

政府規制等と競争政策に関する研究会  
(通信・放送の融合の進展下における放送分野の競争政策の在り方第2回)

平成21年12月11日

【藤本調整課長】 それでは、定刻になりましたので「政府規制等と競争政策に関する研究会」を開催させていただきます。

まず、配付資料の方を確認させていただきます。

資料1といたしまして「コンテンツの流通段階ごとの役務の提供主体と視聴環境」という1枚紙がございます。

資料2といたしまして「放送分野におけるコンテンツ流通の概況」という資料がございます。

資料3といたしまして論点の紙でございますけれども「通信・放送の融合の進展下における放送分野の競争政策上の論点」という資料がございます。

なお、会員の皆様には参考資料といたしまして、前回配付いたしました「放送分野の動向及び規制制度」という資料と、それから「通信・放送の総合的な法体系の在り方の答申の概要」の2つを添付して配付しております。

それでは、これからの議事につきましては、井手座長代理にお願いします。よろしくお願いいたします。

【井手座長代理】 ありがとうございます。それでは、本日は放送分野ですけれども、通信・放送の融合の進展下における放送分野の競争政策上の論点ということで、これまで議論してきましたけれども、本日は、その中で競争政策上の論点について、事務局から御説明していただいた後、議論に入りたいと思います。それでは、よろしくお願いいたします。

【藤本調整課長】 それでは、お時間を少しいただきまして、事務局から御説明をさせていただきます。

まず、資料1でございますけれども、これは前回の資料をやや拡充して作成しております。2つのことを考えておりまして、まず、1つは、それぞれのレイヤー間の境目を明確にするということで、灰色の点線を3本入れてございます。

もう1つは、前回の議論で出ましたけれども、視聴者から見たサービスの代替性というものをお考えまして、あるいは規制の相違という点を踏まえまして、サービス全体を無料放送と多チャンネルの有料放送に分けることができるかと思ひまして、チャンネル数のところ、BS放送のところは点線が入っておりますけれども、そこから上が無料放送、下が有料多チャンネル放送と区分いたしました。

BS放送につきましては、今後、有料のチャンネル数が増えるということがございます。また、アンテナは、CS110度放送用を使えますし、3波共用チューナーがテレビに標準装備されてきているというところを踏まえまして、BS放送とCS110度放送は同じように考

えることができるのではないかと思いますので、BS放送の右側にある点線を境目として、下が有料の多チャンネル放送、上が無料放送というふうに2つに分けることができるのではないかとということで整理をさせていただいたものであります。

それでは、資料2について御説明を申し上げます。

コンテンツの流通の概況ということでございますが、全体を3つの部分に分けております。

まず、第1に、市場の概況でございます。

第2に、放送コンテンツの流通の現状についての概観を伝えております。

第3に、放送コンテンツの制作又は流通を巡る環境がこれまでどう整備されていたのかという点について整理させていただいております。

第1でございますけれども、市場の概況でございます。まず、市場規模ですが、映像コンテンツ全体について見ますと、約5兆円ということになっております。

図表1のグラフを見ていただきますと分かりますように、民放の地上波放送からCATVまでが放送ということになりますけれども、民放の地上波放送による流通の占める割合が圧倒的に高いということが見て取れるかと思えます。

図表2の円グラフは、流通の状況でございます。一次的に流通する市場、それから最初に流通することを想定したメディアとは別のメディアで流通する、いわゆるマルチユースの市場の2つに分けてお示ししており、地上テレビ番組につきましては、一次流通市場での割合は非常に高いわけですが、マルチユース市場での割合は低くなっています。また、図表3は流通量ベースの市場規模でございますけれども、いずれを見ましてもマルチユースが進んでいない状況が見て取れると思えます。

続きまして、2ページでございますが、放送コンテンツ市場の構造ということでございます。

まず、需要者と供給者に分けて書いてございますけれども、需要者、これは放送事業者ということでございますけれども、地上波放送事業者の参入・退出がございませんので、127という一定の数で推移しておりますが、衛星放送につきましては、事業者数が全体に減少しているということが分かると思えます。

図表5でございますけれども、映像コンテンツの制作調達に掛かる費用という観点から見まして、制作金額で見た場合、円グラフを見ていただければ、地上波放送の番組制作規模が非常に大きな地位を占めているということが分かると思えます。

放送コンテンツの供給者である番組制作会社については、図表6の円グラフを見て分かりますように、約8割の事業者が中小企業となっております。

次のページにまいりまして、放送コンテンツの流通の現状でございます。

流通市場の大半を占めておりますのは、地上波放送ということでございますけれども、地上波放送につきましては、系列を超えたコンテンツの売買が余り活発とはいえない状況にあるということでございます。

まず、(1)ですけれども、地上波放送につきましては、いわゆるキー局と系列局の間でネットワーク協定というのがございますけれども、この協定に基づきまして、ネット枠という放送枠がございます。ネット枠は、全系列局が同一番組を同じ時間、同じ内容で放送しているというものであります。

ネット枠の広告につきましては、通常は、キー局が一括してセールスを行っておりまして、系列局に収入配分を行っております。他方、系列局は、番組発局、これはほぼキー局でございますけれども、番組発局に対して分担金を負担するというようになっております。

それから、ローカル枠というものがございまして、これは、キー局及び系列局が独自に番組を制作あるいは調達を行うという枠ですけれども、キー局につきましては、自ら制作することが多いという反面、系列局につきましては、大半をキー局などから番組を購入するという形で調達しているということでございます。

続きまして、5ページでございますけれども、主要な放送コンテンツとして、どのようなものがあるかということでございますけれども、中心的なものとしては映画コンテンツ又はスポーツ中継というものが挙げられるということでございます。

図表8のグラフでは、多くのCATV事業者から支持されているチャンネルとしてどのようなものがあるかということが示されておりますけれども、映画あるいはスポーツというものが上位に来ていることが分かります。

これらの中には、視聴率又は視聴契約獲得の競争に大きな影響を与えております、いわゆるキラコンテンツというものも含まれているということでございます。

続きまして、放映権の取引でございます。まず、映画でございますが、放送コンテンツとしての映画につきましては、多チャンネル化が進んでいるということございまして、有料放送による放映が中心になってきております。

映画の多くは外国映画ということでございますけれども、この放映権につきましては、配給会社や放送事業者が獲得しているという状況でございます。

邦画につきましては、最近では「製作委員会」というものを組織して資金調達を行って制作するという方法が主流になってきているということが、図表10を見ると分かるということでございます。

下に参りまして、スポーツでございます。スポーツ分野でテレビ放送されているものとしては、国際大会のようなイベントあるいはプロスポーツのリーグ戦というような、シーズンを通じて開催されるものがございます。

前者につきましては、サッカーの世界カップのような大規模なものにつきましては、放送各社が共同で出資してコンソーシアムを組織しております。このコンソーシアムがイベントの主催者からテレビ放映権を購入するという形でございます。

それから、シーズンを通じて開催されるようなものがございますけれども、これについては、リーグに所属する各チームが個別に放送事業者と放映権の交渉を行う場合がございますが、その一方で、リーグ組織などが一括して放映権の交渉を行う場合というものもござ

います。

ヨーロッパでは、プロサッカーの人気の高いわけですが、その放映権を巡りまして、EU競争法上問題があるという指摘があり、必要な措置が採られているということがございます。

例えば、UEFAチャンピオンズリーグ放映権というものがございすけれども、これは、かつては各国で1つの放送局に対して、排他的に販売されて、かつ、その契約期間も7年と長期に及ぶものでありましたが、現在では放映権が分割され、各国でも複数の放送局が獲得可能となっております、契約期間も最長で3年とされております。

次のページに参りまして、放送コンテンツの制作・流通を巡る環境整備ということでございます。

最近では、広告収入の低下もございまして、マルチユースによる収益獲得の機会ということが重視されるようになってきているということでございます。このため、最近では、マルチユースを円滑に進めていくということで、いくつかの環境整備がなされているということでございますが、その1つに権利処理の円滑化ということがございます。

それから、放送局等の流通部門ではなく制作者側が主導的な立場にあれば、より多様な経路への流通が促進されるということで、番組取引市場の活性化につながるということが考えられるわけですが、この点に関連しまして、著作権の帰属の問題があるということと、制作者にとっての資金調達の話ということがございます。それぞれについてどのような環境整備が行われているかということをお紹介いたします。

まず、1つ目が、著作権処理の関係でございすけれども、著作権の権利の集中管理事業というものがございまして、これは、多数の権利者に代わり、権利を管理する事業ということでございます。これにより、権利の許諾を得ることにつきましては、処理が円滑になるという効果がございすことから、管理事業者数又は管理事業者に委託する事業者の数は、共に増加傾向にあるということが、9ページのグラフを見ると分かります。

(2)でございすけれども、民間における取組ということで、放送コンテンツのマルチユースを進めていくための障害となっていることとして、権利者と許諾の条件について合意できないといった取引条件の問題があるということが言われております。例えば、そもそも権利者情報を簡単に把握できない、それから権利者の所在や消息が不明であるといったことがございまして、なかなか権利処理が円滑に進まないということでございます。

このため、民間におきましては契約内容を標準化したり、権利者情報のデータベース化や不明権利者の検索等を行うサービスなどが提供されているという状況でございます。

また、著作権の管理事業に関連いたしまして、例えば、映像コンテンツについては、3団体が共同で一般社団法人映像コンテンツ権利処理機構を設立したということで、より円滑な権利処理が実現されるということが構想されております。この法人は、平成22年4月から業務が開始される予定になっております。このほかにも、各利用者がそれぞれの権利者に対して許諾を求めるといったときに、窓口を1つにするという試みがなされております。

す。

次は、一般社団法人著作権情報集中処理機構についてでございます。これは、著作物等の利用者及び権利者との連携の下で、著作物等の利用状況及び権利関係に関する情報を整理するという試みでございます。こちらも平成 22 年 4 月に業務が開始される予定となっております。

続きまして、11 ページの上の方でございますけれども、放送番組につきましては、とりわけ過去のものにつきまして、二次利用の際に権利情報を改めて調査したり、放送番組を構成する脚本、音楽、レコード等々すべての権利者から改めて許諾を得る必要があるということがございます。

加えまして、流通慣行ということでございますけれども、放送局が放送した番組については、自ら又は系列局による再放送、あるいは放送以外のメディアによる提供を予定している場合というのがございますけれども、こういう場合には、自己の再利用以外の二次利用について調整を要するということがあります。

2 つ目の著作権の帰属の関係では、コンテンツ制作につきましては、より公正な取引の実現又はコンテンツのマルチユースに資するという観点から、政府はガイドラインを整備しております。具体的には、公正取引委員会及び総務省で、11 ページに記載されているガイドラインを公表しております。

ただ、実際の取引におきましては、複数の番組制作会社が多層的に関与することがございます。例えば、いったん放送局の系列の番組制作会社に制作を委託し、そこから更に独立系の番組制作会社に再委託することや、1 つの番組を複数のコーナーに分割をして、コーナーごとに制作の委託を行うといった取引がなされておまして、著作権の帰属に関して放送局に有利ではないかといった指摘がございます。

また、仮に番組制作会社が権利を確保できたとしても、中小企業が多いということもあり、その多くは自分でコンテンツの販路を持たないということがございますので、結果的に権利を放送局に預けるという形になっている場合も少なくないといった指摘もございます。

最後に、資金調達の関係でございますけれども、多様なコンテンツの制作・流通という観点からは、番組制作会社が、制作資金の面でも流通部門から独立できるという環境の整備が必要だろうということだと思っております。これまでは、例えば、映画の制作などにつきましては、商品ファンド法に基づいて投資を広く募るといったような手法がございました。また、近年では、信託業法の改正が行われたということがございます。

信託業法につきましては、12 ページに図が出ておりますけれども、受託可能財産の範囲が拡大され、放送コンテンツを構成している知的財産権も受託可能な財産の対象となったことから、制度が活用されてきております。

ただ、信託が活用される場面というのは、特許権等の産業財産権が中心になっていと言われておまして、著作権につきましては、なかなか信託制度の利用が普及していない

ということが言われております。

その理由としましては、著作権のコンテンツなどの経済的価値の評価がなかなか難しいということが指摘されております。

以上が資料2についてでございますが、資料3の説明に移らせていただきます。こちらは、前回お出しした「競争政策上の論点の整理」をやや構成を変えて改定したものでございます。

前回、1つは垂直的規律の切り口、もう1つは多チャンネルメディア間の規制という切り口で整理し直した方がいいのではないかというお話をいただきましたので、そういう形で組み替えさせていただいております。

まず、1番目がレイヤー間の垂直的規律ということでございます。

(1)が、番組編集業務と設備運用業務の、いわゆる垂直的な分離という論点でございます。

(2)が、電波の効率的な利用の促進ということでございます。より経済的価値を反映した電波利用の負担の在り方又は電波の時間・空間的な貸与制度の導入といったことについてどう考えるのかということを示させていただいております。

(3)が、レイヤー間におきまして、差別的取扱い又は取引拒絶といった競争阻害的な行為が行われるおそれについての記述でございます。

前回は、事前規制うんぬんということで記述をしておりましたけれども、今回は、レイヤー間の規律について、競争の基本的なルールである独占禁止法による事後規制で対応可能と思われるがどのように考えるか、というように整理をさせていただいております。

(4)が、先ほどの資料2に関係する新しい論点ということでございますけれども、コンテンツ供給者と番組編集事業者ということでございます。

アは、番組の制作取引ということでございますけれども、放送コンテンツの制作費につきましては、地上波放送に大きく依存しているということがございます。また、先ほど申しましたように、番組制作取引が複雑になっている、又は系列局間の取引以外の流通がなかなか活発ではないといった状況がございます。このため、制作者が主導的に放送コンテンツの流通取引を行うことが困難であると思われましても、この点について競争政策の観点からどのような点に留意をする必要があるかということでございます。

イは、前回も議論がありましたけれども、キラーコンテンツ関係でございます。有料放送市場が拡大するということが、視聴契約の獲得に有利な放送コンテンツの獲得競争が進展していくということが予想されますけれども、こういったキラーコンテンツを巡りまして、公正な競争が阻害されないように競争政策の観点からどのような点に留意が必要かということでもとめております。

2番目が、多チャンネル放送における技術中立性ということで、それぞれの伝送路について非対称な規制があるかないか、という点での整理でございます。

まず、(1)が、多チャンネル放送における規制の在り方ということでございます。CS

放送では、委託放送事業者の専門チャンネルを放送しなければならないという制約がございますけれども、他方、IPTV又はCATVでは、プラットフォーム事業者が自らの判断で個別の専門チャンネル事業者を選定することができるというように規制が異なっておりますが、こういう状況についてどのように考えるかということでございます。

なお、ここで書いておりますIPTV又はCATVは、資料1の一番左側の欄に書いてございますIPTV又はCATVというものに対応すると考えていただいて結構でございます。

(2)が、CATVとIPTVの扱いの違いということでございます。1つは、再送信に係る裁定制度が、一方ではあるがもう一方ではないという違いについてどう考えるかということが1つでございます。

それから、著作権法上の違いということでございますけれども、自主放送に係る権利の許諾に関しましては、IPTVにチャンネル供給をする場合、既にCATVに番組を供給している場合であっても、改めて原権利者の許諾を必要とするといった状況にあるほか、放送の同時再送信に係る場面では、CATVは、区域外同時再送信を行う場合、放送事業者の同意のみが必要でございますけれども、地域限定の困難なIPTVの場合には、放送事業者の同意のほかに、隣接権者の許諾が必要になっているという違いがございますが、この点についてどう考えるかということがございます。

(3)が、外資規制についてでございます。地上波放送、BS放送、CS110度放送に関しては外資規制が残っているということで、こういった適用範囲についてどう考えるかということがございます。

最後のページでございますが、これは、先ほど申しました垂直的規律あるいは多チャンネルメディア間の規制という切り口とはちょっと違う切り口でございますけれども、(1)が、無料放送における放送サービスということでございますが、放送がデジタル化されることに伴いまして、マルチチャンネル化が可能になってきたということでございますけれども、その導入が限られているという現状がございます。マルチチャンネル化の取組というのは、新規参入と同様の効果があるということでございますけれども、事業者がマルチチャンネル化を図ろうとする場合に何か障害があるということであれば、競争政策の観点から十分な監視が必要ではないかということでございます。

(2)が、放送対象地域の関係でございます。関東広域圏又は近畿広域圏の放送事業者を同時に子会社化することができない、広域圏と地域の放送事業者は合併が認められないというような放送対象地域による事業展開の規制というのがございますけれども、こういった点について、競争政策の観点からどのように考えるのかという点を挙げさせていただいております。

資料の説明は以上にさせていただきます。ありがとうございました。

【井手座長代理】 それでは、最初は資料2ですけれども、これは概況説明をしたわけですが、これについて何かこの辺が分からないというような点があれば、まず最初に

資料2について補足的な説明をしていただきますが、何かございますでしょうか。

ないようでしたら資料3に移りますが、いかがでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは、もし何かあれば、議論の途中ででも質問をしていただくということで、本日の議論の本題は資料3でございます。通信・放送融合の進展下における放送分野の競争政策上の論点ということで、資料3は大体どのように考えるかという文章で終わっておりますので、これについて会員の方々の積極的な御議論をお願いします。

全体を通じて御議論いただいてもいいのですけれども、議論を深めるために、1つずつというか、例えば、(1)のレイヤー間の垂直的規律について、番組編集業務と設備運用業務の分離という垂直分離の議論と、(2)の電波の有効利用という電波の割当てに関する議論というのが1番目と2番目にございますけれども、まず、ここについて何か御意見がございましたらお願いします。菅谷先生、いかがでしょうか。

【菅谷教授】 まず、番組編集業務と設備運用業務の分離ということですが、先般、総務省で行われた情報通信法関係の検討会の中では、原則分離という議論ですが、今、現実に地上波で放送事業を営んでいる事業者については、垂直統合と垂直分離の2つ間の関係について考慮しつつというか、分離といっても実態としては1つの事業者が、上と下の両方を手がけてもいいということになっているかと思えますけれども、情報通信のネットワークというものを地上波の放送だけではなくて、衛星放送とか、CATVとか、あと通信も含めて考えますと、大体、番組編集業務的な部分と、ネットワーク的な部分が分離されていて、更にネットワーク部分がオープン化されているというような形になりつつありまして、これまで地上波だけが、その原則とは違う完全一体型ということでした。それにはそれなりの歴史的な理由があるかとは思いますが、これからは、デジタル時代に向けて、地上波放送のネットワーク部分も第三者利用を可能にするような形で、効率的な利用を進めるというようなことからいって、分離というのは好ましいのではないかと思えますので、どのように考えるかということについては、両業務を原則分離して行うという制度がいいのではないかと思います。

【井手座長代理】 地上波放送だけは歴史的なこともあるということですが、今後は、これだけを例外としてとらえるということはやめて、すべての放送事業について分離するという、そういう方向だということですね。

【菅谷教授】 原則としてはそうです。制度として分離して、事業運営上一緒に行いたいという事業者がいれば一緒に行くと。ただし、その場合でも、設備運用業務というか、ネットワーク部分の利用に関しては、第三者利用みたいなものを認めていく。実際にそのようなオープン化をしたときに、地上波放送の空き時間を使って何か行う者がいるのかどうかという議論もあるのですけれども、とりあえず制度としてはそういう形になっていく方がいいのではないかと思います。

【井手座長代理】 そのほか、いかがでしょうか。

【武田准教授】 この議論は、完全な垂直統合か、完全な垂直分離かという二分法で書い



てしまいがちですけれども、通信の分野では、ヨーロッパやイギリスでは、中間といいますか、機能分離とか会計分離、子会社方式等々の議論が出ていますし、実際に行われているわけです。完全に分離か、完全に統合かという二分法を超えて、その中間で具体的に行われているような方式が、ハードとソフトの分離原則が目的としていたことを実現する手段として適切かどうかという議論の進め方というものもあると私は考えています。

【井手座長代理】 それは、地上波放送に限ってということですか。

【武田准教授】 地上波放送に限らず、ここでは通信と放送が融合していくという話で、レイヤー間の規制を行っていくということですから、そういうレイヤー間の規制に移行するという流れからも、ヨーロッパでは通信と放送は基本的に同じように扱われておりまして、同じように機能分離という第三の道で、統合と分離の両方の良いところ取りをしているのですけれども、そういうことを参考に、日本の地上波放送についても、そういうことを実際にできるかどうかは別にしまして、そろそろ考えてもいいのではないかという意見です。

【井手座長代理】 そのほか、いかがでしょうか。(2)の方でも構いませんので、何か御意見はありますでしょうか。

事務局は、(2)①は、オークションとかも考えて書いたのですか。

【藤本調整課長】 特に限定しておりませんが、より経済的価値を反映した形で、電波利用の負担をどのように考えるのかということを書かせていただいております。

【井手座長代理】 いかがでしょうか。(3)の方でも構いません。

【岸井会員】 どう考えるかというとなかなか話がしにくいところがありますので、なかなか考えづらいところですが、先ほど菅谷先生などがおっしゃった分離の問題と、(3)の問題は連動しているというか、結び付いているというように思います。菅谷先生のお話の大半も恐らくそういうことだったと思うので、その辺は問題として、(1)と(3)が連動しているという方向で議論するというのは私も賛成なので、是非そういう形で進めていただければと思います。

それで、これは菅谷先生に確認ですけれども、分離というときは、結局、今の放送法では、地上波放送は地上波放送事業者として一括して免許を受けていたところを、結局分離するということは、別々にもう一回許認可を受けるというか、いわゆる設備運用事業者と番組編集あるいは番組放送事業者のそれぞれで許認可を受けるというか、受け直すということですか。そして、そこでいろいろ許認可の条件なり何なりを番組編成の基準とかに、又は設備運用であればこういうことだということによってルールを立てるということによって、組織として番組編集業務と設備運営業務を一体化するのか、そうではないのかということでしょうか。

例えば、子会社で行っていいのか、若しくはそうしなければいけないのか、それとも、一体的な組織でもいいけれども許認可は別々に受けなければいけないのかなど、いろいろ考えられる。通常、常識で考えると、許認可を別々に受けるということになるかと、やはり

組織も別にするのかなというようにも思いますが、その辺の具体的な制度の在り方というのは、どのように考えているかというのが、ちょっとイメージがつかめなかったので、そこがもし分かったらということが1つ。

その上で、例えば、(3)の設備運用事業者に関していろいろ記述をするという場合は、どういう形で記述をするのか。例えば、設備運用事業者の許認可をするときに、何か条件を付すという形にするのか、それとも、設備運用事業者は電気通信事業者だとすると、電気通信事業法上の、接続義務とかそういうようなルールを言わばそのまま横滑りさせる形で規律を課すのか。又は、設備運用事業者は放送について特殊性があるので、それこそ非対称規制みたいなもの、今の携帯電話で行われているような規制を課すのか。事業法上のイメージがどういう形になるのかということが分からないところがあって、なかなか議論しにくいところがあるので、まだ詰めていないということなのかもしれませんけれども、何かお分かりになる範囲で教えていただけたら、議論がしやすいのではないかと思います。

【菅谷教授】 多分、そこまで詰めた議論というのは、まだ行われていないというのが一番の回答かと思います。ただし、今の委託放送、受託放送という制度がございますね。あれは認定制度を採用していて、委託放送事業者は受託放送事業者に対して、ネットワークを使ってもいいですよという契約を結んだことを総務省が認定する形ですけども、あのような形もあるでしょうし、あと、有線テレビジョン放送法の中でも設備と事業の部分が分けられて規定されています。ですから、そういうようなところが、地上波放送の中でどういう形で書き込まれるかということだと思っております。とりあえずは、もし今までどおりのやり方というか、ソフトも提供してハードも自分で提供するという形で継続したいという事業者がいれば、それは新しい制度の中でも1つの事業者会社の中で、そういうことを継続できるという形で、新しい制度に移行するという理解だと思います。詳細については、どのような形で、法律的に整理するかということは、まだきちんとした議論はできていないと思います。

【井手座長代理】 (2)の点についてはいかがでしょうか。電波の問題ですけれども、何か御意見はございますでしょうか。

【菅谷教授】 経済的資源としての電波ということであれば、経済的価値を反映した電波利用の負担の在り方とか、ここはこれでいいと思うのですが、このセンテンスの書き出しの中で、放送分野の周波数の割当ての固定化による既得権益化うんぬんで通信分野の利用を妨げることにもなる。その後に負担の在り方うんぬんをどのように考えるかというのは、特に地上波放送については、経済的価値だけではなくて、特に基幹放送として日常生活に必需の情報を提供しているという社会的価値なども考慮した電波利用の負担の在り方みたいなことは考えてもいいのかなとは思っています。ちょっと私が気になったのは、経済的価値だけでこの議論が終始してしまうのはどうなのかなと思いました。

【武田准教授】 経済的価値を反映した電波利用の負担というのがオークションという

ことであるならば、また通信の話になるのですけれども、イギリスでは第三世代携帯電話用の電波をオークションに掛けたところ、ブリティッシュテレコム（BT）が見込み違いで、高過ぎる金額で落札をしてしまって結局資金的な余裕がなくなり、第三世代携帯電話の普及が遅れました。

また、アメリカでは、最近、デジタル放送化で空帯域となった700MHz帯域のオークションが行われたところ、この帯域の落札者は既存の通信事業者だけで、結局、以前と何も変わらなかったということがあります。

結局、オークションで落札したプレイヤーが、既存のプレイヤーのみであったということならば、何も変わらないし、更に集中化したということになるならば、菅谷先生がおっしゃったように、経済的な価値以外の価値というの脅かすことになるのではないかと、そういうおそれがあるのではないかと感じました。

【松村会員】 まず、オークションに関して、既存事業者が落札して何も変わらなかったということがあったとして、それが悪いことだとは私は思いません。既存事業者が非常に効率的だということを高い価格を付けて落札するというで証明したということであるならば問題ないと思います。自由に市場に入ろうと思えば入れるという条件が、きちんと仕組みとしてあって、それで最も効率的な事業者は既存事業者だったから既存事業者だけが生き残ったという状況を見てオークションが失敗したのだと考える必要など全くない。更に寡占化するということに関しては、およそ、電波のオークションに限らず、空港の発着枠のスロットだとかを考えたとしても、オークションの設計をすれば、1つの事業者が全部取ってしまっていて独占するということを起こさないようにする仕組みを当然考えるはずで、今までのオークションでも必要な局面ではそれは考えられています。どの形態のオークションでも、1事業者がすべての周波数を買ってしまおうというようなことは、そもそも設計の段階で排除されていると思います。第三世代携帯電話用の電波のオークションについては、余りにも多くの方が非常に安直なことを言っています。巨額な落札価格だったので、これによって資金が枯渇して、第三世代携帯事業が進まなかったとかという類のことは、もちろん原理的にはあり得ますが、自明なことでも自然なことでもありません。電波は有限な資源ですから、土地になぞらえて考えればよく分かると思います。土地取引でバブルが発生したときに、とてつもない巨額な額で土地を購入したところ、バブルが崩壊して、実は土地の価値が非常に低いということが分かって、その事業者の開発が進まなかったなどということは原理的にあり得るわけです。

しかし、高い値段で土地を買ったため、結果として土地の開発が進まなかったというストーリーが、本当に合理的なのかということ突き詰めて考えていけば、市場メカニズムがきちんと働けば、そんなことは起きないわけです。間違っ買ってしまった人が大損するということはあるとしても、その結果として土地の開発が進まないということにはなりません。開発する価値が依然としてあれば、誰が開発するかは別にしていずれにせよ開発されるはずで、同様に、携帯事業に関して、バブル期に高値づかみしたことが本当に直

接的に技術の普及を遅らせた原因なのかもしれません。短絡的に高値で買った事業者がいて、その後、第三世代携帯電話の普及が遅れたということだけを結び付けただけではないでしょうか。高過ぎたというのは第三世代携帯電話の価値をすごく高く見積っていたということであって、その後、普及しなかったということは、第三世代携帯電話の経済価値というのは実は思っていたほど高くはなく、慌てて導入するようなものではないということが分かったということではないか。湾岸開発の例でいえば、土地の価格が高いと思いついていた事業者がいたが、実際には土地がそんなに価値はなかったというようなことが、湾岸開発が遅れたとき、その2つを安直に結び付けるという議論は、少なくとも役所の人と言うならともかくとして、研究者がそのようなことを言うのは、いかなものかと私は常々思っています。したがって、このような議論をするときには、もう少しきちんと因果関係を考えるべきです。私は、その事例はオークションが失敗した事例だとは必ずしも認識していません。

【武田准教授】 私の説明の仕方が悪かったようです。ここでは、周波数帯の割当てによって既得権益化をどう解消するかというためにオークションが論じられているわけですね。私は、既得権益化をなくして、プレイヤーを増やすという目的に対して、オークションというのは必ずしも有効に機能しないのではないのですかということをお願いしたわけです。

【井手座長代理】 プレイヤーが増えないという問題の解決のために、オークションという制度を使ったとすれば、プレイヤーが増えない可能性が大きいので問題があるということですか。

【武田准教授】 可能性が大きいのか、大きくないかは置いておきまして、既得権益化の解消やプレイヤーを増やすといった目的を達成する手段として、オークションは必ずしも直結するわけではありませんということをお願いしたのです。

【松村会員】 私が最初に言ったことを聞き逃されたようなので繰り返します。問題は既得権益化の定義の問題です。既存事業者が、既にある権利は当然にそのまま使えるという前提でその権益を使い続けられる状況と、フェアに競争をして勝ち残った結果、今までと同じように使えるという状況は、全く違います。勝ち残って取ったというものを、従前と同じように既得権益が維持されていると理解すべきかどうかということをお願いしたわけです。競争の結果、参入企業数が増えなかった事実をもって、既得権益が維持・強化されたなどという安易な議論がいまだに続いているのは驚きです。

例に出されたオークションの目的が競争を導入することならまだ理解できますが、企業の数を増やすことが目的だなどという議論は信じがたい。原因と結果を混同しているのではないのでしょうか。

【菅谷教授】 今のお二人の先生の議論はよく分かるのですが、ここで事例として書かれているのは、放送分野の周波数帯の割当ての固定化による既得権益化ということですので、では、地上波放送にもオークションを導入した方がいいのかという議論につながってしまうのかとも危惧したのです。

諸外国でも、全面的にオークション導入ということではなくて、導入している周波数帯と、導入していない周波数帯というのがあるかと思うのですけれども、私が先ほどお話しした社会的価値うんぬんの話は、そういうオークションが、もし制度として導入されるとしても、社会的価値を考慮して、そういう制度の枠外に置くという周波数帯があってもいいのではないかという議論だったのです。これは、何か事例として放送分野の周波数の割当ての固定化による既得権益化ということなので、もし、経済的価値を反映した電波利用の負担の在り方の方法がオークションだとすると、通信・放送を含めてすべての分野でオークションを導入するというように読めてしまいます。この辺は、皆さんの意見はどうかというのをお聞きしたいと思います。

【井手座長代理】 もちろん、放送の周波数帯すべてでオークションを行うというのではなくて、ある特定のものというのはもちろんですけれども、そのときに、菅谷先生が言われた地上波放送については、ある一定の社会的価値があるから、それについてはオークションの対象外にするといった配慮も必要なのではないか、そういう意見ですね。これは、事務局としては何かありますか。

【藤本調整課長】 事務局としては、電波が1回割り当てられて、そのまま何も変わらないという状況にあるので、既得権益化しているのではないかという指摘があって、しかも電波利用料が経済的価値に見合った額になっていないのではないかという指摘が、地上波放送を含めてございますので、それについてオープンに、特に限定を加えずに、どのようにするのかを議論していただきたいと考えております。

もちろん、それに対して、先ほど菅谷先生がおっしゃったような考え方も当然あるのだろうと思うのですけれども、そこは事務局として議論を限定しているというわけではございません。オークションだけではなくて、いろいろな形で、より経済的価値を反映した負担の在り方を考えるということも1つの選択肢としてあると思います。

【松村会員】 しつこくて申し訳ないのですが、菅谷先生がおっしゃることはもっともで、例えば、極端なケースとして全く制限を加えずにオークションを行ったとして、地上波放送の部分も全部携帯電話事業者が持って行ってしまい、世の中からテレビ放送がなくなってしまうということになってもいいのかという議論だってあり得るわけです。もちろん、そこまで極端なことをおっしゃったのではないと思うのですが。

金銭で計る経済的価値だけで全部決めてもいいのかという御指摘は、実にもっともな話ですが、問題は、オークションをするかしないかではなく、オークションの制度設計の仕方の問題だと思うのです。何に使ってもいいというので、あらゆる電波をオークションの対象にするというのも1つの考え方もかもしれませんが、少なくともいくつかは放送用として確保されるべきであると最初に設定するというのも可能なのだと思います。

そのようなやり方の詳細について、何がいいのかということ、ここでは言っていない。ただ、今まで余りにも経済的価値が考慮されていなかったのではないかという点を指摘しているわけです。仮にオークションを行うならば全面的に何の制限もなく行うということ

が一番いいですなどと言っているわけでは決してなくて、いろいろなやり方も含めて、そういうことを少し考える必要が本当はあるのではないかと考えているだけだと思います。したがって、菅谷先生がおっしゃったようなことを十分に配慮した設計という選択肢も、この中には入っている。あるいは、オークション以外のやり方で入れるということももちろん入っている。そういうことを考えるべきだということを言っているだけだと理解しています。社会的価値の配慮が不要と言っているわけではないと思います。

【岸井会員】 これは、オークションの話になってしまうと、話がばっと広がってしまうので、いわゆる既得権益化ということで、これをどういうふうに解釈するかということはいろいろあると思うのですけれども、割当ての固定化の問題ということで私なりに受け止めますと、イギリスの放送局のオークションが1990年代の初めに行われたのですけれども、実は、そのとき実際にその場に居合わせました。イギリスは現在もオークションを行っているわけですが、オークションを導入した一番大きな背景というのは、特定の業者が放送事業者だということで、電波を言わば独占し続けるわけです。言わば、既得権というのは、特定の放送局がずっと居続けることであり、効率性の問題もありますけれども、放送サービスの多元性ということから考えて、その状態がいいのかという議論がやはりあったのです。ですから、競争をどういうふうに評価するかということですが、オークションとか、あるいは電波利用の既得権化を防ぐというのは、そういう議論も1つあるということですね。その視点も入れないとバランスが取れないと思うので、そこは、私は1つ重要な論点ではないかと思っています。

それから、菅谷先生がおっしゃった社会的価値というのは、私も非常に重要だと思うのですけれども、これはやり方として、例えば、先ほどのイギリスの例でいきますと、イギリスは、民放についてはオークションを行ったわけですね。それはなぜかという、イギリスは、BBCとチャンネル・フォーという独自に公的な資金をバックにしながら番組を作っている、言わばマイノリティー向けの放送局がありまして、つまり公的な放送と、民間的な放送というのを、二本立てにして放送していました。私から見ると、イギリスのチャンネル・フォーというのは、日本の普通の民放だったら絶対に放送しないだろうという、マイノリティーとか、いろいろな立場の意見の番組を放送するわけです。あるいは、非常に大胆な視聴者参加番組を放送するわけで、これは、アメリカの地域のいろいろなCATVとか、常に様々な番組を放送していると思うのですけれども、むしろそういう観点を、固定化、既得権益化という議論に入れて考えた方がいいのではないかと思っています。

ですから、効率的という意味は、経済学の議論と少しずれるところがあるかもしれませんが、私は、多様性が出てくるということです。そこで、言わば視聴者が享受する、多様性による便益というのは正に広い意味での効率性に入るのではないか、そのような観点も入れてみたらどうかと思っております。

この内容は、今、松村先生に整理していただいた議論のように、そのためにいろいろなやり方があるだろうということで、必ずしもオークションに限定しないという形で、いろ

いろな視点から工夫，あるいは検討してみるべきではないか，そのような形でこの記述を私は受けとめております。

【井手座長代理】 (2) ①で書いていることにこだわるとすると，事務局がこのように書いているのは，電波の利用で，例えば，既に割り当てられた事業者が，余りにも安く利用しているので，もう少し経済的価値を反映して，負担を増やすような形で，ということもあるのではないかと，そういう意味合いも含んでいます。

②は，先ほど菅谷先生が言われたように，地上波放送を第三者が使う，貸与するという制度があってもいいのではないかとということで，実際にそういう制度を利用する人がいるのかどうか分かりませんが，制度としてあった方がいいという意味合いで書かれたのですね。

【藤本調整課長】 ②は，これもよく言われていますけれども，地域によって周波数が空いているのに使われていないとか，放送していない時間は周波数が空いているのではないかと，その辺りが資源として有効に使われていないのではないかとという指摘がございますので，それをより有効に使える制度としてこういうのも考えられるということだと思っておりますけれども，それらについてどのように考えるかということでございます。

【井手座長代理】 そういうことであれば，それは制度として実施した方がいいというのは当然出てくるでしょうけれども，それに対して何か問題点はあるのですか。よく分からないのですけれども。

【菅谷教授】 ホワイトスペースとか，そういう話ですね。放送局の人に話を聞くと，現実には，狭い日本ではそんなにうまくいきませんと言われます。でも，制度としてそういうものを導入して，実際にどの程度使えるかどうかは分かりませんが，少なくともほかのネットワークとの競争ということから考えれば，そういうものを導入するということは非常にいいことではないかと思えます。

【井手座長代理】 ここだけに余り時間を取ることができませんけれども，2ページ目の(4)コンテンツ供給者と番組編集事業者，このレイヤー間の規律の問題について，ア，イとありますけれども，これについて何か御意見はございますでしょうか。

【吉野会員】 (4)も，この議論全体のかなり本質的なところに係ってきていると思います。というのは，最初の，番組編集業務と設備運用業務の分離のところの問題に根本的に関わってくるのですが，技術又はソフトの発達の歴史というのは，ずっとアンバンドルの歴史であったわけです。ここは原則を，しかも競争政策上どうあるべきかということをお話す場です。実際の経営に当たっては機能分離などいろいろな形態があるだろうとは思いますが，私みたいにマスコミの中にいた人間からすれば，そういう議論というのは，とても便利でありがたいのですけれども，競争政策上そういう話は，余り意味がない。将来に向けてどうあるべきかという1つの大きな流れ，時代の転換期に来ていることを前提にして，そこでどう考えるべきかと言えば，私は，菅谷先生がさっきおっしゃったように，やはり原則的に2つの機能を分離する方向をはっきりさせることが当然だろうと思えます。

そういう意味でいうと、電波の効率的なうんぬんというのは、ここの議論になじまないのかもしれませんが、周波数帯による割当てというのは、いずれ技術的にはクリアされていくときが来るだろうと思うのです。そういうときに、歴史の1つの転換点であるというきちんとした認識を持つことが必要です。周波数帯の割当ては、もともとが政治利権であって、そこから始まって、それが固定化されたということが常識であって、その意味では、非常に硬直的な仕組みです。今、テレビ局が大不況であるといわれています。客離れが起きているということですね。事業でいえば、古い制度の中で出てきたビジネスモデルが時代に適合しなくなると考えると、今後、大きなこの時代の流れの中で、これからどうしていくべきかという話を競争政策上の観点から議論していくことが、1つの道を示すのだというように私は考えているのです。

【井手座長代理】 今の吉野さんの意見はもともとで、私も賛成ですけれども、こうあるべきだというのを示すというのは、難しいといえれば難しい問題ですけれども、一定の流れというか、競争政策上、こういう方向でやるべきだという、ある意味ではアドバルーンみたいなものを上げるというか、そういう意味では、こういう議論は大変必要だと思います。

そのほか、今の吉野さんに対する意見でも結構ですし、(4)のところでも結構ですけれども、何か御意見はございますでしょうか。

なければ、また後でこのところに戻っても構わないので、まだ2番目、3番目とありますので、先を説明させていただいて、2番目の多チャンネル放送における技術中立性ということで、多チャンネル放送間で規律が異なっているという点について、(1)として規制の在り方ということが書いてあります。この点について御意見を頂きますでしょうか。

【武田准教授】 ここでは、同じようなサービスを提供しているけれども、規制が違う、非対称であるということで、頂いた資料2の24ページを見ますと、それぞれ制度趣旨が掲げられています。先ほどのオークションの話とも似ているのですけれども、非対称自体を議論の目的とするのではなくて、ここに掲げられた目的というのは、今でも維持できる目的として支持できるかということと、その目的を達成する手段としてこういう制度が残っていて、結果として非対称になっているという、そういう趣旨ですね。非対称自体を問題にするのではなくて、非対称を生み出している規制制度、目的と手段を見るという考えの方が、よろしいのではないかと私は感じました。

【井手座長代理】 今の点についていかがですか。

【岸井会員】 武田先生のお話はよく分かるのですけれども、制度自体が、結局、通信・放送の融合の中で、事実面とか、ニーズの変化に追いついていないというか、あるいは不整合が生じているのではないかと、そちらの方が先にあるので、それぞれの制度が設けられた理由、目的でいくと、特に放送は有限希少な財産であるみたいなことを言われてしまうと、それは確かにそうだろうという話になるのですけれども、制度のところを外して、実際にサービスの提供を受ける視聴者の方から見ると、同じようなサービスを提供してもらっているのに、何で供給側の制度がこんなに違っているのかということですね。そちら



の方から考えていった方がいいのではないかとということで、御趣旨はよく分かるのですが、非対称ということの意味はそちらの方も組み合わせて行った方がいいのではないかと。事業展開をする場合に、競争条件が均衡になってくるといことも当然出てきますし、そちらの方と組合せでというか、そういう形で、何でこんなことを申し上げるかということ、私は、放送の専門家がいらっしゃるの、ある意味では、口はばったいのですけれども、放送ということで、言わば一種の聖域みたいになって、放送だからこういう規制が必要だということ、いろいろ法制度が積み重ねられてきたという歴史があるわけです。一回、制度それ自体を疑うと言ったらおかしいのですけれども、ちょっと外してみても、そこから考えるというやり方もいいのではないかと、必要ではないかと私は考えておりますので、個々の制度の違いといった、個別の法律の議論に行ってしまうと、かえって現行制度に足を取られてしまうのではないかと。それを私は心配するところであります。

もう1つ、ここには書いていないのですけれども、この研究会でそもそもそういうことができるかというのは、その意味では、守備範囲を外れてしまうかもしれないのですけれども、やはり放送という部分は、文化的なサービスであり、社会的な価値もあるということで、こういう規制が必要なのだということ、番組の編集基準から何から始まってずっとやられてきているわけです。

私は、個人的には、資料2の21ページと22ページのところに、規制制度の内容がありますけれども、いろいろと細かい規制がいっぱいありますが、今のいわゆる融合現象が起きている中でどこまで必要なのかなど。あるいは、逆に新しく規制を掛けないといけないところも出てきているかもしれないですね。個人的には、むしろそういうものを全部見直すような形でできたらと思うのですけれども、競争政策という観点からすると、放送固有の内容になかなか立ち入れないので、それでこういう非対称のところ注目して議論するという切り口でやっているのだと思うのですけれども、私は、スタンスとしてはそういうようなスタンスを背景にして考えたらいいのではないかと感じております。

【菅谷教授】 この非対称の議論は、いくつか論点があるかと思うのですけれども、まず、再送信に関わる裁定制度の有無ということで、これは、正に一番最近出てきたIPTVと、50年ぐらいの歴史があるCATVの歴史的経緯というものが、こういう形になっているのですけれども、有線テレビジョン放送法の裁定制度というのは、今、デジタルへの移行で、結構、裁定制度自体が問われているわけですね。ですから、今後、裁定制度がどうあるべきかという議論がある。その制度を正面に出して、非対称ということを議論しても、余り未来がないというか、もう少し違う観点から議論をすべきではないかと思っています。

それは、やはりIPTVというのは通信事業者が提供するのですね。具体的にはNTTが提供するわけで、CATVはジェイコムというMSOもありますけれども、それ以外は地域の事業者が提供していて、これが唯一有線で設備局となっているわけです。この設備競争が、果たして機能するのかどうかということが非常に重要なポイントだと思っていて、これを考えていくと、NTT再編の話にもつながっていくのですけれども、今、広帯域で

競争が結構活発になっているというのは、実は設備競争というか、ADSLはサービス競争が出てきて、要するに他の人の設備を使ってサービスで頑張っている事業者が、設備事業者の広帯域のサービスと競合しているということだと思いますけれども、これがいわゆるトリプルプレイで競合しているCATVと通信事業者というのは、一方は全国サービスで、もう一方のCATVは地域密着型ということで、今のところ全面的にCATV事業者が負けているというわけではなくて、結構頑張っているわけです。そういうものを見つ、非対称的なものを合理的に解消していくという方向性は必要だと思います。

著作権の問題は、この2つのサービスが競争していく上で非対称性をなくした方がいいと思います。また、地上波放送、BS放送及びCS110度放送については外資規制が残っていると資料には書かれていますけれども、私はやはり、地上波放送は、先ほどの社会的価値ということから言うと、基幹的メディアとしてある程度の役割を持っていると思うのです。BS放送、CS110度放送に関する外資規制というのは、極端な話なくてもいいのではないかという考え方をしています。ですから、ここは3つの種類の放送を、1つの枠の中で議論をするのではなくて、適用範囲ということならば、それぞれのサービスの社会的価値といえますか、役割を見ながら議論を進めていった方がいいのかなと思っています。

【岸井会員】 私は具体的な話をしていなかったのですが、菅谷先生に是非お伺いしたいのですが、今の点で(1)のCS放送と、IPTVやCATVで、委託放送事業者の専門チャンネルを、自らパッケージ化することができるかどうかという違いがあるというのは、これは要するに、さっき言ったユーザーサイドから見ると、スカパーはどちらでも見られるから同じではないかということですね。それをこういうふうに区別しているというのはよく分からないのです。利用者の声を聞いても、よく分からないのではないかと思います。どうしてこういう区別をしているのか、それが何か放送の固有性みたいなことに関わるのだったら、どういうことなのか。融合しているところで本当にそういうものが必要なのか、特に(1)に関心があるので、お分かりになったら構わないのですけれども、あるいは事務局から補足的に説明していただいてもいいのですが、お伺いできたらと思います。

【藤本調整課長】 資料1で申しますと、委託放送事業者等や受託放送事業者という黄色の部分と、それから緑の部分の電気通信役務利用放送事業者のところですが、黄色の部分では、委託放送事業者が認定を受けて、その認定を受けた放送事業者が放送するものを受託放送事業者が放送することになるという意味で、逆に認定を受けた事業者以外の人からは、コンテンツを選ぶことはできないということになっています。認定という制度があることによって、視聴者にとっては、選択肢が狭まる可能性があります。一方で、緑のところは自由に決めることができるということですので、そこは違うのではないのでしょうか。視聴者の立場から見た場合ですね。そういうことを記述しております。

【岸井会員】 何でこのように分かれているのですか。

【菅谷教授】 受委託放送と電気通信役務利用放送が何で分かれているかという、私もそこはよく分かりませんが、今は、委託受託の無線だけです。有線にこの制度は適用さ

れていないと思うのですけれども、少なくとも委託放送、受託放送という制度ができたときには、その対象は衛星放送だったとすると、やはり、受託放送事業者が持っているチャンネルは、かなり限られているということで認定制度というのはできていて、一方、IPTVなどを対象にした電気通信役務利用放送は、極端な話、有線であればチャンネルをどんどん拡大できるのではないかとということで制度の違いだったのかなと想像するのですけれども、ここで、規制の非対称性というか、もう少し別の論点で問題とするべきだと思ったのは、チャンネル数です。チャンネル数が、例えば、CATVは比較的少ないですね。資料1の表の中で一番チャンネル数が多いのは、CS124/128度放送のスカパーが340チャンネルですかね。次にチャンネル数が多いのは、CS110度放送のスカパーe2で70チャンネルということなのですけれども、実は70, 340, 280, 70, 67という各プラットフォームのチャンネル数というのは、全部別々のチャンネルではなくて、重複して提供されているわけです。コンテンツ供給者側から見れば、自分のチャンネルが全部のプラットフォームに乗っかってもらいたいわけですが、でも、実際には、数に限りがあるので全部に乗っかれない。そのときに、プラットフォーム事業者とコンテンツ事業者との間の取引で、競争上何か不都合が生じる可能性、例えば、少ないチャンネルを持っているプラットフォーム事業者は、自分の系列のコンテンツ供給会社だけからしかコンテンツを取らないとか、そのようなことが将来的に提起されうる競争上の問題としてあり得るのではないかと考えています。

【井手座長代理】 いかがでしょうか。菅谷先生の意見についてでも結構ですけれども、これは、受委託放送制度のところでこういう規制があるのは、電波の希少性ということでこういう規制が課せられたのであり、CATVやIPTVは、電波の希少性ということがないため、そういう議論がなかったというように何となく記憶しているのですけれども、そうであるならば、あってもなくてもこの事柄の本質でいえば元に戻るのですけれども、やはりコンテンツの供給のところで、ここに完全な自由競争がもし成立したとして、何か問題が起きるかといったら、やはり公共放送の部分であるわけですから、それは、先ほどオークションのところでもそういう話が出たのですけれども、公共放送についてどういう扱いをするかということ、そちらの角度からきちんと政府として保証すれば、全部を自由にするということで、私は基本的に問題はないのだろうと、私には思っているのです。

【武田准教授】 制度趣旨については、資料2の24ページの下に書かれています。井手先生がおっしゃいました電波の希少性からうんぬんということが書かれています。

【松村会員】 菅谷先生に、今後制度改革に携わるときには是非考えていただきたい点があります。プラットフォームが1つあるいはほんのわずかしなくて、多チャンネルの放送を行うプラットフォーム事業者はごくわずかであるとします。そうすると、番組を供給する方は、ここと契約できないとほとんど番組が流せないとか、経済的価値が著しく落ちるといような状況のときに、先ほど懸念されたようなことが起きるとい状況と、これから更にインターネットを通じた配信が発達してきて、伝送経路が複数出てきて、もちろ

ん衛星を通じたものは、できないよりできた方がいいに決まっているけれども、仮に、ここでやらなかったとしても、別の手段があります。もし、仮に、ものすごく無理な要求をされれば、インターネットを通じた配信にスイッチして、こちらに特化して生きていくということもリーズナブルな選択肢として普及してきた世界と、その2つの世界を比べてください。2つの世界では規制の必要性はかなり違うと思います。制度ができたときの状況と現在の状況と、それから数年後の状況と、恐らくかなり違うのではないかと思いますので、制度ができたときにこれが間違った制度であったとは、少しも思わないのですが、今の状況からして、本当に規制が必要なのかどうかは、この点を踏まえた上で整理するということがあってしかるべきなのではないかと思います。

【菅谷教授】 私も、先ほどなぜ違いがあるかという説明をして、その後、あるべき方向性みたいなことについては発言しなかったのですけれども、私は、あるべき方向性としては、やはりこの非対称性はなくすべきだという方向性は持っています。

ただ、もう1つの論点として、コンテンツ供給事業者と、こちらのネットワークの方の中で、今の状況でも余り問題はないかもしれませんが、将来、あるプラットフォーム事業者が、非常に少数のチャンネルだけを持って、どんどん普及率を拡大させていったときに、そこに同系列のチャンネルしか入れないというようなことになると、それは、多分競争政策上まずいことも起きるのではないかということの方が心配だということです。

【岸井会員】 確認ですが、資料2の24ページもそうですけれども、放送制度というのは、ここに書いてある生活必需性とか、そういう観点と電波の有限性という観点が、言わば、これは改めて御説明申し上げるまでもないですけれども、渾然一体となって、今までの放送制度というのは作られてきたのです。ですから、その前提を疑う観点からやらないと、例えば、放送として生活必需性があるという、その話だけで放送の規制が全部残ってしまうというのはおかしいわけです。制度全体を基本的に考え直すべきではないかというのは、それこそ放送というのはどういう形で、今、公共放送という話が出ましたけれども、そこをきちんと決めていただくというか、それをきちんと議論して決めていく過程、それを一方でやりながら議論をするということが筋だと思うので、従来の制度も、その意味では全部ゼロベースではないですけれども、改めてどういう必要性があるかというのを見直していただきたいと私は考えております。

【菅谷教授】 今、先生がおっしゃったとおりで、日本では、放送の制度というものは、地上波放送から出発して、有線テレビジョン放送、受委託放送、電気通信役務利用放送と、全部放送という名前が付いているのです。でも、例えば、アメリカは、地上波放送はブロードキャスティングですけれども、有線テレビジョン放送はノンブロードキャストですし、有料放送は全部そうですね。有料放送といわないで、有料映像サービスということですから、多分、日常生活に必要な不可欠な情報の提供者といった場合には狭義の放送事業者であって、それはどちらかという、価値財的なサービスを提供している事業者ということで、電波の希少性とは全く関係なく存在しているものです。ですから、基幹放送事業者は、地

上波放送だけではなくて、携帯電話を経由しても、ネットを経由しても情報提供をしていわけですね。NHKは、スリースクリーンとかいっていますけれども、そういうような考え方が、放送制度を整備するに当たっては必要なのではないかと思います。

【井手座長代理】 そのほか、いかがでしょうか。論点の3ページのCATVとIPTVの裁定制度の違いをどのように考えるか、裁定制度の活用についてどのように考えるか。先ほどの菅谷先生の御指摘で、裁定制度というのは、CATVと地上波放送の問題で、こういう形の裁定がずっと続くということが、望ましいのか、望ましくないのかという点について、菅谷先生の意見というのは、どうですか。新しい裁定の在り方とか、裁定ではなくて、例えば、無条件に認めるべきだとか、いろいろな考え方があると思うのですけれども。

【菅谷教授】 裁定制度に関わる再送信というのは、ほとんど区域外再送信です。区域外再送信というのは、例えば、福岡県の放送を大分県の人が受信するというので、そのことによって、実は大分県の放送局の視聴率が落ちて、大分県の放送局の経営に何らかの障害をもたらす可能性も出てきているわけで、それで裁定制度があるのではないかと思うのです。ただ、一方で、大分県に住んでいても、経済圏は福岡県が中心だから、福岡県の方も必要だとか、いろいろな議論があって、ここは現在進行形で、今、デジタル化になったときの区域外再送信はどうすべきかということが議論されているのですけれども、どこかで落ち着いて、例えばお隣の韓国では、地上波放送事業者は、IPTVに再送信をしているときには、再送信料をもらっているわけですね。そういう再送信料という問題で解決することなのか、そうではないのかということもありますので、今すぐに、裁定制度のあるべき姿というものを、私も軽々しくは言えません。この問題は、この報告書の中で、そんなに議論はしなくても、1つの事例として挙げる程度で私はいいいのではないかとってはいるのですけれども、どうなのでしょう。

【吉野会員】 今、言われたとおりで、要するに、県域免許という今の放送の基本体制、これがいいのか、悪いのか、長続きするのか、しないのかといったことに関わってくるということが1点。

技術的には、IPマルチキャストによって視聴世帯をほとんど特定できるわけです。つまり、県外に行っても、だれが受信しているかということは、IP放送だと分かりますし、技術的にはクリアできる話ですから、それをどういうふうにかみ合わせるのかという話が、もう1つその上に関わってくるのだらうと思います。しかし、基本は、県域免許というものがいいのか、悪いのか。これは、何ともいえない話になってしまいます。ですから、ここでいうと、何のためにこれを言っているのだらうという話になる。

【井手座長代理】 問題が大き過ぎますね。あと、残された時間が余りないのでけれども、全部について、どう考えるかということで、結論的なものは、なかなか示されていないのですけれども、まだ外資規制のところと、3番目のそのほかの検討事項で、これも(1)、(2)、(3)とございますけれども、これについて、あるいは特にそのほかにもございま

すけれども、このほか競争政策上の観点から検討すべき論点はないかということが最後に書かれていますけれども、あと残された時間で、この際言っておきたいという御意見がありましたら、どうぞ。

【吉野会員】 裁定制度の話で、今の県域免許の在り方の話ですけれども、それこそ、事柄の本質だけれども、最初にさかのぼって話をすれば、これは前半の既得権益化の最たるものなのです。ですから、既得権益化された割当てを、一体これからどうすべきかということを考えるべきだというような論点が、最初の方に入ってくるのだとすれば、単なる書きぶりの問題ですけれども、裁定制度の話をどうすべきかということはどう書くか。断定する必要はないけれども、要するに論旨が、途中から変なことになってしまったなどという話にならないように、書きぶりを注意する必要があるのかなと思います。

【下村会員】 3番目のそのほかの検討事項の、放送地域による制約で思ったことですが、ここでは、放送局の合併について制約があるということが書いてあるのですが、これはおそらく総務省の管轄かと思いますが、個人的に何とかならないかと考えます。なぜかといいますと、放送業界は非常に景気が悪くて、収入が少なくなっている。私は、過去に事例はないと思うのですけれども、銀行等の合併があるように、今後は、近隣の県の放送局と合併をしたいという希望が出るということは十分考えられると思います。それに制約が掛かっているということは、恐らく競争政策の面から考えて、独占禁止法に抵触するから、余り放送局が少なくなるということが、ある意味独占化につながるということで置いているのかと思うのですけれども、私は、放送業界については、その心配はないと思っています。というのは、5大ネットワークがありまして、合併するにしても、近隣の県の放送局も同じネットワーク内での合併が唯一可能性があります。それで、バックにある5大新聞の資本を超えての合併というのは、私はあり得ないと思いますので、少なくとも放送局同士が合併をしても、外に出れば4つの競争相手がいるわけですね。ですので、競争政策上の問題というのは、私は起きないと考えますので、現在の制約は、今後非常に景気が悪くなった場合に、ローカル局に対する制約としては、ちょっと大き過ぎるのではないかという気がしました。

【井手座長代理】 今の点についていかがでしょうか。

【岸井会員】 集中排除原則の問題ですね。この前もお伺いしたので、私から言うのもあれですけれども、これは、少なくとも独占禁止法の考え方ではなくて、メディアの多元性を保証するというところで、競争政策の観点からの問題ではないのです。ただ、私は、下村先生がおっしゃった観点は非常に重要だと思うので、非常に素朴な意見を申し上げますと、ネットワークが同じわけですから、さっきのネットワーク協定でも番組はかなり共通化してしまっているわけですね。その中で、私は集中排除原則が必要ないと言っているのではなくて、こういう形で規制することが果たして本来の集中排除原則になっているのかというか、ある意味で、集中排除原則の考え方がどうでもいいと言ったらおかしいですけれども、多元性の観点からしたら、こちらでも同じところになっているのではないかというこ

とで、その辺は集中排除原則自体の在り方を考えるべきだと思います。菅谷先生は、この前、ネットワークは5つあるということが、多元性を保証しているのだとおっしゃっていました。それは1つの考え方だと思うのですけれども、そういう観点から、こういうように考えるというのは、是非見直していただけたらと思います。

これはちょっと大変かもしれませんが、個人的には、集中排除原則という観点からすれば、ネットワークで多元化しているというのは、例えば、ヨーロッパなどをみると、地域ごとの放送局は、もっと多元化して、独立しています。ですから、地域的な独立性というのも本来はあるはずですが、日本はどうもそうならないので、そもそも集中排除原則というのは、どのように考えるべきかということについては、いろいろ議論があり得るのではないかと思います。

それから、ヨーロッパなどでは、公共放送が、集中排除原則の多元化の1つのファクターとして入っております。この辺りの考えは、もちろん私も必要だと思うのですけれども、公共放送の機能とか在り方というのについても、やはり、基本的なところから、そもそものように必要なかということも含めて考えていただけたらと、個人的には思っております。

【井手座長代理】 そのほか、何か御意見はございますか。

【菅谷教授】 今のお話は、例えばアメリカですと、ネットワークの直営局における視聴者のシェアは、今、35パーセントです。ただ、アメリカの場合は日本のように加盟局とキー局の資本関係は余りないですが、日本はそこがかなり強いので、例えば、認定持株会社制度における子会社にできる局数である12という数字を、単純に放送対象地域で、関東広域圏も1、近畿広域圏も1と考えると、また随分考え方が変わっていきます。もう1つ、3(1)ですけれども、マルチチャンネル化というのは、要するに、デジタル放送は、ハイビジョン画質放送だったら1チャンネルですけれども、標準画質放送だと最大3チャンネル流せると、ところが、現実にマルチチャンネル化に取り組んでいるのは、NHKの教育テレビぐらいですね。これが、実質的に新規参入の抑制効果になるとまずいと思います。新規参入の障害となる事情があるのかどうか、よく分からないのですけれども、これは1つの論点ではないかと思います。デジタル放送が始まる前は、ナイター中継が延長されたら、9時からのドラマは、ちゃんと9時から始まるようにマルチチャンネルで番組編成するのかなと思っていたら、なっていないです。そういうことを行うことによって、どういうメリットを受けるのか、受けないのか、細かいことはよく分かりませんが、もし、障害となる事情があるのであれば十分な監視が必要というのは、そのとおりかなと思います。

【井手座長代理】 大体予定した時間が来ました。論点について各会員にいろいろ議論していただきましたが、先ほど言ったようにどのように考えるかとか、必要性、競争政策上の観点からどのように考えるか、こういうところで結論的なものも出てきたところもありますけれども、いろいろ議論があって、まとまり切れていないのですが、事務局として、これは後のこととも関連するのですけれども、今日は、これで時間が来ましたので、この議

論は大体これで終わらせていただきたいと思います。

【武田准教授】 1点だけ、論点を見させていただきますと、ちょっと戻って恐縮なのですが、1（3）なのですけれども、ここでは、取引拒絶とか、差別的取扱いが起こるのではないかということを懸念されているのですけれども、こういうことが起きるから垂直分離をするという話のように私は考えていたのですが、垂直分離をしたら、そういう問題が生じるのではなくて、現在、こういう恐れがあって、コンテンツは流通していない。いろいろ問題があるから今から垂直分離しようかという議論の大きな流れだと思っていたので、そこは食い違いを感じました。

【井手座長代理】 事務局としてはどう考えますか。

【藤本調整課長】 前回、論点をお出ししたときは、差別的取扱いとか、取引拒絶という問題があって、したがってそういうことに対して、例えば、設備事業者に対するアクセス義務を課すとか、あるいは番組編集事業の兼業を認めないとか、そういう事前の規制を課すという考え方もあるけれども、それについてはどう考えるかという切り口で考えています。

【武田准教授】 分かりました。菅谷先生が先ほどおっしゃったのですが、3（1）ですけれども、ここは、私の理解不足かもしれないのですが、マルチチャンネル化ができるのにしないという話ですね。そうすると、ここではマルチチャンネル化していないということは、電波の既得権益とか、競争の不存在を示す事情とはなっても、そのこと自体を、競争法上、何か規制できるのかなと感じたのですが。

【吉野会員】 参入阻止のためだと思います。基本的には、いろいろな細かい話がありますけれども、大きな動機はそうでしょう。それと関連していうと、この論点のペーパーは、いつごろどういう形で出すのか。実は今、通信・放送業界で起きている変化のスピードがものすごく早いですから、半年も経ったら、こんなことを言っていたのかなんていうことを言われなくないようにするためには、その辺のことも視野に入れる必要があるのではないかという気がしています。例えば、今、正に言ったような話も、例えば、地上波デジタル放送もそうですけれども、テレビ局の中で経営上どうするかという話が、どんどん広告市場が縮小している現在、戦略的には基本的な問題になっていて、すごい勢いで、変化が起きつつある。そのときに、こういう話は、どういう形でもって、いつごろ出すかということを考えるべきだと思うのですが、違うのですか。

【井手座長代理】 そのこのところは、大変これまで議論していただいて、いろいろな論点について議論していただいたわけですが、今、吉野先生が言われた点は、それは確かなことで、この議論をまた、こういう考え方としてどのように示して、公正取引委員会でどのように取り扱っていくかというところについて、最後に事務局としてどのように考えているかというところで、今日のまとめとしたいと思うのですけれども、事務局からお願いいたします。

【藤本調整課長】 前回、今回と2回にわたりまして、通信・放送融合の進展下における



放送分野の競争政策上の課題について御検討いただいていたということでございます。もちろん、ここでの議論につきましては、公正取引委員会の今後の業務にいかしてまいりたいと考えております。それから、本日御議論いただいた論点ペーパーにつきましては、終了後速やかに、ホームページに掲載して公表することになります。

今後も状況の変化を踏まえまして、折に触れて同様のテーマについて、御議論をいただければと考えておりますので、その際にはまたよろしくお願ひしたいと思っております。

【井手座長代理】 議事録は公表するけれども、資料も公表するということですか。

【藤本調整課長】 資料も議事録も併せて、議事録は若干時間が掛かると思いますがけれども、すべて公開されることになっております。

【井手座長代理】 どのように考えるかというところについて公正取引委員会として、公表するのですか。

【藤本調整課長】 それぞれの考え方について取りまとめをするということは、今回は考えておりませんので、それについて何か公表するということは、今のところは考えておりません。

【井手座長代理】 ということは、この通信・放送の融合の進展下における報告書というのは、形としては、今のところ結論的なものを出さないで、今日限りでということですか。

【藤本調整課長】 はい。

【井手座長代理】 分かりました。それでは、長時間御議論いただきまして、どうもありがとうございました。