

# 第 一 次 取 り ま と め

平成25年8月9日

放送政策に関する調査研究会

# 目次

はじめに	2
第1章 平成19年放送法改正と本研究会における検討の射程	3
第2章 国際放送	
1 外国人向けテレビ国際放送に関する検討の背景	4
2 NHKの外国人向けテレビ国際放送の現状と課題	4
3 NHKの外国人向けテレビ国際放送の見直しの方向性	9
4 外国人向けテレビ国際放送の制度整備	9
5 JIBのテレビ国際放送の現状と課題	11
第3章 認定放送持株会社制度とマスメディア集中排除原則	
1 民間放送を取り巻く環境	14
2 認定放送持株会社制度の導入の経緯と活用状況	18
3 認定放送持株会社制度とマスメディア集中排除原則の在り方	20
第4章 NHKのインターネット活用業務	
1 現状	33
2 NHKの要望事項	35
3 NHKのインターネットを活用した業務の在り方	38

## はじめに

「放送政策に関する調査研究会」（以下、単に「研究会」という。）は、平成24年11月に発足し、放送法等の一部を改正する法律（平成19年法律第136号）（以下、「平成19年放送法改正」という。）の附則で施行5年後の検討を求められている外国人向けテレビ国際放送と認定放送持株会社制度、日本放送協会（以下「NHK」という。）から要望があったインターネット活用業務に係る制度の在り方について、検討を行ってきた。

12回にわたる構成員、ヒアリング出席者による活発な討議を踏まえ、「第一次取りまとめ」をここに策定するものである。

## 第1章 平成19年放送法改正と本研究会における検討の射程

平成19年の「放送法等の一部を改正する法律案」は、同年12月28日に公布、平成20年4月1日に施行された。

平成19年放送法改正のうち、以下の項目については、附則第12条で、「法律の施行後5年を経過した場合において、(略)検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」と規定され、施行5年後の見直し検討が求められている。

### ① 外国人向けテレビ国際放送

NHKの国際放送の業務を「外国人向け」と「邦人向け」に分離。また、外国人向けのテレビ国際放送について番組制作等を委託する子会社をNHKが保有すべき旨を規定。

### ② 認定放送持株会社制度

複数の地上基幹放送事業者の子会社化を可能とする認定放送持株会社制度を導入。

### ③ 有料放送管理業務

受信者保護を図るため、有料放送管理業務を行う者は、業務開始の事前届出と業務運営の適正確保のための措置を講ずべき旨を規定。

### ④ 認定基幹放送事業者の事業譲渡に伴う地位の承継

基幹放送の業務を行う事業を譲り受けた者は、総務大臣の認可により、認定基幹放送事業者の地位を承継できる旨を規定。

### ⑤ 有料放送の料金規制の緩和

地上放送による有料放送の料金に係る認可制を届出制に緩和。

また、NHKが放送した番組(番組アーカイブ)をブロードバンド等を通じて有料で提供することをNHKの業務に追加するとともに、利用者保護のため、その業務の実施基準について総務大臣の認可を要することも、平成19年の放送法改正で措置された。これを受け、平成20年12月から「NHKオンデマンド」のサービスが開始されている。

それから4年余り経過し、NHKから、そのインターネット活用業務に係る制度の在り方について、要望が寄せられている。

本研究会では、これまで平成19年放送法改正で施行5年後の検討を求められている事項のうち、外国人向けテレビ国際放送と認定放送持株会社制度について検討を行うとともに、NHKのインターネット活用業務について議論を重ねてきたものである。

## 第2章 国際放送

### 1 外国人向けテレビ国際放送に関する検討の背景

我が国のテレビ国際放送は、平成7年以来、NHKが主になって取り組んできているが、これまで2回の大きな環境変化があった。すなわち、第一の環境変化は、テレビ国際放送の強化である。対外情報発信の手段がラジオからテレビへとシフトしたことを背景に、映像による対外情報発信を強化するのが世界的な潮流となっている。

そして、第二の環境変化は、コンテンツ配信手段の多様化である。情報通信分野の技術革新に伴い、インターネットの利用、特に、TV Everywhere<sup>\*</sup>が諸外国で近年進展している。

第一の環境変化については、平成18年1月以降、「通信・放送の在り方に関する懇談会」や自民党電気通信調査会において議論がなされた。これらの議論を踏まえて、政府与党として方針がまとめられ、平成19年に、我が国の国際向け映像情報発信の強化を図るため、

- ① NHKのテレビ国際放送の業務を「外国人向け」と「邦人向け」に分離し、それぞれに適合した番組準則を適用する
- ② 外国人向けテレビ国際放送について、番組制作等をNHK子会社に委託する制度を設ける

こと等を内容とする放送法改正が行われた。

今般、平成19年放送法改正の附則において施行5年後に検討することが求められていたことを受け、また、その後の新たなコンテンツ配信手段の多様化（第二の環境変化）も踏まえつつ、NHKの子会社である株式会社日本国際放送（以下「ジェイアイビーJIB」という。）の今後の在り方を含めて、協会国際衛星放送に係る制度について、検討したものである。

※ 「TV Everywhere」とは、一般に、番組をテレビだけでなく、パソコン、タブレット端末、スマートフォン等でも視聴できるサービスを指すが、本報告書においては、端末のみならず、伝送路や視聴形態の多様化により実現されるサービスという意味合いで使用している。

### 2 NHKの外国人向けテレビ国際放送（「NHKワールドTV」）の現状と課題

#### （1）現状

平成19年放送法改正を受け、日本語と英語混在で放送していたNHKワールドTVは、平成21年2月、外国人向けテレビ国際放送として24時間、英

語によるNHKワールドTVに再編された。

これ以降、より簡便な方法によりNHKワールドTVが視聴できるように、地域の衛星やケーブルテレビなどで受信できるよう環境整備が進められてきた。これにより、NHKワールドTVは、平成19年度のNHK予算は約48億円、同年度末の視聴可能国・地域、世帯数は4か国・地域、約655万世帯であったが、平成24年度のNHK予算は約133.1億円、同年度末の視聴可能国・地域、世帯数は約130か国・地域、約1億6000万世帯（その他、北米で約8600万世帯が一部時間視聴可能）まで拡大している。

また、インターネットではNHKワールドTVはNHKのホームページ等を通じて国内外に放送と同時に配信されており、国内では一部のCATV事業者がNHKワールドTVを放送している。

認知度に関しては、NHKは、東日本大震災の際に、ほぼ全時間帯で関連ニュースをNHKワールドTVで放送し、世界がNHKワールドTVに注目する中で、ニュース、放送番組の一層の内容充実に取り組み、震災関連特集番組の集中編成を実施するなど、一定の認知度の向上につながったものの、世界各地でのNHKワールドTVの認知度は、未だ、必ずしも高いとは言えない状況である（平成23年度のNHK調査）。

諸外国のテレビ国際放送の状況を分析すると、次のような特徴がある。

- ・ BBCワールドサービス（英国）、フランス24（フランス）、ドイチェ・ベレ（ドイツ）は、全事業規模に占める政府交付金の割合が9割以上と高くなっているのに対し、NHKワールドTVは、事業規模約133.1億円のうち、政府交付金は約24.5億円であり、これら三国に比較してかなり少ない状況である。英国では、外務省が政府交付金を交付しており、放送所管省庁以外の省庁により支援がされているという特徴もある。
- ・ BBCワールドニュース（英国）、CNNインターナショナル（米国）は、世界的にも既にブランドが確立されており、広告料と視聴契約料が主な財源となっている。一方、広告料を財源とすることのできるJIBは、現状では、NHK関連の売上が9割以上を占めている。
- ・ 放送波とインターネットとを組み合わせる顧客を獲得するモデルが世界の潮流となっている。
- ・ テレビ国際放送については、英語だけではなく複数言語によるサービス展開を本格化している。

このような状況を踏まえると、NHKワールドTVのより一層の普及・促進が喫緊の課題となっている。

## （2）課題

### ア 海外における認知度の向上

一般にテレビ国際放送においては、視聴率の把握は困難である。そのため、

NHKでは、NHKワールドTVの視聴実態調査を実施して、諸外国におけるNHKワールドTVの認知度を調査している。例えば、平成23年度の調査では、韓国や香港では一定の認知度があるが、欧米や中東では認知度が低く、特に、進展が目覚ましい中国のテレビ国際放送であるCCTV（China Central Television、中国中央テレビ）に認知度で大きく水をあけられているという結果が示されている。

今後は、諸外国の取組を参考にしながら、調査項目や調査対象地域の増加等を図り、精緻な視聴実態調査を実施することにより、具体的な視聴ニーズを把握し、NHKワールドTVの視聴につなげる取組が必要である。

また、BBC（British Broadcasting Corporation、英国放送協会）やCNNでは、ホームページのアクセス数（ページビュー数）を営業の有効なツールとして使用していることから、NHKも、NHKワールドTVのホームページのアクセス数を分析する手法を確立し、視聴ニーズを把握するなどの工夫が必要である。

そして、これらの取組を踏まえて、NHKワールドTVの認知度の向上を効果的に進めることが必要である。

なお、NHKワールドTVを国内在住、滞在の外国人に視聴してもらうことも、海外における認知度の向上に有効である。

## イ 海外の受信環境整備

### ① 海外CATV事業者等への配信

NHKワールドTVは、これまで、より小さなアンテナで一般家庭でも視聴可能な衛星による放送を強化し、視聴可能世帯数の拡大を進めてきたところであり、平成25年7月末現在、20基の地域の衛星により視聴可能となっている。

今後、NHKワールドTVの海外視聴者をより一層増やしていくためには、一般家庭や各国のオピニオンリーダーに浸透させることが重要であり、そのためには、海外CATV事業者への配信やオピニオンリーダーの目に触れるホテルや空港等への配信が有効である。

一般的に、BBCなど認知度が高いチャンネルについては、海外CATV事業者から国際放送事業者に番組提供料金が支払われている一方、認知度が低いチャンネルについては、国際放送事業者から海外CATV事業者に対して伝送料金を支払って当該国で放送しているのが実情である。

NHKワールドTVは、既述のとおり、世界各都市では認知度が低いいため、NHKから海外CATV事業者に対し伝送費用を支払わざるを得ない場合があり、海外CATV事業者やホテル等への配信に必要な経費の財源を、国内視聴者からの受信料とすることには自ずと限界があることから、政府全体として支援することが求められる。

## ② 重点地域を絞った海外配信のプロモーションの実施

これまでの受信環境整備により、物理的に視聴可能な国や世帯数の増加には、一定の成果があったと評価できる。今後は、限られた資源の中で国際放送を効果的に展開していくために、現在、受信環境が十分に整備されていない北米・中南米・中国といった地域や日本企業の多く進出している東南アジア等に重点地域を絞って、プロモーションに取り組んでいくことが有効と考えられる。

## ウ 放送番組の充実

NHKワールドTVの海外視聴者を増やしていくためには、「受信環境整備」とともに、「放送番組の充実」が重要である。NHKワールドTVは、24時間英語ニュース番組を放送しており、特に東日本大震災の関連ニュースについては、国際的な賞を受賞するなど世界的に高い評価を得ている。また、地方の民放からの協力により、その制作したドキュメンタリー番組等の中でも各種表彰を受けている秀作の提供を受けて、NHKワールドTVの放送番組として放送する取組も行っている。今後、NHKワールドTVの放送番組をより一層充実させるためには、ローカライズの推進やニュース番組の強化を進めることが肝要と考えられる。

### ① ローカライズの推進（外国語字幕の付与等）

BBCやCNNの取組をみても、ローカライズは国際放送の潮流であり、NHKワールドTVにおいても今後取り組むべき課題である。

ローカライズの推進については、(a) 現地語の字幕付与等と (b) 現地の視聴者の興味・関心事項や宗教、文化、慣習等を踏まえた放送番組の制作とを区分して検討することが適当であると考えられる。

ローカライズの推進の第一段階としては、外国放送事業者及びその視聴者のニーズを把握し、NHKの番組（必ずしもNHKワールドTVに限られない。）に外国語の字幕等を付与し、現地放送局の放送枠を確保して配信することから進めることが現実的である。

一方、同じ番組を世界一波で放送するという現状を、各地のニーズに沿った異なる番組を世界複数波で制作し、放送するという体制に移行することについては、経費や人員等の面で課題があることから、中長期的に検討していくことが必要である。

なお、CNNのローカライズの仕組みを参考にして、現地の販売体制下でローカライズする仕組みも考えていく必要がある。

### ② ニュース番組の強化

ニュース番組は、日本時間の日中は毎正時30分の放送枠で放送しているが、平日深夜・早朝については、平成25年3月末までは15分の放送



枠で放送していた。この時間帯は、欧米では、視聴好適時間になっているため、NHKは平成25年4月から他の時間帯と同様に30分の放送枠に拡大した。

これにより、24時間いつでも最新のニュースを世界に配信することが可能となり、世界一歩で放送しているNHKワールドTVの海外視聴者の拡大に有効である。

### ③ その他

放送番組の充実については、ローカライズの推進やニュース番組の強化に加えて、次のような視点も重要であるとの意見があった。

- ・ 世界の関心事に対する日本の視点等を国際的に発信するような幅広い番組制作が可能な人材の育成や、迅速で正確な報道が実施可能な取材体制の構築を中長期的な課題として取り組んでいく必要がある。
- ・ 日本の国際放送について、自国の文化を発信していくのか、BBCやCNNのようにグローバルな問題を発信していくのか、ミッションを明確にする必要がある。
- ・ 先進国の一員である日本が、アジア地域の情報をどのように世界に伝えるのかは全世界で一定のニーズがあると考えられ、それを前提として、日本の国際放送のミッションの制度化を考えていくことが必要である。

## エ コンテンツ配信手段の多様化

国際放送は、昭和10年から短波によるラジオ放送により開始され、近年は、海外中継局において中波やFMによる放送も行われている。また、テレビ放送による国際放送は、平成6年放送法改正により制度化され、平成7年から衛星放送により開始された。その後、国際放送はラジオからテレビへのシフトが国際的な潮流となり、我が国においても、平成19年放送法改正によりテレビ国際放送を強化し、これを受けて平成21年2月にNHKワールドTVの再編が行われ、あわせてインターネット同時配信も開始された。

このように、ラジオからテレビへのメディアのシフトやインターネット同時配信などコンテンツの配信手段は情報通信分野の技術革新に伴い変化してきたが、あくまでも、放送波によるコンテンツ配信が中心であり、インターネット同時配信も、放送の補完的な位置付けであった。

しかし、近年、コンテンツの配信については、TV Everywhere、すなわち、(a) 伝送路（放送波、CATV、IPTV、インターネット）、(b) 端末（TV、PC、タブレット、スマートフォン）、(c) 視聴形態（放送、VO D）の多様化が世界の潮流であり、従来の放送波での提供は、視聴サービスの一つにすぎなくなっている。TV Everywhereに対応することは、今後、放送波での提供を継続していくためにも不可欠な状況である。

このような状況を踏まえ、インターネットを利用したコンテンツ配信をよ

り積極的に進めるべきとの次のような指摘があった。

- ・ 見てもらいたいものを本当に見たい人に届ける最も経済的な方法が、インターネットであると考えられる。
- ・ 放送波による国際放送の世界ではCNN、BBCが先行している現状において、TV Everywhere は、日本の国際放送の地位を向上させるチャンスである。

### **3 NHKの外国人向けテレビ国際放送の見直しの方向性**

平成19年放送法改正の趣旨である我が国の外国人向け映像情報発信の強化については、視聴可能世帯数の拡大など一定の成果を上げたと評価できる。

今後とも、海外における認知度の向上、海外の受信環境整備、放送番組の充実、コンテンツ配信手段の多様化等の課題について、現行制度のもとで、NHKによる取組を充実させることが適当である。

本研究会において、外国人向けテレビ国際放送の主体であるNHKやJIBからヒアリングを行ったところ、現行の外国人向けテレビ国際放送に係る制度については、下記4(1)に示す協会国際衛星放送に関する手続の簡素化を除き、具体的な改正要望は提起されなかった。

しかし、情報通信分野の技術革新は著しいことから、視聴形態等の多様化、諸外国の動向に対応して、今後も制度を不断に見直していくことが求められる。

### **4 外国人向けテレビ国際放送の制度整備**

#### **(1) 開始、休止及び廃止に係る手続の簡素化**

##### **ア NHKからの改正要望**

- ・ 協会国際衛星放送の開始、休止及び廃止について、経営委員会が軽微と認めた事項に限り、議決の不要化  
(放送法第29条第1項第1号ト)
- ・ 協会国際衛星放送の休止及び廃止について、総務大臣の認可の事後届出化  
(放送法第86条第1項関係)

##### **イ 上記改正要望に対する考え方**

- ・ 放送法は、協会国際衛星放送の適切かつ確実な実施を確保するため、NHKのいわゆる「必須業務」と位置付けるとともに、総務大臣からNHKに対し国際放送の実施を要請する制度を設けている。
- ・ 一方で、協会国際衛星放送を迅速かつ円滑に推進するためには、実務上の要請から、制度上、臨機かつ柔軟な対応も必要である。

- ・ 協会国際衛星放送の開始、休止及び廃止の手続については、その運用実態を踏まえ、現行法の枠組を逸脱しない範囲内で、簡素化を検討することが適当である。

## (2) 国内CATV事業者等への番組提供の任意業務化

### ア 現状と背景

- ・ 平成23年以降、NHKは、NHKワールドTVの放送番組を国内のCATV事業者等に対し、放送と同時に提供する業務を、総務大臣の認可（放送法第20条第2項第8号及び同条第10項）を受けて期限付きで実施している。
- ・ 平成25年5月現在、14の国内CATV事業者、約65万世帯でNHKワールドTVが視聴可能となっている。

#### 【業務の概要】

- ・ 業務の内容
  - 国内のCATV事業者等に対し、その実施する放送の業務の用に供するため、外国衛星を通じ、NHKが実施する外国人向けテレビ国際放送の放送番組を当該放送と同時に提供。
- ・ 提供方法
  - 放送番組の提供は、アジアサット等の外国衛星から送信される外国人向けテレビ国際放送を、CATV事業者等が、自らの負担で直接又は他の事業者を介して受信することにより実施。

### イ 任意業務化に関する考え方

- ・ 外国人向けテレビ国際放送を、国内在住の外国人にも視聴できるようにしていくことは、その日本理解の促進と外国人視聴者の意見等を通じた番組の質の向上を図る上で有効と考えられる。
- ・ 外国人向けテレビ国際放送を、国内在住の外国人や、国内ホテルに滞在する外国人に視聴してもらい、認知してもらうこと（内なる国際化への対応）も重要であり、ひいては、海外における認知度の向上にも資するものと考えられる。
- ・ そこで、(a) 提供先である国内CATV事業者や他の放送事業者のニーズ、(b) 国際放送番組規律の対象となっている外国人向けテレビ国際放送の放送番組を、国内のCATV事業者等に提供した場合の番組規律の適用関係に留意しつつ、外国人向けテレビ国際放送の国内CATV事業者等への番組提供をNHKの恒常的な任意業務として位置付けることを検討することが適当である。

## (1) J I B の現状

### ア J I B の業務の概要

J I B は、平成19年放送法改正により、次の業務（以下「法定業務」という。）を行うことを主たる目的<sup>※</sup>として設立されたNHKの子会社である。

- ・ NHKの委託を受けてテレビジョン放送による外国人向け放送番組を制作すること。
- ・ NHKの委託を受けて、電波法の規定により基幹放送局の免許を受けたNHK以外の者又は外国の放送局を運用する者に対し、その放送局をNHKが行うテレビジョン放送による外国人向け協会国際衛星放送の業務の用に供させること。

#### ※ 「主たる目的」の規定の趣旨

「主たる目的」としているのは、テレビ国際放送強化のため、番組制作に関するノウハウの蓄積が適切、効率的に行われるよう、NHKが委託する業務の実施を主たる目的とする会社とするためのものであり、他の業務を併せて行うことを排除するものではないとされている。

J I B は、上記のとおり、法定業務として、NHKワールドTVの番組制作等を行っており、平成23年度は、4つの定時番組のほか、特集番組やトライアル番組も制作している。一方、平成23年度補正予算による震災復興番組シリーズの放送は、これまでNHKによるテレビ国際放送ではできなかった官民が連携した我が国の情報発信のモデルケースとなった。

また、J I B は法定業務以外にも、

- ・ テレビジョン放送による外国人向けの放送（J I B 独自番組（jibtv）の放送）
  - ・ NHKワールドTVの放送番組及びJ I B 独自番組の海外へのインターネット同時配信（インターネット業務）
  - ・ 海外のCATV事業者やホテル等を対象とした受信環境整備
  - ・ NHKワールドプレミアム（邦人向けテレビ国際放送のサービス名称）の海外配信業務 等
- の業務を行っている。

平成25年4月現在、J I B 独自番組は、広告料を財源として、週1枠、毎週金曜日に30分間放送（1日6回繰り返し）している。また、特に、平成23年度は、総務省の第3次補正予算により、「我が国の国際放送を通じた情報発信」として震災復興番組シリーズ（FORWARD）を平成24年2月から10月まで放送（42本制作し、再放送を含め合計85回放送）し、独自番組

の増収に貢献した。

なお、FORWARD では、放送の多言語化に合わせて、英語の他に、アラビア語、スペイン語、中国語の字幕を付与した多言語版を制作し、放送とインターネットにおいて多言語によるサービスを実現した。

## イ J I Bの事業収支

J I Bは平成20年4月に設立され、平成22年度には単年度黒字を計上し、さらに、平成23年度には累損の解消を達成し、順調な滑り出しであると評価できるが、その収入構造はNHK関連の売上が9割以上を占めており、広告収入は、設立当初の期待ほど獲得できていない。

## (2) J I Bの課題

### ア J I Bの独自番組の増加

現在のJ I B独自番組は、週1日30分（1日6回繰り返し放送）の時間枠であり、広告収入増加にも限界がある。また、コンテンツ海外展開等の担い手としてのJ I Bの役割を踏まえれば、独自番組の時間枠の拡大を図ることが望ましい。

J I B独自番組の時間枠を拡大するためには、広告放送の増加（広告料の増収）が課題となるが、世界一歩での放送であることから、グローバル広告がメインとなり、広告のスポンサー獲得にも限界があるのが実情である。

また、広告のスポンサー獲得のためには、視聴率のような指標が求められるものの、国際放送では視聴率の把握が困難であるため、それに代わる指標としては、モニター制度や認知度調査による分析に加えて、ホームページのアクセス数（ページビュー数）が営業の有効なツールとなっている。BBCやCNNでの先例を分析することにより、視聴者ニーズの把握のための工夫が必要である。

### イ ローカライズの推進

#### ① J I Bの独自番組の多言語化の推進（外国語字幕の付与等）

J I Bによれば、ローカライズに関し、今後、日本の番組を現地のテレビ局などへ提供することにより、新たな国際展開を模索していくとしている。

その際には、外国放送事業者及びその視聴者のニーズを把握した上で、NHKの番組に限らず、我が国の映像コンテンツをJ I Bの独自番組として、外国語の字幕等を付与し、現地放送局の放送枠を確保して配信することが有効と考えられる。

なお、多言語化に必要な字幕付与等の経費の増大は、当初は、広告収入の増加や番組提供料では賄いきれないため、政府全体として支援することが求められる。

## ② 現地放送局の放送枠の確保

クールジャパン戦略の一環として、日本の映像コンテンツが海外で継続的に視聴される環境の整備を推進していくことが求められている中において、JIBは、民間事業者によるコンテンツ海外展開の主体として、その一翼を担うことが期待される。

現地放送局の放送枠を確保するため、JIBによる現地の営業体制をより一層強化することが必要である。

## ウ 官民が連携した我が国の情報発信の拡大

平成23年度補正予算による震災復興番組シリーズ等の放送は、官民が連携した我が国の情報発信として、一定の成果を上げたと評価できる。同様の情報発信は、今後も継続的に取り組む必要があることから、政府全体として支援することが求められる。

## エ コンテンツ配信手段の多様化

2(2)エでも述べたとおり、コンテンツの配信については、TV Everywhereが世界の潮流であり、従来の放送波での提供は視聴サービスの一つにすぎなくなっているため、TV Everywhereに対応することは、今後、放送波での提供を継続していくためにも不可欠な状況である。

## オ JIBの今後の位置付け

JIBは、平成19年放送法改正によりNHKの国際放送の子会社として制度化され、設立から6年目である。JIBの経営状況については、既に累積損を解消しているが、NHK関連の売上が9割以上を占めている。

一方、JIB独自放送は1つのチャンネルで全世界をカバーしており、広告のローカライズが困難であるため、広告収入が伸び悩んでおり、JIBがNHKから自立することは、直ちには困難な状況である。

JIBはNHKと異なり、制約なく自由に活動できる事業者として位置付けられている。

独自番組の充実により広告収入の増加を目指すべきことは言うまでもないが、NHKからの自立という問題よりも、むしろ、インターネット利用をはじめとする伝送路の多様化への対応や、官民が連携した我が国の外国人向け映像情報発信への関与など、日本の国際放送の試金石として、その位置付けを活かした事業を進めるべく維持・発展させることが適当である。

## 第3章 認定放送持株会社制度とマスメディア集中排除原則

### 1 民間放送を取り巻く環境

認定放送持株会社制度は、民間放送事業者の経営の選択肢を拡大させるために、マスメディア集中排除原則の特例を措置している制度の一つである。そこで、まず、民間放送を取り巻く環境について、その社会的役割と経営状況の両面から以下に概観しておく。

#### (1) テレビを取り巻く環境

##### ア 社会的役割

インターネットの普及によってテレビが存在意義を失いつつある、といった主張も一部に見られる。しかし、例えば、メディアへの接触時間を見ると、情報のデジタル化やメディアの多様化が進む中、インターネットが大幅に増えている一方で、テレビも若干増えており、「インターネットがテレビを喰う」という単純な関係にはないと考えられる。むしろ、視聴の簡便性、情報の信頼性、一定の質を保った多様なコンテンツの配信といった特徴を有するテレビの視聴に対するニーズは依然として大きいと考えられる。

また、三波共用受信機の登場などにより衛星放送の普及も進んでいるが、多くの人が様々な見方をする地上放送に対して、高齢者を中心とした一部の人がじっくりと視聴するBS放送というように、地上放送と衛星放送では見られ方、メディアの特徴は異なっていると考えられる。

このように、インターネットや衛星放送が成長する中でも、少なくとも当分の間、地上テレビ放送は基幹メディアとしての公共的役割を担い続けると考えられる。地上テレビ放送は、言論報道機関として、また、我が国における映像コンテンツの最大の制作者として、今後も大きな社会的影響を持ち続けるものと考えられる。

##### イ 経営環境

###### ① 広告市場

我が国の総広告費は、リーマンショック時に大きく落ち込んだが、その影響が一段落した足下では緩やかに回復している。名目GDPに対する総広告費の割合はおおむね一定となっており、広告市場は、大幅な拡大基調にあると言うよりは、日本経済の動向に応じ成熟化してきていると言える。

総広告費に占めるテレビ広告費の割合を見ると、インターネット広告費が大きく増加する中でも、総広告費に対するテレビ広告費の割合はほぼ一定か緩やかに増加している。広告市場が成熟化する中でも、少なくとも現時点では、広告主にとってのテレビ広告の重要性は変わっていないものと考えられる。

## ② 経営状況

テレビ放送事業者の売上高は、主に広告費の低迷により、ピーク時から見れば低下トレンドにあるものの、足下では、リーマンショック時の大幅な落ち込みや東日本大震災の影響から、若干回復傾向にある。利益（率）もリーマンショック等による売上げの落ち込み、地デジ化投資による負担などにより近年低下していたが、足下では経費削減努力もあり若干の改善傾向にある。

利益水準の中期的なトレンドを見ると、景気の変動に関係なく下がってきている（地デジ化投資による減価償却費増の影響を除去しても利益は徐々に低下する傾向）。他方、キャッシュフローの動向を見ると、キー局、ローカル局とも、地デジ化投資の一段落や有望な投資先の不足等から、改善・積み上がりの傾向が見られる。現状は、キー局、ローカル局とも、財務指標（バランスシート）は健全であるものの、収益力の拡大が見込みにくい状況と言える。

東名阪局では、広告費の低迷を受け、21世紀入り後、非放送事業（映画、通販、イベントなど）収入を伸ばす方向に向かったが、ローカル局はそれに成功しておらず、非放送事業収入の比率はほとんど変化していない。

ローカル局の売上に占めるテレビスポット広告の割合が少しずつ増えている。ローカル局の収益の柱であるテレビスポットは、広告主側の自由度が高い反面、広告主の業績が悪くなるとまず削減され、広告主の業績が良くなると増えるというように、景気変動の影響を大きく受ける傾向にある。したがって、ローカル局の経営は、景気変動の影響を従来以上に受けやすくなっていると考えられる。

総じて言えば、テレビの経営状況は、売上がリーマンショック時の大幅な落ち込みから若干の回復を示し、地デジ化投資も一段落するなど、現在はいわば「一息ついている」状況と考えられるが、リーマンショックのように経済全体に大きなショックがあった場合に、経営が急激に悪化する可能性も否定できないなど、先行きに不透明感も漂っているものと考えられる。

## ウ 今後の展望

「社会的役割」で概観したとおり、インターネットや衛星放送が成長する中でも、地上テレビ放送は、言論報道機関として、また、我が国における映像コンテンツの最大の制作者として、今後も大きな社会的影響を持ち続けるものと考えられる。

他方、広告市場が成熟してきていることや、人口や可処分所得の減少といったマクロ経済の動向、デジタル化による伝送路・デバイス間の競争激化などを踏まえれば、テレビの経営環境は引き続き厳しくなっていくと予想される。有望な放送外事業としてインターネットとの連携やコンテンツの海外展



開などがしばしば挙げられる。しかし、ネットビジネスの収益構造（マイクロペイメントが収益源）や海外マーケットの規模等を考えれば、広告収入に匹敵するような存在となることは直ちには期待できないと考えられる。

今後、テレビ放送事業者は、公共的役割を引き続き果たしつつ、経営面では厳しくなっていく環境に対応すべく、ビジネスモデルの再構築などに取り組んでいくことになるものと考えられる。

ビジネスモデルの再構築に当たり、組織・事業の規模を大きくしてコンテンツ量や資金等を増やし、インターネットとの連携やコンテンツの海外展開に取り組むというのは一つの方向性と考えられる。

また、多くの広告主が地域社会とのかかわりを重視するマーケティングを求める傾向にあり、地域に独自の強み（コンテンツ制作力、地元流通との太いパイプ、消費者との近さ等）を持ったローカル局が、自社制作によるコンテンツを充実させ、地域に密着したきめ細かい情報の発信主体としての役割を強めていくといった方向性もあり得るものと考えられる。ただし、ローカル局が存在意義を確立する上で、地域情報の提供機能は重要であるが、そのために自社制作番組を作れば作るほど経費が増加又は高止まりし、収益を圧迫し、他方、収益圧迫を避けるため番組制作を止めてしまった場合、一度失われたノウハウ、番組制作能力はなかなか取り戻せない、といったジレンマがある点には留意する必要がある。

マスメディア集中排除原則の在り方については、視聴の簡便性、情報の信頼性、一定の質を保った多様なコンテンツの配信、言論報道機関として長年培ってきた経験等から、今後も基幹メディアとしての役割を地上テレビ放送が担い続けると考えられることから、その多元性・多様性・地域性の確保を図りつつ厳しさを増す経営環境に対し、どのような制度上の措置を講ずることが必要か、といった視点から考えていくことが重要である。

## （２）ラジオを取り巻く環境

### ア 社会的役割

ラジオは、受信機の設置・操作の簡便性などの利点や、高い地域密着性などの特徴を活かし、基幹的メディアとしての役割を長く果たしてきており、かつ、今後も果たしていくものと考えられる。

特に、東日本大震災によりラジオの役割が見直されつつある。災害時における２４時間体制での最新情報の発信は、広告の効果や効率といったこととは一線を画した、地域密着型のメディアとしてのラジオの大きな公共的価値であると考えられる。

### イ 経営環境

#### ① 広告市場

ラジオの広告費は、足下では下げ止まりの兆しも見られるものの、ピー

ク時の約半分まで落ち込んでいる。

総広告費に占める割合を見ても、インターネット広告費が増加している中で、新聞、雑誌と並び大きくシェアを下げている。

この原因としては、広告主のマーケティング手法や媒体別の広告費配分の変化、中波の聴取環境の悪化、リスナーの高齢化などに加えて、テレビ視聴率のような媒体データがないために広告効果の量的把握が困難である等の要因が複合的に絡み合っている。

総じて、ラジオの広告市場は、長期継続的に減少しており、今後も大幅な改善は期待しにくいと考えられる。

## ② 経営状況

売上高は、広告市場の縮小に伴い減少を続けており、平成24年度末の売上高の予測は、中短波がピーク時の売上の約4割、FMが約6割、全体で約半分となっている。

売上減に比例して経費を減らしつつ経営を持続させてきたが、経常利益率は、ここ数年ほぼゼロで、全体の3割強が赤字となっている。在京の5社以外は営業利益と営業外収益の合計（金利の負担能力に相当）がほとんどゼロに近い。

キャッシュフローベースで見ると、過去5年間の平均で約1割の社の収支がマイナスであり、資金繰りにかなりの困難を抱えている。

今後も売上の大幅な改善は期待しにくく、経営状態はますます厳しくなると考えられる。特に、運転資金を借入に頼らざるを得なくなった時点で、資金繰りが急速に困難化し、経営が一気に悪化するおそれがあると考えられる。

総じて言えば、ラジオの経営状況は、現状、先行きの見通しともに、極めて厳しい状況にあり、テレビと比較して切迫した状況にあると考えられる。

## ウ 今後の展望

「社会的役割」で概観したとおり、東日本大震災によりラジオの役割が見直されつつある。災害時における24時間体制での最新情報の発信は、広告の効果や効率といったこととは一線を画した、地域密着型のメディアとしてのラジオの大きな公共的価値であると考えられる。

ただし、平成23年度の被災地のラジオ放送事業者の経営状況を見ると、災害・復興関係の情報へのニーズにより売上高は大幅増となったが、番組制作に相当な金額がかかったため利益増にはつながっていない。地域メディア、災害時メディアとしてのラジオの役割に期待は高まっているものの、そのような役割を果たしていくことが、必ずしも収益に結びつくとは限らないというジレンマがあるものと考えられる。

また、インターネット同時配信サービス「radiko」のユーザー数の増加、ソーシャルメディアとの連携などの新しい事業展開も見られるが、これらも大幅な収益拡大に直結するものではないと考えられる。

ラジオに係る規律の在り方については、地域メディア、災害時メディア等としての高い公共的役割を今後さらに適切に果たしていくためにはどうすればよいか、という視点から、社会的影響力の大きさ(テレビとの比較を含む。)や経営状況の厳しさといった事情を踏まえつつ検討していくことが適当である。

## 2 認定放送持株会社制度の導入の経緯と活用状況

### (1) 導入の経緯

認定放送持株会社制度は、持株会社によるグループ経営を、放送事業における経営の選択肢の一つとするために、平成19年放送法改正において導入された。

制度の概要は、次のとおりである。

- ・ 1以上の地上基幹放送事業者を含む2以上の基幹放送事業者を子会社とする持株会社は、総務大臣の認定を受けることができる。
- ・ 総務大臣の認定を受けることにより、持株会社には以下の法的効果が与えられる。
  - (a) 外資規制(1/5以上の名義書換拒否権)の直接適用
  - (b) マスメディア集中排除原則の特例
    - － 地上基幹放送事業者を原則12まで子会社とすることが可能(12地域特例)※1, ※2
    - － 衛星基幹放送事業者(BS)を0.5周波数(トランスポンダ数)まで子会社とすることが可能※2
  - (c) 一の者による持株会社の議決権保有を33%までに制限

※1 放送対象地域が重複しない場合に限る。

※2 「兄弟関係」による経営統合のみ可。(持株会社自身が基幹放送事業者となることや、持株会社の子会社たる基幹放送事業者が別の基幹放送事業者を子会社とすることはできない。)

認定放送持株会社制度の活用の是非や活用する場合の目的・対象などは、個々の事業者の経営判断によるものであるが、一般的には、制度活用のメリットとして以下のことが想定されている。

**① 資金調達の容易化**

持株会社を通じてグループ全体の資金調達を行うことにより、デジタル化に伴う傘下の放送事業者の資金調達が容易になり、さらには、その経営基盤の強化に資する。

**② 経営資源の効率的運用**

競争の激化、広告市場の伸び悩み等の厳しい経営環境にあつて、人材、資金、設備等について経営資源の効率的運用が可能となる。具体的には、一般管理部門を持株会社に集中することやコンテンツのマルチユースに向けた著作権処理を持株会社において一元的に行うこと等による事業の効率化が考えられる。

**③ 連携ニーズへの柔軟な対応**

通信・放送分野や他分野で各種競合や連携が進展する中で、放送事業者相互間や、放送事業者と通信事業者との間の連携ニーズに柔軟に対応できる。

**④ 放送事業経営の安定性確保**

通信・放送融合に関する新規事業等を放送事業者の一部門として展開するのではなく、その新規事業を放送事業と同様に持株会社の子会社の事業として位置付けることにより、安定性が求められる放送事業に直接リスクを及ぼすことなく事業を展開することが可能となる。

**⑤ 競争力の強化**

以上を通じて、我が国の放送産業の国内的及び国際的な競争力の強化に資する。

**(2) 制度の活用状況**

これまでに、フジ・メディア・ホールディングス、東京放送ホールディングス、テレビ東京ホールディングス、日本テレビホールディングスのキー局系の4つの持株会社が認定を受けている。子会社の構成は社によって異なるが、いずれも、キー局とBS局を子会社とし、ラジオ局を所有するグループ（フジ、東京放送）は、ラジオ局についても子会社としている。東経110度CS局を子会社としている社もある。また、構成は社によって異なるが、各社とも、放送事業者以外のグループ会社（番組制作会社、映像・音楽関連会社、インターネット関連会社等）を子会社や関連会社としている。

認定放送持株会社がローカル局を子会社としている例は、現時点では存在しない（12地域特例の活用実績はない）。他方、マスメディア集中排除原則の「支配」に該当しない範囲（1/3以下）で、認定放送持株会社がローカル局の議決権を保有し、ネットワーク系列内での資本的つながりを維持する事例は広く見られる。

### 3 認定放送持株会社制度とマスメディア集中排除原則の在り方

#### (1) 認定放送持株会社制度の現時点での評価

制度の現時点での評価について、認定放送持株会社各社からは、「確実にキー局、系列局、BS局の経営基盤の強化や競争力の向上につながっている」「業務執行の迅速性や人的移動の自由度を高めた」「地上波、BS、インターネットなどに、コンテンツを効率よく出すことが可能になった」「アニメ等コンテンツの海外流通の取組について迅速な対応ができる」といった評価が示された。

認定放送持株会社のもとに各事業を子会社として再編することにより、テレビ・ラジオ、地上波・BS・CS等の一体的経営を通じた経営資源の効率的な配分や国際展開の迅速化を含むコンテンツ価値の強化などが可能となり、それが事業者の経営の一層の安定化、競争力の向上にもつながっているものと考えられる。

また、中部日本放送は、テレビ・ラジオの水平分業の観点から、また、将来のメディア再編に備えるという意味でも、認定放送持株会社制度を使った持株会社化によるグループの統合・再編を進めることが経営上有益であるとの考えが示された。その後、同社は、平成26年4月1日（予定）をもってテレビ局、ラジオ局等を子会社とする認定放送持株会社に移行することを決定した。

以上のことから、認定放送持株会社制度は、これまでのところ、グループの経営基盤の強化という本来の目的に沿って有効活用されていると評価できるものである。

#### (2) 制度見直しへの基本的な視点

制度の見直しを検討するに当たっては、全体として、以下のような基本的視点から考えていくことが適当である。

##### ア 制度の位置付けの再確認

認定放送持株会社制度については、しばしば、「ローカル局をキー局が救済するための制度」といった言及がなされることがある。これは、制度導入の背景の一つとして、当時、地上放送の完全デジタル化のために中継局整備等に多額の投資が必要とされ、それがローカル局の収益を圧迫するといった懸念が生じていたこと、その対策として、持株会社を通じたグループ単位での資金調達を行うことで資金調達が容易化されるという期待があった、といった事情があるものと考えられる。

しかし、現時点で、認定放送持株会社がローカル局を子会社としている例は存在しない。ローカル局は、自らの経営努力や国による支援策の活用等により、認定放送持株会社から資金面の支援を受けることなく、地上放送の完全デジタル化のための中継局整備等を実施した。

もともと認定放送持株会社制度は、キー局が経営状況の厳しいローカル局

を救済することを可能とすることのみならず、キー局がBS局や経営状況の良いローカル局を経営統合すること、ローカル局同士が経営統合することなど、当初より多様な形態での活用を予定しているものである。「キー局がローカル局を救済するため（だけ）の制度」という前提で認定放送持株会社制度を眺めることは不適切であり、もともと幅広い形態での活用を想定した制度であるという位置付けを再確認した上で、検討することが重要である。

#### イ マスメディア集中排除原則の在り方を含む全般的な検討の必要性

認定放送持株会社制度は、民間放送事業者の経営体制に関する制度であり、その最も重要な法的効果の一つであるマスメディア集中排除原則の特例（12地域特例等）の在り方と密接に関連している。

また、例えばラジオの4波特例を活用した経営再編の事例など、認定放送持株会社制度以外のマスメディア集中排除原則の特例を用いて、経営体制の改革に取り組む動きも見られるところである。

したがって、認定放送持株会社制度の在り方は、マスメディア集中排除原則の在り方を含めて検討することが適当である。

#### ウ 短期的検討と中長期的検討の区別の必要性

「民間放送を取り巻く環境」で概観したとおり、地上放送は、テレビ、ラジオとも視聴の簡便性、情報の信頼性、言論報道機関として長年培ってきた経験等から大きな社会的影響を持ち、基幹メディアとしての役割を今後も果たしていくものと考えられる。

したがって、基幹放送をすることができる機会をできるだけ多くの者に対し確保することにより、基幹放送による表現の自由ができるだけ多くの者によって享有されるようにするため、一の者が保有することができる放送局の数を制限し、放送の多元性・多様性・地域性の三原則を実現する、というマスメディア集中排除原則の趣旨・目的は、今後とも堅持されるべきである。

以上を踏まえ、制度の在り方を検討するに当たっては、経営環境の変化や事業者の具体的なニーズを踏まえた規制緩和のメリットと、放送の多元性・多様性・地域性への影響とを比較衡量した上で、一定の要件の下で特例を認めるなどの判断をしていくという考え方が重要である。

経営の自由度、選択肢、柔軟度を増やしておくため、いわば「転ばぬ先の杖」としてあらかじめ特例措置を拡大しておいてもらいたいとの声も聞かれるところである。しかし、基幹放送をすることができる機会をできるだけ多くの者に対し確保するというマスメディア集中排除原則の趣旨・目的を踏まえると、単に既存の事業者による「将来の活用を見込んで」、「とりあえず自由度を広げておく」ために制度改正を行うことは適当ではない。

むしろ、経営環境の変化等に基づく事業者の具体的なニーズ（やりたいこと）がまずあり、制度の在り方はそれに応じて議論されるべきものと考えられる。

言い換えれば、事業者の具体的なニーズに基づかない制度改正をいくら行っても、それが活用されることは期待しにくいものと考えられる。改正後の制度を活用するか否かが最終的には個々の事業者の経営判断であるとしても、制度の見直しに当たっては、事業者から、経営の現状についての具体的な事実認識、今後の課題についての説得力ある分析、熟度の高い制度活用のニーズ等が示されることが重要である。

以上のことから、制度の見直しは、(a) 現在既に生じている差し迫った経営上の課題への対応であって、放送の多元性・多様性・地域性への影響が相対的に軽微と考えられる措置と、(b) 経営環境の変化や事業者の具体的なニーズを継続的に把握しながら対応すべきものや、放送の多元性・多様性・地域性への影響が相対的に大きい措置とを区別し、(a) については柔軟に対応していく一方、(b) について、制度見直しのメリットと放送の多元性・多様性・地域性への影響とを比較衡量した上で中長期的に検討していく、という考え方で行うことが適当である。

### (3) 具体的な見直しの方向性

#### ア 議決権保有規制

##### ① 現状

現行制度では、放送対象地域が重複する場合にあつては1/10、重複しない場合にあつては1/3（厳密には33.3333%）を超える議決権の保有を「支配」と定義し、一の者による複数の基幹放送事業者の支配を禁止している。

※ 平成23年に、放送対象地域が重複しない場合について「支配」の基準を緩和（1/5→1/3）。

また、放送対象地域が重複しない場合における認定放送持株会社に関する特例として、認定放送持株会社は「1/2」放送対象地域の範囲内で地上基幹放送事業者を子会社（1/2超の議決権保有）とすることができる。

##### （1/2地域特例）

換言すれば、認定放送持株会社が支配することのできる地上基幹放送事業者の形態は、「子会社」に限定されており、1/2以下の議決権保有によって支配することは認められていない。これは、制度導入時に、認定放送持株会社制度の趣旨をグループとしての一体的経営力の強化と位置付け、「子会社」未満の議決権（平成19年当時は1/5から1/2まで）保有は、より強い議決権を保有する者が他に存在し得るものであり、持株会社のグループ全体としての一体的経営力の強化に必ずしもつながらない場合があることから、特例の対象から見送ったものである。

## ② 見直しの方向性

### (i) 議決権保有規制の在り方に係る基本的考え方

マスメディア集中排除原則の中でも、議決権保有に関する規律は、最も重要な論点となり得るものである。

議決権保有に係る規制緩和を考えていく上で、

(a) 支配に該当するか否か（支配の定義を緩和するか否か）

と、

(b) 支配に該当するとしても、どこまでの（複数）支配を許容するか（マスメディア集中排除原則の特例）

とは、異なる問題であることに留意しておく必要がある。

例： 例えば5%の議決権の保有は支配に該当せず、誰が何社に対して保有することも可。

他方、ラジオの4波特例や認定放送持株会社制度の12地域特例は、支配に該当するとした上で、特例として、4又は12までは支配して良い、とするもの。

上記(a)の「支配」の定義を緩和することは、マスメディア集中排除原則の理念・運用の根幹に関わるものである点を踏まえ慎重に考えていく必要がある。

「支配」の定義は、放送対象地域が重複するか否かを問わず、かつては議決権保有比率1/10とされていた。その後、放送対象地域が重複しない場合については、平成7年3月に1/5、平成23年6月に1/3と緩和されてきた経緯がある。この定義を更に緩和すること（例：1/3→1/2）については、マスメディア集中排除原則の理念・運用の根幹に関わるものである点に加え、会社法上では、議決権保有比率が1/3を超えると、株主総会特別決議における拒否権を持ち、重要事項に関する意思決定に決定的な影響力を有するにもかかわらず、放送法上では、同じ比率を「支配」に該当しないとするものの妥当性も問われることになる。「支配」の定義は、平成23年6月に改正したばかりであり、仮にこの定義を見直すとすれば、会社法の規定や企業ガバナンスの実態において1/3超の議決権保有では大きな支配力を有し得なくなるといった重大な事情の変化があるか否かを見極めることが先決であり、現時点でこの定義を見直すことは適切でない。

また、放送対象地域が重複する場合の支配の定義は、昭和34年以来一貫して1/10とされている。これは、放送の多元性・多様性・地域性の確保により直接的な影響を与えるためと考えられるところであり、今後とも放送対象地域が重複する場合の支配の定義の緩和については、慎重に検討することが適当である。

一方、上記(b)の「支配」には該当するとした上で、どこまでの（複数）支配を許容するかという特例については、法益の比較衡量により判



断していくものである。具体的には、経営環境の変化や事業者の具体的なニーズを踏まえた制度改正のメリットと、放送の多元性・多様性・地域性への影響とを比較衡量した上で、一定の要件の下で複数支配の特例を認めるといった形で判断がなされるものである。

以上のことから、1/3を超える議決権保有規制の緩和は、(a)の「支配」の定義の緩和ではなく、(b)のどこまでの特例を認めるかという観点から比較衡量により検討していくべき事項であると考えられる。

## (ii) 切迫した経営上の課題への対応

本研究会のヒアリングにおいて、事業者から、現時点での切迫した経営上の課題として次の2点が提示された。

(a) 平成23年の「支配」の基準の緩和を受けて、上限(1/3)近くまでローカル局の議決権を保有している事例が既に6つある。

(b) 地方経済の低迷に伴うローカル局の株主による株式の放出に対し、株式の引受け手を地元で確保することが困難となり、認定放送持株会社に引受けを依頼せざるを得ない状況が生じている。

マスメディア集中排除原則に係る特例措置を認めるか否かは、経営環境の変化や事業者のニーズを踏まえつつ、放送の多元性・多様性・地域性への影響と比較衡量した上で検討していくべき課題と言える。

そういう中であっても、認定放送持株会社の12地域特例の枠内での特例措置を講ずる方法であれば、以下(a)～(c)の事由により、より柔軟に考えていくことが可能と思われる。

(a) 12地域特例においては、元々1/2超の出資を認めていること

(b) より影響の小さい1/2以下の出資を認めたとしても、比較衡量に当たり、放送の多元性・多様性・地域性に対する影響が相対的に軽微であること

(c) しかも、現時点で12地域特例の活用実績がないこと

したがって、このような差し迫った経営上の課題に対しては、認定放送持株会社制度を、子会社化に至らない形でのより緩やかなグループ経営の形態も可能とするものとして改めて位置付けた上で、12地域特例の枠内で、1/3から1/2までの議決権保有を認める特例を措置することが考えられる。

なお、上記のとおり認定放送持株会社制度の位置付けを見直すに当たっては、1/2以下の議決権保有により支配する基幹放送事業者について、「子会社」の用語の定義を拡大するのではなく、「子会社」とは別の用語<sup>\*</sup>を設ける方向で考えていくことが適当と考えられる。

<sup>\*</sup> 放送法施行規則においては、(申請対象会社が)その議決権の100分の20以上、100分の50以下を自己の計算において所有している会社を「関連会社」と定義した例(放送法施行規則第183条第1号)などが存在。

なお、特例措置の要否を判断するに当たっては、事業者の具体的ニーズの有無を踏まえる必要があるところ、取りまとめに先立ち実施したパブリックコメントにおいては、上記措置について多くの事業者から賛成意見が寄せられたところである。

### (iii) 引き続き検討すべき論点

議決権保有規制の在り方については、放送対象地域が重複する場合／しない場合それぞれについて、規制緩和に積極的な立場と慎重な立場のそれぞれから議論が行われたところである。

特にローカル局の経営統合の方向性に関し、キー局とその系列のローカル局との経営統合（いわゆる「縦」の統合）を志向する緩和論と、同一放送対象地域内における系列を超えたローカル局同士の統合（いわゆる「横」の統合）を志向する緩和論が示された。

「議決権保有規制の在り方に係る基本的考え方」で上述したとおり、今後、「支配」の定義の1/3を超える緩和を検討するとすれば、会社法の規定や企業ガバナンスの実態において1/3超の議決権保有では大きな支配力を有し得なくなるといった重大な事情の変化が認められることが先決であり、現時点でこの定義を見直すことは適当でないと考えられる。したがって、今後、仮に「縦」の統合を志向する緩和論を検討しようとする場合、12地域特例の在り方が主な論点となると考えられる。また、「横」の統合については、一の放送対象地域における放送の多元性・多様性・地域性の確保に影響を与えないか十分に見極めることが求められる。

いずれの緩和論についても、そのニーズがどこまで切迫したものであるかを見極めつつ、放送の多元性・多様性・地域性への影響と比較衡量した上で慎重に検討していくことが肝要であると考えられる。

## イ 役員兼任規制

### ① 現状

現行の制度では、1/5を超える役員の兼任等※を「支配」と定義し、一の者による複数の放送事業者の支配を禁止している。

※ 代表権を有する役員又は常勤の役員の兼任は、人数にかかわらず「支配」に該当する。

他方、認定放送持株会社に関する特例として、認定放送持株会社とその子会社との間では、役員兼任規制は適用されない。

4つの認定放送持株会社を見ると、子会社たる地上波テレビ局(キー局)の役員の大半が認定放送持株会社の役員との兼任となっている。

## ② 見直しの方向性

### (i) 切迫した経営上の課題への対応

現状、ネットワーク系列内の連携強化などの観点から、認定放送持株会社の役員やキー局の役員が、ローカル局の役員を兼任している例が広く見られる。一般的なローカル局の役員数は十数人程度であることが多く、この場合、数人が兼任すれば支配の基準である1/5に近づいてしまうこととなる。既に、1/5に近い水準で持株会社やキー局の役員がローカル局の役員を兼任している例が存在する。

本研究会のヒアリングにおいて、現時点での切迫した経営上の課題として、特に地方では放送局の運営に通曉した人材に限られており、1/5という役員兼任比率の基準を超えることなく地元で人材の「やり繰り」をすることが困難となってきたことが示された。

マスメディア集中排除原則に係る特例措置を認めるか否かは、経営環境の変化や事業者のニーズを踏まえつつ、放送の多元性・多様性・地域性への影響と比較衡量した上で検討していくべき課題と言える。

そういう中であっても、認定放送持株会社の1/2地域特例の枠内での特例措置を講ずる方法であれば、以下の(a)～(c)の事由により、より柔軟に考えていくことが可能と思われる。

- (a) 認定放送持株会社の1/2地域特例では、元々認定放送持株会社による子会社化(1/2超の議決権保有)を認め、さらに、子会社化した会社との間では役員兼任も認めていること
- (b) 同じ1/2地域特例のもとで、認定放送持株会社に対し、子会社化に至らない基幹放送事業者との間の役員兼任による支配を認めたとしても、比較衡量に当たり、放送の多元性・多様性・地域性に対する影響が相対的に軽微であること
- (c) しかも、1/2地域特例は活用実績がないこと

したがって、このような差し迫った経営上の課題に対しては、1/2地域特例の枠内で、認定放送持株会社と子会社に至らない基幹放送事業者との間で役員兼任を可能とする特例を措置することが考えられる。

なお、特例措置の可否を判断するに当たっては、事業者の具体的なニーズの有無を踏まえる必要があるところ、取りまとめに先立ち実施したパブリックコメントにおいては、上記措置について多くの事業者から賛成意見が寄せられたところである。

また、我が国の株式会社の取締役会の役割、機能、態様が多様化する中、役員兼任による支配関係の定義を法律に一律に定義することが難しくなってきた状況があるとの指摘が本研究会では示された。こうした指摘を踏まえ、役員兼任に係る特例措置の可否と併せ、かかる支配関係の定義について一層の明確化及び柔軟化を図るための規定の整備を検討することも肝要と考えられる。

## (ii) 引き続き検討すべき論点

役員兼任規制の在り方については、規制緩和に積極的な立場と慎重な立場のそれぞれから議論が行われたところである。

今後、事業者の経営努力を見守りつつその具体的ニーズに応じ、放送の多元性・多様性・地域性への影響と比較衡量した上で検討していくことが適当である。

なお、役員兼任規制に係る支配の基準についての検討に当たっては、当該基準が拠って立つべき役員兼任に係る支配関係の定義の一層の明確化及び柔軟化（上記（i）参照）をまずは優先すべきであると考えられる。

## ウ 認定放送持株会社制度の12地域特例（「12」の枠の在り方）

### ① 現状

認定放送持株会社は、放送対象地域が重複しない場合において、「12」放送対象地域の範囲内で、地上基幹放送事業者を子会社（1/2超の議決権保有）とすることができる。（12地域特例）

### ② 見直しの方向性

研究会での議論においては、12の枠を拡大することで再編のコストメリットが大きくなることへの期待、他方、12地域特例が現時点では全く活用されていない点についての指摘、また、議決権保有比率に係る支配の基準の見直しと併せて考えていくべきとの考え方など多様な意見が示された。

12の枠を拡大するか否かについては、12地域特例が現時点で全く活用されていない状況を踏まえ、12の枠内で、(a) 1/3から1/2までの議決権保有を認める特例を措置するか否か、(b) 認定放送持株会社と子会社に至らない基幹放送事業者との間で役員兼任を可能とする特例を措置するか否かについて検討することが肝要である。その上で、議決権保有規制や役員兼任規制の在り方を引き続き検討することと併せ、12地域特例についての更なる検討を行っていくことが適当である。

## エ 資産割合制度

### ① 現状

認定放送持株会社の資産構成については、資産割合制度が設けられている。具体的には、認定放送持株会社は、その総資産の額（厳密には総資産から一定の資産（(a) 放送の業務の用に供する有形又は無形固定資産、(b) 子会社等以外の者に係る投資その他の資産、(c) 子会社等である基幹放送事業者等に係る貸付金の額）を控除した額）を「分母」とし、子会社等である基幹放送事業者等の株式の取得価額を「分子」としたとき、「分子/分

母」が常時1／2超でなければならないとされている。

資産割合制度は、認定放送持株会社には基幹放送事業者と同様の法的地位（外資規制の直接適用等）が付与されることを踏まえ、その濫用（例：本来は何ら放送事業とは無関係なメーカー等が、地方のラジオ局を傘下に置いて認定放送持株会社に移行し、これによって放送法上の外資規制等を外国のメーカー等による買収からの防衛のために利用するような事態）を防止し、認定放送持株会社が実態として放送事業者を主要な子会社とする持株会社であることを担保することを目的に設けられているものである。

## ② 見直しの方向性

資産割合制度は、放送の公共性を担えないような者による認定放送持株会社制度の濫用を防止し放送の公共性を担保するという点で、一定の意義を有しており、その必要性については現時点においても変わるところはないと考えられる。ヒアリングにおいても、資産割合制度の趣旨・目的を評価する意見が多数示されたところである。「放送関連の資産が総資産の常時1／2超」といった制度の根本的な要件は、引き続き堅持することが適切と考えられる。

他方、制度の詳細については、ヒアリングにおいて、各認定放送持株会社の実情を踏まえた具体的な改善要望が寄せられたところである。要望の内容とそれについての考え方については、以下のとおりである。なお、これらの要望は会計技術や経営実務の細部に亘るものであることから、今後、総務省において事業者側からより詳細な事実関係等を聴取しつつ、必要な措置を講じていくことが適切である。

### (i) 流動資産（現預金等）の扱い

流動資産の扱いについて、現行制度においては、分母に含めることとされている一方、たとえそれが放送事業による収益から生じたものであっても分子には含めることが認められていない。このため、グループの業績が良好になるほど、子会社からの配当等によって持株会社の流動資産が増加し、資産割合制度の要件を満たしにくくなってしまふ、といった指摘があった。

他方、放送事業に関係のない流動資産まで分子に計上されてしまえば資産割合制度の趣旨・目的を損なうこととなるので、流動資産の資産割合制度上の取扱いについては、慎重に議論していくべきであるとの意見も示された。

今後、資産割合制度の趣旨・目的を損なわない範囲で見直しを行うことが可能か否か、引き続き検討していくことが適切である。

## (ii) 保有株式以外の資産（有形固定資産等）の扱い

現行制度では、資産割合制度の分子として計上することができるのは、子会社等である基幹放送事業者等の「株式の取得価額」に限られている。

しかし、実際には、多くの認定放送持株会社が放送事業用の有形固定資産等を自ら保有している状況にある。これは、有形固定資産等を認定放送持株会社が一括して所有し、傘下の様々な子会社のために持株会社主導で機動的に資源配分することができるようにするといった目的のためと考えられる。

このような目的による認定放送持株会社による有形固定資産等の保有は、認定放送持株会社制度の趣旨とも合致することから、現状を踏まえ、「株式の取得価額」以外の資産であっても、放送事業用の資産と認められるものについては、これを分子に計上することができるよう、制度的な見直しを行うことが適当である。

## (iii) 密接関連業務の範囲

現行制度においては、分子の放送事業用資産として、傘下の基幹放送事業者のみならず、一般放送事業者、基幹放送局提供事業者及び主として放送事業の「密接関連業務」を行う者に係る株式の額を計上することが認められている。この「密接関連業務」の範囲は放送法関係審査基準（総務省訓令）において列挙されているところである。

本研究会のヒアリングでは、この「密接関連業務」の範囲を一層拡大すべきとの要望も寄せられたところ、資産要件制度の趣旨・目的を損なわない範囲で見直しを行うことが可能か否か、放送事業者から具体的なニーズを幅広く聴取しつつ、引き続き検討していくことが適当である。

## オ マスメディア集中排除原則の衛星基幹放送に係る特例

### ① 現状

現行の制度では、衛星基幹放送に係るマスメディア集中排除原則の特例として、申請者及びその支配関係者が保有する周波数（トランスポンダ数）の合計が、一定の範囲内であれば支配が可能となっている。具体的には、次のとおりである。

- (a) 地上基幹放送事業者やその支配関係者は、BS放送に対し1/2以下の議決権保有が可能、東経110度CS放送に対しては、2周波数まで支配可能、認定放送持株会社を活用すれば、BS放送に対し、0.5周波数の範囲内で衛星基幹放送事業者を子会社とすることができる（東経110度CS放送については上記と同じ2周波数まで支配可能。）
- (b) 地上基幹放送事業者やその支配関係者以外の者については、BS、東経110度CS両放送全体として4周波数までの支配が可能とさ

れている。

## ② 見直しの方向性

地上基幹放送事業者及びその支配関係者以外の者に対しては、BS放送及び東経110度CS放送両放送全体として4周波数までの支配を可能とする大幅規制緩和が平成21年に行われたのに対し、地上基幹放送事業者やその支配関係者に対しては、BS放送と東経110度CS放送の別ごとに上限が設定されていることから、これらの上限を緩和する要望が寄せられている。地上基幹放送事業者やその支配関係者に対して平成21年に大幅な緩和が見送られた背景としては、我が国の放送の多元性・多様性・地域性に与える影響を考慮し、かつ、当時は地デジ完全移行を目前に控え三波共用受信機の普及が急速に拡大している等、地上放送及び衛星放送を巡る環境や関係性が流動的な状況にあったこと等によるものである。

加えて、昨秋から総務省で別途開催した「放送サービスの高度化に関する検討会」の取りまとめにおいて、スーパーハイビジョン（4K／8K）の推進に関し、各画質のコンテンツが具体的にどの伝送路で放送されていくべきかを検討するに当たっては、それぞれの伝送路の役割を勘案することが必要である旨の考え方が示されており、今後、衛星放送全体における各伝送路の役割など、衛星放送の将来像が検討されていくことが見込まれる。衛星基幹放送に係るマスメディア集中排除原則の在り方については、こうした点も踏まえて検討していく必要がある。

## カ ラジオを巡る状況への対応

### ① 現状

ラジオに係るマスメディア集中排除原則の特例として、いわゆる「ラ・ラ特例」／「ラ・テ特例」が設けられており、放送対象地域の重複の有無にかかわらず、以下の範囲内まで一の者による支配が可となっている。

- ・ラジオ4局（コミュニティ放送を除く）
- ・ラジオ4局（コミュニティ放送を除く）・テレビ1局
- ・コミュニティ放送1局・テレビ1局

このうち「ラジオ4局」の特例は、平成23年6月に措置されたものであり、「ラジオ4波特例」「4波特例」とも通称される。

認定放送持株会社についても同趣旨の特例が設けられており、認定放送持株会社は、同一の放送対象地域内において上記の範囲内までラジオ局等の子会社化が可能となっている。

### ② 見直しの方向性

「民間放送を取り巻く環境」で概観したとおり、ラジオの経営状況は、現状、先行き見通しとも、極めて厳しい状況にあり、テレビと比較して切

迫した状況にある。

他方で、地域メディア、災害時メディアとしてのラジオの役割には期待が高まっており、ラジオが今後も重要な公共的役割を果たし続けていくためにはどうすればよいか、という視点から、制度の在り方を考えていくことが適当である。

本研究会では、ラジオに関し、マスメディア集中排除原則の適用を除外する、コミュニティ放送との合併・兼営を可能とするといった議論がなされる一方、現行の「ラジオ4波特例」も4波の枠を使い切った実例が出ていないといった指摘があった。

また、これに関連して、経営状態の悪化に対し、より早い段階で適切な対処を行うことができるような制度を検討する必要性についての意見が示された。

さらに総務省で別途開催された「放送ネットワークの強靱化に関する検討会」中間取りまとめでは、ラジオの経営基盤の強靱化に関し、次のような提言が盛り込まれている。

経営の合理化等に早期かつ積極的に取り組もうとする放送事業者が、放送の地域性、多元性等を適切に確保しつつ、事業再編をより柔軟かつ円滑に行うことが可能となるよう、新たな制度整備の検討に着手することが必要である。その検討は、現在マスメディア集中排除原則等の放送制度について検討を進めている「放送政策に関する調査研究会」において行うことも考えられる。

このような提言を踏まえ、本研究会としては、この第一次取りまとめ後に、経営の合理化等に早期かつ積極的に取り組もうとする放送事業者が、放送の地域性、多元性等を適切に確保しつつ、事業再編をより柔軟かつ円滑に行うことを可能とする制度整備の検討に早急に着手することとする。

#### (4) 今後の進め方

「3 (3) 具体的な見直しの方向性」において早急に制度上の措置を講ずることが適当とした項目（下表）については、この第一次取りまとめの後、速やかに法制化等に向けた検討に着手することが求められる。今後の課題として引き続き検討することとした項目については、法律改正案が成立した後、速やかに検討に着手することが適当である。



### 早急に制度上の措置を講ずべき項目

項目名	措置の概要
議決権保有規制	1 2 地域特例の枠内で認定放送持株会社による子会社に至らない議決権保有（1 / 3 から 1 / 2 まで）を可能化
役員兼任規制	1 2 地域特例の枠内で認定放送持株会社とその子会社に至らない基幹放送事業者との間での役員兼任を可能化等
資産割合制度	「株式の取得価額」以外の資産であっても、放送事業用の資産と認められるものについては、これを分子に計上することを可能化等

また、ラジオの経営基盤の強靱化に関する新たな制度整備については、平成 1 9 年放送法改正で施行 5 年後の見直し検討を求められているその他の事項（有料放送管理業務の制度化、認定基幹放送事業者の事業譲渡に伴う地位の承継、有料放送の料金に関する規制緩和）と併せ、この第一次取りまとめの後、本研究会において引き続き検討を行うこととする。

## 第4章 NHKのインターネット活用業務

### 1 現状

ブロードバンドの普及や新たな技術革新に伴い、NHKは、放送に加えて、インターネットを活用した業務を順次実施してきている。その主なものは以下のとおりである。

#### (1) ラジオ放送番組のインターネット同時配信（らじる★らじる）

ラジオ放送について、都市部等での難聴への対応が課題となっている。そうした難聴状況の改善に資する補完的措置としての効果を検証・確認するため、総務大臣の認可（放送法第20条第2項第8号及び同条第10項）を受けて、試行的にラジオ放送番組のインターネット同時配信を平成23年9月より実施している。なお、認可の期限は、平成26年3月末までとなっている。

#### (2) 災害情報に関する放送番組のインターネット同時配信

災害情報に係る放送番組について、放送に附帯する業務（「附帯業務」）（放送法第20条第2項第5号）として、インターネット同時配信を実施しており、東日本大震災においても、発災後約3週間、災害情報に係るテレビ放送番組（総合テレビ）のインターネット同時配信を実施したところである。

#### (3) ラジオ・テレビ国際放送のインターネット同時配信

NHK国際放送の番組（NHKワールドTV・NHKワールドラジオ日本）について、附帯業務としてインターネット同時配信を実施している。

#### (4) 既放送番組等のインターネット配信

NHKの放送した番組及びその編集上必要な資料（これらを編集したものを含む。以下「既放送番組等」という。）のインターネット配信は、平成12年12月から附帯業務として無料で提供されてきたところであるが、平成19年の放送法改正により、独立した業務（放送法第20条第2項第2号）として法律上の位置付けが明確化された。同改正により、従来から実施してきた無料提供（受信料を財源）に加え、有料でのサービス提供「NHKオンデマンド」（NOD）も平成20年12月から開始された。

配信されるコンテンツについては、NHKオンデマンドは番組丸ごとの提供を行う場合が多いのに対し、無料提供分は番組の一部を切り出した動画クリップを中心とするなど、運用上一定のすみ分けが行われている。

また、実施に当たっては、有料提供・無料提供ともに総務大臣の認可を受けてNHKが定める「業務の実施基準」によることとされており（放送法第20条第9項）、当該実施基準において、無料提供に関しては、受信料財源を毀損し

ないよう、支出規模の上限（年額40億円程度）や、提供期間の制約（放送終了後1か月程度を基本）が規定されている。

一方、有料提供分については、同実施基準において、平成25年度における単年度黒字化を目指してきた\*が、平成25年度予算では、黒字化を実現できる見通しとなっていない。

※ 実施基準において、「平成25年度末において、番組アーカイブ業務勘定の単年度の事業収支差益が発生せず、かつ繰越欠損金の解消がされないときは、番組アーカイブ業務の継続について検討を行い、必要な措置を講じる。」としている。

## （5）オリンピックの放送対象外競技のインターネットライブ配信

近年、オリンピックの放送権は放送する権利のみならずインターネット上で映像等を配信することも含めて権利取得されており、保有する権利を有効活用するため、民放を含め放送対象外の競技（生放送の対象外競技をいう。以下同じ。）中継映像をインターネット上でライブ配信することがある。

平成24年夏のロンドンオリンピックにおいては、ライブストリーミングに係る画質や安定性等に関する知見を得るための技術検証を目的として、総務大臣の認可（放送法第20条第2項第8号及び同条第10項）を受け、放送対象外の競技（20競技）の生中継映像がインターネットライブ配信された。

## （6）その他

### ① クリエイティブライブラリー

生物や風景等、音楽も含めた映像素材4千本以上\*がNHKホームページ上で無料公開されている。これは、青少年をはじめとする国民の放送分野におけるメディアリテラシーの向上に寄与することを目的として、総務大臣の認可（放送法第20条第2項第8号及び同条第10項）を受けて平成21年10月から実施されているものである。

※ 平成23年度末において、提供している創作用素材は4326本となっている。

### ② 業務ツールとしてのインターネット活用

インターネットは多くの事業者で業務ツールとして用いられているが、NHKも自らの経営情報などの情報発信や番組制作等業務の一環（手段）としてインターネットを活用する場合がある。その一つとして、NHK主催イベントについて、「NHK全国学校音楽コンクール」と「全国工業高等専門学校ロボットコンテスト」の地区大会等のインターネットライブ中継を行っている。

## 2 NHKの要望事項

### (1) 要望の背景

NHKは、放送を行うことを目的として放送法により設立された特殊法人として、国民・視聴者が負担する受信料により運営されている。このため、その業務範囲については、放送法で定められており、さらに、NHKが受信料を中心とする収入を支出できる業務の範囲も特定されている。

一方で、情報通信分野の急速な技術革新と有線・無線のブロードバンドアクセス環境の高度化により、ハイブリッドキャスト等、放送と通信が連携した新たなサービスが実現可能となり、NHKは公共放送として、先導的な役割を果たすことが求められている。

こうした新しいサービスをNHKが実施するに当たって、現行の放送法の業務範囲規定との関係で、位置付けを改めて整理する必要がある部分があることから、NHKから下記の要望が提出されたものである。

NHKの要望は、(a) これまで実施してきている業務について業務範囲規定上の位置付けの整理を要望するものと、(b) ハイブリッドキャスト等新規に実施しようとする業務について業務範囲規定上、新たに位置付けることを要望するもの、(c) その他に分類される。

いずれの要望についても、NHKは、テレビ放送やラジオ放送と同列の必須業務としてではなく、任意業務として実施することを要望しているものである。

### (2) NHKの要望事項

#### (a) これまで実施してきている業務関係

##### ① ラジオ放送番組のインターネット同時配信（らじる★らじる）

「らじる★らじる」は、認可の期限が平成26年3月末までとされていることから、その後のサービスの取扱いが課題となっている。

NHKとしては、本サービスの一般の認知や利用が進展しており、技術面においても安定的な運用が確保できていることから、難聴解消に資する手段として有効と考えており、現行認可期間終了後も業務として実施できるよう、業務規定上位置付けられることを要望しているものである。

##### ② オリンピック等国民的関心の高いスポーツ大会の放送対象外競技のインターネットライブ配信

ロンドンオリンピック時に実施したライブ配信は、当該ロンドンオリンピックのみに限り認可を受けて実施したものであり、今後の扱いが課題となる。

NHKとしては、NHKが保有する権利の範囲内でのインターネットライブ提供で、利用者の要望・評価の高いものであれば、受信料の用途とし

ても意義があるものとして考えており、現行のような個別認可ではなく、業務規定上位置付ける又は包括的な認可を受けることを要望しているものである。

### ③ 災害情報や防災等に資する情報の積極的な提供

NHKとしては、災害情報の提供に関して、実施できる規模や態様について必ずしも明確ではないと考えており、可能な限りNHKの自律的な判断で、積極的に実施できるよう、業務規定上明確にすることを要望している。

さらに、災害や緊急状態とまでは言えないが、国民の安心・安全を守る観点から必要性が高いと思われるような情報（防災・減災に資する情報）の取扱いについても、同様に積極的にインターネットでも提供することができるよう、業務規定上明確にすることを要望している。

### ④ 既放送番組等の無料での提供期間に係る制約の廃止

既放送番組等の無料でのインターネット配信については、受信料財源を毀損しないよう、業務の実施基準において、支出規模の上限（年額40億円程度）に加えて、提供期間を放送終了後1か月程度とすることが規定されている。

NHKとしては、受信料財源を毀損しないようにすることは、支出規模の上限だけで十分確保することが可能な状況にあり、むしろ必要な場合※に、過去番組のクリップなどを提供することができれば、NHKの放送した番組の価値を高めることにもつながるものと考えており、この提供期間の制約を廃止することを要望しているものである。

※ 特に学校教育番組及び福祉番組の番組クリップについては、放送終了後1か月程度の期間終了後も、継続してインターネット配信することを求める意見がNHKに寄せられているところ。

### ⑤ 業務ツールとしてのインターネットの活用

NHKは、業務ツールとしてのインターネットの活用について、法律上の整理や範囲が必ずしも明確でないと考えており、主催イベントのインターネットライブ配信は、今のところ「NHK全国学校音楽コンクール」と「全国工業高等専門学校ロボットコンテスト」の2例に限って抑制的に実施しているところであるが、当該2例以外のイベントについても実施したいとの考えを持っている。その際、必ずしも実施できる範囲が明確でないことから、業務規定上明確にすることを要望しているものである。

(b) 新規に実施しようとする業務関係

⑥ ハイブリッドキャストの提供

NHKは、放送・通信連携サービスの1つとして、放送と連動した関連情報を通信により放送と同期して送信する新たなサービス「ハイブリッドキャスト」の実施を検討している。

しかし、ハイブリッドキャストのサービスで想定される放送番組の編集上必要な資料（例：マルチアングルのカメラ映像や外国語字幕等）を、放送と同時に通信で提供することは、現行制度の対象となっていない※ことから、NHKとしては、ハイブリッドキャストをNHKが十全に実施できるよう、放送番組の進行と同時に、当該放送番組に関連する情報等をインターネットで配信することを、NHKの業務規定上位置付けることを要望しているものである。

※ 放送法第20条第2項第2号の規定は、「放送した放送番組及びその編集上必要な資料（これらを編集したものを含む（略））を電気通信回線を通じて一般の利用に供すること」となっており、現在放送中の番組の「編集上必要な資料」は同号によりインターネットで提供する対象となっていない。

⑦ インタラクティブな学校教育コンテンツの提供

NHKは、教育放送等で放送している学校向けの教育番組に関して、子どもたちの理解の定着を図り、番組の継続視聴をサポートするために、インターネットの特質を生かしたインタラクティブな（双方向性のある）学習コンテンツをインターネットで提供できるようにすることを要望している。

(c) その他

⑧ VOD事業者に対する番組提供への区分経理の適用

既放送番組等を配信するNHKオンデマンドサービスは、NHKが自身のホームページ等で直接利用者に提供する形態（BtoC）と、NHK以外の事業者が既放送番組等を提供して、当該事業者から利用者に提供する形態（BtoB）がある。

平成19年の放送法改正において、既放送番組等のインターネット配信に係る業務が規定された際、当該業務のうち直接ユーザーに対して提供する形態については、サーバの整備や第三者権利者の権利処理等の初期投資がかかる（投資回収ができないリスクがある）ことを考慮し、適切に受益者負担が実現しているかを確認するため、受信料財源と区別して別の勘定で経理することが併せて義務付けられたところである。

他方、NHKによれば、近年になって民間事業者の実施するビデオ・オンデマンドサービスが普及し、そのような事業者から、NHKから番組の

提供を受け、自社のサービスで配信したいとの要望も増加しているところ、権利処理等に要する費用についても、B to C、B to Bいずれの形態でも一体的に処理したいとのことであり、受信料財源を毀損しない観点から、いずれも区分経理することを要望しているものである。

### 3 NHKのインターネットを活用した業務の在り方

#### (1) 利害関係者等の意見

##### ア 利害関係者の意見

上記のようなNHKの要望事項について、一般社団法人日本民間放送連盟（以下「民放連」という。）及び一般社団法人日本新聞協会（以下「新聞協会」という。）の2団体からヒアリングを行った。各団体意見の概要は以下のとおりである。

#### ① 日本民間放送連盟

##### 【総論】

- ・ 民放事業者が最も危惧するのは、NHKが受信料収入を使ってインターネット関連業務等を際限なく拡大することで、「放送の二元体制」のバランスが崩れ、ひいては国民・視聴者に不利益をもたらすこと。
- ・ NHKが実施できるインターネット活用業務は「放送の補完」が基本。
- ・ 検討に当たっては、「NHKの目的や使命に合致しているか」、「サービス範囲が明確であるか」、「受信料がどの程度使われるか（適正規模）」といった視点に加え、「民間事業者との公正な競争」、「地域免許制度など放送制度の根幹との整合」、「基幹放送の普及・発展における先導的な役割」などの視点も重視すべき。
- ・ NHKの業務に関して、例えばNHK内部に透明性・公平性を確保した第三者的な審査機関を新設し、事前・事後のチェックを行うべき。
- ・ インターネットで独自コンテンツを配信することを認めるべきではない。

##### 【各論】

- ・ 「らじる★らじる」について、放送対象地域に即してインターネット配信することが適切。
- ・ 五輪等のスポーツイベントのライブ提供について、範囲を限定し明確化すべき。
- ・ 災害情報の提供について、これまで実施された範囲内であれば、概ね問題がないと考えるが、「防災・減災等に資する情報」については、範囲が不明確。
- ・ 放送終了後1か月を超えた提供について、1か月の期間に係る制約自

体は必要であり、認めるとしても学校放送番組、福祉番組に限定すべき。

- ・ 業務ツールとしてのインターネット活用について、「業務ツール」の範囲・趣旨が不明確。
- ・ ハイブリッドキャストについて、その定義が不明確だが、通信で提供する範囲は、放送番組を補完するものに限るべき。
- ・ 学校教育コンテンツについて、民間の教育関係事業者から意見を聴取すべき。

## ② 日本新聞協会

### 【総論】

- ・ NHKがインターネットを利用すること自体は否定しないが、無制限の拡大は、民間による市場の自立・発展を妨げかねない。
- ・ 展開したいサービス内容が公共放送の業務範囲に合致するか事前・事後に検証する第三者機関などを設け、インターネット活用の理由や活用状況、支出額などを事後に公開する義務を課すなど、活動を監視する何らかのルールが必要。

### 【各論】

- ・ 「らじる★らじる」の恒常化は、理解できる。ただし、民放の同様の取組との調整及び得られた知見を広く公開し技術的成果の共有を図ることを求める。
- ・ 五輪等のスポーツイベントのライブ提供について、特認業務としてであれば、国民の利益に合致する。しかし、包括認可には賛成できない。
- ・ 災害情報等の提供について、それらを報道することが公共放送の理念と合致するという主張は理解するが、無秩序な拡大を懸念する。何が災害報道等に含まれるのか、基準を示すべき。
- ・ 放送終了後1か月を超えた提供について、教育と福祉に限ったものならば国民の利益に合致する。ただし、要件緩和の範囲や費用を明確にすべき。
- ・ 業務ツールとしてのインターネット活用について、NHK独自催事に関する利用であれば特段の意見はないが、実施範囲と実施手続に係る明文規定を設けるべき。
- ・ ハイブリッドキャストについて、NHKが牽引車の役割を果たしていることは理解できるが、現時点では具体的サービス内容が判然としない。
- ・ 学校教育コンテンツについて、民間事業者に任す分野と判断。

## イ 国民・視聴者の意見

取りまとめに先立ち実施したパブリックコメントにおいては、NHKがハイブリッドキャスト等に関して先導的役割を果たすべきとの意見や、ラジオ放送に係るインターネット活用を押し進めるべきといった、NHKがインタ



インターネットを活用して新たな業務を実施していくことについて肯定的な意見がある一方で、NHKのインターネット活用業務について、受信料収入を利用して業務範囲を拡大することに反対する意見も寄せられた。

## (2) NHKの要望事項に関する考え方

### ア 基本的な考え方

諸外国の公共放送においても、放送番組の配信等、インターネットを活用した業務が我が国以上に幅広く提供されているという現状がある。また、国民・視聴者において追加的な負担が生じないことを前提に、新たな放送・通信連携サービスを望む声が寄せられており、民放連や新聞協会においてもNHKが新たなサービスを開始することに一定の理解が示されている。

こういった状況を踏まえれば、基本的な方向性としては、NHKはこれまでより積極的にインターネットを活用した業務を実施することが適当であると考えられる。ただし、NHKが放送を行うことを目的として設立された特殊法人であることを踏まえれば、無限定に実施できるとするのは適切ではない。

インターネット活用業務について、NHKが任意業務として実施し得るか否かについては、以下の3つの基準にしたがって判断することが適当である。

#### (i) 公共性が認められること

公共放送であるNHKが実施しうるインターネット活用業務は、NHKと民間放送の二元体制の中で公共放送の役割として実施すべき業務であることが求められると考えられる。具体的には、国際放送や大規模災害時の報道など、民間放送事業者が実施していないものや充実した報道体制を有する公共放送として当然に実施すべきものに該当するか否かといった視点で検証する必要がある。

#### (ii) 放送の補完の範囲にとどまるものであること

NHKは、放送を行うことを目的として設立された、受信料を主たる財源として運営される特殊法人であることを踏まえれば、実施可能なインターネット活用業務は、「放送の補完」にとどまるべきものと考えられる。これは、従来から採用されてきた考え方であるが、その内容について抽象的に論じられてきた経緯もあり、また、時代や放送を取り巻く環境の変化とともに変わり得る相対的な概念であると考えられる。

改めて、この「放送の補完の範囲にとどまるもの」であるか否かを判断するに当たっては、以下の点について検証する必要があると考えられる。

### (a) 放送番組との密接関連性

「放送の補完」である以上、放送番組との密接関連性が求められるのは当然である。具体的には、放送番組の一部を構成する、あるいは放送番組の編集のために収集された素材であるか否か、放送番組と連動して又は一体となって提供されるものであるか否かといった視点で検証することが必要である。

### (b) 支出規模

「放送の補完」である以上、放送を支えるために国民・視聴者が負担する受信料財源<sup>\*</sup>を毀損するものであってはならない。どの程度の水準であれば「放送の補完」の範囲にとどまるかは、時代や放送を取り巻く環境の変化により変わり得るものであると考えられる。

※ 受信料収入は6,387億円（平成24年度決算）となっている。

### (iii) 市場への影響の程度

NHKが新たなインターネット活用業務を実施するに当たっては、それによって関連する市場全体にどのような影響を与えるかについて、考慮する必要がある。この場合において、当該インターネット活用業務による影響が相当程度あると認められる場合には、その影響の程度に応じた所要の措置をとることが必要となるものであり、その措置の合理性について検証する必要があるものと考えられる。

## イ 個別要望事項に対する考え方

「基本的な考え方」で整理した基準に照らして、今回NHKから要望があった事項について整理すると、以下のとおりである。

### ① ラジオ放送番組のインターネット同時配信（らじる★らじる）

#### (i) 公共性が認められること

NHKは、公共放送として、ラジオ放送について、「あまねく全国において受信できるように措置」することが求められている<sup>\*</sup>。ラジオ放送番組のインターネット同時配信は、こうしたあまねく義務の履行に係る補完措置としての意味合いがあることから、NHKとして実施すべき公共性は高いものと考えられる。

※ 放送法条文

#### 第二十条

5 協会は、中波放送と超短波放送とのいずれか及びテレビジョン放送がそれぞれあまねく全国において受信できるように措置をしなければならない。

(ii) 放送の補完の範囲内にとどまるものであること

(a) 放送番組との密接関連性

本業務において配信されるのはラジオ放送番組そのものであり、また、NHKの「あまねく受信」義務の履行を補完する側面があることを踏まえれば、放送番組との密接関連性は相当高いものと考えられる。

(b) 支出規模

現在総務大臣の認可を受けて実施している「らじる★らじる」について、設備投資は約1.9億円、年間の運用経費は1億円にとどまっております。これを継続する場合に要する追加的費用も低い水準にとどまるものと考えられることから、受信料財源を毀損するおそれはほとんどないものと考えられる。

(iii) 市場への影響の程度

NHKによるラジオ放送番組のインターネット同時配信は、既に総務大臣の認可を受けて試行的に実施しており、また、民間放送事業者においても異なるプラットフォームで同様の業務を実施しているところである。このような状況において、現在と同様の業務をNHKが継続することについて、市場への影響に関する懸念は低いものと考えられる。

以上のことから、ラジオ放送のインターネット同時配信は、認可期間の終了後も継続して実施することが適当と考えられる。

なお、民放連や新聞協会の意見にある民間ラジオ事業者が提供している同様のサービス「radiko」との関係について、「radiko」と同様に「らじる★らじる」においても各放送対象地域に即してインターネット配信を行うか否かに関しては、法令上特段の規律はなく、必要があれば、国民・利用者の意見を踏まえて、当事者間で検討を行うことが望ましいと考えられる。

② オリンピック等国民的関心の高いスポーツ大会の放送対象外競技のインターネットライブ配信

(i) 公共性が認められること

オリンピックのような国民的なイベントの放送対象外の映像について、無料で放送以外の手段により広く提供することは、受信料の負担者である国民・視聴者への還元の一つとして、一定の公共性があるものと認められる。

(ii) 放送の補完の範囲内にとどまるものであること

(a) 放送番組との密接関連性

本業務において提供されるのは、放送対象外の競技ではあるものの、

権利取得時点では放送される可能性もあったものであり、実際に放送された放送番組との密接関連性はあるものと考えられる。

#### (b) 支出規模

少なくともオリンピックに関しては、放送か、インターネット配信かにかかわらず映像を配信する権利として一括で契約が行われているところであり、放送対象外競技のインターネットライブ配信に要する追加的な費用は配信サーバや回線調達に係る費用のみである。ロンドンオリンピックにおいては、当該費用は約3,800万円程度にとどまっており、同程度の規模で実施する限りは、受信料財源を毀損するおそれはほとんどないものと考えられる。

#### (iii) 市場への影響の程度

本業務においてライブ配信するのは、民間放送事業者も含めて放送の対象外の競技であり、放送市場に与える影響はほとんどないものと考えられるが、それ以外の動画配信市場への影響については明確ではない。今後、同様の業務を実施するに当たり、市場への影響の程度が明らかになれば、その程度に応じて所要の措置をとることが求められることもあり得るものと考えられる。

以上のことから、オリンピックについて今後同様の業務を継続することは問題のないものと考えられるが、それ以外のものについても同様の業務を実施することについては、その内容が明らかになった時点で、上記の考え方にしたがって改めて検証することが必要である。

### ③ 災害情報や防災等に資する情報の積極的な提供

#### (i) 公共性が認められること

災害情報は国民の生命に関わるものであり、放送法においてもNHKを含む基幹放送事業者に対して、災害時にその被害を軽減するために役立つ放送を行うことを義務付けているところである。とりわけ、NHKは、公共放送として全国的に報道体制を構築しており、これまでの大規模災害時においても、報道機関として国民・視聴者の期待も高かったことから、こうした期待に応えることは、公共性が認められるものと考えられる。

#### (ii) 放送の補完の範囲内にとどまるものであること

##### (a) 放送番組との密接関連性

NHKは、当然のことながら、放送において災害情報を提供しており、インターネットを通じて提供される災害情報は、放送番組と密接

に関連するものであると考えられる。

#### (b) 支出規模

支出規模については、現在と同様の規模・態様で行っている限りにおいては、受信料財源を毀損するおそれはほとんどないものと考えられる。

#### (iii) 市場への影響の程度

NHKがインターネットを活用して災害情報の提供を行うことは、これまでも実施されてきた業務であり、無限定に拡大することのない限り、市場に影響を与える懸念はほとんどないものと考えられる。

以上のことから、災害情報のインターネットを通じた提供については積極的に実施していくことが望ましいと考えられるが、NHKが要望している防災・減災情報については、その具体的な内容が明らかになった時点で別途判断することが必要である。

### ④ 既放送番組等の無料での提供期間に係る制約の廃止

#### (i) 公共性が認められること

NHKが保有している番組資産についてインターネットで視聴できる期間を長期化することは、受信料の負担者である国民・視聴者の期待にそうものであるという意味で、一定の公共性が認められる。

#### (ii) 放送の補完の範囲内にとどまるものであること

##### (a) 放送番組との密接関連性

従来の提供期間に関する制約は、現在放送されている番組との密接関連性を求める観点から設けられているものと考えられるが、どこまで放送番組との密接関連性を求めるかは、時代や放送を取り巻く環境変化により変化し得るものであり、平成19年放送法改正により、既放送番組等のインターネット配信業務がNHKの業務の一つとして法律上明確に位置付けられ、広く普及しつつあるという現状を踏まえれば、必ずしも現在放送されている番組との密接関連性まで求める必要はないのではないかという考え方もある。

##### (b) 支出規模

提供期間に関する制約を廃止することで、提供する番組・クリップ数も拡大することから、配信サーバ増設に係る費用等、NHKの支出規模は拡大する可能性があるものと考えられる。したがって、無限定に提供数を拡大すれば、受信料財源を毀損するおそれは否定できず、

仮に提供期間の制約に関する制約を撤廃する場合でも、NHKにおいては支出規模がむやみに拡大することのないよう配意することが必要である。

### (iii) 市場への影響の程度

NHKが無料で提供する既放送番組等は、ごく一部を除いて、番組丸ごとではなく、短時間にダイジェストした番組クリップが中心であり、民間事業者がインターネットで配信するコンテンツとは類型が異なっていることから、無料提供の期間を延長することによる市場への影響はさほど大きなものとは考えられない。

実際には、支出規模に関し、現在でも、NHK自身が策定し、総務大臣の認可を受けて定める「業務の実施基準」において、「40億円程度」と別途定められているところであり、こういった支出規模に関する一定のルールが設けられている限り、提供期間に関する制約については廃止しても特段の問題は生じないものと考えられる。

## ⑤ 業務ツールとしてのインターネット活用

本要望に関しては、民放連の意見にもあるように、NHKが実施したいとする業務ツールの範囲・趣旨が明らかになっておらず、まずはNHKにおいて具体的にどのような類型を想定しているのか明確化することが必要であり、その上で個別に判断することが必要である。いずれにせよ、「業務ツール」の要素があれば、いかなるインターネット活用も認めるとするのは、無限定の業務拡大を招く懸念もあり、慎重に検討すべきと考えられる。

## ⑥ ハイブリッドキャストの提供

### (i) 公共性が認められること

平成25年度NHK予算に付した総務大臣意見においても、「スマートテレビ等新たなメディア環境に対応する技術とサービス基盤の確立に向けて、NHKには、関連民間事業者等と連携を図りつつ、公共放送として先導的な役割を果たすこと」とされているように、ハイブリッドキャストへの積極的な取組について、NHKが行うべき公共性は高いと考えられる。

### (ii) 放送の補完の範囲内にとどまるものであること

#### (a) 放送番組との密接関連性

具体的な業務内容が明確ではないが、ハイブリッドキャストで提供する通信コンテンツは、リアルタイムの放送番組の付加的情報として、放送と連動するものが基本であり、放送番組との密接関連性は高いも

のと想定される。

#### (b) 支出規模

具体的な業務内容が明確でないため、その支出規模も明らかでないが、実施に当たっては、受信料財源を毀損するものとならないよう、NHKにおいて配慮することが必要である。

#### (iii) 市場への影響の程度

民放連や新聞協会が指摘するように、今後始まるサービスであり、現時点では市場への影響の程度は不明確である。今後、業務内容が具体的にになり、市場への影響の程度が明らかになれば、その程度に応じて所要の措置をとることが求められることもあり得るものと考えられる。

以上を踏まえると、まずはNHKにおいてハイブリッドキャストの個別具体的な業務内容を明確化することが必要である。その上で、ハイブリッドキャストの実現に向けてNHKが先導的役割を果たすことを基本としつつ、ルールの詳細化に取り組むことが必要である。

#### ⑦ インタラクティブな学校教育コンテンツの提供

本サービスに係る検討については、⑤業務ツールとしてのインターネット活用と同様に、そもそもNHKが実施したいとする業務の範囲・趣旨が明らかになっておらず、まずはNHKにおいて具体的にどのような業務を想定しているのか明確化することが必要であり、その上で個別に判断することが必要である。

一般的には、独自コンテンツの要素が強いものについては、「放送の補完」を超えるものとして、認められないと考えられる。

#### ⑧ VOD事業者に対する番組提供への区分経理の適用

本件に係る検討は、NHKが実施するサービス範囲の問題ではなく、経理区分の問題であることから、先の3つの基準によって判断すべき課題ではない。

NHKが説明するように、ビデオ・オンデマンドサービスを行う事業者から、NHKの番組を自社のサービスで配信したいとの要望が今後も増加していく中、NHKの保有する番組資産が、様々な形態を通じてより多く提供されることは、国民・視聴者の期待にそうものであると考えられる。

また、BtoB、BtoCいずれの形態も受益者負担によって提供されることから、それらの業務によって受信料財源が毀損されていないかを確認できるようにする観点からも、BtoC、BtoB両方で共通的に発生する権利処理等に要する費用を、一体的に受信料財源と区分経理する必要性は認め

られると考えられる。

### (3) 諸外国の状況

#### ア 諸外国の公共放送のインターネットを活用した業務の取組状況

##### ① 英国

英国の公共放送であるBBCについて、インターネットを活用した業務は2006年まで担当大臣の事前承認を要する業務として位置付けられていたが、2007年の特許状<sup>※1</sup>・協定書<sup>※2</sup>更新により、テレビやラジオと同列の業務として位置付けられた。

2007年から始まった「iPlayer」サービス<sup>※3</sup>は、無料でBBCのあらゆる放送番組を、インターネットを通じて同時配信及びオンデマンド配信（放送後原則1週間以内）するサービスを提供しており、週あたり1580万人（英国の人口の約20%）の利用がある人気サービスとなっている。

※1 特許状：英国国王・女王からBBCに対して出されるものであり、BBCの存立を根拠づけるとともに、BBCの目的や基本的な業務内容、統治機構等について定めている。2007年に更新された現行特許状は、2016年まで有効となっている。

※2 協定書：特許状に基づき、政府の文化・メディア・スポーツ大臣とBBCとの間で交わされるものであり、特許状に定められたBBCの業務内容等の具体的詳細等について定めている。

※3 BBCが提供するインターネットによる番組配信サービス。PC端末や携帯電話・タブレット、スマートテレビ等から利用可能。

##### ② ドイツ

ドイツの公共放送であるドイツ公共放送連盟（ARD：Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland）、第2ドイツテレビ（ZDF：Zweite Deutsche Fernsehsehe）について、インターネットを活用した業務は2008年まで「番組に付随し、番組に関連する内容のメディアサービス」として位置付けられるとともに、自主的な規制として、インターネット活用業務関連予算を全体予算の0.75%以内に収めるという上限を設けていたところであるが、2009年の放送州間協定<sup>※</sup>の第12次改定の際に、当該サービスがテレビやラジオと同列の業務として位置付けられ、それに伴って0.75%の自主規制も撤廃された。

各公共放送のホームページ等を通じて、あらゆる放送番組について無料でインターネット同時配信やオンデマンド配信のサービスを提供している。

なお、オンデマンド配信については、ジャンルごとにインターネットで



提供する期間が定められている（原則放送終了後7日間）ことに加え、インターネット上で提供できないコンテンツが放送州間協定において規定されている。

※ 正式には「放送とテレメディアについての州間協定」（Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien）。各州の放送法の共通原則を定めている。

### ③ フランス

フランスの公共放送フランステレビジョン（F T : France Télévisions）が実施するインターネットを活用した業務については、まず、2002年に制定された政令の前文において、F Tは「公共放送の使命の枠内で、新しい情報技術による双方向サービスを公衆に提供する。（略）情報通信サービスの開発に努める」こととされ、インターネットを活用した業務に取り組むことへの努力義務が定められた。その後、2009年のフランス視聴覚法改正の際に、F Tの業務規定において、インターネットを活用した業務がテレビやラジオと同列の業務として、法律上位置付けられた。

フランステレビジョンのホームページ等で、あらゆる放送番組について無料でインターネット同時配信や放送終了後7日間以内のオンデマンド配信のサービスを提供しているところである。なお、放送終了後8日目以降の番組については配信数を限定して有料で提供している。

### ④ 韓国

韓国の公共放送韓国放送公社（K B S : Korean Broadcasting System）が実施するインターネット活用業務について、韓国放送法上の位置付けが明確でないものの、K B Sは2000年にインターネットを活用した業務を行う子会社を設立し、当該子会社にホームページの運用を委託しつつ、英国、フランス、ドイツと同様に、あらゆる放送番組について無料でインターネット同時配信やオンデマンド配信のサービスを提供している。

なお、サーバ費用等の経費を抑制するため、放送終了後3週間目以降は画質を落としてコンテンツを提供している。

## イ インターネットを活用した業務に関する事前審査の仕組み

英国及びドイツにおいては、公共放送の無限定の業務拡大を防止するため、民間事業者からの意見も踏まえて、公共放送によるインターネットを活用した業務について事前審査を行う新たな仕組みが、近年、導入されている。

### ① 英国：公共価値テスト（P V T : Public Value Test）

英国では、2007年に行われた特許状・協定書の更新において、B B

Cの過度の業務拡大を抑制するため、BBCの最高意思決定機関であるBBCトラストによる事前審査の仕組みとして、「公共価値テスト」が導入されている。

BBCが新たな業務の導入や実施している業務の停止など、自らが提供する業務に大きな変更を行うときは、それに先立ちBBCトラストが公共価値テストを実施し、承認することが求められている。

公共価値テストのプロセスは、「公共価値評価」(PVA: Public Value Assessment)と「市場影響評価」(MIA: Market Impact Assessment)から構成されており、市場影響評価については、利害関係のある企業の経営情報を扱うことも考えられることから、BBCトラストではなく行政機関であるオフコム(英国情報通信庁)がその役割を担っている。

公共価値評価及び市場影響評価において定量的・定性的に評価を行い、パブリックコメントを経て、最終的にBBCトラストが執行部の提案を承認するかを決定し、政府による法的確認<sup>\*</sup>が行われる仕組みとなっている。

これまでに4つの業務に関して公共価値テストが実施されており、そのうち3例について「承認」、1例について「不承認」の決定が行われているところである。

<sup>\*</sup> 公共価値テストのプロセスが協定書の規定に則ったものかの形式的確認。

## ② ドイツ：3段階審査

2009年の放送州間協定の改定(第12次)において、英国の公共価値テストを参考にして、公共放送のインターネット活用業務の範囲に関する事前審査の仕組み(3段階審査)が導入された。

この「3段階審査」においては、公共放送であるARD及びZDFがインターネットを活用した情報配信業務(同時配信を除く。)を開始する場合等において、公共放送は、計画書を最高意思決定機関である放送評議会に提出し、3段階審査を経て承認を得なければならないこととなっている。

放送評議会は、以下の3つの段階にわたる審査を行う。

- (a) 公共放送事業者が行うべき業務か(民主主義的、社会経済文化的ニーズに応えるか)
- (b) 質的な編集上の競争に寄与するか(市場及び意見形成機能への影響)
- (c) 費用(規模の適正性や財政的透明性)

放送評議会は、パブリックコメントを経て最終結論を出し、政府による法的確認<sup>\*</sup>が行われる仕組みとなっている。なお、3段階審査を経て業務実施が認められた後も、インターネットを活用した情報配信業務の経費(同時配信の経費を除く。)が支出全体の10%を超えた場合は、再度3段階審査を実施することとなっている。

※ 3段階審査のプロセスが法（放送州間協定）に則ったものかの形式的確認。

#### （４）我が国における制度の在り方

##### ア 業務範囲規律の方法

NHKの業務範囲の規律に関しては、現在、

（a）放送法において個別の業務として規定（放送法第20条第1項各号等）

（例：テレビ放送、ラジオ放送、国際放送等）

（b）個別に総務大臣が認可（包括認可を含む。）（放送法第20条第2項第8号及び同条第10項）

（例：ラジオ放送番組のインターネット同時配信、オリンピックの放送対象外競技のインターネットライブ配信等）

（c）NHK自らが策定し総務大臣の認可を受ける「業務の実施基準」（放送法第20条第2項第2号及び同条第9項）

（例：既放送番組等のインターネット配信）

といった方法が採用されている。

いずれの方法についても一長一短があり、民放連や新聞協会からもそれぞれの方法について課題も指摘されているところである。また、この数年間でNHKが実施するインターネット活用業務が多様化<sup>※1</sup>する中で、新たな業務を手掛けようとする都度、各業務の業務範囲規律上の位置付けを個別に整理することが複雑化し、混乱を招きかねない状況も生じつつある。

このため、NHKによるインターネット活用業務の範囲や規律の体系を簡素化、明確化、透明化する観点から、新たな規律の方法として（c）の手法を敷衍し、既放送番組等のインターネット配信のみを対象とするのではなく、包括的な「実施基準」をNHKが自ら策定し、国民・視聴者や利害関係者の意見も踏まえて、総務大臣の認可を受けるという方法が考えられる。この方法は、NHKの放送事業者としての自主自律の考え方にも配慮するものであり、柔軟な見直しも可能であることから、新たな試みとして有力な選択肢の一つとなり得るものである。この場合、NHKのインターネットを活用した業務の無限定な拡大を防止する観点から、業務の実施を事後的に検証し、見直す仕組みの導入も併せて検討する必要がある<sup>※2</sup>。具体的には、国民・視聴者や利害関係者からの苦情・意見を適切に処理する仕組みや、「実施基準」を一定期間ごとにレビューする仕組み等が考えられる。

※1 インターネット活用業務に関して初めて個別に総務大臣認可が行われたのは、平成21年5月。以降、これを含めて4件の個別認可を実施。

※2 現行、放送法において規律されている業務範囲外の業務をNHKが行った場合、違反行為をした役員に対し罰則が科せられることとなる。

#### ○放送法条文

第八十五条 次の各号のいずれかに該当する場合には、その違反行為をした協会又は学園の役員を百万円以下の罰金に処する。

- 一 第二十条第一項から第三項まで及び第六十五条第四項の業務以外の業務を行ったとき。

今般、NHKから要望があった新たな業務についても、無限定に実施することが認められない以上、何らかの手法により、一定の規律を設けることが必要であるが、いずれの方法を採用するかは、法律等で個別の業務として規定するレベルまで広く社会的に認知された業務となっているのか、法技術的になじむのか、規律の内容が時代や放送を取り巻く環境変化に応じて機動的な対応を求められる可能性が高いものなのか、放送事業者であるNHKの自主自律にある程度委ねる必要性が高い分野なのか、といった視点から総合的に検討することが必要である。

また、いずれにしても、規律の透明性、合理性を確保する観点から、国民・視聴者や利害関係者の意見を十分反映するとともに、柔軟に見直しを行い得る仕組みを導入することが求められると考えられる。

#### イ 事前審査に係る「第三者機関」について

民放連や新聞協会からは、NHKが実施するインターネットを活用した業務について、「第三者機関」の仕組みを導入すべきではないかとの提案が行われている。

「第三者機関」の仕組みについては、近年、英国・ドイツでも導入されているところであるが、英国では導入後6年間で4例の実施にとどまっている。この点、

- (a) 審査に時間が掛かり、新たな業務展開に機動的に対応することの阻害要因となっている
- (b) 膨大な経費を要する
- (c) 審査機関の事務的な負担が大きい
- (d) 各公共放送の内部機関が審査を行うことで中立性について疑問があるといった課題が指摘されており、こういった仕組みを導入することが、国民・視聴者にとって利益をもたらすものとなるのかどうか、十分慎重に検討することが必要である。