

日本放送協会のインターネット活用業務の 競争評価に関する準備会合の概要

総務省情報流通行政局
放送政策課

令和5年11月20日

公共放送ワーキンググループ（WG）の取りまとめ（令和5年10月18日）を踏まえ、総務省において、NHK、民間放送事業者、新聞社・通信社等の関係者が参加する場を設置し、メディアの多元性維持のための担保措置となる競争評価の仕組みについて議論するとともに、NHKによる原案の策定に向けた検討を促すもの。

公共放送ワーキンググループ取りまとめ概要（関連部分抜粋）

1. NHKの役割

- ① 放送コンテンツのプラットフォームとして放送番組の流通を支え、二元体制を基本とする我が国の放送全体の発展に貢献
- ② 放送の二元体制の枠組みの下で、放送という手段に加え、インターネットを通じて放送番組を視聴者に提供

2. インターネット活用業務の在り方

(1) 必須業務化の是非と範囲

必須業務化は、テレビなどの受信設備を持たずにインターネットを通じて視聴する者に対しても、NHKの放送番組を受信することのできる環境にある者に該当するとして相応の費用負担を求め、継続的・安定的に放送番組の同時・見逃し配信を全国において提供することを意味する。1. のNHKの役割を踏まえ、少なくとも地上波テレビ放送を必須業務とすべき。

(2) 必須業務として配信すべき情報の範囲

- ① 放送の二元体制を含むメディアの多元性が損なわれないよう、その範囲は限定的に画定されるべき。（現在の理解増進情報は廃止）
- ② 制度化に当たっては、放送番組と同一の内容を基本としつつ、
 - i. 国民の生命・安全に関わる伝達の緊急度の高い重要な情報、
 - ii. 放送番組に密接に関連する情報又は放送番組を補完する情報等に限定することとし、その旨放送法に定性的に規定すべき。

(3) メディアの多元性を維持するための担保措置

- ① 担保措置としての競争評価の仕組みは、まず、NHKが原案を策定し、
- ② その評価・検証を、NHK以外の第三者機関（電波監理審議会等）が、業務を開始する前など適時に、民間放送事業者、新聞社・通信社等の関係者の参加を得て実施する仕組みとすべき。

【当面取り組むべき事項】

NHKが原案を策定するに当たり、総務省において、NHKに加え、民間放送事業者、新聞社・通信社等の関係者が参加する場を設け、NHKが検討に着手することを促すなどして、関係者の声を十分に反映するように努めるべきである。

1. 概要

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の下で開催された公共放送ワーキンググループの取りまとめ(令和5年10月18日)「3. NHKのインターネット活用業務の在り方」を踏まえ、日本放送協会(NHK)のインターネット活用業務が必須業務化された場合における、インターネットを通じたテキスト情報等の配信に関し、民間放送事業者等との公正な競争環境を確保するために実施する競争評価の仕組みが円滑に機能するよう、NHKによる検討や、NHK及び民間放送事業者等の関係者による議論を促すもの。

2. 主な検討項目

- (1) NHKのインターネット活用業務が必須業務化された場合における、インターネットを通じた情報等の配信に関する競争評価の枠組み(競争評価の体制・プロセス等)
- (2) NHKのインターネット活用業務が必須業務化された場合における、その具体的な範囲や提供条件に係る基本的な考え方及びNHKが策定する原案に関する事項

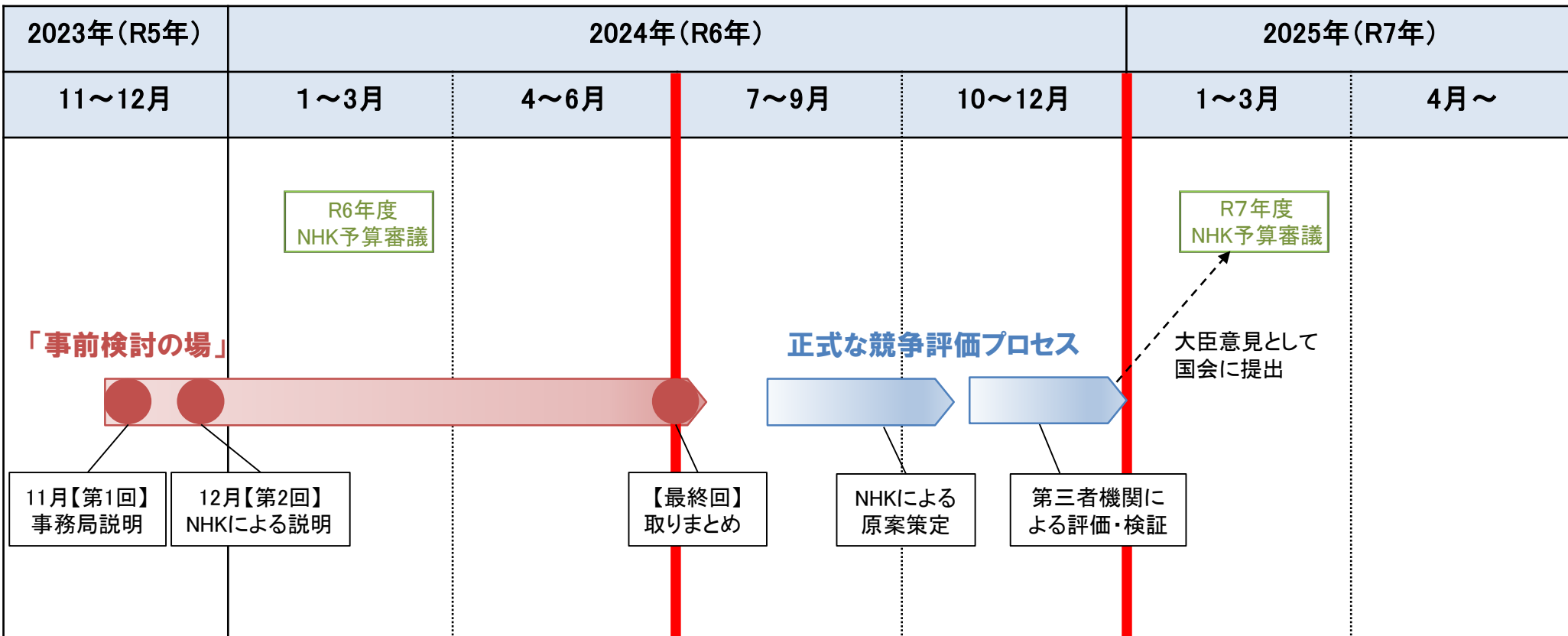
3 構成員

有識者	落合 孝文	渥美坂井法律事務所・外国法共同事業 弁護士
	長田 三紀	情報通信消費者ネットワーク
	林 秀弥	名古屋大学大学院法学研究科 教授
日本放送協会		
一般社団法人日本新聞協会メディア開発委員会		
一般社団法人日本民間放送連盟		
総務省		

検討スケジュール（案）

- 令和6年夏ごろに取りまとめることを目標に、今後月に1回程度の開催を予定。
- 次回（第2回）は、12月12日に開催。本日の議論を踏まえつつ、NHKから、競争評価の枠組みや考え方について、説明いただくことを予定。

【スケジュール(想定)】



NHKに求められる役割

- NHKは、放送コンテンツのプラットフォームとして放送番組の流通を支え、二元体制を基本とする我が国の放送全体の発展に貢献していく役割を担うべき。NHKには、こうした役割の下で、民間放送事業者等と協調・協力した取組を具体的に進めていくことが期待。
- 民間放送事業者のみならず、新聞社・通信社等との適切な協調・競争関係を構築することも、民主主義にとって重要な価値であるジャーナリズムを実践するメディアの多元性を確保する観点から重要。

必須業務化の意義

- NHKがインターネットを通じて放送番組等を提供するに当たって、放送の二元体制を含むメディアの多元性を確保するために、NHKに重い責任と規律を課していくことが必須業務化の意義。

必須業務として配信すべき情報の範囲

- NHKが必須業務として提供するテキスト情報等は放送と同一の情報内容を基本とする考え方を示していること、また、議論の過程で、NHKは視聴者に対し、まずはテキストでなく放送番組として情報を伝達するよう努めるべきとの指摘があったことも踏まえ、放送番組と同一の内容を基本としつつ、例えば、放送番組そのもの（映像及び音声）ではない情報については、
 - i) 災害時の緊急情報や重大事件など国民の生命・安全に関わる伝達の緊急度の高い重要な情報
 - ii) 番組表など放送番組に密接に関連する情報又は放送番組を補完する情報

等に限定することとし、その旨を放送法に定性的に規定することで、テキスト情報等の外延を画定する方向で検討すべき。

- 費用負担者にどこまで提供すべきかといった点も含め、配信するテキスト情報等の具体的な範囲や提供条件については、担保措置（競争評価）のプロセスを経て定める制度とすべき。その際、上記 i) のような情報については、費用を負担する者以外も含めた国民全体に広く確実に提供されることが例外的に必要な場合があることに配慮すべき。

競争評価（担保措置）の在り方

- NHKがインターネット活用業務を必須業務として実施する前に、あらかじめ放送の二元体制を含むメディアの多元性を維持するための措置を講じる仕組みとすることが適当。 NHKのインターネット活用業務を必須業務化する場合には、民間放送事業者等との公正な競争環境を確保することが必要であり、この点を踏まえた担保措置を講じることが求められる。
- 担保措置としての競争評価の仕組みは、まず、情報の提供主体であるNHKが上記の仕組みによって原案を策定し、その評価・検証を、NHK以外の第三者機関（電波監理審議会等）が、NHKが必須業務としてのインターネット活用業務を開始する前など適時に、民間放送事業者、新聞社・通信社等の関係者の参加を得て実施し、エビデンスベースで、インターネット活用業務の具体的な範囲や提供条件を決定する仕組みとすべき。

事前検討の場の設置

- NHKが原案を策定するに当たり、総務省において、NHKに加え、民間放送事業者、新聞社・通信社等の関係者が参加する場を設け、NHKが検討に着手することを促すなどして、関係者の声を十分に反映するように努めるべき。
- こうした検討の場において、NHKは、提供する情報の範囲や提供条件、その影響等について、明確な説明に努めるべき。

1 総務省において整備すべき体制・競争評価プロセスの在り方

- 総務省における体制について、独立性や専門性をどのように担保すべきか。
- 総務省における評価・検証プロセスでは、関係事業者の意見をどのようにくみ取るか。
- 総務省における評価・検証プロセスでは、総務省として新たに競争評価を行うものとするか、NHK内による競争評価の結果を踏まえてその評価・検証を行うものとするか。
- 仮にNHKにおける競争評価等に問題があると認められた場合、どのような対応を行うべきか。
- 評価・検証を行う時期は定期とするか。臨時的な評価・検証も可能とするべきか。（例えば、当該年度の予算に影響が生じない業務については、臨時的な評価・検証を行うことなどは考えられるか。）

2 NHK内において整備すべき体制・競争評価プロセスの在り方

【NHKにおいて、以下のような論点を踏まえて検討すべき】

- NHK内の体制について、独立性や専門性をどのように担保すべきか。また、その実効性を確保するため、経営委員会や執行部との役割分担（ガバナンスの確保）をどのように考えるか。
- NHK内で実施する競争評価では、関係事業者の意見をどのようにくみ取るか。
- NHKにおける既存の競争評価の枠組みを活用することは考えられるか。
- 新規業務の開始や既存業務の変更にあたり実施する競争評価（事前評価）に加え、事後評価を実施すべきか。頻度や評価対象についてはどの程度が妥当か。（競争評価を行う時期は定期とするか、臨時的な競争評価も可能とするべきか。）

公共放送WGにおける構成員の意見

- 地方の実情を含めた放送市場を俯瞰的に見る場として、例えば放送市場検証会議といったものを機能させれば、狭い意味での競争評価の場だけじゃなくて、これまであまりなかった地方の放送事業者の声を聞く場にもすることができるのではないか。（第10回 林構成員）
- NHK自身が行う競争評価結果に対して、予算提出時の大臣意見として付すということで、総務省の検討結果を電波監理審議会や国会審議による公正かつ民主的なチェックを受ける方向で考えてはどうか。（第10回 林構成員）
- 公益性があるものでなければ、そもそもNHKが担うべきなのかどうかという話になるのだろう。その上で、さらにエビデンスに基づいて、数値的なデータを踏まえた競争評価をしっかりと行っていくこともあるし、NHKだけでなく、国が関与していくことが重要ではないか。これはガバナンス問題に関する部分で、国も関わっていくことが大事であり、意見聴取のプロセスなども設けていくことが必要。（第11回 落合構成員）
- 実際の競争評価には、専門的知見を伴う多面的な観点から複合的な判断を求められるため、競争評価主体が何らかの判断結果を示す場合には、その過程で利害関係者や競争事業者の意見聴取のプロセスを必ず設けるべき。（第11回 林構成員）
- NHKが行うにふさわしい公共性や公共的価値があることと二元体制を損なわないこと、この2点をエビデンスによって明らかにすることが、まずNHKにおける検討で求められるのではないか。（第13回 民放連堀木専務理事）

公共放送WG取りまとめ（令和5年10月18日）

- 担保措置としての競争評価の仕組みの詳細を検討するに当たっては、基本的な考え方として、自らの事業運営の状況や競合する市場の状況を把握できるNHK自身が、関係者の参加を得て、競争評価を実施し、必須業務としてのインターネット活用業務の具体的範囲や提供条件を判断することも考えられる。
- 受信料により支えられているNHKは、競争評価の仕組みをより公正かつ客観的なものとする中で、民間放送事業者や新聞社・通信社等の関係者の理解を得つつ、国民の知る権利にとってマイナスとなる事態を厳に回避することが必要。
- 担保措置としての競争評価の仕組みは、まず、情報の提供主体であるNHKが上記の仕組みによって原案を策定し、その評価・検証を、NHK以外の第三者機関（電波監理審議会等）が、NHKが必須業務としてのインターネット活用業務を開始する前など適時に、民間放送事業者、新聞社・通信社等の関係者の参加を得て実施し、エビデンスベースで、インターネット活用業務の具体的な範囲や提供条件を決定する仕組みとすべき。
- NHKは、新規サービス又は既存サービスの大幅な変更を行う場合は、事前の競争評価を実施するとの考えを示している。しかし、NHKが必須業務として実施するインターネット活用業務には、その性質上、競争を歪め放送の二元体制を含むメディアの多元性を損なうおそれがあるとの指摘を踏まえれば、NHKが必須業務として実施するインターネット活用業務全般について、競争上の問題が生じていないかを検証する「競争レビュー（仮称）」も定期的の実施すべき。
- NHKが策定する原案について、総務省が、有識者等から構成される「検証会議（仮称）」を設置し、民間放送事業者、新聞社・通信社等の関係者も参画する形で検証する仕組みとすること、電波監理審議会に諮問し答申を得ること、総務大臣意見を付すとしてもNHKが提供する個別のコンテンツの是非に立ち入る内容とならないよう留意した運用とすべきとの指摘があったことも十分に踏まえて、プロセスの具体化に向けた検討を進めるべき。

【NHKにおいては、以下のような論点を踏まえて検討すべき】

1 競争評価に係る考え方・手法

- 配信するテキスト情報等の競争評価を行うにあたり、どのような基準で市場画定を行うか。
 - メディアの多元性確保を目的としていることを踏まえ、具体的な評価の範囲について、どのように事前に定性的又は定量的に示すことができるか。また、その手法はどのように考えているか。
 - 競争評価（又はその評価・検証）にあたり、必要となるエビデンス（データ）はどのようなものか。
 - NHKにおける既存の競争評価の枠組みでは、どのような手法により実施しているのか。また、その際に利用しているエビデンス（データ）はどのようなものか。
- ※（総務省での評価・検証では、NHKによる評価の妥当性をどのように判断すべきか。）

2 具体的な範囲や提供条件に係る基本的な考え方

【競争評価の考え方等を整理した上で、以下のような論点について検討すべき】

- テキスト情報等に関し、公共放送WG取りまとめで示された i) 国民の生命・安全に関わる伝達の緊急度の高い重要な情報、及び ii) 放送番組に密接に関連する情報又は放送番組を補完する情報について、範囲がより明確になるよう記載すべきではないか。また指標のようなものを設けることができるか。
- NHKが新規に提供を希望する等として示すテキスト情報は、どの程度のサービスの単位（まとまり）とすべきか。現在配信されているテキスト情報等との相違点については、明らかにすべきではないか。
- 具体的な提供条件として、費用の規模はどの程度明確にすべきか。また、受信料支払いの確認等についてはどう考えるか。その他にどのような提供条件があり得るか。

公共放送WGにおける構成員の意見

- 具体的なデータないし指標に基づいて、NHKが本来あるべきものをやっているのかやっていないのかとか、こういうことがあったら公正競争を害するおそれがあるという抽象的な話ではなく、具体的に害するおそれがあるからこの業務はこうやめようとかいった議論にならないといけないのではないか。（第4回 宍戸構成員）
- 言論市場だとか、類似のコンテンツの市場も含めて言論・表現の市場を広めにとって、そのような言論市場全体にとっての競争なり市場の健全性が維持・確保されるかどうかを見るべき。（第4回 林構成員）
- まずは新しいサービスに参入する側、既存のサービスを大幅に変更する側がデータを出すことによって、市場競争でどういう阻害要因があるのかを示すこと。（第9回 日本新聞協会メディア開発委員会梅谷委員）
- 防災であったり、聴覚障害の方であったり、いろんな方に対してのテキスト情報、災害時のような特別な場合の情報などは、必須業務としてむしろ認めていくべき。（第11回 長田構成員）
- テキスト情報の範囲は厳格に考えていくことであり、また、一種のフリーライドに関する部分については、そもそも有償での提供を大前提にしていき、テキスト情報の発信などを含めて行っていくことが確実に必要なことではないか。（第11回 落合構成員）
- 放送とネットとで等しくNHKの価値を享受することが必須業務化だと言われていることも踏まえて、あくまでネットの情報についても放送と同一の情報内容が原則であることを、ワーキングとしては明確にしていくことが重要ではないか。（第12回 落合構成員）
- NHKに対する業務範囲の審査があって、さらに競争評価となろう。審査も厳格に行っていくことが必要。（第13回 落合構成員）

公共放送WG取りまとめ（令和5年10月18日）

- 必須業務化する場合の NHK のインターネット活用業務の範囲を画定するに当たっては、受信料を財源とすることがいわゆる「国家補助（state aid）」に該当し得るという意見もあること、特に有力な公的事業体が国家補助を受けた場合、その経済活動は競争を歪めるおそれがあることについての指摘を踏まえる必要。
- NHK の設置趣旨に鑑み、国民の知る権利への奉仕という公的な側面を勘案すれば、民間放送事業者や新聞社・通信社等のほか、NHK を含めた様々な主体から、視聴者が多角的に情報を受け取ることができる環境を整えることが望ましい。
- 放送の二元体制を含むメディアの多元性が損なわれることがないよう、その範囲を限定して画定されるべき。インターネット活用業務を必須業務化する場合は、それに伴って、現在の理解増進情報の制度は廃止され、必須業務として提供されるテキスト情報等として再整理されるべき。
- 放送番組と同一の内容を基本としつつ、例えば、放送番組そのもの（映像及び音声）ではない情報については、i) 災害時の緊急情報や重大事件など国民の生命・安全に関わる伝達の緊急度の高い重要な情報、ii) 番組表など放送番組に密接に関連する情報又は放送番組を補完する情報等に限定することとし、その旨を放送法に定性的に規定することで、テキスト情報等の外延を画定する方向で検討すべき。
- 配信するテキスト情報等の具体的な範囲や提供条件については、担保措置（競争評価）のプロセスを経て定める制度とすべき。その際、上記 i) のような情報については、費用を負担する者以外も含めた国民全体に広く確実に提供されることが例外的に必要な場合があることに配慮すべき。
- 競争評価の手法としては、本ワーキンググループでは英国の「公共価値テスト」やドイツの「三段階テスト」を念頭に議論を進めてきたが、英国のような仕組みの中でも、公共的価値と市場競争への悪影響の程度とを単純に比較衡量することへの疑問が呈されたことも踏まえて、よりエビデンスに立脚した評価手法の確立に向けて、更に詳細に検討を深めるべき。