

放送政策に関する調査研究会 第二次取りまとめ(案)

概要

平成25年12月26日

目次

第1章	検討の経緯	2
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	3
2	制度の現状	4
3	放送の経営基盤の強化に向けた制度検討	6
おわりに		13

第1章 検討の経緯

「放送ネットワークの強靱化に関する検討会」における検討経緯

- 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る一方、特にラジオについては、広告市場の縮小等の環境変化への対応の必要。
- 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し、平成25年7月に「中間取りまとめ」を公表。
- 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」旨提言。

本研究会における検討経緯

- 認定放送持株会社制度に関する議論の中で、「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応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。



<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。

(1) 民間放送事業者の経営状況

- ラジオ：現状、先行きの見通しともに極めて厳しい状況。
- テレビ：現在「一息ついている」状況だが、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。

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。

(2) 関係者の取組と本研究会における検討の射程

- 例えば、インターネットとの連携やコンテンツの海外展開などは、放送法令で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取組可能。
- 行政において、事業再編の選択肢を拡大するため、規制緩和などを実施。事業者が自発的に事業再編等に取り組むための制度的枠組みは、近年相当程度整備されてきていると評価できる。

これらの取組が事業者の経営判断で積極的に行われることが重要。そのことを前提としつつ、現行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制度上の検討を行う。

(3) 制度の基本的在り方

- 一般論として、経営の合理化に当たっては、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。
- 事業規模の拡大により、単なるコスト削減にとどまらず、新たな事業展開の可能性も期待し得る。
- 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、規模の経済を追った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。

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。

(1) 概要

「放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図る」という放送法の目的を踏まえ、放送対象地域制度、マスメディア集中排除原則等により、放送の多元性、多様性、地域性等を実現。

(2) 放送対象地域制度

放送対象地域

- 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」。
- 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、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。

地域性確保のための制度







放送対象地域制度を基礎に、具体的な地域性確保のための規定が設けられている。

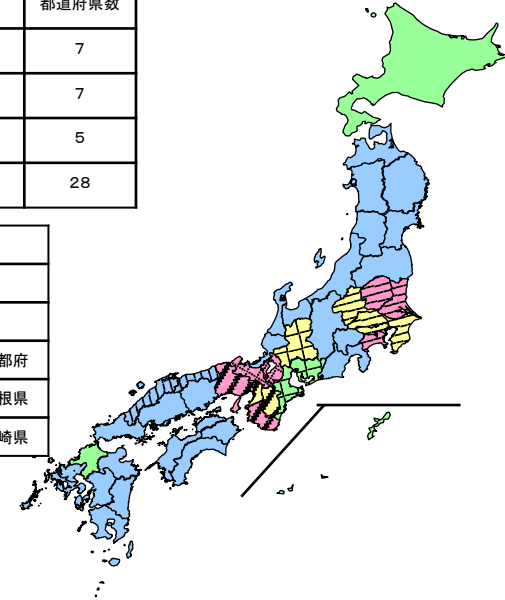
- 「放送事業者の構成及び運営において地域社会を基盤とするとともにその基幹放送を通じて地域住民の要望にこたえることにより」、「当該地域社会の要望を充足すること」(基幹放送普及計画第1の3)
- 「主たる出資者、役員及び(放送番組)審議機関の委員」は、できるだけその「放送対象地域に住所を有するものでなければならない」(基幹放送の業務に係る表現の自由享有基準に関する省令第10条)
- 再免許等において、申請に対し割り当てることができる周波数が不足する場合には1週間の放送時間に占めるローカル番組比率が高い放送事業者に対し、優先的に免許等を与える(電波法関係審査基準第3条及び別添6)
- 認定放送持株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」(放送法第163条)

放送対象地域とチャンネル数の目標

チャンネル数	都道府県数
4	7
3	7
2	5
1	28

※ 中波放送(AMラジオ放送)の場合

	関東広域圏
	近畿広域圏
	中京広域圏
	滋賀県及び京都府
	鳥取県及び島根県
	佐賀県及び長崎県



(3) マスメディア集中排除原則

概要

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。

※支配関係の定義:100分の33.33333を超える議決権の保有(放送対象地域が重複しない場合) 等

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、規制緩和を実施。

ラジオ4波特例

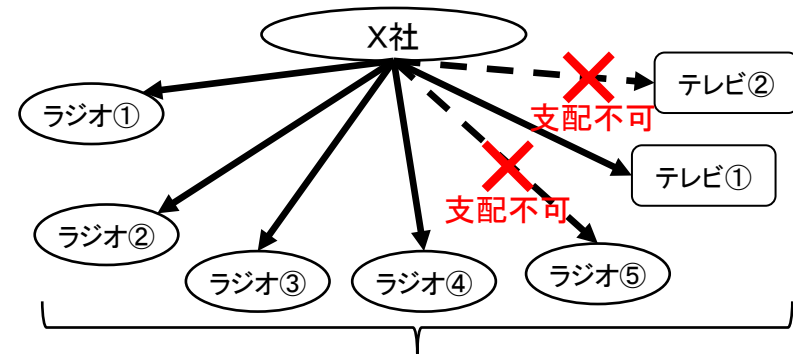
- 放送対象地域の重複の有無にかかわらず、ラジオ4局(コミュニティ放送を除く。)まで支配することが可能。(平成23年導入)

認定放送持株制度における12地域特例

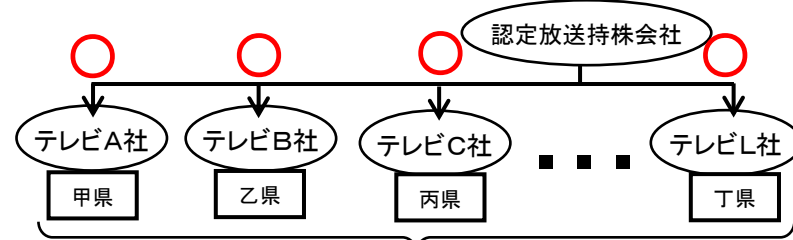
- 認定を受けることにより、最大12まで、放送事業者を子会社(議決権1/2超)とすることが可能。(平成20年導入)

経営困難特例

- 経営困難時(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。(平成16年導入)
 - ① 会社更生法の更生手続開始の決定が受けたこと。
 - ② 民事再生法の再生手続開始の決定が受けたこと。
 - ③ 過去2年間連続債務超過であって、債務超過の年度を含め過去3事業年度連続経常損失が生じていたこと。



コミュニティ放送は不可



最大12まで子会社化が可能。持株会社と子会社の役員兼任も可

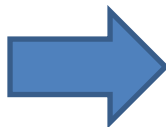
(1) 放送分野における事業再編の特徴

		同一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における事業者同士の事業再編	
			〔地域ごとに異なる放送番組を放送することが前提〕	仮に放送番組の同一化をすることができる場合
事業再編の 効果	ハード (設備)	<ul style="list-style-type: none"> 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、経費削減効果は大きい。 	<ul style="list-style-type: none"> 中継局の共同建築等は困難であり、経費削減効果は小さい。 	<ul style="list-style-type: none"> 県境における中継局の置局の効率化が見込まれるほか、マスター設備の統合も容易になるなど、経費削減効果が相当程度見込まれる。
	ソフト (番組)	<ul style="list-style-type: none"> 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ると、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見込めない。 	<ul style="list-style-type: none"> 番組制作費の削減効果は限定的。 	<ul style="list-style-type: none"> 番組制作費の大幅な効率化が可能となる。
放送の 多元性、 地域性等 への影響	多元性	<ul style="list-style-type: none"> 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。 <small>(ただし、ラジオについては4波特例あり。)</small> 	<ul style="list-style-type: none"> 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ので、多元性に与える影響は相対的に小さい。 	
	地域性	<ul style="list-style-type: none"> 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。 	<ul style="list-style-type: none"> 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、放送の地域性に影響を与えることとなる。 	<ul style="list-style-type: none"> 異なる放送対象地域にまたがる経営統合が、それらの地域における放送番組の同一化を前提となされる場合は、放送の地域性に与える影響はより大きくなる。

「異なる放送対象地域における事業者同士の事業再編」において、仮に放送番組を同一化をすると、

- (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。



(2) 放送対象地域制度に関する特例

放送対象地域制度の適用の弾力化

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。

現行制度

【地域性確保規定】

- (1) 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)
- (2) 「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)
- (3) 「地域社会向け」の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)

※ ラジオの場合、50%以上=3点、20%以上50%未満=2点、20%未満=1点

【あまねく普及規定】

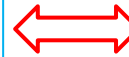
- (1) 「放送対象地域」内におけるあまねく普及努力義務 (放送法第92条)
- (2) 「放送対象地域」内における世帯カバー率に係る比較審査基準 (電波法関係審査基準別添6)

※ ラジオの場合、95%以上=10点、90%以上95%未満=8点 等

X県とY県の放送番組の同一化を行おうとする場合

X県向け番組が増えれば増えるほど、Y県向け番組が減少することとなってしまう、地域性の確保を義務(又は努力義務)付ける規定を実現することが困難。

「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、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、そのX県からの電波をもって、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。



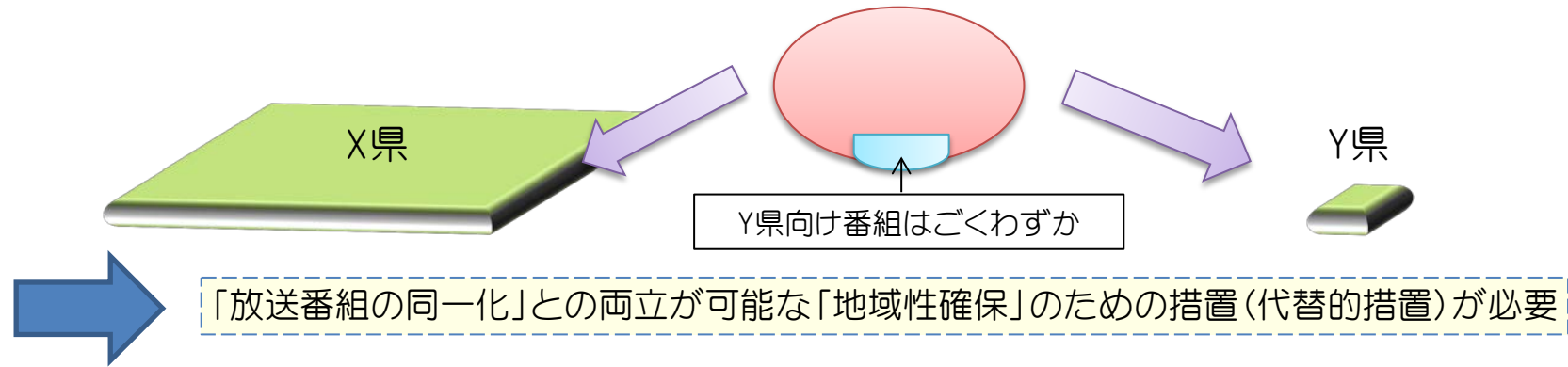
経営の合理化等に積極的に取り組もうとする放送事業者のために、放送対象地域を基礎とした現行の諸規定のうち、放送番組の同一化を前提としていない規定の適用の弾力化(規制緩和)を図ることが考えられる。

例) 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

(2) 放送対象地域制度に関する特例(続き)

地域性確保のための代替的措置

- 「放送番組の同一化」によって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、このような事態は避けられなければならない。



代替的措置の在り方

自主自律を重視する手法であること

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。

透明性・予見可能性があること

- 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。
- 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。

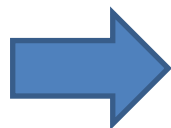
(3) マスメディア集中排除原則の特例の考え方

現状

現行制度は、

- (ラジオ4波特例等) 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
- (会社更生法の更生手続の開始決定等) 経営状況が困難に陥った事業者にとって活用可能な制度

は整備されているものの、「経営困難に陥る前」に「地域性等を確保しつつ」、経営の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制度がない。



- 一律の規制緩和ではなく、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地域性等を確保しつつ経営改善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。
- 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考慮が必要であるが、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とすることが望ましい。

現行制度	ラジオ4波特例 持株12地域特例 等	制度的空白への対応 ⇒ 新しい制度を整備	経営困難特例
特例の要件 (経営困難度に関わるもの)	なし (経営状況のよい事業者同士 の経営統合も可能)	あり(緩やか) (経営合理化への取組 を行っていること)	あり(厳格) (経営困難に陥った後でなければ 活用できない)
特例の効果 (支配の上限)	制限あり (「4」、「12」等)	更なる緩和	制限なし
課題	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。	地域性等の確保	① 経営困難に陥った後でなければ 活用できない。 ② 地域性等の確保を考慮した 制度になっていない。

(4) 具体的提言

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「認定制度」を導入。

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。

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。
- 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。
- その他必要な特例措置
例) 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 等

※ 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。

代替的措置の在り方 ※再掲

自主自律を重視する手法であること

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。

透明性・予見可能性があること

- 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。
- 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。

留意点

- 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。
- 経営の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、一義的にはまず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。

(4) 具体的提言(続き)

特に、制度の対象の在り方については、活発な議論。行政における制度の設計・運用に当たり、本研究会の議論を十分に踏まえることを期待。

① テレビを制度の対象とすることの是非

- テレビも、成熟期の産業として今後経営環境が厳しさを増すことが予想される
- 少なくとも制度設計(いわゆる「入口」)の段階では、テレビ・ラジオとも対象とすることが適当との議論が有力。

- 経営の切迫度や社会的影響力等に、テレビとラジオとで違いがあることも事実
- 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り。

こうした議論を踏まえ、行政において、利害関係者の意見も踏まえつつ、さらに検討することが適当。

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

※放送対象地域の「数(地域数の上限)」や「近さ(遠隔地間の同一化は認めないこと)」などによって限定すべきか

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はない。

一方で、放送対象地域が、地域社会の文化・歴史、県民意識の醸成等に深く関わるとともに、災害放送の運用の基本単位として機能していることにも十分な配慮が必要。

個別の事案ごとに、住民生活等に与える影響、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制度とすることが適当。

(4) 具体的提言(続き)

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

○ 経営状況の悪くない事業者が、既存の特例(4波特例、12地域特例)の枠を「喰う」ことを避けるために本制度の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の意見。

○ 現時点ではまだ経営状況が悪くない事業者であっても、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、経営判断として認められるべきとの意見。

経営の合理化は、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。
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。
「今は経営が悪くない」ことをもって画一的に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。
事案に応じ制度の活用に一定の制約を設けるべき、との考え方には一定の合理性がある。

この点について、

- 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
 - 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
- との考え方が示された。

こうした議論を踏まえ、行政において、利害関係者の意見も踏まえつつ、さらに検討することが適当。

おわりに

- 第二次取りまとめに盛り込まれた事項については、速やかに法制化等に向けた検討に着手すべき。



放送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けていくことを期待。

- 経営基盤の強化は、第一義的には放送事業者自身の判断で行われるべきもの。



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、新たな経営の選択肢として、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。



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。