【シリーズ】国際比較研究：放送・通信分野の独立規制機関

第4回 イギリスOfcom（放送通信庁）

～放送規制と市民／消費者～

メディア研究部（海外メディア研究）　中村美子

1. はじめに

日本では民主党政権発足後1年が経過したが，公約に掲げた放送法の改正は参議院選挙のために審議未了で廃案となり，放送通信分野の規制の在り方は「今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」における議論に委ねられた状態が続いている。政権交代以後，にわかに注目された“独立規制機関”構想はほぼ消滅したようだが，融合法制化における放送規制の在り方という課題は依然として残されている。海外メディア研究グループでは，日本の今後の取り組みを想定し，実践的な情報を提供するとともに，放送規制に関わる諸問題を検討する上で重要と思われる，政府や諸勢力からの独立性，運営上の公開性や透明性の観点で，各国の規制機関の現状や課題を調査してきた。このシリーズではすでに，台湾NCC，韓国KCCとKCSC，アメリカFCCの順に報告してきた。

今回の調査対象は，イギリスの放送と通信分野の独立規制機関Ofcom（Office of Communications：放送通信庁）である。Ofcomは，2002年に設置され，2003年7月の放送通信法成立を受け，その年の12月から本格的に活動を開始した。Ofcomは，それまであった放送と電気通信分野の5つの規制機関を統合したもので，政府の政策方針に沿って，放送通信業界の経済活動を活性化し，市民と消費者の利益を促進することを目的に，放送通信の許認可や苦情処理機能を果たす一方，政策提言も行うなど幅広い役割を果たしている。Ofcomは労働党政権下で，地上デジタル放送移行計画やブロードバンドの全国普及計画，地上商業テレビの規制の見直しなど，デジタル移行期の経済・公共政策を推進する原動力となった。しかし，2010年5月の総選挙によって，労働党から保守・自民連立政権へ移行したことに伴い，Ofcomの在り方にも何らかの変更が加えられる可能性も浮上している。現政権の喫緊の課題である財政再建のための歳出見直しのなかで，各省庁の大幅な歳出縮減方針が示されたことや，保守党が野党時代から，Ofcomが政府の政策立案機能を事実上肩代わりしていると批判していたからである[1)]。

今回の報告は，Ofcomの組織の成り立ちや役割について概観した上で，Ofcomの持つ機能のなかでも放送コンテンツ規制に焦点を当て，規制の変化を追うこととする。また，最後に，各国比較の視点でまとめを行い，透明性や説明責任の観点から課題を考察する。

1. はじめに
2. Ofcom の概要
2-1　設立の経緯
2-2　目的と任務
2-3　機能と権限
2-4　組織と運営財源
3. Ofcom と放送コンテンツ規制
3-1　内部規制から外部規制へ
3-2　放送コンテンツ規制の現状
3-3　制度規制から共同規制への動き
4. まとめ
4-1　Ofcom の持つ専門性と独立性
4-2　透明性と説明責任
4-3　Ofcom と公共の利益

2. Ofcom の概要

2-1 設立の経緯

Ofcomのオフィスは，ウェストミンスターの議事堂や官庁街から，地下鉄で4～5駅離れたサザーク橋のたもとに立つリバーサイド・ハウスという建物の中にある。議事堂とはテムズ川をはさんだ対岸にあたり，ミレニアムを祝う施設の1つとして建設された現代美術館のテート・モダンやシェークスピアのグローブ座が隣接する。玄関ホールの壁には，放送を所管する文化メディアスポーツ担当相をはじめ当時の関係者らが表紙に署名した2003年放送通信法（Communications Act 2003）の現物がそのまま展示されている。

Ofcomは，この2003年放送通信法（以下，2003年法とよぶ）を根拠に活動している。Ofcomは，「ニュー・レーバーの究極的な創造物」[2] と称されるように，労働党のシンクタンクIPPR（Institute for Public Policy Research）が，1994年から1996年にかけて行った「メディアとコミュニケーション」研究会の提言とそれをベースにまとめられたコリンズとムローニによる『ニューメディア，ニューポリシー』[3] を元に創造された。この時期，トニー・ブレア元首相が党首への道を走り始め，研究会には，労働組合幹部や政治家，大学関係者，放送人などその後各界で活躍する人物が数多く参加した。1997年に誕生した労働党政府の初代文化メディアスポーツ担当相となったクリス・スミス氏や，2009年にブラウン前首相を批判して閣僚を辞任し，2010年の総選挙に出馬せず政界から引退した若手政治家のジェームズ・パーネル氏も含まれている。

コリンズらの提言は，メディア経済のグローバル化の進展や放送と電気通信分野のインフラとサービスのシームレス化を背景に，政権奪取へ向けた労働党によるメディア政策の基礎をなすもので，彼らは国内における自由主義をもとにした競争政策[4] と，ともすると家父長的な保護主義に陥る危険を伴う制度介入の両面を，公共の利益の保障という目的に沿ってシナジーさせることを主張した。そして，それを実現させる規制の在り方について，次のように提言した[5]。

◆ 技術を含めた環境の変化に対応するために，既存の規制の構造と道具立ては改革すべきである
◆ 市場が提供しない可能性のある経済的・社会的目標を保障するような規制と，公共・商業部門のゲートキーパーを監視する機関が必要である
◆ 規制は，安全保障，機会の保障，民主主義，公正さの4つの公共的政策目標の達成を目指さなければならない[6]
◆ EUの反トラスト条項に沿って，イギリスに

は，中央集権的かつ強力なメディア企業に効果的に対抗する競争政策が必要だが，それだけでは，民主的なメディアと支払い可能な電気通信サービスへのユニバーサル・アクセスを保障することはできない

そして，技術の発達と時間的経過の中で放送と通信分野の規制機関が多数存在するようになり，視聴者や関係者にとっての窓口も不明だと指摘し，「混乱して無駄な規制機関の複数性をOfcomに一元化すること」を提案し，政府から独立した合議制のOfcomの設立を求めた。また，Ofcomには，法律上自由裁量権を与え，強化される規制権限に対しては，任命制や政策決定過程のオープンさなど説明責任をこれまでより大きくすることでバランスをとるべきだと主張している。

これらの提言の後，1997年の総選挙で勝利した労働党政府は，国内の競争法と競争システムを整備し，公的機関の情報に対する市民の権利を保障する情報公開法を成立させた。その一方，2000年末に放送通信白書を発表して，Ofcomの設立と融合規制の制度的枠組みを明らかにし，2002年Ofcom設置法[7]によって，既存の規制機関の統合を事実上進めた。この間，Ofcom待望論が国内を支配し，反対論はほとんどなかったといってよい。

2-2 目的と任務

Ofcomは，それまでの商業テレビ放送の免許付与・監督機能を持つITC（Independent Television Commission），同じく商業ラジオ放送分野のRA（Radio Authority），電気通信分野のOftel（Office of Telecommunications），国内の非軍事用周波数の管理を所管するRadio Communications Agency，プライバシーの侵害など番組苦情を取り扱うBSC（Broadcasting Standards Commission）の5つの機関の組織および機能を統合したものである。放送分野のITC，RA，BSCは放送法で設置された法定機関であり，各機関による決定は，放送の専門・非専門の複数の有識者による委員会が行っていた。Oftelは長官制（独任制）を採り，所管の貿易産業省から独立し，Radio Communications Agencyは貿易産業省の行政執行機関に位置づけられ，担当相が直接責任を負っていた。また，放送分野は，文化メディアスポーツ省（DCMS: Department for Culture, Media and Sport）が所管し，電気通信分野は貿易産業省が所管していたが，Ofcomへの統合後は両省が連携して放送通信政策を決定している。なお，省庁再編により，貿易産業省は，ビジネス・企業・規制改革省を経て，現在ビジネス・イノベーション省（BIS: Department for Business, Innovation, and Skills）に変わっている。

目　的

Ofcomの根拠法である2003年法は，その目的を次のように定めている[8]。

- 放送通信分野に関連して市民（citizens）の利益を促進する
- 競争を促進することが適切な場合には，それによって消費者（consumers）の利益を促進する

Citizensという用語は，イギリス国内にいる国民（the public）すべての構成員とされ，消費者は，使用しているか使用していないかに関わらず，放送通信市場でサービスや設備，機器が提供されている者，サービスや設備・機器提供の対象者と定義されている。融合市場に

おいて国民は消費者と同義であると解釈することもできるが，あえてこうした2つの定義を用いたのは，Ofcomが「市場の開放性と競争性を促進することにより，選択肢と価格，サービスの質，料金に見合った価値などの面で消費者の利益を促進すること」「コンテンツの質の高さ，広範囲な番組および国民の表現の多元性を維持すること」「コンテンツにおいて地域社会が認める基準を維持し，言論の表現と不快な感情や害毒をもたらす可能性のある素材からの保護との間のバランスをとり，公正さとプライバシーの適切な保護を確保する，などによって市民的な利益を守ること」を規制の中心的な目的とし[9]，それを反映するためである。また，消費者という用語についても，2003年法草案ではcustomerやend-userという用語が用いられていたが，customerという用語では純粋な商業的関係を意味し，利用していない人々をOfcomの管轄から除外するのではないかという懸念が表明され，consumerという用語に統一されたという経緯がある[10]。

任　務（remits）

これらの目的を遂行する上での重要な任務として，次のような6項目の任務が規定されている[11]。

1. 周波数の最適利用を保障する
2. 高速データサービスを含む幅広い電子コミュニケーションサービスを全国で保障する
3. 質が高く，幅広いアピールを持つテレビ・ラジオサービスを確保する
4. 放送の複数性を確保する
5. 有害コンテンツから市民を適切に保護する
6. 不公平な取り扱いやプライバシーの侵害から市民を適切に保護する

2-3 機能と権限

2003年法では，2002年の電子コミュニケーションネットワークとサービスに関するEC指令に沿って行われた400件の電気通信免許の廃止や地上テレビの所有規制の緩和など，この分野における大幅な規制緩和や手続きの簡素化が行われた。しかし，放送と電気通信分野の5つの規制機関の機能を統合したことから，Ofcomは巨大な機能と権限を持つこととなった。それらを整理すると，次のようにまとめられる。

1. 電波監理
   放送・通信用免許の付与，等
2. 市場調査・放送事業者の業績モニター
3. 公共サービス放送レビュー
4. コード（ガイドライン）の制定
5. 紛争の裁定（苦情処理）
6. 制裁
7. メディアリテラシーの促進

視聴覚規制機関の任務についてロビヤールは5つの任務と権限があるとしたが，大谷（1997）は，それらを次のように整理した。

① 任命に関する権限（対公共サービス放送）
② 免許に関する権限
③ 番組監視に関する権限
④ ルール作りの権限
⑤ 準司法的な権限
⑥ 諮問・助言の権限

これらの分類は，Ofcomについても①を除いて妥当であるといえるだろう。大谷論文が発表された1997年当時，フランスでは，独立規制機関である視聴覚最高評議会に公共サービス放送の会長の任命権が付与されていたため，①の任命に関する権限があげられている[12]。イギリスにおいては，公共サービス放送BBC会長（最高執行責任者）の任命権は，BBCの

内部監督機関であるBBCトラストにあることから，①は当てはまらない。しかし，後段に述べるコンテンツに関する新たな規制の枠組みの導入で，Ofcomには番組規制などBBCに対する規制権限が広がってきている。

2-4 組織と運営財源

組　織

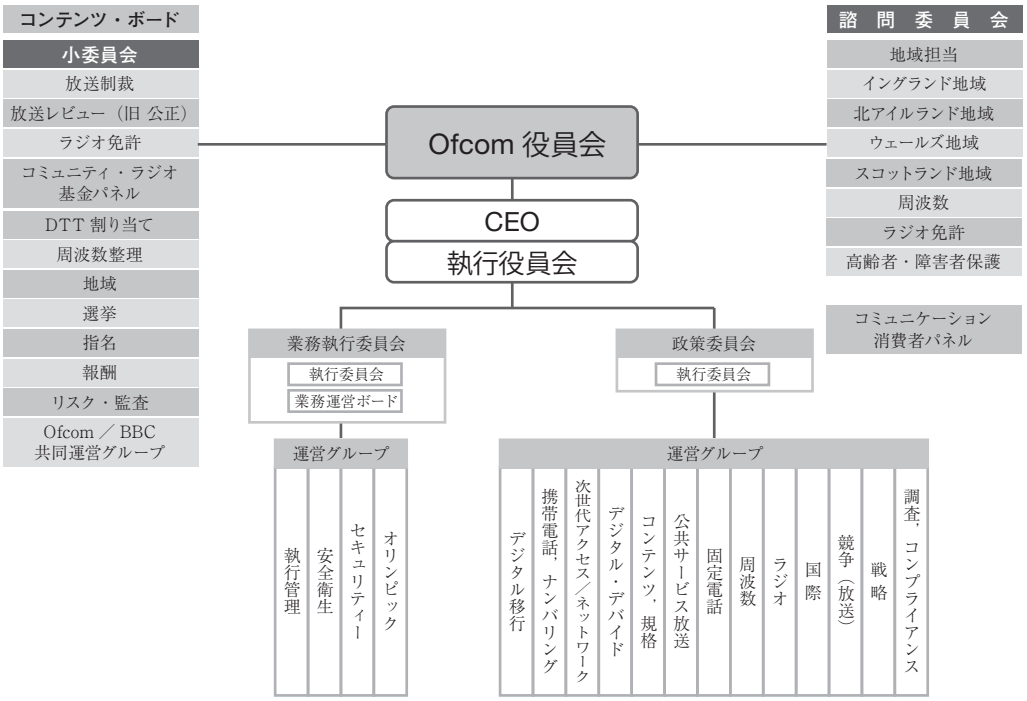
Ofcomは，**図1**のように，最高意思決定機関としてOfcom役員会（Ofcom Board）を置き，事務局長（Chief Executive Officer）を長とする専門スタッフ部門が役員会を補佐している。職員数は2010年3月末現在873人である[13]。

Ofcomは，2002年3月に成立した「2002年Ofcom設置法」を法的根拠としている[14]。この法律は，Ofcomの統治構造，政府（担当相）の非執行役員の任命と罷免，執行役員の任命，財源調達，担当相を通じた議会への年次報告義務，政府のOfcom廃止権限などを規定しているが，役員の必須条件などについて詳細には規定していない。一例をあげれば，役員任命条件は，任務遂行によって金銭やその他の利害関係がないことだけが規定されている[15]。

役員会は現在，会長・副会長を含めた非執行役員6人と事務局長を含む執行役員3人の合計9人のメンバーによる合議制機関である。各役員の背景をみると，新聞･放送界のジャーナリスト出身は2人いるが，経済や経営分析の専門家が多数を占めている（巻末資料参照）。

会長が統治機関の代表者として全責任を負い，年次報告書の報告を含め議会に対し説明

図1　Ofcomの組織構造



※ 2010年7月現在
※ Ofcomへの聞き取りとホームページから作成

責任を果たしている。

非執行役員の選出には公募制を採り，文化メディアスポーツ担当相とビジネス・イノベーション担当相が共同で任命する[16]。この制度は，他の国々とは異なるユニークな点であるので紹介しておきたい。保守党政権時代の1995年から，政府による公共機関の高位の公職任命に際し公募制が導入され，任命過程の公開性，公正さ，透明性を保障するシステムとして，公的任命監督官（Commissioner for Public Appointments）が設けられている[17]。監督官の任務は，任命過程に適用する行動基準（Code of Practice）の設定と寄せられた苦情の調査，行動基準順守のモニターおよび年次報告書の発表などである。

Ofcomの非執行役員の選出の実務は，BIS内にある公職任命チームが担当し，委員交代時期のほぼ1年前から130ページにのぼる行動基準書に沿って，選出作業を開始する[18]。作業は，任命チームが空席となった役員について，関係者のヒアリングをもとに望まれる専門性や役割についてまとめ，担当相の同意を得る。同時に，省内に幹部と選考過程をモニターする査定官による選考委員会が設けられ，作業を監視する。公募は，インターネットや全国紙広告などによって公示され，応募者の書類選考と面接が行われる[19]。Ofcom会長やBBCを監督するトラスト会長など，かなり高位の役員選定では，民間のヘッドハンティング会社に作業を委託し，人材発掘を行う場合もあるという。書類選考から6人ないし8人の候補者リストを作成し，面接をした結果，さらに2人から3人に絞り込み，担当相に推薦し，その中から担当相が選択する，という流れである。

現Ofcom会長のコレット・バウ氏の任命の際に公示された役職条件

役　割

√ 役員会とOfcom全般にわたって，リーダーシップを提供すること

√ 外部に対するOfcomの代表者であること

√ Ofcomの国際的な活動を支援すること

求められる経験と能力

√ 変貌を遂げる競争市場での事業経営の経験があり，国際的な視野を併せ持つことが望ましい

√ 電気通信と周波数分野，情報／コンテンツ業界のすべて，あるいはいずれかの経験があること

√ 市民，消費者あるいはより広い公共の利益の観点から，関連する公共政策の経験があり考察ができること

技　能

√ 戦略技能

√ 影響力とコミュニケーション技能

√ 組織内の取りまとめとリーダーシップ技能

条　件

√ 任期は5年，報酬は年間20万ポンド，等

また，**図1**のように，Ofcom役員会には必要に応じて設ける「各種諮問委員会」と「コンテンツ委員会（Content Board）」，「消費者パネル（Communications Consumer Panel）」の3部門を設置することが義務づけられている。既存の規制機関からの機能の継承という観点でみると，コンテンツ委員会は，テレビやラジオの放送基準の設定や視聴者からの苦情処理を行ってきたBSCの任務を引き継いだ市民（視聴者）保護を目的とし，消費者パネルは，Oftelに関連して設けられていた消費者の苦情処理機能を継承した消費者保護を目的としているといえる。

2003年法によると，コンテンツ委員会の任務は，Ofcomに代わって，「電子コミュニケー

ションネットワーク手段によって放送もしくは送信されるすべてのコンテンツに関わる事項に関する任務」と「電子メディアによる素材の公表に関わる事項について，公衆の理解あるいは認知の促進に関する任務」という2つの任務が規定されているが，具体的な役割を持たされていない[20]。しかし，コンテンツ委員会の実際の活動をみると，放送番組をめぐる苦情処理や事業者の制裁，オンデマンド型サービスのコンテンツ規制や広告規制，そしてメディアリテラシーに関する活動がコンテンツ委員会を中心に行われ，かつてのBSCの任務をはるかに超えたものとなっている。また，コンテンツ委員会は2010年7月現在，9人の委員で構成され，委員長は，Ofcom役員会の副会長であるフィリップ・グラフ氏が就任し，非執行役員2人のほか，放送専門家や全国を代表する有識者がメンバーとなっている。コンテンツ委員会は，Ofcom役員会に従属する機関であるが，コンテンツに関わるあらゆる決定事項は運営上コンテンツ委員会経由で役員会に上げられている。コンテンツ委員会そのものは，最終決定権も持たず，国民への説明責任を負わないが，こうした内部の手続きによって，懸案事項に内在する問題を検証するチェック機能を果たしているといえるだろう。

一方，消費者パネルは，消費者の利益を保護するために，消費者問題に関するOfcomへの助言機関として設置されるもので，10人の委員で構成されている。委員の任命は，Ofcomが担当相の同意を得て行うが，職員採用といった組織運営から消費者問題に関するテーマの設定や調査の実行，調査結果の公表などに至るまで，消費者パネルは，Ofcomから独立した決定権を与えられている[21]。

財　源

Ofcomの財源は，政府からの交付金，通信回線・サービスの管理料，テレビ・ラジオの放送免許料，放送やネットワーク，サービスの申請料で構成されている。2009年度の事業報告書によると，2009年度の事業総収入は1億3,305万1,000ポンド（約180億円/1ポンド135円換算）で，このうち政府交付金が7,976万3,000ポンド（約108億円），放送免許料の収入は2,300万6,000ポンド（約31億円）である。なお，政府交付金のほとんどがBISからのもので，DCMSからはメディアリテラシー活動への交付金だけである。事業支出は，1億3,513万4,000ポンド（約182億円）で，放送分野については2,377万3,000ポンド（約32億円）の支出だった。

3. Ofcomと放送コンテンツ規制

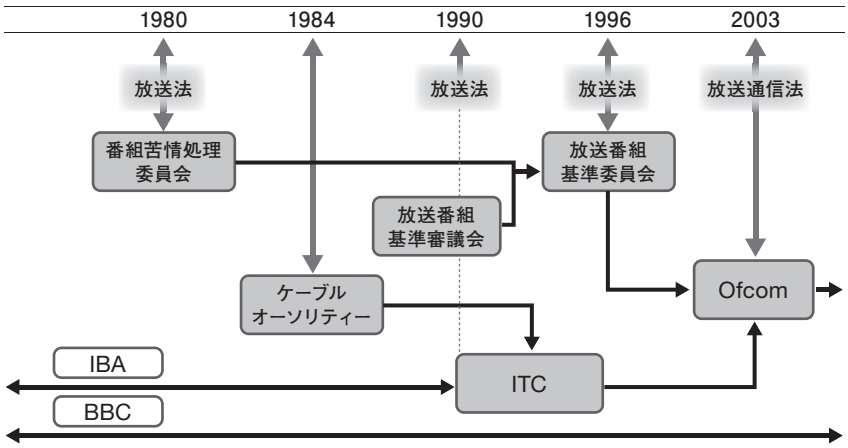
ここからは，Ofcomの放送のコンテンツ規制に焦点を当て，規制の主体と方法論をみていくことにする。

3-1 内部規制から外部規制へ

イギリスの放送に関する規制機関は，放送用電波の開放と視聴者の放送へのアクセスの必要性から設置されてきたといえるが，その変遷は放送事業者の内部規制から外部規制への変化ととらえることができる（**図2**参照）。

イギリスの放送は，1954年の商業財源によるテレビ放送の開始によって，受信許可料で賄われる公共サービス放送BBCによる独占に終止符が打たれた。ヨーロッパの各国に比べ広告放送による地上テレビが非常に早い段階で開始されたが，放送は公共サービスとして

図２　内部規制から外部規制へ



報誌や放送を通じて公示することを命じる権限を持った。BCCの設置の前に，BBCとIBAは自主的な内部機関として，BBCは1972年に番組苦情処理委員会を，IBAも同年に苦情処理審査委員会を設置し運用していた。これは，苦情申し立て者が放送番組の書き起こしにアクセスできるようになった点で評価されたものの，苦情申し立て者に対し訴権放棄の誓約を求めるなど，視聴者に不利な欠陥システムであることが指摘されていた[23]。

その後，サッチャー政府による競争導入と規制緩和政策の下で，1984年には広帯域のケーブルテレビサービスの導入に伴い，ケーブルテレビの規制機関としてケーブルオーソリティーが設置され，さらに1990年の商業放送改革によって，IBAは解体され，テレビの免許付与監督機関として，ケーブルオーソリティーを吸収する形でITCが，ラジオについてはRAがそれぞれ設置された。商業放送にとっては，ここが内部から外部規制への分岐点となった。また，これと並行して，放送のコンテンツ規制機関として，放送番組における性や暴力など視聴者にとって不快な表現の規制を目的に，放送番組基準審議会（BSC：Broadcasting Standards Council）が新設された。BSCは，放送事業者との協議による番組共通コードの設定，コード順守のモニター，視聴者からの苦情処理，放

提供されるべきものという理念に基づき，議会法で設立された公共法人ITA（Independent Television Authority）が，免許の主体であり，その内容を監督規制していた。さらに，ローカルラジオの商業サービス導入が決定された1972年に，ITAはテレビとラジオの監督機関としてIBA（Independent Broadcasting Authority）に改組された。

放送の独立性を保障する観点から，BBCとIBAの内部監督システムの維持は重要なことである。しかし，テレビ放送への視聴者からの番組批判や，テレビ番組における政治家の取り扱いに対する不満などから，内部監督システムの有効性について疑問が拡大した[22]。テレビの第4チャンネルの導入を含め放送の将来像を検討した放送調査委員会（通称アナン委員会）の勧告に基づいて，1980年放送法で初めて外部の規制機関として「放送番組苦情処理委員会（BCC：The Broadcasting Complaints Commission）が設置された。BCCは，テレビやラジオ番組における個人の公正な取り扱いやプライバシーの侵害について，視聴者からの苦情の申し立てを取り上げ，審理した結果を情

送水準を維持するための視聴者調査が放送法によって義務づけられた。その後，地上デジタル放送を導入するための96年放送法によって，BCCとBSCは統合され，2003年法で，既存の規制機関がすべてOfcomに統合された。

3-2 放送コンテンツ規制の現状

Ofcomの放送コンテンツ規制は，免許保有者が順守すべき基準（コード）の設定とその運用によって行われる。これは，1988年以後のBSCの設置により確立した方法論といえるだろう。

三層規制の導入

コンテンツ規制は，次のように整理される。

① コンテンツ規制（一般番組基準）
青少年保護，有害，正確さ・不偏不党，プライバシーの保護，名誉棄損，スポンサーシップ，広告など144の規則

② 量的規制
独立番組制作者委託の25%クォータ，地域放送制作義務，Out of London制作義務，欧州・英国内番組制作の50%クォータ

③ 公共サービステレビと規定された地上商業テレビに対する規制（免許条件）

④ アクセス・サービス義務（字幕・手話・解説）

政府の規制の見直しにより，①から③はコンテンツに関する三層規制と称され，①は地上放送から衛星チャンネルに至るまですべてのチャンネルに適用される。②は，BBCならびに公共サービステレビチャンネルと規定されたITVなど商業テレビに適用され，③はOfcomが免許を付与する商業公共サービスチャンネルの免許条件の順守を保障する規制である。ただし，これらの商業テレビについては，毎年「番組方針の公表」を義務づけ，放送事業者による自主的な業績レビューを尊重するという規制の緩和が行われた。④は，視聴覚障害者のテレビへのアクセスを保障する字幕・手話・解説サービスについて，すべてのテレビチャンネルに義務づけられている。

BBCは，BBCトラストという内部監督機関を維持しているが，①と②についてはOfcomの規制対象とされた。ただし，BBCの独立性を維持する目的で，番組における正確さと不偏不党の順守については，トラストの専権事項である。

制　裁

Ofcomは，視聴者から寄せられる苦情や独自の調査によって，放送事業者が番組コードに違反したことが明らかになった場合，制裁を科す権限を与えられている。制裁には，指導，訂正放送命令，罰金の支払い，免許没収という4段階がある。2009年度のOfcomに寄せられた視聴者からの苦情は，一般番組コードに関して28,072件の苦情を受け付け，10,679件を取り上げ，そのうち152件がコード違反と裁定された。公正さとプライバシーに関しては，209件扱い，執行役員会レベルでの審議に回された件数は201件だった[24]。

Ofcom設立以後の2004年から2010年3月まで，Ofcomが放送事業者に制裁を下した件数は51件あり，1件は免許没収，その他は訂正放送のみ，あるいは訂正放送と罰金の支払いの両方が命じられている[25]。51件の中でBBCに対するものは6件あり，2008年10月に放送したRadio 2の『ラッセル・ブランド・ショー』に対しては，プライバシーの侵害と有害コンテンツの2つのコードに違反したとされ，合計15万ポンド（2,025万円/1ポンド135円）の罰金の支払いが命じられた[26]。

ミドルトン（2010）は，イギリスのプレス

苦情処理委員会（PCC：Press Complaints Commission）やOfcomに注目し，放送や活字メディアにおける国民からの苦情に対する取り扱いを，裁判所における救済よりも，裁判所以外の独立規制機関において迅速かつ費用をかけずに行われる救済制度として評価し，苦情処理の詳細な手続きも明らかにしている。

3-3 制度規制から共同規制への動き

最後に，Ofcom設置以後始まった業界の自主規制機関との連携による共同規制について触れておきたい。

イギリス政府は2000年に発表した放送通信政策のなかで，市民と消費者の声をこれまで以上に反映し，新たなコンテンツサービス規制の在り方について，業界と協議しながら柔軟に対応するという方針を示していた。また，2007年11月に採択されたEUの視聴覚メディアサービス指令[27]においても，「新興の視聴覚メディアサービス分野において，一般的利益という目的を達成する措置は，サービス提供者が自らその目的の遂行を積極的に支援している場合に，より効果的である」と述べ，自主規制や共同規制を推奨している。

こうした方針が表明されたとはいえ，イギリス国内で共同規制の事例はまだ多くない。ここでは，その1例として，テレビ番組のオンデマンドサービス事業者が自主規制機関として設立したテレビ・オンデマンド協会（ATVOD：Association for Television On Demand）を取り上げ，正式な共同規制機関として認められた経緯について紹介しよう[28]。

ATVOD[29]は，2003年法を背景に，テレビ番組のオンデマンドサービスを提供する上で消費者保護を目的とした自主規制機関として設立された。創設メンバーは，BBCやITVなどの放送事業者，Virgin MediaやBTといったケーブル・IPTV事業者などである。ATVODは政府やOfcomの助言を得て，ATVODの活動を監督する委員会の設置，会員規則の作成，行動指針の制定，利用者へのコンテンツ情報の提供，サービスに対する苦情処理などの仕組みを作った。なお，このサービスに適用されるコードは，Ofcomの番組コードの一部とアクセス・サービス義務，それにBCAPテレビ広告の一部である[30]。EU視聴覚メディアサービス指令によって，テレビ番組のオンデマンドサービスも従来の放送規制の範囲に入れられたことから，イギリス政府は2003年法を改正し，「視聴覚メディアサービス規則2009」[31]によって，オンデマンドサービスを定義し，Ofcomが適切な機関を指名し，規制の遂行を代行させることができることやサービス提供者の義務などを規定した。さらに「視聴覚メディアサービス規則2010」[32]によって，オンデマンドサービス提供者による適切な規制機関への事前届け出制と管理料の支払い義務などを規定した。こうした法律の整備を受け，ATVODは2010年3月にOfcomから共同規制者として正式に認められ，オンデマンドサービス提供者は4月30日までに届け出ることが義務づけられた。また，その運営資金はOfcomが定めた「1事業者，年間2,600ポンドの管理料」によって賄われることになった[33]。届け出をする事業者は130社前後とみられている。

4. まとめ

ここまで，Ofcomの目的や組織構造，そして放送のコンテンツ規制を中心に報告した。先行して報告した台湾，韓国，アメリカとの比較

からOfcomの特徴を指摘するとともに，今後の検討課題に言及したい。

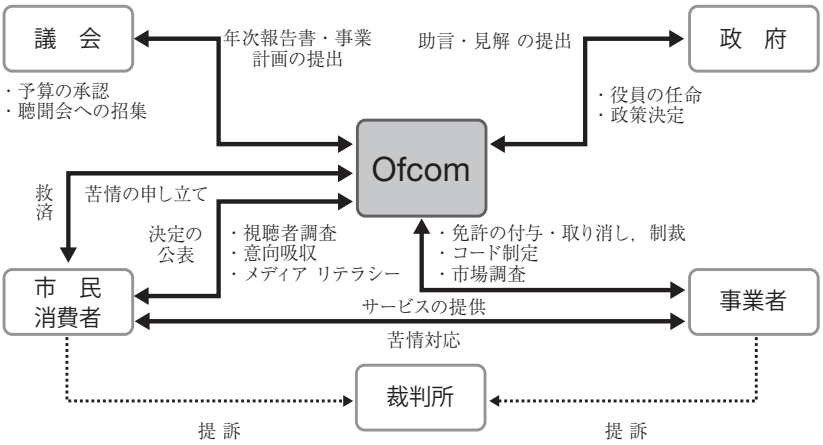
4-1 Ofcomの持つ専門性と独立性

各国共通している点は，最高意思決定機関に合議制がとられ，それを補佐する強力な専門家集団が存在すること，また委員の任命権が政府（担当相，政府の長）にあることである。しかし，委員の専門能力，任命の手続きについては差異があり，台湾は大学教授などアカデミックな出身者がほとんどを占め，韓国はジャーナリズム・アカデミズム・官僚出身で構成され，アメリカは法曹界出身者が多い。これに対し，イギリスのOfcomは，経済分析家や政策立案を中心に放送通信分野の実務経験を併せ持った人物によって構成されており，Ofcom役員そのものにも放送通信分野における専門知識が備わっているといえる。また，任命手続きの面では，米・台・韓では与党勢力が多くなる仕組みがとられている。これに対し，イギリスの場合，公募制が導入され，その選考過程にも独立した監視制度が設けられていることは，他国にない仕組みであり，評価すべきことだと考える。これによって，担当相が仮に政治的影響力を発揮しようとしても，選考作業が開始される前の段階で，選考条件に要望を反映させることしかできないからである。

4-2 透明性と説明責任

Ofcomの設立を提言したコリンズとムローニは，規制の過程には国民の意見の吸収と反映が重要だとして，①規制機関は大事な政策決定をする前に公聴会を開くこと，②これから行われる決定に利害のある個人や団体に対し代表権を与えること，③規制機関は決定の理由を明らかにすること，④メディアと放送通信に関する消費者審議会を設立し，規制機関に対し消費者の利益を擁護し，提言し，調査を行い，苦情者には助言を与えること，の4点を提案した。これらのなかでは，4点目は消費者パネルの設置によって実現したといえる。しかし公聴会の開催は制度上導入されておらず，決定の理由の公開については不十分だといえるだろう。Ofcomは，意見の吸収方法として，ウェブ，電話，書面で受け付け，主体的に視聴者意向調査や市場調査を行い，全国各地でタウンホール・ミーティングを開催することで，すべての人に届くのは不可能だが，可能な手段をすべて試しているという[34]。コミュニケーション技術と普及によって，誰でもウェブで公開された

（資料）Ofcom関係図



情報にアクセスできる時代ではあるが，これを理由に公聴会を行わないことが妥当とはいえないのではないだろうか。また，スタッフ部門によって，新しい課題について意向吸収がシステマティックに次から次へと行われ，視聴者からの放送番組に関する苦情にも対応していることは事実だが，受け止めた意見や意向を誰がどのように解釈し，それを整理して，結論に至ったのかという過程が，明らかにされているとは言えない。

ラントとリビングストーン（2007）は，2003年法案の成立過程におけるcitizenやconsumerの用語の採用をめぐる議論は，新しい規制の枠組みの中心に“国民（the public）”を登場させた効果があり，「選択，多様性，透明性」という価値が明白に提示されたと指摘した。その一方，市民的利益が法律に入れられたことによって，問題が生じたとも指摘している。ラントは，「国民の参画や規制をめぐる諸問題に関して国民的議論を発展させる上で，市民団体の働きが重要になる。しかし，市民的利益の促進が法律に規定されたことが，市民団体の意見を考慮するという目的でOfcomに市民団体へのルートを制度上与え，市民団体をパートナーとしてOfcomに取り込んでしまうという状況を招いた。これによって，国民的議論が不在となる問題が生じている」と言う[35]。そして彼は，市民力の低下というのも，新しい規制体制の効果だという。ラントの考えに沿えば，コリンズらが主張した個人や団体の代表権の実現が現実の世界で逆効果を生んだといえるかもしれない。

4-3 Ofcomと公共の利益

Ofcomの目的である「市民と消費者の利益」とはいったい何を指すのだろうか。また，この両者の間で，質や多様性・多元性の確保によって守られる「放送における公共の利益」は，どう位置づけられるのだろうか。Ofcomは，2006年12月に「Ofcomの消費者政策」を発表している。それによると，「ステークホルダー[36]は，市民の利益と消費者の利益は密接に関連し，区別をすることはもはや大して重要でないと考えている」としながら，それでもOfcomとしては，それぞれの政策目的の区別を維持するという方針を示している。そして，「市民に関連した政策は，より幅広い社会的，文化的，あるいは経済的諸目標をかなえるために，変化する市場のアウトカムに関連したものである」とした。しかし，“市民”的視点による活動とは，すべての人がデジタル化に乗り遅れず，利用できるようにするための活動計画やメディアリテラシーなどである。こうしたアプローチでは，Ofcomは，市場で取り残される人々の救済と，サービスへの選択眼を備えるための啓蒙が，市民の利益の促進策だととらえているようにうかがえる。また，このアプローチのなかには，「放送における公共の利益」をどのように実現するのかが明らかではない。このことは，放送と通信の融合規制における隘路を示しているのではないだろうか。

こうした問題を検討するには，コリンズらの提言からOfcom誕生までの6年間にどのような議論が行われたのかを詳細に検討する必要があるとともに，融合時代の規制機関のモデル化には，公共経済学や公共ガバナンス論などを動員しなければ不十分であろう。今後の日本の融合規制を考える手がかりにするために，より多角的な視点による研究を行う必要があると考える。

（なかむら よしこ）

（資料）Ofcom 役員会メンバー

役　職	氏　名	出　身	担　当
会　長 （非執行）	Colette Bowe	経済分析家。貿易産業省，IBA 勤務。消費者パネル初代委員長	指名委員会委員長 報酬・リスク監査委員会委員
副会長 （非執行）	Philip Graf CBE	新聞ジャーナリスト。1999 年から 2003 年まで Trinity Mirror Group 社長	コンテンツ・ボード委員長 ラジオ免許・DTT 割当・制裁の各委員会委員 交代制で放送レビュー委員会委員
事務局長 （執行）	Ed Richards	首相付きメディア政策アドバイサー，BBC 企業戦略局長を歴任。Ofcom 執行委員会委員からの昇格	執行部統括
役　員 （非執行）	Millie Banerjee CBE	BT に 25 年勤務。官邸戦略委員会の委員を務め，公的な消費者団体の理事を歴任	報酬委員会委員長 コンテンツボード委員，指名委員会委員 交代制で放送レビュー委員会委員
役　員 （非執行）	Tim Gardam	BBC 及び商業テレビ勤務。BBC 特許状更新パネルのアドバイサー等歴任。オックスフォード・セント・アン大学総長，オックスフォード・ロイター研究所所長	地域担当委員会委員長 指名・報酬・DTT 割当各委員会委員 交代制で，放送レビュー・制裁各委員会委員
役　員 （非執行）	Mike McTighe	Cable & Wireless 社長，Carrierl International 会長を歴任。現在多数の通信技術関連企業の会長	リスク・監査委員会委員長 報酬・指名各委員会委員
役　員 （非執行）	Norman Blackwell	メージャー元首相の政策ユニット責任者。1997 年に一代終生議員に就任。公正取引委員会など役職を歴任	地域担当・指名・報酬各委員会委員
役　員 （執行）	Stuart McIntosh	経済分析家。電気通信分野のコンサルタント。米 IBM 戦略パートナーや BT のビジネス経済部長を務めた	競争パートナー
役　員 （執行）	Peter Phillips	経済分析家。企業合併を専門。BBC の事業開発局長から転職。	DTT 割当委員会委員

参考文献・資料

・Richard Collins & Cristina Murroni *"New Media New Policy"* 1996 Policy Press
・DTI & DCMS *"A New Future for Communications"* CM 5010 December 2000
・Joint Committee on the Draft Communications Bill *Draft Communications Bill Volume* I Report HL Paper169-1 HC 876-1 I July 2002
・*"Communications Act 2003"* Chapter 11 2003 the Stationary Office
・*"Ofcom Act 2002"* Chapter11 2002 the Stationary Office
・Ofcom *"Annual Report 2009/2010"* HC 31 July 2010
・Sonia Livingstone, Peter Lunt, Laura Miller "Citizens and consumers: discursive debate during and after the Communicatuons Act 2003" *Media, Culture & Society* Vol.29（4）2007 SAGE
・「英アナン放送調査委員会報告書第 7 部結論」NHK 総合放送文化研究所　1978 年
・大谷堅志郎　（1997）「放送に関する独立規制機関～欧州諸国における制度化と多様性」NHK 放送文化研究所『年報 1997』
・財団法人国際通信経済研究所『英国通信法―Communications Acts 2003 の解説と翻訳』平成 16 年 3 月
・ジョン・ミドルトン（2010）『報道被害者の法的・倫理的救済論』有斐閣

注：

1）Guardian 2010 年 7 月 1 日 "Ofcom prepares for cuts and job losses"
2）Guardian 2010 年 5 月 17 日 "What are Jeremy Hunt's priorities as the new culture secretary?"
3）Richard Collins and Cristina Murroni *"New Media, New Policy: Media and Communications Strategies for the Future"* 1996 Policy Press
4）電気通信サービスを独占してきた BT（ブリティッシュテレコム）の民営化と新規参入によるサービスの質の向上や，地上テレビ放送の新チャンネルの創設，BBC が独占してきた全国ネットのラジオ放送分野を民間に開放，衛星放送事業の新規参入による視聴者の選択の拡大を積極的に評価するなど，保守党のサッチャー政権下で推進された放送と電気通信分野の規制緩和と競争原理の導入を支持している。
5）『ニューメディア，ニューポリシー』の第 8 章のサマリーに 12 の提言をまとめているが，ここではその一部を取り出した。詳しくは，同書 p.171 から p.181 を参照。
6）イギリスには，アメリカの修正憲法第 2 条にある「表現の自由」に相当する基準が存在しないために，過去の問題解決の蓄積が次に生かされない，という立場に立ち，これらの基準を提唱した。
7）この法律は，2003 年放送通信法成立の前に，

既存規制機関を統合し，Ofcom 体制への移行を進めるためのもの。

8）2003 年放送通信法第 1 部第 3 条 Ofcom の一般的義務 1 項。
citizen の定義は，第 3 条 14 項で，consumer の定義は第 6 部附則第 405 条 5 項で規定している。なお，財団法人国際通信経済研究所は，「citizens 」を「地域社会全体」と訳している。

9）放送通信白書「放送通信の新たな未来」第 8 章 5 規制の目的。原文では，CM5010 p.79。

10）政府による草案について，議会に上程する前に上下院の共同検討委員会が設けられ，草案をめぐる徹底した意見の吸収が行われた。その報告書“Joint Committee on the Draft Communications Bill Volume 1 Report”を参照。

11）2003 年放送通信法第 3 条 2 項

12）サルコジ現大統領の公共放送改革によって，2009 年の法改正で CSA から大統領に任命権が移動した。

13）出身別にみると，民間部門から 40%，公共部門から 60%といわれている。

14）“Office of Communications Act 2002” http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/en/ukpgaen_20020011_en_1 を参照。全文 7 条と附則で構成されている。

15）欠格条件については，附則で委員の破産，利害対立，不正行為などを理由に罷免できることが規定されている。

16）法律上は，両相の推薦をもとに女王が任命する。

17）詳細は http://www.publicappointmentscommissioner.org/ を参照。

18）BBC を監督する BBC トラストの役員候補のリスト作りは，文化メディアスポーツ省のチームによる。

19）両所管省，官邸，当該機関のホームページおよび，公職任命監督官のホームページ上で募集が公示される。また，全国紙は日刊紙 Guardian と日曜版の The Sunday Times の 2 紙を使い，できるだけ多くの層にアピールするようにしている。なお，最近行われた BBC トラストの役員ポストに対し，156 人が応募してきた。

20）2003 年放送通信法第 1 部第 13 条 2 項

21）消費者パネルの活動は，独自のホームページを参照。http/www.communicationsconsumerpanel.org.uk/

22）拙稿『放送が提供する公共サービスとは』（2000 年　NHK 放送文化研究所『年報 2000』）を参照。

23）アナン放送調査委員会第 7 部結論第 30 章ナンディ氏の留保意見　ナンディ氏は，第三者機関の設置の勧告にあたり，苦情処理委員会が訴権放棄を要求しないことや情報の公開性を強く主張した。

24）Ofcom2009 年度年次報告書 p.42 を参照。

25）罰金は Ofcom に支払われるが，Ofcom から国庫へ納入される。

26）この事件については，『放送研究と調査』2009 年 4 月号「“品位を欠く番組”はなぜ放送されたのか～ BBC 危機管理の問題点～」（柴田　厚）に詳しい。

27）Directive 2007/…/EC of European Parliament and of the Council of amending Council Directive 89/552/EEC (36)

28）1962 年に自主規制機関として設立された広告基準協会（ASA: Advertising Standards Authority）も，2004 年に Ofcom の番組コードを適用して，消費者からのテレビやラジオの広告に関する苦情処理まで範囲を拡大し，Ofcom から共同規制機関として認定された。

29）http://www.atvod.co.uk/ を参照。

30）BCAP とは，ASA が設置した放送広告の苦情を取り扱う機関。

31）2009 年 12 月 19 日発効。

32）2010 年 3 月 18 日発効。

33）Ofcom press release “Regulatory fees for video on demand services for the period up to 31 March 2011” 17 June 2010

34）2010 年 2 月に行った Ofcom への聞き取り調査による。

35）2010 年 2 月に行った聞き取り調査による。

36）ステークホルダーは，放送通信規制において Ofcom が関わるすべての利害関係者，つまり，事業者，消費者，市民利益団体などを指している。