

平成21年7月21日

「通信・放送の総合的な法体系の在り方〈平成20年諮問第14号〉答申（案）」に対する意見

日本放送協会

（代表者） 会長 福地 茂雄

（所在地） 東京都渋谷区神南2-2-1

標記の答申（案）に対する意見を、別紙のとおり提出します。

<意見要旨>

- 無線局の他目的利用については、免許人の自発的な意思により行われることを明確にした制度とするとともに、基本計画の対象である放送が果たすべき役割に支障を与えることのない制度整備・運用を要望。
- 少なくとも基本計画の対象となる放送に係る周波数については、仮に現時点で利用可能なホワイトスペースが見出されるとしても他の目的に利用することには極めて慎重な対応が必要である旨を答申（案）に記述するとともに、今後の検討に当たって、この点に十分配慮されるよう強く要望。
- 技術基準策定等の計画については、新たな電波利用の技術的な実現可能性等も踏まえ、十分な現実性、合理性を持ったものが作成されるべき旨を答申（案）に追加されるよう要望。
- 放送・有線放送の安全・信頼性の確保については、行政による監督はその目的に照らして必要最小限とすべき旨、および、規定整備の目的等を答申（案）で示すとともに、制度整備に当たっては、伝送サービスの特性も踏まえ、放送事業者の意見も聴いた上で十分な検討が行われるよう要望。
- 規律の振り分け等の今回の法体系の見直しが放送番組に対する規律や報告徴収等の権限を強化しようとするものでない旨を明確に示すとともに、見直し後の法律においても、現在の放送法第1条および第3条の規定を維持する旨を答申（案）に記述するよう要望。
- 放送事業者に放送番組の種別等の公表を求める制度については、答申（案）で、規律強化の目的や規律強化は目的に照らして必要最小限とすべき旨を記述されるとともに、制度設計に当たって、放送事業者にとって過重な負担とならないよう適切な措置を要望。
- 日本放送協会（以下「NHK」）に新たな時代にふさわしい公共的役割を十全に果たさせるようにするため、今後速やかに検討が行われることが必要である旨を答申（案）に記述するよう要望。

項 目	意 見
2. 伝送設備規律 (1) 電波利用の柔軟化 ① 電波利用の柔軟化	<p>電波利用の柔軟化については、「『本来の目的』以外の他の目的への利用を義務付けるものとはしないことが適当」という答申(案)の考え方に賛成するとともに、今後の制度整備にあたって、無線局の他目的利用は当該無線局の免許人の自発的な意思により行われることを明確にされるよう要望します。</p>
2. 伝送設備規律 (1) 電波利用の柔軟化 ② ホワイトスペースの活用	<p>答申(案)では、いわゆるホワイトスペースの活用の検討に当たって「無線局の既存業務に影響を与えない範囲」であることが前提とされており、そのことは当然のこととして賛成しますが、放送に関する「影響」について申し上げれば、現在の業務に支障を与えないことは言うに及ばず、将来にわたっても支障を与えないことが担保されるべきであると考えます。</p> <p>放送は、これまで、ラジオからテレビへ、標準テレビからハイビジョンへ、アナログからデジタルへと、数十年に及ぶスパンでのイノベーションを繰り返してきましたが、これは、イノベーションのために必要となる周波数帯が確実に確保されていることにより初めて可能となったことです。</p> <p>無線による放送は、不特定多数の受信者に向けた送信という特性を持った無線システムです。この特性を考えると、ホワイトスペースで利用される無線機器が現在あるいは将来の放送業務に支障を与えないことをあらかじめ完全に把握することは現実的には不可能と考えられます。さらに、すでにホワイトスペースの活用に向けた検討が行われている米国や英国とは周波数事情が大きく異なり、日本の地上放送用周波数帯は世界的に見てもすでにかなり他用途利用が進み、逼迫状態にあります。NHKは、将来の放送のイノベーションに向けて基礎レベルからの技術研究を推進していますが、このような日本において、ひとたび放送用周波数帯のホワイトスペースの活用が始められれば、将来の放送技術のイノベーションが阻害され、広く国民が技術革新の成果を享受することが困難になるおそれが大いと言わざるを得ません。</p> <p>したがって、少なくとも基本計画の対象となる放送に係る周波数については、仮に現時点で利用可能なホワイトスペースが見出されるとしても、これを他の目的に利用することには極めて慎重な対応が必要であると考えますので、答申(案)にその旨の記述を追加されるとともに、今後の検討に当たってはその点について十分配慮されるよう、強く要望します。</p> <p>なお、答申(案)では、今後の電波需要への対応に</p>

	<p>は、無線局の利用目的の拡大と既存周波数の活用が重要であることが指摘されていますが、これらに加え、新たな周波数の開拓も大変重要と考えるので、この趣旨を答申（案）に追加されるよう要望します。また、答申（案）では、ホワイトスペースの例示として「放送用」の周波数が挙げられていますが、既存周波数の有効利用はどの周波数にも当てはまる問題であり、「放送用など」という例示は削除されるよう要望します。</p>
<p>2. 伝送設備規律 (2) 民間の創意工夫を生かした新技術導入の促進 ② 技術基準策定等の計画の作成・公表制度</p>	<p>電波利用のニーズ等についての調査とその結果に基づく技術基準策定等の計画の作成・公表は、技術基準策定のプロセスをオープンなものとするうえで一定の意義があると考えますが、電波の利用状況調査とニーズ調査の結果だけに依拠すると、技術的な不具合の検討が十分になされず、実情に合わない計画となるおそれもあることから、調査結果だけでなく、ニーズが把握された新たな電波利用の具体的な形態やその技術的な実現可能性、運用上の検証などを多角的に踏まえたうえで、技術的に十分な現実性、合理性を持った計画が作成されるべき旨を答申（案）に追加されるよう要望します。</p>
<p>3. 伝送サービス規律 (3) 放送・有線放送の安全・信頼性の確保</p>	<p>答申（案）では、「放送・有線放送について、重大事故の報告義務、設備の維持義務等に係る規定を整備することが適当」とされています。</p> <p>この規定整備が必要な理由については、「現行の法体系においては、十分な規定が存在しているとは言えない現状にある」、「放送を受信している受信者の利益を保護するため」等の記述があるものの、必ずしも明確ではありません。</p> <p>答申（案）では、法体系見直しの目的の一つとして「同様のサービスには同様の規律が適用されるよう、制度の集約・大括り化」が掲げられていますが、放送には、一対一の双方向を基本として他人の通信媒介を行う電気通信とは異なる伝送システムが必要であり、NHKとしても放送を行う無線局の設備については、放送に最適な信頼性設計と運用を行ってきているところです。</p> <p>一般に行政による監督は、その目的に照らして必要最小限の範囲であるべきだと考えますので、答申（案）において、その旨および規定整備の目的やそれを適当とする判断の理由を示されるよう要望します。その上で重大事故の報告義務や技術基準に違反した場合の担保措置等に係る具体的な規定整備に当たっては、「今後、放送・有線放送の実状を踏まえたうえで検討することが適当」とされている答申（案）に則り、報告義務の対象となる「重大な事故」や設備維持義務の対象とならない「利用者への影響が軽微な電気通信設備」に相当するものの範</p>

	<p>困等について、規定整備の目的に照らして、自営利用など放送の伝送サービスの特性の違いも踏まえ、放送事業者の意見も聴いたうえで、十分な検討が行われるよう要望します。</p>
<p>4. コンテンツ規律 (3) 具体的規律 ① 一定の放送を確保するための規律 イ 放送を確保するための枠組みの対象・内容</p>	<p>答申（案）では、放送をする無線局のうち「基本計画の対象である放送をする無線局」について、「確実に確保すべき放送の機能・役割に支障を及ぼすことがない範囲で（略）新たな事業展開が可能となるよう、電波利用の柔軟化（略）を可能とする」とされています。</p> <p>このこと自体に異議はありませんが、いったん放送をする無線局を他の目的に利用することを認めれば、その周波数をその後、例えば放送のイノベーション等のために別の放送事業者に割り当てようとしても、実際には困難となる可能性も否定できないことから、今後の制度整備および制度運用にあたっては、基本計画の対象である放送が果たすべき公共的役割全体に支障を与えることのないよう、慎重に対応されるよう要望します。</p>
<p>4. コンテンツ規律 (3) 具体的規律 ② 業務開始の手続等 エ 規律の振り分けに係る留意事項</p>	<p>地上放送について、放送をする無線局の「免許」に係る規律と放送の業務の「認定」に係る規律の振り分けにより、コンテンツに対する規律が直接的に適用されることになることから、今回の法体系の見直しを契機に、コンテンツ規制が強化されるのではないかと懸念があります。</p> <p>現行電波法における監督規律としては、第76条に、放送法に違反した免許人に対して総務大臣が無線局の運用停止を命じることができる旨が規定されています。この規定をもって、例えば放送番組編集の準則に係る放送法第3条の2の違反について、およそ総務大臣が認定して処分を行い得ると解することには疑問がありますが、仮に、極めて限定的にはこうした処分を行い得る場合があるという立場に立つとしても、今回の規律の振り分けという法体系の見直しの目的は、放送事業者の経営の選択肢の拡大であるとされているところであり、規律の振り分けによりコンテンツに対する直接的な規制を強めようとするものではないことは、これまでの検討委員会での審議の内容から明らかであると考えます。</p> <p>また、放送法第53条の8に、総務大臣が政令の定めるところにより放送事業者に対してその業務に関する資料の提出を求めることができる旨の規定があります。この規定は、もともと昭和34年の改正によって放送法に追加されたものですが、内閣提出法律案は、当初、郵政大臣の報告徴収権について定める規定であったところ、「業務報告の徴収に藉口して、放送番組の内容その他に不当に干渉するような意図を含んでいないことを、一そ</p>

	<p>う明りようにしようと」する趣旨（昭和33年12月23日衆議院逋信委員会、法改正案に対する修正案に関する橋本登美三郎委員の説明）で、現行の内容に議員修正された経緯があるものと承知しています。こうした経緯を踏まえ、現行の政令（放送法施行令）においても、資料の提出を求めることができる事項について「放送番組の内容に関する事項を除く」ことが明記されているところであり、法体系の見直しにあたっては、この趣旨が改めて確認されることが必要だと考えます。</p> <p>こうしたことを踏まえ、我々の不安を払拭する観点から、答申（案）において、規律の振り分け等の今回の法体系の見直しは、放送番組に対する規律や報告徴収等の権限を強化しようとするものではない旨を確認的に明示されるよう要望します。あわせて、見直し後の法律においても、現在の放送法第1条および第3条の規定を維持する旨を記述されるよう要望します。</p>
<p>4. コンテンツ規律 (3) 具体的規律 ③ 番組規律</p>	<p>答申（案）では、基本計画の対象である放送について、「放送事業者に対しその放送番組ごとに、例えば、教育、教養、報道、娯楽、広告、その他の種別と当該種別の放送時間及びその分類に関する基本的な考え方の公表を求める制度を導入する」とされています。</p> <p>この規律強化の目的について、答申（案）では、「放送の自主自律の原則の下で、その期待される機能・役割が十分に発揮され、視聴者の適切な選択に資することを可能とする環境を整備するため」等とされており、また、「9. 総括」においては「利用者・受信者の利益の保護」の項目に整理されています。ここで「放送の自主自律の原則の下で」とあるのは、放送番組の分類は今後とも放送事業者の自律的な判断に委ねられるという考え方が示されているものと理解し、その考え方に賛成します。</p> <p>ただ、その目的については、視聴者が放送事業者による番組分類に基づいて番組の視聴選択をしているものとは考え難く、どのような「利用者・受信者の利益」のために必要とされているのか必ずしも判然としません。</p> <p>したがって、答申（案）において、規律強化の目的やそれを必要と判断する根拠について十分な説明がなされるよう要望します。そのうえで、規律強化は、一般にその目的に照らして必要最小限の範囲のものであるべきだと考えますので、答申（案）においてその旨を確認的に記述されるとともに、具体的な制度設計に当たっては、放送事業者にとって過重な負担とならないよう適切な措置をとられるよう要望します。</p>

<p>8. その他の論点 (1) 特定の法人の位置づけ ② 日本放送協会（NHK）の扱い</p>	<p>新たな法体系におけるNHKの扱いについては、現行放送法のNHKに係る規定を「コンテンツ規律として集約・大括り化することが適当」とされているのみであり、その内容の見直しについては特に言及がありません。</p> <p>そもそも今回の法体系の見直しは、通信・放送の融合・連携等のいっそうの進展を想定してこれに制度的に対応しようとするものであると受け止めています。その意味では、現行放送法におけるNHKに係る規定を機械的に新たな法体系に整合するように置き換えるだけでは、NHKに融合時代にふさわしい役割を十全に果たさせるようにすることはできないものと考えます。</p> <p>例えば、NHKの音声国際放送は現在主として短波により世界に放送していますが、効果的・効率的に海外向けの情報発信をいっそう強化するためには、必ずしも短波等の無線放送によることを必須とせず、相手国の実情に応じて最も効率的でふさわしい方法で情報をお届けすることが求められています。一方、外国人向けのテレビジョン国際放送については、国内の外国人にも視聴できるようにしてほしいというご要望を多数いただいています。また、国内の難視聴地域においては、ICTの進展に対応した多様な手段による効率的な対策が可能になることが望ましいと考えます。</p> <p>このような課題を解決し、NHKに新たな時代にふさわしい公共的・先導的な役割を十全に果たさせるようにするため、今後速やかに検討が行われることが必要だと考えますので、その旨を答申（案）において記述されるよう要望します。</p>
--	--