2008年2月26日

ネクストメディアを呼び覚ます政策イノベーションを 通信と放送の融合を見据えた情報通信政策のあり方について

慶應義塾大学
國領二郎
土屋大洋
藤井資子

1. 通信でも放送でもないネクストメディアの育成 メディア法制整備の意味

通信・放送産業における技術進歩は、我々のコミュニケーションスタイルを大きく変えつつある。ブロードバンド・インターネットの登場により、エンドユーザが容易に、そして安価に情報を発信することが可能になり、業界に先んじてユーザが、通信（1対1）と放送（1対n）の垣根を超えたコミュニケーションサービスの利用を始めている。今後、ユーザのニーズに促されて、通信でも放送でもない新しいメディア ネクストメディアが登場してくるだろう。

通信と放送の融合をめぐるのは、ライブドア事件や、楽天とTBSの対立など耳目を引く騒動が起こり、表面的な争いに目を奪われがちである。しかし、この問題の底流にはアナログ技術とデジタル技術の本質的な違いに立脚するメディア変革の大きなうねりがある。デジタル技術は電波の利用効率を大幅に高め、希少性に関する問題の構造を変化させるだけでなく、これまで情報の受け手でしかなかった大衆を情報の発信者に変えてきている。

ネクストメディアも柔軟性高いデジタル技術を背景に生まれる。デジタルインターフェース（接面）を介して、従来バラバラだった商品やサービスが新結合をおこし、新サービスが生まれている。鉄道切符とICカード財布（電子マネー）の結合が、新しいマーケティング手法（ポイント還元）を生み出している現象などは分かりやすい例だろう。音楽プレーヤーが電話機と結合して世界的なブームを起こした例も記憶に新しい。このような技術を健全で活気のあるビジネスとして育て、国民に恩恵をもたらせるものとしていくと同時に、新しい産業における日本の国際競争力も強化したい。

多様な商品やサービスの迅速かつ柔軟な新結合を可能とし、グローバルに躍動するデジタルの世界では、過去にとらわれている国は競争力を失う。政策も、従来の「狙った目標を達成する」といったものでは急速に変化する現実に対応できない。これからの政策は、デジタル技術がもたらす恩恵を最大限享受するため、「まだ予見されていない新しい技術、新しい商品/サービス、新しい産業、新しい社会モデルが創発してくる可能性を最大限にすること」を目指すものでなくてはならない。発想の転換を迫る波がいま、通信・放送産業に押し寄せてきている。その波に乗り遅れて押し流されるか、波に乗って躍進できるか、日本は岐路に立っている。

通信・放送の総合的な法体系整備にあたっては、メディア業界だけでなく、家電、情報サービス、文化など、様々な業界における新しいメディアの事業化をいち早く日本で実現

し、発展させ、世界をリードする後押しをすることを目指したい。多様な事業者による、革新的なビジネス創造を促すため、新たな法制度は、創造的な新サービスを開発した新規事業者が電波などの必要資源を機動的に活用可能とするものにしたい。また、安心安全なメディアを実現するために規律が必要な場合も、それがイノベーションを妨げないように、事前規制は極力少なくして事後規制で対処するものとしたい。さらに、事業法であらかじめ業界のあり方を規定することは必要だとしても、イノベーションの可能性を阻害しないよう、その規定は極力限定的なものとして、独禁法、民法、刑法等の一般法で対処可能なところは一般法に委ねる仕組みに変革していきたい。

2. 通信・放送融合の根底にある変化 デジタル技術がもたらしたメディア変革

2.1. 電波の利用効率の向上による希少性の変化

デジタル技術を利用することで、電波の利用効率が飛躍的に向上する。例えば、アナログ放送では電波干渉による混信を避けるため、異なる周波数帯との間に十分な帯域幅を設けたり、隣接するテレビの中継局では周波数を変えて放送したりする必要があった。電波の利用効率が悪い分、有限希少な資源である電波を利用できる人数は限られる。そのため、電波の配分と電波利用をめぐる排他性がクリティカルな問題になっていた。

デジタル放送への移行により、電波の利用効率を大幅に上げることができる。電波が有限な資源であることに変わりはないが、同じ周波数帯を利用することができる事業者数や端末数が増えるため、電波の希少性はアナログ放送に比べて弱くなる。

2.2. 伝送路の汎用化

デジタル技術は、2つのアンバンドルを可能にした。

第一に、伝送路のアンバンドルである。通信のデジタル化により、通信網のアンバンドルが可能になり通信市場への部分参入が可能となった。これにより、大規模設備を所有せずとも事業を行うことができるようになり、競争環境下で多様なサービスが展開されるようになった。放送事業でも今後同じようなことが起こる可能性がある。

第二に、伝送路とコンテンツのアンバンドルである。アナログ時代は、サービスの品質を維持するために、特定のコンテンツを提供するための専用の伝送路が必要であった。例えば、通話というコンテンツを提供するために電話網という専用の伝送路が必要であった。しかし、デジタル技術の登場により、伝送路とコンテンツのアンバンドルが可能になり、伝送路とコンテンツの対応関係が崩れてきた。

アンバンドルは既存の組み合わせの分離である一方で、新結合の機会創出でもある。なぜならば、汎用性の高まった伝送路を利用して、通話、データ、映像と様々なコンテンツを様々に組み合わせる形で流通させることが可能になるからだ。

2.3. エンドユーザによる情報発信

従来、テレビ局が希少な電波を利用してトップダウン方式で視聴者に情報を提供してきた。テレビ局は情報の提供者として大きな影響力を持つ一方で、一般の視聴者は提供される情報の受け手でしかなかった。デジタル技術の登場によって、情報の作成、複製、配信が容易になり、エンドユーザが情報発信する力を手にした。CGM (Consumer Generated Media) に代表される新たなメディアが登場し、情報の受け手であった一般のユーザが情報発信するようになり、情報の流通をめぐる力関係が変化してきている。

デジタル技術がもたらしたメディア変革の本質を捉え、イノベーションを阻害しない通信・放送を含む新たなメディア法制を整備する必要がある。

3. 通信と放送の融合の考え方

3.1. 何が融合するのか？

「通信と放送の融合」という言葉は、多義的である。何をもって通信と放送が融合したというのか、論者の数だけ説があり明確な定義が存在しない。

今起こりつつある融合現象を整理するならば、「端末の融合」、「伝送路の融合」、「コンテンツの融合」、そして「事業の融合」の4つに大別できる。端末の融合とは、携帯電話等の通信用端末を利用して放送を視聴できたりテレビモニタでインターネットを利用できたりすることなどを指す。伝送路の融合とは、通信路を利用して放送コンテンツを流せることを指す。コンテンツの融合とは、通信路を利用して流すコンテンツと放送設備を利用して流すコンテンツの間に差がなくなっている状態を指す。コンテンツの融合の一例として You Tube があげられる。通信用の伝送路を通して、不特定対数に視聴してもらうことを目的とした放送指向のコンテンツが視聴されている。事業者の融合とは、放送局が通信事業を行ったり、通信事業者が放送事業を行ったり、その他の事業者が通信や放送を行ったりすることである。

従来、通信と放送では、それぞれの用途別に整備された伝送路を介して通信用・放送用のコンテンツが提供され、ユーザは用途別の端末（テレビや電話）を利用してサービスを享受していた。デジタル技術や IP 通信の登場により、携帯電話でのワンセグ放送視聴、パソコンを利用したテレビコンテンツ視聴などが可能になり、通信と放送で別々に用意されていた端末、伝送路、コンテンツ、事業の垣根が低くなった。

産業規模をみると、通信産業が約 14.6 兆円、放送産業が約 4 兆円で 3 倍以上の差がある¹。それぞれの起源をみると、通信が 1 対 1 のコミュニケーションメディアであり、通信の内容は憲法で保障された「通信の秘密」の対象として第三者の関知しないものであるのに対し、放送は 1 対 n のコミュニケーションメディアであり、その放送内容は公序良俗に反しないものであるか等の制約があるものの、第三者の関知するものである。規模の異なる 2 つの産業が融合したり、起源の異なるコミュニケーションメディアが融合したりすると思うよりも、技術進歩によって通信でも放送でもない「ネクストメディア」が出現するという立場でメディア法制整備を考えるべきだろう。

3.2. 何のための制度改革か？

何のために通信と放送の融合を見据えた制度改革をするのか、位置づけによって対応が異なる。基本スタンスを明確にして臨むべきである。放送業界への競争導入と位置付ける案と、新サービス・新産業の創造と位置付ける案があるとするならば、ここでは後者のスタンスで制度改革を考えたい。

仮に放送産業への競争導入と位置付けるならば、電波をめぐるビジネス上のメリットを手放す側と得る側でのゼロサムゲームとなり、非生産的な電波利権の綱引きに陥る。また、ハード・ソフトの分離の強制が焦点となり、なかなか議論が進展しそうにない。

一方、新サービス・新産業の創造と位置付けると、少し違った展開が期待できる。位置情報技術や地理情報技術、個体識別技術などが加わり、新結合によって通信でも放送でもない「ネクストメディア」が生まれる。現場から発信される情報と情報共有機能が結合することで、生活の安心安全、地域社会や政治も変わり、新しい産業も勃興する。新産業の創造を促すことにより、新市場を創出することを目指したい。これにより、既存の通信産業と放送産業をあわせた規模よりもさらに大きな新市場の創造が期待できる。新しいメディア端末、新しいコンテンツ産業、新しいサービス、新しい社会モデルの創造にいち早く取り組み、国際的な競争力を醸成する必要がある。

4. どのような制度設計が必要か 最小限の規制で秩序の維持と競争の促進を

4.1. 垂直統合型の制度から水平型の制度へ

従来、通信・放送サービスは、サービスとネットワークが1対1で対応する縦割り型のネットワークで提供されていた。これに合わせて、業界構造や法体系も縦割り型のものになっていた。デジタル化、IP化の進展により、サービスとネットワークの1対1関係が崩れてきた。縦割り型のネットワーク構造でなくてもサービスを提供することが可能になり、あらゆるコンテンツが多様なネットワーク通じて提供されるようになった。この変化に対応して、垂直統合型の制度から水平型の制度への転換が検討されている。

縦割り型の制度を横割り型の制度に転換するだけでなく、様々なレイヤー、業種間の自由な競争を通じてイノベーションを促進する制度設計が望ましい。サービスとネットワークの1対1の対応関係が崩れてきたということは、レイヤー内、レイヤー間の多様な組み合わせによる事業形態が出現することを意味する。縦割り、横割りの二分法で捉えきれない新たな事業形態に対応した柔軟な制度設計が望まれる。

4.2. 伝送路の焦点 イノベーション促進を目指しコンテンツと伝送路を分離可能に

伝送路はもはや誰かが独占するものではなく、できるだけ多くの人が自由にアクセスできるようにすべきである。それによって新しいアプリケーションの利用が可能になり、電

波やラストワンマイルの伝送路が機動的かつ競争的に利用可能な状態を作り出すことが新しい政策の目標となるべきだろう。

本来、放送は通信の特殊型であったが、その特殊性により独自の事業形態と規制がとられてきたため、ソフトとハードを分離することが不可能であった。現在は、技術的に両者が似通ってきており、ハードとソフトを分離し、ハード・ソフトのそれぞれを共用することが可能になった。技術進歩によって向上した伝送インフラの汎用性を活用できるようにするため、電波やラストワンマイルの伝送路など、希少資源の利用効率を向上させることが重要な課題になる。

有線の伝送路に関しては、多重伝送技術の発達により、ボトルネック性¹が相対的に低くなることが想定される。その一方で、電波については、携帯電話やセンサーネットワーク、ICカードなどの多様な用途が出現し、ボトルネック性が高くなることが想定される。そのため、電波を有効に活用することが必要になる。具体的には次に記す4つの焦点について考えたい。

第一に、コンテンツと伝送路を分離可能なようにしておく。公共資源である電波を電電公社以来のボトルネック設備と同じような位置づけで捉え、免許人に電波の開放義務を課すことで、より多くの新規参入を促すべきである。第二に、電波と用途の1対1対応をやめ、割り当てられた電波の目的外使用を可能にする。具体的には、技術進歩により、特定の事業目的に割り当てられた電波帯域に余裕が出てきた場合、その余剰帯域を別の事業目的に利用できるようにする。第三に、電波の効率的利用を目的として、電波免許の定期的な見直しを行う。現在の電波法では、免許は5年毎の更新と定められているものの、よほどの事情がない限り免許は自動的に更新される。事実上無期限の免許制度を見直し、技術進歩に応じて最も効率的に電波を利用できる事業者を免許人として選定する仕組みを導入すべきである。第四に、放送普及基本計画で求められているテレビ放送電波の県域免許制度を見直し、テレビ放送用のコンテンツの県域外への配信を可能にしたい。例えば、佐賀テレビが自社のニュース番組の一部を放送後3日間に限りインターネットで配信している。県内ニュースの消費先は県内だけとは限らない。著作権に配慮しながら、コンテンツを収集したり配信したりするビジネスが自由に行える環境を整備したい。

4.3. 伝送サービスの焦点 新サービスの提供を支える事業融合を支援

アナログ時代は、設備とサービスの対応性が明確であった。すなわち、通信を行うためには通信用の設備、放送を行うためには放送用の設備が必要であり、それぞれに莫大な設備投資が必要であった。デジタル化により、通信用設備と放送用設備との違いは小さくなり、事業も融合してきている。新サービスの提供を支える事業融合を支援することがここでのポイントになる。

韓国では、インターネットを利用してテレビ放送の再配信をオンデマンドで行うサービスがいち早く開始された。最近では、通信事業者が地上波テレビ放送をリアルタイムでイ

¹ サービスを提供する上で不可欠な設備が独占ないしは寡占されている状態にあるときに、その設備をボトルネック設備という。

インターネットを通じて配信するサービスの開始が決まった。利用者の観点からは、地上波テレビ放送の横で、同じ番組がインターネット経由でも視聴できることになり、通信事業と放送事業の融合が進んでいると捉えることができる。

韓国における地上波テレビ放送のリアルタイム再配信については、通信と放送の規制当局間で議論があった。通信事業を管轄する情報通信部は、このサービスを通信であると捉え、放送規制の対象外だと主張した。一方、放送事業を管轄する放送委員会は、このサービスを放送であると捉え、通信事業者に対して放送免許を取得せよと主張した。規制当局間の綱引きをめぐって、事業者はそれぞれ異なる反応を示していた。放送事業者は静観し、通信事業者は賛成し（IPTV が認められれば新規顧客獲得、ADSL から光ファイバへのアップグレード需要が見込まれる）、CATV 事業者は強く反対していた。結果的に、情報通信部の主張が通り、IPTV は通信サービスと位置付けられることになったが、IPTV 議論をめぐる各事業者の反応を通じて放送事業者対通信事業者という単純な二分法ではない構図が明らかになった。

4.4. プラットフォームの焦点

認証、課金、著作権処理などは重要な基盤機能であるが、何がプラットフォームで、どのような規律が必要かは流動的である。民間によるイノベーションを妨げないような競争環境の整備をすることが重要な課題になる。プラットフォームを制度的に規定するのではなく、プラットフォーム機能を担う産業を競争的に発展させていく政策を考えることがここでのポイントになる。

4.5. コンテンツの焦点

総務省で検討されている通信・放送の総合的な法体系では、公然性の有無と社会的影響力の程度によって規制の枠組みが考えられているⁱⁱ。このなかの「特別メディアサービス」として現在の地上波テレビ放送に対する規制が原則として維持される方向である。現行の規律が維持されるということは、「特別メディアサービス」に分類されたものに関しては、電波割当やハード・ソフトの一致が維持される可能性がある。

重要なのは、この部分を早急に開放せよと迫ることではなく、公共性と社会的影響力を考慮しながら、利用者が技術進歩による便益を享受できる環境を整えることである。技術は急速に進歩するが、社会や企業の仕組み、人の行動はゆっくりとしか変化しない。慣れ親しんだ既存の仕組みを残すことを妨げないことと同時に、技術進歩によるイノベーションを妨げないことが未来の産業を盛り立てる鍵になる。具体的には、地上テレビ放送事業者については、電波の優先的利用が新規参入者の事業展開の妨げにならないようにイコールフットイングに十分配慮することを前提に、現在の事業形態の維持を認めることが考えられる。

特別メディアサービス以外の事業については最低限の規制にとどめ、新市場の創造を促すべきである。例えば、コンテンツについては未成年者保護等の社会的規制と独占禁止を目的とした出資規制等に関する必要最低限の規制にとどめ、インフラストラクチャ部分に

については電波やラストワンマイルの希少資源についてのみ規制を行う案が考えられる。

また、特別メディアサービス（仮称）、一般メディアサービス（仮称）を問わず、コンテンツの収集、配信、利活用を通じて自由にビジネスが行えるような環境整備についても考えたい。具体的には、著作権を守りながら機動的な事業展開を可能にする著作権の制度や市場の整備と、著作権と通信・放送事業をめぐる省庁間の連携促進が課題になろう。

5. 政策にもイノベーションを

新法制は、国内で調和のとれた制度でありながら、同時にグローバルに調和のとりやすいものでなくてはならない。通信も放送も広範囲に広く伝えることができるメディアであるからこそ、個別の国内事情を考慮しながらも、国際的に調和のとりやすい制度を目指すべきである。一国内だけにしか通用しない特殊なルールづくりに終わってはならない。

中長期的に大きなインパクトを持つ新しい産業、技術、サービス、社会システムの登場を予見することは難しい。すでに見えている物事の達成を狙った政策や法制度では不十分である。むしろ、新しい機会が予期せぬうちに突然現れることを前提に、その可能性を広げるような制度設計にすべきである。過去の経験の延長で考えるのではなく、未来への可能性が開かれた制度設計であるべきだろう。求められているのは、政策のイノベーションである。

i 総務省、「平成 17 年版情報通信白書」。

ii 総務省、「通信と放送の総合的な法体系の在り方に関する研究会 報告書」、2007 年 12 月 6 日。