

# 通信・放送二分法から情報通信法の一本化へ 「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」中間報告概要

慶應義塾大学教授 中村 伊知哉

「通信と放送の融合」が本番を迎えている。政策論としては、20年近い歳月をかけて戦わされてきた議論だが、フルデジタル化、オールIP化が現実のものとなってきて、いよいよ通信・放送の二分法が意味を失いつつある。

そして2007年6月、総務省「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」が中間取りまとめを発表した。通信・放送という縦割りの二分法を、コンテンツやネットワークといった横割りのレイヤー別編成にするとともに、現在9本ある規制法を一本にまとめようという大胆な方針だ。

これに対し、ネット規制が強化され、表現の自由が侵されるとの懸念を表明する向きもある。だが、委員として参加した私は、この方針を大幅な規制緩和とみる。今回の動きは、新規参入や競争を促進する措置となるはずだ。

## 中間報告のポイント

中間報告のポイントは、6ページ目に凝縮されている。引用しよう。

世界最先端の法体系に転換することが適当である。(中略)「縦割り規律」に基づく通信・放送法体系を抜本的に見直し(中略)「コンテンツ」(中略)「プラットフォーム」(中略)「伝送インフラ」の3つのレイヤーを基軸として分類し(中略)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、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)」として一本化を目指すべきである。

これまで積み上げてきた制度をガラポンにする、ということだ。よくまとまったものである。1950年の電波法制定以来、約60年ぶりに全法令をリニューアルするという決断だ。「レイヤー別・一本化」。実行するとなると、電気通信事業法の制定どころではない大仕事となる。

総務省は、年末に意見を集約したうえで、具体的な設計にとりかかり、2010年の国会に法案として提出する構えだ。ブロードバンドと地上デジタル放送網の全国整備が達成される2011年をにらんでの措置である。NTT経営形態の見直しも絡み合う。明治以来の国家目標であった情報インフラの全国整備が一段落し、その次のステージにふさわしい世界最先端の革袋を用意しようという姿勢だ。

## 3つのレイヤー構成の問題点

さらにこの中間報告は、コンテンツ、プラットフォーム、伝送インフラ(サービスと設備)からなる3つのレイヤーについて、大枠の設計を加えている。最下層のレイヤーが最も重要なポイントだ。つまり電気通信設備の規制が緩和される点だ。通信・放送の区分にとらわれない電波の免許制度などが実現すれば、新しいサービスの設計や新しい通信の利用法が活発

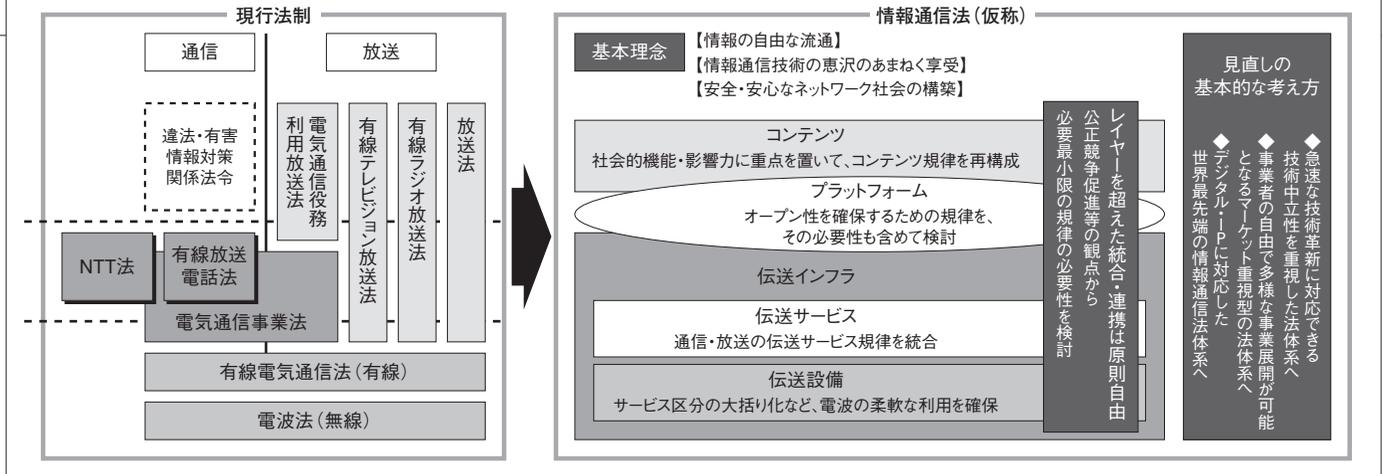
になるはずだ。同じレイヤーに属する伝送サービスについても、電気通信事業法、放送法、有線テレビジョン放送法などの垣根を越えた事業展開が容易に設計できよう。

コンテンツは、放送＝規制、通信＝表現の自由、という両極端の対比を改め、社会的な機能や影響力によって仕組みを再構築する。「特別メディアサービス」「一般メディアサービス」「公然通信」「私信」の4つに区分することを提案している。

「特別メディアサービス」は地上テレビ放送を念頭に置いて、現行の規制を維持する。2006年の政府与党合意が示した「基幹放送」の概念だ。「一般」はCSやCATVなどを念頭に置き、規制を緩めようとする。「公然通信」は、不特定多数に提供される通信コンテンツで、そのうち違法・有害な情報が問題とされている。通信の分野であっても、児童ポルノのような情報にはゾーニング規制を導入するかどうかを検討する必要がある、としている。

となると、現在は無規制のウェブサイトなどの部分にも法律の網がかかることになるかもしれない。これに対する懸念や批判が渦巻いている。しかし、法体系の見直しは、ただでさえ大仕事であり、情報規制の大幅な強化につながる法改正は現実問題として国会を通らない。コンテンツ全体としては、現行の放送規制をさらに緩める形に設計されることになるのではないか。

デジタル・IPによる情報通信産業の構造変化を踏まえ、法体系を「縦割り」から「レイヤー構造」へ転換。  
現在の通信・放送法制を「情報通信法（仮称）」として一本化。



通信・放送法制の抜本的再編 総務省「通信・放送の総合的な法体系～中間取りまとめのポイント～」  
同「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 中間取りまとめ」  
[http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/070619\\_3.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/070619_3.html) よりPDFをリンク

課金・認証などのプラットフォームもレイヤーとして整理されている。ただし、現在のところ規制としては1条もないので、すぐには法令のレイヤーをなさない。今後その分野が社会経済的に極めて大事な機能となることは衆目が一致するものの、それを法律で規律すべきかどうか、今後の重要課題だという納め方をしている。つまり、コンテンツにしる、プラットフォームにしる、規制強化が懸念される部分は小さく、それよりも、全体としていかに規制緩和をもたらすかが大事な視点と言えよう。

#### 今後の課題

このレイヤー構成に私は異論もある。私もレイヤーを3分類するという意見だが、それは「情報、役務、設備」の3つであり、「コンテンツ、サービス、ネットワーク」と言い換えてもよい。プラットフォームはなく、中間報告が伝送インフラとしてくっついたサービスとネットワークは別レイヤ

ーだ。

なぜなら、情報（コンテンツ）は表現の自由、役務（サービス）は利用者保護、設備（ネットワーク）は公平安全、という具合に3つの行政目的が大きく違うからだ。3つのレイヤーは、それぞれ放送法（全59条）、電気通信事業法（193条）、電波法（116条）を軸にして広げれば構成しやすいという理由もある。

恐らく委員の中で最も強硬に異論を唱えていたのが私である。しかし、同時に、最も強く「レイヤー別・一本化」の意義を強調していたのも私だ。今回の取りまとめの意味は、その大方針が決定された点に尽きる。レイヤーの構成や、各レイヤー内の規制の設計は今後の課題である。

しかも、この一本化とて規制法9本の話であり、法律はほかにもたくさんある。たとえば著作権法は毎年のように改正されているが、その多くはデジタル化への対応だ。著作物がパッケージから通信・放送コンテンツ化していくにつれ、著作権法と情報通信法（仮称）とは不可分とな

っていく。ほかにも、情報公開法、電子署名法、通信傍受法など外縁にあるコンテンツ関連の法律との折り合いをどうつけるのか。コンテンツの法律は多くの省庁にまたがるため、議論の成り行き次第では省庁再編にも発展する。

さらに、条約との関係もあるため、国内法にとどまらない。情報の流通に国境がない中で、国内法はどこまで規定すべきなのか。さらに、セカンドライフのようなバーチャル空間の成長によって、サイバー社会の規律と、現実空間の法律との整合をどうするのか。いよいよ厄介な問題が現実には迫っている。通信・放送の規制法を直す以上に難しい問題ばかりだ。

そして、こうした大きな法改正を断行することのメリットが関係業界や国民全体にきちんと理解され、賛成を得ることができるのか。結局、決定するのは国会である。政治情勢が揺れる中で、成案を得ることができるか。国民的な議論が求められる。