

放送を巡る諸課題に関する検討会
公共放送の在り方に関する検討分科会（第1回）議事要旨

1. 日時
令和2年4月17日（金）14時00分～15時30分
2. 場所
Web開催
3. 出席者
 - (1) 構成員
多賀谷分科会長、大谷構成員、小塚構成員、宍戸構成員、関口構成員、長田構成員、新美構成員、西田構成員、林構成員
 - (2) 総務省
高市総務大臣、谷脇総務審議官、吉田情報流通行政局長、吉田大臣官房審議官、湯本情報流通行政局総務課長、豊嶋同局放送政策課長、内藤同局国際放送推進長、堀内同局放送政策課企画官、香月同局放送政策課企画官、塩崎同局放送技術課長、井幡同局地上放送課長、吉田同局衛星・地域放送課長、三島同局情報通信作品振興課長
4. 議事要旨
 - (1) 事務局説明
 - ・ 事務局（内藤国際放送推進室長）から、「資料1-2 NHKの三位一体改革に関する論点（案）」及び「資料1-3 受信料体系の変遷・過去の検討経緯」に沿って説明が行われた。
 - (2) 高市総務大臣挨拶
 - ・ 開会に際し、高市総務大臣より次のとおり挨拶が行われた。

【高市総務大臣】

皆様、こんにちは。本日は分科会長の多賀谷先生をはじめ構成員の皆様にはご多用のところご参加いただき、誠にありがとうございます。また、感染拡大防止のためにウェブ会議という形になりましたが、ご了解くださいませ。

テレビを中心とした従来の視聴環境は、通信・放送の融合という大きな変革期を迎えつつあり、視聴者の皆様のニーズやスタイルも大きく変化しております。また、若者のテレビ離れも指摘されておりますが、今回の新型コロナウイルスの拡大をはじめとしまして、社会・経済の動きが激しいときこそ、公共放送であるNHKには的確に迅速に情報を発信することが求められていると考えます。

NHKが今月からインターネット同時配信を本格的に開始されましたのも、こうした環境変化への一つの対応であると理解しております。今後は、テレビ受信用ではないモニターを通じて視聴したい、またテレビを持たないけれどもNHKプラスは視聴したいというニーズが出てくることも考えられます。

この分科会には、通信・放送融合時代において、公共放送であるNHKがその役割を適切に果たしていくため、NHK自身として「どのように三位一体改革に取り組むべきか」

ということ、また、政府として未来への責任を果たすために「どのように受信料制度を時代の変化に適応させていくべきか」ということについて、ご検討を賜われるとありがたく存じます。

三位一体改革につきましては、これまでの国会審議においても、「NHKは国民・視聴者の皆様の受信料で支えられていること」、「公共放送としての役割を果たしているのか」という点につき、大変厳しい視線が注がれていることを踏まえまして、「ネット活用を含めた環境変化への対応と事業収支の健全化の要請をどのように両立させていくのか」、「公共放送としての役割についてどのようなビジョンを描くのか」、「受信料徴収コストの削減や子会社の在り方のゼロベースでの見直しをいかに進めるのか」、といった点について検討していくことが必要だと考えております。

受信料制度につきましては、テレビでの視聴を中心とした仕組みになっておりますけれども、通信・放送融合の時代に向けまして、欧米諸国における取組も参考にしながら、より分かりやすく公平感のある仕組みについてご検討を賜りたいと存じます。

いずれも大変重いテーマであることは承知しておりますが、構成員の皆様には、専門的な見地から密度の高いご議論を頂き、三位一体改革については中期経営計画をNHKが夏頃に案をまとめるとされていることも念頭に、ぜひともスピード感を持ってご議論を賜りますようお願い申し上げます。

総務省といたしましても、頂きましたご意見を踏まえ、これからの通信・放送融合の時代にふさわしい公共放送の実現に向けてしっかりと取り組んでまいりますので、どうかよろしくようお願い申し上げます。

(3) 意見交換

- ・ 各構成員から以下のとおり発言があった。

【大谷構成員】

今後、公共放送の在り方について検討を進めていくに当たって雑感のようなことをお伝えできればと思います。

このところ新型コロナの問題があり、急にテレビを見るようになり、非常に有用な情報提供を頂いているということを実感しています。ただ、せっかく有用な情報ではあるのですが、これは印象かもしれませんが、テレビから情報を得ている方と、ネットから情報を得ている方との間で情報の格差が発生しているのではないかと感じております。資料の中でも度々若い方々のテレビ離れについて語られておりますが、この危機的な状況の中でフェイクニュースに踊られたり、逆に楽観論が広がったりというような事情は、放送が正確で信頼性の高い情報源として活用されることによって事態は大きく変わるのではないかと、公共放送への期待を込めて申し上げておきたいと思っております。

ただ、この公共放送を含めた放送のリーチを広げるためには、一つには制度の健全性が必要ですし、また、視聴に当たって受信料の納得性も重要だと思っております。その受信料に関わることを2つ申し上げたいのですが、1点目は資料の15ページに書かれていた適正な事業規模についてです。これまで度々総括原価方式の課題について議論されて、資料の3番でも述べられているところですし、また、NHKプラスの実施基準案をめぐっても、そこにどれだけのコストをつぎ込むかについての考え方がどういうふう整理してこられたのかが分かりにくい場面もあったということですので、今後透明性が高く客観的な評価軸を見出していくことが、公共放送の制度の健全性を担保するためでも必要なことではないかと思っております。

そして受信料の話題になりますが、資料の48ページにある営業経費の高止まりや、子会社の随意契約の高止まりが、むしろ増えている状況について、分析をしていただくことが必要だと考えております。

そして最後に申し上げておきたいのが、今回の放送法改正で盛り込まれた努力義務の部分です。地方にどのように情報を届けるのか、そして二元体制の片方の当事者である他の事業者とどのように協力を進めていくかについて、より一層の具体化を求めていくべきではないかという論点が挙げられているところですが、賛成でございます。これからNHK様のヒアリングをさせていただくような機会もあるかと思いますが、具体的な検討状況などをご紹介いただく機会があればと思っていますところ。

【小塚構成員】

NHKの業務の問題とそれから受信料体系の問題と、いずれについても総論的なことと具体的なこととに分けて簡単に発言をさせていただきます。

まず、NHKの業務のことですが、基本的な考え方、判断の基準は何かということをはっきり持つ必要があると思います。一般のコーポレートガバナンスの文脈では、企業価値を高めることが目的です。よく誤解されますが、株主の利益を別に高めることが目的ではなくて、企業価値を高めることが目的ですので、NHKであればNHKという事業体が社会において持っている価値を大きくするような業務の在り方を追求することが基準であるべきだと考えます。

それからもう一つ総論的なことで、コーポレートガバナンスの一般論からの教訓としては、権限の集中と分散を使い分けることが重要であると思います。監督と業務の執行、業務の執行の中での意思決定と決定事項の実行、そういったことについてどこまでコントロールをし、どの部分は権限を分権化し分散化するかについての最適解を見出していくことが非常に重要であると考えます。

このような総論に基づきまして、業務範囲とりわけ子会社について考えたいと思いますが、子会社との関係では、実は経済産業省がグループ・ガバナンス・システムに関する指針を出しています。そこでは非常に参考になることをたくさん書いているように思います。これはもちろん一般企業に関するものでして、放送事業者だけに限るものではないわけですが、非常に参考になるとわれまして、例えばグループ企業、子会社の存在について、グループ経営の目的に対して合理的であるかどうかを常に考えるべきだと書いています。

それから、子会社を含めたグループ全体としての相乗効果、シナジーが発生するかどうか。そして、その相乗効果を大きくするために、ここでも分権的な組織にするか集権的なグループにするかということのバランス、使い分けというようなことが書いてありまして、NHKのグループについて、一度このシナジーに立ち戻って、こういう子会社があることによって本当にグループとしての価値は上がっているのだろうかというようなことを検討していただきたいと思います。

これは先ほど事務局のご説明にもありました衛星放送のチャンネルや随意契約の割合が高止まりしているという問題についても同じ考え方ができると考えております。

次に、受信料体系の問題ですが、ここではまず基本的な考え方について最初に申し上げます。過去の制度検討の経緯はありますけれども、最近のものでと最高裁判決が考える上での大きな手がかりになります。そして、最高裁の大法廷判決は単に現在の受信料制度が憲法適合的だと言っただけではなくて、戦前に遡って制度の歴史を調べ、戦前は無線設備の設置が政府の許可に係るものであり、そしてその許可の願い出の際に契約を締結する制度であった。ある意味ではこういう制度を取れば、捕捉率は100%に近くなるわけです。しかし、最高裁は同時に、この当時には放送事業は政府の監督下に置かれ、番組内容についても検閲等の取締りが行われていたことを述べています。つまり裏からいいますと、現在のような契約という柔らかい、難しい言葉でいえば非権力的な仕組みをとっているということは、単に受信料体系についてのテクニカルな話ではなくて、公共放送の在り方そのもの、本質に関わるものだとみられるのではないかと思います。

す。

そういう中で、それでは何が問題かといいますと、結局受信料を負担する視聴者にこのNHKの放送を、お金を払ってでも続けるべき必須のサービスだと感じてもらえるかどうか、ここにかかってくると思いますので、もう少し努力をしていただきたいところでもありますし、制度を考える上でもこれが国民にとって、社会の構成員にとってなくてはならないものだと考えられるかどうかということが重要だと思います。

個別的なことについては2つだけ問題提起をさせていただきます。一つは現在の受信料体系の大きな特徴は世帯を単位とした契約であるということです。事業所契約は別にします。これは一般の運用というのはコンテンツサービスが個人を単位とした契約であるということと大きく違っているところでありまして、この点をどうするのか。私は、これは二元体制の他方である民間放送等も含めた放送の特徴として維持すべきだと思っておりますが、いずれにしても広く議論したほうがいいことだと思います。

2つ目は、受信料についてももう少し柔軟な運用ができないかと。例えば値上げ・値下げという永続的なことだけではなくて、一定の時期、例えばこういう感染症が広がって国民全体が大きく制約を受けているようなその一月だけに関して受信料の負担を免除するといった、そういう柔軟な仕組みができないかと。現在の制度でできるかどうかという検討も含めて考える余地があるのではないかと考えております。

【林構成員】

2点ございます。

1点目は公共放送の「公共」の概念についてです。本分科会は公共放送の在り方に関するものでありますが、公共放送に言う公共の概念に遡って検討すべきではないかと思っております。公共は、主体の公共性だけではなくて、役務の公共性でもあるべきだと思っております。三位一体改革や受信料制度をはじめとする議論は、主に公共放送の主体としてのNHKの在り方に関する議論ですけれども、役務の公共性論についても議論が必要だと思っております。

そもそもご案内のとおりNHKと民間放送とは役務の性質という点では共通するわけで、二元体制の下ではNHKと民放の併存によって両者が車の両輪になって公共の福祉に寄与しており、その意味ではNHKのみを公共放送と呼ぶということは、ある意味では、ミスリーディングではないかと思っております。そういうNHKと民放が同種の役務を提供する中で、NHKにしかできない公共放送の役割とか内容とは何かという観点に立ち返って、いま一度議論すべきと思っております。以上の点は番組編集の自主自律を前提にした話です。

2点目は、公共放送に求められる競争概念についてです。一部で主張されておりますようにNHKのスクランブル放送化、これは有料放送市場における競争を措定するものではありませんけれども、公共放送に求められる役割は、ほかの競争事業者との受信契約者を奪い合うというような同次元のゼロサム的な競争状態の創出ではなくて、それとは異次元の競争概念ではないかと思っております。公共放送の在り方を論じるときには、こういった「経済的な競争」ではなくて、「ジャーナリズム上の競争」を念頭に置く必要があると思っております。

【新美構成員】

3点ございます。

第1点は、中期計画に関する規定に関してです。71条の2の第2項の3号、業務の種類及び内容について中期経営計画できちんと記載すべきということですが、これが非常に重要で、どんな業務があるのか、内容をどのようなものにするのかというのが、実は公共放送が何かということに大きく影響します。これだけいろいろな情報がいろいろ

なメディアを通じて出せるようになったときに、全てを100点満点で放送するという事は考えられないので、限られた資源の中で、人的・物的資源の中で何を公共放送として行うのかということ、今まで以上に選択と集中を意識して行わなければいけないと思います。中期計画においてはその辺りを相当シビアに掘り下げていただきたい。また、中期計画をきちんと回すためのシステムを、腰を据えて構築していく必要があると思います。

第2点では、中身の問題です。国際放送を何で行うのかということが必ずしも明確ではありません。外国に出たときにNHKの国際放送を見てみますと、国際問題に関する内容はほとんど見ないけれども国際放送の意義については掲げられているわけです。そうするとお題目と中身がはっきりしてきていないというポイントがあります。

昨今の新型コロナウイルスの問題に絡んで見ていると、非常に浅薄な中身になっていきます。これは民放もNHKもそうですが、こういった浅薄な内容で本当に報道と言えるのかというのは、個人的には非常に懸念を覚えています。例えばアビガンという薬が出ていて、どんなものなのかというのは、少なくともNHKでは専門家を招いて、どう投与するかというような議論を報道するならば、それを補完するような報道があっているのではないかと思います。そういう意味では、どんな報道をするかというのは公共放送という立場から考える必要があると思います。

3点目は、契約の意義を、最高裁判決をもう一度読み直して、意味合いを改めて考える必要があると思います。契約義務者を誰にするのかというのは非常に大きな問題です。世帯が支払い契約者になっていますけれども、法人格のないものを契約義務者に据えるのは法律的には甚だおかしな立てつけですので、改めて受信料のレベルの問題と、受信契約者、あるいは支払い義務者は誰なのかということ議論しないとまずいのではないかと思います。

【事務局】

事務局でございます。1点、中期経営計画の記載事項についての補足でございます。新美先生がおっしゃったとおり、業務の種類及び内容は中期経営計画の記載事項とされておりますが、放送法の体系上、番組に関しましては番組の編集に関する基本計画を別途定めることとなっております。中期経営計画の記載事項における業務と番組の構成とは別に位置づけられているということで、補足させていただきます。

【長田構成員】

2点ございます。

一つは、NHKふれあいセンターが受け付けた様々な苦情等が紹介されており、私が所属している消費者団体でも、そして全国にある消費生活相談センターにもたくさんNHKの受信料の契約に関する相談が寄せられています。NHKとしては自分のところに直接来たもの、普通の事業者ですと自分のところに相談が来たものがうまく解決できないと、それがセンターへ行く、消費者団体へ行くのが普通だと思いますので、その外の相談の内容等をどのくらい把握されているのか、それにどのように対応されているのかはもう少し深く知りたいと思っています。

その上で、一つ一つの契約の内容に対する課題に、責任を持って解決しているということであれば、その説明が欲しいと思っています。

そして、NHKも中期経営計画の中である程度考え方が示されるというところで、できるだけ分かりやすく、そして早く国民にその中身を知らせて、そしてみんなで考えていくような仕組みにしていけないと、私たちのNHKという、受信契約をしている者としてはそういう立場にはなりにくいと思いましたが、それも成り立つ仕組みも考えていけるといいと思います。

【宍戸構成員】

3点ございます。

第一に、NHKの制度の在り方を考えるときに、諸課題検では業務、受信料そしてガバナンス、その三位一体ということが強調され、私もこれは適切と考えております。そしてそれを議論する上で重要なのは、NHKあるいは公共放送の役割をどういうところに置くかだと思います。

そしてその核心は、これは二元体制と密接に関わる、放送の公共性を実現するために、広告収入を基本的な財源とする民間放送とは別に、受信料という財源を持って同じような放送の公共性あるいは公共的な放送を実現し、また両者が機能分担ではなくて、ジャーナリズム上の競争をすることによって、NHKの放送も、また民間放送もそれぞれが切磋琢磨して質を高めていくということが、NHKが公共放送と言われる重要な核心であると思います。

そしてそれが現在の放送・通信の環境において適切に回っていないとすればどこに問題があるのかということ、議論の際に常に意識する必要があると思います。

もちろんNHKは番組編集の自律があり、このたびインターネット、NHKプラスの関係でNHK放送ガイドライン2020が整備され、これまでの公共放送としての役割をきちんと果たしながら、公共メディアとして番組編集の自律を達成されようとしていると思います。したがって、それを確保できているのか、あるいはそれを実現するためにそれぞれのチャンネルや全体がどうなっているのかを、事務局資料の1-2、20ページにある指標をきちんと立てて見える化し、それを内部的にも評価し、また我々社会の側からそれを評価して、NHKのあるべき役割や規模を議論できるような状況をつくっていただきたい。

また現在のコロナの状況におきまして、同じ時間を同じ場所で過ごすことが困難になってきている中で、伝統的な従来型の地上波放送に代表される基幹放送、同時同報を特徴とする放送の役割がまた改めて注目されるべきではないかと思っております。本来であれば例えば今の小学生であるとか中学生である皆さんのように、同じ場所に集まって同じ教育を受ける、そして教育の機会均等を公教育として確保するようなことが現実にはやや難しい状況が起きていの中で、教育放送のNHKにおける役割ということも、そしてまたそれを支えるNHK出版のような子会社のあるべき役割と関連づけて、子会社の役割あるいはグループのガバナンスを考えていくべきと思っております。

2つ目は受信契約制度の問題でございます。メディアとかジャーナリズムの側から見たときに申しますと、だんだんテレビの視聴が世帯単位ではなくて個人単位化してきました。パーソナライズされた端末で番組を見ていくような状況の中で、本当に受信契約の単位を世帯ということで維持できるのだろうか。これはNHKだけではなく、そもそも民放も含めた放送の見られ方が個人化してきて、それに対して様々な見逃し配信とかのサービスの付加がいつくるときに、本当にこの受信契約ないし支払い義務者の単位が世帯でいいのかということについては、NHKにおいてもよく研究していただいて、いろいろな考えを述べていただき、また我々もこの場で議論する必要があるのではないかと思っております。

受信契約との関係でもう一つ申しますと、この受信料体系の中で重大な論点は、衛星放送付加受信料制度が本当にこのままでいいのだろうかということ。これは取りも直さずNHKが供給する公共放送の公共性は地上波の2波で達成されるものなのか、そうではなく衛星も付け加えた4波ないし3波によって初めて公共性が達成されると見るべきなのかという問題に大きく関わると思います。その意味でも、NHKの役割、あるべき姿と、公共放送の機能とを関連づけて、今の状況で衛星受信契約の在り方、将来

的な一本化の可能性も含めた議論をきちんとしていくべきではないかと考えます。

最後3点目、ガバナンスに関連してです。今回の中期経営計画を作っていく中で、経営委員会において最後に執行部からのご提案や議論を踏まえて中期経営計画を決める、最後に判子を押すだけではなくて、そのプロセスの中でしっかり議論して、そして国民・視聴者に向かって説明いただく。例えばパブコメを取って、それに対して応答するといったような重たい責任を経営委員会は今回の放送法改正によって負われたことになると思います。それをどのように果たしていけるのか、その体制をどのように整備されるのかということをお伺いしたいです。

もう1点は、放送法上は消費者保護、消費者の権利、視聴者の権利があまり正面から規定されていないこととの関係が、この種の問題、苦情・相談の背景にあるのだらうと思います。つまり受信契約、あるいは受信料の徴収に関する一般の国民の方の疑問に対してNHKがいろいろ説明されていると思いますが、それについての疑問もあれば、今後NHKプラスの拡大に伴う様々な消費者的なトラブル、誤解に基づくものも含めていろいろ出てくると思います。そういったことに本来対応するNHKの義務と国民・視聴者の側の権利について、放送法の体系の中で位置づけていくべきではないかと思えます。

【西田構成員】

公共放送の在り方、理念をはっきりさせていくという方向性の議論は必要だと思います。それに加え、放送の射程を超えるということからしても、近々の議論ではなく将来の議論になるかと思いますが、公共媒体それから公共のメディアとしての在り方も含めてウイングを広げた議論が必要なのではないかと思います。

放送が70年かけて今日の全国にあまねく普及させるようなメディア環境を苦労して実現してきたのに対し、既に先生方からご指摘のとおりインターネットは随分速い速度でそういったインフラを構築させていくことを達成したわけです。その中で、若年世代を中心にメディアの利用・接触でいうと、明らかに主流となっているのはネットです。テレビの世帯普及率は微減のトレンドを示しておりますし、広告費を勘案してもテレビ広告費をインターネット広告費が上回ったことも指摘されております。

そのような中で民放各社も見てみると、どうもコストカットに注力するところがあって、将来において現在の取材網を維持していくとか、中でもコストがペイしにくいような報道やドキュメンタリー、教育番組などを今のような水準で維持できるのかということは、あまり自明ではないと思います。そういった時に、放送からコンテンツレイヤーでもう少し広げてメディア環境ということであれば、新聞の情報もなかなか難しい状況にあることも言うまでもないと思います。

この公共放送についての議論は将来的には放送にとどまることなく、広く公共メディアの在り方まで射程を広げていくべきと考えております。当然その時には放送のみならずネット等を横断するような形で、どのように質の高いコンテンツを提供していくのかということを見ると、その役割や重要性は増していくのではないかと。そこにコンテンツを提供していくNHKの役割は増していくのではないかと考えられるわけなので、その点も加味していただきたいと思えます。

最後1点、コストと、さらにコストがかけられているコンテンツの有効活用という観点では、常時同時配信の24時間化を含む徹底、中でも恐らくBSについては現状含まれていないと思うのですが、そういったBS放送のコンテンツも含めて、より幅広く実現していくことは、それほど大きな追加のコスト負担なく実現できるものではないかと思えますので、こういった議論を加速させていくことが三位一体改革の議論にも沿うものではないかと考えます。

【関口構成員】

資料1-2、16ページの参考資料を拝見いたしますと、ここは平成20年から12年間の受信料収入と事業支出の推移が示されており、受信料収入が事業支出を上回っている年は平成20年、26年、27年、30年とたったの4年間です。多くの年は収入よりも支出が上回っています。そして令和に入ってからこの2年間は赤字幅が大きくなっている状況の中で、事業収支の健全化や子会社の在り方といった、費用面を何とかしなければということについての問題意識が芽生えてきたのだろうと考えております。

ただ、放送法70条について冒頭申し上げましたように、収支予算を国会で承認を受けなければいけないことが制度の中では非常に重くのしかかっていますし、受信料収入の算定について総括原価を採用しているということで、非効率性の排除が今まではあまり検討の対象に入らなかったのではないかと考えられます。その意味では、事業収支の差金で赤字が続いている状況は、こういった体質に少しメスを入れるチャンスとしては上手に利用すべきだろうと思っております。

実は、非効率性排除については総務省内でも長年の蓄積がございます。1985年に民営化した電電公社でいかに非効率性を排除していくかということについて、今年で35年経つわけでありまして、この間、効率化係数を組み込んだり、あるいは子会社のチェックをして非効率性がそこにあるかどうかというチェックをしたりということについて、現在の料金サービス課において非常に経験を積んだ知見を持っているわけです。そこに在籍した方たちが事務局側にも多々いらっしゃいますので、こういった通信でのノウハウを上手に適用しながら、NHKの事業費についての見直しを進めていくことが望まれると思います。

ただ、放送コンテンツの制作費を標準化することについては、多様な内容を持っているわけで、そういったものの標準化が難しいという課題も多々ありますから、そういった差を考えながら検討事項に入れつつ、通信で得た知見を上手に活用しながら、この事業収支差金の黒字化について何らかの仕組みをビルトインできたらと考えております。

(3) その他

- ・ 多賀谷分科会長から次回の会合について周知。

【多賀谷分科会長】

活発な意見交換ありがとうございました。いろいろご意見がありましたけれども、これから議論を深めるには、当事者であるNHKや民間放送事業者の代表である民放連などから見解を伺うことが必要だと思いますので、次回会合については本日の議論を踏まえてヒアリングを行いたいと思いますけれども、よろしいでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

【多賀谷分科会長】

口頭並びにメールで異議はなしという返答が返ってきましたので、それでは今回はヒアリングとします。事務局においては、本日の意見交換の結果を踏まえ、課題に沿ってヒアリング項目案を作成いただき、構成員にも確認の上、ヒアリング先に依頼していただければと思います。

次回以降については、開催要綱にもあるとおり、NHKの中期経営計画が策定されることも念頭に置く必要がありますので、それに間に合うよう三位一体改革のフォローアップについて議論を進め、受信料制度についても並行して議論してまいりたいと思います。ありがとうございました。

(以上)