

情報社会学会誌

The Journal of Infosocionomics Society

Vol.2 No.3

2008年3月

情報社会学会

<http://infosocio.org/>

ISSN 冊子版 1881-0101

The Journal of Infosociomics Society

Foreword

VOLUME2 No.3 2008

はじめに

本号、情報社会学会誌 Vol. 2, No. 3 は、通巻 4 号目の学会誌です。今号は、個人情報とプライバシーの問題、チェックアンドバランス、米国におけるネットワーク中立性の位置づけに関する 3 本の論文が掲載されています。どのテーマも情報社会では重要な課題に関する論文であり今後もさらなる論文の投稿が待たれる分野です。

学会誌に掲載された論文の引用につきましては、通常、著者名、論文名、学会誌名、号巻、ページ、発行年等の情報が必要です。情報社会学会では、Web 上での掲載をメインとしており ISSN 図書番号を取得しています。冊子が発行される場合は、ISSN 冊子版として位置づけています。従来からの論文の形式ばかりでなくマルチメディア・コンテンツを論文内で取り扱う論文や、グラフや表が Java で書かれデータやグラフが著者の理論や考え方で自由に検証できる論文など様々な形態が考えられます。今後、新しい論文のスタイルに多くの会員がチャレンジしていただければと思います。

2008 年 3 月 24 日

情報社会学会

副会長 大橋正和

目次

原著論文

- 「プライバシー＝自己情報コントロール権」説の批判的一考察 1
On a Theory that “Privacy is the Rights to Control Self-Information.”
青柳武彦／Takehiko AOYAGI

- 「日本企業とチェック&バランスの原理」
～セキュリティの人的側面～
“Check & Balance” Principles and Japanese Enterprises ～Human side of the Security～ 16
青柳武彦／Takehiko AOYAGI

- 融合下におけるネットワーク中立性の位置づけ: 米国のインフラ政策を事例として
Differing expectations on network neutrality in different service areas: Case of infrastructure
policies in the U.S. 32
渡辺 智暁 / Tomoaki Watanabe

「プライバシー＝自己情報コントロール権」説の批判的一考察

On a Theory that “Privacy is the Rights to Control Self-Information.”

青柳武彦／Takehiko AOYAGI
(国際大学 GLOCOM 客員教授)

Abstract

In 1967, Professor A.F. Westin at Columbia University, U.S.A., first expressed in his book “Privacy and Freedom” a theory, “Privacy is the individual's right to control the circulation of information relating to oneself.” He considered that in the forthcoming information society “the right to be let alone” as the Warren & Brandeis advocated, would not be good enough to effectively protect the privacy. In no way, however, he denied other types and protection methods of the Privacy whatsoever, because the theory was advocated while making a typological approach to the concept of the privacy. Typological approach was the orthodox method of the legal study in the common law country.

Japan was a civil law country, hence his theory was interpreted as a definition of the privacy, allowing no other types and protection methods of the privacy, in spite of what Professor Westin originally meant. The theory would be fine when considered as one of the types of the privacy and protection methods thereof; but wrong and disastrous when regarded as an established definition of the privacy. The theory did not directly define the concept of the objectives but merely meant the ways and means to realize the objectives, and did not cover other types of the privacy than information privacy, such as self-determination right and the right to protect the peaceful and quiet private life.

As such, when the control of the self-information is damaged or lost, it is immediately regarded as an invasion of the privacy right. This is the phenomenon very peculiar to Japan. As a matter of fact, many court cases have already been affected by the theory. For instance, about 20 suit cases are going on in many parts of the Japan with suitor claiming that the Inhabitant Registration Ledger Network system is unconstitutional for a reason of invasion of the privacy right, because the system is jeopardizing the ability of the inhabitants to control the self information.

Japan should get rid of the spell bindings of the theory of the right to control the self-information, soonest possible.

【キーワード：】プライバシー、自己情報コントロール権、ウェスティン、英米法と大陸法、ニフティ眼科医事件、N システム事件、宇治市住民基本台帳データ漏洩事件、早稲田大学講演会参加者名簿事件、住基ネット裁判、

1. はじめに

コロンビア大学のアラン・ウェスティン¹教授は1967年に「プライバシーとは自己情報コントロール権である」という説（以下、単に「自己情報コントロール権説」と称する）を発表した。この説は、英米法系に特有の類型的アプローチの過程で、プライバシーの一つの類型として述べられたものであるが、日本においては要件主義的なアプローチの思考形態の中でプライバシー権の定義として熱烈に支持されるようになり、現在ではほぼ定説化している。

同説は、プライバシー権の一つの類型として考える場合には何の問題もない。むしろ卓見と言ってよいだろう。しかし、唯一の定義としてこれを考えると種々の問題が生じてくる。筆者は、日本におけるプライバシーの法律問題を混乱させ、かつ個人情報の過保護状態を現出させている元凶の一つは、この自己情報コントロール権説であるとまで考えている。

本稿においては、同説が日本ではどのような経緯で定説化するに至り、現状ではどのような問題（訴訟問題を含む）が生じているかを考察する。そして同説を否定する論理的根拠を示そうとするものである。

なお、本稿においては法律で保護すべき利益としてのプライバシーの権利を「プライバシー権」、そこまでは行かないが互いに自主的に尊重しあうべき市民的な倫理としてのプライバシー、あるいはそのような区別は意味がない一般的な概念を単に「プライバシー」と称する。

2. 現状のレビュー

ウェスティンが提唱した自己情報コントロール権説が、定義としてこれほど広範に信奉されているのは日本特有の現象である。インターネットで調べてみても、この説を“プライバシーの定義として”支持している海外の学者はほとんどいない。因みにグーグルで「Definition of privacy」で検索するとトップ10サイト²のうちで「Westin」教授の名前を含むサイトは一つもない。もちろん同説に言及する研究者は少なくないが、その場合でもちょうど経済学説史においてマルクス経済学が言及されるのと同様に、過去の偉大な注目すべき学説としての扱いである。

対照的に、日本では多数の学者や法曹界の専門家達が自己情報コントロール権に言及してこれを“定義として”支持している。個人情報保護士試験においても、プライバシーの定義として自己情報コントロール権説に言及しないと減点されるほどだ。

このような現象は、我が国における憲法学の両巨星といわれる芦部信喜教授³と佐藤幸治教授⁴が熱烈にこの説を支持して議論を展開してきた経緯と大いに関係があると思われる。佐藤は、「単に他人が自己について情報をもたないという状態」をいうだけではなく、「他人が自己についてのどの情報もちどの情報もちえないかをコントロールすることができる」権利とも述べている。

最近では、新保史生・筑波大学助教授が『プライバシーの権利の生成と展開』において同説の曖昧さに対して若干の疑義を呈しながらもプライバシーの分析について自己情報コントロール権説を自ら用いて分析を行なっている。また、論文「我が国におけるプライバシーの権利の生成及びその保障⁵」においては「プライバシー権は『自己情報コントロール権』と定義づけることができると考えられるのである」と述べている。インターネットの法律問題に多くの論文を發表している岡村久道弁護士も新保との共著「電子ネットワークと個人情報保護」において、自己情報コントロール権説にいたる道程と社会的背景を詳細に解説しているが、肯定的なトーンでの解説だ。

その他は、同説の曖昧さに対して疑義を呈している程度のもので殆どである。鈴木正朝・新潟大学法学部教授（当時ニフティ（株）法務部）は、物権法とのアナロジーにおいて「私人間において自己情報コントロール権を適用することに関しては非常に懐疑的」とし、「個人情報私のものであるという基本哲学にたつて、さながらある物に対する所有権のようにコントロールすることができると構成していいのだろうか⁶」と疑問を呈している。更に論文「自己情報コントロール権と『個人情報の保護に関する法律案』⁷」においても、「自己情報コントロール権的考えを導入していいものか、私は、情報流通の阻害、他社の自由の抑圧、表現の自由とも関連し副作用が多き過ぎる気がして、正直躊躇する気持ちがあります。」と述べるにとどまっている。

自己情報コントロール権説は、極めて問題が多いにも関わらず、これまでのところこれに本格的に反駁を加えたり明確に批判したりしている論文や出版物はほとんど無い。Nシステム事件の裁判において被告となった国（代表者法務大臣・高村正彦）が、「『情報コントロール権』という概念は、抽象的かつ不明確であり、その具体的な権利内容、根拠規定、主体、成立要件、法律効果等のいずれも不明であり、権利ないし法律上保護に値する利益として認めることはできない」と述べている程度である。

夏井高人・明治大学法科大学院教授の意見は口頭だがもうすこし明快だ。夏井は対談において次の通りに述べている。「自己情報コントロール権という考え方は、その情報の権利主体が居ることを前提と

して、ある種の財産権的な捉え方をしない限り成立しません。しかし、現実には特定の個人情報とその情報主体とが一致していないことがしばしばあるので、その意味では、その両者を一致させることを前提とする自己情報コントロール権というスキームは最初から破綻していることになると思います。⁸」

このように疑義の多い説であるが、いまだに多くの学者・法曹関係者によって強力に支持されており、ニフティ眼科医事件（判決99年）、Nシステム事件（01年）、宇治市住民基本台帳データ漏洩事件（02年）、早稲田大学講演会参加者名簿事件（03年）、全国区各地で起こされた住基ネット訴訟（06～07年）等の裁判に多大の好ましからざる影響を与えている。

また、個人情報保護法に、「プライバシー」という言葉は使われていないのも、立法当事者における定義づけに対する拒否反応⁹が一つの理由になっている。そのため個人情報保護法においては、プライバシーに属するセンシティブな情報も、公共財としての役割が大きい基本的個人識別情報も、全て一律に保護すべき個人情報として扱われてしまい、数々のトラブルの元となっている。

3. ウェスティン説

1967年にコロンビア大学のアラン・ウェスティン教授は、その著書『プライバシーと自由』の中で、プライバシー権とは、「個人、グループ又は組織が自己に関する情報を、何時どのように、またどの程度に他人に伝えるかを自ら決定できる権利である¹⁰」、及び、プライバシーとは、「自己に関する情報の流通をコントロールする個人の能力のことである¹¹」と述べた。

ウェスティンは、「来るべき高度情報化社会においては、ウォーレンとブランドイスがいうような単なる受身の『ほうっておいてもらう権利¹²』ではプライバシーは効果的に護れないから、もっと能動的に外部世界に働きかけて、何らかの形（情報主体の同意取得や、修正・削除の機会確保等）によって自己情報をコントロールする仕組みを確保すべきである。そして、そのような仕組みこそが、プライバシーを護るといふことの本質なのだ」、と主張したものである。

1967年という、インターネットの前身といわれる ARPANET¹³が誕生する2年も前のことだ。インターネットがまだ生まれてもいないこの時代に、来たるべきネットワーク時代のプライバシーの危機を予見していたのは誠に卓見であった。この説が、ネットワークが広く普及した時代になって高く評価されたのもうなずける。

4. 英米法系アプローチと大陸法系アプローチ

忘れてはならないのは、この自己情報コントロール権説は、コモンローを重視する英米法系国家における不法行為論の類型的なアプローチの中で述べられたという事実である。プライバシーについての最もよく知られている類型的なアプローチは、不法行為論の大家カリフォルニア大学のプロッサー (William L. Prosser) 教授による四類型説¹⁴である。

英米法系アプローチと大陸法系アプローチの違いについて伊藤正巳¹⁵（元）最高裁判事は、その名著『プライバシーの権利』の中で、次のように述べている。

「英米の不法行為法は、個別的な不法行為の類型を設定し、そのいずれかの型に該当することによって、はじめて不法行為が成立するという基本的方式をとっているのに反し、大陸法系に属するわが民法においては、第709条の示す一般原則のもとに、一応個別的な特殊化を捨象して、不法行為の要件が定められているのであり、このような基本的な構造で対照的な立場をとっている。¹⁶」

類型的なアプローチにおいては、数多くの判例や慣習法の事例の中から様々な類型を設定して網羅性

を確保する。ある案件が、提示された類型の“どれか一つ以上”に合致していれば、所定の法律効果が生じる。数式でいえば、“A” = “B” or “C” or “D” ……なのだ。プロローグの四類型を借用すれば、「プライバシー権」 = 「自己情報コントロール権」 or 「個人の隠遁を護る権利」 or 「私的事実の公開を拒否する権利」 or 「誤ったパブリシティを拒否する権利」 or 「名前や肖像の無断利用を拒否する権利」となる。

こうした類型的アプローチにおいては、“B” が否定されても、必ずしも“A” が否定されるとは限らない。つまり類型的論理では、自己情報コントロール権が失われているからといっても、必ずしもプライバシー権が侵害されていることにはならない。自己情報をコントロールすることは、プライバシー権を擁護する一つの方法に過ぎないからだ。

ところが、これが日本のような大陸法系の要件的アプローチの中で“定義として”解釈されると、こうしたコンテキストは完全に失われる。要件的アプローチにおいては、様々な事象に共通する本質的なものを抽象化して抽出するという作業が極めて重要になる。大陸法系の法律の条文は、一定の法律要件¹⁷が“全部完全に”充足されてはじめて所定の法律効果が生じるという構造になっているからだ。“A” = “B” and “C” and “D” ……なのだ。“B” が否定されれば、当然“A” も否定されるのだ。つまり、自己情報コントロール権が失われたり傷つけられたりすると、即プライバシー権が侵害されたことになるのだ。

5. 基本的個人識別情報とセンシティブ個人情報

レイヤー（機密扱いの必要性の度合いによる階層）が深まるにつれて機密性・秘匿の必要性は高まる。自己情報コントロール権説の通用する範囲と効果は、対象とする個人情報がどのレイヤーに属するかによって著しく異なる。

(1) 基本的個人識別情報が対象の場合

住基ネットが対象としている氏名、住所、生年月日、性別のような基本的個人識別情報は、既に公開された公知の事実であるから、それ自体ではプライバシー権は認められない。こうした個人情報が対象の場合には、自己情報コントロール権説は無効となる。

この種の個人情報は、一種の公共財としてむしろ積極的に流通をはかって活用する方が社会全体としての利益は大きい。ターゲット・マーケティングや、電子商取引の推進には不可欠の情報だ。もちろん、貴重なものであるから十分注意して取り扱わなければならない。

自己情報コントロール権説の推進者である佐藤でさえも、著書『憲法』において個人情報は「プライバシー固有情報」と「プライバシー外延情報」の二つに分けて考えるべきであると述べている。すなわち、「プライバシー固有情報」は、思想・信条など個人の道徳的自律に直接かかわるものでプライバシーの中核に位置するものだとしている。「プライバシー外延情報」は個人の人格的自律に直接にはかかわらない外的事項に関する個別的情報で、プライバシーの周縁に位置するものであると述べている。そして、政府が「正当な政府目的のために、正当な方法を通じて取得・保有・利用しても、直ちにはプライバシーの権利の侵害とはいえない¹⁸」としている。

しかし注意しなければならないのは、基本的個人識別情報であっても、それが秘匿したい事柄と結びつけて公開されると、情報の全体がプライバシー情報となるという事実だ。このような結びつけ行為を、カナダ生まれの米の社会学・人類学者、アービング・ゴフマン¹⁹ (Erving Goffman 1922～82) は「アンカリング」と呼び、プライバシー権侵害の本質は実にこのアンカリングにあるのだと述べた。ということは、個人情報が漏洩して情報主体によるコントロールが失われても、情報セキュリティ事故がおきただけで、プライバシー権侵害がおきたわけではないということに通じる。アンカリングがおきて始めてプライバシー権侵害が起こるのだ。

(2) センシティブ個人情報が対象の場合

よりレイヤーが深いプライバシー権に属する個人情報が対象の場合ならば、自己情報コントロール権説は無意味ではない。デリケートな医療情報、破産歴等の信用情報、資産情報、家族の収入、前科、有名人の公的及び有名たる所以と無関係な分野における私事、思想信条・宗教的信念にかかわる情報、性的私生活、DNA 情報、エイズ等の疾病情報、犯罪歴、精神的または身体的ハンディキャップ、その病歴等、人種、肌の色その他の社会的差別の原因となるおそれのある事項、を情報主体の承諾なしに公開すると重大なプライバシー権侵害となる。また、情報主体のコントロールが失われたり傷つけられたりすると、即プライバシー権侵害となる。

この種の個人情報は、通常は情報主体の同意がない限り公開すべきではない。レイヤーがもっと深くなると、たとえ本人の合意があっても原則的には収集したり公開したりすべきではないものまでである。例外的に公共の利益のために収集あるいは利用する必要がある場合のみ、厳重な手続き規定にしたがって十分なセキュリティのもとで収集・利用されるべきだ。

重要なことは、たとえレイヤーの深い個人情報でも、中には公共性の高いものもあるのだから、絶対に開示してはいけないと固定的に考えるべきではないことだ。必要であれば公共の目的のためにプライバシー権を放棄すること、またそのための手続きを定めることが大切だ。その手続きは、重要性や深刻さに応じた厳しさを持つべきであるし、そうして得られた個人情報の利用に当たっては厳重なセキュリティのもとに行なうことが必要だ。個人情報の価値（または公開された時のダメージ）と、それが提供されたときの公共の利益や便宜は、互いにトレードオフの関係にある場合が多いことを考慮して、社会全体としてのバランスを計らなければならない。

このレイヤーの個人情報が対象である場合には、情報主体のコントロールが失われると即プライバシー権侵害が生じる。つまり、自己情報コントロール権説は無意味ではない。

6 自己情報コントロール権説が影響している裁判

■ ニフティ眼科医事件

1997年、ニフティのパソコン通信ネットワークの掲示板上で突然被告が原告のハンドル名に言及して実名、住所、電話番号、眼科医院名を暴露したために、原告に対していたずら電話、無言電話、脅迫、その他の迷惑行為が集中し、これにより、原告には数日間の事業を停止による経済的損失が発生し、かつ精神的疲労により通院を余儀なくされた。原告の眼科医は不法行為を理由として損害賠償を請求して訴訟を起こした。

神戸地裁は、99年6月23日に「原告の氏名、職業、診療所の住所及び電話番号は、地域別の職業別電話帳に広告掲載されているが、本情報の伝搬が業務目的に関わる範囲に制限している筈で、公開目的と関係のない範囲まで知られたくないと欲することは保護されるべき利益」と認められるとの判決をくだした。そして、「自己に関する情報をコントロールすることは、プライバシーの権利の基本的属性」とであると判示した。

判決では、職業別電話帳に記載された住所、氏名、職業などは公知の事実であるにしても本件の場合には目的外利用や伝播期待範囲外などであったことを理由としてプライバシー権侵害としている。プライバシー権侵害が成立するという見解には賛成であるが、判決の論理には無理がある。プライバシー権侵害の理由は、目的外利用や伝播期待範囲外の伝播などではなく、原告の意思に反してネット上のハンドル名を個人識別情報にアンカリングしたことがプライバシー権の侵害に相当するとすれば足りた筈である。少なくとも基本的個人識別情報の場合には、「自己に関する情報をコントロールすることは、プライバシーの権利の基本的属性」とはいえないのだ。

■ Nシステム事件

Nシステムとは、高速道路等に国（警察庁）が設置した自動車番号自動読取機のシステムである。櫻井光政弁護士らの原告は、Nシステムは肖像権の侵害とともに「広義のプライバシー権の侵害に当たり、憲法13条に明らかに違反する不法行為である」と主張した。そして、肖像権、自由に移動する権利及び情報コントロール権を侵害されたとして、国に対して不法行為に基づく損害賠償を請求した。

01年2月6日、第一審の東京地裁は原告の請求を棄却したが、原告はこれを不服として控訴した。控訴審の東京高裁も01年9月19日、控訴を棄却して第一審を支持した。最高裁まで争われたが上告は棄却された。ところが執拗にも2007年1月17日にいたって、再び同じ櫻井光政弁護士を原告及び11名の代理人として東京地方裁判所民事部に訴訟が提起された。第二次Nシステム裁判ともいべきか。

第一審における自己情報コントロール権に関する原告の主張は次のようなものだった。なお、同説以外の争点については省略する。

「(3) 情報コントロール権の侵害

Nシステムによって、自動車保有者は、自己の移動に関する情報をその意思とは無関係に把握されることになり、かつ、それによって得られた情報は全く開示されない。したがって、自動車の移動に関して運転者は自らの情報を全く管理できないことになる。このことは、憲法11条及び13条に由来する権利である自己の情報をコントロールする権利の侵害に当たる。」

被告（国）側の主張は次の通りであった。

「(3) 情報コントロール権の侵害の主張について

ア 原告らの主張する「情報コントロール権」という概念は、抽象的かつ不明確であり、その具体的な権利内容、根拠規定、主体、成立要件、法律効果等のいずれも不明であり、権利ないし法律上保護に値する利益として認めることはできない。」

第一審判決における自己情報コントロール権に関する部分は次の通りであった。

「憲法13条は、個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、その承諾なしに公権力によってみだりに私生活に関する情報を収集、管理されることのない自由を有するものと解されるので、原告らの主張する情報コントロール権なるものも、基本的には同様の趣旨をいうものと理解されるが、そのような自由も無制限のものではなく、公共の福祉のために必要のある場合には相当の制限を受けることは同条の規定するところである。」

つまり自己情報コントロール権の趣旨は理解できるとのみ述べて、自己情報コントロール権説への賛否については意見を保留した。また、仮にそうであるにしても公共の福祉のためには制限を受けると述べた。

なお、本訴のNシステムについての判決は「国側が走行車両のナンバーデータを記録、保存していることが、憲法13条の趣旨に反して、原告らの権利もしくは私生活上の自由を違法に侵害するものとは認められない」というもので、原告の請求は棄却された。

■ 宇治市住民基本台帳データ漏洩事件

「宇治市住民基本台帳データ漏洩事件」とは、1998年に京都府宇治市の住民基本台帳データ約21万人分が下請けの従業員によって盗み出され、市議と市民3人が「本件データに含まれる自己の個人情報を第三者に販売され、インターネットのホームページ上で誰でも購入することのできる状態にされたことによって、プライバシー権（自己の個人情報をコントロールする権利）を侵害された」と主張して、市に一人当たり30万円の損害賠償を求めて訴訟を起こした事件である。一・二審では決着がつかないで最高裁まで争われた。

最高裁は02年7月11日に上告を棄却したので大阪高裁判決が確定した。大阪高裁判決は、「被控訴人らが主張する被害の内容は、間接的なものといわざるを得ない」と断じて、直接的なプライバシー権侵害行為はなかったと判定した。それにもかかわらず判決は、「本件データは管理され適正な支配下に置かれるべきであったにもかかわらず、本件データを流出させてこのような状態に置いたこと自体によって、被控訴人らの権利侵害があったといべきである」とした。

宇治市は情報セキュリティ（データの漏洩、改変、不正アクセスなどの防止）問題を起こしたことに
ついて責任があること、及びその盗まれたデータが将来プライバシー権侵害行為に使われる危険性があ
ることは否めない。しかし、宇治市がプライバシー権侵害行為を実行したわけではないし、アンカリン
グが生じたわけでもない。それにもかかわらずプライバシー権侵害と断じたのは、民法の不法行為理論
と相容れない。この点に関しては次節の「基本的個人識別情報の場合には不法行為理論と相容れない」
の項において述べる。

本裁判では、セキュリティ事件を起こしたに過ぎない宇治市を、プライバシー権侵害を犯したと断じ
たことになる。自己情報コントロール権説の影響を受けてデータ保護とプライバシー権保護を混同した
といわざるを得ない。

■ 早稲田大学講演会参加者名簿事件

「早稲田大学講演会参加者名簿事件」の訴訟案件は3人案件と6人案件があるが、本質的に共通したと
ころがあるので3人案件についてのみ述べる。国賓として来日していた江沢民・中国国家主席を早稲田大
学当局が招請して1998年11月28日に大隈講堂において「歴史をかがみとして未来を切り開こう」と題し
た講演会を行った。

大学が警視庁に当日の警備を依頼したところ、警視庁は参加者名簿を提出するように要請した。そこ
で大学は、参加申し込みを行なった学生、留学生、教職員及び一般招待者、約1400人の名簿（氏名・住
所・電話番号。学生については学籍番号も）を提出した。この名簿提出がプライバシー権侵害にあたる
と、学生が訴えたものだ。これも最高裁まで争われたあげくの果てに、プライバシー権の侵害があつた
と認定されてしまった。

最高裁第二小法廷が下した判決は、「本件個人情報を開示することについて上告人らの同意を得る手続
を執ることなく、上告人らに無断で本件個人情報を警察に開示した同大学の行為は、上告人らが任意に
提供したプライバシーに係る情報の適切な管理についての合理的な期待を裏切るものであり、上告人ら
のプライバシーを侵害するものとして不法行為を構成するというべきである。」というものであった。

判決は大学側の同意取得上の瑕疵があつたと指摘しているが、そもそも提出された名簿は基本的個人
識別情報であつてプライバシーでも何でもないのだから、同意を取得する必要もないし、瑕疵云々も問
題にはならない。アンカリングの内容についていえば、問題の講演会は国賓として来日して大学当局が
招聘した人物によるものだ。時の内閣総理大臣が列席したほどの正々堂々たるもので、いかがわしい秘
密クラブや非法組織の集会ではないのだから、参加を秘匿する正当かつ合理的な理由はどこにもない。
（ある種の政治結社や労働組合の集まりへの参加者名簿も時には秘匿すべき情報となることがあるが、
それはプライバシー権の問題ではなく、言論の自由、表現の自由の問題等の、別の問題だ。）

当日の講演会は、革マル派等の過激派学生による江沢民主席訪日反対の垂れ幕が林立する中で行なわ
れ、「中国の核軍拡反対」などと叫んで妨害した3人の学生が逮捕された。真に学問・思想・信条の自由
を護ろうとするのであれば、このような妨害活動をこそ排除すべきものだ。講演会を大学当局の対応能
力のみで安全に行うのは無理であつたことは火を見るよりも明らかだ。そのような状況に於いて警備当
局の支援を得ること、その便宜のために参加者名簿を提供することは、思想・信条・行動の自由を護るた
めの正当かつ合理的な行為であつたと考えるべきだ。

■ 住基ネット判決

全国各地の住民の一部から「住基ネットは、住民の自己情報コントロール権を侵害しているのでプラ
イバシー権侵害であり、したがって違憲である」との訴訟が提起され、現在全国各地で約20件の裁判が
進行中だ。うち15ケース²⁰については既に判決が出ているがいずれも更なる上級審に上訴される見通し
だ。地裁レベルでは金沢地裁の判決を除いて全てが合憲判決、高裁レベルでは、2006年11月30日に大
阪高裁が違憲判決、12月11日に名古屋高裁金沢支部が合憲判決、翌2007年2月1日に名古屋高裁が合
憲判決を下したので、1対2で二つに判断が分れた。今後は舞台が最高裁に移る。

原告の共通かつ主要な論点は、次の通りである。① プライバシー権とは「自己情報をコントロールする権利」である。② プライバシー権は、日本国憲法 13 条の「幸福追求権」において人権として保証されている。③ プライバシーに属する個人情報セキュリティに問題がある住基ネットが管理するのは住民のプライバシー権を侵すものであり、したがって憲法違反である。

本論で述べたとおり、住基ネットが対象としているような基本的個人識別情報にはプライバシー性はない。それらはアンカリングされて始めてプライバシー権問題が生じる。アンカリングが生じる前に漏洩・盗難などによってコントロールが失われたとしてもそれは情報セキュリティ事故であって、プライバシー権事故ではない。論点②の憲法との関連においては、筆者は批判的であるが、本稿の目的ではないのでここでは考察を控えておく。③の住基ネットのセキュリティ問題については、原告側の立証は殆ど行なわれていないに等しい状態であるので、すでに判決の出たいずれの裁判においても採用されていない。

違憲の判決を下した金沢地裁と大阪高裁は、いずれも自己情報コントロール権説にとらわれてデータ保護とプライバシー権保護を混同し、民法第 709 条の不法行為の要件が充足されていないにもかかわらず、プライバシー権侵害という不法行為があったとの判決を下したものだ。（この点に関しては次節 7 の「基本的個人識別情報の場合には不法行為理論と相容れない」の項で述べる。）

金沢地裁の違憲判決（後に名古屋高裁金沢支部控訴審において逆転）においては、国に損害賠償を求めた請求は棄却したものの、その他の住民の主張はほぼ認めて、同県と地方自治情報センターに原告の個人情報を磁気ディスクから削除することを命じた。判決では「プライバシー権は人格権の一内容として、憲法 13 条で保障され、その中には自己情報コントロール権も含まれる」と認定し、「氏名、住所、生年月日、性別の 4 情報はプライバシーにかかわる情報なので自己情報コントロール権の対象となるべきだ」とした。つまり、必ずしもプライバシー権イコール自己情報コントロール権とまではいえないにしても、前者は後者を包括するという見解である。前述のとおり、このような基本的個人識別情報にはプライバシー性はなく、それがプライバシー権侵害となるのは秘匿したい事柄とアンカリングされたときである。

大阪高裁の違憲判決においては、「住基ネットの対象となる本人確認情報のうち、氏名、生年月日、性別、住所の 4 情報は一般的に秘匿の必要性は高くなく、住民票コードも数字の羅列にすぎない」と述べて、正しく認識しているにもかかわらず、「本人確認情報はいずれもプライバシー情報として自己情報コントロール権の対象となるというべきだ」と矛盾したことを述べている。秘匿の必要性は高くはないのに、どうして「プライバシー情報として自己情報コントロール権の対象となる」のだろうか。

更に、自己情報コントロール権が侵害される具体的危険がある場合には「住基ネットによる利用を差し止めるべき場合も生じる」と述べているので、情報漏えいの危険性がある、と危惧しているのかと思うと、「住基ネットは技術的に相当嚴重なセキュリティ対策が講じられており、人的側面でも人事管理や研修・教育制度などが定められ実施されている。現時点でセキュリティが不備で本人確認情報に不当にアクセスされ、情報が漏えいする具体的危険があるとまでは認められない」と述べている。それでは、何の問題も生じないはずだ。判決文全体の中には、以上に指摘した他にも論理的に矛盾した点が散見される。

7 定義としての自己情報コントロール権説批判

前述の通り、ウェスティンの自己情報コントロール権説は、情報化時代におけるプライバシーのあり方について、類型主義的アプローチの過程で述べられたものである。類型主義的アプローチにおいては、いくつかの類型が示されて、その一つにでも該当すると当該法律的概念に合致すると見なされる。責任の性質、範囲、抗弁・免責事由の認められかたなどによって多くの異なる類型²¹が示される。

こうした背景を無視して、この説を大陸法系の要件主義的アプローチにおけるプライバシー権の定義

として解釈することは、元来のウェスティン享受の意図と乖離してしまうことになる。ただし、ウェスティンの元々の意図と乖離してしまったからといって、それをもって自己情報コントロール権説が誤りであるとはいえない。それ自体が定義として正しければ、原提唱者と無関係に正しいからだ。そこで、自己情報コントロール権説の定義としての妥当性について考察する。

■ 概念を規定せずに、概念実現の手段を自己目的化している

第一に、「自己情報をコントロールすること」はプライバシーを保護する方法・手段の一つであって、その達成目標概念であるプライバシーそのものではない。プライバシーを主張し保護してもらうためには、たしかに「自己情報をコントロールする」ことは必要かつ有効である場合が多いが、それは一定の定義で規定されるプライバシー権を実現するための“手段”あるいは“方法”の一部に過ぎないのだ。プライバシーとは何かという本質論が、プライバシーを護るためにはどうすればよいかという方法論にすりかわっているのだ。護る手段・方法が自己目的化するのでは本末転倒である。

更に、プライバシー権を護るために「自己情報をコントロールする」ことは必ずしも必要ではない場合もあるし、「自己情報をコントロールする」ことがそもそも不可能なこともある。つまり、プライバシー権と自己情報コントロール権は等価ではないのだ。

プライバシーの定義はこうした方法論的考察からではなく、ある種の個人情報なぜ秘匿したいのか、なぜ他者からの干渉を避けたいと思うのか、そのような動機の発生学的背景は何なのか、そのような動機はそのように社会的に認められるに至ったのか、等の本質論的考察から導き出されなくてはならない。

■ 範囲が広すぎるから乱用につながる

第二に、自己情報が定義されていないからプライバシーの範囲が広すぎて、乱用の危険性がでてくる。仮にこの説を採用するとしても、自己情報の全てをコントロールする必要はないのだ。必ずしも“全ての”自己情報とはいっていないが、この表現ではプライバシーに属するのは自己に関する情報の一部に限るべきであるという制限的な主張が含まれていない。あらゆる権利は他の権利と必ず競合又は衝突するから、それを調整するためには出来るだけ限定的に規定して、そのかわりにしっかりと護る方が良いのだ。

法的権利として保護すべきなのは、すべての自己情報ではなくて、“不可侵私的領域 (Untouchable Personal Domain)” に属する自己情報であって、しかもそれを侵されると精神的・物質的被害が甚大なものに限ることを明確にすべきである。何が“不可侵私的領域”かについては後述するが、極めて相対的である。それを侵される事によって個人が精神的又は物質的に深刻な被害を蒙る領域ということが出来る。

■ 情報を財産権的に扱っている

第三に、自己情報をコントロールすることは、前出の夏井や鈴木が述べているように個人情報を財産権的な捉え方をすることを意味するが、これは現行の法体系下では成立しない。それに、高度に発達した情報化社会においては、「自己情報は本人のもの、したがって自らコントロールする権利を持つべきである」という考え方自体が、事実問題として既に成り立たなくなっている。そもそも自己情報を“全て”自分でコントロールすることなどは不可能であるし、それを法律で守るべき法益として社会に認知せしめる必要もない。

自分についての情報をインターネットで検索してみると、何千件から多い人では何十万件もヒットする。その殆どは他人が造ったもので、内容はどんどん変化する。それに、その全てが精神的又は物質的に被害を蒙るような内容とは限らない。これらの情報をすべて自分でコントロールすることは既に物理的に不可能となっている。上に述べたように、その内の「精神的又は物質的に深刻な被害を蒙る」類の行き過ぎをチェックするだけでよいのだ。

情報通信手段の発達と多様化により、個人のプライバシー情報がネットワーク上に露出する機会が飛躍的に増えている。そうすると、とても「自己情報をコントロールする」ことなどは不可能なことになる。実現不可能なことを、プライバシー権の定義として定めて社会制度の設計を行うことは、制度自体をはじめから機能不全に陥れることになるし、結果的にプライバシー権保護が実行されないことになる。

プライバシーに属するような情報については、何らかの形で情報主体がコントロールしたいと考えるのは当然であるので、何らかの法的保護が行なわれるべきであろう。（実はそれゆえにこそ、個人情報保護法があるべきなのであるが、同法は対象がプライバシーに属さない個人識別情報まで対象としているので、かえって実効性を損ねている。）しかし、だからといって「プライバシーの権利とは自己情報をコントロールする権利である」とまで規定してしまうのは実効性がないから無理である。

情報社会においては、事実問題として人は多かれ少なかれ個人情報を他者に預けてしまっている。自動車運転免許証の制度下では、自動的に極めて詳細な個人情報を警察庁に預けてしまっている。電話を架設しても然り。クレジットカードを持っても然りである。換言すれば、人々は自らの個人情報に対するコントロールを放棄する見返りに、このような多様な社会生活上の便宜を享受しているのである。自己情報へのコントロールを放棄しないで、このような便宜だけを確保しようとするのは文明の拒否に他ならない。無人島へでもいって生活するしか方法はない。

また、プライバシーを放棄してむしろ積極的に個人情報を社会に提供することによって「協調」が進み、トータルとしての社会の平和と幸福が促進されるという重要な面があることも忘れてはならない。そして、この面はネットワーク化が進む情報化の局面にあっては、ますます重要性を増すのである。

■ プライバシーを包括的に定義していない

第四に、同説は自律権に関するプライバシー権や、私生活の平穏・静謐を護る権利をカバーしていないから“定義としては”包括的でない。米国では、妊娠中絶問題のロー対ウエイド事件²²、安楽死問題のカレン事件²³やテリー（テレサとも呼ばれている）事件²⁴の例に見るとおり、不可侵私的領域における行動や決定に介入されたり妨げられたりしない権利、すなわちある種の自律権もプライバシーの一部として認められている。日本でも、もっと意識されるべきである。

静謐・平穏な私生活も大切な不可侵私的“領域”であるので、それを侵すことはプライバシー権の侵害となる。奈良県平群町の「騒音おばさん」の例は世界中ですっかり有名になってしまった。これを傷害罪で立件するまでの2年半もの間、行政も警察も「打つ手がない」と困惑していたとのことだが、「やる気」がなくて怠慢であっただけだ。次に述べる最高裁の判例もあることなので、立派な(?) プライバシー権侵害罪として立件できたはずである。

大阪市営高速鉄道車内の商業宣伝放送禁止請求事件²⁵において、地下鉄内における商業宣伝放送がうるさいと乗客の一部が訴えた。一・二審で決着が付かないで最高裁まで争われた。1988年12月20日、最高裁の貞家克己裁判長は、「平穏・静謐な生活を護る権利はプライバシー権の一種として認められる」と述べ、争点としては成立することを認めたが、本件については「公共の場においては、プライバシー権は収縮するので本件車内放送は乗客の受忍限度内であるので違法とはいえない」として上告を棄却した。なお、伊藤正己判事による下記の通りの補足意見が付いている。

「聞きたくない音を聞かされることは、心の静穏の侵害、すなわち広い意味でのプライバシーの侵害となりうる。この自己の欲しない刺激によって心の静穏を害されない権利は、憲法13条の幸福追求権に「含まれると解することもできないものではない」が、違法性の判断は、侵害行為の態様との相関関係においてなされなければならない。通常公共の場所ではプライバシーの権利は強い制約を受ける。しかし、車内放送は必然的に耳に入るので、この場合乗客はいわゆる「とらわれの聞き手」である。このことは、乗客のプライバシーが交通機関側の経済的自由の行使に直ちに優越する事を意味するものではないが、両者を調整する上で「考慮される一つの要素となる」。「以上のような観点に立って本件を見てみると…上告人が…『とらわれの聞き手』であること、さらに本件地下鉄が地方公営企業であることを

考慮に入れるとしても、なお上告人にとって受忍の範囲をこえたプライバシーの侵害であるということ
はできない。」

■ 基本的個人識別情報の場合には不法行為理論と相容れない

これは自己情報コントロール権説の法律理論上の致命的な欠陥である。住基ネット裁判その他の殆どのプライバシー権侵害訴訟は、民法上の一般不法行為をベースとしているが、自己情報コントロール権説はこれと相容れない。民法第709条の一般不法行為が成立するための一般的要件は次の四つだ。

- ① 加害者に故意、又は過失（注意義務・回避義務を怠る等）があったこと。
- ② 違法な権利侵害が現実が発生したこと。
- ③ 損害が現実が発生したこと。（損害が発生しなければ賠償する必要がない）
- ④ 権利侵害と損害発生の上に相当因果関係があること

基本的個人識別情報の場合には、漏洩や盗難によって情報が流出して自己情報コントロール権が損なわれても、いわば静的な侵害誘発状態に置かれただけである。プライバシー権侵害の加害者はまだ出現しておらず（上記①）、侵害行為（上記②）も現実の損害の発生（上記③）もまだないのだから不法行為の要件に合致しない。これは情報セキュリティ事故であって、プライバシー権侵害事故ではない。前述の通り、この種の個人情報には、それ自体にはプライバシー性はなく、秘匿したい事柄とアンカリングされて始めてプライバシー権侵害となる。

住基ネット裁判のような基本的個人識別情報に関するプライバシー権侵害訴訟において、自己情報コントロール権説を採用するのであれば、一般不法行為論は援用できない。逆に、もし一般不法行為を理由として損害賠償を請求するのであれば、同説以外を根拠としなければならない。つまり加害者が故意・過失をもって実際に侵害行為を行い、その結果として損害が現実が発生したことを被害者は立証しなければならない。しかも、その加害者は個人情報を盗まれた者ではなくて、侵害の行為者なのだ。

8 結語

■ 自己情報コントロール権説からの早期脱却を

日本で定説化している「プライバシー権＝自己情報コントロール権」説は、コロンビア大学のウェスティン教授がプライバシー権の一つの類型として述べたものだ。決して他の種類のプライバシーや、他の種類の擁護の方法を否定しているものではない。自己情報をコントロールする権利を、プライバシー権の類型の一つとして考えるのは、将来はより積極的なプライバシー権擁護の手段が必要になるという意味において卓見といえる。しかし、日本のようにこれを定義として考えると問題が多い。自己情報コントロール権を喪失したりダメージを受けたりすると即プライバシー権が侵害されたと見做されるからだ。

この説は定義としては妥当性を欠く。第一に目的とする概念に直接に迫っておらず、プライバシー権擁護の手段が自己目的化している。第二に自己情報が定義されていないからプライバシーの範囲が広すぎて、乱用の危険性がある。第三に自己情報をコントロールすることは個人情報を財産権的な捉え方をすることが前提であるが、情報があまねく行き渡っている情報化社会においてはそのような前提は成立しない。第四に不可侵私的領域の事柄に関する自律権や、私生活の平穏・静謐を護るプライバシー権をカバーしていないから定義としては包括的でない。第五に、基本的個人識別情報が対象の場合には不法行為理論と相容れない。

このように問題が多い理論であるが、すでに多くの裁判がこの説の影響を受けて問題の多い判決を下している。全国で進行中の住基ネット裁判も、幸いこれまでのところはほとんどが合憲判決であるが、これからは舞台が最高裁に移るので予断を許さない。

基本的個人識別情報は、公共性が高いものであるから秘匿するよりは慎重にはあるが積極的に活用

を図った方が全体として社会の利益となる。自己情報コントロール権説は、そのような考えかたを結果的に否定するものだ。

また、基本的個人識別情報は、それ自体にプライバシー性があるわけではなく、プライバシー性のある事柄と結び付けられて公表されて、はじめてプライバシー権侵害となるのである。“結びつけ行為（エンカリング）”こそがプライバシー権侵害の本質である。自己情報コントロール権説は、そうした原理を曖昧にして情報セキュリティ事故とプライバシー事故との混同をもたらす。

以上に見てきたように自己情報コントロール権説はあまりにも問題が多すぎる。日本の法曹界及び研究者は、早くこの説の呪縛から抜け出すべきである。

■ プライバシー権の定義

自己情報コントロール権説を批判するだけでは建設的ではないので、筆者の主張する「定義」を述べておく。定義づけの前提として筆者は“不可侵私的領域”という概念を使用する。それは、自主的に尊重しあうべき市民的倫理としての「プライバシー」(Privacy to respect)のうちの、特に侵害を受けたときの被害が大きくて法的保護を与えるに相当する領域に関する権利概念である。そのような不可侵私的領域とは、次の四点にまとめることができる。

- (1) 私生活上の事実、またはそう受け取られる可能性のある事柄の領域
- (2) 一般人の感受性を基準として侵害されることを欲しないと思われる領域
- (3) 非公知、未決定、非公開の領域、
- (4) 侵害によって当該私人が現実には不快や不安の念を覚えた領域、

実は、これは日本最初のプライバシー権裁判である「宴のあと」裁判において、1964年（昭39）9月28日に東京地裁の石田哲一裁判長が下した判決の中で述べたプライバシーの要件を修正したものである。同判決は、その後のプライバシー権に関する裁判の判決において繰り返し引用されて立派に通用しているものであるが、情報に関するプライバシー権しかカバーしていない。そこで、自律権に関するプライバシー権と私生活の平穏・静謐を護るそれをも包括するように修正したものである。そこで、筆者はプライバシー権を多少冗長ではあるが、次のように定義したい。

「プライバシー権（Legal Right to Privacy）とは、不可侵私的領域における個人情報の公開の可否、公開する場合の程度と対象を自ら決定する権利、同領域に属する事柄について行動や決定を行うにあたり、公権力や他者から介入を受けたり、あるいは妨げられたりすることのない権利、及び同領域における私生活の平穏・静謐を護る権利をいう。ただし、公共の利益及び公序良俗に反しないものに限る。」

（終）

[参考文献] (洋書・和書別、年代順)

- [1] Vance Packard, “The Naked Society”, John Farquharson Ltd, London., 1964
- [2] Alan Westin, “Privacy and Freedom” Columbia Law Review, 66, 1003 (Original: 1967)
- [3] Lawrence Lessig, “Code and Other Laws of Cyberspace” International Creative Management Inc, 1999.
- [4] David Brin, “The Transparent Society: Will Technology Force Us to Choose Between Privacy and Freedom”, 1999
- [5] Daniel J. Solove Marc Rotenberg, “Information Privacy Law” (Aspen Elective Series) 2003
- [6] An International Survey of Privacy Rights and Development Epic “Privacy and Human Rights 2005”
- [7] Stacey Margolis, “The Public Life Of Privacy In Nineteenth-Century American Literature ” (New Americanists) 2005
- [8] Chris Clifton, Michael Zhu, “Privacy Preserving Data Mining” (Advances in Information Security) Jaideep Vaidya, 2005
- [9] Daniel J. Solove, “The Digital Person: Technology And Privacy in the Information Age “ Ex Machina: Law, Technology, and Society) 2006/9
- [10] Daniel J. Solove, Marc Rotenberg, Paul M. Schwartz “Privacy, Information And Technology (Aspen Elective)” 2006
- [11] 伊藤正巳『プライバシーの権利』昭和38年 岩波書店 1963年
- [12] ミシェル・フーコー (田村叔訳)『監獄の誕生』新潮社 1977
- [13] 榎原猛・編『プライバシー権の総合的研究』法律文化社 1991年
- [14] 芦部信喜『憲法学Ⅱ・人権総論』有斐閣 1994年
- [15] 佐藤幸治『憲法』青林書院 1995年
- [16] 片桐雅隆『プライバシーの社会学』世界思想社 1996年
- [17] 奥平康弘『ジャーナリズムと法』新世社 1997年
- [18] 岩波講座『現代の法(11巻)自己決定と法』岩波書店 1998年
- [19] 阪本俊生『プライバシーのドラマトゥルギー』世界思想社 1999年
- [20] 新保史生『プライバシーの権利の生成と展開』成文堂 2000年
- [21] 金融情報システムセンター編『個人データ保護ハンドブック』財経詳報社 2000年
- [22] 藤田康幸・編著『個人情報保護法』中央経済社 2001年
- [23] 船越一幸『情報とプライバシーの権利』北樹出版 2001年
- [24] 岡村久道・新保史生『電子ネットワークと個人情報保護』経済産業調査会 2002年
- [25] 日本セキュリティ・マネジメント学会『個人情報保護と対策』工業調査会 2002年
- [26] 情報通信学会『情報通信学』(財)情報通信学会 2003年
- [27] 三宅弘・小町谷育子『個人情報保護法』遂条分析と展望 青林書院 2003年
- [28] 個人情報保護基本法制研究会『Q&A 個人情報保護法』有斐閣 2003年
- [29] 岡村久道『個人情報保護法入門』商事法務 2003年
- [30] 岡村久道『個人情報保護法』商事法務 2004
- [31] 辻村みよ子『憲法(第2版)』日本評論社 2004年

[注釈]

¹ Alan F. Westin : コロンビア大学教授で、Information Privacy については 40 年間にわたって研究を続けており、この分野では権威となっている。社会法律研究所所長。

² トップ 10 サイト : 1 「Privacy and Human Rights 2003: Overview」

(<http://www.privacyinternational.org/survey/phr2003/overview.htm>)

2 「Privacilla's Two-Part Definition of Privacy

(<http://www.privacilla.org/fundamentals/privacydefinition.html>)

3 「Roger Clarke's Privacy Introduction and Definitions

(<http://www.anu.edu.au/people/Roger.Clarke/DV/Intro.html>)

4 「Privacy」 (<http://www.jerf.org/writings/communicationEthics/node9.html>)

5 「The changing definition of privacy | Tech News on ZDNet」

(http://news.zdnet.com/2100-9595_22-530818.html?legacy=zdn)

6. 「privacy: Definition and Much More from Answers.com」

(<http://www.answers.com/topic/privacy>)

7 「Data Privacy」 (http://en.wikipedia.org/wiki/Data_privacy)

8 「[RFC2486bis] Issue 42: Definition of "Privacy"」

(<http://psg.com/lists/radiusext/2004/msg01043.html>)

9 「Law FAQs - Privacy - Definition of Privacy」

(<http://www.acjnet.org/youthfaq/pridefn.html>)

10 「What is WEP? - A Word Definition From the Webopedia Computer」

(<http://www.webopedia.com/TERM/W/WEP.html>)

³ 芦部信喜教授：日本における憲法学の泰斗。東京大学法学部教授、学部長、を経て 1984 年同名誉教授、84 年学習院大学法学部教授、94 年放送大学教授等を歴任。この間 94 年～96 年は朝日新聞社紙面審議会会長。法制審議会委員、宗教法人審議会会長、電波監理審議会会長等も歴任。

⁴ 佐藤幸治教授：1975 年京都大学法学部教授、91～93 年法学部長、95～96 年総長特別補佐、01 年近畿大学法学部教授、04 年近畿大学法科大学院教授。99 年からは司法制度改革審議会会長を務めている。

⁵ 新保史生「我が国におけるプライバシーの権利の生成及びその保障」

<http://www.hogen.org/research/paper/jp/index.html>

⁶ 情報通信学会『情報通信学』（財）情報通信学会 2003 年 p120

⁷ 「自己情報コントロール権と『個人情報保護に関する法律案』」

http://www.neti.go.jp/jp/special/policy_discussion/04_rd_02.html

⁸ 夏井高人×鈴木正朝「個人情報保護法の意義と限界」対談記録：http://www.rompal.com/taidan_p2.htm

⁹ 岡村久道『個人情報保護法』商事法務 2004 年 p45

¹⁰ 「the claim of individuals, groups, or institutions to determine for themselves how, when, and to what extent information about them is communicated to others」と定義している箇所があるので、必ずしも“Control”という言葉をキーとしているようではないようだ。

¹¹ individual's right to control the circulation of information relating to oneself.

¹² ウォーレンとブランダイスの「ほうっておいてもらう権利」：1890 年に刊行された「ハーバード・ロー・レビュー 193」に Samuel B. Warren と Louis B. Brandeis が発表した論文“The Right to Privacy”が、米国でプライバシー権の概念が形成されるに至ったきっかけである。同論文の中で、プライバシー権とは“Right to be let alone”（ほうっておいてもらう権利）と規定されている。米国においては現在でも判例にしばしば引用されている。

¹³ ARPANET：米国国防総省が国内の 4 大学・研究機関（カリフォルニア大学ロサンゼルス校、スタンフォード研究所、カリフォルニア大学サンタバーバラ校、ユタ大学）を接続して作ったネットワークで、インターネットの前身といわれる。

¹⁴ プローサーは、プライバシー権侵害は、単一概念ではなく次の四つの類型の全部もしくは幾つかが

複合しているものであると主張¹⁴した。すなわち、①個人の隠遁・私事への侵入 (intrusion)、②私的事実の公開 (public disclosure)、③誤ったパブリシティ (publicity)、及び④名前や肖像の無断利用 (appropriation)、である。

¹⁵ 伊藤正巳：憲法学者。元最高裁判事。プライバシー関連の研究で著名。

¹⁶ 伊藤正巳『プライバシーの権利』昭和38年 岩波書店 20ページ。なお、最後の文の「対照的」は、現代表記に修正してある。

¹⁷ 法律要件：権利義務関係についての法律効果を発生させるための一定の社会関係。要件を満たすことで法律効果を発生させる法律要件を積極的要件、逆に満たすことで法律効果の発生が妨げられる法律要件を消極的要件とよぶ。

¹⁸ 佐藤幸治『憲法』青林書院 1995年 455ページ

¹⁹ ゴフマン：Erving Goffman (1922～82)は、カナダ生まれの米の社会学・人類学者。1949年から51年にかけてシェトランド島でフィールドワークを行い『日常生活の自己呈示』(1956～59)を発表した。プライバシー侵害になるかどうかは、対象となる事物の本質そのものに内在しているのではなく、個人が暴露されたくないかどうかなどの関係性にあると主張した。

²⁰ 地裁レベル…金沢地裁 (05.5.30 違憲)、名古屋地裁 (05.5.31 合憲)、福岡地裁 (06.3.14 合憲)、千葉地裁 (06.3.2 合憲)、大阪地裁 (06.4.7 合憲)、東京地裁 (06.4.7 合憲)、和歌山地裁 (06.4.11 合憲)、神戸地裁 (06.6.9 合憲)、東京地裁 (06.7.26 合憲)、横浜地裁 (06.10.26 合憲)、さいたま地裁 (07.2.16 合憲) 福島地裁 (07.5.15 合憲)

高裁レベル…大阪高裁 (06.11.30 違憲)、名古屋高裁金沢支部 (06.12.11 合憲)、名古屋高裁 (07.2.1 合憲) なお、この他に名古屋高裁 (06.4.19 合憲)による「住基カード」のプライバシー権侵害訴訟における合憲判決がある。

²¹ 多くの異なる類型：例えば厳格責任 (Strict Liability) が生じる不法行為は行為者の故意・過失に関わりなく発生するもので、この類型に属するのは、爆発物を取り扱う者、危険な野生動物を飼う者、欠陥製品の製造者・販売者などである。

²² ロー対ウエイド事件：米国テキサス州の妊婦がおこした中絶の権利を求める裁判で、連邦最高裁は1973年にこれを認める判決を下し、人工妊娠中絶がプライバシーの権利の一部であると認めた。それまでは、多くの州において中絶は違法だった。

²³ カレン事件：1975年、当時21歳であったカレン・アン・クインランは、パーティにおいて飲酒後に精神安定剤を服用したところ、突然昏睡状態に陥ってしまい、植物状態になってしまった。家族は担当の医師に生命維持装置をはずして安らかに死なせてやって欲しいと嘆願したが、医師はこれを受け容れなかったため、訴訟になった。第一審は家族を敗訴としたが、控訴審のニュージャージー州最高裁判所は「合衆国憲法により認められているプライバシー権は患者が治療を拒否する決定を下すことも含まれている」として家族を勝訴とした。皮肉なことにカレンは生命維持装置をはずされてからも自力呼吸を続けて9年間も生きながらえた。

²⁴ テリー事件：1995年、米フロリダ州でテリー・シャイボ (当時26歳) という女性が植物状態になり、その後栄養チューブによる延命治療を受けてきた。2003年に至り夫が尊厳死を求めて訴訟を起こして、これを認める判決を勝ち取りチューブははずされた。ところが、カレンの場合と異なり女性の両親はこれに反対して訴訟をおこしたので激しい論争が起きた。フロリダ州の上下両院は、知事に裁判所の決定を覆す権限を一回だけ与えるという珍しい臨時の時限法案を緊急可決したのでブッシュ知事は再び生命維持用の栄養チューブを挿入させる異例の命令を出した。これを不満とした夫は州裁判所にて提訴し、州裁判所は再び夫の希望を認めたので、テリーの栄養チューブは2005年に再度、取り外された。キリスト教右派などが延命を求めて抗議行動を展開するなど大論争が起こった。テレサはそうした中で同年3月31日について息を引き取った

²⁵ 大阪市営高速鉄道車内の商業宣伝放送禁止請求事件：最高裁昭和63年12月20日第3小法廷判決 (昭和58年 (オ) 第1022号商業宣伝放送差止等請求事件) (判時1302号94頁、判タ687号74頁)

<http://www.kcat.zaq.ne.jp/iranet-hirakata/text-881220torawarenochoushuu.htm> 参照。

「日本企業とチェック&バランスの原理」

～セキュリティの人間の側面～

“ Check & Balance ” Principles and Japanese Enterprises

～Human side of the Security～

青柳武彦／Takehiko AOYAGI
(国際大学グローコム客員教授)

Abstract

The serious accidents and disgraceful affairs continually occur at Japanese enterprises one after another. Most of them are considered to have been caused due to the lack of the effective Security system, and other necessary systems using IT technologies; therefore, Japanese enterprises should implement those systems as soon as possible. Before doing so, however, it is imperative to adopt “Check & Balance” principles in the human layer of the operation over those systems’ layer, without which those systems would not effectively work.

The problem is that the “Check & Balance” principles are somewhat against the traditional ways and means of the Japanese enterprises. The principles are incompatible to a considerable extent with the organization climate in Japan, where harmony and peace are overly esteemed. As a matter of fact, however, Japanese enterprises can no longer afford not to implement the principles and the systems. Actually, they have already been involved with serious dangers and risks as a result of highly advanced technology widely adopted in the enterprises’ operations, all of which cannot be managed without such system.

[キーワード] チェック&バランス、安全管理、危機管理、Y2K、事故、不祥事、ムラ社会、フーコー、取締役会、監査役、執行役、内部告発、公益通報者保護法

1 はじめに

企業の事故や不祥事が後を絶たない。対策として米国ではSOX法が施行され、内部統制が強化されつつある。日本でも、それに倣ったといわれるJ-SOX法が制定された。また、IT技術を利用したセキュリティシステムに対する期待も強まっている。特にIT技術を利用したセキュリティシステムは、企業経営のあらゆる要素を可視化・透明化して、トレーサビリティを確保するもので、事故・不祥事の発生を防ぐのに有効と期待されている。

しかし、そのように法律・制度を改め、セキュリティシステムを導入しても、もう一つ上のレイヤーの人間的部分の環境整備を行わないと、そうした法律・制度やシステムは有効に働かない。そのような人間の環境整備の原理の一つが、本稿のテーマであるチェック&バランス（Check & Balance=牽制と均衡）である。

チェック&バランスは、もともとは政治学の分野におけるリスクの分散管理の手法であった。18世紀の市民革命期のころ、政治における専制と組織的腐敗の予防策として、ジョン・ロック（John Locke）、モンテスキュー¹（Montesquieu）、ジェームズ・マディソン（James Madison）らが、権力分立と牽制・均

衡の手法を組み合わせることで三権分立制度²を提唱した。司法、立法、行政の三権が、分立してお互いをチェックしながら、いずれもが突出した権限をもたないようにして相互のバランスをとることにより権力のダイナミズムを確保しようとしたものだ。

常に対抗あるいは競合する複数の勢力を確保して、これを相互に競合および監視せしめることによって自発的な向上を確保するという、このチェック&バランスの考え方は、その後、汎用化して政治、経済、経営などのあらゆる分野に広く応用されている。

その拠って立つ要素は、厳しい相互監視、冷徹な緊張関係、真の意味での切磋琢磨である。それは人間の弱いところを補うもので、大きな複雑な組織の中では絶対に必要な要素だ。ところが調和と協調に重きを置く日本企業は、チェック&バランスの原理を生かすことが極めて不得手だ。

本稿においては、チェック&バランスの基本理念、及び経営システムとしてのチェック&バランスの原理について組織論の立場から論じる。

2 現状のレビュー

企業の大事故や不祥事が連続して起こっている。姉齒建築設計事務所構造計算書偽造事件（05年）、不二家の期限切れ原材料使用事件（2006年）、シンドラー社のエレベータ事件（2006年）、大阪府吹田市遊園地のジェットコースター事故（2007年）、枚挙にいとまがない。特に、原子力発電所の事故においては同じような事故が連続して起こっている。レベル2以上のものを拾ってみても、1978年福島第一、1989年福島第二、1990年福島第一、1991年美浜、1991年浜岡、1995年動燃もんじゅ、1997年動燃東海、1999年志賀、1999年JCO東海村、2007年刈羽、と続く。

金融・証券取引や会計処理の分野においても、大和銀行NY支店巨額損失事件（1995年）、三井住友銀行金融商品不正販売事件（2005年）、カネボウ粉飾決算事件（2005年）、ライブドア証券取引法違反事件（2006年）、損保ジャパン保険金不払等法令違反事件（2006年）、村上ファンド内部取引事件（2007年）、等々、とどまるどころを知らない。このままでは、今後とも類似の事故や不祥事が続くに違いない。

いずれのケースも、過去に起きた大事故や不祥事と本質的な部分において共通した要素を持っている。それらは、それぞれ多くの教訓を残したが、その後、それが十分に生かされているとは到底思えない。日本企業の学習能力の欠如を意味する。

チェック&バランスの原理について専門的に追求した先行的な学術論文・著作は、経営組織論や危機管理論の一部として局部的に論じられているものやロック等の古典的文献を除いて、ほとんど見当たらない。もちろん「ない」と断定することはできないが、わが国の経営学者でこの言葉を使う人はあまりいないようだ。むしろ小林陽太郎氏らのビジネスマンがよく使って議論をしておられる。

筆者の仮説では、英米においてはチェック&バランスがあまりにも普遍的で日常的に受け入れられている原理なので、ことさら専門的研究の対象にはなっていないものと思われる。反面、日本の経営風土においては、これまではチェック&バランスの原理と相容れない、いわゆる日本的な経営がプラスに働いており、むしろその長所を伸ばすことに経営学的な関心が集中していたことによると考える。

しかし、企業がすでに導入して採用している高度な科学技術、および企業の周辺事情、すなわち科学技術の発達の結果生じている地球温暖化や汚染などの環境問題、エネルギー問題等を考えると、日本企業の良いところを保持するなどとはいつていられない深刻なリスクが生じている。緊急にチェック&バランス環境の下で安全管理、危機管理などのシステムを実行するしかないのだ。

3 チェック&バランス

チェック&バランスの体制には、構成する要素の性格からいくつかの種類がある。司法、立法、

行政のように、多元的な組織が互いにゆるやかな関係性の上に立ってそれぞれが独自の領域において機能する場合がある。また、企業におけるライン部門とスタッフ部門のように二つの部門が互いの専門性を生かしつつ協力して共通の目標を達成しようとする場合もある。

ただし、ライン・スタッフ制とチェック&バランスの間には大きな相違がある。ライン部門は、製品やサービスを企画し、生産し、それを販売する業務のように、企業の本来的な活動目的を直接実行する。営業・販売、生産、研究・開発などの部門がこれに相当する。(ライン部門の内部でも、ライン内スタッフといって本部長席や部長付きなどの役職名でスタッフとしての機能をより小規模ではあるが果たす。) スタッフ部門は、ライン部門の活動をモニターして、人や資金を管理しライン部門の支援を行う。総務、人事、経理・財務、秘書などの部門がこれに相当する。

スタッフ部門の目的はあくまでも自らの専門性を生かしてライン部門を補佐・支援するサービスを提供することであって、強制力はない。スタッフが自らの責任と権限において主体的に、あるいは独自に行動することはない。したがってある案件が究極的に成功しようとも失敗しようとも、それはライン部門に帰属する成果あるいは責任となる。

本稿においては、チェック&バランス体制の二元的な関係性において案件を推進する側を「推進側」と称し、それを監査・監視・支援する側を「チェック側」と称する。「チェック側」の活動目的はスタッフ部門のようにライン部門を支援することではなくて、より高いレベルの企業目的を独自に達成することである。結果的に「推進側」を支援することになる場合が多いが、それが目的ではない。独自の権限を持つ代わりに責任も負わなければならない。したがって「推進側」の活動を批判したり、時には阻止したり、禁止したりすることさえもある。

したがって「チェック側」が業務に容喙する度合いは、スタッフ部門によるそれよりもはるかに頻繁かつ強力で、しばしば強制力を伴う。そして深く、かつ恒常的に行なわれる。後に述べる「チェック側」が備えるべき属性として完全な独立性と対等な権威が組織的に求められる所以である。

3.1 基本理念

■ 人間の弱さを補うチェック&バランス

組織の構成要素が人間である限り、チェック&バランス体制は必要だ。本来は、人間は弱いものだ。誰にも監視されていなくても、立派に遺漏の無い細心の仕事をいつでも出来るという人間は少ない。常にチェックする人間の存在を無意識のうちにも心に入れていると、それに応えよう、あるいは非難されないように気をつけようと努める。そうした緊張の中で、自発的な向上の動機が生じるものだ。したがって「チェック側」の組織の存在は、「推進側」(監視される側)の人間性を無視するどころか、彼らを支援し業務の手助けしてくれるものなのだ。

もちろん中には誰にも監視もチェックもされなくても立派に漏れの無い仕事することが出来る人間もいるだろうが、そうした人間が全部ではない。そうした非人間的な要素を前提とした組織は機能しない。平均的な人間でも立派な成果を上げられるような仕組みを内蔵した組織を作ることが重要である。チェック&バランスは、相互監視を活用してそうした目的を達成させる仕組みの一種なのだ。

また、「チェック側」の第三者的な視点は、しばしば当事者である「ライン側」が気づかない盲点を浮かび上がらせてくれる効果もある。俗に言う「岡目八目」効果だ。

■ ベンサムのパノプティコン

チェック&バランスは、監視の積極的意義を生かした手法である。18～19世紀の英国の哲学者、ジェレミー・ベンサム (Jeremy Bentham 1748～1832) は、それまでの応報刑主義の非人間的な刑罰から脱却して、囚人を更生させる人間的な教育刑を推進しようとした。そして、その手段としてパノプティコン³ (一望監視型監獄装置) を考え出した。パノプティコン方式の監獄は、看守が囚人を一箇所から常時一望できるように設計されている。当時の原型は、中央に監視塔を設けて周囲に独房を円環状に配置した

構造だった。中央の塔から差し込む光によって、看守から囚人は見えるが、囚人の方からは光が邪魔になって看守を見ることができない仕組みだ。

囚人から監視人が見えないと、そこに監視人がいてもいなくても囚人は視線を意識して緊張するようになる。そして監視人が期待するような行動を自らするように努力するようになる。つまり囚人は自ら監視の視線に応えようと努力をするようになり、それが長い間に習慣化すると無意識のうちにそれが自発的な更正につながる、というのがベンサム の考えであった。

現在、「パノプティコン」という言葉は、常時監視によって個人の尊厳を傷つけて人間性を否定する、忌むべきシステムという意味を込めて使われる場合が多い。しかし、ベンサムの真意は、人間の尊厳を傷つけるどころか囚人の更正にむけての自発的な努力を、監視によって支援するという極めて前向きで積極的な考えだったのである。

■ フーコーによる監視の意義づけ

パノプティコンに、「内面化」と「主体化」という現代的意義を与えたのはフランスの哲学者、ミシェル・フーコー（Michel Foucault 1926～1984）である。彼は『監獄の誕生』⁴のなかで、パノプティコンは、囚人をして塔の監視者の視線を常に意識せしめるという「内面化」を通じて、囚人が命令されなくとも自発的に外部の規範に合致する行動をとるようにもってゆく、つまり囚人を「主体化」する装置だと分析した。そして、それゆえにパノプティコンは監獄の装置というだけでなく、近代社会の規律を行なう訓練型の装置でもあると位置づけた。

彼は、パノプティコンの主要な効果は「権力の自動的な作用を確保する可視性への永続的な自覚症状を、閉じ込められている者にうえつけるとこと⁵」であるといい、更に、この装置は「権力を自動的なものにし、没個人化する」とも述べ、「この装置が現代の社会の基本的なモデルとなっている」と指摘している。

フーコーは、パノプティコン的な装置は既に日常的になっていて、われわれの周囲にいくらかでも見出せるという。例えば労働者を独居空間に閉じ込めた近代の工場や、子供たちを学習机や教室という独居空間に閉じ込めた学校においても、監督者や教師が監視を行っている。このような空間は基本的に一種のパノプティコン装置である。

パノプティコン装置においては、細分化されたプログラムによって、「矯正」や「懲罰」、「褒賞」などを通じた介入行為が可能となり、それを通じて個々の身体的知的能力の比較・序列化をすることが可能となる。フーコーは学校における「試験」を「権力の儀式」と考えた。そして、これを敷衍して近代社会における学校・監獄・病院・軍隊・工場などは権力テクノロジーを実行する場であると指摘し、そのような権力テクノロジーを「規律・訓練」装置と呼んだ。

監視は、いわゆる「内面化」を通じて倫理観や使命感にもとづく自制心、向上心、公德心などの閾値⁶を「主体的に」高める働きをする。被支配者（企業では一般社員）の身体の表面に注がれる支配者（企業では管理職）のまなざしが被支配者の精神と身体を拘束し、それによって社会全体（すなわち企業全体）が改善されるというものである。

現代社会においても、チェック&バランス体制による相互監視の下に、基本的なルールを互いに尊重しあって切磋琢磨しあうのが、真に個々人の自由と創造力を発揮することができる組織作りに必要である場合が多いのだ。何のルールも罰則も相互監視もなしに、各人がただ自由勝手な振り舞いをする組織は、フレキシブルで柔軟な組織でもなんでもない。実は互いの自由と権利がぶつかり合って争いが生じるだけの、不自由極まりない組織なのである。

■ 性善説では通らない場合が多い

チェック&バランスは、性善説の弱点を補う効果を持っている。行政の合理化は、民間の性善説を当てにして行なわれてきた側面がある。姉歯建築設計事務所構造計算書偽造事件（05年）が起きた原因の一つは、ここにもある。民間が申告・申請する内容は先ず真実であろうと信用する。審査機能もどんど

ん民間に移管する。しかし、それによって行政は実質的に自らの責務を次から次へと放棄してきた面があることに気づくべきだ。審査機能を民営化する場合には、チェック&バランスの原理を応用して審査機能の最終的チェック機能はなんらかの形で行政に残すべきであろう。

3.2 Y2K 対策に見るチェック&バランス

チェック&バランスが必要であることを示す好適な具体例を Y2K 対策に見ることができる。

■ 米国の政治における Y2K 対策

コンピュータ2000年問題対策の折には、米国では1997年2月より大統領機関の行政管理予算局（OMB : Office of Management & Budget）が四半期ごと各省庁の対応状況について厳重にチェックを行なって、それぞれにAからDまでのランク評価を行い議会に報告した。「対策完了」と申告していたものが、エラーだけであることが発覚してランクを下げられてしまった例が続出して混乱した。しかし、そのかわりに対策は著しく進展した。面子を重んじる日本の政治と行政の世界では、このようなことはとても考えられない。

国防総省は、98年8月の評価は最低の「D」だったが、11月評価は「C-」となり、以後関係者の必死の努力により何とか合格レベルまでアップした。連邦航空局（FAA）は、98年9月の時点で米国連邦航空管制システムは完全に対応済みと報告したが、翌年3月に Inspector Generalにまだ31%しか対応していないことを発見されてしまった。そこで、報告を99年3月末までに65%対応済みになる予定と訂正するていた。その後の関係者の必死の努力により辛うじて対策が間に合った。保険金融管理局にいたっては、98年末に対応完了と報告した54システムが実は99年4月現在においてまだ対応していなかったことが発覚してしまった。

議会直属の会計検査院 GAO（General Accounting Office）が、Y2K 問題対応経費について、99年4月に下院に対して報告をおこなっているが、どこそこの組織が締め切りまでに報告を怠ったとか、報告がないから下部の組織に直接聞かざるを得なかったとか、厳しい表現が随所に出てくる。役所同士の面子や和を重んじる日本の正式報告書ではとても考えられないことだ。

ここでは、米国の行政機関の対応がお粗末であることをいおうとしているのではない。日本もその他の国もすべて例外ではない。世界中どこでも人間が行なうことは、所詮はこういうものであり、したがって「チェック側」による第三者の目による厳重な監査やチェックが全体としてのレベルアップのためには必要であるということである。

■ 日本の Y2K 対策におけるチェック&バランス

日本の Y2K 対策は、危機管理不在とチェック&バランス機能欠如の見本のような、今から考えると誠に危なっかしいものだった。

1999年当時、国際大学グローコムは、舛添要一・厚生労働大臣（現）・国際大学グローコム教授（当時）が委員長となって「グローコム2000年問題研究会⁷」という実業界・学界横断的な研究会を運営して、活発な調査・研究・提言活動を行っていた。その結果に基づき、公文俊平グローコム所長と舛添要一委員長が当時の小淵総理を訪問して、国家としての危機管理をしっかりとやって欲しい、と申し入れを行った。

与党には当時「与党コンピュータ2000年問題検討チーム」という委員会組織（委員長：古屋圭司・自民党議員）があつて、関係省庁から上がってくる報告を検討していた。「対策は順調なので何の問題もない」という報告ばかりだったので、もう解散してもよいのではないかという話が出ていたところだった。グローコムは小淵首相に依頼されて委員会の事務局を引き受けた。

事実、内閣官房 Y2K 対策室がまとめた報告はバラ色に塗りつぶされた報告ばかりだった。例えば99年10月のそれは、「民間重要分野（金融、エネルギー、情報通信、交通、医療）では年内に模擬テスト

を含めてすべて完了予定。政府および地方公共団体では、中央省庁、特殊法人の重要システムは年内完了。都道府県・市町村は年内に修正が完了のめど。中小企業は10月上旬の調査結果では、事務処理系では92%、生産設備等のチップ内蔵機器で85%まで対応済み、または作業中」というものだった。

これは実際に調査したものではなく、中央官庁が関係各所に〇×式のアンケート調査を行なった結果を集計したものだ。肝心の「何が対応できなかったか」についての報告は全くなかった。危機管理対応とはかけ離れたものであった。

この報告は、第一に地方自治体や各産業分野からの楽観的回答を鵜呑みにしているものであり、第二に一所懸命に対応すれば事故は防げると勘違いしているものだ。これが危機管理の考え方とは異なることはいまでもない。そして第三に、国民に心配をかけないためと称して、十分に正しい情報を出していないものである。公平な第三者機関が危機管理の立場から、対策をチェックして推進者に進言して軌道修正を行なうメカニズムが必要だった。

グローコムは、「グローコム2000年問題研究会」が現場レベルから集めて分析した資料に基づいて、「与党コンピュータ2000年問題検討チーム」に対して「それらの報告のほとんどは根拠のない希望的観測に過ぎない」と報告した。そのために多くの関係省庁が顔を潰されたと烈火のごとく怒り狂った。「今後グローコムはお出入り禁止」とまでいったところもあった。しかし、政府与党はグローコムからの報告と提言に基づいてきちんとした対応と対策をするように関係省庁に厳しく指示した。おかげで年末にかけての数ヶ月間に対策が急速に進んだのはまぎれも無い事実であった。

■ 日米の対策費の差はチェック&バランス体制の有無？

米国でも、日本と同じように大統領 Y2K 諮問委員会のもとにある情報センターを中心とする「推進側」の部門が、「対応はできている。心配はない」と連呼していた。それに対して前述のように「チェック側」に属する議会の特別委員会や GAO（会計検査院）、OMB（行政管理予算局）、OIG（監察局）などの独立した機関が厳しく監視し、調査、してそれが事実と異なることを指摘して改善を命令している。

そうした日米の体制の違いが端的に表れたのが政府機関における対策費用の差だ。GAO の報告によれば、アメリカ政府主要 24 機関における総対策費用は 100 億ドル（1 兆数千億円）を超えていた。日本のこれに対応する費用は、98～99 年の 2 年間で合計しても 346 億円で約 30 分の 1 だった。この差は何なのか。アメリカの経済規模は日本の約倍にすぎず、軍事力の違いを考えても説明が見つかる差ではない。思うに、チェック&バランス体制の有無の差なのではないかと考えている。

3.3 日本の企業風土とチェック&バランス

■ 日本社会の構造との摩擦

チェック&バランスの原理は、過去、未来を問わず極めて重要で普遍的な組織原理なのだが、これを日本的なムラ社会的風土の中で取り入れるには極めて難しい障害がある。調和と平和を重んじる日本社会の組織規範との間に摩擦が生じる。しかし、それを乗り越えることは出来るはずだ。

日本の伝統的な社会の最小構成単位はイエであり、その第一次的な集合体がムラである。イエは、しばしば自立経営が困難な小経営の単位であった。イエは、それぞれが専有する土地などの生産財を運営することだけでは生活が難しいので、共同の土地等の利用をムラ社会の厳しい規制の下で行なっていた。ムラ社会においては、そうした権利を保全することは極めて重要であり、そうした権利に対する外部からの侵害に対しては極めて強い対外的封鎖性があった。更にそうした共同体の内部では、自立しがたいイエ同士が相互に支えあおうとする緊密な連関が成立していた。この内部的連帯性とそれに基づく調和の精神がムラ社会という共同体構成員を律する規範となっていたのだ。

この対外的及び内部的な規範は、極めて強いものであって、ときには社会的正義や公共の利益にも優越することがあった。ムラもイエも外部に対しては相対的に閉鎖的であった。内部メンバーの相互扶助と調和の精神に高い価値が置かれていて、監視や干渉は受け入れようとしなかったのである。こ

うした風土は、集団社会としての企業にも連綿として受け継がれてきており、良きにつけ悪しきにつけ日本の経営の一つの特徴的な面を形成してきたのである。

しかしながら、ことが共同利用にかかわる入会地や生産財の運営にかかわる問題になると、集団は一転して冷徹な相互監視と違反に対する自主的な罰則を設けるなどの、いわゆるチェック&バランスに類似した仕組みを持って、いわゆる「よく管理されたコモンズ⁸⁾」(Well managed commons)を実現することがしばしばである。こうした内部規範に叛くことは厳しく禁止されており、違反者にはいわゆる『村八分』の制裁が科せられた。この点についてはエリノア・オストロム⁹⁾が集合的な所有権を持つ共有資源(CPR's=Common-pool resources)の管理に関する一連の研究を通じて、特に発展途上国においては通常は合理的・利己的な個人が、いかんして相互監視などの協調行動や自主的な制裁を実際に起こすに至るかを理論的に説明している。

通常の場合であれば、ムラ共同体においては互いの面子を重んじ暗黙の相互理解に重きをおく組織原理が働くので、冷徹に相互に監視を行なって内部告発をも辞さないチェック&バランスの原理とは衝突して相容れない。しかし、それも時と場合によるのであって、共同利用資産を維持するなどの共同体全体の生死にかかわる問題になると、面子や以心伝心のコミュニケーションにすぎる価値体系に超越していたことがいえる。

現在の日本企業においてもチェック&バランスの原理を組織に取り入れることは、困難ではあるにしても不可能なことでは決してない。ムラ社会が共同利用資源の確保に見出したのと同様な重要性を、企業の社会的責任や危機管理の確保に見出しさえすればよいのである。

■ 今やムラ社会の組織原理を温存する余裕はない

現代のように高度な科学技術の応用が一般化している社会においては、望むと望まざるとにかかわらず、企業の経営は多種多様かつ深刻な危険を必然的に包含したり、接したりしている。例えば、シンドラ社のエレベータ事故、川崎のエスカレータ事故、六本木ヒルの自動開閉扉事故、遊園地の遊具に見られる危険、原子力科学の発達に伴う放射能の危険、公害、地球温暖化の影響、などは科学技術・機械力の高度化に伴うもので、特に特殊な変わった環境にある企業の不幸ではない。どの企業にとっても「明日はわが身」かもしれないのだ。

そうした事故や危険に遭遇するリスクは、どんな企業にもある。したがって、そうした危険に対処するチェック&バランスの仕組みの重要性はますます大きくなっている。ムラ社会の組織原理に代表されるような日本的な阻害要因(メンバー間の調和と面子重視)が存在するなどといっている場合ではない。それらを打破して、チェック&バランス体制の下で危機管理を実行するしかないのだ。

4 経営システムとしてのチェック&バランス

人間関係の一般的原理としてのチェック&バランスは、企業の経営システムにも生かすことができる。株式会社におけるチェック&バランスの担い手は、取締役会であり、チェック側の担い手は監査役(後述の委員会型取締役会の場合は「監査委員会」)である。

4.1 日本の取締役会におけるチェック&バランス

■ 機能しなかったチェック機能

取締役会におけるチェック&バランスの体制は、形式的には以前から採用されてはいたのだが、実質的にはほとんど機能していなかった。日本の株式会社の取締役は、株主総会で選任(329条1項、旧商法254条1項)されて、一応は取締役会¹⁰⁾において株主を代表して発言することになっている。

代表取締役という呼称は、本来は取締役会において会社の経営を担当する執行側を代表する取締役の意味であり、取締役会において経営執行陣を代表して説明を行なって監査を受ける立場の取締役を意味していた。しかし、現実には対外的に会社を代表することが出来る上級の実務取締役の意味で使われている。取締役は、実質的には社長に指名・任命されて報酬を貰っているに過ぎないから、社長の方針にそむいたり他の取締役の職務執行をチェックしたりすることは難しかった。

監査役¹¹にしても、一応は総会で選任される独立した株主代表ということになっているが、現実には社長から指名・任命されて報酬を貰っているのだから、社長の方針にそむいたり他の取締役の職務執行をチェックしたり批判したりすることは難しい。日本企業の経営にとって、長い間この監査役の業務が機能不全になっていたことが大きな問題であった。

対照的に、米国の取締役会は次に述べるようにチェック&バランスの機能がかなり発揮できるようになっている。日本の取締役会の本質は経営上の決定・執行機能を重視した機関であるのに対して、米国のそれは監査機能を重視しているためといえるだろう。

4.2 米国の取締役会におけるチェック&バランス

■ 米国の取締役会

米国の株式会社は、州別の会社法によって規定されているが、大企業の多くがデラウェア州法によって設立されていて、同州法も標準的なものなので、デラウェア法人を見れば概要が分かる。

取締役は株主総会で選任される。任期は州法によって異なり1～3年が一般的であるが、たとえ任期途中でも株主総会の過半数の賛成で解任されることがある。もちろんその場合は、基本定款の定めによる正当な事由によるものでなければならない。

取締役会は、業務執行における意思決定機能を持つ執行委員会と、経営監督機能を持つ監査委員会の両面を併せ持っている。執行委員会のトップはCEO（最高経営責任者 Chief Executive Officer）で、監査委員会のトップは取締役会会長（Chairman of the Board）だ。

取締役は株主に代わって、経営者側すなわちCEOをはじめとする業務を執行する役員を監督する。米国の取締役会における業務執行は、株主の利益を守る方向に傾いているのと対照的に、日本の取締役会はより多岐にわたる利害関係者の総合的利益を擁護する方向に傾いている点異なる。米国の高級管理職の報酬が株価に直結していることに関係があるだろう。株主の構成にも関係がある。米国では株式の半分近くを個人投資家が保有しているのに対し、日本では個人投資家の持分は比較的少なく、金融機関や企業間の持ち合いが非常に多いので、株主からの圧力が比較的表に出にくい。

大物の取締役会会長がCEOを兼務することもあるが、チェック&バランスの観点からは問題が多い。CEOとしての業務執行を会長としての自分が自ら監督するという不合理が発生する。同時に、強大な権限を有するワンマンが存在することとなるので、経営の独走等の経営リスクが増加する。こうした場合には、取締役会全体が会長兼CEOの監督に当たっているのが普通だ。

■ 監査委員会

米国企業の経営監督機能を担当する監査委員会のメンバーは全部社外取締役である。これは、会社の経営において冷静で客観的かつ長期的な視点を持つという点で重要だ。ただし、その社外取締役は、殆どの情報を当該企業から得ているので真実が見えにくいという難点がある。更に他企業のCEOや重要な役職を兼務していることも多く多忙である。そのため業務に精通しているCEOに必ずしも対抗することができないから真の意味における監督機能を有効に発揮することが難しいことがある。

監査委員会は会社法で設置を強制されているわけではないが、NYSE（ニューヨーク証券取引所）とNASDAQ（全米証券業協会）に上場されている企業の場合には、3名以上の社外取締役によって構成される監査委員会、取締役の報酬について決定する報酬委員会、及びCEOを含めた新任取締役候補者の選定と取締役候補の指名を行う指名委員会を設置されなければならない。

会計監査は、外部の公認会計士や監査法人によって行なわれている。しかし、監査基準の解釈に幅があることや、公認会計士や監査法人が別の分野でも当該企業と取引関や利害関係にある場合には適切な監査が実施されないおそれがあるため、SEC（米国証券取引委員会 U.S. Securities and Exchange Commission）は監査人に支払われる監査報酬と非監査業務報酬の明確化等の情報開示を求めている。しかし、エンロン事件においては、そうした情報開示制度が十分でなかったことが後日明らかになった。こうした状況を踏まえ、2002年7月に成立した企業会計改革法では、外部監査人に対する新たな監督機関を設立し監督を強化するとともに、同一企業に対する監査業務と非監査業務の重複を大幅に制限した。

4.3 日本でも執行役制度を導入

■ 商法改正

従来の日本の取締役会は監査機能が不十分であったために、平成14年5月に商法改正が行なわれてこの弊が相当程度是正された。この改正によって、大規模会社は従来方式の監査役会型にするか、あるいは米国式の委員会型（執行役制）にするかの選択をすることが可能になった。委員会型においては、米国型コーポレート・ガバナンスに近い「業務執行を行う役員＝執行役」の制度が設置できるようになった。

委員会型においては監査役を置かない。その代わりに、監査委員会、メンバーの過半数を社外取締役とする指名委員会、及び報酬委員会の三委員会と、業務執行を担当する執行役を置く。この委員会等設置会社の取締役会は、任意に各種経営委員会制度・執行役制度を導入して、執行役に対して業務決定権限を大幅に委任することができる。

監査委員会及びそのメンバーの取締役には、今までの監査役と同様の権限、すなわち、調査権、違法行為の差止請求権等が付与されている。それだけではなく従来の監査役の限界だった点がかかり解決されている。会社の業務執行において適法性が疑問な案件を発見した場合でも、従来の監査役は取締役会において意見を述べることは出来ても議決権を行使することはできなかつた。したがって、一旦取締役会で当該事象に関連するプロジェクトが可決されてしまえば、違法行為の差止請求権を行使するしかなかった。

しかし、新しい委員会等設置会社においては、監査委員会とその取締役は日常の業務において問題点を発見したならば、その解決に努めると同時に、取締役会において議決権を行使して、当該案件が承認されるのを防ぐことができる。もし承認されてしまっても、従来通り違法行為の差止請求権を行使することができるのである。

このように機能的には改善されている点が多いが、実質的に社長が関係者を任命している限り本質的な問題は解決できないと心得るべきである。すでに上場企業のうち70～80社程度が委員会型を採用している。

■ 執行役と取締役の間のバランス

委員会型を採用して執行役制度を導入している企業においては、経営の実務や執行面は執行役が担当して、取締役は比較的少人数で大所高所からの視点と長期的な観点からの意見を出すことになっている。重要案件について、取締役会において多方面からの観点で十分な討議を行なうのは望ましいことだ。

しかし、せっかく執行役制度を導入しても、執行役と取締役の間に上下関係や利害関係があるようだとチェック&バランス体制は機能しない。互いに独立した良き緊張関係があつて、双方のバランスが保たれていることが好ましい。

5. チェック&バランス体制の構築

本項ではチェック&バランス体制において「チェック側」組織が備えるべき機能について考察する。

5.1 「チェック側」が備えるべき機能

■(1)完全な独立性と対等な権威

前述の通り、ライン・スタッフ体制においては、スタッフはあくまでも自己の専門領域においてラインを支援する立場であり結果責任もラインに属するが、チェック&バランス体制においては全く異なる。チェック&バランス体制の「チェック側」は支援をするのではなく、独自の権限と責任を持つのであるから、絶対的な独立性を保証されていなければならない。もし「推進側」のトップが専務であれば、「チェック側」のトップは社長/副社長か、少なくとも専務以上でなければならない。組織上、一方が他方の部下であったり、一方を社長が兼務したりしてはならない。ただし、企業全体の存続を左右するような重要かつ深刻な案件については、「チェック側」組織は同じ社内でないほうがよい。出来たら、自治体や業界団体などの社外組織、全く別系統のシンクタンク、法律事務所、コンサルタント企業などと契約を結んで徹底的にチェックしてもらおう体制をとるのがよい。「チェック側」組織のトップは、会員会社の有力社長が何といっても聞く耳を持たないくらいの権威と実力が必要である。

業界が共同で横断的な組織を作って、所属企業の活動の全ての面において日常的にチェックを行なう体制を作るのも検討に値する。例えば、電気事業連合会は日本の10電力会社の連合会であるが、現在東京電力の社長が会長となっている。事業としては、「地域を代表する電力会社間の緊密な対話と交流をはじめ、新しい時代の電気事業をつくり出していくための創造的な意見交換の場として貢献」と同時に、「安定したエネルギー供給体制の確立に向けても多彩な活動を行って」いるが、電力業界全体が生きのこるために真に重要な原発事故の発生防止のための業務監査事業などは行っていない。この団体が各社の社長の権威に負けないくらいの実力者（例えば経済産業省事務次官出身）をトップに据えて、チェック事業を専門に行なうのだ。

■(2)独立性を担保する強固な財政基盤

組織的には独立していることになっていても、費用を「推進側」が負担しているなどの事情があると実質的に「チェック側」の独立性が保てなくなることがある。社内の場合、「推進側」は企業の業績を左右するような重要案件を推進している場合が多いので、これをまるで邪魔するようなモーメントの働く「チェック側」組織にはコストの面で締め付けが来やすい。前項でトップの権威において、「チェック側」を行う側の独立性が保証されなければならないと述べた所以である。

財政基盤のしっかりした強固な業界団体が、「チェック側」の業務をまとめて引き受ける体制を作るのも一案である。例えば電力における日本電気事業連合会、トラック輸送業界における全日本トラック協会、銀行業界における全国銀行協会のようなところは、現在のところこうした機能は全く持っていない。憎まれ役を引き受けるよりは会員相互の友好をはかるなどの毒にも薬にもならない役を担っているほうが楽なことはいまでも無いが、本来の重要な使命は業界が重大事故や不祥事を起こさないで未永く繁栄して生き残ることであるはずだから、本来的な業務のはずである。

ただし、この種の団体は会員企業からの拠出金によってまかなわれているのが普通だから、それが「チェック側」業務への圧力要素にならないようにすることが肝要である。そのためには法律的な根拠をしっかりと持たなければならない。拠出金と「チェック側」業務の運営方針は別であることについて、協定あるいは法律的な裏づけがあることが望ましい。

■(3)恒久的組織

「チェック側」の組織は恒久的でなければならない。案件は長期的なものが多いだろうし、その対策の構築も長期にわたることが多いだろう。また、「チェック側」業務を効率的に行なうためには、専門家の養成・育成と関連案件についての研究能力などの蓄積が必要である。臨時的短期的組織では、権威も

能力もないであろうから、効率的な業務推進は難しい。

さらに、下記の (6) で述べる内部告発者の吸収・活用を図るためにも恒久的な組織である必要がある。

■ (4) 実務処理・遂行能力

対象とする分野は極めて多岐にわたると思われるので、こうした「チェック側」組織がカバーしなければならぬ業務は量的にいても非常に多くなるに違いない。重要な部分を下請けに出したり推進グループの手を借りたりせずに自ら処理することが出来るだけの人的能力を備えていなければ、効果的な「チェック側」業務は遂行できないだろう。

人員確保の一策として、次項で触れる内部告発者を受け容れるのも良いだろう。内部告発は、その動機がいかにかに社会正義にもとづき、あるいは長期的な愛社精神に基づくものであろうとも、周囲からは白い目で見られがちなものである。専門性も持ち、監査能力もあるようであれば、原職場から異動させてチェック&バランス体制要員としてやれば、将来は理想的な監査要員として社内でも重きを成す可能性がある。

■ (5) 内部告発の活用能力

たとえ内部統制システムを充実させたとしても、「チェック側」に限られた人数で会社の全ての面における経営が適正かつ効率的に行なわれているかを監視するというのは殆ど不可能である。会社の細部にまで行き届いた監視のシステムを構築するためには、一般社員による協力体制が不可欠である。

したがって、チェック&バランス体制の構築に当たっては一般社員からの通報を確保する体制をいかに構築するか、そして通報者が人事面で不当な扱いを受けないような体制をいかに作り上げるかが重要な課題となる。内部告発及び内部告発者の扱いは、本テーマにとって極めて重要なので、次項において別途扱う。

■ ライン・スタッフ制とチェック&バランス制の比較

ライン・スタッフ制における「スタッフ側」と、チェック&バランス制における「チェック側」の組織的な要素の比較を表にすると次の通りになる。

	ライン・スタッフ制における 「スタッフ側」	チェック&バランス制における 「チェック側」
組織の例	総務、人事、経理・財務、審査、法務、秘書などの部門。(ラインの内部にも「入れ子」的にスタッフが存在することが多い。例：部長席。秘書。)	専門能力を持ってチェック機能を専門とする人員の独立グループ。監査役(委員会型の取締役会の場合は「監査委員会」)が担当する場合が多い。社外、業界団体もありうる。
機能	ライン組織を自己の専門性をもって補完し、支援する。最終的な成果と責任とは無関係。(ライン組織に帰属)	完全な独立性と権威を持つ。高次の目的を権限と責任を持って独自に遂行。結果的に推進側を支援することになる場合もあるがそれが目的ではない。
財政基盤	ラインがプロフィットセンターなので、ラインを補佐するスタッフの財政基盤は強力なのが通常。	管理部門に属するロスセンターなので基盤は脆弱になりがち故、強力かつ確固とした制度的補完が必要。
組織の恒久性	ライン組織の都合に合わせて変動も可。	恒久的組織。専門家の養成・育成も必要。
実務処理・遂行	人員は豊富。ただし、外注もありうる。	人的能力を全て自前で行なう。

行能力		
内部告発の活用	組織としては通常は否定的だが、今後は前向き対応をすることが望ましい。	積極的に活用する。公益通報者（内部告発者）は組織内を取り込むのがよい。

5.2 内部告発の活用

■ 企業の透明性確保の困難性

私企業の業務は、本来的に機密に属しているため、外部からは見えにくい。不正や違法行為が行なわれていたとしても、外部の者が発見して摘発する事は極めて困難である。その問題の組織に現在所属している者、あるいはかつて所属していた者であれば、当然ながらそのような行為を認識しているはずである。しかし、それを告発する行為には多大の抵抗感が伴う。自分がどのように行動すべきかの判断が付かないで、苦しむ場合が多い。

それを、義憤、社会的正義感、会社への反感、上司への個人的な恨み等の何らかの要因で乗り越えた人間が内部告発することになる。それによって、外部からは見えなかった組織内の不正や悪事が暴かれて、浄化作用が進むのである。企業の不正や違法行為は、国民・消費者に対する犯罪行為であるため、それを糾すための内部告発は、動機のいかんを問わず結果的に企業活動を健全化するために必須のものである。ただし、私怨や私利私欲に駆られただけの「怪文書」の類もあるから、分けて考えなければならない。

■ 内部告発への拒否反応

内部告発という行為は、日本のムラ社会の中では理屈を越えた忌むべき行為として、日本人のDNAに染み付いてしまっているようにさえ見える。たとえ内部告発が法令違反を摘発して反社会的行為を防ぐ公益性のある行為であるとしても、どうしても心情的に受け容れられないのだ。したがって、告発内容を活用したり告発者を擁護したりすることは、日本的な経営風土の中では極めて難しいものがある。

従業員の生活は企業の行政に依存してしまっているから、告発行為によって会社の業績が低下でもしたら、「共同体としての企業」への「裏切り行為」として糾弾され、同僚からも白い眼で見られることは必至なのだ。したがって、「チェック側」が内部告発を活用したいのであれば、その後の内部告発者の全生活の面倒を見てやれる体制を整えてそれを外部に示さなければならない。

事実問題として、危機管理体制及びチェック&バランス体制の上では内部告発者の通報を活用する体制を取らない限り、有効な危機管理はできないといってよい。内部告発者を正當に処遇してやる体制を社内外に示すことは企業の自浄能力を担保することになる。実際、公正取引委員会による告発案件の内、内部告発がきっかけとなったものが非常に大きな比率を占めているとのことだ。

現実には、内部告発を「裏切り行為」とか「日本的経営風土と相容れない行為」などとはいつていられないところまで来てしまっているのだ。前に述べたように、科学・技術が高度に発展して経営組織も高度化している現在においては、すでに背負っている科学技術上のリスクは極めて大きい。例えば、原子力科学の進展によって原子力発電などのクリーンエネルギーの生産が可能になっている反面、原力汚染の危険性や核戦争の危険性なども増えていることは否めない。

これは会社の業績が低下するなどというレベルの話ではない。住民や一般国民に深刻な被害を与えて当該企業そのものが消滅してしまうかもしれないという深刻な話なのだ。日本的ムラ社会風土のナアナア主義を許容している余地はもうない。それにもかかわらず、内部告発の前向き積極的な意義は認識されず、告発者に対する報復的な扱いが相変わらず後を絶たないために、次項に述べるように法律で対処することになった。

■ 公益通報者保護法

平成 18 年 4 月から公益通報者保護法が施行された。従業員が公益通報をした場合に、解雇等の不利益な取扱いを受けることから保護するとともに、事業者のコンプライアンス（法令遵守）姿勢を強化するためである。

公益通報とは、個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の公共の利益の保護に関する犯罪行為の事実についての通報である。公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効、労働者派遣契約の解除の無効、その他の不利益な取扱い（降格、減給、派遣労働者の交代を求めること等）の禁止を定めている。また、公益通報に関して事業者及び行政機関がとるべき措置も定めてある。

同法の施行後、企業内に「企業内内部告発窓口」を設置する企業が増えつつある。エーザイの「コンプライアンス・カウンター」、帝人の「モニタリング」、三菱自動車の「社員相談室」、等々が上げられる。

■ 公正取引委員会¹²による「措置減免制度」導入

2006 年の独占禁止法の改正によって、公正取引委員会は課徴金減免制度などの「措置減免制度」（リーニエンスー制度＝Leniency Policy）を導入した。リーニエンスーとは「慈悲、寛容」の意味。談合などの不正な取引を当事者が正直に通報したら課徴金その他の制裁措置を減免するというものだ。課徴金が減免され、刑事責任も問われないことになり、更に入札指名停止期間も半分になるというものだ。

今までは、談合などは「やった者勝ち」であり、万一露見しても課徴金を払えばいい位に思われていた。万一、通報でもしようものならそれこそ「仲間はずれ」にされてしまった。「リーニエンスー制度」はそうした「談合の温床」を減少させようとするものだ。「リーニエンスー制度」では、公正取引委員会の立入り調査前に違反事業者が自ら違反事実を申告すれば、第一報告者は課徴金が 100% 免除、第二報告者は 50% 減免、第三報告者は 30% 減免される。立入検査後の申請者でも課徴金 30% 減免と定められている。

わが国では癒着・談合体質が企業に根深く存在しており、その摘発は非常に困難だ。そのうえ、摘発される経験を重ねるごとに手口が巧妙化する。カルテルや入札における談合は極めて密室性が強いので、調査にも限界がある。この措置減免制度は、違反行為者自らが情報提供をすることを促す制度であって、事業者に対してカルテルや談合組織から自発的に離脱する機会を与えるものだ。公正取引委員会に提供される情報が増加すれば、企業間の行動がとりにくくなるだろう。

この措置減免制度は、内部告発と比べて密告的な陰湿な要素が少なくオープンな制度であるし、内部告発を促す効果もある。内部告発者にも愛社精神があればこそ、内部告発をも辞さないのだ。自社が措置減免制度を活用すれば告発によるダメージを最小化する可能性があるために、あえて内部告発を行なうというモーメントが働きやすい。内部告発があれば、企業としても、もはや隠蔽を通すことは出来ないと覚悟を決めざるを得ず、措置減免制度を利用する決心をするだろう。

6 結論

企業の大事故や金融・証券取引分野の不祥事が相次いでいる。これを止めるためには、安全管理、危機管理、IT 技術を活用したセキュリティシステムその他のシステムを導入する必要があるが、それだけでは十分ではない。そうしたシステムを生かす、人間的な原理の導入が必要だ。チェック&バランスはそのような原理の一つである。

チェック&バランス体制においては、業務の「推進側」と「チェック側」が常に対抗、競合、または相互監視を行なうので緊張が生じる。緊張は閾値を高める効果があるので、自発的な向上を確保することができる。これにより自然に調和の取れた円満な進歩が可能になる。これが大事故や不祥事を防ぐ重要かつ効果的なキーフaktorとなる。

たしかに危機管理体制やチェック&バランスを、互いの面子を重んじ、暗黙の相互理解に重きをおく日本的な経営風土の中で実行するのは難しい面がある。しかし日本のムラ社会においても入会地などの共同利用を維持するためには相互監視と自主的な罰則の実施を行っていたという実績もあるのだから、不可能というわけではないはずだ。

これまでの経営におけるチェック&バランスは不十分だった。企業の監査役は、総会で選任される独立した株主代表ということになっているが、現実には社長に指名・任命されて報酬を貰っているに過ぎないから、社長の方針にそむいたり他の取締役の職務執行をチェックしたりすることは出来ない。

こうした弊害に対処するために平成14年に商法改正が行なわれて、大規模会社は従来方式の監査役会型にするか、あるいは米国式の委員会型（執行役制）にするかの選択をすることが可能になった。委員会型においては監査役を置かない。その代わりに、監査委員会、指名委員会（過半数が社外取締役）、及び報酬委員会の三委員会と、業務執行を担当する執行役を置く。これによって監査委員会の機能は大幅に改善されたが、実質的に社長が関係者を任命している限り本質的な問題は解決できない。

チェック&バランス体制においては、「推進側」のライン系統と、「チェック側」のスタッフ系統を、それぞれ全く異なる責任と権限下の独立した指揮命令系統に分立させなければならない。「チェック側」は、そうした独立性を担保する強固な財政基盤を持つ恒久的組織でなければならない。さらに自ら案件に対応する実務処理・遂行能力を持つ必要がある。

内部告発の活用も重要だ。内部告発も日本的なムラ社会組織の中では到底受け容れ難いものであるが、もうそんなことはいってられない。科学技術の発達に伴う放射能漏れの危険や公害など、企業が既に背負っている危険とリスクの大きさからいうと、そうした風土を温存している余裕はもうないのだ。新しい形のチェック&バランス体制を至急に構築して、安全管理、危機管理、その他のIT技術を活用したセキュリティシステムを効果的に作動せしめることが必要だ。監査役（委員会型の取締役会の場合は「監査委員会」）は、従来型のスタッフ機能にとどまることなしに、このチェック&バランス体制の構築と運営を最大任務とすべきである。

(終)

[参考文献] (洋書・和書別、年代順)

- [1] David Lyon "Surveillance Society", University Press, Buckingham 2002
 [2] Aba-Bulgu, M.; Islam, S.M.N. "Corporate Crisis and Risk Management: Modelling, Strategies and SME 2005
 [3] Coombs, W. Timothy., "Code Red in the Boardroom: Crisis Management as Organizational DNA", F.A. Praeger, Inc, USA., 2006
 [4] Application. (International Business and Management", Elsevier Science Inc. (Pergamon Press), USA, 2006
 [5] Devlin, Edward S., "Crisis Management Planning and Execution", Auerbach Publishers Inc, USA 2006
 [6] Dezenhall, Eric ; Weber, John. "Damage Control: Why Everything You Know about Crisis Management Is Wrong." Portfolio c/o Penguin Putnam, USA., 2007
- [7] 樋口勝也 『日本人の人間関係』 淡交社 1992
 [8] 浜口恵俊 『日本型信頼社会の復権』 東洋経済新報社 1996
 [9] 濱田亜津子 『西暦2000年問題の現場から』 文芸春秋社 1999
 [10] 公文俊平 『コンピュータ2000問題』 NTT 出版社 1999
 [11] 宮尾尊弘 『日本型情報化社会』 筑摩書房 2000
 [12] 公文俊平 『文明の進化と情報化』 NTT 出版 2001
 [13] 後藤正彦 『企業のリスクコミュニケーション』 日本能率協会 2001
 [14] 佐々淳行 『重大事件に学ぶ危機管理』 文芸春秋社 2004
 [15] 東京商工会議所 『危機管理対応マニュアル』 サンマーク 2005
 [16] 青柳武彦 『サイバー監視社会』 電気通信振興会 2006
 [17] 佐々淳行 『危機管理最前線』 文芸春秋社 2006
 [18] 広瀬淳子 『アメリカにおける行政評価と行政監視の現状』 レファレンス 2006
 [19] 森 毅 『米国の連邦政府における内部統制について』 金融研究・日本銀行金融研究所 2006

「注釈」

- 1 モンテスキュー：『法の精神』において、権力分立の古典的理論は「すべての国家には三種の権力がある」と説いた。
- 2 三権分立：米国の三権分立体制は比較的厳格で、大統領制の下でチェック&バランスの原理が良く機能している。大統領は行政府の最高責任者であって国民に対して直接責任を負っているが、連邦議会に対して責任を負っているわけではない。日本の三権分立体制は比較的緩やかである。議院内閣制を採用しているため、内閣が議会に対して責任を負っている。行政の最高責任者である内閣総理大臣は、議会において与党の支持を得て選任されるので、与党が牛耳る議会は、行政に対抗してチェックする勢力としては十分には機能し得ない。議会で与党が行政を攻撃しすぎると自分たちが選んだ内閣総理大臣の面目を失墜させてしまうからだ。したがって日本の行政と議会の関係には、残念ながら米国のようなチェック&バランスの機能は殆どない。日本の行政組織の中には、会計検査院、公正取引委員会、人事院などが一応チェック機関としてあるが、同じ行政機構に属しているため自分で自分をチェックするに過ぎない。
- 3 パノプティコン：一望監視型監獄装置。ギリシャ語の「全てを見わたせる眼」を意味する。監視の非人間的側面を強調する場合にしばしば言及されるが、本論で述べるように、ベンサムの間図は逆に人間的なものであった。
- 4 ミシエル・フーコー 『監獄の誕生』：“Naissance de la Prison” =監視することと処罰すること 1975 邦訳 新潮社、1977
- 5 ミシエル・フーコー 『監獄の誕生』 1975 邦訳 新潮社、1977 203 ページ
- 6 閾値 (しきいち)：Threshold。元来は物理学用語で、ある化学反応をおこさせる最小の刺激の値のこと。心理学・生理学においては、刺激が強まるとある反応を起こすに至るが、その限界点のことを閾値という。

⁷ グローコム 2 千年問題研究会 : <http://www.glocom.ac.jp/proj/y2k/index.html> 参照

⁸ よく管理されたコモンズ：相互監視とルール違反に対する制裁によって、権力による私権制限や規制なしにでも「コモンズの悲劇」（共有地においては、個人は我先にと利をあさるので資源は必然的に枯渇する）を食い止めることができる。青柳武彦『サイバー監視社会』4・7 協力の技術としての監視 360～361 ページ参照

⁹ エリノア・オストロム：インディアナ大学教授。”Governing the Commons: The Evolutions of Institutions for Collective Action (1991)”、“Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems (1992)”、“Rules, Games, and Common-Pool Resources (1994)”等の、世界各地の共同利用資産としての資源の管理制度に関する多くの著書、論文を著している。

¹⁰ 取締役会：取締役全員で構成され、業務執行に関する会社の意思決定と監督をする機関。必ず置かなければならない（260 条）。取締役会の決定し得る事項の範囲は、商法が取締役会で決定するものと定めている事項のほか重要な業務執行に関する事項であって（260 条 2 項参照）、法令または定款で株主総会の権限とされている事項には及ぶことができない（230 条の 10 参照）。

¹¹ 監査役：現行の商法では大会社は 3 名以上となっているが、平成 13 年の商法改正により、うち半数以上は、社外監査役でなければならないことになった。経過措置が設けられており、3 月決算の会社の場合は平成 18 年の定時株主総会からの適用となる。

¹² 公正取引委員会：内閣府の外局で、自由主義経済における競争政策の促進を目的に、「経済の憲法」といわれる独占禁止法により設置が定められた。独占禁止法のみならず、不当景品類及び不当表示防止法、下請代金支払遅延等防止法の運用を行う。

融合下におけるネットワーク中立性の位置づけ：米国のインフラ政策を事例として

Differing expectations on network neutrality in different service areas:

Case of infrastructure policies in the U.S.

渡辺 智暁 / Tomoaki Watanabe

(インディアナ大学テレコミュニケーションズ学部博士課程、

国際大学グローバル・コミュニケーション・センター (GLOCOM) 客員研究員)

[Abstract]

This paper reviews different places the notion of network neutrality occupies in telephone, broadband ISP, and cable policies in the United States. The convergence is happening mainly through inter-modal competition, and policies are becoming less aggressive in promoting intra-modal competition. Network neutrality is becoming an important issue because of these trends in the industries and policies, particularly in the area of broadband ISP. Two recent debates on infrastructure policies, network neutrality and video franchise reform, along with other major policies in the recent years are examined to illustrate this view. The fact that the cable industry has long been operated without strict network neutrality policies, for understandable reasons, is highlighted for further examination.

[キーワード]

通信政策、融合、事業免許、ネットワーク中立性、回線開放

1. 主題と目的

本稿は、米国の情報通信インフラをめぐる近年の政策論議、政策イシューを概観し、それを手掛かりとして米国における融合と融合政策の展開を整理することを目的とする。とりわけ、ブロードバンドISPの分野で注目されているネットワーク中立性の概念が、他の分野における政策とどう関連するか注目した整理を行いたい。従来異なる事業分野であった諸領域が重複し、明確な境界を失うにつれて、それら諸領域を統一的な視野から把握し、統一性のとれた法・規制の体系を編み出すことの必要性が高まっている。本稿はネットワーク中立性の概念を手掛かりに電話、ブロードバンドISP、ケーブルの3分野を比較・整理し、分野毎に中立性の扱いが異なっていることを指摘し、また、その相異の背景についても若干の考察を加えるものである。

米国では、1996年通信法の大幅な改正をめぐる論議は、2005年から2006年に特に盛り上がりを見せた。とりわけ大きな注目を集めたのはネットワーク中立性をめぐる政策論議である。日本でも類似の議論があり、多く紹介がなされているところでもある。これと並んで論議の主題となったのは、ビデオ配信事業の事業免許をめぐる規制のあり方であり、またそれに関連して事業者に負わすべき義務についてであった。日本ではケーブルテレビの普及率が限定されていること、衛星放送が普及していることもあり、この議論は必ずしも広く紹介されているわけではないが、議会で多くの法案が出され、論議を呼んだイシューであり、米国の融合と融合政策について理解する上では重要な要素である。また、融合をめぐる政策論議の大きな文脈において理解する時、それが日本の政策論議に与える示唆も、少なくないように思われる。そこで以下ではまず、この2つの政策、ネットワーク中立性とケーブルの事業免許制について紹介し、それが融合と複雑な形で密接に関わっている状況を分析する(第2節、3節)。それを手掛かりに、米国における融合と融合政策の主な特徴を整理し、回線開放による競争事業者のサポートをやめ、インフラ保有事業者同士の競争に関心を移していることを述べる(第4節)。上記の2つの政策を焦点としつつ関連の議論や産業界のトレンドをまとめると、(1)回線開放による競争政策が低調になり、開放された回線に依存する競争事業者が勢いを失う、(2)大手電話事業者とケーブル事業者が自社インフラを使って複数のサービスを展開する競争が政策論議の関心事となる、という2つの傾向が見られる。すなわち、伝送路や事業者の融合の進展である。このようにインフラ保有者の役割が強まる状況下では、ネットワーク中立性というインフラ保有者のサービス・コンテンツ分野への影響力についての懸念が生じるのはきわめて理解しや

すいところだ。だが、電話分野にはコモンキャリア規制があるために中立性は当面論争とはなっておらず、ビデオ配信分野についてはネットワーク中立性は元々限定した形でしか成立していない。特にケーブル分野における中立性の不在はインフラ政策を考える上で興味深い示唆を与えているように思われる。そこで、ケーブルテレビなどのビデオ配信分野における他の政策の変遷を、この観点から詳しく検討する(第5節)。ここでは、回線開放型の事業が成功せず、電話やブロードバンド・インターネット以上に垂直統合が進んでいることを指摘する。最後に、米国の融合と融合政策の今後の展望を述べ、本稿の扱うことのできなかつた、今後の研究課題について言及する(第6節)。

2. 融合のもたらす政策イシューとしてのネットワーク中立性

ネットワーク中立性は、三つの点で融合の産み出した政策イシューと言える。まず、ひとつには、インターネット上で情報やアプリケーションを提供する事業者と、インフラを保有している事業者の間で競争が発生することで生じつつある争点である。具体的に対立が先鋭化しているのは、いわゆるインターネット電話の領域である。[1] インターネット上でVoIP (Voice over IP) 事業を営むSkype (eBay) やVonageは、利用者に対して低料金もしくは無料で、通常の電話と競合するサービスを提供している。この利用者が電話会社のDSLサービスを利用している場合、その電話会社は、自社のインフラ上を競合サービス事業者のデータが行き交っているにも関わらず、それがインターネットの通信の一部を構成しており、通常の電話の通話の形をとらないがために、接続料金等の収入が得られないことになる。そこで、こうした競合事業者が自社のインフラを用いて競合事業を展開することを阻止ないし妨害できれば、自社の損失を食い止めることができる可能性が出てくる。具体的には、競合事業者のサービスに関わる伝送の遮断、データの伝送の優先順位を低く設定すること、優先順位の高いデータとして伝送されることを望む事業者には追加料金を課すこと、などが主な手段として考えられる。ネットワーク中立性の議論に関してtiered Internet (複数の階層に分けられたインターネット) というフレーズや高速道路の車線や郵便における速達などの比喩が用いられるゆえである。また、電話会社大手のAT&TおよびVerizonは、それぞれU-verse、FiOSの名のついた光回線ベースの多チャンネルビデオ配信事業を展開しつつある。もしもYouTubeなどのネット上で無料で視聴できるビデオサービスや、Apple社のiTunesやAmazon社のUnboxといったオンラインでのビデオ販売サービスが人気を博したり、ファイル共有によってテレビ番組や映画が出回り続けることになれば、それだけ自社の動画配信事業の契約者が減る、あるいは番組の視聴率に影響が出るといった影響も考えられる。更に、潜在的には、検索エンジン、電子コマースなど様々なサービス事業領域に同じ問題が発生しうる。電話事業者がこうしたサービス事業に進出するとは限らないが、既存の特定の事業者と提携関係を結べば、その事業のトラヒックを様々な形で優遇することができる。中立的なネットワークを強制されればそのようなビジネスチャンスを失うことになる。

第二点目として、電話事業者が伝統的に採用してきたビジネスモデルと、インターネット事業者が採用してきたビジネスモデルとの差も存在するように思われる。電話事業においては、個々の通信について発信者側が料金を支払い、事業者間の清算を通じて発信者側、受信者側双方の地域電話会社が料金収入を得るという慣行がある。これに対して、インターネットでは、そうした個別の通信とその通信料金については問題にせず、インフラの保有者は、自らが接続する他の保有者との間でのデータ転送の量と方向、代替経路の有無などに基づいて二者間で清算する。その最も基本的な形のひとつは、対等なレベルの事業者間では双方に支払いがなく、単に互いのインフラで伝送される必要のあるデータの伝送を行う、いわゆるピアリングである。言い換えれば、電話事業の場合には通信の末端から末端までを個別の送受信について把握し、そのデータに基づいて末端から末端までの事業者間精算が行われるのに対して、インターネットでは隣接するネットワーク間でのみ支払いが発生する。このようなインターネットの世界に電話事業者のモデルを持ち込む場合、単に自社の顧客であるインターネットの利用者(ISP事業の加入者)から料金を徴収するだけでなく、GoogleやAmazonといった多くの顧客にデータを送ってくる情報発信者、そうした情報の受信者が大量に存在することで始めてビジネスが成り立っているような事業者からも、料金を徴収しようということになる。インターネットのモデルに照らして考えれば、これは「二重徴収」であり、既に受信者であるISP加入者が料金を払っていることと発信者側も発信者が接続しているISPに料金を払っていることをもって事足りるとすべきだということになる。[2]

三点目として、電話事業者が自らのブロードバンドISP事業にはコモンキャリア規制を受けないというFCCの決定があった点も、融合との関係では重要である。この件は、1996年頃に端を発する、いわゆるオープンアクセス論議にまで遡ることになる。AT&TによるTCI、MediaOneの買収、Time WarnerとAOLの合併など大手ケーブル事業者の関与する吸収合併に際して盛んに行われた[3] この議論は、地域電話事業者が自社回線を卸値

で同地域の競合電話事業者に利用させるのと同じように、ケーブルテレビ事業者が同地域の ISP でブロードバンド回線を保有していない者に対して回線を提供し、競争を成立させるべきかどうかという点をめぐるのであった。この決着がついたのが 2005 年のいわゆる Brand X 事件最高裁判決である。[4] ケーブル事業者は多くの地域で地元の市町村政府と契約を結んでおり、一定期間の事業免許を得る代わりに、特定のサービスの提供、事業収入の一部の政府への支払いなどを行っている。いわば、市町村政府がケーブル事業の規制機能的な役割を果たしている形になっている。オープンアクセス論議も、ポートランド市などで市政府がケーブル事業者に対して回線を提供すべしと決定し、それを不服としたケーブル事業者が法廷に訴えるといった展開を辿っている。[5] ケーブルテレビ事業者が提供するブロードバンド ISP 事業が連邦の管轄であり、また、1996 年通信法が定めたところの「情報サービス」にあたるものとする FCC の立場が 2002 年に打ち出されたもの[6]、FCC が長い間ケーブル回線を使ったブロードバンド ISP 事業についての規制上の扱いを明らかにしなかったことも手伝って [7], [8]、それ以前のポートランド市の訴訟では第九巡回区高等裁判所によって異なる見解が打ち出されており [10]、他の地域の法廷での判決も結論や論旨に大きな食い違いが出され、[7], [9], [11] また FCC の決定後も第九巡回区高裁でそれを否定する判決が出される [12], [5]、という混乱ぶりを呈した。最高裁判決は 2005 年に FCC の決定を承認する形で 10 年近くに渡る論争に決着をつけた。[13], [14]

この決定の翌月に出した命令で、FCC は地域電話事業者によるブロードバンド ISP サービス (DSL) についても、同様に非規制領域であるとした。[15] そして、FCC がネットワーク中立性の原則を初めて明示したのも、DSL、ケーブルモデム双方を非規制とする路線を固めたまさにその局面においてである。[16]

DSL とケーブルモデム双方のブロードバンド ISP 事業が非規制の情報サービス事業とされた結果、回線非保有者の ISP 事業は大きなダメージを受けることになる。また、インフラ保有者によるコンテンツ事業やアプリケーション事業への進出も容易となり、垂直統合型のビジネス展開が有望なものとなる。これは従来のような規制の制定プロセスを経ず、FCC の方針として明示されるという異例の形をとったものだったが、路線変更によってブロードバンド ISP の領域を主として回線保有事業者間の競争に委ねる仕組みを整えた際に新たに設けた、いわば最低限の規律になっている。

なお、これに加えて、96 年通信法は、支配的地域電話事業者に対して、ネットワーク要素のアンバンドリング義務を定めていた。[17] これはボトルネック設備などを定められた価格で提供し、他社が競合事業を営めるようにするものである。この方針は度重なる法廷闘争と、そこでの FCC の敗訴により幾度も修正を重ね、2005 年末に至るまで安定した規制を欠いた状況が続いていたが、最終的に出来上がった制度は開放を義務付けるネットワークの構成要素をかなり限定しており [18]、また、長距離電話、携帯電話の両事業への回線開放、光ファイバー回線の開放などは必要ないとされている。[19] また、地域電話分野では、2007 年に入ってから、州内長距離電話事業についての方針改正があり、支配的地域電話事業者が州内長距離事業に進出する際の主な規制が廃止された。[20]

FCC が回線開放を義務付けない方針を固めていく結果、ブロードバンド ISP が特定の情報提供事業者やアプリケーション提供事業者などを優遇する動きがあった場合に、それに不満を感じる消費者が対抗手段として他のサービス事業者へ乗り換える、ということは望めなくなる。つまり、回線開放がブロードバンドに適用されない方向性が固まることと、ネットワーク中立性が政策イシューとして浮上したことは表裏一体をなしている。

以上 3 点をより抽象的にみるならば (1) 異なる分野で代替性を持つサービスが出現する (2) 従来は異なる分野に属していた異なる商慣行の適用領域に重複が生じる (3) 融合を実現する政策のアプローチが変わり、ある分野のプレイヤーが別の関連分野へ支配力を及ぼしやすくなる、という変化を背景に成立し、重要性を増してきたのがこのネットワーク中立性の論争であるということになる。

3. 融合のもたらす政策課題としてのケーブルテレビの事業免許制度改革

ネットワーク中立性の議論は、インターネットの将来を考える上で重要ではあるものの、実質的な内容に乏しい空論と批判されることもあった。実際に特定の情報関連事業者がインフラの保有者によって差別的な扱いを受けた例は、長い間いわゆるマディソン・リバー事件 [21], [22] だけであった。概念の定義が曖昧であるともされた。また、中立的なネットワークが現に存在しているわけではなく、実現可能でもないとする批判もあった。[23], [24] 更に、結果としては、中立性を強制する法案も、強制しないとする法案もこれまでのところ議会を通過することがなかった。FTC はこの問題を調査した結果今のところは問題が発生しているわけではないと [25]、FCC は、大規模な吸収合併 (AT&T-SBC, AT&T-Bell South, Verizon-MCI) に際してはネットワーク中立性を承認の条件としたものの、より一般的なルールとして確立する動きもない。これに対して、ケーブルテレビの事

業免許をめぐる政策論議は、州レベルで法制化が実現し、それと並行して連邦レベルでの法制化の議論が起こったものである。[26] また、FCC もほぼ時期を同じくしてこの問題についての新しい規制を打ち出し、改革を求める側への支援を行った。[27]

ケーブルテレビの事業免許制度は、次の2点について、融合と関わりを持っている。まず、この問題は、2004年頃より、AT&T や Verizon が一部地域でケーブルテレビ事業と競合するようなマルチ・チャンネルのビデオ配信事業を提供しつつあることを発端としている。(合併前の AT&T と SBC は共にそれぞれビデオ配信事業を手掛けていた。)[28], [29] これらの事業者は、通常、州の公益委員会 (Public Utilities Commission, PUC) から電話事業の事業免許を得ているのだが、それとは別に、ケーブルテレビ事業の事業免許に相当するものを地元政府から得なければならないことが問題となった。新規参入する事業者側にとってみれば、個別市町村で事業免許を得るべく交渉を行う作業は非常にコストがかかり、事業展開を遅らせる要因にもなる。また、既に電話事業を営むのに必要な免許は得ており、それとは別途免許が必要とされるべきかについても論争の余地があった。[30], [29] 加えて、仮に市場に参入したとして、地域全体をカバーするようなサービスが提供できるわけではないことが問題となった。ケーブルテレビ事業者はしばしば、長期間に渡って地域の支配的なビデオ配信事業者であり続け、市町村政府の要求もあって、採算性が低いエリアをもカバーする形でインフラの敷設を行ってきた。ところが、新規参入を果たす電話事業者がこのような義務を負わない場合には、採算性の高い地域に集中してマーケットシェアを奪い去るといふ、いわゆるクリームスキミングを仕掛けてくることが予想される。[31], [32] そこで、個別交渉を省略して事業免許を与える場合には、採算性の低い地域でもインフラを敷設してサービスを提供するように求めるべきかどうか、といういわゆるビルド・アウトをめぐる論争が生じるところもなった。電話事業者は州政府や連邦政府に働きかけ、このような事業免許を不要にし、全州域ないし全国に有効な免許を得られるような制度の導入を目指した。2006年の連邦議会では、ネットワーク中立性の可否を明確にする法案も、この事業免許を導入する法案も可決されることがなかったが、一部の州議会では法案の可決があった。[26] また、2007年になって FCC からは、事業免許の交渉における不合理な遅滞、ケーブル事業に関連のない負担の要請などを禁止し、事業免許の交渉の基本的な期間を定める指令が出された。つまり、これは地域電話事業者とケーブル事業者の事業分野が重複したことを背景に生じてきた政策論議である。ここでは主な対立の構図は、Verizon、AT&T などの新規参加を試みる地域電話会社と、事業免許制の変革によって権益を脅かされることになる市町村政府やケーブル事業者、連邦レベルでの事業免許政策については一部の州政府ということになる。

もうひとつ、ケーブルテレビの事業免許制の問題は、Municipal Wi-Fi と呼ばれる、市町村政府が関与したワイヤレス・ブロードバンド ISP の展開とも絡み合っている。(表3参照)

表3. 市町村政府と電話事業者の利害関係

	電話分野	ビデオ配信分野	ISP
Verizon、AT&T など	支配的影響力をもつ	新規進出先	新規進出先
市町村政府	N/A	事業免許の発行元 (事業免許制度改革が実現されれば、発行元ではなくなる)	新規進出先 (Municipal Wi-Fi)

フィラデルフィア市、サン・フランシスコ市など全米の様々な地域で興ったこの ISP 事業は、Verizon など商業ブロードバンド ISP の激しい反対に直面した。また、政府がそのような事業に関与することは非効率である、事業の採算見通しが甘いといった指摘もあった。一方では、低価格で、敷設も簡便で、ブロードバンドが提供できるインフラとして、その導入に積極的な市町村もあった。一部の州では市町村政府が ISP 事業に関与することを禁止する法律が制定された。このような状況下で一部の市町村政府はブロードバンド ISP 市場に自らが参入ないし関与した、あるいはその計画を策定したが、Verizon がビデオ配信事業へ参入すれば、同時にブロードバンド ISP 事業へも参入することになるため、市町村政府は収益の一部を失う可能性があるという利害関係が発生することになる。この利害関係がビデオ配信事業の事業免許の交渉にも影響を与え、免許を与えない、あるいは見込まれている損失を何らかの形で補えるように条件をつける、ビデオ配信事業者側もそれに応じる、といったことが起こる。これが州単位、あるいは連邦全般に及ぶ事業免許制になれば、ビデオ配信事業者側は単に個別交渉のコストだけでなく、参入を歓迎しない市町村の抵抗に影響されることなく事業を展開できるというメリットが得られることになる。単一の事業者が複数領域でサービスを展開するという融合の事情があるため、他領域での

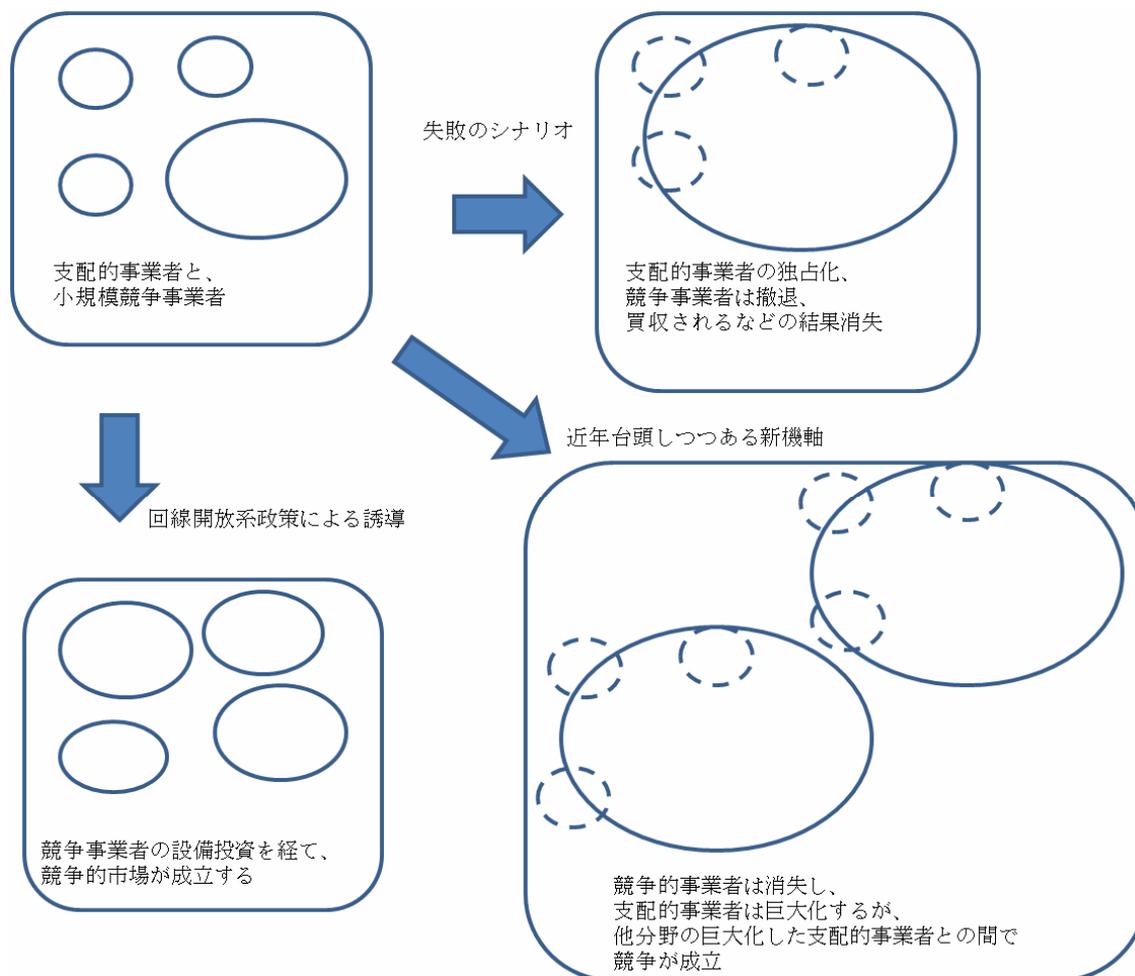
競争関係を通じてビデオ事業免許制度問題の一端を成している形だ。

前節同様に抽象化すると、(1) 新しい代替的サービスの出現に伴う、従来注目されていなかった参入障壁のイシュー化、および (2) 新しいサービスの出現に伴う、新しい利害関係の成立を背景に成立しているのが、この事業免許制度改革論議である。

4. 米国における融合の特徴

第2節および3節で検討したインフラ政策イシューと融合との関係は、新旧様々な市場と政策の絡み合ったものであり、単純な法則などに還元することは容易ではない。だが、政策論議と融合の様々な関連を見ていくと浮かび上がる大きなトレンドもまたあるように思われる。すなわち、設備ベースの競争を実現するにあたっての方向転換である。

図4. 米国におけるインフラ政策の方向転換



その方向転換の概略は、上掲の図4に示す通りである。1996年通信法やそれに基づくFCCの規制には、主要な政策目標のひとつである設備ベースの競争の実現のために、ネットワーク要素のアンバンドリングなどの回線開放系の制度を準備し、支配的事業者に対抗する競争事業者を支援、競争事業者の設備投資を促すという期待があった。だが、その設備投資が地域電話会社に対抗できるものにまでならないこともあり、また、裁判の結果、一部のアンバンドリング規制が却下されたこともあり、FCCは競争事業者への期待よりも、既にインフラを保有し、インフラ増強のための巨大な投資をするだけの企業体を持った支配的事業者の間の競争への期待を高めていく。これは、アンバンドリングやオープンアクセスを用いず、大手電話事業者と大手ケーブル事業者の相互乗り入れを通じた競争を支援するような政策への転換である。ブロードバンドを非規制領域に属するものと分類し

てオープンアクセスを否定する動き、ビデオ配信に参入するにあたって電話事業者が事業免許を得やすくするようにはからいはいずれもこれに該当する。電話事業とブロードバンドISP事業についてこの大枠をまとめると以下の表4のようになる。

表4. 支配的事業者のインフラを競合事業者に提供し、競争を活性化する政策

	1990年代半ば	2000年以降の動き
電話事業分野	アンバンドリング義務 (96年通信法の基本的規定、 FCCによるその具体化)	法廷などで否定され、FCCが具体案を縮小
ブロードバンドISP事業分野	オープンアクセス (96年頃より議論、ケーブルには一部自治体で導入の動きDSLはFCCにより適用有)	FCCが廃止、最高裁がそれを支持

こうした政策上の転換は、米国における融合と並行して進展している。既に各所で指摘されているように、米国では、主にケーブルと電話という2つのインフラを中心に、両者がトリプルプレイ（電話、テレビ、インターネット接続）、あるいはクアドルプルプレイ（トリプルプレイ+携帯電話）を提供することによって顧客を獲得しようとしている。それに対して、ISP事業者の中では最大手だったAmerica Online、Earthlinkはいずれもブロードバンド回線を保有していない。それぞれTime Warnerとの合併、ワイヤレス・ブロードバンドの進出をしたものの、今のところはどちらかと言えば勢いを失いつつある。また、DSL分野では、FCCが競争事業者への提供を回線事業者に義務付けていた間は、Covad、Rythms NetConnections、NorthPoint Communicationsなど独立系の会社が存在したが、2000年のいわゆるドットコムバブルの崩壊もあってRythmsとNorthPointは破産、CovadもISPとしてはかつての勢いをなくしている。

さらに言い換えると、インフラ事業とサービス事業の垂直統合が進展し、そのような統合型の事業者が主要なプレイヤーとなっているということである。前述のように、この垂直統合をうけて、インフラを保有しサービス事業を展開する事業者がコンテンツ分野の競争に影響を与えることのないように水平分離を強制すべきかどうか争われているのが、ブロードバンド分野におけるネットワーク中立性をめぐる政策論争である。ちなみに、この点に関して、電話分野では、VoIPの扱いについて問題は残るものの、コモンキャリア規制が浸透しているために当面は論争になることはなさそうである。（電話サービスの提供者は顧客を選び好みしたり、特定の加入者間の通話をブロックするようなことはできない。）対して、ケーブルテレビなどビデオ配信の分野においては、既に中立性が存在していない状態にあり、近年の進展状況を見るにむしろ中立性から遠ざかる方向へ向かっているように思われる。

電話、ブロードバンドISP、ビデオ配信と3つの分野それぞれについて要求される中立性のレベルが異なっているということは、料金、契約、提携関係、情報公開などについて課せられる義務もそれぞれの事業分野毎に異なる法・規制の体系が存在しているということでもある。このようないわゆるサイロ型の体系があることは、既成分野を横断するような新規サービスの扱いを難しくし、一部では、法廷闘争を経なければコモンキャリア扱いになるのか否かが確定しないといった状況ももたらしている。これが米国の融合が、伝送路の融合の面ではかなりの進展を見せ、事業者の融合も一部進行しているものの、サービス面ではさほどの進展が見られないという現状と結びついているようにも思われる。既存のサービスを一事業者がまとめて取り扱い、それを単一の伝送路で提供するということはあっても、既存のサービスが融合したようなめざましい新サービスはあまり生まれていない。サイロ型の法・規制体系の弊害は近年広く指摘されているところだが、それらをより統合されたものにする上では、異なる分野間で似た問題を扱いながら異なる結論を出している局面で、その相異点の理由や背景を理解することが非常に重要となるだろう。このような意味で興味深いのは、ケーブルテレビ分野における規制では既にネットワーク中立性があきらめられつつある点である。この点について考察した研究は見当たらないが、融合政策の今後を考える上で示唆に富んでいると思われることから、節を改めてもう少し詳しい検討を試みたい。

5. ビデオ配信分野におけるネットワーク中立性

ビデオ配信分野における市場・政策の動向を概観すると、既に述べた事業免許制度についての改革と、後述す

るコモンキャリア型の事業形態の低迷ぶりから、この分野においてもインフラを保有する大手事業者間の競争が中心となりつつあるという感触がある。(他の事業分野との比較対照については、表5を参照のこと。) FCCによる事業免許制度改革への若干のテコ入れも、そのような方向を追及しているもののように思われる。だが、回線開放(アンバンドリング)の問題が注目を集めなくなり、ネットワーク中立性の問題が浮上する、というブロードバンド分野にあてはまる構図はここには必ずしもあてはまらないように思われる。そもそもケーブルテレビ分野には回線開放を利用した競合ケーブル事業者が存在しない。また、電話やインターネットとは異なり、回線容量の有限性に大きく影響されている分野であることなどから同じ枠組みには収まらない分野であるように思われる。

表5. 1. 支配的事業者のインフラの扱いに関する政策・3事業分野の比較

	インフラを競合事業者に提供し、競争を活性化 (回線開放系政策)	インフラを利用者・コンテンツ事業者に公平に提供させ、隣接市場の競争への影響を制限 (ネット中立性系政策)	その他
電話事業分野	アンバンドリング政策 (縮小)	コモンキャリア規制	事業進出規制等 (縮小傾向、本稿では省略)
ブロードバンドISP分野	オープンアクセス政策 (適用されず)	ネットワーク中立性 (適用例少)	(なし)
ケーブルテレビ分野	Open Video Systems Video Dialtone (いずれも選択可能な事業モデルとして導入され、成功せず)	(なし)・公平に提供するにはインフラ容量が少なすぎる	部分的な帯域貸し政策 (Leased Access) コンテンツ事業者との契約・提携の適正化政策 (Carriage Agreement, Program Access)

まず、コモンキャリア型の事業の低迷について述べる。オープン・ビデオ・システム(OVS)は1996年通信法で導入されたコモンキャリア的な色合いの濃いビデオ配信事業である。[33], [34] 1980年代から、電話事業者にはケーブルテレビ事業進出への制約が課せられていたが、96年通信法はその最新の形として、従来のFCCの規制よりも緩和された制度を導入した。ケーブルテレビ事業者とビデオ配信分野で競争する場合の有力な選択肢として一部で期待されてもいた。[35] OVSはチャンネル容量の3分の2を自社と提携関係にない番組放映事業者に公正な条件・価格でリースするもので、ケーブルテレビがほとんどすべてのチャンネル容量について提供事業者を決定できることと対照的である。このチャンネル容量の割り当てについては、各事業者が独自に設定できるものの、そのプロセスはオープンで公正なものであることなどが要求されている。[36] また、OVSはコモンキャリア的な事業と位置付けられたこともあり、市町村からの事業免許を得る義務はない、とも定められた。[37] この制度は、競合するケーブルテレビ事業者がOVSの回線を借りて自社システムの一部として使うことができるものではないため、電話やブロードバンドにおける回線開放とは若干意味が異なる。(但し、自社システムの一部として使うことができないものの、同地域の競合ケーブル事業者や、その関連のビデオ配信会社がOVSを利用することは不可能ではない。[36]) 「コモンキャリア」は一般に、専ら伝送を行い、顧客を平等に扱うものだが、その意味でのコモンキャリア概念にはよくあてはまる事業形態だと言えよう。支配的地域電話会社の場合には、単に顧客だけでなく、設備を借りて競合する事業を始めようという者に対しても設備を提供する回線開放義務を負っていたわけだが、そのような仕組みはこのOVSにはない。

OVSについては、当初から十分なインセンティブを与える制度であるかどうかについて疑義もあったが[38]、導入から3年後の訴訟によってかなり致命的な欠陥を露呈することになった。Dallas v. FCCでは、連邦法である1996年通信法上はOVS事業者に事業免許取得が義務付けられてはいないとしても、個々の市町村政府が事業免許取得を求めた場合は、OVS事業者は免許を取得しなければならないと判断された。[39] これによって一度は撤去されたように見えた参入障壁も再び障壁として機能することとなったわけである。今日でもオーバービル

ダー系（既にケーブル事業者のいる地域に参入して競合するタイプの事業者）を中心に OVS 事業者は存在しているが、地域電話事業者が大々的な参入を果たすという当初構想されていたであろうシナリオは実現しなかったことになる。また、前節で述べた事業免許制度改革の論議については、電話事業者は OVS が事業免許なしで運営できるという本来あるべき法制を求めて働きかけるといった選択肢も考えられるところだが、そのような動きは見られない。むしろ、OVS を手掛けたいわけではなく、チャンネルの選定に関して決定権を保持した（ケーブルテレビ的な）事業を行いたい、事業免許の交渉は避けたいために、新たな法制を求めているものである。こうした点からも、OVS が電話事業者の求める事業形態ではないこと、むしろより強固な囲い込みに基づいた事業展開を望んでいることが伺われる。

なお、1996 年通信法によって OVS が導入される以前には、FCC の規制によって定義された Video Dialtone という類似の事業形態があった。1980 年代後半に考案されたこの形態は[40] 1990 年代前半に制度として FCC によって開発されたもので [41]、技術やビジネスモデル、サービス形態などを詳細には規定しないものの[42]、[43] 基本的に電話事業者がコモンキャリアとしてビデオの伝送を担う事業とされた。ここでも事業免許が不要であるとされ[44]、番組を提供する事業者へは 5%以上の資本参加を認めないという形になっていた。電話事業者側はこれについて投資インセンティブが弱いという議論をしていることも、意外性があるわけではないものの、注目に値するだろう。[43] この時期の訴訟によって電話事業者のケーブルテレビ事業のクロスオーナーシップ規制が違憲とされたこともあって制度的に安定せず[45]、[46]、1996 年通信法の OVS に取って代わられるまでの間にケーブルテレビの有力な競争相手として成長することはなかった。[47] なお、前述の OVS と違い、Video Dialtone では、電話事業者が番組やチャンネルの取捨選択に介入しないことが前提とされていた。[48]

このようなコモンキャリア型の事業モデルの低迷ぶりと、第 3 節で論じた免許制度改革とは、共にインフラ保有者への規制を緩和し、保有者間の競争を促進する方針へのシフトになっていると言える。だが同時に、そのような方向へ転換する前の状態については、電話や ISP 分野と大きな違いがある。電話やブロードバンド ISP であれば開放された支配的事業者の回線と自社設備を組み合わせる等して競合事業を営むプレイヤーが市場に存在するのに対して、ケーブルテレビにおいては、これに相当するプレイヤーは基本的に存在しない。それ以上に大きな違いは、ケーブル事業者はチャンネル容量の割り当てといういわばネットワーク中立性で問題とされているところのコンテンツ分野の競争への介入を実施することが当然の業態となっていることだろう。ネットワーク中立性の概念をどう定義するかにもよるが、ケーブルテレビ分野にはそもそも中立性が存在していない、と言うことができる。

この主な理由は、表 5. 2. に整理したような、ネットワークの利用形態の相異点に注目すると把握しやすい。

表 5. 2. ネットワークの利用形態の違い

	データ量	伝送形態	データ提供元	回線の利用度
電話、インターネット	少なめ 音声・文字が中心	利用の都度データを伝送	非常に多い	利用者・利用頻度により混雑と遊休がある
ケーブルテレビ	多い 複数チャンネル分の動画	利用可能なデータを常に全ての利用者に伝送し続ける	限られている	安定している 余裕は少ない

ケーブルテレビは、「有限」であることが明白な回線容量をどのコンテンツ事業者に割り振るのか取捨選択を行うことが経営上の重要な判断となるような事業である。これは加入者の誰でもが他のどの加入者とでも通話できる電話のようなネットワーク、あるいはどのサイトにもどのユーザーもアクセスできるインターネットのようなネットワークとは大きく異なっている。ケーブルテレビは原則として全てのチャンネルを常に加入者まで配信し続けていて、リモコンの操作ひとつですぐにコンテンツが視聴できるようになっているネットワークであるため、とも言える。（オンデマンドで配信が行われるのが常態になれば、むしろ今日のインターネットに近くなると言える。）電話であっても、インターネットであっても、すべての加入者間の通信を同時に成立させておくようなことはできないし、していない。ケーブルテレビでは、特定のチャンネルだけを常に配信し続けることにし、残りについては配信を全くしない（サービスパッケージ中に含めない）という形で運営されているのと対照的である。1990 年代前半の Video Dialtone の事業形態は、回線を開放し、またインフラ保有事業者はチャンネルの選択に介入しないとしていたため、いわばオープンアクセスと、ネットワーク中立性と両方が確保されていた形である。

96年通信法で導入されたOVSでは、回線容量の3分の2までについて、非差別的な条件で第三者へ提供することが義務付けられていたため、ある程度の中立性を残しつつも、取捨選択の決定をインフラ保有者に委ねた格好である。OVSについては、チャンネル割り当てを独立の第三者機関に委ねるべきであるといった意見もFCCへのコメントの中にはあったが、FCCは却下している。

このように、ブロードバンドISP分野に比べて遙かに垂直統合が容認されているビデオ配信分野だが、インフラ保有者がコンテンツ分野の競争に与える影響力を制限する政策も存在している。ひとつは、リースドアクセス(leased access)チャンネルの制度である。[49], [50] これはケーブル事業者が保有するチャンネル容量の一定割合を、リクエストに応じて、提携関係などない第三者的な番組(チャンネル)提供事業者に貸し出すものである。OVSにおいては、事業者が使用している回線容量の3分の2までを他の番組提供者に貸し出すことになっていたが、OVSでない、通常のケーブル事業者には、回線容量の規模に応じて10-15%程度のリースドアクセスチャンネルの提供が求められる。リースドアクセスについては、汚職事件と破産によって終焉を迎えたケーブル大手Adelphiaのケーブルシステムの売却等に際して制度の欠陥を指摘する議論があり、FCCは制度の見直し、再建を検討中である。[51]

キャリッジ・アグリーメント(carriage agreement)についての規制も存在している。[52], [53] これは多チャンネルビデオ配信事業を行う者一般に適用される規制も多く含んでおり、特に支配的事業者(ケーブルテレビ事業者)に対する規制というわけではない。配信事業者は、配信の契約の際に独占配信契約を強要したり、配信の見返りとして番組提供事業者への資本参加を要求することなどを禁じている。また、他にも番組提供事業者間の競争を確保するための規制が定められている。これとよく似たものに、ケーブル事業者に適用されるプログラム・アクセス(program access)の制度がある。[54], [55] プログラムアクセスは、ケーブル事業者と資本的つながりのある番組提供事業者が、ケーブル事業者の競争相手である衛星放送事業者などに対して番組の提供を拒むことを禁じるものである。1992年のケーブル法で10年間の期限付きで制定され、FCCの判断により延長されるものだが、[56] 先ごろFCCは2度目の延長を提案している。[57]

こうして見ると、ケーブルテレビなどのビデオ配信分野においては、回線開放系の政策が低調であるばかりか、ネットワーク中立性も既に存在せず、インフラ保有者がチャンネルを取捨選択することが当然になってはいるものの、部分的な中立区域や市場支配力の濫用防止のための事前規制の制度が存在しており、依然としてFCCの関心事項にもなっているということがわかる。

6. むすびにかえて --- 今後の展望と研究課題

本稿では、米国における融合と融合政策の近年の進展状況の把握を試みた。その主な特徴をまとめると、(1) 回線開放による競争政策が低調になり、開放された回線に依存する競争事業者が勢いを失う、(2) 大手電話事業者とケーブル事業者が自社インフラを使って複数のサービスを展開する競争が政策論議の関心事となる、という2つの傾向がある。このように垂直統合を強めた大手インフラ保有者が台頭する中では、そのような事業者がアプリケーション・コンテンツ分野へ及ぼす影響を制限すべくネットワーク中立性が議論的となるのはある意味理解しやすいところだが、電話分野はコモンキャリア規制が続き、ブロードバンドISP分野はネットワーク中立性をめぐる論争が起こっているものの結論が出ず、ケーブル分野では既にネットワーク中立性が極めて限定された形でしか存在していないものの水平分離の政策、回線容量の一部に中立性を確保する制度などが存在している状況にある。

このように整理すると、サイロ型の規制体系で情報通信分野を扱っていることが明確になるが、同時に、電話は大きな社会的意義を認められており、ユニバーサル・サービスの対象ともなっているような分野であること、ケーブルテレビのように回線容量の絶対的不足や(リクエストの有無に関わらず)データを常時配信しているというネットワークの使い方が当然となっている分野であることなどを考えると、必ずしも理由のないことではない。

ここから少なくとも電話とビデオ配信については、水平分離をどのように行うべきかについての政策上の工夫や知見がある程度蓄積されているということが言えるだろう。米国内でも大胆な制度改革を行いヨーロッパ型の水平分離に切り替えるべきだという意見があるが、その際にはこうした知見が役に立ち、またモデルを提供することにもなろう。また、日本の政策論議に資する部分もあろう。と同時に、水平分離や対称規制は必ずしも簡単に実現できるわけではなく、ネットワーク中立性の問題ひとつをとっても、サービス分野毎に固有の事情があって異なる扱いとなっていることが伺われる。

以上のような現状把握との関係で、今後の融合と融合政策を大きく左右する要素についても少し述べておきた

い。本稿の目的は現状を整理することであり、未来予測については詳細な検討をするだけの用意はないが、上述の現状把握から当然出てくる将来への疑問について、その答えを探る上で重要な手掛かりとなる要素を挙げて、今後の見通しの把握に資することはできるだろう。

ひとつは、ビデオ配信分野におけるビデオ・オン・デマンド (VOD) 化の進展である。VOD は採算がとれない、パイロットプロジェクトから先へ進まないといった評価もあった事業形態だが、現在ではもう少し楽観視できる状況にあるように思われる。デジタルビデオ録画装置・サービスの普及はさらにこの傾向に拍車をかけ、視聴者が予約録画しておいた番組を自分の都合に合わせて視聴するというスタイルがある程度普及すると見込まれている。このような番組単位での視聴が進んだ場合、現在のような全チャンネルを常に配信し続ける形でのデータの伝送ではなく、オンデマンド型の伝送により多くの回線容量を割り当てることも考えられる。そうなった場合、ネットワーク中立性のより厳密に適用するべきかについては、論争の余地が出てくるようにも思われる。これはいわば、ビデオ配信分野が現在のインターネットに近いものになるという形である。

その一方で、インターネット上でのビデオ配信事業や、ファイル共有などを通じた動画ファイルの流通が回線容量を逼迫することも起きているようである。現に多量の通信を行う顧客に対しては契約を打ち切ったり、帯域の割り当て制限を行うといった対応をとる ISP も存在している。ネットワークの混雑が深刻になれば、ネットワーク中立性の考え方は、現在のようなベストエフォートの原則や、全てのパケットを平等に扱うといったものではなく、特定の事業者のデータを優先することは認められるものの、事業者の取捨選択にあたって公正さが求められるといった、インフラ保有者により決定権を認める形のものにシフトしていく可能性が考えられる。つまり、インターネットが現在のケーブルテレビに近いものになるという形である。

もうひとつ、今後の展開を大きく左右する要素は、目下大きな議論的となっている 700MHz 帯のオークションの行方であろう。Google が提唱したオープンアクセス、ネットワーク中立性などの原則の内、FCC はオープンアクセスを退けネットワーク中立性を一部の帯域に適用する方針を発表している。但し、ネットワーク中立性に対して Verizon が強い抵抗を示して提訴、FCC との交渉も持たれているところである。仮に中立なネットワークとしてオークションが成功し、広く期待されているようなワイヤレス・ブロードバンド ISP が登場することになれば、多くの地域で三社の設備保有事業者による競争が実現するという展開が考えられる。これは、サービスの競争とイノベーションに拍車をかけることになろう。同時に、競争が実現すればネットワーク中立性の義務付けをせずに市場に任せればよい、垂直統合も緩和してよい、という形で更に規制緩和が生じる可能性もある。

また、2008 年の大統領選の結果、民主党政権が誕生することになれば、中立性の支持者には民主党が多いことから、FCC の人事を通じて中立性の政策が積極的に推進されるという可能性もあろう。

最後に、本稿では扱うことができなかった研究課題について述べたい。回線開放を通じた競争の実現をあきらめ、インフラ保有者の垂直統合に寛容になるという方向転換の原因は何か、またこの方向転換は妥当な選択であるか、という 2 つの重要な点については本稿では扱うことがなかった。これらの点は、産業の進展、法廷の判断、FCC の判断などをより詳細に把握しなければ回答しがたい課題であるため、今後の研究課題とし、また他の研究者による検討にも期待したい。水平分離による規制体系がヨーロッパでは導入され、日米でも共に注目を集めている現在、垂直統合が進み、またそれを政策的にも容認するような米国の状況をどう評価するかは、日本における融合政策の在り方を考える上でも重要な問いであるように思われる。その議論に本稿が僅かながらでも貢献するものになっていることを願いつつ、この小論を終わりたい。

[参考文献]

- [1] Herman, Bill D. "Opening bottlenecks: On behalf of mandated network neutrality," *Federal Communications Law Journal*, v. 59, pp. 103-155. 2006
- [2] Frieden, Rob "Network Neutrality or Bias? - Handicapping the Odds for a Tiered and Branded Internet," *Hastings Communications and Entertainment Law Journal*, v. 29, pp. 171-216. 2007.
- [3] Speta, James B. "Unbundling and open access policies: The vertical dimension of cable open access," *University of Colorado Law Review*, v. 71, pp. 975-1010. 2000.
- [4] National Cable Telecommunications Association v. Brand X Internet Services. 125 S. Ct. 2688. 2005.
- [5] AT&T Corp. v. City of Portland. 216 F.3d 871 (9th Cir. 2000)
- [6] Federal Communications Commission *In re Inquiry Concerning High-Speed Access to the Internet over Cable & Other Facilities*, Declaratory Ruling and Notice of Proposed Rulemaking, 17 FCC Rcd 4798, FCC 02-77.

2002.

- [7] Balderas, J. Israel “Speaking with one broadband voice: The case for a unified Circuit Appeals process after Brand X Internet Services v. FCC,” *CommLaw Conspectus*, v.13, pp.377- 433. 2005.
- [8] Zichterian, Anna J. “Developments in regulating high-speed Internet access: cable modems, DSL, & city-wide Wi-Fi,” *Berkeley Technology Law Journal*, v.21, pp.593-612. 2006.
- [9] Frieden, Rob “The FCC’s name game: How shifting regulatory classifications affect competition,” *Berkeley Technology Law Journal*, v.19, pp.1275-1314. 2004.
- [10] Brand X Internet Services v. FCC. 345 F.3d 1120 (9th Cir. 2003)
- [11] Manni, David P. “National Cable & Telecommunications Ass’n v. Brand X Internet Services: A war of words, the effect of classifying cable modem as an information service.” *Villanova Sports and Entertainment Law Journal*, v.13, pp.353-388. 2006.
- [12] Signaigo, Amy L. “National Cable & Telecommunications Association v. Brand X Internet Services: Resolving irregularities in regulation?,” *Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property*, v. 5, pp. 385-399. 2007.
- [13] Signaigo, Amy L. “National Cable & Telecommunications Association v. Brand X Internet Services: Resolving irregularities in regulation?,” *Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property*, v. 5, pp. 385-399.
- [14] Hedge, Justin P. “The decline of Title II common-carrier regulations in the wake of Brand X: Long-run success for consumers, competition, and the broadband Internet market,” *CommLaw Conspectus*, v.14, pp.427-462. 2006.
- [15] Federal Communications Commission *In re Appropriate Framework for Broadband Access to the Internet over Wireline Facilities: Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking*. FCC 05-150, 20 FCC Rcd 14853. 2005.
- [16] Federal Communications Commission *Appropriate Framework for Broadband Access to the Internet over Wireline Facilities: Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking*. FCC 05-151, 20 FCC Rcd. 14986. 2005.
- [17] 47 USC § 251 (c) (3)
- [18] Ellig, Jerry & Taylor, James Nicholas “What Did the Unbundled Network Element Platform Cost? ,” *CommLaw Conspectus*, v.14, pp.1-38. 2005.
- [19] Federal Communications Commission *In re Unbundled Access to Network Elements: Review of the Section 251 Unbundling Obligations of Incumbent Local Exchange Carriers, Order on Remand*. 20 FCC Rcd 2533, FCC 04-290. 2004.
- [20] Federal Communications Commission *In the Matters of Section 272(f) (1) Sunset of the BOC Separate Affiliate and Related Requirements; 2000 Biennial Regulatory Review Separate Affiliate Requirements of Section 64.1903 of the Commission’s Rules; Petition of AT&T Inc. for Forbearance Under 47 U.S.C. § 160(c) with Regard to Certain Dominant Carrier Regulations for In-Region, Interexchange Services: Report and Order and Memorandum Opinion and Order*. FCC 07-159. 2007.
- [21] Federal Communications Commission *In re Madison River Communications, LLC, and Affiliated Companies: Order*. D41-543, 20 FCC Rcd 4295. 2005.
- [22] Federal Communications Commission *In re Madison River Communications, LLC, and Affiliated Companies: Concenter Decree*. D41-543, 20 FCC Rcd 4295. 2005.
- [23] Zhu, Kai “Bringing neutrality to network neutrality,” *Berkeley Technology Law Journal*, v. 22, 2007, pp. 615-645.
- [24] Hurwitz, Justin “Neighbor billing and network neutrality,” *Virginia Journal of Law and Technology*, v. 11, pp. 9-33. 2006.
- [25] *Broadband connectivity competition policy*, FTC staff report. 2007.
available online at: <http://www.ftc.gov/reports/broadband/v070000report.pdf>
last accessed October 4, 2007.
- [26] Rushnak, Linda A. “Cable television franchise: Is local, state, or federal regulation preferable? ,” *Rutgers Computer and Technology Law Journal*, v.33, pp.41-106. 2006.

- [27] Federal Communications Commission *In the Matter of Implementation of Section 621(a)(1) of the Cable Communications Policy Act of 1984 as amended by the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992: Report and Order and Further Notice of Proposed Rulemaking*. FCC 06-180, 22 FCC Rcd 5101. 2007.
- [28] Whitworth, Ron “IP video: Putting control in the hands of the consumers,” *CommLaw Conspectus*, v. 14, 2005, pp. 207-241.
- [29] Crandall, Robert W., Sidak, J. Gregory, and Singer, Hal J. “Deos video delivered over a telephone network require a cable franchise?,” *Federal Communications Law Journal*, v. 59, 2007, pp. 251-293.
- [30] Esbin, Barbara S. & Lutzker, Gary S. Poles, “Holes and cable open access: Where the global information superhighway meets the local right-of-way,” *CommLaw Conspectus*, v. 10, 2001, pp. 23-79.
- [31] Nuechterlein, Jonathan E. “The oddly familiar terms of debate about telco entry into the video services market,” *Journal on Telecommunications & High Technology Law*, v. 5, 2006, pp. 1-13.
- [32] Nuechterlein, Jonathan E. “The oddly familiar terms of debate about telco entry into the video services market,” *Journal on Telecommunications & High Technology Law*, v. 5, pp. 1-13. 2006
- [33] 47 USC § 573
- [34] 47 CRS § 76.1500
- [35] Botein, Michael “Open Video Systems: Too much regulation too late?,” *Federal Communications Law Journal*, v. 58, 2006, pp. 439-444.
- [36] Federal Communications Commission *Implementation of Section 302 of the Telecommunications Act of 1996, Open Video Systems: Third Report and Order and Second Order on Reconsideration*. FCC 96-334, 11 FCC Rcd 20227. 1996.
- [37] 47 USC § 571
- [38] Robinson, Glen O. “The new video competition: Dances with regulators,” *Columbia Law Review*, v. 97, n. 4, 1997, pp. 1016-1047.
- [39] *City of Dallas v. Federal Communications Commission*. 165 F.3d 341 (5th Cir. 1999).
- [40] National Telecommunications and Information Administration, U.S. Department of Commerce *Video Program Distribution and Cable Television: Current policy issues and recommendations*, Report 88-223. 1988.
- [41] Pettit, Robert L. and McGuire, Christopher J. “Video Dialtone: Reflections on changing perspectives in telecommunications regulation,” *Harvard Journal of Law & Technology*, v. 6, 1993, pp. 343-362.
- [42] Federal Communications Commission *In the Matter of Telephone Company-Cable Television Cross-Ownership Rules: Second Report and Order, Recommendation to Congress, and Second Further Notice of Proposed Rulemaking*, 1992. CC Docket No. 87-266, 7 FCC Rcd 5781.
- [43] Etter, Terry L. & Rhodes, Rick D. “Sorting through the vision and the vagueness of the FCC’s Video Dialtone decision,” *CommLaw Conspectus*, v. 1, 1993, pp. 56-66.
- [44] Federal Communications Commission *In the Matter of Telephone Company-Cable Television Cross-Ownership Rules: Further Notice of Proposed Rulemaking, First Report and Order, and Second Further Notice of Inquiry*, 1991. CC Docket No. 87-266, 7 FCC Rcd 300.
- [45] Price, W. Joseph “Video Dialtone: Concentration or competition,” *CommLaw Conspectus*, v. 3, 1994, pp. 43-52.
- [46] Bresnahan, Arthur “The (unconstitutional) telco-cable cross-ownership ban: It seemed like a good idea at the time,” *Michigan Telecommunications and Technology Law Review*, v. 1, pp. 79-97. 1996.
- [47] Gonzalez, Daniel “Accelerating beyond the “on-ramp”: Telephone company entry onto the Information Superhighway through Video Dialtone,” *Boston University Journal of Science and Technology Law*, v. 1. 1995 available online at: <http://www.bu.edu/law/central/jd/organizations/journals/scitech/volume1/GONZALES.pdf> accessed on October 1, 2007.
- [48] Federal Communications Commission *In the Matter of Telephone Company- Cable Television Cross-Ownership, Video Dialtone: Second Report and Order, Recommendation to Congress, and Second Further Notice of Proposed Rulemaking*. FCC 92-327, 7 FCC Rcd 5785. 1992.

[49] 47 USC § 532(b)

[50] 47 CFR § 76.701

[51] Federal Communications Commission *In the Matter of Leased Commercial Access Development of Competition and Diversity in Video Programming Distribution and Carriage: Notice of Proposed Rulemaking*. FCC 07-18. 2007.

[52] 47 USC § 536(a)

[53] 47 CFR § 76.1300-1302

[54] 47 USC § 548(c)(2)(D).

[55] 47 CFR § 76.1000

[56] 47 USC § 548(c)(5).

[57] Federal Communications Commission *In the Matter of Implementation of the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992 Development of Competition and Diversity in Video Programming Distribution; Section 628(c)(5) of the Communications Act; Sunset of Exclusive Contract Prohibition; Review of the Commission's Program Access Rules and Examination of Programming Tying Arrangements: Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking*. FCC 07-169. 2007.

情報社会学会誌 論文投稿のご案内

学会員各位

『情報社会学会誌』の投稿のご案内です。学会員の投稿をお待ちします。論文の投稿は随時受け付けています。投稿論文の種類は原書論文と研究ノートおよび書評・学会動向があります。投稿採択には、本学会はシニアエディタを中心とした編集委員会により査読を実施します。

投稿料

投稿料は下記のとおりです。投稿論文が採択された場合は、(2)の編集料金がかかります。

(1) 投稿料金 1万円

(2) 編集料金 2万円

(但し、(1)(2)とも基準の文字数を超過した場合は別途見積となります。事前に事務局にご連絡ください。)

投稿方法

1) 投稿に際しては、「投稿規程」と「投稿書式(PDF)」をご参照の上、投稿希望の旨を submit@infosocio.org宛にメールでお送り下さい。折り返し、論文提出方法をご連絡します。投稿規程・投稿書式(PDF)は、学会ウェブもご参照ください。

2) 投稿料金を振り込んでください。

3) 投稿論文が採択された連絡がありましたら、編集料金を振り込んでください。

問合先・投稿申込先

情報社会学会 学会誌担当 e-mail: submit@infosocio.org

投稿料金・編集料金の振込先

みずほ銀行 東京中央支店

普通預金 5686469

口座名 情報社会学会 (ジョウホウシャカイガツカイ)

※ 送信者欄には、氏名(姓・名)のあとに投稿料金振込の場合にはカッコをつけて「(トウ)、編集料金振込の場合にはカッコをつけて「(ヘン)」と入力ください。その他所属等は入力しないでください。

例：振込人氏名欄 : 「ヤマダタロウ (トウ) もしくは 「ヤマダタロウ (ヘン)」

情報社会学会『情報社会学会誌』投稿規程

投稿資格

原則、情報社会学会の正会員、学生会員、賛助会員、名誉会員（以後、学会員という）とする。共著の場合は共著者のなかに学会員が1人以上いることとする。

内容

原稿の内容は、情報社会学の分野であることを原則とするが、情報社会学と既存の学問領域との複合領域や情報社会学に関連していれば、創造的研究領域でも可とする。

字数制限

原著論文は日本語24,000字、外国語12,000ワード以内、研究ノートは日本語12,000字、外国語6,000ワード以内、書評・学会動向は日本語4,800字、外国語2,400ワード以内を基準とするが、研究内容に応じて字数の増減を許容する。

執筆要領

別途に、執筆要領を定める。

著作権

1. 掲載された論文等の著作権は原則として本学会に帰属する。
2. 著作人格権は著者に帰属する。著者が自分の論文を複製・転載等のかたちで利用することは自由であるが、著者はその旨本学会に書面をもって通知し、掲載先には出典を明記すること。
3. 本学会は、掲載された論文等を、学会が指定する方法で配布・販売する権利を有する。
4. 特別な事情により著作権等の権利を本学会に帰属することが困難な場合には、申し出により著者と本学会の間で協議の上措置する。
5. 著作権に関し問題が発生した場合は、著者の責任において処理する。

重複投稿の禁止

投稿原稿は、同一著者あるいは共著者の少なくとも1名を含む著者によって他の学会誌や学術雑誌に掲載または投稿中であってはならない。

提出方法

投稿の際は、投稿用アドレス【submit@infosocio.org】宛に投稿の旨を連絡し、折り返し提出方法の指示に従うこと。

提出期限

通常は随時受け付けるが、特別に提出期限がある場合は、事務局からWebサイトなどを通じて、学会員へ連絡する。

料金

別途に規定する所定の投稿料金、編集料金を申し受ける。但し、基準の文字数を超過した場合は別途見積もりとなる。

採否審査

投稿原稿は、シニアエディタを中心とした編集委員会により査読を実施し採否を決定する。

問合せ・投稿申込先

情報社会学会 学会誌担当 e-mail: submit@infosocio.org

情報社会学会『情報社会学会誌』 執筆要領

ご執筆者各位

情報社会学会が発行する『情報社会学会誌』の原稿を執筆する際には、以下の要領でお願いいたします。

1. 原稿の量と構成

標準的な原稿の量と構成は、次の通りです。

1. 掲載形態と文字数の基準を示しますが、研究内容に応じて字数の増減を許容します。

- a)原著論文 日本語24,000字以内 外国語12,000ワード以内
- b)研究ノート 日本語12,000字以内 外国語 6,000ワード以内
- c)書評・学会動向 日本語 4,800字以内 外国語 2,400ワード以内

2. 頁構成

日本語の場合は、横書きで、1頁に50文字で49行の1段組とし、一頁は2,450文字とします。外国語の場合は、日本語の構成にならいます。図、写真、表、グラフ、その他文字以外の情報は掲載範囲を文字相当と計算します。

3. タイトル

日本語と英語（本文が英語以外の言語で執筆された場合はその言語とします。）

4. 執筆者名、所属組織、職位

日本語と英語（本文が英語以外の言語で執筆された場合はその言語とします。）

5. 要約文（本文の前に2言語で掲載します）

本文が日本語もしくは英語で執筆された場合は、日本語250字以内と英語120語以内の2種を掲載し、本文が英語以外で執筆された場合は、日本語250字以内と本文で使用した言語120語以内の2種を掲載してください。

6. キーワード

本文の内容を特徴づけるキーワードを日本語5個、英語5個（本文が英語以外の場合は使用言語で5個）を記載ください。

7. 本文・注・参考文献

8. 使用言語は、日本語もしくは英語を基本とする。

その他の言語を使用する場合には編集委員会の許可を得るものとする。

2. 原稿の提出方法

投稿に際しては、「投稿規程」と「投稿書式(PDF)」をご参照の上、投稿希望の旨を submit@infosocio.org 宛にメールでお送り下さい。折り返し、論文提出方法をメールにてご連絡します。

3. 表記

1) 字体

1. 標準のフォントとポイント

和文タイトル	日本語：ゴシック体太字 12ポイント
英文タイトル	外国語：Times New Roman bold 12ポイント
執筆者名、所属名、 職位、アドレス	日本語：明朝体 10.5ポイント 外国語：Times New Roman 10.5ポイント
Abstract (英文要旨)	外国語：Times New Roman 10ポイント
キーワード	日本語：明朝体 10ポイント 外国語：Times New Roman 10ポイント
本文	日本語：明朝体 10ポイント 外国語：Times New Roman 10ポイント
見出し	日本語：ゴシック体太字 10ポイント 外国語：Times New Roman bold 10ポイント
注・参考文献	日本語：明朝体 10ポイント 外国語：Times New Roman 10ポイント

2. 文中の表記

句読点は、日本語は原則として「、」「。」を使用し、数学記号が多い論文および外国語は「,」「.」を使用してください。原則、新字、新カナを使用してください。

2-1 用語と表記の統一

編集委員会では用語と表記の統一はいたしませんので、著者自身が統一をはかってください。

2-2 人名表記

日本人以外の人名はカタカナと原語の表記を基本としますが、すでに一般的となっている人名、あるいは論文の展開上、原語表記が不要と判断する場合は原語を併記する必要はありません。

2-3 暦表記

西暦・元号暦とも半角アラビア数字を使用してください。

2-4 注・参考文献表記

注] 参考文献番号を付け、本文の最後に通し番号で記述してください。

標準的な記載項目は、著者 書名 出版社 出版年もしくは巻号数ページなどを記述ください。

3. 図・表・グラフの見出し

図・グラフは図・グラフの下部に「図-1 見出題」、表は表の上部に「表-1 見出題」とそれぞれ連番を付番してください。

3-1 色

原則、フルカラーの使用を可能とします。紙媒体での刊行する場合は、原稿と同じ色が再現できないことをご了解ください。

3-2 音声・映像データ

原則、音声・映像データの使用を可能とします。紙媒体で刊行する場合は、音声・映像データが再現できないことをご了解ください。

4. 容量制限

原則、提出する全てのファイルの合計サイズは10MB以内をお願いします。

5. 頁構成

横書き、1頁に50字×49行(1頁2,450字)。余白は、上下30mm、左右25mm。

頁番号は、記入しないでください。

6. 字数制限

原著論文は日本語24,000字以内、外国語12,000ワード以内、研究ノートは日本語12,000字以内、外国語6,000ワード以内、書評・学会動向は日本語4,800字以内、外国語2,400ワード以内を基準とする。

発行日	2008年3月24日
学 会	情報社会学会
発行人	公文 俊平 (情報社会学会会長)
編集者	公文 俊平 (シニアエディタ) 大橋 正和 (シニアエディタ) 國領 二郎 (シニアエディタ)
U R L	http://www.infosocio.org/
Email	official@infosocio.org