これからの“放送”はどこに向かうのか？ Vol.5

～常時同時配信議論を振り返る～ 〈2019年8月～2020年4月〉

メディア研究部 村上圭子

本稿は，通信・放送融合時代の放送業界と放送政策の動向を中心に，メディア環境の変化を俯瞰して今後の論点を提示するシリーズの第5回である。2017年から約半年に1度のペースでまとめており，本稿は2019年8月から2020年4月までを対象とする。

まず第1章では，新型コロナウイルスに関する放送事業者の取り組みや課題に触れたい。日々刻々と変化する状況を冷静かつ客観的にどう伝えていくか。一斉休校によって教育を受ける機会が奪われている小・中学校の児童・生徒たち向けにどのような役割が担えるか。置かれた状況が千差万別である人々に対して，どのようなメッセージを発信していけるか。現在も状況が変化し続けているため，分析や認識は不十分であるが，状況が深刻化した4月に入ってからの動向を記録しておきたい。

第2章ではNHKを巡る動向をまとめる。2020年4月17日，「放送を巡る諸課題に関する検討会」のもとに「公共放送の在り方に関する検討分科会」が立ち上がった。今後は，「業務」「受信料」「ガバナンス」の「三位一体改革」とともに，受信料制度の議論が本格的に行われることになるという。本稿では，4月1日にNHKの放送同時配信および見逃し配信サービス「NHKプラス」が本格的に開始したのを機に，常時同時配信を巡る議論を，議論が開始された2015年にさかのぼって検証した。また，この半年のNHKを巡る動向を，“三位”の3点に分けて振り返った。以上の作業を通じて，今後，NHKに関して重要だと思われる論点を筆者なりに提示した。

はじめに

本稿は，通信・放送融合時代の放送業界と放送政策の動向を中心に，メディア環境の変化を俯瞰して今後の論点を提示するシリーズの第5回である。2017年から約半年に1度のペースでまとめており，本稿は2019年8月から2020年4月までを対象とする。

まず第1章では，新型コロナウイルス（以下，新型コロナ）に関する放送事業者の取り組みや課題に触れておきたい。政府は新型コロナ対策の特別措置法に基づき，4月7日に7都府県に出した「緊急事態宣言」を，16日には全国に広げ，特に重点的に対策が必要な地域として東京，大阪等の13都道府県を「特定警戒都道府県」と位置づけた。現在（原稿執筆は4月半ば），外出や移動の自粛，在宅勤務の徹底，学校の休校，店舗の営業等の自粛の要請が行われ，感染拡大防止に向けたぎりぎりの取り組みが続いている。

放送局においても，昼夜にわたる報道や生活情報の提供に加え，番組のロケや収録の中止に伴う大幅な番組編成の変更等，試行錯誤の対応が続いている。日々刻々と変化する状況を冷静かつ客観的にどう伝えていくか。一斉休校によって教育を受ける機会が奪われている小・中学校の児童・生徒たち向けにどのような役割が担えるか。置かれた状況が千差万

別の人々に対し，どのようなメッセージを発信していけるか。分析や認識は不十分であるが，状況が深刻化した4月に入ってからの動向を記録しておく。

第2章ではNHKを巡る動向をまとめる。4月17日，「放送を巡る諸課題に関する検討会」のもとに「公共放送の在り方に関する検討分科会」が立ち上がった。今後は，「業務」「受信料」「ガバナンス」の「三位一体改革」とともに受信料制度の議論が本格的に行われることになるという。本稿では，4月1日にNHKの放送同時配信および見逃し配信サービス「NHKプラス[1)]」が本格的に開始したのを機に，常時同時配信を巡る議論を，議論が開始された2015年にさかのぼって検証した。また，かんぽ生命による保険の不適切な販売問題を告発した『クローズアップ現代+』を巡り，経営委員会が上田良一会長（当時）にガバナンスの観点から厳重注意を申し入れたことを巡る一連の報道と，それに伴うNHK側の対応等，この半年のNHKを巡る動向を，“三位”の3点に分けて振り返った。以上の作業を通じて，今後NHKに関して重要だと思われる論点を筆者なりに提示した。

なお，文末には本稿執筆に先立ち，3月初旬に実施した総務省情報流通行政局の吉田眞人局長へのインタビュー[2)]を掲載した。

1. 新型コロナと放送事業者

本稿執筆時の4月半ば，日本社会は事態収束の見通しが立たない中で，必死に新型コロナとの闘いを続けている。世界に目を転じると，台湾や韓国では，水際対策や検査の徹底，スマホアプリによる人々の行動のトラッキング等で，感染拡大の抑止に成功した。一方，イタリアやアメリカ等では対応が遅れて医療崩壊に陥り，多くの命が失われている。市民に対して罰則も伴う強い外出規制，いわゆる都市の“ロックダウン”が行われ，ようやく少しずつ小康状態へと向かう兆しもみられるが，予断を許さない状況だ。では，日本はどうか。特措法による緊急事態宣言は，国民に対して欧米のような強制力は持っていないが，安倍首相をはじめ政府関係者や都道府県知事，また日本医師会等は，人との接触を通常の8割減にしなければ，感染爆発が起きて日本でも医療崩壊に陥ってしまうと危機感を訴えている。

本章では，新型コロナによって放送事業者が企業や組織としてどのような影響を受け，そうした状況下でメディアとしてどのような役割を果たしているのか，その中でどのような課題を抱えているのかについて，主に4月の動向を記しておきたい。ただ，事態は急速に変化しており，そうした中で筆者が放送事業者の動向をどこまで網羅的に把握できているか，不安ではある。あくまで筆者の目に触れる範囲での記録であることはご了承いただきたい。また，内容は執筆時の4月半ば時点での動向とそれに基づく認識であることも，あらかじめお断りしておく。

1-1　安全確保とメディア機能維持の両立をどう図るか

4月1日，NHKは1日から12日まで，『大河ドラマ』と『連続テレビ小説』の撮影を休止すると発表した。在京キー局では，テレビ朝日（以下，テレ朝）とテレビ東京（以下，テレ東）が3日，TBSテレビが4日，日本テレビ（以下，日テレ）が6日，フジテレビが7日からドラマやバ

ラエティーのロケや収録の休止に踏み切った。当初は各局とも，休止期間を2週間程度と見込んでいたが，その後も国内の感染者は増え続け，緊急事態宣言が出されたことから，その延長を余儀なくされている。また，こうした放送局の判断を受け，番組の出演がなくなったアーティストやタレント，そして制作現場を支える下請けの制作会社やフリーのカメラマンやディレクターの中には，生活の困窮に追い込まれている人も少なくない。

一方，報道・情報番組については各局とも生放送を続けている。当初はスタジオ内で距離を離したり，透明なボードを出演者間に設けたりするといった「ソーシャル・ディスタンシング[3)]」で対応を続けてきた。対応の遅れが指摘される番組もあったが，緊急事態宣言後は多くの番組で，スタジオのキャスター以外の出演者については自宅等からリモート出演するという演出に切り替わっている。

出演者だけでなく社員や制作スタッフの安全確保も大きな課題となっている。テレ東では4月3日から，報道を担当する社員を除き全社員の2割程度の出社で放送事業を継続する体制を構築すると発表し，15日から20日を臨時休日としたところ，平均で約17%の出社率に抑えられたと報告した。このように，ほかの業種同様，放送局においても可能な限り在宅勤務が進められている。しかし，こうした状況においても，否，こうした状況だからこそ，放送局では正確な情報を確実に人々に届け続けるための報道機能は死守していかなければならない。

しかし，その機能を支える社員やスタッフへの影響も相次いでいる。テレ朝では『報道ステーション』のキャスターが感染し，その後スタッフ数人の感染も確認された。テレ朝では4月17～19日の3日間，全館の完全消毒が行われた。またNHKでは，例えばNHK鳥取放送局ではディレクターが感染し，局内に14人の濃厚接触者が判明したため，県内向けニュース等の一部は拠点局である広島放送局から放送している。民放ローカル局では，OBS大分放送で役員と社員の2人が感染し，5月9日まで3つの自社制作番組を休止し，報道番組も時間短縮が行われた。以上のように，放送事業者は現在，最も重要な報道機能の維持ですらできないような危機と隣り合わせで放送し続けている。

1-2　新型コロナ感染拡大下で求められる放送の公共的役割

＊役割を宣言することの意味

放送事業者の役割はもちろん報道機能だけではない。では，放送事業者が新型コロナ感染拡大下の社会において果たすべき役割とは何か。その手がかりを探る一助となるのが，新型コロナ感染拡大を受け，いくつかの放送事業者が発信した局の編成指針やメッセージである[4)]。

4月6日，日テレは「番組編成指針[5)]」を発表した。3項目からなる指針には，放送法の番組調和原則[6)]で定められた「報道・教育・教養・娯楽」の番組内容が改めて示されたが，そこには「生活者」というキーワードが強調されていた。そして，メディア事業者としての自らの役割を，報道・情報番組の放送とともに，「出来る限りの感染対策を講じながら「生活者に希望と活力を届ける健全な娯楽番組」を皆さまにお届けする事だと確信しています」と述べている。

ラジオではCBCラジオのメッセージを紹介しておきたい。CBCラジオは4月15日，「おう

ちでラジオを楽しみましょう[7)]」というタイトルで以下のメッセージを発信した。「（前略）おそらく人間はリアル，非リアルを問わず3密[8)]を求める生き物だと思います。リアルな3密が出来ない時に非リアルな3密を提供できるのがラジオです。そして，それが私たちの責務です」。日ごろから人の心に寄り添ってきたラジオメディアならではのメッセージである。

人々の行動や経済活動に大きな制限がかかる中，これまでの価値観が崩れ，積み上げてきた関係性が揺らぎ，物理的な生活の困窮に直面する人々も増えている。暮らしの安全・安心を支えるメディアとして，改めて自らの役割を言葉で確認し，それを社会に宣言することは，不安を抱えながら生活する視聴者・国民，そして制作現場で働く人々にとっても1つの拠り所となるだろう。

＊求められる6つの機能

新型コロナがいつ収束するのか，その見通しは立たないが，事業者のこれまでの取り組みを観察していると，この状況下で放送が果たすべき役割が，少しずつ浮かび上がってきているように思う。本節では，それを筆者なりに6つの機能に分類し，具体的な取り組み事例にも言及していきたい。

〈報道機能〉

先ほどから述べているとおり，新型コロナ感染拡大下において，放送局の報道機能が平時にも増して重要なことは言うまでもない。異論のあるところかもしれないが，筆者はこの機能の対象に，ニュース番組のほか，民放における生放送の情報番組も広義の報道として含めることにしたい。なぜなら，いずれの情報番組も新型コロナを扱わない日はないほど積極的な姿勢で，国内の感染状況，医療現場の課題，政策への批判や海外の実情まで幅広くジャーナルに取り上げており，国民の「知る権利」に奉仕する機能を果たしていると思うからである。そして，新型コロナは人々の命に関わる極めて重大なテーマである。情報番組においてもこのテーマを扱う以上は，報道機能が担うべき役割の重みについても自覚する必要があると考えている。この機能の課題については第１章3節で改めて述べたい。

〈情報伝達機能〉

２つ目は情報伝達機能である。ここで言う「情報」とは，個人の暮らしの維持に必要な，もしくは行動の判断に役立つような身近な“自分事”の情報と定義したい。放送局は公共的な組織や民間事業者が発表・公表しているものを手がかりに，こうした情報を収集し，必要があれば確認や追加取材を行う。そして収集した情報を地域ごとや対象者ごとに分類し，わかりやすく視聴者・国民に伝達する，いわば“生活関連情報のハブ”としての機能を担っている。

積極的に取り組んでいるのはNHKである。テレビ画面上のＬ字やデータ放送で，地域に特化した医療や福祉，生活支援の情報等を伝えるとともに，同様の情報をウェブサイトでも展開している。ローカル局やケーブルテレビ，コミュニティＦＭ等，地域社会に近い放送局でも積極的に取り組んでいる。営業自粛中のスーパーの開・閉店時間や，テイクアウトの店舗紹介をきめ細かく行っている局もある。

〈教育支援機能〉

3月2日から全国の小・中学校が一斉休校となり，多くの地域ではそれが4月以降も継続している。そのため児童・生徒たちの学びの場をいかに確保するかが社会全体の課題となっている。3つ目はその課題に対する支援機能である。以下に具体的な取り組みを紹介しておく。なお，取り組みの多くは学校が再開されるまでの予定とされているので，本誌発行時には終了している可能性もある。

最も早くから取り組んでいるのはEテレを持つNHKである。3月2日から，Eテレのサブチャンネルを活用して，平日午前9時～午後3時の間に，学校放送番組，子ども向け番組，ストレスを発散してもらえるようなコンテンツ，高校講座を放送している。このほか，ポータルサイト「NHK for School」では，「おうちで学ぼう!」特設ページを設けて多様な学習コンテンツを提供している[9)]。

民放やケーブルテレビの取り組みのほとんどは，地域の教育委員会（以下，教委）との連携である。ここでは地上波の取り組みをいくつか挙げておく。

東京メトロポリタンテレビジョン（以下，東京MX）では4月15日から，学校における“朝の会”をイメージした『TOKYO おはようスクール』を平日午前8時半～9時の30分放送，午後2時56分～58分には“帰りの会”も放送している。児童・生徒の生活のリズムを整え，自分に合った学習を進めてもらうのがねらいだという。

4月20日からは，京都府，神奈川県，熊本県でも，地元教委と連携した放送が開始された。京都府では，KBS京都と京都市教委，京都新聞社の3者が連携して，小学校4年生から中学校3年生までの各教科の授業を，KBS京都の30分枠で30回放送する。京都新聞は毎週日曜日に発行されている子ども向け新聞「ジュニアタイムズ」の特別版を発行し，KBS京都の放送と連動させた解説記事を掲載している。

神奈川県では，すでに横浜市教委がインターネット（以下，ネット）配信している学習動画をtvkテレビ神奈川（以下，tvk）で放送している。教委によるいわゆる持ち込み番組という連携スタイルだ。平日午前9時～午後4時半，土日は午前9時半～午後2時に，サブチャンネルで『テレビでLet's study』として放送する。さらにtvkでは，東京MXと似た取り組みとして，平日の午前8時～8時半の30分間，『テレビホームルーム かながわの子どもたちへ』という番組も制作している。

以上は独立局の取り組みだが，熊本県においては民放4局とNHKが共同で取り組んでいる。熊本市および熊本市教委からの働きかけに対し，「困難な状況下に置かれた子どもたちのために同じ行動をとった」のだという[10)]。番組制作および放送は民放4局で行い，A局が小学校低学年担当，B局が小学校中学年担当，というように，対象によって役割分担している。教育センターの指導主事等と協力しながら，局のスタジオ等で30分～1時間の番組を制作し，4局のうち3局はサブチャンネルを活用して放送する。熊本市教育センターによると，番組制作費は今後の予算で賄うつもりだそうで，現時点では各局の“持ち出し”である。なお，NHK熊本放送局は授業ではなく，5分ほどの学習支援情報を夕方のローカル番組の中で放送する。

こうした教委との連携の取り組みは北海道や栃木県，兵庫県，福岡県，大阪府，千葉県等，他地域の複数のローカル民放でも開始

した。なぜ各地の教委では，放送を利用した取り組みを進めているのだろうか。

現在，教委や学校の現場では，休校中の措置としてタブレット等を活用したネット配信授業を行っているところも少なくない。しかし，例えば熊本市においては対象世帯の約3分の1にしかタブレットは配付されていないという。配信される授業動画を見ようとしても，自宅のネット環境によってはきちんと視聴できない児童・生徒もいる。在宅勤務等が広がっているため，平日の日中であっても，ネットにつながりにくい状態も増えている。こうした中，学びの機会平等をいかに確保していくか……。そう考えたとき，教育現場からは，安定的かつ確実に，同じ時間に児童・生徒に学習情報を届けることができる自宅のテレビ，そして地域の公共的な存在である放送局が最も頼りになると感じられているのである。

〈呼びかけ機能〉

行動の自粛が長期化する中，「Stay home」「3密を避けよう」等の“呼びかけ”が多く行われているのも，今回の新型コロナ感染拡大下の特徴である。HIKAKIN氏や江頭2：50氏のような著名なYouTuberが積極的に発信を続けているが，新型コロナについて日々報じる放送の中でも，キャスターや出演者が視聴者・聴取者に呼びかける光景が日常となっている。

家からできるだけ「出ない，動かない」，体調が悪ければ「無理をしない」，外では「マスクをしよう」，混み合う場所には「近づかない」，人と人との「距離をとろう」，帰宅したら「手を洗おう」，商品を買い占める等せず「あわてない」，自宅では毎日「体を動かそう」，医療現場の窮状を「理解しよう」等である。誰もが感染者になりうる状況の中，無関心や無神経をなくそうとする社会の雰囲気が放送にもそのまま反映している。

クリエイティブな取り組みで呼びかけを行う動きも各局でみられる。ここでは，比較的早期に始めたローカル局の事例の一部を挙げておく。例えばYBC山形放送は「手洗い花笠音頭」というオリジナルソングを作ってラジオ放送で流し，RKB毎日放送は石けん会社との共同企画で「シャボンちゃんの手あらいうた」のダンスを作って放送・配信している。また，北海道ではHBC北海道放送が地元出身のシンガーソングライターに依頼して「手を洗おう」というキャンペーンソングを制作，HTB北海道テレビでは手洗い動画のほか，「たった10秒！ 簡単ハンカチマスクの作り方！」という動画を制作し，ネット上でも大きな反響を呼んでいる。また，地域の民放各局とNHKによる共同キャンペーンも広がっている。ただでさえ重苦しい雰囲気になりがちな中で，放送局ならではの取り組みである。

〈娯楽機能〉

次はドラマ，アニメ，バラエティー，音楽番組といった放送局が最も得意とする娯楽機能であるが，新型コロナ感染拡大の中では最も打撃を受けている。4月から各局でロケや収録を休止していることは前述したが，そのために予定されていた放送の延期も相次いでいる。各局とも，視聴者から再放送希望を募って過去のドキュメンタリーを蔵出ししたり，ドラマの再放送，バラエティーのスピンオフ化や再編集して特集化したりする等で急場をしのいでいる。

放送局に苦境が広がる一方で，こうしたデータもある。関東1都6県の男女約5,600人に機

械を配付してテレビ視聴を継続的に計測している「スイッチ・メディア・ラボ」が4月20日に発表した調査結果である。2月下旬と4月上旬の2週間を比較すると，男性20～34歳で平日1.19倍，土日は1.24倍，女性20～34歳で平日1.18倍，土日は1.30倍とテレビ視聴が増加しており，ほかの年代よりその伸びは大きいという[11)]。皮肉にも，テレビ離れしていた若年層を中心とした人たちが，新型コロナによってテレビ回帰しているのである。

こうした状況において，放送局は“生活者に希望と活力を届ける”番組をどのようにしたら制作できるのか。制約だらけの現状の中で，どのようにして新たな企画を生み出していけばいいのか。

4月8日，テレ東のバラエティー番組『家，ついて行ってイイですか?』が放送終了後，番組ウェブサイト上に番組の制作マニュアルを公開した。この番組は，深夜の街にいる人にディレクターが声をかけ，了解が得られればその人が帰宅する家まで同行取材するというユニークな内容である。当然，新型コロナの影響でロケはできなくなっている。マニュアルを公開した理由は，これを参考にして視聴者に“自撮り”して局に送ってもらい，局側が編集して番組化することを企画しているからだという。まさに逆転の発想である。

ただ，これまでも投稿動画を中心に制作する番組は少なくなかったし，さかのぼればビデオカメラが発売された時代から「パブリックアクセス[12)]」という形で，視聴者に放送枠を開放する試みも，日本ではケーブルテレビを中心に進められてきた。このテレ東の取り組みは，それを一歩進めて，視聴者とプロの制作者が対等にコラボレーションすることで番組を制作する新たな取り組みであるともいえよう。こうした視聴者と放送局の“協働”企画が，娯楽だけでなくさまざまなジャンルの番組で広がっていくことを期待したい。

また，アーティストが自宅等からオンライン出演し，そこで楽曲を披露するといった動きも出てきている。俳優が一堂に会さず制作する“リモートドラマ”という試みも始まっている。コンサートや舞台の場が軒並み失われているアーティストやタレント，俳優とどう“協働”して新たな企画を生み出し，そして単なる番組制作を超えて，放送局が彼らの活動をどう盛り上げていけるか，新たな知恵が求められている。

“Withコロナ”の時期にみんなが楽しめる上質な娯楽番組とは何なのか。いつか“Afterコロナ”を迎えたときに，いまの時期に生み出した新たな番組フォーマットが編成表の中にいくつも並ぶような未来像を前向きに想像したい。

〈アーカイブ機能〉

新型コロナによる未曾有のパンデミックは，人の命だけでなく，人類がこれまで構築してきた社会システムそのものも破壊し始めている。日々の事象を報じるメディアには，その日その時に得られている認識をもとにニュースや番組を制作し続けなければならない困難さがある。

こうした中，いま何が起きているのかを定点的に記録し続けていくことも，映像メディアである放送が持つ重要な責務であると筆者は考える。危機的な状況であればあるほど，最新動向の現場に入り込むことが許される人や組織は限られてしまうからである。その現場とは，医療現場，ワクチンの開発現場，政策意思決定の現場，人々の行動分析の現場等々である。この記録を，いまの視聴者に対してはドキュメ

ンタリーという形で提示し，のちの社会においては，時代を検証するための材料として提供する。これをアーカイブ機能として提起しておきたい。

MBS毎日放送の『情熱大陸』は，局がどこまでそれを意識しているかはわからないが，筆者から見ると，この機能を果たしているのではないかと思われる。4月12日にはウイルス学者，19日には院内感染を予防するための感染管理専門家の新型コロナとの闘いを追った内容を放送した。5月10日にもウイルス研究者を取り上げている。この番組は人にフォーカスしたドキュメンタリーとしてこれまで数々の秀作を世に送り出してきた。これまでのノウハウを生かしながら，新型コロナのいまを記録し続けていくことを期待したい。

ドキュメンタリーはともすれば，制作者の意図や思い入れが強く込められていたり，真実を追求するための分析や認識に焦点が集中したりしがちである。ただし，先がまったく見えないこの時期だからこそ，ひたすら事象を記録し続けるカメラが現場に置かれていることが，平時以上に求められるのではないだろうか。

1-3　新型コロナと報道を巡る課題

新型コロナの感染が国内で本格化して2か月が過ぎ，その間，あまりにも膨大な報道がなされている。いまはまだ，それらの報道内容を分析するための材料を持ち得ていないが，今後はタイミングを見計らいながら，なんらかの手法で分析していかなければならないと考えている。今回は，雑感的にはなるが，新型コロナとテレビの報道を考えるうえで，筆者がいま課題だと感じていることを以下に3点，記しておきたい。

1点目は，緊急事態宣言によって，安倍首相はじめ関係閣僚，都道府県知事等による会見が日常的に行われていることに起因した課題である。

感染状況も政策判断も日々刻々と変化しているため，これらの会見が持つニュース性はどうしても高くなる。そのため，会見は頻繁に放送で生中継され，首相や知事らがニュース番組に生出演して国民に呼びかける場面も増えている。このことから，ニュース番組の中では，政府関係者や自治体首長による「広報」と，取材者の目を通じて事象を認識し直して伝える「報道」が混在する状態が常態化している。特に緊急事態宣言が出される前後1週間くらいは，「広報」が「報道」を覆うような異例の事態が続いた。

国家全体が危機的状況にあると言っていいこの状況下では，どうしても政府や自治体の方針や判断をきっかけとした取材が中心にならざるを得ない実情も理解できる。しかし，こういう時期だからこそ余計に，「発表ジャーナリズム」と揶揄されることにならないよう，放送局は自らを律し続ける必要がある。私権が大きく制約される政策がとられる中，その政策の根拠や，政策がもたらした成果や課題を客観的に評価する役割を果たすのがメディアの使命である。番組の演出方法，首相や知事らへの質問項目，会見中継の長さやそれを受けたコメントの内容等，日々のニュースの中のそうした1つ1つの対応を意識して丁寧に積み上げていくことが，視聴者・国民の信頼へとつながってくるだろう。

2点目は，新型コロナが未知なるウイルスであるため，政策の前提となる科学的根拠の認定が困難であるということがもたらす課題である。認定が困難な中でも政策を打ち出してい

かなければ事態は打開できない。そのため，政府サイドで認定に関わる専門家や有識者および政府と，そうでない立場の人たちとの間で，考えが大きく異なる状況が生まれている。これは，東日本大震災後の原発事故のときと似通った状況であるといえる。

この課題はそのまま番組に持ち込まれている。番組に出演する感染症の専門家はさまざまだが，その人は専門家としての「解説」をしているのか，国のクラスター対策班や専門家会議のメンバー，もしくはそれを支える専門家として政策の「広報」をしているのか，それとも，自身の専門領域から現状を批判する「言論」を行っているのか，視聴者からは峻別しにくい。

また，異なる立場の専門家やそこにコメンテーターも加わって討論が行われるスタイルがとられる場合には，時に感情的なバトルとなり，番組自体はエキサイトするものの，結局，視聴者は何を信じたらいいのか混迷を深め，より不安に陥ってしまう内容になっていることも少なくない。

政府サイド外の立場や認識を持つ専門家や有識者，コメンテーターの意見を公にして，さまざまな角度から新型コロナ対策を検証していくことは極めて重要なメディアの役割である。こうした意見を提示する場合は，対立する見解を提示するだけでなく，その中でも重なり合う認識は何か，一致して進められる解決策は何かという，建設的な道筋を模索する姿勢が求められるだろう。

3点目は，新型コロナに対しては，誰もが感染の可能性があるという意味で当事者であるが，そのことがニュースや情報番組を制作するうえでもたらす課題である。

平時において，キャスターや取材者は，客観的に事象を「報道」することを心がけており，当事者性を持って事象に「言及」することには抑制的である。しかし，新型コロナ感染拡大の中，感染に対する危機感，日々の生活の自粛が求められていることのストレス，この状況がいつまで続くか見通せない不安感を社会全体が抱えているため，番組の出演者の発言にも当事者性がより強く出がちである。

そのこと自体は即，課題につながるというわけではない。例えば，マスクやトイレットペーパーの買いだめが広がることを報じる番組において，「買いだめをあおりません[13)]」と宣言し，番組としての姿勢を示したこと等は，当事者視点の新たな報道スタイルであるともいえよう。

ただ，こうした姿勢も行きすぎるとメディアを通じた同調圧力につながる危険性がある。自粛していない人々や業種を取り上げ，結果的につるし上げるような伝え方になっていたり，軽率ともいえる行動によって感染を拡大させてしまった人の責任を追及したりする姿勢が，最近の番組では増えている気がしてならない。

もちろん，感染拡大を防ぐためにやるべきことを呼びかけるのはメディアとして大事であるし，前節でも機能の1つとして提示したところである。しかし，その呼びかけに応じない，もしくはその呼びかけを守らない人々についても排除せず包摂するような社会を作っていかなければ，新型コロナとの闘いには勝てない。そのために，メディアはどのようにふるまえばいいのか。このことは，報道のみならず，放送の機能全体として模索しなければならないことである。引き続き考えていきたいと思う。

2. これからのNHKはどこに向かうのか？

総務省では2015年11月から，「放送を巡る諸課題に関する検討会（以下，諸課題検）」が開催されてきた。それから足かけ6年，NHKについては親会の中で，「業務」「受信料」「ガバナンス」の「三位一体改革」について議論されてきた。ここ数年は，“三位”の中の業務，とりわけNHKから要望のあった常時同時配信実現に向けた議論に時間が割かれ，その結果，2019年5月に放送法が改正され，2020年3月1日からNHKの総合とEテレの放送同時配信と1週間の見逃し配信[14]サービス「NHKプラス」が試行配信，翌4月1日に本格的に開始されたのは前述したとおりである（**図**）。

こうした中，諸課題検のもとに新たに，「公共放送の在り方に関する検討分科会（以下，公共放送分科会）」が立ち上がることになった。検討事項としては，「三位一体改革のフォローアップ」とともに「受信料制度の在り方」が掲げられた。高市早苗総務大臣（以下，高市大臣）は2019年末の諸課題検のときから，受信料制度改革について意欲を示しており，また初回の4月17日には，事務局から89ページにも及ぶ「NHKの三位一体改革に関する論点（案）」という資料が用意され，このテーマに対する総務省の意気込みが伝わってきた。

常時同時配信の議論が一段落し，分科会が新設されたいま，NHKを巡る議論は第2ステージに入ったと言っていいだろう。本章では，今後，分科会で本格化する議論への視座を持つために，まず，めまぐるしく動いた2019年8月から2020年4月半ばまでのNHKを巡る動向を振り返る。

図　「NHKプラス」画面イメージ

出典：NHKウェブサイト

2-1　“三位”からこの半年を振り返る

表1は，2019年8月から2020年4月半ばまでのNHKを巡る主な動向を，「業務（同時配信を中心）」「受信料」「ガバナンス」の3つに分類して整理したものである。

この中で，放送業界全体にとっての最大の関心事はNHKの常時同時配信であったことは間違いないだろう。このテーマについては次節で詳細に述べたい。

また，NHKの経営にとって影響が大きかったのは，2019年10月に実施しだした受信料の値下げおよび負担軽減策である。NHKは2019年10月からは消費税引き上げに伴う額を据え置き（実質2%値下げ），2020年10月からは地上契約および衛星契約について受信料額の2.5%の値下げを行うことにしている。この結果，2020年度の視聴者への還元は，NHK

表1　NHKを巡る主な動向　（2019年8月～2020年4月半ば）

（※筆者まとめ）

	業務（同時配信）	受信料	ガバナンス
2019年8月	○民放見逃し配信PF「TVer」参加。一部の番組や動画を提供	○「受信料と公共放送についてご理解いただくために」の放送および動画を公開	
9月	○「NHKインターネット活用業務実施基準（実施基準）素案」発表。上限2.5％の基本的業務のほか，4項目の新設を提案。パブコメ募集		●毎日新聞，「NHK報道巡り異例「注意」　経営委，郵政抗議受け かんぽ不正，続編延期」報道
10月	○パブコメを受けて修正のうえ，「実施基準」の認可を総務省に申請	○受信料の値下げおよび負担軽減策を実施（消費税率引き上げ分据え置き，20年10月から地上，衛星を2.5％値下げ） ●NHKから国民を守る党（N国），立花孝志党首が参議院議員自動失職 ○N国の立花党首に受信料支払いを求める民事訴訟を提起	○会長会見『クローズアップ現代+』報道で自主・自律や番組編集の自由が損なわれた事実はないと報道を否定 ○経営委員会見解，会長に厳重注意を申し入れた件の議事経過公開 ○『クローズアップ現代+』，ウェブサイトで経緯の説明を掲載
11月	●総務省，「NHKインターネット活用業務実施基準の変更案の認可申請の取扱いに関する総務省の基本的考え方（基本的考え方）」で，上限2.5％維持，別枠を設けないという再検討をNHKに要請。パブコメ募集	●総務省，「基本的考え方」の中で，三位一体改革の必要性を改めて指摘し，「受信料額の適正な水準を含めた受信料の在り方について，引き続き検討」とした	●総務省，「基本的考え方」の中で，「子会社の在り方をゼロベースで見直す抜本的改革については，（中略）更なる取組を着実かつ徹底的に進めることが必要」とした
12月	○総務省の「基本的考え方」に関する検討結果及び修正案を公表 ○BSの1波を削減し，2K，4K，8Kの3波にするという考え方を公表		●諸課題検，NHKのガバナンスに関する議論。“攻めのガバナンス”の必要性や，経営委員会そのもののガバナンスの必要性などが提起される ○森下俊三経営委員長代行が委員長に就任
2020年1月	●総務省，「実施基準」を電監審を経て大臣認可		○上田良一会長退任，前田晃伸新会長就任
2月	○JOCDNに出資。出資額は9,940万円で出資比率は11.8%。出資金額は在京の民放キー局5社と同額 ●規制改革推進会議，ネット同時配信と著作権処理に関する議論開始	●総務大臣，NHK予算に対する意見「受信料額の適正な水準を含めた受信料の在り方について既存業務の見直しの徹底とともに不断に検討していく必要がある」 ●諸課題検，「公共放送の在り方に関する検討分科会」の新設を発表。大臣は受信料制度に関する議論に意欲を示す	
3月	○「NHKプラス」試行配信開始 ●国会，NHK新年度予算を承認。4年ぶりに全会一致の承認ならず。参院では19項目の付帯決議。「受信料の引き下げ等を要因とする二年連続の赤字を見込んだ予算編成から，早期の収支均衡を実現し，より安定した業務体制を確保するよう努めること」等		●毎日新聞，「NHKかんぽ報道　複数委員，番組を批判　国会説明と矛盾」報道 ●大臣会見，経営委員会に対し，透明性を持った情報公開を求める ○経営委員会，「郵政3社からの申し入れに関する経営委員会での対応の経緯について」公表。委員長は，非公表としたこと，番組介入への疑念を生んだことは反省とコメント ○NHK労組，中央委員長見解
4月	○「NHKプラス」開始。試行期間の3月1か月間で約33万件の利用登録の申し込み	●警視庁，N国立花党首を書類送検。威力業務妨害などの疑い ●諸課題検・公共放送分科会，検討事項に「三位一体改革のフォローアップ」とともに「受信料制度の在り方」が明記される	

○はNHKの動き　●はNHK以外の動き

の発表によれば317億円となっている[15]。値下げが行われることもあって，3月末に国会で承認された2020年度のNHK予算は，事業収入が7,204億円，事業支出が7,354億円となり，事業収支差金はマイナス149億円となった[16]。

では，視聴者・国民にとって，この半年におけるNHKに関する関心事とは何だったのだろうか。ちなみに同時配信については，2019年11月にNHK放送文化研究所が実施した世論調査では，利用率は約5%，認知率を合わせても約41%に留まっており，ここ数年，この数字にあまり変化はない[17]。放送業界にとってはホットトピックスであり続けている同時配信だが，複数の事業者による散発的なサービスしか行われていない状況においては，一般の視聴者・国民にとってはなじみが薄いテーマであろう。

次に受信料についてである。2019年7月に「NHKから国民を守る党」の立花孝志党首[18]が，NHKのスクランブル化[19]を公約に掲げて参議院の選挙戦を戦ったことで，受信料制度そのものにも改めて国民の関心が向けられたように思う。当事者であるNHKも「受信料と公共放送についてご理解いただくために」という3分ほどの動画を制作し，放送だけでなくネットにも配信する等，これまで以上に積極的に広報活動を行ってきた。

また，受信料の「値下げ」は多くの視聴者・国民の関心事となったに違いない。ただ，NHKの経営への影響は大きいが，2020年10月から実施される値下げは，1世帯あたり，地上契約で年間420円，衛星契約で年間720円（2か月払いの場合）である。筆者としては，そのインパクトという点で，NHKと視聴者・国民の間には乖離があるように感じている。

上述の2つの事項以上に，多くの視聴者・国民の関心をこの半年間に集めたのは，NHKおよびNHK経営委員会のガバナンスだったのではないかというのが筆者の考えだ。かんぽ生命による保険の不適切な販売問題を告発した『クローズアップ現代＋（以下，クロ現＋）』を巡り，日本郵政グループ3社がNHKに抗議し，経営委員会が上田良一会長（当時）にガバナンスの観点から厳重注意を行ったことを巡る一連の報道[20]と，それに伴うNHKおよび経営委員会の対応がそれである。

表2は，NHK側が公開した資料[21]をもとに筆者がまとめた一連の経緯である。この問題を最初に提起した毎日新聞による2019年9月の報道以降の動向は表1に示したため，表2は報道以前の経緯にとどめた。

新聞報道では，NHKは日本郵政の圧力に屈して続編の制作を見送ったのではないかとか，経営委員会が個別番組への介入を行ったのではないかということが繰り返し伝えられている。NHKおよび経営委員会は，その事実を強く否定している[22]。本稿では，その経緯や顛末ではなく，NHKにおいて放送の自主・自律や番組編集の自由は本当に担保されているのか，そして経営情報は適切に公開されているのかといったことに視聴者・国民が関心を抱き，そして，疑念や不信感の声も聞かれていた点を踏まえ，筆者としての危惧を少し述べておきたい。

NHKも経営委員会も，こうした疑念や不信感を払拭するよう，そのガバナンスを見直していくことになるだろう。組織としての危機管理も課題になるはずだ。ただ，これまでのNHKのガバナンスの取り組みについては，幾度となく，コンプライアンス遵守に重きを置く“守り

のガバナンスである”との指摘が諸課題検でなされてきた。2020年4月17日の公共放送分科会においても，構成員の学習院大学の小塚荘一郎氏が，いまNHKに必要なのは企業価値を高めるための“攻めのガバナンス”であり，そのために経営が現場をどこまでコントロールするか，どこまで権限を分散化するかを考える必要がある，との趣旨の発言を行っている[23)]。マネジメントすべきリスクは，視聴者・国民からの付託に応えるべき組織が，本来の役割を

表2　NHKによるかんぽ生命の保険不適切販売報道を巡る動向

（※筆者まとめ）

2018年4月24日	『クローズアップ現代＋』「郵便局が保険を“押し売り”!?～郵便局員たちの告白～」放送
7月7・10日	夏季特集での続編を目標に，オープン・ジャーナリズムの手法を採り入れ，番組公式ウェブサイトやSNSで情報の提供を呼びかけるショート動画を公開
7月11日	日本郵政，日本郵便，かんぽ生命保険の3社の社長名でNHK会長（当時）宛てに「内容が一方的で事実誤認がある」などとして，動画の掲載の中止を申し入れる書面が届く
7月13日	7・10日に掲載を開始した動画を，字幕で情報提供の趣旨を明確にし情報の客観性を高めた更新版に変更
↓	※この間，NHKと郵政側の広報担当者とのやりとり続く
8月2日	3社長名で会長宛てに「取材・撮影の対応を控える」「動画を直ちに削除するよう申し入れる」旨の書面が届く。番組の総括チーフ・プロデューサー（当時）が郵政側の広報担当者との取材交渉のやりとりの中で「番組制作と経営は分離しているため，番組制作について会長は関与しない」と説明したとして，放送法上，編集権が会長にあることやNHKのガバナンス体制の認識を問う内容
8月3日	大型企画開発センター長が日本郵政広報部長に電話。NHKの番組制作・編集の最終責任者は会長であることは放送法に規定されており，公式的にそうした説明をしていること，実際の業務運営は放送総局長に分掌され，そのうえで個別の番組に関しては，番組の責任者が個々の番組の取材や編集に関わっていることを説明し，統括チーフ・プロデューサーの説明については「口頭での説明が舌足らずの部分があったかもしれません。その点についてはご理解いただきたいと思います」と断りを入れた
8月3日	情報の提供を呼びかける動画の公開を終了
8月10日	『クロ現＋』夏季特集放送。十分な取材が尽くされていないと判断し，特集のテーマには入れず，さらに取材を継続
9月25日	日本郵政上級副社長（当時）が経営委員長代行者（当時）を来訪。「NHKのガバナンスが効いていないことと，いまだに返答がないことについて，経営委員会で対応してほしい」との話あり。一経営委員が判断することはできないので「経営委員会に伝えてほしい」と回答
10月9日	経営委員会に郵政3社連名で，8月に会長宛てに文書を送付したが未だに返答が得られていない旨の文書（5日付）が届く。経営委員会にNHKにおけるガバナンス体制を改めて検証し必要な措置を講じてほしいと要望 5日付の郵政3社連名の書状について情報共有。監査委員会に情報提供
10月23日	書状の扱いについて議論。非公表を前提に会長出席のもと意見交換。監査委員会からは「協会の対応に組織の危機管理上の瑕疵があったとは認められない」旨の報告。その後，郵政3社からの書状に記載されている経緯や状況について確認するために意見交換。ガバナンスに関する意見とともに，番組に関する意見や感想も出た。会長退室ののち，会長に注意を申し入れることが提起され委員会総意で合意
10月23日	経営委員長（当時）から会長に口頭で申し入れ。「（前略）ガバナンス体制をさらに徹底すると共に，視聴者目線に立った適切な対応を行う必要があります。（中略）当委員会は，会長に対し，必要な措置を講ずるよう厳しく伝え，注意することとします（後略）」。それを受けた会長は，現場が十分対応し，すべて終わったものと理解していた，編集の最高責任者が会長であることは「自明の理」であり，私からあえて文書で対応する必要はないと考えていた，等として，持ち帰って扱いを検討するとした
11月初旬	NHK放送総局長が日本郵政を訪問。会長名の文書を手渡す
11月7日	日本郵政上級副社長より改めて経営委員会宛てに書状が届く
11月13日	書状について情報共有。本件の措置についての報告は求めないことを経営委員会として確認
2019年7月31日	『クロ現＋』「検証1年 郵便局・保険の不適切販売」放送

十全に果たせない機能不全にこそあることを常に意識しておくべきであろう。

今回の『クロ現+』がとった手法のように，広く取材や制作のプロセスを開示しながら市民とともに番組を作り上げるオープン・ジャーナリズムの経験を積み重ねることは，通信・放送融合時代における公共メディアのあり方を模索するうえで極めて重要な営みだと筆者は考えている。しかし，NHKにとっては新たな挑戦であるだけに，リスクを伴うこともあるだろう。また，追求するテーマによっては，時に大きな組織とも対峙しなければならないことは，報道の現場では当たり前のことである。問題が起きないようにと組織が身構えすぎることで，結果として現場の主体性が失われ，自主規制の空気が蔓延し，視聴者・国民がNHKに求めるジャーナリズム機能が弱体化してしまわぬよう，注意していく必要があるだろう。

経営委員会のガバナンスについても，同種のことがいえるように思う。放送法[24]は，委員会がNHKの番組の編集に関与できないと定めている。一方で，公共メディアへと向かおうとしているNHKのあるべき姿を広く深く大胆に議論することは，視聴者・国民が経営委員会に寄せる期待であるように，筆者は思う。

今回の一連の報道をきっかけに，受信料を負担している視聴者・国民の「知る権利」により積極的に貢献できるよう，ジャーナリズム機能をどう高めていけるか。視聴者・国民から信頼され期待され続ける組織経営の仕組みをどのように構築していくか。その姿勢が問われるのはまさにこれからであろう。

2-2 常時同時配信議論とは何だったのか

ここからは，常時同時配信を巡るこの半年の動きと，そこで見えてきた課題について考えていく。課題を浮き彫りにするため，冗長になるが，改めて諸課題検が発足した2015年にさかのぼって議論を振り返る。

＊2015～16年：共通PFをイメージ

NHKの常時同時配信を議論するきっかけとなったのは，2015年9月に出された自民党の「放送法の改正に関する小委員会」の「第一次提言[25]」である。そして，その提言を受ける形で総務省に発足した諸課題検が，議論のメインの場となってきた。諸課題検の早期の議論では，「常時同時配信はNHK単独で行うのではなく民放も一緒に実施すべき」「ワンセグの時と同じようにスマホがテレビになるサービスを」といった意見が構成員の多くを占めていた。

また，放送事業者の間には，同時配信を円滑に進められるよう，著作権法上で同時配信を放送と同等とみなす等の制度改正への期待もあった。そして情報通信審議会の中には，権利者団体と向き合って議論する場も設置された[26]。民放は当初から自身による常時同時配信については消極的な姿勢を示していたが，諸課題検の場において，NHKとの共通プラットフォームや，著作権処理における協調への期待を述べる局もあった[27]。

＊2017年：先送りされた本質的議論

2017年1月，NHKでは上田良一会長（当時）が就任し，早々に会長の常設諮問機関として「NHK受信料制度等検討委員会（以下，検討委）」が立ち上げられた。検討委は約半年かけて，テレビ端末を持たない人が，常時同時配信を利用する手続きをとり視聴可能な環境を作った場合，受信料の負担を求める，いわゆる

“受信料型”について，「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」との答申案[28]をまとめて会長に答申，NHKはその内容を諸課題検で報告した。

NHKのこの報告に対し，高市大臣（当時）は閣議後の会見で「一足飛びの検討」であると断じた[29]。そして，常時同時配信について基本的な部分で重要と考える「3要件」として，①放送の“補完的位置づけ”として実現すること，そして具体的なニーズを明らかにして取り組むべき，②新業務を拡大するなら既存業務全体を検討すること，③NHKの関連団体への業務委託の透明性と適正性をさらに高め，加えて子会社のあり方そのものをゼロベースで見直す抜本的改革を行うこと，を示した。

当時を振り返ってみると，東京オリンピック・パラリンピック（以下，オリパラ）までになんとか常時同時配信を実現させたいと考えるNHKと，新規業務を拡大する前に既存業務そのものや子会社のあり方の見直しが必要だと考える高市大臣および総務省との間には，相当の溝があったことが思い出される。加えて，常時同時配信を，テレビ端末を所持しない人やテレビを視聴しない人にもNHKの番組に接する機会にしたい，そのためには受信料制度の改革も同時に考えていくことをイメージしていた当時のNHKと，常時同時配信のニーズが見えない中で受信料制度の議論は時期尚早とする総務省の間にも，相当の溝があったと思われる。

結局，NHKは総務大臣が提示した「3要件」を受け，常時同時配信は放送の補完とし，「受信契約世帯向けのサービスとして，そのままインターネットでも見ることができるようにする，いわば「視聴機会の拡大」」であるという考えを示すこととなった[30]。諸課題検でNHKのこの報告を聞いたオブザーバー参加の民放幹部の一人は，「放送ではリーチできない層に番組を届けることが公共放送の使命ということであれば，常時同時配信について，放送上の位置付けや受信料制度との整合性について結論を出してから，進めるのが筋であると考えている」とし，NHKがこれまでの方針から転換したのは，常時同時配信を「2019年に実施したいというスケジュールを最優先したものと思わざるを得ない」と厳しく指摘した[31]。この発言は，まさに本質的な議論の必要性を提起したものであった。しかし，この問いかけはその後も諸課題検で論点になることはなかった。

一方，この時期の民放はどのような状況だったのかについても触れておく。民放にとって常時同時配信議論における最も困難な問題は，キー局とローカル局との関係をどうするかであった。編成表の9割以上を自局で制作するキー局と，編成表の8～9割をキー局等が制作した番組をネット受けもしくは購入して放送するローカル局が，エリアを限定した放送と同じモデルで配信をするのか，それともエリアの制御はせず，例えばキー局の番組を全国に配信するという方法をとるのか……。この問いに業界として，もしくは系列ネットワークとして結論を出せなければ，諸課題検の構成員たちから，いくらNHKとの共通プラットフォームが望ましい未来像だと提言されても動くことはできない。

日本民間放送連盟（以下，民放連）の井上弘会長（当時）は2017年の新年の会見で，「何が一番いいのか，ローカル局の意見を聞きながら，この1年をかけて，みんなの知恵を集めて考えていくことに価値がある[32]」と表明した

が，その後もこの本質的な議論が行われることはなかった。民放にとっては，NHKの提案に“巻き込まれた”という感覚が強く，自ら主体的に議論するというモチベーションが働きにくかったのではないかと筆者は推察する。そして民放内では議論は深まるどころか，むしろ，今後の判断に悩むキー局がこの議論を意識的に避ける姿勢をとったことで，キー局とローカル局の間の溝が深まる結果となってしまった。そしてこの議論については，今日に至っても真正面から行われているとは言いがたい。

＊2018年：常時同時配信実現に向け邁進

諸課題検ではその後，2018年9月に公表された「第二次取りまとめ（以下，取りまとめ）[33]」において，「NHKが（中略）常時同時配信を実施することについては，国民・視聴者の理解が得られることを前提に，一定の合理性，妥当性がある」と記載されるに至った。ただ，同時に取りまとめには，NHKが常時同時配信を進めるにあたって講じるべき具体的な対応策が示されていた。例えばそれは，「受信料の体系･水準等の受信料のあり方の見直しを進める」ことであり，「他事業者との連携・協力等の確保」を行うこと等であった。つまり，この取りまとめにも，2017年の「3要件」のときと同様に，常時同時配信は三位一体改革と並行して検討すべしという，NHKに対する総務省の強い意図が込められていた。

取りまとめを受け，NHKは受信料の値下げの方針を表明，そしてradikoへの本格参加，TVerへの参加とCDNにおける連携の検討を表明した。このころのNHKは，常時同時配信の実現に向けてひたすら邁進する，そのためにやるべきことは粛々とやっていくという雰囲気が感じられた。

一方このころから，諸課題検だけでなく内閣府の「規制改革推進会議（以下，推進会議）・投資等ワーキング・グループ」でも同時配信に関する議論が行われるようになっていた。2018年6月に公表された「規制改革実施計画[34]」では，「インターネット同時配信を推進するとともに，通信網・放送波の配信方式にかかわらず（中略），多様な事業者が利用できる新たなプラットフォーム・配信基盤を構築」と，同時配信のさらにその先にある未来を見据えた提言が行われた。

しかし，当時のNHKにとって，民放の既存配信サービスへの参加や協力は，常時同時配信実現に向けた道筋の1つという位置づけであり，推進会議が提言したような長期的なビジョンのもとで民放との連携や協調を模索するものではなかった。このころはもはや，当初の諸課題検がイメージしたような，NHKと民放による常時同時配信の共通プラットフォームという話はほぼリアリティーを失っていた。NHKが単独サービスとして常時同時配信実現に向けて邁進する状況と同様に，民放もまた，見逃し配信については在京キー局を中心とした共通プラットフォームTVerを，有料配信サービスにおいては各局それぞれがビジネスの方向性を必死で模索していた。つまり，NHKだけでなく民放もまた，長期的ビジョンを議論するような状況にはなかったのである。

こうした中，少しずつNHKの常時同時配信への道は開かれていっているようにみえたが，そこでクローズアップされてきたのが「2.5%」という数字である。この数字はのちの議論でも頻出するため，ここでその内容について少し触れておきたい。

2.5%とは，NHKがネット活用業務を行う際，毎年の受信料収入のうち費用として充てることのできる上限の割合を示したものである。多くの事業者がビジネスでしのぎを削るネットサービスにおいて，NHKは民間のビジネスを脅かさないよう，ネット活用の内容や費用等について，自ら「NHKインターネット活用業務実施基準（以下，実施基準）」を設けて行うことが定められている。2.5%の数字は2015年にNHKが自ら設定し，パブリックコメント（以下，パブコメ）を経て総務大臣から認可されたものである。ちなみに，受信料収入をここ数年の実績からおよそ7,000億円と仮定した場合，2.5%は約175億円となる。

民放連や日本新聞協会はNHKに対し，もしも仮に常時同時配信を開始することになったとしても，この2.5%の上限はこれまでどおり維持すべきと強く要望してきた。言い換えれば，上限を維持しなければ実施は認められない，ということでもある。

NHKにとっては，常時同時配信実施には権利処理料や人件費を除いても試算では約50億円の費用がかかること，また，すでに2.5%の上限ぎりぎりの費用（2018年度の実績は2.4%）を使ってサービスを行っていること等から，もしも上限を変えずに常時同時配信を開始するとなると，いま実施しているさまざまなネットサービスを大幅に縮小しなければならないことになる。このためNHKは，要望に対して明確な答えを示さない時期が続いた。この間に2.5%という数字は，NHKが常時同時配信を実現するための条件のようになっていったのである。

＊2019年①：2.5%の落としどころ

2019年は，放送法改正後，NHKが実施基準案を総務省に認可申請した10月までと，11・12月の2か月で状況は一変する。ここではNHKの実施基準を巡る動きに絞って記載していきたい。まず10月までの動きを振り返る。

先に述べたように，2018年後半から2.5%という数字が常時同時配信議論において鍵を握るものとなっていたが，2019年9月にNHKが公表した実施基準の素案[35]は，まさにそのことを象徴する中身であった。

NHKは実施基準の素案の中で，費用に関する基本的な考え方を示したが，最大のポイントは，ネット活用業務を2つに分けて提示したことにある。まず，常時同時配信とNHKオンライン等の既存業務を「基本的業務」とし，これについては上限の2.5%を今後も守るとした。加えてそれ以外に，「公益性の観点から積極的な実施が求められる業務」として，①放送法上の努力義務（地方向け番組の提供・民放業務への協力），②ユニバーサル・サービス，③国際インターネット活用業務，④オリパラ（20年度のみ），の4項目の別枠を新設するという提案を行った。4項目の費用を合算すると最大で約90億円となる。

この内容について複数の新聞は，実質的に2.5%を超える基準案だ，実質的な“上限の引き上げ”だ，と厳しく報じた。しかし，NHKの報告を受けた諸課題検では，別枠で設定した項目の算出根拠を明らかにすべきという意見はあったものの，「2.5%のままというわけにはいかないというのが一般的な感覚（中略）業務を切り出したことで分かりやすくなった[36]」という肯定的な意見以外，2.5%そのものについて触れる議論はなかった。むしろ，常時同時配信が行われることを前提に，それがどの程度，視聴者・国民に価値を生み出している

のかをいかに客観的に評価していくか，それを行うための開かれた枠組み作りをどのように作っていけばいいのかについて意見や注文が相次いだ。

また，NHKは素案に対してパブコメを募集したが，民放連は提出した文書において「この枠組み自体は，インターネット活用業務の抑制的な管理を行うというNHKの姿勢を示したものと受け止めますが，これだけで民業を圧迫する懸念がなくなったとは到底言えません」と，警戒感を示しつつもNHKの提案に対して一定の理解を示したとみられる文言を寄せていた[37]。そして10月15日，NHKはパブコメを受けて修正を加えた実施基準案を総務省に提出し，総務大臣への認可申請を行った。

＊2019年②：総務省からの要請ふたたび

風向きが大きく変わったのは，11月8日，総務省が「NHKインターネット活用業務実施基準の変更案の認可申請の取扱いに関する総務省の基本的考え方（以下，基本的考え方）[38]」という文書を出してからである。文書はNHKに対し，申請した案（以下，NHK案）の再検討を要請する厳しいものであり，10ページに及ぶ文書には，総務省の考え方が多岐にわたって記されていた。

ネット活用業務の費用に関しては，NHKの提案を根本的に否定する内容となっていた。NHK案は，前述したとおり，基本的業務と別枠の2段構えの提案であったが，総務省は，総額で「受信料収入の約3.8％相当（中略）となり，現行の実施基準と比較して著しく増加する」としたうえで，2020年度については，オリパラ業務費用を除いて「「受信料収入の2.5％」を維持することとし，既存のインターネット活用業務についても，真に必要なものかを検証して見直し，効率化を図ることが望ましい」とした。つまり，別枠は認めない，これまでどおり2.5％以内に収めよ，そのためにすでに行っているサービスを“棚卸し”せよ，ということである。NHKにとっては青天の霹靂ともいえる内容であった。

こうした判断の背景として総務省は，NHKに「「業務」「受信料」「ガバナンス」の三位一体の改革が求められる状況であることを踏まえれば，インターネット活用業務を含む協会の業務全体を肥大化させないことが求められる」と記している。加えて，「子会社の在り方をゼロベースで見直す抜本的な改革」，10月に値下げを実施しだしたばかりの受信料についても，「既存業務全体の見直しを徹底的に進め，受信料額の適正な水準を含めた受信料の在り方について，引き続き検討を行うことが必要」である等，実施基準の対象となるネット活用業務に対してのみならず，三位一体改革全般にわたる総務省の考えが示されていた。

総務省は，この「基本的考え方」そのものについてパブコメを募集した。日本新聞協会メディア開発委員会は「現行水準のような形で抑制的かつ包括的に費用上限を設定すべきとする考え方は適当であり，2.5％の枠内で，同時配信を行うかわりに既存業務の内容・費用をどう絞るのかを明示すべきだ」，民放連は「「放送の補完」として真に相応しい業務のあり方を段階的に模索することは，国民・視聴者や関係者の理解を得る近道である」とともに賛同の意見を寄せた。一方で，ネット活用業務以外の三位一体改革全体にも言及する今回の総務省に対し，「必要性を否定するものではありませんが，新たな事実関係が発生したわけで

はなく，必要であれば法改正直後，少なくとも9月より以前に指摘すべき事項であり，取組の必要性をいまさら取り上げることは不自然だと考えます」（株式会社ワイズ・メディア）という意見も寄せられていた。

総務省から実施基準案の再検討を求められたNHKは，12月8日，総務省に検討結果[39]を提出した。その内容は，大半の部分において総務省の考え方を受け入れて再検討するというものであった。再検討する内容のうち最も大きかったのは，「常時同時配信・見逃し番組配信については，2.5%の費用上限に収まるよう，常時同時配信のサービス提供時間等を限定する」，つまり，開始当初からずっとこだわって要望してきた“常時”を断念するということであった。

その後，12月13日に諸課題検が開催され，総務省の「基本的考え方」とそれに対するNHKの検討結果について議論が行われた。ここでは，諸課題検発足当初からNHKと民放の共通プラットフォームの必要性を説いてきた構成員の電通総研の奥律哉氏が，非常に強い口調で意見を述べた。まず，深夜帯に同時配信を休止するというNHKの判断に対しては，この時間こそ若者等多くの人たちが利用してくれる可能性があるので，ぜひ率先してNHKに進めてほしい，とデータを示しながら力説した。そのうえで，「諸外国から遅れた日本の放送事業者による配信サービスを諸外国に追いつかせるためには，費用はある程度要ると思います。これが民業圧迫やNHKの肥大化という言葉で括れるのかということは，私は非常に心配をするところ」と訴えた。

一方で，情報通信研究機構の鈴木陽一氏の「国民のNHKに対する期待や懸念がわかっていないとも見えるような結果になったのは非常に残念。ぜひその辺のセンスを磨いていかないと，公共放送としての役割をインターネットの世界でしっかり発揮していくことが本当にできる組織なのかというところに疑念を持たせてしまう」という発言や，スマートニュースメディア研究所の瀬尾傑氏の以下の発言，「肥大化とか民業圧迫という指摘を送られるとするならば，まだNHKがインターネット時代の公共放送という役割を果たしきれていないというか，あるいは示せていないからではないか」といった，NHKの認識や取り組みの甘さを指摘する意見も少なくなかった[40]。

12月24日，NHKは総務省の「基本的考え方」をほぼ受け入れて修正した実施基準案[41]を改めて総務省に認可申請し，2020年1月14日，実施基準は大臣認可された。そして，議論開始から足かけ6年，“常時”ではない同時配信のサービスが開始されるに至ったのである。

＊議論を振り返って見えてきたこと

今回，常時同時配信の議論を改めて2015年の当初から振り返ってみたが，その作業を通じて見えてきたことがいくつかあった。本項ではそれを箇条書きにまとめておきたい。

1点目は，総務省は当初からいままでNHKに対し，常時同時配信と三位一体改革とは並行して検討すべきである，と言い続けてきたということである。2017年にNHKの提案を受けて提示された「3要件」，2018年の諸課題検の「第二次取りまとめ」，2019年の実施基準案に対する総務省の「基本的考え方」の内容を見てもそのことはよくわかる。

2点目は，総務省とNHKとの関係性が，少なくともこの間，必ずしも良好とはいえない状

態が続いているということである。前述のとおり総務省は，NHKが主体的に打ち出した検討の方針に対し，2度にわたって根本的な見直しを要請している。その2度はいずれも高市大臣のときであったが，そのことがどこまで判断に影響しているのかについては，筆者はうかがい知ることはできない。ただ，一般論として述べるとすれば，監督官庁と事業者には適切な距離と緊張関係が必要であるが，同時に密接なコミュニケーションと信頼関係も必要である。ここ数年の両者の関係性は，前者が後者を上回るバランスを欠いた関係性であったように，取材している筆者には感じられた。

3点目は，総務省による2度の方針見直しの要請を，そのいずれもNHKがこだわってきた要件の変更を伴う内容であったにもかかわらず，NHKは反論することなく受け入れたということである。それは，NHKが総務省からのプレッシャーに抗しきれなかったからなのか，それとも，NHK側の“こだわり”のどこかに無理や課題があったからなのか，それともそのいずれもだったのか。

4点目は，3点目にも通じることである。NHKは常時同時配信を，これまで公共メディアへの進化の第一歩と位置づけてきた。しかし，NHKが描く公共メディアへの思いや具体的なイメージは，残念ながら現在も多くの人たちには届いていないようである。例えば，先に紹介した，2019年12月の諸課題検での構成員の鈴木氏や瀬尾氏の指摘もそうであろうし，同じく構成員である東京大学の宍戸常寿氏も，事あるごとにNHKが考える公共メディアの姿をまずは主体的に示してほしいと述べている。民放連や日本新聞協会が示すパブコメや意見書にも，必ずと言っていいほど，この趣旨のコメントが入っている。

それは総務省においても同様のようである。2020年3月，筆者は「NHKプラス」のサービスが開始されたのを機に，総務省の吉田眞人情報流通行政局長にインタビューを行った[42]。その中で吉田局長は，NHKが標榜する公共メディアへ，というスローガンにはやや違和感があると述べたうえで，「民放も新聞も公共メディアですよね。言い換えると，NHKは“only one”から“one of them”になりますと言っているように思えるわけです。そうではないと言うのなら，NHKが考える（中略）公共メディアの持つ意味とは何か，単に放送を太い幹にしてネットもやる，ではなく，明確に国民に納得できる言葉で説明してほしい」と述べている。

最後の5点目は，総務省の民放に対する姿勢が，NHKに対するそれとあまりにも異なるということである。総務省は一貫してNHKに対しては強い働きかけを続けてきたというのはこれまで述べてきたとおりである。それに比べて民放に対しては，あくまで事業者の主体性を重んじており，総務省側の働きかけは極めて限定的であるように筆者は感じてきた。総務省の吉田局長は先のインタビューで，「民間事業者においては制度改正に合わせた方向に経営方針を役所が主導しようとしているのではないかと誤解されがちで，それは避けたいです。事業者から「こうしてほしい」という意見をもらえれば，その道を開く議論ができます。つまり，総務省は“べき”論ではなく“可能性”論を模索する立場であると考えています」と，NHKとは異なるスタンスで民放には臨んでいるということを明らかにしている。

ただ，常時同時配信の議論とは本来，当初諸課題検で複数の構成員から提案されてい

たような，NHKと民放との共通プラットフォームの可能性や，推進会議が提言した将来の通信・放送融合時代の配信基盤のあり方等についても視野を広げて考えなければならないテーマでもあった。しかし，民放が常時同時配信実施に対して消極的な姿勢を示し続けていたことから，総務省は常時同時配信をNHKの三位一体改革の枠組みの議論に押し込むことで，上記のような困難なテーマから回避しようと考えたのではないかと推察するのは，筆者のうがった見方だろうか。このことは，今後，放送の未来像議論のグランドデザインの下絵を誰が描いていくのか，という課題にもつながってくる。この点については次回以降で考えていきたい。

＊常時同時配信議論の今後①NHK

筆者は，常時同時配信の議論が足かけ6年という長期にわたったこと，その間も本質的な議論が行われたとは必ずしもいえない状況となったことの最大の理由は，そのニーズの低さにあると考えている。それは10年以上前にサービスを先行させた欧州でもすでに明らかとなっており，そのため欧州では常時同時配信と見逃し配信がセットで提供されている。見逃しと常時の利用の比率はおおむね8～9割対1割と報告されている。

こうしたデータは諸課題検でも共有されており，NHKが積み重ねてきた試験的提供[43]でもある程度明らかになっていた。だからこそNHKにおいても，常時同時配信とセットで見逃し配信を実施することについて，さほどの議論がないまま既定路線となっていったのであろう。NHKも今回開始するにあたり，同時配信については“常時”を断念したものの，見逃し配信については24時間提供している。

ただ，NHKが当初から“常時”にこだわらざるを得なかったのにはNHK固有の次の理由があったように思う。実際にテレビ端末を所持しない人たちからも受信料を負担してもらう枠組みにするかどうかはともかくとして，まずは放送と同じサービスをネット上でも提供していなければ，そのことを議論する前提にもならないからである。だからこそ，2017年に総務省の要請により，常時同時配信を「放送の補完」とすることを受け入れた時点で，NHKにとって“常時”にこだわる理由は薄れていたのではないだろうか。

今後，このテーマは，これまでのNHKのネット活用業務という観点からの議論に，総務省主導のもとでの受信料制度改革というアプローチの議論が加わってくる。常時同時配信が行われている欧州では，イギリスのように受信料負担の対象とみなす受信端末をテレビからスマホやパソコンに拡張した国もあるが，最近では端末所有の有無にかかわらず全世帯が負担するドイツのような制度に変更したり，交付金化したりする改革が複数の国で進んでいる[44]。では今後，日本ではどのような議論が行われていくのか。その議論において常時同時配信はどのような位置づけとなっていくのか。そして，これらの議論にNHKはどのようなスタンスで臨むのか。注視していきたい。

＊常時同時配信議論の今後②民放

民放にとっての常時同時配信議論がどこに向かうのかについても少しだけ触れておきたい。現時点において，民放連や民放各局が考え方を公に示しているわけではないため[45]，以下はあくまでこれまでの取材に基づいた筆者

表3　民放の同時配信の方向性

（※筆者の想定による）

想定パターン	CM差し替え	エリア制御	NHKとの連携	プラットフォーム
① コンテンツ単位	あり	なし	なし？	各種
② キー局主導	両方	なし	一部あり？	TVer？
③ “radiko型”モデル	なし	あり	あり	N民共通

の想定であることをあらかじめお断りしておく。そのうえで，今後の方向性としては，大きく3つのいずれかではないかと考えている（**表3**）。

1つ目は，“コンテンツ単位”の同時配信モデルである。スポーツ等ではすでに実施が進んでいるが，それをゴールデン・プライムタイムに放送しているドラマやバラエティー等にも拡大し，多くの人たちの視聴が見込めそうな番組を個々の局の判断で同時配信していくシナリオである。この場合，キー局から全国ネットの番組を全国にも配信するし，逆にローカル局も夕方の情報番組等の自社制作番組を全国に配信する。CMは基本的に差し替えて，それぞれの局でマネタイズを模索する。展開するプラットフォームもさまざまである。調整事が少なく，これまでの延長線上で比較的無理をせずに同時配信時代に歩みを進めるモデルである。

2つ目は，1つ目よりも，よりキー局が積極的に推進する“キー局常時同時配信”に近いモデルである。キー局においては，系列ローカル局との向き合い方をはじめ克服しなくてはならない諸々の課題はあるものの，9割以上の番組を自社で制作しているため，自局の判断で実現できることも少なくない。2020年1月下旬には，在京キー局がTVerを活用し，5局横並びの関東エリア向けの夕方の報道番組を全国に配信する方法での実験を実施した[46]。こうした形でキー局が全国ネット枠以外のローカル番組についても，積極的に全国に配信していくというモデルである。CMについては，関東ローカル向けの放送のCMを全国に配信することでマネタイズを図るものもあれば，視聴数が多く見込める番組の配信についてはCMを差し替えるものもあるといったように，柔軟な対応が考えられよう。配信プラットフォームとしてはTVerが想定され，ローカル局の自社制作番組についても，そこで同時配信することも考えられるだろう。TVerに参加しているNHKもなんらかの形で関わっていく可能性もある。

3つ目は，いまの放送のモデルから“何も足さない，何も引かない[47]”，つまり，配信においても放送エリアを越えず，CMも差し替えない，ラジオの同時配信サービスと同じ，いわゆる“radiko型”モデルである。諸課題検で当初，複数の構成員たちがイメージしていたのはこのモデルであり，この場合はradiko同様，NHKと共通のプラットフォームということが想起される。日ごろからテレビに親しんでいる視聴者の立場からすると，最もわかりやすいモデルである。課題はマネタイズである。CMを差し替えない代わりに，視聴データをどう活用し，広告主からプラスαの広告料を得られるモデルを作っていけるか。また，経営が厳しくなるローカル局の配信基盤の構築や運営コストをどのように支えていけるか，という課題もある。

以上は，現時点における筆者の頭の整理である。現在，推進会議の「放送を巡る規制改革のフォローアップ」の議論では，同時配信を推進するための著作権処理の円滑化に関する議論が行われている[48]。今後，諸課題検（親会）においても，放送法改正も見据えた同様の議論が行われる予定であるという[49]。その議論を行う際，現在行われているサービスからの視点だけでなく，将来のサービスの可能性を想定した議論をすることで，導き出される結論もより実効性のある内容に変わってくるのではないだろうか。以上が，雑駁（ざっぱく）で生煮えであることを承知で，筆者の認識を提示した理由である。

＊民放とNHKの主体的な議論に期待

筆者は諸課題検について，当初から可能な限り傍聴し取材を続けてきた。今回，その中からNHKの常時同時配信を巡る議論を抽出して振り返ってみたが，諸課題検の議論ではそれ以外にも，放送事業者が通信・放送融合時代に新たな配信サービスを行うことの意義について，示唆に富む意見が数多くあった。こうした意見の多くが，必ずしもNHKの常時同時配信の議論と有機的に接合しなかったことは残念でならない。

ただ，議論は終わったわけではない。通信・放送融合時代の放送の未来像，つまり，民放とNHKの二元体制の今後をどう描くのかという議論はこれからが正念場である。この議論が本格化する前に，放送事業者が配信サービスを行うことの意義について，これまで諸課題検で出た意見等も踏まえて筆者なりに以下に整理しておきたい。

- 放送局が作った豊かなコンテンツをテレビを見ない人たちにもネットで楽しんでもらう
- 一斉同報，時間編成，地域情報確保という放送のメディア特性をネット上に移植する
- データ活用が主流の時代にユーザーとのつながりを形成し，そこから新たなメディア価値やビジネスモデルを構築する
- テレビでは描ききれない，大胆でよりリッチなコンテンツを開発しグローバルにも展開する
- フェイクニュース，フィルターバブルという課題に対し，制度で規律されたメディアがネットにも存在すべきという社会的要請に応える
- 将来的に伝送路がIP化に向かうことによる制度改正を見越した備えを行う

以上の意義のうち，どれを選択することが今後，最も自らのメディア価値向上につながるのか，そして優先順位はどうするのか。その際，常時同時配信，もしくは同時配信をどのように位置づけていくのか。そして放送業界はどこまで協調し，どこで競争していくのか。

改正放送法では，NHKはほかの放送事業者との協力について努力義務を課せられている。この協力が真に視聴者・国民にとって有意義なものになるために，まず当事者である民放とNHKが，胸襟を開いた議論を始めることを期待したい。

2-3　議論は第2ステージへ

2020年4月17日の公共放送分科会では，先に述べたようにNHKの三位一体改革を巡る膨大な資料が事務局から提出された。そこで示されていた17の論点について，筆者なりに資料を整理して一覧にしたのが**表4**である。ここからは，まだ総務省が論点のどこに力点

表4　NHKの三位一体改革を巡る論点一覧

（※筆者まとめ）

	論点	現状	課題
業務関係	適正な事業規模について	08～18年度で受信料は11.5％，事業支出は10.9％増加。現在，NHKは総括原価方式（事業運営に必要な総収入が総経費に見合うよう設計）が基本	中期経営計画において，メディアごとの今後の事業規模を明らかにしたうえで，受信料水準および収支見通し等を明らかにすることも考えられるのでは？
業務関係	公共放送として果たすべき役割についての評価	「経営計画（2018-2020）」では「経営14指標」を定め，半期ごとに期待度と実現度の調査を実施	公共放送として果たすべき役割に関して，国民・視聴者の期待に応えられているか，わかりやすい指標を設定し評価することを検討することが必要では？
業務関係	国内放送業務の見直し	08～18年度で事業収入は10.4％増，国内放送費は25.8％増。 衛星を3波に削減することを表明	事業構造を見直し，合理化・効率化に向け取り組むことが必要では？衛星波削減の時期や方法の具体化，そのあり方の中期的方針を示すことも考えられるのでは？
業務関係	字幕・手話放送等の充実	放送法上，放送事業者は字幕・解説放送等のユニバーサル・サービスに配慮した番組をできる限り多く設ける義務あり。NHKの字幕付与は，総合97.4％，Eテレ86.3％	字幕，解説，手話放送について，特に地域局で一層の充実に努めることが必要では？ 研究成果の早期実用化，通信・放送融合時代を見据えた研究推進の具体化が必要では？
業務関係	国際放送関係	18年度の決算額は251億円で，08年から145億円増。アジアでは一定の認知率だが，欧米での認知率は相対的に低い水準	世界の国際放送の中で占める位置がわかる具体的指標を設定し，指標に基づいたPDCAサイクルの強化が必要では？
業務関係	（ネット活用業務） 費用の抑制的管理方法の具体化	ネット活用業務費用の抑制的管理の具体的仕組みを中期経営計画（中経）で示すことを目指す	具体的な費用抑制の仕組みを明らかにし，早期導入する等，取り組みの具体化が必要では？
業務関係	（ネット活用業務） 放送法上の努力義務に係る取組	改正放送法では，地方向け放送番組のネットでの提供とほかの事業者との協力が努力義務に。21年度以降の拠点局の実施時期等は中経で具体化	地方向け放送番組の提供計画について具体化することが必要では？ ほかの放送事業者との協力のさらなる推進について，協議のうえ進めていくことが必要では？
業務関係	（NHKプラス）受信機を持たない視聴希望者等への提供に関する検討	「NHKプラス」では，受信設備未設置の人は同時配信はメッセージつき，見逃しは利用不可。事業所向けは当面提供なし。見逃しと衛星は有料提供中	現在，対象とならない人や事業所の視聴ニーズを把握し，受信料制度の趣旨を踏まえつつ，今後の提供のあり方を検討することも考えられるのでは？
業務関係	放送サービス全体の進歩発達のために必要な業務	放送法ではNHKに放送およびその受信の進歩発達に必要な業務での先導的役割を期待。18年度はAIや8K制作支援，動画配信システム等を研究	通信・放送融合時代を見据えた放送サービス全体の進歩・発達のために，取り組むべき業務やその社会的還元のあり方について検討が必要では？
業務関係	営業経費の 効率化・合理化	営業経費は，18年度は受信料収入の10.8％で，05年度の13.6％より割合減少。18年度は経費で見ると773億円で，契約収納促進費等が3年前と比べ13.6％増	営業経費が高止まりしている現状を分析・検討し，構造的な手当ても含めた効率化・合理化のための手法を具体的に明らかにすることが考えられるのでは？
業務関係	業務委託等の見直し	業務委託基準では競争契約が原則だが，子会社委託の金額および受信料収入比率は増加。17年度は1,880億円で27.2％。随意契約が92.6％。 また，建設費は20年度予算で952億円。	業務委託や施設・設備の整備のあり方等を検証し，事業支出の削減の具体化が必要では？
業務関係	受信契約手続等の電子化の推進	受信契約の住所変更の確認や「NHKプラス」の登録確認は郵送	マイナンバーカード活用等，電子化の推進で手続き簡素化を検討することも考えられるのでは？
受信料	事業構造等の見直しに対応した受信料の適正な水準と在り方の見直し	世帯数は23年ピークに減少へ。テレビ世帯保有率は18年に95.1％。10・20代は平日のネット利用がテレビ視聴を上回る。こうした中「NHKプラス」開始。衛星放送は3波に削減表明	事業構造の見直しに対応した受信料体系および水準の見直しの具体化の検討や，衛星波の整理・削減の方向性を踏まえつつ衛星放送の受信料見直しの検討も考えられるのでは？
受信料	受信料の公平負担の徹底	支払い率は18年度末で82％。地域差は大きい。衛星契約は52％。訪問活動への苦情約3万7,000件。NHKは訪問によらない効率的な契約・収納手法を開発中	公平負担徹底のため，効率性に留意しつつ，受信料の支払い率向上に向けた方策の検討が必要では？
ガバナンス	子会社等の在り方	00年の38社から20年には11社に。18年度末の13社合計の利益余剰金は964億円。71億円を配当。さらなる経営統合も視野に改革推進を中経に反映目指す	本体と子会社の役割分担を示す検討が必要では？子会社のさらなる経営統合等の計画具体化が必要では？子会社等の存在意義を競争環境に与える影響も考慮し，整理についての検討が必要では？
ガバナンス	改正放送法を踏まえたガバナンス強化の状況	改正放送法を受け改正省令制定。NHK経営委員会および監査委員会の役割強化，「経営の透明の確保」に向けた中期経営計画作成の法定化等	改正放送法等の履行状況は適切か？経営委員会，監査委員会それぞれがガバナンス強化のため適切な実施体制の整備を検討することが考えられるのでは？
ガバナンス	苦情・相談を踏まえた対応の推進	18年度の意見・問い合わせは約385万件，受信料の契約や訪問活動の苦情は約3万7,000件	委託先の業務の実態の適切な把握，必要に応じた是正指導など不断の点検，見直しが必要では？

を置き，どのような優先順位で議論していく心づもりなのかは見えてこなかったが，今後，NHKの中で中期経営計画策定の議論が本格化する中，総務省の課題意識を網羅的に把握するための文書としては意味があるものだと感じた。

NHKは今後，改めて自身が標榜する公共メディアとは何か，という議論に向き合っていくことになる。この公共放送分科会では，NHKの中期経営計画策定に向けて，NHKに何を求めるか，提言的なものを出していきたいとしており[50]，それは表4の課題の記述からも感じられる。常時同時配信議論のときは，前述したように，NHKは2度にわたり総務省に根本的な見直しを要請された苦い経験を味わったが，その教訓を生かしていけるだろうか。そして今回の中期経営計画からは，改正放送法のもと，案の段階で，その根拠となる資料も含めて国民に提示し，パブコメを募集することが義務づけられている。局内での本質的議論，そして視聴者・国民との対話を通じて，NHKが主体的に自身の公共メディア像を確立していく道筋をこれからも取材していきたい。

おわりに

4月21日，アメリカの有料動画配信サービスのNetflixが，3月末の世界での加入者数が1億8,286万人になったと発表した。3か月前から1,577万人増えたという。新型コロナの感染が広がる中，自宅での利用が急増したためであろう。翌4月22日，「新型コロナウイルス感染症対策専門家会議」は，大型連休に向けて，「人との接触を8割減らす，10のポイント」を示した。オンライン帰省，通販，オンライン飲み会，遠隔診療，運動の動画活用，在宅勤務等，10のうち6までがインターネットを活用した行動を勧める内容であった。そして連休明けからは，多くの大学で本格的にオンライン授業が開始される予定である。

我々はこれから当分の間，新型コロナの感染拡大を防ぐために自宅を中心としたライフスタイルを続けていかなければならない。こうした中で，ブロードバンドインターネットサービスが国民にとってなくてはならない不可欠なものになっていくことは間違いないだろう。総務省は4月3日，「ブロードバンド基盤の在り方に関する研究会」を開始し，こうした議論を始めている。全国あまねく人々に情報を送り届けるユニバーサル・サービスの担い手の放送事業者も，急速に進むこの流れに無関係ではいられないであろう。今後の放送の未来像議論でも意識していくべきテーマである。引き続きフォローしていきたい。

（むらかみ けいこ）

注：

1）https://plus.nhk.jp/watch/ch/g1
なお，開始時は常時同時配信ではなく18時間の提供となった。見逃しは24時間対応である。経緯についての詳細は第2章で論じる

2）総務省吉田眞人情報流通行政局長への筆者インタビュー。2020年3月2・10・11日に「文研ブログ」に掲載した内容の再掲

3）社会的距離。感染症の拡大を防ぐために人との距離をとること。ソーシャル・ディスタンスという言葉を使うことも多い。詳しくは，
https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200402/k10012364461000.html

4）NHKは3月24日に「新型コロナウイルス危機をともに克服しよう 公共メディア・NHKの行動指

針」を公表している
https://www6.nhk.or.jp/nhkpr/post/trailer.html?i=22801

5) 日本テレビ「新型コロナウイルス対策と「番組編成指針」について」(2020 年 4 月 6 日プレスリリース)
http://www.ntv.co.jp/info/pressrelease/20200406.html

6) 放送法第 106 条第 1 項

7) https://radichubu.jp/topics_detail1/

8) 新型コロナの感染で避けるべき 3 要素，密集・密閉・密接を指す言葉

9) NHK「規制改革推進会議 投資等ワーキング・グループ（第 12 回）ご説明資料」学校休校に伴うNHKの特別編成などについて（2020 年 4 月7 日）
https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/meeting/wg/toushi/20200407/200407toushi01.pdf

10) 筆者の熊本テレビへの取材による

11) スイッチ・メディア・ラボ「新型コロナウイルス感染拡大による生活の変化がテレビ視聴時間にどう影響したか」（2020 年 4 月 20 日）
https://www.switch-m.com/topics/20200420/

12) 市民自らが制作した番組をケーブルテレビやコミュニティ FM 等のチャンネル内で放送する仕組み。韓国，アメリカ等，制度化されてメディアにその時間が義務づけられている国もある。日本には制度はないが，一部のケーブルテレビやコミュニティ FM にそうしたチャンネルや放送時間帯が設けられている

13) フジテレビ系の報道番組『Live News it！』（月～金曜, 午後 4 時 50 分～）4 月 6 日のキャスターの発言,「『it』は買いだめをあおりません」が話題を呼んだ

14) 見逃し配信については，プレイリスト，放送日時，キーワード検索などが可能

15) NHK「令和 2 年度 収支予算と事業計画の説明資料」P7

16) 注 15）参照　P4

17) NHK 放送文化研究所「メディア利用動向調査」（2019 年 11 月 15 日～ 12 月 1 日）の結果については『放送研究と調査』に掲載予定

18) 参議院埼玉選挙区補欠選挙に立候補を届け出たため，2019 年 10 月に参議院議員を自動失職

19) 映像信号を暗号化して特定の受信機のみにチャンネルを見られるようにすること

20) 毎日新聞東京朝刊「NHK 報道巡り異例「注意」経営委，郵政抗議受け かんぽ不正，続編延期」（2019 年 9 月 26 日），毎日新聞東京朝刊「NHK かんぽ報道　複数委員，番組を批判 国会説明と矛盾」（2020 年 3 月 3 日）等

21) NHK 広報局「10 月会長定例記者会見」（2019 年 10 月 3 日），NHK 大型企画開発センター「クローズアップ現代＋ かんぽ生命の保険をめぐる番組制作について」（2019 年 10 月 18 日），NHK 経営委員会「第 1339 回経営委員会資料（委員長報告）」（2019 年 10 月 29 日）・公表資料「郵政 3 社からの申し入れに関する経営委員会での対応の経緯について」（2020 年 3 月 24 日）

22) 注 21）参照

23)「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」（2020 年 4 月 17 日）筆者の傍聴メモより

24) 放送法第 32 条「委員は，この法律又はこの法律に基づく命令に別段の定めがある場合を除き，個別の放送番組の編集その他の協会の業務を執行することができない。2　委員は，個別の放送番組の編集について，第三条の規定に抵触する行為をしてはならない。」
放送法第 3 条「放送番組は，法律に定める権限に基づく場合でなければ，何人からも干渉され，又は規律されることがない。」

25) 自民党「放送法の改正に関する小委員会 第一次提言」（2015 年 9 月 24 日）
https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/130594_01.pdf

26) 情報通信審議会「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」（2016 年 11 月～ 18 年 7 月）

27) 総務省「放送を巡る諸課題に関する検討会」第 14 回議事要旨 P2，フジテレビ，テレビ東京の発言
https://www.soumu.go.jp/main_content/000460152.pdf

28) NHK 受信料制度等検討委員会「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」」（2017 年 7 月 25 日）
https://www.nhk.or.jp/keiei-iinkai/giji/

shiryou/1288_kaicho01.pdf

29）高市総務大臣閣議後記者会見（2017年7月28日）
https://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02000609.html

30）NHK「ヒアリングご説明資料」（総務省「放送を巡る諸課題に関する検討会」第17回）（2017年9月20日）P18～19
https://www.soumu.go.jp/main_content/000508498.pdf

31）総務省「放送を巡る諸課題に関する検討会」第17回議事要旨　P2～3，テレビ朝日の発言
https://www.soumu.go.jp/main_content/000511786.pdf

32）民放連会長会見（2017年1月26日）
https://www.j-ba.or.jp/category/interview/jba102139

33）総務省「放送を巡る諸課題に関する検討会」「第二次取りまとめ」（2018年9月28日）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000616359.pdf

34）内閣府・規制改革推進会議「規制改革実施計画」（2018年6月15日閣議決定）P36
https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/publication/180615/keikaku.pdf

35）NHK「常時同時配信の準備状況について」（2019年9月11日諸課題検資料）P7

36）総務省「放送を巡る諸課題に関する検討会」第24回議事要旨 P5，奥構成員の発言
https://www.soumu.go.jp/main_content/000651030.pdf

37）NHK「NHKインターネット活用業務実施基準（素案）」に関する意見募集ご意見一覧」（2019年10月16日）

38）http://www.soumu.go.jp/main_content/000654087.pdf

39）NHK「「NHKインターネット活用業務実施基準の変更案の認可申請の取扱いに関する総務省の基本的考え方」に関する日本放送協会の検討結果について」（2019年12月8日）

40）総務省「放送を巡る諸課題に関する検討会」第25回議事要旨
https://www.soumu.go.jp/main_content/000668818.pdf

41）https://www.nhk.or.jp/net-info/data/document/standards/191227-01-jissi-kijyunan.pdf

42）吉田局長へのインタビューについては本稿の最後に「NHKブログ」から再掲している

43）NHKが2015年度から18年度まで実施した，同時配信のニーズ把握やサービスのあり方を検証するための実験。結果の詳細については，
https://www.nhk.or.jp/net-info/archives/archives1/

44）ドイツについては2013年から全世帯より徴収する「放送負担金」制度が運用されている。スウェーデンでは受信料が廃止され，2019年からはドイツと同じ性格の個人向けの公共サービス税となった。デンマークでは2018年に段階的に受信許可料を廃止することが決定し，税金財源化に進んでいる。このほか，フランス，イギリスでも受信料制度改革に関する議論が進んでいる。主にスウェーデンとデンマークの動向についての詳細は，中村美子「ヨーロッパの公共放送～進む財源制度改革と不透明な未来～」『第27回JAMCOオンライン国際シンポジウム』放送番組国際交流センター（2018年12月～2019年3月）

45）共同通信「民放キー局，ネット同時配信へ 秋以降，NHKに追随」（2020年2月1日）によると，「日本テレビは10月開始を目指し，ゴールデンタイム（午後7～10時）やプライムタイム（同7～11時）で検討。テレビ朝日やTBS，フジテレビなども準備を進めている」という

46）在京5社配信ビジネス検討会 TVer事務局長「TVerの現状」（規制改革推進会議・投資等ワーキング・グループ第12回資料　2020年4月7日）P19

47）諸課題検の構成員である電通総研の奥律哉氏がプレゼンの中で，CMも差し替えず，放送エリアを越えて配信しない常時同時配信のことを例えて述べたキーワード

48）規制改革推進会議・投資等ワーキング・グループ第6回（2020年2月12日），第7回（2月28日），第10回（3月16日），第12回（4月7日）

49）文末の総務省吉田局長インタビュー参照

50）同上

文研ブログ（再掲）

総務省　吉田眞人 情報流通行政局長 インタビュー

このインタビューは，2020年2月21日に諸課題検が今後の検討事項を示したことと，3月1日に「NHKプラス」の試行配信が開始されたことを機に，総務省の吉田眞人情報流通行政局長に放送政策の今後についてうかがったものである。NHK放送文化研究所のウェブサイト上の「文研ブログ」3回分を再掲した。

検討事項（案）　資料27－2

1　通信・放送融合時代における放送政策
（1）ネット活用による放送サービスの多様化・高度化の方向性
（2）放送サービスのネット活用推進に向けて取り組むべき事項

2　これからの公共放送の在り方
（1）三位一体改革のフォローアップ
（2）受信料制度の在り方

3　災害時における放送の確保の在り方
（1）放送インフラの耐災害性強化
（2）情報難民の解消に向けた取組
（3）地域における関係者との連携強化

4　衛星放送の未来像
（1）新4K8K衛星放送の受信環境整備
（2）周波数の有効利用

出典：総務省「放送を巡る諸課題に関する検討会」2020年2月21日資料

総務省・吉田眞人情報流通行政局長

第1回（2020年3月2日）

総務省の問題意識と基本的なスタンス

村上：「諸課題検」も5年目に入りました。吉田局長は，発足当時は審議官として，現在は局長として放送政策をご担当されています。まず局長の現在の問題意識をお聞かせください。

吉田：通信・放送融合時代が進展し，放送サービスの独自の存在意義が問われるような時代になっています。しかし，社会と文化の安定装置の意味合いとしての存在意義は，少なくとも短期・中期的には必要だと思っています。だとしたら放送サービスがサステイナブル（持続可能）に提供されるような環境をどう維持していくかを考えていくべきであろう，というのが基本的な私の問題意識です。

村上：周辺環境は激変し続けているため，個々の事業者にはスピード感ある変革が求められていますよね。他方で放送サービスはメディアの中では唯一，放送法という制度的枠組みの中にあります。だからこそ，時に総務省のイニシアチブも求められるのではないかと思うのですが，長らく取材を続けてい

て，失礼ながら総務省自身のグランドデザインが見えにくい気がしているのですが……。

吉田： もともと放送事業は，基本が無線局の免許に基づいており，さらにそれに関連する枠組みが存在しています。ですので，制度の議論をする際には十分に注意しないと，特に民間事業者においては制度改正に合わせた方向に経営方針を役所が主導しようとしているのではないかと誤解されがちで，それは避けたいです。事業者から「こうしてほしい」という意見をもらえれば，その道を開く議論ができます。つまり，総務省は“べき”論ではなく“可能性”論を模索する立場であると考えています。

同時配信に関する制度議論

村上： これまでの「諸課題検」では，NHKの常時同時配信に関する議論にかなりの時間が割かれました。結果，放送法改正が行われ，NHKの同時配信サービスも開始されます。では，今後の「諸課題検」では，「通信・放送融合時代における放送政策」についてどんな論点が想定されているのでしょうか。多賀谷一照座長からは，制度の見直しも含めた議論をするとのご発言もありましたが。

吉田： 放送事業者からずっと言われていることではありますが，同時配信に関する著作権の問題について本腰を入れて検討していきたいと思っています。日本の場合，通信と放送の法体系が分かれているがゆえに別々に取り扱われていますが，コンテンツの中身から言うと，同時配信は基本的に同じものが提供されます。それを別のものとして取り扱う必要があるのか。これは著作権の整理と密接に関わっているので，放送法を所管する役所が取り組むべき課題だと考えています。

村上： 2015年11月に「諸課題検」が開始されてすぐ，こうした問題意識も含んだ検討会が情報通信審議会のもとで開催され，2年間議論が行われました。そのときには，対応策としては著作権法の改正なのか放送法の改正なのか，つまり文化庁が主導で考えるのか，総務省が主導で考えるのか，押しつけ合いをしているように映ることも少なくありませんでした。結局，制度改正は行われないまま現在に至っており，この論点は文化庁の文化審議会著作権分科会や規制改革推進会議で議論されています。局長のご発言は，総務省は放送法改正も視野に議論していく，という理解でいいのでしょうか。

吉田： 現時点では，著作権法改正なのか放送法改正なのかというのは結論が出ているわけではないけれど，これまで総務省は，この論点はどちらかというと文化庁さんの領域ではないか，というスタンスでした。でも，こちらで何も汗をかかずに先方にやってください，と言うだけだとやはり物事は進まないので，総務省としても覚悟を持ってどこまで踏み込むべきか議論する必要はあると思っています。こうした議論は，抽象論のときには理念的立場の主張になってしまいあまり進まないのですが，NHKの同時配信も始まりますし，民放もまだトライアル的な部分も多いけれども，5年前に比べたら本格的に取り組むようになってきました。ようやく本格的に制度の議論をリアルにできる時期になった

と思っています。

村上：もしも放送法を改正するとしたら，同時配信を放送と“みなす”ということになるのでしょうか。そうなると同時配信の品質の担保，つまり，放送との同一性をどこまで担保するか，という技術的な議論にもなりますよね。

吉田：一言で放送法の改正といっても，同時配信を本来の放送そのものとして位置づけるという方法もあるし，必要な部分だけ，つまり，いま求められているのは権利処理の部分なので，その部分の要件を満たしたものを放送に準ずるものとみなすという方法もあると思います。

村上：“要件を満たす”ということですが，その際に，放送エリアと同じように同時配信でもエリアを制限するかどうかという点は大きいですよね。NHKは先の放送法改正で地域局から配信する場合には，放送と同一のエリアに制限することになっていますが，民放が現在実施しているケース（高校野球やマラソン等のスポーツイベントの同時配信やTVerで行われている実証実験等）を見ると，キー局もローカル局も放送エリアを越えて全国に配信し，CMも差し替えてのマネタイズを模索しようとしています。このあたりはどのように考えればいいのでしょうか。

吉田：確かにCMの差し替えとかがあると制度を作るのはすごく難しいのですが，民放がエリア制御をかけるのかどうかとか，CMを差し替えるのかどうかというのは法制度ではなくてビジネスの議論ですから，そこは民放の人たちともよく話をしていきたいと考えています。同時配信について，総務省は事業者がどういう方向にも動けるような環境整備をしていきたいと思っています。

第2回（2020年3月10日）

常時同時配信について

村上：3月1日からNHKの放送同時配信・見逃し配信サービス「NHKプラス」が始まりました。局長はもう使われましたか？

吉田：はい。アプリのインターフェイスがよくできていて使いやすいですね。時差出勤だった日の朝に，国会中継を電車の中で見ていまして，非常に重宝しました。ユーザーオリエンティッドなサービスだと思いますので，4月の本格サービスへ向けてしっかりとやっていただくことを期待しています。

村上：このインタビューは放送政策の今後についてうかがうのが目的なのですが，NHKの常時同時配信については，これまでの経緯に関して1つだけおうかがいしておきたいことがあります。私はいま“常時”と申し上げましたが，実際は深夜～早朝の時間帯はサービスを休止しています。これは「NHKインターネット活用業務実施基準（実施基準）」を定める際，ネット活用業務に充てる費用を1年間の受信料収入の2.5％以内という，常時同時配信開始前の水準に“据え置く”ことになったため，時間的な制限を設けざるを得なかったことが背景にあります。（中略）

質問は，総務省がNHKに再検討を求め

る際に示した「NHKインターネット活用業務実施基準の変更案の認可申請の取扱いに関する総務省の基本的考え方（以下，基本的考え方）」についてです。ここでは，NHKのネット活用業務の内容に関する見解だけでなく，三位一体改革の徹底や受信料水準の見直し等に関する総務省の見解が，かなりのページを割いて示されました。私は実施基準の認可の可否は，あくまでネット活用業務の範囲内で行われるという認識を持っていましたので，正直，再検討に際しNHKのあり方そのものを問うような総務省の姿勢に対しては違和感を持ちました。「基本的考え方」について募集したパブリックコメントにも類似のご意見がありました。手続きは終了していますのでいまさらではありますが，総務省の真意や手続きの正当性についてどのようにお考えかお聞かせください。

吉田： あのような「基本的考え方」を出した理由は大きく2点あります。1つは，NHKにとって常時同時配信が，任意業務の1つということではあっても，今後の位置づけから考えると，現状の放送も含めた業務全体に大きな影響を与えるだろうと総務省が認識していたからです。そのため認可にあたっては，NHK自身が業務全体の中で常時同時配信をどう位置づけるのかという明確な認識をもう少し知っておきたい，という思いがありました。

2つ目は費用を巡る話です。NHKは「経営計画（2018-2020）」ですでに発表していますが，そこで2020年度は215億円の赤字を見込んでいました。これは決して小さな数字ではありません。3桁の赤字予算前提で新たなサービス（常時同時配信）を始めるのなら，それにどこまで投資をしていくかを考えたときに，現状で費やしているネット活用の水準をまず基準に考えてもいいのではないか，まずは既存の2.5％という枠をどこまで維持してできるのかをもう少し考えていただいてもいいのではないか，というトーンを強く出しました。これが黒字予算を見込んでいるタイミングであれば，ここまで強いトーンは出さなかったと思います。

なお，認可からは少し離れた個人的意見となりますが，私は，NHKが標榜している公共放送から公共メディアへというスローガンには，やや違和感を持っています。公共メディアという言葉には，公共放送という言葉が持っているような重みと深みと存在感が感じられません。公共と放送を切り離し，放送という文字を単にメディアと置き換えているだけのように思います。私は，公共放送という言葉は，国営放送でも民間放送でもない存在，つまり，国家権力からも独立し商業的な影響力からも独立し，幅広い国民全体に支えられることで，情報提供や番組提供を国民に対して行っていく1つの優れた社会文化装置機能を指し示すものであり，それが公共放送という“ワンワード”であって，“公共＋放送”ではないと思っています。これが，公共メディアとなると，急に意味が一般化してしまうのですよね。民放も新聞も公共メディアですよね。言い換えると，NHKは“only one”から“one of them”になりますと言っているように思えるわけです。そうではないと言うのなら，NHKが考える“ワンワード”としての公共メディアの持つ意味とは何か，単に放送を太い幹にしてネットもや

る，ではなく，明確に国民に納得できる言葉で説明してほしい，という思いを持っています。

村上：ただ，結果論ではありますが，総務省はNHKの肥大化を懸念する民放連や日本新聞協会の立場に寄った形になったという印象を持ちました。「基本的考え方」の中にはNHKの「業務全体を肥大化させないことが求められる」との文言もありました。

吉田：NHKの現状をもって肥大化しているという言い方はしていません。また民放の方々にも折に触れ，一体何が肥大化なのか，そしてその肥大化によって民放の業務，少し広く言うと放送の市場やメディアの市場においてどのような悪影響が出るということを訴えているのか，データを示して議論してほしいと伝えています。

他方で，10年前に比べると受信料収入が約1,000億円増え，それに伴って支出も約1,000億円増えているのは事実であり，放送業界の中ではNHKのみがこういう傾向にあるのは事実です。このことはNHKにもしっかり考えてもらいたいです。

分科会での議論の論点

村上：今回，「諸課題検」に「公共放送の在り方に関する検討分科会」が設けられることになりました。そこではどのようなテーマが議論される予定でしょうか。

吉田：1つはこの夏にも原案が策定されるのではないかと思われるNHKの中期経営計画についてです。これは，あくまでもNHKにおいて経営委員会と執行部がさまざまな議論をしながら作るものではありますが，NHKに何を求めるか，やはり少し提言的なものを出していきたいと思っています。先ほども申し上げましたが，三位一体改革への取り組みも含めて，自分たちの公共メディアとしての将来像，それをわかりやすく示していただきたい。またその1つのバリエーションとして，二元体制の一翼である民放に対してNHKはどのような関係を築いていきたいと思っているのかがわかる内容も盛り込んでいただけるといいと思っています。

村上：今回，NHKはネット活用業務において，ほかの放送事業者の要望に応じ，連携・協調について協議の場を設けることとしました。しかし，NHKと民放では運営モデルが異なることに加えて，民放のビジネスモデルは大きな転換点を迎えています。こうした中で協調領域を作っていくことはとても難しいというのが，ここ数年の現場レベルでの実感ではないかと思います。さらに，受信料収入で成り立つNHK側から民放との連携・協調に関するビジョンを示していくことはもっと難しいと想像します。ネット活用に即して言えば，例えばですけれども，現行法において，民放と一緒に配信基盤を整備するとか，そういうことは可能なのでしょうか。

吉田：明らかに民放の経済的利益の下支えをするといったようなことは厳しいと思います。ただ，NHKの任意業務として「放送およびその受信の進歩発達に特に必要な業務を行う」ということは可能なので，それをより広げて，放送事業者のサービスを今日的に発

達させるために必要な基盤整備にNHKが一定の役割を担うということ自体は否定されないのではないかと思います。ただ，受信料の使い方の議論になるので十分な議論が必要です。こうしたことも分科会で議論できればと思っています。

村上： 分科会では受信料制度についても議論されるということですが……。

吉田： 高市大臣も問題意識を示しましたが，従来のテレビセットを基準にした制度が，中長期的に見れば不安定になっていく部分はあると思います。総務省はこれまで受信料制度については，まずはNHKにおいて考えていただくべき問題だというスタンスでした。しかし今後は，私個人としてもそういう言い方はしないよう，総務省として主体的に受信料制度の議論に取り組もうと思っています。

当面の具体的な論点としては，ワンセグやカーナビからの徴収に対して違和感を持つ国民が少なくないということをどうするか，また，地上と衛星の2段階体系のあり方等について議論したいと思っています。将来的には，ドイツ方式と言われるテレビセットに依拠しない制度というものも含めて，今後のあり方を議論していかなければならないとも思っていますが，これは国民の受け止め方によっては，新たな税に似た負担の創出というニュアンスもありますので，時間をかけた幅広い国民的な議論が必要だと思っています。まずは，どのような時間軸で考えていくべきか，検討のロードマップ的なものを示していきたいです。役所のありようとして，大臣が変わったり局長が変わったりすると，議論が立ち消えになることも少なくないのですが，人が変わっても議論が後戻りしないような形を作っておきたいと思います。

第3回（2020年3月11日）

災害時における放送の確保のあり方

村上： 3月4日から「災害時の放送の確保に関する検討分科会」が始まりました。国民の命を守るためのインフラ整備という観点からも，将来の放送ネットワークをどう考えるかという観点からも，個人的には非常に重要だと考えています。問題意識を教えてください。

吉田： 地デジのときに整備したローカル局の共聴施設（全国に約6,000近くある，地域で費用を負担して建設している地デジ受信設備）がかなり老朽化していることが気になっています。災害時にこうしたインフラが適切に維持管理されていないがゆえに，災害情報が届かないことはあってはならないと考えています。

また，災害時に重要だと繰り返し言われるラジオについて，スマホ全盛時代にどう対応するかも大きな課題です。スマホにはもともとFMチューナーが入っているものがあるので，これをいかにアクティベート（有効化）していけるか，ということも重要だと思っています。インフラと，少し上のレイヤーの端末のところまで，災害時に災害情報が国民に適切に届く体制を整備するには何をすればいいかを考えたいと思っています。

村上： 具体的にはなんらかの支援策を，というイメージなのでしょうか。

吉田： そこまで直ちに現時点では申し上げられませんが，地方の老朽化した共聴施設すべてを自力で何とかしてくださいと言えるかどうか。10年前に共聴施設を作ったときには一定の利用者加入もあったけれど，それから人口が減っていき，例えば，かつては100世帯で費用を分担していたのが現在は10世帯になり負担は10倍になっている，これを今後も続けていくことは困難である，具体的にはこうした事情を抱えている施設は多いと思います。また，地デジの再放送だけを担う自治体系ケーブルテレビの伝送路の老朽化についても同様に考えなければならない課題だと思っています。

村上： 災害時に備えて，平時における地上放送ネットワークの老朽化対策の方策を考えることがこの分科会の1つの照準であるということがわかりました。では現在，民放ローカル各局が所有する中継局についてはどうでしょうか。現在，送信機の交換時期を迎えており，地域によって中継局の数に大きな差があり，局によってはかなりの負担が生じ，経営を圧迫しています。

吉田： 事情は承知していますが，こちらについては各局でご尽力をお願いしたいと思っています。この分科会はあくまで災害対応ということに絞った短期集中的な議論になります。

村上： では，分科会の議論からは少しそれるかもしれませんが，中長期的な伝送インフラに関することについて質問させてください。今後，地上放送ネットワーク全体をどう強靭化，さらにどう高度化していくかを考えることは，放送政策，もしかすると放送を超える国の政策になるかもしれませんが極めて重要だと考えます。2018年にまとめられた諸課題検の第二次取りまとめには，中長期的な考え方として「既存の放送波による伝送に加え，FTTHやモバイル等の有効活用を含むネットワークの大きな変革について，適切に対応していく必要がある」と示されています。この点については今後，親会等で議論をしていくことになるのでしょうか。

吉田： 確かにインフラについての技術進歩はめまぐるしく，5GやBeyond 5Gの6Gという議論もされています。5Gが全国津々浦々に普及するといった状況があれば，当然それを放送のインフラにも利用できないかという発想も出てくると思います。

村上： また現在，ブロードバンドのユニバーサルサービスの議論が総務省の検討会で行われていますよね。放送のインフラの議論として，どこかでこうした通信側の議論と接合させていくことも必要なのではないかと思うのですが。

吉田： 先延ばしにするわけではないのですが，この種の技術進歩とサービスの関係を考える議論は，常に現実の普及度合いを見定めながら，それをどういうふうに活用していくのかを走りながら考えていくということだと思っています。特にブロードバンドのユニバーサルサービス議論は緒についたばかりですし，放送事業者はインフラのユーザー側になりますので，放送主導では議論できない問題です。ですので，私自身のビジョン

としては，議論のロードマップを描くのはまだ難しいというのが正直なところです。

放送事業の基盤強化

村上： 2018年に開始された「放送事業の基盤強化に関する検討分科会」では，主にローカル局の将来について議論され，取りまとめ案が示されました。この案には，半年前にまとめられたラジオの部分（FM補完放送の普及に伴うAM放送制度の見直し）を除いては制度改正などの項目はなく，放送外事業のベストプラクティス集といった印象を受けました。これまでの分科会での議論では，地域において人口の減少が加速する中，従来型の県域免許制度や，それを前提とした基幹放送普及計画そのものの見直しも必要ではないか，との趣旨の発言もありました。このあたりは取りまとめには盛り込まれないのでしょうか。

吉田： 基幹放送普及計画は放送を健全に普及発展させるための基本的な計画です。ですので，これが短期的にあまり大きく変動していくことは，放送の安定的な普及のためには望ましくないと思います。ただ，事業者側がこれから変革を行う際に，この計画があるからできないことがある，ということであれば，計画を変えることはもちろんできます。いまの計画は，基本的にいわゆる“四波化政策”を反映する形になっていますが，実態としては地域によっては二波，三波のところもあるわけですから。

村上： 私は，人口減少時代の地域社会におけるメディア最適化地図のようなものを誰かが考えていかなければ，この国の地域社会における民主主義の基盤が維持できないのではないかという危機意識があります。それを民が考えるのか，官が考えるのかはまだ整理がついていないのですが，単なる市場原理に委ねるだけでいいのか，という問題意識です。そうした意味でも基幹放送普及計画は，地上波に限ったものではありますが，唯一，国の政策として，メディアの全国配置を定めたものとしては大きな存在だと考えています。ですので，この計画について改めてどこかで議論をすることが必要だと思っているのですが。

吉田： 私は演繹的なその絵の描き直しといったようなことは，あまり生産的でないと思っています。基本的には，その各地域，地域の放送事業者が，まさに帰納的に，自分たちの会社，自分たちの地域がどうしていきたいのかということを考えて，そのうえで，もしも基本計画に，つまり絵に反映できるのであれば，絵に反映できるようにすればいいというのが私の基本的な考えです。地域の放送事業者の要望が上がってきたそのときに，村上さんが言うような本質的な議論ができればいいし，そこで十分に議論をしつくすことが重要だと考えます。

放送メディアの存在意義

村上： 局長は，放送サービスは「社会と文化の安定装置」である，というご持論をお持ちです。ただ，放送サービスはかなりたくさんの要素で構成されており，その諸要素がまったく同じ形で今後も維持されることは不可能だと思います。では，局長は今後最も維持

すべき，もしくは発展させていくべき要素は何だと考えていますか。

吉田： これを言うと，「それ以外の要素はいらないのか」となりそうなので慎重になりますが，誤解を恐れずに言うと，地上波のようなリニアの総合編成という要素はすごく大きいと思います。人間一人一人の関心のありようや，情報収集の能力は，かなり限定的なもので，自分の関心の外縁にあるような事象や認識にさらっと触れるような情報を与えてくれ，しかもそれが自分だけにではなく，その社会を構成する多くの人々に同時に提供されるという，こうした伝統的な放送のありようは，社会の一体性，安定性を保つためにすごく重要ではないかなと個人的には思っています。オンデマンド型にシフトしている時代であればあるほど，リニアの総合編成型のサービスは社会にとって非常に重要になってくると思います。

村上： ただ，それを制度のもと，つまり一定の規制を前提に提供していくのか，事業者が主体的に提供していくのかは別の話ですよね。

吉田： それはそうです。ただ，歴史的に日本は放送法の二元体制のもとでそれなりにうまく機能してきたと思っています。いま，国際的に見てソーシャルコンバージェンス（社会統合：少数者も差別なく，対等な権利と責任を持って参加できる社会の形成）が非常に大きな問題になっています。日本はそのソーシャルコンバージェンスが世界的に見るとまだかなり保たれているほうだと思っていて，それは二元体制のもとで地上放送が果たしてきた役割というのが大きいのではないかと思っています。ですので，今後も地上放送事業者には，そういう機能を引き続き果たしていってほしいと思っていますし，そのためにさまざまな政策を組み立てていきたいと思っています。

注：発言中の（　）書きは注釈