慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	情報通信制度の変容 : レイヤー型規制の意義
Sub Title	Transformation of the information and communication system in Japan : meaning of horizontal layer regulation
Author	菅谷, 実(Sugaya, Minoru)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2008
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.81, No.12 (2008. 12) ,p.269- 289
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	藤原淳一郎教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20081228-0269

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

情報通信制度の変容
――レイヤー型規制の意義――

菅谷　実

一　はじめに
二　情報通信制度の変容
三　水平分離型規制
四　水平分離型制度導入の意義と課題
五　まとめ

一　はじめに

二〇〇八年六月、総務省の「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」は中間報告を公表した。この委員会は、二〇〇六年九月に立ち上げられた「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」の最終報告書をさらに具体化するために二〇〇八年一月に組織された「検討委員会」である。

二〇〇六年一月に当時の竹中総務大臣が主催した「通信と放送の在り方に関する懇談会」の最終報告書（同年

六月公表）に基づき政府与党が合意（同年六月）した一連の情報通信制度改革のなかではＮＨＫ改革、国際放送のあり方などを含めた多様な提言がおこなわれたが、その一つが通信と放送の融合時代にふさわしい情報通信制度の構築である。[1] 制度改革の議論は、二〇〇六年九月にはじまった「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」のなかでその骨子が提示され、「検討委員会」では、さらに詳細な制度設計に立ち入った議論が進められている。[2]

現在、詳細な規制枠組みは明らかになっていない段階であるが、本論文では、本規制改革の方向性、すなわち従来のメディア別の垂直型制度から、メディア横断型の水平的制度への移行を踏まえて、制度のもつ経済的合理性、さらにはメディアのもつ社会的役割（表現の自由の確保）という二つの観点から議論を展開する。さらに、その視点から現段階で明らかになっている制度改定案（以下、「情報通信法」とする）の意義と限界を明らかにしたい。

二　情報通信制度の変容

情報通信技術の発展と共に進化を続けている情報通信制度であるが、その歴史は一〇〇年と言ってよいであろう。もともと無線通信の特殊形態、すなわち「不特定多数の直接受信を目的とした無線通信の送信」として登場した放送は、通信とは異なる制度枠組みのなかで成長をとげてきた。通信の発展期においては、通信は費用逓減型産業として規制され、独占的通信事業者が全国にあまねくサービスを提供してきた。また、放送の分野においては、電波の希少性を前提として、市場への参入が制限され、そのなかで放送免許を獲得した事業者が社会的影響力をもつ情報提供者として情報内容規制を受けてきた。

以下では、通信と放送の分野で、どのような制度変容が生じたかを、その変容過程に沿って明らかにしていきたい。

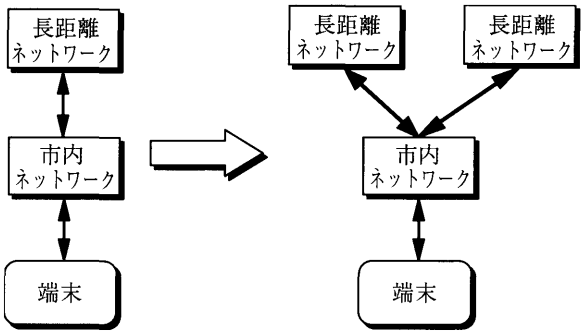
(一) 通信制度の変容

通信において伝統的規制枠組みが崩れた最大要因は、情報通信技術の進化であろう。技術進化がなければ、参入規制の壁は崩れなかった。最初に厳しい参入規制が崩れ新規参入者へ参入の機会を開いた事例は米国にみられる。**図1**は、そのような時代のネットワーク構造を示している。この当時の通信市場は、市内と長距離の市場が分割可能であったが、無線マイクロ波通信を伝送手段として市場への新規参入を試みたのがＭＣＩという通信会社であった。

米国の連邦通信委員会（Federal Communications Commission：以下ＦＣＣ）は、そのような新規参入への道を開き、一九七〇年代には、連邦レベルの厳しい参入規制の壁は崩れ、その後、州内においても規制の壁は崩れていった。[3]

日本においては、参入規制の壁は、公社として運営されてきた電電公社（NTT Public Corporation）の民営化と同時に、一九八五年に崩れた。その当時、自らで通信路を確保可能であった国鉄と道路公団が主体となった事業者、さらに米国と同様にマイクロ波を用いた第二電電（ＤＤＩ）という三つの新規参入者が長距離通信事業に参入した。さらに、限定的ではあったが、

図1　競争時代移行期のネットワーク構造



市内市場においても、ケーブルテレビ会社が、自ら構築したネットワークの空き回線を利用して専用線通信サービスを開始した。

それまで自然独占として厳しく参入を制限された市場に新規参入の道を開くという新たな政策には二つの意味があった。第一には、新規参入による市場の活性化である。通信料金は規制をされていたが、その料金水準は限界費用と連動した市場価格とどの程度乖離しているのかは明らかでなかった。しかし、新規参入により長距離通信の市場価格は下落し、消費者は多くの恩恵を受けることとなった。そのこと自体は、民営化をなしとげた電電公社が内部留保していた利潤を奪いとることでもあったが、民営化されたＮＴＴにも投資の自由が与えられた。これが第二の民営化の意義であり、このことによりＮＴＴは自らの資源を用いて通信以外のあらゆる分野への進出を可能にした。

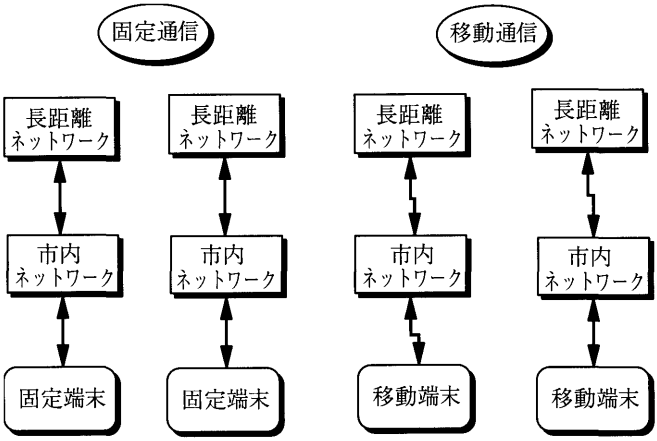
このような規制緩和の流れは、さらに進展し、また、競争導入後もその市場支配力を維持し続けたＮＴＴも一九九九年には分割されたが、それは、**図2**に示す固定通信のなかでの変化であった。(4)

通信分野では、その後、無線通信市場における携帯電話の登場により、固定通信と分離可能な新たな産業分野が登場する。無線通信市場は固定通信市場とは異なり、通信市場に競争政策が導入された以後に登場した新しい通信サービス分野であるので、そこでのＮＴＴの市場支配力は固定通信と比較するとはるかに低いものとなっている。また、無線通信サービスの普及は、固定通信を基盤にはじまった商用のインターネット・サービスを取り込む形で拡大し、携帯電話事業という新たな産業領域を確立した。(5)

インターネットは、もともと米国において軍事用、その後は学術用に開発された通信制御手順であるが、一九九〇年代には、商用化が実現し、その後、急速な勢いで社会全体に普及した。ＩＰ技術は、もともと固定通信ネットワークに接続されたコンピュータ間で用いられていたが、その後、携帯電話でも利用可能となっていった。

これは、特に、日本独自の変化であるが、コンピュータではなく、どこでも持ち運び可能な携帯電話という通信端末だけで、ネットワーク内の多様な情報に接続可能となったことにより、単に、情報通信市場内の変化ではなく、社会全体にも大きな影響力をもたらすようになった。

図2　固定通信網と移動通信網の共存時代

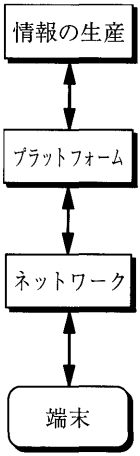


インターネットの登場により、それまでは、あまり注目されていなかった通信分野におけるプラットフォーム機能が大きな役割を果たすようになった。これまでの音声通信あるいは記録通信では、情報の送り手と受け手の関係は、一対一あるいは一対多数を原則としており、そこでは双方向あるいは一方向的な情報流通がおこなわれてきたが、インターネットの登場により、受け手の能動的な情報検索が可能となり、そのような情報検察を媒介する事業者が大きな影響力をもつようになった。その典型は、グーグルであろう。すなわち受け手である通信利用者は、グーグルの検索機能を用いて自らの意思でネットワークにリンクしているコンピュータに格納されている多様な情報にアクセスし、能動的に自らが欲する情報を入手可能となった。さらには、みずからが創造した情報をインターネット・サービス事業者の提供するメモリーに保存し、受け手自らが送り手となるという新たな機能も加わった。その典型例がブログである。

インターネット以前においても、ビデオテックス（日本ではキ

ャプテン）、あるいはオフトーク通信のような形態で通信のプラットフォーム的機能はネットワーク内に存在していた。さらに、音声通信時代から存在していた電話帳も活字メディアではあったが、プラットフォーム機能をもっていたと言えよう。しかし、ネットワーク事業者ではなく、グーグルのような非ネットワーク事業者が提供するプラットフォーム機能が大きな社会的影響力をもつようになり、ネットワークとプラットフォームを分離するという見方が一般化してきた。そのような構造を示しているのが**図3**である。

図3　通信産業におけるネットワークとプラットフォームの分化



正確に言えば、現在の情報通信制度には、プラットフォームという概念は存在しない。[6] 後述するように、この概念をどのように位置づけ、どのような規制を与えるかあるいは与えないかというのは、レイヤー型規制においても大きな課題の一つとなっている。

(二)　放送制度の変容

放送は、もともと、無線通信の特殊形態として登場した情報サービスであり、放送に利用可能な周波数帯が限定されているという理由により参入規制が課され、限られた放送事業者だけでの寡占的な市場が形成されてきた。参入規制は厳格であり、参入には電波資源を一元的に監理している国からの許可、すなわち免許状が必要であった。制度的には、一定の期間を定めた免許状ということで免許の更新時には、既存事業者に代わる新規事業者の参入も可能であるが、現実には、ほとんどの場合、既存事業者が引き続き免許を更新している。その点からは、市場の競争機能は限定的にしか機能していないと言える。

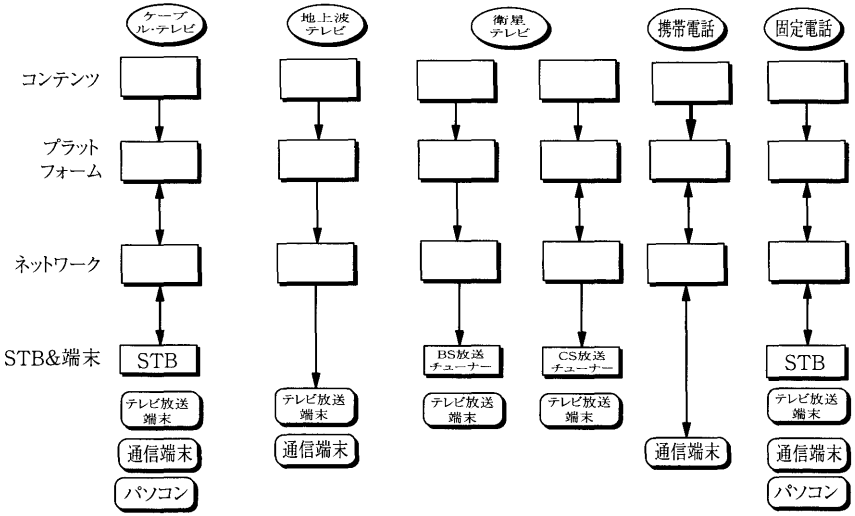
地上波を利用した放送はラジオからテレビへと技術的発展をとげるが、その過程においては大きな制度上の変化はみられなかった。放送の場合、通信とは異なり、国によりその制度枠組みは若干異なるが、日本と米国においては、いわゆる「ハードとソフトの一致」原則の下に、事業が運営されてきた。それは、番組伝送をするネットワークの所有者（無線免許保有者）と番組を制作・編成する番組提供者の一致という意味である。

もう一つ、放送にとって重要な制度枠組みは情報内容規制である。放送法第三条の二第一項には番組準則と呼ばれる四つの規程がある。[7] 加えて、番組編集にあたって、報道、教育・教養を含む番組を総合的に編成する（放送法第三条の二第二項）、外部の有識者により構成される番組審議機関（放送法第三条の四）を設け番組編集について定期的に論議する機会を設けることを要請する規程もあるが、これも間接的な情報内容規制と言える。[8]

このような規制は、その後に成立した有線テレビジョン放送法および委託放送および受託放送事業にも適用される。特に、有線テレビジョン放送法はそれまで無線通信の特殊形態であった放送という概念を有線通信の領域にも拡大したということで注目される。また、そこでは、地上波放送には見られない設備事業（有線テレビジョン放送設備）とサービス事業（有線テレビジョン放送事業）を分離するという制度も導入されている。

他方、衛星放送、特に、通信衛星を用いた衛星放送にはこれまでの放送制度にはない二つの新たな概念が導入された。第一は、委託放送と受託放送という概念である。具体的には、受託放送事業者とは通信衛星事業者（ハード事業者）であり、委託放送事業者は受託放送事業者から衛星中継器を借り受け、自らが編成した番組を提供するソフト事業者である。これまで地上波放送においては、「ハードとソフトの一致」という原則が存在していたが、この制度の導入は、放送において「ハードとソフトの分離」が実現されたことを意味する。ただし、事実上は分離しているハードとソフトの紐帯関係を制度上から担保するために両者の契約を国が認定するという仕組も同時に導入された。[9]

図 4　融合時代の情報通信産業構造



衛星放送では、「ハードとソフトの分離」により、放送サービスでありながら通信衛星により消費者に直接放送サービスを提供することが可能となった。このようなケースは、これまでも例外的にケーブルテレビには存在していたが[10]、制度の中核にこのような形態が導入されたのははじめてである。

また、衛星放送にスカイパーフェクTVというプラットフォーム事業者が登場した。インターネットにおけるプラットフォーム機能の重要性に触れたが、スカイパーフェクTVは、複数の委託放送事業者を束ね、そのチャンネルを顧客に販売する。その機能はケーブルテレビ事業者のもつチャンネル編成機能とも共通点があり、また、チャンネル編成ではなく番組編成であるが地上波放送の番組編成機能とも共通点がある。その意味から、これらの三つの機能はいずれもプラットフォーム機能に分類可能と言える。

図 4 に示すように、三つの異なるプラットフォームは、だれがその機能を担っているかという点でも差異がある。このなかで、地上波放送は、もっとも垂直統合化が進んでおり、逆に、通信衛星を利用したCS放送は最も垂直分離

が進んでいる。すなわち、地上波放送では、前述した「ハードとソフトの一致」原則で示したようにプラットフォームとネットワークの所有と運営は一元化されており、CS放送では、それは委託、受託、さらにはプラットフォーム事業者と完全に三つの独立した事業者に分離されている。

加えて、二〇〇一年に成立した電気役務利用放送法は、有線と無線双方の通信ネットワークを利用した放送サービスの提供を可能とした制度改定である。(11)

三　水平分離型規制

これまで通信および放送の制度の変容を概観したが、その結果、**図5**に示すような産業構造が形成された。それぞれは、異なる制度の下で成長をとげたために、類似の垂直構造をもつが各部門間の相互関係、統合の程度には大きな差異がある。

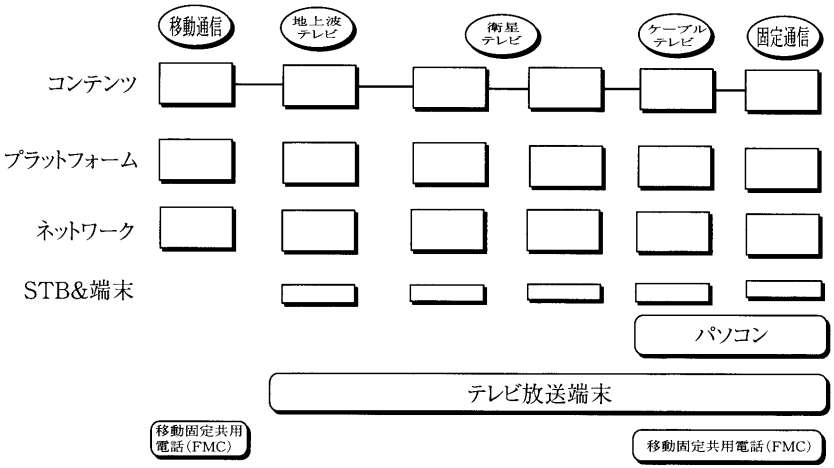
一で紹介した「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」では、この産業群を縦型ではなく、横型で規制するという制度（以下、「情報通信法」）が検討されている。

これまでは、通信と放送という大きな制度枠組みで縦型に分類されていた産業群が、コンテンツ、プラットフォーム、ネットワークに分離され、さらにその下に消費者が情報を入手する端末とセットトップボックス（STB）が示されている。水平分離型規制は、通信と放送というこの一〇〇年の間に独立して成長をとげてきた二つのサービスを統合する制度枠組みである。

以下に二〇〇八年九月段階で提示されている概念に従って、その内容を説明する。

①　コンテンツ層

図 5　水平型の情報産業構造



コンテンツ層は、まさにこれまで多様なネットワークを通じて提供されてきた放送、映画、ウェブ情報を含むが、それらはこれまで異なる制度の下に異なる情報内容規制を受けてきた。また、わいせつ規制のような事後規制を除くと全く規制を受けてこなかった情報も含まれる。そこで「情報通信法」においてもそれに沿った形で「特別なメディアサービス」、「その他のメディアサービス」、「公然性を有する情報通信コンテンツ」、という三つの概念が導入されている。

② プラットフォーム層

これまで、この層を直接規制する制度も存在していなかった。そこにどのような目的でどのような規制を導入するか、それは「情報通信法」の根幹に関わる重要な問題を提起する。

③ ネットワーク層

ネットワーク層は、伝送サービス部門と伝送設備部門に分類される。現在の制度においては固定通信のネットワークが最も規制緩和が進んでおり、また、ネットワークのオープン化を支える規制（接続料金規制、ネットワーク情報の開示、サービス事業者への公平な設備提供）が整備されている。水平化にあたっては、この固定通信型の規制が他のネットワークにも適用される

であろう。加えて、無線通信における電波利用の自由化も同時に議論されている。

④　端末層

端末層は、「情報通信法」にはなんらの言及もないが、ここでは通信と放送の融合あるいは有線端末と無線端末の共通化が進み、主に技術水準レベルでさらに議論が進むことが想定される。

二〇一一年には地上波のデジタル化が完了し、図5に示されているすべてのネットワークはデジタル化する。すべてのネットワーク層がデジタル化されることによりコンテンツ層にある情報は、どのネットワークを経由しても提供可能となる。しかし、現実には、情報サービスに関わる著作権および著作隣接権の処理は、従来の通信と放送により異なり、特に、通信ネットワーク経由の流通には、新たに著作権および著作隣接権の許諾をうるための処理が必要となるため、その処理費用も必要となる。[12] 換言するならば、技術レベルの共通化はコンテンツ流通の円滑化には直結していない。あらゆるネットワーク上での円滑なコンテンツ流通の実現には、「情報通信法」という制度改革に加えて、情報流通における制度および慣行が見直される必要もある。

四　水平分離型制度導入の意義と課題

まだ実現していない「情報通信法」の導入を前提として、その意義と課題に言及するのは早急であるという見方もあるが、以下では、現在まで示されている制度枠組みを前提としてその意義と課題に言及したい。

前半部で明らかにしたように、独占あるいは実質的な寡占市場を形成していた通信および放送市場は、情報通信技術の進化に伴い、徐々に市場が開放され、それぞれの市場における競争も進展している。その結果、最終消費者は、料金水準の低下、料金体系の多様化、さらにはサービス自身の多様化により多くの便益を享受してきた。

さらにインターネットの商用化により、情報通信市場は大きな変容を遂げている。今回提起されている「情報通信法」は、まさにこの流れの延長線上にある提案である。この提案に対する意見書においても、レイヤー型規制への移行に反対する議論もみられる。[13] その点は後半で言及するとして、はじめに、「情報通信法」の意義について言及したい。

(一) 「情報通信法」の意義

これまで通信と放送の融合を継続的な研究テーマとしてきた筆者にとっては、[14] この制度案は、まさに融合現象の進展の結果として素直に受け取ることができるが、その意義は以下の点にまとめられる。

① ネットワークのオープン化

三でも若干言及したが、「情報通信法」では、コンテンツ層からネットワーク層まで、すべての階層において通信と放送の垣根を取り除いている。さらに、ネットワーク層では、現在、最もオープン化が進んでいる固定通信ネットワークをモデルに、他のネットワークにもオープン化を適用しようとしている。

ネットワーク設備をオープン化するということは、伝送サービス事業者の参入を促進することを意味する。換言するならば、それは、ネットワーク層における伝送設備事業者同士の競争の限界を前提とした制度設計であり、伝送設備事業者間の不十分な競争を補完する伝送サービス事業者間の競争を促進させる施策の具体化である。もし、設備競争が十分に機能するのであれば、ネットワークのオープン化政策は意味がなくなる。しかし、現実の市場では、埋没費用、スイッチング・コストの存在、さらには、既存の設備事業者のもつブランド力などが新規参入者の参入障壁となり、全面的な設備競争は実現していない。

競争政策導入後に形成された無線通信市場においても、競争を促進させるために、移動ネットワーク事業者

(Mobile Network Operator：以下ＭＮＯ）に加えて、ＭＮＯのネットワーク上で独立して事業を展開する仮想移動ネットワーク事業者（Mobile Virtual Network Operator：以下ＭＶＮＯ）の市場参入を促進している状況である。

このネットワーク層において最もオープン化が進んでいないのは地上波放送である。「情報通信法」においては、電波利用の自由化が抽象的表現ではあるが盛り込まれている。地上波放送事業者はこの数年、デジタル化に備えて、親局および多数の中継局のデジタル化を進め、それに多額な費用を投資している。そこには公的支援も含まれるが、自らの資金で多額な設備投資を進めており、健全な事業の継続のためにはその投資を回収可能な追加収入が必要となっている。すでに関東広域圏の民放キー局は、放送外収入の増加策をうちだしている。

また、公共放送である日本放送協会（ＮＨＫ）も自らの番組（過去に放送された番組および見逃し番組）の有料視聴サービス（NHK On Demand：ＮＯＤ）を二〇〇八年一二月から始めた。

しかし、地方の民放局には、放送外収入を獲得するために十分な番組資源もない。加えて、近年、キー局からの全国番組広告収入の配分も減少している。「情報通信法」における電波利用の自由化がどのように地方の民放局の収入の増加に結びつくか、その見通しは現時点ではたっていないが、ネットワーク・オープン化の意義は、通信に見られるような市場の競争促進だけではなく、広告市場で厳しい競争にさらされている地上放送事業者が事業の運営を円滑にするために新たな収入源を獲得可能にさせるという側面もあることを忘れてはならない。

② コンテンツ流通の促進

水平分離型の促進理由の一つとしてコンテンツ流通の促進があげられる。具体的には、すでに全国に敷設されたＦＴＴＨを経由したコンテンツ流通の促進である。民放のデジタル化投資と同様に、ＮＴＴも、すでに回線の光化のために多くの投資をしているが、これまで、その投資を回収可能にさせるだけの追加的収入の見通しはた

っていない。それを可能にさせるためには、加入者を増加させる、あるいは加入者一人当たりの平均収入（Average Revenue Per Unit：以下ＡＲＰＵ）を増加させる、この二つの方法しかない。前者に関しては、かつて独占であったＮＴＴは、競争により加入者を減らすことはあってもそれを再び増加に転じるのは容易ではない。現実的にはＡＲＰＵの増加が実現可能な方策である。そのためには通信料だけではなく、情報料、すなわちＩＰＴＶあるいはＶＯＤによる収入増加が期待される。

すでにＮＴＴを含む通信事業者はそれぞれＩＰＴＶ、ＶＯＤサービスを提供する会社を設立、サービスの提供を開始しているが、まだ、公表されうる成果をあげていない。[15]

水平分離制度導入は、固定通信系のコンテンツ流通の直接的な促進要因とはならないという見方もある。換言するならば、それは情報通信法制の制度改革だけではなく、著作権あるいは著作隣接権の処理、これまでの放送局を中心とした取引慣行など、情報通信から見ると、外部要因によりコンテンツ流通促進が進まないという見方もある。

そのようななかで「情報通信法」に期待できるのは、情報通信制度の抜本的改革による情報通信業界の意識改革の促進であろう。日本のビジネス社会は、新しい分野への進出に際しては、きわめて周到な準備をしてとりかかるという慣行があるが、他国では必ずしもそうではない。しかも、そのような慣行、組織あるいは企業文化を内部から変えていくのは容易ではない。「情報通信法」の導入は、そのような慣行に対する外部からの強力な刺激となることは確かであろう。[16]

③　情報通信市場の競争促進

これまで、情報通信分野における競争は、モード内競争、すなわちメディア内の競争だけで、モード間競争すなわちメディア間競争はあまり進展してこなかった。「情報通信法」の導入は、このようなメディア間競争を一

挙に加速することは確かである。そのなかで、それぞれの地域のニーズに対応可能なネットワークの高度化が実現され、ブロードバンド時代のデジタル・ディバイドの解消が促進されるならば、それは間接的ではあるが「情報通信法」導入のメリットとなろう。

現在、通信においては、アナログ電話を対象としたユニバーサル・サービスを維持するためのユニバーサル・サービス基金が稼動している。次世代のネットワークにおいては、それがユニバーサル・アクセスになり、また音声通信もアナログ電話からIP電話に進化することが想定される。[17] アナログ電話は、電電公社独占時代に構築されたネットワークを基盤としているが、IP電話は、競争政策以降のサービスである。そのような状況のなかで、アナログ電話と同様に、NTTが全国あまねくIP電話を普及させる責務を担うことは、経営上きわめて困難である。次世代ユニバーサル・アクセスを想定した場合、ケーブルテレビ網などの設備を含めた形でサービスのユニバーサル化を実現するためには、メディア間競争を前提とした新制度への移行は必然といえよう。

(二)「情報通信法」の課題

はじめに触れたように、新制度の詳細設計は明らかにされていない。そこで、以下では、現時点（二〇〇八年一二月）において、新制度構築の詳細設計上できわめて重要であろうと思われる二つの課題について取り上げる。

① 基幹放送サービスの確保

基幹放送という用語は、二〇〇六年六月の政府与党合意文書にもみられる。基幹放送を、ここでは、「日常生活に必需のサービス」を提供する放送メディアと定義したい。「日常生活に必需のサービス」とは、エネルギー、交通、通信などの公益事業分野で使われているサービスの公益性に関わる定義である。

放送においては、厳密には「日常生活に必需の情報」と言った方が良いかもしれない。そこには、ニュース、

天気予報、さらに大衆が関心をもつスポーツ、娯楽番組の一部も含まれる。[18]

一九五〇年、放送法成立時には、公共放送ＮＨＫのラジオが唯一の放送サービスであり、その当時は、果たして商業的な放送が日本で成立しるかどうかは明確ではなかった。しかし、前述したように、その後、日本の商業放送は、地上波放送、有線テレビジョン放送、衛星放送と順調に成長を続け、現在は、これらすべての映像サービスが放送法上の放送と定義されている。そこには当然のこととして基幹放送に分類される放送も存在するが、衛星を通じて提供される専門チャンネルのなかには、アダルト番組だけを専門に提供しているチャンネルも二〇チャンネルを超えている。[19] 換言するならば、現在の制度においては価値財として保護されるべき基幹的総合放送とそれ以外の専門放送などが、同じ「放送」という制度のもとに混在している。[20]

電波の希少性という物理的な制約が希薄となった時代において、基幹放送あるいは基幹メディアとして特定のメディアを峻別し、そのメディアが基幹メディアとしての機能を十分に発揮し、同時にその情報活動に社会的全体が関心をもつことは、経済的効率性の向上という理由からではなく、信頼できる言論機関の維持と言論の多様性確保という意味からもきわめて重要である。

② 映像情報と非映像情報

「情報通信法」は、ＥＵの視聴覚通信法と比較されることが多い。[21] しかし、この二つの制度には、根本的な違いがある。ＥＵの制度は、視聴覚通信、すなわち映像サービスのみを対象としているが、「情報通信法」においては、その定義が曖昧である。現在、ウェブ上には個人、一般企業、さらにはマスメディアと多様な情報発信者が混在する。そのなかには、現行制度で放送法の下で規制を受けているメディアもあるが、大多数は、それ以外のメディアである。青少年保護、あるいはプライバシー、名誉侵害などを除けば、そのような大多数には情報内容規制の強化になるような制度設計は避けるべきであろう。その方策のひとつとして、ネット上の情報のうち、

非映像情報については、「情報通信法」では規制対象とはしない、という方策も検討の余地がある。

五　まとめ

これまで日本の情報通信制度の変容、それを受け継ぐ形で提起されている「情報通信法」の意義および課題について議論を進めてきた。最初に述べたように、二〇一〇年を目標とした「情報通信法」の成立までの過程には、今後、紆余曲折があり、最終的な制度改定がどのような形となるかは定かではない。しかし、この制度改革は、一九五〇年以来の抜本的な制度改定であり、それをこの時点で議論することは十分に意義がある。

ここでは、制度のもつ経済的合理性、さらにはメディアのもつ社会的役割（表現の自由の確保）という二つの観点から最適な制度設計について議論を展開してきた。すなわち、ここでは、この制度改正に関わる政府、議会、および通信・放送などの業界を含めた組織間の政治的関係には触れず議論を進めてきた。

そもそも今回、「情報通信法」という制度改定が提起された背景にも、政府与党合意があり、その合意の前提となったのは竹中総務大臣時代の「放送・通信の在り方に関する懇談会」報告書であった。筆者もこの懇談会の委員として議論に参加していたが、それは、一般の政府関連の研究会の議論とは全く異なる方法で進められた。議論の評価については多様であるが、少なくとも、議論の進め方が従来とは異なり、懇談会事務局ではなく懇談会座長を中心に進められたことに異論を唱えるものはないであろう。

そのような経緯を経て提起された「情報通信法」は、今後、具体的な法制度の生成過程において、前記のプレイヤー間の政治レベルでの交渉のなかで、大きな修正が加わる可能性もある。果たして二年後に明らかにされる「情報通信法」が、その時点で、前述した経済的・社会的合理性という観点からどのように評価されるのであろ

うか。その点は、残された課題であることを付言しておきたい。

（1）「通信と放送に関する総合的な法体系について、基幹放送の概念の維持を前提に、早急に検討に着手し、二〇一〇年までに結論をえる。」（「放送・通信の在り方に関する政府与党合意」二〇〇六年六月二〇日）

（2）「検討委員会」では、法体系全般に加えて、伝送設備規律、伝送サービス規律、コンテンツ規律、プラットフォーム規律などの水平階層ごとの規制の在り方に関する議論、さらには利用者利益についても議論されている。（「通信・放送の総合的な法体系に関する検討アジェンダ（二〇〇八年九月）」

（3）一連の規制改革の動きについては、多数の文献があるが、以下を参照。山口一臣『アメリカ電気通信産業発展史』、同文館、一九九四年、菅谷実『アメリカの電気通信政策』、日本評論社、一九八九年。

（4）一九八五年の電電公社民営化以降も、電電公社の組織は、そのまま引き継がれたが、競争が導入され、情報通信市場が自由化されたにもかかわらず、依然としてＮＴＴの市場支配力が大きいということで一九九九年七月には、地域通信と長距離通信の分離によるがＮＴＴ分社化がおこなわれ、ＮＴＴ持株会社のもとに長距離および国際通信にはＮＴＴコミュニケーションズ、地域通信にはＮＴＴ東日本とＮＴＴ西日本、さらに一九九二年に分社化されたＮＴＴドコモを加えるとＮＴＴグループの通信会社は四社体制となった。

（5）社団法人電気通信事業者協会の資料によると二〇〇八年九月末現在の携帯電話契約数（ＰＨＳ契約者数を含む）でのＮＴＴドコモのシェアーは四九・三パーセントである。二番手のＫＤＤＩが二七・八パーセント、ソフトバンクが一七・九パーセントであること、また、固定電話におけるＮＴＴグループの圧倒的シェアーに比較しても、上記の数値は、ＮＴＴドコモのきわめて大きな市場支配力を示す数値とはいえない。（http://www.tcr.or.jp 二〇〇八年一〇月一三日現在）

（6）二〇〇七年放送法改正により、有料放送管理業務という制度が導入された（放送法五二条の六の二）。それは、同業務を、「有料放送の役務の提供に関し、契約の締結の媒介、取次ぎ又は代理を行うとともに、当該契約により設置された受信設備によらなければ当該有料放送の受信ができないようにすることを行う業務」と定義し、業務の届出制を導入した。これは具体的には、ＣＳ放送においてプラットフォーム業務を担っているスカイパーフェクト・コミ

ユニケーションズ社の業務を想定した規程であり、現行法上での衛星放送プラットフォーム業務に関わる定義といえるが、その適用範囲は限定的である。

(7) 放送法第三条の二第一項の規程は以下の四つである。

・公安及び善良な風俗を害しないこと
・政治的に公平であること
・報道は事実をまげないですること
・意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること

(8) 放送法第三条の四において放送番組審議機関の役割は以下のように定められている。

・放送事業者の諮問に応じ、放送番組の適正を図るため必要な事項を審議するほか、これに関し、放送事業者に対して意見を述べることができる。
・放送事業者は、番組基準及び放送番組の編集に関する基本計画を定め、又はこれを変更しようとするときは、審議機関に諮問しなければならない。
・放送事業者は、審議機関が第二項の規定により諮問に応じて答申し、又は意見を述べた事項があるときは、これを尊重して必要な措置をしなければならない。
・放送事業者は、総務省令で定めるところにより、次の各号に掲げる事項を審議機関に報告しなければならない。
　1．前項の規定により講じた措置の内容
　2．第四条第一項の規定による訂正又は取消しの放送の実施状況
　3．放送番組に関して申出のあつた苦情その他の意見の概要

(9) 放送法第五二条の一三には、以下の規定があり、委託放送事業者と受託放送事業者間の契約を国が認定するという制度を設けている。

委託放送業務を行おうとする者（委託国内放送業務を行う場合における協会を除く。）は、次の各号のいずれにも適合していることについて、総務大臣の認定を受けなければならない。

(10) 一九七一年一〇月一三日に設立された株式会社日本ケーブルテレビジョン（ＪＣＴＶ）は、当初、都内の主要ホ

テルに米国のケーブルテレビ向けニュースであるＣＮＮだけをＮＴＴ回線を経由して配信していた。すなわち、ＪＣＴＶは自ら設置したネットワークに加えてＮＴＴが所有する回線もつかって番組配信をしていた。同社の沿革については以下を参照。（http://www.jctv.co.jp/corp/history.html 二〇〇八年一〇月一三日現在）

(11) 電気通信役務利用放送法第二条において、「電気通信役務利用放送」は、「公衆によって直接受信することを目的とする電気通信の送信であって、その全部または一部を、電気通信事業を営む者が提供する電気通信利用役務を利用して行うものをいう。」と定義されている。

(12) 小向太郎『情報法入門』、ＮＴＴ出版、二〇〇八年、四四―四五頁。

(13) 「検討委員会」の中間報告には、通信事業者六件、放送関係事業者・団体四六件、その他事業者・団体一七件、個人一一件を含め総計八〇件の意見書が寄せられた。「通信・放送の総合的な法体系について（中間論点整理）」に対する主な意見の概要（「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会（第六回）配布資料）、二〇〇八年一月、一頁。

(14) 以下を参照。菅谷実『アメリカの電気通信政策―放送規制と通信規制の境界領域に関する研究』、日本評論社、一九八九年。

(15) 二〇〇七年九月末現在、ＩＰ方式で有料テレビサービスを提供している会社は、四社である、詳細は以下を参照。情報通信総合研究所編『情報通信データブック　二〇〇八』、ＮＴＴ出版、二二一頁。

(16) 日本と対極にあるのは韓国である。韓国の組織文化とインターネット発展との関係については、以下を参照。趙章恩『韓国インターネットの技を盗め！』アスキー出版局、二〇〇一年。

(17) 詳細は、総務省の以下の報告書を参照。『ユニバーサルサービス制度の将来像に関する研究会　最終報告書』二〇〇七年一二月。

(18) 基幹的放送、基本的情報に関する議論については以下も参照。鈴木秀美『放送の自由』、信山堂、二〇〇〇年、三一〇―三一四頁、浜田純一「放送制度論と放送法制の行方」、『放送学研究』四九号、一九九九年。長谷部恭男「テレビの憲法理論」、弘文堂、一九九二年、九三―九六頁。

(19) これらのサービス一覧は、スカイパーフェクトＴＶのチャンネル一覧表で確認することができる。二〇〇八年九

月現在、そのチャンネル数は二七（ＰＰＶが一一チャンネル、月額課金が一六チャンネル）である。（http://www.skyperfectv.co.jp/channel/channel/）

(20) 価値財の議論に関しては以下を参照。菅谷実『アメリカのメディア産業政策　通信と放送の融合』、中央経済社、一九九七年、一五三―一五六頁。

(21) ＥＵの視聴覚通信法に関しては以下を参照。西土彰一郎「ＥＵの「レイヤー型」通信・放送体系」、『新聞研究』、六八二号、二〇〇八年五月、四三―四六頁。