

資料2

NHKの衛星放送の保有チャンネル数の在り方に関する研究会

最終報告書（案）

平成20年4月9日

はじめに

1. NHKは放送法に基づき、放送の全国普及、豊かで良い放送番組の提供等の特別の責務を負っていることから、その責務を果たすため、現在テレビ2波、ラジオ3波、衛星放送3波の計8波が割り当てられている。
2. NHKの保有チャンネル数の在り方については、これまで様々な場で議論が行われてきた。とりわけ衛星放送については、1989年（平成元年）の本放送開始以来、受信契約数も着実に拡大し、すでに地上放送に次ぐ準基幹放送として広く国民に認知されたメディアとしての地位を確立しつつあるが、BSデジタル放送の開始に伴って2チャンネルから3チャンネルに拡大したという経緯もあり、BSアナログ放送が終了する2011年以降については見直すこととされていた。さらに、平成18年6月に公表された「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」においては、「難視聴解消のためのチャンネル以外の衛星放送を対象に、削減後のチャンネルがこれまで以上に有効活用されるよう、十分詰めた検討を行う。」こととされた。
3. こうした状況を受けて、平成19年8月に「NHKの衛星放送の保有チャンネル数の在り方に関する研究会」が発足し、BSアナログ放送が終了する2011年以降のNHKの衛星放送の保有チャンネル数の在り方を検討するため、
 - (1) 公共放送のチャンネル数等に係る内外の状況
 - (2) 現行のNHKの衛星放送3波の在り方
 - (3) その他関連する事項等について、有識者から構成される研究会構成員だけでなく、当事者であるNHKの出席も得て、〇回にわたり議論を重ねてきた。
4. この報告書は、NHKの衛星放送の保有チャンネル数の在り方を検討する際の考え方を整理するとともに、本研究会の中でNHKから提案のあったある程度具体的なチャンネル再編成案の是非についても、研究会としての考え方を示したものである。
5. 今後、総務省において、2011年以降のNHKの衛星放送の保有チャンネル数の在り方を決定する際に、この報告書に示された考え方を十分考慮することを強く期待したい。

本文目次

はじめに	1
第1章 NHKの衛星放送の現状	5
1. NHKの衛星放送の歴史的経緯と見直しの背景	5
(1) 世界最初の衛星放送サービスの開始	5
(2) BS衛星放送のデジタル化及び高精細度テレビジョン（ハイビジョン、HDTV）放送の開始に伴う3チャンネルへの移行	5
(3) 保有チャンネル数の見直しの背景	7
2. 衛星放送を取り巻く環境とNHKの衛星放送に対する評価	8
(1) 普及状況	8
(2) 事業者のサービス提供状況	10
(3) NHKの衛星放送の各チャンネルの概要	11
(4) NHKの衛星放送に対する評価	11
第2章 NHKの衛星放送チャンネルの再編成の種類と検討の視点	13
1. NHKの衛星放送チャンネルの再編成の種類	13
2. 検討の視点1 公共放送における衛星放送の位置付け	15
(1) 諸外国の公共放送の比較	15
(2) 他のメディアとの関係	17
3. 検討の視点2 地上放送に係る難視聴対策の在り方	18
(1) アナログ難視聴とデジタル難視聴	18
(2) 2つの難視聴対策	18
(3) 「衛星によるセーフティネット」の概要	19
(4) BS2による難視聴対策と「衛星によるセーフティネット」の関係	20
(5) 実質的なチャンネル数との関係	22
(6) 「衛星によるセーフティネット」終了後の難視聴対策	22
4. 検討の視点3 NHKの衛星放送の目的及び役割	22
(1) 現在の各チャンネルの目的及び役割に対する評価	23
(2) 2011年以降のNHKの衛星放送チャンネルの目的及び役割	24
5. 検討の視点4 標準画質（SD）からハイビジョン画質（HD）への移行	25

(1) 衛星放送用周波数の有限稀少性との関係	26
(2) コスト増加の可能性	28
6. 検討の視点5 国民視聴者の経済的負担	29
(1) NHKの衛星放送に係る経費と衛星付加受信料の構造	29
(2) 現在の衛星付加受信料に対する評価	31
(3) チャンネル削減のシミュレーション	32
(4) 精緻なシミュレーションの必要性	34
(5) 新たな衛星付加受信料体系等の検討	34
7. 検討の視点6 民間衛星放送事業者との関係	35
(1) 衛星放送用周波数の割当	36
(2) 衛星放送市場における競争	36
8. 検討の視点7 コンテンツ制作分野との関係	38
(1) NHKの衛星放送と放送番組制作事業者の関係	39
(2) 放送番組制作分野に関してNHKが果たすべき役割と保有 チャンネル数の関係	40
9. その他	41
第3章 2011年以降のNHKの衛星放送チャンネルの在り方	42
1. 基本的な考え方	42
2. NHKの提案とその評価	42
3. 今後の検討の進め方	45
(1) NHKにおける検討	45
(2) 総務省における検討	45
おわりに	46

図表目次

図表 1	NHKのチャンネル数の推移	7
図表 2	衛星放送の普及【NHK提出資料】	9
図表 3	NHKの衛星放送の受信契約数の推移	9
図表 4	BSデジタル放送（テレビ）の委託放送事業者の概要	10
図表 5	NHKの衛星放送の内容 番組ジャンル別分類 【NHK提出資料】	11
図表 6	NHKの衛星放送に関するアンケート調査概要	12
図表 7	NHKの衛星放送チャンネル再編成の類型（イメージ）	14
図表 8	主要国の公共放送の衛星放送の保有チャンネル数	16
図表 9	NHKのBS 2による難視聴対策と衛星におけるセーフ ティネットの関係	20
図表 10	「BS 2による難視聴対策」と「衛星によるセーフティ ネットの比較」	21
図表 11	BS放送用周波数の使用状況	27
図表 12	チャンネル別経費の試算 （平成19年度予算における全体像）【NHK提出資料】	30
図表 13	NHKの衛星放送関係収支の推移	31
図表 14	現在の衛星付加受信料体系に関する評価	32
図表 15	CVMにより算出されたNHKの放送サービスの金銭的 価値（視聴者一人当たり月額）【NHK提出資料】	33
図表 16	番組編成シミュレーションによる試算【NHK提出資料】	34
図表 17	NHKの衛星放送と民間放送事業者の衛星放送の関係	38
図表 18	民間放送事業者の影響	39
図表 19	関係者ヒアリングの結果概要	41
図表 20	2011年以降の衛星放送のイメージ例	44

第1章 NHKの衛星放送の現状

1. NHKの衛星放送の歴史的経緯と見直しの背景

(1) 世界最初の衛星放送サービスの開始

NHKの衛星放送は、1984年（昭和59年）5月から、BSアナログ放送の試験放送が開始され、1986年（昭和61年）12月からは、そのチャンネル数が2チャンネルに拡充された。1989年（平成元年）6月には、本放送が開始されたが、これは他の主要先進国に先駆けた世界最初¹の本格的な衛星放送サービスであった。

(2) BS衛星放送のデジタル化及び高精細度テレビジョン（ハイビジョン、HDTV）放送の開始に伴う3チャンネルへの移行

NHKの衛星放送は、1989年（平成元年）6月の本放送への移行以降、ニュース、スポーツ、ドキュメンタリー番組等を中心とするBS1と、難視聴対策としての地上波放送の番組に加えて映画・教養番組等も放送するBS2の2チャンネル体制により、難視聴対策だけではなく、我が国の衛星放送市場を牽引する役割を果たしてきた。

また、1991年（平成3年）からは、社団法人ハイビジョン推進協議会を主体とするアナログハイビジョン放送の試験放送も開始され、NHKも放送番組を提供する形で参加した。

その後、2000年（平成12年）のBSデジタル放送及び高精細度テレビジョン（ハイビジョン、HDTV）放送の開始にあたり、NHKの衛星放送のハイビジョン放送に関して、以下のような観点から議論²が行われた。

- ① デジタル方式によるHDTV放送への円滑な移行。
- ② デジタルへの移行までの間アナログ方式によるHDTV放送の視聴者の視聴機会に配慮。
- ③ 放送番組の多様性を確保するため、NHKの保有メディアが過剰とならない。

¹ NHKのBS衛星放送が本放送に移行した翌年の1990年には、米国のDirecTV、英国のBskyBが衛星放送サービスを開始。

²平成11年3月30日郵政省報道発表資料「BS放送における高精細度テレビジョン放送のデジタル方式への円滑移行」
http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/pressrelease/japanese/housou/990330j701.html

さらに、NHKが提供していた標準画質（SD）の衛星放送番組は、既に1,000万世帯で視聴されており、BSデジタル放送の開始後もNHKによるサービスの継続性を確保することが必要であるとの方針も示された。

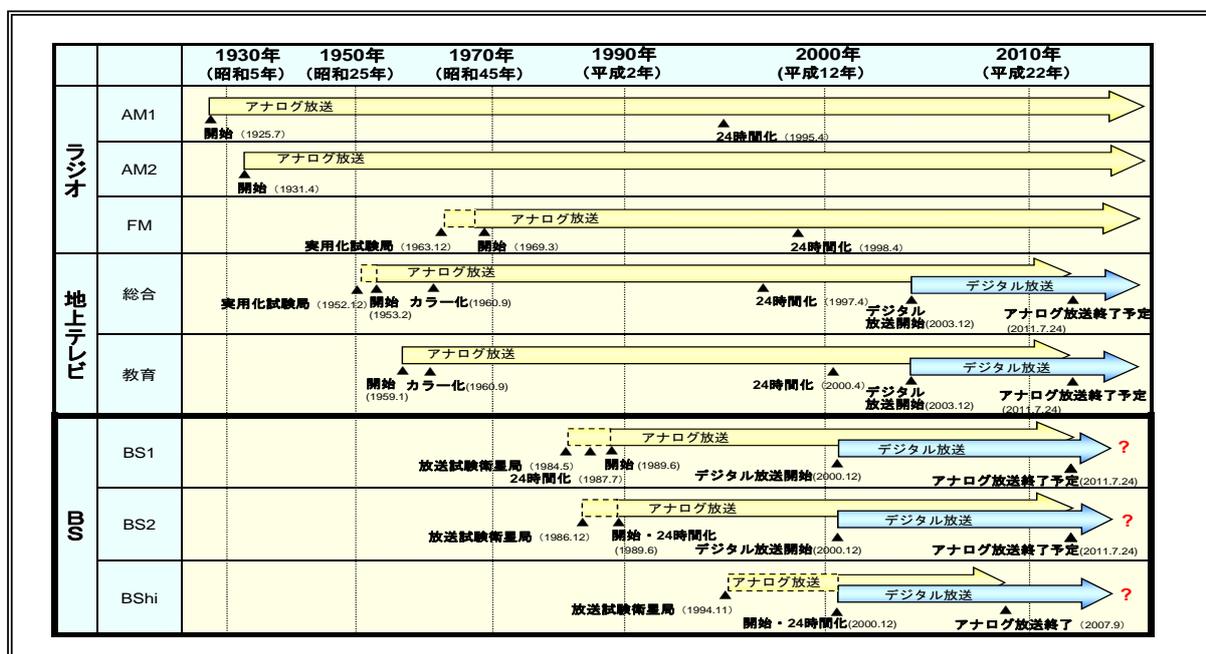
このような考え方に立てば、BSデジタル放送の開始に際して、受信機をBSデジタル放送専用のもので買い替えた視聴者が、今まで視聴していたBSアナログ放送の番組を視聴できなくなる事態が生じないように措置することが必要であった。今までBSアナログ放送を視聴していた視聴者が、受信機をBSデジタル放送専用受信機に買い替えた場合に、このため、仮に、デジタル放送のBS1及びBS2について、アナログ放送のBS1及びBS2と異なる番組を放送することとすると、デジタル放送専用受信機を購入した視聴者は、これまで視聴可能であったアナログ放送のBS1及びBS2の番組を視聴できないこととなり、視聴者の利益が阻害される。このような考え方から、デジタル放送が相当程度普及するまでは、デジタル放送のBS1及びBS2は、アナログ放送のBS1及びBS2と同一の放送を同時に行うこと（サイマル放送）とされた³ものである。

しかしながら、デジタル放送のBS1及びBS2は、標準画質であるアナログ放送のサイマル放送であることから、ハイビジョン画質ではなく標準画質となり、「デジタル方式によるHDTV放送への円滑な移行」が阻害されることとなる。このため、ハイビジョン放送と親和性の高いデジタル技術の特性を生かした放送を実施する観点から、標準画質で放送されるBS1及びBS2とは独立したチャンネルを別途設ける必要が生じ、新たに衛星ハイビジョン（BSHi）⁴が設けられ、現在の3チャンネルの構成となった。

³ 平成17年の放送普及基本計画の改正において、BSデジタル放送が相当程度普及したとして、アナログ放送のBS1及びBS2がデジタル放送のBS1及びBS2のサイマル放送とすることとされた。

⁴ アナログハイビジョン放送については、民間放送事業者はBS衛星放送のデジタル化を機に廃止したが、NHKについては、②の考え方に基づき、2007年9月まで放送を継続した。

図表1 NHKのチャンネルの推移



(3) 保有チャンネル数の見直しの背景

上記のとおり、NHKの衛星放送の保有チャンネル数を3とすることは、「NHKの保有メディアが過剰とならない」ようにすることとの関係が問題となることから、2チャンネルから3チャンネルの拡充は暫定的なものであるとし、「放送普及基本計画」において、その拡充を必要とする理由であるBSアナログ放送が終了する2011年以降については、2を超えないことを前提に見直すこととされたものである。

●放送普及基本計画（昭和63年郵政省告示第661号）

第1 放送局の置局（受託国内放送及び受託内外放送にあっては、受託国内放送及び受託内外放送を行う放送局の置局及び委託放送業務。以下同じ。）に関して定められる指針及び基本的事項

1 放送を国民に最大限に普及させるための指針

(2) 受託国内放送の普及

ア 放送衛星業務用の周波数を使用する受託国内放送

(D) ただし、(A) 及び (B) の協会の放送は、(ア) の協会の標準テレビジョン放送が終了するまで行うものとし、その後については、当該放送の必要性、周波数事情その他の事情を勘案し、2番組⁵（主たる放送の番組数）を超えないことを前提に、衛

⁵ 本研究会においては、「チャンネル」の語について、放送普及基本計画における「番組」と同じ意味で用いている。

星系による協会の放送全体を見直すものとする。

(注) 「(A)及び(B)の協会の放送」 = デジタルのBS1、BS2及びBSHi ((A) : BS1及びBS2、(B) : BShi)

「(ア)の協会の標準テレビジョン放送」 = アナログのBS1及びBS2

また、平成18年6月の「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」においては、「難視聴解消のためのチャンネル以外の衛星放送を対象に、削減後のチャンネルがこれまで以上に有効活用されるよう、十分詰めた検討を行う。」とされた。

●通信・放送の在り方に関する政府与党合意（平成18年6月20日）⁶

NHK関連

- ・ 保有チャンネル（8波）の削減については、難視聴解消のためのチャンネル以外の衛星放送を対象に、削減後のチャンネルがこれまで以上に有効活用されるよう、十分詰めた検討を行う。

2. 衛星放送を取り巻く環境とNHKの衛星放送に対する評価

(1) 普及状況

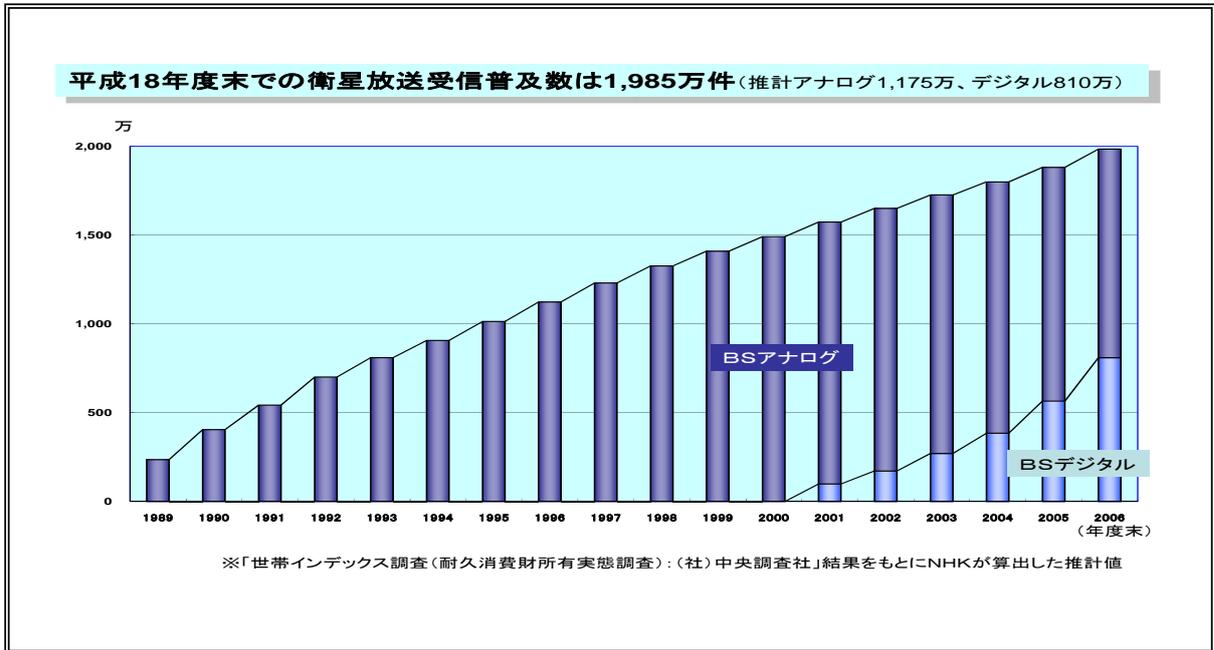
BS衛星放送については、2006年度（平成18年度）末で約1,985万世帯（アナログ放送1,175万件、デジタル放送810万件）⁷が受信設備を所有しており、我が国の総世帯数を約5,000万とすれば、約40%の世帯に普及している。また、デジタル化対応との関係では、アナログ放送対応の受信設備を保有する世帯が減少する一方でデジタル対応の受信設備を保有する世帯が増加し、トータルで増加するという傾向にある。

NHKの衛星放送の受信契約数についても、1989年（平成元年）6月の本放送開始以来着実に増加しており、本年1月末現在で約1,327万と受信契約全体の1/3を超える水準となっている。

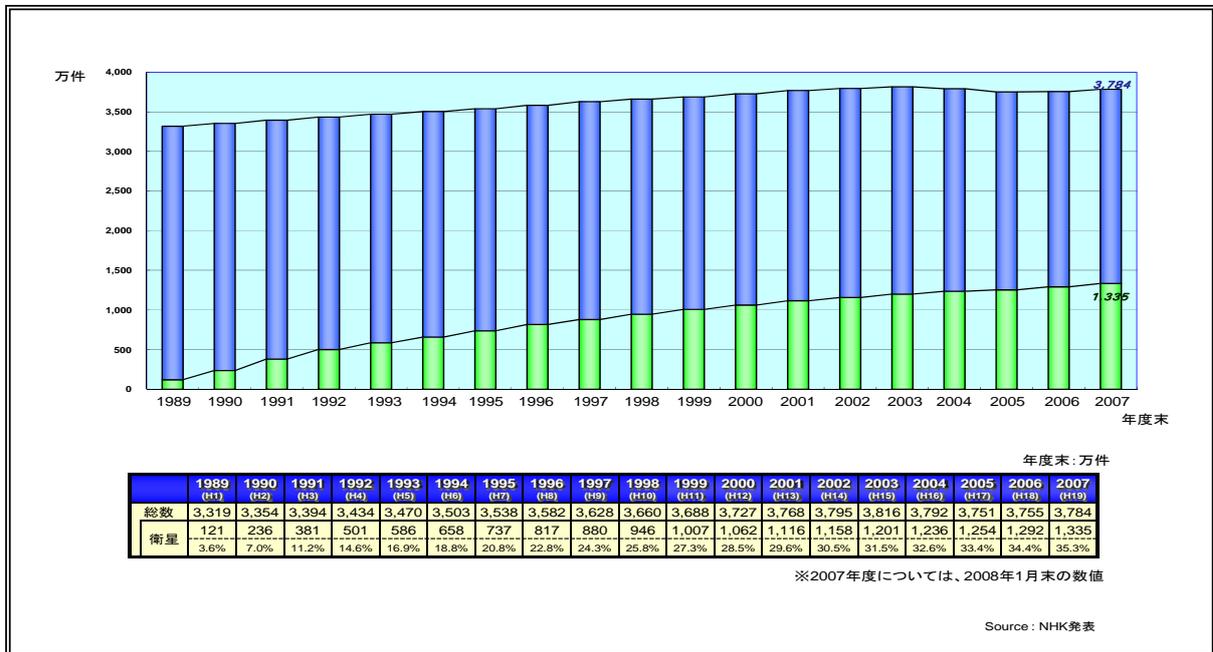
⁶ 同合意の前提として、総務省においては「通信・放送の在り方に関する懇談会」報告書（平成18年6月6日）が、自民党電気通信調査会通信・放送産業高度化小委員会においては「今後の放送・通信の在り方について」（平成18年6月20日）が取りまとめられた。前者においては、「衛星放送については、難視聴対策として行うことが適当であるが、そうした対策は1チャンネルで十分であり、1チャンネルを削減すべきである」とされている。

⁷ 社団法人中央調査社「世帯インデックス調査（耐久消費財所有実態調査）」結果をもとにNHKが算出した推計値。

図表2 衛星放送の普及【NHK提出資料】



図表3 NHKの受信契約数の推移



また、CS衛星放送については、平成4年の有料放送サービスの開始以降、テレビジョン放送のデジタル化をいち早く達成し、平成14年3月には地上デジタル放送、BSデジタル衛星放送と共通の受信機により視聴可能な東経110

度CSデジタル放送が開始されたこともあり、その加入者数は着実に拡大している。

(2) 事業者のサービス提供状況

BS衛星放送については、NHKの他、民間放送事業者9社（無料放送5社、有料放送2社）が放送を行っている。

図表4 BSデジタル放送（テレビ）の委託放送事業者の概要

社名	株式会社BS日本	株式会社ビーエス朝日	株式会社ビーエス・アイ	株式会社BSジャパン	株式会社ビーエスフジ
資本金	250億円	350億円	400億円	300億円	310億円
放送の種類	HD 1番組 SD 3番組	HD 1番組 SD 3番組 (いずれも有料放送を含む。)	HD 1番組 SD 3番組 (いずれも有料放送を含む。)	HD 1番組 SD 3番組	HD 1番組 SD 3番組 (いずれも有料放送を含む。)
当初認定日	1998. 10. 27	1998. 10. 27	1998. 10. 27	1998. 10. 27	1998. 10. 27
直近の認定更新日	2003. 10. 27	2003. 10. 27	2003. 10. 27	2003. 10. 27	2003. 10. 27

社名	株式会社WOWOW	株式会社スター・チャンネル	日本BS放送株式会社	ワールド・ハイビジョン・チャンネル株式会社
資本金	50億円	20億円	30億円	15億円
放送の種類	HD 1番組 SD 3番組 (いずれも有料放送を含む。)	HD 1番組 (有料放送を含む。)	HD 1番組	HD 1番組
当初認定日	1998. 10. 27	2005. 12. 15	2005. 12. 15	2005. 12. 15
直近の認定更新日	2003. 10. 27	—	—	—

各事業者の収支状況については、NHKについては、総括原価方式を基本に基本料額を算出し、政策的な配慮を加味して、受信料体系を設定しており、1998年度（平成10年度）に累積赤字を解消したが、BS放送のデジタル化に係る投資により、2001年度（平成13年度）には再び大幅な赤字が生じた。その後、単年度ベースでは黒字基調が継続し、2008年度にほぼ解消される見通し⁸である。一方、2000年のBS放送のデジタル化により参入した無料放送を行う民間BS衛星放送事業者については、参入以来厳しい経営状況が続いていたが、広告媒体としての評価の上昇等により、単年度ベースの黒字化を達成するなど改善しつつある。

なお、CS衛星放送については、平成20年2月末現在101社の事業者が有料放送サービスを提供している。

⁸ 2008年度予算額。

(3) NHKの衛星放送の各チャンネルの概要

現在のNHKの衛星放送の各チャンネルの番組の分野別内訳は以下のとおりである。

図表5 NHKの衛星放送の内容 番組のジャンル別分類（NHK提出資料）

		(平成19年4月期)														
		ニュース/報道		スポーツ	情報番組	ドラマ	音楽	バラエティ	映画	アニメ特撮	ドキュメンタリー/教養	劇場/公演	趣味/教育	ハイビジョン特集	その他	合計
		国内ニュースほか	海外ニュース													
BS1	主な番組	28.5%	22.8%	34.6%	0.8%	—	—	—	0.2%	—	11.7%	—	0.2%	—	1.2%	100%
		BSニュース きょうの世界 経済情報線	おはよう世界 ワールドニュース ア-	MLB プロ野球 Jリーグ 他	地球ゴッ					シヤ室探		BSドキュメンタリー BS世界の ドキュメンタリー 他		ABCニュース シヤア		ミニ番組 他
BS2	主な番組	12.9%	—	6.0%	7.3%	10.5%	11.3%	6.6%	13.8%	3.6%	8.9%	3.8%	12.0%	1.2%	2.3%	100%
		おはよう日本 NHKニュース7 日曜討論 他		大相撲中継 BS野球 おはよと エアビッ 他	カズレーザー J-POP 他	藤野と小笠 大岡ア 海軍ア 他	BS日本の た フォークの達人 他	SHUJOYE Deep A BSふるさと 皆様の声 他	東洋映画館 他	BS名作 アソシエ アソシエ 他	選りすぐる アソシエ 他	BSふれあ アソシエ BS/ベネネ アソシエ アソシエ 他	BSふれあ アソシエ BSおみせ アソシエ 他	おみせの アソシエ アソシエ 他	ミニ番組 他	
BSShi	主な番組	0.1%	—	9.1%	0.4%	6.3%	21.6%	5.6%	2.7%	0.4%	17.6%	5.1%	6.5%	19.3%	5.1%	100%
		地球劇場 他		MLB プロ野球 他	BS大相撲 他	大相撲 ドキュメンタリー 他	クラシック オペラ 他	クラシック オペラ 他	金曜 日曜 他	衛星 日曜 他	パレ おし 他	パレ おし 他	BSふれあ アソシエ 他	BSふれあ アソシエ 他	月～木 2000～ 1900～ 他	ミニ番組 他

(注) BS2については難視聴対策として放送している番組も含めて、ジャンル別に編成比率を算定

本放送開始直後は、世界のニュース番組等購入する番組が多数を占めていたが、徐々に自ら制作する番組等の比率が上昇し、平成18年度実績では、3チャンネル平均で、本体制作が28%、子会社委託が45%、外部プロダクション委託が6%、購入が21%となっている。

(4) 現在のNHKの衛星放送に対する評価

NHKの衛星放送の保有チャンネル数の在り方を検討するにあたっては、国民視聴者の意見を適切に反映することが必要である。これに関連して、総務省において平成18年2月にNHKの衛星放送に関するアンケート調査⁹が行われたところである。これによれば、次表にあるように、衛星付加受信料については、「高い」あるいは「やや高い」と感じている者が半数弱といった国民視聴者のNHKの衛星放送に対する見方が明らかになった。

⁹ 参考資料 P66～P69 参照。なお、NHKにおいても同様の調査が行われており、その結果については、参考資料 P81～P82 参照。

図表6 NHKの衛星放送に関するアンケート調査概要

項 目	アンケート結果
① 衛星放送の受信実態	<ul style="list-style-type: none"> ・衛星放送を視聴しない理由は、「現在見ることができるチャンネルで十分だから」等。 ・BS衛星放送の魅力は、「高画質・高音質の番組の放送」、「地上放送では放送されない番組の放送」等。
② NHKの衛星放送と民間放送事業者の衛星放送の関係	<ul style="list-style-type: none"> ・よく見るチャンネルは、民間衛星放送事業者と比較して、BS1とBS2が圧倒的に多数。
③ NHKの衛星付加受信料	<ul style="list-style-type: none"> ・945円の衛星付加受信料につき、「高い」、「やや高い」と感じている者が半数弱。
④ NHKの衛星放送の番組	<ul style="list-style-type: none"> ・よく見る番組は、「ニュース」、「スポーツ」、「映画」等。 ・なくなると困る番組は、「ニュース」、「スポーツ」、「天気予報」等。
⑤ NHKの衛星放送のチャンネル数の削減	<ul style="list-style-type: none"> ・BS1、BS2のいずれか1チャンネルとなった場合には、「視聴を継続」、「視聴をやめる」、「分からない」がほぼ同数。 ・「視聴をやめる」とする理由は、「料金が割高になる」、「見たい番組が減る」等。
⑥ NHKの衛星放送の有料放送化	<ul style="list-style-type: none"> ・約半数が有料放送化を行うべきと回答。 ・有料放送化を行っても、半数以上は、料金を支払って、NHKの衛星放送の視聴を継続。

第2章 NHKの衛星放送の保有チャンネル再編成の種類と検討の視点

1. NHKの衛星放送チャンネル再編成の種類

2011年以降のNHKの衛星放送の保有チャンネル数については、「2を超えない」とされている。NHKの衛星放送チャンネル再編成に関しては、再編成後のチャンネル数をいくつとするのか、またNHKの衛星放送の役割の一つである難視聴対策をどのように行うかといった観点から検討することが必要であり、その類型を整理すると、以下の5つが考えられる。

(1) 類型1 0チャンネル

難視聴対策については、現在とは異なるチャンネルで措置することとし、それ以外の衛星放送から撤退。

(2) 類型2 1チャンネル

難視聴対策については、現在とは異なるチャンネルで措置することとし、難視聴対策以外の番組で構成されるチャンネルを1つとする。

(3) 類型3 1チャンネル

難視聴対策については、現在と同様に措置し、難視聴対策の番組とそれ以外の番組で混成されるチャンネルを1つとする。

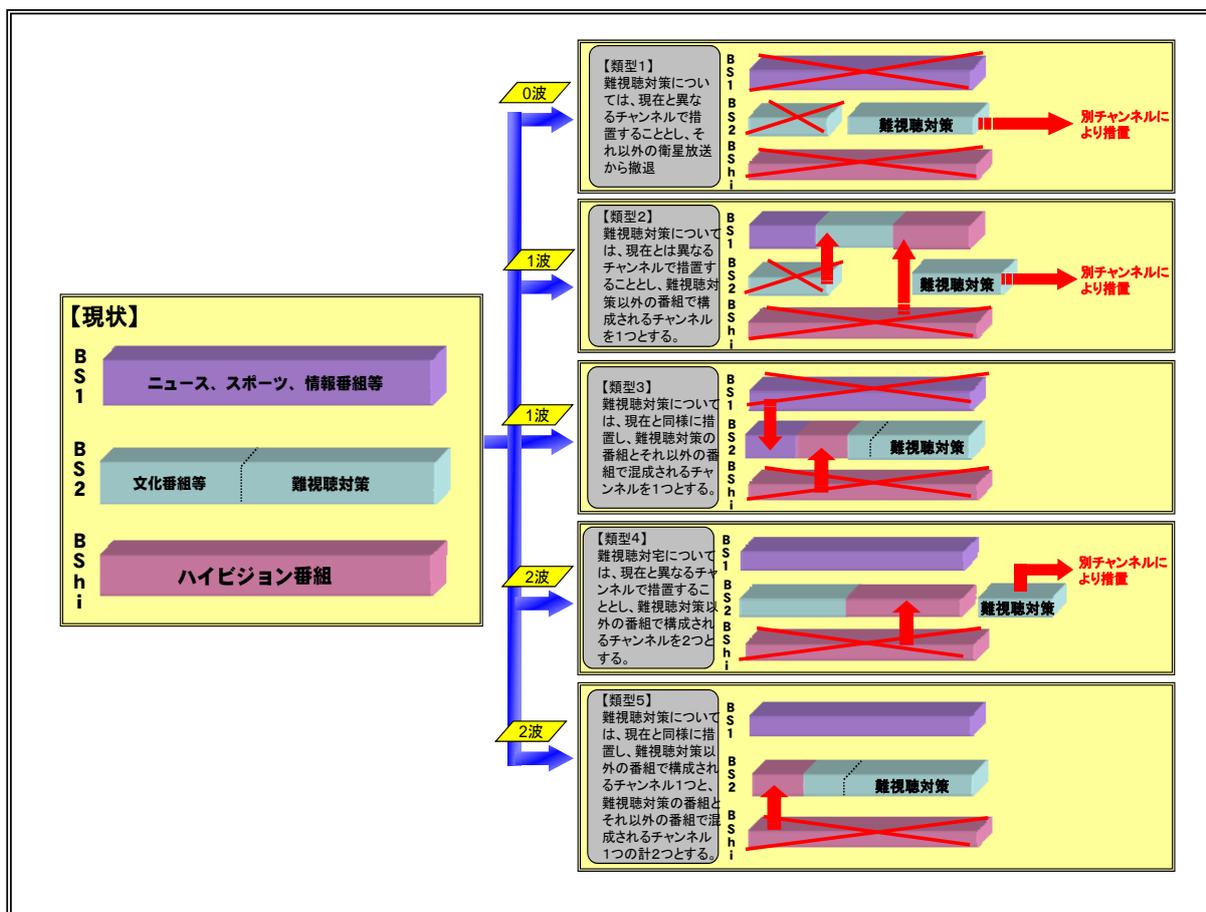
(4) 類型4 2チャンネル

難視聴対策については、現在とは異なるチャンネルで措置することとし、難視聴対策以外の番組で構成されるチャンネルを2つとする。

(5) 類型5 2チャンネル

難視聴対策については、現在と同様に措置し、難視聴対策以外の番組で構成されるチャンネル1つと、難視聴対策の番組とそれ以外の番組で混成されるチャンネル1つの計2つとする。

図表7 NHKの衛星放送チャンネル再編成の種類（イメージ）



本研究会においては、以下の視点に沿って、これらの種類のうち、2011年以降のNHKの衛星放送チャンネルの再編成としてどれが適切かを検討した。

- (1) 検討の視点1 公共放送における衛星放送の位置付け
- (2) 検討の視点2 地上放送に係る難視聴対策の在り方
- (3) 検討の視点3 NHKの衛星放送の目的及び役割
- (4) 検討の視点4 標準画質（SD）からハイビジョン画質（HD）への移行
- (5) 検討の視点5 国民視聴者の経済的負担
- (6) 検討の視点6 民間衛星放送事業者との関係
- (7) 検討の視点7 コンテンツ制作分野との関係

2. 検討の視点1 公共放送における衛星放送の位置付け

(1) 諸外国の公共放送との比較

衛星放送は、1波で広域をカバー可能であることから、難視聴対策として効率的な措置が可能であり、諸外国の公共放送においても難視聴対策として地上放送の番組の再送信メディアとして活用している例が多い¹⁰。放送法に基づき、いわゆる「あまねく受信」義務を負っているNHKにおいても、現在のBS2が難視聴解消を目的とするチャンネルとして位置付けられており、放送時間ベースでその約6割¹¹が地上放送の総合・教育の再放送番組となっている。

一方、NHKの衛星放送については、開始当初より、衛星放送という新しいメディアの普及という役割も担っていたことから、国民視聴者の多様なニーズに対応するため、難視聴対策番組に加えて、地上放送では放送されていない独自の番組も放送してきたところである。この点が、NHKの衛星放送と諸外国の公共放送の相違を特徴付ける要素となっている。

なお、各国の公共放送の衛星放送の保有チャンネル数を比較するにあたっては、地上放送のチャンネル数が幾つ割り当てられているのか、衛星放送が地上法放送の再送信のみを行っているのかといった各国それぞれの事情にも留意することが必要である。

¹⁰ 英国、フランス等においては、ケーブルテレビと同様に、衛星放送事業者に対しても、いわゆる「マスト・キャリー原則」（配信・伝送サービス提供者に対し、地上放送の再送信義務を課すもの）が適用されている。

¹¹ 平成19年6月のBS2の放送時間ベースで54%が地上放送の再放送。

図表8 主要国の公共放送の衛星放送の保有チャンネル数

	公共放送の実施主体	チャンネル数			備考
		衛星放送		地上放送	
		アナログ	デジタル		
英国	BBC (英国放送協会)	0	6	6	<p>【チャンネル】 BBC One (総合), BBC Two (総合, BBC Oneより専門的で実験的な番組も放送), BBC Three (若者向け総合), BBC Four (BBC OneとTwoを補完する知的文化番組), CBBC (就学児童向け総合), Cbeebies (幼児向け教育・娯楽), BBC NEWS24 (ニュース専門), BBC Parliament (議会)。</p> <p>※1 BBC One及びBBC Twoについては、各地域ごとに一部ローカル番組が放送されているが、同一番組が圧倒的に多いため、それぞれ1としてカウント。(BBC OneはBBC One London, BBC One Scotland等 計16, BBC TwoはBBC Two Scotland BBC Two Wales等 計6。(BBCのHPより))</p> <p>※2 BBC ThreeとCBBC, BBC FourとCbeebiesは、同一チャンネルで時間帯を分けて放送しているため、それぞれ1としてカウント。</p> <p>※3 同一チャンネルが同じ番組を複数のプラットフォームを用いて放送している場合(例: BSkyBとFreesatでBBC Oneを放送)は1としてカウント。</p> <p>※4 公共放送としては、この他非営利法人運営のChannel4がある。</p>
仏国	France Télévisions	3	4	4	<p>【チャンネル】 F2 (総合), F3 (総合・地方の文化を豊かにするための番組), F4 (演劇・文化), F5 (知識、教育、雇用)。</p> <p>※1 F4はデジタル放送のみ実施。</p> <p>※2 同一チャンネルが同じ番組を複数のプラットフォームを用いて放送している場合(例: Canal SatとTPSでF2を放送)は1としてカウント。</p> <p>※3 公共放送としては、この他 La Chaîne parlementaire (議会チャンネル)、フランスとドイツの公共放送機関による共同制作のARTE (文化・教養チャンネル)がある。</p>
独国	ARD (ドイツ公共放送連盟)	1	4	4	<p>【チャンネル】 ARD-Das Erste (総合), Eins Extra (ニュース), Eins Festival (映画・ドラマ), Eins Plus (健康・料理・自然等), ZDF (総合), ZDF Dokukanal (ドキュメンタリー), ZDF Infokanal (ニュース・情報), ZDF Theaterkanal (演劇), 《州放送協会のチャンネル》 BR-alpha(教育・情報チャンネル), Bayerisches Fernsehen (総合・地域), hr-fernsehen (総合・地域), MDR Fernsehen (総合・地域), NDR Fernsehen (総合・地域), RBB Fernsehen (総合・地域), SWR Fernsehen BW (SWR Fernsehen RP) (総合・地域), WDR Fernsehen (総合・地域), SR Fernsehen (総合・地域), Radio Bremen TV (総合・地域)</p>
	州放送協会(9協会) のチャンネル	8	10	10	<p>※1 ARDは9つの州放送協会の連合体組織。加盟局が共同制作するのがARD-Das Erste (第1テレビ)。また、州放送協会が個別に行う文化・教養番組を中心とした総合編成の地域チャンネルがある。</p> <p>※2 Eins Extra, Eins Festival, Eins Plus, ZDF Dokukanal, ZDF Infokanal, ZDF Theaterkanal, SR Fernsehen, Radio Bremen TVはデジタル放送のみ実施。</p> <p>※3 南西ドイツ放送協会(SWR)はSWR Fernsehen BWとSWR Fernsehen RPのチャンネルがあるが、同一番組が圧倒的に多いため、1としてカウント。</p>
	ZDF (第2ドイツテレビ)	1	4	4	<p>※4 公共放送としては、この他ARD・ZDF共同制作のKI.KA (子供向け)、PHOENIX (議会中継・時事・ドキュメンタリー)、ARD・ZDFとスイス、オーストリアの公共放送機関との共同制作の3 sat (ドイツ語圏向け文化チャンネル)、ARD・ZDFとフランスの公共放送機関による共同制作のARTE (文化・教養チャンネル)がある。</p>
韓国	KBS (韓国放送公社)	0	2	2	<p>【チャンネル】 KBS TV 1 (報道・教養・時事中心の総合) KBS TV 2 (家族向け文化娯楽)</p> <p>※ 公共放送としては、この他教育放送公社のEBSがある。</p>
日本	NHK (日本放送協会)	3	3	2	<p>【チャンネル】 衛星第1、衛星第2、衛星ハイビジョン</p> <p>※ アナログ衛星ハイビジョンは平成19年9月末で終了予定。</p>

(2) 他のメディアとの関係

すでに述べたように、衛星放送は、効率的な地上放送の難視聴対策を実現するものとして、NHKの放送にとって不可欠なメディアとなっている。また、衛星放送やハイビジョン放送の普及にも先導的な役割を果たしてきた。他方で、その運営は国民視聴者が負担する受信料で賄われていることから、メディアの多様化が進む中で、これらの公共放送としての責務をより効率的に履行する手段が可能となれば、NHKの衛星放送は、当該メディアへ移行することも検討すべきである。

我が国においては、世界的にもブロードバンドネットワークの整備が進んでおり、当面の衛星放送の位置付けを検討するに当たって比較する必要があると考えられるメディアとして、インターネットやIPTV等の有線のIP網を活用した動画配信メディアが考えられる。一部の諸外国の公共放送においては、こういった配信サービスが開始されている例もあり、NHKにおいても放送法の改正を受けて本年12月より一般利用者向けにブロードバンド回線を通じて、有料で既放送番組の提供を開始する予定である。本研究会においても、有線IP網を活用した動画配信メディアが、衛星放送が果たしている機能を代替し得るかということについて、主に技術的な観点から検討が行われたが、インフラに関して有限稀少性のある周波数資源の制約を受けないというメリットは有しているものの、現在のベストエフォートのネットワークを前提とする限り輻輳の生じる可能性が高く、放送の品質確保に限界があること、またBS衛星放送が牽引してきたフルハイビジョン放送による番組を配信するには1チャンネルあたり20Mbps程度の保証された伝送帯域を必要とすることから現在の一般的な光アクセスサービスではネットワーク容量に関する問題があるといった指摘があったところである。

NHKの衛星放送の保有チャンネル数を見直すこととされている2011年を考えた場合、現時点で、衛星放送が果たしている役割について、インターネットを含めた有線IP網を活用した他のメディアによって完全に代替することは困難であり、当面は、衛星放送の特質を生かしつつ、他のメディアと並立していくものと考えられる。ただし、その関係はあくまでも相対的なものであり、将来的には、技術の進展状況、インフラ・サービス・利用形態等メディアを取り巻く環境の変化が生じれば、公共放送における衛星放送の位置付けが変化していく可能性もあると考えられる。

2. 検討の視点2 地上放送に係る難視聴対策の在り方

(1) アナログ難視聴とデジタル難視聴

NHKは、放送法に基づき、そのテレビジョン放送に関して、あまねく全国において受信できるように措置する義務¹²を負っている。平成19年9月13日に公表された「地上デジタルテレビジョン放送『市町村別ロードマップ』」(総務省 地上デジタル放送推進協議会)によれば、NHK地上波のアナログ放送が視聴できない難視聴世帯¹³は、全国で約4万8千世帯¹⁴あると推定されている。これについて、平成2年に総務省が実施した調査では約7万世帯とされていたところであり、その数については減少傾向にあるが、当面は、相当の数が残るものと想定される。

一方、デジタル放送については、その放送波の特性等により、2011年時点において、「これまでアナログ放送は受信できていたものの、デジタル放送は視聴できない」という状況が発生し得るものであり、地上アナログ放送が停波する完全デジタル化が達成された後は、新たな難視聴世帯が発生することとなる。その数については、上記の平成19年の「市町村別ロードマップ」によれば、NHKで約25万世帯と見込まれている。

(2) 2つの難視聴対策

NHKは難視聴対策を行う法的義務を負っているものの、どのような方策により措置するかについては、NHKに委ねられている。アナログ難視聴対策については、衛星放送が開始される以前は、中継設備や共同受信施設を整備することによる地道な難視聴対策が行われてきた。最後に残った少数かつ散在する対象世帯については、同様の施設整備による措置を行うことは経済的合理性の観点から問題があった中で、1波で全国をカバーできる衛星放送サービスが実用化されたことは、効率的な難視聴対策を実施する上で大きな効果があったも

¹²放送法(昭和二十五年法律第百三十二号)

第九条 (略)

2～4 (略)

5 協会は、中波放送と超短波放送とのいずれか及びテレビジョン放送がそれぞれあまねく全国において受信できるように措置をしなければならない。

6～9 (略)

¹³ 一般的に、アナログ放送を受信できない世帯はデジタル放送も受信できないものと想定される。

¹⁴ 難視聴世帯の数については、中継局の整備状況等により、放送事業者毎に異なる。「約4万8千世帯」はNHKの総合放送及び教育放送に関するもの。

のであり、現在もBS2において、放送時間ベースで約6割¹⁵を用いて措置が行われているところである。

一方、2011年の地上アナログ放送の停波以降発生するデジタル難視聴に関しては、新たなスキームとして「衛星によるセーフティネット」により、地上系の放送基盤により地上デジタル放送が送り届けられるまでの間の暫定的・緊急避難的なものとして、終了期限を定めて措置する方向で検討が進められている。

(3)「衛星によるセーフティネット」の概要

「直接デジタル電波が届かない世帯又はデジタル混信により視聴が困難となっている世帯であり、かつ共聴施設やケーブルテレビ等他の手段を用いてもデジタル放送が受信できない世帯」を対象に、「衛星によるセーフティネット」が実施される予定であり、その具体的な方法について、現在、情報通信審議会政策部会地上デジタル放送推進に関する委員会（以下「情通審地デジ委員会」という。）において検討が行われている。

昨年12月に、それまで検討を進めてきた「全国地上デジタル放送推進協議会」から同委員会に対して行われた報告においては、

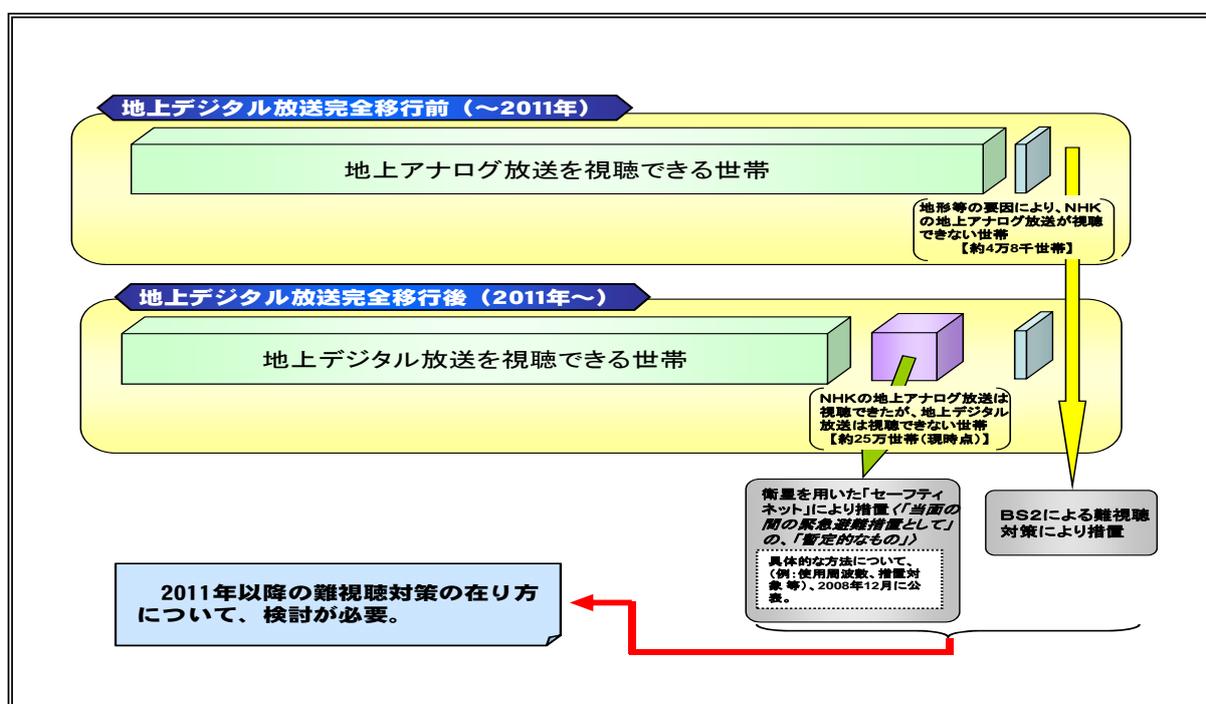
- ① 実施主体は、放送分野に実績のある公益的な法人が望ましい、
- ② 使用する衛星は、放送衛星（17chを想定）とする、
- ③ 運用開始時期は、2009年度内を目指す、
- ④ 地上デジタル放送を同時再送信することとし、同時再送信する放送は、NHK総合、NHK教育、日本テレビ、フジテレビ、東京放送、テレビ朝日及びテレビ東京の7つの地上デジタル放送とする（NHK総合及び教育については、NHK東京デジタルとする）、
- ⑤ 同時再送信は、標準画質で字幕放送付の放送（EPGは各局EPG、データ放送は無し）を、スクランブルをかけて行うことを基本とし、セーフティネットの対象世帯のみに対して、スクランブルを解除する。なお、NHK総合・教育の扱いについては、NHKにおいて別途検討する、
- ⑥ 現在、アナログ放送が受信できない世帯の取扱いについては、今後、検討を行う、
- ⑦ セーフティネットの実施期間（終了時期）は、5年間（2014年度内）を基本に、国及び放送事業者のセーフティネットに関する経費負担の在り方と併せて検討を行う、

¹⁵平成19年6月の実績ベースで、54%となっている。なお、地形等の要因により衛星放送のみを受信している世帯（アナログ難視聴世帯）については、NHKの受信規約上、「特別契約」とされており、料額は1契約1,005円とされている。

といった方向性が示されている。

「衛星によるセーフティネット」の具体的な方法の確定については、審議会の議論を待つこととなるが、仮に、上記の方向性を前提とすれば、NHKについては、現在、アナログ難視聴に係る対策と同じメディアであるBS衛星放送によりデジタル難視聴に係る対策を行うこととなるものである。2011年の地上アナログ放送停波後は、「地上放送が視聴できない」という意味では、いずれも同じ難視聴であり、現在、BS2により措置している難視聴対策と、新たに開始される「衛星によるセーフティネット」による措置の関係を整理することが必要である。

図表9 NHKのBS2による難視聴対策と衛星におけるセーフティネットの関係



（4）BS2による難視聴対策と「衛星によるセーフティネット」の関係

「衛星によるセーフティネット」の対象に、デジタル難視聴世帯だけでなく、アナログ難視聴世帯も加えるか否かが論点となる。選択肢としては、①「衛星によるセーフティネット」の対象に「現在のアナログ難視聴世帯」も加え、BS2により行っている難視聴対策を廃止、②「衛星によるセーフティネット」の対象に「現在のアナログ難視聴世帯」も加えるが、BS2による難視聴対策も継続、③「衛星によるセーフティネット」の対象に「現在のアナログ難視聴世帯」を加えず、BS2による難視聴対策を継続の3つが考えられるが、その検討にあたっては、これら2つの難視聴対策の内容を整理する必要がある。

図表10 「BS2による難視聴対策」と「衛星におけるセーフティネット」の比較

	BS2による難視聴対策	衛星によるセーフティネット
放送時間	総合・教育あわせて約0.6ch相当。	総合・教育の同時再送信(2ch)
画質	SD(2011年以降については、HDとなる可能性有り。)	SD
スクランブル	なし。	検討中。

(注)「衛星によるセーフティネット」の各項目は、昨年12月の「全国地上デジタル放送推進協議会」の報告で示された方向性に基づき記述したものであり、現時点では未確定。

一般的に考えれば、②については、BS2による難視聴対策は、「衛星によるセーフティネット」により完全にカバーされるようになっているにもかかわらず、重複して措置することは、周波数の有効利用にもとること、③については、アナログ放送の停波以降は、「デジタル難視聴」と「アナログ難視聴」のいずれも「NHKの総合・教育放送が視聴できない難視聴」という意味で同じであり、レベルの異なる措置とすることの合理的な理由が見いだせない、といった問題点があると考えられる。

NHKは、この点について、本研究会の中で、「地上デジタル放送を受信できない世帯とともに、現在アナログ放送を見ることのできない世帯についても、対象とすることは十分あり得る。」との考え方を示した。また、昨年12月の情通審地デジ委員会における「全国地上デジタル放送推進協議会」の報告で、NHKにおいて別途検討することとされていた「スクランブルをかけるか否か」については、民間放送事業者との関係もあり引き続き検討中であるとの説明があった。

最終的な方向性については、引き続き情報通信審議会において検討されているが、仮に、NHKの考え方のように、スクランブルの有無にかかわらず、現在アナログ放送を見ることのできない世帯についても、「衛星によるセーフティネット」の対象に加えることとした場合には、有限稀少性のある衛星放送用周波数の有効活用を図る観点から、少なくとも、「衛星によるセーフティネット」の実施期間中は、現在BS2により行っている難視聴対策については、廃止する¹⁶ことが適当であると考えられる。

¹⁶ 「衛星によるセーフティネット」は、2009年度内の運用開始を目指しているところであり、現在のBS2による難視聴対策は2011年7月24日まで継続されるとすると、約1年強の期間重複することとなるが、これは、移行期の経過的なものとしてやむを得ないと考えられる。

(5) 実質的なチャンネル数との関係

仮に、難視聴対策を「衛星によるセーフティネット」で措置することとし、2011年以降のNHKの衛星放送の保有チャンネル数について、それとは別に2チャンネルとした場合、実質的にはNHKの保有チャンネル数の拡大になるのではないかとの指摘もあり得る。

この点については、①難視聴対策は、法律に基づき、公共放送としてNHKの衛星放送が果たすべき最も重要な機能の一つであり、平成18年6月の「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」においても、「難視聴解消のためのチャンネル以外の衛星放送を対象」に検討を行うこととされていること、②難視聴対策以外の部分について、2011年までの2.4ch¹⁷から2chに減少するものであること、等を踏まえれば、実質的にNHKの保有チャンネル数を拡大することにはあたらないと考えられる。

(6) 「衛星によるセーフティネット」終了後の難視聴対策

「衛星によるセーフティネット」は、地上系放送設備により地上デジタル放送が送り届けられるまでの暫定的・緊急避難的な措置として5年程度で終了する方向で検討が行われており、その終了後の難視聴対策をどうするのかを検討することが必要となる。

衛星放送は、現時点では最も効率的に難視聴対策を実施できるメディアであると考えられるが、「衛星によるセーフティネット」の終了が予定されている2014年度以降についても引き続きそうであるか否かを現時点判断することは困難であり、技術の進展や、難視聴対策を必要とする世帯数及びその分布状況等を踏まえて、将来の適切な時期にあらためて検討を行うこととすることが合理的である。

なお、その検討にあたっては、「衛星セーフティネット」に用いられる衛星放送用の周波数の「跡地利用」の在り方を検討するのに十分な時間を取れるよう配慮することが求められる。

4. 検討の視点3 NHKの衛星放送の目的及び役割

現在のNHKの衛星放送の各チャンネルは、放送普及基本計画において、その目的が制度上、明確化されている。すなわち、BS1が「衛星系による放送の普及」、BS2が「難視聴解消」、BSHiが「高精細度テレビジョン放送の

¹⁷ 現在、BS2で行っている難視聴対策について、放送時間ベースで0.6chとしたものの。

普及」とされている¹⁸ものである。

2011年以降のNHKの衛星放送のチャンネルを再編成するにあたり、そのチャンネルの目的及び役割についても見直すこととなるが、その検討に際しては、まず現在の目的の達成状況と2011年以降も継続することの必要性について検証した上で、新たな再編成後のチャンネルについて、どのような目的及び役割が相応しいかを検討することが必要である。

(1) 現在の各チャンネルの目的及び役割に対する評価

① 衛星系による放送の普及

衛星放送については、BS放送の受信設備の普及率が約40%、NHKの受信契約に占める衛星受信契約の比率が約35%に達している。

何をもって普及したとするかは、必ずしも明確な基準があるわけではなく、評価も分かれているところである。例えば、ほぼ全世帯に普及している地上放送と比較すれば依然低水準にとどまっているという見方ができるが、一方、衛星放送と比較されることの多い、有線テレビジョン放送とほぼ同程度の普及率であるという観点からは、普及していないとまでは言えないという見方もあり得る。

今後、地上放送のデジタル化が進展していく中で、三波共用受信機の普及により、受信可能な環境がさらに整備されていくと見込まれる中で、引き続き、「普及」を独立したチャンネルの目的あるいは役割として掲げる必要があるか否かは、検討の視点1で整理したメディア全体の中での衛星放送の位置付けや、衛星放送市場全体の中でNHKが普及を牽引していく必要があるのかといった要

¹⁸ 放送普及基本計画（昭和63年郵政省告示第661号）

第1 放送局の置局（受託国内放送及び受託内外放送にあっては、受託国内放送及び受託内外放送を行う放送局の置局及び委託放送業務。以下同じ。）に関して定める指針及び基本的事項

1 放送を国民に最大限に普及させるための指針

(2) 受託国内放送の普及

ア 放送衛星業務用の周波数を使用する受託国内放送

(イ) デジタル放送

(A) その周波数の1の範囲内において、協会の放送については、1系統の難視聴解消を目的とする放送及び1系統の衛星系による放送の普及に資するためその特性を生かして行う総合放送を標準テレビジョン放送等により行うこと。

(B) (A)以外の協会の放送については、技術動向を踏まえ、デジタル技術の特性及び高画質性を生かしたデジタル方式の高精細度テレビジョン放送の普及に資する高精細度テレビジョン総合放送1番組（注）を行うこと。

注 災害や重大事件・事故の発生に対応するため又はデジタル技術の新しい利用方法の開発若しくは普及に資するために一時的に行われる標準テレビジョン放送を含む。

素とも関連するものであり、慎重な検討を行っていくことが適当である。

② 難視聴解消

難視聴解消については、放送法に基づく「あまねく受信義務」との関係から、難視聴世帯が存在している以上、NHKとして措置を講じる必要がある。しかしながら、その最も有効な手段が衛星放送であるのか、また、そうであったとしても、チャンネルの目的として掲げる必要があるのかということを検討する必要がある。

さらに、2011年以降ということとの関係では、仮に難視聴対策を衛星放送により措置する場合であっても、すでに述べたとおり、「衛星によるセーフティネット」で行う場合には、現在のBS2に相当する衛星チャンネルの目的として掲げることは不要となることにも配慮が必要である。

③ 高精細度テレビジョン（ハイビジョン）放送の普及

ハイビジョン放送については、すでにBSデジタル放送については、NHK以外の民間放送事業者はすべてハイビジョン放送を実施しており、また、ハイビジョン制作比率¹⁹については、平成19年度実績で、地上波の総合93%、教育57%、衛星放送のBS1が83%、BS2が70%、BSHiが100%と相当高い水準に達成していると考えられる。

このような状況を踏まえれば、2011年以降について、引き続き「ハイビジョン放送の普及」を独立した目的として掲げる必要はないと考えられる。

（2）2011年以降のNHKの衛星放送チャンネルの目的及び役割

① 新たな2つの役割

2011年以降のNHKの衛星放送チャンネルの新たな目的及び役割については、費用負担者である国民視聴の十分な理解が得られるものであるかという観点から検討することが必要である。NHKは、本研究会において、2011年以降の衛星放送のチャンネル再編成について、3チャンネルから2チャンネルに削減した上で、その目的及び役割に関して、一つは、通信・放送の融合を開拓・先導する役割を担うこと、もう一つは、すぐれたコンテンツのプラットフォームとしたいとの考え方を示した。

より具体的には、前者については、ニュース・報道を中心に、放送されている内容と同じ動画像がNHKウェブサイトにおいてもリアルタイムで視聴可能

¹⁹ ハイビジョン用の機材で制作された番組の比率であり、ハイビジョン対応受信機により受信される比率を指すものではない。NHK制作の番組については、ほぼハイビジョン化を達成済み。

とするサイマルキャスト、データ放送から動画データベースのコンテンツ検索・視聴を可能とするオンデマンドサービスを実現するとともに、新聞・通信社との連携も検討したいとしている。また、後者については、放送時間枠の一定程度を外部制作プロダクションへの委託により行うこととしたり、現在行われている制作委託ではなく、外部制作プロダクションの有する権利が大きくなる共同制作の形態を拡大する等、我が国のコンテンツ産業の発展及び2次展開を容易にすることにより、国際的な競争力の向上に資するような方策を検討しているとのことである。

これらの考え方については、通信と放送の融合・連携をはじめとする衛星放送を取り巻く環境の変化が有る中で、新しい考え方、方向性を打ち出したという点で、概ね評価できるものと考えられるが、現時点では、必ずしも十分な具体性があるとは言えず、それが国民視聴者の利益にどのように反映されていくのか十分見通せないことから、今後、NHKにおいては、機会を捉えて、具体的な施策の一層の明確化に努め、国民視聴者の理解を深めることが求められる。

② 新たな放送技術の実用化の先導

NHKの衛星放送チャンネルは、地上放送に先駆けてデジタル放送やハイビジョン放送を開始するなど、新たな放送技術の発展にも貢献してきたという経緯がある。このような観点から、制度上、NHKの衛星放送の目的及び役割として定めるか否かということとは関係なく、VFX²⁰等の新たな画像処理技術を用いた番組の提供や、深夜時間帯等に4K超高精細度映像²¹や8K超高精細度映像（スーパーハイビジョン）の放送²²を試験的に行うといった新たな取り組みを行うことも考えられる。

5. 検討の視点4 標準画質（SD）からハイビジョン画質（HD）への移行

標準画質（SD）が走査線数525本、画面の横と縦の比4：3であるのに対し、ハイビジョン画質（HD）は、走査線数1125本、画面の横と縦の比16：9であり、テレビ画面の大型化が進む中で、視聴者が感じるその差異は、一層拡大していくものと想定される。

NHKの衛星放送については、3チャンネルのうち、BS1及びBS2がS

²⁰ Visual Effects の略。「デジタル技術を用いた映像表現効果を実現する技術」を総称してVFXという。

²¹ 走査線2,000本級の超高精細度映像システム。

²² 走査線4,000本級の超高精細度映像システム。

Dによる放送、BS hiがHDにより放送されているが、BSデジタル衛星放送については、その開始時に政策的に「デジタル放送による高精細度テレビジョン放送への円滑な移行」が掲げられたこともあり、現在、BSデジタル衛星放送において、SDによるテレビジョン放送を行っているのは、NHKの2チャンネルのみである。

この2チャンネルがSDによる放送となった背景は、第1章でも述べたように、既存のBSアナログ放送を視聴していた視聴者が引き続き同じ番組をBSデジタル放送でも視聴できるようにするというBSデジタル放送開始時の視聴者保護の考え方によるものであったが、2011年に予定されているBSアナログ衛星放送の終了以降は、このような事情は無くなるものであり、NHKの衛星放送チャンネルの再編を検討するにあたっては、SDによる放送を維持すべき事情の有無について、あらかじめ検討することが妥当であるが、その際、「衛星放送用周波数の有限稀少性」及び「HD化によるNHKの衛星放送に係る経費増大の可能性」の2点に留意することが必要である。

(1) 衛星放送用周波数の有限稀少性との関係

衛星放送用周波数は、国際電気通信連合（ITU）における調整を経て、国際的に割り当てられたものであり、有限稀少性を有するものである。現在、我が国に割り当てられている衛星放送用周波数は12であり、そのうちデジタル放送に用いられているのは5、残り7のうち4が未使用、3がアナログ放送（NHK2及びWOWOW1）に使用されている。デジタル放送への移行が完了する2011年以降は、すべてがデジタル放送に使用されることとなることから、現在未使用の周波数とあわせて、BSデジタル放送に使用可能な周波数は大幅に拡大することとなる。

図表 1 1 BS放送用周波数の使用状況

1ch		3ch		13ch		15ch		
[24] BS朝日	[24] BS-i	[24] WOWOW	[24] BSジャパン	[24] BS日本	[24] BSフジ	[9] NHK-BS1	[11] NHK-BS2	[24] NHK-BShi
5ch		7ch		9ch		11ch		
アナログ (WOWOW)		アナログ (NHK-BS1)		[18] 日本BS放送	[15] スター・ チャンネル	[15] ワールド・ ハイビジョン・ チャンネル	アナログ (NHK-BS2)	
17ch		19ch		21ch		23ch		
未使用		未使用		未使用		未使用		

[]数字はスロット数(1周波数=48スロット)

現在、NHKのBSデジタル衛星放送は、画像圧縮技術にMPEG2を用いており、中継器（トランスポンダ）に関して、SD画質のBS1及びBS2がそれぞれ9スロット²³、11スロット、HD画質のBShiが24スロットを使用しており、合計で44スロットとほぼ1中継器（1中継器＝48スロット。1中継器は1周波数に対応。）を占有している。2011年以降、NHKのBSデジタル放送をフルハイビジョン放送に移行させるとすると、圧縮技術について現在用いられているものを前提にすれば、2チャンネルとなった場合で1中継器、1チャンネルの場合で1/2中継器を使用することとなる。

したがって、仮に削減後のチャンネル数を2チャンネルとする場合には、同時にHD化も行うこととすれば、チャンネル数が削減されるにもかかわらず、使用中継器（周波数）が拡大することとなる可能性もあり、他の民間BS衛星放送事業者が有限稀少な衛星放送用周波数を使用する機会を制限するのはないかとの指摘もあり得る。

この点については、すでに述べたように、2011年以降、BSデジタル衛星放送に利用可能な周波数が大幅に拡大する見込みであり、圧縮技術についても、1中継器あたり2チャンネルのフルハイビジョン放送が可能な現在のMP

²³ 1周波数に対応する1中継器（トランスポンダ）は、48スロットから構成されている。

EG2だけでなく、より圧縮効率の高い新たな技術²⁴の利用可能性も踏まえて判断することが必要である。2011年以降の衛星放送用の周波数資源については、引き続き「有限性」は残るものの、その「稀少性」については、大幅に緩和されるものと考えられ、衛星放送周波数の有限稀少性をもって、NHKの衛星放送について、引き続きSD画質による放送を継続すべきとする積極的な理由に乏しいと考えられる。

(2) コスト増加の可能性

HD化によるNHKの衛星放送のコスト増要因としては、衛星の運用・管理を行う受託放送事業者に対して支払う中継器使用料とHD方式による番組制作経費の増加が想定される。

前者については、NHKによれば、現在NHKが支払っている使用料は年間約8億円とのことであり、2011年以降に使用する衛星、周波数をどうするのかということにも左右されるが、単純に計算すれば、フルHD放送2チャンネルとした場合は、ほぼ同程度、1チャンネルとした場合は、約4億円のコスト減となるものと見込まれる。これは、現在のNHKの衛星放送に係る経費が年間約1,200億円以上であることを踏まえれば、1チャンネル又は2チャンネルのいずれの場合であっても、NHKの衛星放送の経費全体に与える影響は、決して大きなものとはまでは言えないと考えられる。

また、後者については、NHKにおいては、地上波も含めてすでにほとんどの番組をハイビジョン制作するピュアハイビジョン制作に移行しており、カメラ・編集機等、そのために必要な機材についても概ね整備されているとのことであり、NHKによれば、2011年以降、衛星放送のチャンネルをすべてHD化したとしても、番組制作に関して追加的に発生するコスト増はないものとしている。

以上のことから、NHKの衛星放送をHD化に移行させることについて、現時点で特段の大きな問題はないものと考えられる。HD画質による放送は、SD画質による放送に比べれば、臨場感や迫力等、視聴者に与える印象に大きなメリットがあるものであり、BSデジタル衛星放送が、その開始以降、デジタル技術によるハイビジョン放送への移行に関する先導的役割を担ってきたという経緯も踏まえれば、2011年以降について、1チャンネルであるか2チャンネルであるかにかかわらず、NHKの衛星放送についてのみ、SD画質による放送を継続する合理的な理由はないものと考えられる。

²⁴ H. 264/AVCによれば、1中継器当たり5～6チャンネルのフルハイビジョン放送が可能とされている。

6. 検討の視点5 国民視聴者の経済的負担

NHKの衛星放送は、国民視聴者の受信料により運営されているものであり、2011年以降のチャンネル再編成の在り方については、その削減後のチャンネルが国民視聴者の経済的負担である衛星付加受信料額に与える影響を検証する必要がある。

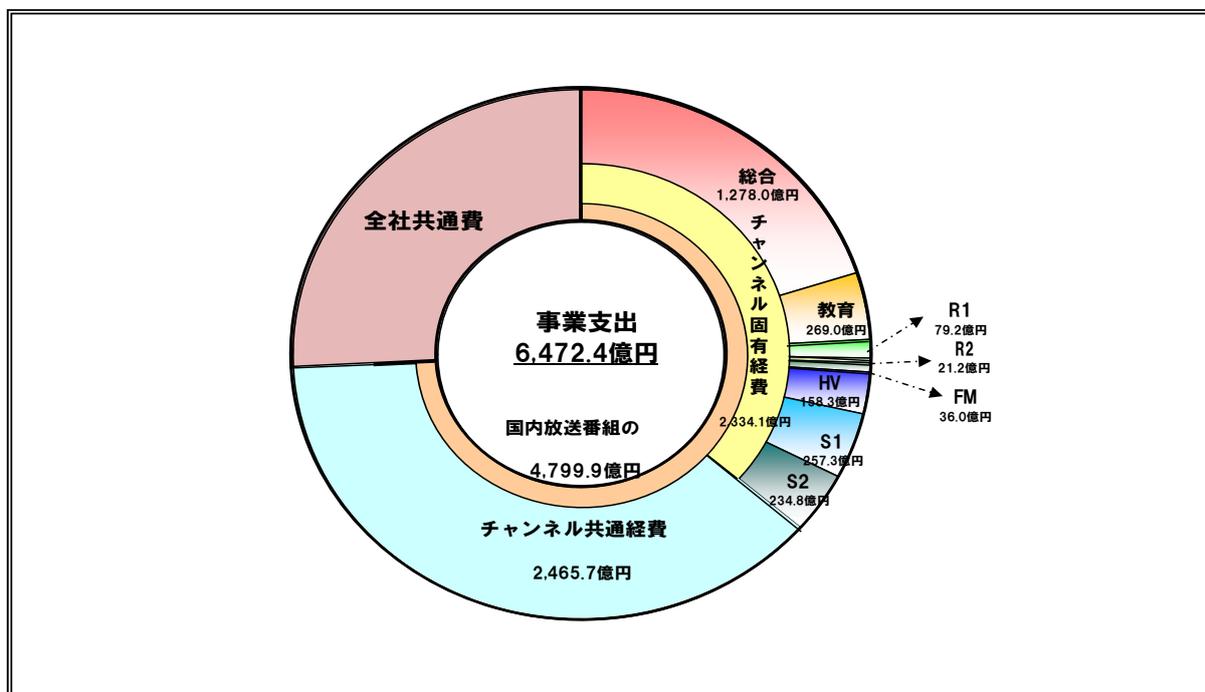
一般的には、国民視聴者にとって、チャンネル数を削減することのメリットは、それによる経費削減が反映されることによる衛星付加受信料の引下げであり、逆にデメリットは、視聴可能な番組の質・量両面に渡る低下であると考えられる。したがって、こういったメリットとデメリット両者のバランスについて、具体的な削減案に関するシミュレーションに基づいて分析し、その優劣を検証する作業が必要である。

(1) NHKの衛星放送に係る経費と衛星付加受信料の構造

NHKの衛星放送に係る経費は、番組制作費や衛星の運用・管理会社に支払う中継器使用料などの「衛星放送にのみ直接係る経費」と、地上放送と共用する番組設備の維持経費や受信料収納関係経費などの「地上放送と共通に係る経費」を一定の基準に従い配賦計算したものを構成²⁵されている。その額は、本放送が開始された平成元年度は293億円であったが、放送番組がコストの小さな購入番組中心から自主制作番組中心へとシフトしたこと、ハイビジョンチャンネルの追加、デジタル放送の開始といった要因により、年々拡大していったものであり、平成20年度予算で1,273億円となっている。

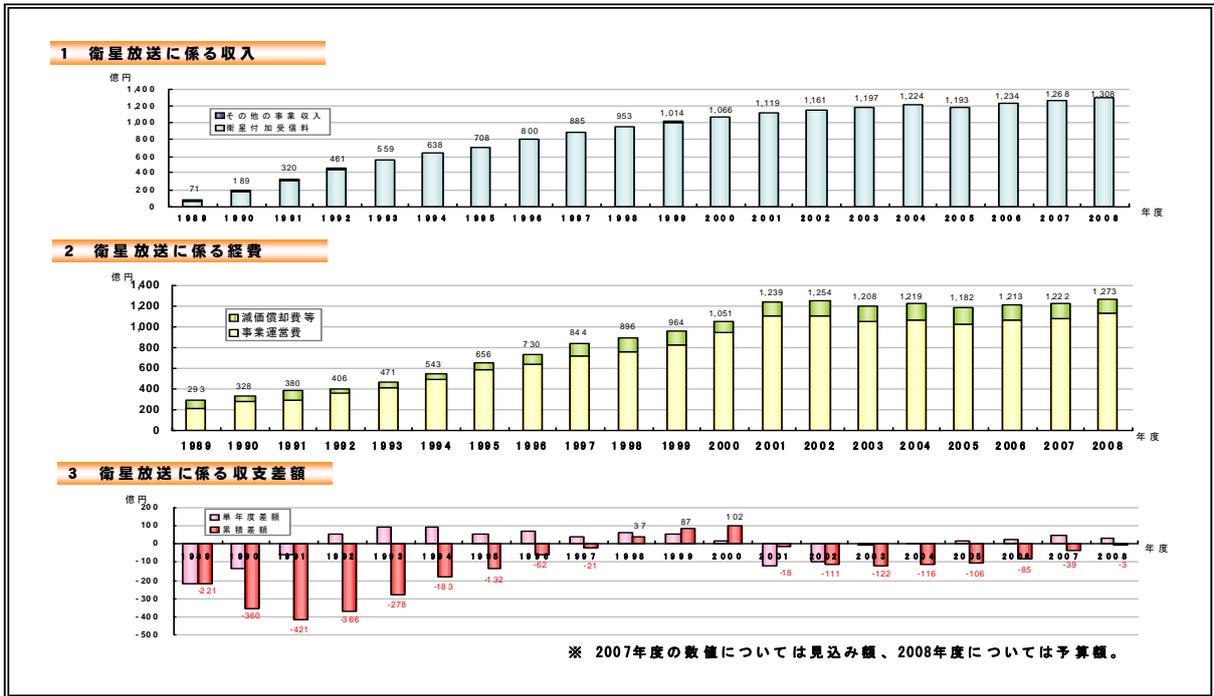
²⁵ 経営管理部門の人件費や調査研究費など、公共放送としてのNHKを支える基盤的な経費については、地上放送に係る収支に計上されており、衛星放送に係る経費としては取り扱われていない。

図表12 チャンネル別経費の試算（平成20年度予算における全体像）【NHK提出資料】



また、別の観点から、経費を分類したのものとして、「チャンネル別経費」がある。これは、全事業支出をいわゆる一般管理費や調査研究費など「全社共通費」と「国内放送番組の制作と送出に係る経費」に分類し、さらに後者について、チャンネル別に配賦困難な設備の減価償却費等の「チャンネル共通経費」と各チャンネルごとの「チャンネル固有経費」に分類したものである。衛星放送各チャンネルのチャンネル固有経費については、BS1が257億円、BS2が235億円、BS hiが158億円と地上放送の総合、教育に比較すれば、低い水準にとどまっている。

図表13 NHKの衛星放送関係収支の推移

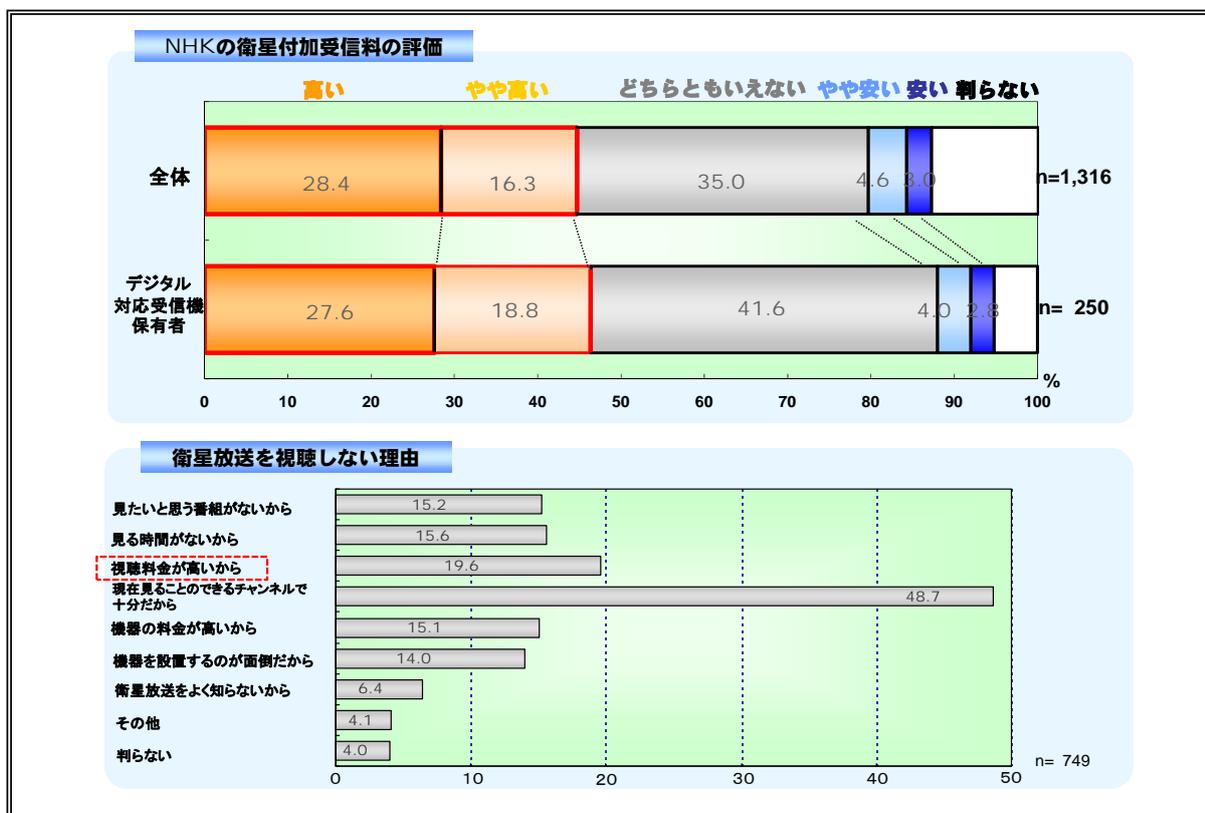


一方、衛星付加受信料額については、本放送が開始された平成元年度から6年間を見通して、総括原価方式を基本として政策的な配慮を加味し、想定される受信契約件数に基づいて算定されたものであり、以来、消費税率の改定が行われた平成9年度に消費税率相当分の引上げがあったのみで、実質的な値上げは行われていない。

(2) 現在の衛星付加受信料体系に対する評価

現在のNHKの衛星付加受信料の水準（945円）の評価については、研究会においても様々な議論が行われた。総務省が平成19年2月に行ったアンケート調査結果によれば、現在の水準を「高い」、「やや高い」とする回答が半数弱を占め、また、NHKだけでなく民間衛星放送事業者によるものも含めて衛星放送（CS放送も含む。）を視聴しない理由として「視聴料が高い」ことを挙げた者が全体の約2割を占めた。

図表14 現在の衛星付加受信料体系に関する評価



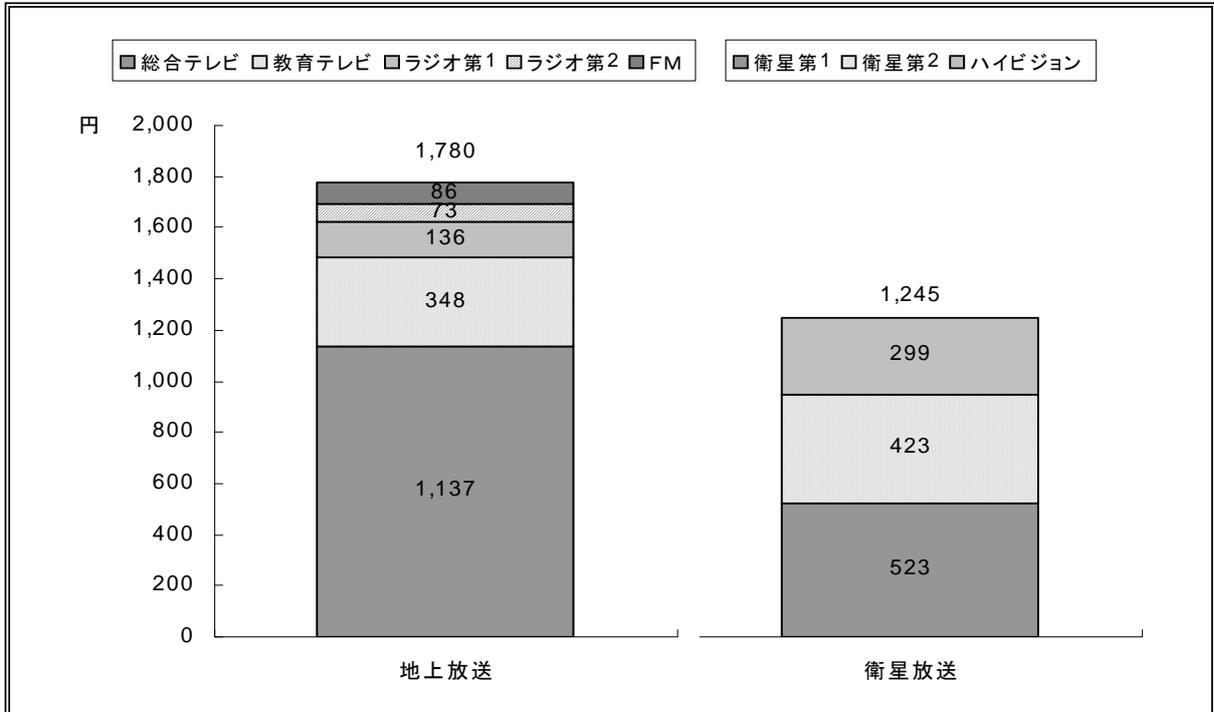
他方、NHKからは仮想市場法（CVM：Contingent Valuation Method）²⁶による公共放送の価値測定によるNHKの衛星放送3波の金銭的価値は1,245円と実際の衛星付加受信料945円を大きく上回っているとの説明があり、衛星契約が付加的なものであるということを踏まえれば、現実には約1,300億円の衛星付加受信料収入があるということは、受信者は、NHKの衛星放送に対してそれ以上の便益を感じていることの証左ではないかとの議論もあ

²⁶アンケート調査に基づいて、市場が存在しない財の経済的価値を評価する方法。特に自然環境の変化を金額で評価する場合に多く用いられる。

った。

図表15 CVMにより算出されたNHKの放送サービスの金銭的価値
(視聴者一人当たり月額)

【NHK提出資料】



(3) チャンネル削減シミュレーション

本研究会において、NHKより、衛星放送のチャンネル再編成案3類型に関して、チャンネル削減を行った場合の経費削減可能額のシミュレーションが提示された。

図表16 番組編成シミュレーションによる試算【NHK提出資料】

1波削減の場合(2波体制)																		
【類型1】	<table border="1"> <thead> <tr> <th>シミュレーションの概要</th> <th>減少可能な経費</th> <th>放送時間</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>新第1チャンネル 現行BS1と同じ内容</td> <td rowspan="5">▲5.4億円</td> <td>文化・芸能 ▲34%</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">新第2チャンネル 現行のBS hiとBS2から抜粋 難視聴対策は別チャンネルで実施</td> <td>HV特集 ▲21%</td> </tr> <tr> <td>ニュース ▲20%</td> </tr> <tr> <td>映画 ▲6%</td> </tr> <tr> <td>スポーツ ▲6%</td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="text-align:center">算出の基本的な考え方</td> </tr> <tr> <td colspan="3"> ○ 番組制作費は編成案をもとに放送しない番組の単価に本数を乗じた金額を算出。 ○ 購入番組・委託番組が減となるため、人件費・減価償却費の効果はないものと想定。 </td> </tr> </tbody> </table>	シミュレーションの概要	減少可能な経費	放送時間	新第1チャンネル 現行BS1と同じ内容	▲5.4億円	文化・芸能 ▲34%	新第2チャンネル 現行のBS hiとBS2から抜粋 難視聴対策は別チャンネルで実施	HV特集 ▲21%	ニュース ▲20%	映画 ▲6%	スポーツ ▲6%	算出の基本的な考え方			○ 番組制作費は編成案をもとに放送しない番組の単価に本数を乗じた金額を算出。 ○ 購入番組・委託番組が減となるため、人件費・減価償却費の効果はないものと想定。		
シミュレーションの概要	減少可能な経費	放送時間																
新第1チャンネル 現行BS1と同じ内容	▲5.4億円	文化・芸能 ▲34%																
新第2チャンネル 現行のBS hiとBS2から抜粋 難視聴対策は別チャンネルで実施		HV特集 ▲21%																
		ニュース ▲20%																
		映画 ▲6%																
		スポーツ ▲6%																
算出の基本的な考え方																		
○ 番組制作費は編成案をもとに放送しない番組の単価に本数を乗じた金額を算出。 ○ 購入番組・委託番組が減となるため、人件費・減価償却費の効果はないものと想定。																		
【類型2】	<table border="1"> <thead> <tr> <th>シミュレーションの概要</th> <th>減少可能な経費</th> <th>放送時間</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>新第1チャンネル 現行BS1と同じ内容</td> <td rowspan="5">▲43.6億円</td> <td>文化・芸能 ▲50%</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">新第2チャンネル 現行のBS hiとBS2から抜粋 および難視聴対策60%</td> <td>映画 ▲47%</td> </tr> <tr> <td>HV特集 ▲47%</td> </tr> <tr> <td>ニュース ▲20%</td> </tr> <tr> <td>スポーツ ▲6%</td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="text-align:center">算出の基本的な考え方</td> </tr> <tr> <td colspan="3"> ○ 番組制作費は編成案をもとに放送しない番組の単価に本数を乗じた金額を算出。 ○ 購入番組・委託番組が減となるため、人件費・減価償却費の効果はないものと想定。 </td> </tr> </tbody> </table>	シミュレーションの概要	減少可能な経費	放送時間	新第1チャンネル 現行BS1と同じ内容	▲43.6億円	文化・芸能 ▲50%	新第2チャンネル 現行のBS hiとBS2から抜粋 および難視聴対策60%	映画 ▲47%	HV特集 ▲47%	ニュース ▲20%	スポーツ ▲6%	算出の基本的な考え方			○ 番組制作費は編成案をもとに放送しない番組の単価に本数を乗じた金額を算出。 ○ 購入番組・委託番組が減となるため、人件費・減価償却費の効果はないものと想定。		
シミュレーションの概要	減少可能な経費	放送時間																
新第1チャンネル 現行BS1と同じ内容	▲43.6億円	文化・芸能 ▲50%																
新第2チャンネル 現行のBS hiとBS2から抜粋 および難視聴対策60%		映画 ▲47%																
		HV特集 ▲47%																
		ニュース ▲20%																
		スポーツ ▲6%																
算出の基本的な考え方																		
○ 番組制作費は編成案をもとに放送しない番組の単価に本数を乗じた金額を算出。 ○ 購入番組・委託番組が減となるため、人件費・減価償却費の効果はないものと想定。																		
2波削減の場合(1波体制)																		
【類型3】	<table border="1"> <thead> <tr> <th>シミュレーションの概要</th> <th>減少可能な経費 (うち番組制作費)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>難視聴対策除く現行3波 ・ ニュース・スポーツ、文化・芸能など、それぞれの分野の番組 を減じて編成</td> <td>▲269.8億円 〔▲230.4億円〕</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align:center">算出の基本的な考え方</td> </tr> <tr> <td>○ 番組制作費は編成案をもとに放送しない番組の単価に本数を乗じた金額を算出。番組資材費など番組制作に伴い必要となる経費(番組間接費)は、想定が困難なことから、一定金額を減少する経費として加算</td> <td>HV特集 ▲82%</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">○ 人件費はチャンネル別経費で算出した衛星3波の人件費の合計額に、物件費(番組直接費や報道取材関係経費など、人件費や減価償却費を除く経費)の比率を乗じて算出</td> <td>文化・芸能 ▲64%</td> </tr> <tr> <td>スポーツ ▲62%</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">○ 減価償却費は直接施設等が不要になるものがないため、影響はないものと想定</td> <td>映画 ▲55%</td> </tr> <tr> <td>ニュース ▲44%</td> </tr> </tbody> </table> <p>※ 「番組制作費」については、削減によりすぐに減少する経費である。 一方、衛星チャンネル固有の人件費や減価償却費など短期的な減少は不可能だが、 中期的には減少可能と見込んでいる。</p>	シミュレーションの概要	減少可能な経費 (うち番組制作費)	難視聴対策除く現行3波 ・ ニュース・スポーツ、文化・芸能など、それぞれの分野の番組 を減じて編成	▲269.8億円 〔▲230.4億円〕	算出の基本的な考え方		○ 番組制作費は編成案をもとに放送しない番組の単価に本数を乗じた金額を算出。番組資材費など番組制作に伴い必要となる経費(番組間接費)は、想定が困難なことから、一定金額を減少する経費として加算	HV特集 ▲82%	○ 人件費はチャンネル別経費で算出した衛星3波の人件費の合計額に、物件費(番組直接費や報道取材関係経費など、人件費や減価償却費を除く経費)の比率を乗じて算出	文化・芸能 ▲64%	スポーツ ▲62%	○ 減価償却費は直接施設等が不要になるものがないため、影響はないものと想定	映画 ▲55%	ニュース ▲44%			
シミュレーションの概要	減少可能な経費 (うち番組制作費)																	
難視聴対策除く現行3波 ・ ニュース・スポーツ、文化・芸能など、それぞれの分野の番組 を減じて編成	▲269.8億円 〔▲230.4億円〕																	
算出の基本的な考え方																		
○ 番組制作費は編成案をもとに放送しない番組の単価に本数を乗じた金額を算出。番組資材費など番組制作に伴い必要となる経費(番組間接費)は、想定が困難なことから、一定金額を減少する経費として加算	HV特集 ▲82%																	
○ 人件費はチャンネル別経費で算出した衛星3波の人件費の合計額に、物件費(番組直接費や報道取材関係経費など、人件費や減価償却費を除く経費)の比率を乗じて算出	文化・芸能 ▲64%																	
	スポーツ ▲62%																	
○ 減価償却費は直接施設等が不要になるものがないため、影響はないものと想定	映画 ▲55%																	
	ニュース ▲44%																	

(注) シミュレーションの前提

・削減する番組の選択については、世論調査、個人視聴率調査などから得られた衛星放送に対する視聴者ニーズをもとに、特に視聴者の要望の強い分野の番組を、可能な限り放送する

このシミュレーションによれば、現在の3チャンネルのうち2チャンネルを削減したとしても、削減可能経費は、約2割程度にとどまるとされており、衛星付加受信料額に関して、仮に、現在の1, 300万契約を前提として単純に経費削減分が料額引下げに反映されるとして算出すると、1契約1ヶ月あたり、類型1で約3円、類型2で約28円、類型3で約173円の引下げとなる。

これらの評価については、まず、1チャンネル削減の類型1及び類型2については、現在の料額945円の水準と比較すると、引下げ額が極めて小さなものとなっており、視聴可能な番組の減少というデメリットとの比較衡量を行うまでもなく、そもそも国民視聴者がメリットを実感できるレベルのものではないと考えられる。また、2チャンネル削減の類型3については、約2割弱と相応の引下げ水準を達成可能であるが、視聴可能な番組数が1/3程度となるなど、デメリットについても相当大きなものとなる。この点については、本研究会においては、このシミュレーションを前提とするのであれば、メリットとデメリットの比較衡量をすれば、デメリットの方が大きく、適切な選択肢ではないとの見方が大勢であった。

(4) 精緻なシミュレーションの必要性

今回NHKにより提示されたシミュレーションは、経費削減額が極めて小さなものとなっているが、これは、1チャンネルであれ衛星放送を継続する以上固定費が発生することもあるが、より大きな要素として、削減する番組について、具体的な番組編成を踏まえたものではなく、制作コストの低いもの中心となっているということもあり、想定される2011年以降の番組編成とは幾分乖離している可能性がある。NHKの衛星放送のチャンネル再編成は、国民視聴者の利益という視点から行われるべきものであり、その経済的負担については、最優先で検討すべき事項であり、NHKにおいては、2011年以降のチャンネル再編成について、より現実的・具体的な番組編成に基づいて、あらためて精緻なコスト削減シミュレーションを行い、それによる衛星付加受信料の引下げ可能額とあわせて、国民視聴者に提示することが求められる。

(5) 新たな衛星付加受信料体系等の検討

第1章でも述べたように、BS衛星放送の受信設備が約2,000万世帯に普及している一方で、NHKの衛星契約については、約1,300万にとどまっているという現状がある。このような状況は、受信料の公平負担の観点から問題であると考えられるが、この点については、総務省が主催する別の研究会²⁷

²⁷ 「公平負担のための受信料体系の現状と課題に関する研究会」

において検討が進められている。

また、料額水準そのものについても、再検討することが必要である。すなわち、1989年（平成元年）に本放送が開始されて以来、実質的な見直しが行われておらず、途中にハイビジョンチャンネルの追加やデジタル放送の開始といった追加的な要素があったが、その累積赤字について平成20年度にほぼ解消される見通しとなっていることから、今後新たに追加的な大規模支出がないとすると、今後は累積黒字が積み上がっていくこととなる。水準そのものの引下げの可能性も含めて検討することが必要であるが、その際には、十分な根拠のある衛星放送市場の将来予測をベースとすることが求められる。

7. 検討の視点6 民間衛星放送事業者との関係

民間衛星放送事業者とNHKを比較すると、チャンネル数については、民間衛星放送事業者はマスメディア集中排除原則により、原則として1チャンネル²⁸の放送であるのに対し、NHKは公共放送として3チャンネルによる放送を実施、放送を運営する財源についても民間衛星放送事業者が有料放送による収入又は広告料収入であるのに対し、NHKは、受信料収入で運用されるなど、異なっている。

有料放送による収入あるいは広告料収入により運営されている民間衛星放送事業者にとっては、加入契約者数あるいは視聴率が経営上極めて重要な要素であることから、一般的には、同じ市場で同様の放送サービスを展開しているNHKは、民間衛星放送事業者の加入契約者数や視聴率を押し下げる可能性があるものとして、競争相手であるという見方をすることができる。他方で、検討の視点3でも述べたように、NHKの衛星放送については、衛星放送の普及をその目的に掲げており、NHKの取組みにより衛星放送が普及することにより、民間放送事業者も市場全体の規模が拡大することによる反射的な利益を享受してきたという側面もある。また、民間BS衛星放送事業者については、有限稀少な衛星放送用の周波数割当において競合する関係にもある。

このように、NHKと民間衛星放送事業者の関係は、複雑なものとなっており、NHKの衛星放送の保有チャンネル数の削減が、その関係にどのような影響をもたらすのかについて検証することが必要である。

²⁸ BS衛星放送に関しては、WOWOWがデジタル放送に加えて、2011年まではアナログ放送も実施。またCS衛星放送については、複数チャンネルによる放送も可能。

(1) 衛星放送用周波数の割当

現在、NHKは、3チャンネル²⁹でほぼ1周波数(=1中継器)を占有しており、これは、民間衛星放送事業者の約2倍に相当する。2011年以降、NHKの衛星放送の保有チャンネル数を削減すれば、削減後のチャンネルをSD画質とするか、HD画質とするかあるいは使用する圧縮技術にも左右されるが、現在NHKが使用する周波数に空きが生じる可能性があり、その場合には、当該空き周波数をBS民間衛星放送事業者が利用可能となることから、参入機会の拡大につながるものと考えられる。

2011年以降のNHKの衛星放送について、仮に、現在の圧縮技術をベースとするHD画質による放送を行うこととすると、NHKが使用する周波数は、削減後のチャンネル数を2とする場合で1周波数と現在とほぼ同水準、1とする場合で1/2周波数とほぼ半減することとなる。このため、これらがBS民間衛星放送事業者の参入機会を制限するものとなっているかを検討することとなるが、それにあたっては、2011年以降に使用可能な周波数の量的な側面と全体にNHKが占める比率の両面を踏まえることが適当である。

まず、2011年以降の使用可能なBSデジタル衛星放送用³⁰の周波数は、検討の視点4でも述べたように、現在の5から大幅に拡大する予定であり、有限性は引き続き継続するものの、稀少性については大幅に緩和される。また、全体に占めるNHKの割合についても、現在のデジタル放送分だけで約1/5、アナログ放送も含めると約3/8の比率が、2011年以降は、2チャンネルとした場合で1/12³¹となるものであり、現在からは大きく低下することとなる。

このような状況を踏まえると、仮にNHKの2011年以降の削減後のチャンネル数を2とする場合であっても、民間BS衛星放送事業者の参入機会を著しく損なうものとはまでは言えないのではないかと考えられる。

(2) 衛星放送市場における競争

一般的に、公的部門と民間部門が同一市場において同種の事業を行っている場合、公的部門を縮小することは、民間部門の利益につながるものと考えられる。衛星放送事業については、NHKのチャンネル数を削減することは、NHKが放送していた魅力的なコンテンツを民間衛星放送事業者が獲得できる可能

²⁹ BSデジタル放送。その他、NHKは2011年までBS1及びBS2のアナログ放送も実施。

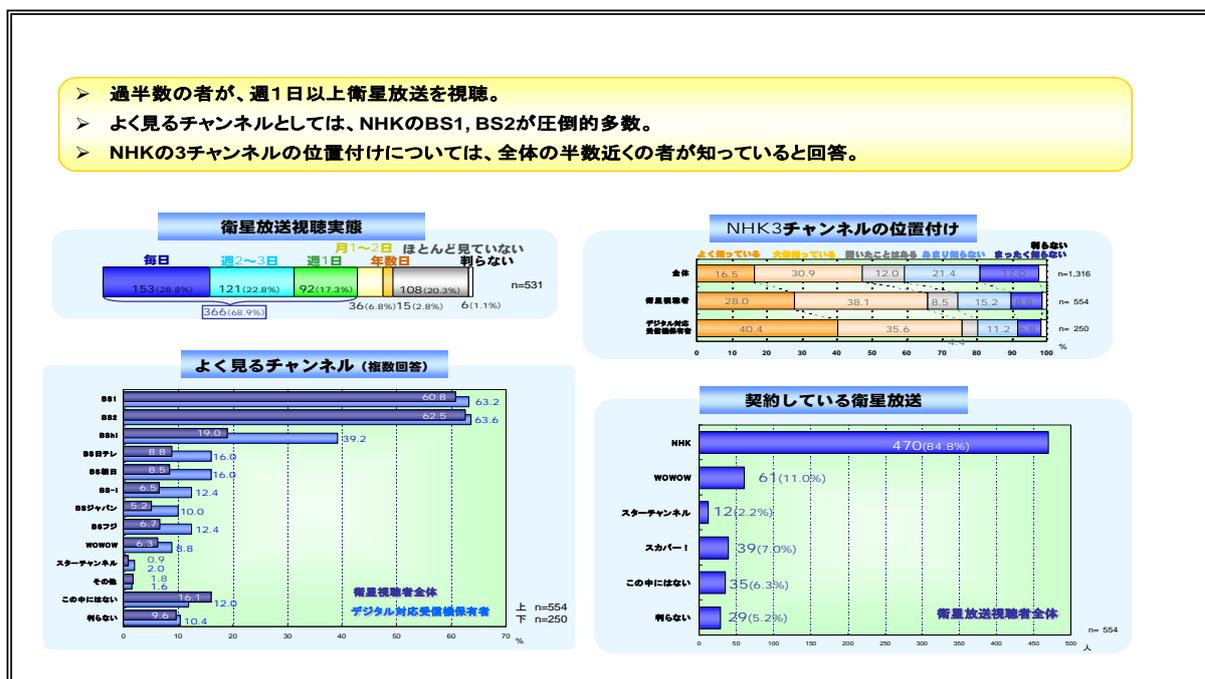
³⁰ 2011年以降、BS放送は完全デジタル化されるため、すべてBSデジタル衛星放送に割り当てられることとなる。

³¹ 2011年以降すべてのBS衛星放送用周波数が使用される場合の数値。

性が出てくるなど、この考え方が当てはまる部分もあるが、他方で、依然衛星放送市場におけるNHKの存在感が相当大きいと考えられること、また、NHKと民間衛星放送事業者とでは、放送を運営する財源が異なっているといった特殊性を踏まえて検討することが必要である。

視聴者アンケートの結果によれば、BS衛星放送に関して、NHKの各チャンネルは、民間BS衛星放送事業者のチャンネルと比較して、圧倒的な支持を集めている。

図表17 NHKの衛星放送と民間放送事業者の衛星放送の関係



また、無料放送を行っている民間BS衛星放送事業者は、事業参入して7年が経過したが、その経営状況については、全社黒字化するなど好転の兆しはあるものの、初期投資等に係る累積赤字が残存している等、必ずしも経営状況に余裕があるとまでは言えない状況である。BSデジタル衛星放送のメディアとしての認知度、広告媒体としての評価は上昇しつつあると考えられるものの、このような状況に照らせば、BS衛星放送と他のメディアの競争において、BS衛星放送を牽引する役割を担ってきたNHKの保有チャンネル数を大幅に削減することは、民間BS衛星放送事業者の利益となるよりもむしろ、BS衛星放送市場全体を縮小させるリスクもあると考えられる。

図表18 民間放送事業者の影響

BS放送事業者における平均接触者率						【出典 NHK放送文化研究所全国視聴率調査(2007.11)】
	NHK衛星合計				民放衛星合計	
	BS1	BS2	BShi			
2006	42%	18%	28%	15%	25%	注1 「接触者率」は、一定時間以上視聴した番組について調査対象世帯からの記述式による回答を集計した数値。 注2 民放衛星には、WOWOW、スターチャンネル等の有料放送を含む。 注3 分母はBSデジタル受信者。
2007	37%	14%	26%	15%	27%	

BS放送事業者の決算状況								【出典 日本民間放送年鑑(日本民間放送連盟)、NHK資料】	(億円)
事業者名	区分	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度		
BS日本	売上高/当期利益	36/▲28	23/▲31	20/▲30	25/▲22	31/▲35	42/▲9		
	累積損益	▲40	▲71	▲101	▲123	▲158	▲167		
BS朝日	売上高/当期利益	43/▲65	27/▲53	23/▲37	34/▲28	44/▲20	54/▲5		
	累積損益	▲99	▲152	▲190	▲218	▲238	▲243		
ビーエス・アイ	売上高/当期利益	58/▲92	43/▲71	46/▲52	48/▲40	54/▲52	63/▲15		
	累積損益	▲139	▲210	▲261	▲301	▲354	▲369		
BSジャパン	売上高/当期利益	50/▲47	44/▲42	46/▲30	43/▲23	45/▲34	45/1		
	累積損益	▲68	▲110	▲139	▲162	▲196	▲195		
ビーエスフジ	売上高/当期利益	35/▲80	28/▲44	26/▲34	32/▲26	39/▲23	45/2		
	累積損益	▲125	▲168	▲202	▲228	▲251	▲249		
NHK	事業収入/経費	1,119/1,239	1,161/1,254	1,197/1,208	1,224/1,219	1,193/1,182	1,234/1,213		
	収支差(累積)	▲18	▲111	▲122	▲116	▲106	▲85		

ポイント	
◆	圧縮技術の高度化及び2011年以降、未使用の4周波数帯、アナログ跡地の3周波数帯が使用可能となることを踏まえ、BS用周波数の有限稀少性についてどのように評価すべきか。
◆	受信料収入で運営されるNHKと広告収入により運営される民間BS放送事業者は、少なくとも営業面で、競争関係はなく、衛星放送と地上波等の他メディアの競争の観点から、視聴率等においてNHKのBS放送が主導的な地位を占めているという状況を踏まえ、そのチャンネル数の削減が民間BS放送事業者に与える影響をどう評価すべきか。
◆	番組調達市場において、NHKのチャンネル数削減により、民間BS放送事業者が魅力的なコンテンツを獲得する機会が増大するという側面があるのではないかと。

さらに、放送の財源に関して、NHKのBS衛星放送は、受信料により運営されているのに対し、民間衛星放送事業者は、有料放送による収入又は広告収入により運用されていることから、NHKの衛星放送を廃止するのではなく、チャンネル数の削減にとどまる限り、視聴者による衛星付加受信料の負担は継続するものであり、ただちに民間衛星放送事業者の収入が拡大するとまでは言えないことにも留意することが必要である。

以上のことを踏まえると、民間衛星放送事業者との関係の観点から、チャンネル数の削減幅をより大きくすることは、必ずしも合理的なものであるとは言えないと考えられる。

8. 検討の視点7 コンテンツ制作分野との関係

放送事業者が放送番組を制作する上で、外部プロダクション等の制作事業者は不可欠な存在となっており、外部プロダクションの事業者団体のデータによ

れば、NHKと民間放送事業者の放送番組の約80%は外部プロダクションにより支えられているとの見方もある。一方、放送番組制作事業者の大半は中小企業³²であり、十分な資金力を必ずしも有していないことから、著作権等の権利に関して、放送事業者との取引関係で弱い立場にあり、これが我が国のコンテンツ産業の発展や国際競争力を阻害する要因の一つとなっているとの考え方もある。

このような状況も踏まえ、放送事業者と放送番組制作事業者の取引関係について、平成18年6月の「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」において、「放送事業者が、外部調達を増大に努めることを期待する。また、コンテンツ市場の形成を進める。特にNHKは、実情を踏まえつつ、番組制作の外部調達を今以上とするよう努める。」とされているところであり、2011年以降のNHKの衛星放送チャンネルの再編成にあたって、番組制作における放送番組制作事業者との関係について、我が国のコンテンツ産業の発展の観点から見直すことが必要である。

(1) NHKの衛星放送と放送番組制作事業者の関係

NHKの衛星放送については、本放送開始当初は、海外のニュース番組等、購入番組の比率が圧倒的に高かったが、徐々にNHK本体による制作や外部への委託による制作へシフトしており、現在では、NHKの衛星放送の番組制作については、NHK本体で制作しているものが28%、子会社委託が45%、子会社ではない外部プロダクションによる制作³³が6%、購入が21%（平成18年度実績。BS1、BS2及びBS hiの3チャンネル平均。）となっている。

本研究会においては、NHKの衛星放送の保有チャンネル数の在り方に関して、コンテンツ制作・流通に携わる関係者から意見聴取を行ったところであり、NHKの衛星放送は、我が国のコンテンツ産業にとって一定の役割を果たしており、大幅なチャンネル数削減には反対であるといった意見が示された。

³² 「放送番組制作実態調査」（平成19年10月26日総務省報道資料）によれば、資本金5,000万円以下の事業者が全体の86.4%、従業員100人以下の事業者が全体の91.8%を占めている。参考資料P66～P75参照。

³³ 「外部プロダクション制作」とは、演出等個別の業務を委託するにとどまらず、当該プロダクションも「発意と責任」の一部を有することで、NHKと外部プロダクションが著作権を共有する形態を指す。

図表19 関係者ヒアリングの結果概要

事項	主な意見
衛星放送と地上放送の相違	<ul style="list-style-type: none"> ・地上波の総合編成に比較して、情報番組・ドキュメンタリー番組が充実。
NHKと民放の相違	<ul style="list-style-type: none"> ・民放は、ドラマ・バラエティが中心であるのに対し、NHKはその他にニュース・ドキュメンタリー・教養番組でも構成。 ・NHKの番組には多様性があることから、若手制作者が登用されるチャンスが多い。 ・NHKの衛星放送は、「衛星放送の普及」というインセンティブが強いため、放送番組の品質に対する要求も高く、ある程度制作費も担保。ただし、受信料減収により制作費は低下しつつある。 ・他方、民放BSは、視聴率に対する圧力も高くなく、制作費が安価。 ・民放は、BSも含めて、スポンサー獲得の問題や制作費の問題があり、コンテンツ制作事業者にとっては制約がある媒体。
NHKの衛星放送の保有チャンネル数削減の影響	<ul style="list-style-type: none"> ・大幅な削減には反対。多様で個性的な番組が減少し、コンテンツの国際的な流通展開が閉ざされる恐れや若手の人材育成の場が閉ざされる恐れがある。 ・なるべく減らさず、2波を残して、その中で諸外国にない日本らしい番組構成ができるような環境を残すべき。
今後のNHKの衛星放送の役割	<ul style="list-style-type: none"> ・制作会社による制作と2次展開が一層適正かつ透明な取引形態で実現するよう基盤整備が図られるべき。 ・視聴率にとらわれず、継続的に映画作品を放映する番組について存続させてほしい。

(2) 放送番組制作分野に関してNHKが果たすべき役割と保有チャンネル数の関係

NHKは、衛星放送の普及や新たな放送技術に関する取組み等、衛星放送市場において先導的な役割を果たしてきた。取引形態を含めた放送番組制作事業者との関係についても、NHK、とりわけ衛星放送チャンネルは、若手制作者

を積極的に登用したり、番組の企画提案を直接募集³⁴するなど、放送番組制作事業者を活性化させる取り組みを行ってきた。

さらに、2011年以降の衛星放送チャンネルの再編成にあたって、NHK自身から、チャンネルそのものを「すぐれたコンテンツのプラットフォーム」と位置付け、放送番組制作事業者への門戸開放を一層推し進める方向性が示されたことは、高く評価されるものと考えられる。今後、放送時間の一定枠を制作番組に割り当てる、あるいは、より2次利用を促進するような新たな共同制作形態を導入するなど、「すぐれたコンテンツのプラットフォーム」構想の更なる具体化が望ましいと考えられる。

また、このようなNHKによる取り組みが、いわゆるグッド・プラクティスマodelとして、民間放送事業者にも広がっていくことが、我が国のコンテンツ産業の発展、国際競争力の向上にもつながることが期待されるところであり、NHKにおいてはその牽引役を果たすことが求められる。

したがって、2011年以降のNHKの衛星放送チャンネルの再編成にあたっては、保有チャンネル数をどうするかという観点だけでなく、NHKの衛星チャンネルがこのような機能を果たすことが可能な形での再編成を行うことが適当である。

9. その他

仮に、放送すべき番組数の効率化・再編成により、NHKの衛星放送を1チャンネルに再編成することが可能である場合であっても、敢えて衛星放送における「放送の多様性」を確保する観点から、2チャンネル体制をすべきとの考え方もあり得る。

また、削減後のチャンネル数を1チャンネル、2チャンネルのいずれとする場合であっても、NHKの衛星放送の各チャンネルに相当の視聴者の支持があることを踏まえれば、再編成に関する視聴者の理解を得るため、事前に十分な時間をもって周知を行うことが必要であると考えられる。

³⁴ 平成18年7月より開始。編成局内にソフト開発センターを設け、提案の募集を受け付け、直接委託するスキームを採用している。これまで10以上の採用実績があり、レギュラー番組化した例もある。

第3章 2011年以降のNHKの衛星放送チャンネルの在り方

1. 基本的な考え方

第1章において整理したように、2011年以降のNHKの衛星放送のチャンネル数については、現在の3チャンネルについて、2を超えないことを前提に見直すこととされていることから、論理的に0チャンネル、1チャンネル又は2チャンネルのいずれかしか取り得ない。このうち、0チャンネルとすること、すなわちNHKが衛星放送から撤退することについては、本放送開始以来約20年が経過し、すでに、受信契約数が1,300万を突破するなど、各チャンネルに相応の視聴者の支持があることを踏まえると、国民視聴者の利益を著しく損なうものとして、現実的な選択肢とは考えられない。このため、本研究会においては、削減後のチャンネル数について、第2章の論点に基づいて、1チャンネル又は2チャンネルのいずれが適当かをいうことを中心に検討を重ねてきたものである。

2. NHKの提案とその評価

本研究会において、NHKより、2011年以降の衛星放送チャンネルの再編成イメージについて、以下のような、ある程度具体的な提案があった。

【NHK提案】

- 難視聴対策以外の番組で構成されるハイビジョン放送2チャンネルとする。
- 難視聴対策は、「現在、アナログ放送を受信できない世帯」も含めて、当面、「衛星によるセーフティネット」で措置することとし、その間は、現在、BS2で行っている難視聴対策は行わない。
- 新衛星第1チャンネルは、報道分野に重点を置く総合放送、新衛星第2チャンネルは、教養・娯楽分野に重点を置く総合放送とする。³⁵
- 新第1衛星チャンネルについては、報道分野に重点を置くという編成上の特性を踏まえ、サイマルキャスト等、「通信と放送の融合を開拓・先導」する役割を担うとともに、新衛星第2チャンネルについては、外部プロダクションの積極的な活用等を通じて「すぐれたコンテンツのプラットフォーム」と

³⁵ 現在、衛星第1放送の3割以上を占めているスポーツ番組については、オリンピック等の国民的なものと娯楽性の高いプロスポーツがあり、最終的にどのような形で放送するかはNHKで検討中であるが、後者については、新衛星第2チャンネルで放送する方向で検討されているところである。

する。

図表20 2011年以降の衛星放送のイメージ例【NHK提出資料】

平成20年4月2日現在

	コンセプト	具体的な編成	質的水準の確保	オープン性	技術的先導性
新衛星第一	報道分野に重点を置く総合放送	フロー系・生放送 国内外のニュース・ドキュメンタリー・スポーツ等	国内・地域・国際情報の一元的管理による情報のマルチアウトプット 他メディア等と連携		通信・放送の融合を先導 ニュースのサイマルキャスト 動画ニュースデータベースと連動するオンデマンドサービス開始 ワンセグ独自放送への展開とオンデマンドサービスの連携 そのほか
新衛星第二	教養・娯楽分野に重点を置く総合放送	ストック系 自然・紀行、文化・芸術、ドラマ・映画、音楽・伝統芸能等	コンテンツ産業発展への寄与 一定の制作費の確保 デジタル最新技術を用いた新しいタイプの番組開発（3D、VFXなど）	日本全体の制作力向上への貢献 プロダクションへの製作機会の確保・権利保有の推進	世界の放送技術先導 ハイビジョンコンテンツのダウンロードサービスの実験・試行 4K超高精細度映像の伝送実験 8k超高精細映像（スーパーハイビジョン）の伝送実験 そのほか

このNHK提案に対する評価については、本研究会において、第2章で整理した各視点に照らして検討が行われたところである。本研究会の考え方を集約すると、以下のとおりである。

(1) 最終的な結論に至るには、更なる検証が必要であるが、現時点で、ハイビジョン放送2チャンネルとすること自体について、ただちに合理性を欠くものではないと考えられる。

(2) ただし、2チャンネルとすることについて、無条件に認められるものではなく、今後、NHKが公共放送としてこのようなチャンネル構成により衛星放送を実施していくことが、国民視聴者の全体の利益になるものであることをNHK自身が更に説得力のある説明を行うことが必要である。その際、供給サイドの観点からの「良質な番組の提供」といった抽象的なものではなく、需要サイドの国民視聴者が具体的にどのようなメリットを享受できるのかを明確に示すことが求められる。

(3) 衛星付加受信料体系の在り方について、国民視聴者が支払う料額に相当する利益を享受できているのかという観点から、より現実的・具体的な番組編成に基づいたコスト削減シミュレーションを行うなど、徹底的な検証を行うことが必要である。なお、「受益と負担」の関係を明確にするため、例えば、娯楽分野に重点を置く放送などについては、より付加性の強いものであるとして、現在の受信料体系から切り離して、スクランブル放送による有料放送化の検討を行うことも考えられる。³⁶

(4) NHKは、公共放送としての役割を果たす観点から、衛星放送についても複数チャンネルを割り当てられている。したがって、衛星放送による公共放送としての役割・責務が十分果たされない場合には、NHKについてのみ複数チャンネルの割当を許容することの根拠はなくなる。

(5) 将来、NHKが、衛星放送により、公共放送としての役割・責務を果たしているか否かを検証するにあたっては、公共放送にとっての衛星放送の位置付け・役割といった要素についても考慮することが必要である。すなわち、例えば難視聴対策について、より効率的な手段により対策を講じることが可能となれば、NHKが衛星放送を用いて難視聴対策を行う必要性はなくなるものであり、その場合、難視聴対策を行うための衛星放送チャンネルをNHKが保有する理由はなくなる。

(6) 以上のことから、仮に、2011年以降、当面、2チャンネルに移行するとしても、それは将来にわたって保証されるものではなく、NHKが衛星放送により果たす公共放送としての役割・責務が十分なものでない、あるいは他の手段で、より効率的に果たすことが可能となった場合には、あらためてその保有チャンネル数について見直すことが適当である。

³⁶ スクランブル放送による有料放送化については、公共放送の性格になじむかという点も含めて検討する必要があるとあり、別途開催中の「公平負担のための受信料体系の現状と課題に関する研究会」において、衛星放送の受信料体系の在り方について議論が行われている。

3. 今後の検討の進め方

(1) NHKにおける検討

NHKが本年秋に策定を予定している「中長期経営計画」において、公共放送の将来ビジョンに対応した編成のあり方について、必要な波の数、チャンネルプランについて、視聴者意向を十分に踏まえた上で、明確な方針を国民視聴者に示す³⁷ことが求められている。NHKにおいては、衛星放送のチャンネル数についても、本研究会が提示した基本的な考え方を踏まえて、NHK自身が提案したチャンネル再編成案について、より一層の具体化を行うことが期待される。

(2) 総務省における検討

一方、総務省においても、2011年（平成23年）以降の新たなBSデジタル放送に係る委託放送業務認定に関する今後のスケジュールを公表³⁸した。これによれば、本年11月頃を目途に基本的方針及び参入希望調査を踏まえた制度整備（案）の意見募集を行うこととされており、当該制度整備（案）を策定するにあたっては、NHKの衛星放送の保有チャンネル数についても盛り込む必要が生じるのではないかと想定される。その際、総務省においては、より具体化されたNHKの方針や本研究会で示された考え方を踏まえて、透明性の高い手続の中で、広く国民視聴者の意見が反映される形で作業を進めることが期待される。

おわりに

1. NHKは、国民視聴者の受信料によって支えられる公共放送として、国民に最も身近なメディアであるテレビジョン放送の中でも特別な存在である。一連の不祥事や肥大化に関する国民的な議論の中で、NHKは、公共放送としてのあり方が問われており、NHK改革が進められているところであるが、その保有チャンネル数をどうするかということは、NHKが放送法で求めら

³⁷ 平成20年3月11日NHK経営委員会「中長期計画策定に資する重要検討事項のまとめ」

Ⅲ. 重要検討事項の内容

【3. フルデジタル化時代の公共放送のあり方】

1. 公共放送の将来ビジョンに対応した編成のありかた

(2) 必要な波の数、チャンネルプランについて、視聴者意向を十分に踏まえた上で、明確な方針を示していただきたい。

³⁸ 平成20年2月13日総務省報道資料「平成23年以降の新たなBSデジタル放送に係る委託放送業務認定に関する今後のスケジュールの公表」

(http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/080213_2.html)

れている「豊かで、かつ、良い放送番組」を実現することや受信料体系・水準をどうするのかといったこととの関係で、NHK改革に関する議論の根幹をなすものである。とりわけ、衛星放送については、地上放送を上回る3チャンネルが割り当てられており、メディア環境が多様化する中で、そのチャンネル数の在り方が議論となってきたところである。

2. 本研究会においては、NHKの衛星放送の保有チャンネル数の在り方について、メディアにおける衛星放送の位置付けも踏まえて、公共放送としてNHKが衛星放送により果たすべき役割・責務とは何か、国民視聴者はNHKの衛星放送に何を求めているのかといった視点から、難視聴対策の在り方、ハイビジョン化の是非、民間衛星放送事業者やコンテンツ制作分野との関係といった論点について、多角的に議論を行ってきた。
3. こうした議論は、各チャンネルにおいてどのような番組が放送されるのかという具体的な番組編成と密接に関連するものであることから、これまで、踏み込んだ議論を行うことが難しい課題であった。今回の議論においては、当事者であるNHKより、ある程度具体的な番組編成イメージ及び各チャンネルの目的・役割を伴ったチャンネル再編成案が示され、それをたたき台として議論が行われたことは、今後の行政における最終的な方針の決定に向けた検討にも大いに資するものであると考えている。
4. 冒頭でも述べたとおり、NHKの衛星放送は、すでに国民視聴者に広く認知されたメディアであり、そのチャンネル数をどうするかは、国民視聴者に大きな影響を及ぼすものである。NHKが基本的な考え方をより具体的に説明を行うことはもちろんのこと、行政においても最終方針の決定プロセスにおいては、国民視聴者の意見を幅広く聴取し、反映させていくことが望ましい。
5. 2011年以降、新たなNHKの衛星放送が、公共放送としての役割・責務を果たしつつ、国民視聴者にも広く支持されるメディアとして、時代の変化に応じた適切なチャンネル再編成が行われることを強く期待している。

索引

あまねく 15, 18, 24
外部プロダクション 11, 39, 40, 43
競争 25, 36, 37, 38, 40, 42
コンテンツ 14, 24, 25, 37, 40, 41, 42, 43, 47
総括原価方式 10, 31
衛星付加受信料 11, 12, 29, 31, 32, 35, 39, 45
サイマルキャスト 25, 43
削減 12, 24, 27, 29, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43
市町村別ロードマップ 18
周波数 7, 21, 22, 26, 27, 28, 36, 37
受信契約 1, 8, 23, 31, 43
受信料体系 10, 32, 35, 45, 47
スクランブル 19, 21, 45
セーフティネット 19, 20, 21, 22, 24
地上アナログ放送 18, 19, 20
地上デジタル放送 9, 18, 19, 21, 22
中継器（トランスポンダ） 27, 28, 29, 37
難視聴 1, 5, 8, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 43
通信・放送の在り方に関する政府与党合意 1, 8, 22, 40
ハイビジョン画質（HD） 5, 6, 14, 21, 25, 26, 27, 28, 37, 45, 47
標準画質（SD） 14, 21, 25, 26, 27, 28, 37
普及 1, 6, 7, 8, 15, 17, 22, 23, 24, 35, 36, 41
プラットフォーム 24, 42, 43
放送普及基本計画 7, 22
放送法 1, 15, 17, 18, 24, 47
有限稀少 17, 21, 26, 27, 28, 36
有料放送 9, 10, 12, 36, 39, 45
BS 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27,
28, 30, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 46
CS 9, 10, 32
CVM 32