

対 談

慶應義塾大学教授 中村伊知哉

慶應義塾大学教授 國領 二郎

國領

まず、今日のシンポジウムの背景をお話したいと思います。片側で放送と通信は性格が違うので、別々のルールでいかなければだめだという議論がいまだにあります。ただし、ケーブルテレビと通信事業が相互に参入している様子、メディアのコンテンツが媒体を離れて流通していく実態、韓国における通信とIPによるテレビビジョン放送の開始といった流れを考えたときに、やはり融合法制をしっかりと考えていかなければいけないと思います。

そういう問題意識から、国のレベルでは、皆さんご案内のとおり、いわゆる竹中懇と言われる大臣の私的懇談会から融合法制についての議論が始まり、今日壇上にいる私の同僚の中村が中核メンバーの1人でした。彼が参加した「通信と放送の総合的な法体系に関する研究会」が昨年あり、その事務局の中心であった内藤室長が研究会の報告を後ほど説明されると思います。実を言いますと、昨日、その報告が審議会に諮問されるというところまでまいりました。私も、外から見ているつもりが、今度は中に入ってしまった。昨日から始まり、だんだん中身をつくっていくという段階になっています。

今、議論の中心になっていますのが、昨年末に取りまとめられた研究会の報告であります。通信・放送に関して9本の大きい法律があったものを、情報通信で一元化し、レイヤー構造、水平的にさまざまなコンテンツがさまざまなメディア、媒体を流れるという体系にしようという内容になっています。メディア別に法体系ができているという状態を変えていくという報告であります。

先ほどクーキエさんが、ごちゃごちゃになっているものを、そろそろきれいにしなければいけないという問題提起をされました。今のペースでやると、日本が、世界の中でも比較的早くきれいに整理するという話になるのだらうと思います。「検討する」という言葉が報告書には六十数カ所あるそうで、ペンディングが多いわけですが、抽象的に融合法制が必要というところから、かなり各論に落とし込んで、具体的に考えていただいたわけです。その設計思想、どのような基本的な考え方に基づいてやろうと提案しているものかを中村さんからお話いただけますか。

中村

今日は2月26日です。ちょうど1年前の今日、法体系の研究会が総務省でありました。そこで私は、縦割りの通信・放送の法体系をコンテンツとかネットワークというレイヤー別に抜本的に見直し、かつ、大幅な規制緩和をすべきだというプレゼンをしました。そのときからスタートして、議論が本格的になり、去年の年末に報告書が取りまとめられました。詳しくは後ほど総務省の内藤さんが説明をしてくれると思いますが、今の通信と放送という縦割りのごちゃごちゃになった制度をレイヤー別と呼んでいる横割りにすっきりと移行させる。それとともに、例えば電気通信事業法、放送法、電波法といった9～10本あると言われる法律を1本にまとめ、「情報通信法（仮称）」に改める方向で、研究会はひとまずまとめました。

私的な研究会から情報通信審議会に舞台を移して、やっと本格的な議論がスタートします。今後2年ぐらいもんで、2010年の国会に政府としては提出したい。これが総務省の思惑なのです。もちろん、大きな法律ですので、本質的な議論をして成立させるか否かは国会にかかっているわけですが、そのための準備がこれから2年続けられるということになっています。

そうした法律の改正といいますが、新しい法律をつくるというのは、電波法制定以来60年ぶりになりますし、今ある電波法や放送法といった法律を、廃止してつくるわけですから、非常に大きな試みになります。唯一のポイントは、規制緩和だと私は思っています。縦を横にするということには本質的な意味はなくて、そのときでなければできない大きな規制緩和がどこまでできるかというのが勝負だろうと思っています。

この報告書が出されてからさまざまな批判がありました。賛成という声もありましたけれども、それ以上に大きな批判の声もありました。例えば既存の事業者さんからは、コンテンツの文化が壊れるという声もありましたし、新しいプレイヤーの方々からは、インターネットへの規制が強化されるのではないかという、懸念も示されました。しかし、私は、そういった議論は逆を見ているなと思っています。

新しいサービスを国民がどれだけ利用できるようになるのか。新しいビジネスを産業界がどれだけ生めるようになるのかという、メリットが出てくるような法制度を設計できるのか。今回の横割りにして一本化というのは、1つの考え方であって、ほかにもいろいろなプランがあるかもしれませんが、目指すべき方向は、マーケットの活性化や国民生活の向上です。そのための手段として、どういう仕組みがいいのかということだろうと思っています。

竹中平蔵さんが総務大臣だった頃に、通信は16兆円市場で、放送は4兆円市場、足して20兆円。これを30兆円とか40兆円にする方法やアイデアはないのかということをおっしゃっていました。この10年で、ブロードバンドと携帯、これは足して10兆円ぐらいの新しい市場が生まれてきました。では、これから10年、20年でそういった新しい市場を生むような方法というのは、制度として何かあるのでしょうか。今後の議論は、コンテンツをどうするかということに集中していくと思いますが、私はそこが本丸ではないと思っています。本丸はもっと下のレイヤー、つまりサービスやネットワークの制度をどうするかということです。具体的に言うと、サービスに関しては、現在、電気通信事業法や、有線テレビジョン放送法がありますが、それらを一本化して、規律を低く抑え、新しいサービスを生みやすくする。通信でも放送でもないような新しいサービスをどんどん生めるような仕組みにできるかどうか。さらに言うと、もっと下のレイヤーの、例えば電波法の問題があります。今の電波割当の仕組みでは、電波を割り当てられた目的以外に使えません。通信用であれば、ほかには使ってはいけないという仕組みになっています。通信でも放送でも柔軟に使えるような電波の割り当て方ができるかどうか。それをどこまで踏み込めるのかというのが、議論のコアになってくるべきで、そのところをもっと詰める必要があると思います。

國領

どちらかという、中村さんの志そのものは、レイヤーの上のほうのコンテンツとか、子供が自由にメディアを使えるといったあたりにある。しかしながら、そこを活性化させるためには、むしろ下のところが大事だということをおっしゃっているのだと思うのですが、そこをもう少し説明していただけませんか。

中村

コンテンツについては、今もほとんど規制がありません。だから、そのところを規制緩和するということを考えても、あまりやることはないのです。現実は何でビジネスサービスが縛られているかといったら、電波の使い方などなのです。

國領

逆に言うと、下で問題が多くて、上が縛られている。伸び伸びとビジネスが活性化する

ことが、下のルールがよくないために妨げられている危機的な状況がある。そのようなことを考えているわけですね。

中村

今やろうとしてもできないようなサービスや、使えないようなサービスがあるとして、その原因が制度の問題にあるのだとすると、それを取り除くにはどうしたらいいか。それを具体的に考えると、下のレイヤーのほうが、何か手を打ったときの効果は大きいのだろうと思うのです。

ビジネスと申しますか、現実世界の話になってきますが、これは日本の問題だと僕は思っています。先ほどのヘイズレットさんの話を聞いていて思ったのですが、ヘイズレットさんのおっしゃったのは、アメリカの話です。ケーブルテレビと通信のネットワークをどうするかというのは、水平のネットワークのところをどのように仕切るのかという話です。言ってみれば、AT&Tとタイムワーナーのケーブルをどうするかというような話です。しかし、日本で通信・放送の融合といったときは、そういう話よりも、ホリエモンとフジテレビはどうなるのか、楽天とTBSはどうなるのか。つまり、ネットと放送のコンテンツはどうなるのかという、縦の話が多い。これは日本の特徴をあらわしていると思います。

ネットワーク、通信・放送網という点では、日本はフロントランナーになりました。國領さんが頑張ってこられたe-Japan戦略の成果などもあって、光ファイバーもこんなに普及している国はないし、それから、携帯のネットがこんなに発達している国もない。地上デジタル放送は2011年に全国整備を完成する。2011年には日本で世界に先駆けて通信・放送の太いデジタルのネットワークができます。

一方で、映像コンテンツの真ん中を、放送と申しますか、テレビが占めている。これも日本の大きな特徴だと思います。総務省のデータによると、年間の映像コンテンツの生産量を、時間数で見ると92%がテレビで、金額ベースでは57%がテレビだと言われています。しかしながら、これまでのテレビのビジネスモデルは、1回オンエアしたら終わり。DVDとかインターネットに利用する2次利用の比率は8%しかありません。

ですから、発達した通信網とテレビのコンテンツをドッキングさせると、日本は強みをもっと発揮するだろうというのが、通信・放送融合を政策的に進めればよいとする論拠になっていると思います。しかし、日本は、そういったことを頭ではわかっていたかもしれませんが、足腰がついていかなくて、出足が遅れたわけです。

2年前、ラスベガスで開かれたCES (The Consumer Electronics Association) の場で、IT系の企業が一斉に映像配信ビジネスを世界中でやると宣言しました。アップルに続いて、ヤフー、マイクロソフト、グーグルがハリウッドのコンテンツを引っさげて、世界的に映像を伝送すると言った。アメリカの放送局も、直ちに動いた。CBSは、IT系、IP系の企業と矢継ぎ早に提携をするし、YouTubeともいろいろ手を結んでビジネスをやっていることにした。

ヨーロッパはヨーロッパで、BBCはネット配信に積極的に乗り出しているし、YouTubeの上にBBCチャンネルを正式に開いたりしています。あるいは、フランスだと、国営放送であるフランステレビジョンとフランステレコムが正式に提携して、IPTVをやったりしています。これは日本でいうと、NHKとNTTが提携して、IPの事業をやるようなものですが、日本ではそういう動きは見られません。

ですから、この2年ぐらいの間に、日本はネットワークは整備できたけれども、サービスとかコンテンツの面では後進国になったのだと思います。それを支援するとか、税金を軽くするなどいろいろな政策的な手段はありますが、制度の面で何かできることがあるとするとどうするか。これまでもいろいろ制度的な手当て、規制緩和してきたけれども、それを温泉旅館を手直ししていくように、少しずつこれからも手直ししていくのか。この際、ガラポンにして次の時代を切り開くような制度にするのか。どちらであろうかという問いかけに対して、今回まとめたものでは、この際、一挙に世界の最先端を開くような制度にしてみようかという提案をしました。

國領

今回、私のチームが経団連の21世紀政策研究所と組ませていただきましたが、経済界の組織ということもあり、新産業の創出、新しいビジネスを創出することに力点を置いたレポートを書かせていただきました。資料2を後からご覧いただければと思いますが、新しいビジネスを起こす動きの活性化こそが大きな目的であり、それに合わせたルールをつくるのが重要と考えました。既存のメディアの移行をどうするか。生活の中にこれだけ根づいている、今の放送というものをどういう形で位置づけていけばいいかということで、特別メディアサービスというものが、今回の報告書の中にも書かれています。ただし評論家的な視点で言うと、特別メディアサービスという領域をつくるためには、つくった理屈である社会的影響力を、具体的にどう定義するのが問題です。ケーブルテレビは社会的影

響力があるのか、CSはどうか、基幹のキー局はあるのだろうかといった点があり、少しわかりにくいことになっています。ただ、あまりこんなことを揶揄していてもしょうがない。やはり災害時に人が頼るメディアであり、これだけなれ親しんできたものであり、考えなきゃいけないという事情もすごくよくわかります。そこはどのような思想で位置づけていくのでしょうか。

中村

そこはあまり思想がないのです。最初に政府・与党合意にある基幹放送というものを前提として、それを受けて議論を始めましょうということになっていました。そのため、実はあの研究会の報告では、そこはあまり議論することなく、制度も現在のものを踏襲するという考え方で書いています。

一方で、ケーブル、衛星、通信などのその他のメディアは大幅に規制緩和する。それは方針としてははっきり書かれてあります。そのときの思いが、当事者も含め、交錯しているのじゃないかと思います。つまり、今の規制によって、制度の壁によって、ビジネスモデルが保たれ、基幹放送は非常にハッピーで、放送の文化も発展してきたわけです。非常にすばらしい放送文化を日本はつくってきたと思いますが、それが、これからも同様の制度をつくっていくことによって守られるものなのか。逆に、そうすることによって、その分野が立ち枯れてしまうのか。それが今、議論のあるところだと思います。

私は、周りが規制緩和されて、さまざまな新しいメディアが起こってくるとなると、そこに制度的な大きな壁をつくってしまうと、必ずしも有利にはならないのではないかと思います。今の基幹放送に対する制度というのは、非常に強い規制が置かれています。例えばマスメディア集中排除原則、つまり資本規制、それから、ハード・ソフト一致の原則。原則と言っていますが、あれは規制であって、仮にハード、ソフト別々の会社にしてビジネスをやりたいと思った人がヨーロッパのように出てきたとしても、それは許さないという規制になっているわけです。これが10年、20年たつて、情勢が動いてくると、かえって手足を縛ることになるのではないかという気がしています。そこは、まだきちんとした議論がなされていないと思うのです。ですから、これからの2年間は、その制度をどうしたらいいのかという議論になっていくのだろうと思っています。

もう1つ突っ込んで言わせていただくと、そこでのビジネスというのは、広告ビジネスです。広告をどのように取り合うのか。つい先日、電通の発表によると、日本の広告市場は7

兆円、ネット広告が大きく伸びて6,000億となり、雑誌を抜いています。このスピードでいくと、1~2年後には新聞の広告費1兆円を抜いて、テレビの広告費に近づくのではないかと、そのような状況になってきています。テレビは「ネットが怖いね」という議論を今もしていますが、そもそも7兆円の市場が国内に残ってくれるのかどうか、というのが今の問いだと思います。7兆円の国内広告市場というのはGDPに依存して、ずっと同じように伸びてきたわけですが、テレビにブロードバンドをつなげて、YouTubeを見るような人がたくさん増えています。子供も含めて、任天堂のWiiをテレビにくっつけて、ブロードバンドでつないで、YouTubeを見ている。日本のテレビ番組が違法にYouTubeにアップされていて、それを見ているわけです。だとすると、そろそろスポンサーサイドも考えて、テレビ局に広告を打つよりも、アメリカのサーバーに広告を打ったほうが効果があると思われませんか。YouTubeが出てきて2年ぐらいの間にこういう事態になっているわけですから、1年後、2年後、何がどう出てくるかわかりません。保証されたものが何もない状態だだと思います。その中で、攻めに転じられる制度設計はどうあるべきか、そういう議論だと思います。

國領

思いとして、激変する市場の中でなるべく縛りが無い状態で、日本の産業が闘える。それから、いろいろな各国のメディアが日本の消費者向けに競争して、日本のビジネスがその中で活性化していく。そんなシナリオが描けるとよくて、そのための規制緩和が何よりも大事だという趣旨かと思います。

研究会でやり残したことは何でしょうか。著作権のことについてほとんど積み残されているのではないのでしょうか。総務省の報告書だからそこまで書けなかったという事情もよくわかっていますが、ただ、そこも含めて、もう少し大きく考えないと最終的な答えが出ないのではないかという感じがします。著作権のことも結構ですし、ほかのことも含めてもう少し広くということでも結構ですので、今度の報告書に書いてない、まだ残っていることは何でしょうか。

中村

やり残したことのほうが多いので、それを言い出すと非常に長くなってしまいます。今回は通信・放送の規制法に手をつけただけですから、9本、10本の法律だけで済んでいるのですが、本当はもっともっとたくさんの法律があります。著作権もその1つで、通信・放送

の区分が通信・放送法制上なくなると著作権はどうするのだという、直接的な問いがまず出てきます。それをやろうとすると、縦割りの省庁の仕組みではもううまくいかないので、情報通信省といったものを考えるのか、第三者機関のようなものを考えるのかという組織論にも派生します。私は、橋本行革の省庁再編のときに郵政省の省庁再編担当補佐をやっておりまして、行政組織はいかにあるべきかということ、ずっと考えております。そろそろまたそういった議論をする時期にも来ていて、オールジャパンでいかにこれをおこなうのかという問題であろうと思います。今回やろうとしているのは、その前段階、まずやらなければならない宿題ではないでしょうか。

もう1つは、今回は、国内法の問題だけ扱ってございまして、先ほどクーキエさんが指摘したとおり、国際ルールの中で何をどう決めるのかということをやることがより大事な問題でしょう。

もう1点は、今回は制度論ですが、制度論よりももっと大事なものは、今のビジネスをどうしていくのかです。例えば、同時進行でユビキタス特区をつくらうとか、コンテンツ取引市場の実験を産学連携でやろうといった、さまざまな施策が動いていますが、そういったものに政策資源を投下していくのは非常に大切だろうと思っています。まだまだやらなきゃいけない問題が、たくさんあると思っています。

國領

ここでご発言やご質問とか受け付けたいと思います。

会場

私は規制をどうするかという問題が一番大きいと思います。できれば規制は一切なくしたい。しかし、反社会的な問題もあります。その規制を総務省の通信政策局で行うのは間違っていると思います。

規制と振興というのは別の人やるべきです。また、今の放送・通信には、たしか外資規制が入っていますね。この外資規制というものも、どこまで外すのかという問題もあります。私は、公正取引委員会のような第三者機関をつくり、そこで規制をすべきだと思います。

研究会は、社会的影響力の強さによってメディアを3段階に区分すると書いてあります。これは一体誰が社会的影響力の区分を3段階に分けるのですか。インターネットのブログが

ニュービジネスとして大きくなるかもしれません。それといわゆる放送局と、巨大資本のキー局を、段階ごとに分けるなんていう考え方自体が規制だと思います。私はそこからスタートしないと、この問題は官僚統制に終わってしまう。むしろ、官僚統制が極端になるというふうに非常に心配しています。

國領

中村さん、社会的影響力というあいまいなものによって、規制と保護と両方あるような特別メディアサービスというセグメントを残すことになっていますね。

中村

私自身もコンテンツの領域には介入しない、かつ今の制度を大幅に緩和するという方向で持っていきたいという考えです。今ある制度を残したいという人たちとの折衷で研究会の報告書はできています。そういう意味でいうと、今回経団連がおまとめになった規制緩和論のほうが自分のテイストには合っていて、そちらのほうに進んだほうがいいかと思っています。

それを誰がやるかという主体の問題については、米国のFCC、フランスの行政機関であるCSAなどのやり方を参考にしながら、日本でも議論することはできると考えています。一方で懸念するのは、その結果として、テレビ番組に何か問題があったときには、直接的に介入していき、番組に対して罰金を払えと言ったり、打ち切り勧告を出したりするといった、現在日本がやっていないような行政が行われるのを少し懸念しています。歯どめが効くのかということも考えなければいけないと思っています。それはこういう機関ならいいという組織の問題よりも、長官は誰なのかといった人事の問題か、という気がします。

独立すれば、今の役人がそこにほとんど行くことになる。独立させるほうが怖くないでしょうか。ただし、研究会の報告書は、今の法律をどういじるかということだけで、規制機関の議論はほとんどありませんでした。

会場

この報告書を見ると、初めから第三者に規制してもらうことが嫌なのです。これは昔からそうなのです。郵政省の通信・放送部門であった時代から嫌がっていた。これは骨の髄から嫌なのです。やはり郵政省に都合のいい方々がお集まりになって、こういうものをつ

くったのかなと思っています。誤解であればいいと思うのですが。

中村

私は、それよりも、総務省は書いた報告書の中身をほんとうに実現しようとする意思と
いいですか、根性があるのだろうかということのほうを気にしています。つまり、電波法
や事業法をいったん廃止して、全部直して、そのときに大幅に規制緩和すべきだとい
うことを言っています。その権限をほんとうに手放すほどの大改正をやるかという意思が本
当にあるのかというほうが、私が疑問に思っているところです。

会場

電波行政、放送行政を全部まとめて総務省から独立して役所をつくりたいという意向が
根底にあるのです。私は行政主導などの枠を離して自由化させ、放送や通信をやっている
者を監視・監督する機関、いわゆるPLAN・DO・SEEの、SEEだけやればいいと思います。
今まで日本の行政全般にSEEが抜けています。通信・放送の構造改革をやる際に、ここを
しっかりと意識してもらわなければいけません。7兆円の広告業界も自由化すればそれはも
っと増えると思います。

会場

民間の話も聞いていただきたいと思います。まずこの法制のあり方について、どうい
う議論がされて、どういう規制緩和がされるだろうかということを非常に期待しています。
チャレンジングな企業でも、通信と放送の融合に関する事業になると、しり込みします。
規制が多過ぎて、事業として成り立たない場合があるからです。ですから、ほんとうに規
制緩和がされるなら、それは非常にありがたいと思います。

ただ、この法律は、なかなか通らないだろうと思います。2010年に提出されても、個人
情報保護法ぐらい時間がかかるかもしれません。そうすると、議論されている間に、ニュー
ービジネス、ネクストメディアが出てきます。法律までいなくても、この2年間の間に規
制緩和をどんどんやってほしいという希望があります。

國領

結果的にきちんとビジネスができるようにすることが大事です。法律をいじるために法

律をいじるわけでも、組織をいじるために組織をいじるわけでもない。新しいメディアを
つくる際に、電波や回線を利用したりするところがネックになって全然動かない問題が大
きいので、そこを何とかしたい。今までは、一つひとつメディアが出てくるたびに、個別
に突破するような手間をかけてやってきましたが、これだととてもスピードが追いつきま
せん。ですから、通信設備を利用した放送事業というのは立派に別個法律があるわけです。

パッチワークで一つひとつつくっていると、全然スピードが間に合わないの、デフォ
ルトで自由に組み合わせられるような法体系がほしいということですね。その法律が、議
論をしても全然結論が出ないようであれば、企業としては待てるようなものではありません
ね。

中村

法律ですから、結論が出なかったら現状維持になってしまうということです。一歩でも
二歩でも、少しずつ進んでいくのがいいのか、今回がらっと変えるのがいいのか。さあ、
どうしますかということを問われているのだと思います。世界的にみんなどの国も今問わ
れているのだと思います。

会場

中村先生に質問があります。社会的影響力ということで、コンテンツについて議論にな
っています。必ず、災害時の情報は必要であることと、悪いコンテンツが出回らないよう
にしなければいけないという2つの例が出ます。この2点についてはすぐ合意がつくと思
うのですが、それ以外のものが討議にはあると思います。例えば、インターネットでの編集
上のコントロールをどうするかということです。自由化されているゆえに、大きなビジネ
スになるかもしれないのであり、合理的な議論がされるべきだと思います。

第2点は、2年間かけてこの融合についてお話しになるとおっしゃいましたが、実際に法
案が通るまでには全部で4年かかるかもしれないということではあまりにも長過ぎる。時間
がかかり過ぎるということです。

それから第3点目ですが、今の討議を拝見していると、検討する、検討するということば
かりです。完璧な解決策が出るまでずっと検討が続くように聞こえます。この世界とい
うのはあまりにも流動的で、これで終わりということはないのです。常に変わっているため、
今日の答えは明日の答えにはならないのです。国際マーケットのトレンドは、簡略化とい

うことになっていて、政府は監視・監督機関だけを担うということになっています。

また、2次的使用はとても重要です。シンジケーションマーケットをつくるべきだと思いますが、中村先生はどうお考えでしょうか。

中村

アメリカのシンジケーションマーケット、あるいはフランスにあるMIPのような、放送のコンテンツもブロードバンドや携帯のコンテンツも、あるいは海外マーケット向けにも流通するようなコンテンツのマーケットをつくりたいと思って、今、その議論をしています。放送業界、通信業界、あるいは、商社、銀行、さまざまな人たちが集まって、そういったものができるような場を産学官連携でやりたい。著作権の処理をどうするかとか、ビジネスをどうするかという課題がありますので、まずは実験としてやってみたいということで、この春ぐらいからスタートさせたいと思っています。

これも、産業界、あるいは学界の自発的な取組みです。こういう自発的な取組み、コンテンツ取引の市場をつくるとか、あるいは、特区のようなもので新しいマーケットを切り開くといったことをどんどんやらなければいけないと思っています。制度の議論というのは、最終的には国会が決めることですから、時間がかかります。どちらの方向に行くかも予見できないところがあります。ですから、制度の問題と、新たなマーケットをつくるとか、ビジネスを試すとか、技術の開発をするとかといった、いろいろなものを同時並行に、総力を挙げてやらなければいけないのだろうと考えています。

國領

ありがとうございました。自由に、ビジネスが伸び伸びできるような状況をつくりたいという点で一致していますが、やり方を間違えると、かえっておかしなことが起こるといふご指摘をどれくらい心して反映していけるか。そういうことなのだろうと思います。

中村

どういう社会にするか、どういう産業にするかというところではある程度一致して、そこにいくための政策手段を間違えないようにしたいですね。本格的な議論がやっとこれからスタートするので、国民的な議論が必要になってきていると思います。

以上