

放送を巡る諸課題に関する検討会
放送サービスの未来像を見据えた周波数有効活用
に関する検討分科会
衛星放送の未来像に関するWG

報告書骨子 案

平成30年4月25日 事務局

1. 衛星放送の位置づけ・経緯と新たな動向 1
2. 帯域の有効利用に関する議論の背景と方向性2
3. 効率的利用の観点からの右旋帯域の有効利用3
1) 基本的な考え方	
2) 有効利用の検証の基準	
3) 利用可能帯域に関する基本方針	
4) 帯域の再編成	
4. 利用促進の観点からの左旋帯域の有効利用9
1) 基本的な考え方	
2) 具体的な方策	
5. その他11

1. 衛星放送の位置付け・経緯と新たな動向

- (1) 我が国の衛星放送（デジタル放送）については、当初は、B S放送は「高品質」、東経110度 C S放送は通信との連動など「高機能」、東経124 / 128度 C S放送は多様な専門チャンネルによる「多チャンネル」を追求する放送メディアと位置付け。
- (2) その後、B S放送と東経110度 C S放送は、共用アンテナや地上放送を含む三波共用の受信機の普及により受信環境に差異がなくなってきた。
- (3) 新規参入に係る認定の審査においても、東経110度 C S放送について、B S放送と普及政策を一体化し、B S放送と同様に高精細度テレビジョン放送、すなわち高画質のものを優先することとされた。さらに、平成22年の放送法改正により、両者は「衛星基幹放送」として同じ法制度を適用。
- (4) 「高画質」については、本年12月から新たな放送として新4K 8K衛星放送が開始され、その普及が進むことにより、今後急速に進展することが予想される。ところ。
- (5) 衛星放送、とりわけ帯域の有効利用を議論するにあたっては、こうした衛星放送のメディアとしての位置付けと経緯及び新4K 8K衛星放送といった新たな動向を十分踏まえることが必要。

2. 帯域の有効利用に関する議論の背景と方向性

- (1) 昨年秋以降、政府の規制改革推進会議において、電波の有効利用が議論されており、11月の第2次中間答申において、「総務省は、放送事業の未来像を見据え、放送用に割り当てられている帯域について、周波数の有効活用などにつき(中略)、検討を行う」旨、提言。
- (2) 衛星放送（デジタル放送）については、放送開始以来、総務大臣から周波数を割り当てられ衛星を運用するハード事業者とその一部を活用してコンテンツを制作・放送するソフト事業者を分離。ソフト事業者が総務大臣から指定を受けて使用する帯域（スロット）は、周波数の割当てそのものに該当するものではない。
- (3) しかしながら、衛星基幹放送のソフト事業者が指定される帯域も放送用周波数と同じく有限稀少なものであり、特に右旋における帯域の逼迫状況を踏まえれば、有効利用されているか否かを検証し、放送法で定める「表現の自由ができるだけ多くの者によって享有される」環境を整備することが必要。
- (4) 他方、新4K8K衛星放送に際して新たに開放された左旋の帯域については、対応する新たなアンテナが必要であるなど、受信環境の相違から、公募を行ったにも関わらず、利用可能枠が埋まらない状況。さらに利用可能な帯域が拡充される見込みであることを踏まえれば、右旋の帯域とは別の意味で有効利用が進んでいない状況。
- (5) 帯域の有効利用については、右旋と左旋の利用状況の非対称性を前提に検討する必要性。
右旋：符号化装置の高度化等放送機器の性能向上等を踏まえた効率的利用の観点
左旋：帯域については受信環境の整備など利用促進の観点
から、それぞれ有効利用のあり方を検討することが望ましい。

※ 東経124°/128度CS放送については、参入に際して総務大臣が帯域を指定する「認定」ではなく、「登録」によることとされており、**2** 今回の検討の対象外

3. 効率的利用の観点からの右旋帯域の有効利用

1) 基本的な考え方

- (1) 衛星基幹放送への参入に当たっては、総務大臣の認定が必要（認定期間5年、更新可能）。更新に際しては、地上基幹放送と異なり、マスメディア集中排除原則への適合性のみを審査。

※ 地上基幹放送については、ハード・ソフト一致の「再免許」も、ハード・ソフト分離の「認定の更新」も、参入時と同じ項目を全て審査

- (2) 帯域の有効利用に関しては、新規参入に係る認定についても、認定の更新についても審査項目とされていない。（唯一帯域の有効利用が考慮された例として、平成17年のBS放送の新規認定に際し、「認定方針」に比較審査項目として「周波数の効率的利用が図られるものであること」が盛り込まれたことがある。）

- (3) これまでは、右旋についても新たな周波数の開放、アナログ放送の停波等により、比較的潤沢に新たな利用可能帯域が生じ、また、衛星放送という新たなメディアの普及を促進するため、番組（チャンネル）の継続性を重視する観点から、認定更新に際し過度の負担を課さない形で制度設計がされてきたもの。

- (4) しかしながら、BS放送・東経110度CS放送のいずれについても、右旋の帯域については、
- ① 新4K8K衛星放送の一部をBS右旋で実施するにあたり、参入事業者が優先的に取り扱われる条件として既存2K放送の帯域の一部を自主的に縮減することで確保
 - ② 本年4月に電波監理審議会への諮問・答申が行われた東経110度CS放送の高画質化に関して、高画質化に必要な帯域を確保するために、画質評価を経た関係事業者のコンセンサスの下、高精細度テレビジョン放送を行う帯域を16スロットから12スロットに引き下げることで実現

という事実が示すように、新たな利用可能帯域は見込めない状況。

3. 効率的利用の観点からの右旋帯域の有効利用

1) 基本的な考え方

- (5) 他方で、BS放送及び東経110度CS放送といった衛星基幹放送が、年間数億円のインフラ利用コストで3,000～4,000万世帯にリーチ可能な放送メディアであることを踏まえれば、潜在的な新規参入要望も相当程度想定される。
- (6) したがって、右旋帯域に関しては、新規参入に関する認定、5年ごとの認定の更新いずれについても、帯域が有効利用される、あるいはされてきたかを検証し、有効利用が見込まれない場合には、総務大臣が指定する帯域を有効利用が担保できる水準とする仕組みを法制度上明確に位置付けることが望ましい。

3. 効率的利用の観点からの右旋帯域の有効利用

2) 有効利用の検証の基準

- (1) 有効利用について行政が判断するに当たっては、客観的な基準が必要。BS放送と東経110度CS放送では、(3)のとおり技術的な特質や事業の態様等が異なり、その違いを踏まえて基準を設けることが適当。
- (2) 東経110度CS放送の右旋帯域については、既に画質評価を経た関係事業者全体のコンセンサスとして、高精細度テレビジョン（HD）放送について、従来の16スロットではなく、一律12スロットで実施することとされ、全体の高画質化とともに、新たな事業者の参入も可能となったところであり、当面はこの基準をベースに判断することが適当。
- (3) 一方、BS放送については、
- ① 東経110度CS放送と異なり、原則として、番組ごとにTS（Transport Stream）IDが割り振られ、番組ごとの送出を前提とした設備構成となるため、統計多重※が困難であること
 - ② マルチ編成やデータ放送等、東経110度CS放送では実施されていないサービスを提供する事業者が存在すること
 - ③ 1,440×1,080ピクセルのHDだけでなく、1,920×1,080ピクセルのフルHDによる2K放送といった高画質であることをビジネスモデルのコアとして展開している事業者が存在すること

等、東経110度CS放送とは異なる事業実態。一律12スロットによるHD放送の実施を求めることは適当ではない。

※ 統計多重方式

各放送番組の伝送容量の一部を必要に応じ各瞬間ごとに他の各放送番組で用いられる伝送に割り振る技術方式

3. 効率的利用の観点からの右旋帯域の有効利用

2) 有効利用の検証の基準

- (4) B S 放送の右旋については、今後具体的な基準を検討するに際して、以下の点に留意すべき。
- ① 衛星基幹放送に係る行政処分の判断基準となるものであることから、客観的かつ定量的なものとすること。
 - ② ただし、事業者ごとに活用する技術や使用する放送機器、ビジネスモデルが異なることから、当該基準は、ある程度幅を持たせた柔軟なものであること。

※ 例えば画像解像度1,920×1,080ピクセルのフルHDについては、帯域幅24スロットで放送する事業者がある一方で、新4K8K衛星放送への参入に際して帯域を縮減し、フレーム・フィールド構造適応符号化方式を活用して帯域幅18スロットで放送する事業者も存在。
 - ③ 当該基準については、技術の進展等を踏まえて、定期的に見直しを行うべきものであること。
- (5) 行政処分の判断基準であることから、法制度の中に明記することが適当。ただし、その策定にあたっては、行政、事業者、関係団体から構成される意見交換の場を設けるなど、行政処分の当事者となる事業者も含め、関係者の意見を聞く機会を十分に設けることが必要。
- (6) なお、有効利用を検証するにあたっては、認定又は認定の更新に際して、まずは申請事業者が法制度に定められた基準への適合性及び新たな技術・サービスの導入等、その他の勘案すべき事情に関する説明責任を果たし、行政がその妥当性を検証するといった対応が望ましい。

3. 効率的利用の観点からの右旋帯域の有効利用

3) 利用可能帯域に関する基本方針

- (1) 衛星基幹放送の右旋帯域において利用可能な帯域が生じた場合、有効利用の観点から公募により速やかに新たな利用方を決定することが望ましい。
- (2) 新4K・8K衛星放送の開始により、現在標準画質で放送されている番組については従来以上に画質格差が顕著となることが想定されることから、まずは既存の標準画質番組で高精細画質への移行を希望する者を優先することが適当。
- (3) 他方、すでに高精細画質で放送を行っている番組の更なる高画質化については、4K・8K放送により実現可能であることから、新規参入によるコンテンツの多様化を優先することが適当。
- (4) なお、現在、「基幹放送普及計画」において、「2K放送は右旋、4K・8K放送は左旋」という方針が設けられているが当面はこれを維持することが望ましい。しかしながら、当面は4K・8K放送に関して独自のコンテンツを大量に確保することが困難な状況で、同様のコンテンツを2K放送と4K・8K放送の双方の帯域で放送することを長期間継続することは有効利用の観点から課題。
- (5) このため、2Kから4K・8Kへの完全移行について、4K・8Kテレビの普及状況やメディアの特性等も見ながら、適切なタイミングで関係者間で検討を開始することが適当。

3. 効率的利用の観点からの右旋帯域の有効利用

4) 帯域の再編成

- (1) 本年12月の新4K8K衛星放送に伴うBS右旋帯域の再編成や今般の高画質化に伴う東経110度CS右旋帯域の再編成等、既存番組の帯域縮減・追加や新規参入により右旋帯域全体の再編成が必要となる可能性がある。大規模な帯域再編は時間・多大な費用を伴うだけでなく、録画の失敗等、視聴者にも不利益が発生するリスクがあることから、できるだけ避けることが望ましい。
- (2) 一方で、ソフト事業者の新たな取組や新規参入による活性化は、衛星放送事業全体のダイナミズムを確保する上で必要であり、そのために一定規模の再編が不可避となる局面もあり得るもの。
- (3) その際、視聴者への影響を最小限としつつ、時間・コストの効率化を図る観点から、行政や関係事業者が連携して、再編成の標準的な手順を策定することを検討することが望ましい。
- (4) また、最近の再編成においては、再編成の端緒となった帯域縮減・追加や新規参入の当事者ではない既存事業者が、周波数の移行等を求められるようなケースも発生。こうした場合における当該既存事業者が発生する費用の負担についてどのように考えるべきか整理が必要。
- (5) 基本的には再編成に係る原因者・受益者負担とすることが妥当と考えられるが、国の政策による再編成など、一定の場合には、その一部を国が負担することを検討すべき。

4. 利用促進の観点からの左旋帯域の有効利用

1) 基本的な考え方

- (1) B S放送及び東経110度C S放送の左旋帯域は、新4K8K衛星放送の開始に際して開放されたものであり、公募により4K・8K放送の新規参入を募ったところであるが、現状では利用可能帯域が相当程度あり、今後利用可能となる帯域も相当程度見込まれるなど、逼迫状況にある右旋帯域とは逆の状況。
- (2) これは、ひとえに受信環境の差異に起因。すなわち、左旋帯域の放送を直接受信するには、従来のアンテナではなく、対応した新たなアンテナが必要であり、中間周波数の問題から一部住宅においては、宅内配線の改修工事が必要となる場合もある。
- (3) 受信環境の問題は、一朝一夕に解決する問題ではなく、多様なメディアを活用したプロモーションを行うなど、衛星放送の草創期に関係者が行ったような地道な努力が必要であり、行政においても多様な支援措置を講じることで、こうした取組をサポートすることが必要。

4. 利用促進の観点からの左旋帯域の有効利用

2) 具体的な方策

- (1) 衛星放送の草創期と同じく、今回の左旋帯域の受信環境整備にケーブルテレビの果たす役割は相当大きいものと想定される。有線経由での受信が可能となることで、左旋帯域への新規参入障壁を緩和し、さらに新たな参入意欲を喚起するという好循環モデルを構築することが期待される。
- (2) ケーブルテレビ事業者においては、再放送同意に係る調整に加えて、伝送路等インフラの高度化等、具体的な負担が新たに発生するケースもあり、行政として必要な支援策を講じることが適当。
- (3) 直接受信に関しては、視聴者の視聴意欲を高めるためには、魅力的なコンテンツ、一定の手間とコストをかけてでも視聴したいとするコンテンツの充実が不可欠であり、左旋帯域に参入を予定している事業者における継続的な取組が期待される。
- (4) なお、右旋帯域に参入を予定している事業者についても、受信環境における優位性を活かして新4K8K衛星放送全体を牽引していくことが求められるところであり、ピュア4K番組の比率を高めるなど、コンテンツに関する一層の取組が期待される。

5. その他

- 本WGにおいては、以下のとおり、構成員より、衛星放送の未来像に関するその他の論点も提示されたところである。時間の制約等により十分な議論は行われなかったが、今後行政において、これらの論点も留意しつつ、政策を推進していくことが望まれる。
 - ① 衛星放送については、編成されたプッシュ型の情報送信であると同時に、多様な有料専門チャンネルを供給して全体として多様なニーズに応えられるという特性を活かしたサービス展開及び施策が望まれる。例えば、視聴履歴をはじめとする視聴データの利活用の促進等も考えられるのではないか。
 - ② チャンネル選択については、視聴のきっかけが大切であり、それを可能とするリモコンのインターフェースなども重要になってくるのではないか。
 - ③ 左旋の普及促進については、I Pで伝送することがコスト面でメリットがあるのではないか。また、光ファイバーが普及していない地方部については、例えば、放送だけではなく遠隔医療や見守りといった通信のサービスとセットでI Pで放送を送り届けることで、光ファイバーの普及と左旋の普及を図るといったことも考えられるのではないか。
 - ④ 4K・8K放送について、右旋・左旋のそれぞれについて、必要な受信設備や無料放送、有料放送の区別がわかりにくい。より視聴者に配慮した周知・広報が必要ではないか。
 - ⑤ 衛星放送事業は、これまで発展してきたが、昨今、ある種の均衡点に差し掛かっている状況である。エンターテインメントの分野でインターネットに視聴者を取られつつある中で、報道や災害放送といった利益を生みにくい分野を放送が担っていくためにも、いかに市場を活性化するかということが重要なのではないか。
 - ⑥ 衛星放送は、アニメなど国際競争力のある日本のコンテンツの発展に大きく貢献するとともに、新たなコンテンツ制作者の育成にも一定の役割を果たしてきたところであるが、我が国のコンテンツ産業の更なる活性化の観点から、多様なコンテンツの展開による衛星放送業界全体の競争力強化が望ましい。