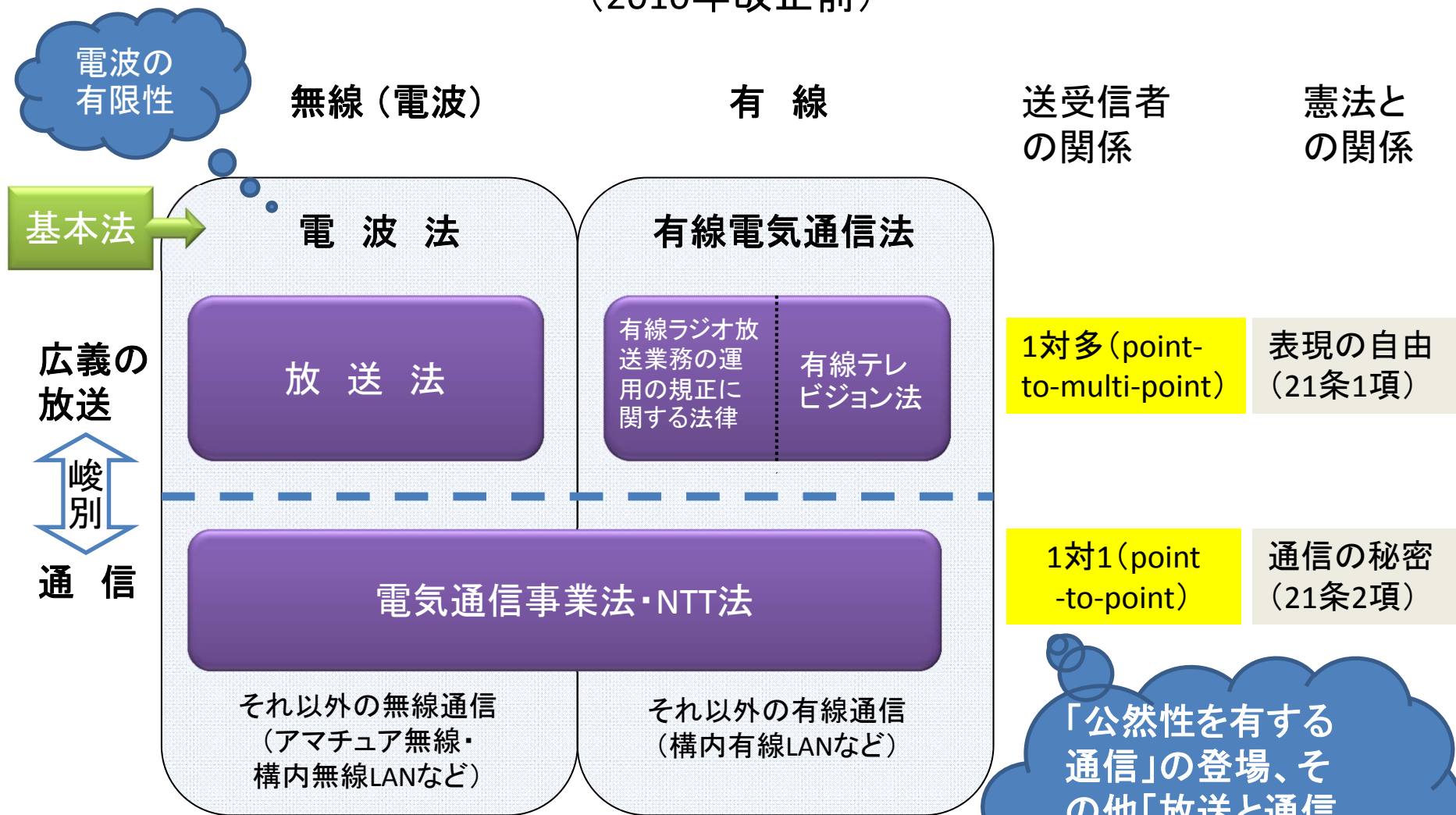


情報通信を取り巻く制度的な課題 —過去、現在、そして将来—

弁護士・国立情報学研究所客員教授

岡村久道

わが国の電気通信法制の伝統的な理念型を単純化すると (2010年改正前)



※ 他に電気通信役務利用放送法など多数

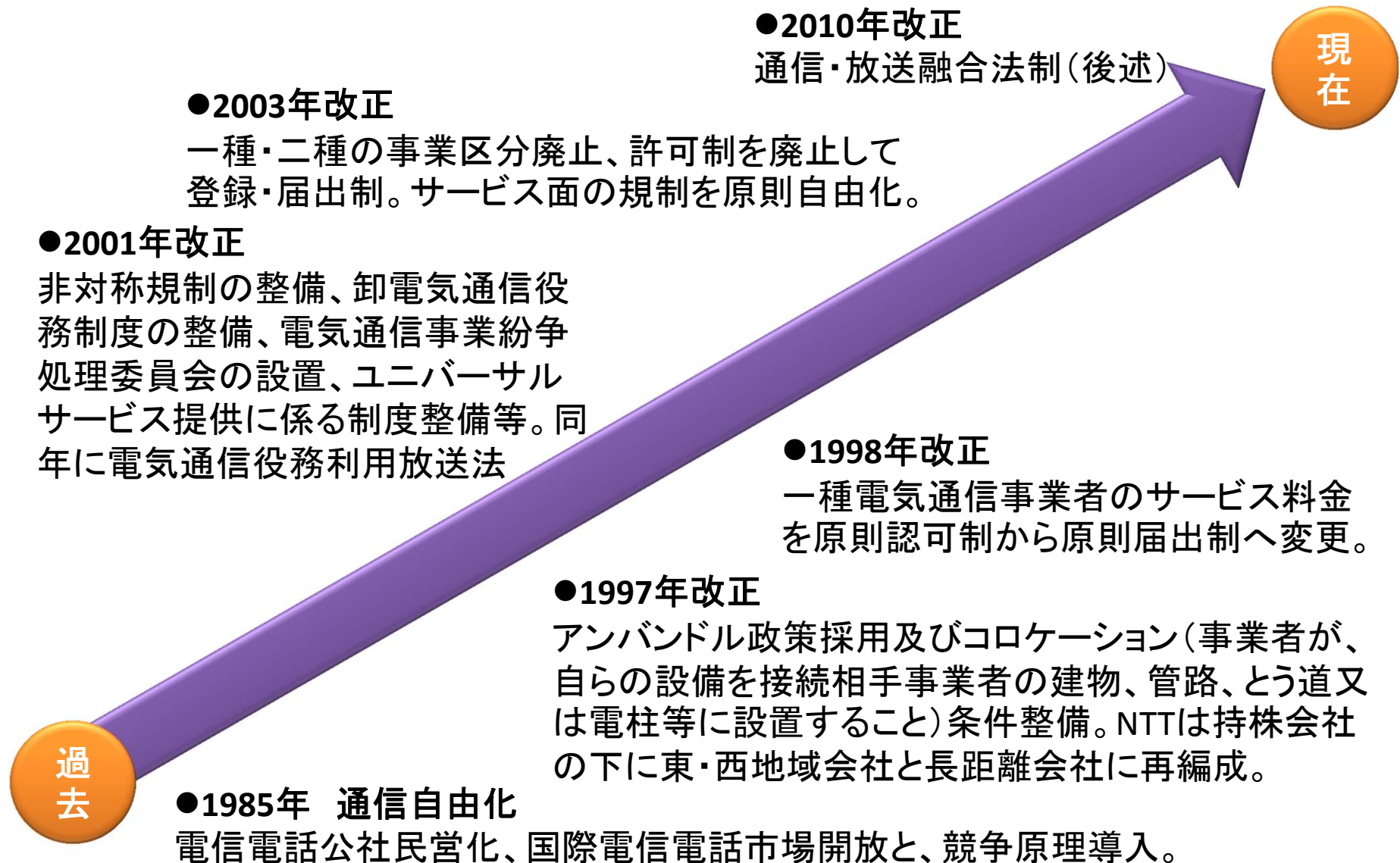
参考一 通信の秘密の保護法制(2010年改正前)

法律	保護対象	義務対象	禁止行為	知得	漏示	窃用	罰則
事業法 電気通信	電気通信事業者の取扱中に係る通信の秘密(4条1項)	限定なし	侵してはならない	○	○	○	○(電気通信事業従事者には特に罰則加重)(179条)
同上	電気通信事業者の取扱中に係る通信に関して知り得た他人の秘密(4条2項)	電気通信事業に従事する者(退職後も同様)	守らなければならない	× 但し「通信の秘密」に該当するものは上記のとおり保護	○	○	× 但し「通信の秘密」に該当するものは上記のとおり罰則の対象
通信法 有線電気	有線電気通信の秘密(電気通信事業法適用の通信を除く)(9条)	限定なし	侵してはならない	○	○	○	○(有線電気通信の業務従事者には特に罰則加重)(14条)
電波法	特定の相手方に対して行われる無線通信(電気通信事業法適用の通信を除く)(59条)	限定なし(何人も)	傍受してその存在若しくは内容を漏らし、又はこれを窃用してはならない。	△ 暗号通信の傍受等をした者が、漏示・窃用の目的で内容を復元したとき処罰(109条ノ2)。	○	○	○(無線局の取扱中に係る無線通信の秘密を漏えい又は窃用が対象、無線通信業務従事者には特に罰則加重)(109条)

- 憲法上の通信の秘密保護を前提に法律で規定。
- 他に不正アクセス禁止法など。

(禁止行為中の○は対象で×は対象外)

通信領域—通信自由化以降の事業法の変遷—概要



通信領域の枠組み

- 通信自由化以前は、音声通話が中心。
- 情報通信は、通信自由化までは業務用ネットワークが中心(現在でも重要)。
- 例:銀行のオンラインシステム
 - ① 第1次 - 1960年代半ば
 - ② 第2次 - 1970年代半ば
 - ③ 第3次 - 1980年代半ば
- 通信自由化後に、パソコン通信が登場。
- 1990年代半ばからインターネットが商用化してグローバルに普及(それに伴ってパソコン通信は次第にフェードアウトして、ほとんどがISPへと衣替え)。
- クリントン政権の第二次情報スーパーハイウェイが予測したように、インターネット網上に、従来のサービスが乗るようになってきた(例:IP電話、業務用ネットワークのインターネット利用への転換)。
- 他方、通信自由化以降、従来は、国内における通信サービスに対する競争原理の導入・促進、そしてブロードバンド・インフラ整備にフォーカスされてきた。
- 近時は変化しつつある(後述)。

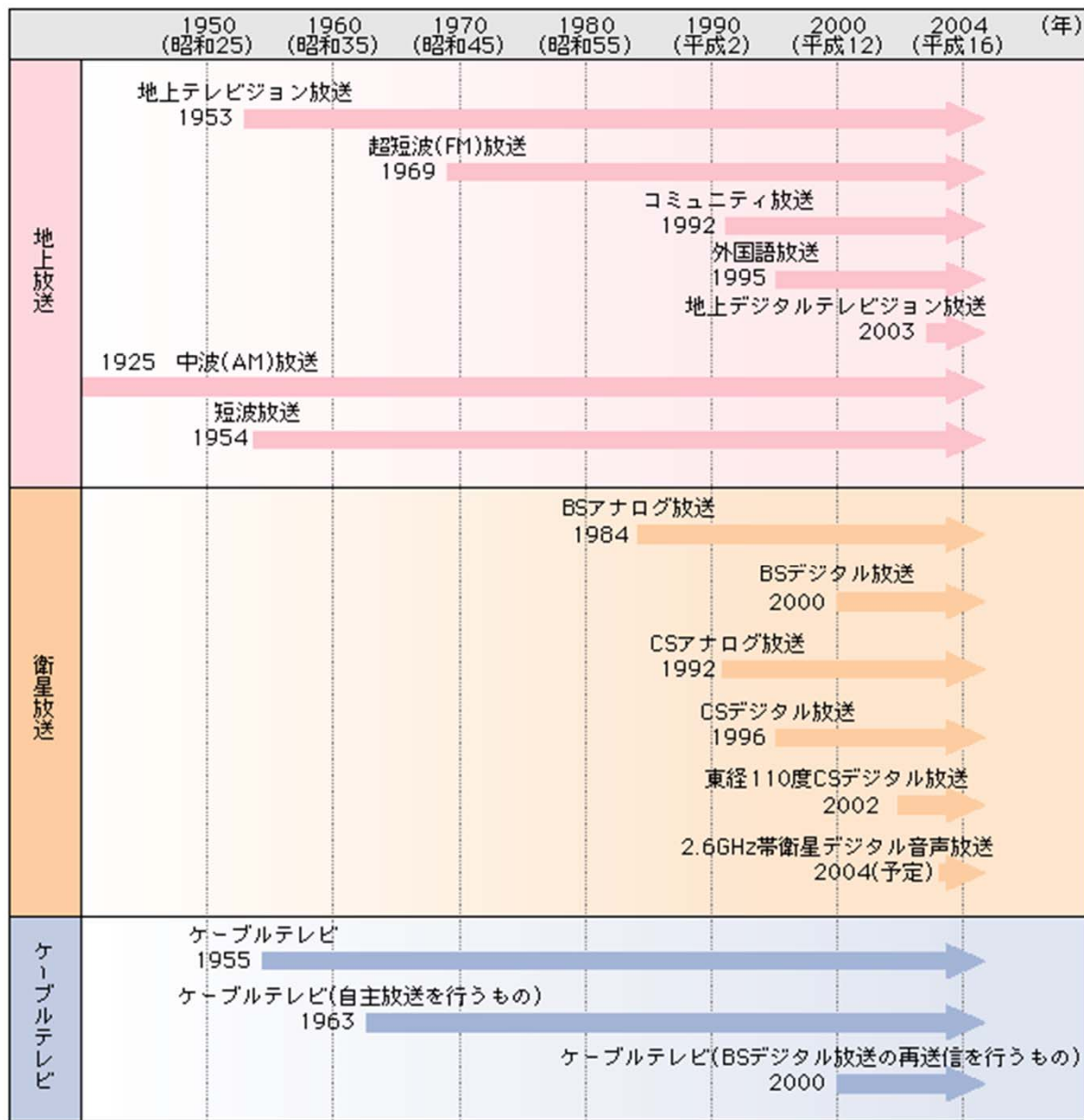
1990年代中盤に考えていたこと

「かつて研究者を中心とする学術ネットワークとして運用されていたインターネットに、90年代に入ると急激な商用化の流れが押し寄せ、広く一般に開放されるようになった。その結果、サイバースペースに向けて、現実空間におけるさまざまな問題が一気に流入し始めている。

分散型ネットワークであるインターネットには、もともと中央集権的な管理機構は存在していない。しかし、学術ネットワークであった時代には、ネット上の紛争や問題については研究者らの自律的解決に委ねられることも可能であった。

これに対し、国境の壁を越えて大衆のデジタル情報が行き交う『公道』としての存在へと性格を変容させた現在、その法的規制が各国で議論されるに至っているのは、好むと好まざるにかかわらず必然的な流れに他ならない。」

(拙著「インターネットと法律」『インターネット白書'97』所収)



放送領域
 キーワードは
 長いスパンでは「多様化」
 近時は「デジタル化」等

出典・総務省「2004年度版情報通信白書」

放送領域の枠組み(テレビの場合を中心に)

- 放送の伝送路多様化が次第に拡大。90年代から加速。
- 現在は次の三つに民放は原則的に区分
 - ① 地上波—都道府県単位
 - ② 有線テレビジョン放送—市区町村単位
山間部における難視聴対策用から都市型へ
 - ③ 衛星放送—全国単位
- 各法制度の区分は、主として伝送路関連の歴史的経緯による。
- 全体として「電波の有限性」は現在も変わらないが、衛星放送、有線テレビジョン放送の登場・普及による多チャンネル化等によって、「電波の有限性＝チャンネルの有限性」という構図は希釈化されつつある。
- インターネット放送が本格的に普及すれば、さらに希釈化される可能性。
- 但し、現時点では、テレビ用地上波が放送事業者にとって特段に魅力的なのも事実。その意味では「有限性」が実在。これを「地上波の影響力」と呼ぶ立場もある。
- 他方で、今後はホワイトスペースなど、電波の有効利用が大きな課題(これは放送というよりも電波行政の問題)。

通信と放送の融合 1

－中間領域的なサービス領域の登場

- 放送・有線放送に共通する実定法上の定義から導き出される特性は、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による送信という点。
- ところが、近時は放送としての基本的な特性を有しながら、高度に専門的な情報等を限定された視聴者に対して提供する「限定性を有する放送」(限定された視聴者に対して情報を発信)とともに、インターネットを使った放送のような「公然性を有する通信(公然通信)」(通信としての基本的特性は有しながら実質的に通信内容の秘匿性がないもの)が誕生して、中間領域的なサービス領域が登場。
- これを契機に、近時は「通信と放送の融合化」と呼ばれる現象が発生。



通信と放送の融合 2

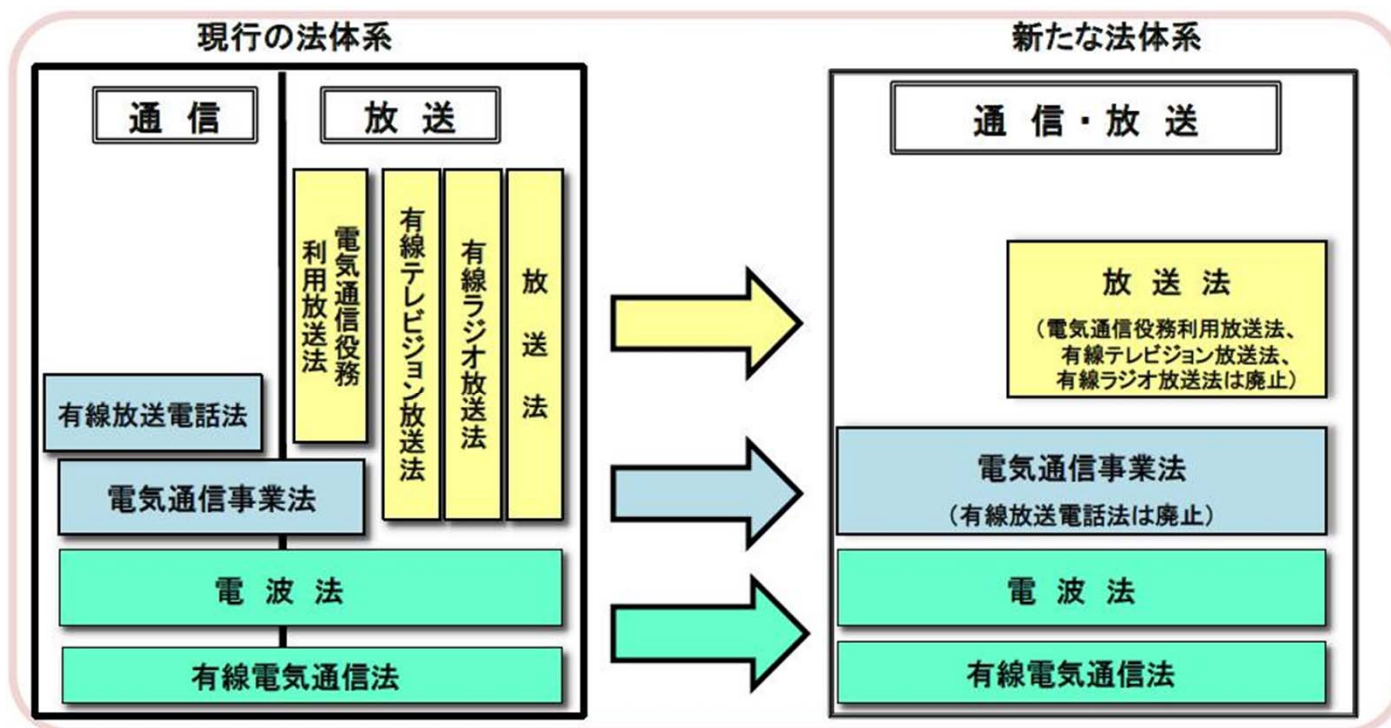
－事業体・伝送路・端末の融合

- 両者の融合化は、①以上のようなサービス領域におけるものだけでなく、②事業体（CATV事業者がインターネット接続サービスなど通信サービスも提供するなど放送事業者が電気通信事業者として通信サービスも提供するという事業体の兼業化）、③伝送路（通信衛星を用いたCS放送サービスの提供など同一の伝送路を通信にも放送にも使えるという伝送手段の共用化）、④端末（テレビ受信機を利用したインターネット端末など同一の端末を通信にも放送にも使えるという端末の融合化）等の各領域で発生。
- 前掲②と③関連で1996年にはケーブルテレビ網を利用したインターネット接続事業（ケーブルインターネット事業）が開始され、増加。
- ③関連で1992年には通信衛星によるテレビ放送が開始され、2001年に電気通信役務利用放送法が制定。



法制度面における対応の必要性
通信・放送融合法制の導入へ

通信・放送融合法制 1(放送法等の一部改正－2010年)



- 各種の放送形態に対する制度を統合して放送法に一本化する一方、新たに放送を「基幹放送」と「一般放送」に区分。
- 放送事業者が、無線・有線の区別、ハードとソフトの一体化・分離について自由度が増加。

通信・放送融合法制 2－放送関係

- 今回の改正で各種の放送形態に対する制度を統合。
- 放送関連の電気通信役務利用放送法、有線テレビジョン放送法、及び有線ラジオ放送法は廃止。それによって放送法に一本化される一方、新たに放送が「基幹放送」と「一般放送」に区分。同時に、通信関連の有線放送電話法も廃止。
- 基幹放送とは、放送用に専ら又は優先的に割り当てられた周波数を使用する放送。
- 一般放送とは、基幹放送以外の放送。
- 基幹放送については、無線局の設置・運用(ハード)と放送の業務(ソフト)を分離するかどうか、弾力的な決定が可能になった。分離を希望する者のために、無線局の「免許」と放送業務の「認定」に手続を分離する制度を設ける一方、分離ではなく一致を希望する地上放送事業者のために、「免許」のみで足りる現行制度も併存。
- 一般放送に該当する有線テレビジョン放送、有線ラジオ放送及び電気通信役務利用放送については、参入制度を見直し、これまで「許可」「登録」等であったものを、「登録」を原則とする制度に統合。但し、一般放送のうち有線ラジオ放送等は「届出」によって参入が可能。
- 他にも、マスメディア集中排除原則の基本の法定化、放送における安全・信頼性の確保、放送番組の種別の公表、有料放送における提供条件の説明等、再放送同意に係る紛争処理に関するあっせん・仲裁制度を整備。

通信・放送融合法制 3ーその他

電波法関係

- 電波法関係も見直しが進められた。
- まず、通信・放送両用無線局の制度の整備が行われた。これは、無線局の主たる目的に支障のない範囲で、1つの無線局を通信にも放送にも利用しうるように、無線局の免許制度を改正するもの。同時に、免許を受けた後に、許可を受けて無線局の目的を変更することも可能となった。
- 他にも、免許不要局の拡大、携帯電話基地局の免許の包括化等が図られている。

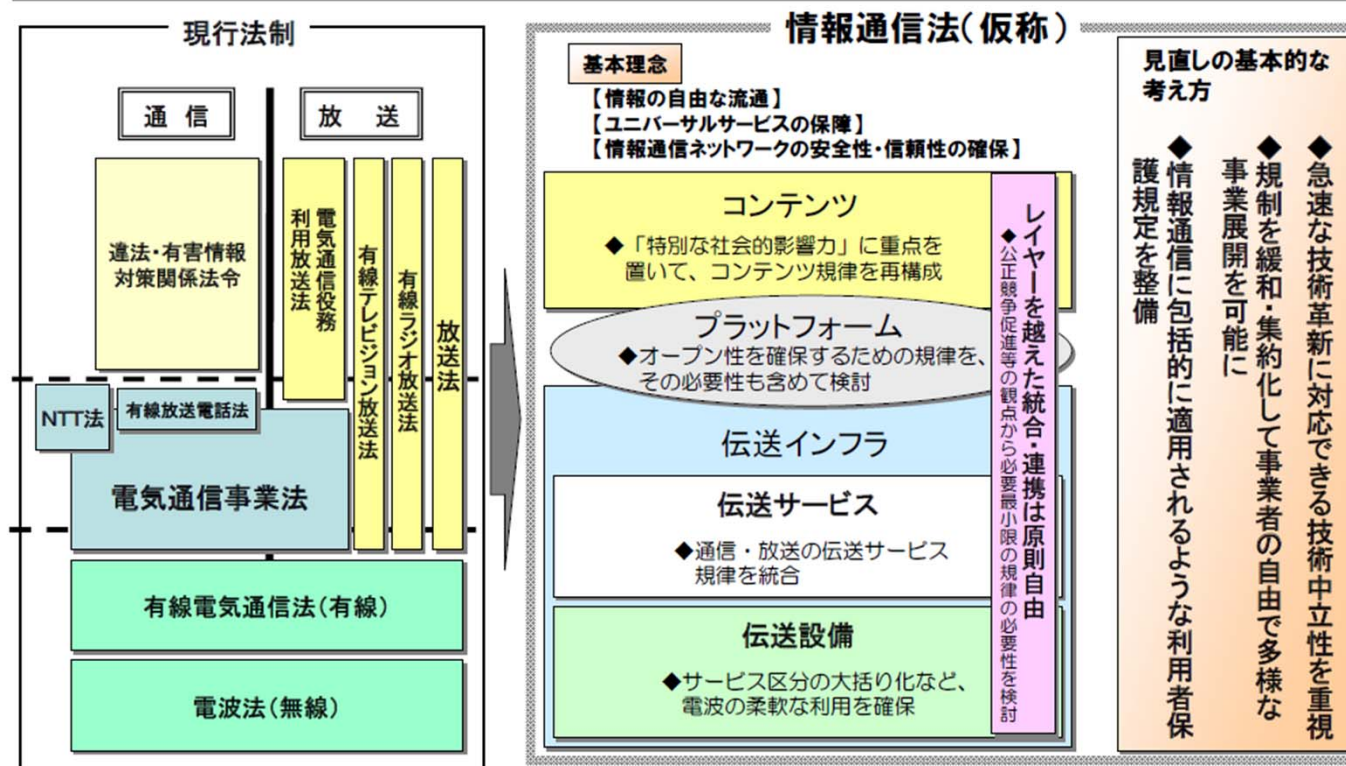
電気通信事業法関係

- 紛争処理機能の拡充、二種指定事業者に係る接続会計制度の創設等が図られた。

総務省「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会報告書」 (平成19年12月)

- プラットフォームを含むレイヤーを検討
- 改めてプラットフォームを検討する必要はないのか？

- 現行法制を「縦割り」から「レイヤー構造」へ転換し、世界最先端の法体系へ。
- 現在の通信・放送法制を「情報通信法(仮称)」として一本化。



小 括

- 通信自由化以降、従来は通信サービスに対する競争原理の導入・促進、そしてブロードバンド・インフラ整備にフォーカスされてきた。その重要さは変わらない。
- 今回の改正で、放送サービスについて、事業者が、無線・有線の区別、ハードとソフトの一体化・分離、そして、事業者の放送・通信に関する全部／一部の兼業化／分離について自由度が増加。
- 今後、さらに融合が期待される。

では、プラットフォームや情報通信サービスに対する法整備は、これまでどのような状態だったか？

迷惑通信、違法・有害情報対策が中心

情報通信関連の法整備一概要 1



次のスライドへ

- 2002年 有線電気通信法改正 ワン切り処罰化
- 2002年 行政手続オンライン化関係三法制定
- 2002年 特定電子メール送信適正化法制定

- 2001年 プロバイダ責任制限法制定
- 2001年 電子契約法制定

- 2000年 IT書面一括法制定
- 2000年 電子署名法制定
- 2000年 IT基本法制定

- 1999年 住民基本台帳法改正 住基ネット導入
- 1999年 不正アクセス禁止法制定
- 1999年 著作権法改正 コピーコントロール技術の保護
- 1999年 不正競争防止法改正 アクセスコントロール技術等の保護
- 1999年 児童ポルノ法制定

- 1998年 風俗営業適正化法改正 アダルトサイト開設者に届出義務等
- 1997年 著作権法改正 公衆送信権の創設等

参考－2003年頃に考えていたこと

はじめに

迷惑メールの大量発信が原因で携帯メールが一時、長期延着状態になった。法規制されると、今度はコンピュータで大量に自動ダイヤルする「ワン切り」が蔓延。これが原因で電話回線が不通になった。法改正で処罰対象になると、最近では、暴力団風の名前で架空請求メールを送り付ける手口が横行する。ネット社会の「闇」の部分なのだろうか。

新たな技術の誕生で世の中が便利になり、新たな産業も生まれる。コンピュータやネットの場合も同様だ。だが、いつの世でも、新技術を悪用して一攫千金をまくろむアウトローたちが必ず存在する。ネットの世界も例外ではない。

技術革新を法律が半歩遅れで追いかける、果てしない「いたちごっこ」が繰り返されている。迷惑メールの元凶「出会い系サイト」にも法の網が及んだばかり。だが「半歩遅れ」が原因で、法改正まで一時しのぎに古い法制度が流用されることもある。明治時代に制定した「わいせつ物陳列罪」でのサイバーポルノ摘発に、無理は生じないのか。

新たな技術が普及すると、それは社会のインフラとなる。しかし、大規模システム障害などでインフラが安全に利用できなくなれば、便利さは一転して不便さへと転化、ときには深刻な被害も発生する。不正アクセス、コンピュータ・ウイルス、スパイウェアなど、セキュリティに対する新たな脅威と被害に終わりはない。

コンピュータに蓄積された個人情報の大量漏えい事件が多発し、オープンなネットでは加速する。ネットを介した個人情報無断収集技術も花盛りだ。オンラインで個人情報は守れるのか。他方、オンラインでの「口論」が誹謗中傷へと発展し、法廷に持ち込まれる。個人が自由に情報を発信できる時代が到来したとはいえ、そこに歯止めは必要なのか。

革新的な技術がインフラ化すると社会構造が変革される。経済構造も変化し、従来の地位を守ろうとする側と、これを変えようとする側との間で、激しい攻防が繰り返され、法廷に持ち込まれることもある。攻防の中心となるのは「知的財産権」だ。

こうして法律を武器に法廷で繰り返されるネット紛争が増し、紛争内容は次第に混迷の色を深めている。まさに「迷宮」と呼ぶべき状況だ。だが技術革新は、もともと人々に恩恵を与えるためのものだ。次世代を視野に置いた課題を前向きに探る必要がある。

本書では、ネットをめぐるさまざまな攻防を、「法律」をキーワードに描写してみた。

3

2

(拙著『迷宮のインターネット事件』2003)

© 2011, Hisamichi Okamura

情報通信と利用者保護等一概要 2

- 2009年 著作権法改正 ダウンロード違法化等
- 2009年 国立国会図書館法改正 同図書館のネットコンテンツ収集
- 2008年 携帯電話不正利用防止法改正
貸与業者の本人確認義務厳格化等
- 2008年 青少年インターネット利用環境整備法制定
青少年有害情報フィルタリングの導入
- 2008年 特定電子メール送信適正化法・特
定商取引法改正 オプトイン制導入等
- 2008年 出会い系サイト規制法改正
届出制の導入等
- 2007年 電子記録債権法制定
- 2007年 振り込め詐欺被害者救済法制定
- 2005年 特定電子メール送信適正化法改正
- 2005年 携帯電話不正利用防止法制定
- 2004年 e-文書法制定
- 2003年 個人情報保護関係五法制定
- 2003年 出会い系サイト規制法制定

前のスラ
イドから

現
在

利用者保護と新規サービス参入促進との調和

- 現在も利用者保護は重要。しかし、これと同時に、新規サービス参入促進との調和を図るための仕組み作りが大切。
- 第1に、継続的な観察を制度化することによる新規課題の迅速・適正な把握。
- 最近課題となったものの例
 - ① ストビュー問題
 - ② ライフログ問題
 - ③ 共同購入サイトにおける表示問題
- さらに、スマートフォン等によるWi-Fi接続が増加すれば、青少年インターネット利用環境整備法による青少年有害情報フィルタリングのあり方にも影響が生じる等。
- 第2に、ルールの特明確化と分かりやすい啓発。
- ルール明確化の具体例として、物販サイトには、次の法令等によって、表示に関する多くの法規制があり、各府省庁にまたがっている。
 - ① 特定商取引法(通販広告記載項目等)
 - ② 景品表示法(優良と誤認させる表示の規制等)
 - ③ 不正競争防止法(優良と誤認させる表示の規制等)
 - ④ 特定電子メール送信適正化法(オプトインの取り方)
- 現状では、事業者としても何に注意すればいいか理解が容易でない。初歩的なミスを犯し、事件になることもある(例:共同購入サイトの「おせち」事件)
- できるだけサイト上で一覧化することによって、事業者が規制内容を理解することを容易化する一方、利用者保護も実効性を図ることが可能になる。

プラットフォーム・レイヤーへの対応

- 今後、我が国が競争力を有するプラットフォームの具体例
 - ① ネット家電
 - ② デジタル教科書
 - ③ ITS(高度道路交通システム)
 - ④ ICカード(例:スイカ)
- それらに対する課題の把握と支援・対応策検討、そして国際規格化等が必要。
- 以下は、いくつかの具体例。

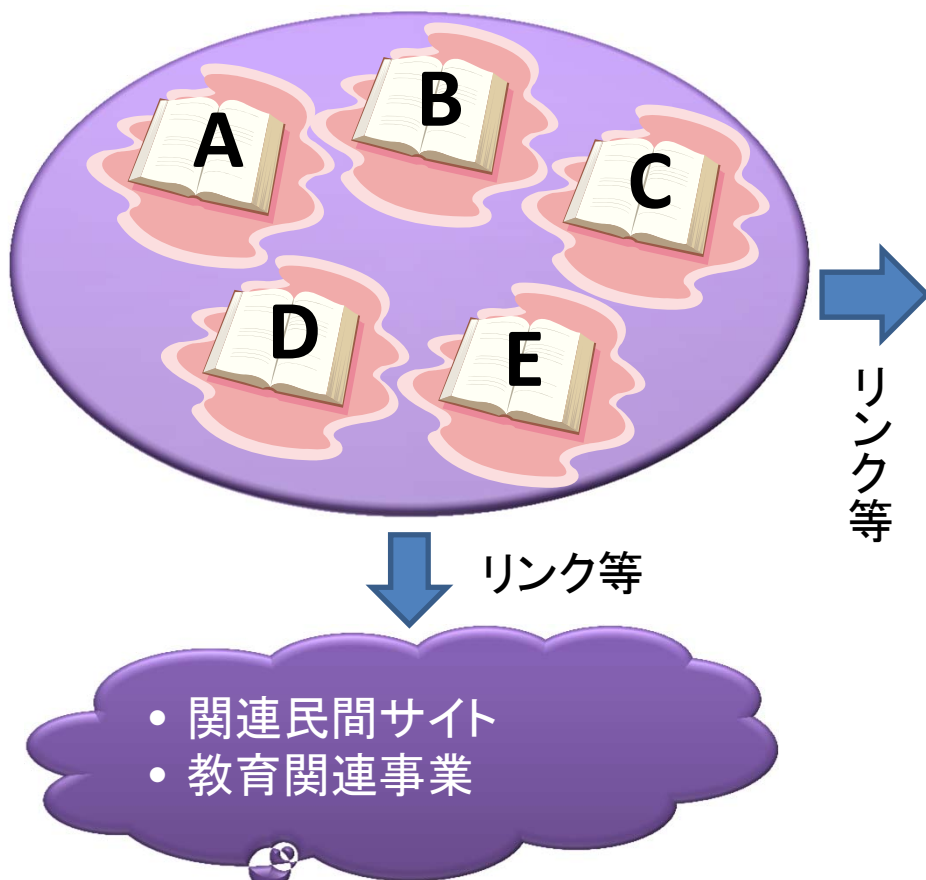
教科書の電子化(電子教科書)

- IT戦略本部「IT戦略の今後の在り方に関する専門調査会(第2回)」(平成21年2月17日)の岡村プレゼン資料
- 教科書をデジタル化して、登場する言葉にリンクを付けた副教材を配布して、それを生徒がブラウザ上でクリックして各科目間を飛び回ることを可能にしてはどうか?
 - 例1: 我が国で関ヶ原の合戦をしていた時期(日本史)、世界では何が起こっていたのか。当時の英国では、シェイクスピアがハムレットを発表している(世界史)。同時期、イタリアの科学者ガリレオが開拓した天文学は(同)、現代の宇宙物理学へと連なっている(科学)。
 - 例2: 無線通信の発明→ラジオ放送→テレビ放送→マスメディアの隆盛→放送通信融合の時代へ
- 教育の質的低下が指摘されている現在、教科の壁が消え、多面的で創造的・自律的な視点を養うことができる(教科のヨコ連携と深掘り)。
- 電子政府の総合窓口サイトをポータルにして、国立国会図書館サイト(kindai.ndl.go.jp)、国立公文書館サイト(archives.go.jp)、国土地理院サイト(watchizu.gsi.go.jp)、各種美術館・博物館等へのリンクも考えられる。
- 生徒の知的好奇心をかき立てる仕組み作りになるのではないか。
- 電子化の時代に即した日本発の教育の仕組みを作り、世界に発信する。
- 教科書用書籍会社の経営圧迫になるおそれもない。
- かつての100校プロジェクトのように、まず先進的な公共団体の公立学校を対象に試みる方法もありうる。

電子教科書のイメージ

電子政府・自治体サイト群(サイトは例示)

電子教科書群



国立国会図書館
国立公文書館所蔵資料 近代デジタルライブラリー



電子政府の総合窓口



国土地理院サイト
地図閲覧サービス

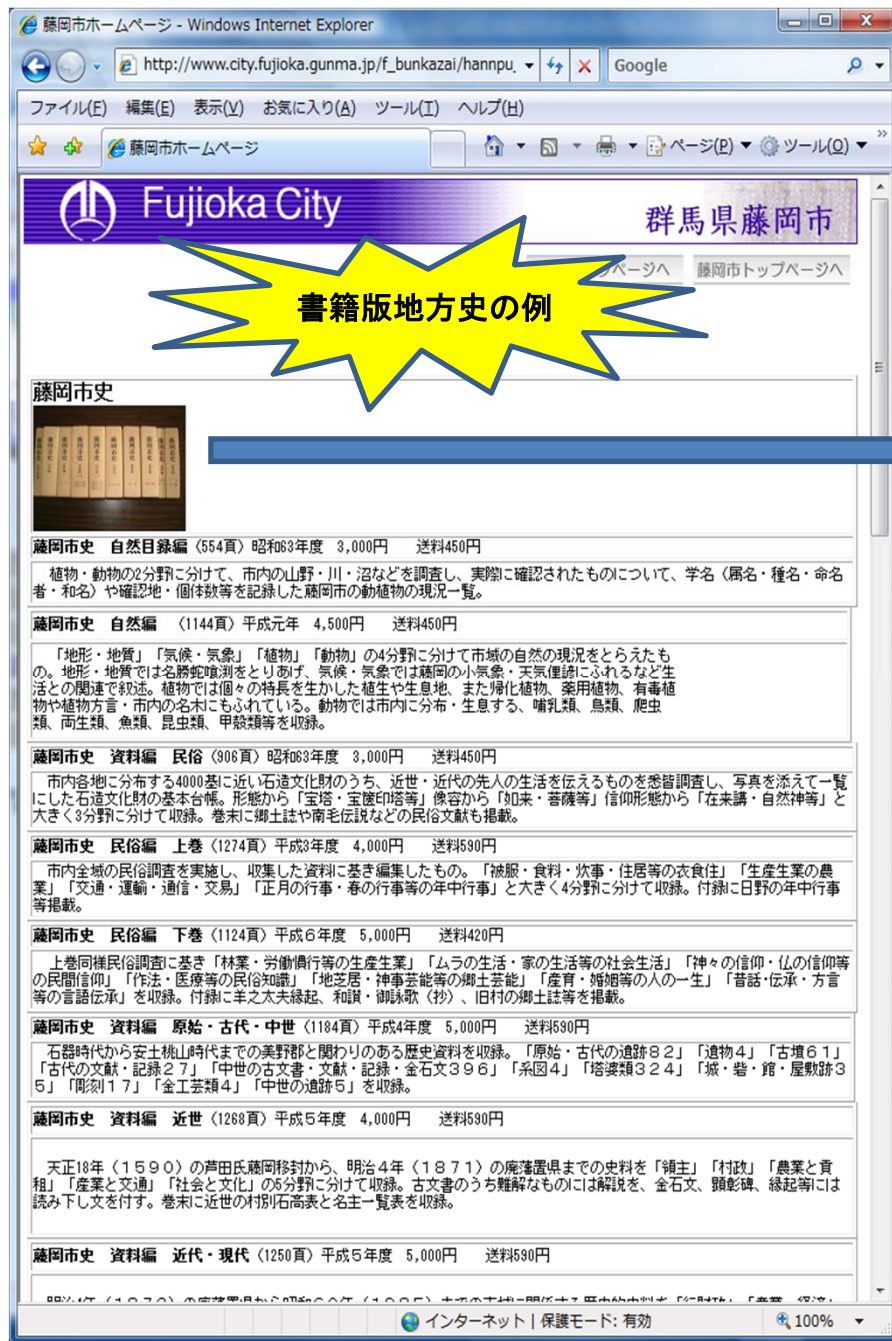
各府省庁・公
共団体サイト

国公立博物館・
美術館サイト等

- 検索エンジンを利用して(自由な選択可能)、さらに知識を深掘りすることも可能。
- 著作権切れの古典なら、ネット上で全文を読むこともできる。

書籍版地方史のデジタル化・ アップロードと教育への活用等

- ほとんどの公共団体が、これまで地方史を書籍の形で編纂してきた。
- その一方、ホームページに簡単な地方史を掲載している公共団体はあるが、こうした書籍版の地方史をデジタル化してアップロードしているものは少ない。
- 貴重な一種の公共の文化資産であるが、ほとんどがデッドストック状態にあり、時代の経過とともに閲覧困難になることも危惧される。
- これをデジタル化してアップロードし、学習用資料等とする方法が考えられる。「地方の時代」が唱えられる今、郷土愛の醸成にも役立ちうる。
- ネット上で都道府県版と市町村版とをリンクさせることや、国土地理院サイト地図閲覧サービス(watchizu.gsi.go.jp)にマッピング、電子教科書とリンクさせることも考えられる。国立国会図書館サイト(kindai.ndl.go.jp)・国立公文書館サイト(archives.go.jp)等でデジタルアーカイブしたり「電子政府の総合窓口」(e-gov.go.jp)等で総合案内窓口サイトを作る方法もある。
- こうしても当該書籍の売上減少による問題も少なく、民業圧迫にもならない。肖像権等の問題がある部分は公開対象から除外すれば足りる。
- 国が各公共団体の音頭をとる役割を果たすことができる。



出典・群馬県藤岡市サイト

書籍版地方史のデジタル化・アップロードのイメージ



デジタル化
アップロード

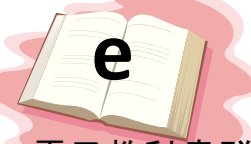
地方公共
団体サイト



国土地理院サイト
地図閲覧サービス



国立国会図書館
近代デジタルライブラリー



電子教科書群



電子政府の総合窓口

法制度からみた従来型家電とネット家電

- PL法や消費生活用製品安全法等の対象となる点では、従来型家電もネット家電も変わらない。
- 内蔵するソフトウェアのバグで製品に問題が生じる点でも、従来型家電もネット家電も変わらない。パソコンに追加でソフトをインストールすることが、当該ソフトベンダの責任であることと対照的。
- その場合に当該製品全体がPL法による無過失責任の対象となり、免責規定を付けても無効である点でも同様。ソフトそれ自体はPL法等の対象とならず、しかもクリックオンで免責規定を利用者に適用可能であるのと対照的。
- 消安法に基づいた製品事故情報報告・公表制度の対象となる点などでも従来型家電と変わらない。
- しかし、ネット経由でのアップデートによってバグを改修しうる点では、従来型家電よりも対処が容易。
- その半面、ネット接続されていることから、ネット家電は常に外部的脅威にさらされている。この点で、従来型家電よりも危うい。頻繁なアップデートが必要となる可能性が高い。
- ネット家電のうち、携帯電話のように耐用年数が短い製品は、短期での買い換えによって問題になる余地が少ない。これに対し、特に耐用年数が長期の製品では問題が顕著。
- ネット家電メーカーが加重負担を負うことと、高齢者でもセキュリティを保てることとを、どう調和させるのか課題。

ITSー自動道路システムと事故の関係

