

無線系テレビ放送の 「公共性」

湧口清隆



▶はじめに

本稿は、テレビ放送、とくに電波を送信媒体とする無線系のテレビ放送（地上波放送、衛星放送）の公共性について、非経済学的側面も意識しながら主として経済学的側面から整理、再検討することを目的としている。その上で、デジタル化とそれに伴う多チャンネル化が進展する中で、従来のように放送が一つの公益事業として見なされるのか否かについて考えたい。

ただし、ここではいわゆる「財源論」には踏み込まない。公共放送（NHKやBBCなど）は、受信料を徴収しており、かつ「公共」と銘打っているから「公共性」のあるテレビ放送で、民放は、広告料収入で成り立っており、民間の株式会社が経営しているから「公共性」の薄いテレビ放送であるというような二元論的な議論を展開する意図は全くない。むしろ、電波監理政策という観点から、公共放送、民放を問わず、電波を媒体とする無線系のテレビ放送サービス全体を対象として、公共性を検討する。

以上のような目的の背景には、BS放送、CS放送、地上波デジタル放送の登場によって放送内部の力学で全国ベースの多チャンネル化が進む一方、インターネットの急激な普及という放送外部の力学によって放送と通信の融合が進展する中で、一体どのような要素がこれまで無線系テレビ放送を公共性の高いサービスと位置づけさせてきたのか、また今後もそのように位置づけられるのかを、整理、確認することによって、地上波テレビ放送が、今後も、「使い勝手の良い周波数帯」（prime spectrum）と呼ばれるUHF帯（300MHz～3GHz）の1割以上（わが国では、VHFテレビ：90～108MHz、170～222MHz、UHFテレビ：470～770MHz）を有利な条件で使用できるのか否かについて考察するための材料を示したいという意図がある。

本稿は次のような構成をとる。第1節では、公益事業、言い換えれば「公共性」の高さが認められるための要件を整理する。第2節では、「基幹メディア」という考え方と関連づけながら、無線系テレビ放送の「公共性」を検討する。第3節では、電波監理、電波政策の面で、無線系テレビ放送の「公共性」がどのように作用しているのかを整理する。第4節では、デジタル化や多チャンネル化が無線系テレビ放送の「公共性」の概念にどのような影響を与えるのかを考察する。なお、本稿は筆者の私見であり、所属する研究所の意見を代表するものではない点を最初に明らかにしておきたい。

▶ 1 公益事業の要件

電力やガス、水道、鉄道、電気通信などのサービスは、多くの先進国において、株式会社形態の民間事業者によって供給される場合が大半であるのに、「公共性」の高い事業として、「公益事業」と区分され、一般の事業とは異なる規制や優遇策が適用されてきた。少なくとも、わが国では、地上波テレビ放送事業は、NHK、民放を問わず、「公共性」の高い事業と認識されてきたように思われる。それでは、何がこれらの事業の「公共性」の高さを規定しているのか、それは放送産業にもあてはまるのかについて、最初の2節で検討する。

経済学には、「私的財」の対極として「公共財」という財・サービスの区分が存在する。純粋な「公共財」は、非排除性と非競合性を有する財・サービスと定義される。言い換えると、対価を払わない人の需要を排除できない性質と、生産量が増加しても生産に要する総費用が不変であるような性質を兼ね備えた財・サービスである。常木（1990）が説明するように、非排除性ゆえに無償給付せざるを得ないから、非競合性ゆえに無償給付することが経済効率上望ましいから、あるいはこれら2つの理由から、公共財は対価なしに無償給付される（p.32）。これらの性質をもって、「公共性」とは公共財的属性を備えていることに見いだされると結論づけるのはあまりにも限定的である。実際、「公益事業」と言われる多くのサービスが有償で供給されていることが示すように、「公益事業」とされるサービスは「公共財」よりももっと広い概念である。もっとも、地上波テレビ放送の場合、その多くが視聴に関して無償で供給されており、ある意味では、公益事業の中でも「公共財」により近いサービスと見なすことができるであろう。かつて、テレビ放送が「公共財の完璧な例」（Samuelson, 1958, p.335）として、有料放送が好ましいのか、無料放送が好ましいのか、Samuelson（1964）、Minasian（1964）、Buchanan（1967）を巻き込んだ三つどもえの議論が行われたことは、今日にも通じる議論として特筆すべき事項である。

一般的には、「公共性」の高さや、公益事業を構成する要件として、「サービスの必需性」と「自然独占性」が挙げられる。サービスの必需性とは、当該サービスが、それとは別の本源的な需要を充足するために必要とされる派生的需要であって、経済的・社会的活動に不可欠な中間投入として需要される性質を意味する。また、自然独占性とは、大きな固定費が存在するために、生産規模が大きくなるほど平均費用が逡減し、少量ずつ分割して生産するよりも一括して生産する方が総費用を安く抑えられる（劣加法性）という「規模の経済性」が見いだされることを指す。公共財の定義に登場する「非競合性」は、追加的な生産量に対する追加的な生産費（限界費用）がゼロを前提とするのに対し、「規模の経済性」は、限界費用は必ずしもゼロではなく、固定費に比べて著しく小さいということを前提としている。この観点から、「非排除性」要件がないことと併せて、公益事業、すなわち「公共性」の高さという概念は、「公共財」概念より広範囲に位置づけられる。

退任講演で「交通事業の公共性」を論じた藤井（2000）は、公益事業の要件として伝統的に、サービスの必需性と自然独占を挙げる一方で、これらの性質が生ずる原因を明確にし、「公共性」の本質を鋭く解説している。藤井（2000）の以下に挙げる指摘は、交通事業のみならず放送事業にも特に当てはまる事項なのではないかと思われる。

- わが国では「公共性」という意味は、「公」、すなわち「なにか‘個’や‘私’よりも卓越した社会全体のためとか、社会的に優越されるべきことという色合い」（p.3）が

強すぎて、「共」、すなわち「公衆の利用に開かれたという意味」(p.3)が弱いニュアンスで使われているように見える。しかも「公」といっても、「私的な利益の単なる合計でしかない」(p.5)場合が少なくない。「ときには価値の尺度で多数なのではなくて、単に人数で見て多数だったりする」(p.5)。

- サービスの必需性ゆえに事業者に供給義務を課し、不特定多数の公衆に利用可能性を保証することは、「消費の競合性はないが、排除原則は社会として不適用と定めて、利用可能性サービスを制度的に公共財化する、価値財化する」(p.6)ことである。
- 自然独占性が成立するか否かは、供給側の規模の経済性だけでなく、需要側の市場規模(局地的か否か)も関係している。
- 費用逡減性や外部性、公共財などの要因によって「市場の失敗」が見られるケースでは、「いずれにせよ、政府の介入を必要とする判断の基準は私的な効用に基づいている」(p.7)。また、「それらの要因による社会的な市場介入は、市場の補正という性格のもの」(p.7)である。
- 「市場は効率についてはよく機能するけれども、単純集計的な効率にとどまるものですし、取引が行われる前の初期状態を所与として是認せねばならない。さらに効率つまりは支払意思だけが価値ではなく、市場が機能し得ない価値が多数ある」(p.7)。これらの市場の「限界が「公」の問題になる」と(p.7) 思われる。
- したがって、「公イコール国家というのではなくて、歴史的に形成されてきたその国の伝統や基本的な自然権、国家がどういう形態をとろうと維持されるべき自由や権利」(pp.8-9)と限定的に解釈する方がよい。

以上の指摘をまとめると、公益事業の「公共性」は、たしかに「サービスの必需性」と、「自然独占性」に特徴づけられるが、需要の非排除性が存在していなくてもかわらず、サービスの必需性ゆえに事業者に供給原則(ユニバーサル・サービス義務)を課し公共財化するという市場の補正は、歴史的に形成されてきた伝統や慣習、考え方に基づくものであり、自然独占性の判断には、単に供給側の規模の経済性のみならず、需要側の市場規模も考慮しなければならないと言えよう。

▶ 2 地上波テレビ放送の「公共性」

公益事業一般の「公共性」については、「サービスの必需性」と「自然独占性」によって特徴づけられているが、(地上波)テレビ放送の「公共性」に関しては、さらに放送独自の特殊な要件が加えられることが多い。例えば、伊藤(1989)は、伝送媒体となる電波資源の有限性を挙げる。また、菅谷(1985)、(1994)は、近隣効果(外部性)と「言論の自由」に基づく集中排除(多様性、多元性)を付け加える。外部性というのは、財・サービスの直接的な需要者以外の者にも、当該財・サービスのもたらす便益や悪影響が及ぶことを意味する。これらの観点を併せると、テレビ放送における「公共性」とは、①サービスの必需性、②自然独占性、③電波資源の有限性、④外部性、⑤集中排除原則という5つの要素がともに発生する性質を意味すると考えられる。

しかし、いくつかの注意が必要である。第1に、これらの5つの要素は、自然独占性と集中排除原則のように、一見すると互いに背反する要件を含んでいること、第2に、「公共性」を構成する要件の中には、技術的要因に起因するのではなく、人為的に作り出された要件が存在することである。第1の点は、放送事業が備える2つの要素、すなわち伝送と制作を分離してとらえることによって解消される。第2の点は、退任講演で交通事業の公共性を論じた藤井(2000)の指摘を放送に当てはめることによって、メデ

ィアを取り巻く環境が変化する中で、地上波テレビ放送の「公共性」のどの部分が変化し、どの部分が変化しないのかを見分ける材料を提示するであろう。

伝送媒体を問わず、テレビ放送の「公共性」を分析する上で、明確に認識しなければならないことは、テレビ放送が、伝送と制作という全く性質の異なる2つの業務から構成されている点である。

地上波及び衛星テレビ放送では、伝送媒体に電波（周波数）を用いる。電波はその物理的性質（直進、反射、干渉、回折など）から、同じ周波数の電波を近くの複数のアンテナから発信すると、電波どうしが干渉し合い混信したり、山や大きな建物によって反射、回折するために難視聴地域が発生する可能性がある。しかし、いったん発射した電波は、その周波数に対応するアンテナを所有しさえすれば、誰によっても受信可能であり、受信費用を別にすれば送信費用は同じであるから、仮にスクランブルをかけている場合であっても、受信者に関して、非排除性、非競合性が成立し、発信された電波は「公共財」である。重要な点は、受信者が本源的に需要しているのは、電波そのものではなく、電波に載せられて伝送されているものコンテンツであることである。その意味で、「公共財」は、電波（周波数）ではなく、電波に載せられたコンテンツである。また、スクランブルをかけること自体が、本来、非排除性を有する発信された電波に、人為的に排除性を与えることであるから、制度的にコンテンツを非公共財化していると言える。

わが国の場合、地上波アナログ・テレビ放送では、1つの放送チャンネルを確保するために6MHzのステップ（周波数幅）が必要である（デジタル化すると、同じステップで、従来の6倍以上のチャンネルが確保される）。VHFテレビの周波数帯は90～108MHz及び170～222MHz、UHFテレビの周波数帯は470～770 MHzであるから、1つのチャンネルが同周波数帯域の1～6%を占めていることが分かる。しかもこの6MHzは1つのチャンネルによって専有される。現在、デジタル携帯電話が50kHzで3回線確保できることを考慮すると、アナログ・テレビ放送の場合、1つのチャンネルで実に携帯電話360回線分専有していることになる。無線系のテレビ放送が、「希少な電波を利用して」と言われる理由は、ステップが6MHzであるために、VHFで12チャンネル、UHFで50チャンネルしか確保できないことに見いだされるが、これらの事実（当該チャンネルを別な放送事業者が利用しようとしても混信が生ずるために技術的に不可能であり、利用に対し禁止的に高い費用がかかるか、制度的に可能であるならば既存事業者から買収するしかない事実）が示すように、電波そのものは競合性のある財・サービスである。たしかに、送信機さえ準備すれば、誰でもどこでも発信でき、電波の利用を技術的に排除できないという観点から、非排除性が成立する。その意味で、電波それ自体は、本来、純粋な「私的財」とは言いがたいが、純粋な「公共財」ではない。むしろ、国際的、国内的電波監理体制の中で、人為的（法律的）に「非排除性」（電波の不法利用、不正利用の禁止）を設けており、電波は制度的に「私的財」化された財・サービスと言えよう。

一方、制作業務（コンテンツ）は、前川（1998）の言う「技能集約型単品生産構造」（p.45）を持っており、様々な技能が集約された一連の作業で1つの作品が生産される仕組みとなっている。しかし、いったんマスターピースとなる作品が制作されてしまうと、その複製は比較的安価な費用（デジタルの場合、ゼロに近い費用）で可能であり、どのような媒体を利用して作品を流通させようとも、作品の需要者に関して費用逓減、規模の経済性が成立する（内山・湧口（2001b）を参照）。とくに、無線系のテレビ放送の場合、発信された電波の性質ゆえに、マスターピースが1本あれば、放送対象地域内に何人の需要者が存在しようとも、発信者側の総費用には影響しないし、無作為に特定の需要者を排除することはできない。その意味で、無線系テレビ放送によって送信されるコ

図1 地上波テレビ放送の「公共性」

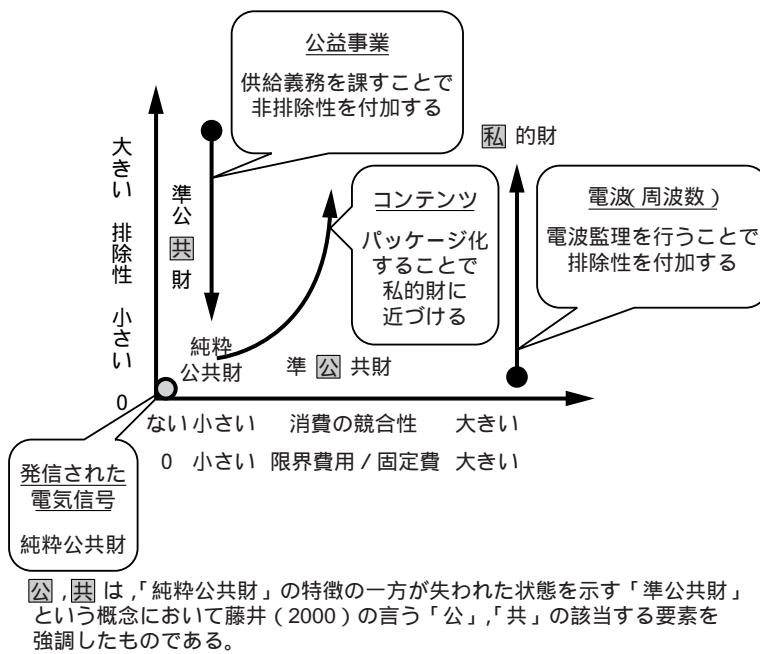


Figure
& Table

コンテンツは、「純粋な公共財」となる。

以上をまとめると、無線系放送サービスは、「私的財」的属性を有する伝送媒体である電波の利用を伴う伝送サービスと、公共財的属性を有する制作サービスの2つの業務から構成される。このうち、伝送媒体である電波は、もともと非排除性と競争性を有する「準公共財」であったが、電波監理によって「私的財」化された財である。しかし、いったん電波に載せて発信された電気信号は「純粋な公共財」である。一方、電気信号として載せられたコンテンツは、その需要者に関して技術的に規模の経済性が成立する。コンテンツはともすれば、パッケージ化して排除性を与え、かつそのために費用をかけて(競争性を付与して)、有料放送やビデオ流通のように「私的財」化する可能性がある。そこで、番組編成権を持つ地上波テレビ局に対し、供給義務を課すことによって、コンテンツを電波に載せさせ、コンテンツを「純粋な公共財」に引き戻す。

ここで、藤井(2000)の指摘に戻ると、前段落のまとめの中に、市場の補正が2か所で生じていることが分かる。1つは電波監理で、1つはコンテンツの供給義務である。電波監理に関しては、国内的次元というよりは国際的な次元で、歴史的に形成されてきた国家の伝統や慣習、考え方に基づく市場の補正という要素は小さい。それに対し、コンテンツの供給義務に関しては、放送規制が国内的次元の問題であるために、国家の伝統や慣習、考え方が大きく反映されることになる。

前川(1998)は、「基幹メディア」(マス・メディア)とは、「国民あるいは市民としての基本情報を共有する手段であり、これが恒常的に機能している(ジャーナリズム機能)」(p.43)メディアと解釈している。「国民あるいは市民としての基本情報」の共有によって共有の意識空間をつくるのが重要であるから、コンテンツに必需性を見だし、供給義務を課すという構造が成立するのであるが、基本情報として何を挙げるのかが、国家の伝統や慣習、考え方の領域に置かれるのである。ニュース、一部のスポーツ、伝統芸能……、例えば、英国ではサッカーも含まれるであろうし、フランスではフランス映画

が含まれるかもしれない。この定義は国によってさまざまである。

藤井(2000)のもう1つの重要な指摘は、「自然独占性」は、供給側の規模の経済性のみならず、需要側の市場規模にも依存するという点である。この点は、コンテンツに関してきわめて重要な指摘である。なぜ、ディズニーのアニメやハリウッドの映画を「公共財」と見なさないのか、なぜフランス政府は、次節に述べるように、原本がフランス語の映画作品、視聴覚作品に補助金を与えるのか、この点を理解する鍵は、需要側の市場規模に見いだされるだろう。コンテンツが放送規制の対象となる区域(都道府県や国)を超えて流通するものであるならば、国内的(都道府県の場合)又は国際的(国の場合)競争が生じ、即地性という「自然独占性」を規定する大きな要因が失われる。この場合、代替的コンテンツが市場を通じて供給されることになり、「公共性」を理由とした公的介入の要因は大きく削がれる。

一方で、「自然独占性」について、国家の伝統や慣習、考え方に基づいて再検討しなければならない点は、言論の多様性、多元性という問題である。たとえば、「自然独占性」が規制対象地域内でもはや存在しない場合であっても、規模の経済性により、コンテンツの供給者が限定され、多様性、多元性が確保できないという状況を考慮しなければならない。この場合、市場を信ずるのか、多様性や多元性の確保のために国家が市場の補正を行うのかは、国家の伝統や慣習、考え方に基づくことになる。

このように地上波テレビ放送の「公共性」を検討していくと、送信に関する技術的要件を所与とするならば、「公共性」は最終的に、コンテンツに関する国家もしくは市民としての判断にたどり着くことになる。

▶ 3 電波監理，電波政策から見た地上波テレビ放送の「公共性」

無線系テレビ放送の中でも、地上波テレビの「公共性」は、周波数割当の中に最も良く反映されているように思われる。それは、成長著しい移動体通信などと競合しながら、「使い勝手の良い周波数帯」の大きな部分(1割以上)を長年にわたり使用してきたことであり、今後も使用が認められるであろう点である。ただし、注意が必要なのは、テレビ放送が開始され、これらの周波数帯が割り当てられたのはおよそ半世紀も前のことであり、移動体通信の著しい発展の結果、これらの周波数帯の混雑問題が深刻化したのは、ここ10年~15年の次元であること、また、大半の国において、一度割り当てられた周波数はそのまま同じ免許人が継続的に利用し続けることができる制度(先着順)になっていたことである。したがって、地上波テレビ放送が需要の多い周波数帯を「不当に」専有し続けたという解釈は当を得ない。

絶え間なく続く技術革新の中で、各種用途に利用可能な周波数帯の範囲は拡大してきた。しかし、[図2]に示すように、電波は波長によって異なる特徴を有しており、それぞれの用途にふさわしい周波数帯が存在している。ユニバーサル・サービスを求められる放送の場合、天候や、地形、建物などの地上の凹凸にかかわらず、できるだけ広範囲に電波が届くことが望まれる。その結果、地上波テレビ放送の場合、今日割り当てられているVHF帯、UHF帯が好まれ、長きにわたって利用されてきた。同時にそれは、移動体通信にとっても魅力的な周波数帯であり、近年、両者の競合が激しくなっている。地上波放送のデジタル化は、利用する周波数帯を変える技術として設計されていないが、1つのチャンネルが利用する周波数の幅をこれまでの数分の1に抑えられる周波数利用を大きく節約する画期的な技術開発である。それゆえ、空いた周波数を新たな放送サービスに活用するのか、通信用に転用するのか、デジタル化に要する莫大な費用をどのよ

図2 周波数帯とその特性・主な用途

区分	名称	周波数帯, 波長, 特徴		主な用途・発生源	
電磁界	ULF	超超長波	0.03 - 3Hz, 10 ⁷ - 10 ⁵ km		
	ELF	超長波	3 - 3,000Hz, 10 ⁵ - 10 ² km	家庭電気製品, 高压送電線	
電波	VLF	超長波	3 - 30kHz 10 ² - 10km	地表面に沿って伝播, 低い山なら飛び越える	無線航行 (オメガ)
	LF	長波	30 - 300kHz 10 - 1km	非常に遠くまで伝わる	船舶・航空機用ビーコン, 無線航行 (デッカ)
	MF	中波	300 - 3,000kHz 1,000 - 100m	電離層E層に反射, 伝播が安定的で遠距離送信可	船舶・航空機用ビーコン, 無線航行 (ローラン), AMラジオ, 船舶通信
	HF	短波	3 - 30MHz 100 - 10m	電離層F層に反射, 地球の裏側まで伝播	船舶・航空機通信, 短波放送, 国際放送, 市民ラジオ
	VHF	超短波	30 - 300MHz 10 - 1m	直進性, 雨・霧に強い, 回折性があり, 伝搬性が高い	航空管制通信, テレビ放送, FM放送, ポケベル, 沿岸無線電話
	UHF	極超短波	300 - 3,000MHz 100 - 10cm	雨・霧に強い, 回折性があり, 伝搬性が高い	テレビ放送, PHS, 携帯電話, タクシー無線, 自動車電話, 航空機電話, 電子レンジ
	SHF	センチ波 (マイクロ波)	3 - 30GHz 10 - 1cm	情報伝達量が大, 直進性が強い	衛星放送, 放送番組中継, 無線LAN, 衛星通信
	EHF	ミリ波	30 - 300GHz 10 - 1mm	光に近く, 直進性強, 雨・霧に弱い	衛星通信, 各種レーダー
		サブミリ波	300 - 3,000GHz 1 - 0.1mm	霧等の水蒸気に吸収されやすい	光通信システム
光		遠・赤外線	3,000GHz - 384THz 0.1 - 0.78m	工業用 (加熱・乾燥), 赤外線ヒータ, 赤外線写真	
		可視光線	384 - 789THz, 0.78 - 0.38m	光学機器	
		紫外線	789 - 30,000THz, 0.38m - 10nm	殺菌灯, 日焼けサロン	
X線			3万 - 3,000万THz, 10 - 0.001nm	医療機器	
線			3,000THz - , 0.001nm -	科学観測機器	

[出所] 湧口 (2001b) 7ページより引用



うに調達するのかなど, さまざまな熱い論争を生みだしている。地上波テレビの場合, 先進国ではすでに受像機の普及率が100%近くに達しており, しかも1軒に何台も設置され, 多くの場合, 受像機は自己負担でサービスは無料という認識のもとにある。それゆえに受像機の買い換えを必要となるようなサービスの変更は非常に難しい問題である。

ところで, 地上波テレビ放送の「公共性」は, 周波数割当以外にも, 電波利用に当たり, さまざまな特例的な制度の適用につながっている。例えば, 他の用途の電波利用者には課される電波利用料金の減免措置である。その一方で, 地上波テレビ放送の「公共性」ゆえに, 別目的で課金されているのも事実である。英国とフランスの事例を紹介する。

英国の場合, 民間放送局 (チャンネル3加盟局) は, ITC (独立テレビ委員会) を通じて国庫に対し「追加的支払い」 (Additional Payments) を行う必要があるかわりに, 放送用周波数に関する「無線電信免許料」の料額の特例措置を享受できる (財郵政国際

協会 電気通信政策総合研究所 (1993), DTI (2001), ITCのインターネット・サイトを参照)。

具体的には、「1990年放送法」により、チャンネル3加盟局は、完全な1年となる初年度については各局の入札によって定められる額の、次年度以降は、ITCが設定する百分率(2001年度については0~23%)に広告料収入など「有資格収入」(qualifying revenue)を掛け合わせた金額、及び、指数連動型の「入札金」(cash bid)と呼ばれる金額を「追加的支払い」として払わねばならない。「追加的支払いは、事業区域内で独占的な放送権を付与された免許人に独占利潤が発生するのは稀少資源(放送用周波数帯)の利用のためである、という根拠に基づいて課せられている」(ITCのインターネットのページに掲載されている "Commercial Television: Revenues and Payments," July 2001による)。また、DTI (2001)の第73セクションでは、「追加的支払い」を、①排他的営業権をITCから購入することに対する支払い、②他の配信プラットフォームに対して「マスト・キャリー (must carry)」(伝送義務)の地位が保証されていることに対する支払い、③公共サービス放送義務に適合する放送事業者に対する補助金、の3要素が一体化したものと見ている。

一方、「無線電信免許料」は、「1998年無線電信法」により、周波数の価値を反映した「スペクトラム・プライシング」と呼ばれる方式(オークション及び管理的料金設定)で算定されるように変更されたが、放送サービスに対する「無線電信免許料」は、1998年以前の電波監理費用に基づく料金設定が引き続き適用されることになっている(デジタル放送に関しては12年間にわたって料金支払い免除)。

フランスの場合、慣習的に、原本がフランス語の映画・視聴覚作品(テレビ番組)への投資義務及び放送義務・編成制約の存在、テレビ局の売上金に対する税金(民放の場合)・徴収金(公共放送の場合)の課金と引き換えに、放送用周波数への課金が免除されている(内山・湧口(2001a),内山・湧口(2001b),湧口(2001a)及び[図3]を参照)。地上波・衛星の総合編成テレビ局の場合、フランス語作品に対する投資義務は17.5%(2001年春現在、現在見直し中)、(法人税とは別に徴収される)税金・徴収金の税率は約5.5%である。欧州製映画作品に対する投資義務を含めると、売上高の1/4弱の用途が法令で定められていることになる。

具体的には、投資義務及び放送義務・編成制約は、「デクレ(政令)第87-36号」、「デクレ第90-66号」、「デクレ第90-67号」、「デクレ第92-882号」、「デクレ第94-857号」、「デクレ第95-668号」などに、テレビ局の収入に対する税金・徴収金は、「1996年財政法」(「1995年12月30日の法律第95-1346号」)第57条(現行制度の規定、テレビ局からの支払いは1984年から)に規定されている。また、放送用周波数への課金の免除は、「『郵便・電気通信法典』第L.33-1条及び第L.33-2条の適用を受けて付与される認可の免許人が支払う義務を負う周波数使用料及び管理料に関する1993年2月3日のデクレ」第1条の2のCにおける、音声及びテレビジョン伝送についての「周波数使用料」と「周波数管理料」の支払い免除規定による。

転じて、わが国の場合、地上波テレビ局は、行政費用の回収という観点から無線局免許の申請手数料及び(5年ごとに支払う)更新手数料が課され、電波利用にかかる行政費用と共益費用の回収という観点から電波利用料の支払いを求められている(「電波法」第103条の2を参照)。後者に関しては、結果として支払われる料金総額に通信セクターと放送セクターの間に大きな開きがあること(2000年度には通信セクターは約330億円、放送セクターは約4億円支払った)は事実であるが、放送事業者も他の電波利用者と同じ土俵、すなわち無線局(電波を受信するだけの機器端末は無線局と見なされない)単

図3 フランスの無線系テレビ局を中心とするお金の流れ

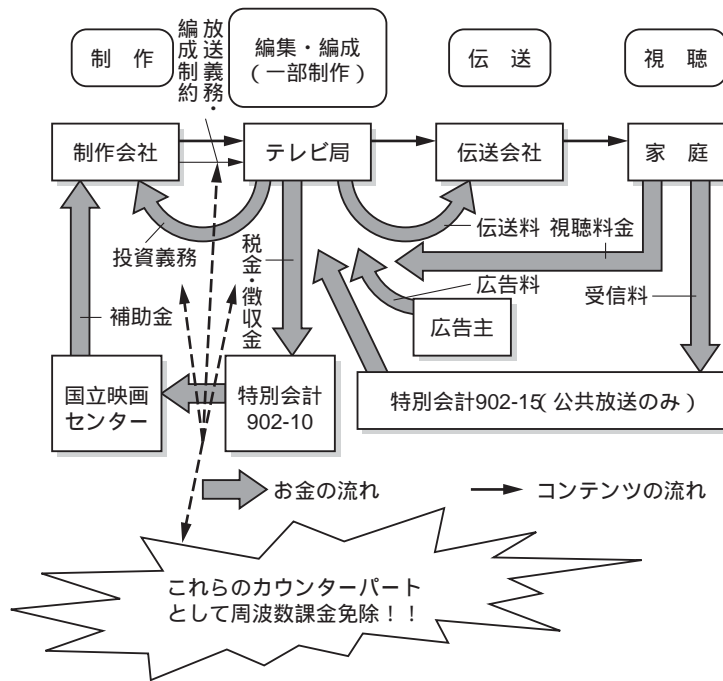


Figure
& Table

位で料金が算定されている。わが国では、地上波テレビ局は、「番組調和原則」とユニバーサル・サービス義務は課されているものの、英国のような営業免許権に対する支払いや、フランスのような投資義務や収入に対する課税・徴収金の支払いは求められていない。「アナ - アナ変換」(地上波テレビ放送の導入に際し必要とされるアナログ・チャンネルの一時的な周波数移行)に要する費用の大半を特定財源である電波利用料に依存するとしても、それによって放送用周波数帯の相当の部分が解放されるのであれば、途中の政治的過程はどのようにせよ、電波利用者の共益のためという論理は成立する。これらの観点から判断すると、わが国の現行制度上は、英仏などと比べ、電波政策上、必ずしも地上波テレビ放送が「公共性」を理由に他の電波利用者に比して優遇されているとは認められないだろう。しかし、優遇はされていないが、英国で行われている「追加的支払い」のような課金システムの欠如が電波の稀少性によって生じた「レント」(利潤)のテレビ局への帰属を招き、行政費用回収型の電波利用料が、DTI (2001) が指摘する、効率的な電波利用を促すインセンティブの欠如を生んでいることは否定できない。このような判断は、まさに、地上波テレビ放送の「公共性」における「公」の問題であろう。

▶ 4 デジタル化, 多チャンネル化の中で - 「おわりに」に代えて -

地上波テレビ放送がデジタル化することに伴って多チャンネル化することによって、あるいはインターネットとテレビ, 携帯電話が一体化して, 通信と放送の融合がはかられる中で, 無線系のあるいは地上波のテレビ放送は引き続き「公共性」の高いメディアとして存在するのであろうか。

M. Cave教授が中心となってまとめた英国の電波政策に関する諮問文書DTI (2001) の中でも, いまだ明確な結論を見いだしていない。第69セクションでは, 「配給プラットフォーム

オームが発展するにつれて、現在の周波数割当への特権的なアクセスを見返りとしたユニバーサル・サービスの提供と他の公共サービス放送義務の完全なる区別は、不明確になり始めてきている。このことは、政府と放送部門との間の暗黙の周波数協定に疑問を巻き起こしている」述べている一方で、第84セクションでは、「テレビもラジオも政府が多元性と多様性を確保する目標を持っている。さまざまな利害関係者の必要性にかなうために、ラジオ庁（地域ラジオ免許の付与も含む）とITCの免許はラジオとテレビのサービスに限定されている。これらの提案は、『無線アクセス』に関する『通信白書』の中にも既に行われている。ほかのコミュニティー・テレビ・チャンネルは、商業的パッケージ・チャンネルの一部として、さまざまな配信プラットフォームによって伝送されている。もし、デジタル化に続いて確実に電波利用の効率性向上を促進する手段が導入されれば、地域放送、コミュニティー放送の可能性に関する周波数アクセス制限が技術的にも経済的にも緩和されるに違いない。しかし、そのような放送事業者は、引き続き、商業配信プラットフォームや自社の周波数へのアクセスに関して特別な扱いを必要としがちである。この見直し案は、周波数の効率性目標が、放送制作の多元性、多様性目標と両立し得る方法を模索するつもりである」とも述べている。

デジタル化によって多チャンネル化が進めば、放送用周波数の稀少性は薄れる。一方でアナログ放送の時代と比べ、電波による伝送の場合でも、技術的にも制度的にもコンテンツ課金が容易になる。また、双方向機能は、コンテンツの「個人化」を可能にする。そのような中で、コンテンツの「私的財」化は一層進展するであろう。さらに、越川（1999）も指摘するように、規模の経済に加え、コンテンツのマルチ・ウィンドウ化による範囲の経済も一層顕著なものになる。

これまでの議論から明らかなように、「公共性」の判断は、最終的に藤井（2000）の言う「公」の領域の問題であり、価値観の変化の中で、あるいはわが国においても大きく変化するかもしれない。しかし、伝送経路が多様化し、供給過多になる中で、従来のように特定の伝送経路のみを「基幹メディア」と位置づけ、「公共性」の高さを主張するのは難しくなるに違いない。なぜなら、「公共性」は伝送経路ではなく、コンテンツに見いだされるからである。番組ごとの区分会計が明確化すれば、番組単位で、これは「公益事業」に位置づけられるコンテンツ、これは「私的財」に位置づけられる番組という区分を行い、番組単位で「公共性」を付与することが可能になるだろう。一方で、我々が「公共性」が高いと認識する番組が、時間帯によって異なるチャンネルで放送されることは不便かもしれない。結局のところ、これらの判断の中で、特定のチャンネル、特定の番組に「公共性」が付与されることになるのではないかと思われる。

参考文献

- Buchanan (1967) 'Public Goods in Theory and Practice: A Note on the Minasian-Samuelson Discussion,' *The Journal of Law and Economics*, vol.10, pp.193-197.
- DTI (2001) 'Radio Spectrum Management Review: a consultation paper'
<http://www.spectrumreview.radio.gov.uk/docs/consultdoc/reviewcondoc.doc>より入手可能
- 藤井彌太郎 (2000) 「交通事業の公共性 - 公・共・私 - 」, 『三田商学研究』第43巻第3号, 2000年8月, pp.1-21.
- 伊藤大 (1989) 「情報技術の進展が放送事業の公共性に及ぼす影響」, 『公益事業研究』第41巻第1, 2合冊号, 第7章.
- 越川洋 (1999) 「デジタル時代のBBCの財源調達 - “市場の失敗” と公共放送 - 」, 『放送研究と調査』1999年11月号, pp.2-31.
- 前川英樹 (1998) 「デジタル時代の放送と放送局」, 郵政研究所編 『21世紀放送の論点 - デジタル・多チャンネル時代の放送を考える - 』, 日刊工業新聞社, 第2章.
- Minasian (1964) 'Television Pricing and the Theory of Public Goods,' *The Journal of Law and Economics*, vol.7, pp.71-80.

- Samuelson (1958) 'Aspects of Public Expenditure Theories,' *The Review Economics and Statistics*, vol.40, pp.332-338.
- Samuelson (1964) 'Public Goods and Subscription TV: Correction of the Record,' *The Journal of Law and Economics*, vol.7, pp.81-83.
- 菅谷実 (1985) 「放送産業と規制問題」, 『公益事業研究』第37巻第1号。
- 菅谷実 (1994) 「放送産業における規制緩和の方向性」, 『公益事業研究』第46巻第1号。
- 常木淳 (1990) 『公共経済学』, 新世社。
- 内山隆・湧口清隆 (2001a) 「経済政策としての映像ソフト振興策 - フランスの事例 - 」, 『メディア・コミュニケーション』No.51, 2001年3月, pp.69-93。
- 内山隆・湧口清隆 (2001b) 「多様性・多元性を促進するメディア振興政策」, 『公益事業研究』第53巻第1号, pp.39-48。
- 湧口清隆 (2001a) 「フランスの視聴覚産業支援政策と視聴覚産業の現状」, 『映像コンテンツの国際的流通をめぐる諸問題 - コンテンツ振興とマーケットの発展 - 』, (財)国際通信経済研究所, 第3章。
- 湧口清隆 (2001b) 「周波数への課金・オークション制度による周波数逼迫対策 - 主要国の動向と分析 - 」, 『海外電気通信』2001年11月号, pp.5-25。
- (財)郵政国際協会 電気通信政策総合研究所 (1993) 『主要国の通信・放送法制 - 英国 - 』。

(湧口清隆 (財)国際通信経済研究所研究員)