

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6日

目 次

1	はじめに	1
2	現状認識	2
	(1) ユビキタスネット社会に向けた情報通信インフラの高度化	2
	(2) 通信・放送の融合・連携の進展	3
	(3) 融合・連携問題に対する諸外国の状況	4
	ア 米国の動き	4
	イ EUの動き	5
3	通信・放送法制見直しの必要性	8
	(1) 情報通信社会の構造変化への対応	8
	(2) 市場の大括り化による自由な事業環境整備	9
	(3) 整合性・統一性のある利用者保護対策	9
	(4) 急速な技術革新への対応	10
	(5) ネットワークの国際化への対応	10
4	見直しの方向性	12
	(1) ユビキタスネット社会を見通した基本理念の明確化	12
	(2) レイヤー型法体系への転換及び規律の緩和・集約化	13
	(3) 包括的な利用者規定の整備	14
5	コンテンツに関する法体系の在り方	16
	(1) 基本的な考え方	16
	(2) 「メディアサービス」	18
	ア 「特別メディアサービス」	19
	イ 「一般メディアサービス」	20
	(3) 「オープンメディアコンテンツ」	20
	ア 「違法な情報」対策	21
	イ 「有害な情報」対策	22

6	プラットフォームに関する法体系の在り方	24
	(1) 基本的な考え方	24
	(2) プラットフォーム規律を検討する際の視点	25
	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	25
	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	25
7	伝送インフラに関する法体系の在り方	27
	(1) 基本的な考え方	27
	(2) 伝送サービスに係る規律	28
	(3) 伝送設備に係る規律	29
	補足：技術標準の在り方	30
8	レイヤー間の規律の在り方	31
	(1) 基本的な考え方	31
	(2) 異なるレイヤー間の取引規律	31
	(3) レイヤー間を越えた垂直型兼営規律	32
9	おわりに	33
	(1) 具体的制度設計に向けて	33
	(2) ユビキタスネット社会構築に関する将来的課題	33
参考資料 1	「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」開催要綱	35
参考資料 2	「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」開催経緯	37

1 はじめに

「通信と放送の総合的な法体系に関する研究会」は、「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。」とされたことを踏まえ、通信・放送の融合・連携に対応する法制度の在り方に関して専門的見地から調査研究を行い、通信・放送の融合・連携に対応した法体系の検討の方向性を具体化することを目的として平成18年8月30日に第1回会合を開催し、以来、20回の会合を重ねてきた。

本年6月19日にはそれまでの議論を踏まえ、通信・放送の総合的な法体系を新しく形作るに際して国民的な合意を形成するための原案と位置づけた「中間取りまとめ」を公表した。情報通信産業の構造変化を踏まえ、現行法制をレイヤー型構造に転換し、世界最先端の情報通信法体系とすることを謳った中間取りまとめについては、公表後速やかにパブリックコメントを実施し、関係団体や有識者等からのべ276件の意見が寄せられた。また、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を行い、通信・放送の総合的な法体系を新しく形作るに際しての意見を聴取したところである。

これらの過程で得た意見を基に本研究会では更に審議を行い、この度、最終報告書を取りまとめ、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することとする。「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に向けて、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するものである。

2 現状認識

(1) ユビキタスネット社会に向けた情報通信インフラの高度化

我が国は現在、ユビキタスネット社会の構築に向けて、産学官が連携して取り組んでいる。ユビキタスネット社会とは、いつでも、どこでも、何でも、だれでもネットワークに簡単につながり、利用できる社会であり、生活の隅々まで情報通信が溶け込んで、人々がこれを活用して、豊かな生活を送ることができる社会のことである。総務省が2004年12月に公表した「u-Japan政策」では、大目標を「2010年には世界最先端のICT国家として世界を先導する」と定め、2010年までに国民の100%が高速又は超高速のネットワークを利用可能な社会とすることを提言している。

放送分野では多チャンネル化とデジタル化が進展しており、前者については視聴者は現在300チャンネル以上の放送番組にアクセスが可能な環境にある。また、各種放送メディアにおいては、1990年代後半からデジタル放送への移行が進展し、2011年7月には地上テレビジョン放送が完全デジタルに移行し、放送のデジタル化がほぼ完了する見込みである。

このように、我が国では、重点的な情報通信施策の展開により、ユビキタスネット社会実現の土台となる世界最先端の情報通信インフラが、2011年頃に完成すると想定されている。

また、情報通信産業全般にわたるイノベーションも進行中である。従来の通信網がデジタル化されるに際して、IP（インターネットプロトコル）が全世界に拡大、定着しつつあり、伝送インフラのイノベーションと相俟って、ブロードバンド映像配信、携帯端末向け映像配信、映像・音楽ダウンロード（iPod等）など、様々な新サービスの進展を招来している。これを背景に、インターネットの「メディア化」も進展している。ブログ、SNS（Social Networking Service：インターネット上の個人間の交流を支援するサービス）などCGM（Consumer Generated Media：消費者生成型メディア）の発展も著しく、我が国のメディア構造を変革しつつある。

加えて、情報通信ネットワーク上で利用者向けサービスを行う複数の事業者に対して認証や課金代行等の共通基盤サービスを提供するプラットフォームサービスが出現し、衛星放送の分野だけでなく、ポータル・検索サービスや電子商取引サービスの分野においても重要な地位を占めるようになってきている。今後はプラットフォーム機能の高度化が進み、課金や認証に限らず多種多様なネットワーク端末・サービスを相互接続・相互運用して運用する基盤となるような「ユビキタスプラットフォーム」の登場が期待されている。

その一方で、インターネットの発展は、違法・有害コンテンツ流通の増大が社会問題化するという負の側面も現出させている。検索サービスなど情報へのアクセス利便性を向上させるシステムの普及が結果として問題を更に深刻にしている側面もある。

また、インターネット上のコンテンツ流通に係る著作権の侵害も、P2P（Peer to Peer：パソコン等のあらゆる端末に保存されたデータを直接やりとりするシステム）によるファイル交換や映像投稿サービス等において問題となっている。

（２）通信・放送の融合・連携の進展

2011年に世界最先端の情報通信インフラの構築が完成すれば、通信・放送の融合・連携サービスは今後更に発展することが期待される。

ネットワークのブロードバンド化や放送のデジタル化の進展を背景として、インターネットによる様々な映像コンテンツの配信ビジネスはもはや珍しいものではなくなり、同じインフラの通信と放送の共用（伝送路の融合）、通信・放送の両方に利用できるような端末の出現（端末の融合）、通信・放送両分野の兼営あるいは資本の連携（事業体の融合）という形態が一般化している。

これまで融合・連携サービスの代表例と言われていたブロードバンドでの映像配信サービスは、放送型のサービスとしてIPマルチキャスト型、RF型（CATV型）の2方式があり、前者は現在4事業者が多チャンネル放送を展開しており、後者では地上デジタル放送の同時再送信も行っている。その他オープンなインターネット網を活用したVODサービスも普及している。その半数以上はテレビで視聴することが可能となっており、利用者にとっては視聴形態が放送とほとんど変わらないサービスを享受可能となっている。また映像だけでなく音声の分野でもネットワークを介した配信サービスが展開されており、ラジオ番組をストリーミング再生して聴取したり、放送後に人気番組をオンデマンドで聴取したりする形態も一般的になっている。特にポッドキャスト（インターネット上でのダウンロードによる音声ファイル等の蓄積型配信）については利用人口が拡大しており、既存のラジオ放送局もインターネットラジオ、あるいはポッドキャストを用いたコンテンツ配信の取組を強化しているところである。

端末の融合を活用したサービスのモデルとして挙げられるのがワンセグである。地上デジタル放送では1チャンネル分の6メガヘルツの周波数帯域を13のセグメントに分割して音声や映像のデータを伝送している。その中の1セグメントを活用して、携帯端末向けにテレビ放送番組を放送するのがワンセグ放送である。これにより、どこにいても携帯電話等を使って様々な放送番組を鮮明な画像で楽しむことができるようになった。さらに携帯電話の通信機能を活用し、双方向サービスも可能となった。本年7月末段階で既に出荷台数は1000万台を超えている。

伝送路及び事業体の融合の事例としては、トリプルプレイサービスの拡大が挙げられる。ケーブルテレビ（有線テレビジョン放送）事業者が電気通信事業を兼営することのほか、最近では電気通信事業者の保有する光ファイバを活用し、電話、映像配信、インターネット接続サービスをまとめて提供する形態も出現している。本年3月末現在、インターネット

ト接続サービスを実施するケーブルテレビ事業者は385社、電気通信役務を用いてサービス提供する事業者は17社にのぼっている。

こうした通信・放送の融合・連携の進展に対し、政府としては随時制度的対応を行ってきた。通信関係では、平成11年以降、インターネット普及に伴う違法・有害コンテンツ流通の増加に対応し、「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）等の関係法制が整備された。放送関係では、平成元年に衛星放送を対象にして受委託放送制度（ソフト・ハード分離）を導入し、通信衛星を利用した放送サービスの円滑な実現を図った。同制度は平成12年からサービスを開始したBSデジタル放送にも適用されている。さらに、光ファイバや衛星等における通信と放送の伝送路の融合の進展に対応した設備利用の規制緩和のため、電気通信役務利用放送法が平成13年に制定され、電気通信サービスを利用した放送が制度化された。

（3）融合・連携問題に対する諸外国の状況

ア 米国の動き

米国では、「連邦通信法」が通信・放送全般を規律しているが、規律体系としては、公衆通信サービス、情報サービス、放送、ケーブルサービス、衛星放送（DBS）などのサービスについて異なる規制が適用されている。連邦通信法は1934年の成立後、1984年の旧AT&Tの分割、及びその後の技術進歩を踏まえ、規制による参入障壁を除去して有効競争をつくり出すことを目的として1996年に大幅な改正が行われている。その際には通信事業とケーブルテレビ事業の相互参入や、長距離通信サービスと地域通信サービスの相互参入といった競争促進的な規制緩和を行っている。またその際、放送局の集中排除規則についても相当程度緩和された。

一方で、通信・放送の融合・連携に対しては、サービス別規律という法律の基本的枠組みを見直す動きにまでは現時点では至っていない。これまでのところ、ブロードバンドサービス等の新サービスを制度上どのように位置づけるかに議論が費やされており、DSLサービス等の有線ブロードバンドサービスについては、2005年に情報サービスと位置づけられたほか、ケーブルインターネットについては2002年に情報サービスであるとFCCが決定し、2005年に連邦最高裁で支持され、確定している。

我が国のような伝送路の融合に対応したサービスを普及させるための障害となっているのがケーブルテレビのフランチャイズ制度である。コモンキャリア（電話等の通信サービスを提供する公衆通信事業者）の映像配信サービス展開に対しては地方自治体毎にケーブルテレビのフランチャイズを取得することが義務付けられ、円滑な事業展開の妨げになっているとの議論があり、FCC（Federal Communications Commission：連邦通信委員会）は昨年12月、MSO（Multiple System Operator：多数の施設を有するケー

ブルテレビ事業者)の競争事業者に対する地方フランチャイズ免許の付与条件を簡素化する裁定を行った。他方、インターネット上の映像伝送に関しては、主要コモンキャリアが別途料金を上乗せする「2層料金」設定を主張し、対するISP等はインターネット上で特定の者のみに優遇的措置を講じるべきではないとする「ネット中立性」を訴え、反対運動を展開している。FCCでは、「ブロードバンド展開を促進し、公共インターネットの開放性と相互接続性を維持・促進するための4原則」を2005年8月に採択し、コンテンツ・アプリケーション・サービス・端末の各レイヤーの消費者の権利、レイヤー間の公正競争を重視し政策を推進する方針を示している。

こういった状況を踏まえ、ケーブルフランチャイズ制度を見直し、現在各市町村に与えられているケーブルフランチャイズの権限をFCCに移行させることなどを内容とする連邦通信法の改正案が上下両院に提出され、審議が行われた。下院では通称COPE法案が昨年6月に可決されたものの、その後の中間選挙において与党共和党が敗北したこともあり、見直しの動きは頓挫している。

一方コンテンツに関しては、テレビ局がネット上の動画投稿サイトに番組内容を積極的に公開するなど、コンテンツをメディア横断的に流通させるような動きも活発である。公然性を有するコンテンツ流通の問題について、米国では通信の秘密に関して議論になることはなく、むしろ表現の自由との関係が論点になっている。アメリカでは憲法の修正第1条の解釈上、「送り手の自由」を制約することについては慎重な立場をとっており、わいせつ等の通信を行った者に対して刑事罰を科すことを内容とする通信品位法について、「下品な」及び「明らかに不快な」通信を規制する部分について定義があいまいという理由で違憲判決が下されている。一方で、それ以外の「わいせつな、淫らな、好色な又は卑猥な」通信に関する部分の罰則については合憲として適用されているほか、その後の未成年者を有害情報から保護するための立法に対しては連邦最高裁の判断もやや変化しており、政府からの補助金適用の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）を講じることを義務付けた「児童インターネット保護法」（CIPA）については合憲判決が出されている。

イ EUの動き

EUでは、欧州単一のマーケットをつくり、それを促進するという観点から規制の基本的な枠組みが考えられている。具体的には、ネットワークインフラ及びインフラ上のサービスについては通信や放送といった区別なく同一の規律を適用することとし、伝送サービス・設備やそれに関連するサービス・設備については電子通信規制パッケージ、コンテンツ部分については「国境なきテレビ指令」等により規律され、技術中立性を基本とするレイヤー型の法体系を目指しており、各国はこれに基づき国内法制化を図っている。

電子通信規制パッケージにおいては、事業者は、日本では届出や登録に当たる一般認

可を行えば、行政庁側の事前の審査を原則なしに事業展開ができるとされている。ただ、重大な市場支配力（SMP（significant market power））を有する事業者に限って事前規制は存続されている。一方コンテンツ規律については国境なきテレビ指令で欧州共通・最小限の規律を定めており、未成年者の保護や広告規制が行われている。加盟国は国境なきテレビ指令の規律を確保しつつ、それに加えて更に詳細な規定を定める裁量が認められている。

「融合」（Digital Convergence）は、衛星を通じて放送コンテンツが国境を越えて加盟国に配信される形態が一般化していること等もあってEUでは主たる政策課題として位置づけられており、映像配信サービス等の拡大に対する社会的規律の在り方が議論の焦点になっている。具体的には、2005年6月に欧州委員会では2010年を見据えた情報戦略ビジョンである「i2010」を採択し、単一の欧州の情報空間を創造するという観点から、電子通信規制パッケージ及び国境なきテレビ指令の見直しを提言した。これを踏まえてそれぞれ見直し作業が行われており、電子通信規制パッケージについては、本年11月に見直し提案を公表し、メタル回線に限定されていたアンバンドルアクセス市場について光ファイバを含むものへの拡大、一定の周波数に関する利用権限の他者への移転制度の導入、さらにプライバシー・セキュリティ分野における利用者保護の強化などが提案されている。

一方、コンテンツ規律については、規律の対象を「テレビ放送」から公衆向けの動画伝送一般たる「視聴覚メディアサービス」に拡大し、加盟国は青少年保護、差別禁止という最小限の規律を、ネットコンテンツ・放送番組に関係なく一律に課す「視聴覚メディアサービス指令案」が本年5月にEU理事会・議会で政治的合意に達した。具体的には、まず視聴覚メディアサービスの定義を「電子通信ネットワークにより一般大衆を対象とする番組を提供することを主目的とし、提供者の編集責任に属しているサービス」であって、「スケジュールかオンデマンドかにかかわらず、マスメディア、すなわち一般公衆のかなりの部分に受信されることを目的とし、明確な影響力を持ち得るものに限定される」としており、社会的な影響力に着目した定義づけが行われている。（ただし新聞及び雑誌の電子版には適用されない。）視聴覚メディアサービスに対しては、サービス提供者の名称、住所、電子メール等の表示義務や、性別、人種等に対する憎しみを扇動することの禁止、テレビ広告などに対する広告識別や内容規制が課されている。その上で視聴覚メディアサービスを従来型テレビジョン放送に代表されるリニアサービス（提供者がスケジュールに基づき同時視聴の番組を提供するサービス）と、VODサービスなどのノンリニアサービス（利用者の選択した時期に、独自のリクエストにより、提供者が番組を提供するサービス）に区分し、リニアサービスに対してはこれに加えて重要イベント等へのアクセス確保、未成年の保護措置、欧州作品・独立系製作者の割合確保といった規制を課している。

公然性を有する通信に関する各国の取組としては、フランスにおいて2004年に制

定されたデジタル経済法により、電子的手段による公衆向け通信の自由を保障した上で、公衆オンラインサービス編集者の名称・所在地の表示やISPの責任制限といった規律が行われている。ドイツでは検索サービスについて自主規制の団体を設立し、児童ポルノやナチズム礼賛コンテンツ等を規制している。一方EU全体の取組として、昨年12月に視聴覚メディアサービス・オンライン情報サービスを統合した「オンラインメディア」を対象とする「視聴覚と情報サービス産業の競争に係る青少年と人間の尊厳の保護及び反論権に関する勧告」が欧州議会と欧州理事会において正式に採択され、加盟国に対して、反論権等の国内法等への導入の検討とともに、行動準則（code of conduct）を政府機関その他関係者が共同で策定し、それに基づき青少年向け有害コンテンツの流通防止に関係者が協調して取り組む枠組みを導入することなど、制度面を含む積極的な対応を促したところである。

3 通信・放送法制見直しの必要性

(1) 情報通信社会の構造変化への対応

従来、通信と放送はメディア毎の性質が物理的に大きく異なっていたこと等が影響し、そのメディアに適合したネットワークでしかサービス提供ができなかった。例えばケーブルテレビは一方方向の多チャンネル映像配信サービスを提供し、双方向サービスを提供するためには技術的困難性と多大なコストが伴うことから、ビジネスベースでは近年まで採算の合うものではなかった。これは放送メディアだけではなく、固定通信と移動通信といった従来の通信サービスにおいても同様であった。サービスとネットワークが一對一で対応しているのに応じ、ビジネスモデルやサービスの利用形態もそのメディア内で完結し、メディアを越えた展開がほとんどない「縦割り型」となっていたのである。

しかし、情報通信インフラの構築の進展や、デジタル・IPによる技術革新が進んだ結果、伝送路の融合が進展し、今や一つのネットワークで通信・放送の両サービスを提供することは一般的になりつつある。利用者側にとっても自分が享受している情報通信サービスが通信なのかそれとも放送かといった区別を意識しなくなりつつある。同様に、ユビキタスネットワークの構築により、有線・無線といった伝送特性の区分を超越したサービス提供も2011年までには実現可能となることが想定される。

また、従来はパッケージソフトとして二次利用されていた放送番組コンテンツについても、オンラインによるVODサービスが提供されるようになり、二次利用という枠組みを越えた、ネットワーク上でのコンテンツのマルチユースが急速に進んでいる。加えて、これまで情報の受け手でしかなかった個人がブログやSNS（ソーシャル・ネットワーク・サービス）で積極的に情報発信するようになり、これら多彩な通信コンテンツと放送番組の連携といった新しい形態のコンテンツ創造も活発に行われている。

さらに、通信・放送汎用のネットワークに多種多様なコンテンツを円滑に流通させるため、不特定多数の利用者間の情報流通を媒介する共通基盤としてのプラットフォームサービスが、媒介時の認証・課金代行手数料をその主な収入源として成長し、将来的には様々な端末やサービスが相互接続・運用するための共通基盤に成長することが期待されている。

以上を踏まえれば、情報通信社会は今後、メディア毎の物理的特性によって市場や利用形態が限定される縦割り構造から、①コンテンツはネットワークを適時かつ自在に選択して流通することで利用者の効用や企業の利潤を最大化することが指向され、②伝送インフラはサービス特性（双方向と片方向の差異や公然性の有無等）に関係なく情報を伝送することに専門化してネットワークの利用効率を最大化することが指向され、さらに③専用の伝送設備を持たずに情報流通の仲介機能に専門化してそれにより付加価値を得るプラットフォームサービスが指向されるという「横割り型」のレイヤー構造に徐々に変貌していくと想定され、これらの変化への制度的な対応が必要である。

(2) 市場の大括り化による自由な事業環境整備

従前のような縦割りの産業構造下においては、それぞれのメディア・市場は独立して存在し、相互に影響を与えることはそれほどなかった。このため、各市場の健全な発達を図るためには、各メディアの社会的影響力や物理特性を独立して捉え、それぞれにカスタマイズされた規律を適用することが最も効果的であり、事実、この縦割り型の規制は現状においても、規制緩和を旨とした数次の部分的見直しを経つつ、比較的良好に機能しているところである。

しかしながら、通信・放送の融合・連携の進展を踏まえ、進取の気性に富む事業者は、従来の縦割りメディアを越えた横断的なビジネスモデルを構築しようとしている。ワンセグを中心とした放送番組と連携した携帯サイトや、放送番組に後からメタデータを貼付して番組検索やネット販売等に活用するサービス等が既に出現、普及しており、今後も創意工夫に満ちた様々な新サービス・新事業が登場することが想定される。

このような状況下において、従来のようなメディアの物理的特性に対応して規律する手法を維持するのであれば、メディアを越えてビジネス展開を行いたい事業者の自由な発想による円滑な事業展開が妨げられ、斬新な融合サービスの芽が摘み取られる可能性がある。これは事業者だけでなく利用者の効用をも損なうものであり、このため、従来の縦割り型で細分化された制度設計を可能な限り緩和し、類似の市場を大きく捉えた統合的な規制体系を導入する必要がある。

(3) 整合性・統一性のある利用者保護対策

情報通信ネットワークの高度化に伴い、利用者保護対策の必要性が従前以上に高まっていることにも留意する必要がある。通信・放送の融合・連携の進展に伴い、双方向機能を活用した放送サービスや、情報仲介機能を有するプラットフォームサービスといった新しいサービスが提供されつつある。また、これまで対面販売・対面契約を旨として行われていた様々な活動が、今後は相当程度ネット上で行われることが想定される。これらに伴い、例えばこれまで口頭で行われていた重要事項の説明が、ホームページ上に掲載された重要書面の閲覧及びこれに同意する旨をクリックすることにより処理されるような事例が増えることも十分想定され、取引に当たり専門的知識のない利用者側への負担がネット利用によって増大する可能性が高い状況にある。

加えて、十分な判断能力のない青少年が有害コンテンツに無防備に晒されたり、悪意あるネット掲示板への書き込み等によって何ら落ち度・責任のない人が権利侵害の被害者となるようなケースもあり、社会問題となっている。

こういった問題に対しては、業界毎に個別自主的な対応を行っているのが現状であるが、メディアやサービス内容の差異が相対化し、利用者にとりそのサービスが放送か通信かを

意識しなくなっている中で、これまでのような個々の事業者の、その時々の方針による対応を続けることは、真の利用者保護及び利用者の公平性確保の点からも問題が多い。対策の実効性を確保する観点からも情報通信ネットワークの利用者全般に関する整合性のとれた包括的な利用者保護・利用者の権利実現策を整備する必要がある。

(4) 急速な技術革新への対応

情報通信産業の構造変化の背景にあるのはデジタル化、光化、IP化といった技術革新の進展であるが、このような技術革新は終息するものではなく、今後更に加速することも十分想定される。

通信・放送法制は、例えば人工衛星による映像配信サービスが技術的に可能となった際には受委託放送制度を創設し、また光ファイバ等の電気通信サービスを用いたIPマルチキャスト放送が技術的に可能となった際には電気通信役務利用放送法を制定するなどして、技術革新に逐次対応してきてきた。現時点において制度体系は現状の技術水準には概ね見合ったものとなっているが、今後の技術革新がどのように進むか具体的に予測することは極めて困難である。また、加速する技術革新の中で生み出される様々な新サービスに対し逐次的に対応することは、制度整備までの間、新サービスが提供できないというビジネス展開の遅延を招く可能性がある。特に情報通信産業はいわゆる先行者利益の傾向が強い分野であり、市場が国際化する中でビジネス展開に遅延を招くことは国際競争上致命的に不利となるおそれがある。

一方で、現行の通信・放送法制の主目的である、情報発信サービスにおける「表現の自由の保障と公共の福祉」、情報伝送サービスにおける「通信の秘密の確保」といった国民共通の価値は、時代を経ても、また技術革新の進展においても、基本的に変わるものではない。したがって、これらの共通価値を保障するために必要最低限の規律を設定することにより、技術革新に影響されず、またその帰結として新サービスを予定する事業者にとっても予見可能でビジネス展開に支障のない制度へと変革していく必要がある。

(5) ネットワークの国際化への対応

情報流通のボーダレス化が益々本格化している状況において、通信・放送法制における規律の在り方も、国際的な視点を考慮せざるをえない状況となっている。

従来、情報通信産業における国際問題は、国際電話における相互接続や国際間の電波干渉を除けば、さほど顕在化していなかった。例外的に外国の衛星放送が国内での受信が可能となった際には国内的な制度整備が行われ、平成6年に受託内外放送として制度化したが、国内産業にはさほど大きな影響を与えるものではなかった。

しかしながら、近年のインターネットの普及・高度化による情報流通のグローバル化

はより本質的な対応を迫るものである。インターネット上の違法・有害コンテンツは国内のISP事業者の自主的な取組が一定の成果をあげているが、コンテンツを海外のサーバへ移転させて同じURLで情報発信を継続する悪質な者も存在し、結果として海外からの違法・有害コンテンツの流入が問題化している。一方で、日本に進出した外国事業者の検索サービスを介して国外に日本の違法・有害コンテンツが流出するという事例も発生している。インターネットを利用したコンテンツ配信サービスは、仮に国内事業者に対し規制をかけても、外国からの配信サービスが法の適用を受けない限り十分な効果をあげることができず、また、国内事業者だけに過剰な規制を課すことによって国際競争力を低下させる可能性もないとは言えない。従来日本の社会的・文化的背景を踏まえた規律体系は国内的には機能していると言えるものの、今後はこのような規律体系についても国際的な整合性確保を重視する必要がある。

国際的な周波数分配を調整する世界無線通信会議(WRC-07:国際電気通信連合(ITU)が主催する会議)では、2011年に開催される次回会合で、放送を含む様々な無線通信のサービス・技術融合に対していかに無線通信規則を対応させるかを議題の一つとすることになっている。また現状においても、「サイバー犯罪に関する条約」や知的財産権保護など部分的に国際的合意が形成されている分野はあるものの、総合的・包括的な世界共通のルール形成はまだ途上にある。特に通信・放送法制は経済規律的側面のみならず社会規律的側面を有し、後者については各国の歴史的・文化的背景も考慮する必要があるため、早期に合意形成に至る状況にはない。

このため、諸外国の融合・連携問題に対する対応動向を踏まえつつ、人間の尊厳確保や青少年の保護など世界的観点からも最低限共通に必要なと考えられる規律を国家として責任をもって先導的に整備し、その上で諸外国との国際調整により問題解決を図ることが、海外展開を目指す事業者の予見可能性を高め、イノベーションの促進を通じて我が国全体の国際競争力の強化をもたらすとの観点からも、極めて重要である。

4 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

2011年に向けて進展する全てのネットワークのデジタル化と並行して、現在急速に展開しつつあるIP化が更に幅広いネットワーク、サービスに波及すると見込まれる。これにより、IPを通じて様々な通信用機器・サービスが連携・統合されたネットワークインフラが形成され、そのインフラ上で政治、経済、社会その他人間の様々な活動が行われる社会が本格的に到来する。

法体系の見直しの検討に当たっては、このような情報通信ネットワークを介してあらゆる経済社会活動が安心、安全に行える社会、すなわちユビキタスネット社会の到来を見据え、基本理念を明確化する中で制度のあるべき姿を抜本的に洗い直し、これに適した法体系に再構成する視点が求められる。情報通信分野の産業構造が変化し、従来の通信・放送の垣根を越えてコンテンツビジネスや情報伝送ビジネスが発展し、通信法規と放送法規が混合的に適用され得るようなサービスが増加する中で、両方の規制を峻別したままでは、新たなサービスの拡大・発展に支障が生じかねない。これまで主に共通の社会的背景（家族や企業）に基づく関係者間における情報活動として通信の秘密保護が求められていた「通信」の規律と、公衆を対象とし、情報受信者を個別に認識しない情報活動として番組編集準則の遵守が求められていた「放送」の規律を整合性ある形で再構成し、ユビキタスネット社会においてどのような目的・共通価値を実現していくべきかという基本理念を明確化することが重要である。その場合でも、放送が従来的な放送サービスに留まる限りは「放送」としてその機能・役割を維持すべきという視点にも十分配慮する必要がある。

基本理念として実現すべき目的の第一は「情報の自由な流通」である。これは憲法上の基本理念である「表現の自由」に密接に関わる概念である。同時に、「社会生活を営む上でも、産業経済活動を行う上でも、情報の生産・流通・消費は必要不可欠である。しかし、それらの情報活動は、当然のことながら、それぞれの時代の情報環境に制約される」（平成8年6月「21世紀に向けた通信・放送の融合に関する懇談会」報告書）ところ、近年の情報通信インフラの整備・高度化は、情報活動の自由度を向上させ、情報の自由かつ円滑な流通を促進してきた。情報の自由な流通により、経済・社会のイノベーションの根本要素たる集合知が創発される。これらを踏まえれば、「情報の自由な流通」は情報社会における根幹的要素と考えられる。

第二は「情報通信技術のあまねく享受」すなわちユニバーサルサービスの保障である。現在、ユニバーサルサービスとは「国民生活に不可欠であるため、日本全国にあまねく提供が確保されるべき電気通信サービス」を言うが、ここではユビキタスネット社会を達成するための情報通信法の基本的理念として、通信・放送全体を包含した

より広い概念であり、地域的な情報格差だけでなく情報通信環境のバリアフリー化も含むものである。ユビキタスネット社会の構築による様々な恩恵は全ての人々が享受すべきであり、そのためには、個々人の情報通信環境を整備し、あらゆるデジタルディバイドを解消することを目指すべきである。

情報の自由な流通やユニバーサルサービスを保障される権利は、利用者の基本的権利としてのいわば「情報権」とでも言うべきものでもあり、今後の情報社会における未来志向の基本的人権の有り様として重要な意義を有しており、その観点からも明確化すべき基本理念として相応しいものである。

以上を実現するために密接不可分なものとして、信頼性の高い安全な環境下での情報流通を確保することも重要である。したがって、「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。

(2) レイヤー型法体系への転換及び規律の緩和・集約化

新しい法体系の具体的な枠組みは、制度の見直しが求められることの背景にある様々な課題を解決するものでなければならない。すなわち、前章で述べた見直し理由たる、①情報通信社会の構造変化への対応、②自由な事業展開可能な環境整備、③包括的な利用者保護対策、④規律内容の技術中立性の確保、⑤国際的整合性の確保、に対応したものである必要がある。

前述のとおり、伝送インフラのデジタル化やIP化の広汎な普及により、伝送インフラの通信・放送共用等が進展し、情報通信分野の産業構造は、コンテンツや伝送インフラのレイヤー毎にビジネスモデルやマーケットが構築され、その中で事業者間の競争が行われる「横割り型」に変化している。また、それを前提としてレイヤーを越えた事業統合・連携が行われるなど、多様なビジネスが展開されている。

このような中で、各事業者が従来のメディアの垣根を越えて、自由に事業展開するためには、事業毎に細かく規律を定めるよりも、規律対象範囲をできるだけ大括りに捉えるとともに、思い切って各種規制を緩和・集約し、当該規律対象に共通に必要な最低限の規制・規律を課すに留めることが適切である。また、情報通信分野における急激な技術革新に柔軟に対応できるよう、利用者から見て同等のサービスには、それを提供するために用いられている技術に関係なく、同等の規律を適用することを原則とする必要がある。

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。

以上を踏まえ、現在の我が国の通信・放送法体系を、個々のコンテンツやサービスのネットワークにおける情報流通の中での位置づけ・役割の違いに応じ、レイヤー毎に共通的に規律することとすべきである。さらにレイヤー間の規律の明確化を図ることにより、全体として情報流通のオープン性を確保する法体系に転換することが適当である。このようなレイヤー型の法体系は、EUにおいても、加盟各国レベルで国内法制上の具体的な対応を模索中の段階であり、我が国が国際的な対応を先導する観点からも、世界に先駆けて最先端のレイヤー型の法体系を目指すべきである。

さらに、このような見直しは現行の規制の形式的な再編成に留まるものではなく、公正競争の確保や利用者利益の保護といった必要不可欠な規律を除き、可能な限り緩和・集約化がなされたものであるべきである。その上で、各レイヤーの規律の基本理念を踏まえ、それぞれのレイヤー毎に（必要な場合レイヤー間も含め）できる限り法律を集約し、プロバイダ責任制限法等のICT利用環境整備関係法も含め、全体としても法技術的に可能な限り大括り化し、「情報通信法（仮称）」として一本化・包括的な法制化を目指すべきである。

(3) 包括的な利用者規定の整備

事業者の自由なビジネス展開を促進するため、情報通信法として法体系を再編成するに当たっては、できる限り個別事業に対する規制を緩和することが望ましい。ただし、従来事業規制を撤廃等することにより、従来事業規制により担保されていた利用者利益が損なわれることがないように留意する必要がある。加えて、前述のとおり、ネットワークの高度化に伴い、従前の通信・放送サービスに加え、これまで対面販売・対面契約を前提として行われていた様々なサービスが、今後は相当程度ネットワークを通じて行われることが想定される。情報端末の操作性は近年相当改善されたとはいえ、依然としてICTの利活用には高い情報リテラシーが必要であり、高齢者等の情報弱者が端末機能を十分使いこなせないまま放置されたり、さらには不測の被害を被ったりする危険性はむしろ高まっている。さらに、既存の通信・放送サービスについても、機器の販売手法やサービスへの勧誘のやり方について事業者と利用者間のトラブルが多く発生しているところである。これらの問題について何らの対策も講じなければ、情報通信ネットワークがユニバーサル性を喪失し、ネットワークの効用を最大限に享受するというユビキタスネット社会の本旨を損なうことになる。

したがって、この度の法体系の抜本的再編成に当たっては、事業者に対する規制の緩和・撤廃を行うのと並行して、情報通信サービスに包括的に適用されるような利用者保護や利用者の権利実現のための規定の整備を進める必要がある。

5 コンテンツに関する法体系の在り方

(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、有害図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、番組編集に当たっての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どころであり、中間取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ことが考えられる。

（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当たっては、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。

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。

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、専用端末を用いて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。

(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

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。

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難い。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等による削除やレイ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。

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。

6 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

情報通信ネットワークは、通信、放送という単一のサービスインフラから、「コンテンツ配信・商取引・公的サービス提供基盤」へとその機能を拡大しつつある。このような情報通信ネットワーク機能の高度化を可能としているのが、情報通信ネットワーク上のプラットフォームである。プラットフォームとは、「物理的な電気通信設備と連携して多数の事業者間又は事業者と多数のユーザー間を仲介し、コンテンツ配信、電子商取引、公的サービス提供その他の情報の流通の円滑化及び安全性・利便性の向上を実現するサービス」と位置づけることができ、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。これらプラットフォームは、インターネット上の膨大な情報の中から自分の求めるものを探し当てる検索サービスを代表例として、今後情報通信ネットワークを高度に利活用するためには必須のものになると想定される。

情報通信ネットワークについては、伝送サービス事業者が公正競争促進・利用者保護の観点からオープンアクセス等の規制を受ける一方、これらプラットフォームについては特段の規制なく市場が成長してきた。その中で、「ネットワーク外部性」等により周辺市場を含めた寡占化傾向が見受けられる。この状況下において、プラットフォーム事業者が取引相手に対して不公正な取引を強いる事例が発生しており、プラットフォームが新たなボトルネックを形成し、事業者の自由で健全な経済活動だけでなく、情報の自由な流通をも阻害するおそれが現実のものとなりつつある。

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。

なお、プラットフォームは、伝送インフラとともに伝送サービスの一部として提供されるほか、コンテンツ配信サービスと一体不可分な形態でサービス提供される場合があり、その場合、伝送サービスやコンテンツにおける規律をプラットフォームまで適用することが考えられる。

(2) プラットフォーム規律を検討する際の視点

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。

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

現在の通信法制では、伝送サービスに関し、公正競争を促進する観点から市場支配力濫用規制（指定電気通信設備制度）を導入している。この趣旨としては、①電気通

信分野には既にボトルネック設備や市場シェア等に起因して市場支配力を有する事業者が存在するため競争が進みにくいこと、②ネットワーク産業としての外部性が存在すること、③市場の変化・技術革新の速度が速いこと、が挙げられる。

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。

7 伝送インフラに関する法体系の在り方

(1) 基本的な考え方

伝送インフラ規律は、電気通信事業における競争政策の推進、放送におけるデジタル化をはじめとする伝送路の高度化、多メディア化の進展など、急速な情報通信技術の革新に応じて、逐次、制度的対応を実施してきた。その結果、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。

今後、通信・放送の融合・連携の更なる進展に積極的に対応するという観点からは、伝送インフラ規律に関しては以下の課題がある。

伝送サービス規律に関しては、電気通信事業法が通信サービスについて包括的に適用されるのに対し、放送サービスについてはメディアの種類に応じて放送法、有線テレビジョン放送法が適用され、通信・放送で厳格に区分された体系となっている。しかしそれらの規律内容は、「不当差別禁止」「利用者（受信者）保護」を重視している点で大きな差異はない。また、電気通信事業法では参入について登録制又は届出制をとり、公正競争促進の観点から支配的事業者に対する非対称規制を設けるなど、自由な事業展開に配慮した柔軟な制度体系となっている一方、受託放送は電波法に基づく無線局免許制、有線テレビジョン放送施設は有線テレビジョン放送法による許可制がとられている。さらにCS放送の場合、受託放送施設はもともと通信設備共用であり、有線テレビジョン放送においてもトリプルプレイサービス提供事業者が増加しており、同一のネットワークで複数の規制が適用されている状況にある。

伝送設備規律については、法律レベルでは通信・放送の枠を越えた制度となっているが、特に電波法については法律の規定内容がかなり詳細なものとなっており、柔軟なサービス展開を行う上での制約となるおそれがある。本年1月には本研究会でも報告書「通信・放送の新展開に対応した電波法制の在り方～ワイヤレス・イノベーションの加速に向けて～」を取りまとめ、急速に進む技術革新の成果が電波を利用するサービス等として円滑に実用化されるように、無線局の免許人等以外の者に一定の条件の下で無線局を運用させることができる制度の創設等を提言し、これを踏まえた法律改正案が国会に提出されているところであるが、その他にも、例えば、2011年以降に本格的な利用が可能となる地上アナログテレビジョン放送の空き周波数帯域の利用に関しては、技術革新を迅速に反映し、伝送サービスのイノベーションを一層促進できる仕組みの導入が望まれている。

伝送路や端末の融合が進展するなかで、いつでもどこでも低廉に情報が流通・入手

できる環境にするためには、事業者が通信・放送の区分やネットワークの種類等にとられずに、独創的なサービスを自由に提供できるようにすることが重要である。また、そのような情報通信サービスの多様な展開は、我が国の情報通信産業の国際競争力強化という点からも求められるところである。したがって、伝送サービスや情報通信端末の経済社会への高い波及効果、国家戦略上の重要性を踏まえ、経済社会的視点及び利用者保護の視点に配慮しつつ、伝送インフラ規律全般の簡明化・柔軟化を図るべきである。

(2) 伝送サービスに係る規律

伝送サービス規律については、前述のとおり、衛星放送や有線テレビジョン放送に関して、同じ多チャンネル放送を行っているにもかかわらず、放送法に基づく受委託制度、有線テレビジョン放送法、電気通信事業法（電気通信役務利用放送の場合）に適用法令が分かれている。このような規律体系は、制度創設当初、通信用設備は主として電報・電話といった一対一のコミュニケーション利用を想定し、放送用設備は映像・音声の伝送を公衆に効率的に伝送することを想定して設計・設置されており、設備とサービスの対応性が明確であったこと、特に放送についてはその公共性から設備についても規律体系を別にする必要があったと考えられていたことに基づくものである。

しかしその後、伝送路の融合が進展するなかで、このような事情が希薄になり、CS放送の設備を提供する衛星事業者から設備の通信・放送利用を柔軟に行うことを可能にしてほしいとの要望、また有線テレビジョン放送に関しては電気通信事業を営む者が設置する光ファイバ等の設備を放送に使用したいとの要望が寄せられた。このため、平成13年に電気通信役務利用放送法が制定され、電気通信役務を利用した放送が制度化された。この制度を活用し、例えば、通信事業者の光ファイバ網等による電気通信サービスを活用したIPマルチキャスト放送が、伝送品質確保の観点から伝送帯域を一般の通信用帯域とは区分した形態（クローズド・ネットワーク）ではあるものの、現実にサービス提供されている。

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關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。

（３）伝送設備に係る規律

伝送設備については、現行制度においても通信・放送といったメディア区分には直接関係なく、むしろ有線・無線といった物理的特性に着目した規制が行われているところである。一方で、多様な用途に利用できる無線設備の開発などの技術革新の進展に伴い、無線ネットワークと有線ネットワークのシームレス化が進んでいる。通信用設備と放送用設備の差異も相対化しつつあり、通信ネットワークと放送ネットワークの融合も急速に進んでいる。これら技術革新の成果が機動的に新サービスとして市場に投入されるように、電波に係る規律に関しても、より柔軟な利用を確保するための対応が求められる。

この点については、前述のとおり、本年1月の報告書「通信・放送の新展開に対応した電波法制の在り方」において、電波を利用する新サービスの円滑な実用化を図るため、無線局の免許人等以外の者に一定の条件の下で無線局を運用させることができる制度の創設等を提言し、電波法改正案が国会に上程されているところである。さらに、国際競争力強化など経済社会的視点に留意し、可能な限り技術中立・サービス中立性に配慮しつつ、商用サービス用無線局の目的のできる限りの大括り化や、本年4月のICT改革促進プログラムにおいて盛り込まれた電波二次取引制度の拡大、通信・放送の区分にとらわれない形で利用を進めるための免許制度の見直しなどの制度改革を進めていく必要がある。

なお、伝送設備規律の見直し及び法律の集約化に当たっては、電波の普遍的な物理的特性に引き続き配慮するとともに、電波が通信・放送用途以外に天文観測や医療さらに電子レンジ等の高周波利用設備にも利用されていることや、国際条約上定められた周波数区分と齟齬を来すことが決していないよう、具体的な制度設計の際に十分考慮する必要がある。

また、レイヤー型規律体系への転換を図る観点から、マスメディア集中排除原則等の本来的には放送関係規律であって現在電波法に基づき行われているものについては、「メディアサービス」に係る規律としてコンテンツ規律体系に移行させるべきである。

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、民間標準策定に当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。

8 レイヤー間の規律の在り方

(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。

(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・マストオファ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・マストオファー制度については、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。

(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。

9 おわりに

(1) 具体的制度設計に向けて

本研究会は、6月に公表した中間取りまとめをたたき台に、パブリックコメントや公開ヒアリングで得た意見を参考にしながら審議を進め、この度、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する運びとなった。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する。

具体的な制度設計に当たっては、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。

(2) ユビキタスネット社会構築に関する将来的課題

ユビキタスネット社会構築に向けた制度上の課題は、本報告書で提示した枠組みのみにとどまるものではない。

ICT利用については、IT戦略本部設置、IT基本法制定以降、電子商取引関係諸制度や行政情報化関係諸制度等が整備され、経済・社会の各方面におけるICT利活用の促進が図られたところである。しかし、個々の課題について、民法・刑法等の一般法制や書面の交付等に係る個別法制、個人情報保護法制、セキュリティ法制、著作権法制などをその都度措置してきたため、「パッチワーク的」になっていることは否めない。ユビキタスネットの経済・社会への浸透を更に進める観点からは、従来の

アプローチに限らず、関係府省が連携して「情報」という切り口で既存法制の整合性を検証、課題を再整理し、「包括的なユビキタスネット法制」として再設計する可能性についても議論すべきである。

また、情報通信分野における急速な技術革新、激しい市場変化にかんがみ、国には、制度の不断の見直しとともに、技術革新を先導しつつ、その成果を国民に適切に還元する役割が求められており、そのような視点から研究開発や人材育成などに関する制度についても今後課題の検証・見直しが必要である。

(以上)

「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」開催要綱

1. 背景・目的

先般取りまとめられた「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」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。」とされたことを踏まえ、通信・放送の融合・連携に対応する法制度の在り方に関して専門的見地から調査研究を行い、通信・放送の融合・連携に対応した法体系の検討の方向性を具体化することを目的として開催する。

2. 名称

本会合は、「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」と称する。

3. 検討内容

以下の事項に関する調査研究を行う。

- (1) 現行法制の運用状況と課題
 - (2) 通信・放送関連技術、ネットワークの現状と将来見通し
 - (3) 通信・放送関連サービス・ビジネスモデルの将来見通し
 - (4) 伝送・プラットフォーム・コンテンツ等の規律の在り方
 - (5) 通信の秘密・表現の自由の在り方
 - (6) 諸外国のサービス状況及び法制度
- 等

4. 構成及び運営

- (1) 本研究会は総務審議官の研究会とする。
- (2) 本研究会の構成員は、別紙のとおりとする。
- (3) 本研究会には、座長及び座長代理を置く。
- (4) 座長は、本研究会の構成員の互選により定める。
- (5) 座長は、本研究会を招集し、主宰する。
- (6) 座長は、本研究会の構成員の中から座長代理を指名する。
- (7) 座長代理は、座長を補佐し、座長不在のときは、座長に代わって本研究会を招集し、主宰する。
- (8) 座長は、必要に応じ、関係団体等に出席を求めることができる。
- (9) その他、研究会の運営に必要な事項は座長が定める。

5. 開催期間

平成18年8月に第1回会合を開催し、1年半程度で取りまとめを行う。

6. 庶務

本研究会の庶務は、通信・放送法制企画室が行う。

(別紙)

構成員名簿

(五十音順)

あんどう まこと 安藤 真	東京工業大学大学院理工学研究科教授
たがや かずてる 多賀谷 一照	千葉大学法経学部教授
なかむら いちや 中村 伊知哉	慶應義塾大学デジタルメディア・コンテンツ統合研究機構教授
はせべ やすお 長谷部 恭男	東京大学法学部教授
はまだ じゅんいち 濱田 純一	東京大学大学院情報学環教授
ふなだ まさゆき 舟田 正之	立教大学法学部教授
ほりべ まさお (座長)堀部 政男	一橋大学名誉教授
むらい じゅん (座長代理)村井 純	慶應義塾大学環境情報学部教授
むらかみ てるやす 村上 輝康	野村総合研究所理事長

「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」開催経緯

第1回会合（平成18年 8月30日（水）開催）

- 開催要綱について
- 通信・放送の現状について
- 今後の検討の進め方について

第2回会合（平成18年 9月28日（木）開催）

- 情報通信産業の将来展望について
- 通信・放送法制について

第3回会合（平成18年10月27日（金）開催）

- 通信・放送の融合・連携に関するヒアリング（マーケット面）
 - ・ 村上輝康 構成員
 - ・ グーグル株式会社代表取締役社長 村上憲郎氏
 - ・ 株式会社ミクシィ代表取締役社長 笠原健治氏
- 電波法制の在り方に関する検討状況について

第4回会合（平成18年11月21日（火）開催）

- 通信・放送の融合・連携に関するヒアリング（技術面）
 - ・ 村井純 座長代理（ICT技術全般）
 - ・ 安藤真 構成員（電波技術）
- 電波法制の在り方について

第5回会合（平成18年12月21日（木）開催）（非公開）

- 電波法制の在り方について（取りまとめ案）
- フリーディスカッション

第6回会合（平成19年 1月26日（金）開催）

- 電波法制の在り方について（取りまとめ）
- コンテンツ関係の課題（第1回）

第7回会合（平成19年 2月26日（月）開催）

- コンテンツ関係の課題（第2回）
 - ・ 鈴木秀美 大阪大学大学院教授 プレゼンテーション
 - ・ 中村伊知哉 構成員 プレゼンテーション

第8回会合（平成19年 3月26日（月）開催）

- フラットフォーム関係の課題
 - ・ 林秀弥 名古屋大学大学院法科学研究科助教授 プレゼンテーション

第9回会合（平成19年 4月16日（月）開催）

- 伝送インフラ関係の課題
 - ・ 竹田義行（社）情報通信技術委員会専務理事 プレゼンテーション

第10回会合（平成19年 4月27日（金）開催）（非公開）

- 中間取りまとめに向けた議論（1）

第11回会合（平成19年 5月22日（火）開催）（非公開）

- 中間取りまとめに向けた議論（2）

第12回会合（平成19年 6月19日（火）開催）

- 中間取りまとめ（案）について

第13回会合（平成19年 8月10日（金）開催）

- 「中間取りまとめ」に対するパブリックコメントの結果
- 主要関係事業者・団体等からの公開ヒアリング（第1回）

第14回会合（平成19年 8月27日（月）開催）

- 主要関係事業者・団体等からの公開ヒアリング（第2回）

第15回会合（平成19年 9月 4日（火）開催）

- 主要関係事業者・団体等からの公開ヒアリング（第3回）

第16回会合（平成19年 9月19日（水）開催）

- 主要関係事業者・団体等からの公開ヒアリング（第4回）

第17回会合（平成19年10月19日（金）開催）

- フリーディスカッション

第18回会合（平成19年11月 2日（金）開催）（非公開）

- 最終取りまとめに向けた議論（1）

第19回会合（平成19年11月19日（月）開催）（非公開）

- 最終取りまとめに向けた議論（2）

第20回会合（平成19年12月 6日（木）開催）

- 最終報告書（案）について