

Title	通信・放送の概念とコンテンツ規律の変容の可能性
Sub Title	
Author	豊嶋, 基暢(Toyoshima, Motonobu)
Publisher	慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所
Publication year	2010
Jtitle	メディア・コミュニケーション : 慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要 (Keio media communications research). No.60 (2010. 3) ,p.117- 134
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1121824X-20100300-0117

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

通信・放送の概念と コンテンツ規律の変容の可能性

豊嶋基暢



▶ はじめに

通信と放送に関する法体系の見直しは、近年、通信と放送の融合・連携の進展への対応を主題として2006年から政府部内で議論がなされ、2009年8月には総務省の情報通信審議会の答申としてレイヤー型法体系への移行を基本とする見直しの大枠が示された。答申では、現行の通信と放送の区分に基づく縦割りの法体系を、「コンテンツ」「伝送サービス」「伝送設備」の三つのレイヤー(階層)からなる横割りの法体系とすることが基本的なフレームワークとされている。ただし、コンテンツレイヤーにおける規律については、いわゆるハード・ソフトの分離・一致の自由化が図られる一方で、「従来の「放送」に止めその概念・名称を、維持することとし、現行の「放送法」を核として、放送関連4法の制度の大括り化を図ることが適当」として、通信と放送の区分を踏襲することとしている。

通信・放送の法体系の見直しは、現に通信・放送サービスが提供されている以上、既存の規律について、その論拠や果たしている役割を再評価した上で、今後の規律の姿を考えていかなければならない作業である。特にコンテンツ規律は表現の自由と密接に関係するという点で、その再構築は非常に大きな議論を呼び、一つの方向性を打ち出すことが困難な作業と言えよう。

また、再構築の方向性を見出せたとしても、コンテンツ規律に関しては自主規制など法によらない規範(ソフトロー)が多く講じられている現状があり、具体的な手法が必ずしも法による規律のみとは言えないという点にも留意する必要がある。

本稿は、通信と放送の概念及びコンテンツ規律¹⁾の変容の可能性について、これまでの変遷を敷衍しつつ、最近の政府における通信・放送の法体系の見直しの内容を題材として考察したものである。

▶ 1 通信・放送の定義の変遷

通信(電気通信)と放送の定義は、通信・放送法制における規律の対象範囲を確定する重要な要素である。通信と放送の定義は、インターネットの出現により「通信」概念の細

脚注

1. 本稿では、放送に関する規律については、通信に関する規律との対比を考察することを主眼としているため、民間放送事業者

に適用される放送法の規律を対象としている。

分化が、放送サービスの多様化により「放送」概念の拡大と細分化がなされてきており、規律の新設や改定に応じて部分的ではあるが変化してきている。

1-1 放送の定義の変遷

現在、「放送」の語は、放送法において「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」と定義されている。このほかに、有線テレビジョン放送法では「有線放送」の定義として「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」と、電気通信役務利用放送法では「電気通信役務利用放送」の定義として「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」と定められている。今日では、これらの定義に共通する「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」は「広義の放送」とも称されている。

そもそも、無線通信による放送と有線通信による放送（以下「有線放送」という。）の定義は、1950年に制定された「放送法」及び「有線放送業務の運用の規正に関する法律」に設けられた。ただし、制定時における有線放送は、放送の再送信及び音響の送信⁽²⁾とされており、いわゆる自主放送には音響以外の情報の送信は定義に含まれていなかった。これは、「本法律案の対象となるものは極めて素朴単純な態様のものであるからテレビジョンを包含することは妥当ではないこと」（1951年3月31日参議院本会議における電気通信委員会における審議の経過並びに結果の報告より）から、当初案の「音声その他の音響又は影像を有線電気通信設備によつて送信すること」の文言から「影像」の文言を削除する修正がなされたことによるが、この当時はテレビジョン放送自体が開始されておらず、規律としてあらかじめ対象に加えることが時期尚早であるとの判断もあったのではないかと思われる。その後、1972年の有線テレビジョン放送法の制定に伴い、それまでの有線放送は「有線ラジオ放送」という名称に改められ、「有線テレビジョン放送」は有線放送のうち有線ラジオ放送以外のものと定義された⁽³⁾。これにより有線放送の範囲は拡大され今日の定義に至っている。一方、無線通信による放送の定義は、1988年の放送法改正により、放送に対する規律を放送の種類に応じて差を設ける旨の措置が講じられたことに伴い、「中波放送」「超短波放送」「テレビジョン放送」「多重放送」といった細分化が図られている。

ここまでの改正は、送信する情報の範囲の拡大や細分化に伴う定義の設定であるが、1989年の放送法改正により設けられた「受託放送」の語や、2001年の電気通信役務利用放送法の制定により設けられた「電気通信役務利用放送」の語は、放送を事業形態の違いを示す方向で細分化したものである。

脚注

2. 当時の有線放送の定義は、第2条において、次のいずれかに該当するものと規定されていた。①一区域内において公衆によつて直接聴取されることを目的として、放送を受信しこれを有線電気通信設備によつて再送信すること。②一区域内において公衆によつて直接聴取されることを目的として、音声その他の音響を有線電気通信設備によつて送信すること。③道路、広場、公園等公衆の通行し、又は集合する場所において公衆によつて直接聴取されることを目的として、音声その他の音響を有線電気通信設備によつて送信し、又は放送を受信しこれを有線電気通信設備によつて再送信すること。
3. 有線テレビジョン放送法案の提出に先立って、1969年に「有線放送業務の運用の規正に関する法律の一部を改正する法律案」が政府より提出されている。この背景には、1968年に高

層建築物の人為的原因によるテレビジョン放送の受信障害を解消する目的で、営利的企業的に有線テレビジョン放送事業を運営しようとする事業者が出現したことを契機として、各都市に同様の動きが見られ始めたことがある。この改正案では、郵政大臣が指定する区域で再送信を行う者を許可制の対象とするなど視聴者の利益を保護する観点から有線テレビジョン再送信の業務を規制することを主な内容としており、有線放送の定義についても「影像」の語を追加する旨の改正内容も盛り込まれていた。この法案は、衆議院において自主放送を行う場合も許可制の対象とする修正案とともに衆議院で可決されたが、国会の閉会とともに審議未了となり廃案となった。有線テレビジョン放送法案はこれらも踏まえた上で1971年3月19日に第65回国会に提出されたものである。

この二つの語はいずれもいわゆるハード・ソフト分離形態の放送を指すという点で同一ではあるが、次のとおり異なる特徴を有している。

一点目として、受託放送は無線通信による放送のうち衛星放送のみを対象として導入された⁴⁾のに対して、電気通信役務利用放送は有線放送及び無線通信による放送の双方を対象とした概念であることが挙げられる。このため、衛星放送のように二つの定義のいずれにも該当しうる放送について、どちらの定義に該当する放送として扱うべきかについての判断が必要となっており、現在は「社会的影響力」と「周波数資源の希少性」の程度を基準として行われている⁵⁾。

二点目は番組編集権と設備との関係である。受託放送は「他人の委託により」行う放送であり、番組編集権を有しないが設備を有する者が行う送信行為である。番組編集権を有する者は、委託放送事業者（受託放送をする無線局の免許を受けた者に委託して放送番組を放送させる業務を行う者（放送法第2条第3号の5））であり、放送法上放送事業者に含まれている（同条第3号の2）が、その業務はあくまで「放送させる」業務である。これに対して、電気通信役務利用放送は、設備の一部又は全部を有しないが番組編集権を有する者が行う送信行為であり、有線テレビジョン放送において他者が設置した有線テレビジョン放送施設を使用する形態と同じである。

これに派生する違いとして、設備の用途の違いが三点目として挙げられる。受託放送に用いる無線局は、設置者が放送を行うことを目的として開設することから放送用の無線局であるのに対して、電気通信役務利用放送に用いる他者の設備は電気通信業務を行うことを目的として設置されたものであることから電気通信業務用の設備である。したがって、無線通信による放送の場合、受託放送では放送用に割り当てられた周波数を使用するが、電気通信役務利用放送では電気通信業務用に割り当てられた周波数を使用することとなり、電気通信役務利用放送の定義の導入により実質的に放送に使用できる周波数が拡大したことになる。

以上の経緯から、今日の「広義の放送」は、送信行為を行う点を共通にして、①設備及び番組編集権の双方を有する形態の他に、②設備のみを有する形態（無線通信による放送に限る。）、③番組編集権のみを有する形態の三つの形態が存在している。そして、②の形態の出現により「放送する業務」の他に「放送させる業務」という概念が放送法制に誕生し、③の形態の出現により設備の設置目的と送信目的が分離することとなった。

1-2 通信の定義の変遷

一方、「電気通信」の語は、1985年に制定された電気通信事業法において「有線、無線その他の電磁的方式により、符号、音響又は映像を送り、伝え、又は受けること」と定義されている。この定義は、もともと1953年に制定された公衆電気通信法における定義を踏襲したもので定義に変更が生じてない⁶⁾。

ただし、2001年に制定された「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開示に関する法律」（以下「プロバイダ責任制限法」という。）において、「特定電気通信」の語が新たに定義されている。この語は「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（中略）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。）」と定義されている。特定電気通信は「不特定の者」に対する送信

脚注

4. その後2009年の放送法改正により、移動受信地上放送（いわゆるマルチメディア放送）についてこの制度を適用する旨の改正が行われ、適用範囲が拡大されているが、無線通信による放送の範疇であることには変わりはない。

5. 拙稿「通信・放送法体系の見直しに関する考察」(2009) p19 参照。
6. 電気通信には、「有線電気通信」の語が有線電気通信法において定義されているが、「無線通信」の語の定義は設けられていない。

であり、放送のように多数である必要はない⁷⁾。また、不特定の者によって「受信されること」を目的とした送信であり、放送のように「直接受信」に限定されていない。この定義から分かるように「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」には広義の放送が含まれており、広義の放送は特定電気通信の一形態であることを示している。

このように文理上は通信と放送の区分は明確となっているが、1-1で述べたように放送の概念が実質的に拡大し法の定義上の語のみが共通項となったことにより、法に定義した語の厳格な解釈を求められることにもなっている。既に1997年には「通信衛星を利用した通信・放送の中間領域的な新たなサービスに係る通信と放送の区分に関するガイドライン」が郵政省（当時）より発表され（2001年に改訂）、放送の定義にある「公衆」の解釈が示されている。今後、サービスの多様化が一層進展していくと法の解釈の厳格化が一層求められることになるものと思われる。

▶ 2 コンテンツ規律の変遷

法の解釈の厳格化が求められる背景には、通信と放送との間で規律が大きく異なっていることが挙げられる。それは、「通信」に該当すると基本的には自由であるのに対して、「放送」に該当すると一定の規律に服することを求められるコンテンツ規律において特に大きなものとなっている。その規律の主なものとしては発信内容に関する規律が挙げられる⁸⁾。

2-1 通信に関する規律の現状

通信・放送の発信内容に関する規律については、共通するものとして電波法に「自己若しくは他人に利益を与え、又は他人に損害を加える目的」で「虚偽の通信を發した者」（第106条第1項）、「日本国憲法又はその下に成立した政府を暴力で破壊することを主張する通信を發した者」（第107条）及び「わいせつな通信を發した者」（第108条）に対する罰則が設けられている程度である。この罰則は有線通信に対しては存在しておらず、「通信の廣汎性と到達の同時性及び瞬間性という無線通信の利点」（荏ほか、1950）を論拠としている。

ただし、一般に通信の内容に関する規律は、このような特定の内容の発信を禁止するのではなく、特定の送信形態について送信のルールを設けるものが近年設けられているのが特徴である。

例えば、2002年には、いわゆる「ワン切り電話」対策として有線電気通信法における罰則が設けられ⁹⁾、いわゆる「迷惑メール」対策として特定電子メール（自己又は他人の営業につき広告又は宣伝を行うための電子メール）の送信について一定の制限を講じることを主要内容とした「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律」が制定されている。

これらの規定は「有線電気通信設備の機能に障害を与える危険のある行為により有線電気通信の妨害のおそれが生じていることにかんがみ、電気通信ネットワークの安全及びこ

脚注

7.（金澤 2006）p 24 参照。

8. 通信と放送の規律の違いは、参入規律においても見られる。通信の場合は発信者が自ら設備を設置するか否かによって規律の存否が分かれるに対して、放送の場合は設備の設置の有無にかかわらず規律が存在する。

9. 有線電気通信法第13条の2の規定。「営利を目的とする事業を営む者が、当該事業に関し、通話（音響又は映像を送り又は受

けることをいう。以下この条において同じ。）を行うことを目的とせず多数の相手方に電話をかけて符号のみを受信させることを目的として、他人が設置した有線電気通信設備の使用を開始した後通話を行わずに直ちに当該有線電気通信設備の使用を終了する動作を自動的に連続して行う機能を有する電気通信を行う装置を用いて、当該機能により符号を送信したときは、一年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。」

れに対する国民の信頼を確保するため」(有線電気通信法の一部を改正する法律案に関する2002年11月14日衆議院総務委員会における提案理由説明)又は「実在しないあてのものも含む多数の迷惑メールが送信されることに伴うネットワークのふくそう、電子メール全体の配信遅延の問題が生じており、電子メールの利用についての良好な環境の確保という観点から看過し得ない問題」(特定電子メールの送信の適正化等に関する法律に関する2002年4月14日参議院総務委員会における提案理由説明)という電気通信設備の機能への障害防止という観点を含んだものとされている。

また、通信の内容に関する規律のもう一つの特徴としては、いわゆる「公然性を有する通信」に関して、インターネット接続役務提供事業者など通信の当事者以外の者に対する規律が設けることで特定の情報の流通を抑止しようとしている点が挙げられる。

例えば、2001年に制定されたプロバイダ責任制限法では、特定電気通信による情報の流通により他人の権利が侵害された場合における特定電気通信役務提供者の賠償責任の制限が定められた。また、2008年には議員立法により「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律」(以下「青少年インターネット環境整備法」という。)が制定され、インターネット接続役務提供事業者等に対するフィルタリングサービスの提供義務等の措置が講じられている。

ただし、これらの法律は、自主的な取組みを尊重する立場にたって立法されている。前者は、「情報の流通を媒介するサービス・プロバイダ等は、これらの情報の流通への対処に関し事後的に何らかの措置を講ずることが可能な場合があり、そのような場合には適切に対応することが期待されていることから、サービス・プロバイダ等による実効性のある自主的な対応の実現が求められている」(インターネット上の情報流通の適正確保に関する研究会報告書(2000年12月20日郵政省発表))ことから、プロバイダ等の自主的な取組みを行いやすくする環境整備の一環として制定された。後者は、フィルタリングサービスの提供を義務づけてはいるものの、「フィルタリングの普及促進は法律の制定以前から民間において進められてきたものであり、今回の法律はそれら既存の取組を法律上で確認し、更なる強化・改善を促すものとして位置づけられる」(インターネット上の違法・有害情報への対応に関する研究会最終報告書(2009年1月16日総務省発表))とされている。

2-2 放送内容に関する規律の変遷

これに対して放送に関する規律は、番組編集権を有する者に対して講じられている点で通信とは大きく異なる。放送内容に関する規律としては、1950年の放送法制定時から番組編集準則が規定されており、当時は、①公安を害しないこと、②政治的に公平であること、③報道は事実を曲げないであうること、④意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること、とされていた(日本放送協会(NHK)に対して設けられた規定を一般放送事業者にも準用する形となっていた。¹⁰⁾その後、現在に至るまでに以下のように数度の法改正や新法の制定を経て現在に至っている¹¹⁾。

①番組調和原則などの制定(1959年)

1959年の放送法改正は、「放送が国民生活に及ぼす影響力がきわめて重大となってき

脚注

10. 番組準則は政府案では、第44条第3項において、①公衆に關係がある事項について、事実をまげないで報道すること。②意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること。③音楽、文学、娯楽等の分野において、最善の内容を保持すること。を規定し、第45条第1項において④政治的に公平でなければならない。とし、日本放送協

会のみ適用することとされていたが、衆議院における修正により一般放送事業者にも適用する形となった。なお、この修正において電波法第76条による行政処分の対象に放送法違反が加えられている。

11. 放送法制の変遷の全般にわたる詳細については、(鈴木ほか、2009) p 34 - 59を参照。

ていることにかんがみ、放送番組の適正を確保するため必要な措置を講ずること」(1958年3月31日衆議院本会議における提案理由説明)を目的として、①番組編集準則に「善良な風俗を害さないこと」を追加、②番組調和原則の新設、③番組基準の策定と放送番組審議機関の設置の義務化が行われた。

②有線テレビジョン放送法の制定(1972年)

上記①以降の放送法に基づく規律については、1972年に制定された有線テレビジョン放送法においても放送法を準用する形で適用された。

ただし、有線テレビジョン放送の実態に合わせた措置も講じられており、例えば、番組調和原則については、電波を使用していないこと及びテレビジョン放送の再送信番組が多く、番組調和原則が課されているテレビジョン放送について再度調和原則を課す必要性が少ないこと等から非適用とされている。また、有線テレビジョン放送が地上テレビジョン放送の再送信を行っている現状に鑑みて再送信に関する規律は独自の規定を有している。

③多メディア化への対応(1988年)

多重放送や衛星放送など当時「ニューメディア」と呼ばれる放送の登場を背景として、①番組調和原則の適用をテレビジョン放送に限定(NHKは中波及び極超短波のラジオも含む)、②放送普及基本計画の策定など放送の計画的普及に関する規定の新設、③有料放送に関する規定の新設などを主な内容とする放送法の改正が行われた。また、この改正では、それまで民間放送事業者に対する番組編集準則などの規定の適用がNHKに対する規定の一部を準用する形であった法の構成を、NHK・民間放送事業者に共通する事項については放送事業者全般に対する規律として規定するなど抜本的な変更が行われた¹²⁾。

④CS放送への対応(1989年)

通信衛星を用いた衛星放送を実現するために、初めてハード・ソフトの分離形態が導入され受託放送の概念が導入された。この際、放送の内容に関する規律は「放送させる業務」を行う者(委託放送事業者)に適用するとともに、委託放送事業者の番組編集の自由を確保するために、受託放送事業者に対して委託放送事業者の番組編集権への介入を排除する措置が講じられた。

⑤電気通信役務利用放送法の制定(2001年)

有線テレビジョン放送法と同様に電気通信役務利用放送事業者に対して放送法を準用する形で適用されている。ただし、番組調和原則については多チャンネルが実現していることを理由として有線テレビジョン放送と同様に非適用とされた。

▶ 3 通信・放送の定義とコンテンツ規律の見直しの動向

3-1 放送における規律の論拠

そもそも放送に対する規律の論拠として代表的なものは、「放送は新聞等と並ぶマス・メディアとして憲法第21条により言論報道の自由が保障されているが、有限希少な電波を利用すること及びその社会的影響力が極めて強いことから、電波法及び放送法により所要の規律を課されているものである」(放送政策懇談会、1987)というものである。

社会的影響力を基礎とした規律の論拠とは「放送(テレビ)は、広範な地域に即時かつ

脚注

12. この他にも、災害放送に関する規定を民間放送事業者にも拡大(NHKは1962年の放送法改正により適用済)が挙げられる。

同時に視覚に訴える映像を伝達することにより、しかも家庭のテレビ受像機に直接つながり、子どもでも容易に視聴可能であることから、他の媒体に見られない強い影響力を及ぼす。したがって、放送には特別な規制が許される」（鈴木ほか, 2009）という考え方である。

一方、周波数の有限希少性の論拠とは「利用可能な電波周波数には限りがあり、誰でもが利用可能なわけではなく、それゆえ免許付与によってその排他的利用が認められても、放送事業者は好きなように放送してもよいわけではなく、利用が認められなかった者の受託者として一定の義務を負うべき」であり、「そして、放送の受け手の利益が最も重要であるとの立場から、このような多様な情報を受け取るという公衆の知る権利を擁護するために、放送内容規制が正当化される」（松井, 2008）というものである。

放送法制定以降、放送は、地上ラジオ放送を皮切りとして、地上テレビ放送、有線放送、衛星放送、文字放送など多様化が進んだ。そして、これに呼応するかのように具体的な規律のバリエーションが増加している。特に、1988年の放送法改正は多メディア化への対応を主な目的としたものであり、放送の種類に応じて規律の程度を変えるという改正が行われた。この改正は、放送政策研究会（1987）の報告書を踏まえたものであるが、同報告書では、メディアの多様化・融合化への対応として、「典型的な放送と電気通信という二元的行政対応は改められなければならない」との立場から、「典型的な放送概念とそれに対する現行の制度的対応を一方の端に、典型的な電気通信概念とそれに対する現行の制度的対応を他方の端に観念し、その両端を結んだ線分上において、広義の放送概念に含まれる諸メディアを配置分類し、各メディアの特性に応じ、高度な規律を課すべきメディアと緩やかな規律を課すべきメディアをきめ細かく整理することが新たな行政課題となっている」と指摘し、メディアの特性に応じた規律の構築を提言している。しかし、この見直しは、「放送が有限希少な電波を利用すること（無線の場合）及び放送の社会的・文化的影響力が極めて大きいこと」を基礎として、放送の範疇に含まれるものについて放送法に設けられた規律の適用対象に差を設けるというものであり、放送の規律の論拠や通信と放送の区分自体についての見直しを図ったものではない。この報告書以降も、通信と放送の融合・連携に対する検討は何度か行われ、上述したように電気通信役務利用放送法の制定などの措置が加えられてきたものの基本的な考え方は変わっていない。

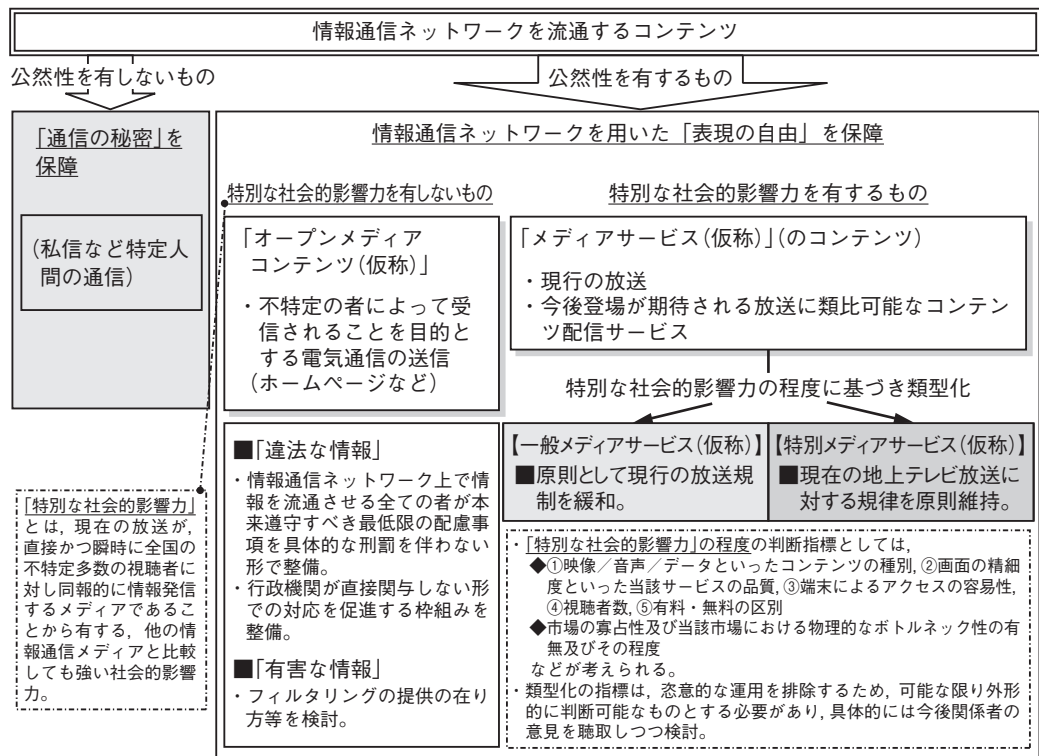
しかし、これらの論拠に対しては「しよせん、「技術の関数」にすぎない」として「周波数帯の高度利用が進歩し、あるいは新たな伝送路の開発が進めば、その希少性は相対化せざるを得ないし、それに呼応して、多チャンネル化が進めば、社会的影響力も分散化せざるを得ず、これを裏書する現在の技術革新の現実を加えれば、結局将来的には消滅する可能性が高い」（駒村, 2001）との指摘がある。さらに、「そもそも電波周波数が希少だったとしてもその電波周波数を市場で配分することも可能である。電波周波数が希少だということは、直ちに政府による配分、すなわち免許制を正当化しないし、ましてや放送の番組内容の規制を当然のように正当化しない」し、「印刷メディアと異なる特別な社会的影響力というのが具体的に何を指すのかははっきりとせず、印刷と異なり放送に特別な社会的影響力があるとする根拠もはっきりしなかった」（松井, 2008）という論拠そのものを疑問視する見解も示されている。

3-2 法体系研究会での検討

近年の政府における法体系全体の見直しを目的とした本格的な検討の動きは、2006年に開催された「通信・放送の在り方に関する懇談会」が始まりと言えよう¹³⁾。

この懇談会の最終報告書の発表を受けて、2007年12月に総務省より発表された「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会報告書」（以下「法体系研究会報告書」という。）においては、通信と放送の概念の再構築を含めた考え方が示された。これは通信と放送を「公

図1 法体系研究会報告書におけるコンテンツ規律の考え方



(出典) 総務省資料



然性」と「社会的影響力」をメルクマールとして再構成しようというものである。通信を公然性を有するものとそうでないものに分類した上で、さらに公然性を有する通信のうち「特別な社会的影響力」を有するものを放送とともに「メディアサービス」(さらに特別な社会的影響力の程度に応じてメディアサービスを「一般メディアサービス」, 「特別メディアサービス」に分類)に分類し、分類に応じて規律の程度に差を設けるといったものであった(図1参照)。

このような規律を設ける論拠としては、「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」として「社会的影響力」を掲げている点では従来の放送に対する規律の論拠と同一である。

しかし、公然性を有すること自体を社会的影響力と捉えて規律の根拠としている点は従来の放送の規律の論拠とは異なる考え方である。この点、法体系研究会報告書では、「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

脚注

13. 通信・放送の法体系の見直しに関する2006年までの検討の経緯は、拙稿「情報通信法の核心」日経コミュニケーション2008

年10月1日号及び10月15日号(日経BP社)を参照いただきたい。

では、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」であるとの基本的な立場を示している。

ここでは、社会的影響力を有する情報流通の方法が、放送の定義に該当する「直接受信を目的とした送信」という送信形態に限定されているのではなく、不特定多数の者に瞬時に視聴されるという受信形態を基準として、社会的影響力の論拠としている点で特徴的と言えよう。

このような整理の結果、放送に該当しない通信に対しても、「オープンメディアコンテンツ」又は「メディアサービス」としてコンテンツ規律の対象となる。このうち、「オープンメディアコンテンツ」に対しては新たに規律を創設することとなるが、「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」、「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」として慎重な態度を示している。

一方、「メディアサービス」に対しては、「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」として、現行の放送の規律対象を放送に該当しない通信にも拡大しうる余地を示している。そして、その場合の規律内容については、「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」として、現行の放送の規律を踏襲する考え方を示している。

ただし、メディアサービスに対する規律は、「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」として、「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」としている。

結果として、法体系研究会報告書に基づく通信と放送の再構成は、既存の放送の枠組みを「特別な社会的影響力」の程度によって細分化する一方で、既存の公然性を有する通信の一部を放送の枠組みに取り込むことを意味する。特に後者については、それまで放送への規律の論拠であった「特別な社会的影響力」を「オープンメディアコンテンツ」「一般メディアサービス」「特別メディアサービス」を区分する基準としたことにより、その客観性や安定性が問われることとなる。実際、法体系研究会中間とりまとめに対して寄せられた意見にも、区分の不明確さを指摘するものや規律対象が拡大することに対する強い懸念が寄せられた。

3-3 情報通信審議会における検討

この考え方は、法体系研究会報告書を受けて具体的な法体系の見直しを検討した情報通信審議会での答申には盛り込まれなかった。答申では、「インターネットによる一斉同報等の放送に類似した通信を、放送とともに「メディアサービス」（仮称）としてコンテンツ規律の対象とすることに対しては、（中略）批判的意見や慎重な意見が多く、これまでの考え方を変えるに至るまでの必要性は認められない」として、「「メディアサービス」の範囲をいわゆる従来の「放送」に止め、その概念・名称を維持すること」とされている¹⁴⁾。通信・放送の法体系の見直しに関しては政府として最終的な結論が出ている訳ではないが、現時点では通信と放送の概念が根本的に変わる可能性は低いと言えよう。

ただし、放送に対するコンテンツ規律の考え方については従来とは異なった姿勢がうかがえる。

答申では、これまでの放送が「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—専門情報の提供等の役割を果たすことにより、豊かな国民生活、活力ある社会、地域社会の文化の維持発展などに寄与してきた」とした上で、「こうした機能・役割は、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、その社会的な影響力からみて、即座に変わるとは言い難い」としている。

その上で、放送を基本計画の対象となるものと対象外とするものに区分し、前者については「全国的及び地域的に、多様な方法で、①民主主義の健全な発達、基本的情報の共有の促進といった現代社会の基盤を形成する役割、②教養・教育水準の向上、娯楽の提供といった役割、③専門情報の提供といった国民の情報ニーズの多様化・高度化に応じた役割のほか、難視聴解消、地域間格差の是正等の役割」を担うべき放送としている。そして、これに該当する放送に対する規律は「放送の分野において情報通信の高度化によるメリットを広く国民が享受できるようにするため、制度的に確実に確保すべき放送の機能・役割を捉えるとともに、放送として有用な周波数の利用の公平、それによる番組編集の中立性の確保の必要性を踏まえて定めることが適当」とされている（図2参照）。

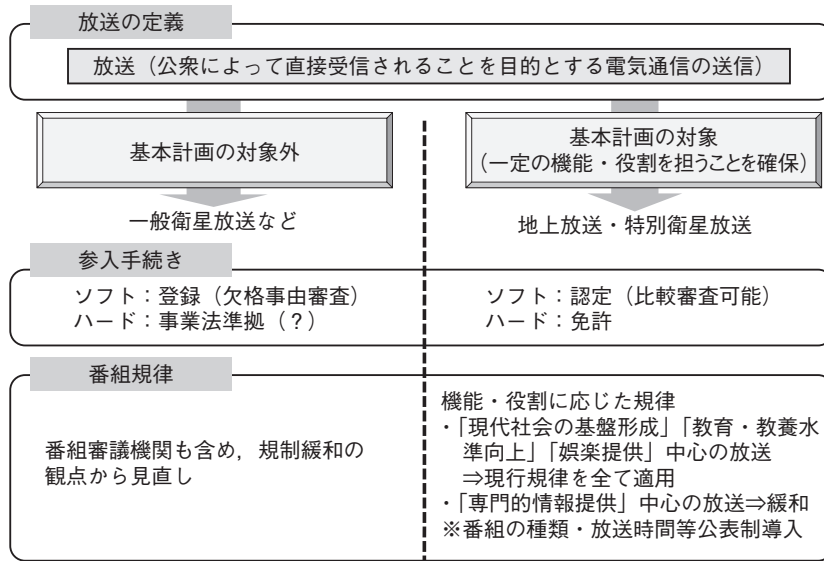
この考え方は、放送に求められる社会的機能・役割が今後も維持されることを基礎として、その機能・役割を担うために必要な規律を講じるべきという「放送の技術的特性ではなく」、「公共的役割」を挙げた上で、「社会的機能・社会的影響力」を正面から規律根拠に据えた点」（宍戸，2008）で注目すべきものではないだろうか¹⁵⁾。そして、答申では必ずしも明確にはされているとは言えないものの、答申の中で言及している「情報通信の高度化によるメリットを広く国民が享受できるようにする」ことが、国民の「知る権利」の充足を図るという視点に立っているのならば、「知る権利」の充足のための規制の可能性とその限界を論じる道具立てを考察する必要があるだろう」（曾根部，2007）との指摘に対する一つの方策を提示したものと見ることもできよう。

脚注

14. ただし、従来、有線放送と無線通信による放送は別の定義であったが、答申では、これを「放送」という概念に統合することが提唱されており、全く従来の法体系と同一という訳ではない。
15. 宍戸(2008)では、法体系研究会の中間とりまとめに対してこの点

を指摘しているが、法体系研究会では放送の機能としての評価としては社会的役割に言及しているものの、具体的な法規制の構造においては明確に言及しているとは言えないと思われる。

図2 情報通信審議会答申による放送のコンテンツ規律の体系



情報通信審議会答申の内容をもとに筆者作成



▶ 4 通信・放送の区分とソフトロー

4-1 通信・放送におけるソフトローの役割

コンテンツ規律のあり方を考える上で、近年、通信・放送とも法律による規律に並行して、関係する団体が、ガイドラインを制定したり、特定の事案に対する判断を行うなどといったソフトロー（国の法律ではなく、最終的に裁判所による強制的実行が保証されていないにもかかわらず、現実の経済社会において国や企業が何らかの拘束感を持ちながら従っている諸規範¹⁶⁾（中山, 2005）の形成が顕著となっていることを考慮する必要がある。その例として、プロバイダ責任制限法ガイドラインの制定やBPO（放送倫理・番組向上機構）の設立などが挙げられる。

プロバイダ責任制限法ガイドラインは、プロバイダの団体、著作権関係団体等が構成員となって設置された任意の組織である「プロバイダ責任制限法ガイドライン等検討協議会」（以下「検討協議会」という。）により策定され、名誉・プライバシー関係、著作権関係、商標権関係、発信者情報開示関係など複数のガイドラインからなる。このガイドラインはプロバイダ責任制限法を踏まえて「プロバイダ等がとるべき行動指針を明らかにすることを通して、プロバイダ等による迅速かつ適切な対応を可能とするための実務上の指針とするもの」として、検討協議会が自主的に策定したものとされており、「法令に基づく明示的な承認がないにもかかわらず、関係者を組織した団体によって国家法を補充する」（小塚, 2008）役割を担っていると言えよう。

一方、BPOは、「放送事業の公共性と社会的影響の重大性に鑑み、言論と表現の自由を確保しつつ、視聴者の基本的人権を擁護するため、放送への苦情や放送倫理上の問題に対し、自主的に、独立した第三者の立場から迅速・的確に対応し、正確な放送と放送倫理の

16. 「ソフトロー」の定義は、中山信弘（2005）「創刊の辞」ソフトロー研究第1号に拠った。

高揚に寄与することを目的」(BPO 規約第3条)とした、NHKと社団法人日本民間放送連盟(民放連)の加盟各社等を構成員とする非営利・非政府の団体である。BPOには、放送番組向上のための審議と虚偽放送についての検証を行う「放送倫理検証委員会」、放送による人権侵害を救済するための「放送と人権等権利に関する委員会」、青少年が視聴する番組の向上に向けた意見交換や調査研究を行う「放送と青少年に関する委員会」が設置されている。例えば、放送倫理検証委員会は「対象番組の放送内容に放送倫理上問題があったか否かについて審理し、放送倫理上の問題点を「勧告」または「見解」としてとりまとめ、当該放送事業者およびその放送番組審議会に書面により通知し、公表する」(委員会運営規則第8条第1項)こととしている。「新聞業界には存在しないこのような「治癒」の仕組みが放送業界で必要とされた理由は、放送事業が電波法上の無線局免許と結びついており、そのために、国家による介入に対して本来的に脆弱であるという点」(小塚, 2008)が背景にあると考えられよう。

これら二つの事例は法による規律との関係では異なる点を有している。

第一に、ソフトローの役割である。プロバイダ責任制限法ガイドラインは法の補充機能を主な目的としているのに対して、BPOの活動は法によらないADR機能を有することを主な目的としているという点である。BPOの前身であるBRCは、「1997年に、郵政省(当時)の「多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談会」が、放送法令や番組基準にかかわる重大な苦情に対して「放送事業者以外の者に判断を委ねる仕組み」の導入を提言する報告をとりまとめたこと」にあり、「この提言が、放送メディアにおける言論に対する国家の介入へとつながる危険を未然に防ぐため、放送事業者が自主的に第三者機関を設置したのだと説明されている」(小塚, 2008)。また、放送倫理検証委員会の前身の「放送番組委員会」は、2007年2月に有識者委員の声明の中で「公権力が放送に介入することへの懸念」を示したり⁽¹⁷⁾、同年5月には、当時、国会に提出されていたいわゆる捏造放送に対する再発防止方策の導入を盛り込んでいた放送法改正案への反対表明⁽¹⁸⁾をして解散し、調査権限を持つ現在の放送倫理検証委員会が発足している。このように放送に対する国の関与に懸念を示しながら自律的な機能を設置・拡充しようという行動は、検討協議会に総務省がオブザーバーとして参加しているのとは対照的である。

第二に、ソフトローの効果が及ぶ範囲である。プロバイダ責任制限法ガイドラインはプロバイダが「独自の判断基準を整備することを可能にするための一助として活用されることを念頭に作成された」ものであって、検討協議会の構成員に義務を課すものではないとされている。しかし、プロバイダがガイドラインに沿わない行動をとった場合にはプロバイダが不法行為責任を負う蓋然性が高くなることから、検討協議会の構成員ではないプロバイダにとってもガイドラインの効果が及ぶことが期待されよう。これに対して、BPOは構成員を対象とした組織であり、その効果は構成員に対しては強く働くことが期待されるが、構成員ではない放送事業者に対する効果は明らかとは言えない。これはソフトローが法の補充機能を有するか否かによることも密接に関連する。

第三に、ソフトローの形成主体の違いである。検討協議会はプロバイダの事業者団体だけではなく、著作権団体等プロバイダに申し立てをする側も加わった団体であり、ガイドラインは利害関係者の合意形成により策定されたものである。これに対して、BPOは、利害関係者を排除した第三者から構成される委員会において活動が行われており、公正・中立性を極めて強く意識した組織である。これは、「放送メディアの自律性ないしは放送

脚注

17. 『発掘!あるある大事典Ⅱ』問題に関する有識者委員の「声明」(2007年2月7日)

18. 放送法改定に反対する番組委員会メッセージ(2007年5月11日)

における言論の自由に対して、一般市民の理解と支持を得るところに存在意義がある」(小塚, 2008)との指摘があるとおり、放送におけるソフトローの形成が単に業界内で一定の規範を遵守することにあるのではなく、規範そのものの正当性を、法ではなく国民の支持に求めているためではないかと思われる。

いずれにしても、通信・放送に関する規律においてソフトローが一定の役割を果たしていることを考えれば、通信・放送の法体系の見直しを検討する際にも、通信と放送における法による規律とソフトローとの関係にも配慮することが求められよう。

4-2 通信におけるソフトローの展開

BPOの事例を踏まえると、放送におけるソフトローは、国家からの自由として言論の自由を守るための手法として形成されてきたものと言え、法による規律との均衡を図る手法としての意義は大きいと思われる。放送におけるソフトローによる規範形成はBPOに限らず、1951年には民放連による加盟全社共通の自主基準である「放送基準」(以後10回以上の改定を経て現在に至る。)、1996年にはNHKと民放連の共同による「放送倫理基本綱領」(1996年)が策定されるなど各種の指針の形で具現化している。これらは、放送法に定める番組準則などを取り込んでいるという点で法の補充機能を有しているとも言えるが、法の規定する範囲にとどまらないという点を多く含んでおり、ソフトローが法の介入を阻止する機能も有していると言えよう。

このような機能は、公然性を有する通信においても形成されようとしている。2008年に制定された青少年インターネット環境整備法は、「青少年がインターネットを利用して青少年有害情報を閲覧する機会をできるだけ少なくするための措置」等を通じて、「青少年が安全に安心してインターネットを利用できるようにして、青少年の権利の擁護に資する」ことを目的としたものであるが、検討段階から成立に至るまで表現の自由への制約に対する懸念から反対意見が表明されていた¹⁹⁾。最終的には、法律で有害情報の範囲を画定しておらず(第2条第4項)、「民間における自主的かつ主体的な取組が大きな役割を担い、国及び地方公共団体はこれを尊重することを」を基本理念(第3条第3項)とするなど国の関与を極力排除する規定が多く盛り込まれた内容となっている。

この法律では、青少年のインターネット利用に関するリテラシーの向上やフィルタリングソフトウェアの利用普及などを図ることとされているが、この法律の施行を一つのきっかけとして、2009年2月に「安心ネットづくり促進協議会」が設立されている。これは「これまで企業や教育機関、NPO等によって個々に行われてきた取り組みを有機的に連携させること、具体的には、お互いの取り組みについての情報を共有し、優れた取り組みを取り入れるとともに、これまでの枠を超えた協働による取り組みを生み出す交流の場」(設立時の報道発表資料)としての機能を有するものである。

この動きは、総務省が、2009年1月に発表した「インターネット上の違法・有害情報への対応に関する検討会」の最終報告を受けて、同月に今後の具体的な政策として示した「安心して安全なインターネット環境整備のためのプログラム—『安心ネットづくり』促進プログラム—」の内容(図3参照)と合致したものであり、その意味では法の補充機能としての役割を担っているとも言える。

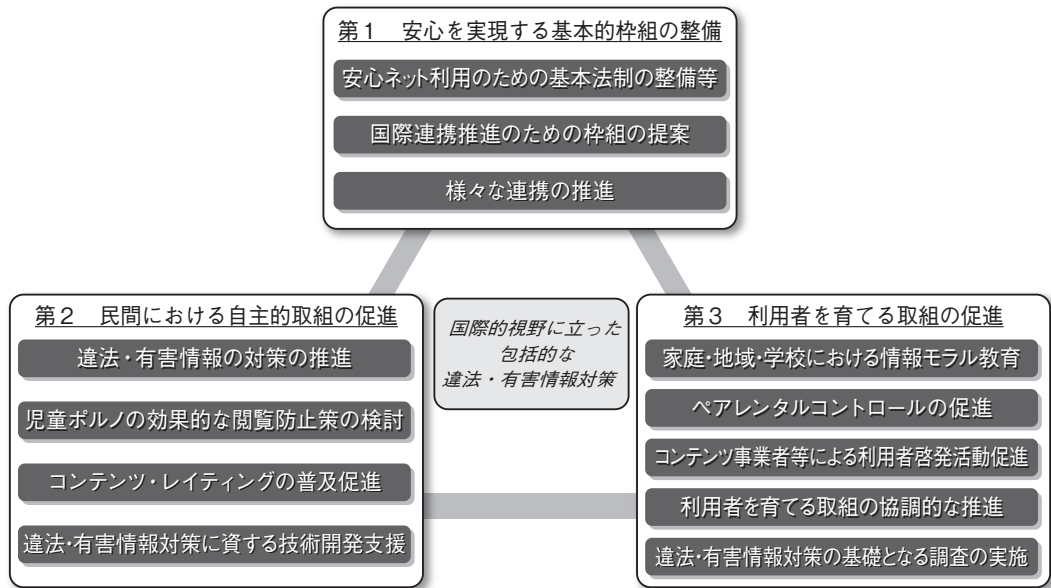
しかし、その一方で、法律の制定までの過程を考えれば、現行の法の規律の下で法の目的を達成することによって、法の強化を抑止するという効果も有していると見ることもで

脚注

19. 例えば、インターネットユーザ協会の声明(2008年4月)、「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律案」に対するインターネット事業者5社の共

同声明(2008年6月)、「インターネット上の「青少年有害情報」規制に関する法律案成立にあたっての民放連会長コメント」(2008年6月)がある。

図3 「安心ネットづくり」促進プログラムの概要



(出典) 総務省資料



き、その点で放送におけるソフトローの機能と通ずるものがあると言えよう。もっとも、この場合でも、4-1 で述べたように、その効用のおよぶ範囲や形成主体に関しては放送におけるソフトローとは異なる点が残されている。公然性を有する通信においては、発信者がソフトローの形成に直接関与しておらず、受信者や通信の媒介者など発信者以外の者によってソフトローを形成し、その効用が間接的に発信者にもおよぶことが期待されている。その点で、直接発信者に効用を及ぼす放送におけるソフトローとは大きな違いがある。ただし、この違いが情報流通に対するソフトローの効用を限定的なものにとどめてしまうか否かについては直ちに評価するには時期尚早であろう。

4-3 ソフトローの機能を考慮したコンテンツ規律の方向性

情報通信審議会の答申は、放送の規律のあり方について、放送の社会的機能・役割を前面に押し立てて構築しようとしている点で、新たなアプローチを示したものと言える。ただし、このアプローチは放送という枠を超えて公然性を有する通信にまで及ぼすことは慎重でなければならないだろう。仮に答申で指摘する放送という送信方法の持つ社会的影響力を過小評価して、公然性を有する通信との違いが小さいとの立場をとったとしても、公然性を有する通信はそのネットワークの特性として不特定多数の者が発信者となっていることを踏まえる必要があるからである。

4-1 で述べたとおり、現行の放送の規律は法による規律に加えてソフトローの機能が果たす役割が大きい。確かに、4-2 で述べたとおり公然性を有する通信においても法による規律の補充機能と法による規律の拡大を抑止するという機能の両面を有するソフトローが展開されつつあるが、ソフトローの効用が発信者全体に行きわたっているとは未だ言えないであろう。

この段階で法体系研究会報告書のように公然性をメルクマールとして法による規律を拡大することは、逆にソフトローの形成を阻害する可能性も秘めている。一般に表現の自由に対する国家の介入が必要最小限でなければならないことを考えれば、ソフトローが形成

されようとしている段階で、法による規律を先行させることは慎重でなければならないであろう。答申では、公然性を有する通信に対するコンテンツ規律に関しては、青少年インターネット環境整備法に基づく民間での取り組みの評価を踏まえることとしており、同様の立場を示していると考えられる。

一方で、放送においても、既存の全ての放送においてソフトローが機能している訳ではないことを考慮しなければならない。例えばIPTVといった先進的なサービスを提供する電気通信役務利用放送事業ではソフトローを機能させる団体は形成されていない。答申では、基本計画の対象外となる放送に対しては、番組編集準則を除いて規律の緩和を図ることとしているものの、どのような社会的機能・役割を担うべきかについては明確には言及されていない。しかし、一定の法による規律を課す以上、やはりこの領域においても、ソフトローの機能について十分な議論が必要ではないだろうか。また、現在の規律の緩和を図るという立場をとるとしても、残った規律が放送特有のものである以上、やはり基本計画の対象外である放送についても社会的機能・役割を明らかにする必要がある。

▶ 5 ハード・ソフトの分離形態におけるコンテンツ規律の変容

5-1 答申における見直しの方向性

ところで、法体系研究会報告書と情報通信審議会答申では、コンテンツ規律を講じる考え方とその範囲に違いが見られるが、コンテンツ規律の対象となる者の事業形態に関して、全ての放送形態について「放送施設の設置」と「放送の業務」の分離を認めることとしている点では同様である。

分離形態に対する規律のあり方については、情報通信審議会の答申において上述の放送の社会的機能・役割を基準とした分類の考え方が反映されている。

具体的には、放送の業務への参入について、基本計画の対象となる放送は「一定の機能・役割を担うことを確保し、放送用として確保した限られた周波数を占有することを可能とするものであることから、例えば「認定制」のように適格性を有する者を比較審査できる手続」とし、基本計画の対象外となる放送については、「必要最低限の適格性を判断できる等のことが確保されれば足りることから、例えば電気通信役務利用放送法のような「登録制」で欠格事由を審査できる手続」とすることとされている。

すなわち、基本計画の対象となる放送については現行の受委託放送制度を、基本計画の対象外となる放送については現行の電気通信役務利用放送制度を基本として制度設計を行うというものである。

放送の内容に関する規律については、このような区分を基礎として「放送はその送信の特徴から社会的影響力が大きいこと等を踏まえ、番組準則はすべての放送について必要」として放送に共通する規律としての位置づけを維持することとしている。

しかし、番組調和原則等の規律については、

- ① 基本計画の対象となる放送であって、「現代社会の基盤を形成する役割」「教養・教育水準の向上」「娯楽の提供」を中心とした機能・役割を担うことが期待される放送については現行の規律を維持
- ② 基本計画の対象となる放送であって、「専門的情報の提供」を中心とした機能・役割を担うことが期待される放送や、その放送メディア全体で多様な放送番組を確保しようという放送については規制緩和の方向で見直す
- ③ 基本計画の対象外となる放送については「放送番組審議機関に係る措置も含め、規律を緩和する観点から番組規律を見直し、可能な限り番組規律の水準をあわせる」としている。

5-2 放送の社会的役割論とハード・ソフト分離一致の自由化

答申では、ハード・ソフトの分離・一致形態をすべての放送について自由化するとともに、放送の社会的機能・役割に応じた内容規律を設けるという方向を示している。この方向性に合わせて既存のサービスを分類した場合、答申では地上放送や特別衛星放送は社会的機能・役割が重いものとして位置づけられている。

しかし、放送の社会的機能・役割を踏まえて規律を課すということは、当然、その機能・役割の達成を目的とする以上、それができるだけ実現するような措置を講ずることとなる。その際、ハード・ソフトの分離・一致を自由とした場合、実現しようとする放送が特定のハードに依拠する必要があるか考える必要が生ずるのではないだろうか。

例えば、地上デジタルテレビジョン放送局の放送番組を、全国で視聴可能とすることが求められる社会的機能・役割とした場合、ハードに依拠しなければ、ソフト側に対してケーブルテレビや衛星放送など様々な伝送手段を用いて難視聴を解消することが求められよう。しかし、ハードに依拠するならば、ハード側に対して地上放送局の整備を求めることが必要であり、コンテンツ規律だけではなくハードに対する規律をも必要となる²⁰⁾。

これは、コンテンツ規律の論拠とする社会的機能・役割を区分する単位が、放送する「番組」に向けられているのか、放送する「伝送設備」に向けられているのかの違いが根底にある。答申では、「制度的に確実に確保すべき」機能・役割を有する放送については現行の受委託放送制度をベースとした制度設計とする方向を示しており、特定のハードによる送信を制度上確保するものであり、後者の立場をとっているものと思われる。その場合、制度上調達を確保されたハード以外のハードを用いた場合、その放送に対してどのようなコンテンツ規律とすべきかを考える必要があると思われる。この点については、さらに、同一者が異なるハードを用いて自ら放送する場合と他者が放送する場合が想定され、前者についてはマスメディア集中排除原則が、後者については再送信制度とも関連する問題となる。いずれにしても、特定のハードに依拠して放送の社会的機能・役割を確定していくこととすれば、その他のハードによる同一番組の放送をどのように位置づけるべきかを検討する必要があるだろう。

これに関連して、そもそも特定のハードという単位をどのように設定すべきか、さらにその単位を変更する場合はどのような基準とすべきかについても考える必要がある。現に、東経110度の人工衛星を使用する放送については、それまでCS放送とBS放送を区分して放送番組の全体の調和を図ることとしていたが、いわゆる三波共用受信機の普及などを背景として、両者を「特別衛星放送」という一つの区分として放送番組の調和を図ることに変更された事例もある。これを踏まえるならば、どのような社会的役割・機能をどのような放送に対して求めるかは、少なくとも受信環境をメルクマールとすることが考えられよう。しかし、この考え方は既存の放送サービスを分類する限りでは現状を踏まえた対処と言えるかもしれないが、今後新たに登場してくる放送について、どのような社会的役割・機能を負わすべきなのか判断し、コンテンツ規律の水準を決定するのは困難になると考えられる。

脚注

20. もっとも、答申では「従来の地上放送については、これまで放送施設の設置者自らが放送の業務を行うという前提の下で、多数の無線局を長期間かけて整備し、管理・運用することにより、放送の確実な実施が確保されてきたものである。このため行政手続を別にするに際しても、こうした放送施設の整備等のインセンティブが損なわれることを防ぐ観点から、放送施設の設置

者（あるいはそれと一定の関係を有する者）が放送の業務を行うことを希望する場合には、他者への放送施設の提供よりも、その希望が優先されるよう、放送施設の設置者と放送の業務を行う者との関係に配慮した措置を講ずることが必要である。」として既存の放送サービスについては現行の法体系をベースとする方向を示している。

▶ 6 通信・放送の概念とコンテンツ規律の変容の可能性

伝送設備の多様化に伴って放送も多様化し、その概念の共通項は法に定める「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」という点に集約される一方で、委託放送のような放送に関連する新たな概念も形成されている。また、伝送設備の多様化は通信においても公然性を有する通信という概念を生み出し、不特定多数の者が受信できるという点で放送との共通性が見出されるようになってきている。

その意味で通信と放送の概念が接近していることは間違いが、通信と放送の概念がコンテンツ規律の対象範囲を確定させるという要素を考えると、通信と放送の区分を変更すること自体には慎重な判断を要するのではないだろうか。法の規律によらないソフトローによる規律の効用を見定める必要もあろう。

しかし、通信と放送の区分に変更がないことが、現行の放送に対する規律に何ら変更を及ぼさないことを意味する訳ではない。放送の多様化は従来のコンテンツ規律の論拠とされてきた周波数の希少性を低下させ、社会的影響力を分散化させたことは否めず、通信・放送の融合・連携への対応という流れの中で改めてコンテンツ規律の論拠を見直す時期にさしかかっている。情報通信審議会の答申は、それに対する一つの方向性として、放送の社会的機能・役割という観点からのアプローチを示したのではないだろうか。

社会的機能・役割からの放送に対するコンテンツ規律は、答申がレイヤー型法体系に移行することを踏まえると、現行の規律を変化させる可能性を有している。ただし、それは、①放送に求める社会的機能・役割が全ての放送に付与されるのか、②社会的機能・役割の区分が伝送設備の種類をも包含したものなのか、③「放送施設の設置」と「放送の業務」の組み合わせの自由化をどの程度進めるかに依拠しているものと思われる。

その上で、既存の放送及び新たに登場する放送に対する規律の適用関係を構築することとなるが、その際最も根幹となるのは、放送の社会的機能・役割・機能とは何かという点であろう。

また、付言するならば、ソフトローが果たす役割も合わせて考慮する必要があるだろう。ただし、上記の②と③の内容次第では、現在のソフトローの形成主体に変化が生じる可能性があり、既存のソフトローも変化する可能性がある。

このように、通信と放送の概念に変更を及ぼさない範囲であってもコンテンツ規律が変容する可能性が十分に存在するが、その目的は、答申にあるように「情報通信の高度化によるメリットを広く国民が享受できるようにする」ことに求めるべきであろう。

通信・放送の法体系の見直しは、今後、政府部内で更に検討が進められるであろうから、最終的にどのような内容となるかは現時点では明らかではない。しかし、冒頭に述べたように、通信・放送の法体系の見直しは、現に通信・放送サービスが提供されている以上、既存の規律について、その論拠や果たしている役割を再評価した上で、今後の規律の姿を考えていかなければならない作業である。そこには現に放送サービスを享受している受信者がいるのであって、法体系の見直しを受信環境にも変化を及ぼす可能性を有する以上、放送を行う側だけではなく、受信者たる国民の支持を得られるものとしていくことが求められよう。

●参考文献

- 金澤薫 (2006) 『放送法逐条解説』 電気通信振興会
- 小塚壮一郎 (2008) 「形成主体の側から見たソフトロー—ソフトローを形成する「団体」『ソフトローの基礎理論』 有斐閣：101-122
- 駒村圭吾 (2001) 『ジャーナリズムの法理』 嵯峨野書院：154-172
- 宍戸常寿 (2008) 「情報化社会と「放送の公共性」の変容」 放送メディア研究 5号：161-192
- 鈴木秀美・山田健太・砂川浩慶編者 (2009) 『放送法を読みとく』 商事法務
- 曾根部真裕 (2007) 「表現の自由論の変容—マス・メディアの自由を中心とした覚書」 法学教室 324号：15-22
- 荘宏, 松田英一, 村井修一共著 (1950) 『電波法・放送法・電波監理委員会設置法詳解』 日信出版株式会社
- 多賀谷一照・岡崎俊一・岡崎俊・豊嶋基暢・藤野克編者 (2008) 『電気通信事業法逐条解説』 電気通信振興会
- 豊嶋基暢 (2009) 「通信・放送法体系の見直しに関する考察—「伝送インフラレイヤー」に係る規律の整理・合理化の観点から—」 メディア・コミュニケーション No59 慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所：5-22
- 放送政策懇談会 (1987) 「ニューメディア時代における放送に関する懇談会」 郵政省
- 松井茂記 (2008) 「「情報通信法」と表現の自由」 法律時報 80 卷 6 号：74-84

(豊嶋基暢 慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所准教授)