これからの“放送”はどこに向かうのか？ Vol.9

～「文研ブログ」＃426・445・446・447から 総務省・公共放送ワーキンググループの議論を中心に～

〈2022年9月～2023年1月〉

メディア研究部　村上圭子

総務省の「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」では，2022年9月に「公共放送ワーキンググループ」が立ち上がり，インターネット時代における公共放送の役割や，現在は“任意業務”として行われているネット活用業務のあり方の今後について検討が進められている。

これまでの4回にわたる議論では，深刻さを増すデジタル情報空間の課題への対応や，プラットフォーム事業者の影響力が高まる中での日本のコンテンツ産業の保護・育成等のため，ネット上でのNHKの役割の拡大を求める意見が相次いだ。一方で，NHKのネット活用業務の拡大によって，民放や新聞等の商業メディアのビジネスに影響が及び，その結果，言論の多様性やメディアの多元性が損なわれては本末転倒である，との指摘もなされた。

議論では，NHKに対しては，ネット上でどういう公共的価値を提供していきたいと考えているのかもう少し具体的に説明してほしいという要望が，また民放連や新聞協会に対しては，NHKのネット活用業務拡大に伴う影響を，おそれや懸念といった抽象的な表現ではなく具体的に示してほしいという要望が出された。さらに総務省に対しても，客観的な情報やデータに基づいた政策が必要ではないかといった意見も出されている。議論の再開は2023年2月末が予定されている。

本稿では，この公共放送ワーキンググループの議論の整理を中心に，NHKを巡る動きについて記載した4回分の「文研ブログ」を再掲する。ブログで扱った論点は，その後の議論の進捗に応じて内容が変化しているものもあるが，議論のプロセスの記録とご理解いただきたい。

はじめに

本稿は，2017年に開始した，放送に関連する新サービスや政策の最新動向を俯瞰し論点を提示するシリーズの第9回である。

今回も第8回に続き，「文研ブログ」の再掲という形をとった。再掲したのは，2022年10月から2023年1月に執筆した4本である。いずれもNHKを巡る動向を扱ったものである。

2023年1月24日，前田晃伸会長が退任した。“スリムで強靱な「新しいNHK」”を掲げた3年間の改革は，NHKにとって，メディア業界にとってどのような意味があったのだろうか。再掲したブログでは，会長の最後の会見内容から，筆者が印象に残った文言を抜粋した。

また，2022年9月に始まった総務省の「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「公共放送ワーキンググループ」は，2022年末まで既に4回行われたが，厳しい議論が続いている。第4回では「議論が暗礁に乗り上げている」といった発言も飛び出し，具体的な方向性は見えていない。議論の再開は2023年2月末，取りまとめは6月を目指しているという。これまでどのような議論を行ってきたのか，ブログでは3回にわたってまとめている。

なお，ブログで扱った論点については，その後の議論の進捗に応じて内容が変化しているものもあるが，議論のプロセスの記録とご理解いただきたい。また，記載した人物の肩書も当時のままである。

#426

これからの“放送”はどこに向かうのか？

始まった「公共放送ワーキンググループ」の議論

（2022年10月14日掲載）

NHK　経営計画修正案　意見募集中

2022年10月11日，NHKは，経営計画（2021―2023年度）の修正案を発表しました[1]。そこでは，2023年10月から，地上契約と衛星契約（地上とBSのセット）の受信料を，それぞれ1割値下げする方針が出されました（**図1**[2]）。

値下げは，NHKがこれまで取り組んできた，“スリムで強靱な「新しいNHK」”を目指す業務改革によって生み出された繰越金を原資に行われ，総額1,500億円が充てられる予定です。繰越金はこの他，情報空間の健全性の担保のための投資や日本のコンテンツ業界の人材育成，それから，民放との連携によるインフラ維持コストの低減等にも充てられることが示されました。こちらは総額700億円が予定されています。インフラ部分における民放との連携は，以前，本ブログ[3]でも取り上げた通り，2021年から「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（以下，在り方検）」で議論が進んでいるものです（**図2**[4]）。

また案では，繰越金の還元策だけでなく，放送サービスをスリム化する案も示されました。具体的には，2024年3月末に，現在3波あるBS（右旋）放送のうち，2Kの1波を停波し，2Kと4Kの1波ずつの体制にするというものです（**図3**[5]）。

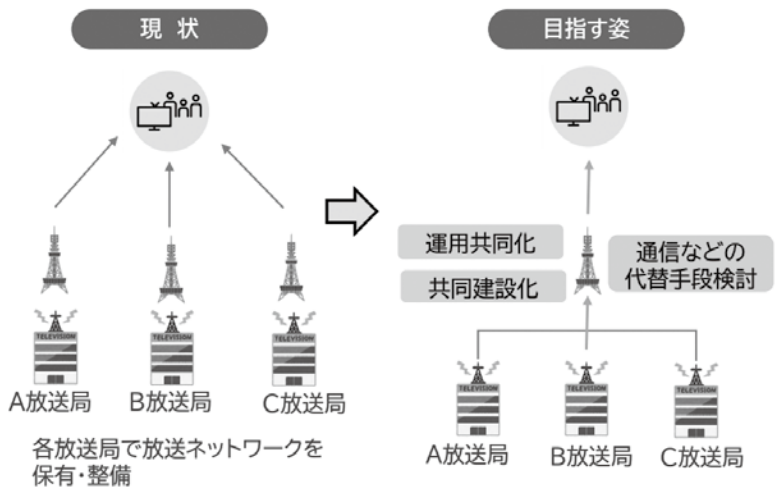
この他，「安全・安心を支える」「あまねく伝える」という重点項目の強化をあわせた大きく3点が，修正案のポイントとなります。重

図1　受信料値下げの方針案

契約種別	支払方法	月額（値下げ後）	月額（値下げ前）
地上契約	口座振替 クレジットカード等継続払	1,100円	1,225円
	継続振込等		1,275円
衛星契約	口座振替 クレジットカード等継続払	1,950円	2,170円
	継続振込等		2,220円

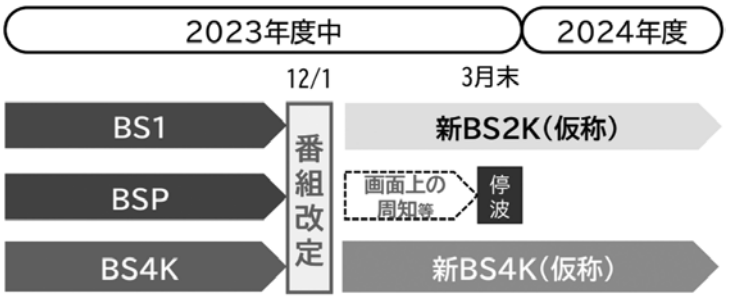
出典：NHK経営計画修正案より抜粋

図2　放送ネットワークインフラの将来イメージ



出典：NHK経営計画修正案より抜粋

図３　NHKのBS放送体制の今後



出典：NHK経営計画修正案より抜粋

点項目の強化については後ほど改めて触れたいと思います。NHK経営委員会による意見募集が2022年11月10日まで行われています[6]。

「公共放送ワーキンググループ」開始

このNHKによる経営計画の修正への取り組みと並行して，総務省の在り方検[7]には「公共放送ワーキンググループ（以下，WG）[8]」が設けられ，議論が開始されています。2022年9月21日に第1回が行われ，2022年内にあと3回，2023年に3～4回の会合を経て，6月に取りまとめが示される予定です。本ブログではこの第1回で示された構成員の発言[9]を軸に，論点の全体像を確認しておきたいと思います。

WGの検討項目

WGの検討項目として事務局から示されたのは以下の4点でした[10]。項目別に見ていきます。

（1）ネット時代における公共放送の役割

2021年11月から行われている在り方検（親会）の議論では，デジタル情報空間における課題が増大する中，公共放送であるNHKだけでなく民放も含めて，「伝統的かつ例外的に情報空間の環境整備のための国の政策が展開されてきた[11]」放送メディアが果たすべき役割はこれまで以上に大きくなっている，との共通認識が形成されてきました[12]。今回のWGは，放送メディアの中でも，特にNHKが今後担っていくべき役割とは何なのか，この再定義が検討の出発点となります。

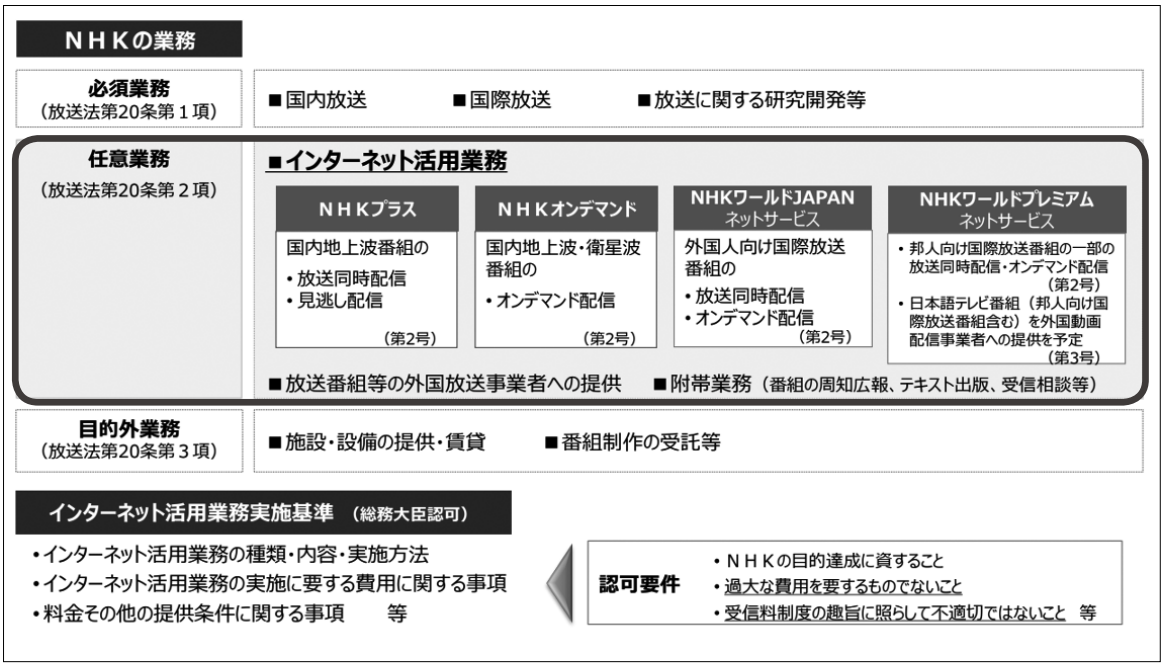
第1回だったということもあり，構成員からは，放送メディア全般の今日的役割を再確認する発言が目立ちました。そんな中，落合孝文構成員からは，必ずしも収益につながらないが大事な価値観を持つ情報をしっかり発信していくことがNHKの役割として重要であるとの発言が，そして山本隆司構成員からは，NHKはジャーナリズムに基づく編集メディアとして，ネット空間に欠けているものについてどのような役割を果たしていくのかを明確にする必要があるのでは，との意見が出されました。また，瀧俊雄構成員からは，NHKではセレンディピティー[13]アルゴリズムの研究に取り組んでいることを聞いていて，ネットの欠点を克服する方向に期待したいというコメントもありました。

（2）ネット活用業務のあり方

①放送法における位置づけ

事務局が示した論点を見ればわかる通り，WGが議論の主軸に置いているのは，NHKのネット活用業務です。議論の前提となる現在地を確認しておきます。

図４　NHKのネット活用業務



出典：公共放送WG事務局資料（□のワク囲みは筆者）

NHKは「NHKプラス」「NHKニュース・防災アプリ」「NHKオンデマンド」など，ネットを活用した様々な業務を行っていますが，これらのサービスは放送法上，“任意業務”という位置づけになっています（**図４**[14]）。

そのため，毎年度NHKは，ネット活用業務の内容や種類，費用について「インターネット活用業務実施基準（実施基準）[15]」を策定し，総務大臣の認可を得た上で業務を行うというルールになっています。このうち受信料を財源とする業務については，2020年度まで，受信料収入の2.5％以内で行うということになっていましたが，2021年度からはそれが変更され，自ら上限額を提示し，大臣の認可を得た上で実施しています。2022年度に設定した上限は200億円でした。

WGでは，任意業務であるこのネット活用業務を，今後，放送法上どのように位置づけていくのかが大きな論点とされています。この論点は，2022年８月に自民党の「放送法の改正に関する小委員会」がまとめた第三次提言にも，「放送の補完ではなく，NHKの本来業務とすべきかどうか，本来業務とする場合にはその範囲をどのように設定するかも含めて検討すること」という形で示されていました[16]。

第１回会合で，明確に本来業務化すべきと主張したのは宍戸常寿構成員でした。宍戸構成員は，ジャーナリズムに裏づけられた公共的な動画配信が日本で遅れたことにより，現在のデジタル情報空間の課題が大きくなったという認識を述べた上で，NHKに先導的役割を果たさせることで，民放も含めて公共的な情報が適切にネットに供給され，健全な世

論が形成されることを“デジタル社会の基本政策”として確保すべき，と発言しました。一方で，大谷和子構成員からは，必須業務か任意業務かという大雑把な議論は卒業すべき，林秀弥構成員からは，本来業務化は是か非かという二項対立的な図式での議論は問題を矮小化する，といった発言もありました。加えて大谷構成員からは，NHKはデジタル情報空間でどのような役割を果たすのかをまず検討し，その上で，その役割を果たすための制度をデザインし，受信料の使い道を定義すべきとの趣旨の発言もありました。

私はこれらの発言を聞いて，今から約5年前のことを思い出しました。在り方検の前身である「放送を巡る諸課題に関する検討会（諸課題検）」でも，ネット活用業務の本来業務化という論点が議論の俎上に載せられた時があったのです。

NHKは当時，放送法では認められていなかった常時同時配信（現在のNHKプラス）を実施できるよう制度改正を要望していました。あわせて負担のあり方については，会長の常設諮問機関「NHK受信料制度等検討委員会（受信料検討委員会）」を設けて議論を進めていました。

受信料検討委員会は，「条件が整えば，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」という答申案[17]をまとめ，2017年7月，NHKはこの内容を諸課題検で報告しました[18]。私は総務省の会議室で会合を傍聴していましたが，この日を契機に，放送業界や新聞業界では，NHKのネット活用業務を本来業務化するか否かという議論が大きくなっていったと記憶しています[19]。その後，高市早苗総務大臣（当時）が，「常時同時配信を「本来業務」として位置づける考え方については，私は，多岐に渡る課題がある[20]」，井上弘民放連会長（当時）が，「独占的な受信料収入で運営されるNHKがインターネット活用業務を拡大することは，民間放送だけでなく新聞などの民間事業と競合する可能性を高める[21]」と，それぞれが会見で言及。結果，NHKのネット活用業務の本来業務化は時期尚早とされ，任意業務のまま，受信契約をした方々を対象とする同時配信等を可能とする放送法改正が行われることになり，今に至っているのです。

②規制のあり方について

NHKのネット活用業務の本来業務化の議論と切っても切り離せないのが，民放や新聞社が繰り返し述べてきた，いわゆる“民業圧迫”という懸念です。2022年7月に公表された在り方検（親会）の取りまとめ案に対する意見募集においても，新聞協会は，「NHKが巨額な放送受信料を財源にネット業務をさらに拡大して取り組めば，民間事業者の公正な競争をゆがめ，言論の多様性を失わせることになりかねない[22]」と述べています。

一方，NHKの前田晃伸会長は2022年9月の定例会見で，ネット活用業務に関して民業圧迫や肥大化の懸念が指摘されているのでは，という記者の質問に対し，NHK内に設置している「民業圧迫ホットライン[23]」に触れ，電話はこれまで1件しかなく，その1件も通話ができるかどうかの確認だったと明か

しました。その上で「民業圧迫とかそういう事実はない」と発言しています。

WGでは，この民業圧迫について，山本構成員からは抽象論のレベルではなく具体的な内容を示して議論をしていくべきではないか，林構成員からは，具体的にどのような市場においてどのような競争阻害が生じるか個別具体的に分析するのが議論を前に進める第一歩ではないかとの発言がありました。加えて競争法が専門の林構成員からは，視聴者向けのBtoCは民業圧迫の懸念はあまりなく，事業者向けのBtoB（toC）の分野で競争分析が必要ではないかといった具体的なコメントもありました。

一方，宍戸構成員からは，NHKのネットサービスは健全なネット空間を作るために必要だという話であり，（民放や新聞と）同じレベルの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たかで，行動変容や価値観の変容が起きたか，その指標に力点が置かれるべき，との見解が示されました。

(3) ネット活用業務に関する民放への協力のあり方

この項目については，第1回会合では多くの発言はありませんでした。ネット利用者からアクセスしやすい共通の番組表などのプラットフォームの作成が必要，とか，NHKは民放が抱える課題の解決に向けて技術面に限らず手段を限定せずに協力することが必要ではないか，といった意見が出されました。

(4) ネット活用業務の財源と受信料制度

このWGの開催にあたり，寺田稔総務大臣は会見で，「テレビなどの受信設備を設置した者から受信料を取るという現在の法制のもとでは，現時点ではテレビなどの受信設備を設置していない方に対して，新たに受信料を徴収することは考えていないわけであります。（中略）ただ，今後の受信料のあり方については，まさにこれから始まります公共放送ワーキングでのご議論も十分踏まえて，幅広く国民や視聴者の皆様から十分な理解を得るような姿にしていく必要がある[24]」と述べていました。そのため，WG開始前には，いわゆる“ネット受信料”の議論に踏み込むのかどうか，ということが新聞報道などで取り上げられていました。

これについて第1回では，参加した9人[25]のうち7人から，議論は時期尚早，現実的ではない，問題外，といった反応が示されました。ただ，三友仁志主査と林構成員からは，PCやスマホにNHKの配信サービスのアプリをインストールするなど自ら受信できる環境を用意している人達について受信料契約の対象とするかどうかについては，議論してもいいのではないか，という発言もありました。

民放連からは，在り方検（親会）の取りまとめ案に対し，「仮に「放送の補完」との位置付けの見直しを含めて検討するのであれば，テレビ受像機に紐づいて契約義務を定めている現行の受信料制度との関係を整理し，視聴者・国民各層の十分な理解を得ることが欠かせません」という意見が出されています。業務と制度とをつなぐ議論が行われるのかどうか，今後に注目していきたいと思います。

おわりに

冒頭にも触れましたが，NHKは現在の経営

計画で掲げている「安全・安心を支える」「新時代へのチャレンジ」「あまねく伝える」「社会への貢献」「人事制度改革」という5つの重点項目のうち，今回の修正案では，「安全・安心を支える」「あまねく伝える」の2つをより強化していくという方針が示されました。特に「安全・安心を支える[26]」については，環境変化が加速する中，NHKが公共放送として社会にどのような役割を果たしていくのかという考えを，アップデートして社会に示したということだと思います。

WGでは今後，NHKが“インターネット時代”に“ネット活用業務”を通じてどのような役割を果たしていくのか，という観点からの議論が深められていくことになると思います。その前提として，事務局が示した論点の中には，環境変化の中で使命を終えた役割についても検討するとされていますが，同時に，これまで公共放送として果たすべき役割の中で果たしきれていなかったことを再点検するという視点も必要ではないかと考えます。宍戸構成員からは，2022年9月16日に欧州委員会で採択されたEUのメディア自由法案[27]が紹介された上で，経営委員会を含めたNHKのガバナンス改革はどこまで進んでいるのかという厳しい指摘もありました。

今回のWGだけでなく在り方検全般に言えることだと思いますが，今行われている議論は，デジタル情報空間の課題にいかに対応していくか，という問題意識に前のめりになりがちで，そのために放送メディアはどのような役割を果たすべきか，といったロジックで議論が進められています。しかし，法制度の議論が，放送波という伝送路が前提であった放送サービスから，ネットも活用したメディアサービスのあり方に拡張していく以上，長期的には，伝送路によらず，公共的なメディアの役割を再定義し，それを誰がどのように担うのかという骨太の議論をしていかなければ，受信料制度も含めて，誰がどのように公共的なメディアを支えていくのかといった議論にはつながっていかないのではないかと思います。そのような長期的な視点も持ちつつ，短期的には，NHKと民放・新聞，そこにネット上のプラットフォームの存在も意識しながら，競争・協調・すみ分けについての建設的な議論がどのように行われていくのか，今後のWGや在り方検の議論に注目していきたいと思います。

注：

1）https://www.nhk.or.jp/keiei-iinkai/iken/pdf/keikaku2022.pdf
2）同上P10
3）https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/500/472560.html
4）1）参照P12
5）1）参照P5
6）https://www.nhk.or.jp/keiei-iinkai/iken/221011k/index.html
7）https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/digital_hososeido/index.html
8）https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/digital_hososeido/02ryutsu07_04000322.html
9）執筆段階では総務省から議事録が公開されていなかったので，筆者の傍聴メモを参照した
10）https://www.soumu.go.jp/main_content/000837157.pdf
11）WG第1回で紹介された曽我部真裕構成員のコメントから引用
12）この議論の詳細は…… https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/2022/08/10/
13）偶然や予想外の出会いという意味
14）https://www.soumu.go.jp/main_content/000837155.pdfのP19から引用
15）2022年度の「NHKインターネット活用業務実施基準」https://www.nhk.or.jp/net-info/data/

document/standards/220111-01-jissi-kijyun.pdf
16) https://www.nhk.or.jp/bunken/research/focus/f20221001_1.html
17) https://www.nhk.or.jp/pr/keiei/kento/toshin/
18) 諸課題検2017年7月4日会合 https://www.soumu.go.jp/main_content/000498611.pdf
19) https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/2017/07/28/
20) https://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02000602.html
21) https://j-ba.or.jp/category/interview/jba102350
22) https://www.soumu.go.jp/main_content/000837155.pdfから引用
23) https://www.nhk.or.jp/css/goiken/mingyo.html
24) 2022年9月13日閣議後記者会見 https://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02001169.html
25) 主査含む。曽我部真裕構成員は欠席
26) 1) 参照P9
27) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_5504

#445

これからの“放送”はどこに向かうのか？

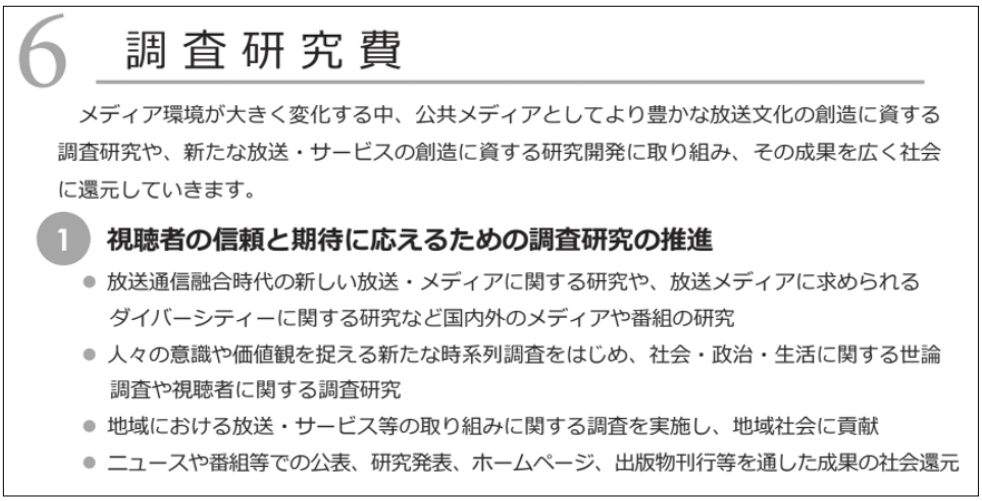
2023年1月のNHKを巡る動き

（2023年1月23日掲載）

毎年1月，NHKは新年度の「収支予算，事業計画及び資金計画（以下，事業計画等）」を公表します。これは，新年度にNHKは何を目指し，どういう分野に力を入れていくのか，そのためにどのくらいの予算を組み，どうやってその資金を使っていくのかについて，受信料を負担する視聴者・国民，そして社会に示す極めて重要なものです。この事業計画等は経営委員会（以下，経営委）で議決後，公表すると共に，NHKは総務大臣に提出します。その後，内閣を経て国会に提出され，審議・承認を受けるという流れになっています。

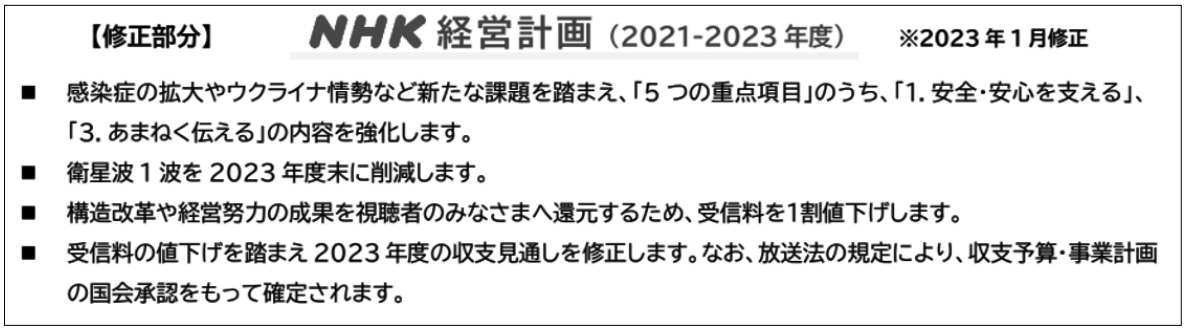
2023（令和5）年度の事業計画等[1)]は1月10日に公表されました。国内放送費，国際

図1　文研の主な業務



出典：NHK令和5年度事業計画より抜粋

図２　NHK 経営計画修正のポイント



出典：【修正部分】NHK 経営計画から抜粋

放送費，契約収納費，広報費等，業務別に具体的な内容が示されており，文研の主な業務は調査研究費という項目の中に示されています。**図1**に抜粋しておきます。

この事業計画等の発表の他，1月は例年以上にNHKを巡る動きが多い月となりました。いずれもこれからのNHKがどこに向かうのかを考える上で重要な内容だと思いましたので，本ブログでは3つの動きに分けてまとめておきたいと思います。

①１月 10 日「“スリムで強靱な「新しいNHK」”の３年目は?」

修正経営計画　経営委員会で議決

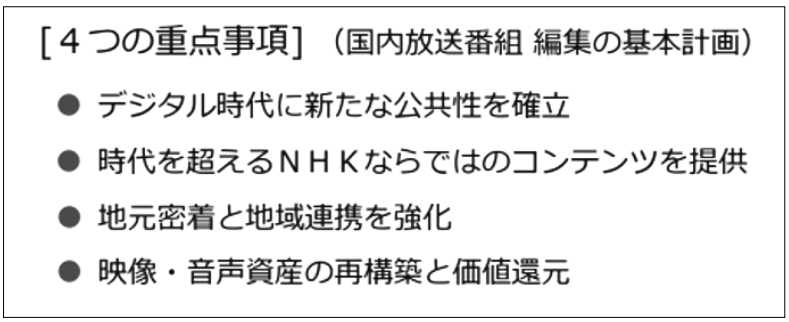
1月10日，事業計画等と共に経営委で議決されたのが，「経営計画（2021－2023年度）」の修正[2]（以下，修正計画）です。この内容については，修正案が意見募集されている時に書いたブログ[3]でも少し触れましたが，改めてポイントを引用しておきます（**図2**）。

NHKはこの3年間，前田会長のもとで，“スリムで強靱な「新しいNHK」”への変革を目指してきました。今回の修正計画も，衛星波（BS2K）の1波削減と地上・衛星契約料金のそれぞれ1割の値下げという，“スリム”化が強く打ち出された内容となっています。前田会長は経営委議決後に行われた10日の会見[4]で，「2024年度以降も収入が大きく減少することとなり，最終的には事業規模は6000億円を下回る形で全体のスリム化も進む予定」としています。ちなみに，1つ前の経営計画（2018－2020年度）のもとで策定された2020年度の事業収入は約7,200億円でした。

では，もう1つの柱である“強靱”さはどこに示されているのでしょうか。修正計画では，5つの重点項目のうち「“安全・安心”の追求」「“あまねく”の追求」の2つの重点項目を強化するとしています。ただ，重点項目は取り組みの大枠を示すものであるため，より具体的に内容が示されているものとして，前述した令和5年度の事業計画も参照しておきたいと思います（**図3**）。

修正計画の2つの重点項目と事業計画の4つの重点事項（図3）には直接の対応関係がないので，並列すると少し混乱を招くかもしれません。詳細は，修正経営計画と事業計画をご覧いただければと思います。NHKは事業計画において，新年度，「経費の削減等で生み出した原資の一部を，事業計画の重

図３　NHK 令和５年度事業計画の重点事項



出典：NHK令和５年度事業計画より抜粋

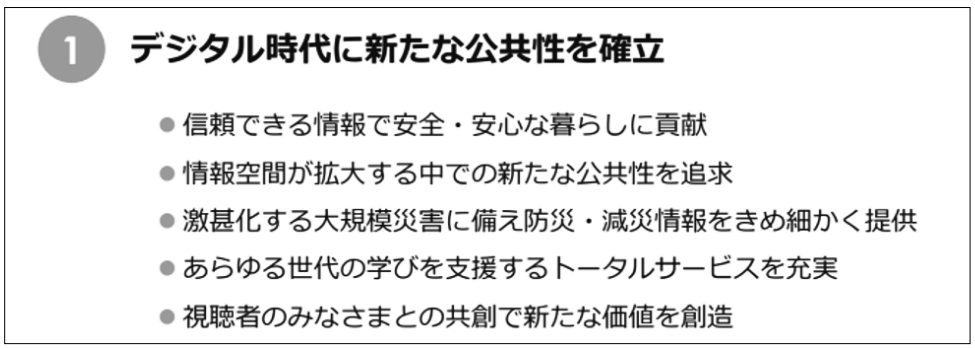
点事項に配分」するとしており，図３の４つは，強靱なNHKを目指すための具体的な取り組みの１つと考えてもいいと思います。

この中で私が最も注目しておきたいと思うのは，１つ目にあげられている「デジタル時代に新たな公共性を確立」です。なぜ注目しておきたいかというと，2021年に開始した総務省の「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[5)]」（以下，在り方検）や，そこに設けられた公共放送ワーキンググループ（以下，公共放送WG）の議論の中で，NHKはこれまで以上に，情報空間において公共性を発揮していくべきではないかという趣旨の指摘が繰り返しなされているからです。そのためこの事項は，これらの発言に対するNHKの応答として見ることもできると思います。事業計画には，この事項に関する詳細な記載もあるのでこちらも紹介しておきます（**図４**）。

NHKには，公共的な番組・コンテンツ・ネットサービスとは何かについて，日々模索し続けている現場があります。こうした現場の取り組み１つ１つについて，なぜNHKでなければ手がけられないのか，なぜNHKが今それをやる意義があるのかを問い直し，その結果を積み上げ，体系化した上で真摯に問いかけていく，そのことによってしか，国民・視聴者の理解，他のメディア事業者の納得を得ていくことはできないのではないかと私は考えています。

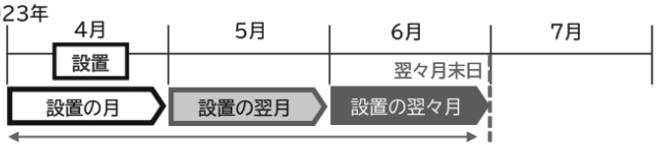
総務省の検討会のような憲法学者や経済学者，弁護士等の有識者が数多く名を連ねる場は，とかく抽象度の高い議論になりがちです。その場において，NHKはジャーナリズムやコンテンツ制作の担い手として，“新たなNHK”が確立したいと考える“新たな公共性”をどのように示していくのか……。こちらに

図４　重点事項の詳細



出典：NHK令和５年度事業計画より抜粋

図５　割増金制度の詳細

割増金の主な規定事項		放送受信規約（素案）の内容
割増金の対象	**イの割増金** 不正な手段により受信料の支払を免れた場合	第12条第1項の各号(1)～(3)の事由に該当する場合に、「請求することができる」ことを規定したいと考えています (1)「解約」の不正 (2)「免除」の不正 (3) その他の不正 虚偽の内容の内容で届け出る不正については悪質性が高いものを具体的に規定
	ロの割増金 正当な理由がなくて期限までに受信契約の申込みをしなかつた場合	改正放送法第64条第3項第2号に基づき定める契約申込み期限を「受信機の設置の翌々月の末日まで」として、期限が過ぎた場合に「請求することができる」と規定したいと考えています  ・2～3か月の申込期間があれば視聴者からNHKに対し十分に受信契約を申込みいただくことができ、NHKからも申込みを促す等の必要なご案内が可能 ・すでに「地上契約」を結んでいて、新たに衛星放送の受信設備を設置された場合も適用
割増金の額		国内類似法制度の水準や公平負担が実現されることを期待して導入された制度であることを踏まえて、割増金の倍数は改正省令で定める上限の「2倍」と規定し、所定の受信料の2倍に相当する額を割増金として請求することができると規定したいと考えています

出典：日本放送協会受信規約素案から抜粋

ついては回を改めて詳細にリポートしたいと思います。

②１月18日「“割増金”制度導入へ」放送受信規約の変更　総務省が認可

２つ目は制度改正についてです。割増金という少し耳慣れないキーワードがメディアに頻出しましたので，既に内容をご存じの方も少なくないかもしれません。ここでは，なぜこの制度が誕生したのか，そもそものところから少し整理しておきたいと思います。

日本の受信料制度は，テレビを受信できる受信設備を設置した者が，NHKにそのことを届け出てNHKと受信契約を締結する義務（放送法64条1項）と，受信契約後にNHKに対して受信料を支払う義務（受信規約）の，いわば“２つの義務”によって構成されています。今回，総務省が認可した割増金の制度は，受信設備を設置したにもかかわらず，正当な理由なくNHKに受信契約の申し込みをしなかった場合，もしくは不正な手段により受信料の支払いを免れた場合，NHKは所定の受信料に加えて，その２倍に相当する額を設置者に請求することができるというものです（**図5**）[6]。また，これまでは受信契約の申し込みの期限を「遅延なく」としか示していなかったものを，「受信機の設置の翌々月の末日まで」と明確化したのも大きな変更点です。

これらの内容は，2022年６月に可決・成立し，同年10月に施行された改正放送法[7]を踏まえた「日本放送協会放送受信規約」の一部変更[8]にあたります。NHKの申請を受けて2023年1月18日に総務省が認可[9]し，同年４月から施行されることになっています。

この制度を巡り，メディアの記事やSNS上では，NHKに対する批判が散見されます。しかしこの制度は，NHKの要望がきっかけでできたわけではないということをご存じでしょうか。詳細は，「これからの“放送”はどこに

向かうのか？ Vol.6 ～公共放送・受信料制度議論～[10]」で経緯をまとめているので関心があればお読みいただければと思いますが，本ブログでも振り返りを兼ねて，少し紹介しておきたいと思います。

割増金制度が誕生した舞台は，在り方検の前身である「放送を巡る諸課題に関する検討会[11]」に設けられた「公共放送の在り方に関する検討分科会（以下，分科会）」です。分科会では主要テーマとして，受信料の公平負担の徹底の方策が議論されることになり，NHKは2つの制度の設置を要望しました。1つは受信設備を設置した際にそれをNHKに届け出る，もしくは設置しない場合は未設置であることを届け出ることを義務づける制度，もう1つは受信料未契約者の氏名・居住地情報の照会ができる制度です。2つをワンセットで導入することで，当時，問題となっていた訪問営業によるトラブルを防止できると共に，公平負担も徹底していけるというのがNHKの主張でした。しかし，後者の要望については，NHKが個人情報を取得することに対して構成員から相次いで懸念が寄せられ，NHKは要望を撤回せざるを得ませんでした。

一方，総務省の事務局側は分科会に対し，受信設備を設置した段階で直ちに受信料の支払い義務が発生するという法的枠組みの方向性を議論してほしい，と提起しました。ちなみに，受信料制度が存在する大半の国では，日本のような“2つの義務”のような方法はとられておらず，受信設備設置＝支払い義務となっています。そして，支払い率は日本よりはるかに高いという状況もありました。事務局側からは，こうした海外の受信料制度に関する資料も提示されました。私は長らく国の検討会の取材や傍聴をしていますが，事務局側がこのように明確な意志を持って問題提起するケースは珍しく，当時，このテーマに対する総務省の強い意気込みを感じていました。

しかし，この事務局側の提起に対して，一部の構成員たちから猛反発の声があがりました。構成員たちの主張はこうです。受信者とNHKの関係の構築が日本の受信料制度の根幹であり，それは2017年の最高裁大法廷判決[12]でも確認されている。それを変更するということは放送制度全体に関わる大きな議論になるのではないか……。そして，現行法より強力な手段をNHKに求めるということになれば，それによって受信者とNHKの絆が弱くなってしまうのではないか……。そして，議論の末に選ばれたのが，今回の割増金という制度だったのです。制度の趣旨としては，本来契約すべき受信料契約をしなかったことによって，NHKあるいは他の受信者に一種の損害を与えている，その損害の部分を補てんする，という考え方でした。

つまり，この割増金という制度は，受信料の公平負担の徹底と，NHKと視聴者・国民との信頼関係の構築，この2つを両立させていくための制度だといっても過言ではないと思います。NHKは制度導入にあたり，「割増金が導入されても，NHKの「価値や受信料制度の意義をご理解いただき，納得してお手続きやお支払いをいただくという，これまでのNHKの方針に変わりはありません」と説明しています。また松野博一官房長官も1月19日の記者会見で，NHKに対して，受信料制度の丁寧な説明と支払いを要請する努力を重ねるよう求めています。制度の実効性はどうなの

か，スタートする4月以降，見ていきたいと思います。

また，前述した在り方検の公共放送WGでは，ネット経由のみで放送コンテンツを視聴する人に対して受信料制度をどのように考えていくのかという，新たな局面の議論も開始されています。こちらの議論についても，また回を改めて触れていきたいと思います。

③1月24日「前田会長退任」稲葉延雄会長体制スタートへ

3つ目は前田会長の退任です。1月24日に3年の任期が終了し，NHKは稲葉延雄会長の新体制がスタートします。“スリムで強靱な「新しいNHK」”を標榜した前田会長のもとでの3年間は，NHKにとって，またメディア業界全体にとってどのような意味を持つものだったのでしょうか。メディアの最新動向を取材，分析，記録する立場として，もう少し時間をおいてからしっかりと検証したいと思いますが，ここでは1月10日の最後の会長会見の中から，NHKの今後，放送の今後を考える上で示唆的だと私が感じた発言内容を5つ抜粋し，それぞれに少し論じておきたいと思います。

1つ目の発言はNHKのデジタル展開についてです。**「率直にいって，NHKは相当出遅れたと思います。どうしても放送を中心でやってきましたので，放送のおまけみたいな形でデジタルを発信するという形になっていました。今やデジタルファーストの時代になりましたので，（中略）そちらに合わせないと情報が届かないという現実があるわけですから，そこも大胆なシフトをしました」**。

NHKのインターネット活用業務は，放送法上，任意業務という位置づけであり，業務内容や予算規模については，NHKは毎年，実施基準及び実施計画を策定し，総務大臣の認可を得て実施しています。前田会長が就任してほどなく，NHKは地上波の同時・見逃し配信サービス「NHKプラス」を開始。その後，ネット活用業務の予算規模について，前田会長はこれまで設定していた「受信料収入の2.5%以内」とするという上限を撤廃しました。この2.5%を巡っては，上田良一元会長の時代に，民放連・新聞協会とNHKの間で長らく攻防が続いていた案件だっただけに，スピーディーな決断に驚いた記憶があります。現在は，NHKが実施基準を策定する際，NHK自らが上限額を設定することになっており，2023年度は2022年度同様，200億円を上限としています。

では，今後のNHKには何が待ち受けているのでしょうか。まず，テレビを持たない人たち（NHKと受信契約をしていない人たち）を主な対象とした「社会実証[13)]」の第2期です。こちらは当初2022年中に実施する予定でしたが，まだ実施されていません。また，総務省の公共放送WGでは，ネット活用業務を本来業務とするかどうかの議論，つまり“放送のおまけ”ではない形でのデジタル発信を認めるかどうかの議論が行われています。もしもこれが変更となれば，NHKがネット活用業務を開始して以来の大転換点となり，より“大胆なシフト”になります。公共放送WGは2月末に議論が再開されます。

2つ目の発言は受信料制度についてです。**「スマホだけで見ている人から受信料を取った方がいいとか，そういうことにいきなり飛びつくのはやめた方がいいと思います。今のところは，**

テレビを持っている人が受信料を払っていただくというシステムで，約8割の方が払っていただいているわけですから（中略）。ただ，時代がずっと進んで，そのまま維持できるかというとそれはちょっと分からない」「機が熟したら，私は総合受信料のほうがいいと思います」。

NHKは既に現在の経営計画で，「衛星付加受信料の見直しを含めた総合的な受信料のあり方について導入の検討を進めます」としています。2020年9月からは会長の諮問機関のNHK受信料制度等検討委員会の中に「次世代NHKに関する専門小委員会[14]」を設け，様々な角度から議論を進めています。

公共放送WGで受信料制度に関する議論は本格化していませんが，テレビを持たない人がNHKプラスを利用したい場合にどうするかについては論点の1つとなっています。また，民放連や新聞協会からは，ネット活用業務のあり方の検討と財源の問題，つまり受信料制度の議論は切り離せないという意見も出ています。どのタイミングで本格的な議論が始まるのか，注視していきたいと思います。

3つ目の発言は人事制度と組織改革についてです。**「今まで誰も手を付けなかったところに全部着手しようと考え（中略）今までのNHKの非常に強烈な縦型，年功序列型のところを縦と横を両方組み合わせて，フラットな組織にしました」「フラットにして意思決定を早くしないと世の中についていけないと思います」**。この他にも，この改革に最も力を入れてきた前田会長ならではの発言が相次ぎました。

私は昨年開催した「文研フォーラム2022」で，前田会長の下で行われた人事制度改革の1つ，若手への権限委譲を議論のテーマとして取り上げました[15]。改革の目玉の1つに，社内公募で40代の地域局長を誕生させるというものがあり，その1人であるNHK富山放送局の葛城豪局長に登壇してもらいました。葛城局長は，着任早々，若手職員に権限を与えて新企画を次々と始めたり，自ら地域に飛び込んで様々なつながりを積極的に作ったりと，意欲的な活動をしていました。ただ，ディスカッションでは，世代交代や権限委譲のような人事改革は進め方によっては世代間の分断を引き起こしかねないといった懸念や，行うべき人事改革は“意識交代”ではないか，時代の変化に対応できない意識の人こそ交代すべきであり世代のみで判断されるものではない，といった意見が出ました。

前田会長は人事制度改革の今後について，**「制度を作れば運用の問題ですから，十分いけると私は思っております」**と語っています。ディスカッション時の発言に呼応しますが，時代の変化に対応したいと考える意欲的な中高年層のモチベーションが上がるような施策や，世代交代にとどまらない，より多様性が生かされる施策を期待したいと思います。

4つ目の発言は，コストとクオリティーとの関係です。**「品質管理をする時に8割まで品質を管理するのと，99パーセントまで管理するのでは，原価コストが，ものすごく変わります。（中略）完璧なものを作るには，コストは多分めちゃくちゃ上がっていきますよね。それでは過剰品質なので，許容できるところまで落としていいよと。そこは具体的にこのレベルまでで良いという基準を内部で作るしかないんです」**。

この発言は番組制作の文脈で出てきたものですが，私はこの内容から今後の放送インフラのあり方を想起しました。

現在，地上放送はユニバーサルサービス

として全国津々浦々に放送を届ける義務があり，そのために数多くの小規模中継局やミニサテライト局，NHK共聴施設を設置しています。しかし，それらの施設の維持・更新にかかるコストは，スカイツリーなどの大規模局に比べて極めて割高で，それが放送局の経営をじわじわと圧迫してきています。このコストをいかに減らしていくかが，大きな課題となっています。そのため，こうしたエリアでは，これまで整備していた放送波の仕組みではなく，ブロードバンド，それも汎用性の高いIPユニキャストでその仕組みを代替することでコストを減らしていけないかという検討が総務省で開始されています。

ただし，ブロードバンドで代替する場合，これまで放送波で届けていたクオリティーを100％保証することはなかなか難しいという問題があります。では，視聴者はどこまでなら受容してくれるのか，放送事業者はどこまでクオリティーを下げることが許されるのか。それは99％なのか，それとも90％なのか……。もちろん，視聴者の意向をなおざりにするという判断は決してあってはなりませんし，IP化したからこその付加サービスも検討していくことになると思いますが，今後一層，IP化が進んでいく中，そしてNHKも民放も財源が限られる中で，コストとクオリティーのバランスを考える議論は避けて通れないテーマになるのではないでしょうか。

最後の発言はNHKらしさについてです。**「NHKは戦かう相手，公共放送がほかにないんです。これは，悪くすると完全に自己中心的になりやすいですよね」「NHKは民放とどう違うのか，同じ事をやっていたら何もNHKらしくないじゃないか，何が違うんだと」「要するに毎日の実績がNHKらしさかどうかということを自問自答すると。時代の要請でたぶん変わると思いますが，それを含めてやっていただくということです。だから，らしさの定義はしないほうがいいと言っているんですよ」**。

NHKらしさとは何かということは，私もNHKの職員の1人として日々考えています。しかしそれ以上に考えているのが，公共放送らしさとは何か，ネットも活用する時代の“公共メディア”らしさとは何かです。これについては，らしさの定義をしっかりとしていく必要があると考えており，その上に初めてNHKらしさがあるのではないかと考えています。

最初にも触れましたが，NHKは2023年度の事業計画で，「デジタル時代に新たな公共性を確立」するということを重点事項に掲げています。私は，公共放送らしさ・公共メディアらしさとは何か，というアプローチから，このテーマに向き合っていきたいと思います。

注：

1）https://www.nhk.or.jp/info/pr/yosan/assets/pdf/2023/syushi.pdf
2）https://www.nhk.or.jp/info/pr/plan/assets/pdf/2021-2023_keikaku_syuusei.pdf
3）https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/2022/10/14/
4）https://www.nhk.or.jp/info/pr/toptalk/assets/pdf/kaichou/k2301.pdf
5）https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/digital_hososeido/index.html
6）https://www.nhk.or.jp/info/otherpress/pdf/2022/20221011_3.pdf
7）https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220603/k10013655681000.html
8）6）と同
9）https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu07_02000251.html
10）https://www.nhk.or.jp/bunken/research/domestic/pdf/20210401_7.pdf
11）https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/

kenkyu/housou_kadai/
12）詳細は…… https://www.nhk.or.jp/bunken/research/focus/f20180201_3.html
13）https://www.nhk.or.jp/net-info/social_proof/
14）https://www.nhk.or.jp/info/pr/kento/
15）詳細は…… https://www.nhk.or.jp/bunken/research/domestic/pdf/20220701_7.pdf

#446

これからの“放送”はどこに向かうのか？

「公共放送ワーキンググループ」のこれまでを振り返る〈第２回・第３回〉

（2023年1月25日掲載）

はじめに

総務省の「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（以下，在り方検）[1]」の「公共放送ワーキンググループ（以下，公共放送WG）」では，インターネット時代における公共放送の役割や，現在は“任意業務”として行われているNHKのネット活用業務のあり方の検討が進められています。ネット活用業務を拡大すべきか否か，もし拡大する場合には“必須業務”とする等の制度改正を行うかどうか，具体的な業務の範囲や内容は？他のメディア事業者との競争環境をどう確保していくのか？……。2022年12月まで4回にわたって議論が行われましたが，第4回には，「議論が暗礁に乗り上げている」といった発言も出るなど，厳しい議論が続いています。第5回は2月末に開催が予定されています。本ブログでは第1回の議論を整理[2]して以降フォローしていませんでしたので，これまでの会合の内容を確認しておきたいと思います。今回は，第2回・第3回のうち，報告・ヒアリング部分について，私がポイントと感じた部分を資料の抜粋と共に振り返ります。

第2回　2022年10月17日　構成員からの報告

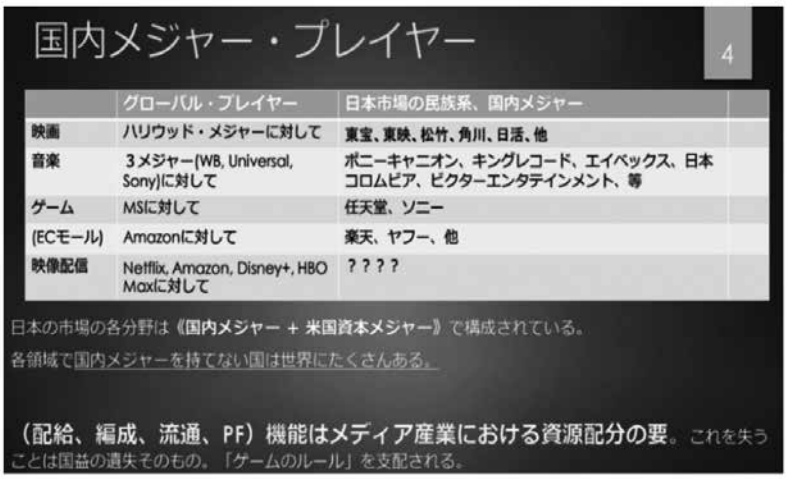
この日は経済学・コンテンツ産業政策が専門の青山学院大学教授の内山隆氏と，憲法・情報法が専門の京都大学教授で，NHK会長の諮問機関，NHK受信料制度等検討委員会に設けられた「次世代NHKに関する専門小委員会（以下，次世代小委）[3]」委員長の曽我部真裕氏の２人の構成員からの報告がありました。

内山氏の報告[4]

内山氏は，メディアやコンテンツの産業政策の観点から，NHKの今後の役割を考えるという立場で報告を行いました。

図1は，日本のメディア産業の各分野が，どのようなプレイヤーで構成されているのかを示した図です。内山氏は，世界には国内メジャーを持てない国が数多くある中，日本市場は各分野において，国内メジャーと米国資本を中心としたグローバルメジャーが競争できている国であるといいます。国内メジャーを持つということは，メディア産業において核となる，配給，編成，流通，プラットフォーム機能を失わないという点で重要であり，もしも国内メジャーを失ってしまうと，文化や思想の自主性，独自性を相当失う懸念があると訴えました。そして，映像配信において，Netflix，Amazon，Disney＋等に対抗する国内メジャーは育っているのかと問いかけました。内山氏は，現状の選択肢はTVerとNHKプラスなので，これをどう回していくか

図1　青学・内山氏の報告



出典：公共放送WG資料より抜粋

ということが現実的だろうとコメントしました。

また，内山氏は世界のメディア関連企業の中で国内メジャーはどのくらいのポジションにあるのかを，時価総額と売上高の2つのデータで説明しました。時価総額ではほとんど存在感のない国内メジャーですが，売上高でいくと，2020年の世界のメディア関連企業トップ50には，ソニー，任天堂に続いてNHKは23位にランクインしているそうです。また，在京キー局も50位以内に入っており，内山氏は，日本の地上放送は上位の米国ハリウッド勢等とも，世界で間違いなく伍して戦うことが期待されるポジションにあると訴えました。

その上で，国際競争上の圧力や映像配信の市場・産業の導入期として，NHKは民間よりリスク投資をしやすい財源を持つ立場で，「業界リーダーとして何かを開拓する」上で先行するのはミッションではないか，と主張しました。

曽我部氏の報告[5)]

曽我部氏は，放送メディア，公共放送の位置づけに関して確認した後，NHKネット活用業務の今後を検討する上で考えるべき5つの論点例を示しました（**図2**）。

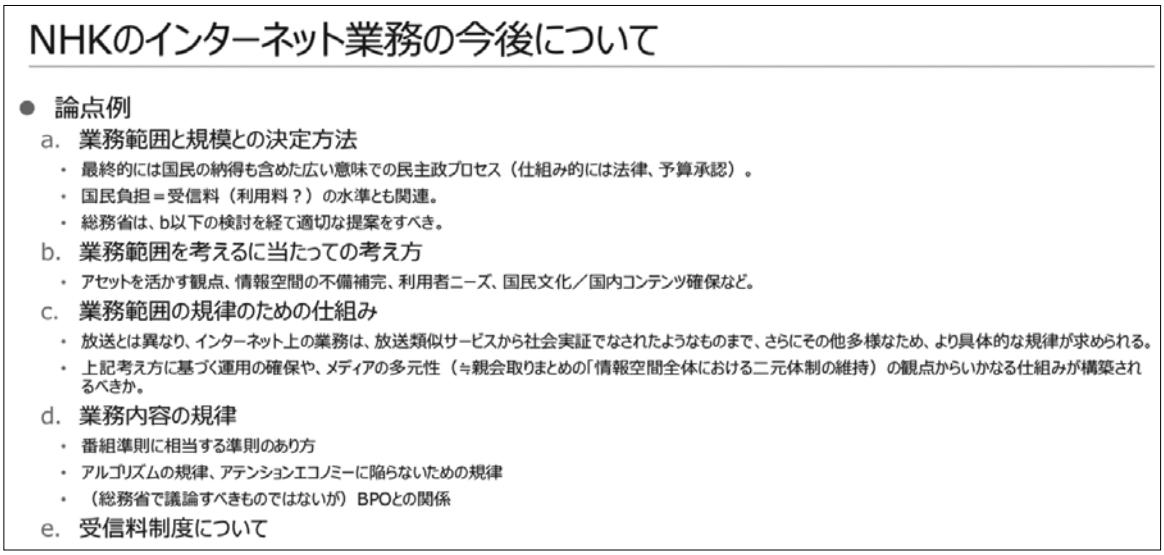
aからeまでいずれも重要な論点ですが，ここではbの業務範囲の考え方について詳細を見ておきます。曽我部氏はNHKのネット活用業務の範囲を考えるための論点として以下の4点をあげました。

（1）アセットを活かす観点
（2）情報空間の不備補完
（3）利用者ニーズ
（4）国民文化/国内コンテンツ確保

（1）のアセットとは，資産・資源・財産という意味です。曽我部氏は，人材，拠点，取材・制作能力，アーカイブ，信頼・ブランド等をNHKのアセットと位置づけ，これを別チャンネル，つまり放送ではなくネット上でも生かすという観点で業務範囲を広げることが考えられるのではないか，と述べました。また，そのことは受信料を含めた国民負担の有効活用につながる一方で，既存の組織維持を正当化するという批判もあるだろうと指摘しました。

（2）については，曽我部氏が最も重要な論点と位置づけたところです。詳細は後述し

図２　京大・曽我部氏の報告①



出典：公共放送WG資料より抜粋

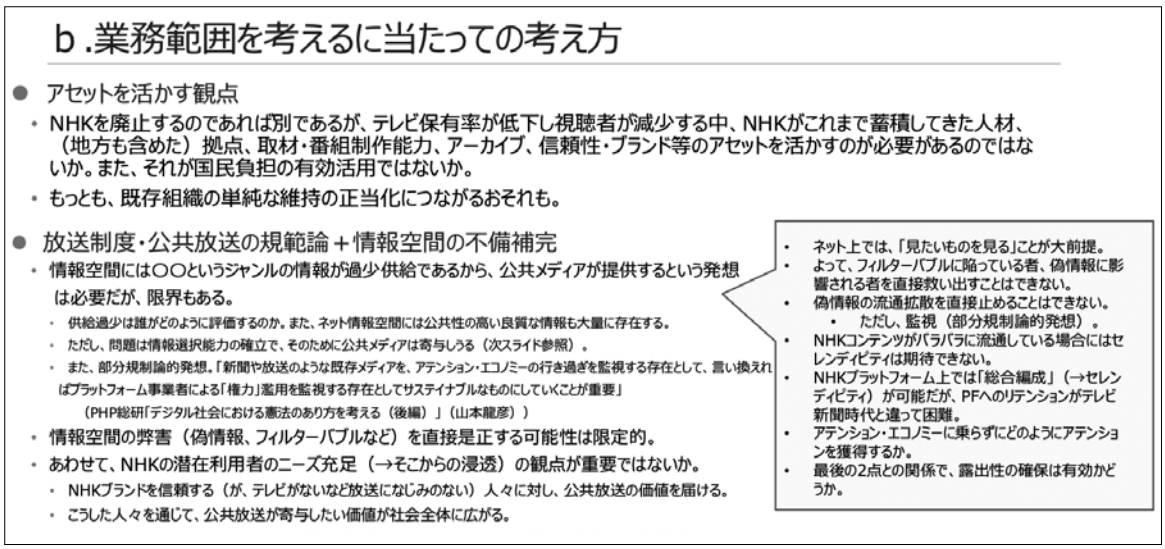
ます。

（3）については，ニーズが多い少ないで判断すべきではないという考えを示しました。曽我部氏は，視聴者の利益を“市民の利益”と“消費者の利益”に分けて考えるという英国の議論を紹介し，公共放送が貢献してきたのは主として“市民の利益”に対してであり，公共放送の役割は，単にニーズに応えるのではなく，共有すべき情報を提供するという規範論からも考えなければならないとしました。

（4）の国民文化については，例として朝ドラと大河ドラマをあげながら，NHKは「時代を象徴するような番組を放送し，国民文化の一翼を担ってきた」とし，“国民統合的な側面”で考えるべきだとコメントしました。こうした番組については，テレビ視聴が減少していく中，ネットも活用して少しでも多くの国民に届けていくことが必要なのではないか，そういう意味で曽我部氏は論点としてあげていると私は理解しました。また，国内コンテンツ確保という“産業政策的な側面”は，内山氏が詳細に報告されたので割愛します。

図3に示したのが，（2）情報空間の不備補完に関する論点を3つの観点から説明した資料です。1つ目が，供給が少ないジャンルの情報を補うという観点，2つ目がデジタル情報空間の弊害を直接是正するという観点，3つ目がNHKの潜在利用者のニーズを充足するという観点です。曽我部氏は，1つ目については，具体的にこういう発想のもとで議論していくとなると色々と限界があるとし，2つ目については，ネット上でNHKのコンテンツがバラバラに流通していたり，自前のPFではセレンディピティー（偶然の出会い）を提供できたとしてもリテンション（ユーザーとの関係性の維持）が困難だったりして，NHKが情報空間の弊害を直接是正する可能性は限定的

図３　京大・曽我部氏の報告②



出典：公共放送WG資料より抜粋

であると述べました。一方，３つ目については，本来であればNHKを見てもおかしくないような層に公共放送の価値を届けるということは当然あり得るのではないか，と述べました。

先に触れたように，曽我部氏はNHK会長の諮問機関の次世代小委の委員長を務めており，デジタル情報空間の課題とそこにおけるNHKの役割について，公共放送WGの議論をいわば“先取り”する形で２年前から議論を行っています。最近では，テレビを持たない人を主な対象にNHKが実施した社会実証の詳細な分析をもとにした議論も複数回行っており，曽我部氏の報告には，次世代小委の議論で積み重ねてきた認識も少なからず反映されていると推察しました。

また曽我部氏は，情報空間の健全化にNHKの役割が期待されるとしても，メディアの多元性が提供する価値を毀損してはならず，NHKがネットに進出することで他のメディアの存在が脅かされることになれば，情報空間全体としてプラスにならず，本末転倒だとしました。

第３回　2022年11月24日
NHK・民放連・新聞協会へのヒアリング

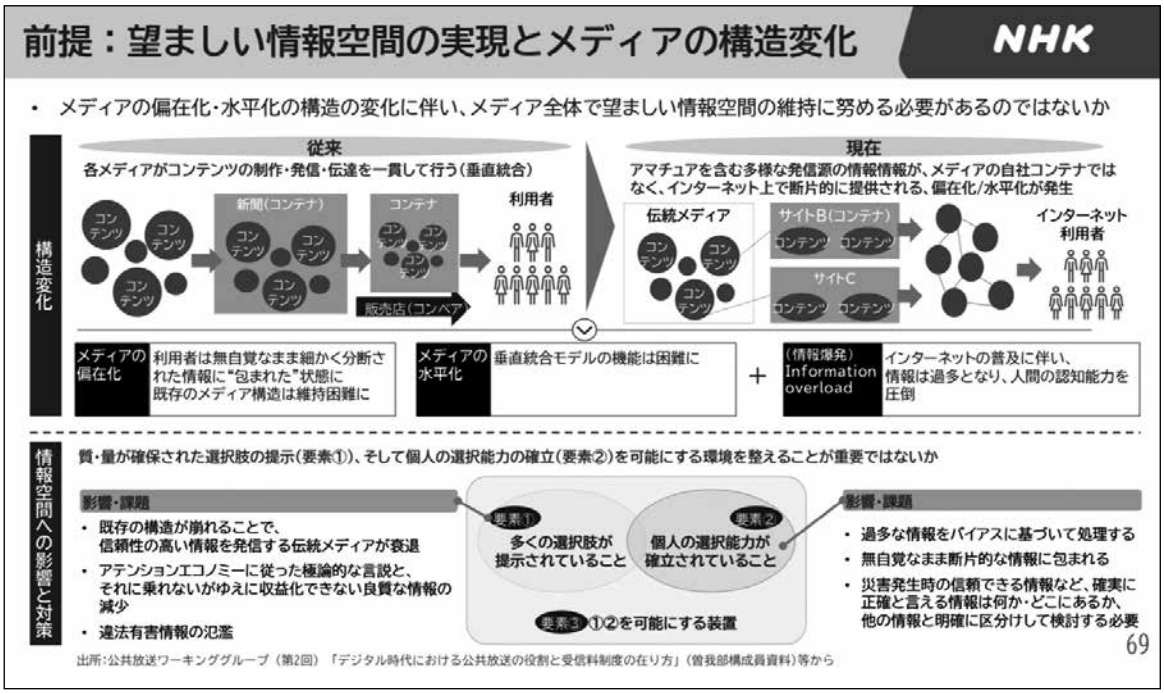
この日は，NHK，民放連，新聞協会の順番でヒアリングが行われました。第２回同様，それぞれのヒアリングのポイントを資料の引用とともに振り返ります。

NHKへのヒアリング[6)]

NHKの発表の最近の傾向は，自身が実施した調査をベースに論を組み立てるスタイルのため，資料の枚数は多いです。今回は80ページでしたが，その中から，NHK自身の問題意識と論点を示した３枚を紹介しておきます。

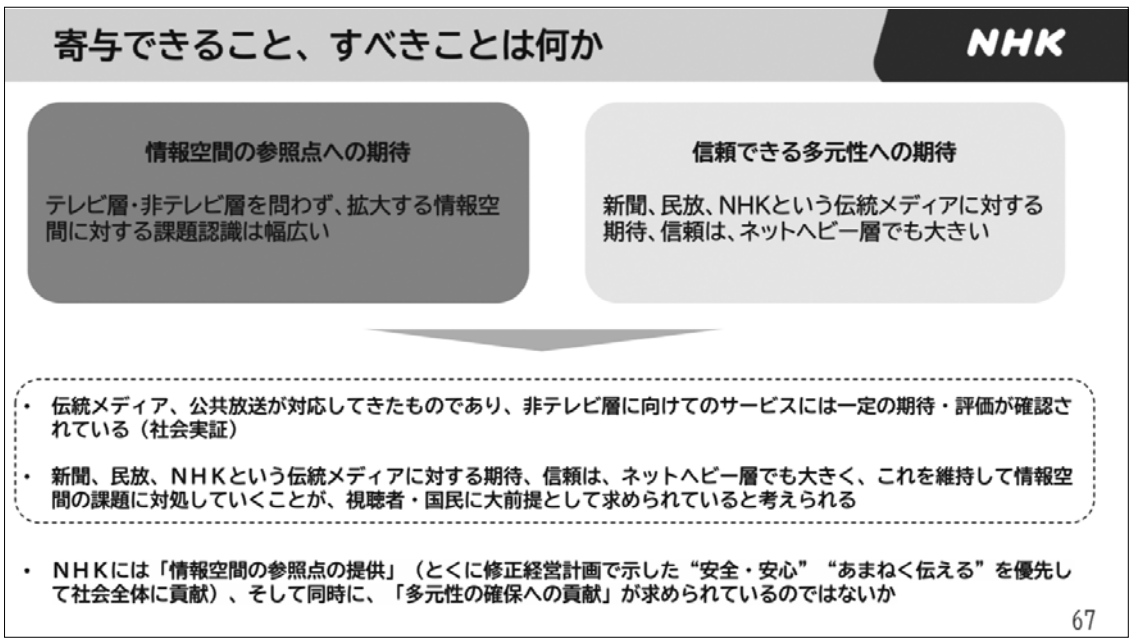
まず，**図4**はメディアの構造変化の分析と，そこで生じている影響や課題，それに対する

図 4　NHK のヒアリング資料①



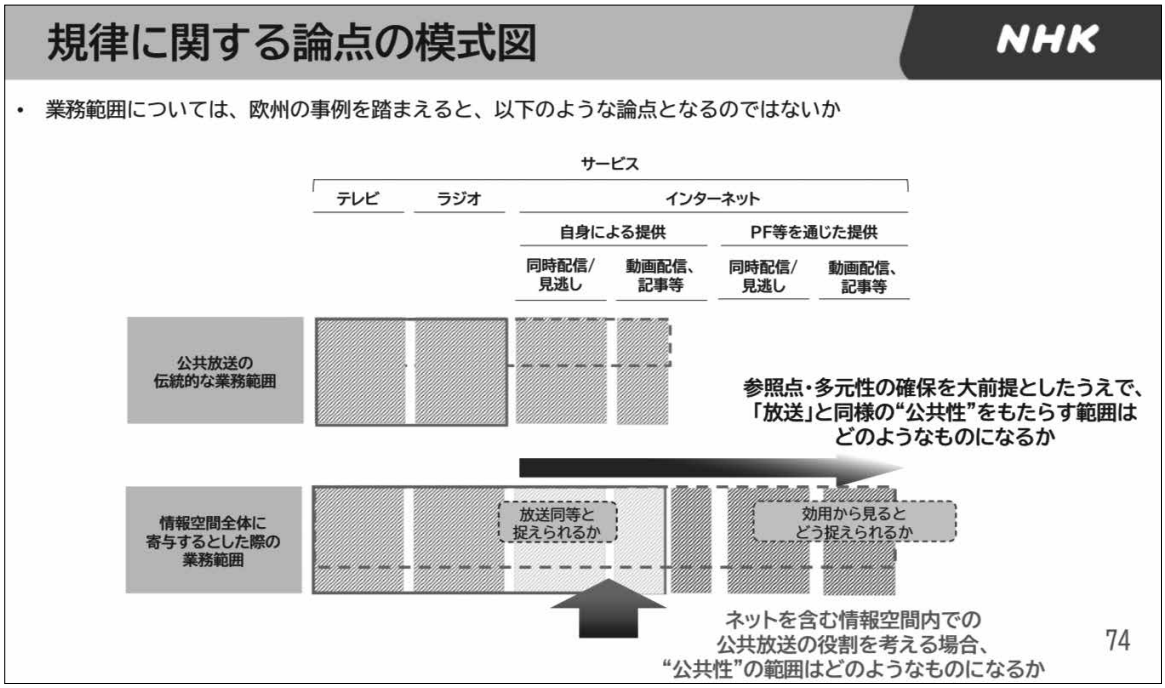
出典：公共放送WG資料より抜粋

図 5　NHK のヒアリング資料②



出典：公共放送WG資料より抜粋

図６　NHKのヒアリング資料③



出典：公共放送WG資料より抜粋

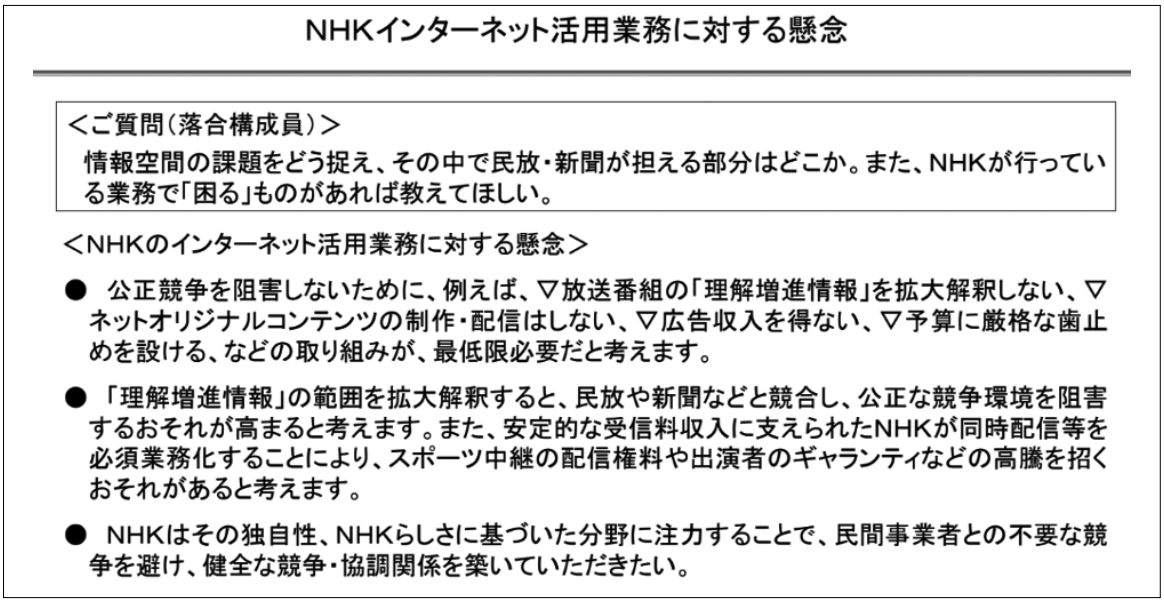
対策の必然性について，曽我部氏の資料も引用する形で述べています。

続いて**図5**は，こうした状況の中でNHKが寄与できること，すべきこととは何かをまとめたものです。NHKは様々な調査結果から，SNSを毎日利用するようなネットヘビー層や，テレビを視聴しているいないにかかわらず多くの人々の中に，デジタルに拡大し続ける情報空間において，信頼できる情報，基本的な情報，いわば“情報空間の参照点”に対する期待があるとしています。

同時に調査結果から，新聞，民放，NHKに対する人々の信頼や期待が大きいということから，伝統的なメディアがそれぞれの特性を生かしながら参照点としての役割を果たしていくという“多元性の確保”が重要だとしています。そこからNHKには，この2つの期待にどう貢献していくかが求められているという結論を導き出しています。

図6は，今後，NHKのネット活用業務の範囲をどう考えていくのかについて，NHKが現時点で考えている論点を示したものです。“情報の参照点”の存在として貢献し，情報提供者の“多元性の確保”に寄与することを前提とした場合，放送と同様の公共性をもたらす範囲はどのようなものになるのか……。その範囲は，“効用”という観点から見た場合，NHK自身による同時配信・見逃し・それ以外の動画やテキスト配信だけでなく，PFを通じた提供のところにまで役割を伸ばして考えることが論点となるのではないかとしています。一方，その範囲をどこまで放送と同等と捉えるかということを考える場合には，また別の論点から考えなければならないとして

図７　民放連のヒアリング資料



出典：公共放送WG資料より抜粋

います。

NHKは以前から，ネット活用業務が現在の放送の補完という位置づけになっていることは，放送と通信の融合が進んでいる海外と比べると社会の現実に合わなくなっているのではないか，と繰り返し述べてきました。ただこの報告は，NHK自身がどの範囲まで業務を拡大したいのか，どんな業務を実施したいのかという自らの意思の表明ではなく，今後，どんな観点から検討がなされるべきかという分析を示したものだと私は理解しました。

民放連へのヒアリング[7)]

民放連はこれまで，ネット上はグローバル企業を含めた様々なプレイヤーが切磋琢磨している事業領域であり，NHKのネット活用業務のあり方によっては民放の事業環境に大きな影響を与える可能性があるとして，NHKの業務拡大には懸念を示してきました。そして，基本的なスタンスは，NHKのネット活用業務の議論は財源及び受信料徴収の問題とあわせて議論して結論を得ていく必要がある，テレビ受信機にひもづく従来の受信料制度との整合性や，負担の公平性などの議論を先送りしてはならないというものでした。

今回のヒアリングでも，直前のNHKの報告を受ける形で以下のように述べています。NHKは明示的には必須業務化を要望しなかったが，もし必須業務化を検討しているのであれば，その趣旨や業務内容を具体的に説明してほしい，その上で，民放や視聴者，国民の意見を広く聞いて，丁寧な議論をお願いしたい……。

より具体的な要望も今回行われました。それは，放送番組の「理解増進情報」を拡大解釈しないこと，ネットオリジナルのコンテンツの制作・配信はしないこと，広告収入を得な

いこと，予算に厳格な歯止めを設けること，これらの取り組みが最低限必要だということでした（**図7**）。

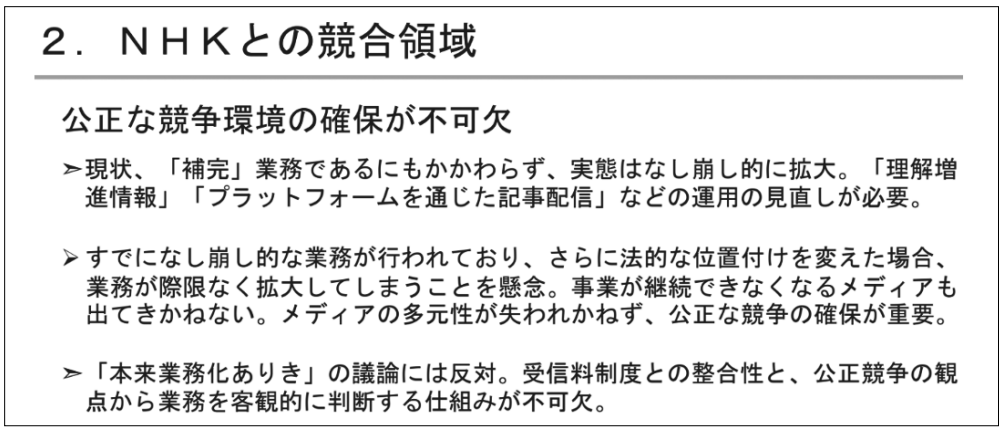
この「理解増進情報」についてはご存じない方もいると思うので少し説明しておきます。先に述べたように，NHKのネット活用業務は任意業務であり，予算も業務の範囲も限定的に行われています。予算については，2022年度，2023年度とも200億円を上限に設定しており，業務については，基本的には放送した番組をネットで配信するということに限られています。そのため，例えばネットオリジナルのコンテンツを制作して配信するということは認められていません。ただし，特定の番組に関連づけられた補助的な情報の範囲のものに限り，番組の周知・広報や，番組内容の解説・補足を行い，放送だけでは提供しきれない情報を発信していくことが可能となっています。これを「NHKインターネット活用業務実施基準[8)]」で理解増進情報と位置づけ，NHKは対応する番組のリストを定期的に公表しています[9)]。民放連の主張は，この理解増進情報の解釈を拡大すべきではないというものでした。これについては，次に紹介する新聞協会がヒアリングでより詳細に述べているので後述します。

最後に民放連は，本日のテーマがインターネット時代の公共放送という設定だったため，意見もNHKのネット活用業務に焦点を当てた内容になってしまったが，そもそものNHKの存在意義は，商業ベースと民間事業者だけでは十分ではないところを補うことにある，民間でできないことをするのがまずNHKの一番の役割であろう，ということを述べました。

新聞協会へのヒアリング[10)]

新聞協会のヒアリング内容の大半は，NHKとの競合領域に関するものでした。まず，NHKのネット活用業務の上限予算の200億円という規模について，新聞社の総売上高は約1兆4,690億円で一般紙の売上高に占めるデジタル関連事業収入の割合は約2.3%，単純に掛け合わせることはできないが，その大きさをイメージしてほしいと訴えました。そして，ポータルサイト，ソーシャルメディア経由

図8　新聞協会のヒアリング資料



出典：公共放送WG資料より抜粋

でニュースに接触する利用者が年々増える中，多くの新聞社がサブスクでの収益拡大を目指しているが，こうした厳しい環境下での収益化は容易ではないとし，こうした中，NHKのネット活用業務が本来業務に格上げされた場合，予算の歯止めすらなくなる可能性があり，事業が継続できなくなるメディアも出てきかねないおそれがあるとしました。また，NHKのページには広告が掲載されないためページの表示速度が速く，検索順位で有利になるとの指摘もある，ということも述べられました。

更に現行のNHKのネット活用業務に対する批判として，大きく2つの観点から意見を述べました（**図8**）。まず理解増進情報についてです。NHKは特定の放送番組に関連づけられた補助的な情報の範囲のものと定義しているが，この範囲を逸脱しているものがあるのではないか，なし崩し的な業務拡大につながっている理解増進情報のあり方を抜本的に見直すべきではないかとしました。次に，プラットフォームを通じて行っている記事配信についてです。NHKがこのままプラットフォーム事業者との結びつきを強め，無料コンテンツの配信を拡大すれば，民間報道機関のデジタル事業が影響を受けるのは明らかだとしました。そして，公共放送WGのこれまでの議論の中で，フェイクニュースなどネット空間のゆがみの是正にNHKの役割が大きくなるほうが望ましいという声もあるようだが，その是正効果が示されていない上に，そうした効果以上に民間事業者への悪影響が大きいのでは，と問いかけました。

おわりに

今回はそれぞれの報告・ヒアリングのポイントの部分を私なりに整理してみました。民放連と新聞協会のヒアリングは，NHKが同時配信を要望し始めた2015年以降，スタンスはほとんど変わっていないと感じました。ただ，メディア環境の構造変化が進展する中，伝統メディアのビジネスモデルは年々厳しさを増しています。新聞協会からは，一般紙の売り上げに占めるデジタル関連事業収入は約2.3%というデータが示されましたが，地上放送の広告費に占める動画広告収入の割合も約1.5%と，いずれも厳しい状況にあります。そのため，両者がNHKのネット活用業務拡大に懸念をいだくのは理解ができます。一方で公共放送WGでは，宍戸常寿構成員の「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ったり，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」という発言，林秀弥構成員の「わが国がこのまま制度を変えずに放置したままだと，インターネットを含めた情報空間全体の中で市民の健全な情報アクセスにおいて日本がますます周回遅れになる」といった発言のベースにある危機感も共有されています。NHKは，民放連や新聞協会，複数の構成員から，ネット活用業務を拡大するとしたらNHKは具体的に何を行いたいと考えているのか，今後のネット上での自身のあるべき姿をどのようにデザインしているのかを自分の言葉で語るべきではないか，との指摘を受けていますが，今回のヒアリングでも，意思ではなく分析を提示するという内容になっています。

今後議論はどう進んでいくのか。次回は，第4回までの主な議論の内容を整理していきます。

注：

1) https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/digital_hososeido/index.html
2) https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/2022/10/14/
3) https://www.nhk.or.jp/info/pr/kento/
4) https://www.soumu.go.jp/main_content/000841134.pdf
5) https://www.soumu.go.jp/main_content/000841133.pdf
6) https://www.soumu.go.jp/main_content/000847287.pdf
7) https://www.soumu.go.jp/main_content/000847288.pdf
8) https://www.nhk.or.jp/net-info/data/document/standards/221221-01-jissi-kijyun.pdf
9) https://www.nhk.or.jp/net-info/data/document/plans/220930-taiou.pdf
10) https://www.soumu.go.jp/main_content/000854938.pdf

#447

これからの“放送”はどこに向かうのか？

「公共放送ワーキンググループ」のこれまでを振り返る〈第４回の議論から〉

（2023年1月27日掲載）

はじめに

総務省の「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（以下，在り方検）」の「公共放送ワーキンググループ（以下，公共放送WG）」について，先日のブログ[1)]では第2回・第3回の報告・ヒアリングのポイントを整理しました。今回は第4回の議論を紹介します。

第4回は，私がこれまで約10年にわたり放送政策に関するこの種の検討会を傍聴してきた中でも，最も刺激的な議論が行われた会合の1つではなかったかと感じています。NHK，民放連，新聞協会，総務省，そのそれぞれに対して，構成員たちからかなり厳しい要望や意見が投げかけられたからです。これらは，デジタル時代において旧来型の放送政策議論を続けていては，拡張する情報空間における伝統的メディアの役割を再定義できないのではないか，という問題提起でもあるように感じました。そして，このWGの議論の主役であるNHKに対しては，市民の利益に貢献しているかどうか，その成果を測る指標を設定すべきであり，その役割が果たせていなければNHKはいらないのではないか，といった発言まで出されました。

どういう議論が行われたのか，詳細を見ていきたいと思います。なお，本ブログ執筆時にはまだ総務省から議事要旨が公開されていなかったため，私の手元のメモをもとにしています。

繰り返される主張

第4回ではまず，第3回でヒアリングを受けたNHK，民放連，新聞協会に対し，構成員たちからの追加の質問とそれに対する回答が紹介されました[2)]。主なものを紹介しておきます。

NHKに対しては，“公共放送としてのあるべき姿をどのようにデザインされているか，自身の言葉で語ってほしい”“何が公共放送として求められる役割なのか。NHKとして日本においてはどのようなものが（メディアとして）公的な性質を持った役割と考えているか”という問いかけがありました。それに対しNHKは，“現在の放送と同様の範囲・効用のあるものは提供の態様が異なっても役割を果たしていくことができる。今後はWGの議論の深

まりに期待したい”と答えました。

民放連に対しては，“NHKのネット活用業務の拡大や存在が，民放との競争関係にどれだけの影響をもたらすと考えられるのかエビデンスや調査はないか”という問いかけがありました。それに対して民放連は，“そうした結果は持ち合わせておらず，政府やNHKが必要に応じて民放や新聞に不利益が生じるかどうか明らかにする調査を実施してほしい”と答えました。また，“NHKのネットオリジナルコンテンツの制作・配信が民放との競争上，具体的にどのような問題につながるか”という問いかけに対しては，“現行の受信料制度を維持したままNHKの新たな業務範囲を検討するのであればオリジナルコンテンツが含まれないことは当然であり，財源（受信料）の問題を抜きにしてはこの話はできない”と答えました。

新聞協会に対しては，“情報空間の全体構造との関係でNHKとの協力のあり方についてどう考えるか”という問いかけがありました。それに対し，“NHKがネット業務に関して具体的な内容や範囲，それに伴う受信料制度なども含めた全体像を現時点で示していない段階では答えられない”としました。また，“現状でもネット業務のなし崩し的な拡大が見られる”“ネット時代における公共放送の役割について議論するのであれば，まず公共放送として取り組む業務範囲から検討が必要だ”という従来からのスタンスを強調しました。

問われるメディア自身の説明責任

ここまでは事務局が紹介をするという形で進められましたが，その後は，オブザーバーとして参加していたNHK及び民放連に対し，構成員が更に突っ込んで質問をしていくという流れになりました。NHKに対しては宍戸常寿構成員から，“NHKは今後どういうふうに公共放送の役割を果たしていくのか，その全体像を示さない限り，議論は暗礁に乗り上げる気もする。その答えはしっかりNHKから出してもらえるのか”という趣旨の問いかけがありました。NHKはこれに対し，第3回の報告の内容を繰り返した上で，“WGでの議論の深まりを期待したい”と回答するにとどまりました。しかし，落合孝文構成員からは，“BBC等の場合はこういうものを公共性がある情報だということをもっと具体的に示している。NHKが力点を入れるという「あまねく伝える」「安心・安全」だとなんでも入ってしまいそうな気がするので，どこかでNHKから明確な意見をまとめてほしい”と重ねて要望がありました。

落合構成員は民放連に対しても，“仮にNHKのネット展開拡大で悪影響があるにしても，それを是正する措置としての協力・連携，資金の投入等の点も考慮して検討してほしい”という趣旨の要望を述べました。

また新聞協会に対しては大谷和子構成員から，“ネット業務のなし崩し的な拡大が見られるという発言があるが，私の理解としては慎重に拡大してきたという認識。具体的にどういう点で課題となっているのか，漠然とした懸念ではなく，数字等も含めて具体的に教えてもらえないと公正競争のフレームワークを議論しにくい”という発言があり，三友仁志主査からも新聞協会に再度質問するようにと，事務局に対する念押しの発言がありました。

問われる行政の責任

また，宍戸構成員は総務省に対し，放送政策の効果について，所管する行政は抽象的な話のやりとりではなく，データや指標に基づいた議論を促すべきではないか，デジタル化が進んでいる社会全体の中でこれまでのような放送政策の流儀が成り立つのか非常に危機感を持っているとしました。この問いかけに対し総務省の事務局は，“どのようなデータが必要なのかも含めてWGの構成員と一緒に議論を進めていきたい”と回答するにとどまりました。

今後の議論に向けた構成員からの論点案

後半の議論では，今後の施策を考えるための具体的な論点案が相次いで構成員から出されました。今後，諸外国の制度等も参考にしながら議論が深められていくと思いますので，こちらについては改めて海外の状況と共にブログで紹介していきたいと思いますが，第4回ではどんな意見が出ていたのか，備忘録的に項目だけあげておきたいと思います。

＊プラットフォームとの交渉における協力の枠組みを作る
＊メディアの競争政策について，市民の利益という観点から検討する
＊NHKの活動について指標を定めて成果を計測する仕組みを作る
＊ガバナンス強化が求められる経営委員会にデジタルや競争政策の専門家という選任要件を設ける
＊非競争領域（例：国際業務）においてはBBCのようにNHKも積極的にビジネス活動の展開を検討する
＊受信料についてNHK業務以外での活用用途を検討する
＊公共放送WGの議論を視聴者・国民に対してわかりやすい形で情報発信する

議論を傍聴して感じたこと

前述したように，後半には構成員から積極的な論点案が提示されました。特に，前回で曽我部構成員が提起した，視聴者の利益を消費者の利益と市民の利益に分け，公共放送に対してはより市民の利益を重視する方向で公共的役割を定めていこうという議論の方向性は，第4回の議論でより深まってきたという印象を持ちました。ただ，これらの議論を，放送事業者の一員，NHKの一職員として聞いていてある種のむなしさも感じました。

メディアの自主自律を標ぼうするのであれば，デジタル情報空間についての問題意識を，新聞，民放，NHKの伝統メディアが共有した上で，まずそれぞれの事業者が，自らの価値の再定義について日々の実践を踏まえて具体的に言語化する，それをもとに，これまで切磋琢磨して民主主義を支えてきた事業者どうしがどうすみ分けどう共創していくのかを自ら調整し，それを政策当局に提示し，その内容を政策に反映させていく，それが本来のあるべき姿だと考えます。ただ，第4回の事業者に対する構成員の反応を見ると，いずれのメディアも自社もしくは業界の利害という狭い視野でしか発言していないように受け取られてしまったのではないかと推察しています。

公正競争のフレームワーク作りは，メディアの多様性，それを支える多元性のために必

要不可欠なことは言うまでもありません。それをNHKのネット活用業務という枠でのみ考えるのではなく，現在の放送サービスも含めた全体から改めて考えていくべき，という民放連，新聞協会の意見については，私自身は納得感を感じています。例えば地域のメディア機能をどう維持していくのか，供給不足をどう補っていくかということを考えた時，その議論はネットサービスの範囲だけの議論にはとどまらないからです。NHKは，第3回のヒアリングで，自身に今後求められる役割としてメディアの多元性の確保に寄与するという分析をし，提示しています。NHKは，ネット活用業務という狭い範囲ではなく，放送サービス全体まで視野を広げ，それぞれの業務が“市民の利益”にかなうものなのか，今一度点検し，説明責任を果たしていくという姿勢が求められるのではないでしょうか。

また，民放連や新聞協会が，NHKの現在の理解増進情報への取り組みや，今後，ネットオリジナルのコンテンツを制作することに対して競争上問題があると発言するのであれば，もう少し丁寧に自身の業務のどの部分とバッティングするのか，今後伸ばしていきたいどの業務の部分の成長を阻害するおそれがあるのかを具体的に説明する責任があると思います。これは，多くの構成員が指摘したところであり，私もそう感じます。また，第4回では海外の放送政策について事務局から紹介がありましたが，ドイツでは新聞メディアとの関係から，公共放送のテキスト配信や地域コンテンツの全国ネット展開に制約がかけられているということでした。私自身はNHKの現場の取り組みを見ていて，これらに制約がかけられることに対しては消極的な立場ではありますが，具体的な議論を進めていくためには，こうした政策の背景に何があるのかについて，事務局任せにせず新聞協会自らが取材・調査し発信していく，そういう姿勢も必要なのではないかと思います。もちろん，NHKが現在，理解増進情報において何に取り組んでいるのか，公開している対応番組のリストを越えて，それがどう“市民の利益”に貢献すると考えて取り組んでいるのか，NHKでなければできない理由をどう考えているのか，その説明をしていくことも必要だと考えます。

宍戸構成員から，デジタル時代の政策として，もしくは公共放送の成果を表すものとして，エビデンスをデータで示すべき，という問題提起がありました。確かに指摘はもっともだと思います。ただ，そう思うと同時に，メディアの働きかけが視聴者・国民にどのような影響，行動変容を及ぼしているのか，といったものを指標化し測定するということが行き過ぎることには怖さも感じます。今行われている議論は，今後の情報空間において信頼されるメディアをどう維持すべきか，という非常に大きな枠組みの議論です。もちろん民放連が指摘する通り，その議論を公共放送のネット活用業務を議論する場で行っていることには違和感もあります。ただ，既にこの公共放送WGで議論が開始されている以上，メディアの意思が不在のまま，今後の日本のメディアに関する政策が決定してしまうということには，メディアに所属する1人として大きな危機感を感じます。本来，文研が，こうしたテーマを考え，業界横断的な議論を促していく旗振り役になるべきではないか，第4回を傍聴して最も強く感じたのはそのことでした。

今後，何ができるのか，改めて考えていきたいと思います。

注：
1）https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/2023/01/25/
2）https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/digital_hososeido/02ryutsu07_04000341.html

おわりに

本稿はこれまで執筆した文研ブログの中から，公共放送WGを扱ったものを再掲したが，在り方検はそれ以外にも，2023年夏頃の取りまとめに向けて，様々なテーマで議論が進められている。そのいずれもが，これからの放送を考える上で重要なものであり，そのテーマは密接不可分である。次回のVol.10は，ブログの再掲ではなく，これまでの政策議論の全体像を俯瞰し，筆者なりに分析をしていきたいと考えている。

（むらかみ けいこ）