

# 特集 通信・放送法体系の全般的な見直し

2010年3月、「通信・放送分野におけるデジタル化の進展に対応した制度の整理・合理化を図る」こと等を目的に、第174回国会に提出された放送法等の一部を改正する法律案はいったん審議未了で廃案となった後、一部修正されて再提出された第176回国会において、さらに部分修正の上、同年11月、可決され成立した。その成立に至る経緯、内容等の概要を記述した。

(第3部放送界 第5章放送行政⇒p.584参照)

## I. 法律案の国会提出までの経緯

05年12月、竹中平蔵総務大臣(当時)は、記者会見で「国民から見ると放送と通信はシームレスであり、通信と放送の融合を国民に実感してもらえるような段階にしたい」などとして、大臣の懇談会を設けて通信と放送の在り方に関し検討に入る考えを表明した。これを受けて8人の専門家からなる総務大臣の懇談会「通信・放送の在り方に関する懇談会」(松原聡座長)が、「国民の視点から見た通信・放送の問題点」や「通信・放送及びいわゆる融合・連携のあるべき姿」などを検討項目として発足し、翌06年1月から6月までの間、14回にわたって開催された。同懇談会は、その報告書の中で「伝送・プラットフォーム・コンテンツといったレイヤー区分に対応した法体系とすべきだ」などとして、通信・放送の法体系の抜本の見直し等を提言し、政府・与党もまた、同年6月20日、「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」等で合意した。

この政府与党合意を受けて総務省は、同年8月、通信と放送に関する総合的な法体系について検討するため「通信・放送法制企画室」を、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「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」(堀部政男座長)をそれぞれ設置するとともに、同年9月、「通信・放送分野の改革に関する工程プログラム」を公表して、その中で「研究会の報告、情報通信審議会の諮問・答申を経て、10年の通常国会への法案提出を目指す」とした。同研究会は、翌07年12月までの間、20回にわたって検討を重ね、その最終報告書において、新しい法体系の枠組みは、情報通信社会の構造変化への対応や自由な事業展開を可能とする環境整備、包括的な利用者保護対策、

規律内容の技術的中立性の確保、国際的整合性の確保に対応する必要があるとし、そのためには、規律対象をできるだけ大ぐりにすること、規制を緩和・集約し、必要最小限の規制・規律に留めること、利用者から見て同等のサービスには用いられる技術に関係なく同等の規律を適用するとの原則を掲げた。これらのことから、情報通信産業を「コンテンツ」「伝送インフラ」「プラットフォーム」に区分して規律の必要性等を検討すべきだとして、従来の縦割りから世界最先端のレイヤー型の法体系への転換を提唱するとともに、通信・放送法制を情報通信法(仮称)として一本化するという方向性を示した。また、このうちコンテンツレイヤーについては、情報通信ネットワークを流通するさまざまなコンテンツのうち公然性を有するものについて、その用いられる技術ではなくその及ぼす社会的な影響力の相違に着目し、放送のように特別な社会的影響力を有するものを「メディアサービス(仮称)」, ホームページのように特別な社会的影響力を有しないものを「オープンメディアサービス(仮称)」と分類し、メディアサービスをさらにその特別な社会的影響力の程度に応じて、「特別メディアサービス(仮称)」と「一般メディアサービス(仮称)」とに類型化し、これらの分類に応じて規律を分けることを提唱した。

翌08年2月、増田寛也総務大臣(当時)は、情報通信審議会に「通信・放送の総合的な法体系の在り方」を諮問し、同審議会は、情報通信政策部会のもとに「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」(長谷部恭男主査)を設置し、本件諮問の調査・審議を行うこととした。同検討委員会は、「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」の報告も踏まえ、翌09年8月まで20回にわたって審議を行い、答申案を取りまとめた。答申案は、通信・放送の融合・連携の新たなサービスを可能とするため、制度の集約・大ぐり化、情報の自由な流通の促進、経営の選択肢を拡大する制度の整備、情報通信の安全性・信頼性の確保、利用者・受信者の利益の保護といった考え方により、法体系を全般的に見直すことが適当だとした。具体的には、コンテンツ規律については、対象を従来の放送にとどめ「放送」の概念や名称を維持すること、公然性を有する通信コンテンツの違法・有害情報については別途対応するのが適当としたうえで、放送法を核として放送関連4法の制度の大ぐり化を図ることやハードとソフトの分

離または一致を事業者が選択可能とする制度を整備することが適当だとした。また、伝送サービス規律については電気通信事業法を核として制度の大ぐくり化を図ること、放送に係る設備の維持義務等の規定を整備することが適当としたほか、伝送設備規律については電波法において電波利用の柔軟化を図ること等の内容を盛り込んだ。同月26日、情報通信審議会は、これを了承し総務大臣に答申した。

その後の法案作成作業において、総務省は、同年9月の政権交代後の検討状況をも踏まえて、答申にはなかった項目として、マスメディア集中排除原則の基本を法定化すること、電波監理審議会が、放送法の目的規定に掲げる諸原則に関する重要事項について諮問によらないで調査し必要事項を総務大臣に建議できるようにすること、NHKの経営委員会の構成員に新たに会長を加えるとともにその議決権には一定の制限を設けること、経営委員、会長、副会長、理事の欠格事由を緩和することなどを追加して、翌10年3月5日、放送関連4法を放送法に一本化すること等を柱とした放送法等の一部を改正する法律案を、第174回国会(常会)に提出した。

## II. 法律案の国会での審議

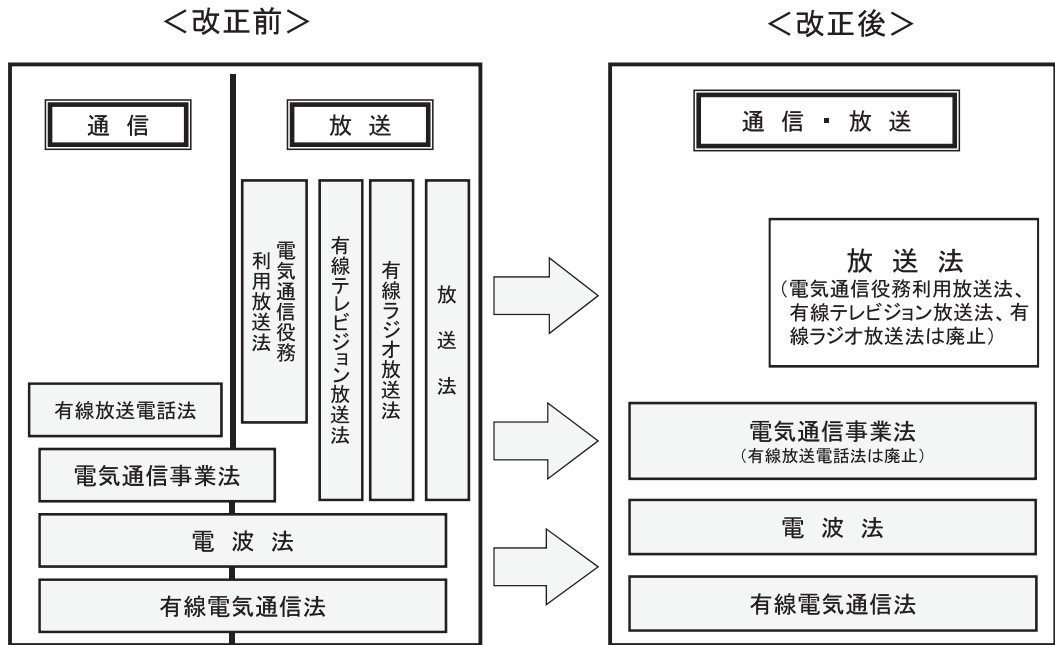
同法律案は、情報通信審議会の答申にはなかった追加事項の趣旨などに関心が集まり、同月25日、NHK予算を審議する衆議院総務委員会において、見解を求められたNHKの福地茂雄会長(当時)は、NHKの経営委員会に会長を加える統治機構の見直しについて「アメリカ的な経営と執行の完全分離には疑問があり、良いことだと思う」旨述べ、この点に賛意を示した。同法律案自体の審議は、同年4月27日、衆議院本会議で趣旨説明が行われて審議入りし、原口一博総務大臣(当時)は、電波監理審議会の建議等機能強化の規定が個別の放送番組を調査審議することにつながらないかとの懸念について、「放送事業者に資料の提出を求めたりする権限を電波監理審議会に与えるのではなく、個別の放送番組に介入させる意図も全くない」旨、答弁した。しかし付託された総務委員会においては、電波監理審議会の建議等機能強化の規定を削除する各会派の修正提案が行われ、参考人の意見陳述を経て、同年5月25日、同規定のみを削除とした民主党・無所属クラブおよび社会民主党・市民連合の2会派共同提案による修正案が賛成多数で可決され、衆議院本会議での可

決後参議院に送られた。日本民間放送連盟は、同年6月7日、同法律案について「今通常国会での成立を強く求める」との会長声明を出したが、同法律案は6月16日に通常国会が閉会したのに伴い、参議院において審議未了のまま廃案となった。

その後同年10月13日、第176回国会(臨時会)に、電波監理審議会の建議等機能強化に関する項目のみを削除した政府案が再提出された。これに対し衆議院総務委員会において、与野党協議の結果、同年11月25日、民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会、公明党、社会民主党・市民連合およびみんなの党の5派共同提案により修正案が提出され、賛成多数で可決された。この修正案は、第一に、政府案では、NHKの経営委員会の構成員に新たに会長を加えるとともに、経営委員、会長、副会長、理事の欠格事由を緩和するとしていた点について、これらの改正を行わず現行どおりとしたこと、第二に、政府案では、法律の施行後3年以内に、いわゆるクロスメディア所有規制の在り方を含めて検討を加えるとしていた見直し条項を削除したこと、第三に、公布後1年を目途に、NHKの役員の欠格事由の在り方について検討を加えるという見直し条項を新たに設けたこと、の3項目を内容とするものであった。修正後の法律案は、同日、衆議院本会議で可決され参議院に送付されてのち、同月26日、参議院本会議において賛成多数で可決され、成立した。同法は、同年12月3日公布され後述のとおり翌11年6月30日に全面施行された。

### Ⅲ. 放送法等の一部を改正する法律の概要

#### ・放送関連の4法を新放送法に一本化するなど法体系の全般的な見直し



放送法等の一部を改正する法律は、「通信・放送分野におけるデジタル化の進展に対応した規制の整理・合理化を図るため、放送法、電波法及び電気通信事業法について、各種の放送形態に対する規制を統合するとともに、無線局の免許及び放送業務の認定の制度を弾力化する等の必要がある」というのが改正提案の理由であり、有線テレビジョン放送法、有線ラジオ放送法、電気通信役務利用放送法の3法を廃止して放送法に統合、有線放送電話法を廃止して電気通信事業法に統合するほか、電波法、有線電気通信法等の一部についても一括して改正を行うものである。その主な内容は次のとおりである。

#### 1. 放送への参入制度の整理・統合等

従来の放送法制は、無線放送は放送法、ケーブルテレビは有線テレビジョン放送法などとサービス類型ごとにそれぞれ規律する法律や放送の定義が異なっていた。これに対し、改正後の放送法（以下「新放送法」）では、放送4法を一本化し、有線・無線を問わず「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「放送」と再定義し、総務大臣が定める基幹放送普及計画の対象となる放送を基幹放送（具体的にはテレビ・ラジオの地上放送、BS、110度CSなど）とし、その対象とならない放送を一般放送（具体的には改正前の有線テレビジョン放送、電気通信役務利用放送、124/128度CS）とする新たな区分を設けた。その上で、従来は制度上、地上放送ではソフト（放送の業務）とハード（放送の設備）を一致、衛星放送では分離としていたものを、新放送法では、地上放送、衛星放送を含むあらゆる放送についてハード・ソフトの一致か分離かを事業者が選択できる制度へと移行した。

ハード・ソフトの分離が認められた地上基幹放送への参入手続きは、ハードは電波法の免許申請手続きにより、ソフトは放送法の認定申請手続きによるが、従来どおりハード・ソフト一致を選択する事業者については、電波法の免許申請手続きのみで参入できることとした（特定地上基幹放送事業者）。またこれに伴い、従来の免許手続きにおける審査事項は、免許と認定の手続きにそれぞれ



れ所要の振り分けが行われた。

衛星基幹放送への参入手続きは、従来どおりハードは電波法の免許申請手続きにより、ソフトは放送法の認定申請手続きによることとしたが、新たにソフトとハードの兼営も制度的に認められた。なお、このようにハード・ソフトの参入手続きを原則分離とするに当たって、放送の主体については、改正前の放送法では物理的な送信を行う主体（ハード側）としていたが、新放送法においては、改正前の電気通信役務利用放送と同様、放送することを意図している主体（ソフト側）と改め、これに伴い受委託放送制度は廃止された。

基幹放送におけるハード・ソフト分離の場合のハード事業者は、放送事業者ではなく、新放送法の規定により、自己の免許に係る基幹放送局設備を、ソフト側の認定を受けた基幹放送事業者に提供する事業者という位置づけに変わることとなったが、改正前の受託放送事業者と同様、役務提供義務等が課せられた。また、新放送法により新たにハード事業とソフト事業との兼営が可能となったことに対応し、両者を兼営する事業者については、ハード事業者による自己向けの役務提供と他者向けの役務提供との公平な条件を確保する観点から、所要の会計整理および収支状況等の公表の義務が創設された。

一般放送への参入規律は、従来有線テレビジョン放送の施設設置は許可、他人の電気通信役務を利用する電気通信役務利用放送の場合は登録などと異なっていたのを統一し、原則は登録制、影響が比較的少ないものについては事前届出制とした。

## 2. 放送番組の種別の公表等

放送法は、改正前も改正後も総合編成を行うテレビジョン放送事業者に対し「教養番組」「教育番組」「報道番組」「娯楽番組」を設け、それらの相互の調和を保つようにする義務（番組調和原則）を課しているが、その適用を受ける改正後の基幹放送事業者には、放送番組の種別の基準を定めるに際し放送番組審議機関に諮問すること、ならびに放送番組の種別および放送番組の種別ごとの放送時間を放送番組審議機関に報告し、公表することが、新たに義務付けられた。

この他、番組規律に関する制度には大きな変更はないが、4法を一本化するのに伴い整理・合理化を図る観点から、小幅な変更が行われた。その内容は、改正前の電気通信役務利用放送について教育番組の対象の明確化等の規律の廃止、登録一

般放送事業者について放送番組審議機関の員数の緩和、改正前の有線テレビジョン放送について放送番組の保存義務の適用等である。

## 3. 放送の設備の技術基準適合維持義務

新放送法では、国民生活に欠かせない情報を広く国民に届けるために、その設備に高い水準の安全性・信頼性が求められるとして、基幹放送事業者、基幹放送局提供事業者および登録一般放送事業者に対し、放送の業務に用いられる電気通信設備を総務省令で定める技術基準に適合するように維持することを義務付けた。また、放送の設備に起因する放送の停止その他の重大な事故が起きたときは、その理由や原因とともに、遅滞なく、総務大臣に報告することを義務付けるとともに、これらの履行を担保するために必要な総務大臣の報告徴収、立ち入り検査、設備の改善命令の権限を規定した。

## 4. マスメディア集中排除原則の法定化

できるだけ多くの者に放送ができる機会を確保し、表現の自由が享有されるようにするための基準であるマスメディア集中排除原則は、改正前は、省令によってその内容が定められていたが、この基本部分が新放送法に規定された。すなわち、一の者は、原則として、複数の基幹放送事業者を支配することができないこと、具体的にはそれらの議決権割合を、10分の1以上3分の1未満の範囲内で総務省令で定める割合を超えて保有すること等ができないことやこれに違反したとき総務大臣は免許・認定を取り消すことができることが定められた。その一方で、特例を省令で定めることができることも定められた。

## 5. 義務再放送制度の整備

改正前の有線テレビジョン放送法での義務再送信制度は、比較的狭い難視聴地域に再送信義務をかけられないなど、実情と乖離していたことから、新放送法においては、市町村等の全部または大部分を業務区域とする登録一般放送事業者を、総務大臣が区域を定めて指定し、指定事業者に対し、その業務区域内の受信障害区域においてテレビジョン放送による地上基幹放送の再放送を義務付ける制度に改めた。

## 6. 再放送同意に関する紛争処理制度の整備

再放送（改正前の有線テレビジョン放送法では「再送信」）同意に係る紛争の多様化・複雑化に対応するため、従来の総務大臣裁定制度に加え、紛争当事者の申請により、電気通信紛争処理委員会があっせん・仲介を行う制度を新たに整備した。

## 7. 有料放送の提供条件の説明義務等の新設

有料放送については、放送事業者と受信者との間で、トラブルや苦情が増加していることから、受信者の権利を保護する観点から、業務の休廃止等について受信者に事前に通知する義務、提供条件の概要を説明する義務および提供条件に対する苦情等の処理義務を新たに課す一方、契約約款についての行政手続きは緩和した。

## 8. 通信・放送両用無線局の制度整備

改正前の電波法においては、1つの無線局を通信、放送の両方の目的に利用することは認められておらず、また免許を受けた後で無線局の目的を変更することも原則としてできなかったが、改正後の電波法では、これらを可能とする制度とした。

## 9. NHKに関する規定

放送法の規定に基づき設立された法人であるNHKに関しては、改正前の放送法の第2章にその目的や業務など必要な事項が定められていたが、これらについては、検討段階から今回の体系見直しと切り離されていたため、新放送法では、基本的にはこれらの実質的な内容が大きく変わることはないよう所要の修正が行われた。ただし「放送」の定義変更に伴い、目的規定中の「放送及びその進歩発達に必要な業務」および「国際放送」における「放送」の意味は、これまでの無線放送だけでなく有線放送も包含するものに拡張されることとなった。なお、NHKとの受信契約締結義務を定めた規定は、改正前より、NHKの放送が有線放送等により同時同内容で再送信（再放送）されている場合の受信設備であっても、間接的にはNHKの放送を受信できることから適用があると解されていたが、新放送法では、こうした場合の再放送する放送をNHKの放送とみなして義務規定を適用する旨、規定上明確化した。

## IV. 改正法の施行

放送法等の一部を改正する法律は、その附則で、施行期日を、公布の日から9か月を超えない範囲内において政令で定める日とし、放送番組の種別の公表等に関する放送法の改正事項については公布の日から6か月を超えない範囲内において政令で定める日とするなど若干の例外を定めている。

これにより、放送番組の種別の公表等に関する改正事項は、政令の定めにより、11年3月31日施行された。これに伴い、放送法施行規則の一部改正が同日施行され、放送番組の種別や放送番組の種別ごとの放送時間の公表については、インターネットその他のできるだけ多くの公衆が知ることができる方法によることや毎月第3週に放送した放送番組を教養、教育、報道、娯楽及び通信販売番組等その他の番組に分類した上で、半年ごとに公表することなどが定められた。

放送法等の一部を改正する法律のその後に残る改正部分は同年6月30日施行され、これに伴い、関係政令の整備等に関する政令、放送法施行規則の一部を改正する省令等関係省令の一部を改正する各省令が同日施行された。これらの改正により、有線テレビジョン放送法等の廃止（放送法に統合）や受委託放送制度の廃止等に伴う規定が整備されたのをはじめ、基幹放送の区分、基幹放送の業務の認定に係る申請手続き等の規定、安全・信頼性に係る技術基準に関する規定、重大事故の報告に関する規定、放送局の免許に関する規定等が整備された。また、放送法にその基本事項が定められることとなったマスメディア集中排除原則については、その支配基準に係る放送法の新たな省令が同日施行され、議決権保有割合が原則として同一放送対象地域の場合は10分の1超、異なる放送対象地域の場合は5分の1以上となっていた改正前の支配基準を、テレビ局とラジオ局を分けた上で、ラジオ局は4局までマスメディア集中排除原則の適用除外とする特例を新設するとともに、テレビ局や5局目以降のラジオ局等についても、放送対象地域が重複しない場合の議決権保有割合に係る支配基準を33.3333%超にまで緩和することなどが規定された。

## V. まとめ

今回の放送法等の一部を改正する法律の成立までの過程を俯瞰すると、議論の細部は相応に変遷をたどっているが、この間、我が国における放送の規制制度をヨーロッパ型のハード・ソフト分離体系に舵を切るという改正の方向性においては終始一貫していた。地上放送のハード・ソフト分離を巡っては、01年11月から12月にかけて開催されたIT戦略本部のIT関連規制改革専門調査会（宮内義彦座長）がその報告により「通信、放送の制度を、事業ごとの縦割りの規制体系から機能ごとの横割りの競争促進体系に、世界に先駆けて抜本的に転換し」「レイヤーごとの水平分離（アンバンドル）が可能な構造に移行」すべきと提言するなど、従来から制度を巡るテーマの一つであった。しかし、こうした方向性に対しては、①ハード・ソフトを分離してソフト事業に新規参入を認めると既存事業者の退出が余儀なくされるのではないかと、また、②従来のソフト事業者が放送局（ハード）免許の取得により自動的にその資格を得たのに対し、ハード・ソフトを分離してソフト事業の資格そのものを行政が審査するとなると、放送内容に対する行政の直接干渉の契機が強まるのではないかなどの見方を背景に、当時、主として放送界等から、懸念や反対の声があがり、体系を見直すには至らなかった。

これらの点について今回の改正では、①地上放送のハード・ソフト一致を希望する事業者には、従来どおり電波法の免許手続きのみで良いとした特例が設けられたのに加え、ハード・ソフト分離の場合であっても、ハード事業者とソフト事業者は一括申請・一括審査を前提とし、ハード事業者が事実上、望まぬソフト事業者と組み合わせられることのないよう措置されるとともに、②放送番組規律については、基本的には、その内容に手を加えることなくハードとソフトにそれぞれ振り分けのみが行われ、これらを通じ上記の懸念がいわば回避されたことによって、規制体系のハード・ソフト分離型への移行によりやく決着が図られたものと言える。

その一方で、技術基準の維持義務など統合に伴う不整合を整理する過程で規制が強化された項目もある。今回の改正は、「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」で指摘された「必要最小限の規制・規律」や「利用者から見て同等のサービスには用いられる技術に関係なく同等の規律の

適用」といった考え、また「用いられる技術ではなく及ぼす社会的な影響力による分類」といった観点には、一定の距離を置くこととなった。レイヤーごとに規制体系を整理することによってフルデジタル時代のいわば制度の基礎を提供したもののだが、端末機器の多様化・多機能化等急速に変貌を遂げる情報環境に適合させるといった実態上の要請からは、今後も一定の調整が継続して求められるものと思われる。