

NHKの衛星放送の保有チャンネル数の在り方に関する研究会

論点整理（案）

平成20年2月29日（金）

2011年以降のNHKの衛星放送の保有チャンネル数の在り方の検討の前提

1. 現在のデジタル放送が3チャンネルとなった経緯

(1) 2チャンネルで開始

- ① 1986 (S61) 年 難視聴解消を目的としてBS1及びBS2の2チャンネルによるBSアナログ試験放送開始。
- ② 1989 (H 1) 年 放送の普及に資するためその特性を生かして行う総合放送1チャンネル及び難視聴解消を目的とする放送1チャンネルの計2チャンネルによる本放送開始。
- ③ 1991 (H 3) 年 BSアナログハイビジョン試験放送開始 (主体は、社団法人ハイビジョン放送推進協会)。

(2) デジタル放送の開始に伴い、3チャンネル体制へ移行

- ① 2000 (H12) 年のBSデジタル放送の開始に伴い、
 - i) デジタル方式による高精細度テレビジョン放送 (HD) への円滑な移行、
 - ii) 視聴者の保護、
 - iii) NHKの保有メディアが過剰とならないの観点から、チャンネルの在り方が検討された。
- ② ii) の観点から、デジタル専用受信機を購入した視聴者も引き続き、アナログのBS1とBS2と同様の番組を視聴することが可能となるよう、デジタルのBS1とBS2は、アナログのBS1とBS2 (いずれも標準テレビジョン放送 (SD)) のサイマル放送と位置付けられた。
→ デジタルのBS1、BS2とも標準テレビジョン放送であり、i) の観点から問題。
- ③ このため、i) の観点から、BSデジタル放送において、BS1、BS2とは別にハイビジョンチャンネル (=BShi) を設けることとし、3チャンネル体制となった。
- ④ しかしながら、NHKの衛星チャンネル数が拡大することはiii) の観点との関係を整理することが必要であり、アナログ放送が終了すれば②は考慮する必要がなくなることを踏まえ、最終的に、アナログ放送終了後については、2を超えないことを前提に見直すこととされた。

2. 放送普及基本計画(昭和63年郵政省告示第661号)

ア 放送衛星業務用の周波数を使用する受託国内放送

(略)

(A) ~ (C) (略)

(D) ただし、(A)及び(B)の協会の放送は、(ア)の協会の標準テレビジョン放送が終了するまで行うものとし、その後については、当該放送の必要性、周波数事情その他の事情を勘案し、2番組(主たる放送の番組数)を超えないことを前提に、衛星系による協会の放送全体を見直すものとする。

※ (A) BS1及びBS2のデジタル放送、(B) BShiのデジタル放送

3. 通信・放送の在り方に関する政府与党合意(平成18年6月)

NHK関連

保有チャンネル(8波)の削減については、難視聴解消のためのチャンネル以外の衛星放送を対象に、削減後のチャンネルがこれまで以上に有効活用されるよう、十分詰めた検討を行う。

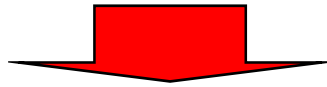
2011年以降のNHKの衛星放送の保有チャンネル数については、0、1、2のいずれか。

論点 (1)

視点1 公共放送における衛星放送の位置付け

【現状】

- NHKの衛星放送は、諸外国の公共放送の衛星放送と異なり、難視聴対策による「地上放送の補完」としての機能だけでなく、独自番組を提供する「地上放送に次ぐ準基幹放送」という機能を有しているところ。
- 衛星放送と他のメディアとの関係について、諸外国の公共放送において、インターネットを通じた番組配信サービスを開始している例あり。



【研究会での主な議論】

- 諸外国の公共放送との比較に関して、地上波のチャンネル数の相違も踏まえて、検証することが必要ではないか。
- インターネットを通じたコンテンツ配信は、現時点では技術的な限界があり、衛星放送の代替とはなり得るとまでは位置付けられないのではないか。

【方向性】

- ◆ NHKの衛星放送については、放送開始以来、難視聴対策といった「地上放送の補完」の役割に加えて、「地上放送に次ぐ準基幹放送」として独自番組も放送し、それらに対する視聴者も相当数存在しているという現状を踏まえれば、2011年以降も、そういった独自番組に対する視聴者のニーズにもある程度配慮すべきではないか？
- ◆ 衛星放送と他のメディアの関係については、現時点では、衛星放送が果たしている機能をインターネットをはじめとする他のメディアによって完全に代替することは困難であると考えられることから、当面は衛星放送の特性を生かしつつ、他のメディアと並立・発展していくのが適当ではないか？ただし、将来的には、技術の進展状況、インフラ・サービス・利用形態等メディア環境の変化が生じれば、その関係が相対的に変化していく可能性もあるのではないか？

論点 (2)

視点2 現在のNHKの衛星放送に対する評価

【現状】

総務省で実施したアンケート調査の結果によれば、

- NHKの衛星付加受信料（月額945円）について、「高い」、「やや高い」と感じている人が半数弱。
- よく見るチャンネルとしては、NHKのBS1及びBS2が圧倒的多数。契約者数ベースでも同様。
- BS放送の魅力としては、「高画質・高音質の番組」、「地上放送では放送しない番組の放送」等。
- NHKの衛星放送のスクランブル化について、約半数がスクランブル化を行うべきと回答。また、スクランブル化を行っても半数以上は、料金を支払って、NHKの衛星放送視聴を継続する意向。



【研究会での主な議論】

- チャンネル数の削減と受信料の値下げはセットであり、受信料を値下げできるような工夫が必要。
- 蓄積されたコンテンツのマルチユースが必要であり、それにより得た収入を受信者に還元していくことが望ましい。
- 「高画質・高音質の番組の放送」以外にも、「地上放送では放送しない番組の放送」や「ノーカット放送の実施」等、BS放送の魅力はあり、NHKとしては、こうした魅力をどのように担保していくかが課題。

※ 斜字はNHKからの出席者の発言

【方向性】

- ◆ NHKの衛星放送の評価に関しては、受信料水準とコストの関係、他の民間衛星放送事業者との関係、コンテンツ制作との関係等、様々な要素があり、2011年以降のチャンネル再編成の検討の前提として現状を分析するにあたっては、事実に基づき、これらの要素をバランスよく総合的に検証すべきではないか？
- ◆ NHKにおいても、サプライサイドの観点のみから「良質な番組の提供」を検討するのではなく、受信者による客観的な現状評価を十分踏まえることが適当ではないか？

論点 (3)

視点3 今後の難視聴の在り方

【現状】

- 現在、地形等の要因によりNHKの地上アナログ放送が受信できない世帯（約5万世帯）について、NHKはBS2による難視聴対策を実施。
- 地上デジタル放送への完全移行に伴い、「地上アナログ放送は受信可能であるが、地上デジタル放送は受信困難と推測される世帯」（約30万世帯）について、「衛星によるセーフティネット」を実施予定。
- なお、「衛星によるセーフティネット」については、地上系の放送基盤により地上デジタル放送が送届けられるまでの間の暫定的・緊急避難的な措置として実施予定。



【研究会での主な議論】

- 地上デジタル放送を受信できない世帯とともに、現在アナログ放送を見ることのできない世帯についても、衛星を用いたセーフティネットの対象とすることは十分あり得る。
- 現在のBS2による難視聴対策が、総合・教育合わせて0.6ch相当であることを踏まえれば、総合・教育のサイマル放送を行う「衛星によるセーフティネット」が標準テレビジョン放送（SD）であったとしても難視聴対策としては当面十分ではないか。
- 周波数の有効利用の観点からも「衛星によるセーフティネット」を実施する限り、BS2による難視聴対策を継続することは合理性がないのではないか。
- セーフティネットの実施期間である2014年以降の難視聴対策の方策については、別途検討することが適当。

※ 斜字はNHKからの出席者の発言

【方向性】

- ◆ 地上放送のデジタル化に伴う難視聴対策として暫定的に実施される「衛星セーフティネット」に関して、「現在、BS2により難視聴対策を講じている『現在アナログ放送を見ることのできない世帯』についても対象とすることは十分あり得る」とする考え方についてどのように評価するか？
また、対象とする場合、重複を排除する観点から、「衛星によるセーフティネット」の実施中は、現在のBS2による難視聴対策は行わないとすることが適当ではないか？
- ◆ 仮にNHKの難視聴対策について、当面、「衛星によるセーフティネット」に一元化することとした場合、「衛星によるセーフティネット」の実施期間は、暫定的・緊急避難的な措置として5年間を基本とすることが検討されていることを踏まえ、「衛星によるセーフティネット」終了後のNHKの難視聴対策の在り方を検討することが必要となるが、現時点で方向性を確定するのではなく、あらためて適切な時期に、その時点での技術動向、難視聴対策を要する世帯数及び社会的な状況等を勘案して検討することが適当ではないか？

論点（４）及び論点（５）

視点４ 衛星放送の各チャンネルの目的

視点５ その他新たな役割

【現状】

- 現在のNHKの衛星放送の各チャンネルの目的は、衛星第1（BS1）が「衛星系による放送の普及」、衛星第2（BS2）が「難視聴対策」、衛星ハイビジョン（BSHi）が「デジタル技術の特性及び高画質性を生かしたデジタル方式の高精細度テレビジョン放送の普及」。
- NHKの衛星契約数は約1,300万件で、受信契約全体の約1/3。世帯普及数は約1,882万世帯（2005年度末）。
- 難視聴対策番組は、衛星第2（BS2）において放送時間ベースで約6割。
- ハイビジョン制作番組比率は、総合92%、教育51%、BSHi 100%、BS1 8%、BS2 54%（2006年度）。



【研究会での主な議論】

- 「衛星系による放送の普及」に対して、何をもって「普及」が達成されたと判断すべきか。
- 2011年以降も、NHKは「あまねく受信義務」を履行するため、難視聴解消措置を講じることが必要であり、広域を効率的にカバーする衛星放送は、その役割を担うメディアとして有力な候補。
- 地上波・衛星を問わず、大部分がすでにハイビジョンへ移行しており、難視聴対策という衛星ハイビジョン（BSHi）のハイビジョン放送の普及という目的は、すでに達成されていると考えられるのではないか。
- サイマルキャスト等、通信と放送の融合サービスを開拓する役割を果たしていきたい。
- 国内外のすぐれたコンテンツのプラットフォームとして、コンテンツ立国の発展に先導的役割を果たしていきたい。

【方向性】

※ 斜字はNHKからの出席者の発言

- ◆ 現在のNHKの衛星放送各チャンネルの目的として掲げられている「衛星系による放送の普及」、「難視聴対策」及び「デジタル方式の高精細度テレビジョン放送の普及」の達成状況について、どのように評価すべきか。現状を踏まえれば、少なくとも、「デジタル方式の高精細度テレビジョン放送の普及」については、独立した目的として2011年以降も維持する必要はないのではないか？
また、当面、「衛星によるセーフティネット」が実施されることを踏まえて、他の目的についても再検証することが適当ではないか？
- ◆ 2011年以降、仮に、難視聴対策を当面「衛星によるセーフティネット」に委ね、その上で難視聴対策以外を目的とする衛星放送のチャンネルを2つ設けるのであれば、それぞれについて、費用負担者である国民視聴者の十分な理解が得られるだけの説得力のある役割を明確にすることが必要ではないか？このような観点から見た場合、NHKが検討しているニュース、報道のサイマルキャスト等、「通信と放送の融合促進」、「すぐれたコンテンツのプラットフォーム」という役割について、どのように評価すべきか？

論点 (6)

視点6 HD化

【現状】

- 我が国のBSデジタル放送において、常時、標準テレビジョン放送（SD）を行っているのは、NHKのBS1とBS2のみ。
- NHKは、BSデジタル放送において、44スロット（BS1:9 BS2:11 BShi:24）使用。仮にチャンネルの見直し後、フルHD化を行った場合、チャンネル数が1であれば24スロット（-20）、2であれば48スロット（+4）。
- 制作機材については、すでにHD化対応が進んでおり、制作をSDからHDに切り替えた場合であっても、大きなコスト増はなし。
- 衛星放送用の周波数資源に関し、2011年以降、新たに、現在未使用の4周波数とアナログ跡地の3周波数の計7周波数が利用可能。



【研究会での主な議論】

- 現在のBSデジタルの3チャンネルの中継器使用料が年間約8億円ということから、仮に見直し後のチャンネル数が2（48スロット）となったとしても、それほど大きな費用増とはならない。
- フルHD化の場合、1周波数当たり基本的に2番組、地上波HD相当のHD化の場合、3番組を放送することが可能であり、さらに今後の技術（画像圧縮技術等）の進展により、1チャンネル当たりHDで5番組から6番組を放送することができる可能性もある。

【方向性】

- ◆ 2011年の完全デジタル化以降、周波数資源及びコストの観点から、NHKの衛星放送についてのみ、高精度テレビジョン放送（HD）ではなく標準テレビジョン放送（SD）を継続する合理的な理由はないのではないか？

論点 (7)

視点7 国民視聴者の経済的負担について

【現状】

- NHKが行ったチャンネル削減のシミュレーションに基づく減少可能経費は、2チャンネル削減の場合は約270億円、1チャンネル削減の場合は約5億円から約44億円程度。
- NHKの衛星放送に係る累積赤字については、年々減少しており、2008年度（予算）において、ほぼ解消される見込み。



【研究会での主な議論】

- 仮に2チャンネル削減しても月額100円～200円程度の負担しか軽減されないのであれば、国民視聴者としては、チャンネル削減によりも質の高い番組の提供が行われる方が望ましいのではないか。
- 衛星放送に係る累積赤字は、企業経営の観点からなるべく早期に解消することが適当。
- NHKとして視聴者ニーズを汲み取り、効率的に番組を制作することが、番組の充実、NHKの経営状態の改善等につながるのではないか。
- 民放と異なり、スポンサーの意向にとらわれず、視聴者のニーズに応える番組を放送することがNHKの存在意義ではないか。

【方向性】

- ◆ NHKによる衛星チャンネルコスト削減シミュレーションを前提とすれば、1チャンネル削減の場合と2チャンネル削減の場合で衛星付加受信料額への反映可能性という観点で大差があるとまでは言えず、すでにNHKの衛星放送各チャンネルに相応の視聴者が定着しているという実態を踏まえ、大幅な番組数削減が不可避の2チャンネル削減よりも多様な番組を視聴可能な環境を維持する方が、国民視聴者全体の利益になるのではないかという考え方についてどのように評価するか？
- ◆ 国民視聴者の負担に対する理解を高める観点から、衛星放送のコスト削減と衛星付加受信料への反映に関するより精緻なデータについて、さらにNHKとして検討することが必要ではないか？

論点(8)

視点8 民間放送事業者への影響

【現状】

(1) 周波数資源

- 2011年以降、新たに、現在未使用の4周波数とアナログ跡地の3周波数の計7周波数が利用可能。

(2) 市場における競争状況

- BS市場におけるNHKの占めるプレゼンスは引き続き高い状態（収益、視聴率等）。
- 受信料収入で運営されているNHKと、主に広告収入で運営されている民間BS放送事業者は、少なくとも営業面では競争関係にない。
- BS民間放送事業者は、なお累損を残しているものの、単年度の営業損益は黒字に転換しており、経営状況に好転の兆し。



【研究会での主な議論】

- 将来的な技術動向、BS放送全体で利用可能な周波数（12）等を考慮すると、NHKとして1周波数利用することとしても問題ないのではないか。その場合、HDTV2番組というのが妥当なところではないか。
- 今後、BS市場における民間BS放送事業者の成長が見込まれるが、現時点ではまだNHKにBS市場を先導する役割が期待されているのか。
- 番組調達市場の観点から、NHKの衛星放送のチャンネル数の削減することで、これまでNHKが放送していたコンテンツを民間のBS放送事業者が獲得する機会が増加するのではないか。

【方向性】

- ◆ 衛星放送用の周波数割当に関するNHKと民間衛星放送事業者の関係について、2011年以降、NHKの衛星放送について、現在の圧縮技術方式でフルハイビジョン化を行った場合、1チャンネルであれば1/2周波数、2チャンネルであれば1周波数を使用することとなるが、BSデジタル放送に利用可能な周波数が5から12に拡大するという状況を踏まえれば、いずれでもあっても民間衛星放送事業者の参入機会を著しく制限するものとは言いえないのではないか？
- ◆ 衛星放送市場での競争に関するNHKと民間衛星放送事業者の関係について、NHKが依然BS衛星放送市場全体を先導する役割を果たしている部分があると考えられることから、NHKの衛星放送のチャンネル数を削減することは、民間衛星放送事業者にとって必ずしもプラスにのみ作用するとは言えないのではないか？

論点（9）

視点9 コンテンツ制作分野への影響

【現状】

- NHKの外部の番組制作会社への委託比率は6%（H18実績値、時間ベース）。
- 番組制作事業者の規模については、圧倒的に中小企業の占める比率が高い。
- 番組制作の端緒については、放送局からの企画持込が約半数。
- 二次利用については、放送番組制作会社の意向のみにより二次利用することのできるものが11.7%。



【研究会での主な議論】

- チャンネル数を維持することは、視聴機会の確保という点で視聴者にとってメリットがある。一方で、限られた制作費の中で、質を落とさずにコンテンツを増やしていくことが重要であり、両者のバランスが必要ではないか。
- NHKは制作に関する門戸を開放することにより、日本のコンテンツ市場における先導役になることが期待されているのではないか。
- 独立制作会社枠制作予算のようなものを設け、様々な制作会社が制作チャンスを得られるようにすることを考えてもよいのではないか。
- 放送番組に関する賞において、NHKで放送されたものが多数含まれていることから、視聴率にとらわれない質の高い番組を制作するには、NHKのチャンネルは、現在うまく利用されているのではないか。

【方向性】

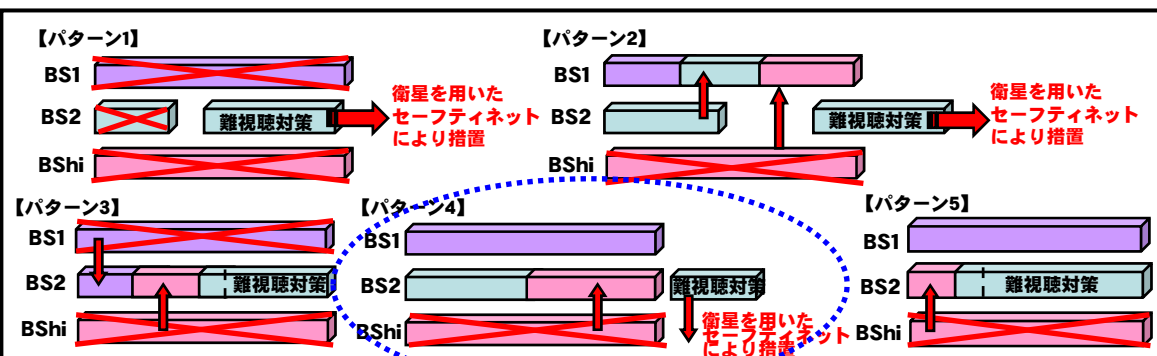
- ◆ NHKが、衛星放送チャンネルの新たな役割として、「すぐれたコンテンツのプラットフォーム」としてコンテンツ制作事業者への開放をさらに促進することを検討していることについて、ある程度高く評価できるのではないか？
- ◆ そのような取組みを行うにあたっては、我が国のコンテンツ産業の振興、国際的な競争力向上の観点から、より具体的にどのようなことが求められるのか？

取りまとめに向けた方向性（イメージ）

1. 現状



2. 2011年以降の再編成オプション



3. NHKが提示した再編成の方向性案

【新第1チャンネル】

- ・報道を重点とする総合放送
- ・通信と放送の融合サービスを開拓するチャンネル

ニュース、ドキュメンタリー等

【新第2チャンネル】

- ・文化、芸術、娯楽を重点とする総合放送
- ・コンテンツのプラットフォームとしてのチャンネル

文化、芸術、自然、紀行、ドラマ等

4. 考え方(案)

- ◆ 2011年以降のNHKの衛星放送の保有チャンネル数については、仮に、難視聴対策を当面「衛星によるセーフティネット」で実施するとしても、その他の部分を完全に廃止することは国民視聴者の利益との関係からも現実的でなく、選択肢としては、1又は2とすることが適当ではないか。
- ◆ NHKより、フルHD化した上で、新たに番組を再編成して「ニュース・報道を中心とする総合放送」、「教養・娯楽番組を中心とする総合放送」の2チャンネルとしたいとの具体的な提案があったが、多様な放送を視聴できる環境の維持・衛星付加受信料といった国民視聴者の利益や民間衛星放送事業者・コンテンツ制作分野との関係を更に検証する必要があるものの、ただちに合理性を欠くものとはまでは言えないのではないか。
- ◆ ただし、無条件にこの提案を受け入れることは適当ではなく、今後、公共放送としてこのようなチャンネル構成で衛星放送を実施していくことが、国民視聴者の利益を拡大するものであるということについて、まずはNHK自身より更に説得力のある説明が行われることが前提ではないか。
- ◆ 政府において最終的な結論に向けた検討を行うにあたっては、上記のような観点を踏まえて、透明性の高い手続を経て、判断することが求められるのではないか。