ISSUE BRIEF

通信・放送政策の課題

―「通信・放送の在り方に関する懇談会」をめぐって―

国立国会図書館　ISSUE BRIEF　NUMBER 551(2006.10.12.)

Ⅰ　融合に即した環境整備
　1　通信・放送の法体系
　2　IP マルチキャスト放送の著作権法上の扱い
　3　技術開発
Ⅱ　通信事業
Ⅲ　放送事業
　1　地上波デジタル放送の IP マルチキャストによる再送信
　2　マスメディア集中排除原則
　3　割り当てられた周波数の活用
　4　コンテンツの流通環境
Ⅳ　NHK 改革
　1　チャンネル数
　2　組織
　3　番組アーカイブ
　4　国際放送
　5　ガバナンス
　6　受信料制度
＜付表＞通信・放送制度改革の議論の比較

デジタル化、IP 化等の技術革新の進展に伴い、通信・放送分野は、融合時代にふさわしい政策を検討すべき時期に来ている。

「通信・放送の在り方に関する懇談会」（総務大臣の私的懇談会）は、今後の通信・放送政策の論点につき半年間議論し、平成 18 年 6 月 6 日に報告書を公表した。産業政策的な視点に偏り、拙速である、との批判も寄せられたが、これまで行政府で取り上げにくかった論点に切り込んだ、との評価もある。

懇談会が扱った諸問題のうち、具体的措置が見込まれるのは、IP マルチキャスト放送の著作権法上の扱いの変更、NHK 改革（国際放送の新規開設、経営委員会の改革、受信料の支払い義務化等）、マスメディア集中排除原則の緩和である。今後は、国民の視点に立って議論を活性化し、国民生活と産業競争力を向上させる政策の設計が望まれる。

国土交通課

(清水（しみず） 直樹（なおき))

調査と情報

第５５１号

通信・放送分野では、通信と放送の融合[1]に即した法規制、通信網のIP（インターネット・プロトコル）化に対応した競争環境の整備、NHKの問題等が、政策課題として挙げられている。これらの点をめぐっては、平成 18 年 6 月 6 日に、竹中総務大臣（当時）の私的懇談会「通信・放送の在り方に関する懇談会」（以下、「竹中懇」という。）が、報告書（以下、「竹中懇報告書」という。）[2]を公表した。6 月 20 日には、自民党電気通信調査会の通信・放送産業高度化小委員会（以下、「自民党小委」という。）が、報告書をまとめた。

竹中懇と与党の間には相違点も少なからずあったため、「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」（以下、「政府与党合意」という。）[3]が作成された。7 月 7 日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（いわゆる、「骨太の方針 2006」）の中には、この合意に基づき、「世界の状況を踏まえ、通信・放送分野の改革を推進する」との一文が盛り込まれた。

本稿は、竹中懇報告書の論点を整理することにより、今後の通信・放送政策の課題を明らかにしようとするものである。巻末には、竹中懇、自民党小委の報告書、政府与党合意の概要を比較した表を付した。

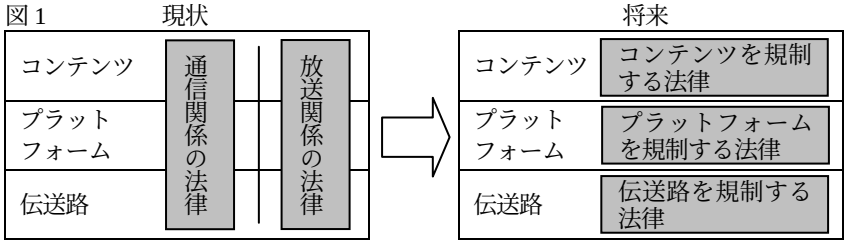
Ⅰ　融合に即した環境整備

1　通信・放送の法体系

法律の位置づけでは、通信は「特定者間の双方向型情報交換」、放送は「公衆（不特定多数）向けの一方向型情報発信」とされている[4]。アナログ時代には、通信と放送が利用する伝送路は明確に異なっており、規制する法律も、それぞれの事業区分に従って制定された。しかし、技術の進歩に伴い、伝送路の共用化、中間領域的サービスの登場といった融合が進み、通信と放送の区分の在り方が問題になってきた。

竹中懇は、通信・放送法制を、平成 22（2010）年までに抜本的に見直し、伝送路・プラットフォーム[5]・コンテンツといったレイヤー区分（階層別）の法体系にすることを求めている。これまで縦割りであった法体系を横割りにし、伝送路の多様化に柔軟に対応するサービスの提供、および各レイヤー内の競争を促進させようというものである（図 1 参照）。

図 1



横割りの法体系への移行は、これまでにも提言されてきたが[6]、地上波放送のビジネスモデルである「ハード・ソフト一致原則」[7]を崩すので

[1] 日本民間放送連盟（以下、「民放連」という。）をはじめ、「融合」ではなく「連携」であると指摘する考えもあるが、本稿は、一般的に用いられることが多い「融合」の語を用いることにした。
[2] <http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_hosou/pdf/060606_saisyuu.pdf>
[3] <http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_hosou/pdf/060623_1.pdf>
[4] 舟田正之「日本における放送制度改革」舟田正之・長谷部恭男編『放送制度の現代的展開』有斐閣, 2001, pp.51-52.
[5] プラットフォーム層とは、課金・認証、著作権管理、取引仲介等、コンテンツを円滑に伝送路に乗せて、ビジネスを成立させる機能を担う事業領域のことである。
[6] IT戦略本部IT関連規制改革専門調査会「IT分野の規制改革の方向性」2001.12.6, p.7. ; 公正取引委員会「通信と放送の融合分野における競争政策上の課題（中間報告）」2001.12.25, pp.2-3.
[7] 伝送路（ハード）の管理・運営主体が、コンテンツ（ソフト）の編集責任も持つ、という地上波放送の免許方式。多額の投資・維持費が必要であるハードを所有する者のみ、地上波の放送事業者となり得る。1 つの事業者が責任を

はないかという警戒感から、地上波民放事業者の強い反対があった。竹中懇報告書に対しても、民放連は、「今後の法体系の見直しの際には地上波放送を基幹放送と明確に位置付け、ハード・ソフト一致原則を堅持すべき[8]」とコメントしている。

竹中懇報告書では、法体系の見直しは、事業者にハード・ソフト分離を強制するものではない、と記されている。また、「基幹放送」と位置づけられるコンテンツについては、現行制度と同様に、事業者にその内容についての責任を課すことを想定している。

横割りの法体系を策定する場合には、公共性を確保するために、コンテンツ層の規制をどう設計するかが課題となる[9]。法体系の転換によって、災害時の放送を含め、信頼ある基本的情報を国民に提供する、という放送に求められてきた公共的役割が失われはしないか、の議論が求められる。

2　IP マルチキャスト放送の著作権法上の扱い

IPマルチキャスト放送[10]は、電気通信役務利用放送法上の放送であるが、著作権法上は「自動公衆送信」、すなわち通信という位置づけになる。そのため、放送に適用される著作権、著作隣接権の権利制限は適用されず、放送に比べ煩雑な権利処理にならざるを得ない。

竹中懇は、IPマルチキャスト放送を、著作権法上も放送として扱うことで、その権利処理を簡素化し、普及を後押しすべきという考え方である。平成 18 年 6 月 8 日に知的財産戦略本部が決定した「知的財産推進計画 2006」も、IPマルチキャスト放送による地上波放送の同時再送信[11]を、著作権法上、有線放送と同じ扱いにする法改正を求めている。

文化審議会著作権分科会では、既に著作権法の見直しに入っている。平成 18 年 8 月 24 日にまとめた報告書には、①IPマルチキャスト放送による同時再送信を、著作権法上、有線放送と同様に扱うこと、②有線放送による同時再送信において、実演家・レコード製作者に報酬請求権[12]を付与すること、が盛り込まれた。一方、IPマルチキャストによる自主放送については、直ちに制度改正は行わずに引き続き検討することとし、竹中懇が求めるようなIPマルチキャスト放送全てを著作権法上の放送として扱うことは盛り込まれなかった[13]。著作権法改正案は、早ければ第 165 回国会（臨時会）に提出される見込みである。

3　技術開発

竹中懇報告書は、「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

持って視聴者まで情報を届けるという点で、地上波放送事業者が公共的役割を担っているという主張の根拠ともされる。CS放送、BSデジタル放送、電気通信役務利用放送では、ハード・ソフト分離型の制度が導入されている。

[8] 「総務省『通信・放送の在り方に関する懇談会』の報告書に対する民放連会長コメント」『民間放送』2006.6.13.

[9] 中村伊知哉「コンテンツ政策としての通信・放送融合」（Stanford Japan Center Policy Paper Series 2005-001-J）2005.12.20. <http://www.stanford-jc.or.jp/research/publication/PP/pdf/PP-2005-001-J.pdf> は、通信・放送の区分ではなく、青少年保護、消費者保護、プライバシー保護等、利用者保護のきめ細かい仕組みを導入するべきだとする。

林紘一郎『情報メディア法』東京大学出版会, 2005, pp.79-123, 265-296. は、言論の自由を重要視する観点から、法による規制は最小限にし、自主規制に任せた方が良いと主張する。

一方、松井茂記『インターネットの憲法学』岩波書店, 2002, pp.66-68. は、インターネットを包括的に規律する法律を制定しようとすると、コンテンツへの包括的な政府の規制を認めることにならないか、ということを危惧する。

[10] IPマルチキャスト放送とは、閉鎖的な専用ネットワークを用いて、同時に多数の家庭に同じ映像を配信する仕組み。各家庭はブロードバンド回線によって映像を受信するが、ネットワーク末端の中継装置から各家庭へは、各家庭が選局した番組しか配信されない。選局しない番組も含め、全番組が各家庭まで配信される有線放送とは仕組みが異なる。

[11] 同時再送信とは、他の放送事業者の放送を受信し、その内容に変更を加えないで同時にこれらを再送信すること。

[12] 著作権法上の権利ではないが、実演家は有線放送による同時再送信において、「5 団体契約」（権利者団体 5 団体と有線放送事業者の間の権利処理の一括契約）によって、補償金という名目の金銭を受け取っている実態はある。

[13] 文化審議会著作権分科会の報告書では、IPマルチキャスト放送を有線放送と著作権法上等しく扱うためには、両者の放送法制上の公共的役割の相違、特に有線放送事業者にのみ課される義務再送信（総務大臣が指定する受信障害区域内で義務的に行う同時再送信）について、必要な法的措置を講じるべきであることが指摘されている。

化の在り方を抜本的に見直すべき」としている。NTTが開発した第 2 世代携帯電話のPDC方式や、NHKが開発したハイビジョンテレビの周波数帯域圧縮方式（MUSE）は、国際標準にはならなかった。有識者の中にも、技術の標準化における我が国の国家戦略の弱さを指摘し、「グローバルスタンダードを「まつ」のではなく、「つくる」という積極的な考え方に思考転換をするときに今きている[14]」とする意見がある。

我が国では、NTTとNHKに法律で研究開発が義務づけられているが、竹中懇は、特定の事業者に義務を課す現行の枠組みに問題を投げかけた。通信と放送の垣根を越えた研究や、成果のオープンな活用がさらに必要であるという視点から、現行の枠組みの見直しを求めている。竹中懇の議論の過程では、NTT、NHKの研究所、特に基礎研究部門を独立行政法人・情報通信研究機構（NICT）と統合する案も示された。しかし、NTT、NHKから研究開発を分離させると、国全体の研究開発力を落とすのではないか、という危惧も見られる[15]。

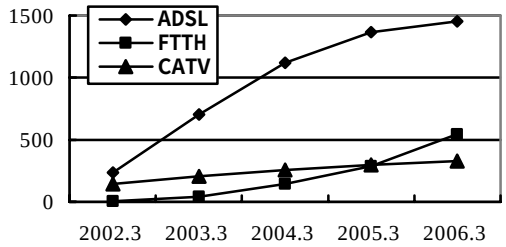
Ⅱ　通信事業

○ 現状

IT戦略本部が平成 18 年 1 月に発表した「IT新改革戦略」では、平成 22（2010）年度までにブロードバンドゼロ地域を解消し、ユビキタス社会を実現するとしている。ブロードバンド[16]は、単なるウェブ閲覧手段にとどまらず、IP化された様々な通信サービスの伝送路として、社会的役割の高いインフラとなり得るものである。

我が国は、世界で最も低廉にブロードバンドを利用できるという評価を得ている（ブロードバンドの普及状況については、図 2 参照）。これは、NTT 加入者回線の他事業者への開放義務付け等の政策により、既存のメタル回線を利用した ADSL のサービス競争が進展したことが要因に挙げられる。今後ブロードバンドの主役が、高速・大容量の光ファイバーに移行するにあたり、新たに敷設するインフラである光ファイバーに対して、どのような政策をとるべきかが問われている。

図 2 日本のブロードバンドの契約回線数（万件）



我が国の電気通信事業は、指定電気通信設備制度に基づき、支配的事業者の市場支配力の行使が抑制されている。固定通信においては、都道府県ごとに、加入者回線のシェアが50%を越える事業者の伝送路設備は、「第１種指定電気通信設備」と総務大臣に指定され、その設備との接続には特別な接続ルールが設けられる[17]。シェアの算定は、メタル回線と光ファイバー回線の区別なく行われるため、メタル回線をほぼ独占するNTT東西の光ファイバー設備は、すべての都道府県で指定電気通信設備となっている[18]。

---

[14] 坂村健『グローバルスタンダードと国家戦略』NTT出版, 2005, p.48.
[15] 例えば、南部鶴彦「ブロードバンド時代の競争政策 NTT完全資本分離は情報通信の発展を阻害」『あけぼの』248号, 2006.3, pp.6-12. ; 榎並和雅（NHK放送技術研究所所長）「現場と一体で開発 不可欠」『日本経済新聞』2006.4.7.
[16] ADSL、CATVインターネット、FTTH（光ファイバー）、FWA（無線）等、高速・超高速通信を可能とする回線。
[17] 伝送路設備とは具体的に、加入者交換機から加入者宅までの加入者回線、加入者交換機、中継交換機から加入者交換機までの中継回線、中継交換機等の設備を指す。第１種指定電気通信設備を保有する事業者は、設備を機能ごとに細分化（アンバンドル）して、総務大臣が認可する接続約款に基づき、他事業者に開放することが求められる。
[18] 光ファイバー回線に限定すると、平成 17 年 3 月末時点では、滋賀県、奈良県、和歌山県において、NTT東西のシ

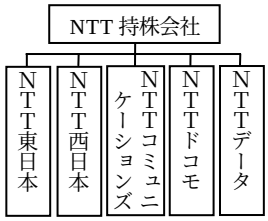
NTTは平成 16（2004）年 11 月に発表した「中期経営戦略」で、固定電話網にかわるIP網を構築し、平成 22（2010）年度までに 3,000 万の加入者回線を光ファイバーにする目標を示している。その上で、①光ファイバー回線は、電電公社から継承したメタル回線と異なり、NTT東西も多大な設備投資をして敷設していること、②電力系事業者も光ファイバー回線を相当数保有し、NTT東西と競争関係にあること、等を理由に光ファイバー回線に対する規制の撤廃、または緩和を求めている[19]。

これに対して、NTTの競争事業者であるKDDI、ソフトバンク等は、NTT東西が利用するアクセス網の基盤（管路、とう道、電柱等）は電電公社から継承したもので、公正な競争環境にはないと主張し、NTT東西からのアクセス網部門の機能分離[20]、あるいは別会社化を求めている。NTT東西のアクセス網部門は、会計分離が行われ他事業者に開放されているが、競争事業者には、NTT東西と全く同じ手続きではそれを利用できないとの不満がある。

○ 改革の方向性

竹中懇は、ブロードバンド市場の健全な競争を実現するためには、現在の NTT の組織の変革が必要と考え、以下の 4 パターンを想定して議論した。

図 3 NTT グループの現状



パターン 1：現状維持
パターン 2：NTT 東西のアクセス網部門を機能分離
パターン 3：NTT 東西のアクセス網部門を別会社化
パターン 4：アクセス網部門を機能分離または別会社化した上で、持株会社を廃止し、NTT グループを資本分離

竹中懇報告書に示された結論は、①速やかに NTT 東西のアクセス網の機能分離を徹底するかわり、NTT 東西の業務範囲規制を現行法の枠内で段階的に緩和すべき（パターン 2）、②NTT 東西の業務範囲規制撤廃、持株会社の廃止・資本分離を平成 22（2010）年に行うことを念頭に、検討を速やかに開始すべき（パターン 4）、という二段階となった。NTT の基幹網が IP 網に置き換わると、伝送されるデータの種類や距離、固定・移動通信の区別がすべてパケットとして統合されるため、NTT 東西にとっては、県内通信に限定される業務範囲規制が障害になる。そこで、NTT 東西のアクセス網を機能分離して公正競争を確保するかわり、放送事業や FMC（固定通信と移動通信の融合）への進出等を段階的に認め、最終的には NTT 法を廃止、グループを完全分割して、一般の法人と同じにしようとするものである。また、通信事業において NTT 東西が有する設備等の不可欠性が解消されない限り、分割後の NTT 東西が合併・統合することは認めないとし、NTT が「規模の経済」を、独占禁止法等の枠を超えて追求することは否定されている。

竹中懇の改革案は、拙速な結論を出すべきではないとする自民党小委の結論とは隔たりがあったため、政府与党合意では、通信事業の動向等を見極めた上で、平成 22（2010）年の時点で検討を行う、との内容に落ち着いた。当面は、通信網の開放等の公正競争ルー

ェアは 50%を切っている（総務省「2005 年度（平成 17 年度）電気通信事業分野における競争状況の評価」2006.7, p.189. <http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060718_8_h-zen.pdf> 参照）。

[19] 例えば、総務省「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」第 3 回（2006.2.1）での関係事業者からのヒアリング。<http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/ip_ka/060201_2.html>

[20] 会計だけでなく、人事交流等も禁止し、会社内での機能的な分離を行うこと。

ルの整備が図られることとなった。

光ファイバー回線の普及政策には、①設備ベースの競争促進、②サービスベースの競争促進、の 2 つの側面がある。総務省は、NTT以外の事業者が自前で光ファイバーを敷設しやすくするために、電柱利用の簡素化にも取り組んでいるが[21]、どちらかといえば、NTTのインフラを利用した「サービスベースの競争」に期待してきた感が強い[22]。一方、欧米では、光ファイバー設備には開放義務は課さず、インフラ敷設を促進する「設備ベースの競争」政策をとっている。この違いの背景には、欧米は我が国より通信事業者の光ファイバー敷設が遅れていること等が挙げられるが[23]、いずれにせよ、事業者の設備投資インセンティブを損なわないような政策設計が重要である。

総務省は「電気通信事業分野における競争状況の評価」を毎年実施する等、市場の競争状況を把握し、制度設計に生かそうと試みているが、通信産業の技術革新の早さを鑑みれば、事業法による事前規制から、産業共通の競争法（独占禁止法）による事後規制へ移行させた方が良いという指摘もある[24]。

Ⅲ　放送事業

１　地上波デジタル放送の IP マルチキャストによる再送信

平成 17 年 7 月の総務省情報通信審議会答申[25]は、平成 23（2011）年に迫る地上波放送のデジタル化への全面移行を促進するために、IPマルチキャストによる同時再送信の積極的活用を提言した。これは著作権法上の扱いが放送となれば、制度環境は整うことになるが（本稿p.2 参照）、再送信を行うには、放送秩序の維持のために、地上波放送事業者の同意が必要である（有線テレビジョン放送法第 13 条、電気通信役務利用放送法第 12 条）。地上波放送事業者は、原則として県域を放送対象地域とする免許制度の関係上、その区域内で再送信することを同意の前提条件と考えている[26]。

IP マルチキャスト放送は、本来は地域にとらわれずに番組を伝送できる技術であるが、再送信の範囲を放送対象地域ごとに限定すべきかどうか、が論点となっている。竹中懇報告書は、「基本的には再送信に地域限定を設けるべきではない」としながらも、「本来この問題は事業者の側で判断すべき事柄であり、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」とした。

しかし、その場合、IPマルチキャスト放送の区域外再送信が同意される見込みは低い。再送信同意のルールを明確化すべきかどうかの議論が必要であろう。有線テレビジョン放送法には、協議不調のとき、総務大臣が裁定を行う規定があるが[27]、IPマルチキャスト放送を規制する電気通信役務利用放送法には、大臣裁定の規定は設けられていない。この問

---

21 総務省で開催された「光引込線に係る電柱添架手続きの簡素化等に関する検討会」の検討結果を受けて、平成 18 年 1 月から試行的に実施されている。

22 例えば、横山邦江「日本における光ファイバ規制の現状と問題点」『InfoCom Review』34 号, 2004.8, pp.13-33.

23 例えば、アメリカの政策の背景は、谷脇康彦『融合するネットワーク』かんき出版, 2005, pp.52-55, 110-115.参照。

24 例えば、滝川敏明「情報通信の事業法から競争法規制への移行（上）－EU2003 年規制システムの検討」『公正取引』634 号, 2003.8, pp.54-62. ;「同（下）」『公正取引』635 号, 2003.9, pp.73-78.

25 情報通信審議会「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（第 2 次中間答申）」2005.7. <http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/pdf/050729_11_2.pdf>

26 ただし、現在及び過去に地上波民放が 3 波以下の地域では、有線放送の区域外再送信が、地上波放送事業者から是認されてきた実態もある（吉崎正弘『続・旬のケーブルテレビ 2000-2010』ニューメディア, 2006. pp.133-141.参照）。

27 正当な理由がある場合を除き、総務大臣が同意をすべき旨の裁定をする仕組み（第 13 条第 5 項）。これまでに 2 度、区域外再送信について裁定が行われており、いずれも地上波放送事業者は同意をすべき旨の裁定が下りている。

題では、国民の視聴機会の拡大を優先するのか、それとも、既存のビジネスモデルと地域情報発信の仕組みを維持するのか、が問われている。

２　マスメディア集中排除原則

マスメディア集中排除原則とは、言論・表現の自由、言論の多様性確保のために、特定の者による複数の放送局支配を制限する仕組みである。総務省令により、地上波放送の場合は、①同一の放送対象地域での 10%を超える議決権の保有、②異なる放送対象地域での 20%以上の議決権の保有、が禁止されている[28]。

民放ローカル局は、多大なデジタル化投資負担を抱えており、経営基盤の強化からも同原則の緩和が求められている。竹中懇は、マスメディア集中排除原則を緩和すべきという意見であり、政府与党合意にも盛り込まれた。総務省の研究会の議論を踏まえると、ローカル局の自立性と地域性を確保する視点から、出資制限の比率を単純に緩和するのではなく、純粋持株会社による複数の放送局支配を解禁する案が有力である[29]。

地上波放送は、原則として県域ごとに免許が交付されているとはいえ、実態はキー局とローカル局との間でネットワーク協定が結ばれており、ローカル局の自社制作比率は平均 14%（平成 13 年度）といわれる[30]。マスメディア集中排除原則を緩和しても、放送の多様性に変化はないという意見がある一方で、情報の寡占化を懸念する意見もある[31]。見直しにあたっては、その政策目的に立ち返ってメディア状況の分析を十分に行い、出資制限以外の手法の是非も含めて検討する必要があろう[32]。

３　割り当てられた周波数の活用

竹中懇報告書には、地上波放送事業者が、放送のデジタル化以降、割り当てられた周波数帯域に未利用部分を生じさせた場合、その有効活用を認めるようにすべきであることが盛り込まれた。帯域圧縮技術の進歩や、一部番組をハイビジョンでなく標準画質で放送することによって、周波数帯域を余らせることができれば、テレビ放送以外の用途にも使えることになる。有限、希少な資源である電波の有効利用を促進するという観点からの提案であり、節約できた電波を利用する新しいサービスの可能性が広がる[33]。

我が国の電波政策は、用途に応じて中央集権的に免許人に周波数を割り当て、無線局単位で電波利用料という受益者負担金（広義の手数料）を徴収する枠組みをとっている。一方、欧米では、電波の経済的価値を重視する考えから、市場方式による電波政策をとっており、周波数オークションや周波数取引が行われている。近年は、我が国でも、無線局の登録制度[34]やMVNO（仮想移動体通信事業者）[35]のように、現在の政策枠組みの中での柔

---

[28] 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）

[29] デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会「取りまとめ（案）」2006.7.19. <http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060719_1_2.pdf>

[30] 市村元「ローカル放送局の現状と課題」松岡新兒・向後英紀編著『新 現場から見た放送学』学文社, 2004, pp.149-151. 市村氏は、「ローカル局が厳しい経営環境の中で、ローカルニュースおよび地域情報番組を制作、放送し、地域の社会生活に必要な情報を提供していることに目を向ける必要がある」（p.151.）とも指摘している。

[31] 田村穣生「緩和しても変化なし」堀部政男「情報の寡占化を懸念」『産経新聞』2006.3.29.

[32] 別の手法としては、一定比率の地域番組放送の義務付けや、放送対象地域の見直し等が考えられる（河内明子「「通信・放送融合」が迫る放送制度の見直し」『レファレンス』663 号, 2006.4, pp.114-118.参照）。

[33] これまで、放送のデジタル化に関する研究会（平成 5～6 年）、地上デジタル放送懇談会（平成 9～10 年）等でも、地上波放送事業者に割り当てられるデジタル放送の周波数の有効利用が議論されたが、竹中懇の提案は、放送事業者に余剰周波数の自由な利用を認める点で、放送事業者に有利な内容となっている。

[34] 高出力の無線LAN基地局は、平成 16 年の電波法改正により、キャリアセンス（混信回避）機能を備えていれば、免許不要で総務大臣への登録制となった。

軟な電波利用制度が導入されている。竹中懇の提案は、周波数帯域の範囲内であれば自由な用途に利用できる「帯域免許」に近く、電波の割り当て制度そのものの議論も不可欠であろう。

4　コンテンツの流通環境

我が国のコンテンツビジネス[36]の市場規模は、アメリカに次ぐ世界第 2 位であるが、GDP比では世界平均を下回っている（表 1 参照）。コンテンツビジネスの振興は、平成 12 年の高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（いわゆる、「IT基本法」）の成立以降、知的財産戦略本部で「国家戦略の柱」と位置づけられる等、各方面で取り組まれている[37]。

表 1 コンテンツビジネスの国際比較（2004 年）

	コンテンツ市場	GDP	コンテンツ／GDP
日本	0.12 兆ドル	4.62 兆ドル	2.66%
アメリカ	0.55 兆ドル	11.71 兆ドル	4.70%
世界	1.30 兆ドル	41.29 兆ドル	3.15%

（出典）知的財産戦略本部「知的財産戦略の進捗状況」2006.6.8, p.30. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/kettei/060609siryou.pdf>

放送事業においては、民放キー局の番組制作のうち、約 25%は、番組制作会社等からの番組供給となっている[38]。放送事業者と番組制作会社の関係は、放送事業者の優越的地位によって番組制作会社が「下請化」し、必ずしも成果に応じた報酬が得られていないといわれる[39]。竹中懇は、放送事業者と番組制作会社の取引市場の公正性を確保するため、中立的な機関による取引監視等の仕組みが必要であるとしている。これには、番組制作会社が加盟する社団法人・全日本テレビ番組製作社連盟も評価する見解を発表している[40]。

竹中懇はまた、コンテンツ産業育成のため、放送事業者が「外部調達の増大に努めること」にも期待している。

Ⅳ　NHK 改革

1　チャンネル数

NHKは、現在 8 つのチャンネルを保有している[41]。これには、NHKには放送技術開発の先導的役割が求められており、政府はそのために優先的に電波を割り当ててきたという背景がある[42]。公共放送であるNHKが、多数のチャンネルを保有することの是非については、民放との対等な競争条件確保等の視点から、様々な指摘があった[43]。

竹中懇は、NHKをスリム化する観点から、難視聴対策以外のBSチャンネル、及びFMラ

---

35 MVNO（Mobile Virtual Network Operator）とは、周波数の割り当てを受けず、既存の移動体通信事業者からサービス・ネットワークの一部を借りて、携帯電話等のサービスを提供する事業者のこと。

36 ここでいうコンテンツとは、映画、音楽、放送、出版、ゲーム等の市場に流通する情報ソフト全般を指す。

37 法整備としては、平成 16 年 4 月の下請代金支払遅延等防止法の改正（コンテンツ分野の下請取引も規制の対象となった）、平成 16 年 12 月の信託業法の改正（知的財産権も受託可能な財産となった）、「コンテンツの創造、保護及び活用の促進に関する法律」（いわゆる、「コンテンツ促進法」）の施行がある。

38 通信・放送の在り方に関する懇談会 第 3 回（2006.2.7）配布資料「放送の現状」p.12. <http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_hosou/pdf/060221_1.pdf>

39 例えば、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.6-20.

40 全日本テレビ番組製作社連盟「総務省「通信･放送の在り方に関する懇談会」報告書に対する見解」2006.6.28. <https://www.atp.or.jp/modules/newsrelease/article.php?storyid=25>

41 内訳は、地上波テレビ放送 2 チャンネル（総合放送、教育放送）、衛星（BS）テレビ放送 3 チャンネル（難視聴解消を目的とする放送、総合放送、ハイビジョン放送）、ラジオ放送 3 チャンネル（総合放送、教育放送、FM放送）である。このうち、BSのチャンネル 1 つが、平成 23 年に停止されることが、総務省の告示である「放送普及基本計画」により決定している。

42 宍戸常寿「公共放送の「役割」と「制度」」ダニエル・フット・長谷部恭男編『メディアと制度』（融ける境 超える法 4）東京大学出版会, 2005, pp.148-149.

43 過去に民放連は、「「デジタル時代における放送の二元体制」に関する検討報告」2004.12, p.3.（民放連ホームページ<http://nab.or.jp/>）で、NHK の適正な保有メディア数の検討を求めている。

ジオを削減し、NHKを 5 チャンネルにすることを提案した。自民党小委は、各チャンネルの役割を十分検証した上で削減を検討することを主張した。政府与党合意には、難視聴対策以外のBSチャンネルについて、削減を検討することが盛り込まれた[44]。

チャンネル数削減については、各チャンネルの役割を、視聴者の視点から十分に検証することが期待されている[45]。

2　組織

竹中懇は、①娯楽・スポーツの制作部門を NHK 本体から分離し、子会社で行うこと、②地上波放送のデジタル化完了後、伝送部門を子会社化することを求めている。政府与党合意には、①は検討すること、②は子会社化ではなく、会計の峻別等を行うことが盛り込まれた。

①については、NHKの番組制作等を行っている子会社「NHKエンタープライズ」に、娯楽・スポーツ番組の制作を集約することが想定されている。NHKには、視聴率競争下にある民放ではできないような娯楽・スポーツ番組を放送する役割が求められている。制作部門の分離によって、そのような番組がなくなることにはならないか、との懸念もある[46]。また、子会社との取引の不透明性は、かねてより指摘されており、子会社の在り方については、抜本的な見直しが必要であろう。

②は、NHKのハード・ソフトを分離し、伝送部門が周波数に余剰を生じさせたとき、NHK以外の者の放送の受託を可能にしようとするものである。イギリス、フランス、ドイツ等では、放送のハード・ソフトが分離しており、英国BBCは、1997 年に伝送部門を分離・民営化させている[47]。帯域圧縮技術の進歩等に合わせ、NHKに割り当てられた周波数を有効利用する仕組みとして、伝送部門の分離も 1 つの方法であろう[48]。

3　番組アーカイブ

NHKには、保有する番組や映像を多角的に活用するための施設「NHKアーカイブス」がある。約 45 万の番組を保存管理しているが、出演者等の著作権の権利処理が済み、施設で一般に公開されているものは、テレビ約 5,000 番組、ラジオ約 600 番組に過ぎない。また、NHKのインターネット業務は、「放送の補完利用として年額 10 億円程度の規模まで」等とする総務省策定のガイドライン[49]により制限されており、番組アーカイブをインターネットで提供するような事業は認められていない。

---

44 ただし、難視聴解消を目的とするBS2 は、「地上の総合・教育テレビ番組 60%、エンターテインメント番組 40%」という編成比率の目安があるにもかかわらず、実際の総合・教育テレビ番組の比率は 20%に満たない、という指摘もある（山本博史「制度としての公共放送－NHKの公共性と受信料制度の行方」『AURA』175 号, 2006.2, p.11.）。

45 西正「消費者の視点がない（論点・「通信・放送の改革案」を問う）」『毎日新聞』2006.6.17. は、竹中懇のチャンネル削減案について、ラジオを楽しみにする高齢者や、難視聴地域の住民の視点がないと批判する。

46 「「NHK改革」竹中懇報告書－娯楽の公共性軽視 制作部門分離に疑問」『読売新聞』2006.6.8.

47 ハード・ソフト分離の背景は国によって異なり、一様には比較できない面もある。

フランスは、1982 年放送法ができるまで国家が放送を独占しており、現在のハードの会社 TDF（フランス送信会社）は、ラジオ・テレビの送信施設を独占する公施設法人が出発点であった（橋本博之「フランスの放送法制」舟田正之・長谷部恭男編『放送制度の現代的展開』有斐閣, 2001, p.180.参照）。

ドイツは、1961 年の連邦憲法裁判所の判決で、ハードの権限を連邦、ソフトの権限を州に帰属させたため、それ以降開始された放送でハード・ソフトが分離した（花田達朗「ドイツにおける放送・通信の境界領域問題の推移」日本民間放送連盟研究所編『放送と通信の融合問題－放送制度国際比較』1994, pp.45-47.参照）。

48 池田信夫「NHK民営化への提言―通信・放送融合時代の自由なコンテンツ流通を」『週刊東洋経済』6014 号, 2006.4.8, pp.112-114. は、ハード・ソフト分離とともに、ソフト部分について、チャンネルごとの分割民営化を提案する。

49 「日本放送協会のインターネット利用に関するガイドライン」2002.3.8.
<http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/020308_1.html>

竹中懇は、上記ガイドラインを廃止して、番組アーカイブをブロードバンド上で有料提供できるようにすることを提案し、これは政府与党合意にも盛り込まれた。具体的な方法として、竹中懇報告書は、当該事業部門の子会社化、またはNHK内での厳格な会計分離を求めている。民業圧迫を防ぐ方法としては、新サービス提供に際してNHK内での内部補助を認めず、サービスに対する適正な価格を設定することも 1 つの方策であろう[50]。

4　国際放送

政府与党合意には、世界への情報発信力強化の視点から、外国人向けの新たな国際テレビ放送を開始することが盛り込まれた。実施主体として NHK に新たな子会社を設立し、民間出資の積極的受け入れとともに、必要な国費の投入も想定している。

テレビ放送が、国際世論の形成に与える影響は大きいと考えられる。編集権の政府からの独立性を確保しながら、中国や韓国に劣らぬ情報発信をすることが、外交戦略の面からも求められている[51]。ただし、現在の議論は、国益追求のために公共の放送を利用するものだ、として反対する意見も見られる[52]。

国際放送を強化するにしても、財源の面では、受信料、政府交付金、広告収入のいずれがふさわしいのであろうか。NHK、民間の共同出資による会社が、政府交付金と広告収入の混合財源をとる場合には、国内のみならず、海外の放送事業者への影響も看過できない[53]。なお、NHKは、主要国のケーブルテレビや衛星放送のチャンネルを、15 億～20 億円かけて借り上げれば、視聴可能世帯を最大 2 億世帯にまで拡大できると試算している[54]。

表 2 日・英・米の国際放送

	日本		イギリス		アメリカ	
	テレビ ※1	ラジオ	テレビ	ラジオ	テレビ	ラジオ
名称	NHK ワールド TV	NHK ワールド・ラジオ	BBC ワールド（BBC の子会社）	BBC ワールドサービス	ボイス・オブ・アメリカ（国営）	
財源	受信料	受信料、政府交付金	広告収入、視聴契約料	政府交付金	政府予算	
運営経費	2006 年度予算：28 億円	同 85 億円(うち、政府交付金 22.6 億円)	2005 年度決算：88.4 億円(31.6 億円の赤字)	同 524 億円	2006 年度予算：182.6 億円	
使用言語	英語(英語化率約 56%)、日本語	22 言語	英語	33 言語	25 言語	44 言語
視聴数	7,200 万世帯(視聴可能世帯)	週 1,200 万人	2 億 7,880 万世帯	週 1 億 6,300 万人	週 1 億人以上	

※1 NHK は、海外日本人向けの有料視聴放送「NHK ワールド・プレミアム」（主に日本語）も行っている。
（出典）各放送機関のホームページ、年次報告書等より作成（1 ポンド＝200 円、1 ドル＝110 円で計算）

5　ガバナンス

NHK は、相次ぐ不祥事発覚や、番組改変疑惑を受け、ガバナンスの強化が課題となっている。NHK の経営方針、業務の運営に関する重要事項を決定する権限と責任は、経営委員会が有する。その委員は全国 8 地区から各 1 名、全地区を通じて 4 名の計 12 名が、

---

50 宍戸 前掲注 42, p.161.
51 「国際放送強化 外務省の考え－岡田眞樹・外務省広報文化交流部長に聞く」『NEW MEDIA』279 号, 2006.8, pp.52-53.
52 岩渕功一「「国際放送」論議で見失われる公共性」『エコノミスト』84 巻 27 号, 2006.5.23, pp.50-53.
NHK の国際放送を政治利用するような方法については、デジタル時代の NHK 懇談会『公共放送 NHK に何を望むか－再生と次代への展望』2006.6. pp.16-17. <http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/kondankai/pdf/houkoku2.pdf> ; 「提言・「公共放送」NHK の再構築に向けて」『放送レポート』200 号, 2006.5/6, pp.40-42. 等も反対している。
53 例えばEU（欧州連合）では、加盟国の公共放送が競争秩序に与える影響について、欧州共同体設立条約第 87 条が禁止する国家補助に触れるかどうかを、欧州委員会がガイドラインに基づき個別に判断している。
54 中川潤一・NHK理事の説明（第 164 回国会参議院総務委員会会議録第 11 号 平成 18 年 3 月 30 日 p.26.）

両議院の同意を得て、内閣総理大臣により任命される。経営委員会については、事務局体制の強化、公表する議事録の詳細化等、放送法の枠内での改革が行われてきた。竹中懇は、一部委員の常勤化、事務局の抜本的改革、コンプライアンス組織の設置、メンバー構成の再検討等を提案し、これは政府与党合意にも盛り込まれた。

今後、受信料徴収に公権力が関与するようになれば、経営委員会には、ますます国民的立場から監督する役割が求められよう。英国BBCでは、監督と執行の間で役割が曖昧であった経営委員会を改め、監督に特化した「BBCトラスト」を、2007 年に設置する予定である[55]。

6　受信料制度

NHK受信料は、支払うべき世帯・事業所の約 3 割が支払っていないとされており、その公平負担は大きな課題となっている。放送法は、NHKのテレビ放送を受信できる受信設備を設置した者に、NHKと受信契約することを義務付けている（第 32 条）。しかし、支払い義務は、NHKが総務省の認可を得て定める「日本放送協会放送受信規約」に書かれているのみで、受信料不払いに対して罰則はない[56]。

竹中懇は、NHK のスリム化、徴収コストの削減によって受信料を大幅に引き下げるとともに、NHK 再生に対する国民の理解を前提に、支払いの義務化を実施すべきとした。更に必要があれば、罰則化を検討すべきであることも指摘した。政府与党合意にも、NHK内部の改革を進めた上で、これらの措置を検討することが盛り込まれた。

支払い義務化については、これまでに 2 度、放送法で直接に支払い義務を規定する改正案[57]が提出されたが、いずれも廃案となっている。放送法で支払い義務を規定すれば、法律関係を簡明にすることはできるが、即座に支払い率の向上につながるかは、不透明である[58]。

罰則化は、不公平を解消できる反面、財源に公権力が介在するというマイナス面がある[59]。英国BBCの受信許可料のように、諸外国には罰則のある制度も多いが、我が国は、昭和 25 年の電波法制定の際、無線局の定義から「受信のみを目的とするもの」を除いており、国の受信許可と結びつけた罰則は設けられないことも指摘される[60]。

なお、NHKは、受信契約を結びながら受信料を支払わない者に対して、簡易裁判所を通じた民事手続きによる督促を、平成 18 年度から行うことを明らかにしている[61]。

---

55 中村美子「公共サービス放送のガバナンスと説明責任－デジタル時代のBBCの未来」『放送研究と調査』56 巻 7 号, 2006.7, pp.2-15.

56 受信料制度の詳細については、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.5-7.

57 第 51 回国会閣法 117 号（昭和 41 年）、第 91 回国会閣法 71 号（昭和 55 年）

58 受信料の不払いは、制度以前に、「NHKが戦後、視聴者との間に「あるべき相互信頼」と「参加」の関係を築いてこなかった点」が問題とも指摘される（松田浩「NHK改革で問われる放送の「公共性」」『前衛』806 号, 2006.7, p.94.）。デジタル時代の NHK 懇談会 前掲注 52, pp.7-9. も、受信料の不払いは、「公共放送への期待と信頼を裏切った NHK に対する「視聴者主権」の行使」であるとともに、「公共意識や社会性に対する無関心がじわじわと広がっている、という現実」があることを指摘する。

59 罰則のない現行制度を、「国営放送と異なる公共放送の特質は、国家と市民の間に位置していることであり、せいぜい民事法的な強制執行手段しか予想できない現行の受信料制度は、ある意味では、そうした位置づけに見事に対応している」と評価する考えもある（浜田純一「展開する公共性と公共放送」『放送学研究』47 号, 1997, pp.97-98.）。放送政策懇談会『ニューメディア時代における放送に関する懇談会（放送政策懇談会）報告書』1987.4, p.61. も、「NHK に対しその放送を通じて不断に国民の要望、期待にこたえるような経営努力を促すことになる」と、罰則のない制度の意義を認める。

60 山本博史「制度としての公共放送－NHKの公共性と受信料制度の行方」『AURA』175 号, 2006.2, pp.12-14.

61 日本放送協会『NHKの新生とデジタル時代の公共性の追及：平成 18 年度～20 年度 NHK経営計画』2006.1, p.28. <http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/keikaku/pdf/keikaku.pdf>

＜付表＞　通信・放送制度改革の議論の比較

	通信・放送の在り方に関する懇談会「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）	自民党　通信・放送産業高度化小委員会「今後の放送・通信の在り方について」（平成 18 年 6 月 20 日）	「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）
Ⅰ　融合に即した環境整備			
通信･放送の法体系	平成 22(2010)年までに、基幹放送の概念の維持や放送規律の確保等を前提に、伝送・プラットフォーム・コンテンツといったレイヤー区分の法体系とすべき。	ハード・ソフト一致原則は、緊急災害時に迅速・的確な情報提供を行う上で必要不可欠であり、堅持すべき。	総合的な法体系について、基幹放送の概念の維持を前提に早急に検討に着手、平成 22(2010)年までに結論を得る。
IP マルチキャスト放送の著作権法上の扱い	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。	地上波デジタル放送を再送信することについては、著作権法上も放送として扱われるよう、早急に必要な措置が講じられるべき。	－
技術開発	標準化の在り方を抜本的に見直すべき。NHK と NTT の研究開発義務規定の見直しを早急に行うべき。	NHK の研究開発は今後も必要。ただし、民間との連携を念頭に置いて、例えば子会社化等も検討すべき。	－
Ⅱ　通信事業			
NTT の組織問題	速やかに、NTT 東西のアクセス網の機能分離を徹底すべき。同時に、NTT 東西の業務範囲規制を、現行法の枠内で段階的に緩和すべき。 NTT 東西の業務範囲規制撤廃、持株会社の廃止・資本分離を平成 22(2010)年に行うことを念頭に、必要な検討を速やかに開始すべき。資本分離後の NTT 東西の合併は、NTT 東西の不可欠性が解消されない限り、認められるべきでない。	NTT の組織問題は拙速に結論を出すべきではない。ブロードバンドの普及状況や中期経営戦略の動向等を見極めた上で、平成 22(2010)年頃に関係法令の改正を検討すべき。それまでの間は、通信網の開放等、行為規制により対応することが適当。	通信網の開放等、必要な公正競争ルールの整備等を図る。 NTT の組織問題は、ブロードバンドの普及状況や中期経営戦略の動向等を見極めた上で、平成 22(2010)年の時点で検討を行い、その後速やかに結論を得る。
Ⅲ　放送事業			
地上波デジタル放送の IP マルチキャストによる再送信	基本的には再送信に地域限定を設けるべきではない。 ただし、行政がその判断に積極的に関与するのは適当ではない。	放送区域外への再送信は、著作権、放送権、県域免許制度との関係の問題が解決されない限り、実施は困難。 県域免許制度の原則は維持すべき。	－
マスメディア集中排除原則	持ち株会社方式、キー局による地方局への出資等、自由度の高い形で早急に緩和すべき。	純粋持株会社、直接出資によるグループ経営が可能となるよう、緩和することが適当。	自由度の高い形で早急に緩和する。
割り当てられた周波数の活用	地上波デジタル放送の事業者が、帯域圧縮技術の進歩によって、割り当てられた周波数帯域に未利用部分を生じさせた場合、その有効活用を認めるべき。	－	－
コンテンツの流通環境	放送事業者が外部調達の増大に努めることを期待する。コンテンツ市場の形成とその公正さの維持に努めるべき。中立的機関による取引監視等の仕組みが必要。	－	放送事業者が外部調達の増大に努めることを期待する。コンテンツ市場の形成を進める。
Ⅳ　NHK 改革			
チャンネル数	平成 23(2011)年までに、難視聴対策以外の BS チャンネル、FM ラジオを削減すべき。	役割を十分検証し、役割を終えたものは削減を検討すべき。地上波、難視聴対策の BS チャンネルは、最低限維持すべき。	削減は、難視聴対策以外の BS チャンネルを対象に、十分詰めた検討を行う。
組織	娯楽・スポーツの制作部門を本体から分離し、子会社で行うべき。地上波放送のデジタル化完了後、伝送部門の子会社化、または最低限会計分離を行うべき。 子会社の整理統合、本体との関係の抜本的見直しを行うべき。	特殊法人を維持することが適当。 良質な娯楽を含め、多様で質の高い総合的な放送を行うべき。 子会社の情報公開を進め、業務内容の見直しや統廃合を行うべき。本体業務の安易な子会社化は、慎重であるべき。	子会社全体の整理・統合を図ることを前提に、娯楽・スポーツの制作部門の一部を分離し、子会社で行うことを検討する。伝送部門の会計の峻別等を行う。
番組アーカイブ	ブロードバンド上で有料で利用可能とすべき。当該事業を行う部門は、子会社化または会計分離を行うべき。	インターネットを通じて視聴できるように、NHK の本格的なインターネット利用を可能とすべき。	ブロードバンドでの有料公開を可能とするため、必要な対応を行う。
国際放送	外国人向けのテレビ国際放送を早期に開始すべき。実施主体として NHK の子会社を設立し、民間の出資も積極的に受け入れるべき。運営財源として財政支援も検討すべき。	現在のテレビ国際放送の英語化率を高めるべき。 新たな外国人向けのテレビ国際放送の創設を検討すべきであり、必要な国費投入の検討も必要。	外国人向けテレビ国際放送を早期に開始する。NHK の子会社を設立、民間の出資を積極的に受け入れる。必要な国費を投入する。
ガバナンス	経営委員会が監督の中核となるよう、抜本的な改革が不可欠。一部委員の常勤化、事務局の抜本的改革、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、等の措置を可及的速やかに講じる。	経営委員会による監督機能を強化する。一部委員の常勤化、地区代表委員定数の削減を検討すべき。 コンプライアンス徹底のため、外部有識者を中心とした常設の第 3 者機関を設置する。	経営委員会の抜本的な改革。一部委員の常勤化、事務局の抜本的改革、コンプライアンス組織の設置、メンバー構成の再検討等を早急に行い、措置する。
受信料制度	組織のスリム化、徴収コストの削減等により受信料を大幅に引き下げる。 NHK 再生に対する国民の理解を前提に、支払いの義務化を実施すべき。更に必要があれば、罰則化も検討すべき。	スクランブル化、広告放送解禁は避けるべき。支払い義務化、外部情報活用の判断は、平成 19(2007)年 3 月頃行う。十分な効果が現れない場合、将来的課題として、強制徴収や罰則導入も検討すべき。	引き下げ、支払い義務、外部情報活用についての検討を早急に行い、必要な措置を取る。更に必要があれば、罰則化も検討する。

（出典）各報告書より筆者作成。