

これからの“放送”はどこに向かうのか？ Vol.10

～「文研ブログ」#480・483・488・495から
NHKを巡る政策議論の最新動向～
〈2023年3月～6月〉

メディア研究部 村上圭子

デジタル情報空間の課題が増大する中、放送法のもとで正確な情報、多様なコンテンツを提供してきた放送の役割は一層高まっているのではないかと。こうした問題意識のもと、総務省の有識者会議「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」は議論を進めてきた。特にNHKにはその先導的な役割が期待されており、2022年秋から「公共放送ワーキンググループ」が開催され、今後のNHKのあるべき姿やそれを支える財源・制度が議論されてきた。

議論は、①ネット時代における公共放送の役割、②ネット活用業務を中心としたNHKの業務範囲、③民間事業者（民放・新聞）との競争ルール、④財源・受信料制度、の4つの論点に分けて行われた。その後、当事者であるNHKによる説明、NHKのネット活用業務の拡大に懸念を示す民放連や新聞協会による意見表明を受け、更に議論を深め、2023年夏にとりまとめを行う予定である。

本稿では、2023年3月から6月に行われたNHKを巡る政策議論について、その都度整理し課題を提示してきた4本のブログを再掲する。ブログは総務省の公共放送WGの議論をベースにしているが、この期間に起きたNHKのガバナンスに関する事案なども取り上げ、できるだけNHKを取り巻く現状を踏まえた上で議論の進捗が確認できるよう心がけた。

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10回である。

今回も第9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、2023年5月から6月に執筆した4本で、テーマはNHKを巡る政策議論の最新動向である。総務省で開催中の「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）」に設置された「公共放送ワーキンググループ（以下、WG）」

の議論をベースにしながら、この期間に起きたNHKのガバナンスに関する事案なども取り上げ、できるだけNHKを取り巻く現状を踏まえた上で議論の進捗が確認できるよう心がけた。

再掲の1本目は「受信料制度 何が議論されているのか?」。海外では公共放送が存在する多くの国で、受信料制度の抜本的な見直しの議論が起きている。北欧やフランスなど、制度そのものを廃止する国も増えている。こうした中、日本では今後どのような制度で公共放送を支えていくべきか、WGで行われていた幅広い議論を整理した。

2本目は「民放連・日本新聞協会の主張は?」。NHKは現在、任意業務として行っているネットを活用したサービスを、今後は必須業務化していきたいという意向を示している。それに対して、民放連、新聞協会は強い懸念を示し、それぞれがWGに対して意見書を提出した。両者の懸念する内容と、その背景に何があるのかを意見書から読み解いた。

3本目は「NHKのネット活用業務の必須業務化に向けた説明に質問相次ぐ」。なぜNHKはネットサービスを必須業務化したいと考えているのか。情報空間においてどのような役割を果たしていこうと考えているのか。そして具体的にどんなネットサービスを考え、民間事業者との適正な競争環境を維持するためには、どんなルールが望ましいと考えているのか。こうした論点についてNHKはWGで説明したが、それに対して構成員からは疑問や質問が相次いだ。疑問や質問を論点別に整理することで、必須業務化に向けた課題を抽出した。

4本目は「いまNHKに何が問われているのか」。構成員から寄せられた数多くの疑問や質問に対し、NHKは改めて回答資料を準備し説明を行った。その場には民放連や新聞協会が同席していたが、どこまで両者の懸念を払拭することができたのか。またこの時期、現行では実施が認められていないBS番組の同時配信に関する不適切な設備整備の手続きが明らかになっており、ガナバンスに関する議論も行われた。こうした議論にも触れながら、NHKに求められる説明責任について論じた。

#480

NHKを巡る政策議論の最新動向①

受信料制度 何が議論されているのか?

(2023年5月18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¹⁾(以下、在り方検)」ではいま、NHKの将来像に関する議論が続けられています。直近の4月27日の会合(公共放送ワーキンググループ、以下WG²⁾)では、受信料制度について踏み込んだ議論が行われました。このWGのあと、「NHK受信料、スマホ所持でも徴収へ。有識者会議の意見一致」という内容がツイッターに投稿され、リツイートは約1.4万件、表示回数は2,300万回を超えています³⁾。しかし、これはWGで議論されている内容とは大きく異なるものでした。実際にどんな議論だったのかは後述しますが、WGを傍聴していた私はとても驚きました。5月9日、オンライン上の情報のファクトチェック(事実の検証)を専門とする非営利組織「日本ファクトチェックセンター⁴⁾」は、総務省にも問い合わせた上でこの内容は誤りであると発表しています⁵⁾。

現在の受信料制度は、テレビなど放送を受信できる設備を設置してNHKの放送を受信することができる環境にある世帯や事業者が、NHKと契約を締結し受信料を負担する義務を負うという制度です。逆にいえば、放送を受信できる設備を設置していない世帯や事業者には、受信料を負担する義務はない

制度であるともいえます。WGでは、テレビを設置せずにパソコンやスマートフォン(以下、スマホ)を使ってインターネット(以下、ネット)経由でニュースやコンテンツに接触する人が増えていく中、NHKのネット活用業務や受信料制度について今後どうすべきかを中心に議論が行われています。

こうした議論が行われていると聞くと、パソコンやスマホを持っているだけで受信料を払わなければならないのか? とか、日本も受信設備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⁶⁾になっていくのか? といった疑念や不安を抱かれる方もいると思います。また、視聴者・国民の負担をうんぬんする前に、NHKの業務内容や役割を見直す議論は十分行われているのか、という批判もあります。今回、誤った投稿が拡散してしまった背景には、こうした視聴者・国民の潜在的な疑念、不安、批判などがあったのではないかと推察しています。

私は2022年9月から始まったWGをすべて傍聴していますが、丁寧かつ慎重な議論が行われていると感じてきました。一方で、専門性の高い論点が多岐にわたるため、議論の枠組みそのものがどこまで視聴者・国民に理解されているのか、また、議論の内容を報じるマスメディアが、当事者であるNHKだったり、そしてNHKと競争関係にあるという別な意味での当事者と言える民放や新聞だったりすることにより、議論の内容がどこまで客観的

に伝わっているのか、懸念しています。

文研ブログではこれまで、WGの第4回までの議論をフォローして整理してきました⁷⁾。文研はNHKの1組織ではありますが、メディア全体の動向をできるだけ俯瞰した上で今後を展望するという役割を担っています。NHKや受信料制度の今後というテーマについても例外ではなく、むしろより一層、その役割が問われるのではないかと私は考えます。第5回から直近の第7回までの会合では、今後のNHKや受信料制度に関する非常に重要な論点が議論されています。この議論を整理し、私なりにその意味を考えていきたいと思えます。なお、議論を整理するにあたり、構成員の発言については、文脈をわかりやすく伝えるために逐語的な引用ではなく、私の解釈も含めて要約していることをあらかじめお断りしておきます。

1. 議論の全体像

表1はWGの資料と議事要旨などをもとに⁸⁾、3回分の論点を簡略化してまとめたものです。①ネット時代における公共放送の役

表1 公共放送 WG の論点

論点	項目
①公共放送の役割	インターネット時代における役割 公共放送の“公共性”
②NHKの業務範囲	ネット活用業務の必須業務化の是非 B to C 型の範囲・内容 B to B to C 型の範囲・内容
③民間との競争ルール	事前チェックか事後チェックか 枠組み(国の関与の是非、NHK 経営委員会のガバナンス) 影響の評価・検証の方法
④財源・受信料制度	公共放送の財源の仕組み テレビ非設置者の負担のあり方 公共放送による便益の範囲

※筆者の整理・作成

割、②ネット活用業務を中心としたNHKの業務範囲、③民間事業者（民放・新聞）との競争ルール、④財源・受信料制度、の順番で議論が行われてきました。これまでの議論の中で、構成員の意見がおおむね一致している論点もいくつかありますが、まだ議論が結論に至っているわけではありません。NHKには今後、これらの議論を受ける形で何らかの報告を行うことが求められていますし、また民放連からはWGの議論の進め方に対して、意見と10項目以上の質問⁹⁾が提出されています。こうした事業者サイドの意見や要望を踏まえ、WGでは改めてそれぞれの論点を振り返りながら再度議論を行い、夏頃にとりまとめを行うというスケジュールが想定されています。

本ブログではまず、直近の第7回の論点である④財源・受信料制度の議論について整理していきます。

2. 提示された4方式

→日本は引き続き受信料方式で合意

2022年、フランスで受信料制度が廃止となりました。NHK職員の私にとっては衝撃的なニュースでしたが、一般にはどのくらいの方がご存じでしょうか。制度廃止後のフランスでは現在、2年間の暫定措置として付加価値税で公共放送の財源が賄われています。

しかし、こうした受信料廃止の動きはフランスだけではありません。ヨーロッパでは2010年代から受信料制度を廃止する国が相次いでおり、フィンランド（2012年廃止）、スウェーデン（2019年廃止）、ノルウェー（2020年廃止）の公共放送は、いずれも税方式に切り替える形で運営が行われていま

す。

税方式の他、広告方式を採用している国も少なくありません。国によって様々な制限がかけられているものの、ドイツ、フランス、イタリア、カナダ、韓国などの公共放送のチャンネルでは広告が流れているのです。文研が毎年発行している『NHKデータブック 世界の放送』の2023年版によれば、そこで詳しく取り上げた公共放送もしくは国営放送のある56か国中40か国で、何らかの広告方式が採用されています¹⁰⁾。ただし、その大半は広告収入単独ではなく、広告方式と受信料方式、もしくは広告方式と税方式のハイブリッドでの運営となっています。

このように、国内だけを見ていると公共放送と受信料制度は切っても切り離せない関係にあると捉えがちですが、海外では多様な形態がとられており、制度も大きく変化していることがわかります。

さて、ここからがWGの議論についてです。WGの第7回会合ではこうした海外の状況を踏まえ、日本における今後の公共放送の財源として受信料収入以外の方式が考えられるかどうかという論点が示され、視聴料収入、広告収入、税収入の方式が紹介され、その上で議論が行われました（表2）¹¹⁾。

議論では、すべての構成員から、日本は今後も受信料収入による方式を続けるべき、という意見が出されました。理由として、公共放送は特定の個人や団体の支配や影響を受けないことが重要とか、広告主や国家権力のほうを向かない安定的で自律的な言論情報機関として維持されることが大事、といったコメントが多くみられました。これらの内容と同趣旨の内容を示した、2017年の最高裁

表2 公共放送の財源方式の種類

＜議論の視点＞	
(1) 視聴料（サブスクリプション）収入	（公共放送を見たい人だけが地上波等のチャンネル視聴に対して相応の対価を支払う方式）
(2) 広告収入	（公共放送の財源の全部又は一部について、広告主からの広告料で賄う方式）
(3) 税収入	（公共放送の財源の全部又は一部について、税収で賄う方式）
(4) 受信料収入	（公共放送の財源の全部又は一部について、公共放送を受信できる環境にある者からの負担金で賄う方式）

出典：公共放送WG（第7回）事務局資料より抜粋

判決の内容¹²⁾を再確認する発言も複数ありました。また、宍戸常寿構成員は、現在の制度は、人々がテレビを持たないことで放送の受信者共同体に入らないという自由を確保することにつながっているとした上で、多様なメディアが多角的に活動するいまの日本の状況においては、その自由を国家が認めないという判断さえしなければ、健全な言論空間が確保できない状況ではないと述べ、受信料制度の維持を強調しました。

ただ、議論の中で、広告方式については、民放と競合しない国際放送に限り、検討の余地があるのではないかと、との意見もありました。ちなみにイギリスのBBCは、国内での広告放送を禁じられていますが、国際放送では実施が認められています。また、NHKが広告放送を行うことを禁止する放送法¹³⁾の内容を厳密に解釈するがあまり、外部の動画サイト等にNHKのコンテンツを提供することが制約される事態が生じてしまうのであれば、見直しを検討していくことも必要では、との意見が複数ありました。

視聴料（サブスクリプション）方式についても触れておきます。昨今、NHKの受信料を巡る国会審議やネット上の発言などでは、「スクランブル化¹⁴⁾」という言葉が用いられることが少なくありませんが、こちらの方式と同義です。WG事務局の報告では、この方式を採用している国の紹介がありませんでしたので、私のほうで、文研の海外メディア担当の研究員に聞いてみたり、改めて『データブック 世界の放送』で調べたりしました。あくまでその範囲ではありますが、この方式を採用している国は見当たりませんでした。

議論では3人の構成員から、この方式について、契約している人たちに向けて番組を作ることになることは公共放送にはなじまない、対価を支払う意思を表明する人が増えるようにコンテンツを提供することになると公共放送の趣旨に沿わない、といった意見が出されました。それ以外の構成員からは特段の言及はありませんでしたが、日本においてもこの方式は取り得ないという前提で議論は進行していたように思います。

なお、イギリスでは現在、受信許可料見直しに向けた議論が行われており、様々な費用負担方式を検討する中に、この視聴料（サブスクリプション）方式も入っています。WG事務局の資料¹⁵⁾によると、イギリスの上院通信・デジタル委員会がまとめたレポートには、この方式のみでの運営は、「収入が不足する上、国民の必要な情報へのアクセスに不公平な障壁を生むことになるため推奨できない」と記されています。ただ、ハイブリッド（コアコンテンツを公的資金で、その他をサブスクリプションで運営する）方式については、「値上げなしに必要なサービスへのアクセスを担保できるが、“コア”の範囲などを精査して検討すべき」となっています。今後の日本の議論においても、費用負担のあり方を総論ではなく各論で整理していく際には、こうしたイギリスの議論の内容は大いに参考になると思いますので、引き続き、日本の議論と照らし合わせながら注目していきます。

3. テレビ非設置者の負担の在り方は？

→アプリのインストールだけでなく
意思の表明が前提に

次にWG事務局が示した論点は、テレビを設置していない世帯や事業所に対しても、今後、何らかの受信料負担を求めるべきかどうか、というものでした。これが、冒頭に触れたSNS上の誤った投稿に関する論点です。実際はどういう議論だったのか、詳しくみていきます。

まず、注意が必要なのは、この論点には、NHKが現在は任意業務で実施しているネット活用業務を必須業務化する場合、という前提があることです。このことについて少し説

明しておきます。

現在、放送法で定められているNHKの必須業務、つまり「実施しなければならない」業務は、国内放送、国際放送、放送に関する研究開発等の3つです。一方、ネット活用業務は任意業務、「実施することができる」業務です。そのため、NHKは毎年、どんな内容でどのくらいの予算を使うのかなどが記された実施基準を作成し、総務大臣に申請、認可を得なければなりません。中でも受信料を活用する業務の内容と規模については様々な認可要件があり、過大な費用にならないよう、現在は年間200億円を上限に業務が行われています。

この上限200億円の受信料財源を負担しているのは、テレビを設置してNHKと受信契約を締結している視聴者です。そのこともあって、現在NHKが提供している地上放送の同時・見逃し配信の「NHKプラス」については、受信契約を締結している視聴者のみが利用できるサービスとなっているのです。

こうして任意業務として行われてきたネット活用業務ですが、なぜ必須業務化が必要なのでしょう。WG事務局からは、若者のテレビ離れや、ネット上でフェイクニュース、フィルターバブルなどの課題がある中、NHKはテレビだけでなくネットを通じて信頼ある情報を視聴者に届ける役割を担うべきであり、その役割に資する業務は「実施しなければならない」業務とすべきでは、との論点が提起されました。NHKも同様の認識を示し、テレビを設置しておらず「NHKプラス」を視聴できない人たちから、視聴を求める声があるという報告も行っています。こうした事務局の提起とNHKの認識を受けてWGで議論

が進められ、これまでのところ、構成員たちからは必須業務化に対しおおむね賛成の意見が述べられてきました¹⁶⁾。

前提の説明が長くなりました。改めて確認しますと、もしもNHKのネット活用業務を必須業務化し、その業務を受信料収入で行うとなった場合、(これまで受信料を負担してこなかった)テレビを設置していない人たちの負担はどうあるべきか、というのが論点です。事務局からは参考情報として海外の下記の3例が示された上で議論が行われました(表3)¹⁷⁾。

表3 WGで提示された公共放送の財源負担例

1) ドイツ型
すべての者(世帯・事業所)が運営費用を負担
2) かつてのドイツ型
パソコンやスマホなどを保有する者も負担
3) イギリス型
パソコンやスマホなどを保有し、公共放送を視聴できるアプリ・サービスを利用しようとする者も負担

※筆者の整理・作成

先に結論を言ってしまうと、SNS上の誤った投稿が拡散された、パソコンやスマホなどを保有する者(世帯・事業所)すべてが受信料を負担しなければならないという、2)のモデルに賛同した構成員は1人もいませんでした。そして、大半の構成員が選択したのは、3)のイギリス型でした。ただ、1)の考えに近いとする構成員も2人いました。まず、3)の意見から整理しておきます。

3)に賛同する構成員の多くが指摘したのが、チューナーで放送波を受信する専用機¹⁸⁾

であるテレビと、ネットに接続する汎用機であるパソコン・スマホは等価ではない、ということでした。そのため、パソコンやスマホを持っているだけでは負担の義務が発生するということにはならず、さらにアプリをインストールするという行為をもってしても要件としては不十分ではないか、という意見が大半を占めました。インストール後、利用を開始するのに必要となる個人情報の入力や約款への同意など、より積極的に“アプリを使用する意思の表明”があってはじめて、“公共放送を受信できる環境にある”とみなされ、受信料を負担する義務が発生するのではないが、この方向に議論は収れんしていったと感じました。

一方、1)のドイツ型に近いとする考えを示した2人のうちの1人、大谷和子構成員は、NHKを直接視聴していなくても、人々は何らかの形でNHKのコンテンツからの利便を受けていると考えられることから、本来望ましいのは全世帯が受信端末の保有の有無にかかわらず幅広く受信料を負担するべきではないかとの考えを示しました。ただ、この方式はこれまでの国内政策との連続性を欠くという認識も同時に述べ、個人的な思いはあまり強調しないようにしたいとして、3)への賛意を示しました。

もう1人は内山隆構成員です。内山氏は、自らはドイツ型に近い考えであるとした上で、多様性・多元性の促進につながるような採算性の乏しいマイナーな内容が供給過小・断絶にならないために、伝送路を問わずNHKのコンテンツを届けられるようにすべきであること、またNHKは、いまは見ていなくても将来に必要とされる、いわゆる“オプション

価値¹⁹⁾”的な存在であるとして、近視眼的に受益者と費用負担をつなげるべきではない、という意見を述べていました。

4. 議論を通じて感じていること

ここまでWGの第7回の議論を私なりに整理してまとめてきましたが、最後に傍聴して感じたことをいくつか述べておきます。

各国で公共放送の財源を巡る制度改革や議論がある中、日本にとっての唯一の選択肢は受信料方式であることが改めて確認されたというのは前述の通りです。しかし、構成員の1人がいみじくも発言していましたが、日本では視聴料、広告、税金の方式はとれない、だから受信料であるといった消去法的な議論に感じられた部分が気になりました。WGのような場で有識者が論理的に議論する法制度のあるべき姿と、負担の当事者となる視聴者・国民の納得感とのかい離は、もはや見過ごせないほどの状況になっていると感じています。視聴者・国民の中には、海外でもいまのところ実施されていないとみられる視聴料(サブスクリプション)方式に対して、賛意もしくは関心を示す人がいるということがその現実を表しています。こうした中、消去法ではなく積極的に受信料収入方式を選び取ってもらえるような状況を作り出していくのは、法制度の議論ではなく、公共放送NHK自身の取り組みにあると改めて感じました。

NHK自身の取り組みが問われている、という点でもう1つ言及しておきたいことがあります。私には、WGの議論当初から疑問に感じることがありました。それは、仮に制度改革がなされたとして、パソコン、スマホのみであってもNHKの番組を視聴したいと

いう意思を持ち、受信料を負担してもいいと考える人たちは一体どのくらいいるのだろうか、ひいては、ネット活用業務の必須業務化という制度改革を行っても、受信料収入の安定化にどれだけ実効性があるのか、という疑問です。

WGでは山本隆司構成員から、NHKがネット活用業務にも受信料制度を導入する際には、理解を徐々に得るように努めるプロセスを経るべきであり、視聴者の意思の介在を強く求める考えが適切ではないかという意見が示されました。それを聞き、感じてきた疑問が解消されると同時に、2015年からNHKが標ぼうしてきた“公共メディア”の具体的な姿がシビアに問われる時代がいよいよ来るのだと思いました。つまり、仮にパソコン、スマホのみでNHKを視聴する人にも“放送の受信者共同体”を支える一員となってもらうためには、テレビ設置者以上にNHK側の説明責任と、納得感を得られるような対話の場が必要となってきます。それができなければ、今後一層テレビ離れが進む中、受信料収入は安定するどころかこれまで以上に厳しい状況に陥っていくことは目に見えています。海外の状況、テクノロジーの進化、視聴者のメディア接触の状況、さらに在り方検で再三指摘されているフェイクニュースなどのデジタル情報空間の課題を鑑みると、全世帯が何らかの形で等しく負担して公共放送を支えるモデルが合理的なようにも映ります。しかし、NHK側の姿勢が問われることなしに、そして視聴者・国民からの信頼なしに、日本においてはこうした議論は成立しない、そのことをこれまでのWGの議論はNHKに突きつけているともいえます。議論の傍聴を通じ、NHKの

一職員としてもそのことを深く自覚しました。

これまでの議論で十分に深まっていないと思われる論点についても指摘しておきます。第7回のWGの議論では、放送同時・見逃し配信であるNHKプラスが受信料負担の対象となるという想定で議論が行われていたように思います。ただ、現在のNHKプラスは一般の通信回線を使って提供するサービスであるため、30秒程度の遅れがあります。著作権や配信権などの関係で配信不可の番組や映像も存在し、画面には視聴できない旨を記す画面（通称“ふた”と呼ばれる）が表示され、視聴することができません。テレビのように録画機能を付加することもできません。そして何よりNHKの単独サービスであり、アプリをインストールしても、テレビのようにNHKと共に民放の番組を視聴することはできません。つまり、放送波を受信するテレビよりも、提供されるサービスは劣る部分が多いのです。内山氏からは、NHKから受ける将来の便益を考慮しながら、その差に対しては価格面で配慮する、いわゆる“第三种価格差別²⁰⁾”という考え方が理論上考えられるのではないかとの意見が述べられていました。こうした便益による価格差を考慮していくのか、それとも視聴の意思を示した段階で、テレビより劣るサービスが提供されるということを了解したとみなすのか。議論はまだ十分に深められていません。

そして、こうした視聴者目線の論点とワンセットで考えていかなければならないのが、放送の同時・見逃し配信を放送法上どのような位置づけとするのかです。現在、放送に課されているユニバーサルサービス義務や、様々な規律についてどう考えていくのか。こ

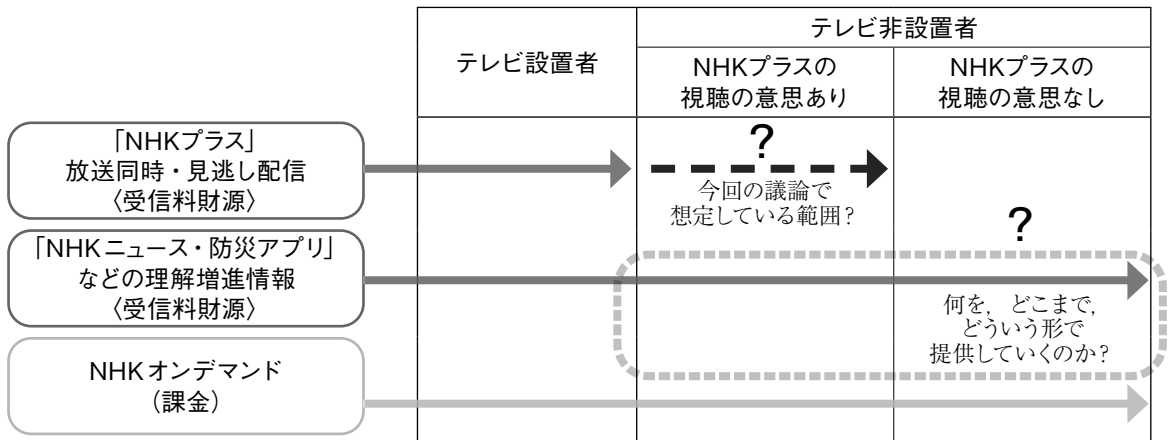
の論点は、在り方検の別会合²¹⁾で検討が行われている、放送局で整備・維持するコストが割高なミニサテ・小規模中継局エリアの放送ネットワークをブロードバンド網で代替していくという施策にも通じるものです。この論点を、あくまでNHK単独で捉えていくのか、それとも、放送全体として捉えていくのか。

これまで在り方検では、NHKについてはネット活用業務の必須業務化と受信料制度という観点から、放送ネットワークのブロードバンドによる代替は放送局のコスト削減という観点から、それぞれ部分的に議論されています。しかし、在り方検も開始してもう1年半になろうとしています。通信と放送を一体の伝送路として捉えていく伝送路ニュートラル、経路独立といった考えが議論でも頻繁に示されている中で、本質的で統合的な議論を期待したいと思います。

最後に、次回のブログにつながる論点を書いておきます。在り方検の問題意識として、喫緊の課題としてあげられているのは、デジタル情報空間におけるインフォメーションヘルスの確保です。NHKのネット展開には、日頃テレビを視聴しない人たち、もしくはテレビを設置していない人たちへの対応も期待されています。今後、仮にNHKプラスが制度的に視聴可能になったとして、それを能動的に視聴しようと考えないであろう人たちに対しても、何らかの便益を提供することが求められている、むしろそこをどうするかを、NHKも含めたメディア全体で考えることこそが、デジタル情報空間の課題を考える上では重要な論点だと私は考えています。

NHKは現在、ネットサービスにおいて、課金モデルのNHKオンデマンドの他、今回述

図 NHK ネット活用 必須業務化後の業務範囲は？



※このほか「NHKワールドJAPAN」「らじる★らじる」あり
※筆者の整理・作成

べてきた放送同時・見逃し配信であるNHKプラス、そして、テレビを設置しているないにかかわらず、広く情報や番組の内容が届けられるよう、「NHKニュース・防災アプリ」の提供や、「理解増進情報」という形でネットユーザーに見てもらいやすいコンテンツの開発・提供に取り組んでいます。こうした、受信料を負担しない人たちも含めた社会全体に対する便益を、受信料収入を使ってどこまで提供していくべきなのか(図)。そのサービスは必須業務なのか任意業務のままでの実施なのか。民放や新聞など民間事業者との関係はどうあるべきなのか。

次回のブログでは、引き続きWGの議論を整理しながら考えていきたいと思います。

注：

- 1) 「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」
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/digital_hososeido/index.html
- 2) 総務省・在り方検 公共放送WG第7回(2023年4月27日)

- 3) https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/digital_hososeido/02ryutsu07_04000369.html
- 4) 2023年5月9日現在
- 5) <https://factcheckcenter.jp/>
- 6) <https://factcheckcenter.jp/n/n0f5b0ae12e5c>
また、メディアコンサルタントの境治氏は、SNSで誤情報が投稿された背景に対する分析を自身が発行するニュースレターに記している
<https://sakaiosamu.theletter.jp/posts/094bf610-eed1-11ed-ae01-1919e8d2cb52>
- 7) ドイツでは2013年に受信機の有無にかかわらず、全世界から徴収を行う「放送負担金制度」が導入されている
- 8) 「これからの“放送”はどこに向かうのか? Vol.9」(『放送研究と調査』2023年3月号)では、公共放送WGの第4回までの議論を整理している
https://www.nhk.or.jp/bunken/research/domestic/pdf/20230301_7.pdf
- 9) 第7回は執筆時に議事要旨が公開されていなかったため、筆者自身のメモを参照
- 10) 民放連「NHK インターネット活用業務の検討に対する民放連の見解と質問」(2023年4月27日)
https://www.soumu.go.jp/main_content/000878381.pdf
- 11) NHK放送文化研究所編『NHKデータブック 世界の放送2023』(NHK出版)
<https://www.nhk.or.jp/bunken/book/world/2023.html>
- 12) 総務省・在り方検 公共放送WG第7回事務局資料(2023年4月27日) P2より抜粋
- 13) 最高裁判決(2017年12月)では、NHKの事業運営の財源を受信料によって賄う仕組みは、特定の個人、団体又は国家機関等から財政面での

支配や影響がNHKに及ばないようにし、現実にはNHKの放送を受信するか否かを問わず、受信設備を設置することによりNHKの放送を受信することのできる環境にある者に広く公平に負担を求めることによって、NHKがそれらの者ら全体により支えられる事業者であるべきことを示すもの、となっている。

- 13) 放送法第83条(広告放送の禁止)「協会は、他人の営業に関する広告の放送をしてはならない。」
- 14) 放送電波を暗号化し、解読する装置がないとテレビを見られないようにすること
- 15) https://www.soumu.go.jp/main_content/000880474.pdf P7-8
- 16) 民放連、日本新聞協会からは必須業務化について異を唱える意見が出ており、すでに民放連からは公共放送WG第7回で意見書が提出されている。今後、再度検討される予定
- 17) 総務省・在り方検 公共放送WG第7回事務局資料P16を参考に筆者が作成
- 18) 現在はネットに接続可能なテレビ(コネクテッドテレビ)が出荷の主流であるため、厳密には専用端末とはいえないが、チューナー内蔵(外づけも含む)という点で、パソコンやスマホとは異なる
- 19) 将来の利用可能性を保持することから発生する価値のこと
- 20) 年齢や性別等、消費者の特性によって異なった価格づけを行うこと。学割やシルバー割引、レディースデー割引など
- 21) 総務省・在り方検「小規模中継局等のブロードバンド等による代替に関する作業チーム」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000795321.pdf

検)の「公共放送ワーキンググループ(以下、WG)」で行われた受信料制度議論についてまとめました¹⁾。そこでも紹介しましたが、4月27日に民放連は、「NHKインターネット活用業務の検討に対する民放連の見解と質問について²⁾」をWGに提出しています。そして5月19日には日本新聞協会メディア開発委員会(以下、新聞協会)も、「NHKインターネット活用業務の検討に対する意見³⁾」を提出しました(以下、「意見書」と総称)。

両者の意見書には、NHKが受信料財源によるネット展開を拡大することや、現在の任意業務を必須業務化することへの懸念が示されています。こうした中、5月24日、NHKの稲葉延雄会長は定例記者会見で、インターネットの世界でも放送と同じような役割を果たしていきたい、と必須業務化への意欲を示しました。同月26日のWG⁴⁾ではNHKが報告を行う予定になっていますので、2回目の今回は、その報告前に、民放連と新聞協会が公表した意見書のポイントをまとめておきたいと思います。

1. 6つの項目

意見書では、民放連は13、新聞協会は10の質問をあげています。1つ1つの質問文が比較的長く、中には200字近いものもあります。少なくとも私は、文章をそのまま読んだだけではなかなか理解が進まなかったもので、質問内容を6つの項目に分けて整理してみました(表1)。

この6項目に従い、民放連と新聞協会のそれぞれの質問を整理したのが表2です。この図に沿って、両者の主張を見ていきたいと思えます。

#483

NHKを巡る政策議論の最新動向②

民放連・日本新聞協会の主張は？

(2023年5月25日掲載)

はじめに

「NHKを巡る政策議論の最新動向」の1回目は、総務省「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

表 1 民放連・新聞協会の意見書の論点

<ol style="list-style-type: none"> 1 NHKのネット活用業務拡大と「情報空間の健全性」との関係 2 ネット活用業務を中心としたこれまでのNHKの取り組みの検証 3 ネット活用業務の必須業務化に伴う民間事業者への影響 4 NHKの説明責任 5 制度改正への疑問（必須業務化・受信料制度・義務・規律） 6 政策議論の今後
--

※筆者の整理・作成

表 2 民放連・新聞協会の意見書の概要

	意見書の質問項目	民放連	新聞協会
1	「情報空間の健全性」との関係	必須業務化でなぜ健全性が高まることになるのか？	ネット業務拡大はどのように健全性確保につながるのか？
2	これまでの取り組みの検証	第3回会合ヒアリングにおける民放連の考え*への見解は？ (*公正競争を阻害しないため、理解増進情報を拡大解釈しない、ネットオリジナルコンテンツは制作しない、広告収入を得ない、予算に厳格な歯止めをかける)	これまでのネット活用業務は情報空間の課題解決にどの程度寄与？ 理解増進情報にオリジナルコンテンツも多いが問題は？ 受信料非支払者も対象の理解増進情報と受信料制度との整合性は？ 道半ばの三位一体改革（業務・受信料・ガバナンス）の検証は？
3	民間事業者への影響	受信料財源の動画事業者が新設されかねないことの意味と是非	NHKのネット活用業務拡大はメディアの多元性にどの程度影響？ 収支を勘案して行う他の報道機関との公正競争が困難に？ 新聞・通信社・民放以外への影響は？ヒアリングの必要性は？
4	NHKの説明責任	対象業務が抽象的では公正競争の議論も抽象的にしかならない	まずNHKがネット活用の具体的な業務構想を示すべき 任意業務のままではどのようなデメリットがあるのか？
5	制度改正への疑問①必須業務化	視聴者・国民にとって何が変わるのか？ 「任意業務」「必須業務」の定義は？ ネット活用業務を任意と必須に区分するのか？どう規定？	具体的に業務展開はどう変わるのか？何がNHKに可能になるのか？
	②受信料	ネット視聴、端末課金と受信料制度の整合性は？ 現行制度継続が前提なら、ネット活用業務は付随的に限定？	
	③義務・規律	必須業務化によってNHKが負う義務・規律は何を想定？ 放送法でネット配信を放送のように規律していくのか？	
6	政策議論の今後	放送法の外側にあるネット配信全般の検討は行うのか？	放送の持つ公共性とネット空間の公共性の違いは？ 通信・ネット領域を放送法で規定可能？放送制度の枠を超える議論は？

※筆者の整理・作成

2. 両者共通の主張

まず民放連と新聞協会がおおむね同じ主張をしていると思われたのが、1.「NHKのネット活用業務拡大と「情報空間の健全性」との関係」、4.「NHKの説明責任」、5.「制度改正への疑問①必須業務化」、6.「政策議論の今後」です。それぞれ見ていきます。

改めて確認しておく、在り方検の問題意識の前提にあるのは、課題が山積するデジタル情報空間におけるインフォメーションヘルスの確保です。WGでも、NHKには先導的な役割を期待するという方向で議論が進んできました。しかし、民放連および新聞協会は、NHKのネット活用業務の拡大は、どのように「情報空間の健全性」の確保につながるのか、必須業務化でなぜ健全性が高まることになるのか、という根本的な疑問を投げかけています。

そして両者とも、もしネット活用業務の拡大や必須業務化の議論を進めるのであれば、まずNHK自らがネット上で具体的にどのような業務を行おうと考えているのかを説明すべきであると主張。その上で、そうした業務がネット上でもたらす効果や市場への影響を検討するというのがあるべき議論の順序ではないか、としました。民放連からは、対象業務が抽象的なままでは公正競争の議論も抽象論になってしまう、との指摘もありました。新聞協会からは、そもそもなぜネット活用業務が任意業務ではだめなのか、NHKにはその理由を説明してほしいという要望もありました。NHKは2022年11月、第3回のWGで報告を行っていますが、両者の質問からは、NHKの報告内容に納得できていなかったことがうかがえます⁵⁾。

また、仮に制度改正が行われ、NHKのネット活用業務が必須業務化したとして、具体的にNHKの業務展開はどう変わり、ひいては視聴者・国民にとって何が変わるのか、という質問もありました。また民放連からは、もしもネット活用業務を区分し、一部を必須業務、残りを任意業務とする場合は、どのように規定するのか、という質問もありました。

WGの今後の議論の範囲や進め方についても、民放連と新聞協会は同じ問題意識を持っていると感じました。NHKのネット活用業務の必須業務化を検討するということは、NHKにとどまらず、デジタルプラットフォーマーも含めた事業者がユーザーに対して持つ情報空間の健全性確保の責務や、ネット空間における公共性のあり方を考えることにも通じるとし、そうした「放送法の外側にあるネット配信全般についての検討」(民放連)や、「放送制度の枠を超えた議論」(新聞協会)を行うつもりはあるのかが問いかげられました。

以上を見てくると、意見書はあくまでWG宛てですが、質問の多くはNHKに対しても向けられていることがわかります。

3. 新聞協会の力点

ここからは民放連、新聞協会の主張の力点の違いを見ておきたいと思います。まず、新聞協会の質問書からは大きく2つの主張が読み取れます。1つは、2.のNHKのこれまでの取り組みに対する検証をしっかりと行うべき、という要望、もう1つは、3.のNHKのネット活用業務拡大は民間の報道機関の公正な競争を難しくさせるのではないかと懸念です。意見書では、検証の要望につ

いては3つの質問で、公正競争への懸念は4つの質問で自らの考えを示しています。これらの質問に通底する意識が次の文章からも読み取れます。「NHKのネット業務拡大が情報空間全体の改善にどの程度寄与するか、その効果が他の報道機関などに与える悪影響より優先されるのかを示すべき(中略)。一度棄損されたメディアの多元性や言論空間が元の姿を取り戻すことは難しく、そうした点に留意した議論が行われるべきだ」⁶⁾。

NHKは現在、受信契約者であるかどうかにかかわらず誰でも視聴することができる、「理解増進情報」と呼ばれる番組関連情報・コンテンツをネット上で展開しています。新聞協会は、この内容について、オリジナルコンテンツが多いのではないかと、また提供方法については受信料制度上問題がないのか、それぞれ検証すべきではないかと主張しています。具体的なサービスとして「NHKニュース・防災アプリ」「NHK NEWS WEB」「NHK政治マガジン」をあげていることから、これらのサービスを特に問題視していることがわかります。

4. 民放連の力点

民放連は13の質問を提出していますが、そのうちの大半が放送制度に関する内容でした。質問のベースには、これまでNHKは、「放送」を規律するための放送法のもとで、それと矛盾しない形でインターネット活用業務を広げてきたが、「今般のWGの議論は、この従来の枠組みを一気に超えていこうとしている」のではないかと、という問題意識があります⁷⁾。意見書で民放連があげた放送制度のうち、受信料に関しては意見書提出後に

開催されたWGの第7回で議論されていました⁸⁾ので、ここでは義務・規律に関する質問について触れておきます。

民放連は今回の意見書のみならずWGの発言においても、NHKのネット活用業務の必須業務化をきっかけに、「放送」全体の枠組みにも何らかの制度変更が及ぶ可能性がないかという懸念もあり、以前から敏感に反応してきました。民放はこれまで、ネット配信は放送制度のもとで行うサービスとは異なり、あくまで個別の局によるビジネス領域であるというスタンスで取り組んできています。しかし、もしもそれが「放送法において、インターネット配信を放送のように規律する考え」となると、今後のビジネス展開にも影響が及びかねません。そうした意味でこの点は、二元体制の一翼である民放特有のテーマであるともいえます。

5. 意見書公表が意味するもの

今回意見書として示された民放連と新聞協会の主張には、過去半年間に開かれた7回のWGで、論点化され議論されてきたことも数多く含まれています。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」に設けられた「公共放送の在り方に関する検討分科会⁹⁾」でも、NHKのネット活用業務について議論が続けられてきました。にもかかわらず、ここにきて、こうした質問が提出されたということは何を意味するのでしょうか。

1つ目は前述した通り、当事者であるNHKの姿勢が問われているのだと思います。NHKがまず主体的にネット上でどのような役割を果たしたいのか、その考え方や具体的な業務内容を示すべき、という意見は、民放連、

新聞協会からだけでなく、複数の構成員からも出されています。NHKはこれまで、まずはWGでの議論を待ちたい、というスタンスを示してきました。これまでのWGの議論、そして民放連や新聞協会の意見書を受け、5月26日のWGではどのような内容の報告を行うのか。改めてNHKの姿勢が問われることになるでしょう。

2つ目は、NHKのネット活用業務の拡大や必須業務化を少しでも先送りさせたいという、民放連、新聞協会の思惑ではないかと思います。放送や新聞といった伝統的なメディア企業は、公共放送であるNHKと同様、人々の知る権利に奉仕し、民主主義を支え、文化の発展を担ってきた存在です。在り方検討の議論では、デジタル情報空間の課題への対応は待たないである、とか、外資系のデジタルプラットフォーマーが存在感を増す中で国内の事業者同士が争っている場合ではない、という問題意識が示されていますが、こうしたテーマに、民放も新聞も、時に私企業としての利害を超えて解決策を検討する議論に参画する責務があると私は思います。一方で、民放や新聞の経営の立場に立って考えてみれば、NHKも含めて、ライバルになり得る事業者は1つでも少ないほうがいいし規模も小さいほうがいいというのも当然の発想です。既存事業の落ち込みとネット上のビジネスの伸び悩みの状況が一層深刻になる中、“あるべき論”を振りかざすだけでは議論は前に進まなくなってきたということだと思います。

WGでは、何度も確認されている通り、インターネット時代のNHKの役割、ネット業務の範囲、公正競争のあり方、財源・受信料

問題をひと通り議論し終わったあと、改めて積み残された論点を議論していくことになっています。今後、どういう進め方をしていけば建設的な議論ができるのでしょうか。

民放連、新聞協会が共に疑問を投げかけていた通り、デジタル情報空間における健全性の確保と各メディアの役割という議論は、NHKだけでなく、放送法の枠を超える議論です。公共放送WGと並行して別な会合でも議論を進め、WGの議論と接合させながら改めてNHKの役割や業務を考えていく、そうした議論の設計も必要なのではないかと思えます。

また、NHKが主語の議論になると、どうしても民放・新聞とNHKの関係が「競争」の観点一辺倒の議論になりがちです。もちろん、公正競争の議論はWGでもさらに具体的に進めていくことにはなりますが、一方で、「協調」「連携」の観点からの議論をどのように進めていくのかも考えていかなければなりません。今回の両者の意見書には出てきませんでしたが、過疎化や地域経済の衰退に悩む地域を基盤にしたローカルメディアの状況は、東京や全国を基盤とするメディアよりもさらに深刻です。こうした地域に地盤を置くローカル局、ケーブルテレビ、コミュニティ放送局、地方紙などのローカルメディアを支えるための協調や連携を、NHKはどう進めていくべきか。受信料を財源にした何らかの枠組みを作っていくことはできるのか。このことは、今回のWGの議論の主舞台であるネット空間にとどまらず、幅広く考えていかなければならないテーマだと思います。そのためには、NHKを主語にするのではなく、地域メディアが主語になる議論をしていく必要があ

るはずです。

現在示されているスケジュールでは、WGは2023年夏にとりまとめを発表することになっています。今後、どこまで議論は深まっていくのか。引き続き注視し、ブログを執筆していきたいと思います。

注：

- 1) <https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/2023/05/18/>
- 2) <https://j-ba.or.jp/category/topics/jba105989>
- 3) <https://www.pressnet.or.jp/statement/20230519.pdf>
- 4) https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/digital_hososeido/02ryutsu07_04000377.html
- 5) 第3回のNHKの報告とそれを受けた議論について詳しくは……
<https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/2023/01/25/>
- 6) 注3のP1
- 7) 注2のP2
- 8) 公共放送WG第7回の議論の内容については注1を参照
- 9) 「公共放送と受信料制度の在り方に関するとりまとめ」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000733495.pdf

#488

NHKを巡る政策議論の最新動向③

NHKのネット活用業務の必須業務化に向けた説明に質問相次ぐ

(2023年6月7日掲載)

はじめに

5月26日、NHKは総務省「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、WG)」第8回会合において、現在は任意業務として行っているインターネット活用業務(以下、ネット活用業務)について、今後は必須業務化を前提に考えたいという意味を表明しました¹⁾。そして、必須業務の範囲については、「[放送と同様の効用]をもたらす範囲に限って実施していくのが適切²⁾」との説明を行いました。

NHKの説明の詳細については後ほど詳しく触れますが、説明のあとに行われた約80分間の議論では、NHKに対して構成員たちから数多くの厳しい質問が投げかけられました。「質疑がかみ合っていない、(NHKは)必ずしも答えていないところというのは多々見受けられます³⁾」との指摘もあり、WGでは構成員の質問を整理した上で、再度NHKに回答を求めることになりました。

WGの3日後の同月29日には自民党の情報通信戦略調査会が開かれ、NHKは同じテーマでヒアリングを受けました。調査会は非公開で行われましたが、NHKはWGの質疑で述べた内容よりも踏み込んだ見解を述べたという内容が新聞で報じられました⁴⁾。そして、6月7日午後開催される在り方検の親会では、再びNHKによる報告が行われます。また同日午前にはWGも開かれ、NHKのネット活用業務の必須業務化に対して懸念を述べてきた民放連と新聞協会が主張を述べることになっています。

以上のように、NHKを巡る政策議論は急ピッチで進んでいますが、こうした最中に発覚したのが、現在は業務として認められていないBSの同時配信の開発に向けた設備整備費用として、2023年度の予算に約9億円

を計上することを決定し、その後、調達や契約の手続きを進めていたという問題です。NHKは5月29日、予算・事業計画との明確な関係性について内外に十分な説明が行われないまま手続きが進められていたことは適切でなかったとして、必要な是正措置をとったことを総務省に報告しました⁵⁾。総務省は「NHKにおける契約手続きその他の意思決定のプロセスについて、ガバナンスの面で再確認」を期待するとのコメントを発表。NHKは今後、会長直下に弁護士等からなる検討会を設置し、改革を行っていくとしています。ネット活用業務の必須業務化に向けた議論が大きく注目され、また、それを審査・評価するためのNHK内部のガバナンスの強化が問われている中で、なぜこのような事態が起きてしまったのか。NHKは言葉を尽くして説明していく必要があります。

いずれにせよ、NHKのネット活用業務の必須業務化というテーマは、視聴者・国民の負担、今後の日本社会におけるNHKや放送メディアの姿、デジタル情報空間における課題解決のあり方など、非常に多くの重要な論点が複雑に絡み合ったものであることは言うまでもありません。本ブログでは政策議論にできるだけ並走しながら論点を整理し、今後の議論を読み解くための視座を示していきたいと考えています。第3回の今回は、WGにおけるNHKの説明と、その後の構成員の意見・質問の内容を論点別に私なりに整理します。なお、NHKが回答した内容については、前述したように、再度NHKに回答する機会が与えられることになりましたので、その際にきちんとまとめたいと思います。

1. NHKの説明の概要

NHKが第8回会合で示した資料は、NHK自身が「すでに報告をしている内容も多く含まれている」と前置きで語ったように、2022年11月の第3回で報告した資料をベースに作成されたものでした⁶⁾。その資料をもとに、NHKはまず、視聴者・国民のメディアへの期待を踏まえてNHKの進むべき道を考えるのが適切である、という認識を改めて示しました。そして、ネット活用業務の必須業務化については、視聴者・国民からの期待が高い「情報空間の参照点」となるような信頼できる基本的な情報の提供と、新聞や民放などの「信頼できる多元性確保」への貢献を基本的な考え方としていることを述べました。その上で今回は、▶業務範囲、▶ガバナンスのあり方、▶負担のあり方、▶（情報空間全体の）多元性確保への貢献、の4点について説明しました。以下、それぞれについて、NHKの説明とそれに対する構成員の主な意見もしくは質問を対照させて見ていきます。なお、本ブログの執筆時点では総務省のウェブサイトに議事録が公開されていないため、構成員の発言は筆者のメモからの意識であることをあらかじめお断りしておきます。

2. 必須業務の範囲と規律のあり方

* NHKの説明

図1⁷⁾は、NHKが今回初めて示した必須業務の範囲に関する考え方です。ネット活用における必須業務の範囲は、「放送と同様の効用」をもたらすものに限って実施していくことが適切であるとし、放送の同時・見逃し配信ならびに放送と同一の情報内容を多元提供する報道サイトを基本とする、との考えを

図1 ネット活用業務を必須業務化する際の考え方

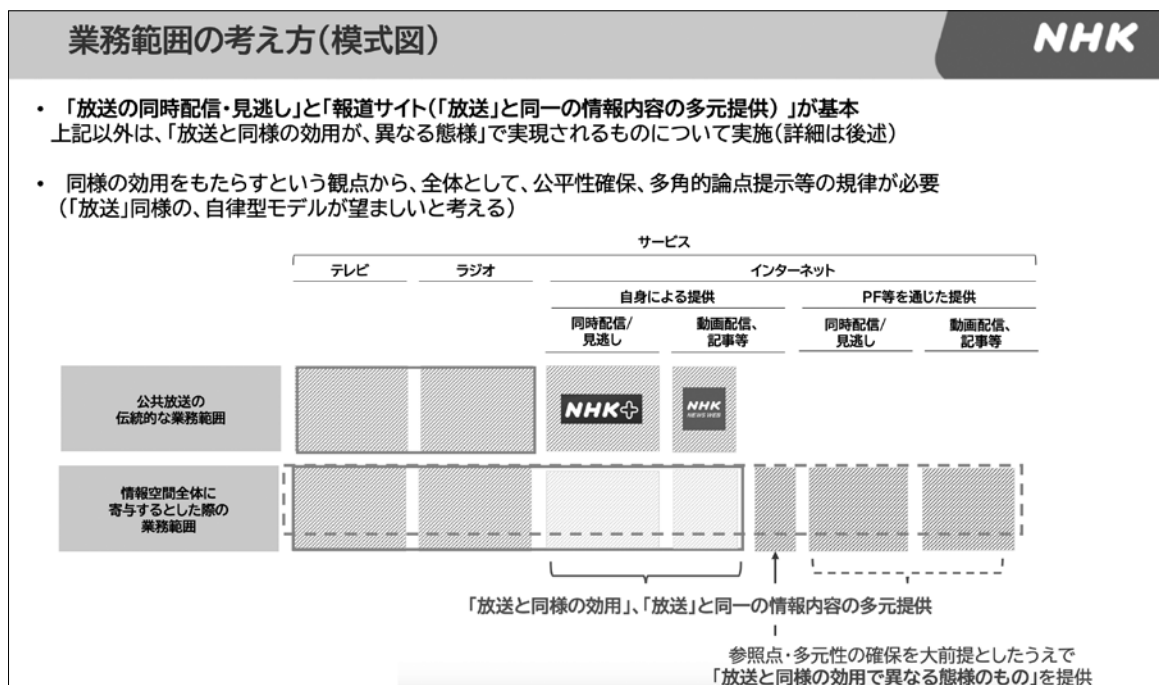


表 NHK が示した「放送と同様の効用で異なる態様のもの」の具体例

内容例	問題意識	取り組み内容
1 一望・連続再生	ネット特有の“分断”などの課題	関心の幅を広げる「ネット上の総合編成」的UIの開発
2 災害マップ	放送では提供できる災害情報が限定	災害情報の自分事化で「避難のスイッチ」機能を向上
3 教育コンテンツ展開	デジタル化で懸念強まる教育格差拡大	双方向性を積極的に活用した「多様な学びの場」の運営
4 国際向けネット配信	OTT ⁹⁾ やSNSの影響力が増大	日本への理解促進に寄与する「国際発信の多様化」の模索

※筆者の整理・作成

示しました。理由としては、視聴者・国民の間には、新聞や民放などの伝統メディア全体への期待が高いということを踏まえたとしています。

また、「放送と同様の効用で異なる態様のもの」についても一部必須業務にすることが考えられるとしました。「異なる態様のもの」、つまり、放送と同一の内容ではないけれど同様の効用をもたらすものですが、それは何を

指すのでしょうか。NHKは4つの例を示しながら説明を行いました。表はその4例について、NHKの資料と説明をもとに、問題意識と具体的な内容に分けて私なりに簡略化して示したものです。詳細はNHKの報告資料⁸⁾をご参照ください。

また、NHKはプラットフォーム等を通じた提供も含めて、サービスの横幅が広がることがある一方で、縦幅が縮まることも示唆して

おり(図1の点線で囲った部分)、今後一層、NHKとして経営資源の選択と集中を行っていくことを強調しました。

NHKは必須業務化した際の規律のあり方についても触れています。ネット活用業務が必須業務となった際には、「全体として、公平性確保、多角的論点提示等の規律が必要」であり、「放送」同様の、自律型モデルが望ましいと考える」と述べました。

* 構成員の意見・質問

NHKが必須業務の範囲は、「放送と同様の効用」をもたらすものに限るとしたことについて、構成員からの意見が相次ぎました。まず、穴戸常寿構成員からは、「放送と同様の効用が一体何なのかについて、個別案件を説明し、NHKの独りよがりではなくファクトデータに基づく裏づけがあるということは非常に重要。ただ、ネット活用業務を必須業務化することで、全体像として何を目指しているのかを発信してほしい。どこかのタイミングで示してもらいたい」とのコメントがありました。大谷和子構成員からも、「NHKは放送と同様の効用という言葉を使っているが、国民・視聴者にとってどんな効用があるのか、必須業務とすることの意義について、NHK自身の言葉で聞きたい」と、同趣旨のコメントがありました。落合孝文構成員からは、「ネット活用業務においても放送と同様の効用という提起だったが、電波で情報発信していた時代の放送に社会的に求められるものと、ネット社会で情報が氾濫する中で求められる役割については、実態が変わっている部分もあるのでは」という問題提起がありました。

放送と同様の効用で「異なる態様のもの」に関する意見や質問も複数ありました。その多くが、NHKが任意業務として、受信契約の有無にかかわらず広くネット上で展開してきた、番組の周知・広報、ニュースを深掘りするテキスト記事などの「理解増進情報」についてでした。「これまで理解増進情報については、なしくずし的な拡大ということを民放連や新聞協会が懸念してきたが、「放送と同様の効用」と理解増進情報とはどういう関係にあるのか?」(落合構成員)。「理解増進情報は廃止になって、「放送と同様の効用で異なる態様のもの」に衣替えしていくのではないか。その際に、これまで言われていた「歯止めがない」という問題と同じ問題が発生するのでは?」(曾我部真裕構成員)。このほか、「これまでの理解増進情報の中で、公共放送に関する理解を深めてもらうものや公共放送への誘引についてはどう考えているのか」(瀧俊雄構成員)といった質問や、「現在の任意業務における費用は190億円強で行っており、多くは放送との共通費であると理解しているが、純粋にネット業務にかかっている費用はどのくらいか? また、この先、どのくらいの額を想定しているのか?」(内山隆構成員)といった質問もありました。また曾我部構成員からは、「成長性は低いが公共性が高いアーカイブの提供についてはより積極的に必須業務に位置づけていくことが求められるのではないかと」といった意見もありました。

また、ネット活用業務が必須業務化された場合、ネット業務においても放送と同様の規律が用いられるのか、という点についての質問も相次ぎました。まず具体的な内容とし

では、「NHKプラスは現状ですべての番組が流されているわけではないが、必須業務化した際には全部流す方向で考えられているのか？ またBSについてはどう考えているのか？」(長田三紀構成員)、「ネット必須業務化に関して、あまねく受信義務についてはどう制度として整理していくのか？」(内山構成員)、「番組編集準則やあまねく受信義務、放送番組審議会、重大事故報告などの放送法の規律がネット活用業務にかかることを考えた場合、NHKが業務を行う上で支障はあるか？」(山本隆司構成員)という質問がありました。林秀弥構成員からは質問ではなく、「ネット上の規律を法的に措置するということには慎重であるべき。協会内部の自主自律にとどめることが妥当」という意見が述べられました。

3. ガバナンスのあり方

NHKのネット活用業務が必須業務になったとして、民間事業者との公正競争を確保するという観点から、どのような内容のサービスをどのくらいの費用をかけて行うのか、事前の審査や事後の評価の仕組みはどうあるべきか、そして国はどこまでその仕組みに関わるべきなのか。このテーマについては、これまで約半年行われてきたWGの議論でも多くの時間が割かれてきました。中でも、構成員たちの関心が高かったのが、経営委員会を軸とした組織のガバナンス強化にNHKがどう取り組むかという点でした。NHKの取り組みの中身によって、審査や評価に関する国の関与の度合いが異なってくるためです。議論では、国の関与を強めるよりも、できる限りNHKの自発的な取り組みに期待したい、という声が

多かったように思います。では、NHKはどのような説明を行ったのでしょうか。

* NHKの説明

NHKはネット活用業務が必須業務となった場合、放送各波と同様に、毎年度の予算・事業計画で規模、内容を示すことになるのではないかと述べ、現在の放送同様のガバナンスを想定していると発言しました。また、一定の規模の新規サービスを始めるにあたっては、経営委員会の監督のもと、サービスの公共性が市場影響などを上回るかどうかを審査する、BBCで実施中の「公共価値テスト」のようなものを事前に実施した上で業務範囲に追加していくことも検討したいと述べました。「公共価値テスト」は、サービスの公共性が市場影響を上回るかどうかを審査するテストで、イギリスの公共放送BBCが実施しています。加えて、BBCは全体状況の変化に合わせ、民間企業との公正競争が確保されているかどうかを数年に一度チェックする「競争レビュー」を行っていますが、それと同様なものを行うこともあり得るのではないかとしました。

* 構成員の意見・質問

林構成員からは、「BBCがこうだから日本も右にならえ、ということにはならない。総務省内に市場検証会議のようなものを立ち上げて、定点観測的にレビューを行うべき。今回の説明で書かれている程度のことでもし競争ルールをすますというのであれば、懸念を払拭するのは難しいし賛同しがたい」と厳しいコメントがありました。また、林構成員は、事前のチェックに関しては「メディアを

巡る市場構造の激変の可能性をはらむ制度改正が行われようとしているときに、チェックやガバナンスを当事者による強化だけに委ねていいのか」「必須業務化するのであれば、執行部をチェックする経営委員会による監督と機能強化はマストだがそれでは足りない。少なくとも最初の数年間は費用の上限も含め、現在の実施基準を作成して総務省のチェックにかけるべき」とも発言。そして「総務省といっても電波監理審議会の諮問と議決というプロセスを踏むので、いわゆる政治色が入ることはないだろう」と付け加えました。

宍戸構成員からも、「従来のガバナンスで本当に十分なのか、どういう工夫をするつもりなのかははっきりしないと、外からの強い枠組みを考えていかざるを得ない。電波監理審議会もしっかりした組織だが、政府の監督が及ぶことはやはり慎重な配慮が必要。自律的な判断をNHKが行い、それを外から評価する形でないとうまく回らない。だからこそ経営委員会制度があるのだが、WGの議論の温度感が経営委員会にきっちり伝わっているのか気になっている」という厳しいコメントがありました。曾我部構成員からも、「一般的なNHKのガバナンスで処理していくということになると、個別のネットのコンテンツに対する批判があることを考えると、経営委員会でそれをチェックするというのは難しいのではないかと。特別なガバナンスが求められてくるのではないかと」の指摘がありました。

4. 負担のあり方

この論点についても、WGではこれまで多様な角度から議論が行われてきました。その結果、テレビを所有しておらずNHKと受

信契約を締結していない人についても、アプリをインストールし、個人情報の入力など、何らかの強い利用の意思を示した場合には受信契約の対象になり得るのではないかと、という一定の方向性がみられていたと思われます¹⁰⁾。

* NHKの説明

NHKが示した考え方も、これまでのWGでの一定の方向性と近いものと言っています。NHKは、「多機能端末であるスマートフォンを保有しただけで、現在のテレビ受信機のように扱うことは選択肢には入らない」とした上で、「公平性、公平負担の観点から、同様の効用が得られているのであれば、同様の負担を頂くのが適当ではないかと述べました。そして制度的には、「受益感」が無い“所有即契約”ではなく、“受益感”が公平性を上回る有料契約＝“サブスク”でもない形」であるとし、詳細は詰めていく必要があるとしました¹¹⁾。

* 構成員の意見・質問

この論点については、WGの一定の方向性と近いものだったこともあり、ほとんど意見はありませんでしたが、山本構成員からNHKに対し、法制度を今後WGで議論していく上で、実務上留意してほしい要望や積極的な考えはないかと、との問いかけがありました。

5. (情報空間全体の) 多元性確保への貢献

* NHKの説明

NHKからは、具体的な内容として大きく2つの方向性が示されました。1つは、新たに

取り組みが始まっている。伝統メディアによる情報空間全体の多元性確保に向けた動きへの貢献(図2)¹²⁾、もう1つが放送分野における貢献です。こちらは、民放があまねく受信努力義務などを遂行するにあたり、NHKは必要な協力をするよう務めなければならないという改正放送法の内容を意識したものであると思われます。具体的には放送ネットワークの効率的な維持・管理、日本のコンテンツ産業の後押しや放送ソフトウェア開発等をあげていました。

* 構成員の意見・質問

内山構成員からは、「民放ローカル局の番組の配信としてNHKプラスへの参加を考えた場合にNHK側は協力可能か? どういった形の供給が可能か? 視聴者に見える表舞台

ではなかなか難しいという感じもするが、例えば(ユーザーにコンテンツをスムーズに届けるためのキャッシュサーバーのネットワークである:筆者注)CDNのようなバックヤードの部分で協力するということはありえるのか?」「国際展開において、日本のコンテンツホルダーやIP(知的財産)ホルダーとの協力への展望はあるか?」といった具体的な質問がありました。さらに「2040年におけるNHKの競争相手は誰だと考えているのか?」という問いかけもありました。曾我部構成員からは、「多元性確保について必須業務として取り組むのであれば、案件があってそれに個別ベースで取り組むというのではなく、NHKが計画性をもって戦略的に施策を考えるというのがあるべき姿ではないか」との指摘がありました。

図2 NHK 説明資料: 多元性確保への貢献

(情報空間全体の)多元性確保への貢献

- 国内外で、情報空間全体の多元性確保等に資する、新聞、民放、公共放送という伝統メディアによる協力体制が築かれはじめている。このようなさまざまな取り組みに、積極的に貢献していきたい

(さまざまな事象・事例イメージ)

トラステッド・ニュース・イニシアティブへの参加

- 有害な偽情報・誤情報に関する知見や対策方法を共有する国際的なメディアネットワーク
- BBCやワシントン・ポストなど欧米の主要メディアや、大手ITプラットフォーム企業が連携し、2019年に開始
- NHKは2022年から参加している

出典: <https://www.bbc.co.uk/beyondfakenews/trusted-news-initiative/about-us/>

ニュースコンテンツの“対価”を得る法的枠組み確立へ協力・貢献(オーストラリア等)

- いわゆる大手ITプラットフォーム企業を対象に、新聞、民放、公共放送などの報道機関への正当な対価の支払いなどを義務付ける規律を策定
- メディア環境の激変の中で、情報空間の課題に伝統メディアが共闘して対応した

出典: <https://www.accc.gov.au/by-industry/digital-platforms-and-services/news-media-bargaining-code/news-media-bargaining-code>

(参考)オリジネーター・プロフィール技術(最新技術により情報空間の信頼性向上へ)

OP技術とは — OP技術と利用者との関係

OPは、あくまでコンテンツ発信者情報を伝達させる技術です。第三者機関による認証を受けたり、主要な権利関係に属する企業などが利用することを想定しており、メディアや広告主の経営体制を行うものではありません。

⇒情報空間全体の信頼性、透明性を高めていく技術開発については、ぜひ積極的に貢献していきたい

出典: 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(第18回)「Originator Profile 概要説明資料」

出典: 公共放送WG(第8回)NHK説明資料より抜粋

おわりに

今回のブログは、NHKの説明とそれに対する構成員の意見や質問を整理してまとめ、できるだけWGの議論の雰囲気や伝えられたいと思いましたが、いかがでしたでしょうか。80分の議論の最後には三友仁志主査から、「NHKには情報空間の健全性やメディアの多元性多様性を維持するために、ネット活用に向けた日本のリーダーとしての^{きょうじ}矜持を伺いたかった」「NHKに関する様々な懸念が示されているところ。ぜひNHKにはそれらを自らが払拭する一層の努力を期待している」との重い言葉が投げかけられました。

WGや在り方検の親会の議論は、今夏のとりまとめに向けたラストスパートに向かっています。今後も引き続き議論に並走しながら、論点を整理し、議論における課題があれば、その都度指摘していきたいと考えています。

注：

- 1) 総務省・在り方検 公共放送WG第8回NHK説明資料(2023年5月26日)
https://www.soumu.go.jp/main_content/000882687.pdf
- 2) NHK 井上樹彦副会長の発言
- 3) 三友仁志主査の発言。その他、落合孝文構成員からも同様の発言があった
- 4) 複数の新聞報道によると、ヒアリングにおいてNHKは、必須業務化後は、ネット活用業務は「映像と音声に伴うものに純化したい」とし、テキスト情報のみの報道については、今後見直す可能性についても触れたとのこと
- 5) https://www.nhk.or.jp/info/otherpress/pdf/2023/20230530_1.pdf
- 6) 公共放送WG第3回のNHKの報告内容については下記で詳細を記載している
<https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/100/478763.html>
- 7) 注1のP11より抜粋
- 8) 注1のP13～16参照
- 9) オーバーザトップの略。ネット回線を通じてコンテンツを配信するストリーミングサービスのこと
- 10) 議論の詳細については……

<https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/2023/05/18/>

- 11) 注1のP20～23参照
- 12) 注1のP25より抜粋

#495

NHKを巡る政策議論の最新動向④

いまNHKに何が問われているのか

(2023年6月26日掲載)

はじめに

本ブログでは、「NHKを巡る政策議論の最新動向」と題し、NHKのネット活用業務の今後に向けた議論を中心に整理しています。今回はその4回目です¹⁾。

ブログの当初の目的は、総務省「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)」で行われている議論をできるだけわかりやすく整理することでした。しかし、NHKにおいて、現在は認められていないBS番組の同時配信を名目とする不適切な設備調達の手続き(以下、BS同時配信設備調達問題)が進められていた事案が明らかになったり²⁾、自民党の情報通信戦略調査会(以下、自民党調査会)において非公開で行われたヒアリングでNHKが答えた内容が公共放送WGの説明より踏み込んだ内容であると新聞で報じられたり³⁾、NHKによる“日本の放送業界への貢献”という観点から放送業界のプラットフォーム(以下、PF)について検討するタスクフォース(以

表1 NHKのネット活用業務を巡る最近の主な動向

(① BS 同時配信設備調達問題 ②必須業務化 ③民間協調領域)

①	4月24日	NHK理事会	2023年12月の稟議で、2024年度からNHKプラスでBS番組の本格配信を前提とした設備整備事業を承認した事案があったことが報告された。内部調査の結果、制度・規律に抵触している疑いが濃いと判断されたため、会長から正式調査と関連業務の業務停止が指示された
①	5月15日	NHK理事会	BS同時配信設備調達問題について、法務部からは現段階で違法性を疑われる支出はなく、変更不可能なのは契約解除が現実的であり、経営委員会(以下、経営委)や国会の承認を得ていない今回の業務執行は役員の実務義務に抵触しうるとの判断が示された。内部監査室からは、稟議で役員が承認する際、実施基準との整理や対外的な説明などのリスクに対する認識が不足した点に課題があった等の報告があった。会長から稟議の目的変更の実施と執行の再開、再発防止策の検討等が指示された
①	5月16日	NHK経営委員会	会長および執行部から経営委に対し、BS同時配信設備調達問題が報告された。会長と経営委員長の間では以下のやりとりがあった(下記はその概要)
			会長:番組その他に関しては、改正放送法で経営委は干渉しないことになっているが、協会の活動を支える経営については監督しなくてはならない役割があるのではないか
			委員長:執行のやり方が不適切だということと執行に関与したことになる。稟議の仕方を指摘するのも間違い。理事会にかけられるかかけないかも執行部の議論。経営委は関与しない
			会長:内部のリスク対応の仕組みだけでは十分でなく、一般企業は取締役会でリスクを改めて評価し注意喚起する仕組みを提言している。その役割を経営委に担ってもらいたい
			委員長:経営委には非常に制約がある。個別の案件、個々の内容に手を下すわけにはいかない。整理していただいたら監査委で受け止め、経営委としてどうあるべきかを議論する
会長:再発防止については基本的に内部で考え、経営委に提出し吟味いただくことにする			
②	5月23日	NHK広報局	「インターネット社会実証(第二期)」の結果を公表 1. 災害マップ(避難の“行動変容”を促せるかの検証) 2. 一望・連続再生(自分の興味・関心以外の多様なテーマへの接触の促進) →放送と同様の効用をもたらすとのことが確認されたとした
②	5月24日	NHK会長会見	会長:通信放送の融合が進む中、ネットの世界でもNHKは放送と同様の機能を果たすことが期待されているのではないかと。いままでの補完的な業務という位置づけでは難しいのだからという発想。社会実証だけを本来業務化の根拠にしようということでは全然ない。こういった形で問題解決に役立つかどうかという知見を得るためのもの。有識者会合等で議論を尽くしていく必要があるというのがNHKの基本スタンスである
②	5月26日	総務省・在り方検 公共放送WG (第8回)	NHKは、現在は任意業務であるネット活用業務を今後は必須業務化を前提に考えたいという意思を表明。その上で、必須業務は「放送と同様の効用」をもたらす範囲に限って実施することが適切」と説明した。構成員からは数多くの厳しい質問が投げかけられ、再度NHKに回答を求めることになった
②	5月29日	自民党情報通信 戦略調査会	NHKはネット活用業務の今後などについてヒアリングを受ける。ヒアリングは非公開だったが、調査会後の事務局長の記者団へのレクをもとに日本経済新聞と朝日新聞が報道。「NHK、ネットの文字ニュース縮小を示唆 自民党調査会で」(日本経済新聞)、「NHK幹部、文字ニュースの見直しを示唆「映像や音声伴うものに」」(朝日新聞)
①	5月30日	NHK広報局	BS同時配信設備調達問題について、一連の経緯と是正措置を29日に総務省に報告したと公表。また今後、意思決定プロセス等の改革を行う旨をコメントした
①	5月30日	総務省コメント 発表	総務省:BS同時配信設備調達について、NHKの内部手続きは必ずしも適切でなかった。問題の所在にNHK自らが気づき、是正を行い、今後とも違法な支出が行われないよう対応したと承知している。今後、ガバナンスの面で再確認を行うことを期待する
①	6月1日	衆議院総務委員会 理事懇談会	NHKがBS番組同時配信設備調達問題に関する事情を説明して陳謝
① ② ③	6月7日	総務省・在り方検 公共放送WG (第9回)	NHKから、BS同時配信設備調達問題に関する執行部の対応と、前回(第8回)議論の質問事項への回答が報告された。民放連、新聞協会からは、NHKが行ったネット活用業務の必須業務化についての説明に関する意見が述べられた
② ③	6月9日	民放連会長会見	会長:放送におけるNHKと、インターネットにおけるNHKが全く同義になってしまえば、結果として際限のない業務の拡大に至ってしまう。NHKにやることとやらないことを提示してもらうのは、この問題を解くために欠かせない。・(改正放送法で中継局設備の共同利用が可能となったことについては、)民放にとつて非常に大事なプロジェクトなので今後慎重にNHKと進めたい
③	6月19日	総務省・在り方検 放送業界に係る PFの在り方に 関するTF	在り方検で「放送業界に係るプラットフォームの在り方に関するタスクフォース」開始。NHKによる「日本の放送業界への貢献」という観点で踏まえ、「放送業界に係るプラットフォーム」の役割について具体的な検討を行うことが目的。テーマは①中継局の共同利用、②衛星放送の番組制作、③インターネット配信、④衛星放送、⑤国際発信
① ②	6月21日	NHK会長会見	BS同時配信設備調達の件で陳謝。「稟議のあり方、経営の意思決定の仕組みが、あいまいなままにされてきた」として、再発防止策を検討する専門委員会を設置し、7月末までに意見をまとめると発表 自民党調査会後に報じられていたニュースのテキスト配信の縮小や見直しについては、「拡大することにはならないが縮小ということにもならない」「必須業務化の際はNHKがやるべきネット業務を再整理するが一概に縮小することにはならない」と述べた

※筆者の整理・作成

下、TF)が立ち上げられたり⁴⁾と、NHKのネット活用業務を巡る新たな動きが次々と出てきました。表1はこうした最近の動きを整理したものです。これらを単独の動きとしてではなく、関連づけて総合的に捉えていかなければ、NHKを巡る政策議論は正しく認識できないと考えています。

この他、いまNHKではネット活用業務に関する事以外にも、複数の番組制作を巡って問題が指摘されたり⁵⁾、私が所属するNHK放送文化研究所でも個人情報紛失するという問題が起きたりしています⁶⁾。本ブログとはテーマが異なるので詳細は取り上げませんが、受信料で業務を行う職員の一員として改めて身を引き締め、社会における役割をしっかりと果たしていきたいと思えます。

さて、今回は6月7日に行われた第9回の公共放送WGの議論を取り上げます。様々な動きの最中で開催された会合であったため、これまで以上に議論の論点は多岐にわたりました。またこの日は、ネット活用業務の必須業務化を求めるNHK、その姿勢に対して以前から懸念を表明してきた民放連、新聞協会の三者が一堂に会し、直接意見を述べあう場にもなりました。以下、主な議論のポイントを整理していきます。

1. 問われる「ガバナンス」

NHKについてはこれまで、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⁷⁾」(2015年～2020年)の頃から、①業務、②受信料、③ガバナンスの「三位一体改革」が求められてきました⁸⁾。本WGではこのうち、①のネット活用業務のあり方と②の受信料制度の将来像が中心に議論されてきましたが、

第9回会合ではNHKのBS同時配信設備調達問題を巡り、③のガバナンスが大きな論点となりました。

まずNHKの根本拓也理事が、これまでの経緯と再発防止策に関する説明を行いました⁹⁾。それに対して大谷和子構成員からは、NHK内の組織風土に課題があるのではないかとの指摘が、そして穴戸常寿構成員からは、経営委員会や監査委員会は十分機能しているのかとの疑問が投げかけられました。穴戸氏は、2018年にNHKがかんぽ生命保険の不正販売を番組で取り上げた際の経営委員会の対応¹⁰⁾などでも、経営委員会のガバナンスについて問題提起を行っています。また新聞協会からは、受信料で運営する組織であるにもかかわらず、意思決定の過程における透明性を軽視している、ネット業務の今後を論じる以前に三位一体改革の進捗状況を確認すべきで、夏に予定していたとりまとめは見送るべきだ、との声もあがりました。

2. 問われる「WGへの姿勢」

また、自民党調査会で行われたヒアリングに関する報道を巡り、NHKの公共放送WGに向き合う姿勢が問いただされる場面もありました。この事案は、NHKが今後デジタル情報空間で果たすべき役割や、民間事業者との公正競争といった最も重要な論点に直結するものでもあるため、本ブログでも触れておきたいと思えます。

経緯を確認するため、5月26日に行われた第8回の公共放送WGの議論を少し振り返っておきます。この会合ではNHKの井上樹彦副会長が、ネット活用業務を必須業務化する場合には「放送と同様の効用」をもたら

す範囲に限って実施していくことが適切である」と述べ、業務の基本は「放送の同時配信・見逃し配信（NHKプラス）」と「報道サイト」であると説明しました。その上で、「放送と同様の効用をもたらすもので異なる態様のもの」についても、一部必須業務化することが考えられると述べました。その具体例として、テレビを所有しない人たちを主な対象とした「インターネット社会実証¹¹⁾」で検証した結果を踏まえ、視聴者の関心の幅を広げるための一望・連続再生のようなサービスや、放送より細かいエリアで情報を伝える災害マップなどをあげました。

説明を受け、構成員から質問が相次いだのが「異なる態様のもの」についてでした。NHKはどのような考え方でこのサービスに臨もうとしているのか、どのくらいの費用をかけて行うつもりなのか、そして、現在は任意業務として行っているネットサービスである「理解増進情報」との関係はどうなるのか、などです。

「理解増進情報」とは、NHKとの受信契

約の有無を問わず、現在、すべての視聴者・国民向けに提供しているネットサービスです（表2）¹²⁾。番組の周知・広報のためのSNSなどでの発信、放送では伝えきれなかった内容を深掘りし再構成したテキスト記事、課題解決に向けたコミュニティや視聴者との対話の場作りなど、様々な取り組みが行われています。NHKは毎年、総務大臣の認可を得た上でこうしたネットサービスを行っていますが、民放連と新聞協会からは、NHKはなし崩しにサービスを拡大させているのではないかと繰り返し指摘されてきました。公共放送WGでも、このサービスについては、受信料での負担のあり方や民間事業者との公正競争の観点からたびたび議題にあがっていました。そのため構成員からは、この理解増進情報が必須業務化したら「異なる態様」として衣替えするだけではないか、必須業務化してもサービスに歯止めがかからないという同じ問題が生じてしまうのではないかと、といった疑問が呈されたのです。

これらの質問・疑問に対し、NHKは、今

表2 NHKのネットサービス「理解増進情報」

<p>(理解増進情報の提供に係る基本原則)</p> <p>第5条 理解増進情報は、法の趣旨を踏まえ、特定の放送番組に関連付けられた補助的な情報の範囲のものとし、次の各号のいずれかに該当するものに限る。</p> <ul style="list-style-type: none">一 放送番組を周知・広報するもの二 放送番組等を再編集したもの三 放送番組の内容を解説・補足するもの四 放送番組のために収集した情報であって災害等の予防や被害の軽減に資するもの五 協会が放送した放送番組（以下「既放送番組」という。）の一部を編集したもの または当該放送番組のために収集した資料であって創作用素材として提供するもの六 その他放送番組の視聴に関して参考となるべき情報
--

出典：「NHKインターネット活用業務実施基準」より抜粋

後はむしろ必須業務化することで、公共放送としてこれまでやってきた正確な情報の提供、情報空間において信頼できる情報の参照点という内容に、より“純化”して業務を行っていくことになるだろう、という趣旨の回答を行いました。ただ、構成員からはより詳細な説明を求められたため、次回のWGで改めて回答することになりました¹³⁾。

この3日後、5月29日に行われたのが、自民党調査会によるNHKへのヒアリングでした。テーマは公共放送WGと同様、ネット活用業務の必須業務化に関するものでした。ヒアリング後、日本経済新聞は「NHK、ネットの文字ニュース縮小を示唆 自民党調査会で」、朝日新聞は「NHK幹部、文字ニュースの見直しを示唆「映像や音声伴うものに」と報じました。記事によるとNHKの井上副会長は、民間との役割分担に関して「一部適切とは言い切れないものがあった」とし、ネット活用業務におけるニュース配信については、「映像と音声がともなったものに純化したい」と発言したとのこと。会議自体は非公開で行われているため議事録は公開されておらず、記事は自民党調査会事務局長による記者団への説明をもとに書かれていました。

この自民党調査会の9日後に開かれたのが、今回のブログで取り上げている第9回の公共放送WGです。公開の場でNHKがどのような発言を行うのが注目される中、NHKの根本理事は資料¹⁴⁾を示しながら、前回の第8回の回答を補足していきました。ネット活用業務の「異なる態様のもの」についてどのような回答を示したのか、資料から引用しておきます。

「NHKに最も求められている「正確な情報」「多様な番組」「信頼できる情報空間の参照点」といった内容により純化して、業務を行っていく考えである」

「個別放送番組の理解を促すコンテンツ群が増えていくようなことにはならないと認識している」

「ネット全体で見た場合に、もっと純化すべきではないか、という声があることは承知している。(中略)「理解増進情報」ではなく「必須業務」となることで、公共放送のミッションそのものを体現する、引き締まったものになると考えている」

NHKのこの補足回答に異を唱えたのが曾我部真裕構成員でした。曾我部氏はNHKに対し、自民党調査会でテキストニュースを縮小する方針を説明したとみられるが、この点については前回のWGでも、また今回も関連質問があるにもかかわらず説明にも書面にも特段言及がないのはWGに向き合う姿勢として疑問に感じるとコメント。その上で、もしも自民党調査会に関する報道が正しいとすれば、テキストベースの報道の配信についてNHKはどうするつもりなのか、改めてこの場で説明してほしい、と要望しました。

これに対しNHKは、放送でやらないようなものはなるべくやらない、NHKの本来業務としての仕事をやっていきたい、それによってNHKの役割が純化していく、ネット活用業務においてどういう業務が放送と同様の効用になるのかについては、これまで理解増進情報で提供してきた内容の再整理をしっかりと行っていきたい、と回答しました。

3. 問われる「情報社会の参照点としての役割」

NHKが繰り返し述べた「整理」もしくは「再整理」という言葉について、民放連は業務の「縮小」と受け止めたとして、NHKは理解増進の名のもとで膨らんだネット活用業務を絞り込み、ネットには放送と同じものを出すとの姿勢を打ち出したものと理解した、という趣旨のコメントをしました。長田三紀構成員からは、テレビ受信機を持っていない人もネット上でNHKの放送が見られるといいとは思ってはいるが、放送で省略しているものをネットで補うことを“放送と同じ”と言うわけにはいかないのでは、との発言がありました。長田氏の発言に共鳴したのが新聞協会でした。新聞協会は、我々はテレビ非保持者へのNHKプラスの拡大に反対しているわけではない、懸念しているのは放送と同一とされていても、次第にその幅が広がってネット上で放送とは異なる別な報道の空間ができてしまうことであると述べました。

こうした見解と異なる意見を述べたのが瀧俊雄構成員でした。瀧氏は一連の議論の中でNHKが頻繁に用いる「整理」という言葉を「縮小」と解釈することについては若干の危うさを感じているとし、その理由を以下のように述べました。自分は新聞の購読者として記事を読んでいるが、こうした長尺のしっかりした記事を、実はNHK(のネットサービス：筆者注)でしか読めない経済環境にある方もいるのではないかと、その点をきちんと議論すべきであり、縮小＝整理ということではないのではないかと。

また、縮小に反対する意見は、この日の午後に行われた在り方検の親会(第19回)でも出されました。発言したのは奥律哉構成員

でした。奥氏は、NHKが情報空間において参照点でありたいというのなら、NHKはネット上でデータとして残るものを常に出し続け、変更があればそれを訂正していくことが必要ではないか、放送と同様ということで映像や音声を中心に考え、テキスト化を抑制するかもしれないというのは、本来の目指す方向とは逆向きのベクトルではないかと述べました。

4. 問われる「説明責任」

瀧氏や奥氏の発言には、放送と同じ内容をそのまま配信するネットサービスや、受信契約者向けのネットサービス以外にこそ、NHKが情報空間において果たすべき役割があるのではないかと、という趣旨が含まれていたと私は理解しました。公共放送WGや在り方検親会でNHKから踏み込んだ回答が示されることはありませんでしたが、6月21日の定例記者会見の席で、自民党調査会でヒアリングを受けた井上副会長は以下のように述べました。「値下げ等で厳しい状況になる中、経営資源の選択と集中を行うことになる。無秩序に業務が拡大するということにはならないのではないかと、という趣旨で申し上げた。業務全般を点検、再整理していくというふうな考え方を示した」。また、NHK稲葉延雄会長は「ネットの世界というのは日々変化していますし、5年後10年後の世界ってというのは誰も予測ができないですね。そういう将来を見越しながらこの具体的な手段を適当か適当でないかって議論をするのはあまり意味がないかと私自身は思っています。(中略)必須業務化する中で、NHKでやるべき仕事としてどうなのかという見地から再整理する。した

がって再整理が一概に縮小ということにはならない」と述べました。

この会見を受け、先の自民党調査会後に「NHK、ネットの文字ニュース縮小を示唆 自民党調査会で」と報じた日本経済新聞は、「NHK、文字ニュース配信縮小を修正」と報じました¹⁵⁾。

ただ、NHKの会見では、「修正」ではなく、何らかの理由で「誤解」されて伝わったというニュアンスで伝えていました。前述のように自民党調査会のヒアリングは非公開であるため、発言の詳細や雰囲気はうかがい知ることではできませんが、ヒアリングを受けた当事者であるNHKから、必須業務化に向けて、ネットサービスにおいてテキストを一概に縮小していくということにはならない、という方向性が表明された以上、今後はこの考えが前提となって議論が積み重ねられていくことになると思います。

.....

今回を含め、これまで4回、ネット活用業務を中心に、NHKを巡る政策議論についてみてきました。議論を整理して最も感じたのは、NHKは常に説明責任を問われ続けており、それが十分に果たし切れているとは受け止めてもらえていない、ということです。制度や政策を議論する総務省の有識者会議において、「矜持」「理念」「姿勢」「ビジョン」という言葉が繰り返し構成員や競合するメディアから問われているという事実を、NHKはもっと重く受け止める必要があると思います。こうした「矜持」「理念」「姿勢」「ビジョン」があってはじめて、具体的なサービス像や民間との競争ルールのかたちが見えてくる

のではないかと、という意見もその通りだと思います。

公共放送や受信料制度の枠組みそのものが世界的に大きく揺らぐ中、NHKのみでこの難関を乗り越えていくことは困難であることは間違いありません。公共放送WGの議論を見ても、その善し悪しはともかく、これが正解、ここが落とし所、という方向を定めて進めているとは思えません。WGで投げかけられている本質的な問いにNHKが真正面から向き合い、メディアとしてどこに向かいたいのかを愚直に語ってみることでしか、もはや議論は前進しない段階にきているのではないかと思います。総務省で行われる有識者会議は誰もが傍聴できる開かれた場です。そこでNHKが説明責任を十分に果たしていると受け止められ、その説明に何らかの共感を得てもらえなければ、受信料を負担している一般の視聴者・国民、ましてNHKを視聴しないもしくはテレビを持たない人々から、NHKが必要だと感じてもらえるはずがありません。

6月21日、総務省はNHKの受信料を1割引き下げる規約変更を認可したと発表しました¹⁶⁾。2023年10月から、地上契約は月1,100円に、地上・BS契約は月1,950円に値下げすることになります。NHKが公共放送WGでも繰り返し説明していたように、これから受信料が大幅な減収に向かう中、業務における集中と選択は避けられません。ネットサービスについても、単に縮小するわけではないと表明した以上、どの部分を強化し、そのためにNHK全体としてどこを縮小していくのか……。前述した通り、理解増進情報についてはなし崩しに拡大しているとの批判があり、

新聞協会からは具体的なサービス名もあげられています。しかし私は、批判は眞摯^{しんし}に受け止めつつも、ネット上のサービスやコンテンツの中身に関する判断は、メディアとしての自主自律の観点から、まずNHK自らが取捨選択を判断すべきであると考えます。以前から述べていることですが、NHKでは多くの現場で、デジタル情報空間における公共的なメディアの役割とは何かについて模索と議論が積み重ねられています。しかし、こうした現場の模索や議論を総合的に検証する中で、新たなデジタル情報空間における役割と、それを体现するネットサービスを具体的に考える作業が十分行われてきたかと問われれば疑問もあります。いま一度、こうした作業をしっかりと行い、そのプロセスを、NHKのネット活用業務の拡大に懸念を示す民放連や新聞協会と共有することによってはじめて、競争領域におけるルール構築と、新たな協調領域の枠組みの議論に向かうことができるのではないのでしょうか。

議論はまだまだ続きます。引き続きブログなどで発信を続けていきたいと思います。

注：

- 1) 「NHKを巡る政策議論の最新動向」①～③は下記
 - ① <https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/2023/05/18/>
 - ② <https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/2023/05/25/>
 - ③ <https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/2023/06/07/>
- 2) NHK広報局「インターネット活用業務に係る不適切な調達手続きの是正について」(2023年5月30日)

https://www.nhk.or.jp/info/otherpress/pdf/2023/20230530_1.pdf
- 3) 日本経済新聞「NHK、ネットの文字ニュース縮

小を示唆 自民党調査会で」(2023年5月29日)

<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA2994G0Z20C23A5000000/>

朝日新聞デジタル「NHK幹部、文字ニュースの見直しを示唆「映像や音声伴うものに」」(2023年5月30日)

<https://www.asahi.com/articles/ASR5Z04R0R5YUTFK00Y.html>

- 4) 総務省・在り方検「放送業界に係るプラットフォームの在り方に関するタスクフォース」(2023年6月19日第1回開催)

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/digital_hososeido/02ryutsu07_04000387.html
- 5) NHK NEWS WEB「ニュースウォッチ9 先月15日の放送でBPOが審議入りへ」(2023年6月9日)

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20230609/k10014095491000.html>

『映像の世紀バタフライエフェクト』ウェブサイト「「独ソ戦 地獄の戦場」の修正について」

<https://www.nhk.jp/p/butterfly/ts/9N81M92LXV/>
- 6) NHK広報局「NHK放送文化研究所における世論調査対象者資料の紛失について」(2023年6月2日)

https://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/pdf/20230605_1.pdf
- 7) 2015年11月～2020年12月まで開催。NHKの放送同時配信等の制度改正が検討された

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/housou_kadai/
- 8) 三位一体改革の必要性については、2016年9月に公表された「第一次取りまとめ」の段階で示されている

https://www.soumu.go.jp/main_content/000616366.pdf
- 9) NHK「NHK執行部の対応について」総務省・在り方検 公共放送WG第9回資料(2023年6月7日)

https://www.soumu.go.jp/main_content/000885011.pdf
- 10) この問題の経緯の詳細については……

<https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/100/453059.html>
- 11) NHK「インターネットでの社会実証(第二期)結果報告」(2023年5月23日)

https://www.nhk.or.jp/info/otherpress/pdf/2023/20230523_2.pdf
- 12) 「NHKインターネット活用業務実施基準」(2023年4月施行)より抜粋

<https://www.nhk.or.jp/net-info/data/document/standards/221221-01-jissi-kijyun.pdf>

- 13) 公共放送WG第8回会合で構成員からどのような疑問や質問があったかについては、注1③参照
- 14) NHK「前回会合における質問事項への回答」総務省・在り方検 公共放送WG第9回資料(2023年6月7日)
https://www.soumu.go.jp/main_content/000885014.pdf
- 15) 日本経済新聞「NHK、文字ニュース配信縮小を修正」(2023年6月21日)
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUC21C8Z0R20C23A6000000/>
- 16) 総務省「日本放送協会放送受信規約の変更の認可」(2023年6月21日)
https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu07_02000265.html

おわりに

本稿では2023年上半期のNHKを巡る政策議論を整理したが、総務省の在り方検では多岐にわたる放送政策に関する議論が同時並行で進行している。デジタル情報空間における深刻な課題に向き合うには、先導役を期待されているNHKだけでなく、個々の組織で取材網を抱え、多様な視点で判断する編集機能を持ち、これまで社会的信頼を積み上げてきた民間の伝統メディアの存在が不可欠である。経営環境が厳しくなる中、どのような枠組みで信頼できるメディアの多元性を確保していくのか。そして、その役割を担うのは伝統メディアだけではない。プラットフォーム事業者やテレビメーカー、ファクトチェックに取り組む団体など、多様な担い手との協力・連携も一層深めていかなければならないだろう。

時代の変化はあまりにも早い。しかし、その変化に並走し、進行する議論をせき止め、認識を提示し続けることで、より建設的で成熟した政策議論になるよう貢献していくのが、自身の役割だと考えている。(むらかみ けいこ)