

メディア・コミュニケーション 2013 No.63 抜刷

ポスト・メディア融合時代の 情報通信市場

—「政府・企業関係」に焦点をあてて—

慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所

ポスト・メディア融合時代の 情報通信市場

——「政府・企業関係」に焦点をあてて——

菅谷 実



▶ はじめに

——ポスト・メディア融合時代とは

50年前、デジタル技術は電子計算機の技術であり、電子計算機による統計処理を核としていた情報産業と通信産業の間には密接なビジネス関係は存在していなかった。1960年代の後半から電子計算機の計算能力を遠方からでも利用可能にしようということで通信回線を介した情報の転送がはじまり、デジタル技術を介して人対人ではない、コンピュータと端末を結ぶデータ通信サービスが登場した。それは本格的な情報通信産業時代のさきがけである。その後、情報通信分野におけるデジタル化は通信産業を超えて放送産業にも及び、2011年7月には地上波テレビ放送の伝送もデジタル化され、デジタル技術は、コンピュータ、通信、放送を包含する情報通信産業全体の基盤技術となった。

実は、‘convergence’ という用語が「融合」という日本語になり、メディア融合による情報通信サービスの在り方、政策の在り方が議論されるようになったのは1990年代の後半であり、それはインターネットの商業利用が本格化した時代とほぼ一致する。メディア融合には、所有レベル、ネットワークレベル、サービスレベル、さらに端末レベルの融合があり、今日、メディア融合は制度的にも、また技術的にも、ほぼ完成をしたと言っても良い(菅谷・清原, 1997)。

2004年1月、小泉政権の竹中総務大臣のもとに「放送と通信の在り方に関する懇談会」が立ち上がった。それまでもメディア融合に対応する情報通信制度の在り方についての議論は進んでいたが、制度改革まで至っていなかった。この懇談会の提言が起点となり、その後、通信・放送法制の融合問題が情報通信法という9本の情報通信関連法を1本化する改革案がまとめられた。この制度改革は、その後の、政権交代などもあり、最終的には4本の放送関連法案を1本化するという新放送法の制定という形で決着した。1950年以来、放送技術の進歩にともない、放送法に次々と新しい条文が加えられ、放送関連法が成立するなかで技術の進歩に対応してきた放送制度であった(鈴木・山田・砂川 2009)。新放送法の成立は、決して十分ではないが、融合時代に対応可能な新放送法の成立として一定の評価はできる。

通信端末の世界では、スマートフォンの浸透が順調であるが、これにスマートテレビが加わると、端末レベルでも融合型端末で、通信と放送の相互乗り入れが可能となる。唯一残された課題は、ラジオのデジタル化ということになるであろうか。

実は、ポスト・メディア融合時代というのは、まさに、このような一連の情報通信制度改革、ネットワークと端末での融合化が一応の終着点をむかえた、その後の時代を指す。技術的融合とそれに対応する制度改革は完成しても、情報通信技術の進歩は継続しており、そのなかで、メディア市場における政府の役割、市場の役割、さらには消費者保護の在り方など点検すべき項目は多々ある。

以下では、放送規制にかかわる基幹放送と公共放送の議論、通信規制にかかわるネットワーク競争とユニバーサル・サービスの議論をおこない、その後、それらの個別規制論議を情報通信産業構造における企業間関係の観点から再整理する。それらを通して、ポスト・メディア融合時代という新しい時代に向けて、「政府・企業関係」¹⁾という観点から、今後の政策の在り方をめぐる課題の提示と論点の整理を行いたい。

▶ 1 新放送法における基幹放送の位置づけ

すでに新放送法の意義、役割、さらに問題点については、すでに多くの論評が行われている。ここでは紙幅も限られているので、そのすべてを改めて議論をすることはできないが、「政府・企業関係」の視点から基幹放送の位置づけについて論評したい。

第1に、これまで放送の規制根拠として電波資源の稀少性と社会的影響力という2つがあげられてきた。すでに新放送法の放送の定義にもみられるように、もはや、放送の定義には「無線通信」だけではなく、有線を含む「電気通信」が含まれ、この時点で電波稀少性という論拠は崩れた。では、社会的影響力はどうであろうか。

社会的影響力という用語は、その定義も一様ではない。少なくともメディアから発信される情報が社会全体に影響をもつためには、メディアから発せられる情報がメディア市場において、すべての人に享受可能であり、さらに、実際に、多くの人々がその情報に接しているという実態が存在することが必要である。たとえば、市場が全国規模にしても、県単位にしても、市町村単位にしても、それぞれの市場にいるすべての人が容易にメディア情報に享受可能であり、しかも多くの人々がその情報に日常的に接している、具体的にはテレビ放送で言えば視聴率が高いチャンネルであることが必要となる。

しかし、今日のメディア状況のなかでは、テレビやラジオなどの伝統的メディアだけではなく、ソーシャル・メディアにもそのような社会的影響力があるのでは、という議論も成り立ちうる。また、表現の自由という観点からは、ポスト・メディア融合時代には情報内容規制を再考する余地はあろうが、青少年保護という観点から、それらの規制は残すべきという議論もある。他方、無線通信により提供される放送サービスには、電波監理という観点から常に、政府による規制が課せられる。それは、周波数配分計画に基づいた電波割り当てを前提としたサービス提供である。

そのようななかで、今回、新たに登場した概念が、「基幹放送」という概念である。この基幹放送という用語が一連の制度改革のなかではじめてできてきたのは、前述した「通信と放送の在り方に関する懇談会」の報告書である。そこには、「基幹放送」の定義は明確には示されていないが、「2010年までに、現行制度のような基幹放送の概念の維持や放送規律の確保等を前提に必要な法的手当てを措置し、新たな事業形態の事業者が伝送路の多様化等に柔軟に対応して、利用者ニーズに応じた多様なサービスを提供できるよう、伝送・プラッ

脚注

1. 「政府・企業関係」すなわち、'Business and the Government' という枠組では、規制産業における政府と企業の関係だけではなく、各種税制、年金問題など、政府と企業活動に関わる問題全般を取り扱う。ここでは被規制産業としての情報通信産業を

対象としているが、それが通信規制、メディア規制という範囲にとどまらず、その関係性が拡大しているという問題意識から、本論文のサブタイトルを、「政府・企業関係」に焦点をあててとした。

トフォーム・コンテンツといったレイヤー区分に対応した法体系とすべきである。」という表現がある。さらに、それに続く「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」においても「通信と放送に関する総合的な法体系について、基幹放送の概念の維持を前提に早急に検討に着手し、2010年までに結論を得る。」という文言が盛り込まれた(総務省 2007b)。

「報告書」においても「政府与党合意」においても「基幹放送の概念の維持」という表現が用いられている。その当時の放送法には「基幹放送」という用語は明記されていないが、この概念をめぐるのは、これまで多くの論議が展開されている(須田 2012)。ここでは、基幹放送とそれ以外の放送を区分する上で重要な論点となる基幹放送が提供すべき情報、「国民生活に必要な不可欠な基幹的情報」ということに焦点を絞って考えてみたい。

実は、基幹放送という概念には、通信において議論されてきたユニバーサル・サービスとも共通する要素も含まれる。ユニバーサル・サービスにおいては、2つの利用可能性(‘availability’ と ‘affordability’)を実現するための施策は何かという議論が展開される(林・田川 1994)。「availability」とは、通信サービスの提供地域内であれば、利用者がどこにいてもサービスが利用可能であること、すなわち、供給者側からみて条件不利地域、すなわち、サービスを提供するためのコストが高い地域であっても、サービス提供を保障することである。加えて、そのサービスは、‘affordable’、すなわち、だれもが利用可能な料金でなければならないというのがユニバーサル・サービスの基本概念である。

そのようなサービスの提供は、当然、供給者側には、採算のとれない地域でのサービス提供ということとなる。独占市場であれば、そこで発生する赤字を、コストの安い地域で提供されるサービスから生じる黒字で補てんする、いわゆる、内部補助で補てんすることが可能である。しかし、市場競争に晒されている通信事業者にとっては、その赤字は経営上の負担となる。そのような負担の軽減化を図る制度が、いわゆるユニバーサル・サービス基金制度である。

このユニバーサル・サービスの議論において、その制度の対象となるサービスは、「日常生活に必需のサービス」である。それは、基幹放送で言えば、「日常生活に必需な情報」を、あまねく安価に提供するということとなる。広告収入を主な収入源とする地上波放送では、無料でサービスが提供されているので‘affordable’の議論は無関係となり、‘availability’とさらに何が「日常生活に必需な情報」がということが重要になる。また、受信料により運営される公共放送NHKの受信料水準には‘affordable’という基準は適用されうる。

このようにユニバーサル・サービスという観点から基幹放送を考えると、基幹放送は「日常生活に必需な情報」を提供するサービスであり、そこで問題となるのは、どの事業者がそのような情報を提供しているかということ、具体的な情報の‘essentiality’の範囲の画定である。

基幹放送という制度を一から構築し、そこで基幹放送の要件を定めるということであれば‘essentiality’の範囲の議論も成り立ちうるが、現実には、放送市場には、すでに多くのプレーヤーが参入し、そのなかから基幹放送と一般放送の区分をすることとなり、現実には「放送用に専ら割りあてられた周波数帯を使用する放送」が基幹放送と定義された。その詳細は、表1に示されている通りであるが、一部の無線局を除くすべての無線放送は基幹放送、有線放送は一般放送という区分になっており、そこにはユニバーサル・サービスにみられるような‘essentiality’に関する厳密な議論はない。

今後、これまでの電波希少性とか社会的影響力に代わり、「日常生活に必需な情報」を提供する基幹放送は、価値財²⁾を提供するメディアとして位置づけ、そのなかで改めて基幹放送に対する政府規制の在り方を再考することも必要である³⁾。

2. 価値財(merit goods)は、ある財またはサービスのもつ「共同的欲求を生じさせる利益および価値」に着目した概念である。

(菅谷 1997 153-154頁)

●表1 テレビジョン放送事業者の区分イメージ (荒井 2010, 6頁)

伝送手段		ハード・ソフトの分離	現行適用法	放送の例	改正後の放送法における事業者の区分
無線	地上	分離	放送法	地上民間放送	特定地上基幹放送事業者
	衛星		放送法 (委託放送)	— BS 放送, 110度CS 放送 【特別衛星放送】	認定基幹放送事業者
有線	有線	一致	電気通信役務利用放送法	124/128度CS 放送 【一般衛星放送】	一般放送事業者
			有線テレビジョン放送法	ケーブルテレビ	



▶ 2 放送産業における公共放送の位置づけ

1980年以降の情報通信市場における民営化、競争政策の導入のなかで、「政府・企業関係」の観点から、その関係性に大きな変化がなかったのは公共放送制度である。日本だけではなく、公共放送の歴史が浅く、その制度が安定的とは言えない米国でも、1967年に成立した公共放送法に基づく公共放送制度は大きな変更なく継続されている。

日本の放送産業発展の歴史を振り返ると、公共放送NHKは、新しい技術を積極的に市場の導入し、放送市場拡大の先導的役割を担ってきた。

NHKの経営は、受信料により支えられ、広告放送による収入の獲得は禁止されている。新放送法下の基幹放送の中核をなす放送サービスの提供主体と言えよう。

しかし、そのようなNHKの存在根拠は、実は、NTTのような特殊会社法ではなく、その設立根拠は、旧放送法にあり、それがそのまま新放送法に引き継がれている。1950年に放送法が施行された当時は、放送＝NHKというような状況で、現在の商業放送は、まだ、未成熟な時代であった。そのような時代にNHKの設立根拠が放送法にあったということは理解できないわけでもない。今日、NHKは、その売り上げ規模からいうと、日本最大の放送局であることは間違いないが、第2位のフジテレビとの差はあまり小さくなく、もはや放送＝NHKという時代は遠い過去のことである。

そのような状況のなかでも相変わらずNHKの設立根拠が、事業法的性格をもつ放送法のなかにあるというのは、これまでの歴史的経緯を考慮しても、そろそろ再考の余地にきていると思われる。

今後も公共放送という特殊な経営形態の放送局を維持・継続させるということは、単に、国内における放送番組の多様性確保にとどまらず、コンテンツ市場世界第2位の日本からの海外に向けた情報発信という点からも重要である。また、ポスト・メディア融合時代におけるコンテンツの二次利用、三次利用という観点からも、さらに積極的な施策が求められる。

新放送法に基づくNHKを、放送法から切り離し、NHK法に移行させるという発想の背景には、公共放送における「政府・企業関係」の見直しという視点が含まれる。そこには、受信料制度の在り方、子会社との関係、議会との関係を含めた業務監理の在り方、NHK自体の業務範囲など、議論すべき項目は多々あるが、受信料にかかわる規制を除けば、「政府・企業関係」においても商業放送との差異がない政府との関係性を確立することが重要であろう。

脚注

3. なお、新放送法により導入された「基幹放送」の概念と課題については、以下も参照。(須田 2012), (砂川 2012)

▶ 3 ネットワーク競争

1980年代後半、音声電話市場の成熟化を背景に、先進主要国では、それまでの独占市場であった通信市場に競争政策が導入され、同時に電話会社の民営化も進んだ。ネットワークレベルの競争においては、ネットワークのオープン化を促進し、ネットワーク設備ではなく、ネットワーク・サービス・レベルの競争を進展させようとする国、ネットワーク設備同士の競争を促進させる国、さらには設備競争とサービス競争を同時展開させ、競争を促進させる国など、競争政策にも多様なモデルが出現した。

設備競争とサービス競争のどちらが、より有効な競争政策かという点に関しては、明確な答えはない。現実の市場においても、国によって、その対応はまちまちである。しかし、先進主要国をみると、やはりネットワークの広帯域化という目標に向けて、各国が独自の政策を選択している。それが政策変更という形で顕在化しているのはオーストラリアのケースであろう。

オーストラリアでも通信会社の民営化と競争導入は、他の先進国と同時期に進められ、設備競争とサービス競争が同時展開という日本と同様な競争政策が推進されてきた(Grant 2004)。しかし、OECD 統計をみても明らかなように、ネットワークの広帯域化は遅れていた⁴⁾。そこで、2007年12月に発足した労働党のラッド政権は、そのような遅れを一挙に取り戻すための大胆な政策転換を図った。それは、2009年4月に公表をされた政府主導のネットワーク会社の設立である(上村 2010)。具体的には、全国ブロードバンド網(National Broadband Network : NBN)というネットワーク会社が設立され、この会社の敷設する光ファイバー・ネットワークを既存の通信事業者に利用させるという試みである。換言すると、それは、設備競争からサービス競争への転換であり、サービス競争を推進する目的で政府所有のネットワーク会社が設立されたのである。

日本においても、「光の道」構想の議論のときに、以下の3つの政策案が議論された(総務省 2010)。それは、(1)NTTからローカル・ネットワーク部門を完全分離させる、(2)NTTグループ内にネットワーク会社を独立させる、(3)機能分離をさらに進める、という3つの分離案であった。(1)と(2)は構造分離であり、(3)は機能分離である。特に、(1)案は、政府のネットワーク会社の設立への関与の度合いを除けばオーストラリアで実現されたNBN構想とあまり大きな差はない。ではなぜ、オーストラリアでは完全構造分離案が受け入れられ、日本では、機能分離案が選択されたのであろうか。

両国の通信市場を比較しての違いは、ネットワーク広帯域化の進展度の違いである。オーストラリアは、一時期、広帯域ネットワークの加入率で隣国のニュージーランドに抜かれた⁵⁾。また、ネットワークの光化もほとんど進んでいない。そのことが、ネットワーク論議を政局の争点にさせ、政権公約としてNBN構想が取り上げられ、実現されたのである。

他方、日本で「光の道」構想が本格的に議論されたのは、自民党から民主党への政権交代後であった。オーストラリアとの違いは、日本の通信市場の広帯域化は、OECD 諸国のなかでも上位にあり、特に、ネットワークの光化も韓国とならび、進んでいたという点である。もし、ネットワークの広帯域化がオーストラリアよりも遅れているという状況があれば、日本でも、別の案が選択されていたかもしれない。換言するならば、それまでの設備競争とサービス競争の併存型競争政策は、広帯域化の進展というレベルで一定の成果を残していたのである。

脚注

4. 2007年現在の、OECD参加国における100人当たりの広帯域網加入者は22.75人であり、これは同参加国の16位であった。(OECD 2011)

5. 2010年6月現在、ニュージーランドの人口100人当たりのブロードバンド加入者は24.5人でOECD加盟国中17位、オーストラリアは23.4人で18位であった。

しかし、従来の公衆交換通信(Public Switched Telecommunication Network : PSTN)を用いた広帯域サービスであるデジタル加入者回線(Digital Subscriber Line : DSL)と、光ファイバーを用いた広帯域サービス(Fiber To The Home: FTTH)の市場における競争状況を比較すると、FTTH 市場における NTT グループの占有率の高さが目立つ。それは、DSL 市場に見られたようなサービス競争が、この市場では見られないということを示している。しかし、設備競争というレベルでは、地域によっては、ケーブルテレビ局による広帯域サービスの加入比率が高い地域もあり、今後も、広帯域市場における競争促進を目指した、積極的な施策も必要とされている⁶⁾。

近年、有線ネットワークの競争政策とともに、無線ネットワークの競争政策にも広帯域化の議論が及んでいる。無線ネットワークと有線ネットワークは双方で端末が高度化し広帯域化が進んでいるが、その影響をより大きく受けているのが無線ネットワークであろう。スマートフォンの登場により、無線のトラフィック量は、予想を超えた拡大をみせ、それが現実にもネットワーク障害の原因ともなっている。

そこで、現在、進んでいるのが、WiFi オフロードである。これは、無線ネットワークが混雑をしているときに、トラフィックを無線 LAN、たとえば WiFi に逃してやることである。従来型の携帯機器は WiFi 対応となっていないが、スマートフォンはパソコンと同様に WiFi 用アンテナを装備しているので、そのような対応が可能となる。ここで注目すべきことは、WiFi サービスは、最終的な端末への接続は無線であるが、それは無線 LAN でも LAN ケーブルでも対応可能な固定通信事業者のネットワークを経由して提供されるサービスであるということである。利用者側からは、利用中の回線が WiFi 経由なのか携帯回線経由なのかを意識することなく、どこにいてもシームレスな感覚でスマートフォンからネットへの接続が可能となる自動ログイン機能も順次導入されている⁷⁾。

▶ 4 ユニバーサル・サービス制度の改革

ユニバーサル・サービスについては、すでに基幹放送との関連でもふれた。通信におけるユニバーサル・サービス制度は、独占から競争へ移行した通信市場で、地域間の通信サービスおよび料金の格差を是正し、「日常生活で必要なサービス」である通信サービスが全国あまねく提供される体制を確保するための方策である。現在、本制度の対象となっているのは、ローカルの音声電話、緊急電話と公衆電話である。

本制度は、2002年に導入され、2006年から稼働している制度であるが、これまでも IP 電話の普及に伴う対応であるとか、災害時の公衆電話確保のためのユニバーサル制度活用方策など、いくつかのマイナーな改正作業は行われている。しかし、ポスト・メディア融合時代という視点にたつと、この制度は、音声電話だけを対象としているという点で、情報技術の変化に敏速に対応している制度とは言えない。音声の固定電話は、業務用の利用は多いが、家庭では、携帯電話が主流になっている。また、従来の交換機を経由した電話サービスは、IP 電話サービスに置き換えられている。その点からは、本制度の見直しは早急にはじめなければならない。

以下では、そのようなポスト・メディア融合時代におけるユニバーサル・サービス制度の3つの政策案をみていきたい。

第1は、ユニバーサル・サービスからユニバーサル・アクセスへの転換である。すでに、

脚注

6. 2010年度におけるDSL市場のNTTシェア(NTT東日本とNTT西日本の合計)は、35.8パーセント、シェア一位のソフトバンクBBは、47.2パーセントであった。しかし、同年度の

FTTH市場では、NTTシェアは74.5パーセントを占める。(総務省2012b)、第2章 データ通信(固定系)の23頁および41頁。
7. (情報通信総合研究所 2011)、256~264頁。

これまで政府の報告書のなかにもユニバーサル・アクセスという用語は使用されている（総務省 2007a）。これは、音声通話サービスというサービスだけに焦点をあてるのではなく、広帯域ネットワーク網へのアクセス自体の格差是正と行うという新たな発想のもとにある政策オプションである。すなわち、広帯域網へのアクセスは、音声電話サービスだけではなく、インターネット接続、さらには、放送サービスという3つのサービス、いわゆる「トリプル・プレー」サービスの提供を可能にさせる。さらに、帯域的には、音声電話は、広帯域網のわずかな帯域で提供可能であり、その点からは、音声電話は、ユニバーサル・アクセスが提供可能な多様なサービスの一つという位置づけになる。

すでに固定回線経由で「トリプル・プレー」サービスを受けている利用者にとっては、ユニバーサル・アクセスへの移行は大きな問題ではないが、音声電話だけの利用者に対しては、広帯域網への接続というのは、利便性の向上にはつながらない。加えて、近年の傾向をみると、固定回線でのネット接続ではなく、無線ネットワーク、すなわち携帯電話からのネット接続利用者も多く、これらの利用者にとっても、この制度への移行は、利便性の向上にはつながらない。

「日常生活に必需のサービス」という需要側の必需性から考えると、利用者宅の固定電話というのは、安心・安全という側面も含めて、必需性の低いサービスとは言えないが、同時に、無線による通話、メール機能も同等の必需性があるとは言えないだろうか。そのようななかで、固定電話に加えて、携帯電話もユニバーサル・サービスに加えるべきであると議論は過去にもあった。そうなるとユニバーサル・アクセスで確保すべき接続の範囲は固定網から無線網までに広がり、その範囲はますます拡大されてしまう。

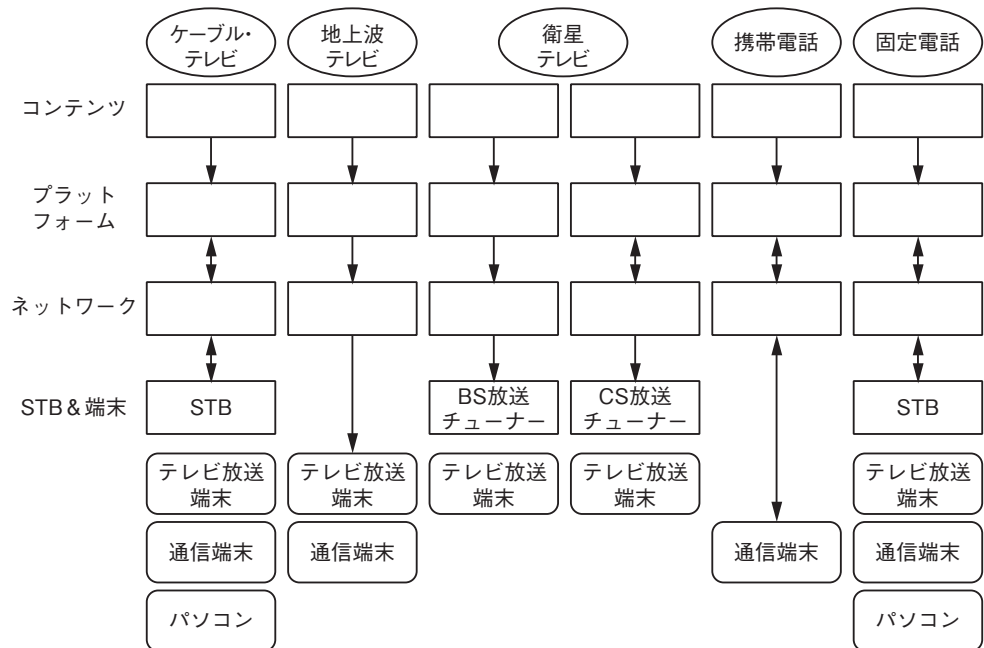
日本は、幸いにも OECD 諸国の統計をみても、国全体の固定電話と携帯電話の加入率は低くはない。そのような環境のなかで、アクセス制度への移行は、市場への政府の過度の介入にもつながりかねないということも忘れてはならない。

第2は、ユニバーサル・サービスの継続である。現在の制度が対象としている回線交換型の音声通話サービスは、今後も永遠に続くわけではないので、現行制度の補助対象は、そのまま維持するということはできないであろう。サービス概念はそのまま継続して、その補助対象を見直して、制度を維持していくという政策オプションも考えられる。その際、補助サービスの対象となるのは、緊急電話、公衆電話に加えてIP音声電話になるのか、さらには、無線の携帯電話も加えるか。無線ネットワークを対象とすると、無線網の利用可能な地域をどこまで拡大するのか、すなわち、人の定住していない山間部とか離島も含めるべきかなどユニバーサル・サービスの範囲の問題が一挙に拡大する。現行のユニバーサル・サービスは、1985年以前、すなわち、NTTの独占時代に構築された固定ネットワーク網を前提に制度設計されており、利用可能地域をどこまで絞るかというような問題は、議論されてこなかった。また、携帯電話用の中継機の設置については、すでに建設補助制度もあり、その制度との整合性も図る必要がある。

第3は、制度自体の撤廃である。ユニバーサル・サービスの補助対象である回線交換方式の固定電話サービスは、近い将来、すべてIP方式に置き換わる。その時点で、現在の制度は廃止し、その後は、市場競争にすべてをゆだねるとするのが第3のオプションである。それは、ユニバーサル・サービス制度導入前の体制に戻すということ、現在、この制度からの補助を受けているNTT東日本とNTT西日本への補助がなくなることを意味する。そうなった場合、企業がとるべき選択は、赤字を最小限にとどめるために不採算地域から撤退する、あるいは、不採算地域の料金を上げるということである。前者については、NTT法により市場からの撤退は不可能であり、後者については、まさに、どの程度の格差が是認されるか否かという問題となる。

IP網への全面的な転換により、これまでの高コスト地域のコスト水準が下がれば、格

図1 垂直統合型の情報通信産業構造図（筆者作成）



差是正の問題は、縮小されるということになるが、市場競争にゆだねるといった場合、これまでの制度が補助の対象としているサービスの負担が、それを提供している2社に集中するということになる。特に、公衆電話は、IP網への転換により、全面的な設備更新が必要されるであろうし、携帯電話の普及により、利用率の下がっている公衆電話は、今後採算的には厳しい事業であることは確かである。

以上のように、ユニバーサル・サービス制度の維持、ユニバーサル・アクセスへの転換、さらには制度の撤廃、どの選択案にもメリットとデメリットがあり、この政策案がベストという解答を提示することは容易ではない。しかし、今の制度は情報通信技術の高度化のなかで陳腐化を加速させていくことも確かである。ポスト・メディア融合時代において、「日常生活に必需のサービス」(‘essentiality’)をもつサービスの‘availability’と‘affordability’をどのように確保すべきか、そこでは競争政策にどこまでゆだねることができるか。さらに‘essentiality’に、安心・安全の問題をどのように組み込むべきであろうか(総務省 2012a)。

市場の動向を見極め、さらに、将来の情報通信技術の高度化に対しても技術中立性を確保できるような柔軟な政策の選択が必要となる。

▶ 5 情報通信産業構造の変容

これまで、ポスト・メディア融合時代の政策課題ということで、放送、通信という従来からの被規制産業の関わる政策課題について取り上げてきた。

本節では、それらをまとめる形で、産業構造の変化、そのなかでのネット系の新たな企業の参入、ソーシャル・メディアの動きなどがそれらの被規制産業にどのような影響を及ぼすのか、また、どんなビジネスチャンスを与えるのかという政策論とは異なる視点からこれまでの政策課題を再考してみたい。

図1は、伝統的な産業構造、垂直型の情報通信産業構造図である。縦軸は、コンテンツ、プラットフォーム、ネットワーク、STB & 端末となっている。初期の構造図においては、

縦軸にはプラットフォームが存在せず、ネットワークが、長距離ネットワークとローカル・ネットワークに分離されていた。現在のような構造図となったのは、インターネットの登場後である⁸⁾。

この図におけるコンテンツというのは、情報の内容そのものなので特に説明はいらないが、プラットフォーム機能というのは、多少の説明が必要である。通信系におけるプラットフォームは、まさに、利用者が必要な情報を選択するポータル・サイトであり、実際には、単一のプラットフォームというよりは、たとえば総合検索サイト、項目別検索サイトなどを含む複合的構造である。そこでは、利用者にはプラットフォームを無料で提供し、そのサイト上の広告から収入を稼ぐビジネス・モデルもあるし、そこで提供される有料コンテンツで情報料を稼ぐビジネス・モデルもある。このプラットフォーム部分には、参入・退出規制はなく、きわめて競争的である。

他方、放送系のプラットフォーム機能は、構造的には通信系よりは単純であるが、単一チャンネル・サービスと多チャンネル・サービスに分離可能である。単一チャンネル・プラットフォームの典型は地上波放送局であり、そこではネットワーク設備、すなわち放送用無線局とプラットフォームすなわち番組の編成部門は統合化されてきた。これは、「ハードとソフトの一致」と言い換えることもできる。また、CS放送、ケーブルテレビ局などの多チャンネル・サービスでは、多チャンネルの編成と顧客管理がプラットフォームとなる。ここでは、双方とも、「ハードとソフトの一致」によるビジネス展開が多い。

以上のように、通信系と放送系では、プラットフォームの機能そのものは若干異なるが、利用者へのコンテンツ提供の窓口機能と顧客管理機能(公共放送の受信料と有料サービスの場合)をもつという点は共通している。

次に、ネットワーク部門は、厳密にはネットワーク・サービスとネットワーク設備に分離される。この分離がなければ、前述したネットワーク部門のサービス競争は生じえない。

最後に、STB & 端末という部門が利用者が一番近くに存在する。情報サービスの利用者は、いくら自分の周りにネットワークの接続点があっても、端末がなければ情報サービスは入手不可能である。STBは、'Set Top Box'の略称であり、主に、プラットフォーム事業者が提供する顧客管理ボックスである。たとえば、いくらテレビ受信機があっても、このSTBがなければ、衛星、ケーブルテレビの有料サービスの視聴は不可能である。

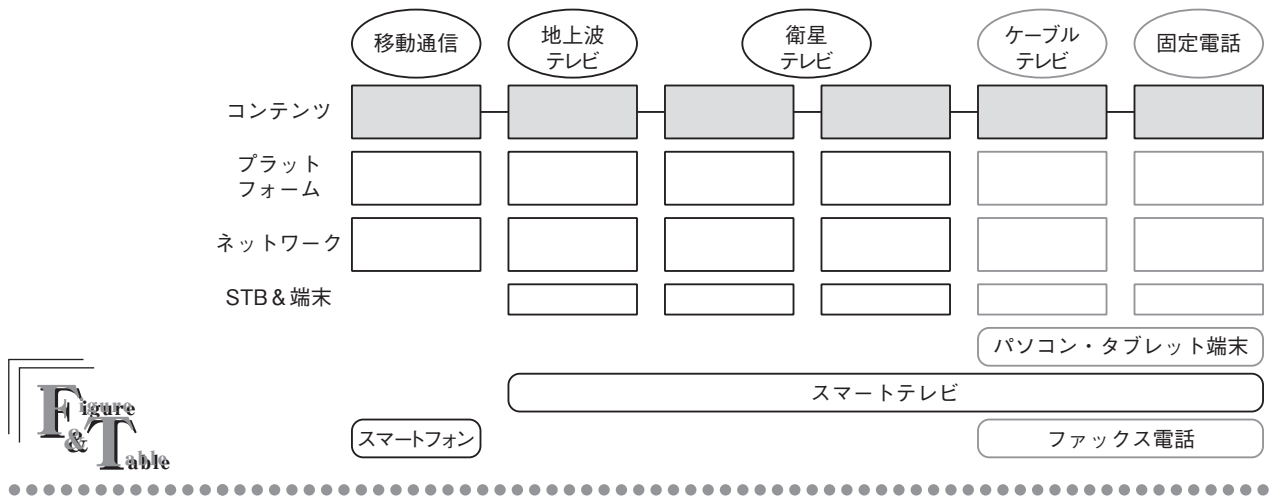
この端末と上位レイヤーの関係、垂直的統合関係も、複雑である。これまで放送系においてはSTBとプラットフォームの間には統合関係はあったが、テレビ受信機という端末とプラットフォームの間には、何らのビジネス上の垂直的な統合関係はなかった。

他方、通信系においては、通信独占時代においては、端末とネットワークは、垂直統合されていた。すなわち、電電公社のネットワークで利用可能な端末は、電電公社の提供する電話機だけであったが、1980年代になると端末の自由化、すなわち、ネットワーク部門以外が提供する端末も利用可能となった。しかし、日本においては、無線ネットワーク部門と端末の垂直統合関係は、今日も続いており、その垂直統合関係を前提に、携帯電話会社同士の競争が展開されている。さらに、iPhoneなどにみられるようなプラットフォーム部門と端末の統合関係が従来のネットワークと端末間の統合関係より強固である新しいビジネス・モデルも出現している。

新放送法で実現された「ハードとソフトの分離」を情報通信産業構造図からみると、プラットフォーム部門とネットワーク部門の分離が可能となったということである。しかし、2つの部門の統合関係も排除されなかったため、この分離が新たなビジネスチャンスとか

8. (菅谷 1984) の図1を参照。

図2 水平分離型情報産業構造図（筆者作成）



新規参入をもたらしてはいない。

図2は、水平分離型の情報産業構造図である。これは、通信系と放送系の9本の法律を1本化し、情報通信法をつくるという構想の基本的理念となった考え方であり、それは、1990年代のインターネット登場時に、米国で提唱された情報スーパーハイウェイ構想にまで遡ることができる。その当時の連邦通信委員会(Federal Communications Commission : FCC)の委員長であったリード・ハント氏は次のように述べている。「米国の情報ハイウェイは、放送、衛星、ケーブルテレビ、移動体、有線という五つの車線で構成されており、FCCは近年急速なデジタル化を進めている」。ここで言わんとすべきことは、この5つのネットワークがすべてデジタル化され、それがそれぞれのサービスの専用車線ではなく、すべてのデジタル・サービスの相互利用が可能な車線となると、その車線間の競争が、情報通信産業の拡大と発展をもたらすということである。

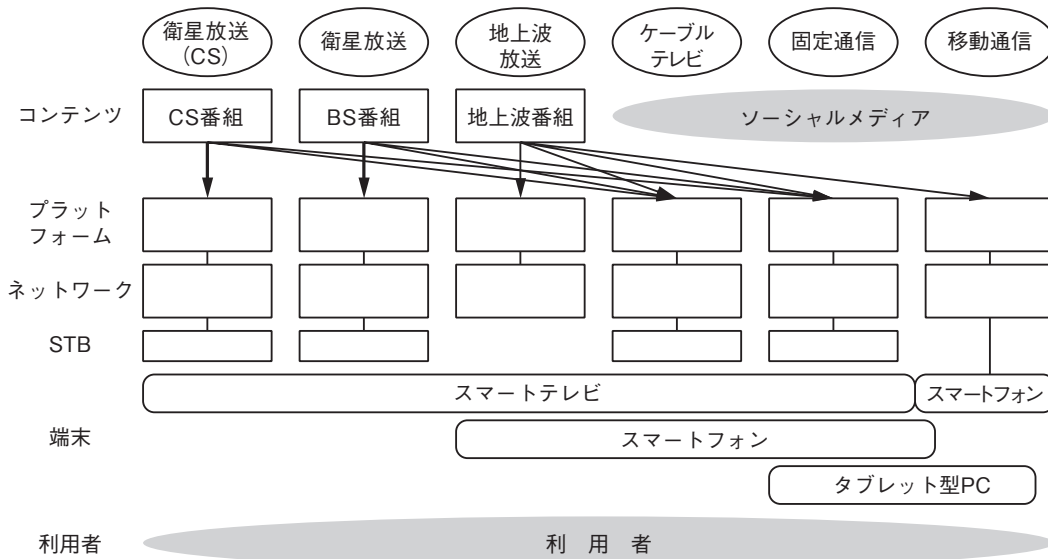
日本においても、2011年7月に地上波のデジタル化が実現され、震災の影響でその開始が延期された東北3県においても2012年4月からデジタル化が実施され、今から20年近く前に提唱されたデジタル情報スーパーハイウェイが日本においても完成した。

しかし、現実の市場をみると車線間の競争は始まったばかりであり、そこには車線間の競争だけではなく、車線間でのサービスの補完もみられる。前述した携帯電話におけるWiFiオフロードは、その典型的事例である。WiFiというのは無線LANサービスであるが、無線なのは、利用者との接続点だけであり、それは固定ネットワークに属しているからである。

図2においては、端末に、スマートフォン、スマートテレビというスマート機器が接続されている。現実の市場においては、スマートフォンはまだ普及途上にあるし、スマートテレビの普及はこれからである。これらのスマート機器が、普及し、図2に示されているようにどのネットワークにも接続可能となったとき、まさに、相互乗り入れ自由な情報スーパーハイウェイ構想は実現するのであろう。

しかし、この情報スーパーハイウェイ構想が提起された時代には想定されていなかった既存事業者側のビジネスに影響のある2つの問題が生じている。第1の、すでに顕在化されている問題は、コンテンツ取引で発生する収益の奪い合いである。これまでの情報通信ネットワーク経由のコンテンツ取引では、利用者が支払うコンテンツ料は、コンテンツ部門とネットワーク部門で分配されていた。しかし、前述したプラットフォーム部門と端末

図3 ポスト・メディア融合時代の情報産業構造図（筆者作成）



部門の垂直統合型ビジネスの出現で、収益の分配は、コンテンツ部門とプラットフォーム部門で完結され、それまでのネットワーク部門の収益が、プラットフォーム部門に奪われるというネットワーク事業者にとっては好ましくない事態が発生している。スマートフォンで圧倒的なシェアをもつ iPhone は、ネットワーク部門の情報料回収代行をスキップし、自らの端末経由のすべてのコンテンツ取引を自らのプラットフォーム部門で管理し、情報料の回収を代行するというビジネス・モデルを確立したのである。これは、情報通信ネットワークを経由したコンテンツ取引における新たな競争と言える。

第2は、ユーチューブ、ツイッター、フェイスブックなどのソーシャル・メディアの登場である。これらは、従来の伝統的メディア、すなわち、図2に示されているようなコンテンツ提供者ではない。一般利用者が提供する情報を利用者間で共有するサービスのプラットフォーム事業者と位置づけることができよう。しかし、それは図2では示すことはできない。図3が示すように利用者とソーシャル・メディアは、スマート・デバイスからケーブルテレビ系、固定通信系、移動通信系のプラットフォームとネットワークを通して双方向の情報交換が可能となる。これは、伝統的な情報通信産業には見られなかった新しい情報サービスの流れであり、しかも、その情報サービスプラットフォームの提供主体であるソーシャル・メディアは、グローバルな広がりをもった規制されていないサービスである。

このようなサービスの出現により、既存メディアも大きな影響を受けている。特に、ビジネス・モデルを共有する地上波テレビとは、広告市場におけるパイの奪い合いという新たな競争が生じる可能性も否定できない。これらのソーシャル・メディア・サービスには日本を起点とするサービスもあるが、上記は、いずれも米国発のグローバルなサービスであり、今後、これらが拡大を続けることにより、既存ビジネス・モデルが受ける影響は小さくない。

また、利用者が自ら作成したコンテンツのアップロードには、いわゆる、違法コンテンツも多い。すなわち、正規版コンテンツではなく、海賊版コンテンツが、ネット上には数多くみられる。それは、日本市場だけではなく、海外市場にも及んでいる。世界第2位の

コンテンツ市場を擁する日本は、コンテンツの品質も高く、日本発のコンテンツに対する海外市場での需要も低くはない。しかし、現在、海外で視聴されている数多くのコンテンツは、海賊版であるとの指摘もある(劉・菅谷 2012)。地上波テレビ局においても、いわゆる放送外収入の拡大を目指して、番組の海外販売を強化しようとする動きがあり、番組のフォーマット販売なども含めてその数は徐々に増加傾向にはあるが、まだ、解決すべき課題も多い(海外番組販売 2012)。

▶ 6 スマート・デバイスとメディア融合

図2で示したように、ポスト・メディア融合時代の端末は、まさに、これまでのメディア間の垣根を乗り越えるスマート・デバイスの時代になってきた。すでに、モバイルテレビ・サービスは、ワンセグ放送として地上波の同時再送信サービスが利用可能となってきたが、2012年4月からは、ドコモが中心となって、新しいタイプのモバイルテレビ・サービスが始まっている。‘NotTV’という愛称のマルチメディア放送は、有料という新たなビジネスモデルでスタートとした。これは、従来の通信端末で放送を受信可能というサービスであるが、他方、スマート・テレビは、放送端末を通信網につなぎソーシャル・メディア・サービスを利用可能にさせる。

さらに、ipadに代表されるタブレット型端末では、書籍の電子化、すなわち、電子出版、さらには電子黒板とも連動させた電子教科書も登場しようとしている。書籍に加え映画、新聞といういわゆるパッケージ系メディアも、図2のコンテンツ部門に位置付けられ、これまで、宅配などの物理的流通網に頼ってきたこれらの伝統メディアも、自らのコンテンツをスマートフォン、タブレット端末で提供している。

また、映画産業においても、伝統的なフィルムを基盤とした流通経路が、映画館のデジタル化にともない、映画館自体が通信回線と接続される、すなわち、それが情報通信産業構造図の端末部門に位置付けられるという時代となっている。映画館においても、通信回線で送られたサッカー中継の映像などを視聴可能となり、映画館自体の利用方法の多様化も実現された。

このように、出版、映画、新聞などの伝統的なパッケージ系メディアも、情報通信産業構造の一部に位置付けられるというのがまさにポスト・メディア融合時代の情報通信産業構造である。

「政府・企業関係」という観点からみるならば、これらの伝統的メディアには、いわゆる事業法的な政府介入はなかった。また、これらのメディアが情報通信産業構造のコンテンツ部門に位置付けられることにより、従来の、印刷メディアとしての流通経路がすぐに消滅するというようなことも考えられない。しかし、伝統的メディアのビジネス・モデルという観点からみると、印刷メディアだけに頼っていた収入源が多様化し、電子新聞、電子出版からの収入も期待できる。そこでは、印刷メディアと電子メディアの二者択一ということではなく、それぞれのメディアの特質を生かし、たとえば新聞では、印刷と電子のパッケージ販売、出版では、電子図書機能を出版前の宣伝媒体として使うというような戦略も実施されている。

他方、1990年代の多チャンネル映像時代から、映画も衛星チャンネルの提供コンテンツの中核になった。また、近年では、地上波テレビ局が出資する映画も増えている。その背景には、劇場映画の製作において、製作委員会が中心となった製作資金の調達方法が一般化し、そこに、地上波テレビ局が参加することが多くなったという事情がある。業務面においては、放送局と映画会社は緊密な提携関係を結び、映画作品もテレビドラマの映画化という事例も多々みられる。

以上のように、ポスト・メディア融合時代においては、プラットフォームの多様化、ネットワークの広帯域化、そしてスマート・デバイスの登場により、これまでは、それぞれの産業内で完結していた流通経路がデジタル・ネットワークにまで拡大していき、情報通信産業と伝統的メディア産業の重なる領域がますます拡大していく方向にある。

そのようななかで、これまでの情報通信産業における「政府・企業関係」が大きく変化をすることはなく、メディア所有の集中化がもたらす、情報の多元性、多様化への影響、すなわち、経済的市場による競争だけではなく、言論報道市場における多様性確保に向けたメディア集中排除という観点からの、継続的な観測と分析は、ますますその重要性を増すことと思われる。

▶ まとめ

本論文では、ポスト・メディア融合時代の情報通信市場というテーマで、「政府・企業関係」という観点から、今後の情報通信政策の方向性について、議論をすすめてきた。そこで取り上げたのは放送規制にかかわる基幹放送と公共放送の在り方、通信規制にかかわるネットワーク競争とユニバーサル・サービスの方向性という4つのテーマである。そこには技術基準に関する議論、情報内容規制、ネットワークの接続問題など取り上げるのできなかったテーマもあるが、この4つのテーマは、いずれも「政府・企業関係」の関わる広範な問題を内包している。ネットワーク競争においては、政府の役割と市場の役割の継続的な議論が必要であり、ほかの3つの課題とは、独立した議論が必要である。残り3つの課題については、共通する論点がある。それは、サービスの‘essentiality’とは何かという視点である。だれが、どのような決定手続きにおいて、この視点での社会的合意を形成していくのか、そのなかで、価値財の視点にたった情報通信市場における政府の役割が明確にされれば、政策の方向性はみえてくる。そこで大切な視点は、従来の通信と放送という区分を超えた‘essentiality’に関する合意形成であり、さらには、コンテンツ、プラットフォーム、ネットワーク、端末におけるすべてのプレーヤーにとって技術中立的であり、公平な規制枠組みの確立であろう。

1980年代の規制緩和期から継続している事前規制から事後規制、直接的規制から間接的規制という一連の規制緩和の流れは途絶えることはない。他方、通信と放送という2つの事業分野に独自に形成されてきた事業規制自体が完全に融合をしたという状況にはないが、本論で示したように2つの事業分野双方に適用可能な規制が広がっている。今後、コンテンツから端末までのメディア融合がさらに進展するにつれ、情報通信における「政府・企業関係」は、通信と放送という壁を乗り越えた新たな局面を迎えるであろう。

●参考文献

- Grant, Alasdair Ed. (2004), *Australian Telecommunications Regulation (3ed)*, UNSW Press.
- Computerworld (2010), *NZ beats Australia OECD broadband rankings, December 7, 2010*,
<http://computerworld.co.nz/news.nsf/news/nz-beats-australia-in-oecd-broadband-rankings>
 (2012年8月25日参照)
- OECD (2011), *OECD Communications Outlook 2011*, <http://www.oecd.org/statistics/> (2012年8月23日参照)
- 荒井透雅 (2010), 「通信と放送の法体系の見直し～放送法等の一部を改正する法律案～」, 『立法と調査』, 304号, 3-16頁。
- 上村圭介 (2010), 「全国ブロードバンド網に反映されるオーストラリアの通信自由化 10年のジレンマ」, 国際大学グローバル・コミュニケーション・センター編, 『未来を創る情報通信政策—世界に学ぶ日本の針路』, 162-183頁。
- 海外番組販売検討委員会編 (2012), 『テレビ番組の海外販売ガイドブック』。

- 菅谷実 (1984), 「発展するアメリカのテレコム産業」, 『経済セミナー』, 357号, 20~26頁。
- 菅谷実・清原慶子編 (1997), 『通信と放送の融合』, 日本評論社。
- 菅谷実 (1997), 『アメリカのメディア産業政策 通信と放送の融合』, 中央経済社。
- 鈴木秀美・山田健太・砂川浩慶編 (2009), 『放送法を読みとく』, 商事法務。
- 須田和博 (2012), 「「基幹放送」概念の今日的意義」, 『立教法学』第85号, 121~178頁。
- 砂川浩慶 (2012), 「新放送法にみる, 今後の放送・通信政策」, 『立教法学』第85号, 33~46頁。
- 総務省 (2006), 『通信と放送の在り方に関する懇談会 報告書』
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_hosou/pdf/060606_saisyuu.pdf
(2012年8月27日参照)
- 総務省 (2007a) 『ユニバーサルサービス制度の将来像に関する研究会報告書(案)』
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/chousa/universal_service/pdf/071002_2_si1.pdf
(2012年8月27日参照)。
- 総務省 (2007b), 『平成19年版 情報通信白書』
<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h19/> (2012年8月27日参照)。
- 総務省 (2010) 『「光の道」構想実現に向けて 取りまとめ(案)』
http://www.soumu.go.jp/main_content/000092955.pdf (2012年8月27日参照)。
- 総務省 (2012a) 『災害等緊急時における有効な通信手段としての公衆電話の在り方 答申』
- 総務省 (2012b), 『電気通信事業分野における競争状況の評価 2011(案)』,
http://www.soumu.go.jp/main_content/000168292.pdf (2012年8月25日参照)。
- 高木利弘 (2012), 『スマートTVと動画ビジネス 次世代メディアをデザインするのは誰か?』, インプレスジャパン。
- 林紘一郎・田川義博 (1994), 『ユニバーサル・サービス マルチメディア時代の「公正」理念』(中公新書), 中央公論社。
- リード・E・ハント (1995), 「米国情報スーパーハイウェイ構造—五車線上の競争—」, 『三田評論』, 31~36頁。
- 劉佳・菅谷実 (2012), 『中国映像サイトの現状と未来——日本発コンテンツとの関係を中心に』,
<http://www.jotsugakkai.or.jp/operation/taikai/taikai.html> (2012年8月26日参照)。

菅谷 実 (慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所教授)