

# 放送衛星のデジタル化と規制システム

舟田正之

- 一 はじめに
- 二 電波監理審議会に対する意見陳述の概要
- 三 若干の検討

## 一 はじめに

本稿は、放送衛星BS-4後発機のデジタル化に関する政策及び規制システムのあり方を検討するものである。

郵政省電波監理審議会は、既に一九九三年、本衛星放送につきアナログ放送とするという答申をまとめていたが、その後の急速な技術革新等をふまえ、これを見直すべきかどうか各方面から問われる状況になった。

そのため、郵政省は、一九九六年秋から「BS-4後発機検討会」を設置し、私はその副座長として検討に参加した。本研究会は、翌九七年三月、BSの技術的特性を生かした利用のためには、デジタル方式とし、かつデジタルHDTV放送を中心とする利用方法を妥当とする報告書をまとめ公表した。

その後、電波監理審議会は、審議の末、右の報告書と同様の答申をなし（九七年五月）、更に、現在（九八年二

月段階)これを前提に具体的な制度の整備を行うため、郵政大臣からの諮問を受けて、本衛星放送に関する審議を行う作業に入っている。

本稿二は、同審議会が右の五月の審議の過程で広く意見を求めたことに応じて、私が陳述した意見の原稿である。私が関与した報告書をふまえて審議が始められ、その審議の場で意見を出したという経緯もあり、私の意見は審議会側が出してきた質問にすべて賛成となっている。

一九九八年初頭には、電波監理審議会から答申が出される予定である。内容としては、ほぼ諮問された一部変更案を承認するものになるであろうが、重要な変更点として、マスメディア集中排除原則の一部緩和がなされるであろう。

本稿三では、この衛星放送に関する諸問題が、今後の放送制度全般に与える影響の大きさを考慮し、若干の付加的検討を行う。

## 二 電波監理審議会に対する意見陳述の概要

放送普及基本計画の一部変更案についての意見

舟田正之

平成九年五月一六日

### 1 基本的視点

放送産業が、競争の多様化と国際化の中で変化しつつあることは周辺の通りである。

本件についても、右の状況認識を基礎とし、また、それに関する制度・政策の基本的理念は、公正かつ自由な競争の維持・促進と視聴者の利益の保護におかれるべきである。

以上のことを前提にすると、総合放送や番組調和原則などの、番組内容にかかわる規制は、規制緩和、及び事業者の自由な活動に基づく競争秩序の維持・促進という観点の下で最小限にすべきあり、また経営にかかわる事項、特に有料放送か無料放送かの選択等についても、同じ観点から基本的には自由とすべきである。

しかし、同一の衛星を利用する事業者間の競争の基盤となる技術的仕様、例えばデジタル方式かアナログ方式かの選択や、スクランブルなどの技術的仕様、受信機能や料金徴収のための視聴者用端末（セットトップボックス）の技術的仕様などについては、できるだけ共通にすることが必須であるか、あるいは少なくとも視聴者にとって望ましいといえる。その上で、個々の事業者の創意工夫が自由に発揮できるようなシステムが作られることが望ましいと考えられる。

すなわち、この種の問題についての技術的仕様については、一方で、視聴者の利益と全体のコスト、及び技術的進歩の観点から「標準化」ないし「規格」が要請されるとともに、他方で、競争促進と事業者の自由の確保の観点から、右の枠内での柔軟な創意工夫の余地が認められるべきであろう。

## 2 BS-4後発機の放送方式をデジタル方式とすること——賛成

BSの技術的特性を生かした利用は、視聴者に新たな放送番組の享受等を可能にする。単なるモア・チャンネルでは、BS固有の意義が認められない。これまでの地上波放送との違い（技術的特性を生かした高画質・高音質、今後の放送メディアに期待される役割を果たせるような放送番組、及びそれを可能にする事業主体）を推進ないし支えるような放送方式とそれを支える政策・制度が要請される。

## 3 高精細度テレビジョン放送を中心とすること——賛成

右の2と同じく、BSの技術的特性を生かした利用を推進し、また他の放送メディアとの差別化を可能にするという観点からも、高精細度テレビジョン放送が可能な限り実施されることが望ましいと考える。このことは、高精

細度テレビジョン放送に関する技術が、わが国において特に推進すべき技術であることから重要であろう。

ただし、そのための事業者側の技術的計画、設備投資やコスト等の事情も考慮すべきであるから、標準テレビジョン放送・高精細度テレビジョン放送の他、インターレース方式やプログレッシブ方式など多様な方式の組み合わせを具体的にどう実施していくかは、基本的に事業者の選択に委ねることが望ましい。

#### 4 移行チャンネルの確保——賛成

アナログ方式からデジタル方式に円滑に移行し、視聴者の利益を確保するためには、後発機に移行チャンネルを確保し、デジタル方式により視聴する者が、先発機と同様の番組を視聴できることが必要である。同時に、先発機の視聴者が、後発機の放送番組を視聴できるようにようなアダプターを低廉かつ容易に設置できることが望ましい。

このような意味で、移行チャンネルでは一〇〇%サイマル放送を実施することが基本であると考えられるが、前記の両視聴者層の利益ないし期待を不当に害しない限りで、若干異なる放送番組または編集の仕方が試みられることも一概に否定すべきではない。

#### 5 受託・委託制度の導入——賛成

(1) BS-4後発機による放送は、社会的には、「基幹的放送メディア」となることが要請される。すなわち、一、〇〇〇万を超える受信者が引き続き受信し、誰でも少額の負担でアクセスできるメディアであるから、民主主義の基礎である国民の共通の基本的情報を提供する番組編成、特に、報道・情報番組が編成の核となることが期待される。

ただし、このことを法律上あるいは行政上義務づけることは、「放送の自由」の確保、及び放送番組の多様性の確保、あるいは視聴者のニーズに応える任務という観点からも疑問であり、例えば娯楽番組中心のチャンネル構成をとる事業者を完全に排除することも現実的ではない。

(2) BS放送が、このような意味で「基幹的放送メディア」となることが期待されるとすると、既存の地上波放送事業者の持つ資源が有効に活用されることが望ましい。

しかし同時に、地上波放送をも含めた全放送メディアの中で、特定少数の情報源(単一の事業者のみならず、実質的に単一事業者に近い企業系列を含む)が地上波放送とBS放送の両方で、過大な社会的影響力を持つことを予防するという観点から、マスメディア集中排除原則の趣旨は、基本的に維持すべきである。

また、マスメディア集中排除原則の維持は、上述の「社会的影響力」という一般論と並んで、放送番組ソフト市場における公正かつ自由な競争を促進するという観点からも要請される。すなわち、現在既に、放送ソフトを制作・編集する能力を持っている事業者として、地上波放送の東京キー局事業者の他、ローカル局事業者、番組制作会社、そして諸外国の映像ソフト事業者が挙げられる。これらのうち特に、後三者及び全く新規に参入を希望する事業者が自由にまた自主的に活動し、放送ソフトをめぐる取引と競争がより活発に行われることが望まれる。

上述のように、衛星放送について、地上波放送との差別化が望ましいという点も考えあわせると、既存の放送事業者とは異なる観点ないし経営方針による事業展開を可能にする事業主体と事業形態が要請される。ただし、冒頭に述べたように、事業者の自主性を尊重することも重要であり、差別化を行政的規制によって強制することには慎重であるべきであるから、当面はマスメディア集中排除原則を維持しつつ、事業者側からの新しい動きを期待することにとどめることになろう。

(3) 以上を前提にすれば、受託・委託制度を導入して、委託放送事業者(放送ソフト事業者)が、重いハード投資負担を(少なくとも直接には)担うことを免れて、放送番組ソフトの制作・調達を行うという環境を作ることが特に重要であると思われる。

他の公益事業の分野においても、従来の垂直統合体制を見直し、互いに性格の異なる事業を分離することが、競

争を活発にするとの認識が広がっている。本件のBS放送についても、衛星のハード面に関する事業と、その利用にかかるソフト事業とはかなり事業の性格が異なることは否定できないであろう。

以上の考慮から、本衛星放送について、ハードとソフトを分離し、それぞれ受託放送事業・委託放送事業者としての主体性を持たせ、両者の協力と調整の中で円滑かつ早期の事業開始をめざすことが適当と思われる。

### 三 若干の検討

#### 1 基本的視点

(1) 前節二の1で述べたことを敷衍すると、衛星放送を含め、今後の放送制度の基調は、事業者の自主性に基づく「公正かつ自由な競争」と視聴者の利益の保護に置かれるべきであるが、それは単純な規制緩和によってもたらされるものではない。

そこでは、技術的仕様について一定の共通の土儀設定が要請されることを述べたが、このほか、放送番組内容に関する社会的規制につき、別に論じたことがあるので、それを参照されたい(舟田「放送の多チャンネル化と競争秩序」郵政省郵政研究所編『有料放送市場の今後の展望』(日本評論社、一九九七年)一〇頁以下参照)。

なお、ここで視聴者の利益の保護とは、単に経済的利益だけではなく、適正な情報を受ける法的地位を認めるべきである、という前提から述べている。したがって、これは従来から用いられてきた用語で言えば、「放送の公共性」として論じられてきたこととほとんど重なるとも言えよう。

(2) ところで、前記の「BS-4後発機検討会」報告書も、また電波監理審議会への諮問でも、本衛星放送につき、前記二の5(1)で述べた「基幹的放送メディア」という性格付けや、番組内容に関する規制(公序良俗や政治的公平などを定める番組準則、それを担保する番組審議会制度、その他番組調和原則など)、あるいは有料放送か広告放送

かにはふれていない。これらは従来通り、原則として事業者の自由に委ねられ、しかし同時に必要最小限の規制がかかると思われる。

ここで取り上げようとする問題は、規制するか否かではなく、BS放送事業者としてどのような番組編成を企画するのかを、経営（採算）の観点と視聴者ないし社会一般のニーズ（これは単なる視聴率で表されるものではない）をつきあわせて検討することである。

この点につき、前記二の5(1)で述べたように、CATVやCS放送などによる多チャンネル化の中で、BS放送は、原則として「基幹的放送メディア」としての特質をもつことが期待されていると考えられる。そして、民放連の見解も、BS放送が「基幹放送」であることを強調している。

この「基幹放送」の意義について立ち入って議論されたことはほとんどないようであるが、前記の電波監理審議会答申（一九九三年）は、本衛星放送に関し、「一波で経済的・効率的に全国放送を実現することが可能というメディア特性を活かして広範かつ多数の視聴者が技術的・経済的に容易に放送サービスを享受でき、国民生活の充実、多彩な文化の創造、活力ある社会の構築等に大きく寄与する基幹的放送メディア」との性格付けをしていた。

この点は、今回の報告書・審議会諮問文書からは削除されたことは、前述の通りであるが、「基幹的放送メディア」の意義については、この引用文の通りに理解してよいであろう。なお、私は旧稿で、これとほぼ同義の放送を「総合放送」と呼んで、「基本的情報を提供すべき総合的な放送」と定義したことがある（本来は、この点をより具体的に比較検討することが必要なのであるが、ここでは割愛する。舟田・前掲論文「放送の多チャンネル化と競争秩序」二五頁以下、同「多チャンネル時代の放送番組規律——『多チャンネル懇』報告書の検討——」成田古稀記念論文集『政策実現と行政法』（有斐閣、一九九八年）五一—三頁以下参照）。

視聴者としても、CS放送（通信衛星を利用した放送）が多チャンネル化し、膨大な専門放送を視聴することが可

能になりつつある中で、BS放送は単なるモア・チャンネルではなく、質の高い番組を提供することを期待するであろう。

すなわち、BS放送は、CS放送よりは高画質の放送が可能であり(デジタルHDTVの要請はこの故である)、既存のアナログ放送において全国に一、〇〇〇万を超える受信者を獲得しており、過疎地等も含め、誰でも少額の負担でアクセスできる放送メディアであるから、民主主義の基礎である国民の共通の基本的情報、すなわち、そこでは報道番組・情報番組が編成の核となることが期待される。

ただし、BSのすべてのチャンネルがそろって報道番組・情報番組を核とすべきだとまでは言えないであろう。郵政省が、BS-4後発機につき「基幹的放送メディア」という性格付けを外したのは、この故もあろうと推測される。例えば、娯楽番組中心のWOWWが、このBS-4後発機にもチャンネルを持つことを認めることは、おそらく既存の有料契約者の保護とそれらの者がデジタル放送視聴者に転換することを促進することにも繋がるであろう。

(3) デジタル化とHDTV放送を推進できる利用方法が妥当であるとすることは、五年前の電波監理審議会の答申からの転換を意味するが、この五年間の急速な技術革新を考えれば、二〇〇〇年頃と予定されるBS-4後発機がアナログ放送をするのは、まさにアナクロニズムであろう。

これに対し、放送業界やテレビ受像器メーカー等の関連産業界は、これまでのいきさつや建て前はともかく、前述のような現状認識では異議なく、日本の放送はCS放送が先行したデジタル化への道を、BS放送も、そして地上波放送やCATVも進むことになろう。

技術的な問題は専門外であるので、ここでは詳しくはふれないが、デジタル方式、デジタルHDTV放送などの技術をどのように法制度と行政運用に乗せるか、という法的な問題は、規制緩和と競争促進の潮流の中で重要な点



である。

例えば、既に報じられたことであるが、米国では、デジタル方式につき標準化が決定できずに、提案された四方式がすべて認められた。標準化・規格化と競争とは、言うまでもなく相反するベクトルであり、競争の要素が面的に出てくるときは、視聴者に不当な不利益を与える可能性もあると考えられる。

他方で、技術的要素はまさに競争のダイナミズムの重要な源泉であり、従来のような標準化方式では、競争抑圧の方向、あるいは「横並び競争」に向かい易くなるおそれがあることも否定できない。

米国が様々なハイテク等の産業分野で「事実上の標準化」を推進するには、一面で、自国の技術が優勢な分野で国際競争力を十分発揮できるような国際経済環境を形成しようとする面があることも否定できないであろうが、他面で、上述のような競争促進の基本的立場による面があることは言うまでもないであろう。

ここではこれ以上の一般論を展開することはできない。さし当たり、デジタル方式に関しては、第一に、以上述べたことを前提に、競争の余地を可能な限り広くしつつ、視聴者の利益を考慮に入れる政策・制度を個別具体的に構築する必要を指摘するにとどめざるを得ない。そして、デジタル方式の詳細については、現在、郵政省の電気通信技術審議会で検討がなされており、そこでは上述のような方向をふまえた柔軟な標準化への工夫が求められよう。

第二に、現在、英国で議論されているような、ニュース・コーポレーション（英国の放送分野では、BSkyB）が先行しているデジタル受信機の開発と普及を「梃子」として、地上波放送全体にまでその支配を及ぼそうとすることをどのように限止するかという問題も、今後のわが国の放送全体にかかわる重要な政策・制度問題として視野に入れておくことが必要であろうと思われる。

## 2 地上波民放の「系列参入」の是非

(1) 右のようなBS放送の特質を生かした番組を提供する事業者は、民放連の見解によれば、既存の地上波放送事業者しかない。たしかに、報道番組・情報番組が編成の核となるとすれば、既存民放の各ニュース・ネットワークが活用されるのが最も自然であろう。

しかし、今後、地上波放送もデジタル化され、各放送メディアの多様な展開を期待するとすると、現在、五系列ある各民放ネットワークが中心として設立する五つの放送会社がBS放送の主体となること（いわゆる「系列参入」）でよいのであろうか。

確かに、九二年頃の各民放ネットワークが共同出資で設立したBS放送企画会社によるBS番組案を見ると、地上波放送と異なる番組の構想が表現されている。しかし、現在の五系列の番組の実態と行動様式からは、BSでもまた同じような横並びの番組編成が行われるのではないか、との懸念を払拭することはできない。

(2) 系列参入への疑問は、上記のような、横並び志向への漠然とした懸念によるものだけでなく、前記二の5(2)以下で述べたように、マスメディア集中排除原則との関係についての考慮にもその根拠がある。

すなわち、BSが「基幹的放送メディア」であるとする、地上波放送をも含めた全放送メディアの中で、特定の情報源（単一の事業者のみならず、実質的、機能的に単一事業者に近い企業系列を含む）が、地上波放送とBS放送の両方で過大な社会的影響力を持つことは、マスメディア集中排除原則の基本的考え方から疑問の残るところである。

マスメディア集中排除原則は、一の放送事業者が複数の放送局を所有または支配すること（複数局支配の制限）、および、新聞・ラジオ・テレビの三事業を兼営または支配すること（三事業支配の制限）を規制している。その趣旨は、国民の言論の自由を実質的に保障するために、情報源の多元性を確保し、多様な情報・言論の活発な展開を期

待することにある。

この点から、既存の各民放ネットワークがそのままBS事業者となることは、上記の複数局支配の制限の趣旨にふれると考えられ、BS放送の事業主体としては、全くの新規参入者に委ねるか、あるいは既存事業者の参画を認めるとしてもその影響力を薄くする制限を付すべきである。

(3) 右の点をより具体的に述べると、現行法は、「支配」の定義を、地上波放送事業者については、原則として、他の放送事業者の株式を一〇%を超えて保有することとし、例外的に、放送対象地域が異なる放送事業者の株式であれば、二〇%まで保有できるとされている。

衛星放送は全国を放送対象地域とするものであるから、既存の地上波放送事業者が衛星放送を自ら行うことはもちろん許されず、また衛星放送事業者の株式を一〇%以上保有することもできない。

そこで、系列参入の方法として、上記の複数局支配の制限にふれないようにするために、衛星放送のための事業会社を新規に設立し、同社の株主として、東京キー局の事業者は、その一〇%未満の株式を保有し、それに系列各局の事業者による株式保有を合わせて少なくとも過半数を占めることが構想されているわけである。

民放事業者の一部が前述の「支配」の定義にある一〇%の制限を二〇%に緩和すべきであると主張しているが、これはキー局は番組供給という取引関係において、多くの場合は系列各局に対し優越的地位にあるが、クロスネット局(複数のキー局からの番組供給を受ける契約を結んでいる放送事業者)もまだ存存し、またキー局と系列各局の間は相互依存関係でもあって、単純な支配従属関係にはないため、衛星放送についてのキー局のイニシアティブを確保するため等の考慮から、二〇%程度を保有した方がよいという戦略的観点によるものであろう。

なお、通信衛星を利用するいわゆるCS放送に関しては、事業の立ち上げ期にあり、また番組のほとんどが前記の基幹的放送メディアとしての総合放送ではなく、娯楽番組を内容とする専門放送であること(ただし、少数の

ニュース専門局もある)、ハードとソフトの分離の下、地上波放送やBS放送と比べてはるかに多くのチャンネル数があり、かつ番組ソフト事業者(委託放送事業者)間の競争が激しいこと等から、大幅な規制緩和がなされている。すなわち、委託放送事業者間では、三分の一未満であれば「支配」に当たらず、一の委託放送事業者に割当てられる上限は、四中継器相当以内とされている。また、地上波放送事業者も、CS放送を二中継器相当まで利用することが許されている。

(4) 以上のような状況の下で、地上波放送事業者が、系列ごとに衛星放送事業会社を設立して、それぞれの系列の一環としてBS放送事業を展開することをどう考えるか。

一方では、前述のように、BS-4後発機による放送を基幹的放送メディアとして期待するとすると、系列参入を全く排除することは現実的ではないように思われる。他方で、「支配」となる出資上限を具体的に何%とするかはともかく、新規参入者を全く排除するような割り当てにも疑問が残るところである。

この点を検討する際に留意すべきことは、系列参入とは全く別の参入が可能か、またそれは何チャンネル分かということである。

(5) 具体的に、どのような手段をとるべきかについては、アイデアの域にとどまるが、以下のような選択肢が考えられよう。

第1案 本衛星放送の事業主体に対する、各系列の地上波放送事業者による出資額の総計に上限を設ける。例えば、既存の地上波放送事業者からの出資は五〇%未満あるいは以内とし、それ以外の出資については、既存放送事業者以外の新しい出資者の影響に期待する。既存の地上波放送事業者からの出資制限につき従来通りの一〇%制限を維持し、かつそれらの共同出資の合計を上述のように半分までとすれば、既存放送事業者の出資は相当程度抑えられる。

この案に対しては、規制による合併会社は、烏合の衆にならないか、また逆に、新規出資者は「おつきあい出資」にとどまり、右の制限は結局意味を持たないことにならないか、を考える必要がある。しかし、過去の合併会社のいくつかの例に見られるように、経営者の個人的資質も大きな要素であり、優秀な経営者であれば、出資割合の点をカバーしうると思われる。

第2案 よりドラスティックに、土日などを対象に、タイムシェアリング方式の一部導入などだろうか。少なくとも、各局、特に準キー局・ローカル局や番組制作会社の自主制作番組を一定程度以上にすることが、各局の発言権の確保に資する。

第3案 番組面での制限。例えば、放送局の免許は、既存放送事業者中心の会社にも与えるとしても（ここが、第2案と異なる点）、土日はローカル局に契約で編成を順番で委ねるとか、あるいは英国放送法の規定にあるように、番組制作会社への二五％枠に似た制限を課す。

(6) ここでは、右の問題にこれ以上立ち入ることは差し控えることにしよう。  
むしろ、ここでは、以下の二点を指摘することが重要であると考ええる。

第一に、わが国において、近年、一般的な規制緩和の一環として、マスメディア集中排除原則の緩和が行われつつある。それは、特にCS放送に関して顕著であり、それには前述のようにそれなりの理由があることであるが、そろそろこの原則全体に関しての再検討をすべき時期にきているのではないであろうか。

すなわち、マスメディア集中排除原則が制定された昭和三〇年代と今日では、メディアの多様化、多チャンネル化、そしてデジタル化等々の状況変化が起こっている。あるいは、放送と通信の融合化など、放送以外のメディア全体の状況変化も考えあわせて、その意義と具体的な規制のあり方を検討し直した方が良いのではないか。

第二に、私見は、このような状況変化にもかかわらず、マスメディア集中排除原則は重要な原則として堅持すべ

きであるというものである。その際に、視野に入れるべきことは、わが国の放送産業の特質として、新聞社と東京キー局の結合がますます強まっていること、また民放各ネットワーク系列が地上波放送事業者のほとんどすべてをカバーしていること、という二点である。なお、諸外国では、マスメディア集中排除原則を様々な形態で採用するとともに、それと同様な考え方を、独占禁止法ないし独禁政策として実施していることも留意すべきである。

(7) 新聞社と東京キー局の結合について、簡単に付言しておく。

マスメディア集中排除原則の一つとして、三事業兼営の禁止の原則があるが、これは、テレビ、ラジオと新聞の三事業の兼営・支配の制限であつて、テレビと新聞だけの兼営を制限するものではない。これは、テレビが新聞社とラジオ経営会社から発展したものが多かったし、ラジオがまだ大きなメディアであつた時代の産物である。

現在は、ラジオはそれ独自のメディアとして変化しているし、テレビとラジオの兼営は従来のような意味を持つてはいない。これに対し、新聞社とテレビ会社の資本関係の強化が顕著に進行しており、それと関連して東京キー局とローカル局の間のネットワーク関係の強化も進んでいる。しかし、この両者に関して、放送法・電波法上の規制はない(例外として、放送法五二条の三は、「特定の者からのみ放送番組の供給を受ける」協定を禁止する)。

新聞社とテレビ会社の資本関係を非規制のままにしておくことは、情報源の多元性の確保というマスメディア集中排除原則の基本的志向と調和するものか、またこのような系列の強化が、国際的な競争の激化の中で、マスメディア産業全体として良い方向なのかどうか、そろそろ正面から議論すべきではないか。

もちろん、新聞社とテレビ会社が特に報道面で提携・協力関係にあることによって、報道の質が高まるという積極的な面もあることに留意すべきである。

しかし、この点も含め、新聞社とテレビ会社の資本的結合をどう考え、評価するかについては、テレビと新聞の両メディアがまさに当事者であるため、マスメディアではほとんど議論が起きようがないし、行政庁等からの問題提

起があれば、新聞の再販問題に見られるように、マスメディアがこぞって反対の論陣をはることも予想される。

なお、これはわが国独特の現象であって、諸外国では、放送と新聞をともに傘下に持つメディア企業も例外的にはあるが、テレビ放送だけ、あるいは新聞・雑誌などプリント・メディアだけの企業が多く、また、それらの間で活発かつ多様な競争、あるいは相互批判があり、そのことが活力の源泉の一つとなっていることは周知の通りである。

(8) なお、マスメディア集中排除原則の維持は、上述の「社会的影響力」という一般論の他、ソフト制作の潜在的能力を有する他の事業者の自主的な活動の余地を与えることにつながり、ソフト（制作・流通）市場に置ける公正な競争の促進という観点からも重要であると思われるが、この点は既に論じたことがあるのでここでは立ち入らない（舟田・前掲論文参照）。