

中国における「三網融合」政策と IPTV サービスの進展
—上海モデルと杭州モデルを事例として

慶應義塾大学 政策・メディア研究科 張悦
慶應義塾大学 教授 菅谷実

本文要旨：

中国では、2001年の第10期5カ年計画（「十五」、2001－05年）で初めて「三網融合」、つまり中国版の通信と放送の融合政策が明らかになった。その後、具体的なサービスの実現は遅れていたが、2009年5月、中国国務院は、ようやく「三網融合」の具体的な行程表を明らかにした。

本研究では放送と通信の融合サービスの中核に位置づけられる IPTV サービスに着目する。具体的には、上海と杭州において実現している2つの異なる IPTV サービス提供の経営モデルを比較するなかで、「三網融合」政策の課題と今後の展開を明らかにしたい。

キーワード：

通信 放送 融合 政策 IPTV 運営モデル

Policy of the network (telephone network, computer network, and CATV network)
convergence and development of IPTV industry in China
-- A case study of Shanghai mode and Hangzhou mode

Graduate School of Media and Governance, Keio University Zhang yue
Keio University, Professor SUGAYA minoru

Abstract

In 2001, the concept of the network (telephone network, computer network, and CATV network) convergence, which is the Chinese version of the integration of communications and broadcasting, was first proposed in China's 10th 5-year plan. But in the years following, the debut of specific policies and implementation of the network convergence service failed to start. In May 2009, the State Council suggested again to speed up the realization of the network convergence and issued the specific route map for it.

This study made a case study of the representative industries of the network convergence and development of IPTV industry. By comparing two different IPTV business modes in Shanghai and Hangzhou and based on their contrast and analysis, this study is in expectation of the development trends of China's policies of the network convergence.

Keyword

Communication Broadcasting Convergence Policy IPTV business modes

1. まえがき

現在、全世界的にデジタルテレビ市場とデジタル放送コンテンツ市場の拡大が展開されている中、通信と放送の融合が進んでいる。中国でも同様に通信と放送の融合が活発的に展開されていて、代表的な市場として IPTV とモバイル放送市場があり、昨今ではマスメディアから最も注目されている。従来の通信と放送はそのサービス内容が全く異なるが、融合することによりこれらを明確に区分することが難しくなった。ネットワーク、端末、サービス及び事業者などの全ての領域においてこのような現象が展開されている。通信と放送の事業領域の境界線が崩れたことにより、これに対応する政府政策の変化が求められている。

中国では、2001年の第10期5カ年計画¹で初めて「三網融合」、つまり中国版の通信と放送の融合政策が明らかにされた。「三網融合」とは、通信ネットワーク、コンピュータネットワーク、ケーブルテレビを物理的に融合することを意味しているのではなく、高いレベルでのビジネス・アプリケーションの融合を意味している。しかし、その後、政府は具代的な政策を打ち出していないため、「三網融合」の実現は遅れていたが、2010年1月13日、温家宝総理の召集する国務院常務会議で「三網融合」を加速することを決定され、具体的な行程表が明らかにされた。

本研究では、放送と通信の融合サービスの中核に位置づけられる IPTV サービスに着目する。具体的には、上海と杭州において実現している2つの異なる IPTV サービス提供の経営モデルを比較するなかで、「三網融合」政策の課題と今後の展開を明らかにしたい。

2. 研究の背景

インターネットが本格的な普及期に入ってから約10年が経過した。これまでは、通信、放送などの産業は、市場や産業の制度的枠組みはほぼ固定であるが、現在、デジタル技術の進展とブロードバンド化によるネットワークの伝送能力の飛躍な向上に伴い、世界では通信市場と放送市場との融合が活発化している。「融合」を目指す一つの形として、IPTV（ここでは、インターネット・プロトコル・ネットワークを通じて映像を配信するサービスと定義する）事業が多くの人々から注目されていて、通信と放送の「融合」を促進させる新たなエンジンとして作用することが期待されている。

日本、韓国、欧米の各国の通信事業者たちは、ブロードバンド・ネットワークの投資コストの回収を迅速に進めるために、同ネットワーク経由で映像コンテンツを配信してARPU（単位当たりの平均収入）をあげたいという万国共通の動機で、IPTVサービスの展開に力を入れている。そして、中国においても、通信と放送の融合が活発に展開される気運が高まっており、目玉であるIPTVサービスが2005年によく商用化された。しかし、他国と違って、中国では通信事業者独自でサービスを運営することは政府から禁止された。

なぜ中国だけは他国とは異なる政策を選択したのであろうか。次項以降でその点を明らかにしていく。

¹ 中国政府が中期的な重点事業や経済運営のあり方を5年ごとに定める計画である。

3. 中国 IPTV サービスの現状

3. 1 IPTV サービスの位置づけ

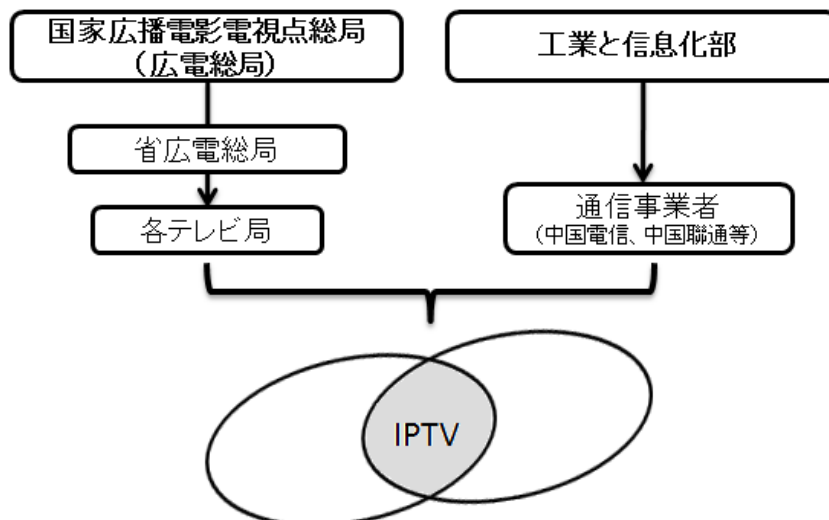
日本の場合、IPTVサービスは電気通信役務利用放送として位置づけられている。換言するならば、IPTVサービス提供事業者は総務省から放送事業者としての認可が必要である。

そのような制度枠組みのもと、ソフトバンクBBは2003年7月から「BBTV」という名称でIPTV事業を展開、KDDIは2003年12月から「Hikari Plus TV」という名称で全国を対象としてFTTH回線を利用してIPTV事業を展開している。さらにNTT東日本とNTT西日本は2005年3月から「Hikari Perfect TV」でFTTH回線を利用したサービスに出資している。これら全てのIPTV運営者は通信事業者からの出資を受けている。

一方、中国では、特に文化、言論の担い手として社会的な影響が大きいマスメディア産業について、どの国よりも慎重に対処している。マスメディアは情報伝達・言論表現以外に、共産党と国家の宣伝道具としての役割も果たし、非常に敏感な分野である。そして、中国国家ラジオ映画テレビ総局（国家廣播電影電視總局、State Administration of Radio, Film and Television、以下広電総局と略する）は海外コンテンツの輸入を含め、全てのコンテンツを管理している。通常、IPTVサービスは通信ネットワークを通して提供されるが、中国は広電総局がIPTVサービスを放送事業として規制している。IPTVサービスの提供には広電総局からの許可をえることが必要である。

他方、「工業と信息化（情報化）部」（以下「信息化部」と略する）は通信ネットワーク、情報通信サービスを管理しているのでブロードバンドサービスの提供には信息化部の許可が必要である。

信息化部は、これまでIPTVサービスは通信の付加価値サービスであることを主張し、広電総局がコンテンツを通じてIPTVサービスをコントロールすることを批判している。二つの国家機関は各機関の権限でIPTVサービスを管理しているが、図1が示すように、IPTVサービスは広電総局と信息化部の規制権限のグレーゾーンに存在している。



3. 2 免許制

現状から見ると、IPTVの運営は免許制度である。サービスの運営には少なくとも、(1)、「信息网络传播视听节目许可证」(情報通信ネットワークを通じて視聴番組を伝播する時必要な免許)、(2)、「网络文化经营许可证」(ネットワークを通じてビジネスを運営する時必要な免許)、(3)、「增值电信业务经营许可证」(通信ネットワークを通じてビジネスを運営する時必要な免許)、(4)、「移动付加価値业务许可证」(携帯電話などの移動通信端末を通じて付加価値サービスを提供する時必要な免許)が必要である。そのうち、(1)は国家广电总局より交付されるが、(2)は文化部より交付される。(3)と(4)は電気通信サービスを管理する工业和信息化部より交付される。

IPTVサービス運営者にとって最も困難な手続きは1番目の广电总局より交付の「信息网络传播视听节目许可证」である。国家广电总局は電気通信事業者によるケーブルテレビ事業参入を認めない方針をとっているために、現在、免許を取得した6つの会社は全部放送キャリアの会社であり、インフラを持っている通信事業者がこれについて不満を抱いていて、これはIPTV事業の全国展開に支障をきたすことを主張している。一方、广电总局は、国家の言論監理機関として、影響力が最も高いテレビ業界での主導権を簡単に通信側に譲るわけがない。IPTVサービスの展開過程は中国の通信側と放送側の権限争いの過程とも言えるだろう。

3. 3 IPTV 政策

中国が成立したから、電気通信産業と放送産業は違う国家機関で管理しているため、境界線は明確的である。1990年代後半、技術的な進展により、電気通信と放送の境界線が崩れて、放送事業者が融合的なサービスを試行したことがあったが、国家機関の間の利益の衝突のため、国务院が「82号文件」(1999年)を発表した。この文件により、放送と通信の乗り入れを厳格に規制することを定めていたため、放送・通信ともそれぞれのネットワークにおいて膨大な数のユーザーを有しながら、互いの提供するサービスにはまったく関連性を持っていなかった。この状況は2006年の「第十一期五カ年計画」まで続けていた。

国家の「第十期五カ年計画」ではじめて「三網融合」政策を提出され、「第十一期五カ年計画」で、「ブロードバンド通信ネットワーク、デジタルテレビネットワークならびに次世代インターネットなど情報インフラの建設を強化し、『三網融合』を推進する」と明言している。これは、政策上の大きな転換である。通信側はこれを「82号文件」で示されていた分業経営規定の事実上の「解除」とみなしている。そして、2008年、2009年連続的に国务院が「三網融合」に関する指示を示した。しかし、具体的な政策を打ち出していなかった。2010年1月13日、温家宝総理の召集する国务院常务会议で「三網融合」を加速することを決定され、ようやく具体的な行程表が明らかにされた。また、国务院が国务院三網融合领导小组を成立して、電気通信事業者と放送事業者の利益を調整しながら、三網融合をリードしている。しかし、両側の利益衝突が激しいため、三網融合の具体的な融合プランについてはまだ合意していない。国务院三網融合领导小组により、5月末まで通信事業者と放送事業者を合意して三網融合の実施プランを提出しなければならない。この融合の実施プランはIPTVサービス今後の行方にとって決定的なものである。

現在中国で、IPTVサービスに関する法律、規則がないため、既存の「广播电视管理条例」、「互

「インターネット（インターネット）情報（情報）サービス管理辦法」でIPTVサービスを規制しているが、しかし、中国で1980年代から「電信法」という新しい法律が論議されてきた。それから30年間の間に、電気通信環境および通信技術が大きく変化してきたため、法律改正が数回わかって提案されてきたが、まだ法律として成立していない。また、三網融合の進行過程に、いかに電気通信事業者と放送事業者の利益を調整するかという課題も「電信法」早期完成の阻害要因であろう。

電気通信市場では、1994年から競争政策が導入され電気通信企業の分割と再編が活発となった。その一方、放送は政府の宣伝道具としての役割があるため、放送市場の参入規制は変化しない。換言するならば、電気通信市場の競争は放送市場より活発である。その結果、インターネット、携帯電話の爆発的な普及の波に乗った電気通信事業者の利益、ほぼ無料で放送サービス（ケーブルテレビのほうは、毎月ネットワークの維持費だけかかる）を提供している放送事業者の利益の10倍以上になった。

それから、政策方面で優位を占めている放送事業者と電気通信事業者の競争は不平等な競争になった。つまり、今回のIPTVサービス、ひいては三網融合の主導権の競争は非常に激しい。

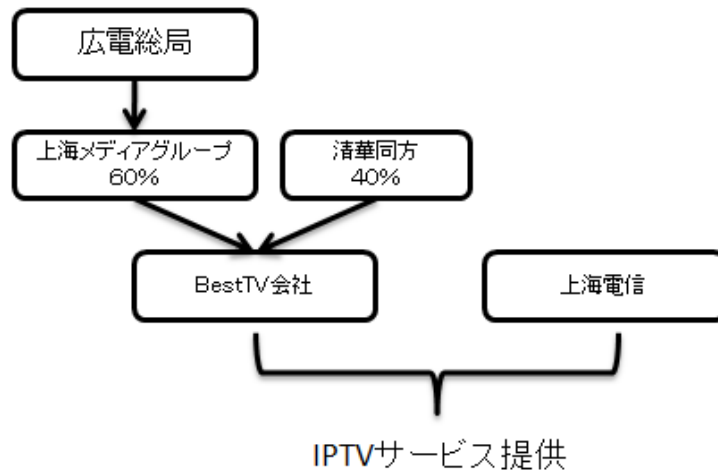
3. 4 代表的な運営モデル

IPTVサービスを運営する時は広電総局より交付される「信息网络伝播視聴節目許可証」が必要である。この免許がもらったのはすべて放送事業者であるため、通信事業者は免許を持っている放送事業者と連携してサービスを提供する方法しかない。そのゆえ、全国各地域で様々な連携モデルが現れた。簡単に言えば、電気通信業者と放送事業者連携するモデルと放送事業者独立でサービスを運営するモデルである。これからは以下の二つのモデルを分析して、電気通信事業者と放送事業者の権限争いを説明したい。

(1) 上海モデル

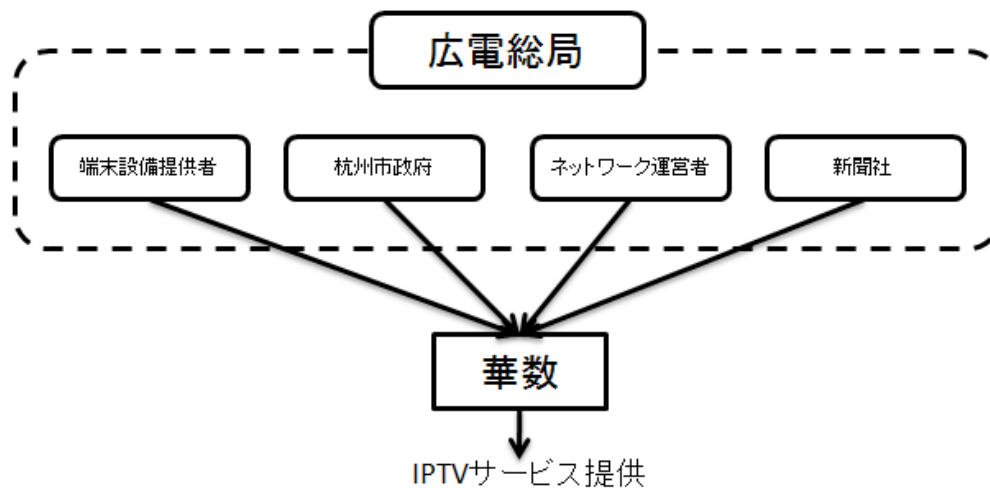
上海では、現地の通信事業者と放送事業者が各自の会社内部で独立したIPTV会社や部門を設立し、両社のIPTV部門が様々な方面で協力して、事業を展開させている。具体的には通信側はシステムの管理、ブロードバンド・ネットワークの運営、顧客管理などを担当し、放送側はコンテンツを提供している。設備の購入や宣伝などは両社共同で行っている。具体的には、中国最大級の上海メディアグループがBest TV会社というIPTV専門会社を設立し、上海電信という通信会社と連携してサービスを展開している。このモデルは電気通信業者と放送事業者連携するモデルである。

2009年末までは上海のユーザー数は100万人を突破し、世界唯一の100万人以上のIPTV都市になった。上海は中国全国で市場競争が進展している地区として、国から放送と通信の業務の相互融合することが認められている唯一の実験地区であり、このモデルの実現には政策的支援が欠かせない。



(2) 杭州モデル

杭州では杭州広電総局主導で、杭州市政府、ケーブルネットワーク会社、端末会社（技術設備提供）、新聞社（宣伝などを担当）、コンテンツ提供者などが出資した華数という会社が設立された。華数はブロードバンドサービス、IPTVサービス、杭州市のデジタル化転換を担当している。これを杭州モデルとする。このモデルは送事業者独立でサービスを運営するモデルである。



3. 5 上海モデルと杭州モデルの比較

上海モデルと杭州モデルを5つの方面から比較する。

(1) 資本

上海メディアグループ²傘下のBestTV会社は、上海メディアグループ60%、清華同方40%という資本構成である。杭州の華数のほうは杭州政府主導で浙江省広電総局が55%の株を持ち、技術会社、端末会社、新聞社、当地ケーブルネットワーク会社共同出資で設立された。

(2) 政府との関係

浙江省の省政府、杭州市の市政府は信息化（情報化）について力を入れているため、BestTV会社と比較すると、華数は、行政的手段の採用、資金方面の支持など、数多くの政府からの支援を得ている。

² 中国最大級のメディアグループである。

(3) 広電総局との関係

Best TV会社は広電総局管理する放送側の企業だが、通信事業者と連携して、IPTVを提供しているため、広電総局と対立することもある。華数のほうは、広電総局が杭州を実験地区として選定し、華数に資金、政策方面で支持を与えている。

(4) 運営方法

Best TV会社のほうは、上海電信連携してサービスを提供している。その一方、華数はブロードバンドを含め、自社ですべてのサービスを提供している。

(5) 視聴者層

Best TV会社は放送事業者との競争を避けるため、35～55歳の経済的余裕がある人をターゲットにしている。また華数のほうは、全世帯向けで事業を展開している。

上記の違いを見るとわかるように、現時点では、放送側に所属している華数のほうが、より大胆にサービスを拡大している。実際現地訪問の時も、華数のほうの余裕も感じた。「免許はわれわれにとって重要ではない、必要ならもらえる。」華数の社員からそう教えられた。その一方、電気通信側は競争を避ける方法と取ったが、事業の拡大は控え目で進んでいる。両側とも、政策が明確になるまでにはできるだけ市場を占めたい。国家の三網融合の方針が明確した後、事実的には、杭州の電気通信会社はIPTV免許を持っている会社と連携してIPTVサービスの展開は可能になった。しかし、放送側は自分の市場を食い込むことを防止するために、2010年4月「41号文件」を公布し、全国12都市以外のIPTVサービスが全部広電総局に止められた。その中に杭州が所属する浙江省もその禁止された一つの地域である。現在の状況から見ると、IPTVへの参入許可権が放送部門にあり、通信事業者は手も足も出せない状態だが、通信事業者は放送側より優れているネットワークを所有していること、資金力が強いことで優位を示している。これからのIPTVサービスの主導権についての競争は予測できる。

4. 論点整理

IPTV、或いは三網融合の進展は結局、二つの政府機関の利益競争になっている。広電総局は政策面の優位を占め、工業と情報化部はインフラ、資金面の優位を示している。放送事業者も通信事業者も各自の利益から新たな政策をリードしたい。三網融合の実行プランとして通信事業者リード、放送事業者リード以外に、両側が公平的に競争する方法もその一つだ。三網融合は国家機関の利益の実現のためではなく、情報・文化産業の発展、国民経済・社会の情報化レベルを高め、日増しに多様化する民衆の生産・生活上のサービス需要を満たし、新たな経済成長軸を形成するためである。

現時点では、両側の實力は大差がある。そのまま競争すれば、放送側は不利なので、政策方面で厳しく規制するしかない。それは、IPTV、或いは三網融合にとってよくない。そのため、現在は国家の強制的な介入が必要であろう。放送側に傾く政策を取り、両側の實力が相当する時から公平的に競争しなければならない。

また、今後の本格的な三網融合の進展は、各部門の利益調整より市場のニーズを考えなければならない。外国の経験から見ると、広電総局、工業と情報化部の権利を超える機関の成立が必ず不可欠だと考えている。或いは広電総局、工業と情報化部の統合が必要である。しかし今まで分離している二つの利益集団の統合はこれからの課題であろう。

参考文献

- [1]堀江 哲夫 「中国IPTV (Internet Protocol TV) 市場調査報告」, 2005年
- [2]崔保国 「2008 年中国传媒产业发展报告」 社会科学文献出版社, 2008
- [3]金 纯 「IPTV 及其解决方案」 国防工业出版社, 2006
- [4]陈斯华 「 IPTV 产业价值链研究 」, 2008
- [5]谢質文等編著 「 IPTV—产品、运营与案例」 电子工业出版社 , 2008 年
- [6]篠崎彰彦「メディアコンバージェンス 2007」 株式会社情報通信総合研究所, 2007
- [7]宮地悟史「 IPTV : NGN 時代の通信と放送の融合」 リックテレコム発行, 2008
- [8]黄楚新 「嬗变与重构 : 中国 IPTV 发展现状与走向」 中国传媒大学出版社, 2008. 6

[図表 1]

