

平成 19 年 7 月  
(社)日本民間放送連盟

総務省「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 中間取りまとめ」に対する意見

当連盟は標記研究会の「中間取りまとめ」に対する意見を以下のとおりまとめた。今後の議論に反映していただくよう、強く要望するものである。

#### <総論>

- 昨年6月の「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」に至る一連の放送改革論議において、われわれ民間放送事業者は、ジャーナリズムとエンターテインメントを2本柱とする基幹放送(=地上ラジオ・テレビ放送)の社会的役割に理解を求め、ハード・ソフト一致原則、県域免許制度など地上放送の基盤を成す規律の堅持を一貫して主張してきた。政府与党合意では、通信と放送に関する総合的な法体系の検討について、「基幹放送の概念の維持を前提に」と明記されたが、これは、国民の生命や身体の安全に貢献し、生活に不可欠な情報を提供するプレーヤー(=基幹放送)の存在を制度上、積極的に位置づけるべきだとの認識を示したものである。
- 国民の重要な生活インフラである「情報通信」の規律・規制を見直すにあたっては、言論表現の自由などの「国民の権利」の保障と、情報の流通促進による「産業振興」の双方を重視した複合的な制度整備が求められる。ただし、前者は民主主義社会の基本原則であり、後者は技術革新と経済環境の動向によって変化することに十分留意すべきである。したがって、まず、前者を基本理念として法に前置し、その保障を担保することが大前提となる。そのうえで、現行の放送法の理念、放送法の骨格を成す「民放・NHKによる二元体制」の意義、地上ラジオ・テレビ放送(=基幹放送)やBS放送(=準基幹放送)、CS放送、有線テレビジョン放送など多様な放送群が果たす社会的役割を含め、メディアが果たす文化的役割やジャーナリズム機能について、基本理念として十分に踏まえるべきである。
- いわゆる“ユビキタスネット社会”における「言論表現の自由」「国民の知る権利」「通信の秘密」「匿名情報の社会的影響」等は、放送事業者としても真剣に取り組むべき課題であると認識している。中間取りまとめにおいて、こうした原理的な諸課題への論及が希薄で曖昧な記述のままに法体系の見直しに走るのには拙速であり、むしろ民主主義社会の機能を損なうおそれがあるものと危惧せざるを得ない。

- 中間取りまとめが提唱するレイヤー型法体系への転換については、その必然性が十分に説明されているとは言い難い。例えば、法体系の見直しは、自由闊達な言論表現や、多様で豊かな地方文化の醸成にどのように寄与するのだろうか。国民にとって望ましい情報環境はどうあるべきかとの考察を深めるべきである。現在の法体系が国民生活や産業経済に及ぼしている具体的な不利益を含め、法体系見直しの効用について、より合理的な説明が必要である。「基幹放送」たる地上放送(ラジオ、テレビ)については、現行の電波法・放送法による規律が良好に機能しており、法体系をレイヤー型に転換する具体的な利点や意義は見出せず、したがってレイヤー型への転換には反対である。
- 「通信」コンテンツに対する規律の導入については、インターネット上の表現活動の制約につながる懸念を払拭できない。“有害コンテンツ”の社会問題化は民間放送事業者としても認識しているが、違法とまでは言えない“有害コンテンツ”の排除は関係事業者による自主的な取り組みに委ねるべきである。伝送路資源に有限希少性がないインターネットに対しては、原則として規律・規制をかけるべきではないと考える。また、インターネット網を利用したコンテンツ配信サービスは、“国内事業者に対する規制”では、法の適用を受けない外国からの配信など潜脱行為の横行は必至であることも考慮すべきである。
- そもそもコンテンツ規制の「実効性」は伝送路の特性に依存する部分が大きく、「通信」と「放送」で規律・規制の実効性に相当の差があるのは当然である。したがって、制度設計は両者の“融合”を前提とするのではなく、それぞれの特性に応じて存置させることが国民視聴者の利益になると考える。“名は体を表す”という格言のとおり、国民視聴者は「放送」という名称から、情報や番組の信頼性・安全性と社会的役割を想起し、そうした認識を共有している。したがって、情報通信法制を見直すとしても、放送法の理念および「放送」という法律上の名称を積極的に継承すべきである。

## <各 論>

### 1. 「レイヤー型法体系」による通信・放送法制の抜本的見直しについて

- ・ 中間取りまとめでは「レイヤー型法体系」を指向するEUの動向に比べ、米国の動向に関する記述が少なく、現状認識としてバランスを欠いている。コンテンツ産業・メディア産業の規模がより大きい米国において、サービスごとの「縦割り」法体系が採用されている事由や、現行法体系を抜本的に見直す動きがない事由について詳細な検討を行うべきである。EUの全体方針を受けた加盟各国の動向、米国やEU以外の国に関する状況整理も必要である。
- ・ レイヤー型法体系においては、その時々のメディアサービスや公然通信の社会的機能や影響力の態様を行政が適宜判断して、事業者への免許・認定・登録などにかかわる類型を変

更することが想定され、こうした類型の変更手続きは省令に委ねられることが想定される。コンテンツ規制はまさにサービスモデル規制であり、この行政判断が曖昧であったり、恣意的であったりすると、事業者の自由旺盛な事業活動を妨げる可能性だけでなく、国民の「表現の自由」「知る権利」「通信の秘密」を不当に侵害または制約するおそれがある。「公然性の有無」「社会的機能や影響力」の判断基準や判断主体については、軽々に結論を出せるものではないと考える。

- ・ 著作権法など関連制度との関係について、国際条約等との整合性を含めてどのように整理していくのか、関連制度を見直す場合にはどのような影響が想定されるのかを明確にすべきである。
- ・ 地上放送の県域免許の考え方とケーブルテレビ再送信に関する問題など、現行制度における不整合を解消することについても、あわせて検討すべきである。

## 2. 「公然性を有する通信」に対するコンテンツ規律の導入について

- ・ 放送のデジタル化や通信ネットワークのIP化が進み、情報の配信や入手における利便性が飛躍的に高まる一方、ネットワークを流れる情報の信頼性をどう確保すべきかが社会全体の課題とされている。中間取りまとめは新たな通信・放送法制の基本理念の一つに「安全・安心なネットワーク社会の構築」を掲げ、公然性を有する通信（公然通信）について、「関係者全般が遵守すべき『共通ルール』の基本部分を規定し、ISP（インターネット接続事業者）や業界団体による削除やレーティング設定等の対応指針を作成する際の法的根拠とすべきである」と述べている。もとより、「安全・安心なネットワーク社会の構築」の重要性はわれわれ民間放送事業者も理解するところであり、“有害コンテンツ”が社会問題化している現状は認識している。すでにインターネット上では“有害コンテンツ”の自主規制が行われているが、その規制対象は違法ではない表現内容であり、規制主体は情報伝達者たるISPであることが一般的である。
- ・ インターネット上の表現行為にコンテンツ規律を導入することは、たとえそれが罰則を伴わない理念的な規定であっても、本来は制限すべきでない表現行為にまで広く規律の網をかけることになる。中間取りまとめが提唱する「共通ルール」の策定は、ISPはじめ関係事業者に一層の萎縮効果をもたらし、自由な言論・表現の制約につながるおそれは否定できないと考える。

### 3. 「基幹放送」の位置付けについて

- ・ かつて、無線通信で大量の情報を多くの人々に瞬時に伝達できるようになり、その社会的影響力の大きさゆえに「通信」から切り分けられ、「放送」が生まれた。日本社会において放送は、人々の生活に必要な情報(報道・ジャーナリズム)と暮らしを豊かにする娯楽(エンターテインメント)を、全国にあまねく送り続け、それを見たり聴いたりしてもらうことによって、国民視聴者にとって共通の情報価値を持つ「基幹メディア」となっている。
- ・ 地上放送に関しては現行の電波法(伝送インフラ規律)と放送法(自主自律によるコンテンツ規律)による二重構造が良好に機能していると考える。電波法に基づく放送局免許は“施設免許”であり、番組内容に対する行政の直接的な審査・関与を防ぐことで、放送の自由を制度的かつ厳格に保障してきた経緯がある。こうした「ハード・ソフト一致」の事業形態によって、日本の地上放送は国民の福祉と文化(特に地方文化)の向上に、大いに貢献することができた。「基幹放送」たる地上放送の法体系をレイヤー型に転換することには具体的な利点や意義は見出せず、番組内容に行政が直接的に介入することを認めるものであり、反対である。
- ・ 地上放送の特徴は、その「地域性」にあり、地域情報の取材・発信を中核とした活動全般を通じて、国民が享受しうる情報の「地域性」確保に大きな役割を果たしている。中間とりまとめでは、こうした「地域性」を制度上、どのように担保していくのか明らかではないが、現行の地上放送の県域免許制度の仕組みは、将来にわたって堅持されるべきである。
- ・ 中間とりまとめでは、地上ラジオ放送、BS放送への言及がなく、地上テレビ放送に関する記述とのバランスを欠いている。地上ラジオ放送やBS放送は全国の視聴者が利用可能なサービスであり、通信・放送法制の見直しにあっては、その社会的役割や影響力を踏まえ、基幹放送たる地上ラジオ放送、準基幹放送たるBS放送の位置付けを明確にすべきである。
- ・ なお、中間とりまとめでは「マストキャリアー・マストオファー制度」に言及しているが、基幹放送のように高い公共性、地域性を有するメディアについて、何ら改変を加えることなく配信、伝送する義務などを伝送サービスに課すことは重要な検討課題である。

以 上