

通信・放送分野における規制機関の再編成と独立性

—台湾の国家通信放送委員会（NCC）の設立を中心に—

A Study on Re-organization of Regulator in Communications Industry and its Independence: Focus on the Establishment of NCC in Taiwan

王 慧萍*

Huiping Wang

1. はじめに

デジタル技術の進展による通信・放送分野の融合に伴い、従来の通信・放送の二元的規制法体系が揺れ、多くの国では、通信・放送における単一規制機関・単一法体系を導入する規制改革の動きが本格化している。こうした規制改革をめぐって、特に規制機関の独立性に関する議論についての注目が集まっている。

台湾では、かつて、通信・放送に関する規制は産業分野毎に、それぞれの規制機関が設置されていたが、通信・放送の融合に伴い、通信・放送の規制機関を一つに統合すべきだという議論が高まってきた。この背景の下で、新たな規制機関「国家通信放送委員会」（National Communications Commission、NCC）が設立された。NCCの設置により、従来の二元的規制体制から、一元的規制体制へ移行することとなったのである。

しかし、NCCは、本来は政治権力からの干渉を排除するために独立性を強調する委員会の

形で設置されたが、設立当初から与野党の政治対立等の政治権力が強く介入する事態が生じたため、NCCの独立性に関する法制度設計について、重要視する必要があると考える。

以上の問題意識に基づき、本稿は、通信・放送規制機関の独立性に着目し、台湾における独立機関に関する政治制度的・法制度的議論を検討しながら、NCCの独立性と位置づけについて明らかにすることを目的とする。具体的には、まず、通信・放送規制機関の再編成と独立性をめぐる研究に加え、英国の事例を検討し、規制機関の独立性について明らかにする。次に、台湾の政治的な背景を踏まえ、通信・放送分野の独立規制機関の設立・法的根拠に関する議論を検討することで、独立機関であるNCCの法制度設計について考察する。最後に、NCCの法制度設計と法的位置づけを検討することにより、NCCの独立性について考察する。

*東京大学大学院学際情報学府博士課程

キーワード：融合、独立機関、国家通信放送委員会、NCC、台湾

2. 通信・放送規制機関の再編成と独立規制機関をめぐる考察

2.1 通信・放送の融合による規制機関の再編成

従来、多くの国において、通信と放送は、産業毎に異なる規制、つまり二元的法体系によって規律されてきた。それゆえに、通信・放送分野に関する規制機関が複数存在しており、さらにその複数の規制機関の管轄が重複しながら規制を行っている状況も少なくなかった。近年、通信・放送の融合が進み、従来の通信・放送概念でとられきれない中間領域的サービスが登場してきており、通信・放送規制機関の管轄が曖昧となっている。

規制機関の管轄の曖昧さから派生する問題として、既存の規制体系をそのまま利用すれば、「過度規制」(over regulation)が生ずる可能

性がある一方、「規制機会主義」¹が生ずる可能性があると考えられる(張、2004:1-5)。規制の重複や欠如に加え、新たなサービスの創出や事業者の新規参入が阻害される点も懸念されている。従って、多くの国においては、通信・放送の規制機関の境界にかかわる問題に対処し、規制機関の再編成が図られるようになっている。Collins & Murroni (1996:173)は、(A)規制の一貫性の確保、(B)単一規制機関による苦情・救済等の申し立ての利便性、(C)規制機関間の責任回避の排除といった理由で、通信・放送市場の融合に伴う規制機関の統合が必要であるとの見解を示している。

2.2 独立規制機関をめぐる検討

通信・放送の融合による規制機関の単一化に向けた議論に加え、近年、政府から独立、或いは一定の距離を置いた独立規制機関の設置に関する議論が高まっている。一部の学者は、通信・放送の融合の産業的側面から、公平競争の確保、希少資源の有効配分の管理、事業者に対する規制の公平性・無差別性の確保等の理由を挙げ、規制機関の独立性が必要であることを示している(Toscano、2005;高、2004:182)。

石(2009:18-19)によると、諸外国において通信・放送規制機関の制度設計が多様であり、規制機関と上級機関との距離も異なっているが、事業体の「経営・監督の分離」(経営と監督は異なる主体により行うこと)という原

則に関しては共通の制度設計を見いだすことができるという。そして、台湾においては、「政治・メディアの分離」(原文「政媒分離」)という制度設計に基づいて、通信・放送の独立規制機関の設置の必要性が提起されている。

駒村(1999:58-60、84-111)は、「権力分立」と「抑制・均衡」²といった民主国家の統治機関の基本原則に基づき、米国の独立機関に関する諸学説の検討を行っている。駒村は、独立機関を否定する「厳格な権力分立観」と独立機関を肯定する「柔軟な権力分立観」という独立機関に対する二つの基本的立場を提起した上で、行政国家化現象による法律執行部門の肥大化、また司法・行政・立法といった三権の完全な区分の不可能等の問題点から、独立機関否定

説を批判している。また、独立機関の位置付けについて、（A）中立性（国会の制定した法律のみを忠実に実行する）、（B）専門性（専門的判断能力が陶冶されるためには、地位が保障されていなければならない）の二つの要素を示している³。

独立機関の「専門性」について、安定した地位による特殊知識の獲得過程と熟慮的討議の保障という観点から見ると、通信・放送分野に関する規制は、法律だけでなく、技術・経済等の専門知識が必要であるため、こうした分野において高度の専門性を持った意思決定を行う機関として、独立機関が導入される意義は大きいといえるであろう。

日本において、近年の通信・放送の融合による法改正作業の中で、通信・放送規制機関を現行の内閣管轄下の行政機関である総務省から移管し、新たに独立行政委員会を設置するべきだ

2.3 独立規制機関の制度設計について

前述の単一・独立規制機関に関する議論を踏まえ、本節では、OECD（2000）、ITU（Toscano、2005）の報告と各国の現状を検討し、通信・放送規制機関の独立性について、その規制機関の政治制度上の位置づけに基づいて、法制度設計の観点から、機関上の分立、構成員の任命、報告義務、財源という四つの側面に着目して考察を行ってみたい。

（A）機関上の分立：規制機関と産業促進機関とは分立すべきであるか統合すべきであるかという側面である。OECD報告は、規制機関と産業促進機関とは区別すべきであると述べている。だが、諸外国の実験の経験からみると、規

との見解が提起されるようになっている。日本の行政委員会制度は、最初は行政の民主化の一環として捉えられてきたが、佐藤（1985：213）・塩野（2006：71）によると、現在の法制度上においては、「職権遂行における政治的中立性の確保」、「専門技術的判断の必要」、「複数当事者の利益調整」、「準司法的手続きの必要」等の理由に、行政委員会の設置の根拠が求められており、身分保障された委員の任免方式や職権行使の独立性等の行政委員会の独立性に関する規定が置かれている。

以上の研究からみると、通信・放送規制機関の独立性の必要性が提起され、その独立性を担保する上では、政治制度上の位置づけ（権力分立による行政・国会との関係）と、その規制機関の法制度設計（委員の任命や職権行使等）が重要な役割を果たしていることが分かる。

制と産業促進政策との区分は曖昧な部分があるので、明確に分立するのは難しいと考えられる。

（B）構成員の制度設計：規制機関を複数の構成員による意思決定の合議制とするか、それとも一人による意思決定の首長制（独任制）とするか、また構成員の任命・任期等の構成員のあり方に関する側面である。OECDの報告は、規制機関は合議制とすべきであり、委員は大統領或いは首相が指名し、国会の同意を経て任命すべきであり、委員の任期を定めるべきであるとしている。

（C）報告義務：規制機関は誰に報告義務を

負うべきであるか、具体的には、上級行政機関（内閣が省庁か）へ職務に関して報告すべきか、それとも国会へ報告すべきかという側面である。OECDの報告によれば、英国・ドイツ・オーストリア等の国において、規制機関は国会に職務を報告しなければならないと定められている。また、カナダでは上級行政機関を経て国会へ報告しなければならないと定められている。

（D）財源の出所：規制機関の財源はどこから賄われるかという側面である。多くの国においては、規制機関の予算は国会で可決する必要がある。諸外国の実例から見れば、規制機関の財源は二つに分けられる。一つは政府の予算で

ある。もう一つは規制される事業者から受け取る料金（周波数利用料、免許料等）である。多くの国（スペイン、スウェーデン、ルクセンブルク等）では事業者から受け取る料金が中心を占め、足りない部分は政府の予算から補われる。また、一部の国（フランス、オーストラリア等）では規制機関の財源は全て国家の予算からである。

以上の独立性の四つの側面を踏まえ、以下では、通信・放送の融合に対応のあり方として単一独立規制機関を設置した英国を事例として考察し、その後、台湾における通信・放送規制機関の設置とその独立性について検討する。

2.4 英国の事例考察—OFCOMの独立性について

英国の通信・放送分野の単一独立規制機関の設置は、通信・放送の融合化がもたらした、従来の複数の規制機関の規制管轄の限界に対応したものであるといえる。過去、英国の通信・放送分野の産業促進政策については、それぞれ貿易産業省（Department of Trade and Industry、DTI）と文化・メディア・スポーツ省（Department for Culture、Media and Sports、DCMS）が担当していた。一方、通信・放送分野に関する規制は、電気通信庁（Office of Telecommunications、OFTEL）、独立テレビ委員会（Independent Television Commission、ITC）、放送基準委員会（Broadcasting Standards Commission、BSC）、ラジオ組織委員会（Radio Authority、RA）、電波通信局（Radio Communications Agency、RCA）といった五つの規制機関により管轄されてきた（鈴木、

2004：69-71、；中村、2010：27-28）。

通信・放送の融合に伴い、EUの指令に従って、2002年03月に通信・放送の単一規制機関の設置を定める「2002年OFCOM法」（Office of Communications Act 2002）が成立し、2003年07月に通信・放送規制の一元化を目的とする「2003年通信法」（Communications Act 2003）が成立した。「2002年OFCOM法」と「2003年通信法」に基づき、2003年12月に、通信・放送の単一規制機関OFCOM（Office of Communications）が設立された。すなわち、前述の五つの通信・放送規制機関における規制権限が統合され、新たに設立する独立規制機関OFCOMに移管されたのである。

OFCOMについては、「2002年OFCOM法」第1条により、OFCOMは法人組織（body corporate）として設置された。その中では、委員会（Board）は、OFCOMの最高意思決

定部門であり、合議制で意思決定を行い、「2003年通信法」により職権を行使する。委員会は、（A）委員長（Chairman）を含む非執行委員（Non-Executive Directors）と（B）執行局長（Chief Executive）を含む執行委員（Executive Directors）から構成される。そのうち、委員長と非執行委員は国務長官により任命され、執行局長は、委員長と非執行委員から指名され、国務長官の同意を得て任命される。委員会の下に執行局を設置し、執行局長を含む執行委員は同時に執行局の成員である。執行局はOFCOMの組織運営を担当し、OFCOM委員会に報告の義務を負う⁴。また、OFCOMの規制対象については、EUにおいて放送と通信の概念を包括する「電子通信ネットワーク」と「電子通信サービス」である。

以下では、前述の独立性の四つの側面を用いて、OFCOMの法制度設計の独立性について検討する⁵。

（A）機関上の分立：OFCOMは、本来の五つの通信・放送に関連する規制機関の権限を統合した単一規制機関であるため、通信・放送の産業促進機関とは分立している。

（B）構成員の制度設計：前述のように、OFCOMは、合議制の委員会によって意思決定を行い、政府から独立した法人組織という形で通信・放送に関する規制を行っている。委員会の構成員は主に国務長官によって任命されている。また、委員の破産・利害対立・不正行為等の理由に基づいて国務長官が委員を免除する権限を持っている。

（C）報告義務：OFCOMは職務の行使・成果等の報告対象については、政府ではなく国会への説明・報告義務がある。

（D）財源の出所：OFCOMの財源は、国会からの予算に加え、規制されている事業者からの料金・免許料・手数料等により賄われている。

以上のように、法制度設計面の観点からみれば、OFCOMは政府から独立した法人組織として運営を行っているが、そのOFCOM委員会の構成員は直接・間接に国務長官が任命権を握っているため、政府からの干渉を受ける可能性があると考えられる。また、OFCOMの報告対象は国会であり、予算の一部は国会の承認を受けているため、直接に国会からの監督も受けられていると考えられる。

3. 台湾における通信・放送規制機関をめぐる考察

3.1 台湾の政治制度と政治対立

台湾の政治制度は、「行政」・「立法」・「司法」・「監察」・「考試」という五つの国家権力からなる「五権分立」を基本原理として行われており⁶、各国家権力の最高機関となる「行政院」（内閣に相当）、「立法院」（国会に相当）、「司法院」、「考試院」、「監

察院」が置かれ、その五つの国家機関の上に、「総統」（大統領に相当）が設置されるという構図となっている。

総統は、国家元首であり、国民の直接選挙により選出される。行政院は、国家の最高行政機関であり、行政院長は、総統によって任命さ

れ、立法院に対して責任を負う。立法院は、国家の最高立法機関であり、国民の直接選挙により選ばれた立法委員によって組織され、国民を

代表して立法権を行使する。

台湾の政治制度と国家権力間の関係については、図1で示すとおりである。

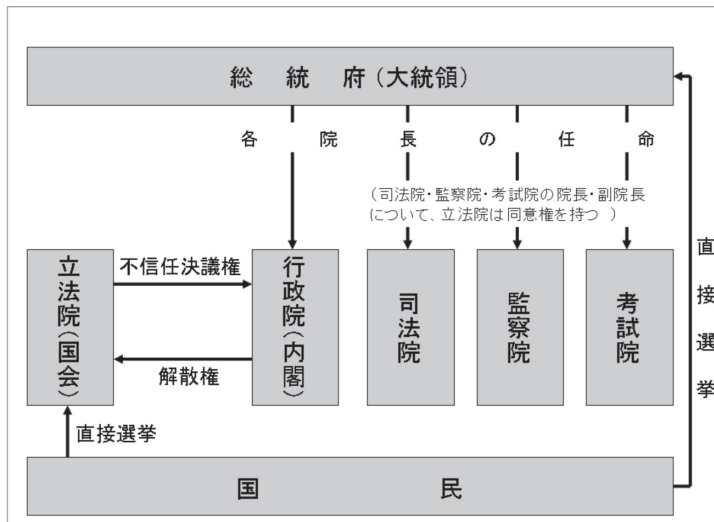


図1：台湾の政治制度と国家権力間の関係（筆者作成）

総統・行政院・立法院の抑制・均衡の権力関係について、まず、総統と立法委員はそれぞれ総統選挙と立法委員選挙により、国民から直接に選出されるが、異なる直接選挙により選出されるため、総統が所属する政党と立法院の最多数の議席を持つ政党とが異なる政党となる場合がある。また、行政院長は、総統の任命によって選ばれるため、立法院の同意が必要ではない。国家の行政事務の運行を順調に行うために、総統は行政院長の任命について、自分の所属する政党と同じ政党の者を任命する。従って、前述の状況から考えると、総統と最多数立法委員が同一政党に所属する場合、つまり行政府の所属する政党と国会の多数議席を占める政党が一致する場合、政府の政策目標がうまく貫けるが、国会の少数派である野党からの国家権力間の抑制・均衡が機能しなくなる

と、国家権力が与党の「一党支配」になる恐れがあると考える。一方、政府が所属する政党と国会の多数議席を持つ政党とが異なる場合になると、政府が「少数派政権」になり、政府と国会の関係は、「与小野大」（原文「朝小野大」^{7）}という与野党の政治対立関係になってしまう恐れがある。

台湾の新たな通信・放送規制機関NCCが成立した当時は、総統・行政院長が所属する政党と立法院の多数議席を占める政党とが異なっていたという政治背景が存在した。このような台湾の政治制度と与野党対立の政治状況は、通信・放送規制機関の設立と制度設計に対して多くの影響を与えていると考えられる。これは台湾の通信・放送規制機関において特に独立性の意義が強調される理由の一つと考えられる。

3.2 台湾の通信・放送産業事情と政府との関係の変遷

台湾において過去、通信産業は、主に交通部の下で電信総局（一部の規制は郵電司）に所管されていた。一方、放送産業は、新聞局の下で放送処が規制を行っていた。その法的根拠について、通信分野は、「電気通信法」によって規制されてきた。一方、放送分野では、伝送路の違いに応じて、それぞれ「放送テレビジョン法」、「有線放送テレビジョン法」、「衛星放送テレビジョン法」といった「放送三法」によって規制されてきた。

台湾の通信産業については、最初、国営独占という形で運営されていた。当時、交通部の電信総局は、通信産業を独占経営しつつ監督も行っていた。1990年代から、技術の発展に伴い、通信自由化・民営化が実現された。従って、1996年、「電気通信法」、「中華電信有限株式会社設置条例」、「交通部電信総局組織条例」からなる「通信三法」の改正案を可決した。この改正案により、国営中華電信有限株式会社（中華電信）が成立し、通信産業は、電信総局が規制を行い、中華電信が営業を行うことになった。その後、通信自由化政策に従い、通信産業は中華電信の独占から新規参入事業者を含めた自由市場へと移行し、中華電信の民営化も1997年にも開始された。

台湾の放送産業においては、当初、三つの地上波テレビ局しか存在しなかった。当時台湾の戒厳時代すなわち中国国民党の一党支配時代において、地上波テレビ放送は完全に「政府＝中国国民党」がテレビ放送を実質的に支配し、いわゆる国営商業放送という体制であった⁸。1987年には戒厳が解除され、以降言論の自由

の実現も進展してきた。1996年に、台湾初の大統領直接選挙が行われ、台湾の民主化がさらに進展した。当時、テレビ放送は二つの方向で改革が進んでいた。一つは、台湾初の地上波民間放送局「民間全民テレビ」が1995年06月に誕生し、1997年06月に正式に開局し放送し始めた。今一つは、1998年07月に公共テレビ局（Public Television Service）が成立し、公共放送を開始した。ケーブルテレビ放送は、最初、難視聴対策のために設置したが、その後業者は海外の衛星放送、外国の映画や番組等を放送するテレビ事業へと発展していった。また、当時地上波放送は政府に支配されたので、反対党である野党の民主進歩党がケーブルテレビ局を開設し、自らの主張を訴えた。このような背景を踏まえ、1993年08月に当時の放送規制機関の新聞局は、「有線放送テレビジョン法」を公布し、ケーブルテレビ放送を合法化した。

2000年に、大統領選挙で民主進歩党に所属した陳水扁が当選し、台湾では初めての政権交代が実現した（林、2009：75）。そのような民主化の進展を背景に、2003年12月に「放送テレビジョン法」、「有線放送テレビジョン法」、「衛星放送テレビジョン法」からなる「放送三法」が改正され、「党・政・軍の放送メディアからの撤退」⁹という原則が示された。「放送三法」の改正によって、従来の地上波放送の国営商業放送の三局は、政府・政党・軍隊からの出資を引き揚げられ改組された。「党・政・軍の放送メディアからの撤退」は、台湾の政治民主化過程において以前から長く掲げてきた目標を実現することになった。

以下では、以上で論じてきた政治・産業面での変化を踏まえ、台湾の通信・放送分野の規制機関の再編成と独立が進展した要因について、産業規制面・政治面・行政面という三つの側面から検討を行う。

(A) 産業規制面の要因として、通信・放送産業の融合による規制の限界があげられる。前述のように、従来、台湾の通信・放送分野の規制法体系は、産業別により二元的に規制を行ってきた。通信・放送の融合に伴い、通信・放送の基本的原則の策定が必要である（劉、2004：399）と考えられ、現行の通信と放送の規制機関が異なることから生じる障害を避けるため、通信・放送の単一規制機関に改組すべきだという議論が高まってきた。

(B) 政治面の要因として、通信・放送産業の政治（政府）からの独立があげられる。前述のように、台湾の民主化に伴い、国家権力は放送メディアから離れるという「政治とメディアとの分離」・「党・政・軍の放送メディアからの撤退」等の議論が提起された。当時、放送規制機関の新聞局は、同時に政府の広報機関として、政府の政策等を公表する役割を担っていた。新聞局が放送メディアの規制者と政府の代弁者とを兼任することによって、国家権力がメディアをコントロールできてしまう恐れがあり、これは民主社会において許容しえない体制

であると考えられた。また交通部は、同時に通信規制機関の電信総局と通信事業者の中華電信を所管していた。このように通信分野の規制者と事業者とを兼任することで、市場の自由競争への障害になると考えられた。従って、通信・放送に対する国家権力からの干渉を排除するために、独立規制機関を設置すべきであるとの要請が次第に強まってきたのである。

(C) 行政面の要因として、行政革新の促進があげられる。行政院は、2001年10月に「政府改造委員会」を設立した。その中で、「独立機関」の設置は主要な目標の一つであるとされている。「政府改造委員会」の説明によれば、専門性の強調、脱政治化、多元的価値の保障は、独立機関の設立の基本的理念である。この基本的理念は、当時NCCの設置の目的に対応しており、NCCは、台湾の行政革新計画において実行すべき目標として通信・放送の融合機関として設置された最初の独立機関であった。

以上でみてきたように、通信・放送産業の融合化への対応、「監督者と政府代弁者との兼任」・「監督者と事業者との兼任」問題の解決、さらに政府の行政革新計画における独立機関の確立という三つの理由により、通信・放送の融合に対応した「統合」・「独立」規制機関の設立の動きが進められたのである。

3.3 NCCの設立と法的根拠

以上でみてきた政治・産業・行政面の事情を踏まえ、まず、行政院は1998年11月に第8回「電子・情報・通信策略会議」において、通信・放送の融合に向けて、通信分野と放送分野

の監督権限を統合した新たな規制機関の設置を提案した。そして、行政院は、2003年09月に「通信放送基本法」と「NCC組織法」の二つの法案を決定した。「通信放送基本法」は

2003年12月に立法院で可決され、2004年01月に公布された。「通信放送基本法」は台湾の通信・放送の融合に向けて統合的な独立規制機関を設置すべき根拠となっている。一方、行政院が提案した「NCC組織法」案は立法院へ提出されたものの、当時の政府・国会の与野党対立の政治状況の中で、「NCC組織法」案の中で提案されていたNCC委員の選出方法に関して見解が対立した。結局行政院が提出した法案は可決されず、多数議席を占める野党側（当時は中国国民党）が新たに提出した「NCC組織法」案が2005年10月に立法院で強行可決され、2005年11月に公布された。「NCC組織法」における委員選出に関する議論と違憲審査については、次の節で分析する。

「通信放送基本法」と「NCC組織法」に基

づき、通信放送分野における新たな独立規制機関「国家通信放送委員会」が2006年02月に設立された。

これにより、従来新聞局の放送処に所管されていた放送規制権限、また交通部の電信総局・郵電司に所管されていた通信規制権限は、全てNCCに移管された。また、通信・放送の規制権限の統合によって、電信総局は消滅し、郵電司は単に周波数の配分とブロードバンドに関する産業促進政策の策定のみを担当することになり、そして新聞局は単に放送分野に関する産業促進政策の策定のみを担当することになった。

NCCの設置前後の通信・放送規制機関の位置づけの変化は、図2で示すとおりである。

NCCの設置の法的根拠は、「通信放送基本法」第3条に求めることができる。「通信放送

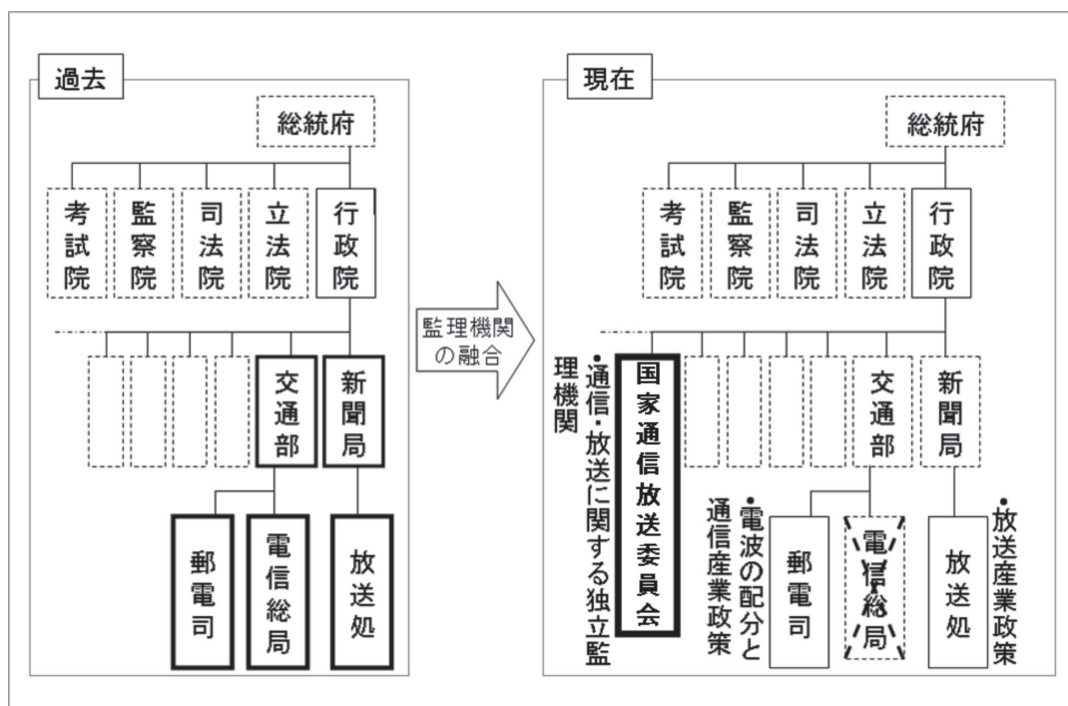


図2：NCCの設置前後の通信・放送規制機関の位置づけの変化（筆者作成）

基本法」第3条前半は、「通信・放送の所管事項を有効に処理するために、政府は法に基づいて独立の職権を行使する通信放送委員会を設置しなければならない。」として、「独立した職権」を行使する「委員会」としてのNCCという形を明らかにしている。「独立機関」という用語は、2004年06月23日に公布された「中央行政機関組織基準法」においてはじめて明示された。「中央行政機関組織基準法」第3条は、「独立機関」とは、「法により独立・自主的に職権を行使し、他に別段の法律ある場合を除き、他の行政機関の指揮監督を受けない合議制機関である」と定義している。つまり、独立機

関は、「法により独立」に「職権を行使」すること、「他の行政機関の指揮監督を受けない」こと、「合議制」という三つの要件があると考えられる。さらに、前述の行政革新計画による政府の組織再編成を推進するため、2010年01月12日に「行政院組織法」改正案が立法院で可決された。修正後の「行政院組織法」第9条は、「行政院は、以下の二級に相当する独立規制機関を設置する。[一]中央選挙委員会。[二]公正取引委員会。[三]国家通信放送委員会。」と定めている。NCCが「独立機関」である法的位置づけは、上記の法律の中に求めることができる。

3.4 政権交代によるNCC組織法に関する争議

NCCの制度設計の法的根拠である「NCC組織法」は、法案策定の段階から当時の与野党の対立に直面した。その中で、最も深刻な問題は、NCC委員の選出方法であった。

2000年から、大統領選挙の勝利により、民主進歩党は行政権力を持つ与党となり、以降、立法院の多数議席を占める野党側（中国国民党を始めとする野党側）と政治的に対立するようになった。このような政治状況で、NCC委員の選出方法について与野党の意見が一致しなかった。結局、前述のとおり、立法院の野党側が新たに提出したNCC組織法案が立法院で可決された。可決された「NCC組織法」第4条は、NCC委員の選出方法について、まず、立法院における各政党の議席数に応じて指名審査委員を選出すると定めている。その上で、行政院長が推薦した3人と各政党が立法院に占める議席数の比率に応じて推薦した15人の計

18人をNCC委員候補とし、その中から指名審査委員会の審査投票の結果によって15人を選出し、NCC委員とすると定めている（山田、2007：90-91、林、2009：75-76）。このような委員の選出方法によって、政治権力からの干渉を排除するために設置されるNCCに、結果的に政党等の政治権力が強く介入するという事態が生じた。

行政院は、「NCC組織法」による委員選出方法について、行政院の人事任命権を強く侵害し、憲法違反であるの疑義が生じるとして、2006年01月に憲法解释权限を持つ司法院大法官会議に憲法解釈についての判断（違憲審査）を求めた。そして司法院大法官会議は、「NCC組織法」第4条・第16条の合憲性をめぐって審査し、2006年07月に違憲審査の結果である「司法院大法官による憲法解釈第613号」（以下、「613号解釈」）を出した。

「613号解釈」によれば、NCCの委員選出方法は、「中華民国憲法」第53条による「行政一体」原則・「責任政治」原則・「政治中立」原則に反し、同憲法第11条による「通信放送自由」を制約するとして、「NCC組織法」第4条の第2項・第4項・第6項・一部の第3項の規定は行政院の人事任命権の侵害にあたり、憲法違反であるという結果を示し、第4条による委員選出方法は改正しなければならないとの見解を示した。

「613号解釈」に基づき、2007年12月に、「NCC組織法」改正案が立法院で可決された。修正後の「NCC組織法」においてはNCC委員の選出について、行政院長が委員を指名し、立法院の同意を経て任命しなければならないことになった。

修正後の「NCC組織法」第4条は、NCCの委員は、「全て専任の委員を七人置く。」、「委員の任期は四年とし、任期満了後の再任を可能とする。」と定めている。また、「委員は電気通信・情報・放送・法律・経済あるいは財政経済等の専門分野の学識や実務経験があることをもとに、同一政党の委員数は全委員数の半数を超えてはいけない。」としている。そして、委員の選出について、「行政院院長は委員を指名し、立法院が同意した委員の任命を行わなければならない。委員長および副委員長の選出は委員の間で互選しなければならない。」としている。こうして、NCCは、違憲審査の「613号解釈」とNCC組織法の修正により、独立機関としての基本的な独立性が確立されたのである。

しかし、2008年に入ると、中国国民党の大統領候補が当選し、再び政権交代が行われた。

中国国民党は行政権を持つ与党と国会最多議席を占める政党となった。その結果、NCCの行政権からの独立権限に対する立場が一変し、NCCに関連する「中央行政機関組織基準法」・「NCC組織法」の改正案が進められることになった。

まず、2010年02月に「中央行政機関組織基準法」改正案が可決された。この改正案により、二級行政機関に相当する独立機関について、その主任委員・副主任委員の任命方式、また委員の免職の規定と手続等が新たに定められた。改正後の「中央行政機関組織基準法」第21条第2項により、行政院長は二級行政機関に相当する独立機関の委員を指名するとともに、指名する委員の中から主任委員と副主任委員を指定することになる。

従って、二級行政機関に相当する独立機関であるNCCにおいて、NCCの主任委員・副主任委員の任命方式と委員の免職に関する「NCC組織法」の規定の改正の必要性について、現在の第3期NCC委員の間に異なる意見が出てきた。一部の委員は、NCCの独立性の維持が困難になる恐れがあり、行政院長による主任委員と副主任委員の選出について異議があったが、結局上級機関の行政院は「NCC組織法」を改正する必要性を認めた。その結果、同改正案は2011年12月に国会で可決された。

2011年再改正のNCC組織法により、NCCの主任委員・副主任委員は、従来の委員間の互選から、行政院長の指定となった。また、委員の免職に関する規定・委員の調査研究費用の予算についても新たに定められた。

政権交代によるNCCに関連する法案の公布・

表1 政権交代によるNCCに関連する法案の公布・改正（筆者作成）

時間順	行政権(政府)	立法権(国会)	NCC関連法案の公布・改正
※ 2000 年から：少数派政府時期（「与小野大」時期）			
2000/03	DPP* 大統領候補当選	KMT**（議席数）> DPP（議席数）	
2002/02		第5期立法委員就任： KMT 始めの野党側 > DPP 側 ***	
2004/01			「通信放送基本法」公布
2004/03	DPP 大統領候補当選		
2004/06			「中央行政機関組織基準法」公布
2005/02		第6期立法委員就任：KMT > DPP	
2005/11			「NCC 組織法」公布
2007/12			憲法違反による「NCC 組織法」改正
2008/02		第7期立法委員就任：KMT > DPP	
※ 2008 年から：行政・立法権一致時期（一党独大の恐れがある時期）			
2008/03	KMT 大統領候補当選		
2010/02			「中央行政機関組織基準法」再改正
2011/12			「NCC 組織法」再改正
2012/01	KMT 大統領候補当選	第8期立法委員選挙：KMT > DPP	

* DPP = 民主進歩党 ** KMT = 中国国民党

*** DPP は国会の最多議席を占める政党だが、KMT の以外の野党は KMT の立場を支持する傾向があるため、結局国会では KMT を始めとする野党側の占める議席数が DPP 側より多いのである。

改正については、表1で示すとおりである。

以上、2000年から2008年まで、野党側の中国国民党は政府与党（民主進歩党）のNCCに対する行政権力の行使を抑制し、代わりにNCCに対する国会からのコントロールを強化するために、NCCの行政権力から独立した法制度設計と法的位置づけを強く強調した。しかし、2008年から、中国国民党は大統領選挙と立法委員選挙の勝利によって、行政権を取得してから、国会の最多数政党の優位な立場に立つたために、「NCC組織法」・「中央行政機関

組織基準法」等の法改正を提出した。これによって、NCC委員（主任委員・副主任委員）の選出・委員の免職等の方式について、過去中国国民党が自ら強調したNCCの独立性の設計を見直し、NCCに対する行政権力からの指揮監督の権限を拡大しようとする意図を明らかにした。

以下では、NCCの独立機関としての法的位置づけと政治・行政面での関連する議論について検討したい。

4. NCCの独立性に関する議論

4.1 独立機関であるNCCの法制度設計について

本節では、前掲の独立性に関する四つの側面から、NCCの独立性について検討しながら、英国OFCOMと比較的検討を試みる。

（A）機関上の分立・独立：「通信放送基本法」第3条により、NCCは独立規制機関であ

り、専ら通信放送に関する規制・監督業務を司ることとされており、通信放送の産業促進政策の策定等については、他の関連行政組織により行われることになる。つまり、台湾の通信放送分野では、規制機関と産業促進機関の分立が原

則である。規制機関と産業促進機関の分立の設計については、NCCとOFCOMは一致している。

(B) 構成員の制度設計：「通信放送基本法」第3条・「中央行政機関組織基準法」第3条によると、NCCは委員会であり、合議制によって意思決定を行っている。2011年に再改正されたNCC組織法により、NCC委員の選出方法については、行政院長が指名し、立法院の同意を経て任命しなければならないと定められている。また、委員の一定の任期（4年）、同一政党の委員数の制限（半分を超えるではない）、委員の専任（兼職できない）、委員の専門性、委員の政治活動の制限等の任用資格設計を設け、NCC委員の独立性を保障している。2011年再改正のNCC組織法においては、委員の免職に関する規定も定められている。NCCとOFCOMは両方とも合議制で意思決定を行う設計となっている。しかし、OFCOMは法人組織として職権を行使する一方、NCCは行政院の下で独立行政委員会であり、政府の一員として職権を行う。また、委員の任命について、OFCOMは首相ではなく國務長官により選

出されるのに対して、NCCは行政院長が指名し、立法院の同意を経て任命される。

(C) 報告義務：前述のように、NCCが国会へ提案する法案は、必ず行政院の審議を経て立法院に提出しなければならないため、行政院への報告義務を負うと共に、NCCは毎年立法院に成果報告と改善建議について報告義務を負うとされている。報告義務について、NCCとOFCOMは同様の報告義務を負っている。

(D) 財源の出所：NCCの規制業務の費用については、「通信放送基本法」第4条により基金制度を導入することでNCCが監督業務にかかわる費用を賄うこととされている。その基金の出所については、「NCC組織法」第13条第2項により、政府からの予算と規制される事業者から支払われる市場参入による許可料・周波数利用料・電気通信番号利用料・審査料等の料金とされている。つまり、NCCの財源は、OFCOMと同様に、国家からの予算に加え、規制されている事業者からの料金・免許料・手数料等で賄われている。

4.2 法制度設計—NCC委員の選任について

NCCの委員の選出方式について、2005年から現在まで2回の改正が行われた。前述のとおり、「613号解釈」によって、NCCの委員選出に関する憲法上の疑義が解決されたが、2010年02月に「中央行政機関組織基準法」の改正に伴い、NCCの主任委員・副主任委員の選出について、二つの意見が出てきた。一つの意見は、改正後の「中央行政機関組織基準法」第21条に基づき、「NCC組織法」第4条を再び

修正する方法である。つまり、NCCの主任委員・副主任委員の選出については、行政院長が指定することになる。もう一つの意見は、NCCの設置の目的に則って、国家権力からの独立の確保の原則、また政治・メディアの分離の原則に基づき、表現の自由を保障するため、NCCの主任委員・副主任委員の選出について、「NCC組織法」第4条の規制が維持することである。2011年12月に「NCC組織法」改正

案が可決され、結局主任委員・副主任委員は行政院長の指定により選出されることになった。このような法制度設計により、NCCが政治権力（政党）に左右される状況になる可能性があり、NCCの独立性に多大な影響をあたえる恐れがある。

また、前述のNCCの独立性に関する検討からみると、NCC委員選出に関する任用資格について、専門知識や実務経験の必要性、政党制限、政治活動、利益回避原則等について多く

の規定（「NCC組織法」第4条、第6条）を設け、委員の政治・産業からの干渉が最低限に抑えられていることを評価すべきであると考えられる。このような規定はOFCOMと比較しても、かなり厳しい規定となっている。しかし、NCC委員の任用資格を厳しくすることによって、できるだけ中立性・専門性を有する者が選出できる一方、厳格な資格条件を設けることで、かえって適任な者が任用条件に合わず結局選出できない可能性もあると考えられる。

4.3 NCCと他の行政機関との関係について

4.3.1 法的位置づけ—NCCと上級機関との関係について

NCCの独立規制機関としての法的位置づけについて、「通信放送基本法」第3条は、「通信・放送の所管事項を有効に処理するために、政府は法に基づいて独立した職権を行使する通信放送委員会を設置しなければならない。（中略）」と定め、また、「NCC組織法」第7条第1項は、「本委員会は法に則り、独立した職権を行使する。」と定めている。この「独立した職権を行使する」独立機関とは、「中央行政機関組織基準法」第3条によると、「法により独立・自主的に職権を行使し、他に別段の法律ある場合を除く外、他の行政機関の指揮監督を受けない合議制機関である」という意味である。また、「法により独立・自主的に職権を行使し、他に別段の法律ある場合を除く外、他の行政機関の指揮監督を受けない合議制機関である」と定めている点からみれば、NCCは独立機関であることが分かる。そして、「613号解釈」によれば、独立機関の合憲性が認められ、その独立機関の設置の目的については、法律に

定められる範囲内に上級機関からの指揮監督を制限し、政治権力からの干渉を避けて専門分野における自主決定の権限を認めることとされている。

しかし、「中央行政機関組織基準法」第6条は、行政機関の名称について、「院：一級機関」、「部：二級機関」、「委員会：二級機関或いは独立機関」と定めている。そして、「行政院組織法」第9条は、NCCは「二級（行政）機関に相当する独立機関」と定め、「中央行政機関組織基準法」第2条第2項は「行政院は一級機関、その所属機関はレベルによって二級機関、三級機関、四級機関とする。」という規定をおいている。また、同法第14条第1項は「上級機関は所属機関に対して、法規に則って指揮監督権を行使する。」という規定が準用されるかどうかの議論が存在している。

また、行政院は憲法上の「行政一体」原則を強調する「613号解釈」に基づき、「中央行政機関組織基準法」第3条の「独立機関」の定義に

よって独立した職権の行使を有するNCCに対し、「個別の事案」の独立した職権のみを認めている。そのため、NCCが行政院の指揮監督を受けないという見解は認められない。従って、現在のNCCについては、「上級機関」で

ある行政院からの「指揮監督」の干渉は抑えることができないと考えられる。このように、NCCの独立機関としての地位については、今後なお検討すべき余地があると考えられる。

4.3.2 権限—NCCと他の行政組織との関係について

NCCの所管事項について、「通信放送基本法」第3条は、「通信・放送の所管事項を有効に処理するために、政府は法に基づいて独立の職権を行使する通信放送委員会を設置しなければならない。国家の通信・放送における資源分配の計画および産業界の指導・奨励は行政院の担当機関が法に則りこれを行う」と規定されている。従って、NCCは通信・放送の規制機関であり、放送通信分野の産業促進機関と分立していることが分かる。

また、「NCC組織法」第3条においては、NCCの所管事項が明示されている。しかし、その中には不明確な部分がまだいくつか存在する。特に第3条第6号の「資源の管理」については、規制監督事項であるか産業促進事項であるかについての議論がある。

周波数（電波）の管理を例とすれば、周波数は電波資源であるから、「周波数の希少性」を

理由に、常に規制の対象となるはずである。しかし、近年、産業発展と産業促進を理由に、周波数の監督は産業促進行政機関に所管されている傾向がある。

現在の台湾では、周波数に対する電波監理・免許の発行等は、NCCの業務である。また、周波数の管理・電波政策は、交通部が担当している。周波数に関する産業促進政策の推進機関は、經濟部である。しかし、周波数の管理の区分について、文字通りのように容易ではない。例えば、2003年から進んでいる次世代高速無線通信技術「WiMAX（ワイマックス）」によって台湾全国に無線ブロードバンド環境を作することを目的に「モバイル台湾（原文「M台湾」）」計画を主導する行政機関は、NCC・交通部ではなく、經濟部であるとされている。機関の間での権限の割り当てが不明確である結果、産業発展の障害になる恐れがあると考えられる。

5. おわりに

本稿は、通信・放送の融合に対処した台湾における通信・放送の単一・独立規制機関であるNCCの独立性に関する法制度設計について検討してきた。独立機関であるNCCの独立性については、規制機関と産業促進機関の分立、合

議制である委員会の設計、委員選出の方式・報告義務・財源等の独立機関と行政・国会との関係に関する設計等、「NCC組織法」による法制度面設計からみると、NCCの「独立機関」としての独立性の確立については基本的に評価

すべきものとなっていると考えられる。

しかし、台湾の複雑な政治状況による行政院・立法院と与野党の政治対立関係を考慮すると、NCCの独立性の確保、すなわち、NCCの法的位置づけについては、まだ容易に台湾の政治状況に左右される恐れがあると考ええる。このことは、NCCの独立性を確立した「613号解釈」に対して、与野党、行政院・立法院それぞれの立場によって、「独立性」に対する異なる解釈が出ていること、また政権交代による関連

法案の改正が提出されていることに見いだすことができる。NCCの独立機関としての法的位置づけ、独立した職権の範囲、また独立機関と行政院との関係について、今後なお検討すべき余地があると考えられる。NCCの独立機関としての法制度設計とその独立性の確保に関する議論を踏まえて、台湾の政治対立状況を背景に、通信・放送規制機関であるNCCの独立性を担保する具体的な仕組みについて考察を行うことは今後の重要な課題としたいと考える。

註

- ¹ 規制機会主義 (regulatory opportunism) とは、事業者が融合のもたらす規制体系間の矛盾を利用して規制を避け、事業自身の利益を拡大する行為である。張 (2006: 1-5) を参照する。
- ² 権力分立とは、国家権力が単一の統治機関に集中しないよう、性質に応じ行政・立法・司法に分け、異なる統治機関に所管する実体概念である。抑制・均衡 (check and balances) は、国家権力の実体的な配分よりも、むしろ政治権力間の互いの抑制と均衡を保たせることに焦点をあてた関係性概念である。(芦部、2007: 271; 佐藤、1995: 45) を参照する。
- ³ 駒村 (1996: 147-201; 1999: 58-60, 84-111; 2000: 31-54) を参照する。
- ⁴ OFCOM の構成の詳細について、OF COM の公式サイト (<http://www.ofcom.org.uk/>)、「2002 年 OFCOM 法」(<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/11/data.pdf>)、中村 (2010: 30-32) を参照する。
- ⁵ 同註 4。
- ⁶ 「五権」とは、「行政権」、「立法権」、「司法権」の三つの国家権力のほかに、「監察権」、「考試権」の二つの国家権力を加えたものを意味する。「考試権」は、公務員の採用試験や任用・管理に関する国家権力であり、「監察権」は、公務員の同意・弾劾・糾明およびに国政調査に関する国家権力である。
- ⁷ 「朝」は与党、「野」は野党を意味する語である。つまり、行政権力を持つ与党が、国会において占める議席数が野党側より少ない状態を指している。
- ⁸ 当時の三つの地上波テレビ局は、台湾政府が経営する台湾テレビ局、中国国民党が出資した中国テレビ局、国防部と教育部が出資した中華テレビ局である。テレビ局の経営は政府・政党・軍隊が握っていたため、その三つのテレビ局は、報道の取材、報道の内容、番組の制作、人事の配置など、様々な場面で、実質上政府・政党・軍隊からの干渉を受けていた。
- ⁹ 「党・政・軍の放送メディアからの撤退」とは、政党・政府・軍隊による放送メディアへの経営を禁止する原則である。例えば、改正された「放送テレビジョン法」第 5 条の 1 第 1 条により、政党の党務人員・政務人員・公務員はラジオ事業・テレビ事業への投資はしてはならないと定められた。これらの親戚・配偶者などはラジオ事業・テレビ事業を投資する場合には、同一事業の占めるシェアは 1% を超えることができない。また、同法第 5 条第 4 項により、政府・政党、また政府・政党により成立した財団法人などは直接・間接にメディアを経営・投資してはならないとされる。

参考文献

- Collins, R. & Murrone, C. (1996). *New media, new policies*. Cambridge: Polity Press
- OECD (2000): *Telecommunications Regulations: Institutional Structures and Responsibilities*.
Available: <http://www.oecd.org/dataoecd/39/32/21330624.pdf>
- Toscano, S. M. (2005): *The Institutional Framework of Telecommunications Regulation*.

Available: http://www.itu.int/ITU-D/hrd/tc/ITU-EC-Project/DOCS/Index-ws8.html#1_Agenda (2010/02/04 accessed)

- 芦部信喜 (2007) : 『憲法 第四版』岩波書店
- 石世豪 (2009) : 『向競争轉的通訊傳播匯流法制』元照出版有限公司
- 高凱聲 (2004) : 「台灣電信市場與電信政策法規」劉幼琍 (編) : 『電訊傳播』第4章 (161-218頁) 雙葉書廊
- 駒村圭吾 (1996) : 「独立機関と権力分立、その総括: 『関数としての権力分立』の観点から」『白鷗法学』6、147-201頁
- 駒村圭吾 (1999) : 『権力分立制の諸相』南窓社
- 駒村圭吾 (2000) : 「アメリカにおける独立行政機関と権力分立－中央銀行の独立性の理論的基礎に向けて－」『白鷗法学』16、31-54頁
- 佐藤功 (1985) : 『行政組織法』有斐閣
- 佐藤幸治 (1995) : 『憲法 第三版』青林書院
- 塩野宏 (2006) : 『行政法[第三版]』有斐閣
- 鈴木賢一 (2004) : 「英国の新通信法--メディア融合時代におけるOFCOMの設立 (米国と英国の諸問題)」『レファレンス』54 (11) 69-78頁
- 張玉山 (2004) : 『數位匯流趨勢下電子通訊產業之管制變革與應有取向之研究』國科會研究計畫
- 中村伊知哉 (2005) : 「コンテンツ政策としての通信・放送融合」Stanford Japan Center-Researchポリシーペーパー
(<http://sjc-r.stanford.edu/research/publication/PP/pdf/PP-2005-001-J.pdf>) (2012年01月13日アクセス)
- 中村美子 (2010) : 「国際比較研究: 放送・通信分野の独立規制機関 イギリスOfcom (放送通信庁)」『放送研究と調査』60 (9)、26-39頁
- 山田賢一 (2007) : 「政治対立に翻弄される台湾の独立規制機関」『放送研究と調査』57 (7)、90-99頁
- 劉幼琍 (2004) : 「電信・媒體與網路的整合與匯流」劉幼琍 (編) : 『電訊傳播』第9章 (371-410頁) 雙葉書廊
- 林怡蓁 (2009) : 「政治と政党の波間に揺れる台湾版FCCの理想と現実」『ジャーナリズム』235、74-79頁

王 慧萍 (ワン フェーピン)

[出身大学又は最終学歴] 東京大学大学院学際情報学府修士課程修了

[専攻領域] 情報法・政策

[所属] 東京大学大学院学際情報学府博士課程

[所属学会] 日本社会情報学会 (JSIS)

A Study on Re-organization of Regulator in Communications Industry and its Independence: Focus on the Establishment of NCC in Taiwan

Huiping Wang*

Abstract

This paper reviews establishment and institutional design of the independent regulator, National Communications Commission (NCC), in communications industry in Taiwan. It also proposes suggestions for prospective improvement in the institutional system of NCC. Although NCC is designed as a council system to ensure its independence, it is still unclear about its legal position as an independent agency due to the special political system in Taiwan. As a result, how to enhance independence to avoid interference from political forces is extremely important. Moreover, in order to promote industrial development, relations among NCC and other administrative organs should be clarified.

*Graduate School of Interdisciplinary Information Studies, The University of Tokyo

Key Words : convergence, independent regulator, National Communications Commission(NCC), Taiwan