

巨大 OTT のグローバル戦略に身構える欧州

主席研究員
神野 新

1. はじめに

欧州連合 (EU) は 2010 年代に入り、OTT (Over the Top) プレイヤーに対して競争法や税法を利用した摘発を活発化させている。その対象の多くが、Google、Facebook など米国の代表的な OTT であるため、米国側も警戒を強めている。例えば、The New York Times (NYT) 紙は 2016 年 6 月 30 日の「欧州はいかにして Google、Amazon などの米国ハイテク巨人を追い回しているのか?」と題する記事の中で、個々の OTT の摘発状況を報道している。それをまとめたのが表 1 であるが、主要 OTT は例外なく EU から摘発 (×部分) を受けているのがわかる。

EU は 2015 年 5 月、「デジタル単一市場 (DSM:

Digital Single Market)」の名のもとに、オンライン・サービスに関連する法規類の大規模な見直しを行う戦略を発表した。その中心的な目的は、オンライン・サービスの EU 域内におけるクロスボーダー (越境) 利用 (例: 仏国民が独の音楽配信サービスに契約) の促進である。DSM 戦略は、その目的達成のために、域内の越境型オンライン利用を阻害している加盟国間の障壁 (「ジオ・ブロッキング」) を撤廃すると宣言している。そのため、DSM 戦略を構成する 16 項目の施策には、従来の電子通信規制¹の包括的な見直しのみならず、税制 (VAT)、物流、契約などの周辺制度の統一化も含まれている。

【表 1】EU による米国系 OTT プレイヤーの競争法等による摘発状況 (2016 年 6 月時点)

米国系 OTT	反トラスト	忘れられる権利※	データ保護	税制
Amazon	×			×
Google	×	×		×
Microsoft	×	×		
Apple	×			×
Facebook	×		×	×
Qualcomm	×			

※欧州委員会 (EC) は「忘れられる権利 (Right to be forgotten)」をデータ保護指令・規則で規定している。

ある個人に関する不正確、不適切、無関係な情報がインターネット検索でヒットした場合に、Google に代表される検索エンジンに対して、リンクの切断を求めることが出来る権利を意味する。

(出典: The New York Times (June 30, 2016) "How Europe Is Going After Google, Amazon and Other U.S. Tech Giants" から筆者作成)

¹ EU は 2002 年以降、「電気通信 (Telecommunication)」と同じ意味で「電子通信 (Electronic Communication: EC)」という用語を使用している。そして、物理的ネットワークを「ECN (EC Network)」、ECN の上で提供されるサービスを「ECS (EC Service)」と区分している。



【図 1】EU の DSM 戦略説明図（出典：EU サイト）

EU は、DSM 戦略の背景にある域内のオンライン・サービス利用実態をアンケート結果で示している。それによれば、EU 域内市民の一つの国内に閉じたサービス利用は 42%だが、域内の越境型利用は 4%に過ぎず、後者の数値を上昇させることが DSM 戦略の役割であるとしている。ここで、残りの回答者（54%）は米国系サービスを利用していると答えているので、DSM 戦略は米国系 OTT から欧州顧客を奪還することを少なからず意味している。

EU の競争当局はまた、DSM 戦略の発表と同日、オンライン・サービスの中の電子商取引分野について包括的な競争法調査を開始すると発表した。EU による業界固有の競争法調査は、過去にもエネルギー、金融、化粧品などの例があるが、今回の調査は「情報通信」の中の「オンライン・サービス」の一部である「電子商取引」だけに着目している点で、従来の業界調査よりも対象分野が大きく絞り込まれている印象が強い。

以上のとおり、2015 年以降の EU（およびその行政機関の欧州委員会（EC））は、冒頭の NYT 紙が報じているような従来の取り締まりについて、それを強化する可能性を秘めた競争法調査を行いつつ、より包括的な汎欧州オンライン戦略（すなわち DSM 戦略）を並行的に推進することで、OTT に対する本格的な規制に乗り出す意欲を強めている。DSM 戦略の中には、現行の電子通信規制枠組み（直近では 2009 年に改訂）の 7 年ぶりの全面的・包括的な見直しが含まれているように、同戦略を構成する 16 施策の多くは事前

規制とも関連している。このように、EU は OTT に関連する「事後規制（競争法など）」のみならず、今まで手薄であった「事前規制（電子通信法規類など）」の整備も視野に入れており、従来の姿勢から明らかに大きな変化が出始めている。

当然、米国側の警戒感はいちより高まっているが、EU はそれに対処すべく、DSM 戦略を発表した直後の 2015 年 5 月末、担当の EC 委員である Andrus Ansip 副委員長²がワシントン DC に飛び、ブルッキングス研究所で「DSM 戦略はマスメディアが喧伝するような対米戦略ではないし、欧州の要塞化でもない」と弁明のスピーチを行っている。上述の NYT 紙の記事も、オリジナルは DSM 戦略の発表直前の昨年 4 月に執筆されており、今回（2016 年 6 月）の記事は、その後の Qualcomm の競争法による摘発（2015 年 12 月）などの事実を追加した改訂（update）版という珍しい形態を取っている。米国側の本件への関心が引き続き高いことを物語るエピソードと言えるだろう。

2. EU の事前規制を通じた OTT への対処の模索

以下、本稿では、マスメディア等で語られることが比較的少ない、EU による OTT に対する事前規制の導入に向けた検討状況を説明する。その柱は、以下の 2 つの手続きである。

①電子通信規制枠組みの 7 年ぶりの包括的な見

² エストニア選出委員であり、同国首相を 2005 年から 2014 年まで務めた。

直し—2016 年末までに改訂指令類を採択の予定

②汎欧州電子通信規制機関 (BEREC) による
OTT 規制方針の検討—2016 年 1 月にレポートを公表済み

(1) 電子通信規制枠組みの包括的な見直し

EU の「電子通信規制枠組み」は法規類のパッケージを意味するが、その中には、枠組指令、アクセス相互接続指令、ユニバーサル・サービス指令などの基本的な指令類が含まれる。加盟国の電子通信規制機関のトップにより構成される BEREC (Body of European Regulators of Electronic Communications) は、2016 年 5 月に行った今回の EU の見直し作業に関するブリーフィングの中で、「アクセス規制」、「周波数」と並び、「OTT」が 3 本柱の一つであると明確に述べている (BEREC (17 May 2016) “View on EU framework Review”)。BEREC は、伝統的な電子通信サービスとコンテンツ・サービスの区分はますます曖昧になっており、各国の規制機関は新たなプレイヤーやビジネスモデルが、電子通信市場に与える影響をモニターすべきであるとした上で、将来的な電子通信規制枠組みの範囲は、それらを注意深く考慮して決定すべきであると指摘している。BEREC の OTT 規制に関する具体的な提言については、後段の (2) で詳述する。

見直しの直接的な責任者である EC は、現行の法規類の改訂に向けた第一次諮問の質問票 (2015 年 9 月公表) の中で、OTT 規制にどのように取り組むべきかを聞いている。質問自体は、非常にシンプルな 1 問 (表 2) のみであるが、EC は前段の市場概況の説明部分において「エンドユーザーにとって、OTT サービスは、ますます個人間の通信に利用される伝統的な電子通信サービス (ECS) の代替と見なされるようになっている。(中略) しかし、そのような OTT サービスは、同じ規制制度には従っていないので、レベル・プレイング・フィールド³の問題が提起されてきた (以下、省略)」と述べている。

³ 公平な競争条件・環境を意味する。

【表 2】EU の電子通信規制枠組み見直しの諮問における OTT 関連の質問 (※)

(質問)「あなたは、伝統的な電子通信サービス (通信事業者が提供する、音声・TV 電話、SMS/テキスト・メッセージ、電子メール等) は、OTT もしくは、通信要素を持つプラットフォーム (例: インターネット電話、web メッセージング、web メール、ソーシャルメディア・プラットフォーム、他) によって、機能的に代替され得ると思いますか?」

※諮問文書の全 218 問のうちの 1 問。

(出典: Public consultation on the evaluation and the review of the regulatory framework for electronic communications networks and services X)

(2) BEREC による OTT 規制方針の検討

上述の (1) で BEREC が OTT 規制に前向きな理由を説明したが、具体的な規制方針の提案は、2016 年 1 月に発表された「BEREC Report on OTT services」の中に示されている。筆者は、このレポートのドラフトが 2015 年 10 月に発表された時に、「非常に多彩・多様な OTT をどのように定義するのだろうか?」という点に関心を抱いたが、BEREC の答えは表 3 のような広範で一般的なものであった。

【表 3】BEREC による OTT サービスの定義

- ・公衆インターネットを通じてエンドユーザーに提供される、コンテンツ、サービスもしくは、アプリケーション。
- ・通常、それらをコントロールもしくは、配信するインターネット接続事業者は含まない。

(出典: BEREC Report on OTT services)

BEREC がこの定義を踏まえて示した OTT の規制上の分類は次ページ表 4 のとおりである。この分類は、伝統的な電子通信サービス (ECS) との代替性の程度を基準としたシンプルな区分であり、わかりやすさという点では優れている。

しかし、BEREC 自身も同レポートで認めているように、前提となる ECS の定義 (2002 年に制定; 次ページ表 5 を参照) が、現状において依然として適切なのかという指摘も存在する。また、仮に、この分類で事前規制を導入するとしても、Google、Facebook などの大手 OTT のサービス

【表 4】BEREC による OTT サービスの規制上の分類学

分類	定義 (ECS か?)	サービスの例
OTT-0	電子通信サービス (ECS) に該当するサービス	公衆が利用可能な電話サービス (PATS)※と通話可能な音声
OTT-1	ECS に該当しないが、潜在的に競合するサービス	音声、インスタント・メッセージング
OTT-2	その他のサービス	電子商取引、音楽ストリーミング

※PATS (Publicly Available Telephone Service) (出典: BEREC Report on OTT services)

【表 5】EU による「電子通信サービス (ECS)」の定義

ECS の定義 (EU 枠組指令 第 2 条(c)) - 抜粋
1. 通常、報酬を得て提供される。 2. 完全、もしくは、主に信号の運搬 (交換+伝送) から構成される。 3. コンテンツに対する編集上のコントロールを提供もしくは、実行するサービスは除く。

(出典: BEREC Report on OTT services)

は、上記分類の「OTT-0~OTT-2」までのすべてをカバーしており、事業者単位ではなくサービス単位に規制を使い分ける必要が生じる。

最近の大手 OTT は、表 6 のように無料インターネット・アクセスサービスの展開を加速している (地域は新興国中心で EU 域内ではないが)。このような施策の多くは広告収入からファイナンスされており、ネットワーク、サービス利用ともエンドユーザーに直接的な「報酬」を求めている

ない場合が多い。そのため、物理的な電子通信ネットワーク (ECN) を展開していながら、その上で提供されるサービスは ECS に該当しないことになる (表 5 のように枠組指令の「報酬」には「通常」という但し書きが付されているとはいえない)。

3. EU の検討は試行錯誤の状態

EU の OTT サービスに対する事前規制の検討は、この 1~2 年以内に開始されたばかりであり、まだ試行錯誤の状態が続いている。しかし、EU の熱意は非常に高いものがある。紙面の関係で詳細は伝えきれないが、EU は今回紹介した以外にも、OTT 規制に関する複数の文書、レポート類を発表している。一例をあげると、欧州議会の「域内市場・消費者保護委員会 (IMCO)」は、2015 年 12 月に「Over-the-Top (OTTs) players: Market

【表 6】大手 OTT による無料インターネット・アクセスへの布石

	Google	Facebook
衛星	■Skybox (2014 年買収) 小型衛星による画像サービスなどを提供するベンチャー企業、Skybox Imaging を 5 億ドルで買収 (将来的なインターネット・アクセス提供も視野)	■「Internet.org」プロジェクトの一環 (2015 年発表) 仏衛星通信会社 Eutelsat と Facebook が提携し、サブサハラ・アフリカ地域 14 カ国を対象に、無料インターネット・アクセスを提供。現在はより広範な地域に拡大中
気球	■Project Loon (2013 年発表) 地表から約 20km の成層圏に通信機器や GPS などを搭載した気球を浮かべ、免許が不要の無線 (ISM バンド) を利用	—
ドローン	■Titan (2014 年買収) ドローンを開発するベンチャー企業である Titan Aerospace を買収。インターネット接続や、地図情報、気象情報の収集を行う	■Aquila (2015 年発表) 過疎地でのインターネット接続の実現を目的としたドローンであり、2015 年 7 月に実機を公開

※上表の事業説明には、両社の公式発表以外のメディア報道等の観測も含む。



【図2】欧州議会（IMCO）のOTT規制に関する調査報告書 表紙

dynamics and policy challenges」と題する調査報告書を公表している。その目的は、デジタル単一市場（DSM）を実現するために、OTTの現状を調査し、欧州オンライン・サービス市場の発展におけるコストと障壁を確認した上で、同サービスの規制環境を分析することである。

また、直接的にOTT規制を扱った文書ではなくても、EUはOTTへの言及をしばしば行っている。例えば、EUが毎年発表している電子通信規制の実施状況に関するアニュアルレポートの最新版（2015年版）には、全336ページの中に「OTT」という用語が36回出てくる。例えば「OTTサービスはスマートフォンの普及増大と相まって、SMS⁴トラフィックのさらなる減少の原因の一つである。しかし、OTTがスマートフォンの増大に寄与していることも忘れてはならない」といった具合である。EU自身がOTTの影響の正負の面をバランス良く評価したいという思いの出た文面であるが、それゆえにOTT規制

⁴ ショート・メッセージ・サービス。欧米では日本とは異なり広く利用されており、モバイル事業者の貴重な収入源である。

の正負も一概に決めきれない難しさに直面しているのだ。

4. 結論

既に指摘したが、OTTは同一プラットフォーム上で高度にユニファイド（融合・統合）されたサービスを提供している。OTTにとって、テキスト、音声、画像、映像を個別のサービスと認識させないような、シームレスなユーザー・インタフェースが利便性向上のカギである。したがって、電子通信サービスとの代替性を評価することは非常に多面的で複雑になる可能性がある。しかし、EUの文書には頭を整理する上で追加的な示唆を与えてくれる記述も存在する。それは、2015年10月に採択されたEUのネットワーク中立性規則を解説した、欧州議会の「EUのネットワーク中立性規則：主要な規定と残された懸念」（“The EU rules on network neutrality: key provisions, remaining concerns”）という文書の中に存在する。この文書は、結びの「次なるステップ」において、「中期的には、政策の議論は『プラットフォーム中立性』、すなわち中立性の規則をISPのネットワークを越えて、GoogleやAppleのサー

ビスのような『ウェブの巨人』に拡大すべきか否かという問題にシフトしていただく」と説明している。

プラットフォームは上下に配置されたコンテンツとネットワークを結ぶレイヤー(モジュール)であり、それがゆえに、両者を結びつけた新規で革新的なサービスを提供する能力を持っている。経済学が教えるところの「プラットフォームの二面性」の性質である。この特徴を念頭において、プラットフォームの上下方向への市場支配力のレバレッジ(濫用)の可能性を監視することが、別の角度から本問題(OTT 規制の適否)を考える上でのポイントになるであろう。その際、ネッ

トワーク・レイヤーにも二面性があり、OTT プレイヤーとネットワーク事業者(電子通信事業者)が協業したイノベーション創出機会が増えていることにも、同時に配慮が必要である。■



かみの・あらた

1995 年から主に欧米主要国の情報通信産業の動向に関する調査・研究活動に従事。専門は政策・規制、市場分析(競争評価)、主要プレイヤーの事業戦略など。最近は、次世代インターネット/ブロードバンド(NGN、NGA、IoT など)時代の業界トレンドを、異業種間のビジネスモデルの連携と競合の観点から分析。博士(政策・メディア)。