

デジタル化時代に求められる放送規制

経済産業調査部門 吉久雄司

家庭の「娯楽の王様」として生活に定着しているテレビ放送が、デジタル放送への移行という、サービス開始以来の転換期を迎えている。

そこでこのレポートでは、デジタル化時代に求められる放送産業の規制体系について考えてみたい。

1. アナログ放送時代の規制

現在の放送産業に対する規制は、地上アナログ放送の技術条件をベースとしたものである。規制の主な根拠としては、「電波の有限性」すなわち放送に利用できる周波数に制約があること、放送の「社会的影響力」が他のメディアに比べて大きいことが挙げられる。

「電波の有限性」を根拠にした規制としては、放送チャンネルの寡占を防ぐために、テレビ局間の出資比率の上限等が定められている（郵政省令「マスメディア集中排除原則」）。

また「社会的影響力」を根拠にした規制としては、公序良俗の維持などを目的とした、番組内容に対する規制がある（注1）。

こうした規制のもと、現在の放送産業は地上放送と衛星放送（BS放送・CS放送、注2）を中心に構成されており、その担い手は図表-1のとおりとなっている。

図表-1 現在の放送メディアの担い手

地上アナログ放送	民放在京キー局：5社	広告放送
	民放ローカル局：109社	広告放送
	民放独立系UHF局：13社	広告放送
	NHK（総合・教育）	公共放送
BSアナログ放送	NHK（衛星第1・第2）	公共放送
	日本衛星放送（WOWOW）	有料放送
CSデジタル放送	民放事業者（スカイパーフェクTV、ディレクTV）	有料放送

（資料）ニッセイ基礎研究所

2. 総デジタル化時代を迎える放送産業

(1) 2000年代中盤までに総デジタル化

衛星放送では96年にCS放送でデジタル放送が始まっているが、BS放送でも2000年末に放送を開始することが97年に決定している。地上放送では、三大都市圏は2003年末、その他地域は2006年末までに開始されるスケジュールが98年に発表されている。このように放

送のデジタル化政策は、ここ2～3年間で急速に進んでいる(図表-2)。

デジタル放送では、番組情報をコンピュータと同じように「0」と「1」の信号に変換するため、雑音やひずみを取り除くことができ、番組データ加工も簡単になる。そのためデジタル化には、画質の向上や、チャンネルの増加、データ放送等の新しいサービスなど、多くの導入メリットがある。たとえば先行してデジタル放送が始まったCS放送では、現在100を超えるチャンネルが放送されている。

デジタル放送へ参入する企業は図表-3のとおりで、地上デジタル放送では現行のアナログ放送事業者がそのまま移行する。BSデジタル放送では、NHKと民放BSアナログ放送事業者に加えて、在京キー局を中核とした地上放

送系企業5社とCS放送系企業1社の参入が決まっている。

(2) デジタル化で希薄となる規制根拠

放送のデジタル化は、従来の規制根拠となっている、アナログ放送時代の技術的制約を大きく緩和する。

たとえばデジタル放送では、デジタル圧縮技術が利用できるため、同じ周波数でもアナログ放送と比べて数多くの番組が放送できる。そのため「電波の有限性」の制約はかなり緩和され、「マスメディア集中排除原則」を適用する必要性は大幅に低下している(注3)。

もう一つの規制根拠である「社会的影響力」も、デジタル放送では専門放送(映画やニュースなど、特定ジャンルに特化した放送)が大幅

図表-2 放送デジタル化のスケジュール

地上デジタル放送	BSデジタル放送	CSデジタル放送
		96/10 パーフェクトTV放送開始
97/3 郵政省が地上放送デジタル化方針を発表	97/2 BS-4後発衛星によるデジタル放送実施が正式決定	97/12 ディレクTV放送開始
98/10 地上放送デジタル化スケジュール決定	98/10 デジタル放送事業者の決定	98/5 パーフェクトTV・JスカイB合併、スカイパーフェクトTVに
2000 関東地域で実験放送を開始	2000/10 BS-4後発衛星打ち上げ 2000/12 デジタル放送開始	
2003 三大都市圏で本放送を開始		
2006 全国全ての地域で本放送を開始		
2010 (アナログ放送終了の目安)		

(資料) 郵政省資料等をもとにニッセイ基礎研究所

図表-3 デジタルテレビ放送への参入企業

地上デジタル放送	現在の地上放送各局 NHK	ネットワーク系参加局: 114社、独立系UHF局: 13社 (総合・教育の2チャンネル)
BSデジタル放送	民放地上放送系5社 (在京キー局が中核)	ビーエス日本、ビーエスフジ、ビーエス朝日 ビーエスジャパン、ジャパンデジタルコミュニケーションズ
	NHK	(BSアナログの同一放送と高精細度放送)
	民放BSアナログ系1社	日本衛星放送(WOWOW)
	民放CSデジタル系1社	スターチャンネル
CSデジタル放送	民放CSデジタル放送2社	スカイパーフェクトTV、ディレクTV

(資料) ニッセイ基礎研究所

に増加するため、状況がかなり変化する。なぜなら、こうした専門放送は一部の契約者向けの放送であり、その対象範囲が格段にせまいため、公共的性格を考慮に入れなければならない度合いが低下するからである。そのため「社会的影響力」を全ての放送事業者の規制根拠とすることは、整合性がなくなっている。

こうしたことからデジタル放送の本格導入に当たっては、新しい技術条件を反映した規制体系が必要となっている。

(3) 求められる放送産業の中期指針

これまでのところ放送規制の見直しは、中期的な放送産業の将来イメージが不透明なままでの、部分修正にとどまっている感は否めない。それはわが国の放送デジタル化が、欧米に追随して急速に進んだためである（注4）。

現在のテレビ放送の普及状況を見ると、放送サービスの中期的な方向に関する一般視聴者の認識が充分でないと、デジタル放送への移行に当たって混乱が生じる可能性がある。なぜなら現在のテレビではデジタル放送を見ることができないため、視聴者はアダプター（変換器）を設置したり、デジタル放送対応のテレビに買い換えることが必要になるからである。

そのため行政や放送事業者は、早急に放送産業の中期的方向性を具体化し、それを視聴者にアピールすることが必要となっている。

3. 各放送メディアの将来イメージ

放送メディア企業は、地上アナログ放送の終了目安とされている2010年頃には、どのように変化しているのだろうか。各メディアごとに、そのイメージを簡単に描いてみよう。

(1) 地上放送キー局：総合メディア企業に成長
地上放送キー局は、系列ローカル局への番組供給を通じてソフト制作力を蓄積し、現在すでにわが国有数のコンテンツ企業になっている。したがってキー局は、今後もソフト制作力をいっそう強化し、地上放送と新たに参入するBS放送に加え、映画やCS放送など、メディア全般に展開する「総合メディア企業」に成長することが期待されよう。

(2) 地上ローカル局：地域情報メディア企業へ
地上ローカル局は、BSデジタル放送と広告営業で競合するため、BS放送の弱み（全国に同じ電波を降らせるためローカル放送が難しい）を逆手にとった対策が必要となる。そのため将来像としては、きめ細かなローカル情報の提供を特長とした、「地域情報メディア企業」という姿がイメージされる。

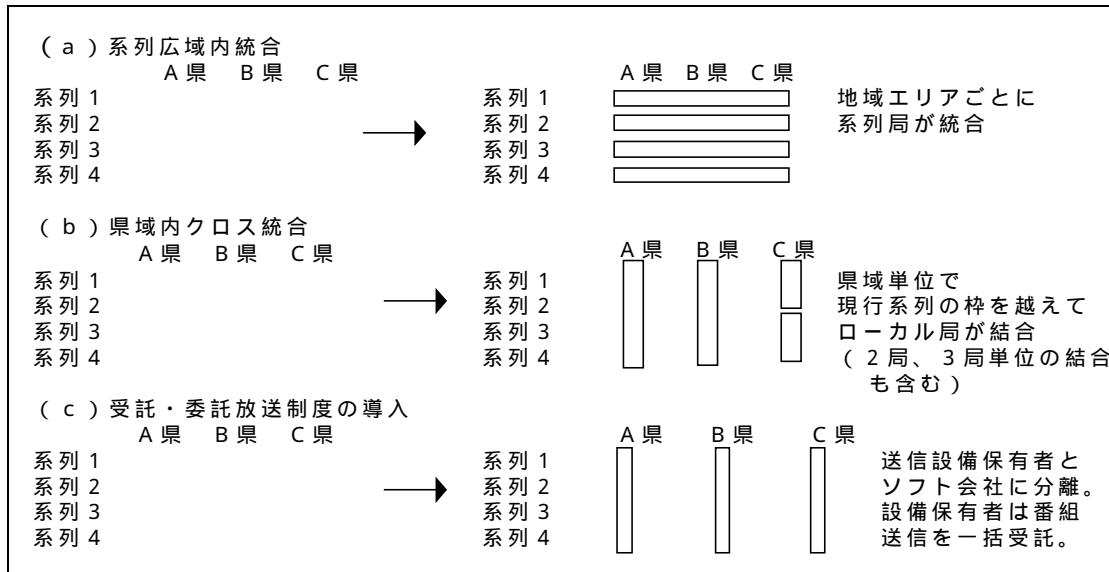
ただし現状の企業数では、営業エリア内の人口等からみて、全社が並存することが難しい地域が多く、再編が進むことも見込まれる。

再編パターンとしては図表-4に示すように、(a)一定地域単位で同じネットワーク系列に属する局が結合、(b)県域単位に系列をまたがって複数局が結合、(c)送信設備の運営を共同で別事業者へ委託、が考えられる。

(c)方式はCS・BSデジタル放送で導入されている免許方式である、「受託・委託放送制度（注5）」を利用している。その狙いは、放送設備の管理運用と番組制作を別々の事業者が行うことで、デジタル化投資の負担を軽くすることにある。

3方式のうち、(a)方式は地域区分けの難しさ、(b)方式は入り組んだローカル局の資本関係が障害になると予想され、(c)方式が現実的と思われる。ただし(c)方式の「受託・

図表 - 4 地上ローカル局再編の基本パターン（コンセプト）



（資料）各種資料よりニッセイ基礎研究所

図表 5 各放送メディアの将来像イメージ

		将来像イメージ	将来像実現に向けた課題
ブロードキャスティング分野	地上キー局	地上放送とBS放送を中核に、CS放送、映画、音楽等にも展開する「総合メディア企業」への成長	・地上放送、BS放送を両立しうる番組制作力強化
	地上ローカル局	「地域情報メディア企業」の特徴明確化	・ローカル番組制作力向上
	NHK	公共放送として「公共の利益」実現に寄与	・運営の効率性、透明性確保
	BS放送（広告放送）	「総合メディア企業」への成長（地上キー局が経営主体）	・アナログ放送からの移行促進
ナローキャスティング分野	BS放送（有料）	特定分野に特化した「専門ブティック放送」として、視聴者の選択肢拡大に寄与	・損益ラインを超える加入者数の確保
	CS放送（有料）		

（資料）ニッセイ基礎研究所作成

委託放送制度」の導入には、地上放送の免許方式の見直しが必要である（現在の地上放送の免許は、放送設備の保有者と番組制作者が同一事業者であることを前提としている）。

(3) NHK：公共的機能を一層発揮

デジタル放送では、民放事業者は放送以外の新しいサービス（注6）に進出して、商業色を強めると予想される。そのためNHKは、国民共通に必要な基本的情報を提供する社会インフラとして、現在以上に公共的機能を発揮

することが求められよう。

(4) 有料放送事業者：専門ブティック型放送へ

BS・CS放送の有料放送は、欧米に比べて市場成長の遅れが目立っており、今後最も活性化が求められる分野である。市場成長が遅れている一因には、一部の契約者向けの放送であるにもかかわらず、地上放送と同じような規制が課せられ、自由な事業活動が制限されていたことがある。

そのため当分野では、いわば百貨店に対する

専門ブティックのように、きめ細かなニーズに対応した専門放送のラインアップを充実させ、その魅力をもっと幅広い層にアピールしていくことが期待される。

(5) 2 カテゴリーに大別される放送メディア

以上の検討をもとに、メディア別の将来イメージとその実現に向けた課題を整理すると図表 - 5 のようになる。

それを大まかにみると放送メディアは、

- ・ 幅広い視聴者を対象として、放送事業者が自らの編集で放送を行う「ブロードキャスティング分野」、
- ・ 一部の契約者を対象とした、映像配信サービスに近い分野、いわば「ナローキャスティング分野」

の2つのカテゴリーに大別されると考えられる。そのうちナローキャスティング分野は、放送と通信の中間的性格を持つ分野である。両者の境界線はBS放送の広告放送と有料放送の間に引かれると思われる(図表 - 5 では二重線で示した)。

4 . デジタル時代の規制体系の在り方

各メディアの将来イメージに向かって円滑移行するには、規制体系はどうあるべきだろうか。また新しい規制体系のもとではどのような事業者がサービスを担うべきであろうか。

(1) ブロードキャスティング、ナローキャスティングを別個の規制体系に

ここではすでに述べた、マスメディア集中排除原則、番組内容に対する社会的規制、に加え、放送局の免許方式について 受託・委託放送制度の導入検討、および 放送の中核的担い手、の4点に絞り、デジタル時代の規制体系

の枠組みを示したい(図表 - 6)。

結論としては、ブロードキャスティング分野とナローキャスティング分野は、別々の規制体系で扱うことが必要になるだろう。すなわちブロードキャスティング分野は現行に近い規制を続ける一方、ナローキャスティング分野は規制を最大限緩和し、自由な事業活動ができる環境を整備すべきと考えられる。

(2) マスメディア集中排除原則の適用見直し

ナローキャスティング分野では、デジタル圧縮技術を用いた多チャンネル化により、マスメディア集中排除原則の根拠である、「電波資源の有限性」の制約は殆どなくなっている。一方ブロードキャスティング分野は、多くの電波を使用するHDTV(高精細度)放送が予定されていること、地上デジタル放送はUHF周波数の一部を使用すること(注7)等から、従来と比べてチャンネル数が大きく増えることは想定されていない。

そのため従来からの規制根拠が残るブロードキャスティング分野は、チャンネル保有数に対する規制を継続適用することが求められよう。また規制根拠が殆どなくなるナローキャスティング分野はチャンネル保有数に対する規制を撤廃することが望ましいと考えられる。

(3) 番組内容に対する社会的規制の見直し

ブロードキャスティング分野は、デジタル放送でも幅広い視聴者を対象とする放送が行われるため、社会的影響力に大きな変化はない。そのため番組内容に対する規制は、引き続き必要となるだろう。ただし行政の番組内容への介入は、「表現の自由」の侵害につながる恐れがあることから、現行の間接規制(放送事業者による自主規制)の枠組みが維持されるべきであろう。

図表 - 6 デジタル化時代の中核放送制度体系

		マスメディア 集中排除原則	番組内容に対する 社会的規制	受託・委託 放送制度	放送の中核的 担い手
ブロードキ ャスティ ング分野	地上放送 (民放)	適用	間接規制 (事業者の自主規 制)	導入可能	現行の地上民 放事業者
	NHK(地上 波・BS)	-	間接規制 (事業者の自主規 制)	地上放送:非導入 BS放送:導入	(現行通り公 共事業体)
	BS放送 (広告放送)	適用	間接規制 (事業者の自主規 制)	導入	地上民放系企 業
ナロー キャス ティング 分野	BS放送 (有料放送)	非適用	原則非介入	導入	制限なし
	CS放送	非適用	原則非介入	導入	制限なし

(資料) ニッセイ基礎研究所

ナローキャスティング分野は、一部の契約者向けの放送で社会的影響力が小さいため、番組内容に対する規制は原則として撤廃されるべきであろう(なお公序良俗に反する事業者については、刑法など別途の法制度による規制が求められよう)。

(4) 受託・委託放送制度の地上放送への導入

受託・委託放送制度のメリットは、設備保有者と番組制作者を分離して、放送事業に必要な投資負担を分散することにある。地上デジタル放送でも、デジタル化に伴う投資負担を軽くするため、受託・委託放送制度の導入を認めることが適当と考えられる(図表 - 4の(c)方式)。

なおNHKは、公共放送としてのデジタル放送技術の普及を牽引する役割が期待されていることなどから、地上放送では現行の事業形態を継続することが望ましいであろう。

(5) 放送の中核的担い手となる事業者

ブロードキャスティング分野は、(2)～(4)でみたように現行の規制根拠がほぼ存続すると

すれば、現在の放送事業者が引き続き中核的担い手となるべきと思われる。

ナローキャスティング分野では、自由競争の環境を整備するために、担い手となる事業者については参入制限を設けないことが望まれる。そして外資系も含めた新規参入と、活発な企業間競争を通じて、有力ソフト事業者が成長することが期待されよう。

現在放送は国民生活に不可欠なサービスになっているが、放送のデジタル化に関する一般の関心は、まだ非常に薄い。そのため行政当局(郵政省)と放送事業者は、デジタル放送への移行スケジュールと移行に伴うテレビ視聴への影響について、視聴者への周知対策を早急に進める必要がある。

(注1) 番組内容に対する規制は実際には、行政が番組内容を直接チェックするのではなく、放送事業者による自主規制(放送番組審議会の設置など)を通じて、番組内容の適切性を確保する間接規制の形がとられている(憲法で保証されている「表現の自由」との関連)。

(注2) BS(放送衛星)放送とCS(通信衛星)放送は、宇

宙衛星を電波送信に利用する点では同じだが、わが国では別個の放送制度として構築されている。そのため受信用のアンテナや受信機は、B S放送用とC S放送用で別々になっている。

(注3) 96年に放送が始まったC Sデジタル放送では、すでに「マスメディア集中排除原則」の緩和が行われており、現在は使用する衛星中継器が4基以内であれば、放送チャンネル数に制限はなくなっている。

(注4) 英国と米国では、すでに98年から地上デジタル放送が始まっている。

(注5) 放送設備の管理運営を行う「受託放送事業者」と、放送番組を制作編集する「委託放送事業者」に、別々に免許を与える制度。C Sデジタル放送では、通信衛星を保有する企業が受託事業者、番組ソフトの供給企業が委託事業者となっている。

(注6) 電波のすき間を利用して、番組に関する情報や、地域情報、ニュース等を送信するデータ放送への進出などが考えられている。

(注7) 現在の地上アナログ放送は、VHFとUHFの両周波数帯を利用しているが、地上デジタル放送はそのうちUHF周波数の一部(ローバンド部分)を使用する予定となっている。

- ・ 本レポート記載のデータは各種の情報源から入手、加工したものです。その正確性と完全性を保障するものではありません。
- ・ 本レポート内容について、将来見解を変更することもあります。
- ・ 本レポートは情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、契約の締結や解約を勧誘するものではありません。なお、ニッセイ基礎研究所に対する書面による同意なしに本レポートを複写、引用、配布することを禁じます。

Copyright © ニッセイ基礎研究所 1996 All Rights Reserved