

# これからの“放送”はどこに向かうのか？ Vol.11

～総務省・在り方検の1年の議論を検証する～〈2022年9月～2023年9月〉

メディア研究部 村上圭子

2023年9月6日、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（在り方検）」が、約1年の議論を踏まえた取りまとめ（第2次）案を公表した。案では、NHKのインターネット活用業務の必須業務化や、ネット上で人々が放送コンテンツに触れやすい環境を整備するよう検討することの重要性等が盛り込まれた。GoogleやAmazon、Facebook等の外資系のプラットフォーム事業者が市場支配力を増す中、NHKの役割の強化や、放送メディア同士の連携の必要性が強く意識された内容となっている。それ以外にも論点は多岐にわたっており、取りまとめ案は838ページに及ぶものとなっている。

本稿では、2023年9月までの約1年にわたる在り方検の議論と、取りまとめ案の内容を俯瞰した。放送の未来像を考えるうえで、筆者が重要だと思った内容を下記の5つの論点として整理した。

1.事業運営モデルのアップデート、2.プラットフォーム関連施策、3.放送ネットワークの今後、4.コンテンツ制作の促進、5.メディアの信頼性確保、である。

デジタル時代においては、ユーザーもテクノロジーもビジネスもサービスも放送からネットへと大きくシフトしている。しかし、放送法を前提とする日本では、放送と通信の垣根は依然として高い。ここに、「デジタル時代の放送制度」を検討する在り方検の困難さがあると筆者は感じている。放送を取り巻く変化がより激しくなる中、本質に向き合い、未来を見据えるためにどういう議論が必要か、筆者なりの考えを示した。

本稿ではもう1つ、NHKのネット活用業務の必須業務化を巡る議論と取りまとめ案の内容について詳しく検証した。必須業務化については新聞・民放が強く懸念を示しており、取りまとめ案の公表ぎりぎりまで議論が紛糾した。今回の案で示された方向性は、デジタル情報空間におけるNHKの役割の強化という観点から見ると、どう位置づけられるのか、また、視聴者・国民にとってはどのような意味を持つのかを考えた。

## はじめに

本稿は、2017年度に開始した、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11回である。今回は、総務省で開催中の有識者会議、「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（以下、在り方検）<sup>1)</sup>」の議論の全体像を俯瞰する。対象の期間は、2022年9月から2023年9月の約1年である。

在り方検が開始されたのは2021年11月である。それから約1年の議論を経て、2022年8月

に1回目の取りまとめ<sup>2)</sup>が公表された。

このとき強調されたのは「インフォメーション・ヘルス<sup>3)</sup>」というキーワードであった。これは、情報を食べ物になぞらえ、正しい情報をバランスよく摂取することの重要性を訴えるために作られた造語である。フェイクニュースやアテンションエコノミー<sup>4)</sup>、フィルターバブル<sup>5)</sup>といった課題が深刻化するデジタル情報空間において、放送事業者は“インフォメーション・ヘルスの担い手”として、取材・編集に基づいた信頼性のある情報や、多様な視点を偏りなく届ける役割を果たしていくべき、というメッ

セージが強く打ち出された。

では、本稿が対象とする2022年9月から約1年間の議論を象徴するキーワードは何だろうか。筆者は「プラットフォーム（以下、PF）」ではないかと考えている。このキーワードは、インフォメーション・ヘルスのように1年間の議論を支配するようなパワー・ワードではなかったが、議論の根底には絶えず問題意識として存在していたのではないと思う。市場支配力を持つGoogleやAmazon、Facebook等の“外資系PF”にどう対処するか、“放送全体のPF”をどう構築していくのか、という趣旨の発言が、回を重ねるごとに増えていっていた。

なお、PFというキーワードは、「固まった定義はなく、様々な説明振りがなされている<sup>6)</sup>」ため注意が必要である。在り方検の議論でも多義的に使われていた。本論では、意味を整理したうえで論じることとする。

約1年の間に、在り方検は親会のほか、「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（以下、ブロードバンド代替作業チーム）」「公共放送ワーキンググループ（以下、公共放送WG）」「放送コンテンツの制作・流通の促進に関するワーキンググループ（以下、コンテンツWG）」「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（以下、PF・TF）」の4つの会合で議論が行われてきた。そして、2023年8月31日、すべての会合の議論を束ねた「デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ（第2次）（案）（以下、取りまとめ案）<sup>7)</sup>」が親会に提出され、9月7日から意見募集が行われている（本稿執筆は9月半ば）。その案は計838ページにも及ぶ膨大なものである。本稿では、筆者なりに5つの項目に論点を整理し、そ

れぞれの項目について考察を加えた。

NHKのネット活用業務の必須業務化を巡る議論と取りまとめ案の内容については第2章でより詳しく検証した。この論点は、視聴者・国民はもとより、新聞や民放の関心が高く、特に新聞各紙は、WGが開催されるたびにその内容を記事として発信していた。議論では、日本新聞協会や民放連から、必須業務化によってネット上でNHKの影響力が増し、民間メディア事業者の経営に悪影響が及ぶのではないかと強い懸念が示され続けた。議論は取りまとめ案の公表ぎりぎりまで紛糾した。

筆者は公共放送WGの議論に並走する形で随時「文研ブログ（以下、ブログ）」で議論を整理し、本誌本シリーズの第9回<sup>8)</sup>および第10回<sup>9)</sup>はこれらのブログを再掲した。その後、8月末に取りまとめ案が示されたタイミングにも、案の内容を整理するとともに約1年の会合の傍聴を通じて感じたことをブログ<sup>10)</sup>として発表した。

第2章ではこのブログを再構成し、今回の案で示された方向性は、デジタル情報空間におけるNHKの役割の強化という観点から見るとどう位置づけられるのか、また、視聴者・国民にとってはどのような意味を持つのかを考える。

## 1. 在り方検議論の全体像

在り方検の最大の特徴は、放送の役割や未来像を、デジタル情報空間という“放送の外側”から検討しているということである。この議論は、放送業界、放送事業者の側から役割や未来像を考えてきたこれまでの政策議論とはアプローチが異なる。そのため、筆者が取材していると、構成員やオブザーバー、時に総務省の担当者の間でも認識にずれがあったり、議論の

方向性を見失ったりしている場面に出くわした。

しかし、ユーザー環境もテクノロジーもビジネス動向も大きく変容し続けるデジタル時代において、70年余り法制度に規定されてきた放送の未来像を検討しているわけである。議論が混乱したり拡散したりしないほうがおかしいとも言える。混乱や拡散も含めて、在り方検の議論そのものが、デジタル情報空間の課題の現在地であると言えよう。そうした意味で、放送の未来像だけでなく、デジタル情報空間そのものを考えていくうえでも、この議論を整理し、記録しておくことは重要だと考えている。

本章では在り方検の議論や取りまとめ案を検証していくが、今回の案は、WGやTF等、それぞれの会合が示した案が束ねられていただけで、議論の全体像が示されなかった。混乱

や拡散の議論の中から政策担当者は何を読み取り、今後の議論に向けて何を提起しているのか、在り方検全体を通じた意思が見えないまま、838ページに及ぶ膨大な量の取りまとめ案が意見募集にかけられたことには失意を覚えた。

そのため本章では、議論を傍聴し、案を読み込んだ筆者なりの認識で、会合を横断して論点別に整理してみた(表1)。論点は以下の5つの項目に設定した。1.事業運営モデルのアップデート、2.プラットフォーム関連施策、3.放送ネットワークの今後、4.コンテンツ制作の促進、5.メディアの信頼性確保、である。そしてこの項目をそれぞれ2つの小項目に分けて整理した。小項目の右側には、どの会合で議論が行われていたのかを示すため、①親会、②公共放送WG、

表1 在り方検のこの1年の主要な論点(筆者の視点)

論点(大項目)	論点(小項目)			
	NHK		民放	
1.事業運営モデルのアップデート	*ネット必須業務化	②	*トータルリーチ(広告モデル)	①
	*費用負担のあり方・受信料制度		*視聴データの活用	
2.プラットフォーム関連施策	巨大PFとの競争		巨大PFがもたらす課題への対応	
	*守り:適正取引への取り組み(収益配分・取引の透明性等) *攻め:“放送全体”のPF(表示・一覧性の確保)	④	*プロミネンス(CTV・PF)	④⑤
3.放送ネットワークの今後	維持		次世代	
	*地上放送 ・中継局共同利用型モデルの推進 ・ブロードバンド代替 ・ケーブルテレビの活用 *(衛星放送のインフラ効率化)	①② ③⑤	*地上デジタル放送高度化(地上4K) *(欧州地デジ規格 DVB-I, -NIP)	①③
4.コンテンツ制作の促進	NHKの役割		ローカル局支援	
	*制作会社のコンテンツ制作の促進 ・NHK衛星放送の外部制作比率 *海外展開・国際発信における役割	④⑤	*海外展開(事業者との共同制作) *配信(地域連携等) *制作支援(権利処理・契約交渉等)	②④ ⑤
5.メディアの信頼性確保	担保措置		ガバナンス	
	*訂正放送(放送制度) *新聞・放送横断の取り組み(発信元を証明するための方策の開発)	④⑤	*ガバナンス ・NHK(三位一体改革・経営委員会) ・民放(非上場ローカル局の情報開示)	①②

①親会、②公共放送WG、③ブロードバンド代替作業チーム、④コンテンツWG、⑤PF・TF

③ブロードバンド代替作業チーム、④コンテンツWG、⑤PF・TFの番号を記載した。

なお、この整理では、放送の未来像を考えるうえで筆者が重要だと思った論点を抽出しているため、会合で長い時間を割いて議論した論点であっても選ばなかったり、逆に軽く議論の中で触れられただけでも論点化したりしたものもある。そういう意味では、約1年の議論および取りまとめ案を網羅的に整理したものではないということはおそらく断っておく。

以下、1項目ずつ、まず筆者が論点として設定した理由を述べたうえで、議論と取りまとめ案を整理する。議論や案には取り上げられていない最新の動向も、必要に応じて補足した。項目の最後には小括として、課題の本質に向き合っているか、未来を見据えた議論になっているか、の2点を意識し、筆者なりのコメントをつけた。

## 1-1 視聴者のネットシフトに応じた事業運営モデルのアップデート

デジタル時代において放送事業者が直面している最大の課題は、視聴者（ユーザー）のネットシフトである。放送に接しない、テレビを持たない視聴者が増える中、放送事業者はこれまでの事業運営モデルをどのようにアップデートしていけばいいのか。NHKにとっても民放にとっても喫緊の課題である。

NHKの業務のあり方については、個別にWGが設けられ、約1年にわたり議論が続けられてきた。一方、民放のビジネスモデルについては、これまで在り方検のような有識者会議で積極的に議論されることはなかったが、今回は親会で1度だけ議論の機会があった。

在り方検では、デジタル時代においても

NHKと民放の二元体制は維持していくということが繰り返し確認されている。そのため本項では、議論に費やされた時間は大きく異なるが、NHKと民放の検討状況を並列で眺め、相違点を確認しておく。

### 1-1-1 NHK（ネット活用業務の必須業務化）

取りまとめ案では、NHKの事業運営モデルのアップデートとなる2点の制度改正の方向性が示された。

1点目は業務面である。これまで“任意業務”、つまり「NHKが行うことができる業務」という位置づけだったネット活用業務を、“必須業務”、つまり「NHKが実施しなければならない業務」にするという方向性が示された。必須業務化した場合、NHKは、放送業務と調査研究業務とともに、ネット活用業務についても、総務大臣の認可を得ない限り廃止ができない重い責務が課されることになる。

2点目は財源面である。案では、ネット活用業務がNHKの必須業務となった場合、ネットのみで放送コンテンツを視聴する視聴者・国民に対して、明確な意思の確認を前提に相応の費用負担を求める方向性が示された。

この2点の方向性は、NHKが2015年に経営計画<sup>11)</sup>で「公共メディアへの進化」を標榜して以降、最も大きな制度変更となる。特に2点目については、テレビ等の放送受信端末の所持を前提としたこれまでの受信料制度から考えると、NHKの財源の根幹に関わる大きな変更を意味している。

なお、この制度変更の詳細と、これらの制度変更が視聴者・国民にとって、そして新聞・民放にとってどのような意味を持つのかについては、第2章で改めて考えていく。

## 1-1-2 民放（トータルリーチの必要性）

事業運営モデルが制度と表裏一体なのがNHKだとすれば、広告と表裏一体なのが民放である。民放にとっては視聴者だけでなく、広告主のネットシフトへの対応が急務である。ネット上におけるユーザーデータがビジネスの“ものさし”の基礎となる中、視聴率を絶対的な“ものさし”としてきた放送広告ビジネスやそれに伴う商習慣は、大きな変革を迫られているのである。

### ● 「放送」＋「配信」の

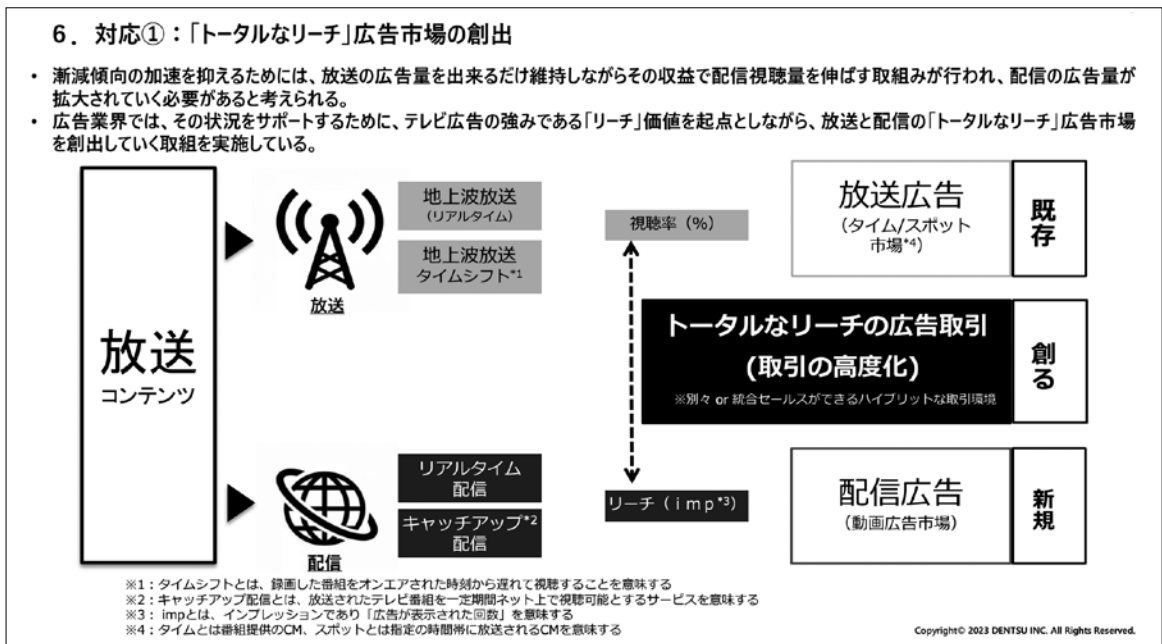
#### トータルなリーチの整備が急務

親会では、民放と二人三脚で放送広告モデルを構築してきた大手広告会社、電通と博報堂DYメディアパートナーズ（以下、博報堂）が報告を行った。

電通は、今後、テレビ広告費の漸減傾向が加速していく可能性を示唆したうえで、民放は「トータルなリーチ」の広告市場を創出しなければならない、と訴えた<sup>12)</sup>。

電通の資料（図1）によると、トータルなリーチとは、従来からの放送（リアルタイム＋タイムシフト）の視聴率と、配信（リアルタイム配信と見逃し配信）のリーチ（インプレッション＝広告表示回数）を、それぞれ、または統合して広告主にセールスできるハイブリッドな取引環境を可能にする評価指標のことを指している。放送業界はデータを整備し、新たな評価指標を構築することで、これまで放送広告が果たしてきた商品等の「認知拡大」効果だけでなく、「興味関心・検討・購買の押し上げ」の効果を発揮することができるよう取り組んでいくべきだとした。

図1 電通ヒアリング資料



出典：在り方検・親会第19回資料より抜粋

博報堂は、在り方検が主要テーマとしている「安心・安全なコンテンツを確保する必要性」という観点から、図2のような概念図を示した<sup>13)</sup>。「通信放送一体となったコンテンツ視聴環境下」における「社会情報インフラ」としての民放の価値を高めていくために、「データ、評価指標の整備による広告モデル」を早期に実現する必要があると訴えた。

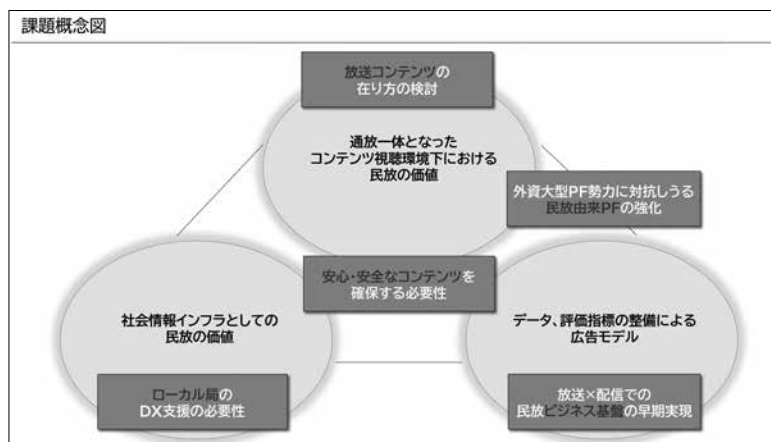
電通と博報堂の報告に共通していたのは、民放の事業運営モデルのアップデートのためには、視聴データの整備および利活用が不可欠であるという主張だった。電通は総務省に対し、放送局によるデータ利活用の議論の場が設定されることを期待していると述べた。

### 1-1-3 視聴データ利活用議論再開へ

総務省では、在り方検とは別に、「放送分野の視聴データの活用とプライバシー保護の在り方に関する検討会（以下、データ活用検）<sup>14)</sup>」が設置されている。しかし、このデータ活用検は2022年4月から議論が1年以上休止している。

現在、放送事業者がテレビ放送の視聴データを取り扱うにあたっては、「放送受信者等の個人情報保護に関するガイドライン（以下、放送分野ガイドライン）<sup>15)</sup>」が設けられ、ネット上のサービス事業者より厳しい条件が課せられている。データ活用検の議論では、放送事業者が配信サービスを行う際にも、ネット上のサービス事業者に適用される「電気通信事業における個人情報等の保護に関するガイドライン」だ

図2 博報堂ヒアリング資料



出典：在り方検・親会第19回資料より抜粋

けでなく、放送分野ガイドラインを“上乘せ”して適用すること等が検討されてきた<sup>16)</sup>。こうした検討に対しては、民放から強い反対の声があがっていた。

データ活用検では、放送事業者がデータを利活用することに対して慎重な意見が多く見られた。しかし在り方検の親会における議論では、放送事業者だけがデータ活用において厳しい環境に置かれることは、結果として規制が緩いPF側にユーザーが流れていくことになるのではないかと危機意識を示す構成員もいた。

取りまとめ案では、総務省において視聴者のプライバシー保護の観点に留意しつつ、視聴データの取り扱いについて検討を行う必要があると記載された<sup>17)</sup>。

### 1-1-4 小括

以上見てきたとおり、NHKと民放では事業運営モデルは大きく異なる。視聴者のテレビ離れという同じ課題は抱えているものの、そのことがそれぞれのモデルに及ぼす影響も、とるべき対策も大きく異なっている。

これまでの放送の世界は、チャンネルという閉じた空間で、NHKと民放の事業が完結していた。そのため二元体制を維持していくにあたり、お互いの運営モデルの違いに対する深い理解が必要な局面は、実はさほど多くなかったのではないだろうか。

しかし、ネットの世界は状況が大きく異なる。視聴者との接点であるUI(ユーザーインターフェース)はチャンネルではなくコンテンツがメインとなり、視聴者の行動は、番組表ではなくレコメンドや検索アルゴリズム<sup>18)</sup>に左右される。こうした世界における、NHKと民放の二元体制の維持とは具体的に何を指すのか。

先に触れたように、民放の事業運営モデルの“肝”は間違いなく視聴データの利活用にある。トータルなリーチの整備、ターゲティング広告の推進、購買を誘発する効果的なパーソナルレコメンド等、視聴データをどのように活用できるかを考えていかなければ、広告メディアとしての将来のビジネス展望を描くことが難しい段階にきている。同時に、放送事業者として、視聴データを適正に利用し、視聴者の便益に貢献することも求められている。広告ビジネス視点である“視聴者=消費者”偏重にならない活用のあり方も問われるところだろう。

一方のNHKは、“視聴者=市民”という観点から、多様な情報や自分と異なる価値観に触れてもらえるようなセレンディピティー(予測しない偶然の出会い)をどう提供していくのか等、公共的な目的のために視聴データをどう活用していくかを模索する段階にある。民放とNHKでは、利活用に向き合う姿勢も切迫度も大きく異なっている。

次節では、今後の事業運営モデルが大きく異なるNHKと民放が、市場支配力を強める外

資系PFに対抗するため、共通PFを構築していけるのかどうかについて考えていく。

## 1-2 プラットフォーム関連施策

「はじめに」でも述べたように、この約1年の在り方検では、PFというキーワードが強く意識されてきた。

巨大PFが市場支配力を強める中で、放送事業者はどう対抗していくのか？放送事業者同士が競い合うのではなく、連携して放送全体のPFを作っていく必要があるのではないかと。また、情報の優劣より注目・関心を集めることに注力するアテンションエコノミーが拡大する情報空間の課題に対して、放送事業者はどういう役割を果たしていけるのか？

上記のような論点について、在り方検ではコンテンツWGとPF・TFの2つの会合で議論が行われてきた。

### 1-2-1 「プラットフォーム」の意味

本論に入る前に、議論で使われてきたPFという用語の意味を確認しておきたい。議論では、以下のような4つの意味が混在して使われていたように思う。学術的な定義ではなく、あくまで議論の混乱を防ぐための道しるべとして、それぞれの意味を確認しておく。

1つ目が、GoogleやAmazon、Facebook等のグローバルPF、ヤフーや楽天等の国産PFを指す際の使われ方である。この場合の意味は、「多様なサービス事業者や企業が、独自のサービスを構築するための機能を提供する土台」である。本項では巨大PFと仮置きして表すことにする。以下に特徴を示しておく。

巨大PFは“土台”を介し、ユーザー向け市場とサービス事業者・企業向け市場の「両面市

場・二面市場」を持つ。そのため、ユーザーが増えれば増えるほどサービスや商品の価値が高まり、さらにPFが成長していくという「ネットワーク効果(外部性)」が働く。PFの規模が大きくなればなるほど、膨大なユーザーデータが蓄積されるようになり、事業者・企業に対して優越的地位を高め、圧倒的な市場支配力を持つようになる(①)。

2つ目はIT用語としての使われ方である。「アプリケーションを動かすための土台、基礎、環境」を意味し、OS<sup>19)</sup>やハードウェアがこれにあたる。放送事業者は動画配信サービス提供事業者として、スマホやコネクテッドテレビ(以下、CTV)にアプリを搭載しているが、AndroidとiOSという寡占状態のOSに依存せざるを得ないという課題がある(②)。

3つ目が技術PFとしての使われ方である。これは、「サービスの要件を満たすための技術的なソリューション(解決策)を規定・提供するもの」、もしくは「サービスに必要な機能とワークフローを一元的に提供するシステム」という意味で使われる。地デジ放送規格やHybridcast<sup>20)</sup>のような通信放送連携規格、また動画配信システム等がこれにあたる(③)。

4つ目がそれ以外である。英語でPFとは、土台、舞台、乗降場等、一段高いところにある平らな場所を指すが、この趣旨で使われている。あえて書くとすれば「商品やサービスを提供する共通の場所」といったところであろうか。在り方検の議論では、この意味で使われていることが多いように感じた。ただ、幅広い解釈ができてしまうため、使いやすいつ分、注意が必要である。議論で合意に達したあとに認識のずれが出てしまったり、最初からかみ合わない議論になってしまったりすることも少なくないからだ

(④)。

在り方検では、①②に対抗するために③④をどう考えていくか、という議論が目立った。以下、できるだけ上記を意識したうえで議論を整理する。

## 1-2-2 巨大PFに対する「守り」と「攻め」

まず、放送事業者と巨大PFとの競争について見ていく。論点は「守り」と「攻め」に分けた。「守り」は取引関係における課題への対応、「攻め」は巨大PFに対抗するための放送事業者自身によるPF構築である。

### ● 守り：不均衡取引の是正

巨大PFとの取引を巡る課題については、議論でもたびたび登場していた。ただ、在り方検で対策が検討されたわけではなく、実際に取り組んでいるのは公正取引委員会(以下、公取)である。最近の2つの動きを確認しておく。

1つは2022年11月から行われているニュースコンテンツ配信分野の調査である。国内の新聞社やテレビ局、出版社等のメディアおよそ200社がヒアリング対象となり、PFとの間で、記事の使用料が不当に安くないか、取引に透明性はあるか、検索表示のアルゴリズムが不公正になっていないか等が調べられてきた。オーストラリアの「ニュースメディア・デジタルプラットフォーム交渉義務化規則<sup>21)</sup>」をはじめ、各国でPFへの法規制が進む中、日本でも公取がPFに対してどのような姿勢で臨むのかが注目されていた。こうした中、9月21日、公取はヤフー等に対して、ニュース使用料の算出根拠の開示を求める報告書<sup>22)</sup>を公表し、使用料が著しく低い場合には、独占禁止法違反になり得るとした。



もう1つが、2023年3月末から始まったCTV関連の実態調査<sup>23)</sup>である。テレビ向けOSを提供する巨大PFの支配力増大の懸念を受け、動画配信サービス提供事業者が不当な排除や不利益を受けていないかの調査が進んでいる。

### ● 攻め：放送事業者によるPF構築

在り方検では、市場支配力を強める巨大PFやNetflix等の外資系動画配信サービスに対抗するため、放送局同士が競い合うのではなく、放送全体で何かしらのPFを作っていく必要がある、という強い問題意識で議論が行われた。主にこの議論が行われたのはPF・TFである。

構成員からは当初、NHKプラスとTVerをどうやって一緒にしていくかや、NHKプラスにどうやってローカル局のコンテンツを載せていくか、といった問題提起が相次いだ。それに対して民放連からは、会員社からNHK・民放共通PFのニーズや実現可能性について疑問の声が多くあること、放送という共通の基盤と違い、なかなか議論は難しいのではないかと、といった厳しい反応が聞かれ、構成員からは落胆の声も聞かれた。

実は以上のようなやりとりの光景は、ここ約10年間、繰り返し見られてきたものである。有識者は外部環境に対する危機意識から共通PFの必要性を訴える。しかし当事者である放送事業者たちは、それぞれの事業運営モデルの違いからくる異なる視聴データの取り扱いや、広告に関する取り扱い等、共通化に向けてクリアしなければならない数多くのハードルに向き合うより、まずは個々の取り組みを発展させていくことを優先しているというのが正直なところではないだろうか。共通PFの意義は総論では理解できるが、サービスを統合していく

労力を超えるメリットを見いだせないのである。

今回のPF・TFでは、サービスを統合するという考え方はとらず、併存させながら仮想的、擬似的なPFを作っていくという方向で議論が進んでいった。そして、NHKプラスとTVerだけでなく、Locipo<sup>24)</sup>のような地域主体の配信サービスや、ローカル局各局が“アンテナショップ”のような形で一堂に集まるイメージが想定された。

技術的には、共通のメタデータを用いて横断検索ができるような一覧性のあるUIの開発や、CTV上でユーザーが放送コンテンツにアクセスしやすい仕組み作り、視聴データを一元利用してユーザーの便益向上に活用するための方策の検討等を考えるよう提言されている。CTV対応については放送事業者とメーカー等による検討体制を2023年内に設置し、速やかに実証事業に入ることが求められた<sup>25)</sup>。議論は当初、広義のPFという使い方がかみ合わない議論に陥っていた様相だったが、次第に技術PFとしてどうすべきか、という議論になっていった印象を持った。

### 1-2-3 PFの課題への対応

以上のように、PF・TFでは巨大PFへの対抗策が議論されてきた。一方、コンテンツWGでは、巨大PFがもたらすデジタル情報空間の課題に対する強い問題意識が議論の出発点となった。

### ● 課題が見えにくいという“課題”

WG初回に、山本龍彦主査は以下のような問題意識を語っている。“デジタル情報空間においては、膨大なパーソナルデータを用いてプロファイリングを行い、ユーザーにとって好まし

いコンテンツが提供される。このことは、ユーザーに快適さを感じさせる「部分最適」を作り出してしまうため、課題が発見されにくくなっている。このままでは、フェイクニュースや誹謗中傷の拡大、ひいては社会的な分断や公共性の喪失を招いてしまうおそれがある。民主主義および文化を守っていけるか、私たちは歴史的な岐路に立っている<sup>26)</sup>”。

問題意識というよりも、強い危機感である。WGでは、この危機感が共有されたうえで、放送の役割はこれまで以上に重要になっているという認識が確認された。

### ● 放送コンテンツを“目立たせる”

重要だとされた放送の役割とは、取材に裏打ちされた信頼性の高い情報発信や、社会の多様な価値観に対する相互理解の促進等である。そして、議論が進む中で、頻出するようになったキーワードがあった。「プロミネンス」である。

プロミネンスとは「優先表示」や「目立たせる」という意味である。イギリスでは地デジ化後、EPG（電子番組表）上で、公共サービス放送（以下、PSB<sup>27)</sup>）として定義されているBBC等の5事業者のチャンネルを優先的に表示することが義務づけられている。そして、2023年3月に発表されたメディア法案<sup>28)</sup>では、PSB事業者が提供するネット配信サービスをCTV上で優先表示することを義務づける措置が提起された。WGでは、このイギリスの事例も参考にしながら議論が進められた。

### ● “ユーザー目線”で考える必要性と難しさ

ただ、巨大PFのサービス上やCTV上で放送事業者のコンテンツを優先表示させるという

考え方には異論も少なくなかった。例えば、放送コンテンツだからといってユーザーが信頼して視聴したいと思っているかは疑問である、そもそもユーザー側に選ぶ権利がありNHKニュースを見ればいいというものでもない、ユーザー視点が欠けた押しつけの議論ではないか、といった趣旨の意見である。それに対し、すでにユーザーは自分と異なる価値観や意見から隔離されたフィルターバブルの中において、自律的な選択が難しくなっている可能性もある、そもそもユーザー目線をどう捉えるかを考えるべきではないか、といった反論があった。

### ● スタートはCTVから

コンテンツWGにはオブザーバーとしてGoogleやヤフーも参加しており、事務局としては巨大PFと何らかの取り組みを探ろうと考えていたのではないかと思われる。例えば災害時には、PFの運営する検索サイトやSNSのフェイクニュース対策のため、検索アルゴリズムを変更して放送コンテンツを表示の上位にしていく等、放送事業者とPFとの共同規制のようなことが模索できるのではないかと筆者も議論を傍聴しながらイメージを膨らませていた。

しかし、議論が深まるにつれ、もしPFにおけるプロミネンスを考えるのならば、放送業界だけでなくもっと広い視野で考えたほうがいいのか、伝統メディアである新聞業界とも一緒に考える必要があるのではないかと、といった意見が複数出てくるようになってきた。

また、まずはイギリスのように、端末をベースにプロミネンスを考えるべきではないか、CTVはもちろんだが、最近増え続けているチューナーレステレビについても対応が急がれるのではないかと、といった意見も出てきた。

そして、取りまとめ案では、CTVにおいて、「容易に放送コンテンツを視聴できる一覧性等の表示・操作性」を考える検証を行うことが必要である、との提言が出された<sup>29)</sup>。結果として、PF・TFと同内容の提言となった。

#### 1-2-4 小括

放送全体のPFや、CTV上のプロミネンスに向けて、まもなく業界横断的な議論や実証実験が開始されることになる。これまでもこのテーマについては、さまざまな主体が案を作り、理想を掲げ、ビジネスプランを描いてきた。筆者からは、同じ志を持って取り組んでいるように見えても、サービスを支える技術が異なっていたり、連携の座組が異なっていたりして、それぞれが十分にコミュニケーションをせず疑心暗鬼に陥っているような状況も見受けられた。今回は国の政策として、連携・協調を進めていくということになる。建設的な議論を期待したい。

そのうえで、1点だけ筆者が気になったことを記しておきたい。それは、コンテンツWGの案をまとめる最終段階で、オブザーバー参加の放送事業者が指摘した内容である。ユーザーとの接点である画面等のUIの「一覧性」が今回の案で強調されているが、その一覧性を設計するのは誰なのか、という指摘である。ネット上のUIとは、放送における「編成」、新聞社における「編集」と同じ、サービスの大方針を表すものである。その方針を決めるのは誰か、どういう方針で設計していくのか。視聴データに基づき、ユーザーごとに自動的に最適化する方法をどこまで活用していいのか。こうした指摘には筆者も大いに考えさせられた。

今回の取りまとめ案が想定している「一覧性」が、サービスなのかチャンネルなのかコンテン

ツなのかについては、記載からは読み取りにくい。詳細は今後の実証で考えていく、ということなのかもしれない。だが、もしもコンテンツレベルまで想定しているものだとすれば、オブザーバーの指摘どおり、クリアになっていない論点がまだ多くあるだろう。

NHKと民放という事業運営モデルが異なる放送事業者が、二元体制として提供するネット上のメディアの姿を骨太に考え、それを運営するための組織を作っていくというところまで、今回の検討の照準に入っているのか。そこに、自社のコンテンツやサービスだけでなく、サードパーティーのさまざまなサービスを載せ、ユーザーを集めて新たなエコシステムを生み出していくというところまで考えていくのだとすれば、国産巨大PF構想ということにもなる。このテーマは、実は、次節で触れる地デジ放送の次世代規格をどのように設計していくのか、ということにも通じる論点である。

#### 1-3 放送ネットワークの今後

在り方検では、放送ネットワークインフラの今後についても検討している。この2年間進めてきたのが、コストを削減して現在のネットワークを「維持」していくための“放送を通信(ブロードバンド)で代替する”施策である。

「維持」ではなく、将来を見据えた「次世代」の議論も行われている。こちらは在り方検ではなく、情報通信審議会・放送システム委員会<sup>30)</sup>という、技術専門の会合で検討され、その内容が親会で報告された。具体的には、放送波で4K番組をテレビに届けるという、“放送サービス”の高度化を基本とするものであった。

一方、欧州では、放送か通信かを問わず、テレビからスマホまでどのデバイスに対しても同

じようにコンテンツを提供する“メディアサービス”としての次世代放送の規格化が進んでいる。議論では構成員から、日本は、放送の未来像を検討するにあたり、欧州の動向も参考にすべきではないか、との問題提起があった。

欧州における“放送かネット配信かを問わず”という「次世代」に向けた取り組みの姿は、日本における“放送を通信で代替する”という「維持」のための検討と、実はかなり重なり合う部分があるのではないかと筆者は考えている。「維持」と「次世代」の施策は切り離さず、むしろ一体として考えていくべきではないか、という問題意識である。そうすれば、この「次世代」の検討と、前節で触れた「放送全体のPF」の検討は必然的につながっていくはずである。

こうした視点で、放送ネットワークの今後を、「維持」と「次世代」に分けて見ていく。

### 1-3-1 放送インフラ「維持」の取り組み

本項ではまず、地上放送のインフラの合理化・効率化（コスト削減）の検討を3つの取り組みから見ていく。

1つ目が中継局をNHKと民放で共同利用する取り組みの推進、2つ目が放送波で伝送しているエリアの一部を光ファイバー等<sup>31)</sup>のブロードバンドで代替する検討、3つ目がケーブルテレビの活用、である。ちなみに在り方検では、2つ目と3つ目を併せて「ブロードバンド等による代替」としているが、取り組みの意味合いは大きく異なっているため、本項では分けて見ていく。

なお、在り方検では、衛星放送についても同様の議論が開始されているが、こちらは新たなWGが立ち上がる予定であるため、今回は触れない。

### (1) 中継局の共同利用型モデルの推進

現在、すべての地上放送事業者は、ハード・ソフト一致の運営形態を選択している。そのため、事業者それぞれが親局・中継局を構築し、維持・管理を行っているが、山間地や辺地を抱えるローカル局には、中継局の維持管理にかかる経費が大きな負担となっている。こうした中、民放連は、中継局をNHKと共同で利用する施策の推進を、最重要課題として掲げている<sup>32)</sup>。

実施のための制度整備も進んできた。2022年6月の改正放送法で、NHKに対し、民放への協力を行う努力義務の規定が追加された。2023年1月にはNHKが「NHK経営計画（2021年-2023年度）」を修正し、民放との放送インフラの効率的運用や協力努力義務等について、総額600億円の支出を決めた。直近の2023年5月の改正放送法では、中継局の共同利用を可能とする規定が整備されている<sup>33)</sup>。

しかし、民放連からはNHKに対して、民放への協力努力義務よりも重い、民放も含めた放送インフラの維持をNHKの“責務”とする制度にしてほしいとの要望がなされた。民放連によれば、アナログ時代はNHKが小規模中継局を建設し、民放は必要なものだけを負担していたが、デジタル化の際、会計検査院の解釈で費用全体が波数割・事業者数割になったのだという<sup>34)</sup>。民放連は、NHKがより積極的な負担を負うための法定化を要望したと筆者は理解した。

取りまとめ案では、関係者による全国レベルと地域レベルでの協議の場を、2023年内をめどに設置すべきこと、そこでNHKは中心的な役割を果たすべき、という方向性が示された<sup>35)</sup>。

## (2) ブロードバンドによる代替

この論点は少し複雑なため、過去の検討の経緯を含めて整理しておく。

### ● なぜ「ブロードバンド代替」なのか？

まず、放送インフラの現状から確認しておく。放送波の最大のメリットは伝送効率の高さにある。NHKの説明<sup>36)</sup>によれば、スカイツリー等の親局と大規模な中継局で、日本の総世帯の約95%をカバーしている。

課題は残りの約5%である。こちらは山間部や辺地の世帯であり、小規模中継局（ミニサテライト局や共聴施設も含む）を設置して伝送しているが、年間の維持費は全経費の約5割<sup>37)</sup>にあたる。つまり、約5%の世帯のカバーに約半分の経費を使っているのである。民放は約3%の世帯をカバーするのに3割弱の経費を使っている<sup>38)</sup>。こうした状況の中、2026年ごろから、小規模中継局のうち、規模が小さなミニサテライト局の設備更新が開始されることになっていた。

一方、政府は現在、「デジタル田園都市国家インフラ整備計画<sup>39)</sup>」を推進中であり、光ファイバー等のブロードバンド整備を加速させている。2021年度末で世帯カバー率は99.72%であり、2027年度末には99.9%を目指している。

こうした状況を踏まえ、在り方検討の当初の論点の1つとして、ミニサテライト局を更新せず、伝送手段を通信に代替することでコスト削減ができないか、という検討が示されたのである。

ちなみに、日本の総世帯の半分強は、ケーブルテレビやIPマルチキャスト放送経路で地上放送を視聴している。これらも地上波の代替の伝送路として通信を用いているが、両サービスは省令で技術基準（強制規格）が規定され、

事業者には放送と同一の内容を遅延なく伝送することが義務づけられている。制度上は地上放送の再放送という位置づけである。

今回の新たな検討はこのケーブルテレビ等ではなく、一般的な通信サービス、IPユニキャスト方式<sup>40)</sup>を対象としている。これはNHKプラスやTVerのようなネット動画配信サービスを視聴するときと同じ仕組みである。この1年、以下の2点の検討が行われてきた。

### ● テレビとの違いをどこまで受容できるか？

1点目は視聴する側に対する調査である。実際に導入の候補地となりうるエリアを選定し、住民にテレビでTVerおよびNHKプラスを視聴してもらったうえでヒアリングが行われた。

なぜこうした調査が必要なのか。それは、代替として想定している一般的な通信サービスは、放送とは異なる部分があるからである。例えば、視聴する映像・音声には30秒程度の遅延が生じる。緊急地震速報等の伝達も例外ではない。また、著作権法上、もしくはスポーツ等のビジネス契約上、放送はできても配信はできない映像や音声がある。その部分には、映像には“フタかぶせ”をしたり、音声は差し替えをしたりしなければならない。

調査結果<sup>41)</sup>は膨大であるので一部だけ紹介しておく。「もし放送の代わりにネット経路で番組を視聴するとなった場合に受け入れられそうですか」という質問に対しては、「全く問題なく受け入れられる」「少し違和感はあるが受け入れられる」を合わせた回答が9割程度であった。この結果がブロードバンド代替作業チームで報告されると、構成員たちからは受容度の高さに驚きの反応があった。このほか、「30秒程度の遅延」についても「全く影響がない」「あま

り影響がない」が約8割、ただし、「緊急地震速報」については約65%が「極めて重要」とした。フタかぶせについては、「できれば無いのが望ましい」「受け入れられない」が合わせて約7割であった。

### ● 放送局側に求められる仕組みと費用

2点目は、放送番組をブロードバンド経由で伝送する場合、放送局側が準備しなければならない仕組み(放送アプリケーション)と、それにかかる費用に関する基礎的調査である。図3は、調査の実施および検討を行う株式会社 企が、ブロードバンド代替作業チームに対して示した概略図である<sup>42)</sup>。

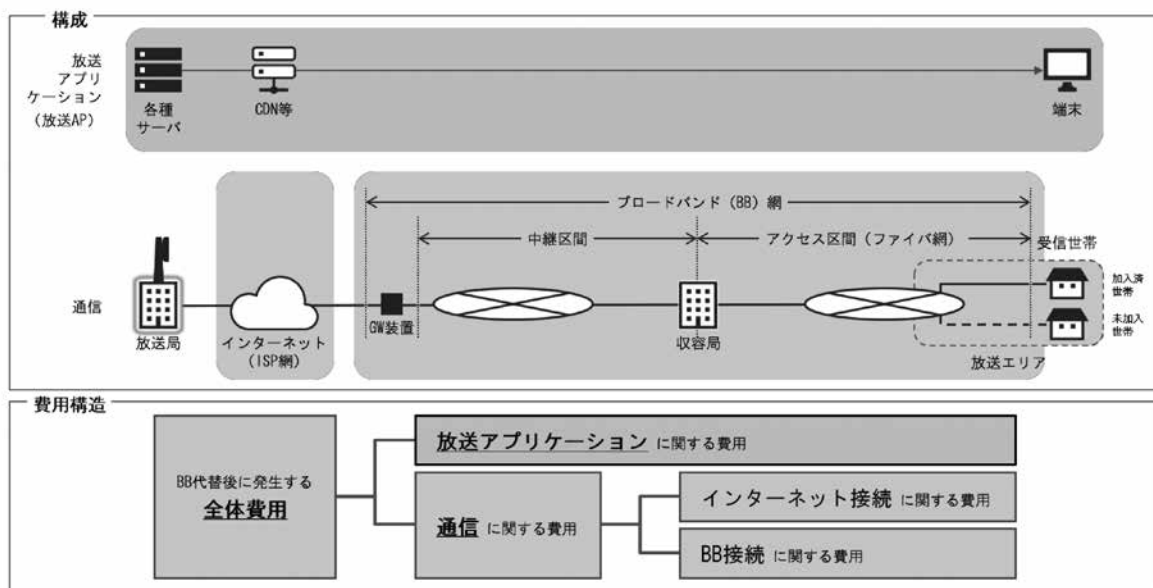
そもそもこの検討は、放送インフラの維持コストの削減というところから開始されている。そのため、代替のための費用が小規模中継局の維持コストより安くなければ、放送事業者には導入するメリットがない、ということになる。

この基礎的調査の結果<sup>43)</sup>も公開されているので、詳細はそちらを参照いただきたい。今回の結果からは、放送アプリケーションの費用項目の具体的な内容と、大規模にブロードバンド代替を導入することになった場合にCDN<sup>44)</sup>にかかる費用が全体に大きな影響を与える可能性が高いということがわかったとした。しかし、全体の経済合理性については評価できなかったとしている。

### ● 今後に向けた方向性

取りまとめ案では次の段階として、実際にブロードバンド代替を想定した配信プラットフォームを試作してさらに検証を進めるということが示された。視聴者の要望が高かったサービスの課題については品質・機能要件を見直し、特に緊急地震速報についてははできるだけ遅延がないよう、「低遅延プッシュ型配信<sup>45)</sup>」という技術の活用を検討が提言された。今後、より実

図3 ブロードバンド代替の仕組みと費用



出典：在り方検・ブロードバンド代替作業チーム第11回資料より抜粋

際の提供に近い形の実証実験を行うことで、より詳細な視聴者の受容性調査や技術的検証を行うことになる。

また今回の報告では、放送事業者がブロードバンド代替を導入する根拠となるコスト試算は十分に示されなかったが、今後、導入できる環境を整備するために、「共通した全体の枠組みとして決定すべき事項」を策定することが必要とされた<sup>46)</sup>。

### (3) ケーブルテレビの活用

小規模中継局エリアの放送波の代替には、地上放送の再放送サービスを行うケーブルテレビの活用も検討されている。

現在、ケーブルテレビの総帯域カバー率は88.4%である。そのため、代替候補のエリアにケーブルテレビの幹線が敷かれている場合、視聴者は当該ケーブルテレビ事業者と契約すれば地上再放送を利用できるようになる<sup>47)</sup>。一方、幹線が未敷設の10%強のエリアで代替を行うには、近隣の事業者が、幹線の敷設、電柱工事や自宅までの引き込み線等、サービスを提供できる状態にする設備整備を行わなければならない。

親会のヒアリングにおいてケーブルテレビ連盟は、IPユニキャスト方式による代替と異なり、ケーブルテレビが代替する場合には、制度上「再放送」であるため、視聴者に放送と同一の内容を提供できると利点を主張した。加えて、ブロードバンドサービスを提供している事業者も多いことから、ブロードバンド代替の担い手にもなりうるとのアピールもあった。

さらにケーブルテレビ連盟は、今回論点とされている小規模中継局だけでなく、地域住民等が費用を出し合って維持・管理を行っている

辺地共聴施設や、自治体等が運営している公設ケーブルテレビについても、老朽化が進み経費的にも維持困難になっているところが多いとし、そのエリアについても、ケーブルテレビ事業者による代替が期待されていると報告した。

これらの報告を受け、取りまとめ案ではケーブルテレビ事業者に対し、財政支援を検討すべき等の内容が示された。

### 1-3-2 「次世代」のネットワークやサービスに向けた規格

次に、中長期を見据えた次世代のネットワークやサービスの検討について見ていく。まず、第20回の親会において報告された、次世代地上デジタル放送規格（以下、次世代地デジ放送規格）の基本仕様<sup>48)</sup>について見ておこう。

#### ● 次世代地デジ放送規格の基本仕様

総務省では2019年から、現在2Kで行っている地上放送を4Kで行うことを想定した検討を行ってきた。2023年7月にその方式の基本仕様が確定した。仕様のポイントは以下の2点である。

1点目は、「映像符号化方式」である。放送局から家庭のテレビにコンテンツを届けるためには、まず映像データを圧縮しなくてはならない。現在の地上放送は、MPEG-2という約30年前に規格化された古い方式を用いているが、最新のVVC (H.266) に変えることで、圧縮効率は約5.5倍高まる。そのため、現在2Kで放送局が活用している帯域で4Kを伝送することが可能になる。

2点目は、コンテンツを届けるための方法である「伝送路符号化方式」である。この方式は2つの選択肢が提示された。そもそも4K放

送を開始したとしても、家庭に4Kテレビがなければ放送を受信することができない。そのため、4Kテレビが普及するまでの一定期間、放送事業者は並行して2K放送も続けなければならない。2Kと4Kの2つの放送を併存させるために、新たな帯域を確保して行う「地上放送高度化方式」と、現在の帯域の中でやりくりして行う「階層分割多重方式」の2つが示された。

ただ、今回の次世代地デジ放送への移行は国策ではない。地デジ化のときのように、放送事業者に準備のための多額の税金が投じられたり、視聴者にテレビの買い換え支援が行われたりすることはない。そのため、基本方針は決定したものの、導入の有無や時期は未定である。

### ● 欧州の次世代規格とは？

日本が放送波によるテレビへの4K伝送を次世代規格の中心に据えているのとは異なり、欧州では、「視聴者がブロードキャスト/ブロードバンドを含めた伝送経路を意識することなく、所望のコンテンツを受信機/PC/タブレット等の柔軟なデバイスで視聴することが可能となる<sup>49)</sup>」次世代放送サービスを実現することを規格の中心にすえている。

欧州ではDVB<sup>50)</sup>というデジタル放送の技術規格団体があり、そこが次世代の規格について検討している。直近ではユーザーが接する操作画面や操作方法UIの関連規格である「DVB-I<sup>51)</sup>」と、放送とブロードバンドを融合させ、ネット上で次世代の放送サービスを実現するための「DVB Native IP<sup>52)</sup>」の規格化が進められてきた。

DVB-Iの説明動画<sup>53)</sup>によると、この規格を用いれば、通信経由で放送や動画配信のサー

ビスリストを受信機側で集約することができるため、視聴者はさまざまな事業者のサービスの一覧から、アプリを切り替えるだけでコンテンツを視聴できるという。そして、この規格では、すべての画面において、公共サービス放送<sup>54)</sup>を“プロミネンス”（優先表示）する仕様となっている。また事業者は、ユーザーデータを活用し、ターゲティング広告等、サービスのパーソナライズ化を行うことができる。

視聴者から見ると、このサービスはテレビメーカーが用意するテレビのホーム画面や、AmazonのFireスティック等が提供するCTVサービスに近い印象がある。ただ最大のポイントは、個別のメーカーやOS事業者が提供する単独サービスではなく、放送業界がPFを形成し、その主導によって、画面のUIに対する考え方や視聴者へのサービスの提供方法、データ活用等のルール等を決定できるということにある。

### 1-3-3 小括

欧州の次世代規格への模索を見ていくと、放送か通信か、テレビかスマホか、という議論にはとらわれず、ユーザーファースト、テクノロジーファーストで次世代のメディアの姿を描いている自由さを感じる。これは基本的に欧州では20年以上前から通信と放送に垣根がない制度になっているということが大きいだろう<sup>55)</sup>。

日本の次世代規格においても、親会では紹介されなかったが、通信放送連携のさまざまな規格が盛り込まれている。ただ、どうしても“放送波でテレビに”が基本になってしまうのは、放送法を前提とする日本の現実であり、その制度のもとで長らく放送サービスを提供してきた放送事業者の発想の限界なのだろうか。このこ



とが、「デジタル時代の放送制度」を検討する在り方検の困難さの正体であると筆者は感じている。

ブロードバンド代替の検討も、この困難さを背負ったものになっているというのが、筆者の印象である。既存のケーブルテレビ等の再放送制度がある中、今回、あえて一般的な通信サービスの代替という検討を打ち出したことは大きな一歩だと受け止めていた。そして、この代替を制度的にどう位置づけていくか、この議論こそが、通信と放送の垣根を取り払っていくための最初の一步になるのではないかと期待したのである。しかし、この2年間の状況を見ると、そうした検討が行われないうまま、視聴者側の受容性調査とコスト試算だけが続けられている気がしてならない。

当初、筆者は、代替する対象エリアのIPユニキャスト方式の通信サービスに限り、放送法上の特例として規定し、著作権法上もそれを援用する形で権利者団体とも交渉し、放送と同一の内容を提供できるようにするのではないかと考えていた。そして、もう1つの課題は、放送局が放送の権利しか所持しておらず、配信権はスポーツ団体や動画配信サービス等が所持しているスポーツコンテンツである。民間のビジネス上の契約のため、制度がどのように関わるができるのか見えない部分もあるが、代替エリアに限定するという点で、理解と協力を働きかけていくことになるのではないかと考えていた。

しかし、これまでの視聴者の受容性調査を見ると、フタバせ等、あくまで現行法を前提に実施しているようにも映る。もしも視聴者の受容性が高ければ、抜本的な制度改正は行わないという意味なのだろうか。

一方で、放送よりサービスが劣後する分、それを補うような新たな通信サービス、例えば視聴データを活用した双方向サービスを付加すること等が検討されている。これは、ネット上に新しい“放送全体のPF”のようなサービスを作ろうという前項の論点とも重なっている。「維持」の施策の中かなり革新的な提案がもぐり込んでいるという印象を持った。

また、代替するエリアが拡大することも視野に入れ、ブロードバンド代替の特例を放送事業者のユニバーサルサービス義務(努力義務)の一部と位置づけるのかどうかについても、議論を深めておく必要があるだろうと考えていた。これは、ブロードバンド代替を、単なる放送ネットワークの「維持」から「次世代」へとつなげる検討でもある。ただ、こうした検討も行われていない。

取りまとめ案には、「放送事業者、通信事業者、ベンダー、視聴者、総務省等の関係者が、それぞれの知見やネットワーク等のリソースを持ち寄り、その役割分担も含めて合意形成を図りながら検討を進めていくことが何よりも重要<sup>56)</sup>」としている。最終的な結論に向けた2024年夏まであと1年しかない。論点を明確にしたうえで本質的な議論をしていくことを期待したい。

#### 1-4 コンテンツ制作の促進

4節はコンテンツ制作の促進である。これは、在り方検以前から総務省が手がけてきたオーソドックスな振興策と言っていいたいだろう。制作と流通がセットで議論されることが多かったが、流通についてはすでに3節で整理した。ここでは制作の促進という観点から、「NHKの役割」と「ローカル局支援」の2点に整理した。

### 1-4-1 NHKの役割

NHKの役割に期待するものとして、衛星放送と海外展開・国際発信という2つの点が強調された。取りまとめ案を確認しておく。

#### ● 衛星放送という場の活用

多様なコンテンツの制作を促進するため、NHKには基幹放送普及計画<sup>57)</sup>において、外部制作事業者の企画・制作能力を活用することが求められている。衛星放送の各年度の総放送時間のうち、外部制作事業者への制作委託番組および共同制作番組の占める割合を16%以上にする等の努力目標<sup>58)</sup>が規定されてきた。

在り方検では、2024年3月末にNHKがBS右旋の3波を2Kと4Kの2波にすることに伴い、外部制作規定をどのように見直しすべきかが検討された。

番組制作会社の団体である全日本テレビ番組製作者連盟(ATP)のヒアリングでは、NHK衛星放送で外部制作会社が制作した番組のうち、制作会社が著作権を保有している率が激減しているとの報告があった。2018年に25%だったものが2021年には18%となっており、大きな危惧を持って受け止めているとした。こうしたヒアリングを受け、NHKからは、新たな外部制作規定の中に「番組制作会社が著作権を持つ番組(NHKと共同保有も含む)」を入れるという基本的考え方が示された。

取りまとめ案は、NHKのこの基本的考え方が提言として織り込まれた<sup>59)</sup>。ただ議論の中では、制作会社に著作権が帰属する番組が増えることで、海外展開も含めた二次展開の道が停滞することのないよう、NHKとATP等はさらなる協力のもとで、より使いやすい著作権のあり方を検討してほしいという意見も出された。

#### ● 海外展開・国際発信における役割

2013年に国の成長戦略として「放送コンテンツの海外展開」が打ち出されて以降、海外展開・国際発信については、総務省だけでなく他省庁や各種団体がさまざまな支援事業を行ってきた。長年の課題は、“補助金頼み”ではなく、事業者自身による“自走化(ビジネス化)”である。今回行われたヒアリング等でも、その道りが容易ではないことがうかがえた。

議論では、自身が国際放送を実施しており、日本の国際発信においても中心的存在として業務を行うNHKの先導的役割への期待の声が多くあがった。取りまとめ案では、NHKが培ってきた制作やローカライズ<sup>60)</sup>等のノウハウ・技術を放送業界で共有し、NHKと民放が可能な範囲で協調して取り組んでいくことの必要性が示された。また国際放送については、ネット配信の強化やコンテンツの充実、そしてBBCのように広告収入の道を開くことも検討してもいいのではないかとの意見もあった<sup>61)</sup>。

### 1-4-2 ローカル局支援

ローカル局支援については、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(以下、諸課題検)」の「地域における情報流通の確保等に関する分科会」が「頑張るローカル局を応援する」という取りまとめ<sup>62)</sup>を出す等、総務省ではさまざまな支援が続けられてきた。今回の取りまとめ案では、現場の声を踏まえた、具体的で即効性を意識した支援策が提言された。

焦点は、コンテンツの海外展開とネット配信を推進するための施策である。海外展開については、海外事業者との共同制作の機会への支援を、配信については地域と連携した発信への

後押しがあげられた。ローカル局で不足している、ネット配信を行う際の権利処理や動画配信サービス事業者との契約交渉のノウハウや、これらの業務を担当する人材を確保するために、支援体制を官民連携で検討するという方向性も示された<sup>63)</sup>。

### 1-4-3 小括

在り方検では、PFとともに大きな問題意識としてあるのが、NHKに対する「日本の放送業界への貢献」への強い期待である。ここでは、コンテンツ制作に期待される貢献について、取りまとめ案では触れられていないが、議論に出ている中長期的な視点からの論点を2つ紹介し、筆者の考えも述べ添えておく。

#### ● 地域メディアへの貢献

1点目は、地域ジャーナリズムに対してNHKがどう貢献できるか、という論点である。参考にあげられたのは、イギリスBBCが実施している地域メディア支援であった。これは親会や公共放送WGの会合で出されていた<sup>64)</sup>。

BBCは、2017年から「ローカルニュースパートナーシップ<sup>65)</sup>」という取り組みを行っている。これは、BBCが拠出する資金をもとに150人以上の地域民主主義記者を雇用し、その記者たちが地方政治や公的機関を取材して出稿した記事を、パートナーシップを結んだメディアが活用できるという仕組みである。現在、放送局等150以上の報道機関がパートナーになっているという。公共放送WGでは、こうした制度を日本の実情に即した形で、メディアの多元性に向けてより積極的に貢献する方法を検討すべきではないかという問題提起がなされた<sup>66)</sup>。

この取り組みは、わかりやすく言い換えれば、

BBCが雇用した記者の代表取材の内容を、各メディアが共有するというものである。地方紙、民放、NHK等の伝統メディアが地域ジャーナリズムにおいて競争を続ける日本においては、導入するイメージにはわかには想像できない。ただ近年、選挙や災害時等に共同取材を行う等の地域連携はかなり進んでおり、NHKにとっても合理化・効率化という観点でメリットがある。今後こうした取り組みにおいて、NHKが自身のメリットを超えて、より積極的にローカル局をはじめとした地域メディアに貢献していくということは考えられるのではないだろうか。

また、現在大きな問題となっているフェイクニュース対策についても、NHKが貢献できることがあるのではないかと思われる。親会の第19回で、NHKはSNS上の情報や偽情報・誤情報への取り組みについて報告した<sup>67)</sup>。NHKには365日・24時間体制でSNS情報の収集を行う専門チーム「ソーシャル・リスニング・チーム(SoLT)」が2013年から活動している。こうした活動でつかんだ偽情報の端緒をほかのメディアにも積極的に共有し、連携して打ち消し報道を行うということも、NHKが貢献できることではないだろうか。

#### ● アーカイブの開放について

もう1つは、アーカイブについてである。コンテンツWGでは、NHKの放送素材やコンテンツは受信料を原資として蓄積されているという意味で、国民共有の公共財であり、これをNHKに独占的に利用させたり死蔵させたりするのではなく、広く民間に開放し利活用を促進することが、日本全体のコンテンツ制作力の底上げにつながるのではないかと、といった意見が出されていた<sup>68)</sup>。

NHKのアーカイブ開放については、自民党の情報通信戦略調査会も2023年9月8日に総務大臣に申し入れた提言<sup>69)</sup>で触れている。ただ、コンテンツWGでは、制度で強制するのではなくNHKと民間で協力して推進する形もあるのではないか、との意見が出されていた。

今後この論点については、抽象的ではなく、具体的にどういう番組や素材を公共材とするのか、誰に対して開放していくのか、という議論が起きてくるのではないと思われる。筆者はローカル局の制作者に接する機会も多いのだが、そこで頻繁に耳にするのは、ドキュメンタリー等を制作する際、NHKが所持する地域の歴史資料や過去のニュース映像等のアーカイブを利用することができないか、という要望である。これはローカル局だけでなく、ケーブルテレビの制作者からも聞くことがある。地域コンテンツの充実に向けてNHKがどんな貢献ができるのかを考えたとき、検討できるものではないだろうか。他メディアと積極的にコミュニケーションをとりながらNHKへのニーズを現場レベルで把握し、それを経営につなげていく、そうした姿勢も今後のNHKには必要ではないだろうか。

## 1-5 メディアの信頼性確保

最後の項目は「メディアの信頼性確保」とした。「はじめに」でも述べたとおり、在り方検では、課題が増大するデジタル情報空間を健全化する担い手としての放送事業者の役割に期待している。ただ、放送も含めた伝統メディアは、しばしば“マスゴミ<sup>70)</sup>”と揶揄されるように、視聴者・国民からの批判も少なくない。放送事業者自身が信頼性のある確かな情報を提供できているか、それを提供し続ける組織であるか

どうかを社会に示す姿勢がなければ、健全化の担い手としては不適切であろう。一方で、こうした姿勢を国が放送事業者に強制することについては注意が必要である。在り方検では決して多くの時間が割かれたテーマではなかったが、重要な論点であると考えた。

本項目では、放送メディアが確かな情報を提供し続けるための「担保措置」と、放送事業者の「ガバナンス」という観点で議論を整理した。

### 1-5-1 情報の真実性・信頼性の担保

取りまとめ案では、放送の真実性・信頼性の確保、という項目で2点に言及している。

#### ●「訂正放送制度」

1つは放送法第9条が定める「訂正放送・取り消し放送制度（以下、訂正放送制度<sup>71)</sup>」である。この制度は、真実でないことを放送したという理由で権利侵害を受けた本人等が放送を行った事業者に対して、訂正または取り消しの放送を請求することができるというものである。請求を受けた事業者は、すみやかに調査し、真実でないことが判明した場合は訂正または取り消しの放送をしなければならない。視聴者が権利侵害を訴える場としては、この制度の活用のほか、BPO（放送倫理・番組向上機構）があるが、それに比べてこの制度は、視聴者が直接、当該局に請求できるというのが大きな特徴だ。

今回、この制度が毎年数件しか利用されていないという実態が明らかとなった<sup>72)</sup>。また、制度を初めて知ったという構成員も少なくなかった。議論では、BPOとのすみ分けを視聴者にわかりやすく示す必要があるといった意見のほか、あくまでも放送局の自律的な対応が前提で

あるという意見も出された。取りまとめ案では、放送事業者が手続き等の透明化、具体化の取り組みを積極的に推進するよう、総務省が要請することが適当とされた。

### ● 発信元を証明するための方策の開発

放送事業者の責任として、事実に基づいた確かな情報を提供するという事は言うまでもない。それに加えて、発信した情報が、意図しない形で、炎上や誹謗中傷、消費者への不利益等を生じさせることがないように対処していくことも、健全な情報空間の担い手としての新たな責任となってきている。

親会では、提供した情報が、ネット上で第三者によって文脈と異なる形で切り取られたり、改ざんされたりすることを防ぐ1つの方策として、「オリジネーター・プロファイル技術<sup>73)</sup>」が紹介された。

この技術は、情報やコンテンツ、広告に対して、信頼できる発信元からの情報であるということを示し、それを表示する仕組みである。開発は、新聞社、大学、広告会社、一部の放送事業者が業界横断的に参加する技術研究組合という形ですでに始まっており、2025年の実施を目指している。取りまとめ案では、放送の信頼性向上に役立つ可能性があり注目に値する、という形で紹介された。NHKも10月13日、参加を発表しており、コンテンツに加えて広告の信頼性担保という意味でも、重要性を認識している民放も少なくないようである。

### 1-5-2 放送事業者の「ガバナンス」

国民の共有財産である電波を利用してサービスを行う事業者として、放送事業者はほかのメディア事業者以上に社会から厳しい目を注がれ

ている。受信料で運営を行うNHKについては、さらに厳しい目が注がれることは言うまでもない。組織のガバナンスという観点から議論と取りまとめ案を見ておく。

### ● 問われるNHKの姿勢

NHKについては、在り方検の前身の諸課題検のころから、①業務、②受信料、③ガバナンスの「三位一体改革」が求められてきた<sup>74)</sup>。公共放送WGでは、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たが、2023年5月にネット活用業務に関わる不適切な調達手続きの問題<sup>75)</sup>が発覚したことから、③のガバナンスについても議論が行われた。

公共放送WGの議論では、NHK内の企業風土に問題があるのではないかと指摘や、経営委員会や監査委員会は十分機能しているのかといった疑問の声が投げかけられた。ガバナンスにおける大きな課題が浮き彫りとなる中、ネット活用業務の必須業務化は見送るべきではないか、との声もあがった。

NHKは7月に、不適切な調達問題を受け、経営の意思決定におけるチェック体制の整備・強化等を示した再発防止策<sup>76)</sup>を発表した。取りまとめ案では、NHKに対してはこれを着実に実行すること、そして総務省に対しては、その実行も含めたNHKの動向を注視することが盛り込まれた<sup>77)</sup>。

### ● ローカル局の情報開示

今回、NHKのほか企業にガバナンスという観点で議論の対象となったのがローカル局であった。特に「情報開示」が論点となった。

この論点が提示される発端となったのは、複

数の放送対象地域で番組の同一化を可能とする放送法改正<sup>78)</sup>に向けた議論であった。この制度変更は、ローカル局の経営基盤強化のための施策だが、その議論を通じて、ローカル局が自社制作番組等の地域情報発信や、さまざまな地域事業を通じて地域社会に貢献していくことの意義が確認された。その中で、ローカル局の多くは非上場会社であるが、その社会的役割に鑑み、自主的に経営の透明性を高め、地域から信頼を得ていくことが必要ではないか、といった意見があげられた。この意見は、2023年6月に閣議決定された「規制改革実施計画<sup>79)</sup>（以下、実施計画）」にも盛り込まれた。

一方、民放連からは、第19回の親会<sup>80)</sup>において、民放は5年ごとの再免許申請において詳細な資料を提出して総務省から厳格な審査を受けていること、『日本民間放送年鑑（以下、民放年鑑）』において財務情報や資本情報の開示に努めていることが報告されていた<sup>81)</sup>。

取りまとめ案には、東京証券取引所（以下、東証）のコーポレートガバナンス・コード<sup>82)</sup>の基本原則である、ステークホルダーとの適切な協働や適切な情報開示と透明性の確保等が紹介された。そのうえで、『民放年鑑』に対しては、現在示しているデータについて財務分析に適した形式にしていく工夫への期待が、またローカル局に対しては、今後、何らかの指標とすべき情報の検討が必要なのではないか、といった提言が記載された。そして、この論点については、在り方検で継続して検討していくことが求められた<sup>83)</sup>。

### 1-5-3 小括

ここでは、ローカル局のガバナンス議論について触れておきたい。この論点は、この1年間

の在り方検で詳細に議論されなかったにもかかわらず、取りまとめ案にはかなりの分量を割いて具体的な提言が盛り込まれていたため、いささか違和感を覚えたからである。

#### ● ローカル局の「指標」について

取りまとめ案には、「地域情報の発信主体としての持続可能性という観点から、発信する地域情報の向上に資する情報や、人的資本や地域社会への貢献といった放送事業者ならではの役割との関係で指標とすべき情報を検討し、活用していくことも考えられる<sup>84)</sup>」との記載があった。これまでの議論を通じて、ローカル局の価値が「自社制作比率」のみで測られるわけではないということは、構成員にも共有されつつあると感じていた。では、今回取りまとめ案で「指標」の検討が提言された意図は何か。

上場企業の場合、株主や投資家が株取引を行う判断等のため、共通の指標は不可欠である。だが、非上場企業のローカル局の場合、何のために指標が必要とされるのか。それは共通のものである必要があるのか。その指標は誰が作るのか、そして、誰が何のために活用することが想定されているのか。

もしも総務省に、ローカル局一律の指標を作らせ、施策を行う際の何らかの“ものさし”として活用させようということなのだとしたら、この議論は慎重に見ていく必要がある。

#### ● 国は“地域メディア最適配置計画”の議論を

一方で、広告ビジネスとしてのローカル局の経営の厳しさを鑑みると、これまでの有識者会議の議論でもときどき顔を覗かせてきた、放送事業者の数、特にローカル局の事業者数が多

すぎるのではないか、という意見に対して、目を背け続けてはいられない段階になりつつある。こうした中、在り方検では、前述したような、複数放送対象地域での番組の同一化といった制度改正も行われた。しかし、いづれ使うかについては事業者の判断に委ねられている。ちなみに、ローカル局の隣接合併特例等、この種の合併や統合に関わる制度改正はこれまでも何回か行われているが、1度も活用されていない<sup>85)</sup>。

放送業界の外を見渡せば、同業競合他社との合併、異業種との統合、外国の投資会社による買収等、業界再編はどの業界においても、もはや日常茶飯事であると言ってもいい。放送法による外資規制等のさまざまな規制が、事業者や業界の変革を遅らせているとの指摘もある。時代の変化に応じた適切な変革が行われないまま、結果として、地域におけるメディア機能そのものが低下し、視聴者・国民に不利益が生じてしまうということは避けなければならない。

そのために国が取り組むべき政策議論は何か。筆者は、ローカル局経営の指標化の内容を云々するといった細部の論点ではなく、もっと大きな枠組みの議論をすべきではないかと考えている。例えば、1県4波化政策をベースに作ってきた「基幹放送普及計画」を、人口減少時代、そしてデジタル時代にどうデザインし直すか、といった論点である。

地域メディア機能の格差を考える難しさは、単に合理化・効率化の観点だけではすまないところにある。人口が少なく地域経済が厳しい地域ほど、抱える課題は大きく、メディアとして取り組むべき課題、そして取り組むことによって解決につながる可能性のある課題が多いと

思われるからである。そうした視点も加味しながら、ユニバーサルサービスとしての放送メディアを、ハード(インフラ)の側面ではなくソフト(情報・コンテンツ)の側面からとらえ直した、基幹放送普及計画に代わる、“地域メディア最適配置計画”の議論こそ国が行うべき議論なのではないか。

### ● ローカル局のガバナンスとは？

話を指標に戻そう。では、ローカル局にとって指標はまったく必要ないのだろうか。筆者は必ずしもそう考えているわけではない。

ローカル局を取材していて感じるのは、地域メディアとして取り組む事業が、従来の放送や番組制作という内容を超えて、どんどん拡張し、多様で多彩になっていっているということである。地域のために何ができるのかという“志”と、地域で新たにどんなビジネスを作り上げていけるかという“戦略”が交錯しながら、いい意味で地域メディアとしてのアイデンティティーの変革が起きている。これは、コンテンツメーカーとして生きていこうとする在京キー局のアイデンティティーとは大きく異なる。

こうした変革の最中に方向性を見失ってしまわないためにも、地域メディアとして果たすべき機能の達成度を確認する何らかの指標は必要なのではないかと筆者は考えている。経営の現在地を認識し、限られた経営資源をどの機能に投下しているのかを点検し、それが自社にとってどんな将来性があるのかを議論するための、いわば“チェックシート”のようなものである。認識・点検・議論のプロセスを通じて、地域における自社の強みや個性を磨いていくことが指標化の最大のねらいである。そしてその強みや個性が多様であればあるほど、地域に多

元的なメディアが共存する意義にもつながって  
くるのではないだろうか。

また、取りまとめ案には、地域公共団体から  
の出資等、報道機関としての利益相反を懸  
念する記載が見られた。経営ガバナンスとして、  
資本との関係だけでなく、営業、地域事業と  
報道との線引きを徹底できるようにしておくこ  
とも重要だろう。

確かにこれまで多くのローカル局は、上場企  
業のように定期的・定型的な株主への説明の機  
会がない分、地域社会に対する情報開示が十分  
ではなかったとの指摘が当てはまる事業者も  
存在したかもしれない。そこは真摯に反省すべ  
きだと思う。だからといって、東証のコーポレ  
ートガバナンス・コードを引き合いに出して指標を  
考えるというのは、ローカル局の株主にあたる  
地域社会の実態とずれているように感じる。

では、地域社会との信頼関係を継続し続け  
ていくための、放送事業者の独り善がりでは  
ない情報開示のあり方とはどういうものなのか。  
それを、内部におけるチェックシートのような指  
標作りとどう連動させていくのか。こうしたこと  
を事業者自らが考えていくことが、ローカル局  
がガバナンスに取り組むということなのでは  
ないだろうか。自主自律は大事だが、その言葉に逃  
げ込むことなく、堂々と地域社会に向き合う姿  
勢を期待したい。

## 1-6 今後に向けて

本章ではこの1年間の在り方検の議論と取り  
まとめ案の全体像を整理し、その中から、でき  
るだけ今後の議論につながる論点を抽出し、そ  
の関係を意識して論じようと試みた。

ネット上における二元体制とは何か、デジタ  
ル情報空間における放送も含めた伝統メディア

の役割は何か、その役割を体現するPFの姿は  
どういうものなのか、それを放送の次世代規  
格と連動させていくにはどのような議論が必要  
なのか。執筆を通じてこの問題意識を強く持っ  
た。しかし、この問題意識を深めていくことは  
今回十分に行えたとは言えない。論点別に在り  
方検の1年間を俯瞰していく作業と両立させる  
ことは困難であった。

今後は問題意識を研ぎ澄ましたうえで、筆者  
なりの次世代放送PFの青写真と、それに向け  
た議論の道筋を描いてみたいと考えている。

## 2. 公共放送 WG の議論を検証する

第1章で述べたように、公共放送WGの取り  
まとめ案では、NHKのネット活用業務を必須  
業務化し、ネットのみで放送同時・見逃し配信  
を視聴する人について、視聴の対価としてでは  
なく、相応の負担を求めることが適当とする方  
向性が示された。このことは、NHKの業務と  
財源の根幹に関わる大きな制度変更の方向性を  
意味するものであるが、公共放送WGの議論で  
最も紛糾し、時間が割かれたのが、必須業務  
として配信すべき情報の「範囲」と、提供する  
「対象」はどのような視聴者なのか、という論  
点だった。

この論点の奥にあったのは、NHKの公共的  
価値の追求と情報空間におけるメディアの多元  
性維持という、時に相いれない2つの目的をど  
のように両立していくのか、という困難な問いで  
あった。また、メディア事業者を主語としたこの  
議論において、どこまで視聴者・国民目線の議  
論ができたのかも問われることになった。この  
2つの問いは、取りまとめ案が出たいまも答え  
が出たわけではなく、むしろさらに困難な問い



を抱えたと言えよう。

本章ではまず、取りまとめ案の全体像を整理することでWGの視点について確認する。そのうえで、必須業務の「範囲」と「対象」を中心に、案ではいまの状況をどう変更しようとしているのかについて、視聴者・国民の視点から図式化して内容を確認する。最後に、WGを1年間傍聴して感じてきたことをコメントしたい。

## 2-1 取りまとめ案の全体像

表2は、今回の取りまとめ案のポイントを一覧するために、筆者なりに簡略化してまとめたものである。取りまとめ案は、①NHKの役割、

②NHKのネット活用業務の在り方、③ネット活用業務の財源と受信料制度、④今後の進め方、の4つの柱で構成されている。網かけで示したのは、今回の案ではまとめきれていないもの、もしくは今後の検討が必要とされたものである。WGの主題は、②とそれに付随する③であり、案の文面の半分近くが②に割かれている。

WGの議論の底流には、フェイクニュース等の課題が増大するデジタル情報空間において、また、巨大PFの市場支配力が強まる状況において、NHKにはどのような役割が求められるのか、どのような規律・ルールが求められるのか、という問題意識があった。つまり、この

表2 公共放送WG 取りまとめ案の全体像(筆者の整理)

大項目	小項目	主要な内容
① NHKの役割	放送全体の発展への貢献	プラットフォームとしての役割への期待
		放送ネットワークインフラの維持業務のあり方
		新聞・通信社等との適切な協調・競争関係の構築
	ネットを通じた「放送番組」の配信	放送番組をネットで主体的に提供する役割 放送の二元体制のもとでの公正競争への配慮義務
② NHKのネット活用業務の在り方	必須業務化の是非と範囲	継続的・安定的な同時・見逃し配信の義務化
		ネットを通じて視聴する人にも相応の費用負担
		衛星、国際、ラジオのネット活用は年内にめど
	必須業務として配信すべき情報の範囲	放送番組と同一のもの(映像および音声) 放送番組以外のコンテンツ(テキスト情報等) ・現行の理解増進情報の制度は廃止 ・放送番組と同一の内容を基本としたうえで、限定し定性的に規定 i) 国民の生命・安全に関わる伝達の緊急度の高い重要な情報 ii) 放送番組に密接に関連する情報又は放送番組を補完する情報 ・費用負担者以外への提供もi) など例外的に必要な場合を配慮 放送番組以外の配信コンテンツへの規律はNHKの自主的な判断
		放送の二元体制維持のための担保措置
③ ネット活用業務の財源と受信料制度		「協会の放送を受信可能な受信設備を設置した者」に基づき定める ・視聴意思が外形的に明らかになるような積極的行為を負担要件に ・契約単位は個人か世帯か、ID数、利用端末数など詳細は今後検討 ネットのみ視聴の人の負担金もNHKの放送全体の事業運営に充てる
	④ 今後の進め方	地上波テレビ以外の同時・見逃し配信について年内をめどに結論 総務省において法制化に向けた関係者の声を反映させる場作り NHKのネット活用業務への苦情等を受け付ける仕組みの運用改善 NHKのガバナンス改革の実行・子会社の事業活動への不断の検証

WGはNHKを取り巻く状況からNHKのあり方を考えていくという視点が常に意識されており、それは放送の外側から放送の役割について検討するという在り方検全体の問題意識と完全に重なる。この問題意識が色濃く反映されているのが①の内容である。

①の「NHKの役割」には、放送の二元体制と信頼できるメディアの多元性を維持するためNHKは放送全体の発展に貢献するとともに、ネット配信においては新聞・通信社等との適切な協調・競争関係の構築に努めていくべき、という内容が盛り込まれている。ほかのメディア事業者との連携・協力・すみ分け（競争への配慮）が強く意識された内容となっている。

## 2-2 必須業務化で何が変わるのか？

では、ここから今回の取りまとめ案の主題である、NHKのネット活用業務の必須業務化について見ていく。図4は、現在の任意業務から必須業務に変化した場合、現状がどう変更されるのかについて、視聴者・国民の目線から図

式化してみたものである。取りまとめ案およびWGの議論を理解するために筆者が作成したイメージ図であるということをあらかじめ断っておく。以下、この図に基づいて説明していく。

### 2-2-1 テレビを所持していなくてもネットでNHKの番組が視聴可能に

必須業務化の最大の眼目は、任意業務の現在は放送受信契約がある人にしか提供されていないNHKプラスを、テレビを所持していない人でも、希望すれば相応の負担のもとで視聴できるようにすることだと言っていいだろう。案ではNHKに対し、全国どこであってもネット利用環境のある人からの求めに応じて、放送番組の同時・見逃し配信を継続的・安定的に行うことを義務づけるとしている。

### 2-2-2 「理解増進情報」の廃止

次に、必須業務化した場合、現在行われているNHKのネットサービスが変更になるという意味で、視聴者・国民にとって影響があるのが

図4 任意業務から必須業務に変化した場合の変更点（筆者の整理）

視聴者・国民	テレビサービス	ネットサービス（任意業務）	
		NHKプラス	理解増進情報
テレビ所有（受信契約）	○	○	○
テレビなし（受信契約なし）	×	×	○

②

↓

視聴者・国民	テレビサービス	ネットサービス（必須業務）	
		NHKプラス	密接・補完
テレビ所有（受信契約）	○	○	○
テレビなし（ネット視聴意向あり）	×	① ○	○
テレビなし（ネット視聴意向なし）	×	×	例外

③

↓ 廃止へ

① = 2-2-1, ② = 2-2-2, ③ = 2-2-3 で言及

「理解増進情報」の廃止である。

理解増進情報とは、2014年の放送法改正でNHKに認められたもので、NHKがネット上で取り組む、番組の周知・広報、再編集や解説・補足等の業務を総称したものだ<sup>86)</sup>。NHKは任意業務のネット活用業務を行うにあたり、「インターネット活用業務実施基準」の策定が義務づけられているが、毎年の基準策定で理解増進情報の項目を定め、総務大臣の認可を得たうえで実施してきた。具体的なコンテンツの制作や運営は、番組制作の現場や部署単位で進めている。「NHK NEWS WEB」等ニュースを深掘りしたテキスト記事や、Z世代を意識したYouTube上でのショート動画、Eテレや地域局における教育や課題解決のためのコミュニティー運営等、多様なコンテンツをNHKのサイトやアプリ、SNSやYouTube等で展開してきた。これらはNHKとの受信契約の有無にかかわらず、すべての視聴者・国民が無料でアクセスできるものとなっている。

WGではこの理解増進情報を巡り、ネット上でビジネスを行う民間メディア事業者の経営に悪影響を及ぼしているのではないかと、NHKはなし崩しにサービスを拡大しているのではないかと、といった懸念や批判の声があがった。中でも日本新聞協会は、NHKのテキスト展開に対して、具体的なサービス名をあげながら厳しく批判した。

そして、日本新聞協会、民放連、多くの構成員からは、NHKは必須業務化の議論を進めるにあたり、これまでの理解増進情報について自ら検証することが必要ではないかとの意見が出された。これに対してNHKは、ネット活用業務が必須業務として放送同様のミッションとなる以上、「付加的な情報によって、放送へ

の“誘引”効果を高めるようなサービスについては、今の形のまま残ることはない」「理解増進情報」は必然的に再整理されると考えている<sup>87)</sup>と、必須業務化とワンセットで説明を行う姿勢でWGに臨んだ。

結局、取りまとめ案では理解増進情報は廃止の方向性が示された。そしてWGでは、NHKが必須業務化後、理解増進情報に代わる新たな「放送番組以外のコンテンツ」の提供を、誰に、どこまで行うのが議論された。次項で見ていく。

### 2-2-3 放送番組以外のコンテンツ提供の「範囲」と「対象」

この論点については、議論の経緯を振り返りながら内容を確認していきたい。

図5は、NHKが6月30日、第10回会合<sup>88)</sup>で提出した説明資料である。NHKはまず、必須業務の業務範囲を「常時同時配信・見逃し配信サービス」と「報道サイト」を基本とするという方針を述べた。そのうえで、報道サイトについては現在のNHK NEWS WEB等を再整理したものを想定しており、テキスト情報については、放送と同一の情報内容のもの、ネットの特性に合わせたものを多元提供すると説明した。このNHKの説明を踏まえて、4回にわたり議論が行われた。

### 2-3 配信の“対象”は？ 無料提供はやめるのか？

議論の焦点の1つとなったのは、必須業務化後もNHKは無料で放送番組以外のコンテンツを提供し続けるのかどうかだった。これは、NHKは費用を負担しない人たちに対してサービスを提供し続けるのかどうかと同じ意味でも

図5 公共放送WGにおけるNHKの説明


必須業務として想定する業務範囲について
NHK

・現時点で想定する必須業務の基本は、「放送の同時配信・見逃し」と「報道サイト」

理解を容易にするため、以下は、現在の基幹サービスである「NHKプラス」「NHK NEWS WEB」をベースに記述

NHK+

- 常時同時配信・見逃し番組配信サービス
- 各地域のコンテンツもスマホなどで視聴可能
- 利用者に対価を求めず、現在は受信契約者本人と、本人と生計を同一にする方のみが視聴可能
- テレビを保有していないインターネットのみの利用者は視聴不可




⇒以下のような価値を提供

- ・いつでも どこでも公共放送の番組を視聴可能
- ・地域理解促進、異なる考え方を発見

報道サイト(同内容のアプリ提供も想定)

- 動画配信、記事等
- 社会・気象/災害・科学/文化・スポーツなど、放送同様の情報を提供
- 様々なデバイス・認証等なしで閲覧可能



⇒放送同様、以下のような価値を提供

- ・公平・公正で信頼できる情報を取得
- ・世の中で議論となっている事象・問題を把握

NHK NEWS WEB等を再整理したものを想定  
(放送と同一の情報内容の多元提供)

出典：在り方検・公共放送WG第10回NHKヒアリング資料から抜粋

ある。

構成員からは、現在のNHK NEWS WEBは誰でも無料で見ることができ受信契約の締結も促されないが、必須業務化した際にはどうするのかを明確にすべきではないか(曾我部真裕構成員)や、現状のニュース防災アプリの中でも、無料で提供できるものとそうでないものを区別して議論すべきではないか(大谷和子構成員)、といった意見が出された。日本新聞協会からは、デジタルで有料配信を成長させようとしている地方紙各紙から、NHKによる無料で大規模なニュース配信は抑制してもらいたいという切実な声が寄せられているというコメントがあった。中には、公共放送ないしはテレビに対するPR活動は必要であり、PRであれば負担者にも納得してもらえないのではないかと(瀧俊雄構成員)、といった発言もあったが、構成員の多くは、「無料での提供」「費用負担者以外へ

の無制限な提供」については、消極的、否定的な声が多い印象を受けた。

こうした発言に対し、NHKはどのように応答したのか。図5で示したとおり、NHKは第10回会合で提出した資料において、必須業務の範囲として示した報道サイトの説明に「様々なデバイス・認証等なしで閲覧可能」という文言を入れていた。しかし、それから1か月半がたった8月10日の第12回会合で改めて考えを問われると、「必須業務になった場合には、現在のように、全ての情報をそのまま最後まで見られるというようなことは考えておりません。認証をかけて契約を確認するなど、何らかのアクションがあることを前提にしたいと考えております<sup>89)</sup>」とコメントした。NHKはこの発言をもって、必須業務化後は、無料での提供や費用負担者以外への提供を縮小すると表明したと筆者は受け止めた。

## 2-4 配信の「範囲」は？ テキストは提供するのか？

議論のもう1つの焦点は、必須業務化後に放送番組以外のコンテンツをどこまで配信するのか、特に日本新聞協会が強く反対しているテキスト情報の配信をどうするのかであった。これについては、構成員から一定の理解を示す発言が続いた。例えば、放送の枠からあふれたもののテキスト化を封印するのは社会的なリソースの無駄になるのではないか（内山隆構成員）、取材・報道したものをデジタル空間の参加者にワンソースマルチユースに似たイメージでいろいろな形で出し分けていく必要があるのではないか（宍戸常寿構成員）等だ。

また、テキストの全面撤退は、理解増進情報を提供している現状から大幅に後退することになり、一般視聴者からすると大幅な不利益ではないか（曾我部構成員）、といった意見もあった。しかしこの意見に対しては、日本新聞協会が、理解増進情報を既得権として考えているのではないか、ルールを逸脱したもので1度出してしまえばサービス低下になるのでやめられないという意見には非常に懸念を覚えた、と強く反発した。

## 2-5 競争評価の仕組みの導入

以上のような論点と並行して議論されていたのが、NHKがネット上で存在感を増すことでメディアの多元性や放送の二元体制が損なわれないようにするにはどうすればいいのか、というものだった。日本新聞協会や民放連の懸念だけでなく、競争法の専門家からも、受信料を財源とすることがいわゆる「国家補助」に該当するという指摘があり（京都大学・川濱昇教授<sup>90</sup>）、WGではNHKのネット活用業務が市

場における公正競争を阻害しないかどうかを判断する何らかの評価・検証の仕組みが必要であるとの認識が共有された。そのうえで、その仕組みをどの段階で行うのか（NHKの業務開始前かあとか）、誰が行うのか（NHKの内部か外部か）について議論が行われた。

NHKは第10回会合で、「〔必須業務〕範囲想定外の新規サービスを開始する場合」には、「経営委員会の監督のもと、情報空間全体のステークホルダーの状況も理解する専門家からなる委員会（を想定）」が主体となり、市場影響等について審査のうえで適否を判断すべき、そして、パブリックコメント等を経て予算・事業計画に盛り込むことを想定しているとの考えを示した。そして想定しているこの委員会については、「任命、プロセス等を適切に整備することで執行部からの独立性、他の伝統メディアの意見提出機会等を確保する」と説明した<sup>91</sup>。つまり、この時点でNHKが想定していたのは、①必須業務範囲で想定していない新たなサービスをNHKが開始したいと思った場合において、②事前に、③NHKが設けた委員会が主体となって、④独立性を担保したうえで評価する、というものだった。

NHKがこの説明で参照していたのが、イギリスで現在行われている、公共放送BBCと放送通信分野の独立規制機関であるOfcomによる競争評価の枠組みである<sup>92</sup>。イギリスの場合、まずBBCが主体となり、検討中の新規事業や大幅な事業変更が公共目的の促進に貢献するか、市場競争に悪影響を及ぼさない妥当な措置がとられているか等を判断する（＝「公共価値テスト」）。そのうえで、BBCはOfcomにテスト結果を提示、Ofcomはそれを審査し、「競争評価」が必要だと判断すれば自ら実施し、事

業の適否を判断するという流れになっている。

NHKの提案に対し、有識者からは、Ofcomは公共の価値と公正競争に及ぼすリスク要因を直接的に比較することは困難だと認識しているということが報告され、業務の公共的価値という“錦の御旗”のもとに公正競争の議論が劣後する懸念があり、純粋に公正競争の観点で評価手法を構築すべきではないか(林秀弥構成員)、といった発言があった。

また、WG当初から日本新聞協会はNHKの必須業務化そのものに強い反対の姿勢を見せてきたが、複数の構成員から、むしろ必須業務化することによって、競争評価の実施等、NHKに対して重い責任と規律を課していくことができるのではないかと(落合孝文構成員、長田三紀構成員)、との発言があった。

## 2-6 取りまとめ案公表へ

こうした議論を経て、8月31日、在り方検の親会にWGの取りまとめ案が提示された。

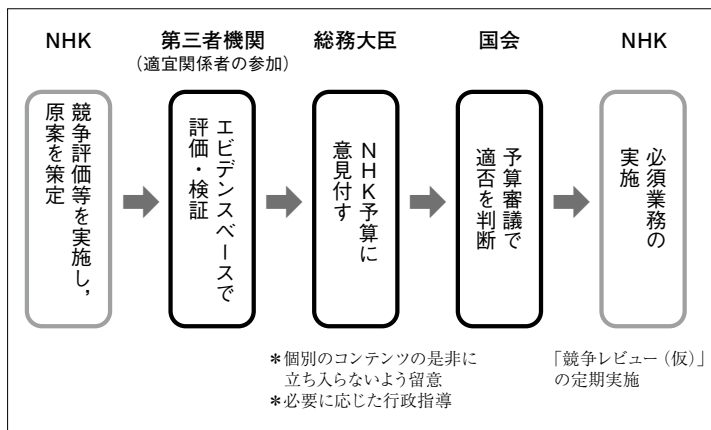
必須業務でNHKが配信する放送番組以外のコンテンツについては、「i) 国民の生命・安全に関わる伝達の緊急度の高い重要な情報」「ii) 放送番組に密接に関連する情報又は放送番組を補完する情報」に限定して放送法で定性的に規定すべき、との記載となった。また、「i) のような情報については、費用を負担する者以外も含めた国民全体に広く確実に提供されることが例外的に必要な場合があることに配慮すべき」との記載から、提供する対象は費用を負担する人を原則とすることが

読み取れる内容となっている。

実はこの案だが、親会2日前の8月29日に開かれたWGの13回会合で提出された原案<sup>93)</sup>から一部修正されたものとなっている。修正前の原案には、ii)の文言の前に「番組表や放送番組の時間的制約のために載り切らなかった情報など」という文章があった。WGでは日本新聞協会が、懸念が解消されない状況での取りまとめは遺憾、放送番組の時間的制約のために載り切らなかった等の文言も出てきて、運用時に拡大解釈される余地は残っており、修正の検討を求める、と発言していた。また民放連も、放送番組に密接する情報や補完する情報という文言で限定できるのか、今後の法制化や制度化で、しっかり限定できるように要望したい、と発言していた。NHKの必須業務化に最後まで強い懸念が残る中で提出された取りまとめ案となった。

また、先述した競争評価については図6のような枠組みになった<sup>94)</sup>。文書だけでは理解しづらかったため、筆者なりに図式化してみた。まず、NHKが必須業務の内容に関する原案を策

図6 取りまとめ案で示された競争評価の仕組み(筆者の整理)



定し、電波監理審議会等の第三者機関が、日本新聞協会や民放連等、適宜関係者の参加のうえ、原案の評価・検証を行う。それをもとに総務大臣がNHK予算に意見を付して国会に提出、国会の予算審議で適否が判断され、適当とされた場合、NHKが業務を実施するというプロセスが示された。

### 3. 今後の議論に向けて

公共放送WGは2022年9月に開始し、取りまとめ案が示されるまで13回の議論を重ねてきた。筆者はすべての会合を傍聴し、議論の内容を整理してきた。議論の整理については、できるだけ議事録や自身の傍聴メモ、提出された資料に基づきながら客観的にまとめるべく努力してきた。

ここからは、これまでの1年間の傍聴で感じてきたことや今後への期待を、筆者自身の主観も交えながらコメントしておきたい。

#### 3-1 競争評価を前に考えるべきこと

筆者は、第2章の冒頭で、このWGは「NHKの公共的価値の追求と情報空間におけるメディアの多元性維持という、時に相いれない2つの目的をどのように両立していくのか」という困難な問いに向き合ってきたと述べた。この問いは今後、NHKの必須業務の内容を決めるための競争評価の枠組みに場を移し、より具体的な問いとして関係者それぞれが向き合っていくことになる。

取りまとめ案では、競争評価は「エビデンスベース」で行うこととされた。エビデンスとは、裏づけ、客観的証拠という意味である。NHKが市場をゆがめるおそれがないかどうか、因果

関係の大きさや有無を分析するためのデータを集めていくことになる。ただ、市場といっても、コンテンツの市場なのかジャーナリズムの市場なのか、エビデンスといっても誰がどのように用意していくのか。先行する欧州の状況を参考に進めていくことになると思うが、道のりはかなり厳しいと推察する。

特に、これまでWGを傍聴していて感じたのは、事業者自身がエビデンスを準備し、公表していくことの難しさだった。なぜそう感じたのか、以下に述べていく。

##### 3-1-1 自らにとって“耳の痛い”エビデンスを示せるか？

NHKは必須業務化に向けた議論に臨むにあたり、ネットユーザー等を対象に独自調査を行い、デジタル情報空間において伝統メディアやNHKの役割がいかに求められているか、どういう機能が期待されているかについて、膨大なデータを示しながらWGで説明した<sup>95)</sup>。そしてユーザーの期待を「情報空間の参照点」と「信頼できる多元性確保」という2つの柱として整理し、これらの期待に答えていくことこそが、デジタル時代におけるNHKの役割であり、ネット活用業務の必須業務化を求める根拠でもあると説明した。

2つの柱のうち、競争評価に関わるのが「信頼できる多元性確保」である。これを実行していくためには、他メディアとの連携・協力と同時に、“すみ分け”が強く意識される必要がある。すみ分けを考える責任は当然、業務を行うNHKの側にあるが、NHKがWGで示したユーザー調査のデータからは、この領域でNHKの役割は期待されていないとか、この領域はほかの民間事業者がより役割を果たしてい

るといった、NHKにとっては耳が痛い内容や、すみ分けの示唆にあたるような分析はほとんど読み取れなかった<sup>96)</sup>。有識者からはNHKに対し、エビデンスをもとにした説明だという評価もあったが、競合する民間事業者から見ると、NHKが自身で必須業務化を進めるために示したものと受け取られてしまったのではないかと感じた。

### 3-1-2 “消去法的”発想で公共性を考える

またNHKは、WGで幾度となく理解増進情報の検証を自ら行うべきだと言われていた。筆者もブログで何度かそのことに触れ、NHK内部で検証議論を進めるべきだと述べてきた。必須業務化に伴って必然的に整理するというのではなく、約10年間にわたるNHKの放送番組以外の多様なネットサービスの模索と成果の中から、民間事業者とすみ分けが必要なサービスとは何か、今後も残し続けるべきサービスとは何かを現場を巻き込んで議論し、その検証を踏まえることで、WGの三友仁志主査から期待されてきた“日本のメディアのリーダーとしての矜持”<sup>97)</sup>を持って、必須業務後のあり方を語ることはできないかと思っていたからだ。

本文でも引用したが、WGでは競争政策が専門の林構成員から、業務の公共的価値という“錦の御旗”のもとに公正競争の議論が劣化する懸念がある、という趣旨の発言があった。筆者はこの発言を、NHK職員としての戒めにしなければならぬとの思いで受け止めた。公共的なサービスの中にも、民間事業者がビジネススペースでできること(やろうとしていること)はたくさんある。これらを“消去法的”に選別し、絞り込んでいったものの中から、なぜ民間事業

者にはできないのか、なぜそれがビジネスにならないのかをエビデンスベースで証明していくことが、「信頼できる多元性確保」への貢献の基本姿勢なのだとは筆者は考えている。

### 3-1-3 民間事業者に対して思うこと

競争評価の関係者となる新聞や民放についても触れておきたい。

WGでは日本新聞協会や民放連に対して、NHKによる民業圧迫を主張するならそれを証明するエビデンスを提示すべき、という意見が何度もあがっていた。両者は、ネット活用業務を行う側のNHKがまずエビデンスを示すべきであるとの主張を繰り返し、議論は平行線のままだった。

民間の、特に伝統メディア事業者のネットビジネスが厳しい最大の要因は、ユーザーが伝統メディアからネットに大きくシフトしていることであり、それに対して事業者や業界の側がビジネスモデルをアップデートしきれていないということにあると思う。また非都市圏では、デジタルに詳しい人材の不足が深刻で、ネット展開を進めたくても思うように進められないという窮状も耳にする。いま世界的に課題となっている、ニュースサイトや動画サイト等から適正な収益配分が行われていないということも要因としてあげられるだろう。

とはいえ、NHKの理解増進情報をはじめとしたネットサービスに何らかの要因があるのではないか、という指摘については、筆者自身は否定できないのではないかと考えている。年間約200億円をネット活用業務に費やすことが可能なNHKと、民放や新聞、特に地方紙やローカル局では、取り組めるサービスに大きな違いがあるということは言うまでもないからだ。ま



た、NHKにおいて“すみ分け”がきちんと意識されていないとすれば、ユーザーの奪い合いが市場のどこかで起きているかもしれない。

以上のように要因は複合的であり、それを分析し証明することは困難である。そのことを日本新聞協会や民放連側に求めるのは酷ではないかと、WGの議論を聞いていて感じることもあった。ただ、要因の分析はさておき、WGの議題となったNHKのネット活用業務の拡大は食い止めておきたい、そのような考えが少しでもあったとしたら残念である。そしてそう考える背景に、NHKは“錦の御旗”のもとで公共的価値を追求しているとのまなざしがあるのだとすれば、それも残念である。

### 3-1-4 志を同じくする“競争相手”との連携・協力のために

今後、競争評価の枠組みを作っていくうえで何より大事なものは、NHKと民間メディア事業者との信頼関係である。デジタル領域におけるコンテンツ市場やジャーナリズム市場の競争を計る指標として何がふさわしいのかはこれから決めていくことになるが、それぞれがデータを持ち寄り、それを同じテーブルに並べることに合意できなければ、そもそも評価そのものが始まらない。NHKのみならず民間事業者にとっても、さまざまな指標や市場の分析を通じて、個々の事業者がネット上のビジネス戦略を構築するうえで参考になるような情報共有がなされる場になることを期待している。

また、デジタル情報空間全体に視野を広げてみると、NHK対民放・新聞という競争の外側にこそ、巨大な競争空間が存在していることは明らかである。親会の構成員でユーザー動向の分析が専門の奥律哉氏は、新聞、NHK、

民放の三者だけでなく、ユーザーがどこからニュースを得ているのかを考えれば、ネット事業者も含めて全体のシェアを見ていく定点観測が不可欠ではないか、と語っている<sup>98)</sup>。信頼性の高い情報発信や民主主義への寄与、社会における基本的情報の共有といった“志”を共有できるメディアが何らかの連携・協力をして臨まなければ、デジタル情報空間での深刻な課題や海外の巨大なPF等との競争に対応できない状況にあるということは、NHK・民間事業者で共有できる現状認識ではないだろうか。志を同じくする“競争相手”と連携・協力していくためには、信頼に基づいた公正な競争関係の構築が不可欠である。NHKの人材や知見、そして受信料そのものを、こうした連携・協力に活用していく検討も、在り方検のPF・TFで議論されてきた。そして、この連携・協力の枠組みは、放送・新聞といった伝統メディアに限るものではなく、公共を意識して取り組む多様なメディアやネット上の発信者を巻き込みながら柔軟に考えていく必要がある。

### 3-2 どこまで視聴者・国民目線の議論ができたのか？

次に考えておきたいのが、今回の公共放送WGの議論が、どこまで視聴者・国民目線で行われたのか、というものだった。

今回目指している制度改革は、WGで山本隆司主査代理が指摘していたように、放送の定義自体を変えるという議論をしているわけではなく、NHKの設置根拠となる法律としての放送法の側から制度を変えていくというものだった。そう考えると、NHKにとって今回示された制度改革の方向性は大きなギアチェンジであると言える。しかし、視聴者の立場で見た

らどうなのか。

### 3-2-1 「テレビを所有せずNHKを視聴する 意思がある人たち」の目線

---

まず今回の必須業務化によって、相応の負担のもとでNHKプラスを視聴することが可能となる「テレビを所有せずNHKを視聴する意思がある人たち」の目線で考えてみる。

今回の制度改正では放送の定義を変えることは想定されていないため、NHKプラスは放送ではなく通信（著作権法上は自動公衆送信）のみである。そのため、著作権法上、もしくはビジネス契約上、配信ができない映像については、テレビでは視聴できてもNHKプラスでは視聴できないということになる。そして、NHKにインフラの整備が義務づけられている放送波とは異なり、通信環境の準備は視聴者サイドで行うことになっている。つまり、そもそもこのサービスは、ネットが利用できる環境になければ利用することはできない。また必須業務化に伴い、NHKには放送同時・見逃し配信を継続的・安定的に提供する義務が課せられることになるが、災害時等、どこまでその義務が果たせるのか、どこまでそれをNHKに果たさせるべきなのかについてもまだ整理できていない。こうしたことを鑑みたとき、制度改正後、テレビを所有せずに相応の負担のもとでNHKを視聴する意思がある人たちがどのくらい出てくるのか、筆者にはまだイメージできない。

### 3-2-2 「テレビを所有せずNHKを視聴する “意思がない”人たち」の目線

---

次に、「テレビを所有せずNHKを視聴する“意思がない”人たち」の目線で考えておきたい。NHKは今回の必須業務化によって、こう

した人たちに向けてコンテンツを提供する回路を縮小することになる。WGで突っ込んだ議論はなされなかったが、YouTubeやSNS等の外部のPFに対しても、NHKは現在、さまざまなコンテンツを無料で展開しており、これらのサービスについても、今後どのように整理していくかを考えていかなければならない。

必須業務化後のネットサービスを基本は費用負担者向けとする、というこの判断は、公正競争の観点以上に、受信者の公平負担という観点から導き出されたものだと言われている。必須業務化してネット視聴の意思のある人に相応の負担を求めるのであれば、相応の負担をしない人に同等のサービスを提供するというのは問題があるのではないかと、という論理である。ただ、「テレビを所有せずNHKを視聴する“意思がない”人たち」は、公共放送を支える“受信者共同体”に入らない自由を選択している人たちであり、その人たちに向けては緊急情報以外の情報は伝達する必要がない、とも受け取れる今回の取りまとめ案の内容は、いささか直線的な結論のような気がしなかつた。

そもそも本WGが開始されたときの問題意識に立ち戻って考えれば、情報空間全体のインフォメーション・ヘルスをいかに確保していくか、そこでNHKは何ができるのかが大きな問題意識だったはずである。日常的に新聞やテレビ等の伝統メディアに接触している層から最も遠いところに存在している人たちに、どうしたら事実に基づく多様な視点の情報に接してもらえるか、それを押しつけではない形で届けるにはどうしたらいいのか、そして、どこまでそうしたことに社会は取り組むべきなのか。これは在り方検全体で共有している問題意識であり、そ

の取り組みからNHKが後退することになるということには違和感がある。NHKが2度にわたって行ってきた社会実証<sup>99)</sup>も、こうした問題意識のもとで行われたと認識している。

これまでの理解増進情報や社会実証で得た知見をNHKのためだけに生かす、というのは確かに理解は得られないかもしれない。だとしたら、日本の情報空間の今後に還元するという条件に、「テレビを所有せずNHKを視聴する“意思がない”人たち」に対するNHKのトライアンドエラーの場を残し、その成果を、新たな連携・協力の取り組みの場に生かしていく、こうした形での必須業務化の方向性も模索できるのではないか。

### 3-3 今後に向けて

筆者は全国各地の地域メディアの取材によく行く。民間メディア事業者の置かれている状況は年々深刻になってきているが、こうした中、ネットを活用しながら地域の課題解決に寄与したり、資金循環に貢献したりする“公共的なビジネス”に取り組む事業者が増えている。全国各地で、地域ビジネスを通じた地域メディアの公共性の再定義が始まっていると実感している。

こうした中、NHKは一層の想像力を持って謙虚な姿勢で臨まなければ、必須業務化後の新たなネット活用業務は競争評価を突破できず、視聴者・国民に公共的なサービスを届ける機会は極端に減ってしまうことになりかねない。競争評価のプロセスは、当初NHKが提案していたものよりも厳しいものとなったが、NHKをこれまで以上に外部に開き、職員1人1人がNHKを取り巻く外部環境の変化に気づくためのいい機会になるのではないかと、いや、そうす

べきであると考えている。

### おわりに

国民の知る権利に奉仕するため取材・編集に基づく確かな情報を届け、あらゆる権力をチェックし、多様な視点を提供することで、民主主義社会を維持し個人の自律的な判断を助けるという役割は、今後も変わらない伝統メディアの役割だと確信している。しかし、新聞・テレビ離れが進む中、インフォメーション・ヘルスというお題目のもと、望まないユーザーに対してどこまで伝統メディアの情報を届けることを政策的に後押しすべきなのか、情報の供給者目線ではない議論を深めていく必要があると感じている。

また、デジタル情報空間の最大の特徴は、メディア企業に所属していなくても誰もが情報やコンテンツを自由に発信し、ビジネス化していくことも可能であること、そして、肩書・立場・属性を問わず対等な関係性でコミュニケーションができるということである。こうした情報空間において、伝統メディア事業者は単なる情報発信者としてではなく、人や地域、さまざまな取り組みを、「東ね」「つなぎ」「対話を下支え」する信頼できる“媒介者”として、より大きな力を発揮できるのではないかと考えている。こうした視点で、デジタル情報空間における伝統メディア、放送、NHKの役割を再定義していく議論が必要ではないだろうか。

デジタル情報空間の課題ばかりではなく“可能性”にも着目していくことで、在り方検の今後の議論が新たなメディアの公共性を考える、より豊かな議論になっていくことを期待している。  
(むらかみ けいこ)

注：

- 1) 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」  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/digital\\_hososeido/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/digital_hososeido/index.html)
- 2) 在り方検「デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ」(2022年8月5日公表)  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000831138.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000831138.pdf)
- 3) 「情報的健康」。東京大学の鳥海不二夫教授と慶應義塾大学の山本龍彦教授による造語。詳しくは……  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000885478.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000885478.pdf)
- 4) 人々の注目・関心が貨幣のような価値を持つという概念。オンライン上のビジネスでは、情報の優劣よりも注目・関心を集めること自体が目的化することで、ユーザーにも社会にもさまざまな課題を引き起こしている
- 5) ユーザーの検索履歴やクリック履歴を学習したアルゴリズムによって、ユーザーが頻繁にアクセスする情報や考え方に類似する内容が優先的に表示されることを示す。その結果、ユーザーは自分と同じ嗜好や価値観の「バブル(泡)」の中に閉じ込められるという課題が指摘されている
- 6) 総務省「プラットフォームサービスに関する研究会 中間報告書」(2019年4月) P4注1から引用  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000613197.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000613197.pdf)
- 7) 総務省「デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ(第2次)(案)」  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000899879.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000899879.pdf)
- 8) 村上圭子「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〉」『放送研究と調査』2023年3月号  
[https://www.nhk.or.jp/bunken/research/domestic/20230301\\_7.html](https://www.nhk.or.jp/bunken/research/domestic/20230301_7.html)
- 9) 村上圭子「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〉」『放送研究と調査』2023年8月号  
[https://www.nhk.or.jp/bunken/research/domestic/20230801\\_7.html](https://www.nhk.or.jp/bunken/research/domestic/20230801_7.html)
- 10) 村上圭子「#503 総務省「公共放送ワーキンググループ」取りまとめ案 意見募集始まる」『文研ブログ』(2023年9月8日)  
<https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/2023/09/08/>
- 11) 「NHK経営計画2015-2017年度」P7
- 12) 在り方検・親会(第19回) 電通ヒアリング資料「デジタル時代における民放広告ビジネスの現状と問題について」  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000884979.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000884979.pdf)
- 13) 在り方検・親会(第19回) 博報堂DYメディアパートナーズヒアリング資料「広告会社の立場から捉えたデジタル時代における民放広告ビジネスの現状と課題」  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000884980.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000884980.pdf)
- 14) [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/viewership\\_data/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/viewership_data/index.html)
- 15) [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000797516.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000797516.pdf)
- 16) データ活用検の議論については……  
村上圭子「#423 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」取りまとめを受けて(3)「攻めの戦略」議論 本格化へ」『文研ブログ』に記載  
<https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/2022/09/20/>
- 17) コンテンツWG・取りまとめ案 3.(3)②参照
- 18) ネット上のサイトや文書等の重要性や関連性を評価し、検索結果の表示順を決める計算手順のこと
- 19) パソコンやスマホを動作させるうえで必要不可欠な基本ソフトウェアのこと
- 20) <https://www.nhk.or.jp/hybridcast/online/>
- 21) 詳細は……  
情報通信法学研究会、木下昌彦氏の資料  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000792180.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000792180.pdf)
- 22) 公正取引委員会「ニュースコンテンツ配信分野に関する実態調査報告書について」(2023年9月21日)  
<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2023/sep/230921newcontent.html>
- 23) 詳細は……  
[https://www.jftc.go.jp/houdou/teirei/2023/jan\\_mar/files/230329\\_teirei.pdf](https://www.jftc.go.jp/houdou/teirei/2023/jan_mar/files/230329_teirei.pdf)
- 24) 名古屋の民放4局が共同で立ち上げ、2020年3月にスタートしたテレビ番組の広告つき無料配信サービス。2023年10月にメ〜テレも参加し民放5局すべてが参加  
<https://locipo.jp/>
- 25) PF・TF取りまとめ案 P8参照
- 26) コンテンツWG・第1回議事要旨(2022年12月16日) P11から筆者が意識  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000856995.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000856995.pdf)
- 27) BBCのほか、公社のチャンネル4、ウェールズ語放送(S4C)、民放(ITV、チャンネル5)
- 28) [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1146694/1285-HH-Media\\_Bill\\_Explanatory\\_Notes\\_29.03.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1146694/1285-HH-Media_Bill_Explanatory_Notes_29.03.pdf)
- 29) コンテンツWG取りまとめ案 P24参照

- 30) [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/policyreports/joho\\_tsusin/housou\\_system/hosou\\_system.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/joho_tsusin/housou_system/hosou_system.html)
- 31) 5Gも想定されている
- 32) PF・TF (第2回) 民放連ヒアリング資料「NHKと民放事業者との協力について」(2023年6月29日)  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000889759.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000889759.pdf)
- 33) PF・TF (第1回) 事務局説明資料(2023年6月19日) P7  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000887177.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000887177.pdf)
- 34) 公共放送WG (第12回) 議事要旨(2023年8月10日) P19  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000897598.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000897598.pdf)
- 35) PF・TF取りまとめ案 2(1)参照
- 36) 在り方検・親会(第2回) NHK説明資料(2021年12月6日) P48  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000781151.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000781151.pdf)
- 37) ブロードバンド代替作業チーム2次取りまとめ案(2023年7月) P3  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000890684.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000890684.pdf)
- 38) ブロードバンド代替作業チーム(第3回) 民放連資料「民放の地デジ送信維持費について」 P2  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000808157.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000808157.pdf)
- 39) [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000877890.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000877890.pdf)
- 40) IPパケットの送信側と受信側が1対1で通信する方式。受信側の数が多くなると送信側の処理の負荷が高くなり、ネットワークの帯域が圧迫され、遅延や画質の乱れが生じる
- 41) ブロードバンド代替作業チーム2次取りまとめ案 P15～39参照
- 42) ブロードバンド代替作業チーム(第11回) 株式会社 企「IPユニキャスト方式によるブロードバンド代替に関する実証事業 放送アプリケーションに関する基礎的調査の調査結果」(2023年4月26日) P7  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000877784.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000877784.pdf)
- 43) ブロードバンド代替作業チーム2次取りまとめ案 P40～59参照
- 44) コンテンツデリバリーネットワークのこと。ネット上で大容量のデジタルコンテンツを効率的に配信するために組まれたネットワークサービス。動画配信を行う際には不可欠となる
- 45) MTE (Media Timed Events) を用いて、動画配信においてメタデータをコンテンツに重畳し、意図するタイミングで処理させることにより、低遅延を実現する技術のこと
- 46) ブロードバンド代替作業チーム2次取りまとめ案 P76-77参照
- 47) 視聴者はケーブルテレビと契約するために新たに契約料等の負担が生じる
- 48) 在り方検・親会(第20回) 事務局資料「地上デジタル放送方式の高度化に関する検討状況について」(2022年7月5日)  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000890764.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000890764.pdf)
- 49) 情報通信審議会 放送システム委員会 地上デジタル放送方式高度化作業班(第18回) 三菱総合研究所資料「地上テレビ放送の海外動向」(2023年1月31日)  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000859686.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000859686.pdf)
- 50) <https://dvb.org/>
- 51) <https://dvb-itv/>
- 52) [https://dvb.org/wp-content/uploads/2022/02/A180r1\\_Native-IP-Broadcasting\\_July-2023.pdf](https://dvb.org/wp-content/uploads/2022/02/A180r1_Native-IP-Broadcasting_July-2023.pdf)
- 53) <https://youtu.be/7ydkIdVmIdw>
- 54) 注27) 参照
- 55) 例えばイギリスは2003年放送通信法が政策のベースとなっており、規制監督機関(Ofcom)は放送と通信の融合を想定した組織体となった
- 56) ブロードバンド代替作業チーム2次取りまとめ案 概要 P37参照
- 57) 総務省「基幹放送普及計画」  
[https://www.tele.soumu.go.jp/horei/law\\_honbun/00004680.html](https://www.tele.soumu.go.jp/horei/law_honbun/00004680.html)  
第1-1- (1)-イ-(ア)-E
- 58) PF・TF (第1回) 事務局説明資料「現状と課題」 P15 (2023年6月19日)  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000887177.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000887177.pdf)
- 59) PF・TF取りまとめ案 2(2)参照
- 60) 製品やサービスを、他国で受け入れられるように最適化すること。コンテンツ分野については、字幕をつけたり翻訳をしたりすることを意味する
- 61) PF・TF取りまとめ案 2(5)参照
- 62) 総務省・諸課題検「地域における情報流通の確保に関する分科会 取りまとめ～頑張るローカル局を応援する 概要～」(2017年5月)  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000487435.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000487435.pdf)
- 63) コンテンツWG取りまとめ案 3(1)①, 3(2)②, 3(3)①参照
- 64) 公共放送WG (第6回) 議論要旨(2023年3月15日) P23  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000878397.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000878397.pdf)
- 65) BBCウェブサイト「ローカルニュースパートナーシップ」  
<https://www.bbc.com/lnp/>
- 66) 注64) 参照
- 67) 在り方検・親会(第19回) NHK説明資料「SNS上の情報や偽情報・誤情報への取り組み」(2023

- 年6月7日)  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000884978.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000884978.pdf)
- 68) コンテンツWG(第5回) 議事要旨(2023年4月24日) P10  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000883474.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000883474.pdf)
- 69) 自民党「次代の公共放送の役割とは?～情報通信戦略調査会が提言申し入れ～」(2023年9月8日)  
<https://www.jimin.jp/news/information/206601.html>  
 提言書そのものについては、ウェブ掲載はなく、筆者の取材によるもの
- 70) 伝統メディアやマスコミを揶揄する際に用いる蔑称のこと
- 71) 在り方検・親会取りまとめ案 P19参照
- 72) 総務省によれば、2013年から2022年までの間で、2017年の6件が最も多く、それ以外の年は5件以下にとどまっている
- 73) 在り方検・親会(第18回) オリジネーター・プロファイル技術研究組合ヒアリング資料「OP-Originator Profile 概要説明資料」(2023年5月19日)  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000881307.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000881307.pdf)
- 74) 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、総務省・諸課題検「第一次取りまとめ」で示されている  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000616366.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000616366.pdf)
- 75) 現在はNHKの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年度の予算として約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
- 76) NHK広報局「稟議事案に関する再発防止策について」(2023年7月25日)  
[https://www.nhk.or.jp/info/otherpress/pdf/2023/20230725\\_2.pdf](https://www.nhk.or.jp/info/otherpress/pdf/2023/20230725_2.pdf)
- 77) 公共放送WG取りまとめ案 5(3)②参照
- 78) 2023年改正放送法
- 79) 「規制改革実施計画」(2023年6月16日) P18-19  
[https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/publication/program/230616/01\\_program.pdf](https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/publication/program/230616/01_program.pdf)
- 80) 在り方検・親会(第19回)(2023年6月7日)
- 81) 注80の民放連ヒアリング資料「地域社会とともに発展する民放事業者の取り組み」  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000884977.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000884977.pdf)
- 82) 日本取引所グループ「コーポレートガバナンス・コード」  
<https://www.jpx.co.jp/equities/listing/cg/index.html>
- 83) 在り方検・親会取りまとめ案 第4章参照
- 84) 在り方検・親会取りまとめ案 P23参照
- 85) 過去の施策や経緯については下記の中で紹介している  
 村上圭子「#366 民放ローカル局の将来と地域情報の確保を巡る議論～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」第4回から～」 「文研ブログ」(2022年2月10日)  
<https://www.nhk.or.jp/bunken-blog/100/460638.html>
- 86) NHK「NHKインターネット活用業務実施基準」(2023年4月1日施行) P3  
<https://www.nhk.or.jp/net-info/data/document/standards/221221-01-jissi-kijyun.pdf>
- 87) 公共放送WG(第10回)「NHK説明資料」(2023年6月30日)  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000890187.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000890187.pdf)
- 88) 注87) 参照
- 89) 公共放送WG(第12回) 議事要旨(2023年8月10日) P13  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000897598.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000897598.pdf)
- 90) 公共放送WG(第6回)「川濱昇京都大学教授説明資料」(2023年3月15日)  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000868816.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000868816.pdf)
- 91) 注87) P7
- 92) 公共放送WG(第4回) 事務局資料「諸外国の公共放送に関する制度について」(2022年12月22日) P19-21  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000880070.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000880070.pdf)
- 93) 公共放送WG(第13回)「取りまとめ(案)」(2023年8月29日)  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000899290.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000899290.pdf)
- 94) 注93) P13-16
- 95) 公共放送WG(第3回)「NHK説明資料」(2022年11月24日)  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000847287.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000847287.pdf)
- 96) 注95) のP48においてNHKと民放に対する期待・実現度を比較した図が提示されている
- 97) 公共放送WG(第8回) 議事要旨(2023年5月26日) P18  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000890205.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000890205.pdf)
- 98) 在り方検・親会(第22回, 2023年8月31日)での発言
- 99) NHK「インターネット活用業務についての社会実証」  
[https://www.nhk.or.jp/net-info/social\\_proof/](https://www.nhk.or.jp/net-info/social_proof/)