

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	放送事業者の経営基盤の強化に向けて －放送法及び電波法改正案をめぐる国会論議－
著者 / 所属	田中 駿行 / 前総務委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	458 号
刊行日	2023-7-11
頁	18-33
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230711.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

放送事業者の経営基盤の強化に向けて

— 放送法及び電波法改正案をめぐる国会論議 —

田中 駿行
(前総務委員会調査室)

1. はじめに
2. 改正案提出の経緯
3. 改正案の主な内容
4. 改正案に関する主な国会論議
5. おわりに

1. はじめに

第211回国会に提出された「放送法及び電波法の一部を改正する法律案」(閣法第40号。以下「改正案」という。)は、令和5年5月26日の参議院本会議で、多数をもって可決・成立し、同年6月2日に公布された(令和5年法律第40号)。

改正案は、ローカル局¹を始めとする放送事業者が各地域において、地域情報や災害情報等を住民に届けるなどの重要な役割を引き続き果たせるよう、①異なる放送対象地域における放送番組の同一化(以下「放送番組の同一化」という。)、②複数の放送事業者による中継局の共同利用、③放送設備の外部利用への対応の3点について、規定の整備を図るものである。

本稿では、改正案提出の経緯について触れた上で、その主な内容と衆参両院の総務委員会における議論について紹介したい。

なお、改正案や条文、省令について説明する際は、「基幹放送事業者」を始め、放送法に基づく用語を適宜使用しており、用語の定義については、**図表1**を参照されたい。

¹ 地上放送のテレビは、①全国放送のNHKが総合と教育の2波、②民間放送の県域放送局のネットワークがNNN、JNN、FNN、ANN、TXNの5系列、③独立U局といわれる、いずれのネットワークにも属さないテレビ局がある。5系列によるネットワークは、東京(関東広域圏)にある放送局を「キー局」とし、名古屋(中京広域圏)・大阪(近畿広域圏)の放送局を「準キー局」、その他の地域にある放送局を「ローカル局」と称して構成している(鈴木秀美ほか『放送法を読みとく』(商事法務、平成21年)18頁)。広域圏については、後掲**図表4**参照。

図表 1 放送法に基づく用語の定義



（出所）条文等に基づき筆者作成

2. 改正案提出の経緯

（1）放送を取り巻く現状

我が国の放送は、視聴者からの受信料収入を経営の基盤とするNHKと広告収入等を基盤とする民間放送事業者のいわゆる「二元体制」により行われている。

こうした中、現在、ブロードバンドインフラの普及が進み、スマートフォンやインターネット接続により動画配信サービスが視聴可能な機器の登場など端末の多様化が進んだため、国民・視聴者が場所や時間の制約なく様々な情報に接することが可能となり、視聴者のテレビ離れなど放送を取り巻く環境は急速に変化している。

また、民間放送事業者の売上高の減少が見られる中、地域に密着した情報を発信し、地域社会の文化の維持発展などに寄与してきたローカル局は、放送を安定的かつ継続的に提供し続けられるような経営基盤の強化が課題とされている²。

（2）規制改革推進会議による改革案の提示

内閣府に設置された規制改革推進会議は、令和3年6月、「規制改革推進に関する答申」を取りまとめた。本答申は、ローカル局の経営基盤の強化については、ローカル局が地方の情報発信において重要な役割を担っていること等から、「ローカル局の活性化を図っていく必要がある」とする基本的な考え方を示すとともに、総務省に対し、ローカル局の経営自由度を向上させるための議論を進めること等を求めた³。その後、同月、閣議決定された「規制改革実施計画」においても図表2で示す内容が盛り込まれた。

² 総務省『令和4年版情報通信白書』147頁

³ 規制改革推進会議「規制改革推進に関する答申」（令3.6.1）45頁

図表2 ローカル局の経営基盤の強化に係る「規制改革実施計画」の記述

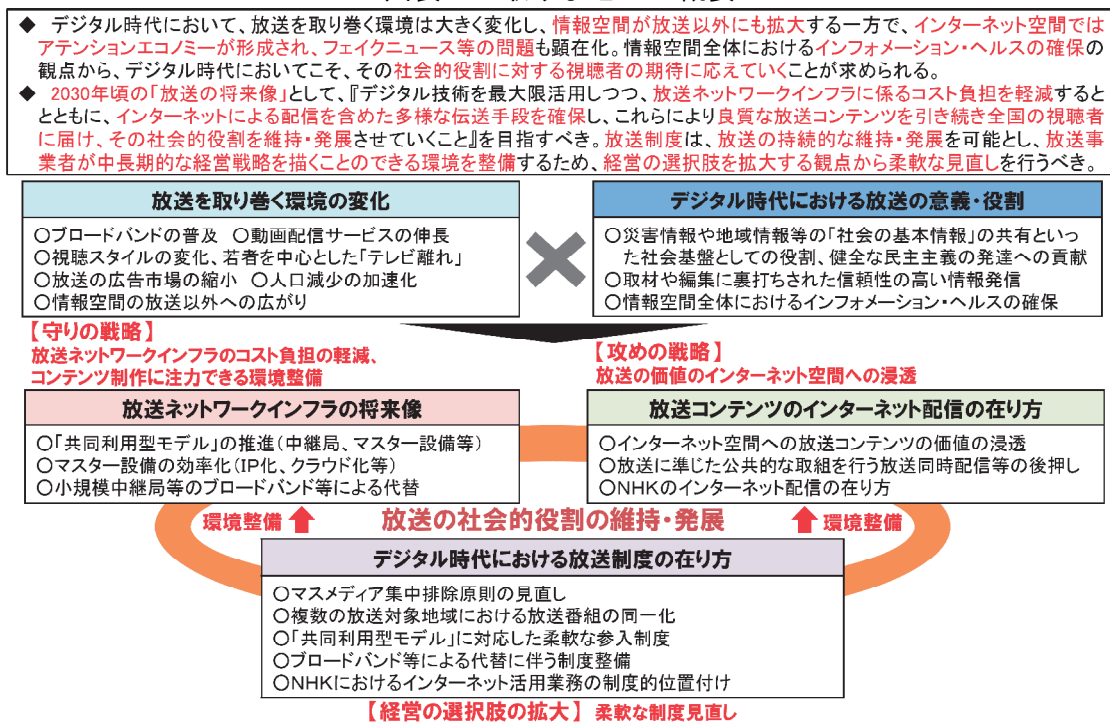
事項名	規制改革の内容	実施時期
ローカル局の経営基盤強化	総務省は、マスメディア集中排除原則が目指す多様性、多元性、地域性に留意しつつ、ローカル局の経営自由度を向上させるための議論を進める。 特に、役員兼任規制の見直しなどのローカル局から直接要望のある論点に限らず、制作能力や設備面の集積や共用による、ローカル局の総合的な経営力・企画力の向上が可能となるよう、隣接県に限らない経営の連携等の枠組みなど、中長期的な放送政策の全体像を踏まえた施策を検討する。	令和3年度検討・結論
	放送法（昭和25年法律第132号）の改正を前提として、NHKとローカル局又はローカル局同士での、放送設備やインターネット配信設備の共用化が進むよう、総務省はローカル局の要望等を踏まえつつ、NHKを含めた放送事業者間の協議の場が設けられるために、必要な措置を講ずる。	令和3年度措置

(出所)「規制改革実施計画」(令3.6.18閣議決定)に基づき筆者作成

(3) デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会

総務省は、先述の「規制改革実施計画」等も踏まえつつ、ブロードバンドインフラの普及や端末の多様化等を背景に、デジタル化が社会全体で急速に進展する中、放送の将来像や放送制度の在り方について、中長期的な視点から検討を行うことを目的として、令和3年11月に「デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会」(以下「検討会」という。)を設置した。

図表3 取りまとめの概要



(出所) デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会「デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ」(令4.8.5) 54頁

検討会は、令和4年8月に「デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ」（以下「取りまとめ」という。）を公表し、放送番組の同一化や複数の放送事業者の放送ネットワークインフラをまとめて保有・運用・維持管理する「共同利用型モデル」、「マスメディア集中排除原則の見直し」⁴等について今後の方向性を示した（**図表3**参照）。

（4）改正案の提出と成立

以上の経緯を踏まえた総務省での検討を経て、政府は、令和5年3月3日に改正案を閣議決定し、同日、国会に提出した。改正案は、衆議院総務委員会において、4月27日に趣旨説明を聴取し、5月16日に質疑、討論、採決が行われ、多数をもって可決、同月18日の衆議院本会議においても多数をもって可決された。

参議院総務委員会においては、5月23日に趣旨説明を聴取し、同月25日に質疑、討論、採決が行われ、多数をもって可決、同月26日の参議院本会議においても多数をもって可決された。なお、衆参両院の総務委員会において、それぞれ附帯決議を行った。

3. 改正案の主な内容

（1）放送番組の同一化

放送対象地域は、放送法において、「同一の放送番組の放送を同時に受信できることが相当と認められる一定の区域」と規定されており（第91条第2項）、その地域の自然的、経済的、社会的、文化的諸事情等を考慮して、総務大臣が基幹放送普及計画において定めることとされている（同条第3項）（**図表4**参照）。

検討会では、民間放送事業者から、中小規模のローカル局は固定的な経費の比率が高くコスト削減には限界があり、経営難が顕在化した場合に迅速な対応が可能となるよう、先行して経営の選択肢を増やしておくことが望ましいとして、放送番組の同一化が要望された⁵。

こうした要望を受け、取りまとめでは、情報空間が放送以外にも広がる現在において、県域を基本とする現在の放送対象地域は、必ずしも放送の地域性の確保につながらない部分や地域情報発信の観点から障害となっている部分があると考えられること等が課題として指摘され、「希望する放送事業者において、複数の放送対象地域における放送番組の同一化が可能となる制度を設けるべき」との方向性が示された⁶。

改正案は、平成26年の改正放送法（平成26年法律第96号）によって導入された経営基盤強化計画認定制度⁷を改正し、国内基幹放送の役務に対する需要の減少等の認められる地域

⁴ マスメディア集中排除原則の見直しについては、令和5年3月に省令が改正された（詳細は後掲4.（5））。

⁵ （株）テレビ朝日ホールディングス資料（デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会（第4回）（令4.1.24）資料4-4）

⁶ デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会「デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ」（令4.8.5）49頁

⁷ 地域経済の低迷等に起因して放送事業者の経営状況が悪化する中、基幹放送事業者が地域住民の生活に必要な基幹メディアとして存続するために経営基盤の強化に早期かつ積極的に取り組むことを可能とする制度であり、本制度により、基幹放送事業者の経営維持が困難となった場合、特例として異なる放送対象地域にお

として総務大臣が指定する地域を含む地域において、希望する基幹放送事業者が、経営リスクが顕在化する前に、総務大臣から特定放送番組同一化実施方針⁸について認定を受けることにより、放送番組の同一化を行うことができる制度を創設することとしている。

基幹放送事業者が作成する特定放送番組同一化実施方針の認定に当たっては、地域性確保措置の内容が地域固有の需要を満たすため適切なものであることのほか、放送対象地域の自然的・経済的・社会的・文化的諸事情が相互に相当程度共通していること、放送番組の同一化が可能な放送対象地域の数の上限内⁹であること等が認定要件となっている。

図表4 放送対象地域の概要

放送対象地域の概念

放送対象地域とは、同一の放送番組の放送を同時に受信できることが相当と認められる一定の区域（放送法第91条第2項第2号）のことであり、その地域の自然的、経済的、社会的、文化的諸事情や周波数の効率的な使用を考慮して、基幹放送普及計画において規定（放送法第91条第3項）。

放送対象地域の効果

(1) 放送対象地域ごとに放送系の数の目標を設定
 基幹放送の計画的な普及及び健全な発達を図るため、基幹放送普及計画において、放送対象地域ごとに普及させる放送系の数の目標を設定。

(2) 放送対象地域内では、難視聴解消の義務又は努力義務
 基幹放送事業者は、放送対象地域内で、当該基幹放送があまねく受信できるように努めることとされている。（NHKには、テレビジョン放送及び中波放送・超短波放送のいずれかが全国において受信できるように措置をすることが義務付け）

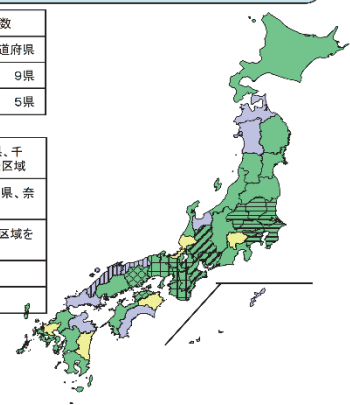
放送対象地域の例

(1) 規定の仕方
 ① 放送の主体（NHK、放送大学学園、民間基幹放送事業者）
 ② 放送の種類（テレビジョン放送、中波放送、超短波放送等）等に基づき設定

(2) 具体例（地上テレビジョン放送）
 ① NHK
 関東広域圏、関東広域圏にある県を除く各道府県
 ② 民間基幹放送事業者
 広域圏：関東広域圏、近畿広域圏、中京広域圏
 複数の県域：鳥取県及び島根県、岡山県及び香川県
 その他：上記以外の各都道府県

	都道府県数
4事業者以上	33都道府県
3事業者	9県
2事業者以下	5県

関東広域圏：茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県	各区域を併せた区域
近畿広域圏：滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県及び和歌山県	各区域を併せた区域
中京広域圏：岐阜県、愛知県及び三重県	各区域を併せた区域
岡山県及び香川県の各区域を併せた区域	
鳥取県及び島根県の各区域を併せた区域	



（出所）デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会「デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ」（令4.8.5）48頁

（2）複数の放送事業者における中継局の共同利用

地上基幹放送は、平成22年の改正放送法・電波法（平成22年法律第65号）により、それまで求められていたハード（放送施設の設置・運用）とソフト（放送番組の編集・放送）の一致に加え、ハード・ソフト分離も選択可能となったものの、現在、全ての地上基幹放

ける放送番組の同一化が可能であった。

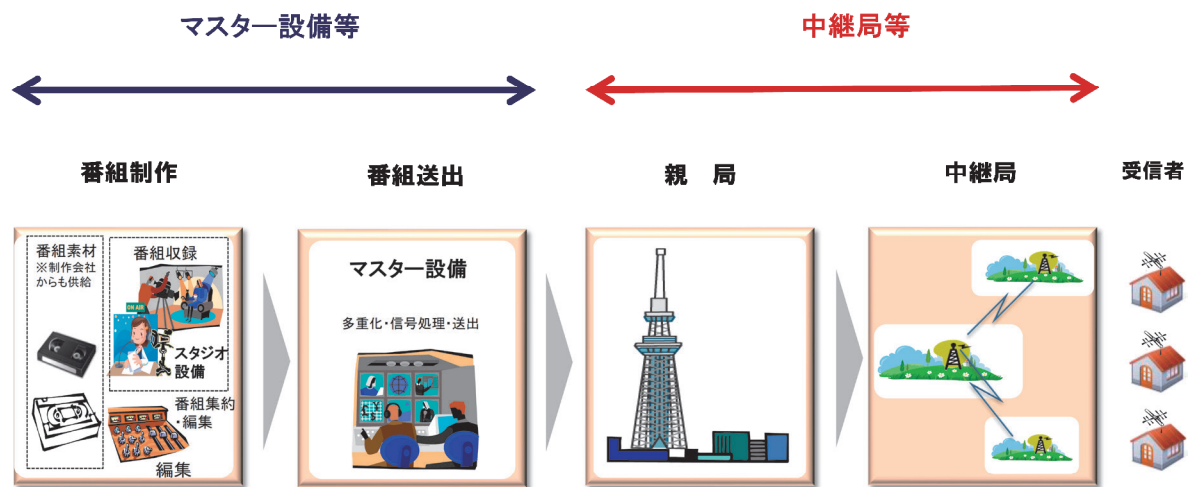
⁸ 今国会の改正によって施行される放送法第116条の4第1項では、2以上の国内基幹放送の放送時間の全部又は一部について、当該2以上の国内基幹放送に係るそれぞれの放送対象地域における放送番組に対する当該放送対象地域固有の需要を満たすための措置（地域性確保措置）を講じつつ、同一の放送番組の放送を同時に行うことの実施に関する方針とされている。

⁹ 今後、総務省令で定められることとされている。

送事業者がハード・ソフト一致を選択している¹⁰。

取りまとめでは、ハード・ソフト一致の場合、多数の中継局等から構成される放送ネットワークインフラを原則、放送事業者自らが保有・運用・維持管理しており、その効率化には限界がある等の課題が指摘された。その上で、中継局については、保有・運用・維持管理を担うハード事業者の設立が経営の選択肢となり得るとされ、設立形態としては、NHK及び民間放送事業者による共同出資等が考えられるとの方向性が示された（図表5参照）¹¹。

図表5 放送ネットワークのイメージ



（出所）デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会（第16回）（令5.3.13）資料16-6

改正案は、特定地上基幹放送事業者が、将来的に経営形態を合理化することを見据え、総務大臣の確認を経た上で、中継局の保有・運用・維持管理を担うハード事業者（共同利用会社）の利用を可能とすることとしている。

また、改正案は、NHKが他の特定地上基幹放送事業者と連携することも想定しており、NHKについては、指定地上基幹放送地域¹²において、ハード会社を子会社として設立し、その子会社の中継局の利用を可能とすることとしている。

（3）マスター設備などの外部利用への対応

マスター設備は、番組・CMの映像音声データ等を放送時間に合わせて送り出す「放送局の心臓部」とも呼ばれるシステムである。

¹⁰ 令和5年6月20日時点

¹¹ デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会「デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ」（令4.8.5）23頁、26頁

¹² 人口、地理的条件その他の事情によりNHKが当該地域における地上基幹放送の提供に必要な放送設備の全部を自ら保有するための費用が他の地域に比して多額であり、NHKが基幹放送局提供事業者の提供する基幹放送局設備を利用することにより業務の効率化を図る必要性が特に高い地域として総務大臣が指定する地域。

取りまとめにおいては、マスター設備は10年から15年ごとの設備更新が必要であり、放送事業者の大きな負担となっている。その上で、集約化、専用機器からの汎用化（IP化）、クラウド化が「経営の選択肢となり得る」とされ、「その要求条件を総務省において検討・整理すべきである」とされた¹³。

また、総務省は、現在、放送法及び電波法において、基幹放送事業者等に対し、業務管理体制の確保を求めているが、放送設備の集約化・IP化・クラウド化等への対応や、経営の効率化も見据え、放送事故を減少させる体制を整備する必要があるとした¹⁴。

改正案は、今後、マスター設備のクラウド化など外部利用の進展が想定されるため、基幹放送事業者及び基幹放送局提供事業者に対し、委託等の外部利用先も含め、放送設備の運用のための業務管理体制について基準適合維持義務を課し、その履行を担保するための監督規定等を設けることとしている。

4. 改正案に関する主な国会論議

(1) ローカル局の現状と改正案の趣旨等

ア ローカル局の経営状況

改正案提出の背景として、ローカル局の経営状況が課題とされていることから、その現状について質疑された。

これに対し、総務省は、ローカル局全体の売上高について、「平成19年度において7,375億円を計上しておりましたが、以降、減少傾向をたどり、令和3年度におきましては6,304億円にまで落ち込んでおり、回復の見込みが立っていないとの声を多くお聞きしている」と説明した¹⁵。

続けて、総務省は、ローカル局の厳しい経営状況の要因について、広告費と視聴率の2点を挙げて説明した。具体的には、広告費について、「地上波テレビに投下される広告費が平成30年の1.8兆円から令和4年までの間に6%減少した一方で、インターネットの広告費につきましては、令和元年に2.1兆円に達し地上波テレビを上回り、令和4年の現在までに47%増の3.1兆円に達した」と答弁した¹⁶。さらに、視聴率については、在京キー局5社の視聴率を例に挙げ、「全日帯世帯視聴率の合計が平成20年度で36.6%であったことに対し、令和元年においては29.9%と減少傾向をたどって」といっていると答弁した¹⁷。

イ ローカル局の重要性

ローカル局の経営は非常に厳しくなっているものの、地元のローカルニュースやローカル情報は依然として需要があるため、ローカル局への役割や期待は非常に大きいのではないかと質疑された。

これに対し、松本総務大臣は、ローカル局について、「電波の利用者として電波法に求

¹³ デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会「デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ」（令4.8.5）26～28頁

¹⁴ 総務省「放送事業者の業務管理体制の確保に係る規定の整備（事前評価書要旨）」（令5.2.28）

¹⁵ 第211回国会参議院総務委員会会議録第12号（令5.5.25）

¹⁶ 第211回国会参議院総務委員会会議録第12号（令5.5.25）

¹⁷ 第211回国会参議院総務委員会会議録第12号（令5.5.25）

められる公共性に加えて、放送法の規定に基づいた言論を報道機関として、放送ならではの公共的な使命を担う放送局の一端を担っているとした。その上で、特にローカル局には、「災害関係や地方行政関係の情報など地域に密着した公共性の高い情報をあまねく提供する基盤としての役割を果たしていただいている」と説明し、さらに、地方創生やコンテンツ分野の成長の観点においても、「ローカル局の役割は大変重要」と述べた¹⁸。

ウ 改正案提出の趣旨

こうしたローカル局の状況の中、改正案提出の趣旨について、総務省は、「近年、放送を取り巻く環境が変化中、放送の視聴者や広告収入が減少し、放送事業者の経営状況は以前にも増して厳しく、放送事業者の経営基盤を強化することが課題」と説明した¹⁹。

また、総務省は、放送の重要性について、「デジタル時代において、インターネット上で膨大な情報が行き交い、フェイクニュース、誤情報などの問題も顕在化中、放送のメディアとしての重要性が増して」と述べている。加えて、「コンテンツ分野は、我が国の成長を牽引する将来可能性ある分野として、また日本のソフトパワー等にも決定的な役割を果たすものとして期待されており、このため、ローカル局を含む日本全体の放送番組の制作人材とその制作能力を、維持強化に取り組むことが重要」と答弁した²⁰。

さらに、総務省は、「経営基盤を強化するために、経営の選択肢を拡大する制度を整備することとしております。このような放送事業者の経営基盤を強化し、放送分野全体の番組制作能力を高めることは、地域発の情報発信を通じ、政府の重要課題である地方創生にもつながるもの」との認識を示した²¹。

(2) 放送番組の同一化

ア これまで放送番組の同一化が行われなかった理由

平成26年の改正放送法により制度化された経営基盤強化計画認定制度によって、放送番組の同一化が実施可能であったものの、制度が導入されて以降、放送事業者から利用申請がなされなかったことから、その理由が問われた。

これに対し、総務省は、「放送事業者の方々から、経営リスクが顕在化する前に積極的な経営戦略を描きたい場合に利用できない、あるいは、認定後も毎年、計画の実施状況を報告する必要があるなど、経営基盤強化計画の申請、認定等の手続が煩雑で使い勝手が必ずしもよくない」との意見があったことを示した²²。

その上で、総務省は、改正案について、こうした放送事業者の意見・要望を踏まえ、「異なる放送対象地域での放送番組の同一化を経営リスクが顕在化する前に行うことができるようにするとともに、申請、認定等の手続といった運用面におきましても、簡便

¹⁸ 第211回国会参議院総務委員会会議録第12号（令5.5.25）

¹⁹ 第211回国会衆議院総務委員会会議録第13号（令5.5.16）

²⁰ 第211回国会衆議院総務委員会会議録第13号（令5.5.16）

²¹ 第211回国会衆議院総務委員会会議録第13号（令5.5.16）

²² 第211回国会衆議院総務委員会会議録第13号（令5.5.16）

なものとするので対応してまいりたい」と答弁した²³。

イ 地域性確保措置の具体的内容とローカル局の自主性の有無

改正案では、放送番組の同一化を行う放送事業者に対して地域性確保措置を講じることを求めているが、放送番組の同一化によって放送の地域性が損なわれる懸念があることから、同措置の具体的内容について質疑された。

これに対し、松本総務大臣は、地域性確保措置の内容は、「地域ごとに異なり得るもの」と考えるとした上で、放送に期待される役割を踏まえて、「各地域の情報、各地域の取材拠点、各地域向けの災害放送体制等がなくならないように維持する」と答弁した²⁴。

また、松本総務大臣は、地域性確保措置を講じる主体について、「各基幹放送事業者が個別の実情等を踏まえて自主的に判断されて、特定放送番組同一化実施方針として申請する」と述べた上で、総務省として、「その実施方針の認定に関する個別の基幹放送事業者の予見性や制度の透明性を高める観点から、地域性確保措置の具体例等を可能な限り周知する」ことを検討するとした。さらに、改正案成立後について、「国会における御議論、御指摘を踏まえつつ、地方自治体などの幅広い方々の御意見も聴取しつつ検討を進めて、関係者と方向性を共有できるようにしてまいりたい」と答弁した²⁵。

ウ 「自然的経済的社会的文化的諸事情」の内容と同一化が可能な放送対象地域数の上限

放送番組の同一化の際、放送対象地域の「自然的経済的社会的文化的諸事情」が相互に相当程度共通していることが認定要件の一つとして規定されており、具体的な内容について質疑された。

これに対し、総務省は、「自然的経済的社会的文化的諸事情」の具体例として、自然的な事情とは、「地域による電波の伝搬状況、他地域からの混信状況」、経済的事情とは、「基幹放送局の置局、あるいは基幹放送の業務の基盤となる地域の経済力」、社会的事情とは、「ほかのコミュニケーション、あるいはマスメディアの手段の普及状況」、文化的事情とは、「地域の歴史的、文化的な一体性」等が考えられると答弁した²⁶。

また、放送番組の同一化を可能とする放送対象地域の数が総務省令で定める上限を超えないことも認定要件とされているため、その上限の見込みについても質疑された。

これに対し、総務省は、「地域社会の特有の要望を満たすという放送に期待される機能を踏まえつつ、国会における御議論、御指摘のほか、地方自治体等の幅広い方々の御意見を聴取しつつ、検討を進めてまいりたい」と答弁した²⁷。

エ スポンサーの撤退とローカル局の広告収入減少につながる可能性

放送番組の同一化がコスト削減につながる一方、例えば、特定の県の中での宣伝効果を狙ったスポンサーにとっては、放送番組の同一化により宣伝効果が少なくなるため、こうしたスポンサーが撤退し、ローカル局の広告収入の減少につながる可能性について

²³ 第211回国会衆議院総務委員会議録第13号（令5.5.16）

²⁴ 第211回国会参議院総務委員会議録第12号（令5.5.25）

²⁵ 第211回国会参議院総務委員会議録第12号（令5.5.25）

²⁶ 第211回国会衆議院総務委員会議録第13号（令5.5.16）

²⁷ 第211回国会衆議院総務委員会議録第13号（令5.5.16）

質疑された。

これに対し、松本総務大臣は、放送事業者からスポンサー離れのリスクに対する指摘があったとする一方、その放送事業者が「経費の削減効果も大きいので、この収支バランスを勘案しながら判断することだと思う」との意見も述べていたと示した上で、改正案の趣旨について、「経営の選択肢を言わばお届けをすることでありまして、放送番組の同一化を行うか否かは放送事業者の自主性に委ねられている」と答弁した²⁸。

さらに、松本総務大臣は、スポンサー離れのリスク判断について、「経営として御判断をいただければ」と述べている²⁹。

(3) 中継局の共同利用

ア 中継局の共同利用を法制化する趣旨

現状においても中継局の共同建設や維持管理の共同委託契約が行われている中で、改正案によって、放送事業者が中継局を他者である共同利用会社から提供を受けることを法制化する趣旨について質疑された。

これに対し、総務省は、現在の設備共用について、「放送事業者それぞれが免許人として中継局を管理する必要がある」とした一方、改正案については、中継局に関わる全ての設備を共同利用会社1社が免許人として管理することが可能となるため、「各放送事業者において、現状のように多くの技術要員を確保する必要が必ずしもなくなるなど、更なる費用削減効果が見込める」とメリットを示した³⁰。

イ 中継局の共同利用の強制や義務化につながる懸念

民間放送事業者から中継局の共同利用に関して強制や義務化に対する懸念が示されていることについて質疑された。

これに対し、総務省は、改正案について、「中継局の共同利用を強制するものではなく、経営の選択肢として、希望される放送事業者において中継局の共同利用を可能とする制度整備を行うもの」と説明した³¹。

ウ 中継局の共同利用によるコスト削減

中継局の共同利用によってどれほどのコスト削減につながるかについて質疑された。

これに対し、総務省は、中継局の年間の維持費について、NHKは約110億円、民間放送事業者が約170億円であると示した上で、共同利用によるコスト削減の具体例として、「県によりましては、放送事業者4社の送信設備の維持管理を一括して実施した結果、従前より約3割のコスト削減となった」例を挙げた³²。

また、総務省は、技術要員の確保については、現状の技術要員数が、「平均して全職員の1割に相当するという試算例もある」と紹介し、「必要に応じてこういった職員の方々

²⁸ 第211回国会参議院総務委員会会議録第12号（令5.5.25）

²⁹ 第211回国会参議院総務委員会会議録第12号（令5.5.25）

³⁰ 第211回国会参議院総務委員会会議録第12号（令5.5.25）

³¹ 第211回国会衆議院総務委員会会議録第13号（令5.5.16）

³² 第211回国会参議院総務委員会会議録第12号（令5.5.25）

を別の業務を担当していただくということも可能になる」と答弁した³³。

エ 中継局の共同利用における運営上の課題への対応

共同利用会社が放送事業者の中継局を提供する場合、その提供に当たって、放送事業者と料金の合意がなされない可能性があるほか、中継局に不具合が生じた場合の対応など運営上の課題について質疑された。

これに対し、総務省は、共同利用会社の法律上の位置付けについて、「基幹放送局の免許人」となるため、「放送法において基幹放送局提供事業者というものに当たる」と説明し、「放送法の規定に基づきまして、その提供に関わる料金、あるいは設備の管理方法等を定めた提供条件ということを事前に定めまして、総務大臣の方に事前に届出ということを行っていただく義務が課せられ」とした。このため、総務省は、共同利用会社を利用する各放送事業者について、「不当な差別的な取扱いをされないということが担保される」と答弁した³⁴。

また、総務省は、中継局に不具合が生じた場合の対応について、共同利用会社が電波法に基づく放送局の免許を受けることから、「この免許人である共同利用会社の責任におきまして修理等が行われるということになるものと想定」としていると答弁した³⁵。

オ NHKによる中継局の共同利用

(ア) NHKについては子会社の中継局のみを利用できることとした理由

改正案においては、NHKが中継局を共同利用する際、NHKの子会社である共同利用会社の中継局のみを使用可能としているため、この理由について質疑された。

これに対し、総務省は、「NHKは、放送法第20条第5項におきまして、中波放送と超短波放送とのいずれか及びテレビジョン放送がそれぞれあまねく全国において受信できるように措置をしなければならないと規定されており、あまねく受信を実現する責務を負っている」とした上で、「その責務が確実に履行されるためには、NHKに中継局を提供する共同利用会社においてその中継局が全国で適切に設置、維持される必要がある」とNHKの責務について述べた³⁶。

その上で、総務省は、改正案において、「NHKが共同利用を行う場合、NHKが共同利用会社の財務及び事業の方針の決定に関与することができるよう、共同利用会社をNHKの子会社としなければならない」と理由を説明した³⁷。

(イ) NHKが保有していた中継局を民間放送事業者が利用することへの見解

受信料で賄われているNHKの中継局を営業活動で利益を得ている民間放送事業者が共同で利用することに対して国民・視聴者の理解が得られるかとの懸念について質疑された。

これに対し、松本総務大臣は、受信料について、「NHKの業務運営を支えるためのものであり、そのような性格のものとして国民・視聴者に御負担をお願いしているもの」

³³ 第211回国会参議院総務委員会会議録第12号（令5.5.25）

³⁴ 第211回国会衆議院総務委員会会議録第13号（令5.5.16）

³⁵ 第211回国会参議院総務委員会会議録第12号（令5.5.25）

³⁶ 第211回国会参議院総務委員会会議録第12号（令5.5.25）

³⁷ 第211回国会参議院総務委員会会議録第12号（令5.5.25）

と説明した一方、NHKについては、放送法において、「民放があまねく受信できるよう努める義務を履行する際には、NHKは必要な協力をするよう努めなければならないとされている」と答弁した³⁸。

その上で、松本総務大臣は、「NHKは民放との中継局の共同利用に貢献することができると考えられることから、本法案において共同利用を可能とする制度を整備する」とし、中継局の共同利用によって、「NHK自体の業務運営の効率化が図られることもあると考えられ」と答弁した。また、NHKに対して、「放送法にのっとり、その業務に支障のない範囲において協力をを行うとともに、視聴者の理解を得られるようしっかりと説明責任を果たしていただくことを期待」と述べた³⁹。

続いて、NHKは、「視聴者の皆様の理解を得ることは大変重要」と述べ、改正案に基づくネットワークインフラの共同利用などについては、「民間放送事業者との二元体制を堅持し、地域の皆様にNHKと民間放送事業者の放送を将来にわたって届けていくことを目的」としており、「地域の放送ネットワークインフラを維持していくこと」が重要であると答弁した。その上で、NHKは、「民間放送事業者と連携協力しまして、維持管理のコスト抑制や保守管理の人員確保に取り組むことで、視聴者の将来の負担軽減につなげていきたい」と述べた⁴⁰。

さらに、NHKは、中継局の共同利用に関する詳細な内容について、「毎年度の事業計画で公表し、適正性などを説明することで視聴者の皆様に理解していただけるよう取り組む」と答弁した⁴¹。

(ウ) 中継局の共同利用による子会社の創設とNHK改革との整合性

NHKはスリム化を目指す改革⁴²を行っている一方、改正案はNHKの子会社の設立につながるため、NHKのスリム化の方針と逆行する疑いがあることから、その整合性について質疑された。

これに対し、稲葉NHK会長は、「NHKでは、設備や保守の仕様の統一、あるいは一括発注などに取り組んでコスト削減に努めてきた」とこれまでの成果を示した上で、共同利用についても「今後、民間放送事業者とも意見交換をしながら、更に合理的で安価な方法がないかどうかを検討し、効率的な維持管理の方法を追求していきたい」と答弁した⁴³。

その上で、稲葉NHK会長は、スリム化を目指す改革との整合性について、「例えばこの共同利用型モデルなどの選択肢については、民間放送事業者も含めた業界全体の設備維持コストを抑制するということが必要だというふうに考えてございまして、NHKとしても、こうした形で視聴者の将来の負担軽減を目的に設備維持コストを抑制するとい

³⁸ 第211回国会衆議院総務委員会議録第13号（令5.5.16）

³⁹ 第211回国会衆議院総務委員会議録第13号（令5.5.16）

⁴⁰ 第211回国会衆議院総務委員会議録第13号（令5.5.16）

⁴¹ 第211回国会衆議院総務委員会議録第13号（令5.5.16）

⁴² NHKは、「NHK経営計画（2021-2023）」において、「スリムで強靱な「新しいNHK」を目指す構造改革」を掲げ、「子会社を始めとした全体の規模を縮小すること」等を盛り込んでいる。

⁴³ 第211回国会参議院総務委員会会議録第12号（令5.5.25）

うことは、これはもう大前提でございますので、御指摘のようなスリムで強靱なNHKに逆行するということはない」と答弁した⁴⁴。

(4) 放送設備の外部利用への対応

ア マスター設備のクラウド化の進展と総務省の取組

今後、マスター設備のクラウド化など放送設備の外部利用の進展が想定されることを背景に、改正案は外部利用の際の監督規定を新設することとしている中、マスター設備の技術革新が進んでいることを踏まえた総務省の取組等について質疑された。

これに対し、総務省は、柔軟な機能拡張や効率的なリソース共有を実現するクラウドについて、「各分野で積極的に活用されている」と述べた上で、放送分野においても、「番組制作から送出までクラウド上で一貫して行うことによる業務フローの短縮、簡略化、あるいは設備の設置場所に依存しない運用体制の構築、自社設備から外部リソースへの利用転換による設備投資の負担軽減などの業務効率化や利便性向上、コスト削減等の実現が期待されて」といるとクラウド化のメリットを述べた⁴⁵。

また、総務省は、マスター設備について、「クラウドを活用したシステムの開発が進められるもの」との考えを示し、総務省として、「技術動向を注視するとともに、必要な環境整備に取り組む」と答弁した⁴⁶。

イ 委託先のマスター設備の維持管理や運用面に対する放送事業者の関与

放送事業者がクラウド等の外部事業者が提供する設備等を利用する場合であっても、放送事業者には番組の送出を適切に実行する責任があるという観点から、放送事故等の発生防止のため、委託先のマスター設備の維持管理や運用面に対する放送事業者の関与の在り方について質疑された。

これに対し、総務省は、放送事業者が外部事業者の提供する設備等を利用する場合においても、「放送事業者の責任において安定的な放送を確保する仕組みが重要である」とした。その上で、改正案について、「放送事業者に対しまして、外部事業者を含めた業務管理体制の維持義務を課しまして、その履行を担保する制度を新たに設けること」を内容とするものであり、具体的には、「放送事業者に対し、外部事業者も含めて、非常時や緊急時であっても業務を確実に実施することができるよう適切な体制の維持を求めるもの」と説明した⁴⁷。

ウ マスター設備のクラウド化に当たっての安全性・信頼性対策

現在、マスター設備はインターネット等外部利用から隔離されているが、マスター設備をクラウド化することで外部ネットワークとマスター設備が接続されるため、マスター設備のクラウド化に当たってのサイバーセキュリティ対策等、安全性や信頼性の確保について質疑された。

⁴⁴ 第211回国会参議院総務委員会会議録第12号（令5.5.25）

⁴⁵ 第211回国会衆議院総務委員会会議録第13号（令5.5.16）

⁴⁶ 第211回国会衆議院総務委員会会議録第13号（令5.5.16）

⁴⁷ 第211回国会衆議院総務委員会会議録第13号（令5.5.16）

これに対し、総務省は、「クラウド化により外部ネットワークと接続され、設置場所や維持管理等にも変化が生じることから、これらに関する安全、信頼性対策について検討する必要がある」との考えを示した上で、「昨年12月から、情報通信審議会におきまして、マスター設備のIP化、クラウド化等に伴い、新たに措置すべき安全、信頼性対策等の技術的条件を審議いただいている」と説明した⁴⁸。

こうした審議状況に加え、総務省は、「放送事業者が外部事業者を利用した場合であっても、安定的な放送を確保する観点から、外部事業者との間を含めた業務管理体制の維持義務を新たに設ける」と改正案による措置を示し、こうした取組を通じて、「放送事業者が経営の選択肢としてマスター設備のクラウド化を選択した場合に、安心、安全かつ円滑に導入できるよう、技術及び運用の両面から、必要な環境整備に取り組む」と答弁した⁴⁹。

(5) マスメディア集中排除原則の例外の拡大（省令改正）

放送法は、多元性、多様性、地域性を確保するためマスメディア集中排除原則を定めており、兼営・支配を原則禁止している⁵⁰一方、総務省令において同原則の例外を設けることができるとしている（第93条第1項第5号）。

取りまとめにおいては、「マスメディア集中排除原則の見直し」についても方向性が示されており、令和5年3月10日、放送事業者の経営の選択肢を増やす観点から、改正案に先立って、「基幹放送の業務に係る特定役員及び支配関係の定義並びに表現の自由享有基準の特例に関する省令（平成27年総務省令第26号）」が改正・施行（令和5年総務省令第13号）された。内容としては、①地上基幹放送の異なる放送対象地域に係る規制の特例の創設、②認定放送持株会社⁵¹傘下の地上基幹放送事業者における地域制限の撤廃の2点である⁵²。

委員会においては、本省令改正について質疑されていることから、主な議論を紹介する。

ア マスメディア集中排除原則の例外の拡大の趣旨

令和5年3月の省令改正によって、マスメディアの集中化を認める方針に転換したのではないかとの懸念の下、その趣旨について質疑された。

これに対し、松本総務大臣は、取りまとめでは、「インターネットを含め情報空間が放送以外にも広がる現在においては、マスメディアの集中排除原則の政策目的（中略）を実現するための政策手段によっては、経営の選択肢を狭め、かえって多元性等を損なう

⁴⁸ 第211回国会衆議院総務委員会議録第13号（令5.5.16）

⁴⁹ 第211回国会衆議院総務委員会議録第13号（令5.5.16）

⁵⁰ 兼営とは、一つの基幹放送事業者が2以上の基幹放送を行うことであり、支配とは、基幹放送事業者が「支配関係」を有する者を通じて2以上の基幹放送を行うことである。

⁵¹ 認定放送持株会社制度は、総務大臣の認定を受けることにより、基幹放送事業について、持株会社によるグループ経営を可能とする制度であり、持株会社を通じた資金調達や人材、資金、設備等の経営資源の効率的運用、放送事業者間の連携ニーズへの柔軟な対応を可能とすることを目的としている。

⁵² 具体的には、①地上基幹放送の異なる放送対象地域に係る規制の特例の創設について、放送対象地域が隣接している場合のみ最大9局まで兼営・支配ができるとしていたところ、隣接しない場合でも最大9局まで兼営・支配ができるとされた。また、②認定放送持株会社傘下の地上基幹放送事業者における地域制限の撤廃については、認定放送持株会社が傘下に置くことができる放送事業者の地域数を12地域とされていたところ、地域数の制限が撤廃された。

ことにもなりかねないといった考えが示され」たと答弁した上で、省令改正について、「放送を取り巻く環境が大きく変化する中において、放送の多元性等が損なわれないよう、放送事業者の経営の選択肢を増やす観点から行ったもの」と述べた⁵³。

イ マスメディア集中排除原則の目的の維持

マスメディア集中排除原則の例外の拡大を受け、同原則の目的である多元性、多様性、地域性の確保をどのように担保するかについて質疑された。

これに対し、松本総務大臣は、「省令の改正において、例外である規制を緩和する中においても引き続き一定の制限を設け、マスメディア集中排除原則は維持」すると述べた上で、「放送法第163条は、認定放送持ち株会社の傘下の放送事業者に対して、放送対象地域向けに自らが制作する放送番組を有するように努力義務を課して」おり、「放送の多元性、多様性、地域性を制度的にも担保」していると答弁した⁵⁴。

加えて、松本総務大臣は、取りまとめにおいて、「制度見直し後も総務省において、放送の多元性・多様性・地域性に与える影響について引き続き検証していくことが求められる」とされていることを引用した上で、「総務省としましても、マスメディア集中排除原則の趣旨を踏まえて、放送の多元性、多様性、地域性が担保されるよう、省令で定める特例について不断の検証を行」うと答弁した⁵⁵。

(6) 附帯決議

こうした委員会における議論を経て、改正案に対し、衆参両院の総務委員会において附帯決議が付された。このうち、参議院総務委員会における附帯決議は**図表6**のとおりである⁵⁶。

図表6 参議院総務委員会における改正案に対する附帯決議（令和5年5月25日）

政府及び日本放送協会は、本法の施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。
一、政府は、基幹放送事業者が特定放送番組同一化を行う場合における地域性確保措置については、事業者の自主自律により、それぞれの放送対象地域における放送番組に対する固有の需要を引き続き満たせるよう、地方自治体等の幅広い関係者の意見を聴取しつつ、当該措置の実効性の確保に向けて、必要な措置を講ずること。
二、協会は、基幹放送局提供子会社の設立や当該会社が提供する中継局設備の民間放送事業者との共同利用が、受信料を基にして行われることに鑑み、協会の資産を適切に使用するとともに、広く国民・視聴者の理解を得られるよう説明責任を果たすこと。また、中継局設備の保守運用に係るコストが民間放送事業者よりも高いとの指摘もあることから、その要因を分析し不断に見直すとともに、共同利用を行う民間放送事業者の過度の負担とならないようにすること。
三、政府は、特定放送番組同一化及び中継局設備の共同利用が基幹放送事業者の柔軟な事業運営を可能とするためのものであることを踏まえ、事業者が利用しやすいものとなるよう、その要件・手続等の明確化・透明化を図ること。
四、政府は、今後想定されるマスター設備のIP化・クラウド化等の進展に当たって、基幹放送事業者の責任により安定的な放送を確保できるよう、安全性・信頼性対策について引き続き検討を行い、必要な環境

⁵³ 第211回国会衆議院総務委員会議録第13号（令5.5.16）

⁵⁴ 第211回国会衆議院総務委員会議録第13号（令5.5.16）

⁵⁵ 第211回国会衆議院総務委員会議録第13号（令5.5.16）

⁵⁶ 衆議院総務委員会における改正案に対する附帯決議は、衆議院HP <https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/soumuA46F823F0CD3EA54492589B80011981F.htm>（令5.6.20最終アクセス）を参照。

整備に取り組むこと。

五、政府は、マスメディア集中排除原則が放送の多元性、多様性、地域性の確保に大きな役割を果たしてきたことに鑑み、令和五年三月の省令改正による同原則の例外の拡大後においても、基幹放送事業者によるそれぞれの放送対象地域における放送番組の多様性等が確保されるよう、不断の検討を行うとともに、必要な措置を講ずること。

六、政府は、協会及び各地の民間放送事業者が行ってきた放送が、災害情報や地域情報等の発信等において重要な社会的役割を果たしてきたこと、また、放送と通信の融合が一層進展していることに鑑み、引き続き視聴者へ良質なコンテンツを提供するなど放送の持続的な維持・発展を可能とするため、ローカル局の経営合理化など、その将来的な経営の在り方を含めた放送の今後の在り方について不断の検討を行うとともに、必要な措置を講ずること。

七、政府は、デジタル社会を支え、国民生活に必要な不可欠な放送・情報通信インフラの整備の推進、維持管理の確保に万全を期すこと。

右決議する。

(出所) 第211回国会参議院総務委員会会議録第12号(令5.5.25)から抜粋

5. おわりに

改正案は、放送事業者を取り巻く環境が変化する中、放送事業者の厳しい経営状況に鑑み、放送事業者が経営の選択肢を広げ、将来的な経営形態の合理化も含め、その経営基盤の強化を目的として提出された。

委員会において、放送事業者の将来的な経営形態の合理化について質疑され、松本総務大臣は、「それぞれの事業者がその実情に応じて自ら戦略的に経営基盤を強化をし、あわせて放送事業者の人材とその放送番組の制作能力を維持強化するための前向きに投資を行っていただいて、経営合理化を通じた番組制作人材、設備など、様々なレベルでの再編統合に取り組んでいただいて、新たな事業展開の可能性を広げていただければ」と答弁している⁵⁷。

また、取りまとめにおいても、「放送事業者の放送ネットワークインフラに係るコスト負担を軽減し、コンテンツ制作に注力できる環境を整備していくことが重要」とされ⁵⁸、検討会の下、「放送コンテンツの制作・流通の促進に関するワーキンググループ」が開催されている。同ワーキンググループは、放送に限らず、インターネットによる配信を含めた多様な伝送手段によって、視聴者に選択される質の高い放送コンテンツを流通させること等について議論している⁵⁹。

放送事業者は、今回の法改正などにより経営の合理化を行うに当たっては、その先にある人材や放送番組の制作能力の強化などへの前向きな投資や質の高い放送コンテンツをより多くの人々が視聴するための取組につなげ、放送事業者に求められている公共的な役割を今後も果たしていくことをしっかりと意識した上で、経営基盤の強化に取り組むことを期待したい。

(たなか としゆき)

⁵⁷ 第211回国会参議院総務委員会会議録第12号(令5.5.25)

⁵⁸ デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会「デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ」(令4.8.5) 29頁

⁵⁹ 放送コンテンツの制作・流通の促進に関するワーキンググループ(第5回)(令5.4.24)資料5-4