

ネットワークレイヤーに対する規制の在り方に関する立法論的考察 —無線ネットワークに対する規制を中心として—

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

1 本研究の目的

現在、総務省では2010年の通常国会への法案提出に向けて通信・放送の法体系の見直しが検討されている。この直接の端緒は、2006年に総務大臣により開催された「通信・放送の在り方に関する懇談会」が「2010年までに、現行制度のような基幹放送の概念の維持や放送規律の確保等を前提に必要な法制的手当てを措置し、新たな事業形態の事業者が伝送路の多様化等に柔軟に対応して、利用者のニーズに応じた多様なサービスを提供できるよう、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である。」と提言したことにある。その後、この提言を基に「通信・放送の総合的な法体系の在り方に関する研究会」（以下「研究会」という。）において法体系の基本的枠組みが提示され、今日に至っている。

このような議論が生まれてきた背景の一つには、通信・放送サービスを支えるインフラの整備が進み多様なネットワークを柔軟に組み合わせることが可能となりつつあることが挙げられる。そのため、研究会報告書では、インフラの利用に関して複雑な適用関係のある現行の様々な法律上の規定を一定の方向に収斂させていくことが指摘されている。中でも電波利用に関して用途別に区分されている無線局免許制に関する柔軟的対応が指摘されており、有線系ネットワークよりも無線系ネットワークに重点が置かれている。

しかし、今日の議論は総務省情報通信審議会において行われているものの、いまだ法体系の全体的な考え方の整理にとどまっており、現実に法律として立案するには個々の制度について検討を要するものである。本研究は、総務省で検討が進められている通信・放送の総合的な法体系の見直しに関する議論のうち「伝送インフラレイヤー」（本研究では「ネットワークレイヤー」と呼ぶ。）に関するものについて、現行の法制度を簡素・合理化する観点から、法律を策定する段階における具体的な課題の抽出を中心に考察したものである。なお、本研究の対象とする現行の法律は、映像伝送を念頭において、電波法、有線電気通信法（以下「有線法」という。）、電気通信事業法（以下「事業法」という。）、電気通信役務利用放送法（以下「役務利用法」という。）、有線テレビジョン放送法（以下「有テレ法」という。）及び放送法としている。

2 ネットワークレイヤーに対する規制の在り方に関する研究の視点

2-1 現行法体系の概要

本研究の対象とする現行の法律は、電気通信事業及び放送事業に関するもの（事業法、放送法、役務利用法、有テレ法）とこれらの事業に限らない、送受信のための設備に関するもの（電波法・有線法）に大別される。これらの法律の規定の中で、ネットワークを構成するために必要となる設備の設置及びその利用に関する規律にあたるものとしては以下の事項が挙げられる。

(1) 設備に関する規律

- ① 設置に関する規律として、電波法の無線局の免許制、有線法の設備設置の届出制及び有テレ法の施設設置の許可に関する規定等
- ② 設置された設備の使用に関する規定として、電波法、有線法、有テレ法、事業法及び役務利用法における技術基準への適合性及びネットワークの安全性・信頼性の確保に関する規定¹等

(2) 設備を他人の用に供することに関する規律

- ① サービスの提供に関する規律として、事業法における電気通信役務、放送法における受託放送役務、有テレ法における施設の提供（チャンネルリース）に関する提供義務や提供条件に関する規定等
- ② 事業者間の規律として、事業法における電気通信設備の相互接続に関する規定等

¹ このほかに電波法特有の規定として遭難通信、聴取義務等無線局の運用に関する規定がある。

2-2 本研究の基本的視点

総務省情報通信審議会が2008年6月に公表した「中間論点整理案」及び同年12月に公表した「検討アジェンダ」では、伝送インフラレイヤーに関する規律の見直しの方向として、(1)伝送設備規律については「通信・放送の利用区分にとらわれない形で電波利用を可能とする」、(2)伝送サービス規律については「電気通信事業法の規律体系に取り込んで規律の一元化を図るとともに、当該体系で捉えきれない部分に関して特別規定や適用除外規定を設ける」ことが示されている。

これらは、「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「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われずに、独創的なサービスを自由に提供できるようにすること」を目指して、規律の簡明化・柔軟化を図ることを見直しの基本方針としている。

しかし、この提言が、通信衛星や光ファイバに代表されるような通信・放送両方のサービスに使用できる設備を通信・放送いずれにも使用できるようにすることのみを視野に入れているとすれば、既に役務利用法により可能となっているところである。この法律では、どのような設備を利用する放送を適用対象とするかを省令で定めることとされており²、柔軟な対応が可能とされている。また、この法律の特色は、放送をする者に対して提供するサービスを、電話などの通信サービスと同様に「電気通信役務」というカテゴリーに位置づけることによって、事業法による規律に集約している点である。これによって、電気通信事業者は通信衛星や光ファイバなど技術的に通信・放送いずれにも使用可能な設備を他人に使用させることについて、新たな法律の規律を受けることなく多様化を図ることが可能となったのである。

つまり、同一設備の用途を拡大するだけならば、役務利用法の適用範囲を広げるだけで良いのであって(実際には周波数の分配の変更等を伴うが現行法律の運用レベルである)、法律改正は基本的には不要と言えなくもない。

したがって、本研究では、法体系全体の見直しを視野に入れ、(1)同一設備の用途の多様化に限らず設備全般にわたる柔軟な利用の可能性、(2)類似する規律の整理・合理化の可能性、(3)既存の規律では想定されていない事業形態の制度化の可能性、の観点から、特に、(1)については電波利用、(2)については施設設置、役務提供、技術水準の維持確保、(3)については地上放送のハード・ソフト分離に関して考察を行った。本研究の詳細は、拙稿「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-」(慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要「メディア・コミュニケーション」No59, 2009)に表したが、紙面の都合上、その主なものの論旨を以下に示すこととしたい。

3 設備の柔軟利用の可能性に関する立法措置の必要性

3-1 総務省研究会が示した検討課題

設備規律に関して、研究会の報告書では、「無線ネットワークと有線ネットワークのシームレス化」が進んでおり、「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」との認識の下、「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」としている。そして、「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(中略)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」が提言されている。このうち、電波二次取引制度については、既に2006年の電波法の改正により無線局の運用者の変更制度³として導入され、2007年の改正によりその適用対象が拡大されており、現在の検討はこれ以外の事項が主になっている。

具体的には、中間論点整理案及び検討アジェンダでは、「通信・放送の利用区分にとらわれない形での柔軟な電波利用を可能とする方向で見当することが適当」として、

① 無線局の免許申請において、通信・放送両方のサービスを行うための申請ができるような制度(例:利用目的を大括りにした無線局免許制度;通信と放送両方の目的を持つ無線局の申請を一括して行える制度

² 現在は、衛星放送役務放送と有線役務利用放送の二種類が定められている(電気通信役務利用放送法施行規則第2条第1号及び第2号並びに第4条参照)。

³ 無線局の免許人や登録人以外の者が無線局を運用できる制度。制度導入時は非常時の通信を簡易に操作できる無線局(MCA等)及び登録制対象の無線局(キャリアセンス機能を有する無線局等)が対象であったが、2007年の改正により携帯電話用の小型基地局(フェムトセル基地局)等電気通信業務用の無線局のうち簡易に操作できるものが追加された。

など)

- ② 免許を受けた後の柔軟な用途の変更を可能とする制度（例：放送用の免許を、後からオンデマンド等の通信サービスにも使えるような目的変更を可能とする制度；一時的に利用しない周波数が出た場合にそれを他の用途に活用できるような制度など）

の2点が検討課題として明示されており、電波法における無線設備の用途（無線局の種類）に関する規制の緩和を重視している。

3-2 無線局の種類ごとの規律の整理・合理化の方向性

2-2 で述べたように法体系の見直しとしての電波利用の柔軟化とは、単に同一設備を電気通信事業にも放送事業にも利用できるようにすることだけではないと考えられる。特に、無線通信の特性から参入規制を講じざるを得ない以上、電波の有効利用を一層図るという観点も組み入れた方策を考える必要がある。このため、検討対象となるべき電波利用の柔軟化の形態と立法措置の必要性の関係を明らかにするため、電波利用の柔軟化を「同一者による形態」と「周波数の共用による形態」に分けて考察した。

「同一者による形態」としては、①同一者が設備を変更して用途転用する形態（例えば、電気通信サービス用の設備を放送サービスに転用する形態）、②同一者が同一設備を使用して用途転用又は複数目的で使用する形態（例えば、送信する情報のうち特定のものについては特定者しか見ることができないようなサービスとする形態）が考えられる。また、「周波数の共用による形態」としては、③異なる者が同一周波数帯を異なる用途で使用する形態（例えば、放送サービスが提供されていないエリアで通信サービスを提供する形態）などが考えられる。

このような電波の利用形態の実現を図るための立法措置の必要性とは、現行の電波法に規定されている無線局免許制度の変更の可能性を考えることにある。現行の無線局免許制度は、(1)周波数全体を使用形態及び利用目的（用途）ごとに配分（分配）⁴した上で、(2)使用する無線設備について「技術基準」への適合性を確保して、(3)一定の「適格性」を満たす者に対して、特定の周波数を特定の目的で使用することを解禁（割当）するという構造になっている。したがって、上記①～③の方策について「周波数の分配」、「技術基準の策定」、「周波数の割当」のそれぞれの観点から現行の法制度の改正の必要性を考察した。

(1) 「周波数の分配」及び「技術基準の策定」の観点からの考察

最低限必要なのは、同一の周波数帯において複数の用途に使用できるように「周波数の分配」がなされていることである⁵。この点については、周波数の分配は、電波法第26条に基づく「周波数割当計画」に定めることによって行っており、現行法の運用により実現できる問題である。ただし、どのような無線システムが導入可能かということと密接に関係しており、実際には技術基準の策定と合わせた検討が必要となる。

次に技術基準に関しては、①及び③については当初の用途以外の用途で使用することが可能なように技術基準を整備しておく必要がある。さらに、③の場合は異なる無線システム相互間の干渉防止措置（キャリアセンス機能の装備等）が不可欠となる⁶。また、これらの技術基準の策定にあたっては隣接する周波数帯の他の無線システムへの干渉を防止するための措置（例えばガードバンドの設定）等についても検討する必要がある。このため、電波利用の自由度はある程度制約を受けることとなる。この制約をどの程度まで緩和できるかは、無線通信技術の水準に依存しており、干渉の抑制及び干渉に強い技術の向上が求められる。いずれにしても技術基準は省令等で総務大臣が定めることとされており、この措置も一義的には現行法の運用により実現できる問題であると思われる。

(2) 「周波数の割当」の観点からの考察

①及び②については無線局の目的の大きくくり化又は無線局目的の変更を可能とする必要がある。無線局の目的は総務大臣が定めており、単に目的を大括り化すること自体は現行の法制度の中で実現できる問題であ

⁴ 周波数の分配は「周波数割当計画」として定められ告示されている。

⁵ 周波数の分配は、国際分配（ITU世界無線通信会議で決定。無線通信規則に規定。）にしたがって国内分配が行われている。したがって、国内分配において通信・放送両方に使用できるのは国際分配で認められている範囲ということになる。

⁶ 周波数の共用の推進に関する最近の事例としては、放送用周波数帯において放送局が使用していない地域や周波数帯（ホワイトスペースと呼ばれている。）で免許不要の小電力の通信サービスを提供しようとする米国での動きが挙げられるが、放送業界からは放送に対する電波干渉などの影響を懸念する声が多く、FCCも干渉防止措置を十分に行うことが必要という認識にたって導入を進めている。日本では、民間放送連盟が2008年9月26日に行われた情報通信審議会でのヒアリングの場で放送用周波数での共用は慎重に検討すべきと表明している。

る。しかし、無線局の目的変更は現行の電波法では原則として認められていないため、これを可能にするためには法律レベルでの検討が必要となる。

一方、③については、異なる無線システム間において相互に対等の関係となるのか、一方が優先する関係になるのかによって導入する無線システムの組み合わせも変わってくる。特に後者の場合は、技術上の措置だけでなく、緊急時の措置など電波利用者相互間の意思形成や紛争処理手続き等の創設が必要となる可能性がある⁷。

このように①～③のいずれの使用形態についても法律レベルの検討が必要であるが、特に①及び②の使用形態については、単に目的変更に関する手続きを整備するだけではなく、免許制度そのものの検討が必要になる。具体的には、複数の用途に利用する場合あるいは他の用途への転用を行う場合に、そのように電波を利用する者として適切な者をどのような基準で選定すべきかという点である。例えば、放送局と電気通信業務用無線局では、免許の審査事項（財政的基礎の審査の有無、マスメディア集中排除原則の適用⁸）や外資規制等に違いがあり、現状では一般的に放送局の規制の方が強い。したがって、現行の審査事項に変更を加えずに単に無線局の目的変更手続きを設けただけでは、例えば、①外国企業は電気通信事業と放送事業の両方に使用することができない、②電気通信事業用から放送用に転用・拡張する場合に財政的基礎を理由に認められないケースが発生する、など電気通信事業分野から放送事業分野へ転用あるいは拡張には一定の制約が生じる可能性が考えられる。

また、電気通信事業と放送事業の両方に使用が可能になるということは、放送事業においてはチャンネルの増加を、電気通信事業分野においてはサービスの多様化やネットワークの強化をもたらすことが期待されるが、同時に、電気通信事業用に使用が偏ることによって、新規に放送事業に参入することが可能な周波数が不足とするとした事態が生じる可能性も生ずることとなる。

財政的基礎の審査や外資規制は放送の社会的影響力がその理由として挙げられている⁹（電波法制定時には無線局の種類とは無関係に一律であったが、その後、放送局以外の無線局について財政的基礎の審査が廃止され、電気通信業務用無線局について外資規制の撤廃が行われている。）。

また、現行の放送局の審査基準であるマスメディア集中排除原則は、直接的には放送の「多元性」を確保し、「多様性」及び「地域性」を確保する役割も有していると解されている¹⁰。このため、例えば、地上放送を引き続き国民にとって必要な基幹放送と位置づけるならば、「多元性」を確保する観点から地上放送を行うために必要な周波数を常に確保しておく必要がある¹¹、電波利用の柔軟化は慎重に進めなければならず、財政的基礎の審査及び外資規制についても、放送の社会的影響力の評価が変わらない限り存続させ、電波利用の柔軟化を享受することができる者は限定的とせざるを得ないと思われる。

結局、これらの点は、特定の放送形態についてその提供の自由とともに、その維持を法的に確保する必要がある。そのための措置として、放送用途の無線局の目的変更に関してはチャンネル数の減少が生じないこ

⁷ 異なる規格の無線システムの共用に関する制度の在り方についての詳細は、拙稿「無線通信技術進歩に対応した電波有効利用方策に関する考察」（メディア・コミュニケーション No58 p81-84）参照。

⁸ 研究会の報告書ではマスメディア集中排除原則はコンテンツに関する規律に移行すべきとされている。この場合、無線局の目的の大きくくり化を前提とすると、例えば、無線局免許を取得した後に、マスメディア集中排除原則に違反した場合は放送をすることができないと言った行為規制の形態を採ることが考えられる。

⁹ 放送局について財政的基礎の審査を引き続き行うことに関しては、1993年6月2日の衆議院通信委員会で白井政府委員が、「放送というのは、これはあえて申しますと、その地域の不特定多数の方、すべての方々に放送を流すということをしていただくための電波でありまして、この電波について事実上、免許を受けながら放送をしないままにいるというようなことになりまして、何のために放送の周波数を割り当てたのかということにもなるものですから、放送局のような非常に影響の大きいものにつきましては、なお今後においても財政的基礎の審査をするということが必要であろうということで、今回の改正案では残す」と答弁している。また、外資規制を放送局に課す理由に関しては、2005年10月18日の衆議院総務委員会で清水政府参考人が「電波の有限、希少性、自国民を優先して放送に利用させるとか、あるいは放送が言論報道機関としての性格を有することから大変大きな社会影響力を持つのでということから規制を行っている」と答弁している。

¹⁰ 総務省「デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会最終報告」（2006）p7参照。

¹¹ 現在は、「放送普及基本計画」において国として達成すべき放送系の数などを定め、「放送用周波数使用計画」において具体的な放送局の配置の基準が定めることにより、国が一定の用途について周波数を確保する仕組みが採られている。

となどを審査事項として設けるなど放送を行おうとする者の放送機会の確保を念頭において規律が必要となる。

また、①及び②の使用形態と③の使用形態は相容れない場合が発生することも考えられる。それは、①及び②の使用形態を推進することによって特定の周波数帯が特定の者によって占有され、③の使用形態が実現する機会が失われるおそれがあるという懸念である。現行制度では無線局の目的を変更するには、一旦無線局を廃止して、改めて免許を受けるしかない。この場合、現行制度では、廃止した無線局の免許人以外の者も免許申請が可能であることから、改めて免許を付与すべき者の選定を行うこととなる。目的変更を可能にすることは、既存の電波利用者にとって電波利用を継続できないというリスクを低減させ、電波利用の多様性が拡大することになるが、一方で、新たに電波利用を希望する者の参入機会を失わせ、既存の電波利用者による周波数の既得権益化につながるおそれもあるのではないかと考えられるからである。

このため、①及び②の使用形態を推進する場合には、米国において700MHz帯のオークション実施にあたってネットワーク開放の条件を付与したことや我が国において2.5GHz帯広帯域無線アクセスシステムにおける開設計画の認定における審査基準としてMVNO (Mobile Virtual Network Operator) の実施の有無を導入したこと¹²に見られるように、間接的であっても電波利用の機会を広く付与するための措置を併せて講じていくことが必要と考えられる。

4 設備の他人使用に係る規律に関する整理・合理化

4-1 検討の方向性

中間論点整理案及び検討アジェンダでは、伝送サービスに関する規律については、事業法の規律体系に取り込んで規律の一元化を図ることを基本として現行規律の見直しの検討を進める方向性が提示されている。この方向性に対して中間論点整理案に寄せられた意見¹³を見ると、規律の一元化に関しては、①放送が電気通信の一類型に過ぎないことから放送と通信の伝送サービスの規律は一元化を目指すべき、②放送の安定的・継続的提供を確保する観点から特別な配慮が必要、という二つの意見がある。この意見の違いの根底には、コンテンツレイヤーにおけるメディアサービスの位置づけに差異を設ける（社会的影響力等の観点からメディアサービスを区分する）考えを伝送インフラレイヤーの規律に持ち込むべきか否かの違いにあるように思われる。

また、放送について伝送方法による規律の違いを解消すべきという意見もあった。これは、放送を行う者に対するサービスの規律が、受託放送役務、チャンネルリース、電気通信役務などに細分化されていることが背景にある。特に受託放送役務やチャンネルリースについては提供先が限定されているなど電気通信役務に比べてサービス提供に関する制約が多い。

4-2 現行規律に関する事業法への集約の可能性

(1) 受託放送役務

電気通信役務は公平な提供を基本としている¹⁴のに対して、受託放送役務は委託放送業務の認定証の記載事項にしたがった提供に限定されているという大きな違いがある。受託放送役務がこのような限定がなされているのは委託放送業務の安定した実施（放送番組の編集の自由）を確保するためとされている¹⁵。この背景には、受託放送役務を提供することができるトランスポンダの数に対して委託放送事業を希望する者の方

¹² 「2.5GHz帯の周波数を使用する特定基地局の開設計画に係る指針」（広帯域無線アクセスシステムに係る開設計画の認定における指針）において、「電気通信事業の健全な発達と円滑な運営への寄与」として、「本開設計画が対象とする特定基地局による電気通信役務の多様化と電波の有効利用の促進に資するため、本開設計画に基づく開設計画の認定を受けていない電気通信事業者…による無線設備の利用を促進するための計画を有すること」を認定の要件の一つとしている。

¹³ 「通信・放送の総合的な法体系について（中間論点整理）」に対する意見募集の結果」（2007年7月25日）（http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/080725_3.html）参照。

¹⁴ 事業法第6条参照。

¹⁵ 「放送法逐条解説」（金澤薫, 電気通信振興会 2006）p229 参照。なお、受託放送役務の提供に関してこのような制限を設けることで委託放送業務が安定的に実施できるのは、受託放送役務の提供できる範囲内で委託放送業務の認定を行っているためである。この認定については事業免許的な色彩が切り離されず、特に放送法第52条の24の規定による委託放送業務の停止条項が表現の自由に対する規制として重大な問題があるとの指摘がある。（「現代メディア法研究」（立山紘毅, 日本評論社 1996）p177-187 参照。）

が多いという需給関係の不均衡があると考えられる。

したがって、受託放送役務について電気通信役務と同様に公平な提供とした場合に受託放送事業者が委託放送事業者を選択することができることとなり、委託放送業務を安定的に行うことができる保証がなくなるおそれがある。これは前述した電波利用の柔軟化措置を受託放送役務に使用している周波数帯に導入することによって一層その不確実性が高まることとなる。

これについては、衛星放送がこの制度以外に役務利用法により衛星役務利用放送として電気通信役務の提供を受けることによって実施していることとの関係を考える必要がある。すなわち、衛星放送というカテゴリーで見れば両者は同じではあるものの、現行では、委託放送業務の実施確保は「社会的影響力」と「周波数資源の希少性」を根拠としている¹⁶。特に「周波数資源の希少性」については単に周波数帯のみではなく、人工衛星特有の問題としての軌道位置の希少性をも含んでいるものであり、単に技術の進展のみで解消されるという性質のものではない。受託放送役務の制約を維持するか否かは、電波利用の柔軟化における考察において示した「特定の放送形態」の提供確保を行うべきか否かという点を明らかにすることと結びついており、委託放送業務が、衛星役務利用放送と異なり、地上放送と同様に災害放送の義務を負っているなど委託放送業務の社会的使命を含んだ検討が必要となる。

(2) チャンネルリース

有線テレビジョン放送施設の提供については、現行では、有線役務利用放送事業者に対する電気通信役務の提供と同質化が進んでいると思われる。特に、多くの有線テレビジョン放送事業者が電気通信事業者と兼営していること¹⁷や、地上デジタル化への移行を控えて有線テレビジョン放送施設の光化や広帯域化が進んでいること¹⁸を踏まえると、その差異はますます小さくなっているものと思われる。その意味で、ネットワークの調達先の多様化を図る観点から、有線テレビジョン放送施設の提供を、有線テレビジョン放送事業者に限定する必要性は乏しいと思われる（衛星放送のような軌道位置という希少性がない）。

(3) 地上放送への伝送サービスの提供

現在、地上放送は無線局の管理・運用主体と放送番組の編集主体の一致（いわゆる「ハードソフトの一致」）が求められているが、これを分離するか否かが議論になることがしばしばある。2011年のデジタル放送に向けた施設整備を進めている現時点において、現在の地上放送事業者に対してハードを強制的に分離させることは望ましいとは思われないが、地上放送事業者が保有している設備を他人に提供すること自体を禁止する必然性があるか否かについては、議論の余地がある。現に、1998年に当時の郵政省が開催した「地上デジタル懇談会」では「デジタル放送用周波数を割り当てられた放送事業者の未使用周波数帯域や未使用時間については、放送設備を保有しない者に対しても、これを利用できる機会を与えることは、周波数資源の有効活用につながるとともに、放送市場の活性化に寄与すると考えられる。したがって、現行アナログ放送のハード・ソフト一致を基本として、放送設備を保有していない者であっても、デジタル放送事業に参入できるような柔軟な事業形態が実現できるような制度が望ましい。その際、設備保有者の非保有者に対する優越的地位の抑制や非保有者間の公正な条件の確保を図る必要がある。」と提言されているように、地上デジタル放送についても少なくとも有線テレビジョン放送におけるチャンネルリースのように設備の一部を他者に提供することを制度化することは十分に検討に値する。

このような形態によるいわゆるハード・ソフト分離に対しても、地上放送事業者を中心に反対意見が多い。2008年9月26日に総務省の情報通信審議会で行われたヒアリングにおいても、民間放送連盟は「基幹放送たる地上放送が、その機能・役割・責任を十全に果たすには、ハード・ソフト一致の事業運営を認めるだけでなく、ハード・ソフト一致原則を制度上、担保することが大前提である。」との基本的な考え方を表明するとともに、「基幹放送として、緊急災害時はもちろんのこと、日頃から国民生活に必需の情報をあまねく届けるには、①放送用、②放送事業用、いずれの周波数で無線局を運用する場合も、極めて高い安全性・信頼性が求められる。受信者たる国民視聴者の利益を鑑みれば、放送はいわゆる「ベストエフォート」のサービス

¹⁶ 総務省「衛星放送の将来像に関する研究会報告書」（2006）では、110度C Sデジタル放送への電気通信役務利用放送法の適用の是非に関して「潜在的な社会的影響力増大の可能性、周波数資源の希少性が認められることから、東経110度C Sデジタル放送をいわば「早いもの勝ち」の役務法の仕組みに委ねることは、現時点では不適当と考えられる」としている。

¹⁷ インターネット接続サービスを提供しているケーブルテレビ事業者は385社となっている（2008年3月末現在）。

¹⁸ 自主放送を行う許可施設（714）のうち、幹線に光ファイバを導入している施設は79.4%（567）、通過帯域幅が700MHz以上の施設は76.2%（544）となっている（2008年3月末現在）。

ではありえない。」との見解を示している。要するに、地上放送が高い安全性・信頼性を確保するためには地上放送事業者自らがネットワークを保有することが必要との考えである。

確かに、現行の事業法では災害時において重要通信の確保が義務付けられているものの、その対象は緊急通報や気象・消防等の優先通信等とされており映像伝送サービスなどは含まれていない¹⁹。しかし、基本的に他者が設置したネットワークを利用する電気通信事業分野では主任技術者の配置や管理規程の策定など安全性・信頼性確保に関する制度上の措置が講じられているのに比べて、放送分野では同様の措置が講じられていないことにも注意する必要がある。また、委託放送が「準基幹放送」と位置づけられているにもかかわらずハードとソフトを分離していることとの比較考量も必要となる。委託放送においては、受託放送役務を提供する者に対して提供先を限定し、さらに提供条件の一つとして管理体制を定めることが放送法上求められており、委託放送業務においても前述したように災害放送の義務が設けられている。地上放送においても、同様の措置を講ずることで委託放送業務と同程度のネットワークの安全性が法的に担保されるのであって、それ以上の安全性を立法上求めるべきかという点について地上放送の特性から導き出される明確な論旨は見受けられないと思われる。

(4) レイヤーを越えた事業展開の多様化

今回の法体系の見直しの議論はレイヤー型法体系への移行を主眼としているが、レイヤーを超えた事業展開を否定しているものではない。

有線テレビジョン放送は、設備を保有する者が放送サービスを提供するとともにチャンネルリースが制度化されている²⁰。すなわち、有線テレビジョン放送事業は伝送インフラレイヤーとコンテンツレイヤーの両方に属する事業形態とされている。

これに対して、BS放送及び東経110度CS放送では受託放送事業と委託放送事業を兼営することは想定されていない。この点に関しては、衛星放送の分野だけではなく、今後導入される携帯端末向けマルチメディア放送サービスに関しても議論がなされている。2008年に開催された総務省の「携帯端末向けマルチメディア放送サービス等の在り方に関する懇談会」の報告書では、「事業展開の柔軟性を確保するためには、ハード事業者をソフト事業者が異なることを許容する「ハード・ソフト分離」の制度の活用を可能とすることが考えられる。」とする一方で、「事業運営にリスクを伴うマルチメディア放送についてソフト事業と切り離して、こうしたハード整備のみを一から行う者は一般に想定し難い」ことから、「ハード・ソフト分離の制度を導入した場合において、ハード整備のインセンティブを確保するためには、一定の条件の下で優先的にソフト事業者となれるように措置することが考えられる。」とされている。

すなわち、ハード・ソフトの組み合わせの柔軟化を図ることを志向しているものであり、前掲した「地上デジタル放送懇談会」の提言にある利用形態も包含しているものと考えられる。

さらに、前掲した「携帯端末向けマルチメディア放送サービス等の在り方に関する懇談会」報告書では、ハード事業（伝送サービス事業）とソフト事業（メディアサービス事業）を兼営する場合には、両事業間の内部取引の透明性を確保する措置の必要性などが指摘されている。この点は、特に、ネットワークの調達を市場競争に委ねないこととした放送形態（受託放送役務のようにサービスの提供先を限定する形態など）については、自己と他者のネットワークの利用機会の公平性を担保することが多様なビジネスモデルの構築を可能とする上で不可欠であろう。これは、既にチャンネルリースが制度上設けられている有線テレビジョン放送事業にも当てはまる。

4 まとめと今後の研究の方向性

本研究を通じて総じて言えるのは、サービスの多様化を図るには、ネットワークの開放と設備に係る用途制限（特に無線局）の開放が不可欠であるが、その一方で、設備の自由な使用と当該設備の他者への自由な提供を進めることは、放送の継続的な提供が制度上担保されない可能性を生むことになるということである。有線・無線を問わずネットワークが視聴者から見て完全に代替可能であれば、放送を行おうとする者も数多くの選択肢から最も有効なネットワークを見出すことができるかもしれないが、現段階で、そのような状況に至っているか疑問である。

¹⁹ 事業法第8条第1項及び電気通信事業法施行規則55条参照。

²⁰ ただし、現行の法体系ではチャンネルリースの提供は有線テレビジョン放送事業者に限定されており、例えば、電気通信役務利用放送事業者に提供するには、自らが電気通信事業者になる必要があるという不便さがある。法体系の見直しではこの点も検討の必要があろう。

したがって、研究会が提言した伝送インフラレイヤーに関する規律の方向性は規律の「原則」にとどまり、特定の放送を維持・確保するためにネットワーク利用の自由度に一定の制約を加えるという例外的措置が必要となることは避けられない。原則と例外という関係を明確にすることは、例外と位置づける範囲が明らかになることを意味する。通信・放送法体系の見直しに関する立法的観点からは、この点が重要な位置を占めるのではないかと思う。

ネットワークレイヤーにおける規律について、現行法制度の整理・合理化の可能性について具体的な課題の抽出を中心に考察した。検討すべき論点が多岐にわたったことから個々の論点分析が必ずしも十分とは言えず、今後、更に研究を進める所存である。また、今後、総務省では2010年度の国会に法案を提出することとしており、当該法案及び国会における審議を分析し、本研究において抽出した課題と法律上の措置との関係を明らかにしていきたい。

5 謝辞

最後に平成19年度財団法人電気通信普及財団助成を受けるにあたり、御理解と御協力を賜った全ての方に対して、心より御礼申し上げます。

【参考文献】

本報告書で引用した文献を含む。紙面の都合上、その詳細は、本報告書で概要を記した拙稿を御参照されたい。

〈発表資料〉

題名	掲載誌・学会名等	発表年月
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-	慶應義塾大学メディア・コミュニケーション 研究所紀要「メディア・コミュニ ケーション」No59	2009年3月