

アメリカにおける一九三四年通信法

(The Communications Act of 1934) の成立とその特質

山口一臣

一 序

最近の経営史研究において政府と企業との関係は重要な研究課題となっているが、特に政府規制の問題はその中心をなすものである。この点に関して T・K・マックロー教授は、アメリカにおける政府規制機関が (i) 経済的規制機関 (“economic” regulatory agencies) と (ii) 社会的・環境的規制機関 (“social” or “environmental” regulatory agencies) の二つに大別され、それらの主たる機能は公共福祉のために産業社会の「競争的」発展を促進することであると主張している。⁽²⁾ アメリカにおける政府規制は先ず鉄道から始まり、次いでガス、電力、電話、ラジオ放送等の公益事業へと拡大され、また州規制から連邦政府規制へと発展した二つの歴史的過程を指摘できるが、マックロー教授は「何時」、そして「何故」そのような政府規制がなされたかを明らかにすることが大切であり、そのためには規制機関ではなく規制された産業自体に目をむけることがより生産的であるとしている。

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

本稿は、そうしたマックロー教授の主張を十分に尊重しつつ、一九三四年に成立した通信法 (The Communications Act of 1934) に至るまでのアメリカ電気通信事業における政府規制の展開過程を、J. M. Herring & G. C. Gross の著書 “*Telecommunications, Economics and Regulation*”⁽²⁾ を手がかりとして究明するのを主たるねらいとしている。これによつて、一八八七年の州際商業法 (The Interstate Commerce Act of 1887) に基き設立された州際商業委員会 (Interstate Commerce Commission) を始めとする数々の独立規制委員会 (independent regulatory commission) が、アメリカの産業経済および公益事業の広い分野にわたつて絶えず変化する諸条件に対応しつつ規制機能をはたした輝かしい歴史的成果の一端が理解されることもに、アメリカにおける電気通信事業と規制機関との関係においては、通信事業の発展速度が常にあまりにも早かつたため規制機関がいつも後手後手に回つていたという事実が明確にされるであらう。

(一) 例へば第五回国際経営史会議 (the Fifth International Conference on Business History, January, 1978, Shizuoka, Japan.) における統一テーマは「企業と政府の関係」(business-government relations) であつたが、いずれその成果は書物として公開され大きな反響を呼ぶことにならう。

(二) Thomas K. McCraw は、第五回国際経営史会議での報告論文 “Regulatory Agencies in American History, 1869—1977” の中で、アメリカにおける二つのタイプの政府規制機関の具体的なものとして、それぞれ次のようなものをあげている。すなわち、一、経済的規制機関として、Interstate Commerce Commission (1887), Federal Trade Commission (1914), Federal Power Commission (1920), Federal Communications Commission (1934), Securities and Exchange Commission (1934), Civil Aeronautics Board (1938) 二、社会密、露境臣

規制機關の「Equal Employment Opportunity Commission (1964), Environmental Protection Agency (1970), Occupational Safety and Health Administration (1970), Consumer Product Safety Commission (1972) 等」をみる。

(c) James M. Herring & Gerald C. Gross, *Telecommunications, Economics and Regulation*, McGraw-Hill, 1936.

二 有線通信規制の展開

(一) 初期の有線通信規制

アメリカにおける有線通信事業の政府規制は、議会によって通過した一八六六年七月二四日の郵便道路法(The Post Roads Act of July 24, 1866)が最初であるといわれている。同法は、電信路線の建設を援助し、郵便・軍事および他の目的のために同一の電信線の使用を政府に保障し、またいかなる電信会社もアメリカの軍事・郵便道路および航行可能な河川・湖にそってアメリカのあらゆる公有地に電信路線を建設、維持、運営する権利をもつことを規定した。⁽¹⁾ 郵便道路法が通過する以前には、いかなる電信会社も電信路線の建設、維持および官報の優先権に関して郵政長官の受諾証書を必要としていた。一八六六年の郵便道路法では、莫然とではあるが電信事業の管轄権は原則として従来どおり郵政長官にあることを規定していたが、その範囲は極めて不明瞭であり、また事実において一八六九年以来、外国電信会社のアメリカにおけるケーブルの揚陸権およびその運用権は大統領が行っていた。⁽²⁾ しかし、この大統領の権限に関しては後述するように一九二一年まで明確な法的根拠を欠いており、

アメリカにおける一九三四年通信法(The Communications Act of 1934)の成立とその特質

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

いずれにしてもこの当時のアメリカにおける電気通信事業としては電話・無線事業等がまだ未発達な状態にあったため、政府規制の中心は専ら電信事業および海底ケーブルに向けられたのである。

電信事業と一般大衆の利益との関係を規制した最初の法律は一八八八年八月七日の議会法 (The Act of Congress, August 7, 1883)⁽³⁾ と称されているもので、同法は、一八八七年の州際商業法によって設立された州際商業委員会が、政府から補助を受けて電信路線を建設し運営している鉄道会社または電信会社は自己の通信路線に他の運輸・通信事業者の通信線を接続することを拒否できないように、およびそれらの会社は大衆に対してもまた接続回線に対してもなんらの差別を設けることなく同等の施設を提供するよう監督する権限を有すること等を規定していた。しかし、この法律は電信事業一般を規制したものではなく、わずかに政府補助の通信事業に公共の利益保護の立場から最少限の規制を行ったものであり、また政府の補助にしても大巾な限定がなされていた。かくして、政府から土地の提供、社債の引受け、一時融資等の形で補助をうけた電信会社は極めて少く、次に述べる一九一〇年のマン・エルキンス法 (The Mann-Elkins Act) が米議会を通過するまではアメリカにおける電信事業の規制はほぼ有名無実に近かったといっても良い状態にあったのである。

(二) 一九一〇年のマン・エルキンス法

二〇世紀初頭の項までに、アメリカの電気通信事業においては電信のみならず電話およびある程度は無線事業もかなりの進展をみせるようになったが、これらの事業は州内と州間という二つの業務を行っており、したがって州規制と連邦政府規制というアメリカ政府の二重性により権限の混乱が不可避免的に生ずるようになった。⁽⁴⁾ 特に一九〇七年以降、デラウェア州を除く全ての州において公益事業規制委員会が設立され、その権限は電信・電話

事業のあらゆる分野に拡大されていったため、連邦政府との権限の境界を明確にすることは鉄道会社と同様に電気通信会社にとっても重要な問題となっていた。しかし、連邦政府の手中に鉄道規制が次第に集中していく傾向にあったのに対し、電気通信事業においては必ずしもそうした一般的傾向はみられず、例えば電話事業のようにむしろ反対の傾向を示すものもあった。それは、電信事業においてはその大部分が州間業務であり、例えばウェスタン・ユニオン社の州内通信業務は同社の全業務の約二五パーセントであったのに対し、当時の電話事業の大部分は州内業務であり、ベル・システムにおいては交換・通話業務の一・三六パーセントが州間でその収益は全体の九・九パーセントにすぎず、他は全て州内業務であったため電話通信の規制はむしろ州規制がその中心となつたのである。⁽⁵⁾ 無線通信事業は概して州間業務であり、海底ケーブル事業も単一州内にとどまることはなく、したがってこれらの事業では州法に従うことはあまりなく連邦政府との権限の混乱もそれほど大きなものではなかつたといえる。

その後、電気通信事業の一層の進展にともなつてその料率および実践等を規制するため一九一〇年にマン・ユルキンズ法が制定されたが、それは既に全般的な規制の行われていた一般運輸事業、特に鉄道会社にあわせて通信事業をも同様に規制すべく州際商業法を修正・補足したものであり、州際商業委員会に州際および外国通信を行う一切の有線および無線の電信・電話さらには海底ケーブル路線に関する広汎な監督権限を与えたものである。しかし、州際商業委員会のこれらの事業会社に対する規制はそれほど厳密なものではなく、また州際商業委員会の中にはこの通信問題のみを専門にあつかう特別の部門、局、課は設けられず、実際には鉄道問題を監督するために設立された既存の組織を通じてなされたのであった。すなわち通信会社によって提出された年次および毎月の

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

報告書は統計局 (Bureau of Statistics) によって受領・監査され、会計に関する問題は会計局 (Bureau of Accounts) によって処理され、電信・電話および海底ケーブル会社に対する統一的な会計システムの整備がめざされた。評価局 (Bureau of Valuation) は通信会社の資産評価の資料を調査・収集し、通信会社の料率や実践に対する不満は公式訴訟局 (Bureau of Formal Complaints) へ、それ以外の問題は非公式訴訟局 (Bureau of Informal Complaints) で処理された。また関税や契約は交易局 (Bureau of Traffic) の関税課 (section of tariffs) で管理され、電話統合に関する申請は財務局 (Bureau of Finance) の便宜課 (convenience and necessity section) で処理された。法律局 (Bureau of Law) は、もし州際商業委員会の命令が法廷で攻撃を受けた場合にはそれを守るのが任務であり、委員会によって管理されている法律の違反に対して法廷で会社を告訴するのは審査局 (Bureau of Inquiry) の担当⁽⁶⁾という具合であった。

しかし、電信・電話会社等がこうした州際商業委員会の各局の命令にそのまま素直に従ったかどうかには疑いがある。既述のごとく州際商業法は、その第一条に同法が一般運輸事業 (common carrier) 特に鉄道会社を対象としたものであることを明確に規定していたが、従ってそれを全面的に電気通信事業にそのまま適用するには種々の抵抗があったのである。例えば、州際商業法第十五条には同法中最も重要な料率の届出および公表に関する規定がなされていたが、それは明らかに鉄道運輸事業を対象としたものであったため通信会社に対しては法律によってではなく州際商業委員会命令として料金を公表することが要求された。事実、A T & T はそれ自身および子会社の大西洋横断電話料率表および長距離料率表を公表し、また主要な海底ケーブル会社および電信会社も州際商業委員会の命令に従って料率表を公表した。これら料率の公表は、消費者を不公平な差別から守るために極め

て重要な措置であつたといえるが、しかし州際商業委員会には、料率の変更を調査しそれが合理的であるかどうかを決定するために必要な期間中、そのような変更を一時停止させる力は欠如していた。その結果、各通信会社は新料率を開始し、それに対して不満がおこるか又は委員会による調査後それは不合理であるとして取消されるまではその新料率を行使できたのである。かくして、電気通信会社の料率に関する若干の公式的訴訟が、マン・エルキンズ法制定から一九三四年通信法の制定に至るまでの二四年間に州際商業委員会にもたらされたが、委員会は電信料率について約八つ、海底ケーブル料率について二つ、電話料率についてもわずかに四つの訴訟を処理する程度に終つたのである。⁽¹⁾

州際商業法第一九条は電信会社の資産評価に関するもので、そこにおける一つの複雑な問題は鉄道会社と電信会社によって共有されている電信路線の評価であり、また同法二〇条は一般運輸事業会社のそれぞれの償却資産に課されるべき償却費の割合を含む年次報告書および毎月の収支決算書の提出を規定したものであつたが、これらについても必ずしも明確な取り決めがなされていたわけではなかつた。また一九二〇年における州際商業法の修正によつて電話会社に対する州際商業委員会の権限は統合および支配権の買収にまで拡大されたが、この修正によつてもし電話会社が州間通信業務に従事する場合には、委員会の管理のもとに他社と統合するか又は支配権を買収することが望ましいとされた。州際商業委員会によるこの電話統合の促進は、不経済な二重投資による無駄な競争の排除を主たる目的とするものであつたが、当時における電話会社の統合認可申請は相当の數に達したにもかかわらずそのほとんどが良く処理されたため、実際には電話統合に対する委員会規制の行使は極めて少なかつたようである。⁽²⁾

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

要するに、州際商業委員会の電気通信事業に対する規制は、適正な権力の欠如と更には人材の不足も手伝ってルーティンな問題に限定され、その中心問題である鉄道規制の片手間の仕事として行われていたとさえいえる状態であつたのである。

通信事業規制に関する戦時特例としては、一九一八年七月十六日の両院合同決議 (Public Resolution No. 38, 65th Congress) がある。この決議は、大統領に第一次大戦中の電信、電話、海底ケーブル及び無線施設の財産権およびその運用権を徴用してこれに関する全面的な権限を与えたものである。大統領は、この権限に基いて一九一八年七月二十二日に大統領布告を發し、無線を除く一切の電気通信事業の監督統制は郵政長管がこれを行うことを定めた。この特例は一九一九年七月十一日の両院合同決議によって廃止され、徴用された一切の通信機械は一九一九年七月三十一日までに現在の状態において原所有者に返還されることとなつた。⁽⁹⁾

また、前述したように一八六九年以来、歴代大統領は海底ケーブルの揚陸権および運用権を行使しこれがしばしば問題となつていたが、第一次大戦後まもなくアメリカで揚陸されまたは国内で運用される外国ケーブルは全て大統領が認可することを規定した法律が一九二一年に議會を通過し (The Act of May 27, 1921) 這個問題にも終止符がうたれた。この法律は同時にこの種の認可申請は國務長管が受理し、その許可不許可につき大統領に意見を具申することをも規定して⁽¹⁰⁾いた。

(1) J. M. Herring & G. C. Gross, op. cit. p. 210.

(2) 鳥井 博『アメリカの電気通信制度』日東出版社 昭和二五年 三頁

(3) J. M. Herring & G. C. Gross, op. cit. p. 210.

- (4) " p. 213.
- (5) " p. 213.
- (6) " p. 216—217.
- (7) " p. 220.
- (8) " p. 217—219.
- (9) 前掲書『アメリカの電気通信制度』五頁
- (10) " 五—六頁

三 無線通信規制の展開

(一) 一九一二年無線通信法の成立

無線通信に関する最初の法的規制は既に述べた一九一〇年のマン・エルキンズ法であったが、州際商業委員会は同法の規定をまだ未発達な状態にあった無線通信事業には適用しなかつたため、無線通信にとつては同年六月二四日の船舶無線法(The Wireless Ship Act of June 24, 1910)が事実上最初の政府規制となつた。⁽¹⁾ 同法は、五〇人以上の乗員(船客および乗組員を含む)を収容しうる一切の大洋航海汽船が、少くとも一〇〇マイルの距離から通信可能な故障のない無線通信機器を装置し、また熟練した通信士一名を配置しなければアメリカの港から出港することを禁止したものである。この法律の施行は、航海法規の主管長官である商務労働長官(Secretary of Commerce and Labor)の所管とされ、同長官は法律施行に必要な規則の制定権を委任された。この法律は一九一二年七月二三日に修正されて五〇人以上を運ぶ海洋および五大湖を航行する全ての船舶に適用され、また補助動力

アメリカにおける一九三四年通信法(The Communications Act of 1934)の成立とその特質

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

の供給、航行用主要電力施設の独立、二人の通信士と常勤監視員の設置等が新たに要求された。この後者の法律規定の大部分は、一九一二年にロンドンで開催された第二回国際無線通信会議で採用された規定をそのまま引き継いだものである。

こうした海上での生命・財産を守る以外に無線通信を規制した最初の法律が、一九一二年八月十三日に議会によって制定されたいわゆる一九一二年の無線通信法 (Radio Act of 1912) と呼ばれているものである。この法律は、無線のますます増大する重要性の広汎な認識と、すでに一九〇六年に開催されていたベルリンでの第一回国際無線通信会議での協約にアメリカも一九一二年四月三日に調印したため、その国際協約を実施するためには国内の法的不備が強調されたため、アメリカのそうした必要性に基き制定されたものである。⁽²⁾ この法律では、無線通信を無線電信と無線電話の両者を含むものとして定義していたが、そのほとんどの規定が無線電信と海上無線通信に関するものであった。このことは、法律制定当時における無線の主要な発展が海上通信分野であり、大陸間の無線通信はまだ実験段階にあり、また無線電話は未発達でラジオ放送はいまだ実際には知られていなかったため当然の事であったといえる。無線局としては次の三つの主要なタイプが存在した。すなわち合衆国政府局、商業通信に従事する船舶・海岸局、そしてアマチュア局の以上三つである。このうち合衆国政府局はこの法律の適用から除外され、またアマチュア局は二〇〇メートルをこえる長波を使用してはならないという規定によって商業目的のために望ましいと考えられていた周波数帯からしめ出された。

一九一二年の無線通信法は、既に述べたごとく国際協約の義務履行が主な動機となって制定されたものであるが、通信の分野で最初の免許制を確立した点でも注目され、次のような諸規定がなされていた。すなわち(一)州内

の通信に使用するもの以外の全ての無線局および無線通信士は、商務労働長官の免許を受くべきこと（第一条）。但し、商務長官は委任された規則制定権を細則に至るまで法律に組入れてあったため、同長官に自由裁量の余地はほとんど残されていなかった。（二）免許は同法付属の規則に従うこと。但し国家非常時において大統領は一切の無線通信を停止し、通信機器を除却し、また正当な補償の下にそれ等の通信施設を政府各省に使用させることができること（第二条）。（三）また第三条には、無線通信士を配置すべき義務および通信士に関する罰則等が規定されていたが、更に混信を防ぐための付属規則として次のような各条項に関する細い規定がなされていた。⁽³⁾

- 一、常時使用波長、二、その他の波長、三、純粹波の使用、四、狭域波の使用、五、標準非常用波長の使用、六、非常遭難信号の送信と受信、七、非常信号に際しての広域波の使用、八、非常信号の通達距離、九、非常信号の最優先と誤った非常信号伝達の禁止、一〇、政府局の近くにある船舶の減力、十一、交互通信の義務、十二、時間割当、十三、政府局の時間割当履行の義務、十四、最少電力の使用、十五、民間無線局に対する一般的制限、十六、政府局付近にある無線局に対する特別制限、十七、船舶局は最寄りの海岸局と通信すべき原則、十八、政府局付近に建設される無線局に対する制限、十九、通信秘密の保持、二〇、罰則。

以上のごとく、これらの規定はそのほとんどが海上無線通信を対象として作られたものであったが、第一次大戦直後までは実質的にその施行になんらの支障も生じなかった。それは、周波数の数がその当時存在した無線局に対して充分であったため、大きな混信 (interference) の問題が発生しなかったからである。したがって規制の中心は、専ら認可されていない通信業務から既に確立された通信サービスを保護すること、無線機器の検査、および各無線局が要求した規準に適合しているか否かを検討するためにそれぞれの発信をチェックすること等にし

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

ばられていた。しかし、まもなく一九一四年に第一次大戦が始まり、合衆国政府は中立を維持する問題に直面し、特に海洋通信を可能にする無線局が少なかったため法律の下でその支配権を確保する必要性を強く感じるようになった。こうして一九一四年八月五日に、ウイルソン大統領は執行命令によって次のような宣告を行った。⁽⁴⁾

「アメリカの法律下にある全ての無線局は、非中立的性格のメッセージを送受信することを禁じ、また非中立的サービスを交戦国のどこかに与えることをも禁ずる。」この命令は、海洋通信の可能である全ての高周波無線局は政府によって使用・支配されるとした一九一四年九月五日の両院合同決議によって更に強化され、大戦中は大西洋間および大平洋間の無線通信はしばらく政府によって管理・運営されることとなった。これらの無線局が執行命令によって再びその所有者に返還されることとなったのは一九二〇年二月十三日のことであり、これによって有線通信に比し大戦中の政府による無線通信の管理統制が長期かつ慎重になされたことが理解されるであろう。

一九二〇年までの無線の主な利用方策は既述のごとく海上通信と若干の地点間通信であったが、その年に最初のラジオ放送局が開設され、一九二三年までにその数は数百に達するまで急激な発展をみせるようになった。その当時、ラジオ放送に対する波長を特定する規定はなんらなされていなかったため、商務長官は混信を避けるため放送に適当なものとして八三三キロサイクル、後に七五〇キロサイクルを選定し、全ての放送局がそのどちらかの周波数に基づいて運営することを要求した。しかし、放送局数の増大はその後も続き、情況は一層混乱する状態にあったため、商務長官は一九二二年二月と一九二三年三月にワシントンで種々の無線関係者による全国無線会議 (National Radio Conference) を開き、特に一九二四年十月の第三回全国無線会議ではその後の無線規制に対する基本原則ともいべきものを明らかにした。すなわち一九一二年の無線法では、無線通信事業を監督する

責任を負っていた商務長官には多くの申請者の中からだれに免許を与えるかについて実質的裁量権はなく、従って形式的要件をみたした申請書が提出されれば全ての者に免許を与えざるをえず、長官には周波数、出力、運用時間、免許期間などを指定する権限はなんら与えられていなかった。しかし、これでは商務長官がラジオ電波界の無警察的混乱状態を防ぐことはできないとして、先の会議において長官に各無線局に特定の周波数を割当てる権限を与え、無線用電波 (radio spectrum) を区分し、これによって種々の無線サービスのための周波数帯を特定することとしたのである。こうして、ラジオ放送のためには五五〇から一五〇〇キロサイクルの周波数帯が割当てられ、それぞれのチャンネルは一〇キロサイクルづつはなして全部で九六の放送チャンネルが指定され、このうち六つは専らカナダ、残り九〇が合衆国内で使用されることとなった。⁽⁵⁾

しかし、このような応急的措置を講じたにもかかわらずその後の放送局の増大は一向におとろえることはなく、遂に一九二五年十一月の第四回全国無線会議までにアメリカには五十八の放送局が存在するまでに至った。商務長官は利用できるチャンネル以上の放送局を処理するため時間区分を強制し、また放送局の出力を制限することを勧告してこれに対処しようとしたが、いくつかの放送局では同一のチャンネルで複数の放送局が同時に業務するという状態となった。それ故、こうした状況の下で新しい申請者が既存の放送局と調整できる唯一の道は、(一)放送帯を更に拡大するか、または(二)一層の時間区分を課すかの二つの方法しかなかった。しかし、第一の方法は(イ)他の無線通信サービスからチャンネルを奪い取ることによってそれは可能であること、(ロ)ほとんどの受信セットが既に当初のラジオ放送に割当てられた周波数帯のみをカバーできるように設計されていたこと等の理由で困難であり、また第二の方法は聴衆者に悪いサービスを与える結果となるとして、全国無線会議ではそのど

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

これらの方法にも賛成が得られなかった。⁽⁶⁾

このように放送局開設の要請がますます増大したため、無線通信における混信を防ぐことを第一の任務とする商務長官は、やもうえず現存する政府局および民間局の通信に当然妨害を及ぼすような無線施設の申請は認めないという方針をとらざるをえなくなった。混信のおそれありという点以外では法規上完全な適格者である申請者にとってみれば、このような理由での免許拒否処分は納得しがたいものであった。しかし一九二六年に至って、一九二二年の無線通信法に対する致命的ともいべき判決が連邦地方裁判所の一つによって下された。すなわちロンドンピア地区のウイルカーソン判事 (Judge Wilkerson) が、いわゆる “wave jumping” (例えば指定外の周波数の使用等) は同法違反でないと断定したのである。このような判決があり、またこの判決を尊重して一九二六年七月八日に臨時法務長官 (Acting Attorney General) のドノバン (Donovan) は商務長官が放送局の周波数、出力、業務時間等を決定し制限する権限は本来保持していないとして無線通信の管理統制を放棄してしまったため、その後わずか六カ月の間に放送局の数は新たに一〇〇も増加し、いわゆる「法律の破綻」(Break down of the law) と呼ばれる放送界の麻痺的混乱時代を迎えることとなってしまったのである。⁽⁷⁾

(二) 一九二七年無線法の成立

こうした混乱状態に直面したため新しい規則の制定が強く求められたが、議会は新無線法の審議に三年以上の日数を費し、なかなか決着がみられなかった。しかし、当時の商務労働長官であったハーバート・フーバー (Herbert Hoover、後に第三代大統領へ一九二九～一九三三年に就任) は、この無線通信界の混乱状態を改善しラジオ放送事業の健全な発展をはかるためには連邦政府に強力な規制権限を与える以外に方法はないと決意し、多くの反対を

排してついに一九二七年無線法 (Radio Act of 1927) として知られる法律を一九二七年二月三日に議會を通過させ、これは一九三四年通信法の制定に至るまで合衆国の無線通信規制の基盤となつた。⁽⁸⁾

一九二七年の無線法は、先ず無線通信事業を規制・支配していた既存の多くの法令や決議を無効にしたが、その中には一九二二年の無線通信法、一九二〇年の兩院合同決議(それは、一般大衆のために政府所有無線局の業務を規制していたもので、一九二二年、一九二五年に修正された)、そして一九二六年の兩院合同決議等が含まれる。法律の規定は広汎かつドラステックなものであり、これによって無線通信事業、特にラジオ放送事業の混乱は救われたが、同時に放送事業は自分自身で規制することは不可能であり、政府の強力な介入が必要であることが明らかにされた。

一九二七年無線法は、(一)先ず第一に同法がフィリピン諸島およびパナマ運河地帯を除くアメリカ国内、准州および属領の全ての州際および海外無線通信を規制するために制定され、そしてまた州際および海外無線通信のための全てのチャンネルに対するアメリカの支配を維持し、そのようなチャンネルの私的個人、企業、自治体による使用は認めるがその所有は認めないこと等を規定した。⁽⁹⁾更にまたこの法律において無線通信 (Radio communication) とは「有線の援助なしにある地点から他の地点へ電気エネルギーによって伝達される情報、伝言、信号、出力、画像、あらゆる形態の通信であり、またそのようなエネルギーの伝達によって影響をうけるシステムである」と定義され、ある州内の無線通信は本法の適用から除外されるが、そのような通信の影響がその州の境界をこえて拡大され他州との混信の原因となる場合にはこの法律に従わなければならないとされた。

(二)第二に、この法律によってラジオ放送局に免許を与え、これを更新または取り消す権限をもつ連邦無線委員

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

会 (Federal Radio Commission) が設置されたが、この委員会は大統領によって任命され上院の同意による五人の委員で構成され、更にまた大統領はこの委員の選択において次のような制約を課した。⁽¹⁰⁾ すなわち(a)各委員は合衆国市民でなければならぬ(b)委員は、合衆国が法律の目的のために区分した五つの地区のそれぞれから一人を任命されなければならない、そして各委員は任命時に任命された地区の実際の住民であることが要求される(c)三人以上の委員が同一政党の党員であってはならない(d)各委員は財政的にラジオ器具の製造・販売、または無線電信、無線電話、ラジオ放送等の運営に関係してはならない。

(三)第三に、連邦無線委員会は無線通信業務に関する一般的権限として随時次のことを行なうものとされていた。⁽¹¹⁾

- (a)無線局を分類すること
- (b)免許された無線局の各種別、および各種別内の各局が行なう業務の性質を規定すること
- (c)無線局の各種別に対して周波数を割り当て、使用電力および運用時間を決定すること
- (d)無線局の位置を決定すること
- (e)使用器具の種類を規定し、各局から発射される電波の純度および鮮明度を規制すること
- (f)混信を防ぎ、かつ本法の規定を実証するために必要と思われる規則を制定すること
- (g)局によってサービスされる地域または領域を確立すること
- (h)ラジオ放送に従事している無線局に適用する特別の規則を制定すること
- (i)必要な規則や規制を行なうこと
- (j)公聴会や調査を行なうこと。

(四)当初、同法においては連邦無線委員会は一年間存続させ、その後はその一切の権限を商務労働長官に移官することに於いて委員制度にはあまり自信がなかつたのである。しかし、実施した結果は連邦無線委員会が非常に有効に働いたため、その後も委員会の任期は議会の特別条例によって毎年延長され、最終的に一九二九年十二月八日の議会決定によってそれが一九三四年通信法による連邦通信委員会に発展的に解消するまで委員会制

度の確立に大きく貢献することとなった。また(五)一九二七年無線法では放送事業に対する規制権限が連邦無線委員会と商務労働長官とに分割され、後者にもある程度の権限が残されていたが、その大部分は技術的、監督的性質のものに限られた。⁽¹²⁾例えば(a)無線通信士に対する資格を定めること、(b)以下のような場合には通信士免許証を停止すること、(i)合衆国の法律または条約の規定違反(ii)船長の命令実施の拒絶(iii)冒瀆的または猥褻な用語を含むむ必要な無線通信またはラジオ放送の伝達、(iv)他の無線通信を故意または悪意で邪魔すること(v)伝達器具を設置するか運営する場合に、それが認可当局の法令、規則、規制に一致しているかどうか検査すること (d)全ての局の呼び出し文字を指定すること等である。しかし、これら商務長官管轄の無線局、その活動および人員は一九三二年七月に連邦無線委員会に全て移管された。

(六)一九二七年無線法では、放送局免許申請者が公共の利益をどのようにして尊重するかを示すことが要求され、連邦無線委員会はそれに関する一定の基準に従って周波数を割り当てる権限を与えられた。すなわち一九二二年無線法では一定の法的基準に達した申請者には免許が与えられ、既に業務している無線局に対して免許を取り消したり改善を要求する権限は商務長官には与えられていなかったが、一九二七年無線法では、免許の申請またはその改善には単に法的基準を満足するだけでなく、現在および将来の業務が「公共の利益、便宜または必要性」(Public interest, convenience, or necessity)に役立つという基準をも満すものでなければならぬとされた。⁽¹³⁾ラジオ放送業務にこうした公共利益の原理を最初に導入したのは、一九二四年にワシントンで開かれた第三回国無線会議でのフォーバー長官によるものであったが、翌年十一月の第四回全国無線会議が無線規制の勧告の中でこの原理を正式に採用した。また、この法律施行当時すでに放送を行っていた放送局は、この新しい基準に基づ

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

き改めて免許を受けない限り、六〇日後には旧免許は効力を失い放送局を運営することはできないことにされた。すなわち、いままでの免許は全て消滅させて白紙にもどし、その白紙の上に新しい基準にもとづくラジオ放送事業の新秩序を再建しようとしたのである。

(七) 議会が着手したもう一つの重要な問題は、合衆国内の放送施設を同等に配分すること (Equalization of Broadcasting Facilities) に関連していた。放送はある地域において他の諸州よりも急速に発展したが、議会は他の地域の犠牲の下に特定の地域による合衆国内の限られた放送施設の独占を防止することを望んだ。このため一九二八年に、議会は連邦無線委員会に対しそのような放送施設の同等配分に関する明白な義務を負わせるため一九二七年無線法の修正を行ない、これがデイビス修正案 (Davis amendment) と呼ばれているものである。⁽¹⁴⁾ 当時の最高裁判事であったステファン・デイビス (Stephen Davis) は、連邦無線委員会が一九二七年の無線法により設定された五つの地域に対し、それぞれの人口に応じて周波数または波長帯、営業時間、局の出力等についてできるだけぎりぎり放送認可の同等配分を行ないそれを維持することを要請する新たな規定を行った。この修正案の主たる目的が、合衆国の全ての地域において送信および受信の両面において同等のラジオ放送サービスを提供することにあつたことはいうまでもない。

(八) 連邦無線委員会は、その存在の大部分を通じて既に述べた混信の解消と放送施設の同等化の問題に関係していたといえるが、更にまた放送サービスの質的問題にも若干関係していた。一九二七年無線法は、連邦無線委員会がラジオ・プログラムに対する検閲を行使する権限を有することを否定したが、しかし放送が公共の利益、便宜および必要性に役立たねばならないというあいまいな表現によって同一施設に対する異なる申請者を選択する際

の指針としていたため、それに関する法的な正確な定義はともかくとして一般原則を開発すべきことは避けられなかった。何故なら、放送のために利用できる無線局の割当ての数には絶対的な限定があり、従って一般に適用できる明確な原則の欠如は意思決定の統一性や公正を困難にするばかりでなく、また規制当局と放送局、更には大衆との間の不必要な混乱を生じさせる原因ともなったからである。こうして連邦無線委員会によって開発された一般原則は極めて経験的なものであったが、それは次の三点に要約されるであろう。⁽¹⁵⁾ すなわち(イ)ラジオ放送に関する全ての委員会決定の基本的原理は、公共の利益に役立つということが結果的には国全体を通じて最良に可能な受信状態を確立することになるということである。(ロ)第二の主要な原理は、聴衆者の利益が放送業者の利益に優先し、両者の争いの場合に後者は前者に従わねばならないということ。このことは、放送が電信・電話のごとき特定の個人に送られる他の通信形態とは異り一般大衆に語りかけ受信されるものであるから、放送の被認可者は聴衆の関心あるプログラムを選択しなければならないということである。(ハ)第三の原理は、公共の利益、便宜および必要性が絶対的なものとしてより相対的なものとして適用されねばならないということ。すなわち全ての申請者は少からず大衆に良いサービスを提供するものと思われるが、連邦無線委員会はその中から大衆に最良に役立つと思われるものを選択しなければならないということである。要するに一九二七年無線法制定の主な理由は、最大の放送サービスが最小の混信で提供されるよう放送施設の安定した平等な配分を確立することがその中心であったが、それは技術的観点からはほぼ満足のいく段階にまで達成されたといえる。しかし、連邦無線委員会が技術的問題以外に放送サービスの客観的であるよりむしろ主観的評価に基づいて一つの申請者を選択し、また教育局や布教局よりも商業局を好したところに若干の問題があったのである。

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

(九)最後に、一九二七年無線法の欠陥として次の二つのことが指摘できよう。その一つは、放送事業に対する規制権限が連邦無線委員会に一元化されず商務長官にもある程度の権限が残されたことであり、他の一つは、放送事業と密接な関連をもつ電信・電話事業等の規制権限が連邦無線委員会に与えられず州際商業委員会に与えられ、しかもこの委員会は既述のごとく鉄道運輸事業の監督に重点をおき通信事業に対する規制が有名無実化されていたことである。しかし電信・電話会社では、国内および国際通信業務のために無線を利用することが次第に多くなってきたし、また同時に放送事業の発展はこれらの回線施設に依存する程度を高め、ことにネットワーク運営のために電話回線を利用することが増大し、こうして放送事業と電信・電話事業との相互依存関係は強められるばかりであった。そこで、放送事業と電信・電話事業を一元的に規制する連邦政府機関を設ける必要性が痛切に感じられるようになっていたのである。

このような時、一九三三年にルーズベルト大統領は放送・通信事業についての総合政策を検討するための調査委員会を設け、この委員会は、ラジオ放送の規制権限は連邦無線委員会に、電信・電話事業の監督は州際商業委員会に、また有線業務については規制権限が場合により郵政長官かまたは大統領に与えられるというようにさまざまな機関にわかれていたのでは規制の実効をあげることができないとし、一つの新しい連邦委員会を設け放送・通信事業に対する規制権限をこの委員会に一元的に統一すべきであると勧告した。この勧告にもとづいて一九二七年無線法に代えて一九三四年通信法 (Communications Act of 1934) が制定され、これにより連邦無線委員会は廃止され、それに代って有線または無線による全ての州際および海外通信を規制する権限を有する連邦通信委員会 (Federal Communications Commission) が新たに設立されることとなったのである。

- (1) J. M. Herring & G. C. Gross, op. cit. p. 239.
- (2) " p. 239—240.
- (3) 前掲書『アメリカの電気通信制度』九一—一〇頁
- (4) J. M. Herring & G. C. Gross, op. cit. p. 241.
- (5) " p. 242.
- (6) " p. 243.
- (7) " p. 243—244.
- (8) " p. 245—246.
- (9) " p. 246.
- (10) " p. 246—247.
- (11) " p. 247.
- (12) " p. 248.
- (13) " p. 250.
- (14) " p. 250—259.
- (15) " p. 270—272.

四 一九三四年通信法の概要

既に述べたごとく、一九二〇年代までに有線および無線通信に関する規制は一応できあがっていたといえる

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

が、しかしながら一八六六年の郵便道路法制定以来六〇年あまりにわたって、時代の要請に応じ必要な法規を次々に立法してきたため通信規制法規は多数の法律に分れ、しかも所轄管庁を異にしていたのでその不便ははなはだしかった。その上、一九二〇年からラジオ放送が開始され、またそれ以外の無線通信も急速な発展を示し、有線通信においても国内電話および電信事業の独立化が顕著になってくると、このように多数の法律を別々の管庁が主管していたのでは通信に対する政策の統一は望むべくもなく、ここにその混乱と不便を解消し通信規制の統一体系化が強く要望されるようになったのである。

ちなみに一九二〇年代末から一九三〇年代にかけての米国における電気通信事業の発展状況を示すと、一九三七年には電信・電話施設に投下された資本総額は五〇億ドルを超え、同年十二月三十一日現在の従業員総数は三六七、九〇八人、その給料総額は年額五億七、五〇〇万ドル、事業支出は九億ドルにも達していた。また放送事業の発展も目覚しく、同年において放送施設に対する投資は五、五〇〇万ドルを超え、二二、〇〇〇人以上の従業員を使用してその給料年額は五、五〇〇万ドル、事業収支においても総収入は一億三、〇〇〇万ドル、総支出は九、〇〇〇万ドルに達していた。放送受信者は一九四〇年には一億人、世帯数において二、五〇〇万に達したが、これは米国の全世帯数の八二パーセントにも相当し、従ってラジオ受信機工業も大いに発展し、一九三五年においてさえ受信機の売上高は三、〇〇〇万ドルを超えるほどであった。¹⁾

このような状況の下に、連邦議会は数年にわたって統一的な電気通信法の立案を審議してきたが、ついに一九三四年に至って通信法を通過させ、ここに米国の電気通信法制は大成されたのである。この法律は二つの遺産の上につくられたといえる。その一つは、既述の有線通信の法規から電信・電話事業の規制を継承し、他の一つは

無線通信の法規から無線施設および通信士の免許制による規制手続を継承し、この両者を統合して完成したものである。一九三四年の通信法は、第一編、一般条項 (General Provisions)、第二編、通信事業者 (Common Carriers)、第三編、無線に関する特別規定 (Special Provisions Relating To Radio)、第四編、訴訟手続および行政規定 (Procedural and Administrative Provisions)、第五編、一般的罰則規定 (Penal Provisions—Forfeitures)、第六編、雑則 (Miscellaneous Provisions) の以上六つの部分から構成されており、以下個々の概要について簡単にふれておきたい。⁽²⁾

(一) 第一編 一般条項

一九三四年の通信法は、第一編で連邦通信委員会に関して一般的な規定を行っているが、その大部分は一九二七年無線委員会の規定をそのまま継承したものである。⁽³⁾ 先ず第一に、連邦通信委員会設置の目的として次の三点を指摘している。すなわち、合衆国の全ての国民ができるだけ迅速かつ効率的な、しかも全国のおよび全世界的な有線ならびに無線通信業務を適当な施設と妥当な料金で利用できるように有線および無線による州際ならびに海外通信を規制する目的のため、そして国防上の目的のため、更にこれまで法令によりいくつかの機関に付与されてきた権限を集中化し、かつ有線および無線による州際ならびに海外通信に関し新たに権限を付与することにより上記の政策のいっそう効果的な実施をはかる目的のため、ここに連邦通信委員会と称する一九三四年通信法の統制機関を設置する (同法第一条)。

次に (一) 一九三四年通信法の適用範囲として、有線および無線による全ての州際および海外通信、ならびにアメリカ国内で発信または受信された全ての州際および海外の無線によるエネルギーの伝達に対して、またアメリカ

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

国内でそのような通信および無線によるエネルギーの伝達に従事している全ての人々に対して、更にまた以下に規定するような全ての無線局の認可や規制に対して同法を適用する。但し、フィリッピン諸島やパナマ運河地帯でのそのような通信および無線によるエネルギーの伝達、更にそれらに従事している人々に対して同法は適用されない (第二条(a))。 (三) 同法第三条で有線通信 (Wire communication) 無線通信 (Radio communication) をはじめとして州際通信 (Interstate communication) 海外通信 (Foreign communication) 通信事業者 (Common carrier) 無線局 (Radio station) 放送 (Broadcasting) 等重要な用語約二十二について明確な定義をなした後、第四条では連邦通信委員会の組織構成について次のような規定を行っている。すなわち(四)委員会は、上院の助言と同意により大統領が任命する七人の委員をもって構成され、その中の一人を大統領は委員長として指命する (第四条(a) 項)。 (五) また委員の適格要件として、同法第四条(b)項には次のような規定がなされている。 (イ) 委員は合衆国の国民でなければならない。 (ロ) 委員および職員は、無線器具または有線および無線の通信器具の製造・販売に金銭的関係をもつてはならない。 (ハ) 委員および職員が、委員会によって規制をうける会社およびこれらの会社の株式・社債または有価証券をもつ会社と金融上の関係をもつことを禁止する。 (ニ) 委員は、通信法のいずれかの規定の適用を受ける会社の株式、社債、その他の証券を所有することはできない。 (ホ) 委員は兼務を許されない。 (ヘ) 四人をこえる委員が、同一政党の党员であつてはならない。 (ロ) 委員の任期は七年。但し最初の委員は一年から七年までの任期をもつものがあり、従つて原則として毎年一人づつが任期満了となり、また委員会の欠員をうめるために選定された者は前任者の未了期間をもつて任期とする (第四条(ロ) 項)。 (七) 各委員の年俸等について規定した後、委員長および職員の任命について次のような規定がなされている。委員長は既述のごとく大統領により任命される

が、委員会はその任務を遂行するに必要な事務官、主任技師と三名以内の助手、顧問弁護士と三名以内の補佐官、臨時の相談役、その他の職員を任命する権限を有する(第四条(f)項(i))。また各委員は、法律助手、技術助手および秘書各一名(いずれも委員が命ずる職務を行う)を任命することができ、このほかに委員長は行政補佐官一名を任命することができる(第四条(f)項(ii))。(v)その他として委員会の規則制定権および命令権等が明確に規定され(第四条(j)項)、また議会に対する報告義務(第四条(k)項)と委員会の報告、決定等の公表の義務(第四条(m)項)が規定されている。(vi)同法第五条には、委員会に三つ以内の部会(division)を設置することができること、およびそれらの部会はその所管事務に関する限り委員会と同等の権限と義務とを有すること等が規定されているが、その詳細については省略する。

(二) 第二編 通信事業者

一九三四年通信法の通信事業者(Common Carriers)に関する規制は第二編(Title II)に規定されているが、その大部分は従来まで州際商業法によって通信取扱業者(transmitting agencies)および運輸事業者(transportation companies 主に鉄道)に適用されていた規定をほぼそのまま継承したものである。第二編の大意は次のとおりである。

(一)有線または無線による州際および海外通信に従事している全ての通信事業者は、合理的な料金で一般大衆にそのような通信業務を提供する義務をもち、また連邦通信委員会が聴問会を経た後に大衆の利益にとって必要であり望ましいとして命令した場合には、他の通信事業者の設備を自己の設備に接続しなければならない(第二〇一条(a)項)。(二)通信事業者の料金、業務内容、通信の種類、および諸取扱規程は正当かつ合理的でなければならない

アメリカにおける一九三四年通信法(The Communications Act of 1934)の成立とその特質

い(第二〇一条(b)項)。(三)通信サービスに対する料金、業務内容、通信の種類、諸取扱規程、および施設等に関する特定の人物、集団、地域による差別待遇および不当な優先権の設定の禁止(第二〇二条)。(四)料金、業務内容、通信の種類、諸取扱規程、および施設等に関する一切の実施計画は必ず公表し、かつ連邦通信委員会に届出ること(第二〇三条)、また委員会は届出のあった実施計画を調査したり停止し、更には最低ないし最高の合理的料金を決定する権限を有する(第二〇四条、二〇五条)。(五)以上の規制、規定に対する保護規定および罰則としては、(イ)通信事業者の不法行為によって被害を受けた者は、地方裁判所に提訴するか又は連邦通信委員会に訴えてその損害を回復することができる(第二〇六条―第二〇九条)。(ロ)差別待遇および不当な優先権設定の禁止(但し役員、代理業者、従業員およびその家族等に対する無料送達、無償乗車券の交付等は除く(第二一〇条))および届出の義務等に違反した通信事業者は科料に処せられる(第二〇二条(c)項、第二〇三条(e)項)。(ハ)連邦通信委員会の料率命令に違反した通信事業者は、一件ごとに一千ドルの科料に処せられること(第二〇五条(b)項)等が規定されていた。

次に事業体規制に関する規定としては、(六)この法律の適用を受ける通信事業者は、一切の契約、協定ないし覚え書等を連邦通信委員会に届出る義務がある(第二二一条)。(七)この法律に従う二つ以上の通信事業者社の役員を兼任する場合には、事前に連邦通信委員会の公的・私的利害に反しない観点からの承認を必要とし、更にこの承認を得るには、そのような通信事業者社によって発行される株券、社債等の証券の譲渡、担保契約、売却および配当を決定する役員の権限制限事項が明らかに定められていなければならない(第二二二条)。(八)連邦通信委員会は通信事業者の資産評価をする権限があり、それについては州際商業法の規定をほぼ受けついでこと(第二二三条)、但し以前から対立のあった取得原価か再生コストかについては、合理的である資産評価のいずれの方法をとるも

自由であることになった(第二二三条(f)項)。(h)通信事業者が新設または買収によって施設を拡張しようとするときは、あらかじめ連邦通信委員会からそのような拡張が現在および将来の公共の利益、便宜および必要性に合致するものであるという証明を得てからでなければ着手できない(第二二四条)。(i)連邦通信委員会は、通信事業会社の諸活動における三つの重要な局面——すなわち(i)それらの会社の施設、供給サービス、情報、財政・信用状態、人員等が公共の福祉に役立っているか、(ii)有線電話会社が有線電信サービスを供給する方法およびその程度、または有線電信会社が有線電話サービスを提給する状態、(iii)特定の通信事業会社と鉄道のごとき他の運輸会社との排他的契約の有無等——について調査し、その結果を議事に報告すること(第二二五条)。(ii)この法律は全ての受信者や業務受託者にも適用され(第二二六条)、また第二二七条によって代理業者の活動や失敗に対する通信事業会社の責任を指摘した後、連邦通信委員会は通信事業会社の経営内容、特に新しい技術の開発や改善がアメリカ国民に有用であったか否かを調査する権限を有することをも規定していた(第二二八条)。(iii)以上の事業体規制に対する罰則として、次のような規定がなされていた。すなわち(i)この法律の適用を受ける通信事業者は、月次・年次および特別報告を連邦通信委員会に提出する義務があり、この報告を怠った時は一日につき百ドルの料りに処せられ(第二二九条(a)(b)項)、また(ii)通信事業者が保存すべき勘定記録および文書形式ならびに減価償却率は連邦通信委員会が定め、こうした記録の保存を怠りまたは検査のためそれらの記録の提出を怠ったときは、一日につき五百ドルの料りに処せられる(第二二〇条(a)(b)(d)項)。

なおこの第二編は、最後に電話会社に関する次のような特別規定をもうけていた(第二二一条)。(i)電話会社の合併、他社の買収、証券の買取り等による支配には、連邦通信委員会の認可を必要とする。(ii)たとえその一部が

アメリカにおける一九三四年通信法(The Communications Act of 1934)の成立とその特質

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

州際または海外通信であっても、有線電話の交換サービスに対する料金、業務内容、通信の種類、諸取扱規定、施設等に対する規制は、連邦通信委員会ではなく各州委員会または地方政府の規制に従う。(ハ)有線電話業務に従事している通信事業者に対してこの法律を適用する目的は、連邦通信委員会が有線電話通信に使用されている通信事業者の財産を分類し、どの財産が州際または海外電話サービスに使用されているかを決定することである。(ニ)有線電話会社の財産を評価する場合に、連邦通信委員会は州際または海外電話サービスに使用されている財産のみの評価を行う。

(三) 第三編 無線に関する特別規定

一九三四年通信法の無線通信規制に関するものは第三編に規定されているが、その大部分は一九二七年無線法の規定をそのまま継承したものである。(一)先ず第一に同法の目的として、州際および海外無線通信の全てのチャンネルに対する支配権は合衆国政府がこれを維持し、連邦政府の認可の下に一定の期間、特定の機関にそのようなチャンネルの使用は認めるが所有は許さないこと、そしてまたそのような認可が、免許の条件、規定、期限をこえて何んらの権利をもつと解釈されてはならないこと等を規定している(第三〇一条)。(二)同法が適用されるアメリカは、次の五つの地区に区分される(第三〇二条)。第一地区(メイン州、ニュー・ハンプシャー州、バーモント州、マサチューセッツ州、コネチカット州、ロード・アイランド州、ニューヨーク州、ニュージャージー州、デラウェア州、メリーランド州、コロンビア州)、第二地区(ペンシルヴァニア州、バージニア州、ウエストバージニア州、オハイオ州、ミシガン州、ケンタッキー州)、第三地区(ノース・カロライナ州、サウス・カロライナ州、ジョージア州、フロリダ州、アラバマ州、テネシー州、ミシシッピ州、アルカンサス州、ルイジアナ州、テキサス州、オクラホマ州)、第四地区(インディア

ナ州、イリノイ州、ウイスコンシン州、ミネソタ州、ノース・ダコタ州、サウス・ダコタ州、アイオア州、ネブラスカ州、カンサス州、ミズリー州)、第五地区(モンタナ州、アイダホ州、ワイオミング州、コロラド州、ニューメキシコ州、アリゾナ州、ユタ州、ネバダ州、ワシントン州、オレゴン州、カリフォルニア州)、但し、バージニア・アイランド、プエルトリコ、アラスカ、ガム、アメリカン・サモア、ハワイ等は同法の適用から除外される。(三)無線通信業務に関する連邦通信委員会の一般的権限として、本法における別段の規定がある場合を除き、委員会は公共の利益・便宜または必要性に基づき随時次のことを行うものと規定されている(第三〇三条)。(a)無線局を分類すること、(b)免許された局の各種別、および各種別内の各局が行う業務の性質を定めること、(c)各無線局に周波数を割り当て、使用電力および運用時間を決定すること、(d)局の位置を決定すること、(e)使用装置の種類を規律し、各局から発射される電波の純度と鮮明度を規律すること、(f)局の間の混信を防ぎ、かつ本法の規定を実施するのに必要と思われる規則を制定すること、(g)無線の新しい利用法を研究し、周波数の実験的使用について定め、および一般に無線を公共の利益のために一層広くまた有効に使用するよう奨励すること、(h)局によってサービスされる地区を確立する権限をもつこと、(i)連鎖放送(chain broadcasting)に従事する無線局に適用すべき特別の規則を制定すること、(j)局に対して番組、エネルギーの伝達、通信、信号の記録の保管を命ずる規則を制定すること、(k)鉄道車輛上の無線局について、いづれかの規則の要件を除外し又は修正すること、(l)局通信士の資格を定め、通信士免許証を交付すること、(m)種々の違反が行われた場合、二年以内の通信士免許証を停止する権限を有すること、(n)局の無線設備を検査する権限を有すること、(o)全ての局の呼び出し文字を指定すること、(p)呼び出し文字、その他の告知および資料が公表されるように措置すること、(q)無線塔に塗装もしくは照明を施すことを要求すること。

アメリカにおける一九三四年通信法(The Communications Act of 1934)の成立とその特質

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

四政府所有の無線局(第三〇五条)、海外の船舶(第三〇六条)に対する規制等についてふれた後、第三〇七条において、無線通信業務における連邦通信委員会の権限のうち最も重要な局の免許状付与に関して次のように規定されている。(a)委員会はもし公共の利益、便宜または必要性に役立つときは、本法の制限に従いいかなる申請者に対しても本法により規定されたる局の免許を許すべきである、(b)免許の申請、その変更および更新を考慮する場合には、委員会はその要求ある限り公平にして能率的かつ均等な無線業務の配分を各申請者に与えるため、各州および各地域における人口に応じて免許、周波数、運営時間および電力の配分をなすべきである、(c)非営利的ラジオ番組に対する放送施設の配分、(d)放送局に対する免許状の期間は三ケ年、その他の種類の局に対する免許状の期間は五ケ年を越えてはならない、(e)現存する局の免許のいかなる更新といえども、原免許の満了期日の三十日以前に許可することはできない。(四)免許申請の条件として、委員会は免許、免許の更新およびその変更については文書による申請を受理した場合に限りこれを許可することができる(第三〇八条(a)項)。(六)委員会は、もし局の免許または更新もしくは変更の申請の検査によりそれが公共の利益、便宜および必要性に役立つと認められた時は、この申請を許可しなければならない(第三〇九条(a)項)。(七)免許証の保有および譲渡の制限ないしその拒絶に関して、無線局の免許は、外国人、外国政府機関、外国人の支配する会社等(第三一〇条(a)項)および同法三一二条の規定によつて無線通信事業にも適用されているアンチ・トラスト諸法に違反して裁判所から免許の取消処分を受けた者(第三一二条)は申請することができない。免許を受けた者は、委員会の同意を得た上でなければその免許を譲渡できないこと、ならびにもし免許人が法人である場合は法人の支配権の移転もできないこと等が規定されている(第三一二条(b)項)。(八)以下のような場合には、免許証の取消しがなされる(第三一二条(a)項)。すなわち、第

三〇八条により要求された事実の陳述に虚偽の陳述があつた場合、随時要求されるかかる事実の陳述により委員会に原申請に対する免許付与を拒絶できる事実が判明した場合、事実上免許証に記述したとおりの運営をしなかつた場合、または本法の制限もしくは条件更には本法もしくは合衆国の批准した条約により授權された委員会の規則に違反したはこれを遵守しなかつた場合。(ウ)第三一三条は、無線事業にもトラスト禁止法を適用することを規定し、また第三一四条は海底ケーブル、有線電信もしくは電話路線における商業上の競争を保持するため、他社を買収、賃借、その他の方法により直接または間接に取得し、所有し、支配することを禁じている。(ウ)被免許人が公職の候補者の合法的資格を有する者に放送局を使用することを許可するときは、かかる放送局の使用について他の一切の候補者にも均等の機会を与えるべきである(第三一五条)。(ウ)委員会の権限がこの様に広汎にわたるので、第三二六条で委員会に放送番組の内容を検閲する権限のないことを特に規定し言論の自由を保護しているが、しかし同法は一切の放送表現に対して全くの自由を認めているわけではない。例えば、富くじ式の企画の放送には罰則があり、一、〇〇〇ドル以下の罰金または一年以内の禁固、またはその双方に処すと規定されており(第三二六条)、また猥褻、下劣または冒瀆的用語の送信および虚偽の遭難信号の送信は不法とされている(第三二六条、第三二五条(ウ)項)。(ウ)その他の規定としては、次のようなものがある。広告放送であることの告知(第三二七条)、免許者による送信器具の装作(第三二八条)、無線局の建設認可規定(第三一九条)、遭難信号に関する規定(第三二二条)と無線局に対するその緊急受信の指令(第三二〇条)、船舶と海岸局との通信規定(第三二二条)、政府局と商業局との混信(第三二三条)、最小出力の使用(第三二四条)、商業通信(例えば新聞ニュース)のための海軍局の利用(第三二七条)、そして最後に、連邦通信委員会はその省にも属さず直接議会に対して責任を負う独立

アメリカにおける一九三四年通信法(The Communications Act of 1934)の成立とその特質

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

行政機関であつて、フィリッピン諸島およびパナマ運河地帯を除くアメリカ本土の無線法業務をあつかうものであることが規定されている(第三二八条、三二九条)。

四 第四編 訴訟手続および行政規定

本法の第四編は、訴訟手続および行政規定からなつてゐる。⁽⁹⁾すなわち(一)先ず第四〇一条では、連邦地方裁判所 (The district courts of the United States) が案件関係人に本法の規定に従うべきこと、および金銭支払以外の連邦通信委員会命令を令状をもつて強制執行する管轄権を有すること、また米国地方検事 (district attorney of the United States) は連邦通信委員会から要求があつたときはこの手続を行う義務があることを規定している。

(二)第四〇二条では、二つの異つた司法審理 (judicial review) が規定されている。すなわちその一つは、連邦通信委員会は一切の命令(但し無線局の建設許可、無線局の免許、および既存の無線局免許の更新または修正の承認もしくは拒否を除く)は巡回判事 (circuit judge) または地方判事に提訴して排除することができること。この場合、少くとも一人の巡回判事を含む三人判事裁判でこの審理を行うことが規定され、この判決に対する控訴は直接最高裁に行うべきとされている。他の一つは、この手続によれない事件、例えば申請に満足な決定を与えられなかった場合、無線オペレーターが免許を停止された場合、あるいは連邦通信委員会命令によつて損害を受けまたは利益を不当に侵害された場合等は、コロンビア地区の控訴院 (Commission to the Court of Appeals of the District of Columbia) に提訴できることが規定されている。これらの規定には、司法権と独立委員会たる連邦通信委員会の権限との関係について興味ある問題が多く含まれているが、例えば連邦通信委員会の決定に対する訴えによる司法機関の審理は法律上の問題に限定され、連邦通信委員会の事実認定は明証によつて支持されているかぎり、か

つ明らかに専断的で恣意的でないかぎり終結的なものであるとされ、また控訴院の決定に対して最高裁は控訴または上告に基き審理することができることになっている。(三)その他の規定としては以下のようなものがある。連邦通信委員会によるそれ自身の活動に対する調査(第四〇三条)、委員会によってなされた調査の報告義務(第四〇四条)、委員会によってなされた決定、命令、要求の以前と以後における再審(第四〇五条)、地方裁判所の権限を本法に従う通信事業者を強制する手続にまで拡大すること(第四〇六条)、通信事業者に金銭の支払を命ずる執行規定(第四〇七条)、金銭の支払を除く委員会の命令が有効となる期間の確立(第四〇八条)、委員会以前の訴訟手続、立証、調書に関する全般的規定(第四〇九条)、連邦通信委員会と各州委員会との協力による合同会議に関する規定(第四一〇条)、通信業者以外のこの法令の関係者による連合訴訟に関する規定(第四一一条)、通信事業者間の契約、協定、覚え書、また通信事業者の統計表、年次報告書等は委員会の管理の下に公表記録として訴訟手続に使用すること(第四一二条)、全ての通信事業者による委員会の公示、訴訟手続、命令、決定、要請に役立つコロンビア地区における代理人任命を要求する規定(第四一三条)、本法のいかなる規定も、慣習法ならびに既存の法令による補償を減じたり変更するものでなく、むしろそれに加算されること(第四一四条)、法律にもとづく活動の制限規定(第四一五条)、委員会命令に関する規定(第四一六条)。

(五) 第五編 一般的罰則規定

第五編では、一般的罰則が規定されている。⁽⁷⁾すなわち(一)故意にこの法律を犯した者は一万ドル以下の罰金または二年以内の禁固、またはその双方に処せられる(第五〇一条)。(二)但し五〇一条の規定は、他に特定の罰則規定がないものに適用され、かつそれに限定される。従って、本法の権限の下に委員会により制定された規則または

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

国際協約の条項を犯した者は、他の罰則に重課して違反のあった日一日につき五〇〇ドル以内の罰金に処せられる(第五〇二条)。(三)第五〇三条で通常料金の割引および相殺に関する行政罰 (forfeiture) を規定した後、そうした行政罰の一切は地方検事が合衆国の名の下に提起する民事訴訟によって回復することができるものと規定されている(第五〇四条)。(四)またこうした法律の違反裁判は、それがなされた犯行地域での裁判所でなされる(第五〇五条)。

(六) 第六編 雑則

第六編は雑則であるが、⁽⁸⁾(一)先ず第一に第六〇一条では、その建設に政府の補助を受けている通信事業者に対する一八八八年八月七日の法律による州際商業委員会の一の義務、権力、機能、および既存の法律(すなわち郵便道路法)にもとづく同事業者に対する郵政長官の一切の義務、権力、機能、および既存の法律(すなわち郵便法)に規定されている。(二)一九二七年無線法、州際商業法、一九二二年三月二七日の海底ケーブル法の撤回および修正(第六〇二条)。(三)州際商業委員会の判決が効率的な業務となるために必要な連邦無線委員会の役員および従業員、更には州際商業委員会ならびに郵政長官の監督下にある全ての記録、資産を連邦通信委員会へ移管すること(第六〇三条)。(四)州際商業委員会、連邦無線委員会、郵政長官の監督の下になされた通信に関する全ての命令、判決、規則、規制、認可、契約、免許、特権等は、連邦通信委員会または法律の運営によって修正、終結、廃止、無効にされるまで効力をもち続けること(第六〇四条)。(五)権限のない者が電気通信業務を中断し、および通信を中断したことを公表することの禁止(第六〇五条)。(六)戦争、戦争の脅威または社会的危期、天災その他の国家的緊急事態が存在する場合には大統領に広範な権限が与えられているが、この大統領大権には次のような事項が含まれている。すなわち、大統領は委員会のいずれの規則をも停止または変更し、無線局を閉鎖しかつ閉鎖された局から

機器・装置を撤去し、ならびにこれらの機器・装置の使用または管理を、その所有者に正当な補償を与えることを条件に大統領の定むる規定の下に政府諸機関に委任することができる(第六〇六条(四)項)。(五)本法の施行は、一九三四年七月一日とする(第六〇七条)。(六)本法の規定のうちどれかが特定の人物ないし情況に適合しないとしても、それは他の人物ないし情況に対して影響を与えないこと(第六〇七条)。(九)本法は一九三四年六月一九日に承認され、これを一九三四年通信法と称する(第六〇九条)。

- (1) 前掲書『アメリカの電気通信制度』一五一—一六頁。
- (2) 一九三四年通信法(1934) J. M. Merring & G. C. Gross, op. cit. p. 445—490 に付録Aとしてその全規定が掲載されてゐる。
- (3) J. M. Herring & G. C. Gross, op. cit. p. 376—381.
- (4) " " p. 381—396.
- (5) " " p. 396—404.
- (6) " " p. 404—407.
- (7) 前掲書『アメリカの電気通信制度』一二二頁
- (8) J. M. Herring & G. C. Gross, op. cit. p. 407—410.

五 結 語

以上、我々はこれまで一九三四年通信法の成立に至るまでのアメリカ電気通信事業における政府規制の展開過

アメリカにおける一九三四年通信法(The Communications Act of 1934)の成立とその特質

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

程ならびにその概要を検討してきたわけであるが、その後も電気通信の進歩・発展は著しく、それにつれて国際協約も修正され、また第二次大戦中および戦後を通じて社会・経済情勢の変化も激しかったため、この法律は制定以来現在に至るまで実に多くの改正が行われてきた。これらの改正のうち最も重要なものといえは一九三七年と一九四三年の改正であり、前者によって連邦通信委員会の権限が更に拡大されるとともにまた新国際協約に合致するよう修正され、後者によって従来多年の懸案であった国内電信事業をウェスタン・ユニオン電信会社が、また国内電話事業をアメリカ電話電信会社が独占することが事実上認められることになり、これによってアメリカ電気通信事業における独占問題に関連する長い粉争の歴史に一応の終止符が打たれることとなった。⁽¹⁾ また一九五九年の同等時間に関する改正、一九六二年の教育テレビジョン助成に関する改正および同年のオール・チャンネル・テレビジョン受信機に関する改正、更には一九六七年の公共放送法の制定等は第二次大戦以降のテレビ時代の繁栄を示すものであり、その詳細については今後の研究課題としたいが、ここではとりあえず一九三四年通信法の基本的特徴をいくつか指摘して結びにかえたいと思う。⁽²⁾

(一) 一九三四年通信法の基本的特徴として第一にあげべきことは、同法において電信、電話およびラジオ放送事業の私有私営形態が堅持されたことである。一九二九年のウォール街株式大暴落に始まる大恐慌時代に、自由主義経済そのものを変革しようとする風潮の高まりとともにアメリカにおいてもヨーロッパ諸国の例にならい、これらの企業を国有体制のもとに運営すべきであるとの議論が盛んに唱えられるようになった。しかし、アメリカの“Business is Business”という伝統的自由主義経済を信奉する勢力にいつも支配されていた議会は、この国営論をしりぞけた。と同時に、電気通信事業は国民の生活に大きな影響力を持っているため政府がきびしく統制

することを国民は要望し、議会を動かして一九三四年通信法を制定するまでにいたらしめたものは、一九三〇年代初頭に国民の間にみなぎっていた以上のような要望であった。かくして本法の特徴の第一は、電信、電話、ラジオ放送事業について私有私営形態の原則を認め、政府の干渉と支配を防ぐ立法上の制限を設けながらも同時に公共の利益を最優先させ、この政策を実施すべき新たな連邦政府機関を創設したことである。

(一)この法律の第二の特徴は、州内通信に関する州政府の権限をある程度は認めていたことである。一九三四年通信法は州際および海外通信に限り適用され、従って州の境界線をこえない有線回路により送受信される電信、電話業務については連邦通信委員会の規制するところではない。これらを規制する機関はそれぞれの州の公益事業委員会であるが、しかしここで問題となるのは、州の境界線をこえない無線通信は州内通信であり連邦通信委員会の権限が全く及ばないかどうかの点である。この点についての判例は、その到達範囲がどうであろうともどんな無線送信も州の境界線をこえる他の無線通信に影響を与え、したがって混信を起すおそれがあるため連邦通信委員会の規制権限が及ぶものとしている。かくてこの判例に基づき、連邦通信委員会は各州の委員会権限をある程度認めつつも全ての無線送信につき排他的規制権限をもち、出力や到達範囲がどうであろうとも全ての無線局は連邦通信委員会の免許を受け、その定める規則にしたがって運用すべきことが義務づけられるとされている。

(二)一九三四年通信法の第三の特徴は、電信、電話事業についてある程度の独占を認めてはいるが、その反面、独占の弊害を防ぐために連邦通信委員会の規制権限を強化していることである。この法律が制定された当時においては、電信、電話事業は既に“natural monopoly industry”(自然独占産業)として認められるようになっていた。すなわち二重投資の不経済性による自由競争のばかげた事例は歴史の示すところであるが、また逆に独占企

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

業が不当に高い料金を課した事例もまれではなかった。従って、このような略奪的経営を防ぐために、この法律は州際および海外通信業者の料金と業務を連邦通信委員会の規制の下におくことを定めたのである。

(四)通信法第四の特徴は、電信、電話およびラジオ放送事業について私有私営形態の原則が認められている当然の結果として、これらの会社を使用する線条、ケーブル、その他の物理的装置を含む有体施設の私有は認められているが、しかし、これらの会社が使用する無線通信チャンネルの所有権は彼らに属していないということである。

同法第三〇一条は、この法律の主要な目的の一つが州際および海外無線通信チャンネルの全てに対する合衆国の管理を維持することにあると明確に規定しているが、これらのチャンネルは連邦通信委員会により付与された免許に基づいて一定の期間に限り一定の条件の下に使用することができること、およびこの被免許者は免許状の条件およびその期間をこえていかなる権利をもつと解釈してはならないと定めている。すなわち合衆国は、電信、電話、ラジオ放送会社にその使用するチャンネルの所有権を与えたのではなく、免許状の条件と期間に従って単に使用する権限を認めただけにすぎない。無線通信チャンネルの所有権そのものは連邦政府に属し、連邦政府は公共の利益、便宜または必要に役立つと考える場合に、一定の条件の下でチャンネルの使用を私人に認めるという建前をとっているのである。そしてこのことはまた、電信、電話事業についてはある程度の独占を認めているのに対し、ラジオ放送事業は自由競争企業として規定されていたといえるであろう。

(五)通信法第五の特徴は、連邦通信委員会が放送番組を検閲することを禁止していることである。しかし、同法第三二六条の規定の解釈については意見がわかれ、これを広く解釈する意見によれば、特定の法律に違反する場合を除き番組事務につき委員会がいかなる関心をもつことをも排除するものであるとしている。これに対して連

邦通信委員会側では、第三二六条が禁止しているのは委員会が放送前に個々の番組を検討し、それに基きその番組を放送することの可否についてとやかくいうことであり、免許更新を申請する放送局が公共の利益のために運用されてきたかどうかを判定するため、放送局の運営全般を包括的に審査することは委員会の権限でもありまた責任であるとしている。一九二七年無線法や一九三四年通信法の制定されるまでの沿革、および連邦無線委員会や連邦通信委員会における慣行などに照らして委員会側の解釈の方が正しく、判例もまたそれを支持している。

(六) 一九三四年通信法全体に一貫して流れている大きな特徴は、“public interest, convenience or necessity” (公共の利益、便宜または必要性) という理念である。例えば、ラジオ放送事業につき連邦通信委員会のもつ権限のうち最も重要なものといえば放送局の免許であるが、免許を付与するかどうかの決定基準をなすものは同法第三〇七条の規定にみるようにそれが「公共の利益、便宜または必要性」に役立つかどうかという判断である。このように、委員会がその権限を行使するにあたり広い自由裁量を与えられている場合に、その判断の基準をなすものは常に公共の利益、便宜または必要性という理念であり、委員会がもしこの基準に反して決定を行った場合には、いつでも裁判所に提訴して救済を求めることができる。

(七) 無線通信界の無警察的混乱状態を正常化し、その健全な発展をはかるため連邦政府の規制権限を強化する目的で一九二七年無線法は制定されたが、この法律の下においては放送局の検査、無線従事者の資格検定、コールサインの指定などを行う権限は商務長官に残され、また電信、電話事業に対する規制権限は州際商業委員会に与えられていた。これに対して一九三四年通信法は、州際および海外通信に関する一切の規制権限を連邦通信委員会に集中的に付与し、この委員会が一元的な規制権限を行使することによりアメリカの通信政策のいっそう効果

アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質

的な実施をはかった点に大きな特徴がある。

いずれにしても通信法は一九三四年に制定され現在に至るまで約四〇年を経過し、その間に多くの改正が行われたことは既述のとおりであるが、以上にあげた諸特徴は今日でも依然としてアメリカにおける通信法全体を貫ぬく指導理念となっている点は銘記されるべきであろう。

(1) 前掲書『アメリカの電気通信制度』二五―三六頁

(2) 『連邦通信委員会規則および通信法改正に関するアメリカ議会審議報告書』NHK総合放送文化研究所 昭和四四年、六一―一二頁