

放送を巡る諸課題に関する検討会（第18回）議事要旨

1. 日時

平成29年12月25日（月）15時00分～16時30分

2. 場所

総務省7階省議室

3. 出席者

（1）構成員

多賀谷座長、新美座長代理、伊東構成員、岩浪構成員、奥構成員、北構成員、清原構成員、小塚構成員、宍戸構成員、末延構成員、鈴木構成員、瀬尾構成員、長田構成員、三友構成員、三膳構成員

（2）ヒアリング対象者

日本放送協会

（3）オブザーバ

（一社）衛星放送協会、（一社）日本ケーブルテレビ連盟、（一社）日本民間放送連盟、日本テレビ放送網(株)、(株)テレビ朝日、(株)TBSテレビ、(株)テレビ東京、(株)フジテレビジョン

（4）総務省

野田総務大臣、坂井総務副大臣、鈴木総務審議官、武田官房総括審議官、山田情報流通行政局長、奈良大臣官房審議官、鈴木情報流通行政局総務課長、湯本同局放送政策課長、坂中同局放送技術課長、三田同局地上放送課長、豊嶋同局情報通信作品振興課長、三島衛星・地域放送課企画官

4. 議事要旨

（1）開会

（2）NHK（坂本専務理事）からの発表【資料18-1】

・日本放送協会から、上記について、資料に沿って説明が行われた。

（3）事務局からの説明【資料18-2】

（4）座長からの説明【資料18-3、18-4】

(5) 意見交換

- ・ 各構成員等から以下の通り発言があった。

【三膳構成員】

試験的提供Bの結果について、実験の時間帯や見ている数といった詳細なデータをご教示いただきたい。

【NHK（坂本専務理事）】

資料3pに記載のとおり、同時配信については、放送番組の配信対象は、午前5時から翌日午前1時までの20時間以内、見逃し配信については、24時間分である。具体的にどの時間帯に、どれだけの人数が視聴していたかについては、現在分析中である。

【鈴木構成員】

試験的提供Bの結果について、自分もNHKの見学会に参加したが、大げさではない設備と人員で実験ができているという印象である。民放からするとコストが気懸かりになっているところであるが、これまでかなり金額の異なるコストの試算結果が出ているところである。放送としてバックアップはどの程度必要なのか、インターネットの文化にどこまで寄っていくのか、放送番組の常時同時配信を行うに当たって、どのような体制を取ると、どれくらいのコストがかかるのか、是非オープンな形で試算を続けていただきたい。

多賀谷座長から提案のあった周波数有効活用に関する検討の進め方について、東日本大震災の被災者である立場からすると、災害報道への対応が検討事項としてあるのは、大変結構であり、今後、ネットワークの連携という意味からも非常に大事である。

補正予算と通信キャリアの努力により、インフラストラクチャは強化されており、熊本地震では、東日本大震災に比べて通信の復旧は早かった。しかし、熊本地震は地域的に局在した災害だった。北海道では、マグニチュード9の大地震が発生する確率が最大40%と言われているところである。大規模な災害が起きた時は、最初の数時間から数十時間は、カタストロフィックな混乱が発生する。通信・放送の設備にもかなりの影響が発生するだろう。その中で、放送事業者がきちんとした編集権に依拠するジャーナリズムの放送をどのように維持するのかという視点が大事である。現在、インターネット衛星「WINDS」により災害時の通信体制が構築されているところであり、公的なインターネット衛星も利用するとどのような災害時の報道体制を組むことができるのかも含め、カタストロフィックな災害時の報道について是非しっかりとご検討いただきたい。

【宍戸構成員】

受信料の最高裁大法廷判決について、判決では、「受信料制度は、憲法上許容される立法裁量の範囲内にある」とされたが、そもそも論として、最高裁は、放送というのは、国民の知る権利を実質的に充足し、健全な民主主義の発達に寄与するものとして、国民に広く普及されるべきものであるという前提を、NHK・民間放送を問わず取り、これを国会の立法裁量の行使の指針、放送制度の運用の指針として示したものである。

最高裁は、NHKと民間放送の関係について、二元体制という形で理解を示している。この二元体制において、各々長所を発揮するとともに、各々の欠点を補い合うものである。これに

より国民が十分な福祉を享受できるというのが、二元体制の意義である。新しいICT環境における放送政策、放送制度のあり方について極めて示唆的である。多賀谷座長から提案のあった周波数有効活用に関する検討の進め方についても、このような国民の福祉を充実するという観点から、ご検討いただきたい。

NHKでは、説明資料のp30にあるとおり、最高裁は受信料制度について、NHKが受信設備の設置者に対し、放送法の定める目的や業務内容をきちんと説明して理解が得られるよう努め、理解が得られることによって、視聴者によって支えられることが望ましいということを強調している。最高裁の判決は、NHKに対して、重たい責務を課したものである。

本検討会における受信料制度、NHKのガバナンスについても、視聴者の理解が得られるようにという観点から、検討を深掘りしていく必要があると考える。

【北構成員】

試験的提供Bの結果について、今回は速報値であり、これから詳細な分析を行うということであるが、その中で是非分析していただきたい点がある。まず、利用率の定義が1秒以上というのは、前回の実験と定義は変わっていないものの、前回の実験とユーザーインターフェースが異なっており、アプリの起動と同時に常時同時配信を視聴する形となっていることから、前回の実験の利用率と比較ができない。そのため、利用率の定義は、十秒以上、一分以上、五分以上といった時間別に利用率を算出するべきである。

今回の実験の利用率は約60%であるが、これは実験に参加しながら、一回も使用しなかった参加者が約40%存在するということである。そのような参加者は、分析の母数から外するという観点もあるのではないか。あるいは、一回も使用しなかった参加者は、何を目的として実験に参加したかなどを分析するべきではないか。また、番組ごとの利用率について、1秒以上視聴した数を算出していると思うが、それで番組を視聴したと言えるのか。この点についてもしっかりと分析していただきたい。

周波数有効活用に関する検討の進め方については、電波有効利用成長戦略懇談会で、同じように規制改革推進会議の電波制度の提言を受けて、検討しているところであるが、電波有効利用成長戦略懇談会では、2030年から2040年に向けて、どのような社会像になるかという観点から具体的に議論されている。本検討会でも同じように、2030年や2040年に、放送がどのような姿になりたいのか、具体的な姿を描きながら、守りではなく攻めの姿勢で、しっかりと議論していただきたい。放送・通信融合サービスやその他の高度なサービスがはじまることから、放送用周波数が足りなくなって通信用周波数から分けてほしいというぐらいの勢いで、しっかりと検討していただきたい。このような高次元な議論が行われることにより、放送と通信の競争が起こることが望ましいと思われる。

【三友構成員】

試験的提供Bの結果について、一回も使用しなかった参加者が約40%存在することは、非常に重要なことで、この約40%の参加者を分析から除外することは望ましくないとと思われる。NHKから同時配信や見逃し配信を視聴するよう依頼したにも関わらず、全く視聴しなかった参加者が約40%も存在したという事実は、きちんと残すべきである。これは、現在の放送の魅力がどのように捉えられているのか、というのを裏返しで示していると思われる。

年代別の分布を見ると、若い人の利用率が非常に低いことがわかる。スマホの利用方法に詳しいデジタルネイティブの世代の利用率が低いという事実が、どういうことを意味するのか、

しっかりと分析しなければならない。

また、これまで放送は、ひとつのスクリーンでNHKと民放の両方が視聴できるという状況にあったが、今回の実験では、NHKのみ常時同時配信を実施している。同じ枠組みの中で、民放も一緒に配信していれば、よりテレビに対する魅力が深まるのではないかという可能性がある。一回も使用しなかった参加者が約40%の存在は、こういった観点から理解することも可能であると思われる。

【小塚構成員】

受信料の最高裁大法廷判決について、宍戸構成員の見解に賛成である。最高裁の判決では、NHKと民放による二元体制があり、その中における公共放送であるNHKの財政基盤の作り方は、立法裁量の範囲内で合理的であると判断したものである。最高裁の判決は、受信料制度が合理的であると認めたというよりは、より大きな視点で放送という世界における二元体制の意義を認めたものであって、この判決の内容を本検討会として、きちんと受け止めるべきである。

試験的提供Bの結果について、NHKにおいて今回の実験のユーザーインターフェースを前回の実験と変更したのは、どういう理由なのか。また、NHKとしてその結果をどのように受け止めているか。見逃し配信のニーズはあっても同時配信のニーズはないのではないかという指摘に対して、NHKとして何らかに対応するために変更したのか。

【NHK（坂本専務理事）】

ご指摘のあった試験的提供Bのデータの取り方については、NHKとしても課題であると受け止めており、利用時間を十秒以上とするのか、一分以上とするのかなど、いろいろと考えながらデータの整理を進めていきたい。また、全くサービスを利用しなかった参加者についても、非常に気になるところであり、しっかりと分析を進めていきたい。

また、今回の実験でユーザーインターフェースを変更したのは、スマホ世代の人たちが、自然な形で使えるよう、利便性の観点から設計したものである。

【岩浪構成員】

従来より、ユーザーの支持がなければ、話が始まらないとの認識であるが、今回のNHKの常時同時配信実験の結果では、常時同時配信、見逃し配信ともに満足度が89%となっている。これは、昨年4月に発表した電通と弊社の調査結果とほぼ同じであり、この結果について、安心している。

一方、今回の実験の結果では、ユーザーから要望や不満も上がっており、NHKでは、今後、詳細な分析を進めることになると思うが、NHK説明資料p20にある「フタかぶせ」について、是非調査をしていただきたい。「フタかぶせ」によって、画面が止まった場合、そのまま見ているユーザーはいないだろうと思われる。そのため、「フタかぶせ」の時点でアプリ自体の使用をやめたのか、或いは、同時配信から見逃し配信に移ったのかなど、「フタかぶせ」についてユーザーがどのような感想を持ったのか、調査を行っていただきたい。

【奥構成員】

試験的提供Bの結果について、NHK説明資料p4の新規とリピートの速報値を見ると、実験期間の一ヶ月の間に、約二割がリピートで視聴していることから、定着している傾向が認め

られると思われる。新規の視聴だけでリピートがない場合は、ニーズがないということになるが、約二割の参加者がリピートとして引き続き視聴しているというのは、ニーズの存在を示しており、非常に意味のある数値と思われる。

同時配信と見逃し配信のどちらがアプリへの誘因力があるのかについては、同時配信をきっかけに視聴を開始し、その後見逃し配信を利用しているという認識である。ただ、今回の実験では、同時配信はアプリの起動と同時に視聴していることになっており、見逃し配信は選択する形であるが、見逃し配信を選択すると、視聴している番組の下に候補の番組がたくさん出てきて、スクロールすると意図せず選択してしまう設計になっている。このため、見逃し配信では、細切れの短い視聴時間のセッションがたくさん含まれていると思われる。

NHK説明資料p9のサービス全体の利用率は、同時配信は約60%、見逃し配信は約54%であるが、p13のユニークユーザー数を見ると、同時配信は最大308人で、見逃し配信は最大1,345人となっており、見逃し配信の方が圧倒的に多い。これには、たまたま選択して1秒以上視聴したのも含まれていることから、このままの評価は難しいだろう。

やはり、利用率の定義について、1秒以上ではなく、他の長さを考える必要がある。テレビの視聴率では、毎分の視聴率と番組平均の視聴率の関係において、多くは番組尺の3分の1以上視聴した数値と番組平均の数値がイコールとなる。スマホの場合は、もっと短くていいと思うが、数分程度で利用率を決めていただき、その定義の結果において、リピート率を見ると、かなり定着していることが判明するのではないかとと思われる。

一回も使用しなかった参加者が約40%の存在については、評価は難しいと思うが、目の前に固定テレビがあっても視聴しない人は存在しており、今回の実験では、NHKのみで民放は配信していないのは、厳しい状況であるという認識である。この状況で、約60%の参加者が1秒でも視聴したという点を、前向きに捉えていったらよいのではないか。今回の実験で、視聴が定着した参加者や、テレビを持たない若い参加者の特性の分析を是非進めていただきたい。

【瀬尾構成員】

周波数有効活用に関する検討の進め方については、社会的役割の観点にある「信頼されるメディアとしての放送のあり方」が非常に重要であると思われる。現在、フェイクニュースの問題が深刻になっており、民主主義を壊しかねない状況である。今後、国民の知る権利を担保したり、民主主義の根幹を支えたりするメディアの役割を、将来どうしていくのか、この観点を重視して、議論を進めていただきたい。

また、放送は、言論の多様性、文化の多様性、新しいコンテンツを作る力といった大きな社会的役割を持っている。この社会的役割について、いまの状況を保つだけではなく、今後、どうやって発展させていくのか。こういった観点からも議論を進めていただきたい。

【長田構成員】

試験的提供Bの結果について、満足度がそれなりに高かったということであるが、コストがどの程度かかり、そのコストを誰がどのように負担するのかという点が判明すると、どうしてネットで視聴しなければならないのかという意見も出てきて、この満足度の数値は変わるのではないかとと思われる。コストによっては、放送で見られる番組は、放送で視聴するという方も多数いるはずである。

また、今回の実験では、参加者は5,400人であるが、日本全国で同時配信を実施して、非常にたくさんの視聴者が同時に番組を視聴した場合に、どのような影響が発生するのかにつ

いて、コストの観点も含めて検討していただきたい。

【新美構成員】

受信料の最高裁大法廷判決を受けたNHKの対応について、今後、受信料制度の意義を説明して理解を得ていくとしており、それはそのとおりである。ただ、一般の説明では、欠点やまずいことも丁寧に説明する必要があるところ、NHKの場合、お金を払ってほしいということを理解してもらうために、一体何を説明すればいいのかというのが論点となっており、説明といっても、一般の説明とは中身が正反対である。この点を踏まえて、説明の内容を考えていく必要があるだろう。宍戸構成員の見解のとおり、放送の二元体制があって、その中でNHKがどのような役割を担っているのか、かなり奥深いことまで話さないと、理解を得られないのではない。単なる説明でいいのか、レクチャーまで行う必要があるのか、説明の義務について、どこまで理解してもらう必要があるのかは、難しい問題である。NHKのこの説明をどのようにするのか、構造的な議論をしていく必要があるのではない。

【三膳構成員】

周波数有効活用に関する検討の進め方については、放送の定義を議論していただきたい。現在、放送局から発信されているものだけが放送というイメージではない、という時代にきていると思われる。インターネット放送のようなものをどう捉えるのか、そもそも放送とはユーザーにとって何であるのかという定義が必要である。このような観点を含めて、10年後、20年後の放送とは何なのか、通信とは何なのかについて、議論していただきたい。

【末延構成員】

試験的提供Bの結果について、速報値の説明を聞いて、これをもって同時配信が必要とされていると判断するほどのインパクトはないのではないかと感じた。もう少し内容を細かく分析いただく必要があるだろう。スマホの画面の中で、同時配信を行うNHKの存在感がどのくらいあるのかという観点で、細かく検討する必要がある。今回の結果は、放送関係者を集めて説明したという印象を受ける。消費者にとって情報は大事であり、そのためにNHKの力は活かされるべきである。本件については、関係者だけで検討されるべきではないと思われる。

この場で言うべきかどうか考えたが、今年、選挙や「モリ・カケ」報道などいろいろなことがあったが、テレビに関わってきた者として、民放も含めたテレビの偏向報道が、ネットや若者の間で大きな議論になっているという認識である。いまの日本社会はかなり危うい状況にあるので、本検討会において、テレビによるそもそもの情報のあり方（公平原則）などについて、検討いただきたい。

【多賀谷座長】

北構成員の見解のとおり、本検討会において、現在の放送が、現在のシステムのまま生き残るためにどうすべきかという議論をするべきではない。無線がボトルネックとして存在し、限られた放送局がビジネスをしていた時代ではなくなっている。今後、現在の放送局のビジネスモデルは維持できなくなるだろう。アメリカの巨大資本と同じように、コンテンツを制作し、コンテンツによってビジネスをする事業者が出てくるのは当然であり、ビジネスモデルはそういう形になっていかざるを得ないのではない。

一方、放送には、災害報道のような公共性が必要であり、この基本的な放送の役割は維持さ

れるべきである。これはNHK、民放とも同じであり、ローカル局も含めて、この役割は残さなければならない。現在、フェイクニュースの問題があり、また、放送のニュース番組は芸能化しているというように、放送の本来のあり方を外れていっている状況である。

NHKと民放の二元体制というものに、NHKもひきずられているところがある。やはり、本来の公共的な放送という役割に、民放もNHKも戻っていくべきである。それは、既存のビジネスモデルとは違う形になると思うが、それを考えなければならない時期にきている。そうでなければ、いまの放送局は生き残っていけないだろうと思われる。

(6) キー局からの発言

- ・キー局から以下のとおり発言があった。

【日本テレビ放送網（石澤取締役常務執行役員）】

試験的提供Bの結果について、NHKにおかれては、地域制御の導入など民放の要望を組み込んで実験を実施いただき、さらに速報を公表いただき、感謝したい。今後、構成員の皆様のご指摘も含めて、具体的な利用状況やコストとその内訳等についてデータを分析いただき、その詳細の開示について、引き続き、民放と協議の場を設けながら進めていただきたい。

周波数有効活用に関する検討の進め方について、放送と通信の融合について、ビジネスを実施していると、着実に進んでいると実感している。こういった中で、民間放送事業者として、災害報道をはじめ信頼される情報、あるいは様々な映像サービスの的確な提供などについて、今後の検討に資することができればと感じている。

【テレビ朝日（藤ノ木専務取締役）】

試験的提供Bの結果について、NHKにおかれては、民放の要望を組み込んで実験を実施いただき、感謝したい。静岡と大阪で実施した地域制御の結果について、非常に大事なことでありと認識している。NHKにおかれては、詳細なデータについて開示いただき、そこから民放における今後の取り組むべき課題を見つけていきたいと考えている。

(7) 事務局からの説明【資料 18-5】

(8) その他

最後に、野田総務大臣から挨拶が行われ、NHKには、本で行われた議論を踏まえ、一層の情報共有やサービスイメージの更なる具体化、関係者との相互理解を深める取組を進めていただきたい等の発言があった。

(以上)