

放送を巡る諸課題 —視聴者利益の確保・拡大の観点から

総務省「放送を巡る諸課題に関する検討会」
2015.11.02

東京大学大学院法学政治学研究科教授
宍戸 常寿

1 放送の責務とメディア環境の変容

放送は、基幹的メディアとして、視聴者の「知る権利」に奉仕

これまでのメディア環境を前提にして、

- ① 受信料を財源とするNHKと広告収入を財源とする民間放送によって（＝二元体制）、
- ② 複数の放送局が安定的に（＝多元性）
- ③ 地域に根ざして（＝地域性）
- ④ 専門職能としての倫理に従い（＝ジャーナリズム・専門性）
- ⑤ 多様で質の高い番組を制作・編集し放送（＝多様性・質の確保）

（参考）

- ・ 最高裁判例（最大決昭和44・11・26）

報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の「知る権利」に奉仕するものである。したがって、思想の表明の自由とならんで、事実の報道の自由は、表現の自由を規定した憲法21条の保障のもとにあることはいうまでもない。

- ・ 放送法1条（目的） この法律は、次に掲げる原則に従つて、放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図ることを目的とする。

一 放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること。

二 放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによつて、放送による表現の自由を確保すること。

三² 放送に携わる者の職責を明らかにすることによつて、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること。

1 放送の責務とメディア環境の変容

ICTの進展・サービスの競争によるメディア環境の変容

- ▶ 利用者の能動的なメディア利用
 - ・ 多様な意見・情報にアクセス・選択できる
 - ・ 自分の意見・情報を発信できる
- ▶ レコメンデーション・パーソナライゼーションの進展
- ▶ デジタル・デバイドの存在

- ✓ 本研究会が取り組むべき「放送を巡る諸課題」は、こうしたメディア環境の変容において、**放送サービスが知る権利・視聴者利益により一層貢献できるように**することを中心に考えるべき
- ✓ そのために、放送事業者が現在直面している諸論点を、**視聴者の視点**も踏まえつつ明らかにするとともに、**電気通信分野でのこれまでの取り組み**も参考にしながら、**事業者が自主的に自らの責務をより良く果たすことができるよう**、制度整備・措置も視野に入れつつ、中長期的な方向性を議論すべき

2 放送規律と視聴者利益

放送＝公衆によつて直接受信されることを目的とする電気通信

- 番組編集準則
(政治的公平・多角的論点解明)
- 番組基準
- 放送番組審議機関
- 訂正放送
- 放送番組の保存
- 広告放送識別のための措置
- 候補者放送

基幹放送

地上基幹放送 (地上TV、AM、FM)

移動受信用地上基幹放送

衛星基幹放送 (BS、110度CS)

- 認定／免許 (表現の自由享有基準)
- 番組編集準則 (番組間の調和)
- 災害放送
- 学校向け放送の広告制限
- 番組供給協定の制限

一般放送

124/128CS (ラジオ含む)、

有線テレビ

登録

有線ラジオ、有線テレビ (小規模)

届出

2 放送規律と視聴者利益

- ✓ 変容したメディア環境においても、**放送規律の根幹は、放送の機能・役割を果たすために維持すべきもの**
- ✓ 放送規律の内容・主体・手法の具体的な在り方については、**知る権利・視聴者利益をより豊かに充たすか**という観点から、議論すべきもの
- ✓ ケーブルテレビ、コミュニティ放送、地上テレビ、BS、CS、IPマルチキャスト放送、携帯端末向けマルチメディア放送などの多様な「放送」
→ 個別の放送サービス／総体としての放送サービスが、
どのように知る権利・視聴者利益に奉仕しているか、認識・評価が必要

(参考) 情報通信審議会答申「通信・放送の総合的な法体系の在り方」(平成21年)

放送は、「教養機関的機能」「教育機関的機能」「報道機関的機能」「娯楽機関的機能」「広告媒体的機能」等の機能が相まって、「全国的」及び「地域的」に、

- － 民主主義の健全な発達
- － 基本的情報の共有の促進
- － 教養・教育水準の向上
- － 娯楽の提供
- － 専門情報の提供

等の役割を果たすことにより、豊かな国民生活、活力ある社会、地域社会の文化の維持発展などに寄与してきた。こうした機能・役割は、コンテンツ配信を行う多種多様な通信サービスが出現する中でも、その社会的な影響力からみて、即座に変わるとは言い難い。

2 放送規律と視聴者利益

- ✓ 現在の枠組みを前提にすれば、広告放送の総量の公表等のように、放送事業者による**放送規律の自律的確保の実効性をより高める**取り組みが適当
- ✓ 特に放送倫理については、**個々の放送事業者が一次的責任を負う**
→番組審議会制度の活用やそれ以外の自主的な取り組みが期待される
- ✓ BPOは、第三者機関として、放送界の取り組みを補完する役割を負う
放送倫理検証委員会、人権委員会、青少年委員会はそれぞれ性格が異なる
→人権委員会について、**簡易・迅速な民間型ADRとしての明確な位置づけ・運用**が期待される
- ✓ 番組制作・編集の現場の**過度の萎縮が、知る権利・視聴者利益を損なうことへの配慮が必要**

(参考)

- 放送法3条（放送番組編集の自由） 放送番組は、法律に定める権限に基づく場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない。
- 最高裁判例（最判平成20・6・12）
どのように番組の編集をするかは、表現の自由の保障の下、公共の福祉の適合性に配慮した放送事業者
▶ 6の自律的判断にゆだねられている

3 放送とインターネット

- インターネット上の動画配信の中には、伝統的な「放送」に優るとも劣らない社会的影響力を有するものも現れている
 - （プッシュ型ではなく）プル型の情報発信は放送法上の「放送」に当たらないと整理されている
-
- ✓ メディア環境の変容の意義からは、インターネット上の情報発信一般に「放送」としての規律を及ぼすべきではない
 - ✓ **放送事業者が、積極的にインターネットを利用して番組・番組関連情報を発信し、インターネット上の情報の多様性と質の確保に貢献することが、知る権利・視聴者利益に資する**

3 放送とインターネット

NHKに対する規律

第15条（目的） 協会は、公共の福祉のために、あまねく日本全国において受信できるように豊かで、かつ、良い放送番組による国内基幹放送……を行うとともに、放送及びその受信の進歩発達に必要な業務を行い、あわせて国際放送及び協会国際衛星放送を行うことを目的とする。

第64条（受信契約及び受信料） 協会の放送を受信することのできる受信設備を設置した者は、協会とその放送の受信についての契約をしなければならない。……

第70条（収支予算、事業計画及び資金計画） 4 第64条第1項本文の規定により契約を締結した者から徴収する受信料の月額、国会が、第1項の収支予算を承認することによつて、定める。

第81条（放送番組の編集等） 協会は、国内基幹放送の放送番組の編集及び放送に当たつては、第4条第1項に定めるところによるほか、次の各号の定めるところによらなければならない。

一 豊かで、かつ、良い放送番組の放送を行うことによつて公衆の要望を満たすとともに文化水準の向上に寄与するように、最大の努力を払うこと。

二 全国向けの放送番組のほか、地方向けの放送番組を有するようにすること。

三 我が国の過去の優れた文化の保存並びに新たな文化の育成及び普及に役立つようにすること。

3 放送とインターネット

✓ NHKの番組同時送信について

- 公共放送の「あまねく」責務からすれば、質の高い番組の同時再送信により、知る権利・視聴者利益を直接的に充足し共通の社会基盤を維持することが適切
- NHKの業務拡大は二元体制ひいては言論・情報発信の多元性を崩して知る権利を損なうおそれがある
- NHKの同時送信が個々の受信者ないし社会全体に過大なコストを要するものであれば、視聴者利益にも資するとはいえない

✓ 公共放送の意義、知る権利の充実、競争の公正性、視聴者利益の多様性の観点から、現在NHKが実施しているネット同時配信実験の結果も踏まえて、公平負担を旨とする受信料制度との整合性にも注意しながら、議論を進めるべき

3 放送とインターネット

- ✓ キー局の番組同時送信について
 - 視聴者の知る権利・視聴者利益をより充足するものである一方、ローカル局・ケーブルテレビの役割を損なわないように留意すべき
 - ・ 地域の情報の多元性
 - ・ 地域の意見・情報の全国発信
- ✓ 同時再送信を認めるか否かの**二者択一ではなく、視聴者利益の最適化**を目指すべき
 - NHKの先導的役割にも期待しつつ、共通の技術開発や、プラットフォーム・インフラの整備等の取り組みも検討されるべき
- ✓ 著作権等の番組関係の権利処理、ネット中立性ないしオープンインターネット、検索エンジン・SNSと放送事業者の関係等、その他の論点についても、議論を深める必要がある