

総務省「通信・放送の在り方に関する懇談会」追加質問へのご回答

< 付、民放連提出資料(2006.3.22)に関する補足説明)

Q1 地上波放送の県域免許制度は、県域放送市場におけるボトルネックを構成すると考えられるが、通信の場合と同様な不可欠設備の開放義務といった規制はなぜ必要ないのか。衛星、広域ケーブル、広域IP再送信などからの競争がボトルネック独占の弊害を抑制するとは考えられないか。

A

- ・ 通信市場における議論では、NTTの保有する物的資産のボトルネック性が検討の対象となっていると理解するが、そのことと、行政により公正かつ継続的に更新手続きが行われている県域放送免許を同一のレベルで取り扱おうとするのは無理があるのではないか。
- ・ NTTが公社時代に独占的に構築してきた設備とは異なり、地域内の複数の民放事業者が競争しながら、自ら構築してきた放送設備に対し、開放義務を設けるのは不相当であるとする。
- ・ 衛星、広域IPなどで、地域を限定しないで地上デジタル放送の再送信を行えば、地方局への深刻な影響が予想され、長期的には情報の多様性が失われ、国民の利益が損なわれる。
- ・ 衛星放送や電気通信役務利用放送では全国での放送が認められており、すでにテレビ放送は数百チャンネルが存在している。地域免許制度がこれら他の放送事業の展開のボトルネックとはなっていないと認識している。

Q2 民間放送が視聴者に支持される報道や娯楽番組を提供しようとしても、広告代理業、演奏家団体、著作権団体等との関係において、放送局の意図実現上障害となる要因はないか。

A

- ・ 番組を提供する広告主や広告会社とは、番組制作の意図をご説明、ご理解いただいた上で協力関係を築いており、特段、放送局の意図実現上で障害となるような要因はない。
- ・ 実演家による番組出演や脚本・音楽等の著作物の番組での利用においては、各権利者団体と民放連との間で締結した基本ルールに基づき、各放送局の個別交渉により権利者の協力を仰いでおり、特段、放送局の意図実現上で障害となるような要因はない。

Q3 民間放送は基本的に広告料収入によって成り立っているが、産業としては長年にわたって全産業の平均よりも高い総資本利益率を上げている。この高収益を財源として、自主制作番組の拡充、番組の質の向上、インターネットへの展開等に取り組まれるお考えはあるか。

A

- ・ 民放事業者は、自主制作番組の拡充や番組の質の向上について日ごろから取り組んでいるも

のであり、今後もさらなる努力をしまいたい。

- ・ 通信との連携による新サービスの創出に関して、民放が前向きに取り組む考えであることは、3月22日の貴懇談会ヒアリングで日枝会長が申し上げたとおりである。

Q4 放送と通信は、1対n、1対1 という仕組みや、規制の違いから融合すべきものではない、とのご主張であった。しかし、現実にはBSフジが通信のGyaOと組んでドラマを作成し、BSフジは「放送」し、GyaOは、「通信」として配信している。さらに放送各社は、過去の番組を、「通信」のスキームで配信はじめている。このように、実際に放送と通信の融合が進む現実をどう考えになるのか、伺いたい。

A

- ・ インフラ面とコンテンツ面の2つの側面がある。まずインフラ面については、放送は設立当初より通信手段を活用しネットワーク化を進めてきた。これについてはNTTをはじめ、通信事業者との関係は幅広く、深い。例えば、東京から沖縄まで番組を送り届けるためには、数多くの中継回線を活用している。
- ・ コンテンツ面については、BSフジとGyaOの例はいわゆる「共同制作プロジェクト」であり、コンテンツのマルチメディア展開である。これまでは、TVと映画、TVとDVDといった形で行っていたメディア連携が、最近はブロードバンドとの組み合わせとなったもので、規律の違いはあるが、今後はネットの特性を活かしたサービス開発をさらに進め、視聴者ニーズを掘り起こすよう尽力していきたい。
- ・ 放送に限らず、どのメディアであっても、表現の自由を担保するための自主的な規律を持っている。放送は電波という公共性を持つ資源を用いて不特定多数の視聴者に一斉同報するため、制度による規律だけでなく、より具体的な放送基準を設け、公開したうえで個別の番組を放送している。

Q5 緊急災害時の報道を例に挙げて放送局の設備管理と番組編成は一体でなければならないというご主張があった。しかし、これは番組製作(プログラミング)の一体性が保持されなければならないということであって、設備と番組編成を分けて考えることの論拠にはならないのではないか。日枝会長のご発言の真意を伺いたい。

A

(日枝会長発言について)

- ・ 日枝会長はヒアリングにおいて、放送事業者が編集権を持ち、視聴者まで責任を持って放送を届けるという「ハード・ソフト一致」による現行の体制が基幹メディアたる地上放送の在り方としてふさわしく、国民・視聴者の利益に適っていることを申し上げた。その具体例として、例えば緊急災害時においては、災害放送を制作・編成してもそれをハードに送出する権利が担保されていなければ迅速な対応は難しいというのが、発言の趣旨である。

(ハード・ソフト一致体制の意義)

- ・ 地上放送事業者は「ハード・ソフト一致」の体制を前提に、国民・視聴者が望む番組をいかに確実かつ効率的に制作し送り届けるかを至上の命題として捉えている。災害時等の緊急放送はもとより、自らの判断によって番組編成を行い、番組の制作・編集から送出までを設備的、組織的にも一体として運用している。これら不可分性のある現行体制を敢えて見直し、非効率性や不確実性を高めることで国民・視聴者に不利益をもたらす施策には反対である。
- ・ 地上テレビ放送は「ハード・ソフト一致」原則と同時に、「あまねく普及義務(民放は努力義務)」を負っている。特に民放は、視聴エリアの拡大が自らのマーケットの拡大にもつながることから、アナログ時代に視聴エリアの拡大に努め、その結果、日本において国民一人ひとりが充実した放送サービスを無料で享受できる状態を作り出したと言える。このことは、デジタル時代も同様である。
- ・ こうした「ハード・ソフト一致」体制の下、地方局は自らの地域に向けた情報提供にとどまらず、報道ネットワークにおける地方情報の取材拠点として、全国に情報を発信する重要な役割を担っている。全国の民放各局はいま、国策である2011年の「完全デジタル化」に向けて中継局の整備等に懸命に取り組んでいるところであり、この大目標の達成を阻害したり、支障を与えたりするような法制度の見直しは避けることが、国民・視聴者の利益に適うと考える。
- ・ 仮に、ハード・ソフトを分離した場合、ハード・ソフト両事業者の使命感や責任感が、ハード・ソフト一致体制下のそれらと同等に保たれるのか、国民の安全に深くかかわる災害・事故等における緊急放送がこれまでと同様、迅速な対応ができるのか、といった不安が生じることは否定できない。また、ハード事業者が利益確保を重視すれば、ソフト事業者の経営、特に番組制作に及ぼす影響が懸念され、ひいては日本最大のコンテンツ制作集団たる地上放送の力を弱めることにもなりかねない。その場合、最も不利益を蒙るのは国民・視聴者であることを重ねて強調しておきたい。

別紙として参考資料「ハード・ソフト一致による視聴者利益」を提出いたします。

付：民放連提出資料(2006.3.22)に関する補足説明

3月22日の貴懇談会ヒアリングにおける民放連提出資料について、補足説明をさせていただきます。

「懇談会の質問へのお答え」のうち、Q4の回答で「番組制作面や情報の多様化のための連携は大いにすべき」とあるのは、質問にある「電波の未使用部分の開放」の趣旨ではありません。Q4の回答全体を見ればご理解いただけると存じますが、地上放送が社会的役割と責任を果たすうえで、「割り当てられた周波数を一体のものとして運用する」ことが不可欠であるというのが、我々の基本的な考えです。

放送事業者はこれまでも、番組制作面や情報の多様化のために外部事業者との連携を積極的に進めており、デジタル化を機にこうした取り組みはさらに進んでおります。「連携は大いにすべき」というのは、あくまで帯域全体の編集権と責任を持ったうえでのことであり、いわゆる“帯域貸し”を意味するものではありません。

ヒアリングの最後に、構成員の方からQ4に関する質問を受けた際、時間がなかったことも災いして質疑が噛み合わなかったきらいがありましたため、改めて当方の考えを述べさせていただきました。

以上

2006年4月
(社)日本民間放送連盟

ハード・ソフトの一致による視聴者利益

～中越地震および宮城地震における地元テレビ局の報道～

「ハード・ソフト一致」による放送体制は、基幹放送たる地上放送がその社会的責任を果たすうえで欠かせない仕組みであり、国民・視聴者の利益に適うことを示す一つの事例として、日本テレビ系列のテレビ新潟放送網(テレビ新潟)と宮城テレビ放送(ミヤギテレビ)による地震災害報道をまとめた。

1. テレビ新潟による新潟県中越地震報道

2004年10月23日、午後5時56分。土曜日の夕暮れを迎えていた新潟県を突然、最大震度7の激震が襲った。広範囲で停電が発生するなどライフラインが次々と被害を受け、震源地に近い山古志村、川口町の情報は一切、遮断された。上越新幹線は長岡市内で脱線した。

地元局のテレビ新潟は発災2分後に速報スーパーによる第一報を伝え、通常編成を急きょ変更して午後6時ちょうどから特別番組に突入。翌24日(日)午前8時まで中断なく報道特別番組は続けられた。NNN(日本テレビをキー局とするニュース系列)は速やかに取材団を結成して現地に応援を派遣。その後も強い揺れの余震が続き、27日には土砂に埋もれた車の救出作業が続けられ、男児1人が救出された。これらの出来事はすべて報道特別番組として県民に伝えられるとともに、災害の現状は中継回線網を駆使して全国に発信された。11月17日に特別取材団が解散するまで、テレビ新潟の特別報道体制は1か月間、続いた。

(地元局が共同で被災中継局を復旧)

震度7を記録した川口町では中継局が傾いた。県内の中継局で最大の被害である。この中継局はテレビ新潟など地元テレビ3局が使用していたが、速やかに他局の中継局へ移設を検討、受入側もこれを了承した。5局の共同使用のため共用機材が必要となり、およそ2週間で完成させた。傾いた中継局は送信鉄柱の基礎の大部分が崩落したものの送信機能は正常だったため、移設が終わるまで、非常に危険な作業だったが、宙に浮いている基礎コンクリートを切り離しワイヤーで傾きを補正するなどして、被災地に向けて地震報道をのせた電波を送り続けた。

また、震源地に近い数箇所の中継局でも局舎のヒビや傾斜、放送機器等に若干の被害があり、まもなく降雪期を迎えたために臨時的越冬対策と、雪解け後の地盤改良を含めた恒久対策が必要となった。

2. ミヤギテレビによる宮城地震報道

2005年8月16日、午前11時46分。宮城県は最大で震度6弱の激震に見舞われた。地元局のミヤギテレビは地震発生時に定時ニュースを生放送中で、速やかに第一報を伝えるとともに緊急取材体制を組んだ。間断ない報道取材の結果を放送するために編成と送出が一体となり、送出現場に編成部員が張りついて番組編成や放送フォーマットの変更に対応した。NNNは速やかに取材団を結成して現地に応援を派遣。翌17日も断続的に特別報道番組が放送された。

(万が一に備えたバックアップ体制)

宮城地震の被害で、雄勝大須局(ミニサテ189世帯)1局が停電により停波したが、ミヤギテレビでは本社員と、保守契約している工事が会社が連携して速やかに復旧にあたった。予備送信機等の復旧資材も確保されていた。この雄勝大須局以外の中継局は被害もなく、放送を継続することができたが、ミヤギテレビの主要中継局には放送機が現用・予備および予備電源があらかじめ設置されており、万が一、停電となっても放送は継続される。また、それ以外の予備電源のない中継局にも有人で発電機を配して放送を確保する段取りになっている。

3. ハード・ソフト一致による放送体制の意義

放送局は、緊急災害時における放送の継続が最大の責務である。地震などの緊急事態に備え、日ごろから送信設備はもちろん電源設備にいたる重要設備の保守・点検に力を注ぎ、復旧のための放送機器の予備ユニット等の整備や保守要員の確保も行っている。万が一、災害により放送局自体の番組運行に支障が生じて、送信機設備にカメラやマイクを直接接続すれば災害報道が継続できる体制の維持も必要不可欠である。

技術セクションは不測の事態に備え、日夜技術力の向上に努めているが、番組編成に関わる報道技術セクションと、設備運用に関わる運行・送信技術セクションが同じ放送局内にあることにより、その目的が達成されている。

こうした日常的な対応こそ、「地震・災害報道」に際して必要な情報を視聴者まで責任を持って届けるという、現行の「ハード・ソフト一致」の放送体制のなせる業といえる。

(「災害大国日本」に不可欠な仕組み)

県内エリアをカバーするために親局・中継局をあわせて、テレビ新潟は47局、ミヤギテレビは52局を、開局以来それぞれ建設してきた。これらの中継局は、県民・視聴者に無料の放送サービスを安定的かつ継続的に享受してもらうために建設を続けた努力の賜物である。すべての地上放送事業者にとって「放送」とは、制作した番組を放送局から電波塔まで届けることで終わるのではなく、その番組がさらに電波に乗って一般家庭まで確実に届くことであり、そのことに放送事業者は責任のすべてを負っている。

日本の放送法は世界で唯一、放送事業者に災害放送を義務付けている法律とされる。地震や風水害などが頻発する日本において、放送による災害報道が国民のライフライン、ガスや水道と同じように極めて重要なものとして位置付けられているためであり、その責務をすべての放送事業者が日々、感じながら業務を遂行していることに大きな意義がある。

「国民の知る権利」を付託されている地上放送事業者は、「伝えるべき事実」を放送によって伝えるためにその資源の多くを投入している。そして、そこにこそ、地上放送の存在意義があることを国民・視聴者の誰もが理解していると考える。

4. ハードとソフトが分離された場合の弊害

ハードとソフトがもし分離されれば、ソフト(番組)を制作して送り出すことまでを受け持つ事業者と、その放送信号を電波に載せて送出する事業者の二つが生まれることになる。後者の送出系事業者は、放送局から届いた放送信号をそのまま放送電波に乗せることが事業領域となる。このように分離された二つの事業者は、緊急報道にあたって放送が果たすべき使命や社会的役割を共有できるのだろうか。

現状では放送事業者は山奥まで中継局を作る使命感を持ち、過疎地等でも放送を行っている。分離された「ハード事業者」が仮に経済効率のみを追求するならば、こうした置局計画は否定され、まして前述のような放送機の現用・予備および予備電源といったバックアップ体制、緊急時の速やかな保守・点検体制が完備されることは難しいと考える。そして、国民の生命や財産を等しく守るという地上放送の使命は、まっとうされない事態に陥る可能性が極めて大きいといえる。

5. まとめ

中越地震報道、宮城地震報道を振りかえると、電波を視聴者に届ける「ハード」と番組制作である「ソフト」が一致していることが、国民・視聴者に大きなメリットがあり、いかに重要であるかが改めて浮き彫りになる。

放送事業者は「ハード・ソフト一致」という基幹放送の様態を半世紀かけてその不断の努力によって確立し、国民に等しく、迅速かつ確実に報道を行う使命を果たしてきた。

仮に、ハードとソフトを分離すれば、ハード・ソフト両事業者の使命感や責任感が、ハード・ソフト一致体制下のそれらと同等に保たれるのかどうか、国民の安全に深くかかわる災害・事故等における緊急放送がこれまでと同様、迅速な対応ができるのかどうかなど、不安が生じることは否定できない。

その場合、最も不利益を蒙るのは国民・視聴者であることを重ねて強調しておきたい。

以上