波配分 放送 通信	なし
日本	総務省	電波配分 放送 通信	あり
カナダ	Industry Canada	電波配分 通信技術	あり
	CRTC (Canadian Radio-television & Telecommunications Commission)	放送 (所有・放送内容) 通信 (所有・料金規制)	なし
米国	FCC (Federal Communications Commission)	非政府電波利用 放送 通信	なし
	NTIA (National Telecommunications & Information Administration)	政府電波利用	なし

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 1 件)

①魚住真司「パブリックアクセスは何をもたらしたか」『放送レポート』 (238)pp.18-21, 2012年9月号

[学術論文] (計 2 件)

①魚住真司「アーカイブとフェアユース」金山勉・津田正夫共編『ネット時代のパブリック・アクセス』所収(第19章) pp.264-274, 2011年

②魚住真司「FCC 規則に対する司法審査申立—放送フラグをめぐる ALA v. FCC」『同志社法学』64(7), 2013年3月

[学会発表] (計 3 件)

①金山勉・魚住真司「放送ジャーナリズムから論じる日本版 FCC—憲法の要請に立ち返って」日本マス・コミュニケーション学会 2010 年度春季研究発表会・ワークショップ、2010年7月4日

②UOZUMI SHINJI Citizens' Involvement in Policy Making: Case Studies from the FCC and the CRTC for Japan to Learn 州立アイオワ大学ロー・スクール国際プログラム研究発表会、2012年4月23日

③魚住真司「放送フラグをめぐる議論：ALA v. FCC を中心に」早稲田大学アメリカ法判例研究会・同志社大学アメリカ研究所第二部門研究会・合同研究会、2013年3月18日

[図書] (計 2 件)

①金山勉・魚住真司 共編著『「知る権利」と「伝える権利」のためのテレビ：日本版 FCC とパブリックアクセスの時代』花伝社、2011年、80 ページ

② (現在執筆中、出版社との打合済)
魚住真司『アメリカのテレビと市民参加：アクセスチャンネル制度の成立と展開』花伝社、2013年、256 ページ (予定)

[コラム] (計 1 件)

①魚住真司 「ブロードバンド時代の放送規制 (米国)」吉田仁美編『人権保障の現在』ナカニシヤ出版、2013年、2 ページ

[その他]

ホームページ等

<http://www.hi-ho.ne.jp/~uozumi/>
(年度別に「科研費研究報告」のページ)

6. 研究組織

(1)研究代表者

魚住 真司 (UOZUMI SHINJI)
関西外国語大学・外国語学部・准教授
研究者番号：22530589

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし

*研究協力者

金山 勉 (KANAYAMA TSUTOMU)
立命館大学・産業社会学部・教授
研究者番号：60306983

(この他にも協力者として以下の方々の氏名を挙げておく)

日本

①細谷正宏 (HOSOYA MASAHIRO)
同志社大学大学院・アメリカ研究所・教授
②釜田泰介 (KAMATA TAISUKE)
元・同志社大学大学院・法学研究科・教授

米国

①ニコラス・ジョンソン (Nicholas Johnson)、元・FCC 委員、現・州立アイオワ大学・ロースクール教授
②マイケル・マーカス博士 (Dr. Michael Marcus)、元・FCC 職員、現・マーカス・スペクトラム・ソリューションズ社代表

カナダ

ドン・パスコヴィッチ博士 (Dr. Don Paskovich)、現・カナダ産業省

英国

ロビン・フォスター (Robin Foster)、元・OFCOM 職員、現・ロビン・フォスター・アソシエイツ代表

以上