慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	通信法制と放送法制の融合：その限界と到達点
Sub Title	How can telecommunications laws and broadcasting-related laws converge?
Author	青木, 淳一(Aoki, Junichi)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2011
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.84, No.12 (2011. 12) ,p.1- 31
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	斎藤和夫教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20111228-0001

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.

通信法制と放送法制の融合

――その限界と到達点――

青木淳一

一　はじめに
二　通信・放送の融合論の軌跡
㈠　通信と放送を区別した法体系の形成
㈡　通信・放送融合型立法の展開
㈢　「情報通信法」構想
三　融合法制の限界と到達点
㈠　「放送」概念の再構成
㈡　放送事業に関する規律の整理・統合
㈢　通信・放送両用無線局の制度化
四　おわりに

一　はじめに

情報通信産業においては、急速な技術の進歩――コンテンツのデジタル化、ネットワークのＩＰ化・ブロード

バンド化によって、通信と放送の融合現象が起きている。伝送路は通信用でも放送用でも使えるようになり、消費者にとっても、通信と放送の違いを意識せずにサービスを利用する場面が増えた。この現状に対して、わが国の法体系は、通信と放送を区別し、それぞれを別個に規律するように設計されてきた[1]。「情報通信法」構想は、通信と放送に区別された縦割りの法体系から、伝送路、伝送サービス、コンテンツといったレイヤー（階層）ごとに横断的に規律する法体系を目指したものである[2]。

通信と放送の融合論それ自体は、一九八〇年代の終わりごろから徐々に議論がはじまり、二〇〇〇年代後半には、通信と放送の法体系を一本化する「情報通信法」構想が現実のものとなる勢いがあった。しかし、いくつもの法律[3]を集約することは法技術的にも困難が伴う。結果として、今回は、「放送法等の一部を改正する法律」（平成二二年法律第六五号）が成立し[4]、放送に関連する諸法令の整理・統合を図ることとなった。

通信と放送に区別された法体系の（完全な）融合を実現することには課題も多い。「表現の自由」の一形態としての「放送の自由」が保障される分野ではあるが、有限・希少な電波[5]を使い、社会的影響力が大きい事業であるとして、放送には、その発信する情報の内容に対するさまざまな制約が課されている[6]。他方、通信の分野においては「通信の秘密」原則[7]によって、通信の内容に立ち入ることはできない。実態として通信と放送が融合し、両者の境界線を明確にすることが難しくなればなるほど、現在の法体系が通信と放送を区別することを前提として形成されてきた意味が問われることとなる。

本稿は、そのような問題意識を持ちながら、通信と放送の融合現象に対する法的な対応の在り方を考える一環として、まずは今般の制度改正を検討しようというものである。第一に、通信分野と放送分野のそれぞれについて、通信・放送融合型立法の展開を含めた法体系の形成を概観し、特徴的な違いを確認する（第二章）。第二に、今般の放送法等の改正について、主に通信と放送の法体系の融合に視点を置き、その限界と到達点を検証する

（第三章）。

二　通信・放送の融合論の軌跡

㈠　通信と放送を区別した法体系の形成

通信の分野においては、日本電信電話公社[8]（以下、「電電公社」という）及び国際電信電話株式会社[9]が国内通信と国際通信を分掌し[10]、新規参入が厳しく制限されてきたが、急速な技術の進化によって複数ネットワーク間の相互接続性が飛躍的に向上したことも背景となって、独占市場への競争導入の機運が次第に高まり、一九八五年には全面自由化が実現した。電電公社は民営化されて日本電信電話株式会社（以下、「ＮＴＴ」という）となり[11]、電気通信事業を規律する電気通信事業法（昭和五九年法律第八六号）が新たに制定されたのである。

全面自由化後の電気通信事業に対する規制の方向性は、総じて「競争」指向の強いものである[12]。その背景には、この分野における技術革新があり、ネットワークのＩＰ化、光ファイバに代表されるブロードバンド化が顕著である。通信法制は、相互接続ルールを整備し、料金・約款規制を漸次緩和するように制度改変が行われてきたが、「競争」という観点から見たときは、保有する設備の占有率に応じて規制の有無ないし密度に差をつける「非対称規制」を導入したことが特記されよう[13]。直近の大規模な法改正は二〇〇三年に行われている[14]。一九八五年当時から維持されてきた設備保有の有無に着目した事業区分制[15]が原則として廃止され、利用者・消費者保護を目的とするルールを整備することと引き換えに、特定の設備とサービスが関わる場合を除いて事前規制の仕組みが大幅に緩和された。

放送の分野に関する法体系は、主に、放送番組の内容や放送事業者の組織・業務を規律する放送法（昭和二五

表1　電気通信事業法に基づく規制

		電気通信事業者	第一種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者	第二種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者
参入規制		登録（一定規模以上の回線設備を設置）		
		届出（その他）		
退出規制		事後届出		
外資規制		なし（NTT持株会社に対しては3分の1の外資規制）		
料金・約款規制			【指定電気通信役務】 ・保障契約約款の作成、届出 【特定電気通信役務】 ・プライスキャップ規制	
利用者保護		業務改善命令、意見申出制度 事業休廃止の際の利用者に対する事前周知義務、電気通信役務の提供条件説明義務、苦情等処理義務		
非対称規制	接続規制	電気通信回線設備を設置するすべての電気通信事業者に対して接続請求応諾義務		
			・接続約款の認可、公表 ・接続会計の整理、公表 ・LRIC適用 ・アンバンドル、コロケーション	・接続約款の届出、公表 ・接続会計の整理、公表
	行為規制		【禁止行為】 ・接続関連情報の目的外利用、提供 ・事業者間の差別的取扱い ・他事業者に対する不当な規律、干渉	【禁止行為】（NTTドコモのみ） ・接続関連情報の目的外利用、提供 ・事業者間の差別的取扱い ・他事業者に対する不当な規律、干渉
			【特定関係事業者（NTTコム）との間の禁止行為】 ・役員兼任 ・特定関係事業者の優先的取扱い	
ユニバーサルサービス制度		基礎的電気通信役務（ユニバーサルサービス）を提供する電気通信事業者は、契約約款の作成、届出 基礎的電気通信役務の提供にかかる赤字分は一定の電気通信事業者が出資する基金により補てん		

（資料出所）総務省情報通信審議会「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」第1回資料をもとに筆者が加筆修正

年法律第一三二号）と、放送用無線局の免許を規律する電波法（昭和二五年法律第一三一号）から構成される。これらは、第二次世界大戦後、放送の自由、不偏不党、公衆に対するサービス責任の充足、技術的諸基準の遵守を基本原則として、公共放送と民間放送の自由競争の発達に備えた仕組み、すべての行政機関から独立した放送規制機関の設立等を柱とするＧＨＱの主導の下で制定された。[16] なお、以下の本章中に引用する放送法、電波法等の放送に関わる法令の規定は、特に断りがある場合を除き、平成二二年法律第六五号による改正前のものである。

放送法は、①放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること、②放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによって、放送による表現の自由を確保すること、③放送に携わる者の職責を明らかにすることによって、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること、の三つの目的[17]を掲げる（一条）。「放送番組は、法律に定める権限に基く場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない」（三条）こととした上で、番組編集準則（三条の二第一項）、番組調和基準（三条の二第一項）を定め、放送事業者に対してそれぞれ番組基準の策定（三条の三）と放送番組審議機関の設置（三条の四）を求めている。

電波法は、放送をする無線局（放送局）の開設にかかる免許手続を定める。放送局免許の申請（六条二項）に対して、総務大臣は、①欠格事由の有無（五条）、②工事計画の技術基準適合性（七条二項一号）、③放送用周波数使用計画[18]に基づく周波数割当ての可能性（同二号）、④放送業務維持に要する財政的基礎の有無（同三号）、⑤表現の自由享有基準[19]（総務省令[20]）への合致性（同四号）、⑥放送局の開設の根本的基準（総務省令[21]）への合致性（同五号）を審査する。予備免許（八条）、工事落成後の検査（一〇条）及び審査を経て本免許（一二条）が付与される仕組みとなっている。

㈡ 通信・放送融合型立法の展開

従前の放送法制を特徴づける仕組みの一つに、いわゆるハード・ソフト一致原則がある。無線局等の放送設備の設置・運用に該当する「ハード」と、番組の編集・配信等の放送の業務に該当する「ソフト」を、同じ放送事業者が担うことを原則とするものである。有限・希少な電波の使用可能性を担保することで、公衆に対する放送サービスの安定的な供給を図り、延いては「放送の自由」が確保されるという考えに基づく。[22] この原則を前提とする限り、放送法制の側から見て「ソフト」を放送と放送以外（たとえば通信）に区別すれば、「ハード」も放送用とそれ以外の用途（たとえば通信用）に区別されることとなる。しかし、急速な技術の進歩――コンテンツのデジタル化、ネットワークのＩＰ化・ブロードバンド化によって、特に伝送路、伝送サービスの部分において用途の区別を設ける意味が薄れてくる。「伝送路の融合」が、ハード・ソフトの分離政策の議論へとつながる。放送法制においてこの問題に対応した仕組みが、受委託放送制度であった。

受委託放送制度の導入の契機は、まさに電気通信事業の全面自由化にある。通信衛星（ＣＳ）の領域が新規参入に開放されたことにより、通信衛星を使って放送サービスを提供するビジネスが想定された。[23] そこで、衛星にかかる投資リスクを軽減し、コンテンツの流通を円滑にするために、ハード（通信衛星の管理・運営）とソフト（通信衛星を利用した放送番組の提供）を分離する仕組みが考案されたのである。通信衛星事業者を「受託放送事業者」（放送法五二条の九から五二条の一二）、通信衛星事業者が管理・運営する通信衛星を利用して放送番組を提供する放送事業者を「委託放送事業者」（同五二条の一三から五二条の二八）とし、受託放送事業者には委託放送事業者等に対する役務提供義務が課された。[24]

また、有線テレビジョン放送法（昭和四七年法律第一一四号）は、ケーブルテレビに関する事業主体について、有線テレビジョン放送施設の設置許可を受けた「有線テレビジョン放送施設者」（三条一項）と、有線テレビ

ジョン放送の業務を行う「有線テレビジョン放送事業者」に区分した。法律上、基本的に両者の一致が予定されていたが（三条一項、一三条一項、一四条）、有線テレビジョン放送施設者ではない有線テレビジョン放送事業者もありうる[25]（一二条）。有線テレビジョン放送の分野においても、ハード・ソフトの分離の余地が承認されていた。

このように、無線・有線の両方の伝送技術に関して、「伝送路の融合」に対応した仕組みが形成されてきた延長線上に、電気通信役務利用放送法（平成一三年法律第八五号）がある。衛星放送やケーブルテレビのように、電気通信事業者による電気通信役務を利用して一定の放送が提供される場合、それまでは、通信用途の伝送サービスを規律する電気通信事業法と、放送用途の伝送サービスを規律する放送法（受託放送）や有線テレビジョン放送法とが、いわば重畳的に適用されてきた。電気通信役務利用放送法は、伝送サービスに関する規律を電気通信事業法に一元化し、全体として規制を緩和することを目的とした立法であった。

以上、通信法制と放送法制のそれぞれについて、通信・放送融合型立法の展開を含めた法体系の形成を概観してきたところである。中間整理を行う意味で、通信と放送の融合法制を論ずるときの検討・検証の着眼点として、通信、放送のそれぞれの法体系の特徴的な違いを挙げておきたい。第一に、規制の法体系としては、通信法制が競争重視の傾向を強めてきた一方で、放送法制は、ハード・ソフトの一致を原則として放送の安定的な供給を図ることに比重が置かれてきた[26]。このことに関連して、第二に、通信法制では「通信の秘密」原則が根本にあるから、コンテンツ（通信の内容）に関する規律が用意されていないが[27]、放送法制には番組編集準則などのコンテンツに関する規律が置かれている。放送法はこれらを放送事業者の自律に委ねているが、その一方で、電波法に基づく放送局免許の審査を通じた行政庁の関与が事実上可能な仕組み[28]となっていることも特徴的である[29]。第三に、通信と放送の区別を前提とした法体系が構築されてきた。通信用伝送路を放送用途に転用することが技術的に可能となり、「伝送路の融合」は現実のものとなっていたが、通信・放送融合型立法は、コンテンツに関する規律

を置くという前提[30]の下で放送の法体系の中に位置づけられてきたのである。

㈢ 「情報通信法」構想

すでに指摘したように、通信と放送の融合は現実のものとなっている。「伝送路の融合」は顕著な例であるが、その他にも、ＩＰマルチキャスト放送やワンセグなど「サービスの融合」「端末の融合」も次から次へとあらわれ、情報通信産業は多様性と利便性を備えた新たなサービスを人々に提供し続けている。この勢いは止まりそうにない。「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」とか、「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」のである[31]。

通信と放送に区別され、細分化された法体系の融合を目指す「情報通信法」構想は、「通信・放送の在り方に関する懇談会」を契機に議論が本格化した。同懇談会の最終報告書（二〇〇六年六月六日）は、通信と放送に二分された法体系の下では「人為的な市場の細分化により自由な事業展開が阻害されて」おり、「通信・放送の融合に対応して現行の法体系を見直すことが喫緊の課題であり、即座に検討に着手すべきである」と述べ、「レイヤー区分に対応した法体系」の整備を急ぐ必要性を指摘した。二〇〇六年六月二〇日には「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、二〇一〇年までに結論を得る」こととされ、この方針は、同年七月七日に閣議決定を得た「経済財政運営と構造改革に関する基本方針二〇〇六」において確認された。これを受けて、総務省は同年九月一日、「通信・放送分野の改革に関する工程プログラム」を決定し、二〇一〇年の通常国会への法案提出を目

指して、「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」（二〇〇六年八月から二〇〇七年一二月まで開催。以下、「法体系研究会」という）、「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」（二〇〇八年二月から二〇〇九年八月まで開催。以下、「法体系検討委員会」という）を経て、「情報通信法」構想の骨格が形作られてきた。法体系検討委員会では、伝送設備、伝送サービス、コンテンツの各レイヤーに対する規律について、それぞれ、有線電気通信法及び電波法、電気通信事業法、放送法を核としてまとめる、という提案が示された。具体的な融合法制を立案する段階に至り、現行の法律の規定をなるべく温存しつつ、通信・放送の境界領域にあったものの位置づけを整理するという点では、必要最小限の修正にとどめようとする姿勢がうかがえる。

しかし、それでもなお、「情報通信法」は日の目を見ていない。代わりに行われたことは、放送関連四法（放送法、有線ラジオ放送業務の運用の規正に関する法律、有線テレビジョン放送法及び電気通信役務利用放送法）を統廃合するための放送法の改正であった。法体系研究会が「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、〔中略〕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」[32]としていたことと比べると、法制の（完全な）融合という一面においては、後退した感は否めない。もっとも、法体系検討委員会の議論を経た「通信・放送の総合的な法体系の在り方（答申）」（情報通信審議会、二〇〇九年八月二六日。以下、「法体系答申」という）は、一度も「情報通信法」の表現を使わず、法制の一本化を提言するものではなかった。「『伝送設備』、伝送設備を他人の通信の用に供する『伝送サービス』、伝送設備によって伝送される『コンテンツ』という三つの視点から、現行の法体系を見直す」（傍点筆者）と述べられていたところであった[33]。

通信と放送の融合をめぐる議論においては、かねてより、それぞれにかかる原理の調和が難しいことが指摘されてきた[34]。つまり、通信分野においては、電気通信事業者は通信の内容に関わってはならないとする「通信の秘

密」原則がかかり、他方、放送法に基づいて放送事業者に課される放送の内容に関する種々の規律は、「放送番組の公共性」に依拠しているというのである。そもそも電気通信事業法がコンテンツに関する規律を定めるような規定を持っていないから、レイヤー区分に対応した法体系を採用するにあたって、コンテンツに関する規律は（従来の）放送法制に集約する形をとることが現実的でもあり、法体系検討委員会はそのような発想であったという推測もできる。(35)

通信と放送の法体系を集約し一本化する「情報通信法」構想の実質は、通信と放送に区別された縦割りの法体系から、レイヤー（階層）ごとに横断的に規律する法体系へ再編成することにある。今般の制度改正では、何が変わり、何が変わらなかったのか。次章では、先に成立した放送法等の改正の内容について、通信と放送の融合論に影響を受けた部分を中心に検証し、融合法制の限界と到達点を考えることとしたい（したがって、法改正の内容を網羅的に検討するものではないことを断わっておく）。

三　融合法制の限界と到達点

(一)　「放送」概念の再構成

従来より、法律上、「電気通信」とは「有線、無線その他の電磁的方式により、符号、音響又は影像を送り、伝え、又は受けることをいう」（電気通信事業法二条一号）とされ、「放送」とは「公衆によつて直接受信されることを目的とする無線通信の送信をいう」（平成二二年法律第六五号による改正前の放送法二条一号）とされてきた。「放送」はいわば「電気通信」の特殊な形態であり、法律上の定義においては、「電気通信」の概念は「放送」を内包するものであった。(36)

また、「有線放送」は「公衆によつて直接受信されることを目的とする有線電気通信[37]の送信」と定義され（有線テレビジョン放送法二条一項）、「電気通信役務利用放送」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」と定義されていた（電気通信役務利用放送法二条一項）。

今般の法改正において、放送法中の「放送」に関する定義が改められ、「公衆によつて直接受信されることを目的とする電気通信（電気通信事業法（昭和五十九年法律第八十六号）第二条第一号に規定する電気通信をいう。）の送信（他人の電気通信設備（同条第二号に規定する電気通信設備をいう。以下同じ。）を用いて行われるものを含む。）をいう」となった。第一に、「無線通信」が「電気通信」となり、「伝送路の融合」を反映して、無線・有線による区別がなくなった[38]。第二に、「送信」の概念について、「他人の電気通信設備（……）を用いて行われるものを含む」と注記することで、受委託放送や電気通信役務利用放送の仕組みを放送法の中に改めて整理した。つまり、もっぱら電波を使った放送を規律してきた放送法の中に、有線テレビジョン放送法、電気通信役務利用放送法を取り込むようにして放送法制の再編成が行われることに対応するものである。

このような「放送」概念の再構成に対して、「放送」概念が事実上、無限定にひろがり、表現行為に対する放送法上の厳しい規律がさまざまな分野（たとえば、インターネット上の「放送」類似サービス）に及ぶおそれを否定できない、とする批判が見られる[39]。従来の「放送」概念は、「公衆」「直接受信」「無線通信」の三つの要素によって外延が画されてきたところであるが、「無線通信」に代えて「電気通信」の言葉を用いるとする今般の法改正は、伝送路の技術的要素に関する限定が解除された格好であり、その意味では「放送」概念が拡大する可能性が考えられる[40]。他方、「伝送路の融合」が着々と進む今日の実態を前にしたとき、「無線通信」の言葉を使い続けることによってこそ従来の「放送」概念が維持されると言い切ることも難しいように思われる[41]。今般の「放

送」概念の再構成にかかる問題の所在は、定義の仕方そのものよりも、むしろ、放送法の適用除外の範囲を省令事項とした点にあるだろう。[42] そして、より本質的な課題は、従来の「放送」に対して課されてきた規律の適用の是非について、放送役務の内容や提供形態等に応じて、[43] 憲法上の「放送の自由」論の観点はもちろんのこと、規律適用にかかる法形式の在り方なども含めた議論を深めることであろう。[44]

㈡ 放送事業に関する規律の整理・統合

放送法は放送の区分として新たに「基幹放送」と「一般放送」の概念を導入する。[45]「基幹放送」とは、「電波法（……）の規定により放送をする無線局に専ら又は優先的に割り当てられるものとされた周波数の電波を使用する放送」（放送法二条二号）をいい、「一般放送」は「基幹放送以外の放送」（放送法二条三号）である。「基幹放送」はさらに「地上基幹放送」[46]、「衛星基幹放送」[47] 及び「移動受信用地上基幹放送」[48] に区分される。

1　ハード・ソフトの一致または分離の選択制

放送法制は、地上放送について、ハード（無線局等の放送設備の設置・運用）とソフト（番組の編集・配信等の放送の業務）の一致を原則とし、その一方で、衛星放送（特に通信衛星）の登場に際して、ハードとソフトの分離を可能とする受委託放送制度を導入した。

このような仕組みを維持することを前提として、法体系検討委員会は、「新たな法体系においては、必要に応じて、放送の確実な実施が阻害されることがないようにすること等の制度上の措置を講じつつ、すべての放送について、放送施設の設置と放送の業務をそれぞれ別々の行政手続とし、その一致又は分離の別を事業者が選択可能とし、事業者の経営の選択肢の拡大を図ることが適当である」[49]とした。これを受けた法改正によって、ハー

表2　テレビジョン放送の参入規制（平成22年法律第65号による改正前後の比較）

法改正前

放送の形態		事業者の区分	適用法	参入規制	審査事項	ハード・ソフトの関係
地上放送		一般放送事業者	電波法	無線局開設免許	・欠格事由の有無 ・技術基準適合性 ・周波数割当て可能性 ・財政的基礎の有無 ・総務省令への合致性（集中排除原則） ・その他総務省令への合致性	一致
衛星放送	BS CS110	委託放送事業者	放送法	認定	・欠格事由の有無 ・受託放送役務の利用確保 ・財政的基礎の有無 ・放送の普及・発達への適合性 ・総務省令への合致性（集中排除原則）	分離
衛星放送	CS 124/128	電気通信役務利用放送事業者	電気通信役務利用放送法	登録	・欠格事由の有無 ・経理的基礎、技術的能力の有無 ・権原に基づく設備利用の可否 ・総務省令への合致性（集中排除原則）	分離
有線放送		有線テレビジョン放送施設者	有線テレビジョン放送法	施設設置許可	・欠格事由の有無 ・施設計画の合理性、実施の確実性 ・技術基準適合性 ・経理的基礎、技術的能力の有無 ・役務提供地域における必要性、適切性	一致
有線放送		上記以外の有線テレビジョン放送事業者	有線テレビジョン放送法	届出	（虚偽届出の場合は罰則）	分離

→ 法改正後

放送の形態		事業者の区分	適用法	参入規制	審査事項	ハード・ソフトの関係
地上放送		特定地上基幹放送事業者	電波法	無線局開設免許	・欠格事由の有無 ・技術基準適合性 ・周波数割当て可能性 ・経理的基礎、技術的能力の有無 ・集中排除原則への合致性 ・その他総務省令への合致性	一致
衛星放送	BS CS110	認定基幹放送事業者	放送法	認定	・欠格事由の有無 ・基幹放送局設備の利用確保 ・経理的基礎、技術的能力の有無 ・技術基準適合性 ・集中排除原則への合致性 ・放送の普及・発達への適合性	分離
衛星放送	CS 124/128	一般放送事業者	放送法	登録	・欠格事由の有無 ・技術的能力の有無 ・権原に基づく設備利用の可否	分離
有線放送		一般放送事業者	放送法	届出	（虚偽届出の場合は罰則）	分離

（資料出所）法改正前については、総務省情報通信審議会「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」第1回資料をもとに筆者が加筆修正

ド・ソフトの一致を前提とする「特定地上基幹放送事業者」は、電波法の規定により自己の地上基幹放送の業務に用いる放送局（特定地上基幹放送局）の免許を受けた者となり、ハード・ソフトを分離する場合は、総務大臣の認定を受けた「認定基幹放送事業者」（ソフト側）と、電波法の規定により基幹放送局の免許を受けてその設備を認定基幹放送事業者の基幹放送の業務の用に供する者である「基幹放送局提供事業者」（ハード側）に整理された。[50]

通信法制と放送法制の融合を構想する場合、とりわけ「伝送路の融合」が実現している受託放送については、通信に関する規律の適用の可否が論点となる。法体系検討委員会は、「現行の受託放送制度に準じた制度を整備するに当たっては、利用の申込みがあれば基本的に公平な取扱いが求められる電気通信事業と異なり、受託放送役務は、『認定』を受けた特定の放送事業者のみに対して役務を提供するものであるため、一般の伝送サービス規律（現行の法体系では電気通信事業法）のすべての規定を適用することは不適当であり、個々の規律ごとに適用の是非を判断することが適当である」[51]としていた。ハードとソフトが分離される以上、ハードに関しては、通信法制における伝送サービスに受託放送の概念を吸収させることも、選択肢としてはありうる。しかし、受委託放送制度が適用される衛星放送については、ネットワークの供給能力を十分に確保できていない、という実態があることが指摘されている。[52]特定の設備に依存するサービスの場合、当該設備の利用上の制約が解消されない限り、そういった依存関係のない（少ない）サービスに関する規律を共通して適用することは、現実的に難しいと言わざるを得ないのである。

2　一般放送に関する規律の統合

一般放送[53]に該当する有線テレビジョン放送や電気通信役務利用放送の参入規制は、登録制に統合される。[54]一般

放送の業務の登録にかかる要件は、放送法違反による処罰の有無、放送法・電波法に基づく不利益処分の有無、技術的能力の有無、権原に基づく設備利用の可否であり（放送法一二八条各号）、実質審査を要する事項はない。[55] 以前の有線テレビジョン放送法は、有線テレビジョン放送施設の設置にあたり総務大臣の許可を得ることを求め、当該放送施設に関して計画の合理性、技術基準の適合性、経理的基礎・技術的能力の有無、役務提供地域における必要性・適切性（集中排除原則）を許可基準に定めていたほか、[56] 許可・不許可の判断にあたって関係都道府県知事の意見を聴くこととしていた（有線テレビジョン放送法四条一項、二項）。

有線テレビジョン放送は、地上放送の難視聴対策の役割が期待され、[57] 許可制の下で地域独占的地位を享受することが承認されてきた。[58] しかし、法体系検討委員会は、「電気通信役務を利用して有線テレビジョン放送と同様の有線放送を行うことが制度的に可能となっていることに加え、実態としても、電気通信役務の高速化、大容量化、低廉化が進展し、一定のカバー率を達成しているなど、自ら施設を設置して行う有線テレビジョン放送と同様の有線役務利用放送が行われる環境が整っており、有線テレビジョン放送法施行当時と比べて、必ずしも有線テレビジョン放送施設のすべてが、有線テレビジョン放送のサービス基盤として地域的独占の傾向に陥りやすいとは言えない」と指摘して、「許可制により担保されている一定の技術レベルの確保やクリームスキミングの防止等について何らかの措置を確保した上で、[59] 有線役務利用放送との規律の適用の差異の解消を図り、有線テレビジョン放送施設者の負担の軽減や、柔軟な事業運営を促進する観点から、許可制を廃止し、規律の合理化を図ることが適当である」と提言した。[60] これを受けた今般の法改正は、電気通信役務利用放送法の枠組みへと吸収させるようにして、大幅な規制緩和を実現させたことになる。

3　有料放送に関する消費者保護ルールの整備

通信法制においては、二〇〇三年の電気通信事業法改正の際に、事業の参入・退出にかかる規制、料金・契約約款等の業務にかかる規制を緩和することと引き換えに、消費者・利用者保護に関するルールが細かく整備された[61]。事業の休廃止を事後届出とする一方で、利用者への周知義務[62]を課し（電気通信事業法一八条一項、三項）、業務に関しても提供条件の説明義務[63]（同二六条）、苦情等の処理義務（同二七条）が課されている。

放送法制においてはそのような消費者保護ルールが充分に法定されていなかったところ、とりわけ有料放送をめぐるトラブルが多い現状があることから[64]、通信法制の発想を取り入れて、有料放送が提供される場合の料金・契約約款にかかる規制を廃止・緩和する[65]一方で、有料放送業務の休廃止を受信者に周知する義務（放送法一四九条）、提供条件の説明義務（同一五〇条）、苦情等の処理義務（同一五一条）が課されることとなった[66]。

この内容の改正は、法体系検討委員会において、少なくとも有料放送に関する消費者保護ルールを整備する必要性が指摘されたことによる。情報通信サービス全般を見渡した消費者保護ルールに関する議論としては、法体系研究会が「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、従来の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留意する必要がある。〔中略〕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[67]」と提言し、法体系検討委員会も「今後、具体的な相談事例や通信・放送分野の業としての特殊性等を踏まえつつ、通信・放送分野におけるより有効な利用者保護のための方策について、別途検討することが適当である[68]」と述べていたところであった。

事前規制型行政から事後チェック型行政への転換を指向する過程で、消費者保護を担保するという価値観を持

つことは、規制改革の考え方として基本的に正しいものであろう。しかし、かえって過剰規制となれば、進取の精神に富んだ事業者の活動を委縮し、創意工夫に満ちた新しいサービスを享受する消費者の利益を損なうことにもなりかねない。法体系検討委員会が「迅速かつ柔軟な事業展開の促進を過度に阻害しないよう配意することも重要である」[69]と指摘するところは重要な着眼点である。

㈢ 通信・放送両用無線局の制度化

情報通信産業における伝送路に関する法律は、有線設備にかかる有線電気通信法と無線設備にかかる電波法であり、設備に着目した法体系であって、通信用か放送用かという役務に着目した法体系ではないから、形式的な観点から見れば、通信と放送の融合が実現できていた。しかし、電波法においては、電波の有限性・希少性ゆえに、無線局の「目的」が免許を申請する際の必要的記載事項とされ（平成二二年法律第六五号による改正前の電波法六条一項一号）、目的の変更は原則として認められず[70]、目的の範囲を超えた運用は禁止されていた（同五二条）。また、放送局（放送をする無線局）の免許手続は、他の無線局に関するものとは別個に定められていた（同六条二項、七条二項、一四条三項等）。

このような法律上の制約に対して、法体系検討委員会は、たとえば、人工衛星の無線局が通信と放送の双方を提供する場合や、電気通信事業者がブロードバンド化された通信用無線局で放送の業務を行う場合、放送事業者が放送用無線局を使い一定の時間・帯域で他の放送や携帯端末、電子看板への送信を行う場合のような、通信と放送の双方を目的とするビジネスを行う需要を想定し、「通信及び放送の双方の目的に利用可能な無線局の免許制度を整備するとともに、免許を受けた後に、許可を受けて目的を変更することを可能とする制度を整備することが適当である」としていたところであった[71]。

通信・放送両用無線局は、次の二つの仕組みから成り立つ。無線局一般に関しては、二以上の目的（主たる目的及び従たる目的）を有する無線局の免許手続として、免許の申請書には主従の区別をした二以上の目的を記載することが認められ（電波法六条一項一号）、従前の審査事項に加えて、「従たる目的の遂行がその主たる目的の遂行に支障を及ぼすおそれがないこと」が新たに審査の対象となる（同七条一項三号）。基幹放送をする無線局に関しては、当該基幹放送に加えて基幹放送以外の無線通信の送信をする場合を含めた免許手続が定められ（電波法六条二項）、基幹放送に加えて基幹放送以外の無線通信の送信をする無線局の申請については、従前の審査事項に加えて、「適正かつ確実に基幹放送をすることに支障を及ぼすおそれがない」ことが新たに審査の対象となる（電波法七条二項六号ハ）。さらに、いずれの仕組みにおいても、総務大臣の許可を得て目的を変更することができることとなった（電波法一七条一項本文）。

電波利用の柔軟性を高める制度が導入されたわけだが、法令の規定に関して、いくつかの点で注意を要する。第一に、複数目的を有することが認められた無線局であっても、主目的の範囲内の運用が原則であるし、基幹放送局の場合も同様に、基幹放送の業務に使用することが優先されなければならない。第二に、基幹放送局以外の無線局が基幹放送をする場合や、基幹放送局が基幹放送をしない場合を想定した目的の変更は認められない（電波法一七条一項但書）。基幹放送局とその他の無線局では、法改正以前と同様に、前者に対する審査事項が過重されている[72]。通信・放送両用無線局といっても、完全なシームレス化が実現するものではなく、基幹放送局を別異の扱いとする考え方、延いては通信と放送の区別を維持するという姿勢が残されていることがわかる。第三に、目的変更にかかる手続は慎重を期す必要がある。このことに関しては、法体系検討委員会が「電気通信業務用の無線局免許や放送用の無線局免許は、競願手続を経て付与されるものであり、比較審査の結果として与えられた無線局の免許の目的を変更するような場合に、競願者との公平性をどのように確保すべきかについて検討を行う

ことが適当である」と留保していたところである。[73] 目的の変更にかかる総務大臣の許可が電波監理審議会への必要的諮問事項に加えられたほか（電波法九九条の一一第一項四号）、電気通信業務用の無線局または基幹放送局の目的の変更は、「当該変更を許可することが比較審査の公平性を損なうこととなるような場合」には許可されない旨が示された（電波法関係審査基準七条但書）。

四　おわりに

先に検証した事項以外にも、通信と放送の両方にまたがる内容を伴った法改正が行われている。たとえば、コンテンツ配信をめぐるコンテンツ提供者と電気通信事業者の間の紛争や、再送信同意をめぐる放送事業者と有線テレビジョン放送事業者の間の紛争等、事業者間の紛争に対する処理制度を整備することとして、「電気通信紛争処理委員会」[74]の機能拡充を図ることとなった。その一方で、具体的な法律上の対応が行われなかった課題も残されている。ＮＴＴやＮＨＫに関する議論は事実上、先送りされた。また、プラットフォーム全般に関しては、法体系研究会が「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」としながらも、「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」として、利用者保護、オープン性確保の視点から検討課題を提示していた。[75] 規制が行われていない、行われていても緩やかであるという部分に新たな規制を課そうとすると、一般に拒否反応があらわれることは自然である。最近の通信分野では、そのような拒否反応を中和させる論法として、利用者保護、オー

プン性確保の視点が頻繁に持ち出されてきたようにも思えるが[76]、仮に何らかの規律を考えるとしても、その目的と手段、内容・程度のバランスが重要であることは言うまでもない。

競争重視の方向性を見せる通信法制に対して、放送法制は、放送の安定的な供給の確保を意識してきた。結果として、通信と放送に区別された法体系を形成することとなったと言える。このこと自体は、制度設計の選択肢の一つに過ぎないし、それだけで良し悪しを論評することはできない。だが、通信と放送の融合が実態としてあらわれると、区別された法体系には素直に馴染むことができず、そのたびに法律は対応を迫られ、制度改変を重ねざるを得なかったこともまた、事実である。

通信と放送の法体系を集約し一本化する「情報通信法」構想の実質は、通信と放送に区別された縦割りの法体系から、レイヤー（階層）ごとに横断的に規律する法体系へ再編成することにある。今般の放送法等の改正は、ハード・ソフト一致を前提とする地上放送を例外と位置づけた上で、ハード・ソフト分離を一般化することにより、放送分野にかかる従来の法体系をレイヤー型に変える効果があったと見ることができる。その一方で、コンテンツにかかる規律は、原理的な部分で通信法制と放送法制の仕組みが異なっており、放送概念の再構成による規制対象の拡大を懸念する声は強いが、通信と放送を区別することと結びつけて規制・非規制の範囲を考えてきた姿勢を変えるには、さらに議論を要するだろう。また、伝送路・伝送サービスにかかる規律は、まだなお放送を別枠に位置づけている。そのほうが既存の価値観に即した安全策であると言うこともできよう。

今般の放送法改正は六〇年ぶりの大改正と言われているが、通信と放送を区別しようとする考え方が根底に残る状況は、まだしばらく続くように思われる。ここに、（現時点では）通信法制と放送法制の融合が進展するかどうかの限界が見えてくるようである。近未来の情報通信産業を正確かつ詳細に予測することは、もちろん不可能である。だが、法律や制度が社会のイノベーションを阻害することは避けるべきである。通信・放送両用無線局

の制度など、特徴的な新たな仕組みがひとまず上手く機能するかどうかを適宜観察し、状況に応じて軌道修正を図ることも必要となってくる。このような先端的な取組みを見守る一方で、東日本大震災を経験したいまにあっては、今後の情報通信政策を考える上で、通信、放送が人々の生活に欠かすことのできない重要なインフラであることを再認識することが求められている。[77]

（1）米国では、「一九九六年電気通信法（Telecommunications Act of 1996）」が一つの法律となっているが、その中で通信、放送、ケーブル等の類型別に異なる規律を定めている。

ＥＵでは、伝送路及び伝送サービスに関して通信と放送を区別しない「電子通信（electronic communications）」概念を採用し、有線、無線、光学的その他電磁的手段による信号の伝送を可能とするシステムを「電子通信ネットワーク（electronic communications network）」、電子通信ネットワーク上で提供される信号伝送サービスを「電子通信サービス（electronic communications service）」とする。また、コンテンツにかかる部分については、その規律対象を従来のテレビジョン放送から「視聴覚メディアサービス」（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）へと拡大させている。ＥＵの通信・放送法制については、福家秀紀『ブロードバンド時代の情報通信政策』（ＮＴＴ出版、二〇〇七年）七七頁以下、市川芳治「欧州における通信・放送融合時代への取り組み――コンテンツ領域：『国境なきテレビ指令』から『視聴覚メディアサービス指令』へ」慶應法学一〇号（二〇〇八年三月）二七三頁を参照。

（2）通信・放送をめぐる環境変化とレイヤー区分に応じた法体系の親和性について、菅谷実「情報通信制度の変容――レイヤー型規制の意義」法学研究八一巻一二号（二〇〇八年一二月）二六九頁以下を参照。

（3）主な法律として、伝送路に関する電波法、有線電気通信法、伝送サービスに関する有線放送電話法、電気通信事業法、日本電信電話株式会社等に関する法律、コンテンツに関する放送法、有線ラジオ放送業務の運用の規正に関する法律、有線テレビジョン放送法、電気通信役務利用放送法、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」）、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（「青少年インターネット環境整備法」）がある。

（4）公布日は二〇一〇年一二月三日、施行日は平成二三年政令第一八〇号により二〇一一年六月三〇日である。

（5）電波の周波数は、ＩＴＵ（国際電気通信連合）世界無線通信会議において決定された国際分配を受けて、国内の周波数分配が決定される。周波数によって直進性、利用技術の難易度、伝送情報量が変化し、同一の周波数で複数の電波を発射すると混信妨害となりうる。使用形態によって有用な周波数が限られていることから、電波は有限性・希少性を持つ資源であると言われる。

（6）憲法上の論点については、さしあたり、野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ｉ〔第四版〕』（有斐閣、二〇〇六年）三七二頁以下、芦部信喜（高橋和之＝補訂）『憲法〔第五版〕』（岩波書店、二〇一一年）一八〇頁以下を参照。

（7）憲法二一条二項後段、電気通信事業法四条。

（8）日本電信電話公社法（昭和二七年法律第二五〇号）に基づき設立。

（9）国際電信電話株式会社法（昭和二七年法律第三〇一号）に基づき設立。

（10）公衆電気通信法（昭和二八年法律第九七号）に基づく。

（11）日本電信電話株式会社法（昭和五九年法律第八九号）に基づく。ＮＴＴはこの後、いわゆるＮＴＴ再編法（平成九年法律第九八号。正式題名は「日本電信電話株式会社法の一部を改正する法律」という）に基づき、持株会社であるＮＴＴと、その下で地域電気通信業務を行うＮＴＴ東日本及びＮＴＴ西日本に再編され、今日に至っている。

（12）二〇〇一年の電気通信事業法改正（平成一三年法律第六二号）では、目的規定（一条）の中に「公正な競争を促進する」との文言が新たに加えられた。

（13）非対称規制は、指定設備を設置しない事業者に対する規制を緩和・廃止することで、規制の「非対称性」を作り出す仕組みである。「技術革新のテンポが速いインターネット時代においては、事業者が自らの創意工夫を生かし多彩なサービスを市場原理に基づきスピーディーに提供することが求められている。〔中略〕このため、電気通信事業者が自由な事業展開ができるように、市場の変化に伴い競争を阻害するような規制を見直し、もしくは廃止することによって競争を活性化させることが必要である」という認識が前提にあり、それでもなお「独占市場から競争市場へ

移行する過程や、市場がある程度成熟していく中で、〔中略〕公正な競争や利用者利益の確保、電気通信事業の国民生活及び社会経済活動の基盤としての高い公共性にかんがみ、電気通信事業法において、支配的事業者による市場支配力の濫用を継続的に防止、除去するための必要最小限のルールの制度化が求められている」として導入された規制手法であった（電気通信審議会「ＩＴ革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての第一次答申」（二〇〇〇年一二月二一日）一一頁。なお、ここにいう「支配的事業者」とは、「電気通信事業の国民生活及び社会経済活動の基盤としての高い公共性にかんがみ、市場に多大な影響力を有し、市場支配力を濫用することによって公正な競争や利用者利益、電気通信サービスの公共性を阻害するおそれ（客観的蓋然性）が高いことに着目して、電気通信分野に固有の概念」（同答申一二頁）として設定されたものである）。

一九九七年には、設備を保有するすべての事業者（当時の「第一種電気通信事業者」）に対して相互接続義務を課すルールが法定されたが（平成九年法律第九七号による電気通信事業法の改正）、このとき同時に、ＮＴＴ東日本及びＮＴＴ西日本には、固定通信における両社の加入者回線網がボトルネック性を有していることから、それらを「指定電気通信設備」と定め、アンバンドル義務が課された（加入者回線網のアンバンドルは、ＤＳＬ（デジタル加入者回線）について二〇〇〇年、光ファイバ設備について二〇〇一年に所要の省令が整備された）。この仕組みは、二〇〇一年、都道府県ごとに固定端末系伝送路設備の保有率が五〇％を超える設備を「第一種指定電気通信設備」に指定し、また、電波の有限性・希少性ゆえに寡占的な市場構造となっている移動体通信においても、同様の発想で、業務区域内の移動端末設備の保有率が二五％を超える設備を「第二種指定電気通信設備」に指定する制度となった（平成一三年法律第六二号による電気通信事業法の改正）。とりわけ第一種指定電気通信設備を設置するＮＴＴ東西については、相互接続規制、料金・約款規制の面で重い制約を課せられている。二〇〇三年には、指定電気通信役務（第一種指定電気通信設備を用いて提供され、その他の事業者の代替サービスが質的・量的に不十分であり、保障契約約款を用意させることが利用者利益の保護に資するサービスとして指定されるもの。指定電気通信役務のうち、料金についてプライスキャップ規制が課されるものを特定電気通信役務という）以外の役務について、料金・契約約款の事前届出制が廃止され（平成一五年法律第一二五号による電気通信事業法の改正）、規制の非対称性は拡大している。

(14) 詳細は、青木淳一「電気通信事業の規制改革」慶應義塾大学法学部＝編『慶應の法律学・公法Ⅱ〔慶應義塾創立一五〇年記念法学部論文集〕』（慶應義塾大学法学部、二〇〇八年）一頁（一三頁以下）を参照。

(15) 事業区分制とは、自前の設備を持って事業を行うか、他社の設備を借り、それを利用して事業を行うか、という設備保有の有無に着目した規制の枠組みである。二〇〇三年に電気通信事業法が改正されるまでは、すべての電気通信事業者について、回線設備を設置してサービスを提供する事業者を「第一種電気通信事業者」、回線設備を借りてサービスを提供する事業者を「第二種電気通信事業者」に区分し、それぞれの事業区分に応じて、一律に、参入・退出、料金・契約約款に関する規律が定められていた。

(16) 放送法制定に至るまでの歴史の詳細は、石村善治「放送事業における独占と競争」根岸哲・舟田正之・石村善治・稗貫俊文『通信・放送・情報と法〔現代経済法講座九〕』（三省堂、一九九〇年）一九九頁（二一三頁以下）、金澤薫『放送法逐条解説』（電気通信振興会、二〇〇六年）一頁以下、丸山敦裕「放送史」島崎哲彦・池田正之・米倉律＝編著『放送論』（学文社、二〇〇九年）一四頁（一八頁―二一頁）を参照。

(17) この目的規定については、（一条柱書きの字句の単純な修正を除いて）今般の放送法改正においても維持されている。

(18) 「放送をする無線局に使用させることのできる周波数及びその周波数の使用に関し必要な事項を定める計画」である。

(19) いわゆる「マスメディア集中排除原則」のことである。

(20) 平成二〇年総務省令第二九号。

(21) 昭和二五年電波監理委員会規則第二一号。

(22) 塩野宏『放送法制の課題』（有斐閣、一九八九年）二五六頁、多賀谷一照『行政とマルチメディアの法理論』（弘文堂、一九九五年）二一〇頁、舟田正之「日本における放送制度改革」舟田正之・長谷部恭男＝編『放送制度の現代的展開』（有斐閣、二〇〇一年）七一頁。

(23) 当初は通信衛星を使った放送番組の提供を想定した受委託放送制度は、二〇〇〇年からサービスを開始したＢＳ（放送衛星）デジタル放送にも適用されている。

(24) 委託放送事業者は受託放送事業者が提供する伝送路及び伝送サービスに依存せざるを得ない。受託放送事業者に対して役務提供義務を課すことで、委託放送事業者の業務の円滑性を確保し、「放送の自由」を確保するねらいがある。正当な理由による拒否ができる旨が定められていたが、これに該当する場合については、「機器に不具合が発生した等の物理的要因によるもの」等に限られ、委託放送事業者が配信を希望する番組内容等を理由とする拒否はできないものと考えられている。金澤薫・前掲註(16)二二九頁―二三〇頁を参照。

(25) ただし、有線テレビジョン放送法三条一項は「有線テレビジョン放送施設を設置し、当該施設により有線テレビジョン放送の業務を行おうとする者は、当該施設の設置について、総務大臣の許可を受けなければならない」とあるから、有線テレビジョン放送事業者ではない有線テレビジョン放送施設者は、法律上、認められていない。磯本典章「有線テレビジョン放送法における施設設置の許可基準に関する分析――東京高裁平成一一年一月二五日判決を素材として」メディア・コミュニケーション五二号(二〇〇二年三月)一四六頁。

(26) 豊嶋基暢「情報通信法の核心――二〇一〇年に変わる通信と放送(第五回)」日経コミュニケーション五二三号(二〇〇八年一二月)九九頁。

(27) なお、インターネット上でプライバシー等の権利侵害があった場合を想定し、プロバイダの損害賠償責任の範囲や発信者情報の開示について定めたプロバイダ責任制限法(平成一三年法律第一三七号。正式題名は「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」という)や、一八歳未満の青少年をインターネット上の有害情報から保護するため、関係事業者に対して携帯電話やパソコンでのフィルタリングサービスの提供を義務づける等を内容とする青少年インターネット環境整備法(平成二〇年法律第七九号。正式題名は「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」)がある。

(28) 先述のとおり、放送局免許の審査事項として「放送局の開設の根本的基準」への合致性が挙げられるが、「放送局の開設の根本的基準」は、国内放送を行う放送局たる条件として、放送法上の番組編集準則とまったく同じ基準を置く(平成二三年総務省令第六八号による改正前の三条一項四号)。なお、今般の制度改正によっても、特定地上基幹放送事業者に対しては電波法七六条に基づく無線局の運用停止命令等の適用可能性が残り、その他の放送事業者に対しては放送法上、内容規制違反に対する行政庁の不利益処分が可能となりうる規定(放送法一七四条)が置かれた。

以上の諸点については、村上聖一「放送関連法再編 残された課題――六〇年ぶりの通信・放送法体系の見直し」放送研究と調査六〇巻六号（二〇一〇年六月）六八頁（七三頁―七四頁）、西土彰一郎『放送の自由の基層』（信山社、二〇一一年）三頁、八頁以下、二九頁以下を参照。

(29) 通信分野にかかる伝送路の規律は、有線に関する有線電気通信法と、無線に関する電波法がある。有線電気通信法は有線電気通信設備の設置を届出制とする程度にとどまり、元々強力な規制を課す法律ではない（なお、公益事業特権に関する規定は電気通信事業法一一七条以下に置かれている）。有限・希少な電波の性質上、電気通信業務用の無線局も免許制に服するが、審査事項は①欠格事由の有無（電波法五条）、②工事計画の技術基準適合性（同七条一項一号）、③周波数の割当て可能性（同二号）、④無線局の開設の根本的基準（総務省令）への合致性（同三号。平成二二年法律第六五号による改正後は同四号）であり、放送用無線局の免許制に比べると規制の密度は緩やかである。

(30) たとえば、番組編集準則は、委託放送事業者にも適用されるほか（放送法五二条の二八）、有線テレビジョン放送、電気通信役務利用放送に準用されていた（有線テレビジョン放送法一七条、電気通信役務利用放送法一五条）。

(31) 法体系研究会報告書八頁、一〇頁。

(32) 法体系研究会報告書一四頁。

(33) 法体系検討委員会は、放送法、電気通信事業法を核として制度の集約を図ること自体については、講ずべき措置であると提言するが、「上記の大括り化に加え、更なる大括り化を図ることについて、先進諸国の法制をも踏まえ、法技術的に検討を行うことが適当である」とするにとどめている（法体系答申二一頁）。

(34) 小向太郎『情報法入門〔第二版〕』（ＮＴＴ出版、二〇一一年）八六頁。

(35) 法体系研究会も「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」とする一方で、「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」ことを認識し（法体系研究会報告書一二頁）、地上放送を想定しながら、放送の中でも「特別な社会的影響力」

を持ち「特別な公共的役割」を担うものに対する現行法の規律を維持することが適当であるとしていた（同一九頁―二〇頁）。もっとも、この部分は、コンテンツに関する規律の在り方を述べる中で示された考え方であり、伝送インフラ（伝送路、伝送サービス）に関する規律としても同様に、放送を特例扱いとすることまでは明示的に述べられていない。これに対して、ハード・ソフトの分離を認めない既存の地上放送事業者らは、そもそも、レイヤー区分に対応した法体系に移行すること自体に反対していた。

(36) わが国における放送事業の変遷と「放送」概念の対応を検証するものに、塩野宏「法概念としての放送――日本法におけるその成立と展開」ジュリスト増刊『変革期のメディア』（有斐閣、一九九七年）七四頁がある。

(37) 法律上、伝送路が有線の場合は「有線電気通信」という言葉を使うが、無線の場合は「無線電気通信」ではなく「無線通信」という言葉を使っている。

(38) ちなみに、電波法五条四項は、従来どおり「公衆によつて直接受信されることを目的とする無線通信の送信」を「放送」と定義する。電波法は無線技術を用いる伝送路を規律する法律であり、電波法の中では無線の電気通信＝無線通信という言葉を使えば足り、放送法が新しく採用した「放送」概念の定義規定と矛盾するものではないだろう。

(39) 山本博史「新・放送法（案）解説」放送文化二七号（二〇一〇年五月）四八頁、山田健太「放送概念の拡張に伴う放送法の変質」法律時報八三巻二号（二〇一一年二月）八四頁、西土彰一郎・前掲註（28）三〇頁―三一頁。

(40) 法体系検討委員会は、「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、昨夏に実施した意見招請においても、昨秋に実施した関係事業者等からの意見聴取においても、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」（法体系答申一一頁）としている。

(41) 地上ラジオ放送に関しては、同一内容のコンテンツがインターネットを介して同一時間にパソコンでも聴取可能なコンテンツ配信サービス（ＩＰサイマルラジオ）が展開されている。民放ラジオ各局は「radiko.jp」を立ち上げ、ＮＨＫも二〇一一年九月一日から、ラジオ第一放送、ラジオ第二放送、ＦＭ放送（いずれも全国向け共通番組が配信される。全国向け共通番組を放送していないときは、ラジオ第一放送は関東広域放送、ＦＭ放送は東京都域放送が配信される）を聴取できる「らじる★らじる」を開始した（二〇一三年までの試験運用）。山間部等、もともと難聴取

地域であるところや、都市部においてもコンクリート製高層建築物の増加によりラジオ聴取環境が悪化しており、そのような状況を改善する効果も期待されている。

(42) 放送法一七六条は「その役務の提供範囲、提供条件等に照らして受信者の利益及び放送の健全な発達を阻害するおそれがないものとして総務省令で定める放送については、適用しない」とするが、当該省令の制定・改廃に対する第三者機関の関与は法定されていない。法規命令に関する司法的対応が限定される現状にあっては、行政に対する手続的統制を確保するという観点からも問題となろう。このことに関しては、鈴木秀美「融合法制における番組編集準則と表現の自由――二〇一〇年放送法改正案も視野に入れて」阪大法学六〇巻二号（二〇一〇年七月）二五頁（四〇頁）も参照。なお、前掲註（39）の諸論文には、「放送」概念の新しい定義そのものに対する批判に加えて、この適用除外規定の作り方に対する批判も述べられている。

(43) 鈴木秀美『放送の自由』（信山社、二〇〇〇年）三一二頁は、「伝送路を基本的要素としておらず、放送による表現が公衆を対象としていることを手がかりに意見形成への影響という観点から機能的に捉えられている」ドイツの放送概念を紹介し、「ドイツのような機能的区分には、各カテゴリー間の境界が必ずしも明確でないという難点もあるが、放送と通信による伝送路の共有化という環境変化を前提とすれば、今後は、日本の放送概念も機能的に構成されることが必要になろう。〔中略〕放送法制においては、今後、概念の範疇化によって規律の必要性を検討するのではなく、個々の法的規律ごとに、その対象、目的、手段などについて個別具体的な判断を求められる傾向が強まるだろう」と示唆する。

(44) 融合する通信・放送に対する法的規制の根拠論を整理するものとして、西澤雅道・井上禎男「放送・通信の『融合』をめぐる問題状況――事業者の多様性と法的規制の存置可能性」情報通信学会誌二五巻二号（二〇〇七年九月）五三頁、西澤雅道・井上禎男「放送・通信『融合』期における法制度設計と公法学」人間文化研究八号（二〇〇七年一二月）二九頁を参照。

(45) 先の「放送」概念の再構成と関連して、放送の区分の再構成は、表現行為に対する放送法上の規律の在り方にもつながる重要な論点であるが、本稿はひとまず、通信・放送の融合法制の法技術的な可否を考察するにとどめておきたい。

(46) 地上放送がこれに該当する。
(47) BS放送と東経一一〇度CS放送がこれに該当する。
(48) 携帯端末向けマルチメディア放送がこれに該当する。
(49) 法体系答申一三頁。
(50) 従前の受委託放送制度は、定義上、衛星放送にかかる制度であったが、改正放送法はそのような限定をつけておらず、地上放送であっても事業者はハード・ソフトの分離を選択できる仕組みとなった。
(51) 法体系答申七頁。
(52) 豊嶋基暢・前掲註(26)一〇〇頁。
(53) 東経一二四度・一二八度CS放送などの「衛星一般放送」と、ケーブルテレビなどの「有線一般放送」に分かれる(放送法施行規則一三五条)。
(54) 有線ラジオ放送や小規模な有線テレビジョン放送は「届出」とされた(放送法施行規則一三三条一項)。
(55) 同じく「登録」という言葉を使っていても、電気通信事業法では、一定規模以上の回線設備を設置する事業者の参入に関して、「電気通信の健全な発達のために適切でないと認められる者」であれば登録を拒否できるとする(一二条一項四号)。実質審査を要する限りで、ここでいう「登録」は、緩やかな許可制である。青木淳一・前掲註(14)一五頁―一六頁。
(56) なお、法令違反による処罰の有無、不利益処分の有無という欠格事由が定められていた(有線テレビジョン放送法五条)。
(57) 菅谷実「デジタル・ネットワーク」公益事業学会=編『日本の公益事業』(白桃書房、二〇〇五年)一一二頁(一一五頁―一一六頁)。
(58) 役務提供地域において地元出資が過半を占める事業者であって、市町村の区域ごとに一社のみの参入を認める「地元事業者要件」や「サービス区域制限」があり、また、複数の参入希望者がいた場合には一本化調整の指導が行われていた。いずれも、一九九三年から一九九四年にかけて、制限の撤廃、緩和がなされた。
(59) 地上放送の難視聴対策の役割が期待されている有線テレビジョン放送は、市町村単位の区域ごとに参入(施設設

置許可）を認める代わりに（有線テレビジョン放送法関係審査基準四条）、当該区域の全部または一部において受信障害が発生する場合は地上放送の再送信が義務づけられていた（有線テレビジョン放送法一三条一項）。法改正により、参入規制は業務の登録制へと移行したが、義務再送信（義務再放送）の制度は維持されている。受信障害区域のみを業務区域としている場合や、市町村単位の区域で人口集中地区の大半を業務区域に含む場合、当該業務区域において有線テレビジョン放送を行う事業者は「指定再放送事業者」に指定され、受信障害区域への地上放送の再放送が義務づけられる（放送法一四〇条一項、放送法施行規則一六〇条、一六一条、放送法関係審査基準一五条）。

(60) 法体系答申八頁―九頁。

(61) 青木淳一・前掲註（14）二〇頁。業界における取組みに関しては、総務省「電気通信サービス利用者懇談会報告書」（二〇〇九年二月一〇日公表）を参照のこと。

(62) 相当の期間（少なくとも一か月前までを目途）に、訪問、電話、郵便等による書面交付、電子メール、ポータルサイトその他の方法によって事業の休廃止を周知する（電気通信事業法施行規則一三条一項）。

(63) 固定電話、携帯電話、インターネット関連サービス等の一般消費者向けサービスについて、事業者名、問い合わせ先、料金、契約の変更・解除、品質制限事項等を文書の交付、電子メール、ＣＤ・ＲＯＭの配付等により説明することが求められる（電気通信事業法施行規則二二条の二の二）。

(64) 荒井透雅「通信と放送の法体系の見直し」立法と調査三〇四号（二〇一〇年八月）一〇頁。

(65) 改正法は、基幹放送を契約の対象とする有料放送の場合についてのみ、料金その他の提供条件に関する契約約款を定めて、総務大臣に対して事前に届出をする必要があるとするにとどまっており（放送法一四七条一項）、一般放送を有料で提供する場合の料金・契約約款は届出制の対象外である。

(66) いわゆる「プラットフォーム事業者」とも呼ばれる「有料放送管理事業者」（放送法一五二条一項の規定により、「有料放送の役務の提供に関し、契約の締結の媒介、取次ぎ又は代理を行うとともに、当該契約により設置された受信設備によらなければ当該有料放送の受信ができないようにすることを行う業務」を行うための届出をした者をいう。現時点で唯一、スカパーＪＳＡＴ株式会社がこれに該当する事業者である）については、二〇〇七年の放送法改正（平成一九年法律第一三六号）によってその仕組みが法定されたときから、すでに提供条件の説明義務、苦情等の処

理義務が課されていたところであり（平成二三年総務省令第六二号による改正前の放送法施行規則一七条の五の八第一項一号、二号）、今般の法改正において法律上もそれらの義務が明文化されることとなった。

(67) 法体系研究会報告書一五頁。

(68) 法体系答申二二頁。

(69) 法体系答申二二頁。

(70) 平成二二年法律第六五号による改正前の電波法一六条の二は、免許人が電気通信事業者から電気通信業務の委託を受けようとするときに限り、総務大臣の許可を受けることを条件として、無線局の目的を変更することができる旨を定めていた。

(71) 法体系答申三頁。

(72) 基幹放送局の免許に関しては、基幹放送業務を維持するに足りる経理的基礎及び技術的能力も審査の対象となり（電波法七条二項三号）、マスメディア集中排除原則との合致も求められる（同項四号ロ、五号）。

(73) 法体系答申四頁。

(74) 二〇〇一年の電気通信事業法改正により、主に相互接続をめぐる電気通信事業者間の紛争を処理するＡＤＲ機関として「電気通信事業紛争処理委員会」が置かれた。今般の法改正では、管轄事項の拡大を受けて、名称を「電気通信紛争処理委員会」に改めている。

(75) 法体系研究会報告書二四頁。

(76) 二〇〇三年の電気通信事業法改正では、すべての電気通信事業者に情報提供義務、苦情等処理義務を課したが、これは、参入・退出規制、業務規制を緩和する代わりに置かれた、消費者・利用者保護を目的とする規制である。指定電気通信設備制度が維持されていることも、ネットワークのオープン性確保を規制の目的としているからである。

(77) 総務省は二〇一一年四月、「大規模災害等緊急事態における通信確保の在り方に関する検討会」を立ち上げた。緊急時の輻輳対策や基地局等被災時の通信手段の確保、さらには今後の通信インフラの在り方等が議論されている。