

平成 18 年度第 1 回 R I T E シンポジウム

テーマ：「光・I P 時代の情報通信市場」

日時 平成 18 年 6 月 13 日（火）14:00～18:30

会場 千代田放送会館

基調講演「新しい情報通信政策の視点」

林 敏彦 氏（放送大学教授）

これから「新しい情報通信政策の視点」という題で、昨今の情報通信政策の何が新しいのか、どういうところが問題になっているのかについての概念的な問題を中心に論じたいと思う。

・「公共性」概念について

総務省の「通信・放送の在り方に関する懇談会」では、最初に「公共性」の概念が議論になった。政策というものは何らかの意味での公共性のあることに対して、国あるいは地方政府が何らかの手を打つことである。政策手段としては規制、課税、補助金等があるが、その基本にはすべて公共性があるといわざるを得ない。これから最近の公共性をめぐる議論を紹介しつつ、通信や放送を考える際の公共性につき、どこに基軸を置いたらいいのか、私見を述べてみたい。

まず、経済学で公共性、公共財という概念がある。サミュエルソンの「純粋公共財」の定義では、非排他性と非競争性を備えた財のことを公共財と呼ぶ。非排他性というのは、対価を払わない人にも消費させないでおくことができない、非競争性というのは、一人が使ったからといって減るものではないということである。公共財とはつまり、等量消費が技術的、制度的に必然性があるというもののことである。

これはある意味で非常に操作的な定義で、「公共とは何ぞや」という質問には答えていない。こういう性質を持つ財は、市場に任せて供給すると不都合が生じるから公共財という名前をつけたにすぎない。

法律でよく使われるのは公序良俗という概念である。法律上ではたいがいの権利が、公序良俗に反しない限りにおいて権利と認められる、と規定されている。

哲学の分野では、公共性のいろいろなニュアンスが議論されている。例えば公と私という対立で、自分はこうだけでも世間は、といった考え方である。この「公」というのは、政府が一定の国民から委託された権限を行使するという意味の公権力とは違う。

これらの議論の中で「公共性」の共通分母を考えると、ある種の影響力が範囲においても深さにおいても持続性においても、深いまた大きい場合、そこに何らかの公共性があると言わざるをえないという結論に達する。

・放送番組の公共性

放送は、大勢の人にインパクトを与えている以上、公共性の性格を帯びている。そうすると、放送番組に関する議論は公共性の濃淡ということになると思われる。

NHKに関しては、さまざまな番組やサービスの中で、どれが公共性が強い、どれが弱いのかという議論は過去に若干あり、報道番組、教養番組、ニュース解説等の公共性が強いということに対してはあまり異論はなかった。しかし、スポーツ番組や芸能番組の公共性については、必ずしも意見が一致しない。よい番組、あるいは他のお手本になるようなものを作ることは高い公共性の表れという言い方もあるが、そういった番組は民放でも作れるのだから、NHKのみが公共性を主張して受信料を使わなくてもいいではないかという議論もあった。この議論についてはすでに報告が出ているが、番組の公共性についての結論は出ていない。私見では、よい番組が見たいというのが視聴者一般の希望で、例えば人口構成の変化、高齢化、あるいは地方の時代といったものに対して、今の日本のテレビ番組が対応していないことに不満を持つ人々は多く、あるアンケート調査で「今の番組は下らない」「つまらない」と答えていることは非常に大きな問題と思われる。

・競争政策と構造問題

これまで、いろいろな分野に導入されてきた競争政策が功を奏しているということは疑いが無い。独占禁止法的な発想をすれば、競争政策によって企業の不都合な市場行為を規制し、命令に従わないときは最後に構造分離を命令するということになる。しかし米国には、係争が10数年続き、OS部門とアプリケーション部分の分離を命じられながら、分離をまだ実現していないマイクロソフトがあり、欧州でも類似の例で分離が実現されたこと

がない。

民間企業の経営形態に対して組織変更を命じることは、最後の手段であって、生半可な公共性の論理でもって切り込めるものではない。しかしながら、競争政策を進めていくうえでボトルネックになる部分があちこちにあるようでは、競争の効果が上がらない。

通信分野では、伝統的にラストワンマイルのアクセス部分が全体のネットワーク構造の中でボトルネック、つまりそこを通らないとどの事業者も顧客へ何かを届けられないという部分になっていた。

しかし、IP時代になってネットワークが多重化し、ネットワークは物理的なシステムであるのみならず、全体をコントロールするソフトであり、さらにはネットワークにぶら下がっている周辺機器全体で構成されているネットワークでもあるということになれば、ボトルネックは物理的などこかが詰まっているという問題以外にも起こりうる。例えば、ネットワークの渋滞が、物理的に通信が輻輳してディレイ (delay) が生じるという以外にも、何らかのソフト、何らかのコントロールに不備があり、そこに負荷がかかって全体のスピードが落ちるということで起こるかもしれない。IP網というのは全体を一人が最適設計しているシステムではなく、みんなが持ち寄ってつなぎ合っているシステムであり、そこでのボトルネック性というのは、電話時代よりも広い、あるいは大きな意味を持つてくる可能性がある。そのとき、電話時代のようにNTTの東西が持っている足回り回線だけが問題だというのではなくてきているということは頭に入れておかねばならない。IP網でのボトルネックを考える際には、その産業構造はどうなっているかを見る必要がある。IP網は物理的なアーキテクチャー、プラットフォーム、コンテンツやアプリケーションという3層構造ないしは4層構造で、その全体が機能して初めてネットワークがうまく動く。現在、通信の世界ではビジネスの垂直統合等、さまざまなビジネス展開が起こっているが、そのときどこにボトルネックが起こるかについては十分な注意が必要である。

・事前規制と事後規制

規制の在り方についても、レギュレーション (規制) によって、事前的にルールを作るというやり方はもう古いといわれている。これからは、一種のグラウンド・ルールを作っておけば、あとは事後的な独禁法の世界に近づけて、何らかの違反があったら起こったあとで手当てをするという事後規制に変わっていくのだという考え方がかなり行き渡っている。

しかしながら、これについては総務省の「IP化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する懇談会」で疑義が出されている。テクノロジーの発達はスピードが速くてダイナミックであり、例えばNGN (Next Generation Network) というのはどういうものになるかのスペックは細部にわたっても分かっていない。そういうものが出てくるときに、あらかじめルールなしで、あるいはできるだけ簡素なルールで、事が起こったらあとで対応しましょう、というので対応できるのだろうか。やはりある種の事前的なルールというのは設定しておく必要があるのではないか。

これについては公正取引委員会も同じような意見を持っていて、事前にあるルールを設定しておいてもらって、そのルールに違反しているかどうかという判断の基準をもらわないことには、違反の摘発は難しい、完全にフリーハンドを与えられて事後規制だけでやるということは無理だとはっきり述べている。

それから、危機管理の分野では、FEMAの有名な危機対応図式というのがある。まず危機が起こると直後に「対応」が迫られる。それが過ぎると、「復旧・復興」のフェーズになる。その後はミチゲーション (mitigation)、次に来るべき「被害の軽減化」のために何を考えるべきかの段階になり、それができたら、今度は法律や制度を含めて実際に対策を「準備」という段階になる。危機管理というのは、このようにサイクルで回っている。

その発想を、事前規制、事後規制に取り入れると、事後規制というのは、何かが起こったら対応しよう、事前規制はその教訓を生かして、次に何かが起こったためのために備えておこうというものである。事後規制、事前規制というのは、本来ぐるぐる回って進化、進歩していくもので、「事前から事後へ」というキャッチフレーズは、実はあまり意味がない。今のように大きな技術的な変化が起こっているような場合には余計そうであるということがいえる。

・垂直と水平

最近、通信の分野では、「垂直と水平」というのが一つのキーワードとして語られるようになった。ビジネスは水平的な競争から垂直的な競争になるといわれているが、これは、通信系というレイヤーとプラットフォーム系というレイヤーとアプリケーション・サービスというレイヤーを束ねたサービスを提供するということである。多くの事業者がこの垂直サービスを提供すれば、顧客の目から見れば便利なワンストップサービスが提供されることになる。

垂直サービスは、ニーズにこたえようとするビジネスの素直な反応であるが、他方で、一方のレイヤーで持っているドミナントな力を他方のレイヤーのサービスに利用するということで、フェアでない競争状況が生まれることも危惧される。

そこで、ビジネスは垂直展開を進めてよいが、ルールは水平的に見ていこうという考え方が、アメリカでは目立ってきた。日本でもレイヤーごとの規制やルールを取り入れようとしている。

日本の情報通信マーケットは従来、事業法、通信法、放送法などの法律で縦割りになっていた。ルールは縦割りのそれぞれのものではあったが、最近は市場を横串で見ていって競争条件を判断する。あるいは、一つのレイヤーでの力が他方に悪用されるということがないかを見ていくという視点が重視されている。

・放送と通信の融合

「通信・放送の在り方に関する懇談会」では、放送と通信の融合が最初の問題意識であった。しかし、一口に放送と通信の融合といっても、三つのレベルがある。技術あるいはハード面での融合は、伝送路にかかわらず同じ信号がどの道でも走れるという時代になってきているということを強調する立場である。

もう一つは企業組織の融合で、通信会社と放送会社が会社としてコラボレーションする、あるいは吸収、合併することを問題にする。

三つめは、コンテンツの中身に関するものである。通信用のコンテンツと放送用のコンテンツ、放送用の番組と通信用のコンテンツ、あるいはインターネットに乗っているコンテンツは、それぞれ出自、作り方、インタラクションの在り方、作っている人、カルチャー等が違うが、こういうものが融合するとどうなるかを問題にする。

三つのうちでは、多くの場合、技術、ハードの部分での伝送路の融合に関心が集中し、そこで日本とアメリカの視点の違いが明らかになった。日本の場合は通信事業者が強大で、伝送路にコンテンツが流れてくるかどうか、地上波デジタルが放送できるかが議論の中心であった。アメリカの場合は、逆に大規模コンテンツ事業者が商品を流す流通経路として伝送路をどう活用するか、あるいは放送路をどう活用するかという発想になっている。

アメリカの例を産業構造全体から見ると、流通経路の多様化あるいは再編が問題になっているといえる。コンテンツをクリエイトする人たちが最終的にコンテンツを消費する人たちに商品を届けるとき、放送電波を使って届けるのがいいのか、あるいはインターネッ

トを使って届けるのがいいのか。要するに、流通経路のどれを選べばいいかという問題である。

ところが、日本では、放送における上下分離はよくない結果を社会にもたらすという信念が公共・民間放送事業者ともに非常に強い。テレビ番組を自分の持っているインフラを使って顧客に届ける以外に、他人のインフラを使って届ける委託放送などには、実際やっけてはいてもメンタリティとして抵抗があると思われる。しかしこの抵抗は電波のほうがインターネットより安価に番組を届けられるという経済的な問題として語られてはいない。あれは放送ではない、何かあったときに責任が持てないという文脈で語られているが、今後は流通再編の問題として、情報通信産業全体としてどういうものが良いかという視点が必要ではないか。

通信事業者の側にも、従来の通信がいわばP2P (Peer to Peer)、昔からの電話の市場のように個人と個人が通話するものと考えられてきたところに放送あるいはコンテンツ事業者が、これはちょうどいい流通経路だといって乗せようということに対する一種の心理的な抵抗があると思われる。しかしこの問題については、産業としてどうすればいいかという経済問題として考えれば、早急に答えが出るのではないだろうか。

・NGN (次世代ネットワーク)

NGNという発想は、ある種のネットワーク・アーキテクチャーに関する哲学の転換を迫っているように思われる。インターネットでは、ネットワークはルーターを通じて信号を右から左へ投げるだけ、インテリジェンスはパソコンにある。この周辺機器がインテリジェント、つまり情報をつかさどって、ネットワークの中は空っぽ、そこを信号が行き来する。だから、使いやすい、だれでも使える、表現の場としてふさわしい、自由だ、平等だ。こういう発想があった。ところが、ネットワークの側にインテリジェンスがないとスパムなど、ネット上で起こる障害を事前に防止することができない。

電話には、ネットワークの側にインテリジェンス、交換機があり、その代わり電話機は空っぽであったが、インターネットはインテリジェンスの地方分散をした。NGNの思想の背後には、もう一度ネットワークの側にインテリジェンスを取り戻そうという発想があるように思える。つまり、全部流れてくる情報を検知して、どういう情報がどう流れているかを検知するという能力を高めることによって、例えば品質の高いネットのサービスを提供する、あるいは、悪意のあるメールを事前に防止するということができる。

上のような能力の向上は、顧客のニーズに合ったサービスの提供といえるが、ここで考えていかなければならないのは、便利になっていく代わりに、我々の情報がどこかには全部知られている、そういうネットワークでも、便利だったらよろしいと考えるのかどうかである。このことは今のところ議論に挙げられていないが、将来的な問題と思われる。

今のところは、ネットワークの中立性という概念が議論になっている。ネットワークというものは、設備投資をして、アップグレードしてソフトをそろえて運用するものであるが、使うユーザーは千差万別である。大口と小口、優先通信、優先接続や通信品質の保証の希望等、様々なユーザーにきめ細かく対応しようとするれば、通信の中身を知らないことにはできない。顧客をある意味区別して、きめ細かいサービスを提供して、きめ細かい料金体系を提供していくということは進歩であるが、それはどういう問題をもたらすかということも考えておかなければいけないのではないかと。単にNGNのスペックを早く公開せよとか、インターフェースを公開せよということを超えた問題が今起こっているように思われる。

・ これからの通信産業の課題

これからの通信産業にとっての課題は、「品質」というキーワードに集約していくのではないと思われる。ベストエフォート型の商品に品質保証はないが、現在の顧客はそれを期待している。放送分野では、テレビ番組の品質というものも問題にされるであろう。それを確保するのに、レギュレーションがいいのか、あるいは競争がいいのか。その競争も、民衆の競争がいいのか、官民の競争がいいのか。この辺が今後の議論の焦点となる。

「通信・放送の在り方に関する懇談会」で、注目すべきポイントは整理したが、それを実際に制度や法律に落とし込んで運営していくのはこれからである。ある意味で面白い時代になったと研究者としては思うが、渦中にあるビジネスサイドの人々には過酷な時代になったということもいえる。

< 出典 >

『海外電気通信』2006年9月号（第39巻6号）

発行所：財団法人国際通信経済研究所

平成18年8月15日発行