

## 「放送政策に関する調査研究会」 (第15回会合) 議事概要

1 日時 平成25年12月26日(木) 16時30分～17時30分

2 場所 中央合同庁舎第2号館8階 第1特別会議室

### 3 出席者

#### (1) 構成員(五十音順、敬称略)

大久保 直樹、大谷 和子、小塚 莊一郎、曾我部 真裕、新美 育文、  
長谷部 恭男(座長)、山下 東子、山本 隆司

#### (2) 総務省

上川総務副大臣、藤川総務大臣政務官、桜井総務審議官、鈴木官房総括審議官、  
福岡情報流通行政局長、南官房審議官、奈良総務課長、秋本放送政策課長、  
岡本放送政策課企画官、長塩地上放送課長、鈴木衛星・地域放送課長、  
湯本コンテンツ振興課長

### 4 議題

- (1) 第二次取りまとめ(案)について
- (2) 意見交換
- (3) その他

### 5 議事概要

#### (1) 藤川総務大臣政務官ごあいさつ

9月に総務大臣政務官を拝命しました藤川政人でございます。12月6日に開催されました前回会合に当初は出席予定でしたが、臨時国会の関係で欠席をさせていただきました。本日は皆様方を前に会議に出席できることを大変ありがたく思っています。

災害時の住民への情報提供メディアであるラジオの利活用について、私も長年地元で愛知県議会議員を務め、そして、消防団員を13年やっております、災害を前にしてラジオが大変有用な手段であることは言うまでもありません。

放送ネットワークの強靱化は、来年度予算でも12億円近くが新規事業として採択されました。もちろん地域ICTの強靱化については、今年度補正予算等で現在も事業が進んでいますが、これからその事業にどう魂を入れていくのか、放送の経営基盤の強化をはじめ、これから有用なものとして制度を法制化して進める上では、本日お集まりの皆様方のご意見を拝聴した上で、形としてそれを実現していかなければならないと考えています。

皆様方からの貴重なご意見をいただき、この国の安心・安全、生活、幸せを守れるように

尽力をしていきたいと思っております。どうぞよろしくお願い申し上げます。

(2) 第二次取りまとめ(案)について

○説明内容

『第二次取りまとめ(案)概要』(資料15-1)に基づき、事務局から説明。

(3) 上川総務副大臣ごあいさつ

9月に総務副大臣を拝命しました上川陽子でございます。これまでタイミングが合わず、この研究会には本日が初めての参加ということになり大変恐縮でございます。

平成24年11月に発足した本研究会は、本日で15回目を迎えるということで、長谷部座長を中心に構成員の先生方におかれましては、精力的なご議論を賜り、また随時のご報告を賜りましたことを心より感謝申し上げます。

今年の8月9日に第一次取りまとめをいただきましたが、本日は新たに放送の経営基盤の強化について、ご議論いただいた成果を「第二次取りまとめ(案)」としてご審議をいただくということですので、取りまとめに向けさらなるご議論をよろしくお願いしたいと思います。

放送そのものの役割については申し上げるまでもありませんが、大変大きな役割を担っています。特に、地域の暮らしの中に、適時、適切に、誇りを持って作られた情報やコンテンツをその地域の住民の方に行き渡らせることができるようにしていくためには、また、それを安定して提供していくためには、様々な技術的な革新や放送のコンテンツ自体によるところもあると思っておりますが、経営が安定している必要があると思っております。

今回取りまとめいただく方向性については、これからパブリックコメントにもかかるかと思っておりますが、ぜひ長期的な視点でこの提言が現場の中で花開くことができるように、その役割を総務省としても担っていかなければいけないと思っています。

私も総務副大臣を拝命して、放送という供給側の世界の中で、責任を持って頑張っていられる皆様とさまざまな場面で触れる機会があり、豊かな放送文化が地域の中で持続することができるように、これからもよろしくご指導賜りますようお願い申し上げます、ご挨拶にかえさせていただきます。

(4) 意見交換

【山本構成員】 資料の15-1の2ページに記載されている「放送ネットワークの強靱化に関する検討会」で、私は座長を務めさせていただき、その検討会の場では専らインフラ面の強靱化について議論をいたしました。しかし、インフラ面の強靱化には税金を使うため、そうした面だけでは国民の方に理解していただけるか不安があり、経営の強化のための制度も作らなければならないということで、本研究会の場で議論いただき、今回取りまとめに至ったのは、非常によかったと考えています。

今回のこの提言について、一言で言い表すのは難しいところがあると思っております。

1つは、資料15-1の10ページに具体的な制度案が出ていますが、認定の効果①に、

「異なる放送対象地域における放送番組の同一化」を可能にすると思います。これは大きな制度の変更になると思いますが、一方であくまで放送対象地域の制度自体は残すとされています。放送番組を同一化した上で、放送対象地域自体も同一化するならば本質的な問題となりますが、この制度では放送対象地域を同じとみなす等の措置をとるのであり、放送対象地域を同一化することではないので、全く違う地域を統合し、そこで同一の放送を流すような形態はこの制度には乗ってこないだろうと思っています。

例えば、放送対象地域Aと放送対象地域Bがあり、A向けの放送とB向けの放送とが全く異なる関係にあるならば、それぞれの放送番組を同一化するのは難しく、おそらくこの制度を利用するのは、A向けの番組とB向けの番組がかなり共通している場合に限られると思います。その意味では、完全にその放送対象地域の制度から離れてしまうわけではないと思います。

また、経営との関係でも、この制度は資料15-1の9ページにあるように現行の経営困難特例の要件に該当するような、ほとんど制度を実際には活用できない状態に至らなくとも活用できるものにするということなので、その意味では、実際に使える制度ができるため、大きな制度の変更になると思います。他方で、この点についても対象を経営の合理化への取組にかかわるものに限定するということから、それと全く離れて、何でも放送対象地域を超えて同一の放送番組を流していいというわけではないでしょう。資料15-1の10ページにあるように、地域性確保のための代替的措置に関しても、事業者ごとの取組を重視するため、画一的な措置を講じさせるものにはしないといったように事業者にフリーハンドを多く与えていると思いますが、一方で、それぞれの放送の地域性を確保するような措置を何かとっていただく必要があるということで、両にらみといいますか、一言で「こちら」という制度にはなっていないという意味で、わかりにくい制度と思われるかもしれません。

しかし、おそらくその点は資料15-1の12ページの「この点について」にあります。あくまで事業者の自主性を重視する制度であって、いわば含みが多いものになっているという理解をしています。

個人的にはこの制度の活用例が多く出てくることを期待しています。その制度の作りについても、個人的な考えになってしまいますが、制度としてはなるべく多くの者がこの制度に乗ることができるように、あまり要件を限定することはしないほうがよいと考えています。

一方で、運用の面から考えれば、当初から対象をあまり広げてしまうと混乱が生じるかもしれないので、当初はやや制限的な運用をすることが考えられるかと思います。しかし、個人的には、制度としてはなるべく多くの取組がこれに乗るようなものにしていただきたいと考えています。

【曾我部構成員】 2点質問があります。1点は今回の特例と従来の4波特例や持株会社の12地域特例との関係についてです。例えば今回の制度を利用して複数の放送対象地域の放送局が経営を統合する等の手段でアライアンス（提携）をして、1つの放送事業者になる。その上で仮に4波特例とか放送持株会社の制度を使うと、実質上、今よりもはるかに広い範

困の放送局が持株会社にぶら下がるという形になる気がするのですが、その辺はどのようにお考えなのでしょうか。

もう1点は地域性に係る代替的措置についてです。従来、放送の地域性はあくまで放送内容を地域向けの番組にするということと考えてきたと思います。この制度についても、放送内容に関しての枠内で代替的措置を求めるのか、あるいは範囲を広げて、例えば各地域のコミュニティFMと協力して、何らかの支援をするといったような放送内容外のことも代替的措置として考慮する方向性なのか、その点についてはどのようにお考えなのでしょうか。

【岡本放送政策課企画官】 まず1点目のご質問についてですが、既存の特例との関係ということで申しますと、本研究会の第一次取りまとめに向けた議論の中でも認定放送持株会社制度について、子会社だけでなく子会社に至らない形での議決権保有を認める方向での規制緩和という形でご提言をいただきました。その過程での議論ともセットで考えていただければと思いますが、現行の12地域特例や4波特例は、必ずしも経営が今後厳しくなることが予想される事業者がそれに対処するような場合に限らず、今も十分経営状況は良好で、当面悪くなることも考えられない事業者が、より積極的に事業を拡大していこうとする場合も含め、一般的に活用可能な制度と位置づけているものです。

一方で、今回の認定制度については、あくまで経営の合理化に早期、積極的に取り組むことが、概括的な要件としてかかわってくると思います。

それだけでは非常に抽象的な説明ではないかと思われるかもしれませんが、これについては資料15-1の12ページの下から2番目の四角で囲まれている部分にありますように、運用において経営の切迫度や地域の実情、地域性に及ぼす影響の程度等を全体としてバランスを見た上で、どこまでそのような統合を認めていくべきかについて、柔軟に判断できるような設計にしたいと考えています。

あくまでもこの制度については、概括的な要件として経営合理化への早期、積極的な取り組みということがしっかりと枠ではまっているとご理解をいただければと思います。

2番目の代替的措置については、代替的措置はあくまでも放送の地域性の確保のための措置ということです。放送の地域性の確保はそれを直接的に規律するか、何か他の構造規制的なものにより間接的に確保するかは別としまして、最終的には、その地域に向けた情報発信が放送という手段を通じて行われることを確保するための措置です。その趣旨から離れた、例えば、何か地元のイベントに対して積極的に参加協力することは、放送番組の地域性と結びついていないものだとすると、代替的措置には該当するものではないと考えます。我々が代替的措置で担保しようと考えている地域性は、放送番組としてどのような地域情報を発信していくのかということに関係のあるものとお理解をいただければと思っています。

【曾我部構成員】 ありがとうございます。1つ目の話についてもう1点だけ質問があります。現状、認定放送持株会社では、これも放送対象地域という形で傘下における子会社の数の限度を12地域として設定していると思うのですが、今回の特例では一定の規定に関し

て複数の放送対象地域であるところを1つとみなすという形で技術的には処理されると説明されています。この両者の関係について、12の限度についても今回の特例でのみなしは及ぶのでしょうか。

【岡本放送政策課企画官】 複数の放送対象地域を1つとみなすという規定は、マスメディア集中排除原則のような資本面での統合についてではなく、放送番組そのものを複数の放送対象地域にまたがって一本化する場合に、その番組に関する地域性の確保という観点から、1つの放送対象地域とみなすというものです。12地域特例において12の枠内や枠外で統合を認める、認めないというのはあくまで資本面、議決権の保有関係によって結びつく場合の特例ですので、こちらについて複数の地域を一の地域とみなすという規定の適用はまた別の話であり、みなす規定の適用はないと考えています。

【小塚構成員】 おそらく曾我部先生がおっしゃったのは、例えばこのみなし制度を利用して、ある複数の放送対象地域を1つとみなす。そこに完全に経営を統合した一の放送事業者を置く。これが12の中に入ってくるとすると、実際には持株会社を通じて12の放送事業者が12以上の放送対象地域に対して放送するという使い方ができるのではないかという趣旨の質問だったのではないかと思います。今回の制度はそうしたことは想定しておらず、あくまで別立ての制度であると理解をしてきたのですが、そのような理解でよろしいでしょうか。

それから、持株会社については、そのあり方は会社によって様々あり、例えば、持株会社が子会社をコントロールする力が強いグループもあれば、緩やかなつながりによる自律性の大きなグループもあると思います。これは各企業グループの問題であり、制度で担保できるものではありませんが、この制度が放送の地域性についてある程度の妥協を余儀なくするという制度である以上は、この制度を利用する事業者には、その点に十分配慮した運用が求められると思っていますが、よろしいでしょうか。

【岡本放送政策課企画官】 いずれの問いに対しても、基本的にはその通りです。最初に山本構成員からご指摘いただいたように、この制度の入り口としてはできるだけ多くのものを対象にする一方で、あくまでも経営状態が悪い事業者、あるいはこのまま放っておくと経営状態が悪くなると見込まれる事業者が、早期、積極的に合理化に取り組むための制度であり、運用ルールを策定する段階で、その趣旨に沿った運用がなされるように担保していきたいと思っています。

【山下構成員】 私が少し気になる点を1つ申し上げたいと思います。資料15-1の12ページの四角の中に出てきた「柔軟な制度設計を行って運用において制度適用の可否を判断していく」ところと、代替的措置の在り方として挙げられている基準です。例えば、資料15-1の8ページや10ページに透明性・予見可能性があること、あるいは自主自律を重

視すると書かれていますが、この自主自律の主語は、放送事業者だと思います。

そして、その事業者が自分で経営の合理化を行うか、認定を申請するか否かを判断するときに、透明性や予見可能性があることが必要であると、ここには書かれている一方で、資料15-1の12ページに「運用において～」と書いてある部分は、おそらく行政側が主語になるのではないかと思います。事業者側はこの制度の中で、自主自律的に認定を受けたいと思ったが、実際には行政の運用面で柔軟に判断した結果、自分たちが自主自律的に考えたものとは違う結論が得られたということになると、これは透明性、予見可能性が十分に担保されたと言えないのではないのでしょうか。

【岡本放送政策課企画官】 ご指摘ありがとうございます。認定の要件を広げ、基本的にどのような者でもこの制度の対象になり得るという発想は、事業者の自主自律的な取組を求めることにもなりますが、一方で、それを行政が認める段階で事前に事業者に何も手がかりが示されなければ、結果的に行政の裁量を広げるだけではないかという考えには、一定の合理性があると思います。

したがって、行政の裁量権を広げるために制度を柔軟にしているわけではなく、あくまでも事業者が自主自律的に経営の合理化に取り組めることを担保するために入り口を広くしていることを明らかにすべきであり、そのためには透明性や予見可能性を運用レベルで確保していくことが必要だと思っています。

この制度の施行の段階までに、より具体的な運用の要件について、例えばモデルケースを示すといったことも含め、事業者にとって予見可能性がある形で示していきたいと思っています。

【山本構成員】 認定制度を作る際に、特に法律上は要件をあまり具体的に書かない場合には、行政手続法上は行政庁が具体的に審査基準を策定するものとなっておりますので、おそらく審査基準といった形で具体的にどのような場合について認めるのか書くことになると思います。

この審査基準の作り方はいろいろあると思います。法令のような形で書かなくても、具体的なケースを例示し、それに準ずるものであれば認めるといった形で、ある程度さらに柔軟に運用することもできると思います。山下構成員の自主自律が事業者側の自主自律なのか行政側の自主自律なのか、その点が一緒になっているのではないかというご指摘は、極めて重要な点だと思いますが、おそらくは基準をあらかじめ具体的に行政が策定する形で対処することになるのではないかと思います。

【新美構成員】 今の点に関連しますが、認証ないしは認定ということになると、山本構成員がおっしゃった認証基準のようなものをきちんと策定しなければならないと思います。考え方としては、例えば環境アセスメントのように事業者が地域性に配慮しており、どのような配慮をしているかを自主的に判断していれば、その配慮の仕方は適切であるかどうか、

中身の問題、手続の問題で行政がゴーサインを出すということもあり得ると思います。これはもう少し議論を詰めていくことが必要だと思いますが、基本的にはその基準については少し柔軟なものとする余地はあると思います。

それはなぜかと言いますと、一番大きいのは地域性の問題ですが、地域性といっても文化的地域性、経済的地域性、さらには災害時における地域性というものがあります。それを1つの基準で処理できるのかという論点もありますので、地域性について一定程度の配慮をした上での放送番組の同一化を行うとすると、さまざまな組み合わせを考えて、判断を進めなければいけなくなると思います。したがって、行政手続法上は少し不透明になるかもしれないといった懸念を抱きつつ、上手い制度設計を今後考えていく必要があると思います。

【大久保構成員】 概括的要件という山本構成員のお話がありましたが、私の担当は独占禁止法であり、概括的要件の下で独占か否かを公正取引委員会が判断していますが、何が違反で、何が合法なのか全く分からないという指摘を受けています。

そうした中で、逆に放送法はしっかりと規定されたものを事情に応じて崩していくということで、ベクトルが逆方向であるのは一研究者としては非常に興味深いと思っています。

独占禁止法に基づいて考えると、まず先ほど申し上げたように審査基準を作ります。実際、公正取引委員会は多くのガイドラインを出しています。ガイドラインを出してもガイドラインが分かりにくいと言われることもあります。1つの知恵として、それぞれの事例についてどういった判断をしたのかといった理屈をきちんと開示することや、そういった事例がある程度蓄積された場合には、それを整理した形で示すということがあり得ると思います。

【大谷構成員】 実際にこの制度を利用すると想定される事業者は、もともと異なる放送対象地域で事業を行っており、それぞれに放送番組を作っている事業者同士で、言ってみれば自然的経済的社会的文化的諸条件において異なっていると従来判断されてきた事業者ですので、経営の合理化、特に事業再編も見据えた合理化をすることになると、多くの困難が出てくると思います。その地域的なしなみや資本関係の問題等、おそらく大きな試行錯誤があると思いますので、本当に経営困難になる前の再編に果敢に立ち向かって挑戦していこうという事業者を地域で支え、よい放送事業者を維持する取組には、地域の理解や利害関係者の理解が極めて大切だと思います。

先ほども山本構成員から非常に分かりにくい、一言で言い表しにくい制度という発言がありましたように、ある意味少し分かりにくい部分もあります。したがって、実際に利害関係者となる地域の自治体なのかはよく分かりませんが、そうしたところに十分にこの制度の趣旨などを伝えていく周知の姿勢も、行政に求められる課題の1つではないかと思っています。

【長谷部座長】 いろいろご意見をいただきましたが、このようなところでよろしいでしょうか。それでは、結論としましては、第二次取りまとめ案ということで意見集約が図られているということでもよろしいでしょうか。

(異議なし)

今後の取り扱いについては、この第二次取りまとめ案について、広く国民の皆様のご意見を聞くためパブリックコメントを行うということによろしいでしょうか。

(異議なし)

それでは、そのように取り運びたいと思います。

また、細かい文言の調整等は、申し訳ございませんが、私にご一任をいただければと思います。

【岡本放送政策課企画官】 今後、座長のもとでこの第二次取りまとめ案の調整を行いまして、できるだけ速やかにパブリックコメントを実施し、その結果を事務局で整理した上で、ご報告したいと考えています。そのご報告等、今後の予定につきましては別途ご連絡をさせていただきます。

－以 上－