

デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会
最 終 報 告 (案)

平成18年10月5日

はじめに

第1章 放送を取り巻く環境の変化

1 放送のデジタル化の進展

- (1) 衛星放送
- (2) ケーブルテレビ
- (3) 地上放送
- (4) 電気通信役務利用放送

2 視聴者を取り巻く環境変化

- (1) 視聴可能チャンネルの急激な増加
- (2) ブロードバンド映像配信サービスの増加
- (3) 視聴時間の変化

3 放送事業者を取り巻く環境変化

- (1) 地上テレビジョン放送のデジタル化に伴う負担
- (2) 衛星デジタル放送の事業開始に伴う負担
- (3) 新サービスの実施
- (4) 競争の激化

第2章 マスメディア集中排除原則の基本的考え方

1 マスメディア集中排除原則

- (1) 意義と目的
 - ア 意義
 - イ 目的
- (2) 規律手法
 - ア 基本的考え方
 - イ 地域性の確保
- (3) 競争との関係
- (4) 制度の現状
 - ア 制度概要
 - イ 適用状況
- (5) 諸外国の動向
 - ア 地上放送
 - イ 衛星放送

ウ クロス所有規制

2 マスメディア集中排除原則の見直し

- (1) 見直しの基本的考え方
- (2) 「支配」とする基準の在り方
 - ア 「支配」とする基準の現状
 - イ 同一地域における「支配」とする基準の緩和
 - ウ 異なる地域における「支配」とする基準の緩和
 - エ 実質支配基準の扱い
 - オ 放送事業者の株主の適格性確保
- (3) テレビジョン放送とFM放送の兼営
 - ア テレビジョン放送とAM放送の兼営を認めた経緯
 - イ テレビジョン放送とFM放送の兼営の是非
 - ウ 三事業支配におけるFM放送の扱い
- (4) 三事業支配禁止の例外の明確化

第3章 持株会社を活用した民放経営の在り方

1 放送分野における持株会社の活用

- (1) 現行放送制度における持株会社の位置付け
- (2) 持株会社の活用によるメリット
- (3) 持株会社の活用によるデメリット

2 放送事業者を子会社とする持株会社の制度化

- (1) 放送持株会社の制度化の必要性
- (2) 制度化する持株会社の形態
- (3) 放送持株会社についての規律の基本的考え方
- (4) 放送持株会社に関する適格性確保
 - ア 適格性確保の必要性
 - イ 適格性の具体的内容
- (5) 放送持株会社の形態

3 放送持株会社についての規律の在り方

- (1) マスメディア集中排除原則の適用
 - ア 放送持株会社に対する特例の必要性
 - イ 子会社とする放送事業者の数等に関する制限の定め方

- ウ 子会社とする放送事業者の制限についての留意点
- エ 放送持株会社に対する出資
- (2) 外資規制
- (3) 子会社である放送事業者の番組編集の自由と地域情報の確保
- (4) 放送番組審議機関の設置
- (5) 放送番組の保存
- (6) 放送持株会社の子会社の事業範囲

第4章 衛星放送についての規律の在り方

1 CS放送についての規律の在り方

- (1) マスメディア集中排除原則
 - ア 現状と課題
 - イ 検討
 - (ア) 一般的な緩和
 - (イ) 特例的な緩和
 - (ウ) 対応の方向性
- (2) CSプラットフォーム事業
 - ア 現状と課題
 - (ア) CSプラットフォーム事業の概要
 - (イ) 自主ガイドライン策定までの経緯
 - (ウ) 自主ガイドライン策定後の課題
 - イ 検討
 - (ア) CSプラットフォーム事業の制度化による対応
 - (イ) プラットフォーム事業を併せ行う特定CS放送事業者等の制度化による対応
 - (ウ) 対応の方向性
- (3) CS放送に関するその他の課題
 - ア CS放送事業者に対する番組規律等の適用の在り方
 - イ 衛星事業者とCS放送事業者の兼営の可否

2 BS放送についての規律の在り方

- (1) BS放送を取り巻く環境の変化
 - ア BS放送事業者の経営状況
 - イ 周波数事情（有限希少性）
 - ウ 社会的影響力

- エ その他の変化
- オ BSデジタル放送の今後の位置付け
- (2) BS放送と地上放送の兼営
 - ア 兼営の必要性
 - イ 兼営の問題点
 - (ア) 多元性
 - (イ) 多様性
 - (ウ) 地域性
 - ウ 検討
 - (ア) 兼営の是非
 - (イ) 持株会社による経営統合

第5章 新たな放送サービスへの対応

- 1 サーバー型サービス
 - (1) サービスの概要
 - (2) 現行制度上の位置付け
 - ア 「放送」との関係
 - イ 「有料放送」との関係
 - (3) 今後の制度整備の必要性
- 2 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
 - (1) サービスの概要
 - (2) 現在のサービス形態と現行制度上の位置付け
 - (3) 今後の制度整備の必要性

第6章 意見募集で提出された意見と本研究会の考え方

- 1 マスメディア集中排除原則の基本的考え方〔第2章関係〕
- 2 持株会社を活用した民放経営の在り方〔第3章関係〕
- 3 衛星放送についての規律の在り方〔第4章関係〕
- 4 新たな放送サービスへの対応〔第5章関係〕

はじめに

- 1 「デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会」は、放送を含むすべての情報通信メディアがデジタル化する中で、放送政策の在り方について検討することを目的に、平成16年7月、総務省情報通信政策局の研究会として発足し、これまで26回の研究会とテーマごとのワーキンググループの会合を開催し検討してきた。
- 2 検討に当たっては、放送事業者をはじめ、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、デジタル放送にかかわる幅広い関係者から意見を聞き、精力的に討議を重ねてきた。
- 3 この間、平成17年8月には、中間取りまとめを行い、デジタル化の進展についての放送政策上の課題を、①新規サービスやその利活用等を巡る制度的課題、②衛星・ケーブルの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四つに整理した。
- 4 この中間取りまとめ以降、時間的な制約等もあり、これらの課題のうち緊急に対応を要するものを更に絞り込み、上記の①及び②にかかわる課題として、ア) マスメディア集中排除原則の基本的考え方、イ) 持株会社を活用した民放経営の在り方、ウ) 衛星放送についての規律の在り方（CSプラットフォーム事業等）、エ) 新たな放送サービスへの対応（サーバー型サービス等）について検討を進めてきた。
- 5 このような経緯を踏まえて、①放送を取り巻く環境の変化等を見据えて、マスメディア集中排除原則の基本理念（放送の多元性・多様性・地域性の確保）を堅持しつつも視聴者利益を増大する方向で放送制度を見直すこと、②視聴者ニーズに資するサービスや事業形態を可能とする観点から、技術革新をはじめとして、経営形態の選択肢拡大、企業統治の実効性の確保等企業法制に関する制度改革の成果を積極的に取り入れること、③諸外国の放送制度や改正動向に十分留意すること、を基本として平成18年7月に「取りまとめ（案）」を策定した。

6 その後、この「取りまとめ（案）」について、8 月末まで意見募集を行い、その結果を踏まえ、本研究会の「最終報告」を取りまとめた。

7 本研究会としては、総務省が適切な措置を講じて、今後より一層視聴者の利益にかなった放送制度が構築されることを強く期待する。

第1章 放送を取り巻く環境の変化

デジタル化が進展する中での放送政策の在り方について検討を行う前提として、まず、放送分野におけるデジタル化の進展状況について概観する。

次に、このような放送のデジタル化が視聴者と放送事業者に与える影響を含め、広く視聴者や放送事業者を取り巻く環境の変化を検討することとし、その際には、マスメディア集中排除原則をはじめとする放送規律の根拠とされている周波数の有限希少性や放送が持つ社会的影響力にかかわる事項に留意する。

1 放送のデジタル化の進展

昭和 55 年以降、情報通信分野での技術革新を背景として、情報通信メディアのデジタル化が急速に発展してきた。放送分野でも、次のようにデジタル化が進展してきている。

いずれのサービスについても、基本的には、平成 23 年にはアナログ放送を終了し、デジタル放送に移行することが予定されている。

(1) 衛星放送

衛星放送は、初めてデジタル化された放送メディアであり、平成 8 年 6 月、通信衛星（CS:Communication Satellite）を使ったCSデジタル放送が開始された。CSデジタル放送は、平成 18 年 8 月末で約 410 万加入となり、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提供されている。

また、平成 12 年 12 月には、放送衛星（BS:Broadcasting Satellite）を用いたBSデジタル放送が開始された。受信可能世帯が平成 17 年 9 月末で約 1,000 万世帯を超え、平成 18 年 8 月末で約 1,740 万世帯となり、高精細度テレビジョン放送を中心とした広告放送等(注)が行われている。

(注) BSデジタルテレビジョン放送事業者 8 者中 5 者は、キー局(本報告では、関東広域圏を放送対象地域とする一般放送事業者)等の出資を受けて設立された、広告料収入を財源とする事業者である。

(2) ケーブルテレビ

ケーブルテレビについては、平成 10 年 7 月、一部地域でデジタル放送が開始された。その後、デジタル化と並行して回線の広帯域化、光化が進められ、映像サービスとともにインターネット接続や IP 電話サービスを併せ提供する、いわゆる「トリプルプレイ」サービスを行う事業者も出てきている。

(3) 地上放送

我が国のほぼ全世帯に普及した基幹メディアである地上放送については、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。平成 18 年末までに全国の県庁所在地等で開始され、平成 23 年 7 月には、デジタル放送に完全移行（アナログ放送は終了）する予定とされている。

また、ラジオ放送については、アナログラジオ放送を存続させることとした上で、地上デジタルラジオ放送が平成 15 年 10 月から実用化試験放送として行われている。

(4) 電気通信役務利用放送

通信衛星や光ファイバ等の電気通信サービスを利用した新たな放送として、電気通信役務利用放送が平成 14 年に制度化され、デジタル放送が行われている。このうち、光ファイバ等を用いた有線サービスについては、平成 17 年度末現在 16 事業者がサービスを提供しており、このうち 4 事業者が、IP マルチキャスト方式(注)を用いて全国サービスを行っている。

(注) ネットワーク上に配置された IP マルチキャスト対応ルータでコンテンツ（IP パケット）を複製しながら、指定された複数の利用者に対してコンテンツを配信する技術

2 視聴者を取り巻く環境変化

(1) 視聴可能チャンネルの急激な増加

放送のデジタル化の進展は、伝送路の多様化と同じ帯域幅でも伝送可能な情報量が増えるデジタル圧縮技術の革新が相まって、視聴者が見ることのできる放送チャンネル数を大幅に増加させることとなった。例えば、東京都で

受信可能なテレビジョン放送のチャンネル数は、平成 8 年度末には 48 チャンネルであったが、平成 17 年度末には 394 チャンネルに増加している。

(2) ブロードバンド映像配信サービスの増加

光ファイバ等のブロードバンドサービスの急速な普及に伴い、「通信」としての映像配信サービスが進展してきており、通信事業者はもとよりキー局等の放送事業者も進出している。このようなサービスは諸外国においても行われており、今後、更に普及・発展するものと考えられる。また、第 3 世代携帯電話の普及とともに携帯向け動画配信サービスが本格化し、大規模な無線 LAN (Wi-Fi) による広範囲の放送類似サービスも世界各国で計画され、視聴者は放送と通信の差をあまり意識しないで映像サービスを利用するような環境が生じている。

放送の多チャンネル化やこのような映像配信サービスの普及・発展により、視聴者が情報を入手する手段は飛躍的に増加している。

(3) 視聴時間の変化

視聴者の一日当たりの視聴時間（全日平均）は、ここ数年大きな変化がなく、平成 18 年 4 月で、地上テレビジョン放送について 3 時間 46 分、ラジオについて 36 分となっている。一方、衛星放送については増加傾向にあるものの、BS 放送、CS 放送を合わせて 10 分となっている。このように、地上テレビジョン放送の社会的影響力は依然として大きいものとなっている。

3 放送事業者を取り巻く環境変化

(1) 地上テレビジョン放送のデジタル化に伴う負担

地上テレビジョン放送については、平成 23 年のデジタル放送への完全移行までの間に、今後、中継局整備等の多額の投資が必要であり、これがローカル局（本報告では、原則として県域を放送対象地域とする一般放送事業者）経営の大きな負担とされている（注）。

（注）ローカル局 1 社当たりの営業収益は約 65 億円（平成 17 年度）であるが、

デジタル化についての設備投資（親局、中継局、送出設備、スタジオ設備等）の総額は約 60 億円とされている（日本民間放送連盟調査）。

（２）衛星デジタル放送の事業開始に伴う負担

衛星放送については事業開始時に多額の費用が必要であり、BS デジタル放送は、平成 12 年度の開始以降各社とも営業赤字が続いているなど、依然として厳しい経営環境にある。他方、CS デジタル放送は、平成 16 年度に営業損益が黒字化した（124/128 度 CS デジタル放送事業者 105 社の平均）。

（３）新サービスの実施

放送のデジタル化によって、アナログ放送では実現できなかった新たなサービスの実現が可能となり、例えば、地上デジタルテレビジョン放送では、携帯端末向けサービス（ワンセグ）が平成 18 年 4 月から開始された。また、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をいったん蓄積し、各シーンや出演者などの属性情報（メタデータ）を利用することにより、好みのシーンを検索して視聴することやダイジェスト視聴することなどを可能とする「サーバー型サービス」が実用化に向けて検討されている（詳細は、第 5 章「新たな放送サービスへの対応」参照）。

（４）競争の激化

デジタル化の進展等に伴い、多数の事業者が衛星放送等の放送市場に新規参入し、また、新たに通信による映像配信サービスも始まって、放送事業者相互間や放送事業者と映像配信事業者の間の競争が激化してきている。このような競争は、従来の放送をはじめとするマスメディアの間の競争にとどまらず、より広い分野での新たな競争をもたらしている。

第2章 マスメディア集中排除原則の基本的考え方

1 マスメディア集中排除原則

(1) 意義と目的

ア 意義

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ものである（注1）。

イ 目的

マスメディア集中排除原則は、憲法第21条により保障された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。

この原則は、直接には、一の者により所有又は支配される放送局等の数を制限することにより、視聴者にとって異なる様々な放送主体（他者によって支配されない主体）を確保するという「多元性」の確保を目的とする。

この「多元性」の確保は、基本的には、視聴者が様々な放送番組を選択し、情報を入手することが可能になる「多様性」の確保にもつながるものであり（注2）、また、県域単位の放送を基本とする放送普及基本計画による置局の方針と相まって、視聴者にとって地域に根ざした情報発信メディアが存在するという「地域性」を確保する役割も果たしている。

マスメディア集中排除原則は、このような放送の「多元性」、「多様性」、「地域性」を確保し、それによって、視聴者の利益を確保することを重要な目的とするものであり、このことは、基本的には、現時点においても変わっていないと考えられる。

（注1） 本原則は、当初、テレビジョン放送の一斉予備免許（昭和32年10月）の条件として定められ、昭和34年5月以降は「放送局の開設の根本的基準」（省令。以下「根本的基準」という。）の適用方針（通達）に記載された。昭和63年の放送法改正により、「放送普及基本計画」に「放送による表現の自由ができるだけ多くの者によつて享有されるようにするための指針」を定めることとされた（放送法第2条の2第2項第1号）際、通達から省令に改め

られ、根本的基準に規定された。

(注 2) この「多元性」と「多様性」との関係は、有料・無料等のサービスの提供形態などの相違を反映し、メディアごとに異なるものと考えられる。

(2) 規律手法

ア 基本的考え方

マスメディア集中排除原則は、放送事業者への出資比率の規制等による間接的な手法により、放送の多元性を確保しようとする構造規制であり、放送の多元性の確保については、このような方法による規律が適当かつ不可欠であると考えられる。

他方、多様性や地域性については、直接的な行為規制による確保も可能であり、例えば、特定ジャンルの番組を一定比率ずつ確保することや、地域番組を一定比率確保することを義務付けること（注）等が考えられる。

しかしながら、このような行為規制は、憲法で保障された表現の自由の直接的な制約につながる側面があるため、多様性、地域性の確保については、従来どおり、構造規制を基本とすることが適当である。

その上で、具体的な適用場面によっては、規律内容やその効果を十分に検討し、構造規制に代えて行為規制を行うことも考えられる。

(注) 日本放送協会（以下「NHK」という。）の地域性の確保については、放送法第 44 条第 1 項第 2 号において、放送番組の編集及び放送に当たっては、「全国向けの放送番組のほか、地方向けの放送番組を有するようにすること」と定められている。また、英国、仏国等でも地域番組比率規制が行われている。

イ 地域性の確保

地上放送は、県域を基本とする放送対象地域（注 1）に対して放送を行うこととされており、地域の情報発信メディアとして、その地域社会のニーズを充足することが期待されている。

この地域性については、基本的には、放送普及基本計画による放送対象地域ごとの計画的置局とマスメディア集中排除原則による出資比率規制や主たる出資はできるだけ地元資本とすること（地元資本要件。根本的基準第 9

条第12項)といった構造規制の併用により確保されてきた。

しかし、こうした厳格な仕組みは、マスメディア集中排除原則における放送事業者への出資制限に違反した事例(以下「マスメディア集中排除原則の違反事例」という。具体的内容は、本章1(4)イ「適用状況」参照)が明らかになった際の指摘のとおり、放送事業者に対して出資することが可能な者が限られているという現在の地域経済の実態に照らすと、結果として、良質な番組の放送を担保するための経営の弾力性を阻害するおそれもある。

このため、将来的には地元資本要件を撤廃することを念頭に、これに代えて一定比率以上の地域番組の確保のための規律を導入することについて、引き続き、検討を深めていくことが適当である(注2)。

(注1)「放送対象地域」は、テレビジョン放送等の「放送の区分ごとの同一の放送番組の放送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」(放送法第2条の2第2項第2号)をいう。

この地域は、「放送用割当可能周波数、放送に関する技術の発達及び需要の動向、地域の自然的経済的社会的文化的諸事情」等を勘案し(同条第3項)、地上放送については、放送普及基本計画において、関東、中京及び近畿の広域圏を除いては、県域単位を基本として定められている。

(注2)放送持株会社を制度化する場合においては(第3章3(3)「子会社である放送事業者の番組編集の自由と地域情報の確保」参照)、子会社にローカル局が含まれるとき、ローカル局と放送持株会社が同一の地域に存するとは限らないことから、そのローカル局については地元資本要件に代えて地域番組の提供についての行為規制を導入することを考える必要がある。

(3) 競争との関係

我が国のマスメディア集中排除原則は、視聴者から見た放送の多元性や多様性を確保するため、複数の放送主体を確保しようとするものであり、これを通じて、番組の質の競争(ジャーナリズムとしての競争)も確保されることを意図したものである。

なお、米国のマスメディア集中排除原則は、経済的な競争の促進という目的もあるという指摘がある。

(4) 制度の現状

ア 制度概要

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される放送局の数を制限し、原則として1に限ることとしている（注）。

ここで「支配」とする基準については、議決権保有に関し次のとおり定められている。

- 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超の議決権保有

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

ただし、地上放送による「支配」については、2分の1超の議決権保有
また、役員兼務規制については、非常勤を含めて役員の5分の1を超える役員が兼務していること、又は、代表権がある役員や常勤役員が兼務していることとされている。

（注）近年サービスが開始された2.6GHz帯衛星デジタル音声放送（モバイル放送）の衛星補助放送を行う無線局は、中継局としての機能を持つことから、地上放送の中継局と同様、マスメディア集中排除原則の適用の例外とされている（根本的基準第9条第2項第4号）。

また、デジタルラジオについては、「デジタル時代のラジオ放送の将来像に関する懇談会報告書」（平成17年7月）における「少なくとも平成23年以前は、デジタルラジオの先行普及という基本政策を実現するため、マスメディア集中排除原則の適用を除外とする」旨の提言を受け、現在、制度化に向けた検討が行われている。

さらに、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、メディアの増加・多様化の進展による視聴者の選択肢の増大や、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行われた。

この研究会は、平成15年2月、最終報告を取りまとめ、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得るようにするため、マ

メディア集中排除原則の基本的な考え方は維持しつつ、変化に対応しうる見直しを行うことを基本とする提言を行った。

この報告を受け、総務省は、平成 15 年 6 月に BS デジタル放送に関する経営基盤の強化や番組制作力の向上等を図るため、地上放送による「支配」とする基準を 2 分の 1 超の議決権保有に緩和するという制度の整備を行った。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」とする基準を 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は兼営(注)を可能とする等の制度整備を行った。

(注) 本報告で「兼営」とは、「ラ・テ兼営」(マスメディア集中排除原則の例外として認められている中波放送(AM放送)とテレビジョン放送の兼営)のように、同一の主体が直接複数の放送事業を行う場合をいう。

イ 適用状況

平成 16 年 11 月以降、マスメディア集中排除原則の違反事例が相次いで明らかになった。これは、第三者名義株式の議決権を本来の所有者の名義とした場合、同原則の出資制限に違反するというものであり、出資する側で 18 社、出資される側で 54 社の放送事業者が違反していた。

これを受け、総務省は、所要の行政指導を行うとともに、第三者名義株式等による放送局に対する出資状況の把握を容易にするための関係規定の整備等を行ったが、この過程でマスメディア集中排除原則を巡り、次のような点が指摘された。

- ① 地域によっては、地元経済の疲弊により放送局の株式を持ち得る地元有力企業の数に限られており、議決権の 10 分の 1 超という同一地域における「支配」とする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と。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と。
- ② 歴史的経緯があるとはいえ、超短波放送(FM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(AM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分かりにくく、不均衡なのではないかと。

- ③ いわゆる三事業支配禁止の例外規定の適用基準があいまいなのではないか

(5) 諸外国の動向

諸外国においても、概ね、我が国と同様のマスメディア集中排除原則が、次のとおり設けられており、近年、基本的に緩和の方向で見直しが行われている。

ア 地上放送

地上放送にかかわる全国所有規制については、我が国においては同原則を厳格に定めて運用し、同一地域か異なる地域かを問わず、複数局支配を原則禁止しているのに対し、これらの諸国においては、地域免許について一定範囲での複数局支配を許容している。

具体的には、例えば米国においては、同一地域の複数局支配を原則禁止した上で、全米で約 1,400 局の商業テレビ局については、一の者は、放送の視聴可能世帯数が全国テレビ保有世帯数の 39%までは所有又は支配できることとされている。また、仏国においては、サービス地域の合計人口が 1,200 万人までの範囲で地域テレビ局の許可の取得が可能とされている。

また、英国、仏国、独国においては、地域性の確保について制度上の配慮がなされており、一定の地域番組の提供が直接的に義務付けられている。

イ 衛星放送

衛星放送にかかわる所有規制については、米国、英国、独国においては原則規制を設けていない（注）など、基本的には我が国より緩和された制度となっている。

（注）米国においては、公益に反するとされた場合には連邦通信委員会（FCC：Federal Communications Commission）による規制がある。また、独国においては、支配的世論形成力を有する場合は禁じられている。

ウ クロス所有規制

我が国においては、テレビ・ラジオ（AM）・新聞のいわゆる三事業支配

を原則禁止しているが、米国、英国、独国においては、地域レベルにおいて、一定の地域シェアを有する新聞社による同一地域のテレビ又はラジオの所有等に制限を課している（いわゆるクロス所有規制）。

2 マスメディア集中排除原則の見直し

(1) 見直しの基本的考え方

マスメディア集中排除原則の見直しは、同原則の意義や政策目的に変更がないことを前提としつつ、①通信・放送メディアの増加と多様化、②地上デジタルテレビジョン放送の実施に要する多額の投資やBSデジタル放送の円滑な普及に伴う経営環境の変化等を踏まえ、見直しによるメリットとデメリットを十分に勘案した上、視聴者の利益が増大する方向で行うことが適当であると考えられる。

なお、規制はひとたび緩和した後に再度規制することは困難であること、マスメディア集中排除原則は放送の多元性の確保等を通じて民主主義の発達にかかわるものであること等から、マスメディア集中排除原則の緩和を行う場合には、緩和による多元性の確保等への影響を見定めながら、段階的に進めることが適当である。

このような考え方にに基づき、本報告では、まず、マスメディア集中排除原則について、その違反事例が明らかになった際に指摘された事項、すなわち、①「支配」とする基準の在り方（同一地域における「支配」とする基準の緩和の可否等）、②テレビジョン放送とFM放送の兼営の是非、③三事業支配禁止の例外の明確化について次のとおり検討した。

マスメディア集中排除原則については、更に、第3章（「持株会社を活用した民放経営の在り方」）、第4章（「衛星放送についての規律の在り方」）においても検討する。

(2) 「支配」とする基準の在り方

ア 「支配」とする基準の現状

現在、マスメディア集中排除原則で「支配」とする議決権の保有比率は、

地上放送については、①同一地域については「10分の1超」、②異なる地域については、原則、「5分の1以上」、また、③衛星放送については、原則、「3分の1以上」とメディアごとに異なっている。

このように、「支配」とする基準自体がメディアごとに異なっているのは、周波数の希少性や社会的影響力など、個々のメディア特性によるものであり、合理性があるが、他方、できる限り分かりやすいものにすることが望ましいという指摘もある。

このため、同一地域における「支配」とする基準（10分の1超）を緩和し、異なる地域についての基準（5分の1以上）に合わせることや、両基準をともに緩和し、衛星放送についての基準（3分の1以上）に統一することも考えられるが、これらについての検討結果は次のとおりである。

イ 同一地域における「支配」とする基準の緩和

マスメディア集中排除原則の違反事例は、確かに、指摘のとおり、地元経済の疲弊により放送局の株式を持ち得る地元の有力企業の数にも限界があるなど、「同一地域10分の1超」という基準が地域の実態に合わなくなっていることにも起因していると考えられる（本章1（4）イ「適用状況」参照）。

しかしながら、同一地域における「支配」とする基準の緩和は、放送の多元性に直接の影響が生じる（視聴者の選択肢の減少につながる）点で慎重な対応を要するものであり、現在の地上放送事業者の筆頭株主の議決権比率の状況（注）等を踏まえた場合、仮にこの基準を緩和すると、例えば、ある有力企業が、「支配」とする基準に該当しない範囲で同一地域の複数の放送事業者の筆頭株主となり得るといった懸念もあることから、適当ではないと考えられる。

（注）地上放送事業者196社中、その筆頭株主の保有議決権比率が10分の1未満の事業者数は59社（全体の30%）、5分の1未満の事業者数は143社（全体の73%）となっている。

ウ 異なる地域における「支配」とする基準の緩和

異なる地域間については、大別して、「キー局とローカル局の場合」と「ローカル局同士の場合」とがあるが、いずれの場合の基準の緩和も、同一地域

の場合とは異なり、放送の多元性に直接の影響はない（視聴者の選択肢の減少につながらない）ものである。このため、現状においても、「異なる地域」については、「同一地域」の場合に比べ、「支配」とする基準が緩和されている（注）。

（注）「キー局とローカル局の場合」に比べ相対的に緩和の場合の影響が少ない「ローカル局同士の場合」について、平成 16 年 3 月、放送対象地域が隣接する放送事業者が連携する場合の「支配」とする基準を 3 分の 1 以上の議決権保有とするとともに、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場合には兼営を可能としたことは前述のとおり（本章 1（4）ア「制度概要」参照）。

この異なる地域における「支配」とする基準について、一般的に緩和することは、多様性や地域性への影響が懸念されることや平成 16 年の緩和措置（放送対象地域が隣接する場合の基準を 3 分の 1 以上の議決権保有とする等）の効果を見極める必要があること等から、現状において直ちにこれを緩和する必要があるとは言えないが、今後、環境の変化を注視しつつ検討していくことが適当である。

ただし、多様性や地域性の確保に留意しつつ、一定の措置を講じることを前提に、個別の必要な場合に限定した特例的緩和措置を講じることは可能と考えられる。このような観点から、キー局とローカル局の間での活用等を前提とした「持株会社を活用した民放経営の在り方」について、第 3 章において検討する。

また、現在禁止されている地上放送と BS デジタル放送の兼営について、これを認めるべきとする要望があり、第 4 章において検討する。

エ 実質支配基準の扱い

「支配」とする基準については、現在の出資比率にかかわる「形式基準」に代えて、いわゆる「実質基準」（出資のほか、人事、資金、技術、取引等を通じた影響力を考慮）を取り入れることも考えられる。

しかし、実際の運用に当たってその実効性を確保することは困難であると考えられることなどから、実質基準の導入は慎重に考えることが適当である。

オ 放送事業者の株主の適格性確保

現在、放送事業者の株主については、所有する株式の比率に関係なく、制度上何らの適格性も求められていないが、放送が大きな公共性を持つことから、例えば、放送事業者を実質支配する者といった大株主について一定の適格性を確保することの適否について今後考えることが必要である（注）。

（注）英国では、放送事業者を実質的に支配（株式の過半数取得等）する者については、一定の適格性（番組準則の遵守可能性等）が制度上要求されている。

（３）テレビジョン放送とFM放送の兼営

ア テレビジョンとAM放送の兼営を認めた経緯

同一地域におけるテレビジョン放送とAM放送の兼営はマスメディア集中排除原則の例外として認められている。これは、テレビジョン放送開始当時、既に放送を行っていたAM放送事業者の参入や支援により、その事業の普及発展を図ろうとしたという歴史的経緯によるものである。

その後、昭和44年にFM放送が開始されたが、その際にはこのような必要がなかったことから、原則どおり、テレビジョン放送とFM放送の兼営は同一地域における複数局支配として扱い、これを禁止した。

これについて、マスメディア集中排除原則の違反事例が明らかになった際、テレビジョン放送とFM放送の兼営についても、AM放送と同様、マスメディア集中排除原則の例外を認めるべきではないかとの指摘があった。

イ テレビジョン放送とFM放送の兼営の是非

テレビジョン放送とAM放送の兼営は、これまで長期にわたり行われてきたが、放送の多元性や多様性等の関係で、特段の問題は認められていない。

また、視聴者からみた場合、テレビとラジオとではメディア特性が大きく異なる一方で、AM放送とFM放送については、音質や届く範囲に若干の相違はあるものの、制度的に異なった取扱いをするほどの違いはないものと考えられる。

このため、同一地域におけるテレビジョン放送とFM放送の兼営を認めることにより問題が生ずることは考えにくく、これを新たな経営の選択肢の一つとして認めることが適当と考えられる。

ウ 三事業支配におけるFM放送の扱い

同一地域におけるテレビジョン放送とFM放送の兼営を認める場合、「テレビ・FM・新聞」の三事業支配の扱いが問題となる。

この点については、AM放送とFM放送との相違が基本的でないことから、「テレビ・FM・新聞」の三事業支配については、「テレビ・AM・新聞」の三事業支配と同様に、原則禁止・例外許容として扱うことが適当と考えられる。

(4) 三事業支配禁止の例外の明確化

同一地域における「テレビ・AM・新聞」の同時支配については原則禁止としつつ、その地域に他の事業者があり「独占的頒布を行うこととなるおそれ」がないときには例外的に許容されることとなっているが、その許容についての基準があいまいなのではないかという指摘がある。

このため、「独占的頒布を行うこととなるおそれ」の有無について、その基準を明確にすることが望ましいと考えられる。

例えば、全国紙・地方紙を問わず、特定の地域における新聞購読シェアが50%を超える新聞社によるテレビジョン放送とAM放送（又はFM放送）の同時支配は「独占的頒布を行うこととなるおそれ」があるとした上で、これに該当する事業者から反論がある場合には透明性が確保された一定の手続によりその是非を判断する方法などが考えられ、今後、必要な措置を検討することが適当と考えられる。

第3章 持株会社を活用した民放経営の在り方

1 放送分野における持株会社の活用

(1) 現行放送制度における持株会社の位置付け

株式所有による会社の経営支配を主たる事業とする会社（いわゆる純粋持株会社）の設立は、平成9年の私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（以下「独禁法」という。）の改正により原則解禁（注1）され、その後の株式交換・会社分割制度の導入や組織再編税制・連結納税制度の整備など企業法関係の各種制度改正も相まって、様々な分野において積極的に活用されている。

放送分野について、現在、このような純粋持株会社の設立自体は禁止されていないが、

- ① マスメディア集中排除原則の適用により複数の放送事業者の所有・支配が原則禁止されてきたことから、複数事業者を子会社とすることを前提とする持株会社制度を活用する余地がなかったこと
- ② 例外的に複数の放送事業者の所有等が認められている場合でも、放送事業者に課されている外資規制が、持株会社には直接課されておらず持株会社が名義書換拒否権を有しないため外国資本により経営を支配される可能性があること

等から、純粋持株会社制度はこれまで活用されていなかった。

しかしながら、近時、放送のデジタル化やいわゆる通信と放送の融合が進展する中で、

- ① 地上デジタルテレビジョン放送の中継局整備等に多額の資金需要が生じてきたこと
 - ② 競争の激化等の厳しい経営環境にあつて、経営のより一層の効率化が必要となってきたこと
 - ③ 通信等の放送周辺分野との連携強化が不可避な趨勢になってきたこと
- 等、放送事業について様々な課題が生じてきており、これらに対処するため、持株会社を活用するニーズが高まってきた。

このため、放送法制定時（昭和 25 年）には想定されていなかった複数の放送事業者を子会社とする持株会社（以下「放送持株会社」という。）について、経営の選択肢を拡大する観点から、現行制度との整合性を確保した上で制度を整備することについて検討した。

なお、銀行法、証券取引法等では、それぞれの事業についての規律との整合性を確保した持株会社制度が整備されている（注 2）。

（注 1）現行独禁法は、持株会社を「子会社の株式の取得価額の合計額の当該会社の総資産の額に対する割合が百分の五十を超える会社」と定義した上で、「事業支配力が過度に集中することとなる」持株会社についてのみ禁止している。

（注 2）例えば、銀行を子会社とする持株会社は、平成 9 年の銀行法改正により、一定の規律の下で設立・運営することが可能となった。

（2）持株会社の活用によるメリット

持株会社の活用は、一般に、経営戦略と事業の分離、経営の効率化と迅速化等のメリットを有するものとされているが、放送分野について具体的にみた場合、放送持株会社によるグループ経営については、次のようなメリットがあると考えられる。

- ① 持株会社を通じてグループ全体の資金調達を行うことによりデジタル化に伴う傘下の放送事業者の資金調達が容易になり、さらには、その経営基盤の強化に資する。
- ② 競争の激化、広告市場の伸び悩み等の厳しい経営環境にあって、人材、資金、設備等について経営資源の効率的運用が可能となる。具体的には、一般管理部門を持株会社に集中することやコンテンツのマルチユースに向けた著作権処理を持株会社において一元的に行うこと等による事業の効率化が考えられる。
- ③ 通信・放送分野や他分野で各種競合や連携が進展する中で、放送事業者相互間や、放送事業者と通信事業者との間の連携ニーズに柔軟に対応できる。
- ④ 通信・放送融合に関する新規事業等を放送事業者の一部門として展開するのではなく、その新規事業を放送事業と同様に持株会社の子会社の事業

として位置付けることにより、安定性が求められる放送事業に直接リスクを及ぼすことなく事業を展開することが可能となる。

- ⑤ 以上を通じて、我が国の放送産業の国内的及び国際的な競争力の強化に資する。

(3) 持株会社の活用によるデメリット

他方、放送持株会社によるグループ経営については、次のようなデメリットも考えられる。

- ① 放送事業者には地域情報の提供を含む番組編集について高い自律性が求められるが、子会社である放送事業者を一の持株会社が経営支配する形態については、このような自律性を確保する上で支障が生じることが懸念される。
- ② ①について、持株会社自身が同時に放送事業を行う者（事業持株会社）であれば、放送事業者間に上下（親子）関係といった序列を設けることとなり、より大きな支障が生じることになる。
- ③ 放送制度上何らの規律も課されていない放送持株会社が放送事業者を支配することにより、放送についての各種規律が実質的に無意味になる。特に、放送持株会社にマスメディア集中排除原則の特例を定め、多くの放送事業者の支配を認める場合には、放送の多元性等の確保について支障が生じる懸念がある。
- ④ 放送持株会社の設立には何らの適格性審査もないことから、仮に放送事業経営に適格性を有しない法人が持株会社となった場合、子会社となる多くの放送事業者について視聴者の利益が十分に確保されなくなる懸念がある。

2 放送事業者を子会社とする持株会社の制度化

(1) 放送持株会社の制度化の必要性

前述のメリットがある放送持株会社によるグループ経営を新たな経営の選択肢として加えるため、放送持株会社を制度化することは、放送を取り巻

く経営環境が大きく変化する中、有意義であると考えられる。

ただし、放送持株会社の制度化の際には、国民生活において放送が持っている機能や影響力に照らし、前述のデメリットが極力少なくなるように制度を整備することが不可欠である。

(2) 制度化する持株会社の形態

一般に持株会社については、傘下の子会社の経営支配を主たる事業とする純粋持株会社と自ら事業を行う事業持株会社が存在する。本報告において制度化の対象とする持株会社の形態は、個々の放送事業者の自律性や地域性の確保と、グループ全体としての経営効率の向上とを両立できる面でメリットがある純粋持株会社とすることが適当である。

この点、事業持株会社や合併による経営統合についても、例えば、子会社となる放送事業者の番組編集に対する干渉等を禁じる旨の行為規制を前提とした上で認めることも考えられるが、

- ① 放送事業者が上下関係に並ぶ事業持株会社形態については相当強い規制とせざるを得ず、このような強い規制は、放送事業者に保障された表現の自由との関係から極力避ける必要があること
- ② 個々の免許主体（合併前の各放送事業者）に相当する合併後の会社の各事業部門について、規律が遵守されているか否かを監視することが困難になること
- ③ ヒアリング等において合併等によるグループ再編を行いたいという具体的なニーズが出されていないこと

等を考えると、まずはニーズのある純粋持株会社について制度化することが適当である。

(3) 放送持株会社についての規律の基本的考え方

放送事業者には、放送の公共性を確保するため、事業主体の在り方にかかわるマスメディア集中排除原則、放送番組にかかわる番組編集準則やこれを担保するための番組審議機関の設置等の様々な規律が課されている。とりわけ、マスメディア集中排除原則は、放送の多元性、多様性、地域性を確保し、

放送が、健全な民主主義の発達に寄与する役割を果たす上で極めて重要なものである。

このため、持株会社形態が採用される場合にも、このような規律が引き続き的確に確保されるようにすることが必要である。その際、マスメディア集中排除原則のようないわゆる構造規制については、持株会社という新たな事業形態の下で、どのように確保することが適切かについて十分な検討が必要であると考えられる。

(4) 放送持株会社に関する適格性確保

ア 適格性確保の必要性

複数の放送事業者を子会社とする放送持株会社については、個々の放送事業者に比べ、その社会的影響力が更に増すことから、公共性の大きい放送事業を実質的に担う者としてその適格性を適切に確保することが必要となる。

仮に、このような適格性を持たない法人が放送持株会社になった場合、その子会社となる放送事業者の放送について、放送法の趣旨や各種規律にそった適切な放送が確保されないなど視聴者の利益が害されることが懸念される。

この適格性については、制度上の仕組み（注 1）を設け、持株会社設立時のみならず、その後も継続して確保することが必要である。

また、同様の趣旨から、放送持株会社の一定の大株主（注 2）に対しても、法人か個人かを問わず、一定の適格性を求めることが適当である（放送事業者の大株主の適格性確保については、第 2 章 2（2）オ「放送事業者の株主の適格性確保」参照）。

（注 1）銀行法では銀行持株会社の設立を内閣総理大臣の認可事項とする（第 52 条の 17）等の規定を設けている。

（注 2）大量保有報告書等を活用し、実質保有ベースでみることが考えられる。

イ 適格性の具体的内容

放送持株会社に関する適格性の具体的内容としては、マスメディア集中排除原則への適合性や一定の財政的基盤があることのほか、適切なガバナンス

(注 1) が確保されていること、放送事業の経営管理についての知識・経験と社会的信用があること等が考えられる(注 2)。

このうち、適切なガバナンスの確保については、マスメディア集中排除原則の趣旨にのっとった経営が行われることが、取締役会の構成等(注 3)を通じて確保されるようにすることが考えられる一方、まずは、各放送持株会社の自主的取組に委ねることも考えられる。いずれにせよ、この点については、今後更に検討を深めることが必要である。

また、放送持株会社の一定の大株主に関する適格性については、放送の公共性についての理解や社会的信用があること等が考えられる(注 4)。

なお、適切なガバナンスの確保は、そもそも個々の放送事業者自体にも求められると考えられる。

(注 1) 本報告では、「公共性の大きい放送事業を実質的に担う者として必要となる企業統治体制」をいう。

(注 2) 銀行法では銀行持株会社について「収支の見込みが良好であること」「人的構成等に照らして・・・銀行の経営管理を的確かつ公正に遂行することができる知識及び経験を有し、かつ、十分な社会的信用を有する者であること」等が求められている(第 52 条の 18)。

(注 3) 適切なガバナンスの確保を取締役会の構成によって図る場合には、キー局、ローカル局、社外役員間の適切なバランスを確保すること等が考えられる。

(注 4) 銀行法では 20% 以上の大株主について「銀行の業務の健全かつ適切な運営を損なうおそれがないこと」、「人的構成等に照らして、銀行の業務の公共性に関し十分な理解を有し、かつ、十分な社会的信用を有する者であること」等が求められている(第 52 条の 10)。

(5) 放送持株会社の形態

放送持株会社を制度化した場合、これをどのような事例で活用するかは個々の放送事業者の経営判断の問題であるが、本報告は主に次のような事例を前提として取りまとめられたものである。

- ① キー局とその系列下の異なる地域のローカル局が子会社となる形態(ラジオについても同様の場合が考えられる。)
- ② これに加え、資本関係等があるラジオ、BS 放送・CS 放送といった衛

星放送事業者（電気通信役務利用放送事業者を含む。）等の複数のメディアにかかわる放送事業者が子会社となる形態

- ③ 一定のエリア（九州地方等）内にある異なる地域の複数のローカル局が子会社となる形態

3 放送持株会社についての規律の在り方

(1) マスメディア集中排除原則の適用

ア 放送持株会社に対する特例の必要性

放送持株会社制度は、複数の放送事業者を子会社とすることを前提にグループの経営基盤の強化等を図るものであることから、その制度化に当たっては、子会社とし得る放送事業者の数やメディアの種別に制限を設けるべきではないという考えもある。

他方、放送持株会社が子会社である放送事業者の人事権等を通じて子会社の活動の各方面に影響を及ぼす可能性があることからすれば、子会社とし得る放送事業者の数等に制限を設けないと、マスメディア集中排除原則の目的である放送の多元性、多様性、地域性の確保をはじめ、放送政策上、問題があると考えられる。

以上を踏まえると、まずは、放送持株会社が子会社とし得る放送事業者の数等に一定の制限を設けることとし、その後の状況に応じ段階的にこの制限を緩和していくことが適当である。

イ 子会社とする放送事業者の数等に関する制限の定め方

仮に、子会社とする放送事業者について制限を行う場合、放送持株会社は地上放送事業者、衛星放送事業者等のメディア特性や放送対象地域が異なる複数の事業者を子会社とすることを前提とすることから、放送持株会社については、一の者が所有又は支配できる放送局等の数を制限する現行の方法とは異なる新たな尺度を導入することが考えられる。

この点について、諸外国において用いられている事例（注）等を参考とし、例えば、次のようなものが考えられる。

- ① 広告料収入や有料放送収入を尺度とし、放送事業者の広告料収入等の合計が全体に占めるシェアについて一定の制限を行うこと
- ② 視聴可能世帯数を尺度とし、放送事業者による視聴可能世帯数の合計について一定の制限を行うこと
- ③ 視聴率を尺度とし、放送事業者による視聴率合計について一定の制限を行うこと

これらの新たな尺度については、規律の根拠とするに足る公正かつ客観的な数値を把握し得ること、また、地上放送を含む複数のメディアについて横断的に適用し得ること等から、広告料収入や有料放送収入を使う余地はあるが、現行制度との整合性や放送事業者の事業活動とは関係なく定まること等を勘案すれば、従来どおり、放送事業者の数を使うことが比較的適当と考えられる。

また、いずれの尺度を使った場合においても、具体的にどのような制限を行うかについては、放送持株会社について設けられる各種規律や放送の多元性、多様性、地域性に与える影響等を十分に考慮することが必要である。

このため、子会社とする放送事業者の制限に関する尺度や具体的内容については、放送持株会社についての規律内容、持株会社の活用についての放送事業者のニーズ、放送メディアの普及状況、視聴者の視聴動向等を勘案し、放送の多元性等の確保に留意しつつ、更に検討を進めることが適当である。

(注) マスメディア集中排除原則について一定の制限を定める尺度としては、放送事業者の数のほか、米国では視聴可能世帯数、独国では視聴率、伊国では広告料収入が用いられている。

ウ 子会社とする放送事業者の制限についての留意点

放送持株会社が、地上放送について同一地域の複数の放送事業者を子会社とすることは、放送の多元性の確保等に直接支障を及ぼすことから、これを禁止することが必要である(注)。

また、地上放送について異なる地域の複数の放送事業者を子会社とすることは、放送の多元性の確保等に直接支障を及ぼすものではないことから、放送持株会社によるグループ経営のメリットを十分に確保するため、これら子会社の放送対象地域が全国をカバーできるようにすることも念頭に置いて

検討することが適当である。

(注) この場合、同一の放送持株会社の下で複数のキー局（いずれも、放送対象地域は関東広域圏）が子会社となることは当然に禁止されることになる。

エ 放送持株会社に対する出資

放送持株会社は、複数の放送事業者を子会社とし、大きな社会的影響力を持つことから、この放送持株会社に対する出資については、放送事業者の場合と同様に制限を行うことの要否について検討することが必要である。

この点について、放送事業者を子会社とする放送持株会社自体を一つの放送事業者と同様に扱うこととし、放送持株会社に対する出資については特段の制限を設けるべきではないという考え方もあり得る。

しかしながら、この考え方は、従来のマスメディア集中排除原則による複数の放送事業者の支配の禁止が、放送持株会社を通じることによって意味がなくなるおそれがある点で不適當である。放送持株会社についてのマスメディア集中排除原則は、持株会社を活用したグループ経営を可能とする観点から必要な範囲で特例を設けるものであって、これを超え、放送持株会社に出資する者が複数の放送事業者を支配することまでを認める必要はないと考えられる。

このため、放送持株会社に対する出資は、その持株会社が複数の放送事業者を子会社として完全支配していることから、子会社である複数の放送事業者に対し同時に投資することに相当するものとして扱うことが適当である。

こうした扱いによれば、例えば、異なる地域の複数の地上放送事業者を子会社とする放送持株会社については、これらの地上放送事業者についての「支配」とする基準が5分の1以上の議決権保有とされていることから、何人もその持株会社の5分の1以上の議決権を保有することは基本的にできないこととなる(注)。また、複数のBSデジタル放送事業者を子会社とする放送持株会社については、「支配」とする基準が3分の1以上の議決権保有とされていることから、同様に何人も3分の1以上の議決権を保有することは基本的にできないこととなる。

なお、放送持株会社の一定の大株主について、その適格性を確保すること

が必要であることは、前述のとおりである（本章２（４）ア「適格性確保の必要性」参照）。

さらに、放送持株会社の議決権の保有状況については、間接出資規制を含め的確に把握するための制度的な手当が必要となる。

（注）この場合、①放送持株会社の５分の１以上の議決権を保有することが一時的なものであれば認められるか否か、②５分の１以上の議決権を保有することとなった場合にいかなる措置をとるか等については、更に検討を要する。

（２）外資規制

放送は有限希少な電波を用いることや大きな社会的影響力を持つことから、放送事業者に対しては、外国人等による出資の制限（いわゆる外資規制）が行われている。この外資規制については平成 18 年 4 月からいわゆる間接出資規制が導入され、放送持株会社に対する外国人等の出資についても子会社である放送事業者への間接的な出資として新たに規制対象とされることとなった。

しかしながら、放送持株会社自体は外資規制の対象ではなく、従って、外資規制違反となる場合にも外国人等の株主に対する名義書換拒否権がないことから、持株会社に関する外国人等による経営支配の可能性を完全には排除し得ない状況にあり、このことが放送事業者が持株会社を活用する際の支障とされている。

このため、放送持株会社については、子会社である放送事業者に対する外資規制の実効性を確保しつつ、的確なグループ経営を可能とする観点から、放送事業者と同様に外資規制の対象とし名義書換拒否権を付与することが適当と考えられる（注）。

（注）航空法においては、航空運送事業者に加え、その持株会社についても外資規制を課し、名義書換拒否権を付与している。

（３）子会社である放送事業者の番組編集の自由と地域情報の確保

放送持株会社は、個々の子会社を含むグループ全体の利益を勘案し経営を行うものであるが、このような考え方を強調する結果、場合によっては子会社である放送事業者の番組編集に対して影響力を行使することが懸念され

る。

特に、いわゆるキー局が経営の主導権を持つ場合、全国ネットワークによる放送を重視する結果、子会社であるローカル局による地域番組の提供がないがしろにされることが懸念される。

このため、放送持株会社の自主的な取組を尊重しつつも、子会社である放送事業者の番組編集の自由の確保を含め、その業務運営の適正を確保するために一定の義務を放送持株会社に課す（注 1）ことが必要であると考えられる。

また、地域社会を基盤とするローカル局にとって、地域番組の提供は最も重要な機能の一つであるが、従来、このような機能は、ローカル局の主たる出資者はできるだけその地域に住所を有する者とする旨の構造規制により確保されてきた。しかし、放送持株会社と必ずしも同一の地域に存するとは限らないその子会社（ローカル局）については、このような規制は事実上取り得なくなる。

このため、子会社であるローカル局の地域番組を十分に確保するため、従来の構造規制に代え、一定割合の地域番組の提供を確保する行為規制（注 2）を導入することが必要である。

（注 1）銀行法等では、子会社の業務の健全かつ適切な運営の確保について持株会社の努力義務を規定している。

（注 2）仏国、独国等においては、放送事業者に対し地域番組の一定割合の提供を義務付けている。

（４）放送番組審議機関の設置

放送番組審議機関は、放送番組の適正を図るため、放送事業者ごとに設置される（放送法第 3 条の 4）ものであるが、放送持株会社によるグループ経営を通じた効率化を図るという観点から、子会社である放送事業者の間で番組審議機関の共同設置を認めることも考えられる。

しかしながら、子会社である放送事業者は、通常、地域的一体性がない異なる放送対象地域で各々の地域番組等を提供することが想定されること等を踏まえると、このような放送番組審議機関の共同設置を認めることは、地域番組を適切に確保する観点から、適当ではないと考えられる。

このため、現行制度上、放送区域が3分の2以上重複する場合等には、番組審議機関の共同設置が認められている（放送法第51条第3項）が、衛星放送事業者と複数の地上放送事業者を子会社とすることが想定される放送持株会社についてこのような措置を認めることは適当ではなく、当該規定は適用除外とすべきである。

他方、放送持株会社は、自ら放送を行わないものであり放送番組審議機関の設置は不要であるが、子会社である放送事業者の番組審議機関が十分に機能を発揮できるようにするため、何らかの仕組みを新たに設けることも考えられる。この点については、放送持株会社のガバナンス確保の在り方として検討することが適当である（本章2（4）イ「適格性の具体的内容」参照）。

（5）放送番組の保存

放送事業者は、訂正放送への対応等のため、原則、放送後3か月間は放送番組を保存しなければならないこととされている（放送法第5条）が、持株会社によるグループ経営を通じた効率化を図る観点から、放送番組の保存について、子会社である複数の放送事業者の番組を共同保存することを制度的に可能とすることが適当である。

この場合、具体的には放送持株会社による一括保存や番組保存専門の子会社を持株会社傘下に設置すること等が想定される。

なお、放送番組の保存は訂正放送等の制度と密接に関連することから、共同保存を認める場合、番組の管理は各放送事業者が行うものであることを制度的に確保しておくことが必要と考えられる。

（6）放送持株会社の子会社の事業範囲

現行制度上、放送事業者の行う事業の範囲について直接の規律は行われていないことから考えると、放送持株会社の子会社の個々の事業内容について制限を設けることは必要ないと考えられる。

ただし、放送持株会社制度は、子会社である放送事業者の適切な業務運営を確保するものであることから、これらの放送事業者の資産総額が放送持株会社の資産総額の一定割合（例えば、50%超）を占めていること（注）など

放送持株会社としての実体を有していることを放送持株会社の一つの要件として求めることも考えられる。

(注) 独禁法においては、「子会社の株式の取得価格の合計額の当該会社の総資産の額に対する割合が百分の五十を超える会社」を持株会社としており、銀行法においては、この定義を受け、銀行を子会社とする持株会社であって一定の手続を経たものを銀行持株会社としている。

第4章 衛星放送についての規律の在り方

1 CS放送についての規律の在り方

(1) マスメディア集中排除原則

ア 現状と課題

マスメディア集中排除原則では、衛星放送について、一の者が所有又は支配できる中継器数を、委託放送と電気通信役務利用放送をあわせて最大12（標準テレビ水準で72チャンネル相当）（注）、委託放送のみで最大4と定めている。

（注）一の者が自ら使用できる中継器数は、最大8と定めている。

イ 検討

(ア) 一般的な緩和

CS放送については、近時、ケーブルテレビ等の多チャンネル放送メディアや通信による映像配信サービスとの競争が激しくなってきたことなどから、委託放送事業者及び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併せて「CS放送事業者」という。）の事業基盤の強化が求められているほか、

- ① 電気通信役務利用放送の対象となることによって東経110度CSデジタル放送の左旋円偏波（注1）（12中継器）が利用可能となったこと
- ② H.264/MPEG-4 AVC（以下「H.264」という。）（注2）等の新たな動画圧縮技術や、DVB-S.2（注3）等の新たな伝送路符号化技術の実用化が見込まれること等

周波数の希少性が緩和傾向にあることを踏まえ、CS放送についてのマスメディア集中排除原則を緩和することが考えられる。

この緩和の程度については、上記技術が実用化されれば同じ周波数帯幅で2～3倍の番組が伝送可能となり、一部の者が現在以上の中継器を所有

又は支配しても残りの中継器で従来と同等の放送事業者数を確保可能であることなどを踏まえ、委託放送、電気通信役務利用放送のいずれについても、例えば、現在認められている数の2倍程度の中継器を所有又は支配できるようにすることが考えられる。

このような緩和を行う場合においても、基幹的放送である地上放送事業者や準基幹的放送であるBS放送事業者については、多元性の確保等の観点から、引き続き、その他の事業者よりも厳しい制限を課すことが必要と考えられる。

(注1) 人工衛星の中継器から地上のアンテナに向かって反時計まわり(左方向)に回転しながら送られる電波のこと。東経110度CSデジタル放送においては、BSデジタル放送と同じ右旋円偏波の中継器のみが放送用に使用されてきたが、周波数の有効利用等を目的とし、左旋円偏波の周波数を電気通信役務利用放送法の適用対象とする旨の省令改正が平成17年6月に実施された。

(注2) 平成15年に国際標準として制定された動画圧縮技術。従来の技術に比べて圧縮効率が高く、既に、移動体向けサービス(ワンセグ)などの規格として採用されている。

(注3) 欧州電気通信標準化機構(ETSI: European Telecommunication Standards Institute)により規定された衛星用デジタル放送方式であり、従来方式(DVB-S: Digital Video Broadcasting - Satellite)と比較して30%程度の伝送効率向上を実現し、欧米でも導入が進められている。

(イ) 特例的な緩和

他方、(ア)で見たような状況の変化が、現時点ではマスメディア集中排除原則を一般的に緩和する根拠とはならない場合においても、前述の多チャンネル放送メディア等との競争が激化する中で、番組編成等の自由度を高め、事業基盤を強化するとともに、CS放送全体としての発展を図ることを重視し、CS放送事業者に対して放送の多様性確保についての規律を新たに課すことを条件として、特例的にマスメディア集中排除原則を緩和することが考えられる(以下放送の多様性確保についての規律を受けるCS放送事業者を「特定CS放送事業者」という。)

この規律は、表現の自由にかかわるものであることから、例えば、教養、

娯楽等といった番組のジャンルごとに調和の取れた構成とするよう努めることなど、必要最小限のものとするのが適当と考えられる。

また、緩和の程度については、CS放送における多元性の確保等に配慮しつつ、衛星放送全体のチャンネル数等を勘案し定めることが必要であるが、(ア)と同様に、委託放送、電気通信役務利用放送のいずれについても、例えば、現在認められている数の2倍程度の中継器を所有又は支配できるようにすることが考えられる。

なお、地上放送事業者やBS放送事業者については、その他の事業者よりも厳しい制限を課すことは、「一般的な緩和」の場合と同様である。

(ウ) 対応の方向性

CS放送についてのマスメディア集中排除原則には、一般的な緩和と特例的な緩和とが考えられるが、一般的な緩和については、現在、H. 264等の導入に向け、技術基準に関する制度整備の途中段階であること、また、特例的な緩和については、多様性確保についての規律を設けてもマスメディア集中排除原則の目的の一つである放送の多元性を十分確保し得ないという懸念や多様性確保についての具体的な規律の在り方など、更に検討を進めるべき事項がある。

このため、当面は、これらの事項について検討しつつ、一般的な緩和と特例的な緩和のいずれが適切かについて更に検討を進めることが適当と考えられる。

(2) CSプラットフォーム事業

ア 現状と課題

(ア) CSプラットフォーム事業の概要

平成8年に開始されたCSデジタル放送は、放送番組の編集について責任を持つCS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業務用人工衛星局の管理・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併せて「衛星事業者」という。)に

よって実施されているが、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、次のような業務の全部又は一部を行う、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 課金・認証といった顧客管理、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
- ② CS放送事業者の代理人としての視聴者との契約事務
- ③ ②に関するマーケティング、各種番組のパッケージング、販売促進業務等の展開
- 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、新たに参入するCS放送事業者にとって、業務を開始する際の課金・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の費用の軽減が可能となるなどのメリットがある。

また、プラットフォームにより一定規模の市場が形成され、CS放送事業者の事業展開が容易となる面もある。

さらに、視聴者との関係では、プラットフォーム事業者は、CS放送の視聴契約、各種問い合わせ、苦情対応等の窓口になる等、CS放送事業者の円滑なサービス提供に大きく貢献している。

このような多くのメリットがあるため、プラットフォーム事業はCS放送の開始当初から事業が展開され、一時は複数の事業者によるサービスも行われたが、現在では一つの事業者によるほぼ独占的な状況にある。

(イ) 自主ガイドライン策定までの経緯

プラットフォーム事業者は、視聴者にとっても、CS放送事業者にとっても大きな役割を果たしており、その円滑な業務運営がCS放送の発展や視聴者利益の確保の上で欠かせないものとなっている。

このような認識の下、総務省においては、「衛星放送の在り方に関する検討会」（座長：多賀谷一照 千葉大学副学長）を開催し、その最終取りまとめ（平成14年12月）において、プラットフォーム事業者による「C

S放送事業者への一層適正な業務の提供」と「視聴者利益の確保に一層資する業務の実施」の確保の観点から、CSデジタル放送の普及発展のためプラットフォーム事業者において業務に係るガイドラインを自主的に策定し、公表することが提言された。それを受け、総務省においては、さらに、「CSデジタル放送に係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、その自主ガイドラインの策定に資するものとして、「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」が取りまとめられた。

これらを受けて、平成15年7月、プラットフォーム事業者は、「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」を策定し、公表した。

(ウ) 自主ガイドライン策定後の課題

このような「自主ガイドライン」の策定により、プラットフォーム事業の適正化が図られているが、現在でもなお、次のような課題が本研究会のヒアリング等において指摘されている。

- ① CS放送事業者との関係について、自主ガイドラインでは、「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」とされているが、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、又は相反しないまでもマッチしない場合があり、適切な連携が築けない場合がある

特に、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の額や用途が適切で効果的かどうか不明確ではないか

- ② 視聴者との関係については、自主ガイドラインで、「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」とされているが、プラットフォーム事業者の位置づけが明確でなく、視聴者にその仕組みが分かりにくいことや、プラットフォーム事業者は放送事業者ではないため、受け付けた視聴者の苦情やニーズ等に必ずしも的確に対応し得ない

具体的には、

- ・ 現行制度において商品である番組設定や価格設定を行う者はCS放送事業者であり、プラットフォーム事業者はこれに関与できない
- ・ 視聴契約におけるベーシックパックの構成は関係事業者の多様な利害が複雑にかかわっており、視聴者の声を反映することは困難である
- ・ 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、多様な分野の放送を確保する仕組みを考えられないかなどである。

イ 検討

(ア) CSプラットフォーム事業の制度化による対応

プラットフォーム事業について、アで見たような課題に適切に対応するとともに、CS放送事業者間の公正な競争環境や潜在的な新規事業者の参入インセンティブを確保し、CS放送の健全な発達を図るため、自主ガイドラインを客観的に担保する仕組みとして、CSプラットフォーム事業を制度上位置付け、所要の規律を課すことが考えられる。

規律の具体的内容としては、

- ① 参入に当たって、例えば、登録制とすること
- ② CSプラットフォーム業務と他の業務との会計の整理をすること
- ③ CSプラットフォーム業務の提供についてCS放送事業者の差別的取扱いを禁止すること（提供義務を含む。）
- ④ プラットフォーム業務手数料の適正を確保すること
- ⑤ 視聴者からの苦情等を的確に関係のCS放送事業者に伝達し適切な対応が講じられるようにすること

が考えられる。

(イ) プラットフォーム事業を併せ行う特定CS放送事業者等の制度化による対応

特定CS放送事業者又は相当数の中継器を所有・支配するCS放送事業者がプラットフォーム事業を兼営することも考えられる。

そのような事業者について、前述の課題をみた場合、①プラットフォーム事業者と放送事業者の間の利益相反は、両事業者の兼営（一体化）によって生じなくなること、②視聴者からみて、苦情対応、契約・課金事務等を行うプラットフォーム事業者と放送の編集主体であるCS放送事業者が一体となることにより、プラットフォーム事業の制度的位置付けがより明確になるとともに、視聴者ニーズに即した柔軟な番組編成など視聴者利益の確保を図ることが可能となる。

他方、①このような特定CS放送事業者等は、それに統合されなかった他のCS放送事業者に比べ優越的な地位を持つこととなるため、それらの事業者に対して差別的な取扱いが行われる可能性が高まることや、②番組編集権を持つ主体の数が減少することにより、視聴者にとって放送の多元性や多様性が十分に確保されなくなることが懸念される。

以上のことを考えると、特定CS放送事業者等がプラットフォーム事業を併せ行う場合には、上記の懸念が払拭されるよう、必要最小限の規律として、(ア)に記載した規律のうち、③のCSプラットフォーム業務の提供についてCS放送事業者の差別的取扱いを禁止することが必要である。

なお、CS放送事業者との関係に加えて、番組供給事業者との関係においても差別的取扱いを禁止することが考えられるが、①CS放送事業者と番組供給事業者との間については、従来、何らの規律もなく、多チャンネル放送メディアであるケーブルテレビについても規律されていないことや、②番組供給事業者との間で差別的取扱いの禁止をすることは、取引の内容が番組という表現行為に直接かかわるものであり、特定CS放送事業者等の番組編集の自由を制約する可能性があることから、今後更に検討を進めることが必要である。

(ウ) 対応の方向性

このように、CSプラットフォーム事業にかかわる課題については、「CSプラットフォーム事業の制度化」と「プラットフォーム事業を併せ行う特定CS放送事業者等の制度化」という2つの対応の方向性があるが、いずれにせよ、プラットフォーム事業という、現行制度では規律対象となっ

ていないものを新たに規律対象とすることになるため、現在生じている課題を改めて把握・検証するとともに、これが法的規制によらなければ対応できないものか否か、十分に検討する必要がある。

特に、「CSプラットフォーム事業の制度化」については、いわゆるドミナント性に着眼した規律にするか否か、また、「プラットフォーム事業を併せ行う特定CS放送事業者等の制度化」については、「プラットフォーム事業とCS放送業務が持株会社の下で一体的に経営される場合でも的確に規律し得るか否か等、更に検討を進めるべき事項も残されている。

このため、当面の対応としては、現在行われている自主ガイドラインによる対応を更に充実させるための検討を進めるとともに、上記の2つの考え方について、更に検討を深めることが適当である。

(3) CS放送に関するその他の課題

ア CS放送事業者に対する番組規律等の適用の在り方

現在、CS放送事業者は複数のチャンネルを持つことが可能とされているが、論点の多角的解明等の番組準則については、個々のチャンネルごとに適用されている。

この点、CS放送は、地上放送と異なり、数百ものチャンネルが既に存在すること等から、多様な専門チャンネルを確保するというCS放送のメディア特性を更に伸長するため、このような規律を改め、一定数のチャンネルごとに番組準則を適用し（注）、特定の事項のみを扱うチャンネルを可能にすることが考えられる。

しかしながら、このような変更については、①CS放送も地上放送と同様に番組準則が確保されているという現在の視聴者意識からすれば、視聴者保護の観点で支障が生じる可能性があること、②このような変更を行うのであれば、番組準則の適切な運用を担う番組審議機関の在り方についても併せて見直す必要があること、等から慎重に行うことが適当である。

このため、CS放送事業者についての番組準則の適用の在り方については、引き続き検討を重ねることが適当と考えられる。

（注）例えば、ある事業者が5チャンネルを持つ場合には、個々のチャンネルご

とではなく、その5チャンネル全体で「論点の多角的解明」や「政治的公平」が確保されていけば足りるものとする。

イ 衛星事業者とCS放送事業者の兼営の可否

現在、衛星放送分野においては、いわゆるハード（放送設備）とソフト（番組編集）を分離することにより、多額の事業開始費用を要する衛星放送について事業参入を容易にするという政策目的の下で、衛星事業者とCS放送事業者が異なる者であることを前提とする受委託放送と電気通信役務利用放送が制度化されている。

近時、こうした状況下にあつて、衛星事業者とCS放送事業者が事業基盤を強化するため、合併や持株会社の活用による経営統合を行う可能性も見受けられる。

この点について、現行制度は衛星事業者とCS放送事業者が、本来、別の経営主体であることを前提に整備されたものであることから、両者の経営統合を認めることは、衛星事業者によるCS放送事業者の差別的取扱いの禁止を事実上形骸化させることが懸念される。

このため、衛星事業者とCS放送事業者の経営統合については、現在設けられている個々の規律の確保に留意しつつ、衛星放送全体としての発展や適切な競争の確保に配慮しながら、更に検討を進めることが適当である。

2 BS放送についての規律の在り方

(1) BS放送を取り巻く環境の変化

ア BS放送事業者の経営状況

BS放送では、現在、広告放送が多く行われているが、その経営環境は依然として厳しい状況にある。他方、受信可能世帯数が平成18年8月末には、1,740万世帯となるなど、将来の経営改善の兆しも見え始めている。

イ 周波数事情（有限希少性）

BSデジタル放送は、現在使用している4中継器（周波数）のほかに、新

たに使用可能な周波数(注)が存在する。また、圧縮技術等の進展によっては、今後は更に周波数の有限希少性が緩和されることが見込まれる。

他方、BS放送用の周波数は国際的に割り当てられるものである点で、希少性の緩和には限界があり、CS放送との違いは依然として存在している。

(注) NHKアナログハイビジョン放送終了後のチャンネルについては、平成17年9月に委託放送事業者3者を認定済み。このほか、BSアナログ放送(WOWOW、NHKBS-1・BS-2)終了(平成23年までに予定)後の3チャンネル、及び2000年に開催された世界無線通信会議(WRC(World Radiocommunication Conference)2000)で割り当てられた4チャンネルが将来使用可能とされている。

ウ 社会的影響力

広告放送を主体とするBSデジタル放送は、受信可能世帯数が1,740万世帯となるなど順調に発展している。

他方、視聴者の一日当たりの視聴時間はBS放送・CS放送を合わせても10分(地上テレビジョン放送は3時間46分)であること(注)等からすれば、BSデジタル放送の社会的影響力は、地上放送に比べ依然として低いものと考えられる。

(注) 第1章2(3)「視聴時間の変化」参照。

エ その他の変化

BS放送とCS放送の差異については、必要なアンテナの大きさに違いがなくなるなど技術的には小さくなってきており、視聴者からすれば、現在視聴している番組がBS放送かCS放送かは意識されない状況にある。特に、ケーブルテレビの視聴者にとっては、このような傾向が強いとされている。

オ BSデジタル放送の今後の位置付け

このような状況、特に、1,740万世帯への普及という実績等を踏まえると、広告を財源とする無料放送が多いBSデジタル放送は、準基幹的放送としての発展が引き続き期待されるメディアであると考えられる。

(2) BS放送と地上放送の兼営

ア 兼営の必要性

地上放送事業者からBSデジタル放送事業者への出資についての「支配」とする基準は、平成15年に「3分の1以上」から「2分の1超」に緩和されたが、現在のBSデジタル放送事業者の厳しい経営状況に照らし、両者の兼営（注）を認めるべきだという要望がある。

この兼営については、①地上放送とBSデジタル放送の2波による編成により、結果として視聴者の番組選択の幅が広がること、②兼営による共通経費の削減等により番組制作の充実が図れること、③番組の有効な2次利用が可能となること、④地方局の番組を全国発信する機会が広がること等のメリットがあるとされている。

さらに、⑤短期的な経営救済という点では、収支構造の改善を一気に行うことができるというメリットがあると主張されている。

（注）「兼営」の意味については、第2章1（4）アの注を参照。

イ 兼営の問題点

（ア）多元性

①BSデジタル放送については周波数の希少性が依然として緩和されているとは言えないこと、②平成16年に設けられた地上放送の経営破綻時の一時的な特例の場合でも多元性の確保の観点からキー局とローカル局の兼営は認められていないこと、等を考えると、準基幹的放送としての発展が期待されるBSデジタル放送について、地上放送との兼営を認めることは、放送の多元性の確保という点で問題があると考えられる。

（イ）多様性

兼営により編集権が一の者に属することとなる場合、地上放送とBSデジタル放送の2波による総合的な番組編成が行われ、全体として多様な番組が提供されることも考えられる。他方、このような番組編成では、BSデジタル放送の独自性が失われるほか、地上放送と同一番組が放送されることに対する歯止めがなくなり、結果として番組の多様性が損なわれるこ

とが懸念される。

(ウ) 地域性

広告放送の市場が現在以上に拡大することを期待しにくい状況下で、キー局がBSデジタル放送を兼営して影響力を増すことになれば、ローカル局は広告収入の減少、従来の民放ネットワークの変質等、大きな影響を受けることを免れないと考えられる。このような事態は、ローカル局の経営基盤を揺るがし、地域に根ざした情報発信メディアの在り方にも多大な影響を与えるおそれがあるものと考えられる。

ウ 検討

以上を踏まえると、地上放送とBSデジタル放送の兼営については、次のとおり考えられる。

(ア) 兼営の是非

地上放送事業者からBSデジタル放送事業者への出資比率について緩和を行った平成15年当時からマスメディア集中排除原則についての状況に大きな変化があったとは認められないことから、「全国」を対象に広告放送（無料放送）を行うBSデジタル放送について地上放送との兼営を認めることは、放送の多元性の確保への支障等が懸念される。特に、兼営を認めることによって短期的な経営救済の面では一定の効果があるとしても、それが、将来のBSデジタル放送の競争力の向上や市場の拡大につながるとは言い切れない。さらに、平成19年12月に新規参入が予定されていることを踏まえると、現時点で既存の事業者の状況を前提に、規律の変更を検討することは適切ではないと考えられる。

このため、現時点で地上放送とBSデジタル放送の兼営を認めることは適切ではないが、周波数の希少性や社会的影響力についての今後の環境変化を注視しつつ、引き続き検討をしていくことが適切と考えられる。

(イ) 持株会社による経営統合

前述のとおり放送持株会社の制度が設けられる場合、放送持株会社の下で地上放送事業者（キー局）とBSデジタル放送事業者が子会社となる形での経営統合は、放送の多元性、多様性、地域性の確保についての配慮が行われることを前提として、これを認める余地があると考えられる。

これは、準基幹メディアとしての発展が期待されるBSデジタル放送について経営の選択肢を広げる観点からも望ましいものであり、この点については、放送持株会社の制度化と併せて検討することが必要である。

なお、現在BS放送事業者の中には有料でサービスを提供している者もあり、このような事業者については、CS放送とのバランスも踏まえ、マスメディア集中排除原則を緩和することも考えられるが、この点については、BS放送全体の準基幹放送としての位置付けに十分に留意しつつ、引き続き検討することが必要である。

第5章 新たな放送サービスへの対応

放送のデジタル化やいわゆる通信と放送の融合の進展に伴い、近時、「サーバー型サービス」や「携帯端末向けサービス」といった、これまでとは異なる新たな放送サービスが検討又は提供されつつある。

これらのサービスは、現在の放送法制定時には想定されていなかったことから、現行制度においてどのように位置付けるか、また、視聴者がこれらのサービスを今後十分に活用するためにはどのような制度的対応が必要かについて、以下のとおり検討した。

1 サーバー型サービス

(1) サービスの概要

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の番組を、メタデータ（番組の属性を示す情報）を活用できる受信機器（サーバー）によって、①蓄積しつつ視聴（リアルタイム型）し、又は、②蓄積後に視聴（蓄積型）するものであり、視聴者がメタデータを使って好みのシーンを検索して視聴すること等ができるサービスである。

このようなサービスは、アナログ技術の段階では実現が困難であったが、放送ネットワークや受信端末のデジタル化と、それらの総合的な活用によって初めて可能となるものである。

サーバー型サービスについては、平成19年度までの実用化に向け、放送事業者、受信機器メーカー、通信事業者等で構成される「サーバー型放送運用規定作成プロジェクト」で検討が進められ、平成18年9月、受信機仕様、メタデータ仕様等を定める「サーバー型放送技術資料」が取りまとめられた。

(2) 現行制度上の位置付け

サーバー型サービスは、番組を蓄積してメタデータを活用しつつ視聴するサービスである点で、従来の放送とは異なることから、サービスの実施や視聴者がこれを十分に活用するための制度整備の必要性について検討した。

ア 「放送」との関係

サーバー型サービスは、リアルタイム型、蓄積型のいずれについても、「公衆によって直接受信されることを目的とする無線通信の送信」（放送法第2条第1号）であることから、放送法上の「放送」に該当し、放送としての規律を受けることとなる。

このサービスを現在の放送の実態と比較すると、放送を、① 視聴と同時に録画する場合、② 録画した後で視聴する場合と同様であり、現在の放送と異なった扱いをする理由はないものと考えられる。

この点、録画した後に視聴すること（蓄積型）のみを行うサービスは、現在の放送のような「公衆による同時視聴」を前提とするサービスではないため、「放送」に該当しないとすることも考えられるが、これでは、このサービスには番組準則等の適用が行われず、視聴者利益を確保できなくなることから、適当ではないと考えられる。

ただし、今後、サーバー型サービスが普及し、その具体的な視聴形態等が明らかになった段階で、① 蓄積型については視聴者の同時視聴を予定していないことや、② 放送、通信又は蓄積媒体のいずれによって与えられるかを問わず、メタデータが放送番組の視聴に活用される場合には、サーバー型サービスは従来の放送以上に視聴者にインパクトを与える可能性があること、等のメディア特性を十分に踏まえ、より適切な放送規律を設けることについて検討することが必要と考えられる。

なお、前述のとおり、「放送」は公衆が直接受信した上で「同時に視聴」するか「異時に視聴」するかを問わないものと解すべきであるが、これを法文上明確にするかどうかについては将来的な課題として更に検討することが適当である。

イ 「有料放送」との関係

サーバー型サービスについては、現在、放送事業者が有料による提供を検討している。放送法上、「有料放送」とは、① 契約により、② その放送を受信することのできる受信設備を設置し、③ 当該受信設備による受信に関し料金を支払う者によって受信されることを目的として、④ 当該受信設備

によらなければ受信することができないようにして行われる放送とされている（放送法第52条の4）。

この制度は、現在の衛星放送による有料放送を念頭に、「受信に関し料金を支払うこと」、すなわち、受信と同時に暗号を解読して視聴することに課金することを前提に制度整備されたものであり、サーバー型サービスのように入ったん受信（蓄積）した後、任意の時点で暗号を解読し視聴することに課金する形態については想定していなかったと考えられる。

しかしながら、いずれのサービスも料金を支払うことによって視聴可能となる放送であることには変わりはなく、このようなサーバー型サービスを「有料放送」ではないとして料金についての規律の対象外とすることは、視聴者保護の観点から問題があると考えられる。

このため、サーバー型サービスのうち有料で行うものについては、蓄積後に、暗号を解読して視聴することに課金するサービスを含め、放送法上の「有料放送」としての規律を適用するよう、解釈の明確化又は必要な制度整備を行うことが適当である。

また、サーバー型サービスについては、番組やメタデータを放送するとともに、通信としても送信する通信・放送融合的なサービスの実施も想定されている。このような視聴者からみて一体的なサービスについて、放送として扱われる部分については「有料放送」として料金等が規律されることになる一方、通信として扱われる部分については規律がないことはバランスを欠き、場合によっては、視聴者利益が十分に確保できなくなることも想定される。今後は、このような状況についても的確に対応できるよう、運用面で十分に留意するとともに、制度面でも必要に応じ見直しを行うことが必要である。

（3）今後の制度整備の必要性

サーバー型サービスについて、今後、視聴者ニーズに迅速かつ柔軟に対応するとともに、その普及・発展を図っていくためには、視聴者利益の確保に十分留意しつつ、有料放送についての料金認可制を届出制に改める等の規制緩和を行うことが適当である。

また、受信料を財源とするNHKが有料放送を行うことは放送法上認めら

れていないことから、今後、仮にNHKがサーバー型サービスを受益者負担（有料放送）の形で行う場合（注）には、受信料制度との関係を整理することを含め、制度整備が必要となる。

（注）NHKは、「経営計画（平成18年～平成20年度）」において、平成19年度のサービス開始を公表している。

2 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

（1）サービスの概要

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は、平成18年4月から開始された。

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13のセグメントに分けて、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をそれぞれ異なる変調方式で同時に送信できることが大きな特徴の一つとなっている。

このため、例えば、固定アンテナとの接続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器向けサービスは、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で高精細度テレビジョン放送を行い、他方、受信環境が安定しない場合があるが、伝送する情報量は小さくて済む携帯端末向けサービスでは、残りの1セグメントを使って信号受信を重視した変調方式で放送することにより、両者を同時に提供することができる。

また、ISDB-Tの場合は、地上テレビジョン放送を携帯・移動体で受信する場合に課題であった「マルチパス（遅延波）による妨害」に強い直交周波数分割多重方式（OFDM：Orthogonal Frequency-Division Multiplexing）を採用するとともに、強力な誤り訂正機能を備えている。このため、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、データサービス受信機能が端末側で標準装備されるなど、携帯端末向けのインターネットサービスとの連携も容易になっている。

(2) 現在のサービス形態と現行制度上の位置付け

現在、携帯端末向けサービスは、固定受信向けのテレビジョン放送（本放送）と同一の番組をそのまま放送するいわゆる「サイマルサービス」として行われている。

このようなサービス形態を前提に、例えば、地上デジタルテレビジョン放送のドラマやスポーツ中継等の番組を外出先で携帯端末を使って視聴するといった利用が行われている。また、携帯端末向けのインターネットサービスとの連携により、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、いわゆる通信・放送融合型サービスの展開も行われつつある。

この「サイマルサービス」は、現在、「テレビジョン放送」（注）の免許によって行われており、主放送を補完する放送（補完放送）としての動画（併せ送られる「文字、図形その他の影像」を含む。）と主放送と同内容の音声を組み合わせて実施されている。

（注）「テレビジョン放送」とは、静止し、又は移動する事物の瞬間的影像及びこれに伴う音声その他の音響を送る放送（文字、図形その他の影像又は信号を併せ送るものを含む。）をいう。（放送法第2条第2号の5）とされている。

(3) 今後の制度整備の必要性

現在、各放送事業者は、携帯端末向けサービスとして、このような「サイマルサービス」のほか、本放送とは別の内容を放送する「独立サービス」の提供についても検討を行っている。

具体的には、例えば、通勤途上の駅での待ち時間にニュース番組のダイジェスト版を視聴できるようにするといった外出先での短時間視聴や非常災害時に避難勧告等の情報を提供する等のサービスが考えられる。

この非常災害時のサービスについては、携帯端末向けサービスのシステム特性から、特定の地域に限定した避難勧告が可能となること等（注）、緊急情報伝達手段としての活用が期待されている。

このような視聴ニーズに答えるため、現在の「サイマルサービス」に加え、「独立サービス」の提供を可能とすることは、デジタル技術を活用し、いわゆる通信と放送の融合の成果を国民に還元する観点からも適当であると考えられる。

しかしながら、現行の「テレビジョン放送」の免許では、主放送とは関係のない音声を放送することはできないため、このような「独立サービス」は、現在実施できないとされている。

このため、テレビジョン放送免許について、携帯端末向けの「独立サービス」が実施できるよう、法改正を含む制度整備を行うことが必要と考えられる。

なお、今後、放送のデジタル化が更に進展した段階では、テレビジョン放送とラジオ放送とを区別している現在の制度自体についても、視聴者利益を確保する観点から見直しを行うことが必要と考えられる。

(注) 携帯端末向けサービスについては、システム上、次のような活用が可能とされている。

- ① 緊急警報信号（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応じ起動させる
- ② 通信サービスの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
- ③ 携帯電話端末の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だけを起動させて必要な情報を送る

第6章 意見募集で提出された意見と本研究会の考え方

本研究会では、これまでの議論を踏まえ、平成18年7月に「取りまとめ(案)」を策定し、これについて7月19日から8月31日まで意見募集を行った。その結果、放送事業者やその事業者団体をはじめ、新聞社、通信事業者、個人等から合計で41件の様々な意見や情報が寄せられた。

これらの意見を受けて改めて検討を行った結果、本研究会としては、「取りまとめ(案)」に示した事実関係について一部修正する一方、考え方自体については見解を維持することとし、本報告を最終的に取りまとめた。

しかし、提出された意見や情報の中には、本研究会において十分に詰めきっていなかった事項についての指摘や示唆に富む見解、今後の制度整備やその運用に当たって参考となるものなど多数の有益な意見があったほか、「取りまとめ(案)」の考え方が的確に伝わらなかったことに基づくと思われるものもあった。

そこで、提出された個別の意見・情報に対する本研究会の見解は、本報告の資料編の「意見募集で提出された意見及びそれに対する研究会の考え方」に記述し、本章では今後の検討に資するため、意見募集の結果について本研究会の基本的考え方をまとめて示すことにした。

1 マスメディア集中排除原則の基本的考え方〔第2章関係〕

マスメディア集中排除原則は、放送の「多元性、多様性、地域性」を確保し、それを通じた視聴者の利益の実現を重要な目的とするものであるという本研究会の基本的考え方は、異論なく受け止められたと考える。

しかし、具体的な問題については様々な意見があったので、以下の点で本研究会の考え方を再度明らかにする。

まず、マスメディア集中排除原則の見直しの必要性は、本研究会も十分認識しているが、これをできるだけ早期に実現すべきであるという意見については、本報告でも指摘したように、規制はひとたび緩和した後に再度規制することは困難であること等から、マスメディア集中排除原則の緩和は、放送の多元性の確保等への影響を見定めながら、段階的に行うことが適当であると

考える。

次に、番組の地域性を確保するために行為規制を導入することについては慎重であるべきとの意見があった。もとより、表現の自由の確保を旨とする放送法制では構造規制を基本とすべきであるが、視聴者の利益に資する地域番組の確保という放送法制の重要な課題に対応するためには、行為規制を一律に排除することは適切ではなく、従来の系列会社方式、持株会社方式のそれぞれについて、この問題を慎重に検討することが適当である。ちなみに、地域番組の確保のための行為規制は、英国、仏国でも導入されている。

また、「テレビ・AM・新聞」の三事業支配禁止の例外の基準を明確化すべきという本報告の考え方については、賛成意見があったが、三事業支配禁止の規定自体を撤廃すべきという意見もあった。この点について、本研究会としては、地域におけるメディアの多元性等の確保の必要性や、新聞と放送の関係について、我が国より厳格な規律を設けている例が自由民主主義を標榜する諸外国では多いことに照らし、本報告の提言にある考え方は適当である
と考える。

2 持株会社を活用した民放経営の在り方〔第3章関係〕

放送持株会社制度の導入についての本研究会の基本的考え方自体には、異論がないとされた。しかし、その具体的な在り方について、本報告では研究会としての性格から必ずしも詳細にわたる制度設計を示していないこともあり、賛否両論の様々な意見が寄せられた。

まず、子会社である放送事業者の適格性に加え、放送持株会社の適格性までを確保する必要はないという意見があったが、放送持株会社は複数の放送事業者を子会社とするものであり、大きな社会的影響力を持つことから、それにふさわしい適格性を確保することが必要と考える。

次に、放送持株会社についてこの様な適格性をはじめとする規律を設けたとしても、投資家の利益や資本市場における自由な取引の確保という観点から、その規律をより緩和すべきという意見があった。このような視点は、本研究会やそのワーキンググループ会合でも度々議論され、本報告の本文や注記にもできる限りその考え方や検討経緯を示したが、今後更に検討すべき課題も

残っている。

この点について、本研究会は、基本的には、株式を公開することを一般に想定する放送持株会社において、放送の多元性等の「放送の公共性の確保」と「資本市場から評価を受ける収益性の確保」や「資本市場における自由な取引の確保」という、場合により相反する二つの要請をどのように両立させるべきかという問題であると考える。このような視点から、放送持株会社制度が経営の一つの選択肢であることや、その採否は一般に株主総会等により表明される株主意思を反映した企業の選択に委ねられている点も踏まえつつ、今後の制度整備に当たって更に検討を深めるべきであると考える。

具体的に指摘のあった、放送持株会社への出資に関する規律や買収防衛策としての効果についても、同様の視点から、放送持株会社の適格性確保の在り方やその他の関連する論点を含めて総合的に議論することが必要である。

また、放送持株会社と地方公共団体の関係についての考え方を示すべきという意見があった。地方公共団体による放送事業者への出資については、現在、特段の制限はなく、地元資本の確保が容易でない地域における放送事業者の経営基盤の確保や地域番組の充実のために一定の役割を果たしているものである。しかしながら、他方、統治団体としての性格を強めている地方公共団体による放送事業者に対する出資や支配は、言論・表現の自由との関係での懸念があるとも考えられる。

そこで、地方公共団体による放送持株会社や放送事業者自体に対する出資について十分に検討し、その考え方を整理することは重要な課題であり、今後更に検討を深めることが必要である。

3 衛星放送についての規律の在り方〔第4章関係〕

CSプラットフォーム事業については、本研究会やそのワーキンググループ会合において多くの議論が行われたが、「CSプラットフォーム事業の制度化」と「プラットフォーム事業を併せ行う特定CS放送事業者等の制度化」という二つの対応の方向性については、なお検討すべき余地が残されていたことから、これらの両論併記という形で本研究会の作業を終えることになった。この点については、意見募集でも制度化の必要性等について様々な意見

があった。

本研究会としては、今後、本報告で提言された考え方を踏まえて検討が行われ、指摘された課題が早急に解決されることを期待したい。

また、BS放送と地上放送の関係について、役員兼務規制を緩和すべきという意見もあったが、今後、両放送の兼営の是非を検討する際に併せて検討することが適当であると考える。

4 新たな放送サービスへの対応〔第5章関係〕

新たな放送サービスについては、サーバー型サービスの位置づけをはじめとして様々な意見が表明された。

まず、サーバー型サービスの法的位置づけについては、本研究会としては現行制度を前提として一応の整理を行ったが、今後、いわゆる通信と放送の融合が進展していく中で、更に具体的かつ詳細に検討すべきであると考える。また、ワンセグの「独立サービス」の制度化については、同様のサービスである地上デジタルラジオ放送と同時に開始すべきである等の意見があった。本研究会では、独立サービスを行う意義とその制度整備の必要性を中心に検討を行ったものであり、今後、その開始時期の点を含め、どのような形で制度化を図ることが視聴者の利益を確保する上で適当かという観点から、更に検討を深めるべきであると考える。

このほか、テレビジョン放送とラジオ放送の区分を見直す必要性については、将来、放送のデジタル化が更に進展した段階での検討課題の一つとして触れたものであるが、この点について拙速な議論は慎むべきである等の多くの意見があった。

本研究会は、これまで、テレビジョン放送とラジオ放送の双方が果たしてきた社会的役割を高く評価するものであり、この検討課題についても、今後の情報通信に関する技術革新やビジネスモデルの動向等を踏まえつつ、あくまでも視聴者の利益を増大する方向での確かつ慎重な検討が行われるべきであると考える。