

第 一 次 取 り ま と め  
(案)

# 目 次

はじめに .....	2
第1章 放送を巡る社会環境の変化 .....	4
(1) 情報通信分野の技術発展、I o Tを含むあらゆる分野のインターネット化の進展 .....	4
(2) ライフスタイルの変化 .....	7
(3) 社会経済構造の変化 .....	8
第2章 環境変化を踏まえた放送を巡る諸課題 .....	12
(1) 新サービス・新事業の創造、経済成長への貢献 .....	12
(2) 新サービス・新事業の展開等に伴う視聴者利益保護 .....	14
(3) 視聴者ニーズや地域課題への十分な対応 .....	16
(4) 地域情報、災害情報を含む国民に必要な情報の円滑な提供 .....	18
第3章 今後の具体的な対応の方向性 .....	21
(1) 新サービスの展開 .....	21
① 放送とネットとの連携等新サービス等の普及・展開の促進 .....	21
② 新サービスの展開等に伴う視聴者利益保護方策の検討 .....	23
③ 今後の地上テレビジョン放送の高度化に係る展開 .....	27
④ 番組ネット配信と放送の関係の検討 .....	27
(2) 地域に必要な情報流通の確保 .....	28
① 地域コンテンツ受発信のための取組推進 .....	28
② 地域情報の確保 .....	29
③ 地域情報の提供、地域貢献等に必要な規制改革 .....	34
(3) 新たな時代の公共放送 ～NHKの業務・受信料・経営の在り方の一体的な改革～ ..	35
① 今後の業務の在り方 .....	36
② 今後の受信料の在り方 .....	38
③ 今後の経営の在り方 .....	40
おわりに .....	43

## はじめに

情報通信技術（ICT）の世界は、1990年代に端を発するインターネット革命、2000年代の「IT革命」を経て、近年、新たな局面に入った。すべてのモノや人がネットワークにつながり、様々なデータを収集・蓄積・分析・活用するというIoT（Internet of Things；モノのインターネット化）／AI（Artificial Intelligence；人工知能）／ビッグデータ時代が到来しつつある。こうした技術革新は、これまでの社会的課題を解決し、新たなビジネスを創出するだけでなく、従来の社会生活や経済産業活動に大きな変革をもたらす可能性も秘めており、これが「第4次産業革命」の到来といわれるゆえんである。

我が国は、失われた20年といわれる1990年以降においても、ブロードバンド化やデジタル化、モバイル化などの情報通信基盤の整備にたゆまず取り組んできており、現在もなお、世界に例を見ない情報通信インフラ先進国となっている。時間や場所、性別や年齢、更には様々なハンディキャップを乗り越えて、人と人をつなぐことのできる魔法の杖「ICT」を使うことのできる素地は整っている。

放送分野においても、こうしたICTの発展は確実に急速に波及している。2011年（平成23年）のテレビジョン放送のデジタル化はICTの発展の成果の最たるものの一つといえるが、昨今、そのポテンシャルが十分に活かされているとはいいがたい。今から5年後、10年後には、伝送路やデバイスの一層の多様化等を背景として、スマートテレビを通じたサービス展開の本格化等、放送とネットの連携の一層の深化も予想される中で、今後の放送の在り方を改めて考える必要がある。

元来、テレビやラジオといった放送メディアは、一度に大量の情報を不特定の者に同時に送信でき、安価かつ簡便な手段で安心・安全に受信できるという特性を活かし、報道や娯楽などの様々な情報をいち早く提供することを通じて、国民生活や社会、地域文化の発展に貢献するなど、我が国の社会経済文化や国民のライフスタイルに大きな影響を与える存在としてその地位を確立してきた。

しかし、昨今の経済情勢、特に地域経済の疲弊は地域に根差す事業者の足下を危うくしつつある。こうした状況に加え、FTTH（Fiber To The Home）や第4世代移動通信システム（4G）／第5世代移動通信システム（5G）といったネットワークやスマートフォンなどの普及により、放送の受信環境も大きく変化している。これらを背景に、放送のこれまでの地位は大きく揺らいでいる。一部の事業者及び団体は、こうした変化に対応し、既存収入源の維持や新たな事業の展開を図りつつあるが、対応に苦慮している向きもある。

単に日々の行動や世間の評判のみの情報が届けられるのでは、新たな価値創造、知的活動の活性化にはつながらない。放送法第1条は、①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、②放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによって、放送による表現の自由を確保すること、③放送に携わる者の

職責を明らかにすることによって、放送が健全な民主主義の発達に資するようになることの3原則に従い、放送を公共の福祉に適合するよう規律し、その健全な発達を図ることを放送法の目的として規定している。放送は、我が国における表現の自由や民主主義の発展を確保し、国民・視聴者の利益を最大化させながら、知的・社会的価値の創造といった大きな使命を有している。

国民が豊かで人間味のある生活を送り、地域における活動や経済行動に必要な情報や、個人の尊厳を守るとともに社会における集団生活の安全を確保するために必要な情報を適切に提供するといった、これまで放送が担ってきた役割は今後も確保されて行かねばならない。

その上で、今後の放送については、その普遍的価値を確保しつつ、これからの新時代にふさわしい役割を果たしていくことができるよう、視聴者の視点に立った対応を検討していくことが必要である。公共放送についても、新たな時代に相応しい役割、その役割を果たすための経営、それらを成り立たせるための財源の在り方などについて、検討を行うことが求められる。

その際、2020年（平成32年）以降に予想される放送を巡る環境の更なる変化も見据えた上で、迅速かつ適切に対応していくことが必要である。

本検討会は、こうした認識の下、①今後の放送の市場及びサービスの可能性、②視聴者利益の確保・拡大に向けた取組、③放送における地域メディア及び地域情報確保の在り方、④公共放送を取り巻く課題への対応等について、総務大臣の検討会として検討を行ってきた。今般、全●回にわたる活発な議論を踏まえ、ひとまずの課題の整理を行い、今後の対応の方向性について、「第一次取りまとめ」として取りまとめたものである。

本検討会としては、今回の第一次取りまとめを踏まえ、今後は、課題解決や対応方策の具体化に向けて、放送に携わる全ての関係者がスピード感を持って対応していくこととともに、放送メディアが、新しい時代を牽引する役割を遺憾なく発揮できるよう期待するものである。

## 第1章 放送を巡る社会環境の変化

我が国において、放送は1925年（大正14年）のラジオ放送の開始から既に90年以上が経過し、国民生活に定着したメディアとして、平時においては、報道・教育・教養・娯楽に関わる情報を提供してきた。これに加え、非常時には、地域住民の生命・財産の安全確保に関わる情報を提供してきた。

こうした取組を通じて、放送は、

- ・ 健全な言論報道市場の維持・発展への貢献
- ・ 情報の地域間格差の是正
- ・ 国民・視聴者の情報ニーズの多様化・高度化に応じた各種専門情報等の提供
- ・ 新たな文化の創造及び普及
- ・ 国際相互理解、文化交流の促進
- ・ 活力ある社会の構築

といった役割<sup>1</sup>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。

しかし、放送を巡る社会環境は大きく変容している。その大きな要因として、情報通信分野の技術発展、I o Tを含むあらゆる分野のインターネット化の進展に加え、ライフスタイルの変化、あるいは社会経済構造の変化が挙げられる。これらは、放送事業者のみならず、国民・社会・経済に対しても大きな影響を与えつつある。

### （1）情報通信分野の技術発展、I o Tを含むあらゆる分野のインターネット化の進展

1970年代以降のコンピュータ化等を特徴とする「第3次産業革命」の進展は、生産の自動化による生産性の劇的な向上等をもたらし、それまでの社会経済構造を大きく転換させることとなった。

21世紀初頭に生じた「IT革命」は、こうしたコンピュータ化の進展に加え、1990年代に登場したインターネットという新たな技術の登場を背景として、社会の情報のやりとりに劇的な変化をもたらすこととなった。今日に至るまで、ICTは、ユーザー側からのニーズに加え、熾烈な研究開発競争も相まって、急激に進展を続けてきたが、特に、

- ・ 有線・無線双方におけるブロードバンド化の進展
- ・ コンテンツ視聴のためのスマートフォン・タブレット型端末などのデバイスの多様化
- ・ 通信等におけるマルチプラットフォーム化
- ・ ネット配信サービスの普及・多様化

は、放送を巡る社会環境に大きな変化をもたらした。

---

<sup>1</sup> 『放送政策の展望』（郵政省放送行政局監修（1987年（昭和62年）））

## ① ブロードバンド化の進展

我が国のブロードバンド化の状況は、ブロードバンド利用可能世帯率<sup>2</sup>及び超高速ブロードバンド利用可能世帯率<sup>3</sup>がともに約100%に達しており、現在では、日本のほとんどの世帯でブロードバンドの恩恵を享受することができる<sup>4</sup>。

こうしたブロードバンド化は、ADSLやFTTH等の有線ネットワークが先行したが、現在では、無線ネットワークを活用する携帯電話等でも進展してきており、今後は5G<sup>5</sup>などの更なるネットワークの高度化が見込まれている。また、近年では公衆無線LANの整備も進められており、いつでも、どこでも、高速で大容量の情報のやり取りを瞬時に行うことが可能な環境が整備されつつある。

## ② コンテンツ視聴のためのデバイスの多様化

従来、映像・音声コンテンツは、テレビ・ラジオ受信機による視聴が中心であり、それ以外のデバイスでの視聴は困難であった。

その後、インターネットの普及により、主に有線ネットワークを介して、パソコンによる映像・音声コンテンツの視聴が可能な環境が整備された。

さらに、2000年代後半には、スマートフォンやタブレット型端末といったモバイル端末が普及するとともに、無線ネットワークのブロードバンド化が急速に進展すると、これらのデバイスを通じて、家庭におけるパソコンとほぼ同じ環境で、いつでも、どこでも、インターネットへアクセスすることが可能となった。その結果、2010年頃からその利用が急増し、2005年（平成17年）にほぼゼロだったスマートフォン及びタブレット型端末の利用率が、2014年（平成26年）には、それぞれ64.2%及び26.3%に達している<sup>6</sup>。

このように、ブロードバンド化などの情報通信インフラの発展を背景として、スマートフォンやタブレット型端末などのモバイル端末等を中心に、コンテンツ視聴のためのデバイスの多様化（マルチデバイス化）が急速に進んでいる。

## ③ 通信等のマルチプラットフォーム化

---

<sup>2</sup> ここでのブロードバンドは、FTTH、3.9世代携帯電話（LTE）、CATVインターネット、FWA、BWAのほか、DSL、衛星インターネット、3.5世代携帯電話を含む。

<sup>3</sup> 超高速ブロードバンドとは、FTTHとLTEのほか、CATVインターネット、FWA、BWAのうち下り30Mbps以上のものを意味する。

<sup>4</sup> 総務省「平成27年情報通信白書」（2015年（平成27年））

<sup>5</sup> 5Gでは、単なる大容量化のみならず、第4世代移動通信システムまでのモバイルブロードバンドとは異なる質的な変化が予想されている。こうしたことを踏まえ、第5世代モバイル推進フォーラム（5GMF）では、5Gを「エンドツーエンドの品質提供」と「究極の柔軟性の実現」をキーコンセプトとして捉え、ヒトとヒト、ヒトとモノ、そしてモノとモノをつなぐエコシステムの要となる“拡張（advanced）ヘテロジニアス網”の構築や、“ネットワークのソフトウェア化”をベースに、その実現を図っていこうとしている点に最大の特徴があるとしている。（第5世代モバイル推進フォーラムホームページより）

<sup>6</sup> 総務省「平成27年情報通信白書」（2015年（平成27年））

1990年代前半までの電気通信等を始めとする情報通信産業は、ネットワークインフラを保有する大手通信事業者が、自ら提供する端末を通じて、自らサービスを提供するという「垂直統合」型のビジネスモデルであった。

しかしながら、1990年代後半に入り、インターネットの登場は、こうした「垂直統合」型のビジネスモデルに変革をもたらした。ネットワークインフラを持つ者と、実際に利用者に対するサービス提供者との分離が進んだ。こうした「垂直分離」化は、更に細分化が進んだ一方、例えば、プラットフォーム事業者が登場し、複数のコンテンツサービスを束ねて提供するようになるなど、「水平統合」型のビジネスモデルも急速に広まった。

その後、2000年代後半に入ると、ブロードバンド化の進展や、スマートフォン等のモバイル端末の本格的普及により、「垂直分離」と「水平統合」のビジネスモデルが一層進んだ。特に、近年は、世界規模でのスマートフォンの拡大を背景として、スマートフォンユーザー向けに様々なサービスや機能を提供するプラットフォーム事業者の影響力が増大した。

また、付加価値の高い業態への進出や他事業者間の連携などが進展し、多様なデバイスに対応するプラットフォーム事業者が登場するようになるなど、主体・サービス両面でのいわゆるマルチプラットフォーム化が進んでいる<sup>7</sup>。

#### ④ ネット配信サービスの普及・多様化

ICTによるコンテンツ提供は、従来、放送事業者が主たるプレーヤーであったが、ICTやマルチデバイス化の進展により、様々なデバイスに対応した形で、様々なプレーヤーが放送コンテンツを含む映像・音声コンテンツのネット配信サービスを提供してきている。

例えば、近年、放送事業者以外のコンテンツ事業者がネット配信サービス（例えば「Netflix」、「Hulu」、「Amazon Prime」、「AbemaTV」等）に数多く参入してきた<sup>8</sup>。これらの事業者は、放送事業者、映画事業者等の他事業者が制作したコンテンツを提供するとともに独自にコンテンツを制作し、提供している。

また、視聴のタイミングについて、従来の放送サービスは、リアルタイムでの提供が原則であり、これに対応したネット配信サービスとして、民間放送事業者等による「radiko.jp」やNHKによる「らじる★らじる」といったラジオの同時配信サービスが提供されてきた<sup>9</sup>。

しかし、インターネットの普及・発展と相まって、大容量のデータの送受

<sup>7</sup> 例えば、米Appleのように端末事業者がプラットフォーム事業を手掛けたり、逆に、米Amazonのように小売に係るプラットフォーム事業を手掛けながら端末事業へ展開する例も見られる。（総務省「平成27年情報通信白書」（2015年（平成27年）））

<sup>8</sup> 「Netflix」は2015年（平成27年）9月、「Hulu」は2011年（平成23年）9月、「Amazon Prime」は2015年（平成27年）9月、「AbemaTV」は2016年（平成28年）4月に、それぞれ日本国内でネット配信サービスを開始。

<sup>9</sup> 「radiko.jp」は2010年（平成22年）12月、「らじる★らじる」は2011年（平成23年）9月より、それぞれサービスを開始。

信が可能になると、自分の都合の良い時間に視聴する、いわゆるタイムシフト視聴<sup>10</sup>に対応したサービスが展開されるようになった<sup>11</sup>。例えば、NHKにおいては、2008年（平成20年）に「NHKオンデマンド」サービスを開始し、見逃しサービス等を提供しているほか、民間放送事業者各社においても同様のサービスを提供している。さらに、2015年（平成27年）秋に在京の民間放送事業者が中心となって提供を開始した見逃し配信ポータル「TVer」のダウンロードは順調に推移している<sup>12</sup>。リアルタイム視聴からタイムシフト視聴へという視聴形態の変化は、NHK放送文化研究所による調査<sup>13</sup>でも明らかになっており、リアルタイムのリーチ<sup>14</sup>が92.6%（2013年（平成25年））から90.8%（2015年（平成27年））に減少する一方、タイムシフトのリーチは51.0%（2013年（平成25年））から52.2%（2015年（平成27年））に増加している。

さらに、マルチデバイス化の進展、特にスマートフォンやタブレット型端末等のモバイル端末の普及によって、ネット配信サービスにより、映像・音声コンテンツをどこでも視聴することが可能となった。こうしたコンテンツ視聴のプレイスシフトも進んでおり、電通総研の調査<sup>15</sup>によれば、通勤・通学時に1日1度以上放送コンテンツを含む動画を視聴する人の割合が若年層では約20%に達しているなど、場所を問わずにコンテンツを視聴できる環境が整いつつある。

このように、ネット配信サービスについては、量・質ともに多様化の一途をたどっている。

## （2）ライフスタイルの変化

国民のライフスタイルは、我が国の経済成長による国民生活の質の向上に加え、経済・文化等におけるグローバル化の進展により、国民の価値観の変化に伴う自由で個性的な生き方や、生活の各般にわたって多様な選択を求める動きの出現といった中で変化してきた。総務省の調査<sup>16</sup>によると、睡眠・食事等（1次活動）及び仕事・家事等（2次活動）以外の自由時間（3次活動）は5時間47分（1986年（昭和61年））から6時間27分（2011年（平成23年））に増加するなど、一日に占める余暇時間が増加傾向にあり、こうした点は、我が国の国民の従来の価

<sup>10</sup> 録画再生、動画配信サービス等を含む。

<sup>11</sup> この点に関連して、北構成員から、リアルタイム視聴により刹那的に消費されている映像の利活用に向けて、VODなど広義の映像ビジネスに拡大し、マルチデバイス化による総映像接触時間・機会を増大させる工夫が必要である、との指摘があった。（北構成員「ネット時代における放送業界の目指すべき姿～映像の持つ力の極대화～」（第3回会合資料））

<sup>12</sup> 2015年（平成27年）秋に開始し、2016年（平成28年）4月末現在では、約250万ダウンロードに達している。

<sup>13</sup> NHK放送文化研究所「人々は放送局のコンテンツ、サービスにどのように接しているのか」（放送研究と調査2016年5月号）

<sup>14</sup> 1週間に1日でも接触した人の割合。接触率ともいう。

<sup>15</sup> 電通総研「通勤・通学時における動画視聴～電車やバスの中で、何を視聴しているのか？～」（2014年（平成26年））

<sup>16</sup> 総務省「社会生活基本調査」（2011年（平成23年））



価値観や生活様式の多様化を物語っている。

インターネットの登場・普及に見られるICTの発展は、こうした、国民のライフスタイルの変化と無関係ではない。

インターネットを通じて、通信・放送といった区分と関係なく、いつでも、どこでも、情報に接触することが可能になり、時間や場所による制約を受けず、サービスを楽しむことが可能となった。例えば、電子メールやSNS（ソーシャルネットワークワーキングサービス）等の拡大によるコミュニケーション手段の変化、ネットショッピング等の商品等の売買の利便性の向上、テレワーク等の就労様式の多様化といった実態は、国民のライフスタイルの変化の一例である。

放送を巡っては、(1)で指摘したように、マルチデバイス化の進展やネット配信サービスの普及・多様化が進んだ結果、いつでも、どこでも、視聴したいときにコンテンツを視聴したい、という国民・視聴者のニーズは益々高まってきており、見たい時には必ず家のテレビでリアルタイムで視聴するといった従来の視聴スタイルは変容し、多様化しつつある<sup>17</sup>。

また、こうした状況と相まって、国民・視聴者のテレビ離れも進んでいる。内閣府の調査<sup>18</sup>によれば、世帯全体におけるテレビ保有率の顕著な低下は見られないものの、29歳以下世帯におけるテレビ非保有率が約1割を超えるなど、若年層を中心にテレビ離れが進んでいる。また、2015年（平成27年）のNHK放送文化研究所の調査<sup>19</sup>によれば、1日の中で15分以上テレビを見る人の率（テレビの行為者率）は89%（平日、2010年（平成22年））から85%（平日、2015年（平成27年））と減少するとともに、テレビを見ていない人を含めた平均視聴時間も3時間28分（平日、2010年（平成22年））から3時間18分（平日、2015年（平成27年））と減少している。

他方で、国民・視聴者が携帯電話やスマートテレビ<sup>20</sup>といったツールを活用しつつ、番組への能動的な参加も可能となっている。放送中の放送番組で行われているアンケート等への回答や、視聴者による映像投稿など、個々が放送番組と双方向につながるといった変化も生じており、こうした取組を活用した新たなビジネス創出の可能性も考えられる。

### (3) 社会経済構造の変化

我が国の社会構造について、特に大きな変化として挙げられるのは、人口構造である。

<sup>17</sup> この点に関連して、奥構成員から、①テレビ接触率（リーチ）の低下が今後見込まれる中、見逃し配信は、リアルタイム視聴との併用によりリーチの維持等が期待される、②見逃し配信やIPサイマル配信（同時配信）により、トータルでの視聴時間の増加などの可能性がある、との指摘があった。（奥構成員「テレビ視聴の構造変化と今後の展望」（第1回会合資料））

<sup>18</sup> 内閣府「消費動向調査」（2016年（平成28年））

<sup>19</sup> NHK放送文化研究所「国民生活時間調査」（2015年（平成27年））

<sup>20</sup> 放送事業者が放送波に連動してネット経由のコンテンツをテレビ側に提供できる放送通信連携システム（ハイブリッドキャスト）の仕組みを搭載したテレビを指す。

まず、人口全体としては「少子高齢化」が急速に進んでいる。既に総人口は2008年（平成20年）の1億2,808万人をピークに人口減少が始まっており<sup>21</sup>、世帯数も2019年（平成31年）の5,307万世帯をピークに減少が見込まれている<sup>22</sup>。また、老年人口（65歳以上）割合は増加の一途をたどっており、2015年（平成27年）には総人口の4分の1を越える一方、15才未満の総人口に占める割合は12.7%と世界最低水準となっている<sup>23</sup>。2030年（平成42年）には老年人口が全体の約3割を占める見込み<sup>24</sup>であり、社会全体の「高齢化」に歯止めがかからない見通しである。

人口分布については、東京圏を中心に三大都市圏の人口の割合が上昇する一方で地方圏の人口は減少傾向にあり、特に過疎化が進む地域の2050年（平成62年）の人口は2005年（平成17年）比で約61%減少することが見込まれる<sup>25</sup>など、地方圏の過疎化は急速に進みつつある。

地方圏の過疎化は、経済面にも大きな影響を及ぼしている。地方創生等の各種施策により、地方経済は、全体的には一時期よりも改善傾向にあるものの、地域ごとに格差が生じている<sup>26</sup>など、停滞している側面も見られる<sup>27</sup>。

他方で、2014年（平成26年）の我が国の輸出額が2000年（平成12年）比で1.4倍以上、輸入額が2倍以上に拡大していることにも見られるように、市場経済のグローバル化が急速に進んでおり、国際分業により生産活動の効率性が向上する一方で、多くの日本企業が外国企業との競争にさらされている。また、2014年（平成26年）の対日直接投資残高が2001年（平成13年）比で約3.5倍に増加<sup>28</sup>するなど、日本市場への外国資本の参入も進んでおり、国際競争は激化の一途をたどっている。その中で、例えば日本企業のテレビや携帯電話販売台数世界シェアが低下<sup>29</sup>するなど、日本の国際競争力は低下傾向<sup>30</sup>にある。

また、ICTの急速な発展も、経済・産業構造を変化させる一因となった。インターネットを媒介として、経済活動を直接行うことが可能となった結果、従来とは異なるビジネスモデルが確立した。重工業の発展・成熟を経て、経済のソフト化・サービス化の進展に至る産業構造の変化についても、2013年（平成25年）

<sup>21</sup> 総務省「国勢調査」（2016年（平成28年））

<sup>22</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（全国推計）2013年1月推計」（2013年（平成25年））

<sup>23</sup> 総務省「平成27年国勢調査抽出速報集計結果」（2016年（平成28年））

<sup>24</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」（2012年（平成24年））

<sup>25</sup> 国土交通省国土審議会政策部会長期展望委員会「『国土の長期展望』中間とりまとめ」（2011年（平成23年））

<sup>26</sup> 2012年（平成24年）10-12月期を100とした鉱工業生産指数は、2015年（平成27年）10-12月期では北陸の116.4から北海道の96.4とばらつきが見られる。（内閣府「地域の経済2015」）

<sup>27</sup> 例えば、地域ブロック別県内総生産に占める地方圏（東京圏、大阪圏、名古屋圏以外の地域）の割合は、2000年（平成12年）の45.5%から2013年（平成25年）の44.2%に減少している。（内閣府「県民経済生産」）（2016年（平成28年））

<sup>28</sup> 経済産業省「平成27年版通商白書」（2015年（平成27年））

<sup>29</sup> 世界テレビ販売額に占める日本企業のシェアは43.4%（2008年（平成20年））から21.8%（2013年（平成25年））へ低下し、携帯電話販売台数に占める日本企業のシェアは11.3%（2008年（平成20年））から3.4%（2013年（平成25年））へ低下している。

<sup>30</sup> 日本の国際競争力ランキングは第21位（2000年）から第26位（2016年）となっている。（IMD「World Competitiveness Ranking」（2016年（平成28年）））

の民間設備投資に占めるソフトウェア投資の割合が2000年（平成12年）比で約1.4倍となり、2013年（平成25年）の我が国のICT産業の市場規模が2000年（平成12年）比で約1.2倍となるなど<sup>31</sup>、ICTの発展により急速に進んでいった。

さらに、今後、「第4次産業革命」<sup>32</sup>が浸透すれば、既存の社会システムや産業構造、就業構造等、社会経済構造全体に対し、更なる大変革をもたらすことも予想される。

こうした社会経済構造の変化は、放送サービスの提供という面からも大きな影響を与えている。

我が国における媒体別広告費の推移を見ると、2000年（平成12年）に590億円（広告費全体の1.5%）だったインターネット広告費は2014年（平成26年）には約1兆円（同27.2%）と大幅に増加する一方、地上波テレビは約2兆円（同51.6%）から約1兆8千億円（同47.4%）、ラジオは約2000億円（同5.1%）から約1300億円（同3.3%）とそれぞれ減少<sup>33</sup>している。

特に地域放送を中心とする地上放送は、地方圏の社会経済の状況に左右されることも多く、また、上記のように、ICTの進展により、全体の広告費に占めるインターネットへの広告費の割合が増加するなどの変化が生じてきており、放送事業者への将来的な影響も想定される<sup>34</sup>。

このように、我が国の社会経済構造が変化する中、情報通信分野の技術進展、IoTを含むあらゆる分野のインターネット化の進展に伴う、メディア環境の変化は、世界的に進行しており、諸外国においても、こうした状況への対応が進められている<sup>35</sup>。

これまで放送は、国民へ必要な情報を適切に提供するという役割を果たし、これ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。メディア環境が変化しても、こうした役割は引き続き重要である。一方、こ

<sup>31</sup> 総務省「平成27年情報通信白書」（2015年（平成27年））

<sup>32</sup> 経済産業省「新産業構造ビジョン中間整理」（2016年（平成28年））において、IoT、ビッグデータ、人工知能をはじめとした新しい技術により、自律的な最適化（大量の情報を基に人工知能が自ら考えて最適な行動を取る）が可能となり、グローバルに「第4次産業革命」とも呼ぶべきインパクトが見込まれるとされている。

<sup>33</sup> 総務省「平成27年情報通信白書」（2015年（平成27年））

<sup>34</sup> この点に関連して、富山和彦氏（(株)経営共創基盤代表取締役CEO）から、①キー局のようなナショナル（N）型ビジネスモデルは、ネット化の時代には消えやすく、ローカル局の集合体として経営していくのか、自らグローバル（G）型ビジネスモデルとしてアジアに打って出るのかははっきりしていかないと、5年後、10年後厳しいのではないかと、②ローカル局やCATVのような地域密着型のローカル（L）型ビジネスモデルは、県単位では最低限の経営単位を維持できなくなっているため「広域統合」をするか、地域密着のローカル局やCATVなどと統合して「範囲の経済性」を追求するかをしていかないと将来的に厳しいのではないかと、との指摘があった。（富山和彦氏（(株)経営共創基盤代表取締役CEO）「スマホ時代の地上波テレビ局の生き残り戦略」（第3回会合資料））

<sup>35</sup> 例えば、アメリカでは、Netflixなどに代表される動画配信サービス等の普及・展開により、従来の放送業界で大きな役割を担ってきたケーブルテレビの加入率が低下傾向にある。また、イギリスでは、現在、BBCの特許状の見直しが進められているが、この中でもインターネットによる番組配信への対応と関連して、受信料制度をどう位置付けるかが焦点の一つとなっている。

うした環境変化に対し、我が国の放送事業者においては、一部でスマートテレビ等を活用した地域医療情報の発信や、VODや見逃し配信サービスといったネット配信サービスの推進などの取組も見られるものの、ビジネスモデルの確立やそれに対応した人材・制作体制の構築などが大きな課題となっており、全体としては今後一層積極的な取組の推進が求められる。特に2020年（平成32年）以降、我が国においては、インターネット視聴に慣れた世代が視聴者の中心となることが想定されるほか、人口・世帯の減少も見込まれている。その中で、将来、放送がこれまで担ってきた重要な役割を引き続き果たしていくことが困難となるといった危機的状況に陥ることのないよう、関係者が連携して、今から2020年以降を見据えた対応を迅速に行っていくことが必要である。

## 第2章 環境変化を踏まえた放送を巡る諸課題

前章で述べたような環境変化を踏まえ、今後の放送サービスの展開に当たっては、以下のような課題に対応していく必要がある。

### (1) 新サービス・新事業の創造、経済成長への貢献

インターネットを中心としたICTの急速な発展を背景として、テレビ等の放送へのリーチの低下傾向が見られるほか、国内外の多様な事業者によるネット配信サービスが台頭するなど、放送コンテンツを巡る視聴環境が変化しつつある中、今後の放送サービスは、国民・視聴者のニーズの変化に適切に対応していくことが不可欠である。

この点に関連して、構成員等から、

- ・ 通信か放送かといった区分に関わらず、我が国の有用で豊富なコンテンツを国内外へ提供していくべきではないか
- ・ 地域情報について、通信を活用して、他地域に対して地域製品の紹介を行うなど、地域振興と一体となって情報を提供することが必要ではないか
- ・ 官民・異業種連携を通じて、少子高齢化などの地域課題等を解決するためのコンテンツを提供することが求められているのではないか
- ・ インターネットを活用した放送番組の同時・見逃し配信サービスについて、スマートフォン等のモバイル端末向けを含めて提供すべきではないか
- ・ 公式の見逃し番組配信の投入により、違法動画視聴の伸びを抑止するとともに、リアルタイム視聴と見逃し配信を合計した視聴時間の総量が増加するのではないか<sup>36</sup>
- ・ スマートフォンをそのまま「テレビ」として使うことには一定の受容性があるのではないか<sup>37</sup>
- ・ 放送で提供される情報には安心感・信頼感があり、スマートテレビ等を使った地域情報や医療サービス、災害情報の提供へのニーズがあるのではないか
- ・ 4K・8K映像の配信等放送サービスを高度化していくとともに、新技術を活用した放送の展開に向けた研究開発を進めることが重要ではないか

といった意見があった。

前章で述べた通り、視聴環境等の変化により、テレビ離れが拡大しつつある中、特にインターネットの普及・展開を背景とした、マルチデバイス化への対応や通信との連携サービス等の展開を進めていくことは、国民・視聴者側から強いニーズがあるといえる。

他方、今後の放送事業については、あまねく、信頼性のある情報を正確に伝達するという放送の役割は今後も重要<sup>38</sup>であり、視聴者利益や地域情報を含めた良

<sup>36</sup> 奥構成員「テレビ視聴の構造変化と今後の展望」(第1回会合資料)

<sup>37</sup> 岩浪構成員「ユーザの変化と新しい時代の「テレビ」に向けて」(第6回会合資料)

<sup>38</sup> NHK放送文化研究所「日本人とテレビ 2015」(2015年(平成27年))によると、一番信頼できるメディアとし

質なコンテンツの提供を確保していくことが引き続き求められるものである。そのため、インターネットの普及・展開を背景とした事業環境の変化に適切に対応し、これまで培われてきた放送事業の知見を活用しつつ、インターネット等の多様な手段も活用し、国民・視聴者に対する情報提供・伝達の主要な担い手として、新サービス・新事業の展開を行っていくことが必要である。

この点に関連して、構成員等から、

- ・ インターネットを取り込んだ放送の新サービスについて、放送サービスが本来持っている力を削ぐことなく、ビジネスとして成立・展開させることが可能となるようにすべきではないか
- ・ 地方の放送事業者を中心として、放送の持つ公益性と民間企業としての収益性を両立させながらどのように新ビジネスに対応していくのか
- ・ インターネットを活用した放送コンテンツの配信のための技術的課題等をどのように検証・解消していくのか
- ・ 日本放送協会（NHK）には放送界における先導的役割を期待されており、民間放送事業者と協力して放送コンテンツのインターネット配信に向けた環境整備を行うべきではないか
- ・ NHKの同時配信実験は、番組の映像ごとの許諾、フタかぶせの運用等、大変な手間をかけて丁寧にやっていると思うが、これを全国の民放が行うことは難しいのではないか。定義を見直して、同時配信だけはネット活用業務ではなく本業の放送業務の補完だとすれば、ユーザーに対して後ろ向きな苦労や投資がなくて済むのではないか
- ・ これまでNHK等で実施されてきたインターネット活用サービスで得られた知見等を有効活用することが重要ではないか

といった意見があった。

このように、インターネットの普及・展開による情報提供の多様化に適切に対応し、これまでのノウハウを活かしながら、放送事業者及び関連事業者は、新たなビジネスモデルを模索し、確立していくことが急務である。

このような新サービス・新事業として想定されるものと、その展開に向けた課題として、例えば、以下のようなものが挙げられる。

- ・ 今後、スマートテレビの普及が見込まれている<sup>39</sup>が、こうしたスマートテレビを活用した番組内容と連動した情報の提供サービス等の放送通信連携サービスについては、今後の展開に向け、国民・視聴者のニーズの把握や多様なア

---

ては、テレビを挙げる人が最も多く（2015年で39%）、放送の強みとなっている。

<sup>39</sup> スマートテレビは、4K（対応）テレビの普及拡大に伴い、2020年（平成32年）には、年間600万台が出荷されると予想されている（JEITA「AV&IT機器世界需要動向（2016年2月）」）。

なお、「4K（対応）テレビ」は、4K放送を受信するためのチューナーを搭載している「4Kテレビ」と、同チューナーを搭載していないものの、4K放送を受信するためのチューナー（別売）をつなぐことにより4K放送が視聴できる「4K対応テレビ」を指す。

4K（対応）テレビは、スマートテレビであるものが多い。

クターの参加や連携等が重要<sup>40</sup>であり、先行的な取組を拡大するとともに、その横展開を進めて行けるような連携体制の構築や技術的な標準化<sup>41</sup>が求められる。

- ・ 放送コンテンツのネット配信サービスの提供を実施していくためには、システムへの負荷の軽減等の技術面での課題に加え、権利処理等やネットワーク利用に係る費用負担の在り方等の検討が必要であり、先行的な取組や関係者からの意見を踏まえて、必要な課題を整理していくことが肝要である。
- ・ 現行の放送サービスの高度化について、例えば、4K・8K放送などの映像の高精細化について、安価で安定的に提供できるようにするための研究・検証等を進めていくことが必要である。

このように、放送とネットとの連携等の新サービス・新事業の普及・展開に向けて、先行的な取組の拡大や制度面での見直し、産学官や異業種との連携に向けた場の構築といった試みを積極的に行っていくことが必要である。

## (2) 新サービス・新事業の展開等に伴う視聴者利益保護

放送がその役割を果たしていくという観点からは、放送の視聴者の利益の保護に向けてどのような貢献ができるか、というのが放送の在り方を考える上での基軸となるものである。その観点からは、放送事業者が、国民・視聴者の声にどのように応えていくかが重要となる。この点、これまで総務省（2001年（平成13年）より前は郵政省）においては、放送番組審議機関等を通じて視聴者の意見を放送事業者に届ける仕組みを導入してきたほか、有料放送の契約者に対する提供条件の説明義務等を課すなどの取組を進めてきた<sup>42</sup>。

スマートテレビ等を活用した放送通信連携サービスを始めとする新サービス

<sup>40</sup> この点に関連して、パナソニック(株)から、取得した視聴データを他産業と連携して活用することで、放送分野以外の多様な分野(省エネルギー、地域経済活性化、安全安心等)にも貢献していくことが可能となるのではないか、との指摘があった。(パナソニック(株)「スマートテレビを取り巻く環境と放送」(第5回会合資料))

<sup>41</sup> この点に関連して、(一社)IPTVフォーラムから、ハイブリッドキャストのサービス拡大には、放送事業者と端末メーカーがサービス実施に必要な仕様の範囲を定めることが不可欠であり、Web技術の進化に併せて、技術仕様等を拡張していくことが重要、との指摘があった。((一社)IPTVフォーラム「社会的課題解決のための環境整備に向けて」(第5回会合資料))

<sup>42</sup> 従来からの放送サービスにおける視聴者利益の確保に向けた取組としては、以下のようなものがある。

- ・ 1959年(昭和34年)の放送法改正において、放送事業者の自主自律を基本とする放送番組の適正向上の客観性、妥当性を確保するため、放送事業者以外の者から意見を聞く場として、学識経験者等からなる放送番組審議機関を設置することを放送事業者に対し義務付ける規定が整備された。
- ・ 2010年(平成22年)放送法改正において、放送法第106条第1項に定める「番組調和原則」の適用を受ける基幹放送(総合編成を行う基幹放送であり、地上テレビジョン放送や一部のBS放送が該当する。)に対する放送番組の種別の公表に係る規定が整備され、各放送事業者においてホームページでの公表が半年に一度行われている。今後もこうした公表制度により、放送事業者自らの判断で番組調和原則の適切な履行に努めることが促されることが期待されている。
- ・ 2010年(平成22年)放送法改正において、有料放送の契約者への提供条件の説明義務、提供条件に対する苦情等の処理義務等に係る規定が整備され、さらに、2015年(平成27年)放送法改正において、①書面の交付・初期契約解除制度の導入、②不実告知・勧誘継続行為の禁止等、③代理店に対する指導等に関する新たな規定が整備された。

ス・新事業の普及・展開は、放送サービスの安定的な提供を維持するのみならず、地域課題の解決や経済成長への貢献等も期待されるものであるが、その普及・展開に当たっても、国民・視聴者の利益の保護というこれまでの基本原則は変わるものではなく、従来の放送の信頼性を維持しつつ、国民・視聴者の利益が十分に確保されると同時に、サービスとしての経済性・収益性も念頭に置いて検討を行うことが必要である。

特に、インターネット等と連携した新サービス等の普及・展開に当たっての視聴者利益保護に関連して、構成員等から、

- ・ 放送番組等に関するレコメンド機能に対する要望は利便性の向上の観点から一定程度あり、放送に関する個人情報等の利活用は国民・視聴者からもニーズがあるのではないか
  - ・ 新サービスの提供によってどのようなことが実現可能なのか、きちんと示していくべきではないか
  - ・ 視聴データ等を含む個人情報等の利活用について、官民の関係者で視聴データ等の保護と利活用の両立を考えながら早期にルール作りを行うべきではないか
  - ・ 安心・安全なサービス提供のため、事業者自らが自主規制し、それを国がサポートしていくべきではないか
  - ・ 画面上の責任分界点（画面上のどの情報が誰の責任で提供されているのか）の明確化が必要ではないか
  - ・ 不正アクセス対策や個人情報保護のための取組が課題ではないか
  - ・ NHKがインターネット活用業務を行う際には、民間放送事業者への技術検証等に係る情報提供や公正競争を確保するための措置を講ずべきではないか
- といった意見があった。

以上のような指摘を踏まえ、新サービスの展開・普及等に当たっては、関係事業者による自主的な取組等を通じたサービス等に係る情報提供や、視聴者が新サービス等による利便性を享受しながら、従前の放送と同様に安心・安全に利用できるよう、新サービス等における個人情報等についての利活用と保護を両立させるルール作りが必要であると考えられる。

このような新サービス等の普及・展開と併せてルール作りが必要な分野として、例えば、放送の新サービスとして期待されるスマートテレビによる視聴者の視聴した番組の履歴等（視聴データ）の活用が挙げられる。スマートテレビの普及により、視聴データを収集することにより、視聴者が求めるコンテンツや番組を提供することが可能になるといったメリットがある一方、活用される個人情報又は個人のプライバシーに関わる情報である。そのため、こうした視聴データの取扱いに当たっては、その利活用によるメリットを活かしつつ視聴者の視点に立って、



バランスのとれたルールを検討することが肝要である。

こうしたルール作りの際には、サービス検証段階から、放送事業者のみならず、視聴者、メーカー、通信事業者などの他の関係事業者や行政なども含めた多くのステークホルダーを巻き込んでいくことが、その実効性を確保していく上でも重要である。というのも、実際のサービス展開に当たっては、様々な主体が連携してサービス提供が可能となるようにしていく必要があることに加え、視聴者側から見た問題を認識し、視聴者視点に立って、その解決策を検討する必要<sup>43</sup>があるからである。

また、現行の放送サービスを高度化した新サービスについては、必ずしも現在利用している機器類が当該サービスに対応しているとは限らない。したがって、新サービス等の普及・展開に当たっては、そのメリットとともに、当該サービス等を受けるために必要となる機器等を安心して使用できるようにしていくための周知・広報等の取組を行うなど、視聴者の視点に立って、丁寧な対応を行っていく必要がある。

### (3) 視聴者ニーズや地域課題への十分な対応

前章で述べた通り、視聴環境を巡る変化が生じている中で、今後の放送サービスの展開に当たっては、放送が引き続き視聴者や地域に最も身近なメディアの一つとして位置付けられることが重要であり、そのためには、国民・視聴者や地域に求められる情報をより積極的に提供していくことが必要である。

特に、視聴者ニーズや地域課題と関連して、構成員等から、

- ・ 若者はリアルタイムで視聴しなくなっているのではないか
- ・ 通信と放送の融合がどのように少子高齢化の課題に役立てるコンテンツを生み出せるかという点について期待してもいいのではないか
- ・ 国際放送について、外国人に日本を知ってもらうだけでなく、在外邦人に対し、日本と同じ情報をタイムラグなく届ける意義もあるのではないか
- ・ NHKブランドを最大化させ、インターネットも活用しながら、世界に向けて国際放送による情報発信を積極的に行うべきではないか
- ・ 放送通信連携サービスの普及に向けて、モバイル・テレビ共通のプラットフォームを作り、自動翻訳や災害情報等のサービスがどのチャンネルでも同様に受けられるようにすべきではないか<sup>44</sup>
- ・ ネット配信サービスを活用し、メディアの持つ地域情報を発信する基地の構築が必要なのではないか

<sup>43</sup> この点に関連して、(一社)IPTVフォーラムから、新たな放送サービスの創出にあたって、視聴者の安全安心の確保に十分な配慮及び放送事業者、メーカー、他産業が相互に連携することが必要であり、官民が一体となって推進する体制を構築し、実証事業等を通じて視聴者の参画も得ることが必要、との指摘があった。((一社)IPTVフォーラム「社会的課題解決のための環境整備に向けて」(第5回会合資料))

<sup>44</sup> (一社)IPTVフォーラム「社会的課題解決のための環境整備に向けて」(第5回会合資料)

- ・ 地域コミュニティの維持・活性化のため、NHKを含む地方局の役割は重要であり、地方の放送事業者の番組を海外展開することや、地域放送番組の比率も増やしていくことが望ましいのではないか
  - ・ 地域情報については、県域を越えて情報提供を求めるというニーズがあるのではないか
  - ・ NHKもネット時代に対応して、ネットを活用した情報提供を本格的に実施するとともに、それにあつた受信料の在り方を検討すべきではないか
- といった意見があつた。

テレビ離れが進んでいる若年層とテレビ視聴者が総じて多い高年層との間、あるいは人口集中が進む地域の視聴者と過疎化が進む地域の視聴者との間では、それぞれ求める情報が異なり得るものであり、視聴者のニーズや地域のニーズの多様化にいかに対応していくかは、今後の放送サービスの提供に当たっての課題である<sup>45</sup>。

また、高齢者や障害者、あるいは日本に滞在する外国人の視聴者に対し、地域情報<sup>46</sup>や災害情報等を確実に提供できるようにするためには、単に放送コンテンツを提供するだけでなく、字幕放送や多言語放送といったサービスの普及・展開が求められる。こうした取組は、単に現在のニーズを充たすのみでなく、例えば、外国語を学ぼうとする日本人が多言語放送を視聴するようになるなど、新たなニーズ・収益源の掘り起こしにもつながる。

さらに、地域情報を含めた地域コンテンツ<sup>47</sup>の他地域、全国、海外への発信<sup>48</sup>により、地域と海外の結びつきができることで、海外からのインバウンドの増加や地域産品の販路拡大、地方と海外の医療機関連携などにより、地域活性化・地域課題解決への貢献が期待される。また、日本人によるアウトバウンドの増加といった我が国全体の消費を刺激することも期待される。

こうした取組を進める上では、地域情報と国際放送等を連動させることも含め、国際放送の効率的・効果的な展開に加え、海外事業者との連携強化、人材交流の深化等のグローバル施策を総合的に展開することが必要である。

<sup>45</sup> この点に関連して、川住構成員から、例えば、ケーブルテレビ事業者が提供するコミュニティチャンネルへのニーズとして、自治体情報、防災・防犯情報、地元の店舗の紹介といった地域密着情報へのニーズがあることから明らかとなり、ケーブルテレビに限らず地域メディアは、こうした地域のニーズに対応していくべき、との指摘があつた。(川住構成員「ケーブルテレビ業界の展望」(第3回会合資料))

<sup>46</sup> この点に関連して、鈴木構成員から、地域情報の単位に関連して、地方性は県内のみならず、県域を越えた場合もあることに留意が必要、との指摘があつた。(鈴木構成員「今後の放送の発展的展開に関連した技術的諸課題と提言－災害時の放送や地域性確保の観点から－」(第4回会合資料))

<sup>47</sup> 本第一次取りまとめでは、地域の視聴者に視聴ニーズのある情報及び地域に関する情報を「地域情報」とし、地域の放送事業者が発信しているオリジナル番組を「地域コンテンツ」とし、これらを併せたものを「地域に必要な情報」ととらえている。

<sup>48</sup> この点に関連して、南海放送(株)から、グローバルな情報発信として、ハワイのケーブルテレビ局でローカル情報番組を英語字幕を付けて放送している、との説明があつた。(南海放送(株)「放送を巡る諸課題に関する検討会プレゼンテーション資料」(第2回会合資料))

#### (4) 地域情報、災害情報を含む国民に必要な情報の円滑な提供

健全な言論報道市場の維持・発展への貢献など、従来からの放送の役割については、現時点において大きく変化はしていないと考えられるが、ここ半世紀余りの間に生じた、1995年（平成7年）の阪神・淡路大震災や2011年（平成23年）の東日本大震災をはじめとする度重なる災害を通じて、防災情報から被災後に至るまでの災害情報の提供手段として、放送の役割が改めて大きくクローズアップされることとなった<sup>49</sup>。

また、社会経済が都市圏に一極集中しつつある中で、地方圏では、地域に密着した情報発信が必要であり、地方の放送事業者を中心に、引き続き、こうした役割が期待されている<sup>50</sup>。

これらの点について、構成員等から、

- ・ 地域メディアには、災害等の非常時に必要な情報を確実に発信するという役割が引き続き求められるのではないか
- ・ 地域情報や災害情報の提供に際しては、多元的な情報伝達手段の確保が必要ではないか
- ・ 放送で提供される情報については、視聴者から安心感・信頼感があるとの指摘があり、放送による情報提供は災害等で有効ではないか
- ・ 最近の震災等を踏まえ、情報提供の在り方について、常に課題を検証して、平時の対応にも活かすべきではないか

といった意見があった。

このように、従来の放送の役割を維持しつつも、視聴環境の変化に適切に対応しながら、地域情報や災害情報を含む、国民・視聴者に必要な情報をより確実にかつ円滑に提供していくことが必要である。

その点、我が国のこれまでの地上放送が中心となっている放送サービス<sup>51</sup>では、番組の制作・編成・伝送までを一体的に提供する「垂直統合」の経済性と、キー

<sup>49</sup> この点に関連して、(株)茨城放送から、「防災ステーション宣言」を行い、「茨城放送防災の日」の設定、「シエイクアウト訓練」の提唱などの防災関係の取組に特に力を入れている、との説明があった。(株)茨城放送「防災ステーション宣言～地域の財産になろう～」(第2回会合資料))

また、(株)ジュピターテレコムから、防災への取組として、防災協定をエリア内7自治体と締結し、自治体からの要請には24時間体制で対応し、自治体からの情報をメール・FAX・電話で受入れ、防災速報システムにて、J:COMチャンネルに文字ロールテロップ表示を行っている、との説明があった。(株)ジュピターテレコム「ジェイコム湘南における地域への取り組み」(第2回会合資料))

さらに、ドリームスエフエム放送(株)から、コミュニティ放送協会に加盟するコミュニティ放送局と、各地方自治体間における災害支援協定の締結割合は94.9%にもものぼっている、との説明があった。(ドリームスエフエム放送(株)「コミュニティ放送の現況について～ドリームスエフエム放送(株)の取組～」(第2回会合資料))

<sup>50</sup> この点に関連して、須高ケーブルテレビ(株)から、コミュニティチャンネルについては、地域情報のニーズに応じて、自主制作比率83%の「すこうチャンネル」など、4チャンネルを運営している、との説明があった。(須高ケーブルテレビ(株)「地域メディアとしてのケーブルテレビの役割」(第2回会合資料))

<sup>51</sup> 放送産業の市場規模(売上高集計)全体に占める地上放送(民放)の割合は約60%で、衛星放送(NHK以外)が約10%、ケーブルテレビが約13%、NHKが約17%(地上・衛星)となっている。(総務省「放送の市場規模の推移」(2016年(平成28年)))

局からローカル局まで空間的な広がりを持ってカバーする「ネットワーク」の経済性という二つの経済性が根幹となっていた。しかし、国民・視聴者の視聴環境が変化する中、前章で述べた通り、放送向けの広告費が減少傾向にあるなど、従来の民間放送事業のモデルが揺らぎつつある中で、特に地方において、今後のビジネスとしての収益性の確保にどのように取り組んでいくかが課題となっている。その際、地域情報や災害情報等といった国民・視聴者が求める情報の提供といった公益性は、必ずしもビジネスとしての収益性とは合致しない側面もあるため、収益性と公益性との両立に配慮することも必要である<sup>52</sup>。

このように、放送を巡る環境が変化する中、国民・視聴者が求める情報の確保に向けて、放送全体として、今後の中長期的な展望を明確にしていくことが必要である。我が国の社会経済発展の一つの大きな契機となる東京オリンピック・パラリンピック競技大会が開催される2020年（平成32年）のみならず、さらに、その5年、10年先を見据えて、放送全体の在り方について検討することは喫緊の課題である。

併せて、放送コンテンツの提供サービスの在り方についても見直しが必要である。

ICTの発展により、単にテレビ受信機を通じて放送コンテンツを提供する、という時代は過渡期を迎えつつある。

こうした中、例えば、2016年（平成28年）に発生した熊本地震の際には、複数の放送事業者が、インターネットにおいて、地上波で放送している放送番組の同時配信を行い、一定のアクセス数があったとされる<sup>53</sup>。災害の際、被災地では、避難先で放送が視聴できない場合もあり、スマートフォン等を介して放送コンテンツを視聴できるようにすることは有用であるし、被災地以外でも、放送の視聴できない場所で被害状況等を瞬時に把握できる、という点で利便性があったものと考えられる。

このように、地域情報や災害情報等の提供の在り方について、放送とネットなどとの相互補完の仕組は、こうした情報をより多元的に提供を行うことができる手段としてその可能性・期待が高まっている。特に地方の放送事業局やケーブルテレビ、コミュニティ放送など、従来から地域密着型で事業を行ってきた事業者にあっては、平時・非常時を問わず、他の地域の経済主体、行政などと連携して、安定的・継続的に地域情報を住民に届け、地方創生や地域経済の活性化にも貢献することが期待される<sup>54</sup>。

<sup>52</sup> この点に関連して、秋田朝日放送（株）から、「自社制作番組の視聴率は高く、好調であるものの、弊社全体としての自社制作比率はまだまだという認識。この自社制作比率を1ポイント上げるには90分番組を一つ増やさなければならず、要員・機材を増やさなければならないため実現は容易ではない。その経費をかけて回収できるのかマーケティングリサーチが必要。」との説明があった。（秋田朝日放送（株）「こんにちはAAB秋田朝日放送です」第2回会合資料）

<sup>53</sup> NHKが2016年（平成28年）4月14日から18日の5日間実施したテレビ放送のネット同時配信は、のべ500万以上のアクセスがあった。

<sup>54</sup> この点に関連して、（一社）日本ケーブルテレビ連盟から、ケーブルテレビ業界における業界連携プラットフォームと、他業界との連携提携を今後すすめていければ好ましいと考えている、との説明があった。（一社）日本

以上のような地域情報や災害情報等を含む国民に必要な情報の円滑な提供という役割への期待は、公共放送たるNHKについても何ら変わるものではない。むしろ、国民・視聴者からの「受信料」をその財源としていることを踏まえれば、NHKは、公共放送として、特にこうした役割・使命が強く求められていると考えられる。放送法において、NHKの目的として「公共の福祉のために」放送等の業務を行うほか、地方向けの放送番組の提供を義務付けているのもこうした役割・使命を踏まえたものである。

ただし、国民・視聴者からNHKとしての信頼感がなければこうした期待には応えられるものではないし、また、国民・視聴者が「受信料」を支払っている以上、NHKが提供するサービスは、国民・視聴者が納得感を得られるものである必要がある。

その点、昨今のNHKグループにおける相次ぐ不祥事の発生や、NHKの受信料の負担への不公平感が生じていることに対しては、早期に対応・是正していくことが不可欠であり、こうした点も国民に必要な情報の円滑な提供と併せて課題である。

### 第3章 今後の具体的な対応の方向性

前章で挙げた様々な課題について、通信・放送全体の枠組みの下、視聴者視点からの解決が必要となる。

そのため、具体的には次のような対応の検討が求められる。

#### (1) 新サービスの展開

放送における新たなサービスや新たな事業の展開により、放送を巡る環境変化により生じた国民・視聴者のニーズに適切に対応していくとともに、経済成長や地域課題の解決等が期待される。

そのため、①放送とネットとの連携等新サービス等の普及・展開の促進のための方策とともに、②これらの新サービス等の普及・展開に伴う視聴者利益保護方策のほか、③今後の地上テレビジョン放送の高度化に係る展開や、④放送事業者が提供する放送番組をインターネットで配信する際の当該コンテンツの取扱い等について、以下のような対応の検討が求められる。

#### ① 放送とネットとの連携等新サービス等の普及・展開の促進

##### ○ 放送とネットを連携させた高品質のサービスの提供による社会経済発展・地域課題の解決への貢献

スマートテレビは、スマートフォン等のモバイル端末に対応アプリケーションをダウンロードすることでテレビとモバイル端末間で通信が可能となるなど、デバイスの多様化にも対応できるものである。

前章で述べた通り、今後はスマートテレビの普及が予想されており、一般家庭において、スマートテレビ1台で放送とネットが連携した新サービスを受けられる環境が整いつつある。今後、スマートテレビは、放送通信連携サービスを牽引するインフラとして期待されている。

現在、スマートテレビを介して視聴者に提供される放送通信連携サービスは、NHKやキー局が主体となったもので、内容としては、ニュースや天気といった現在のデータ放送で提供されているサービスメニューと類似のものが多。また、モバイル端末との連携に関しても、対応アプリケーションの名称や機能がメーカー毎に異なっているため、国民・視聴者の間に、その利用方法が必ずしも広く浸透しているとはいえない。実際、デジタルテレビをインターネットと接続している世帯は約 23.9%、過去1年間にデジタルテレビのインターネット接続機能を利用した世帯は約 14.3%に留まっている<sup>55</sup>。このように、現在のサービス実態等を踏まえると、スマートテレビに対する認知度は一般に広がっているとはいえない。

<sup>55</sup> 総務省「平成26年通信利用動向調査」(2015年(平成27年))

しかしながら、近年、スマートテレビの機能を活かした新たな放送サービスが生まれつつある。

例えば、北海道では、放送事業者が、スマートテレビの機能を活用し、地域医療に関する情報番組に併せて、病院の地図や診療時間の情報、過去の番組情報について、スマートテレビを介して視聴者に提供することによって、広大な北海道内の医療情報を効率的に届けるといったサービスが登場し始めている<sup>56</sup>。

また、スマートテレビでは、ブロードバンドを経由して4K映像を受信できるため、複数の放送事業者がこの機能を活用し、地上放送の放送番組をより高精細な4K映像で視聴できるようにするための実証実験に取り組んでいる。

今後、こうしたサービスが幅広く提供されるようになれば、我が国の経済成長や地域課題の解決にも貢献することが期待される。そのためには、こうしたスマートテレビを起点とする新たな放送サービスを創出し、また、継続的に提供できる環境を整備していくことが期待される。

そのためには、スマートテレビ等を活用した放送通信連携サービスが、国民・視聴者にとって魅力あるサービスとなることで、ビジネスとして継続できるよう、視聴者の使いやすさ、視聴者からの信頼性といった放送の強みを確保しつつ、サービス主体の多様性、利用者との双方向性といったインターネットの強みを取り込んでいくことが重要である。具体的には、

- ・ ユーザーフレンドリーな端末の普及や新サービスについての視聴者への普及・利用者支援等、世代を超え視聴者が利用しやすい環境の整備
- ・ 番組メタデータや視聴データ等、視聴者の安心・安全を確保した様々なデータの利活用の推進
- ・ 異業種の事業者が放送事業者と連携して視聴者に安心・安全に新たな放送サービスを提供するためのルールの整備

など、多くの業種にとってオープンな環境の整備等を官民が連携して進めることが重要である。

これらの取組を積極的に進めていくため、高齢化への対応、医療情報の充実、地域経済の活性化などの地域社会の課題に対応して、健康・医療、防災、観光、小売等の様々な分野と連携したサービスを構築するための先行モデルとなる実証事業を早期に実施し、サービス展開や高度化に必要な課題等の検証を行い、サービスの継続性や横展開に向けて必要となる技術規格やルール等を整理することが適当である。

さらには、こうした取組に併せて、映像コンテンツの大容量化や視聴デバイス、コンテンツ伝送方法の多様化の流れを踏まえ、コンテンツを発信

<sup>56</sup> 北海道テレビ放送（株）「放送の価値向上を目指して～ハイブリッドキャスト地域活用事例報告～」(第6回会合資料)

していくための基盤の高度化・効率化に向けた技術規格等についても、必要に応じて放送事業者や通信事業者が連携して検討していくことが必要である。

## ○ 視聴者のライフスタイルの変化に対応した地域コンテンツの配信

国民・視聴者側から見れば、マルチデバイス化などを背景として、リアルタイム情報の入手だけではなく、いつでも、どこでも、サービスを楽しみたい、というライフスタイルの変化に対応した形で、必要な地域コンテンツを入手できる仕組が望ましい。

その際には、スマートフォンやタブレット型端末等のコミュニケーション手段の多様化に応じて、放送とSNS等の双方向サービスとが連動する形での情報発信といった方法も考えていく必要がある。

そのため、まずは、スマートフォンで放送番組や関連情報等の地域コンテンツを視聴できる環境を実現する仕組など、視聴者のライフスタイルに応じて地域コンテンツの配信を行っていく仕組を構築していくことが肝要である<sup>57</sup>。

また、ユーザーによって、必要とされる地域コンテンツのレベルは異なっているところ、放送と通信のメリットを最大限活用し、できるだけ視聴者のニーズに沿った形での地域コンテンツを提供できるよう、自治体や地域産業等とも連携していくことが重要である。

## ② 新サービスの展開等に伴う視聴者利益保護方策の検討

前章で述べた通り、放送の役割を考える上では、放送の視聴者の利益をいかに保護していくかが重要であり、「はじめに」で述べた放送法の目的を踏まえつつ、国民・視聴者の利益を保護していくための取組を行っていく必要がある。

今後、(1) ①のような新サービス等の普及・展開が進んでくると、放送事業者が放送以外の多様な手段で視聴者に放送コンテンツを提供するサービスが拡大していくことが予想される。こうしたサービスが提供される際にも、従来の放送サービスを提供する際と同様に、国民・視聴者の利益を損なうことのないよう、十分に配慮していくことが求められる。

また、新サービスの展開に伴って、受信機等のデバイスの買い替え等が発生することが考えられることから、国民・視聴者に対し、正確で十分な情報を周知・提供していくことも必要となってくる<sup>58</sup>。

<sup>57</sup> この点に関連して、岩浪構成員から、スマートフォンをそのまま「テレビ」として使うサービスのユーザー体験調査を踏まえ、ローカル局を巻き込んで地域で実証を行う必要がある、また全国規模で実施したときの配信コストや運用等を検証する必要がある、との指摘があった。(岩浪構成員「ユーザの変化と新しい時代の「テレビ」に向けて」(第6回会合資料))

<sup>58</sup> この点に関連して、近藤構成員から、高齢者を対象に調査をした結果、テレビのネット接続のメリットやスマートテレビ等の新サービスの認知度はまだ低い、放送番組と連携したネットサービスのニーズは高いと考えられるところ、国民・視聴者に対してわかりやすく説明していくことが重要である、との指摘があった。(近藤構成員「新しい放送サービスに関するシニアネットアンケート報告」(第6回会合資料))



以上を踏まえると、まずは、現在、普及しつつある新サービス等（4K・8K放送、放送通信連携サービス）について、視聴者利益の確保・充実に資する観点から、以下の課題について検討することが求められる。

なお、従来の放送サービスの提供の際には、放送法第4条第2項<sup>59</sup>の規定を踏まえた字幕番組や解説番組等の制作の拡充のほか、外国人向けの情報提供のための多言語放送の拡充といった取組も行われてきた。これらは、視聴者利益の保護という観点からは重要な取組であり、後述するように、これらを一層推進していくための方策を検討していくことはいままでもない。

## ○ 4K・8K放送と視聴者利益との関係

4K・8K放送については、2015年（平成27年）に124/128度CS放送、ケーブルテレビ、IPTVによる4K実用放送が開始され、4K・8K推進のためのロードマップ<sup>60</sup>（以下「ロードマップ」という。）により、2016年（平成28年）にBS放送による4K・8K試験放送、2018年（平成30年）にBS放送、110度CS放送による4K・8K実用放送（以下「BS等4K・8K実用放送」という。）の放送開始が目標とされている。

2016年（平成28年）4月の4K（対応）テレビ<sup>61</sup>の出荷台数は7万8千台であり、テレビの出荷台数全体の約23%を占め、2011年（平成23年）からの累計販売台数は約120万台となっている。2020年（平成32年）東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催や、地上テレビジョン放送のデジタル化の際に大量購入された受信機の買い替えサイクルの到来が4K（対応）テレビの普及の契機となり、2018年（平成30年）のBS等4K・8K実用放送の開始に向け、4K（対応）テレビの急速な普及が見込まれる。

ただし、現在市販されている4K（対応）テレビには、今後開始されるBSによる4K・8K試験放送やBS等4K・8K実用放送に対応する受信機能が搭載されていないため、当該放送を視聴するには別に受信のための機器（BS等4K・8K放送対応チューナー）が必要となっており、なるべく少ない費用で視聴が可能となるよう、時宜を得た形で、低廉な簡易チューナー等の市販が強く望まれる。

このような状況を踏まえ、一般社団法人電子情報技術産業協会（JEITA）では、4K・8K放送のサイトを立ち上げ、現在メーカー各社から販売されている4K（対応）テレビには、「BS・110度CSによる4K・8K放送」

<sup>59</sup> 放送法第4条第2項は「放送事業者は、テレビジョン放送による国内放送等の放送番組の編集に当たっては、静止し、又は移動する事物の瞬間的影像を視覚障害者に対して説明するための音声その他の音響を聴くことができる放送番組及び音声その他の音響を聴覚障害者に対して説明するための文字又は図形を見ることができる放送番組をできる限り多く設けるようにしなければならない。」と規定している。

<sup>60</sup> 4K・8Kロードマップに関するフォローアップ会合（座長 伊東晋 東京理科大学理工学部教授）において、2015年（平成27年）7月に第二次中間報告（「第二次中間報告」）を公表。

<sup>61</sup> 前掲脚注39参照。

を受信する機能は搭載されていない旨を周知するなどの取組を行っている<sup>62</sup>。

他方、4K・8K試験放送については、NHKが2016年（平成28年）8月1日から、一般社団法人放送サービス高度化推進協会（A-PAB）が同年12月から放送開始の予定であるが、当該放送を受信可能な4K・8K受信機は、当分の間、市販される予定がなく、各家庭において4K・8K試験放送を視聴することができない。そのためNHKでは、全国の放送局においてパブリックビューイングを実施するなどにより、視聴環境を整備することとしている。なお、その他の放送事業者による再放送等による視聴機会の拡大など、実用放送への円滑な移行に向けた取り組みの推進が期待される。

現行のBS放送、110度CS放送は、右旋円偏波<sup>63</sup>による周波数の電波を使用しているが、BS等4K・8K実用放送では、左旋円偏波<sup>64</sup>による周波数の電波を使用することを基本としており、現在多くの家庭に設置されているBS/110度CS共用受信アンテナでは受信できない。したがって、BS等4K・8K実用放送を視聴するためには、4K・8K受信機のほか、現在設置しているアンテナから左旋円偏波対応アンテナに交換するか、BS等4K・8K実用放送を再放送するケーブルテレビやIPTV等に参加する必要がある<sup>65</sup>。

このような状況について、視聴者には必ずしも理解が進んでいるとはいえない。4K・8K放送と視聴者利益との関係については、本検討会のヒアリングにおいても、「衛星放送やケーブルテレビにおける放送コンテンツの4K・8K化といった放送の高度化による新サービスの普及にあたっては、送信側（放送事業者）だけではなく、受信側（受信機）も重要であり、受信機の円滑な普及に向けて、視聴者の視点に立った周知啓発も課題である」との指摘<sup>66</sup>がなされており、4K・8K受信機に関する情報等について、国民・視聴者にわかりやすい形での周知・広報が重要である<sup>67</sup>。

そのため、今後、速やかに、国と関係事業者、団体等が連携して、周知・広報等の具体的な内容・方法等について検討を進めることが必要であり、有識者・関係者からの意見も聴取しつつ、引き続き、検討することが適当である。

## ○ 放送通信連携サービスと視聴者利益との関係

放送通信連携サービスの普及に向けては、(1)で述べた通り、放送とネットの強みを生かしてサービスを継続的に提供できるよう、視聴データを含

<sup>62</sup> 第二次中間報告P19、20参照。

<sup>63</sup> 電波の伝搬の方向に向かって電界ベクトルが時間とともに時計回りの方向に回転する電波をいう。

<sup>64</sup> 電波の伝搬の方向に向かって電界ベクトルが時間とともに時計回りとは反対の方向に回転する電波をいう。

<sup>65</sup> 第二次中間報告P18、19参照。

<sup>66</sup> （一社）日本民間放送連盟「放送を巡る諸課題に関する検討会ご説明資料」（第7回会合資料）

<sup>67</sup> これについて、総務省では2016年（平成28年）6月30日付報道資料「現在市販されている4Kテレビ・4K対応テレビによるBS等4K・8K放送の視聴に関するお知らせ」において周知を行っている。

めた様々なデータの利活用や放送事業者以外の事業者がサービス提供に参画できるといった仕組みを整備する必要がある。その際には、視聴者の安心・安全の確保に十分配慮する必要がある。

例えば、スマートテレビ等を介して収集される視聴者の視聴データの活用により、視聴者ニーズを把握して番組制作に活用するのみならず、視聴者の視聴動向等を分析し、個別に求める情報をプッシュ型・レコメンド型で提供するというサービスが展開されていくことが想定される。

こうしたサービスは、インターネットの普及・展開を背景に、さほど抵抗感がなく提供されていくことが考えられるが、個人情報やプライバシーの保護の観点からは、当該サービスを受けるにあたって、視聴者がどのような個人情報やパーソナルデータ<sup>68</sup>が収集・利用されているのか認知できるよう必要な措置を講ずることが重要である。また、様々な主体が放送通信連携サービスを提供することとなった場合、例えば、テレビ画面上、どの画面が放送に該当し、どの画面が通信に該当するのか、あるいは、それぞれの画面の提供主体が誰なのか視聴者が正確に認識できない、といった事態が生じないようにする必要がある。

また、新たな放送通信連携サービスの提供にあたって、従来の放送サービスが担っていた災害等非常時の情報伝達機能が適切に保持されるべきであることもいうまでもない。

これらの点を踏まえ、スマートテレビ等を活用した新たな放送通信連携サービスの展開にあたっては、以下の点について、関係事業者等とも連携して、有識者・関係者の意見も聴取しつつ、引き続き検討を進めることが適当である。

#### ア 視聴データの取扱いに関するルール等の在り方

- ・ 放送番組の視聴データの取得・保管・第三者への提供等に関するルールの在り方
  - ・ 視聴データの安全かつ円滑な流通を確保するための技術規格の在り方
- #### イ インターネット経由のコンテンツ配信に関するルール等の在り方
- ・ 放送と連動したコンテンツを配信する場合における、放送番組と当該コンテンツの提供責任の明確化及び災害等非常時における情報提供の確保を図るためのルールの在り方
  - ・ 上記ルールを担保するための技術上の措置の在り方

検討にあたっては、国民・視聴者の視点に立ったルール作りを行っていくことが重要であり、例えば、実証事業等を通じて、国民・視聴者の意見を採り入れていくべきである。

<sup>68</sup> パーソナルデータについて明確な定義はないが、個人情報保護法が規定する「個人情報」（生存する個人に関する情報であって特定の個人を識別することができるもの）よりも広く、位置情報や購買履歴などの単体では個人識別性を有さない情報も含む「個人に関する情報」を指すとされる。

あわせて、放送サービスにおける個人情報等の保護については、2015年(平成27年)の個人情報の保護に関する法律の改正も踏まえ、関係事業者等とも連携して課題を整理し、ガイドラインの改定等のルール整備についても検討を進めることが適当である。

### ③ 今後の地上テレビジョン放送の高度化に係る展開

ケーブルテレビやIPTV、一部の衛星放送については、4K実用放送が既開始されるなど、放送の高度化に向けた取組が進められているが、地上テレビジョン放送の高度化については、技術的な可能性が検証されている段階であり、2015年(平成27年)7月の「4K・8Kロードマップに関するフォローアップ会合」第二次中間報告においても、その実現には技術やコスト等の解決すべき課題は多いと指摘されている。

したがって、地上テレビジョン放送の高度化については、必要な研究開発を着実に進め、前向きに検証を行っていくことが重要であり、今後はその課題等について、関係者・有識者の知見を糾合する形で検討を進めることが適当である。

### ④ 番組ネット配信と放送の関係の検討

インターネットの普及・展開により、パソコンやスマートフォン、タブレット型端末等を介して、放送事業者が、放送中の放送番組をインターネットで配信することが可能となりつつある。

こうした放送番組のインターネットでの配信サービスは、前章でも述べた通り、国民・視聴者のライフスタイルの変化を背景として、いつでも、どこでも、放送番組を見たいというユーザー側のニーズに合致したものであり、例えば、通勤・通学の際に、スマートフォン等を使って、放送中の放送番組を視聴するといったことが可能となっている。

他方で、こうしたインターネットによる番組配信サービスは、放送に類似するとはいえ放送そのものではなく、通信サービスとして提供されており、放送と全く同一のコンテンツが同時に提供される場合であっても、その法的規律は大きく異なっている。このような状況は、提供者側・視聴者側の双方にとって、必ずしも有益となっていない側面がある。

また、放送と同一のコンテンツを同時に提供する場合には、多くのユーザーが同時に視聴することが想定されるため、システムへの負荷及びネットワークに係る費用負担等を軽減する方策についても十分に検証しておく必要がある。

こうしたことを踏まえ、番組ネット配信と放送の関係について、更なる情報流通の促進や視聴者利益の増進の観点から、ネットで同時配信が行われる際の放送番組の取扱いに係る課題等について、サービス提供の実態や関係者からの意見も踏まえつつ、今後検討を行うことが必要<sup>69</sup>である。

<sup>69</sup> 「知的財産推進計画2016」(2016年(平成28年)5月 知的財産戦略本部決定)においては、今後推進すべき施

## (2) 地域に必要な情報流通<sup>70</sup>の確保

第1章で述べた通り、放送には、情報格差の是正や活力ある社会の構築等といった役割を通じて、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に資することが期待されている。こうした観点からは、地域に必要な情報の流通を確保していくことが重要である。

### ① 地域コンテンツ受発信のための取組推進

国民・視聴者に向けた地域コンテンツの発信・提供は、経済的社会的文化的発展に貢献するという点から極めて重要である。

地域コンテンツの発信先は当該地域に限定されるものでない。系列局のネットワークや国際放送、あるいはインターネット等を通じて、地域コンテンツは広く全国・海外にも提供されている。こうした取組により、当該地域における特性が広く認識されることは、旅行者の誘致等にもつながっている。

また、地域コンテンツの発展は、地方のクリエイターの養成や、海外への番組販売を通じて、コンテンツ産業の活性化にもつながるものである。

他方、地域コンテンツの受信者側からは、放送を通じて地域情報や医療サービス、災害時の情報を利用したいというニーズも多い。例えば、(1)①で述べた通り、北海道では、放送事業者が、スマートテレビの機能を活かし、テレビ画面やスマートフォン等に、病院の地図や診療時間を含めた地域医療に係る情報についてインターネット経由で提供を行っている<sup>71</sup>。こうした放送事業者から提供される情報には、安心感、信頼感があり、視聴者や医療関係者から評価を得ているとの報告がなされている。また、岡山県では、放送事業者が大型小売流通事業者と協力して、地元の大規模商業施設内に番組制作スタジオを含む放送施設を設置し、館内から放送番組の放送などを行っているほか、館内のモニターとインターネットを通じて、館内専用スタジオからの生放送、VTR番組、CMなどの配信サービスを提供しており、これらの取組を通じて、店舗内の各種展示やイベントと館内放送等の相乗効果による新たな価値を提供することができ、当初の想定以上に収入を上げているとのことである<sup>72</sup>。

地域コンテンツの受発信は、インターネットが普及・展開した現在において、

---

策として、「インターネットを活用した放送コンテンツの提供に関する検討」を掲げており、「コンテンツ視聴環境の多様化やビジネスモデルの変化に対応するため、インターネットを活用した放送コンテンツの提供サービスを実施する上での課題について、関係者の議論の動向や意見等を把握し、必要に応じて適切な対応を検討する。」とされている。

<sup>70</sup> 前掲脚注47参照。

<sup>71</sup> 北海道テレビ放送(株)「放送の価値向上を目指して～ハイブリッドキャスト地域活用事例報告～」(第6回会合資料)

<sup>72</sup> 岡山放送(株)が2014年(平成26年)11月に始めた取組(中国経済連合会・総務省中国総合通信局・中国情報通信懇談会主催「放送と通信の連携などに関わる講演会・研究会」(2015年(平成27年)12月)岡山放送(株)講演より)

多様な方法で行うことが可能となっており、地域課題の解決や地域産業、地域コミュニティの活性化にとっても重要となっている。

そのため、今後は、県域内のみならず、ネット配信サービスなども積極活用し、県域を越えた形での連携等、様々なメディアで地域コンテンツを発信していくことが必要である。

また、放送事業者が、地方公共団体や医療、防災、観光等の分野と連携して地域に必要な情報を提供しているベスト・プラクティスを、これまで以上に共有していくとともに、(1)①で述べた通り、先行モデルとなる実証事業を早期に実施し、サービス展開や高度化に必要な課題等の検証を行い、サービスの継続性や横展開に向けて必要となる技術規格やルール等を整理することが適当である。

さらに、地域コンテンツの海外への発信の促進も、インバウンドの増加等による地域活性化への貢献が見込まれるところであり、地域コンテンツの海外展開を更に推進するための方策が必要である。とりわけ、地方創生に資する観点から、地方の放送事業者等の情報発信力の強化が重要となる。

## ② 地域情報の確保

放送の基本的な役割として、平時・非常時を問わず、国民・視聴者が求める地域に必要な情報を継続的に提供することが挙げられる。災害発生時に地域住民に必要な情報を行き渡らせるためにも、平時から、地域情報の流通に必要な態勢の構築が重要である。

放送法第91条<sup>73</sup>は、基幹放送<sup>74</sup>の計画的な普及及び健全な発達を図るための基幹放送普及計画の策定を規定しているが、その趣旨は、放送の多元性・多様性・地域性の確保にあり、各地域の放送事業者による当該地域の住民に向けた情報発信が重要であることは論を俟たないが、これに併せて、全国や海外に向けて、当該地域の情報を発信することにも一層の努力がなされていくことが重要である。

また、ケーブルテレビやコミュニティ放送など、従来から地域と密着して地域情報の発信を担ってきた放送事業者についても、引き続き、地域の様々なアクターと連携しながら、平時・非常時を問わず、放送を安定的・継続的に発信し続けられるような態勢を構築するとともに、より強靱なネットワークを整備することで、住民のニーズ等に応じつつ、地域課題の解決に向けたより一層の取組が期待される。

放送が、今後とも、国民・視聴者が求める地域に必要な情報を継続的に、か

<sup>73</sup> 放送法

第91条 総務大臣は、基幹放送の計画的な普及及び健全な発達を図るため、基幹放送普及計画を定め、これに基づき必要な措置を講ずるものとする。

<sup>74</sup> 基幹放送とは「電波法（昭和25年法律第131号）の規定により放送をする無線局に専ら又は優先的に割り当てられるものとされた周波数の電波を使用する放送」をいう（放送法第2条第2号）。

つ、広範囲に提供するため、関係者は次の取組を行うことが必要である。

## ○ ラジオネットワークの強靱化・難聴対策

2011年（平成23年）に発生した東日本大震災以降、国、放送事業者、その他関係者において、地域情報の確保の観点から、放送ネットワークの強靱化や難視聴対策といった取組が進められてきた。

例えば、周波数状況等を踏まえ、2014年（平成26年）に、従来、AM放送について外国波混信対策に限定されていたFM方式での中継局の設置を、難聴対策や災害対策としても利用可能とする制度改正がなされ、FM補完放送の取組が進められてきており、2016年（平成28年）5月末時点で、24社46局のFM補完局が開設され、放送が開始されている。

しかしながら、現在でも、依然としてラジオの難聴地域が存在しており、以下のような対応が必要である。

### ア 送信側における対策

既設放送局の放送区域<sup>75</sup>内におけるラジオ難聴の解消を引き続き推進するほか、自治体から要望の出ている「放送区域外における難聴」の解消も、FM方式の中継局を最大限活用する方向で進める必要があるため、既設FM局（県域放送及びコミュニティ放送）の放送区域外難聴の解消のための措置を講ずべきである。

### イ 受信側における対策

FM補完放送は、AM放送と比較して、建物内にも電波が到達しやすく、また、電子機器等の影響も小さいことから高音質で受信できるメリットがある。今後、より多くの聴取者がFM補完放送を聴取するには、従来の放送より高い周波数帯（90～95MHz）を使用することから、対応受信機の普及も重要である。各メーカーからは、車載機も含めて既に発売されてきているが、FM補完放送対応受信機の普及に向けた一層の取組が必要である。

また、国民に広く普及するスマートフォンをFM放送の受信機として活用<sup>76</sup>することは、災害時において、通信のような輻輳がない上、電池の消費も抑制できることから、聴取者への確実な情報伝達など利便性向上に資すると考えられる。

## ○ テレビジョン放送のバリアフリー化

視聴覚障害者や高齢者等を含む全ての視聴者が、テレビジョン放送を通じ

<sup>75</sup> 「放送区域」とは「一の基幹放送局…の放送に係る区域」（基幹放送局の開設の根本的基準（昭和25年電波監理委員会規則第21号）をいい、無線局である一つの基幹放送局が放送する区域を指す。

<sup>76</sup> 米国では、スマートフォンでFM放送を直接受信するための取組が進んでおり、我が国でも（一社）日本民間放送連盟において、FMチューナー搭載スマートフォン上のアプリでFM放送又はインターネット配信を切り替えて受信できるハイブリッドラジオの調査研究に着手している。（（一社）日本民間放送連盟「放送を巡る諸課題に関する検討会ご説明資料」第7回会合資料）

て、特に災害情報等を含む地域情報へのアクセスの機会を均等に享有できるようにすることは、視聴者の利益を確保する観点からも極めて重要であり、そのため、放送事業者は、放送法第4条第2項<sup>77</sup>の規定に基づき、テレビジョン放送での字幕番組等の制作の拡充に努めている。

総務省では、字幕放送等拡充のための「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」<sup>78</sup>を策定し、その後、NHKや地上テレビジョン放送を行う民間放送事業者等による大規模災害等緊急時放送については、できる限り全てに字幕を付与する目標を追加<sup>79</sup>した。

併せて、(国研)情報通信研究機構を通じた補助金交付により、放送事業者等に対し字幕番組、解説番組制作費等の一部助成を行っている。

放送事業者の自主的な取組の促進により、字幕放送の実績は年々伸びているが、他方で、災害時に緊急で制作される生放送では、いつ発生するかわからない大規模災害の発生に即応して、字幕付与の技術に習熟したスタッフを招集し字幕放送体制を構築するには時間を要する等の課題がある。大規模災害等緊急時放送で、視聴覚障害者や高齢者等がテレビジョン放送を通じて生命・財産に関わる重要な情報を取得できない状況が発生しうるのは、大きな問題であり、生放送への字幕付与の強化が求められている。

そもそも、平時・非常時を問わず、生放送に字幕を付与するためには、多くの人員体制と字幕付与に必要な放送設備の整備が必要となるため、特に地方の民間放送事業者では、生放送での字幕付与体制の整備が遅れている状況であり、生放送を含めたテレビジョン放送番組全体で、視聴覚障害者向け放送の普及を更に推進するための方策が必要である。

## ○ 放送設備の安全・信頼性の確保

2010年(平成22年)の放送法改正において、放送設備の維持義務、安全・信頼性に関する技術基準の策定、重大事故発生時における報告義務が規定された。これを受けて、安全・信頼性に関する技術基準では、放送設備のバックアップの整備等について規定を行った。重大事故報告制度の運用が開始された2011年度(平成23年度)以降、重大事故の発生件数は漸減傾向にあるが、更なる低減が望まれる。

平常時における設備保守体制の増強、バックアップ設備の最適化、事故情報の的確な公開といった運用力の増強は、災害時における放送の継続性確保の観点においても必要である。そのために、実際に起きた放送停止事故における発生原因や復旧までの状況等の分析を行い、今後の事故の防止や低減に資する方策等を提言するほか、模範的なバックアップや保守体制の事例を収

<sup>77</sup> 前掲脚注59参照。

<sup>78</sup> 同指針においては、字幕付与可能な全ての放送番組及び音声解説を付すことができない放送番組を除く全ての放送番組における字幕番組・解説番組の普及目標等を定めている。(2007年(平成19年)10月策定・公表)

<sup>79</sup> 2011年(平成23年)の東日本大震災を契機に、放送事業者や障害者団体等関係者による「デジタル放送時代の視聴覚障害者向け放送の充実に関する研究会」(2012年(平成24年)5月)の提言を踏まえて、指針を改定・公表した。(2012年(平成24年)10月)



集し、放送設備の運用技術を共有する仕組み作りが有効である。

## ○ 地域の情報発信の拡大

地方の民間放送事業者は、通常、県域で同一内容を放送しているため、より小さなエリアに根ざした情報を提供することができない場合もある。一方、制度上、市町村単位で地域情報を発信するコミュニティ放送は存在しており、コミュニティ放送によるきめ細かい情報の提供が引き続き期待されているが、コミュニティ放送の開局していない地域も多い。

今後、県域放送の中継局設備を活用した市町村単位での放送（以下「中継局放送」<sup>80</sup>という。）をより柔軟に行える仕組みを検討・推進することにより、きめ細かい地域情報の発信拡大が期待される。既に県域FM局の一部の中継局を活用し、一部の時間帯のみ親局の放送番組とは異なる地域情報に特化した独自の番組を放送する試み<sup>81</sup>も行われているところ。そのため、このような中継局放送を円滑に実施するための関係規定の見直しのほか、中継局放送実施に必要な設備の整備の促進に向けた施策を講じるべきである。

## ○ 放送事業者間の放送設備共用の円滑化

地方の民間放送事業者が安定的・継続的に地域情報を発信し良質なコンテンツを制作・提供するには、放送番組制作の効率化が不可欠であり、放送設備の共用はその一つの方策である。

演奏所に関しては、放送事業者が個別に設置することが、現行制度における前提となっている。しかしながら、我が国では、高速大容量の通信伝送路の整備が進んできており、演奏所を必ず放送対象地域<sup>82</sup>内に設置しなければならない意義は薄れている。効率的な放送設備の共用化の支障とならないよう、意義の薄くなった関係規定を見直す必要があると考えられる。

## ○ 放送分野における多言語対応の強化

我が国を訪れる外国人旅行者は、2015年度（平成27年度）には2,000万人を超え、今後も増加が見込まれる中、これら訪日外国人をはじめとして在留外国人に対しても、安心・安全情報などの必要な情報が円滑に提供されることが望ましい。

放送は、これまでも視聴者に様々な情報をいち早く正確に伝え、高い公共

<sup>80</sup> 演奏所を有する一部の中継局において、一部の時間帯のみ親局の番組と異なる独自番組を放送するものをいう。

<sup>81</sup> 2014年（平成26年）、岩手県を放送対象地域とする（株）エフエム岩手が、同県野田村に設置している同社の中継局を活用し、同県久慈市及び野田村と連携して当該エリア独自の放送を提供する中継局放送のモデル事業を実施し、住民ニーズの確認、及び必要な放送システムの検証等を行った。

<sup>82</sup> 「放送対象地域」とは「協会の放送、学園の放送又はその他の放送の区分、国内放送、国際放送、中継国際放送、協会国際衛星放送又は内外放送の区分、中波放送、超短波放送、テレビジョン放送その他の放送の種類による区分その他の総務省令で定める基幹放送の区分ごとの同一の放送番組の放送を同時に受信できることが相当と認められる一定の区域」（放送法第91条第2項第2号）をいい、一の無線局が放送する区域である「放送区域」（前掲脚注75）とは異なる概念である。

的役割を果たしてきたことから、例えば、テレビジョン放送番組への多言語字幕の付与は、訪日・在留外国人に対する有効な情報伝達手段のひとつとなり得ると考えられる。

現状では、スマートテレビの機能を活用して多言語字幕を付与するものや、字幕翻訳機能付きのセットトップボックスなどの開発に取り組む事例がある。なお、機械翻訳での多言語化については、その正確性はベストエフォートが前提となることから、視聴者にその理解を得る必要もある。

外国人モニターアンケートでは、翻訳精度の改善が必要との意見はあったものの、概ね役に立つとの評価もある。

また、翻訳字幕の表示方法に関しては、映像がより大きいなどの理由から全画面でのオーバーレイ表示を好む意見もあるものの、天気予報の温度などのデータが見やすいなどの理由からU字型画面表示（映像部分を縮小し、最下部の余白に翻訳字幕を表示するもの）を好む意見もあり、利用者の理解促進に資するような表示方法の工夫が必要である。

## ○ 今後の検討課題

以上のような取組等を進めつつ、今後、地域住民等が迅速かつ確実に情報を受け取るための更なる環境整備に向け、特に以下の点について、有識者・関係者の意見も聴取しつつ、引き続き検討を進めることが適当である。

### ア 今後のラジオの在り方

#### (ア) FM補完放送のAM放送事業者の放送区域外への拡大

現行のFM補完放送は、AM放送の放送区域外への実施は認められていない。そこで、AM放送の放送対象地域内であって放送区域外に対するFM補完放送の実施について、放送区域外へのギャップフィルター設置の許可も含めて、必要な検討を行う。

#### (イ) AM放送事業者によるFM補完放送拡大後のAM放送の展望

AM放送の送信所は、災害の被害を受けやすい場所に設置されているものも多いことや都市部等において難聴が多いことから、災害対策や難聴対策として、AM放送事業者によるFM補完局開設の取組を引き続き推進する。

他方、AM放送事業者において、設備維持に多額の費用を要するAM放送に加え、FM補完局を兼営することは、経営上の負担を大きくする。

しかし、AM放送で使用する周波数は、海外にも広く伝搬し、その確保には外国主管庁との国際調整が必要となる。一旦、放送をやめた後に再びその周波数を使用することは容易ではなく、また、我が国の使用周波数が減少すると外国から到来する不要な電波が増加する可能性も高まる。

このため、FM補完局の送受信環境の整備が将来的に進んだ場合にお

けるAM放送の展望については、代替手段の有無や国際権益確保の観点  
を踏まえ、慎重に検討を進める必要がある。

(ウ) ラジオの送信の効率化（同期放送）

F M補完放送を開始する放送事業者が相次いでいる中、F M放送用周  
波数が逼迫する中でF M局への新たな周波数割当ては困難な状況になり  
つつある。地理的・地形的要因から親局だけでなく中継局からもF M  
波による放送を行う場合、中継局の周波数を親局や他の中継局の周波数  
と同一にできれば、シームレスな受信環境及び周波数の有効活用に資す  
ることとなる。このような同期放送の実現可能性について、技術的見地  
から検討を行うことが必要である。

イ 視聴覚障害者向け放送の強化に係る検討

大規模災害発生時を含め、視聴覚障害者への情報保障が一層確保される  
よう、今後、予定される「視聴覚障害者向け放送普及行政指針」の改定も  
見据えて、地上テレビジョン放送におけるニュース番組への字幕付与の推  
進方策や、現行の目標設定が10%にとどまる解説番組の今後の目標設定の  
在り方を含めた視聴覚障害者向け放送の強化について検討を行うことが  
必要である。

ウ インターネットと連携した情報提供

(ア) 多言語対応（訪日・在留外国人向け情報伝達）

放送分野における多言語対応にあたっては、翻訳精度、表示方法、放  
送事業者以外がサービス提供者となる場合の責任分界など、サービス実  
現に向けた課題は多い。

したがって、正確性・速報性といった放送の特質が損なわれることな  
く進展していくとともに、多言語対応ができるだけ自律的に取り組まれ  
るよう検討を行うことが必要である。

(イ) 地域情報の受信環境整備（スマートフォンによる地域情報の受信）

ラジオと他のメディアとの連携は、難聴対策としてラジオネットワー  
クを補完する点で、また、聴取層の拡大や国民生活への一層の浸透や定  
着を通じてラジオ事業の経営の強靱化を図る点で、大きな意義を有する  
ことから、「ハイブリッドラジオ」をはじめとしたインターネットと連  
携した地域情報の受信環境の整備について、その実現可能性に係る検討  
を行うことが必要である。

③ 地域情報の提供、地域貢献等に必要な規制改革

前章で述べた通り、現在の放送事業においては、放送を巡る環境変化を踏ま

え、そのビジネスとしての収益性の確保にどのように取り組んで行くかが課題となっている。

総務省においては、既に放送事業者の経営の柔軟化等を図る観点から、認定放送持株会社制度、移動受信用地上基幹放送や地上基幹放送の業務に係るいわゆるハード・ソフトの分離を可能とする制度、マスメディア集中排除原則の法定化と部分的緩和、地上テレビジョン放送の再放送同意に関するあっせん・仲裁制度、経営基盤強化計画の認定に係る制度等について整備を進めてきた。

各放送事業者からのヒアリングにおいては、これらの制度等を含めた制度改革に対する要望はなかったことから、これらの制度を活用しつつ、引き続き自らが環境変化に応じた経営努力を行っていくことが適当である。

なお、近時の経営環境の変化等を踏まえ、国際競争力強化も視野に、放送事業者の経営の選択肢を拡大することについては、具体的要望がある場合には、例えば、地域情報等の確保が図られることを前提として、認定放送持株会社制度の子会社数の制限の緩和等の制度整備について検討を進めていくことが適当である。

### (3) 新たな時代の公共放送 ～NHKの業務・受信料・経営の在り方の一体的な改革～

NHKについては、言論報道の多元性や放送番組の質的水準を確保するとともに、民間放送では十分に達成されない分野（過疎地や遠隔地等への確実な情報の提供、広告主等の関係から特に制作が困難な少数視聴者向け番組の制作等）の役割を果たす、といった点に公共放送としての存在意義が求められてきた<sup>83</sup>。

そのため、放送法第15条は、NHKの目的として、「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」を規定している。

こうした役割・使命は、インターネット時代においても変わるものではなく、情報提供の在り方が多様化する中で、公共的見地から、国民・視聴者にあまねく必要な情報が提供されることを確保する必要があると考えられる。

他方、放送サービスが開始されて以降、国民・視聴者のニーズや視聴環境は近年大きく変化しつつあり、公共放送はこうした変化に適確に対応して、その先導的役割を果たし、国民・視聴者の期待に応えていくことが求められる。

そのため、NHKの業務については、国民・視聴者のニーズに対応し、特に放送界全体における先導的役割を果たして、日本経済の成長や豊かな国民生活の実現に貢献していくという観点から、インターネット活用業務のより一層の推進や、国際放送・地域情報の提供等を充実・強化するとともに、既存業務の合理化・効率化を進めていくことが求められる。

<sup>83</sup> 「放送政策懇談会（座長 吉国一郎 元内閣法制局長官）」報告書（1987年（昭和62年））

また、NHKの受信料については、NHKの財源が、国民・視聴者からの「受信料」によって支えられていることから、公平負担の徹底を図りつつ、業務の合理化・効率化を進め、その利益を国民・視聴者へ適切に還元し、視聴環境や社会経済状況の変化を十分に踏まえ、受信料を国民・視聴者にとって納得感のあるものとしていく必要がある。

さらに、NHKの経営については、国民・視聴者に信頼される公共放送として、NHK及びNHKグループ全体として、ガバナンスの改善や経営の透明性を確保していくことが求められる。

このような、NHKの業務・受信料・経営の在り方は、相互に密接不可分なものであり、一体的に改革を進めていくことが必要である。

## ① 今後の業務の在り方

### ○ メディアの多様化に対応したインターネットの本格的活用

近年のブロードバンド化の進展、メディアの多様化等の環境変化により、インターネット経由の動画配信やスマートフォン等のモバイル端末によるコンテンツ視聴が増加し、いつでも、どこでも、放送番組の視聴等のサービス提供を受けることができる環境が整いつつある。

こうした中、NHKは、公共放送として、国民・視聴者のニーズに対応し、新たなサービスの開発、導入、普及に向けた先導的役割や、より円滑・確実な情報提供手段の確保等の視点から、インターネット活用業務の在り方について検討することが必要である<sup>84</sup>。

2014年（平成26年）の放送法改正は、こうした国民・視聴者のニーズの急速な多様化・高度化を踏まえ、NHKが、インターネット活用業務について、自ら定め、総務大臣による認可を受けた「実施基準」<sup>85</sup>に基づき、①従来から行っていた、放送後の放送番組に加え、②（24時間国内テレビジョン放送の同時配信を除く）放送中の放送番組<sup>86</sup>や、③「放送前」の放送番組について、迅速・柔軟に配信を行うことを可能としたものである。

今後は、これまでの取組状況も踏まえつつ、具体的には、以下のような点について、構成員から指摘があったことを踏まえ、引き続き検討していくこ

<sup>84</sup> この点に関連して、宍戸構成員から、インターネット業務の拡大等NHKの業務拡大については、二元体制や受信料制度との整合性、ローカル局の地域情報の提供等の役割に配慮すべき、との指摘があった。（宍戸構成員「放送を巡る諸課題－視聴者利益の確保・拡大の観点から」（第1回会合資料））

<sup>85</sup> 放送法第20条第2項第2号および第3号の業務の実施基準

<sup>86</sup> 24時間国内テレビジョン放送の同時配信については法令上認められていないが、2015年（平成27年）に総務大臣が認可した「実施基準」においては、同テレビジョン放送の同時配信に係る「試験的な提供」を行うことが規定されている、なお、同「実施基準」の認可の際、①提供は段階的に行うものとし、新たな提供はそれまでの成果を検証しつつ効率的に実施すること。また、現行の受信料制度を踏まえて行うこと。②本提供の実施財源は受信料であることを踏まえ、試験としての目的に必要な期間及び費用の範囲内で行うことといった条件が付されている。

この点に関連して、NHKから、「テレビ放送の定常的な同時配信（常時同時配信）を可能とする制度整備」を希望する旨の説明があった。（NHK「追加ヒアリング ご説明資料」（第9回会合資料））

とが必要である。

- ・ インターネット活用業務について、公共放送としての先導的役割や受信料財源による業務であることに鑑み、受信料財源による業務範囲等について適切な規律を確保するとともに、インターネットによる円滑な番組提供に向けた技術や権利処理等に関する課題や解決方策についての民間放送事業者等との共有や協力、公正競争確保の仕組の構築等を行っていくこと<sup>87</sup>を条件とした上で、放送番組の同時配信、見逃し配信、アーカイブ提供、スマートテレビ等を活用した放送通信連携サービスの本格的実施を行うべきではないか
- ・ 海外の公共放送の動向等も踏まえ、見逃し配信サービス等について、受信料財源業務と有料業務の区分の在り方を見直すべきではないか

## ○ 国際放送、地域情報発信の充実・強化

NHKの国際放送は、放送法第20条第1項において、NHKの必須業務として位置付けられており、受信料を財源として必要な放送が実施されることが基本である。

近年、我が国の魅力や考え方を世界へ発信することの重要性はますます高まっているところ、NHKは、我が国唯一の国際放送を実施する主体として、日本の地域と海外をつなぐ役割を担っており、ネット連携と併せて、海外情報発信の充実・強化を図っていくことにより、地域経済活性化への貢献が期待されている。

そのため、今後、NHKにおいては、国際放送に加えて、インターネットの活用や、相手国の放送局の番組枠の確保による放送コンテンツの展開などの国際放送以外の手法も活用しつつ、総合的な海外情報発信の充実・強化について、検討を進めていくことが適当である。

また、NHKは、放送法第81条第1項において、放送番組の編集及び放送に当たって、①「地方向けの放送番組を有するようにすること」、②「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」が義務付けられている。

これを踏まえ、NHKはこれまでも、放送番組の制作、イベント等で地域の自治体や地場の企業等と様々な協力を行ってきており、こうした地域情報の発信の取組は地域コミュニティの維持・活性化という観点からも有意義なものである。

さらに、2016年度（平成28年度）のNHK予算に付した総務大臣意見においても、「地方の創生の観点から、地域の関係者と連携することにより、地方の魅力の紹介及び地域経済の活性化に寄与するコンテンツの一層の充

<sup>87</sup> この点に関連して、2015年（平成27年）に総務大臣が認可した「実施基準」において、①放送サービスの向上の観点から、民間放送事業者等の関連事業者との成果の共有、積極的な連携に努め、②市場競争への影響や受信料の公平負担との関係及び透明性の確保を十分考慮することといった条件が付されている。

実及び国内外に向けた積極的発信に努めること。」と要請されている。

こうした状況を踏まえ、NHKにおいては、地域コンテンツの充実・強化を図るとともに、海外に展開していくための取組を行っていくことが適当である。

## ○ 業務の合理化、効率化

NHKは、広く国民全体が負担している受信料を主たる財源としていることから、NHKが我が国の公共放送として不断の経営努力を行うことは当然であり、2016年度（平成28年度）のNHK予算に付した総務大臣意見においても、業務の合理化・効率化等について要請されている。

そのため、NHKは、日頃から、既存業務を適正に評価し、改善につなげていくPDCAサイクルを確立することが特に求められる。現在NHKは、例えば、「14の経営指標」や「地域指標」、「VFM（Value for Money）<sup>88</sup>」といった指標を導入し、成果の評価・管理を行っている。今後はこうした取組を更に進め、よりきめの細かい分析や、どのような指標をどのように業務に生かしているのかについて体系だった説明を行うことが求められる。

さらに、コスト・ベネフィット分析等を適切に行うため、管理会計の導入、他の同様の業務を行っている事業者との比較などを行い、それを基に適切に評価・改善を行うシステムを導入すること、あるいは評価結果や当該結果の業務への反映状況に関する情報を国民・視聴者に向けて公表・提供していくなど、NHKの業務の合理化・効率化に向けた取組について検討していくことが必要である。

## ② 今後の受信料の在り方

NHKは、放送事業者として自主的・自律的に放送番組の編集等を行うとともに、国民・視聴者が負担する受信料によって運営される特殊法人である。

受信料は、NHKが、公共の福祉のために、豊かで、かつ、良い放送番組を放送するという公共放送の社会的使命を果たすために必要な財源を、広く国民・視聴者が公平に負担するという特殊な負担金と位置付けられている。

NHKの放送事業者としての番組編集等に関する自主性・自律性は当然に確保される必要がある。その上で、NHKは、国民・視聴者からの受信料で運営される特殊法人であるという観点から、しっかりとしたコスト意識をもって、効率的・効果的な取組を行うことが当然に求められる。

こうした視点の下、受信料の在り方については、今後の業務の在り方等を踏まえ、受信料の公平負担を確保し、国民・視聴者に納得感のあるものとする

<sup>88</sup> VFMとは、一般的に「支払に対して最も価値の高いサービスを提供する」という考え方である。（内閣府『VFM（Value For Money）に関するガイドライン』（2001年（平成13年）（2008年（平成20年）改定）））なお、NHKにおいては、VFMを「コストに見合う成果」と定義し、事業運営の効率性を測定する1つの尺度として位置付けている。（視聴者視点によるNHK評価委員会「視聴者視点によるNHK評価 平成21年度報告書」（2009年（平成21年）））

いう観点から、今後検討していく必要がある。

## ○ インターネット時代への対応

第1章で述べた通り、近年の環境変化により、特に若年層におけるテレビ普及率の低下傾向が見られるなど、従来型のテレビによる視聴環境に変化が見られ、今後受信料収入の減少も予想されるところ、受信料制度については、国民・視聴者のニーズを踏まえ、インターネット時代に即した国民へのサービス提供と公平負担を両立させた、インターネット活用業務の財源の在り方について受信料制度の中での位置付けも含め今後検討していくことが必要である。

なお、当然のことながら、こうした検討の際には、国民・視聴者の理解・納得を得られる形で行うことが必要であることはいままでもない。

## ○ 支払率の向上、営業経費の合理化・効率化、国民・視聴者への還元

受信料の支払率については、2015年度（平成27年度）末現在、約77%となっており、NHK経営計画2015-2017年度において、2017年度（平成29年度）末までに支払率80%を目指すとしているところ、NHKの経営の合理化、不公平の解消あるいは財政の健全化という観点から、受信料の支払率の向上に向けた取組や業務の合理化・効率化は、今後も引き続き求められるほか、その利益を国民・視聴者へ適切に還元していくことが重要である。

そのため、これまでの取組状況も踏まえつつ、具体的には、以下のような点について、構成員から指摘があったことを踏まえ、引き続き検討していくことが必要である。

- ・ 契約収納活動の実態を見ると、訪問数に比して契約に至る割合が極めて低いなど、かけるコストに比べて、効果が限定的である状況等を踏まえ、その効率化に向けた取組について、制度的な整備も含めて検討すべきではないか
- ・ 衛星付加受信料について、海外において別料金を取っている先進国は見られないこと、衛星契約率の着実な増加等により受信料収入が増加傾向にあること、いわゆる受動受信問題<sup>89</sup>が生じていることなども踏まえ、地上契約と衛星契約の区分やその受信料水準など、受信契約の在り方について見直すべきではないか

## ○ 受信料水準、事業収入支出の規模、支出の適正性について適時適切に評価・レビューを行う仕組の構築

受信料水準については、いわゆる総括原価方式により算定されており、事

<sup>89</sup> 住環境の変化やケーブルテレビの浸透等の外部環境の変化によって、いわば自動的に意図しない衛星放送受信が可能となる環境に置かれることにより、衛星契約の締結、衛星付加受信料の支払いを義務付けられる事例が生じていることを指す。



業収入や支出の規模と併せて、毎年度提出される収支予算等により明らかにされ、経営委員会による議決を経て、国会の承認を経ることとされている。

受信料水準の算定に当たっての総括原価方式は、一定期間の原価をベースに料金を算定するものであり、定期的にレビューを行うことを前提としたものであるが、現実的には、受信料水準を定期的に見直す仕組みはなく、適切な収入額の在り方などについての検討は必ずしも十分になされていないとの指摘がある。

こうした実態を踏まえ、番組編集等に当たっての自主性・自律性を確保しつつ、国民・視聴者が負担する受信料によって運営される特殊法人として適正な経営を確保する観点から、受信料水準や業務の規模等について客観的に評価が行われることが重要であり、そのための仕組みを構築することが求められる。

具体的には、受信料収入の適切性、あるいは番組制作費等の支出の規模等の適切性について、専門性を有する第三者によるチェック等の仕組みの構築等について、構成員から指摘があったことを踏まえ、引き続き検討していくことが必要である。

### ③ 今後の経営の在り方

#### ○ 適正な責任ある経営体制の確保

2004年（平成16年）の番組プロデューサーによる番組制作費不正支出問題等を契機として、NHK職員による不祥事が相次いで顕在化し、不払い運動等が発生、受信料支払率が低下した。

その後、「通信・放送の在り方に関する懇談会（座長 松原聡 東洋大学教授）報告書<sup>90</sup>」及び「通信・放送の在り方に関する政府与党合意<sup>91</sup>」において、NHKのガバナンス強化に向け、経営委員会の抜本的な見直しや、子会社の整理・合理化を進めること等について提言が行われ、2007年（平成19年）の放送法改正により、①経営委員会について、監督権限の明確化、一部委員の常勤化、内部統制システム等の議決事項の整理、②監事を廃止して、新たに経営委員から構成される監査委員会を設置し、業務監査を導入、③企業会計原則、外部監査の導入等のNHKのガバナンス強化が図られた。

しかしながら、2014年度（平成26年度）以降、NHKの子会社等を含めたNHKグループにおいて不祥事が相次いで発覚したことは、国民・視聴者のNHKに対する信頼を大きく損なうものであり、国民・視聴者の負担する受信料に支えられている公共放送としての社会的責任に鑑み、憂慮すべき事態である。

<sup>90</sup> 2006年（平成18年）6月6日公表。

<sup>91</sup> 2006年（平成18年）6月20日に政府と与党（自民党・公明党）との間で合意。

前述のようにNHKは、放送事業者として自主的・自律的に放送番組の編集等を行うとともに、国民・視聴者が負担する受信料によって運営されている特殊法人である。

したがって、NHKの放送事業者としての番組編集等に関する自主性・自律性を確保しつつ、受信料で運営される特殊法人として、しっかりとしたコスト意識をもって、効率的・効果的な取組を行うことが当然に求められる。

また、NHKが公共放送として、国民・視聴者の信頼を得ていくためにも、NHK本体及び子会社等を含むNHKグループ全体として、他の放送事業者のみならず一般企業以上にガバナンスが実効的に確保されることが必要であり、そのための経営体制を構築することが重要である。

こうした観点から、NHK本体及び子会社等を含むNHKグループ全体のガバナンス体制の確立に向け、具体的には、以下のような点について、構成員から指摘があったことを踏まえ、引き続き検討していくことが必要である。

- ・ 経営に係る外部専門家からの視点をNHKの経営・業務運営に適切に反映する仕組みを構築すべきではないか
- ・ ガバナンスにおけるチェックアンドバランスを確保する観点から、現在、重要事項の審議機関とされている理事会を議決機関化し、併せて外部理事を任用すべきではないか、また、これに伴い経営委員会と執行部・理事会の役割分担を見直すべきではないか
- ・ 一般の法人の役員について法律上課されている善管注意義務や忠実義務などの法的責任について、NHKの役員についても明確にするべきではないか

## ○ 透明性の確保等

NHKは、国民・視聴者からの受信料で成り立っていることから、いわば国民・視聴者の代わりに経営を担っていることを強く自覚し、広く国民・視聴者に開かれた法人運営を行っていく必要がある。そのためには、理事会における議事録や連結決算の公表を制度化するなど、意思決定等の透明性の向上等、グループ全体の組織や運営情報等に係る積極的な情報公開の推進を図っていくことについて、構成員から指摘があったことを踏まえ、引き続き検討していくことが必要である。

また、法人の業務運営のPDCAサイクルを回していくことが、自律的な業務の改善につながるものであることから、第三者によるチェック等により業績評価を行い、その結果を経営・業務運営に適切に反映していく仕組みの構築についても、構成員から指摘があったことを踏まえ、引き続き検討していくことが必要である。

以上のNHKの業務・受信料・経営の在り方については、相互に密接不可分な

ものであることから、一体的に改革を進めていく必要があり、その具体的方策について、有識者・関係者からの意見も聴取しつつ、引き続き、検討を進めていくことが適当である。

## おわりに

インターネットを中心としたICTの発展は、情報伝達を巡る世界を一変させた。一人一人が共通のネットワークを通じて世界中のありとあらゆるモノとつながり、瞬時に情報のやり取りを行うことが可能となった。

我が国は、このネットワークを活用した世界最高水準の情報通信社会を実現することにより、更なる成長を遂げ、国民が安心して安全に生活することのできる社会の実現を目指してきた。実際、こうした変革を通じて、我々のライフスタイルのみならず、社会経済構造にも劇的な変化を及ぼした。放送という世界から俯瞰した場合、それは放送の視聴者側のみならず、放送の提供の在り方にも変化をもたらした。

ただし、放送の持つ社会的価値が変わった訳ではない。むしろ、2016年（平成28年）に発生した熊本地震の際にもみられたように、国民・視聴者に対し、情報をあまねく、信頼性のある情報をいち早く、正確に伝達していくことは、情報通信社会が高度化した今だからこそ、より一層求められているのである。

放送事業者は、こうした国民・視聴者からの信頼に引き続き応えつつ、ICTの発展やライフスタイル・社会経済構造の変化を機会として捉え、放送の強みを活かしながら、積極的・能動的に対応していくことが期待される。

本検討会では、こうした状況を踏まえながら、ICTの発展を背景として生じてきた放送を巡る様々な諸課題に焦点を当て、国民・視聴者の視点に立って、課題の整理及び今後の対応の方向性について検討を進めてきた。

今回の「第一次取りまとめ」の後も、放送を巡る諸課題については、国民・視聴者の視点に立って、議論を継続していくことが重要であり、本検討会では、本第一次取りまとめを踏まえ、新サービス等の展開に伴う視聴者利益保護方策、地域情報の確保に向けた方策、NHKの業務・受信料・経営の在り方について、引き続き検討を進めることとする。