

電気通信政策と「地域原則」

——米国放送産業の場合——

菅 谷 実

I はじめに

近年、米国における規制緩和政策の一連の流れの中で、電気通信産業に対する規制緩和政策が注目視されているが、この産業分野に対する規制政策は2つの分野に大別して考察することが可能である。それは伝統的な公益事業規制の対象である電話事業と、免許制度による参入規制の対象である放送事業である。

前者の電話事業分野において注目されるべき事象は、伝統的な規制分野であった電話サービスとコンピュータを用いた情報処理サービスの融合化による新たなサービスの創出である⁽¹⁾。これまで電話事業者は送信者から受信者へ送られる情報を何ら加工せず、文字通りのコモン・キャリアとして情報の伝達だけに携わってきたが、近年その端末部分を中心として情報を蓄積、加工する機能をもつコンピュータが導入され特に端末機市場においては競争政策の導入が現実の問題となり、これまでの規制政策は抜本的な見直しを迫られている⁽²⁾。

もう一方の分野である放送事業においても、1940年代の終りに空中波テレビの補完サービスとして登場してきたCATV (Community Antenna Television) が、空中波テレビの再送信サービスと共に自主放送などの独自のサービス(cablecasting services)を加え、従来のテレビ産業との補完的關係から競争的關係へと移行している。すなわち、補完的サービスを提供するシステムとして放送産業の一部を形成するものとして考えられていたCATVシステムが独立した産業分野としてのケーブル・

テレビジョン産業を確立したのである。

そこで、本稿においては、新たな技術導入により伝統的な規制体制の見直しに直面している電気通信産業の中から特に放送産業を取り上げる。第1に、放送産業の成立、放送電波規制の変遷を概略し、次、その中から生れた放送政策の基本的理念である「地域原則」(local principles)が連邦通信委員会(Federal Communications Commission: 以下FCC)の放送政策の中でどのように具現化されてきたかをその背後にある理論的フレームワークと共に紹介する。第2に、この「地域原則」が新たな技術の中から生み出された競争サービスにどのように適用されてきたかを、ケーブル・テレビジョンを具体的事例として取り上げ考察する。そこでは、テレビ市場の大きさ毎に異なる規制を受けてきたケーブル・テレビによる区域外再送信に関するFCC規則の変遷を中心に議論を進める。最後に、今後、ケーブル・テレビジョンを含めた放送関連サービスと従来からの空中波テレビ・サービスとの間で地域メディアに関してどのような役割分担が行なわれるであろうか、その問題点を整理する。

II 放送産業萌芽期の電波政策

米国における商業放送ラジオ局第1号はペンシルバニア州ピッツバーグ市にあるKDKA局とされている⁽³⁾。KDKA局は開局特別番組としてその結果が注目されていた大統領選挙開票結果を放送し一躍有名となった局でもある。

当時、ラジオ放送局を含む無線通信は1912年無線法(The Radio Act of 1912)により規制を受けていたが、この法律は主に船舶通信を規制することを目的として制定されていたのでラジオ放送局の適正な配置(すなわち、混信が生ずることのない配置)を達成させるためには全く不適切な法体系であった⁽⁴⁾。そこで、KDKA局に続いて各地に設立されたラジオ局に適正な周波数割り当てを行なうために、当時の商務長官フーバーはラジオ局関係者を集め放送局間の利害調整を進めるために全国無線会議

(The National Radio Conference)⁽⁵⁾を召集した。しかし、周波数帯の割り当て増大の措置にも拘わらず混信は改善されず、根本的な法制度の全面的見直しが緊急の課題となった。

このような混沌の中で制定されたのが1927年無線法(The Radio Act of 1927)であった。この法律は放送用電波の配分権限を大統領により指名される5名の委員から成る連邦無線委員会(Federal Radio Commission: 以下FRC)に与えた。すなわちFRCには混信が生ずる恐れのある競合する放送局申請者に対しては「公共の利益、便宜と必要性」(public interest, convenience and necessity)という基準により電波を振り分ける権限が与えられたのである⁽⁶⁾。

FRCのラジオ放送局に対する最初の措置は放送用電波配分の見直し作業であった。これまで550~1350kHzまでであったラジオ放送用周波数帯の上限を1550kHzまで拡張し、この中で使用可能な96の周波数帯を配分し全国用(clear channel)に40波、地方用(regional)に35波、ローカル用(local)に21波とした。同時に放送局の最大出力についても限度を設け、特にローカル用は小電力(平均500ワット)に抑え各地域で電波が平等に利用できる機会を提供した。これは、地域毎に放送用電波を配分した初めての試みであり、その後のFCCによる「地域原則」設定の端緒となった。

1927年無線法により創設されたFRCは、1934年通信法(Communications Act of 1934)により発展的解消をした。すなわち、それまで州際通商委員会(Interstate Commerce Commission: ICC)の管轄下にあった州際電報電話サービスの料率、商務省の下にあった有線、無線を含む公衆電気通信業に対する規制権限とFRCのもっていた放送局免許に関する権限が一元化され1つの独立行政委員会、FCCが創設された。FCCは1934年通信法により与えられた規制権限を用いてその後、今日までの電気通信政策を推進している⁽⁷⁾。

本研究の検討課題である「地域原則」はテレビ放送用電波の配分政

策の中で明確にされるが、そのテレビ放送用電波の配分は1940年代に始まった。⁽⁸⁾1940年にFCCはテレビ放送の技術基準を定め、走査線数を525本、毎秒30画面とした。この基準の下に翌年、テレビ放送用電波の割り当てが行なわれ1チャンネル分を6MHzとして、54~108MHzに7チャンネル分、156~294MHzに12チャンネル分、合計19チャンネル分が確保された。この周波数帯の割り付けに関してはその後多少の変動があり、チャンネル数もFMラジオ放送との調整で12チャンネルとなったが1948年までには約50局のテレビ局が開局し放送の混信問題が再度FCCの検討課題となった。また同時にカラー・テレビジョンに対する技術基準の設定、UHF帯の割り当て、教育テレビ局用の周波数帯の選定などの検討課題が生じ、この年、FCCはテレビ放送局の申請願を一時凍結することを決定した。

この凍結は4年間続いたが、この間FCCは放送用電波配分制度の抜本的見直しを行ない、その結果、1952年4月にテレビ放送用チャンネル割当表(Table of Assignments)を公表した。⁽⁹⁾これは、これまでの電波割り当てとは異なり、各地域で利用できるチャンネル数とチャンネル番号を表の形で公表したもので、⁽¹⁰⁾下記の優先順位に基づき220の地域にテレビ放送用電波が割り当てられた。

- (1) 米国の全地域に最低1種類のテレビ・サービスを与える。
- (2) 最低1局のテレビ放送局を各コミュニティに割り当てる。
- (3) 米国の全地域に最低2種類のテレビ・サービスの選択を与える。
- (4) 最低2局のテレビ放送局を各コミュニティに割り当てる。
- (5) 以上の優先順位で割り当てられなかったチャンネルは各コミュニティの人口規模、地理的位置、他のコミュニティに割り当てられたテレビ局から送信されるテレビ・サービスのチャンネル数を勘案して割り当てられる。⁽¹¹⁾

これは、大出力の全国局・地方局で各地域に放送サービスを提供しようとする試みではなく、低出力の地域放送局を各地域に設置し、優先順位

の1位、2位に見られる様に、最低1局のテレビ放送局、テレビ・サービスを各地域に割り当て、地域のメディアとしての役割をテレビ放送局に与えようとした試みである。すなわち、このチャンネル配分表方式の中でFCCはその基本的政策理念として「地域原則」という概念を明確にしたのである。

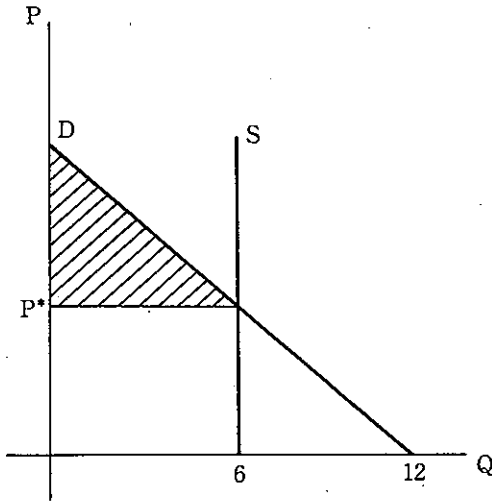
III 「地域原則」の理論的枠組

前章において、FCCのもつ基本的政策理念である「地域原則」がどのような経緯でチャンネル配分表として明確にされてきたかを電波規制主体と電波配分方式の変遷から明らかにしてきたが、ここでは、その「地域原則」の理論的枠組とその原則を実現するために必要な3つの政策課題を検討する。

すでに見た様に、1952年にFCCが公表したチャンネル配分表は各地域毎に電波を割り当てようとした試みであり、その電波配分方式自身が「地域原則」であると理解する事も可能であるが、「地域原則」の成立要件としては、各地域に電波が配分されると共に、その電波により地域の声が放送番組に反映される必要がある。換言するならば、各地域に電波が配分されても、その電波を通して地域住民に送信される番組がすべて大都市の放送局からの番組であって、地域の放送局は単純にその番組を再送信するというだけでは「地域原則」が確立されているとは言い難い。そこで、番組内容の地域性の確立が1952年のチャンネル配分政策の中でどのように実現可能であるかを6つのテレビ放送電波を割り当てられた地域を例に取り説明する。

図1はそのような地域、すなわち放送電波市場における供給曲線(S)と需要曲線(D)を表わした単純なモデルである。この市場におけるサービスの供給者は電波配分権限をもつFCCであり、需要者はこの放送市場で放送局を開設しようとしている事業者である。FCCはこの地域に6つの電波を提供しているが、それは物理的制約からそれ以上拡大すること

図1 放送用電波市場



は不可能である。また、その電波は無料で供給される方式となっているから、図のように供給曲線は完全に弾力的な横軸に対して垂直な直線となる。他方、需要曲線に関しては、ここでは図のような右下りの直線が描かれるものとし、チャンネル番号によるサービスの優劣はないものとする。¹³

このような市場において、FCCの基本政策とは異なり、例えば、入札制度の導入により電波が購入可能だとし、その入札価格を P^* とすると、この入札価格で放送電波を購入した事業者の受け取る消費者余剰は斜線の部分となる。しかし、現実の市場では放送用電波はすべて無料で提供されている訳であるから、事業者は三角形の斜線部分の下にある空白の長方形部分をも消費者余剰として受け取ることができる訳である。従って、無料の場合の消費者余剰分から何らかの超過的利潤が発生するとするならば、そこでFCCは番組製作費が高く視聴者の数も限られている地域番組をこの余剰分を用いて製作するように放送局に要請することが可能となる。これは一種の独占利潤のようなものであり、FCCはこの利潤を認める代わりにその余剰分を地域番組の製作に支出するよう要請している訳である。¹⁴

しかしながら、現実の問題としてはこのような地域番組を実現するに当たっては解決すべきいくつかの問題点がある。第1は、地域番組の放送時間数と内容に関する問題、第2が隣接する放送市場からの電波の

問題、第3がケーブル・テレビジョンに代表される関連サービスの問題である。

第1の問題に関しては、FCCは度々、番組政策方針を公表し、その中で地域番組を含めた「公共サービス番組」(Public Service Program)に関する具体的内容を提示している。その方針は1946年の“blue book”⁶⁶にまで遡ることが出来るが、その中でFCCは「地域住民の発言」(the voice of the community)がどのように番組内容に反映されているかという抽象的表現を用いて「公共サービス番組」の実体を明確にしようとした。次いで1960年には、番組のメニューが公表され⁶⁹、それと共に、それらの番組が地域住民のニーズを取り込んで製作されたか否かを確認するための要求“ascertainment requirements”を放送事業者に課した。それは(1)ニーズを明らかにするための視聴者対象の社会調査、(2)地域社会の指導者に対する放送局マネージャーによるインタビュー調査から構成され、これらの調査結果が免許申請時、更新時に審査され競合する申請者のどちらに免許を与えるかの判断基準となった。換言するならば、放送局免許は技術、財政、人事上の基本的条件を備えると共に十分に地域の声を反映する番組製作を行なっている申請者に与えられる仕組となっており、この方式によりFCCは第1の問題点を乗り越えようとしている。

第2の問題点は隣接する放送市場(特に大都市の電波が小都市で視聴可能である場合)の与える経済的影響の問題である。この問題に関しては具体的な事例がある。“Carroll Broadcasting v. FCC”ケースがそれである⁶⁸。ジョージア州のキャロルトンで放送局を運営しているキャロル放送会社が12マイル離れた隣町ブリーマンに放送局を開設しようとしていたウエスト・ジョージア社の放送局免許の許可取消しをFCCに訴えたのが事件の発端である。キャロルは新たな放送局の開設により自らが経済的打撃を受ける事を理由に免許申請の拒否をFCCに訴え、コロンビア地区の控訴裁判所が最終的判断を行なった。そこでは、放送局の経済的打撃と公共の利益は異なるものであるとする最終判断がなされた。すなわち、

放送局が5千ドル、1万ドル、5万ドルいずれの収入を得るか否かは公共の利益とは直接関係はなく、競争により番組の質が向上する可能性もあるとした。そして、その放送局が高水準の番組を維持するための収入が維持出来ないと判断される場合に限り免許を与えない事が公共の利益となるとした。また、この経済的打撃と公共の利益に関する判断はFCCの裁了事項だとし、この判決内容は「キャロル原則」(Carroll doctrine)という名称でこれ以降度々引用されることになった。

以上のように第2の問題点は、FCCの個別判断に委ねることになったが、第3の問題点、すなわち関連サービスに関する問題点に関しても基本的には「キャロル原則」に基づくFCCの個別判断となった。ここでの関連サービスとは、ケーブル・テレビジョン、空中波有料テレビジョン(Subscription Television: STV)、直接放送衛星(Direct Broadcasting Service: DBS)、マイクロ波を用いた空中波有料テレビジョン(Multi-point Distribution Service: MDS)などが挙げられるが、次章ではこの中で最も影響力の大きいケーブル・テレビジョンとテレビ市場の問題点を取り上げ、「地域原則」に関する3番目の問題点を詳細に検討することにする。

IV ケーブル・テレビジョンとテレビ市場

米国におけるケーブル・テレビ・サービスは地元テレビ局がなく隣接するテレビ市場からの電波が受信可能な地域から始まった。ケーブル・テレビジョン第1号としてしばしば登場するペンシルバニア州ランスフォードに建設されたシステムもそのような条件下に立てられたシステムであった。ランスフォードはフィラデルフィアの北65マイルにある町で、この2つの町の間に電波の障害となる山があったため、ランスフォードの住民はテレビ受信機を購入してもフィラデルフィアにある放送局からの電波を良好な状態で受信することが出来なかった。そこで、ランスフォードの電気商であったタールトンが、近くの山の上にマスタ

一・アンテナを設置し、そこから同軸ケーブルで各家庭に良質の電波を再送信する事を1つの事業として考案したのである。⁶⁹⁾

初期のケーブル・テレビ・システムはこのように空中波テレビの区域外再送信サービスだけを提供していた小規模な事業であり、1システム当たりの加入者数も200から300世帯程度の規模、再送信波数も3～4波と限定されており、このような小規模な事業に対してはFCCも何らの規制を加えていなかった。しかし、この事業は当時の放送局が潜在的視聴者数が多い大都市を中心に発達していったことなどにより、大都市に隣接する視聴状態の悪い中小都市に順次拡大し、1952年には全米で70システムであったのが5年後の1957年には500システム、10年後の1962年には800システムと増大し、平均加入者数も1960年には1,016世帯に達した。⁷⁰⁾

このように順調に事業拡大を続けていったケーブル・テレビ事業者に対して放送事業者からは徐々にケーブル・テレビジョンの区域外再送信はテレビ局に経済的打撃を加える恐れがあるので制約を加えよとの要請が生じ、1963年、“Carter Mountain v. FCC” ケースでコロンビア地区控訴裁判所はマイクロ波を使用して区域外再送信をしているケーブル・テレビ事業者に限りFCCは規制権限があるとの判決を下した。⁷¹⁾そこで1965年、FCCはこのようなマイクロ波を用いているケーブル・テレビ事業者の区域外再送信に対して2つの規則を制定した。第1は“mandatory carriage”規則と呼ばれているもので、この規則はケーブル・テレビ事業者の再送信は地元の放送局を最優先として、隣接するテレビ市場からの再送信も加えてさらに余裕がある場合に限り区域外再送信を認める事を規定している。⁷²⁾第2は“non-duplication”規則であり、これは区域外再送信の番組の中に地元の放送局の放送する番組と同一のものがあ

る場合は、その番組を一定期間放送禁止とする事を規定している。⁷³⁾翌年、1966年、FCCはこの2つの規則をすべてのケーブル・テレビ事業者に適用することを決定した上で、特に上位100位のテレビ市場に位

置するケーブル・テレビ事業者に対しては実質的にすべての区域外再送信を禁止する決定を下した。²⁹ さらに1968年，“Southwestern Cable” ケースにおいて最高裁判所は，FCCの1966年規則は「放送を規制するFCCの権限の遂行に対して相応に付随的（reasonably ancillary）」のものであるとして，放送産業規制の枠組の中にケーブル・テレビに対する規制が含まれるとの判断を下した。³⁰ この一連の流れは正にケーブル・テレビ・サービスを空中波テレビの関連サービスであるとして，ケーブル・テレビ事業者に「キャロル原則」を適用し放送の「地域原則」を確保しようとした試みであり，これ以後12年間，ケーブル・テレビ事業者は区域外再送信に関してFCCから規制を受けることになる。

1972年，FCCはこれまでのケーブル・テレビ事業者に対する規制を全面的に見直し，図2に示されている通りのケーブル・テレビジョンを規制する包括的な規則を制定した。³⁰ それは区域外再送信の規制に関連した“signal carriage”規則と，ケーブル・テレビ施設に関する規則を中心とした“cablecasting”規則に大別できる。

前者の“signal carriage”規則はさらに5つに分類可能であり，その概要は下記の通りである。

- (1) “must carry”規則：すべての受信可能な地元局・隣接局の電波は再送信しなければならない。
- (2) “may carry”規則：“must carry”規則の条件を満たした後，余分な空チャンネルがある場合は図2にある制限の範囲内で再送信波を追加することが可能である。
- (3) “leapfrogging”規則：“may carry”規則の範囲内で再送信する放送局を選択する場合は出来る限り隣接（同一州内が原則）するテレビ市場の放送局から選ばなければならない。
- (4) “syndicated exclusivity”規則：新しいシンディケーション番組³⁵については，米国内の放送局が購入後1年以内，地元局がシンディケーション番組の独占的放送権をもっている間はその期間内，区域外

図2 1972年ケーブル・テレビ規則概要

	主要テレビジョン市場		小規模テレビジョン市場	非テレビジョン市場
	上位50	51～100		
must carry	市場内のすべての放送局	市場内のすべての放送局	市場内のすべての放送局	ナ
may carry	3 ネットワーク局 2 独立局 2 「ポーンナス」	3 ネットワーク局 2 独立局 1 「ポーンナス」	3 ネットワーク局 1 独立局	ナ
leapfrogging	ネットワーク, 独立局共			ナ
syndicated exclusivity	米国内で過去1年間にある放送局に販売された番組	ナ	ナ	ナ
network exclusivity	独占的契約	独占的契約		ナ
channel capacity	最低20チャンネル分	(1) 地元の番組優先 (2) 独占的契約		ナ
public access expansion of capacity	public, educational, leased	追加の public access		ナ
original cablecast	3500以上の加入者のある施設が対象			ナ

signal carriage rules

cablecasting rules

再送信による放送を禁じる。

- (5) “network exclusivity” 規則：① 2つのチャンネルのネットワーク番組⁹⁹が重複する場合は地元からより離れた町にある放送局の番組からカットする。② 地元局に独占的放送権が与えられている場合は該当番組の放送を禁ずる。

後者の“cablecasting”規則に関しては下記の通り4つの規則がある。

- (1) “channel capacity” 規則：最低20チャンネル分の容量をもつ施設、すなわち $20\text{ch} \times 6\text{MHz} = 120\text{MHz}$ と“non-video”双方向用の容量をもつ施設を建設しなければならない。
- (2) “public access” 規則：地域住民ならだれでも“first come first serve”で利用可能な無料の“public access channel”，学校放送等の教育用の“educational access channel”と有料で放送時間帯を貸し出す“leased access channel”を設備しなければならない。
- (3) “expansion of capacity” 規則：チャンネルの使用率が一定以上である場合、追加の“public access”用チャンネルを設備しなければならない。
- (4) “original cablecast” 規則：自主放送用のチャンネルを設備しなければならない。

以上が1972年規則の概要であるが、図2からも容易に読み取れるように、この規則は上位のテレビ市場(特に上位50位)に位置するケーブルテレビ事業者に対しては極めて厳しい規制を課している一方で、テレビ局の全く存在しないテレビ市場以外で事業を営む事業者に対しては、3500世帯加入以上に対する自主放送規制を除いてすべての規則の適用を免除している。また、“signal carriage”規則に関しても、地元テレビ局の番組と重複するものには厳しい制限があり、区域外再送信波に関しても“may carry”規則において区域外再送信波の総量を制限している。換言するならばこれらの規則は地元のテレビ局に対する配慮を色濃く反映しており、いわゆる「キャロル原則」に基づいた放送の「地域原則」の確立

に根ざした1966年の規則を更に細部にわたって展開したものと見ることが出来る。“cablecasting”規則に関しては、将来のシステム拡大に備えた施設の確保と地域住民の発言の場をケーブル・システムにも確保するというケーブル・テレビジョン自身に対する政策であることが理解されるが、前者の“signal carriage”規則は名称はケーブル・テレビジョンに関する規則であっても、その内容は明らかに空中波放送局による「地域原則」の確保を旨としたものである。

V ケーブル・テレビジョン規制緩和政策

前章で紹介した包括的なケーブル・テレビジョン規制政策である1972年規則は放送における「地域原則」の確保を色濃く反映したものであったが、これら一連の規則はその後順次撤廃され、現在、連邦レベルの規制は“signal carriage”規則に含まれる“must carry”, “network exclusivity”と後に追加された“sports broadcasting”規則⁸⁷⁾だけである。そこで、本章では規則撤廃の背景と「地域原則」との関連を年代を追って検討する。⁸⁸⁾

第1に、撤廃の対象となったのは“leapfrogging”規則であるが、この規則の存立意義に関する論争は1975年にFCCから提起された。この規則はすでに見たように上位100位のテレビ市場にのみ適用されるものであったが、この規則の狙いはケーブル・テレビの提供する区域外再送信波を隣接する市場からの電波に限定して全体としてケーブル・テレビジョンによる再送信番組が「地域原則」を充足させる、すなわち限定された地域内の番組をケーブル・サービス地域に提供しようとする試みであった。これに対して、主としてケーブル事業関係者から反対の声が起った。その論拠は、この規則によって再送信波の種類が限定され却って番組の多様性(the diversity of programming)が薄れ、ケーブル・テレビ加入者の利益が損なわれるというものであった。この背景には、技術の発達によりマイクロ波による遠距離通信の費用が遞減したこと、通信衛

星の登場という技術的要因があることも忘れてはならない。特に通信衛星を利用した遠方からの再送信は、その通信費用が全米のケーブル・システムに均等に配分可能で、1システム当たりが負担する費用が軽減できるためにケーブル事業者にとっては経営上大きなメリットがあった。⁸⁹

そこでFCCは1976年1月、規則撤廃のための明確な論拠がないにも拘わらずこの規則を撤廃することを決定した。この決定の翌年、FCCは通信衛星用の地上局のパラボラ・アンテナの最低基準を直径9メートルから4.5メートルに変更したため、これ以降通信衛星を利用した再送信の費用は一段と軽減し⁹⁰、現在、米国において“cablecasting”番組の中心となっている“super station”、“pay-television”による番組の多様化を実現させた基盤を作り上げることになった。

第2に、1980年に“may carry”と“syndicated exclusivity”規則の2つが同時に撤廃された。この撤廃の背景には、1976年の著作権法の改訂と1979年に公表されたケーブル・テレビジョンが空中波テレビ局に及ぼす統計分析の結果がある。

前者の1976年著作権法改訂によりそれまで不明確であったケーブル・テレビジョンの再送信番組の著作権料に関して、ケーブル・テレビ事業者は直接的に著作権所有者と交渉することなしに、著作権法に定められた著作権料を著作権所有者に支払うことで番組をケーブルを通して再送信する事を合法的に認められた⁹¹。従って、ケーブル事業者はそのシステムが区域外から再送信している電波数と総収入に応じて定められた著作権料を支払うことにより、ケーブルを通して送信されるすべての番組に関する著作権料を清算することが可能になり煩雑な“exclusivity”規則による間接的な著作権保護は不要となった。⁹²

後者の統計分析は、FCCが1977年に始めた調査“*Inquiry into the Economic Relationship between Television Broadcasting and Cable Television*”の中でRand Corporationのパークが中心となり実施された作業である⁹³。その目的は(1)それまでFCCの採ってきたケーブル・テレビ

ジョン規制政策が、現実のテレビ市場にどのような影響を及ぼしてきたかを把握する事、(2)“may carry”と“syndicated exclusivity”規則を撤廃した場合その影響がどのように変化するかを把握する事にあり、その影響力の大きさは、区域外再送信波により地元のテレビ放送局がどのような経済的影響を受けるかを、テレビ局の視聴者数の増減から把握しようとする試みであった。ここではその分析の背景、方法などを紹介する余裕はないので、以下に分析結果を概観する。

調査は上位50位のテレビ市場、51～100位のテレビ市場、100位以下のテレビ市場の3種類の市場を対象とし、それぞれの市場で異なる数のネットワーク局と独立局の組合せを作り、それぞれの組合せ(合計10種類)に関して、区域外からの再送信番組が与える経済的影響を視聴者数の増減で表示したものである。この場合、区域外からの再送信が全くない場合の各テレビ局の視聴者数を100として、各市場の現行規則(1972年規則)と規則が撤廃された場合の視聴者数が最終結果として下記の様に提示された。⁸⁴

	<u>テレビ市場</u>	<u>1972年規則</u>	<u>規則撤廃後</u>
(1)	上位50位	96 ~ 99	94 ~ 97
(2)	51～100位	93 ~ 98	93 ~ 97
(3)	100位以下	81 ~ 98	86 ~ 94

全体として視聴者数は減少しているが、現行と撤廃後の差は直観的にも殆ど観察されない。すなわち、区域外再送信に関する2つの規則を撤廃してもそれが地元局に及ぼす経済的影響は極めて少ない事がこの統計分析から明らかにされる訳である。換言するならば、規則撤廃により放送の「地域原則」は大きな影響を受ける事がないとの判断がFCCによりなされた訳である。

そこで1980年、FCCはこれらの分析結果と、1976年の著作権法改訂を背景に“may carry”と“syndicated exclusivity”規則の撤廃を実施したのである。⁸⁵

VI 残された課題—結びにかえて

米国における放送産業の成立はその端緒を1920年のKDKA局の開局に求めるならばようやく半世紀が経過したばかりである。しかし、その間の技術革新により1チャンネルでスタートした放送サービスは、現在、ケーブル・テレビジョンを通して100チャンネルにまで急増した。このような急激な変化の中で、1952年のテレビ・チャンネル配分表を基軸としたFCCの放送に関する基本的政策理念である「地域原則」は空中波テレビに地域メディアとしての任務を負わせ、これまでの議論の中に見られた通り、FCCはその基本的立場を変えることなく諸政策を遂行してきた。しかし、今後の新たな放送関連サービスの登場を前提とする時、既存のテレビ市場における地元放送局の経済的基盤は崩壊の危機に直面していると言っても過言ではない。FCCが1952年のチャンネル配分表を堅持し続ける限りにおいては、空中波テレビ事業者同士の競争により基盤の崩壊を予想する事は困難であるが、ケーブル・テレビを中心とした関連サービスによりテレビ市場における視聴者のパイは細分化され、その結果、既存の空中波テレビ事業者の獲得できであろう視聴者数は遞減の傾向に向かう。それは、これまでの限られた参入者の下で獲得してきた超過的利潤により生み出される“public service program”の供給というフレームワークを根底から覆すものである。そのような観点から、今後も新たな技術により順次新サービスが生み出されるであろう放送事業において、「地域原則」の確保により公共の利益を充足しようとするFCCの電気通信政策は、地域メディアとしての役割を既存の空中波テレビ局に引続きもたせるのか、ケーブル・テレビジョンにその役割を譲るのか政策選択を迫られるであろう。

本稿においては、こうした問題について今後研究を進めていく基盤を提供したと考えているが、最後に今後の研究を進めるに当たって本稿では考察する余裕のなかった残された課題をまとめて結びにかえたい。

(1) 放送産業の全体構造の経済的把握と規制の有効性評価

番組の製作会社、ネットワーク会社、ネットワーク加盟局、広告会社間の経済関係を分析し、モデル化した文献のレビューと第5章で述べたパーク等の研究に代表されるケーブル・テレビによる経済的影響に関する文献レビューを基礎にして、ケーブル・テレビを含む放送産業の全体構造を明らかにしそれに対するFCCの規制政策の有効性評価を行なう必要がある。

(2) 連邦レベルの規制と共に州レベル、市町村レベルのケーブル事業者に対する規制形態の把握と有効性評価

(1)の検討課題を補足する形で本稿では触れなかった州公益事業委員会によるケーブル・サービス料金等の規制形態と、ケーブル事業に対するフランチャイズ権を規定した条例(ordinance)による市町村レベルの規制形態を把握し連邦レベルの規制との役割分担、連邦レベルの規制緩和に応じた州・市町村レベルの規制の動向を検討し規制体系の全体構造をつかむ必要がある。

(1983年5月31日)

参考文献

- (1) Thomas F. Baldwin and D. Stevens McVoy, *Cable Communication*, Prentice-Hall, 1983.
- (2) Benjamin M. Compaine ed., *Who Owns the Media?: Concentration of Ownership in the Mass Communication Industry*, Knowledge Industry Publications, Inc., 1979.
- (3) Douglas H. Ginburg, *Regulation of Broadcasting: Law and Policy toward Radio, Television and Cable Communications*, West Publishing Co., 1979.
- (4) Sydney W. Head, *Broadcasting in America (3rd Edition)*, Houghton Mifflin Company, 1976.
- (5) Roger G. Noll, Merton J. Peck and John J. McGowan, *Economic Aspects of Television Regulation*, The Brookings Institution, 1973.
- (6) Simon Nora and Alain Minc, *L'informatisation de la Société*, La Documentation Française, 1978 (Nora and Minc, *The Computerization of Society*, The MIT Press, 1980).

注

- (1) 情報処理と電気通信を融合した新たなサービスはフランスの大蔵審議官であるノラとマンクによって *telécommunication* と *informatique* の合成語として “*Télématique*” と名付けられた。Nora and Minc (1980).
- (2) 電話事業分野における規制と競争の問題に関しては次の論文を参照のこと。佐々木弘「規制と競争」『公益事業研究』30巻1号, 1978年9月。
- (3) 例えばデトロイトのWWJ局, サン・ホセのKQW局などはすでに1910年代に開局していたが, KDKA局は商務省の記録文書上第1号の商業ラジオ放送となっている。Head (1976), pp.112-113.
- (4) 1912年無線法下で商務長官に与えられた無線局監理上の権限については次の文献を参照のこと。井上泰三「アメリカの放送無統制時代について」『放送学研究』2巻, 1962年。
- (5) 同上, 107-111頁。
- (6) ただし無線法はこの基準に関する具体的定義を与えていない。この基準は当時, 公益事業の規制に関与していた州公益事業委員会の中で用いられた基準で州法の中に見られた。1927年無線法に関しては次の文献を参照のこと。井上泰三「アメリカ放送制度の建設について(1) —1927年の無線法を中心に—」『放送学研究』3巻, 1962年。
- (7) 1934年通信法307条(b)はFCCにラジオ・サービスの公平, 効率的で平等な分配を実現させるための免許状の交付と周波数帯, 運用時間の決定に関する権限を与えている。The Communications Act of 1934, Sec.307(b).
- (8) ただし, テレビ受信機のブラウン管はSir William Crookにより, すでに1890年代に開発されている。
- (9) Television Assignments, 41 F.C.C. 148, 1952.
- (10) Table of Assignments, 47 C.F.R. 73, 606(b).
- (11) 41 F.C.C. 148, p.63, 1952.
- (12) 例えば米国においてはVHF (Very High Frequency) とUHF (Ultra High Frequency) は下記のようなチャンネル番号が使用可能であるが, UHFはVHFに比べて同一出力数における電波の到達範囲が狭いので同一サービス地域で同数の視聴者に電波を供給するためには余分な費用が必要とされる。

VHF	{	54 ~ 72MHz	2 ~ 4チャンネル (1チャンネルは非放送用)
		76 ~ 88MHz	5 ~ 6チャンネル
		174 ~ 216MHz	7 ~ 13チャンネル
UHF		470 ~ 806MHz	14 ~ 69チャンネル
- (13) 放送サービスの供給と需要に関する詳細な分析については下記の文献を参照のこと。Noll, Peck and McGowan (1973).
- (14) FCCが放送番組に関して公表した報告書 “Public Service Responsibility of Broadcast Licensees” を通称 “blue book” と呼んでいる。
- (15) ①地域の自己発言の機会, ②地元のタレントによる番組, ③子供番組, ④宗

- 教番組, ⑤教育番組, ⑥公共番組, ⑦論説番組, ⑧政治番組, ⑨農業番組, ⑩ニュース番組, ⑪天気予報, ⑫スポーツ番組, ⑬マイノリティ番組, ⑭娯楽番組。Ginburg (1979) p.175.
- (16) Carroll Broadcasting Co. v. FCC, U.S.Court of Appeals, District of Columbia Circuit, 1958, 258 F.2d 440.
- (17) Baldwin and McVoy (1983) pp.8-9.
- (18) Compaine (1979) p.275.
- (19) Carter Mountain Transmission Corp., 32 F.C.C. 459 (1962); 375 U.S.951 (1963).
- (20) Rules re Microwave-Served CATV, 38 F.C.C. 683 (1965).
- (21) 地元放送局が放送した前後15日間。
- (22) CATV, 2 F.C.C. 2d 725 (1966).
- (23) United States v. Southwestern Cable Co., 392 U.S. 157 (1968).
- (24) Cable Television Report and Order, 36 F.C.C. 2d 143 (1972).
- (25) 主にネットワークを経由しないで独立系の放送局 (independent-stations) を中心に配給される番組の総称(syndicated programming)。
- (26) ネットワーク加盟局(affiliated stations)に配給される番組。
- (27) 47 C.F.R. 76. 67(a).
- (28) 図2の下半分にある“cablecasting”規則については、1979年のMidwest IIケースにおいてこれらの規則はケーブル・テレビをコモン・キャリアと見看した規則であるという判決があり、判決後FCCは関連規則を廃止した。FCC v. Midwest Video Corporation, 440 U.S. 689 (1979).
- (29) 例えば9つの放送局に24時間連続で番組を伝送する場合、地上のマイクロ波等では1日当り9,239ドルとなるが、通信衛星では1/4以下の1,944ドルに節約できる。FCC Network Inquiry Staff, “Video Interconnection: Technology, Costs and Regulatory Policies” (preliminary draft), 1980, pp.46-47.
- (30) 9メートル地上局は75,000~100,000ドルであるのに比べ4.5メートル地上局は最低10,000ドルで購入可能である。Ibid., p.27.
- (31) 17 U.S.C. § 111 (1976), “Limitation on exclusive rights: Secondary transmissions”参照のこと。
- (32) この問題の背景については次の文献を参照のこと。Thomas F. Baldwin and D. Stevens McVoy (1983) pp.177-180.
- (33) Rolla Edward Park, “Audience Diversion Due to Cable Television: A Statistical Analysis of New Data,” Rand Corporation, 1979. (71 F.C.C. 2d 716 (1979) に所収)
- (34) Economic Relationship between TV Broadcasting & CATV, 71 F.C.C. 2d 632 (1979), p.114の表3のデータを下に作成。
- (35) CATV Syndicated Program Excl. Rules, 79 F.C.C. 2d 663 (1980).

TELECOMMUNICATION POLICY IN THE U. S.
— The Role of “Local Principles”
in the Broadcasting Market —

« Summary »

Minoru Sugaya

The structure of telecommunication industries in the U. S. has been changed drastically in the last decade, especially, in the field of broadcasting including cable television. The aim of this paper is to overview the FCC's policies on such markets.

First of all, the emergence of broadcasting industry, the Communication Act of 1934 and the channel plan in 1952 are discussed briefly in order to review the establishment of “local principles.” Secondly, the economic aspects of the principles are analyzed. The FCC's broadcast license policy has been aimed at ensuring “excess” profits to local stations, with which merit programs can be created. In other words, the FCC has tried to restrict the number of entrants in a TV market by means of the channel plan as well as the license procedure, with the result that the broadcasters which are permitted to use electric spectrum can get the “excess” profits. Finally, some results of the statistical analysis by Rand Corporation are quoted in order to evaluate the economic impact of the FCC's cable deregulation policies, and in the concluding part, two research topics are presented for future studies.