

放送の将来像と制度の在り方 に関する論点整理の方向性(案)

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事務局

令和4年2月16日

※赤文字は、第4回会合(令和4年1月24日)からの変更箇所。

- ◆ 放送は、民主主義の基盤であり、災害情報や地域情報等の社会の基本情報の共有というソーシャル・キャピタルとしての役割を果たしてきた。
- ◆ インターネットを含めて情報空間が放送以外にも広がるデジタル時代において、そうした放送の役割の重要性についてどのように考えるか。

○放送を巡る環境の変化

- ✓ インターネットによる「カジュアルな動画視聴」の拡大等、視聴者の視聴スタイルが急速に変化している。視聴者にとって放送と通信の区別が意識されなくなっているほか、スマートフォン等による動画視聴のパーソナライズ化も進んでおり、若者を中心として「テレビ離れ」がますます加速している。
- ✓ 例えば、自宅におけるインターネット(パソコン、タブレット、モバイル)によるメディア接触時間は年々増加傾向にある一方で、テレビは、2020年はコロナ禍の影響で一時的に増加したものの、減少傾向にある(出典:第1回会合 奥構成員資料)。

○デジタル時代における放送の意義・役割

- ✓ 放送の「公共性」とは公衆の包摂・形成であり、放送はこれまでも社会の構成員の相互理解・対話を促進し、安定的・持続的に「公衆」を形成するという社会インフラとしての役割を果たしてきた。インターネットも含めて情報空間が放送以外にも広がるデジタル時代において、このような民主主義の基盤、災害情報や地域情報等の社会の基本情報の共有というソーシャル・キャピタルとしての放送の役割の重要性についてどのように考えるか。
- ✓ 取材や編集に裏打ちされた信頼性の高い情報発信は、放送の重要な価値ではないか。メディア環境が多様化する中、日々進化を続ける情報通信技術をうまく活用しながら、信頼される情報の社会的基盤としての放送の役割を今後も果たし続けていくべきと考えるか。
- ✓ 人々の関心や注目の獲得ばかりが経済的な価値を持つアテンションエコノミーが情報空間を侵食することは民主主義にとって好ましいことではなく、信頼性の高い情報を発信する放送は、インフォメーションヘルス(情報の健全性)の確保に重要な役割を果たすべきと考えるか。
- ✓ 特に、フェイクニュースといったインターネット上の情報に係る課題の是正に重要な役割を果たすべきと考えるか。

【構成員の主な意見】

- ▶ 人口減少時代における地域放送の多様性をいかに維持するか、放送における協調領域と競争領域の再定義が必要なのではないか。(第1回 三友座長)
- ▶ 2018年の調査結果を拝見したときは、今の10代が成人するときが心配だから、今からできることをしなくてはならないというふうに考えていたが、それ以上に早くテレビ離れが進むかもしれない。(第1回 大谷構成員)
- ▶ 放送の公共性というのは、単に有限希少な周波数の利用者であるということにとどまらず、自由な言論の結果としての世論形成に影響を及ぼす民主主義の基盤であるからであり、信頼できるコンテンツの発信のために、誠実に真実を取材し、分かりやすく編集し伝えるという、伝統的な役割を持続していただくということが、放送の公共性を貫くということだと思う。(第1回 大谷構成員)
- ▶ 若者が加齢によって、今後さらにネット側にシフトを重ねるのであれば、放送事業者が国民全体にリーチするためには、若者対策に早めに手を打たないとかなり厳しい。(第1回 奥構成員)
- ▶ 放送事業者は国内でも重要なコンテンツクリエイターであり、日本のコンテンツに関する国際競争力の維持に当たって、安定した経営基盤を持っていただくということが非常に重要なのではないか(第1回 落合構成員)
- ▶ 消費者から見たときに、放送と通信というものの境というのは大分溶けてきているということかと思う。(第1回 瀧構成員)
- ▶ 今後、どんどん収益が厳しくなっている中で、人口動態的に今よりも市場が2割減、3割減になっていく世界があるときに、私たちが議論することの成果は、ラグを伴って実現するので、その3割減した世界で何を残していくのかというトピックが問われていると思う。(第1回 瀧構成員)
- ▶ どのようなテレビの公共的な価値を残し、それをどのようにユニバーサルに提供していくのかの定義が求められている。NHKプラスやTVerが、どう闘っていき残していくのかの選択肢を残すというのが、1つ重要なトピック。(第1回 瀧構成員)
- ▶ スマホなどでの動画配信が伸びているが、その中には放送コンテンツも随分入っている。一人で見るというパーソナル性みたいなものを求める動きもあるのかと思う。(第1回 長田構成員)
- ▶ 放送そのものの持っている価値は失ってはいけないと思う。もしインターネットの世界でまた放送を流していくということになれば、むしろ放送基準を大切に、ネット上にある様々な別の課題の是正に力を発揮するぐらいの思いで乗り込んでいっていただければいい。(第1回 長田構成員)
- ▶ ブロードバンドの進展・普及とともに、今後、ネット経由のグローバルなコンテンツプレイヤーを交えた、テレビ「画面」の争奪戦になると思う。(第1回 林構成員)
- ▶ 放送が「社会の基本的情報の共有」といういわばソーシャル・キャピタルとしての役割を果たしていくためには、安心・安全情報を含む視聴者から信頼されるコンテンツに経営資源を可能な限り投下していくことが必要。(第1回 林構成員)
- ▶ 放送市場において放送網を維持していくために、他方で、表現の自由や意見の多様性を確保していくために、どの程度の事業者数が必要なのかというのは、今後議論の余地があるのではないか。(第1回 林構成員)
- ▶ 情報空間の全てがアテンションエコノミーに染まっていくというのは、民主主義にとって好ましいことではないのではないか。インフォメーションヘルスのためには、信頼できる多様な情報をバランス良く摂取していくことも重要になるのではないか。私は、このような現状認識の下で、放送の意義、また、信頼できる、ある意味で栄養食、免疫食としての特に公共放送、この意義が再確認、場合によっては再定義されなければならないのではないかと思っている。放送は、アテンションエコノミーが拡大して、情報空間がいわばカオス化していくという中で、持続可能なものにしていかなければならない。プラットフォームとの連携・協力関係などの方法が、まさに問われている。(第1回 山本龍彦構成員)
- ▶ 最近、アテンションエコノミーの興隆との関係で、エコーチェンバーとかフィルターバブルといったようなことが起きていることもあって、ある種自由放任ということではまずいと。そういうことで、「国家からの自由」というよりも、「国家による自由」というものが大事だという議論が有力になってきているように思う。(第2回 山本龍彦構成員)
- ▶ (第2回会合日本放送協会の説明について、)「多元性、多様性、地域性」とともに「フェイクニュース対策等への貢献」に言及されていることは大変好ましいことだと思う。ファクトチェックへの取組等について、透明性のある対応が必要と思われるところ、その先導的立場をキープしてもらいたい。(第2回後の追加意見 大谷構成員)
- ▶ (寄付によってジャーナリズムを担う組織を支えるための仕組みを整備していくことについて、) 寄付に頼る概念というのは、なかなか日本では希薄というか、選択肢に上がりづらいものの、もう少しそれを考えるべきだなという意見を持った。(第3回 瀧構成員)

【ヒアリング者の主な意見】

- 金融行政と同様に、放送政策も、公共的価値をどのようにして実現していくのかという視点で議論していくべき。放送制度は放送局に独占のレントを与えるのと引換えに、公共的な価値の役割を担ってもらうもの。当面の課題は、放送局の足腰の確保の問題と、担うべき公共的価値の再確認。(第2回 曾我部教授)
- 放送局が制作する番組は、一定のクオリティが制度上担保されたものとなっている建前であり、これは他のいかなる媒体とも異なる放送の特徴である。(第2回 曾我部教授)
- 放送によって社会全体で共有されるべき基本的情報としては、生命・身体の維持のための情報(災害や健康に関する情報等)、社会の多様性・自律を助ける情報(教育情報等)、国民の維持のための情報(伝統文化に係る情報等)、民主主義維持のための情報(報道番組や社会問題を扱うドキュメンタリー等)等がある。(第2回 曾我部教授)
- 地上民放テレビ事業者は、それぞれの地域に根ざし、地域住民の「知る権利」に応えるとともに、視聴者の安心・安全に資する情報をはじめ、多様で豊かな情報を視聴者・リスナーにお届けしている。メディア環境が多様化するなか、日々進化を続ける情報通信技術をうまく活用しながら、信頼される情報の社会的基盤としての放送の役割を今後も果たし続けていきたい。(第2回 一般社団法人日本民間放送連盟)
- これまで、受信料を財源とするNHKと、広告料等を財源とする民間放送事業者が切磋琢磨する「二元体制」により、質の高いコンテンツを制作し、放送によってあまねく全国へ届けてきた。インターネット時代にあっても、だからこそ信頼される情報源、質の高いコンテンツ制作を堅持する必要。NHKならではのコンテンツ制作に経営資源を集中し、構造改革を徹底する。(第2回 日本放送協会)
- 同時・同報の信頼される基幹的メディアとして公衆(public)の包摂・形成が放送の「公共性」。構成員の相互理解・対話を促進し、安定的・持続的に「公衆」を形成するために、社会インフラとしての放送への期待は大きい。(第3回 宍戸教授)

- ◆ 人口減少や視聴スタイルの変化等、放送を巡る環境が急速に変化する中において、良質な放送コンテンツを全国の視聴者に届けるためには、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可能な限り軽減し、コンテンツ制作に注力できる環境を整備していくべきではないか。
- ◆ このため、地上テレビジョン放送の小規模中継局やマスター設備等の放送ネットワークインフラについて、視聴者にとって同程度のサービスを維持する観点から一定の品質・信頼性を確保することを前提に、経済合理性の視点も勘案し、デジタル技術の導入等による効率化を図ることを検討していくべきではないか。併せて、デジタル技術の特性を活かしたサービスの向上についても検討していくべきではないか。

【設備の共用化】

- ✓ 放送設備の更新に当たっては、これまでどおり放送局単位で全ての設備を保有する前提ではなく、局や系列を超えたコスト負担の軽減を図り、必要な放送ネットワークインフラの維持管理が効率的にできるよう、既に放送事業者間で行われている一部の中継局の設備共用を更に進めることや、特定の事業者等が複数の放送事業者の放送ネットワークインフラの保有・維持管理を行う「共同利用型モデル」の可能性も経営の選択肢として検討していくべきではないか。
- ✓ その際、民間放送事業者のコスト負担軽減に配慮するとともに、例えば、NHKと民間放送事業者が協力してインフラの保有等を行う企業体を設置することも検討していくべきではないか。

【ブロードバンド等による代替】

- ✓ 小規模中継局や共聴施設については、ブロードバンドインフラの普及が進む中で、従来の放送波による伝送とブロードバンド等(ケーブルテレビ、光ファイバ等)による伝送の2つの方法について、両者の提供エリアの突き合わせやコスト比較等の具体的な作業を行いつつ、ブロードバンド等による代替可能性について検討していくべきではないか。
- ✓ ブロードバンド等による代替の検討に当たっては、放送事業者における経済合理性の視点のみならず、視聴者の利便性を十分に考慮し、理解を得ることが重要であることから、そのための具体的方策について調査を実施しつつ検討すべきではないか。
- ✓ また、画質や遅延等について、ブロードバンド等代替に求められる水準について検討すべきではないか。デジタル技術の特性を活かしたサービスの向上についても検討していくべきではないか。
- ✓ これら課題について実務的に検討するための作業チームを本検討会の下で開催すべきではないか。

【マスター設備の効率化】

- ✓ マスター設備についても、次期更新に向けて、デジタル技術の導入による効率化を図ることを経営の選択肢として検討していくべきではないか。例えば、機器間接続のIP化、一部機能の集約化・クラウド化の可能性も考えられるのではないか。

【構成員の主な意見】

- ▶ ミニサテ局をブロードバンドで代替する場合にも、経済合理性に留意し、受信者の数に応じた柔軟な技術基準にするのが適当。(第1回 伊東座長代理)
- ▶ 適切な画像の圧縮方式を利用するか、あるいは、系列局でマスター機能を1か所に集約し、リモートで編成処理等を行うことで、伝送費用の節約も期待される。(第1回 伊東座長代理)
- ▶ 放送においても周波数の有効利用が求められているが、現在、その最も有効な手法は、高能率な画像の圧縮方式を採用すること。地デジ等で利用されているMPEG 2-Videoは、標準化されてから既に四半世紀が経過している。(第1回 伊東座長代理)
- ▶ 条件不利地域などに5Gなどを代替手段として活用するということは、十分に検討の余地がある。(第1回 飯塚構成員)
- ▶ VR・ARを使った全く新しい視聴体験の提供に向けて、VR・ARコンテンツの開発環境を共通のプラットフォームとして整備し、多様なプレーヤーが参画できるような仕組みをつくっていくことも有用ではないか。(第1回 飯塚構成員)
- ▶ 銀行業界においては、銀行間送金に係る全銀ネット機能をインターネット系企業にも開放している現状があるところ。(このようなスキームを検討する)余地は少なからずあるのではないか。(第1回 瀧構成員)
- ▶ 高コストの地域にはブロードバンドは今現在どのくらい提供されているのか、そして、どのくらいの品質のものなのかということも含めて、きちんと突き合わせをしていただきたいということ。その上で情報を共有しながら、そのコストを誰がどのように負担していくのか検討する必要。(第1回 長田構成員)
- ▶ NHK等の他放送網や、5G・光ファイバ等の通信網による一部代替について、そのための財政措置や制度改正等を含めて、持続可能な地上放送網、いわば「シビルミニマム」としての地上放送ネットワークのあり方について議論する必要。(第1回 林構成員)
- ▶ 局を超えたり、系列を超えたりしながら、そうしたインフラコストや販売管理費などのコストを削減する工夫をしていくことも、社会のためのメディアサービス企業として考えていかなければいけない。(第1回 森川構成員)
- ▶ 放送ネットワークインフラについて、今後ますます人口減少・高齢化が進行することを前提にして、必要な施設の維持管理が効率的にできる形で更新しないと、後々困る事態になる。(第1回 山本隆司構成員)
- ▶ 複数社のハード部分(マスター、中継回線設備、中継局等)の運用を第三者(合弁会社を作る等)に委託するなど、共同利用型の放送インフラの運用モデルがあると考えられる。(第2回後の追加意見 飯塚構成員)
- ▶ あまねく受信の努力義務を果たす上で、どのような伝送路の設定や設備共用の在り方が実現可能か。NHKを中心しつつ、限定的に一部の費用を民放が負担するというイメージ、こういうこともあり得るだろうと思う。NHKの負担が大きくなるとしても、例えば民放も協力してインフラを保有するような企業体の設置、こういったようなもの場合によっては考えられるのではないか。(第2回 落合構成員)
- ▶ ネットワーク遅延等の要求水準について、義務を合理化していくことは考えるべきか。(第2回 落合構成員)
- ▶ 将来の地上放送ネットワーク構想に関して、伝送手段の多様性を幅広く許容することは、経済合理性及び持続可能性の確保の両面から合理的だと考えられるが、視聴者視点での受容性について確認するための調査等を進める必要。(第2回後の追加意見 大谷構成員)
- ▶ インターネットの活用というのは、選択肢として考えるという立場ではもう多分ないと思う。もはや当たり前を考える中でのバランスを図っていくというテーマだと思うので、この20年間の大きな変化を踏まえたときに、放送独自の伝送インフラというのにこだわる必要というのが私はあまり理解ができてないというのが現状。(第2回 瀧構成員)

【構成員の主な意見(続き)】

- ▶ 地域経済の振興とか社会を支えるインフラ的な放送があるということは承知しているところであるが、それらをちゃんと温存していくためには、どのような収益構成が残される必要があって、これが人口動態とともに長期試算上どれぐらいのところまで毀損されていくのかという議論がないといけないと思う。(第2回 瀧構成員)
- ▶ NHKが現在提供している小規模中継局がカバーする世帯のエリアが、NTTをはじめとする通信事業者の光ファイバーインフラ等の敷設状況とどのように重なり合っているのかをまず突き合わせていく必要があって、そういった作業をしながら、光ファイバー等の通信インフラが整っていないエリアがあれば、そういうエリアであっても、インフラ施設に実需があって経済合理性があるというような場合には、事業者と連携しながら中長期的に代替可能性のあるインフラを戦略的に構築していく必要がある。(第2回 林構成員)
- ▶ NHK資料の48ページ目、NHK共聴、ミニサテ、小規模局というのが6%であるということで、ここが人口減少時代の在り方に対して非常に重い問題をNHKからボールを投げられたものと認識している。非常に重たいボールだが、目をそらさずに対応していかなければいけないのではないかと考えている。(第2回 森川構成員)
- ▶ 改めて当面の課題というのは、ミニサテ等を含んだ小規模中継局設備の更新問題のように思える。特にそのポイントは、放送事業者の費用負担であると思うので、ブロードバンド代替などとの費用負担の比較は避けて通れないのではないかとと思う。(第3回 伊東座長代理)
- ▶ 現行の放送方式を維持しながら、並列的にその高度化を図る方式の開発が必要なのではないかと。セグメント分割のほか、階層分割多重(LDM)と呼ばれているスキームも有力であり、今後、検討に値するのではないかと。(第3回 伊東座長代理)

【ヒアリング者の主な意見】

- ▶ 地上民放テレビ事業者は「あまねく受信の努力義務」のもと、視聴者に確実に情報を届けるため、放送ネットワークインフラの維持に尽力しており、今後も義務の履行に最善を尽くす考え。民間放送事業者としては、経済合理性の視点が不可欠である。他の事業者との連携・協力や、場合によっては新しい技術の活用などを含めて、視聴者に情報を届けるための合理的・効率的な手段を模索してまいりたい。放送ネットワークを合理的に更新・運営するために新しい技術の活用を検討するとしても、コスト負担のあり方、技術的な課題の有無、条件不利地域のブロードバンド整備状況を含め、様々な課題の整理が必要である。また、中継局の多くはNHKとの共同建設となっており、更新・運営におけるNHKとの協調にも留意する必要がある。(第2回 一般社団法人日本民間放送連盟)
- ▶ 持続可能性ある二元体制の維持・強化に向け、放送のネットワークの最適化について、民放と連携を深めて推進していきたい。(第2回 日本放送協会)
- ▶ マスター設備についても新しい技術や集約化によって効率化を図る。次期マスター設備の整備に向けた検討として、機器間接続のIP化・一部機能のクラウド化や、設備のIP化・小型化・省電力化による集約を検討。(第2回 日本放送協会)
- ▶ ハードソフト一致体制が維持困難となっている。ハードを持たない放送事業者も含めて番組を提供する体制にするのが望ましい。(第3回 多賀谷名誉教授)
- ▶ 過疎化も進む中で、放送事業者があまねく義務をこれまでと同様に達成することは困難になりつつある。ハード・ソフト分離の促進は、インフラとしての放送維持のための社会的コストの総量削減に資する。ブロードバンド代替は、小規模中継局の代替として期待される選択肢。(第3回 宍戸教授)

- ◆ 情報空間が放送以外にも広がる中においては、インターネットを活用し、放送コンテンツの価値を向上・浸透させていくことがこれまで以上に重要となってくるのではないか。
- ◆ このため、放送との一定の役割分担を意識しつつ、各放送事業者による経営判断の下、インターネット配信を更に進めていくことを検討していくべきではないか。

- ✓ 放送コンテンツのインターネット配信の在り方については、視聴者のニーズのほか、テレビを保有・視聴しない者へのリーチ、災害情報、地域情報等の社会の基本情報の提供等といった放送の役割を踏まえて検討していくべきではないか。
- ✓ また、放送がインターネットという広大な情報空間の中でも引き続きその役割を果たしていくためには、放送に準じた役割を担う取組を行う配信サービスを後押しする仕組みについて検討していくべきではないか。その際、コストや普及の実現性等を鑑み、(放送と比較して6～8割がけであったとしても、)輻輳や遅延等の発生による品質の低下をある程度許容すべきではないか。
- ✓ ただし、インターネット配信は各放送事業者の経営判断により行われるものであることから、一律の取組を求めるのではなく、公共的な取組を進める者に対してインセンティブを付与するような方法を検討していくべきではないか。
- ✓ 加えて、「誰もが目を通すメディア」(プラットフォーム)に放送コンテンツが提供されることが重要ではないか。災害時に「誰もが目を通すメディア」としてあり続けるためにも、当該プラットフォームにおいて平時から必要な情報が必要なときに得られることや、地域性を考慮した地域情報等が提供されることが重要であり、こうした視点も踏まえ、TVerやNHKプラス等の各プラットフォームが「誰もが目を通すメディア」として発展し、従来の放送に準じた公共的役割を担ってもらうことを検討していくべきではないか。また、広く普及しているプラットフォームにおいて、公共的役割を担うコンテンツを目立たせる取組についても検討していくべきではないか。その取組の一つとして、操作性や利便性の観点から、例えば、普段からテレビで放送コンテンツのインターネット配信を簡便に視聴できる(TVerやNHKプラスの同時配信や見逃し配信がすぐに起動する)ようにすることなど、ユーザーアクセシビリティを確保していくべきではないか。
- ✓ ただし、プラットフォームの活用方法についても、インターネット配信が各放送事業者の経営判断によるものであることに留意して検討していくべきではないか。

【構成員の主な意見】

- 視聴環境の変化に合わせて、多様な受信方法を認めるべきというニーズがあり、放送のインターネット配信は重要な検討課題だと認識しているが、すぐに全国レベルで実現することは難しい。しかし、条件不利地域における光ファイバによるブロードバンドネットワークの維持を支援する仕組みがもしつくられたならば、その活用として、放送コンテンツを流すという選択肢もあるかもしれない。(第1回 三友座長)
- 放送は、地域や文化の多様性を尊重し、多様な視聴者層に配慮した、良質で卓越した多様なコンテンツを生み出して作り続けていくということが求められる。支援を通じて、多様なコンテンツを生み出していくということは、1つのやり方であるのではないか。(第1回 飯塚構成員)
- 若年層が主にネット側の空間でメディア接触しているのであれば、そちら側に放送事業あるいは放送コンテンツが、自由に出ていける選択肢を後押しする仕組みがあってしかるべきではないか。各放送事業者は、自社がライセンスを持っている番組を前提に配信を考えなければならない、自社制作比率が低いローカル局においては、対象となる番組が多くはないため、難しい状態と感じる。(第1回 奥構成員)
- 今後ますますインターネット広告費が拡大していく事が予測され、そのビジネス領域に入っていく環境や財務体質の堅牢化ということが求められるのではないか。(第1回 奥構成員)
- ネットへの動画配信に移行した層へのアクセスを取り戻すことも、できる範囲で行っていただくのが重要。(第1回 落合構成員)
- 参考資料4では公共放送の在り方検討分科会における私の発言(※)が引用されているが、公共放送の常時同時配信のあるべき役割論・機能論をしっかりと検討すべき。(第1回 林構成員)
※テレビ受信機で受信していない非リーチ対象のアクセスをどう担保するか、とか災害時や非常時へのアクセスをどう担保するかといった、いわば公共放送としてのユニバーサルサービスとしての機能をいかに充実させるかという見地から、常時同時配信のあるべき役割論・機能論を再定義することが重要。
- 放送コンテンツについては、現在のようにインターネットが社会生活上及び技術的に広範に利用されているという条件下で、放送が平常時及び非常時に社会生活上基本となる情報を伝達する役割を果たすというのであれば、インターネット配信を抜きにこうした放送の役割は果たせるのか問われていると思われる。(第1回 山本隆司構成員)
- 災害時や選挙・国民投票時に、基本情報をTVerにおいて優先的に配信するといったサービスを行っていく考えはあるか。(第2回 山本龍彦構成員)
- TVerについては、今後、「誰もが目をとおすメディア」(ポータルサイト)になる可能性がある。基本的情報をTVerで流していくことも考えられるのではないか。TVerを「放送」(準放送)のコンソーシアムのようなものにしていくという方向性も。(第2回後の追加意見 山本龍彦構成員)
- NHKについては、コンテンツ強化の方向性は大きい首肯できる。ただ、それをどのようにして多くの方に届けるのがポイントになる。NHKプラスの在り方をさらに検討していくことが求められるが、仮にNHKプラスが「誰もが目をとおすメディア」にならないならば(あるいはそれが困難であるならば)、YouTubeなどプラットフォームとの連携(プラットフォームに対する公共的規律)が重要になるのではないか。プラットフォームに対して、公共的メディアのコンテンツの優先配信(目立たせるなど)を行わせることも検討してよいのではないか。(第2回後の追加意見 山本龍彦構成員)

【ヒアリング者の主な意見】

- 問題は、放送という情報空間が極めて大きな包摂性をもっており、国民のほとんどがこの空間にコミットしていることを前提としていたところ、こうした前提が崩れつつあるのが現状である。そこで、放送局制作のコンテンツが、より広く流通することを確保することが課題となる。(第2回 曾我部教授)
- 民放事業者のインターネットの活用は、ローカル局を含めて、各社の創意工夫のもと、様々な取り組みが既に展開されている。民放事業者は、新しい技術を取り入れ、視聴者・リスナーへの情報やコンテンツの提供にいっそう注力していく。一般論としてインターネットの活用は、各社の経営基盤の強化のための一つの有力な選択肢だが、民間事業者が安定的・継続的にサービスを提供するには事業性が見込めることが前提。民放事業者のインターネット活用は個社の事業戦略に基づくものであり、一律の取り組みを求めることはなじまない。(第2回 一般社団法人日本民間放送連盟)
- デジタル時代においても、NHKや民放は、主にインターネットを利用している人からも情報源として活用され、評価されている。ネットでは、デジタル技術により利便性が高まる一方、フェイクニュース、フィルターバブル等のインターネットの負の側面も出てきている。そうした中、視聴者は、インターネット等の広がる情報空間に対して課題認識を持っており、NHKの取り組みを期待している。(第2回 日本放送協会)
- 災害時や選挙・国民投票時に、基本情報をTVerにおいて優先的に配信するといったサービスについて、優先的という事ではないが、リアルタイム配信で放送局の番組をそのまま配信することは、今回の総選挙でも実施した。災害情報に関しては、ユーザーに誤解を与えない運用が必須で、ディレイ等の問題にどう対応するかが課題。(第2回後の追加質問への回答 株式会社TVer)
- 公共放送における同時配信等のデジタル活用の遅れが国民の知る権利やデジタル情報空間にもたらした影響とその反省が不可欠。(第3回 宍戸教授)
- ネット配信については、コストや普及の実現性、普段使いしてもらえるか等との兼ね合いで、(放送と比較して6～8割がけであったとしても)品質の低下をある程度許容してよいのではないかと。災害時を含めた公共的機能を最低限、果たし得る体制を確保しておくことが必要。(第4回 鈴木教授)
- ネット配信そのものの強靱化(二重化等)はもちろん将来的に望ましいが、コスト等との兼ね合いを考えると、今は放送のネット配信自体を急ぐべき。(第4回 鈴木教授)
- 緊急地震速報の信号をメインの映像ストリームから分離することにより緊急地震速報を迅速に送信することも考えられるのではないかと。(第4回 鈴木教授)
- ネット配信が、災害時・非常時の情報提供メディアとしてあり続けるためには、平時から、必要な情報が必要なときに得られることが重要。また、地域性の考慮がますます重要。総務省の実証のように、全国共通の配信アプリでローカル情報の露出の確保に向けたユーザインタフェース改善などは良い方向性。(第4回 鈴木教授)
- ネット配信の本格化に伴い、災害時の輻輳対策の真剣な考慮が必要(避難所にサーバを設置して番組をキャッシュし、トラフィックを避難所内に閉じ込めるようにするなど、非常時に備えた取組が必要)。併せて、災害報道が視聴者に確実に届くよう、状況に応じて他のコンテンツよりも“優先制御”すること、“ゼロレイテンディング”の対象とすることなど、いわば情報のアービトラージも検討に値すると思量。(第4回 鈴木教授)
- 操作性の観点から、「普段から」「テレビ」で「同時配信」や「見逃し・追っかけ配信」を「簡便に」視聴できるようにしておくことが望ましい(例えばNHK+やTVerがぱっと起動できるようにするなど、アクセシビリティを向上させることが1つの有効な解決策と思量)。ただし、いざという時に惑わずにマニュアル操作ができるよう、テレビジョンとテレビポータルの操作性の向上が重要。(第4回 鈴木教授)
- 利便性の観点から、NHKと民放のサービスが分かれることは望ましくなく、NHK+とTVerの一体化を目指すべき(テレビジョンが一台あれば、まずは足りるようにすることが肝要)。(第4回 鈴木教授)

◆ 論点1から論点3までの方向性を踏まえ、デジタル時代において放送が引き続き社会的役割を果たしていくための放送法令等の制度の在り方について、更に検討を進めた上で、必要な措置を講ずるべきではないか。

✓ 放送の多元性・多様性・地域性の確保を目指すマスメディア集中排除原則について、インターネットを含め情報空間が放送以外にも広がる中で、経営の選択肢を増やす観点から見直しを検討すべきではないか。具体的にどのような在り方が適当かについては、実態把握や放送事業者からの要望も踏まえて検討すべきではないか。

⇒ 具体的な検討は、資料5－6参照。

✓ 「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」たる放送対象地域は県域を基本としているが、地域社会の実態等を踏まえつつ、経営の選択肢を増やす観点から、同一の放送番組の放送対象となる地域について柔軟化を図ることを検討すべきではないか。

⇒ 具体的な検討は、資料5－6参照。

✓ 公共放送におけるインターネット配信の制度的位置付けについて、視聴者のニーズのほか、テレビを保有・視聴しない者へのリーチ、民主主義の基盤、災害情報等の社会の基本情報の提供、インフォメーションヘルス(情報の健全性)の確保等といった放送の役割を踏まえて検討すべきではないか。

✓ これらのほか、どのような検討事項が考えられるか。

(考えられる検討事項の例)

- ・ブロードバンド等による代替とあまねく受信義務(放送法第20条第5項)・あまねく受信努力義務(同法第92条)との関係
- ・設備共用を行う場合や特定の事業者等が複数の放送事業者の放送ネットワークインフラの保有・維持管理を行う場合と認定・免許、安全・信頼性基準等の制度との関係

【構成員の主な意見】

- ▶ 本来、放送の多様性を維持することを目的としていた制度は、人口減少という局面、あるいは、デジタル時代においては、むしろ多様性維持の制約になっている可能性がある。マスメディア集中排除原則をはじめとする従来の制度が適切に機能しているかを確認し、その在り方を検討すべき。(第1回 三友座長)
- ▶ 動画配信が全盛となる中で、テレビ局や総務省において、従来の放送ネットワークのインフラだけにこだわらない形での事業展開も視野に入れていただきたい。(第1回 落合構成員)
- ▶ マスメディア集中排除原則等の規制も、制度ができた頃には適切な環境整備につながるものであったが、AmazonやGoogleなども競合するような環境であれば、何を目的とし、どのような手段が規制として適当なのかというのを、民放事業者の要望も踏まえながら検証していくことが必要ではないか。(第1回 落合構成員)
- ▶ マスメディア集中排除原則等も、沿革的な制度の必要性や重要性は、これまではもちろん存在したが、今のご時世において、その目的と手段が本当に適合的なのかは、本検討会でも折に触れて検討していくべき。(第1回 林構成員)
- ▶ 参考資料4では公共放送の在り方検討分科会における私の発言(※)が引用されているが、公共放送の常時同時配信のあるべき役割論・機能論をしっかりと検討すべき。(第1回 林構成員) 【再掲】
※テレビ受信機で受信していない非リーチ対象のアクセスをどう担保するか、とか災害時や非常時へのアクセスをどう担保するかといった、いわば公共放送としてのユニバーサルサービスとしての機能をいかに充実させるかという見地から、常時同時配信のあるべき役割論・機能論を再定義することが重要。
- ▶ チューナーレスが進めば、従来の意味におけるテレビは見れなくなる。また、テレビ受信機を基準として維持する限りは、受信料も取れなくなって、公共放送の財政的な問題も出てくるのではないか。(第1回 山本龍彦構成員)
- ▶ 放送制度を考える上で、放送秩序の中の多元性・多様性・地域性は重要であるが、情報空間全体の中で、意見・文化の多元性・多様性・地域性に注意を促す放送の役割を維持向上させるという観点も、今後ますます重要になるのではないか。(第1回 山本隆司構成員)
- ▶ マスメディア集中排除原則の規制について、極端な状況として、大量かつ多彩なコンテンツが提供されたとしても、それが一の放送局によって提供された場合、真に多様性があるといえるか。(第2回後の追加意見 大谷構成員)
- ▶ 今のマスメディア集中排除原則は、資本とか役員関係を一律の基準とか閾値で規制しようとするものなので、どうしても硬直的な運用になったり、時代の情勢に合わなくなったりするというおそれがある。マスメディア集中排除原則が国際的に通用するメディアコングロマリットの実現を妨げているので緩和すべきだという話があったが、こういった大上段の議論でこの問題を検討するのではなく、まずは実態把握、実効性の程度はどういう程度であるのかとか、あるいは実態がどうなっているのか、現状が必ずしも明確とはなっていない気がするので、まず本検討会で検証してみることが必要ではないか。(第2回 林構成員)
- ▶ 「ニュース砂漠」が起きないよう、地方局を支援することも重要と考えるが、その支援が公共的役割(公共的コンテンツ)に結びついているのか、検証していくことも重要(支援と、コンテンツのモニタリングをセットにした議論が重要)。誰が、どのように検証していくかも議論すべき。(第2回後の追加意見 山本龍彦構成員)
- ▶ 自社コンテンツや地域の有形無形の人的・物的ネットワークを含むローカル局が持っていたアセットと、地域のリアルなつながりを組み合わせた一種の地域ビジネスを開拓していくことで、放送外収入や新規事業をどう開拓していくかということも問われているような気がする。これまでの系列等の枠組だけではなく、系列や地域あるいは業種を超えた連携というのがカギを握るような気がする。(第3回 林構成員)
- ▶ 県域免許を少し変えていく、実態に合った地域での活動を踏まえた形での制度を作っていく中でも、情報発信の部分は免許の単位にこだわらず発信できるようにしたほうが、もしかすると地域性という意味ではプラスになる部分もあるのかもしれない。むしろ、そこは無理に一致させないほうがいいのかなという気もしながら伺っていた。(第3回 落合構成員)

【構成員の主な意見】

- ▶ マスメディア集中排除原則について、放送対象地域が重複しない場合の規制は、制度の趣旨からいっても、あるいは個々の系列の中で経営の選択肢を増やすという観点からも、認定放送持株会社の場合も、そうでない場合も、撤廃してもよいかと思う。他方で、放送対象地域が重複する場合については、放送の多様性の点からも、あるいは各局の独自性とか競争状況に鑑みても、現状維持がよいのではないかと思う。ただ、マスメディア集中排除原則の緩和という話になってくると、小さな経済圏の情報発信、地域性というのが減るといことが懸念されるので、何らかの手段によって、そのローカル情報の総量なりを維持、拡大して、その小さな県の情報発信の減らない仕掛けが必要だと思う。この点、例えば免許や再免許の機会を捉えて、そういった条件づけを措置するというのも一案だと思う。(第4回 林構成員)
- ▶ 基本的には、この放送免許制度、あとはマス排規制というのが相まって、全体として県ごとに事実上、地域分割したような規制がされてきたのが今までの状況。最初にこの規制が成立した際には、経済成長の状況も踏まえて合理的な内容だったんだろうと思うが、人口減少社会や、情報通信を基盤とするサービスの進展という変化が生じている。この中で、コスト負担の構造もそうだし、収益を上げるという意味でも、競争者が異なったレイヤーから現れてきていることがあるので、マスメディア集中排除原則や放送対象地域について、放送事業者側が通信側のサービスに対抗するための重い足かせになり過ぎている部分も出てきたのだと思う。(第4回 落合構成員)
- ▶ 現実に認定放送持株会社制度を使っていない放送事業者が多いので、3分の1超の保有不可や役員の兼任といった類型についても見直しをしていくということが、認定放送持株会社に限らず、必要なのではないかと思う。(第4回 落合構成員)
- ▶ 複数地域での同一放送を可能とすることも、取り組むべき一つの選択肢なのだろうと思う。規制改革推進会議でも、やはり放送事業者に武器を持ってもらうことが必要なのではないかという視点を持って議論をしていた。そういった観点では、ブロックに限らずということを含め、隣接県などで住民のニーズが共通するような場合もあると思う。また、放送のマスターの話もあったが、こういった設備投資も重要な視点になるかと思う。これらの観点で、今後の検討会のスコープに合わせて、必要な施策を実施できるように見直すことは必要だと思う。(第4回 落合構成員)
- ▶ マスメディア集中排除原則の多元性・多様性・地域性という原則の部分は非常に重要というのは、状況としては変わらない。放送の制度を考えるに当たって、この基本原則を維持していくことは重要だろうと思う。一方で、今の放送局の、特にローカル局の放送の中で、結果としてキー局がつけられたコンテンツがかなり流れてしまっているところもあり、独自のコンテンツというのが、地域ニュースに限らず、必ずしも十分に見られないような状況になっていると感じる。地域ニュースは一番重要だと思うが、地方局が独自のコンテンツをそれ以外の面でも、ぜひ積極的に出すことにつながるような施策も打てるとういのではないか。(第4回 落合構成員)
- ▶ 経営基盤強化計画認定制度については、そういう既存のある仕組みを流用していく意味で、そういう方法もあると思うが、一方で、今回のこの検討が何を目的としているかに立ち返ると、駄目になった放送事業者の方を救済する形ではなく、むしろ、そうなる前に十分に経営の選択肢を確保していただくことが重要だと思う。そういう意味では、経営基盤強化計画認定制度だけでなく、より積極的な施策を打つための検討を行い、方策を十分に準備することが必要と考える。放送法の制度面でもそうだし、インフラも通じて実施していくのが重要だと思う。是非そういった観点で、より積極的な施策を進めるような形で、早め早めに手を打てるような形で御検討いただけるとよい。(第4回 落合構成員)
- ▶ 放送事業者の経営の選択肢を確保し広げていくということによって放送そのものの持続可能性を追求することについては基本的に賛同するが、そのとき、放送の価値を低減しないための多様性の確保、そして地域性の確保ということの政策をどのような形で実現するのかについても十分に議論する必要があるかと思う。(第4回 大谷構成員)
- ▶ 経営基盤強化計画認定制度は、地域性の確保措置、多様性の確保措置について、行政による地域の指定であるとか審議会の関与を経て認定をするという、行政の関与がちよっと強いタイプの方法を選択したわけだが、それをもう少し行政寄りというよりは、放送事業者の自律的な選択と、その自律的な選択の結果として多様性も地域性も確保するために、行政の側の関与を小さくしても、それを実現できる方法はないか模索していく必要があるのではないかと考える。使い勝手のよくない制度だという意見もあるので、全部を撤廃してしまえばよいという考え方もあるかもしれないが、撤廃ではなく、何らかの確保措置を考えていく上で、どのような仕組がよいのかといったことも論点に加えた上で検討していく必要があると思う。(第4回 大谷構成員)

【構成員の主な意見】

- ▶ 一番重要なKPIは何ということは考えるべきだと思います。いろんな再編であったりとか緩和をした後に、例えば番組制作力であったり、地域の独自性ある番組であったり、もしくは災害に対するレジリエントの体制を持つかといった、何かそういう番組制作力の担保が大きなプライオリティーにあるとするのであれば、本来であれば、今、地方局では実際に何%が実際のオリジナルの番組として存在していて、これは最低限、どういう方向までというものがあるのではないかと。パーセンテージのKPIは掲げることはハードルが高いにしても、ちゃんとモニタリングすべき数字ではないかと思う。出資規制等がある一方で、コンテンツがかなり共通化されているという状況は、本来の趣旨に照らして、ちょっとミスマッチというか、ちぐはぐな印象をどうしても受けてしまう。(第4回 瀧構成員)
- ▶ 制度的な改革をした場合には、やはりその成果というものをモニタリングするということが重要になってくると思う。ローカルな情報発信がしっかり確保されているのか。例えば、地域情報の割合等を公表するとか、そういう形でモニタリングしていくということも重要なのではないかと思う。(第4回 山本龍彦構成員)
- ▶ こういう改革について、放送事業者の目線だけで考えるのではなく、やはり地域住民の目線というのも重要。地域住民の意識調査が既に行われているのであれば、それについても目配せする必要があると思うし、行われていなければ、今後、何らかの形で、地域住民の声というものを拾っていくことも重要と思う。(第4回 山本龍彦構成員)
- ▶ 今後、独自のローカル番組が一定量流れていることをきちんとチェックしていくことは必要と思う。また、独自のローカル番組の制作について、イギリスにおいては基金を設け、なかなか資金の集まらない地域番組制作に資金援助をするという仕組みがあるので、そういったことも一つ政策オプションとして考えていって、地域の番組を活性化していくということにつなげていくやり方もあるのではないかなと思う。(第4回 飯塚構成員)

【ヒアリング者の主な意見】

- ▶ 例えば地域発コンテンツとか、そういう市場において過少供給されがちな番組に関しては、番組単位で何らかの基金を設けて支援して、そういうものの制作を後押しするというようなことも考えられるのではないか。(第2回 曾我部教授)
- ▶ 放送が担うべき公共的価値の再確認の前に、放送局の足腰をどのように立て直すのかということが課題となる。コスト削減のために壁となっている規制を緩和し、あるいは規制はないものの現実的には困難となっている壁を取り払うことを手助けすること。なんと言ってもマスメディア集中排除原則の問題。その功罪を掘り下げて検討する必要性を感じる。(第2回 曾我部教授)
- ▶ 放送をめぐる環境の変化を踏まえ、放送制度のあり方は、放送の公共的な役割の維持・発展に資することを前提として、規制緩和の方向で検討することが適切。マスメディア集中排除原則のあり方に関しては、個社の事業戦略に関わるため、個社の意見を丁寧に汲み取り、経営の選択肢の拡大につながる議論が行われることを期待する。検討に際しては、テレビ放送事業全体への影響にも留意していただきたい。NHKの“三位一体改革”が着実に進むよう継続的な検討が必要。(第2回 一般社団法人日本民間放送連盟)
- ▶ デジタル技術により利便性が高まる一方、多くの人々がインターネット等の広がる情報空間に対して課題意識を持つこのデジタル時代においても、NHKは二元体制の意義を将来にわたって堅持し、放送だけでなくインターネットも活用しながら情報空間全体の中で必要とされる役割を、あまねく日本全国において引き続き果たしていくことが必要だと考える。本検討会において、こうしたことが実現できる放送制度の在り方の検討をお願いしたい。(第2回 日本放送協会)
- ▶ 放送制度を論ずる際、放送三原則、放送の多元性・多様性・地域性ということが言われるが、国民の知る権利から出発した場合には、放送の多様性が第一義的なものであり、これまでの情報空間や技術の在り方を前提にした場合に、放送の多様性を実現するためには、放送の多元性や地域性が有用であったと理解すべきではないかと思う。また、放送の地域性は、地域社会及び県単位での広告市場が健全に成り立つことを前提にしているため、放送の多様性を損なってまで放送の多元性を維持する、放送の地域性を維持するというのは、本末転倒であろうというのが私の見方。(第3回 宍戸教授)
- ▶ 地域社会が変化することに対応して、放送の区域を事業者の申出により柔軟化するといったことが必要ではないか。(第3回 宍戸教授)
- ▶ マスメディア集中排除原則については、放送がもはやデジタル情報空間の一部であるということを前提にすると、一定の緩和というのが適切であるだろうと思うが、緩和した場合に、地域情報というものが適切に社会全体で確保されるよう、地域情報の割合を公表する等の一定の規律というのが必要ではないか。(第3回 宍戸教授)
- ▶ (県域免許の仕組みについて)それぞれの県をまたぐような形で一定の情報が地域情報としてやり取りされる、あるいは放送されるというようなでこぼこが、一定程度あっても良いのではないか。(第3回 宍戸教授)
- ▶ 公共放送における同時配信等のデジタル活用の遅れが国民の知る権利やデジタル情報空間にもたらした影響とその反省が不可欠。(第3回 宍戸教授)【再掲】

【ヒアリング者の主な意見】

- ▶ 認定放送持株会社制度の更なる活用に向け、同制度におけるマスメディア集中排除原則の特例である「12放送対象地域制限」の撤廃及び「衛星基幹放送のトラポン数の上限」の緩和を要望。前者については、現在11地域を保有し、上限に迫りつつあることに加えて、議決権保有1/3に迫る局がすでに複数存在することから、経営の選択肢を広げるため上限の撤廃を要望。今後の地方経済の状況次第では、系列局の地元株主が株式を手放すことも想定され、資本政策上の問題となる。後者については、動画配信市場が急成長する中、衛星事業を含めた今後のメディア事業における選択肢を広げたい。(第4回 株式会社フジ・メディア・ホールディングス)
- ▶ 現状でも11地域は3分の1を超えている。仙台放送は70%までいって子会社化している。そこで、この資本が支配の定義に当てはまることによって、地域性が低下するリスクがあるのかということに関しては、あくまでもこれは資本の関係が強まるだけであって、地域情報については全く、この11地域でも、ほかの地域と比べて劣るといふ現象は起きていない。資本関係について変わっても、特にそのようなリスクは今のところは発生していないし、今後も、そのような多様性、多元性、地域性の3原則を守っていくということをきちっと意識していれば維持できるものと思っている。(第4回 株式会社フジ・メディア・ホールディングス)
- ▶ 認定放送持株会社制度の地域制限の12について、例えば、幾つぐらい広げればよいのか、例えば、15に増やせばいいのか、20なのかというところを検討してみたものの、地域数について合理的な理由、差があまり見いだせなかった。なので、変えるのであれば、ここは撤廃という形のほうが分かりやすいのではないかと考える。(第4回 株式会社フジ・メディア・ホールディングス)
- ▶ メディア環境の変化や地方における人口減などにより、今後、テレビ広告市場が想定以上に縮小していく懸念もぬぐい切れない。中小規模のローカル局は放送を維持するための固定的な経費の比率が高く、これ以上のコスト削減には限界がある。経営難が顕在化した際に迅速に対応するためには、先行して経営の選択肢を増やしておくことが望ましい。系列内の複数地域で、同一放送が可能となれば、放送実施に必要な固定的費用の抑制が可能となる。同一放送とする際に、対象地域の放送局について、経営統合も選択肢となる。地域情報発信の維持が大前提で、既存の取材拠点の機能は堅持する。(第4回 株式会社テレビ朝日ホールディングス)
- ▶ この制度整備(複数の放送対象地域における放送番組の同一化)を図るに当たって、対象地域の数を制限などは設けずに、できるだけ柔軟な制度にしていきたいと考えているが、地域情報の発信機能の担保という観点やローカル営業の面などを考慮すると、実際には同じ地域ブロックや近隣県などが対象となるのではないかと考えている。(第4回 株式会社テレビ朝日ホールディングス)
- ▶ 複数県で同一番組が放送されることになった場合には、ニュースなどの編成が特定の県のニュースに偏らないようバランスを取るなど工夫が必要だとも考えている。一方、放送局の経営状況が厳しくなると、番組制作費などの経費節減に踏み切らざるを得ず、それによって取材力や番組制作力が低下するという縮小再生産に陥ってしまいかねないが、放送番組の同一化により経営状況に余裕が生まれれば、コンテンツ制作に新たな費用を投下することも可能になる。放送局が統合された場合でも、放送制作拠点としての機能を大幅に縮小することは想定はしていない。(第4回 株式会社テレビ朝日ホールディングス)
- ▶ 経営基盤強化計画認定制度の特例を活用することでも、出資の特例をつくれれば、制度上でできなくはないと思う。ただし、やはり特例という前提のため、申請して認定されなければならないとか、その後の報告義務だとか、いろいろと細かいことがついているので、それよりは、そもそもこの12地域の制限を撤廃した方が使いやすいものではないかと考えている。(第4回 株式会社フジ・メディア・ホールディングス)
- ▶ 経営基盤強化計画認定制度では、総務大臣から指定放送対象地域として指定されれば、対象地域では放送番組の同一化が認められると認識しており、その点では我々の要望と一致をしていると思う。ただし、事前に経営基盤強化計画を申請し認定を受けなければならないほか、認定後も毎年、総務大臣に対して計画の実施状況を報告する必要があるなど、制度として若干使いづらいのではないかと考える。過剰な管理、介入を招く懸念もないとは言えないと考えている。(第4回 株式会社テレビ朝日ホールディングス)