

通信・放送の総合的な法体系におけるコンテンツ規律①

平成21年4月2日

- メディアサービスの範囲
- メディアサービスの基本的な考え方
- 一定のメディアサービスを確保するための規律
- 事業形態の規律
- 番組規律
- 表現の自由享有基準について
- あまねく受信努力義務について
- オープンメディアコンテンツに関する規律

「メディアサービス」(仮称)の範囲

- ◆ コンテンツレイヤーで規律すべき「メディアサービス」の範囲は、従来の「放送」とすることでよいか。
- ◆ 例えば、「放送」のほか、「放送に類似した通信」も包括的にとらえ、「メディアサービス」として放送の規律の対象とする必要はあるか。

(現状)

- 情報通信によるコンテンツ配信については、「放送」によるものと「通信」によるものによってその規律方法が異なっている。
 - ・ 「放送」(公衆によって直接受信されることを目的とする電気通信の送信): 放送法制によって規律。
 - ・ 「通信」: 一般法のほかは、違法な情報・有害な情報に関して個別の対応がなされている。

【放送と類似した通信の扱い】

- 総合的な法体系におけるコンテンツ規律は、情報通信の高度化に伴って、コンテンツ配信を行う多種多様な通信サービスが出現し、それによる情報流通が社会に与えるインパクトが相対化しつつあることを踏まえる必要があるのではないか。
- 「放送」は「公衆に対して」「直接的に」「同時に」情報の提供を行うこと等が特徴であり、それに類似した通信としては、公然性を有する通信コンテンツのうちインターネット等により一斉同報される形態が考えられるのではないか。



- 情報通信の高度化に伴い新たに出現したコンテンツ配信を行う通信サービスは、放送と同程度の機能・役割を果たしている、あるいはその機能・役割を果たすことを期待されている、とは言い難いのではないか。
- コンテンツ配信を行う通信サービスに対する規律において重視すべきは、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り、その規律対象は必要最小限のものとするべきではないか。

【その他】

- このほかに、規律の対象とすべきメディアサービスの範囲を設定するに当たって、検討すべき事項はあるか。

【メディアサービスの範囲】

- 「メディアサービス」の範囲は、これまでと同様に無線による放送及び有線放送(いわゆる従来の「放送」)に止めることを基本とし、インターネット等により一斉同報される形態を含む公然性を有する通信コンテンツのうち、違法な情報及び有害情報について、引き続き必要に応じて個別に対応することを基本とすべきではないか。

【メディアサービスの名称】

- 「メディアサービス」の範囲の検討を踏まえ、その法律上の名称はどのようにするか。

- メディアサービスの範囲
- メディアサービスの基本的な考え方**
- 一定のメディアサービスを確保するための規律
- 事業形態の規律
- 番組規律
- 表現の自由享有基準について
- あまねく受信努力義務について
- オープンメディアコンテンツに関する規律

コンテンツ規律の集約・大括り化に関する基本的な考え方

◆ コンテンツ規律として、通信・放送の法制度のうち、どの法律の集約・大括り化を検討すべきか。

(現状)

- コンテンツに関する規律を含む現行の通信・放送法制には、
 - ・ 放送法
 - ・ 有線ラジオ放送業務の運用の規正に関する法律
 - ・ 有線テレビジョン放送法
 - ・ 電気通信役務利用放送法
 - ・ 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(プロバイダ責任制限法)がある。

- 「放送」としての規律の共通性から、放送関連4法(「放送法」「有線ラジオ放送業務の運用の規正に関する法律」「有線テレビジョン放送法」「電気通信役務利用放送法」)の集約・大括り化を検討できるのではないか。
- 他方、プロバイダ責任制限法は、放送関連4法と規律の対象や内容を異にするものであり、この集約・大括り化は、規律の内容を検討後、法技術的にその可否を検討すべきではないか。

(参考: 現行の放送関連4法及びプロバイダ責任制限法における規律の対象となる事項)

法律名	規律の対象		
放送法 (電波法)	放送	公衆によって直接受信されることを目的とする無線通信の送信	→いわゆる広義の「放送」
有線ラジオ放送業務の運用の規正に関する法律	有線ラジオ放送	公衆によって直接受信されることを目的とする有線電気通信の送信(有線放送)	
有線テレビジョン放送法	有線テレビジョン放送		
電気通信役務利用放送法	電気通信役務利用放送	公衆によって直接受信されることを目的とする電気通信の送信であって、その全部又は一部を電気通信事業を営む者が提供する電気通信役務を利用して行うもの	
プロバイダ責任制限法	特定電気通信	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(公衆によって直接受信されることを目的とする電気通信の送信を除く。)	→「通信」

メディアサービスに対する規律の基本的な考え方

◆ メディアサービスの規律の目的は、どのように設定すべきか。

【基本的な考え方】

- 規律の目的は、メディアサービスの果たすべき機能・役割が、適切に確保・発揮されるようなものとする必要があるのではないか。
- 規律の目的を検討するに当たっては、コンテンツ配信を行うサービスの多種多様化等、メディアサービスを取り巻く環境の変化に留意する必要があるのではないか。
- このほかに留意すべき事項はあるか。

【メディアサービスの機能・役割について】

- メディアサービスの機能・役割とは、どのようなものと考えべきか。
- これまで、メディアサービスは、「教養機関的機能」「教育機関的機能」「報道機関的機能」「娯楽機関的機能」「広告媒体的機能」等の機能が相まって、全国的及び地域的に、
 - ・ 民主主義の健全な発達
 - ・ 基本的情報の共有の促進
 - ・ 教養・教育水準の向上
 - ・ 娯楽の提供
 - ・ 専門情報の提供等を果たす役割を期待されていたのではないか。
- メディアサービスのこうした機能・役割は、情報通信の高度化に伴って、コンテンツ配信を行う多種多様な通信サービスが出現する中でも即座に変わるとは言い難いと考えられるのではないか。
- 情報通信の高度化に伴って、コンテンツ配信を行う多種多様な通信サービスが出現する中では、メディアサービスの機能・役割も見直す必要があるのではないか。



【メディアサービスの規律の目的】

- メディアサービスの機能・役割が本質的に変わらないとすれば、放送関連4法の目的規定を踏襲し、それらを統合すべきではないか。
- その際、放送関連4法のうちで、最も放送の機能・役割に着目して規定されていると考えられる放送法の規定をベースとすることが考えられるのではないか。

放送の機能・役割に関するこれまでの議論①

検討会等	内容
<p>「臨時放送関係法制調査会」 答申書(資料編) (昭和39年9月)</p>	<p>第1 放送の社会的機能</p> <p>2 現行法における放送の社会的機能の把握</p> <p>(1) (略)</p> <p>まず、現行法(以下「法」という。)上の<u>放送の社会的機能</u>がどのようにとらえられているか、必ずしも明確ではないが、列挙すれば次のとおりである。</p> <p><u>ア 教養機関的機能</u></p> <p><u>イ 教育機関的機能</u></p> <p><u>ウ 報道機関的機能</u></p> <p><u>エ 娯楽機関的機能</u></p> <p><u>オ 広告媒体的機能</u></p> <p>(2) 現行法においては、これらの機能を果たすうえにおいて、日本放送協会(以下「協会」という。)に対して前記オの広告媒体的機能を排除しているほかは、協会と一般放送事業者(以下「一般事業者」という。)との間に格別の差異は認められない。また、前記アからエまでの機能については、これらの機能を発揮するうえにおいて教養番組または教育番組ならびに報道番組および娯楽番組を設け、これらの放送番組相互間の調和の保持を規定しているにすぎない。特別の事業計画によるものを除いては、これらの機能のうちいずれに比重をおいているということはない。もっとも、協会に対してのみは、「豊かで、かつ、よい放送番組を放送することによって公衆の要望を満たすとともに文化水準の向上に寄与すること」および「わが国の過去のすぐれた文化の保存並びに新たな文化の育成及び普及に役立つようにすること」を期待している。</p> <p>3 放送全体の社会的機能の発揮を期待するうえでの論点</p> <p>放送の社会的機能を立法論として問題にする場合、前記のような具体的機能およびその担い手あるいはその経営主体の性格づけ等については、個々のテーマで問題とすべきであると考え。いまここで総論的に放送全体の社会的機能はいかなる観点から議論されるべきであるかにつき考察するに、</p> <p>(1) 放送はマス・コミュニケーションの一形態として、他のマス・メディアと同様に、ア 大衆性と量産性、イ 間接性と非人格性(face-to-face communicationに非ざること)を備えていることはいうまでもないが、他のマス・メディア一般と相違するところは、<u>電波という特殊な媒体を利用するものであるから、ア 有限性であり、独占性が強く、イ 伝達手段として即時性、同時性に富み、ウ 受ける者の立場からいつでも受動性、浸透性がきわめて強いものである</u>ということである。</p> <p>(2) 放送はこのような特殊性を有するマス・メディアであるにもかかわらず、法的規制のうえでは、たとえば、その媒体として電波を利用するものであることから、免許関係についてはすべて、一般の通信を目的とする無線局と同一の範ちゅうにおいて電波法の規制を受けているところに、まず、問題点の第1を指摘しうると考える。そのため、とかく物理的な規制の面が強く表面に打ち出されているきらいがあるということができよう。前記のように<u>放送のもつ特殊性にかんがみ、その社会的機能の発揮を期待するためには、さらに公共性、独占性の観点から種々の法的な配慮が検討されなければならない</u>と考える。</p>

放送の機能・役割に関するこれまでの議論②－1

検討会等	内 容
<p>「ニューメディア時代における放送に関する懇談会」 報告書 (昭和62年4月)</p>	<p>2 放送に期待される役割</p> <p>放送は、これまで、その時々々の政治・経済・社会の動き、国際情勢、文化、風俗等を、敏感に映し出しつつ、国民一人一人が、幅広い視野に立って合理的に行動し、健康で文化的な生活を確保していく上で必要不可欠な情報(基幹的情報)を経済的・効率的かつ多角的に提供することにより、それぞれの時代における世論の形成に大きな影響を与え、人々の生活に潤いと安らぎ、目標と充実感を与え、生活に活力を生じさせてきた。また、放送は都市型の生活様式を全国的に普及させるとともに、流行語、ファッションを生み出す等により、多彩な文化、風俗を創造してきた。さらに、放送は優れた広告媒体として、大量生産、大量販売を可能とする大衆消費社会をリードすることにより、戦後、日本経済の発展に貢献してきた。</p> <p>(略)</p> <p>放送が本来的に有する優れた社会的文化的影響力・機能は今後とも発揮されていく必要があるが、一方、その足らざる所は改善向上が図られなければならない、これら二つの面からの政策的なアプローチが必要である。こうした観点に立って検討した場合、前記1で述べた放送を取り巻く環境変化の動向の中で、今後、上記のことに加えて、次のような点が放送の役割として期待されていくと考えられる。</p> <p>(1)健全な言論報道市場の維持・発展への貢献</p> <p>民主主義のもとにおける放送制度の基本は、「表現の自由」に基づく自由な言論報道活動(放送の自由)の保障である。この「放送の自由」は基本的には二つの要素から構成されている。一つは、放送メディアを自らの意思の表現のための手段として用いる自由であり、換言すれば、<u>国民が放送メディアの送り手となる自由</u>である。</p> <p>もう一つは、放送メディアが果たす社会的な役割を享受することができる自由であり、換言すれば、<u>主権者たる国民が社会内に生起する様々な事象を受け手として知る自由</u>である。</p> <p>これらの送り手側及び受け手側の自由が最大限に保障され、放送が、新聞等と並ぶ代表的なマス・メディアとして、電波の有限希少性やCATVに見られる地域的自然独占性といった制約はあるが、<u>可能な限り多数の送り手から発せられる可能な限り多様な情報を国民に伝達させることにより、主権者たる国民が民主主義を維持し、発展させるための適切な行動を選択していくことができるようにすることが期待される。</u></p> <p>(2)情報の地域間格差の是正</p> <p>情報の地域間格差の是正は、大都市地域に集中している文化、教育、商業(取引、決済等)機能等の効用を全国各地においても等しく享受できるようにすることにより、地方の人々の情報ニーズに応えるほか、地域社会の生活環境の改善と活性化に貢献するものであり、今後、地域の高度情報化を促進し、分散型社会の形成、国土の均衡ある発展を実現していく上で重要な課題の一つとなっている。</p> <p>こうした中で、優れた情報提供機能を持つ放送は、<u>大都市地域とそれ以外の地域との間における様々な面での情報享受の不均衡を是正する上で極めて有効な手段</u>となり得るものである、その全国的な普及格差の是正を早期に達成していくことが必要である。</p> <p>(3)国民の情報ニーズの多様化・高度化に応じた各種専門情報等の提供</p> <p>近年、国民の価値観・生活様式の多様化・個性化の急速な発展が、社会の様々な面で変化をもたらしつつある。こうした状況の変化等に伴い、放送の分野においても、個々人の関心や趣味に対応したニュース、音楽、スポーツ、演劇、教育等のジャンル別専門番組の充実、各世代のニーズに応じた放送番組あるいは様々な地位向け放送番組の充実など多種多様な情報ニーズが高まってきている。また、芸術・文化への関心の高まり、より豊かで安らぎのある生活空間の創造への関心の高まり等から、画質・音質の向上に対するニーズが高まってきているほか、視聴したい番組・必要な情報などを、視聴したい時、必要な時、自由に視聴できるサービス、すなわち、情報の随時性・選択性に対するニーズが高まってきている。</p> <p>放送が、このような社会的要請に的確に答えていくことは、<u>国民の生活様式、価値観が多様化・個性化しつつある中で、国民一人一人の生活をより充実したものとするとともに、各人の潜在的能力を様々な分野で顕在化させ、新たな文化を創造していく上で、また、高齢化社会を迎える我が国において活力ある経済社会を維持して行く上で重要</u>である。</p>

放送の機能・役割に関するこれまでの議論②-2

「ニューメディア時代における放送に関する懇談会」
報告書
(昭和62年4月)

(4) 新たな文化の創造及び普及等

今後、
ア) 放送による基幹的情報の一層の充実及び国民の知的関心・欲求の高度化・多様化に対応した各種専門情報の充実、
イ) 国際間、全国、都道府県、地域コミュニティー等の各地域レベルで、及びそれら相互間で、人・物・情報の交流が増大し、その相互依存関係が強まることに対応した、これらの地域内・相互間での放送番組の交流、
が可能となる体制を実現していくことは、国民一人一人の文化的創造活動の場を広げ、様々な面において、日本文化の質的向上をもたらすとともに、地域社会特有の伝統や文化を維持発展させ、さらには、世界各国の文化的交流の促進による国際性に富んだ文化の創造に寄与するものと考えられる。こうした形で、今後、放送の進展が、我が国における多層的な文化の新たな創造の構築に貢献することが期待される。
また、放送の提供する番組は、それぞれの時代に固有の社会的経済的動向、文化、風俗等を記録した文化財として歴史的意義を有するほか、時代を超えた異文化の交流による新たな文化の創造の契機ともなり得る。

(5) 国際相互理解、文化交流の促進

我が国の社会、経済の発展、拡大とともに、国際的相互依存関係が深まっており、他方、経済摩擦問題等の国際的問題の発生も見られる。こうした中で、国際的相互理解の促進、協力体制の確立が不可欠となっている。
しかしながら、国際的情報交流の実態は、
ア) 我が国を中心とした情報の流出入の現状は、パーソナル系メディア(国際電気通信(国際電話、国際テレックス、国際電報等)、外国郵便)では、ほぼ、流入・流出が均衡しているが、広く様々な国々の文化、社会等の国際的な相互理解を個人に至るまでのレベルまで深める上で重要な役割を果たすマス・メディア(国際テレビジョン伝送、外電通信、映画、レコード、雑誌等)については、我が国の大幅な輸入超過となっており、また、流入・流出先も欧米にかたよっている。
イ) 日本製のテレビ番組の輸出は近年、増加しつつあるとはいえ、翻訳コスト等の障害のため、量的にも質的にも、欧米に比較して十分ではなく、我が国の文化や社会、経済等の実情の海外への紹介という面での効果はあまり多くを期待しえないのが実情となっている。
等、諸外国の我が国に対する正しい理解、認識を得ていく上で必ずしも十分とはいえない状況にある。
このため、今後、我が国をめぐる国際相互依存関係が一層深まる中で、短波による国際放送の充実強化はもとより、リアリティーに富んだ表現力、情報伝達能力を有する映像・音響メディア等による情報発信機能、交流機能を格段に充実させることが強く要請されており、こうした面における放送の役割に対する期待が高まっている。また、その交流先も欧米に偏することなく、アジア世界との情報交流の活発化を含めた全世界的レベルでの情報交流体制の強化を図っていく必要性が指摘されているところである。
なお、現在行われている外国放送事業者との放送番組の共同制作についても一層の活発化が期待されている。

(6) 活力ある社会の構築

今後、①国際相互依存関係の一層の深まり、経済摩擦問題の深刻化、国内各レベル地域相互間の関係の緊密化等に見られる経済社会構造の複雑化、②人口構成の高年齢化、③国民の価値観、生活様式の多様化・個性化等の環境条件の中で、国民一人一人が、日々の生活に生きがいを感じつつ、主体的かつ活動的に過ごし、また、雇用の確保、生活水準の維持・向上等に不可欠な一定の持続的経済成長が達成され、様々な分野での進歩・発達が促進される活力ある社会をいかに確保するかという点が我が国の重要な政策課題となっている。
こうした中で、放送は、
ア) 国内的にも、国際的にも複雑化する経済社会の中で、国民や企業が幅広い視野と平衡感覚を維持しながら、政治面・経済面で合理的な判断を行っていくうえで不可欠な様々な情報の充実
イ) 国民の価値観、生活様式の垂直的・水平的な多様化・個性化の進展の中で、国民生活に潤いと安らぎ、充実感を与え、様々な分野での創造的な活動の展開を可能とする各種専門情報の充実
ウ) 内需拡大に不可欠な、消費構造の個性化・多様化に対応したきめ細かい商品情報を提供する優れた広告媒体としての機能の発揮
エ) 放送ニューメディアの普及・発展及びそれに伴う関連産業の発展による内需拡大効果、雇用創出効果等の発揮等を通じて、今後における活力ある経済社会の構築に貢献することが期待される。

現行の放送関連4法の目的規定

	放送法 (昭和25年第132号)	電気通信役務利用放送法 (平成13年第85号)	有線テレビジョン放送法 (昭和47年第114号)	有線ラジオ放送業務の運用 の規正に関する法律 (昭和26年第135号)
対象	地上放送	衛星放送	有線放送(テレビジョン放送)	有線放送(ラジオ放送)
目的	<p>この法律は、</p> <p>左に掲げる原則に従つて、放送を公共の福祉に適合するように規律し、</p> <p>一 放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること。</p> <p>二 放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによつて、放送による表現の自由を確保すること。</p> <p>三 放送に携わる者の職責を明らかにすることによつて、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること。</p>	<p>この法律は、</p> <p>電気通信役務利用放送の業務の運営を適正なものとすることにより、</p>	<p>この法律は、</p> <p>有線テレビジョン放送の施設の設置及び業務の運営を適正ならしめることによつて、</p>	<p>この法律は、</p> <p>有線ラジオ放送の業務の運用を規正することによつて、</p>
		<p>電気通信役務利用放送の受信者の利益を保護するとともに、</p>	<p>有線テレビジョン放送の受信者の利益を保護するとともに、</p>	
	<p>その健全な発達を図ることを目的とする。</p>	<p>電気通信役務利用放送の健全な発達を図り、</p>	<p>有線テレビジョン放送の健全な発達を図り、</p>	
		<p>もつて公共の福祉の増進に資することを目的とする。</p>	<p>もつて公共の福祉の増進に資することを目的とする。</p>	<p>公共の福祉を確保することを目的とする。</p>

放送メディア別の現行規律の概要

		放送法		役務放送法		有テレ放送法		有ラ放送法	
		地上放送	受委託放送	衛星役務放送	有線役務放送	有テレ放送		有ラ放送	
確保のための規律	周波数の割当て	「無線通信の態様—無線局の目的」を、「放送—放送用」「放送衛星—放送用」のように、放送用と明記		「無線通信の態様—無線局の目的」を、「放送衛星—電通業務用」及び「固定衛星—電通業務用」のように、電気通信と放送を併記		—		—	
	放送普及基本計画	「計画的普及・健全発達のための基本的事項」「種別」「放送対象地域」「数の目標」等を規定		なし		—		—	
事業形態	放送番組編集者と放送施設設置者との関係	一致のみ可	分離のみ可			一致 (一部CHリリースも可)	分離 (CHリリース)	一致・分離とも可	
	参入手続	無線局免許	認定	登録		届出	届出	届出	
	放送施設設置者		無線局免許	(電気通信事業者)		許可		(自営・電気通信事業者)	
番組規律		すべて適用 ただし、 ・ラジオは調和原則、字幕等を緩和 ・特別の事業計画は調和原則を緩和 ・臨時、専門的放送は番審等を緩和		(調和原則、災害放送) 一部(調和原則、災害放送)を緩和		番組保存、教育課程準拠、広告識別、学校広告、協定 一部(調和原則、災害放送、番組保存等)を緩和		準則・訂正・候補者	
表現の自由享有基準		あり	あり	あり	地上放送との間についてあり	地上放送との間についてあり		なし	
その他	あまねく受信	あり	衛星であり無関係	衛星であり無関係	なし	(行政区画での業務区域の設定・その範囲内の提供義務)		なし	
	技術基準	標準方式	電波法に基づく標準方式		役務法に基づく技術基準		有テレ法に基づく技術基準		
		サービス			(電気通信事業法)に基づく設備規則				(同左)
		設備	電波法に基づく無線設備規則			有線電気通信法			
再送信		義務再送信の対象 裁定の対象	なし	なし	なし	義務再送信、再送信の裁定		なし	