

EUにおける放送と電気通信の融合化政策

2003年エレクトロニック・コミュニケーションの規制フレームワークと放送

佐々木 勉

目次

- 1 はじめに
- 2 融合化の諸相
- 3 融合化アプローチの選択
- 4 融合化における規制上の問題
- 5 「1999年レビュー」と「デジタル時代の視聴覚政策に関するガイドライン」
 - (1) 1999年レビュー
 - (2) 視聴覚政策ガイドライン
 - (3) 「全般的利益」の概念
 - (4) EU政策当局内及び加盟国間の対立
- 6 エレクトロニック・コミュニケーション概念の導入
- 7 2003年フレームワークと放送分野
 - (1) 認証と周波数利用の権利
 - (2) マスト・キャリア責務
 - (3) ネットワークと関連設備へのアクセス
 - (4) デジタル双方向テレビ・サービスの相互運用性
 - (5) 消費者デジタル・テレビ機器の相互運用性
 - (6) ワイドスクリーン・テレビ
- 8 放送分野の市場分析
- 9 結び

1 はじめに

放送と電気通信の融合化が叫ばれて久しい。しかし、その法制度レベルでの具体化は困難を窮めている。電気通信法と放送法をそれぞれ歩み寄ら

し個別の法律で融合化を図ろうとするのがこれまで一般的とされてきた。しかし2002年3月に採択されたEUにおける2003年からのエレクトロニック・コミュニケーション分野の規制フレームワークは、融合化アプローチとして初めて一つの法体

系の中にその両分野をまとめた点で大いに注目される。

2003年規制フレームワークは内容の多くをこれまでの電気通信分野の規制を継承し、競争法導入という点で新規さを見せている。同フレームワークの分析は電気通信分野の視点からのものが多いように思われるが、本稿では、放送側の視点から紹介・分析・検討を行ってみようと思う。EUの2003年フレームワークは必ずしも詳細な部分まで律したのではなく、加盟国に一定の自由度を与えているが、それだけに融合化における政策の要点を示していると思われる。

本稿を執筆するにあたり筆者が抱いた疑問点は以下の通りである。

- ① EUにおける融合化の議論がどのように進められてきたのか。
- ② 融合化における規制上の問題がどのように確認されてきたのか。
- ③ 今度の融合化フレームワークにおいて放送側からどのような動きがあったのか。(放送分野での規制緩和・競争化には一般に消極的な見解があったと認識して)
- ④ 2003年フレームワークで融合化を図った施策上の鍵は何か。
- ⑤ 2003年フレームワークにより放送分野はどのような影響を受けるのか。
- ⑥ 2003年7月末からの実施のためにフレームワークが採択された後、どのような動きがあったか。

そこで本稿ではまず、融合化がどのように進んできたのか現象面で確認することからはじめ、第1点目に関してEUにおける融合化議論の出発点となった1997年「融合化グリーンペーパー」の融合化を進めるためのアプローチを確認し、次いで第2の疑問に対するアプローチとして、市場参入、ネットワーク・アクセス、規制機能という点から

EUにおける融合化問題を整理する。第3の疑問については、1999年の「1999年レビュー」と「デジタル時代の視聴覚政策に関する原則とガイドライン」から融合化を進めて行くことになった議論をまとめる。その中で、市場の力によっては十分な解決が図られない事柄に関する概念として、ある意味で競争化の行き過ぎに対する安全弁ともいえるEUが導入した「全般的利益」の概念を議論する。そしてこの概念が放送分野で大きな意味を持っていることを確認する。またその章の補論として、融合化政策を進める欧州委員会内部と加盟国間の姿勢の相違に言及する。

第4点目の疑問については、エレクトロニック・コミュニケーションという概念の導入が融合化政策の鍵であり、それにより「伝送規制」と「コンテンツ規制」を分けることで融合化を進めようとする点を紹介分析する。第5点目の疑問は免許制(認証と周波数割当) マスト・キャリア責務、アクセス、相互運用性、ワイドスクリーン・テレビとして議論する。そして最後に、電気通信分野同様に放送分野にもSMP事業者規制が競争法に則り導入されたことで、執筆段階までにEUが発表した政策文書から放送分野に関する市場分析、特に関連する市場の画定について触れておく。

本稿を執筆するにあたっては、できる限りEUの政策文書をそのまま整理紹介し、主観的な記述を少なくし、筆者なりの評価・分析は最小に留めるようにした。ただし、2003年フレームワークにおいて、エレクトロニック・コミュニケーションという概念を導入し、伝送規制とコンテンツ規制を分離し、分野特殊な規制を維持しつつもEC条約の競争ルールを基礎として、全般的利益の概念を調整弁としていることが明らかになるはずである。またその着実な議論と政策策定のプロセスも理解できるだろう。従来アングロサクソンのな複

雑な分野別の融合化アプローチに馴染んで来た思考には、おそらく新鮮な印象を与えることだろうと考える。

2 融合化の諸相

Garzaniti (2000)¹⁾によれば、融合化は四つの相に整理できる。技術的融合、ネットワークの融合、サービスの融合、市場の融合である。

・技術的融合化

技術的融合化を進めた技術は従来のアナログ技術に代わるデジタル技術である。当初コンピュータ産業だけで用いられていたこの技術は、情報のタイプを問わず（テキスト、音声、あるいは画像）それらをゼロと1からなる二進法の「bit」（binary digitの略）に変換する。

また融合化はデータ伝送や蓄積に必要なビット数を削減し、あるいは徐々に複雑化するコンテンツ情報を伝送しあるいはその情報を電子的デバイス（ハードディスクや磁気メモリー）への蓄積に必要な帯域の縮小化を可能にした圧縮技術によっても後押しされている。これら技術は様々な情報タイプを混合し、新たなサービスの創出を可能としている。最も良い例がインターネットで、それは公開の標準、インターネット・プロトコルを通じて、マルチメディア・サービスのあらゆるエレメントをルート化し伝送するために用いることができる。その意味でインターネットは融合化の象徴といえる。

・ネットワークの融合化

技術的融合化はネットワークの融合化に繋がる。従来特定タイプのデータあるいは信号を伝送するだけであったネットワークは、今やあらゆるタイプの情報を伝送することができる。電気通信ネットワークは放送サービスを伝送する

ことができるし、一方、ケーブルテレビ・ネットワークは従来のテレビジョン番組の伝送に加え、音声電話などの電気通信サービスを提供できる。さらに情報系分野ではないとされた電力分野の送電網、高速道路のネットワーク、鉄道・地下鉄の路線ネットワーク、水道のネットワークなども、光ファイバーを敷設することで、電気通信や放送の信号を伝送できるようになった。したがって、これまで非情報系ネットワーク型公益事業として何らかのネットワークを構築していた事業は、ネットワーク融合化により、情報系分野である電気通信、放送への参入が可能となり、また実際にも参入している。

・サービスの融合化

技術的融合化とネットワークの融合化は、必然的にサービスの融合化をもたらす。前者二つの融合化は、サービス生産者側の観点であるが、サービスの融合化はその利用に対する観点を提供している。電気通信、放送及び情報技術の融合化により「ハイブリッド」サービス、例えば、ペイ・パー・ビュー、ビデオ・オン・デマンド、iモードなどが登場し、また新たなサービス、例えば、ホーム・バンキング、ホーム・ショッピングなどが登場している。前者は情報分野内の融合サービスであり、後者は異分野との融合化によるサービスである。

・市場構造の融合化

上記の融合化は、市場における企業行動の融合化をもたらしている。融合化の結果、従来異なる市場とされてきた市場への参入が容易になった。このことは二つの側面で生じている。一つは垂直的な統合であり、例えば、インフラ事業とサービス事業の統合化であり、それは企業買収や合併を促進させている。もう一つはア

1) Garzaniti (2000) *Telecommunications, Broadcasting and the Internet: EU Competition Law and Regulation*, Sweet & Maxwell, pp. 101-103

ライアンスの形成であり、自ら垂直的に統合して市場活動を行うのではなく、戦略的なパートナーとしてアライアンスを組織する動きである²⁾。

3 融合化アプローチの選択

こうした背景の中でEUにおける融合化政策の検討は、1997年末の欧州委員会による「融合化グリーンペーパー」³⁾から始まった。これはその後公開協議に諮られ、産業界、各国規制機関から多くのコメントを受け⁴⁾、それに基づき、インフラ及び関連サービスの規制並びにコンテンツ・サービスの規制を見直す提案として「1999年レビュー」⁵⁾の一部に盛り込まれた。

それまでのEUレベルにおける電気通信、放送及び情報技術活動を見ると、それらは個々に様々な規制下に置かれていた。情報技術についてはほとんど規制がないものの、電気通信と放送分野は分野特殊な規制下に置かれていた。さらに電気通信分野の規制は加盟国間の共通化を進めていたものの、放送分野の規制はなお各国独自の公共的目標（例えば、多様性の確保、消費者保護、少数者保護など）を追求していた。

他方、電気通信や放送分野の規制制度はネット

ワークやサービスの融合化をほとんど考慮していなかった。特に電気通信と放送の境界は異なったネットワークが特定タイプのメッセージあるいは信号を搬送するとした融合化前の状況を考慮して決定されていた。例えば、1997年の相互接続指令⁶⁾において、電気通信サービスは「ラジオ・テレビ放送サービスを除く、電気通信ネットワークにおいて信号の全体的あるいは部分的な伝送及び経路化を行うサービス」と定義された。この定義はサービスを伝送するために用いられるネットワークの性質に基づいた。したがって、この定義では様々な情報タイプを搬送するネットワークの融合化を考慮していなかった。そこで融合化への布石として、1998年の技術標準及び規則の分野における情報提供の手続きを定めた指令98/34/ECは、以下の「国境のないテレビジョン指令」の定義を除いて、「情報社会サービス」(information society service)という用語を導入した。情報社会サービスは「サービスを受けることの個別の要求により(at the individual request)電子的な手段によって離れたところで対価と引き替えに通常提供されるサービス」と定義された⁷⁾。

放送分野では、1989年の「国境のないテレビジョン指令」(1997年改正)(Television Without

2) Rohlfs (2001) は、ハイテク産業におけるスタートアップ問題と技術標準問題の解決から垂直的統合が促進することを、コンパクトディスク・プレーヤー、テレビジョンのケースから説明している。Rohlfs (2001) *Bandwagon Effects in High Technology Industries*, MIT Press.

3) Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation, Towards an Information Society Approach. COM (97) 623

4) Working Document of the Commission: Summary of the Results of the Public Consultation on the Convergence the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors; Areas for Reflection, S.E.C(98) 128; Communication on the Results of the Public Consultation on the Green Paper, COM (99) 108.

5) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards a new framework for Electronic Communications Infrastructure and associated services: The 1999 Communications Review, COM (1999) 539

6) Directive 97/33 of June 30, 1997 on interconnection in telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application of the principles of Open Network Provision (ONP) O.J. 1997 L199/32

7) Directive 98/34/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations,

8) Council Directive of October 3, 1989 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, O.J. 1989 L298/23. これは1997年に改定されている。Directive 97/36 of June 30, 1997 amending the Television Without Frontier Directive, O.J. 1997 L202/60.

Frontiers Directive⁹⁾が、テレビ放送 (television broadcasting) を「公衆による受信を意図したテレビ番組の、暗号化された形式あるいはされない形式で、衛星を含む無線あるいは有線による初期的送信である。それは公衆への中継するための企業間の番組のコミュニケーションを含む。それはファクシミリ、電子的なデータ・バンク、その他の類似するサービスのような個別の要求に基づく (on individual demand) 情報あるいはその他のメッセージのアイテムを提供するコミュニケーション・サービスを含まない」と定義していた。

放送サービスと情報社会サービスは、「非要求型」か「要求型」かを規準に分けられることになったものの、例えば、ビデオ・オン・デマンド・サービスのようなサービスの扱いはなおグレイゾーンと言わなければならなかった。

用語の定義は規制の在り方に関連する。そこでEU委員会は、規制の在り方から、1997年「融合化グリーンペーパー」において、三つの融合化アプローチを提案した。

- ・垂直的規制維持のアプローチ：分野毎の「垂直的規制モデル」を維持すると共に既存の定義を踏襲し、現行規制をアドホック・ベースで拡張するというオプション。
- ・新カテゴリー創設のアプローチ：既存規制制度と共存し得る新サービスについて別個のカテゴリーを設け、それに適用する新たな規制制度を構築するオプション。(この選択肢は、「テレビサービス」や「メディア・サービス」という新

概念を設けたドイツにおいて選択された。)

- ・包括的漸進的アプローチ：市場動向を反映させるために、現在の規制を修正し既存サービスと新サービスを包括する新たな規制制度を漸進的に導入するという選択肢。これは、現行規制環境の根本的な再評価と改革を求めることになるため、最も大きな変更を伴うオプションである。これら選択肢に対して、融合化グリーンペーパーに対するコメントの多くは、垂直的規制の維持アプローチを支持した⁹⁾。このアプローチは三つの中で最も投資に対する確実性が高く、関連する分野の既存の特徴に関連して公共の利益 (特に放送分野における) を継続的に維持できるとして評価された。第一のアプローチは支持を受けたが、公開協議の結果は、放送と視聴覚 (audio visual) の規制を分けている現行の制度を新たな基準に基づかせ、伝送手段に関する規制とコンテンツに関する規制を分離するべきであるという意見に収束した¹⁰⁾。すなわち、目指すべき規制のあり方は、伝送あるいはネットワーク規制の面においてコンテンツを別として、それを伝送するネットワークは技術中立的に水平的に規制されるべきであり、またコンテンツのようなサービス提供では垂直的な分野特殊な規制アプローチ (例えば、電気通信ネットワークあるいはケーブル・ネットワークでのテレビ番組の提供はコンテンツ規制に) に従うべきであるということになった¹¹⁾。ここでの選択の変更は、コンテンツ側の将来規制に関する危惧があったと思われる¹²⁾。

9) Sauter (1999) は垂直的規制のアプローチが、最終的になくなるだろうと考えている。Sauter (1999) "Regulation for Convergence: Arguments for a Constitutional Approach?" in Marsden and Verhulst (eds.) *Convergence in European Digital TV Regulation*, Blackstone Press, p. 94.

10) Communication on the Results of the Public Consultation on the Green Paper, COM (99) 108; Council Conclusions of September 27, 1999 concerning the results of the public consultation on the Convergence Green Paper. O.J. 1999 C283/1.

11) コメントの中には、放送サービスの基本的な定義となっていた「対公衆」メッセージと「対個人」メッセージの区別が維持し得なくなるとの指摘もあった。例えば、インターネットは個人間コミュニケーションと公衆向けコミュニケーション、あるいは「一対一」と「一対多」というコミュニケーションの境界が曖昧化している。Humpe (1999)⁹⁾は要求対応型の契約ベースかどうか (オン・デマンド・サービス) 双方向サービスかどうか、あるいは定時性を有する番組サービスかどうかという基準で規制を分けてはどうかという提案を行っている。

4 融合化における規制上の問題

(1) 市場参入

市場参入に制限があるのかどうかについては、電気通信、放送あるいはIT（情報技術）分野で大きな相違がある¹²⁾。IT分野では参入規制はない。電気通信分野では、1998年の規制フレームワークにおいて域内の共通化が図られ、規制当局から事前の許可を必要としないが必要な要件に従っていなければならないとする一般認証（general authorisation）と、事前に許可を必要とする個別免許（individual license）の制度とすることにより、1998年の完全自由化実施を進めていた。一方、放送分野では通常、ネットワークとサービスの免許は複雑な手続きを必要とし、加盟国間で大きくばらついてきたし、なおそれは続いている。例えば、放送免許を得るための期間、手続きの透明性、免許期間及び免許料などが異なっている。さらに他の市場への参入制限（業務範囲の制限）が放送分野には一般に存在し¹⁴⁾、その代わりとして放送サービス及びネットワークの構築と運営が排他的あるいは特別の権利として与えられている。またケーブル事業者も一定の無料空中波放送を配信するよう求める「マスト・キャリア」（Must Carry）責務が課されている。

業務範囲の制限では、既存電気通信事業者による放送事業参入も大きな問題となる。英国などでは、既存電気通信事業者がその公衆向け電気通信ネットワークを利用してテレビジョン・サービスの提供を認めていない。しかしそうした制限は効率的な参入機会を妨げる不当な差別であり、利用者がイノベティブなサービスへアクセスすることを阻害し、消費者に損失をもたらしているとの主張もある。英国では、ケーブル・ネットワークが電気通信サービスを自由に提供していたため、そうした制限は不当であるとの主張もあった¹⁵⁾。業務範囲制限の支持者は暫定的で非対称的な業務範囲制限が投資を進め、電気通信のローカル・ループ競争を押し進める重要な方法であり、ドミナントな既存事業者が新市場へ拡大参入することに対して揺籃期の競争を保護するためにも必要であると主張した¹⁶⁾。なお1998年に欧州委員会が発表したケーブル・ネットワークにおける電気通信サービス提供に関するレビュー（「ケーブル・レビュー」¹⁷⁾では、その問題に対する明確な方針は示されなかった。

伝統的な放送規制の前提には、配信チャンネルに関わる周波数の希少性、広告料による財源確保や免許料の問題が存在した。しかし新技術、特にデジタルや圧縮技術の導入は伝統的な電気通信や

12) Nitsche (2001) の指摘する「視聴覚及び放送政策は、マスとして組織化されたプロパガンダが人々の政治的な意見に影響を与えるために用いられたという20世紀の経験のため、高度にセンシティブで収束しない議論となってきた。」ということが根底にあり、それが自由化の進む伝送面に引きずられる不確実性を危惧したと考えられる。Nitsche (2001) *Broadcasting in the European Union*, T.M.C. Asser Press, p. 29

13) Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation, Towards an Information Society Approach. COM (97) 623, pp. 16-17.

14) これは一般にメディアの集中を排除するための措置であり、メディアが他の市場へ進出することにより、それらとの関係で報道の自由の確保が危惧されるためである。

15) 英国の電気通信規制については、Armstrong, Cowan, Vickers (1994) *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, MIT Press, 第7章、Vogelsang and Mitchell (1997) *Telecommunications Competition: The Last Ten Miles*, MIT Press, 第9章、Angel (2001) "The Telecommunications Regime in the United Kingdom" in Walden and Angel (eds.) *Telecommunications Law*, Blackstone Press, が参考になる。

16) OECD (1999) *Regulation Issues in Broadcasting in the Light of Convergence*, DAFFE/CL (99)1. この文書は様々な見解を整理している。

17) Commission communication concerning the review under competition rules of the joint provision of telecommunications and cable TV networks by a single operator and the abolition of restrictions on the provision of cable TV capacity over telecommunications networks, O.J. 1998 C71/4

放送事業のコンテキストに大きな影響を与え、それは厳格なコンテンツ関連の制限（例えば、多様性・多元性を確保するための番組責務、ケーブル事業者に対するマスト・キャリア責務）を曖昧化させ、またそれによるネットワーク増大やキャパシティ拡張による煩雑な免許手続きの問題を顕在化させた。伝送手段の希少性はマルチメディア環境における規制介入の基礎としての意味合いを減じ、オフ・ラインで提供される同一サービスが規制を受けない場合に、オン・ラインでのサービス提供に煩雑な免許条件を課すこと（例えば、書籍のダウンロードなど）は、もはや政策的な正当性がないとの主張を生み出した¹⁸⁾。市場参入に関して重要なのは、免許制において明確で透明性の高い非差別なルールを確立することであって、特に免許を受ける者の選択基準及び免許の有効期間は域内で調整され簡素化される必要であるとも主張された¹⁹⁾。

(2) ネットワーク・アクセス

EC条約の競争ルールに従えば、ネットワークあるいはサービスへのアクセスは基本的に商業的交渉による。しかしながら、電気通信分野では相互接続やネットワークないしサービス・アクセスについてオープンなアクセスが確立されているが、放送分野ではそうっていない。放送分野ではデジタル・テレビについて条件付きアクセスの規制が存在するが、必ずしも全てのデジタル・サービスに適用されるわけではない。

電気通信分野ではオープン・ネットワークのルール（ONPルール）が確立されたことから、その原則が他のインフラやサービスにも拡張可能かということが考えられた。ONPルールのケー

ブル・ネットワークへの適用可能性について、Garzaniti（2000）²⁰⁾は、そもそも既存電気通信事業者の強力な市場地位のために競争法の適用がうまく機能しないという前提の下に、既存事業者インフラへの参入者のアクセスを保証する必要からオープン・ネットワーク・プロビジョン（ONP）ルールが編み出され、したがってONPルールのケーブル・ネットワークへの拡張も、ケーブル事業者がネットワーク提供で電気通信分野における既存事業者に類似する市場地位を有する場合にのみ、正当化できるだろうと述べた。またそうした場合を除いても、ONPルールの拡張はケーブル事業者には過剰な規制負担を課すことになることと拡張には消極論を展開した。さらにケーブル・ネットワークが放送目的のために利用される限り、ケーブル・ネットワークへのアクセスは多元主義や多様主義の保証のためローカル・コンテンツ・ルールを基礎に規制される可能性が高いことも指摘した。

次に条件付きアクセス・システムやその他のデジタル・システムについてみると、条件付きアクセス・システム（conditional access system：CAS）は、サービス提供者が番組やチャンネル毎に視聴者のアクセスをコントロールし、対価を支払った者だけが番組あるいはチャンネル・サービスへアクセスできるようにするシステムであり、またその他のデジタル・システムとしては、ナビゲーション・システム（NS）、アプリケーション・プログラミング・インターフェイス（API）であり、飛躍的に増大した情報サービスの管理・検索を容易にするツール（例えば、Netscape、Microsoft Explorer、YahooやAltavista）がある。APIは双方向アプリケーションを管理しサード・

18) 脚注12

19) 脚注12

20) Garzaniti (2000) *Telecommunications, Broadcasting and the Internet: EC Competition Law and Regulation*, Sweet & Maxwell, pp. 108-109.

パーティによるアプリケーション開発のための特別なインターフェイスを提供する一連のソフトウェアである。そこでの問題は、それらが新たなボトルネック設備を作り出すかもしれないことである。したがってそうした技術を用いてサービスを行うために必要な投資規模やそれらを購入する顧客の可能性を前提にすれば、新規参入者は既存事業者のシステムを利用してサービスを提供する以外の選択肢を持たないことになるかもしれない。そうしたエレメントが独占されるときには、新規参入者はアクセスについてそれらを所有する独占者に依存しなければならなくなる。

高度テレビジョン標準化指令(Advanced Television Standard Directive)は、ONPルールをデジタル・テレビジョンの条件付きアクセス・システムに適用した。しかしこの指令はナビゲーション・システムやアナログの条件付きシステムを対象としていない。したがってそれはケーブル事業者を除いた放送事業者に有利となっている。

(3) 規制機能

放送と電気通信分野の分野特殊な規制は、加盟国のほとんどにおいて文字通り別々の規制機関により実施されてきた。いわゆる「規制の垂直的アプローチ」がとられてきた。さらにドイツやベルギーでは、電気通信分野の規制を連邦レベルの機関が行うのに対して、放送分野の規制は州レベルないし地域レベルで行われ、他の加盟国と異なった制度をとっている。技術革新による融合化の進展により、事業者は異なった規制機関の異なった視点からの規制を受け、それは事業者に対し規制

に関わる取引費用を増大させてきた。例えば、放送と電気通信の融合的サービスを提供しようとするれば、ネットワークは電気通信ネットワークとしてまた放送ネットワークとしてそれぞれ免許を得なければならない。さらに問題なのは、それら規制機関間で規制要件が不整合であったり矛盾したりするリスクが生じていることである。また規制機関の不整合は、それらの規制の範囲外に位置しうる新規ビジネス事業を創出させることになる。それは、規制の論理から規制対象外とされるのではなく、単に規制機関間の不整合から生じるケースであり、そうかといって規制機関の整合をとれば、それは過剰規制となる可能性も生じてくる。

既に記したように、融合化グリーンペーパーの公開協議の結果として、コンテンツとインフラ・サービス(伝送)の規制を別々にしておくことについてはコンセンサスが得られた。とすれば、コンテンツの規制とインフラ・サービスの規制を別々の機関が行うのか、あるいは一つの機関が行うべきかという問題が生じる。

結論から言えば、その公開協議では、コンテンツ規制と伝送規制の規制機関統一化という結論は得られなかった。むしろ現状の分離体制の維持が容認されたといえる。統一化の賛成者からすれば、規制機関の統一は一つの規制フレームワークにおさめることで統合的でシームレスに公共の利益と経済効率性の実現を図ることができる。規制機関間の意思疎通に関わる行政費用が削減できる。しかし、反対論からすれば、規制機関の統一化は単一的な価値基準を暴走させる可能性があり、規制機関を分離しておく方が、経済効率に公共の利益

21) 英国では独立の規制機関設立当初、規制機関の長は経済効率を優先し、所得分配問題や消費者問題は議会あるいは貿易産業省等の政府の問題であるとして、経済規制の機関として機能した。英国の規制機関は、正確に言えば、長官が一機関として機能するのであって、その下の規制機関はスタッフにすぎない。このため、長官の個性が反映される傾向にあった。電気通信OFTELの初代長官カールスバーグは所得分配上の問題を扱おうとしなかった。またプライス・キャップの考案者で後に電力規制機関OFFER長官となったリトルチャイルドはさらに強くそうした姿勢を貫き批判を受けていた。Young (2001) *The Politics of Regulation: Privatized Utilities in Britain*, Palgrave, 第2章。

表1 独仏英の規制機関

| | ドイツ | フランス | 英国 |
|-------------|--|-----------------------------|---------------------------------|
| 免許交付 | 電気通信郵便規制庁 (RegTP) | 電気通信規制庁 (ART) の提案により産業大臣が交付 | 貿易産業省 (DTI) |
| 電話番号 | RegTP | ART | 電気通信庁 (OFTEL) |
| 通路権 | RegTP | 地方自治体 | 貿易産業省 |
| 小売料金 | RegTP | ARTの意見に基づき産業大臣 | OFTEL |
| ユニバーサル・サービス | RegTP | ART | OFTEL |
| 相互接続 | RegTP | ART | OFTEL |
| 係争処理 | RegTP | ART | OFTEL |
| 周波数配分/割当 | 配分：連邦政府（個々の無線サービス及びその他の電波利用に割り与えられる周波数帯を示す周波数表を作成） 割当：RegTP（個々の周波数利用のための周波数帯域の割当） | 配分：全国周波数庁（ANFR）割当：ART | 配分：無線庁（RA） 割当：RA |
| 放送 | 各州の担当省 | CSA及び文化省 | ITC及びOFTEL |
| 競争法の適用 | RegTP：電気通信分野の分野特殊なルール、連邦カルテル庁：競争法 | 競争評議会 | OFTEL、公正取引庁（OFT）競争委員会（旧独占合併委員会） |

出所：EU（2002）Telecommunications Regulatory Package VIII Implementation Report, Annex IIを参考

が従属させられるリスクを回避できるとしている²¹⁾。経済効率、単純化すれば、商業主義的な規準は説得と合意に容易であろうが、公共の利益という価値基準は多様であり（曖昧であるとも言える）一つの合意を導きにくく、また必ずしも経済効率と両立せずむしろトレードオフの関係にあることが多い。特にコンテンツ規制は経済的要因よりも文化的、政治的、歴史的、社会的な非経済的問題を対象としている。さらに伝送規制とコンテンツ規制は規制に必要な専門的知識が異なっていることから、それら規制機関の分離が望ましいとしている。

5 「1999年レビュー」と「デジタル時代の視聴覚政策に関する原則とガイドライン」

(1) 1999年レビュー

1999年秋、融合化グリーンペーパーとその公開協議をもとに、欧州委員会は電気通信の規制フレームワーク改革に関する提案（「1999年レビュー」）を盛り込んだ通信を採択した²²⁾。この提案の目的は、急激な技術変化に対応しより一層の競争を促進させ、情報社会における欧州の競争力を維持し増強させるために、既存規制フレームワークを加盟国間で調整することであった。

このレビューは五つの原則を掲げた。

- ・規制政策は明確な政策目標に基づくこと

22) Commission Communications: "Towards a New Framework for Electronic Communications Infrastructure and Associated Services": the 1999 Communications Review. COM (99)538, November 10, 1999.

- ・その目標を達成するために必要最小限の規制とすること
- ・規制は法的な確実性と柔軟性の適切なバランスをとること
- ・規制は技術について中立的であること
- ・規制はできる限り規制される事業活動に対して実行可能であること

また欧州委員会は新規制フレームワークが以下の要素から構成されるべきであるとした。

- ・全般的及び特定の政策目標を確認するフレームワークからなる分野特殊な指令と、免許制、アクセスと相互接続、ユニバーサル・サービス、プライバシーとデータ保護に関する四つの個別的な指令（これにより、自由化関連指令を含め二十あったEUの関係法律を六つに整理することになる²³⁾）(図6は、2002年に採択された共通化に関わる指令・決定の結果を示している)
- ・勧告(recommendation)、ガイドライン、行動規範(code of conduct)からなる非拘束的な措置とEC条約に定められた一般原則の枠内で柔軟性を持つその他の非拘束的な措置（これにより拘束的規定の制限を図る）
- ・競争法への依存を強化し、競争法が有効な場合には分野特殊な規制を競争法に置き換える（分野特殊な規制から競争法への移行）

こうした姿勢から欧州委員会は1999年レビューにおいて、以下のような政策提案を行った。

- ・全てのコミュニケーション・インフラとそれに関連するサービスについては単一の規制フレームワークとすること（ただし、放送サービスなどのコンテンツに適用される各国内ま

たEU全体の規制責務と反することのないようにする)

- ・無線周波数や番号資源を利用する場合を除き、免許制を一般認証とすること
- ・全てのコミュニケーション・インフラについてアクセスと相互接続の規制を共通のフレームワークとすること
- ・無線周波数管理について域内で共通のアプローチをとること
- ・(99年段階で) 現行のユニバーサル・サービスの範囲と定義を継続すること。なお拡張する場合には、基準に従い定期的に見直しを行うこと。
- ・既存事業者により支配的な市場の状況が続くローカル・ループについて、競争促進のため緊急の措置を講ずること（例えば、アンバンドリング）
- ・欧州委員会と各国規制機関の関係を改善しなければならないが、欧州規制機関(European Regulatory Authority : ERA)の創設を提案しないこと。

この政策提案から欧州委員会は2000年12月新指令案を発表し、それは修正を経て最終的に2002年3月、欧州議会及び閣僚理事会により採択された。

(2) デジタル時代の視聴覚政策に関する原則とガイドライン

上記1999年レビューに対して、視聴覚・放送サイドから欧州委員会において採択されたのが1999年欧州委員会通信「デジタル時代の視聴覚政策に関する原則とガイドライン」²⁴⁾である。

1999年レビューで示された五つの原則は視聴

23) これら指令は分類して、EC条約第86条（公企業に関する規定）に基づく自由化関連指令とEC条約第95条に基づく共通市場（共通化）に関する指令ないし関連規定に分類される。

24) Communication from the commission to the council, the European parliament, the economic and social committee and the committee of the regions: Principles and Guideline for the Community's Audiovisual Policy in the Digital Age, COM (1999) 657 final

覚・放送分野にも当てはまるが、内容から推定されるように電気通信主導である。そこで視聴覚・放送の分野に特殊な性格を考慮しなければならないとして、すなわち、電気通信主導の行き過ぎに歯止めを掛ける意味で、同じ年、同じ欧州委員会から、以下の原則とガイドラインが発表された（この内部的なきさつは、後述⁽⁴⁾を参照せよ。）。

① 比例性の原則

比例性の原則（principle of proportionality）とは、規制介入の程度がその目的を実現するために必要な範囲を超えるべきではないことを意味している。比例性の適用は関係するサービスの十分な分析を必要とするのであって、例えば、個々の利用者のコンテンツに関する選択とそれをコントロールする釣り合いが考慮されなければならない。例えば、無料テレビ放送サービスのための少数者保護では、利用者IDや直接支払いの方法を必要とする暗号化されたペーパービュー・サービスのそれとは異なった規制のアプローチとしなければならない。

② 伝送規制とコンテンツ規制の分離

1999年レビューと融合化のグリーンペーパーにおける協議により、伝送規制とコンテンツ規制に対しては異なった規制アプローチが必要であるとする事についてコンセンサスを得た²⁵⁾。それを受けて、コンテンツ規制に関する言及として以下の事項が示された。

- ・コンテンツ規制は、コンテンツ・サービスの特殊な性格に従い、またそのサービスに関連する公共政策目標に従うものであることを保証する必要がある。
- ・コンテンツ規制は、現行体制を構築している視聴覚分野の特殊性を保証する必要がある²⁶⁾。
- ・市場の不確実性と同時に消費者保護を十分に維持し、またその実施に絡む初期投資の必要性を認識しながら、新視聴覚サービスに対する適切な規制制度を適用する。
- ・伝送とコンテンツの区別を行う場合、消費者のコンテンツへのアクセスに関する問題、例えば、エレクトロニック・プログラミング・ガイド（EPG）や「マスト・キャリア」規則に関して配慮すべきである。

これらは、伝送規制によるコンテンツ規制への影響を抑えるための覚え書きの意味合いを持っていると考えられる。

③ 「全般的利益」の目標と規制のアプローチ

共同体法の原則と方法論は、法的に安定で確実な規制フレームワークの構築に大きな力点を置いている。これは共同体の視聴覚コンテンツ市場の効率的な運営と発展に対する必要不可欠な条件であるが、そのフレームワークはまた、「表現の自由や抗弁権、著作者とその作品の保護、多元性、消費者保護、少数者及び人間の尊厳の保護、言語的文化的多様性の促進のような社会の『全般的利益』（general interest）の有効な保護を保証しな

25) 林紘一郎（2002）は、伝送ではなく「コンデュイト」（管路）と用語を用い、コンデュイト規制とコンテンツ規制を分けた電子情報通信産業の規制を言及している。EUの考え方はそれに類似していると思われる。林紘一郎（2002）「電子情報通信産業データからトレンドを探る」電子情報通信学会、pp. 146-155

26) テレビ放送サービスは「国境のないテレビジョン」指令及び知的所有権と暗号化サービスの保護に関するその他の措置（The Directive on the co ordination of certain rules concerning copyright and rights related to copyright applicable to satellite broadcasting and cable retransmission（Council Directive 93/83/EEC, OJL 248 of 6 .10 .1993, p. 15）and the Directive on the legal protection of services based on, or consisting of, conditional access（Directive 98/84/EC of the European Parliament and of the Council, OJL 320 of 28 .11 .1998, pp. 54-57））によって、また放送サービス以外の視聴覚と情報サービスは1998年に採択された規制の透明性メカニズム（The European Parliament and Council Directive 98/48/EC amending for the third time Directive 83/189/EEC laying down a procedure for the provision of technical standards and regulations²⁶⁾と、Eコマース指令によってカバーされている。

なければならない」(全般的利益の議論については後述)。

視聴覚政策は「公衆に対するコミュニケーション」²⁷⁾を確立するサービスのような公衆向けの視聴覚コンテンツ提供に関わり、全体としてメディア分野(例えば、著作権及びその隣接する権利、芸術作品の一体性の保護、少数者・消費者、文化的多様性などの保護)と関連する全般的利益に影響を与えるかもしれないため、伝送手段(放送のようなポイント・ツー・マルチポイント、あるいはビデオ・オン・デマンドのようなポイント・ツー・ポイント)は明らかに重要であるものの、いくつかの新規のサービス・タイプについては、その規制アプローチの必要性及び比例性を評価するとき、他の要素も考慮されるべきである。

「徐々に規制を加えるアプローチが各サービス・タイプにより影響を受ける全般的利益を扱うために必要である。その規制の基本的理由は、これらの目標を実現するために実際的あるいは潜在的に市場の力が失敗する(市場の失敗)ということである」としている。

④ 公共サービス放送の役割確認とその財源調達 の透明性の必要性

公共サービス(テレビ)放送は欧州共同体の加

盟国において重要な役割を果たしている。「これは公共の意見を客観的に形成し、多元性を保証し、無料放送に基づき品質のある番組を提供する際の文化的及び言語的な多様性、教育的番組に関して」当てはまる²⁸⁾。「新しいデジタル視聴覚環境における公共サービス放送の統合化は、バランスのとれたアプローチを必要としている。公共放送と民間放送事業者から欧州における放送のデュアル・システムの将来は、加盟国の公共放送制度に関するプロトコル²⁹⁾(後述)により解釈されるように、条約に従い、自由市場の運営と公正競争の原則と調整を図りながら公共サービス放送事業者の役割に依存している」。それは以下を意味している。

- ・加盟国は公共サービス権限を協議し、定義し、組織し、またその公共サービス放送事業者がどのように財源調達されるべきか(免許料、政府資金、両方の利用など)を決定することについて自由である。
- ・加盟国が定義するとき、公共サービス権限は、全般的な経済的利益のサービスに関して共同体の利益に整合するものとする。
- ・加盟国が決定するとき、財源計画は比例性の原則を尊重し、プロトコルが解釈するように(公共サービスの権限の実現が考慮されると

27)「公衆に対するコミュニケーション」という概念は、例えば、著作権指令におけるように、共同体法において既に見られる。また国境のないテレビジョン指令第1条1(a)のテレビジョン放送の定義は「公衆によって受信されることを意図したテレビジョン番組」という類概念に基づいている。他方、基本的に私的な連絡(例えば、eメールのような)を可能とすることを目的としたサービスは、そうした全般的な利益と関わらず、またプライバシーの保護も刑法において禁じられた行動が関係する場合にのみ合法的に制限される(例えば、児童ポルノの通信に関して)としている。

28) Nitsche(2001)によれば、公共放送の学問的な定義については、「帰納法的アプローチ」と「演繹法的アプローチ」の二つに分けることができる。前者は現状から定義を組み立て、後者はどうあるべきかから定義しようとする。Blumler(1992)は帰納法的に定義し、Granham(1992)、Keane(1991)、Tracy(1988)は演繹法的に定義している。Nitsche(2001) *Broadcasting in the European Union*, T.M.C. Asser Press, p. 31. Tracyによれば、公共サービス放送の主要特徴として八項目に整理している。(1)所得等にかかわらず利用可能であること(あまねく性(universality)) (2)主張の総合性(university of appeal)(特別な主張から平均的な主張まで) (3)少数者に対する提供、(4)公共への奉仕(serving the public sphere)(国としてのアイデンティティの滋養) (5)教育へのコミットメント、(6)既得権益からの非密着性(distance from vested interests) (7)視聴者数によってではなく番組品質の点での競争、(8)番組制作者を制限するよりもむしろ開放すること。Blumler(1992) *Television and the public interest*, Sage Publications, p. 11; Granham(1992) "The media and the public sphere" in Calhoun, C., ed., *Habermas and the Public Sphere*, MIT Press; Keane(1991) *The Media and Democracy*, Cambridge Polity; Tracy(1988) *The Decline and Fall of Public Service Broadcasting*, Oxford University Press, pp. 26

29) これによりEUは公共放送の財源について国家補助の妥当性が確認されている。これについては、市川芳治(2002)「国家補助ルールの公共放送への適用に関するコミュニケーション(EC委員会見解)」、国際商事法務 Vol. 5 及び6を参照されたい。

き)また欧州裁判所判例において解釈されるように、EC条約第86条⁽²⁾(後述)に従い、共通の利益に反する程度まで共同体の取引条件と競争に影響を与えないものとする。

- ・公共サービスの権限の定義及び関連する財源計画は加盟国の責任であるが、欧州委員会はそれらが国家補助(state aid)ルール(EC条約第87条)とサービス提供の自由に関する欧州裁判所判例³⁰⁾によって解釈されるように、条約と両立するものであることを保証する責務を持っている。

国内及び欧州レベルでこのバランスを保証すること、特に新情報技術による提供の可能性を十分に汲み取りまた加盟国により定義されるべき各公共サービス権限をより効果的に実現することを可能とすることが基本である。」

⑤ 自主規制：補完的プロセス

「急激に変化する環境において安定した規制環境を確立することは、確立される規制のフレームワークに対する補完として自主規制(self regulation)が役立つだろう。それはこれまでの議論から生じた教訓である³¹⁾。

- ・政府及び公的機関が公共の利益の目標を定め、その確保の水準に関する要件を規定し、その実現のために必要な規制を採択するが、それにもかかわらず、事業者及び利用者はその同じ公共の利益目標の実現に、法的なフレームワーク内で自主規制措置を開発することによって貢献することができる。そうした措置

は詳細な規制の必要性を不要とする。

- ・国内及び共同体レベルでの自主規制は、域内市場の逸脱に導かない限りにおいて、補完(subsidiarity)の原則の適用の好例となり得る。反対に、共同体レベルでの行為規範(code of conduct)の導入も考えられる。
- ・自主規制は他のものよりも特定分野について適している。自主規制が望ましくなく実施可能でない一例は著作権である。そこでは財政的問題から権利所有者は法律の保護をなお必要とし続けている。
- ・自主規制は小規模競争者や新規参入者の損失をもたらす自己の利益に最も適した『ゲームのルール』を定める主要な既存事業者により利用されることを認めてはならない。」

なおこの自主規制について、Nitsche(2001)は「欧州委員会及び閣僚理事会は、自主規制が放送に関してではなく、ニューメディア、特にインターネットを念頭に置いていると思われる。したがって、放送にとっては、将来的に、テレビ番組が「伝統的な経路」とインターネットを通じて視聴されるようになったならば、重要になるだろう」と評している。また自主規制が加盟国間ではつく可能性があることや消費者保護の名の下に提供者側が競争抑制的に結託する可能性も指摘されている³²⁾。

⑥ 規制機関

欧州レベルで実施される様々な協議は、視聴覚分野の規制機関に関する共通のガイドラインを欧

30) EC条約のための国家補助の一般的な定義は、Case 61/79 *Amministrazione delle finanze dello stato v. Denkavit* [1980] E.C.R. [1981] 3.C.M.L.R.694. において確立された。Wyatt and Dashwood, (2000) *European Union Law*, Sweet & Maxwell, p.p. 679-709.

31) 1999年9月27日付けで、欧州閣僚会議はニューメディア・サービスの発展の点から自主規制の役割に関する結論を採択した。OJC 283/2 of 6.10.99

32) Nitsche (2001) *Broadcasting in the European Union*, T.M.C. Asser Press, p. 35. 自主規制の基本的考察では、Baldwin and Cave (1999) *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Oxford University Press, 第10章「自主規制」が参考になる。

州委員会が定めるように求める方向にある。その場合、

- ・規制機関は政府と事業者から独立とするべきである。(従来、事業者が政府現業であったための確認)
- ・コンテンツ問題は直接あるいは密接に特定社会の文化、社会及び民主的必要性に関連して本質的に国内的であり、そのため補完の原則にそって、コンテンツ規制は加盟国の主たる責務である。
- ・技術の融合化のため、規制機関同士が一層の協力をすべきである。

以上が、1999年欧州委員会通信「デジタル時代の視聴覚政策に関する原則とガイドライン」の概要であるが、これらの内容は、新規制フレームワークが電気通信主導で進むことを予想して、視聴覚側からの留保条件を示したものとして読めるものである。視聴覚側の主張は、「全般的利益」というEC条約に依拠している。そこで以下では、「全般的利益」の概念を確認分析し、また欧州委員会内部の視聴覚と電気通信に関する姿勢の相違を見ておくことにする。

(3) 「全般的利益」の概念

上記③で示された「全般的利益」(general interest)の概念は、表現の自由や抗弁権、著作者とその作品の保護、多元性、消費者保護、少数者

及び人間の尊厳の保護、言語的文化的多様性の促進のような社会的な目標が、市場の働きで必ずしも実現されないという考えに由来している。この概念は普通名詞的な表現であることからややもすれば見過ごされがちである³³⁾が、自由化・競争化を進めるかつての公益事業分野では重要な意味を持っている。

その背景を探れば、この概念は1996年アムステルダム条約によりEC条約第16条として導入された³⁴⁾。ただし同条文(脚注34)から推測できるように、これは当初、財の自由な移動というコンテキストの中で導入され、後にサービスの自由な移動に拡張された³⁵⁾。サービスの自由な移動では、視聴覚分野においてEU側の懸念は大きかった。特に視聴覚分野(映画、ビデオ、テレビ番組等)では、EUの米国に対する年間貿易赤字額は70億ユーロ(約8,400億円)に上り、米国制作作品が加盟国において(売上ベースで)60%から90%の間でその国の市場を席卷していたためである³⁶⁾。他方、域内レベルでは、一般に公共サービスという曖昧ながらも納得されてきた目標のもとに、それらサービスの提供を担ってきた公的企業が民営化され市場が競争化されて、それら目標の維持が危うくなってきていた³⁷⁾。加盟国毎に見れば、消費者保護や少数者保護が懸念されたし³⁸⁾、加盟国間を見るとEU統合による言語的文化的多様性の確保が危ぶまれた³⁹⁾。

33) 我が国のEC競争法解説では、十分に紹介されてこなかったように思える。またEC競争法の紹介では、国家補助、排他的・特別な権利付与に関する条文紹介も見過ごされがちであるように思われる。

34) 第16条「加盟国は、欧州連合の影響力が協調し融合された行動をもってできる限り有効に実行されることを保証するために、全般的利益に関する外交上また社会保障(security)上の政策に関するあらゆる問題について閣僚理事会内で互いに情報を出し協議するものとする」(全文)

35) Nitsche(2001) *Broadcasting in the European Union*, T.M.C. Asser Press, p. 180

36) Communication from the commission to the council, the European parliament, the economic and social committee and the committee of the regions: Principles and Guideline for the Community's Audiovisual Policy in the Digital Age, COM(1999) 657 対照的に米国における欧州制作作品は1から2%を占めるにすぎない。

37) Services of General Interest in Europe, O.J.C281/03

38) 民営化・規制緩和の先鞭をつけた英国では、例えば、電気通信分野のBTは規制緩和策としてプライス・キャップ料金制が導入されるサービス品質を劣化させたことが問題となったし、エネルギー分野ではなお燃料貧困者問題が残っている。Young(2001) *The Politics of Regulation: Privatised Utilities in Britain*, Palgrave. 特に第3章「A Fair Deal for Consumers?」が参考になる。

2001年欧州委員会通信（以下、2001年全般的利益の通信³⁹⁾）によれば、「全般的利益のサービス」とは「この用語は、全般的でありまた特定の公共サービス責務に従うものとして公的機関が分類する市場的また非市場的サービスを対象とする」と説明されている。極めて曖昧な定義であり、その全般的利益のサービスについては、加盟国の公的機関（public authorities）が決定するものとして、加盟国の意思に委ねている。EUにおける「全般的利益のサービス」に類した用語には、「全般的経済的利益のサービス」（services of general economic interest）、「公共サービス」（public services）、「ユニバーサル・サービス」がある⁴¹⁾。

「全般的経済的利益のサービス」は、EC条約第86条において用いられ、全般的利益の目標のために特定の公共サービス責務に関わる「市場的サービス」、すなわち、市場化が可能なサービスとして、経済的側面から「全般的利益」との区別を行っている⁴²⁾。また「公共サービス」は、サービス提供に関わる企業、例えば、内航海運、航空、鉄道、エネルギーなどを提供する企業に対して、全般的利益の目標実施を推進しあるいは容易にするとの観点から、特別の公共サービス責務として公的機関により課されるものとして定義され、その責務は国内ないし地域レベルであることから、各国における用法はばらついており⁴³⁾、EU全域的な用語として定義し得ないと考えられる。

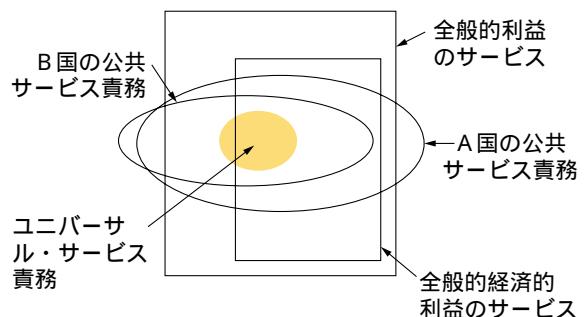
「ユニバーサル・サービス」は、その定義を欧州委員会が行うことにより、電気通信分野のような自由化の進展している分野において加盟国共通

で用いられるようになった。電気通信分野での定義は、継続的なアクセス可能性と一定品質のサービスがアフォードブルな料金で全ての利用者あるいは消費者に提供されることとされている。

これらを筆者なりに整理すれば、それらの関係は図1のようになる。まず全般的経済的利益のサービスは、全般的利益のサービス概念に含まれる。公共サービスの概念の広さは加盟国毎に異なり、全般的利益のサービス概念あるいは全般的経済的利益のサービスの概念の範囲を超えていることもあれば、その範囲の中にあるかもしれない（図は超えている場合）。ユニバーサル・サービス責務の概念は、既にEUレベルで決定されていることから、全般的利益の概念の範囲内にあるが、全般的経済的利益のサービスと一部重なるにすぎないと考えられる⁴⁴⁾。それはまた公共サービス責務の概念の部分集合になっていると思われる。

いずれにせよ、これら用語はユニバーサル・サービスを除き、その定義において曖昧である。EUのこうした用語法は、加盟国個々の独自性を考慮し、その中で共通項を見出し、また将来に対して含みを持たせるものとしてまた徐々に確立し

図1 全般的利益のサービスに関する概念図



39) Collins (2002) は視聴覚コンテンツと経済的な優位性の関係をネイティブ・スピーカー数で説明している。Collins (2002) *Media and Identity in Contemporary Europe: Consequence of Global Convergence*, intellect, pp. 127-129.

40) Communication from the Commission, Services of general interest in Europe, (2001/C17/04) Annex II

41) ユニバーサル・サービスの概念と公共サービス責務の概念は、判例により認められてきた (Case C 320/91 Corbeau [1993] Case C 393/92 Almelo [1994])

42) ibid

43) ibid

44) この整理は例外も考えられるが、とりあえず概念の整理に役立つにすぎないものであることを断っておく。

て行く概念として理解されなければならない。全般的利益のサービスに関するEUの概念は、したがって、加盟国が考えるこれまでの公共サービス責務をどのように共通化させて行くかが焦点となる。もちろん、そこには技術革新・市場動向により全般的利益のサービスに追加されるものもあるかもしれない。

2001年全般的利益の通信を見ると、利用者ニーズが何かという視点からアプローチしている。利用者にとりユニバーサル・アクセス、高品質及びアフォーダビリティの保証がそれらのニーズの基礎であり、企業、特に、中小企業もまた全般的利益のサービスの利用者でありそのニーズも満たされなければならないとし、利用者ニーズの保証として、以下の事項を確認している。

- ・高いレベルの環境保護
- ・身障者、低所得者のような人々の特別のニーズ
- ・遠隔地あるいはアクセスできない地域における基礎的サービスの完全な地理的カバレッジ
なおここでも「高いレベル」、「環境保護」、「基礎的サービス」が何かは具体的に明示されていない。次にこれらが利用者ニーズの基礎でありそれを満たすための条件として、これに関わる全般的利益のサービスの提供の原則には、以下の事項が含まれるとして示している。
- ・良質サービス提供、高水準の公衆の健康及びサービスの物理的安全性を保証するための基本的責務の明確な定義
- ・料金、契約条件、選択、提供者の財源調達に関する十分な透明性
- ・サービスの選択及び、適切な場合、供給者の選択と供給者間の有効な競争
- ・事業者から独立した規制機関の存在、苦情処

理を行い、係争解決を図るメカニズム。

これらの事項は、1999年レビュー及び融合化グリーンペーパーで触れられた「表現の自由や抗弁権、著作者とその作品の保護、多元性、消費者保護、少数者及び人間の尊厳の保護、言語的文化的多様性の促進のような」社会の全般的利益という言葉からの予想に反して、極めて限定的であると言える。電気通信分野におけるユニバーサル・サービスの規定に近い。しかしこれは全般的利益のサービスに関するEU加盟国内で調整可能な最小事項と解釈すべきである。繰り返しになるが、さらに考慮できるはずの事項については、「全般的利益のサービス」があるとして、将来に議論の余地を残した市場における競争の行き過ぎに対する調整弁としての役割を担わせていると筆者は解釈している⁴⁵⁾。

2001年全般的利益の通信は、全般的利益のサービスを曖昧なまま、それを加盟国が事業者に委ねる場合の考慮点を示している。それらはこれまで公共サービス責務といった形で、排他的権利としてまた特別の権利⁴⁶⁾として公的企業に担われてきた。公的企業（特に放送分野）及び民営化された企業はその市場において大きな力をなお保持しているが、それら企業が全般的利益のサービス提供を担うことで競争上有利に不利になることがないようにしなければならない。したがって、全般的利益のサービス提供について、

- (i) 排他的あるいは特別の権利が与えられること、また
- (ii) 財政上の国家補助を受けることが問題となる。

排他的あるいは特別の権利に関しては、EC条約第86条

45) Nitsche (2001) は、全般的利益の概念を公共サービス責務とほぼ同義に扱い、過去の欧州裁判所判例を整理している。Nitsche (2001) *Broadcasting in the European Union*, T.M.C. Asser Press, pp. 180-182.

46) EUでは、一つの事業者に対してだけ権利を与えるときに排他的権利として、また限られた数の複数事業者に権利を与えるとき特別の権利として使い分けている。

「加盟国が排他的あるいは特別の権利を与える公的企業あるいは(筆者加筆:私的)企業がある場合、加盟国は本条約に含まれたルールに反した措置、特に第12条及び第81条から第89条までに規定されたルールに反した措置を実施しあるいは継続しないものとする。」(第1項)及び「全般的経済的利益を委ねられた企業あるいは独占をもたらす収益を持つ特性を有する企業は、そのルールの適用がそれらに与えられた特別の業務の法律上あるいは事実上の成果を妨げない限り、本条約に含まれるルール、特に、競争に関するルールに従うものとする。その取引の展開は、共同体の利益に反するようになる程度まで影響を及ぼしてはならない。」(第2項)

が基礎となる。

また国家補助(state aid)に関しては第87条において規定されている。

「本条約の他において規定されていない場合、加盟国によって与えられる補助、あるいはある企業をないしある財の生産を有利とすることにより競争を歪めあるいは歪めるおそれのある何らかの形式での政府資源を通じた補助は、加盟国間の取引に影響を与える限りにおいて、共同体市場と両立するものとする。」(第1項)

「以下は共同体市場と両立するものとする。(a)その補助が関係する生産物の起源に関して差別なしに与えられる場合、個々の消費者に与えられる社会的性格を有する補助、(b)自然災害あるいは例外的な事象により生じた損害を償う補助」(第2項)⁴⁷⁾

「以下は共同体市場と両立すると考えられるかもしれない。(a)生活水準が異常に低いあるいは深刻な失業状態となっている地域の経済開発を促進する補助、(b)欧州の共通利益に関する重要なプロジェクトの実施を推進し、あるいはある加盟国の経済における深刻な混乱を收拾するための補助、(c)その補助が共通の利益に反しない程度に取引条件にマイナスの影響を与えない場合の、ある経済地域の経済活動の開発を容易にする補助(以下、省略)

47) 第2項(c)は省略。

48) (e)は省略

49) Commission Directive 2002/77/EC of 16 September 2002 on competition in the markets for electronic communications networks and servicesにおいて、「排他的権利」とは、加盟国によって一つの企業が法律、規則、あるいは行政措置を通じて、エレクトロニック・コミュニケーション・サービスを提供しあるいは一定の地理的範囲内でエレクトロニック・コミュニケーション活動を行う権利と定義され(第1条5) また「特別の権利」とは、法律、規則あるいは行政措置を通じて限定された数の企業に対し加盟国によって与えられる権利を意味し、それは一定の地理的範囲において、

- (a) 客観的、比例的あるいは非差別的な基準に従う以外の方法で、エレクトロニック・コミュニケーション・サービスを提供しあるいはエレクトロニック・コミュニケーション活動を行うことを認められるそうした企業を二つの以上の数に指定しあるいは限定すること。
- (b) 実質的に同等の条件のもとに同じ地理的範囲において、同じエレクトロニック・コミュニケーション・サービスあるいは同じエレクトロニック・コミュニケーション活動を行う他の企業の能力に大きな影響を及ぼす、そうした基準以外の方法で、法律あるいは規則上の利点を企業に与えることと定義されている(第1条6)

(d)共通の利益に反しない程度に共同体における取引条件及び競争にマイナスの影響を与えない場合の、文化及び文化財保護を促進する補助」⁴⁸⁾

である。

これら条文をもとに、2001年全般的利益の通信では、全般的経済的利益のサービスは、市場がその提供を行う十分なインセンティブを持たない場合でも提供する必要があると公的機関が考える点において通常のサービスと異なっているとし、公的機関がいくつかのサービスが全般的利益に関わり、市場の力が満足な提供を行わないと考えるならば、多くの特定したサービス提供を全般的利益のサービス責務という形でそのニーズを満たすよう定めることができると指摘している。そしてそれらの責務実施では特別あるいは排他的な権利⁴⁹⁾、あるいは特定の財源調達メカニズムを認めることができるとした。またある市場において競争する全ての事業者の一つあるいは有限数の事業者が公共サービス責務を課され、他の事業者が課されない場合には、追加的な賦課金あるいは公共サービス基金の制度により、全般的利益のサービスにかかる純追加的費用を絡ませるのが適当かもしれないとし、その場合、企業による負担は市場の活動に比例的とすべきであり、その活動の正常な行使において負担することができる他の賦課金とは明確に切り離されるべきであるとした⁵⁰⁾。

なお全般的利益のサービス概念は、前節④で示

した「公共サービス放送の役割確認とその財源調達の透明性の必要性」でも窺えたように、視聴覚分野、特に放送分野における公共放送の役割を再考させた。既述したように、1996年のプロトコルは、

「欧州共同体を確立する条約の規定は、その財源が各加盟国により協議され、定義され、組織されたものとしての公共サービス権限の実現のために放送機関に交付される限り、またその公共サービス権限の実現が考慮されつつ、その財源が共通の利益に反する程度までに共同体における取引条件と競争に影響を与えない限り、公共サービス放送の財源を提供する加盟国の権能を侵すものではない。」⁵¹⁾(全文)

を内容とし、加盟国における公共サービス放送の財源支援を確認した。

また1999年1月の欧州閣僚理事会決議⁵²⁾は、さらに進めて、

- ・公共サービス放送の使命の遂行は技術的な進歩からの利益を受け続けるものでなければならない。
- ・差別なくまた均等な機会をベースに、様々なチャンネル及びサービスへの広範な公共アクセスは公共サービス放送の特別な責務実現のための必要条件である。
- ・加盟国による公共サービス権限の定義によれば、公共サービス方法は新たな視聴覚及び情報サービスそして新技術の便益を公衆にもたらず重要な役割を持っている。
- ・公衆に対して品質ある番組とサービスを提供

する公共サービス放送の能力は、デジタル時代における活動の発展と多角化を含め、維持され増進されなければならない。

と公共放送の維持と強化で合意した。視聴覚分野に言及すれば、2000年12月の映画及び視聴覚産業に対する国家補助に関する閣僚理事会決議⁵³⁾は、

- (a) 視聴覚産業は、優れて文化産業である。
- (b) 映画及び視聴覚産業への国家補助は、文化的多様性を保証する主要手段の一つである。
- (c) 文化的多様性の目標は、その目標を満たすために必要な産業構造を前提とし関係する特定の状況に適応した映画及び視聴覚産業への国家補助の特別な性格を正当化する。
- (d) これらの主張は特に政策能力が低く、言語的あるいは地理的エリアが限定されている国あるいは地域の視聴覚産業の発展のケースに当てはまる。
- (e) 欧州の映画及び視聴覚分野は、企業の未資本化、国内市場の未成熟のため非欧州制作物によって支配され、また欧州作品の越境的循環の不十分さという構造的弱点を持っている。この分野に対する国内及び欧州の支援システムはそれら問題を解決する上で果たすべき補完的及び不可欠な役割を持っている。

とし、

- (a) 加盟国は映画及び視聴覚制作を支援するための国内政策を行う資格を持つ。
- (b) 映画及び視聴覚産業への国家補助は、欧州視聴覚市場の出現に貢献することができる。

50) 電気通信分野のユニバーサル・サービス基金の制度に関する基本的な考え方は、これに基づいていると言える。2003年規制フレームワークが2002年3月に採択された後、9月に「エレクトロニック・コミュニケーション・ネットワーク及びサービス市場の競争に関する2002年9月16日付け欧州委員会指令2002/77/EC」を採択した。これはそれら排他的・特別な権利の廃止を求め競争市場の一層の公平性を画す内容となっている。電気通信で言えば、これは既存事業者に過度に負担を課してきたとしその公平性を求める内容とも読め、今後の加盟国での取り扱いが注目される。Commission Directive 2002/77/EC of 16 September 2002 on competition in the markets for electronic communications networks and services

51) OJ. 1997, C340/109.

52) Council Resolution of the council and of the representatives of the governments of the member states, meeting within the council of 25 January 1999 concerning public service broadcasting, 1999/C30/01

53) Council Resolution of 12 February 2001 national aid to the film and audiovisual industries, 2001/C73/02

(c) 文化的な多様性を維持し推進するためのそれら措置のための法的な確実性を増進させる適切な手段が検討されるべきである。

との合意を決議した。

こうした視聴覚分野における全般的利益の概念を根底とした国家補助の確認と公共放送の役割の再認識という流れが、経済原則に沿った融合化や放送市場の自由化・規制緩和という流れと共に存在していることを見落としてはならない。特に規制緩和論が強調されて伝えられる英国から欧州を探るといった視点からはなかなか見えにくい点であ

り、また経済学者の議論からはさらに伝わってこない現実である⁵⁴⁾、ただし、これらの点は海外調査で最も探りにくいところである。(表2はこれまでの融合化と視聴覚政策の主な事項を示している)。

(4) EU政策当局内及び加盟国間の対立

上で見たような視聴覚分野における国家補助の確認などの競争に逆行するような動きと他方で自由化を進める動きは、EUの政策当局内と加盟国間(特に、英国とフランス)の対立としても認識しておかなければならない。

EUの政策策定は、最終的には欧州議会及び閣僚理事会が採択するが、最初は欧州委員会が担当する。視聴覚分野について言えば、欧州委員会を政府とすればその省にあたる総局(Directorate Generals: DG)の中で、前の呼称でDGIII(産業問題)、DGIV(競争)、DGX(視聴覚、コミュニケーション、文化)、DGXIII(電気通信産業)の四つの総局が関わってきた⁵⁵⁾。DGIIIは、「国境のないテレビジョン」指令を書いた総局であり競争化への道をつけた。DGIVもまたその競争政策が視聴覚分野に大きな影響を与えている。DGXIIIは放送の「ハードコア」(衛星やテレビの標準化など)について関与する。そしてDGXが視聴覚分野の政策の中心である⁵⁶⁾。

Collins(2002)⁵⁷⁾によれば、DGIIIとDGIVは自

表2 融合化と視聴覚政策の経緯

| |
|---|
| <p>融合化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・1997年：融合化グリーン・ペーパー ・1998年：電気通信分野の完全自由化 ・1999年：1999年コミュニケーションズ・レビュー ・2002年3月：2003年フレームワーク採択 ・2003年7月：2003年フレームワークの実施 <p>視聴覚政策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・1995年：高度テレビジョン標準化指令 ・1996年：アムステルダム条約第16条の追加。公共サービス放送のプロトコル ・1997年：国境のないテレビジョン指令(改正) ・1998年：条件付きアクセス指令 ・1999年：公共サービス放送に関する閣僚理事会決議 ・1999年：デジタル時代の視聴覚政策の原則とガイドラインの欧州委員会通信 ・2001年：映画及び視聴覚産業に対する国家補助の閣僚理事会決議 ・2001年：全般的利益のサービスに関する欧州委員会通信 ・2002年：視聴覚分野の発展に関する閣僚理事会決議 |
|---|

54) こうした事情は英国の政治学者、メディア学者の書物からは十分に窺える。例えば、Young(2001) *The Politics of Regulation: Privatised Utilities in Britain*, Palgraveは英国の規制緩和の不首尾を規制者の説明責任の欠如、規制緩和の複雑さ、消費者無視といった観点から示しているし、Collins(2002) *Media and Identity in Contemporary Europe: Consequence of Global Convergence*, intellect, pp. 127-129. は、放送における経済学者の新古典派アプローチに懐疑を抱いている。彼らの主張は少数意見というのではなく、むしろ一般的認識に近いものと言える。それは我々が規制緩和を標榜こそすれその難しさを重々承知していることと同じ感覚で描かれている。

55) 2000年からこれら総局は再編されている。Nugent(2001) *The European Commission*, Palgrave, Ch. 6.

56) DGXは「国境のないテレビジョン」指令の推進と、視聴覚産業の保護育成を行う「MEDIA (Measures to Encourage the Development of the Industry of Audiovisual Production) プログラム」を柱とした政策を進めている。Council of the European Communities(1990) Decision concerning the implementation of an action programme to promote the development of the European audiovisual industry (MEDIA)(1991-1995) 90/685/EEC. OJL 380. 31.12.90. pp. 37-44. 現在はこのプログラムは第3期の「MEDIA Puls」(2001-05)になり、4億ユーロを財源としている。Leonard(2002) *Guide to the European Union*, The Economist, p. 243, Nitsche(2001) *Broadcasting in the European Union*, T.M.C. Asser Press, pp. 49-53

由化・競争推進であり、「ウルトラ・リベラル」と、またDGXとDGXIIIは市場介入を重んじ「ディリジスト」(統制経済主義者)とも呼ばれる。またNitsche(2001)⁵⁸⁾によれば、前者は主に英語を用い、後者は主に仏語を用いていた。ただしDGXIIIが再編後情報社会総局となり、筆者がその関係者から直接聞いた話では、現在は同総局では英語が中心になっているとのことであった(なおDGXは教育文化総局となった)。

言語の対立はそのまま英国とフランスの対立でもある。経済的側面からEUレベルの競争化を促す英国と文化的側面からEUレベルでの多元化・多様性を確保しようとするフランスの対立である。「国境のないテレビジョン」は、いっこうに自由化の出口が見えない視聴覚政策に業を煮やした英国のレオン・ブリタン卿(Brittan)が1987年から92年に競争担当の委員であったとき、DGXではなくDGIIIから発表されたものであった。これが出された時、フランスの有力政治家ジャック・トゥボン(Toubon)は「English shop keeper mentality」と苦々しく評したと伝えられる。ただし、皮肉なことに、英国はEUでの競争化を進めることにより、EC条約競争ルールの適用のため、国内法の改定・整備に追われている。EC条約自体が大陸の法体系を基礎としているためである。

6 エレクトロニック・コミュニケーション概念の導入

欧州委員会の1999年レビューを受けて2000年3月のリスボンにおける欧州閣僚理事会は、デジタル経済への移行、それによる競争及び雇用創出の

可能性の重要性を確認したが、それは電気通信、メディア、情報技術の融合化進展により、全ての伝送ネットワーク及びサービスが単一の規制フレームワークによりカバーされるべきであるという基本的方針の確認であった。上記第3章 融合化アプローチの選択で述べたように、「放送サービス」と「情報社会サービス」を区別する考え方も導入されていた。しかし欧州委員会はサービスから規制を考えるのではなく、伝送とコンテンツという区分から「エレクトロニック・コミュニケーション・ネットワーク及びサービス」という概念を導入し、それを2002年3月欧州議会及び閣僚理事会により採択された2003年規制フレームワークで明文化した⁵⁹⁾。

「エレクトロニック・コミュニケーション・ネットワーク」は、衛星ネットワーク、固定(回線交換、及びインターネットを含むパケット交換)ネットワーク、移動体地上ネットワーク、及び電力ケーブル・システム、そして信号伝送の目的のために利用される範囲において、搬送される情報タイプにかかわらず、ラジオ及びテレビ放送のために利用されるネットワーク、ケーブルテレビ・ネットワークを含む有線、無線、光学的あるいはその他の電磁的な手段による信号の搬送を可能とするその他リソースによる伝送システムであり、適用可能な場合、交換機あるいはルーティング設備を意味する。

また「エレクトロニック・コミュニケーション・サービス」は、電気通信サービス及び放送用ネットワークでの伝送サービスを含むエレクトロニック・コミュニケーション・ネットワークでの全てあるいは部分的な信号搬送からなり、エレクトロ

57) Collins (2002) *Media and Identity in Contemporary Europe: Consequence of Global Convergence*, intellect, p. 14.

58) Nitsche (2001) *Broadcasting in the European Union*, T.M.C. Asser Press, pp. 47-48.

59) 2003年7月末からのEUにおける規制フレームワークの概要については、拙稿「EUにおけるエレクトロニック・コミュニケーションの規制政策 融合化と競争法の導入」(公正取引、2003年3月号)を参照されたい。

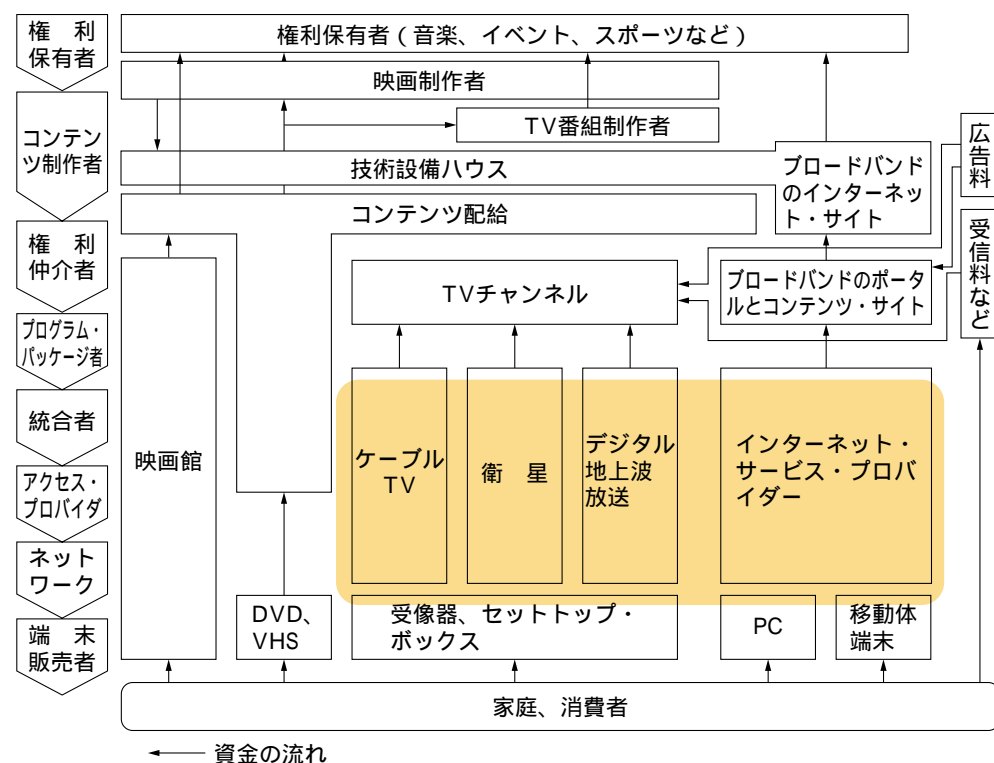
トロンニック・コミュニケーション・ネットワーク及びサービスを用いて伝送されるコンテンツの提供サービス、あるいは編集行為を除く、対価をとって通常提供されるサービスを意味する。それはエレクトロニック・コミュニケーション・ネットワークにおいて全てあるいは部分的な信号伝送から構成されない情報社会サービスを含まないとして定義した⁶⁰⁾。これにより、要求型かどうかのサービス規準ではなく、電気通信と視聴覚を伝送に着目したフレームワークを構築した。したがってこのフレームワークには放送コンテンツ、金融サービス、情報社会サービスのようなエレクトロニック・コミュニケーション・ネットワーク上で供給されるサービスのコンテンツについては含ま

れない。

具体的な形で理解するために、図2以下の視聴覚産業概観図⁶¹⁾を示してみる。網掛け部分がエレクトロニック・コミュニケーション分野の規制に従うことになると思われる。

エレクトロニック・コミュニケーションの概念導入により、これまでの電気通信の規制緩和法制と放送など視聴覚分野の関連する法制が整理されることになった。その多くはまだ電気通信法制に立脚した整理にすぎないとも言えるが、2003年フレームワークは総論的指令である共通の規制フレームワークに関する指令2002/21/EC(フレームワーク指令⁶²⁾)と、四つの各論的指令、認証に関する指令2002/20/EC(認証指令⁶³⁾)、アクセス

図2 視聴覚産業概観図におけるエレクトロニック・コミュニケーション規制の範囲



60) Directive 2002/21/EC of European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (以下、フレームワーク指令) OJL 108, 24 4 2002, p. 33 第2条(a)及び(c)
 61) 図2から5は、Andersen, Outlook of the development of technologies and markets for the European Audiovisual sector up to 2010, Appendix, June 2002から筆者が一部修正したものである。網掛け部分は筆者。
 62) ibid. 4
 63) Directive 2002/20/EC of European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services, OJL 108, 24 4 2002, p. 21

図3 エレクトロニック・コミュニケーション規制の範囲（英国のケース）

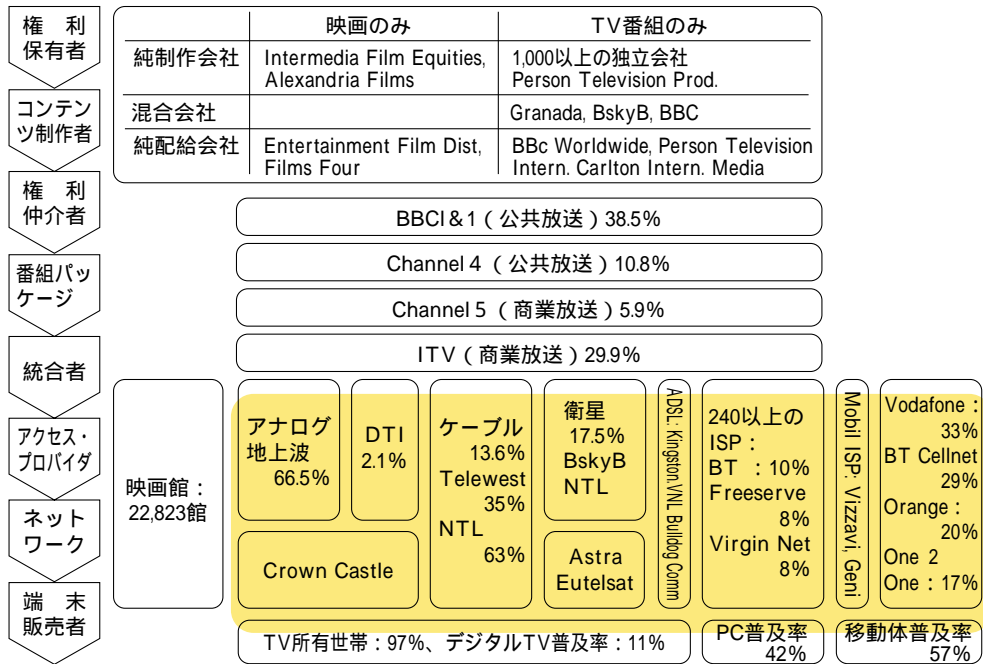


図4 エレクトロニック・コミュニケーション規制の範囲（フランスのケース）

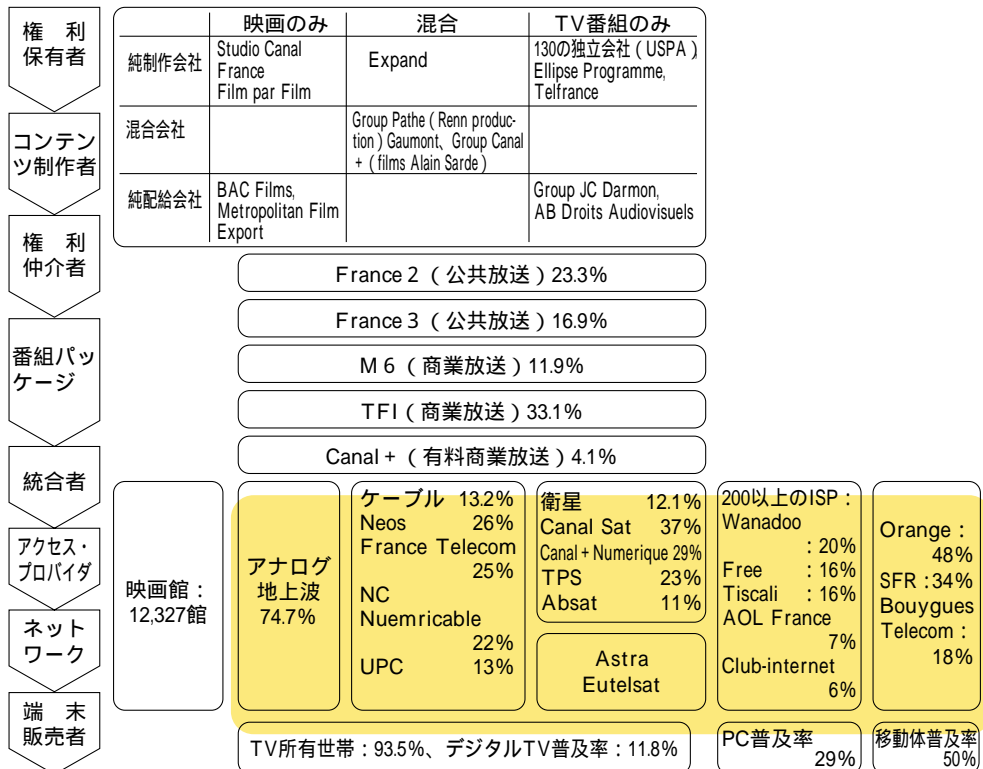


図5 エレクトロニック・コミュニケーション規制の範囲（ドイツのケース）

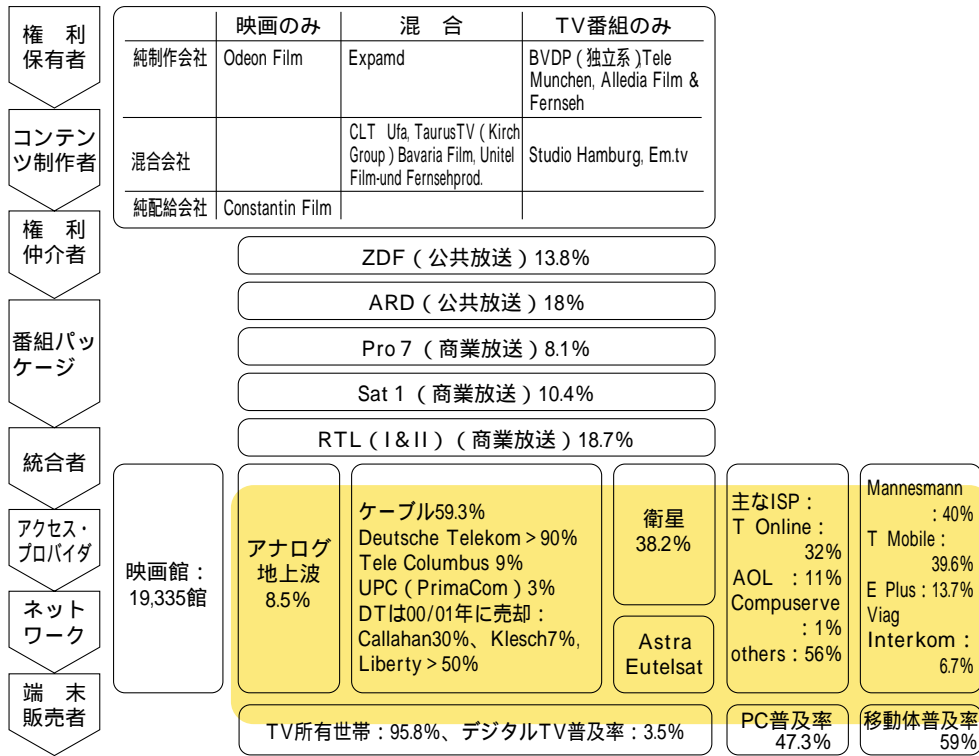
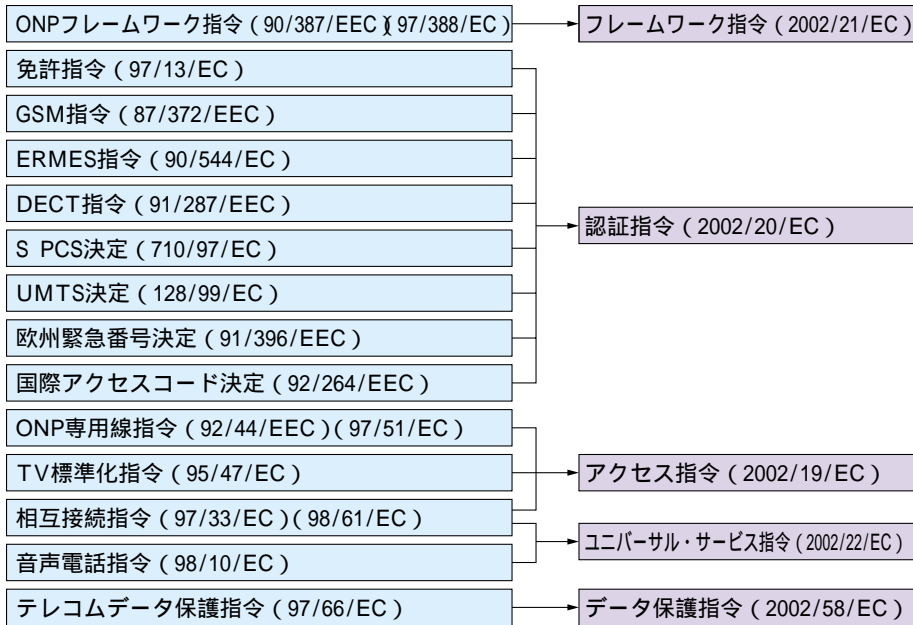


図6 2003年フレームワークと1998年フレームワークの関係



及び相互接続に関する指令2002/19/EC（アクセス指令⁶⁴⁾、ユニバーサル・サービスと利用者の権利に関する指令2002/22/EC（ユニバーサル・サービス指令⁶⁵⁾、個人データの加工とプライバシーの保護に関する指令2002/58/EC（データ保護指令⁶⁶⁾）から構成されている⁶⁷⁾。図6は、1998年フレームワークと2003年フレームワークの関係を示している。

7 2003年フレームワークと放送分野

2003年フレームワークでは、フレームワーク指令第1条⁽³⁾は「この指令及び特別の指令は、全般的な目標、特にコンテンツ規制及び視聴覚政策に関する目標の追求のため、共同体法に従う共同体あるいは国内レベルの措置を侵さないものとする」と述べ、自由化の遅れている放送分野が進んでいる電気通信分野の影響を過度に受けないようにしている。

(1) 認証と周波数利用の権利

2002年6月、「2003年エレクトロニック・コミュニケーションのための規制フレーム 放送への含意」と題されたワーキング・ドキュメント⁶⁸⁾が発表された。それによれば、2003年フレームワークでは、放送分野としてネットワーク及びサービスの認証、周波数配分と割当、マスト・キャリアー責務、ネットワーク及び関連する設備へのアクセスが影響を受けることになる。

① 放送サービス提供の認証

認証指令は異なったエレクトロニック・コミュニケーション・ネットワーク及びサービス、さらにその技術の融合化により、利用技術に関わらず、同様な方法で全ての比較可能なサービスを含む免許制度を確立するとし、公共政策、公共の安全及び公衆衛生に関する制限措置等に制約を受けるが、1998年フレームワークにおける個別免許（individual licensing）と一般認証（general authorisation）の二本立てによる免許制度を一般認証だけとすることにした。これにより、参入条件の制限ともなり得た免許制度を、必要な場合の届出（notification）だけの手続きとして規制緩和した⁶⁹⁾。したがって衛星放送ネットワーク、地上波放送ネットワーク、あるいはケーブルテレビ・ネットワークのようなラジオ・テレビ放送のコンテンツ伝送のためのネットワークとサービスは、認証指令に規定される認証制度に従うことになった。ただし、「公衆に対する放送コンテンツ提供」の認証手続きはこのフレームワークの範囲外に置かれた。

これまでエレクトロニック・コミュニケーション・ネットワークあるいはサービスを提供するための個別免許と公衆に対する放送コンテンツを提供するための免許の両方を含んでいる場合、後者の認証ないし免許が分離されなければならないことになる。

ただし認証については条件を追加することがで

64) Directive 2002/19/EC of European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities, OJL 108 24 4 2002, p. 7

65) Directive 2002/22/EC of European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, OJL 108, 24 4 2002, p. 51

66) Directive 2002/58/EC of European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications, OJL 201, 31 7 2002, p. 37

67) 2003年フレームワークに関連する重要な指令としては、2002年9月16日付けの「エレクトロニック・コミュニケーション・ネットワーク及びサービス市場の競争に関する欧州委員会指令2002/77/EC」OJL L249/21がある。これは排他的あるいは特別の権利の廃止に関する規定を行っている。

68) Open Network Provision Committee, Working Document "The 2003 regulatory framework for electronic communications Implications for Broadcasting, 14 June 2002

69) 認証指令第3条。必要な場合の一つとして、届け出がなければ相互接続を要求する権利は生じない（第4条）。

き、その条件は欧州委員会が網羅的リストとして制限して提示している。放送分野が関係するのは主として以下の事項である。

- (a) ユニバーサル・サービス指令に従い、ユニバーサル・サービスの財源に対する財政的貢献
- (b) 認証指令による管理料
- (c) アクセス指令によるサービスの相互運用性及びネットワークの相互接続
- (d) 環境上及び都市・国土計画上の要件、フレームワーク指令に従い公用地あるいは私有地へのアクセス許可に関する条件、コロケーション及び設備の共用に関する条件。適用可能な場合、インフラ工事の適切な実施を保証するために必要な財政的あるいは技術的な保証を含む。
- (e) ユニバーサル・サービス指令に従う「ラスト・キャリア」責務
- (f) エレクトロニック・コミュニケーション分野に特別な個人データ及びプライバシーの保護
- (g) ユニバーサル・サービス指令に従った条件を含むエレクトロニック・コミュニケーション分野に特別な消費者保護規則
- (h) 域内市場における情報社会サービスの法的側面、特に、違法なコンテンツの送信に関する制限、有害コンテンツの送信に関する制限⁷⁰⁾
- (i) 権限ある国内機関による合法的な傍受の可能性、及び個人データの加工及びそのデータの自由な移動において個人の保護、権限を有する国内機関による法的介入の可能性
- (j) 災害時における、緊急サービスと関係機関

及び公衆に対する放送の間のコミュニケーション確保のための利用条件

- (k) 共同体法に従い、エレクトロニック・コミュニケーション・ネットワークによる電磁的な場に公衆を曝すことの制限に関する措置
- (l) アクセス指令に従い、エレクトロニック・コミュニケーション・ネットワークあるいはサービスを提供する企業に対してのアクセス責務の適用
- (m) エレクトロニック・コミュニケーション・ネットワークあるいはサービスの間の電磁的干渉を妨げるための条件を含む、アクセス指令及びユニバーサル・サービス指令に従う公衆向けコミュニケーションの一体性に関するメンテナンス。
- (n) 認められないアクセスに対する公衆向けネットワークのセキュリティ
- (o) その利用が個々の利用権の交付に従わない場合、無線周波数利用の条件
- (p) 標準あるいは仕様の遵守を保証するための措置

このように、エレクトロニック・コミュニケーション・ネットワークあるいはサービスを提供しまた放送コンテンツを提供する企業は、その条件がエレクトロニック・サービスあるいはネットワークではなく放送コンテンツの提供に付加される場合には、その限りにおいて、国内あるいは欧州放送法制（例えば、「国境のないテレビジョン」指令89/552/EC）に由来するコンテンツに関する追加的条件が課される。なお条件付きアクセス・システムの認証はなお98/84/EC指令⁷¹⁾によりカバーされることになっている。

70) テレビジョン放送活動に関する加盟国の法律、規制あるいは行政行為によって決定された規定の調整に関する1989年10月3日付け欧州閣僚理事会指令89/552/EEC（欧州議会及び欧州閣僚理事会指令97/36/ECにより修正）第2条(a)(2)に従う。

71) Directive 98/84/EC of the European Parliament and of the Council of 20 November 1998 on the legal protection of services based on, or consisting of, conditional access, OJ L320, 28/11/1998, p. 54

② 放送目的のための周波数割当

希少資源である無線周波数はその配分及び割当は、選択を必要とする。したがってその選択のための一般的ルールは、フレームワーク指令第9条により客観的、透明的、非差別的及び比例的な基準に基づかなければならない。しかし無線周波数の個々の「利用権」の交付、すなわち、割当（assignment）は、「オープンで、非差別かつ透明的な手続き」に従い行われなければならないが、「共同体法に従い全般的利益の目標を追求する観点を持つラジオあるいはテレビの放送コンテンツ提供者に対して無線周波数利用権を交付するための加盟国による特別の基準及び手続きを侵すものではない」（認証指令第5条(2)）として、例えば、公共サービス責務を担う放送事業者についての特別の基準ないし手続きの存続を認め、その責務達成に必要な無線周波数の利用権を直接交付することができるとしている。

認証指令は加盟国が無線周波数利用権に対し条件を付加することを、上記同様、可能であると明示的に規定している（第6条）。それら条件は関係するサービスとの関係で客観的に正当化され、非差別的で透明的でなければならない（認証指令第6条(1)）とし、網羅的リストが認証指令付録第B部に示されている。それは以下の通りである。

- (a) 特別なコンテンツあるいは特別の視聴覚サービスの送信のための周波数に関する排他的利用を含む、周波数の利用権が交付されるためのサービス、ネットワーク・タイプあるいは技術の指定
- (b) カバレッジの条件を含む、周波数の効果的かつ効率的利用
- (c) その条件が一般認証に含まれるものと異なる場合、有害な妨害の回避及び公衆を電磁的な分野に曝すことの制限に必要な技術的及び運用上の条件

- (d) 国内周波数計画の変更に従う最大の利用期間
- (e) 権利所有者のイニシアチブによる権利の譲渡及びその譲渡の条件
- (f) 利用料
- (g) 利用権を得る企業が競争的選択あるいは比較選択手続きにおいて関係する事項
- (h) 周波数利用に関する関連の国際協定における責務

なお、周波数の割当方法としての「入札制」については、指令案段階で条文に盛り込まれていたが、最終的に削除された。これは移動体の3G免許入札での高額化、ITバブルの崩壊、比較審査を行う国があるなどの要因から、削除されたと考えられる。

(2) マスト・キャリア責務

ユニバーサル・サービス指令はエレクトロニック・コミュニケーション・サービスに関して利用者が持つ権利、特にユニバーサル・サービスの権利を定めている。それにはいくつかのネットワーク事業者に対する、いわゆる、「マスト・キャリア」（Must carry）ルールの規定が含まれている（ユニバーサル・サービス指令第31条）。

マスト・キャリアのルールはラジオ・テレビの放送チャンネルとサービスが利用者にあまねく利用できるようにすることを保証するよう求めているが、それら責務は「明確に定義された全般的利益の目標を満たすために必要な場合に限り課され、比例的で透明的である」とし、その責務を「定期的に見直す」ことにしている。加盟国は「類似の環境において、エレクトロニック・コミュニケーション・ネットワークを提供する企業の取り扱いに差別がないことを保証しながら、本条に従って講じられる措置の観点から、場合によって、適切な対価を」定めることができる。こ

れは電気通信のユニバーサル・サービス責務の実施に類似して、それに要した費用を事業者に補填し、競争上の公平な土俵作りを保証するものである。同じく電気通信のユニバーサル・サービス制度で見られた社会政策的な措置として、「マスト・キャリア」責務には身障者利用者による適切なアクセスを可能とするための特別に意図されたサービスの伝送を含めることができる。

ただしユニバーサル・サービス指令第31条はエレクトロニック・コミュニケーション・ネットワークを提供する企業に課される責務に関係するが、どの放送事業者がマスト・キャリアの権利を持つかという問題は提示されていない。また第31条はエレクトロニック・プログラム・ガイド（EPG）の中で放送事業者のサービス関連設備における放送コンテンツ表示に関するルールを含んでいない。

同条にカバーされるネットワークに関して、マスト・キャリア責務は「そのネットワークの有意な数のエンド・ユーザーがそれをラジオ・テレビ放送受信の主要な手段として利用する場合、公衆に対するラジオ・テレビ放送の提供のために利用されるエレクトロニック・コミュニケーション・ネットワーク」にのみ課することができる。またマスト・キャリア・ルールの対象となるサービスに関して、ユニバーサル・サービス指令第31条は「加盟国は特定されたラジオ・テレビ放送のチャンネルとサービスの伝送に関して妥当な「マスト・キャリア」責務を課することができる」としている。このマスト・キャリア責務と特定されるラジオ・テレビの放送チャンネル及びサービスは、加盟国により前もって確認されるべきであると加盟国に要請している。なおアプリケーション・プログラム・インターフェイス（API）やEPGのような条件付きアクセス・システム（CAS）あるいは他の関連設備についてマスト・キャリア責務

を課すことを認めていない。

EU電気通信分野におけるユニバーサル・サービス責務は、非競争的な要因である社会政策的措置をその責務にまとめ、競争促進を図る措置として解釈できるが、マスト・キャリア責務はそれに類似しつつも、競争促進という理由からだけでは説明できない要因を含んでいる。それは放送分野・視聴覚分野の競争とはいったい何かという根本的な疑問について答えることの難しさを反映しているように思える。

(3) ネットワークと関連設備へのアクセス

アクセス指令はEUにおけるアクセスと相互接続に関するフレームワークを確立している。アクセス指令もまたエレクトロニック・コミュニケーション・サービスを配信するための放送目的に利用される伝統的なネットワークへのアクセスを第三者が求める場合に適用される。アクセスに関する一般的なフレームワークを確認すれば、市場のプレーヤー間の交渉が商業的ベースでまず実施されるべきであるという考えに基づき制度を確立している。ただし、競争が特定の市場で有効でない場合、アクセス措置は国内規制機関の「市場分析」に従い、特定市場において有意な市場支配力を持つと指定された事業者に課することができる（アクセス指令第8条）。アクセス指令により生じる規制措置は、透明的、非差別的、会計分離、特定のネットワーク設備へのアクセス及びその利用、料金コントロールと費用会計責務（アクセス指令第9条から13条）あるいは例外的なケースにおいて欧州委員会の同意を得た他の規制タイプ（アクセス指令第8条）である。

放送分野では、デジタル・ラジオ及びTV放送への条件付きアクセス・システムが問題となる。条件付きアクセス問題に関しては、指令95/47/EC⁷²⁾における条件付きアクセス・システム

(CAS)に関する中心的措置はアクセス指令に盛り込まれていた(第6条及び付録I第I部)⁷²⁾。この特別な制度の主要な規定は以下の通りである。

- (a) 条件付きアクセスに関して、CAS事業者は「公平、妥当かつ非差別」の条件で他の放送事業者にサービスを提供し、同じベースにおいて製造者に対してその知的所有権のライセンスを与えるよう求められる。さらに、
- (b) CAS提供者と他のローカル・ネットワーク事業者の間の費用効果的な相互コントロール(transcontrol)は、例えば、ケーブル事業者がそれ自身の顧客に提供されるCASサービスを直接運営することができるようにしなければならない。

これらを一般的なアクセス制度と比較すれば、CAS制度は全てのサービス提供者に適用されまたSMP事業者にも適用される。ただし加盟国はその国内規制機関が、フレームワーク指令第16条の市場分析を行い、それに従ってそれら責務を課すことにすることも認めている。その際、協議と透明性のメカニズムに従い、非SMP事業者に対して課される条件を維持し、修正しあるいは撤廃するかどうかを決定することもできる(フレームワーク指令第6条及び第7条)が、責務を撤廃する場合、その前に、規制者は、ユニバーサル・サービス指令第31条に従う放送チャンネルとサービス及びラジオ・テレビ放送のエンド・ユーザーのアクセス可能性に関する修正あるいは撤廃についてマイナスの影響がないことを保証しなければならない。すなわち、加盟国の規制機関は小売のデジタル・テレビあるいはラジオ放送サービス、条件付きアクセス・システム、その他関連設備の市場における有効な競争の可能性を不当に危うく

し、あるいは減少させることがないと結論できなければならないとしている。またその修正あるいは撤廃により影響を受ける当事者には告示(notice)の適切な期間が与えられる。

競争的な双方向デジタル・テレビ・サービスの出現は、見直されるべきAPIやEPGのようなその他の関連設備へのアクセスに関する状況を可能とする柔軟なメカニズムを含めることを必要としているが、欧州委員会はその他の関連設備へのアクセスが必要な場合、アクセス指令第8条から13条のもとに、フレームワーク指令の市場分析制度に従い、関連する設備のSMP事業者に対してのみアクセス・ルールを課すことで多くの場合には十分だろうとの姿勢を示している。

アクセス指令はまた、それが加盟国によって特定されたデジタル・ラジオ・テレビ放送サービスヘンド・ユーザーのアクセス可能性を確保するために必要である場合、加盟国規制機関はAPIやEPGのようなその他の関連設備へのアクセスを提供するよう、公平、妥当、かつ非差別な責務と条件を事業者に課すことができると規定している(アクセス指令第5条¹(b))。

このように放送分野におけるアクセスの問題は、市場分析が鍵となっている。どのように市場が有効に競争的であるのか、またSMP事業者をどのように決定するのかが問題となる(後述)。

(4) デジタル双方向テレビ・サービスの相互運用性

放送分野でも標準化の問題が生じてくる。フレームワーク指令は産業主導の標準化アプローチを確立している(フレームワーク指令第17条)。この一般的な標準化手続き以外に、フレームワー

72) Directive 95/47/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the use of standards for the transmission of television signals, OJ L281, 23/11/1995, p. 51.

73) 標準化指令第2条(c)のワイド・スクリーン要件はアクセス指令第4条に継承されたことに注意せよ。ユニバーサル・サービス指令は同じ指令95/47/ECの相互運用性の要件を引き継いでいる。

ク指令第18条はデジタル双方向テレビ・サービスのAPI標準化と相互運用性に関して加盟国に対し特別の責務を課している。その責務と対象者は以下の通りである。

- ・伝送モードに関わらず、オープンなAPIを利用するよう、デジタル双方向テレビ・プラットフォームにおいて共同体の公衆に対し提供するデジタル双方向サービスの提供者
- ・関連する標準あるいは仕様の最小要件に従いオープンなAPIに従うよう、双方向デジタル・テレビ・プラットフォームにおけるそのサービス受信のために設置される全ての高度なデジタル・テレビ装置の提供者

また第18条(2)は、「アクセス指令の第5条(1)bに反することなく、APIの所有者が公正、妥当、非差別的な条件で、また適切な対価により、デジタル双方向TVサービス提供者が完全に機能する形でAPIによりサポートされる全てのサービスを提供できるようにするために必要な全ての情報を利用できるように」加盟国は求めることができるとしている。

(5) 消費者デジタル・テレビ機器の相互運用性

ユニバーサル・サービス指令第24条は、付録VIの条件に従うことを求めている。すなわち、付録VIパラグラフ1はスクランブルの解除（例えば、無料で空中波受信を意図した受信機を排除する）を含む全ての受信機の共通のスクランブル・アルゴリズムの挿入を求めている。それは全てのそうした受信機が無料空中波サービスの表示を可能とするように求めている。付録VIパラグラフ2は、指令95/47/ECの規定によるアナログとデジタル機器の相互運用性を示している。それはデジタル・デコーダーのような付加機器の接続を容易にするため、欧州技術標準化機構（ETSI）により標準化されたアナログとデジタル・テレビ機器の

オープンなインターフェイス・ソケットの要件を定めている。

またアクセス指令第6条1は、加盟国がテレビあるいはラジオ・サービスのための条件付きアクセス・システムの提供者が指令の付録Iに定める条件に従うよう求めている。すなわち、それらの工業所有権がそれ自身の条件付きアクセス・システムを製造者にライセンス供与する際に、別の条件付きアクセス・システムに特定的手段あるいは共通のインターフェイス・ソケットの挿入を阻むべきではないことを求めている。これは異なった条件付きアクセス・モジュールがその受信で利用されるか、あるいは同じ受信機内でいくつかの条件付きアクセス・システムを組み込まれるか、それぞれ可能とする共通のインターフェイス・ソケットを含めるかどうかを製造業者に任せるようにするためである。

(6) ワイドスクリーン・テレビ

アクセス指令第4条(2)はワイドスクリーン・テレビジョンを規定している。同条は適切なワイド・スクリーン・フォーマットでワイド・スクリーンTVサービスを送信するための能力を持つよう、ネットワーク事業者に求めている。この責務は利用者がワイド・スクリーン番組と既存サービスを受けられるようにするためである。

以上をまとめるならば、次の表3のようになる。これら2003年フレームワークにおける放送分野への影響事項を見ると、免許制度では電気通信分野と同様に認証制度への変更が必要となるものの、付帯条件の運用次第ではなお参入条件の緩和ということにならないかもしれない。さらに既述したように公共放送の役割確認と強化によるデュアル・システムが維持されるために、電気通信分野のように民営化と規制緩和が整合的に進展すると

表3 2003年規制フレームワークと放送分野

| 事 項 | 内 容 | 指令関連箇所 |
|-----------------|---|--------------------------------------|
| 免許制(認証) | <p>伝送部分は認証(これまで伝送とコンテンツを一つとして免許していた場合には分離が必要)認証に可能な主な付帯条件</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ユニバーサル・サービス責務への貢献 ・管理料 ・相互運用性、相互接続の条件 ・環境等の条件、土地利用に関する条件、共用の条件 ・マスト・キャリア責務 ・個人データ・プライバシー保護の条件 ・消費者保護の条件 ・違法・有害コンテンツの制限 ・傍受に関する条件 ・災害時・緊急時の利用条件 ・アクセス責務 ・一体的メンテナンスの条件 ・利用権交付を受けない場合の無線周波数利用条件 ・標準・仕様の保証 | <p>認証指令第3条 認証指令付録A</p> |
| 免許制(放送用周波数割当) | <p>周波数の割当(利用権)は、客観的、非差別的、比例的な規準に基づく。全般的利益の目標から、コンテンツ提供者に対する加盟国の特別の基準・手続きは認められる。</p> <p>可能な付帯条件</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特別なコンテンツあるいは特別な視聴覚サービスの送信のための周波数に関する排他的利用を含むネットワーク・タイプあるいは技術の指定 ・カバレッジの条件を含む周波数の効果的かつ効率的利用 ・有害な妨害の回避及び公衆を電磁的な分野に曝すことの制限に必要な技術的及び運用上の条件 ・国内周波数計画の変更に従う最大の継続期間 ・権利所有者の権利の譲渡及びその譲渡の条件 ・利用料 ・利用権を得る企業が競争的選択あるいは比較選択手続きにおいて関係する事項 ・周波数利用に関する関連の国際協定における責務 | <p>フレームワーク指令 第9条 認証指令付録B</p> |
| マスト・キャリア責務 | <p>ラジオ・テレビの放送チャンネルとサービスが利用者にあまねく利用できるようにする責務の賦課。</p> <p>これには、身障者利用者による適切なアクセスを可能とするための特別に意図されたサービスの伝送を含めることができる。</p> <p>有意な数のエンド・ユーザーがラジオ・テレビ放送受信の主要な手段として利用する場合に限り責務を課すことができる。</p> | <p>ユニバーサル・サービス指令第31条</p> |
| アクセス責務 | <p>アクセス措置は国内規制機関の市場分析に従い特定市場において有意な市場支配力を持つと指定された事業者に課すことができる。</p> <p>その場合、透明的、非差別的、会計分離、特定のネットワーク設備へのアクセス及びその利用、料金コントロールと費用会計責務等が課される。</p> <p>CAS事業者は「公平、妥当かつ非差別」の条件で他の放送事業者にサービスを提供し、同じベースにおいて製造者に対してその知的所有権の免許を与える。</p> | <p>アクセス指令第8条</p> |
| デジタル双方向テレビ・サービス | <p>APIの標準化と相互運用性に関して加盟国に対し特別の責務</p> | <p>フレームワーク指令 第17条、第18条</p> |
| 消費者デジタル・テレビ機器 | <p>スクランブルの解除を含む全ての受信機の共通のスクランブル・アルゴリズムの挿入。</p> | <p>ユニバーサル・サービス指令第24条</p> |

いう図式ではない。また周波数割当では、「放送目的」の周波数として、移動体通信のような電気通信分野での周波数割当と区分しているが、周波数自体はどちらの分野でも利用可能であるから、それらひとまとめとした割当についてはなお制限的に考えているように思われる。その意味で、2003年フレームワークは周波数全体の効率的割当ではなく、放送目的に限った効率的割当となっている。

アクセス関連では、放送分野の市場分析とSMP事業者の指定が重要となる。これは基本的に競争促進策であるが、他方でマスト・キャリア責務が存在し競争抑制的に作用する。デジタル双方向サービスや消費者機器の問題は融合化の正に中心となっているが、放送分野とすれば依然周辺的問題である。したがって、2003年フレームワークでの融合化政策は、放送分野からみれば電気通信に近い周辺的部分からの改革でしかないかもしれない。放送分野での競争導入という困難な問題を、電気通信に近いところからアプローチする、すなわち、周辺的であろうができるところから進めていこうとする極めて現実的なアプローチとも言える。

8 放送分野の市場分析

上で見たように、放送分野での政策も市場分析・SMP事業者指定が重要になった。この市場分析とSMP事業者評価の方法については、欧州委員会の2002年7月にガイドライン⁷⁴⁾において包括的に示されている。基本的な原則を確認してお

くならば、市場分析では、まず対象とする市場（「関連市場」(relevant market)）が何かを生産物市場と地理的市場の観点から画定する（電気通信で言えば、固定サービス市場か移動体サービス市場か、あるいは専用サービス市場か基本電話サービス市場か、また市内サービス市場か長距離サービス市場かなど）。次いで、それら市場で競争が有効かどうかを、その市場での事業者の単独支配性あるいは複数事業者による共同支配性（collective dominance）が存在するかどうかにより判断する。そしてそうした支配性が存在する場合に、市場は有効に競争的ではないとして、SMP事業者に規制を課す⁷⁵⁾。

また2002年6月欧州委員会は、関連市場の確定のために、関連する生産物及びサービスについての委員会勧告提案と公開協議に関する文書⁷⁶⁾を発表した。それによれば、視聴者への最終的な放送サービスの提供はエレクトロニック・コミュニケーション規制の対象ではなく、すなわち、小売レベルのサービス提供を規制対象とするのではなく、放送サービスの「伝送に利用されるネットワーク及び関連する設備」が対象となる。しかし、加入型の放送やペイ放送システムはエンド・ユーザーを確認したエンド・ユーザーのアクセスをコントロールすることに関わっている。条件付きアクセス・システムは受信を認めたエンド・ユーザーへサービス提供するため、放送事業者によって活用される。完全な双方向サービスの提供では、リターン・パス（return path）が必要であり、電話回線と同じかあるいは別の経路が用いられる

74) Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the community regulatory for electronic communications networks and services, (2002/C 165/03) Official Journal of the European Communities 11.7.2002, p. 165/6-31

75) フレームワーク指令第16条

76) Working Document, Public consultation on a draft Commission Recommendation On Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services. 17 June 2002.

かもしれない。双方向サービスの提供とコントロールは通常、セットトップ・ボックスに組み込まれた双方向アプリケーションやナビゲーションなどの関連するソフトウェアによって行われる。したがって、卸し市場を規制対象とする場合でも、それらエンド・ユーザーに対するサービス提供の伝送部分をそうした要因に依拠して、別々の市場と見るのかまた一体的な市場とするかが問題となる。

欧州委員会の関連市場案は「それがエンド・ユーザーに放送コンテンツを提供する手段に関わっている場合に限り、放送の伝送サービスと配信ネットワーク」が関連市場として提案しているにすぎない。それは必ずしも上記の問題点を明確にアドレスしていると言い難い。その意味で最終決定が待たれる。関連市場が画定して、初めて有効競争の有無とSMP事業者の指定の作業が可能となる。一般的に言えば、関連市場を細分化するほどSMP事業者の存在可能性は高まり、したがって規制の可能性も高まる。ただし、遑って「放送における競争とは何か」について欧州委員会は明示していない。そこに大きな問題が残されているように思える。むしろそれを問わずに現状の推移から、競争的と言えるところの弊害を除去していこうというのが実際のところかもしれない。また放送分野は現在デジタル化への移行期を迎えており、電気通信と異なり融合化での基盤作りの段階であることが、詳細な言及を留めているのかもしれない。

9 結び

欧州の放送・視聴覚制度は今大きな転機を迎えている。1990年から進めて来た電気通信分野の規制緩和に沿って、法制度的にエレクトロニック・

コミュニケーション分野として統括し技術革新により可能となった融合化を一層進めようとしている。そこではさらに、分野特殊な規制を維持しつつも、EC条約の競争ルール⁷⁷⁾を大幅に取り入れた規制制度としている。他方、融合化と規制緩和により危機に曝される可能性を持つ全般的利益についての維持確保も合わせて検討が進められている。2003年フレームワークにおける放送分野への影響は、コンテンツ規制を除き、認証制、ユニバーサル・サービス責務(マスト・キャリア責務)、そして相互運用性(標準化)の面からのみエレクトロニック・コミュニケーション分野としての共通化を図ることになっている。

こうしたEUにおける動きは、それが国内モデルではなく国際モデルであるため、詳細な実施は加盟国に委ねられ、加盟国がどのように措置するかを見なければならぬが、その一方でシンプルに融合化における政策の要点を示すモデルとなっている。その意味でEU政策を注視し参考とする点があると思われる。

最後に本稿執筆段階で考えさせられた点を付記しておく。放送分野の競争は電気通信とは異なる側面を持っているのではないか。競争が商業的放送事業者によるものを意味するとすれば、その財源は広告収入かあるいは加入料という形となる。広告収入は、インターネットの普及で広告手段の多様化もあり今後大きな伸びが期待できるわけではなく、その限りにおいて一定のパイの奪い合いであり、したがって事業者数は適度に抑えられることになる。また加入料収入によるとすれば、加入者を引きつけるために魅力ある番組作りあるいはスポーツなどの主要イベント獲得の競争となる。しかし、番組作りは経済効率が必ずしも機能するわけではなく、またイベント獲得はこれまで無料で

77) EUの電気通信市場に対する競争法適用のため検討経緯及び手法については、拙稿「EU電気通信における競争法の適用」郵政研究所月報2001年4月号34-68頁を参照されたい。

見られたものが加入料という有料形式になり、ある規模の視聴者への提供阻止により可能となる。それは「只のランチはない」ことを利用者に示す意味で経済学的には正しかろうと、必ずしも受け入れられることではないかもしれない。番組放映に関する「マスト・キャリア」措置はそのために存在している。放送分野の競争は、広告料から加入料形式に依拠して進むとするならば、そこに大きな矛盾を抱えていることになる。電気通信が料金の低廉化・品質改善・多様化で競争を訴えることができたのと明らかに異なった状況に直面している。さらに放送の視聴時間は平均して1日あたり3時間なり4時間にすぎない。電気通信の競争化で長距離の通話が容易となり通話時間を増やし、また企業の通信費が安くなり通信量を増大させたことと違って、放送の競争化でサービス品質が改

善したとしても、我々の1日が24時間である限り、視聴時間が大きく伸びるわけではない。さらにサービス品質も、番組について言えば、競争での優位性が視聴率の獲得にあるとすれば、高品位の番組よりも低品位の番組のほうが一般に視聴率獲得の近道となる。ある意味で、融合化は高品位の面よりも低品位の面においてその視界を広げている。放送の競争化とは何か、それが改めて考えさせられた問題であった。

* 本稿は、電気通信普及財団平成14年度助成研究「アクセス規制と構造分離」(代表者山本哲三早稲田大学教授)による研究の一部である。

(tsaki@club internet.fr、Belle Gabrielle
Research代表、在パリ)