



## BBC 特許状の見直しに関する政府提案文書の公表

一般財団法人マルチメディア振興センター (FMMC)

ロンドン事務所長 佐伯宜昭

### 概要

英国最大の公共放送 BBC の存立根拠である特許状 (Royal Charter) が、本年末の失効を控えて見直し作業が進められている。本年 5 月 12 日には、これまでの議論を踏まえ、政府が今後の BBC のあり方を提案する政策文書を公表した。以下では、BBC の特許状見直しに関する経緯と、政府提案の内容を概説する。

### 1. BBC 特許状の見直しに関する主な経緯

英国最大の公共放送 BBC の存立は、10 年ごとに見直される国王からの「特許状 (Royal Charter)」に依拠しており、現行特許状の有効期間は 2016 年末までとなっている。そのため、現行特許状の失効を前に、2015 年 5 月に発足した現保守党政権では BBC 特許状の見直し (レビュー) が放送政策における最重要論点となっており、次期特許状で定められるべき BBC のガバナンス体制、BBC の主要財源であるテレビ受信許可料の存否、BBC の将来のサービス範囲等を巡って議論が活発化している<sup>1</sup>。

2015 年 7 月 16 日には、放送政策を担当する文化・メディア・スポーツ省 (DCMS) が、次期特許状のあり方に関する選択肢をまとめた試案文書 (グリーンペーパー) 「BBC Charter Review」を公開諮問として発表<sup>2</sup>し、特に 1) BBC の使命、目的、価値、2) BBC の規模と業務範囲、3) 財源、4) ガバナンスおよび規制の 4 つの重要項目に焦点を当てて現状を分析した

<sup>1</sup> 政府とは別に、総選挙前の 2015 年 2 月 26 日には、下院文化・メディア・スポーツ特別委員会 (当時の委員長は、現文化・メディア・スポーツ大臣のウィットینگデール (John Whittingdale) 氏) が、現行特許状下の 2007 年以降の BBC および BBC を取り巻く状況と今後のあり方をまとめた報告書「BBC の将来」を発表し、特許状に設置根拠を持たせる現在の枠組みを支持する一方で、政府に対して特許状レビューを実施する独立パネルを立ち上げるとともに、同パネルが BBC トラストの廃止を含めたガバナンス体制の変更や、現行の受信許可料に代わる全世帯への賦課金の中期的な導入等、同報告書の主要な結論をレビューの検討事項として用いることを提言している。一方で、同年 5 月に総選挙を控え、主要政党は BBC 特許状のレビューを総選挙後に行うスタンスで一致しており、新政権発足後に同報告書の意見も踏まえつつ本格的な検討が開始された。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmcomeds/315/315.pdf>

<sup>2</sup> 具体的には、現行の特許状で定められている BBC の 6 つの公共目的 (市民性及び市民社会の維持、教育・学習の推進、英国と各地方・地域・コミュニティの象徴、創造性及び文化的卓越性の奨励、英国と世界との双方向の結びつけ、新たな通信技術・サービスがもたらす便益の英国国民への普及促進) に改善点はあるか、BBC の普遍性を成す最も重要な要素は何かといった質問を問いかけた上で、過去 20 年間で急速に拡大した BBC の規模と業務範囲は視聴者が本当に望む姿なのかを検証し、BBC の商業活動や多様な文化的ニーズを反映しているか等を検証するとしている。

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/445704/BBC\\_Charter\\_Review\\_Consultation\\_WEB.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445704/BBC_Charter_Review_Consultation_WEB.pdf)

上で、今後取り得る選択肢を盛り込んだ様々な質問をテレビ受信許可料負担者および関係者に投げかけ、広く意見を求めている。

また DCMS は、BBC が受信許可料負担者の期待に応えるサービスを提供しながら、市場への影響を適切に考慮し、かつ健全な財政を維持できるよう、BBC のガバナンスと規制のあり方に焦点を置いた独立レビューを、上記公開諮問と並行して同年 9 月 16 日から開始している<sup>3</sup>。

一方 BBC は、同年 9 月 7 日に、BBC の将来あるべき姿をまとめた提案書「British, Bold, Creative」を発表<sup>4</sup>し、「英国らしさ、力強さ、創造性」という BBC の特徴を維持しながら最良の公共放送サービスを将来にわたって提供するためには、これまで以上に国内外に開かれた組織・事業を展開し、他の放送事業者との違いを明確にする必要があるとして、高品質な英国発のドラマの制作・提供、子ども向けサービスの新窓口「iPlay」の立ち上げ、BBC ワールドサービスへの投資増、地方の新聞社やジャーナリズムの支援、コスト削減等を含む将来に向けた様々な取組を提案している。

さらに、BBC の規制機関である BBC トラストが同年 10 月 8 日にグリーンペーパーに対する回答書を発表<sup>5</sup>したり、2016 年 2 月 11 日には下院・文化・メディア・スポーツ委員会が、同月 24 日には上院・通信特別委員会がそれぞれ BBC 特許状の見直しに関する報告書を公表<sup>6</sup>したりと、様々な関係者がそれぞれの立場から BBC の将来のあるべき姿に関する意見を表明<sup>7</sup>している。

このような議論を経て、DCMS は 2016 年 3 月 1 日、グリーンペーパーに対する意見のとりまとめ<sup>8</sup>を公表するとともに、BBC のガバナンスと規制のあり方に関する独立レビューの報告書<sup>9</sup>と、BBC の主要サービスが市場に与える影響を検証した報告書<sup>10</sup>を併せて公表している。

<sup>3</sup> ウィットニングデール DCMS 大臣は、BBC が近年、1970 年代の人気司会者サビル (Jimmy Savile) 卿による BBC 施設内における児童虐待問題を検証する番組のみ消し疑惑をはじめ、事実と異なる報道、経営陣や出演者の高額報酬など数々の問題が浮上しており、組織のガバナンスと規制のあり方を改革する必要があることは必然であるとし、公開諮問とは別に独立レビューを実施することになったと説明している。

<https://www.gov.uk/government/news/independent-review-into-how-the-bbc-is-governed-and-regulated>

<sup>4</sup> <http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/reports/pdf/futureofthebbc2015.pdf>

<sup>5</sup>

[http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how\\_we\\_govern/charter\\_review/dcms\\_response.pdf](http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter_review/dcms_response.pdf)

<sup>6</sup> 下院報告書：<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmcomeds/398/398.pdf>

上院報告書：<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldcomuni/96/96.pdf>

<sup>7</sup> 必ずしも関係者の意見の方向性は一致しておらず、例えば BBC の業務規模に関しては、BBC トラストや上院は極端な縮小に否定的である反面、下院は見直しの必要性を勧告している。一方、ガバナンス構造に関しては、BBC トラストを廃止する方向で概ね関係者間のコンセンサスが得られている。

<sup>8</sup> グリーンペーパーに対する回答は 19.3 万件（うちオンラインキャンペーン団体「38 Degrees」メンバーから 17.7 万件）で、過去最大級の公開諮問であったと説明されている。ただし、回答の多くは全ての質問に対して明確に意見を表明しておらず、とりまとめ担当の DCMS も政府としての考えはこの段階で明確に述べていない。

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/504099/BBC\\_Charter\\_Review\\_Public\\_Consultation\\_Summary\\_of\\_Responses.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504099/BBC_Charter_Review_Public_Consultation_Summary_of_Responses.pdf)

<sup>9</sup> 独立レビューを主導したクレメンティ (David Clementi) 卿は、誰もが独立組織としての BBC を望んでいることが調査過程で明らかになったとし、今後はそれを実現させるため、BBC の規制に関する監督業務を全て通信・放送規制機関の Ofcom に移管させることや、これまで 2 つに分かれていた BBC と BBC トラストの理事會を統一理事會 (Unitary Board) として統合させ、その過半数を非常勤理事とすること等を提言している。

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/504003/PDF\\_FINAL\\_20160224\\_AM\\_Clementi\\_Review.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504003/PDF_FINAL_20160224_AM_Clementi_Review.pdf)

## 2. 政府提案文書の公表

DCMS はこれらの報告を踏まえ、今後の BBC のあり方を提案する政策文書（ホワイトペーパー）「BBC の将来：特色のある放送事業者（A BBC for the future: a broadcaster of distinction）」を、2016 年 5 月 12 日に発表した<sup>11</sup>。同文書では、新たな特許状の枠組みとして、1) BBC の使命（mission）として、全ての視聴者に対し高品質で特色のある情報・教育・娯楽コンテンツを提供することに焦点を置き、2) より効果的で信頼性の高いガバナンスと規制を導入しながら独立性を大事にし、3) 英国のクリエイティブ産業への支援を BBC の運営の中核に据えるとともに、市場へのマイナスの影響を最小限に留め、4) 組織の効率性と透明性の向上に努め、5) 近代的で維持可能かつ公正な財源システムを支持する、という 5 点を挙げ、具体的な改革案を提示している。（別表）

（別表）政府提案の概要

主な項目	主な内容
BBC の使命、 公共目的、 業務範囲 等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ BBC の新たな使命（mission）を、「公共の利益のため、全ての視聴者に対して、偏りのない（impartial）、高品質（high-quality）で特色のある（distinctive）情報・教育・娯楽メディアコンテンツ・サービスを提供するべく行動する」こととする。</li> <li>・ BBC の公共目的（public purposes）を改革し、1) 偏りのないニュース・情報の世界への提供と人々の理解・参画の促進、2) 全ての年齢層の人々への学習支援、3) 最もクリエイティブで高品質かつ特色のあるコンテンツの提供、4) 英国の全ての地方・地域の多様なコミュニティの反映・象徴・提供、5) 英国の文化・価値の世界への反映、とする。</li> <li>・ 他の事業者とは異なった特色のあるテレビ・ラジオ・オンラインサービスを提供するため、それぞれの特色となる要件（例：番組ジャンルの多様化、英国製コンテンツ比率、放送時間帯等）を定義・明確化する。</li> <li>・ 最も独特かつ特色のあるサービスである BBC ワールドサービスを維持するため、BBC が財源として受信許可料収入から現行水準の年額 2.54 億ポンドを確保するとともに、追加的に政府からの財源として 2020 年まで 2.89 億ポンド（2016 年度：3,400 万ポンド、2017-19 年度：8,500 万ポンド／年）を確保する。</li> <li>・ 全ての視聴者に何らかの価値を提供するという増大する挑戦に対応するため、黒人・アジア人等の少数民族の視聴者に向けた対応や、国内各地方（イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド）・各地域に対するサービスの提供を改善し、多様性の確保に努める。</li> </ul>

<sup>10</sup> Oliver & Ohlbaum 社および Oxera コンサルティング社に調査委託されたもので、BBC の主要なテレビ、ラジオ、オンラインサービスが次期特許状の下でも継続されれば、商業放送市場において広告売上を減少させたり、市場競争を低下させることにより長期的には市場におけるイノベーションを低下させたりするなど、放送市場全体に負の影響を与える可能性があることが指摘されている。

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/504012/FINAL\\_-\\_BBC\\_market\\_impact\\_assessment.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504012/FINAL_-_BBC_market_impact_assessment.pdf)

<sup>11</sup>

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/524863/DCMS\\_A\\_BBC\\_for\\_the\\_future\\_linked\\_rev1.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/524863/DCMS_A_BBC_for_the_future_linked_rev1.pdf)

ガバナンス・規制改革、独立性、説明責任 等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現行の BBC トラストを廃止し、12-14 名の理事から成る強固な単一理事会 (unitary board) を設立する。新理事会は、BBC のガバナンスおよび特許状の規定に沿った経営に、全体として責任を負う。理事のうち 6 名 (議長、副議長、各地方 (イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド) 担当) は政府公募を経て任命されるが、全ての理事の任命に公募制度が採られていた BBC トラストとは異なり、新理事会の少なくとも半数の理事は BBC が任命責任を負うこととなるため、BBC の独立性は強化される。なお、移行を円滑に行うため、現在のフェアヘッド (Rona Fairhead) BBC トラスト議長が、現行任期 (2018 年 10 月まで) の間、新理事会の議長を務める。</li> <li>・ 独立レビューの提言に従い、BBC への完全な外部規制を初めて導入する。Ofcom が外部独立規制機関として、BBC の業績に関する監査と見直し、関連する免許の要件設定と発行、編集基準に関する規制、市場への影響や公共価値に関する調査と規制、商業活動に関する規制、番組に関する苦情の調停等の役割を担う。</li> <li>・ 特許状および協定書 (Framework Agreement) の下で BBC と Ofcom がどのように関係し合うかを詳細に定める運営枠組み (Operating Framework) と、BBC に課せられるコンテンツ要件や業績を計測する評価指標等を含む運営免許制度 (Operating Licensing Regime) を新たに導入する。</li> <li>・ 特許状の見直しサイクル (10 年) と政権サイクル (5 年) を切り離すため、次期特許状の期間を従来の 10 年から 11 年に変更する。なお、次期特許状期間の途中 (2021-22 年頃) に、想定されたとおりに物事が進んでいるかどうかを検証するための「中間見直し」を行う。</li> <li>・ 新たに導入される運営免許に、国内各地方 (イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド) ・地域に対するサービス提供を BBC の義務として明記するとともに、理事会レベルでの責務を負わせる。また、ロンドン以外での番組制作を、一定の割合以上で引き続き行う。さらに、ウェールズ語で運営する公共サービス放送 S4C との提携を継続する。</li> <li>・ 視聴者に対する、より容易で効率的な苦情処理システムを導入する。</li> </ul>
クリエイティブ産業の支援 等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ BBC のサービスやコンテンツが市場に与える影響を、より広範かつ効果的に評価できるよう Ofcom に新たな調査権限を付与するとともに、BBC に対する制裁制度を創設する。</li> <li>・ 英国クリエイティブ企業は、BBC と提携することにより、その専門性や評判からより広範な便益を受け取れることから、BBC のサイズを活用したレバレッジを効かせるため、様々な規模の企業とより生産的な提携を行い、より良きパートナーとなるための施策を推進する。</li> <li>・ BBC のコンテンツやサービスの共有を推進する。</li> <li>・ BBC の自社サービスの宣伝に関する分量と影響に対し、透明性を高める。</li> <li>・ 他の事業者との間で、コンテンツの調達に関する「入札戦争」が起こることや、番組の放送時間帯が重なることを回避し、消費者の選択を最大化する。</li> <li>・ 受信許可料を財源として、特定ジャンルに焦点を当てた新たな「公共サービス放送コンテンツ基金」(最大 2-3 年、6,000 万ポンド) を創設し、外部の公共サービス放送コンテンツ制作企業に競争により委託する実証事業を 2018 年から実施する。</li> <li>・ BBC アーカイブの開放を、さらに促進する。</li> <li>・ ローカルニュース提供事業者と提携し、活性化することで、地方民主主義を支える。</li> <li>・ 将来のラジオの完全デジタル化に向け、産業界を先導する。</li> </ul>

<p>効率性・透明性の向上 等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ニュースと時事コンテンツを除く全てのテレビ番組制作に関し、社内制作部門への予算割当枠制度（現在は、社内制作部門枠 50%、社外の独立制作事業者枠 25%、その他競争枠 25%）を廃止し、社外の独立制作事業者との間で広く競争を導入する。</li> <li>・BBC 執行部による、社内制作部門を新たに商業子会社（BBC Studios）として独立させる提案を原則支持する。</li> <li>・新理事会が過剰な組織階層構造や総職員数・不動産コスト等の見直しに関する調査を実施することを期待し、次期特許状期間中に組織を刷新・効率化させる。</li> <li>・受信許可料の使途に関する透明性を向上するため、どのようなジャンルの番組にどれだけの費用が支払われているかをより明確化するとともに、45 万ポンド（現在の会長給与に相当）以上の報酬が支払われているタレントに関する情報も開示する。</li> <li>・BBC の商業子会社に関する規制を見直し、これらが公平かつ効率的に運営されることを確保する。その際、BBC 理事会と Ofcom との責務を切り分け、理事会が各商業子会社の戦略レビューを定期的実施し、BBC がそれらの運営に関してより透明性を有するよう求める一方、Ofcom には子会社との間での公平な取引に関する枠組みの整備を求める。</li> <li>・BBC がどのように効果的に年間 37 億ポンドに及ぶ公的資金を使っているかに関し、より独立した監査を導入するため、会計検査院（NAO）を金銭面での BBC の監査組織とし、BBC の支払い状況と費用対効果を精査する。</li> <li>・技術発展や研究開発に関する BBC の先導的役割を継続・改善する。</li> </ul>
<p>財源、受信許可料 等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・BBC の使命および公共目的に沿った、高品質で特色のあるサービスを生み出す投資に十分な資金を確保するため、テレビ受信許可料を BBC の主要財源とする現行モデルを、次期特許状期間中も引き続き採用する。</li> <li>・2017 年度から 2021 年度までの 5 年間は、インフレ率に沿った受信許可料額の値上げを容認する。それ以降は、世帯数の増加や BBC の商業収入、技術発展や業界構造等の周辺事情を踏まえ、5 年ごとに見直しを行う定期的な料額改定プロセスを導入し、BBC に収入見通しの安定化をもたらすとともに、受信許可料負担者に対する透明性をより高める。</li> <li>・75 歳以上の高齢者の受信許可料支払い義務免除を 2020 年まで維持しつつ、自主的な料金納付を認める。</li> <li>・BBC iPlayer のようなオンデマンドコンテンツを視聴する場合にも受信許可料を必要とするよう、現行制度の「抜け穴（loophole）」を塞いで近代化するとともに、より柔軟な支払い方法を導入する。また、受信許可料の支払いを回避する者に対する調査や訴追プロセスを、より公平かつ効果的な形に改善する。</li> <li>・ローカルテレビ局の立ち上げおよびブロードバンドインフラ整備のための受信許可料からの資金拠出を段階的に廃止し、BBC の予算管理権限の自由度を高める。なお、ウェールズ語放送 S4C や BBC ワールドサービスへの受信許可料からの資金拠出は継続する。</li> <li>・将来的により維持可能な財源モデルを切り開くため、現行のサービスに追加されるサービスに関し、有料契約の要素を含むパイロットスキームを導入する等、商業収入による追加的財源を探求する権限を BBC に付与する。</li> </ul>

なお、DCMS は、これらの提案に関する意見<sup>12</sup> <sup>13</sup>を受け付けた後、新特許状案を数か月後に発表し、新特許状は 2017 年 1 月 1 日から導入するとしている。

### 3. 今後の展望

以上のように、今般の政府提案で提示された内容は、BBC 側が最も危惧していたと思われる、「民業圧迫」を理由とした規模や業務範囲の抜本的な見直しは行われず、現行サービスをほぼ維持する形となっている<sup>14</sup>。また、主たる財源である受信許可料についても、その制度が次期特許状期間中は維持されるとともに、対象にオンデマンドコンテンツの見逃し視聴サービス利用を含めたことに加え、インフレ率に見合った料額の引き上げが容認されたり、他の用途（ブロードバンド整備等）への流用を回避したりするなど、BBC 側にとって収入の見通しがつきやすい形に落ち着いたと言えるだろう。

一方、ガバナンスおよび規制構造に関しては、巷間の予想どおり BBC トラストの廃止と外部機関による規制の導入が提案されたことに加え、既に投資対効果に関する調査を定期的に行っている NAO の調査権限が拡充されることが提案され、BBC 側に独立性の維持に関する懸念を抱かせている。また、新たな理事会の構成とメンバーの選定プロセスに関しても、政府の提案する常任・非常任理事の選定方法や人数に関し、編集の独立性が脅かされかねないとして BBC 側から異論も出ており、今後の議論の焦点となるであろう。

いずれにせよ、BBC 特許状の見直しを巡る議論は、今般の政府提案文書の公表を受けて大詰めを迎えている。今後は夏頃の公表が想定されている特許状および協定書の原案が、夏季休会明けの国会で審議<sup>15</sup>され、新たな特許状が裁可されるのは、現行特許状が失効する直前の冬頃になることであろう。

<sup>12</sup> 政府提案の公表を受け、BBC は、国民およびクリエイティブ産業界における BBC の重要性が認められるとともに、英国民全体に情報・教育・娯楽コンテンツを提供し続けられるような組織の長期的な安定性と強固な基礎をもたらす要素が含まれていると評価する一方、BBC の独立性に関する点では、素直に合意できる内容ではないことを明らかにし、今後、1) 会計検査院（NAO）による監査の導入案の是非と、調査対象（編集に関する決定や、公共財源を使用していない商業部門を監査対象としないこと等）の明確化、2) 理事の任命プロセスとその権限の所在（会長・副会長以外の理事の自由な選出）、の 2 点について、BBC の独立性が十分に確保されるよう、政府と協議を続けると表明している。

<http://www.bbc.co.uk/mediacentre/latestnews/2016/white-paper-response>

<sup>13</sup> BBC トラストも、政府提案では次期特許状の期間が 11 年とされたことで BBC の将来的な確実性が増した点に加え、BBC の公共目的が全ての視聴者に対する利益に改新・明確化された点、他の放送事業者とは異なる教育・情報・娯楽メディアの提供を支援している点、BBC の独立性確保の重要性への理解が示された点を歓迎し、これまで政府が BBC および視聴者と次期特許状に関する協議を進めてきたことを評価するとして一方で、BBC の独立性の保護に関しては、政府からの提案は十分とは言えず、特に財源の確保および理事の任命に関し、明確で透明性が高く BBC の独立性を損なうことがない「十分な保証」を次期特許状に盛り込む必要があるとの意見を表明している。

[http://www.bbc.co.uk/bbctrust/news/press\\_releases/2016/charter\\_review](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/news/press_releases/2016/charter_review)

<sup>14</sup> 一方で BBC は、政府提案公表直後の 5 月 17 日に、昨秋から行っていたオンラインサービスに関するレビュー結果を発表し、レンピサイトや旅行サイト等の一部サービス等の停止や縮小を行いながら、今後は BBC ならではの高品質な公共サービスの提供を目的に、他の事業者とは異なるサービスを提供していくとしている。

<http://www.bbc.co.uk/mediacentre/latestnews/2016/online-creative-review>

<sup>15</sup> 特許状は王室特権に関係するものであるため、国会の承認は必要とされない。一方、協定書は下院の承認のみ必要とされている。