

韓国の地上波放送広告販売制度改善をめぐる論点

(財) マルチメディア振興センター 情報通信研究部 副主席研究員

三澤 かおり

1 憲法不合致判決を受けた KOBACO 独占体制

韓国の地上波放送広告販売業務は 1981 年から、韓国放送広告公社 (KOBACO) による独占体制が維持されてきた。KOBACO は、1980 年に全斗煥政権が言論統廃合措置で、国が地上波放送を掌握するために民放を全て公営化したことに伴う後続措置として設立された。このような経緯もあるため、2008 年 11 月に憲法裁判所が、KOBACO の放送広告独占販売体制は憲法で保障された職業選択の自由と平等権を侵害するとして憲法不合致との判決を下し、2009 年中に放送広告市場に競争体制を導入することを義務付けた。そのため、2009 年末まで KOBACO 独占体制の根拠法となる放送法改正のため、国会で論議が展開されたものの、競争導入方式をめぐる関係者間の意見差が縮まらず、2009 年中の競争導入は間に合わず、問題は年越しとなった。

2010 年 1 月から KOBACO 独占規定は法的効力を失うが、競争導入のための法が整備されるまでは、当座措置として、現行の KOBACO 体制を維持することとされている。そこで、現在、法整備が急務となっている地上波放送広告販売制度の現状と課題、競争導入方式をめぐる主な論点をまとめてみる。

2 KOBACO 体制の現状と課題

KOBACO は国内の地上波テレビ・ラジオ放送と地上波 DMB (移動体向け地上デジタル放送) 向けの放送広告販売をすべて手掛けている。広告料は、視聴率・需給状況・公益性等を考慮して KOBACO が弾力的に決定する。広告料総額の 86% が放送局収入、約 11% が広告会社代行手数料であり、これらを除いた約 3% が KOBACO の収入となる。これまでの KOBACO 体制の長所としては、放送広告販売・取引費用の透明性が保たれ、広告料金の安定性が維持されたこと、広告主の放送への圧力を防いで放送の公共性・独立性維持に寄与したこと、弱小メディアの広告受注に配慮したことなどが挙げられる。

他方、主な短所としては、広告料に市場原理が反映されない、弱小メディアの過保護などが挙げられる。KOBACO は地方民放や宗教放送局等の弱小メディア支援のために広告のセット販売を行っている。セット販売とは、地上波大手の人気番組の広告枠を希望する広告主に対し、視聴率の低い弱小メディアの番組にもセットで広告を出すように KOBACO が交渉をする方式である。セット販売の比率は番組により差があるが、希望する広告枠価格の 10～20% 程度である。これにより、広告主は希望広告枠以外の余分な出資を強いられ、弱小メディアは過保護により自助努力をしなくなったという批判もされてきた。現行の制度では広告料が相対的に低めに抑えられるため、地上波放送局の収益規制にも等しく、放送局間の競争抑制や番組の質低下につながる事が指摘されてきた。

政府はこれまでに KOBACO 独占体制の問題点を認識し、1998 年以降、数度にわたって競争導入に向けた提案をしてきたが、実現にはいたらなかった。2008 年 2 月に誕生した李明博政権では、市場のパイ拡大による経済成長を図っている。そのため、放送市場のパイ拡大については、2009 年に大企業・新聞社の放送事業進出を解禁する法改正を実施している。放送広告市場への競争導入は現政権の成長戦略方針にも合致するため、政権発足当初から放送広告市場拡大のための放送広告販売制度改善は既に規制改革課題として定められていた路線でもあった。

3. 競争導入をめぐる論点—新規参入事業者の数が問題—

これまでの問題点を踏まえ、2009 年中に論議された地上波放送広告販売制度改革問題の主要な論点は次の二つである。第一に、KOBACO 以外に新規参入させる民間広告販売代行事業者の数の問題である。公営の KOBACO はそのまま残すとして、複数の民間事業者の参入を認める 1 公社多民営の完全競争型とするか、当面は新規参入を 1 社に限定する 1 公社 1 民営の制限競争型とするかで利害関係者の意見が分かれ、2009 年中に両陣営の意見差を埋めることができなかった。

競争導入に対する関係団体の立場

| 基本的立場 | 関係団体 |
|-------|--------------------------------|
| 完全競争派 | 放送通信委員会、MBC、SBS、広告主、外資系広告会社 |
| 制限競争派 | KBS、CATV 業界、中小広告会社、KOBACO、市民団体 |

完全競争を支持する陣営は、制限競争では従前と変わらず不完全であり、放送広告市場拡大は望めないと主張する。一方、制限競争支持の陣営は、競争原理導入の必要性を認めながらも、一気に完全競争を導入すると市場への衝撃が大きく、視聴率偏重とそれに伴う放送局間の格差拡大、大手地上波テレビ 3 社による広告市場寡占深刻化、地方民放・宗教放送の財政事情悪化を招くという懸念を主張し続けている。

第二の論点は、弱小メディアへの支援方法である。完全競争と制限競争の方式を問わず、広告販売代行市場の競争導入により、弱小メディアの広告料売上低下は避けられないと見られている。業界によると、地方民放は売上の 20%以上、宗教放送にいたっては 80%程度が KOBACO の広告セット販売売上と依存度が大きい。そのため、競争導入と同時に新たな弱小メディア支援策を導入することで関係者は意見の一致を見ているが、支援方式と程度についてもまだ論議を必要とする状態である。

妥協点が見出せない中、早急の法的措置を迫られている現状では、急激な変化による衝撃を和らげるためにまず制限競争を導入してから、段階的に完全競争に移行する案で意見調整される可能性が大きい。競争導入の軟着陸と市場拡大、弱小メディア支援といった課題をどのようにまとめあげることが注目される。