

日本型コンテンツ政策に関する考察[†]

An Analysis of Japanese Content Policy

中村 伊知哉*

Ichiya Nakamura

本稿は、日本におけるコンテンツ政策の特性を分析し、その方向性を論じるものである。まずコンテンツ政策の枠組を概観し、政策の根拠を分析するとともに、政策の範囲・手法の多様性、行政目的や責任の所在の不明確さなどを論ずる。そして、産業政策の効果を批判的に検討すると同時に、情報規制、芸術振興、著作権という領域がデジタル化により行政需要の増大をみせ、産業政策以上に重要性を増すことについて論じる。次に主要国の政策モデルと比較しつつ、総合的なデジタル・コンテンツ政策への移行の必要性について概観し、通信・放送制度改革、ポップカルチャー政策、子どもの表現力支援施策の3点を重点領域とすべきことを述べる。

This paper argues characteristics and trend of the content policy in Japan. After surveying frameworks of content policy and analyzing its grounds, diversity of policy method and ambiguity of political goal and responsibility are discussed. Contrary to the inefficiency of the industry policy, such fields as information regulation, promotion of art, and copyright are increasing importance by digitalization. At the same time, this points out the necessity of shifting the current policy to new areas including 1) reforming low system of telecommunication and broadcasting, 2) forming Pop culture Policy, and 3) promoting Children's Creativity and Communication.

March 28, 2005

Stanford Japan Center

[†] 本稿はスタンフォード日本センターのプロジェクト PPP (Pop culture Policy Project) 及び CCC (Children's Creativity and Communication) に関連するペーパーである。大阪大学辻正次教授のご指導に謝意を表す。

* スタンフォード日本センター研究部門所長 ichiya@stanford-jc.or.jp

本稿は3章構成により、日本型コンテンツ政策の編成について述べる。

第1章「コンテンツ政策の動向」は、コンテンツ政策の枠組、推移を概観し、政策の根拠を分析するとともに、特徴を掘り下げる。次いで、近年注目されることとなったコンテンツ政策の内容・動向を概観する。その上で、文化経済学のアプローチをもとにそれらが経済政策上どのように正当化され得るかを分析するとともに、政策の範囲・手法の多様性、行政目的や責任の所在の不明確さなどを論ずる。

第2章「産業政策と文化社会政策」では、コンテンツ政策を産業政策と文化社会政策とに分類し、分析する。

産業政策については、ジャンル総花的で、アナログ・デジタル混在の支援措置となっている点について、その効果を批判的に検討し、助成措置や情報提供といった施策よりも、通信・放送の制度改革を通じたネットワーク政策を重視すべきことについて論じる。

文化社会政策については、情報規制、芸術振興、著作権という領域がデジタル化により行政需要の増大をみせ、産業政策以上に重要性を増すことについて論じる。政策の重心を産業政策から文化社会政策へとシフトし、総合政策を形成すべきことについて説く。

第3章「日本型コンテンツ政策の構築」では、総合的なデジタル・コンテンツ政策への移行の必要性について概観し、通信・放送制度改革、ポップカルチャー政策、子どもの表現力支援施策の3点を重点領域とすべきことを述べる。さらに、日本のコンテンツ政策を海外の主要モデルと比較分析し、日本が明確なモデルの設計と選択をすべきことについて述べる。

第1章 コンテンツ政策の動向

第1節 コンテンツ政策の概要

1) 戦後の政策の推移

コンテンツという用語が人口に膾炙したのはこの10年のことであり、それを対象とする行政分野がひとまとまりの政策領域として認識されるようになったのは最近のことである。そして、デジタル化の進展に伴い、にわかに注目を集めている政策領域である。

コンテンツ政策は、映画・音楽・出版などのエンタテインメント産業の支援、文化芸術の振興といった施策のほか、電子商取引や電子政府の推進などの情報化政策、コンテンツの生産・流通・消費のインターフェース条件としての著作権政策、さらに公序良俗に係る情報内容規制や社会秩序の維持に向けた規制的施策などを含む。

戦後日本のコンテンツ関連の施策は、出版等の分野における統制撤廃に始まり、60年代は表現の自由の確保、文化芸術の振興に力が注がれた。70年代には著作権法制が整備されるとともに、映画制作奨励金のようなエンタテインメント産業の振興策も図られるようになった。その一方で、ポルノ取締などの警察行政も遂行された。

通信・放送政策はインフラ整備に注力され、コンテンツは関心の対象外だった。放送のコンテンツは放送局の自主規律の対象にすぎず、通信のコンテンツは通信の秘密の確保という要請からアンタッチャブルというのが行政の姿勢であった。経済政策的には、シカゴ学派ないしは新古典派経済学的な市場への信頼によるものというより、政策の関心の枠外に置かれていた。

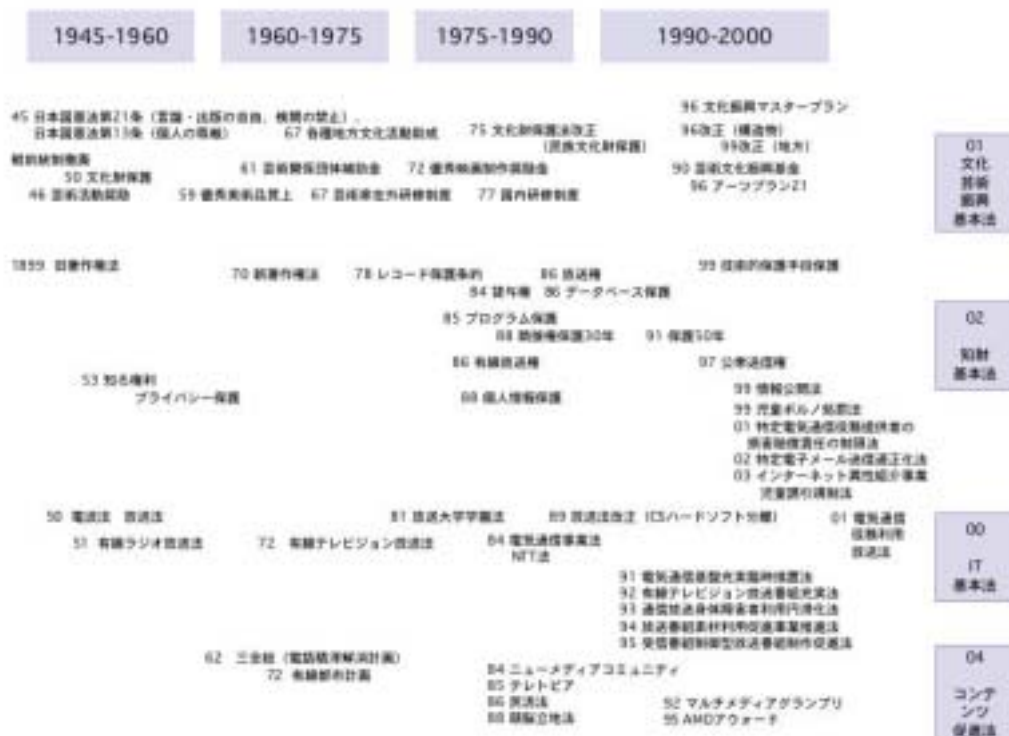
90年代に入り、コンテンツ産業に対する振興策が活発に検討されるようになった。通産省がデジタル映像産業の支援に力を入れるとともに、郵政省は放送番組の支援やコンテンツの通信ネットワークによる流通策を新しい政策領域として認識するようになった。放送番組の制作を支援する法律も数本策定された。ただし、関係省庁の施策が散在している状態であり、政府としての統一的な政策意思が形成されているわけではなかった。

そして、これらの状況は、デジタル化の進行、特にインターネットの普及により、2000年以降急速に進展することとなる。情報通信政策及び知的財産政策を推進する動きの中で、政府は内閣官房に戦略本部を置き、国会は複数の支援措置法を成立させた。インターネット上の情報内容の規制やプライバシーへの対応、著作権問題の増大などの政策議論も高まっている。

[図表 1-1 コンテンツに関連する政策の推移]

	1945-1960	1960-1975	1975-1990	1990-2000
文化芸術政策	戦前の統制を撤廃 自由な芸術活動の奨励	地方文化活動助成 芸術家育成研修制度	文化財保護 民族文化保護	文化立国 芸術文化振興 アーカイブ構築
知的財産権	旧著作権法	新著作権法	各種媒体保護 ・レコード ・コンピュータプログラム	知的財産強化機運 の高まり
情報公開 個人情報保護	国民の知る権利 マスメディアの整備	マスメディアの躍進 プライバシー侵害からの 保護	コンピュータ利用に おける個人情報保護	行政情報公開 ネットワーク流通に おける個人情報保護
通信・放送	電話の普及・公社独占 放送関連法制定	電話の積滞解消 地上放送の全国普及	高度情報化 ISDN、衛星、キャプテン 放送化、競争促進 多メディア・多チャンネル ハイビジョン	インターネット、携帯電話 競争促進、規制緩和 放送番組制作支援 ヤラセ問題 BS/CS/CA/TV
情報化政策		三全総 有線都市計画	各種情報都市構想 モノ、補助金	電子取次り・電子政府 コンテンツ制作支援

[図表 1-2 コンテンツに関連する制度の推移]



金村公一氏の資料をもとに作成

2) 2000年以降のコンテンツ振興政策

「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」(IT基本法)が2000年に成立し、2001年1月に施行された。インターネットなどのネットワークの整備とその利用の促進を主眼とするものであった。

これに基づき、内閣官房に閣僚を構成員として置かれた「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部」(IT戦略本部)が2001年1月に策定したe-Japan戦略は、「我が国が5年以内に世界最先端のIT国家となること」を目指すこととし、ブロードバンド・インターネットの整備に重点を置く政策が推進されることとなった。

他方、2001年には、「文化芸術振興基本法」が議員立法により成立した。文化芸術分野の振興政策が法的な根拠を得た。特に、その第九条は、「国は、映画、漫画、アニメーション及びコンピュータその他の電子機器等を利用した芸術(以下「メディア芸術」という。)の振興を図るため、メディア芸術の製作、上映等への支援その他の必要な施策を講ずるものとする」として、コンテンツ分野の振興策を明記したことが画期的であった。

デジタル政策と文化政策とが同時並行に表舞台に登場してきた後の2002年、それらがオーバーラップする領域として、知的財産の創造・保護・活用に関する政策が重点分野とされることとなった。11月には「知的財産基本法」が成立した。法の対象は、特許権、実用新案権、育成者権、意匠権、著作権、商標権など各種創造活動に関する権利であるが、「知的財産産業の国際競争力の強化を図ることの必要性が増大している状況」という認識にみられるとおり、あくまで産業政策として位置づけられる施策である。

これに基づき、これも内閣官房に設置された「知的財産戦略本部」は2003年7月、知的財産推進計画を決定、その第4章を「コンテンツビジネスの飛躍的拡大」として、コンテンツ創造策、コンテンツ保護策、コンテンツ流通促進策などを提示した。

同じく7月には、IT戦略本部はe-Japan戦略2を策定し、先導的取組7分野の「知」の分野で、コンテンツ産業等の国際競争力の向上、海外における日本文化の理解増進といった施策を提示している。放送番組などの既存コンテンツをブロードバンドで活用促進することなどデジタル・ネットワーク政策側からみたコンテンツ政策が提案されている。

2004年5月には、知的財産戦略本部は「コンテンツビジネス振興政策」とする報告をとりまとめ、業界の近代化、資金調達、投資促進、人材育成、技術開発などの推進策を提案。同じく5月、総務省は「u-Japan構想」を提案して、コンテンツを自由に利用できる環境整備を唱え、経済産業省は「新産業創造戦略」の7つの新産業分野の一つにコンテンツ産

業を取り上げるなど、政府は矢継ぎ早にコンテンツ振興策を打ち出している。

そしてこれも 2004 年 5 月、国会では「コンテンツの創造、保護及び活用の促進に関する法律」(コンテンツ促進法)が議員立法で成立した。

知的財産基本法を具体化するコンテンツ政策として、国や自治体の取組を後押しするものである。文化・生活の向上という面を意識していることが注目されるものの、法律の出自から、狭義のコンテンツが対象であり、法律全体の意図にも産業政策的な面が強く見られる。

[図表 1-3 コンテンツ支援措置の例]

内閣官房	IT戦略本部-e-Japan戦略の策定 知的財産戦略本部-知的財産推進計画の策定
総務省	<ul style="list-style-type: none"> ●通信・放送コンテンツ流通の促進 <ul style="list-style-type: none"> ・コンテンツ流通実証実験 ・博物館・美術館等のコンテンツのネットワーク流通促進 ・ウェブ情報アーカイブ化 ・コンテンツ安心マーク ・放送番組制作支援
経済産業省	<ul style="list-style-type: none"> ●コンテンツ産業の振興 <ul style="list-style-type: none"> ・国際展開の推進：東京国際映画祭の改革、世界映画祭への参画、海賊版対策 ・ブロードバンド市場の確立：配信ルール、二次利用ルールの整備 ・デジタルシネマの普及促進 ・プロデューサー、クリエイター人材育成 ・流通・制作事業者間の公正競争の確立：下請法施行、役務委託ガイドライン策定 ・資金調達環境の整備：信託業法改正
文部科学省	<ul style="list-style-type: none"> ●文化芸術の振興、著作権制度の整備 <ul style="list-style-type: none"> ・知的資産の電子的保存・活用支援ソフトウェア技術基盤の構築 ・デジタルコンテンツ創造等のための研究開発 ・日本映画・映像振興：映画製作支援、海外出品支援、人材育成、フィルム保存推進等 ・メディア芸術祭

2004 年度予算資料、デジタルコンテンツ白書 2004 年版などをもとに作成。
支援措置・予算措置に係る施策を例示したものであり、規制施策や研究会等の取組を含まない。

3) 政策の広がりと背景

2000 年以降のデジタル化政策及び知的財産政策に連なるコンテンツ政策は産業振興を主眼とするものである。だが、同時に、電子政府や遠隔教育・遠隔医療など産業分野以外の推進策が採られるようになったほか、新しい通信手段の普及により、迷惑メール対策、プライバシー保護といった社会問題に対応する必要性が急増し、特定電気通信役務提供者損害賠償責任制限法（プロバイダ責任法、01 年）、特定電子メール送信適正化法（02 年）、インターネット異性紹介事業児童誘引規制法（03 年）などの規制策が相次いで講じられた。振興策と規制策がともに増大し、行政対応が手厚くなったのである。こうした行政の介入は、社会制度の存在理由として、経済合理性に比して社会学的・文化的な要因を重視するベブレン的な考え方が社会厚生を高めるものとして台頭したとみることができよう。

また、それまで各省庁がほぼ脈絡なく個々の施策を立案・実施し、施策の重複もみられたのに対し、内閣官房において本部体制をしき、関係省庁を調整する形で政策を企画・立案する試みがなされるようになった。橋本内閣の省庁再編が目指した体制の具体化である。未だ総合調整機能を発揮して国家意思を形成するには至らないものの、コンテンツ政策がひとまとまりの行政領域であることを政府内外に認識させるには十分であった。

このように急速にコンテンツ政策が重視されるようになったのは、デジタル化の進展と密接な関係がある。第一にブロードバンドの整備の進展である。テレビ映像を含む大量の情報をリアルタイムにやりとりすることができる新しい情報通信インフラが想像を超える速度で普及し、それを後押しする e-Japan 戦略の目標も順調に達成されていく中で、その上を流れるコンテンツに行政としても注目するようになった。

第二に、日本のコンテンツ、特にアニメやゲームが代表するポップカルチャーが海外から注目を浴び、それを国内でも認識したという面がある。自国の築いてきた表現がコンピュータ・グラフィックスなどのデジタル技術の力も得て国際競争力を持つに至ったとの理解がなされ、有望な成長分野として期待されるようになった。

知財政策の台頭は必ずしもデジタル技術のみが推し進めたものではないが、アメリカが 80 年代、90 年代を通じて強力に推進してきた知財戦略が IT ビジネスやバイオブームとして開花する一方、日本は 90 年代を失われた十年と総括し、その反省に立って、知的財産重視の政策を打ち出そうとしたものである。それらデジタル政策と知財政策の交差点にコンテンツの政策が位置づけられた。

4) 政策の根拠 文化経済学のアプローチを中心に -

これらの施策はどのように正当化されるのか。公共経済学における「市場の失敗」に関し検討してみる。

検討に当たっては、文化経済学のアプローチが有用である。その分析対象は芸術文化、取り分けハイカルチャーを中心にしているため、コンテンツ全般にはあてはまらない面もあるが、表現文化のジャンルに対する政策発動の根拠について研究が蓄積されている（ここでは後藤和子『芸術文化の公共政策』（1998）の整理をもとに、池上惇・中谷武雄『知的所有と文化経済学』（2004）及びスロスビー『文化経済学入門』（2002）の研究を加えて、分析を進める）。

後藤（1998）によれば、芸術文化への公的支援の必要性を経済学的に最初に理論化したのはA.スミスである。スミスは国家が租税によって賄うべき経費を論じ、教育や芸術文化のような社会の人的要素の発達に関わる経費を含め分析している。

そして、芸術文化の固有価値に着目したラスキン、生活の芸術化を主張したモリスらに研究が連なる。政府は芸術に対しお金は出すが口は出さないという、芸術文化支援におけるアームス・レングスの原則を打ち出したケインズも系譜に加えてよかろう。この原則は、米英のコンテンツ政策の基調をなしている（後藤（1998））。

芸術文化への公的支援の根拠に関する分析としては、ボウモルとボウエン（1966）、フライとポマレーネ（1989）、ハイルブランとグレイ（1993）、スロスビー（1994,2002）、ケイヴス（2000）らの研究がある。

外部性

ボウモルとボウエンは、芸術文化の「外部性」に着目する。その財・サービスが享受する個人だけでなく、その個人が属するコミュニティにも便益をもたらし、私的財の側面と公共財の側面を合わせ持つ準公共財ないしは混合財であるとする（Baumol - Bowen（1966））。

社会的便益の根拠として、以下の4点を挙げる。

- ・ 社会の威信価値：国家に付与する威信
- ・ 経済価値：文化活動の広がりが周辺のビジネスに与えるメリット（観光など）
- ・ 歴世的文化的価値：将来の世代への効用（芸術水準の向上、観客の理解力の発達）
- ・ 教育価値：教育的貢献

ハイルブランとグレイは、同じく外部性を 1)将来世代への遺贈、2)国のアイデンティテ

イ又は威信、3)地域経済への便益、4)自由な教育への貢献、5)芸術への参加による社会進歩、6)芸術的イノベーションを促進することによる便益に整理している(Heilbrum-Gray(1993))。同様に、フライとポマレーネは、1)オプション価値、2)芸術財の存在価値、3)遺産価値、4)威信価値、5)教育価値の5点に整理している(Frey-Pommerehne(1989))。

ケイヴスは、「創造産業」について、創造性は社会の共通資産であり、文化社会基盤としての性質を持っているとし、文化的な財を維持し発展させるには、一般の財のように効率性重視だけでは不十分であり、支援や社会環境づくり、鑑賞の機会の平等性などの措置が必要とする(Caves(2000))。

現在、政府が政策介入の論拠として最も強調するのも「外部効果」である。コンテンツが各種メディアで活用されるメディアミックス性やコンテンツを通じた広告・マーケティング力、観光の集客力などからくる経済波及効果(ボウモルとボウエンの「経済価値」)に加え、国家イメージの向上や日本文化への理解の向上といった効果に着目し、産業振興の正当性を訴えている。

他の産業に比して際だった特徴は後者の文化的波及効果であろう。ボウモルとボウエンの「社会の威信価値」である。これについては、ポップカルチャー政策の節で論ずるとおり、「ソフトパワー論」として国際政治学の領域で議論が活発になっている。これを根拠に、過小な生産を社会的最適水準に高めるよう政策介入することは経済学的にも正当性を持ち得る。文化振興や海外PR奨励といった施策が是認される。

また、外部効果については、ちょうど逆に、ポルノや暴力表現コンテンツは、国家イメージの低下や文化理解への悪影響を及ぼす懸念もある。外部不経済の発生をくいとめる抑止的介入も是認されることとなる。この場合、コンテンツの内容を選別して施策を講ずるのかという権力の言論介入に関わる問題を発生させる。

また、ポルノや暴力性こそ日本のポップカルチャー商品の国際競争力を支えている面があり、産業強化という政策の要請と衝突する面もある。

文化経済学は財・サービスの増大が公益の増大に直結するハイカルチャーを主な対象としているが、コンテンツ政策は反社会的、反教育的で外部不経済をもたらす財・サービスを含む検討が重要であることに注意を要する。

所得不足と平等性

ボウモルとボウエンは、公的支援の根拠の2点目として、実演芸術の所得不足の必然性を分析している。芸術文化サービスの報酬は専門性や職人性が高く、よいサービスを供給するには、高い教育費用と、長い期間を要する。この結果、芸術サービス供給事業の人件費は一般の賃金よりも高騰する傾向にあり、芸術サービスの供給価格は上昇し、経営が危機に陥りやすい。これをボウモルのコスト高騰病（Baumol's Cost Disease）と呼ぶ。このため、「芸術文化サービスは、採算性を確立することが困難で、公営や公益法人、非営利組織などによる経営が適当である」（池上・中谷（2004:p.88））という帰結が正当化される。

また、ボウモルとボウエンは、舞台芸術の観客が高所得・高学歴・専門職の属性を持つことの実証分析を行っている。所得再配分、公平性の観点から政府支援を根拠づけるものである。ハイルブランとグレイも、芸術文化の享受には所得による格差と地理的格差が存在するため、平等主義や再配分の観点からも政府補助が必要とする（後藤（1998））。

ただしこれらは表現文化全般、コンテンツ産業全体に適用できるものではない。伝統芸術や文化遺産など産業競争力のない部門の保護とその価値の享受に係る領域の政策論となる。産業振興ではなく文化維持に向けた施策である。

調整の失敗ほか

公共経済学における「市場の失敗」をもたらす要因としては、外部性のほか、調整の失敗、規模の利益、不確実性、幼稚産業、ネットワーク効果といったものが挙げられる（林敏彦(2002)）。コンテンツ産業にあてはまり得るのは「調整の失敗」であろう。

「調整の失敗」については、近年のコンテンツ産業振興のきっかけがデジタル化の進展、特にブロードバンド整備とのタイミング調整にあることから議論となり得る。新しい流通インフラの整備と、コンテンツという流通財との調整面である。

インフラの需給の高位均衡を目指す観点から、外的ショックとしての政策を発動して、コンテンツ供給を増加させるというシナリオはあり得る。その場合、ブロードバンド・コンテンツの増加に向けた政策は根拠を持つ。ただしこの場合、コンテンツ総花的な施策ではなく、アナログからデジタルへの移行を促進する施策のみが対象となる。

しかしながら、インフラ需給調整は通信ないしは通信産業の安定に向けた施策であり、通信産業政策としてとらえることはできるものの、コンテンツ産業政策としては距離がある。

また、ネットワークのコンテンツとして増大しているのは、狭義のコンテンツの商品というより、広義のコンテンツである。狭義のコンテンツ産業の問題というより、広義のコンテンツの増強策として検討されるべき問題であろう。

「規模の利益」はどうか。ハイルブランとグレイは、費用低減産業の性格が適用できるかどうかについて、美術館の持つ固定費用の大きさを分析している(Heilbrum-M.Gray(1993))。菅谷と中村は、放送産業における規模の経済を論じている(菅谷・中村(2000))。これらは、コンテンツの流通部門の問題である。流通部門は通信の比重が高まっていくが、それはまさに規模の利益が検討対象となる分野である。

しかし、ここで問題となるコンテンツ「制作」部門は中小企業が中心で、デジタル化により一層のダウンサイジング化、個人化が進んでいる。規模の利益に係る政策の発動より、逆に中小企業への活性化策に対する行政実需が強い。大作志向、大型投資案件も増加しており、二極化が進んでいるが、それでも一作ごとの構想、内容、品質が決め手の世界であって、大量生産の工業製品や通信・電力など固定サービスのように大規模先行投資が平均費用を押し下げることによって市場を制するという性格のものではない。

「不確実性の存在」についても、企業名やブランド名が通用しないこと(濱野(2003))等から、ハイリスク・ハイリターンではあるが、投資の懐妊期間やリスクの点で他の産業に比して国家政策を発動するほど投資が過小とは考えられない。

「ネットワーク効果」については、通信やコンピュータのOSのようなロック・イン効果がコンテンツ制作において発生し得るのか、あるいは仮に発生した場合にも政策的介入を求めるほどの弊害が生じるのかという点で疑問である。

「幼稚産業保護論」は、映画やテレビ番組等の旧来コンテンツにはあてはまらない。現段階であてはまり得るとすれば、ウェブサイト上のエンタテインメントのような新ジャンルのコンテンツや、旧来のアナログコンテンツをデジタルに転換する領域などであろう。

だが、ゲーム産業が特段の支援なくして成長したことからみて、幼稚産業保護論において政府介入の条件として挙げられる資本市場の不完全性、情報の不完全性、費用削減効果の漏出等の動学的外部性といった条件があることは証明しにくい。また、日本のような大国が国内産業の保護育成策を採ることは、世界全体の経済攻勢を改善するか否かの見地から厳しく検証されるべきである。

第2節 政策の特殊性

1) 範囲と手法の広さ

コンテンツ政策にはいくつかの特徴がある。

第一に、政策の範囲が広く手法が多様であることが挙げられる。産業振興、文化芸術振興、著作権、電子政府など各分野の情報化促進、情報の規律・プライバシー保護、関連技術の開発など政府横断的な行政領域を形成する。デジタル化の進展により、行政として扱うべき情報が狭義のコンテンツから広義のコンテンツへと急速に広がり、各省庁の行政も情報通信ネットワーク対応を迫られる中、必然的に各省庁はこの分野に関わる度合いを増す。ただし、デジタル・コンテンツへの注目がまず産業成長への期待に向けられたことから、現在のコンテンツ政策は産業政策が中心となっており、その他の政策（文化社会政策）は補完的な位置づけとなっている。

行政手法としては、振興と規制が同時に行われている。特に放送は業として規制しつつ振興も加えているが、これは運輸、通信といったインフラ政策にもみられる。その他のコンテンツについては、支援する対象（映画、芸術、教育等）、規制する対象（ポルノ、虚偽情報等）、放置する対象に分けられる。

林敏彦『現代政策分析』（2002）において、政策手段は、市場活用、補助金誘導、命令管理、非市場供給に四分類される。市場活用は、規制緩和や民営化による市場の自由化や活性化を進めるものである。補助金誘導は、供給側への補助や課税を通じ、外部経済や外部不経済に対応したり、需要側に補助金やパウチャーを与えること等により同様の効果を得ようとするインセンティブ手法である。命令管理は法令の規制等により、料金・数量をコントロールするものである。非市場供給は、政府等による公的な財・サービスの供給等である。

コンテンツ政策は、産業政策に分類される業界近代化策、資金調達円滑化策、制作業支援、人材育成、技術開発といった施策だけでなく、著作権や再販制（価格政策）、独禁法の適用などの経済的な施策がこれら各カテゴリーに分散する。また、通信・放送制度の改定、文化芸術振興、個人情報保護、児童ポルノ規制、電子政府の提供といった文化社会的な施策についても、これらカテゴリーにマッピングすることで経済政策上の位置づけを確かめることができる。

[図表 3-4 政策手段と施策]

政策手段	施策例	
市場活用 活性化	市場自由化 ・規制緩和 ・民営化 等 市場活性化 ・市場創造 ・財産権再配分	<ul style="list-style-type: none"> ●コンテンツ業界近代化：契約ガイドライン、モデル契約等 ●コンテンツ制作資金調達円滑化 ●海外市場開拓支援 ●通信・放送制度の規制緩和による市場創造 ●産業、医療、教育等各種情報化の障害除去による市場創造
課税 補助金 による誘導 (インセンティブ)	供給制 ・課税 ・補助金 需要制 ・課税 ・補助金、バウチャー	<ul style="list-style-type: none"> ●映画等コンテンツ産業振興 ●文化芸術振興 ●放送番組制作支援 ●人材育成支援 ●技術開発支援
規範 ルールの確立 (命令管理)	料金規制 数量規制 行為規制 民法/刑法 等	<ul style="list-style-type: none"> ●放送法 ●娯楽法 ●著作権法、再販制 ●情報公開、個人情報保護 ●児童ポルノ規制、迷惑メール対策等
非市場的供給	政府・公的供給 エージェンシー活用 外注	<ul style="list-style-type: none"> ●電子政府、電子自治体 ●NHK監督 ●公益法人、NPOを活用した公的サービスの充実 ●将来ビジョンの提示

政策手段の分類は林敏彦「現代政策分析」(2002)による。

2) 行政目的の不明確さ

第二の特徴は、行政目的が明確でないという点である。これは、領域が広範で、担当省庁が多岐にわたることにも起因する。

コンテンツ産業の発展、文化の発達や対外的理解の増進、コンテンツ利用の円滑化や情報流通の増大、社会秩序の維持や情報の安全確保といった多面的な目的が混在している。表現の自由の確保と社会秩序の維持との利害調整は古典的なテーマであるが、産業政策や国際政策といった行政上の要請もからみ、総合的な政策の方向に関する国家意思を形成するのが容易ではない。単純に言えば、行政がコンテンツにいかなる姿勢で臨むかのスタンスがはっきりせず、ひとまとまりのコンテンツ政策というものが形成されているとは言い難い状況ということである。

社会厚生を最大にするという点ではコンセンサスが得られようが、有限希少な資源を効率的に使い、生活者を最大幸福にするという古典的な厚生経済学的原理のみで対応することも困難である。財（コンテンツ）は多様であり、資源（知恵、アイディア、情報）は無限であり、効率性や公正な分配が必ずしも求められるわけではない。

現在、デジタル・コンテンツ政策は産業の発展を重視しているが、これと利用の増進とは必ずしも一致しない。たとえばコンテンツの提供と利用のインターフェース条件である著作権に関しては、関係業界内部だけでなく、提供者（産業界）と利用者（消費者）との利害衝突もしばしばみられる。

政策バランスをどうとるかについては、国際問題に発展した際に国のスタンスが露呈する。93年ガット・ウルグアイラウンドにおいて、映像産業の発展を重視するアメリカと映像国民文化の維持を重視するフランスとが国際政治の舞台で対立した際、日本政府はあいまいな態度に終始したが、それは国全体のスタンスを整理していないためである。

これまで行政とコンテンツとの関係がはっきりせず、国が関与すべきか否かの腰が定まらなかったのは、戦前の検閲・情報統制から戦後の表現の自由へと基本スタンスが大きく変換したという文化社会政策上の理由が大きい。放送番組への不介入ぶりは日本のコンテンツ政策の特徴であり、通信の秘密確保も戦後政府は実直に守ってきた。90年代に入って産業としての魅力が高まり、行政サイドも主に振興策のアプローチで注目しはじめたものの、ひとまとまりの政策領域として立ち入るのには躊躇してきた。それが2000年代のブロードバンド時代を迎え、積極関与に姿勢を変えたということであろう。しかしながら、未だ政府としての総合的な意思を整理するには至っていないと言えよう。

3) 責任の所在の不明確さ

コンテンツ政策はようやくひとまとまりの行政領域として認識されつつある段階であり、縦割り省庁の個別施策が政府横断的に並立している状況である。

[図表 1-5 コンテンツ政策担当省庁]

内閣官房	IT戦略本部 -- e-Japan戦略の策定 知的財産戦略本部 -- 知的財産推進計画の策定
総務省	●通信・放送政策-コンテンツ流通の促進、放送番組の振興・適正確保、通信コンテンツの適正確保 ●電子政府、行政情報化 ●電子自治体、地域情報化
経済産業省	●コンテンツ産業の振興 ●電子商取引、産業の情報化
文部科学省	●文化芸術の振興 ●著作権制度の整備 ●遠隔教育、教育の情報化
国土交通省	●観光政策：フィルム・コミッション等 ●建設・運輸分野の情報化
その他縦割り官庁	●各行政分野の情報化
外務省	●文化外交
警察庁	●社会秩序維持、情報適正確保
公正取引委員会	●公正競争政策-契約問題等

政府横断的に行政事務が広がる領域という点では、コンテンツ政策は、産業政策、国際政策、科学技術政策、インフラ政策といったレイヤに近い。産業政策は経済産業省が主要官庁であるが、農林水産、通信・放送、建設・運輸など、業所管は多くの省庁にまたがる。国際政策も外交は外務省が受け持つものの、個々の政策領域は他省庁が企画実施する。科学技術政策も文部科学省と個別省庁との関係がある。

コンテンツ政策は、総体として政府を代表する閣僚が存在していない（あえていえば官房長官ないしは首相となる）。この点で、インフラ政策ないしは社会資本政策に近いものがある。インフラ政策は、道路・運輸、電力・ガス、通信・放送などを対象とし、メインは国土政策としてとらえることができるが、行政対象別に縦割り省庁が存在し、その施策

の集合体としてとらえられる。

知財戦略本部や IT 戦略本部がコンテンツ関連の施策をとりまとめているが、政府全体の政策を総合調整し意思決定できる体制とは言えない。そもそも産業政策から警察行政にわたるコンテンツ政策を総覧してとりまとめるという発想は未だ政府にはない。

政府横断の課題であって、横串の機能としての担当閣僚が充てられているものには、経済財政、科学技術・IT、構造改革・行政改革といったものがあるが、そうしたレベルで政府を代表する担当が求められる段階と認識されてはいないのであろう。

この点は高度情報通信政策、すなわち現在の IT 政策において、かつて問題となったことがある。95 年の情報通信 G7 会議がベルギー・ブラッセルで開催された際、米国はゴア副大統領が代表として出席、EU はサンテール委員長が代表となった。日本の村山内閣にはまだ IT 担当大臣がおらず、単一の代表閣僚を選出できずに、当時の橋本通商産業大臣と大出郵政大臣とが同格で出席した。

また、本件は同時に、日本のデジタル政策のプライオリティーが低いことを露呈した。米国の副大統領にしろ、EU の委員長にしろ、既にインターネット登場の段階において国家元首級が対応していたのである。ガット・ウルグアイラウンド交渉での映像産業を巡る論戦においても、アメリカ・フランスともに大統領級が火花を散らした。

日本は、情報通信 G7 会議に合わせ、94 年に村山首相を本部長とする「高度情報通信社会推進本部」を置いたが、実質的に首相が関与するようになったのは、小淵内閣（98 年）から森内閣（2000 年）にかけてのことである。

官僚制度の問題点として、分掌・専門性・相互不可侵による縦割り行政の弊害が挙げられる。この点、高度情報通信社会推進本部から知財戦略本部、IT 戦略本部へと続く内閣官房の機能強化は、不十分ながらも政府における行政責任の明確化とプライオリティーの向上に寄与する取組として評価できよう。

また、立法府の政策立案機能が弱く、行政訴訟の事例も少ない日本では、三権のチェック・アンド・バランスが働きにくい。コンテンツ政策は政府横断的な性格から、省庁間のチェック・アンド・バランスは効くが、立法・司法からのモニタリングも求められる。

本来、立法府の関係では、議院内閣制がその機能をビルトインする仕組みであるが、さらに、文化芸術振興基本法、コンテンツ促進法にみられる最近の議員立法の活発化は、立法府の政策立案機能の強化といえる動きといえよう。

第2章 産業政策と文化社会政策

第1節 産業政策

1) 産業政策の進展

コンテンツ政策への注目は、産業政策を軸にして高まりをみせている。2003年7月、政府「知的財産推進計画」は、「コンテンツビジネスの飛躍的拡大」に一章を割き、コンテンツ産業の振興に力を注ぐことを明確にした。

リーディング産業として期待することに加え、メディアミックスによる多角的展開、観光への波及、文化・国家イメージへの波及といったコンテンツ産業の波及効果にも着目してのことである。

2004年4月、知財本部がとりまとめた「コンテンツビジネス振興政策」では、これを押し進め、「コンテンツビジネス振興を国家戦略の柱とする」とまで述べている。

伊藤ほか(1988)による産業政策の定義を踏まえ、コンテンツの産業政策を知財本部「コンテンツビジネス振興政策」が掲げる施策の範囲としてひとまず是認し、その内容について分析する。

「コンテンツビジネス振興政策」は、以下の10項目を施策として列挙している。

- 1：業界の近代化・合理化の支援
- 2：資金調達手段の多様化
- 3：コンテンツ制作などへのインセンティブの付与
- 4：人材育成の強化
- 5：新技術の研究開発の支援・普及
- 6：人材の発掘と顕彰
- 7：教育・啓蒙の充実
- 8：海外展開の拡大と海賊版対策の強化
- 9：ブロードバンドなどによる事業展開の推進
- 10：地域等の魅力あるコンテンツの保存・発信の強化

コンテンツ産業をリーディング産業として支援するという姿勢は、50年代の戦後復興・重化学工業化政策、60-70年代の機械・電子工業のターゲティング政策の再来であり、80年代の市場失敗対応、90年代の新規産業開拓を経ての回帰にも見える。その姿勢が仮に、

いわゆる「失われた十年」に対する危機感が政府をあおった結果として理解されるにせよ、その政策の効果と正当性は検証を求められよう。

産業政策として展開される政府のコンテンツ施策は以下のように整理できる。

業界近代化・資金調達円滑化と、海外展開支援が2本柱となる。前者は流通部門から制作部門への分配強化、ないしは中小企業・下請業界たる制作部門保護という性格が強く、後者は新規市場の開拓という位置づけである。

人材育成は今後の重点領域と目されるものの、未だコンテンツ産業政策といえるほどの実態はない。

映画を中心としつつも、ジャンル総花的な支援策である。伸びているジャンルも縮小しているジャンルも含めてコンテンツ産業をひとくくりとした政策である。国際競争力のある分野を強化するのと同時に、立ち後れている業界の救済・是正という面もある。ゲーム産業の成長期に支援策はなく、今も携帯電話やインターネットのコンテンツ業界に対する措置も明確にはないことにかんがみると、むしろ旧来産業の救済面の方が強いとも言える。

同じく、アナログ・デジタルが混在した支援策である。必ずしもデジタル・コンテンツへの移行を目指した政策ではなく、双方のコンテンツを底上げしようとするものである。

ハリウッドを手本としている。ビジネスモデルとして、事業・資金環境として、人材吸収・輩出メカニズムとして、ハリウッドの状況、手法を後追いしようとする姿勢がある。

補助金・減税等の市場誘導、情報提供という手段が用いられている。戦後のハードウェア政策（設備産業政策）や中小企業対策と同様の手法を援用するものであり、特に目新しいスキームはない。

2) 業界近代化・資金調達円滑化

映画配給会社やテレビ局などの流通事業者が寡占的傾向にあり、制作側が流通に依存する構造にあるため、制作側が成果に応じたリターンを得られず人材難に陥るという問題が指摘されている。

このため、2004年4月、下請代金支払遅延等防止法を改正し、サービスの委託取引の公正化を図ることとしたほか、役務委託ガイドラインの充実やアニメ制作モデル契約の策定など、公正な競争環境を確保し、制作部門の活性化をもたらすための施策が講じられている。

また、コンテンツ制作会社は中小企業が多く、担保となる物的資産も少ないことから、資金力に乏しいため、資金調達スキームの多様化に向け、著作権等の知的財産を信託可能とする信託業法の改正、映画ファンドの組成を容易にするための商品ファンド法（商品投資に係る事業の規制に関する法律）の許可要件の緩和、日本政策投資銀行による政策金融の充実といった施策が進められている。

これらは、コンテンツ産業の生産部門が中小企業の下請構造であることから発動されている施策である。

近い業種では70年代に通商産業省が推進したコンピュータ・ソフトウェアの資金調達政策にその原型がみられるが、施策の内容がデジタル化推進や競争力のある特定コンテンツの保護育成ということではなく、コンテンツ産業全体の構造改善に向けられたものであり、一般的な下請政策としての中小企業対策の方が政策の親和性が高い。

他方、ブロードバンドの整備に合わせて新しい流通の市場を立ち上げるため、権利処理の円滑化、安全な流通環境の整備などが進められている。ネットワークでのコンテンツ配信に関する二次利用ルールの整備促進、不正利用対策の整備などがある。ブロードバンドによるコンテンツ流通の環境整備はデジタル化推進に向けられたものである。

ただ、産業界を対象とするものであっても、総務省による技術実験のように、産業政策という観点からの施策ではないものが多い。

3) 海外展開の支援

政府は海外展開の推進がコンテンツ産業振興の一つの柱とみている。

国内市場と国際市場を見比べた場合、国際市場が有望であることから、それを政策的に後押ししようとする意図は理解し得る。

大使館、JETRO、国際交流基金その他の機関を通じて政府・非政府レベルの PR、政策調整等を行っているほか、海外映画祭、見本市、芸術祭等への参加支援、東京国際映画祭等国内イベントの充実を進めている。また、深刻化している海賊版の対策に関しては、多国間・二国間協議（WTO、WIPO、APEC など）に加え、FTA、定期協議、ODA 等の二国間の場でも調整を強化している。著作権法を改正し、不正環流対策も講じている。このように市場の歪みを是正するための外交・通商政策は一層推進されてよい。

しかし、コンテンツ産業は総体としては輸出産業ではなく、産業政策としてみた場合、その強化が効果を発揮する根拠に乏しい。

国内産業を支援することによって輸出振興を図ろうとするのであれば、ジャンル総花的な支援ではなく、ゲームやアニメなどの輸出産業分野に施策を集中する必要がある。

だが、こうした幼稚産業保護的な振興策を正当化するのは困難である。収入拡大が目標なのであれば、いっそハリウッド企業を買収する方が効果的とも言える。

諸外国は各様の産業振興策を採っているが、日本と比べ重点ジャンルが明確となっている。

アメリカは映画関連産業の輸出を積極展開すると同時に、スペシャル 301 条により知財保護の不十分な国を監視し、WTO などの舞台で開放を要求する。

イギリスは国家ブランディングを強化、映画・音楽などのジャンルごとに専門グループを設置し、戦略的な輸出振興を図っている。

フランスは国立映画センターによる映画産業振興や番組規制を通じた国内映像産業の保護などの策を講じている。

韓国はコンテンツ振興のための基金を設立し、ポップカルチャーを軸に支援を進めている。

4) 人材育成ほか

コンテンツの生産部門は知識集約型である。設備投資減税や工業立地助成のような従来の産業政策は資本集約型の設備産業向けのものが中心であり、コンテンツ産業振興策としても機器導入支援や研究開発補助など従来型の施策も援用されてきたが、流通部門はともかく生産部門については振興効果は小さい。このため、人材育成が重要な政策として指摘されて久しい。しかしながらその施策は他国に比べ弱体である。

アメリカは 60 年代に国の政策としてフィルムスクールと呼ばれる大学・大学院の設置を推進し、現在数百校において 7 万人の学生が学んでいる。イギリスでは国立映画・テレビ学校がオンライン教育を行うほか、映画教育基金が人材育成を支援している。フランスでは多くの国立教育・研究機関がクリエイター育成を行い、アニメ英才教育を施す専門学校も設けられている。韓国はポップカルチャー教育に力を入れ、アニメやマンガを教える教育機関が 300 に達しているという（『デジタルコンテンツ白書 2004』 p.134 ）。

日本では特に大学教育の薄さが指摘される。映像コンテンツ関連の学部・学科のある大学は約 75 校にとどまり、アニメやゲームを正式学部・学科にしているところのごくわずか、産業界の需要にできていない。専門学校がスキル教育の中心となっている。

東京大学大学院が 2004 年秋から「コンテンツ創造科学産業連携教育プログラム」を実施し、専門学校のデジタルハリウッドが株式会社として初めて大学院を設立して教育を進めようとしているが、これら施策は緒についたばかりである。

クリエイター以上に、資金調達やマーケティング等を総合的に担うプロデューサーの不足が指摘されている。政府・経済産業省がこれら人材に必要とされる知識・ノウハウを体系化したカリキュラムの策定と実施・評価を進めている。

なお、技術開発については、電子透かし・メタデータの標準化研究や情報保護性の高い端末機器の開発、通信・放送融合技術の開発など多くの施策があるが、依然ハードウェアに関するものが主体で、純粋なコンテンツ技術や表現技法などの研究は薄い。

ただし、国産技術の開発が国内産業の発達にどこまで寄与するものが疑わしい。世界中の技術を安価に導入可能とする国際関係・制度の維持・構築の方が効果が高いであろう。現にゲームやアニメはアメリカ発の技術を日本の産業が吸収することで新産業分野を形成してきた。インターネットもアメリカ発の技術であり、それが情報通信メディア産業を急拡大しているものの、コンテンツ産業の拡大には寄与していない。これが国産技術だった場合に事情が異なると考えることは困難である。

5) ハードウェア産業政策との比較

コンテンツ産業政策と従来の産業政策との異同を検討するため、ハードウェア政策を代表する「コンピュータ産業政策」及び「通信政策」との比較を行う。いずれもコンテンツと同じく情報通信分野に属し、デジタル技術との関わりが深い。産業政策を要した背景、時期、産業構造、政策目的などがそれぞれ異なり、いずれも単純にコンテンツ分野に導入できるものではない。

産業構造面では、コンピュータ産業（60年代-70年代）及び通信産業（80年代-90年代）は大企業中心の資本集約型設備産業であるのに対し、コンテンツ産業、特に生産部門は中小企業中心の労働集約型産業である。政策発動の根拠（市場の失敗の要因）としては、前者は規模の利益（さらにコンピュータは幼稚産業保護、通信はネットワーク効果）、後者は外部経済が挙げられる。

政策の第一目的は、コンピュータ産業は国内産業の保護自立、通信産業は新規参入促進を通じた料金低下・サービス高度化である。コンピュータにはアメリカ（特にIBM）という先行の対抗軸があり、通信産業はNTTという支配的事業者との関係整理が重要案件であった。これら背景と施策は、前者は国産自動車産業政策、後者は国鉄民営化後の交通政策に通じる点が多い。

これに対し、コンテンツの産業政策の眼目は業界近代化や対外進出強化を通じた産業規模の拡大である。大企業中心の流通部門との下請け構造改善という関係性では類似性があるものの、施策の対象は中小企業が中心である。同じ産業政策とはいえ、政策の内容及び手法には差異がみられる。

コンピュータ及び通信は、いずれも技術標準化や対米通商摩擦対応が重要な位置を占めていた。コンテンツにはみられない行政内容である。標準化が商品・サービスを左右する性格が強いこと、アメリカにとって日本市場の開拓が思うにまかせなかったことという事情がある。

手法としては、通信産業は法規制（及びその緩和）による競争促進策が柱である。これに対し、コンピュータでは補助金等の財政金融税制支援が中心であり、企業グループ集約等の競争抑制策も採られたものの、手法としては緩やかな行政指導が中心であった。

この点、コンテンツ産業においては、資金調達円滑化や海外展開促進といった施策を、緩やかな市場ルール化や金融支援策等で遂行しており、コンピュータ産業政策に近い。ただし、放送に対する法規制という面では、通信産業政策と手法が重複する。

なお、上記のような差異は、産業構造や産業発展段階の違いによって説明される面が多い。しかし、財・サービスの性格の違いが政策の方向性に与える影響をより重視すべきであろう。産業政策を要した時期のコンピュータや通信は、少品種の大量生産、安定供給が財・サービスに期待されるものであった。特に通信（電話）は、社会基盤として、あまねく普及することが法的にも担保されていた。品質や技術を標準化することが求められる性格のものであった。

一方、コンテンツは各作品の差別化、多様性が本質である。個々の財・サービスの違いを著作権で保護することがビジネスの原点となる。このため、創造性を増強するための人材育成策が最重要の産業政策に位置付けられるべきである。無論コンピュータも通信も研究開発が重要であり、知財戦略は中心課題となってきたが、全商品・サービスが個人ないし少数のクリエイターの創造性に依存するコンテンツ分野とは程度が異なると言えよう。そして、こうした性質から、コンテンツに関する政策には、文化社会政策的な観点も産業政策と並び大きく作用することに留意すべきである。

[図表 2-1 産業政策比較]

	コンピュータ産業	通信産業	コンテンツ産業
類例	自動車産業	鉄道産業(国鉄民営化)	
時期	60年代～70年代	80年代～90年代	2000年～
財・サービス	少品種・大量生産	少品種・大量生産	多品種
産業構造	大企業	特殊法人(NTT) 大企業(一種事業) 中小企業(二種事業)	中小企業(生産) 流通は大企業
産業の性格	設備産業 資本集約型	設備産業 資本集約型	労働集約型(知識集約型) 流通は資本集約型の面あり
政策の根拠	規模の利益 幼稚産業保護	規模の利益 ネットワーク効果	外部効果 調整の失敗
政策の目的	国際競争力の強化 (国内産業の自立)	競争促進 料金低下・サービス高度化 (社会基盤政策の観点あり)	業界近代化、海外進出促進 産業規模の拡大 (文化社会政策の観点あり)
支援措置	財政金融税制支援 (補助金、大型プロジェクトなど)		財政金融税制支援 (資金調達円滑化措置など) 人材育成
規制ほか	行政指導による競争抑制(企業グループ集約) 技術標準化 通商摩擦対応	法規制による競争促進 (参入規制、料金規制、接続規制とその緩和及びNTTに対する監督) 技術標準化 通商摩擦対応	行政指導的ルール化を通じた中小企業対策(業界近代化)、海外展開支援等 放送の法規制

6) 政策転換の必要性

政府はコンテンツ産業がリーディング産業であるとしているが、成長産業という実態はない。ターゲティング政策の導入を是認したとしても、その対象としてコンテンツ産業が正しいのかという疑問が残る。ここに効果を及ぼす新領域拡大策として、国際政策（輸出促進策）が期待されるが、前述のとおり、そのためには総花的な支援策から、ゲームやアニメなどの輸出産業分野に施策を集中することが望まれる。

これとは別に、目標を短期的な産業規模の拡大より「分配の公正・改善」「体質改善による長期的な維持継続」に置き、そのための産業構造の転換、業界の近代化を図るという政策は効果があろう。

しかるに現行政策は、取引の公正化や資金調達の円滑化にしる、海外展開の支援にしる、新旧ジャンル、アナログ・デジタル混在の総花的な底上げ策ないしは旧来業界の保護という面もなお残している。これらは効果が薄いだけでなく、競争力の低い分野を温存する。

コンテンツ産業が政策領域として注目されているのは、強みとして力を発揮する分野として期待されているからであり、衰退産業の救済や中小企業の保護の観点からではない。それは一般的な産業政策上のテーマたり得るが、コンテンツ産業政策として重視する緊急性がない。

コンテンツ産業政策は方向転換すべきである。総花的な支援策に見切りをつけ、「デジタルへの集中」「国際競争力のあるジャンルへの集中」を図るべきである。アナログ・コンテンツからデジタル・コンテンツへの移行、旧来のジャンルからポップカルチャーへの展開、衰退産業から成長産業への労働・資本の移動、という方向性である。ブロードバンドでの配信促進やデジタル映像支援などハイテク対応の施策はこれにあてはまる。

その政策手法も見直すべきである。設備産業に対し採ってきた施策と同様、業界に対し財政・税制措置によって支援する誘導策が中心であるが、コンテンツ産業の知識集約性に着目すれば、人材育成策を強化するのが自然である。

ただし、デジタル・コンテンツは、生産者と利用者の層が同化していくことに注意すべきである。産業政策としての人材育成は職業人の養成確保に向けられるが、デジタル・コンテンツの生産力は、プロだけでなく、アマチュア、大衆の表現力・創造力に根ざす。そうした国としての総合的な生産力を底上げすることが重要となる。産業政策を超えたコンテンツ生産政策を展開する必要がある。

7) コンテンツ産業政策としてのネットワーク政策

コンテンツ産業の中でも、映画、出版、音楽などと異なり、放送には法規制がある。規制の根拠は電波の有限性や有線放送網の地域独占性であり、放送法も有線テレビジョン放送法も業法ではなく本来、産業政策ではないが、参入規制や集中排除（資本規制）、あるいはサービス・料金規制という実態は、産業政策的な面も強く併せ持つ。

また、通信衛星を除いてハード・ソフト一致で運用されてきたため、放送制度は設備調整政策の色彩が強く、コンテンツ政策としての認識は政府にも薄かった。しかしその制度や仕組みを動かすことは、コンテンツ政策の性格が強い（放送コンテンツに対する支援措置は、法令レベルでは91年の電気通信基盤充実臨時措置法において、放送番組の制作に従事する人材育成策を明示したのが最初である。その後、複数の法的支援措置が講じられてきたものの、いずれも小規模な予算措置であり、産業政策という認識は政府部内にもほとんどなかった）。

コンテンツ産業全般のデジタル化政策を考える場合、財政税制金融的に業界を直接助成する現在の産業政策よりも、規制制度の改変等による情報通信メディアの充実、すなわち多メディア多チャンネル化の推進やデジタル・ネットワークの整備促進といった下部構造の改革による効果大きい。現在の通信・放送ネットワーク整備政策は、デジタル化推進一辺倒である。これにより、新しいコンテンツ市場の創造や参入機会の拡大、アナログからデジタルへのコンテンツ市場の移行が同時に進められることになる。

50年代後半の民放VHF局大量免許、60年代後半の民放UHF局大量免許、そして86年の民放全国4波化、これら地上放送の推進策はコンテンツ産業の主要構成員たるテレビ局を数多く生むものであった。89年の放送法改正によって実現した通信衛星のハード・ソフト分離（受託・委託放送制度の創設）は、多数のコンテンツ制作企業（プロダクション）が放送事業者となる画期的な施策であり、強力なコンテンツ産業政策であった。90年代にCATVの外資規制を撤廃した事例にもコンテンツ産業政策としての効果が認められる。

これら放送メディアに対して、ブロードバンド・インターネットや携帯電話といった通信ネットワークはもともとハード・ソフトが分離されているため、ネットワーク整備政策とコンテンツ政策との線引きが明確にできる。だが、ネットワーク整備とその利用の促進策がコンテンツ産業の活性化に与える効果・影響は、金融措置等の手段よりも面的で強力とみてよく、コンテンツ産業政策の立場からも積極的に評価分析すべきである。

第2節 文化社会政策

1) 文化社会政策の枠組

コンテンツ政策のうち、産業政策以外のものを文化社会政策として総称してみる。主な柱としては1. 情報内容の取締・規制、2. 文化振興、3. 著作権の3領域が挙げられる。

コンテンツ政策としては産業政策に注目が集まっているものの、文化社会政策は産業政策に比べ行政としての蓄積がはるかに厚い。

欧州における近代市民社会の成立後、芸術表現の自由が認識され、文化は自由放任主義的な領域とされ、国家は個人の文化活動の障害を除去する夜警国家的な役割を果たすにとどまっていたものが、19世紀から今世紀初頭にかけて政治的検閲、プロパガンダ利用を経て、第二次世界大戦後の先進国では、芸術表現の自由と芸術表現の支援の両立というスタンスが採られるようになった。

表現の自由と規制との関係では、日本でも1882年に劇場取締規則が施行されて以来、戦中にかけて表現の自由を制約する活動規制や芸術取締が行われたが、戦後は自由放任に置かれるようになった。放送番組に対する規制も他の先進国にはみられない緩い制度であった。

振興策としては、40年代後半から文化財保護が図られるようになり、70年代からは自治体を中心に文化振興行政が進められた。90年には文化振興基金が設立されたが、文化財保護が施策の中心であった。文化領域の自律性を確保しながら、いかに積極的に国家が文化領域に関わりを持つかの試行が続けられてきた。

文化振興について後藤(1998)は、以下のように分析する。

欧州大陸では政府支出の占める割合が大きく、アメリカでは民間部門や非営利部門の占める割合が大きい。これら芸術文化を支える財政システムのバランスの差は、各国の文化政策によって大きく異なるとするシュスターの論を受け、「欧州の文化政策の歴史が、職人のギルドや貴族の保護からはじまり、そうしたパトロネージの歴史が現代国家における政府支出へと転換されたのに対して、合衆国では、草の根民主主義の伝統が文化政策にも反映し、寄付税制を中心とする政府の間接的支援という形で発展したと考えることもできるだろう。」

これに対し日本は、芸術文化支援の本格化が1980年代後半以降と遅く、その支援も箱モノ文化施設の建設に多くが充てられた。「ヨーロッパ諸国や合衆国の文化政策が、各国

の芸術文化を市民レベルで支える社会・経済システムの歴史をある意味で継承しているのに比べると、日本の場合にはそうした流れとは無関係に文化政策が形成された感が強い。」

政策論としては、何に対しどの程度の支援をするかが重要である。スロスピーは、芸術文化の公共財としての便益を量的に測るため、個々人がいくら支出するかの意向を調査するヘドニック法（仮想的市場法）を用いた結果、国の助成額を超えて芸術文化に対し税を支払う意思が示された例をもとに、では公的支援が是認されたとしても、どのくらいの支出をどういった手法で行うべきかを問う(Throsby(1994))。

公的支援の効率については量的比較が難しく、制度的な文脈も考慮すべきである。経済学の見地からしても、後藤が指摘するとおり「哲学、社会学、美学、歴史、政治学等、他分野からの助けを借りながら経済学の方法を発展させることが必要」であろう（後藤(1998)）。

文化に関する行政は、教育、スポーツ、学術、メディア、著作権、宗教など多岐にわたるが、文化行政として扱われる場合の文化は、「公法学的文化領域から教育および学術を除いて残る芸術を核にして広がりを持つ概念として捉えられる」（小林(2004:p.29)）。

こうした行政の経済学的な論拠は前述の文化経済学的アプローチに負うところが大きい。法的な根拠は、憲法第13条（幸福追求の権利）、第19条（思想及び良心の自由）、第21条（表現の自由）、第23条（学問の自由）に規定された一連の精神的自由権や第25条第2項の生存権に求められる。表現の自由は特段手段の限定がないため、演説も芝居もメディアのコンテンツも全て含むものである（宮沢(1974:p.362)）。

この領域に関する実定法としては、著作権法のほか、文化財保護法や日本芸術文化振興会法といった制度が構築されており、放送法等のコンテンツ規制法も含み得る。しかし、文化政策や文化行政に関する実定法上の根拠法となるものが存在しなかったため、行政学上この領域が疎遠になってきたとする批判もある（小林(2004:p.42)、兼子(1997:p.40)）。

2) アナログ放送番組規制

デジタルメディア、インターネットが普及する以前のアナログ時代におけるコンテンツ政策としては放送コンテンツに対する規制に着目しておく必要がある。日本における放送コンテンツの位置づけと、これに対する政策スタンスの特性は、デジタル化に対応したコンテンツ政策を考えるうえで重要なポイントをなすためである。

注意すべきは、放送番組に対する規制が日本は緩いという点である。放送番組の規律方法として放送法は番組基準と審議機関を放送事業者が自主設定し、自己規律する制度としている（放送法第1章の2）。番組内容について国家が個別に規制することは困難な仕組みとなっており、公序良俗に反する、政治的公平が損なわれる等の事情から欧米であれば当局がストレートに介入する場面であっても、日本政府は慎重な対応をとり続けている。政治番組における与野党の登場時間をモニタリング監視する仏 CSA は別格として、米 FCC も反社会的な番組に（恣意的ともとれる）課徴金を課す等の措置を発動することがあるが、日本ではみられない対応である。多メディア多チャンネル化の進展に伴い、88年の専門放送に関する番組基準要件の緩和など、一層の緩和もみられる。

しかし、放送などのメディアに対し、政治・行政が介入しようとする圧力は常に存在する。凶悪な殺人事件や常軌を逸した性犯罪が起こるたび、暴力や性に対するメディアの表現規制が問題となる。政治的な公平を侵したりやらせ事件が発生したりするたび、テレビ局への圧力が強まり、法的措置が取りざたされる。近年では、93年のテレビ朝日・椿発言問題、その後のTBS オウム・ビデオ事件、テレビ朝日・ペルー日本大使公邸取材事件などがある。性格が異なるが、テレビ東京・ポケットモンスターを視聴した子どもたちが体調に異変をきたした事件も物議をかもした。これらに対し、放送事業者側は97年、公的規制が導入される前に手を打ち、「放送と人権等権利に関する委員会機構」を設置して自主的に苦情処理業務を行っている。行政・立法とメディアとの緊張関係は続く。

他方、同じく97年にCS放送において3つのポルノチャンネルが郵政大臣に認定された。この際、放送法が国内放送の番組編集に当たって求めている「公安及び善良な風俗を害しないこと」という基準をクリアするため、ペアレンタルロック（契約者がロックをかけることでチャンネルが見られないようにするシステム）の導入、加入者の年齢を証明する文書の提出、コピーガードの導入の3条件を事業者が自主設定したという。だが、これは郵政省側の行政指導によるものか、強制措置なのか不透明とする批判がある。（桂ほか（1997:p.112））。国とメディアとの緊張関係が水面化に潜んでいる例である。

3) デジタル化による行政需要の増大

アナログ時代のコンテンツ規制は放送メディアが中心におかれ、多メディア多チャンネル化の進展に合わせて徐々に緩和が進むという基調であった。

コンテンツ振興行政は 2001 年に文化芸術振興基本法が成立をみて、画期を迎えた。議員立法であるが、文化振興に政策の根拠を与えるものであり、メディア芸術の振興として第 9 条にコンテンツ分野の振興策を明記したことは既述のとおりである。

著作権制度は、順次権利強化が図られてきた。68 年にカセット式テープレコーダーが登場し、76 年には家庭用 VTR が登場、79 年にはウォークマンが発売、80 年には貸しレコード店がオープンし、その後ゲームの中古販売も現れた。87 年にはデジタルメディアたる DAT が登場し、92 年には MD が現れた。こうした新技術やビジネスが発生するたび、著作権制度上の取り扱いが問題となり、立法措置が講じられてきた。

そして、90 年代、デジタル化が急速に進展した。文化社会政策は、これにより、今世紀に入って一気に行政需要が増大し、迅速な対応を迫られることとなった。

コンテンツ産業政策がデジタル化との必然的な関係がなく進められているのに対し、文化社会政策は「規制」、「振興」、「著作権」の 3 つのいずれの領域でも、デジタル化により新展開の発動を余儀なくされている。

「規制」面では、「新コミュニケーション問題の適正化」が求められている。インターネットの普及により、それまでアンタッチャブルであった通信コンテンツの領域においても社会問題が発生するようになり、社会政策、取締としての対応が必要とされるようになった。特定電子メール送信適正化法、特定商取引法改正、プロバイダ責任制限法、通信傍受法、個人情報保護法といった実定法が定められてきている。

「振興」面では、「新コンテンツ領域の拡充」に向けた施策である。産業政策が狭義のコンテンツを対象とするのに対し、広義のコンテンツを対象にその生産・流通・消費を円滑化させるための支援である。遠隔教育、遠隔医療、電子政府・自治体など現実社会での活動をデジタル・コンテンツに実体化することや、新しい文化財としてのデジタル・アーカイブを構築すること等が含まれる。

「著作権」に関しては、デジタル技術がコンテンツの提供と利用の環境を抜本的に見直すことを要求するものであるため、対処療法的に制度改正を繰り返すことでは追いつかず、新しい法制度のあり方についてさまざまな設計が企画されている。

以下これら 3 点について個別に点検、分析することとする。

4) 新コミュニケーション問題の適正化

インターネットにより、狭義のコンテンツのようにプロが制作するだけでなく、個人もコンテンツを制作・発信し、誰もがコンテンツ提供者となる状況が出現するようになった。これはプラス面だけでなく、虚偽情報や匿名性に係る問題、プライバシー保護・情報セキュリティ確保、わいせつ等公序良俗等に関する社会問題もまた噴出させ、行政は対応を迫られている。こうした問題には戦後日本政府は抑制的に刑法等の法規を適用してきたが、国際的な連携や協調も求められる分野であり、現在、迅速に対策がとられている。

虚偽情報・中傷・匿名性

インターネットは誰もが簡単に情報を発信できる反面、流れる情報の信頼性に欠ける面がある。匿名での情報発信も可能であるため、発言の責任から免れることも比較的容易である。これを自浄作用に委ねず、政策や制度として対応すべきかどうか問われる。

2002年、株価変動を狙ってインターネットで虚偽情報を流した人が証券取引等監視委員会に告発された事例のほか、電子掲示板での虚偽情報の事例は枚挙に暇がない。新聞や雑誌では謝罪や訂正記事の扱いは当事者に委ねられるが、放送の場合は訂正放送の義務が発生する。影響力を強めているインターネットでは、どのように扱われるべきかは検討の対象となり得る。そしてこれが匿名性の問題を伴うと、さらに扱いが厄介となる。

個人や組織を誹謗中傷する情報が匿名で流される問題が頻発してきたが、電子掲示板の運営者も通信の秘密の観点からその発信者情報の公開には及び腰であった。匿名による発信は無責任な行動を誘発しやすく、法的責任も追及しにくいことから匿名性は排除すべきとする意見がある。

その一方、組織内部からの告発や犯罪の告発のように匿名がもたらす社会にとってプラスの作用を評価したり、世間の注目を集める情報を発信した場合にプライバシーを侵害される等のおそれをくんだりする立場から、匿名性を守るべきとする意見もある。規制・取締によって排除することは技術的にも困難とする見方も根強い(前川、中野(2003:p.120))。

誹謗中傷と情報の匿名性、管理者による取扱い等をめぐっては、いくつかの司法判断もなされている。99年の「東芝・クレーマ事件」では、大企業の苦情処理に関して個人が立ち上げたホームページが400万ものアクセスを集め、マスコミにも報道されることとなり、情報の匿名性、名誉毀損、虚偽情報と業務妨害等を巡る問題となった。

電子掲示板に書き込まれた中傷で名誉を傷つけられたとする女性が告訴し、2001年9月

に東京高裁が二審判決を下した「ニフティ事件」では、書き込んだ人に対する賠償責任だけでなく、電子掲示板の運営者や管理者の責任も問題とされることとなった。2002年6月、動物病院に対する誹謗中傷情報が書き込まれた「2ちゃんねる」の管理者に損害賠償を求めた事例では、管理人の書き込み削除義務などが問われた。

こうした問題に対応する政策として、2002年5月、「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律」(プロバイダ責任制限法)が施行された。インターネット上の情報によって自己の権利を侵害された者がプロバイダやサーバの運営者が持つ発信者情報の開示を請求できるようにするものである。さもなければ、プロバイダ等が発信者情報を開示する行為は電気通信事業法、有線電気通信法、電波法が定める通信の秘密の侵害に該当するおそれがあった。

プロバイダ責任制限法に対しては、匿名情報によって被害を受けた者が救済を受けやすくするという評価がある反面、告発等の情報が安易に削除される方向に働くのであれば自由な言論に対する制約として作用するとの批判もある。

また、匿名掲示板の管理者等が法に基づき適切な措置を執っている限り、発信者が特定できなければ責めを問うことは困難だとする指摘もみられる(前川、中野(2003:p122))。

迷惑メール対策に対する問題もある。受信者を不快に感じさせたり、自分の個人情報の流出に不安を抱かせたりするような悪影響を与える迷惑メールの大量送信の扱いである。これに関しては2002年7月、「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律」(特定電子メール法)及び「特定商取引に関する法律」(特定商取引法)の改正法が施行された。これは国際協調による対応が不可欠な課題でもある。

2004年1月時点でOECD加盟国のうち、迷惑メールに関する法令が制定されている国は、日米英韓等18か国であり、各国で法制度が整備されつつある。法令が制定されていない国は仏独等10か国であるが、これらの国でも対応が進みつつある。OECDでは2004年2月に迷惑メールに関する国際対策について議論している。

また、規制手段だけでなく、振興的な手段での対策も企画されている。政府は、利用者がインターネット上のコンテンツの安全性を容易に判断できる環境を作るため、サイト開設者が自らのサイトの安全性を示すことができる「コンテンツ安心マーク」制度の創設を検討している。

プライバシー保護、情報セキュリティ確保

デジタル・ネットワークの普及で個人情報が流通・漏洩することによるプライバシー侵害もまた関心を集める中、「個人情報の保護に関する法律」(個人情報保護法)が2005年4月から全面施行される。

個人情報のデジタル化とその流通を促進するメリットと、それに伴うプライバシー保護の調和を図るため、経済開発協力機構(OECD)は80年に勧告を出した。そこにはいわゆるOECD 8原則(収集制限の原則、データ内容、目的明確化、利用制限、安全保護、公開、個人参加、責任、の各項目からなる原則)が収められている。

このガイドラインを受けて、88年「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報保護に関する法律」が制定された。その後、政府はこの保護対象を広げる措置を執り、2003年6月に民間部門をも対象とした個人情報保護に関する法である個人情報保護法が成立するに至った。

だが、その成立過程では、新聞・出版、放送などのマスメディアやジャーナリスト等から、言論・出版の自由を規制するものだとする批判もあり、報道機関に加え個人ジャーナリストなどを適用除外とする等の修正を加えるといった曲折もみられた。

プライバシー権が日本で初めて話題になった61年「宴のあと」事件では、プライバシー権は「私生活をみだりに公開されないという法的保証ないし権利」とされていたが、最近では「自分に関する情報をコントロールする権利」とされるようになった。個人情報が私的・公的なさまざまな機関を巡るようになったネットワーク社会において、その権利の対象は格段に広がっていることになる(前川、中野(2003:p196))。

しかし、氏名・住所を含む個人の情報を蓄積・流通させる権利が全て当該個人のものであると、ネットワーク上の活動は相当の制約を受けることにもなりかねない。個人情報の保護とデジタル技術の効用との社会バランスは今後も調整が続く。

情報セキュリティ対策に関しては、2001年に欧州評議会閣僚委員会で採択された「サイバー犯罪に関する条約」の締結に向け、違法な傍受、ウイルスの製造、提供、保有等の犯罪化や、ネット上の犯罪に関連するデータの迅速な保全等の刑事手続等に関する法制度の整備を進めている。国内法としては、2004年5月、電波法及び有線電気通信法を改正し、違法な傍受・秘密侵害を処罰する規定を設けている。

公序良俗

わいせつ情報に対する規制も問題となっている。わいせつ物の頒布等を禁止している刑法 175 条をインターネットのコンテンツに適用する事例が増えてきているほか、98 年には「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」(風営法)を改正し、インターネットでポルノ映像を送信する業務を届出対象とした。また、99 年 11 月には「児童売春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律」が施行されている。

インターネットとわいせつに関してはアメリカでの議論が先行していた。96 年通信法の一部として、わいせつな、下品な、あるいは明らかに不快感を与える情報を 18 歳未満の者に送信する規制をしいたのだが、連邦最高裁判所は 97 年 6 月に違憲判決を出し、施行が差し止められている。ただし、この係争は、下品な、あるいは明らかに不快感を与える通信を規制する部分に関するものであり、わいせつ通信については憲法修正第 1 条の保護が及ばないという判例が既に確立している(木村忠正(1997:p.140))。

メディアと犯罪との相関関係を明確に示す資料は存在せず、たとえば既に世界的にも悪名の高い日本のアニメやゲームの暴力、アダルトビデオなどの表現と、比較的low率で推移し減少の傾向さえみられる日本の凶悪犯罪率との間には相関関係が認めがたいとの分析もある(毛利(2003:p.215))。

放送番組規制でも述べたとおり、日本はコンテンツ規制が緩く、通信コンテンツへの規制の導入も、海外に比して抑制的に対応がなされている。ドイツやフランスでは、インターネットの普及当初からナチズムに関する情報には行政が過敏に立ち回っており、シンガポールや中国も行政介入が可能となっているが、それらは歴史・文化的、宗教的、ないしは政治的な事情からそのような規制が必要とされる背景があつてのことである。アメリカにおいてさえ情報規制を敷かざるを得ないのは、公権力の政治的欲望によるものというより、その社会が求めているとみる方が自然である。日本においても国際的な動きに歩調を合わせるように情報規制を強めていくのか、あるいはデジタル時代においても日本独自の社会環境に合わせて抑制的に運用していくのか、政策論議が必要である。

これらに対し、情報のフィルタリングを通じてコンテンツを規律する政策手法も注目を集めている(Balkin(1996))。Reidenberg が提唱する規範体系 Lex Informatica (Reidenberg(1998))のように、可変的に操作可能なテクノロジーを情報システムの中にビルトインすることにより、規制当局やコンテンツ利用者が情報をコントロールできる仕組みは、行政手法としても有用であろう(富岡(2001))。

5) 新コンテンツ領域の拡充—公的サービスの充実

狭義のコンテンツにとどまらず、広義のコンテンツの生産・流通・消費を円滑化・活性化させることがデジタル・ネットワークに関する政策の最重要課題である。

このため、デジタル化によって実現できる新しいコンテンツの領域を拡張することを後押しする政策が求められる。市場や民間に放置しておいたのでは達成困難なコンテンツ領域の拡充が重点分野となる。

この政策は振興政策に属するものであり、特に、行政・教育・医療等の公的サービスの充実と技術開発の推進を通じた新種のコンテンツの開拓の二つが柱となる。前者の公的サービスは、産業政策の節において分析したように、コンテンツとネットワークの調整の失敗を埋めるものでもあり、外部経済に着目した政策でもある。

遠隔教育や遠隔医療の拡充、電子商取引の円滑化に向けた環境整備、そして電子政府・電子自治体の構築といった施策は関係省庁が力を入れて推進している。これらは各省庁からみれば本来業務の提供形態を拡充するというものであり、自らの業務を情報通信ネットワークで実行する施策として進めているにすぎない。コンテンツ政策という認識で取り組んでいるものではない。しかし、コンテンツ政策側からみれば、それら施策が結果としてコンテンツの増強策としてとらえ得るということである。

遠隔教育に関しては特に生涯学習のツールとして注目されている。20～79歳の21%の人が大学・大学院・専門学校に通いたいと考えているが、実際に大学院に通学している社会人学生は33000人と労働力人口の0.05%に過ぎないという調査結果もあり（『情報通信白書平成16年版』p86）、まずはそのギャップを埋める手段として期待が高まっている。遠隔医療についても、高齢化の進展に伴い、ネットワークを用いた健康管理システム等に対する期待は高く、各種システムの運用が始まっている。

公的部門は重要なコンテンツプロバイダーである。電子情報を紙情報と同等に扱う行政を実現することを目指し、行政情報のデジタル手段による公開・提供が国・地方の双方で進められている。

政府は、各種行政分野における情報のインターネットによる提供、申請・届出等手続きのオンライン化を進めている。IT推進本部に設置された各省の情報化統括責任者（CIO）を構成員とするCIO連絡会議において、電子政府構築計画を策定・推進している。

行政手続きのオンライン化は、2003年2月「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律」が施行され、2003年度末までには国の行政機関が扱う申請・届出約1万3

千件はほぼ全てオンライン化されるに至っている。汎用受付等システムや電子文書の作成者を確認できる仕組み(認証基盤)は2002年度までに各省でサービスが開始されている。

電子自治体に関しては、総務省が電子自治体推進指針を策定し、地方公共団体の取組を促している。2003年7月にとりまとめた総務省の計画によれば、過半数の地方公共団体が地域公共ネットワークを整備している。

地域の伝統文化等に関するデータベースの整備も進められている。美術館や博物館に蓄積された文化財等のデジタル情報にネットワークを通じて誰もがアクセス可能な状態にするデジタル・ミュージアム構想などである。日本の文化遺産をオンライン化することにより、地域アイデンティティの確立、地域の活性化なども目指した施策である。

ウェブ情報をアーカイブ化する取組もある。ウェブ情報はデジタル時代の知識・文化が結集する資産であるものの、日々の更新により消去・散逸しやすいため、政府と国立国会図書館が連携して、ウェブ情報のアーカイブ化を推進する技術・仕組みが追求されている。

欧米にも公的なデジタル・アーカイブ施策がある。米国議会図書館が全米科学財団や国防総省高等研究計画局などと連携し、オンライン上での資料の検索・閲覧を可能とするプロジェクトを推進しているほか、ウェブサイトの画像を保存していく取組も進められている。イギリスでは大英博物館が所蔵物をオンライン検索・閲覧できるよう展開しており、フランスは国立公文書館、ドイツではドイツ連邦共和国歴史館などの事例がある。

このように、従来から展開されてきた行政サービスをオンラインでも対応していく施策は、全省庁・全地方公共団体にわたる。そして今後、一層本格化していく政策領域である。

6) デジタル著作権

著作権は近代の大量生産・大量販売時代に入り、大衆から薄く広くコンテンツの対価を徴収する仕組みとして成立した。そして、著作者の権利を擁護して創作インセンティブを確保するとともに、その流通・利用も図る制度とされてきた。

「文化的所産の公正な利用に留意しつつ、著作者等の権利の保護を図り、もって文化の発達に寄与することを目的とする」(著作権法第1条 目的)として、著作権の保護強化と文化の発展という、対立する場面もある要請を満足する方程式として構築されてきた。

ただ、制度を振り返ると、権利や規制を強化する歴史であった。放送メディア、テープレコーダー、ビデオレコーダー、貸しレコード業、DAT、データベースなどの新しいメディアや技術やビジネスが登場するたび権利保護の手が打たれ、保護期間の延長措置も取られてきた。

権利を強化する権利者側は団結するが、これに反対する個々のユーザは政治力を発揮するほどに組織化されていない(中山(1996:p.36))といった非対称性の問題もあり、権利と利用のバランスは課題であり続けた。

「これまでの制度改正は、従来型の制度を継ぎはぎして、当面の不合理を埋め合わせるもので、一貫性もなく、体系性もない。」(牧野(2002:p.29))との指摘もある。

著作権は特許権と並び知的所有権の柱をなす。いずれも人の精神的な創作活動の成果を保護するものであり、模倣を禁止する制度である。そして著作権はコンテンツの富の源泉として、特許権は発明技術に係る富の源泉として、いずれも産業の現場で取り扱われる。

だが、特許権は没个性的で客観的な発明を対象にその産業利用を前提とするものである。効率的な技術開発へのインセンティブを与え、産業の発達を促すことを目的としている。

一方、著作権は、思想や感情を表現する多様性・個性を対象とするものであり、模倣を悪とみる制度である(中山(1996:p.42))ため、文化政策としての色彩を強く有している。

さて、著作権制度は、デジタル化によって見直しを迫られる。これまでも、デジタル・メディアへの対応策として、私的録音録画保証金制度の導入、コピープロテクト回避規制、公衆送信概念の創設といった制度改定がなされてきた。日本の国内法における対応は迅速であった。しかし、激しいデジタル化の波は、制度のあり方を設計思想のレベルから問い直す圧力を加えている。それは、アナログとデジタルの差が起因している。

アナログの情報は物に付着していることが前提となる。情報が物に化体されているため、物を管理する方法を確保し、複製したり頒布したり翻案したりすることを規制するという

のが著作権法のスキームである（牧野(2002:p20)）。しかしデジタルの情報は物として存在せずネットワーク上を移転・複製されていく。情報が劣化しないためにオリジナルと複製の区別が意味を持たず、複製にコストもかからない。デジタルはコンテンツの利用が容易である反面、その管理が困難で複雑となるということである。

つまり問題は、簡単に複製できて流通を促進するメリットを持つものとして登場したデジタル技術を、複製管理・制限のためにできたアナログ著作権法体系で扱ってよいのかということである。デジタル・コンテンツがアナログ・コンテンツを凌駕していくことを展望すれば、デジタルの性質に立脚した制度を設計していく必要があるだろう。

法制度をデジタルに対応していくことが急務であることは言をまたない。この場合、従来の法体系を前提としてその延長線上に制度を構築していくのか、新たなあるいは高次の法体系を作り上げていくのかという点も課題である。

アメリカのNapsterやGnutella、あるいは日本のWinnyなどのファイル検索・共有システムによる違法コピーをめぐるのは、パソコンの共有・相互利用関係を違法とできるのかどうか等について係争や論争が続いている。97年、米オンラインニュースにおいて他社のサイトを表示できるようにしたとして問題とされた「トータルニュース事件」のように、リンクを張るというネットワーク特有の行為が争いとなる事例もある。

このような事例が今後も頻発するであろうことを展望すると、アナログの延長線上に制度を積み上げていくのは早晚限界があるだろう。デジタル著作権とも言うべき新しい法体系を用意する場面に来ていると言えよう（牧野(2002:p.18)）。

このように著作権の問題がクローズアップされるのは、デジタル技術の進展にあいまって、アメリカの知財戦略が強化されたことも原因となっている。特に80年代のレーガン政権におけるヤングレポート、90年代クリントン政策のデジタルミレニアム著作権法に代表されるプロパテント政策である。これが米国産業界とりわけIT産業やコンテンツ産業の競争力を高めたとの一般認識から、日本においてもプロパテントの方向に議論が進みがちである。

しかし同時に、知的財産権・著作権の強化がイノベーションや創造性を低下させることを危惧する意見もまたアメリカには強く、規制と創造性とのバランスをどう図るかは決着がつかっていない（レッシング(2002:p.34)）。

デジタルは、情報を複製・利用しやすくすると同時に、情報を生産・発信しやすくする。中山が説くように、情報の偏在の防止、情報の拡散・分散化、情報資源の共有化が要請さ

れ、情報の公共財的な性格を重視せざるを得まい。情報の制作者が同時にユーザでもあるという時代になり、著作権制度は情報の制作者とユーザとの相対立する図式ではなく、両者の調和をとったシステムの構築が目指されることになる(中山(1996:p.182))。

こうした新しいバランス論について、ビジネスモデルの開発を通じて解決を図ろうという考えもある。創作者の表現欲求を満足させ、利用者の利益を確保しつつ、それを創作者の創作意欲へのインセンティブとして還元する新しいモデルの模索である。たとえば林敏彦は広告無料放送モデル、会費制の無料放送モデル、有料鍵モデル、マイクロペイメントモデルといった例を提示している(林敏彦(2003:p.262))。

新しいアプローチとして著名なのがレッシングの「クリエイティブ・コモンズ」である。著作物の利用範囲を著作権者が設定して権利のいくつかを留保するとともに、電子マークを設定することによってネットワーク上での著作物の利用範囲が簡単に表示され、情報の利用・流通を円滑にしようとする試みである。

国ごとの法制が異なる中、有効性や整合性の問題があることも指摘されているが、英 BBC が導入を検討するなど、立法・行政の外枠での政策的取組として注目すべき動きをみせている。より早くから林紘一郎が「デジタル著作権」という同様の提案をしていたことも注目すべきである(林紘一郎(2002:p.225))。

林の主張においてより重要なのは、現行の著作権法における著作権が債権ではなく所有権に近似のものとして物権として扱われている点を批判し、複数制度の併存を説いている点である。デジタル化・ネットワーク化を前提とした制度の体系は、旧制度から新制度への全面移行という措置をとらずとも、複数制度の併存、制度間競争を経ればよいということである(林紘一郎(2002:p.246))。

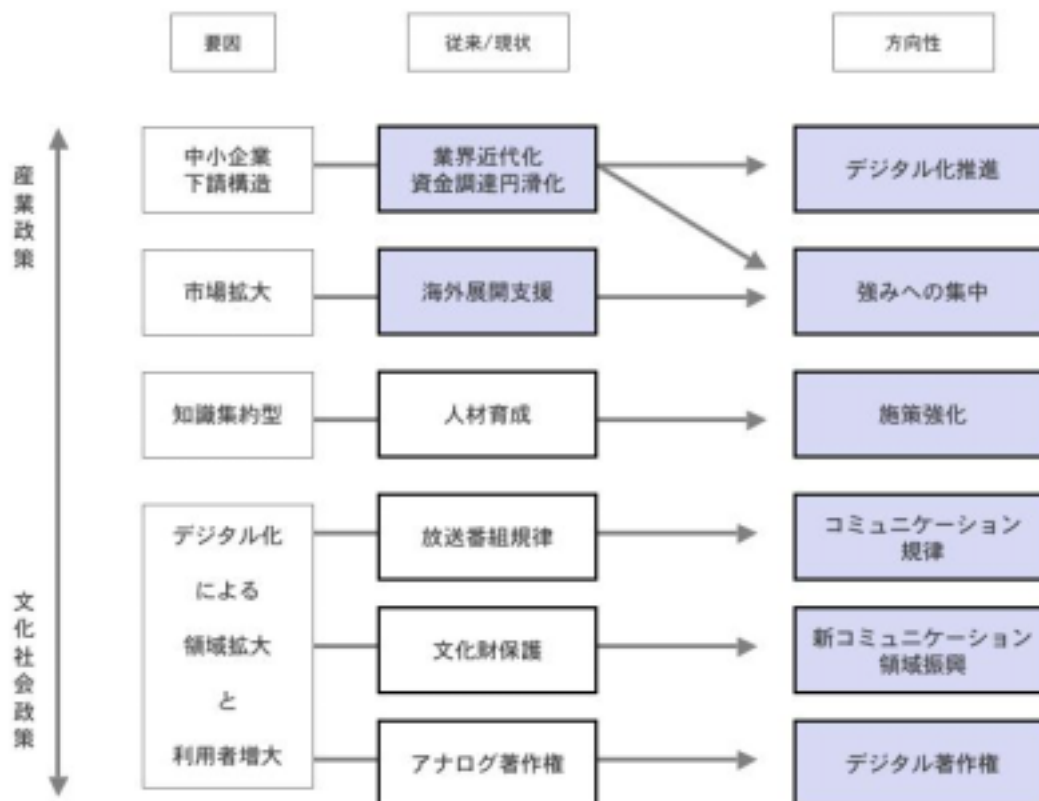
この点、牧野も、「所有権制度に基礎を置くアナログ著作権制度」と「データをめぐる債権関係を基礎と置くデジタル著作権制度」は排斥し合うものではなく、当面の間、併存する存在であり、互いに影響し合うものとなると考えられるとしている(牧野(2002:p.15))。2003年、岡山県庁が著作権特区の実現を唱えたが、実験から立法措置に至るまでさまざまなモデルの複数制度の試行を検討すべきであろう。

なお、長期的・抜本的な制度改定には相当の時間を要する。その前にも、個別のデジタル案件を処理しつつ、権利確保と利用促進のバランスを図る施策を進める必要がある。特に、既に複雑怪奇となった法制度をいかに使いやすくわかりやすいものとするかが求められている。このため、知財推進計画第4章にもあるように、政府部内では現行法の簡素化

や米フェアユース的な一般的権利制限規定の導入といった検討がなされている。

また、こうした要請を全て立法で解決することは困難なことから、より使いやすい制度とするため、ADR を含むあっせん・仲裁制度の改善、法廷賠償制度等紛争処理や司法の機能の充実、さらには著作権に関する教育など情報リテラシーの涵養といった各種公的機能や行政サービスの向上・充実にも力を注ぐべき状況にある。

[図表 2-2 政策の方向性]



第3章 日本型コンテンツ政策の構築

第1節 総合政策の必要性

1) デジタル施策への移行

デジタル化の進展により、コンテンツ政策に求められる内容と切迫度が変化している。これまでの論点を整理すると、「個別施策から総合政策へ」「産業政策重視から文化社会政策重視へ」の2点が特に求められる。

まず、総合政策に関して言えば、これまで各省庁縦割りの個別施策対応で済ませてきたコンテンツ政策は、政府全体の課題となり、ますます相互の連携や調整が必要となってきた。行政領域も広がり、政治的に重要なテーマとなっている。

後者については、現在の産業政策を方向転換すると同時に、産業政策と文化社会政策のバランスを整理すべきである。こうした政策スタンスの転換は、本来、以下のような政治的な議論と判断を経て行われるべきものである。

・強みの強化か弱みの克服か、追従か独自か

産業政策的には日本の強みであるポップカルチャーへの重心の移行、デジタル・コンテンツへの政策傾斜が指向されるのだが、それはハリウッド・キャッチアップ型の映画産業支援、あるいは伝統文化振興といった現行施策と対立する面もある。基本姿勢として、強みの強化を貫き、アメリカ追従政策ではない独自戦略を講ずることによいのか。

・プロかアマか、生産か消費か

これまで狭義のコンテンツを重視し、その産業を振興する政策スタンスを第一としてきた。だが、デジタルは広義のコンテンツを対象とする文化社会政策への需要を高めしており、その基本スタンスは情報の生産・消費の円滑化に置かれるはずである。そちらをより重視すべきでないか。

従来、こうした課題については特段の整理・調整を経ることなく、各省庁が脈絡なく施策を講じてきた。だが、内閣府における調整機能の強化や、2003年に総務省で開催された「情報通信ソフト懇談会デジタルコンテンツWG」での議論のように、総合政策としてコンテンツ政策を組み立てる試みがみられるようになっていることは評価できる。

総合政策の編成、文化社会政策への重心移動の2点は、政府に置いて積極的に対応が図

られてきており、その一層の推進が求められる。具体的には以下の点に力を入れるべきである。

・政治プライオリティーの向上と行政組織の整備

横割り行政機構の機能を一層強化することが重要であるとともに、そこであいまいになる政治的責任の明確化を図るべきである。

・文化社会政策の充実

デジタル化の普及は深度を増していく。情報セキュリティ、個人情報保護など利用者保護のための施策は今後一層需要が高まることとなる。著作権処理の円滑化、簡素化に向けた取組も重要である。

[図表 3-1 新しいコンテンツ政策のための 10 か条]

第一条 文明として考えること

デジタル時代には新しいコンテンツ戦略があるべきである。コンテンツに具現化される創造性や表現力は今や国のアイデンティティやブランドを形成するに資するなど、その戦略は国のかたちを刻むものであることを認識し、百年先を展望した文明の維持・発展という観点からコンテンツ政策を構築する。

第二条 総合的コンテンツ政策を構築すること

コンテンツは通信・放送、映画などの産業、文化、教育、社会秩序、外交・安全保障など政府横断的な政策領域に関連するが、それを政府としてひとまとまりの総合的政策として取り組むとともに、コンテンツ分野が21世紀の重点領域であることを認識し、政治的な優先順位を高める。

第三条 国民の表現力と発信力を高めること

デジタル・ネットワーク時代の特徴を活かし、表現や発信を欲する誰もが情報を円滑に生産・発信できる土壌を形成する「トータル・コミュニケーション政策」を進め、一流クリエイターを輩出する基盤としてのアマチュア層の厚みと広がりを持たせる。

第四条 ポップ政策を強化すること

日本の強みであり産業的競争力に加えて国際的な文化伝播力や政治的影響力大きいポップカルチャー分野について、我が国の伝統文化を尊重しつつ、日本の主流文化として評価し展開するメカニズムを構築する。

第五条 人材の育成を推進すること

国民全体の底上げに加え、一流のクリエイターを育成し維持していく大学や研究所、表現をビジネスとして展開するマネジメント人材の養成機関などのシステムを構築し、国際性にも優れた環境を整備する。

第六条 制作の産業基盤を拡充すること

海外市場への積極的展開も視野に入れ、コンテンツの産業基盤の核である制作部門への十分な資金の調達、ファイナンスの手当等、制作競争力を創出する持続的・循環的な産業メカニズムを構築する。

第七条 流通構造を改革すること

ストレスのないインフラ環境の整備、デジタル・ネットワーク時代に対応した権利処理ルール・システムや著作権等の制度の確立、コンテンツ流通・創造の基盤としてのデジタルアーカイブ化の推進等を進め、世界のコンテンツ流通環境を整える。

第八条 安心・安全な消費環境を確立すること

電子商取引や電子政府など経済・社会活動のネット化・コンテンツ化に対応するための既存の法制度の改正、課金、認証、権利管理、個人情報保護などのネット社会全体のルール整備や有害コンテンツへの対応など、安心・安全にコンテンツが利用できる環境を実現する。

第九条 地域のアイデンティティの確立を促すこと

地域やコミュニティによる、多様な文化や風土等の豊かなリソースを活かした情報流通の活性化を推進すること等を通じて、地域のアイデンティティの確立を促す。

第十条 コンテンツからみた技術政策を展開すること

コンテンツ制作者と利用者の両者を第一義に考えること、新しい技術で新しいコンテンツに結びつけていくビジネス環境を用意すること、短期化・国際化している国際標準開発・普及プロセスを念頭に置くこと等の観点を踏まえた、デジタル時代のコンテンツ発展に相応しい技術政策を展開する。

総務省 情報通信ソフト懇談会デジタルコンテンツWG 報告（2003.12）より
（筆者抜粋のうえ要約）

2) 重点領域の設定

総合政策の展開、文化社会政策への重視よりも、問題は産業政策面にある。デジタル化に対応して推進すべき施策として不足しているものを重点領域と定め対応する必要がある。これまでの分析を踏まえると、以下のような政策の転換が求められる。

助成型産業振興から流通構造改革へ

供給側を助成する産業振興施策、取り分けジャンル総花的な施策は効果が疑問であり、経済政策上の正当性も薄い。デジタル化に適応した産業構造の改革を目指し、流通構造の改革が急がれるが、これに向けた施策としては、助成型の振興措置よりも、通信・放送ネットワークの改革を通じた推進の方が強力であろう。

このため、第一の重点領域として「通信・放送制度改革」を挙げる。過去 20 年にわたる課題であるが、ブロードバンド時代においてコンテンツの流通を促進するための抜本的な政策をいよいよ構築すべきである。これは「通信・放送融合」問題として扱われる。

総花的産業振興から強みの強化/集中型推進へ

総花的な産業振興施策から、日本の強みを活かす集中型の推進施策へ比重を移すべきである。ここで日本の強みとして注目されるのが「ポップカルチャー」であり、既に韓国が重点領域として政策を推進している分野である。

日本においても近年、政治的にも注目されるようになった分野であるが、「ポップカルチャー政策」を構成するまでの力点は置かれておらず、その内容も点検されるべきである。日本が強みを持つに至った歴史、文化社会風土、産業構造などを踏まえ、これをデジタル時代にも発揮するメカニズムを構築するよう、施策を整理・構成すべきである。

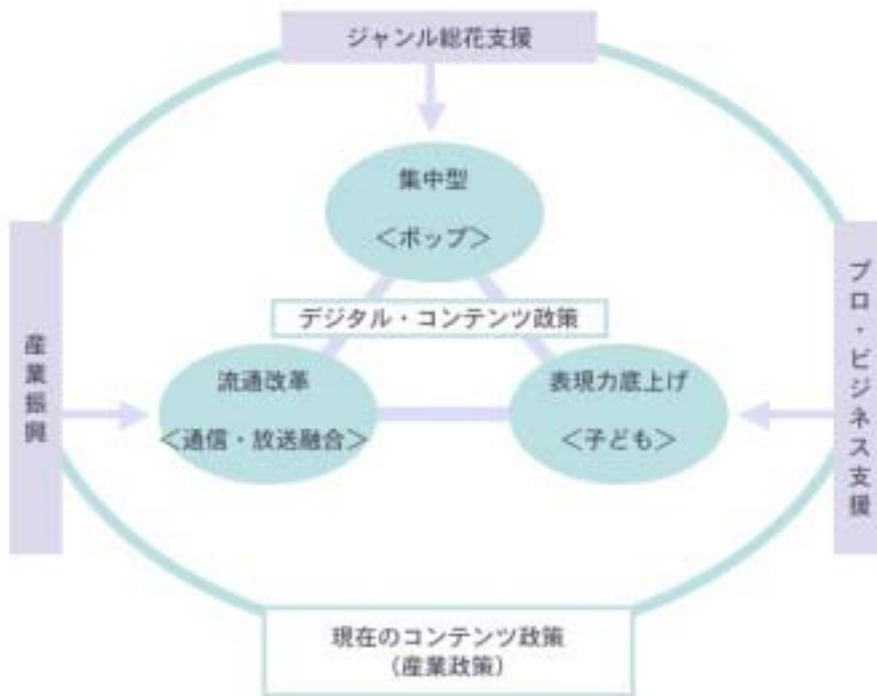
プロ/ビジネス支援から全国的底上げ/誰でもクリエイターへ

コンテンツ分野の人材育成策は産業政策として進められているため、プロの育成を目指した高等教育の拡充に重点が置かれている。だが、デジタルの本質は万人が情報の生産・発信者になる点にあり、広義のコンテンツの生産・消費の活性化を目指して、この力を全国的に底上げすることが長期的なコンテンツ政策としては最重要である。

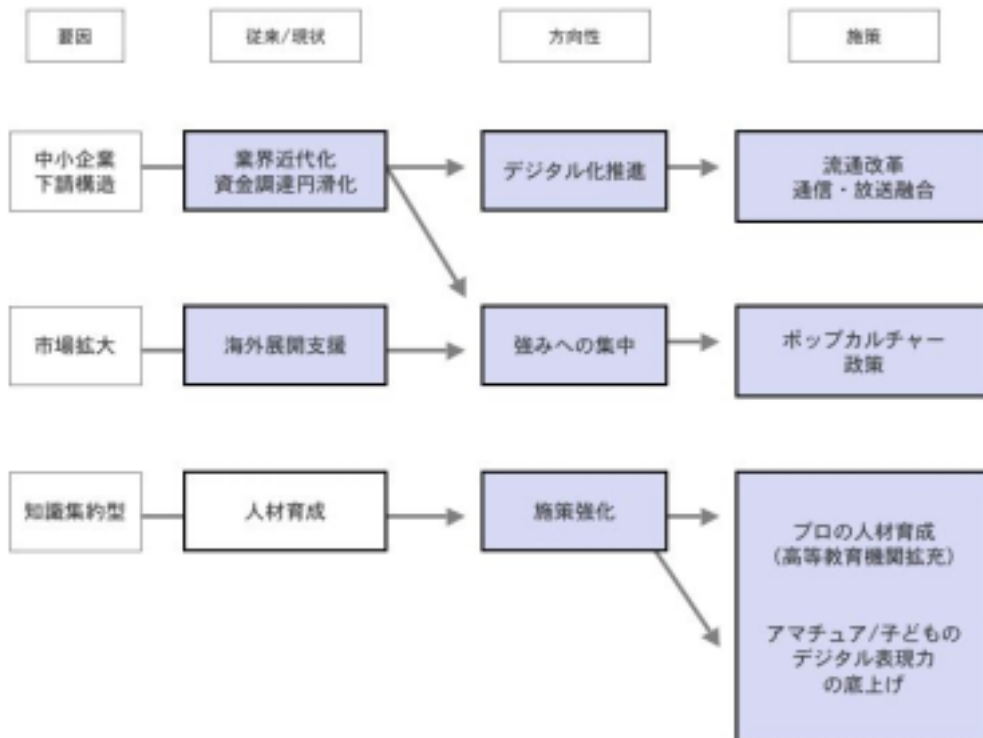
このためには、「子どものデジタル表現力の強化支援」が重要な施策となる。これは産業政策というより、教育政策、地域政策の範疇に属するものだが、全く不十分な対応しかなされていない。

このように、以前からの課題で実施時期を迎えたもの、最近注目されているが方向性を改めるべきもの、これまで対応が不十分なもの、の3点を推進すべきである。

[図表 3-2 コンテンツ政策の転換]



[図表 3-3 コンテンツ産業政策の転進]



第2節 日本型政策モデルの必要性

1) 海外コンテンツ政策の動向

アメリカは第一次大戦後、映画を尖兵に自国イメージと製品の売り込みを図った。第二次大戦後はジャズやテレビ番組を輸出してアメリカ型の消費文化を根付かせた。そして今やアメリカは世界コンテンツ市場の4割を占め、産業面では覇者である。だが、各国に貿易自由化を説くからといって、自由放任によって競争力が強化されたのではない。映画やテレビにおける制作と流通の分離といった規制、各種の振興策を通じて産業強化を図ってきた結果であって、そこには明確に政策の発動がみられたことに注意する必要がある。

これに対しヨーロッパは、米国の脅威に対抗するための産業政策的なニーズと、欧州文化の維持・発展のための文化政策的なニーズが存在している。政策としては、放送における欧州製コンテンツ割り当てなどの保護規制と、助成金による産業育成が両輪となっている。ヨーロッパでは伝統的に国が文化支援に熱心である一方、第一次大戦を通じてプロパガンダが問題となるなど、国家とコンテンツとは緊張と緩和を続けてきた。

そしてアメリカ映像産業の優位が決定的になると、ヨーロッパは89年に「国境のないテレビ指令」を制定、放映時間の過半数の割合を欧州作品に確保することとした。これに対しアメリカは、本指令がAV分野の貿易障壁であると非難し、ガット・ウルグアイラウンド等で取り上げる意向だったが、欧州は本件は文化問題であると主張し、結局これは交渉から除外された。産業政策的観点からコンテンツの貿易自由化を主張するアメリカと、文化保護の立場から規制を主張するヨーロッパとの対立が鮮明となったのである。政策スタンスの対立であった。この基本対立構造は、デジタル・コンテンツ、ブロードバンドに関する現行政策協議においても続いている。

欧米以外に注目すべきコンテンツ政策は韓国である。日本コンテンツの流入を制限すると同時に、映画、アニメ、ゲームなどの分野で人材育成や投資流通の支援を強力に行っている。99年には文化産業振興基本法を制定、2002年にはオンラインデジタルコンテンツ産業発展法を制定して、ゲーム、アニメ、音楽、キャラクター、映画の5分野に対して優先的に支援策を投下している。政府の体制としては、文化観光部を中心に、産業資源部、情報通信部、さらには財政経済部、警察庁、兵務庁も協力する形でコンテンツ産業の育成を支援している。政府をあげて、横断的にコンテンツ政策を遂行し、しかも、デジタル・ポップカルチャー分野に集中投下している。

2) 政策のモデル

振興政策としては、フランスや韓国が国の施策として助成措置や金融税制支援措置を講ずる一方、アメリカは民間における資金流通の円滑化を重視する政策をとる。イギリスはそれらの中間形態で、国の財源のもとで公共機関が文化振興施策に携わる。

EUは、域内振興政策として「MEDIA Plus」と呼ばれる映像放送産業の競争力の強化プログラムを講じている。2001年から2005年までの計画で4億ユーロの予算をかけ、職業教育の実施、制作計画や制作会社の支援、映画及び映像作品の配給、映画及び映像作品のプロモーション、映画祭の支援などを進めている。国をまたがる振興策として注目される。

人材育成策としては、産業政策の節で述べたとおり、アメリカは国の政策として映画系の大学・大学院の設置を推進し、イギリスは国立映画・テレビ学校や映画教育基金が推進している。フランスでは多くの国立教育・研究機関がクリエイターの育成を行い、韓国はポップカルチャー教育に力を入れている。

規制としては、アメリカが映画や放送の発展途上において、制作と流通の隔離策をとって制作部門の活性化を図った。ハリウッドの隆盛は制度に支えられた面が強い。一方、ヨーロッパでは、放送のハード・ソフト分離が制度的にとられているが、さらに、ハリウッド防衛策として域内コンテンツ保護措置をとっている。韓国はメディアへの規制が強く、放送メディアが未発達であったが、同時に日本文化への規制策による域内保護措置もとられてきた。ブロードバンドの急速な普及発達は、従来メディアが未成熟だった点に負うところも大きい。

これら各国の政策を単純モデル化すると、

・ アメリカ

民間主導・産業政策中心 ハリウッド集中型

・ フランス

政府主導・文化政策中心 芸術中心主義

・ 韓国

政府主導・産業政策中心 ポップカルチャー集中型

と位置づけることができる。いずれも振興手段、規制手段を織り交ぜながらコンテンツの発達をもくろんでいるが、そのスタンスにはずいぶん開きがある。以下、狭義のコンテンツに対する施策について、国別に簡単に比較してみる。

3) アメリカ

20世紀初頭はヨーロッパ映画がアメリカを席卷していたが、10-20年代に企業・政府の協調体制により、産業輸出振興を中心に映画振興が図られた。40年代にはパラマウント裁定により、映画産業における製作部門と興業部門を分離し、いわゆるハード・ソフト分離路線を採り、コンテンツ制作を推進した。

テレビ産業に対しても、70年代前半、フィンシン・ルールとプライムアクセス・ルールを導入し、制作部門の活性化を図った。フィンシン・ルールは、3大ネットワークによる放送市場の独占を排除するため外部制作会社の番組の所有権を確保することを禁止するもので、一種のハード・ソフト分離策である。プライムタイムアクセス・ルールは、地方局の自社制作を促進するため、プライムタイム4時間のうち1時間はネットワーク以外の番組を放送しなければならないとするものである。前者は95年、後者は96年廃止されたが、明確なコンテンツ制作振興、ハリウッド強化に向けた規制政策であった。

その後、カーター政権、レーガン政権、そしてクリントン政権のプロパテント政策による知財重視の流れの中で、コンテンツ産業の大型化、国際化を迎え、アメリカのコンテンツ産業は重要な国内産業に成長するとともに、世界市場を凌駕するに至り、その産業政策は確たる成果をもたらした。

支援措置としては、67年、連邦議会により非商業放送局を支援する非営利団体としてCPBが設立され、各種助成金を分配している。2003年度の連邦政府交付金は3.5億ドルだという。ただし、アメリカの支援策は、国が直接助成措置を講ずるより、民間における資金の流れを円滑にする工夫に知恵が注がれている点が特徴的である。コンテンツないしは芸術に対する税制優遇措置などパトロンをシステム化するといった方策である。

こうした間接的な措置をとらえて、アメリカの仕組みを民間主導と性格づけるのが通例であるが、それは手段の問題であって、それもまた政策と認識すべきである。例えばシリコンバレーの繁栄は、労働法、キャピタルゲイン、ストックオプション、知財保護といった施策や制度を講じ、そして政府が新興企業の製品を積極購入するといった直接・間接の措置が大きく作用したものと評価される（Rowen(2000)）が、コンテンツ産業の発展に果たした政府の役割にも同様のものがある。

なお、アメリカの政策は、プレイヤーが多重構造である点に注意を要する。連邦政府だけでなく、FCCのような独立行政委員会、立法府、そして州政府がそれぞれ政策を立案し、遂行するため、国としての意思が不明確で、政策の全体像も見えにくい面がある。

4) フランス

ルイ 13 世がアカデミー・フランセーズを設立し、ナポレオンがフランス学士院を設けるなど、国が芸術を保護することは基本姿勢であった。とくに第二次大戦後、ヨーロッパでは芸術に対して積極的な支援策を講ずるようになったが、その背景には、文化領域に商業主義が介入することへの嫌悪感があるという（小林(2004:p.39)）。

文化振興行政に関して政治家の主導権が発揮される一方、中央官庁、特に文化省が強い権限と財源を持つ。政策の立案・実施とも、大統領及び文化省の官僚機構を通じて、国家主導型で進められる。文化省では大臣と官僚の間で意思決定がなされ、イギリスのように中立的な機関はほとんど存在しない。非常に強力であるが、民主制を欠き、政治の介入を容易にするとの批判もある。いずれにしろ文化政策の地位が高く、文化振興に対する国民のコンセンサスもある。中央集権的な行政機構が地方文化振興もコントロールしている（河島(2002:p4)）。

フランスはアメリカ市場から国内文化産業を守るため、厳しいルールを導入している。89年「国境のないテレビ指令」のいうEU諸国の放送時間の50%以上を域内番組にあてるという努力目標では生ぬるいとするフランスは、自国の放送の60%以上をEUの番組に、40%以上を自国の番組にするよう義務づけている。また、テレビ局による映画投資促進策など映像産業内の資源再配分策が特徴的である。テレビ局は原則として年間売り上げの3%以上を欧州映画、2.5%をフランス映画に投資する義務を負い、収益の一定割合が課税されて、国立映像センター（CNC）の財源に回される。46年に設立されたCNCは、映画製作に投資した際の税額控除、小規模制作会社への助成、全作の興行収入をもとに定められた金額の自動制作予算の10%～50%とされる。

ヨーロッパの特徴の一つでもあるが、放送のハード・ソフトは制度的に分離している。これを文化省は明確にコンテンツ政策ととらえている。ただし、ヨーロッパ大陸の放送は80年代まで国営放送色が濃かったこともあり、アメリカや日本に比べて未発達である。

なお、イギリスは宝くじと政府補助金を通じ映画制作助成金交付や人材育成などを推進すると同時に、97年のブレア政権以後、クール・ブリタニアと称する国家ブランド戦略を構築し、コンテンツの輸出促進、デジタルコンテンツ・アクションプランの推進などを講じている。ただし、文化支援措置は政治と距離を置く準公的機関（アーツ・カウンシル等）に資源配分の権限を委譲している。産業振興中心であるが準公的手段といった点で、政策モデルとしては、アメリカ型とフランス型の中間に位置づけられる。

5) 韓国

韓国は日本コンテンツの流入を制限するほか、国内的にも強いメディア規制がしかれてきた。同時に、近年、アニメ、ゲームなどの分野で人材育成や投資流通の支援を推進している。規制と振興の両面で強力な政策を実施している。

98年、金大中大統領が文化産業を国家基幹産業として育成するという「文化大統領」宣言を発し、コンテンツ産業支援の態勢が整った。99年には文化産業振興基本法を制定、コンテンツ振興ファンドや韓国文化コンテンツ振興院を設立。2002年にはオンラインデジタルコンテンツ産業発展法を制定して支援している。ゲーム、アニメ、音楽、キャラクター、映画の5分野に対して優先的に支援策を講じている。その結果、オンラインゲーム、モバイルコンテンツ、3Dアニメーションの3分野で高い実績をみせている。ポップカルチャー、デジタル・コンテンツへの集中投下である。

政府の体制としては、文化観光部がゲームや映画などの産業を担当し、産業資源部が電子商取引の環境整備、情報通信部がネットワークに関連するコンテンツ育成を推進している。それらを中心に、政府全体としての協力体制をしいている。

例えばゲームは99年、財政経済部におけるゲーム特別消費税の撤廃、建設交通部によるゲームセンター面積制限の撤廃、保険福祉部によるPCバン内での飲料販売許可、警察庁によるゲームセンター営業時間制限の緩和、兵務庁による兵役特例対象へのゲーム開発者の追加など、機関横断的な取組である。日本でいえば、総務省、経済産業省、文部科学省に加え、財務省（税制）、国土交通省、厚生労働省、警察庁、防衛庁などが参加協力している体制であり、旧弊的とみられがちだった韓国の気合いがうかがえる。

他方、韓国はメディアに対する規制が多く、全国ネットの地上波テレビは4チャンネルで、民間資本100%の事業者は1局のみ、放送時間も昼間の4時間は休止しているなど、放送が未発達であった（木村忠正(2004: p.124)）。

2004年から、テレビ放送のうち週75分を新規国産アニメとするという規制が開始された。しかもテレビ放送時間の50%以上は韓国製とするという規制も設けられている。映画館では1年のうち146日は自国映画を上映しなければならないという制約がある。また、日本製の音楽、アニメ、ゲームなどに対し輸入を制限してきた（音楽は2004年から完全解禁）。こうした国内産業保護措置は、幼稚産業保護策の典型であり、小国とはいえない韓国にどれだけの正当性があてはまるか疑問であるが、日本文化流入抑止は、フランスが民族文化を前面に立ててアメリカ文化流入抑止と唱える政治性に共通する。

6) 日本のスタンス

アメリカの「民間主導・産業政策中心、ハリウッド集中型」モデル、フランスの「政府主導・文化政策中心、芸術中心」モデル、韓国の「政府主導・産業政策中心、ポップカルチャー集中型」モデルと日本の政策モデルを比較してみる。

まず民間・政府のバランスでは、米型と仏・韓型の間位置する。産業政策と文化政策のバランスでは、米・韓型と仏型の間、あるいはそれが不明確な状況である。映画、芸術、ポップカルチャーというタイプでは、重心が不明な総花タイプとなる。

官民バランスについては、アメリカよりも政府主導色が強い。政府内の機能は複数省庁に分散してきたが、官邸の機能が強化されており、この分野の政策に対する政治的プライオリティも高まっている。ただし、フランスにおける大統領-文化省ライン、韓国における大統領-全省庁体制の強さには及ばない。なお、アメリカの政府は比較的役割が薄い、議会や独立行政委員会（これは議会に責任を負う）や州政府の役割が高く、そもそも機能が分散・分立していることに注意すべきであり、国の機関全体で政策の強弱を判断すべきである。

産業政策と文化政策については、日本は産業重視が目立つものの、歴史的にはコンテンツ支援は文化行政の範疇であり、デジタル化によって産業政策以外の行政需要が増えている。米韓ほど産業偏重でもなく、フランスほど文化芸術偏重でもない状況にある。また、フランスや韓国ほど国内産業の保護育成に躍起でもなく、アメリカほど民間の間接支援策でもない。総体としての目的が不明確であり、縦割り省庁の施策が分散している。国家意思を問われる国際政治の場面では立場が不鮮明になる。

このように中立的な政策スタンスは、意図的に選択した結果ではない。確かに戦後、国内文化への介入や海外への文化発信に及び腰だったのは政策として選択したスタンスであった。それは、今もアメリカの産業開放策に対しフランスが民族文化保護を盾にとって抗うとき、後ろからフランス支援に回る敗戦国のドイツ・イタリアの姿勢に似ている。

だが、現在の日本は国際社会におけるスタンスのリニューアル段階にあり、そうした中で明確なモデルの設計と選択がまだできていないために不鮮明な政策状況にあるものと考えられる。日本の特性とデジタルの特性の分析が不足しており、総合的な政治意思の形成ができていないとみるべきであろう。日本の強み、デジタルのメリットを活かしたキャッチアップ型ではない政策の企画が必要となっている。

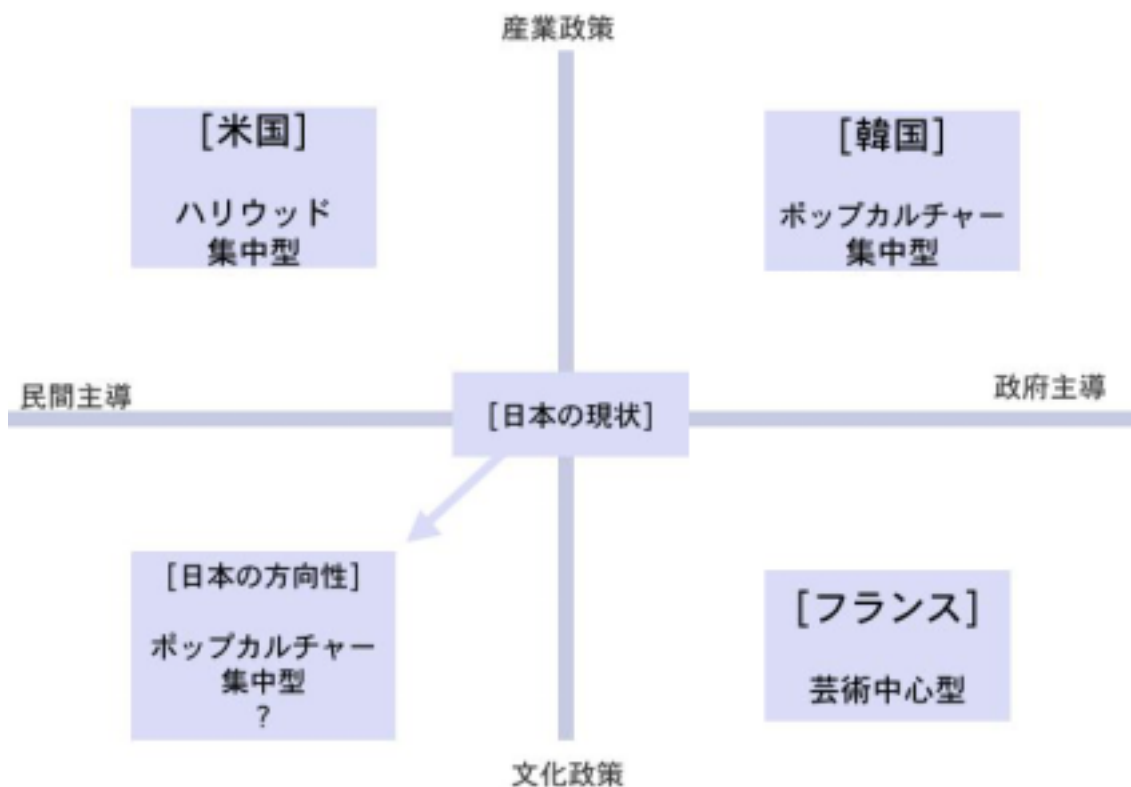
これまでの議論を踏まえて日本のスタンスを提案するなら、以下ようになる。

産業政策よりも、文化社会政策に力を入れる。ただし、フランス型の文化芸術支援、自国文化保護ではなく、総合的なコミュニケーション支援、情報の生産・利用活性化としての振興・規制策である。

大衆文化として歴史的に培ってきた強みを活かす政策を採る。政府による直接の業界支援措置や規制を強化するよりも、他国に比べ緩やかな規制と誘導で生産・利用者双方のうちに育まれてきた力を発揮するよう環境を整える。その意味で、フランス・韓国に比べ民間重視である。

ジャンルとしては、日本の強みとしてのポップカルチャー分野への対応を強化する。

[図表 3-4 コンテンツ政策モデル]



参考文献

- 池上惇『文化経済学』有斐閣,1998
- 池上惇・中谷武雄『知的所有と文化経済学』実教出版,2004
- 伊藤元重、清野一治、奥野正寛、鈴木興太郎『産業政策の経済分析』東京大学出版会,1988
- 桂敬一「マルチメディアに巻き込まれるマスコミ」『マルチメディア時代とマスコミ』大月書店,1997
- 兼子仁『行政法学』岩波書店,1997
- 河島伸子ほか『文化政策形成の仕組みづくりのために』日本芸能実演家団体協議会,2002
- 木村忠正『第二世代インターネットの情報戦略』NTT出版,1997
- 木村忠正『ネットワーク・リアリティ』岩波書店,2004
- 後藤和子『芸術文化の公共政策』勁草書房,1998
- 後藤和子『文化政策学』有斐閣,2001
- 小林真理『文化権の確立に向けて』頸草書房,2004
- 菅谷実・中村清『放送メディアの経済学』中央経済社,2000
- 富岡秀夫「融合時代の新たなコンテンツ規律の手法」情報政策デザイン会議,2001
- 中山信弘『マルチメディアと著作権』岩波書店,1996
- 根木昭『日本の文化政策』頸草書房,2001
- 濱野保樹『表現のビジネス』東京大学出版会,2003
- 林紘一郎「d マークの提唱」『デジタル著作権』ソフトバンクパブリッシング,2002
- 林敏彦『現代政策分析』放送大学教育振興会,2002
- 林敏彦「ポスト情報社会のガバナンス」『高度情報社会のガバナンス』NTT出版,2003
- 平林久和・赤尾晃一『ゲームの大学』メディア・ファクトリー,1996
- 前川徹・中野潔『サイバージャーナリズム論』東京電気大学出版局,2003
- 牧野二郎「デジタル著作権、何が問題か」『デジタル著作権収録』ソフトバンクパブリッシング,2002
- 宮沢俊義『憲法2』有斐閣,1974
- 毛利嘉孝「テレビ・オーディエンス研究の現代的地平」『テレビはどう見られてきたのか』せりか書房,2003
- デイヴィッド・スロスビー『文化経済学入門』中谷武雄・後藤和子訳,日本経済新聞社,2002
- ローレンス・レッシング『コモンズ』山形浩生訳、翔泳社,2002
- Balkin, J.M. "Media Filters, the V-Chip, and the Foundations of Broadcast

Regulation” , Duke Law Journal 45, 1996

Baumol, W.J. and W. G. Bowen, *Performing Arts: The Economic dilemma, A Study of Problems common to Theater, Opera, Music and Dance*, MIT Press, 1966

Baumol, W.J. “Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis”, *American Economic Review*, 1967

Caves, R.E. *Creative Industries, Contracts between Art and Commerce*, Harvard U.P., 2000

Frey, B.S. and W.W. Pommerehne, *Muses and Markets Explorations in the Economics of the Arts*, Basil Blackwell, 1989

Heilbrum, J. and C.M. Gray, *The Economics of Art and Culture: An American Perspective*, Cambridge University Press, 1993

Reidenberg, J.R. “Lex Informatica : The Formulation of Information Policy Rules Through Technology”, *Texas Law Review* 76, 1998

Throsby, D. “The Production and Consumption of the Arts: A View of Cultural Economics”, *Journal of Economic Literature*, 1994

Rowen, H.S., etc., *The Silicon Valley Edge*, Stanford University Press, 2000