

中村伊知哉氏 慶應義塾大学教授／国際IT財団 専務理事

「情報通信法」が引き起こす大激変

通信・放送融合時代の新しい法体系に関する議論が本格化している。総務省の研究会は今年6月、従来の縦割りを根本から見直した「情報通信法(仮称)」を提言。構成員を務める中村教授にその要点を聞いた。



中村伊知哉(なかむら・いちや)氏

1961年生まれ、京都市出身。京都大学経済学部卒。ロックバンド「少年ナイフ」のディレクターを辞し、84年に郵政省(現総務省)に入省。通信自由化や放送行政、マルチメディア政策、省庁再編などを担当する。98年に郵政省を退官後、MITメディアラボ客員教授、スタンフォード日本センター研究所長を経て、2006年9月に慶應義塾大学DMC機構教授に就任。国際IT財団専務理事なども兼務

「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」は今年6月に公表した中間報告の中で「情報通信法(仮称)」を提言しました。これまで通信と放送で分かれていた法体系を一本化しようという、抜本的な改革案となっています。

中村 正直、ここまで踏み込んだ内容になるとは、構成員の1人である私も予想していませんでした。「よくまとまったな」というのが率直な感

想です。

中間報告では、従来、縦割りだった通信と放送の法体系を「コンテンツ」「プラットフォーム」「伝送インフラ」の3つのレイヤーに整理し、情報通信法として一本化すべきという方針を打ち出したわけですが、ポイントはこの「レイヤー編成」「一本化」ということに尽きると思います。

昭和25年の電波法制定から約60年、昭和59年の電気通信事業法か

らは約20年、基本的には同じ法体系でやってきました。それを根本から変えようというのですから、本当に大変な仕事ですね。

中村 すべては関連し合っているので、改革するとすれば抜本的にやらないことはなりません。インターネットや携帯電話の普及が進み、メディアの姿も変化するなか、これまで手直しを繰り返しながら、何とかやってきました。しかし今後も、今まま手直しを続けていくだけでいいのか。この際、「新築にしましょう」というのが研究会の提案なわけです。

通信と放送を一本化したレイヤー型の法体系は、すでに海外にはあるのですか。

中村 ありません。EUではレイヤー型の法体系に関する検討が行われていますが、2010年の国会への法案提出を目指した日本の動きはそれよりも先行しています。なぜ日本がフロントランナーなのかと言えば、それは日本で最も早く通信・放送のデジタル化が進展するからです。

日本が世界に新しいモデルを示した例は過去にもありました。電気通信事業法として一本化すべきという方針を打ち出したわけですが、ポイントはこの「レイヤー編成」「一本化」ということに尽きると思います。

う仕組みのおかげもあって、日本の通信は大きく発展したわけですし、世界に先駆けて今までにない法体系を導入しようという姿勢は、少しもおかしなものではありません。

放送業界の反発に疑問

関係業界からはどのような意見が寄せられていますか。

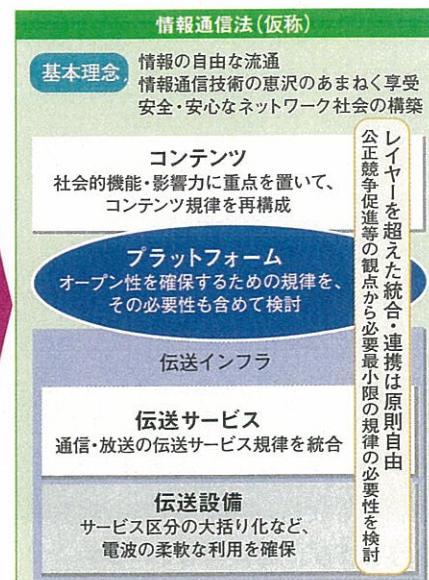
中村 ちょうど今、通信事業者や放送事業者、ISPなど関係業界の方々に意見を聞いているところですが、反対の姿勢を明確に示しているのは地上波の放送業界の方たちです。従来のビジネスモデルや放送文化が壊れることを懸念して反対されていると思うのですが、私には1つ疑問があります。法体系を見直すと、今の放送業界のビジネスモデルや文化は本当に壊れてしまうのでしょうか。

というのも、今の放送に関する法律こそ実はレイヤー型なのです。コンテンツに関する「放送法」と設備に関する「電波法」という2つのレイヤーに分かれており、そのうえで両者を一体で提供することを義務付けた「ハード・ソフト一致の原則」が定められています。レイヤー型の法体系への移行を恐れる理由はないはずなのです。恐れる理由はもっと別のところにあるのでしょうか。

ハード・ソフト一致の原則がなし崩しになることを警戒しているのではないかでしょうか。

中村 いわゆる竹中懇談会(通信・放送の在り方に関する懇談会)の報告書を受けて昨年6月に出た「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」では基幹放送、つまり地上波の

図表1 抜本的に再編される通信・放送法制



出典:総務省

致の原則というのは、私の目から見れば、大変強い規制です。

例えば、地上テレビ放送局の株主が、持ち株会社への移行を要求したとしましょう。持ち株会社の下にコンテンツ編成会社と電波伝送会社を置くのです。電波伝送会社は従来通り、地上テレビのコンテンツも伝送しますが、同時にケータイビジネスなどにも取り組む。地上デジタル放送には6MHz幅の帯域が割り当てられていますが、現行のコンテンツを標準画質で伝送するだけなら2MHz幅もあれば十分です。しかし、もし先進的な株主が「残りの4MHz幅を使って、MVNOなどの新たなビジネスを展開し、伝送路や電波の利用価値を最大化すべき」と要求したとしても、ハード・ソフト一致の原則がある現状では不可能です。

さらに、地上テレビ放送には、コンテンツに関する規制やマスマディア集中排除原則も課せられています。い

わば、がんじがらめの状態なのです。地上テレビ放送だけは、規制が緩和されないという捉え方もできるのです。

中村 地上テレビ放送以外の有線放送や衛星放送などについては、ハード・ソフト一致でも分離でもいいし、通信事業者と組んでもいい。大幅な規制緩和をやりましょうと中間報告には書いてあります。また、電波に関する限りこれまで放送用は放送用、通信用は通信用だったわけですが、通信にも放送にも利用できる周波数を与えましょうと提言しています。

ところが、地上テレビ放送だけはこうした恩恵に浴せません。それが本当に得なのかどうか。放送業界側はまだ突っ込んだ議論をしていない気がします。

変わらないことで、何かが守れるのであれば、それも正しい行動でしょう。しかし、世界的にネットビジネスが急展開する中で、おそらくそうはいきません。攻められるばかりです。今起こっている通信・放送融合の流れは、通信技術の進化を背景としています。本来であれば、反対に攻め

ていく必要があるのではないかと思う。そのためには、放送業界こそ規制緩和を必要としているように思えます。

2011年7月のアナログ停波に向けて放送業界は今、地デジのインフラ整備を進めている真っ最中ですが、「地デジの全国整備の完了を機に、放送行政は大きく転換するのでは」と見る人もいます。

中村 かつて通信も電電公社とKDDの独占だったように、インフラ整備が最優先テーマであるときには、寡占構造は優れています。しかし、デジタル化は2011年に完了する。その後は、放送行政にも競争政策を取り入れられていくと私も見ています。最近の総務省の放送行政の顔触れを見ても、通信で競争政策を経験した人が増えてきました。

電波利用は大幅自由化

中村教授も言われる通り、情報通信法の最大のポイントは、レイヤーという方法論を用いてこれまで縦割りだった法体系を一本化していることです。ただし、ブログを含むWebメディ

アの関心は、コンテンツレイヤーの規制に集中しています。

中村 情報通信法では、コンテンツを「特別メディアサービス」「一般メディアサービス」「公然通信」の3つに分類しています。特別メディアサービスは前述の通り、地上テレビ放送のことです。一般メディアサービスは衛星放送やCATV、さらにはUSENの「GyaO」なども含まれることになるかもしれません。

ネットからバッシングを受けているのは最後の公然通信についてです。これは、ホームページなど公然性を有する通信コンテンツのことですが、中間報告には「関係者全員が遵守すべき共通ルールを策定」「有害コンテンツについてゾーニング規制の導入の適否を検討」とされました。そこでWebの規制強化につながるとの懸念が出ているわけですが、規制を強化しようといった考えは、少なくとも私にはありません。青少年の健全な育成への配慮や、児童ポルノの規制など、あくまで限定的な規制。現在の規制と特段変わることはありません。トータルに見れば、コンテンツレイヤーについても規制緩和の方向に進むべきですし、そうでなければ法律として成立させるのは難しいでしょう。

産業へのインパクトを考えたとき、コンテンツ、プラットフォーム、伝送インフラの3レイヤーの中で最も重要なのは、伝送インフラです。プラットフォームに関しては、規制はまだ「必要ない」とさえ私は考えています。

伝送インフラに関する法体系のあり方としては、①伝送サービス規律と②伝送設備規律の2点が中間報告

に書かれています。①は「電気通信事業法や有線テレビジョン放送法などを廃止し、通信・放送のサービス全般を見る一元的な規律を作りましょう」ということです。

電気通信事業法を廃止するわけですか。

中村 当然、廃止することになると思います。現在の電気通信の法律は、まず事業かどうかで分けているわけですが、もうそんな必要はない。放送の場合は、現在でもそうなっています。ビジネスであるかどうか、事業者であるかどうかは関係なく、通信・放送サービスを一元的に規律しようというのが伝送サービス規律です。

さらに大きな意味を持つのが、②の伝送設備規律です。例えば、現在の電波法では、ここは通信用、ここは放送用と用途を決めて周波数を割り当てています。しかし今後は、通信・放送の区分にとらわれることなく、自由に利用できるように免許制度を見直そうと提言したのです。

「電波は国民みんなのものだから、空きができたら返還しなさい」という現在の電波法とは正反対の考え方踏み込むことにもなりかねないですから、総務省の中にも異論はあるかと思います。しかし、法律で新しいビジネスを生み出そうとするならば、これぐらいの新しいスキームが必要です。

従来の電波法の常識からすると、大きな方向転換ですね。以前から、行政にはこのような考え方があったのですか。

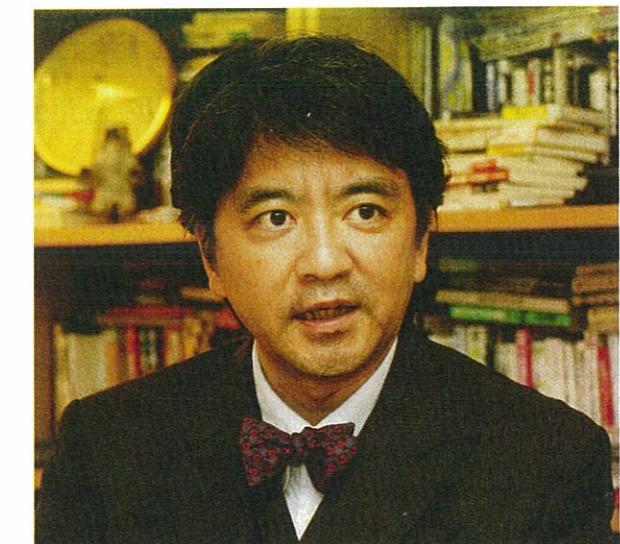
中村 「放送局に電波を与えたうえで放送にも通信にも利用できるよう

にすべき」という議論は、竹中懇談会でもありました。「自由に使ってもらったほうが効率的に電波を利用するインセンティブは高まる」という、いかにも経済学者である竹中さんらしい画期的な考え方です。おそらく放送業界の反発により、この話は政府与党合意には盛り込まれませんでしたが、放送側はもったいないことをしたと思いますね。そのときの議論が今回の中間報告にも色濃く反映されています。

スピード感が重要

今回発表された情報通信法は、世界にも類のない最先端の法体系と言つていいかと思いますが、現時点ではあくまで一研究会のアイデアです。国会で成立するまでには、さらなる議論や調整が必要です。そこで思い出すのが、すでに何度も話に出てきている竹中懇談会です。政府与党合意に至る過程で、だいぶ骨抜きにされた印象があります。

中村 私は、竹中懇談会が政府与党合意を取り付けたことは、非常に大きな成果だったと評価しています。私の懇談会の単なるレポートに過ぎなかったのが、政府与党の方針になったのですから。当時副大臣だった菅さんが主に動かされたと聞いていますが、政府与党合意が出たときには「よくここまで合意にもっていったな。なかなかの政治手腕だな」と感



心しました。あの政府与党合意がなければ、おそらく何も進まなかつたはずです。

法律というのは、学者や役人が作るものではありません。選挙で国民に選ばれた国會議員が作るもので、そのスタンスに立てば、我々の役割とは、できるだけ今とは遠いところにボールを投げること。それは今回、ある程度できたと思っています。

今後のスケジュールはどうなりますか。

中村 研究会としては年末に最終報告書をまとめ、その後は審議会に検討の場を移すことになるでしょう。今はまだアイデア段階。本格的な議論はこれからです。

2010年の国会提出を目指すとなると、残り2年。通信・放送の法体系の一本化という大仕事に残された時間としては、決して長くはありません。

中村 本気でやるのであれば、それぐらいのスピード感が必要です。IPTVや携帯電話向け放送サービスで出遅れた日本には、もうあまり余裕は残されていないのです。

図表2 伝送インフラに関する法体系のあり方

