

コンテンツ政策としての通信・放送融合

Convergence of Telecommunication and Broadcasting as Contents Policy

中村伊知哉*

Ichiya Nakamura

90年代初頭に議論がスタートした「通信と放送の融合」は、ブロードバンドの進展に伴い、21世紀に入って政策論議が本格化している。当初、否定的な姿勢であった政府は積極姿勢に転じている。アメリカにおける融合論が通信網とCATV網の機能競合に関するものが中心であるのに対し、日本では、コンテンツ産業におけるテレビ産業の占める位置づけの大きさ、ブロードバンドの発達度の高さといった事情から、テレビ・コンテンツの有効な流通というアプローチが重要となる。

“Convergence of telecommunication and broadcasting” is becoming a hot policy issue with high pace diffusion of broadband internet. The government has changed its stand point to support the convergence aggressively although it was initially very negative. In U.S, the argue of the convergence mainly focuses on the function of telecommunication network and CATV network. In contrast, the approach of effective circulation of “TV contents” is important in Japan where TV industry dominates in the total contents industry and broadband network highly penetrates.

December 20, 2005

Stanford Japan Center

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

1 デジタル化と融合

1) 4つの融合

「通信と放送の融合」は、伝送路、端末、サービス、事業体の四種類の融合からなるとされる。

伝送路の共用化

通信・放送の伝送路は元来、銅線による電話網、地上波による放送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、独立に存在していた。それが、有線では同軸ケーブルの広帯域化や光ファイバーの普及により、無線では衛星通信の技術の発達により、ブロードバンド化が進展し、放送網が通信に利用されることや通信網が放送に利用されることが可能となった。

端末の融合

端末も、電話機とテレビ受像器のように、通信用と放送用が区別されてきたが、80年代以降、両機能を合体したものが増加し、90年代には音声・データ・映像を統合処理する「マルチメディア」と呼ばれるコンピュータが、通信と放送の共用端末を目指した。最近では放送を受信する携帯電話も登場している。

事業体の融合

通信事業と放送事業の兼業が増加している。放送事業者による通信事業の兼業としては、有線テレビジョン放送事業者がインターネット接続や電話などの通信サービスを提供するケースが多い。通信事業者による放送事業の兼業としては、衛星通信事業者が受託放送事業者となる例が挙げられる。いずれも、伝送路の共有化を進めることが眼目であり、ハードウェアレベルの結合である。

中間領域的サービス

サービスの融合とは、一般に、通信と放送のいずれに分類すればよいか不分明な中間領域的サービスが増加してきていることをさす。元来、通信は送信者と受信者が1:1、放送は1:公衆であったが、衛星通信やデータ通信等の技術進歩により、80年代以降、1:N向け通信、1:N向け放送など中間領域的なサービスが登場してきた。これは融合というより、多元化ととらえるべき動きであろう。通信と放送を結合したサービスの開発・普及も進展している。89年に開始されたスペースケーブルネット（通信衛星を利用してCATV局に番組を供給するもの）を嚆矢として、テレビ放送とデータ放送と電話回線によるインタラクティブな情報の結合サービス、衛星で放送されサーバに蓄積されたコンテンツをインターネットと連動して利用するサービス等が開発されている。テレビ番組をインターネットで配信するといったコンテンツのマルチユースもコン

テック・ビジネス側から注目されている。

伝送路やサービスの区分は制度に関わるものであるため、政策としても注目せざるを得ない。「通信と放送の融合」に関する政策論議は90年代初めから高まりをみせた。政府における議論としては、1992年 郵政省電気通信審議会「情報通信高度化ビジョン」策定が嚆矢である。しかし、当時、「通信と放送の融合」は、放送行政に与える影響が大きいこと等から、行政部内では否定的にとらえられ、用語としても禁忌に近いものがあった。ⁱ

1993年には、融合に関する制度実験の予算獲得をきっかけに政府方針は転換をみせ、「通信と放送の融合」という用語が政府からも聞かれるようになった。その後、インターネットの普及等を背景に、2000年には郵政省は「通信・放送融合時代の情報通信政策の在り方に関する懇談会」を開催して議論を深め、2001年には国会でも「通信・放送融合技術の開発の促進に関する法律」が成立している。

2005年7月、総務省情報通信審議会の答申では「通信・放送融合」は当然の流れであり・・・（中略）・・・今後とも、こうした「融合」が積極的に推進されるべきであることは、政府・事業者をはじめ関係者の共通認識であると考えられる。（「地上デジタル放送の利活用の在り方と普及に向けて行政の果たすべき役割」総務省情報通信審議会、2005年）と明快な推進姿勢を示すに至る。否定から推進へと政策対応が大きく変化してきたのである。

2) デジタル化による加速

通信と放送の融合現象は、デジタル化の進展により、2000年以降、急速な展開をみせている。融合の推進力は、通信、放送、コンピュータの各セクターからもたらされている。

まず通信からの推進力は、ブロードバンドの普及である。政府 e-Japan 戦略等においてブロードバンドの整備は国是とされ、2004年12月には契約数1866万に達している（前年比36.5%増加）（情報通信白書平成17年度版）。通信業界では、ADSL及び光ファイバーのケーブル1本でインターネット、電話、テレビの3つのサービスを提供する「トリプルプレイ」が主要テーマとなっ

ⁱ 郵政省電気通信審議会1992年「情報通信高度化ビジョン」では、「情報通信の動向：通信と放送の境界領域的サービス等の出現」として、通信と放送の境界領域的サービス、端末の利用形態の変化、インフラの利用可能性の拡大について説明したうえで、「最近、一般に「通信と放送の融合」という言葉が聞かれるところであり、その概念が明確とはなっていないが、おおむね以上のような現象が進んでいることを念頭において、新しい動向をとらえようとするものと考えられる。今後、ますますこのような新しい動きが顕在化することが予想される。」と記している（「情報通信高度化ビジョン」郵政省電気通信審議会編、1992、第一法規 p29）。現象の紹介にとどめ、動きを積極評価するものではないが、当時はこれが記述できる限界であった。

ている。日本はブロードバンドの普及面でトップランナーと言える。広帯域通信網の活用が他国に増して重要な課題となる。

テレビ映像級の動画が通信で流通することとなり、後述する電気通信役務利用放送法に基づき通信ケーブルで放送を提供する事業者は2005年6月で14社となっている。2005年7月には、NHK及び民放キー局各社がテレビ番組のインターネット配信に関する戦略を表明している。ラジオ番組をコンピュータ及び携帯端末にネット配信する「ポッドキャスト」も2005年8月から国内で本格稼働している。

これまでネット対応に消極的であった放送業界が積極姿勢に転じた背景には、インターネット・ビジネスの本格化もある。2004年のインターネット広告市場（1814億円、前年比53.3%）がラジオ広告市場（1795億円）を抜いたという（2005年7月、電通総研）。テレビ（2.04兆円）、新聞（1.06兆円）には及ばないが、数年後に追いつくとの観測もある。広告という基本収入を奪うメディアの成長に積極関与せざるを得なくなっている。2005年3月には日本経団連の仲介により、番組配信に係る著作権等の使用料の暫定ルールが決定したことも推進力となっている。

放送ネットワークのデジタル化による影響もある。ウェブサイトなどの通信系コンテンツをデータ放送でも活用するといった動きが挙げられる。しかし、それよりも、地上波デジタル化の政策目標を達成するためケーブル配信の必要性が高まっているなど、間接的な政策上の要請から、通信ネットワークの活用へのドライブがかかっている。ⁱⁱ

これら通信・放送環境の変化はコンピュータの急激な機能向上と低廉化がベースとなったものであるが、同時にコンピュータの進化・普及は、コンテンツ制作のダウンサイジングも押し進めた。ウェブサイト、Blogなどを通じて、プロの作る放送コンテンツと、パーソナルな通信コンテンツの間を埋める大量の情報が生成されている。

今後、4つの融合は加速するであろう。電話やテレビ放送のIP（インターネット・プロトコル）での流通が増大し、伝送路は通信・放送を統合するサービス網へ向かうと予測される。端末機もインターネット、モバイル通信、デジタル放送の進展により、バラエティに富むこととなる。

通信と放送の融合サービスや結合サービスも、伝送路技術と端末技術の進展により増大する。現在のところ、ダウンストリームに衛星を使ってアップストリームに電話線を使うなど、別々の通信と放送のネットワークを組み合わせる一つのサービスを構成するものが多いが、通信・放送

ⁱⁱ 通信・放送融合論の盛り上がりに関し、境は産業政策の観点から、ITが地上波テレビ産業の根幹に影響を及ぼし始めたからとの見方を示し、HDDレコーダの普及、産業界全体とテレビ産業との確執、放送業界の経営問題等の要因を重視している（境(2005)）。

統合網が増加することにより、サービス開発にも拍車がかかるであろう。

事業者についても、2005年春のライブドア社によるニッポン放送株の取得劇や、民放各社による携帯コンテンツ配信会社のインデックスへの出資にみられるように、今後もダイナミックな動きが模索されよう。

2 問題の所在

1) 制度の枠組み

通信と放送の融合は技術論やビジネスモデル論に終始せず、制度によって動向が左右される面が強い。しかもその制度は、従来の通信放送政策の中心であったハード（ネットワーク・インフラ、伝送路）系統よりも、新しい政策であるコンテンツに深く関わるものである。通信と放送の区分がコンテンツの流通形態によるものだからである。まずこの点に注意を要する。

放送は電気通信（有線、無線その他の電磁的方式により、符号、音響または映像を送り、伝え、又は受けること：電気通信事業法第二条第一号）のうち、公衆が直接受信することを目的とする送信行為（放送法第二条及び有線テレビジョン放送法第二条）であり、通信の一領域である。

有線電気通信法、電波法及び電気通信事業法はハードに関する規律であり、放送法はコンテンツ規律法の性格が強い。有線テレビジョン放送法は両者の性格を併せ持つ。ハードに関する規律は、有限資源配分法とサービス規律法とに分類することもできる（林（2000））。これらは主に経済的規制の性格、コンテンツ規制法は社会的規制の性格が強い。

ここで、放送を除く狭義の通信は、通信の秘密が侵されてはならず、コンテンツは非規制であるのに対し、放送には通信の秘密がなく、コンテンツは一定の規律を受ける。コンテンツを提供するビジネスには、通信の場合は参入規制はないが、放送には免許（無線）許可（有線テレビ）、届出（有線ラジオ）、認定（委託放送）、登録（電気通信役務利用放送）といった規制がある。放送は、広義の通信から一部を抽出して別扱いしているだけであるのに、規律の客体となる情報の扱いが180度異なる点が特異である。また、そのサービス区分は不分明かつ恣意的になってきており、既に限界に達している。ⁱⁱⁱ

ⁱⁱⁱ 『通信と放送の境界領域的サービスに関する研究会「中間報告」』（1989）によれば、通信から放送を切り分ける基準は、公衆に直接受信させることを送信者が意図していることが、送信者の主観だけでなく客観的にも認められるかどうかにある。その基準として、送信者と受信者との紐帯関係の強さの程度、受信者における属性の強さの程度、通信の事項、情報伝達形式の秘匿性、受信の管理、広告の有無を挙げていた。さらに、郵

通信と放送は本来、ハードの種別と直接連動するものではない。しかし、ハードは、有線・無線ともに、通信用・放送用が制度的に画然と区分されてきた。無線では放送用周波数がその他の周波数と別に定められており、有線では有線テレビジョン放送施設の設置は電気通信回線設備の設置と別の許可が必要であった。

通信はハードの設置とコンテンツ(ソフト)の提供が別主体でもよいという、いわゆるハード・ソフト分離を採ってきた。他人の通信を媒介する行為は、自ずとハード・ソフト分離となる。ただ、データベースなど自己のコンテンツを他人に提供する事業も可能であり、この場合はハード・ソフト一致となる。他方、放送では、原則としてハード・ソフト一致が採られてきた。地上放送では、電波法が周波数の有限希少性に鑑みハードの規律を、放送法が電波法の規定により放送局の免許を受けた者にソフト(コンテンツ)の規制を課す。CATV では、有線テレビジョン放送法が有線テレビジョン放送施設者にハードの規律を、有線テレビジョン放送事業者にソフト(コンテンツ)の規制を課す。有線テレビジョン放送施設者は有線テレビジョン放送事業者でもあるハード・ソフト一致が法の求めるところである。

通信・放送制度における日本の独自性の一つが特殊法人の存在である。通信分野では日本電信電話株式会社、東日本電信電話株式会社及び西日本電信電話株式会社の NTT 3 社が「日本電信電話株式会社等に関する法律」に基づき設立され、放送分野では日本放送協会(NHK)が放送法に基づいて設立されている。これら特殊法人は、ユニバーサルサービスや技術研究等を確保するという政策目的のため国の意志で設立されているものであり、行政手段の一種であることに注意を要する。NTT の放送への進出、NHK のブロードバンド展開はいずれも、政府の法運用により、禁止ないし抑制的な取扱がなされている。

通信・放送制度以外にその区分に関わりを持つのが著作権制度である。著作権法はコンテンツの提供と利用のインタフェースに係るルールであり、その中で放送事業者及び有線放送事業者は複製権、送信可能化権その他の特別な権利を与えられている。

なお、日本の通信・放送制度は総務省が一元的に所管している。アメリカは独立委員会であるが FCC が通信・放送をともに担当している。これに対し、欧州大陸は伝統的に通信所管と放送所管が別となっており(イギリスは 2003 年に OFCOM に統合)、さらにドイツのように放送が地方の権限になっているところもある。通信・放送を包括した制度や政策という面では日米型の方が柔軟かつ機動的な対応が可能である。

政省『通信衛星を利用した通信・放送の中間領域的なサービスにかかる通信と放送の区分に関するガイドライン』(1997)では、通信衛星を利用したサービスの通信としての類型が示されている。

2) 二分法の問題点と従来の対処

これら長年にわたり続いてきた通信と放送の二分法に対する批判が高まっている。まず、新しい中間領域的サービスが出現するごとに通信・放送の区分が必要となるが、その区分があいまいであることや、区分することによって、通信・放送の結合サービスのような新しいサービスの出現が阻害されることがある。コンテンツが規制されない通信と規制される放送の規律が両極端で、公然性を有する通信や特定性を有する放送に対しても通信と放送の原則的な規制が課されることに対する批判もみられる。

ハード(伝送路)に関しては、有線では通信用設備と放送用設備の二重許可が必要となること、無線では一つの周波数を通信、放送の両用に使用できないことから、融合サービスが提供・展開しにくい点が挙げられる。これは、事業の兼業や免許に係る二重手続の煩雑さ・コスト負担に関する事業者の不満という最も直接的な形で現れる。

これらの問題に対応するため、行政は随時制度を手直ししてきた。中間領域的サービスについては、放送の規制を緩和する形で取り扱ってきた。88年には専門放送・臨時目的放送の一部について番組基準の策定や番組審議機関の設置に関する義務を適用除外とし、98年にはその範囲を拡大している。また、89年にはCS放送が制度化された。CATVや特定業界向け通信だけでなく、家庭への送信事業を実施したいという民間の機運を受けて法制度を創設したものであり、中間領域的サービスを実施可能とするための手当てであったが、より重要なことはハード・ソフト分離を同時に導入したことである。

CATVには従前からチャンネルリース制度があったが実態上機能せず、CS放送の登場が初の本格的なハード・ソフト分離であった。これにより、映像プロダクションなど、従来は地上放送局の下請けであったコンテンツ事業者が放送局としてビジネスを展開できるようになった。委託放送事業者数は2005年6月現在で96にのぼる。^{iv}

一方、通信のコンテンツに関しても、特に公然性のある通信について、規律を求める対応がみられる。ダイヤル Q2 やウェブでの表現については民間の自主規律に委ねられているが、「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律の一部を改正する法律」、「児童売春・児童ポル

^{iv} アメリカは放送の概念が日本と異なり、衛星放送、地上放送ともにスクランブル化されていれば電気通信であり、されていなければ放送である。法的な恣意性はともかく、サービス区分の判断は容易である。一方、日米ともに電話とインターネットは電気通信として規律され、CATVは無線の放送、電気通信とは別に独自に規律されている。放送がハード・ソフト一致を原則としているのも共通点である。イギリスとドイツは、サービスは通信と放送に区分されるが、ハードは通信・放送用を問わず、電気通信として規律される。放送はハード・ソフトが分離されている。フランスは、放送概念に一部通信を取り込んだ「視聴覚コミュニケーション」というサービス概念を持ち込んでいる。制度上、ハード・ソフトの分離は定められていないが、地上放送の送信業務の枢要を TDF (フランス放送通信会社) が請け負い、ハードとソフトが分離して運営されてきた。

ノに係る行為等の処罰及び児童の保護に関する法律」などによる表現規制を受けるようになって
いる。また、「不正アクセス行為の禁止等に関する法律」のように、通信に関する行為規制も見
られるようになった。

ハードは「統合」の方向にあるのに対し、コンテンツの規制は放送の緩和、通信の強化を通じ、
その間の壁がなだらかになると同時に、コンテンツの内容や流通態様に応じたきめ細かい「多元」
的な制度へと向かいつつある。

そして 2002 年、通信・放送ネットワークの融合の進展に対応するため、「電気通信役務利用放
送法」が施行された。CS 放送及び CATV において、電気通信役務を利用して放送を行うことを
可能とするものである。このような法的対応について、以下検討を加える。

3 コンテンツからのアプローチ

1) 日本の特徴としてのテレビ

通信と放送の融合に関する日本の特徴として、NTT・NHK という強力な特殊法人が存在するこ
と、光ファイバーやケータイの普及度が主要国トップクラスであり通信環境が整っていることに
加え、コンテンツにおけるテレビの位置づけが高いことに注目する必要がある。

日本の放送は、放送量や産業規模、コンテンツの質、置局状況やカバレッジ、視聴状況などか
らみて、世界のトップレベルにある。99 年テレビ局収入が GDP に占める割合は、日本が 0.97%、
アメリカ 0.82%、フランス 0.66%、ドイツ 0.59%となっている。イギリスは 1.21%で日本を上回
る（OECD Communication Outlook 2001）。

テレビ番組、ゲーム等のテレビ系コンテンツが日本の映像コンテンツの中心をなしており、社
会的な影響力、浸透度が他のコンテンツに比べ大きい。テレビ番組が映像産業の金額ベースの 57%、
映像の制作量の 92%を占めている（総務省情報通信政策研究所「メディア・ソフトの制作及び流
通の実態」, 2005,p32）。

フランス、ドイツなどのヨーロッパ大陸はもとより、テレビの社会浸透度が高い米英に比して
も日本人のテレビ好きには特筆すべきものがある。日本社会の均質性や情報に対する受け身体質
という文化的土壌に負うところが大きい。階級社会における大衆文化として位置づけられるヨー
ロッパのテレビ体質やモザイク社会でのローカル文化として発達したアメリカのテレビとは背景
が異なる。

新聞社と放送局は資本関係が強く、寡占のメディア企業系列がコンテンツ産業の流通機構において強い力を保っている。アメリカではコンテンツ制作側に当たるハリウッドが放送番組の生産工場でもあるのに対し、日本はテレビ局側が映画製作をプロデュースする等の力関係にある。スターシステムでも、映画俳優は失せ、テレビの人気者が映画に出演するのが通例である。映画俳優が決してテレビCMに登場しないアメリカとは対照的である。^v

しかし、新聞・テレビは、国内の閉ざされた市場でビジネスを展開してきたため、国際競争力を持っていない。ハリウッドのメジャーには、1グループ売上が3兆円に達し、日本の放送産業の合計をしのぐものさえある。企業の規模はアメリカとは比較にならない。

テレビ番組は産業規模や制作量の大きな部分を占めるものの、テレビでの流通に完結し、二次利用の比重は小さい。地上波テレビの番組が二次利用される割合（金額ベース）は8%で、映画32%、コミック76%、音楽66%とは大きな開きがある（総務省「変貌するコンテンツビジネス」東洋経済新報社, 2005, p19）。初回の放映でコストを回収するビジネスモデルが採られてきており、番組制作に当たり二次利用を想定しない著作権契約を結んできたという事情がある（産業研究所「現代コンテンツの流通促進と競争力強化に必要な政策対応に関する調査研究」, 2005, p93）（中村（2000））。

これに対し、アメリカはテレビ番組のマルチユース構造が成立している。ハリウッドのメジャースタジオは人気テレビ番組を制作するだけでなく、流通段階でも大きな影響力を有しており、全国テレビ局（ネットワーク）を介しない流通システム（シンジゲーション）での主要シンジゲーターとして、独立局、ケーブル局、ローカル局等に番組を供給している（産業研究所「現代コンテンツの流通促進と競争力強化に必要な政策対応に関する調査研究」, 2005, p87）。

このように日本における融合論は、テレビ局及びそのコンテンツに対する政策アプローチが重要なポイントとなる。その前提として、日本は放送番組に対する規制が緩いという点に注意する必要がある。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（放送法第一章の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

^v ハリウッドの興隆と対照的に日本の映画が凋落した要因を、池田は映画産業の閉鎖性に求めている（池田（1999））。また、この中で池田は、テレビ局の電波独占に立脚する超過利潤と下請け構造というハード・ソフト一致型の利潤コントロールにより、番組制作者に利益が回らず制作能力の衰退をもたらしているとも分析している。

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。

コンテンツからのアプローチがポイントとなる日本とは異なり、アメリカでの通信・放送の融合はネットワークの共用に重きが置かれることになる。アメリカの映像制作の中心はハリウッドであり、放送事業者はコンテンツ産業というよりも伝送路産業としての色彩が濃い。しかもネットワークはCATVや衛星が占める比重が高いため、通信・放送の融合といえば、CATVによるインターネットサービスの提供、電話会社によるCATV会社の買収など、ネットワーク内での水平統合のイメージが強い。

むしろアメリカでもコンテンツとネットワークを有効に連動させる必要性は同じであるが、それは通信と放送の融合というより、ハリウッドとインターネットの融合、それらの垂直統合ないしは連携という形で現れることとなる。^{vi}

2) 融合の政策的意義

通信・放送の融合は伝送路や端末機などハードウェアのデジタル化が要請してきた動きである。そして、伝送路や端末機のデジタルへの収束は急速に進む。通信の本質はつなぐこと、ネットワークにより情報を伝送することにある。独自の発達をとげてきた通信網・放送網は、「広義の通信網」として統合されていく。通信・放送のコンテンツ、サービスの総体を最大限円滑に流通させる総合的なネットワークの整備が課題である。

一方、テレビ・コンテンツから融合論へアプローチする動きを重視する必要がある。放送はハードの区分ではなく、公衆に送信する行為を言うのであって、その本質はコンテンツにある。伝送路はそれを円滑に提供・利用できるように構築・選択されればよい。

したがって、通信と放送の融合の政策的意義は、「放送コンテンツを通信網で円滑に利用できるようにすること」に求められる。これはコンテンツ全体とネットワーク全体を有機的に結合する

^{vi} アメリカのテレビ事業の特徴は、政策的な誘導によるところが大きい。もともと、アメリカの映画は、移民をアメリカナイズするためのナショナル・メディアとして位置づけられ、政治的に育まれてきた面がある。片やテレビはローカル・メディアとして発達してきた。これに加え、60～70年代には、プライムタイムアクセスルールやフィンシルールといった全国テレビ局（ネットワーク）の番組制作を制約する規制が加えられ、テレビ局は伝送事業の色彩が強まるとともに、映像コンテンツの制作に関する資金的、技術的、人的資源がハリウッドに集中することとなった。2002年時点でアメリカはCATV普及率が68%であり、日本の37%とは相当な開きがある。アメリカのテレビ界はケーブルを含むトータルなシステムが形成されており、その中で伝送事業の色彩が強いのは、ケーブルという伝送事業の発言力が強いことにもよる。なお、イギリスでは1990年放送法によってBBCや商業放送局の放送する番組の25%が独立系制作プロダクションからの購入が義務づけられており、これもかつてのプライムタイムアクセスルールやフィンシルールと並び、緩やかなハード・ソフト分離策と位置づけることができよう。

ということである。現在のところ、放送コンテンツの通信での流通といえば、ニュースなどの番組ファイルをインターネットでストリーミング提供するものや、番組の宣伝やそのキャラクターグッズをウェブ販売するものなど、未だ局部にとどまっている。公然性を有する通信や特定性を有する放送に関する規律などの制度的な齟齬を解決することも重要であるが、より積極的に、通信・放送全体の情報を円滑・効率的に流通することを可能とする制度の設計が最重要課題となっている。コンテンツ政策として対応することが求められる。^{vii}

これは公共経済学にいう「調整の失敗」に類する議論に結びつく。放送業界による流通への投資と、通信業界によるコンテンツ投資とが、棲み分けという形で低位均衡している。これを、技術開発によって高位均衡へと移行させるインセンティブを与えつつ、制度対応によって障害を除去しインセンティブを与える場面となったということであろう。

日本はアメリカに比べ、テレビ・コンテンツの位置づけやブロードバンドの発達度という点で、通信と放送の融合のメリットが大きいと、政策の優先順位も高くしてしかるべきである。その政策的方向性も自ずと異なるところであり、日本型の通信・放送融合論を展開すべきである。

[図1 通信・放送融合の意味]



^{vii} 放送コンテンツと通信ネットワークの融合の反対として、ウェブなどの通信コンテンツを放送ネットワークで流すという「逆融合」もある。通信・放送のコンテンツを円滑に流通・利用できるようにするという観点からは、通信コンテンツを放送ネットワークで流せるようにするというのも、もちろん大切な課題になってくる。このため、放送ネットワークも有効に活用して、インターネットのコンテンツの流通経路を拡張しておくことが重要である。これに関し、BS データ放送の記述言語である BML はウェブとは非連動であり、インターネットのコンテンツはそのままでは BS データ放送で流通しない。制度設計としては融合を優先しないものとなっている。

ここで、ハード・ソフト分離は、コンテンツ（ソフト）がネットワーク（ハード）にとらわれずに、最適なネットワークを選択することを可能にするものである。放送分野にハード・ソフト分離を導入することにより、放送事業者はネットワーク（ハード）への過大な投資をすることなく、経営資源をコンテンツに集中し、コンテンツ事業の展開を活発化することが可能となる。

通信ネットワークが放送番組のトラフィックを取り込むことが加速され、通信・放送統合網の整備が進展する面もあるが、ハード・ソフト分離はコンテンツ政策としての色彩が強いことに留意すべきである。

この点、89年のCS放送でのハード・ソフト分離の導入は、数多くの番組プロダクションに放送事業を展開できるようにしたという意味で画期的である。なお菅谷実は、放送制度にハードとソフトの分離が持ち込まれた結果、放送のきわめて重要な社会的機能である報道をもたない放送が登場することとなり、通信とより類似性のあるサービスが放送側から登場することになったとも指摘している（菅谷・清原（1997））。

池田は同様の観点から、地上放送も含めコンテンツとネットワークをアンバンドル化し、それぞれについて競争的な市場を形成することを提唱している（池田（1999））。なお、池田はインターネットはマスメディアを通信の中に吸収してしまうと予測し、すべての情報がIPによって統合される姿を想定している。有無線を併用したコンテンツの流通のためにはIPに統一することがコスト的にも効率的であろうが、これを行政が強制基準化することは、将来にわたり技術を固定する危険を伴う。

鬼木もサービスとインフラを区分として分離すべきことを唱えている（鬼木（2000））。それは技術進歩への中立性、競争環境の形成の観点からのものであり、いわば公正有効競争に向けた静的な制度設計である。しかし、ハード・ソフト分離は、コンテンツの活性化とネットワークの整備促進といったメディア政策上のより目的的な施策と位置づけることが可能であろう。

4 融合の方向性

1) 電気通信役務利用放送法の意味

通信・放送のネットワークの融合の進展に対応するために、2002年に施行された電気通信役務利用放送法（以下、「新法」という。）について、その内容及び位置づけを踏まえ、今後の政策モデルを展望する。

新法は CS デジタル放送及び有線テレビジョン放送の設備利用の規制緩和を実施するもので、伝送路の共有化を進めることに主眼を置いている。通信網として設置された通信衛星のネットワークと光ファイバーのネットワークを通信と放送のいずれにも弾力的に利用できるようにするものである。通信ネットワークとして一度許可を得れば、放送ネットワークとしての許可を必要としないため、二重許可に係る手続きの軽減を行ったということでもある。^{viii}

新法のもう一つの意義は、放送のハード・ソフトの分離を進展させたことである。新法のハード・ソフト分離により、これまで放送ネットワークとして規律されるものであった CS 放送のハードは通信ネットワークとして規律されるものとなった。また、新法はこれまでハード・ソフト一致が原則であった CATV に新たにハード・ソフト分離を導入した。

ハード・ソフト一致、分離の選択を可能としている点も重要である。ブロードバンドを利用して放送業務を行う事業者がいくつか登場しているが、通信事業者と役務利用放送事業者が同一のケースも、別々のケースもいずれも存在している。

ただし、新法の適用される範囲は、無線では CS（東経 110 度衛星に係るものを除く。）のみであり、地上放送、BS 放送には既に放送用の周波数が割り当てられているので適用されない。したがって、新法では地上放送のハード・ソフト分離も取り扱われない。新法は伝送路の共用化や兼業に関し、ビジネス需要が顕在化したものについて制度的な手当てをしたものであり、放送の中核をなす地上波についてはノータッチである。まして、中間領域的サービスの扱いやサービス・コンテンツの融合に関わる点は視野の範囲外である。

新法は、既存の制度に手直しを加えていく解決法であり、林のメディア産業法の分類に従えば、既存法をそのままにして新しい分野に適用される法を付加する「マルチメディア法付加型」に属することとなろう（林（2000））。立法技術的には 1993 年にゴア副大統領が目指した「米国通信法第 7 編」案に近いと見ることもできる。

顕在需要への対応として既存法を必要な範囲内で手直しするというのは、行政としてあるべき態度である。だが、本問題はより積極的かつ政策的に進めるべき案件である。当面は新法のような「付加型」の解決策が機動的な手法であろうが、いずれ制度の包括的な再構築が避けられまい。取りわけ、通信・放送網の制度的統合やハード・ソフト分離が今後の方向であることは、新法の

^{viii} 衛星事業者はこれまでトランスポンダ（衛星中継器）を周波数によって通信用と放送用に画一的に分離していたが、新法により需要に応じて通信用と放送用に柔軟に提供することが可能となった。また、これまで有線テレビジョン放送に電気通信事業者の設備を利用する場合には、改めて有線テレビジョン放送法の許可が必要となり、電気通信事業法と有線テレビジョン放送法の二重許可が必要であったが、新法により有線テレビジョン放送法の許可を不要とし、登録のもと通信事業者の設備を利用して放送（電気通信役務利用放送）を提供できることとなった。

立法趣旨が示すところであり、これを通信・放送の全領域に広げていくことも十分に可能であることを示唆している。

通信・放送の基本的枠組みを残しつつ、特例法的に新しいスキームを導入するというものであるが、時を経てこれが主流の実態となれば、将来、一般法と化す可能性もある。通信網を放送に活用するための制度は世界的にみても先駆的であり、国際的にも注目される制度実験と言えよう。

2) 新制度の構築：デジタル公衆法

放送を通信から切り出して別枠とする二分方式を維持するのはもはや困難である。サービスやコンテンツに対する規律のあり方も、通信と放送の区分よりも、利用者の多寡、発信者の匿名性、コンテンツの差異(映像か音声か)に求められることが多い。通信・放送政策上の要請ではなく、青少年保護、消費者保護、プライバシー保護等の要請から通信のコンテンツ規制に関する立法措置がなされるケースが増大している。これら多元的な社会要請をメディア政策として受けとめていく必要がある。

さまざまな情報の流通利用形態を前提として、多角的で柔軟に対応できる枠組みが求められる。林はサービス/コンテンツ法をメディア横断的に整理し、その中で、情報の流通・利用の特性に応じた規律を設計する必要があると唱えている(林(2000))。中間領域的サービスという部分的な領域を見直すアプローチは限界にあり、通信・放送のサービス・コンテンツ全体の制度を整理すべきである。

デジタル化による通信ネットワークのアーキテクチャーの変化は、通信行政の抜本的変革を求める。まず、参入・料金規制の必要性が消滅しつつある。区域やサービスによる制度区分も不要である。放送ネットワークに係る経済的規制も正当性を失いつつある。通信と放送の伝送路区分も撤廃することを検討すべき状況にある。

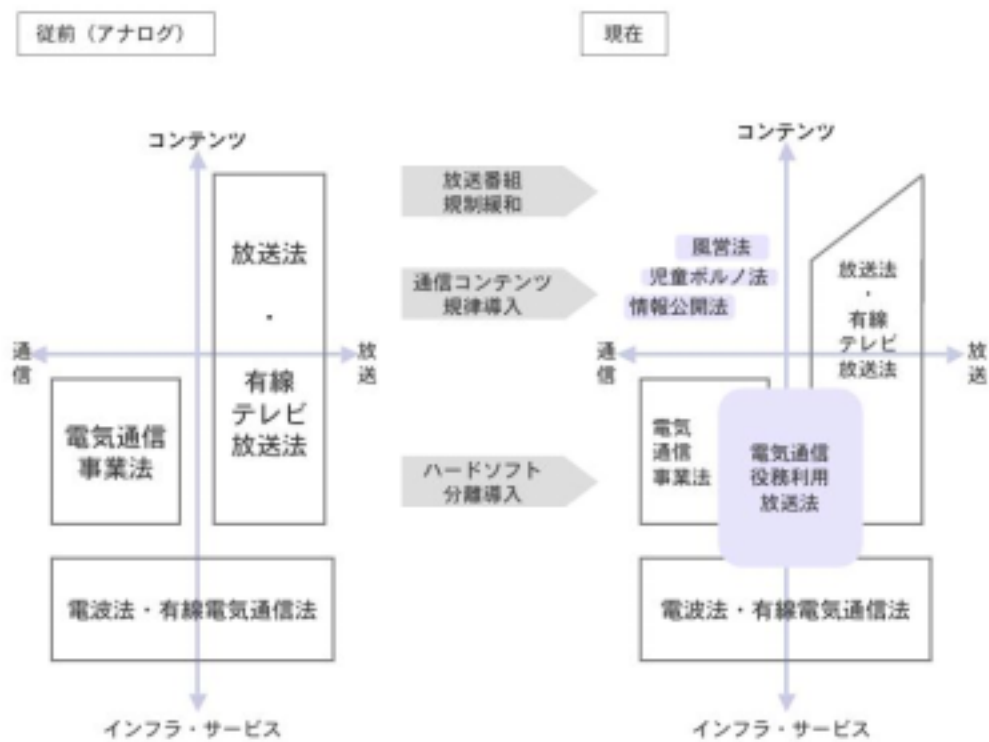
これは有線電気通信法・電波法といった伝送路を規律する基本法を残し、サービス法たる電気通信事業法を撤廃することを示唆する。放送法における経済的規制の撤廃も含む。同時にこれは、通信側からみて、事業行政、事業者行政から、利用行政に転換することでもある。この場合、放送局などのコンテンツ提供者も通信の利用者として位置づけられる。

そもそも電気通信は、送り伝え受ける行為概念である。通信政策上そこに事業概念を持ち込んだのは、事業者を規律することの効率性を重視したものであり、再度それを考え直す時期に来ている。少なくとも規律する対象は「事業」ではなく「役務」とすべきである。放送法は従来から事業ではなく行為(役務)を規律する法律であり、現時点でさえその整合はとれていない。また、鬼

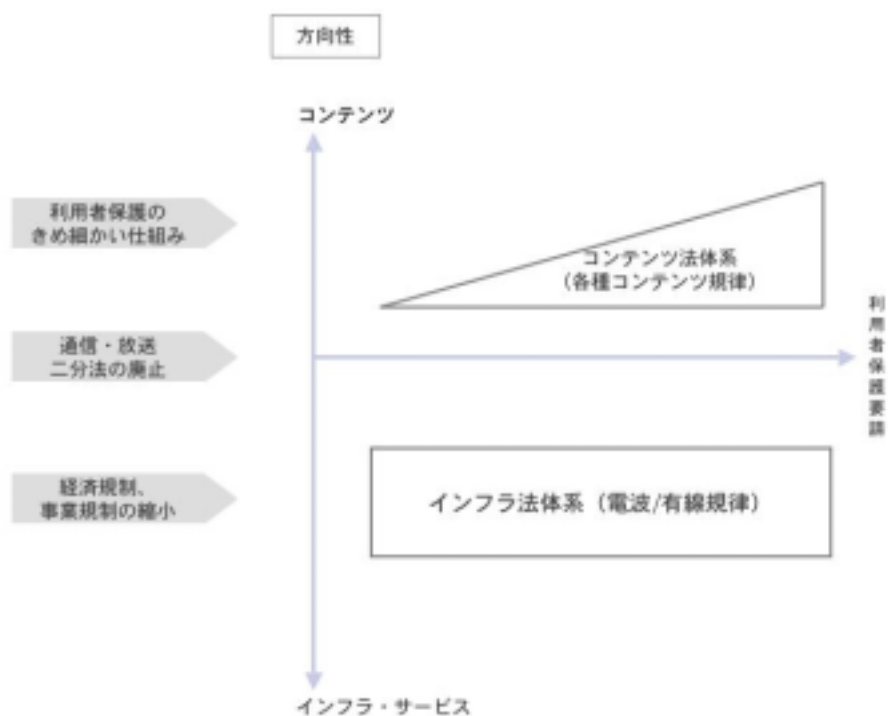
木は通信事業者・放送事業者という具合に「者」による区分に基づく行政は廃止すべきであると提唱している(鬼木(2000))。規律対象はサービスやインフラといった客体であり、通信事業と放送事業を兼業することにも問題はないため、十分に考慮すべき指摘である。^{ix}

事業規制の縮小・撤廃は、かつての通信利用法たる「公衆電気通信法」をデジタル時代に則した形で蘇生させる試みにつながる。通信・放送融合のインフラ法体系と、その利用法・情報行為法たるコンテンツ法、公衆法体系を設計する作業に着手すべきである。

[図2 法体系]



^{ix} アメリカでは、同じインターネット・サービスについて、通信事業者が提供する場合にはコモンキャリア規制の対象となり(通信法第二章)、CATV事業者の場合はケーブル規制の範疇となる(通信法第六章)対応の違いが議論の対象となっているが、これも「者」による行政対応となっていることが問題の基本である。



3) 特殊法人と著作権

通信・放送融合に関し残る二つの制度的論点である特殊法人と著作権について補足しておく。

NHK コンテンツの有効活用

NTT の放送進出と NHK の通信進出が抑止されている状況について、公正競争上の懸念と通信・放送融合推進との比較考量が問われる。

NTT の伝送路を放送に利用することは、ブロードバンドの整備促進という通信政策の基本方針に加え、地上デジタル放送の補完策として放送政策的にも進められることが考えられる。一方、NTT がコンテンツ事業に乗り出すことは重要政策に位置づける理由がなく、経営判断と公正競争との問題となろう。

より重要な問題は NHK のコンテンツの活用である。NHK の公益性をブロードバンド時代にいかにか発揮するのは、日本におけるテレビ・コンテンツの重要性、その中における NHK の位置づけからみて、政策的な課題となる。

NHK のアーカイブには 180 万本もの番組がオンライン配信可能な状態で保管されているというが、NHK (及び子会社) の番組のインターネット配信は「民間との公正競争の確保等の観点から」総務省が抑制している。だが、「NHK がこれまで制作してきた番組は、受信料という一種の

国民負担によって形成された国民共有の資産であり、それをインターネットによって国民に広く利用可能にすることはNHKの責務である」(池田ほか(2001))という主張には説得力がある。

コンテンツの流通・利用の促進を政策の目的に置くのであれば、政府としてはまず、国の機関たるNHKに対しブロードバンド流通を可能とすべく環境を整備すること、ないしはそれを推進すべく強制することを検討すべきであろう。民放との間の公正競争をいかに確保するかは政策を実行する上での調整項目と位置づけるべきではないか。イギリスではBBCの番組配信に関し、受信料収入を民放にも配分することも論議されているが、政策の選択肢として参考になろう。さらに、この場合、公正競争を確保すべき市場が成立しているかどうかも論点であろう。放送コンテンツの通信利用を一まとまりの市場と見るならば、それは未だ形成されていない段階にあり、政策的に市場を形成することも一つのアプローチではないか。

著作権と通信・放送制度

通信・放送制度と著作権制度との乖離も問題である。所管官庁の違い等から、両制度は独自に制定・運用が行われてきた。したがって、仮に通信・放送制度上、融合策が採られても、著作権制度が放置されれば実効が上がらない場合、ないしはその逆の場合も想定される。^x

例えば、新法と著作権法の放送/有線放送の扱いである。新法が施行されて以降、複数の事業者がその適用を受け、ブロードバンドを利用して放送サービスを提供している。その多くは、著作権法上、有線放送に該当することによって得られるメリットを期待して新法の規制を受けるものである。しかし、総務省による放送法制上の放送の解釈と文化庁による著作権法上の放送の解釈とに違いがあり、新法で放送とされたものが著作権法上の放送としての利益を受けられないという事態が発生している。

これは単なる解釈問題というより、そもそもの法律の目的や政策目標がどこにあるか(情報の流通の円滑化を図るのか、管理を図るのか等)の問題であり、コンテンツ政策の行政目的を問うものである。本件は一例だが、政府提案によって法律を制定してまで推進しようとする施策が政府部内の調整で滞る事態は避けるべきである。

^x 元文化庁著作権課長の岡本は、「放送と通信の境目などといった議論や制度改正は、いずれも著作権ルールとは全く関係しない」、「総務省の放送・通信規制制度がどう変わろうとも、国際ルールである著作権の制度や用語の定義には、なんの影響も」ない(岡本(2005))とする。まさにその点が問題となる。

参考文献

池田信夫「インターネットによる通信と放送の統合」『産業研究所報告』, 1999

池田信夫ほか「ブロードバンド戦略にもとづく通信 = 放送政策を」, 2001

岡本薫「誰でも分かる著作権」, 全日本社会教育連合会, 2005

鬼木甫「競争政策のための基本的枠組みと NTT グループ再編成について」, 2000

境真良「通信・放送融合論議の向こうに新生テレビ産業の産声を聞く」, 2005

菅谷実・清原慶子「情報サービスの融合」『通信・放送の融合』日本評論社, 1997

中村清「放送メディアの経済学的課題」『放送メディアの経済学』中央経済社, 2000

林紘一郎「包括メディア産業法の構想 垂直規制から水平規制へ - 」『メディア・コミュニケーション研究所紀要』 No50, 2000

産業研究所「現代コンテンツの流通促進と競争力強化に必要な政策対応に関する調査研究」, 2005

総務省情報通信審議会「地上デジタル放送の利活用の在り方と普及に向けて行政の果たすべき役割」, 2005

総務省「情報通信白書平成 17 年度版」, 2005

総務省情報通信政策研究所「メディア・ソフトの制作及び流通の実態」, 2005

総務省「変貌するコンテンツビジネス」東洋経済新報社, 2005

郵政省電気通信審議会「情報通信高度化ビジョン」, 1992

郵政省「通信と放送の境界領域的サービスに関する研究会 中間報告」, 1989

郵政省「通信衛星を利用した通信・放送の中間領域的なサービスにかかる通信と放送の区分に関するガイドライン」, 1997

OECD “Communication Outlook 2001”, 2001