

コンテンツ政策の特徴と方向性
An analysis of Japanese content policy

スタンフォード日本センター
中村 伊知哉
Stanford Japan Center
Ichiya Nakamura

連絡先：〒105-0012

東京都港区芝大門 1-4-14 芝栄太楼ビル 5F

tel;03-6403-4674

fax;03-6403-4658

mail; ichiya@media.mit.edu

コンテンツ政策の特徴と方向性 An analysis of Japanese content policy

<要旨>

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.

キーワード：

コンテンツ政策、デジタル化、産業振興、ポップカルチャー、子どもの表現力

Contentpolicy, Digitalization, Industrial promotion, Popculture, Children's communication

はじめに

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。これは産業、文化、社会、技術その他多岐にわたる分野の複合領域であり、それぞれの分野で先行研究の蓄積がある。コンテンツの産業政策は、林敏彦(2002)ら公共経済学のアプローチに加え、後藤(1998)、スロスビー(2002)ら文化経済学による分析を基調とすることができる。また、近年、映像産業(濱野(2003)ほか)、放送産業(菅谷・中村(2002)ほか)、著作権問題(中山(1996)ほか)、ジャーナリズム(前川・中野(2003)ほか)その他デジタル時代とコンテンツに関する学際的な研究が積み重ねられてきている。しかしながら、これら分野を横断・包含した政策分析は、政策領域自体としても未成熟であることもあり、先行事例に乏しい。本稿は、それら議論全体を整理するとともに、その上で新しい方向性を見出そうとするものである。

1 コンテンツ政策の概要

1.1 政策の概要

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。

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るが、長く行政の関心は薄かった。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。

そして、これらの状況は、デジタル化の進行により、2000年以降急速に進展する。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などの政策議論も高まっている。

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、規制法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要因は、第一にブロードバンドの整備の進展である。新しい情報通信インフラが想像を超える速度で普及する中で、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。

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、日本は失われた十年と総括する90年代の反省に立って、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。

1.2 政策の根拠

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(注1)。

1) 外部性

政府が政策介入の論拠として最も強調するの

は「外部効果」である。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」：注2）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」）。これについては、「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。また、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。

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。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。

なお、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。

2) 所得不足と平等性

公的支援の根拠として、実演芸術の所得不足の必然性を挙げる学説もある。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。

3) 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））。

「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。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。

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、市場化されたコンテンツの商品というより、非ビジネス・コンテンツや個人コミュニケーションを含む広義のコンテンツである（中村（2005））。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））。しかしこれらは、主としてコンテンツの流通部門の問題である。政策の客体として重要なコンテンツ「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、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、世界全体の経済厚生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。

2 政策の特殊性

2.1 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コンテンツ商品から非ビジネス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。

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。

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 1 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)	供給側 ・課税 ・補助金 需要側 ・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 ●独禁法 ●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 ●河床ビジョンの提示

政策手段の分類は林敏彦「経済政策分析」(2002)による。

2.2 行政目的と責任の所在の不明確さ

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元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。

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。

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、科学技術政策及びインフラ政策に近い。また、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)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。

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。

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。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、未だ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。しかし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、省庁間のチェックは効くが、立法・司法からのモニタリングも求められる。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。

【図表2 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

3 産業政策

3.1 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。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。

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。

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。

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、事業・資金環境及び人材吸収・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。

3.2 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。これら背景と施策は、前者は国産自動車産業政策、後者は航空・陸運の自由化等の運輸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。

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と並び大きく作用することに留意すべきである。

【図表 3 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	運輸産業	
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（知識集約型） 流通は資本集約型の面アリ
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アリ）	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アリ）
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

3.3 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。デジタル技術の普及が顕著となった95年以降、国内市場は停滞しており、市場規模のGDP比は世界平均を下回る。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、コンテ

ンツ産業は総体として輸出産業ではなく入超である（中村(2005)）。

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注目すれば、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・創造性に根ざす。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。

3.4 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、営利・非営利を問わず放送という行為を規律する法律であって、本来、産業政策として設けられた制度ではないのだが、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。

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が大きい。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生産・流通の構造を変化させるものであるため強力とみてよく、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。

4 文化社会政策

4.1 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。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。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。

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が行われたが、戦後は自由放任に置かれた。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))

4.2 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。「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。「著作権」制度は、順次権利強化が図られてきた。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。

これら文化社会政策は、デジタル化の進展に伴い、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、新しいコミュニケーションの増大がもたらす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、児童ポルノ法といった実定法が定められてきている。

わいせつ情報は、アメリカ96年通信法を巡る論戦をはじめ政治的な問題となっているが(木村忠正(1997:p.140)、コンテンツと犯罪との相関など一層の学術的な分析も求められる(毛利(2003:p.215))、プライバシーの保護、匿名性の弊害等についても議論が深化している(前川、中野(2003:p.122,p.196))、他方、法的な手段の限界から、情報フィルタリングなど可変的に操作可能な技術を情報システムの中に組み込むことによって情報をコントロールする行政手法も模索されている

(Reidenberg(1998),Balkin(1996),富岡(2001))

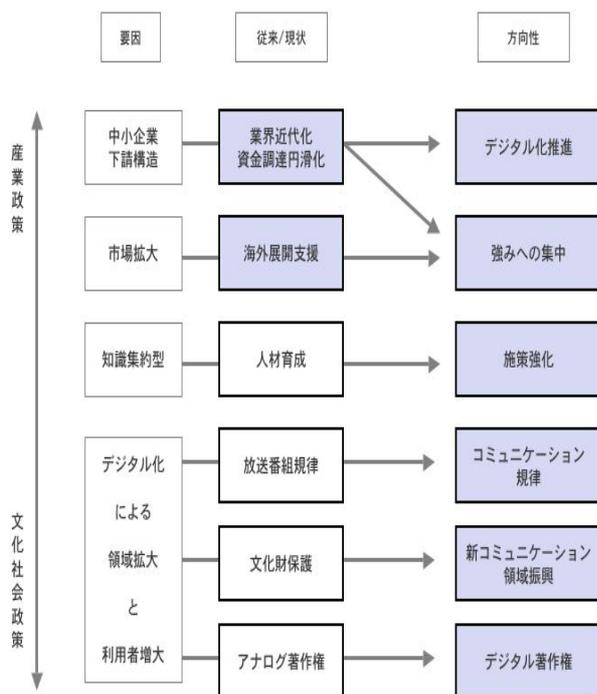
「振興」面では、「新コンテンツ領域の拡充」に向けた施策である。産業政策がコンテンツ商品を対象とするのに対し、より広義のコンテンツを対象にその生産・流通・消費を円滑化させる施策である。遠隔教育・医療、電子政府・自治体など現実社会での活動をデジタル・コンテンツに実体化することや、新しい文化財としてのデジタル・アーカイブを構築すること等が含まれる。

「著作権」に関しては、デジタル技術がコン

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、対処療法的にアナログ時代の制度の改正を繰り返すことでは追いつかず、デジタル著作権とも言うべき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（牧野(2002:p.18)）。

基本的な考え方として、情報の制作者とユーザの間の調和をとったシステムの構築を旨とする（中山（1996:p.182））点ではコンセンサスが存在するが、規制と創造性のバランスをどう図るかは決着がつかない（レッシング(2002:p.34)）。これに対し、ビジネスモデルの開発を通じて解決を図ろうとする考え方（林敏彦(2003:p.262)）もあれば、レッシングのクリエイティブコモンズや林紘一郎の「デジタル著作権」等の制度提案もある。ここでより重要なのは、複数制度の併存、制度間競争という考え方が登場している点である（林紘一郎（2002:p.246）、牧野（2002:p.15））。制度実験の是非も含めたダイナミックな検討が必要となっている。

[図表 4 政策の方向性]



5 日本型コンテンツ政策の構築

5.1 重点領域の設定

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。ただし、これら2点については、政府は積極的に対応を図っている。内閣官房での総合調整機能の強化等を通じ、適切な方向に政策を運営すべきである。

問題は、産業政策の内容をどう方向転換するかにある。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、以下のような対応が求められる。

デジタル化推進：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、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。

強みへの集中：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。

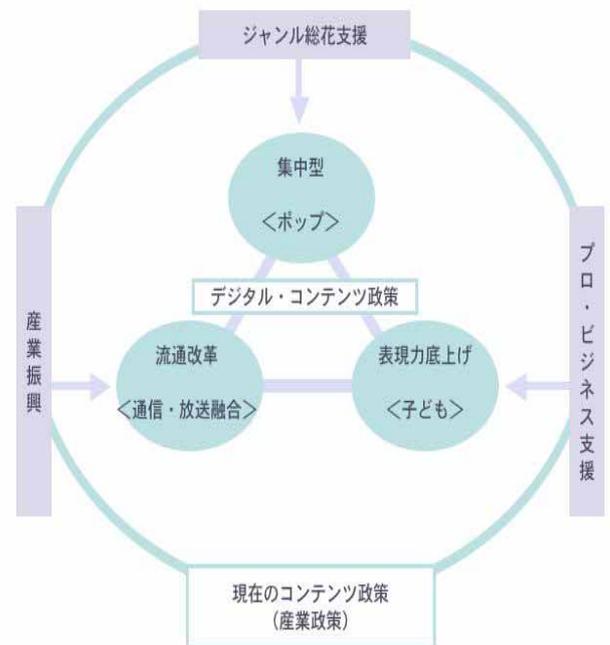
人材育成：プロ/ビジネス支援から誰でもクリエイターへ

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5 コンテンツ産業政策の転換]



5.2 日本型政策スタンスの必要性

1) 海外コンテンツ政策のモデル

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。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もあり、その背景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(小林(2004:p.39)、河島(2002:p.4))。

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は、ガット・ウルグアイラウンドにおける映画問題だけでなく、デジタル・コンテンツ、ブロードバンドに関する現行の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。

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。人材育成策としては、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、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。

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。

2) 日本のスタンス

アメリカ、フランス及び韓国の政策と日本のスタンスを比較してみる。

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・独立行政委員会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、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施策でもない。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。

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。

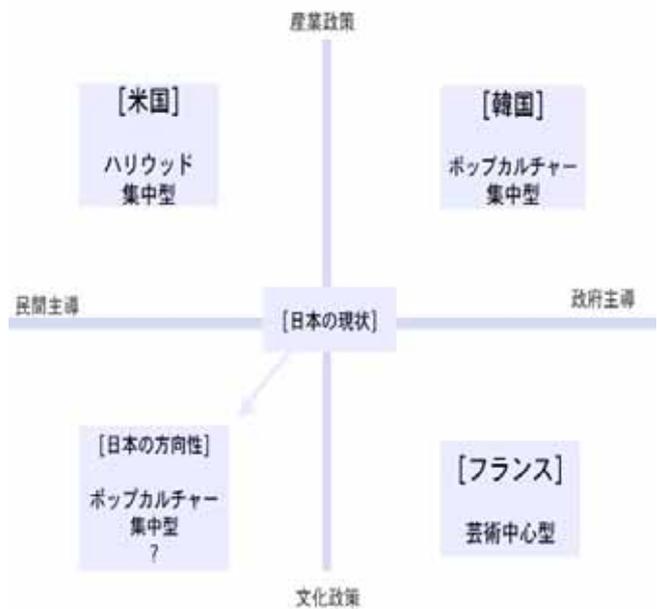
これまでの議論を踏まえて日本のスタンスを提案すると、以下ようになる。

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6 コンテンツ政策モデル]



おわりに

コンテンツ政策は転換を迫られる。新旧ジャンル、アナログ・デジタル混在の総花的な産業支援策から、日本の状況により適した総合政策へと歩を進めることが求められる。

産業政策から文化社会政策への重心移動、アナログ・コンテンツからデジタル・コンテンツへの移行の促進、旧来のジャンルからポップカルチャーへの展開促進という方向性である。関係分野の議論を高めつつ、政治的な対応を進めることが重要である。

脚注

注1 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、分析を進めた。

注2 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す、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))。そして、社会的便益の根拠として、社会の威信価値、経済価値、歴史的文化的価値、教育価値の4点を掲げる。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ィ又は威信、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(Heilbrun-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))。

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
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
経済産業省商務情報政策局監修
『デジタルコンテンツ白書』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
中村伊知哉「デジタル・コンテンツの動向」
SJCR-DP2005-002-J,2005
中山信弘『マルチメディアと著作権』
岩波書店,1996
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『経済政策分析』
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

前川徹・中野潔『サイバージャーナリズム論』
東京電機大学出版局, 2003

牧野二郎「デジタル著作権、何が問題か」
『デジタル著作権』
ソフトバンクパブリッシング,2002

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

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