

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ワーキンググループ（第3回）
議事要旨

1. 日時

平成30年4月2日（月）15時00分～16時30分

2. 場所

総務省省議室

3. 出席者

(1) 構成員

伊東主査、音主査代理、石田構成員、榎並構成員、大橋構成員、奥構成員、近藤構成員、中村構成員

(2) オブザーバー

(一社) 衛星放送協会、日本放送協会、(一社) 日本民間放送連盟、
(一社) 放送サービス高度化推進協会

(3) 総務省

小林総務大臣政務官、鈴木総務審議官、山田情報流通行政局長、奈良大臣官房審議官、湯本同局放送政策課長、坂中同局放送技術課長、井幡同局衛星・地域放送課長、豊嶋同局情報通信作品振興課長、吉田同局衛星・地域放送課地域放送推進室長、三島同局衛星・地域放送課企画官

4. 議事要旨

(1) 開会

(2) 衛星放送の未来像に関する論点について

- ・ 事務局から、「衛星放送の未来像に関する論点」（資料3-1-1）及び「参考資料」（資料3-1-2）について、説明が行われた。
- ・ 事務局により、宍戸構成員提出の「衛星放送の未来像に関する論点に関する意見」（資料3-2）が読み上げられた。

(3) 意見交換（構成員等の主な発言は以下のとおり）

【大橋構成員】

論点1（帯域の有効利用の検討の必要性）に関して、これまで積極的に検証が行われてこなかった経緯があるとのことだが、なぜ検証されてこなかったのか。

【事務局】

これまでは、利用可能な帯域が十分にあり、帯域が今ほど逼迫した状況になかったということが一番大きい要因ではないかと思う。そのような中で、有効利用に関する議論はあまり行われず、有効利用に関する検証も行われてこなかった。

【近藤構成員】

帯域の有効利用については、何を以て「有効」に利用していると考えているのか。どのような基準で見えていくべきと考えているのか。

【事務局】

個々の番組について、割り当てられた帯域が過不足なく利用されているかという観点で検証していく。例えば、マルチ編成を行う事業者については、他の事業者よりも多くの帯域を必要とするし、画質についても、フルHDとそれ以外のHDでは必要な帯域は異なってくるので、そのような観点から、個々の番組について必要な帯域がどれくらいかを検証していくことを考えている。

【近藤構成員】

帯域の有効利用については、有効利用の程度を検証すべきとの意見が出てきたということか。また、検証をするとすると、その実施主体は国になるのか。

【事務局】

現在、帯域が逼迫している中で、既に割り当てられている帯域が有効に利用されているかを確認すべきではないかという議論が出てきたため、検証いただくこととしたもの。その点、議論を始めさせていただいたのは行政だが、それを踏まえてどのような基準を誰が作るのかも含めて、今回のワーキンググループで議論いただければと考えている。

【榎並構成員】

帯域が逼迫しているといっても、左旋には空き帯域がある。左旋については、今でも新たに参入することは可能と考えて良いのか。

【事務局】

帯域が逼迫していると申し上げたのは右旋であり、左旋については利用可能な帯域がある。したがって、左旋への参入は可能である。

【中村構成員】

論点1(帯域の有効利用の検討の必要性)については、帯域の有効利用に関する検討、再評価は、当然定期的に行われるべきだと思う。特に、放送に関する技術に加え、インターネットに関する技術、コンテンツの権利処理に関する技術も急激に進化してきているので、これを衛星放送の帯域の有効利用に使用して良いのかということと、リーズナブルな技術であるかは検証すべきだと思う。技術の採択については、例えば米国のNISTがオープンに民間から提案募集することにより参照標準というものを決めており、参考になるかもしれない。

論点4(既存番組と新規番組の別)については、やはりコンテンツの多様化を優先すべきだと思うが、今までHD画質を基本として推進してきたことを考えると、それよりも画質が劣るものを優先

するのはいかがかと思う。コンテンツの多様化を優先しつつも、最低限の画質は確保すべきではないかと思う。

論点6(帯域再編成の手順・費用)については、技術の発展・普及により視聴者がより良質なコンテンツをたくさん見ることができるよう帯域の再編を行うものであるため、ある程度の政策的な費用負担は当然必要だと思う。

【榎並構成員】

中村構成員がおっしゃった、画質を維持すべきだという意見に賛成する。通信と放送を比べてみると、通信は新しいサービスが始まれば新しい端末を導入するということで、利用者は2、3年に1回は新しい端末を買うという文化で発展してきた。一方で放送については、放送事業者と受信機メーカー等がそれぞれ独立した事業体であることから、受信機を一度買えば10年、20年は安心して見られるということが重要な文化になってきたと思っている。そういった意味で、画質の低下や帯域再編に伴う視聴者トラブルが起きるのは、放送への信頼性の低下、安心感の低下につながるため、そういったことがないようにすべきだと思う。その点、右旋の帯域が逼迫している中で、左旋への新規参入を促進していくことは大変重要だと思うし、新しいサービスは左旋という新しいチャンネルで行っていくのが望ましい姿ではないかと思う。

【小林総務大臣政務官】

先ほどの榎並構成員と近藤構成員の発言に補足すると、そもそも右旋と左旋では受信できる世帯数が圧倒的に違うため、放送事業者としては、受信世帯が多い方で行いたいというニーズが圧倒的に多いと思う。そういった意味では、やはり右旋と左旋は分けて考えないといけないと思う。左旋については、視聴に当たって受信機だけでなくアンテナの設置等も必要となることから、いかに受信世帯を増やすかを考える必要がある。一方で右旋については、16スロットを使って放送を行っている事業者が、14スロットや12スロットで放送ができるようになった場合には、2スロットや4スロットの空きができるので、そのような放送事業者が複数いれば、新たに認定などができるかもしれない。したがって、技術が進歩していく中で、今割り当てられている帯域が本当に必要なのか、有効に利用されているのかということが論点になってくるのだと思う。そのような点を議論できればと思う。

【榎並構成員】

BSの右旋については、当初はほとんど視聴者がいない中で、努力して現状まで拡大してきたという経緯がある。左旋においても、当初は受信世帯が少なくても、新しいサービス、新しいコンテンツの提供をするとすると、新たに受信機を買うというのは、視聴者にとって全然違和感はなく、努力次第で拡大していくのではないかと思う。

【奥構成員】

空いている左旋にどれだけ人を集めていくかということが重要なため、4K・8K放送を開始する事業者の方々には、ドライバー役を担っていただきたい。その関連で質問だが、今後4Kチューナーを買った場合には、端末のリモコンの選局ボタンはどうなるのか。BS右旋に入る4K放送については、BSボタンのチャンネルからのアップダウンでは見られず、新しいボタンで見られるようになるのか。4K・8K放送の普及に当たっては、面白いコンテンツがあることはもちろん、チャンネルのアップダウンの中で、成り行きで見始められることが非常に重要だと思う。

【事務局】

リモコンのボタンの配置等の元となる規格については、ARIBが定めており、既存の地デジ、BS、CSのボタンに並ぶ形で4K・8Kボタンも追加し、そのボタンを押すと右旋、左旋の区別なく見られる方向であると聞いている。実際には、当該規格を参考にして各メーカーが実装していくことになる。

【石田構成員】

空き帯域の利用に関する論点のところ、スロットの自主的な縮減の動きがあるとの話があったが、そのような動きがあることは、他の事業者も知っているのか。また、他の事業者においても、帯域の縮減に関する検討は行われているのか。

【事務局】

自主的な帯域の縮減については、一部の事業者から総務省に要望があったものなので、他の事業者は当初そのような動きがあることは知らなかったと思う。他方、今回の縮減の動きにより帯域の再編が不可避になるが、帯域の再編にはかなりの時間と費用がかかることを踏まえると、可能な限り再編の数は減らした方がよいと考えている。そのような観点から、今後、他の事業者に対して、近い将来同様の縮減を考えているならこの機会にお願いしたいという話をして回りたいと考えている。そういう意味で、他の事業者もこうした動きがあることを知りうる状況になる。

【音主査代理】

前回会合において放送事業者からの説明があったように、BSデジタル放送の開始以来、BS右旋は放送事業者が相当努力をしながらサービスの特色を出してきたのだと思う。その点では、論点3(帯域の有効利用を検証する視点)については、現状で帯域が逼迫するような状況になってきている中で、これまで各事業者が行ってきたことの価値を一定程度評価して、サービスの継続性、安定性を担保できる形で整理する必要があると思う。そうしないと、既存の事業者のこれまでの市場開拓の努力を否定することになるだろうし、その既存番組の視聴者も不利益を被ることになってしまうように思う。また、そのような議論の延長線上で、左旋がどのように発展していくべきかという点も、そろそろ考え方を提示する時期に来ているのではないかと考えている。

【石田構成員】

4K・8K放送については、右旋は無料放送なのに対し左旋は無料放送と有料放送があるが、右旋と異なり、左旋では新たにアンテナの設置が必要になるなど、一般視聴者からは非常に分かりにくいと思う。また、視聴者保護という点では、帯域の再編に当たって、予約した録画が失敗する可能性があるなどの課題もある。そのような点についての一般視聴者への周知についても、衛星放送の未来像の中には、きちんと視点として入れておかなければいけないのではないかと考える。

【近藤構成員】

新規参入を大いに促進するという点では、新規参入が可能であることを広く周知する必要があると思う。通信の分野には若い力がたくさん入っており、新しい動きがどんどん出てきているので、我々も協力をするので、総務省にはもっと左旋のことを広報してもらって、広く新規参入を促してもらいたい。

【大橋構成員】

仮に追加の割当てがあったときに、画質を重視するのか、あるいはコンテンツ、新規参入を重視するのかは、行政目的を何にするのかによるのだと思う。例えば、消費者ニーズを中心とするという考え方もあると思うし、社会政策として行うという考え方もあると思うが、行政としてどのような立ち位置で割当てを考えるのかを明確にすることは、議論の方向性を決める上で重要だと思う。

また、有効利用にはいろいろな考え方があるというのは先ほど音主査代理からもあったとおりで、既存事業者寄りの基準となるのは望ましくないので、新規参入者に対しても配慮するという中立性を確保する意味では、行政が一定程度関与する姿勢は重要だと思う。

【石田構成員】

新規参入については、既に希望している事業者はいるのか。また、視聴者が今後参入してほしいと考えているコンテンツのニーズについては、総務省や民間では調査を行っているのか。

【事務局】

現在は、具体的な参入の要望は聞いていない。視聴者ニーズがどこにあるかの調査については、民間ではアンケートの形で行われているものもあるかもしれないが、総務省としては今まで行ったことはない。

【日本放送協会(松坂経営企画局長)】

論点2(帯域の有効利用に関する制度見直しの必要性)と論点3(帯域の有効利用を検証する視点)については、有効利用を検証する仕組みが必要かどうか、あるいはその周波数の有効利用というのは何を指すのか、何を行えば「有効利用」と言えるのかどうかなどの点について、関係者の間で十分な議論を行っていただきたい。その上で、新規の認定や認定更新の際に提出された申請書の内容のうち、例えば解像度などについて何らかのフォローアップを行っていくことなども選択肢の1つとして考えられるかもしれない。放送事業者としては、審査などの基準を決めるときは、やはり放送番組の編集の自由について十分留意し、放送事業者の自主自律を損なうことがないようにお願いしたい。

論点1(帯域の有効利用の検討の必要性)については、右旋と左旋で分けて考えるべきだと考えている。右旋については、技術の開発や放送事業者の自主的な帯域の縮減により、今後空き帯域が捻出されることも考えられる。今回の4K・8K放送の開始に伴う帯域再編の過程・結果をしっかりと検証して、今後の帯域再編において、視聴者への影響や放送事業者の負担を可能な限り抑えることが重要だと思う。左旋については、認知度の向上等を含めNHKが先導的役割を果たしていきたいと考えているが、先ほどからも意見が出ており、左旋の空き帯域の有効利用については、国がリーダーシップを発揮して新規参入を促して、左旋全体を魅力あるものに育てていくことが重要だと考えている。

論点4(既存番組と新規番組の別)については、視聴者・国民にとって何が有益かという観点からメリット・デメリットを整理して議論いただくべき課題と認識している。

論点6(帯域再編成の手順・費用)については、視聴者への影響を最小限に抑えつつ、費用負担の在り方については、原則として受益者、新規参入者が負担すべきと考えている。他方で、新規参入によって放送の進歩・発達に資する、あるいは視聴者・国民の利益につながるという観点では、公費による負担という考え方も十分あると思っている。費用負担の在り方についても、関係者の間で十分な議論、検討が行われることが重要と考えている。

【日本民間放送連盟(木村専務理事)】

12月の新4K8K衛星放送の開始に当たっては、4K・8K放送に参入しない事業者を含めて帯域再編の作業が必要となる。また、業界全体として視聴者へのしっかりとした周知・広報も必要になり、放送開始をスムーズに進めるには業界全体としての取り組みが必要になる。放送開始後、普及促進が大変重要な課題であり、大きな努力が必要だと考えている。新規参入に関する議論に当たっては、このような4K・8Kに業界を挙げて取り組んでいるBS全体の現状も視野に入れた上で、事業者の意見や視聴者への影響なども十分に踏まえて、議論いただきたい。

空きスロットの利用については、事業者が自主的にスロットを返上したことを受けて、行政が空いた帯域を新規事業者に割り当てることや、既存事業者の画質等のサービス向上に割り当てることは当然である。しかし、行政が放送事業者から強制的にスロットを返上させるようなことは、放送事業者のビジネスや視聴者へのサービスに大きな影響が出るという点で、制度上あってはならないと考えている。また、空いた帯域の割り当てに係る費用については、原因者、受益者が負担するのが適切だと思う。

有効利用の検証については、BS右旋はハイビジョン放送を基本とされていることから、割り当てられた帯域で視聴者に満足いただけるハイビジョン放送を行うことが、有効利用の根幹にある。その上で、放送事業者によっては、視聴者・契約者のニーズに応じてマルチ編成やデータ放送などを弾力的に行っている。そうした現状を踏まえ、有効利用を検証する基準においては、画一的な基準を設けるべきではない。数値基準の設定などにより有効利用の意味を狭く捉えると、視聴者・契約者が求めるサービスと乖離する恐れも出てくる。検証の基準については、現状で放送事業者が実現しているサービスの質や放送事業者の意向、視聴者への影響などを十分にくみ取りながら丁寧に議論いただきたい。

【衛星放送協会(木田理事)】

事務局からの提案については、大きな異論はない。ただ、これまで民間、あるいは民間とNHKが主導して推進してきたという経緯からすると、このような体制や放送の中身について、何か大きく方向性を変えるというのは、今までの考え方とそぐわないのではないかと思う。一方で、制度や技術を常に見直す、検証する姿勢、議論は必要であると考えている。

衛星放送協会は、放送事業者とコンテンツ供給者の集まりなので、視聴者のニーズに最大限応えることを目的として最大限努力していくことが重要だと考えている。特に、12月の4K・8K放送の開始に向けては関係者一同努力していきたいと考えているが、特に左旋については非常に苦しい状況にあると認識している。これは喫緊の課題だと考えているので、関係者の皆様の御理解と御協力をいただきたいと考えている。

【近藤構成員】

インターネットによる新たなサービスを見ていると、未熟に思えるようなものも含めて驚くようなサービスが出てきている。放送でそのようなことをやろうとすると、制度的、技術的にいろいろな課題があると思うが、放送と通信の文化が豊かに花開いていくためには、全体としてもう少し柔軟な制度にしたり、業界の方においても柔軟な考え方を持っていただければと思っている。

【中村構成員】

論点7(衛星放送の未来像)とも関連するが、左旋の8Kを含めた優良なコンテンツをいち早く多くの受信者に届けることが、政策的にも必要と思っている。その際に選ぶ手段として、ケーブ

ルの設備を整備するということがあるが、光ファイバーによりIPで届けることも考えられる。既に広く普及している光ファイバーで送れば、ケーブルの中継器等を変えるよりもコストが安いのではないかと思う。コストの負担に関しては、例えば、OTT事業者と連携して、コンテンツを提供する代わりに電波利用料をシェアしたり、光ファイバーが通っていない田舎の家庭に対して、光ファイバーの整備と遠隔医療、見守りをセットで提供することによってコストをシェアするなどの工夫も考えられるかもしれない。

【伊東主査】

新しいメディアの立ち上げは常に大変なものであり、BSデジタル放送が始まったときも、当初はケーブルテレビが重要なリーチを果たしたという経緯がある。今回も、左旋の普及に当たっては、有線系に期待するところは大きいと思っている。

有効利用の検証の必要性については、必要ないという意見はほとんどなかったように思うが、どういう観点から検証していくのかについては、いくつか御指摘があった。制度を見直すときは、激変緩和措置が必要ではあるが、かといって実質的にいつまでも変わらないということになると、技術の進展等の利益が視聴者に還元されないので、状況の変化に応じものの見方は変えていかなければならないと考えている。そういった意味では、論点3(帯域の有効利用を検証する視点)は、どのように弾力的に運用していくのかなど難しい点があるが、重要な論点である。これについては、全てを民間に任せるわけにもいかないし、逆に全てを国が決める問題でもないと感じている。

また、空き帯域の利用に関しては、基本的には新たな番組への割当てを優先するべきとの意見がいくつか出ていたと思うが、一方で新規参入に当たっては最低限の品質を確保する必要があるとの御指摘もあった。衛星放送については、かつてBS、110度CS、124/128度CSで異なる役割を担ってもらおうとしていた時期もあったが、BSと110度CSがともに衛星基幹放送と位置付けられるようになった今では、110度CSにおいて12スロットのHDの認定が行われようとしている中で、BSはどうしていくのかについては、BSと110度CSの伝送容量等の違いも考慮しながら、議論していくことが必要だと思っている。

【小林総務大臣政務官】

奥構成員からリモコンに関する指摘があったとおり、ユーザーインターフェイス、視聴者からの視点は非常に重要だと思っている。現状で、BS、CS放送の普及に当たっての課題として、地上波の放送からザッピングをしながらBS、CSの放送が視聴できないという点がある。4K・8K放送も、同様の困難に直面すると思うので、そのあたりのユーザーインターフェイスをどうしていくかという点については、改めて検討する段階に来ているのではないかと思う。業界全体として盛り上げていくべきというのは共通した思いだと思うので、いろいろな意見交換をいただきながら、我々もサポートしていけたらと思っている。

また、大橋構成員から指摘のあった、有効利用の目的をどう考えるのかという点は重要だと思う。現状、インターネットにおけるコンテンツ配信等が拡がりを見せている中で、エンターテインメントの部分で視聴者を取られていってしまうと、報道や災害放送など、利益を生みにくい部分の割合が大きくなってしまわないように、利益を生む部分と、利益を生みにくい放送に期待をされている部分を両立させていくためには、いかに市場を活性化させるかは非常に重要な課題になってくると思っている。同時に、これは我が国の民主主義を良いものにしていくためにも重要であり、市場が均衡点に達して緩やかな縮小傾向にある中で、政治・行政でもう少し踏ん張ってやっていく必要がある。

と思うし、皆さんと一緒に取り組んでいきたいと思っている。取り組むに当たって、フェアなルールをどのように作るかは大変重要だと思っており、新規事業者と既存事業者のバランスをどう取っていくのかは、皆さんの御意見を頂戴しながら行いたいと考えている。

さらに、近藤委員からも御指摘があったとおり、衛星放送に新たに参入できることを知らなかったという人が大半ではないかと思うので、そういった人たちに対して参入が可能なことや、参入に係る費用が比較的少ないという点も含めて衛星放送の魅力もお知らせしていくことが必要であると思っている。業界全体を盛り上げるためには、既存事業者、新規事業者を問わずスターとなるコンテンツが出てくることが重要だと思っている。その点も含め、我が国の成長のために何が必要かを皆さんと一緒に考えていきたいと思うので、引き続き御協力をお願いしたい。

(以上)