

# 「通信・放送融合」が迫る放送制度の見直し

河 内 明 子

## 目 次

はじめに

- I 5年後に迫るデジタル放送への全面移行期限
  - 1 地上波によるエリアカバーの見直し
  - 2 新たな伝送手段の検討
  - 3 第2次中間答申の評価と今後の展望

II 地域性・多様性確保のための放送制度の検証

- 1 放送メディアの役割と位置づけ
- 2 制度の理念と実態
- 3 再免許

III 次世代ブロードバンド構想

はじめに

「通信と放送の融合」という言葉は、平成17年来、ライブドア、楽天といったIT新興企業と放送事業者の業務提携をめぐる争いや、地上デジタル放送への完全移行計画の報道などを通じて、頻繁に目にするようになった。

この「通信と放送の融合」という言葉自体は、1980年代から使われており、目新しいものではない。例えば、昭和62(1987)年11月23日号の『日経コミュニケーション』は、「通信自由化総点検」という特集を組み、「問題点先送りが目立つ通信と放送の融合分野の調整」という項目を立てている。この記事は、ポケットベルを利用した情報提供サービスなど、当時問題となっていた中間領域のサービスを紹介し、郵政省が、従来から「通信と放送の融合は必然的な方向」としながら、今後の検討課題とするだけで、具体的な手を打ったことはなかったと批判的に論じている<sup>(1)</sup>。

従来、技術的な制約から、「通信事業者がコ

ンテンツ(情報内容)に關与せず、通信の秘密の確保が求められる、特定の相手を対象とした1対1の通信」、「放送事業者がコンテンツを制作・調達し、その内容に対して責任を負う、不特定多数を対象とした1対多の放送」という具合に、通信(パーソナル・メディア)と放送(マス・メディア)は、互いにかなり異なる特性を持ち、また、伝送インフラも、固定電話や地上アナログ放送など、それぞれのサービス専用のインフラ網が構築されてきた。表1は、通信・放送を規定する主な法律である。これら法制度も、こうした事業区分に従って作られてきた。

放送には、通信と比較して、厳しい参入規制および内容規制が課されている。希少資源である電波を排他的に使用することと、その社会的影響の大きさから、これらの規制が是認されてきた。

通信と放送の事業環境は、近年急速に変化し、インターネット放送など、両者の中間的サービスの登場、伝送インフラの共用化の進展により、その事業区分が不明確になってきている。また、

(1) 『日経コミュニケーション』38号, 1987.11.23, p.49.

表1 通信・放送の主な法律

	有線	無線
基本法	<b>有線電気通信法</b> （昭和28年法律第96号） 有線電気通信設備の設置及び使用を規律、有線電気通信に関する秩序を確立	<b>電波法</b> （昭和25年法律第131号） 電波の公平かつ能率的な利用の確保
電気通信	<b>電気通信事業法</b> （昭和59年法律第86号） <ul style="list-style-type: none"> <li>電気通信事業の運営を適正かつ合理的なものとするとともに、その公正な競争を促進</li> <li>電気通信役務の円滑な提供を確保するとともに、利用者の利益を保護、電気通信の健全な発達及び国民の利便の確保</li> </ul> <b>日本電信電話株式会社等に関する法律</b> （昭和59年法律第85号） 日本電信電話株式会社等による適切かつ安定的な電気通信役務の提供の確保、電気通信の基盤となる電気通信技術に関する研究	
放送	<b>有線テレビジョン放送法</b> （昭和47年法律第114号） <ul style="list-style-type: none"> <li>有線テレビジョン放送の施設の設置及び業務の運営の適正化</li> <li>有線テレビジョン放送の受信者の利益を保護、有線テレビジョン放送の健全な発達</li> </ul> <b>有線ラジオ放送業務の運用の規正に関する法律</b> （昭和26年法律第135号） 有線ラジオ放送の業務の運用を規正	<b>放送法</b> （昭和25年法律第132号） 放送を公共の福祉に適合するように規律、放送の健全な発達
	<b>電気通信役務利用放送法</b> （平成13年法律第85号） 電気通信役務を利用して放送を行うことの制度化	

（出典） 通信・放送の在り方に関する懇談会 第1回配布資料「通信・放送の現状」2006.1.20, p.26.  
 <[http://www.soumu.go.jp/joho\\_tsusin/policyreports/chousa/tsushin\\_hosou/pdf/060120\\_sa.pdf](http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_hosou/pdf/060120_sa.pdf)> より作成

両分野ともにネットワークの新旧交代という難題に直面している。本稿では、地上放送のデジタル化という課題に向け、総務省の情報通信審議会が通信・放送の融合技術を活用する方針を打ち出したことに注目し、融合技術導入の制約となっている放送制度の検証を試みる。

### I 5年後に迫るデジタル放送への全面移行期限

平成23（2011）年7月24日という地上デジタル放送への移行期限が5年後に迫ってきた。地上デジタル放送への移行計画は、平成15年12月

のデジタル放送開始以来、8年足らずでほぼ全世界に普及しているアナログ放送を停止し、デジタル放送への移行を完成させるという全面移行計画<sup>(2)</sup>であり、放送事業者は、約1兆2000億円といわれる中継局などの設備投資費用<sup>(3)</sup>を、視聴者は、チューナー内蔵テレビなどの購入費用を負担する。

平成17年7月29日、情報通信審議会第2次中間答申「地上デジタル放送の利活用の在り方と普及に向けて行政の果たすべき役割」<sup>(4)</sup>（以下、「第2次中間答申」という。）は、デジタル全面移行に向けた重点施策として、中継局整備の全体像の明確化とともに、「通信・放送融合」の成

(2) 平成13年の電波法改正により、アナログ周波数変更対策に国費（電波利用料）を充てるための要件の1つとして、10年以内にアナログ放送を停止することとされた。アナログ周波数変更対策とは、現行のアナログ放送を継続しながらデジタル放送用の周波数を確保するために行われる、アナログ放送用周波数の変更作業のこと。詳細は、河内明子「地上放送デジタル化の費用負担をめぐって」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』412号，2003.2.12参照。

(3) NHK3,850億円（「NHK18年度収支予算と事業計画の説明資料」平成18年1月 <<http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/yosan/yosan18/pdf/siryuu.pdf>>）、民放8,082億円（日本民間放送連盟「地上民放テレビのデジタル化設備試算について」平成15年9月 <<http://www.nab.or.jp/htm/press/precon/20030918ref.pdf>>）

(4) <[http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/050729\\_11.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/050729_11.html)>

果の積極的活用という注目すべき方針を打ち出した。

## 1 地上波によるエリアカバーの見通し

第2次中間答申では、放送事業者に、小規模中継局を含めた全ての地上波デジタル中継局整備の全体像を明確化し、送信環境整備のスケジュールを可能な限り早期に策定・公表するよう求めている。背景には、平成15年に28道県が参加して発足した「地上デジタル放送普及対策検討会」等の地方公共団体の強い働きかけ<sup>(5)</sup>があった。

同検討会は、「アナログ放送ですら難視聴地域を多く抱える都道府県の有志」により、関係機関への提言等を効果的に行うことを目的として設立された。「放送事業者の最大限の自助努力と徹底した情報公開が必要<sup>(6)</sup>」と主張し、国に対して、着手したばかりという状態の中継局整備計画策定作業を加速するよう放送事業者に指導すること等を求めた。それまでに明らかにされていたのは、県庁所在地での放送開始の目標時期に過ぎなかった。詳細なスケジュールの提示は、電波事情が複雑で実際に電波を発射してみなければ正確な状況把握が困難であること、個々の放送事業者により判断が異なること等を

理由に、難しいとされてきたのである。

地上デジタル放送が一部地域で開始されてから2年が経過した平成17年12月1日、地上デジタル推進全国会議<sup>(7)</sup>から地上デジタル放送用中継局の設置計画(ロードマップ)が発表された。ロードマップでは、すべての地域で、平成22(2010)年までに、現在行われているアナログ放送の90%以上のエリアをカバーすることができるという見通しが示された。とりわけ、ロードマップに、これまで先送りされてきた小規模中継局の建設計画が明示されていることが評価されている<sup>(8)</sup>。

ただし、地方公共団体の受け止め方としては、数値が示されたこと自体は高く評価しているものの、数値の読み方がわからないという反応が目立つ<sup>(9)</sup>。また、増田寛也岩手県知事も、「このロードマップが出て初めて、国と自治体、放送局の3者が本当の意味での役割分担の議論ができる<sup>(10)</sup>」、「残り数%のエリアのカバー問題を具体的に解決する方策をはっきりさせることがポイント<sup>(11)</sup>」と述べているように、今後、ロードマップで提示された基礎データをもとに、放送事業者、国、自治体の役割分担の議論が本格化するものと思われる。

(5) 地上デジタル放送普及対策検討会「地上デジタル放送の活用と普及に向けた提言」(平成17年6月14日)に、平成17年中の中継局の整備計画公表という提言が盛り込まれている。(『第2次中間答申』同上, p.5.)

(6) 高知県「31道府県参加『地上デジタル放送普及対策検討会』の趣旨と活動」『New media』23巻6号(265号), 2005.6, p.20.

(7) 「地上デジタル放送に係るあらゆる関係者が一体となってその着実な実施を積極的かつ強力に推進することを目的として設立された、幅広い分野のトップリーダーからなるオールジャパンの組織(任意団体)」。放送関係団体等、メーカー、販売店、新聞、広告・雑誌、通信団体、消費者代表、経済団体の長、地方公共団体等の長、関係省庁から構成される。

(8) 『New media』誌は、同誌が行った『全国デジタル放送化動向調査2005』での放送局の回答と比較して、小規模中継局の建設計画が盛り込まれた点を評価している。同誌調査では、小規模中継局の建設計画について明言した放送局はほとんどなく、平成23年以降への持ち越し課題との見方さえあったという。「特集 地デジ中継局「ロードマップ」」公表『New media』24巻2号(273号), 2006.2, p.48.

(9) 「特集 自治体の『地デジ中継局ロードマップ』納得度」『New media』24巻3号(274号), 2006.3, pp.54-58.

(10) 同上, p.49.

(11) 同上, p.50.

## 2 新たな伝送手段の検討

第2次中間答申では、次のようなデジタル放送網の整備方針を掲げている。基本的に、デジタル放送網の全国整備は、放送事業者の責務であることを確認したうえで、「放送事業者の自助努力」を超えることを理由に、整備が困難な中継局があり、「仮に税を財源とする何らかの公的支援を検討する場合には、納税者である国民・視聴者に対する説明責任の観点から」、整備困難とされる理由の合理性、公的支援を要する必要性、緊急性等の検証が不可欠であると、安易に公的支援に行うべきではないという姿勢を明確にしている<sup>(12)</sup>。

そして、公的支援の前に検討すべきこととして同答申が提示するのが、新たな伝送手段の検討である。同答申では、まず、「誰でも容易にアクセス可能」で「同時性・同報性」にも優れ、かつ「安価」で「安定」した伝送手段である地上波が、地上放送の伝送手段に最もふさわしいものであること、また、現在でも主要な地上放送の再送信手段となっているケーブルテレビの重要性を確認している。そのうえで、移行期限まで、時間が限られていることから、あらゆる選択肢を検討し、可能なものは直ちに実行することが不可欠であると述べ、地上波中継に「並行」あるいは「代替」し得る伝送手段として、「IP マルチキャスト<sup>(13)</sup>」を用いた光ファイバ等

の通信インフラ」(以下、「IP インフラ」という。)、  
「衛星」の利用可能性を検討している。これまで、ほぼケーブルテレビに限られていた地上放送の再送信<sup>(14)</sup> 手段の選択の幅を拡大し、デジタル放送の普及を加速させるのが、IP インフラという新たな伝送手段導入の狙いである<sup>(15)</sup>。

通信インフラの活用は、平成16年7月の第1次中間答申でも提言されていたが、第2次中間答申では、条件不利地域での補完的サービスという限定が取り払われた。その理由として、① 移行期限まで残り時間が少ないこと、② ブロードバンドの普及に貢献すること、③ 都市部における難視聴や、パソコンでテレビを視聴する若年層など新市場が開拓できるということ、④ 条件不利地域に限定すれば、IP インフラ投資のインセンティブが働かないことを挙げている<sup>(16)</sup>。④からは、放送事業者と通信事業者の競争を促進することにより、条件不利地域でのインフラ整備の促進を図るという方針を読み取ることができる。

第2次中間答申では、IP インフラが地上デジタル放送の伝送路として許容されるための条件として、(1) 放送対象地域(免許エリア)外からの視聴を回避できる地域限定性の確保、(2) 内容・品質の両面からの同一性の確保、(3) 地上波デジタル放送と同様の著作権保護を挙げている<sup>(17)</sup>。

(1)の地域限定性の確保が求められるのは、原

(12) 『第2次中間答申』 pp.30-31. 前掲注(4) 参照。

(13) IP マルチキャストは、ケーブルテレビと同様に、閉じたネットワーク上で同時に多数の人に同じ内容を常時伝送する仕組みである。ネットワークの末端に位置する中継装置から各家庭を結ぶ部分は、視聴者のアクセスを受けて番組が送信される点がケーブルテレビと異なる。IP マルチキャストのほかに、同答申では、地方公共団体の既存の通信インフラを中継網として用いて電波の届かない地域の公共施設まで伝送し、当該公共施設に設置する簡易電波発射装置(ギャップファイラー)から電波を発信する方式も提案されている(pp.54-57)。安価で移動体受信も可能といった利点がある。鈴木祐司「補完インフラの切り札となるか『簡易デジタル送信施設』」『New media』24巻4号(275号), 2006.4, pp.57-60. 参照。

(14) 視聴者の要求に応じて送信するオンデマンド型の映像配信とは異なり、地上放送と同時に、内容に変更を加えず送信することをいう。詳細は、II 2(4) 再送信同意の枠組みを参照。

(15) 前掲注(12), p.52.

(16) 同上, pp.46-47.

則として県域を単位として免許が付与されている現行の県域免許制度との整合性を図るためであるが、第2次中間答申では、県域免許制度自体の必要性については言及を避け、「直ちに抜本の変更することが必要との社会的コンセンサスが得られている状況とは考えられ<sup>(17)</sup>」ないと述べているに過ぎない。(2)の同一性の確保として求められる条件は、具体的には、①CMや、データ放送等を含めた情報内容が改変されないこと、②ノイズ等著しい品質低下が生じないこと、③放送対象地域内の全チャンネルが伝送されることである。こうした同一性の確保が要請される理由については、次のように説明されている。「放送事業者は、伝送される放送番組を編成・編集する権利を有すると同時に、視聴者との関係で、当該放送番組の内容・品質にかかわる責任を持つ。そして、当該放送対象地域で実施される放送のうち、どのチャンネルや放送番組を選択するかは視聴者に委ねられることが原則であって、その選択に視聴者以外の者の意思が介在することは回避されなければならない。<sup>(19)</sup>」

第2次中間答申では、これらの条件の必要性は、既存の放送制度を前提とし、それとの整合性を図るという観点から整理されている。現行制度では、放送サービスの伝送路の選択は、地上放送事業者が行うこととされており<sup>(20)</sup>、同答申でも、上記条件は、地上放送事業者によって許容されるための要件という位置づけで提示され、地上放送事業者に対する期待として、「早急に関係者との検討に着手することが望ま

れる<sup>(21)</sup>」と述べている。

第2次中間答申に対するパブリックコメント<sup>(22)</sup>では、中継局整備への公的支援と新たな伝送手段導入という選択肢をめぐって、地上放送事業者、ケーブルテレビ事業者、地方公共団体等からさまざまな意見が寄せられた。地上放送事業者の意見からは、提言された伝送手段が、地上波に比べて劣る（ことが懸念される）点を挙げ、新たな伝送手段の導入よりも放送事業者の自助努力を越える中継局整備への公的支援を優先すべきとの主張が見て取れる。日本民間放送連盟（以下、「民放連」という。）は、中継局建設が困難な場合には、地域特性に応じ、幅広く柔軟な公的支援を実施すべき、IP・衛星伝送は、あくまでも補完的手段であり、「主従を誤ってはならない<sup>(23)</sup>」と主張している。地方公共団体からは、公的支援を行うとしても、技術面・経営面から徹底的に検証して、事業者の自助努力を促すべきという意見、また、放送事業者、地方公共団体の双方から、国のリーダーシップ発揮を求める意見等が寄せられている。

### 3 第2次中間答申の評価と今後の展望

第2次中間答申の提言を受け、ロードマップも作成され、平成22（2010）年までに90%以上のエリアカバー達成という見通しが得られた。残り数%の地域に、いかにしてデジタル放送を届けるかという課題について、同答申は、新たな伝送手段として、IPインフラによる伝送等の活用を提言している。しかしながら、新たな伝送手段の導入方針さえ決定すれば、100%の

(17) 同上, pp.48-51.

(18) 同上, p.48.

(19) 同上, p.49.

(20) 後述。II 2(4) 再送信同意の枠組みを参照。

(21) 前掲注(12), p.54.

(22) 「情報通信審議会第2次中間答申（平成17年7月29日）に対するパブリックコメントの概要」（情報通信審議会 情報通信政策部会 地上デジタル放送推進に関する検討委員会（第16回配布資料1－参考1）2005.10.6.

<[http://www.soumu.go.jp/joho\\_tsusin/policyreports/joho\\_tsusin/joho\\_bukai/pdf/051006\\_1\\_02.pdf](http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/joho_tsusin/joho_bukai/pdf/051006_1_02.pdf)>

(23) 「民放連 情通審第2次中間答申で意見書 地域特性に応じた公的支援など求める」『民間放送』2005.9.23.

エリアカバー達成が約束されるというわけではない。結局のところ、放送網、通信網のどちらかで送信するにしろ、条件不利地域でのインフラ整備が困難であることに変わりはなく、その整備責任を負う主体が明確にされたわけではないのである。

IP インフラ伝送の問題点を挙げれば、1 世帯内の複数のテレビで同時に高精細度放送（ハイビジョン）を受信するだけの帯域の確保が困難（ネットワークの増強が必要）であること、都市部での難視聴対策として有効であったとしても、条件不利地域については、どれだけ地上波を補完できるか目処がたっていないということがある。また、衛星による伝送の場合には、気象条件の影響を受ける点などが挙げられる<sup>(24)</sup>。

残り数%の地域にどのようにしてデジタル放送を届けるか。国や自治体の支援なしでは困難なのか。支援が不可避であるとすれば、どのような方法で、支援する地域、支援方法、支援の時期を決定するのか。たたき台たりうるロードマップが提示され、ようやく、方針決定に向けた議論を始められる段階に到達したというのが現状であろう。

ここまで、デジタル全面移行に向けた送信環境整備について述べてきたが、ここで送信環境整備よりも深刻であるとの指摘もある、受信環境整備の問題にも触れておく。野村総合研究所の予測<sup>(25)</sup>では、移行期限後の平成23（2011）年度末時点での受信機の普及世帯数は、ケーブルテレビ経由での視聴を加えても、総世帯数の81%、4052万世帯にとどまる。現時点でのデジタル受信機の出荷は順調ではあるが、依然として、

実際に売れているテレビに占める地上デジタル対応テレビの割合は、51%（平成17年11月）に過ぎない。アナログテレビ放送のように広く普及したサービスを完全に停止することは、非常に難しく、受信機の普及状況次第では、アナログの停止時期を延長せざるを得なくなる事態も想定される。

第2次中間答申が示した、IP インフラによる伝送という代替手段は、上述のように決め手を欠くものではある。しかしながら、「通信と放送の融合」を体現する例として採り上げられることにより、通信と放送の制度上の違いに注目が集まった。同答申が、デジタル放送への全面移行実現のために、地上波に限らず、多様な伝送路を活用していくという積極的な姿勢を示したことで、放送制度の見直しへ議論が発展する機運が高まってきたということができよう。

とりわけ、竹中平蔵氏が総務大臣に就任して以来、制度見直しに積極的な言動を続けているのが注目される。竹中氏は、総務大臣就任記者会見の場で、「通信・放送の融合というのが決して議論の段階ではなくて実現の段階である、そのことが国民の皆さんにしっかりと実感していただけるような制度体制を作ってまいりたい<sup>(26)</sup>」と制度改革の意向を明らかにした。また、平成18年1月から、「通信・放送の在り方に関する懇談会」（座長：松原聡東洋大学教授）を開催し、「改革は短期決戦でないとうまくいかない<sup>(27)</sup>」と、約半年という会期で議論を進めるとしている。

竹中総務大臣の「見るほうにとっては放送だろうが通信だろうが全然関係ない<sup>(28)</sup>」、「イン

(24) 前掲注(12), pp.53, 58.; 天地諒「検証！第6次行動計画」『B-maga』5巻1号(44号), 2006.1, pp.22-23.

(25) 寺田知太・葛島知桂「放送産業に激変をもたらすパンドラの箱」『知的資産創造』Vol.14, no.2, 2006.2, pp.55-56.

(26) 「竹中総務大臣就任記者会見の概要」2005.10.31.

<[http://www.soumu.go.jp/menu\\_01/kaiken/back\\_01/d-news/2005/1031\\_1.html](http://www.soumu.go.jp/menu_01/kaiken/back_01/d-news/2005/1031_1.html)>

(27) 竹中平蔵「『融合』のメリットを国民に提供 素朴な疑問と願望こそ改革の視点」『日経コミュニケーション』455号, 2006.2.1, p.85.

ターネットは全国で見られるのに、なぜ放送番組は全国で同じものが見られないのか<sup>(29)</sup>」という素朴な問題意識から出発したいという発言からは、通信・放送がそれぞれ築いてきた固有の立場や歴史的経緯を敢えていったん取り払い、技術的にもビジネスとしても提供可能な通信・放送融合サービスの実現を阻んでいる制度上の制約を明らかにしようという問題意識が窺える。

同懇談会座長の松原教授は、さらに踏み込んで、「伝送路が多様化すれば、ハード・ソフトの一致に意味があるのかという話になる」、「地方局のビジネスモデルを守るためにインターネットによる番組配信も地域限定にせざるをえなくなり、技術進歩に制約が出る」などと述べ<sup>(30)</sup>、ハード（伝送）・ソフト（番組制作）一致原則、地域免許制といった、放送制度の根幹を問い直す姿勢を見せている。

同懇談会での議論については、放送が『ジャーナリズム』と『エンターテイメント』を二本柱に、国民とともに築き上げてきた『文化』であり、生命・財産を守る『ライフライン』<sup>(31)</sup>であることが十分考慮されず、規制緩和と競争促進が既定路線となっているのではないかと懸念する声もある<sup>(32)</sup>。

上述のように、県知事らの問題提起が、放送事業者のエリアカバーの姿勢を積極的なものに変えた。さらに、竹中総務大臣が議論の場を設定したことで、国民の間に関心が広がり、放送制度見直しの機運が高まっている。こうした関心の広がりが、今後の議論にどのような影響を与えるか注目される。

次章では、IP 伝送導入に付された「地域限

定性の確保」「同一性の確保」等の厳しい条件の背景にある放送制度を概観し、その理念と実態を見ていくこととする。

## II 地域性・多様性確保のための放送制度の検証

### 1 放送メディアの役割と位置づけ

昭和25年6月、放送制度の基本法である、電波法（設備規律）、放送法（業務・番組規律）が施行された当時は、日本放送協会（NHK）のラジオ放送があるだけだった。その後、民間放送、テレビジョン放送が登場し、さらに有線放送、衛星放送などの新たな放送メディアが登場した。

これらの放送メディアは、放送対象エリアや社会的・文化的影響力などから、表2にあるとおり、それぞれ期待される役割が異なっている。

メディアが増えるにつれ、各放送メディアを位置づけ、放送制度の整合性を図っていくことが放送行政の重要な課題とされてきた。例えば、昭和62（1987）年4月に公表された郵政省の「ニューメディア時代における放送に関する懇談会」の報告書では、「諸メディアを配置分類し、各メディアの特性に応じ、高度な規律を課すべきメディアと緩やかな規律を課すべきメディアをきめ細かく整理することが新たな行政課題」と指摘されている<sup>(33)</sup>。

最近では、このような方向性に懐疑的な見解も表明されている。「今日のように様々な形態の新たな放送メディアが登場する中で、それぞれの放送メディアの相対的な特性を抽出し、かつ、その特性に対応する規制の程度の合理性

(28) 同上。

(29) 同上。

(30) 「ハード・ソフト『分離を検討』通信・放送懇談会座長、講演で表明」『日本経済新聞』2006.2.10.

(31) 日枝久日本民間放送連盟会長「視聴者の利便性を第一に」『民間放送』2006.1.3.

(32) 「どう見る？『竹中懇談会』」『東京新聞』2006.2.22,23；「『通信・放送の融合』路線でやるべき議論」『New media』24巻3号（274号）、2006.3、pp.59-61.等を参照。

(33) 『ニューメディア時代における放送に関する懇談会報告書』1987.4、p.40.

表2 放送メディアの役割と位置づけ

地域密着型 (市町村)	地域密着型 (県 域)	全 国 放 送		
CATV ※1	地上放送	衛 星 放 送 ※2		
自主放送 (コミュニティチャンネル) 再 送 信	基幹的放送メディア	BS	東経110度 CS	CS
		準基幹的放送メディア	BS と CS の中間	多チャンネル専門放送

※1 ケーブルテレビジョン (II 2(4)「再送信同意の枠組み」を参照)

※2 衛星を利用して1波で全国に放送ができる。放送衛星 (BS) を利用した放送のほか、通信衛星 (CS) を利用した放送がある。  
(出典) 「ブロードバンド時代における放送の将来像に関する懇談会とりまとめ」2003.4.15, p.6. 等

<[http://www.soumu.go.jp/singi/b\\_kondan/](http://www.soumu.go.jp/singi/b_kondan/)> より作成

を説明することが、次第に複雑の度を増してきており、また、このように放送メディア毎に判断されたそれぞれの規律が、放送総体としてみた場合に望ましい組み合わせとなりうるかについては、必ずしも明確な保障があるわけではない。<sup>(34)</sup>

従来、地上放送が基幹的メディアと位置づけられてきたのは、国民生活に不可欠な基幹的情報を提供しているからであると説明されてきた<sup>(35)</sup>。従って、このような役割を持つ基幹的放送メディアには、番組調和規定を適用し、総合編成義務を課すこととされてきた。(表2, 3を参照)

しかしながら、多チャンネル・多メディア化が進展するにつれ<sup>(36)</sup>、1チャンネル内での総合編成を維持する必然性が徐々に薄れているにもかかわらず、放送事業者は、総合編成だから

基幹的メディアであると論理を逆転させ、「自らを総合編成という自己規制で縛ることによって、基幹的放送メディアとしてのアイデンティティを確立する方向<sup>(37)</sup>」に向かった。

地上放送と同じく総合編成のメディアとして平成12(2000)年に開始されたBSデジタル放送の普及世帯数は、当初、「1,000日で1,000万件」を目標としていたが、低迷が続き、約2年遅れの目標到達となった<sup>(38)</sup>。事業者の損益も、放送開始以来、赤字基調である。BSデジタルを総合編成としたことについて、「総合編成メディアを、さらに新しく供給するという考え方は、個々の消費者ニーズの多様化、およびインターネットに代表されるさまざまな情報収集手段の登場という時代の流れとは逆の方向を向いている<sup>(39)</sup>」と指摘されている。

BS デジタル放送だけでなく、地上デジタル

(34) 放送政策研究会『最終報告』2003.2.27, p.33.

(35) 前掲注(33), p.20.

(36) 東京都で視聴できるチャンネル数(平成16年度末)は、地上放送、BS放送、CS放送、ケーブルテレビを合計して、385チャンネルに上る。通信・放送の在り方に関する懇談会「放送の現状」(第3回配布資料)2006.2.7, p.21. <[http://www.soumu.go.jp/joho\\_tsusin/policyreports/chousa/tsushin\\_hosou/060221\\_hs.html](http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_hosou/060221_hs.html)>

(37) 山下東子「テレビ放送における『基幹放送』の条件とその変化」『公益事業研究』52巻1号, 2000.10, p.75. このような放送事業者の姿勢が、BSデジタル放送への取り組みに顕著に現れている。地上波キー局を中心に系列局が出資して設立されたBSデジタル放送事業者各社は、BSデジタル放送を「新基幹メディア」と位置づけ、標準画質多チャンネルではなく、総合編成の高精細度画質1チャンネルの放送を選択した。山下氏は、こうした選択を、多チャンネル専門放送であるCSとの競争を避けるための、寡占市場における競争戦略であると分析している。

(38) 受信機出荷数とケーブルテレビ経由の受信契約数の合計。アナログ変換のケーブルテレビ経由視聴も含む。NHK「デジタル放送ニュース 8月末のデジタル放送の普及状況について(速報値)」2005.9.6. <<http://www.nhk.or.jp/digital/news/050906/index.html>>



表3 メディアごとの規制  
ハード・ソフト分離

適用法	地上放送事業者 (キー局、ローカル局)		BS (アナログ) 放送事業者		BS (デジタル) 放送事業者		CS (110度、124度、128度) 放送事業者		有線テレビジョン放送事業者		有線テレビジョン放送事業者	
	電波法 放送法	無線局開設に 係る免許	電波法 放送法	認定	電波法 放送法	無線局開設に 係る免許	電波法 放送法	認定	電波法 放送法	無線局開設に 係る免許	電波法 放送法	無線局開設に 係る免許
審査事項	○ 欠格事由 ○ 技術基準適合性 ○ 周波数割当が可 能であること ○ 財政的基礎 ○ その他総務省令 に合致(集中排 除原則等)	○ 欠格事由 ○ 技術基準適合性 ○ 周波数割当が可 能であること ○ 財政的基礎 ○ その他総務省令 に合致(集中排 除原則等)	○ 欠格事由 ○ 受託放送役務を 受けられること ○ 財政的基礎 ○ 放送の普及及び 健全な発達に適 切 ○ 総務省令に合致 (集中排除原則)	○ 欠格事由 ○ 技術基準適合 性 ○ 周波数割当が 可能であること ○ その他総務省 令に合致	○ 欠格事由 ○ 受託放送役務を 受けられること ○ 財政的基礎 ○ 放送の普及及び 健全な発達に適 切 ○ 総務省令に合致 (集中排除原則)	○ 欠格事由 ○ 技術基準適合 性 ○ 周波数割当が 可能であること ○ その他総務省 令に合致	○ 欠格事由 ○ 受託放送役務を 受けられること ○ 財政的基礎 ○ 放送の普及及び 健全な発達に適 切 ○ 総務省令に合致 (集中排除原則)	○ 欠格事由 ○ 設計計画の合理性 及び美観の確保性 ○ 技術基準適合性 ○ 経理的基礎及び技 術的能力 ○ 自然的社会的文化 的事情に照らし必 要かつ適切	○ 欠格事由 ○ 設計計画の合理性 及び美観の確保性 ○ 技術基準適合性 ○ 経理的基礎及び技 術的能力 ○ 自然的社会的文化 的事情に照らし必 要かつ適切	○ なし (虚偽の届出に ついては罰則) ※1 有線テレ ビジョン放送施 設者から施設の 提供を受けよう とする者	○ 欠格事由 ○ 経理的基礎及び 技術的能力 ○ 権原に基づく設 備利用の可否 ○ 総務省令に合致 (集中排除原則)	○ 欠格事由 ○ 経理的基礎及び 技術的能力 ○ 権原に基づく設 備利用の可否 ○ 総務省令に合致 (集中排除原則)
外資規制	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×
料	認可	認可	認可	認可	認可	認可	認可	認可	認可	認可	認可	認可
番組準則	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
番組調和原則	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
番組基準の策定	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
番組審議機関設置	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
訂正放送	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
放送番組の保存	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
普及義務	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
災害放送	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
義務再送信	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
候補者放送	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
事業者数	196	1	14	1	77	2	45	538	59	16	59	16
代表的な事業者	日本テレビ 東京放送 フジテレビ テレビ朝日 テレビ東京	WOWOW ※2 平成19年よ り届出	BS日本 ビーエス・アイ ビーエス朝日 BSジャパン	B-SAT	ジェイ・スポーツ・ ブロードキャス ティング スター・チャンネル	JSAT 宇宙通信	ウォルト・ディズニ ー・ ジャパン ブルームバーグ・ エル・ビー	ジェイコム東京 デコケイケーブル 多摩ケーブルネット ※3 自主放送を行 う事業者	諏訪市 熊野市 倉敷市	ビー・ビー・ケー ブル 東京ベイネットワ ーク KDDI オプティキャスト	有線テレビジョン 放送事業者※1	有線テレビジョン 放送事業者※1

【番組準則】番組編集に当たった際の義務①公安及び善良な風俗を害しないこと ②政治的に公平であること ③報道は事実をまげないですること ④意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること 【番組調和原則】教養番組又は教育番組並びに報道番組及び娯楽番組の相互の調和を保つ義務 【番組基準の策定】放送番組の編集の基準を定め、放送番組を編集する義務 【訂正放送】権利侵害を受けた本人又は直接関係人から訂正又は取消しの放送の請求があった場合(3ヶ月以内)は、調査を行い、真実でないことが判明した場合は、訂正又は取消しの放送を行う義務 【放送番組の保存】放送番組の内容を放送後に審議機関又は関係者が確認することができるよう放送番組を保存する義務 【普及義務】放送対象地域において、放送がままねく受信できるようにする努力義務 【災害放送】災害が発生し、又は発生するおそれがある場合には、その被害を軽減するために役立つ放送をする義務 【義務再送信】Ⅱ(4)再送信同意の枠組み 参照(出典) 通信・放送の在り方に関する懇談会「放送の現状」(第3回配布資料) 2006.2.7, pp.3,10,11. <http://www.soumu.go.jp/joho\_tsusin/policyreports/chousa/060221\_hs.html> 等より作成

放送でも、放送事業者の多チャンネル放送に対する取り組みは、積極的であるとは言い難く、メディアの種類およびチャンネル数の増加を、視聴者ニーズの多様化に応えるような豊かな放送の実現につなげていくことが課題となっている<sup>(40)</sup>。

## 2 制度の理念と実態

### (1) 地域免許制度とマスメディア集中排除原則

地域に密着した情報の提供を確保するという政策上の目的から、地上放送では、関東、中京、近畿の広域圏を除き、原則として地域単位で免許が与えられ、エリアごとの局数は、放送普及基本計画（放送法第2条の2）に基づき決められている。放送局開設に必要な無線局免許の審査は、電波法に基づく技術的事項のほかに、マスメディア集中排除原則と呼ばれる審査基準によって行われる。この原則は、「放送をすることができる機会をできるだけ多くの者に対し確保することにより、放送による表現の自由ができるだけ多くの者によつて享有されるようにする」（放送法第2条の2第2項第1号）ことを目的とし、その具体的内容は、総務省令「放送局の開設の根本的基準」第9条等に次のように定められている。

- ① 1の者が支配可能な放送局の数を原則として1局に制限する。

放送対象地域が重複する場合は、10%を超える議決権の保有が、放送対象地域が重複しない場合は、20%以上の議決権の保有が禁止されて

いる。

なお、平成16年3月には、デジタル化投資負担を抱えるローカル局<sup>(41)</sup>の経営基盤強化が可能となるような環境を整備することを主な目的とした規制緩和が行われ、一定の条件を満たす隣接ローカル局同士の合併・完全子会社化も可能になっている。

- ② 同一地域内において、テレビ放送、AMラジオ放送、新聞社の三事業を支配することを禁止する。

この原則は、ただし、その地域において「ニュース又は情報の独占的頒布を行うこととなるおそれがないときは、この限りでない」という規定により、形骸化している。

また、1980年代から90年代にかけては、郵政省主導で、情報格差の縮小という目標を掲げ、各県の民放を4チャンネル以上とする多局化政策が推し進められ、各エリアの市場規模が考慮されないまま、多数のローカル局が新設された<sup>(42)</sup>。

このように、放送産業の構造は、参入企業数を決定している放送普及基本計画、厳しい兼業規制を課す集中排除原則等によって実質的に決定されてきたのである。

平成16年11月以降、上記①の集中排除原則の規定に違反する事例が次々と明らかになり、違反していた民間放送事業者71社に対し、総務省が警告又は嚴重注意を行う事態となった。

ところで、地域免許制の本来の趣旨は、全国放送を行う公共放送NHKと地域密着の民間放

<sup>(39)</sup> 寺田・葛島 前掲注<sup>(25)</sup>, p.53.

<sup>(40)</sup> 多チャンネル専門放送と位置づけられているCS放送においても、視聴者の多様なニーズに応えられておらず、多様性より同じ分野内の細分化が行われているに過ぎないとの評価もある。川本裕司「CSデジタル放送 下 強まる資本の論理」『AIR21』182号, 2005.7, p.81.

<sup>(41)</sup> 関東広域圏を放送対象地域とする東京放送（TBS）、日本テレビ放送網、フジテレビジョン、テレビ朝日、テレビ東京の5社をキー局と呼び、その他の地上放送局をローカル局と呼ぶ。近畿広域圏4社を準キー局ともいう。キー局がネットワーク系列別民放テレビ局営業収入の50%前後を占めるのに対し、ローカル局の多くは1%前後を占めるに過ぎない。市村元「ローカル放送局の現状と課題」松岡新児・向後英紀編著『新 現場から見た放送学』学文社, 2004.4, pp.153-154 参照。

<sup>(42)</sup> 日本民間放送連盟『民間放送50年史』2001.11, pp.47-50, 69-71, 218-219.

表4 マスメディア集中排除原則の概要

地上放送・BS アナログ	BS デジタル	CS デジタル	電気通信役務利用放送		有線テレビジョン放送
			衛星役務利用放送	有線役務利用放送	
一の者が支配可能な放送事業者の数を制限					
支配の基準 同一の放送対象地域： 議決権の1/10超 異なる放送対象地域： 議決権の1/5以上 隣接地域（7地域まで） で連携する地上放送事 業者（キー局を除く）： 議決権の1/3以上  経営困難時の特例措置あり  隣接地域（7地域まで） のうち、一の地域に他の すべての地域が隣接して いる場合は県域ローカル 局相互の兼営が可能  三事業（テレビ、AM、 新聞）支配の禁止（た だしニュース等を独占的 に提供する恐れがある場 合に限定）	支配の基準 議決権の1/2超 （地上放送事業者の 場合）  中継器による制限 （放送用中継器：4 本） 地上放送事業者は原 則として支配不可  経営困難時の特例措 置あり	支配の基準 議決権の1/3以上  中継器による制限 （放送用中継器：124 度、128度、110度合 計48本） 地上放送事業者は2 中継器まで支配可能  経営困難時の特例措 置あり	支配の基準 議決権の1/3以上  中継器による制限  地上放送事業者は、 CS デジタル放送と 合計で6中継器まで 支配可能	支配の基準 議決権の1/3以上 （業務区域と放送対 象地域が重複する地 上放送事業者の場合）  業務区域と放送対象 地域が重複する地上 放送事業者は参入不 可	一般放送事業者※1 及び一般放送事業者 に支配される者※2 の参入禁止 （他に行う者が不在 場合、住民から要望 がある場合等は除く） ※1 NHK、放送 大学、有線放送事業 者、電気通信役務利 用放送事業者以外の 放送事業者 ※2 支配の基準 議決権の1/10超

(注) 支配の基準については、このほか役員兼務に関する規定がある。

(出典) 通信・放送の在り方に関する懇談会「放送の現状」(第3回配布資料) 2006.2.7, p.24. 等

<[http://www.soumu.go.jp/joho\\_tsusin/policyreports/chousa/tsushin\\_hosou/060221\\_hs.html](http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_hosou/060221_hs.html)> より作成。

送の二元体制<sup>(43)</sup>をとることにより、多様性の確保を図るといものである。しかし、現実には、在京キー局の制作番組が系列のローカル局を通じて全国で放送されている<sup>(44)</sup>。在京キー局とローカル局は、独立の組織であるが、前述の集中排除原則によって資本の所有が制限されていることから、契約によって実質上の統合を図っているとみることができる。キー局を中核とした、複数の放送事業者間の業務提携、ニュース協定等に基づく関係を、「ネットワーク」と呼ぶが、集中排除原則の規定には、このネットワークは登場しない。ネットワークには、番組配給システムとしての側面のほかに、ニュース取材網および営業システムとしての側面もある。

ネットワークのために、番組が画一化し、地方の多様性が失われるとの批判もある一方、ネットワークによって、ローカル局に豊富な資金を投入した番組が供給されるとともに広告費が分配され、一定の収入が保障されてきた結果、ローカル局の経営が安定し、コストのかかる地域情報番組等の自社制作が可能となった面も指摘されている。ただし、番組の編成・取引等をめぐって、キー局の優越的地位の濫用を防止するために、公正なルールを策定すべきとの指摘もある<sup>(45)</sup>。

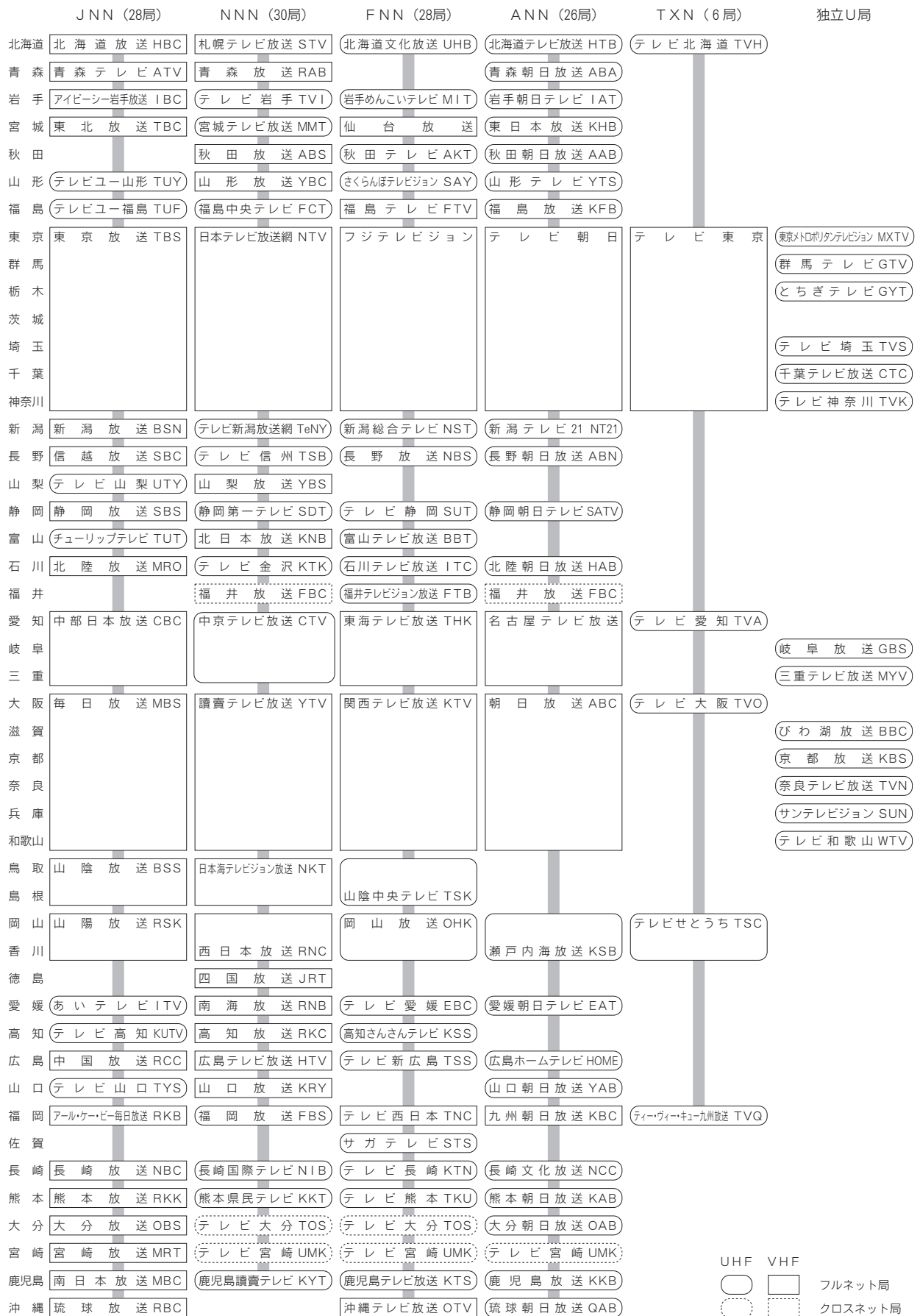
メディア環境の変化や多数の集中排除原則違反事例が発覚したことなどを受け、総務省の「デジタル化の進展と放送政策に関する調査研

(43) 清水直樹「公共放送の在り方 -NHK 改革をめぐる議論-」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』516号, 2006.3. 3, pp.2-3.

(44) 地上民放テレビ事業者の自社制作番組の割合は、15.2% (2005年4月5日~11日)。『情報メディア白書』2006, 2005.12, p.128.

(45) 市村元「テレビの未来 地方局の視点から」『マス・コミュニケーション研究』63号, 2003.7, pp.89-95. 等を参照。

図1 TV NEWS NETWORK (2005年3月31日現在)



UHF VHF フルネット局  
 クロスネット局

(出典) 『日本民間放送年鑑』2005, p.566.

研究会」(座長：塩野宏東京大学名誉教授)から、集中排除原則の見直しに向けた「論点整理(試案)」<sup>(46)</sup>が提示され、議決権保有の上限など、支配基準の見直しの提案がされている。メディアごとに支配基準が異なるのは、「メディア特性を踏まえたものであり、合理性を有するものであるが、よりわかりやすいものにすることが必要ではないか。」と述べつつ、違反事例が多数発覚したのは、支配基準が、疲弊した地域経済の実態に合わなくなっていることにも起因しているとし、基準緩和が提案されている。また、集中排除原則②の三事業支配の禁止の例外を定めている規定を明確化するという提案も含まれており、制度の形骸化、実態との乖離という批判に応える内容が盛り込まれているといえる。

この試案には、具体的な変更案は記載されていないが、今後、支配基準の数値の変更が検討される際には、メディア環境(多メディア・多チャンネル化の状況、全国紙とキー局の系列化等)の分析を十分に行い、本原則が、その政策目的である多元性、多様性、地域性を確保するために不可欠であるのか、より効果的な別の手法(例えば、一定比率の地域番組放送の義務付けや基金設立、県域とされている放送対象地域の見直しなど<sup>(47)</sup>)はないのかといった点に立ち返って検討する必要があるのではないだろうか。

県域単位とされている放送対象地域の見直しについては、今回の試案では「現時点においても、地域情報の提供等を確保する上で適切と考えられるのではないか<sup>(48)</sup>。」とされているのみで、検討の必要性すら指摘されていない。また、第2次中間答申でも、「直ちに抜本の変更することが必要との社会的コンセンサスが得られている状況とは考えられ<sup>(49)</sup>」ないとしている。確かに、平成16年の集中排除原則の緩和により、現行の県域免許制の仕組みの下でも、隣接ローカル局の経営統合はすでに可能となるなど、これまで、規制緩和は徐々に進められてきた。しかしながら、現在のメディア環境のもとで、一定数の放送主体を県域という単位で確保することにどれだけ意味があるのか、そもそも、放送普及基本計画や集中排除原則等によって、営業エリアや、エリアごとの事業者数を規定することの意味自体を問うべき時期にきているのではないだろうか。舟田正之立教大学教授は、「放送対象地域は固定的に考えるべきではなく、特に今後は放送事業者の経営合理性の観点からの変更があり得ると考えるべきである。さらに今後、放送ソフトが多様な形態で流通するようになれば、電波法上の放送対象地域にとらわれた情報源という視点は有効性を失ってくるであろう<sup>(50)</sup>。」と述べている。

(46) 「論点整理(試案)」(デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会第19回配布資料) 2006.2.8.

<[http://www.soumu.go.jp/joho\\_tsusin/policyreports/chousa/digi-sinten/pdf/060208\\_2\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/digi-sinten/pdf/060208_2_1.pdf)>

平成18年6月に報告書を取りまとめる予定である。

(47) 田川義博「日米におけるメディア所有規制」『InfoCom review』33号, 2004.3, p.33; 舟田正之「『集中排除原則』見直し試案」『月刊民放』32巻11号, 2002.11, pp.14, 19-21; 白水重明「放送規格に「IPレイヤー」を」『New media』23巻7号(266号), 2005.7, p.60; 林紘一郎『情報メディア法』東京大学出版会, 2005.4, p.225; 吉井勇「新聞・テレビの株主義「虚偽記載」問題 下 放送法55年目にマス排問題を間接から直接の規制へ転換すべき」『New media』23巻3号(262号), 2005.3, p.41.

(48) 前掲注(46)。また、総務省は、平成16年には、隣接ローカル局間の集中排除原則緩和案に寄せられた意見に対し、放送対象地域の見直しの検討を行う場合には、「地域の自然的経済的社会的文化的諸事情などを勘案して慎重な検討を行うことが必要」という考え方を示している。

<[http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/pdf/040114\\_8\\_b.pdf](http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/pdf/040114_8_b.pdf)>

(49) 前掲注(42), p.48

(50) 舟田 前掲注(47), p.14.

明らかに通信・放送の事業環境が急激に変化している状況下で、IP再送信の実施条件として、放送対象地域内への限定送信技術導入が盛り込まれたことを考え合わせると、少なくとも、あえてそのような措置をとるに足るだけの意味のある制度なのか、視聴者の理解を得られる説明が可能か疑問視する声も強い<sup>(51)</sup>。

仮に地域を限定せずに、IP再送信を認めた場合、ローカル局、ケーブルテレビ局等に与える影響は小さくはないであろう。しかしながら、番組制作能力のある放送局にとっては、放送対象地域が全国へと広がるチャンスであり、視聴者にとっては、視聴機会が増加するメリットがあるとの見方もできるはずである。

## (2) ハード・ソフト一致原則

放送事業は、番組制作から伝送まで垂直統合の形態をとり、伝送主体が情報内容（コンテンツ）の責任を負うことをその特徴とする<sup>(52)</sup>。しかしながら、必ずしも自社で番組制作を行っている割合は高くなく、15%前後に過ぎない<sup>(53)</sup>。在京キー局でも、プロダクションと呼ばれる番組制作会社に番組制作を外部委託する比率は高い<sup>(54)</sup>。

番組制作の委託については、放送事業者とプロダクションの関係が対等ではなく、流通部門による制作部門の下請化が、コンテンツ産業振興の妨げとなっているという指摘がある<sup>(55)</sup>。平成13（2001）年12月には、IT戦略本部内の規制改革専門調査会が、競争促進と通信・放送サービスの融合を図るため、コンテンツ部門とインフラ（伝送）部門の水平分離を提言した。放送事業者は、伝送部門から分離されれば、災害時の放送などに迅速に対応できないなどと主張して放送の公共性を根拠に反対し、結局、制度改革には至らなかった。

ハード・ソフト一致原則は、放送局が放送内容に責任を持ち、公共的役割を担うという主張の根拠とされる。一方、ハード・ソフト一致原則が制度的支えになり、ハード（電波資源）の希少性を根拠とした参入規制に守られることによって、在京キー局、NHK横並びの「居心地のよい寡占状態」<sup>(56)</sup>が維持されているともいえる。また、放送ソフトのほとんどが少数のキー局によって制作されていることが、キー局のプロダクションへの支配力を強め、「放送ソフトの適正な取引と市場化を妨げている」<sup>(57)</sup>と指摘されている<sup>(58)</sup>。

51) 通信分野でこうした論評が目立つ。例えば、「いったい何だろうと思う。インフラさえ整っていれば地域や距離を超越した存在であるはずのIP通信に、わざわざ送信地域を限定する方策を盛り込まなくてはならないなんて。相応のコストもかかるだろう。地方放送局のビジネスモデルとは、そこまでして守らなければならないものなのか。」山崎潤一郎「通信と放送の融合② 地上波IP再送信の議論を憂う ユーザー不在の総務省の答申」『日経コミュニケーション』448号、2005.10.15、p.122。

52) 平成元年に受託放送事業者（ハード所有者）と委託放送事業者（コンテンツ制作者）という概念がCS放送に導入され、コンテンツ分野への参入を容易にし、CS放送における多チャンネル化の基盤を築いた。浅井澄子『情報産業の統合とモジュール化』日本評論社、2004.12、p.94。参照。現在では、こうしたハード・ソフト分離は、BSデジタル放送、電気通信役務利用放送等に拡大している。表3参照。

53) 前掲注(44)、p.128。

54) 約4分の1が番組制作会社等からの番組供給である。なお、分類（①自主制作、②番組制作会社等からの番組供給、③他の放送事業者からの番組供給）は、放送局の自主的判断による。通信・放送の在り方に関する懇談会前掲注(36)、p.12。

55) 浅井 前掲注(52)、pp.112-114；岸本周平「日本のコンテンツ産業と政策のあり方」『一橋ビジネスレビュー』53巻3号、2005.12、pp.9-15。を参照。総務省が行ってきた「契約見本の策定・公表」等の対策については、通信・放送の在り方に関する懇談会 前掲注(36)、p.13。

56) 舟田 前掲注(47)、p.11。

(3) 著作権法上の放送の扱い

平成14年、電気通信役務利用放送法が施行され、第三者の電気通信事業サービスを利用して放送を行うことのできる電気通信役務利用放送（以下、「役務放送」という。）という区分が登場した。通信衛星、光ファイバー等の通信インフラを放送に活用するための制度で、設備設置が必須でなく、登録制であることから、放送事業への参入や撤退が容易な事業区分となっている。従来のケーブルテレビの伝送方式による事業者だけでなくIPマルチキャスト方式の事業者も、役務放送事業者として認められた。しかしながら、IPマルチキャスト方式による映像配信は、放送制度上は、放送と認められても、著作権法上の扱いは、「有線放送」ではなく「自動公衆送信」、すなわち通信とされた。有線放送であれば、簡便な処理ですむのに対し、自動公衆送

信は、個別に事前許諾が必要とされている（表5参照）。

著作権制度を所管する文化庁は、IPマルチキャストが、受信者の手元まで信号が届いておらず、受信者が能動的にアクセスすることで受信が可能となる仕組み<sup>(59)</sup>であることから、「自動公衆送信」にあたるという見解をとっている。つまり、著作権法上の「放送」、「有線放送」は、公衆送信のうち、送り手が一方的に送信するものを指し、受け手がアクセスすることによって送信されるものと区別しているのである。

著作権制度上、放送に簡便な許諾処理が許されているのは、「放送が文化や社会の発展に果たすべき公共的役割と権利者の利益のバランスを図るため<sup>(60)</sup>」であり、放送事業者が、放送事業者の責任のもとで、第三者に剽窃されることなく安全に大量送信を行うからだと説明されて

表5 コンテンツ利用に関する権利許諾の概要

権利対象		放送				通信		
		番組を制作し、放送する場合		地上放送を有線放送で同時再送信する場合				
		著作権法に基づく許諾	契約形態	著作権法に基づく許諾	契約形態	著作権法に基づく許諾	契約形態	
著作権	文芸（原作者、脚本家）	許諾必要	個別契約	許諾必要	年間包括契約	許諾必要	個別契約	
	音楽（作詞家・作曲家）	許諾必要	年間包括契約	許諾必要	年間包括契約	許諾必要	個別契約	
著作隣接権	レコード（レコード製作者）	許諾不要	年間包括契約	許諾不要	—	許諾必要	個別契約	
	実演（演奏者、歌手、俳優等）	レコード実演	許諾不要	年間包括契約	許諾不要	—	許諾必要	個別契約
		映像実演	許諾必要	個別契約	許諾不要	—	※	個別契約

○第159回国会における質問主意書に対する回答（内閣衆質159第23号平成16年3月16日）（抜粋）  
 「電気通信役務利用放送法上の電気通信役務利用放送と著作権法上の放送等とは、その定義を異にしているところであり、いわゆるブロードバンドサービス等を用いて家庭や職場の受信者それぞれがコンテンツの提供を求めることにより初めて当該コンテンツが自動的に送信されるものは、（中略）公衆によって同一の内容の送信が同時に受信されることを目的として行う送信形態ではないことから、著作権法上は、放送には当たらず、自動公衆送信に該当すると考えている。」

※映画の著作物に関して、実演の録音・録画に関する許諾を得ている場合、送信可能化に関する許諾は不要となる。



知的財産戦略本部がIPマルチキャストの取扱いについて著作権法改正を含め必要な措置をとるよう提言（平成18年2月）

（出典） 通信・放送の在り方に関する懇談会「放送の現状」（第3回配布資料）2006.2.7, p.18.  
 <[http://www.soumu.go.jp/joho\\_tsusin/policyreports/chousa/tsushin\\_hosou/060221\\_hs.html](http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_hosou/060221_hs.html)> 等より作成

57) 同上, p.13.

58) 放送ソフトの取引の適正化に向け、放送事業者が、放送番組制作委託取引契約に関する自主基準を策定、公表するなどの対策が実施されている。通信・放送の在り方に関する懇談会 前掲注36), p.13. 参照。

59) 前掲注13)参照。

60) 射場俊郎「放送番組のマルチユースと著作権」『放送文化』9号, 2005.12, p.33.

いる<sup>(61)</sup>。

第2次中間答申は、IPマルチキャストによる地上放送番組の再送信を促進するため、役務放送事業者がIPインフラを用いて「放送」を行う場合の著作権法上の取扱いの明確化を図るよう提言した。また、平成18年2月20日に、知的財産戦略本部（本部長：小泉首相）が策定した「デジタルコンテンツの振興戦略」にも、早期に取扱いを明確化し、法改正を含め必要な措置をとるという方針が盛り込まれた<sup>(62)</sup>。

しかし、地上放送の番組を再送信するには、権利許諾以前に、地上放送事業者の同意を得なくてはならない。

#### (4) 再送信同意の枠組み

地上放送の再送信は、昭和30年代以降、各地の難視聴地域で誕生したケーブルテレビ局によって行われてきた。山間部ばかりでなく、高層ビルなどによる難視聴が発生するようになったため、徐々に都市部でもケーブルテレビ事業者が現れた。当時は、再送信に関する規定が存在せず、難視聴地域での再送信は容易には進まなかった。

昭和47（1972）年、「有線テレビジョン放送法」が制定され、難視聴区域では、その区域内のすべてのテレビ放送を受信して内容に変更を加えることなく同時に再送信しなければならないという義務再送信の規定が設けられた。義務再送信の場合は、放送事業者の同意は不要であるが、義務再送信に当たらない再送信の場合には、放送事業者の同意が必要であること、放送事業者

の同意が得られなかった場合には、総務大臣の裁定<sup>(63)</sup>が申請できることが規定されている。

地上放送の中継局整備が進むにつれ、難視聴が解消され、消えていったケーブルテレビ局も多かった。現在では、当初の地上放送の再送信から、番組の自主制作、衛星放送の再送信、さらに通信サービスと事業を多角化させ、全国的に事業展開する事業者がいる一方で、地上放送の再送信のみに徹する小規模の事業者も多数存在している<sup>(64)</sup>。

再送信を認める条件として、放送事業者は、「そのまま」、「同時に」、「放送の対象地域内に限定して」という条件を挙げる。しかし、特に、地上放送が3局に満たないエリアで、ケーブルテレビ事業者が放送対象地域外の地上放送の再送信（区域外再送信）を行うケースもあった。総務省の調査によると、現在でも454のケーブルテレビ事業者が区域外再送信を行っている<sup>(65)</sup>。

民放連は、デジタル化を契機に、これまで一部で黙認してきたケーブルテレビ局による区域外再送信を認めないとの方針を決めている。前川英樹民放連地上デジタル放送特別委員会委員（当時）は、「ケーブル普及に限度があり、その事業規模も小さい段階においては、区域外再送信の影響は黙認される程度であったが、半数の家庭がケーブル経由で視聴しているだけでなく、ケーブル局間のネットワークが発展しつつある現状では、地上波のネットワーク体制の維持、地方局の経営安定、放送番組の権利保護、などの観点からデジタル地上波の区域外再送信を見直す必要がある<sup>(66)</sup>」と、区域外再送信を黙認

(61) 竹内冬郎「放送番組の流通 著作権をめぐる疑問を解く 第三回 IP再送信は可能か？」『放送研究と調査』56巻1号（656号）、2006.1、p.24.

(62) 知的財産戦略本部コンテンツ専門調査会「デジタルコンテンツの振興戦略」p.9.  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/dai13/13siryou5.pdf>>

(63) 過去に2回大臣裁定が行われ、いずれも、地上放送事業者は、区域外再送信に同意すべきという裁定が下されている。通信・放送の在り方に関する懇談会 前掲注(60)、p.30.

(64) 浅井 前掲注(52)、pp.98-100.

(65) 通信・放送の在り方に関する懇談会 前掲注(60)、p.29；同「参考資料」p.29.

(66) 前川英樹「激動のテレビ界へようこそ」『月刊民放』34巻3号、2004.3、p.35.



してきた方針を変更する事情を述べている。

ただし、「再送信同意権限は放送事業者の固有の権利<sup>(67)</sup>」であることを確認しつつも、今後は一切区域外再送信を認めないと単純明快にマニュアル化できる問題ではないとも述べている。すなわち、すでに区域外再送信が実施されているケースで、再送信を拒否すれば、視聴者に不利益を与える変更とされかねず、これまで「慣習的に積み重ねてきた実態を白紙化することは容易ではないこと、CATVのデジタル化そのものは地上デジタル放送の普及のためには不可欠であること、ケーブル事業や役員利用放送事業の業務区域に関する規制と地上放送の地域免許制度との関係が明確でないこと<sup>(68)</sup>」といった事情が、区域外再送信問題への対処を複雑にしていると解説している。

放送事業者の間には、全国展開するケーブルテレビ事業者や役員放送事業者によって、キー局の番組が再送信されてしまえば、ローカル局がキー局の番組を放送する意味がなくなり「死活問題」となる、さらには「我々がインフラを自前で持つ事によって担保されてきた、自由な編成と緊急時の基幹メディアとしての情報提供機能を、手放す事にもつながりかねない<sup>(69)</sup>」という強い警戒感が見られる一方、前出の前川氏が、「地上波以外の情報チャンネルが増大する中で、放送波の不可侵性にこだわることはかえって隘路にはまることにならないだろうか。

つまり、著作権保護の担保と地域免許制による放送の枠組み（全国ネットワークを含む）の維持を除くと、何を根拠にIPによる放送伝送を拒否するかは、そう簡単な話ではない<sup>(70)</sup>」と述べているように、再送信同意に厳しい条件を課し、結果として再送信を拒むことで、地上放送事業者が孤立する可能性も指摘されている。

例えば、難視聴地域の長野県栄村では、放送対象地域内の地上アナログ放送のIP再送信を実験として行い、住民に喜ばれているが、IPマルチキャスト方式であるため、同一性の確保、著作権の保護が可能か疑わしいとの理由で、放送事業者が同意せず、事業化の見込みがたたないという。再送信の運営主体である長野県共同電算の「難視聴地域を放置している放送局に、送信を拒む権利はない<sup>(71)</sup>」という声に、放送事業者はどう応えるだろうか。

メディアコンサルティング「オフィスN」代表の西正氏は、ネット配信が進まないのは、放送局の権益を守るためでも、ローカル局も含めた系列ネットワークを維持するためでもなく、不正コピーなどの懸念が払拭できず、著作権者の理解が得られていないからだと主張する<sup>(72)</sup>。

しかしながら、放送関連の制度が、コンテンツ流通の阻害要因とはなっていないとは言い切れないであろう。政府は、電気通信分野には、競争促進のために事業者間の接続や紛争処理ルールなどを導入してきたのとは対照的に、放送分

(67) 前川英樹 (TBS メディア総合研究所代表取締役)「第2ステージに入った地上デジタルテレビ放送(2)」『新・調査情報 passingtime』2期52号(463号), 2005.3・4, p.49.

(68) 前川英樹「第2ステージに入った地上デジタルテレビ放送」『新・調査情報 passingtime』2期51号(462号), 2005.1・2, p.4.

(69) 田島俊「『区域外再送信』同意問題 今後は“経営レベル”の判断が必要」『民間放送』2003.6.3.

(70) 前川 前掲注(67), p.50.

(71) 「テレビが消える日4『放送』か『通信』か インターネット使った難視聴解消」『毎日新聞』2006.1.11；  
佐藤千明「IPマルチキャストによる地上波TV放送再送信実験システムの現状と課題ー長野県栄村での事例ー」(情報通信政策フォーラム第1回セミナー資料)2005.3.4.

<[http://www.icpf.jp/archives/620\\_past/sakaemura-ip.pdf](http://www.icpf.jp/archives/620_past/sakaemura-ip.pdf)>

(72) 西正「竹中『NHK改革』は『放送と通信の融合』に逆行する」『エコノミスト』84巻7号(3807号), 2006.2.7, p.43.

野には、事業者間ルールの設定に積極的に関与せず、当事者間の交渉に委ねてきた<sup>(73)</sup>。上述の、キー局・ローカル局、キー局・プロダクション、地上放送事業者・ケーブルテレビ事業者、地上放送事業者・役務放送事業者といった利害が対立する局面で、当事者間の交渉に委ねられてきたことが、キー局の優越的地位など、一度成立した秩序を長期間持続させ、放送分野全体の環境変化への適応力を損なっているという見方もできるであろう。

### 3 再免許

平成15(2003)年11月1日付で放送局の5年に1度の一斉再免許が行われた。ジャーナリストの小田切誠氏は、情報公開制度を使い、再免許の審査にあたり放送局(NHK、キー局5社、AM3社)が総務省に提出した申請書類等を入手し、その内容をレポートしている<sup>(74)</sup>。

このレポートでは、再免許の際の調書やヒアリング項目が膨大で多岐にわたる点、とりわけ放送事業者の自主性に委ねるとされる番組内容について詳細な報告を求めている点を問題視している。また、放送局に対しては、行政の要請に忠実に応える一方で、今回の小田切氏による情報公開申請に対し、多くの情報を不開示とした姿勢を批判している<sup>(75)</sup>。

この連載を受けて行われた座談会で、須藤春夫法政大学教授は、「再免許のたびにこのよう

な形で審査をくり返せば、放送のあり方に一定の方向性を与えてしまうのは当然です。いまのNHKや民放の放送内容に必要以上の自主規制への姿勢が強まっているのも、一つにはこの再免許の積み上げが作りあげてきたのではないか<sup>(76)</sup>」との懸念を述べている。放送局に対しては、「番組内容にかかわるような再免許のあり方について、放送局としての考え方を明確に打ち出すような対応<sup>(77)</sup>」をすべきだがその姿勢が見えず、免許権を持つ行政にのみ顔が向いていると指摘している。

あわせて、こうした制度的問題点の打開策として、免許・再免許プロセスを地域住民に開かれたものとする、また、放送事業者に対しては、放送の公共性を担保するためにも、自らの放送活動が放送の自由をどれだけ実現しているかを市民に向けて情報発信することを提案している<sup>(78)</sup>。

地域メディア、基幹的メディアとしての存在価値を、制度に守られることによってではなく、地域住民による検証を受けることによって高めていく。こうした視点の転換も重要であろう。

### Ⅲ 次世代ブロードバンド構想

次世代インフラ網への移行を見据えた政策の転換が求められているのは、放送分野だけではない。ブロードバンド(高速大容量)通信の普

<sup>(73)</sup> 浅井 前掲注<sup>(52)</sup>, pp.82,112-115.

<sup>(74)</sup> 小田切誠「放送免許のすべて 第1回-第6回」『放送レポート』188-192, 194号, 2004.5-2005.1, 2005.5.

<sup>(75)</sup> 調書やヒアリングの内容は、「放送局の開設の根本的基準」の規定(第3条第2項)に基づいて行われている。本稿では、この規定が適切かどうか、この規定に従って政府が放送局の情報を収集することがどれだけ放送局にプレッシャーを与え、放送の自由を損なっているのか、また、後述の座談会でも指摘されているとおり、政府が直接免許行政を行っている我が国の放送制度の是非、先進国で大勢となっている独立行政委員会方式をとるべきか否かという問題については立ち入らない。

<sup>(76)</sup> 小田切誠・松田浩・須藤春夫「放送免許を考える」『放送レポート』197号, 2005.11, p.3.

<sup>(77)</sup> 同上。

<sup>(78)</sup> 同上, pp.11-12. 参考例として、アメリカの再免許のプロセスが紹介されている。アメリカでは、公聴会の開催、番組への苦情、資本関係等についての情報公開が行われるなど、再免許の際に放送対象地域の住民が放送活動の点検、判断ができる条件が整っている。同, p.6.

及がめざましい通信分野でも、旧来の固定電話網の扱いが問題となりつつある。

NTTグループは、平成16年11月に発表した中期経営戦略で、固定電話網を廃止し、次世代ネットワークへ移行するという方針を明らかにした。平成22年までに、具体的なネットワークの切り替え方針を策定することとし、当面の目標として、平成22年までに、現在の固定電話加入者の半数（3000万）の次世代網への移行を掲げた。

ここでいう次世代網とは、IP化したネットワーク（IP網）のことである。IP網では、インターネット・プロトコルに従い、データは、音声でも映像でも種類を問わず、パケットと呼ばれる単位に分割されて、相手先に届けられる。IP化が進展することにより、コンテンツの種類ごとに構築されてきた伝送インフラの共有化や、サービスの同質化が進む。すなわち、従来の規制枠組みが前提としていた地域・長距離・国際といった距離に応じた市場区分や、音声・データ・映像という区別、固定通信・移動通信の境界も曖昧になっている。現在、総務省の「IP化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する懇談会」で、伝統的な電話網中心の競争政策の見直しに向けた議論が行われており、平成18年9月を目処に報告書がまとめられる予定となっている。

ネットワークの新旧交代は、NTTだけでなく、各国の通信事業者の共通の課題となってきている<sup>(79)</sup>。激しい競争の中で、事業者が、次世代ネットワークと固定電話網の双方を維持し続けることは期待できない。しかし、アナログ放送と同様に、全国に広く普及し、現在、ユニ

バーサル・サービスとして位置づけられている固定電話サービスの停止は、事業者任せにして決定できる問題ではない。廃止までに固定電話の代替手段を全国で利用可能な状態にしておく必要もあろうし、また、現在のユニバーサル・サービス確保のための仕組みも、新たな制度として構築しなおさなくてはならない。

平成17年7月に公表された、総務省の全国均衡のあるブロードバンド基盤の整備に関する研究会の最終報告「次世代ブロードバンド構想2010<sup>(80)</sup>」では、平成20年までにブロードバンド・ゼロ市町村を、平成22年までにブロードバンド・ゼロ地域を解消するという目標を掲げている。新たなユニバーサル・サービス確保策や、具体的なブロードバンド・ゼロ地域の解消策の提示には至っていないが、「ブロードバンドの整備を地方公共団体が自らの問題として捉え、地域自らのイニシアティブで、地域の実情に応じた整備を迅速に推進することが、地域再生、地方分権の推進の観点からも重要<sup>(81)</sup>」との記述に見られるように、随所に、地方公共団体の主体的判断を尊重する方向性が示されている。また、難視聴地域における放送の再送信に対するニーズを例にとり、少ない整備コストで多様な目的に対応するインフラを整備する必要性についても言及されており、地方公共団体や事業者、地域住民等の関係者が、最適なネットワーク整備方法、コスト負担について検討することが適当とされている<sup>(82)</sup>。こうした方向性を具体化する試みとして、同報告に盛り込まれた「地域における創意工夫と自主的取組み、地方公共団体と事業者の連携による対応を促進する新たな財政的支援<sup>(83)</sup>」策が、平成18年度に、

(79) 固定電話網のIP化を宣言したのは、英国のブリティッシュテレコム（BT）が最も早かった。日本ではKDDIが既に着手している。「『電話網はこう捨てる』英BTとKDDIが見せた基幹網IP化の現場」『日経コミュニケーション』454号、2005.1.15、pp.22-29。

(80) 全国均衡のあるブロードバンド基盤の整備に関する研究会「次世代ブロードバンド構想2010」2005.7.15。  
<[http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/050715\\_8.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/050715_8.html)>

(81) 同上、p.115。

(82) 同上、p.84。

地域情報通信基盤整備推進交付金制度<sup>(84)</sup>の創設という形で実現することも決定した。同制度は、交付対象を条件不利地域に該当する市町村に限定する一方、サービスの選択を市町村にまかせているのが特徴で、地域の特性に応じ、柔軟かつ効率的なインフラ整備が可能となる制度となっている。

このように、地方公共団体がそれぞれ、ブロードバンドの空白地域を解消する手法を自由に選択して整備し、結果として生じる地域間の差異も認めるという方向性、すなわち、全国一律にユニバーサル・サービスの対象、水準を定めずに、地域の選択に任せるという方法<sup>(85)</sup>が今後明確に打ち出されるようになれば、地上デジタル放送が高機能であったとしても、条件不利地域の地方公共団体が、放送の伝送に目的が限定される中継局の整備を最優先とする可能性は低い<sup>(86)</sup>。

次世代網の全国整備の進め方を決定する際に、次世代網へのアクセスを、単にインターネット接続手段と捉えるか、付加価値を生み出す「社会増強力」<sup>(87)</sup>として捉えるかで、その手法は変わってくるであろう。固定電話網より大幅に高

度化した次世代網の性能に着目し、「高精細デジタル画像を通じた放送、健康、福祉、教育、行政の遠隔供給」<sup>(88)</sup>に利用できれば、地方の新しい可能性が開けるかもしれない。議論の射程を、生活を支える公共的サービスの確保、あるいはさらに広げて、社会の構成員全体が次世代網を利活用する能力を身につけ、社会生活全般が次世代網を組み込んだシステムとなることで、社会の快適さ、効率性が増大する<sup>(89)</sup>ということまで広げることできる。その場合の制度設計の議論は、通信・放送という分野を超えたものとなるだろう。

放送、通信ともに、ネットワークの新旧交代という課題に直面している現在、従来の規制枠組みや業界秩序を前提として対策を行っていたのでは、条件不利地域が取り残されて旧ネットワークの廃止に失敗し、新旧ネットワークを維持するためのコスト負担増と情報格差の拡大という最悪の結果に陥る可能性もある。時間的猶予があまりない状況であるが、通信・放送制度の根本的な見直しは避けるべきではない。

(かわうち あきこ 総務部会計課)

(本稿は、筆者が国土交通課在職中に執筆したものである。)

<sup>(83)</sup> 同上, p.117.

<sup>(84)</sup> 総務省「平成18年度 総務省所管予算(案)の概要」2005.12, p.8.

<[http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/pdf/051226\\_4.pdf](http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/pdf/051226_4.pdf)>

<sup>(85)</sup> 次の文献を参照。中野雅至『ローカルIT革命と地方自治体』日本評論社, 2005.1, pp.187-192。(道州制下で、情報通信市場の構築、産業振興、インフラ整備等を道州の権原とすることを提言); 石橋啓一郎「情報通信インフラ整備論 通信インフラ整備の行き詰まりをどう打ち破るか」『情報通信ジャーナル』2005.7, pp.22-25。(選択肢の1つとして、提示。逆入札など、うまく制度設計をすれば、ある程度の競争状態を維持した形で整備を進めることができるとしている。); 中条潮「通信はもはや公益事業ではない」『エコノミスト』2005.1.25, pp.46-49.

<sup>(86)</sup> 鈴木 前掲注(83), p.60; 「これだけの課題、見出せるか具体化の途」『New media』24巻2号(273号), 2006.2, p.59.等を参照。

<sup>(87)</sup> 木村忠正「デジタルデバイドの実像」橋元良明・吉井博明編『ネットワーク社会』ミネルヴァ書房, 2005.10, p.126.

<sup>(88)</sup> 依田高典「家庭向け光ファイバー回線 利用者負担で全国整備 情報弱者の支援を 光インフラ、地方こそ必要」『日本経済新聞』2005.6.2.

<sup>(89)</sup> 木村 前掲注(87), p.126.