

報告書（案）

6月1日

1. 問題意識

（2011年を見据えた通信・放送改革の必要性）

1990年代以降、デジタル化・IP化等の技術革新が急速に進展する中、政府が幾多のIT振興策を講じ、それに応えつつ通信・放送事業者も様々な取り組みを行ってきた。その成果として、2011年までに二つの大きな政策目標が達成されようとしている。第一に、2010年度にブロードバンド・ゼロ地域が解消され、通信インフラのブロードバンド化が完了する。第二に、2011年7月に地上波放送のデジタル化が完了し、地上デジタル放送網が整備される。即ち、2011年に世界最先端のデジタル・インフラが構築されることになるのであり、2011年は“完全デジタル元年”と位置づけられる。

2011年の段階では、この世界最先端のインフラを最大限活用して、世界最先端のデジタル・サービスが開発・提供されるようになり、国民生活、経済活動及び文化の全般に技術革新のメリットが行き渡るようにしなければならない。何故なら、日本は現在、グローバル化、人口減少、少子高齢化という三つの大きな試練に直面しているが、そうした中で“デジタル”や“IP”は日本の新たな原動力となり、持続的な経済成長、地域再生、人間力の強化、ソフトパワーの強化等の課題の達成に貢献する可能性を持っているからである。

しかし、残念ながら現段階で、通信・放送インフラの面では世界に先んじているにもかかわらず、サービスの面では諸外国に遅れを取っており、現状のままでは2011年の段階で世界最先端の通信・放送サービスの提供は困難である。そのような事態に陥った原因としては、制度上の問題や事業者の問題等、様々な問題が存在する。

従って、五年に渡る構造改革を経て日本経済が復活しつつあり、“完全デジタル元年”まで五年しかない今こそ、通信・放送のあり方を抜本的に再検討することを通じ、ブロードバンド大国、モバイル大国、テレビ大国たる日本の総合的な強みが、世界最先端のインフラを活用して最大限発揮されるようにするための戦略を確立し、2011年段階で全ての国民・組織・産業がデジタル化・IP化等の技術革新のメリットを最大限に享受できる体制を整備すべきである。

（三つの観点の重要性）

通信・放送のあり方の再検討に当たっては、以下の三つの観点から取り組むことが重要である。

第一は、ユーザの観点である。通信・放送サービスに関しては、ユーザの視点から見て「何故こういうサービスが提供されていないのだろう」と思うことがよくある。これは、通信・放送の制度が供給者の観点のみに立っているためであり、その結果、事業者がユーザのニーズに応じたサービスを自由に提供できず、デジタル化・IP化等の技術革新のメリットが日本に十分に浸透していないからである。

第二は、競争力の強化と事業展開の多様化という観点である。日本の通信・放送事業は、欧米と比較すると、未だ成長の余地が大きいと考えられ、市場規模を拡大するには、まず国際的な競争力の強化が必要である。これまで日本の通信・放送事業者は主に国内市場で活動してきたが、グローバル化により特に情報に関して国境が無意味になる中では、国際競争力の強化は不可欠である。同時に、通信・放送事業者の事業展開の多様化が必要である。少子高齢化と人口減少が進む中、従来のビジネスモデルに拘泥しては、国内市場の拡大は困難である。

第三は、ソフトパワーの強化という観点である。中国等の経済が高成長を続ける中、日本がアジアと世界におけるプレゼンスを維持するとともに、経済力以外の面での国際貢献を充実するには、ソフトパワーの強化が不可欠である。ソフトパワーとは、軍事力・経済力というハードパワーに代わる国力の源泉であり、“他国を引き付ける魅力”である。日本は、アニメ等のポップカルチャーや様々な伝統文化といったソフトパワーの源泉を有しており、その顕在化にはコンテンツ制作力の強化と情報発信力の充実が不可欠であることから、通信・放送事業が重要な役割を果たす。

2. 現状認識

(融合／連携の遅れ)

上述のように、デジタル化・IP化等の技術革新のメリットが社会・経済に十分に浸透しない原因の一つに、通信・放送事業に対する規制がある。即ち、通信と放送の規制体系が厳然と区別されているため、技術革新のメリットが発揮された、融合的なサービスの提供等が阻害されているものと考えられる。

(不十分な競争と事業展開)

通信事業での競争は未だに不十分である。アクセス網を中心にボトルネック性が存在するのみならず、ブロードバンド市場で新たなドミナンスが発生する可能性もある。一方、NTTは、市場の実態にそぐわない規制により事業展開の自由度がなく、そのポテンシャルを発揮できていない。このような事態に至った原因は、通信の規制体系と1999年のNTT再編が、デジタル化やIP

化等の急速な技術革新を予期していなかったからである。

放送事業でも、50年以上前に制定された放送法に基づき、アナログ時代に確立された規制体系や過度の行政指導等により、事業者が自由な事業展開を行いにくい環境となった結果、欧米のメディア・コングロマリットと伍して戦えるような国際競争力のあるメディアが育っていない。

このように、競争や自由な事業展開が不十分であった結果、事業者のポテンシャルが十分に発揮されてこなかったと言える。このままでは、日本の事業者が、米国のネット企業やハリウッドに代表される“デジタル・IPを活用した映像ビジネスの展開”に対抗することは困難であろう。

(困難なソフトパワー強化への貢献)

ソフトパワーの強化は喫緊の課題であり、そのためには、放送事業者が重要な役割を果たす。なぜなら、脆弱なコンテンツ産業の強化や情報発信の充実、更には素晴らしい文化の発掘等に大きく貢献できるからである。

しかし、多くの放送事業者は、これまでそうした面で必ずしも良いパフォーマンスを発揮できなかった。従って、放送事業者が文化の発掘・創造と情報発信の担い手として存分に活躍できるような環境を整備することが必要である。

(NHK問題への対応)

不祥事の続発に端を発したNHK問題は、未だ解決されていない。ガバナンスが強化されたとは言い難く、公共放送が持つ非効率性も改善されていない。デジタル化・IP化等の技術革新の潮流の中で、通信・放送が変革を必要とされている今こそ、NHKも、不祥事が起きない体制を確立するとともに、IP時代にふさわしい公共放送として、NHKの持つ経営資源が日本のために有効に活用されるようにしなければならない。

3. 対応の方向性

以上から明らかなように、2011年に世界最先端の通信・放送インフラが完成するまでに、通信・放送のあり方を再検討し、制度の抜本的な見直しを含め必要と考えられる環境整備を包括的に行うことは、インフラにふさわしい世界最先端のデジタル・サービスが提供され、IP化・デジタル化等の技術革新のメリットを日本の経済・社会が享受できるようにするために不可欠である。

そこで、本懇談会では、本年1月から計12回に渡る集中的な検討を行ってきた。その結果、特に期限を明示してあるもの以外については、2011年までに以下に述べる措置を講じることが不可欠であるという結論に至った。総務省はじめ政府が、本報告書の内容を真摯に受け止め、必要な措置を講じること

を強く期待する。

(1) 総論

2011年には世界最先端の通信・放送インフラが構築されることを考慮すると、2010年代初頭には、ブロードバンド・アクセスを全国どこでも低廉な料金で利用できるような仕組みを確立すべきである。

そして、そうした仕組みが確立されることを前提に、通信・放送の規制のあり方を全面的に見直し、通信事業の公正競争の促進と放送事業者の事業展開の自由度の拡大を図り、各事業者の競争力を高めるべきである。同時に、通信と放送の融合が進みやすい環境を整備することを通じて、創意工夫による新しいサービスの実現を容易にすべきである。

(2) 融合を進めるための環境整備

① IPマルチキャストの著作権法上の扱い

放送の法体系上、電気通信役務利用放送は放送の一種であるにもかかわらず、役務利用放送事業者によるIPマルチキャスト放送は著作権法上通信と解釈され、権利処理の際に不利に扱われている。従って、電気通信役務利用放送全体が著作権法上も放送として扱われるよう、速やかに対応すべきである。

また、現行の著作権法には、実態にそぐわない規定が散見されることから、放送・有線放送区分を統合し、伝送路の多様化に対応した包括的な規定とする等、技術革新に的確に対応した抜本改正を行うべきである。

② 融合的サービスの出現を促す環境の整備

既にIPネットワークを活用した映像配信サービスが登場し、今後さらに新たなサービスが登場する可能性が高まっている。そうした新しいサービスは、通信サービスの発展形としての映像配信にとどまらず、放送規律に従う事業者としてプログラム編成された放送番組をIPネットワークで配信する融合放送まで、多様な可能性があることから、これらの普及や登場を促すための環境整備を進めるべきである。

③ 通信・放送の技術開発のあり方の見直し

技術革新のメリットを国民が最大限に享受できるようにするとともに、日本発で国際的に通用する技術標準が生まれるようにするため、標準化のあり方を抜本的に見直すべきである。

また、現状では、NHKの研究とNTTの基盤研究が法律で義務付けられているが、その見直しを早急に行うべきである。

④ 通信・放送の法体系の抜本的見直し

- ・ デジタル化、IP化等の技術革新を踏まえ、通信・放送で大別され、通信と放送で合計9本も法律が存在して市場を細分化している現行の法体系の見直しに即座に着手すべきではないか。その上で、2010年までに、現行の基幹放送の概念の維持等を前提に必要な法的手当てを措置し、様々な事業形態を有する事業者がそれぞれ伝送路等の多様化に柔軟に対応し、ユーザーニーズに応じた多様なサービスを提供できるよう、伝送路・伝送サービス・コンテンツといったレイヤー区分に対応した法体系とすべきではないか。
(P)

なお、これはあくまで法律、規制の体系の見直しであり、事業者が垂直統合的な組織・サービスを志向することを妨げるものでないことは当然である。

(3) 通信事業における一層の競争の促進

① 事業規制のあり方の見直し

通信・放送の融合の進展等に対応した新しいサービスの登場や料金の低廉化・多様化等を促すためには、通信市場における公正な競争を徹底することが必要である。そのためには、デジタル化・IP化等の技術革新の進展を踏まえつつ、事業規制のあり方を抜本的に見直すことが必要である。

従って、市場支配力の濫用を防止する観点から、ドミナント規制の適正な運用や接続ルールの整備、ユニバーサルサービス制度の整備等を含む事業規制のあり方の抜本的な見直しを行い、早急に制度整備を行うべきである。

② 通信関係法制の抜本的な見直し

2011年にはIP化の進展、放送のデジタル完全移行、ブロードバンド・

ゼロ地域の解消によって、伝送路・通信サービスからコンテンツ等に至る各レイヤーを越えた新しい事業モデルが重要になると見込まれる。そうした中、NTT東西がアクセス網をはじめとするボトルネック設備を保有していることは、公正競争の促進とサービスの一層の多様化・低廉化の実現のみならず、ブロードバンド市場全体の健全な競争を阻害する懸念が存在する。実際、通信インフラの中心が銅線から光ファイバに移行するに伴い、NTT東西のドミナンス性が高まることも考えられる。

- ・ NTT東西のボトルネック設備について、現行の会計分離の徹底に加え、接続ルールの遵守強化を図るための体制整備、ボトルネック設備へのアクセスの真の同等性を確保するとともに、IPネットワークによる映像配信サービスにおいても公正競争を確保するための措置等を一体として速やかに措置し、一層の機能分離を実現すべきではないか。(P)
- ・ NTT東西の業務範囲が県内通信に限定される等の規制によって、NTT東西のポテンシャルが大きく損なわれている。NTT東西のアクセス網をはじめとするボトルネック設備の機能分離の徹底と同時に、両社に対する業務範囲規制を緩和すべきではないか。(P)
- ・ NTT持株会社の下に四つの通信会社が置かれている現状では、NTT東西の業務範囲規制以外にも技術革新の進展にそぐわない面が多いと言わざるを得ず、NTT東西の業務範囲規制の緩和のみでは、NTT各社が本来持つポテンシャルが十分に発揮されず、2011年に世界最先端のインフラが完成しても世界最先端のサービスは提供されないという事態になりかねない。そうした事態を避けるためには、公正競争の促進と併行して、NTT各社の事業展開の自由度を高めることが必要ではないか。(P)
- ・ ボトルネック設備の機能分離が徹底され、公正競争要件が十分に担保されていることを前提に、2010年には、通信関係法制の抜本的な見直しを行い、NTT東西の業務範囲規制の撤廃、持ち株会社の廃止等の措置を講じるべきであり、そのために必要な検討を早急に始めるべきではないか。(P)

(4) 放送事業における自由な事業展開の促進

① マスメディア集中排除原則の緩和

マスメディア集中排除原則は、多チャンネル化などを想定できなかった時代

に、電波の希少性を前提に策定されているため、ブロードバンドが普及しグローバル化が進展している 21 世紀にはそぐわない内容となっている。実際、同原則が、21 世紀の日本に必要な“国際的に通用するメディア・コングロマリット”の出現を妨げている面もある。

- ・ 同原則を緩和し、IP 化・グローバル化の時代にふさわしいマスメディア集中排除原則を確立すべきではないか。(P)

② 未利用周波数帯の有効利用の促進

地上波テレビ放送のデジタル化が行われた後、放送事業者に割り当てられた放送用の周波数帯の中に、放送サービスに使われない未利用部分が生じることが想定される。そうした周波数帯を有効活用して、多様な放送サービスが提供されるようにすべきである。

さらに、未利用部分を通信サービスや融合サービス等の新しいサービスを提供できるような免許の導入や、電気通信役務利用放送法の地上波放送への適用を早急に実現すべきである。

③ 地上波デジタル放送の IP マルチキャストによる再送信

- ・ 地上波デジタル放送の IP マルチキャストによる再送信を行う際、送信範囲を現行の地上波免許に定められた放送対象地域に限定すべきとの議論があるが、デジタル化・IP 化の特徴の一つは、距離や地域の制約を取り払うことにあり、技術の観点からは、再送信に地域限定を設けるべきではないと考えられる。(P)
- ・ この問題は、行政の側がその判断に積極的に関与することは適当ではない。そして、例えばキー局の番組を再送信した場合の地方局の経営への影響等、現実には様々な問題が生じ得ることから、事業者が自らの判断及び関係者との協議により決定すべきものではないか。(P)
- ・ その際でも、地方局が希望する場合は自主制作番組の IP マルチキャストによる発信エリアを拡大できるようにする等、事業者が主体となった実験的な取り組みを進めていき、技術進歩を地方局の経営基盤の強化に資するようにすべきではないか。(P)

④ 新たな放送サービスへの参入の促進

2011年の地上波放送のデジタル化により空くこととなる周波数帯については、通信・放送融合時代にふさわしい有効活用をできるようにすべきである。

そうした周波数帯等で、携帯向けの映像配信サービス等、既存のものとは異なる新たな放送サービスが登場することが期待されるが、そうした新しい放送サービスについて、希望する者は電気通信役務利用放送法を用いて通信設備を活用した放送も行えるようにして、新規参入を容易にすべきである。

⑤ コンテンツの流通環境の改善

日本のソフトパワーの源であるコンテンツ産業は、数十年来脆弱なままとなっている。その原因の一つに、放送事業者との間でのコンテンツの取引が必ずしも盛んに行われていないことも指摘できる。従って、日本のソフトパワーの強化を実現するため、放送事業者による番組の外部調達のあるり方を見直すべきである。特に、公共放送であるNHKについては、日本のコンテンツ産業の強化に貢献することが期待される。

- ・ NHKは、番組制作の一定割合以上を外部から調達すべきであり、同時に民間放送事業者も、番組の外部調達や取引の実態についての情報公開を進めた上で、外部調達の増大に努めることが期待されるのではないかと。また、外部調達の公正性を確保するため、中立的な機関による匿名での苦情受付や取引監視等の仕組みが必要ではないかと。(P)
- ・ 外部調達を容易にするため、コンテンツ制作者、放送事業者等の間での取引の場であるコンテンツ取引市場の形成に努めるべきではないかと。(P)

(5) NHKの抜本改革

① 経営委員会の抜本的改革

NHKのガバナンスの強化のためには、実質的には諮問委員会の役割しか果たしていない経営委員会の抜本的な改革が不可欠であることから、以下の措置を可及的速やかに講じ、経営委員会と理事会の関係を一般の株式会社の取締役と執行役の関係に変えて、経営委員会を真の意味でNHKの経営の監督の中核となるようにすべきである。

- ・ 一部委員の常勤化
- ・ 事務局の抜本的強化
- ・ 経営委員会内部にコンプライアンス組織を設置
- ・ 経営委員のメンバー構成等の再検討

等

② NHKのチャンネルの削減

現行のNHKの8チャンネルは、電波の希少性、個々のチャンネルの役割等を勘案した場合、公共放送として放送するには、明らかに多過ぎると考えられる。

- ・ 具体的には、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。次に、ラジオ放送については、公共放送として現行の3チャンネルを維持する必然性は薄れていることから、1又は2チャンネルを削減すべきである。従って、これらの放送については、必要な周知等の措置を十分に行った上で、2011年までに停波の上、民間放送事業者への開放等の措置を講じるべきではないか。(P)

他方で、地上波テレビ放送については、視聴者のニーズ等を勘案して、直ちに削減することは困難だと考えられる。地方や高齢者への配慮等の観点から、現行の2チャンネルを当面継続すべきである。

③ NHK本体と子会社の見直し

ガバナンスや経営の効率性に対する意識が欠如する中で、NHKがグループ全体として肥大化し、不祥事が続発するとともに非効率が浮き彫りになっている現状を踏まえると、NHKグループ全体を抜本的に見直してスリム化する必要がある。

NHK本体については、

- ・ 不祥事が続発した娯楽・スポーツ等の制作部門については、公共性が必ずしも高いとは言えないことから、本体から分離して関連子会社と一体化した新たな子会社とし、民間との競争に晒されるようにすべきではないか。(P)

- ・ 地上波放送のデジタル化が完了した後は、伝送部門は、未利用周波数帯を活用して、他の放送事業者への貸し出しや融合サービス等の様々なサービスを提供できるようになることから、これらの収益事業を行える体制を整え、受信料の低減と電波の有効利用に資するようすべきである。このため、NHK本体の中で伝送部門の会計分離等を行うか、子会社として分離すべきではないか。(P)

NHKの全ての子会社については、本体からの出資の継続の必要性等を厳しく精査した上で、子会社の抜本的な整理・統合・民営化に着手し、子会社の数を大幅に削減すべきである。また、行政の側でも、子会社への出資時のみならず、子会社の活動を必要に応じて適宜規律できるようにすべきである。

更に、NHK本体と子会社の関係の抜本的な見直しが必要であり、様々な外注を行うに際して子会社に集中的に発注する体制を改めるべきである。

④ 番組アーカイブのブロードバンドでの提供

デジタル化とIP化が進む中では、公共放送はブロードバンド上でも一定の役割を果たすことが求められる。具体的には、NHKの過去の番組アーカイブをブロードバンド上で積極的に公開することを通じ、日本のコンテンツ制作力を強化するとともに、海外に対する映像情報発信を促進するべきである。

従って、これまでの行政指導による制約を廃止し、NHKの番組アーカイブがブロードバンド上で有料で利用可能とすべきである。

- ・ そのため、必要な権利処理を行うとともに、ブロードバンド提供を行う部門の会計分離等を厳格に講じ、NHK本体が速やかに実施できる体制を整えるべきか。または、新たな子会社を設立して行うべきか。(P)

⑤ 国際放送の強化

日本のソフトパワーを強化する観点からは、世界に“日本ファン”を増やすことが重要である。同時に、人口減少が進む中では、観光客の増大等を通じて交流人口を増大させることが重要であり、またグローバル化が進む中では、海外企業の目を日本に向けさせることが必要である。

これらの課題に対処するためには、外国人向けの映像による国際放送を早期に開始すべきであり、その際は、日本文化と報道をバランス良く発信するとともに、テレビ放送とIP網による番組配信の双方で行うべきである。

- ・ そうした国際放送を実施する主体としては、公共放送であるNHKが最適であると考えられるが、同時に、民間放送事業者のノウハウや番組提供も必要であることから、新たにNHKの子会社を設立して実施することとし、当該子会社に対する民間の出資を積極的に受け入れるようにすべきか。(P)

⑥ 受信料制度の改革

公共放送の維持のためには、不祥事の続発の結果生じた大規模な受信料不払いの問題を解決することが必要不可欠である。また、大量の受信契約の未契約等そのまま視聴する事例が余りに多い現状を看過することはできない。

そのためには、上述の様々なガバナンス強化や組織のスリム化等の措置に加え、過大な水準にある受信料徴収コストを出来る限り削減した上で、現行の受信料を大幅に引き下げ、NHKの再生に対する国民の理解を得ることが必要である。それを前提に受信料支払いの義務化を実施すべきである。その後更に必要があれば、罰則化も検討すべきである。