

# アメリカ合衆国におけるケーブルテレビの規制と表現の自由

## The First Amendment and Cable Television

松 井 修 視

MATSUI, Shuji

### 1.はじめに

わが国の有線テレビジョン放送法は、「番組の編集等」に関する規定第17条の中で、空中波を利用するテレビ放送に適用される放送法第3条、第3条の2及び第3条の3等の規定を有線テレビに準用することを定めている<sup>(注1)</sup>。これは、ここで取りあげるケーブルテレビ(Cable Television または CATV、ここでは、初期の段階で使われた Community Antenna Television という意味での CATV も含めて考える。)を空中波のテレビ放送と同様にみなし、ケーブルテレビに対する規制を、テレビ放送の規制の論理で行おうとするものである。

ケーブルテレビを通常のテレビ規制と同じ論理で規制しようとする姿勢は、以下に見るようにアメリカ合衆国においても同じであった。

しかし、ケーブルテレビは、その技術的発達からみても、有限の電波を使用するテレビ放送とは異なり、そのような制約とは無縁のプリント・メディアにかなり近い性格を有することが指摘されている<sup>(注2)</sup>。1993年にアメリカ合衆国で開催された第10回ウエスタン・ケーブルテレビ・ショーでは、ここ10年くらい間に、ケーブルテレビの視聴者は500チャンネルの選択可能な番組サービスを受けられるようになることが、セッションの参加者によって紹介されている<sup>(注3)</sup>。

今後、ケーブルテレビと通信の融合がますます進んでいく中で、放送法の準用によるケーブルテレビ規制が、どこまで通用するのか、大きな問題といえる。テレビ放送局の表現の自由は、その電波の有限性のゆえに、アメリカ合衆国においても、プリント・メディアに比べてかなり制限されてきた。しかし、最近では、ケーブルテレビを取り巻く放送・通信等メディア環境の変化にともない、ケーブルテレビの規制をテレビ放送の規制の論理で考えることへの疑問が、これまで以上に提起されるようになってきている。ケーブルテレビの表現の自由の問題は、その意味では、これまでとは異なった新たな視点・基準での考察を迫られつつある。

以下、アメリカ合衆国におけるケーブルテレビ規制の歴史を概観し、アメリカ合衆国憲法修正第1条・表現の自由(以下、単に「修正第1条」と記す。)との関連で、今後のケーブルテレビ放送に対する規制のあり方を考えてみたい。ケーブルテレビは、プリント・メディアが享受している表現の自由と同じ程度の自由を確保することができるのか、ケーブルテレビ放送を空中波のテレビ放送と類似させて見る立場の目指してきたものは何か、これらの疑問に焦点をあて、ケーブルテレビの表現の自由の輪郭を描いてみたい。

## 2. 1984年ケーブル政策法制定以前におけるケーブルテレビの規制

アメリカ合衆国における最初のケーブルテレビ放送は、放送電波の届かない地域へテレビ放送サービスを広げるために、1940年代後半に始まった<sup>(注4)</sup>。1958年、連邦通信委員会(Federal Communications Commission, 以下 FCC と記す。)はケーブルテレビ放送に対するすべての規制権限の放棄を明らかにし、その後もしくは、ケーブルテレビが電気通信(common carriers)でも放送でもないことを理由に、同ケーブルテレビに対し自らの権限を行使することはなかった<sup>(注5)</sup>。

しかし、その後ケーブルテレビ産業は、爆発的に成長・発展し、FCCは、ケーブルテレビが視聴者をめぐって既存のテレビ放送局と競争するようになってきたことを重視し、そのような成長・発展がFCCの放送規制業務に影響を与えることになるという観点から、ケーブルテレビに対する自らの権限を認めることになった<sup>(注6)</sup>。

1966年、FCCは、ケーブルテレビに対し、同ケーブルテレビの存在する地元放送局のすべての番組を流すことを義務づけるルールをつくった。これが、いわゆる「マスト・キャリー・ルール」(Must-Carry Rule)である。FCCは、また、遠隔地放送局の番組を放映することを制限した<sup>(注7)</sup>。

連邦最高裁判所は、これらのFCC規制は「公正で、効率的で、公平な」放送サービスを行うためには必要であるとして、同規制に支持を与えるとともに、更に、ケーブルテレビは、地方のテレビ放送局の視聴者を取りあげ、かつその財政的基盤を脅かし、同テレビ放送局の将来の発展にダメージを与える、とするFCCの見解に賛意を表明した。こうして、連邦最高裁判所は、1934年の連邦通信法の下で、放送規制の責務から「合理的に派生する」行為を行う権限をFCCに認めることになった<sup>(注8)</sup>。

1969年、FCCは、連邦最高裁判所のこれらの支持を背景に、ケーブルテレビに対して、自らの番組を制作し放送するように義務づけ、同番組について「イコール・タイム」と「公平の原則」のルールを課することになった<sup>(注9)</sup>。この自主番組制作について定めるFCC規則は、United States v. Midwest Video Corp. 判決の中で後に是認された<sup>(注10)</sup>。

1976年、100の上位市場に存するケーブルテレビに対し、FCCはチャンネル数を少なくとも20に増やすよう要請し、一般市民が利用できるアクセス・チャンネルの確保を義務づけた<sup>(注11)</sup>。しかし、このアクセス・ルールについては、連邦最高裁判所は、第2次 Midwest Video Corp. 判決<sup>(注12)</sup>の中で、FCCは制定法によって与えられた権限を逸脱している、として同ルールを認めることを拒否している。当該アクセス・ルールは、ケーブルテレビから番組編集上の裁量権、すなわち番組編集権を奪うものとみなされた<sup>(注13)</sup>。しかし、同最高裁は、そのようなルールが修正第1条に違反するかどうかについては、判断を下していない。FCCは、結局、この第2次 Midwest Video Corp. 判決がでるころまでには、ケーブル番組に課したそれらの要請のいくつかを、廃棄することになった。その理由は、ケーブルテレビの番組が視聴者にとって魅力がなかったことと、その重い財政負担にあった<sup>(注14)</sup>。

このようにして、ケーブルテレビに対する連邦規制はやや緩和される方向にあったが、一方、地方政府のケーブルテレビ規制は、フランチャイズ制度によって強化された。地方政府は、同制度に基づいて、1地域から1つのケーブルテレビを選び、ケーブルシステムの建設と運営を許可し、道路を掘り起こしケーブルを埋設することを認めた。これに対し、ケーブルテレビは、

番組の多様性と高い技術水準、及び市民に利用可能なアクセス・チャンネルの確保を要請された。また、ケーブルテレビはフランチャイズ料を支払う必要があった<sup>(註15)</sup>。

1976年、ケーブルテレビに対し衛星を利用して番組を提供する HBO (Home Box Office) の成功は、その後他のいくつかの衛星ケーブルネットワークを生み、ケーブルテレビの加入者は、1975年から1981年の間で2倍、1981年から1985年の間で50パーセントの伸びを示した。このようなケーブルテレビの展開を背景に、地方政府は、同ケーブルテレビに対して、革新的な60チャンネル番組体制、自主ローカル番組、ローカルテレビ用スタジオ、双方向ケーブルサービスなどの要求を出し約束をとりつけた。しかし、そのような約束は、ケーブルテレビの一時的なブームが過ぎ去ると、財政的な問題もあって十分に果たされることはなかった<sup>(註16)</sup>。

ケーブルテレビの番組などに対するこのような地方政府の規制に対して、連邦最高裁判所と FCC は、同政府の権限範囲を制限することになった。連邦最高裁判所は、Capital Cities Cable, Inc. v. Crisp 事件<sup>(註17)</sup>の中で、ケーブルテレビがワインの宣伝を行うことを禁ずるオクラホマ州法に異議をとらえた。同オクラホマ州法は、州の外から送られてくるネットワークテレビの番組からワイン広告を削除するよう、ケーブルテレビに対し要求するものであったが、FCC 規制や連邦著作権法に反することを理由に、1984年、上記 Crisp 事件において、無効とされることになった<sup>(註18)</sup>。また、同年に、FCC は、地方政府がケーブルテレビの番組内容に踏み込んだ規制を行うことができないこと、その規制は地元ローカル放送局の番組の再送信とアクセス・チャンネルの確保に限定されること、の確認を行っている<sup>(註19)</sup>。

このような状況のなかで、ケーブルテレビ及び地方政府は、より安定的な、またより明確な、法制度の確立を求めることとなった。

### 3. 1984年ケーブル政策法の制定とその内容、特にフランチャイズ制度の違憲性について

この「1984年ケーブル政策法」(Cable Communication Policy Act of 1984)<sup>(註20)</sup>の制定は、全国ケーブルテレビ協会(National Cable Television Association, NCTA)によって代表されるケーブルテレビと、全国都市連合(National League of Cities, NLC)によって代表される州・地方政府の双方によって求められ、その妥協のうえに成立したといわれる<sup>(註21)</sup>。

同法は、1934年の連邦通信法の中に組み入れられ、連邦政府の監督の下にケーブルテレビに対する地方政府の規制を認めるといふスタイルをとり、同地方政府による番組内容の規制については、猥褻に関するものを除いて禁止している。地方政府によるケーブルテレビ規制は、通常、フランチャイズ制度を通して行われることになっているが、そこでは公衆・教育・政府(PEG)用チャンネルやリース用アクセス・チャンネルの確保も義務づけられている<sup>(註22)</sup>。

1984年ケーブル政策法は、地方政府に、免許が賦与されるべきケーブルテレビの数を定める権限を与えている。すなわち、多くの申請者の中から一つの企業を選び、ケーブル・フランチャイズを与える権限を地方政府機関に認めている。そして、そのような権限が地方政府に認められるのは、ケーブルテレビがケーブル敷設のため公道を使用しなければならず、また、1地域において経済的にも複数企業が成り立っていくことが難しいという自然的独占の理由による、とも指摘されている。複数のケーブルテレビ局による競争は、ケーブルテレビ施設のハイ・コスト性と限られた視聴加入者のゆえに、望ましくないとされているのである<sup>(註23)</sup>。(しかし、

最近の電話事業者のケーブルテレビ事業への参入許可は、このような政策に変更を加えるものといえる<sup>(注24)</sup>。

連邦最高裁判所は、ケーブルテレビのフランチャイズ制度そのものの違憲性について、これまで判断を下してはいないが、1986年、ケーブルテレビは合衆国憲法修正第1条の保障する利益を明らかに有するとし、地方政府によって課されるフランチャイズの要件について制限を加えうることを述べている。Los Angeles v. Preferred Communications, Inc. 事件<sup>(注25)</sup>の中で、同最高裁は、具体的に憲法論議に踏み込むことはしなかったものの、1地域において1つのケーブルテレビを選ぶ場合は、各申請ケーブルテレビ局に関してより多くの情報を必要とするとして、同事件を連邦地方裁判所に差戻している<sup>(注26)</sup>。

もともとこの事件は、Preferred Communications, Inc. が、Los Angeles 市のフランチャイズを受けずにケーブルテレビ局を建設しようとし、施設施工関係業者に同建設等を拒否されたことをきっかけに、同市のフランチャイズ制度の修正第1条違反を争って提起されたものである。連邦地方裁判所は、この訴えを却下したが、第9巡回連邦控訴裁判所は、複数のケーブル申請者がもし物理的及び経済的に適格性を有しているとするれば、その中から1申請者にしかフランチャイズを与えないことは、修正第1条に違反する、と判断を下している<sup>(注27)</sup>。

連邦最高裁判所は、この控訴審判決を支持したが、それはかなり限定された範囲のものであった。連邦最高裁判所の多数意見を書いた Rehnquist 裁判官は、同問題点について、ケーブルテレビ局の活動は修正第1条の認める活動にあたるが、同修正第1条の新しい段階的アプローチによると、「たとえ〈修正第1条で〉保護された言論であっても、すべての場所、すべての時間において等しく保障されるものではない。」と述べ、ケーブルテレビの建設と運営のフランチャイズは言論と行為の双方を含むものであり、ゆえに、提起されている州の規制権限の問題は非言論要素を含むものである、と指摘している。このようにして、連邦最高裁判所は、ケーブルテレビに与えられるべき修正第1条の保障は、事実審において提供される、より完全な事実によらずしては実現されえないとして、上述のごとく、同事件を連邦地方裁判所へ差戻した<sup>(注28)</sup>。

差戻し後の連邦地方裁判所の判決は、1つのケーブルテレビ申請者にのみ免許を与える Los Angeles 市の決定は修正第1条に違反する、との結論を下した。Los Angeles 市は、ケーブル電柱の使用は第2位の申請者にも利用可能としたが、それにとまなう道路工事と交通障害の負担は、1申請者のみに許可を与えることを正当化する、と主張した。これに対し、Marshall 裁判官は、交通問題は潜在的なケーブルテレビ局の言論の自由の権利に勝るものではないとし、更に、フランチャイズ料金等に関する規則は違憲でないにしても、たとえば連邦法で認められたアクセス・チャンネルを含む規則等は修正第1条に違反する、と判断を下している<sup>(注29)</sup>。その後、連邦控訴裁判所もこの連邦地方裁判所の判決を支持した<sup>(注30)</sup>。

連邦最高裁判所は、これまでケーブルテレビの修正第1条上の地位について明確に述べていないが、しかし、上述の Los Angeles v. Preferred Communications, Inc. 事件の中で、更に、修正第1条の価値は、競合する社会的価値と比較衡量されなければならないともしている。これは、同最高裁が O'Brien test を採用しての結果であり、その意味では、ケーブルテレビ規制の有効性は、そこではなお否定されていないといえる<sup>(注31)</sup>。

#### 4. 「マスト・キャリア・ルール」とその修正第1条違反について

1965年にFCCによって採用された「マスト・キャリア・ルール」は、すべてのケーブルテレビに対して、地元の放送局の番組を放送するよう義務づけるものであった<sup>(注32)</sup>。このルールは、長い間、その違憲性を問われることはなかったが、それはおそらく、ほとんどのケーブルテレビが、同ルールを強制的な免許との交換と考えていたからといえる<sup>(注33)</sup>。しかし、1985年、この「マスト・キャリア・ルール」は、Quincy Cable TV, Inc. v. FCC 事件<sup>(注34)</sup>の中で、合衆国憲法修正第1条に違反するとされた。

同事件において、連邦地方裁判所は、Red Lion 判決の結果、放送メディアが享受することになった制限的な修正第1条の権利は、ケーブルテレビには適用がない、という。そこでは、放送メディアとケーブルテレビの間の技術的な違いを指摘し、空中波を使用しないケーブルテレビには、「電波の希少性」を根拠にした規制は通用しないとする。また、例えば、ケーブル敷設のための道路使用权をケーブルテレビは必要とすることが、同規制の根拠として上げられるが、地方裁判所はこの点についても、だからといって、そのことが番組内容規制につながることはないとし、それは、新聞の自動販売機の規制が、新聞の内容に及ばないことと同じであると<sup>(注35)</sup>。

同裁判所は、ケーブルテレビの自然的独占を根拠にした「経済的希少性」による規制にも反対する。「経済的希少性」は、ケーブルテレビが独占的企業体としての責任を引き受ける立場にあるということを前提にしているが、その前提そのものが問題であり、また、1市場1ケーブルテレビという制度は、地方政府のフランチャイズ制度の結果であるとする。そして、「経済的希少性」の考え方は、Miami Herald Pub. Co. v. Tornillo 判決<sup>(注36)</sup>で、修正第1条に違反するものとして否定されているという<sup>(注37)</sup>。

また、連邦地方裁判所は、O'Brien test や他のより厳格な審査基準によって、このマスト・キャリア・ルールを審査すべきかどうかについては、その必要性を認めていない。その理由は、同ルールがO'Brien test のより緩やかなレベルさえ満たしていないというところであり、FCCは、同ルールが政府の重要な利益に仕えるものであるということを証明していない、とする。また、同ルールによる規制から20年を経過した現在、FCCの結論を支持するには、仮説や憶測ではなくきちんとしたものが必要であるとも指摘している<sup>(注38)</sup>。

1985年9月、FCCはこの「マスト・キャリア・ルール」を廃止した。しかし、FCCは、翌年1986年8月、議会の圧力の下、再び複数の「新マスト・キャリア・ルール」を発表した。これらは、1992年6月までの時限立法であり、ケーブルテレビの加入者が、ケーブルテレビと空中波放送とを簡単に切り替えて見ることができるよう、ケーブルテレビ局に対しA-B切り替えスイッチ付き装置の販売・リースを求め、またその切り替えのための加入者教育を行う時間を確保するよう要求するものであった<sup>(注39)</sup>。しかし、これらのルールもまた、1987年12月、Century Communication Corp. v. FCC 事件<sup>(注40)</sup>の中で、連邦地方裁判所によって修正第1条違反とされた。しかし、注目すべきことは、これらの連邦地方裁判所がいずれも、「マスト・キャリア・ルール」の存在自体を違憲とはしていないことである<sup>(注41)</sup>。

1992年、連邦議会は、ケーブルテレビの発達、空中波テレビ放送局の視聴者獲得や運営を危うくしているとして、映像番組市場における競争力の不均衡を是正するために、「1992年ケーブルテレビ消費者保護法及び競争法」(Cable Television Consumer Protection and Competition

Act of 1992, 以下単に「1992年ケーブル法」と記す。) <sup>(注42)</sup> を制定したが、1993年、Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC 事件 <sup>(注43)</sup> において、同法の定める2つの新たな「マスト・キャリア・ルール」規定の違憲性が問題となった。連邦地方裁判所は、このルールを合憲としたが、同事件は、翌年、連邦最高裁判所に係属し、その後連邦地方裁判所に差戻されている <sup>(注44)</sup>。

「1992年ケーブル法」の規定するこの「マスト・キャリア・ルール」は、1つは商業局に関するものであり、他の1つは非商業局に関するものであった。詳細な説明は避けるが、同ルールの商業局に関する規定は、加入者300、チャンネル数12以下のケーブルテレビ局に対しては、少なくとも地元の3放送局の番組を放送するよう義務づけ、それ以上の加入者、チャンネル数を有するケーブルテレビ局に対しては、総チャンネル数の3分の1を最大として、すべての地元放送局の番組を提供するよう要請している。また、非商業局についての定めは、同じくチャンネル数12以下のものに関しては、1つの教育番組を放送するよう義務づけ、13~36のチャンネル数を有するものについては、3局を最大としてすべての番組を、またそれ以上のチャンネル数を持つものは、すべての教育番組を放送するよう義務づけている <sup>(注45)</sup>。

これらの「マスト・キャリア・ルール」をめぐることは、これまで連邦地方裁判所のレベルで、上述のように2つの違憲判断が行われているが、連邦最高裁判所はこれまで、それらの違憲訴訟につき、裁量上訴を受理することはなかった。その意味では、1994年の Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC 事件における最高裁判決は、注目すべきものといえる。

## 5 .1994年連邦最高裁判決と「マスト・キャリア・ルール」の行方

ここでは、以下、上記の Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC 事件の連邦最高裁判決の内容を簡単に紹介し、その意義について考えてみたい。

この事件は、Turner Broadcasting System, Inc. が他のケーブルテレビ事業者等とともに原告となって、合衆国及び FCC を相手に、上述の新しい「マスト・キャリア・ルール」の合衆国憲法修正第1条違反を争ったものである。これに対し、コロンビア特別区連邦地方裁判所は、O'Brien test による審査に基づき、地方の地元放送局の保護は重要な政府利益であり、同ルールはその利益につかえるために十分に限定されているとして、その合憲性を認めている <sup>(注46)</sup>。

この連邦地裁の上訴判決である1994年の連邦最高裁判決は、地裁の原判決を5対4で取り消し、事件を同地裁に差し戻した。法廷意見は Kennedy 裁判官によって書かれている。

法廷意見は、まず、「マスト・キャリア・ルール」は、ケーブルテレビ事業者に特別な義務や負担を課していることから、ある程度強められた (heighten) 修正第1条の審査がそこでは要求されたとした後、同ルールの合憲性の判断基準については、連邦地方裁判所による O'Brien test の採用に同意し、同基準は「言論に付随的な負担を課す内容中立的な制約に適用される、中間的な審査基準」であるとする。そして、周波数の希少性等を根拠として Red Lion 事件において適用された、より緩和された審査基準は、ケーブルテレビ規制には当てはまらないという。また、当該「マスト・キャリア・ルール」は、確かにテレビ番組市場において空中波放送や有線のケーブルテレビなど放送諸機関を区別しているが、それは放送によって運ばれるメッセージ内容によるものではなく、同メッセージを伝える方法によるものであると指摘して、同ルールが内容中立的なものであることを理由に、そこでは「厳格な審査」基準を採用することを否定している <sup>(注47)</sup>。

伝統的な修正第1条論の下では、言論の自由を制限するものであっても内容中立的なルールは、重要で正当な政府利益によって正当化されるものであれば、許容されるといわれるが、法廷意見はこの考え方に立ち、「公衆が多様な情報源にアクセスすることを保障することは、そのことが修正第1条の中心をなす価値を促進するということから、もっとも要請される政府目的である」とする。また、法廷意見は、同ルールについて、ケーブルテレビの特性、すなわち、ケーブルテレビの行使する障害となる独占的権限及びその既存放送局存続への影響、をあげてその正当化されるべき根拠としている<sup>(注48)</sup>。

しかし、「政府の主張する利益が理論的に重要であることは、マスト・キャリア・ルールがこれらの利益を実際に促進することを意味しない。」ともいう。連邦最高裁判所は、このように「マスト・キャリア・ルール」による規制を理論的には肯定するものの、政府による事実の立証はなお残されている(連邦地方裁判所の判断が、summary judgmentの方法で行われたことも当然関係している。)として、上述のごとく、同事件を地方裁判所に差戻すことになった<sup>(注49)</sup>。

法廷意見を書いた Kennedy 裁判官は、「マスト・キャリア・ルール」がなければ、ケーブルテレビは地方放送局を切り捨ててしまい、そうなればそれらの放送局は結果として衰退し廃局に追い込まれる、という政府の主張を審査するために、地方裁判所は証拠を収集しなければならない、ともいっている<sup>(注50)</sup>。これは、「マスト・キャリア・ルール」の理論的な根拠が実際にも正しいということ、政府が証明しなければならないことを指摘するものである。

この連邦最高裁判決の最大の意味は、1992年の「マスト・キャリア・ルール」に関する連邦地裁の合憲判断を同地裁に差戻したことにそのものにあるともいえるが、更に、それまで放送に適用されてきた制限的な修正第1条の保護が、同判決によって、ケーブルテレビに当然のごとく適用されることにはならない、とされたことも極めて重要といえる。といて、プリントメディアなみの修正第1条による保障が、ケーブルテレビに認められたというわけではないが、これまでに比べ、同ケーブルテレビの憲法上の地位が、この連邦最高裁判決によって少しは明確になったといえるであろう<sup>(注51)</sup>。

一部反対意見を述べた O'Connor 裁判官は、「マスト・キャリア・ルール」は内容中立的なものではなく、ゆえに厳格な審査が適用される、と主張する。これは、1992年ケーブル法が、その中で、内容に関する判断を行っているという理由に基づくものである<sup>(注52)</sup>。また、同ルールは、放送局の経済的危機には必ずしもつながらないケーブル番組提供者の利益をも侵害しているとして、法廷意見は O'Brien test の適用においても失敗しているとする<sup>(注53)</sup>。このような指摘は、この度の連邦最高裁の判断が、これまでの同最高裁の修正第1条解釈に理論的には禍根を残しかねないという危惧感につながっているが、他方、ケーブルテレビの技術的・規制的環境の変化は、「マスト・キャリア・ルール」の存在そのものを不適切なものとしてしまい、また、同規定をめぐる上述のような修正第1条論も、ケーブルテレビ規制の分野では早晚用をなさなくなるのではないかと、という状況がそこでは想定されている<sup>(注54)</sup>。

この意味では、Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC 事件連邦最高裁判決は、単に「マスト・キャリア・ルール」の行方を問うといったものではなく、今後のケーブルテレビをめぐる修正第1条論をどのように考えていくのか、その基本を問うものといえる。

## 6. おわりに

以上、アメリカ合衆国のケーブルテレビ規制の歴史をたどり、修正第1条との関係で特に、フランチャイズ制度及び「マスト・キャリー・ルール」の違憲性の問題に言及してきたが、ケーブルテレビに関するそれらのFCC規制は、空中波テレビ放送の利益をいかに守るかということに終始してきたように思われる。既に指摘したようにケーブルテレビは近い将来500チャンネルの時代を迎えるといわれる。同ケーブルテレビの空中波ネットワークや衛星放送、通信との結びつきは、われわれに限りないコミュニケーション手段を提供することになるであろう。ただ、ケーブルテレビの施設普及には光ファイバー全国網の実現など政府レベルのインフラ整備も急務であり、今後の地域におけるケーブルテレビ局設置も、関係企業や地元の利益もあって、やはり全く自由化してしまうというわけにはいかない。

しかし、だからといってケーブルテレビを従来の「放送モデル規制」の手法で縛ることは、同ケーブルテレビに周波数の希少性や電波の混信といった制約もないことから、それらの表現の自由を不当に制限することにもなりかねない。規制の根拠を「放送の社会的影響力」におくという考え方もあるが、通信と融合しつつあるケーブルテレビに、そのような考え方がそのまま通用するとは思われない。

そもそも表現の自由との関係で、「放送規制」と「印刷メディア規制」の区別をどのように考えるのか、区別して規制する合理的な根拠はなにか、もともと区別しなければならないものか、といった問題も存するが、「ケーブルテレビ規制」は「(空中波)放送」と「印刷メディア」の中間にあって、その意味では非常にダイナミックな思考が要請されるといえる。これまでのマス・メディアの表現の自由が「(空中波)放送」と「印刷メディア」という2元的構造のなかで、それぞれ異なった性格のものとして捉えられたり、あるいは両者の相互関連性の中で自由保障の制度そのものが作用し合い、結果としてそれぞれの自由度の幅が広がるという見方もある<sup>(注5)</sup>が、ケーブルテレビの表現の自由は、正にこれまでの「放送の自由」の限界をスプリングボードとして、独自の保障領域を形成しようとしている。

現在インターネットの世界は、印刷メディア以上に表現の自由を享受しているようにみえるが、今後いろいろな形で規制が試みられるであろう。そのような状況への入り口にあって、上述のようなアメリカ合衆国における「ケーブルテレビ」の議論は、特に、通信と放送の融合する分野で、今後表現の自由をどのように考えていくのか、大いに参考になるともいえる。

(注1) 有線テレビジョン放送法は、その第17条第1項で、「放送法第3条の規定は、有線テレビジョン放送の放送番組の編集について準用する。」と定め、また、同第2項で、「放送法第3条の2第1項、第3条の3、第4条及び第52条の規定は、有線テレビジョン放送事業者の放送番組の編集又は有線テレビジョン放送について準用する。(以下省略)」と規定している。

(注2) Rex S. Heinke, MEDIA LAW, BNA (1994), at 458 n.431.

(注3) NHK ソフトウエアCATV 事業部訳「第10回ウエスタンケーブルショー報告」(1994年)10頁。

(注4) アメリカ合衆国のケーブルテレビ規制の簡単な歩み、及び同ケーブルテレビに関する文献を知るには、Anthony Slide, THE TELEVISION INDUSTRY, Greenwood (1991), at 44-47が参考になる。

(注5) Rex S. Heinke, supra note 2, at 458.



(注6) Id. at 459.

(注7) 「マスト・キャリア・ルール」も含め、1965年及び1966年のこの時期に FCC によって採択されたケーブルテレビ規制については、菅谷実『アメリカの電気通信政策』日本評論社(1989年)91-95頁、及び *United States v. Southwestern Cable Co.*, 392 U.S. 157,165-167 (1968) を参照。See also Rules re Microwave-served CATV, First Report and Order, 38 F.C.C. 683 (1965), CATV, Second Report and Order, 2 F.C.C. 2d 725 (1966).

Rex S. Heinke, *supra* note 2, at 460 n. 454 は、「マスト・キャリア・ルール」の内容について、概略次のように説明している。

「同ルールは、CATV 局について、(テレビ局の)要請に基づき、地元や近くにある(テレビ)放送局の番組を再送信しなければならない、(しかし)、優先権を有する放送局が同一の CATV を通じてある番組の放送を行う場合、当該 CATV 局は、同じ日にそれと同じ番組の放送をしてはならない、と定めている。また、それらのルールは、商業サービスの意思の告知と区域外電波の再送信を実施する前の証拠聴聞についても規定している。」

同ルールの内容を手軽に知るには、*Black Hills Video Corp. v. FCC*, 399 F. 2d 65, 67-78 (8th Cir.1968) なども参照。

(注8) *United States v. Southwestern Cable Co.*, 392 U.S. 157,173-178 (1968). FCC の権限に関する本判決の結論部分は、次のようになっている。

「本件において、FCC の CATV に対する規制権限について詳細に決定する必要はない。以下のことを強調するだけで十分である。すなわち、われわれが連邦通信法第152条(a)の下で今日認識している(FCC の)権限は、テレビ放送規制に対する FCC の様々な責務の効果的遂行から合理的に派生するものに限定される。FCC は、これらの目的のために、『公共の便宜、利益、必要を満たす』よう、法に基づき、『諸ルールや規則』を発し、『また諸制約および条件』を定めることができる。」Id. at 178., 菅谷実 前掲書94-95頁参照。

同事件においては、更に、本件における FCC の命令(公聴会審理中の間の、サウス・ウエスタン社のサービス拡大に対する制限命令)が、連邦通信法上認められ得るものかが問題となったが、最高裁は、最終的に、そのような命令についても、FCC を支持する立場をとっている。Id. at 178-181.

(注9) Steven R. Rivkin, *A NEW GUIDE TO FEDERAL CABLE TELEVISION REGULATIONS*, MIT Press (1978), at 76-77., In re CATV, 20 F.C.C. 2d 201 (1969).

(注10) *United States v. Midwest Video Corp.*, 406 U.S. 649, 659-670 (1972). 本件で問題となっている、自主番組制作について定める規則が FCC の権限内にあることについては、ほぼ *United States v. Southwestern Cable Co.*, 392 U.S. 157 の論旨を踏襲し、それを肯定している。

(注11) *Cable Television Report and Order*, 36 F.C.C. 2d 143 (1972), clarified, 59 F.C.C. 2d 984 (1976).

(注12) *FCC v. Midwest Video Corp.*, 440 U.S. 689 (1979).

(注13) *FCC v. Midwest Video Corp.*, 440 U.S. 689,707-709 (1979). アクセス・ルールの内容が FCC の権限の範囲内のものかどうかについては、やはりここでも、同ルールが「テレビ放送規制に対する FCC の様々な責務の効果的遂行から合理的に派生する」(*United States v. Southwestern Cable Co.*, 392 U.S. 157,178) ものかどうかの観点から判断が行われている。

(注14) Kent R. Middleton, Bill F. Chamberlin, *THE LAW OF PUBLIC COMMUNICATION*, Longman (1991), at 604.

(注15) Id., ケーブルテレビのフランチャイズ制度については、47 U.S.C. sec. 541-548 (1994) 参照。

(注16) Kent R. Middleton et al., *supra* note 14, at 604-605.

(注17) *Capital Cities Cable, Inc. v. Crisp*, 467 U.S. 691, 81 L.Ed. 2d 580 (1984).

(注18) 同最高裁判決は、ケーブルテレビ番組からワイン広告を削除するオクラホマ州法は、番組をそのまま放送することを含む、いわゆる FCC の「マスト・キャリア・ルール」に反し、また、著作権だけでなく、遠隔地のテレビ放送局の番組を地域に再送信するケーブルテレビの能力を促進する免許制度による保護利益を損なうものである、と指摘している。*Capital Cities Cable, Inc. v. Crisp*, 467

- U.S. 691,699-700,704-710., Douglas H. Ginsburg, Michael H. Botein, Mark D. Director, REGULATION OF THE ELECTRONIC MASS MEDIA LAW AND POLICY FOR RADIO, TELEVISION, CABLE AND THE NEW VIDEO TECHNOLOGIES, West (1991), at 609-610.
- (注19) Kent R. Middleton et al., supra note 14, at 605. In re Community Cable TV, Inc., 95 F.C.C. 2d 1204 (1984), reconsideration denied, 98 F.C.C. 2d 1180 (1984).
- (注20) 47 U.S.C. sec.521-559.
- (注21) T. Barton Carter, Juliet Lushbough Dee, Martin J. Gaynes, Harvey L. Zuckman, MASS COMMUNICATIONS LAW, West (1994), at 455.
- (注22) Id., Kent R. Middleton et al., supra note 14, at 610., 47 U.S.C. sec. 531, 544(a), (b), (d) (1) (1994).
- (注23) 47 U.S.C. sec. 541-548(1994)., Kent R. Middleton et al., supra note 14, at 606.
- (注24) アメリカ合衆国では、1996年2月8日、「1996年テレコミュニケーションズ法」が制定され、電話、ケーブルテレビ、放送事業の相互参入が認められた。同法はケーブルテレビについても、いくつかの重要な規定を含んでいる。向後英紀「『1996年テレコミュニケーションズ法』と放送産業」放送研究と調査 1996年5月号20-29頁参照。
- (注25) Los Angeles v. Preferred Communications, Inc., 476 U.S. 488 (1986).
- (注26) Kent R. Middleton et al., supra note 14, at 606., Los Angeles v. Preferred Communications, Inc., 476 U.S. 488, 494 (1986).
- (注27) Kent R. Middleton et al., supra note 14, at 606-607., Pref. Communications v. City of Los Angeles, Cal., 754 F. 2d 1396, 1409-1411 (1985).
- (注28) Kent R. Middleton et al., supra note 14, at 607., Los Angeles v. Preferred Communications, Inc., 476 U.S. 488, 494-495 (1986).
- (注29) Kent R. Middleton et al., supra note 14, at 607.
- (注30) Id.
- (注31) T. Barton Carter et al., supra note 21 at 459. O'brien test については、United States v. O'brien, 391 U.S. 367, 20 L. Ed. 2d 672 (1968) の中の次の記述を参照。  
「規制が、政府の憲法上の権限内にあり、重要で実質的な政府利益を促進する場合、また、同政府利益が表現の自由の抑圧に関係せず、当該修正第1条の自由に付随的な (incidental) 制限が(修正第1条の) 目指す本質的な利益に比較して大きくない場合、同政府規制は十分に正当化されることが明かである。」 Id. at 377.
- (注32) 注7を参照。
- (注33) T. Barton Carter et al., supra note 21 at 472.
- (注34) Quincy Cable TV, Inc. v. FCC, 768 F. 2d 1434 (D.C.Cir.1985), cert. denied, 476 U.S. 1169 (1986).
- (注35) T. Barton Carter et al., supra note 21 at 472., Quincy Cable TV, Inc. v. FCC, 768 F. 2d 1434, 1449 (D.C.Cir.1985).
- (注36) Miami Herald Pub. Co. v. Tornillo, 418 U.S.241, 247-256 (1974).
- (注37) T. Barton Carter et al., supra note 21 at 472-473., Quincy Cable TV, Inc. v. FCC, 768 F. 2d 1434, 1449-1450 (D.C.Cir.1985).
- (注38) T. Barton Carter et al., supra note 21 at 473., Quincy Cable TV, Inc. v. FCC, 768 F. 2d 1434, 1445, 1454-1463 (D.C.Cir.1985).
- (注39) T. Barton Carter et al., supra note 21 at 474., Amendment of Part 76 of the Commission's Rules Concerning Carriage of Television Broadcast Signals by Cable Television System, FCC No. 86-357 (released Nov. 28, 1986), 51 Fed. Reg. 44,606 (1986), modified by No.87-105 (released May 1, 1987), 52 Fed. Reg. 17,574 (1987)., Quincy Cable TV, Inc. v. FCC 判決から1986年の新しい「マスト・キャリア・ルール」制定までの経緯については、Century Communications Corp. v. FCC, 835 F. 2d 292, 295 (D.C. Cir. 1987) 参照。
- (注40) Century Communications Corp. v. FCC, 835 F. 2d 292 (D.C.Cir.1987), clarified, 837 F. 2d 517, cert.

## アメリカ合衆国におけるケーブルテレビの規制と表現の自由

denied, 436 U.S. 1032 (1988).

(注41) 両事件がいずれも同ルールの存在自体を違憲としていないことについては、Quincy Cable TV, Inc. v. FCC, 768 F. 2d 1434, 1463 (D.C. Cir. 1985), Century Communications Corp. v. FCC, 835 F. 2d 292, 304 (D.C. Cir. 1987)を参照。後者の事件においては、O'Brien test が適用され、新ルールが「政府の実質的な利益」を保護するものか、そのための手段は適切か、の観点から審査が行われ、いずれもそれらの基準を満たしていないとして、違憲の判断が下されている。Id. at 300-304.

(注42) Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992, Public Law 102-385— Oct. 5, 1992. 106 Stat. 1460.

(注43) Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC, 819 F. Supp. 32 (D.D. C. 1993), 114 S.Ct. 2445 (1994).

(注44) 同事件の概要については、Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC, 114 S.Ct. 2445, 2448-2451 (1994)を参照。

(注45) T. Barton Carter et al., supra note 21 at 475-476., 47 U.S.C. sec. 534-535 (1994), Public Law 102-385— Oct. 5, 1992. 106 Stat. 1460. sec. 614-615.

(注46) Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC, 819 F. Supp. 32, 45-46 (D.D.C. 1993).

(注47) Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC, 114 S.Ct. 2445, 2449, 2456-2471 (1994). 文中のケーブルテレビ事業者は、物理的なケーブル網を所有し視聴者にケーブル信号を送信するケーブル施設者(cable operators)と、テレビ番組を作りそれをケーブル施設者に売り又はライセンス供与するケーブル番組提供者(cable programmers)の両者を含む。Id. at 2452.

(注48) Id. at 2469-2472

(注49) Id. at 2470, 2472

(注50) Id. at 2471-2472

(注51) 同事件については、山口いつ子「Turner Broadcasting System, Inc. v. F.C.C., — U.S. —, 114 S.Ct. 2445 (1994)—— ケーブルテレビジョンに対する must-carry 規定の合憲性を評価するための適切な基準は、内容中立的な制約に適用される、中間的なレベルの審査である」1995-2 アメリカ法 228頁、及び Matthew D. Segal, *The First Amendment and Cable Television: Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC*, 114 S. Ct. 2445 (1994), 18 Harvard Journal of Law & Public Policy 916 (1995)などを参照。

(注52) O'Connor 裁判官の見解については、Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC, 114 S.Ct. 2445, 2475-2481 (1994)を参照。同裁判官は、「マスト・キャリア・ルール」が内容に基づく規制となっていることについて、1992年ケーブル法 § 2(a) (11)を取りあげ、同規定が放送規制の目的をローカリズム重視の放送番組作成に置いていることなどを指摘している。Id. at 2476.

(注53) Id. at 2479.

(注54) この点、この Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC 事件最高裁判決の法廷意見そのものは、今後、ケーブルテレビという文脈以外のところで利用され、具体的には、法令が文面上内容に言及している場合でも、裁判所による厳格な審査を避ける方法を提供するものとして、依拠される可能性を持っているといわれる。Matthew D. Segal, supra note 51 at 928.

(注55) アメリカ合衆国における最近の「放送の自由」論については、例えば、Lee C. Bollinger, *IMAGES OF A FREE PRESS*, University of Chicago Press (1991)などを参照。

\* アメリカ合衆国・連邦通信法(Federal Communications Act)のテキストについては、コーネル大学の“U.S. Code”データベース(1994年)を利用した。

\* 本研究は「財団法人 国際コミュニケーション基金」(ICF)の助成(1995年・1996年度)によるものである。

以上