

デジタル時代の公共放送モデルとは

イギリスBBCの特許状更新議論を終えて

メディア研究部 中村美子

要約

公共放送のモデルと言われるイギリスのBBCは、2007年に発効した新特許状によって、統治システムがBBCトラストと執行役員会によるツー・ボード型に変更され、公共サービス放送の目的が再定義された。そして、受信許可料支払い者や商業的ライバルに対する説明責任を強化するために、「BBCらしさ」「サービス免許」「公共的価値の審査」が制度的に導入された。一方BBCは、特許状更新議論のなかで、21世紀のビジョンとして「プラットフォーム・ニュートラル」の方針の下にBBCの番組やサービスへのアクセスを全方位的に確保するとともに、「公共的価値の構築」を約束した。公共的価値とは、個人的価値、市民的価値、経済的価値の3つを合わせたもので、市場主義に基づく消費者主権論に対抗する公共放送概念である。また、公共的価値は、幅広く人々や業界関係者の利益を検証することに基づき、BBCの運営への国民の参画を保障するもので、これまでのBBCに向けられたエリート主義や官僚主義の公共放送像から視聴者中心の公共放送像への転換でもある。しかし、これは主体的な市民の存在がなければ、機能しない可能性があり、BBCが視聴者との関係を再構築するプロジェクトが始まったと、見るべきだろう。

目次

1. はじめに	100	4-2-3 公共的価値の審査	119
2. 特許状更新議論はどう進められたか	101	5. BBCの自己変革	119
2-1 国民の参画と透明な議論	101	5-1 BBCのこの10年	119
2-2 政府の4つの方針	103	5-2 BBCビジョン：視聴者への新たな公約	121
3. 独立性が高く、強いBBCはどう		123
作られたのか	105	5-3 公共的価値を構築するには	123
3-1 BBCの独立性	106	5-3-1 ユニバーサルなデジタルサービス	123
3-2 統治システムにおける監督と執行の分離		123
~BBCトラストと執行役員会~	106	5-3-2 パートナーシップの創出	123
3-2-1 BBCトラストの構成と任務	108	6. 考察	125
3-2-2 執行委員会の構成と任務	110	6-1 BBCの改革は、公共放送モデルと	
4. 明確にされたBBCの公共的目的と		言えるか	126
説明責任	112	6-1-1 統治システム	126
4-1 BBCの公共的目的	112	6-1-2 説明責任の保障	127
4-2 説明責任を保障する3つの鍵	115	6-2 社会的責任の履行から公共的価値の	
4-2-1 BBCらしさ：BBCのコンテンツが		構築へ	129
持つべき特徴	116	7. おわりに	130
4-2-2 サービス免許	117		

1 はじめに

日本のみならず世界の多くの国で公共放送はどうあるべきか、という議論が続いている。デジタル技術の発達、公共放送制度の論拠となっていた電波の希少性を消滅させ、コミュニケーション基盤の融合は、公共放送事業者に放送の枠を超えたサービスに対応するための構造変革を促しているからである。また、各国の放送産業はグローバル経済に組み込まれ、伝統的に公共放送の独占が続いてきたヨーロッパにおいても、EU共通市場の明確なルールの中、各国の公共放送を維持するための制度の見直しが迫られている。こうしたなかで、公共放送の議論は、国境を越えたフォーラムを形成しつつあるように見える。その一例をあげると、2000年に立ち上がったデンマークのオーフス大学が中心となったRIPEの活動やEBU（ヨーロッパ放送連合）は、公共放送を支える財源のあり方、新たなデジタルプラットフォームへの公共放送の対応、公共放送の視聴者離れと公共放送の社会的役割の維持、公共放送と視聴者との相互関係のあり方、など公共放送をめぐる今日的な議論の論点を洗い出し、国境を越えて課題が共有されている。しかし、このような議論が各国の公共放送の変革にどう結びついているのかは、必ずしも判然としない。公共放送が直面する共通の課題は顕在化しても、現実的に公共放送の将来を決めるのは、その国の人々と政府の判断に委ねられているからである。

こうしたなかで、イギリスの公共放送BBCは、3年にわたる特許状更新議論を終了し、2007年1月1日に新しい特許状と政府とBBC

の間で締結した協定書が発効した。特許状は2016年までのBBCの存続を認めるもので、ここで規定された内容は、今後10年間変更されることはない。つまり、これによってデジタル放送への完全移行とコミュニケーション・メディアの普及期に、イギリスの公共放送のあり方が示されたと言える。BBCは世界の公共放送のモデルとしてしばしば言及される。そうだとするならば、新しい特許状と協定書で規定された内容とそこに至る中心的な議論を分析することによって、メディアの市場化と放送のデジタル完全移行がもたらす諸課題をグローバルに共有する時代において、公共放送が模索する公共放送制度の雛形が浮かび上がるのではないだろうか。

この稿は、

1. 公共放送制度のあり方を探るため、BBCの新しい特許状と協定書は、何を定めたのかを明らかにし、
2. 公共放送事業体のあり方を探るために、BBCが新しい時代にどう対応しているのか

を明らかにする。

その上で、イギリスの公共放送制度が普遍的モデルたり得るのか、また、公共放送と視聴者（市民）との関係という2つの観点で考察を加えたい。なお、この稿で使用する「公共放送」は受信許可料など公的資金で運営される放送事業体を指し、公共放送制度とは公共放送を支える制度のことを言う。

2 特許状更新議論は どう進められたか

2-1 国民の参画と透明な議論

イギリスの公共放送BBCは、国王陛下が下賜する特許状と、時の政府と結ぶ協定書によって運営されている。特許状は、BBCの法人としての設立と目的を記載した基本法規（定款）であり、政府と結ぶ協定書にはサービスを行う上で必要な取り決め事項（財源も含む）が規定されている。このBBCの法制度の枠組みは、1927年に公共法人化以後現在まで変更されていない。そして、特許状の有効期間の満了が近づく頃に、時の政府が有識者による放送調査委員会を設置するという慣習があり、この委員会がBBCの将来およびBBCを含めたイギリスの放送の将来について検討し、その助言を基に政府が放送政策としてBBCと放送のあり方を決定してきた¹⁾。それは、放送白書（ホワイトペーパー）という文書で示される。

今回の特許状更新は、これまでとは大きく異なる点が2つあった。放送を所管する文化メディアスポーツ相のテッサ・ジョウエルは、2003年12月のロイヤル・テレビジョン・ソサエティ²⁾で講演し、今回の特許状更新は、急速に変化する不確実なメディア環境という、これまでになく背景で行われるという認識を示し、政府の姿勢をこう述べている³⁾。

- ・こうした環境の中心に、独立性の高い、強いBBCが必要であり、それがメディア政策の中心にある
- ・国民が選択権を持つ時代に、かつてない大きな規模で国民の意見を募る。このため、

政府は重要な論点を提示し、意見を求める同時に、政府はこれまでの政府がとった方法も踏襲した。政府は、元大蔵事務次官で総合金融会社アビー・ナショナル会長のバーンズ卿を政府の助言者として任命し、バーンズ卿は独自のパネル（委員会）を組織した。しかし、過去の放送調査委員会が更新議論の中核的役割を担ったのに対し、バーンズ・パネルは政府にとって、国民の意向吸収をする上でとられたいくつもの回路の1つに過ぎない⁴⁾。

ロイヤル・テレビジョン・ソサエティでの講演後、放送を所管するテッサ・ジョウエル文化メディアスポーツ相は、「過去の見直しは幅広い方法をとっていたが、それは閣僚や行政官の手によって行われてきた。しかし、今回の見直しはそれとは異なる。初めてこの議論を動かす力が国民に委ねられる。受信許可料を通じて、国民が事実上株主である」と述べ⁵⁾、「BBCの特許状の見直し(Review of the BBC's Royal Charter)」と題する文書を発表し、特許状更新議論を正式に開始した。

政府は、国民的な議論を促す主要項目を、次のように提示した。

BBCは今

- ・BBCの何にもっとも価値を見出しているか（BBCは現在、イギリス国内外にどのように貢献しているか、BBCの地域放送や身近なコミュニティ向けのサービスは良くやっているかどうか）。

変化する状況

- ・BBCは、技術的・文化的変化とそれに伴う視聴者の変化にどのように応えるべきか。

公的資金を財源とするサービスと機能

- ・BBCが公共サービスとして提供するテレビ、ラジオ、オンラインサービスについて、ど

う考えているか。

商業サービス

- ・ BBCは商業サービスを実施すべきか（BBCが商業的に行って良いことに制限をつけるべきか）。

BBCを支える財源

- ・ BBCにどのような方法で資金を出すべきか（受信許可料はBBCの公共サービスに対する支払方法としてベストであり続けるか）。

組織と基盤

- ・ BBCは、最も効果的で効率的な方法で運営されているか（BBCは単一の組織で運営されるべきか）。

監督、規制、基本法

- ・ BBCはどのように監督されるべきか（BBCを規制する上で、経営委員会と独立規制機関のOfcom〈Office of Communications〉との間の適切なバランスとは何か。特許状は今後もBBCの設立に最も適切な基盤であるか）。

アカウントビリティ（説明責任）

- ・ BBCが国民や議会に正しく説明責任を果たすことを、どのような方法で確保するか。

では、2003年12月の議論の開始から2006年3月の放送白書の発表まで、どのような議論の積み重ねが行われたのだろうか。これについて、時系列にまとめてみた。

- 2003年12月 政府、特許状見直しの文書を発表し、国民の意見を募集
- 2004年1月 政府、世論調査を実施（～6月）
- 3月 政府、全国で公開ミーティングを実施。ジョウエル担当相や省内放送担当相らが出席

4月 Ofcom、公共サービス放送の見直しを開始

6月 バーンズ・パネルを設置
BBC、将来ビジョンを発表

7月 政府、国民の意見をまとめた「BBCに対するあなたの意見」を発表

バーンズ・パネル、公開セミナーを開催（～12月まで12回実施。この模様は、BBCのホームページでウェブキャスト）

12月 下院文化メディアスポーツ常任委員会、報告書を発表

バーンズ・パネル、報告書を発表

2005年1月 バーンズ・パネル、最終報告書を発表

2月 Ofcom、公共サービス放送の見直し報告書を発表

3月 政府、グリーンペーパーを発表し、国民の意見を募集

11月 上院特別委員会、特許状見直しに関する報告書を発表

2006年3月 政府、放送白書を発表。特許状と協定書の草案を発表

この議論の中で、特に説明が必要なのは、Ofcom（Office of Communications）の関わり方である。Ofcomは、2003年放送通信法（Communications Act 2003）に基づき設置された放送と通信に関する独立規制機関である。電気通信および放送免許を付与する権限を持ち、産業界と消費者の利益の監視役でもある。放送に関しては、BBCを含めたすべての放送事業者のコンテンツ規制を所管し、一

般番組基準に違反した場合には罰金を科すことができる⁶⁾。このOfcomには、放送通信法によってBBCと商業財源によるアナログ時代からの地上テレビ放送事業者のITV、チャンネル4、Fiveが形成するイギリスの公共サービス放送の現状を検証し、公共サービス放送の維持と強化のための政策を政府に助言することが義務づけられている⁷⁾。Ofcomは、5年ごとにこの作業を行うとされ、その第1回の見直しは、今回のBBCの特許状更新時期と重なった。Ofcomは、1年間にわたり公共サービス放送の各社の実態調査と意見の吸収や世論調査を行い、報告書を作成した。したがって、Ofcomの検証と提言は政府の判断に一定の影響を持つことになった。

2-2 政府の4つの方針

政府のまとめによると、特許状更新議論の機関に寄せられた業界や一般国民の意見は、延べ10,000件以上にのぼり、公開議論への直接参加者は3,000人以上と推定される⁸⁾。なお、国民の意見のまとめ（政府が行った量的・質的調査の結果も総合）についてはその概要を、文末に資料1として掲載した(DCMS 2004)。

これらの総意に対する回答として、政府は4つの方針を決定した(DCMS 2005, 2006)。

第1に、BBCに、2007年から2016年までの10年間有効の特許状を付与する。

第2に、特許状有効期間を通じて、受信許可料をBBCの財源とする。

第3に、BBCの現行サービスの規模と範囲を維持する。BBCは、受信許可料を財源とする公共サービスとして、全国ネットワークのテレビ8サービスとラジオ10サービス、ロ

ーカルラジオ40、そして双方向テレビサービスやオンラインサービスを行っている。

第4に、BBCが公共の利益を守るという監督責任と、サービスを提供する執行責任を明確に分離するために、経営委員会を廃止し、新設されるBBCトラストと執行役員会(Executive Board)による統治システムへ変更する。

テッサ・ジョウエル担当相は、グリーンペーパー発表後に開催された「特許状見直しに関する上院特別委員会」のヒアリングで、グリーンペーパーを緑色のピスタチオ・ナッツにみたと、「グリーンペーパーは、まるでピスタチオの果実から核内の種子を取り出すように、非常に慎重に作られ、そのなかには白書のレベルと同じものがいくつか含まれていた」と述べているが⁹⁾、一通り意見の吸収が終了したグリーンペーパーの段階で上記の4つの方針を示し、政府政策につながる関係者の納得と合意の形成を図った。

第1のBBCの存立基盤となる「特許状」とは、国王が法人団体や会社に与える特権や創設条件を定めた文書である。また、政府は特許状の草案を作成し、議会でこれを審議するが、採決を必要としないという非近代的な性格を特許状は持っている。一般的な国民にとって、特許状かそうでないかは大きな関心事ではなかったようである。21世紀の時代にまで特許状を維持する理由をイギリス政府は、「BBCの政府、議会、商業的圧力からの独立を守り、変化するメディア環境のなかで新しい事態に柔軟に対応できる。また、BBCが長期的な事業計画を立てることができることによって、BBCのライバル（商業事業者）にとっても、BBCの事業をみすえながら自らの経

営計画が立てられる、したがってライバルにとっても利点がある」と説明している¹⁰⁾。

第3のBBCの現行サービスについては、国民の75%は満足し、業界関係者からも一部廃止や民営化の意見はほとんど表明されなかった¹¹⁾。そればかりか、地上デジタル放送への完全移行という目標に向けて、商業放送界や産業界からはBBCの貢献を期待するリーダーシップへの期待のほうが大きい。イギリスは、世界に先駆け地上デジタル放送を1998年に開始し、デジタル技術によって地上放送にも多チャンネル有料放送を導入したが、開始後3年で有料放送事業は失敗し、BBCを中核とした無料放送に転換したことで地上デジタル放送事業は軌道に乗った。デジタルサービスに関わるすべての関係者の間で、受信許可料財源を基盤にしたBBCがデジタルサービスという新事業に対して投資リスクを考慮せずに展開できたということが、完全デジタル移行までに不可欠だという認識で一致している。

とはいうものの、第2の受信許可料財源については、政府がグリーンペーパーや白書のなかで“least worst option”と表現したように¹²⁾、すべての人々が全面的に支持したわけではなく、広告放送や有料放送という財源手段よりも受信許可料のほうがまだまし、という“次善の策”と評価された。このため、BBCの財源は2016年まで受信許可料であるという方針を堅持しながら、技術やメディア環境の変化を勘案し、完全デジタル移行を達成する2012年頃に見直しを行うことになった¹³⁾。

第4の経営委員会を廃止し、トラストと執行役員会による統治システムへの変更は、これまでの政府が踏み込んだことのない大きな改革である。経営委員会は、1927年にBBCが

公共法人へ改組されてから、途中さまざまに論議され役割が強化されてきたが、基本的な統治構造には手をつけられていない。政府が行ったBBCの規制と監督の方法に関する問いかけに対し、意見を寄せたほとんどの人が知識を持っていないことが示された。また、グループインタビューでも、「BBCという媒体に投資しているが、誰がそれを動かしているのか、さらに彼らが動かす方法を知っているのかさえ、実際わかっていない」¹⁴⁾という発言が象徴するように、経営委員会の役割に関する知識が欠如している。その一方で、放送・通信業界や一部の有識者の間では、BBCが年間7,000億円以上の財源規模を持ち、国内外におけるサービスの範囲も相対的に大きいメディア企業であることから、これまでの経営委員会による監督システムはなんらかの、それもラディカルな改革が行われるべきであるという合意が形成されていた。このなかで、政府のアドバイザー役を任じられたバーンズ卿は、セミナーの議論を整理し、経営委員会を廃止した上で次のような勧告を行った (Burns 2004, 2005)。

- (1) BBCという機構の内部に、執行責任を持つ会長 (Director General) を含めた役員会を設置するというワンボードによる企業統治を行う
- (2) BBCの外部に「公共サービス放送委員会」 (Public Service Broadcasting Commission: PSBC) という新しい規制監督機関を設置し、BBCの独立性や公共の利益を守る役割を担う。さらにこの委員会は、受信許可料の料額やBBCを支援するために必要な受信許可料以外の公的財源の調達方法について政府に勧告するとともに

に、イギリスにおける広い意味での公共サービス放送を維持するために、受信許可料をBBCとその他の事業者の間における割り当て方法を判断する

バーンズ・パネルは12回のセミナーを開催し議論を行ったが、監督のあり方については、もっとも議論が分かれ、①BBCが提案する改良型経営委員会、②外部規制：OfcomまたはOfbeeb（既存の規制機関であるOfcomか、あるいはBBCだけを対象とする規制機関、Ofbeebを新設して外部から規制する）、③ハイブリッド型役員会：InBeeb（既存の経営委員会とBBC執行部との間に、別個の役員会を設け、経営委員会はBBCによる公共サービス義務の決定などOfcom等の規制機関により近い役割を持ち、新設の役員会は企業統治に責任を持つ）の3つの方式に整理し、議論を重ね、最終案を示したという経緯がある。

これに対し政府は、BBCの機構内部に、監督・規制の責任を持つBBCトラストと執行責任を持つ執行役員会というツーボードによる統治システムを構築するという判断をくだした。バーンズ提案の概要は、資料2として文末に掲載したが、次節で説明するBBCトラストと執行役員会の構成や任務と共通する部分が多い。しかし、両論の決定的な差は、バーンズ提案が外部に設けるPSBCが、BBC以外の事業者に受信許可料を配分する権限を持たせようと考えた点である。BBCの受信許可料収入独占に制限を設け、公共サービス放送に多様な参加を促すという考えは、自由市場主義に基づく急進的な公共サービス放送改革を提唱したピーコック委員会報告でも勧告された（Peacock 1986）。ピーコック委員会は、その委員会の財源を受信許可料とするか、受信

許可料を廃止して新たな公的資金を拠出するのか、財源については不確定な状態で勧告した。続いて、1996年のメジャー保守党政府による特許状更新の折にも、政府はバーンズ提案に類似したPSBCの設置について国民の意見を募った（Department for National Heritage 1992）。しかし、いずれの場合も最終的にはPSBC案は見送られ、経営委員会制度が現状維持された。今回の議論のなかでも、PSBCに類似した機関の設置は保守党に委託されたエルスタイン・リポート（BPG 2004）¹⁵⁾やOfcom（Ofcom 2005）が主張している。しかし、こうした考えの前提にはBBCの民営化やあるいはBBCの分割・縮小論がある。「独立して強いBBCを作る」という大きな目的を持ち、これに対しては妥協しないという姿勢で意見を汲み取ってきた政府にとっては、こうした考えは立場が異なる。政府は、バーンズ案による公共サービス委員会から受信許可料財源の割り当てという任務を除いてしまえば、その委員会は機能しないと判断した¹⁶⁾。

政府は、BBCトラストと執行責任を持つ執行役員会というツーボードによる統治構造を明確にした上で、受信許可料を負担する視聴者と、メディア環境のなかでライバルとなる関係者に対する説明責任を保障するために、BBCの目的の現代化と新たな施策を講じることになった。

3 独立性が高く、強いBBCはどう作られたのか

それでは、政府が目的とした「独立性が高く強いBBC」は、特許状と協定書でどのよう

に規定されたのだろうか。

3-1 BBCの独立性

BBCの独立性は、これまで政府とBBCが結ぶ協定書のなかで保障されていた¹⁷⁾。新しい制度では、基本法規である特許状で独立性を保障し、協定書はそれを両者の間で確認するという性格で次のように規定されている。

特許状第6条BBCの独立

(1) BBCは、アウトプットの内容、それが提供される時間および供給方法に関するすべての事項、ならびに業務管理において独立している。

そして、続く2項で特許状・協定書あるいは法律の条文に従う範囲内で独立することを規定している。このことを協定書では、第4条BBCの独立で、「本協定書の当事者は、特許状第6条に記されたBBCの独立に対する約束を確認する。本協定書を結ぶことによってBBCは、将来的にその行動の自由を、ある程度制限する義務を自発的に負った」と規定している。

3-2 統治システムにおける監督と執行の分離～BBCトラストと執行役員会～

BBCが1927年1月より公共法人へ改組され、経営委員会が設置された。経営委員会は、受信許可料を支払う国民の信託による統治を行うBBCの最高意思決定機関であり、BBCの独立性を守り、BBCが放送を通じて公共の利益にかなった公共サービスを提供することを保障する役割を持つと解釈されてきた。このことは、1926年のクロフォード委員会後の放送調査委員会の報告書でも確認されて

きている。しかし、特許状は、経営委員会の委員の任命方法、任期、スコットランド・ウェールズ・北アイルランドの地域の代表制、再任の可否、適格条件などを規定するだけで、BBCの統治についてはほとんど規定がなかったと言ってよい。1996年の特許状更新では、経営委員会の役割を明文化したが（笹葉1997）、それでも「監督と規制」と日々の「執行」という機能と責任については明確に規定していない。

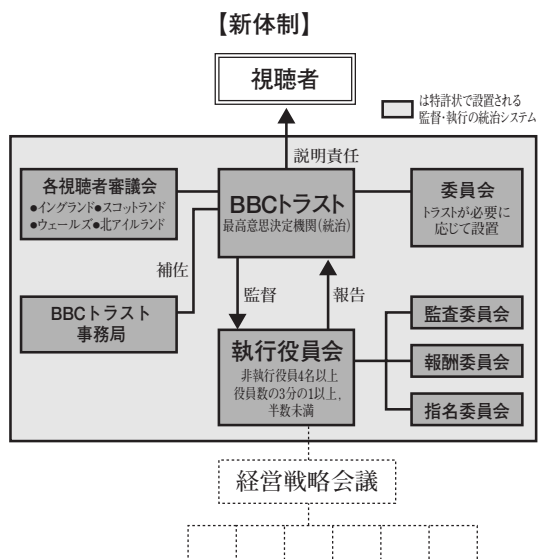
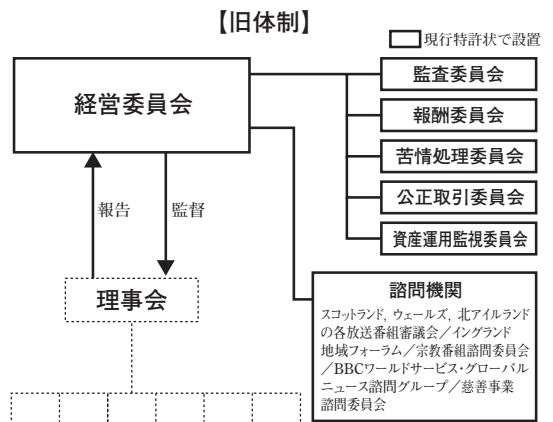
経営委員会とBBCの執行部は、不文律あるいは阿吽の呼吸ともいう関係が続き、そのことが危機的状況に遭遇した場合、さまざまな批判を招いたという歴史がある。その典型的な事例が、2003年に起きたイラク戦争報道をめぐるBBCと政府との対立である。これは、政府の批判に対するBBCの応酬が公然と行われるなかで、BBCの情報源であるケリー博士が追い詰められ自殺するという結果となった事件である。事の重大さから政府は最高裁判事のハットン卿を長とする独立調査委員会を設け、事実の解明にあたった。この調査の過程で、問題の発生当時、報道局長が政府からの批判に公式・非公式に対処し、経営委員会委員長は、日々頻繁に寄せられる首相官邸からの苦情を報道局長から報告を受け、BBCの独立を守るといった委員長の任務として政府に対応していたことが明らかになった。そこには、編集上の最高執行責任者であるはずの会長（Director General）の存在がほとんど機能していなかった。ハットン委員会の報告書でも、「経営委員会は、BBCの独立を守るという任務が、政府による苦情の妥当性を適切に考慮することと矛盾しないということをもっと十分に認識すべきであった」と批判し

た。ハットン報告書は、政府が利用した情報の真偽に踏み込まず、政府の幕引きのための文書と非難されたが、ハットン報告書が指摘した経営委員会の欠陥については、有識者や、メディアの間でも認められた（中村 2004）。

この事件は、経営委員会という一元的統治構造において、BBCの編集権の独立を守る上での構造的な矛盾を露呈したと言える。政府は「経営委員会のあり方は、BBCの執行部の応援団のようなものであり、BBCの独立性を守る守護神であり、またBBCに対する苦情を取り上げる法廷のような役割を果たしてきた」と批判し¹⁸⁾、経営委員会による統治を改め、監督・規制の責任を持つBBCトラストと執行責任を持つ執行役員会を特許状によってBBCの内部機関として設置することを規定した。また、政府は「受信許可料支払いはBBCの株主である。株券を売ることや、議決権を行使することで自分たちの意見を直接表明することはできない。このため、その利益を代弁する機関が必要であり、その機関の目的は公共の利益を十分に理解し、それをBBCの活動に反映させることにある。この機関がBBCトラストである。その役割は、受信許可料支払い者の利益を守ること、BBC執行部の利益を守ることではない」と述べ¹⁹⁾、BBCトラストが視聴者の利益（受信許可料の用途を含め）の守護者であり、最高責任者であるという地位を明確にした。そして、BBCトラストが公共サービスや商業サービスの別にかかわらず、BBCのすべての業務について戦略を決定し、業績を監査し向上させるという監督の役割と、一般的な法律やBBCが独自で設ける規則を遵守する（コンプライアンス）という規制の役割を担い、一方執行役員会は、

BBCトラストが決定した枠組みのなかで業務を執行する役割を担うことになった。また、トラストは、戦略決定に受信許可料を支払う視聴者を幅広く参画させることも重要な任務として義務づけられている。

BBCの統治という観点で、これまでの経営委員会と執行部との関係が不明瞭であったが、BBCトラスト、執行役員会、執行部という監督・報告のラインで見た場合、新体制ではBBCトラストが最高位に位置する。また、トラストと執行役員会との関係については、



特許状第9条によって、トラストが執行役員会から独立したものであること(1項)、トラストがBBC内部の統治機関であること(2項)を示し、しかし、トラストが執行役員会の機能を行行使することは禁止している(3項)。

3-2-1 BBCトラストの構成と任務

特許状ではBBCトラストと執行役員会の構成と任務をそれぞれ以下のように規定している。

[BBCトラストの構成]

- ・会長(Chairman)と副会長を含む合計12人で構成される。すべての委員は、政府の助言に基づき国王が任命する。特許状で任命方法は規定されていないが、選出には公募制が採られている²⁰⁾。
- ・委員は、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの各地域の代表。
- ・委員の報酬は、担当相が技能や専門知識に応じて決定し、BBCが支払う。

BBCトラスト役員(2007年10月現在)

会長	マイケル・ライオンズ(イングランド地域都市基金会長、地方行政の専門家)
副会長	シトラ・バルーチヤ(医療・食品関係の各種公共団体の委員を歴任)
委員	ダイアン・コイル(経済コンサルタント) ダーモット・グリーンソン(グリーンソン・グループ会長、建設業界出身) アリソン・ヘイスティングス(イングランド地域担当。新聞ジャー

ナリスト)
パトリシア・ホジソン(ケンブリッジ大ニューマン・カレッジ学長。バートBBC会長時代の経営計画担当理事、元ITC事務局長)
ローザ・ジョンストン(北アイルランド地域担当。企業経営者)
ジャネット・ルイズジョーンズ(ウェールズ地域担当。英国映倫協会副会長、元ウェールズ地域官吏出身)
デヴィッド・リジメント(元ITV番組局長など民放界出身)
メフメト・ミーアン・プリチャー(独立警察苦情委員会委員、NHS訴訟協会非常勤理事など行政畑出身)
ジェレミー・ピート(スコットランド地域担当。競争委員会委員、元スコットランド銀行首席エコノミスト)
リチャード・テイト(カーディフ大ジャーナリズム研究所長。テレビ報道ジャーナリスト)

[BBCトラストの任務]

第22条 受信許可料および公共の利益の守護者

トラストは、受信許可料による財源および公共の利益に関するBBC内の守護者である。

トラストは、本特許状の規定に基づき、次の事項に対し最終責任を負う。

- (a) 受信許可料による財源およびその他の財源を管理する
- (b) BBC内において公共の利益、特に受信

許可料支払者の利益を維持する

- (c) 公共的目的の効果的な促進を確実なものとする

第23条 一般的な義務

トラストは、その全ての機能を行使するに当たり、公共の利益にかなうように行為し、特に次の事を行わなければならない。

- (a) 受信許可料支払者の利益を代表する
 (b) BBCの独立性が維持されるようにする
 (c) 受信許可料支払者の意見を慎重かつ適切に評価する
 (d) 公的資金の厳格な管理を行う
 (e) BBCの活動がより広い市場に与える競争的影響を考慮する
 (f) BBCが開放性と透明性について高い基準を確実に維持できるようにする

第24条 トラストの機能

(1) トラストは次の一般的機能を有する。

- (a) 本特許状および協定書に定める枠組内でBBCの全体的な戦略方向を設定すること
 (b) BBCのイギリスおよび海外におけるサービスやその他の活動に関し、高度な戦略および予算を承認すること
 (c) BBCのサービスやその他の活動の提供における執行役員会の実績を評価し、執行役員会に実績に対する説明責任を負わせること

(2) 特に、トラストは次の具体的な機能を有する。

- (a) 複数年の目的別任務を設定し、高度な予算配分を含む戦略を承認すること

- (b) 公共的目的の効果的な促進を評価するための適切な実績基準と尺度を決めること
 (c) BBCの各サービスに対しサービス免許を発行し、それらの遵守状況を監視すること
 (d) BBCの各サービスのコンテンツが適切な水準を維持するよう策定されたガイドラインを承認すること
 (e) (a) で言及した目的別任務および戦略の遂行またはBBCの全般的財務状況に重大な影響を及ぼすと思われる個別の戦略的提案または財務上の提案を承認すること
 (f) トラストに与えられた規制機能を履行し、適用される規制要件および一般法のBBCによる遵守状況に対し、執行役員会に説明責任を負わせること
 (g) BBCが苦情を処理する枠組を作る（かつ、枠組は、適切な場合において、トラストが最終裁定者としての役割を担えるよう規定すること）
 (h) 必要に応じて、トラストが監視する要件を遵守していないと疑う理由のあるBBCの活動に対し、調査を実施すること
 (i) BBCの活動の特定分野に関し、費用対効果を測る調査を委託すること
 (j) 執行役員会がBBCの主な運営上のリスクに必ず取り組むようにすること
 (k) 公正取引に関する方針を採用し、執行役員会にそれを遵守しているかどうかの説明責任を負わせること
 (l) 執行役員会が提案した新規サービス、既存サービスの重大変更、商業サービス

すまたはその他の活動を評価するための承認枠組を設定すること

- (m) 受信許可料の徴収に関する取り決めが効率的、適切かつバランスの取れたものであるようにすること

このように経営委員会と比べて、トラストの任務は格段に増加している。このため、トラストを補佐する機関として、BBCトラスト事務局 (BBC Trust Unit) を特許状で設置し (第43条)、BBCやその他の外部からの組織から独立して運営されることが定められた。また、BBC職員は執行役員会が任命するのに対し、トラストの事務局員はトラスト自身が任命する (42条)。新体制は、2007年1月から正式に運用されているが、2007年1月から3月までのトラストの年次報告によると、トラスト事務局員は42人、263万8,000ポンド (約6億674万円 / 1ポンド230円換算) の事業経費が支出されている (BBC 2007)。

また、トラストは、透明な運営が図れるようにするため、運営上の指針、トラストと執行役員会との機能分離を明確にする指針、受信許可料支払い者 (視聴者) の意向吸収方法に関する指針を定めることが義務づけられている (25条プロトコル)。

3-2-2 執行役員会の構成と任務

[執行役員会の構成]

- ・ BBCの執行役員と非執行役員で構成される
- ・ 執行役員の人数は、4人以上あるいは役員数の3分の1以上で、半数未満とする
- ・ 非執行役員はBBCの視聴者を代表するのではない。執行役員会の決定に広い視点を持ち込み、「批判的な友人」としての役割を

果たす

- ・ 執行役員会の会長 (Chairman) は、BBCトラストが任命する。会長には、BBC会長 (Director General) が就任するが、BBCトラストの裁量で非執行役員の間から任命されることもある
- ・ 執行役員の任命は、BBC会長 (Director General) と執行役員1人、非執行役員2人で構成する指名委員会による提案を受け、執行役員会が任命する
- ・ 非執行役員の任命の場合、指名委員会は非執行役員が過半数で構成され、BBCトラストの承認を得た指名委員会案を基に執行役員会が任命する

執行役員

(2007年10月現在、執行役員10人、非執行役員5人。)

会長	マーク・トンプソン
副会長	マーク・バイフォード
執行役員	ジェニー・アブランスキー (オーディオ・音楽)
	ジェーナ・ベネット (ビジョン)
	ティム・ディヴィー (広報宣伝・視聴者)
	アシュリー・ハイフィールド (未来メディア・技術)
	スティーヴン・ケリー (人事)
	ザリン・パーティル (経理)
	ジョン・スミス (BBCワールドワイド)
	キャロライン・トムソン (経営計画)

非執行役員

マーカス・アギウス (パークレー

銀行会長)
 マイク・リンチ(数理計算学博士。
 ソフトウエア会社経営)
 デヴィッド・ロビー(レクサム社
 経理担当役員)
 サミール・シャー(ジュピター・
 コミュニケーション社長, 元BBC
 報道番組部長)
 ロバート・ウェブ(判事, 英国航
 空法務担当顧問)

〔執行役員会の任務〕

第38条 執行役員会の機能

- (1) 執行役員会は、BBCの執行機関で、下記の事に対し責任を負う。
- (a) 目的別任務により設定された優先順位およびサービス免許その他の戦略で定められた枠組に従ったBBCのサービスの提供
 - (b) BBCの編集および創造的なアウトプットの方向性
 - (c) BBCの運営管理(BBCトラスト事務局を除く)
 - (d) BBCに課される全ての法律上および規制上の要件を、トラストまたはBBCトラスト事務局の業務に関する場合を除き、確実に遵守すること(BBCに対する苦情を最初に処理することを含む)
 - (e) トラストが執行役員会に課す要件(例えば、プロトコルまたは公正取引に関するトラストの政策表明書を通して)を確実に遵守すること
 - (f) トラストが第24条(2)項(a)号、(d)号または(e)号に基づき承認する事項についてトラストに提案すること

- (g) BBCおよびその子会社の執行部を指名し、説明責任を負うこと
- (h) 料金に見合った価値を確保するための最善な方法で、BBCの財務運営を行うこと(トラストおよびBBCトラスト事務局の業務に直接関わるものは除く)
- (i) 自らの実績ならびにBBCおよびその子会社の実績に対し、トラストに説明責任を負うこと

また、上記の任務に限られるものではなく、執行役員会は特許状と協定書の範囲内でBBCトラストの指示のもとに新たな任務を履行することも規定されている(2項, 3項)。

〔BBC会長(Director General)とは〕

ところで、これまでなかったBBCの会長職(Director General)の規定は、新特許状ではどう記されたのだろうか。

まず、BBC会長は、BBCの最高経営責任者(chief operating officer)であり、そして編集最高責任者(the editor in chief)であり、BBCの編集および創造的なアウトプットに対し説明責任を負うとされ、その立場が明確にされた(第40条)。また、BBC会長は、執行役員会を構成する執行役員1人として入り、執行役員会長になることができる。回りくどい表現だが、特許状では執行役員会長は、執行役員会の執行役員あるいは非執行役員(non executive)の、どちらの身分の人物でも任命される、とされているからである(第29条)。その指名権限は当然トラストにある。

4 明確にされたBBCの 公共的目的と説明責任

4-1 BBCの公共的目的

BBCの設立目的は、初代BBC会長のリース卿による「情報を与え、教育し、娯楽を提供する」(inform, educate and entertain) ことであり、これは80年を経た現在も維持され、BBCの目的の中心に置かれている。どのようによっても幅広く柔軟に解釈できる定義を理由に、BBCは技術革新を背景に放送サービスを拡張して行くことができた。むしろ、過去の特許状更新でBBCは、「情報・教育・娯楽」を中核に、みずから果たすべき役割を現代化してきている(中村 2000)。しかし、多メディア・多チャンネル化やデジタル化による放送分野における競争が進み、人々が多様な選択肢から見たいチャンネルや見たい番組を選択できるようになったという視聴者側の変化は、受信許可料というすべての人が負担する公的財源に支えられるBBCに、BBCの番組やサービスが社会全体にとってどのような積極的な価値を生み出しているのか、それを説明することが求められている。しばしば問題とされたBBCの目的の明確化という問題に、政府は初めて手をつけ、特許状の規定を改めた。

この議論に貢献したのが、放送と通信の独立規制機関であるOfcomとBBC自身である。

Ofcomは、特許状更新議論と並行して行った「公共サービス放送レビュー」の第1段階で、イギリスの公共サービス放送(PSB：地上テレビのメインチャンネルであるBBC、ITV、チャンネル4、Five)の現状を明らかに

し、PSBを今後強化し維持するための規制のあり方には2つあるとした。まず消費者としての視聴者が見たいものや視聴の選択肢が提供できるように放送市場が効果的に躍動する助けとなることであり、Ofcomは、この分野にはおそらく競争法による規制で取り組むと考えている。一方Ofcomの調査によれば、視聴者は、テレビは社会的目標を支援すべきであると考え、個々の視聴者の好みに応えるだけでなく、それを超えるような責任を持っていると考えている。Ofcomは、テレビ市場が見たいものだけを提供するだけになれば、PSBがこれまでのように社会全体として価値のある番組を十分に提供できなくなる可能性があるとし、この放送市場と市民社会が求める理想のギャップを埋めるために、PSBの目的の再定義が必要だと論じた(Ofcom 2004)。Ofcomは、これまでのようにPSBが、ニュースや芸術や宗教といった特定の番組ジャンルで定義されることや、BBCというような機構のアウトプットがPSBである、と定義するのではなく、目的や特徴(性格)で定義されるべきであると提案した。Ofcomが提案したPSBの目的とは、次の4点である。

- ・ニュースや情報を伝え、現在起きている事象や考えについての分析を通じて、情報を伝え世界の理解を深めること
- ・質の高い全国、地域、地方の放送を通じて、イギリスの文化的アイデンティティを反映し、強化すること
- ・芸術や科学、歴史、その他の話題への関心や知識を刺激すること。それは、利用可能で、個人の開発を助長し、社会参加を促進するようなコンテンツを通じて行われる

- ・寛容で包括的な社会 (a tolerant and inclusive society) を支援すること。これは、次のような番組を通じて行われる。国内の異なる人々やコミュニティの生活を反映する番組。異なる文化や観点をよく理解するように促す番組。出来事に際して国民に経験を共有できるようにする番組

また、Ofcomは、こうした公共的目的を持つPSBが、メディアの競争環境のなかで今後も人々に支持され続けるには、イギリス国内で伝統的に公共サービス放送の特徴として認知されている「質の高さ、革新性、独創的である（コピーではない）」という特徴を持つコンテンツが、幅広く人々に利用されるような状況に置かれ、さらに視聴後、視聴者の間で話題にされ、思考を刺激するようなものでなければならない、と主張した。

一方、BBCは、新特許状の10年間をみすえた将来ビジョン「公共的価値の構築～デジタル時代にBBCを一新する」という文書を発表し、公共的目的＝公共的価値を再定義した (BBC 2004a)。BBCは、事業体としてイギリスにおける医療や教育サービスを提供するほかの公益事業体と同じ公共サービス事業体であるという自覚に立ち、放送を通じて公共的価値を創造し、社会に貢献するものである、と述べた。BBCの言う公共的価値とは、「個人的価値」「市民的価値」「経済的価値」の3つの価値を総合した価値のことを言う。BBCはこれについて、近年イギリス国内のNPO団体が社会への貢献度を測る有益な方法として認知されているものだと説明している²¹⁾。この方法を公共サービスとしての放送事業に適用した場合、BBCは、次の5つの公

共的目的をあげ、その目的にかなう活動（番組やサービス）を通じて公共的価値を創造し構築する、と提案している。

- ・民主主義的価値：市民に社会を理解し、社会との関わりを促すような、信頼される不偏不党のニュースや情報を提供することにより、市民生活を支え、国民的議論を促す
- ・文化的、創造的価値：才能ある人々と視聴者をつなぐことによって新天地を開拓し、イギリスの文化遺産を祝い、国内の対話を広げ、イギリスの文化的生活を豊かにする
- ・教育的価値：あらゆるメディアを使い、あらゆる年齢層の視聴者に公式、非公式な教育の機会を提供することにより、知識と技能にあふれた社会の創出に貢献する
- ・社会的、コミュニティの価値：イギリス国内のコミュニティが互いの共通点と相違点を認識するように支援し、より深い理解による社会の一体性と寛容性の構築を目指す
- ・国際的な価値：世界でもっとも信頼される国際ニュースと情報を提供し、イギリス文化の粋を世界中の視聴者に紹介することにより、国際社会におけるイギリスの役割を支援する

BBCはこれらの公共的価値の創造をBBCの普遍的な目的として定義づけたのだが、イギリスがデジタル放送への完全移行という過渡期に特許状が更新されるため、これらの目的とは区別して、イギリスのデジタル移行に貢献することを約束した。

上記のようなOfcomおよびBBCの公共的目的に関する提案には、「世界の理解」「文化と創造」「教育」「寛容と包括的な社会」とい

くつかの共通概念がある。そして、PSBがこれらの共通概念を実現することで、社会全体にポジティブな価値が創造され、PSBが存在する意義を証明することができるかと論じている。Ofcomの検討範囲は、国内におけるテレビによるPSBに限られたため、BBCとの違いが生じたと考えられる。

政府は、グリーンペーパーの段階で、BBCの提案を採用し、最終的にこれにデジタル化への貢献を加えた6つの公共的目的を特許状で規定した。

特許状第4条 公共的目的

BBCの公共的目的は、次のとおりである。

- (a) 市民性と市民社会を維持する
- (b) 教育と学習を促進する
- (c) 創造性と文化的卓越性を促進する
- (d) 全国、各地域、地方を代表する
- (e) イギリスと世界をつなげる
- (f) その他の目的を促進するに当たり、新しい放送通信技術およびサービスの恩恵を国民にもたらす手助けをし、さらに、デジタルテレビへの移行を達成する上で先導的な役割を果たす

政府にとって、地上放送の完全デジタル移行は、当面の重要な政策課題である。BBCはこれまで率先して放送技術を開発・応用し、イギリス国内でいち早く実用化してきた。テレビ、テレテキスト、インターネットなどがその例であるが、いずれの場合も技術の専門性を持つBBCが考案し、パイロット的にサービスを行っている事実を裏書きするという方法で特許状に業務として追加されてきた。「特許状で書かれていないことでも、やろう

と思えばできる」²²⁾という特許状の性格のゆえんである。今回の特許状期間は、完全デジタル移行という政府にとって重要な政策課題を解決しなければならない。政府は、この目標を達成するために、BBCが視聴者すべてが取り残されることなく、デジタルサービスを受信できるように支援し、業界全体にとっての移行経費を受信許可料で負担することも視野に入れた考えを示した²³⁾。さらに、地上デジタル放送への完全移行という範囲に限定せず、今後出現する新しいデジタル技術の開発・応用に積極的に関わり、一般の視聴者が利用できるようにすることをBBCの新たな公共的目的として明確に定義した。

また、政府は、これらの公共的目的をリース卿の「情報、教育、娯楽」の3つの要素によるアウトプットの提供を通じて促進すること、アウトプットの提供は現行のテレビ、ラジオ、オンラインサービスだけでなく、今後開発されるよう技術や手段を通じて提供される、と定め、ポストデジタル時代にも可能な限りあらゆる伝送路で、BBCの番組やサービスが利用可能になることを制度的に保障した²⁴⁾。

ところで政府は、放送白書のなかでBBCの公共的目的を明示し、それに続き「娯楽と卓越性」という項目を設け、BBCの任務における「娯楽の重要性」を強調している。ジョウエル担当相が議会で放送白書を発表する際に「娯楽をBBCの任務の中心に据える」という表現を使用したこともあり、白書の発表を報道する翌日の新聞紙面を賑わせた²⁵⁾。放送白書のたたき台となるグリーンペーパーで、公共的目的に貢献するコンテンツについて、こう述べている。

「BBCの公共的目的はBBCの存在意義を示し、数十億ポンドもの公的資金を使用することを正当化するものだ。これらの目的は、BBCの使命のうち、主に最初の2つの使命にかかわる。つまり、『情報と教育』についてである。しかし、視聴者はまたBBCの質の高い娯楽を期待している。そして、BBCは多くの視聴者が楽しみ、それによって人々が公的資金は上手く使われていると感じるような番組を提供する必要がある。BBCは、少数者の関心をひく放送を行うだけの放送事業者ではない。BBCは、幅広い番組を、すべてのジャンルにわたって提供し、可能な限り幅広く視聴者に届けなくてはならない。可能な場合はいつも、番組は現在の視聴者だけでなく、新しい視聴者にアピールしなければならない」²⁶⁾

この段階で政府は、1年余のBBCのあり方に関する意向収集の結果として、まじめで堅いとみられる番組範囲にBBCが限定されるべきではないという方針を示し、「娯楽」が受信許可料を支払う視聴者とBBCとの関係で、受信許可料の支払い満足感を与える重要な要素であり、視聴者の期待も高いことを認めている。政府が行った調査からも、イギリスの人々は、テレビで視聴したい番組に、ニュースや映画に次いで、コメディやドラマ番組をあげ、こうした番組を好んで視聴する傾向がある²⁷⁾。また、Ofcomの調査からも、人々がBBCを含めたPSBが提供するコンテンツの要素として、大衆的な娯楽番組の提供は重要であると考えているが、現状に対する満足度はそれに比べ低いということが明らかにされている。BBCが、すべての人から徴収される受信許可料を財源とするならば、BBC

が人々の求める娯楽に応えることは当然のことであり、多くの視聴者を獲得する娯楽番組を通じて、受信許可料を支払う視聴者とBBCとの1対1の親しい関係を維持している、と考えられている²⁸⁾。これは、娯楽の提供をし続けたいBBCの主張というのではなく、政府やOfcom、有識者やマスコミの間でも納得されてきた公共放送論の1つでもある。

しかし、公共的目的（価値）の文言や説明には、「娯楽」という用語は使用されていない。また、読みようによっては、グリーンペーパーにおける「娯楽」という言葉の扱いは、商業的なライバルがもっとも神経をとがらせる言葉として、これを避けているとも受け取ることもできる。ところが、グリーンペーパーの提案に回答を寄せた人々の4分の1が、BBCの公共的目的に「国民を楽しませること」を付け加えるべきだと要望し、ドラマの『Dr Who』²⁹⁾ やコメディの『Little Britain』³⁰⁾ といった具体的な番組名まであげられた³¹⁾。政府は、今回の特許状更新後、「独立性が高く、強いBBC」を作るとし、受信許可料を支払う人々とBBCのつながりを再構築し、2者の距離を近くすることを目指していた。人々がBBCにコメディやドラマといった娯楽番組を提供し続けてほしいという要望や期待は、おそらく政府の予想を超えた強いものであったと考えられる。

4-2 説明責任を保障する3つの鍵

BBCの番組やサービスに対し、視聴者や商業的なライバルからの苦情や批判がないわけではない。OfcomのPSBレビュー報告書から引用すると、Ofcomが、例えば視聴者のテレビへの期待を2つの対立する概念でたずねた

ところ、もっとも人気を博するタイプの番組(29%)よりバランスのとれた多様な番組(54%)を、マスの視聴者を対象とした番組(19%)より視聴者の多様な集団を幅広く対象とした番組(56%)を、アメリカや海外で制作された番組(16%)よりはイギリス国内制作(58%)を、見慣れた手堅い番組(26%)より新作で実験的な思想を持つ番組(45%)を見たいと答えている³²⁾。しかし実際には、視聴者獲得競争によって、どのチャンネルも同じような番組が横並びで編成され、まじめな考えさせる番組がピークタイム(視聴最適時間帯)から減少している。また、多くのライバルは、BBCが文化や芸術や宗教など視聴者を獲得できない範囲に狭められるべきではない、と同意しながらも、BBCが受信許可料を使用してハリウッド映画やスポーツなどの購入番組に多額の料金を支払い、あるいはBBCが商業放送事業者と伍して、有名タレントを高額の出演契約料を支払って引きとめ、あるいは引き抜くという行為は制限されるべきであると主張している。Ofcomは、総論として、「PSBのなかでも、ことに受信許可料を財源とするBBCに対しては、BBCが独創性のない番組フォーマットや侵略的な番組編成、番組の購入競争、視聴最適時間帯でのバランスの取れた編成、といった問題に取り組むことを監督機関(経営委員会)が保障しなければならない」と強く主張した。

こうした視聴者やライバルの懸念・批判に対して、政府は、今後BBCのすべての番組やサービスが特許状で規定された公共目的に沿ったものであるのかどうかを保障する説明責任の仕組みを作り上げた。それが、次に述べるBBCのコンテンツが持つべき特徴の明確

化と義務づけ、監督機関であるBBCトラストが各サービスに発行する「サービス免許」、そして新サービス開始や現行サービスの大幅な変更に行う「公共的価値の審査」である。政府は、これを説明責任に関して最高水準を保障する「三重の鍵」(triple lock)のシステムであると称したが、BBCの独走あるいは暴走を阻止するためのしぼりがかけられたと言い変えるとわかりやすいかもしれない。

4-2-1 BBCらしさ：BBCのコンテンツが持つべき特徴

政府は、視聴者やライバルの放送事業者が、受信許可料を財源とするBBCが、ほかとは際立って異なるようなコンテンツを提供しているとわかるようにする努力が必要であると、公共サービスとして提供するテレビ、ラジオ、オンラインなどのすべてのコンテンツが持つべき特徴を5つ規定し、各番組やコンテンツがそのうち1つの特徴を持つことを義務づけた。

協定書第14条 国内における公共サービスコンテンツの特徴

- (1) 国内における公共サービスコンテンツは、全体として、質が高く、挑戦的で、独創的で、革新的かつ人を引きつけるようなものでなければならない。
- (2) 国内におけるテレビとラジオによる公共サービス放送に含まれるすべての番組は、これらの特徴の少なくとも1つをはっきりと示さなければならない。国内におけるその他の公共サービスに関連して、コンテンツの各項は、これらの特徴の少なくとも1つをはっきり示さなければならない。

ない。

白書ではそれぞれの特徴をこう言っている。
 「質の高さ」：BBCの番組が受信許可料を支払う視聴者によって、ほかの局のものとは一線を画すという評価を受けなければならない。

「挑戦的」：BBCの番組は視聴者の思考を促すものでなければならない。

「独創的」：BBCの番組は、適正水準の、新しい、自社制作のものでなければならない。

「革新的」：BBCの番組は、新しい考えを提示すべきである。また、従来のアプローチではなく、ワクワクするようなアプローチを開発すべきである。

「視聴者を引きつける」：BBCの番組は、興味深く、かつ楽しいテーマを通じて視聴者を引きつけなければならない。

これらのコンテンツの特徴は、すでに紹介したようにOfcomがPSBを維持するための条件としてあげたものが土台となっている。繰り返しとなるが、OfcomのいうPSBの特徴は、「質が高く、独創的で、革新的で、挑戦的で、幅広く利用可能である」というものである。政府は、Ofcomの「幅広く利用可能であること」を「視聴者を引きつける」に変えているが、これはBBCは特許状によってすべてのプラットフォームで番組やサービスが提供されることを保障されているためであり、そのことよりも、すべての人が負担する受信許可料という財源の性格から、すべての人にアピールしなければならないという義務を果たすことを明確にすることを意図している。

4-2-2 サービス免許

BBCは現在、受信許可料を財源として、BBC ONEやBBC TWOなど8つのテレビチャンネル、10の全国ネットラジオ、6つの地域・40のローカルラジオ、そしてオンラインサービスと双方向サービスのBBCiを実施している。新しい協定書では、これらのサービスを概説した一覧を規定し（協定書第11条）、BBCトラストは、これらの各サービスについて「サービス免許」を執行役員会に発行することが定められた（協定書第16条）。

このサービス免許の発行と続く公共的価値の審査という2つの安全装置は、特許状更新議論のなかで、BBCから経営委員会による監督責任の強化の一環として自発的に提案されたものである。しかし、サービス免許の輪郭を示しただけで、どういうものになるのか詳細は述べられていなかった。政府は、サービス免許が、BBCトラストと受信許可料を支払う視聴者との間の契約書であると性格づけ、サービス免許には、次のような項目が記載されるとモデルを示した。

- ・サービスの目的
- ・サービスを実施する地域、実施方法、対象とする視聴者
- ・サービスの構成（編成）
- ・サービスの予算
- ・サービスの評価方法

さらに、各サービスが今回規定された6つの公共的目的をどのように達成しようとするのかを具体的にわかるようにするため、免許のなかに目的に沿った任務（目的別任務：purpose remit）を盛り込むこととした。そして、その任務遂行状況の評価について、その方法を明確にすることを義務づけた³³⁾。協

定書はさらに、公共的目的を遂行する上でアウトプット上考慮しなければならない点も具体的に列挙している（資料3）。

政府はまた、目的別任務を確定するために、視聴者の意向を十分に反映することを義務づけている。BBCトラストは、新体制への移行過程でサービス免許と目的別任務の草案をそれぞれ公開し、視聴者の意見を求め、2007年

4月30日に免許を発行した。

BBCのサービスの中心であるBBC ONEのサービス免許を例に見ると、任務、予算、目的（抽象度が高い）、目的別任務とアウトプット量（明示的）、遂行状況の評価方法、法定義務（外部委託比率、地域制作率、地域放送率）で構成されている。

<p>BBC ONE Service Licence（概略）</p> <p>第1部 サービスの重要な特徴</p> <p>1. 任務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全国でBBCの最も人気のある総合編成のテレビサービス ・国の内外の主要なイベントを放送する最初のチャンネルで、アウトプットにイギリス全体を反映 ・放送番組のかなりの割合が、新しい自社制作 <p>2. この免許の範囲</p> <ul style="list-style-type: none"> ・毎日24時間放送 ・アナログとデジタルのテレビで全国の一般受信向けに無料で提供 ・固定および携帯のIP通信網でサイマル放送 ・放送コンテンツをIP通信網あるいはその他のプラットフォームでiPlayerを提供 ・番組関連コンテンツをオンラインbbc.co.ukで提供 ・一部の番組についてデジタル双方向サービスを行う <p>3. 予算</p> <p>11億4,540万ポンド（約2,634億円）／2007年度</p> <ul style="list-style-type: none"> ・物価上昇率で変動 ・支出が10%以上超過する場合、BBCトラストの承認が必要 <p>4. 目的のあらまし</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政府が定めた5つの特徴を番組で示し、イギリスの才能を育成する ・すべてのジャンルで幅広いアピールを持つ質の高い番組を通じて任務を果たす番組は、幅広い供給者から委託制作する など10項目 <p>第2部 公共的目的への貢献</p> <p>5. BBCの公共的目的の促進に貢献（筆者注：目</p>	<p>的別任務とアウトプット量を記載)</p> <p>5.1 市民性、市民社会を維持</p> <ul style="list-style-type: none"> ・第一にジャーナリズムの持つ不偏不党、正確さ、独立を通じてこの目的に重要な貢献をなす ・国内のすべての視聴者に向けニュースの中心的な提供者となり、1日を通じて地域・地方の視聴者や全国の視聴者に向けた定時ニュースを提供 ・BBCの長期にわたるジャーナリズムの最善を明示し、時事問題の分析や問題提起型の調査報道を行う ・定期的な政治報道や重要な意見を幅広く反映するような今日的関心の強い討論を放送 ・テレビにおける選挙報道の中心となる ・深夜ならびに速報性のあるニュースがある場合にBBC NEWS 24と連携 <p>など</p> <p>この目的に伴うアウトプットの量的約束</p> <p>時事番組を年間90時間放送、ピークタイムには最低48.5時間放送。『パノラマ』（看板報道番組）は日曜夜間に放送し、8本の特別番組を放送</p> <p>以下、5.2創造性と卓越した文化、5.3教育と学習の促進、5.4全国、地域、地方、コミュニティを反映、5.5イギリスと世界を結ぶ、5.6放送通信技術やサービス、とそれぞれの公共的目的の目的別任務とアウトプット量を記載している。</p> <p>6. この免許の附録</p> <p>6.1 附録Ⅰ—業績評価</p> <p>6.2 附録Ⅱ—法定義務</p> <p>6.3 附録Ⅲ—地域向けBBC ONE</p> <p>7. BBCトラストによるサービス免許の運営管理方法</p>
--	--

4-2-3 公共的価値の審査

説明責任を保障する3つめの安全装置が、「公共的価値の審査」を導入することである。これは、特許状期間中に起きる技術的・文化的変化や視聴者の姿勢の変化に対応してサービスの修正が必要になることを想定し、執行役員会がBBCの現行サービスの大幅な変更や、新しいサービス計画をBBCトラストに申請し、BBCトラストがそうした提案を承認（否決を含め）するために行うものである。協定書は、第23条から33条を公共的価値の審査の規定にあてている。

基本的に公共的価値の審査は、BBCトラストの事務局が行う「公共的価値の評価」とOfcomが責任を持って行う「市場影響評価」の2つからなり、両方の結果を受け、最終的にBBCトラストが公共の利益にかなうかどうか判断し承認の是非を決定する。このように、公共的価値の審査におけるBBCトラストと外部規制機関であるOfcomとの関係は、あくまでもBBCトラストが最終決定者としての権限を有している。

協定書は、公共的価値評価の一般的な要素として、受信許可料支払い者が提案から見出す個人的価値、提案が創造すると予想される社会全体への価値（市民的価値）、そして資金に見合った価値つまり受信許可料のコストパフォーマンスの測定の3点をあげているが、具体的な方法論はBBCに委任された。BBCは、公共的価値を測定する指標として、質の高さ（Quality）、到達率（Reach）、影響（Impact）、それに費用対効果（Value for Money）の4つを設定し、消費者と市民という2つの顔を持つ視聴者が、想定されるBBCのアウトプットをどのように受け止めるかと

いうアウトカムの評価を行うという方法を考案している。さらに具体的な測定方法は、満足度や信頼感などの調査、影響は感銘度や視聴後積極的に社会参加するような活動をとるかというような放送を超えた影響の調査など、さまざまな調査方法を組み合わせて柔軟に運営されるという。

一方、市場影響評価は、BBCのサービスが市場における革新や開発を抑制し、利用者の選択の幅を制限するおそれがあるかどうかという負の効果と、正の経済効果を検討するものである。新規のBBCのサービスは、すでに市場に存在するサービスと競合する可能性が非常に高く、BBCのブランドの信頼性や資金に裏打ちされた計画性が新規参入の障害になるおそれがある。特に、インターネットや出版、ラジオ、ローカルニュースサービスといった分野から、そうした懸念が強く表明されてきた。したがって、市場の論理で客観的にBBCのサービス案を検証することは不可欠であり、放送通信の規制機関であるOfcomが新サービスの提案の市場影響評価を行うことになった。この際、OfcomとBBCトラストの委員は合同運営グループを結成し、Ofcomの作業を監督する。また、既存サービスの変更が市場に与える影響評価は、BBCトラスト自身が行う。

5 BBCの自己変革

5-1 BBCのこの10年

BBCは1996年5月、前回の特許状発効と同

時に「デジタル時代の選択の拡大」(BBC 1995)と題する将来ビジョンを発表した。そのなかで10年後(2005年)のBBCは、「内外の視聴者に想像力に富む新しいサービスを供給し、新技術を創造的・効果的に使用し、世界中のライバルと同じくらい効率的に番組を制作・放送し、適切なパートナーとのベンチャーに参加して、そこから商業的収入を大幅に増加させる組織に変化している」と述べ、「これからの10年間、BBCは21世紀型組織に自己転換しなければならない。新しい環境のなかで競争し、国内で最も視聴される放送事業者としての地位を保ち、世界で主導的な公共サービス放送事業者と立場を維持する。そういう組織に変わらなければならない。この転換がデジタル時代のBBCビジョンである」と決意を記した。BBCは過去10年間で、このビジョンを実現したのだろうか。

イギリスでは2007年6月現在、地上放送、衛星放送、ケーブルテレビサービスの主要なデジタル・プラットフォームを利用したデジタルテレビ受信世帯は、全世帯の8割を超え、イギリスは世界のなかでもデジタル先進国となった。この数年、地上デジタル放送の普及が顕著になっている。2007年第2四半期の実績を取り上げてみると、地上デジタル放送は190万世帯増加して910万世帯となり、ルパート・マードックの衛星デジタル放送を抜いて、国内で最大のプラットフォームになった。BBCは、1998年9月に地上デジタルテレビ放送を開始し、2001年に大幅なサービスの見直しを経て、現在は一覧表に示したようなデジタルサービスを行っている。これらのサービスと無料放送という意味の“Freeview”というコンセプトが要となり、地上デジタル放送

の基盤を再生・安定させたと誰もが認識している。今では地上デジタル・プラットフォームで衛星放送やケーブルテレビのような有料放送のビジネスモデルも復活している³⁴⁾。また、BBCは、インターネットを第3のメディアとして早くから注目し、1997年には本格的にオンラインサービスを開始した。BBCは公共、商業を問わず、放送事業者のなかでオンラインサービスの先駆者でもある。

BBCのデジタルサービス

テレビ

BBC ONE (総合), BBC TWO (総合), BBC THREE (若者向け), BBC FOUR (文化・芸術), CBBC (就学児童向け), CBeebies (就学前幼児向け), BBC NEWS 24 (24時間ニュース), BBC PARLIAMENT (議会中継)

ラジオ

全国: Radio 1, Radio 2, Radio 3, Radio 4, BBC Radio Five live, BBC Five Live Sports Extra, Radio 1 Xtra, BBC 6 Music, BBC 7, BBC Asian Network

地域・ローカル: BBC Radio Scotland, BBC radio nan Gaidheal (ゲール語), BBC Radio Wales, BBC Radio Cymr (ウェールズ語), BBC Radio Ulster Foyle, BBC English Local Radio

オンライン

bbc.co.uk

双方向

BBCi

BBCはまた、90年代半ばから顕著となったメディア産業のグローバル化のなかで、政府

から受信許可料で作られるコンテンツを最大に活用し、イギリスの経済に貢献することを要請された。これは、前回の特許状更新で政府に約束させられた課題の1つである (Department for National Heritage 1994)。BBCは、商業活動部門の見直しを段階的に行い、BBCワールドワイドを中心に商業活動を行っている。BBCワールドワイドは、国内および海外市場に向けて、番組関連の雑誌や書籍、DVDの販売や子ども向け学習教材の販売を行い、ドラマからドキュメンタリーまで幅広い番組の個別販売と番組フォーマット販売を行い、外国のメディア企業とのパートナーシップで現地にBBCチャンネルを展開している。その代表例が、ディスカバリー・コミュニケーションとの提携で、ドキュメンタリーや教養を中心とした番組制作と世界配信を共同で行っているほか、アメリカ市場におけるBBCの専門チャンネルBBC Americaへの投資をとりつけている。2005年度のワールドワイドの総売り上げは9億6,000万ポンドで、このうち海外での売り上げが初めて総売り上げの50%を超え、国内売り上げを上回った。また、営業利益からBBC本体へのキャッシュフローは、1996年度の5,300万ポンドから2005年度は1億8,500万ポンドへと増加している。これらの資金は、国内における番組制作の追加資金にあてられている。

こうして見ると、BBCはこの10年間で、デジタル新サービスの提供による視聴者の選択の拡大、商業活動による副次収入の増大、世界的なメディア企業というみずから描いた姿に近づいたと評価できるであろう。

5-2 BBCビジョン：視聴者への新たな公約

メディア環境は大きく変化している。テレビチャンネルの爆発的な増加、家庭のパソコンを利用したインターネットの普及と利用の常態化、携帯電話の急速な普及と機器の高度化は多くの国で共通するメディア環境の変化と言える。こうした変化が、ことに若い人たちを中心とした視聴者のテレビ接触率の低下、メディア利用の個人化、さらに新しいメディア利用について年齢や富の違いによる格差なども生じさせ、放送事業という範疇を超えた社会的経済的問題として議論されるようになり、これも多くの公共放送の共通した課題と認識されている。一方、イギリスのBBCが持つ固有の問題もある。受信許可料というユニバーサルな財源による全国規模の放送サービスに、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド、そしてもっとも人口の多いイングランドの地域性をどう反映するかという課題である。放送開始以来、居住地を問わずすべてに等しく受信されることを使命としたBBCは、ロンドンを中心とした中央集権的な組織による全国一律放送を提供し、その放送にはイングランド南西部の白人で中産階級の価値観が色濃く反映されているという批判を受けてきた (Scannel 1991)³⁵⁾。政治的には地方分権化が進み、地域の人々の間で、地域の問題への関心が高まっている。また、イギリス国内におけるIndian Caribbeansを代表とするエスニック・マイノリティの人口は今後も確実に増加し (2001年4月現在、全人口の8%)、イギリスは人種的文化的多元性が深まりつつある。イギリス人の犠牲者も出した

2001年9月の米同時多発テロや2005年7月7日に起きた複数のイスラム人によるロンドンの自爆テロ事件は、イギリス国内におけるイスラム文化の理解とテロリズムの問題をめぐり、BBCの報道においても大きな議論を呼んだ。

こうしたメディア環境、政治的社会的文化的環境の変化を背景に、BBCは、2004年6月に新たな将来ビジョン「公共的価値の構築～デジタル時代にBBCを一新する」を発表した。全文135ページからなる文書である。将来ビジョンの青写真を描くために、2002年末にBBC局内に特許状更新プロジェクトチームを結成し、1年半余りの議論からビジョンが取りまとめられた。その関係者によると、将来ビジョンを作成する上で大きなハードルは、BBCの職員や計画立案者たちがメディアを含む環境の変化を徹底的に理解し、思考方法を変えることだったという。そして、国内メディアにおける激しい競争環境の中で、受信許可料が財源であることを正当化できる“公共的価値”の定義とその評価方法を提案することが、将来ビジョンにとって重要な要素であったという³⁶⁾。BBC自身が定義した公共的価値とは、すでに述べたように「民主的価値」「文化的創造的価値」「教育的価値」「社会およびコミュニティの価値」「グローバルな価値」の5つである。そして評価方法は、政府が説明責任の強化として採用した「サービス免許」と「公共的価値の審査」である。

BBCは将来ビジョンのなかで、9つの公約（マニフェスト）を提示した。以下は、その概要である。

①イギリスの完全デジタル化に寄与

- ・2012年のアナログ放送終了を目標に、全国で地上デジタルテレビ放送への全面移行に寄与
- ・BBCの豊富なコンテンツを利用した「クリエイティブ・アーカイブ」の実施
- ・オンデマンドを導入

②公共的価値を構築する番組やサービスを提供

③公共的価値に関する新たな評価システムを導入

- ・現行サービスを、到達率、質の高さ、影響度、受信許可料に見合った価値の4つの基準で評価する

④適切な規模と範囲

- ・新たなチャンネル計画は立てず、現状のサービスの範囲を維持
- ・新たなプラットフォームや技術を利用して、視聴者のアクセスを向上させる
- ・BBC内部制作と外部制作の包括的な見直しを行い、新しい供給戦略を立案
- ・商業活動の包括的な見直し

⑤外部との戦略的パートナーシップを創出する

⑥資源（制作、資金等）のロンドンから地方への移転

- ・マンチェスターに大規模なマルチメディア・制作センターを建設
- ・公共サービス部門の職員数の半分をロンドン以外に移転

⑦より開かれたBBC

- ・視聴者との結びつきの強化（視聴者の苦情対応の改善など）

⑧受信許可料徴収制度の改善と自助努力

⑨BBCの監督方法を改革

- ・経営委員会と理事会（執行部）の役割を

明確に区分し、経営委員会によるBBCの監督機能を強化する

- ・BBCの事業活動に対する透明性のある新しい監視の枠組みを導入する（公共的価値の審査、サービス免許の発行など）
- ・視聴者や利害関係者の意見を聞き、経営委員会だけの責任で年次報告書を発表する（これまでは執行部との連名）

5-3 公共的価値を構築するには

BBCの公約には、いくつもの具体的なサービスや方法論が付随している。それを1つ1つ詳細に見ることも重要だが、ここでは、「デジタル」と「パートナーシップの創出」という言葉を柱に、BBCがどう変化しているのか、どう一新されようとしているのかを読み取ってみたい。なぜなら、これまでが放送技術の進歩に伴い、放送の専門家としてのBBCが新しいサービスを次々と考案し、視聴者に提供してきた時代から、受け手である視聴者にどれだけ幅広く到達し、BBCと視聴者そして本来競争関係にあるメディア関係者との間でBBCの存在価値を共有する時代へと変化している。このように、BBC自自身が認識していると考えからである。

5-3-1 ユニバーサルなデジタルサービス

放送のデジタル化に対する各国の公共放送の取り組みはさまざまである。地上放送よりも衛星放送のデジタル化が先行したドイツ、イタリア、フランスでは、公共放送がいわゆる受信料という公的資金を財源に、子ども向けや文化・教養、あるいは24時間ニュースチャンネルを新設し、衛星放送を通じて提供してきた。これらの国でも、多チャンネルサ

ービスを導入した地上デジタル放送の開始とともに、デジタル新チャンネルが地上波でも行われるようになっていく。これに対し、イギリスの場合は、デジタル・プラットフォームがほぼいっせいに開始されたこともあり、デジタル開始当初からBBCは、アナログ放送のサイマルを含めたデジタルのチャンネルパッケージ（120p参照）を地上、衛星、ケーブルのすべてのプラットフォームで無料放送してきた。これは、受信許可料を財源とするBBCの番組やサービスが、視聴者が選択するプラットフォームならどこでも区別なく受信できるようにするための「プラットフォーム・ニュートラル」の方針に基づいている。

さらに、インターネットの普及やマルチメディア環境が進展するなかで、BBCのコンテンツへのアクセスや利用を高めるために、「iPlayer」というオンデマンド型の新サービスを提案した。これは、家庭のパソコンユーザー向けに、テレビとラジオのストリーミングと、見逃したテレビ番組を放送後1週間以内ならパソコンにダウンロードして無料で視聴できるキャッチアップサービスである。この計画には、ラジオ番組のポッド・キャストも含まれる。BBCは、2004年から登録ユーザー向けに実験を行い、2006年夏にBBCトラストに対し正式に提案した。BBCトラストにとって、最初の公共的価値の審査としてiPlayerが取り上げられ、2007年5月に承認され、サービスが提供されている。

5-3-2 パートナーシップの創出

メディア環境の変化の中で、ユニバーサルなデジタルサービスを確保するためのプラットフォーム・ニュートラルとiPlayerによる

オンデマンド・サービスの提供は、公共的価値を創造するための基盤整備である。一方、パートナーシップの創出は、公共的価値の創造のためのBBCと視聴者との関係の再構築と言えるだろう。これまでも、公共放送と視聴者との関係を近づけるために、あるいは“開かれた公共放送”を実現するために、多くの公共放送が、視聴者の苦情に真摯に対応するシステムの構築や、パブリック・アクセス番組やチャンネルの提供、インターネットを利用した投稿や番組参加など、さまざまな試みを行っている。大きくくりにすると、これらは個の視聴者にとっての開かれた公共放送の実現であり、BBCも同様なことを行っている。

今回BBCが提案している「パートナーシップの創出」は、個々の視聴者との関係と言うよりも、社会集団としての視聴者に、BBCの持つ人的・物的資源を開放し共有し、社会においてより大きな公共的価値を創造しようとする試みである。BBCの機構や存在そのものが社会資本の1つになろうとしている、と言っても良いかもしれない。

BBCの会長マーク・トンプソンは、「BBCの歴史を通じて、目標達成のために自らの資源のほとんどを利用して、一人旅をするを選んできた。(略)しかし、最近の著しい変化の中で、BBCは、外部の組織と目標を共有しながら、関係を公式的なものにし、協働やネットワークを創造することによって、自分1人で行うよりもずっと大きな影響をもたらす可能性があることに気づいた」「BBCが、分断されたイギリス社会のつなぎ目に届き、全国すべてのコミュニティに届きながら、最高の創造的資本が持つ可能性のすべてを国民の共有生活に投げようとしている。そのため

には、外部組織とのパートナーシップは、不可欠なステップである」と述べている。BBCは、放送を通じた慈善募金活動³⁷⁾、オーケストラ活動の支援、全国図書販売協会および出版連盟との協力による読書推進運動³⁸⁾、地方行政機関と連携した学習力向上運動³⁹⁾や、スコットランド地域新放送センターの開館⁴⁰⁾など、すでに外部とのパートナーシップは、放送や非放送活動で実践し、新しい関係を生み出している。BBCは、2000年から2004年までのダイク会長時代に、BBCの企業文化を変革する局内運動を実行した。パート元会長の下で効率性を重んじた業務管理と意思決定手続きの官僚化を修正し、BBC職員の1人1人がBBCの放送文化活動に参加しているという意識を取り戻すための「One BBC」運動、そして部局を越えて創造的な仕事を協働するという「Making it Happen」運動を行った(横山 2007a, b)。この局内改革運動の成功を基礎に、BBCの外部との関係作りへ発展させることができた。BBCは、パートナーシップをBBCの戦略上正式に位置づけ、BBCの創造的文化的資源を全国に注ぐ方針を示し、その運用の透明性を確保するために、どのような基準でBBCが正式にパートナーシップを結ぶのかを明らかにするパートナーシップ・コードを作成し公開している(BBC 2004b)。

BBCの戦略的パートナーシップとしてあげられているものは現在次の6件である。

Freesat—無料の衛星デジタルサービスを提供(ITVなど公共サービスチャンネル、小売り販売店、BSkyBなど)

The North West Media Hub—BBCのロンドン外への移転プロジェクトの一環として、イングランド北西部に長期的な学習およびビ

ジネス利益を提供（Salfordという都市に第2放送センターの建設が決定。教育・子ども向け番組制作局，ニューメディア技術部門，スポーツ，BBC Radio Five Live がロンドンから移転し，地域の独立系の番組制作会社による制作機能を促進させ，若者の放送への参加の機会を増大させる。地元の建設会社やSalford市の行政機関と連携）

Media literacy—BBCを通じて，視聴者がデジタルメディアを利用して，自分自身のコンテンツを制作し，発表する機会を提供

The Community Channel—ボランティア団体の活動を広げるために，他の放送事業者と協力してThe Community Channelにコンテンツを提供し，宣伝および配信に協力する（BBCは，所有しているデジタル周波数帯でこのチャンネルを無料伝送している）

S4C—ウェールズ語専門放送を提供している法定機関のS4Cと連携し，ウェールズ語や文化の維持に貢献する

The BBC Creative Archive—インターネット・ユーザー向けに非商業的利用目的に限り，BBCのアーカイブ素材をダウンロードして編集できるように開放する。BBCは2006年初頭から過去のニュース映像のクリップを提供し始めているが，長期的には，BBC以外のアーカイブの公共的利用を可能とするプロジェクトで，現在 チャンネル4，英国映画協会（bfi），放送大学（Open University）らと協力している。

このBBC Creative Archiveはまだ，プロジェクト計画と実験の段階であり，本来のサービスとして提供するには，新規サービスとして公共的価値の審査が必要となる。上記の6つのパートナーシップのなかで，BBCは，

このBBC Creative Archive プロジェクトを，BBCの公共的価値のビジョンの中でも，すべてのコミュニティにとって創造的な資源を確立するためのパートナーシップの中心に位置づけている。

6 考察

BBCの特許状更新は、「独立性が高く，強いBBC」を作ることと，この議論に大規模な国民参加を促すという2つの政府基本方針に沿って行われた。論点は多岐にわたったが，BBCの企業統治のあり方と視聴者およびBBCの利害関係者への説明責任の保障の仕組みをどう構築するかが焦点となり，政府は，BBCが公共放送へ改組されてから80年間続いていた経営委員会を廃止し，規制と監督の役割を担うBBCトラストと執行責任を担う執行役員会の2つのボードによる統治システムに変更するという大きな改革を行った。BBCトラストは，公共の利益を守り，受信許可料の適切な使用を確保する最高責任者であることが改めて確認された。また，多様かつ多数のメディア企業がサービスを提供するなかで，受信許可料という公的資金をBBCの財源として維持するために，BBCの公共的目的を再定義し，目的に沿った業務の実施を保障するために，BBCの番組やサービスが他と際立って異なることを示す「BBCらしさ」の義務づけ，視聴者とBBCとの契約に匹敵する「サービス免許」の発行，新サービスや現行サービスの大幅変更の提案に対し行う「公共的価値の審査」という3つの説明責任の仕組み

みを構築した。さらに、サービス免許の確定や公共的価値の審査には、大規模な視聴者の意向吸収が行われることも義務づけられている。

一方、BBCは、今後10年間の将来ビジョンを発表し、上記の「サービス免許」と「公共的価値の審査」を提案するなど、みずから説明責任を厳格に果たす姿勢を示した。さらに、これまでのように、年次事業および会計報告を政府および議会に提出するという法定義務を果たすだけでなく、自発的に「年次総会」を開催し、視聴者との直接対話による説明責任を果たすことも行い始めた⁴¹⁾。また、BBCの目的を「公共的価値」という新しい概念を使って再定義し、この目的達成のためのインフラ整備として、あらゆる媒体を使って接触率を高めるために、プラットフォーム・ニューtralやオンデマンドサービスのiPlayerを行うことを提案し、すでに実施している。さらに、戦略的なパートナーシップによって、受信許可料財源を基にした放送のノウハウや資産をBBCの外部と共有し、学習からビジネスまで、全国各地のNPOや企業、行政機関と連携して、番組やサービス以外の付加価値を生み出し、BBCそのものが社会資本化することをビジョンとして初めて打ち出した。

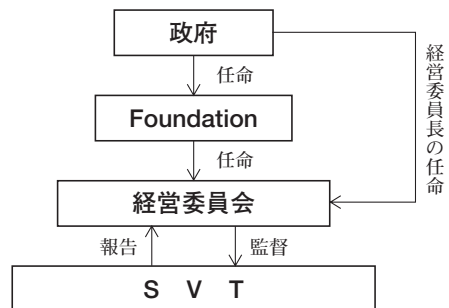
BBCの変化は、つねに世界の公共放送より一歩先んじていると受け止められ、大きな意味を持つモデルとして参考にされている。では、改革されたガバナンス・システムと公共的価値は、イギリスのBBCだけではなく、どこの公共放送にもあてはまる普遍的モデルあるのだろうか。

6-1 BBCの改革は、公共放送モデルと言えるか

6-1-1 統治システム

公共放送の統治機構は、国によってさまざまに、時代とともに改革されている例が多い。したがって、BBCトラストと執行役員会による2ボード・システムへの変更は、一概に構造的なモデルになるとは言えないだろう。3つの例をあげてみよう。スウェーデンのSVTは、1994年に改革を行い、監督機能を持つ経営委員会の上に、公共放送機構全体（スウェーデンの公共放送はテレビのSVT、ラジオのSR、教育番組制作のURの3つの集合体である）を所有し、SVTの経営委員会を任命する権限を持つ「Foundation」という名称の機関が、政府と経営委員会の上に設けられている。Foundationは、公共放送の機構と経営委員の任命の2つの機能に限定され、理事の任命は、議会の複数政党の推薦に基づき政府が任命する。経営委員会は、政治的バランスや経済、文化・芸術出身の委員とSVTの業務執行責任者（会長）とSVT労組の代表によって構成され、SVTの業務執行を監督する。いわゆるワンボード・システムである。

SVTのガバナンス



一方、ドイツの場合、ARDを構成する各州放送協会は、それぞれの統治システムを持ち、監督機関としては、公共の利益を代表する「放送評議会」と、執行責任を持つ「管理評議会」の2ボードである。放送評議会は、州議会、労働・宗教・福祉・自然保護などの団体や、芸術・ジャーナリスト・大学、障害者等マイノリティなどを代表する43人で構成され、州議会のおよび各団体が任命権を持っている。管理評議会の委員は、放送評議会によって選出される。なお、放送評議会が業務執行責任者の会長を任命し、会長は管理評議会と業務契約を結ぶ。ただし、番組編成分野については、放送評議会が会長の執行を監督する。

イタリアではプロディ新政府によって公共放送RAIの抜本改革が進行しつつある。政府の提案では、新たに「RAI Foundation」という名称の機関を設置し、RAIの業務を監督し、経営委員会の役員任命権を持たせる。これまで監督と執行の2つの役割が混在していた「経営委員会」は、名前がそのままなので紛らわしいのだが、BBCの執行役員会と同様の執行責任機関となる。RAI Foundationの理事は、国会4、州議会2、労働・消費者等の団体、学者・全国大学学長会議各1と、RAIの職員代表によって構成され、経営委員会には最高執行責任者（いわゆる会長）が含まれる。RAIのガバナンス改革には、BBCがモデルとして大いに影響しているようである。

こうしたいくつかの例から、公共放送のガバナンスには、監督機関の任命権を政府から離し、業務執行が時の政府からより独立する構造が工夫されている。また、ドイツで「内部的多元性の原理」と称して、社会における

さまざまな分野の代表で監督機関を構成することで、社会全体の意見や政治的公平性を反映しているが、そうした監督システムが多くある国でとられている。これに対し、BBCの場合は、監督機関のBBCトラストの任命権は依然として政府にあり、議会や市民の関与がない。しかし、BBCの独立を守る監督機関に政治的な影響が及ぼされることを抑止し、選考過程の透明性を保つために、90年代の半ばから公募制で委員の選出が行われるようになった。また、BBCトラストの多元的構成の問題については、今回の特許状議論のなかで争点にはならなかったと言ってもよいだろう。むしろ、監督機能の強化のために、法律や経済やジャーナリズムなどの専門性の必要が議論された。しかし、特許状では従来通りスコットランド、ウェールズ、北アイルランド、イングランドの地域代表性だけが規定された。実際には、専門分野別にバランスよく選出されているのだが（108p.参照）、専門性よりもすぐれた見識を持った人物を選ぶ、できれば公共サービス機関の運営を経験した人が望ましい、という伝統が踏襲されているようである。

6-1-2 説明責任の保障

近年、各国の公共放送の説明責任の仕組みは、制度的に改革されている。公共放送は、議会で承認される放送法で設立されるだけでなく、公共放送の業務について、政府と数年単位の契約書を結び、業務内容を明らかにする。そして、運営財源を負担する視聴者に対し、放送のアウトプット量を中心とした「約束」を行うという方向で説明責任が改革されつつある（中村 2007）。

こうした改革をヨーロッパの文脈で見ると、国内のメディア競争の激化や放送通信市場への新規参入の促進によって、公共放送の受信料財源を正当化することへ圧力が高まるなど、国内的な要因ばかりでない。EUの競争を所管する欧州委員会が、アムステルダム条約と付属議定書に基づき、自国の公共放送を受信料など公的資金で運営することを維持するためには、①公共放送の任務の明確化、②任務を条文化し、適切な機関が任務遂行を監視する、③公共サービスと商業サービスの会計を分離する、という指針を出し、各国政府はこの遵守を要請されている。これらの指針は、欧州委員会が商業放送部門から「公共放送による民業圧迫」という提訴を受けた場合に、実態の検証に用いられる。こうした事情から、各国は、公共放送の任務をより明確にした文書を公共放送と政府との間で結ぶ手続きがとられるようになった。任務遂行の監視・監督の方法は、もっぱらアウトプットの量的約束を検証することが中心となっているのが現状

で、視聴者の満足度など放送の質の評価にかかわる方法は、各国で模索されている。公共放送のRAIの改革が進むイタリアでは、政府とRAIとの間で締結された新しい業務契約書(2007年更新)に、「提供される番組の質と公共的価値」の条項が新規に加えられ、メディア市場におけるRAIの業績評価、公共的価値評価、受信料のコストに見合った価値評価を総合した企業評価を定期的に行うことを義務づけた。これ以上の詳細は把握していないが、これは、BBCの公共的価値の審査を新規サービスの導入に限定せず発展させたものと考えられる。また、ドイツの公共放送による民業圧迫問題を裁定した欧州委員会とドイツ政府との間で、公共放送が新サービスを導入する場合、BBCと同様の「公共的価値の審査」を行うことが合意された(杉内 2007)。欧州委員会は、BBCによる説明責任の保障のシステムを、ヨーロッパの公共放送がとるべきモデルにしていることを示す事例として、注目している⁴²⁾。

各国のサービスと財源の制度的保障の仕組み

フランス	放送法	目的手段契約 (3年)	
イタリア	放送統一法典	業務協定書 (3年)	
デンマーク	ラジオ&テレビ法	公共サービス放送契約 (4年)	
ベルギー	放送法	業務契約書	
スウェーデン	ラジオ&テレビ法	チャーター (3年)	約束 (試験的实施)
アイルランド	放送法	RTEチャーター (5年)	約束
イギリス	特許状	協定書 (10年)	約束, サービス免許
ドイツ	放送州間協定		約束

6-2 社会的責任の履行から公共的価値の構築へ

21世紀のデジタル時代におけるBBCのビジョンは、公共的価値を創造し構築することである。公共的価値とは、個人的価値、社会的価値（市民的価値）、経済的価値の3つを合わせたものを言い、この公共的価値という新しい概念を使用して、BBCは公共放送の社会における役割、あるいは公共放送が果たすべき任務を再定義した。

放送の歴史はわずか80年しかなく、プレスに比して非常に短い。しかし、言うまでもなく、20世紀において放送が持つ社会に対する影響力は非常に大きく、電波という希少な国家資源を利用する権利を与えられた放送人（組織を含め）に対し社会的責任が課せられてきた。ことに、公的資金を保障された公共放送が担う責任は大きく、変化する時代のなかで公共放送の原理や主要な目標の定義が試みられている。BBC (BBC 1985) は、「受信するサービスと料金のユニバーサルティ」「番組の多様性」「新技術の開発と利用」「放送、教育、娯楽の基本的活動に加え、幅広い番組を通じて国民の意識を高める取り組み」「単一組織による国内・国際サービスの強化」「人材育成」を公共放送の重要原理とした。あるいはマクウェール (McQuail 2005) は世界の多様な公共放送のあり方をふまえながら、「送受信におけるユニバーサルティ」「あらゆる視聴者に応える番組の多様性」「マイノリティ・サービスの提供」「国民文化や言語、国民性への配慮」「政治システムの要求を満たす」「対立する問題にバランスのとれた不偏不党の情報を提供」「顕著な質の高

さ」「財政的目標より公共的利益を優先」と、公共放送の目的を普遍化している。

では、BBCのいう5つの公共的価値を、ここで再掲してみよう。

「民主的価値」「文化的創造的価値」「教育的価値」「社会およびコミュニティの価値」「グローバルな価値」

これらは、リース卿の「情報」「教育」「娯楽」の理念を個別に進化させ、国内および国際的なレベルで発展させたとして理解することもできるだろう。また、BBCのいう公共的価値は、公共放送の社会的責任や目的といわれたものと矛盾するものではない。むしろ、公共的価値は、そうした目的を果たすことによって創造される。

しかし、これまでのBBCの役割は、送り手であるBBCが定義し、サービスを正当化するための道具として使用されていたという批判が、BBC不要論者からも必要論者からもあった。ガーナムは、1996年更新された特許状議論で、「公共サービス放送の未来は、126人の中間管理職以上のBBC職員によって、幅広く国民を巻き込むこともなく、秘密裏に内部の手で定義されている。彼らにとって、おそらくわれわれにとっても、良いものを彼らが決定した後でやっと議論は再び始まった。この方針は、切れ目のない1つの集合体であるかのように、執行役員会と経営委員会とによって、国民に公表された。経営委員会は、内部的決定を提出し擁護したに過ぎないことに気づいているのだ」と、市民の関与のない官僚組織化したエリート主義に基づく公共放送の姿にいらだちを露にした (Garnham 1993)。しかし、公共的価値という概念は、ガーナムのような批判にこたえることができるのでは

ないだろうか。公共的価値は、公共的目的を明確にすることだけでなく、その目的に沿ったより明示的な任務遂行状況を、社会を構成する視聴者や利害関係者が評価するための基準となることも含まれる。そして、評価の結果、BBCの次に進むべき方向性を示す方針や具体的サービスを決定づけることにつながる。公共的価値は、視聴者がBBCの意思決定に関与する大きな転換を示している。この意味で、今回特許状で規定された目的別任務の明確化と監督機関であるBBCトラストが行う「公共的価値の審査」は、不可欠な仕組みである。

一方、BBCのあり方の議論は、1986年のピーコック委員会報告書が象徴するように、視聴者を消費者としてとらえ、市場で商品を購入するように、視聴者に見たい放送番組あるいはチャンネルを選択する視聴者主権主義がうたわれるようになった。公共的価値は、この自由市場主義に基づく公共放送論に対抗する有効な概念でもある。公共的価値が、社会的責任を要求する市民性から公共放送にアプローチするだけでなく、ピーコックのいう消費者としての個人と、メディア市場における公共放送の経済的評価を含み、公共放送が社会で関わる利害関係者すべてを公共放送の経営に参画させることになるからである。

今回のBBCの特許状更新は、初めて労働党政権下で行われた。イギリスでは、保守党と労働党の二大政党制がとられていることは広く知られているが、戦後労働党政府が特許状更新に携わったのは、1950年代初頭と1970年代後半の2回である。どちらも、放送白書の発表前後に政権が交代し、最終局面で保守党政府の意向が反映された。ブレア政権の思想

と公共サービス政策は、山口二郎らの「市民社会民主主義への挑戦」(山口、宮本、小川 2005)で、詳しく分析されている。そこでは、市民社会民主主義とは、議会制デモクラシーを補完しつつ、特に公共サービスの供給体制について市民社会に多様な参加と影響力行使の回路を張り巡らせていくことを指す、という。労働党政府は、「官から民へ」という公共サービスの供給を市場に委ねる政策を維持しつつ、一方で、公共サービス機関の運営についてコストの効率性重視から、公共サービスへの投資を増大させ、公共的価値の最大化を図る改革を行っている。BBCの特許状更新を、この政治プロジェクトに位置づけると、BBCは、放送という文化的な公共サービス分野における公共的価値モデルの開拓者と言えるだろう。

7 おわりに

放送による公共的価値の構築は、始まったばかりである。公共的価値の中心に置かれる視聴者がBBCの意思決定に参画するには、主体的な市民の存在が不可欠である。イギリスでは、スコットランドの自治の分権化やかつて工業や貿易で繁栄し、20世紀に入り衰退したマンチェスターやグラスゴーなどの地方都市の再生に、NPOの活動を積極的に取り入れ成功したという実績がある(山口 2005)。しかし、この民力が、BBCという全国規模の創造的な機関の運営にどのように作用するのかは、未知数と言える。BBCトラストの事務局は、公共的目的に沿った各任務を視聴者に

説明するのに、例えば「市民性」(Citizenship)という用語が、何を意味するのかという共通の理解を作ることから始めたという⁴³⁾。視聴者が参画できる体制を整備する膨大な作業が継続していると推測される。「公共的価値の構築」という新たな枠組みは作られたが、それが以前と同じように、与えるBBCと受ける視聴者という垂直的な関係に逆戻りしないという保証はない。BBCは、公共的価値の構築という目標に向かって視聴者との関係を再構築する実験を行っている。BBCをモデルとするならば、引き続き注視しながら、それぞれの公共放送が独自の公共放送像を作る必要がある。

また、公共放送を支える財源がどうあるべきかという課題は、以前にもまして大きくなっていると考えられる。BBCは10年間の特許状期間を通じて受信許可料財源を保障された。確かにBBCの財源規模は、公共放送として世界最大である。しかし、政府の決定では、2012年までの6年間の受信許可料の値上げ幅は、BBCが将来ビジョンで示した公約を実行するために必要であると主張した額を20億ポンド下回った⁴⁴⁾。BBCはすでに自助努力として管理間接部門と一部番組制作部門の合計3,780人の要員削減を2007年度内に行うことを決定していたが、さらに、2012年までの6年間で2,500のポストの見直しを基に、ニュース・事実番組部門を中心に1,800人の効率化、新たに計画していた4つのローカルラジオ局の中止、ロンドンのテレビジョンセンターの売却などを決め、「より小さなBBC」への変化を求められている⁴⁵⁾。一方、今回の政府の決定で、受信許可料が初めてBBCの番組やサービス以外の目的に使用されることになっ

た。1つは、地上デジタル放送への完全移行のために高齢者や障害者がデジタルテレビを受信できるようにする支援策の資金が、受信許可料財源から直接支出される。この総額6億ポンドが値上げに含まれ、デジタル移行支援以外に使用してはならないと、厳しい条件がつけられている。また、政府は、デジタル完全移行後に、受信許可料などの公的財源をBBC以外にも広く配分することを検討すると、約束している⁴⁶⁾。広告放送を財源とするチャンネル4には、社会におけるマイノリティの関心にこたえることや、新機軸の番組制作といった公共サービス任務を果たすことが義務づけられているが、競争環境のなかで、財源基盤があやぶまれている。こうした状況に対し、政府はチャンネル4のデジタル移行費を受信許可料収入から負担することも決め、すでに事実上受信許可料のBBC以外の公共サービステレビの使用へ道を開いている。BBCが現在直面している財源問題は、あらためて公共放送の適正規模とは何か、受信許可料という単一財源で維持され続けるのか、受信許可料そのものをBBC以外が共有できるのか、新たな課題を投げかけている。

(なかむら よしこ)

【引用・参考文献】

- BBC, (1985), *"BBC's Second Submission to the Peacock Committee"*
 - (2004a), *"Building public value Renewing the BBC for digital world"*
 - (2004b), *"Building public value through partnerships"*
 - (2007), *"Annual Reports and Accounts 2006/2007"*
 Broadcasting Policy Group, (2004), *"Beyond the Charter The BBC after 2006"*
 Burns Panel, (2004), *"Emerging themes"*

- (2005), *“the letter to the Rt Hon Tessa Jowell MP, Secretary of State, Department for Culture, Media and Sport”*
- Garnham Nicholas, (1993), *“The Future of Public Service Broadcasting in Britain in Historical Perspective”*, The BBC Charter Review Series “Rethinking Governance and Accountability”, BFI Publishing
- McQuail Denis, (2005), *“McQuail’s Mass Communication Theory”*, SAGE
- Department for Culture, Media and Sport, (2004), *“Review of the BBC’s Royal Charter What you said about the BBC”*
- (2005), *“Review of the BBC’s Royal Charter A Strong BBC, independent of government”*
- (2006a), *“A public service for all: the BBC in the digital age”*, Cm 6763
- (2006b), *“BROADCASTING Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation”*, Cm6925
- (2006c), *“BROADCASTING An Agreement Between Her Majesty’s Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation”*, Cm6872
- Department for National Heritage, (1992), *“The future of the BBC A consultation document”*, Cm2098
- (1994), *“Serving the nation Competing world-wide”*, Cm2621
- Ofcom, (2004), *“Ofcom review of public service television broadcasting phase 1 - Is television special ?”*
- (2005), *“Ofcom review of public service television broadcasting Phase 3 - Competition for Quality”*
- Peacock Alan, (1986), *“Report of the Committee on Financing the BBC”*, Cmnd.9824
- Scannell Paddy & David Cardiff, (1991), *“A Social History of British Broadcasting Volume One 1922-1939”*, Blackwell

杉内有介 (2007) 「問われる公共放送の任務範囲とガバナンス」NHK放送文化研究所『放送研究と調査』2007年10月号

中村美子 (2000) 「放送が提供する公共サービスとは」

- NHK放送文化研究所『年報45』所収
- (2004) 「BBC経営最高幹部辞任」NHK放送文化研究所『放送研究と調査』2004年3月号
- (2007) 「公共放送の説明責任」NHK放送文化研究所『放送研究と調査』2007年8月号
- 箕葉信弘 (1997) 「BBC特許状はどう変わったか」NHK放送文化研究所『年報42』所収
- 山口二郎 (2005) 『ブリア時代のイギリス』岩波新書
- 山口二郎, 宮本太郎, 小川有美編 (2005) 『市民社会 民主主義への挑戦—ポスト第三の道のヨーロッパ政治』日本経済評論社
- 横山滋 (2007a) 「BBCの意識改革①創造性向上のためのWatering Hallの方法」NHK放送文化研究所『放送研究と調査』2007年1月号
- (2007b) 「BBCの意識改革②組織改革への自助的アプローチ」NHK放送文化研究所『放送研究と調査』2007年2月号

注

- 1) 前特許状の更新作業では、放送調査委員会を設けず、政府が議論のための論点をまとめたグリーンペーパー（緑書）を発表し、それに対する関係各者の意見を集約し、放送白書を発表するという段取りがとられた。
- 2) ロイヤル・テレビジョン・ソサエティとは、1927年に創設。政・官・民の放送関係者が集い、しばしば、政府の重要方針が示される。
- 3) 2003年9月11日DCMSプレスリリース “Speech by Tessa Jowell, Secretary of State for Culture, Media and Sport to the RTS Biennial Convention”
- 4) 過去の放送委員会と異なり、バーンズ・パネルの委員は、バーンズ卿の同意を得て任命された。この点から見ても、政府の息のかからない自律的な委員会の性格が持たされている。
- 5) 2003年12月13日DCMSプレスリリース “Jowell launches biggest ever public debate on future of the BBC”
- 6) コンテンツ規制には、放送の影響度によって異なる「三層規制」を行う。このうち、「正確さと不偏不党」に関して、BBCはOfcomではなくBBCの監督機関であるBBCトラストが規制する。

- 7) 2003年放送通信法第264条
- 8) 「放送白書」14附録Ⅱより推定
- 9) 2005年7月20日特許状の見直しに関する上院特別委員会発言 (p.444 “First Report: The BBC’s Royal Charter Evidence -HL50- II”)
- 10) 「グリーンペーパー」3
- 11) ローカルラジオ事業者からは、デジタル化に伴いBBCがこの分野に積極的に進出している状況を、民業圧迫であるとする懸念や不安の声が出た。
- 12) 「BBCに関するあなたの意見」3
- 13) 「放送白書」10.5
- 14) “A Report on Deliberative Research to Support the DCMS Review of the BBC’s Royal Charter” p.62
- 15) BBCの解体を論じる極端な報告内容であったために、保守党はこの報告書を党としての考えでないことを言明している。
- 16) 2006年3月DCMS放送担当相ジョン・ゼップ氏インタビュー
- 17) 協定書第2条1項 協会は、番組の内容およびこれらの番組が放送され、また送信される時間に関するすべての事項において、ならびにその事務運営において、独立であるものとする
- 18) 「放送白書」序文
- 19) 「放送白書」9.1.2
- 20) BBCトラストのホームページを参照
- 21) BBC将来ビジョン 1.2
- 22) “The Birth of Broadcasting, the History of Broadcasting in UK”, vol.1 p.322-323
- 23) 「放送白書」3.1.14-3.1.16
政府は、2007年1月にデジタル完全移行の推進費を含めたBBCの受信許可料値上げを決定した。
- 24) 特許状第5条1項BBCが公共的目的を推進する方法：「情報、教育、娯楽」というBBCの使命
- 25) “BBC chiefs are given a mission to take fun seriously” The Times 15 March 2006, “BBC told to place entertainment at heart of service” The Independent 15 March 2006, “BBC must take fun seriously as licence fee secured” Guardian 15 March 2006
- 26) 「グリーンペーパー」1.18
- 27) Quantitative Research to Inform the Preparation of the BBC Royal Charter Review 2004, Report of a Research Study Conducted for COI Communications Research Unit on behalf of the Department for Culture, Media and Sport
- 28) BBCのグлезウェルは、NHK放送文化研究所主催のシンポジウムで、BBCにおける娯楽の位置づけを、「受信許可料を支払う視聴者とBBCとを情緒的に結びつけるもの」と説明している。詳しくは、横山滋の「国際シンポジウム～公共放送と娯楽番組」(放送文化研究所発行の『放送研究と調査』2007年7月号)を参照。
- 29) Drが、時空を越えて旅をし、さまざまな難事件に遭遇するフィクションドラマで、初回の放送は、1963年。新シリーズが2004年に復活した。NHKは2006年度にBS2、2007年度には教育テレビで放送。
- 30) 2人の芸人が主役となって、日常社会の出来事を風刺し、普通の生活行動を意外な落ちで終わらせ笑いを取るシチュエーション・コメディで、2005年の大ヒット番組である。日本では、BSデジタル放送のWowwowが放送している。
- 31) Ubiquitous Reporting, BBC Royal Charter Review, Green Paper Public Consultation, An Analysis of Responses, September 2005
- 32) Ofcom 「PSBレビュー第1段階」報告書p.50
- 33) 協定書BBCの公共的目的第5条
- 34) イギリスの地上デジタル放送は、地上商業テレビのITVを中心に有料放送の導入が試みられたが、2001年に財政破たんし、失敗。BBCを中心に業界一体となった立て直しが行われた。2004年から小規模な有料放送が再び登場し、衛星放送のBSkyBが地上デジタルでも自社チャンネルをパッケージにした有料放送の開始を計画している。
- 35) BBCは1994年に地域放送サービスを全面的に見直す「ハッチ・レポート」を発表。以後デジタル化のなかで、地域サービスの向上はBBCの中心的なテーマとなっている。
- 36) 2006年3月、マーク・フレンドBBC戦略担当コントローラーへのインタビュー。
- 37) BBCは、慈善運動団体と協力して『Children in Need』という番組名で募金活動を行っているほか、コメディ番組『Comic Relief』も共同で開発している。

- 38) 『Big Read』がその代表例で、テレビ、ラジオ、オンライン、双方向サービスを利用した大プロジェクト。国民の読書への関心呼び起こしたと評価が高い。
- 39) 各地のBBCの地域放送局を開放するBBC オープンセンターと、移動式スタジオとコンピュータ機器を搭載したマルチメディア・ラーニング・バスとによって、地元の役所や企業との連携で、講習会を行う。
- 40) グラスゴーに建設された新放送センター「Pacific Quay」は、Land Securities Trilliumとのパートナーシップによるもので、スコットランドのITV地域局なども入れた複合メディアセンター。2006年に完成した。
- 41) 2004年7月第1回年次総会を開催
- 42) BBCトラスト会長のマイケル・ライオンズ卿は2007年7月5日、Financial Timesに対し、欧州委員会がBBCの統治構造をモデルとして各国の放送規制を検証していることを明らかにした。
- 43) 2007年3月BBCトラスト、クレア・ルークへのインタビュー
- 44) 2007年1月18日文化メディアスポーツ省、BBCトラスト、BBC執行役員会の各プレスリリース
- 45) 2007年10月18日BBCプレスリリース
- 46) 「放送白書」11.1.4

資料1 「BBCに対するあなたの意見」概要

『BBCにどのような価値を置くか』

- ・ 幅広い領域にわたって、BBCに価値を置いている。量的調査から75%が全体的に満足している。
- ・ しかしながら、ほとんどの人に変化してほしいものがある。
- ・ そして、BBCに全くと言っていいほど価値を持たない人は少ないが、無視するには大きい。
- ・ フォーカス・グループや諮問の答えの中に、BBCの番組は質の点で落ちてきている、という注意すべき、しかし、すべての人に当てはまるわけではない見方がある。

『技術や文化の変化に、BBCはどのように適応すべきか』

- ・ 人々は、BBCが技術の発展に‘ついていく’べきだと考えている。
- ・ 幅広い利害を代表する組織は、BBCが新しい技術を使って社会に恩恵をもたらすべきだと考えている。
- ・ 一部の組織は、BBCを‘信頼された指針（ガイド）’と見なし、BBCが人々を新しい技術経験に導くべきだと考えている。
- ・ 放送部門の一部からは、BBCは新しい市場で‘野心的な支配者’として行動してはならない、という強い意識がある。

『BBCが提供するテレビ、ラジオ、オンラインサービスについてどう思うか』

- ・ 調査対象の75%は、BBCのサービスに全般的に満足していると答えた。しかし、人々の間には、幅広い批判がある。
- ・ BBC1とBBC2は、ほとんどの人が、BBCについて考えるときに思う2つのサービスである。
- ・ 特にBBCの最新サービスなど受信許可料を財源とするサービスの一部に気づいている人は非常に少ない。

『BBCは商業サービスを行うべきか』

- ・ BBCは受信許可料支払い者に代わって、支払われた資産から資金を作り出すべきであるという考えに、幅広い支持がある。「BBCは、番組やその他の商品の販売から、できるだけ多くの資金を調達すべきである」ことに調査対象の90%が、賛成している。
- ・ しかし、次のように、数多くの領域で懸念が挙げられている。
 - ・ 現行の取り決めが、資金に見合った最良の価値を提供するのだろうか

- ・ BBCの商業活動が、BBCの公的資金によるサービスともっと緊密に連携されるべきかどうか
- ・ 公正さと透明性
- ・ 資金はどう使われるべきか。より良い番組に使用されるべき（参加者の50%）、受信許可料の値下げにだけ使われるべき（30%）、その両方に使われるべき（20%）

『BBCにどのような方法でお金を払うべきか』

- ・ 受信許可料は、次の特許状の期間、BBCの財源として、最善、あるいは、ましな方法であると、広く考えられていた。しかし、特に受信許可料と他の資金調達方法との組み合わせといった他の選択肢への支持がある。
- ・ BBCによって提供される資金に見当たった価値に関する人々の見解は、はっきりしない。46%が、非常に良い、あるいは大変良い、と答え、それに対し33%が反対の意見を持っている。
- ・ 政府や商業的圧力からのBBCの独立を支持する強い声がある。
- ・ 受信許可料の設定や徴収方法は、公正さについて（特に低所得者にとって）や効率さ（未払い者の追跡に多くの公的資金が使用されている）の問題を提起した。
- ・ 受信許可料をBBC以外の放送事業者や番組制作会社に分配するさまざまな方法について、提案が出された。

『BBCは、もっとも効果的で効率的な方法で組織されているか』

- ・ BBCの運営方法は、人々のほとんどにとってミステリー、なぞである。85%が、全く知らないか、ほとんどわからない。
- ・ 放送技術の研究開発にBBCが貢献することには、高い価値が認められている。特に、業界関係者の回答では高い。それと同時に、放送および映画業界の人材育成を目的とした研修においても、BBCの役割は同じように高く評価されている。
- ・ 独立プロと内部制作の間のバランスは、業界回答者には重要な問題と見られている。BBCが、独立プロへの番組制作委託のクォータを達成しないことは、批判の対象となっている。
- ・ 「権利処理」もまた、重要な問題と見られている。

『BBCはどのように監督され、規制されるべきか』

- ・ 人々および業界の両方から、監督規制の取り決めに改革すべきであるという要望がある。
- ・ 特に次のような懸念も上がった。

- ・ 経営委員会の任命，構成，専門能力，経験
- ・ BBCのサービスの正確な任務
- ・ 商業サービスの規制
- ・ 新しい特許状に対しては支持がある。しかし，人々が理解できる言葉で書かれることが要望されている。

『BBCが人々や議会に正しく説明責任を果たすことを，どのように保障するか』

- ・ 人々は，BBCが受信許可料支払い者にこれまで以上に説明責任を果たしてほしいと願っている。
- ・ これまでよりも大きな公的な説明責任に関して多様な提案が提起された。その中には，受信許可料支払い者という概念を「株主」に発展させた人もいる。
- ・ 人々は，BBCが政府あるいは議会に対して果たしている，業務に関する説明責任を軽くするべきだと考えている。
- ・ 財政的な説明責任や透明性をもっと高めてほしいという要望がある。

資料2 パーンズ・パネルによるBBCの規制監督方法の提案（概略）

1. 公共サービス放送委員会（PSBC: Public Service Broadcasting Commission）

委員会構成

- ・ 数人のコミッショナー。
- ・ 非常勤。
- ・ 公共部門で必要とされる経験と専門技能を有する。
- ・ 管理・総務や専門的なアドバイザーによる支援を得る。

目的・役割

- ・ BBCの活動すべてが公共の利益にかなうよう保障する。
- ・ BBCが，番組内容や編成，運営等の問題について，政府と議会から独立することを保障する。同時に，BBC内部に，BBCが最高水準の編集基準を守り，苦情に対し迅速で公正な対応を行うようなシステムを設ける。
- ・ BBC役員会によって用意されたBBCの戦略的計画をオープンで透明な方法で検証・調査し，承認あるいは拒否を決める。
- ・ 受信許可料の金額やBBCを支援するために必要な受信許可料以外の公的財源方法について政府に勧告する。
- ・ 公共サービス放送が今後も維持されるために，BBCと他の放送事業者の間の受信許

可料の割り当てを判断する。

活動

- ・ BBC役員会が申請するサービス免許を承認する。
- ・ 業務達成基準の枠組みを設定する。
- ・ BBC役員会に、公共の利益審査に照らした業績評価を命じる。

など

2. BBC役員会 (BBC Board)

役員会構成

- ・ 非執行会長，非執行役員，以上BBCの外部から。BBCの最高執行責任者（NHKでいえば会長）と執行役員数人。
- ・ 非執行役員は，必要とされる経験と能力（戦略の改善に資する，目標達成のための経営管理，財務・危機管理の保障，執行役員の報酬の決定と幹部の任命）。
- ・ 会長は引き続き政府によって任命される。

機能

- ・ BBCの諸問題を監督指導することによってBBCを成功に導く包括的責任を持つ。
- ・ BBCの戦略的目標を決定する。
- ・ BBCの価値と基準を定義し，それらが達成されることを保障する。
- ・ 最高執行責任者の採用について助言する指名委員会を設ける。
- ・ 執行役員の報酬を助言する報酬委員会を設ける。
- ・ 財務の透明化を推進する監査委員会を設ける。
- ・ PSBCにまわされるような提訴について，まず，苦情に対処する番組苦情委員会を設ける。
- ・ 年次報告書を準備する。

資料3 BBCの公共的目的（協定書第6～10条）

公共的目的	考慮する事柄	公共的目的	考慮する事柄
市民性と市民社会の維持	<ul style="list-style-type: none"> ・議会問題を積極的に取り上げるなど、イギリスの政治制度に対する理解を深める ・メディアリテラシーを推進する ・市民性を維持する 	全国、地域、地方、コミュニティを反映	<ul style="list-style-type: none"> ・全国、地域、地方レベルにおける独創的なコンテンツを通じて、文化的アイデンティティを反映し、強化する。 ・経験を共有するため視聴者を集める ・国内の異なる人々やコミュニティの生活を反映するコンテンツを通じて、異なる文化や考え方への認識を高めることを特別に考慮する ・宗教やその他の信条を反映する ・少数派の言語に関する適切な規定を設ける
教育と学習の促進	<ul style="list-style-type: none"> ・利用しやすく、公式および非公式の学習を促進するようなコンテンツを通じて、あらゆる分野や問題への関心を高め、知識を深める ・すべてのレベルで各年代における学習を促進するための教育コンテンツとそれに伴う素材を提供する 	イギリスと世界を結びつける	<ul style="list-style-type: none"> ・ニュース、時事問題、ドラマ、コメディ、ドキュメンタリー、教育、スポーツ番組を通じて、国際問題や内外の人々の異なる文化や考え方に対するイギリス国内の人々の認識を高める ・外国の視聴者に質の高い国際ニュースを提供する
創造性と卓越した文化の促進	<ul style="list-style-type: none"> ・特徴ある独創的なコンテンツを通じて、イギリスの文化生活を豊かにする ・創造性を育て、才能を養う ・新たな視聴者の文化的活動への関心を高め、関与、参加を促すことに特別に配慮する ・映画戦略を持つ ・関心が少ないものを含め、スポーツを取り上げる 	デジタル移行と新しい技術の先導役	デジタル移行に関しては、協定書34条～41条に詳細な規定