

## 第一章 通信・放送法体系の見直しに向けて

慶應義塾大学 中村伊知哉

### 第一節 融合 2.0

通信と放送の「融合」や「連携」といった話題が盛り上がったのは、1990年代初頭のことだ。CATVや衛星などニューメディアが登場し、通信と放送の境目があいまいになってきたことが発端である。そのころ旧郵政省でこの問題を担当した筆者は、複雑な政治調整に手を焼いた。だが、当時はビジネス実態の乏しい技術論であり、新たに出現するサービスを通信と放送のどちらに分類するか、という単純な話だった。

10年経って、ブロードバンドやケータイが普及した。電話とテレビの間は隙間なく埋まり、その間をどう切り分けるかという問いは無意味になった。電話もテレビもネットも携帯電話も含め、全体をどう仕切り直すか、全体をどう成長させるのか、が現在の問いだ。融合は、ニューメディア当時の概念的な第一段階から、実態を伴う第二段階、いわば「融合 2.0」に突入した。

論議が大きく進展したのは、2005年のことだ。2月にライブドアのニッポン放送株取得劇、10月には楽天とTBSとの攻防戦が話題となった。ネット企業による放送局への攻勢である。ソフトバンクやKDDIらが通信回線を用いた有線放送に進出したのに続き、USENは無料映像サイトGyaOをスタートさせた。

放送側は七月にNHK及び民放キー局各社がネット配信戦略を表明し、「第2日本テレビ」等のサービスが始まった。2006年4月からはワンセグ放送が始まり、融合サービスはケータイを主戦場とするようになった。

2004年のインターネット広告市場(1814億円)がラジオ広告市場(1795億円)を抜いたというニュースも刺激的であった。広告という基本収入を奪うメディアの成長に放送局も対応せざるを得なくなってきたのだ。2007年にはネット広告市場は6000億円に達し、雑誌の4600億円を大きく上回った。このペースで行けば、新聞広告1兆円市場はおろか、テレビ広告2兆円市場に迫るのも遠くなさそうである。

政府も動いた。2005年7月、総務省情報通信審議会の答申は「融合が積極的に推進されるべきである」と明快な姿勢を示した。筆者が旧郵政省で担当した90年代初頭は、融合という言葉は禁忌に近かったが、否定から推進へと政策対応が180度変化したのだ。

「融合」という言葉に対し、放送関係者は身構える。通信市場は16兆円。放送は4兆円。そもそも規模が違う。そして、融合の運動源は通信技術の進歩である。IPやケータイやウェブのデジタル技術が産業構造や利用形態や表現様式を変えているのだ。だから、通信やネット側が攻め、放送が守る構図になりがちである。

仮に通信16兆円と放送4兆円が結合したとする。その結果が、合計20兆円にしかならないのなら、インパクトは小さい。それが30~40兆円に成長したり、ユーザーが画期的なサービスが利用できるようになったりするという成果がもたらされなければ、産業政策としても利用政策としても推進する意味がない。

ケータイとネットの市場は計10兆円。この10年で新しく10兆円産業が成立し、ユーザーも便利で楽しいサービスの恩恵を受けている。これからのメディア融合がそうした果実をもたらすのかどうか。その設計が議論のポイントである。

### 第二節 コンテンツの視点

目標時期は2011年である。政府のブロードバンド全国整備目標が2010年で、地上デジタル放送網の完成が2011年。この年、日本は通信・放送ともにフルデジタルの伝送路ができあがる。世界に先駆けて、広帯域デジタルネットワークが整備されることになる。その時期に、通信・放送横断のサービスをいかに開発しておけるかが問われる。

これは行政にとっても転換点となる。明治以来、一世紀以上にわたって国家の目標としてきた情報ネットワークの全国整備にひとまず決着がつく。インフラ整備という通信・放送の根本政策が一段落することを意味する。

このため政府は行政のターゲットを上位レイヤーにシフトさせている。コンテンツである。コンテンツ市場が有望な成長領域として期待されている。ポイントは二つある。第一に、エンタテインメント産業を通信・放送でどう再設計するか。第二は、非エンタテインメントのコンテンツを通信・放送でどう拡大するかだ。

第一のポイントは、エンタテインメント市場。通常、コンテンツなる言葉が指すのは、映画、音楽、テレビ、新聞、出版といったエンタテインメントビジネスのことだ。マス向けにプロフェッショナルが作る情報作品、14兆円市場を意味する。そのうちオンラインで流通するのは放送4兆円ぶんであった。残りは映画や音楽、新聞・書籍といったパッケージメディアだ。それが今後、ネットやケータイで配信されるようになる。14兆円の大半が通信・放送コンテンツとなる。それをどう取り分けるのか、という問いである。

第二のポイントは、電子商取引、遠隔医療・教育、電子政府・自治体など、それ自体でビジネスになるわけではない領域のコンテンツの扱いだ。現実社会で行われていた業務がオンラインにコンテンツとして乗ってきて、新しいコンテンツ領域を開拓する。さらに、個人のメールやブログといったパーソナルな情報もある。これら非ビジネスのコンテンツがプロの作成するマス向けのエンタテインメントと境目なく扱われるようになるのがデジタルの特徴である。

この領域はコンテンツ産業としてカウントされてこなかったのだが、市場としてみれば、より大きな金額が動いている。なぜなら、それが 16 兆円の通信市場を形成しているからだ。ユーザーが自分でコンテンツを創り、発信し、自分で通信料を支払うという形態でのビジネスが成立している。つまり、コンテンツ産業 14 兆円と通信市場 16 兆円の合計約 30 兆円の市場、いわば広義のコンテンツの市場をどう取り分けるのか、という問いである。

経済産業省によれば、2005 年の B2C 化率は 1.2% だという。つまり全流通市場の 99% が未だ非オンラインとして残されている。日本の販売促進費は 13 兆円という。現実の空間で営業などに充てられているコストである。B2C、B2B が進展すれば、現在の販売促進費がオンライン空間に流れてくる。

さらに、医療市場 30 兆円。教育市場 20 兆円。それらがオンラインのコンテンツと化してくる。今後 10 年でそのわずか 1 割がオンラインに振り向けられたとしても 5 兆円の市場が形成される。通信・放送融合の次に、大きい市場が横たわっている。

Web2.0 的に、誰もがコンテンツを創り、発信し、共有する。現実のあらゆる活動がコンテンツとなってオンライン空間で展開されるようになる。通信・放送の切り分け問題を越え、両者を合体してさらに成長させていく設計図を描くことが課題である。

### 第三節 日本の問題

「融合」は、日本的な問題である。まず、「日本」のメディア環境という観点から考えよう。日本の一つの特徴がネットワークの発達である。光ファイバーの普及では世界のフロントランナーとなった。携帯電話のインターネット利用でもトップランナーだ。

一方、コンテンツの面では、日本はテレビの位置づけが非常に高い。テレビ番組が映像コンテンツの中心をなしており、社会的な影響力、浸透度も他のコンテンツに比べ大きい。総務省によれば、テレビ番組が映像産業の金額ベースの 57%、映像の制作時間量の 92% を占めているという。ところがテレビ番組はテレビでの流通に完結し、DVD やインター

ネットなどで二次利用する比重は小さい。地上波テレビの番組が二次利用される割合は 8% にすぎない。

通信と放送の融合は、デジタルネットワークとテレビ番組の両者を結合させることを意味する。通信網でのテレビ番組の利用を促進すること、これを土台としたサービスを開発することに意義がある。ネットとテレビの先進国たる日本は他国に比べ、融合のメリットが大きい。通信・放送の強みを相乗的に活かす点に政策として推進する意味がある。

しかし、日本はその強みを活かせず出遅れた。2006 年、事態は一変した。2006 年の冒頭、ラスベガスでのイベント「CES」で、Apple に続いて Google、Yahoo!、Microsoft がそれぞれハリウッドのコンテンツを引っ下げて国際的な映像配信ビジネスを行うと発表した。タイムワナーや AT&T など、それまでのアメリカでの融合論を主導してきた旧来の通信・放送企業に替わり、IT が主役に躍り出たということだ。

米放送業界の対応も速かった。CBS は Google、Verizon、Comcast の 3 社と矢継ぎ早に提携し、台頭してきた YouTube ともビジネスを創出している。あらゆる伝送路を駆使するビジネス・モデルに移行する目論見だ。ABC、FOX、NBC も人気ドラマを無料で配信している。iTunes、AOL、Amazon などのサイトでは、高視聴率の人気番組が 1 話 2 ドル程度でダウンロードできたりする。日本では見られないサービスだ。

イギリスでは BBC が YouTube にチャンネルを開設した。見逃した番組をダウンロードして見られる iPlayer もネット企業との提携で提供している。フランスでは国営フランステレビジョンがフランス・テレコムと提携、IPTV を提供している。NHK と NTT が IP で独占提携するようなものだ。国立研究所 INA は 10 万本に及ぶ番組資産のネット公開に踏み切った。

TBS と楽天の攻防が膠着状態で、日本メディア界は先を見通せない。フジテレビのワッチミー!TV や日本テレビの第二日テレなど、攻めの姿勢もみられるが、ビジネスとして本格離陸していない。民放は放送法が改正されて持株会社が解禁され、資本金強化の道は広がったが、2011 に完成する地デジ後の展望が描けない。NHK はやっとなネット配信に道が開かれたとたん、不祥事で身動きが取れない。

問題は、通信と放送で争奪しようとしている広告市場が安泰ではないということだ。任天堂の wii をネットにつないで YouTube を観る子どもが増えている。そろそろ日本のスポンサー企業は、アメリカのサーバに広告を打ち始めるだろう。広告収入 7 兆円の一部が海外に流出するかもしれない。

e-Japan 戦略が成功し、IT は世界のトップランナーになったと政府は胸を張る。しかし、気がつけばサービス後進国、コンテンツ後進国に墜ちてしまった。

#### 第四節 通信・放送法体系の見直し

こうした状況を打破するため、2006年、政府でも従来の枠を打ち破る政策論議が沸き起こった。その最たるものが「通信と放送の在り方に関する懇談会」、いわゆる竹中懇談会（座長：松原聡東洋大学教授）である。デジタル化推進、IP化推進、メディア融合推進の方向での議論がたたかわされ、通信と放送の総合的な法体系を見直すべきという提言がなされた。そして同年6月の政府・与党合意を受け、総務省は「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」（座長：堀部政男中央大学教授）を開催した。

これには筆者も参加し、法体系の抜本的な見直しと規制緩和を行うことを主張した。以下、その主張に沿って論議を解説する。

第一に、「通信・放送の総合的な法体系」の検討対象とは何か。政府が想定しているのは、「通信・放送に係る規制法」だ。有線電気通信法、電波法、電気通信事業法、有線放送電話法、日本電信電話株式会社法、放送法、有線テレビジョン放送法、有線ラジオ放送法、電気通信役務利用放送法。通常この9本を指す。その他、プロバイダー責任制限法、迷惑メール法、不正アクセス禁止法など違法・有害情報に関する対策法令も視野に入れる。これらを再整理しようというアプローチが現下の議論だ。

このほか、関連する国内法としては、通信ネットワークの整備、技術の開発、新規事業の開拓等に対し、財政・金融上の支援措置等のための振興法がある。著作権法、情報公開法、通信傍受法、電子署名法などの関係法も存在する。これらの法律との関係をどのように再設計するかも重要な論点だ。

さらに、これら国内法と国際法との関わりもある。情報がボーダレスに流通する状況で、国内法がどこまでの規律を行い、国際的な取り決めは誰がどのように策定すべきか。民間ルールと国内法との線引きも論点である。過去20数年の規制緩和の中で、法の守備範囲を縮減し、市場に委ねようとしてきた。法体系の整理に当たり、どこまでを法律が引き受けるのかを再確認することも重要だ。

これらを全体のスコープとしながら、「通信・放送に係る規制法」をどのように再設計するか。現行法は、通信・放送の二分法が基軸となっている。放送は定義上、通信の一領域だが、それを切り出し、放送法、有線テレビジョン放送法等の法令を置いている。狭義の通信は電気通信事業法が事業を規制している。設備規制である電波法は、その内部で通信と放送を別扱いにしている。

法体系としては統一感や整合性に欠けている。例えば電気通信事業法は事業法であるのに対し、放送法・有線テレビジョン放送法は役務法であり、事業かどうかを問わない。また、通信分野の特殊法人であるNTTに関しては日本電信電話株式会社法という独立法があるのに対して、放送分野の特殊法人であるNHKは放送法の第2章 日本放送協会として規定されている。不整合でわかりにくい。

通信・放送の融合に対応すべきという意見も根強い。現行法は、通信・放送の統合ネットワークの整備、通信と放送の境界領域的サービスの増加、通信と放送の共用端末の普及といった現象を抑制するものであり、これを技術導入促進的ないし技術中立的な体系に改めるべきという考え方だ。

そこで、通信・放送の二分法を改めるべきとの考え方が強まってきた。電気通信役務利用放送法のように、現行制度を前提として、手直しで手当てしてきた制度には限界がある。技術の進展や利用の態様に合わせ、新しい環境での法規制や行政の在り方を検討することが必要だ。

#### 第五節 今後の法体系

今後の情報通信像を展望すると、従来の通信・放送、有線・無線といった区分に比べ、コンテンツ、サービス、ネットワークといった「レイヤー」別の規律モデルの親和性が高くなる。通信・放送は、情報の送信行為の違いによって区分したものであり、その両者の境界があいまいになっている。有線・無線は設備の違いであり、設備規制上は意味があるものの、コンテンツやサービスにおける差異は薄れている。

これに対し、コンテンツすなわち「情報内容」、サービスすなわち情報の送伝受という「行為」、ネットワークすなわち「設備」の3つは、行政対象として別物だ。それぞれの行政目的も、コンテンツは「表現の自由」の確保、サービスは「利用者の保護」、設備は「設備の公平安全」の確保、と性格を異にする。

コンテンツは、表現の自由、通信の秘密の保護と社会的影響力とのバランスのもとに制度が構築される。コンテンツは多様化、マルチユースが進展する。利用面では、社会経済活動の通信コンテンツへの依存度が高まり、バーチャルコミュニティの影響力も増大する。通信放送二分論に基づくメディア別規律に代えて、コンテンツの影響力や多様な利用形態に応じたスキームとすることが求められる。

サービスに関しては、通信の利用者利益の保護、公平安全な利用の確保が軸となる。サービスもコンテンツ同様、多様化をみせるとともに、社会経済各般への浸透が進む。この

領域は、経済規制たる事業規律から社会規制たる利用保護に行政もシフトをみせつつあるが、さらに、通信放送二分論から通信放送融合に応じたスキームに転換し、多様なサービスの提供・利用を円滑にすることが望まれる。

他方、ネットワークに関しては、集約の方向をたどる。映像 IP ネットワークなど通信放送統合網の整備が進むとともに、有線無線総合サービスも普及しよう。となれば、通信放送二分論、有線無線別規律から、ネットワーク統合 (IP 化) に適したスキームに移行することが急がれる。

上記を踏まえて、今後の法体系をイメージすると、柱は、コンテンツ、サービス、ネットワークの 3 レイヤーとなる。

コンテンツのレイヤーは、現行の放送法 (全 59 条) を核にしつつ、B2C 型コンテンツの一般規律とする。通信・放送区分、有線・無線等のメディア区分を廃止するとともに、違法有害情報等に関する規律群を整理・包摂する。

サービス＝電気通信役務のレイヤーは、ネットワーク公正利用、接続、ユニバーサルアクセスといったアクセス法制と、プラットフォーム規律を内容とする。電気通信事業法 (全 193 条) を改正して放送サービス領域も包摂するものとする。

ネットワーク＝電気通信設備のレイヤーは、通信設備の規律と周波数の分配が柱となる。電波法 (全 116 条) を核として、電気通信事業法や有線テレビジョン放送法等の設備規律を統合する。通信・放送区分を廃止して帯域免許を原則とする。

日本電信電話株式会社法は廃止に向けて条件整備を進める。NHK の規定が残り、レイヤー間調整に関する規定 (ハード・ソフト一致/分離の条件等) の設計を要する。

これは、放送法、電気通信事業法、電波法などの法律を廃止ないし全部改正を伴う措置となる。レイヤー間の制度を組み込むことなど分かりやすさの観点からは、コンテンツ法、電気通信役務法といった建て方にするよりも、一本の法律に束ねるのがよいのではないか。すなわち、現行の 9 本ないし 10 本の法律をレイヤー別に再編したうえで、「情報通信法」に一本化するというものだ。

## 第六節 研究会報告の意味

2007 年 12 月、総務省「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」が報告をとりまとめた。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、法律を一本にまとめようという方針だ。

基本的には私が提示した試案の方向でひとまずのとりまとめをみた。正直、よくまとまった、と思う。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。実現するとなると、電気通信事業法の制定どころではない大仕事となる。

その上で、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。最も大きなポイントは、最下層のレイヤーにある。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しようとする。「特別メディアサービス」「一般メディアサービス」「オープンメディアコンテンツ」「私信」の 4 つに区分することを提案している。

これに対し、現在は無規制の部分にも法律の網がかかるのではないかと懸念が渦巻いている。しかし報告書はその点について、表現の自由との関わりで非常に慎重に扱っている。もちろん国が介入するようなことは考えていない。情報規制の強化につながる法改正は現実問題として国会を通るまい。逆に、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よう。CS や CATV など現在放送と扱われている分野のコンテンツに対する規制が緩和される部分のほうが大きいとみるべきであろう。

また、このプランは産業政策偏重で、放送文化を壊すという指摘もある。だが、産業と文化は対立するものではなく、むしろ相乗するものだ。それよりも、ブログ、SNS、フラッシュアニメ、ケータイ小説、セカンドライフなど、ここ数年で生まれた新しいメディア文化はネットやケータイ発ばかりだということにテレビ側は危機感を持つべきだ。

報告では課金・認証などのプラットフォームも論じられている。しかし、現在のところ規制の実態がほとんどないので、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重要な機能となることは衆目が一致するものの、それを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。

いずれにしろ、こうした法制度の改定が現実のサービス利用や事業展開にいかにか作用するのか、法改正が実態面にどのような意義をもたらすかが明確でなければ、成案として国会を通過しない。言い換えれば、法体系を改めるに当たり、規制の内容も同時に大幅に緩

和することが求められる。規制緩和を伴う法体系の改訂が国民や産業界へどのように具体的に定量的なメリットをもたらすのかを明確にすべきだ。

2008年から舞台は情報通信審議会に移った。審議会に「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」(主査:長谷部恭男東京大学教授)が設けられ、筆者も引き続き参加する。ここで具体的な法案の設計にとりかかり、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。そういう姿勢である。

## 第七節 今後の課題

通信・放送法制は全IP化に向けて早急にリニューアルすべき宿題であり、事態はもはや次のステージに進んでいる。国内のメディア規制をどう再設計するかでは解けない難問が大きく立ちはだかっている。

たとえば、ボーダレスへの対応。情報が国境を超えて流通する環境で、国内法は今後とも必要なのか。国際的なルールを構築するとした場合、どのコミュニティがどのように取り組めばよいのか。

また、ユビキタスへの対応。24時間いつもつながっている状態をもたらす技術により、人どうしの通信だけでなく、服も家具も自動車も道路も全てのモノが互いに交信する社会が到来する。情報通信システムに求められる安全信頼性の水準が格段に高まるなど、新しいルールへの考え方も求められよう。

同様に、社会経済のデジタル化への対応。遠隔医療、遠隔教育、電子政府、電子商取引など、全ての現実活動がオンライン化し、ネットワーク活動と化す。すると、医療、教育、行政、商行為といった各行政領域の制度と、情報通信制度との整合が重要になる。

典型例が著作権法である。印刷物のコピーを管理するために生まれた制度は、この数年、毎年のように改正を余儀なくされ、しかもそのほとんどはデジタル化、ネットワーク化に対応するためのものである。パッケージ・コンテンツがネットワーク流通に移行すると、著作物は通信コンテンツとオーバーラップする。著作権制度は情報通信法のコンテンツ・レイヤーと一体化する力学が働く。

デジタル化に対応するため、著作権制度を根本から見直そうという機運もある。内閣官房・知財本部でも、登録制などの新スキームも検討が始まっている。情報の生産・流通・消費を活性化させる枠組みを設計する議論が高まることは望ましい。

さらに、バーチャルへの対応。セカンドライフに代表されるようなバーチャル空間が自律していく可能性がある。現在のように、人がアバターとなって活動するうちはまだしも、人工知能を持つエージェントソフトやネットロボットがバーチャル空間を動き回り、商取引、土地開発、通過流通、軍事活動、破壊活動などを繰り広げる。それがトータルな社会経済に大きな影響を及ぼすようになると、その監理を問う声が出てこよう。これもボーダレスな問題だ。

通信・放送法制のリニューアルは20世紀が投げかけたIP化という問いに対する宿題だ。それは早めに切り上げて、21世紀に人類が直面する課題に対して取り組むべきなのだ。その先陣をネットワーク整備のフロントランナーである日本が切るのは当然の責務である。

いや、そうした長期的な課題の前に、眼前の通信・放送融合問題をどう解くのか。法体系の見直しは即効薬ではない。それを待つことなく、いま導入できる政策をどんどん進めるべきである。

例えば筆者が関わるものだけでも2件の施策が走っている。第一に「コンテンツ取引市場」。デジタル放送、ブロードバンド、モバイル放送、海外市場などでコンテンツを流通するための市場作りを試す。コンテンツのデータベースを整備し、著作権処理も円滑化させる。近く産官学の実験に移る予定である。アメリカのシンジケーション、フランスのMIPのような機能をアジアのハブとして日本にも置きたい。

第二が「ユビキタス特区」。地域を限定して電波等の規制を外し、IP放送などのビジネス実験を行う場を設定する。総務省には全国188件の応募がみられ、22件が採択されたところである。新ビジネスへの民間の機運はある。民間がチャンスを切り拓く意欲を支える政策が求められる。

2011年をターゲットにして、これら全ての政策がセットで推進される。日本には時間がない。総動員で事態を切り拓くべきである。