

デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会

中間取りまとめ（案）

平成17年7月 日

目 次

はじめに	3
------------	---

第1章 放送を巡る環境の変化

1 放送のデジタル化の進展	4
2 新規サービスを巡る動向	
(1) 地上デジタルテレビジョン放送の携帯端末向けサービス	5
(2) サーバー型サービス	6
(3) 地上デジタルラジオ放送	6
3 放送コンテンツの利活用を巡る動向	
(1) デジタルコンテンツの特性	7
(2) デジタル放送におけるコンテンツ保護等の基本的な枠組み	8
4 対内投資の増加と我が国における株式保有や出資の在り方の変化	
(1) 対内投資の増加と外国人持株比率の上昇	8
(2) 企業合併・企業買収件数の増加	9

第2章 放送政策の課題と方向性等

1 新規サービスの展開や利活用を巡る課題等	
(1) 地上デジタルテレビジョン放送の携帯端末向けサービス	10
(2) サーバー型サービス	11
(3) 課金サービス	13
(4) 防災等の公共分野における利活用	13
2 衛星・ケーブルを巡る課題等	
(1) CS放送事業者、衛星事業者、プラットフォームの関係	15
(2) ケーブルテレビ事業者と番組供給事業者等との関係等	18

3	放送コンテンツの利活用を巡る課題等	
(1)	デジタル放送におけるコピー制御の在り方	19
(2)	コピー制御の制度的担保の在り方	21
(3)	2011年のデジタル完全移行に向けた放送コンテンツ流通を確保する手段の在り方	23
(4)	放送番組のインターネット網への流通促進の在り方	25
4	放送事業を取り巻く環境の変化等を巡る課題等	
(1)	対内投資の増加と我が国における株式保有や出資の在り方の変化への対応	27
(2)	マスメディア集中排除原則の在り方	27
(3)	デジタル時代の公共放送	30

はじめに

- 1 大正14年に我が国においてラジオ放送が開始されてから、本年で80年になる。昭和28年には、テレビ放送が開始され、放送は、基幹的な情報提供メディアとして発展し、国民生活の中に浸透すると共に、我が国の文化、経済、社会など多様な分野の発展に寄与してきた。
- 2 その後も情報通信技術の進歩に伴い、情報通信全体のデジタル化が進展する中、放送においても、衛星放送、ケーブルテレビのデジタル化に引き続いて、平成15年12月には、地上デジタルテレビジョン放送が開始され、地上、衛星、ケーブルのいずれの分野においても放送のデジタル化が進展しつつある。
- 3 今後は、デジタル化された放送インフラの高度利活用や高度化するブロードバンド情報通信ネットワークとの連携による新しいサービスの展開、ユビキタスな放送利用環境の充実及びデジタル環境下における放送番組等のコンテンツ利活用等が円滑に進展し、デジタル化を通じて放送が国民生活の利便性等の向上、活力ある経済社会の構築、新たな文化の創造等に大きく寄与することが期待されている。
- 4 本調査研究会は、法学、工学、情報学等幅広い分野の学識経験者で構成され、上記のような環境の中で、デジタル放送への円滑な移行と多様な国民視聴者のニーズ等に的確に応えうる放送の発展に向けた放送政策について、幅広い観点から検討を行うことを目的として、平成16年7月の発足以来、これまで計12回の会合を開催し、様々な観点から検討を行ってきた。その検討に当たっては、放送事業者のみならずメーカー、電気通信事業者、コンテンツ制作者、地方公共団体、消費者団体など幅広くデジタル放送にかかわる関係者からの意見を聞きながら進めてきた。さらに、平成17年2月以降、課題を、① 新規サービスやその利活用等を巡る制度的諸課題、② 衛星・ケーブルデジタル放送を巡る諸課題、③ デジタル化と公共放送を巡る諸課題、④ デジタル時代における放送コンテンツ利活用等を巡る諸課題の4つに大別し、それぞれについて、① 新サービスに伴う制度的諸課題検討WG、② 衛星・ケーブルデジタル放送検討WG、③ デジタル化と公共放送検討WG、④ 放送コンテンツ検討WGを立ち上げ、必要に応じて各分野の専門的な有識者の参画も得て計28回の会合を重ね、各論について精力的に議論を重ねてきたところである。
- 5 本中間取りまとめは、これまで行われた議論を整理するとともに、検討経緯を踏まえ、一定の方向性が得られたものについては、考え方を取りまとめたものである。なお、以上の点に加え、放送事業を取り巻くその他の環境変化への対応やBSデジタル放送の在り方等についても今後検討を進めていく。

第1章 放送を巡る環境の変化

1 放送のデジタル化の進展

1980年代以降、情報通信分野における技術革新を背景とし、情報通信メディアのデジタル化が急速に進展してきた。このような情報通信メディアのデジタル化の流れを受け、放送分野においても、デジタル化が進められている。

具体的には、我が国初のデジタル放送として、平成8年6月、通信衛星（CS：Communication Satellite）を用いたCSデジタル放送が開始された。これについては、有料テレビジョン放送を中心とした多チャンネルサービスが行われている。

さらに、平成12年12月には、放送衛星（BS：Broadcasting Satellite）によるBSデジタル放送が、また、平成14年3月には、東経110度CSデジタル放送が開始された。

この内、BSデジタル放送については、高精細度テレビジョン放送を中心としたサービスが行われている。既に、BSデジタル放送については、受信可能世帯が約892万世帯（平成17年6月末時点）となり、普及が進みつつある。

ケーブルテレビについては、平成10年7月に一部地域においてデジタル放送が開始され、その後、デジタル化対応と併行して施設の広帯域化、光化が進められるとともに、インターネット事業や、さらに、IP電話などのサービスをあわせて行う、いわゆる「トリプルプレイ」サービスを実現する事業者も出現してきている。

さらに、基幹放送である地上放送についても、平成15年12月、地上デジタルテレビジョン放送が、東京、名古屋、大阪の三大都市圏で開始されたところであり、今後、平成18年末までに全国の県庁所在地等で開始される予定となっている。

このように、現在、地上、衛星、ケーブルテレビの各分野において、放送のデジタル化が進められているところであり、平成23年（2011年）には、地上テレビ、衛星テレビ、ケーブルテレビのいずれもアナログ放送を終了し、デジタル放送に完全移行する予定となっている。

2 新規サービスを巡る動向

(1) 地上デジタルテレビジョン放送の携帯端末向けサービス

我が国の地上デジタルテレビジョン放送の放送方式である ISDB-T (Integrated Services Digital Broadcasting - Terrestrial) は、現在の地上アナログテレビジョン放送と同様の帯域 (6MHz) を使用しつつ、これを13のセグメントに分け、例えば、固定受信向けサービスに使用するセグメントと移動受信向けサービスに使用するセグメントでそれぞれのサービスに適した異なる変調方式を併用できることが一つの大きな特徴となっている。

このため、例えば、固定アンテナと接続しているのが一般的で受信環境が安定している家庭用のテレビ受信機等向けサービスは13セグメントのうち12セグメントを使用して情報量重視の変調方式により高精細度テレビジョン放送を行いつつ、受信環境が安定せず厳しいことが想定されるが伝送する必要のある情報量が小さくて済む携帯端末向けサービスは残りの1セグメントにより信号受信重視の変調方式で行うことにより両者を同時に提供することが可能である。

また、ISDB-Tの場合は、地上テレビジョン放送の携帯・移動受信における課題であった「マルチパス (遅延波) による妨害」に強いOFDM (直交周波数分割多重方式) を採用するとともに強力な誤り訂正機能を有することから、現在の地上アナログテレビジョン放送を車載型テレビや携帯端末で受信した場合のような画面の乱れがほとんどなく良好で安定した受信が可能となる。

さらには、データサービス受信機能も端末側で標準装備される予定であり、携帯電話端末向けのインターネットサービスとの連携も容易というメリットを有する。

このように、我が国の地上デジタルテレビジョン放送の放送方式は、既に、今後、実現が期待されている、「いつでも、どこでも、何でも、誰でも」簡単にネットワークに接続可能な環境を目指したユビキタスネットワーク社会に対応したものとなっている。

この地上デジタルテレビジョン放送における1セグメントを使用した携帯端末向けサービス (以下、単に「携帯端末向けサービス」という。) は、これに用いる映像符号化方式の特許問題等のため、平成15年12月の地上デジタルテレビジョン放送開始時には間に合わなかったが、平成16年3月にAVC/H. 264技術を用いることが決定したことから、平成18年春の放送開始に向け、現在、放送事業者等関係者によって準備が進められている。

(2) サーバー型サービス

サーバー型サービスは、地上デジタルテレビジョン放送や衛星デジタルテレビジョン放送で送られてくる放送番組の各シーン名や出演者などの属性情報（以下、「メタデータ」という。）を放送事業者の方で当該放送番組に付加して送り、これを視聴者側で、蓄積機能とメタデータを読み取り活用する機能を有する受信機を使用して、視聴しながら蓄積し、又は、一度蓄積し、その後、放送番組に付加されているメタデータを活用することにより、視聴者が好みのシーンを検索視聴したり、ダイジェスト視聴したりすることなどを可能とするサービスである。

このようなサービスは、アナログ技術の段階で実現することは困難であったが、放送ネットワーク及び端末のデジタル化と、その成果の総合的な活用によって初めて可能となるものである。

このサーバー型サービスについては、現在、平成18年度までの実用化に向け、放送事業者、受信機器メーカー及び通信事業者等により構成される「サーバー型放送運用規定作成プロジェクト」等の場において、その具体的運用規定と受信機仕様の検討が進められている。

(3) 地上デジタルラジオ放送

地上デジタルラジオ放送については、平成12年11月、その実用化に向けた試験放送の免許方針が策定され、周波数事情等を勘案した上で、限られた周波数を使用して、多様な試験放送を円滑かつ効率的に行うことができるよう、VHF帯の188MHzから192MHzまでの帯域（8個のセグメントに相当）を一つの免許の単位とすることとされた。この免許方針に基づき、平成15年10月、(社)デジタルラジオ推進協会に対して実用化試験放送の免許が付与され、同月から、東京、大阪において実用化試験放送が開始された。

しかしながら、現状、次のような課題に直面している。

- ① 本放送の開始が予定されていた平成23年以降の地上デジタルラジオ放送についての、全国的なチャンネルプランをはじめとした具体的な在り方の見通しが明確となっていない
- ② 実用化試験放送が行われているものの、現状、地上デジタルラジオ放送のサービスモデル、ビジネスモデルが具体的なものとなっておらず、不透明な状況にある
- ③ 以上のような事情などから、未だ、受信機の市販が行われていない

このような地上デジタルラジオ放送を巡る状況などを踏まえ、総務省では、平成16年9月から、「デジタル時代のラジオ放送の将来像に関する懇談会」（座長：林敏彦 放送大学教授）を開催し、地上デジタルラジオ放送の将来像等について検討を進めてきた。そして平成17年7月、その検討結果が報告書としてとりまとめられた。

この報告書の中で、地上デジタルラジオ放送の今後の展開の基本的枠組みとして、以下の考えが示されている。

- ① 現行制度の枠内で、平成23年を待たず、早期の本放送開始を図る。
- ② 平成23年以前を先行普及時期、それ以降を本格展開時期と位置づける。
- ③ 平成18年中に東京・大阪で本放送を開始し、平成20年には主要都市（札幌・仙台・静岡（浜松）・名古屋・広島・福岡を対象として周波数確保の可能性を検討）で開始することを目標とする。
- ④ モアチャンネルとしての新規性・多様性を確保する観点から、
 - ・通信（特に携帯キャリア）・放送連携サービスの展開を可能にする観点から、全国サービスを導入する。
 - ・マルチプレックス方式のもと多様かつ柔軟なチャンネル運用を認める。
- ⑤ 免許付与に当たっては、既存アナログラジオ局の資産・ノウハウの活用を十分考慮する。
- ⑥ 公共放送と民間放送の併存体制を維持する。

3 放送コンテンツの利活用を巡る動向

（1）デジタルコンテンツの特性

デジタル放送で提供される放送番組などのいわゆるデジタルコンテンツは、アナログ時代と比較し、その利活用に係る技術の進展とあいまって、ダイジェスト視聴やシーン検索視聴など、より利便性の高い多様な視聴形態を可能とするほか、本来、簡便に、劣化することなく複製が可能であるとともに、編集や加工、あるいは、インターネット上の流通が容易という特性を有している。

このようなデジタルコンテンツの特性を支えるデジタル技術は例えば、DVDレコーダーが「デジタル三種の神器」にあげられ、既に世帯普及率が15%を超えたとの調査結果（注：（株）MM総研 平成17年6月発表）もあるように、既にデジタル家電市場の大幅な拡大や視聴者の利便性の向上に資しているという側面がある一方で、現状、次のような事態も生み出している。

- ・BSデジタル放送において放送された、コンサートのライブや音楽番組を中心に、違法録画物がネットオークションに多数出品され、逮捕者が出る事例が発生している。
- ・インターネット上のファイル交換ソフトで交換の対象となっている映像ファイルの約86%が、著作権等の権利の対象で、かつ権利者の許諾がないと推定されている（注：平成17年1月、総務省権利クリアランス実験の一環として（社）コンピュータソフトウェア著作権協会が実施した調査結果）。

（2）デジタル放送におけるコンテンツ保護等の基本的な枠組み

地上及びBSデジタル放送においては、平成16年4月から、上記の例にみられるような放送番組の不正コピーやインターネットへの不正な配信を防ぐため、B-CASによるコンテンツ保護を実施している。

これは、デジタル放送の放送番組に、「一回だけの録画は可能だがダビングはできない」（以下「コピー・ワン・ジェネレーション」という。）とする信号を放送番組に多重した上で、暗号をかけて放送するものである。

また、暗号を解く鍵としてB-CASカードを利用しているため、B-CASカードが挿入されていないデジタル放送受信機では、デジタル放送を視聴することができない。

この「コピー・ワン・ジェネレーション」によるコンテンツ保護が行われることにより、デジタル放送の放送番組は、アナログ放送の放送番組の場合とは異なり、原則として、録画した当該放送番組のバックアップを行うことや家庭内ネットワーク上での流通はできず、また、HDDからDVD等のリムーバブルメディアへはムーブ（DVD等へ記録しながらHDDのデータは消去）のみしか行うことができないなどの制約があり、結果として、アナログ放送の放送番組の場合と比して、これらの面で利便性が損なわれる可能性がある。

4 対内投資の増加と我が国における株式保有や出資の在り方の変化

（1）対内投資の増加と外国人持株比率の上昇

我が国に対する対内直接投資は、10年スパンで見ると、大幅に増加する傾向にあり、平成15年度の実績においては、その合計金額が10年前の約5倍となっている（「国別・地域別対内直接投資実績」財務省統計）。

これに伴い、我が国における上場会社の外国人持株比率にも急激な変化が生じており、平成6年度には8.1%であったものが、平成15年度、21.8%と

なり、この間、株式持合構造解消の進展に伴い比率が低下した国内事業法人や、個人の持株比率を上回り、さらに平成16年度には23.7%に達している（「平成16年度株式分布状況調査」全国証券取引所）。

（2）企業合併・企業買収件数の増加

また、出資の在り方に関する国内法の整備も進んでおり、新株予約権付社債の発行や株式分割等会社における資金調達手段が多様化している。さらに、持株会社の解禁、簡易合併制度、株式交換・移転制度等親子会社を容易に設立できる仕組みが導入され、こうした我が国の企業の株式の流動化や企業再編に係る制度整備とともに、企業合併・企業買収の件数も、近年増加傾向にあり、平成11年に1,000件を超え、平成16年度には2,000件を超えるなど、活発化している。

第2章 放送政策の課題と方向性等

1 新規サービスの展開や利活用を巡る課題等

(1) 地上デジタルテレビジョン放送の携帯端末向けサービス

ア 利活用を巡る動向

地上デジタルテレビジョン放送における携帯端末向けサービスの開始によって、当該地域においては、携帯電話などの携帯端末で、外出先などでもテレビを視聴したり、データサービスを利用できるようになり、放送を通じていつでもどこでも必要な情報を得ることが可能となる。

また、携帯電話端末向けのインターネットサービスとの連携により、データサービスからネットサイトへのリンクを張ることも可能である。このため、こうした通信と放送の連携により、より詳細な情報の取得が可能となるほか、例えば、テレビ番組と連動したモバイル版の各種予約サービスやネットショッピングなど、より多彩な通信・放送融合サービスの利用やこれらに関連した新しいビジネスの創出・展開が期待されている。

さらに、携帯端末向けサービスの場合、システム的には、① 緊急信号（識別子）を送ることにより、外出時を含め多くの人が日常的に携帯している携帯電話端末を放送波によって必要により起動させ、② 通信サービスにおいて輻輳が発生し電話回線網への通信規制が余儀なくされる状況であっても、それらの携帯電話端末向けに安定的に必要な情報を提供することが可能であり、さらに、③ それらの携帯電話端末の有する位置情報等を活用することにより、特定の地域にある携帯電話端末のみ起動させて、必要な情報を送ることも可能となる。

このため、特定の地域に限定した避難勧告等、必要な人に必要な情報を一刻も早く、かつ、確実に提供することが強く求められる、地震、津波、洪水、火災等の非常災害時における緊急情報伝達手段としての活用が期待されている。

これを受けて、政府の「IT政策パッケージ2005 ―世界最先端のIT国家の実現に向けて―」（平成17年2月 IT戦略本部）においても、「防災等公共分野における地上デジタル放送の高度な利用・活用を推進し、2005年度末頃までの携帯端末向け放送の実用化を図る。」こととされている。

イ 今後の方向性

地上デジタルテレビジョン放送における携帯端末向けサービスは、地上デジタルテレビジョン放送で放送されているドラマやスポーツ中継等の番組を家庭のテレビで視聴中に出かける時間となり、その続きを携帯端末で視聴するといったケースや、外出先でそれらの番組を視聴するといった利用形態が基本となると考えられるが、例えば、通勤途上の駅での待ち時間の場合にはニュース番組のダイジェスト版といったように、外出先での短時間視聴を前提にしたコンパクトに編集したテレビ番組提供に対するニーズも考えられる。

また、IT政策パッケージ2005にもあるとおり、防災分野での利活用が強く期待されている。

したがって、携帯端末向けサービスが視聴者のニーズに的確に応えていく上で、単に固定受信向けのテレビ番組をそのまま流すだけでなく、必要により編集上のきめ細かい工夫に基づきサービスを展開していく、あるいは非常災害時に必要な情報を柔軟適切に提供できる環境を、必要により制度面を含め的確に整備していくことが望まれる。(「(4) 防災等の公共分野における利活用」の項も参照)

(2) サーバー型サービス

ア 利活用を巡る動向

サーバー型サービスは第1章で述べたとおり、一般家庭において、シーン検索視聴やダイジェスト視聴など、従来にない、視聴者の嗜好に応じた、より柔軟で多様な視聴形態を実現するものであるが、公共分野でも、例えば、今後、学校等において、サーバー型サービスの活用により、更にきめ細やかな教育の実現が期待されている。

具体的には、教育現場では、学習意欲の向上を図る上で、地上デジタルテレビジョン放送の、臨場感あふれるハイビジョンによる高画質番組に、従来のアナログ放送以上の効果が期待されているが、さらにサーバー型サービスの導入により、教育番組の放送時間に合わせて授業するのではなく、授業に合わせて必要な教育番組を利活用することが容易となる。

また、教育番組中の各種ハイビジョン映像等をテレビのリモコン操作で手軽に扱うことができるので、必要なシーンのみを次々と検索・再生し、いわばICT時代の黒板として利用したり、授業の終わりに復習的に教育番組のダイジェスト版を再生し、教育効果を高めることも容易にできるようになる。

こうした利活用を通じて、教育現場におけるきめ細やかな教育の実現が期待されている。

実際、既に、東京都港区の小学校にて、サーバー型サービスの受信機を模したパソコンを使用し実験的な授業が行われ、また、東京都三鷹市などにおいても、サーバー型サービスの教育分野での具体的な利活用に向けた検討が進められている。

また、文部科学省においても、「教育における地上デジタルテレビ放送の活用に関する検討会」にて、教育におけるサーバー型サービスなど地上デジタルテレビ放送の有効活用方策等について検討が行われ、平成16年5月に報告書が取りまとめられるなど、各方面でサーバー型サービスの教育分野での利活用に向け、検討が進められている。

イ サーバー型サービスを巡る課題と今後の取り組み

サーバー型サービスは、メタデータを活用することにより、シーン検索視聴やダイジェスト視聴など、視聴者の嗜好に応じたより柔軟で多様な視聴形態の実現を可能とするものである。

それだけに、そうした機能を活用し、ダイジェスト版をDVDに複製したり、必要なシーンのみを繋げて編集しDVDに複製するといった柔軟な利活用に対するニーズが高まる。

こうした点は、一般視聴者はもとより、教育等の公共分野でサーバー型サービスの利活用を進めていく場合においても同様である。

このため、何よりもまず、サーバー型サービスの受信機器が様々な情報通信機器やネットワーク、インターネット・ブロードバンドとも連携・連動していく通信・放送融合時代において、そうしたニーズに柔軟・的確に応え、①利用者の立場に立った利便性が高く使いやすい、かつ②無断複製されることがなく権利者の権利が保障される、安全なコンテンツ流通及び利活用システムとしていく上で必要となる、DRM（デジタル著作権管理）及び個人認証又は機器認証の機能、それを支える技術と関連システム並びに私的利用の範囲等を含むその運用ルールの在り方等について関係者間で早急かつ的確に固めていくことが望まれる。（「第4章 放送コンテンツの利活用を巡る課題等」の項も参照）

あわせて、課金サービスなど、必要な制度的な手当についても検討を行うことが適当と考える。

(3) 課金サービス

サーバー型サービスや地上デジタルラジオ放送のダウンロードサービスなどにおいては、例えば次のような有料課金サービスの展開が想定される。

- ・サーバー型サービスで、スクランブル化されたコンテンツを放送し、対応受信機で当該コンテンツを受信するとともに、そのコンテンツ利用のためスクランブルを解除する鍵を放送又は通信ネットワークで配信し、コンテンツ単位で有料による利用を可能とするサービス
- ・地上デジタルラジオ放送で、スクランブル化されたコンテンツを放送し、対応受信機で当該コンテンツを受信するとともに、そのコンテンツ利用のためスクランブルを解除する鍵を通信ネットワークで配信し、コンテンツ単位で有料による利用を可能とするサービス

今後、デジタル時代において、このような有料放送サービスの展開が円滑に進み、健全に発展していくためには、次のような点が肝要である。

- ① 国民・視聴者のニーズ等に柔軟に応えるサービスの展開を可能とするとともに
- ② サービスの高度化、サービス内容・料金メニューの多様化が進展し、また、契約の締結、料金の徴収等を巡り、様々な者が媒介、取次若しくは代理することとなる中、視聴者が的確にそうしたサービスを利用できる環境を確保すること

こうした観点から、今後、必要により制度面を含め、所要の検討を行っていくことが望まれる。

(4) 防災等の公共分野における利活用

ア 現状

地上放送は、原則として、県域単位を基本とする放送対象地域に対して放送を実施することとされており、放送事業者は、地域情報提供メディアとしての役割をはじめ、その放送を通じて地域住民の要望に応えることにより、放送に関する当該地域社会の要望を充足することが期待されている。

特に、地上デジタルテレビジョン放送は、マルチチャンネル、データサー

ビスやインターネットとの機能、また、今後開始される、携帯端末向けサービスやサーバー型サービスなどの高度なサービスを通じ、これまでにない、多様かつきめ細やかな地域放送サービスの実現を可能とするものであり、例えば、防災や電子自治体サービス、教育等の公共分野における利活用の可能性が大きく広がることが期待されている。

イ 利活用を巡る動向

こうした中、例えば、岐阜県においては、平成15年度及び平成16年度、地上デジタルテレビジョン放送を活用し、電子自治体サービスの基盤となるシステムに関する実証実験が行われた。ここでは、① 地上デジタルテレビジョン放送のデータサービスを活用して行う「行政情報提供サービス」、② 情報量の多い行政情報等について、モニター世帯の要求に応じてインターネットにより詳細な情報を配信する「詳細情報提供サービス」、③ インターネットの双方向機能によりデジタルテレビでの施設予約等を可能とする「施設予約等サービス」や、④ 住民基本台帳カードを使用して、デジタルテレビでの電子申請・届出を可能とする「公的個人認証サービス」などが提供された。

また、愛知県瀬戸市等や静岡県においても、同様に、地上デジタルテレビジョン放送端末のデータサービスやインターネットとの連携機能を活用し、地方公共団体等が有する行政情報等を提供する取組が進められているなど、いくつかの先進的な自治体において、地上デジタルテレビジョン放送端末を活用した新たな取組が進められている。

さらに、三重県においては、平成17年3月、気象庁の緊急地震速報をリアルタイムで放送用に編集し、地上デジタルテレビジョン放送波により送り、携帯端末向けサービスの試作端末において受信する実用化試験を実施した。

ウ 今後の方向性

一方、今後、地上デジタルテレビジョン放送の公共分野での利活用を推進していく上で、放送事業者と、例えば、その情報元となる地方公共団体等との役割及び責任分担に関する課題があるとの指摘がある。

具体的には、地方公共団体等が提供する防災等の公共的なコンテンツを放送する場合、当該放送番組に係る放送法上の編集責任等は放送事業者が負うが、即刻放送することが必要な場合であって、仮に提供される情報に一部誤りや不適切な内容が含まれていた場合などは、それによって生ずる、例えば社会的影

響についてまで放送事業者だけが責任を負うこととすることが必ずしも適当でないケースも想定されうる。

こうした点については、まずは、今後、総務省の平成17年度予算で行われる「地上デジタル放送公共アプリケーションパイロット事業」において、様々な観点から実証実験を行う中で、関係者が協力し、有効な解決ルール等の可能性の検討を進めていくことが考えられる。

その上で、必要な場合には、制度的な手当についても検討を行うことが適当と考える。

2 衛星・ケーブルを巡る課題等

(1) CS放送事業者、衛星事業者、プラットフォームの関係

ア 現状

平成8年に開始されたCSデジタル放送は、現在、放送法に基づき放送番組の編集について責任を持つ委託放送事業者と放送衛星局の管理・運営を行う受託放送事業者及び、電気通信役務利用放送法に基づき放送番組の編集について責任を持つ衛星役務利用放送事業者（以下、委託放送事業者と衛星役務利用放送事業者をあわせて、「CS放送事業者」という。）と電気通信業務用衛星局の管理・運営を行う電気通信事業者（以下、受託放送事業者と電気通信事業者をあわせて、「衛星事業者」という。）によって実施されているところであるが、CSデジタル放送の分野においては、このようなCS放送事業者と衛星事業者のみならず、次のような業務のすべて又は一部を行う、いわゆるプラットフォーム事業者が事業の展開・普及に大きな役割を担っている。

- ① CS放送事業者の代理人としての視聴者との契約事務及びこれらに係るマーケティング、各種番組のパッケージング、販売促進業務等の展開
- ② 課金・認証といった顧客の管理業務の実施
- ③ 放送番組送出、番組情報提供（EPG等）など放送関連サービスの実施
- ④ 視聴者からの問い合わせや苦情への対応

このようなプラットフォーム事業者の存在は、参入するCS放送事業者にとって、新たに業務を開始する際に要する課金・認証システム構築等の初期費用を軽減し、また、放送サービス送出等の設備設置やカスタマー対応等に係る費用を軽減することが可能となるなどのメリットがあり、CS放送事業への新規参入の促進や事業の継続に要するコストの節減に寄与している。

また、CS放送事業者にとっては、共通のプラットフォームを利用することで一定規模の市場が形成され、より有利に事業を展開できるメリットがある。

このため、CSアナログ放送時代からこうした事業が展開され、その過程において複数の事業者によるサービス展開もなされたが、現在では、CS放送分野においては、一つのプラットフォーム事業者によるほぼ独占的な状況にある。

イ これまでの取組と直面する課題

プラットフォーム事業者は、CS放送事業者にとってその存立に不可欠な機能を提供しており、また、CSデジタル放送の視聴者からみても、契約の際にはもとより、各種問い合わせ、苦情対応等の直接の窓口となっている。

したがって、このような重要な機能を担うプラットフォーム事業者とCS放送事業者との間の事業運営に関する各種の連携が的確かつ円滑に行われ、また、そうした中で、プラットフォーム事業者に寄せられる視聴者の声が的確にCSデジタル放送のサービス向上・改善等に反映されることが、CSデジタル放送の一層の普及発展の基盤となる。

逆に、プラットフォーム事業者の業務が適正に行われなかったり、事業者間の各種の連携が的確に進まず、また、視聴者の声が的確にCSデジタル放送のサービスに反映されなければ、今後におけるCSデジタル放送普及発展の基盤が損なわれ、関係事業者はもとより、視聴者の利益も損なわれるおそれがある。

このため、総務省では、「CSデジタル放送に関係する事業の在り方に関する検討会」（座長：舟田正之 立教大学教授）を開催し、平成15年4月には、同検討会において、プラットフォーム事業者による「視聴者利益の確保に一層資する業務の実施」と「CS放送事業者への一層適正な業務の提供」の確保の観点から、プラットフォーム事業者がその事業運営に関するガイドラインを自主的に策定・公表することが適当との報告がとりまとめられ、かつ、その際、同報告において、そのガイドラインに盛りこむべき事項として「衛星放送におけるプラットフォーム事業者の業務に係るガイドラインに関する指針」が示された。

これらを受けて、平成15年7月、プラットフォーム事業者において、「衛星放送に関するプラットフォーム業務に係るガイドライン」が策定された。

このような取組は、プラットフォーム事業の透明性の確保等に一定の役割を果たしてきたが、現状において、なお、例えば、次のような様々な課題に直面している。

- ① 視聴者との間の関係については、ガイドラインにおいて、「視聴者からの苦情・要望等が誠実に受け付けられ、適切な対応が図られること」とされているものの、プラットフォーム事業者の位置づけが明確でなく、視聴者に仕組みがわかりにくいという側面に加え、プラットフォーム事業者自身、放送事業者そのものではないため、CSデジタル放送に関する視聴者からの不満、要望に十分対応できない面がある。
- ② CS放送事業者との間の関係についても、ガイドラインにおいては、「プラットフォーム事業者と委託放送事業者等との利益が相反する場合に、その適正な解決が図られるようになっていること」とされているものの、プラットフォーム事業者の加入促進戦略と個々のCS放送事業者の利害が相反する場合、あるいは相反しないまでもマッチングしない場合があり、適切な連携が築けない場合がある。

また、本調査研究会において行ったヒアリング等の際、上記①の点について、次のような指摘があった。

- ・プラットフォーム事業者というのは非常にあいまいな立場で、現行の法制度の中で商品設定や価格設定をできるのはCS放送事業者であって、視聴者と直接接するプラットフォーム事業者は一切それには関与できない
- ・特にベーシックパックの組成は関係事業者の多様な利害が複雑に関わっており、視聴者の声を反映するのは非常に困難
- ・こうした点について、ペイテレビのマーケットを広げていく上でどのような形がいいのかを考えることが必要ではないか
- ・また、CS放送は多チャンネル放送であるが、文化・教養等の番組は少なく、そうした分野を含め、多様な番組が存続できるような仕組みが考えられないか

上記②の点についても、次のような指摘があった。

- ・CS放送事業者から見て、プラットフォーム事業者の業務手数料等の額や用途が適切で効果的か

ウ 事業環境の整備

以上のような点及びプラットフォーム事業が、視聴者とCS放送事業者との間をつなぎ、また、各CS放送をたばねるなど重要な機能を果たしていることにかんがみ、視聴者のニーズがよりの確にCSデジタル放送サービスに反映されるとともに、良質な番組が提供され、視聴者の利益が適切に確保される枠組みの在り方について必要な検討を進めていくべきである。

また、併せて、CS放送事業者とプラットフォーム事業者との関係について、より公正で透明な関係が確保される枠組みの在り方についても、検討すべきと考えられる。

(2) ケーブルテレビ事業者と番組供給事業者等との関係等

ア 現状

我が国のケーブルテレビは、当初は難視聴の解消を主な目的としたものであったが、自主放送の中核の一つであるコミュニティチャンネルによる地域密着の放送メディアとしての役割、多チャンネル放送メディアとしての役割、インターネットサービスの提供による情報通信基盤としての役割を加えつつ、成長してきている。

こうした中、最近、都市部においては、MSO (Multiple Systems Operator) 化によるケーブルテレビ事業者の経営統合等が進むとともに、事業者間競争の進展に伴い、多チャンネル放送の分野のみならず、いわゆるトリプルプレイサービス (インターネット接続、ケーブルテレビ、電話) や、VOD (ビデオ・オン・デマンド) サービスの提供等が進みつつある。

一方、地方においては、放送のデジタル化に対応した施設のデジタル化等を進めていくために、事業者間の連携が進むとともに、地域の情報インフラ整備、地域情報の提供の促進といった観点から地方公共団体との協力も進んでいる。

イ 事業環境の整備

(ア) 事業者間の連携等

施設のデジタル化に向けた投資負担の軽減、自主放送の中核の一つであるコミュニティチャンネルの充実といった観点から、中小の事業者をはじめとして、ケーブルテレビ事業者間で一層の連携を進めていくことが必要となる。

また、放送コンテンツの面でも、単独のケーブルテレビ向けのコンテンツでは採算的に成り立たないことも考えられることから、今後、地域内外のケーブルテレビ事業者が共同で、場合によっては、衛星放送等を含め有料放送に携わる者が共同で、競争力のあるコンテンツ制作及びその利活用等に一層取り組んでいくことも必要と考えられる。

さらに、ケーブルテレビ事業者は、地方自治体が推進する地域の情報化政策とも整合を図りつつ、災害時における地域情報の提供、地域の情報インフラの整備といった面において、地方自治体との連携体制の構築を一層進めていくことも必要と考えられる。

(イ) 番組供給事業者等とケーブルテレビ事業者の適正な関係の構築

多チャンネル放送の内容の充実は、ケーブルテレビのメディアとしての魅力を高めていく上で必要不可欠であるが、一方、ケーブルテレビにおいては、放送できる番組の数に物理的な制約があるのが実情である。

放送番組の取引については、市場原理に基づき、放送番組の制作及び流通に関わる当事者間で、取引価格・条件が決定されることが原則であるが、番組供給事業者等とケーブルテレビ事業者にあっては、ケーブルテレビの物理的な特性、視聴者のニーズ及び番組供給事業者の育成の観点等を踏まえ、相互の適正な関係の構築に向け、関係者間による検討が進められることが望ましい。

(ウ) 地域コンテンツの充実

ケーブルテレビは、他の放送メディアに比べ、地域に密着したメディアであり、その特徴を最大限に発揮しつつ、デジタル技術の活用等を進めることにより自らのコミュニティチャンネルの魅力を一層高めるとともに、これが経営にも貢献するような工夫を行っていくことが必要と考えられる。

3 放送コンテンツの利活用を巡る課題等

(1) デジタル放送におけるコピー制御の在り方

ア 直面する課題

現在の地上及びBSデジタル放送におけるコピー制御の概要については、第1章で述べたとおりであるが、こうしたルールの運用について、視聴者からは、例えば、次のような趣旨の意見が寄せられている。

- ・コピーワンスなのに何故ダビングが出来ないのか
- ・HDDに記録したデジタル放送の放送番組をDVDへムーブする際、次の例のような事由で失敗すると、当該放送番組はムーブ元・先いずれにも残らず消滅してしまう。
 - (例) ムーブ先のディスク容量不足
 - ムーブ先のディスクの汚れ、埃、傷
- ・ホームネットワークが出来ない
- ・SDカード等の記録媒体にムーブするとオリジナルが消滅するため、HDDに記録したコンテンツを残したまま外出先（車内や携帯端末等）で見る等、コンテンツを並列使用することができない

また、このような意見に対しできるだけ的確に対応していくことが地上テレビジョン放送の平成23年（2011年）までのデジタルへの完全移行に向けた受信機の普及にとって重要である、との指摘もある。

他方、デジタル放送におけるコピー制御については、本調査研究会及び本調査研究会放送コンテンツWGが行った放送事業者、受信機器メーカー、コンテンツ制作者などの関係者からのヒアリング等においては、それぞれの立場から、次のような指摘があった。

- ・放送の場合、放送する番組をリアルタイムで見るのが基本であり、「コピーによる視聴」は副次的な部分。その場合でも1回コピーしてそれをタイムシフトで視聴、という使い方がほとんどではないか。従って、「コピー・ワン・ジェネレーション」によるコピー制御を行っても、視聴者にとってそれほどの不自由はないと考える。
- ・放送事業者が放送するコンテンツをきちんと保護しないと、権利者の許諾が得られなくなるおそれもある。
- ・コピー制御については、消費者の視点に立った「啓発活動」と、利便性を損なわないよう、技術の進歩に対応してスピーディに利活用上の問題を解決することが必要。
- ・このままでは、コピー制御の現状についてわかっている人は使わない、わからない人も使わない、結局、だれも使わないということになってしまうのではないか。
- ・権利保護のシステムを作る際には、「禁止」の方向でなく、「解除して適正な利用を促す」方向に進むことを期待している。権利の保護ばかり考えていると、利用者、社会全体の利便につながらなくなる。

イ 基本的方向性

「権利者の保護」、すなわち、コンテンツ制作者等の権利者が確実に対価を得られる仕組みを構築することは極めて重要である。

しかしながら、それと併行して、デジタルコンテンツに関する視聴者の利便性を確保し、向上させていくことも、デジタル技術の持つ本来の良さ・利便性を活かす上で、また、デジタルコンテンツの利活用を様々な分野で進めていく上でも肝要であり、放送事業者、メーカーをはじめ関係者が一体となって、そのための障害を取り除く努力を行うことが必要と考えられる。

このため、以上のような点や視聴者等からの意見を踏まえつつ、視聴者の利便性の確保と権利者の保護の両面に十分配慮しながら、放送事業者、メーカー、その他の関係者において、「私的使用」の範囲内における、コピー・ワン・ジェネレーションの運用の今後の在り方について検討が進められることが望ましい。

なお、地上及びBSデジタル放送受信機に係るデジタルコンテンツの流通に関する規格としては、現在、IEEE 1394 (Institute of Electrical and Electronic Engineers 1394) によるDTCP (Digital Transmission Contents Protection) のみが認められているが、家庭内IPネットワークでのコンテンツの流通促進に向け、DTCP-IP (Digital Transmission Contents Protection over Internet Protocol) の採用について、家庭内のIPネットワークの状況を十分に踏まえるべきという本調査研究会放送コンテンツWGの要望も踏まえつつ、放送事業者やメーカーとの間で、精力的に検討が行われたところであり、その成果の早期の実現に向けた取組がなされることが望ましい。

また、サーバー型サービスについては、DRM (デジタル著作権管理) 及び認証の機能、それを支える技術と関連システム等について、現在関係者間で検討が進められているが、本調査研究会としては、サーバー型サービスのメリットや、本来デジタル技術の有する利便性を活かしつつ、権利者の権利が的確に保障される方策としては、個人単位での利用制御の活用といったことも、一つの方策ではないかと考える。

(2) コピー制御の制度的担保の在り方

ア 直面する課題

現在の地上及びBSデジタル放送のコピー制御については、コピー制御信

号に正しく反応する受信機を製造する受信機メーカーに対してのみ、B-CASカードが支給されるという、契約による担保によって成り立っている。

一方、B-CASカードがインターネットオークションで販売された事例に見られるように、契約による担保の実効性が破られるおそれがあり、コピー制御信号に対し無反応の機器を製造し、正規でない形で入手したB-CASカードをあわせて使用することで、デジタル放送コンテンツが無制限に複製される危険性が増してきている、との指摘がある。

本件については、(社)日本民間放送連盟が平成17年2月に提出した『「知的財産推進計画2004」見直しに関する意見』においても、以下のよう

3. 技術的保護手段等の回避に対する法的規制

「知的財産推進計画2004」には、“放送受信機器におけるコピー制御信号への無反応問題への対応”が提言されているが、地上デジタル放送・衛星デジタル放送の爆発的な普及を前に、早期に法的整備を図るべきである。

結果として、「知的財産推進計画2005」(平成17年6月 知的財産戦略本部)においても、以下のように記載されており、政府として検討が求められている。

- ⑤ 技術的保護手段等の回避等に係る法的規制の対象について方向を得る
技術的保護手段の有用性を担保する観点から、接続管理(アクセスコントロール)回避行為への刑事罰の導入、接続管理回避サービス(技術的保護を解除する特定情報(シリアルナンバー等)の公衆への提供など)、放送受信機器におけるコピー制御信号への無反応問題等について、将来の管理技術開発への影響等を踏まえつつ、法的措置の必要性の有無について、2005年度も引き続き検討を行い、必要に応じ所要の措置を講ずる。

(総務省、法務省、文部科学省、経済産業省)

イ 基本的方向性

本件については、まず、本調査研究会放送コンテンツWGにおいて行った、放送事業者や受信機器メーカーなどの関係者からのヒアリング等において指摘のあった以下の2点への配慮が必要であると考えられる。

- ① 権利者の理解がなければ、権利者がデジタルテレビ放送に作品を提供しなくなることで、良質な番組の提供に支障をきたす可能性があり、結果として、視聴者の利益を損ねる可能性がある。
- ② 何らかの事態が発生してからではなく、起こることを未然に防止するという意味では、メーカーに対する一種の事前規制とも解されるが、利用者の利便性の向上と権利保護の要請を両立させる受信機器の導入とその多様化・低廉化や、それらを支える技術開発の迅速化等が求められているメーカーに対して、配慮が必要である。

さらに、平成23年（2011年）までのデジタル放送への完全移行に向け、利用者の利便性の向上等による受信機普及や視聴者の一層の理解の必要性といった点も併せて勘案すると、いわゆる無反応機器に対する罰則を伴う事前規制については、その導入を急ぐのではなく、導入の時期及び具体的な方向性について、更に慎重な検討を行うことが必要であると考えられる。

(3) 2011年のデジタル完全移行に向けた放送コンテンツ流通を確保する手段の在り方

ア 直面する課題

地上テレビジョン放送については、平成23年（2011年）までにアナログ放送からデジタル放送への完全移行を図ることとされている。その際には、現在のアナログ放送のエリアをデジタル放送の中継局によりカバーすることで実現することが基本であるが、平成23年（2011年）のデジタル完全移行を確実なものとする上で、その他の伝送路を補完的に利活用することについても、検討が進められている。

この点については、情報通信審議会中間答申「地上デジタル放送の利活用の在り方と普及に向けて行政の果たすべき役割」（平成16年7月）においても、そうした検討を進めていくことが、放送・通信相互の利点を活かした相乗効果による視聴者の利便向上に加え、放送事業者による投資の効率化の観点からも、一定の効果が期待される、と提言されている。

このような中、通信インフラ利用については、既にWDM（波長分割多重）を用いた放送の送信が実用化されているが、IP技術を用いた通信インフラ（以下、「IPインフラ」という。）の活用（中継局間の伝送や電気通信役務利用放送での送信）についても検討を行うことが必要である。

この点については、本調査研究会及び本調査研究会放送コンテンツWGにおけるヒアリング等において、次のような指摘があった。

地方公共団体からは、学校、市町村役場及び行政関連施設等の公共施設間に既に整備されている、地方公共団体が自ら整備したIPインフラを活用することも、地上デジタル放送の普及を促進する上で有効な方策の一つではないか、との指摘がされた。

一方、放送事業者等からは、IPインフラを活用して放送サービスを提供する際の課題について、例えば、次のような点について考慮することが必要との指摘があった。

- ・ IPインフラを利用した電気通信役務利用放送に関する著作権法上の位置付けの明確化
- ・ 地域限定性の技術的担保
- ・ 地上デジタル放送の場合と、内容や品質面での同一性の保持
- ・ 地上デジタル放送の場合と同様の著作権保護を実現するためのDRM等の技術的担保

イ 基本的方向性

放送コンテンツのIPインフラへの流通については、技術的諸課題とともに権利者の許諾を円滑に得られることが、その実現を図る上での最大の課題である。

このため、その一環でもあるIPインフラを利用した電気通信役務利用放送の著作権法上の位置付けについて、「知的財産推進計画2005」においても、以下のように記載されているところであり、このような検討を通じて、IPインフラの活用が平成23年（2011年）のデジタル完全移行に資することが期待される。

2) コンテンツ利用に係る関係者間の合意を形成する

i) (略)

また、映画や放送番組などのコンテンツのブロードバンドサービスを利用した電気通信役務利用放送における活用に向けて、2005年度も引き続き関係者間の協議を奨励するとともに、著作権法上の位置付けについて、市場や国際的な動向も踏まえつつ検討を行うなどにより、そのようなコンテンツの活用を促進する。

(総務省、文部科学省、経済産業省)

(4) 放送番組のインターネット網への流通促進の在り方

ア 直面する課題

放送番組の利活用を進めるにあたっては、公衆インターネット網においても、簡便に、いつでも、見たい放送番組を見られるようにしていくことが期待されている。これは、急速に普及しつつあるブロードバンド・ネットワークの利活用を推進する観点からも期待されている。

すでに、本年7月には、民間放送事業者数社が公衆インターネット網を通じたVODによる放送番組の有料配信構想を発表し、一部サービスが開始されるなど、様々な取組みが進められつつある。

しかしながら、このような取組を進める放送事業者等からは、このようなサービスを本格的に普及させていく上で、現状、なお、例えば、次のような課題に直面しており、関係者とともにこれらを克服していく必要があるとの指摘があった。

- ・映像配信サービスについてPC向けとSTB向けの両方式が考えられるが、両方式とも課題が存在
 - ：PC向け映像配信の場合、高画質安定視聴の実現や著作権保護の限界
 - ：STB向け映像配信の場合、その前提となるSTBの普及
- ・映像コンテンツの高画質化や通信回線の広帯域化に伴う配信コスト増大の抑制
- ・ベスト・エフォートの下でのQoS（サービスの品質）やその他信頼性の確保
- ・権利許諾手続の円滑化

特に、権利許諾手続に関しては、大きく分けて以下の2点について、課題として考えられる。

- ① 放送番組が「権利の集合体」と言われる中、現状では、個々の権利者ごとに事前に許諾を得なければならないが、これらの許諾手続を迅速に行うことが困難。
- ② 当該放送番組をインターネット網に配信する場合の収益の配分ルールが不明確。

【例】

放送番組は、以下のように、過去に放送済みの番組の一部を再利用している場合がある。

具体的には、新たに制作した番組の中に過去に放送済みの番組を部分的に抜粋し利用するようなケースであるが、こうした場合、その部分は「二次利用」となる。つまり、「一次利用」(＝新たに制作した番組)の中に「二次利用」(＝過去に放送済みの番組)の部分が混在することになる。

ある放送番組のイメージ

一 次 利 用	二 次 利 用		一 次 利 用	二 次 利 用	一 次 利 用
------------------	------------------	--	------------------	------------------	------------------

このような放送番組をインターネット網に配信しようとする、図の「二次利用」部分についてはインターネット配信では「三次利用」に該当する。三次利用部分については、放送事業者においてもそれを前提としたデータベースの整理がなされておらず、また、放送事業者と権利者団体との間での権利処理に関するルールや手続が存在しないことから、三次利用が円滑に行えず、結果としてインターネット網に配信することが困難となる。

イ 基本的方向性

放送番組の公衆インターネット網への流通においても、技術的諸課題のほか権利者の許諾を円滑に得るための手続上の各種環境整備がその実現を図る上で大きな課題となっている。

技術的な課題の克服については、既に、様々な者によって取り組みが進められており、今後、公衆インターネット網の更なるブロードバンド化等を通じて、解決していくことが期待される。

最大の課題である権利許諾手続上の環境整備（上記①及び②）については、次のように考える。

①については、権利許諾手続の円滑化のための具体的な方策について、今後引き続き検討を行っていく必要がある。(例：総務省において、平成14年度から3か年にわたり実施してきた「権利クリアランス実証実験」で取りまとめられた、コンテンツの円滑な権利処理に不可欠となるメタデータ(当該コンテンツに係る権利者等の属性情報等)の共通言語「汎用メタデータ体系(Jメタ)」やこれを利用した権利許諾手続に係るオンラインシステムの活用)

②については、平成17年3月には、放送局が制作したテレビドラマをブロードバンドで配信する場合の暫定的な使用料率について、著作権関係団体と利用者団体協議会との間で一定の合意が得られたところであるが、こうした取組は、放送コンテンツの流通促進に寄与することが期待される所であり、引き続きこのような環境を整備していくことが重要である。

4 放送事業を取り巻く環境の変化等を巡る課題等

(1) 対内投資の増加と我が国における株式保有や出資の在り方の変化への対応

第1章で述べたように、近年における対内投資の増加や、我が国における株式保有・出資の在り方の急激な変化等、電波法制定当時(昭和25年)には想定していなかった事態の出現に伴い、国民生活に不可欠な情報の提供手段として重要な役割を担っている地上放送について、極めて有限希少な電波資源を自国民に優先利用させている外資規制の趣旨にかんがみ、その実効性を確保することが必要となっている。このため、諸外国の例なども参考としつつ、地上放送を行う無線局の免許について、従来の直接出資規制に加えて間接出資規制を導入することとし、電波法及び放送法の一部を改正する法律案が、平成17年4月、第162回国会に提出されている。

このほか、株式保有や出資の在り方の変化などに伴う放送事業を巡る環境変化や放送のデジタル化への対応動向等を踏まえつつ、今後、必要な検討を進めていくこととする。

(2) マスメディア集中排除原則の在り方

ア マスメディア集中排除原則

マスメディア集中排除原則は、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、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し、健全な民主主義の発展等に寄与しようとするものである。

このため、マスメディア集中排除原則は、一の者により所有又は支配できる放送局等の数を制限し、原則として1に限っている。

その際の支配の基準として、議決権の保有に関しては、従来、次のとおりとされていた。

- ① 地上放送については、原則として一の者による10分の1を超える議決権保有。ただし、議決権保有の対象となる放送局の放送対象地域が重複しない場合は、5分の1以上の議決権保有
- ② 衛星放送（BSデジタル放送）については、原則として一の者による3分の1以上の議決権保有

このマスメディア集中排除原則については、平成12年5月から開催された放送政策研究会（座長：塩野宏 東亜大学通信制大学院教授）において、視聴者が情報を得る手段の選択肢の増大等のメディアの増加・多様化の進展や、地上ローカル局のデジタル化投資負担やBSデジタル放送の円滑な立ち上げのための投資負担の増大等の経営環境の変化を踏まえた検討がなされた。

そして、「放送政策研究会最終報告」（平成15年2月）において、放送の健全な発達を図るとともに視聴者が放送による利益を享受しうるため、マスメディア集中排除原則の基本的な考え方を維持しつつ、変化に対応する見直しを行うことが提言された。

その後、総務省では同報告を受け、平成15年6月に、経営基盤の強化や番組制作力の向上等を図り、もってBSデジタル放送の普及を促進するため、地上放送事業者によるBSデジタル委託放送事業者の支配の基準を2分の1超の議決権保有とした。また、平成16年3月には、地上放送について、放送対象地域が隣接する放送事業者が連携する場合については支配の基準を3分の1以上の議決権保有とし、その場合において一の放送対象地域に他のすべての放送対象地域が隣接しているときに限って兼営を可能にするとともに、経営困難時の特例措置を設ける見直しを行った。

イ マスメディア集中排除原則を巡る課題と今後の取組

マスメディア集中排除原則を巡っては、本調査研究会において行った関係各界からのヒアリング等の際に、次のような観点からの意見があった。

- ・デジタル時代の放送サービスで良質なコンテンツと多様性を確保していく上で、プレイヤー（放送事業者）を多くすべきか、複数のメディアを保有する者に多くの番組制作者と連携させながら展開させるべきか、多様性と質の確保に必要なルールについて、ここで今一度考えてもらいたい。

また、その後の状況変化として、平成16年11月以降、相次いで発覚した第三者名義株によるマスメディア集中排除原則違反事案を契機として、同原則を巡り、次のような点が指摘されており検討事項となっている。

- ・歴史的経緯があるとはいえ、超短波放送とテレビジョン放送の兼営・支配を禁止していることと、同一地域における中波放送とテレビジョン放送の兼営・支配を許容していることとの関係はわかりにくく、不均衡なのではないか。
- ・いわゆる三事業支配禁止の例外規定の適用基準が曖昧なのではないか。
- ・地域によって地元経済の疲弊により、放送局の株式を持ちうる地元の有力企業の数も限られてきている側面があり、議決権の10分の1超という同一地域における経営支配の基準とこうした地域の実態との間にミスマッチが生じているのではないか。それが、今回の一連の違反事案の一つの遠因となったのではないか。

このほか、地上テレビ放送について、平成23年（2011年）におけるアナログ放送からデジタル放送への完全移行を図る上で、現在のアナログ放送のエリアをデジタル放送の中継局によりカバーすることを基本としつつ、一部、その他の伝送路を補完的に利活用することについても、検討が進められている。

現在、その技術的条件その他のフィージビリティ等について、総務省の平成17年度予算で実証実験を行うべく、準備が進められており、基本的には、その成果が待たれるところであるが、その上で、そのような伝送路を補完的に利活用していく際に、マスメディア集中排除原則の適用の在り方についても、今後、検討の俎上にあがることも考えられる。

マスメディア集中排除原則については、以上のような諸点等も踏まえながら、今後、検討を進めていくこととする。

(3) デジタル時代の公共放送

ア デジタル時代における公共放送を巡る検討状況

本調査研究会では、まず、平成16年秋、関係各界からのヒアリングを実施し、放送のデジタル化の進展に伴い、今後、様々な新しい放送サービスの提供やその高度利活用、さらには情報通信ネットワークとの連携による多彩なサービスの展開等が期待される中であってNHKに期待される役割やサービス展開の在り方等について、意見を聴取した。

その概要は、別添1のとおりであり、デジタル化とNHKの業務一般、NHKのインターネット利用、NHKの保有するコンテンツの活用、新しいサービスとNHKの財源の在り方等を巡り、様々な意見があった。

また、その後、諸外国の公共放送の新規サービスに向けた取組状況等について、特に欧州を中心に、本調査研究会の構成員や外部専門家からのヒアリングを行った。

その結果によれば、欧州の公共放送機関においても様々な取組がなされており、例えば、放送波による携帯端末向けサービスについては、ドイツのARD（ドイツ放送連盟）が、平成16年7月からベルリンでDVB-H（Digital Video Broadcasting for Handheld）方式による実験サービスを展開しており、フィンランドでも、YLE（フィンランド放送会社）が、平成16年10月から首都ヘルシンキで通信機器メーカー等と共同で実験を開始している。また、双方向サービスについても、例えば、イタリアにおいて、RAI（イタリア放送協会）が地方公共団体等と協力した双方向公共サービスを提供している。さらに、インターネットを利用した番組の二次利用は従前から行われてきているところであるが、その実施状況やそれらを巡る議論の状況は別添2のとおりであった。

イ NHKを取り巻く状況の変化

一方、NHKを巡っては、平成16年夏以降、職員による一連の不祥事の発覚等を契機として、受信料の支払を拒否又は保留される状況が続いてきていたところであるが、平成16年末以降、増加傾向が強まり、平成16年度末、その累計の件数が74.7万件となった。

このような受信料の支払拒否又は保留の新たな発生は、平成17年2月及び3月期をピークに減少傾向に転じているものの、平成17年度に入ってからも続いており、4月及び5月期においても、新たに22.3万件の支払拒否又は保留が発生している状況にある。

また、平成16年度末の総受信契約件数も、前年度末を約28万件下回るこ
ととなった。

これらの影響により、平成16年度収支決算では、受信料収入が対前年度収
支決算を初めて下回り、約68億円の減収となるなど、経費の節減等により全
体として収支均衡を確保したものの、NHKの経営を取り巻く状況は厳しいも
のとなっている。

ウ NHKの取組

NHKにおいては、こうした事態を受けて、平成16年夏以降、不祥事の再
発防止と国民視聴者の信頼の回復に向けて、外部の有識者で構成するNHK業
務点検・経理適正化委員会を設置し、その助言も得つつ、コンプライアンス活
動の推進や、経理審査・監査体制の強化などの業務運営の改善に関する各種取
組を行ってきている。

また、平成17年1月には、経営委員会専属事務局を設置しその機能の強化
を図るとともに、平成17年度収支予算に盛り込んだ、NHKの組織・業務全
般にわたる改革の推進に向け、4月には、役員体制を一新し、新役員体制のも
と会長を委員長とする改革・新生委員会を設置するとともに、各界有識者によ
る「デジタル時代のNHK懇談会」や、外部専門家によるNHKの各種取組
(約束)に関する評価を事業運営に反映するための「NHK約束評価委員会」
を設置した。

さらに、積極的な情報公開の推進と視聴者との結びつきの強化に向けて「ふ
れあいミーティング」の開催等を推進している。

そして、以上のような取組と並行する形で、受信契約と受信料収納の確
保及び受信料の公平負担の確保に向けて、次のような各種の取組を行って
いる。

- ① 支払拒否・保留者への職員・地域スタッフによる訪問活動の展開
- ② 単身世帯、共働き世帯の増加やオートロックマンションの増加により
面接困難世帯、未契約世帯が増加していることへの対応としての不動産
会社、引越会社、電器店、家電量販店等への受信契約の取次の拡大
- ③ 国民視聴者の受信契約等に係る利便性を高めるためのインターネット
契約届出の拡大や、受信料の支払方法へのクレジットカードによる支払
の追加

エ 今後の検討

本調査研究会としても、こうしたNHKを取り巻く状況の変化等を踏まえ、NHKから16年度収支決算の状況や今後の取組・対応についてヒアリングを行いつつ、事態の推移を注視してきた。

しかしながら、現状において、なお、国民視聴者の信頼の速やかな回復等によるNHKの再生に向けた取組の途上であって、その実現が喫緊の課題となっているところであり、NHKにおける組織を挙げての一層の取組が求められている状況にある。

したがって、そうしたNHKにおける改革・再生に向けた更なる取組を引き続き注視しつつ、的確に検討できる状況の下で、改めて、デジタル時代における様々な新しいサービスの展開とNHKに期待される役割やサービス展開の在り方等について、速やかに検討を進めていくことが適当と考える。

調査研究会における「デジタル放送時代の公共放送」に関するこれまでの主な議論について

※ デジタル化の進展による新たな放送サービスの展開と、公共放送のこのようなサービスへの対応を巡る政策課題等について、関係各界からヒアリングするとともに、意見交換を行った際に出された主な意見をまとめたもの。

1 デジタル化とNHKの業務一般について

- デジタル時代においても、放送の二元体制を維持し、国民・視聴者が多様な放送サービスを楽しむことができるようにすべきであり、NHKは民間放送事業者の業務領域に踏み込むべきではない
- NHKが公共放送の役割を果たしていくには、放送と通信が連携する新しいサービスの可能性追及が欠かせないとの見解を示しているが、通信分野や放送と通信の中間領域では、既に多くの民間放送事業者が多様で良質な情報やサービスを提供しているので、NHKがこれから後追いの形で参入する必要は乏しい
- 放送法に基づき設置されている特殊法人NHKは、現在の放送法で定められた「放送」の業務を履行することに徹すべきである。受信料制度の趣旨に沿い、公益の実現を目的とした業務を行わなければならないのであり、それは放送総デジタル化、通信・放送の融合が進む時代にあっても変わることはない
- 放送の分野に限ってみても、すでにNHKは数多くのチャンネルを保有する巨大放送局であり、デジタル時代を迎えてもそのような体制を維持すべきかどうか、再検討されるべき
- 携帯受信機で放送と通信が連携するようなサービスや、ホームサーバー、ブロードバンドとメタデータが一体となった総合情報端末のコンセプトが実現すれば、世界に先駆けたサービスになる。日本発のサービスモデルや日本メーカー主導によって開発されたハードが世界に広がっていくことが期待される。こうした中、今、一番必要なことは、コンテンツと技術をうまく絡み合わせて新しいサービスを開発していくための挑戦がどんどんなされること。そのことが放送のみならず、日本の産業の発展、ひいては日本の国益に資するのではないか。NHKには、これまで80年の歴史で蓄積されたコンテンツ制作能力あるいはサービスの開発力がある。NHKの持つ能力、保有するコンテンツが適切に発揮できるような環境整備を期待したい
- デジタル化のメリットを最大限に生かすためには、放送と通信の連携にあたり、視聴者・ユーザーが伝送路を意識せずに多彩なサービスを活用できることが重要であり、デジタル化によって生まれる新たな付加価値を放送と一体のサービスとして生かすことが肝心。放送コンテンツと通信コンテンツを一体のものとして企画・制作することが求められてくる

- 世界的にみて、公共放送の新しい放送サービス普及への役割は大変大きい。今後もNHKの先導的役割が十分果たされる体制を保つことが重要ではないか
- 受信料が財源であるNHKと民間放送事業者との関係については、これからは、競争的領域における両者間の公正・公平な競争環境の形成という視点からの検討も必要となって来るのではないか。その際には、NHKに課されている放送法上の責務との関係を含めて検討することが必要ではないか

2 NHKのインターネット利用について

- NHKが自ら行うインターネット事業あるいはNHKが子会社等を通じて行うインターネット事業については、デジタル時代においても放送を補完するという極めて限定された範囲で実施すべき
- NHKのオリンピックメール等の名称による得点や試合経過等を視聴者に伝える携帯電話へのメール配信サービスがNHKが広報等の一環として実施可能とされるのであれば、NHKのインターネット展開には何の歯止めもないに等しいのではないか。デジタルテレビのインターネット接続機能を利用して実施しているデータ放送補完サービスの例も含め、恣意的な解釈の成立する余地がなく、実効性のある諸制度の在り方について、改めて広範囲な議論を行うことが急務である
- デジタル化のメリットを最大限に生かすためには、通信と放送が単に端末内で同居するだけでなく、相互に連携する多彩なサービスが可能となる必要
- デジタル放送の場合でもデータチャンネルはかなり細いので、詳しく何かを知りたいというときにインターネットの通信機能を使わないとデータ放送の本当のよさというのは死んでしまうような気がする。3年たったのでできれば（NHKのインターネット利用のガイドラインを）見直してほしい

3 NHKの保有するコンテンツの活用

- BtoBについては、衛星放送事業者への提供のほか、ブロードバンド事業者の試験的な取り組みに協力している。NHKのアーカイブス等のBtoCの提供についての扱いについては前回の放送政策研究会では今後の課題になっている

- NHKの保有するコンテンツの広い範囲での利用については、非常に期待が大きい一方で、著作権処理の問題がある。教育など限られた目的での利用をどうしたら推進できるか検討するべきではないか
- 他メディアにコンテンツ提供を行ったりすることで収入の多角化をはかろうとする動きも見られるが、公共放送としてふさわしいものかどうか、厳密に検証されるべき
- NHKがCS向けにコンテンツの放出を決断していただいたということはCS放送発展に大きな影響をもたらしたものと感謝している
- NHKが過去の放送番組をブロードバンド配信事業等に適正な価格で供給し、これがブロードバンド等を経由して有料視聴されることは、国民視聴者の利益にかなうものであるが、ブロードバンドへの供給による収益については、外部の管理の下で公的な資金としてプールし、放送の進歩発達や放送のコンテンツの流通促進に関する事業に充てる仕組みを構築すべき
- NHKがつくったコンテンツをインターネットで流した場合、そのもととなるコンテンツは、受信料をもとにつくられているが、そのコンテンツの制作費まで計算すると、まず投資の回収というのはできない。それをどういうふうに計算するかというの、非常に難しい。まず、有料でやるという場合に、その有料の価格設定をどういうふうにするか。本当にそういうコストまで含めたものにするのか。そうでなければ、高いお金を使って受信料をもとにつくったコンテンツをインターネットの方では安く提供するということになるので、その有料というものが現実問題として非常に難しい

4 新しいサービスとNHKの財源の在り方

- (NHKが提供する新しいサービスにおける)受信料以外の課金の問題をどう考えるか
- 受信料を主たる収入として運営される公共放送は無原則に新たな有料サービスに手を広げるべきではない。NHKが新しいサービスを行おうとする際には、放送法で定められた業務の範囲内にあるかどうかを厳しく吟味されなければならない。公共放送の業務範囲を逸脱する新しいサービスへの投資は行うべきではない
- ある程度、個人のニーズにカスタマイズしたようなサービスになる場合、メタデータの付与や権料など、新しいサービスに伴って生じるコストをだれが負担するのか。この点は検討していく必要があるだろうと考えている

- NHKがインターネットの利用者から対価を求めることは、公共放送の性格を変質させ、放送法の根幹を崩すものであり、認められない。引き続き受信料を財源として実施すべき

5 その他の議論

- NHKの子会社等の在り方については、総務省のガイドラインやNHKの業務委託基準等が策定されているが、その実効性の点で問題がある。子会社、関連会社等の実態を把握し、その業務、経営内容の透明性、公平性を確保するための方策は、まだ不十分
- NHKの子会社等の取引についても随意契約の比率が高いが、ガイドラインの改正等により入札契約の適切な下限比率を設定し、NHK子会社等以外の一般企業との入札契約を増やすとともに、外部監査の強化を図るべき
- NHKの経営委員会が、その権限と責任を十分果たせるよう、放送法の改正を含めた議論が必要。経営委員長を専従職とすること、経営委員会の専属スタッフを置き独立性を確保すること、NHKの予算、決算、中長期経営計画及び年次報告等は経営委員会によって作成されること、経営委員会の重要事項に関する審議経過等を情報開示すること等について検討すべき

欧米の公共放送におけるインターネット利用の現状

別添2

国名	英国	仏国	独国	米国
公共放送機関	BBC	フランス2、フランス3	ARD、ZDF	PBS
インターネット利用	<p>(1) 放送された番組の二次利用</p> <p>① ニュース番組 ② 討論番組 ③ 教育番組 等</p> <p>上記番組を中心に、数分～10分の単位でサービス中。</p>	<p>(1) 放送された番組の二次利用</p> <p>① ニュース番組 ② 芸術番組 ③ 地域番組 等</p>	<p>(1) 放送された番組の二次利用</p> <p>○ ニュース番組中心 (例) 平日1日7回及び日曜日のニュース(番組そのものを提供)</p>	<p>(1) 放送された番組の二次利用</p> <p>① ニュース番組 (例) 「News Hour with Jim Lehrer (テーマごとに番組の一部を提供)」 ② 芸術番組(音楽、美術番組等) (例) 「Great Performance」(番組の一部を提供)</p>
	<p>(2) 放送番組の関連情報</p> <p>① 番組ごとにサイトを開設 ② 番組広報の他、各々の分野で放送番組に関連した詳細な情報を提供</p> <p>【分野】 ニュース、スポーツ、天気、芸術、教育、娯楽、映画、食物、園芸、健康、歴史、家庭、子ども、音楽、自然、宗教、科学、ティーンズ</p>	<p>(2) 放送番組の関連情報</p> <p>① 番組ごとにサイトを開設 ② 番組広報の他、天気、道路交通、株価情報等を提供</p>	<p>(2) 放送番組の関連情報</p> <p>① 番組ごとにサイトを開設 ② 番組広報の他、ニュースについては、解説や関連書籍情報を提供</p>	<p>(2) 放送番組の関連情報</p> <p>① 番組ごとにサイトを開設 ② 番組広報の他、下記を提供 ア) 教育番組関連情報 イ) 芸術番組関連情報 (アーティストの紹介、音楽や美術の授業への活用方法、解説等)</p>
インターネット利用を巡る最近の動向	<p>政府が第三者機関に委託してとりまとめた報告書「BBC Online Review」(2004.7)において、BBCのオンラインサービスは公共目的に沿ったものであるべきとされ、これを受け、BBCは、民間放送事業者と競合するスポーツ、娯楽関係の一部を自主的に廃止。</p> <p>なお、ニュースや討論、教育に関連する内容などのサービスに対する批判は特にはない。</p>	<p>公共放送の業務について規定する条件明細書で、インターネット利用の促進について記載されており、また、新聞等においてもその促進の是非についての議論は特にはない。</p>	<p>ドイツ民間放送・通信連盟や新聞発行者連盟が公共放送のインターネット利用の抑制を求めるなど、公共放送におけるインターネット利用の是非については議論がある。</p>	
財源	受信許可料 等	受信料、広告収入 等	受信料、広告収入 等	連邦政府交付金、企業協賛金、個人寄付金 等
有償・無償	無 償	無 償	無 償	無 償
法的根拠	<p>特許状第3条</p> <p>「公共サービスとして、放送・番組供給に関する、または、それ以外の付随的サービスを行うこと」</p> <p>なお、競争的観点から Ofcom が審査し、それを受けて BBC Trust が公益性の審査を行う方向で検討中(2005.3 Green Paper)。</p>	<p>「視聴覚コミュニケーション法」第43-41条</p> <p>「それらの機関(公共放送機関)は、番組の放送を充実させ補完し得る新しいサービス、また、番組および放送サービスの制作と送出の新しい技術の発展に努める」</p>	<p>放送に関する州間協定において、「メディアサービスに関する州間協定」第2条第2項(4)を引用し、そこに規定されているオンラインサービスとして認めている(番組関連でなければならず広告は不可という条件付)</p>	<p>インターネット利用に関する制約はない。</p> <p>(参考) 通信法第396条(a)(2)</p> <p>「公共電気通信サービスの提供のために非放送電気通信技術の発展を促進することは、公共の利益に適合する」</p>

(注1) 放送番組の関連情報：番組素材及びこれを加工して作成される、放送番組をより良く理解するための関連情報

(注2) BBCについては、子会社(BBCワールド・ワイド)が番組関連の商品販売を展開(商業サイト)

(研究会資料等に基づき総務省作成)