

情報通信審議会「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」（第1回）

情報通信法（仮称）のグランドデザインと検討課題

－「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」からの問題提起

一橋大学名誉教授 堀部 政男

I はじめに

通信・放送の総合的な法体系に関する研究会最終報告書、その他の資料参照。

II 通信・放送の総合的な法体系に関する研究会の経緯

最終報告書をまとめるに至った直接のきっかけ、そのプロセスは、次のように要約することができる。

- ・2006（平成18）年6月20日 「通信・放送の在り方に関する政府与党合意（平成18年6月20日）」において、「通信と放送に関する総合的な法体系について、基幹放送の概念の維持を前提に早急に検討に着手し、2010年までに結論を得る。」
 - ・2006年8月30日 通信・放送の総合的な法体系に関する研究会第1回会合開催
 - ・2006年9月1日 「通信・放送分野の改革に関する工程プログラム（平成18年9月1日）」において2010年の通常国会への法案提出を目指すこととされた。
 - ・2007（平成19）年6月19日 「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
 - ・2007年6月20日～7月20日 パブリックコメントを実施、関係団体や有識者等からのべ276件の意見が寄せられた。
- その後、4回にわたり主要関係事業者・団体等からの公開ヒアリング実施
- ・2007年12月6日 通信・放送の総合的な法体系に関する研究会報告書

III 通信・放送の総合的な法体系に関する研究会メンバーの要請と問題関心

1 メディアの歴史的発展と法

情報を伝達するメディアは、歴史の一定の段階で発明され、それぞれ独自の歴史を歩んできた。それとともに、それぞれの時代においてそれらに対応する法的枠組みが形成された。換言すれば、今日、主要なメディアとなっているものは、歴史的には、プリント（print, 印刷）、コモンキャリア（common carrier, 通信）、ブロードキャスティング（broadcasting, 放送）の順に登場し、それらに関する法が発展してきた。

第1期 プリント（印刷）の出現期（15世紀～）

グーテンベルグの活版印刷術（1450年頃）

各国で様々な法的対応

第2期 コモンキャリア（通信）の出現期（19世紀～）

モースの電信機械発明（1837年）

ベルの有線電話（1876年）

マーコニの大西洋を隔てた無線電信(1901年)

各国で様々な法的対応

日本：電信線電話線建設条例(1891年)、電信法(1900年)、無線電信法(1915年)

第3期 ブロードキャスティング(放送)出現期(1920年～)

アメリカのピッツバーグの KDKA 放送局(1920年)

各国で様々な法的対応

日本：無線電信法(1915年)、放送用私設無線電話規則(1923年)、東京放送局放送開始(1925年)、放送法(1950年)

インターネット利用(日本 1995年)：通信法制

第4期 通信・放送の融合期(21世紀～)

日本：情報通信法(仮称)の立案(07年)

EU：視聴覚メディアサービス指令提案(05年12月、07年5月24日担当閣僚理事会で合意、07年12月採択) 2007年12月18日の Official Journal of the European Union に登載された指令のタイトルは、次のようになっている。

「テレビジョン放送活動の遂行についての構成国の法律、規則又は行政措置により定められた一定の規定の調整に関する理事会指令 89/552/EEC を改正する 2007年12月11日の欧州議会及び理事会の指令 2007/65/EC」(DIRECTIVE 2007/65/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities)

2 融合論議の経緯

- ・1980年前後、アメリカで convergence について議論されていた。
- ・この convergence をどのようにとらえるか、「集中、収束、収斂」などが原義。これを「融合」と訳したことがある。
- ・1980年代後半、情報通信関係の学会で、「融合」は、「とけて一つになること」であるので、適切でないという意見があった。
- ・国際的にはこの言葉が今日でもよく使われるが、最近の状況は、「融合」といえる。
- ・プリントメディアと電子メディアの関係についても議論。

3 郵政省・総務省におけるパソコン通信・インターネット等に関する議論の例

- ・1993年10月～1994年6月 郵政省・電子情報とネットワーク利用に関する調査研究会座長。「新しい通信形態に起因する社会的・制度的課題への対応」と「ニーズが顕著化している新たな利活用分野」→「公然性を有する通信」という概念を提唱。→郵政省電気通信局監修・電子情報とネットワーク利用に関する調査研究会編『高度情報通信社会 日本の岐路—安全なネットワーク・危険なネットワーク』(第一法規、1996年)。
- ・1995年1月～8月 郵政省・電子情報とネットワーク利用に関する調査研究会座長。「情報通信基盤の整備・高度化と利用の促進」との関連で「個人情報・プライバシーの保護」及び「電子情報の安全性・信頼性の確保」→郵政省電気通信局監修・電子情報とネットワ

ーク利用に関する調査研究会編『高度情報通信社会 日本の岐路－安全なネットワーク・危険なネットワーク』（第一法規、1996年）。

・1996年 郵政省・電気通信における利用環境整備に関する研究会座長。「インターネット上の情報流通について」（1996年12月26日発表）、「電気通信サービスにおける苦情処理・相談体制の整備について」（1996年12月26日発表）をまとめる。→郵政省電気通信局監修・電気通信における利用環境整備に関する研究会編『インターネットと消費者保護』（クリエイト・クルーズ、1997年）。

・1998年7月～1999年2月 郵政省・電気通信サービスの不適正利用と苦情対応の在り方に関する研究会座長。「電気通信サービスの不適正利用に係る発信者情報の開示についての考え方」をまとめる。

・2000年5月～2001年2月 郵政省・インターネット上の情報流通の適正確保に関する研究会座長。「インターネット上の情報流通の適正確保に関する研究会報告書」をまとめる。

・2000年6月～2000年12月 通信・放送融合時代の情報通信政策の在り方に関する懇談会座長。

目的 通信・放送融合時代において、あらゆる人々が安心かつ確実に、大容量のデジタル情報を、多様なネットワークを介して、低廉な料金の下で享受できる情報流通システムの構築・発展のための課題と政府の果たすべき役割について、幅広い観点から有識者と意見交換を行うこと。

構成員 堀部政男中央大学法学部教授（座長）、秋草直之（富士通株式会社社長）、一力健（株式会社電通国際情報サービス会長）、出井伸之（ソニー株式会社社長）、氏家齊一郎（日本テレビ放送網株式会社社長）、海老沢勝二（日本放送協会会長）、大田弘子（政策研究大学院大学助教授）、奥山雄材（第二電電株式会社社長）、佐々木かをり（株式会社ユニカルインターナショナル社長）、佐藤継男（株式会社東急ケーブルテレビジョン社長）、椎名武雄（日本アイ・ビー・エム株式会社最高顧問）、白石清（株式会社Jストリーム社長）、張富士夫（トヨタ自動車株式会社社長）、鶴田卓彦（株式会社日本経済新聞社社長）、那須翔（東京電力株式会社相談役）、成田豊（株式会社電通社長）、西垣浩司（日本電気株式会社社長）、羽鳥光俊（国立情報学研究所教授）、濱田純一（東京大学大学院情報学環長）、藤井義弘（日立造船株式会社会長）、古川享（米国マイクロソフト社副社長）、宮津純一郎（日本電信電話株式会社社長）、村井純（慶応義塾大学環境情報学部教授）、森下洋一（松下電器産業株式会社社長）、山科誠（株式会社バンダイ名誉会長）

主な提言事項

(1) 通信と放送に関する各国の制度は必ずしも一様ではないが、放送を通信と別の概念で規律する点に関しては共通しており、融合への対応は、各国とも、ソフト／ハード規律の分離や中間領域的サービスへの対応により、進めようとしているところ。我が国においても、今日の融合の状況を踏まえるなら、まずは、こうした変化への対応を急ぐことが必要。

(2) 変化への対応に当たっては、日本型IT革命を推進する観点から、超高速インターネット網の整備や放送のデジタル化を加速し、新たなビジネスと豊かな生活につながる通信・放送融合サービスの健全な発展を促す政策を時機を逃さず展開することが極めて重要。

(3) 以上のため、次のような情報通信政策の一つひとつをスピードをもって、具体化していくことが肝要。

- ア 伝送路の融合が進展している分野において、ソフト／ハード規律の分離を一層円滑に進める制度の整備等を実施する。
- イ 情報通信インフラを充実するため、超高速インターネット網の整備や放送のデジタル化を促進する。
- ウ 通信・放送融合サービスの提供を支えるプラットフォームビジネスへの円滑な新規参入や事業展開を支援する。
- エ 融合が生み出す諸問題に対処するための情報流通ルールの確立等を通じて、利用環境を整備する。
- オ コンテンツの制作や提供を行う事業者の事業環境を整備する。

(参考) その後の関係施策

- 「電気通信役務利用放送法」の制定〔平成13年〕
- 「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律」の制定〔平成13年〕→総務省電気通信利用環境整備室著・社団法人テレコムサービス協会編著『プロバイダ責任制限法』(第一法規、2002年)。
- ・2003年2月以降 電気通信事業分野におけるプライバシー情報に関する懇談会座長。
- ・2005年8月～2006年8月 インターネット上の違法・有害情報への対応に関する研究会座長。インターネット上の違法・有害情報への対応に関する研究会最終報告書(2006年8月25日)。
- ・2006年8月以降 通信・放送の総合的な法体系に関する研究会座長。中間取りまとめ(2007年6月19日)公表。
- ・2007年12月6日 通信・放送の総合的な法体系に関する研究会報告書公表。
- ・2007年11月26日以降 インターネット上の違法・有害情報への対応に関する検討会座長

IV 中間取りまとめと最終報告書の主な相違点

中間取りまとめの本文が約18,500字であったのに対して、最終報告書の本文は約36,000字で、2倍くらいの字数になっている。

中間取りまとめと最終報告書の内容面の主な相違点は、次のようになっている。

- ・情報通信に包括的に適用されるような利用者保護規定の整備の必要性を追記した。
- ・情報通信ネットワークを用いた「表現の自由」を保障すべきことを明記した。
- ・違法な情報について行政機関が直接関与しない形での対応を促進する枠組みを整備する必要性を追記した。
- ・現時点でプラットフォームレイヤーを他のレイヤーから独立した規制として立法化する必要性は大きくはない旨を追記した。

V 最終報告書の基本的方向性

最終報告書は、現行の「縦割り型」法体系を「横割り型、レイヤー型」法体系に転換することを提案しているところに大きな特色がある。そのレイヤーとは、コンテンツ、プラットフォーム、及び伝送インフラの3層である。

コンテンツは、「公然性を有するもの」と「公然性を有しないもの」に大別する。前者は、

メディアサービスとオープンメディアコンテンツに分け、メディアサービスはさらに特別メディアサービス（例：現在の地上テレビ放送）と一般メディアサービス（例：現在のCS放送）に分類し、オープンメディアコンテンツはホームページなどである。ここでは情報通信ネットワークを用いた「表現の自由」を保障する。また、後者は、私信など特定人間の通信で、ここでは「通信の秘密」を保障する。

プラットフォームは、具体的にはネットワーク上の認証・課金・決済サービス、ポータルサービス、サイバーモール、検索サービス、OS その他のネットワークと連携する端末上のソフトウェア機能、さらにはこれらを複合的に提供するサービスなど、その範囲は広範で内容も多岐にわたる。

伝送インフラでは、世界最先端の情報通信ネットワークが構築されつつあり、IP化の動向と相俟って、事業者が一つのネットワークで電話、ブロードバンド接続、放送といったサービスを同時に提供するトリプルプレイなど「伝送路の融合」によるネットワークの高度利用が加速し、それに連動して多機能携帯電話端末など「端末の融合」も進みつつある。

VI 情報通信審議会等における検討への期待

最終報告書「1 はじめに」

- ・通信・放送の総合的な法体系の基本的枠組みの骨子を提示
- ・「通信・放送分野の改革に関する工程プログラム（平成18年9月1日）」において目指すこととされた2010年の通常国会への法案提出
- ・今後、更に検討が深められ、通信・放送の新たな法体系が、広く国民的な合意が得られるものとなることを期待
（最終報告書1頁）

最終報告書「9 おわりに」

「(1) 具体的制度設計に向けて」

- ・今後は具体的な制度設計に向けて総務省において更なる検討が進められることを期待
- ・「具体的な制度設計にあたっては、本報告書でも度々指摘したように、プラットフォーム規律の在り方や違法・有害コンテンツへの具体的対応策など、今後更に専門的な見地からの検討が望まれる事項や、既存放送メディアの新制度への具体的な当てはめなど、関係者を交えた現実的な議論が求められる事項など、未だ大きな課題が残されている。これらの課題について個別に対応することも一手段であるが、複数の課題間で解決手法等について調整が必要となることも十分想定される。したがって、今後の検討に当たっては、有識者や関係事業者・団体を交えた場で議論を深め、包括的な解決を図るべきである。問題の重大性にかんがみれば、2010年の通常国会への法案提出に向けて、検討のための時間的余裕はないことから、本研究会としては、総務省が早急に具体的な制度設計に向けて検討を進めることを期待するものであり、可能な限り速やかに、情報通信審議会に諮問するなど、新たな法体系の具体像について更なる検討の場を設けるべきである。」
- ・「なお、本研究会では検討対象とならなかったが、今後具体的な制度設計の検討が行われる中では、その制度を運用する行政組織の在り方についても検討課題となろう。例えば、有害情報対策に係るISP等の判断の支援や、レイヤーを越えた事業者間紛争の調停といっ

た事項に対応するための中立的な組織を設けることの是非を検討するなど、行政組織の在り方についても幅広い検討が行われることを期待する。」

(最終報告書 33 頁)

「(2) ユビキタスネット社会構築に関する将来的課題」

(最終報告書 33-34 頁)

Ⅶ 検討課題例

1 見直しの方向性

(1) ユビキタスネット社会を見通した基本理念の明確化

・「情報の自由な流通」、「ユニバーサルサービスの保障」及び「情報通信ネットワークの安全性・信頼性の確保」を、新たな通信・放送法制が指向するユビキタスネット社会における基本理念として明確化すべきである。

・その上で、基本理念を体现するための保護法益として、「公正競争促進・利用者保護」、「事業、業務運営の適正性の確保」、「ICT イノベーションの促進」など、従来の通信・放送法制の個別保護法益を位置づけることが適切である。

(最終報告書 13 頁)

(2) レイヤー型法体系への転換及び規律の緩和・集約化

規律の具体的範囲を確定するに当たっては、情報通信産業が、情報の生産・流通・消費のサイクルに深く関わっていることも踏まえ、一連の情報サイクル過程における機能や情報自体の特性に配慮する必要がある。具体的には、①他者間の通信を疎通させることを業とするのか、それとも自己の作成した情報を送信することを業とするのか、という事業者の果たす機能による区分、及び、②伝送される情報が秘匿性を有するものか公然性を有するものかによる区分を基本として検討する必要がある。

これらのことから、情報通信産業について、①自己の作成した情報を送信することを業とする者であり、その情報内容については表現の自由が保障されなければならない一方、伝送される情報が公然性を有するが故に公共の福祉との適合の観点から規律の適用の是非が検討されるコンテンツ産業と、②他者間の情報を疎通させることを業とする者であり、その情報内容については秘匿性を有すべきものであるが故に通信の秘密の確保の観点から規律の適用の是非が検討される伝送インフラ産業とに区分し、それぞれについて競争政策や利用者保護等の規律の必要性を検討することが適当である。この区分は、ネットワークを階層構造で捉えた場合のコンテンツレイヤー、伝送インフラレイヤーに該当するものである。

加えて、コンテンツを効率的・効果的に伝送インフラで配信するという重要な機能を有するプラットフォームについては、今後の法体系の在り方を検討する上で無視できる存在ではない一方で、上記のどちらのレイヤーにも当てはまらないことから、ひとまず独立したレイヤーとして捉え、情報の自由な流通の観点からその在り方について検討することが適切である。

(最終報告書 14 頁)

2 コンテンツに関する法体系の在り方

最終報告書「(1) 基本的な考え方」

放送は、概念的には、通信の「部分概念」と位置づけられるが、現行法制では、通信（インターネット）については、法律レベルの規律は一部の違法情報に対する削除対応などに留まる一方、放送については「放送法」をはじめとする放送法制において包括的に規律されている。これは、「通信の秘密保護」を踏まえ、制度上通信内容への関与ができるだけ排除されているのに対し、放送は送り手及び受け手に係る「表現の自由確保」に従った上で公共の福祉に適合するよう規律しているためである。

今後はインターネットのメディア化が更に進展するが、これに伴い、通信としての基本的特性を有しながら実質的に通信内容の秘匿性がない、いわゆる「公然性を有する通信」のコンテンツが大量に流通することとなる。一旦ネットワーク上に載せられた情報は個人のPCやサーバのキャッシュ等に将来にわたって蓄積され、ネットワーク上から完全に消去することは極めて困難である上、検索可能性も高い。このような情報はネットワークを介して広範に伝播し、情報発信者が意図し得なかったような者にまで到達して、その者に影響を及ぼすことになる。ネットワークを介した情報流通が社会に与えるインパクトは、当該情報が公然性を有するのであれば、放送と通信では本質的な違いはない。したがって、ユビキタスネット社会においては、情報通信ネットワークにおける情報流通を担う当事者は、放送・通信の区別なく、等しく「安全・安心なネットワーク社会」を構築するための責任を果たすべきであり、そのための規律の在り方についても一元的に検討することが適切である。

その際、最も重視すべきは、情報通信ネットワークを用いた「表現の自由」を確保することである。思想・良心の自由など絶対的に保障されるべき個人の内面的精神活動の自由（内心の自由）を支えるものとして、外面的な精神活動の自由たる表現の自由は、演説や絵画、新聞・雑誌等の印刷物に留まらず、ラジオやテレビ、さらにはインターネットなども含めた全ての表現媒体において保障すべきものであることは論を待たない。

この観点から、広義の通信は他者に対する意志・観念の伝達という一種の表現行為であること、また、プライバシーの保護という観点からも、私信など、相手が特定されており公然性のない通信については、内容はもとより発信者・受信者の氏名や通信時間等も含め、通信に関する全ての事項について通信の秘密を引き続き最大限保障すべきである。

一方、放送コンテンツを含めた公然性を有する情報通信コンテンツについては、受信者が不特定であることから、社会との関係、特に他者の人権との関係で、表現の自由に関するごく例外的な制約に服さざるを得ない。情報通信メディアは、不特定の者に瞬時に動画や音声を伴う映像を通じて視聴される点で、他の印刷メディア等とは異なる社会的影響力を与えることができる。このようなメディアを用いて、例えば性表現、名誉毀損的表現、あるいはプライバシーを侵害する表現が無制限に不特定の者に発信された場合、性道徳の維持や私人の名誉・プライバシーの保護といった重要な価値を損なうおそれがあり、両者の衝突を調整するための規律が必要となる。

その際、憲法上の「表現の自由」との関係では、名誉毀損、わいせつ物、犯罪のせん動など、表現活動の価値をも勘案した衡量の結果として違法と分類されたコンテンツの流通

は、そもそも**表現の自由**の保障の範囲外であり、規律することに問題はないとする見解が一般的である。また、有害コンテンツの流通についても、有害凶書に関する青少年保護条例による認定基準が最高裁で合憲とされていることを踏まえれば、明確かつ必要最小限の規律の対象とする余地はあると考えられる。

その中でも放送は、直接かつ瞬時に、全国の不特定多数の視聴者に対し同報的に情報発信するメディアであり、他の情報通信メディアと比較しても強い**社会的影響力**（**特別な社会的影響力**）を有している。一方で放送は、受け手にとり、多様かつ良質な情報を迅速に提供する有用な手段として現代社会において特別の役割を担っている。具体的には、健全な民主主義の発達に資する言論報道機関としての機能、地域住民の生活に必要な情報提供や、多様化する国民のニーズに応じた豊かで良質な各種番組の提供などである。放送はこのような「**特別な社会的影響力**」にかんがみ、番組編集にあたっての①公安及び善良な風俗、②政治的公平性、③報道の正確性、④論点の多角解明といった準則に従うべきこと等の規制が課されている。

技術革新により、将来的には放送に比肩しうる品質（ベストエフォートか否か、輻輳の有無等）、公衆への即時性・同報性等を持つコンテンツ配信サービスの登場が期待されているところであるが、仮にそのようなサービスが現行の放送と同様の「**特別な社会的影響力**」を有する場合には、サービス内容に特段の差異がないものに対し、サービス提供に使用されている技術の違いによって異なる規制を課す理由はない。同時に、技術革新により伝統的な「放送」概念が変容しつつあるとしても、放送がこれまで果たしてきた基軸的な役割自体の社会的重要性が失われるわけではなく、その意味では「放送」の規律の枠組みは今後も「**特別な社会的影響力**」を持つメディアコンテンツに対する規律のモデルとしての役割を果たしうると考えられる。

以上を踏まえ、情報通信ネットワークを流通するコンテンツについては、当該コンテンツを公然性を有するものと公然性を有しないものに区分した上で、後者については引き続き**通信の秘密**を最大限保障することとする。そして公然性を有するコンテンツに関し、①現行の放送及び今後登場することが期待される放送に類比可能なコンテンツ配信サービス（以下これらを合わせて「メディアサービス」（仮称）とする。）については、「**特別な社会的影響力**」を有することにかんがみ、成熟した規律体系である放送法制を基本として、「必要最低限のルールを自律原則とともに整備し**表現の自由**を確保する」という理念を堅持しつつ、情報の自由な流通を確保する観点から、技術中立的・一元的にコンテンツ規律を適用することが適当である。一方、②「メディアサービス」のコンテンツ以外の公然性を有する情報通信コンテンツ（以下これを「オープンメディアコンテンツ」（仮称）とする。）については、**表現の自由**の保障を最大限確保することとした上で、**表現の自由**と公共の福祉を調整する規律として、違法コンテンツの最低限の流通対策を講ずるとともに、有害コンテンツについても規律の可能性について**検討**すべきである。

なお、このようなコンテンツ規律の再構築に当たっては、公権力による**表現の自由**への不当な侵害が懸念される所であり、中間とりまとめに対するパブリックコメント等でも懸念を表明する意見が多数寄せられた。既述のとおり、違法コンテンツについてはそもそも**表現の自由**の保障の範囲外とされ、「オープンメディアコンテンツ」に対する違法コンテンツ規律が**表現の自由**を侵害することはない。また、印刷メディアを完全に規制から自

由とすることを前提として「メディアサービス」のみに論点の多角性確保等の規制を加えるシステムであれば、少数派の意見が「メディアサービス」に取り上げられることで寡占的マスメディアによる情報操作の可能性を排除したり、政府による「メディアサービス」への過度の規制が印刷メディアからの批判で抑制されたりするなど、両者の相互作用によってより均衡のとれ、充実した思想の自由市場が確保されると考えられる。

(最終報告書 16-18 頁)

最終報告書「(2)「メディアサービス」

「メディアサービス」については、前述のとおり、その「**特別な社会的影響力**」を規律根拠として、技術中立的でかつ現行放送規律に準じた形のコンテンツ規律を適用すべきである。

規律の根拠を主として**特別な社会的影響力**に置くという考え方に関しては、国内の学説においても、規律を正当化する議論が通説的見解である。また、EUにおいては、現行のインターネット上の映像コンテンツ配信サービスを含め、既にいわゆる**社会的影響力** (a clear impact on, a significant proportion of the general public) に着目した規律体系の導入を指向している。さらに米国においては印刷メディアに対する規制が存在しない一方で放送メディアには各種規制が設けられているが、これについて学説上は、一般的な意味での**社会的影響力**のあるプリントメディアと放送について、両者の相互牽制・相互作用により表現機会の不平等の是正や情報の多様性が確保されるとの理由から放送のみに対する規制を正当化する見解が有力であり、国際的な規律比較の観点からも合理的な説明が可能と考えられる。

ただし、**特別な社会的影響力**を根拠に「メディアサービス」を規律するとしても、当該「メディアサービス」に対し一律に同じ規制を適用するのは適切ではない。放送は従前より国民生活に欠かせない基本的な情報を提供するという公共的な役割を担ってきたが、特にCS放送の多チャンネル化の進展により、国民の娯楽等に特化した専門チャンネルが増加しており、これらはむしろ**特別な社会的影響力**の程度も比較的小さいと考えられる。このような分野においては**表現の自由**により配慮し、規制を緩和すべきである。したがって、「メディアサービス」について、その**特別な社会的影響力**に基づき更に類型化した上で、その影響力の程度に応じて、現行の放送規制を緩和する方向で「階段状」に規制を再整理すべきである。具体的には、現在の地上テレビジョン放送のように、特に強い「**特別な社会的影響力**」を有し、特別な公共的役割を担う基軸となる「メディアサービス」は、「特別メディアサービス (仮称)」として、現在の放送のコンテンツ規律を原則維持することとし、その他の「メディアサービス」については「一般メディアサービス (仮称)」として規制を緩和する方向で**検討**すべきである。

類型化のメルクマールとなる「**特別な社会的影響力**」の程度の判断指標としては、①映像／音声／データといったコンテンツの種別、②画面の精細度といった当該サービスの品質③端末によるアクセスの容易性、④視聴者数、⑤有料・無料の区別などが考えられる。その際、恣意的な運用を排除するため、指標は可能な限り外形的に判断可能なものとする必要がある。特に、**社会的影響力**を有するいわゆるマスメディアについては寡占的な状況にあるのが一般的であり、寡占性が受信者の情報選択の可能性を狭め、これが**社会的影響**

力の根源となっていると考えられることから、市場の寡占性及び当該市場における物理的なボトルネック性の有無及びその程度を、特別な社会的影響力の程度を判断する際の重要な指標とすべきである。具体的な指標を決定するにあたっては、その公正性・客観性を確保するため、関係者の意見を幅広く聴取しつつ今後更に検討を進め、表現の自由の確保に十全に配慮したものとする必要がある。

(最終報告書 18-19 頁)

最終報告書「ア 「特別メディアサービス」

「特別メディアサービス」は、言論報道機関として健全な民主主義の発達に最も重要な強い世論形成機能を有し、地域住民の生活に必要な不可欠な情報を総合的にあまねく提供する一方、災害など非常時における主要な情報伝達手段としての機能など特別な公共的役割を担うコンテンツ配信として位置づけられよう。このような基軸的メディアとしての役割は、現在は主として地上テレビジョン放送が担っている。このため、現在の地上テレビジョン放送により提供されるコンテンツ配信サービスを基本として、「基幹放送の概念の維持を前提に早急に検討」とした政府与党合意の趣旨も踏まえ、「特別メディアサービス」の具体的範囲や規律内容の構成を検討することが適切である。

その際、「特別メディアサービス」に適用されるコンテンツ規律は、当該サービスの特に強い「特別な社会的影響力」及びその特別な公共的役割にかんがみ、放送の多元性・多様性・地域性の確保を目的とするマスメディア集中排除原則を含め、現在の地上テレビジョン放送に対する規律を原則として維持することが適当である。

なお、「特別メディアサービス」の具体的範囲については、パブリックコメント等で範囲の明確化を求める意見が多く寄せられた。これについては、今後の具体的制度設計の際に、非常時の情報伝達、地域情報の提供の確保など、「特別メディアサービス」として求められる社会的機能が何かを決定した上で現行メディアについて具体的な当てはめを行うこととすべきである。

(最終報告書 19-20 頁)

最終報告書「イ 「一般メディアサービス」

「一般メディアサービス」の範囲については、現在の CS 放送等とともに、インターネット上で提供される映像配信サービスの中にも、専用端末を用いテレビと同様に容易なアクセスを実現するなど、視聴者からみて現在の放送と同等の機能・品質を有するものが将来的には現れ得ることなどを踏まえ、現在の放送に類比可能なコンテンツ配信サービスのうち、事業性があり、かつ一定以上の社会的影響力を有するものについて対象とする方向で検討すべきである。

規律内容については、原則として現行の放送規制を緩和する方向で検討すべきである。具体的には、例えば災害放送など特別な公共的役割に係る義務の適用を緩和・撤廃し、「マスメディア集中排除原則」についても最小限度のものにすべきである。さらに、「一般メディアサービス」でも一律に同じ規律を適用するのではなく、前述の判断指標に基づき社会的影響力を評価し、更に類型化した上で、現在の CS 放送及びこれに相当すると認められるコンテンツ配信サービスには、番組編集準則（適用される準則の内容については検討の余

地がある。)や広告識別など適正内容の確保に関する規律を適用する一方、その他については、より緩やかな規律の適用に留めることを検討すべきである。その際、音声・データについては、「オープンメディアコンテンツ」とその社会的影響力において大きな違いはない場合には、制度上の扱いについて「オープンメディアコンテンツ」とすることも検討すべきである。

なお、自らのサービスの信用が保証されることを望む事業者が規律を選択できる仕組みについて、利用者保護の観点から有用との意見がある一方、ニーズの有無や運用上の問題があるとの指摘もあり、引き続き議論することが適当である。

(最終報告書 20 頁)

最終報告書「(3)「オープンメディアコンテンツ」

「メディアサービス」ほどの社会的影響力を有しない「オープンメディアコンテンツ」に関しては、表現の自由が最大限保障される必要がある。その観点からも新たな法体系の基本理念に「情報の自由な流通」を掲げるべきとしているところであり、「オープンメディアコンテンツ」に対して番組編集準則等の「メディアサービス」と同等の規律を課すべきではないが、例外的な措置として、「オープンメディアコンテンツ」の内容が他者の権利を侵害したり、公共の安全や青少年の健全な成長を損なったりすることのないよう、表現の自由と公共の福祉を調整する最低限の規律を検討する必要がある。

その際、「オープンメディアコンテンツ」の具体的定義・範囲は、これが規律の対象となる以上、可能な限り明確化する必要がある。定義としては、プロバイダ責任制限法第2条第1項に規定される「特定電気通信」すなわち「不特定の者によって受信されることを目的とする電気通信の送信」と捉えるのが適当である。特定性の有無についてのメルクマールとしては、送信者と受信者の間の紐帯関係や受信者の属性の程度を中心として、広告の有無等の要素も総合的に勘案して、送信者が不特定の者に情報発信しようとしているかを判断するのが適当である。本件については、特に会員制サイトの取扱について問題となるが、会員制サイトにも多種多様なものがあることから、今後メルクマールの具体化の検討を進め、法制化の際には可能な限り明確なガイドラインを作成すべきである。

「オープンメディアコンテンツ」に対する具体的な規律の在り方については、法令に違反したり、他人の権利(法律上保護される利益を含む。以下同じ。)を侵害したりする情報である「違法な情報」と、違法な情報とは必ずしも言い難いが、公共の安全や秩序に対する危険を生じさせるおそれのある情報や特定の者の権利や福祉にとって有害と受け止められる情報である「有害な情報」とを区分して検討する必要がある。

(最終報告書) 20-21 頁)

最終報告書「ア 「違法な情報」対策」

違法な情報については、前述のとおり、表現活動の価値をも勘案して衡量した結果として違法と分類されており、表現の自由の保障の範囲外として規律することには憲法上の大きな問題は発生しないと考えられる。

実際、海外に目を向けると、米国においては連邦通信法においてプロバイダの責任制限規定のほか、電気通信装置によって他人を不快にする目的でわいせつ、みだら、好色、卑

わいな通信を行った者を罰する規定が整備されている。また、イギリスやフランスでは情報通信関連法規において、プロバイダが違法なコンテンツの削除等の対応を行った場合には個別法の刑事責任を一律に免除している。ドイツでも違法コンテンツに対して州際協定で罰則が課せられている。さらに韓国では情報通信部長官が違法な情報について、情報通信倫理委員会の審議を経て、プロバイダに対して取扱いを停止、制限等を命令できるとされている。このように、海外では違法コンテンツに対しては公的機関による積極的な規制が指向されているのが現状である。

日本国内では現在、著作権法や薬事法等の個別法において違法情報の発信規制が行われているほか、ICT 利用環境整備の観点からは、個人の権利を侵害する情報についてプロバイダの責任制限や発信者情報開示請求権を定めたプロバイダ責任制限法が制定されているが、社会的法益を侵害するような違法な情報への法制的な対応は諸外国に比して十分とは言いがたい。プロバイダが自主的に行っている対策について、法的根拠等の規律整備を求める声や、迅速な被害者救済を求める声も多い。

しかしながら、違法な情報に対して国が包括的かつ直接的な規制を課すことは、言論・表現活動の過剰な萎縮を招くおそれがあり、また、ブロードバンド網の発展等を背景にここ数年で急速に開花した我が国の自主・自律を旨とする豊かなネット文化と相容れない可能性が高い。パブリックコメント等でも同様の意見が多数寄せられたところである。

これらを総合的に勘案し、情報通信法という包括的な法制においては、違法な情報に対する国による包括的かつ直接的な規制は当面差し控えることとし、情報通信ネットワーク上で情報を流通させる全ての者が本来遵守すべき最低限の配慮事項を、具体的な刑罰を伴わない形で整備することを検討すべきである。同時に、社会的法益を侵害するものも含め、違法な情報への迅速な対応・被害の防止・被害者の救済を図るため、例えば、関係者の法的責任の明確化や、ISP 等による削除やレーティング設定等の対応の法的根拠の整備など、行政機関が直接関与しない形での対応を促進する枠組みを整備すべきである。なお、違法な情報の流通状況・被害状況については今後詳細な調査を行い、必要があれば刑罰の付与等の適否についても検討すべきである。

(最終報告書 21-22 頁)

最終報告書「イ 「有害な情報」 対策」

「有害な情報」とは前述のとおり、違法な情報とは必ずしも言い難いが、公共の安全や秩序に対する危険を生じさせるおそれのある情報や特定の者の権利や福祉にとって有害と受け止められる情報であり、具体例としては、公序良俗に反する情報や青少年に有害な情報が挙げられる。

有害な情報については、表現の自由の保障の範囲内と推定されるため、規律の在り方を検討するに際しては、上述の「違法な情報」対策における留意事項（言論の萎縮効果等）について、より配慮する必要がある。

この点、諸外国においては、表現内容を行政府が直接規制するよりも、有害な影響を受ける可能性がある者からのアクセスを遮断するといった間接的な規制を制度上整備している国が一般的である。具体的には、アメリカにおいては、「児童インターネット保護法」において、政府からの補助金適用条件として、学校及び図書館において児童に有害な情報に

アクセスできないよう必要な技術的措置（フィルタリングソフトの導入）を講じることを義務付けている。イギリスではプロバイダの自主規制として、18歳未満の利用者に不適切なすべてのコンテンツを自主的に分類し、各事業者については分類されたコンテンツをアクセスコントロール下に置き、年齢確認された利用者のみが利用できるようにしている。フランスでは違法・有害コンテンツ対策としてプロバイダは加入者に対してフィルタリングソフトを提供することが義務づけられている（使用するか否かは利用者の判断に任されている。）。ドイツでは有害コンテンツについて、児童又は青少年の年齢に応じて一定のアクセス禁止あるいは制限措置をとることをプロバイダに対して義務づけている。韓国では、青少年有害媒体物である旨を表示しないものについてプロバイダは遅滞なくこれを削除しなければならず、これを怠った場合には罰則が課せられている。

一方、日本国内においては、有害な情報対策について制度上の整備は進んでおらず、民間の自主的な対応としてガイドラインやモデル約款等が策定・運用されている。しかし、具体的な有害性の判断について、ISP等では現実的には個別に判断することが困難だという問題点が指摘されており、現行の自主的な対応では十分ではなく国の積極的な対応が必要との声もある。

以上を踏まえ、いわゆる「ゾーニング」規制（特定の行為等に対して一定のゾーン（範囲や利用方法）に限り規制することを許容する規律手法）を導入して広汎な内容規制の適用を回避しつつコンテンツ流通の健全性を確保することの適否を検討すべきであり、具体的にはフィルタリングの提供の在り方について検討すべきである。また、民間事業者による有害か否かの具体的判断を支援するための第三者機関を制度化することについても、その必要性も含め検討すべきである。

（最終報告書 22-23 頁）

3 プラットフォームに関する法体系の在り方

最終報告書「(1) 基本的な考え方」

現時点ではプラットフォームレイヤーを他のレイヤーから独立した規制として立法化する必要性は大きくはない。しかし、プラットフォームは、新興のサービスであることもあって、公正競争確保策や利用者保護策等についてこれまで十分な議論が行われていないのが実態であり、ユビキタスネット社会の健全な形成・発展という観点からは、プラットフォームに対する規律の在り方について、その必要性も含め、検討を進めておく必要がある。これに関連して、プラットフォームへの規律については一律に独占禁止法により対応すべきとの見解もあるが、独占禁止法は極めて厳しい処分を伴う規制であり、そのような強い規制が必要となるほどに市場を閉塞させる前の段階で、より緩やかな事前又は事後規律を適用することを検討するのが適切である。具体的には、情報通信ネットワークにおける事業者間の自由かつ公正な競争を促進するため、プラットフォームに対して、サービス提供における不当な差別的取扱いの禁止やサービスインターフェースに関する情報開示など、オープン性を確保するための規律を課すことに関し、個別のプラットフォームについて具体的に、その妥当性・必要性について市場実態を踏まえた検証・検討を行うことが必要である。その際、プラットフォームは技術革新に対応してビジネス環境の変化が激しい分野であり、規律の在り方の検討に当たっては、一定の規律を適用する場合にもその必要性に

ついて不断に見直す必要があることも考慮すべきである。

(最終報告書 24-25 頁)

最終報告書「(2) プラットフォーム規律を検討する際の視点」

最終報告書「ア プラットフォームの社会性・公共性を踏まえた利用者保護の視点」

「衛星放送による有料サービスについては、受信制御（CAS）業務や個々の衛星放送事業者と視聴者との間の契約の代行業務等が、いわゆる衛星プラットフォーム事業者により提供されている。こうした事業者の衛星放送分野における影響力が増大している中で、受信者保護を図るために一定の規律を課すことなどを目的として、本年4月に放送法改正案が国会に提出された。本改正案においては、有料放送サービスの提供に関し契約締結の媒介、取次又は代理を行い、かつCAS業務も併せて行うプラットフォーム事業者を「有料放送管理事業者」として制度化し、事前届出を義務付けるとともに、業務の適正を確保するための措置義務等の規律を定めている。このように、プラットフォーム事業者のうち、特に高度な社会性・公共性のあるものについて、利用者保護の観点等から規律の導入の必要性を検討する必要がある。

特に高度な社会性・公共性のあるプラットフォームとしては、衛星プラットフォーム以外に、ユーザー認証やセキュリティなど、誰もが公平に利用すべき、あるいはそれがないと不測の損害を利用者が被るおそれがある共通機能を利用者に提供するものが想定される。情報通信ネットワークを活用したサービスが高度化・複雑化する中で、このようなプラットフォームについては、その位置づけやサービス内容が利用者に理解できるよう明確化されるべきであり、例えば、契約締結に当たっての利用者への重要事項の説明責任や利用者からの苦情等への的確な対応義務について、個別具体的なプラットフォームごとに、制度化の必要性も含め検討を進めるべきである。

(最終報告書 25 頁)

最終報告書「イ 寡占的プラットフォームのボトルネック性を踏まえたオープン性確保の視点」

プラットフォームについても、一般的に「規模の経済性」や「ネットワーク外部性」による独占性・寡占性が生じやすいことを勘案し、市場支配力の濫用を防止し、情報の自由な流通を確保する観点から規律の導入の必要性を検討する必要がある。具体的には、①ネットワーク外部性が強く働いている、②当該ネットワーク外部性が、事実上、競争者による技術革新にとって対抗・凌駕不能である、③プラットフォーム市場における独占性・寡占性の高まりに伴う市場支配力の行使が観察される、④情報の自由な流通など社会的・公共的観点からプラットフォームのオープン化について一定の要請がある、という要件に合致する場合には、一定の規律を適用するという手法が考えられる。その際、規律水準については、プラットフォームのオープン化等に伴う社会厚生を分析し、イノベーションの促進や技術開発インセンティブの程度等を勘案して決定することが適当である。

本アプローチでは、①市場の変化・技術革新の速度に対応し機動的に必要な規律を適用できる反面、特に自由競争に委ねられているプラットフォームについては「ネットワーク外部性」がどの範囲で発生するか分析が必要であること、②独占性・寡占性を認定するた

めの市場範囲の画定方法が未定であること、③国際競争力の視点からはプラットフォームの開放は事業戦略の根幹であり、安易な規制はイノベーションを制約するおそれがあること、④技術革新により一定期間経過後新たなプラットフォームが登場し、市場構造が一変する可能性があること、⑤独占禁止法の事後規制により対応できる範囲があることなど、慎重に考慮すべき側面があり、上記の各点について実証研究等により厳密に評価し、規律の必要性も含め検討を進めるべきである。

(最終報告書 26 頁)

4 伝送インフラに関する法体系の在り方

最終報告書「(1) 基本的な考え方」

最終報告書「(2) 伝送サービスに係る規律」

近年の IP マルチキャスト放送の展開やトリプルプレイサービスの増加などを踏まえれば、技術革新の進展に伴って通信用設備と放送用設備の差異は今後一層相対化すると想定される。そのような状況下においては、伝送サービス事業者は、特に他者間の情報通信を媒介する際に伝送されているコンテンツの中身（通信か放送か、又は公然性を有するか否か）を意識することはないと考えられる。当該事業者にとり、自らが関知しないコンテンツの中身によって適用法令に差があり、別々の行政手続が必要になることは、今後ネットワークを柔軟に活用した自由な事業展開が妨げられるおそれがある。

したがって、伝送サービスに関する規律については、現行の電気通信事業法等と放送法制の放送伝送サービスに関する規律（自営型を除く）を集約・統合し、自由な事業展開に配慮しつつ公正競争促進・利用者保護について重点的に対応する制度に再構成すべきである。

なお、伝送サービスに関する具体的な規律については、現在電気通信事業法等に関し行われている議論の状況を踏まえつつ、今後の具体的な制度設計の中で、**検討**を進めるべきである。

(最終報告書 28-29 頁)

最終報告書「(3) 伝送設備に係る規律」

最終報告書「補足：技術標準の在り方」

情報通信関係の技術標準制度については、電波法、電気通信事業法、有線テレビジョン放送法、電気通信役務利用放送法に基づき、それぞれ省令レベルで詳細な技術基準（強制規格）が定められ、その他必要に応じ各民間標準化機関が民間標準（任意規格）を策定している。

技術標準制度については、通信・放送の融合・連携の観点から、①法律レベルの根拠は、概ねレイヤー毎に定められているが、省令レベル（強制規格）の規定事項においては、一部重複があるなど、十分整理されていない点を見直す必要があること、②民間標準（任意規格）について、IPTV など関係団体の相互連携を促進すべき案件が増加していることが課題としてあげられる。

このため、技術標準については、民間標準の役割が大きくなっていることを踏まえ、急速な技術革新・市場変化に柔軟に対応できるよう、技術基準（強制規格）・民間標準（任意規格）全体を調整する枠組みの在り方や、民間標準化機関相互の連携、民間標準策定にあたっての利用者等関係者の意見の反映など、通信・放送の融合・連携を促進する観点から、そのレイヤー化と通信・放送の枠を越えた総合的対応に関する具体的な課題について、実情を踏まえ検討を進めるべきである。

また、その結果を踏まえ、法体系の大括り化を進めるなかで、通信・放送法制上の民間標準化機関の法的地位の確立などについて検討する必要がある。

（最終報告書 30 頁）

5 レイヤー間の規律の在り方

最終報告書「(1) 基本的な考え方」

世界最先端の情報通信インフラを生かした多様なサービスの開発・提供を促進するためには、コモンキャリア、放送事業者、コンテンツ事業者、インターネット関係事業者、メーカーなどの間の自由な事業連携を進める環境整備が重要である。特に、事業統合・連携を進める世界の有力メディア企業の動向を踏まえれば、我が国の情報通信産業の国際競争力強化を図る観点から、原則として各事業者の経営判断のもとで自由に事業統合・連携を進め、事業展開の多様化を促進することが重要である。

他方、垂直型事業統合・連携が進展した場合、例えば伝送サービス・設備面でボトルネックを保有する事業者がその影響力をコンテンツ配信やプラットフォームに及ぼす動きや、誰もが視聴する有力コンテンツを囲い込んだ事業者がその影響力を他のプラットフォームや伝送サービスに及ぼす動きなどが生じ、レイヤーを越えて紛争が生じるおそれがある。このため、国民生活に不可欠な情報の流通やメディアの多元性の確保・公正競争促進のためのレイヤーを越えた取引規律並びに垂直型兼営の一部制限など、レイヤー間の規律の整備の必要性について検討する必要がある。

なお、検討すべきレイヤー間規律の例としては以下のようなものが考えられるが、規律として整備すべき具体的な事例については、今後具体的な制度設計の際に更に検証・検討を進めるべきである。

（最終報告書 31 頁）

最終報告書「(2) 異なるレイヤー間の取引規律」

現行制度では、地上テレビジョン放送については、地域密着性などあまねく普及すべき高い公共性を有するとの観点から、自らのネットワークを保有する有線テレビジョン放送事業者に対して、地上テレビジョン放送の受信障害地域のうち総務大臣が指定する区域において当該放送の再送信を義務づけている。法体系をレイヤー型に転換した場合、このように、地域密着性や大規模災害など非常時における情報伝達など、あまねく普及すべき高い公共性を有するコンテンツ配信については、国民生活に不可欠な情報の流通やメディアの多元性の確保等の観点から、配信義務をプラットフォーム事業者や伝送サービス事業者に課す必要性等について検討する必要がある。

この点、諸外国においては、公共的役割を有する放送に対して、配信プラットフォーム

や伝送サービス事業者に再送信義務を課すマストキャリア・マストオフター制度が設けられている例が多い。「特別メディアサービス」に関しては、多様なアクセス手段が国民に提供されることが望ましいが、他方、マストキャリア・マストオフター制度については、対価の扱いや著作権法上の位置づけなど慎重に検討すべき点もある。このような点も踏まえ、「特別メディアサービス」の対象となるコンテンツ配信サービスに関しマストキャリア・マストオフター制度を導入することの必要性について、今後検討する必要がある。

また、情報通信産業のレイヤー構造化に伴い、特定のレイヤーにおけるボトルネックを保有する事業者がその支配力を濫用し、他レイヤーの自らの関係企業を優遇したり競争者を差別したりすることによって、当該他レイヤーにおける公正競争を阻害する可能性がある。情報通信ネットワークについては、その機能の必要とする部分だけを切り出して独立したサービスとして提供するというサービス指向型の機能分離が進みつつあることも踏まえ、サービス同士の連携が円滑に行えるよう、レイヤー間のインターフェースのオープン性の確保策の必要性についても今後検討する必要がある。

この他にも、レイヤー型法体系への移行に伴い、レイヤー間取引について明確化すべきルールがないか検証を行い、今後の具体的制度設計の中で、レイヤー間の取引規律について、その必要性も含め検討を進める必要がある。

(最終報告書 31-32 頁)

最終報告書「(3) レイヤーを越えた垂直型兼営規律」

前述のとおり、レイヤーを越えた垂直型事業統合・連携は原則として事業者の経営判断に委ねることとすべきである。しかし、特定の事業者が、割り当てられた周波数や保有しているボトルネック設備を梃子にして他レイヤーにおける競争事業者の参入を阻止することで、自由な事業展開が妨げられるおそれがある。したがって、自由な経営判断に基づく企業の事業展開を尊重しつつ、レイヤー間のインターフェースのオープン性確保策等の効果が十分発揮されないような具体的な事情があり、さらにロックイン効果や寡占性などが認められ、メディアの多元性確保や公正競争促進が妨げられる場合には、必要な限度で垂直型事業統合・兼営の制限などを制度的に措置することについて、必要性を検討する必要がある。

また、今後予想される垂直型事業統合・兼営及びこれに伴う事業者間紛争の増加に対応し、レイヤー内のみならずレイヤーを越えた紛争を処理する枠組みについても検討する必要がある。

(最終報告書 32 頁)

VIII おわりに

Prof. Dr. Peggy Valcke, Interdisciplinary Centre for Law & ICT, K.U. Leuven 等との意見交換と Kluwer Law International 社の "International Encyclopaedia of Laws, Media Law" への執筆依頼—通信・放送の融合法制に関する国際的発信