



金山 勉  
魚住真司  
【編著】

featuring  
Nicholas JOHNSON  
Michael MARCUS

# 「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

国民に知らされなかった原発事故の真実。  
伝説の米FCC(連邦通信委員会)元委員は何を語ったか。  
大震災後日本社会のメディアへの期待と挑戦!

テレビにも  
市民の声を

## [付] 日本のコミュニケーション行政機関をデザインする

マイケル・マーカス

これは二〇一〇年七月五日に開催された同志社大学大学院アメリカ研究所での講演会での模様を発表原稿と録音をもとに、内容を整理・編集、日本語化したものである。その内容は前日に開催された日本マス・コミュニケーション学会におけるワークショップと基本的には同じである。七月五日講演は発表時間に余裕があったため解説が詳細なものとなったが、本書は紙面の都合上、その全てを掲載していない。

マイケル・マーカス (Michael Marcus, Sc.D.)

一九四六年ボストン生まれ。電気工学博士（一九七二年マサチューセッツ工科大学）。米軍関連の技術系研究所勤務後、一九七九年から二〇〇四年までFCCの科学技術局、技術工学局、技術現業局の各所属部署にて上級職員 (Chief) としてリーダーシップを發揮。またその間、東京大学先端科学技術センター客員研究員（一九九〇―一九九一年）、郵政省通信総合研究所客員研究員（一九九七―一九九九年度マンスフィールド・フェロー）として日本に滞在し、日本の通信ネットワーク状況や通信放送行政を調査・研究した。FCC在任中、Wireless LAN相互接続規格を定めたことでも知られる。現在は Marcus Spectrum Solutions 社の代表として、米国内はもとよりEC（欧州共同体）や日本をはじめ諸外国で通信技術に関するコンサルタントや講演を引き受けており、各国の通信放送行政に精通している。夫人は原子力工学で全米初の女性博士号取得者であるゲール・

マーカス博士でNRC（米原子力規制委員会）での経験も豊富である。

皆様こんにちは。日本に戻れてうれしいです。三〇年前、初めて日本に来てから日本に住む機会がこれまで二度ありました。東大で研修を受け、一一年前には郵政省で研修を受ける機会に恵まれました。日本のコミュニケーション行政機関をデザインするにあたり、FCCと日本の郵政省に務めた経験のある者として、その内実に沿った、実際的な視点を提供できたと思います。本日は話す内容は、あくまでも外国人の視点であり、最終的な判断は日本人の手にゆだねられるべきであります。その際見落とせないのは、日本はこれまでも外国の経験に学び、日本にあうようにそれを吸収してきたことです。

#### 主要国の比較（法的権限の管轄など）

放送通信分野の行政機関については、国によってさまざまなことになっています（付表）。英国ではかつてさまざまな機関が通信放送行政にかかわっていましたが、三年前に統合され、OFCOM（オフコム）が誕生しました。OFCOMは電波帯域の分配など放送・通信を管轄しますが、R&D（研究開発や産業振興）にはお金を出しません。R&Dを除き、英国における通信放送の全ての側面を「コントローラー」します。

ところでOFCOMが発足してから数カ月で講演を引き受けた際の私の感想は、OFCOMは困難にまきこまれるだろうな、ということでした。米FCCがそうであったように、もっぱら放送に翻弄され、他のコミュニケーションへの関与がおろそかになりつつあったからです。

それは、放送はいまや古いメディアの一つですが、いまだに政治的な注目を浴びやすいからです。なぜなら放送はお金になりますし、実際のところ放送が人々に何を聴かせるか・視せるかを決めているからです。政治家には——特に日本のような一党支配が長年続いたような国では——、人々に聴いてほしくないようなこともありま

付表 マーカスによる通信放送行政機関の主要国比較

国	機関名称	管轄	R&D*
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 非放送免許 通信技術	あり
	CRTC (Canadian Radio-television & Telecommunications Commission) (カナダ・ラジオテレビ委員会)	放送 (所有・放送内容) 通信 (所有・料金規制)	なし
米国	FCC (Federal Communication Commission) (連邦通信委員会)	非政府電波利用 (放送/通信)	なし
	NTIA (National Telecommunications & Information Administration) (米電気通信情報局)	連邦政府電波利用	なし

\* 研究開発への関与もしくは予算の有無

す。一党支配の長期化は、政権党にとってもよくないことでした。半世紀にわたって日本の放送は「ダイナミック・アクション」(大きな変動)を起こすことができませんでした。私の観察では、日本のテレビニュースは米に比べて「鈍い」(dull)です。たとえば「フォックス・ニュース」(「Fox News Channel」のニュース専門チャンネルで、保守的とされる)を支持するわけでは決してありませんが、日本のテレビニュースより興味をひかれます。

さて話を「主要国比較」に戻します。日本の総務省はR&Dに大きな予算を持ちます。またそれが行政指導を効力のあるものにしていきます。かつて日本では、インターネット関連の技術が導入されるのに時間がかかっていましたが、それは郵政省(当時)が投資した技術にとって脅威となるものだったからです。国民の税金を投入した技術分野が失敗に終わると、判断ミスを描かれかねません。したがって、規制とR&Dを同時に行う機関には問題があるのです。

\* 電波利用料収入は年六百数十億円規模であり、その八割を携帯電話(携帯電話の利用者にも転嫁)が負担していると言われ、電

波の大口ユーザーとも言える放送局との負担格差が問題になっている。なお、電波利用料の導入当初（一九九三年）は携帯電話一台につき六〇〇円が徴収されていたが現在は二五〇円——魚住。

次にカナダの場合です。日本が必要としているのは、じつは「日本版FCC」ではなくて、おそらく「日本版CRTC」（カナダ・ラジオテレビ委員会）でしょう。カナダでは、二つの行政機関が役割分担しており、インダストリー・カナダ（Industry Canada）はR&Dにかかわりますが、CRTCは放送行政やいくつかの通信行政を行うのみです。インダストリー・カナダは日本の経産省に似た組織ですが、CRTCは委員会です。日本の民主党がやりたかったことは、カナダのCRTCのようなものだったと思います。私の経験上、放送行政は（それ専門の機関で実施しないと）組織に壊滅的なほどの大変さとなります。

さて米国にはFCCと、あまりその存在がめだたないNTIA（米電気通信情報局）があつて、前者は電波の民間使用と分配を担当し、後者は連邦政府関連の電波使用を管轄します。両者ともにR&Dからは距離を置いています。

#### 委員会の透明性

FCCにしてもCRTCにしても、その委員はどういった人たちなのでしょう。賢者たちなのでしょうか、それとも政治的に中立な人物なのでしょうか。そんな人たちをそろえるのは、言葉の上ではできても実際はきわめて困難です。

そこで委員会の透明性です。FCCの透明性については、日本の行政に比べてきわめて高いものがあります。じつはそれは、委員会という「形態」に理由があると言うより（FCCの形態については、これまでおよそ一〇年周期で改革議論がまき起こってきたが、どのように形態を改革すればよいのか、過去の文献の示すところは

さまざまである)、米国における全ての行政委員会や「庁」(agency)に共通して適用される関連法規(たとえば「一九四六年行政手続法」(APA ≡ Administrative Procedures Act of 1946)や「一九七二年連邦政府諮問委員会法」(FACA ≡ Federal Advisory Commission Act of 1972)がそれを要請しているからなのです。EPA(米環境保護庁)にしてもNRC(米原子力規制委員会)にしても、組織の構造は大きく異なりますが、求められる透明性は同じです。個人的には、(放送など)価値観や主観がともなう行政には委員会行政、もつと単純な分野の行政には「庁」が適していると思つています。

#### 法体系の違い

これはあなた方が法律家でもない限り重要視してくれないかもしれませんが、米国がコモン・ロー(≡判例法主義、英米法体系)の国であることは指摘しておかなければなりません。魚住先生がいま手にしているFCCについての文献には巻末に六〇ページに及ぶ判例集が付いています。なぜでしょう? コモン・ローの国においては、それら判例が法を「拡張」(extend)するのです。これは日本とその他のシビル・ロー(≡制定法主義、大陸法体系)の国々とは違うものです。良いか悪いかはさておき、米国では法律の条文を読むだけでは済まされず、過去の判例も必要になります。英米法下においては、法律というものはそこに記された条項も大事ですが、裁判所がどう解釈し判断するかがより重要です。

FCCを知るには、米国の行政手続法を勉強しておかなければなりません。それは日本の行政法とは内容的にかなり違うものです。FCCについては、その決定が裁判所によって審査されることがすなわち透明性の確保につながっているわけです。FCCは案件について決定を下す際、パブリックコメントなどを通してひろく一般からの意見を聞いてからでない(二〇一〇年五月だけで二万件のパブリックコメントがよせられた)、「適法な行政手続を経た」と裁判所に認めてもらえず、決定が覆されるかもしれません。さすがにそれは避けたいので、

FCCは努めて意思決定の過程を明らかにしておこうとするのです。

FCCによる決定に対しては、毎月五件ほど控訴審に提訴があります。FCC所属の弁護士は、そのたびにワシントンDCの控訴審に出かけて行きますし、年に数回は最高裁にも出廷します（だからといってFCCへの「異議申し立て」がその程度の件数で済んでいるわけではなく、FCCは恐らく年間三千件くらいの申し立てに対応している）。特に放送行政は政治がからみます。どこかの離れ島からやってきた賢者でもない限り、自身の判断から政治的傾向を完全に除去するのは無理です。ですから、これらはそのための仕組みなのです。ちなみに私が日本の郵政省に研修に来ていた頃、「直近の行政訴訟はいつでしたか？」と尋ねると「一〇年前」と答えが返ってきて驚きました。日本ではあまり異議申し立てがありませんね。

#### 委員や職員の確保

日本版FCCを作るとして、委員や職員をどこから調達するかという問題があります。他の省庁や行政機関から出向を受け入れると、委員会の独立性に問題が生じます。日本政府における定期的な人事異動は、他の省庁や国際機関・私企業にもおよんでおり、それはそれで有益な面もありますが、日本版FCCのような行政機関にとってそれがよい結果を生むのかは検討の余地があります。

専属職員を雇うのでしょうか。アメリカの人々は、おおよそ数年で仕事を変えることが多く、人材は流動的で公募すれば確保できますが、終身雇用がまだ前提の日本ではうまくいくかわかりません。アメリカの大学生たちは、FCCなどの機関に履歴書を送付して、スタッフとして何年かキャリアを積んで、また別の仕事へと転じていきます。また、たいてい委員たちも数年でFCCを去りますし、その後は放っておかれます（委員たちも後の面倒を見てもらおうとは思っていません）。ニコラス・ジョンソンは七年余りFCC委員を務めたようですが、これはFCC委員としては「長期間」なのです。