

通信・放送の総合的な法体系の見直し

中村伊知哉 ● 慶應義塾大学 メディアデザイン研究科 教授

総務省「報告書」が示す「通信と放送の融合」への大胆な方針 難問山積の「レイヤー別・一本化」実現には国民的議論必要

「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闘わされてきたものだが、フルデジタル化、IP化が現実となってきた、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」が報告書を取りまとめた。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、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むきもある。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。新規参入や競争を促進する措置となるはずだ。

世界最先端のレイヤー型法体系に

報告のポイントは、14ページ目に凝縮されている。引用しよう。「世界に先駆けて最先端のレイヤー型の法体系を目指すべきである」「現行の規制の形式的な再編成に留まるものではなく、…可能な限り緩和・集約化がなされたものであるべきである」「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・包括的な法制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」。実行するとすると、電気通信事業法の制定どころではない大仕事となる。

これを踏まえ総務省は、2010年の国会に法案として提出する構えだ。現在その論議の場は情報通信審議会「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」に移り、具体的な検討にとりかかることとなっている。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。

「レイヤー別・一本化」断行に伴う規制緩和に着目

さらにこの報告書は、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。最下層の伝送インフラ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るようになるだろう。

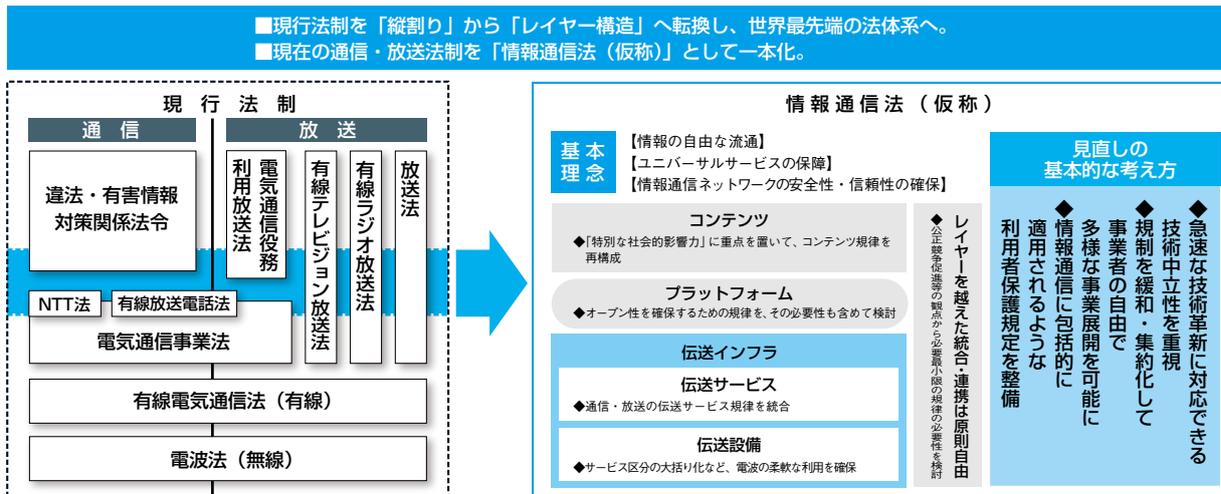
コンテンツやサービスの分野を大きく発展させること。文化、産業、社会の発達に寄与すること。それが法体系見直しの目的だ。縦割りを横割りにすることが目的なのではない。コンテンツやビジネスの規制を強化することが目的なのではない。レイヤー別・一本化を断行するに伴い、どこまで既存の規制を緩和できるか。そこに着目する必要がある。

注目されるコンテンツレイヤーの再編

これに対し、より注目を集めているのがコンテンツレイヤーの再編論だ。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」「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。

「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方向だ。2006年の政府与党合意が示した「基幹放送」の概念である。「一般」はCSやCATVなどを念頭に置き、規制を緩めようとする。「オープンメディアコンテンツ」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

資料2-1-3 通信・放送法制の抜本的再編



出所 総務省「通信・放送の総合的な法体系 報告書のポイント」（2007年12月）

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。この点について報告書は、表現の自由を最大限に尊重する観点から非常に慎重な姿勢を示し、ネット表現に公的介入が加わらない方向で整理している。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と懸念されている。

しかし、ここで懸念されるのは、国会の情勢だ。与野党議員の間で、有害情報規制法案について議論が行われており、その中には、ネットや携帯電話のコンテンツに対し行政が直接介入する規制案も存在する。こうした案が議員立法で成立していくとなると、民間や政府での論議の積み上げは無意味となる。

「情報、役務、設備」レイヤー 3分類を提唱

報告書では、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ほとんど実態がないので、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。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。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、報告書が伝送インフラとしてくっつけたサービスとネットワークとは別レイヤーだと考える。それは、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。

多数の関連法律など難問山積

しかも、この一本化として規制法9本の話である。法律はほかにもたくさんある。たとえば、プロバイダ責任制限法や著作権法はコンテンツ・レイヤーに属する。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。議論の成り行き次第では省庁再編にも発展する。

国内法にとどまらない。条約との関係もある。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が成長してくる。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向かっている。通信・放送の規制法を直す以上の難関ばかりだ。

法体系見直しには賛否が分かれている。新聞・放送業界には見直し反対論が強い。一方、経団連は総務省研究会報告よりも過激な規制緩和論に立つレポートをまとめている。こうした大きな法改正を断行する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。これからの1年で煮詰めていく必要がある。国民的な議論が求められる。



[インターネット白書 ARCHIVES] ご利用上の注意

このファイルは、株式会社インプレスR&Dが1996年～2012年までに発行したインターネットの年鑑『インターネット白書』の誌面をPDF化し、「インターネット白書 ARCHIVES」として以下のウェブサイトで公開しているものです。

<http://IWParchives.jp/>

このファイルをご利用いただくにあたり、下記の注意事項を必ずお読みください。

- 記載されている内容(技術解説、データ、URL、名称など)は発行当時のものです。
- 収録されている内容は著作権法上の保護を受けています。著作権はそれぞれの記事の著作者(執筆者、写真・図の作成者、編集部など)が保持しています。
- 著作者から許諾が得られなかった著作物は掲載されていない場合があります。
- このファイルの内容を改変したり、商用目的として再利用したりすることはできません。あくまで個人や企業の非商用利用での閲覧、複製、送信に限られます。
- 収録されている内容を何らかの媒体に引用としてご利用される際は、出典として媒体名および年号、該当ページ番号、発行元(株式会社インプレスR&D)などの情報をご明記ください。
- オリジナルの発行時点では、株式会社インプレスR&D(初期は株式会社インプレス)と著作権者は内容が正確なものであるように最大限に努めました。すべての情報が完全に正確であることは保証できません。このファイルの内容に起因する直接および間接的な損害に対して、一切の責任を負いません。お客様個人の責任においてご利用ください。

お問い合わせ先

株式会社インプレス R&D

✉ iwp-info@impress.co.jp