

通信と放送の日本型融合モデル

情報政策デザイン会議 MIT メディアラボ 中村伊知哉
情報政策デザイン会議 菊池尚人

Japan model of the integration of telecommunication and broadcasting

Information Policy Design Forum, MIT Media Lab Ichiya Nakamura
Information Policy Design Forum Naoto Kikuchi

要旨

伝送路、端末、サービス、事業者の四種類の通信・放送の融合が進展する中、従来の通信と放送の二分法は変更を迫られるようになってきた。

通信と放送の融合を政策的に捉える場合は、日本のメディアの特殊性である放送コンテンツの重要性を十分に踏まえる必要がある。日本における通信と放送の融合の本質は、「放送コンテンツを通信網で円滑に利用できるようにすること」であり、これを推進するための政策の機軸は「放送コンテンツのデジタル化」、「高速ネットワークの整備」、「ハード・ソフトの分離」である。

平成 13 年に制定された「電気通信役務利用放送法」は、ネットワークについての制度的な変更を進めたものであり、規制緩和を実施した点、ハード・ソフトの分離を進めた点が評価されるものであるが、これは今後必要となる制度変更の導入部分にすぎない。

今後はネットワーク、サービス、コンテンツのすべてにおける通信と放送の総合的な法体系の再構築が求められる。

キーワード 4つの融合、二分法の問題点、テレビ・コンテンツ、ハード・ソフト分離、電気通信役務利用放送法

第一章 4つの融合

ネットワークのブロードバンド化、プラットフォームの高性能化、コンテンツのデジタル化など、IT 各要素が同時並行的に進化をみせる中、それらを制度的に分断してきた通信と放送とが融合する動きが一層の注目を集めている。

郵政省の通信・放送融合時代の情報通信政策の在り方に関する懇談会「通信・放送融合サービスの健全な発展にむけて」(2000)によれば、通信・放送の融合には、伝送路、端末、サービス、事業者の四種類の融合がある。

1) 伝送路の共用化

通信・放送の伝送路は元来、銅線による電話網、地上波による放送に代表されるように、それぞれの用途に1対1で対応して、独立に存在していた。それが、有線では同軸ケーブルの広帯域化や光ファイバーの普及により、無線では衛星通信の技術の発達により、ブロードバンド化が進展し、放送網が通信に利用されることや通信網が放送に利用されることが可能となった。

例えば、放送網たるCATV網を通信網たるインターネット網として利用することが一般的となっている。また、通信網の放送利用として、CATV事業者が電気通信事業者の加入者線光ファイバーを利用している。¹⁾無線では、通信衛星(CS)と放送衛星(BS)とが画然と区分されていたが、両者の技術的な差異はなくなっており、制度上の手当てによって、一つの通信衛星上のトランスポンダが周波数の別により、通信と放送の両用に供されている。

今後のブロードバンド化とデジタル化の進展により、通信と放送の伝送路の共用化が一層進展することは疑いない。特に、インターネットの進展により、電話やテレビ放送を含む通信・放送トラフィックがIP(インターネット・プロトコル)で流通する姿を展望すると、伝送路は通信・放送を統合するサービス網へ向かうことが予測される。

2) 端末の融合

端末も、通信用と放送用が区別されてきた。例えば、電話機が狭帯域な音声の送受信を行う通信端末として、テレビ受像機が広帯域な映像の受信を行う放送端末として別々に発展してきた。しかし、80年代以降、両機能を合体したものが増加している。

1979年開始のキャプテン²⁾では、テレビ受像機は通信網に接続され、文字や静止画を送受信する通信端末として利用された。また、テレビ受像機はファミリーコンピュータを利用した通信サービス³⁾の端末としても利用された。現在は、セットトップボックスを使用することにより、テレビ受像機はインターネット端末としても利用される。また、パソコンは通信網と接続することにより通信端末となった後、ビデオキャプチャーボードを組み込むことによってテレビ放送を受信するようになった。

90年代のいわゆるマルチメディアは、音声・データ・映像を統合処理するコンピュータのムーブメントだったが、それは同時に、通信と放送の共用端末を目指すものでもあった。その後のインターネットの普及により、マルチメディアはインターネット端末としてパソコンに収斂されていったが、デジタル放送の普及やモバイル技術の進展などを展望すると、今後、よりさまざまな形態の通信・放送融合端末が利用されていくことが見込まれる。

3) 中間領域的サービス

サービスの融合とは、一般に、通信と放送のいずれに分類すればよいか不明な中間領域的サービスが増加してきていることをさす。

元来、通信は送信者と受信者が1:1、放送は1:公衆であったが、衛星通信やデータ通信等の技術進歩により、80年代以降、1:N向け通信、1:N向け放送など中間領域的なサービスが登場してきた。

1:N向け通信には、オフトーク通信⁴⁾、CSを利用した会員向け情報提供サービス⁵⁾、ポケベルへの情報提

供、電子掲示板、ウェブ、インターネット放送⁶⁾などがある。1:1 の通話などと区別して、公然性を有する通信と総称して分析される。

1:N 向け放送とは、ナローキャスティングとも呼ばれる、不特定少数向けにコンテンツを提供するサービスであり、CS を利用した専門放送が典型例である。特定性を有する放送という分類がされることもある。

法律上、放送は通信の特殊領域であるから、サービスが放送に該当するかどうかを判断し、該当しない場合には狭義の通信サービスに分類されることになる。放送に該当するかどうかは、対象が公衆か、利用者の検索行為などを伴わず直接受信されるか、といった基準⁷⁾で判断されるのだが、情報の流通形態が多様化するにしたがって不分明さと無理が増している。

4) 通信・放送結合サービス

これら中間領域的サービスのほか、通信と放送を結合したサービスの開発・普及が進展している。

その嚆矢として、1989 年から開始されたスペースケーブルネットを挙げることができる。これは CS サービスを利用して CATV 局に番組を供給するものであり、通信サービスと CATV サービスが結合したものであった。

テレビ放送連動型の情報提供としては、地上波のテレビ放送と連動した情報をデータ放送で提供し、電話回線も利用してインタラクティブな情報のやりとりをするサービスがある。⁸⁾また、CS や BS のデータ放送と電話回線を結合したインタラクティブサービスもある。大容量蓄積機能を有するサーバ向けに放送番組やデータを一度に CS で放送し、利用者は蓄積されたコンテンツをインターネットと連動して利用するサービスも企画されている。⁹⁾

このような通信と放送の融合サービスや結合サービスは、伝送路技術、端末技術の進展とインターネットの普及により、ますます増大してくる。現在のところ、ダウンストリームに衛星を使ってアップストリームに電話線を使うなど、別々の通信と放送のネットワークを組み合わせる一つのサービスを構成するのが一般的だが、いずれ、通信・放送統合網が増加することにより、サービス開発にも拍車がかかることとなろう。

中間領域的サービスは、通信と放送の二分法のはざまに関するニッチの問題であるが、通信と放送の結合したサービスは、通信と放送の特性を併せ持つもので、両分野にわたる総合的な制度を再構築することを示唆しており、サービスの融合を考えるうえでの重要性は通信と放送が結合したサービスの方が高い。

5) 兼業

事業体の融合とは、通信事業と放送事業の兼業が増加することである。

放送事業者による通信事業の兼業としては、有線テレビジョン放送事業者がインターネット接続サービスや CATV 電話サービスなどの通信サービスを提供するために、第一種電気通信事業の許可を受け、電気通信事業者となるケースが多い¹⁰⁾。通信事業者による放送事業の兼業としては、衛星通信事業者が受託放送事業者となる例が挙げられる。いずれも、伝送路の共有化を進めることが眼目であり、ハードウェアレベルの結合である。放送コンテンツの多角的な展開のために放送事業者が通信事業を兼業するような、ハード・ソフトの垂直的兼業は寡聞である。

なお、NTT 東西地域会社と NHK は業務が法定されている特殊法人であり、法的に業務が規定されているため、通信・放送事業の兼業は出来ないが、そのほかの一般の事業者は通信事業の許可と放送事業の免許等を得れば、相互参入すること自体に特段の制約はない。

第2章 二分法の問題点

1) サービスとインフラの区分

放送は電気通信のうち、公衆が直接受信することを目的とする送信行為であり、通信の一領域であるが、狭義の通信は、通信の秘密が侵されてはならず、コンテンツは非規制であるのに対し、放送には通信の秘密がなく、コンテンツは一定の規律を受ける。放送は、広義の通信から一部を抽出して別扱いしているだけであるのに、規律の客体となる情報の扱いが 180 度異なる点の特異である。また、前章でみたとおり、そのサービス

区分は不分明かつ恣意的になってきており、既に限界に達している。¹¹⁾

通信と放送は情報の流通形態に着目した区分であり、ハード(インフラ)の種別とは本来、直接連動するものではない。しかし、ハード(インフラ)は、有線・無線ともに、通信用・放送用が制度的に画然と区分されている。無線では放送用周波数がその他の周波数と別に定められており、有線では有線テレビジョン放送施設の設置は電気通信回線設備の設置と別の許可が必要である。¹²⁾

2)ハード・ソフトの一致と分離

通信はインフラ(ハード)の設置とコンテンツ(ソフト)の提供が別主体でもよいという、いわゆるハード・ソフト分離を採ってきた。他人の通信を媒介する行為は、自ずとハード・ソフト分離となる。ただ、データベースなど自己のコンテンツを他人に提供する事業も可能であり、この場合はハード・ソフト一致となる。¹³⁾

他方、放送では、原則としてハード・ソフト一致が採られてきた。地上放送では、電波法が周波数の有限希少性に鑑みハードの規律を、放送法が電波法の規定により放送局の免許を受けた者にソフト(コンテンツ)の規制を課す。CATVでは、有線テレビジョン放送法が有線テレビジョン放送施設者にハードの規律を、有線テレビジョン放送事業者にソフト(コンテンツ)の規制を課す。有線テレビジョン放送施設者は有線テレビジョン放送事業者でもあるハード・ソフト一致が法の求めるところである。

コンテンツの流通形態によって通信か放送かが区分されるのであるが、その規律根拠のおおもとは、周波数の有限希少性や有線放送施設の地域独占性といったハード面に多くが求められる。放送のサービス規制やコンテンツ規律はほとんど形式的ないしは従属的なものにとどまっている。

なお、林¹⁴⁾は、通信・放送分野の規制法を有限資源配分法、サービス規律法、コンテンツ規制法などに分類している。ここで、サービス規律法は主に経済的規制であり、コンテンツ規制法は社会的規制であるが、放送法・有線テレビジョン放送法はその両者にまたがる点が特徴的である。

3)二分法への批判

近年、これら長年にわたり続いてきた通信と放送の二分法に対する批判が高まっている。

まず、新しい中間領域的サービスが出現するごとに通信・放送の区分が必要となるが、その区分があいまいであることや、区分することによって、通信・放送の結合サービスのような新しいサービスの出現が阻害されることがある。¹⁵⁾コンテンツが規制されない通信と規制される放送の規律が両極端で、公然性を有する通信や特定性を有する放送に対しても通信と放送の原則的な規制が課されることに対する批判もみられる。

伝送路(ハード)に関しては、有線では通信用設備と放送用設備の二重許可が必要となること、無線では一つの周波数を通信、放送の両用に使用できないことから、融合サービスが提供・展開しにくい点が挙げられる。これは、事業の兼業や免許に係る二重手続の煩雑さ・コスト負担に関する事業者の不満という最も直接的な形で現れる。¹⁶⁾

4)制度的対応

これらの問題に対応するため、行政は随時制度を手直ししてきた。

中間領域的サービスについては、放送の規制を緩和する形で取り扱ってきた。1988年には専門放送・臨時目的放送の一部について番組基準の策定や番組審議機関の設置に関する義務を適用除外とし、1998年にはその範囲を拡大している。

また、1989年にはCS放送が制度化された。CATVや特定業界向け通信だけでなく、家庭への送信事業を実施したいという民間の機運を受けて法制度を創設したものであり、中間領域的サービスを実施可能とするための手当てであったが、より重要なことはハード・ソフト分離を同時に導入したことである。

ハード・ソフト分離とは、ハードとソフトを別々の主体と観念し、それらが一体となって放送を行う制度(受委託放送制度)である。CATVには制度の創設当時からチャンネルリース制度があったが、ハード・ソフト一致が原則であったことから実態上機能しておらず、CS放送の登場が初の本格的なハード・ソフト分離であった。これにより、映像プロダクションなど、従来は地上放送局の下請けであったコンテンツ事業者が放送局としての

地位を得てビジネスを展開できるようになった。

一方、通信のコンテンツに関しても、特に公然性のある通信について、規律を求める対応がみられる。ダイヤルQ2 やウェブでの表現については民間の自主規律¹⁷⁾に委ねられ非規制のままだが、「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律の一部を改正する法律」(平成10年法律第55号)¹⁸⁾、「児童売春・児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護に関する法律」(平成11年法律第52号)¹⁹⁾などによる表現規制を受けるようになっている。また、「不正アクセス行為の禁止等に関する法律」(平成11年法律第128号)²⁰⁾のように、通信に関する行為規制も見られるようになった。ただしこれらは、薬事法の広告規制を放送メディアが受けるように、メディア法制上の規制ではなく、他の社会的要請を受けた形のものである。

先の国会で通信・放送ネットワークの融合の進展に対応するために、「電気通信役務利用放送法」(平成13年法律第85号)が制定された。この法律は、CSデジタル放送及びCATVにおいて、電気通信役務を利用して放送を行うことを可能とするものであり、CS事業者が必要に応じて通信用・放送用に柔軟に設備を提供したり、有線テレビジョン放送法の許可を得ずに、通信事業者の設備を利用してCATV事業を行ったりすることが可能となる。

このような法的対応について、次章以降で検討を加えていきたい。

第3章 日本の特殊性

通信と放送の融合を政策的にとらえる場合、日本のメディアの特殊性を十分に踏まえる必要がある。ここでは、日本メディアの最大の特徴の一つとして、テレビ放送のコンテンツが産業面・社会面に占める位置づけの高さに光を当てる。

1) テレビ・コンテンツの重要性

テレビ放送のコンテンツが映像全体に占める比重は、郵政省の報告書²¹⁾によれば、制作量ベースで約97%にのぼる。同様に流通量、市場規模でも大きな比重を占めており²²⁾、日本では映像コンテンツの大半がテレビ・コンテンツであるということ認識しておく必要がある。テレビ・コンテンツの中でも、特に地上放送の比重が大きく、市場規模はCATVの8倍以上である。国際競争力が高いといわれるゲームやアニメと比較しても、テレビ放送市場は格段に大きく、ゲーム市場の約4倍、アニメ市場の約12倍である。²³⁾

また、映画産業が凋落する中、テレビ業界が映画の制作を資金面でも人材面でも支えている。²⁴⁾いわゆるスターシステムでも、映画俳優は失せ、テレビの人気者が映画に出演するのが通例である。映画俳優が決してテレビCMに登場しないアメリカとは対照的である。

テレビ・コンテンツが重要な位置を占めているのは、制作量や流通量、産業規模といった量に関してだけではない。むしろ、その制作能力や社会的影響力の大きさに注目すべきである。²⁵⁾

日本のテレビ・コンテンツの質は、低俗性が指摘されながらも、ドラマやバラエティ番組等の制作力の面で他国を凌駕する面が多い。アジアでの日本の番組の人気が高いことはもとより、欧米でも日本の番組のフォーマット販売が活発化しているのは、国際レベルでの評価が高まってきた証左であろう。

また、フランス・ドイツなどの欧州大陸はもとより、テレビの社会浸透度が高いとみられる米英に比べても、日本人のテレビ好きには特筆すべきものがある。日常会話においてテレビ番組が話題になる場面がかなりひんぱんに見られるのは日本の特徴と言えるのではないであろうか。これは、日本社会の均質性や情報に対する受け身体質という文化的土壌に負うところが大きい。階級社会における大衆文化として位置づけられる欧州のテレビ体質や、モザイク社会でのローカル文化として発達したアメリカのテレビとは背景を異にする。

通信・放送の融合は無論、メディア政策や文化政策を検討するに当たっても、日本の場合、こうしたテレビ・コンテンツの位置づけを戦略的にとらえることが重要である。

2) アメリカとの比較

コンテンツサイドから通信・放送の融合をとらえる場合も、日米の構造は大きく異なるため、その政策的含意

も異なってくる。

アメリカのテレビは、ハード産業とソフト産業の両面を持つ日本のテレビ産業とは異なり、ハード産業、伝送路事業としての色彩が強い。ドラマや音楽などのコンテンツ制作は映画の本拠地ハリウッドが受け持ち、各テレビ局としてのコンテンツは報道やスポーツ中継などが主力という構図である。最近では、1996年のウォルト・ディズニーによるABCの買収、1999年のバイアコムを存続会社としたCBSとの合併など、コンテンツから伝送路までをハリウッドが支配する構図もみられる。²⁶⁾

このアメリカのテレビ事業の特徴は、政策的な誘導によるところが大きい。もともと、アメリカの映画は、移民をアメリカナイズするためのナショナル・メディアとして位置づけられ、政治的に育まれてきた面がある。片やテレビはローカル・メディアとして発達してきた。これに加え、60～70年代には、プライムタイムアクセスルールやフィンシルールといった全国テレビ局(ネットワーク)の番組制作を制約する規制が加えられ、テレビ局は伝送事業の色彩が高まるとともに、映像コンテンツの制作に関する資金的、技術的、人的資源がハリウッドに集中することとなった。²⁷⁾

ハリウッドの興隆と対照的に日本の映画が凋落した要因を、池田²⁸⁾は映画産業の閉鎖性に求めている。しかし、アメリカの映画・放送に対する政策誘導と比較すると、日本の場合、放送事業に対する規制が非常に緩かった点を重視すべきである。とりわけ、放送番組の内容に係る政府規制はほぼ皆無であり、これは他国と比較した場合の日本のメディア行政の際立った特色と言えよう。

アメリカはCATV普及率が68.1%²⁹⁾であり、日本の37.2%とは相当な開きがある。アメリカのテレビ界はケーブルを含むトータルなシステムが形成されており、その中で伝送事業の色彩が強いのは、ケーブルという伝送事業の発言力が強いことにもよる。

3) 制度比較

通信・放送の規律構造を日米比較すると、アメリカは放送の概念が日本と異なり、衛星放送、地上放送ともにスクランブル化されていれば電気通信であり、されていなければ放送である。法的な恣意性はともかく、サービス区分の判断は容易である。だが日米いずれも通信と放送の二分法のはざままで頭を悩ませているということには変わりない。一方、日米ともに電話とインターネットは電気通信として規律され、CATVは無線の放送、電気通信とは別に独自に規律されている。放送がハード・ソフト一致を原則としているのも共通点である。³⁰⁾

これに対し、ヨーロッパの制度は少し様相を異にする。イギリス³¹⁾とドイツ³²⁾は、サービスは通信と放送に区分されるが、ハードは通信・放送用を問わず、電気通信として規律される。放送はハード・ソフトが分離されている。フランス³³⁾は、放送概念に一部通信を取り込んだ「視聴覚コミュニケーション」というサービス概念を持ち込んでいる。制度上、ハード・ソフトの分離は定められていないが、実際には地上放送の送信業務はTDF(フランス放送通信会社)が行っており、ハードとソフトは分離して運営されている。

また、日米とも通信と放送の規律を所管する行政組織は同主体(総務省とFCC)であるのに対し、ヨーロッパでは、伝統的に通信主管庁と放送主管庁は別組織の形態を採っている。EUの「電子通信の新たな規制の枠組みに関する提案」(2000年)によれば、EU加盟国は、ハード・ソフトの規律を分離する方向に向かっている。この場合もソフトである放送コンテンツ等については、加盟国それぞれが規律することが認められているが、行政組織が異なるため融合に関する総合的で弾力的な政策の展開に支障をきたすおそれがある。

第4章 融合の政策的意義

通信・放送の融合に関する行政の対応は、二分法を前提としてその境界領域へ対処するアプローチが主流であった。しかし、インターネットの出現、デジタル化とブロードバンド化の急速な進展により、そのアプローチは無効となりつつある。電話やテレビを含む通信・放送すべての領域にわたり、そして伝送路・サービス・コンテンツにわたり、変革の波が押し寄せている。通信・放送を包含した総合的な制度の再構築が必要となっている。

1) 融合の本質

ここで、通信と放送の本質に立ち戻ってみる。通信の本質はつながり、ネットワークにより情報を伝送することである。

従来は、有線・無線、公衆網・自営網、片方向・双方向、流通するコンテンツ(音声・データ・静止画・動画等)特性の差異により、個々の目的に合致したネットワークが別々に構築されてきた。放送ネットワークも広義の通信ネットワークの一部であるが、独自の発達をとげてきた。しかし、今後はネットワークの共用化・融合が進み、「広義の通信網」として統合されていく。通信・放送のコンテンツ、サービスの総体を最大限円滑に流通させる総合的なネットワークの整備が課題である。

一方、放送はハードの区分ではなく、公衆に送信する行為を言うのであって、その本質はコンテンツにある。ネットワークはそれを円滑に提供・利用できるように構築・選択されればよい。特に日本の場合、前章でみたとおりテレビ・コンテンツがメディアに占める位置が圧倒的に重く、放送コンテンツをいかに社会全体で活用するかが重要な政策課題である。

したがって、通信と放送の融合の政策的意義は、「放送コンテンツを通信網で円滑に利用できるようにすること」にある。これはコンテンツ全体とネットワーク全体を有機的に結合することである。現在のところ、放送コンテンツの通信での流通といえば、ニュースなどの番組ファイルをインターネットでストリーミング提供するものや、番組の宣伝やそのキャラクターグッズをウェブ販売するものなど、未だ局部にとどまっている。公然性を有する通信や特定性を有する放送に関する規律などの制度的な齟齬を解決することも重要であるが、より積極的に、通信・放送全体の情報を円滑・効率的に流通することを可能とする制度の設計が最重要課題となっている。

アナロジーとしてデジタル放送を考えると、その政策的意義はコンテンツと端末プラットフォームの結合に求められる。放送コンテンツをコンピュータで自在に利用できるようにすることが本質であり、インタラクティブサービスがその意義を体現する。アメリカは当初、テレビをパソコンに置き換える形でのデジタル化を目論んでいたが、導入段階になって高画質・大画面の HDTV に傾斜して失敗した。ヨーロッパは多チャンネルのための電波の有効利用が眼目であり、ハード面に意義を見ている。これに対して、日本では未だその意義が明確でない。

2) コンテンツとネットワークの対応

通信・放送全体の情報(コンテンツ)をネットワーク全体で、円滑・効率的に利用する方向に通信・放送の融合を推進するには、「放送コンテンツのデジタル化」、「高速ネットワークの整備」、「ハード・ソフトの分離」が採るべき政策となる。これら三点は今後の通信・放送行政の要諦をなすものであり、通信・放送行政は「通信と放送の融合の推進」という観点から導かれる政策課題を機軸とすることが求められる。

放送コンテンツのデジタル化は、90年代にコンピュータ技術の進化と低廉化により、制作現場で急速に進展した。撮影・編集・送出・蓄積の全工程をフルデジタルにすることは、技術的だけでなく経済的にもメリットがあるため今後の基調となっていく。伝送路をデジタル化するデジタル放送の普及も、放送コンテンツのデジタル化に拍車をかけるだろう。³⁴⁾

これらの技術面よりも重要なのは、デジタル化したコンテンツをいかに多角的に利用できるようにするかという点である。放送コンテンツのアーカイブ整備と著作権、著作隣接権、肖像権等の処理ルール確立が必要となる。これがコンテンツに関する政策テーマである。

高速ネットワークの整備は、有線では CATV インターネットや ADSL の普及が進んでいるが、映像をストレスなく送受信するためには全く不十分である。そのためには、数十から百メガクラスの伝送能力を有する光ファイバーによる超高速インターネット網が必要となる。政府の e-Japan 計画は 2005 年までに 1000 万世帯が超高速インターネット網に常時接続可能である環境を整備することを目指しているが、これは放送コンテンツの流通を前提とすることではじめて成立するものと言えよう。もちろん、通信・放送の統合インフラとして衛星の能力をフルに発揮させることも必要である。

残るは地上系の無線だが、携帯電話などの移動体通信がテレビ並みの映像伝送能力を持つには、実用化

が 2010 年と目される第四世代移動通信システムを待つ必要がある。³⁵⁾また、通信・放送統合網を構築していくという観点では、現在地上放送に利用されている周波数帯域のデジタル化をどう進めるのかが極めて重要である。

3) ハード・ソフト分離

ハード・ソフト分離は、コンテンツ(ソフト)がネットワーク(ハード)にとらわれずに、最適なネットワークを選択することを可能にするものである。放送分野にハード・ソフト分離を導入することにより、放送事業者はネットワーク(ハード)への過大な投資をすることなく、経営資源をコンテンツに集中し、コンテンツ事業の展開を活性化することが可能となる。

通信ネットワークが放送番組のトラフィックを取り込むことが加速され、通信・放送統合網の整備が進展する面もあるが、ハード・ソフト分離はコンテンツ政策としての色彩が強いことに留意すべきである。

この点、1989年のCS放送でのハード・ソフト分離の導入は、数多くの番組プロダクションに放送事業を展開できるようにしたという意味で画期的であり、日本ではほぼ唯一の本格的なコンテンツ政策であったと位置づけることができる。³⁶⁾

池田³⁷⁾は同様の観点から、地上放送も含めコンテンツとネットワークをアンバンドル化し、それぞれについて競争的な市場を形成することを提唱している。なお、池田はインターネットはマスメディアを通信の中に吸収してしまうと予測し、音声＝電話、データ＝インターネット、映像＝電波という縦割り構造が崩れ、すべての情報がIPによって統合される姿を想定している。有無線を併用したコンテンツの流通のためにはIPに統一することがコスト的にも効率的であろうが、これを行政が強制基準化することは、将来にわたり技術を固定することとなり時期尚早であろう。

また、鬼木³⁸⁾もサービスとインフラを区分として分離すべきことを唱えている。ただし、それは技術進歩への中立性、競争環境の形成の観点からのものであり、いわば公正有効競争に向けた静的な制度設計である。しかし、ハード・ソフト分離は、コンテンツの活性化とネットワークの整備促進といったメディア政策上のより目的的な施策と位置づけることが可能ではないだろうか。

4) 逆融合

放送コンテンツと通信ネットワークの融合の反対として、ウェブなどの通信コンテンツを放送ネットワークで流すという「逆融合」もある。通信・放送のコンテンツを円滑に流通・利用できるようにするという観点からは、通信コンテンツを放送ネットワークで流せるようにするというのも、もちろん大切な課題になってくる。

インターネットは、世界中の個人がマスメディアを創り、表現することを可能としたものであり、インターネットの世界的な普及に伴い、コンテンツの制作主体が地球規模で爆発的に増大することになる。これは、産業の活性化や生活利便の向上をしのご人類史的な意義を持つ。

このため、放送ネットワークも有効に活用して、インターネットのコンテンツの流通経路を拡張しておくことが重要である。これに関し、BS データ放送の記述言語である BML はウェブとは非連動であり、インターネットのコンテンツはそのままでは BS データ放送で流通しない。どこに政策意図があるのか首をかしげざるを得ない制度設計である。

放送のコンテンツを通信ネットワークで流通させるアプローチにより、ハードとソフトの双方の活性化を目論むことの方が政策的優先度は高いと見るが、放送ネットワークをインターネットに連動させる政策も同時並行で進めるべきである。

5) 日本型展開

日本の問題とは異なり、アメリカでの通信・放送の融合はネットワークの共用に重きが置かれることになる。前章で述べたようにアメリカの映像制作の中心はハリウッドであり、放送事業者はコンテンツ産業というよりもネットワーク産業としての色彩が濃い。しかもネットワークは CATV や衛星が占める比重が高いため、通信・放送の融合といえば、CATV によるインターネットサービスの提供、電話会社による CATV 会社の買収など、ネット

ワーク内での水平統合のイメージが強い。

むしろアメリカでもコンテンツとネットワークを有効に連動させる必要性は同じであるが、それは通信と放送の融合というより、ハリウッドとインターネットの融合、それらの垂直統合ないしは連携という形で現れることとなる。

日本はアメリカに比べ、通信と放送の融合のメリットが大きいため、政策のプライオリティーも高くしてしかるべきである。その政策的方向性も自ずと異なる点であり、日本型の通信・放送融合論を展開すべきである。

第5章 電気通信役務利用法の意味

通信・放送のネットワークの融合の進展に対応するために、2001年に開会された第151回国会で電気通信役務利用法(以下、「新法」という。)が制定された。新法の内容及び位置づけを踏まえ、今後の政策モデルを展望する。

1) 新法の内容

新法はCSデジタル放送及び有線テレビジョン放送の設備利用の規制緩和を実施するもので、伝送路の共有化を進めることに主眼を置いている。衛星事業者はこれまでトランスポンダ(衛星中継器)を周波数によって通信用と放送用に画一的に分離していたが、新法により需要に応じて通信用と放送用に柔軟に提供することが可能となった。また、これまで有線テレビジョン放送に電気通信事業者の設備を利用する場合には、改めて有線テレビジョン放送法の許可が必要となり、電気通信事業法と有線テレビジョン放送法の二重許可が必要であったが、新法により有線テレビジョン放送法の許可を不要とし、登録のもと通信事業者の設備を利用して放送(電気通信役務利用放送)を提供できることとなった。

この二つの分野の規制緩和は、通信網として設置された通信衛星のネットワークと光ファイバーのネットワークを通信と放送のいずれにも弾力的に利用できるようにするものである。通信ネットワークとして一度許可を得れば、放送ネットワークとしての許可を必要としないため、二重許可に係る手続きの軽減を行ったということでもある。

新法のもう一つの意義は、放送のハード・ソフトの分離を進展させたことである。新法のハード・ソフト分離により、これまで放送ネットワークとして規律されるものであったCS放送のハードは通信ネットワークとして規律されるものとなった。また、新法はこれまでハード・ソフト一致が原則であったCATVに新たにハード・ソフト分離を導入した。

2) 新法の限界

ただし、新法の規制緩和には同時に限界もある。例えば、電気通信事業者は設置した光ファイバーを新たな許可を必要とせずに通信サービスにも放送サービスにも提供できるが、有線テレビジョン放送施設者は、設置した伝送路を放送サービスには提供できるが、通信サービスに提供するには第一種電気通信事業者の許可が必要となる。この点では二重許可が解消されていない。

同様に、電気通信事業者は衛星通信ネットワークを通信サービスにも放送サービスにも提供できるが、受託放送事業者は衛星通信ネットワークを通信サービスに提供できない。これは、従来の法律の枠組みを改正するのではなく、従来の枠組みを残したまま、特例的に制度を上積みする法形式であることからくる限界である。

また、新法の適用される範囲は、無線ではCS(東経110度衛星に係るものを除く。)のみであり、地上放送、BS放送には既に放送用の周波数が割り当てられているので適用されないとのことである。³⁹⁾したがって、新法では地上放送のハード・ソフト分離も取り扱われない。新法は伝送路の共用化や兼業に関し、ビジネス需要が顕在化したものについて制度的な手当てをしたものであり、放送の中核をなす地上波についてはノータッチである。まして、中間領域的サービスの扱いやサービス・コンテンツの融合に関わる点は視野の範囲外である。

3) 包括的な制度見直し

新法は、既存の制度に手直しを加えていく解決法であり、林⁴⁰⁾のメディア産業法の分類に従えば、既存法をそのままにして新しい分野に適用される法を付加する「マルチメディア法付加型」に属することとなる。立法技術的には1993年にゴア副大統領が目指した「米国通信法第7編」案に近いと見ることできる。

顕在需要への対応として既存法を必要な範囲内で手直しするというのは、行政としてあるべき態度である。だが、本問題はより積極的かつ政策的に進めるべき案件である。当面は新法のような「付加型」の解決策が機動的な手法であろうが、いずれ制度の包括的な再構築が避けられまい。取りわけ、通信・放送網の制度的統合やハード・ソフト分離が今後の方向であることは、新法の立法趣旨が示すところであり、これを通信・放送の全領域に広げていくことも十分に可能であることを示唆している。

サービスやコンテンツに関する制度も総点検を要している。林⁴¹⁾はサービス／コンテンツ法をメディア横断的に整理し、その中で、情報の流通・利用の特性に応じた規律を設計する必要があると唱えている。中間領域的サービスという部分的な領域を見直すアプローチは限界にあり、通信・放送のサービス・コンテンツ全体の制度を整理すべきである。

なお、制度設計に当たっては、技術的に中立であることやサービス開発・提供を阻害しないことなどが要件になるが、これは法律自体を統合することを必ずしも意味するものでなく、立法テクニクとしては、新法のように分散した法の整合を図っていく道もある。

また、鬼木⁴²⁾は通信事業者・放送事業者という場合に「者」による区分に基づく行政は廃止すべきであると提唱している。規律対象はサービスやインフラといった客体であり、通信事業と放送事業を兼業することにも問題はないため、十分に考慮すべき指摘である。

4) ハード政策

制度の包括的な再構築は、ハード・ソフトの切り口を軸に行うことになる。ここで、ハード面では有線・無線の別が引き続き枠組みとして残るが、有線についてはもはや通信用と放送用の区別は意味をなさなくなることを新法が立証しているわけであるから、ハード設置の許可は一元化すればよい。

問題は無線である。無線を通信・放送の別なく規律することは、電波(周波数)の制度の設計思想を変更することになる。新法が電気通信役務を利用した放送を認め、放送役務を利用した通信を認めないのも、地上放送やBS放送をその適用対象としないのも、現在の電波(無線)の制度と大きな関連がある。

無線は電波の特性を勘案し、帯域ごとに利用目的が定められており、放送周波数は放送のみに利用されるために、その他の周波数と区分して別に設けられているものである。したがって、放送周波数の利用目的の概念を弾力化し、通信用ネットワークとして弾力的に利用可能とする必要がある。これは放送普及基本計画や周波数使用計画の思想自体を変更する大きな制度変更である。

そもそも、周波数が通信用か放送用か、あるいはどの法律が適用されるかといったことが、あらかじめ周波数割当計画という告示レベルで規定されること自体が制度の限界を提示している。

無線を全IP化して通信・放送の区分もない帯域免許とする、といったアグレッシブな政策を採らないまでも、通信・放送統合網として柔軟で弾力的な活用を進めるためには、あらかじめ利用目的を限定して割り当てる手法の大幅な見直しが避けられない。少なくとも、通信・放送の別による電波の割当制度は見直しを余儀なくされる。

5) ソフト政策

ソフト(コンテンツ)面では放送を通信から切り出して別枠とする二分方式を維持するのはもはや困難である。サービスやコンテンツに対する規律のあり方も、通信と放送の区分よりも、利用者の多寡、発信者の匿名性、コンテンツの差異(映像か音声か)に求められることが多い。

むしろ、さまざまな情報の流通利用形態を前提として、多角的で柔軟に対応できる枠組みが求められる。この面での制度の包括的な再構築は経済的規制と社会的規制を合体させていく作業でもあるが、経済的規制はその必要性が薄れており、通信分野でもセキュリティやプライバシー保護のように利用者保護の分野が行

政の関心事になっていくことを考えると、社会的規制としての総合サービス／コンテンツ法を組み上げるのが基本的な方向となろう。⁴³⁾

この場合、インターネットが通信・放送を包含していくと見るかどうか、そのタイムスパンをどう取るかの視点が重要である。早期にインターネットが包含していくと見れば、統合サービス・コンテンツ法への取り組みを急ぐこととなる。

おわりに

融合の進展を展望すると、構造的に手当てすべき制度面の課題が多い。新法は進展のボトルネックたるネットワークの部分を通信・放送の基本法にメスを入れて手当てした点で評価されるが、今後やるべきことの導入部でしかないという認識をしておくことが大切であろう。

通信・放送の総合的な法体系の見直しは、日本の経済・社会の進路にかかわる重要事項である。利害も輻輳する。これに対し、行政庁の動きが鈍いのは当然である。現状の体系を崩す抜本的な変更案が出てこないのは、行政の継続性を保ち、恣意性を排除している点である種、健全でもある。

総合的な法体系の見直しは極めて政治的な案件である。基本的な方向を企画し、調整するのは、政治の見識と判断の仕事である。

表1 1995年の映像コンテンツ流通 (郵政省「平成9年度通信白書」から作成)

	一次流通市場		二次流通市場		合計			
	流通量 (億時間)	市場規模 (十億円)	流通量 (億時間)	市場規模 (十億円)	流通量 (億時間)	割合(%)	市場規模 (十億円)	割合(%)
地上放送番組	1,420.6	2,293	2.9	52	1,423.5	93.9	2,344	57.0
衛星放送	11.4	49	0.0	0	11.4	0.7	49	1.2
CATV番組	1.7	8	0.0	0	1.7	0.1	8	0.1
小計	1,433.7	2,349	2.9	52	1,436.6	94.8	2,401	58.4
映画ソフト	1.9	158	69.0	458	70.9	4.6	616	14.9
ビデオソフト	4.3	297	0.0	0	4.3	0.2	297	7.2
ゲームソフト	2.4	675	0.0	0	2.4	0.15	675	16.4
マルチメディアソフト	0.2	122	0.0	0	0.2	0.01	122	0.30
小計	8.8	1,252	69.0	458	77.8	5.1	1,709	41.6
合計	1,442.5	3,601	71.9	509	1,514.4	100.0	4,113	100.0

表2 1999年の日米のコンテンツ産業比較 (電通総研編「情報メディア白書2001」から作成)

	日本		アメリカ	
	産業規模 (十億円)	GDP比 (%)	産業規模 (十億ドル)	GDP比 (%)
ビデオ	405	0.08	19.27	0.21
映画	183	0.04	7.30	0.08
テレビ広告	1,912	0.37	52.14	0.56
CATV	224	0.04	48.11	0.52
ゲームソフト	473	0.09	5.10	0.06
アニメ	152	0.03	—	—
広告	5,700	1.11	215.30	2.33

「情報メディア白書2001」の産業規模の範囲と元資料提供者は以下のとおり

(日本)

ビデオ	レンタル+セル	(株)メディア開発総研
映画	興行収入	(社)日本映画制作者連盟
テレビ広告	地上波テレビ	「日本の広告費」(株)電通
CATV	営業収益	「ケーブル年鑑2001」(株)サテライト
ゲームソフト	上代価格ベース	「テレビゲーム市場動向REPORT」 東京玩具人形問屋共同組合
広告	総広告費	「日本の広告費」(株)電通

(アメリカ)

ビデオ	レンタル+セル	Alexander and Associates
映画	興行収入	Variety
テレビ広告	ケーブル含むテレビ市場全体	MaCann-Erickson

CATV	視聴料収入+ 広告収入	Paul Kagan
ゲームソフト	出荷金額	Consumer Electronics Manufactures Association
広告	総広告費	MaCann-Erickson

GDP 比は、内閣府経済社会総合研究所「国民経済計算年報」に基づき、日本の名目 GDP を 5,136,820 億円、アメリカの名目 GDP を 92,370 億ドルとして算出した。

<注釈>

- 1) 1997年にタウンテレビ横浜がNTTのCATV映像伝送サービスを用いた事業を計画したことに端を発して、加入者線光ファイバーを利用するCATV事業とケーブル設置のCATV事業との間の公正有効競争の確保が図られることを前提として、1998年に加入者線光ファイバーを利用するCATV事業が許可されることとなった。また、通信網の放送利用としては、古くは1972年から日本ケーブルビジョンが区域内のホテル、マンションとの間を結ぶ加入者回線に電電公社の提供する専用線を用いた例があった。
- 2) 1979年に実験が開始され、1984年からサービスが開始されたビデオテックス通信。利用者は電話回線を介して情報提供者が提供する文字やパターン(画像)等の情報を得るシステムであった。
- 3) 1983年に任天堂から発売された家庭用ゲーム機「ファミリーコンピュータ」を利用して、1988年から実施された情報提供サービス。「ファミリーコンピュータ」と同機の周辺機器である「ディスクシステム」、「ディスクファックス」と呼ばれるモデムアダプタを組み合わせ、電話回線を介して情報の送受信を行ったもの。任天堂がサービス提供事業者として利用時間により料金を徴収するものであった。
- 4) オフトーク通信とは、NTTが1988年から提供したサービスであり、端末と伝送路を利用していない空き時間に、数チャンネル程度の音楽や情報番組などの音声サービスを提供するサービスである。スイッチ切替等に際し利用者がセンターにアクセスする形態であること、電話がかかってくる情報サービスが中断されること等からひとまず通信として取り扱われた。
- 5) CSを利用した会員向け情報提供サービスとしては、予備校が各教室や予備校生宅に対して行う授業映像の配信や医師会や弁護士会がその会員に対して行う会報等の関連情報の配信等がある。
- 6) インターネット放送とは、音声・映像コンテンツをリアルタイムで再生できるストリーミング技術を用いて、インターネット上で音声・映像コンテンツを配信するサービスである。
総務省の解釈によれば、現時点におけるインターネット放送は、受信者のアクセスと送信者の送信が1対1で対応する方式であり、受信者が送信者のサーバまでアクセスを行うことによって、送信者が送信を開始するものが大勢である。この場合、送信者は受信者からの個々のアクセスに応じて、その都度送信しているものであるため、公衆に対して物理的に単一の送信がなされているとはいえない。したがって、電子掲示板やウェブ等の場合と同じように、「放送」には該当せず、「公然性を有する通信」と整理されている。
- 7) 通信と放送の境界領域的サービスに関する研究会「中間報告」(1989年)によれば、通信から放送を切り分ける基準は、公衆に直接受信させることを送信者が意図していることが、送信者の主観だけでなく客観的にも認められるかどうかにある。その基準として①送信者と受信者との間の紐帯関係の強さの程度、受信者における属性の強さの程度、②通信の事項、③情報点立つ形式の秘匿性、④受信の管理、⑤広告の有無を挙げている。さらに、郵政省「通信衛星を利用した通信・放送の中間領域的なサービスにかかる通信と放送の区分に関するガイドライン」(1997年)では、通信衛星を利用したサービスの通信としての類型が示されている。
- 8) 例えば、インフォシティーのビットキャストはTBSやフジテレビの地上放送と連動した情報をデータ多重放送で送信し、受信者が放送番組とデータをパソコンにとりこみ、アップストリーム用の有線回線を併用することによって、インタラクティブなサービスを利用するものである

- 9) 大容量蓄積機能を活用するデジタル放送方式に関して、蓄積されたコンテンツにより多様なサービスを提供するにあたり必要となるデータ方式、ハードディスクなどに記録されたコンテンツを不正視聴、不正コピーから守るためのアクセス制御方式等の技術的条件が2001年6月に情報通信審議会に諮問された。2002年秋に答申される予定。
- 10) CATV網を利用したインターネット接続サービスを行う事業者数は、平成13年7月末で232である。
- 11) 例えば、上記7)のガイドライン(CS放送に関する指針)は1997年に作成されたばかりであるが、2001年8月16日付けの日本経済新聞朝刊によれば「CS放送を一段と普及させるには、特定顧客への情報提供や電子商取引の手段として企業が幅広く活用できるようにすることが必要だとする声が強まっており、総務省は規制緩和に踏み切ることにした。同省のCS放送に関する指針を年内にも改定する。」とのことであり、通信と放送のサービス区分が限界に達していることを示している。
- 12) 有線ラジオ放送は、有線テレビジョン放送と異なり、施設設置の規制はない。
- 13) ハード・ソフト一致の事業を自ら設置する回線設備で行えば第一種電気通信事業となるが、回線を借りて提供する場合は適用除外第二種電気通信事業となる。
- 14) 林紘一郎「包括メディアの産業法の構想」『メディアコミュニケーション』vol.50、2000
- 15) 林紘一郎「包括メディアの産業法の構想」『メディアコミュニケーション』vol.50、2000は、「サービス規律法は個々のサービス単位別に制定されており、その間の共通項が少ない。これが縦割りの行政と連動して、サービスAとサービスBが融合した場合や、サービスAとBをパッケージ化して提供しようとする場合の障害になっている」と指摘する。
- 16) 経済団体連合会は、1998年に「一つの衛星中継機を、簡易な手続きで機動的に、通信・放送のいずれの用途にも使うことができるようにすべきである。」との要望を発表した。
- 17) 1998年に、インターネット接続サービス等を提供する事業者が自主的に準拠すべき指針として、(社)テレコムサービス協会から「インターネット接続サービス等に係る事業者の対応に関するガイドライン」が公表された。このガイドラインは違法又は有害な情報をプロバイダが知った場合、①情報を発信したものに対し、発信をやめるよう要求すること、②それでも発信をやめない場合は利用者が受信できない状態にすること、③発信者の利用を停止又は発信者との利用契約を解除すること等を定めている。
- 18) ネット上でポルノ映像を有料提供する行為を映像送信型性風俗特殊営業と位置付け、各都道府県公安委員会への届出を義務付けた。
- 19) インターネットで18歳未満を被写体にした児童ポルノ画像をなどの頒布、公然陳列等の行為が処罰の対象とされることとなった。
- 20) ネットワークを通じて他人のID、パスワードを入力するなどしてコンピュータに不正に進入する行為自体を処罰の対象にした法律。
- 21) 「次世代放送コンテンツの振興に関する調査研究会報告書」(2000年)
- 22) 表1を参照 1995年の放送コンテンツが映像全体に占める比率は流通量で94.8%、市場規模で58.4%である。
- 23) 表2を参照
- 24) 最近の放送事業の映画への出資の事例として、日本テレビの「ホーホケキョとなりの山田くん」、「学校3」、TBSの「秘密」、「ドリームメーカー」、「サラリーマン金太郎」、「ケイゾク」、フジテレビの「踊る大捜査線 THE MOVIE」、「リング」、「らせん」、「GTO」、「鼻の城」、テレビ朝日の「鉄道員」、「ドラえもん」、「クレヨンしんちゃん」、テレビ東京の「ポケモン」がある。
- 25) 野村総合研究所『情報通信利用に関する第2回国際比較調査』(2001年)により日米を比較すると、平日に3時間以上テレビを見る人の割合は、日本49.0%、米国29.4%、また休日に3時間以上テレビを見る人の割合は、日本68.4%、米国48.4%となっている。
- 26) ハリウッドのメジャースタジオは人気テレビ番組を制作するだけでなく、流通段階でも大きな影響力を有しており、全国テレビ局(ネットワーク)を介さない流通システム(シンジゲーション)で主要シンジゲーターとして、独立局、ケーブル局、ローカル局等に番組を供給している。

- 27) 60～70年代にかけて、地上波ネットワークの力が増大する一方で、番組の作り手であるハリウッドのメジャースタジオの力は下降気味であった。そこで、1971年にネットワークによる独占を阻害し、番組内容の多様化やローカル局による新規番組制作の促進を目的とする「プライムタイムアクセスルール」が導入された。これは、全米の放送市場のうち上位50の市場において、三大ネットワークの直営局及び加盟局はプライムタイムの4時間のうち1時間はネットワーク以外の番組を放送しなければならないというものであった。また、1972年には、三大ネットワークが外部制作会社の制作番組について所有権を確保することを禁止し、三大ネットワークが自社ネットワーク経由以外でローカルテレビ局に対する番組放送権の販売を行うことを定めたフィンシルールが導入された。なお、CATV事業者の台頭や他メディア・他チャンネル化の進展によりネットワークの影響も低下したことから、フィンシルールは1995年に、プライムタイムアクセスルールは1996年にそれぞれ廃止されている。
- 28) 池田信夫「インターネットによる通信と放送の統合」『産業研究所報告』(1999)。また、この中で池田は、テレビ局の電波独占に立脚する超過利潤と下請け構造というハード・ソフト一致型の利潤コントロールにより、番組制作者に利益が回らず制作能力の衰退をもたらしているとも分析している。
- 29) A.C.Nielsen(2000年)の調査から。産業規模の比較については表2を参照。
- 30) アメリカでは連邦通信法が「電気通信」(同法第3条(43))、「ケーブルサービス」(同法第602条(6))、「放送」(同法第3条(6))の概念を規定している。さらにそれぞれを具体的に規律するため、「第2編公衆通信事業者」、「第3編無線に関する規定」、「第6編ケーブル・コミュニケーションズ」等が設けられている。
- 31) イギリスでは電気通信法が「電気通信」(同法第4条(1))の概念を規定している。また、放送法は、放送自体の概念を規定していないが、放送法の対象となる民間放送事業者の放送サービスとして「テレビジョン番組サービス」(同法第2条(4))又は「ラジオサービス」(同法第84条(1))の概念を規定している。個別のサービスの扱いは、電話は「電気通信」、CATV、衛星放送、地上放送は「テレビジョン番組サービス」又は「ラジオサービス」とされている。また、インターネット上のコンテンツ配信は基本的には「電気通信」とされているが、インターネット放送は「テレビジョン番組サービス」又は「ラジオサービス」に位置付けられている。また、送信施設等サービスの提供の基盤となる「電気通信システム」については、通信に使用されるものも放送に使用されるものも、電気通信法がその運用を一元的に規律している。
- 32) 電気通信を連邦の所管、放送を州の所管とするドイツでは、連邦の電気通信法が「電気通信」(同法第3条(16))の概念を、各州の州法が「放送」の概念をそれぞれ規定している。通信・放送の中間領域的サービスに関しては「テレサービス」、「メディアサービス」という概念を設けており、「テレサービス」は連邦の「テレサービスの利用に関する法律」(同法第2条(1))で、メディアサービスは「メディアサービスに関する州際協定」(第2条)でその概念が規定されている。個別のサービスの扱いは、電話は「電気通信」であるが、インターネット上のコンテンツ配信については、コンテンツが有する世論形成の度合いに応じて、「テレサービス」、「メディアサービス」、「放送」に区別され、CATV、衛星放送、地上放送についても世論形成の度合いに応じて、「メディアサービス」、「放送」に区別される枠組みが採用されている。また、「放送の送信施設(CATV施設及び放送衛星・通信衛星を含む。）」については、ドイツテレコムが全国の施設の建設及び管理運営を行う」とされている。
- 33) フランスでは通信の自由に関する法律が「電気通信」と「視聴覚コミュニケーション」の概念を規定している(同法第2条)。個別のサービスの扱いは、電話は「電気通信」とされ、CATV、衛星放送及び地上放送は「視聴覚コミュニケーション」とされている。また、インターネット放送が「視聴覚コミュニケーション」に位置付けられる。
- 34) 1996年からCSにおいて、2000年からBSにおいてデジタル放送が行われており、1998年から一部のCATVがデジタル放送を行っている。2003年からの地上放送のデジタル化は、対象の世帯数の多さから、放送コンテンツのデジタル化に大きな影響を与えることとなる。
- 35) 無線通信での高速ネットワークは、2001年10月に予定されている第三世代移動通信システム(IMT-2000)の実用化により始まる所だが、その伝送能力は2メガ程度であり、映像伝送には不十分である。光ファイバー並みの伝送能力を有する第四世代移動通信システムの実用化は、情報通信審議会「新

- 世代移動通信システムの将来展望(答申)」(2001年)によれば2010年とされている。
- 36) 菅谷実は、「情報サービスの融合」『通信放送の融合(菅谷実、清原慶子編)』(1997)において、放送制度にハードとソフトの分離が持ち込まれた結果、放送のきわめて重要な社会的機能である報道をもたない放送が登場することとなり、通信とより類似性のあるサービスが放送側から登場することになったと指摘している。
- 37) 池田信夫「インターネットによる通信と放送の統合」『産業研究所報告』(1999)
- 38) 鬼木甫「競争政策のための基本的枠組みとNTTグループ再編成について」『電気通信審議会特別部会「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」に関するパブリックコメント募集への意見表明』(2000)
- 39) 第151回国会衆議院総務委員会、平成13年6月21日の答弁から抜粋。
春名委員「東経百十度衛星はCSですけれども、この適用は受けないのか。」
鍋倉政府参考人「東経百十度CS放送につきましては、利用可能な周波数に比べて今後とも多数の参入希望者が予想されるということと、それから、BSと同じように非常に社会的影響力も大きいと予想される放送であるということで、今回、この法律の適用除外にしております。」
春名委員「それは法律上ではなくて、政令の世界ですか。ちょっと確認しておきます。」
鍋倉政府参考人「私どもで周波数割り当て計画というのがございまして、これは電波法に規定する周波数割り当て計画、告示でございます。ここの周波数割り当て計画の中に、電気通信役務利用放送に使用することが可能とされる周波数を用いたものが本法の適用対象となるというふうに、要するに、そこに規定をするということでございます。」
- 40) 林紘一郎「包括メディアの産業法の構想」『メディアコミュニケーション』vol.50、2000
- 41) 林紘一郎「包括メディアの産業法の構想」『メディアコミュニケーション』vol.50、2000
- 42) 鬼木甫「競争政策のための基本的枠組みとNTTグループ再編成について」『電気通信審議会特別部会「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」に関するパブリックコメント募集への意見表明』(2000)
- 43) 多賀谷一照は「行政とマルチメディアの法理論」において、将来的には多様な主体がネットワーク社会に加わってくるため、表現の自由もしくは通信の秘密という原則の下、新たな社会的コミュニケーションのルールを作ることを検討していかなければならないと指摘している。

<参考文献>

- ・ 池田信夫「インターネットによる通信と放送の統合」『産業研究所報告』、1999
- ・ 鬼木甫「競争政策のための基本的枠組みとNTTグループ再編成について」『電気通信審議会特別部会「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」に関するパブリックコメント募集への意見表明』、2000
- ・ 木村順吾「情報政策法ーネットワーク社会の現状と課題」東洋経済新報社、1999
- ・ 塩野 宏「放送法政の課題」有斐閣、1989
- ・ 次世代放送コンテンツの振興に関する調査研究会「報告書」2000
- ・ 菅谷実・清原慶子編「通信・放送の融合 その理念と制度変容」日本評論社、1997
- ・ 総務省編「平成13年版情報通信白書」ぎょうせい、2001
- ・ 多賀谷一照「行政とマルチメディアの法理論」弘文社、1995
- ・ 電通総研編「情報メディア白書2001」電通、2001
- ・ 通信・放送融合時代の情報通信政策の在り方に関する懇談会「通信・放送融合サービスの健全な発展にむけて」2000
- ・ 根岸毅・堀部政男編「放送・通信時代の制度デザインー各国の理念と実態」日本評論社、1994
- ・ 林紘一郎「包括メディアの産業法の構想」『メディアコミュニケーション』vol.50、2000
- ・ 放送政策研究会「審議経過報告」2000
- ・ 郵政省編「平成12年版通信白書」ぎょうせい、2000
- ・ 郵政省編「平成9年版通信白書」ぎょうせい、1997
- ・ 21世紀に向けた通信・放送の融合に関する懇談会「情報環境の変化と通信・放送の融合 背景と論点」1996