

放送と通信システムの融合化について — 特に地方放送をめぐる情報環境の変化 —

近 勝 彦

目 次

はじめに

- 1 放送・通信と情報政策について
- 2 放送制度をめぐる問題
- 3 地方放送の情報環境

はじめに

最近、情報通信分野で連日のように報道されている言葉はマルチメディアである。一般的に、情報通信を想定して定義されたものが多く、例えば郵政省の電気通信技術審議会によると、マルチメディアとは「音声、画像、文字、データなどの種々の表現機能（インタラクティブな機能）や知的機能（インテリジェントな機能）を利用して、必要な情報を、必要な時に、必要な表現形式で、ネットワークを介して受発信することを可能とするコミュニケーション手段である」とする（注1）。

しかしマルチメディアは、端末としての多メディア情報機器を意味したり、CD-ROM 媒体で象徴されるような多メディア情報の統合的ソフトを言う場合もあり、広義には、それら全てを含まう（注2）。

これを現実的に可能にしたのは勿論、コンピュータ技術及び通信技術の飛躍的発展である。そしてその中核的技術要素は、デジタル技術の発達である。これによって、すべての形式の情報が統合されることが可能となった。又、それとも関連があるが、デジタル化されることによって、膨大な情報量を処理・加工し、蓄積できることになった。しかも CPU の進歩によって、大量情報の高速処理が可能となった。

これによって、高度な情報処理にもとづく多様な情報処理サービスが可能となってきたのである。

そしてこれらの技術を応用した産業がマルチメディア産業とよばれ、1994年5月に出された電気通信審議会答申（「21世紀の知的社会への改革に向けて」、1994年5月）の中で、2010年のこの産業の市場及び雇用規模は、それぞれ、123兆円、243万人であると想定した。

このようなことが現実化すれば、マルチメディア産業（情報及び通信産業）は、文字通り、次代の日本のリーディングインダストリーと呼ばれるにふさわしいであろう。その予想があまりにも楽観的でバラ色であることを指摘する識者（注3）も多くみられるが、少なくとも、それによる産業や国民生活への影響は、少なくないと考えることは一応のコンセンサスがあるように思われる。特に、この技術の革新的な側面を考えれば肯定せざるを得ないであろう。

それは、この技術が“情報”の入手・加工・伝達にかかわっているからである。

情報は、あらゆる人間活動の認知、判断、評価というような根本的な意志決定要素にかかわっているからである。そしてさらにこの技術は、種々の業種、業態、労働手法、労働環境、その他の生活活動の変更をもたらす点が革新的である。すなわちそれによって、あらゆる業界、業種の

融合化，業際化をもたらすのである（注4）。

本小稿のテーマは「放送と通信のゆらぎ」であるが，この分野も，上述の技術進歩によって，その制度（法制度や経営システム）が大きく変わる端境期（turning point）にさしかかっているように思われる。

そこで，それがどのような理由でどのように変わり，どのような問題があるのかを議論したものである。そして特に，地方のテレビ局の存立環境が大きく変わりつつある点に焦点をあてたものである（これはひとり地方 TV 局の経営問題ではなく，地方の情報環境にかかわる問題でもある）。

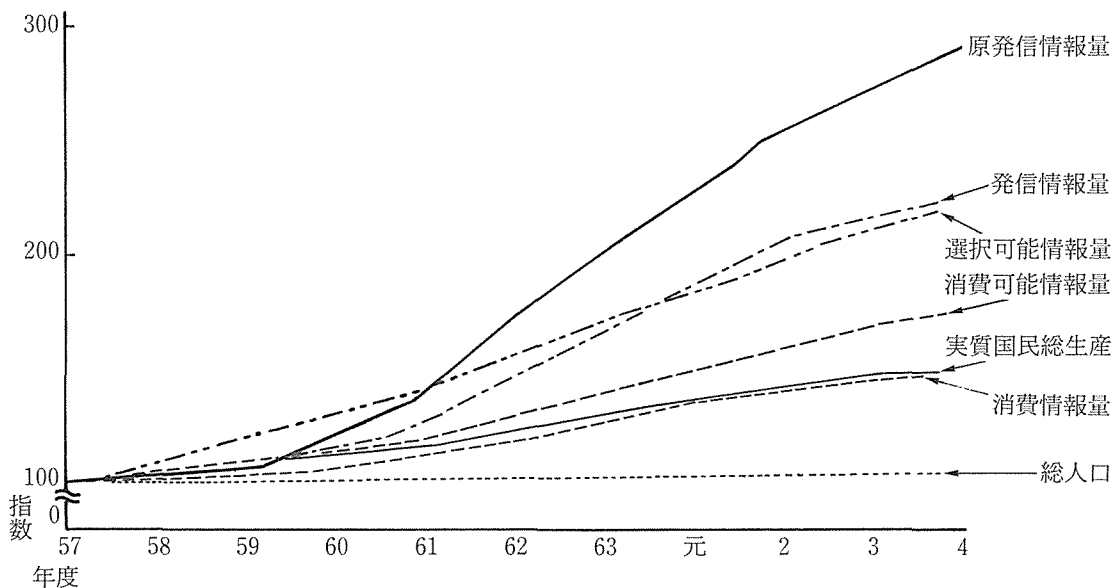
1 放送，通信と情報政策について

既述の通り，放送と通信というものの融合化現象（多様なサービスの出現）が技術進歩により可能となったが，斎藤忠夫教授が言われる通り，技術の不十分さからこの2つの制度ができたのである。そして「がまんの」仕方が放送と通信というサービスとシステムの形態を生み出しているといわれる。

であるから，将来のサービスについて論ずるときには，「現在のサービスは技術的制約によってやむを得ずまとめられてきたという認識」にたつた方がよいといわれ，それは当然の帰結として，「電気的手段による情報伝達サービスが通信と放送に分類されていたのは技術の未熟さの結果であり，電子技術の発展はもはやこのような分類を許さなくなる」と結論づけられる。

そしてさらに，「このような融合サービスは広帯域化する次世代ネットワークによってますます重要なものとなる。伝統的な意味での放送の重要性は次第に低下していくことになろう」といわれる（注5）。

しかしこれは放送という活動様式や産業が衰退することを意味してはいない。むしろ，様々な通信システムと融合した機能を取り込みながら，マクロ的には拡大していこう。これは以下に示す図をみれば分かって（情報発信の中には通信その他も含まれるが，その内96.2%以上は放送である 平成4年度，選択可能情報量）。



[通信白書 平成6年度版より]

第1図 情報流通量等の推移（昭和57年度—100）

ただ、問題は大きく分けて2つ考えられる。

1つは、放送と通信の概念が電気通信技術の進歩によって無意味化しつつあることである（注6）。放送と通信は情報を伝達するという機能においては同じであり広義では両方とも communication に入る。

これを別の言葉でいえば、概念の変容はそれを中核とする制度の変容を意味するからである。

第2に多様なメディアの出現は既存のメディアに大きな影響を与える。特に、地方TV局には甚大な影響をもたらす可能性は増大しているのである。

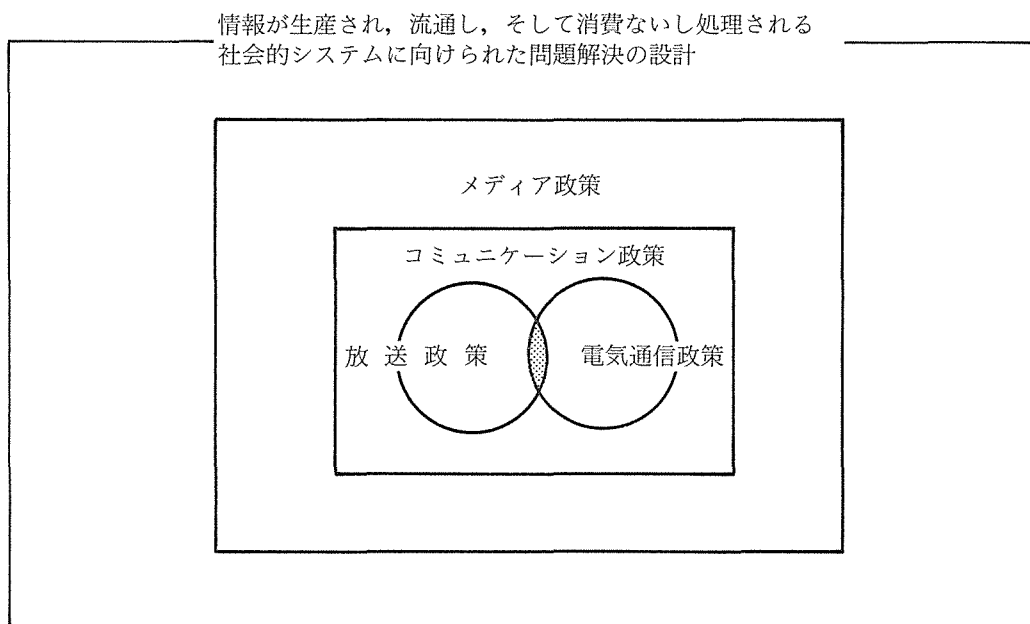
それを、議論する前に、まず情報政策を考えてみよう（最終的には、政策的価値判断の問題であり、そういう意味では政策間の整合性や秩序性は不可欠であるからである）。

ノラ・マンクレポート（注7）は、「テレマティーク：terematique」という言葉で、電気通信と情報処理の融合を表した。そして「電気通信政策」とは「遠距離間通報政策と電気通信メディアにかかわるメディア政策との総体」とであるという。これは、遠距離通信法、放送法のみならずデータ保護法も対象にとりこんでいる。

これに対して、「コミュニケーション政策」という言葉がある。これはより包括的な概念で、印刷メディア、電子メディアの双方を含め、放送制度のあり方やマスメディアの内部構造の規律や集中排除政策などの問題が入る。又、「メディア政策」という言葉は、一般的に言論の自由や集会の自由に対する規制など非メディア的コミュニケーションの政策をいう。

また、「情報政策」は、それらのすべてを含む広い射程のものであり、これらの近似する概念でもっとも優れているとされる（注8）。理由として、まず、本来、メディアを非メディアと原理的に区分することは無理であることである。

第2に、情報通信技術の発展のなかで、いずれのコミュニケーションとも共通する技術基盤を利用する機会が増大したこと。第3に、コミュニケーション政策では、情報公開や個人情報保護といった問題状況を包み込むことはできないことになることである。そこで、それぞれの関係を一応、図示すれば以下のようなようになろう。



第2図 情報政策

アメリカの連邦通信法 (Communication Act, 1934) は「アメリカ合衆国のすべての人々に可能な限り合理的な料金と十分な設備で、迅速かつ効率的な有線無線サービス」を法政策としている。いわゆる「ユニバーサルサービス」を政策的な価値原理の基礎においたものといえよう。

そして、NII 構想 (National Information Infrastructure: Agenda for Action) (注 9) の基本にある情報インフラという理念はユニバーサル・サービスの拡大の点に集約されている。また、GII (Global Information Infrastructure) 構想において展開されている議論は主に 5 つある。その 5 つの原則とは、1 つは、NII への民間投資を促進することであり、2 つは、競争を促進すること、3 つが、消費者、サービス提供者に、NII へのオープンアクセスを提供すること、4 つが、情報について「持つ者」と「持たない者」を作らないために、ユニバーサル・サービスを促進すること、最期が、新規の規制枠組みが電気通信及び情報産業の急速な技術的・市場的变化に遅れないようにすることである。

これを別の言葉でいえば、情報分野の規制緩和を通じて、情報インフラの確立と情報産業の競争による国民の情報選択の自由の拡大を目指していると言えよう。

放送・通信はこれらの全体的な政策目的の中でそのあり方が問われることになるだろう。そして、この考え方は原則として肯定されるべき価値を持つゆえ、日本の情報通信政策もこのフレームワークに沿ったものになるだろう (注 10)。

2 放送制度をめぐる問題

日本の放送の現状はテレビ、ラジオともに、置局状況、カバーレッジ、受信機普及率、取材網、放送時間量、視聴状況等からみると、世界のトップクラスにランクされよう (注 11)。

そして、現時点での放送形態は、4 種類あり、1 つが、全国普及を義務づけられている営利を目的としない公共放送である NHK、2 つ目が、広告収入に依存し、放送料をとらず、地域(原則として県単位)を基盤とした地上波民放と、有料放送である衛星系民放、3 つ目が放送学園法に基づいた生涯教育機関である放送大学、4 つ目が再放送と同時に自主放送も行う都市型 CATV がある。

放送は、1925 年に開始されて以来、70 年を経て全国津々浦々にまで普及し、現在は成熟化の段階にあると考えられる(注 12)。それは視聴傾向によってもみてとれる。例えば、視聴には基本的なテレビ視聴パターン“視聴率の山”があるが、それが変化し始めている。まず、ピークの山が低くなり、視聴パターンが多様化・分散化する傾向が強まっている(例えば、かなり遅い時間帯に視聴率が移行する等)。

これに対応するために、ニュース・報道番組の強化や、地域密着型放送の拡大、及び見ごたえのある番組作りが指向されている。

この背景には、国民の放送に対するマンネリ化現象(どの局も同じような番組編成や内容)もさることながら、国民の情報に対する意識、ニーズが変化したことが考えられよう。

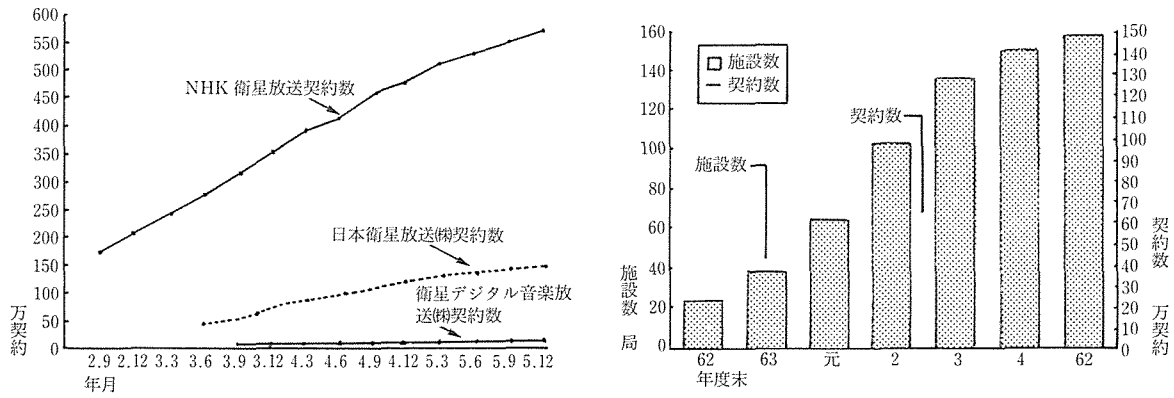
そこで、多様な受信方法・機会と内容に応じるために、地上波系以外に衛星系及び CATV 系が放送(体系)の中に導入されたのである。

この伸びを示すのが以下の図であるが、その成長は極めて大きい(注 13)。

それを総括して言えば、放送は「多チャンネル化の時代」に入ったと言えよう(注 14)。

しかし、多チャンネル化はそれに止まらず、むしろ今から述べる放送と通信の融合した様々なコミュニケーションメディアが、開発され発展すると思われる。現在は、これらの多くは通信の

放送と通信システムの融合化について



NHK, 日本衛星放送㈱, 衛星デジタル音楽放送㈱資料により作成

[通信白書 平成6年度版より]

第3図その1 衛星放送受信契約数の推移 第3図その2 都市型ケーブルテレビの推移

概念（体系）に分類されているが、その機能及び特徴からすれば、放送といえなくもない。

それをもたらした最大の要因は情報通信技術の進歩であるが、他に経済・社会・文化的要因がある。そこでまず、その技術的な揺らぎを述べてみよう。

第一に、放送と通信は従来は、媒体によって区別されていた。有線（電話線：ツイストペア線）では、映像（特に動画）が、送れなかったが（圧縮技術によりかなり実現できるようにはなったが）、光ファイバーの出現によって帯域的にも経済コスト的にも有線による放送が可能となった。ドアツードアのファイバー化（fiber to the home）も2010年には全国をカバレッジすることを郵政省は目標にしている（勿論、CATVはすでに有線によって放送を行っている）。

逆に、無線での通信も移動体通信等で大きくその市場を伸ばしており、もはや媒体による区別は意味がなくなりつつある。あるとすれば、カバレッジの時間的タイムラグであると言えよう。

第二に、〈1体n〉と〈1体1〉の概念の限界（無意味化）である。

放送とは、不特定多数の者に情報を発信するものであったが、有料衛星放送におけるスクランブル化（暗号化）や通信衛星における契約者のように多数であっても不特定とは言えない場合もある（勿論、CATV局への送信を主と考えれば、特定少数であるが、それは理論的技術的要請ではない）。また、将来、放送のデジタル化が実現すれば、極めて狭い範囲のみ視聴できるいわば「ナローキャスト」も行われる可能性もある（注15）。

通信においても、発信者と受信者が複数で行われることも可能になっており（同時多数送信も）、かならずしも、1体1が通信であるとする必然性は無くなった（勿論、事実としてこの方式が主流であることは変わりないと思われるが、その比率は徐々に下がって行くように思われる）。

第三に、インタラクティブ性の問題である。

通信はインタラクティブ性が重要であるが（しかし、ファックスは文書というメディア形式のために一方的であるが）、放送においてもまずCATVではすでにインタラクティブ性をもったサービスの実用化段階にきている。

第四に、伝送内容からする分類の不可能性である。上述したように有線であっても動画像が送られるようになり、又、ラジオでも音声以外にも文字や絵が送れるサービスが始まろうとしている。後者は、TV/radioという放送間の問題であるが、どちらも広帯域化が可能になるとすれば、伝送内容からする分類はあまり意味のないものとなる。

第五に、伝送領域の問題がある。放送であるからといって、広範囲（たとえば現在は県単位）

に出力しなければならないとは限らない。先程も言ったように極めて狭い範囲のみを送信対象としたものもデジタル化によって可能となろう。

現在の地上波はアナログ波であるので混信をさけるため、事実上（物理的）数チャンネルしか確保できないために、事業を免許制にしているのである（注 16）（勿論、安定的経営も理由の 1 つではあるが）。

これは別の言葉でいえば電波の希少性から由来するのであるが放送のデジタル化が実現すれば（注 17）、数倍チャンネル数が増加することになり、その中で多様なメディアが可能となろう。次に、社会・経済・文化的要因をみてみよう。

まず第一に、個人の情報欲求が高度化していることがあげられよう。これは個人のライフスタイルや価値観の多様化により、画一的一般的情報では満足しきれなくなっている。又、産業、社会がモノから情報へ付加価値の源泉が移行して行く中、それに応じた個別・専門的な情報を欲していることが上げられる（注 18）。

又、都市においては放送通信を過密化の緩和の手段として利用し、地方においては地方の活性化のために利用しようとしているのである（注 19）。もっと広くいえば、世界の一大潮流である高度情報化政策に遅れないように情報インフラの整備という事にもつながっているのである。

3 地方放送の情報環境

今まで述べたチャンネルの多元化は特に地方にある地上波テレビ局に大きく影響を与える可能性がある。

まず、影響の第一は、キー局（在京 5 局）が、今後衛星放送を行うことである。現在は民放では日本衛星放送一社であるが、地上波系のキー局が衛星放送を行えば、最低 2 系列の放送メディアを手に入れることができる（勿論、再放送として CATV も 1 つのチャンネルであるが）。そうならば、キー局は既存の地方局を経由することなく、全国くまなく放送できることになる（現在は、県によってはネットワーク系列のない所もなる）。これはユニバーサル・サービスとして重要であり、かつチャンネルの増大により、国民の情報選択の自由を高め、好ましい事であるが、既存の地方局にとっては影響は少なくない。なぜなら、どの番組がどのチャンネル内を流通するかによって視聴率が大きく変わる可能性があるからである。極端なケースを想定すれば、ナショナルスポンサーをともなった高視聴率番組を衛星系のみ流せば、地上波にはジャンク番組のみになる可能性がゼロとはいえない（キー局と地方局は資本的に結び付いている部分もあろうが原則、別企業体であるからである。マス・コミの集中排除原則からもいわゆるネットワーク局化は禁じられている。ただ、多メディア化は集中排除原則の緩和化を可能にしよう）。

第二に、CATV の成長である。現在、CATV は事業としては大変厳しい状況におかれているが、着実に局数と契約者数を伸ばしている（注 20）。米国では、全世帯の 60%以上が CATV に加入しているといわれており、日本も相当程度成長することは間違いない。そのとき、地上波はすくなくとも都市部では無意味化する。そこに CATV 独自のインタラクティブ性を備えれば、みたい番組がいつでもみられるサービスも考えられ（ビデオオンデマンドなど）地上波の同報的画一的性格の欠点はさらに大きくクローズアップされよう。

第三に、先程もいったように 2010 年には全国世帯への光ファイバー網が完成すれば、あらゆる通信は勿論、放送も可能となるので、放送番組の中継点（結節点）としての地方地上波局の立場は極めて微妙なものとなろう。

第四に、デジタル放送が可能となれば数倍のチャンネルが確保できるので、他の産業からの放送事業への参入もありえよう。

以上述べたのは媒体の多様化の問題が中心であったが、本質的問題はむしろこれから述べる「情報内容」(コンテンツ)の問題である。今まで、地方地上波局は自主番組をほとんど制作していなかった(注21)。

それは、キー局と地方局との双方の経済的合理性が主たる理由であった。すなわち、番組制作には多大な費用を必要とし、キー局といえども数十社の地方局の系列がなければナショナルスポンサーのスポンサー料をとれなかった。地方局は勿論、企業体としては中小なのでその費用を捻出できない。又、番組に登場する芸能人、文化人、クリエイターの人々もほとんど東京におり、地方では限界がある。そこで地方局としては事実上制作を放棄してキー局のネットワーク化の1つになる(そしてそれのみを流し続けること)が経済合理的選択であった。しかしそれは必然的に2つの問題を内包している。

1つは、制作能力を育成(企画、製作者や地方のコンテンツビジネスの育成)できないことである。先程も述べたように、多メディア化の中で勝ち残るには最終的には、番組の質(娯楽であれ教養文化であれ)であり、それを作り出し提供できるかにかかっていると見えよう。そのときに媒体機能(情報流通業者)の特化をつらぬけば多メディア化の拡大に伴い、相対的にシェアを落とす可能性があろう。なぜなら、視聴者の情報選択の自由は格段に高まっているのであるから、視聴の分散化・選別化は免れないからである。

第二は、情報内容の問題である。

在京キー局から送られてくる情報の大半は東京で制作されたのである。それゆえ、全国的な内容(大きな視聴率がよりとれるエンターテイメント中心)である。それが全国の各地へ送信され、地方の東京化、都市化は推進することにはなっても、その地方で発生する地域情報は流通しない事になる。ただ、地域情報とは何かという問題が重要となる。地域情報とは、その地域の人々の生活に密着した情報であると考え、逆に言えばその地域以外の人々にとってはあまり意味のない情報である可能性がある。

たとえば、A市の情報は同じ県の中でもB市で生活する人々にとっては意味のない事が多い。又、地方のスポンサーである企業でも、県レベルのエリアへの放送には大きすぎる場合もあろう。すなわち、地域情報といっても多様性があり、それが商業的レベルにマッチするかどうかは一概にはいえないのである。

人々の情報の消費量は先の図よりあまり伸びていない。それは、一人の人間には一日24時間しかなく、その中で種々な生産活動や日常生活を営むのであるからおのずから壁は存在する(有料化が進めば経済的限界もあろう)。

その中で、電気通信系の情報量は今後も増えつづけよう。そのような状況は、一言でいえば、「情報氾濫現象下の情報過疎化」の問題といえよう。なぜならば、地方に住む者にとっては他地域の情報のみが増大することであり、それによって現在住んでいる情報が相対的に縮小するからである。

ただ、地方局(営利企業としての)に多大な期待をかけることは理念的には放送法3条のように求められるにしても現実問題としては無理であろう(注22)。

そこで、地域の情報化を一層促進し、発信力をつけ、都市との情報格差を是正するためには他のメディアの創設が必要であろう(注23)。しかし、それは公共的発想にたった「生存権配慮」的

(憲法 25 条) なものになろう。地域の福祉, 生活の利便性の向上, 過疎対策のためであり, 営利を第一目的としたものではない。

しかし, 情報は放送であれ通信であれ個人の基本的な人権 (プライバシーの問題) や社会権的なもの (「健康で文化的な生活」の基礎をなすもの) であるので, なんらかの公的性格を有する (これは, 放送法の根本原則である) であろうが, それがかえって公的権力機関の国民への情報管理, 統制へとつながらない形で設置, 運営されるべきものであろう (しかも, 第三セクターの非効率性が行財政的問題ともなっていることにも留意すべきである) (注 24)。そういう意味では, 「情報公開」条例の公開基準のような問題 (国民の知る権利とプライバシーの権利の相克する問題) が今後新たな形で問われていくことになる。

注

注 1 郵政省, 電気通信技術審議会の「将来のマルチメディア情報通信技術の展望」, 1994 年 4 月

注 2 「コンピュートピア」, 1994 年 1 日, 参照

注 3 PHP『VOICE』「特集 マルチメディアの危機」, 参照

注 4 宮沢健一, 『業際化と情報化』, 有斐閣, 参照

注 5 斎藤忠夫, 『ジュリスト』「デジタル化と放送・通信の融合」, 1994 年 12 月 1 日

注 6 放送法第 2 条の「放送」の定義では, 「公衆によって直接受信されることを目的とする無線通信の送信」をいう。ただ, CATV は有線テレビジョン放送法の第 2 条では「有線テレビジョン放送」とは「有線放送」であるといい, 両者をあわせれば, 放送は有線/無線の区別はない。

一方, 電気通信事業法第 2 条の「電気通信」の定義では, 「有線無線その他の電磁的方式により符号, 音響, 及び映像を送り, 伝え, 又は受けること」をいう。これは, 放送より広い概念であるといえよう。

注 7 詳しくは久保悌二郎『マルチメディア時代の情報戦略』, 日本放送出版協会

注 8 浜田純一『社会情報研究所紀要』「社会情報と情報環境」, 1994 年 3 月 31 日

注 9 田川義博『ジュリスト』「情報インフラ政策の日米比較」, 1994 年 12 月 1 日

注 10 ただ違いとしては注 9 の論文で日米の政策を比較して, やや大胆に割り切るとすれば, 米国は, ディマンドプル (需要主導) であり, 日本はサプライブッシュ (供給先行) であるという。

注 11 詳しくは藤竹暁・山本明編『図説 日本のマス・コミュニケーション』, 日本放送協会

注 12 「NHK 国民生活時間調査」によれば, '80 年は 3 時間 17 分であったものが, '90 年では, 3 時間 0 分となっている。また, 民放の売上高利益率はバブル期から急落している。上記参照

注 13 「通信白書」, 94 年版, 第 1-1-21 図, 参照

注 14 上記斎藤論文

注 15 上記斎藤論文

注 16 その反面, 郵政省の管理監督に服することになる。これは, 「報道の自由」や「表現の自由の問題と絡んでおり, 重要な緊張関係である。

注 17 日本経済新聞, 95 年 1 月 4 日付けの記事で「デジタル放送をどういう形で導入すべきか」の結論を出す時期が近づいていると述べている。そして, 地上波テレビ放送のデジタル化も今後大きな問題となると言う。

注 18 最近では, ホワイトカラー業務の革新にも情報システムが使われだしている。

注 19 日本経済新聞, 1995 年 1 月 6 日付けの記事で公営企業の CATV 参入に対して自治省が財政的支援をすることを述べている。今後, 自治体が経営する CATV 局も増えていこう。

注 20 「通信白書」, 94 年版, 第 1-1-25 図, 第 1-1-26 図参照。また, CATV は通信機能も有しているゆえ, この分野への多様なサービス開発の可能性も有している。

注 21 注 10 の著書, P 120 によれば, 地方局の自社制作比率は 15.3% である。

注22 放送法3条の2の1項は「1, 公安及び善良の風俗を害さないこと, 2, 政治的に公平であること, 3, 報道は事実を曲げないで放送すること, 4, 意見が対立した問題はできるだけ多くの角度から論点を明らかにすること」という基準を設けているが, これ自体には異論はないが, これを巡って公権力の介入を許す可能性は排除できないであろう。その緩衝装置として第3条の4で放送番組審議会の設置を義務づけている。

注23 CATV やコミュニティFM局が各地にできる機運がある。これは, 一面ではマスメディア分野の規制緩和でもある。

注24 これは, 行革の一環でもあり, 地方自治体の特殊法人の統廃合問題も起きている。

しかし, 社会経済的な変動に伴い不要になった法人は統廃合の対象になっても, 逆に必要な機関は新規に創設されることを妨げる理由はないといえよう。