

## 規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申(平成 17 年 12 月 21 日) (抄)

### ．横断的重点検討分野の改革

#### 2 生活・ビジネスインフラの競争促進

##### 2．通信と放送の融合等に対応した競争環境等の整備

#### 【問題意識】

近年、インターネットの利用が急速に浸透するとともに、ブロードバンド化が進み（平成 16 年末のインターネット利用人口は 7,948 万人。平成 17 年 9 月末のブロードバンド契約数は 2,143 万件）通信インフラを利用して大容量のコンテンツを流通させることができるようになってきている。現に通信系ソフト市場は平成 15 年で約 5,000 億円と未だ小規模ながらここ 3 年間で約 2,000 億円増加している（平成 17 年情報通信白書）。現在約 400 万契約（平成 17 年 9 月末）の光ファイバー等の普及が更に進めば音楽系ソフトのみならず映像系ソフトの流通も拡大し、利用者にとっては当該コンテンツが通信であるのか、放送であるのかといった区分はますます意味を持たなくなると予想される。このような中で国民が魅力あるコンテンツをいつでも、どこでも自ら望む手段で享受することができるようにするためには、既存の業態や規制を含む制度等にとらわれることなく改革を進める必要がある。

以上のような認識の下、当会議としては、特にコンテンツ産業としての側面を併せ持つ放送分野を中心に検討を進めてきた。放送分野も上述のような技術革新とは無縁ではあり得ず、昨年はインターネット広告費がラジオ広告費を初めて上回り、また、本年に入ってから放送事業者自身がインターネットを活用した本格的な映像配信に着手するなど既にインターネット利用の拡大が放送事業にも着実に影響を与えつつある。

他方、通信の自由化及び電電公社民営化以降 20 年間の通信分野における変化に比べ、放送分野のそれは遅々としたものであり、昭和 25 年に確立された受信料による日本放送協会（以下「NHK」という）と広告による民間放送（以下「民放」という）の併存体制に基本的に変化はない。もちろん、通信衛星（CS）を利用した放送や有線テレビジョン放送（CATV）施設を利用した通信等に見られるとおり、インフラ面においては既に通信との融合が現実のものとなっており、また、最近 10 年間（平成 5 年度～15 年度）で衛星放送（BS・CS民放）の市場規模は 7.6 倍、CATV は 4.3 倍に拡大するなど多メディア化も着実に進んでいるが、これらは併存体制に変革をもたらすほどの影響を与えることはなかった。しかしながら、平成 12 年になって BS 放送で、平成 15 年には地上波放送でそれぞれデジタル放送が開始されるに至り、準基幹・基幹放送と位置づけられている両メディアは大きな環境変化に直面するとともに、それらを支えてきた NHK・民放の二元体制にも変化が訪れようとしている。

BS・地上波両放送は平成 23 年にアナログ放送が終了し本格的なデジタル時代を迎えることになるが、デジタル化という技術革新の波は放送の多チャンネル化、高画質化、高機能化をもたらすばかりでなく、通信をはじめ周辺産業との融合を飛躍的に進展させ、国民・視聴者のニーズにより深く、またきめ細かく応えるサービスを実現する可能性を持っている。インターネットの利用拡大とデジタル化の進展がもたらす、そのような放送産業の構造変化を見据え、今から、新規参入機会の開放と公正な競争環境等の整備について検討を行うことが重要である。

なお、通信分野においても、利用者利便の向上という観点から、有線無線を問わずブロードバンドネットワーク環境をより一層充実させることが重要である。特に近年の無線技術の進歩は目覚しく、その成果を速やかに実用化すべきである。また、IP 伝送の普及やネットワークのブロードバンド化に伴うコンテンツの重要性の高まりは通信事業者の事業戦略にも大きな影響を与えているが、そのような変化の中にあつてこそ、引き続き公正な競争環境の確保に留意する必要がある。

さらに、通信と放送の融合が端末及び伝送路で進んだとしても、特に映像コンテンツについては、その著作権等に関する許諾の一層の円滑化が利用者のニーズを満たす上で不可欠であることから、民間の契約を促進するための所要の施策について引き続き検討を進める必要がある。その一環として、例えば、電気通信役務利用放送に該当する IP インフラを利用したマルチキャストについて、著作権法上の「有線放送」に該当するか否かを含め、著作権処理の問題について早急に解決する必要がある。

## ( 1 ) 公共放送等の在り方を踏まえた NHK の改革

### 【問題意識】

NHK の業務、組織等を規定した放送法が制定された昭和 25 年当時は、視聴の有無とは無関係に受信機を設置した者に対して NHK との契約義務を課し、あまねく全国に放送を普及させるための特殊な負担金として受信料を徴収することは有効な方法であり、また、国民の理解を得られるものであった。しかしながら、その後 50 年以上を経て放送を取り巻く環境は特に近年大きく変化しており、NHK の根幹を成す受信料制度も見直しを迫られている。

昨年の不祥事を契機とした受信料の不払い(支払拒否・保留)は、平成 17 年 9 月末現在で約 127 万件に上っており、未納、滞納さらには未契約世帯 958 万世帯を合わせると契約対象世帯数の約 3 割に達し、平成 17 年度の受信料収入は当初予定から約 500 億円もの減額が見込まれている。最早これは単に不祥事による一時的な現象と見るべきではなく、視聴の有無にかかわらず国民に負担を求めるといふ受信料制度が構造的に抱える問題が表面化

したと考えるべきである。様々なメディアが存在し、国民の対価意識が強まり、さらに、NHKの放送番組内容自体も災害・ニュースからスポーツ・娯楽に至るまで多様化している中で、受信料制度は利用者の選択の自由を制約するものであり、民間の有料放送や通信インフラを利用した有料コンテンツ配信との公正な競争条件の確保という観点からも今や問題があると言わざるを得ない。

このような受信料制度については、今日のメディアを取り巻く状況を踏まえ、抜本的に見直す必要がある。本来、「視聴者に与える放送」から「視聴者の満足を得る放送」へと転換するためには、現行の受信料制度を廃止し、視聴者の意思に基づく契約関係とすべきであるが、仮に同制度を当面維持する場合であっても、視聴者の選択の自由の確保、「民間にできることは民間に」という官業の民間開放及び民間の有料放送や有料コンテンツ配信との公正な競争条件の確保という観点から、受信料収入をもって行う公共放送としてのNHKの事業範囲は真に必要なものに限定する必要がある。それ以外の事業については、廃止すべきものは廃止するとともに、存続の意義が認められる事業については、受信料収入で賄われる公共放送とは明確に区別した上で、その内容・運営面でできるだけ制約を外し、視聴者のニーズに柔軟に応えられるようにする必要がある。

今回の不祥事は、公共放送を行う特殊法人であるNHKという組織のガバナンスの在り方にも国民の関心を向けさせることになった。現在NHKは視聴者の信頼回復に向け再生・改革の取組を進めつつあり、その取組についても注視する必要があるが、現行の枠組みを維持したままで果たして将来にわたって受信料を負担する国民に対して説明可能かつ組織として有効なガバナンスを確立し得るのか疑問である。

いずれにしても公共放送としての社会的・文化的機能という観点、及び「民間にできることは民間に」という官業の民間開放、特殊法人業務のスリム化という観点の両面から、現行の子会社・関連会社等を含めた業務範囲や業務委託等の取引の在り方を検証する必要がある。

具体的には以下の措置を講じる必要がある。

## 【具体的施策】

### 子会社等の統廃合等【平成 18 年度以降逐次措置】

NHKの子会社等については、平成 10 年の 65 団体から平成 17 年 11 月 1 日時点で 34 団体まで減少してきているものの、受信料で成り立つ公共放送として真に必要な業務は何かという観点から、厳しい財政状況も踏まえ、一層の統廃合を行うとともに、NHK 内部部局の統廃合及び管理部門の縮小等を通じて業務を効率化すべきである。

### 外部取引における競争契約比率の向上【平成 18 年度措置】

「特殊法人等整理合理化計画」(平成13年12月18日特殊法人等改革推進本部決定)を受けた「放送法第9条の2及び第9条の3に関する解釈指針(日本放送協会の子会社等の業務範囲等に関するガイドライン)」(平成14年3月8日公表)では、NHKの子会社等との取引について競争契約を原則とするよう求めている。しかしながら、平成16年度におけるNHKの外部取引を見ると、合計1,908億円のうち競争契約は722億円、37.9%にとどまっている。番組制作業務委託に至っては総額698億円全てが随意契約である。

したがって、今後、外部取引のうち、番組制作業務委託以外の外部取引について、競争契約比率を向上させるべきである。その際、NHKの「業務委託契約要領」における「効率化に伴い移行した要員が、当該業務に従事している場合」は競争契約の原則を適用しない旨の規定は削除すべきである。また、同要領において業務委託費の積算について、委託する業務の実施に要する費用項目を積み上げる原価計算方針によることを原則とし、それによることが適当でないものについては、市場価格方式によるものとするとしているが、市場価格方式によることができる場合にあっては、それによることを原則とする旨を明確化すべきである。

なお、番組制作委託のすべてが随意契約となっているのは、放送番組の制作が番組ごとにすべて仕様が異なるという特殊性を持つからであり、一方、これらの契約がNHKの子会社等との取引であるのは、外部の番組制作会社に委託する場合、NHKの編集基準に沿った番組制作を行うため、NHK側プロデューサーの下で制作を行うこととし、委託契約はNHKから制作の委託を受けたNHKの関連団体が行うとしているためであるとされている。しかしながら、NHKの編集基準に沿った番組制作を担保するために関連団体を介する合理性は必ずしもないことから、現行の慣行を改めるとともに、番組制作業務委託については、番組の企画提案手続を透明化・明確化すべきである。

#### 受信料収入の支出使途の公表【平成18年度から実施】

受信料収入からの支出内訳について、その詳細を視聴者・国民に公表すべきである。現在公表されているような大括りの、あるいは部分的な数字だけでなく、NHKによる諸活動のそれぞれについて、その経費が明らかになる程度にまで公表すべきである。とりわけ番組制作については、番組種別の経費の概要及び個々の番組別の経費が一部公表されるにとどまっており、更に詳細な情報の開示に向けた取組を推進すべきである。

#### 公共放送の在り方の検討【平成18年度検討・早期に結論】

デジタル化や通信・放送融合の進展、視聴形態の多様化など公共放送を取り巻く環

境の変化を踏まえ、保有チャンネル数の在り方、地上波デジタル放送のスクランブル化の是非を含む受信料制度の在り方、業務範囲等、将来を見通した公共放送の在り方全体の見直しを早急に行い、平成 18 年度早期に一定の結論を得るべきである。

その際、BS デジタル放送のスクランブル化については、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画（改定）」（平成 17 年 3 月 25 日閣議決定）において「NHK の BS デジタル放送に関し、NHK に期待される役割、他の民間放送事業者との公正有効競争の確保の観点、BS アナログ放送と BS デジタル放送のサイマル放送期間を勘案しつつ、保有メディアの数及びスクランブル化の実施について検討する」とされていることを踏まえ、早期に上記閣議決定に沿った検討を行い、結論を得るべきである。

## （２）地上波放送における競争の促進

### 【問題意識】

地上波放送においては、5 年ごとの再免許の際に新規申請が可能ではあるものの、例えば関東広域圏の広域放送は昭和 39 年に 5 局体制となって以降 40 年以上変化がないなど、新規参入が想定し難い環境にある。その上、デジタル化後もハイビジョン放送等の魅力ある放送サービスを実現するという理由から、標準テレビジョン放送であれば 3 チャンネル分を確保可能な 6 MHz の周波数帯域幅を引き続き占有予定である。

このような中、新たな施策を講じない限り、平成 23 年 7 月のデジタル化完了後も電波という伝送手段を低額で確保した上でコンテンツの制作・編集まで行う上下一体型の事業モデルが地域単位で維持されることになる。加えて、インターネット利用の拡大とブロードバンド環境の実現に伴い、民放各社はインターネットによる番組配信に既に着手している。

以上を踏まえ、放送コンテンツの質の向上等を図るためには、放送事業者間及び放送番組間の競争の一層の促進等、考え得るあらゆる施策を講じるべきであり、当面以下の措置が必要である。

なお、当会議としては、地域免許制度の在り方、放送番組の外部調達の在り方等、通信と放送の融合等に対応した改革について引き続き審議を深めていく所存である。

### 【具体的施策】

地上波放送局の再免許手続の厳格化等

放送局の再免許は、免許の有効期間を延長する更新の場合とは異なり、制度的には新規事業者が免許申請をすることが可能である。また、審査基準等も電波法等の法令

等で公表されている。他方、直近の平成 15 年の再免許時には、民放 193 社の放送局 228 局に対して再免許が行われたが、既存事業者以外の者からの新たな免許申請はなかった。

このような現状にかんがみ、地上波放送における競争の促進という観点から、新規事業者の公募手続を明確化すべきである。すなわち、競願処理に当たっては、審査項目を点数化し、その点数に基づいて免許人を決定する等、より明確で透明性の高い比較審査方式を導入するとともに、決定の結果を審査経緯と併せて公表すべきである。

#### 【平成 18 年度措置】

なお、デジタル放送中継局に対するチャンネル割当てが完了し、デジタル放送への移行が終了した時点で新たな地上波デジタル局の設置等を可能にする周波数帯（チャンネル）の余裕が生じるという見通しが得られた場合には、その活用について検討を早期に開始すべきである。【平成 18 年度以降逐次検討、デジタル放送への完全移行までに結論】

#### 複数局支配規制の一層の緩和【平成 18 年度検討・結論】

放送普及基本計画（昭和 63 年郵政省告示第 660 号）において県域を中心とした放送対象地域が、また、放送局の開設の根本的基準（昭和 25 年電波監理委員会規則第 21 号）等において放送事業者の複数局支配に係る規制がそれぞれ規定されている。こうした県域単位を基本とした放送対象地域の設定は、地域に根ざした情報発信メディアとしての存在により地域性を確保する趣旨で行われているものであるが、国民の生活圏の拡大、衛星放送・インターネットの普及に見られるメディアの多様化等を踏まえ、実態に即して見直していくことは必要である。また、県域という限定された範囲での事業活動となるため、地方の民放は経営基盤が脆弱であり、特に番組面ではキー局に依存しがちとなるという指摘もある。

そこで、上記の変化を踏まえ、放送事業者の経営基盤を強化し、放送内容の充実等を促すため、異なる地域間の複数局支配に関する規制の一層の緩和について検討し、結論を得るべきである。

#### 放送の伝送路の多様化

##### （ア）電気通信役務利用放送制度の見直し【平成 18 年度措置】

現行の電気通信役務利用放送制度においては、地上波放送事業者が、放送対象地域において自ら電気通信役務利用放送事業者として登録することはできないが、IP インフラを用いて行う放送を行う主体に関する制約を緩和することにより、視聴者が自ら望む伝送路で視聴できる余地を拡大しておくことが望ましい。

したがって、地上波放送事業者が自ら電気通信役務利用放送事業者として登録し得るよう、具体的なニーズ等を調査した上、早急に検討を開始し結論を得て、所要の措置を講ずべきである。

(イ)再送信に係るルールの明確化等【平成 17 年度検討開始、平成 18 年度検討・結論】

地上波放送に係る伝送路の選択は、放送事業者の判断に委ねられており、有線テレビジョン放送事業者がその放送を再送信する場合は当該放送事業者の同意を得なければならないが、協議が不調等の場合は総務大臣の裁定を申請できる仕組みとなっている。IP インフラ、衛星など放送コンテンツの伝送手段が多様化している今日、伝送路に係る視聴者の選択肢を拡大し、その利便性の向上を図る観点から、これら新しいメディアについても有線テレビジョン放送と同様、放送事業者から確実に再送信の同意を得ることができるよう、再送信の同意に係るルートを明確化するとともに、裁定制度を含めたルールの担保措置の在り方について検討し、結論を得るべきである。

放送事業者の電波利用料の見直し【平成 20 年の電波利用料の料額見直し時に措置】

先般の第 163 回国会における電波法改正により、電波の経済的価値等に係る要素等を勘案した電波利用料の算定方式が導入されたところであるが、それによってもなお放送事業者からの電波利用料の歳入見込み額は平成 17 年度～平成 19 年度平均で約 43 億円と電波利用料全体の 10%にも満たない額に止まっており、しかも、そのうち約 30 億円はアナログ周波数変更対策業務のため、平成 22 年度までの追加的な電波利用料の負担である。

したがって、放送事業者の電波利用料については、その使用帯域幅及び出力に見合った額に改めて見直すべきである。

地上波デジタル放送の普及促進と電波の利用方式の設定・実施過程の透明化【平成 17 年度検討、平成 18 年度措置】

地上波デジタル放送においては、放送録画時に適用される「コピーワンス」制約が視聴者・国民による録画視聴に不便を与え、デジタル放送普及を阻害する要因の一つとなっており、その見直しの必要性が指摘されている。同制約は単に複製を制限するだけでなく、デジタル放送のスクランブル化と、「B - C A S」カードによるその解除という放送方式によって実質上の強制力を与えられているものである。

このように国民に広くかつ強い影響を与える電波利用方式の設定・実施については、国民に最大の便益を与えるという観点から、行政としても適時適切な措置を講じていくべきである。B - C A S 方式の設定、コピーワンス制約の賦課については、民間事

業者間で検討・実施されてきており、その結果については、「行きすぎたコピー制限が、かえってデジタル放送の普及阻害要因になる」との指摘がある。(参考：日本におけるデジタル放送コンテンツのコピー制限は、何らかの国際標準に準拠したものではなく、諸外国、例えば米国において検討されている broadcast flag 方式とは異なる方式である。)

したがって、既に政府内に設置されているコピーワンス制約の再検討の場において、視聴者利便の確保と著作権の適切な保護の双方に配慮しつつ、早急にその緩和に向けた見直しを行うべきである。その際、コピーワンスを主張するのは具体的にどの主体か、例えば上述の米国方式を採った場合、その主体にどのような問題が生じるのか、デジタル放送の普及の観点等からどのように判断すべきか、当該判断は視聴者の理解を得られるか、現行の放送関連の機器・システムの規格・運用の決定プロセスそのものが透明かつ競争的なものであるか等の諸点について、視聴者、メーカー、関係事業者等幅広い関係者の参加を得て、その検討過程を公開しつつ、可能な限り明確を図っていくべきである。

### (3) 情報通信ネットワークインフラ整備の一層の促進

#### 【具体的施策】

高速電力線搬送通信設備に使用する周波数帯の拡大【平成 17 年度検討・結論、平成 18 年度措置】

電源コンセントを電源とデータ通信双方に利用可能な電力線搬送通信の屋内における利用に関し、使用する周波数帯域を拡大(従来の 10kHz～450kHz に 2 MHz～30MHz を追加)することによって、高速通信を実現すべきである。

超広帯域無線方式(UWB: Ultra Wide Band)の導入【平成 17 年度検討・結論、平成 18 年度措置】

どこからでもネットワークにアクセス可能なユビキタスネットワーク社会の実現に向け、高速無線通信を可能とする UWB の実用化が期待されている。

このため、国際電気通信連合(ITU: International Telecommunication Union)等における国際的な動向、他の既存無線システムとの共用条件、UWB の実用化の推進等を総合的に勘案し、UWB 導入に向けた制度を整備すべきである。

### (4) NTTの在り方



## 【具体的施策】

電気通信事業においては、ブロードバンドサービスを中心に競争が進展するとともに、IP化に伴いサービスの融合も進んでおり、それに対応した事業者の連携等の動きも盛んになっている。しかしながら、依然として東・西NTTが他事業者のサービス提供に不可欠な設備を保有している市場構造に変わりはなく、最近の動きがその構造によってどのような影響を受けるのかについては、NTTの中期経営戦略に基づく対応を含めて、なお注視する必要がある。

具体的には、IP化の進展等の競争環境の変化を踏まえつつ、加入者系光ファイバー等のネットワークのオープン化や禁止行為等の非対称規制を始めとする公正競争確保のための諸施策の徹底を図るとともに、NTTグループの各事業会社による独立した経営体としての公正な競争の状況を引き続き注視し、十分な競争の進展が見られない場合は、NTTの在り方について改めて抜本的な見直しを行うべきである。例えば、現行制度上、東・西NTTが、自己が保有する各種の「ネットワーク設備」のうち他事業者のサービス展開に不可欠と認められる設備について、これを自社・自グループ内で使用する場合の社内価格（内部価格）と、これを他事業者に貸出す際に徴収する価格（外部価格、具体的には接続料金等）が一致していることを確保するため、接続料等は接続会計に基づくこととなっているが、現行の接続会計がネットワーク構造の変化（IP網の比重の高まりや次世代ネットワークへの移行）に対応しているかの検証等を行い、必要に応じて見直し、措置等を講ずべきである。【引き続き注視】