

提言

「通信・放送融合時代における新たな情報通信法制のあり方」

2008年2月19日
(社)日本経済団体連合会

目次

<u>I. はじめに</u>	-----	1
<u>II. 通信・放送の制度的枠組みの見直しの必要性</u>	-----	3
1. 従来の通信・放送の制度的枠組みの問題点	-----	3
2. 新たな融合法体系がもたらすべき便益	-----	4
(1) 技術革新への対応	-----	4
(2) 融合サービス・市場の創出	-----	5
(3) 利用者・視聴者重視の法体系への転換	-----	7
(4) 制度競争における国際競争力の確保	-----	8
3. 見直しの際の基本的原則	-----	9
(1) 新規参入、自由・公正な競争促進による産業の活性化、新規産業創出	---	9
(2) 事業区分毎の事前規制から一般競争法による事後規制へ	-----	9
(3) 事業・メディア別規制から利用形態別規制へ	-----	9
(4) 競争事業者のイコールフットINGの確保	-----	10
(5) 付加価値の高いコンテンツ育成	-----	10
(6) 政策の中立性確保	-----	11
<u>III. 新たな通信・放送の制度的枠組みのあり方</u>	-----	12
1. 基本的方向性	-----	12
2. 制度的枠組みのあり方	-----	14
(1) レイヤー型法体系のあり方	-----	14
(2) 行政組織のあり方	-----	16
3. レイヤー内規律のあり方	-----	17
(1) コンテンツ	-----	17
①基本的立場	-----	17
②規制対象となるコンテンツの分類	-----	18
(2) 伝送サービス	-----	21
(3) 伝送設備（ネットワーク）	-----	22
4. レイヤー間の公正競争確保のあり方	-----	23
<u>IV. 終わりに</u>	-----	24

通信・放送融合時代における新たな情報通信法制のあり方

2008年2月19日

(社)日本経済団体連合会

I. はじめに

この10年間の情報通信分野の急速な技術革新は、新たな産業を創造し、経営・政策・社会的課題に対する新たな解決手段をもたらす一方、既存の事業分野の常識や事業間の垣根を大きく崩し、旧来の技術等を踏まえて歴史的に作り上げられてきた制度の抜本的な再構築を迫っている。特に、デジタル化、IP化、ブロードバンド化等により、技術的には通信と放送は世界的にも融合の速度を速めており、欧米、韓国等のICT先進諸国においては、制度改革への取り組みが加速化している。

また、知価社会における情報通信分野の技術革新は、産業革命に匹敵する変化をもたらすことが想定される。かつてグーテンベルグによる印刷機の発明が宗教改革を惹起し、産業革命が王政の終焉と近代民主主義国家の成立を促したことと同様、情報通信革命はボーダレスに経済・産業構造、国家と国民の関係など政治構造、人々の価値観・規範・文化等の社会構造までにその影響を及ぼすと考えられる。換言すれば、現在、情報通信分野を中心に進行していることは、これまでの枠組みを根本から覆すようなパラダイムシフトとも言うべき現象の始まりである。

たとえば、ブロードバンド等の高速大容量の情報伝送を可能とするネットワーク、ユビキタスなアクセスを可能とする端末、情報を取捨選択するための検索ツール等を活用し、CGM¹に代表されるように、プロの事業者でなくても、企業や個人等がデジタル化可能なあらゆる情報を発信、交換、蓄積できる時代が到来している。このような潮流は、従来の大規模なメディアによる一方向の情報流通のあり方を大きく変えることになる。あらゆる主体が多様な形態の情報、コンテンツを創造し、それを広く世界中に発信し、その情報を共有し、膨大な情報やコンテンツが広く世界で利活用される「知の創造と交流」のサイクルは、付加価値の高い新たなビジネスやサービスを生み出す無限の可能性を有している。

日本経団連では、通信・放送サービスのIP化等の動きが情報通信のパラダイムシフトに匹敵する変革に発展し、抜本的な通信・放送法制の枠組みの変更を必要とするとの認識を早くから持ち、2005年2月より情報通信委員会で検討を

¹ Consumer Generated Media の略。消費者生成型メディア。SNS、ブログなどに代表される、消費者がインターネットを活用して、内容を生成していくメディア。

開始し、2007年2月には基本的な考え方を中間とりまとめ「IP時代における通信・放送政策のあり方」として公表している。

政府においても²、「通信・放送の在り方に関する懇談会」（2006年6月）の報告で、通信・放送の融合に対応して現行の法体系を見直すことが喫緊の課題であり、2010年までに、新たな事業形態の事業者が伝送路の多様化等に柔軟に対応して、利用者のニーズに応じた多様なサービスを提供できるよう、伝送・プラットフォーム・コンテンツといったレイヤー区分に対応した法体系とすべきとされた。また、2010年までに通信と放送に関する総合的な法体系について結論を得るという政府与党合意（2006年6月）を受けて、2006年8月から、総務省の「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会（以下、「総務省・研究会」）」で検討が行われ、2007年12月に報告書が取りまとめられたところである。

日本経団連では、新たな通信・放送融合法制が、世界最先端のブロードバンド環境等を最大限活かし、規制緩和や新規参入等の促進を通じて情報通信産業の成長戦略へとつながるよう、政府における検討と並行して、上記の情報通信委員会中間とりまとめの具体化の検討を行った。本提言は、情報通信・放送サービスの企業ユーザーとしての立場、および、技術の進展によって自ら情報を発信できるようになった情報・コンテンツ供給者としての企業の立場を中心に、通信・放送の融合による新たな市場の創造、イノベーションを通じた情報通信産業の国際競争力強化を目指して、わが国として全体最適による通信・放送の融合法制のあり方についての考え方を提示するものである。

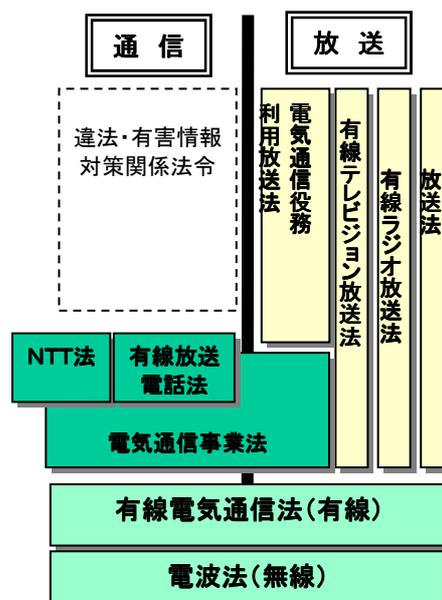
² 政府においては、2006年1月に「IT新改革戦略」が発表された。IT新改革戦略は、ITの持つ構造改革力に着目して、利用者視点に立って、国民生活及び産業競争力の向上に努め、我が国の社会的課題の改革に取り組むこととしている。2007年4月に、政府のIT政策に関する基本的な方向性を取りまとめた、「IT新改革戦略政策パッケージ」では、通信・放送の融合・連携に対応した制度整備が挙げられている。これに続き、同年7月、「IT新改革戦略」に基づく年度別重点計画である、「重点計画2007」が策定された。重点計画2007では、ICT産業の国際競争力強化等の具体的施策として、通信・放送分野の改革の促進が挙げられ、具体的には「ICT産業の公正競争条件の整備を図りつつ、グローバルな競争環境に適合する市場へと変革を図るため、通信・放送の在り方に関する政府与党合意に基づき、通信・放送分野の改革を推進する」とある。

Ⅱ. 通信・放送の制度的枠組みの見直しの必要性

1. 従来の通信・放送の制度的枠組みの問題点

通信と放送は、これまで、市場、法制度および政策面で厳格に区別されてきた³。

まず、通信・放送市場は、技術的制約やそれに伴う法制度等によって、(a)有線、無線（地上波）、ケーブル、衛星等のインフラ媒体、(b)音声、データ、映像等のコンテンツ、あるいは(c)地域、長距離、国際等の距離によって事業、サービスが区分され、その区分毎に分断された形でネットワークや市場が形成されてきた。それに対応し、通信・放送の規制体系も、(a)電波法、有線電気通信法といった伝送媒体に着目した法律、(b)電気通信事業法、放送法、有線テレビジョン放送法、有線ラジオ放送法、有線放送電話法、電気通信役務利用放送法といった事業に関する法律、(c)特定の事業者に関する法律等、事業・メディア毎に細分化された多くの法律により構成されてきた。



< 現行法制の概観図（総務省資料より） >

³ 放送法2条によれば、放送とは、「公衆によって直接受信されることを目的とする無線通信の送信」であり、通信の一部である。従来、放送を除く狭義の通信は、1対1の双方向の情報交換であり、「通信の秘密」が保障されるが、放送は、1対Nの一方的な情報発信であるため通信の秘密は保障されず、コンテンツは一定の規制を受けるとされてきた。しかしながら、典型的な通信・放送サービス以外に、インターネット上のホームページ、掲示板等、通信としての基本的特性を有しながらも実質的に通信内容に秘匿性がない、「公然性を有する通信」が登場する一方、放送としての基本的特性を有しながらも限定された視聴者に情報を発信する、「限定性を有する放送」が登場するようになっている。

上記の市場やマーケット等の融合領域にあたる技術や事業が登場する度に、継ぎ足し的な見直しが行われてきた結果、今や非常に複雑な体系となっており、特に通信・放送融合領域で新たな事業展開をする上で、透明性が低い法体系となっている。また、法的な枠組み自体に抜本的なメスを入れることなく、過去の歴史的経緯や既得権等への配慮も取り込んできた結果、法体系としては必ずしも整合性のとれた内容とはなっていない。

また、通信・放送の融合領域のサービスや事業が拡大するにつれ、双方の事業者が他の領域へと事業を展開していくことになるが、その際、競争政策的な観点からのイコルフットィングが求められるが、現行の事業区分毎の法体系においては対応が不十分である。具体的には、通信分野においては、サービスを提供する上で不可欠な設備・機能への公正な競争ルールの適用、反競争的行為の禁止、通信市場への参入規制の緩和などにより、通信市場への新規参入と競争が促進されてきた。他方、放送については、制度発足以来、制度的枠組みについてほとんど手が付けられておらず、地上テレビジョン放送では、新規市場参入や競争はほとんど進んでいない⁴。

さらに、現在の事業区分毎の法体系が従来型の通信・放送事業者のみを想定しているため、従来の制度的な枠にとらわれない新しいサービスに対して、旧来型の規制がそのまま課される可能性が高い。その結果、通信・放送融合領域の新たなビジネスの芽が摘み取られるばかりか、国際競争にも遅れをとり、市場の健全な発展を歪める可能性が高い。

2. 新たな融合法体系がもたらすべき便益

(1) 技術革新への対応

わが国は e-Japan 戦略の下、世界最先端の ICT 国家を目標に、世界最高水準のブロードバンド・ネットワーク・インフラを整備することができた。しかし、このようなインフラの上で、あらゆる主体がコンテンツ、アプリケーション、サービスの提供者として多様なサービスを展開することが技術的に可能となっているにもかかわらず、通信・放送融合領域では、わが国発の新たなビジネ

⁴ 電波法 1 条では、電波の公平かつ能率的な利用の確保が謳われているが、割当可能な周波数資源には限界がある。

また、放送事業者の放送免許の有効期間は 5 年を超えない範囲で定められるため（電波法 13 条 1 項）、放送事業者は事業を継続するためには再免許を得る必要がある。この再免許は、制度上は、「審査を経た新たな免許」であるが、現状においては、再免許を拒否された事例はほぼ皆無である。

このように、新規参入は制度上排除されるものではないが、実態として困難になっており、放送チャンネルは寡占化した。何度か放送法が改正されたものの、放送産業の市場構造に大きな変化をもたらすには至っていない。

なお、免許手続きの透明性を高める観点から、総務省は、免許申請数に比して割当周波数が足りない場合に比較審査で用いる審査項目の点数化などの制度整備を公表し、(2008 年 2 月 18 日まで) 意見募集を行った。

スやサービスは生まれてきていない。したがって、技術の持つ潜在的な能力や革新力を利用面で十分に発揮できる法体系とする必要がある。

たとえば、地上テレビジョン放送を全国レベルで配信することは、IP マルチキャストによって技術的に可能となっているが、地上テレビジョン放送の県域免許やコンテンツの権利処理など制度面での対応で関係者間の調整がつかないため、国民が IP 化による技術革新の恩恵を十分に受けられる環境にはない。

また、IP 化による伝送方式等の著しい技術進歩によって、かつては区別されてきた通信と放送の技術的垣根がなくなってきており、既に通信と放送の「伝送路の融合」⁵、「端末の融合」⁶などの事象が起きている。

過去の技術に基づいて通信と放送を別々に切り分けて規律することは不自然であり、新たな融合法体系では、通信・放送を取り巻く技術革新やサービスの進化、市場構造の変化等に柔軟に対応できる体系を目指すべきである。

(2) 融合サービス・市場の創出

欧米では、既に通信と放送の融合を踏まえた政府の政策⁷、及び体制⁸が整備されてきており、ビジネス側もその規制緩和や技術革新の動きを取り込み、日本では始まっていない新たな通信・放送融合領域におけるサービスが次々に登場している。欧米では、融合への対応において、放送事業者が通信事業者よりも積極的であり、自社の WEB サイトで映像を配信するだけでなく、多様な配信事業者と提携して、携帯電話やセットトップボックスを通じたテレビでの視聴等、多様な配信先に向けたサービスを行っている。

たとえば、欧州では、英国 BBC が YouTube と提携して人気番組を配信したり、テレビ放送終了後 1 週間のインターネットによるオンデマンドの見逃し視聴サービス、テレビ放映と同時のネットによるストリーミング配信等を行っている。BBC は、もはや従来型の地上放送に依存した放送事業者ではなく、コンテンツ事業者として地上波や衛星、インターネット、パッケージをはじめあらゆる媒体

⁵ 「伝送路の融合」とは、通信・放送の伝送路は、従来、電話網、電波に代表されるように、それぞれの用途に 1 対 1 で対応していたが、ブロードバンド化や衛星通信技術の発展により、通信網が放送に利用されたり、放送網が通信に利用されることが可能となったことを指す。

⁶ 「端末の融合」とは、従来は端末についても、通信は電話機、放送はテレビというように分かれていたが、ワンセグに代表される放送を受信できる携帯電話が普及しつつあることを指す。

⁷ 英国では、2003 年に通信法を改正し、通信と放送分野の規制の統合を行った。米国は連邦通信法の下、通信と放送の単一法体系をとっており、融合の動きも視野に入れ、1996 年に連邦通信法の改正を行っている。

⁸ 英国では、2003 年、OfTEL(電気通信庁)、放送基準委員会、独立テレビ委員会、ラジオ庁、電波庁の 5 つの情報通信分野の規制機関を統合し、通信と放送を一体的に扱う規制機関として、Ofcom(情報通信庁)が発足した。米国では、FCC(連邦通信委員会)が通信と放送の規制の立案、執行を行っている。

でそのリーチを拡大しつつある⁹。また、英国 ITV は、インターネットでの同時再送信と見逃し視聴サービスを実施し、アーカイブコンテンツ、ブロードバンド配信専用コンテンツも用意している。

米国では、放送事業者、通信事業者、インターネット会社、コンピューター会社等が互いに連携して新たなビジネスに取り組んでいる。たとえば、CBS は、Amazon のコンテンツダウンロードサービスである Amazon Unbox への番組提供、AOL、マイクロソフト等 10 社と提携した人気番組の見逃し視聴サービス、Xbox360 を対象としたテレビ番組および映画の配信、携帯電話会社の Sprint のモバイルサービスへのニュースおよび一部のエンターテインメントコンテンツのオンデマンド配信等を実施している。その他、ABC はインターネット上で見逃し視聴サービスを広告モデルで実施している。

韓国においても、3 年に及ぶ議論の末に、2007 年 11 月、国会の小委員会にて IPTV の全国放送許可につき合意に達した（インターネットマルチメディア放送事業法案）¹⁰。同法案は 12 月末に本会議を通過し、これによって、2008 年上期には IPTV を通じてリアルタイムで地上放送番組を視聴することが可能となる。

一方、これらの国々に比べて、わが国の融合サービスやビジネスの状況は、その質や量、実現までのスピードのどれをとっても遅れをとっている。IPTV においては、独自サービス¹¹等の取り組みはあるものの、リアルタイムでの地上テレビジョン放送の再送信はなく¹²、人気放送番組の充実した見逃し視聴サービス

⁹ 英国では、EU の競争法の要請を踏まえ、1996 年通信法において、放送の伝送部門分離を導入している。BBC は、同法に基づき、デジタル化の資金確保のため、伝送部門を別会社のクラウンキャッスルに売却した。その後、伝送部門はナショナルグリッド社にさらに売却され、2007 年 4 月にはナショナルグリッド社とアルキバ社の合併により、アルキバ社（オーストラリア等の外資）が所有している。BBC は長期契約により、同社より安定的に伝送サービスを確保している。なお、民放は当初から伝送部門を有していなかった。

ドイツにおいては、放送事業者は、時間帯ごとに放送枠をコンテンツ事業者に販売・編成する役割を担い、伝送設備はドイツテレコムが担ってきた。

¹⁰ 電気通信事業者は、単独で 3 分の 1 以上のシェアをとらない限りは、IPTV サービスを全国展開できると合意された。この決定によって、最大手の電気通信事業者である KT は、IPTV 部門を分離しなくても事業を継続できることとなった。韓国では、難視聴対策のため CATV の普及が進められ、現在では全世帯の約 8 割が地上波放送を受信するために CATV に加入している。法案が通ると、これまで CATV 事業者が果たしてきた役割を、大手通信事業者による IPTV サービスが果たすことになり、事業展開可能地域に制限がある CATV 事業者は、全国で事業展開を行っている大手通信事業者との競合を恐れ、法案に強く反対してきた。地上波放送局も、地上波放送の影響力の低下や広告収入減を懸念し、法案に反対の立場をとってきた。

¹¹ BBTB、光プラス TV、4th Media、オンデマンド TV などにおいて、自主番組、VOD サービスが提供されている。

¹² 2007 年 12 月末、地上デジタル放送補完再送信審査会は、有線役務利用放送事業者のアイキャストに対して、IP 再送信の提供を認める判断を行った。アイキャストは、今後、各放送事業者と再送信同意を結んだ上で、NTT の NGN を利用して IP 再送信サービスを提供すると見られる。

13、異業種とのダイナミックな連携等もほとんど見られない¹⁴。このままでは、諸外国で通信・放送融合型の新たなサービスが次々に生まれる一方、わが国はそのインフラの優位性を活かしきれないサービス後進国となる可能性が高い。

特に、通信事業者によって、これまでの回線交換ネットワークに代わる、次世代のキャリアネットワークとしての「次世代ネットワーク (NGN)」が構築され、その運用開始に向けた準備が進められている。NGN は、オープンなインターネットと異なり、閉域の IP ネットワークであり、安心・安全、帯域制御による品質確保という特徴を持つ。今後は、このような NGN の長所を最大限活かして、新たな融合型の多様なサービスが生まれることが期待されることから、新たなサービスの実現に必要な環境整備を進めることが重要である。

なお、新たな通信・放送融合法制では、視聴者から受信料を徴収している NHK については、コンテンツの IP 等による再送信や見逃し視聴サービス等を義務付け、サービスの多様化と質の向上を図るべきである。NHK の優良・豊富なコンテンツは国民全体の財産であり、そのアーカイブ化によりオンデマンド等で視聴できるようにすることは NHK の責務でもあり、視聴者利益にもかなう¹⁵。

(3) 利用者・視聴者重視の法体系への転換

現在の通信・放送法制は、事業法としての枠組みを基本としてきた。したがって、規制の対象はあくまで事業者であり、同時に事業者の利害を優先する行政であったといっても過言ではない。しかし、通信分野においては、規制緩和とともに公正競争等の条件整備が進み、様々な新規参入や多様なサービスが展開され、サービスの質の改善や価格の低下が見られ、結果としてユーザーの利益が反映されるようになってきた。

一方、放送の世界では、放送事業者の利害を調整する形での事業者中心の行政が旧態依然として行なわれている。既に述べたように、インターネット等を

13 フジテレビは 2007 年 12 月より、人気番組をネット配信サービスフジテレビオンデマンド上で有料にて提供している。過去の放送分をネット上で視聴可能とすることで、番組の視聴率向上を目指す。また、フジテレビは、2008 年 3 月より、アップルの iTS (i チューンズストア) を利用し、音楽番組の演奏部分を有料で配信することを決めている。iTS を通じて番組を配信するのは、国内の放送局では初めてとなる。

14 2008 年 1 月の世界最大の家電見本市 CES (コンシューマー・エレクトロニクス・ショー) にて、ソニーは、ソニーの液晶テレビ向けに、インターネットビデオリンクで、米国 CBS の人気ドラマやスポーツ、ニュース等の映像コンテンツを配信すると発表した。また、松下電器は、グーグルおよび同グループの YouTube と組むことによって、両社がインターネット上で配信する無料の動画コンテンツを松下電器のプラズマテレビで視聴できるようにする戦略を明らかにした。同サービスを楽しむ可能なテレビは、2008 年春にも米国で発売される。このように、米国では次々に新たなサービスが生まれている。

15 なお、2007 年 12 月末、先の通常国会から継続審議となっていた、「放送法等の一部を改正する法律案」が成立した。同案によれば、NHK が放送した放送番組 (番組アーカイブ) を、電気通信回線を通じて一般の利用に有料で供することができる。総務省は 2008 年 4 月の施行を目指している。

中心に様々な主体が自由に情報を発信できる時代になっており、いわゆる放送的な事業へも、垂直統合型のビジネスを前提としなければ、コンテンツ分野等から新規参入は可能となりつつある。情報サービス提供者はプロの事業者で、企業や国民は一方的にサービスを楽しむという従来型の放送のビジネスモデルは、唯一の存在ではなくなりつつある。また、視聴者は事業者からの一方的な情報の受け手にとどまるのではなく、受け取った情報に更に付加価値をつけて発信する情報発信者にもなりうる状況が生まれている。新たな融合法制においては、情報発信主体が多様化する中で、利用者・視聴者重視の法体系へと転換し、情報やコンテンツ創造・発信の好循環を生み出す体系とすべきである。

なお、情報、コンテンツの多様化により、利用者・視聴者の情報、コンテンツへの接触のあり方（視聴時間、端末、視聴形態等）も多様化している。たとえば、利用者・視聴者のメディア別接触時間については、テレビ視聴はそれほど減っていないが新聞は減り、インターネットが増えてきている¹⁶。このような状況変化が大きくなるにつれ、今後の企業の広告戦略も何らかの影響を受け、従来型から変化していくことが考えられる。

(4) 制度競争における国際競争力の確保

通信・放送融合法制の議論においては、自らの事業は問題がなく、敢えてリスクのある制度改革をする必要はないという意見も聞かれる。この点、産業革命にも匹敵する情報通信分野の技術革新に対応し、わが国として全体最適の枠組みを構築し、イノベーション、新規産業創出、日本の通信・放送産業を全体で活性化する観点が必要である。

むしろ、通信・放送融合による法的枠組みの見直しを好機ととらえ、これまで存在した様々な規制の中身を精査し、その必要性を検証し、必要最低限の規制のみを残すことにより、企業の創意工夫に基づく自由な事業展開を可能とすることの方が建設的で意義がある。

従来技術、市場、事業形態等を想定して構築された法体系から離れ、まずは白地にあるべき法体系を描く「破壊的創造」を通じ、政府の法制立案や今後の実施のマインドが転換されることも期待したい。

わが国の情報通信・放送産業の活性化、特にサービス競争力強化という目的の下、多様な主体による多様なビジネスを誘導・促進するような枠組みを世界に先駆けて構築することにより、わが国が情報通信分野での遅れを取り戻し、追い越し、さらに先行し、世界最先端の ICT 国家を実現していくべきである。

¹⁶ 全体の割合からすれば、まだ 1 割に満たない程度であるが、毎年 2 桁成長を続けている。

3. 見直しの際の基本的原則

法体系の見直しに当たっては、以下の点に留意すべきである。

(1) 新規参入、自由・公正な競争促進による産業の活性化、新規産業創出

通信・放送融合によるイノベーションを最大限引き出し、既存産業の活性化および新産業・新ビジネス創出につなげるためには、多様なプレーヤーが切磋琢磨できる環境を整備しなければならない。したがって、プレーヤーを現在のまま固定・限定することなく、新規参入を促進するとともに自由で公正な競争条件を確保することが重要である。そうすることでユーザーが多様なサービスを適正な価格で享受することが可能となる。

なお、新たな通信・放送融合法制は、従来の通信・放送事業者を規制対象とする多数の法律を一本化する趣旨を踏まえ、この法律の規制の対象は従来通り、事業として通信・放送およびその融合領域に係るサービス等を行う者に限定すべきである。

(2) 事業区分毎の事前規制から一般競争法による事後規制へ

本来、明らかにボトルネック性のある分野を除いては、事前規制や行政指導による政府の関与は最小限とすべきであり、市場における自由競争を通じて自律的に競争環境が達成され、利用者利益が確保されることが望ましい。

しかし、インフラ投資が鍵を握る通信・放送分野において、ネットワークのボトルネック性等により、市場支配力を持つ事業者が存在する場合には、市場原理のみでは市場は健全に発展しないことが考えられる。したがって、必要最小限の事前の競争ルールと独占禁止法等の事後規制等のベスト・ミックスにより、市場の歪みを排除し、市場支配力を有する事業者とそれ以外の事業者との間に公正な競争を有効に機能させる必要がある。

(3) 事業・メディア別規制から利用形態別規制へ

従来の事業・メディア毎に区分された法制度の枠組みを根本的に見直し、通信・放送、有線・無線などを包括的にとらえた、簡素な分かりやすいものとすべきである。その上で、規制は産業構造の実態に即して、利用形態別に考えるべきである。

なぜならば、既存の法体系は、基本的にネットワーク所有者が垂直的にサービスを提供することを想定してメディア別に構築されてきたが、現在では必ずしも一つの主体が全機能を備えた形で垂直的にサービスを提供するとは限らなくなっているからである。通信のある部門（機能）と放送のある部門（機能）が連携することで、従来とは異なる新しいサービスが成立する場合、既存の主体を想定していた規制体系では十分に対応できないと考えられる。

(4) 競争事業者間のイコールフットィングの確保

通信・放送融合を考える視点として、通信・放送産業の双方が新規参入者を広く受け入れるとともに、互いに新たなビジネス領域に進出することで、情報通信・放送産業全体のパイを増やす拡大均衡の思考が重要となる。その際、新規参入にあたってのボトルネック規制や電波等の希少資源を占有することに伴う義務等も含め、競争上の条件を平準化する必要がある。そのためには、通信と放送における諸機能を事前に明確化できるようにしておく必要がある。

また、韓国等においては、通信事業者による放送との融合領域への参入を容易にするため、新規参入する側に、より付加価値の高いサービスを認めることが行われているが、競争促進の視点からは参考となる。

なお、通信事業者および放送事業者が、自らの判断の下、従来のビジネスの枠組みに留まることを選択し、旧来の状況を維持することは、当該分野へも含め新規参入等を阻害しない限りにおいて自由である。

(5) 付加価値の高いコンテンツ育成

最先端のネットワークが整備された後は、その上に流れるコンテンツ、情報、サービスの質が、情報通信産業の国際競争力に大きな影響力を及ぼすことになる。それらの代表格は、テレビ、映画等、マス向けにプロが作る従来型のコンテンツである。そして、最近では新たに、電子商取引、遠隔医療、遠隔教育、電子政府・電子自治体等のアプリケーションやサービス、ブログ等の個人が作る情報、検索エンジン等のネットワーク上で機能するアプリケーション等ソフトウェアの存在が大きくなりつつある。

今後は、上記のような幅広い概念としてのコンテンツ制作者にとり、望ましい制作環境を整備し、多様なコンテンツが生まれるようにすることが必要である。従来型の放送コンテンツについて、欧州では、制作者が放送局から独立し、そのコンテンツを自由に配信できるような法的枠組みも採用されている¹⁷。ユーザーにとっても、多様なコンテンツが市場に展開され、多様な選択肢の中から

¹⁷ EUでは、国境なきテレビ指令5条において、「放送局は、放送時間または番組制作費の10%以上は欧州の独立プロダクションが制作した番組を放送しなければならない」とする。この外部調達ルールは、新たな視聴覚メディアサービス指令(5条)においても引き継がれている。

英国では、1982年、番組制作機能を持たず、独立系コンテンツ制作会社から番組を調達するチャンネル4を設立した。1990年放送法は、独立系コンテンツ制作会社からの番組調達比率を25%以上と規定する。同法発行の1993年以降、ITVは25%比率を毎年達成し、BBCは2004年以降毎年達成している。

わが国においても、独立系コンテンツ制作者を支援する取り組みが見られるようになったところである。たとえば、総務省所管の(社)デジタルメディア協会(AMD)は、優秀なコンテンツ制作者を表彰する「AMDアワード」を拡充し、新たに、「マルチユース」を目的とした放送コンテンツ企画の公募を始めた。自ら制作資金とリスクを負担する意欲ある制作者が企画を応募し、選定・表彰された企画については、通信事業者、商社、広告会社、放送事業者などが協力してマルチユースを実現する。

自らのニーズにあったものをいつでも選べることを望ましい。

また、わが国のコンテンツの輸出を促進するために、国は、その障害になっている事項の排除に努めるべきである。

そして、わが国の映像コンテンツの中心である放送番組については、その二次利用の推進やアーカイブ化等により、コンテンツ流通の促進とコンテンツ制作者の資金調達を進めることができるよう、著作権処理の問題も含め環境整備を急ぐべきである。

さらに、融合領域において新たなメディアが登場し、新たなコンテンツ需要が生じた場合には、放送コンテンツ以外の、独自の新しいコンテンツを制作できるような環境を整備し、制作会社、権利者、実演家等に対して、新たな活動の場が提供されるようにすべきである。

(6) 政策の中立性確保

行政が市場に関与する場合、一部の事業者、技術、サービスに対して、肩入れするようなことがあっては、競争を通じた市場の健全な発展が損なわれることになる。政府の政策は、利用形態として同等なサービスについては、公平な条件で競争できるよう、「機会の平等」を担保するものでなければならない。

特に、政府の採る規制やルールにおいて、特定の事業者が特に有利または不利に取り扱われることのないよう、「競争中立性」を確保する必要がある。同時に、急速な技術革新の流れの中で、新技術が円滑に市場に投入されるためには、特定の技術が政策上、特に有利または不利に取り扱われることのないよう「技術中立性」を確保することも重要である。

Ⅲ. 新たな通信・放送の制度的枠組みのあり方

1. 基本的方向性

新たな法体系のあり方について、総務省・研究会の報告書においては、「現在の我が国の通信・放送法体系を、個々のコンテンツやサービスのネットワークにおける情報流通の中での位置づけ・役割の違いに応じ、レイヤー毎に共通的に規律することとすべきである¹⁸⁾」と提案している。レイヤー構造の分け方やコンテンツ規制の範囲と内容については問題点もあるが、総務省案のレイヤー型法体系は、全体としては上記で掲げた基本的原則を満たす制度と考えられる。

たとえば、レイヤー型の法体系は、新規参入を促し、市場を活性化させる点からも望ましい。なぜならば、通信・放送産業の各レイヤーにおける機能が高度化している今日、新たな事業者が全てのレイヤーを備えた垂直統合型で、通信・放送事業への参入を試みることは非常に困難であるからである。実際、既に通信業界において見られるように、新規参入者の多くが、コンテンツやサービス等の特定のレイヤーやその中のモジュールでの事業展開を、業界参入の足がかりとしている。その後、事業が順調に進んだ後、他のレイヤーへと事業を拡大し、垂直的に事業展開を行う例も見られる。

技術革新が急速で、厳しい競争状況にある情報通信産業においては、ある時点で成功したビジネスモデルが長く続く保障はない。新規参入希望者を含む様々な主体が、自由に事業に挑戦できるような仕組みを用意すること、すなわ

¹⁸⁾ 諸外国においては、既に数年前から、法制度、体制面での対応が進められている。たとえば、EUでは、コンテンツ規律と伝送部門の規律から成る、レイヤー型の法体系へ転換する動きが見られる。伝送部門については、さらに「電子コミュニケーションサービス」と「電子コミュニケーションネットワーク」に分けており、これらは6つの指令から成る「電子通信規制枠組み」（2002年）の規律を受ける。枠組みのポイントは、従来、「視聴覚コミュニケーション」と「テレコミュニケーション」の二つに分けていた伝送部門を「電子コミュニケーション」という概念を導入して一致させた点である。

コンテンツについては、動画の有無によって、「視聴覚メディアサービス」と「情報社会サービス」に分けている。「視聴覚メディアサービス」については、2007年11月末に欧州議会において採択された「視聴覚メディアサービス指令」によって規律される。視聴覚メディアサービス指令は、従来の「国境なきテレビ指令」に代わる新たな枠組みである。国境なきテレビ指令は、テレビ放送を対象とした必要最小限の規律を定めているが、視聴覚メディアサービス指令においては、その対象は単にテレビ放送に留まらず、テレビおよびテレビ類似のサービスを含む「視聴覚メディアサービス」に拡大されている。指令は欧州議会における承認の後、官報掲載から2年以内に国内法制化することが求められる。したがって、2009年中には、加盟国における国内対応が完了する。「情報社会サービス」については、違法情報の削除やプロバイダー免責に関する規定を含む、電子商取引指令によって規律される。

英国は、2003年に通信法を改正し、通信と放送分野の規制の統合を行い、EU加盟国の中で最も早くEU指令を受け入れ、レイヤー型の枠組みを構築した。英国は、金融と同様に、情報通信分野での世界のセンター的存在となるため、規制緩和による競争促進を目指す。レイヤー区分としては、①電子コミュニケーションサービス、電子コミュニケーションネットワーク、②コンテンツレイヤー、③（日本の総務省・研究会の報告書の「特別メディアサービス」に当たる）放送レイヤーの三つとなっている。

ち、レイヤー型法体系を構築することが、市場の活性化やイノベーションに繋がると考えられる。

また、レイヤー構造にすることは、コンテンツ産業の活性化の点からも検討に値する。現在の放送産業は、放送局がコンテンツ制作、編成、配信を一元的に担う垂直統合構造である。しかし、実際には多くの放送コンテンツは、放送局からコンテンツ制作会社に委託されている。レイヤー型法体系は、コンテンツ制作会社の発信の機会を多様化させ、制作会社に資金が直接流れることを誘導し、自立的に競争力のあるコンテンツを企画立案・制作できる制作会社等を育成することを可能とする¹⁹。

さらに、技術中立性の点からも、レイヤー構造は望ましい。たとえば、従来の放送は、垂直統合構造の下で、電波の有限希少性、および、それに伴うプレーヤーの限定性に起因する社会的影響力の大きさから、放送行政が形成されてきた。しかし、現在、技術革新によって、電波の他にブロードバンド・ネットワーク等、多様な伝送手段が登場している。法体系をレイヤー構造にすることによって、実質的に同じコンテンツが提供されるのであれば、その伝送手段の相違に関係なく、規制の水準を下げることができ、より技術中立性を実現しやすくなる。

以上より、レイヤー構造への転換は基本的方向性として妥当である。総務省案および欧州における動向等を参考にしながら²⁰、以下、企業ユーザーとしての立場から、転換期にある通信・放送分野の融合法制のあるべき姿を提案する。

¹⁹ 米国は、日本と異なり、放送番組を流通させるシンジケーションマーケットが発達している。コンテンツ制作会社が収入を確保し、自らリスクをとってコンテンツを制作し、マルチユース展開できるよう、たとえば、コンテンツ流通支援・仲介を行う組織を設置することが考えられる。

²⁰ 米国では、法律は1996年「連邦通信法」の一つであるが、コモンキャリア、情報サービス、放送（地上波）、衛星放送、ケーブルテレビというサービス類型別の規律体系となっている。米国においては、放送の中心はケーブルテレビであり、1996年連邦通信法は、通信キャリアがケーブル放送に参入し、ケーブル放送が通信サービスに参入するクロスエントリー、つまり、メディア間の競争を促進することを目指す。実際には、相互参入の手段は買収合併がほとんどであり、したがって米国の融合政策の中核は、異業種同士の買収合併の扱いである。現在のところ、サービス類型別の規律体系である、1996年連邦通信法を抜本的に見直す動きは見られない。

米国においては、法体系を見直すことなく、サービスの融合が進んだ背景としては、放送産業の構造によるところも大きい。すなわち、米国の放送産業は、実態として、制作、編成、配信の三層に既に分かれている。そのため、米国のテレビ番組制作者は、伝送インフラに関係なく、自らのコンテンツをマルチユースすることができるのである。また、米国では、放送サービスの中心はケーブルテレビであり、融合サービス提供をめぐる争いは、主に通信事業者とケーブルテレビ事業者の間のネットワーク競争の一環として展開されている面もある。

2. 制度的枠組みのあり方

(1) レイヤー型法体系のあり方

新たな法制度は、現行の事業やメディア毎の法制度を統合して、「コンテンツ」「伝送サービス(役務)」「伝送設備(ネットワーク)」、の三層から成るレイヤー構造とすべきである。

その理由としては、法律の体系からすると、コンテンツは表現の自由、伝送サービス(役務)は利用者保護、伝送設備(ネットワーク)は公平と安全というように、各レイヤーで達成すべき行政目的がこの三つで大きく異なってくるのが指摘できる。

また、事業およびその実際のモジュールという観点からも、この三つのレイヤーが機能として明確化しやすいこと、また、新規参入等においてもこの三つのレイヤーに対応したモジュールからの部分的な参入が多いこと、さらには、競争政策上の課題の多くが上記の三つのレイヤー間の公正競争条件の確保に集約されると考えられることも重要な点である。また、競争政策上の枠組みを透明性の高い形で確保するという観点から、レイヤーを細分化することは法体系の複雑化に繋がり、結果として不要な規制が拡大するため、避けるべきである。

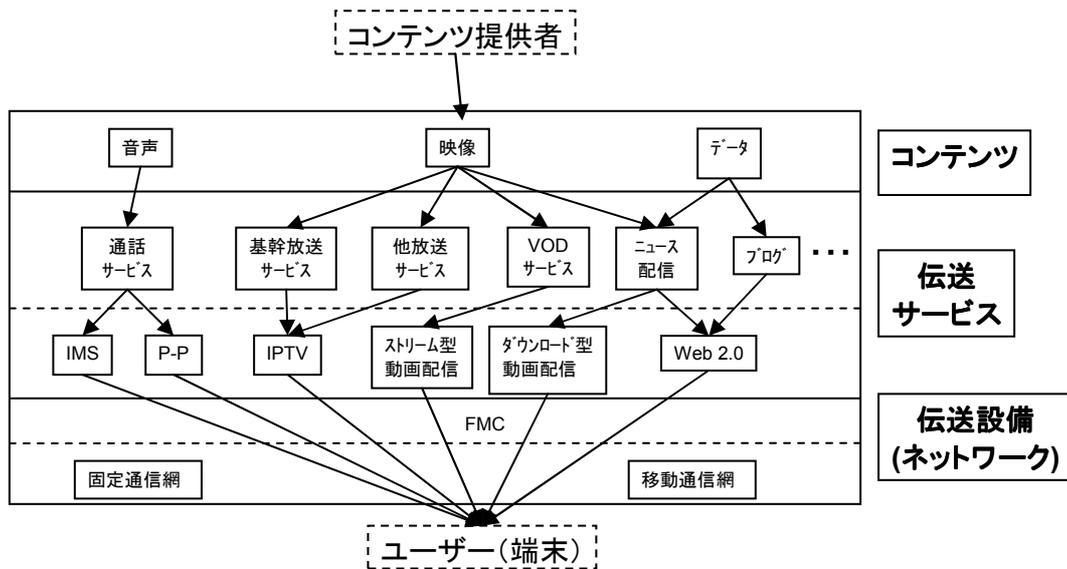
三層から成るレイヤー法体系とした上で、通信・放送およびその融合領域で事業を行う者を対象とし、コンテンツは原則自由で民間の自己規律に委ね、伝送設備(ネットワーク)は通信・放送共通の枠組みとする。また、公正競争を担保するための措置が融合法制において確保されることを前提に、現在ある事業法等は廃止する。また、通信におけるユニバーサル・サービス義務等、特定事業者に課されている義務等についても、融合法制の中に包含し、特定事業者に関する法律も廃止する²¹。なお、新たな融合法制は、基本的には事業者を対象とする事業法であることから、個人や企業が自ら情報発信等を行う行為は、この法律の対象とならないことを明確にすべきである。

レイヤーの分類については、コンテンツ、伝送サービス、伝送設備の他に、認証、課金、ポータルサービス、検索サービス等のプラットフォーム機能が存在するとの指摘があるが、現状においては他のレイヤーの付加的機能として存在しており、プラットフォーム機能を独立したレイヤーとして一般的に定義付けを行い、事前規制を導入することは時期尚早である²²。また、プラットフォー

²¹ なお、融合法制の中で、新たにNHKに対して放送番組のIP等による再送信を義務付けることは有効と考えられる(前掲注15および本文(P.7)参照)。

²² 総務省・研究会の報告書においては、「プラットフォームとは、『物理的な電気通信設備と連携して多数の事業者間または事業者と多数のユーザー間を仲介し、コンテンツ配信、電子商取引、公的サービス提供その他の情報の流通の円滑化および安全性・利便性の向上を実現するサービス』と位置づけることができ、具体的にはネットワーク上の認証・課金・決済サービス、ポータルサービス、サイバーモール、検索サービス、OSその他のネットワークと連携する端末上のソフトウェア機能、さらにはこれを複合的に提供するサービスなど、その範囲は広範で内容も多岐にわたる」とされており、「プラットフォーム」という概念を特に切り出し、レイヤー法体系の中で明確に位置づけている。

ム機能を提供するサービスは激しい競争環境にあり、新たなサービスの展開等を阻害しないためにも、基本的には事後規制により対応すべきである。



<レイヤー構造イメージ図>

研究会の報告書は、中間取りまとめとは異なり、「現時点ではプラットフォームレイヤーを他のレイヤーから独立した規制として立法化する必要性は大きくない」と新たに記述しているが、規制を前提としたような検討がなされている。さらに、プラットフォームが、伝送サービスの一部あるいはコンテンツ配信サービスと一体不可分な形態でサービス提供される場合について、伝送サービスやコンテンツにおける規律をプラットフォームまで適用することに言及しており、これらの点には法制化上問題がある。なお、プラットフォームは、コンテンツやサービス、端末等の機能の一部付随すると考えられることから、プラットフォームがいくつかのレイヤーで成立し、あるいは、一つのレイヤーに二つのプラットフォームが成立することもありうる。

レイヤー型の規制の導入においては、事業自体をレイヤー型に構造分離することと混同する傾向があるが、レイヤーを越えた垂直統合型事業については、事業者の自由な判断で行うことを禁止するものではない²³。また、ユーザーの立場から考えると、ワンストップサービスが好ましい場合もあり、過度な規制によりユーザーの選択の幅を狭めることのないよう留意すべきである。ただし、ボトルネック性や希少性を有する伝送設備を保有する事業者の市場支配力が、他のレイヤーに及ぶ可能性もあり、その場合は、機能的な分離も含めレイヤー間の公正競争の確保に必要な最小限の制度的な担保が必要である。

(2) 行政組織のあり方

新たな法制度を検討する際には、新たな行政組織のあり方も併せて検討する必要がある。わが国では、通信、放送、コンテンツ、情報通信機器などの各分野の管轄が複数の省庁に分散している。そのため、通信と放送の融合、産業振興、競争政策、知的財産に関する権利処理、コンテンツ振興等の問題に関して、関係省庁間の調整や連携がうまくいかず、本来あるべき行政機能が十分に発揮されないなど、弊害も多い。

情報通信はわが国産業の国際競争力や、国家、社会の安全を確保する上で益々重要な戦略分野となっている。技術や市場の著しい変化に対して、行政組織のねじれが市場発展の足枷となることのないよう、行政組織、役割のあり方について、原点に立ち返った見直しが必要である。具体的には、まず、通信・放送の産業振興、規制、コンテンツ等、現在、複数省庁に跨って取り扱われている政策課題を集約した上で、適切な役割分担を検討すべきである。

また、競争政策の実施主体についても、現在、わが国では、情報通信分野の競争政策の策定、執行、監視は、ほとんど事業者間調整に特化している。しか

²³ なお、レイヤー型法体系について、民放連は、「メディアサービス（＝放送等）の類型化や審査などを通じて番組内容に対する行政の直接的な関与を認めることになる」（2007年12月6日「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」最終報告書に対する民放連会長コメント）、「（現行制度において）基幹放送たる地上放送は電波法（伝送インフラ規律）に基づく施設免許として放送免許を付与され、番組の内容は放送法の規律（自主自律によるコンテンツ規律）を受けるという二層構造をとっている。この構造のもとで、番組内容に対する直接的な関与を防ぐとともに、視聴者まで最終的に番組を届ける手段を放送事業者自らが保有することによって、“放送による表現の自由”を制度的に保障してきた歴史的経緯がある」（2007年9月4日 総務省「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」中間とりまとめに関するヒアリング資料）として、反対している。しかし、レイヤー法体系そのものが、放送番組内容に対する規制強化に直結するとは言えない。むしろ、放送番組内容に対する規制強化は、コンテンツ規制のあり方によって左右されるのであり、レイヤー法体系のあり方の話ではない。そうであれば、本提言は、コンテンツ規制は民間による自主規律を原則とし、現状以上の規制強化に反対する立場であり、レイヤー法体系であっても、“放送による表現の自由”を保障することは可能である。

も、規制と産業振興部門が省庁内で一体となっており、規制が政策的配慮によって歪められるおそれがあり、透明性、公平性、中立性の確保には限界がある。多様な主体が登場するレイヤー構造の時代において、従来型の事業・サービスの区分を前提とした体制では、上記の競争に関わる機能を担うことは、現実的には難しくなると想定される。

欧米では、英国 Ofcom(情報通信庁)や米国 FCC(連邦通信委員会)に代表されるように、独立規制機関において、通信、放送を規律するケースが一般的である。特に、英国 Ofcom では、貿易産業省の産業振興部門とは独立した中立的な立場から、競争ルールの策定・執行、事後規制、紛争処理等を実施しており、結果的に利用者利益の向上や市場の活性化に大きく寄与している。また、通信と放送の規制を一体的に取り扱い、IP 化への対応も進めるなど、融合が進む情報通信市場に機動的に対応しており、英国 Ofcom はモデルとして参考とすべき機関である。

わが国においても、来る IP 時代を見据え、国家行政組織法第 3 条に基づく独立行政委員会として、電気通信・放送に関する独立規制機関の設置を検討すべきである²⁴。本規制機関は、事業者、産業振興部門から独立した中立的な立場から、通信・放送分野の競争ルールの策定・執行、事後規制、紛争処理、周波数配分等を担当すべきである。

3. レイヤー内規律のあり方

(1) コンテンツ

① 基本的立場

新たな法制度においては、コンテンツは原則自由で民間の自己規律に委ねることを基本とした上で、規制は必要最小限とすべきである。

また、新たな法制度は、通信・放送あるいは融合分野において、事業としてサービスを提供する者を対象とする事業者法であり、コンテンツ規律のあり方を検討する際にも、一般的なコンテンツの編集・発信主体としての個人や企業は、直接的な規制対象とはすべきではない。したがって、メール、電話等の私信²⁵は勿論、ホームページ等は本法制の枠外にあることを明記すべきである。

この点、総務省・研究会の報告書は、私信については、通信の秘密を保障するが、ホームページ等、「不特定の者によって受信されることを目的とする電気通信の送信」を「オープンメディア」と位置付け、規制対象に含めている点は不適當である。

²⁴ 日本経団連では、かねてから、独立規制機関の設置を提案してきた。総務省・研究会の報告書においても、ようやく、「今後具体的な制度設計の検討が行われる中では、その制度を運用する行政組織の在り方についても検討課題となろう」と記されたところである。

²⁵ 総務省・研究会の報告書においては、「公然性を有しないもの」と位置付けられる。

いわゆる「オープンメディア」における違法・有害コンテンツ対策は、事業者以外も対象となりうることから、法体系としての整合性の観点からも、全ての国民が守るべき法律としての一般法である刑法、プロバイダー責任制限法、知財法等の関連法、民間の自主的な取り組み、フィルタリング等の技術的な対応、国際的な連携により総合的に行うべきである。違法・有害コンテンツの排除により、健全なメディア社会を構築していくためには、今後ともその取り組みをいっそう強化していくべきである。

②規制対象となるコンテンツの分類

事業として提供されるコンテンツ・サービスのうち、現在、政府によって規制を受けているコンテンツの代表は放送である。規制は必要最小限という原則から、規制対象となる放送コンテンツおよび事業者についても再検討する必要がある。そして、新たな法制度の範疇である、事業として提供されるコンテンツを、(a)基幹放送と(b)それ以外の二つに分類し、異なった規律を設けるべきである。

(a) 基幹放送

新たな法制度においては、規制対象となるコンテンツは、地上テレビジョン放送と想定される「基幹放送」に限定すべきである²⁶。規制の程度については、現行の放送準則レベルのような規制のみとするのが適当である²⁷。また、規制に

²⁶ EUの視聴覚メディアサービス指令では、視聴覚メディアサービスを「リニアサービス」と「ノンリニアサービス」に分ける。リニアサービスとは、いわゆるテレビ放送であり、提供者がスケジュールに基づき同時視聴の番組を提供するものである。ノンリニアサービスとは、いわゆるオンデマンドサービスであり、利用者の選択した時期に、独自のリクエストにより、提供者が番組を提供するものである。リニアサービス、ノンリニアサービスにかかわらず、共通に適用される規定には、提供者の名称等表示義務、性別・人種・宗教・国籍に基づく憎しみの煽動禁止等がある。リニアサービスにのみ適用される規定には、欧州作品・独立系制作者の割合確保、未成年の保護（有害番組の放送禁止、有害懸念番組の視聴防止措置）、反論権、広告規制等が、また、ノンリニアサービスにのみ適用される規定には、未成年の保護（有害コンテンツの視聴防止措置）、欧州作品の制作等がある。

²⁷ 放送番組については、編集主体（放送局）に対して直接規律が行われている。放送法3条は、放送局の番組編集の自由を保障した上で、番組編集に対する一般的規律として、公安および善良な風俗、政治的公平性、報道の正確性、論点の多角性等の番組準則（3条の2の1項）、および、教養番組、教育番組、報道番組、娯楽番組等の番組調和原則（3条の2の2項）を定める。また、これらの実行性を確保するための、番組基準の策定（3条の3）、番組審議機関の設置（3条の4）の他、訂正放送・取消放送（4条）、災害放送（災害の発生を予防し、被害を軽減するために役立つ放送をする義務）（6条の2）等を定める。

具体的には、これらの規定を踏まえて、日本民間放送連盟およびNHKといった放送局側が放送基準を作っており、基本的には放送事業者の自律に任せられた部分が非常に大きい。民放連の放送基準には、人権尊重、法令尊重、政治的中立性、児童および青少年への配慮、社会秩序の維持、公平・客観的な報道等の内容が含まれる。NHKの国内番組基準によれば、NHKの放送の基本原則は、①世界平和の理念の実現、②基本的人権の尊重、③教養、情操、

についても、コンテンツの内容や表現自体に対するものとはならないことを担保すべきである。

(a) 基幹放送と(b)それ以外を分ける、「基幹放送」の定義については、これまで明確にされてこなかったが、この機会にその義務と責任を明確に定義する必要がある。総務省・研究会の報告書では、「基幹放送」を特に定義することなく、地上テレビジョン放送を「基幹放送」ととらえた上で、「特別メディアサービス」と称しているが、規制の対象範囲を必要最小限とする観点から、公共放送のNHK²⁸、「public service broadcasting」²⁹と位置付けられる英国BBC、商業放送であるITV等の役割も参考に、「基幹放送」を定義すべきである。

具体的には、たとえば、「基幹放送」たるものはメディア本来の役割に加え、電波という希少資源を占有して公共的役割を果たすことから、以下のような義務を負うべきである。

(a) 災害報道の重要性に鑑み、災害時における災害報道の優先。また、24時間365日、災害報道に対応できる体制の確保。なお、系列局全体として体制を整備し、一定以上の全国エリアをカバーすること³⁰。また、その手段は電波に限定しない。

道徳による人格向上、④我が国の過去の優れた文化の保存と新しい文化の育成・普及、⑤公共放送としての権威と品位の保持である。その上で、放送番組一般の基準として、人権尊重、政治的公正、論点の多角性、社会秩序の維持、地域文化の尊重、善良な風俗、表現への配慮等を定める。

以上のように、実質、現在の放送規律は、政府と民間の共同規制であるといえる。

²⁸ NHKは、放送法によれば、公共の福祉のために、あまねく全国において受信できるように豊かで、かつ、良い放送番組による国内放送を行うことを目的とする(7条)。NHKは、国内放送の放送番組の編集及び放送に当たっては、放送法3条の2の1項の他、次のような義務を課されている。①豊かで、かつ、良い放送番組を放送することによって公衆の要望を満たすとともに文化水準の向上に寄与するよう、最大の努力を払うこと②全国向けの放送番組のほか、地方向けの放送番組を有するようにすること③我が国の過去の優れた文化の保存並びに新たな文化の育成及び普及に役立つようにすること(以上44条1項)④公衆の要望を知るため、定期的に科学的な世論調査を行い、その結果を公表すること(44条2項)⑤国際放送の放送番組の編集及び放送に当たっては、我が国の文化、産業その他の事情を紹介して我が国に対する正しい認識を培い、及び普及することによって、国際親善の増進及び外国との経済交流の発展に資すること(44条4項)。

²⁹ 英国では、BBC、ITVが「public service broadcasting (PSB)」放送事業者と位置づけられる。「Ofcom review of public service television broadcasting Phase 3- Competition for quality」(2005年2月)によれば、PSBの目的は、①世界への理解を伝える②知識や学識を刺激する③英国の文化的アイデンティティを反映する④多様性や代替的見解を示すことであり、PSBの特徴は、①高品質②オリジナル性③革新的④挑戦的⑤魅力的⑥広範な利用可能性である。

³⁰ 放送法9条5項によれば、NHKは「…テレビジョン放送がそれぞれあまねく全国において受信できるように措置をしなければならない」義務を負う。一方、民放は、放送法2条の2の6項によれば、「…放送に係る放送対象地域において、当該放送があまねく受信できるように努めるものとする」とされ、努力義務に留まる。

(b) 地方文化保護・育成のため、良質なローカルコンテンツの放送割合を増やすこと³¹。

(c) 教養番組等の割合を一定以上とする³²。

このような厳格な義務³³を自ら守り、基幹放送としての使命を進んで果たす意欲ある事業者のみ「基幹放送」と位置付けていくべきである。一方、そうではなく、より自由に事業展開を行うことを望む事業者は、「基幹放送」とならないことを自らの意思で選択することができるようにすべきである。

(b) 基幹放送以外のコンテンツ

事業として提供されるコンテンツ・サービスのうち、「基幹放送」以外の放送メディア（地上テレビジョン放送の一部、衛星放送、CATV）、電波等の希少資源を使用せずインターネット等の手段で地上テレビジョン放送と同様のサービスを行う事業者等が含まれる。この領域においては、大幅な規制緩和を行い、原則として民間の自己規律により、通信・放送融合型のサービスを中心に自由な事業展開を可能とする枠組みとする。

以上のように、「基幹放送」かどうかによって、事業としてのコンテンツ・サービスを分類し、規制の程度を検討するのが適当であると考えられる。この点、総務省・研究会の報告書においては、コンテンツを、まず、「公然性を有するもの」と「公然性を有しないもの」に分ける。「公然性を有するコンテンツ」については、さらに、「特別な社会的影響力」を有するものを「メディアサービス（現行の放送、及び今後登場が期待される放送に類比可能なコンテンツ配信サービス）」、有しないものを「オープンメディアコンテンツ（不特定の者によって受信されることを目的とする電気通信の送信（ホームページなど）」

³¹ 現状では民間放送事業者のローカルコンテンツの放送時間割合は平均 15%程度に過ぎない。また、10%に満たない事業者が全体の 6 割近くを占める。

³² 2008 年 2 月 18 日まで意見募集を行った「地上デジタルテレビジョン放送局の免許及び再免許方針案」においては、「免許及び再免許に当たっての条件」の一つとして、「放送番組の編集及び放送に当たっては、教育番組 10%以上、教養番組 20%以上（日本放送協会の総合放送並びに一般放送事業者の放送の場合に限る。…。）を確保すること（親局に限る）」とある。

³³ その他、基幹放送が負うべき義務の例としては、「コンテンツ振興の観点から、独立系のコンテンツ制作会社の番組の放送割合を増やすこと(前掲注 17 (P. 10) 参照。）」の他、「地域住民等にも放送枠を開放すること」等が考えられる。すなわち、電波の希少性・公共性から、地域住民が自ら企画・制作した番組を放送できるようにする「public access」の実現である。これは、言論機会の提供、言論の多様性の確保、民主主義の発展、地域の情報化推進等にも資する。米国では、1984 年のケーブルテレビ法により、国民にパブリックアクセスの権利が保障されている。ドイツでは、ケーブルテレビ事業者は商業放送許可の見返りとして、市民制作の番組を放送する。フランス・パリでは、2000 年の放送法改正により、多数の市民テレビ局が時間帯で放送枠を分け合っている。韓国では、2000 年の新放送法により、公共放送の KBS にパブリックアクセス義務が課されている。

とする。その上で、「メディアサービス」については、「特別な社会的影響力」の程度に基づき、強いものを「特別メディアサービス」、弱いものを「一般メディアサービス」に類型化している。

しかし、「(特別な)社会的影響力」というそもそも曖昧な概念を根拠とした規制は、どのような判断基準を設けたとしても、判断のレベルにおいて恣意性を免れず、新規の事業を行う者にとっては不透明な制度となる懸念が高い³⁴。むしろ、新たに規制が導入される場合、具体的にどのようなメディアやコンテンツが対象になるのかを限定列挙しておく必要がある。そうでないと、規制を懸念して、新たなサービスや事業の創出が阻害されるおそれがある³⁵。

(2) 伝送サービス

サービス・レイヤーにおいては、基本的には利用者利益の確保を主要な目的と位置付け、原則、事業者の自由な事業活動を可能とする枠組みとする一方、市場支配力を有する事業者による競争阻害・制限行為等が排除されるよう、独占禁止法等による事後規制と必要最小限の事前規制型の公正競争ルールを設定し、運用していくべきである。その点、通信分野においては、サービス競争の進展が見られており、その政策等を参照に放送分野や融合領域に包括的に適用することが現実的である。

特に、今後は融合領域において多様なサービスが展開されることになるが、事前規制の適用対象となるサービスや市場を事前に明確にし、その範囲を画定する必要がある。その上で、サービスやビジネスモデルの特性、規模や成熟度、

³⁴ 総務省・研究会の報告書では、メディアサービスを分類する「特別な社会的影響力」の程度の判断指標として、①映像/音声/データといったコンテンツの種別、②画面の精細度といった当該サービスの品質、③端末によるアクセスの容易性、④視聴者数、⑤有料・無料などの区別等が考えられるが、具体的な指標を決定するにあたっては、その公正性・客観性を確保するため、関係者の意見を幅広く聴取しつつ、今後さらに検討を進め、表現の自由の確保に配慮したものとする必要がある、としている。

現時点では、特別メディアサービスに該当するのは、地上波テレビジョン放送が想定されている。一般メディアサービスについては、現在の放送に類似可能なコンテンツ配信サービスのうち、事業性があり、かつ一定以上の社会的影響力を有するものとしている。オープンメディアコンテンツとは、メディアサービスほどの社会的影響力を有しないものであり、不特定の者によって受信されることを目的とする電気通信の送信と定義されている。なお、中間取りまとめでは、規制の根拠概念として、「社会的影響力」が挙げられていたが、報告書では「『特別な』社会的影響力」と修正されている。

³⁵ 総務省・研究会の報告書では、特別メディアサービスの具体的範囲について、「今後の具体的制度設計の際に、非常時の情報伝達、地域情報の提供の確保など、特別メディアサービスに求められる社会的機能が何かを決定した上で現行メディアについて具体的な当てはめを行うこととすべき」、オープンメディアコンテンツについても、「今後メルクマールの具体化の検討を進め、法制化の際には可能な限り明確なガイドラインを作成すべき」としている。

この点、具体的にどのようなサービスが「一般メディアサービス」あるいは「オープンメディアコンテンツ」に分類されるのか不明確であると、事業者の自由なサービスに萎縮効果を及ぼす可能性がある。

競争状況、参入条件等を総合的に勘案し、サービスの独占性や市場支配力、反競争的行為の有無を検証していく必要がある。

かつては、設備保有者がサービスを提供する垂直統合型モデルが主流であったが、インターネットのISPや携帯電話のMVNO³⁶のように、設備を持たずにサービスのモジュールのみに特化した事業も増えており、融合型の新たなビジネスモデルの創造や展開が期待できるのも、このサービス・レイヤーの特徴である。したがって、設備等を有しない事業者がサービス事業に参入しやすくすると同時に、従来の枠組みを越えた新しい通信・放送融合型の事業展開を可能とするような枠組みを構築するべきである。

たとえば、これまでは新しい周波数帯が割り当てられる際には、この帯域では特定のサービスのみを提供するというように、周波数と使用用途が免許によって厳格に決められていたが、今後は、安全を確保するための必要最小限の事項については、行政が従来通りチェックするが、その上でどのようなサービスを提供するのかは、市場のニーズに応じて、サービス事業者が原則自由に選択できるような枠組みの導入も検討すべきである。

(3) 伝送設備（ネットワーク）

アクセス網及びバックボーンから構成される物理的ネットワークとしての伝送設備の規制は、基本的には公正と安全の確保を原則とすべきである。

公正競争確保の観点から、寡占的な事業者が有するボトルネック性のあるネットワークについては、必要最小限の事前規制を行うべきである。したがって、行政には、ボトルネック性の定義を明らかにした上で、具体的に、要素・設備・機能といった点から、ネットワークのボトルネック性の有無を判定することが求められる。勿論、ボトルネック性がないと判断された場合には、規制の解除を行う必要がある。

レイヤー型法体系への移行に伴い、企業をはじめユーザーは物理的な情報伝送路の選択を通じて、自由にコンテンツやアプリケーションを利用したり、情報発信をするようになる。その際に、ネットワーク上で自由にコンテンツやサービスを選択でき、差別的な取り扱いを受けないようにする必要がある。すなわち、ユーザーが適正な価格により、多様なサービスを公平に享受できるという意味での「ネットワーク中立性」の確保が担保される枠組みとすべきである。

なお、ネットワーク分野の競争を促進する上で、電波については希少資源の有効・公平な利用の観点から、2011年の地上テレビジョン放送のデジタル化完了により空いた電波を、通信事業者やユーザー企業等が利用して、放送類似のサービスを含む新たなサービスを展開できるようにするべきである。また、従来の放送の伝送部門についても、放送事業者が望めば通信事業者が請け負うこ

³⁶ Mobile Virtual Network Operator（仮想移動体サービス事業者）の略。携帯電話等の無線通信インフラを他社から借り受けてサービスを提供している事業者。

とができるような枠組みとし、多様なネットワークの選択等ができるようにすべきである³⁷。

4. レイヤー間の公正競争確保のあり方

伝送設備の箇所、ユーザーが適正な価格により、多様なサービスを公平に享受できるという意味での「ネットワーク中立性」が、新たな法体系においても確保されることが重要であると述べた。現状においては、市場支配力を有するプレーヤーの存在は、ボトルネック設備に関するネットワーク・レイヤーにほぼ限定されているが、今後のビジネスの展開によっては、支配的なコンテンツ事業者や有料放送におけるプラットフォーム的な事業者が、他のレイヤーの事業者に支配的な影響力を行使することも可能性としてはありうる。また、垂直統合型のビジネスモデル等を通じて、別の形でその支配力を行使することもありうる。

通信分野においては、サービスと伝送設備のレイヤー間において、公正競争の確保のための規制が導入され、それなりの成果を上げている。新たな融合法制においては、通信分野の伝送設備レイヤー以外においても、また、放送分野においても、ユーザーがネットワーク上でのコンテンツやサービスを自由に選択できる包括的な枠組みを構築する必要がある。

法制化にあたっては、レイヤー間のインターフェースのオープン性を確保し、特定のレイヤーにおける市場支配力が隣接、関連レイヤーに及び、当該レイヤーの競争を阻害するようなことがないようにすべきである。

³⁷ 英国では、EUの競争法の要請を踏まえ、1996年通信法により、放送の伝送部門分離を導入している。現在BBCの伝送を担当するのは、アルキバである（前掲注9（P.6）参照）。ドイツにおいては、放送事業者は、時間帯ごとに放送枠をコンテンツ事業者に販売・編成する役割を担い、伝送設備はドイツテレコムが担ってきた。また、ノルウェー、ポーランド、エストニア等の放送局の伝送部門は、伝送部門専門組織のTDF（フランス送信公社）が担当している。

IV. 終わりに

今回の通信・放送融合法制の目的は、わが国の有する世界最先端の情報通信インフラと、技術革新やサービス革新に迅速かつ柔軟に対応できる画期的な法的枠組みを組み合わせることにより、国民生活のあらゆる場面において利便性の高いユビキタス・ネットワーク社会を構築することにある。それが実現すれば、国民や企業は従来のメディアや時間の制約から解放され、自らの望む情報、コンテンツ、サービスを、いつでもどこでも誰でも入手することが可能となる。これにより、知価社会に相応しい情報、コンテンツ、サービスの流通や市場拡大が進むとともに、少子・高齢化への対応、地域間格差の解消等、わが国の直面する課題の解決にも大きく貢献することが期待できる。たとえば、通信・放送において存在する地域間格差が解消されると同時に、地域が情報、コンテンツの発信主体としての役割を高める機会が十分に提供されるようになる。

さらに、通信・放送融合領域が新たな市場として情報通信を牽引することが期待され、欧米等で先行している様々な融合サービスに留まらず、日本発の新しいビジネスモデルが展開されることになる。たとえば、インターネットをベースとした放送局が生まれ、日本国内のみならず世界の隅々にまで日本発のコンテンツを届けることや、従来にはない双方向型メディアによる放送局などが考えられる。起業家精神とアイデア次第で、この融合領域はイノベーションの中核となりうるのである。行政においても、このような新しいビジネス展開を支援し、電波等の希少資源をこのような分野に優先的に配分していくことが求められる。

また、企業においても、自己の IR 情報をはじめ、融合領域で登場する様々なサービスを使い、直接的な情報発信者としての役割を強めるとともに、従来型の放送による広告以上に効果のある、新しい広告モデルを活用できるようになる。

通信・放送融合法制は、その概念としての提示がようやくできた段階で、その法制が目指す姿を実現するためには、これから膨大なエネルギーと作業を必要とする。また、ともすると、このような抵抗の予想される改革は、道半ばで部分最適、縮小均衡型の発想に陥り、中途半端な法改正になりがちである。今回の法制化にあたっては、わが国としての全体最適の見地から、通信・放送分野を中心にわが国の情報通信産業の国際競争力を強化するという目標を関係者が再確認し、今後の取り組みをいっそう強化していかなくてはならない。

また、このような目標が、通信・放送融合法制のみで達成されるわけではなく、これは必要条件であっても、十分条件ではない。規制主体の改革の問題と併せて、独禁法、著作権、商慣行、高度 ICT 人材育成、研究開発、知的財産保護、国際標準化等の問題に総合的に取り組んでいく必要がある。

また、総務省・研究会の最終取りまとめ後、具体的な法制化に向けた作業が進められることになるが、基本的な路線が途中で腰砕けとならないよう、法案

作成プロセスの透明性・公開性を確保し、ユーザーも含め国民合意の下で、実りある世界に誇れる真の通信・放送融合法制を実現しなくてはならない。

以 上