

第 二 次 取 り ま と め

平成26年2月25日

放送政策に関する調査研究会

目次

はじめに	2
第1章 検討の経緯	3
第2章 放送の経営基盤の強化に資する制度整備	
1 検討の基本的方向性	4
2 制度の現状	5
3 放送の経営基盤の強化に向けた制度検討	8
おわりに	16

はじめに

「放送政策に関する調査研究会」（以下単に「研究会」という。）は、放送法等の一部を改正する法律（平成19年法律第136号）（以下「平成19年放送法改正」という。）の附則において、一部改正項目に関して施行から5年後に検討を加え、必要な見直しを行うことが求められていることを踏まえ、平成19年放送法改正の施行状況や社会経済情勢の変化等を検証するとともに、時代に即した放送政策の在り方等について検討することを目的として、平成24年11月に発足し、これまで15回の会合を行ってきた。

その中で、外国人向けテレビ国際放送、認定放送持株会社制度、日本放送協会（以下「NHK」という。）のインターネット活用業務に係る制度の在り方について、検討を行い、平成25年8月9日にその結果を「第一次取りまとめ」として公表した。総務省においては、第一次取りまとめを踏まえ、制度上の措置を講ずることが適当とされた項目（注）について、法制化等に向けた法律改正の準備が行われている。

（注）制度上の措置を講ずることが適当とされた項目の例

① 外国人向けテレビ国際放送関係

- ・ 総務大臣の認可により3年の期限付きで実施されている国内CATV事業者への番組提供を、NHKの恒常的な任意業務として位置付け

② 認定放送持株会社制度とマスメディア集中排除原則関係

- ・ 12地域特例の枠内で認定放送持株会社による子会社に至らない議決権保有を可能化
- ・ 12地域特例の枠内で認定放送持株会社とその子会社に至らない事業者との間で役員兼任を可能化

③ NHKのインターネット活用業務関係

- ・ インターネット活用業務をこれまで以上に積極的に展開
- ・ 包括的な「実施基準」をNHKが自ら定め、総務大臣が認可する制度の導入を有力な選択肢として検討（事後的に検証を行う仕組みも併せて導入を検討）

第一次取りまとめの後、研究会では、同時期に総務省において開催された「放送ネットワークの強靱化に関する検討会」の議論を引き継ぎ、放送事業者の経営基盤の強靱化について、経営の合理化等に早期かつ積極的に取り組もうとする放送事業者が放送の地域性、多元性等を適切に確保しつつ、事業再編をより柔軟かつ円滑に行うことを可能とする制度整備について、産業全般及び放送産業の経営に詳しい事業者からのヒアリングを実施しつつ、検討を行った。

この「第二次取りまとめ」は、その検討結果をまとめたものである。

第1章 検討の経緯

総務省では、平成25年2月から、「放送ネットワークの強靱化に関する検討会」を開催した。

同検討会開催の背景には、東日本大震災において、災害情報の提供等を通じて放送の公共的な役割が再認識された一方、特にラジオについては放送施設の防災対策・難聴対策に加え、広告市場の縮小等の環境変化への対応の必要が生じているといった状況があった。同検討会は、こうした状況を踏まえ、今後とも放送が重要な公共的役割を果たし続けていけるよう、放送ネットワークの強靱化策等について検討を行い、同年7月に「中間取りまとめ」を公表した。この中間取りまとめにおいて、災害情報の提供等が引き続き適切に行われるため、インフラ面における強靱化とともに、事業者の個々の経営基盤の強靱化が適切に行われることが必要であり、そのための新たな制度的検討を本研究会で行うことが考えられる旨の提言が盛り込まれた。

一方で、本研究会における認定放送持株会社制度に関する議論の中でも、民間放送を取り巻く厳しい経営環境の中、経営状態の悪化に対し、より早い段階で適切な対処を行うことができるような制度を検討する必要性があるとの意見が示された。

こうした経緯を踏まえ、本研究会では、経営の合理化等に早期かつ積極的に取り組もうとする放送事業者が、放送の地域性、多元性等を適切に確保しつつ、事業再編をより柔軟かつ円滑に行うことを可能とする制度整備について、議論を重ねてきたものである。

(参考) 第一次取りまとめ(平成25年8月9日) 抜粋

本研究会としては、この第一次取りまとめ後に、経営の合理化等に早期かつ積極的に取り組もうとする放送事業者が、放送の地域性、多元性等を適切に確保しつつ、事業再編をより柔軟かつ円滑に行うことを可能とする制度整備の検討に早急に着手する。

第2章 放送の経営基盤の強化に資する制度整備

1 検討の基本的方向性

放送の経営基盤の強化に資する制度の検討に当たって、まず、放送事業者の経営状況を概観するとともに、それを踏まえ、本研究会における検討の基本的方向性について確認する。

(1) 民間放送事業者の経営状況

本研究会の第一次取りまとめ及び放送ネットワークの強靱化に関する検討会の中間取りまとめにおいて指摘されているとおり、民間放送事業者の経営状況は厳しい環境にある。特に、ラジオは、広告市場が長期継続的に減少する中で売上高の減少が続き、ピーク時の約半分の水準となっている。今後も大幅な改善は期待しにくいいため、現状、先行きの見通しとともに、極めて厳しい経営状況にあり、テレビと比較して切迫した状況にあると考えられる。テレビについても、売上は現在「一息ついている」状況と考えられるが、リーマンショックのような大きな経済ショックがあった場合に、経営が急激に悪化する可能性も否定できないなど、先行きに不透明感も漂っており、デジタル化による伝送路・デバイス間の競争激化なども踏まえれば、テレビの経営状況も引き続き厳しくなっていくものと予想される。

総じて、切迫度の違いはあるにせよ、テレビ・ラジオともに収入増加の見通しが立ちにくい中、経営の合理化等の取組によって経営基盤を強化する必要性は高いと考えられる。

(2) 関係者の取組と本研究会における検討の射程

(1) で述べたような厳しさを増す経営環境に対応し経営基盤を強化するため、民間放送事業者においては、例えば、インターネットとの連携（例：インターネット同時配信サービス「radiko」）やコンテンツの海外展開に取り組むなど、ビジネスモデルの再構築に取り組む動きが出てきている。民間放送事業者によるこうした取組は、放送法令において特段規制されているものではなく、事業者自らの経営判断と創意工夫に基づき可能な取組である。

また、行政においても、民間放送事業者をめぐる厳しい経営状況等を踏まえ、事業再編の選択肢を拡大するため、後述する「12地域特例」「ラジオ4波特例」などの規制緩和等制度的な対応を行ってきた。事業者が自発的に事業再編等に取り組むために必要な制度的枠組みは、近年相当程度整備されてきていると評価できるものである。

本研究会では、このようなビジネスモデルの再構築や現行制度の下で可能な事

業再編等の取組については、事業者の経営判断に基づき積極的に行われることが重要であることを前提としつつ、その上で、現行の放送法及び関係法令との関係が問題となり得るような経営合理化・事業再編の形態を念頭に、放送法の理念との調和を図り、放送の社会的役割を適切に確保しつつ、事業再編をより柔軟かつ円滑に行えるようにするための制度上の検討を行うものである。

(3) 制度の基本的在り方

(1) で述べたような経営環境を踏まえれば、一般論として、経営の合理化に当たっては、事業再編等を通じた組織や資本、番組制作、設備等、様々なレベルでの「再編・統合」によって規模の経済を追うことが、コスト削減の観点から有効であると考えられる。また、事業規模の拡大により、単なるコスト削減にとどまらず、異なる視聴者層や複数の放送対象地域を対象とした新たな事業展開の可能性も期待し得ると考えられる。

一方で、大きな公共的役割を求められる放送分野においては、規模の経済を追う事業再編が行われると、放送の地域性、多元性等が後退していくことは避けられないという課題を抱えている。

したがって、新たな制度の整備に当たっては、経営統合（規模の拡大）の取組に対し、その取組による「地域性」等の後退に一定の歯止めを設けつつ、必要な規制緩和を図っていく仕組みを検討していくことが適当である。

このような考え方は、第一次取りまとめにおける検討課題の設定（「経営の合理化等に早期かつ積極的に取り組もうとする放送事業者が、放送の地域性、多元性等を適切に確保しつつ、事業再編をより柔軟かつ円滑に行うことを可能とする制度整備の検討に早急に着手する」）にも反映されているものである。

2 制度の現状

(1) 概要

放送法は、「放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること」（放送法第1条第1号）という規律の原則に基づき、基幹放送の計画的な普及及び健全な発達を図るため、基幹放送普及計画を定めることを総務大臣の責務としている（放送法第91条）。当該計画においては基幹放送を国民に最大限に普及させるための指針、放送対象地域及び放送対象地域ごとの放送系（いわゆるチャンネル）の数の目標等を定めることとされている。

また、「放送による表現の自由」（放送法第1条第2号）ができるだけ多くの者によって享有されるようにするため、マスメディア集中排除原則に適合することを基幹放送局の免許及び基幹放送の業務の認定等に当たっての要件の1つとしている（放送法第93条第1項第4号）。

放送法は、上記を始めとした規定により、放送の健全な発達を図るとともに、放送の多元性、多様性、地域性等を実現している。以下では、放送対象地域に係

る制度及びマスメディア集中排除原則について詳述する。

(2) 放送対象地域制度

ア 現状

放送対象地域とは、中波放送、超短波放送、テレビジョン放送といった放送の種類等による区分ごとに「同一の放送番組を同時に受信できることが相当と認められる一定の区域」（放送法第91条第2項第2号）と定義されている。

総務大臣は、「地域の自然的経済的社会的文化的諸条件」等を勘案して基幹放送普及計画を定めることとされており、放送対象地域は、地域社会の文化や歴史、県民意識の醸成等に深く関わるとともに、住民の生命、財産等を守るための災害放送の運用等に当たっての基本単位として機能している。

イ 地域性確保のための制度

放送法及びその関係法令においては、「地域性」を具体的に担保する観点から、放送対象地域制度を基礎として、以下のような規定が設けられている。

- (a) 「民間基幹放送事業者による基幹放送（全国放送であるものを除く。）については、放送事業者の構成及び運営において地域社会を基盤とするとともにその基幹放送を通じて地域住民の要望にこたえることにより」、「当該地域社会の要望を充足すること」が求められている。（基幹放送普及計画第1の3）
- (b) 基幹放送事業者の「主たる出資者、役員及び（放送番組）審議機関の委員」は、できるだけその「放送対象地域に住所を有するものでなければならない」とされている。（基幹放送の業務に係る表現の自由享有基準に関する省令第10条）
- (c) 再免許等において、申請に対し割り当てることのできる周波数が不足する場合には1週間の放送時間に占めるローカル番組 ※比率が高い放送事業者に対し、優先的に免許等を与えることとされている。（電波法関係審査基準第3条及び別添6）
- (d) 認定放送持株会社の子会社地上基幹放送事業者は、「その放送対象地域における多様な放送番組に対する需要を満たすため、当該放送対象地域向けに自らが制作する放送番組を有するように努めるものとする」とされている。（放送法第163条）

※ 「ローカル番組」とは、出演者、番組内容等からみて、当該放送事業者の存立の基盤たる地域社会向けの放送番組と認められるものをいう。

(3) マスメディア集中排除原則

ア 現状

放送法においては、基幹放送をすることができる機会をできるだけ多くの者に対し確保することにより、基幹放送による表現の自由ができるだけ多くの

者によって享有されるようにするため、一の者が二以上の基幹放送事業者に対して「支配関係」※を有すること等を原則として禁止している。

※ 一の者が他の地上基幹放送事業者に対して支配関係を有する場合であって、当該一の者が地上基幹放送事業者の10分の1を超える議決権（放送対象地域が重複しないときは100分の33.3333333を超える議決権）を保有している場合における当該一の者と当該地上基幹放送事業者との関係（放送法第93条第2項第1号及び基幹放送の業務に係る表現の自由享有基準に関する省令第8条第1項及び第2項第1号）等

イ 規制緩和の状況

近年、放送事業の経営基盤の強化等の観点から、民間基幹放送事業者の経営の選択肢を拡大させるために、マスメディア集中排除原則について、以下のような緩和が行われている。

（ア）ラジオ4波特例

放送対象地域の重複の有無にかかわらず、ラジオ4波まで支配することが可能（基幹放送の業務に係る表現の自由享有基準に関する省令第3条第1項1号）（平成23年導入）

（イ）認定放送持株会社制度における12地域特例

1以上の地上基幹放送事業者を含む2以上の基幹放送事業者を子会社とする持株会社は、総務大臣の認定を受けることにより、マスメディア集中排除原則の特例として、放送対象地域が重複しない場合において地上基幹放送事業者を最大12まで子会社とすることが可能（基幹放送の業務に係る表現の自由享有基準に関する省令の認定放送持株会社に関する特例を定める省令第3条）（平成20年導入）

（ウ）経営困難特例

以下の要件のいずれかに該当する場合には支配することが可能（基幹放送の業務に係る表現の自由享有基準に関する省令第3条第1項第6号）（平成16年導入）

- （a）会社更生法の更生手続開始の決定を受けたこと
- （b）民事再生法の再生手続開始の決定を受けたこと
- （c）債務超過の状態が2年間以上継続しており、かつ、債務超過の状態にある年度を含め過去3事業年度以上連続で経常損失が生じていること

ウ 特例活用の状況

これまでに、株式会社栃木テレビ（株式会社エフエム栃木及び株式会社栃木放送を支配）、株式会社岐阜新聞社（株式会社岐阜放送及び岐阜エフエム株式

会社を支配)、株式会社FM802(平成24年4月に関西インターメディア株式会社から免許承継)及び株式会社ニッポン放送(株式会社J-WAVEを支配)がラジオ4波特例を活用している。

また、12地域特例の活用実績はないが、株式会社フジ・メディア・ホールディングス(株式会社フジテレビジョン、株式会社ニッポン放送及び株式会社ビーエスフジを子会社して保有)、株式会社東京放送ホールディングス(株式会社TBSテレビ、株式会社TBSラジオ&コミュニケーションズ及び株式会社BS-TBSを子会社として保有)、株式会社テレビ東京ホールディングス(株式会社テレビ東京及び株式会社BSジャパンを子会社として保有)及び日本テレビホールディングス株式会社(日本テレビ放送網株式会社、株式会社BS日本及び株式会社シーエス日本を子会社として保有)のキー局系の4つの持株会社が認定を受けている。

3 放送の経営基盤の強化に向けた制度検討

(1) 放送分野における事業再編の特徴

1(3)で述べたように、放送事業者が、事業再編による規模の拡大によって経営基盤の強化を図れるようにするためには、その取組による「地域性」等の後退に一定の歯止めを設けつつ、必要な規制緩和を図ることが適当である。これを踏まえ、以下では、放送分野における事業再編の特徴に関する基本的な考え方について、設備(ハード)面及び番組制作(ソフト)面での効果並びにその事業再編方策を実施することによる放送の多元性及び地域性に与える影響を整理することとする。その際、同一放送対象地域における事業者同士の事業再編のケースと、異なる放送対象地域の事業者同士の事業再編のケースとを区別してメリット、デメリット等を検証する。

ア 同一放送対象地域における事業者同士の事業再編

同一放送対象地域の事業再編の場合、中継局の共同建築等、効率的な置局を行うことが容易となるなど、設備面の経費削減効果は大きいと考えられる。一方で、番組制作面については、同一放送対象地域において事業再編後もチャンネルごとに異なる放送番組を放送することを前提とすれば、異なる視聴者層の獲得による市場拡大効果は期待し得る一方で、番組制作費の削減等はあまり見込めないこととなるものと予想される。

次に、同一放送対象地域の事業再編を行うことによる多元性及び地域性への影響については、経営統合によって同一放送対象地域の複数のチャンネルを特定の一の者が支配することになることから、多元性に与える影響は大きいと考えられる。ただし、ラジオについては、切迫した経営環境を踏まえ、既に同一地域内も含め4波まで経営統合できる4波特例が導入されているところである。地域性への影響については、経営統合の範囲が同一放送対象地域にとどま

る限りにおいては、地域性に与える影響は相対的に小さいものと考えられる。

イ 異なる放送対象地域における事業者同士の事業再編

異なる放送対象地域の事業再編の場合、同一放送対象地域のケースとは逆に、中継局の共同建築等は困難であり、設備面での経費削減効果は小さいと考えられるほか、番組制作面においても、放送対象地域ごとに異なる放送番組を放送することを前提とすれば、番組制作費の削減効果も限定的であると考えられる。

しかしながら、仮に異なる放送対象地域において放送番組の同一化をすることを可能にする場合には、隣接地域であれば中継局設備を更新する際などにお互いの電波を補い合う（スピルオーバーを活用する）ことにより県境における置局の効率化が見込まれるほか、隣接地域か否かにかかわらずマスター設備の統合も容易になることから、設備面での経費削減効果は相当程度見込まれると考えられる。また、番組制作面についても、番組内容を同一化することにより、番組制作費は原則1チャンネル分で済むこととなるため、大幅な効率化が可能となると考えられる。さらに、番組を放送する地域が広がることで、単なるコスト削減にとどまらず、各地域で培われた制作ノウハウの結集による番組の質の充実、地域をまたいだ視聴者の獲得による市場拡大効果なども期待し得ると考えられる。

次に、多元性への影響をみると、放送番組の同一化の有無にかかわらず、各放送対象地域におけるチャンネルの数は変わらないことに加え、一の放送対象地域において特定の一の者が複数のチャンネルを支配するものではないため、多元性に与える影響は相対的に小さいものと考えられる。一方で、地域性への影響については、異なる放送対象地域にまたがる経営統合が行われれば、事業者が規模の経済を追うことによって、複数の放送対象地域を対象とする番組が事実上増加する等により、それぞれの地域の住民から見て当該地域に向けた番組が減少するなど、相当程度、放送の地域性に影響を与えることとなる。特に、各放送対象地域における放送番組の同一化を前提に経営統合が行われる場合には、地域性に与える影響がより大きくなると見込まれる。

このように、現状を前提とすればコスト削減等のメリットを見込みにくい「異なる放送対象地域における事業再編」について、仮に放送番組を同一化するならば、

- (a) 放送番組の同一化による番組制作費の削減
- (b) 県境における中継局の重複が不要となるなど置局の効率化
- (c) マスター設備の統合の容易化

といった効果が期待できることから、有効な事業再編手法の1つになり得ると考えられる。

以上を踏まえ、次の(2)では、「異なる放送対象地域における放送番組の同一化」について、放送対象地域に係る制度上の課題を整理するとともに、実施

に伴う地域性に与える影響を勘案し、その調和をどのように図るべきかについて検討する。また、(3)では、経営基盤の強化のために、複数の放送事業者による事業再編を行う場合のマスメディア集中排除原則の課題を整理する。

(2) 放送対象地域制度に関する特例

ア 放送対象地域制度の適用の弾力化

放送対象地域は、既述のとおり、「同一の放送番組の放送を同時に受信できることが相当と認められる一定の区域」であり、現行の放送法上の諸規定は、異なる放送対象地域においては当然に異なる内容の放送番組が放送されることを前提としており、異なる放送対象地域において放送番組を同一化することを前提としていない。

そのため、例えば、X県とY県の放送番組の同一化を行おうとする場合、X県向けの番組が増えれば増えるほど、Y県向けの番組が減少することになってしまい、地域性の確保を義務（又は努力義務）付ける以下の規定を実現することが困難になるといったことが想定される。

- (a) 認定放送持株会社の傘下の地上基幹放送事業者による「放送対象地域向け」の放送番組の確保の努力義務（放送法第163条）
- (b) 「地域」住民・「地域」社会の要望を充足する放送を行う義務（基幹放送普及計画第1の3）
- (c) 「地域社会向け」ローカル番組比率に係る比較審査基準（電波法関係審査基準第3条及び別添6）

また、以下の規定により放送対象地域ごとに当該地域向けの放送があまねく受信できるように努めることとされていることから、たとえX県の放送局とY県の放送局の放送番組を同一化し、かつ、X県の放送局からの電波がY県の一部の地域で受信できているとしても、同制度上は、そのX県からの電波をもって、当該Y県の一部の地域においてY県の放送局の放送番組が受信できているとは認められない。

- (d) 「放送対象地域」内におけるあまねく普及努力義務（放送法第92条）
- (e) 「放送対象地域」内における世帯カバー率に係る比較審査基準（電波法関係審査基準第3条及び別添6）

以上を踏まえ、経営の合理化等に積極的に取り組もうとする放送事業者のために、放送対象地域を基礎とした現行の諸規定のうち、放送番組の同一化を前提としていない上記規定の適用の弾力化（規制緩和）※を図ることが考えられる。

※ 例えば、放送番組の同一化が行われる複数の放送対象地域を併せて一の放送対象地域と「みなす」こと等

イ 地域性確保のための代替的措置

(ア) 代替的措置の必要性

上述のとおり、「放送番組の同一化」は有効な事業再編手法の1つになり得ると考えられるが、一方で、例えば、X県とY県の放送番組の同一化を行おうとする場合に、アの規定の適用の弾力化を図ると、X県とY県の放送番組が「混ざる」ことにより、X県のみを対象とした番組や、Y県のみを対象とした番組の占める比率が低下することが想定される。

特に、人口や経済力等の点において一方の県が他方の県を大幅に上回る場合、小さい方の県の住民の地域情報へのニーズがほとんど無視されるといった事態が懸念されるが、地域住民の当該地域情報へのニーズを満たすことが放送の公共的役割の一つであることを踏まえれば、このような事態は避けられなければならない。

以上を踏まえると、「放送番組の同一化」との両立が可能な「地域性確保」のための措置（代替的措置）が必要であると考えられる。

(イ) 地域性確保措置の在り方

この「放送番組の同一化」は、あくまでも放送事業者自らの経営判断に基づき取り組むものであるため、いかなる手法により地域性を確保するかについては、行政が画一的な基準を提示するよりも、各地域の実情や経営状態等を踏まえた、事業者の自主自律による取組をできるだけ認めていくことが望ましい。

また、どのような取組であれば有効な地域性確保措置となり得るのかについて典型例を示すなど、透明性や予見可能性を高めるための取組を行政において行うことが望ましいと考えられる。

その際、放送番組に対する住民のニーズを十分に見極めることも重要であると考えられる。

(3) マスメディア集中排除原則に関する特例の考え方

ア 現状

現行制度では、ラジオ4波特例や認定放送持株会社制度における12地域特例など経営状況の如何に関わらず、どの事業者も一律に活用可能な制度は整備されている。当該制度は、経営状況の厳しい事業者が経営の合理化を図るために活用できるものである一方で、経営状況のよい事業者同士の経営統合にも活用できるものである。また、放送の地域性等を確保するため、それぞれ「4」、「12」といった枠（支配の上限）がある。このため、仮に、経営状況の厳しい事業者との経営統合を行うと「4」や「12」の枠の中で経営状況のよい事業者との経営統合を行う選択肢が狭まることとなるといった課題を抱えている。

一方で、経営困難特例の適用を受けるためには、会社更生法の更生手続開

始の決定を受けることなど経営困難に陥った後という厳格な要件が規定されている。反面、経営困難に陥った後に活用される制度の性質上、放送の地域性等の確保を考慮した制度にはなっていないといった課題を抱えている。

イ 特例の考え方

現状を踏まえれば、マスメディア集中排除原則について、活用の要件を問わない一律の規制緩和ではなく、また、経営困難に陥るといった極端に厳格な要件によるのでもない、経営困難に陥る前に経営合理化に取り組もうとする事業者にとって活用可能な、経営合理化のインセンティブとなるような更なる特例を認めていく余地があると考えられる。

更なる特例を設けるに当たっては、地域性等の確保について一定の考慮が必要であると考えられるが、既存の特例のような一律の上限によるのではなく、事業者の自主自律的な取組によって地域性等が一定程度確保されるような緩やかな仕組みが望ましいと考えられる。

(4) 具体的提言

ア 「経営基盤強化計画の認定制度」(仮称)の導入

これまでに見てきた放送事業者を取り巻く現状と課題及び現行制度を踏まえると、経営の合理化に取り組もうとする放送事業者による多種多様な事業再編を、より柔軟かつ円滑に行うことを可能とするため、例えば、以下のような「認定制度」を導入することが考えられる。

(ア) 認定の対象・要件

放送事業者が経営合理化への早期かつ積極的な取組を内容とする「経営基盤強化計画」(仮称)を作成し、総務大臣が認定。

(イ) 認定の効果

① 異なる放送対象地域における放送番組の同一化

放送対象地域を基礎とした現行規定のうち、「異なる放送対象地域における放送番組の同一化」を想定していない規定の適用を弾力化する。

② マスメディア集中排除原則の更なる特例

ラジオ4波特例及び認定放送持株会社制度における12地域特例について、「4」や「12」の枠外とする。

上記のほか、例えば、基幹放送局の再免許の際に「経理的基礎」審査を緩和する効果を与えることその他必要な特例措置を講ずることについて、行政において検討することも考えられる。

(ウ) 地域性確保等のための措置

(イ) ①及び②の特例は、事業者が「地域性確保」等のための措置(代替

的措置)を講ずる場合に限り適用があるものとするのが適当である。

(エ) 留意点

この新たな認定制度は規制の特例を措置するものであり、財政的な支援措置を講ずるものではないが、この新たな認定制度と、先般成立した産業競争力強化法上の事業再編計画認定制度(税制の特例)等とを併用することにより、より効果的な事業再編が可能となると考えられる。

なお、本「認定制度」は、経営の合理化に取り組もうとする放送事業者が自発的に認定を受けることのできる「任意」の制度であり、その認定の効果(特例)は、認定を受けた者に限り適用されるものである。放送事業の本質は、放送番組の制作である。視聴者・国民に優れた番組を届けていくためには、設備や資金だけでなく、放送に携わる者一人一人の矜持・意欲、地域社会からの信頼感といった、経営指標などの数字には現れてこない「無形の財産」が不可欠である。これらに与える個別具体の影響を推し量ることのできない行政が、画一的に経営合理化を「強いる」ことは適切でない。経営合理化をするかしないか、するとしてどのような経営合理化を行うかは、一義的にまずは事業者が自ら判断し、自らの意思と責任の下で進めていくべき問題であると考えられる。

イ 制度の具体化に向けた検討課題

本研究会における認定制度についての様々な議論の中でも、特に制度の対象範囲の在り方については、以下のように様々な観点から活発な議論が行われたところである。この第二次取りまとめ後、行政において制度の設計・運用に関する検討を行うことが想定される場所、本研究会における議論を十分に踏まえたものとなることを期待する。

① テレビを制度の対象とすることの是非

今般の制度整備の検討がラジオをめぐる厳しい経営状況を念頭に始まった経緯を踏まえ、「認定制度」の対象メディアについては、経営が極めて厳しいメディアであるラジオに限定すべきとの考え方も採り得るものである。

しかしながら、ラジオほど切迫してはいないものの、テレビも成熟期の産業として経営の先行きには不透明感が漂っており、今後経営環境が厳しさを増すことも十分予想されることを踏まえれば、テレビも含め早期かつ積極的に経営の合理化に取り組み、中長期的に安定的な経営状況を確保し、その公共的な役割を果たし続けることができるよう、少なくとも制度設計(いわゆる「入口」)の段階ではテレビ・ラジオのメディアを問わず本「認定制度」の対象とすることが適当、との議論が本研究会では有力であった。

ただし、テレビ・ラジオの両方を制度の対象にする場合でも、短期的にみた場合、経営の切迫度や社会的影響力等の点においては、テレビとラジ

オとで違いがあることも事実であり、運用上両者を全く同じに扱うべきかについては、慎重に議論すべき旨の指摘もあったところである。

こうした議論を踏まえ、今後行政において、(i)本制度のテレビへの適用について制約を設けることが適切か否か、(ii)仮にそれが適切として制度上いかなる方法によるかについて、利害関係者からの意見も踏まえつつ、さらに検討することが適当である。

② 「放送番組の同一化」を行うことのできる放送対象地域の範囲

複数の放送対象地域において同一の放送番組を放送することは、事実上、広域的に放送番組を提供することとなる。したがって、その対象範囲を「数（番組同一化可能な地域数に上限を設けること）」や「近さ（遠隔地間の番組同一化は認めないこと）」などによって限定しなければ、地域性が著しく後退してしまうのではないかと懸念も示された。

これについては、事業者の経営の切迫度や地域の実情等がそれぞれ異なることを踏まえれば、法令上画一的な限定を設けることは適当でないとも考えられる。

一方で、放送の公共的な役割を踏まえれば、現行の放送対象地域制度が、地域社会の文化や歴史、県民意識の醸成に深く関わり、さらには、災害放送の運用の基本的単位として機能していることにも十分な配慮が必要である。本研究会の議論においては、この「放送番組の同一化」の特例は、放送対象地域制度自体は維持することが前提であり、一の地域と「みなす」ことのできる範囲には自ずと限定がかけ得るものと考えることが適当ではないかと、との意見も示されたところである。

以上を踏まえ、「放送番組の同一化」の特例をどこまでの範囲で認めるべきかについて、運用において、番組の同一化が住民生活等に与える影響の大きさにかんがみ、個別の事案ごとに、地域の文化や歴史、県民意識を含むそれぞれの地域の実情等を十分に勘案しつつ慎重に判断していくことができるような制度とする必要があると考えられる。

③ 放送事業者の経営状況によって制度の活用に制限を加えるか

本認定制度に基づく特例のうち、マスメディア集中排除原則の更なる特例については、既に4波特例や12地域特例といった特例が利用可能な中で、経営状況の悪くない放送事業者が、これら既存制度の枠を「喰う」ことを避けるために本制度による特例を活用することまで認めるべきか否か、あらかじめ議論を尽くしておくべきではないかと、との問題提起がなされた。

これに応じ、本認定制度は、早期かつ積極的な合理化を推奨するためのものであり、現時点ではまだ経営状況が悪くない放送事業者であっても、

早期・積極的に経営合理化のための再編・統合に取り組むことは、事業者の経営判断として認められるべきである、との意見が示された。

およそ放送分野に限らず産業一般において、事業再編を含む経営の合理化は、資金面、人材面、ブランド力等、多くの経営資源・経営体力を有している早期の段階から着手するほど効果的であり、経営が苦しくなってきた後の後追いでの経営改善では自ずと打つ手が限られてくることとなる。インターネットの普及や多チャンネル化等、放送を取り巻く社会環境の大局的な変化を見据えれば、放送事業者自身の中長期的視野に立って経営合理化に意欲的に取り組もうとしているのに、現時点での経営状況が「まだ」大丈夫という理由で、その努力を阻害することは適切でなく、むしろ、そのような意欲ある事業者に対し適切なインセンティブを付与することにより、我が国の放送が今後とも、持続可能な経営環境の下、国民視聴者に対しその公共的役割を果たしていくことを可能とすることこそが、放送行政が果たすべき役割であると考えられる。

このような、本件制度検討の基本的精神に立ち返れば、今後放送が産業として成熟化していくことが予測される中、事業者が（今は経営が悪くなくとも）将来に備え早期かつ積極的な合理化に取り組むことは、当然制度が予定すべきものであると考えられる。したがって、「今は経営が悪い」ことをもって画一的に制度の活用から排除するような制度設計とすることは適切でない。

一方で、特例の適用により、放送の地域性等が後退することは避けられないことから、個別の事案ごとに、経営状況の切迫度と地域性確保等の要請との比較衡量によって制度の活用に一定の制約を設けるべき、との考え方にも一定の合理性があり、この観点から制度の設計・運用を検討していくことも重要である。

この点について、本研究会の議論においては、一般的な制度としては制限を設けず、運用において、経営の切迫度と、地域の実情や合理化が放送の地域性等に及ぼす影響、講じられる代替的措置の内容等とを総合的に勘案し、適用の可否を判断していくような柔軟な制度設計とすることが望ましい、との考え方が示された。また、運用に拠るとしても、制度設計の段階において運用の手がかりとなるような概括的要件が規定されることが望ましい、との考えも示された。

こうした議論を踏まえ、今後行政において、利害関係者からの意見も踏まえつつ、制度の在り方をさらに検討することが適当である。

おわりに

この第二次取りまとめに盛り込まれた事項については、今後行政において速やかに法制化等に向けた検討に着手すべきである。

その際、経営の合理化に早期かつ積極的に取り組もうとする放送事業者が活用しやすい自由度の高い制度とすることにより、事業者が様々な事業運営の方法を試すことを通じて、将来的に、より根本的な放送法制の在り方についての議論に結びついていくことを期待する。

また、経営基盤の強化は第一義的には事業者自身の判断で行われるべきものであることは言うまでもない。

事業者においては、現状においても可能な経営基盤強化のための様々な取組に加え、新たな経営上の選択肢の一つとして、この第二次取りまとめで提言した制度が実現した場合にはその活用の是非を検討していくことを期待する。

今後関係者がそれぞれの立場でさらに積極的に取り組んでいくことにより、放送が、日常生活においてまた緊急時において視聴者・国民に必要不可欠なメディアとしてますます発展することを期待する。