

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」
(概要)

2008年2月19日

(社)日本経済団体連合会

I. はじめに

1. 情報通信分野におけるパラダイムシフト

・急速な技術革新(IP化、デジタル化、ブロードバンド化等)→技術的には通信と放送の融合が進展。欧州、韓国等では制度改革への取り組みが加速化。

⇒旧来の技術等を踏まえて歴史的に構築された制度の抜本的見直しの必要性。

2. 政府における通信・放送融合法制の検討

・2006年6月「通信・放送の在り方に関する懇談会」報告(竹中総務大臣の私的懇談会)
→「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、レイヤー区分に対応した法体系とすべき」

・2006年6月「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」
→「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」



・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(以下、総務省・研究会)」報告書



・2008年2月 情報通信審議会へ「通信・放送の総合的な法体系の在り方」について諮問

I. はじめに

3. 日本経団連における通信・放送融合法制の検討

- ・ 2007年2月 情報通信委員会にて「IP時代における通信・放送政策のあり方(中間取りまとめ)」策定。
- ・ 同中間取りまとめを踏まえ、今般、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」策定。

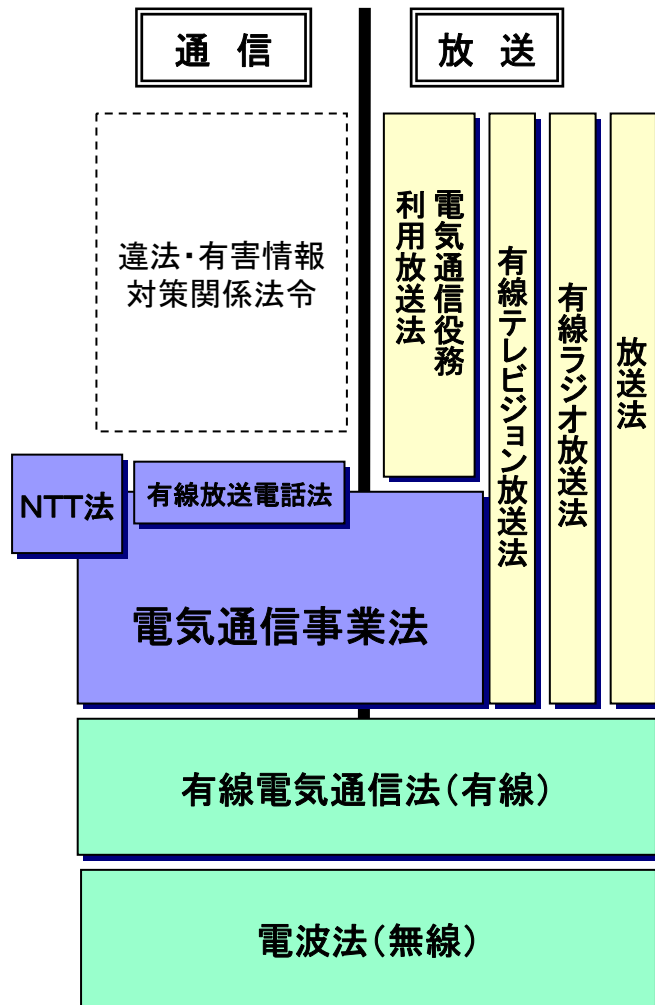
⇒通信・放送の融合による新たな市場の創造、イノベーションを通じた情報通信産業の国際競争力強化を目指し、わが国として全体最適による通信・放送の融合法制のあり方についての考え方を示す。

4. 日本経団連としての取りまとめの立場

- ①情報通信・放送サービスの企業ユーザーとしての立場
- ②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・コンテンツの供給者としての企業の立場

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 (P.3~P.4)



・市場…(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、(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、その区分毎に市場が分断。

・規制体系…(a)電波法、有線電気通信法、(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、(c)特定の事業体に関する法律等、事業・メディア毎に細分化された多くの法律。



・継ぎ足し見直しの結果、非常に複雑な法体系に。

・通信・放送融合領域における新たな事業展開にとって、透明性が低い法体系に。

・通信事業者および放送事業者が新たな領域で事業を展開する際の、競争政策上のイコールフットイングの必要性。

・従来の制度的枠組みにとらわれない新たなサービスに対して、従来型の規制が課される可能性→新たなビジネスの芽が摘み取られる危険性、国際競争上遅れる可能性。

Ⅱ. 通信・放送の制度的枠組みの見直しの必要性

2. 新たな融合法体系がもたらすべき便益 (P.4～P.8)

(1) 技術革新への対応

・世界最高水準のブロードバンド・ネットワーク・インフラ整備⇔わが国発の新たなビジネスやサービスの不在
⇒技術の持つ潜在的な能力や革新力を利用面で十分発揮できるように。

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ように。

(2) 融合サービス・市場の創出

・欧米・韓国等…通信・放送の融合を踏まえた政府の政策、体制の整備が進展。日本では始まっていない
新たなサービスが次々登場。



・わが国…諸外国と比べ、融合型サービスの質・量・実現スピードでの遅れ⇔インフラの優位性を活かせず。

(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…事業法としての枠組みを基本。事業者の利害を優先する行政。

・国民や企業等、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に転換し、情報やコンテンツの創造・発信の好循環へ。

(4) 制度競争における国際競争力の確保

・法的枠組みの見直しを好機と捉え、これまで存在した規制の中身を精査し、必要最小限の規制のみ残すことにより、企業の創意工夫に基づく自由な事業展開を可能に。

・多様な主体による多様なビジネスを誘導促進する枠組みを世界に先駆けて構築し、わが国が情報通信分野での遅れを取り戻し、追い越し、世界最先端のICT国家実現へ。



Ⅱ. 通信・放送の制度的枠組みの見直しの必要性

3. 見直しの際の基本的原則 (P.9～P.11)

(1)新規参入、自由・公正な競争促進による産業の活性化

(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

- ・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へ。

(3)事業・メディア別規制から利用形態別規制へ

- ・従来…ネットワーク所有者による、垂直的なサービス提供。
- ・現在…一つの主体による、全機能を備えた形での垂直的なサービス提供とは限らない。

(4)競争事業者間のイコルフットイングの確保

- ・通信事業者・放送事業者が相互に新たな領域に進出する際の競争条件平準化の必要性。
- ・通信事業者・放送事業者が、従来のビジネスの枠組みに留まることは、新規参入を阻害しない限りにおいて自由。

(5)付加価値の高いコンテンツ育成

- ・プロ・個人を含む、多様なコンテンツ制作者にとって、望ましい制作環境を整備・維持。→ユーザーが多様な選択肢の中から好きなコンテンツをいつでも選べる。＝ユーザー利益

(6)政策の中立性確保

- ・競争中立性、技術中立性の確保。

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 (P.12～P.13)

- ・新規参入促進、市場の活性化、イノベーション、技術中立性等(=Ⅱの3の基本的原則)の観点からすると、現在のような事業・メディア毎の縦割りの法体系は適当ではない。
 - ・現在、情報通信分野の産業構造は、従来の事業・メディアを越えて、ネットワーク上を流通する情報であるコンテンツ、コンテンツを運ぶ伝送サービス、コンテンツを運ぶための伝送設備といった階層(レイヤー)型構造に変化している。
- ⇒したがって、このような階層毎に規律する階層(レイヤー)型法体系への転換が妥当。(=Ⅱの3の基本的原則を満たす)

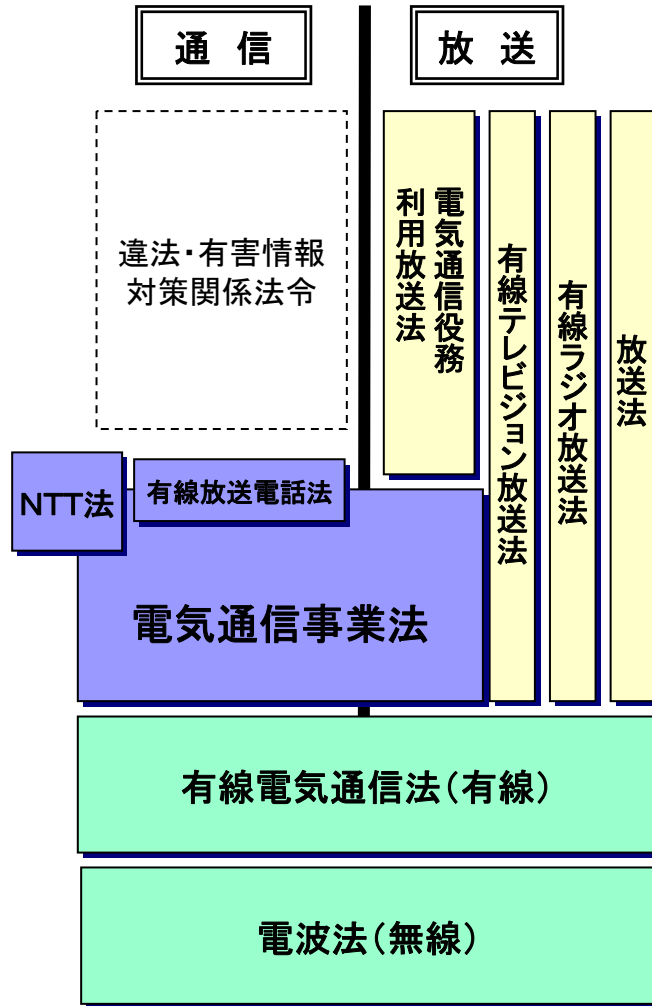
2. 制度的枠組みのあり方 (P.14～P.17)

(1)レイヤー(階層)型法体系のあり方

- ・「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(階層)型構造に。
 - ・理由…①行政目的の違い、②機能としての明確化しやすさ、③現実の新規参入形態等。
- ↓
- ・コンテンツは原則自由で民間の自己規律に委ねる。
 - ・伝送設備(ネットワーク)は通信・放送共通の枠組みに。
 - ・公正競争担保を前提に、現在ある事業法等は廃止。
 - ・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り、個人や企業による情報発信等は対象とならない。

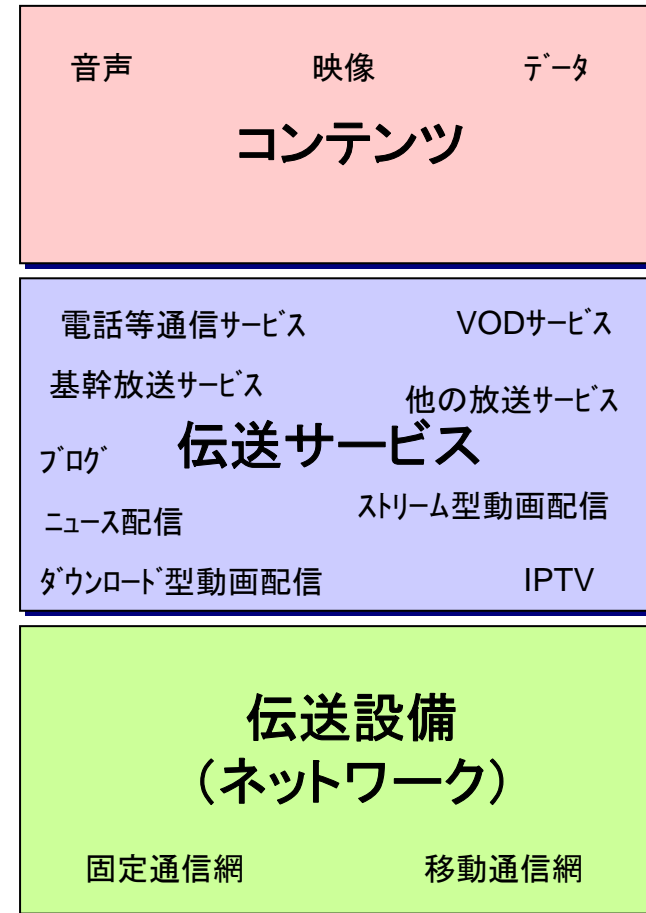
Ⅲ. 新たな通信・放送の制度的枠組みのあり方

現在の法体系…縦割り



新たな法体系

⇒レイヤー(階層)型法体系に



事業者の自由な判断でレイヤー(階層)を越えた垂直統合型事業を行うことを禁止しない

Ⅲ. 新たな通信・放送の制度的枠組みのあり方

2. 制度的枠組みのあり方 (P.14～P.17)

(2)行政組織のあり方

- ・通信・放送の産業振興、規制、コンテンツ政策などが複数の省庁に跨って取り扱われている現状を抜本的に見直す必要性。
- ・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、中立性の確保に限界。



- ・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。(例：英国のOfcom(情報通信庁))
- ・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、周波数配分などを担当すべき。

(参考) Ofcom(情報通信庁)

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が発足した。



Ⅲ. 新たな通信・放送の制度的枠組みのあり方

3. レイヤー(階層)内規律のあり方(P.17~P.23)

(1)コンテンツ

①基本的立場

- ・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、規制は必要最小限。
- ・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法であり、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対象とすべきではない。
→メール、電話等の私信、ホームページ等は新たな法制の枠外に置くべき。
- ・ホームページ等における違法・有害コンテンツ対策は、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。健全なメディア社会の構築のため、今後もこのような取り組みをいっそう強化すべき。

Ⅲ. 新たな通信・放送の制度的枠組みのあり方

②規制の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を(a)基幹放送と(b)それ以外に分類し、異なる規律に。

(a)基幹放送

- ・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」に限定し、規制程度は、現行の放送準則(例:公安及び善良な風俗、政治的公平性、報道の正確性、論点の多角性等)レベルに。
- ・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NHK、「public service broadcasting」と位置づけられる英国BBC、商業放送のITV等の役割も参考に「基幹放送」を定義すべき。
- ・基幹放送の負うべき義務の例…(i)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。(ii)地方文化の保護・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。
- ・上記のような義務を自ら守り、基幹放送としての使命を進んで果たす意欲のある事業者のみ「基幹放送」と位置づけるべき。より自由な事業展開を望む事業者は、「基幹放送」とならないことを自ら選択できる。

(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、ケーブルテレビ)、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。

⇒大幅な規制緩和を行い、原則として民間の自己規律に委ね、自由な事業展開を可能とする枠組みに。

※なお、民間の自己規律においても、現在の放送準則を踏まえ、メディアとしての高い意識の下での厳しい規律が求められる。

(参考)コンテンツ規律のあり方

情報通信ネットワークを流通するコンテンツ

公然性を有しないもの

公然性を有するもの

事業として提供されない

事業として提供されるコンテンツ

「通信の秘密」を保障

(私信など特定人間の通信)

違法・有害コンテンツについては、一般法である刑法、プロバイダ責任制限法、知財法等の関連法、民間の自主的取り組み、フィルタリング等の技術的な対応、国際的な連携を強化

新法制の範疇

基幹放送とそれ以外を分ける「基幹放送」の定義はこれまで明確にされてこなかったが、規制の対象範囲を必要最小限にする観点から、NHK、英国BBC、ITV等の役割を参考に「基幹放送」を定義すべき。たとえば、「基幹放送」たるものは、災害時における災害報道の優先、良質なローカルコンテンツの放送割合を増やす義務を負う。

個人や企業によるホームページ、ブログ、掲示板等

その他新たな融合型サービス
(VODサービス等)

BS・CS・ケーブルテレビ

基幹放送以外の地上テレビジョン放送

基幹放送たる地上テレビジョン放送

Ⅲ. 新たな通信・放送の制度的枠組みのあり方

3. レイヤー(階層)内規律のあり方(P.17~P.23)

(2)伝送サービス

- ・利用者利益の確保が主要な目的。
- ・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・運用すべき。
- ・設備等を有しない事業者のサービス事業への参入を容易にすると同時に、新しい通信・放送融合型のサービス展開を可能とする枠組みに。

(3)伝送設備(ネットワーク)

- ・アクセス網およびバックボーンから構成される伝送設備の規制は、基本的には、公正と安全の確保が原則。
- ・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。
→行政が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・機能等の点から、ネットワークのボトルネック性の有無を判定する必要性。
- ・レイヤー(階層)型法体系への移行に伴い、ユーザーが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。
＝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「ネットワークの中立性」の確保が担保される枠組みとすべき。



Ⅲ. 新たな通信・放送の制度的枠組みのあり方

4. レイヤー(階層)間の公正競争確保のあり方(P.23)

- ・あるレイヤー(階層)で市場支配力を有する事業者が、他のレイヤー(階層)の事業者に支配的な影響力を行使する可能性。

(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。)

- ・垂直統合型のビジネスモデル等を通じて、支配力を行使する可能性。

⇒レイヤー(階層)間のインターフェイスのオープン性を確保し、特定のレイヤー(階層)における市場支配力が隣接、関連レイヤー(階層)に及び、当該レイヤー(階層)の競争を阻害することがないように。

IV. 終わりに

1. 融合法制整備の目指すところ

・わが国の世界最先端のインフラと、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。

⇒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・ネットワーク社会の構築。

・通信・放送融合領域が新たな市場として情報通信を牽引、わが国発の新しいビジネスモデル展開へ。

・わが国としての全体最適の見地から、通信・放送分野を中心とした情報通信産業の国際競争力の強化。

2. 融合法制整備以外の課題

・規制主体の改革。

・独占禁止法、著作権、商慣行、高度ICT人材育成、研究開発、知財保護、国際標準化等。

・利便性の高い電子行政における通信・放送融合サービスの活用。

3. 具体的な法制化にあたって

・総務省・研究会の報告書の基本的路線が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、ユーザーを含め国民の合意の下で、世界に誇れる真の通信・放送融合法制実現へ。

以上