

EUの公共放送とオンラインサービス——規制枠組みと指針の整理

(財) マルチメディア振興センター 情報通信研究部 研究員

平井 智尚

インターネットを通じた視聴覚コンテンツの提供は世界各国・各地域で議論されてきた。その主要な争点は新たな市場の創出にあるが、同時に公共の利益も争点の一つとしてあげられる。後者の点で主導的な役割を果たすのは公共放送であろう。日本でもNHKが「NHK オンデマンド」に代表されるサービスを提供している。しかし法律面での制約などにより成熟しているとは言い難い。こうした日本の事情を念頭に置きながら、本稿では視聴覚コンテンツのオンラインサービスにかかわる法律や政策の整備を進めてきたEUの動向を概観する。

1 視聴覚メディアサービス指令

日本では2006年に「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」が設置され、高速ブロードバンドの普及や放送のデジタル化の進展に伴う放送・通信の融合時代に対応する法体系の確立が議論された。同委員会は2007年12月6日に最終報告書（以下、報告書）を公表、そこでは放送や通信を規制する九つの法律を一本化した「情報通信法」の制定を求める提言がなされた。その際、視聴覚コンテンツを社会的影響力に応じて「特別メディアサービス」（地上波放送など）、「一般メディアサービス」（IPTVやVODなど）、「オープンメディアコンテンツ」（ホームページなど）の三つに区分し、横断的に規制する案も示された（報告書：18-21）¹。この分類は次にあげるEUの枠組みを参考にしたとされる²。

EUは2007年12月、域内の視聴覚コンテンツの共通規則「Audiovisual Media Service Directive」（視聴覚メディアサービス指令：以下、AVMS指令）を採択した。本指令は、EU域内の放送規制を定めた「国境なきテレビジョン指令」（1989年）を改正したものであり、その大きな柱として「広告規制の緩和」と「オンラインサービスへの対応」があげられる³。以下では本稿と関連する「オンラインサービスへの対応」を説明する。

従来の視聴覚コンテンツは伝統的なテレビ番組を前提としていたが、インターネットの普及に伴い、視聴覚コンテンツがオンラインで提供される時代となった。こうした背景を

¹ 報告書の提案に対しては、放送・通信市場への新規参入や競争促進の面で評価される一方で、インターネット規制の強化につながるという反発も招いた。結果的に、放送・通信関連の法律の一本化は実施されていない。

² 日本経済新聞、2007年10月1日朝刊「情報通信法構想——「表現の自由」議論広がる（論点争点メディアと人権法）」参照。なお、報告書でもEUの動向に言及している（報告書：5-7）。

³ AVMS指令の概要については以下を参照。European Commission「Audiovisual and Media Policies」http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/avms/index_en.htm

ふまえ、従来のような放送と通信の技術的特性に基づく規制区分から、公衆への影響やサービス提供者の編集責任に応じた規制区分へと AVMS 指令では改められた。一方の「リニアサービス」は、スケジュール化され、コンテンツが一方向的に視聴者へと提供されるサービスを指す。これは従来のテレビ放送を念頭に置いているものの、インターネットや携帯電話によるコンテンツ提供も範囲に収めている。他方の「ノンリニアサービス」は、視聴者が自身の都合に応じてコンテンツの選択が可能なサービスを指し、主にオンデマンドサービスが含まれる。伝統的なテレビ放送が中核を占めるリニアサービスには従来どおりの強い規制が課せられる一方、ノンリニアサービスに対しては青少年の保護や人種・性別・宗教・国籍に基づく差別助長の禁止といった最低限の規制にとどまっているように、双方の規制レベルは同一ではない。ただし、放送と通信の垣根を越えた規制枠組みを整え、視聴覚コンテンツ市場の競争促進の道筋を構築した点は注目に値する。

EU は加盟国に対して 2009 年末までに AVMS 指令の国内法制化を義務付けた。国内法制化に遅れが見られる国に対して欧州委員会が速やかな履行を指示するなど、各国の足並みが揃っていたわけではないが、2011 年 3 月の時点で、ポーランド、ポルトガル、スロベニアを除く 24 カ国で AVMS 指令の国内法制化が完了している（EC : IP/11/373 参照）。

2 公共放送によるオンラインサービスに関する指針

AVMS 指令ではサービス提供に携わる主体の区別はなされておらず、規制の枠組みは公共放送・民間放送を問わず適用される。しかし、国家補助を伴う公共放送によるサービス提供は、指令の主眼である視聴覚コンテンツ市場の競争促進を阻害する可能性もある。

EU の政策や法律は域内共通市場の確立や市場の自由化を推進する性格を有しており、産業に対する国家補助は原則的に禁止している。ただし、公共放送に関しては公益の観点から例外的に国家補助が容認されてきた（安江、2011 参照）。この理念は公共放送のオンラインサービスにも継承されている。EU では 1990 年代から、公共放送による新たなテクノロジーを利用したメディアサービスの提供を促してきた（Brevini, 2010 参照）。2001 年には「公共サービス放送の国家補助ルールに関するコミュニケーション」（EC : 2001/C320/04）を公表し、その中では、公共放送のオンライン展開について、公共放送は技術的な進歩を享受し、新たな視聴覚・情報サービスを公衆に提供し、デジタル時代の発展を担う、という指針が示されている。

2009 年には同コミュニケーションの改訂版（EC : 2009/C257/01）が公表された。そこでは本格的なデジタル時代の到来により、公共放送のサービスが多様化していることをふまえたうえで、公共放送によるオンライン展開を推奨し、サービスの提供に際しては国家補助を有効に活用するべきと明記している。ただし、「市場に不利益を及ぼすことなく」（*ibid.*, 81 項）や、「通商状況や競争への潜在的な影響についても十分に注意を払う」（*ibid.*, 84 項）といった記述が見られるように、公共放送によるオンラインサービスの展開につい

て、域内単一市場における競争の促進という EU の目標に基づいて留意を表している点は看過してはならない。

3 おわりに

EUが進めてきた放送・通信の融合時代に即した規制枠組みの確立、ならびに公共放送のオンライン展開に関する指針は、日本にとっての先行事例として学ぶべき点がある。たびたび争点として上がるNHKオンデマンドの無料化には、受信料でサービスを賄う際の法律面での障壁や、民放圧迫といった産業面での懸念が存在する。これらはEUにも共通する問題であるが、EUでは公共性への寄与という旗印のもと公共放送によるオンラインサービスの提供を推奨してきた。日本でも、東日本大震災報道のインターネット同時配信などの事例をひきながら、公共性の理念を前面に掲げて、公共放送によるオンラインサービスの推進をはかっていくべきと考える⁴。

ただし、域内単一市場の確立を主眼とするEUの規制枠組みや指針が日本の環境に適合するのか検討しなければならない。加えて、EU域内の事情にも目を向ける必要がある。例えば、フランスとスペインが公共放送の広告廃止に伴い実施した電気通信事業者への課税をめぐるEUと両国間で係争が起きているように（放送研究と調査 2011年5月号参照）、規制をめぐる相克も見受けられる。また、公共放送のオンラインサービスの実施に際しての目的・使命の改正、サービス範囲の拡大、受信料制度の再検討などの状況も各国で異なっており、一概に「EUを参照する」ことは難しい。特に日本でも論点となっているパソコンや携帯電話などの通信端末の利用者から一律に受信料を徴収する問題については、ドイツのように徴収を義務化した国もあれば、英国のように強制的な徴収を検討しながらも実施に至っていない国もある⁵。

公共放送によるオンラインサービスの歴史は比較的浅く、各国・各地域ともに試行の途にあり、公共の利益にかなうサービスのあり方を模索する際には、それぞれの取り組みを参照する作業が重要となってくる。公共放送のオンラインサービスを推進してきた EU および加盟各国の動向は、日本におけるオンラインサービスと公共性の問題を検討するうえで有益な知見をもたらしてくれるだろう。

参考文献

⁴ NHK 会長の諮問機関である「NHK 受信料制度等専門調査会」は、2011年7月12日の答申で、NHK がインターネットで実施する新たなサービスが「コア的公共性」にかかわる（＝公共放送の役割に十分にかかわる：筆者補足）ものであれば、受信料を割り当てるのが妥当であると指摘している（「NHK 受信料制度等専門調査会」報告書参照）。

⁵ NHK 受信料制度等専門調査会では、英、仏、独の公共放送によるオンラインサービスについての比較検討を行っている（NHK 受信料制度等専門調査会 第四回会合資料：26-43）。

Brevini, Benedetta, 2010, Towards PSB 2.0? Applying the PSB ethos to online media in Europe: A comparative study of PSBs' internet policies in Spain, Italy and Britain, *European Journal of Communication*, December 2010, vol. 25, no. 4, 348-365.

European Commission, 2001/C320/04, Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting.

—2009/C257/01, Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting.

—IP/11/373, Digital Agenda: Commission seeks information from 16 Member States on their implementation of Audiovisual Media Services Directive.

The European Parliament and the Council of the European Union, Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) .

NHK、2010「NHK 受信料制度等専門調査会 第4回会合資料 中長期的な視野における公共放送サービスと負担の関係について」

<http://www.nhk.or.jp/pr/keiei/seido/pdf/shiryoku004.pdf>

—2011「『NHK 受信料制度等専門調査会』報告書」

<http://www.nhk.or.jp/pr/keiei/seido/pdf/houkoku.pdf>

通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 報告書（平成19年12月6日）

NHK 放送文化研究所、2011「放送研究と調査 2011年5月号 メディアフォーカス 公共放送への財源補填の通信事業者課税 違法として欧州司法裁判所に EC が提訴」

安江則子、2011「EUにおける視聴覚メディア政策と公共放送——市場と文化の間で——」

『立命館国際地域研究』第33号：13-28