

英国の新通信法

— メディア融合時代における OFCOM の設立 —

鈴木 賢 一

はじめに

近年の急速な技術革新により、通信では回線のブロードバンド化・IP化が、放送ではデジタル化が進展し、通信・放送分野にまたがる多様なサービスが生まれている。例えば、パソコンや携帯電話に、テレビ番組、映画やゲームといったデジタル映像コンテンツが配信されるようになる一方で、テレビでは、通信回線を経由したデータ放送やインターネット閲覧が可能になっている。このような現象は、一般に「通信と放送の融合」と呼ばれ、伝送路、端末、サービスの提供主体である事業者の各側面において複合的に生じているものである。

このような状況にあって、我が国では、昨年(2003年)から「電気通信役務利用放送法⁽¹⁾」(平成13年法律第85号)の登録を受けた通信事業者が、次々と放送事業へ参入し始めている。従来は、コンテンツと設備の両方を持つ者しか放送サービスを開始することができなかったが、自ら設備を持たなくとも、通信設備を借りることで事業を開始できるようになったことによる。このように、我が国においても、ハード・ソフトの分離が徐々に進行しつつある。

他方、英国では、2003年7月、EUでの先陣を切って、通信と放送両分野の規制の統合を目的とする新たな法律として2003年通信法(Com-

munications Act 2003)⁽²⁾が成立した。これに基づき、同年12月、通信と放送分野に個別分散していた5つの規制機関が廃止され、それらの機能・権限を統合した新しい独立規制機関「通信庁」(OFCOM: Office of Communications)が誕生した。

本稿では、2003年通信法について、その成立の背景、主な内容を解説し、あわせてOFCOMの組織、機能及び活動の概略を紹介することで、英国の通信・放送分野の新たな制度的枠組みを概観する。

I 背景

1 メディア融合の進展

従来、英国の通信と放送分野の法制度は、1984年電気通信法、1949年無線電信法、1998年無線電信法、1990年放送法、1996年放送法等が併存し、複数の機関が重複しながら規制監督を行っていた。そうした制度上の問題が明るみになったのは、地上デジタル放送の開始によるのである。英国は、1998年に世界で最も早く地上デジタル放送を開始した国であるが、デジタル放送の受信機の条件付きアクセス機能(CAS)⁽³⁾及び、視聴者の番組アクセスを容易にする電子番組ガイド(EPG)⁽⁴⁾といった新たな機能が、独立テレビジョン委員会(ITC: Independent Tele-

(1) この法律は、CS(通信衛星)放送とCATV(ケーブルテレビ)放送が通信事業者の設備を利用できるように規制緩和を図ることで、ハード・ソフトの分離を進めることを立法趣旨とした。

(2) 2003年通信法の全文は Her Majesty's Stationery Office (HMSO)

<<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm>>で見ることができる。

(3) 有料放送の実現技術で、「限定受信システム」と呼ばれる。受信契約を結んだ視聴者だけが、スクランブル(暗号)のかかったデジタル放送を解除できる仕組み。

(4) Electronic Program Guide: テレビ画面上で番組選択や録画予約ができるシステム。

vision Commission) と電気通信庁 (OFTEL : Office of Telecommunications) の管轄の中間領域に登場し、管轄機関が曖昧となった。EPG 供給者への規制については、ITC が実施コードにより取締まる一方で、OFTEL も CAS 免許の規制権限の下で、一定の規制を行うなど規制の重複がみられたため、両者が協力して取り組むことで対応した。

このような通信・放送分野の中間領域のサービスは、将来的にますます増えることが予想された。特に管轄の曖昧さから派生する問題として、規制の重複や空白に加え、通信・放送分野の消費者保護の連絡窓口が一本化されていないことにより説明責任が損なわれる点や、産業界からは新しいサービスの創造や新規参入が阻害される点が懸念された。こうした状況を受けて、1998年5月に公正取引庁 (OFT : Office of Fair Trading)、OFTEL 及び ITC の3つの規制機関は、共同の常任委員会G3を設置し、コミュニケーション分野の規制機関の境界にまたがる問題に対処すべく密接に協力して取り組むことで一致した。

2 通信法成立の経緯⁽⁵⁾

(1) 通信白書「通信の新しい未来」

1997年に政権の座についた労働党は、英国の経済政策の取組み「第三の道 (Third Way)」を発表し、市場開放と競争促進を主要な施策の一つに挙げた。通信・放送市場の融合規制への政府のアプローチもこうした政策全体の中に位

置づけられる。

他方、欧州委員会は、1997年と1999年に報告書を発表し、EU レベルでの融合状況への制度的対応を進めていくこととなった⁽⁶⁾。EU の動きに合わせて、英国政府は、1998年7月の「コミュニケーションの規制：情報時代における融合へのアプローチ」⁽⁷⁾、1999年6月の「コミュニケーションの規制：前進のために」と続けて2つのグリーンペーパーを発表した。ここでは、通信・放送分野における市場開放と競争の促進、消費者利益の保護などの提案が出された。これらのグリーンペーパーをめぐる一連の議論が、後の通信白書に受継がれることになる。

2000年12月12日、電気通信を所管する貿易産業省 (DTI : Department of Trade and Industry) と放送分野を所管する文化・メディア・スポーツ省 (DCMS : Department for Culture, Media and Sport) は、共同で通信白書「通信の新しい未来」(Cm5010)⁽⁸⁾を発表した。この白書は、技術革新とメディア融合の状況に柔軟かつ的確に対応できる単一の独立規制機関の設立を第一の目的に掲げている。これまで通信・放送分野に分散していた5つの規制監督機関の組織・権限を統合し (表1)、両分野を横断的に監督する単一の独立規制機関 OFCOM の設立を主眼とするもので、今後10年間是对応可能な規制枠組みとして提案された。また、提案のビジョンとして、①活力ある競争的なメディア市場の促進、②全国民が最も高品質で多様な選択肢のあるサービスへアクセスできるようにする、③市

(5) 田中嘉彦「海外法律情報 英国-2003年通信法 新時代の通信規制改革」『ジュリスト』No.1257, 2003.12.1, p. 89 ; 中村美子「イギリスの放送通信法成立」『放送研究と調査』2003.9, pp.94-95. を参照した。

(6) EU の融合化政策の経緯については、佐々木勉「EU における放送と電気通信の融合化政策」『郵政研究所月報』16巻3号 (通号174号), 2003.3, pp.57-89. に詳しい。

(7) DTI, "Regulating Communications Approaching Convergence in the Information Age," 1998.7, pp.36-40. 「英国貿易産業省 (DTI) ホームページ」<<http://www.dti.gov.uk/converg/>>

(8) DTI ; DCMS, "A New Future for Communications," 2000.

<<http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/>>

(9) 中村美子「英政府、コミュニケーション白書を発表-放送と通信を規制する単一規制機関の設置を提案-」『放送研究と調査』2001.2, pp.70-71.

民及び消費者の保護、の3つが掲げられた⁽⁹⁾。

表1 OFCOMへ統合される5つの規制機関

規制監督機関	任務・権限
電気通信庁 (OFTEL:Office of Telecommunications)	電気通信事業の規制監督
独立テレビジョン委員会 (ITC:Independent Television Commission)	商業テレビ放送局の規制監督
放送基準委員会 (BSC:Broadcasting Standards Commission)	放送番組の内容を監督
ラジオ庁 (Rau:Radio Authority)	ラジオ事業の免許付与
電波庁 (RA:Radiocommunications Agency)	周波数監理 (軍事目的を除く)

(2) EC 指令の国内法化

EU では、EU 域内の通信市場の規制緩和と競争促進を目的として、通信分野の新たな規制枠組みとなる「電子通信ネットワークとサービスに関する指令」が2002年3月7日に採択された。これは、「枠組み指令 (2002/21/EC)」、「認証指令 (2002/20/EC)」、「アクセス指令 (2002/19/EC)」、「ユニバーサル・サービス指令 (2002/22/EC)」の4つの指令から構成され、「電子通信規制パッケージ」と呼ばれている。EU 加盟各国は、2003年7月24日までに4指令の内容を国内法に取り入れることが義務付けられた。さらに、その後、「データ保護指令 (2002/58/EC)」及び「市場競争に関する指令 (2002/77/EC)」が採択された。先の4指令にこの2指令を合せて「2003年フレームワーク」と呼ばれている。特徴としては、第一に、放送と電気通信を融合する新たな概念として「電子通信 (Electronic Communications)」という用語を使用した点、第二に、競争法に依拠した事業者規制が導入された点などが挙げられる。これらの指令は、EU 加盟国の通信・放送規制について、より分かりやすく透明性のある統一的

なアプローチで EU の通信事業全体を規制することを目的としている。

(3) 英国での法制化の対応

2002年3月19日、OFCOM の設立を定めた2002年 OFCOM 法 (Office of Communications Act 2002) が成立した。続けて、5月7日、「通信法草案」と上述の白書を補足する「政策文書 (The Policy)」が発表され、草案の公聴会には、一般の組織と個人から300以上の意見が提出され、同年8月2日に終了した。

議会では、草案の予備審査を行うため、両院合同調査委員会が設置され、委員長には、労働党の上院議員で映画プロデューサーでもあるプットナム (Puttnam) 卿が任命された。2002年7月25日、委員会は148項目の勧告を含む報告書を提出し、政府はこのうち120項目以上を受け入れて法案を作成した。通信法案は、2002年11月19日に下院へ提出された。2003年3月5日に上院へ審議が移ってからは、「メディア所有規制緩和」の条項をめぐる激しい抵抗 (後述) が起きたが、同年7月17日に女王の裁可を得た。

通信法は、議会審議を通じて500項目以上の修正がなされ、2000年12月の通信白書の発表から2年半余りを経てようやく成立した。DCM S のテッサ・ジョウエル (Tessa Jowell) 大臣は、「公開協議を重ねた一連の段階が、立法過程において、“大変重要な”特徴であった⁽¹⁰⁾と述べ、通信白書発表の後、十分に議論を尽くした点を高く評価した。

II 2003年通信法の概要⁽¹¹⁾

2003年通信法は、英国の電気通信及び放送分野の基本的な法令となったが、従来の1984年電

(10) "Communications received...finally." *Guardian* (online), July 18, 2003.

(11) 法律の訳語は、(財)国際通信経済研究所『英国通信法—Communications Act 2003の解説と翻訳』2004.3に倣い、概要説明は、"Explanatory Notes to Communications Act 2003 Chapter 21," <<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/en2003/2003en21.htm>>の該当条文を参照した。

気通信法、1949年無線電信法、1998年無線電信法、1990年放送法、1996年放送法等の関連条文に改正を加えるとともに、OFCOM に一般競争法上の権限を付与したことから、1998年競争法及び2002年企業法の関連条文についても改正を行っている。同法は、本則6部411条及び19の附則から成る大部なものであるため、同法の特徴を表している主要な改正部分について概略を述べる。

1 OFCOM の任務

2003年通信法第1部は、通信・放送分野の5つの規制機関の機能・権限を統合し、単一の独立規制機関 OFCOM に規制監督権限を付与することを定めている。

その主な任務は、通信市場の競争促進を通して、市民・消費者の利益を図ることにある。規制プロセスの透明性の保証と説明責任を保ちながら最小限の規制を行うことを基本とし、競争を阻害しないように、明らかに必要な場合にだけ規制監督を行う（第3条）。他方、市民・消費者のメディアリテラシーを促進すること（第11条）等の事業官庁的な面も有する。OFCOM の組織、機能等については後述する。

2 メディア所有規制の緩和⁽¹²⁾

従来、非 EEA⁽¹³⁾ 諸国の個人又は団体は、放送免許が取得できず、放送メディアを所有することを禁止されてきたが、通信法では、EEA 域外からの英国内への投資促進と産業発展をねらいとして、この外資規制を撤廃することとされた（第348条(1)）。これにより、例えば米・豪の巨大メディア企業（ルパート・マードック氏の News Corp 社など）による英国内の放送局の買収が可能となる。そのため、放送局の合併・寡

占化が進み、これまで以上に安いアメリカ製の番組が大量に輸入され、英国メディアの多様性・多元性が損なわれるとして、各方面から重大な懸念が表明された。この条文は、数ある所有規制緩和のうちでも最も議論が白熱したものとなり、上院では党派を超えた激しい抵抗があった。しかし、議会終盤に反対側代表のプットナム卿と政府の間で非公式の協議がもたれた結果、メディア企業の吸収合併の提案が出された際には、政府は一旦 OFCOM に「多様性の審査」を付託し、その助言を考慮した上で決定を下すとすする「多様性審査 (The plurality)」(第375条)の条項が盛り込まれることとなった。

そのほか、放送メディアの所有が規制されてきた地方自治体、宗教団体、政党については次のようになる。地方自治体は、コミュニティへの情報とサービスの提供などの利用のための放送免許の取得が可能となる（第349条）。宗教団体は、従来どおり、ITV (チャンネル3)⁽¹⁴⁾、チャンネル5 (Five) 及び全国 AM/FM ラジオ局の所有制限が維持される一方、新たに全国/地方デジタルラジオ放送免許、テレビ限定サービス免許、デジタル番組免許とデジタル付加的サービス免許については取得可能となる（第348条(2), (3)）。政党は従来どおり所有規制が維持される。

全国シェアで20%を超える全国規模の新聞社と ITV の相互所有は、独占の弊害が大きいことから所有規制が維持されたが、それ以外のメディア相互所有に関するルールは、全て削除された。その結果、全国テレビと全国ラジオ免許の共同所有、ITV 地域免許と地方ラジオ免許の共同所有（ただし、エリア内に有力なラジオ局が複数存在することが条件）、市場の20%以上を占める全国新聞によるチャンネル5免許の所有、

(12) 岡久慶「通信法草案：メディア所有の規制緩和」『外国の立法』214号, 2002.11, pp.169-177. を参照した。

(13) 欧州経済地域 (EEA: European Economic Area) は、EU 加盟国と EFTA (欧州自由貿易連合) 間の自由経済市場の創設を目的に、スイスを除き1994年1月に発足した。

(14) 15の地域局と全国ネット1局からなる商業放送局。視聴シェアで約24%を獲得している (2002年 ITC 調査)。

市場の20%以上を占める全国新聞による全国又は地方のラジオ免許の所有等が可能となった(第350条)。

テレビ局については、全国視聴シェア15%制限を課されてきたITVの所有規制が廃止され、1企業による全ITVの所有が可能となった。これにより、ITVは、地域放送ネットワークとしての地位が終了することとなる。1企業による独占と番組の多様性を損なうことを懸念する声もあったが、ITVは地域ごとの放送免許の取得が必要なため、番組内容の画一化の弊害は避けられるとしている。また、ITVの全国免許とチャンネル5免許の同時所有も可能となった(第351-354条)。ちなみに、2004年1月に、15の地域局を包含する連合組織ITVの軸局であるグラナダとカールトンが合併した。

ラジオ局については、従来認められなかった全国放送ラジオ局の複数所有が可能となった。ただし、地方市場において、BBCに加えて少なくとも2つ以上の独立地方ラジオ局が存在することが条件とされる(第282条と附則14を根拠とする2003年メディア所有に関する命令)。

3 電気通信制度

電気通信に係る条項は、EC指令の国内法制化として実施され、その内容は、法第2部第1章「電子通信ネットワーク及び電子通信サービス」に反映されている。

新しいEC指令では、電気通信(Telecommunication)に替えて、電子通信(Electronic Communications)という用語が導入された。その伝送部分を電子通信ネットワークと定め、電話回線、インターネット、地上波、衛星、ケーブル

テレビなどのすべての伝送路を包含する概念として策定された用語である。この用語は、通信法においても導入され、その特徴は、第64条マストキャリア義務⁽¹⁵⁾に反映されている。

電気通信分野の重要な改革は、免許制の廃止とそれに伴う約400件の電気通信事業者免許の廃止である。通信法では、免許制に替えて、届出制に似た一般認証枠組みが導入された。これは、すべての通信事業者に適用される一般条件とブリティッシュ・テレコム(BT)等の個別事業者ごとに適用される特殊条件(ユニバーサル・サービス条件、接続関連条件、特権事業者、重大な市場支配力に関する条件(SMP条件))の2種類で構成されている(第45条)。通信事業者は、事業参入時にこれらの条件を満たすことが求められると同時に、OFCOMへ事前に届出なければならない(第33条)⁽¹⁶⁾。こうした規制緩和は、市場参入に対する事業者のインセンティブを高めて事業者間の競争を促進することで、画期的かつ多様なサービスの創造や、料金の低廉化などの消費者利益につなげるねらいがある。

4 電波の効率的利用

携帯電話等の電波利用端末の登場とその普及により電波資源の需要増と周波数逼迫の状況が世界的に起きており、電波資源を効率的に利用する方策を導入する動きが各国において見られるが、なかでも英国はこうした状況にいち早く対処した国のひとつである。1998年無線電法では、市場原理を取り入れた免許料設定方式として、オークション方式と行政が設定する方式が導入された。法第2部第2章「電波の利用」では、オークション方式の一部改正に加え、新

(15) マストキャリア義務とは、すべての人が地上テレビ放送を受信できるようにする地上テレビ放送の再送信の義務付けをいい、現在はケーブルテレビに課されている。改正により、「電子通信ネットワーク」が範囲とされたが、どの伝送路に義務を課すかは、大臣の「命令(order)」に委ねられている。

(16) 我が国の電気通信事業法の届出制と類似している点が指摘されている(「総務省 木村順吾氏による英国情報通信事情の報告」『電気通信事業紛争処理委員会(第41回)議事録』2003.7.16 <http://www.soumu.go.jp/hunso/iinkai/030716_2.html>)

たに公認スペクトル利用権制度（RSA：Recognized Spectrum Access）と周波数取引制度が導入された。技術進歩に柔軟に対応できる効率的な周波数の割当てをめざしたものである。

無線設備の設置及び利用の免許制を基本的枠組みとしてきた1949年無線電信法では、英国内に地上局を持たずに英国内に電波信号を送る者（衛星事業者⁽¹⁷⁾、無線天文台及び政府、その他適格者⁽¹⁸⁾）については英国政府の管轄外となっていた。しかし、これらの事業者等は、一定の周波数を占有して免許事業者の周波数利用を制約する反面、免許が要らず、料金請求もされないことから、電波資源をより効率的に利用しようとするインセンティブが働きにくい。そこで、RSA では、こうした事業者等についても国の周波数計画上の認定を行うこととした。

RSA を取得した者は、国の周波数計画上、正式に認定されることで、電波をクリアな環境で伝送できるように干渉から守られ、免許と同様に排他的な周波数利用の利益が保証される（第159, 160条）。また、周波数取引、オークション又は行政による設定方式が適用され、免許と同様の水準で料金請求される。ただし、免許と異なり、RSA はあくまで自主的に取得される。

さらに、通信法では、無線電信免許と RSA の枠組みの下で、周波数利用の権利及び義務を柔軟かつ迅速に譲渡できる周波数取引制度が導入された（第168条）。周波数取引制度の導入は、電波制度の改革のなかでも特に重要な部分であり、その目的は、市場環境を刺激し、英国のコミュニケーション産業を繁栄させることにある。例えば、地方での無線ブロードバンドなどの画期的な新しいサービスへ迅速に周波数を割当て

ることを可能にし、公共サービス向けはもちろん、ビジネス、娯楽とレジャー向け等の新しい無線サービスの提供へ繋がるものである⁽¹⁹⁾。

5 コンテンツ規制

(1) 三層構造のコンテンツ規制

通信法は、すべての放送事業者に一貫性があるように既存の規制の合理化をはかるとともに、公共サービス放送局の自主規制を尊重して、三層構造のコンテンツ規制を導入した。

第一の層は、すべての放送局が守るべき最低限の基本的義務である。放送局は、18歳未満の青少年保護、有害かつ不快な素材からの保護、ピークタイム時の報道の正確性と不偏不党性の維持、宗教番組への責任、公正性とプライバシー保護、広告基準及び番組スポンサーシップ、雇用の機会均等などについて放送コードを定め、OFCOM の基準を遵守する（第319条以下）。

第二の層は、公共サービス放送局（ITV, Ch4, Ch5, BBC）の量的なサービス義務である。OFCOM は、独立プロダクションへの制作委託や地域制作番組比率、EU 及び国内の自主制作番組比率などについて量的規制を行う（第277, 288, 309条）。第一、二層の業務に違反した放送局は、OFCOM から経済的過料が課せられる。

第三の層は、BBC を除く公共サービス放送局のサービスの質に関する義務である。地上商業放送局は、前年の「番組編成方針の声明書」に記載された計画の実施状況、及び翌年の実行計画についての報告・公表等が義務付けられる（第266条）。OFCOM は、公共サービス放送義務が充たされていないと判断した場合、当該放送局に指導を出し、従わない場合には免許を修

(17) BskyB は、約740万の加入者（2004年6月30日時点）があるが、衛星用アンテナが受信する下方リンクについては料金を支払っていない。

(18) 具体的な対象範囲については、OFCOM の規則により具体化される。

(19) 2004年12月から、アナログ公衆移動体通信（analogue PARM）、全国ペイジング、無線データ通信網、私設業務用無線通信（PBR）、固定無線アクセス（FTA）等のサービスが取引対象とされる（OFCOM, "A Statement on Spectrum Trading," Aug 2004）。

正し自主規制に替えて詳細な規則が定められる(第270条)。以上のように、放送局の自主規制を基本とするものの、最終的にはOFCOMによる事後の介入を認めている。こうした規制手法は共同規制 (Co-regulation) と呼ばれ、政府は放送局に「責任ある自由」を与えるものと表現している⁽²⁰⁾。

(2) OFCOM と BBC

BBC への規制は、通信法又は DCMS 大臣と BBC の間で取り交わす特許状及び協定書に基づいて実施される (第198条)。OFCOM は、BBC の自主規制を認めつつも、協定書の範囲で、他の商業放送局と同様に BBC に対しても規制を行う。例えば、OFCOM は、BBC がその義務に従わない場合に最高で25万ポンドもの過料を課すことができる。しかし、第一層の報道の正確性と不偏不党性の問題に関しては、BBC 経営委員会の権限が維持され、第三層については、他の商業放送局と異なり、BBC はその義務から外されている。ただし、BBC の特許状は2006年までに見直しが見込まれており、OFCOM の規制範囲が広がることもあり得る⁽²¹⁾。

(3) インターネットコンテンツの取扱い

昨今では、通信ネットワークを利用したブロードバンド放送やビデオ・オン・デマンド (VOD) サービスのように、放送と同様のサービスが通信でも利用されるようになってきている。不特定多数への一方向の映像伝送である放送は、一般国民への影響への配慮から内容規制が敷かれるの

に対し、インターネット上の世界には国境がなく、一国の法制度での取り締まりが困難であるため、特別の法令に基づく規制は一般的になされていない。1990年放送法の第46条では、インターネットコンテンツとウェブサイトと類似のサービスは免許番組サービスとみなされた。しかし、ITC は、その権限を実際には実行しないという政策決定を行った⁽²²⁾。通信法では、こうした制度と実態のかい離を解消するため、「テレビ免許コンテンツサービスでないサービス」(第233条) を定義することで、インターネットコンテンツサービスの大部分を OFCOM の規制対象から除外する一方、放送と等しいサービスに関しては、免許義務を課すこととした⁽²³⁾。

6 OFCOM と OFT の競合権限

通信白書では、新しい枠組みを作る上での主要な原則として、事前規制を徐々に最小化していき、いずれ経済活動全般にかかる一般競争法上の権限に委ねることが提案された。

通信法第5部では、提案を踏まえ、OFCOM に OFT との競合権限を与えている。一般に、競合権限は、同一の事案について、分野個別の規制機関 (OFCOM) と OFT 双方が権限を同時に実行することは避けることとされている。そのため、専門知識を要するコミュニケーション事項に関しては、OFCOM が取扱うことを基本とし、新たに特別のケースが生じた場合 (対象事案が他分野にまたがるような境界線上にあるケース) には、双方で事前に協議を行い、管轄を決めることとなる。なお、それでも明確に定まらない場合には、大臣の決定に委ねられる。

⁽²⁰⁾ "Single watchdog for broadcasters." *BBC NEWS*, Dec 12, 2000, 「BBC ホームページ」

<<http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/1066488.stm>>

⁽²¹⁾ 中村美子「BBC 特許状の見直し 英政府が正式に開始」『放送研究と調査』2003.11, p.92.

⁽²²⁾ Patrick Clark, "U.K.: The Impact of the Communications Act 2003 on the Internet." *World internet law report*, (Dec. 2003), p.19.

⁽²³⁾ 法第232条「テレビ免許コンテンツサービス (TLCS)」は、衛星放送や電子通信ネットワークの利用を含む全ての手段によって配信される国民が受信可能なテレビ番組又は電子番組ガイド (EPG) を構成する全てのサービスと定義されている。

III OFCOM の設立

1 経緯

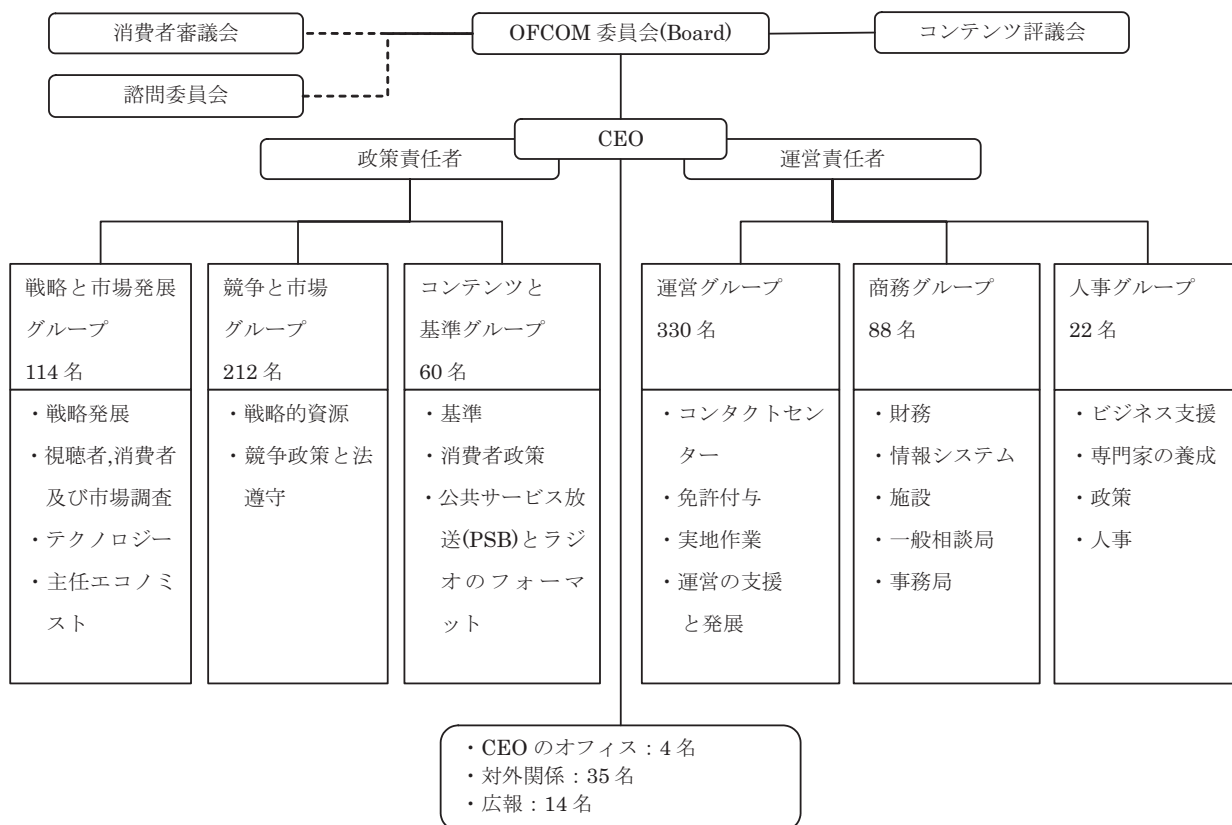
OFCOM 法の成立を受けて、2002年7月1日、OFCOM が法人組織として形式的に設置された。初代委員長に経済学者のデイビッド・クーリー (David Currie) 卿が DTI と DCMS 両大臣から任命され、初代 CEO には、ケーブル会社 NTL の前 CEO スティーブン・カーター (Stephen Carter) 氏が OFCOM 委員会から任命された。他方、DTI と DCMS 両省から指名を受けた3つのコンサルタント会社が、OFCOM 移行への道筋、OFCOM の戦略・政策発展等の分析を行い、2002年10月7日、最終報告書“CREATING OFCOM.”を公表した。2003年12月29日、権限移行とともに、OFCOM の

実質的な業務が開始されることとなった。

2 組織・機能、任務

OFCOM は、政府から独立した法人組織である⁽²⁴⁾。具体的には、OFCOM の戦略的意志決定は、委員長 (Chairman) を長とする合議制の OFCOM 委員会によってなされる。委員は、委員長 (Chairman ; 非常任)、最高執行責任者 (CEO)、及び、2名の常任委員と5名の非常任委員の計9名で構成される。CEO は、OFCOM の組織運営を担当し、OFCOM 委員会に報告を行う。OFCOM の内部には、テレビ及びラジオの放送番組の内容について公共の利益を保護するための副委員会として「コンテンツ評議会 (Content Board)」が、また、消費者保護の強化を図るための諮問機関として、「消費者審議会 (Consumer Panel)」が設置さ

図1 OFCOM 組織図



(出典) Ofcom, "Open Day A User's Guide to Ofcom" Dec. 16, 2003をもとに作成

(24) 決算報告上、OFCOM は「公社 (a public corporation)」と分類される。

れた。これらは、金融分野の規制統合で成功した金融サービス庁（FSA：Financial Service Authority）をモデルにしている。

OFCOM の内部部局の構造と運営は、CEO 以下に、政策、運営、対外的関係のように業務区分を大別し、各区分に3つのグループが配置されている（図1）。これらは、メディアごとの縦割り構造を廃して、機能ごとの横割り構造に組織されている点に特徴があり、メディア融合の状況に迅速かつ柔軟に対応することをねらいとしている。

通信法第3条(1)では、OFCOM の一般的任務として、通信に関して市民の権益を増進すること、及び、競争促進によって、適宜、市場における消費者の権益を増進すること、が規定されている。さらに、OFCOM の特別の任務として、①電波資源の最適な利用を保証する、②英国全土で様々な電子通信サービス（高速データサービスを含む）の利用が可能となることを保証する、③高品質で魅力に富む様々なテレビ及びラジオサービスを保証する、④放送の提供における多数性の維持、⑤違法又は有害な素材から視聴者を十分に保護する、⑥不公平あるいはプライバシー侵害から視聴者を十分に保護する、の6点を掲げている。また、OFCOM の規制権限の特徴としては、規則を設定し、具体的な規制の細部を定めることができる点で、広範な裁量権限が付与されているといえる。

3 規制手法の変化

英国のコミュニケーション分野の規制改革から、4点の規制手法の変化が挙げられる。第一に、メディア別規制から機能別規制への変化、第二に、分野固有の事前規制から一般競争法による事後規制への変化、第三に、コンテンツ重視と消費者利益の保護へ、第四に、詳細な法的規制から自主規制又は共同規制への変化、が挙げられる。さらに、重要な点として、欧州加盟国のルールに従っている点も挙げられる。

これら4つの特徴から明らかなように、政府

は規制から後退することで、産業界の自由な市場競争を志向しているように見えるが、こうした自由は、あくまで通信法と OFCOM によって守られたものである点が指摘できる。他方、消費者保護は、OFCOM の主たる任務の一つとして位置づけられている。これらを総合すると、政府が規制に関与するのではなく、政府から独立した立場の OFCOM が、消費者利益を守るために、コミュニケーション及びメディア業界全体の規制監督を担うという構図が見える。

4 統合による効果

2004/2005年の OFCOM 予算概要から明らかになる、5つの規制機関統合による効果は、以下のとおりである。

- ① 法令上の任務（duties）の数は、統合前の128から統合後263とほぼ倍増している。
- ② OFCOM の2004/5年の運営費について、既存機関ベースの主たる運営費用は、1兆2,900万ポンドであり、従来の規制機関を合せた額よりも5%減の年約700万ポンド少ない。
- ③ 職員数は、統合前の1,152名から、統合後880名へ、23%削減された。
- ④ 規制プロセスの効率性の向上、事務所の統合によるコスト削減、情報システム・職員年金の管理などの業務の核とならない部分を外部委託することによる運営コスト削減など。

5 政府からの独立

OFCOM の政府からの独立性を測る指標には、以下のようなものがある。

- ① OFCOM 委員会メンバーの任免権：DTI と DCMS の両大臣は、委員会の委員6名までを任命すること、及び、CEO の任命を承認する権限がある。また、2002年通信庁法の附則2(4)（委員の破産、利害対立、不正行為、不適格の場合）に基づいてメンバーの除名が可能である。

② OFCOM 委員会と政府の連絡：OF
COM と大臣の間の連絡は、通常、委員長を通じて行われる。日常事案に関する主な連絡は、通常、OF
COM に代わって活動することが認められている CEO、又は、その他スタッフメンバーによりなされる。

③ 両大臣への業務又は決算報告：大臣は、OF
COM の実績について議会に対して責任があり、OF
COM は、大臣の見解を考慮に入れることが必要であるが、大臣が活動を指示することは適当でないとされている。OF
COM の運営費用は、コミュニケーション業界から徴収される免許料や手数料等でまかなわれる。予算については、議会で承認される。

6 2004/5年の OFCOM の活動

OF
COM は、主たる戦略レビュー (The strategic reviews) として、①公共サービス放送、②電気通信、③電波の3つを実施する。市場の発展を目標として現状を調査し、各領域でどのような適切な規制が必要とされるか、あるいは、必要とされないかを客観的に評価するものである。OF
COM は、このレビューの結果を、OF
COM の今後の規制枠組みに反映させる。また、平行して、その任務に対応した2004/5年のプロジェクト及びプログラムが進行している。

むすびにかえて

OF
COM の運営は、発足後、権限の集中と諮問文書の増発、コストの増加等に対し、コミュニケーション業界から批判が起きているが⁽²⁵⁾、その評価はこれからと言えよう。

一方、我が国においても、今後、地上デジタル放送の本格化や U-Japan 構想が提唱するユビキタス社会の実現等に向けて、メディア融合現象が一層進むことが予想されるだけに、こうした英国の先駆的アプローチが参考になる点も多いものと思われる。例えば、先に述べた英国の規制手法に加え、コンテンツ評議会や消費者審議会の設置といった多様な意見を政策に十分に反映させる枠組みは、我が国にとっても十分に参考となるものであろう。

英国における単一の独立規制機関の設置は、コミュニケーション市場のめまぐるしい変化に対応した迅速かつ柔軟な意思決定を可能にし、競争を通じた新たなコミュニケーション市場の創出と消費者利益の増進という主たる目的の達成につながるものと期待されている。

今後、OF
COM は、戦略レビューを含む様々な取組みを通じて、現状をどのように評価・分析し、どう規制の舵取りを調整してゆくか、そして、規制が実施される際には、市民・消費者、産業界に対して説明可能で透明性のある適正手続きがどのように充足されるか等、今後の行方が注目される。

(すずき けんいち 国土交通課)

⁽²⁵⁾ "Regulation guys." *Guardian* (online) , April 5, 2004.