

# 【新シリーズ】地域における公共放送の役割

## シリーズ開始にあたって

この10年余り、地上放送のデジタル化やインターネットの普及とデジタルデバイスの多様化・高度化が進むなかで、公共放送はデジタル時代にどうあるべきか、どのような役割を担うべきなのかなど、公共放送の役割やサービスが議論され、見直しが行われてきた。そして、デジタル時代にも「すべてのひとに等しく「情報、教育、娯楽」を提供する」というユニバーシティが公共放送の任務として再確認された。公共放送は、この任務を果たすために、通信ネットワークを経由してテレビ番組を提供することや、ビデオ・オン・デマンドによる番組の提供など、視聴者のメディア利用の多様化や個別化に対応した新たなサービスを行っている。

一方、こうした“全国あまねく”という任務に対し、地域あるいはローカルにおける公共放送の役割については、各国で広く共通した論点として取り上げられることはなかった。それには2つの理由が考えられる。1つは、公共放送の役割と運営財源が密接に結びついていることである。日本の受信料、イギリスの受信許可料やフランスの公共放送負担税など種類は異なるが、公共放送はどの国においても、所得の程度にかかわらず同一料額を、おおむね世帯ごとに徴収する公的資金で賄われてきた。全国で同じサービスを利用できるようにすることが、公共放送の第一義的な役割であり、そのことがユニバーサルな支払いの根拠となっている。2つめの理由は、「地域」や「地域社会」が表現する地理的範囲は国によってさまざまであり、放送における地域性やローカルサービスは各国によって大いに異なる。このため、公共放送による地域・ローカルサービスのありようについて同じ尺度で論じることが難しいことである。また、この地域性に、伝統的な言語や文化の要素が加わり、1つの国においても、極めて国内的な“ローカル”サービスの担い手や運営資金が異なるということも、公共放送をめぐる議論をするうえで共通した課題になりにくくさせていたといえる。

しかし、地上デジタル放送へ移行を完了した多

くの先進諸国において、公共放送を含めた多様なメディアによる地域やローカルサービスのありようが議論され始めている。この背景には、インターネットの普及により、雑誌やラジオ・テレビという伝統メディアからネットへ広告費が流れ、伝統メディアの資金が縮小しているという状況が1つある。そして、これと並行するように、2008年のリーマンショック以降、グローバルな不況が規模の大小にかかわらずメディアの経営を脅かしている。ヨーロッパでは、商業放送と公共放送の二元体制によって、情報の多様性が確保されてきたと考えられ、商業放送の凋落は民主主義の危機と受け止められている。また、公共放送も受信料額の据え置きや政府歳出抑制による交付金の縮減によって、使用できる資金が減少傾向にある。

こうした事態に対して、①新たな担い手となるメディア・プレーヤーを制度的に導入する、②既存のプレーヤーの経営持続性を保障する方法を導入する、③市場における欠陥を補うために公共放送の役割とサービスを強化する、という3つの選択肢が考えられる。第3の選択肢を公共放送の立場で考えると、使用できる財源規模が縮小している各国の公共放送が地域サービスを拡充するためには、地域サービスの持つ役割の再定義や組織運営の効率性など運営上の創意工夫が求められる。言い換えれば、地域放送の一端を担う公共放送は、財源の縮小とサービスの強化の要請という矛盾する課題に対処しなければならない。

地域やローカルということばの持つ地政的領域や、それに伴う放送サービスの歴史や現状、地域やローカルメディアに対する政策アプローチは各国で異なる。このシリーズでは、こうした差異を踏まえたうえで、現地調査を基に地域やローカルにおける放送を中心としたサービスの現状や成り立ちを明らかにし、地域やローカルにおける公共放送の役割とサービス・運営のありかたを考察する。シリーズでは、イギリス、フランス、韓国、アメリカの4カ国を取り上げる。

メディア研究部 (海外メディア研究)

## 第1回 イギリス

# ローカルテレビ新規導入とBBCの役割

メディア研究部 中村美子

イギリスの地域・ローカル放送は、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4つの地域と、地域内をさらに細分化したリージョナルやローカルのレベルで行われている。ローカルでは、公共放送のBBCラジオが地元のニュース情報供給の中心となっている。しかし、BBC独自の地域やローカルにおけるサービスの拡大や拡充は、資源や競合他社との関係で実現していない。

イギリスでは、ロンドンやマンチェスターなど全国21の都市で初めてテレビによるローカルサービスが導入されることが決まり、その事業者が決定した。この計画の中では、BBCはサービスの主体ではなく、支援者としての役割を果たす。それは、受信許可料を使用して、ローカルテレビのインフラ構築のための立ち上げ資金の一部負担とローカルコンテンツを買い上げるという方法で支援するというものである。

これについて、受信許可料をBBC以外へ割り当てるための方便という見方もできるだろう。しかし、こうしたBBCと外部との関係を公共サービス事業のための“パートナーシップ”という経営理念に基づく事業としてとらえ直すことができる。

## 1. はじめに

2010年5月の総選挙で成立した保守・自由民主党連立政府は、そのメディア政策の柱の1つとして、全国でローカルテレビ・システムを創造することを据え、その準備を進めている。これは、地上デジタル放送への完全移行が達成された現在、地理的に分けることができる「インターリーブド・スペクトラム」を使用して、当面21の都市において地上デジタルテレビ放送で新たにローカルテレビサービスを導入しようという計画である。現行の地上放送の送信所を利用した放送サービスでは、数十万人や数百万人が居住する町や都市を対象とするテレビサービスは存在していない<sup>1)</sup>。2013年3月1日の時点で、ロンドン・ローカルも含め19

都市で19のテレビサービスを提供する事業者に免許が付与され、早ければ2013年の年末までにサービスの開始が見込まれている。公共放送のBBCは、サービス提供者として参加することはできないが、ローカルテレビサービスのインフラ整備や新たな事業者からのコンテンツの買い上げという方法で、政府のローカルテレビサービス計画に組み込まれている。

不況のなかでローカルあるいは地域レベルでの市民への情報提供の低下はイギリスでもみられ、新聞よりもむしろラジオやテレビといった放送メディアにその現象が顕著である。こうした状況に、イギリス政府は、受信許可料による支援を用意し、新規に商業ベースのローカルテレビサービスの導入で対処しようとしている。そこで、この報告では、政府によるローカ

ルテレビサービス計画とはどのようなものなのか、公共放送BBCは地域やローカルでどのようなサービスや役割を果たすのかという2つのテーマを取り上げる。このため、次のような構成で報告を進め、最後に地域・ローカルにおける公共放送BBCの役割を考察したい。

1. はじめに  
イギリスの放送サービスの現状と地域性
2. BBCの地域 / ローカルサービスの現状
3. イギリス政府のローカルテレビサービスの導入政策
4. ローカルテレビサービス計画におけるBBCの役割 : 支援者としてのBBC
5. まとめと考察

## イギリスの放送サービスの

### 現状と地域性

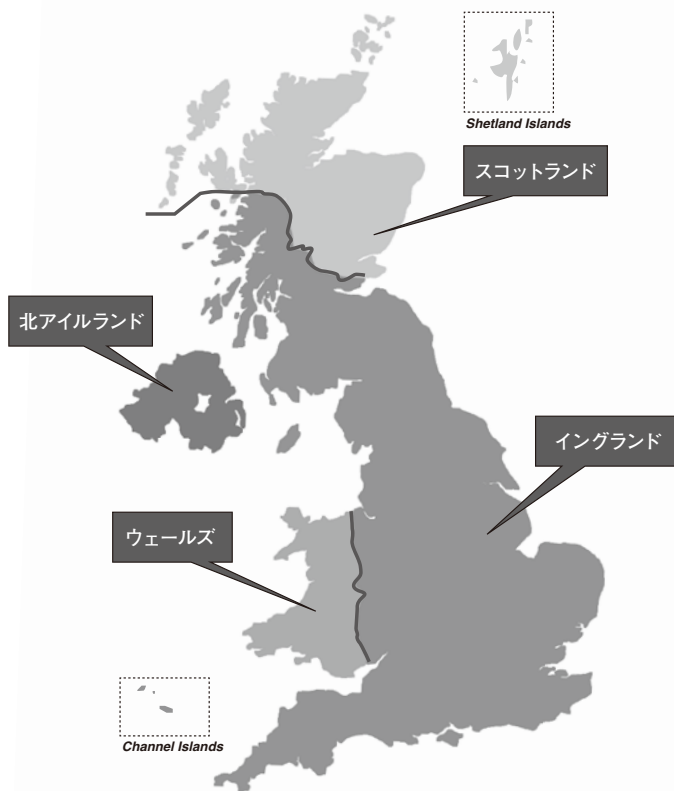
本文に入る前に、**図1**と**図2**を参考にしながら、イギリスの4つの放送区分とサービスについて明らかにしておこう。

#### 全国放送

「全国放送」とは文字通り、イギリスのすべての人口をカバーする放送ネットワークによるもので、地上デジタルテレビ放送では、どこに住んでいようと基本的に同じテレビとラジオのサービスを受信できる。ここでは、6つの多重周波数帯を利用して、50以上のテレビチャンネルと4つのHDチャンネル、25のラジオチャンネル、双方向サービスが提供されている。公共放送BBCは、総合編

成のBBC ONEとBBC TWO、若者向けのBBC THREE、教養・文化チャンネルのBBC FOUR、子ども向けのCBBC、幼児向けのCBeebies、24時間ニュースのBBC News、議会中継のBBC Parliamentの8つのテレビチャンネルを提供している。商業テレビはITV(正式名称はチャンネル3)、チャンネル4、チャンネル5のテレビ局があり、それぞれ3チャンネルから6チャンネルの多チャンネルを提供している。地上デジタル放送ではこのほか、ショッピングチャンネルや趣味チャンネルなど専門チャンネルも多数加わっている。しかし、地上デジタル放送での主要なプレーヤーは、BBCやITVをはじめとしたアナログ放送時代からの事業者が中心となっている。衛星放送は

図1 イギリスの4つの地域



BSkyBが地理的に全土をカバーし、どこでも同じチャンネルパッケージが提供されている。ケーブルテレビもVirgin Mediaの1社がサービスを行っている。接続可能世帯は全世帯に及んでいないが、基本的に全国一律のサービスである。Community Channelという名称のテレビチャンネルが存在するが、サービス提供地域ごとに焦点を当てたテレビチャンネルではない。

### 地域放送

イギリスで使用される nations (ネーション) をここでは「地域」と表現しておく。スコットランド、ウェールズ、北アイルランドといったゲール語やウェールズ語の文化に根差した3つの地域のくくりと、イングランドとを合わせた4つの地域を示している。そこでは、公共放送のBBCが拠点局を持ち、テレビについては全国編成の一部を利用して地域放送を行っている。ラジオについては、各地域の独自のラジオサー

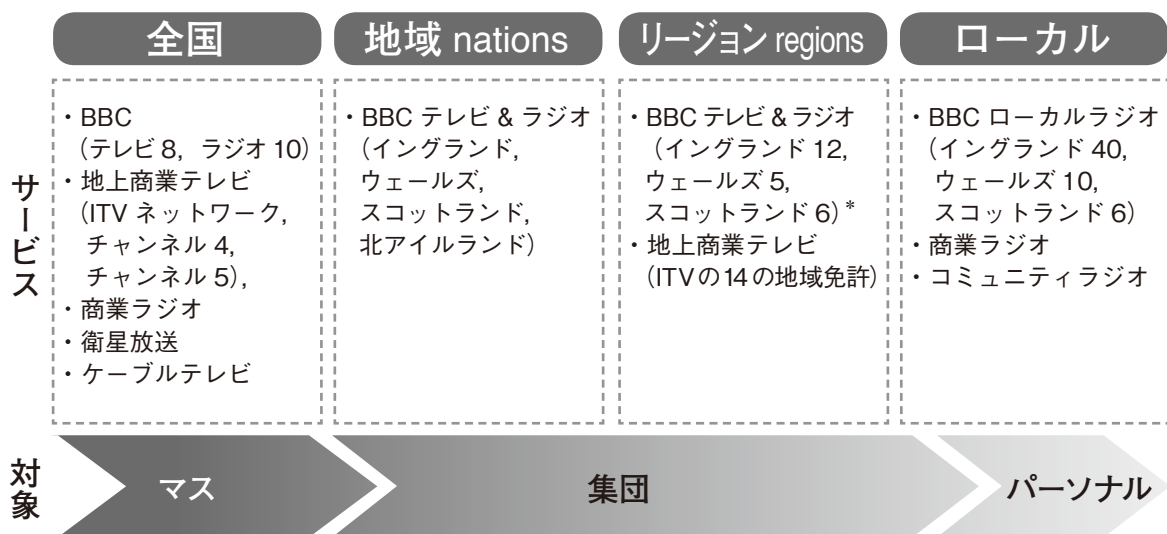
ビスを運営し、これと並行してスコットランドではゲール語専門ラジオのRadio nan Gaidheal を、ウェールズではウェールズ語専門のBBC Cymru Wales、北アイルランドではアイルランド・ゲール語専門のBBC Radio Foyleを行っている。

また、ウェールズ地域では法定機関のS4Cがウェールズ語とその文化保護を目的としたテレビサービスを行っている。スコットランドでは、同じく法定機関のMG AlbaがBBCと共同でゲール語のテレビサービスBBC Albaを行っている。

### リージョナル放送

さらに、地域より放送周波数の到達領域が狭い空間をregions (リージョン) と称し、BBCはイングランド内を12に区別してテレビとラジオでニュースを中心としたサービスを行っている。商業テレビのITVは、全国を14のリージョンに分け免許が付与されてお

図2 イギリスの放送サービス



\* ( ) 内は拠点局の数

り、ITV plcが11の免許を所有し、STVが2、UTVが1の免許を所有している。これらがロンドンで全国ネットワークを形成しITVの名称で放送を行う一方、各リージョンのニュースや独自番組を全国編成のなかに組み込んでいく。そして、ITVだけがBBCと並び地域ニュース提供の法定義務を負っている。不況の影響で、イングランド内にあるITVのニュース制作拠点が17から9に減少した。この減少に伴うITVのリージョナル・ニュースの広域化が、地域におけるメディアの多様性の維持を検討する出発点ともなり、後段で説明するローカルテレビサービスの導入につながっている。

## ローカル放送

リージョンよりもさらに狭い到達範囲を持つ周波数帯を利用してローカルラジオ放送が行われている。BBCは、イングランド内で40局、スコットランドでは6局、ウェールズでは10局、このほかチャンネル諸島向けのラジオ放送を行っている。また2012年5月現在、全国で296局の商業ラジオが行われている。さらに、1つの都市のなかで、言語文化や宗教、移民など多様な集団にそれぞれ対応したコミュニティラジオが198局で行われている。

## 2. BBCの地域 /

### ローカルサービスの現状

BBCは地上放送による地域、リージョン、ローカルのサービスでは、地元のニュースを中心とし、テレビよりもラジオというメディアを主体にサービスを提供している。4つの地域の1つであるイングランド地域では、40ものローカルラジオを提供しているが、放送が始まった

のは、ラジオ放送開始からほぼ50年をへた1970年代である。イングランドの放送は、ラジオ放送を開始した1920年代に、建設した送信機の送信範囲に合わせて区割りが決められたもので、スコットランドやウェールズのように文化的社会的等質性によるものではない<sup>2)</sup>。国内で最大の面積を持つイングランドで、脱首都圏、脱ロンドンの欲求を背景に、より細かな地方性を持った自己表明ができる放送システム、地域社会の関心に焦点をあてる放送を提供すべきであるという使命を基にローカルラジオは開始された。また、この時期に初めて商業ラジオを導入する計画が進んでいたこともBBCの念頭にあったといえるだろう<sup>3)</sup>。

BBCは、1967年からレスターやノッティンガム、ブライトンなど8つの都市でローカルラジオの実験を行い、1970年代に現在の規模に拡大させた。BBCの当時の経営委員長のヒル卿は、「Radio Leeds実験局では、負債を苦にある地区を去った若い夫婦の話を取りあげ、それと同時に、この夫婦が戻ってくれば負債の処理を助けてあげたいという教区牧師や住民の声を放送した。これを聞いた夫婦は地区に戻り、近所の人たちも喜んで迎えた」という例を挙げ、「その局が対象とする地域社会の生活に十二分に関与 (involvement) し、住民がラジオを通じて地域社会に参加する (participation) ことが証明された」と語り、ローカルラジオ導入の意義を強く説いている<sup>4)</sup>。BBCは、この時期に、イングランドのテレビサービスについても8つのリージョンに分け、テレビのリージョナル・サービス化も行った。

## BBC ノッティンガム

70年代に確立したBBCのローカルレベルで



のサービスの内容と規模は40年余りの時をへても、大きく変化していない。BBCのローカル局の現状を把握するために、イングランド地域を統括するBBCバーミンガムとローカルテレビサービスの導入が決まったノッティンガム市にあるBBCノッティンガムを訪ねた。

ノッティンガム市は人口約30万人で、このうち3分の1の人口がインド・パキスタン・バングラデシュ、中国その他のアジア系、アフリカ・カリブ海系の黒人などが占めている。イングランド地域全体でエスニック・マイノリティが人口に占める割合は約20%である。この数字に比べると、ノッティンガム市は多民族・多文化化が進んでいる都市である<sup>5)</sup>。ノッティンガムは首都ロンドンから北に向かい特急列車で2時間以内に到着する距離にあり、ロンドンから

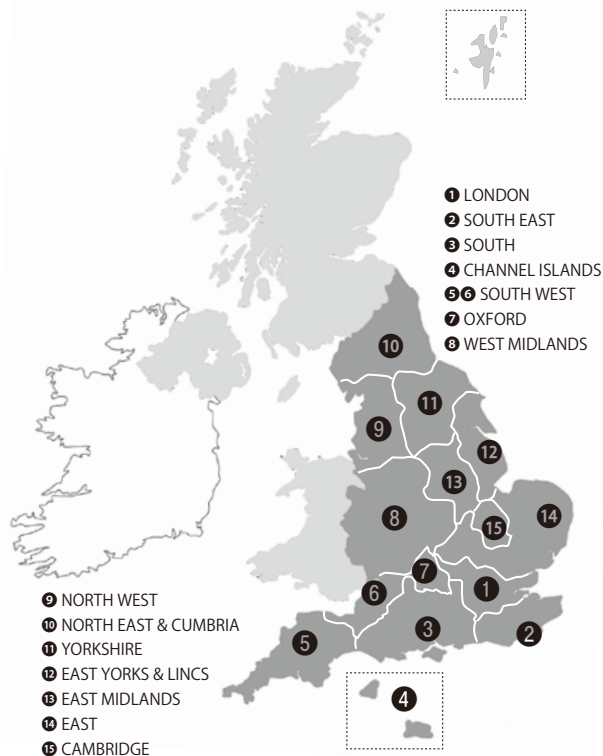
の通勤圏ともみられている。またイングランドを縦断する幹線道路M1沿いにあるなど、地域内の移動や流通に便利な土地でもある。医薬品や健康・美容関連商品の製造販売会社であるBootsはノッティンガムに本社を置いている。Bootsは国内外で事業を展開する大企業であるが、モーターバイクなど地元で古くからあった製造業の多くは衰退している。

イングランド地域にBBCの地域向けの制作拠点は12局あり、そこから15のテレビによるリージョナルニュースを提供している(図3)。BBCノッティンガムは、BBCノッティンガム、BBCレスター、BBCダービーの3局の親局であり、イースト・ミッドランド(図3の⑬)と呼ばれるリージョンを対象としている。イングランド全体では、約3,000人の職員が働いており、

BBCノッティンガムのような拠点局には、テレビとラジオの両方の番組を制作する職員や、リージョン内のオンライン・サービスをまとめて担当する職員も配置され、合計で平均130人前後、ラジオのみの局には35人程度が配置されている。

BBCノッティンガムで制作するテレビ番組は、ニュース・報道番組である。全国放送チャンネルのBBC ONEのなかで、30分の地域向けテレビニュース番組“East Midlands Today”を週日の毎日午後1時30分、夕方6時30分、夜10時25分からの3回放送し、10分間の短縮版を土曜日の昼12時10分と夕方5時50分に、日曜日の夕方6時20分、夜10時15分に定時放送している。このほか、日曜午前11時に全国放送する政治番組“Sunday Politics”(60分番組。そのうちリージョンは20分。地域で論争を呼ぶ問題について政治家を

図3 BBC イングランドのリージョナル・サービス



出典：BBC ホームページ

呼んでインタビュー)、イングランド全域向けの調査報道番組“Inside Out”(30分番組)の制作を行っている。

ローカルラジオは、24時間の生放送を行い、基本的には「スピーチベース」というラジオフォーマットで、地元の視聴者や専門家からの電話参加という手法を取り入れている。専属のDJが交代で出演し、ニュース、スポーツ、天気、交通情報といった地元の情報と音楽を提供している。

### BBC のリージョナル / ローカルの役割

このように、BBCのリージョナル拠点局やローカル局では、全国放送向けのドラマや一般娯楽番組の制作を行っていない。その理由は、当然のことであるが、多様なBBCのサービスのなかで、より多くの視聴者を対象とした全国放送のテレビに厚く資金が割り当てられるという「費用対効果」に起因している。イングランドのローカルラジオ・サービスの総経費は、年間1億4,650万ポンド(2011年度)で、メインチャンネルのネットワークテレビBBC ONEの約10分の1の経費である。リージョナル/ローカルのサービスは、相対的に少ない資金で最大の効果を発揮することを求められている。このため、BBCのこれらの放送サービスの目的は、2つに絞られている。BBCの基本法である特許状は6つの公共的目的を規定している<sup>6)</sup>。そのうちの「市民性と市民社会の維持(シチズンシップ)」と「全国・地域・リージョン・コミュニティを代表する」という2つがBBCの地域・ローカルにおける役割とサービスの目的であり、そのありかたの指針となる。シチズンシップは、政策決定する政治家や行政に対し、彼らの行動や判断について市民に対し説明責任を果たさ

せ、市民自らが多くの情報を得たうえで政治的判断ができるようにすることである。その実証例として、今回、現地で取材したスチュアート・トーマス局長は2012年3月に報道したノッティンガムの病院をめぐる問題を取り上げた。ノッティンガム市にある2つの病院で予算がひっ迫したために緊急性のないと判断された手術が同年1月から500件以上延期されていた、という問題である。BBCの報道を通じて、その原因が究明され、政治家や行政当局に早急な対処を促したという。

また、トーマス局長やイングランド全域を統括するホズワース局長の2人は口をそろえて、不況による経営合理化で、こうしたリージョナルやローカルにおけるジャーナリズム機能が低下している状況を指摘した。イギリスでは商業ラジオの所有の寡占化が進み、商業ラジオはよりネットワーク化している。主要な事業者のGlobal Radioは2012年6月にGuardian Mediaを買収し、国内商業ラジオ局の31%を所有するまでに拡大した。Global Radioが所有するラジオ局の1つであるGoldは、ロンドン大都市圏からイングランド全域に広がり、ロンドンに住んでいようとノッティンガムに住んでいようとほぼ同じ内容が放送され、ローカルらしさを失ったと評されている。一方、商業テレビのITVは、これまでノッティンガムに支局を置き、イースト・ミッドランド向けのリージョナル・ニュースを制作・放送していたが、経費節減の一環として、支局を閉鎖しバーミンガムに統合した。その結果、イースト・ミッドランド向けのニュースは1日わずか6分間になったという。取材後の9月には、ITVがリージョナル・ニュース部門で経費節減のために希望退職を募ったことが報道され<sup>7)</sup>、ITVの苦境は依然として続いているよ

うである。したがって、このように商業市場では賄うことができなくなったジャーナリズム機能やローカル性を補うことが、リージョナルやローカルにおけるBBCに期待され、その役割をますます強めさせている。

また、2人の局長は、放送がその地域の伝統や産業を理解し、たとえばヨークシャー人は気難し屋で外交的でないという文化や人々の持つ特徴的な性格を反映することを期待しているという。そうした放送を通じて、イングランド地域に住む人々がそれぞれ、わが町を誇りに思うような気持ち、帰属感を抱くようになることも重要であると指摘した。

#### 予算削減の圧力と既存サービスの効率化

BBCと前政府との間には6年間の受信許可料の取り決めが結ばれ、2007年度・2008年度は3%、2009年度から2011年度までは各2%、2012年度は2%を上限に値上げ幅を決定することになっていた。この資金計画を裏付けに、BBC執行部は6年間の経営計画を立て、2008年にリージョナルとローカルニュースの供給をブロードバンドで行うという新しいサービス案を提案した。これは、ローカル・ジャーナリズムの低下といった状況のほか、若者のBBC離れという課題に対応することや、BBCの監督機関であるBBCトラストが地域・リージョナル・サービスについて改善するように指示したからである。BBCトラストは2007年に独自の調査を行い、この分野の視聴者の必要性の認識と、BBCのサービス供給への満足度にギャップがあることを指摘した。それによると、「BBCが自分の地域やコミュニティを全国に伝えている」という問いに対し、回答者の60%が「重要だ」と答えたのに対し、BBCがそうしていると評価

した回答者は42%だった。また、「BBCは、自分がローカルコミュニティに参加していると実感させる手助けをしている」という問いについては、53%が「重要だ」と答えたが、BBCの実績を評価する割合は32%にとどまったという。

BBC執行部による新計画では、2012年度までに年間2,300万ポンドの資金と約400人の要員を割り当て、全国60の都市で平均100万人を対象としたオンライン・ニュース・サービスを提供するというものだった。しかし、BBCトラストは、この「ローカルビデオサービス」に関する公共的価値の審査を行った結果、2009年7月に既存のテレビとラジオのサービスを基盤にリージョナル・テレビとローカルラジオの質を充実させること、このための費用は地域サービス全体の効率的な節減で賄うという最終決定を下した<sup>8)</sup>。

しかし、こうしたリージョナルとローカルのサービス拡充計画も、新たな受信許可料の取り決めで見直されることになった。2010年に誕生した現政府による歳出削減方針の下、受信許可料は2016年度まで、2010年度の料額に据え置くことが決定したためである<sup>9)</sup>。これによってBBCは2016年までの4年間で20%の事業支出の圧縮を行わなければならないが、地域・ローカルサービスの予算も例外ではなかった。イングランド地域ではリージョン発調査報道番組の“Inside Out”の予算は20%の削減、ローカルラジオは10%の削減となった。効率化は、BBCの近隣地域との制作連携やローカルラジオの広域化／共有番組の増加で対応することとなった。ローカルラジオは、朝5時から6時まではイングランド地域共通、朝6時から夜の7時までの時間帯はローカル独自の番組を放送し、テレビの好視聴時間帯にもあた



図4 イングランド ローカルラジオ編成 (2013年1月～)

|              |                  |               |               |                      |
|--------------|------------------|---------------|---------------|----------------------|
| 5:00 - 6:00  | 6:00 ————— 19:00 | 19:00 — 22:00 | 22:00 — 01:00 | 01:00-5:00           |
| イングランド<br>地域 | ローカル             | イングランド<br>地域  | リージョナル*       | 全国放送<br>Radio 5 Live |

\*リージョナルサービスは、12拠点が独自に出すのではなく、隣接拠点局が共同で行う。たとえば、BBC ノッティンガムからは、イースト・ミッドランド (図3の⑬) とウエスト・ミッドランド (図3の⑯) に向けて共通番組を放送する。

る夜7時から10時まではイングランド地域共通番組に変更された(図4)。また、この時間帯の番組制作は自前の制作から外部委託へと変更されている<sup>10)</sup>。

### 3. イギリス政府の ローカルテレビサービスの導入政策

図2で示したように、ローカルにおけるテレビサービスは行われていない。この穴を埋めるように、2010年5月の総選挙で成立した保守・自民連立政府は、そのメディア政策の柱の1つとして、商業的に経営可能なローカルテレビ局のシステムを創造することを掲げ、現在、放送と通信分野の免許を付与し監督するOfcom (Office of Communications) が、免許付与作業を進めている。

そもそもローカルレベルでメディアの多様性が失われることへ、政策的にどのように対処すべきなのかというテーマは、労働党による前政府の時代から取り組まれていた。当時の政府は地上デジタル放送移行が地域ごとに粛々と進行する状況のなか、ブロードバンドのインフラの全国的整備と老若男女すべての人がブロードバンドを利用できるようにすることを次の政策課題とする一方、ローカル新聞の減少やITVによる地域ニュース提供の継続の困難性に対し、Independently Financed News

Consortia (IFNC) 構想を提案した<sup>11)</sup>。IFNCは、ローカル新聞や既存のニュース制作社、独立プロダクションなどによるコンソーシアムを想定し、スコットランドやイングランドの地域ごとに設立し、地域・ローカルニュースを供給するというもので、受信許可料の一部を運営資金に回すという提案である。しかし、IFNCが専用の放送プラットフォームを与えられるのか、それともブロードバンド時代のオンライン・サービスを想定しているのかなど、具体性を持たないまま、保守・自民連立政府に交代した。

#### ローカルテレビサービスの目的

一方、野党であった保守党は2009年に海外の事例なども参考にした独自の調査を行い、新聞やラジオと同様にローカル都市や町の単位でテレビサービスを導入する案を作成し、各地のローカルテレビが収入源となるテレビ広告を全国編成してコンテンツも共有できるようなローカルテレビフランチャイズを新たに創造するという案を公表した<sup>12)</sup>。

保守・自民連立政府は、このパリー報告を土台にローカルテレビ構想を練り上げた。そして、ローカルテレビの導入は、地域産業の振興と雇用の増大という経済的な目的と、地方への権限移譲・分権化を進める政治状況のなかで、政治家に住民への説明責任を果たさせ、民主主義社会へ貢献するという政治目的を持

つことを明確にした<sup>13)</sup>。イギリスでは、労働党政府の下で、地域分権化政策がとられ、1998年には北アイルランド議会、1999年にスコットランド議会とウェールズ議会が設けられた一方、2000年には大都市圏のロンドンでは大ロンドン市長制が復活した。分権化政策は、保守・自民連立政府にも継承され、現政権下では、ローカリズム法を成立させて地方自治の裁量を拡大させている。ローカルにおける自治が拡大するのに合わせ、ローカル政治を監視するメディアが必要であるという認識に立っているといえるだろう。

また、政府はローカルテレビの導入をアナログ放送終了後の電波の有効活用であると位置づけ、最も効率的な導入方法として既存の送信機を利用した「地理的インターリーブド・スペクトラム」(Geographically Interleaved

Spectrum:GIS)を使用すること、そして、ローカルテレビサービスの第1段階として、21の都市でサービスを開始し、第2段階として24の都市を追加する計画を明らかにした。

### ローカルテレビサービスの免許

地上デジタル放送におけるローカルテレビサービスを導入するには、各都市でローカルテレビ番組サービスを提供する事業者(以下、L-DTPS事業者)と、新たにデジタル周波数帯域を管理運営する事業者(以下、MuxCo事業者)が必要である。この免許の枠組みは、全国ネットワークの地上デジタルテレビ放送と同じである。なお、送信については全国で唯一の送信事業者であるArqivaが請け負う。

公表された文書から、それぞれの免許の概要を表1にまとめた<sup>14)</sup>。

表1 免許の概要

#### L-DTPS 免許

|                        | 免許関連情報   |
|------------------------|--|
| 免許期間                   | 12年間   |
| 免許料                    | 入札金と年間免許料の2種類、Ofcomが決定   |
| 番組義務                   | 1日1時間以上のローカルニュース提供義務、政党放送義務、ポルノ・アダルトの禁止、字幕などアクセス・サービスの提供義務なし、独立プロダクションへの委託義務なし |
| マストキャリア                | 検討中  |
| 伝送費用                   | MuxCo事業者への支払いに上限を設定(Ofcomが価格を調整)   |
| ローカルテレビの<br>共同体の設立(奨励) | ローカルテレビサービスの利用者の測定<br>広告販売、広告放送編成<br>コンテンツの共有、購入など                             |

#### MuxCo 免許

|      | 免許関連情報   |
|------|--|
| 免許期間 | 12年間   |
| 免許料  | 入札金と電波使用料(2014年末以降)  |
| 条件   | 伝送インフラの構築(最小で21の都市までインフラを拡大)<br>L-DTPSに伝送インフラを提供<br>L-DTPSのマストキャリア<br>ローカルテレビチャンネルに使用する帯域を除き、周波数帯域(8MHz)の利用の自由 |

表2 L-DTPS 免許申請

○は免許付与者

|    | 都市       | 申請者                        | 免許付与 |
|----|----------|----------------------------|------|
| 1  | ベルファスト   | Made in Belfast            | ○    |
| 2  |          | NvTv                       |      |
| 3  | バーミンガム   | Bham TV                    |      |
| 4  |          | City TV Broadcasting       | ○    |
| 5  |          | Made in Birmingham         |      |
| 6  |          | YourTV Birmingham          |      |
| 7  | ブライトン&ホヴ | Latest TV                  | ○    |
| 8  | ブリストル    | Made in Bristol            | ○    |
| 9  | カーディフ    | Cardiff Local TV           |      |
| 10 |          | Made in Cardiff            | ○    |
| 11 | エジンバラ    | Edinburgh News Network     |      |
| 12 |          | ETV(STV)                   | ○    |
| 13 |          | Made in Edinburgh          |      |
| 14 |          | Metro8 Edinburgh           |      |
| 15 | グラスゴー    | Glasgow TV                 |      |
| 16 |          | GTV(STV)                   | ○    |
| 17 |          | Made in Glasgow            |      |
| 18 |          | Metro8 Glasgow             |      |
| 19 | グリムズビー   | Lincolnshire Living        | ○    |
| 20 | リーズ      | Leeds TV                   |      |
| 21 |          | Made in Leeds              | ○    |
| 22 |          | Metro8 Leeds               |      |
| 23 |          | NORTH                      |      |
| 24 |          | YourTV Leeds               |      |
| 25 | リバプール    | Bay TV Liverpool           | ○    |
| 26 |          | Made in Liverpool          |      |
| 27 |          | Metro8 Liverpool           |      |
| 28 |          | Our-TV                     |      |
| 29 |          | YourTV Liverpool           |      |
| 30 | ロンドン     | London 8                   |      |
| 31 |          | LONDON LIVE                | ○    |
| 32 |          | London TV                  |      |
| 33 |          | Made in London             |      |
| 34 |          | YourTV London              |      |
| 35 | マンチェスター  | Made in Manchester         |      |
| 36 |          | Manchester News Channel    |      |
| 37 |          | MCR TV                     |      |
| 38 |          | Metro8 Manchester          |      |
| 39 |          | YourTV Manchester          | ○    |
| 40 | ニューキャッスル | Made in Tyne and Wear      | ○    |
| 41 |          | Metro8 Newcastle           |      |
| 42 |          | NEON-TV                    |      |
| 43 |          | YourTV Newcastle           |      |
| 44 | ノーリッチ    | Mustard                    | ○    |
| 45 |          | NR ONE                     |      |
| 46 | ノッティンガム  | Notts TV                   | ○    |
| 47 |          | Television Nottingham      |      |
| 48 | オックスフォード | Oxford 8                   |      |
| 49 |          | Oxonian Media              |      |
| 50 |          | That's Oxford              | ○    |
| 51 | プレストン    | Metro8 Preston             |      |
| 52 |          | YourTV Blackpool & Preston | ○    |
| 53 | シェフィールド  | Metro8 Sheffield           |      |
| 54 |          | SLTV/Sheffield Live        | ○    |
| 55 |          | YourTV Sheffield           |      |
| 56 | サザンプトン   | That's Solent              | ○    |
| 57 |          | TV Solent                  |      |

L-DTPS事業者に対し、できるだけコンテンツ義務を軽くするなど新規参入のハードルを低くする一方、小規模のコミュニティを基盤とした団体と既存の放送や新聞との連携を推奨した。また、多チャンネルサービスが行われている地上デジタル放送プラットフォームのなかでローカルテレビが埋もれないようにするため、「チャンネル8」という名称で、EPG(電子番組ガイド)上でも上位に掲載されることも保障している<sup>15)</sup>。また、ローカルテレビの事業継続性の観点から、L-DTPS事業者が自主的に全国的な広告販売会社を形成することや、全国放送の広告を行う時間枠を共通化できるようにするための編成上の取り決めを行うことが促されている。

公共放送のBBCは、ローカルメディアの多様性の観点から、コンテンツの提供者となるL-DTPS免許の入札には参加できないが、MuxCoの免許は申請できることになった。

放送と通信分野の免許を付与し監督するOfcomは、これら2つの免許について2012年5月から募集を開始した。2012年8月の締め切りまでに、L-DTPS免許には、21の都市のうち19都市で57社が応募し<sup>16)</sup>、MuxCo免許に対してはBBCを含めた4社

が応募した。2013年3月1日現在、2種類の免許についてすべての付与が決定した。

### L-DTPS 免許申請者

L-DTPS免許については、1社だけの応募となった都市は、イングランドのブライトン、ブリストル、グリムズビーの3つの都市で、リーズ、リバプール、ロンドン、マンチェスターではそれぞれ5社の複数応募となった(表2)。

また、1つの企業が複数の都市で申請した事業者が5社あった。“Made in”は、11都市で申請し、バルファストやブリストルなど5つの都市で免許を獲得した。このMade inは、Made Television Ltdが運営するもので、2010年に設立された。役員は、アイルランドでローカルテレビ局を4局立ち上げた経験を持つ人物や国内の独立系のニュース配信社の出身のジャーナリストなどで構成されている。また、スコットランド地域のエジンバラとグラスゴーの2都市で免許を獲得したのは、ITVのスコットランド地域免許を持つSTVである。That's Media Ltdはオックスフォードとサザンプトンの2都市に申請しいずれも成功したが、地元を中心とした広告代理店や出版業、テレビ番組制作、地方紙というバックグラウンドを持つ人々の集合体である。オックスフォードのThat's OxfordはBBCで20年間“*That's Life*”というマガジン番組の司会者だったエスター・ランセン氏が支援している。このほか、マンチェスターの免許を獲得したYour TVは、BBCトラストの前会長のマイケル・ライオンズ卿が顧問として名を連ねている。

免許付与の過程で最も注目を集めたのは、ロンドン・ローカルの免許である。ロンドンの人口400万人を対象とし、1997年に放送

を開始したチャンネル5以来の最大のフランチャイズであることや、ライオンズ卿が支援するYour TV、元チャンネル4会長を会長に据え、ニュース制作配信社のITNが参加したLondon 8などそうそうたる人材をそろえた企業5社による競合入札となったからである。免許を獲得したLONDON LIVEは、ロシア出身のレベデフ氏が所有するEvening Standard社が、傘下にある全国紙のIndependentやいまはフリーペーパーに性格を変えたEvening Standardの経験を活かすとともに、豊富な資金力で地上デジタル放送だけでなく、衛星放送のSkyやケーブルテレビでも放送を行うことを約束している<sup>17)</sup>。

免許を獲得した事業者は、全国的にビジネスを展開している企業ではなく、各ローカルで新聞や出版、テレビ、IPなどに関わった人々によるコンソーシアムであるという特徴を持っている。このなかには、出資あるいは資本参加という形態で地方自治体加わっていない。また、Ofcomによる比較審査結果を読むと、ローカル紙やニュース配信などジャーナリストが含まれていることは、競合した場合に優位に評価されている<sup>18)</sup>。

### MuxCo 免許事業者

MuxCoの免許には、BBCによるLMux Ltd, Avanti Local TV Service, Comux UK Ltd, Local TV Multiplexの4社が応募し、Comux UKが免許を獲得した。放送事業で圧倒的に経験を積んだBBCに勝ったComux UKは、Canis Mediaが設立したもので、Canis MediaはこれまでEPGの作成や地上デジタル放送プラットフォームでスポーツ専門の有料サービスを提供したSetantaの撤退時

に、そのチャンネルの販売処理を請け負うなど、“テレビ・チャンネル・マネージメント”事業を行ってきた。設立は2001年である。社長のエド・ホール氏は、BBCやチャンネル4でジャーナリストの経験を持つほか、テレビ・雑誌の経営コンサルタントを務めてきた。

MuxCo免許の審査の観点、放送周波数の地理的カバーを確保するための技術的な側面、ローカルテレビ番組サービスの事業促進、免許期間中の経営持続性の3点である。Comux UKの免許獲得の決め手は、放送周波数の到達範囲を第2段階の合計45都市まで広げる実施計画を示したこと、L-DTPS免許事業者の全国連携のフォーラムを主導し、Comux UKの売り上げから設立した「ローカルテレビジョン慈善トラスト」により、ローカルおよび全国的な広報キャンペーンを行うなど、この事業を非営利ベースで運営し、ローカルテレビ促進のために再投資すること、などである。OfcomはこうしたComux UKの提案の、すべてに対し高く評価した<sup>19)</sup>。BBCは技術的な評価は合格だったが、事業計画案が3年間という限定的なものであり、その3年間でL-DTPSとの契約が実現しない場合、免許を返上するという内容が、事業継続性の点で問題があるとされた。

#### 4. ローカルテレビサービス計画における BBCの役割：支援者としてのBBC

政府は、このローカルテレビサービスを円滑に提供することができるようにするため、受信許可料の一部を利用することを決め、BBCに2つの役割を与えた<sup>20)</sup>。1つは、MuxCo事業者に対し、ローカルテレビのネットワークの整

備・構築に、最大2,500万ポンドの資金を拠出することである。もう1つは、L-DTPS事業者から、年間一定時間のローカルコンテンツを買い上げるという役割である。買い上げ資金の総額は年間500万ポンドを超えない範囲と決められ、この支援は2014年度から2016年度の3年間に限定されている。また、これらの資金割り当ては、免許の付与を行うOfcomではなく、特許状によってBBCを監督し、受信許可料の番人と定められているBBCトラストの責任の下に行われる。つまり、BBCは政府が導入するローカルテレビサービスの実施主体ではなく、サービス立ち上げのための支援者という役割を与えられた。

ローカルテレビ・コンテンツの買い上げについて明らかにされたことは、2014年度は、各ローカルテレビ事業者が毎月約85本のコンテンツをBBCに提供するならば、年間15万ポンドの資金を保証し、2年目の2015年度は月間35本の納品で6万ポンド、最終年の2016年度は10本から15本の納品で2万ポンドをそれぞれ保証するというものである<sup>21)</sup>。コンテンツは、Ofcomが定める放送コード上の正確さと不偏不党が要件となるが、BBCの編集ガイドラインに沿った判断も行うとされ、買い上げたコンテンツがBBCの放送に採用されない場合もある。しかし、そうであっても、買い上げ料は支払うという取り決めである。

#### 5. まとめと考察

イギリス政府が導入しようとしているローカルテレビサービスは、現政府の初代メディア担当相を務めたジェレミー・ハント氏（現保健相）個人が、ロジャー・パリー氏による助言を



基にアメリカのローカルテレビのイギリス版を唱導しているものとされ、ローカルテレビは“絵に描いた餅”のような扱いをされているようであった。この報告では、ローカルテレビをめぐるビジョンから政策決定までの過程について詳細な報告を行わなかったが、現政府がローカルテレビの商業的な実行可能性の検討を委託した投資銀行家のニコラス・ショット氏は、長期的な展望では、ブロードバンドの全国普及が達成されるあかつきにはIPTVが双方向・オンデマンド・参加という特性からもローカルテレビのプラットフォームに適している、と提言し、地上デジタル放送で行うことは過渡的な方法であるという見解を示していた<sup>22)</sup>。今回ヒアリングを行ったBBCや民間ラジオ局の関係者からは、メディア地図のなかで欠如しているローカルテレビという穴を埋めようとする意義は認めるが、ローカルニュースというジャーナリズムを提供する能力はあるのか、あるいはすでに指摘したように商業テレビのITVや商業ラジオ局が採算性がない理由でローカルティを低下させている状況のなかで、ローカルテレビの経営は可能なのかといった意見を耳にした。

しかし、免許の応募状況を見ると、第1段階で19都市に57社が応募し、その顔ぶれも、全国展開の大企業ではなく、ローカルを基盤とした、言い換えればローカルをよく知っている放送や新聞、広告などメディア業界のコンソーシアムが形成されており、このローカルテレビの導入はビジネス・チャンスと受け止められている。そして、MuxCo免許を獲得したComux UKは、ローカルテレビの経営を支えるために不可欠な経営上の連携の要なることを積極的に提案している。また、免許決定の最大の理由はジャーナリズム能力の評価で

ある。こうしたことから、政府が示したローカルテレビサービス導入の2つの目的を達成する条件が満たされたといえるだろう。

一方、公共放送のBBCは、70年代にローカルラジオを開始し、その目的として掲げた「社会において住民の参加を促進する」というシチズンシップは現在でも、リージョナル・ローカルのレベルでのBBCの役割の中心であり、このことは本質的に変化していない。しかし、BBCが利用できる周波数には制限があるなかで、こうした目的を遂行するうえで主体的に検討したテレビやオンラインによるローカルサービスの拡充計画は、資金など資源の限界や商業市場に与える影響を総合的に考慮され、実現には至らなかった。

繰り返しとなるが、新しいローカルテレビサービス計画では、BBCは、サービス提供の主体ではなく、受信許可料を使ってインフラとコンテンツ制作の両面でローカルテレビサービスの支援者となることである。ローカルコンテンツの買い上げについては、放送に利用するかどうかはBBCの判断であることから、こうした取り決めを、受信許可料をBBC以外に割り当てるための方便ではないか、という見方もできるだろう。

しかし、こうしたメディア事業への参加の形態は、BBCの経営理念に反してはいないと考ええる。なぜなら、BBCは、公共サービス事業体として、外部組織との“パートナーシップ”によって、社会により広い公共的価値を創造することや、BBCという仕組みや存在を社会資本化するという考えや姿勢を示しているからである<sup>23)</sup>。BBCは、労働党政府によるIFNC構想の議論が起きた時に、“公共サービスパートナーシップ”として、BBCの地方インフラを外

部へ開放するとして、拠点を縮小するITVへのスタジオ施設やBBCによる一次取材の共有なども含め<sup>24)</sup>、既存の新聞やテレビと多様な連携を行うことを提案した。そして、BBC独自のローカルビデオサービス計画や今回のローカルテレビ計画の立案過程でも、BBCは受信許可料による支援の概要を自ら提案している。

また、今回の受信許可料の利用の仕組みは、BBC以外の事業者への直接交付金ではないことに意義がある。新規参入者にとっての資金補助だけでなく、BBCがローカルコンテンツを買い上げるという方法を通じて、新しいジャーナリズムの質の向上に貢献する可能性も想定されているからである。

イギリスにおける新しいローカルテレビサービスの事業の成否はまだ明らかではない。しかし、BBCが着手することができなかったローカルレベルにおけるテレビニュースの提供は実現することになる。今回のローカルテレビサービス計画におけるBBCの役割は、政府政策という枠組みのなかとはいえ、公共サービスの放送を行うためのパートナーシップといえるだろう。そして、どの国の公共放送も資源の限界という問題を抱えながら、地域やローカルサービスの再構築が迫られているとしたら、パートナーシップという経営理念は、普遍的な考えととらえることができる。なぜなら、外部との連携（パートナーシップ）によって、公共放送の存在価値を維持し、公共放送単独では手の届かないきめ細かなサービスを行うことが可能であると考えられるからである。

(なかむら よしこ)

注：

- 1) アナログ放送時代に一部の都市で「Restricted Service」と呼ばれるローカルテレビチャンネルが提供されたことがあるが、すべて閉鎖された。
- 2) NHK 放送文化研究所所蔵「70年代とBBC」翻訳資料  
原文“Broadcasting in the Seventies- The BBC's Plan for Network Radio and Non-Metropolitan Broadcasting” 10th July 1969
- 3) 1970年総選挙で保守党政府が誕生し、BBCに対抗させる目的で商業ラジオの導入が決まった。1973年にロンドンとグラスゴーで商業ローカルラジオが始まった。
- 4) NHK 放送文化研究所所蔵「70年代とBBC」翻訳資料  
原文“Into the ‘Seventies- Some Aspects of Broadcasting in the Next Decade” a speech by Lord Hill at Leeds University 19th March 1969
- 5) センサス 2011年 <http://www.ons.gov.uk> 参照 (2013年2月19日閲覧)
- 6) 特許状第4条で6つの公共的目的が規定されている。
  - 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、地域、リージョン、コミュニティを代表する
  - e) イギリスと世界をつなげる
  - f) 新しい放送通信技術やサービスの恩恵を国民にもたらし、デジタルテレビへ移行するうえで先導的な役割を果たす
- 7) “ITV starts voluntary redundancy programme for regional news” Guardian 07.09.2012
- 8) BBCトラストによる「ローカルビデオサービス」の公共的価値の審査については、次のウェブサイトを参照 (2013年2月19日閲覧)  
[http://www.bbc.co.uk/bbctrust/our\\_work/services/online/other/local\\_video\\_proposal.html](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/our_work/services/online/other/local_video_proposal.html)
- 9) 政府とBBCの受信許可料の取り決めに関しては次のサイトを参照。[http://www.culture.gov.uk/what\\_we\\_do/broadcasting/4021.aspx](http://www.culture.gov.uk/what_we_do/broadcasting/4021.aspx) (2013年2月19日閲覧)
- 10) “BBC selects Wire Free Productions to deliver all-Local Radio Evening programme” BBC 17.09.2012

- “New BBC Local Radio schedules to launch in January 2013” BBC 18.12.2012
- 11) 政府による白書は次の通り。DCMS “Digital Britain Final Report” June 2009 Cm7650  
なお、放送文化研究所発行『放送研究と調査』2009年10月号に「受信許可料はBBC以外に配分されるのか」（拙稿）で当時の議論を報告した。
  - 12) Parry Roger “Creating viable local multi-media companies in the UK Consultation paper to stimulate discussion” 2009 Conservatives 15.09.2009  
ロジャー・パリー氏は現在、2000年に設立されたオンライン・マーケティング会社のYouGovの非常勤会長である。
  - 13) “LOCAL TV: MAKING THE VISION HAPPEN” DCMS December 2011
  - 14) Ofcomが2012年1月に発表した“Draft Invitation to Apply for the Local TV Multiplex Licence”および“Draft Local Digital Television Programme Service (L-DTPS) licence application form”, 2012年5月に発行した“Licensing Local Television”等を参考にまとめた。
  - 15) 北アイルランドとイングランドでは「チャンネル8」、スコットランドとウェールズでは「チャンネル45」となる。
  - 16) ローカルテレビサービスが導入可能とされた21の都市のうち、プリマスとスワンシーでは応募事業者がいなかった。
  - 17) LONDON LIVEに免許を付与した理由については次のサイトを参照。<http://licensing.ofcom.org.uk/binaries/tv/local-tv/applicants/London.pdf> (2013年2月19日閲覧)
  - 18) すべてのL-DTPS免許事業者と免許付与の理由は、Ofcomの次のサイトでアクセスできる。<http://licensing.ofcom.org.uk/tv-broadcast-licences/local/awards/> (2013年2月19日閲覧)
  - 19) “Local Television Multiplex Award” Ofcom 22.01.2013
  - 20) 前出のDCMSによる“LOCAL TV: MAKING THE VISION HAPPEN”でローカルテレビ導入のための資金の取り決めを正式に公表した。
  - 21) “ACQUISITION OF LOCAL CONTENT” Original 10th May 2012, Revised 12th July 2012 BBC
  - 22) ニコラス・ショット氏は、2010年9月の中間報告、2010年12月の最終報告のいずれでも、長期的にはIPTV、短中期的な展望では地上デジタル放送でのローカルテレビの導入に有効性があるとしたが、そのためには導入時の資金的な支援が不可欠であることを指摘した。
  - 23) 放送文化研究所の『年報2008』に所収の拙稿「デジタル時代の公共放送モデルとは」を参照されたい。
  - 24) 今回の現地調査（2012年5月）で、ITVとのニュース設備やニュース素材の共有は、ITVの希望で行われなかったことを確認した。取材用ヘリコプターの共有はリージョナル・レベルで行っているとのこと。