

主要論点及び構成員等のご意見

第1 通信・放送法制の抜本的再編の方向性

1 「ユビキタスネット社会」において希求されるべき理念の在り方

- ・ ユビキタスネットワーク化の過程では、有線系・無線系・放送系・交通系・実物系の5つのタイプのネットワークが、相互接続性・相互運用性を保ちながら整備されていくことが必要。
- ・ ブロードバンド、コンテンツの融合・連携について、デジタル先進国として世界のモデルになるスキームを提示すべき。
- ・ 通信・放送の境界領域だけでなく、ユビキタスネット化、2011年頃の実現するネットワーク環境をトータルに考えて法体系を検討すべき。新しいサービスを積極的に生み出す視点も必要。

2 ネットワークの国際化への対応

- ・ 知的財産権や環境等において、国際的に問題解決が計られている事例は存在しており、「違法」についての国際的なコンセンサスを形成することも可能。例えばインターネットのドメイン名についてもWIPOを中心に調整し、コンセンサスができています。日本はこの国際的なコンセンサスの形成方法について、主体的に検討していくことが必要。
- ・ ネットワークの、世界に対する信頼性をどう担保するかを考えながら法体系の見直しを検討すべき。

※本件資料は、本研究会のこれまでの議論について、主要論点ごとに、ポイントとなるご意見を事務局の判断で列挙したものである。

3 法体系のフレームワークの在り方

- ・ ネットワークがIP化された場合、有線と無線、通信と放送と制度が区分されていることの正当性と、共通化すべき部分をきちんととらえておくことが大事。
- ・ 通信・放送技術が発展すると、通信・放送法制とコンテンツに関する著作権法制、知財の法制との間の関係・調整をどうするかも問題点として整理することが必要。
- ・ 有力企業グループがネットワーク・プラットフォーム・アプリケーション・コンテンツの垂直統合型の展開を指向するなかで、ネットワークにおけるドミナント性を中心に考えてきた競争政策も違う角度で考えることが必要。
- ・ ネットワークの融合が進むと、法制度上ではドミナント事業者の概念、市場の定義が具体的な問題となってくる。

第2 コンテンツに関する法体系の在り方

1 基本的な考え方

- ・ 基幹放送の概念については、社会的なファンクションを維持することを前提に、制度の仕組みをいろいろ考えるべき。技術的な側面からは通信と放送は融合するということになるだろうが、社会システムの面から見て再設計できる可能性がある。
- ・ 技術的に同じ「通信」であるのに「放送」を特別視しているのは、一種の政策的決定であり、放送により一定の品質の情報を人々が受け取り、それが社会の世論形成等に結びつくとの期待が、法制度の規範として表れている。
- ・ 通信が、90年代に議論した「公然性を有する通信」を超えて、放送コンテンツに近いものになっている。これは、憲法上の「通信」の一類型ではあるものの、憲法、通信・放送法制における「通信」との間の関係の再構築が必要。
- ・ 通信の秘密には、公然性を有する通信の場合、「匿名による表現の自由」を守る役割があるが、非常に社会的影響力が強いインターネットメディアがでてきた場合、放送にどこまで近づけるか考えないといけない。他方、自主規制で対応している新聞の例もあり、幾つか機能ごとに分けて考える必要がある。
- ・ インターネットは1対多の情報流通の基盤にもなり得ており、放送との違いはなくなってきたが、コンテンツの違いはある。その規律の在り方は、発信者の意図や、情報流通の形態、影響の程度などとの関連で、社会的に議論されるべき。

2 放送等コンテンツ規律の再構成

(1) 総論

- ・ 従来の放送に対する規律根拠は、放送の社会的影響力に重点を置いて理解することが正しい方向性。
- ・ 事実としての放送の社会的影響力と、人々が放送の社会的影響力をどう受けとめているかは、微妙にずれている。事実から直ちに制度ができる訳ではなく、人々の評価があって、それから制度になることに留意すべき。その意味で、後者の「安心して使える。」という評価の要素が非常に大きい。
- ・ 非常に多くの人々がほぼ毎日テレビやラジオの視聴をして、日々の生活の助けにしていることが、放送における表現の自由について厳格な考え方をとらない理由である。

(2) 対象

- ・ 公然性を有する通信に関しては、匿名による表現の自由が一つの柱となるが、放送と類比可能なサービスに対しては、現在放送事業者に課しているような形の規制はあり得る。
- ・ 社会的影響力や周波数の希少性は、非常に曖昧な部分が多く、一つの判断材料にはなるが、すべては説明できない。規制する必要があるのが「放送」だという考え方をする必要がある。
- ・ 情報通信の発達により、メディアには「一人勝ち」の時代が来ている。基幹放送が持っていた社会的影響力が、検索会社に移ることも十分あり得るので、ハードウェア側から線引きをするのは難しい。
- ・ YouTube のようなロングテールサービスに対する視聴価値の高いロフティヘッドとして、ネット上で放送規律を守る「融合放送」を考えるべき。
- ・ サーバー型放送などダウンロード型サービスについても、制度やルールをどうするか考えることが必要。

(3) 規律内容

- ・ 放送として流通するコンテンツについて一定程度以上の品質を要求していると理解すべき。一般的に各種の商品でも品質基準をもっている。
- ・ 日本の放送規律は、自主規律に委ねる仕組みで、当局も抑制的に運用してきた。これは日本に適したシステムであったが、それを変えるかは一つのポイント。
- ・ 放送事業者の事業展開の自由度の拡大といってもむしろ基幹的なものはより強い規制をかけるべきという考え方、放送の規制は市場を細分化する傾向にあるという点を検討すべき。
- ・ キー局のネットワークで番組を流通する仕組みは、コンテンツの自由な流通という点では阻害要因になるため、基幹放送とそれ以外のコンテンツの流れについて「非対称規制」のような何らかの仕組みを考える必要がある。

3 その他インターネット上の違法有害コンテンツ流通対応

(1) 総論

- ・ 放送規律の建前となっている社会的影響力と、検索サービスなど通信が事実上有している実質的な社会的影響力をどう考えるかが論点。
- ・ プロバイダ責任制限法は、若干自主規制に寄りかかりすぎている。本来国が言うべきことを事業者任せにしているとの不満も一部にある。
- ・ インターネットのコンテンツは多様化が急速に進展しており、その規律は問題が生じた際に個別に対処せざるを得ない面がある。
- ・ 違法・有害コンテンツが国外のサーバーにあるために、日本の法令による規制のみでは問題解決が図れない場合がある。
- ・ 違法・有害コンテンツの規制主体を、サイト作成者とするか、ポータルサイトの運営者等にまで拡大するかという問題がある。

(2) 通信の秘密・表現の自由との関係

- ・ 違法な情報は、表現の自由の保障の範囲外なので、規律することに憲法上の表現の自由の観点から問題はそれほどない。有害情報に対する規制も、有害図書に対する規制は最高裁の判例でも厳格な違憲審査基準は妥当しないという議論があるので、考えていくことは可能。
- ・ 憲法21条の「検閲」は判例で厳格な定義がなされており、絶対的に禁止される検閲が有害情報対策との関係で問題にはならないが、事前抑制になるかという問題はありうる。フィルタリングも同様。
- ・ 今後、想定していなかったような新しい技術が登場することにより、ネットワーク上で違法なコンテンツが流通するリスクは高まるため、通信の自由を厳格に保持しつつ対応することは難しい。
- ・ 「通信の秘密」は、両当事者間の表現の自由を保障するためにあり、ネットワーク上の情報流通全般について、個人の表現の自由の確保は出発点。このため、公然性を有する通信においては、表現の自由が優先し、特に違法かどうか灰色な情報を国が規制することは慎重であるべき。

(3) 有害コンテンツ流通対応

- ・ 有害情報に関するガイドライン等による削除対応は、外形的には放送コードと似ているが、成熟しておらず、削除する権限は契約に基づく点で違う仕組み。若干行政が関与しつつ、中立的な機関である程度統一したコードを決める形にならざるをえない。
- ・ 「自殺の方法」や「爆弾の作り方」など、違法かどうか微妙な情報であるが、青少年に対して規制する必要性はある。
- ・ 有害な匿名コンテンツを受けない自由について、「捕らわれた聴衆」の立場にある人の「情報を無理やり押しつけられない権利」は保護すべきだが、政府がどこまで面倒を見るか考える必要がある。
- ・ 有害情報をプロテクトするための様々な技術と仕組みをつくっていくことは可能。
- ・ 有害コンテンツは、フィルタリング技術の向上により、見ないようにすることは現在でも十分可能である。したがって、その利用の促進と、違法コンテンツに対する社会的な対応が重要。
- ・ 全利用者にフィルタリングを義務づける場合、成人で有害な情報を見たい人との関係で憲法上の問題が起こってくる可能性がある。

第3 プラットフォームに関する法体系の在り方

1 基本的な考え方

- ・ ユビタスネット社会の進展や情報の自由な流通など公共的社会的観点からクリティカルに重要であり、そこも含めて融合した形で公正競争と公共的な観点のバランスを図るべき。
- ・ 通信・放送の融合の中で、情報通信法的な側面から考えれば、通信・放送分野は、競争法ですべてを律することは難しく、情報の自由な流通、利用者保護という側面も踏まえて規律を考える必要がある。
- ・ 通信・放送分野のプラットフォームについては、卸だけではなく、エンドユーザとの関係を含めて、競争阻害的な行為が行われているか、あるいは、それがどういう意味を持つかを議論しなければいけない。
- ・ プラットフォームはソフトウェアキテクチャそのもので、人為的に定義されるものであり、流動的に、かつ、急速に発展するものである。規制の対象となるプラットフォームの実体を定義すること自体が難しい。

2 プラットフォーム規律のアプローチ

(1) 社会性・公共性に着目したアプローチ

- ・ 寡占的であるか、市場支配力があるかどうかとは別に、電子商店街のように取引を媒介してもらう必要がある、あるいはセキュリティ機能のようにそれがないと消費者に不測の損害を与えるおそれがあるプラットフォームについて、何らかの規制が必要。
- ・ プラットフォームについては、消費者保護の観点からは、事前的なチェックはせざるを得ない。

(2) 情報流通のボトルネック排除のアプローチ

- ・ 市場において、公平な取扱いが行われ、力の濫用が行われないようにすることが、通信・放送法制の制度的な課題としてある。
- ・ 事後的に寡占的になるプラットフォームでも、反競争的行為や消費者保護の視点からの問題行為に対しては規律する必要がある。また、垂直統合性が高まったときに、事前的に寡占的、独占的である下位レイヤーが上位レイヤーに及ぼす影響についてはきちんと規律していくべき。
- ・ 通信・放送の融合において、レイヤーの斜めや横にサービスが拡大しているところにボトルネック性やプラットフォームの閉鎖性が出てくる場合（例えば、トリプルプレイサービス）にどうするかが重要な問題。
- ・ 国際競争力の視点からは、プラットフォームは事業戦略の問題。制度が事前的に生み出したプラットフォーム性と、競争で事後的に形成されるプラットフォーム性を峻別し、後者について規制をかけることは、世界を席卷するプラットフォームがまだない日本の現状を考えると適切ではない。自然独占的なものや制度による独占性・寡占性から生じるものは規律すべきだが、プラットフォーム的であることだけで規制するのは、イノベーションを制約する。
- ・ ネットワーク外部性が強く働いてもイノベーションによって対抗可能であれば、非常に公益的な理由がない限り、規制することは慎重であるべき。イノベーションの速度をどのように評価（予想）するかが重要であるが、これを事前に正しく評価（予想）することは非常に難しく、規制する場合は「事後規制」を基本とすべき。
- ・ 地上放送については、視聴者と直接取引行為はないが、コンテンツ制作者と視聴者の間に立って市場を支配してきており、ボトルネック。米国では、タイムワナーへの対応など、伝統的に放送事業者についても競争阻害的であればそれを開放するという発想がある。

第4 ネットワークに関する法体系の在り方

1 基本的な考え方

- ・ IP・デジタルでネットワークの融合や集約が図られる場合、伝送インフラ制度は当然集約化すべき。
- ・ レイヤーに分ける場合にも、例えば「儲かる」ことが確実な周波数とそうでない周波数があり、それぞれの需要と供給を考えるべきで、需要が大きく、レイヤー間の自由な取引に委ねてはうまくいかない場合をどうするかが課題。

2 伝送サービス規律

- ・ 伝送サービス規律について、通信・放送にまたがるサービスレイヤーの法律ができるか検証すべき。
- ・ 電気通信事業、有テレ施設、CS受託放送関連の設備規則などは、簡素化・一本化を考えてよい。

3 電気通信設備規律

- ・ 電波法は、情報の電磁的流通のあり方・方法を規制するというよりも、電波を有効・安全に利用するための規制であり、放送法や電気通信事業法とは法律の性格が異なる。
- ・ 「電波特区」の議論を進める一方、免許区分の柔軟化など、技術を制度で邪魔しないような方策を考えるべき。

補足：技術標準制度

- ・ ユーザのニーズに柔軟にこたえるには、技術基準について、複数の選択肢や、適合性を検証しつつ新しいサービスを柔軟に採用する余地を設けるべき。
- ・ 法律ごとに縦割りとなっている技術標準の構造について、それが重要だとしても、「横につなぐ」機能や発想が必要。
- ・ デジタルテクノロジーの急速な技術の変化を鑑み、標準やそれに基づく規制の在り方の考え方は変化すべき。そのことは技術を国際的にマーケット展開する上でも重要。
- ・ 強制規格と任意規格の線引きは柔軟性が必要であり、ETSIとの比較でいえば、情報通信審議会の機能をどう扱うかなどが論点になる。
- ・ 基本的にETSIはエッセンシャルリクワイアメントに絞って押さえるとの考え方をとっており、汎用性を考えれば、標準化すべきところをできるだけ絞る方式にならざるを得ない。

(以上)