

放送番組コンテンツ政策 規制と振興

平成30年4月27日

青山学院大学 内山 隆

考えるときの前提

- 映像サービスは、言論・思想・文化・芸術をまとう財サービス
- 「経済合理性(というよりも、公益事業として供給の持続可能性)」と「民主主義の基盤」であることの両方を加味した政策の必要性。政策が一元的であるかどうかよりも、このバランスが取れているかのほうが重要。
- 質に基づく「序列競争(rank order tournament)」や「垂直／水平の差別化競争」のある財サービス 無制限・無秩序に「玉石混合」にして「悪貨が良貨を駆逐すること」になってはいけない。
映画や音楽における「メジャー」と「インディ」(雇用問題あり)、「アマチュア」(雇用問題なし)という階層性。
放送における「総合編成チャンネル」と「多チャンネル専門ネットワーク」、「アマチュア (youtuberとかインスタグラマー)」。
あるいは「地上波」&「BS」、「ケーブル・衛星」、「ネット配信」
階層やクラスター間の入れ替え競争、「垂直的競争」が作用しうる分野
(スポーツのリーグ制ほど明確ではないが、そのイメージ)

社会的要請・規範

- ①あまねく義務、デバイド解消、ユニバーサル・サービス
- ②産業の戦略性(競争力、雇用)
- ③多様性・多元性のある状態

そのギャップを
埋める役割

政策

現実

- ①違法流通問題
- ②独り勝ち
- ③行き過ぎた市場細分化、零細性

恒常的に考えていかなければならない課題

- 多様性を目指したとき、その均衡点(確保される多元度)は、 $N=\infty$ ではない。

例えば番組数 N としたとき、社会的に望まれる番組数の定式化は

Max. N

ではなく

Max. N , s.t. 国民のメディア接触時間や支払意思総額

であり、 N の均衡値は ∞ ではなく有限。

また「価値財(ex. 教育事業、アーカイブ事業、等)」性質を持つ財は、単純な市場メカニズムを通じた供給には需要不足がある。

- つまり【課題①】社会的にどのくらいの“現実的な”供給数を妥当とするか？「あまねく」、「デバイド解消」「ユニバ」から要請される規範も含めて。無制限な新規参入促進は、市場を壊す。

- 【課題②】「独り勝ち」と「極度の市場細分化による零細性」の二極問題(格差を無くせばよいということではない)。

「序列競争」「質的差別化競争」がもたらす現象の一面

「ヒットを生むこと」、「マス・ターゲット」を目指すことの費用合理性と当事者の動機

「質的差別化競争」からくる垂直と水平方向での「細分化」誘因

ロングテールが伸びるのは「多様性」の観点でよいが、

シャープヘッドが崩れた結果、音楽分野で表れてきた「音楽離れ」、「非共通言語化」(「産業の戦略性」の低下)

「CD離れ」→「無関心(曲聴かず)」層の増加 (cf 日本レコード協会「音楽メディアユーザー実態調査」各年)

単純な「格差解消」型の競争政策ではジャンル全体が縮小する危険性。

適度な「あこがれの対象(垂直的差別化)」と「裾野の広さ(水平的差別化)」のバランスが必要。

- 【課題③】「同じコンテンツを流すことのできるプラットフォームや伝送路が今後も増える」という前提で、「コンテンツをマルチユースしやすい」制度環境整備(コンテンツのファンド・レイジングや競争力確保の観点で。海外番販もネット配信も、制度としては選択できるようにする。最後は当事者のオプション。)

1950年代以来、映画がどのように投下資金をリクーブしてきたか、その構造変化を考えれば明らか。しかし「マルチユース」は水平展開の経営戦略。クリエイティブ・コントロールの観点で、選ばれる媒体／選ばれない媒体があること(垂直的差別化戦略)があることも経営戦略。

放送コンテンツ政策としてできる規制策

【規制】 多様性促進の必要性が強い場合は○。規制ながら振興の意味合い強し。

各種の内容割り当て規制 (Broadcasting Quota) 世界に比べればわが国は緩めの規制

《番組国籍別クォータ》 ex. EUのAudiovisual Media Services Directive (AVMSD)

各局は過半数をEU製番組で番組編成義務

《事業者別》 ex. UK 独立系製作会社枠25%、BBCのWoCC(Window Of Creative Competition、競争枠25%)

ex. 自社制作比率の規定

《発言者別》 ex. Fr. CSA 「政治的多元性」規制 (大統領および政府、与党を合わせたブロックの発言量は、野党ブロック側の2倍を超えてはならず、野党ブロック側の発言量は大統領側ブロックの2分の1程度が目安と規定)

《ジャンル別》 ex. 放送法5条「番組調和原則」

《緊急報道》 有事の際の、政府による報道枠

他からの政策目的で、社会が意図して重視する「何か」がある場合、その育成・振興を目的としてクォータをかけることには「産業の戦略性」の観点でも、妥当性がある。

欧州は、大手ネット配信事業者に、放送と同様のクォータ規制を適用をしようとしている。つまり放送の規制を自由にするのではなく、ネット配信事業に規制を求めるべく、EU文化相閣僚会議での合意まで、きている。

【放送コード関係】

海外と比較すれば、日本の放送の表現の自由は低くはなく、むしろアニメなどの海外番販では外国のコードに合わせて、改変が必要になる場合は、少なからずある。

例； プロダクト・プレイスメント規制 欧州各国あり、日本なし

過去と比較すれば、放送関連法制以外の社会的規範や道徳、民間自主規制のもとで、表現の制約が増えている(しかしそれは規制緩和の議論の対象になりえない)。

放送コンテンツ政策としてできる振興策

【振興】むしろ欧州各国、コモンウェルス、米国各州政府は、振興からアプローチする（映面向け支援制度がルーツであるが、フィクション系、アニメ系、ドキュメンタリー系放送番組用に制度モデルファイ、適用する国がいくつか）。

政策目的； 国内メジャー（しかし国際市場ではインディ的）の国際競争力向上、
メジャーとインディ層の多様性促進、
インディからメジャーへのステップアップ（人材育成）
（機材代が高額のうち）アマチュアからインディへのステップアップ 等

- ＝ 投資促進のための税制優遇
- ＝ 製作促進のための税制優遇、補助金（自動、選択）
- ＝ 投資義務制度（新メディアの台頭によって旧メディアに遺失利益がでることを補償するための方法。
ただしその財サービスに必需性が価値財的性格が必要（公益事業としての要件））
- ＝ 金融制度（一品生産品ゆえのハイリスクゆえの債務保証、つなぎ融資、等）
- ＝ 著名映像コンペティションでの受賞やコンペや見本市開催。
（映画と異なり、テレビで国際的に評判の高いコンペは限られるので、注意して目指すコンペを選択）
- ＝ 人材育成（各種契約実務、ファンド・レイジング、ロケ地マナー、クリエイティブ・コントロール、セールス・プロモ、等、公益性を果たすために製作スタッフが知るべきことは多い）。

コンテンツ・レイヤーとプラットフォーム・レイヤー

実態的な側面

- 二つのレイヤーが綺麗に分離して純粋な「市場取引」「垂直的取引」によってつながる例は、一部に過ぎない。
- 両レイヤー間接続のタイポロジー 《局の自社内製作》垂直統合
《完成作品と番組内コーナー映像》の取引
《局・製作会社間の資本関係、人的関係の有り・無し》
《長期的な契約と単発の契約》の取引
《映像納品と役務提供》の取引
- 経済学理論的には「市場か？組織か？」といったときの「中間組織」形態でつながるパターンが随所に発生。
- 中間組織の特徴： 長期的取引、資本関係(垂直的統合とも分離ともいえない“付かず離れず”の関係)、
人的交流のある組織

理論的な側面 中間組織という“付かず離れず”の関係 (FS; Flexible Specialization, cf. Storper(1989))

- 垂直統合で必要な職能を内部組織化するコストとリスク(組織化コスト)と、垂直的取引によって市場調達する場合のコストとリスク(取引コスト)を最適化する形態は、完全な内部組織化や純粋な市場取引といった極値、コーナー解とはならず、中間的な組織形態に最適が発生するもの。映像製作は、多様性追求ゆえの質的差別化(一品生産)誘因が強く作用するため、メジャーといえど、あらゆるジャンルを内部製作することは、投資の稼働率の観点で効率的ではない。むしろ一社分の仕事量では損益分岐点を超えないが、複数事業者からの受注で損益分岐点を超える専門事業者を多分野に外に生むほうが、社会的多様性を確保しやすい。しかし都度、新規の業者同士が取引を行うのは、取引費用がかさみ合理的ではないし、そのような専門業者のリスクを高め、持続可能性を奪う。受発注の双方の間に、相互互恵的な知識(mutual knowledge)と信頼(trust)を持っていれば、併せて地理的に集中していれば、取引費用が下がる。結果、中間組織的關係が作られる。従って中間的組織形態は、社会的多様性確保と事業者の持続可能性のバランスの結果である。

歴史的側面

- 新メディアの普及期において、コンテンツはプラットフォーム事業者の有力な差別化戦略の着眼点。その際は、垂直統合に近い中間組織が指向される。

例1 1970-80年代 北米での多チャンネルCATV普及期の、有力ケーブル専門チャンネルへの主要MSOの資本参加と専門チャンネルの育成・拡張

例2 現在のNetflixやAmazon Primeの活発なオリジナル・コンテンツ投資

例3 キラーコンテンツ論に基づく、キラーコンテンツの排他的契約による囲い込み

課題(1)

- 2000年代に比して、一段落ちてきている2010年代の番組制作費。
- ネット広告の伸張に対して、放送広告市場は守れるか？

雑誌、新聞、プロモ、DMは競争力低下。

放送ネットワーク広告はまだ競争的であるが、ケーブル広告は低下。

2016年、米国では ネット広告>放送(ネットワーク+ケーブル)広告 の逆転

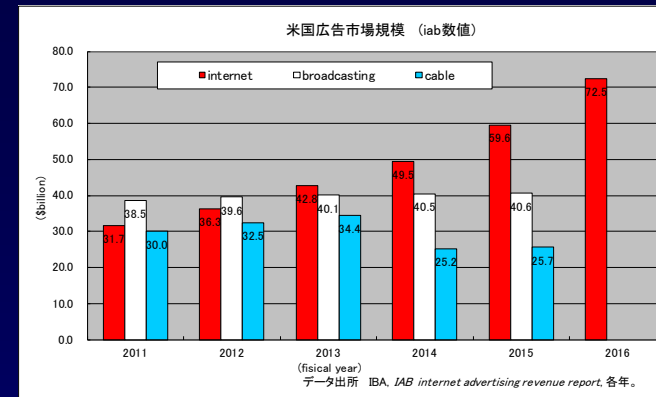
- ネット配信事業におけるグローバル・プレイヤーの席巻と、国内メジャーの不在。
商慣習含め、外国ドミナント・プレイヤーに支配される危険性。そうなると各国の役所でも、コミットメントできなくなる場面が生まれる。
- 国内だけを見ていると、ゼロサム・ゲーム的。

∴ B2B部分 広告市場規模は、名目GDPの1.1~1.3%を各メディアで分け合う世界。米欧日、紙媒体はかなりネットに奪われた。

B2C部分 オーディエンスの余暇時間は増えない(時間消費の財ゆえ、市場規模に対する強い制約条件)

顧客単価を上げることができればノンゼロサム・ゲームになるが、違法流通問題がこれを妨げる。

∴ 仮に、例えばネット配信分野を活性化すれば、どこかが減る。



わが国映像産業の活性化の着眼点

【着眼点①】放送広告市場の高度化のための環境整備(データ放送、ハイブリッドキャスト、ネット配信)

視聴データ利活用の開発促進 (既存広告市場をネットの拡大から守りつつ、放送にとっての新しいB2B市場を開発する)

デモグラ広告(TCR/4screen)とアドレスサブル/ターゲティング広告の併存

ダイレクト・マーケティング的な応用(クーポン発行、等)

視聴者とのデータ利活用合意やUI

(ビック)視聴データ利活用の合法的促進と利害関係者拡大、

利用と管理の実務的なルールや体制の構築、

ホワイトサイトとしての放送局によるネット広告ブランド形成 等

課題(2)

【着眼点②】海外展開(引き続き)

既存振興プログラムの継承と、(英国や韓流時の韓国のように)在外公館等を活用した官民訪問団方式による重点市場開拓(現地マーケットと連動できればなおよし)。

【着眼点③】これまでのBEAJ政策やJ-LOP政策は、大きな機会を提供してきたが、偏った季節の活動になり、まだ(映像と国際市場の)開拓余地が残っている。振興目的では、年度縛りの予算執行を縛る諸規制の改革は新市場開拓とつながる。

活動ベースが年度後半に限られてしまい、年間を通して展開できない(秋冬の映像は多くても春夏の映像が少ない)。 Cf. 内閣知財 検証・評価・企画委員会コンテンツ分野会合(第3回)平成28年2月5日(金) 議事録

(民間の自律的活動 役所の振興予算要求 補助申請、予算配賦 執行 決算) といった活動のワークフローの組み方は、検討したほうがよい。

【着眼点④】国内と海外の双方を意識し、垂直的競争を意識して、「面白いものを作り続ける仕掛け」、「開発段階の重視」

「開発段階」の充実が低コスト&低リスクゆえに合理的で、ハリウッドの予算配分比率が他国に比べて高い部分。

- ・組織だった企画・脚本開発体制のあり方 (映画と比較しても、放送にはより必要)
- ・国際的なリメイク権販売を推進するための脚本内容、現場間の交流機会
- ・新人育成の機会創出
- ・エッジなクリエイターとジャーナリストへのインセンティブ (フィクション、アニメ、ドキュメンタリー系、世界的コンペへ通じるパスの整備)
- ・媒体間横断の共有コンテンツ開発(アニメ、ドラマ、映画なら製作委員会、LLP/LLP) 理論的に、「融合」目的に対しては、これが効く。

PDCAではなく、「走りながら考える(DCPAなのかDPDAなのか?)」ことが合理的な産業、という前提(∵一品生産品、ハイリスク性、時間制約性)