

英国におけるメディア所有規制の最新動向（二） - Ofcom「メディア多様性の測定の枠組み（第一次意見募集）」

数永信徳¹

要 旨

インターネットの社会基盤化を背景としたソーシャルメディアなどの新たなメディアの登場に伴って、メディアの種類や使い方が従来に比べて飛躍的に増加している。このようなメディアを巡る環境の変化に対応するため、各国では様々な取り組みが行われており、特に、メディア多様性の確保に関しては、米国、英国、ドイツなどにおいて、異なる様々な測定手法が検討され、採用されてきた。

このような状況の中、英国では、BSkyB 買収事件以降、2012年から現在まで、具体的な測定手法の在り方を巡って活発な議論が重ねられてきた経緯がある。そして、今回紹介する通信庁（Ofcom）「メディア多様性の測定の枠組み（第一次意見募集）」は、これまでの英国における議論を総括する内容であると同時に、今後のメディア多様性の測定の枠組みの基盤になるものと考えられる。

今後、2015年夏までに、通信庁からメディア省（DCMS）への答申が予定されており、その答申に向けた検討の第一段階となるのが、この第一次意見募集（パブリック・コメント）である。本稿は、その具体的な内容を紹介するものである。

キーワード：表現の自由、メディア多様性、クロスメディア所有規制、放送、インターネット

1. 英国におけるメディア多様性の測定手法の検討経緯

メディア多様性の測定手法は、米国の「多様性指標（Diversity Index: DI）」²、英国の「公益性審査基準」³、ドイツの「メディア界における集中を調査するための委員会（Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich: KEK）」による「メディア別の社会的影響力の重みづけ」⁴など、各国において様々な手法が用いられている。

¹ 総務省情報通信政策研究所主任研究官

² 米国におけるクロスメディア所有規制の議論について、山口いつ子『情報法の構造 - 情報の自由・規制・保護』（東京大学出版会、2010）213-231頁。
米国における2011年のPrometheus II連邦控訴審判決以降の状況も含めた議論について、佐々木秀智「米国の電子メディア規制の基本理念と地域レベルの放送局所有規制」情報通信政策レビュー9号（2014）23-54頁。

³ 英国におけるクロスメディア所有規制の議論について、拙稿「英国におけるクロスメディア所有規制と言論・出版の自由」自治研究91巻1号（2015）58-90頁。

⁴ ドイツにおけるクロスメディア所有規制の議論について、杉原周治「KEKのAxel

これらの中でも英国では、BSkyB 買収事件以降、2012 年から現在まで、具体的な測定手法の在り方を巡って活発な議論が重ねられてきた。

近年では、2014 年 8 月に英国メディア省 (Department for Culture, Media and Sport: DCMS) (以下「メディア省」という) が「メディア所有と多様性に関する意見募集の結果報告書 (Media Ownership & Plurality Consultation Report) ⁵⁾」(以下「意見募集の結果報告書」という) を公表し、メディア多様性の測定の枠組みの対象範囲を明確にしたところである。以下、その主な事項である。

- ・インターネットはメディア多様性の測定の枠組みの範囲に含めるべきである。
- ・公共放送である BBC も含めてメディア多様性を測定するべきである。
- ・メディア多様性の測定対象とするジャンルは、ニュースと時事問題 (current affairs) に限定するべきである。

これらの基本方針を明確に示した上で、2014 年 9 月 9 日、メディア省は、英国通信庁 (Office of Communications: Ofcom) (以下「通信庁」という) に対して、メディア多様性の測定の枠組みの策定に関する諮問を行った⁶⁾。当該諮問は、BSkyB 買収事件以降、2012 年から現在まで英国で活発に重ねられてきたメディア多様性の測定手法に関する議論を総括する内容であり、通信庁は、二つの段階を経て当該諮問への結論を得ることとしている。今回、以下に紹介する通信庁「メディア多様性の測定の枠組み (第一次意見募集) ⁷⁾」は、その第一段階に該当するものであり、2014 年 10 月 30 日に意見募集が開始されたものである。今後、通信庁は、2015 年の第一四半期に第二段階の第二次意見募集を実施し、2015 年夏までに結論を得て、メディア省へ答申する予定である。

以下、通信庁「メディア多様性の測定の枠組み (第一次意見募集)」の主な内容である⁸⁾。

2. 序文⁹⁾

通信庁は、メディア多様性の測定の枠組みの策定に関するメディア省からの諮問を受けて、この意見募集の文書を通して、メディア多様性の測定の枠組みに含まれるべき指標 (the

Springer 決定 (一) - Axel Springer による ProSiebenSat.1 の合併計画をめぐる KEK の決定と行政裁判所判決 -」愛知県立大学外国語学部紀要 (地域研究・国際学編) 46 号 (2014) 121-147 頁、杉原周治「KEK の Axel Springer 決定 (二・完) - Axel Springer による ProSiebenSat.1 の合併計画をめぐる KEK の決定と行政裁判所判決 -」愛知県立大学大学院国際文化研究科論集 15 号 (2014) 103-130 頁。

⁵⁾ DCMS, *Media Ownership & Plurality Consultation Report: Government response to the House of Lords Select Committee on Communications Report into Media Plurality*, 6 August 2014.

⁶⁾ DCMS, *CMS 254360/asg*, 9 September 2014.

⁷⁾ Ofcom, *Media plurality measurement framework- call for inputs*, 30 October 2014.

⁸⁾ 本稿は、あくまでも「調査報告」であり、速報性を重視する観点から詳細な分析や評価は行っていない。したがって、2015 年第一四半期に実施される第二次意見募集を経て、2015 年夏に通信庁がメディア省へ提出する答申が公表された後に、稿をあらためて、英国におけるメディア多様性の測定手法に関する分析と評価を論述することとしたい。なお、今回紹介する通信庁「メディア多様性の測定の枠組み (第一次意見募集)」の内容の理解を助けるために、本稿の注 12、15 及び 16 において簡略な解説を付している。

⁹⁾ Ofcom, *supra* note 7, p. 2.

indicators) について、関係者から第一段階の意見募集を実施するものである。あわせて、この意見募集の文書では、メディア省からの諮問に関する詳細な情報を提供するとともに、それに関連する背景についても論及することとする。

3. はじめに¹⁰

メディアの多様性は、以下により、健全な民主主義社会に資するものである。

- ・メディア企業から、あるいはメディア横断的に利用可能な (available) 意見や立場 (viewpoints) の多様性、また、それらにおいて実際に視聴されている (consumed) 意見や立場の多様性を確保すること。
- ・公的意見 (public opinion) や政治的重要課題 (political agenda) に対して、特定のメディア所有者や意見 (voice) が大きな影響力を持ちすぎないこと。

これらの二つの目標は相互に関連しており、特に、様々な意見や立場から情報を与えられた国民 (citizens) は、メディアを支配する者の社会的影響力を抑制し得ることから、前者は後者を軽減することに役立つものである。

ジャンルの多様性は、メディアの多様性と潜在的な関連性があると言えるが、その中でもニュースと時事問題は、上記の目的を達成する上で、主要な役割を果たしている。英国におけるメディアの多様性に関する政策の検討過程 (policy and regulatory processes) では、ニュースと時事問題に関するコンテンツの供給 (provision) と視聴実態 (consumption) における多様性の確保に焦点を当ててきた。

メディアの多様性は、情報通信に関する国民と利用者の利益を増進するという通信庁の主要な任務と関連している。また、メディア企業の合併に国務大臣が「公益 (public interest)」を理由として実質的な差し止めを発動 (intervention) した場合における当該合併による潜在的な影響を測定する役割を含め、通信庁はメディアの多様性に関して特別の任務を有している。

ここ数年、通信庁は、英国におけるメディア多様性の枠組みの在り方に関する現在進行中の政策議論に対して幅広く貢献してきた。メディアの多様性に関して、通信庁は、メディア省への勧告や Leveson 調査委員会への報告書の提出など、2012 年には多くの調査・分析を行った。また、2013 年と 2014 年には、ニュースの視聴動向の変化について継続して測定を実施している。

4. メディア多様性の測定の枠組みの策定に関するメディア省から通信庁への諮問¹¹

2013 年、メディア省は、「メディア所有と多様性 (Media Ownership and Plurality)」と題するメディア多様性の測定に関する意見募集を実施した。そして、この結果を取りまとめたメディア省の意見募集の結果報告書において、メディア多様性の測定の枠組みの範囲が示されたことから、2014 年 9 月 9 日、メディア多様性の測定の枠組みを策定することを目的として、メディア省から通信庁へ諮問が行われた。

現在、通信庁は、この諮問に対応するよう作業を開始するとともに、今回、この意見募

¹⁰ *Id.* p. 3, paras 1.1.-1.5.

¹¹ *Id.* pp. 3-4, paras 1.6.-1.10.

集の文書によって、関係者から第一段階の意見募集を実施するものである。

通信庁は、測定の枠組みに情報を与えるための適切な指標を策定し、これらの指標に最もふさわしい測定基準（the metrics）を決定するよう求められている。指標の少なくとも一つには、メディアの所有に焦点が当てられるべきであり、通信庁は産業界と協議して測定の枠組みを策定するよう要請されている。

メディア多様性の測定の枠組みの範囲は、メディア省の意見募集の結果報告書と整合性がとられるべきである。以下、意見募集の結果報告書の結論である。

- ・オンライン・コンテンツは、いかなる測定の枠組みの範囲にも含まれるべきである¹²。
- ・ニュースと時事問題は、メディアの多様性に最も関係が深いコンテンツである。
- ・英国において視聴者が接するニュースと時事問題に影響を与えるすべての企業や団体（organisations）が測定範囲に含まれるべきである。
- ・公共放送である BBC の多様性における影響力も測定範囲に含まれるべきである。
- ・測定の枠組みは、英国全土及びイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの各国（the Nations）における状況を示し得る指標でなければならない。

今回の意見募集の目的は、上記の測定範囲において、メディア多様性の測定の枠組みに含まれるべき指標と測定基準に関する関係者の見解を入手することにある。したがって、通信庁は、メディア省が既に行った意見募集の内容を再度議論するものではない。

5. 測定の枠組みは英国における将来のメディア多様性の分析を可能とするものである¹³

メディア多様性の測定の枠組みを策定する政府の目的は、英国における将来の市場分析を可能にするためのものである。

この将来の市場分析は、メディア多様性の状況に関して基礎となる基準を設定し、潜在的な問題が発生する可能性を提示するものと考えられる。

メディア多様性の測定の枠組みに含まれる指標は、多様性の観点における理想的なメディア市場から英国がどのくらい乖離しているのかについて検討を可能にするべきである。

メディア省の意見募集の結果報告書にも示されているように、通信庁は、以下の事項が、理想的な多様性の帰結を説明し得ると考え、これまで議論を重ねてきた。

- ・メディア横断的に独立したニュース・メディアの意見の多種多様性
- ・人口統計上の各層や英国全土における、より多くのニュースと時事問題への接触（reach）及び視聴実態（consumption）
- ・異なる情報源からニュースを入手すること（multi-sourcing）に積極的な視聴者（consumers）
- ・十分に低い参入障壁とニュースの収集・拡散における質の向上及び新たな手法の導入（innovation）を促進する事業者間の競争

¹² どのような測定の枠組みが策定されたとしても、インターネットを経由するオンライン・コンテンツは、その測定範囲に含まれるべきであるという趣旨である。なお、測定範囲に含まれることと、その測定結果に基づいて評価が実施されること、さらには、その評価結果から改善策が講じられることとは、それぞれ別々の問題として捉えておかなければならない。

¹³ Ofcom, *supra* note 7, pp. 4-5, paras 1.11.-1.16.

- ・持続性を確実にするための十分な投資と商業的利益、そして、良質な報道、広範囲な取材やマスコミ独自の調査報道（investigative journalism）への支援
- ・極端に高い利用率を有する企業や団体あるいはニュースの情報源が存在することによって、視聴者が特定の意見や立場に無防備になるといった危険性が生じないこと

これらの事項は、同時には成立しない二律背反の関係（trade-offs）にあるのかもしれない。また、実際には、すべてが達成可能ではないのかもしれない。これらの事項は、現状の把握や比較における理想的な基準として最善のものとなるように検討されてきた。

現段階では、通信庁としては、理想的なメディア多様性の帰結の内容、現在の多様性の水準、また、これらが潜在的な政策的懸念を引き起こすかどうかという点について見解を求めるものではない。そういった問題は、メディア多様性の測定の枠組みに基づく英国における将来の市場分析に対して向けられるものである。なお、英国の多様性の市場分析に対して確定的に予定されたいかなる日程も存在していないことを付け加えておく。今回、この意見募集の文書を通して、通信庁は、メディア多様性の測定の枠組みに関するメディア省の諮問への対応として適切な論点について見解を求めるものである。

6. メディア多様性に関する 2012 年の通信庁の勧告における成果の活用¹⁴

2011 年 10 月、メディア省は通信庁に対してメディア多様性に関する 5 項目について諮問を行った。この諮問は、2010 年 12 月に通信庁が提出した BSkyB 買収事件報告書から引き継がれるものであった。

2011 年 10 月の諮問事項は、以下のとおりである。

- ・メディア横断的にメディア多様性を測定する最も良い方法とは何か。
- ・オンライン・ニュースを測定の枠組みに含めるべきかどうか。
- ・BBC は枠組みに含まれるべきか、また、どのように含まれるべきか。
- ・多様性の審査の端緒となるのは何か。
- ・ニュースの市場占有率に閾値を設定することは妥当かどうか。

これらの諮問事項に対して、通信庁は、意見募集を通して産業界及び学識経験者と協議を行った。そして、ニュースの視聴動向を把握するために、視聴者への詳細な委託調査を実施した。また、通信庁は、新聞、放送、オンライン・ニュースといった各市場への流通経路を説明し得る相互関連性を具体的に確認するため、英国におけるニュース供給市場がどのように運営されているのかについて、調査会社へ調査を依頼した。この調査結果は、通信庁の答申の添付資料として、2012 年 6 月に通信庁のウェブサイトにも完全な形で公表されている。

この通信庁の答申には、メディア多様性の測定に関する通信庁の最初の勧告が含まれている。2012 年に勧告した測定基準は、三つの類型（利用可能性、視聴実態、社会的影響力）を中心として、関連する定性的な要因の検討を併用するというものであった。また、通信庁は、メディア多様性の測定の枠組みに、BBC とオンライン・ニュースを含めるべきであると勧告し、多様性の審査の端緒としては、定期的な多様性の審査が最も良い手法であると提言した。さらに、ニュースの市場占有率における閾値の設定に関する検討については、

¹⁴ *Id.* pp. 5-7, paras 1.17.-1.27.

どの程度の多様性であれば十分であるのかという観点からの情報が与えられるべきであると報告した¹⁵。そして、この点に関する詳細なガイドライン（guidance）を提供すべきかどうかについては、英国議会が決定することになると答申した。

2012年の通信庁の勧告は、今回のメディア省からの諮問事項に今なお関連していると考えられる。通信庁は、次なる段階において、2012年の勧告を発展させて、その成果を活用できるよう検討を行っている。

図（Figure 1）は、2012年6月の勧告に含まれていた測定基準の解説である。この当時、通信庁は、ニュース・メディア市場を計量する上で適切な手法は、三つの類型に集約されると報告した。

- ・利用可能性（Availability）

利用可能なメディアの数。

これは、適切な測定基準ではあるが、それ自体は限定された知見（insight）しか提供しない。

- ・視聴実態（Consumption）

ニュース・メディアを利用する人の数、視聴頻度、視聴時間。

視聴実態の測定基準（特に、利用率、到達度、異なる情報源からニュースを入手すること）は、多様性の評価の基盤を構成するものである。

- ・社会的影響力（Impact）

ここでの測定基準は、いかにして人々の意見が構成されていくのかという点から、ニュース・コンテンツの視聴実態の影響を把握することを必要とする。これを定量化することは複雑であるが、社会的影響力の価値尺度（proxies）は、多様性の幅広い評価において、その一角を占めると考えられる。

測定基準のこれらの類型が強調される一方で、測定は背景的要因（contextual factors）が考慮されることによって補完されるべきである。背景的で非定量的な要因は、結論を導き出すために重要な役割を果たすものと考えられる。

例えば、背景的要因に含まれ得るものとして、以下のものがある。

- ・ニュースを提供する企業や団体の様々な組織運営形態（例：受託団体（Trusts）¹⁶、公開有限責任会社、私会社、法令に根拠を有する組織）
- ・規制や管理体制（oversight）の存在の有無（法令に根拠を有するものの例：通信庁の放送基準、BBCの編集方針、規制の適用過程や法令順守）
- ・内的多様性の存在、企業や団体の組織内からの意見の大きさ
- ・編集権が企業や団体の経営者によって行使される可能性

多様性の評価は、多くの測定手法を用いるべきであり、そのうち最も重要なものは視聴

¹⁵ この2012年の勧告では、メディア省の「ニュースの市場占有率に閾値を設定することは妥当かどうか。」という諮問事項に対して、通信庁が、メディア多様性に関する一定の方向性（例えば、どの程度の多様性であれば十分であるのかといった考え方の方向性）が示されなければ、具体的な検討を行うことは困難であるという趣旨で回答していると思われ、この時点では、メディア省と通信庁の議論は平行線を辿っていると考えられる。

¹⁶ BBCの業務全般を監督する「BBCトラスト（BBC Trust）」等を想定していると思われる。

実態の測定基準である。そして、これと併せて、背景的要因が考慮されるべきであると通信庁は結論づけた。

また、測定基準は、小売段階と卸売段階に分けて分析できるように、実態に適合したもの（the flexibility）にするべきである。小売段階とは、視聴者にニュースを提供するそれぞれのニュースの名称やブランドをいう。卸売段階とは、ニュースを第三者へ配信することをいう。例えば、BBC One、BBC Two、Sky News、Channel 4、Five は、小売事業者に分類される。その一方で、卸売段階では、これらは、BBC、Sky、ITN に分類される。なお、ITN は、Channel 4 と Five にニュースを配信している。

しかし、このような実態と同時に、ニュースの生成・流通過程（the news value chain）がより複雑さを増してきている。例えば、第三者によって作成された記事を収集・配信するオンライン・メディア（online aggregators）といった新しいタイプのメディアが進展してきている。そのため、通信庁は、ニュースの生成・流通過程において、どの時点で最も編集権が行使されやすいのか、すなわち、いかにして多様性と影響力を最も適切に測定し得るのかについて検討するために、実態に適合したものとなるよう勧告を行っている。

図（Figure 1）：2012年の通信庁の勧告に含まれていた測定基準の概要¹⁷

類型	測定基準	説明	指標
利用可能性 (Availability)	事業者(providers)の数		多様な意見や立場についての潜在的可能性を示す指標。
視聴実態 (Consumption)	到達度(Reach)	メディア別 (By platform) - テレビ、ラジオ、新聞、インターネット	広められた様々な意見や立場を示す指標。
		メディアの中の事業者別 クロスメディア	上記と同様。 クロスメディアの合併の評価において潜在的に有効。 メディアに関係なく、各事業者がどれだけの人口に到達するかという能力を示す。
	利用率(Share of consumption)	メディア別 - テレビ、ラジオ、新聞、インターネット	視聴形態における潜在的な集中を示す指標。

¹⁷ Ofcom, *supra* note 7, p. 7, Figure 1.

		メディアの中の事業者別	
		メディアの中の HHI 指数	
		クロスメディア - テレビ、ラジオ、新聞、インターネット 事業者別のクロスメディア クロスメディアにおける HHI 指数	上記と同様 注：これには、通信庁が独自に開発した「クロスメディア利用動向率 (Share of References)」という到達度や視聴頻度を把握する指標が考えられる。また、従来からの業界標準の測定手法であるメディア別の平均視聴時間の形式も考えられ得る。
	異なる情報源からのニュースの入手 (Multi-sourcing)	メディア別 クロスメディア	視聴者が一つないしは多くの情報源からどのくらいのニュースを入手しているのかという指標。
社会的影響力 (Impact)	個人による重要性 (Personal importance)	メディア別 事業者別	意見に影響を与える潜在的可能性を測定するための一つの価値尺度を提供する。
背景的要因 (Contextual factors)	状況に応じて考慮されるべき事項	例えば、以下の事項が含まれる。 ・ 内的多様性 ・ 組織運営形態 ・ 編集方針 ・ 不偏・不党に関する規定 ・ 市場の動向や将来の市場の発展	

7. 意見募集の論点¹⁸

通信庁は、以下の論点について関係者からの見解を求める。

7. 1. 2012 年の通信庁の勧告における成果の活用

問 1：メディア多様性の測定の枠組みの策定に関するメディア省からの諮問に対して、2012 年に通信庁がメディア多様性について勧告した答申の指標を、通信庁は、いかにして策定すべきか。

¹⁸ See *id.* pp. 7-11, paras 1.31.-1.46.

問2:「クロスメディア利用動向率 (Share of References: SoR)」は、クロスメディア視聴実態を測定するために適切な指標であるか。「クロスメディア利用動向率 (SoR)」の指標に加えて、他にクロスメディアでニュースと時事問題の視聴実態を測定するのに特に適した測定基準はあるか。それらの良い点と悪い点は何か。

7. 2. 関連市場における進展

問3: 2012年以降、英国において、多様性を測定するために最も適した方法に関して、重大な影響を及ぼす進展があるか。これらの進展は、多様性を測定する方法にどのような影響を与えるか。提出する見解を裏づける証拠も合わせて提供すること。

7. 3. オンライン・ニュースの社会的役割の増大とその測定方法

問4: オンライン経由のニュース及び時事問題の利用を計量するために適切な測定基準は何か。それらの良い点と悪い点は何か。

問5: オンライン・ニュースの視聴の進展は、メディア多様性に対して問題を生じ得るか。測定の枠組みは、どのようにそれらの問題に対処すべきか。

7. 4. 従来の業界標準の測定方法からの変更

問6: 特定の産業分野の測定システムは、メディア多様性の測定の枠組みにおいて、どのような役割を果たすべきか。

7. 5. 社会的影響力の測定

問7: 2012年に通信庁が示した価値尺度の他に、公的意見に関するニュース提供の社会的影響力について、より確実に測定し得ると考えられる指標があるか。それらの良い点と悪い点は何か。

7. 6. 背景的要因

問8: 2012年に通信庁が示した背景的要因は、利用可能性、視聴実態、社会的影響力といった他の測定と併用される際に、今後の多様性の評価において十分に情報を与えるものであるか。追加的な背景的要因は考慮されるべきか。

7. 7. メディア所有とニュースの生成・流通過程における社会的影響力の測定

問9: 多様性の測定の枠組みは、メディア所有をどのように考慮すべきか。2012年に通信庁が用いた小売と卸売の測定は、今もなお、多様性の測定の枠組みとして適切であるか。小売と卸売の測定を補完するために、他にどのような方法が用いられ得るか。

問10: 測定の枠組みは、2012年に通信庁が検討した小売段階と卸売段階の他に、ニュースの生成・流通過程の一部分を構成してニュースと時事問題を提供している企業や団体の社会的影響力を把握すべきか。もし、そうであるならば、どのようにして測定すべきか。

7. 8. 異なる様々な測定基準の相対的な重要性に関する考察

問 11：枠組みに反映されるべき異なる様々な測定基準の相対的な重要性に関して、他に妥当な考え方はあるか。

問 12：メディア多様性の測定の枠組みに関するメディア省からの諮問に対して、他に適切な意見はあるか。

8. 今後のスケジュール¹⁹

通信庁は、メディア省の諮問に対応するため、公開の意見募集の手続きを経て、メディア多様性の測定の枠組みを策定する意向である。

今回の意見募集は、上記の策定手続における二つの段階のうちの第一段階である。今回、この文書を通して取りまとめるこの第一段階の見解は、2012 年の通信庁の勧告をどのように活かしていくのかということについて、有益な情報を与えてくれるものとする。このことは、測定の枠組みに含まれる指標についての提言を導くものとなる。通信庁は、これらの提言について、2015 年の第一四半期に第二次意見募集することを計画している。

最終的に、通信庁は、2015 年夏までに、結論を得て、メディア省へメディア多様性の測定の枠組みについて答申する予定である。

¹⁹ *Id.* p. 7, paras 1.28.-1.30.