

# 日本「通訊暨廣播法律體系修正案」終於拍板定案

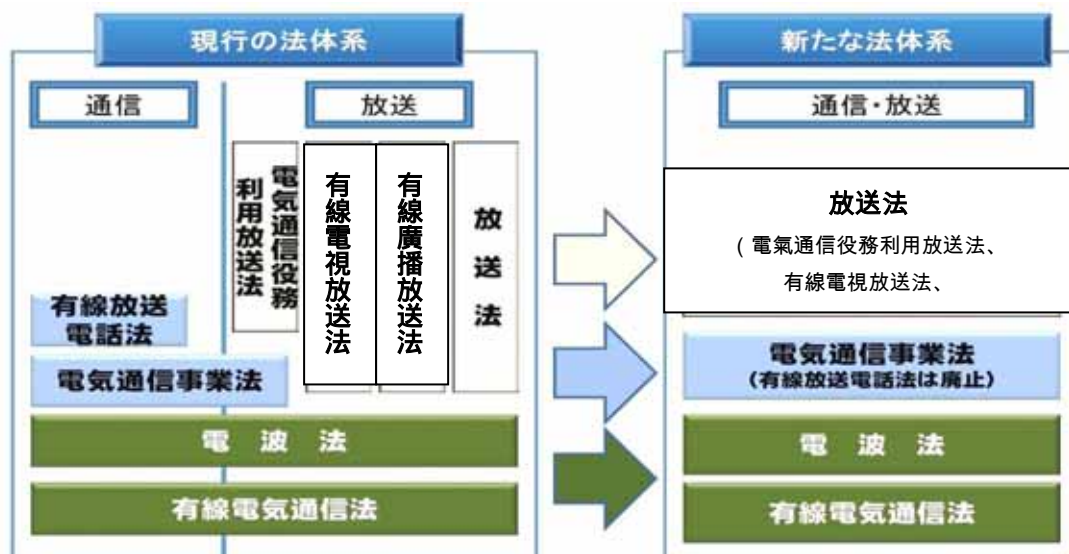
策略研發部 助理研究員 袁唯哲

2011.01

遭日本參議院擱置已久的「通訊暨廣播法律體系修正案」（通信・放送の法体系改正案），2010年10月再次於國會提出，終於在同年11月底正式表決通過。此修正案被視為日本通訊、廣播法律體系近60年來最大幅度調整，並將在法案通過後九個月內發佈實施。

## 一、沿革

從2006年起，日本政府與專家開始針對通訊與廣播匯流（通信と放送の融合）進行相關討論。2007年底，廣播法修正案於參議院表決通過，其中很重要的一部分為針對NHK的相關規範，例如明訂NHK經營委員會的監督權限。而為了因應數位化發展，廣播、電信通訊業者等勢必得要有所改變，也需修訂相關規範。有鑑於此，2008年中，總務省設置委員會重新檢視通訊、廣播整體法規，有意將原本垂直分割的法律體系進行水平整合（詳見圖一）。



\*本圖中有線廣播放送法的「廣播」二字特指 Radio

圖一、新舊法律體系比較（改自日本總務省）

2010年3月15日，經內閣會議決定後，「廣播法等部分修訂法案」（放送法等の一部を改正する法律案），也就是「通訊暨廣播法律體系修正案」，上呈眾議院。該案於2010年5月27日於眾議院通過，但提交參議院後，卻因為首相政權移交而遭擱置。同年10月參議院再次提出審議，經小幅修正後終於在11月底正式表決通過。

## 二、修正法內容

### (一) 目標與方向

總務省期望藉由本次通訊、廣播法律體系進行大幅修正，達成以下五個目標：

1. 制度集約化，使相同服務適用同一法規
2. 促進資訊自由流通
3. 使廣電業者於經營模式上的選擇更彈性化
4. 確保資訊、通信的安全性與可依賴性
5. 保護使用者與用戶端的權益

此外，未來將統由「傳輸設備」、「傳輸服務」與「傳輸內容」三個面向進行規範。其中「傳輸設備」以有線電氣通信法、電波法規範；「傳輸服務」屬電氣通信事業法的管制範圍；「傳輸內容」則將以放送法規範。

### (二) 法律宗旨

1. 放送法：廣播、日本放送協會及其他廣播業者之相關規範依據。旨在促進公共福祉，並防止任何傷風敗俗與政治等勢力介入。
2. 電波法：旨在確保有效並公平地利用無線電波。
3. 電氣通信事業法：有鑑於電信事業的公共性，以此法促進其營運合理性與公平競爭性，並保障使用者權益，增進公共福祉。
4. 有線電氣通信法：旨在規範有線電信設備之設立使用，並確保其應有之秩序。

### (三) 放送法相關修正

1. 整合並彈性化加入廣播事業的制度
  - (1) 依照廣播範圍大小，將廣播分為「核心廣播（基幹放送）」與「一般廣播（一般放送）」。「核心廣播」為使用專用或優先分配頻譜進行廣播服務之無線電視台／電台，如地面電視、衛星電視、行動電視。而其餘如有線電視等業者則屬「一般廣播」的範圍。
  - (2) 核心廣播業者須取得基地台（硬體）執照，其廣播服務（軟體）亦須獲得總務省認可。除前述軟硬體分開的申請手續之外，地面民間廣播業者亦可依循原法規，取得軟硬體合一的執照（詳見表一）。

- (3) 屬「一般廣播」範圍的有線電視、有線廣播（此廣播特指radio）、電氣通信役務利用廣播<sup>1</sup>，過去欲加入的電信業者循「認可」及「登記」的雙重制度，其中成立事業時需向總務省「登記」，架設電信設備時則須取得總務大臣之「認可」。未來將統一使用「登記」制度。

傳輸方式		軟／硬體執照	過去適用法律	應用	修正案中對業者的分類
無線	地面	合一	放送法	地面民間廣播	特定地面核心廣播業者
		分開	放送法 (委託放送)	BS廣播、110° CS廣播 (特別衛星廣播 <sup>2</sup> )	認定核心廣播業者
	衛星		電氣通信役務 利用放送法	124/128° CS 廣播 (一般衛星廣播)	一般廣播業者
有線	合一	有線電視放送 法	有線電視		

(改自 荒井透雅，〈通信と放送の法体系の見直し〉圖表 3)

表一、核心廣播業者區分表

## 2. 明定大眾媒體多樣化原則

所謂大眾媒體多樣化原則（マスメディア集中排除原則）指的是，不偏獨特定大眾媒體，而盡可能使所有媒體都有表現的自由。同時也針對同一廣電業者可支配的電台數作出限制。此外，其中也規定一核心廣播業者投資其他多個核心廣播業者之出資比率應在 1/3 以下。

## 3. 確保廣播之安全與可依賴性

近年來，日本國內頻傳廣電業者因電力設備故障導致廣播中斷的事件。為增加廣播之穩定性，故總務省針對設備維護、改善，以及重大事故發生時之應變措施，作出相關規範。

## 4. 公開節目內容類別

日本放送法中指出，電視具報導、教育、文化、娛樂等四種機能，節目類別應以取得四者間之平衡為原則。因此，核心廣播業者應遵守此原則，並將製播的節目類別公開化。

<sup>1</sup> 因應數位匯流，日本總務省於 2001 年制定〈電氣通信役務利用放送法〉，規範利用電信設備服務進行傳輸之廣播與電視。

<sup>2</sup> 日本衛星廣播分為兩類：使用放送衛星（BS）的BS廣播，以及使用通信衛星（CS）的CS廣播。原本兩者隸屬不同法律規範。2002 年啓用的東經 110 度CS數位廣播，其天線與接收器因幾乎可與BS數位廣播共用，因此 2009 年，總務省將BS廣播與東經 110 度CS數位廣播於制度上統合為「特別衛星廣播」，除此之外的衛星廣播都被歸類為「一般衛星廣播」。

#### 5. 廣電業者提供付費服務及其收費機制之說明

有鑑於許多民眾抱怨，有線廣電業者提供之服務與收費方式不夠詳細明確，基於保護消費者權益及減少雙方認知差異，業者應向總務省提出具體的服務內容說明與收費方式。

#### 6. 加強授權重播之相關紛爭處理、仲裁機制

日本有線電視業者在取得地面電視台之授權後，可將後者製播之節目進行重播，但雙方也經常有所有紛爭。為有效解決地面電視重播授權之紛爭，將加強「電氣通信紛爭處理委員會」之仲裁機制。

### (四) 電波法相關修正

#### 1. 放寬通信、廣播兩用無線電台的制度

過去電波法中規定，申請無線電台執照時須明確註記營運用途，如「電信專用」或「標準電視廣播專用」無線電台，且營運用途於執照期限內不得任意更改。電信用無線電台可同時申請多個營運用途，例如並存漁業及娛樂用途。然而電視廣播用無線電台則未被允許可並存多個用途。

因應數位匯流的來臨，未來在修法之後，電視廣播用無線電台將擁有電視廣播之外的用途，如電信等。此外，所有無線電台於執照有效期間內亦可在獲得總務省許可後，變更其營運目的與用途。

#### 2. 免執照電台之認定限制鬆綁

有鑑於利用無線電波傳輸之新服務與產品與日俱增，其所涉及之無線電波法規也應針對現況作出調整。因此總務省將免執照電台的發射器功率（**Transmitter Power Output**）上限由 **0.01W** 放寬至 **1W**。

#### 3. 簡化行動電話基地台之申照程序

針對持有「包括化執照」<sup>3</sup> 的行動電話基地台，其在屋內等設置的小規模基地台，可不必個別取得執照，意即一照暢行，且允許事後申報。

### (五) 電氣通信事業法相關修正

#### 1. 健全的紛爭處理機能

學者認為，電信業者與向其承租設備提供服務的業者，例如電信業者與內容業者，雙方常因協調不足產生紛爭。為確保消費者權益，因此如前面放送法相關修正中的第 6 點所述，將強化「電氣通信紛爭處理委員會」之仲裁機制。

---

<sup>3</sup> 包括化執照：原文為「包括化免許」。為因應日漸增加的移動通訊基地台，日本總務省於 1997 年起允許業者使用同一張執照，設立多個相關服務的電台或基地台。

## 2. 設立第二種指定電信<sup>4</sup>（行動通訊）業者的計費制度

爲使行動電話費率計算方式合理化、透明化，並促進多元競爭市場，擁有第二種指定電信設備的業者，有義務公開費率計算方式與收支情形。

### 三、爭議

從 2010 年 3 月上呈眾議院審查，到半年後 10 月再次被提出審議並通過，本修正案一直都是爭議不斷，而爭議點不外乎部分條文會導致政府勢力過度介入等。例如原本修正法第 180 條，賦予總務省底下的電波監理審議會自行調查之權力，並能介入廣播節目的內容的管理。此條文於 3 月送審時，即被朝野質疑間接使總務省介入節目製作的自主性，因此在一片反對聲浪中，此條文被予以刪除。而原先的第 174 條也同樣因爲有違反言論自由法之嫌而遭撻伐。

媒體多樣化原則在經過修正後，一家電台投資其他（多家）電台的出資比率上限由 1/5 放寬至 1/3。但卻也因此被質疑此舉將導致經費不多的地方性電台，容易向產業中的龍頭靠攏，反而會造成壟斷。而爲了防止日本放送協會（NHK）會長過度掌控，原本賦予會長可身兼NHK經營委員會會員的條文，也被糾正，維持過去法規中不得兼任之規定。

### 四、未來發展

爲順應新媒體科技與數位匯流等大變革，從放送相關法律的四法合一，到最近剛通過立法的修正案，日本政府大動作進行規劃通訊、廣播法律的整合。過去總務省也曾經討論過要將整個通訊、廣播法律體系合併爲「情報通信法」（當時暫稱），但後來因爲多方認爲太過概括而作罷。

修正法案經過重重關卡終於通過立法，即便如此，仍有許多民眾及來自民間的監督團體對此抱持懷疑的態度，認爲本次大動作修法的目的之一是政府的手想要介入媒體，而且一如往常，多由整個產業與業者的觀點作爲基準點。日本民間及學者普遍反應，未來政府在制定相關策略時，或許應多以媒介用戶端的角度出發，並思考如何促進民眾的媒介近用性。此外，也希望政府盡速制定相關監督機制與產業競爭策略，以迎上下一波 ICT 政策。

---

<sup>4</sup> 被日本總務省列爲指定電信設備者，其所屬業者有義務開放該設備給其他業者租用。指定電信設備分爲「第一種」與「第二種」，前者多指市內電話線路設備，後者則多指行動電話線路設備。被列管的門檻各爲用戶端占有率達 50%及 25%者。

## 五、參考資料

- 荒井透雅，〈通信と放送の法体系の見直し〉，2010.05.01
- 日本總務省，〈通信・放送の総合的な法体系の在り方〉  
平成 20 年諮問第 14 號，2009.08.26
- 日本總務省，〈放送法等の一部を改正する法律案の概要〉
- 林淑玲，〈日本因應通信與廣播匯流整體規劃之研究〉，2010.11.02
- <http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/COLUMN/20100319/346013/>
- <http://www.jiji.com/jc/zc?k=201010/2010101200192>
- <http://kgcomshky.cocolog-nifty.com/blog/2010/05/post-834b.html>
- <http://yamatosakura02.blog14.fc2.com/blog-entry-46.html>
- [http://blog.goo.ne.jp/harumi-s\\_2005/e/3f05d6412589d409833fe080ad465045](http://blog.goo.ne.jp/harumi-s_2005/e/3f05d6412589d409833fe080ad465045)
- <http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/enterprises/manda/20101129-OYT8T00255.htm>
- <http://www.sophia-it.com/content/%E5%8C%85%E6%8B%AC%E5%85%8D%E8%A8%B1>
- <http://videoact.seesaa.net/article/170748084.html>