

公共放送WGについて

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
公共放送WG事務局

令和4年11月11日

1. 背景・目的

- ブロードバンドを通じた動画配信サービスの普及等により、若い世代を中心に動画視聴スタイルが変化している。また、多種多様なメディアが登場している一方で、インターネット上の誤った情報や偽情報への接触機会が増加しているとの指摘もある。
- こうした中、放送のみをNHKの必須業務とする現行制度の下では、これまで公共放送が担ってきた、多様で公平かつ信頼性のある「基本的な情報」の供給源としての役割等を果たすことが困難になるとの意見もある。そこで、NHKは、令和4年4月から、放送番組等のインターネット配信の意義や役割を検証する社会実証を実施している。なお、世界的にも、公共放送の業務や財源の在り方を見直す動きが活発になっている。
- 以上を踏まえ、「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」(座長:三友仁志・早大院アジア太平洋研究科教授)の下に新たに「公共放送ワーキンググループ」を設け、NHKのインターネット配信の在り方について、具体的かつ包括的に検討を行う。

2. 主な検討項目

(1) インターネット時代における公共放送の役割

- インターネット時代における放送を取り巻く環境
- これまで公共放送が果たしてきた役割とインターネット時代において公共放送が担うべき役割 等

(2) NHKのインターネット活用業務の在り方

- 放送法におけるNHKのインターネット活用業務の位置づけ
- インターネット活用業務に課される規制の在り方 等

(3) インターネット活用業務に関する民間放送事業者との協力の在り方

(4) インターネット活用業務の財源と受信料制度

- インターネット活用業務の財源の在り方
- インターネット時代における受信料制度の在り方 等

公共放送WG構成員

氏名	所属	備考
三友 仁志(主査)	早稲田大学大学院アジア太平洋研究科 教授	親会構成員(座長)
山本 隆司(主査代理)	東京大学大学院法学政治学研究科 教授	親会構成員
曾我部 真裕	京都大学大学院法学研究科 教授	
宍戸 常寿	東京大学大学院法学政治学研究科 教授	
落合 孝文	渥美坂井法律事務所・外国法共同事業 プロトタイプ政策研究所所長・シニアパートナー弁護士	親会構成員
瀧 俊雄	株式会社マネーフォワード 執行役員CoPA Fintech研究所長	親会構成員
内山 隆	青山学院大学 総合文化政策学部 教授	
大谷 和子	株式会社日本総合研究所 執行役員法務部長	親会構成員
長田 三紀	情報通信消費者ネットワーク	親会構成員
林 秀弥	名古屋大学大学院法学研究科 教授	親会構成員

検討スケジュール

令和4年(2022年)

令和5年(2023年)

9月

10月

11月

12月

～5月頃

6月頃

【第1回】

- ・開催要綱の確認
- ・事務局説明等
- ・自由討議



9/21(水)
17:00-
18:30



10/17(月)
13:00-
15:00



11/24(木)
15:00-
17:00



12/22(木)
16:00-
18:00

【第3回】

- ・関係者ヒアリング
(NHK/民放連/新聞協会)
- ・事務局説明(海外事例)

【第2回】

- ・曾我部構成員プレゼン
- ・内山構成員プレゼン
- ・アンケート結果報告

【第4回】

- ・議論の整理

【最終回】 取りまとめ



3～4回程度開催



意見募集

親会に報告

公共放送の役割に関する意見

- ・ 国民全体が共有すべき基本的情報を、信頼性をもって、かつアテンション・エコノミーの虜にならない形で提供できるのが公共放送の強み。テレビ保有率が低下傾向にあり放送の視聴習慣が失われつつある中、公共放送のもたらす便益を放送を見ない層にもどのような形で提供していくかは、情報空間の環境整備に関する議論のなかでも重要な論点。(曾我部構成員)
- ・ 日本では、同時配信の実施が遅れた結果、情報空間に若い世代が参加できなかつたり、偽情報が流布されたり、場が海外サービスに左右されたりすることが危惧される。NHKに先導的な役割を果たさせることで、健全な情報空間を確保することがデジタル社会の基本政策として必要。(宍戸構成員)
- ・ 議論を業界の問題として矮小化してはいけない。重要なのは、時代の変化の中にあって、メディアから情報を受ける国民にとって、より多様で、そして普段の生活のみならず災害時の非常時等、様々な意味で役に立つプログラムが提供されることである。国民の受益の中身がよりリッチになるように必要なことは何か、議論を尽くすべき。(三友主査)
- ・ ジャーナリズムに基づく編集メディアとしての公共放送が、インターネットを使って、インターネット空間に今欠けている情報の提供について、どのような役割を果たしていくかということを確認にする必要がある。(山本主査代理)
- ・ (「自分が知りたいことだけ知っておけばいい」という意識の方が、20代では男女共に4割超という調査結果について、)これは世の中全体の危機。ただ、このような意識も、今後の工夫次第ではまだまだ変わっていく余地があるように思う。(大谷構成員)
- ・ アテンション・エコノミーと闘うため、健全なネット空間をつくるためにNHKのデータ配信が必要という話なので、NHKが同じレベルで競争に巻き込まれるのではなく、人々が多様な考えにどれほど触れ、行動変容や価値の変容が起きたかということに、その指標として力点が置かれるべきであり、NHKの役割として重視されるべき。(宍戸構成員)
- ・ テレビとネットは対立軸で話されがちだが、ネットの欠点を克服する方向でも期待を持つべき。また、公共的価値は「ディスインフォメーションがない」という形でも定義できるが、報道がフェアなどの「良質な状況」を積極的に捉えるべき。(瀧構成員)
- ・ 三位一体改革の狙いは、受信者共同体の負担で、デジタル社会における公共メディアの役割として、やるべきことはやる、そうでないことはやめる、そういう組織にしていこうと理解している。(宍戸構成員)
- ・ NHKがデジタル社会で必要な役割を自ら具体化して実施するためにも、経営委員会を含む、NHKのガバナンス改革が必要。重い責任と判断に耐える改革がNHKで進んでいるのか、この場で御報告をいただき検証する必要がある。(宍戸構成員)
- ・ 公共放送の役割を検討し、役割を果たすための制度を作り、受信料の使い道を定義するという順番で進めるべき。(大谷構成員)

インターネット活用業務の在り方に関する意見

- ・「**必須業務か任意業務か**」という二項対立的図式の議論は適切ではない。(大谷構成員、林構成員)
- ・地デジ当時もコンテンツマルチユースの議論はあったが、**スマホで同時配信以外も見たいというのは時代の要請**。(長田構成員)
- ・サプライサイドとしての「メディア」には2つ要件がある。1つ目はどんな「意思」を持って行動するか。媒体ごとに様々でいいと思うが、NHKはどういう「意思」を持つのか。2つ目は「能力」。取材・編集という専門的能力、作った情報を届ける能力がどの程度あるのかという観点から、NHKがインターネット領域に事業ドメインを拡張することの程度や是非の議論が必要。(内山構成員)
- ・ネット配信において、**アーカイブス**の提供や教育利用、**ニュース・防災情報の提供**などはしっかり議論すべき。(落合構成員)
- ・**国際放送**は**民間と競合しない**ので積極的に検討すべき。(落合構成員)
- ・**インターネット空間はかなり海外と共通した問題状況**にあり、海外で様々な制度が設けられ、実際に運用され、制度の改革も行われていることを**参考にする必要がある**。日本で今後、**規制の在り方、制度づくり**を考える際にも、**徐々に進めながら検討**していく必要がある。その意味では、画一的に決め切る規制は避けるべきだろう。(山本主査代理)
- ・**公共放送の活動領域を広く認めることによってメディア間の競争が阻害**され、全体として情報空間の環境の改善につながらなかつたりむしろ悪化してしまったりすることは**避けなければならない**、全体として何が最適なのかを考慮しつつ、公共放送の活動領域やその規律、費用負担のあり方を、**拙速にならない形で検討**していく必要がある。(曾我部構成員)
- ・**メディアの多元性を損なっていないか**の評価が必要であるが、抽象的でなく**具体的に他のメディアから指摘**していただくことが必要であり、マルチステークホルダープロセスで、**NHKの活動が適正な範囲に収まっているかを継続的に評価し、不断の改革ができるガバナンスを構築**するといった議論が、この場で必要ではないか。(宍戸構成員)
- ・必須業務にしていくことで、**民放や新聞業界との競争で、何をして良いのか悪いのか議論**することは重要。三位一体改革を実施しつつ、民間事業者が事業を継続していける環境を整備することが必要。(落合構成員)
- ・**具体的にどのような市場においてどのような競争阻害のおそれが生じるのか**、市場の確定と競争阻害効果の識別という2つのプロセスをへて個別具体的に分析すべき。(林構成員、山本主査代理)
- ・もっとも、個別の市場分析について、総務省が細かにチェックすることは難しく、それ自体適切ではないので、協会の最高意思決定機関である**経営委員会**が、最終的にしっかりと**自らチェックするようなガバナンスの仕組みが必要**だろう。WGでは、その前提として、こうした仕組みのベースをなす基本的なルール作りを議論する必要がある。(林構成員)

インターネット活用業務の在り方に関する意見(続き)

- ・ **競争に具体的な悪影響**をもたらしそうな市場を必須業務から外す、実施時期を遅らせるなどの**段階的な手法**を用いるべき。**B2B2C分野**では事業者間競争が問題になるため、「**民業圧迫**」にならないような**競争分析**が必要。これに対して、**B2C向け**はそういった**懸念はあまりない**ので、必須業務への移行が適切な分野と位置づけるとの考え方はあり得る。(林構成員)
- ・ 欧州ではインターネット活用業務も公共放送の必須業務となっているが、**公正競争の観点**から、公共放送のbehaviorについての**ルールづくり**もされているので、今後折に触れて、**海外の実態**も紹介していただければありがたい。(林構成員)

民放との協力の在り方に関する意見

- ・ **民放とNHK**が視聴者の時間を奪い合う競争関係ととらえるのではなく、**社会インフラとして相互補完関係**にあるものとしてとらえるべき。(大谷構成員)
- ・ **NHKが(社会実証を含め)インターネット活用業務に先導的に取り組み**、そこで得られた**知見を民放と共有**することで、民放にも意義を感じてもらうことが必要。(大谷構成員、落合構成員、長田構成員)
- ・ 「**協力**」の**観点**から、**民放連**に現在の**課題**、**NHK**に**今後の対応の方向性**について説明をお願いするべき。(落合構成員)

受信料制度の在り方に関する意見

- ・ **費用負担のあり方については今後丁寧な議論を尽くすべき**であると考えているので、受益者負担という原則に立つならば、受益する者が平等な負担感を持つことが肝要。(三友主査)
- ・ 受信料制度の在り方に関しては、**インターネットに接続する機器を保有しているだけで受信料を払うというような制度**をいきなり考えるというのは**難しい**のではないか。(山本主査代理、落合構成員、宍戸構成員、瀧構成員、長田構成員、林構成員)
- ・ NHKが改正放送法で認められた手段も含めて、自らの努力で理解を得て受信料を得る。また、**テレビ的に端末を利用するという方から合理的なフィーを得る**。(宍戸構成員)
- ・ スマホのアプリをインストールするような**自らNHKを受信できる環境を整えようとする視聴者**については、ある意味積極的に受信に関与しようとするのであるから、**このWGで議論自体はしてもよい**のではないか。(三友主査、林構成員)

公共放送の役割に関する意見

- ・ (野村総合研究所の調査の中で) テレビを持たない方も、NHKプラスを視聴する、有料でいいからという声があり、早期にこれを実現すべき。多くの方が共通の経験をする、それについて意見を述べ合うといった情報空間の在り方を歪めないためにも、テレビを持たない方がNHKのコンテンツに触れるための方策というのは、早急に整備しなければいけない。(大谷構成員)
- ・ (野村総合研究所の調査について) NHKを見ていない方々とかであったとしてもNHKの役割に期待しているという、そういう考え方が過半を超えているというのはすごく大事なこと。(瀧構成員)
- ・ 海外から日本の情報を得ようと思ったときに、正確な今の日本の姿をオフィシャルに発信されている場所は、政府広報もそんなに見られなかったりするので、そのようなものも公共の価値の中にあるのではないか。(瀧構成員)
- ・ NHKがネットに進出したときに海外でどのような形で視聴できるのかについて、著作権問題を置いておけば、基本的には日本国内と同じように見られるのが望ましい。(曾我部構成員)
- ・ 「公共性」への貢献はNHKがより大きいとも思うが、一方で、民放も、複数の言論を提供する「多様性、多元性」があるという意味では、一定の公共性は果たしているのではないか。広く伝播するような取組をしているという部分を評価しつつ、NHKはより一層公共性が高いという見方をしていくのがいいのではないか。(落合構成員)
- ・ 放送法では民放も含めて放送概念を設定しており、その内容規律なども定めている。NHKに関してはそれに上乗せをする立付けになっており、民放についても当然公共的な存在だという位置づけはあると思うが、放送法は放送の公共性そのものをそこまで明示的に挙げているわけではない。その「公共性」がどういうものかは、その後の国民の放送に期待するものとか、国民の受け止めとか、あるいは放送事業者の解釈に依存するところがあると思う。(曾我部構成員)
- ・ 民放についてはエンターテインメント的な側面に注力されているというところは否めない。それも公共的な内容だということは十分可能ではあると思うが、むしろ産業政策や放送文化をどう考えていくのかという議論と関わって重要になってくるのではないか。一言で言えば、民放も公共性を支えているというのは間違いないが、その支え方が少し異なるのではないか。(曾我部構成員)
- ・ 放送法の意義を踏まえつつも国民の期待がどこにあるかも、今後NHKにどういう業務を行っていただくかを考えるに当たって非常に重要ではないか。(落合構成員)
- ・ 諸外国の中でそれぞれ放送やメディア構成で目指しているものもそれぞれ違うと考えられるのではないか。(落合構成員)

インターネット活用業務の在り方に関する意見

- ・ NHKの業務範囲はNHKの設置目的及び公正競争の観点から、客観的に判断すべき。NHKのネット進出により他メディアの存在が脅かされるとしたら、(情報空間を)より良くするために認めるはずが悪化させることになり本末転倒。(曾我部構成員)
- ・ (公共放送の業務に関し)公正競争評価の仕組みを検討している海外の例について別途の調査に委ねたいが、例えばイギリスでは新規のサービスごとに、公共性の程度や市場への影響などをチェックする仕組みがあると仄聞。(曾我部構成員)
- ・ NHKがインターネット活用業務に本格的に進出した場合に、経済的市場には、「放送事業者と放送番組製作会社等の取引からなるコンテンツ調達市場」への影響のほか、「放送事業者と視聴者の取引からなる視聴者市場」「放送サービス市場」もあれば、「放送事業者と広告主の取引からなる広告市場」もありうるが、これらの市場への影響についてはどうなるか。(林構成員)
- ・ 現状の理解増進情報の運用について批判があると仄聞するが、運用について紛争や疑義があったときに、どういう形で解決・調停していくのか、その問題に還元できる部分もあるのではないか。規律の仕組みづくりの際に考慮すべき。(曾我部構成員)
- ・ 「メディアの多元性から提供される価値を毀損しない」ために、例えば特定のプラットフォームに依存したりしないようにして多元性への影響を抑えるべきなどが考えられるが、NHKにどのような振る舞いを求めるべきなのか。(大谷構成員)
- ・ アテンション・エコノミーや情報の健康(インフォメーションヘルス)の問題に対して、メディアへの規律と個人の受け手の問題とは区別すべき。例えばNHKがネットで釣り見出しをつけたり、操作的なアルゴリズムを採用するようなことがないように規律は必要である一方、受け手に関しては個人の自律が根底にあるため、啓発や情報提供といったところになると思う。(曾我部構成員)
- ・ TVerとNHKプラスをどう回していくかが現実的な議論。コンテンツを独占するのではなく、特に報道系コンテンツはGAFKA等に出してもよいと思うが、EUデジタルサービス法の議論を踏まえれば、同時並行で、日本の事情に合ったルールで運用していくプラットフォームも自ら持ち、なおかつ国民に両方の選択肢が常に見えている状況をつくる必要がある。(内山構成員)
- ・ (伝送路となる)プラットフォーマーとの関係性や、どこまでがメディア規制の範囲かを比較検討する必要もある。どの国がどういうモデルかを理解し、選択肢を理解しつつ議論をすることが、我が国でも検討を進めるに当たって有益。(落合構成員)
- ・ 民放連は、情報空間の課題をどう捉え、その中で民放・新聞が担える部分はどこか。また、NHKが行っている業務で「困る」ものがあれば次回の民放連からのプレゼンの中で教えてほしい。具体的にお伺いできると検討しやすい。(落合構成員)
- ・ NHKはインターネット活用業務に予算の制約があることで何が一番困っているのか。(内山構成員、大谷構成員、瀧構成員)

民放との協力の在り方に関する意見

- ・ 様々なニュース、事件、事故の速報性を考えたときに、例えばTwitterやインスタやFacebookに上がってくる一般の人の情報をどう捉えるかは現実問題としてある。放送局のみならず新聞社も使っているはずだが、国内の「スペクティ」というサービスは、Twitter上に上がってくる危険・危機情報をいち早く捉えて、加盟している報道機関にその情報を流し、それを見た報道局が個別に個人の方にアポイントを取って、その素材が使えるかどうかというワークフローで現状でもやっていると思う。
これは今、現状の取組としてある話だが、2030年代を見据えて考えれば、(NHKと民放との協力の在り方の一つとして)玉石混交のUGCの情報から玉を拾う仕組みを積極的に考えてもいいのではないか。(内山構成員)
- ・ (NHKに期待される先導的な役割に関連して)NHKは長年で見れば、大体年間収入7,000億円で、ずっと横ばいで推移していて、その90数%が受信料というところに依存している。なおかつ、例えばNHK技研のように、ある程度遠くを見て、いろんなことも投資ができる立ち位置にあるという意味で、「NHKは民間よりもリスク投資をしやすい財源を持つ」。(内山構成員)
- ・ (インターネット対応について)民間が取れないリスクとは何かについて、次回、民放連から教えていただきたい。(瀧構成員)

受信料制度の在り方に関する意見

- ・ (海外からインターネット経由でNHKのコンテンツを見られるかという点に関連して)放送契約とある種抱き合わせというか、セットで契約することなのか、ネット単独で契約になるのかといった、その辺の立てつけの問題で、ネットだけの契約ができるのであれば、当然海外にいても契約できて、できない理由はないと思う。(曾我部構成員)