

平成29年2月27日付け諮問第1号
「常時同時配信の負担のあり方について」
答申

平成29年7月25日
NHK受信料制度等検討委員会

※ 本答申は、特に注記がない場合、参考資料（海外事例等）も含め、平成29年6月末時点の事実に基づく。

諮問第1号「常時同時配信の負担のあり方について」答申 要旨

(検討の背景)

▽ NHK受信料制度等検討委員会では、常時同時配信*が実現した場合の適切な負担のあり方について、本年2月、NHK会長より諮問を受け、検討した。

●諮問第1号「常時同時配信の負担のあり方について」

NHKは、メディアや社会環境等が変化するなかで、引き続き「情報の社会的基盤」の役割を果たすべく、インターネット常時同時配信の可能性の検討を進めている。

この検討にあたり、受信料負担の公平性、財源の確保、財源の独立性、および現行受信料制度との接合性等の観点から、常時同時配信における費用負担のあり方について、見解を求める。

*常時同時配信とは、ここでは「NHKが放送するテレビ番組を、原則としてそのまますべて、放送と同時にインターネットを通じて配信すること」を指すものとして使用している。

▽ スマートフォンやタブレット端末等が普及し、動画配信等の多様な形態でのサービスの提供が広がってくるなどメディア環境が大きく変化するなかで、NHKは、放送を太い幹としつつインターネットも利用してNHKの放送番組を届ける方針である。視聴者・国民がインターネットを通じて「豊かで、かつ、よい放送番組」を普段から日常的に享受でき、視聴機会の拡大につながる常時同時配信の環境が実現し、NHKが正確な情報で人と人を互いに“つなぐ”という役割の向上を目指すことは意義があると考えられ、その前提に立ち、常時同時配信における費用負担のあり方について検討した。

(受信契約者には追加負担を求めない)

▽ 常時同時配信における費用負担のあり方について、既に放送受信契約を結んでいる世帯(全契約対象世帯の約80%)に対しては、放送のサイマル配信である常時同時配信を利用・視聴するPC(パソコン)やスマートフォン等の端末を「放送受信契約を結んでいる同一世帯内の2台め、3台めのテレビ」として取り扱い、常時同時配信を追加負担なしで利用できるようにすることが適当である。

(費用負担者の範囲および性質)

▽ テレビ受信機を持たない世帯(総世帯の約5%)が、常時同時配信を利用する場合の費用負担を求める考え方としては、大きく次の2つが想定される。

①常時同時配信のみの利用者に対しても、NHKの事業の維持運営のための特殊な負担金である受信料として費用負担を求める考え方(受信料型)

②利用・サービスの対価として料金を設定し、費用負担を求める考え方(有料対価型)

常時同時配信を無条件に無料で利用できる」とすると、テレビで視聴し費用を負担する視聴者・国民との間の公平性が保たれず、将来的に、NHKの公共放送としての使命を果たすための財源の確保を難しくすることが懸念される。

▽ 制度としてはいずれを採ることも可能と考えられるが、条件を整えば、放送の常時同時配信

は、NHKが放送の世界で果たしている公共性を、インターネットを通じても発揮するためのサービスと考えられ、インフラの整備や国民的な合意形成の環境が整うことを前提に、受信料型を目指すことに一定の合理性があると考えられる。

ただし、受信料型は多岐にわたる論点の検討や視聴者・国民の理解を得ること等に時間がかかることも予想されるため、現時点では、有料対価型や、一定の期間は利用者に負担を求めないといった当面の暫定措置についても検討しておくことが必要である。

- ▽ 受信料型の場合の費用負担者としては、PCやスマートフォン、タブレット等はさまざまな用途を持つ汎用端末であることを考慮すると、PC等のインターネット接続端末を所持・設置したうえで、常時同時配信を利用するために何らかのアクションもしくは手続きをとり視聴可能な環境をつくった者を費用負担者とすることが適当である(先述のように、放送受信契約者を除く)。

有料対価型の費用負担者としては、一般の取引と同様に常時同時配信を利用する契約を結んだ者とすることが適当である。

(費用負担の単位)

- ▽ 常時同時配信の費用負担の単位は、受信料型・有料対価型とも「世帯」単位が適当である。

(費用負担者の把握方法)

- ▽ 常時同時配信の利用にあたっては、利用者を把握するために何らかの認証を用いる必要がある。受信料型の場合、幅広い層の視聴機会を拡大する簡便性と、フリーライド(費用を負担せずに視聴すること)を抑止する厳格性のバランスを考慮すると、視聴可能としたうえで認証する「ゆるやかな認証」とすることが適当である。なお、大規模災害時に代表されるような国民の生命・財産等にかかわる緊急時等、広く情報を届ける必要性の高い場面においては、認証や契約の状況にかかわらず特例的な運用を可能にする等、NHKがその役割・機能を果たすために必要な柔軟性をもつ制度・運用とすることが望ましい。

(地域放送との関係)

- ▽ 地域放送と常時同時配信の関係については、NHKが果たすべき役割・機能としての地域性の観点から、常時同時配信においても、費用や設備の準備等現実面にも留意しながら、地域放送番組を配信することが求められると考えられるが、その際、地域における民放との二元体制を維持していく観点から、民放への配慮も十分考慮しつつ進めていくことが望ましい。

(おわりに)

- ▽ 答申では、今後検討すべき事項についても幅広く指摘しており、常時同時配信についてのNHKとしての具体的な考え方や計画を、速やかにとりまとめることを期待する。また、NHKには、メディア環境の変化に対応し、人々が必要とする公共的な価値の実現に貢献していくことが期待され、不断の検討が望まれる。最後に、視聴者・国民の声に耳を傾け、今後の検討に反映していくことの重要性を強調しておきたい。

1. 諮問第1号「常時同時配信の負担のあり方について」検討にあたって

(1) 検討の背景

NHK受信料制度等検討委員会（以下、「検討委員会」という。）では、常時同時配信が実現した場合の適切な負担のあり方について、本年2月、NHK会長より諮問を受け、検討した。

●諮問第1号「常時同時配信の負担のあり方について」

NHKは、メディアや社会環境等が変化するなかで、引き続き「情報の社会的基盤」の役割を果たすべく、インターネット常時同時配信の可能性の検討を進めている。

この検討にあたり、受信料負担の公平性、財源の確保、財源の独立性、および現行受信料制度との接合性等の観点から、常時同時配信における費用負担のあり方について、見解を求める。

常時同時配信とは、ここでは「NHKが放送するテレビ番組を、原則としてそのまますべて、放送と同時にインターネットを通じて配信すること」を指すものとして使用している。NHKのインターネット活用業務は、放送法において規定されている¹が、同法においては、テレビ国内放送の常時同時配信は実施できないものとされている。なお、NHKは、テレビ番組の放送同時配信について、認証・配信システムにかかる負荷や遅延の程度の確認等のため、総務大臣の認可を受けた「インターネット実施基準」に基づき、期間・対象等を限定した「試験的提供²」を実施している。

平成23年「NHK受信料制度等専門調査会」報告書（以下、「専門調査会報告書」という。）以降、メディア環境は大きく変化した。

視聴者の側では、スマートフォンやタブレット端末等が普及し、インターネット接続端末の多様化が進んでいる³。メディアの視聴形態としても、テレビの接触時間が低下する一方で、他の端末の接触時間が増加する⁴等、大きく変化している。年代別で見ると、20代～50代では、テレビをほとんど見ない、またはまったく見ない視聴者・国民が増加しており、1日あたりのテレビ視聴時間は、特に若者層ほど短い傾向にある⁵。また、年代が低くなるほど、インターネット利用者の割合が大きいとする調査結果も出ている⁶。

1 放送法第20条第2項

協会は、前項の業務のほか、第15条の目的を達成するため、次の業務を行うことができる。

一 （略）

二 協会が放送した又は放送する放送番組及びその編集上必要な資料その他の協会が放送した又は放送する放送番組に対する理解の増進に資する情報（これらを編集したものを含む。次号において「放送番組等」という。）を電気通信回線を通じて一般の利用に供すること（放送に該当するもの及び協会のテレビジョン放送による国内基幹放送の全ての放送番組を当該国内基幹放送と同時に一般の利用に供することを除く。）。

三～九 （略）

2 平成28年度に実施した試験の概要および結果については、参考資料15ページ参照

3 内閣府「消費動向調査」等より。参考資料4～10ページ参照

4 博報堂DYメディアパートナーズ「メディア定点調査2017」より。参考資料11ページ参照

5 平成27年「日本人とテレビ・2015」世論調査より。参考資料12ページ参照

6 平成27年「日本人とテレビ・2015」世論調査より。参考資料13ページ参照

コンテンツ提供者の側では、さまざまな事業者により、テレビ放送に加え、動画配信等の多様な形態でのサービスの提供が広がってきており、それらが放送波または通信伝送路を介して、視聴者の多様な端末に届けられるようになってきている⁷。

NHKは、メディア環境・社会経済状況が激しく変化するなかで、今後とも、正確な情報で人と人を互いに“つなぐ”という「情報の社会的基盤」の役割を果たすべく、放送を太い幹としつつ、放送に加えインターネットも利用してNHKの放送番組を届ける方針であり、平成32年（2020年）東京オリンピック・パラリンピックに向けて平成31年には常時同時配信を本格的に開始することを想定している。

<常時同時配信の意義について>

専門調査会報告書では、NHKによるインターネットの活用について、次のように指摘している。

- ・「NHKの役割・機能を、変化するメディア環境においてなお実現しようとするならば、公共放送のあり方の規律については、代替伝送路としてのインターネットを含め、伝送路中立的な方向へ移行することが必要なのではないか⁸。」
- ・「一段進んだ『あまねく⁹』は、熟議民主主義の基礎となる、多様な価値観への思いがけない接触や多くの人々との共有体験を保障し、かつ、今日的な『健康で文化的な生活』の要請にもかなうのではないか¹⁰。」

近年のメディア環境・社会経済状況の変化を受け、その指摘の意義はますます高まってきたと考えられる。現在、インターネットでは、一般に多様な主体による多様な情報発信が行われているが、必ずしも正確かどうか分からない情報も多く流通している。インターネットサービスの特性上、自分に都合の良い情報だけを見るようになる傾向があること、あるいは事業者側が個人の嗜好に沿ってレコメンド（推薦）することによって発生するいわゆる「フィルターバブル」という現象が起きうること等により、公共空間の維持が困難になってきているという指摘もある。

また、平成28年9月の総務省「放送を巡る諸課題に関する検討会」第一次とりまとめでは、次のような指摘がある。

- ・「NHKには放送界における先導的役割を期待されており、民間放送事業者と協力して放送コンテンツのインターネット配信に向けた環境整備を行うべきではないか¹¹。」
- ・「(NHKの)インターネット活用業務について、公共放送としての先導的役割や受信料財源による業務であることに鑑み、(中略)、放送番組の同時配信、見逃し配信、アーカイブ提供、スマートテレビ等を活用した放送通信連携サービスの本格的実施を行うべき

⁷ NHK放送文化研究所「「これからのテレビ」を巡る動向を整理する vol.9」（2016年12月）等より。参考資料14ページ参照

⁸ 平成23年「NHK受信料制度等専門調査会」報告書22ページ

⁹ 放送法第15条において、NHKは「公共の福祉のために、あまねく日本全国において受信できるように豊かで、かつ、良い放送番組による国内基幹放送を行う」と規定されている。

¹⁰ 平成23年「NHK受信料制度等専門調査会」報告書40ページ

¹¹ 平成28年総務省「放送を巡る諸課題に関する検討会」第一次とりまとめ13ページ

ではないか¹²。」

以上のことに加えて、専門調査会報告書で「公共放送の機能は、専ら緊急時に限って果たされれば足りるというものではなく、普段から豊かなサービスを継続的に提供していることがその不可欠の前提である¹³」と指摘されていることもあわせて考えれば、視聴者・国民がインターネットを通じて「豊かで、かつ、よい放送番組¹⁴」を普段から日常的に享受でき、視聴機会の拡大につながる常時同時配信の環境が実現し、NHKが正確な情報で人と人を互いに“つなぐ”という役割の向上を目指すことは意義があると考えられ、その前提に立ち、常時同時配信における費用負担のあり方について検討した。

今後NHKが検討を進めるにあたっては、常時同時配信の必要性等について、引き続き視聴者・国民の理解が得られるように努めることが必要であり、それを踏まえ、国民的な幅広い議論が行われることを期待したい。

（２）検討の観点および論点

検討にあたっては、現行の受信料制度を毀損しないように、受信料負担の公平性、NHKが公共放送の使命を果たすために必要な財源の確保、現行の受信料制度との接合性、視聴者・国民の理解・納得性等の観点を重視した。また、検討にあたっては、常時同時配信を実施している海外の公共放送の事例も参照した¹⁵。

＜受信料制度の意義について＞

公共放送としてのNHKは、放送法第15条に規定されるように「公共の福祉のために、あまねく日本全国において受信できるように豊かで、かつ、良い放送番組」による放送を行うという役割・機能を担っている。加えて、公共放送としてのNHKの役割・機能について、「民主主義社会における言論・報道機関としての意義はもちろん、国民の『健康で文化的な生活』（憲法25条参照）の維持向上にも引き付けて考えるべきではないか、との指摘についても、メディアの規範的な役割に、現実の視聴者・国民にとっての効用の観点をも付加するものとして、妥当なものと考えられる¹⁶。」との専門調査会報告書での指摘には、今日でも引き続き意義がある。

これらの役割・機能を果たすために、放送法はNHKの財源として、NHKの事業の維持運営のための特殊な負担金としての受信料を手当てしている。これは、公共放送を持続的に実施していくための安定した財源の確保という観点からも、適切な制度といえる。

日本の放送は、これまで受信料収入を基盤とする公共放送としてのNHKと広告収入を基盤とする民間放送の二元体制による切磋琢磨により発展し、国民の知る権利の充足と健全な民主主義の発達に資してきた。今後とも、放送の多元性・多様性・地域性を確保する観点から、視聴者・国民の理解を得て、NHKの受信料制度を前提とする放送の二元体制は維持されるべきものとする。

¹² 平成28年総務省「放送を巡る諸課題に関する検討会」第一次とりまとめ37ページ

¹³ 平成23年「NHK受信料制度等専門調査会」報告書18ページ

¹⁴ 放送法第15条

¹⁵ 参考資料16～21ページ参照

¹⁶ 平成23年「NHK受信料制度等専門調査会」報告書8ページ

<検討の論点について>

常時同時配信が実現した場合の適切な負担のあり方について、論点を以下のとおり4つに整理し検討した。

- ・費用負担者の範囲（既に放送受信契約を結んでいる世帯の負担のあり方を含む）
- ・費用負担の性質
- ・費用負担者の把握方法
- ・費用負担の単位

<事業所等に関する検討について>

今回の検討にあたっては、放送受信契約数に占める割合の大きい、世帯の負担のあり方を主に検討した。世帯以外の事業所等については、世帯とは異なる利用形態等も想定されるため、制度のあり方や具体的な運用に関して、受信料体系のあり方の検討も踏まえつつ、今後検討していくことが必要である。

2. 常時同時配信の費用負担者の範囲

(1) 常時同時配信の費用負担者の選択肢

NHKが実施する常時同時配信は、放送と同じく、希望すれば利用可能となるような仕組みを基本に考えることが適当である。

常時同時配信の実施にあたっては、常時同時配信の費用を負担する者の範囲を考えることが必要となる。

この点について検討する際には、現在の放送に関して、テレビの設置を契機として受信契約の対象が定められていることとの関係を考慮することが有益である。そうすると、常時同時配信の費用負担者については、常時同時配信の利用の契機があることを基準にするか否か等の観点から、以下の4つの選択肢が考えられる。

【利用の契機がある場合に費用負担あり】

- ① PC（パソコン）やスマートフォン、タブレット等のインターネット接続端末を所持する者または設置した者（以下、「PC等設置者」という。）に費用負担を求める方法。
- ② PCやスマートフォン、タブレット等のインターネット接続端末を所持・設置したうえで、常時同時配信を利用するために何らかのアクションもしくは手続きをとり視聴可能な環境をつくった者（以下、「視聴環境設定者」という。）に費用負担を求める方法。

【利用の契機の有無にかかわらず費用負担あり】

- ③ PC等の所持・設置の有無にかかわらず、全世帯に費用負担を求める方法（以下、「全世帯負担金¹⁷」という。）。

【費用負担なし】

- ④ 常時同時配信に関する費用負担を求めない方法（以下、「無料」という。）。

(2) 選択肢の比較・検討

【利用の契機がある場合に費用負担あり】

<①PC等設置者、②視聴環境設定者について>

利用の契機に着目して求める費用負担については、NHKの事業の維持運営のための特殊な負担金である受信料とする考え方（後述の「受信料型」。3（1）①参照）と、利用・サービスの対価とする考え方（後述の「有料対価型」。3（1）②参照）の2つがありうる。

（受信料型の場合の検討）

費用負担について受信料型を考える場合には、以下のように、「PC等設置者」に費用負担を求める方法と「視聴環境設定者」に費用負担を求める方法の両方の選択肢が検討の対象となる。

まず「PC等設置者」に費用負担を求める選択肢を検討した。テレビ受信機は放送受信専

¹⁷ 現行のドイツにおいては、「放送負担金」として、テレビ・携帯端末を含む受信機の設置や所持にかかわらずすべての世帯・事業所等に負担を求める考え方が採用されている。

用機であり、その所持・設置と放送の受信を結びつけて考えることができる。一方、PCやスマートフォン、タブレット等はさまざまな用途を持つ汎用端末であり、これらの端末の現在の利用の態様等に照らして考えれば、そうした端末の所持・設置と常時同時配信の利用を直接結びつけることは、現状では理解を得られにくいと考える。実際にドイツでは、かつて公共放送の費用負担を求める対象にPC等設置者を加えたが、PC等の設置は必ずしも視聴につながらないという不満の声があがり、訴訟も提起されて、制度見直しを迫られた経緯がある¹⁸。

これに対し、PCやスマートフォン、タブレット等のインターネット接続端末を所持・設置したうえで、常時同時配信を利用するために何らかのアクションもしくは手続きをとり視聴可能な環境をつくった者である「視聴環境設定者」は、常時同時配信について、放送に関するテレビ受信機（テレビの受信設備）の設置に相当する行為を行った者と考えられることから、こういった状態を費用負担に結びつけることには合理性があると考えられる。

以上のことから、受信料型の場合の常時同時配信の費用負担者を「視聴環境設定者」とすることには、合理性があると考える。

なお、ここでいう「視聴可能な環境の設定」としては、たとえば常時同時配信を視聴するアプリケーションのダウンロードやIDの取得等が現時点では考えられるが、その具体的な方法については、今後さらに検討していくことが必要である。

（有料対価型の場合の検討）

費用負担について有料対価型を考える場合には、一般の取引と同様に、常時同時配信を利用する契約を結んだ者（以下、「利用契約者」という。）となる。これは広い意味での「視聴環境設定者」に含まれるといえる。

【利用の契機の有無にかかわらず費用負担あり】

＜③ 全世帯負担金について＞

「全世帯負担金」と同様の方式は、ドイツにおいて既に導入されている。

ドイツにおいては2013年（平成25年）より「放送負担金制度¹⁹」を導入し、受信設備の有無にかかわらず全世帯および全事業所に、常時同時配信を含む放送にかかる費用負担を求めている。社会全体から広く納得が得られるのであれば、新たなデバイス（機器）が登場するたびに紛争が生じたり制度変更が必要になったりする事態が減ること、視聴者・国民にとって受信設備の設置・廃止にかかる届出等の手続きが不要になること、NHKにとっても営業実務の負荷・コストが軽減され安定した財源となりうること等の点では、視聴者・NHKのそれぞれにとってメリットのある仕組みであるといえる。

ただし、ドイツでは複数の憲法裁判において、公共放送は社会における基本的サービスの供給を行う重要な役割を担うものと位置づけられ、財源面を含む存続と発展が保障されていること等、公共放送の役割や財源の保障に関して憲法レベルで広く合意形成がなされていると考えられる点に留意が必要である。そして、このようなドイツでも、放送負担金は税金で

¹⁸ 参考資料23ページ参照

¹⁹ 「放送負担金制度」導入に至った背景等に関しては、参考資料23～25ページ参照

はないかとの指摘に基づく憲法裁判等が提起されている。

日本で同様の制度を導入することについて検討してみると、NHKの役割や費用負担者の範囲をドイツほど広く考えることに、視聴者・国民の理解が得られるのかという点、日本では例のない制度であり、全世帯負担金が税金に近いと位置づけられる可能性がある点、もし「税金」と位置づけられた場合には、NHKの公共放送としての運営の独立性に影響を与えるおそれがある点等から、現時点では実現は困難と考える。

【費用負担なし】

＜④無料について＞

インターネットでの視聴を無条件に無料とした場合、フリーライド（費用を負担せずに視聴すること）が広範囲に発生してしまうおそれがあり、同じコンテンツをテレビで視聴する視聴者・国民との間の負担の公平性が保たれず、将来的に、NHKの公共放送としての使命を果たすための財源の確保を難しくすることが懸念される。そのため、後述の、移行期間における試行的な実施といったごく例外的な場合を除いては、「無料」の選択肢は適当でない。

なお、イタリアや韓国等一部の海外の公共放送では、費用負担なし（無料）で常時同時配信を利用できる例もあるが、イタリアおよび韓国の受信料の支払率は100%に近い²⁰等、日本とは事情が異なる点があることに留意する必要がある。

＜まとめ＞

以上により、常時同時配信における費用負担者の範囲は、受信料型の場合には「視聴環境設定者」、有料対価型の場合には「利用契約者」とすることが適当と考える。

＜既に放送受信契約を結んでいる世帯の負担のあり方について＞

受信料型で「視聴環境設定者」を費用負担者とする場合、有料対価型で「利用契約者」を費用負担者とする場合のいずれにおいても、既に放送受信契約を結んでいる世帯（全契約対象世帯の約80%）の取り扱いが課題となる。

NHKが総務省「放送を巡る諸課題に関する検討会」等で考え方を示している²¹ように、放送の「サイマル配信²²」である常時同時配信の場合には、放送受信契約を結んでいる世帯において利用・視聴するPCやスマートフォン、タブレット等の端末を「放送受信契約を結んでいる同一世帯内の2台め、3台めのテレビ」として取り扱い、既に放送受信契約を結んでいる世帯については、常時同時配信を追加負担なしで利用できるようにすることが適当である²³。

²⁰ 参考資料16～17ページ参照

²¹ 総務省「放送に関する諸課題を巡る検討会」第13回（平成28年12月13日）説明資料にて、現時点で想定している財源を示している。参考資料26ページ参照

²² サイマル放送（1つの放送局が同じ時間帯に同じ番組を、異なるチャンネル（周波数）、放送方式、放送媒体等で放送すること）に準じる形での、放送とインターネットの関係を、ここでは「サイマル配信」と呼んでいる。

²³ 参考資料27ページ参照

（３）費用負担者の範囲を「利用契約者」、「視聴環境設定者」とする場合の考慮すべき事項 および今後の検討課題

受信料型において、どのようなアクションまたは手続きであれば「視聴可能な環境をつくれた」とすることができるか、費用負担者の把握の方法等とあわせて検討する必要がある。

常時同時配信の利用を希望する者が、放送受信契約世帯（構成員を含む）であることの確認の方法等について、現実的な運用も含め検討する必要がある。

現時点では日本における導入が困難と思われる「全世帯負担金」についても、考え方自体は視聴者・NHKのそれぞれにとってメリットが考えられることから、引き続き長期的に検討していくことが望まれる。

3. 常時同時配信の費用負担の性質

(1) 常時同時配信の費用負担の性質の整理

テレビ受信機を所持・設置していない世帯（総世帯の約5%²⁴）が、常時同時配信を利用する場合の費用負担の性質としては、大きく次の2つが想定される。

- ① 常時同時配信を利用するために何らかのアクションもしくは手続き²⁵をとり視聴可能な環境をつくった者である「視聴環境設定者」に、NHKの事業の維持運営のための特殊な負担金である受信料として費用負担を求める考え方（以下、「受信料型」という。）。
- ② 利用・サービスの対価として料金を設定し、常時同時配信を利用する契約を結んだ者（利用契約者）に費用負担を求める考え方（以下、「有料対価型」という。）。

以下で検討するように、インフラの整備や国民的な合意形成がなされることを前提に、受信料型を目指すことに一定の合理性があると考えられる。ただし、受信料型に対応する制度が整うまでの暫定措置の選択肢として、有料対価型や、一定の期間を設定して常時同時配信を試行的に実施し、その期間は利用者に負担を求めないという運用を行うことも検討しうる。

(2) 比較・検討

受信料型と有料対価型は、以下のように制度としてはいずれも検討の対象となりうると考えられる。

放送においては、NHKの放送を受信できる受信設備を設置したことを契機として、特殊な負担金の性格をもつ受信料として負担を求めるために、当該設置者に対して契約締結を義務づける受信料制度が採用されている。常時同時配信にかかる受信料型の考え方は、現在の受信料の基本的な性格を変えずに、契約締結義務の考え方を常時同時配信の場合にも適用しようとするものである。このように受信料制度の適用範囲を拡張するには、放送制度上の整理が行われることや、常時同時配信のためのインフラが整備されること等により、視聴者・国民の理解を得ることが不可欠となる。

一方、有料対価型は、世の中の経済活動一般に広く導入されている役務提供の契約の考え方を常時同時配信にもあてはめようとするものである。NHKにおいても、既にVOD（ビデオ・オンデマンド）サービスであるNHKオンデマンド²⁶において、有料対価型を採用している。

受信料型と有料対価型を比較した。放送の常時同時配信は、NHKが放送するテレビ番組を、原則としてそのまますべて、放送と同時にインターネットを通じて配信する、つまりいわゆる「サイマル配信」しようとするものであり、現在および将来のメディア環境の変化を見据えて、まさに放送の世界でNHKが果たしている公共性を、インターネットという異なる伝送路を通じても発揮するためのサービス²⁷と考えることができる。

²⁴ 内閣府「消費動向調査」。平成29年3月末現在の調査結果では、総世帯におけるカラーテレビの普及率は95.2%であり、うち二人以上世帯は96.7%、単身世帯は92.1%となっている。

²⁵ たとえば常時同時配信を視聴しうるアプリケーションのダウンロードやIDの取得等。

²⁶ NHKオンデマンドについては、参考資料29ページ参照

²⁷ 平成23年「NHK受信料制度等専門調査会」報告書42ページ

このように放送と同様の公共性をもつ常時同時配信については、費用負担の性質も放送と同様に考えることが適切であるという観点から、受信料型を目指すことに一定の合理性があると考えられる。

ただし、受信料型については、常時同時配信について放送と同程度の配信・利用環境が確保され、視聴者・国民の理解が十分進展することを前提とするほか、現在の放送にかかる受信料制度との関係等の制度上の検討に時間がかかることも想定されることから、現時点では、既にNHKオンデマンドで採用されている有料対価型を含むその他の選択肢も、あわせて検討しておくことが必要と考えられる。

有料対価型を採る場合も、先述のように、放送受信契約を結んでいる世帯については追加負担を求めずに受信料により常時同時配信を利用できるようにすること（2.（2）末尾）を前提にすると、常時同時配信の費用負担において、常時同時配信のみを利用する視聴者に適用される有料対価型の制度と、従来の放送も受信する視聴者に適用される受信料の制度が、併存することになる点に留意を要する。有料対価型の制度を検討するにあたっては、受信料の制度が常時同時配信にかかわる局面との関係を整理することが必要になる（たとえば、4.（3）で述べる認証の方法）。

そこで以下では、受信料型と有料対価型のおのおのについて、今後さらに具体的に検討するにあたって考慮すべき事項および今後の検討課題を指摘しておきたい。

（3）受信料型を採る場合の考慮すべき事項および今後の検討課題

＜放送と常時同時配信の関係について＞

受信料型を採る場合、常時同時配信を現在の放送の延長線上に位置づけようとするものであることから、常時同時配信について、視聴可能なコンテンツ・画質・配信エリア・配信遅延等の面で、放送との同一性を確保するためにインフラやサービス体制が整備され、その上で、実際に放送との同一性がどの程度確保できるかを把握することが重要である。そして、どの程度の差異であれば放送と同一とみなすことができるのかという点について、国民的な合意が形成されることが必要である。

常時同時配信を放送と同一とみなすための要件を厳格に考えると、コストが増大する可能性があるが、常時同時配信の実施にあたっては、なるべく低廉なコストでかつ安定的に実施できるようにすることも重要である。総務省「放送コンテンツの製作・流通の促進等に関する検討委員会」での検討等のさまざまな取り組みや動向を見極め、視聴者・国民の声にも耳を傾けながら、NHKにおいてもさらに研究を進めていくことが必要である。

＜受信料額の水準について＞

現行の制度ではNHKの受信料額は、放送法第70条第4項の規定により国会がNHKの収支予算を承認することによって定められることになっており、受信料型が実現した場合は、同様の仕組みによることになると考えられる。

常時同時配信の受信料額は、NHKの事業の維持運営という共通の目的のための特殊な負担金としての受信料の性格から、なるべく放送のそれとの差をつけないことが望ましいと考えられるが、いずれにしても、視聴者・国民の理解を得られる適切な水準を検討することに

なろう。

これに関連して、視聴者・国民の理解を得るという観点からは、常時同時配信のサービスの設計にあたっては、常時同時配信を利用することが多いと想定される携帯端末やインターネットの「時間や場所に縛られない」という良さを活かし、見逃し配信をあわせて提供する考え方もある。これについては、既に民放が一定期間に限って無料で提供している例や海外の公共放送の例等も踏まえ、NHKオンデマンドのあり方も含めてさらに検討していく必要があると考える。

(4) 受信料型を検討する場合の時間軸と暫定措置について

受信料型を検討する場合、先述の〈放送と常時同時配信の関係について〉で挙げた課題を解決して放送法を改正するために時間がかかることも予想される。時間をかけてもあくまで受信料型の実現を目指すのか、それとも東京オリンピック・パラリンピックに向けた対応のための暫定措置を求めるのか等といったスケジュール感についても、十分に認識しておく必要がある。

また常時同時配信を段階的に実施する場合には、その実施状況を踏まえた制度的検討のスケジュール感も念頭に置くべきと考えられる。

こうしたことから、制度的検討が完了するまでの間の暫定措置について、現時点であわせて検討しておくことも有益である。暫定措置の選択肢としては、有料対価型を先行的に行うことが考えられる。このほかに、たとえば一定の期間を設定して、試行的に常時同時配信を実施し、その期間は利用者に費用負担を求めないという運用も検討しうるものとするが、その場合には、公共放送の業務に支障をきたすことのないよう、支出規模について適切に判断することが必要である。

暫定措置の実施にあたっては、将来の受信料型への移行の可能性について示す等の取り組みもあわせて行うことが必要である。

(5) 有料対価型を採る場合の考慮すべき事項および今後の検討課題

〈将来的な受信料型への移行を想定した有料対価型について〉

先述の理由から有料対価型を採ることも考えられるが、その場合には、「時限を設けない有料対価型」と「将来的な受信料型への移行を想定した有料対価型」が考えられる。しかし先述のとおり、さまざまな条件が整った場合には受信料型とするのが合理的であることを考慮すれば、後者の「将来的な受信料型への移行を想定した有料対価型」を検討すべきであるとする。

ただし、この場合、契約をするかしないかが随意である仕組みから、受信契約が義務づけられる仕組みへの移行となることから、一定の条件が満たされた場合に受信料型へ移行できるよう、あらかじめ計画しておく必要があると考えられる。

暫定的に有料対価型を採る場合、そのことをもって放送も有料対価型にすればよいのではないか、という議論が起こることも想定した十分な検討を行う必要がある。受信料を財源として運営されているイギリス・フランス・イタリア等の主要な海外の公共放送には、有料対価型の事例がないことも考慮する必要がある。

＜経理の扱いについて＞

先述のように、常時同時配信においては、既に放送受信契約を結んでいる世帯に対しては追加の費用負担は求めないとの考え方であり、したがって、常時同時配信という一つのサービスのなかに、利用契約者からの利用料でまかなう部分と放送受信契約者からの受信料でまかなう部分が混在することになる。このため、適切な費用負担の方法を検討する必要がある。

適切な費用負担の方法については、有料対価型を採っている現行のNHKオンデマンドを参考に、経理を適切な方法で区分していくことが必要になると考える。

経理の適切な区分については、配賦による方法のほか、先述の利用契約者向けのサービス提供によって発生する追加費用分を負担するという「増分方式」等さまざまな方法がある。視聴者・国民の理解や納得性も考慮し、もっとも適切な方法を検討する必要があると考える。

そのうえで区分によって把握された費用を、利用契約者が適切に負担する仕組みを構築する必要がある。また利用料額をどのような手続きで定めるかも重要である。なお、有料対価型であるNHKオンデマンドの利用料額は、行政認可等の手続きを経ることなく、NHKにおいて決定している。

（６）地域放送と常時同時配信の関係について

NHKは、総務省「放送に関する諸課題を巡る検討会」で「各地の放送局が行うテレビ放送を、地域放送番組を含めて常時同時配信することを基本²⁸」とすることを表明している。

放送法第81条第1項第2号において、NHKには「地域向けの放送番組を有するようにすること」が求められており、こうした、NHKの役割・機能を構成する重要な要素である地域性の観点から、常時同時配信においても地域放送を配信することが求められるものと考ええる。

もっとも、NHKのすべての地域放送局が一斉に常時同時配信を開始することは、費用の面からも設備等の準備の面からも課題が多いのではないかと考えられるので、現実的な進め方についてNHKにおいて十分に検討する必要がある。

なお、NHKが地域放送番組を含めた常時同時配信を実施するにあたっては、地域における民放との二元体制を維持していく観点から、地域における一方の当事者である民放への配慮も十分考慮しつつ進めていくことが望ましいと考える。

²⁸ 総務省「放送に関する諸課題を巡る検討会」第13回（平成28年12月13日）説明資料にて、地域放送を含め、常時同時配信の対象として想定するサービスを示している。参考資料30ページ参照

4. 常時同時配信の費用負担者の把握方法

(1) 費用負担の性質と費用負担者の把握方法との関係

常時同時配信の費用負担について有料対価型の考え方を採る場合、費用負担者の把握については、当然、厳格な認証が必要となる。

常時同時配信の費用負担について受信料型の考え方を採る場合、費用負担者の把握については、以下で検討するように、何らかの認証により把握する方法と、放送と同様に訪問活動等の認証以外の手段により把握する方法の2つが考えられる。

(2) 受信料型における選択肢の比較・検討

<把握の必要性と方法>

常時同時配信においては、放送において同じコンテンツを受信・視聴しうる視聴者・国民との間の公平性を保ち、フリーライドを防ぐという観点から、何らかの方法で費用負担者を把握する必要がある。

訪問活動等の認証以外の手段により費用負担者を把握する方法については、常時同時配信はスマートフォンやタブレット等の可搬端末での視聴が多くなり、所持・設置の把握がテレビの場合にも増して困難になることが想定されるため、そのような把握の方法は現実的ではないと考えられる。

このように、受信料型における常時同時配信の費用負担者の把握については、何らかの認証による方法が適当と考える。

<認証の厳格性と簡便性>

認証の方法については、NHKが公共性を果たすために視聴を容易にし、幅広い層の視聴機会を拡大する簡便性と、フリーライドを抑止する厳格性とのバランスを考慮して検討することが必要である。具体的には、簡便性を重視して視聴可能としたうえで認証する方法と、厳格性を重視して認証してから視聴可能とする方法が考えられる。

認証の厳格性を高めると、必然的に多くの端末操作等が必要となり、利用のハードルがあがって常時同時配信の普及が進まず、公共放送の便益が広くいきわたらなくなってしまふことや、実質的に有料対価型に近いものとなることが懸念されること等を考慮すれば、視聴可能としたうえで認証する「ゆるやかな認証」とすることが適当であると考えられる。この場合、認証とは異なるが、NHKの衛星放送ではCASメッセージ²⁹の表示を活用していることも参考となりうる。

認証方法を検討するにあたっては、常時同時配信の普及やメディア環境の変化を考慮して、常時同時配信を開始する際にはゆるやかな認証とし、適切な時期を見極めてあらためて検討することもありうる。イギリスのBBCは、常時同時配信および見逃し配信の視聴について、導入時にはログインを行わなくても視聴可能としていたが、現在は、ログインを必須化する意向を表明し、一定の期間を設けて施行するように段階的に認証方法を見直して

²⁹ 参考資料32ページ参照

いる³⁰。また、フランスの公共放送であるフランステレビジョン (France Télévisions)は、2017年5月より、常時同時配信におけるログインを必須とした³¹。こうした例も参考となりうる。

なお、大規模災害時に代表されるような国民の生命・財産等にかかわる緊急時等、広く情報を届ける必要性の高い場面においては、認証や契約の状況にかかわらず特例的な運用を可能にする等、NHKがその役割・機能を果たすために必要な柔軟性をもつ制度・運用とすることが望ましい。

(3) 費用負担者を認証により把握する場合の考慮すべき事項および今後の検討課題

認証における技術的な側面、アプリケーション等のメディア環境の動向の側面等から、何をもって認証するか、実現可能な方法を具体的に検討していく必要がある。さらに、インターネット端末における認証と受信料の契約・支払いの状況とを結びつける制度・仕組みについても、技術的な側面や、個人情報の取得・管理の側面から検討していく必要がある。これらの具体化にあたっては、考え方やその仕組みについて視聴者・国民の理解が得られるよう努めることを期待する。

受信料型の考え方を採り、視聴可能としたうえで認証する場合には、どの時点で受信契約義務が発生するかについて、検討を進める必要がある。

有料対価型を採る場合にも、既に放送受信契約を結んでいる世帯については、追加の費用負担を求めず受信料により常時同時配信を利用可能とするが(先述3.(2))、認証の開始時点では、有料対価型の考え方により費用負担を求める対象者(常時同時配信のみの利用者)と、受信料を負担する放送受信契約者とを区別して扱うことができない。そのため、放送受信契約者に対しても厳格な認証を求めざるを得なくなるが、放送受信契約者の利便性についても考慮が必要だと考えられる。

³⁰ BBCは、iPlayer (アイプレイヤー) というサービスにおいて、常時同時配信および見逃し配信を実施している。参考資料33ページ参照

³¹ フランスでは、2017年5月にリリースした常時同時配信サービス「france.tv (フランス・テーヴェー)」における常時同時配信の利用時にはログインを必須としている(それまで常時同時配信を提供していた francetv pluzz (フランステーヴェー・プリューズ) においては、ログインすることなく、常時同時配信の視聴が可能であった。)。参考資料34ページ参照

5. 常時同時配信の費用負担の単位

(1) 常時同時配信の費用負担の単位の選択肢

常時同時配信の費用負担の単位としては、放送の受信料と同様の「世帯」単位、NHKオンデマンドでも採用している「個人」単位、常時同時配信を視聴する「機器」単位が選択肢として想定される。

(2) 選択肢の比較・検討

今後、インターネットのみの利用者が増えることが想定されるが、総世帯におけるテレビ普及率が約95%³²と極めて高く、放送の受信料を負担する世帯が多い現状においては、現行の受信料制度との接合性を担保する観点から、常時同時配信においても、受信料型では「世帯」を費用負担の単位とすることが適当と考える。

有料対価型では、「個人」単位は、費用の負担対象とする年齢等の検討が必要なことや、同等のコンテンツでも伝送路によって費用負担の単位が異なることへの不公平感が生じる懸念があること、「機器」単位は、費用負担の単位とする機器の明確化が必要なことや、同等のコンテンツでも伝送路によって費用負担の単位が異なることへの不公平感が生じる懸念があること等の課題があり、いずれも現行の受信料制度との併存が難しいと考えられる。そのため、有料対価型でも、現行受信料制度と同じく「世帯」単位とすることが適当と考える。

以上により、常時同時配信の費用負担の単位は、受信料型・有料対価型とも「世帯」単位が適当と考える。

(3) 考慮すべき事項および今後の検討課題

事業所等における費用負担の単位については、事業所等では世帯と異なる利用形態等も想定されるため、受信料体系のあり方の答申を踏まえ、今後さらなる検討が必要である。

常時同時配信の費用負担の単位の将来的なあり方については、受信料体系のあり方の答申を踏まえ、引き続き検討が必要である。

³² 内閣府「消費動向調査」。平成29年3月末現在の調査結果では、総世帯におけるカラーテレビの普及率は95.2%であり、うち二人以上世帯は96.7%、単身世帯は92.1%となっている。

6. おわりに

本答申では、常時同時配信が実現した場合の負担のあり方についての方向性ととも、今後の検討課題および留意事項についても、多くを指摘している。本答申を受けたNHKとしての具体的な考え方や計画を、速やかにとりまとめることを期待する。その際、視聴端末や技術動向等のメディア環境、視聴者・国民の情報やコンテンツへの接触の態様、常時同時配信の必要性、放送法および関連する法制度等の要素を多角的に勘案することが必要である。

メディア環境や社会経済状況については、可能な範囲で現時点から将来を見通したうえで、本答申をとりまとめた。しかし、メディア環境や社会経済状況は、今後も速いスピードで変化することが予想される。NHKには、その変化を注視し、その時々環境に応じた形で、これまで公共放送として培ってきた蓄積を生かし、人々が必要とする公共的な価値の実現に貢献していくことが期待される。本答申で指摘した課題や留意事項を踏まえ、常時同時配信が実現した場合の負担のあり方等について、不断の検討を行うことが望まれる。

また、常時同時配信は、NHKにとって新たな取り組みであるだけでなく、視聴者にとっても新しい視聴態様となることから、その実態等について十分な調査を行うとともに、視聴者・国民の声に耳を傾け、今後の検討に反映していくことの重要性を強調しておきたい。

(委員名簿)

NHK受信料制度等検討委員会 委員名簿

(五十音順)

【委員】

- ◎ あんどう ひでよし
安藤 英義 専修大学大学院商学研究科教授（会計学）
- すずき ひでみ
鈴木 秀美 慶応義塾大学メディア・コミュニケーション研究所教授（憲法）
- やまうち ひろたか
山内 弘隆 一橋大学大学院商学研究科教授（経済学）
- やまのめ あきお
山野目 章夫 早稲田大学大学院法務研究科教授（民法）
- やまもと りゅうじ
山本 隆司 東京大学大学院法学政治学研究科教授（行政法）

【オブザーバー】

- ひらまつ たけみ
平松 剛実 弁護士

◎座長、○座長職務代行