

放送政策に関する調査研究会
(第10回会合) 議事概要

1 日時 平成25年6月19日(水) 14:30~15:45

2 場所 中央合同庁舎第2号館8階 第1特別会議室

3 出席者

(1) 構成員(五十音順、敬称略)

大谷 和子、小塚 莊一郎、曾我部 真裕、新美 育文、長谷部 恭男(座長)、
山下 東子、山本 隆司

(2) 総務省

柴山総務副大臣、橘総務大臣政務官、小笠原総務事務次官、福岡官房総括審議官、
吉崎情報流通行政局長、吉田総務課長、秋本放送政策課長、野崎放送技術課長、
長塩地上放送課長、岡本放送政策課企画官、井幡放送政策課企画官、
小澤国際放送推進室長

4 議題

- (1) 第一次取りまとめ(案)の方向性について
- (2) 自由討論
- (3) その他

5 議事概要

(1) 柴山総務副大臣あいさつ

本研究会も今回で第10回ということですが、前回、前々回の会合では、公共放送のインターネット活用業務に係る制度につきまして、NHKや日本民間放送連盟、あるいは日本新聞協会の皆様にお越しをいただきまして、ご意見、ご要望をお伺いさせていただきました。

本日は、去年の11月以来開催されてきました本研究会の検討の取りまとめに向けた方向性につきまして、ご議論をいただければと思っております。

(2) 第一次取りまとめ(案)の方向性について

○説明内容

『第一次取りまとめ(案)の方向性』(資料10-1)に基づき、事務局より説明。

(3) 質疑応答

【柴山総務副大臣】 「第一次取りまとめ(案)の方向性」は、とても要領よくまとめてもらったと思います。

私から冒頭申し上げましたとおり、今回は、取りまとめの方向性についてご議論をいただきたいと思います。色々な方々の意見が出ていますが、やはりトータルとして、今必要なことは一体何かということについて、方向性を付けていただければと思います。

【山下構成員】 国際放送について意見を申し上げます。国際放送の資料（資料10-1 2枚目）の（3）には、国内在住の外国人の認知度の向上にも寄与してきたこと、また（4）には、今後のローカライズの推進として、③に外国語字幕の付与等（の取組）が書かれています。両方を組み合わせて考えますと、実は国際放送ではありながら、日本国内における「内なる国際化」にも貢献していると言えるのではないかと思います。そうした意味では、まずは国内に居住している外国人に対して、次に商用や観光で来日している外国人に、それぞれ認知を深めてもらうことも必要ではないかと思います。

もう一つ気になるのは、JIBの位置付け、いわゆる官のJIBへのかかわり方です。字幕付与などにはコストがかかる、そこに公費を投入することには賛成です。しかし、JIBが持っている自由度は、官との連携のためだけではなく、民放の番組を活用することや自由に広告財源を獲得するための自由度と伺っていますので、そのような部分をより強調した方がよいかと考えます。

【長谷部座長】 官の部分の表現が少し強過ぎるのでは、と感じていらっしゃるということでしょうか。

【山下構成員】 はい。官民連携として、震災関連の番組を作って放送したことは重要な実績だと思いますが、今後、JIBにおいて、官の制作した番組を放送するような役割が続いていくのか、それとも、少し別の役割を持つのであれば、そちらをはっきり書いた方がよいのでは、ということです。

【長谷部座長】 確かに、このままの書きぶりだけでは、NHKは官なのではないかという印象も与えかねないかも知れませんね。

【曾我部構成員】 3つのテーマに1点ずつ指摘したいと思います。まず、国際放送については言葉の話ですが、「（4）今後の見直し」の「④コンテンツ配信手段の多様化等」に、“TV Everywhere”という単語があります。この単語はJIBのプレゼンでも使われていたと思いますが、どこまで一般的な言葉なのでしょうか。あまり一般的な言葉でなければ、必ずしもこの言葉は使わなくてもよいのではと思います。

次に、認定放送持株会社制度について申し上げます。「（3）制度見直しの基本的考え方」の「3基本的な視点」中で、「短期的検討と中長期的検討の区別」が必要とした上で、①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等への影響が相対的に軽微なものは、短期・柔軟に措置を行うべき、一方、②影響が相対的に大きなものは、中長期的に検討すべきとしています。これは多元性・多様性・地域性を巡っては色々な考え方があるものの、

基本的には引き続き漸進主義で行くことを明示する趣旨であり、非常に重要な態度表明だと思います。

その上で、この①、②（の書きぶり）をみると、①は差し迫った経営上の課題への対応であって、多元性・多様性・地域性への影響が軽微である場合。②は差し迫っていない課題であって、かつ多元性への影響が大きい場合となっていますので、このままでは①と②に入らないものがあるのではないかと気がなります。この部分を埋めるためには、②を「環境の変化やニーズを継続的に把握しながら対応すべき事項、または」とした方がよいのではないかと思います。

それから、NHKのインターネット活用業務については、包括的な実施基準を策定して総務大臣の認可を受けるという仕組みが提案されています。これは、既存の（放送法第20条第2項第2号及び同条第9項の業務の実施基準の）仕組みをより一般的に活用しようとするものと思いますが、第三者機関の導入という提案に一部応えようとする部分なのだろうと理解しています。

ただし、第三者機関の導入の提案の趣旨には、客観性、第三者性に加えて、適正な手続という要請も含まれていると思いますので、その観点で現在の実施基準の仕組みを考えると、放送法第177条に基づく電波監理審議会（以下「電監審」という。）への諮問だけではなく、それに加えて、例えばパブリックコメント（以下「パブコメ」という。）等の手続も含めると、より適正な手続という要請が担保されるのではと思います。

なお、従来の実施基準認可については、法令上、パブコメの実施は必須ではないと思いますが、これまでにパブコメを実施した先例はあるのでしょうか。

【井幡放送政策課企画官】　　これまで、放送法第20条第2項第2号の実施基準の認可に当たっては、電監審に諮問する前に、事前に1か月のパブコメを実施しています。

【小澤国際放送推進室長】　　“TV Everywhere”の用語について、放送業界では普通に使われている言葉ではあると承知していますが、一般にどの程度使われているについては、少し精査したいと思います。

【長谷部座長】　　“TV Everywhere”の用語は、全ての人に分かる言葉ではないというのであれば、報告の取りまとめの段階で少し説明を加える方がよいのではないのでしょうか。（事務局に）検討をお願いします。

【小塚構成員】　　NHKのインターネット活用業務について伺います。手続の形としては、NHKに実施基準を策定させ、それを電監審に諮るということですが、基本的には、資料（10-1 4枚目）（3）中の「判断の基準」①、②に基づいて判断することになると思います。①について、公共放送の役割かどうかということですので、当然、アの「公共性が認められるか」ということは分かるのですが、ここでもう一つ、イの「市場への影響」という言葉が入っています。この市場というのは、一体何の市場なのかが気になりま

す。

といいますのも、②では公共という基準ではなく、放送（の補完）かどうかという基準が出てきます。アの「放送との密接関連性」の判断には、当然、放送か否かというところから入ると思いますが、もう一つ、イには「支出規模」と書かれています。

この「市場への影響」と「支出規模」が、それぞれ、どのような制度的位置付けを持って出てきている概念なのかが、これだけではよく分かりませんので、研究会の立場としての整理を行った方がよいと思います。

【秋本放送政策課長】 小塚構成員から、市場への影響を考える際、放送市場に限定して捉えるのか、それとももう少し広く捉えるのかということについて、ご指摘いただいたものと思います。

事務局で本案を作成したときには、市場への影響を放送市場に限定せず、インターネットを通じて情報を頒布している事業者、言論に関わる方々が構成する市場があり、それに対する影響というものを念頭に置いて、文章を組み立てています。

【長谷部座長】 少なくとも放送限定ではないというお話ですね。

【小塚構成員】 私も、放送市場の中でのNHKの位置付けという問題と、放送の外の、放送法で規律されていない世界でのNHKの位置付けという問題とは、両方共に検討する必要があると考えています。

ただ、その「市場への影響」は、①の公共性の枠組みだけで判断するのか、あるいは①、②の両方の基準を併せて、2つの位置付けを考えるのかも知れません。また、①は、むしろ放送の二元体制の中のNHKの問題で、②は放送以外との関係として考えるものなのかも知れません。その辺りは私自身もよく整理できていないので、今回問題提起をさせていただいた次第です。

【長谷部座長】 この点については前回も議論があり、そもそも影響を測るときの出発点、ベースラインをどこに置くのかよく分からないところがあります。

【山本構成員】 私も明確に考えがまとまっているものではありませんが、私の印象では、市場への影響については、単独で基準として出てくるというよりは、市場への影響が大きいのであれば、かなり慎重に検討する必要があるといった消極的な基準として機能する程度のものではないかと、と前は考えていました。

確かに、①の中に入れてしまうと、市場への影響という基準が置かれていることの趣旨が薄れてしまうので、例えば、判断基準として独立させて、その趣旨を明示する方がよいのではないかと思います。

【長谷部座長】 NHKだけが市場シェア等で突出する形で影響を考えるのであれば、

山本構成員のご指摘のように消極的に捉えるというやり方もあるのかも知れませんが、市場全体が拡大していくような影響があるかも知れない場合には、必ずしも消極的に考える必要はないと思います。①に限って考えるべきかについては、山本構成員のご指摘のとおりで、もう少し考えた方がいいかも知れません。

【新美構成員】 「市場への影響」については、やはり独立の項目として、その影響をきちんと評価する必要があると思います。これは、判断の基準としての問題ではなく、現状認識というか、アセスメントの問題としてしっかり検討した上で、最後の判断は、もう少し色々な（観点からの）議論を経た方がよいのではないかと思います。

また、この話に関連して、「放送の補完の範囲」といった時に、支出規模をどのように考えるのかということは大きな問題だと思います。例えば、放送のために通信で情報を流す際に、通信の方が（放送より）コストがかかる場合もあります。その場合、これは「放送の補完」とは言えないとして切り捨ててよいのか否かという問題が出てきます。このように、「放送の補完」の概念については、もう少し色々な観点で議論を推し進めた方がよいのではないかと思います。

なお、そういった意味では、「公共性」や「放送番組との密接関連性」については、判断基準を比較的明確に示すことも可能だと思いますが、①、②の「市場への影響」、「支出規模」について、いずれもこの中に取り込んでよいのか否かについては、さらに検討した方がよいのではないかと思います。

【曾我部構成員】 「市場への影響についてですが、①「公共放送の役割として実施すべき業務であること」の中に「市場への影響」が書かれていることからすると、ここでの市場を、放送市場に限らない、新聞等を含む一般的に言論に関わる事業者との関係を考えているとする先ほどの事務局の回答には、少し違和感があります。

というのは、公共放送の役割を考えた場合に、「ア）公共性が認められるか」は、放送コンテンツの内容が主に念頭にあり、公共放送にふさわしいコンテンツの内容なのかという観点かと思いますが、もう一つの「イ）市場への影響」は、（放送の）二元体制の下で、民間放送と公共放送が均衡を保って発展していくべき、という趣旨における公共放送の役割という観点を示しているのではないかと思います。そういった観点で考えると、イ）の「市場」が意味するのは、他の放送事業者との関係で考える場面であり、インターネット市場を含めた広汎な「市場」として考えるのは、少し視点がずれてしまうのではないかと思います。

ただ、他方で、インターネット市場一般における競争も考えていく必要があります、それは、受信料財源で運営されている事業体が、インターネット市場における公正な競争にどういう影響を及ぼすのかという、別な観点の話なのではないかと思います。そうした意味では、第3の観点なのではないかと考えましたので、これもご検討いただければと思います。

【長谷部座長】 確かに、ここの判断の基準の①、②は、それぞれが全く独立の判断基

準であるというよりは、①の方はポジティブに考えた場合はこうなる、②の方はネガティブな考慮要素を見ていくとこうなるという、おそらく同じような話、かなり重なりのある問題を、どちらの方向から見るのかという話になるような気がします。

それは、曾我部構成員からご指摘のとおり、①のみの検討で話が終わるということではないはずで、先刻の小塚構成員、山本構成員のご指摘に重なっていくのではないかと思います。画然とした、水も漏らさぬように別々の基準であるわけではないということは、少なくとも取りまとめの段階では少し説明をした方がいいと思います。

【大谷構成員】 判断の基準として挙げられている4つの項目は、分類の方法はさておき、いずれも考慮すべき要素と考えることができると思います。また、「市場への影響」という要素を1つの独立した基準にすることも含めて、非常に理解できることです。しかし、NHKが自らこうした市場への影響などの要素を織り込んだ実施基準を包括的に策定するのは、無理があるような気がします。

もちろん、総務大臣の認可を受けるという法律のたてつけにする以上は、第三者の目が入る形にはなり、これらの4つの項目を織り込んで、公共性や基幹放送としての役割、放送法第15条に定められているNHKの設立目的を達成するために必要な範囲かどうか等の検証を織り込んだ実施基準ができるのかもしれませんが、しかし、特に「市場への影響」について、自ら判断する枠組みとすることは、難しいのではないかと思います。

事務局として、どのような実施基準であれば、判断の基準として想定している4項目にかなない認可しうるのかという相場観をお持ちであれば、教えていただきたいと思います。また、前回の議論では、放送に関してはハイブリッドキャスト等、通信と放送を一体化して提供できるような新たな技術を一般的に還元、開放していくことの促進につながるような仕組みをどう入れるか等も議論になっていたことを考えますと、判断の基準にこの4項目に書かれていること以外も織り込んでいくということについて、事務局はどのように想定しているかも併せて教えていただきたいと思います。

【井幡放送政策課企画官】 今の時点で具体的に固まった考えがあるわけではありませんが、現在の放送法第20条第2項第2号の業務の実施基準についても、有料で提供されているNHKオンデマンド（以下「NOD」という。）の部分とNHKのウェブサイト上で無料提供されている部分の2つのパートに分かれており、規定の仕方が大分異なっています。NOD部分は、実施基準というよりもサービス約款のようにかなり細かいところまで規定されています。他方、無料の部分については、もう少し基準、ルールに近い構成になっています。

したがって、今回実施基準という形で提案しているものの、NHKから要望があった業務についてそれぞれ実施基準に落とし込む際に、業務ごとの実施基準の規定の仕方には大分ばらつきが出るのではないかと思います。

ですから、ここでいう4要素がどのように当てはめられるのかを、（業務ごとに）それぞれ詰めていく必要があるのではないかと思います。

【山本構成員】 実施基準にはおそらく2つ問題があり、1つは実施基準を認めるかどうか、すなわち実施基準が適法か合理的かということの判断基準であり、それが資料にある4項目の部分だと思います。もう1つは、具体的に実施基準の中身にどのようなことを書くのか、例えば、(オリンピック等の)ライブ配信であれば、具体的にオリンピック等のイベントの名前を書いていく等、具体的な実施基準の内容の問題があると思います。

後者の、具体的な実施基準の内容に関しては、業務の内容によって、いろいろな体裁に変わると思います。例えばハイブリッドキャストとライブ配信では、かなり実施基準の中身の書き方が異なると思いますので、その中身について統一的に具体的な記述の仕方まで法定するのは難しいでしょうが、実施基準の合理性や適法性を判断するための基準である、①(公共放送の役割)、②(放送の補完性)の部分については、統一的に法令等で定めることができるのではないかと思います。

その上で、いかに判断するのかという部分ですが、今の案では、NHKがまず(実施基準を)考え、それから総務大臣が(認可するか否かを)考えることになっていますが、NHKと総務大臣の間の役割分担をどのようにするのか、どこまでNHKが審査、判断をし、総務大臣がそれに対してどこまでチェックするのかという問題があり、この微妙な関係について考えなくてはいけないのではないかと思います。

さらに、「第三者機関」については、この審査のために新しい機関を作るというのは、(制度として)重くなり過ぎるのではないかと懸念があります。ですから、イメージとしては、おそらく法令等に①、②のような基準を明確に定め、パブリックコメントには必ずかけることとし、あとは、あまり堅い機関を法定しない方が機動的にいくのではないかと印象があります。

【長谷部座長】 やはり、(制度に)柔軟性を持たせることは大事です。一方で、柔軟につくり過ぎるとなあなあになってしまうため、第三者の目を確保することも重要だと思います。

【新美構成員】 「公共性」や「放送番組の密接関連性」は、(法令等に)書き込めるとは思います、「市場への影響」は、そう簡単には書けない部分だと思います。これは予測に関する領域に属するのではないかと思います。

類似の制度で考えると、例えば環境アセスメントの場合には、ある程度の影響がある一方で、どのような保全措置を講ずれば許容範囲なのかを事業者が判断し、それが合理的かどうかを判断することになっています。そのようなアセスメントが求められるという程度の書き方しかできないのではないかと思います。

中身については、柔軟に判断していき、事業ごとに合理的な歯止めがあるかどうかを考えていくしかないのではないかと思います。

【小塚構成員】 放送と通信の境界領域をいかに発展させていくのかということは、も

もちろん大きな問題ですが、政府が計画を決めてこのように行うのが正しいとする分野ではない気がします。技術と経営の面から、(事業者が、) こういうことができると提案してくるのが先だと思います。

そういった意味では、まずNHKの側でやりたいことがあり、(自ら策定した) 実施基準が出てくるのが先で、それに対して、明確な判断の基準に照らして、NHKの役割の範囲について総務大臣が判断することができ、また、そこに第三者の意見が入るというプロセスが正しいたてつけだと思います。判断の基準、考慮要素が明確になっていれば、この手順でよいのではないかと思います。

【山下構成員】 「市場への影響」と「支出規模」については、いわゆる受信料財源の範囲内で実施できるか否かという観点と、その範囲内で(放送に限らず) 市場にどのような影響があるかという観点があると思います。

しかし、もう1つ将来考慮すべきこととして、受信料財源の範囲外であれば何でもやっていいのか、あるいは受信料財源の範囲内で実施できないものが、受信料財源の範囲外に出してしまえば実施できるのか、ということについて何かバランスがあるのではないかと思います。

現状、インターネット関係で受信料財源の範囲外の業務はNODしかありませんが、公共放送として受信料の範囲内で実施する業務と、NHKのノウハウ等を活用した受信料の範囲外の業務と、両方考える必要があるのではないかと思います。当面その中で、受信料財源の範囲内で、この①(公共放送の役割)と②(放送の補完性)を考えるのではないかとはいえます。

【長谷部座長】 (議論すべきNHKのインターネット活用業務は) 必ずしも受信料の範囲内だけとは限らないと思います。受信料とは別の財源による事業もあり得ますが、それは山下先生ご指摘のとおり、あくまで公共放送としてやるべきものなのかどうかという限界があるのだと思います。

【曾我部構成員】 実施基準の見直しについて、現状の実施基準の仕組みは、条文(放送法第20条第9項)では実施基準を定めて認可を受けなければならないと書かれていますが、見直しや変更について総務大臣側から何か言える仕組みはあるのでしょうか。

【井幡放送政策課企画官】 放送法上、業務の実施にあたっては、実施基準によらなければならないとされており(放送法第20条第9項)、認可を受けた実施基準によらないで業務を行った場合は放送法第185条第2号に基づき、100万円以下の罰金が科せられることとなります。

【曾我部構成員】 ということは、この実施基準が不相当ではないかという問題意識が発生した場合に、NHK自身に変更しない限りは、総務大臣としては何もできないという

制度のたてつけであると理解してよろしいですか。

【井幡放送政策課企画官】 はい。変更の必要があれば、NHKの方から認可の申請が来て、手続を踏んで総務大臣が認可します。実際に、この業務の実施基準は、平成20年3月に最初の認可をしていますが、平成24年1月に修正変更の認可を改めて行っています。

【曾我部構成員】 資料にある「問題が生じた際に、事後的に検証し、見直す仕組み」とは、現状の制度を変更して、総務大臣の側から何か働きかけができる権限を付与する仕組みにする意味と理解すればよろしいですか。

【井幡放送政策課企画官】 この文言は、先般の会合でも議論がありましたが、問題があった場合に、事後的に民放等の事業者や団体からの苦情を処理する仕組みが必要ではないかという観点から書かせていただきました。

【長谷部座長】 放送の自主自律は放送法の根本原則ですから、それをええよという話ではないと思います。

【山本構成員】 今の点は、定期的実績を明らかにするという主旨が一番大きいのではないのでしょうか。事後的な措置をするということではなく、むしろ事後的な透明化を図るということではないかと思います。

【小塚構成員】 山本構成員がご指摘したような主旨で書かれているとすると、「事後的に検証し、見直す仕組み」という表現が、少し腑に落ちません。つまり、事務局から説明があったように、実施基準が適正に運用されているのかという話だと読める一方で、実施基準自体を見直す仕組みを導入するといいますと、曾我部構成員からご指摘があったように、(総務大臣の権限が) 拡大する方向も含めて事後的にフォローアップをするということにも読めます。しかし、事務局は後者のようには考えていないようで、書かれていることと一致していないような気がしました。

【長谷部座長】 多分、事務局として意図していることが文章上で表現されていないところがあると思います。もう少しわかりやすいように、書いていただくようお願いします。

【新美構成員】 これまでの実施基準は、個別具体的、特定の業務を念頭に置いた実施基準ですが、今度は包括的な実施基準を策定しようというわけです。包括的な基準は、情勢の変化が出てきた際には条件に合わなくなる可能性がありますので、定期的にチェックや見直しを実施するなどの、透明性を確保するための制度は考えておいた方がいいのではないかと思います。

このことは必ずしもNHKの自主性を否定することにならず、社会の情勢に合ったものであるか否かを、主体がNHKであれ何であれ、包括的であるが故にレビューするということも考えた方がいいのではないかと思います。

【大谷構成員】 認定放送持株会社制度の「ラジオを巡る状況への対応」の中で、事業再編の柔軟・円滑化を可能とする、新たな制度整備ということが書かれていますが、これは経営困難特例を見直すというような趣旨も含まれているのかどうかを教えてくださいと思います。

【岡本放送政策課企画官】 この記述は、「放送ネットワークの強靱化に関する検討会」の中間取りまとめを受けて、事業再編の柔軟・円滑化に係る制度整備の検討に着手するという趣旨ですが、1つの切り口として、大谷構成員のご指摘のような議論が、認定放送持株会社制度の議論の中であったと思います。現状の経営困難特例は非常に使いにくいという意見がありますので、そういったことも1つの切り口にしながら、経営が困難になる前に先手を打って事業を再生させるための、再編を円滑にしていく仕組みが考えられないかという観点も含めて検討をしていただくイメージを持っています。

【山下構成員】 認定放送持株会社の資産割合制度について、イメージとしては、いわゆる現預金を細分化して、分母に入るものと入らないものを詳細に決めるということなのか、それとも、実情を踏まえた緩和というのは、もう少し事例ごとに判断していくようなイメージでお考えなのか、教えてくださいと思います。

【長谷部座長】 これまでの議論の中では、現金以外の資産の割合で按分等のアイデアは出ていますが、個別に考えるととなかなか難しいと思います。事務局ではいかがですか。

【岡本放送政策課企画官】 山下構成員からご指摘いただいた現預金も含め資産の大きな類型ごとにどう扱っていくかという切り口もあります。また、もう少し細かく、放送に密接に関連する業務はどのような業務なのかという点で判断に困るといった意見もありましたので、両方とも見直しの視点としては重要だと思います。

方法論として、こちらの話はかなり経営実務や会計実務に関わってきますので、個別の事業者から寄せられた実情をもう一度よく確認しながら、緩和の在り方等を実務的に検討していきたいと思っています。

【橋総務大臣政務官】 構成員の先生方には、各分野の取りまとめにおいて、今までの会合で聞き取った実情をしっかりと反映したご議論をいただきました。本日は、特にNHKのインターネット活用業務の判断基準について、かなり詳細にご議論をいただいたので、これを受け、より分かりやすい、皆さんに納得いただけるまとめができるだろうというこ

とで、厚く感謝申し上げます。

また、外国人向けテレビ国際放送であるNHKワールドTVに関しましては、今まで海外を常に一番に考えていたわけですが、山下構成員からご指摘いただきましたように、日本国内にいる外国人の方、あるいは国内に旅行、ビジネスで来られる外国の方々のことも考えますと、例えば滞在先のホテルや居住先で視聴することができることも非常に大事なことではないかと思えます。

今、ケーブルテレビ事業者とのタイアップの中で、14のケーブルテレビ事業者にNHKワールドTVを放送してもらうなどの取組も順次進んではいますが、やはり「内なる国際化」という言葉が本日の会合の中で出ていましたように、ぜひ国内でも、そういった形でNHKワールドTVを視聴することができる環境を作っていくことを、取りまとめに当たり配慮していただければ大変うれしいです。

—以 上—