

NHKインターネット活用業務実施基準の変更案の認可申請の取扱いに関する 総務省の基本的考え方

令和元年10月15日、日本放送協会（以下「協会」という。）から、「放送法の一部を改正する法律」（令和元年法律第23号。以下「改正法」という。）による改正後の放送法（昭和25年法律第132号。以下「法」という。）第20条第9項の規定に基づき、総務大臣に対し、インターネット活用業務実施基準の変更案（以下「NHK案」という。）の認可申請が行われた。

NHK案は、本年6月に公布された改正法を受け、インターネット活用業務として常時同時配信を含む新たな業務を実施すること及びそのためにインターネット活用業務の実施に要する費用の上限を変更すること等を内容とするものである。

常時同時配信の実施については、総務省の「放送を巡る諸課題に関する検討会第二次取りまとめ」（平成30年9月28日。以下「第二次取りまとめ」という。）において、協会の業務全体の見直し、受信料の在り方の見直し及びガバナンス改革が求められているところであり、総務省として、NHK案の取扱いに当たって、協会の業務に関する現時点の基本的考え方を、以下のとおり整理した。

1. 協会の業務に関する総務省の基本的考え方

協会には、法で定められる業務を着実に遂行することを通じて、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放送を行う等、公共放送の担い手としての社会的使命を果たしていくことが求められている。

一方で、放送を巡る社会環境は、今後大きく変化することが想定されており、単に従来の延長線上の取組だけでは、中期的には、協会が公共放送の担い手としての役割を十分に果たすことができなくなるおそれがあると考えられる。

こうした社会環境の変化を踏まえ、協会の在り方については、国民・視聴者や関係者の意見も幅広く聴きながら、「業務」「受信料」「ガバナンス」を三位一体で改革していくことが必要であり、この点は、これまでも、協会の収支予算、事業計画及び資金計画に付する総務大臣意見において、繰り返し指摘してきたところである。

特に、繰越金の現状や近年の事業収支の見込み等を踏まえると、全体の収支構造が妥当なもの認められるか否かについて、改めて検討することが適当であり、具体的には、既存業務の見直しや受信料額の適正な水準を含めた受信料の在り方について、引き続き検討を行うことが必要である。

インターネット活用業務については、本年6月に改正法が公布され、協会が「任意業務」として常時同時配信を実施することが可能となったところであるが、インターネッ

ト活用業務の実施に当たっても、改正法案に対する衆議院及び参議院総務委員会の附帯決議(以下「附帯決議」という。)において、「協会の目的や受信料制度の趣旨に沿って適切に実施されるよう、公正競争確保の観点から、適正な規模の下、節度をもって事業を運営する」ことが求められている。

また、協会は、自らの経営が国民・視聴者の受信料によって支えられていることを十分に自覚し、業務の合理化・効率化に向けたたゆまぬ改善の努力を行うとともに、国民・視聴者に対する説明責任を果たしていくことが必要である。

2. 業務の実施に当たって留意すべき事項

(1) 業務全体の見直し

協会の経営は国民・視聴者の受信料によって支えられていることから、コスト意識を持ち、業務の合理化・効率化、適切な給与水準・人員数の検討、経営・業務に係る情報公開の推進、調達に係る取引の透明化・経費削減、関連団体への業務委託についての透明性・適正性の向上、外部制作事業者の活用等について、取組の徹底を図ることが必要である。

特に、子会社の業務範囲の適正化等、子会社の在り方をゼロベースで見直す抜本的な改革については、本年4月のNHKアイテックとNHKメディアテクノロジーの経営統合や令和2年4月を目指すNHKエンタープライズとNHKプラネットの経営統合にとどまらず、更なる取組を着実かつ徹底的に進めることが必要である。

さらに、4K・8K放送の普及段階を見据えた衛星放送の在り方等、既存業務の見直しについて、公共放送の担い手として真に適当なものであるか早急に検討を進めることが必要である。

また、附帯決議を踏まえ、「公共メディア」としての役割と具体的な構想に関する協会の考え方について、広く国民・視聴者に示し、意見を聴くことが必要である。

(2) 受信料の在り方の見直し

受信料については、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り、受信料の公平負担を徹底するほか、業務の合理化・効率化を進め、その利益を国民・視聴者に適切に還元していくといった取組が強く求められる。

平成30年度末には、依然として1,161億円の財政安定のための繰越金を有していることを踏まえ、(1)において示した既存業務全体の見直しを徹底的に進め、受信料額の適正な水準を含めた受信料の在り方について、引き続き検討を行うことが必要である。

(3)ガバナンス改革

法及び放送法施行規則(昭和25年電波監理委員会規則第10号。以下「施行規則」という。)においては、経営委員会議決事項の具体化・追加、経営委員会による意見募集手続の整備及び協会の組織・業務・財務・子会社等に関する情報提供の義務付けを図るとともに、「日本放送協会の子会社等の事業運営の在り方に関するガイドライン」(以下「ガイドライン」という。)を本年9月に公表し、業務委託基準の要件の明確化及び子会社の配当方針を適正・明確に定めること等を規定したところである。

協会においては、法令及びガイドラインの規定に沿って、ガバナンスの強化を図り、既存業務の見直しを適切に進めることが求められる。

(4)インターネット活用業務

第二次取りまとめにおいては、協会が「放送の補完」としてインターネット活用業務を実施することについて、国民・視聴者の理解が得られることを前提に、一定の合理性が認められるとされたところである。

これを受け、政府は、協会が「任意業務」として常時同時配信を行うことを可能とすること等を内容とする改正法案を本年3月に国会へ提出し、改正法は、5月に成立し、6月に公布された。

インターネット活用業務の実施に当たっては、附帯決議において、「協会の目的や受信料制度の趣旨に沿って適切に実施されるよう、公正競争確保の観点から、適正な規模の下、節度をもって事業を運営する」ことが求められている。

また、協会には、「業務」「受信料」「ガバナンス」の三位一体の改革が求められる状況であることを踏まえれば、インターネット活用業務を含む協会の業務全体を肥大化させないことが求められる。

特に、「NHK経営計画2018－2020年度」において、令和2年度は、事業支出の増加と受信料の値下げに伴う事業収入の減少により、215億円の事業収支差金の赤字を見込んでいることを踏まえれば、インターネット活用業務の拡大がそのまま事業支出の増加につながり、事業収支のバランスを悪化させることとならないように取り組むことが強く求められる。

上記及び協会がNHK案の認可申請に先立って実施した意見募集において国民・視聴者及び競合事業者等から寄せられた意見及び懸念も踏まえ、NHK案に対する総務省の基本的考え方を4に整理した。

3. NHK案の概要

(1) 業務内容の変更

① 常時同時配信等の実施

NHK案においては、受信料財源により、地上テレビ常時同時配信(以下「常時同時配信」という。)及び地上テレビ見逃し番組配信(以下「見逃し配信」という。)の提供を開始することとしている。

② NHKオンデマンドのサービス統合

NHK案においては、見逃し配信の開始に伴い、有料業務としてNHKオンデマンドで提供されている「見逃し番組サービス」及び「過去番組サービス」を統合してワンサービス化し、利用料金は現在の「見逃し番組サービス」及び「過去番組サービス」と同額にすることとしている。

③ 新規業務・一時的業務の実施

NHK案においては、「放送法上の努力義務に係る取り組み」として地方向け放送番組の提供や民間放送事業者との連携、「ユニバーサル・サービスへの取り組み」として自動字幕のネット配信や手話CG等を新規に開始するとともに、令和2年度については「オリンピック・パラリンピック東京大会に係る取り組み」として競技や聖火リレーのライブ配信等を実施することとしている。

(2) 受信料制度との関係

NHK案においては、常時同時配信の提供に際して、画面上に協会との受信契約を確認する旨のメッセージを表示し、協会と受信契約の締結を確認できた者については、常時同時配信のメッセージ表示を消去するとともに、見逃し配信を利用できることとしている。

また、常時同時配信及び見逃し配信(以下「常時同時配信等」という。)の利用申込みを促進する場合及び2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会(以下「大会」という。)に際しては、上記メッセージを表示せずに常時同時配信を実施するとともに、見逃し配信を一般に利用できるようにする措置(以下「特例措置」という。)を講ずることとしている。

(3) 業務の実施に要する費用

現行の実施基準においては、インターネット活用業務全体に要する費用の上限を「受信料収入の2.5%」としているところ、NHK案においては、インターネット活用業

務のうち、常時同時配信等を含む「基本的業務」の費用上限を「受信料収入の2.5%」とし、それと別に「放送法上の努力義務に係る取り組み」の費用上限を28億円、「ユニバーサル・サービスに係る取り組み」の費用上限を7億円、「国際インターネット活用業務への取り組み」の費用上限を35億円、「オリンピック・パラリンピック東京大会に係る取り組み」の費用上限を20億円と個別に設定することとしている。

4. NHK案に対する総務省の基本的考え方

(1) 受信料財源業務に関する考え方

① 個別の業務に関する考え方

ア. 常時同時配信（受信料制度との関係）

常時同時配信は、協会が提供するテレビ放送と同等のサービスであり、テレビ等の受信設備を設置せず、受信料負担の義務がない者にまで同様に提供することは、受信設備を設置した者による受信料負担によって公共放送を支えるという基本的枠組みを損ないかねない。

NHK案においては、常時同時配信の提供に際して、画面上に協会との受信契約を確認する旨のメッセージを表示し、協会との受信契約の締結を確認できた者については、画面上のメッセージ表示を消去するとともに、見逃し配信を利用可能にすることとしており、受信料制度の趣旨を確保するための措置として、一定の合理性が認められる。

しかしながら、利用申込みを促進するために年間に2回、大会に際しては特段の制限なしに、特例措置を講ずることができることとしているところ、協会が実施した意見募集において、民間放送事業者から、特例措置を講じることによって、市場競争が阻害されかねないとの懸念が示されている。

以上を踏まえれば、受信料負担の公平性及び市場競争の観点から、特例措置は設けないことが望ましいと考えられる。

イ. 放送法上の努力義務に関する業務

法第20条第14項では、協会がインターネット活用業務を実施するに当たっては、「全国向けの放送番組のほか、地方向けの放送番組を電気通信回線を通じて一般の利用に供するよう努めるとともに他の放送事業者が実施する当該業務に相当する業務の円滑な実施に必要な協力をするよう努めなければならない」とされている。

この点、附帯決議において、「地方向け放送番組の提供」については、常時同

時配信を行う際に、「地域情報の提供を確保するとともに、民間地方放送局の事業運営に十分に配慮する」こととされ、「民間放送事業者との連携・協力」については、「サービスやインフラ等の面において、民間放送事業者と十分な連携・協力を行う」こととされている。

NHK案においては、「放送法上の努力義務に関する取り組み」について、その具体的な内容を、実施計画において明らかにすることとしている。「地方向け放送番組の提供」については、7つの拠点放送局から行うこととされているものの、時期や内容等の見込みが明らかでなく、地方の民間放送事業者にとっての影響の程度が判断できるものとなっていない。

協会が実施した意見募集においても、協会と民間の放送事業者の協力を実効性あるものとするためには、地方の民間放送事業者等に対して十分な説明を行うことなどが要望されている。

このため、協会においては、常時同時配信の開始前に、「地方向け放送番組の提供」を実施する時期及び内容等について、一定程度明らかにすることが望ましいと考えられる。

また、「民間放送事業者との連携」については、民間放送事業者の求めに応じて、協議の場を設け、毎年度行う協力の内容を具体化した上で、実施計画において記載することが望ましいと考えられる。

ウ. ユニバーサル・サービスに関する業務

NHK案においては、放送番組等の字幕、解説音声及び手話を、インターネットを通じて提供する業務を新規に開始することとしている。

本業務は、視覚・聴覚障害者や高齢者、訪日・在留外国人等が、協会の放送番組等を享受できるようにするためのものであり、国民・視聴者の利益にかない、協会が行うものとして適切なものであると認められる。

エ. 国際インターネット活用業務

既に協会では、受信料財源による国際インターネット活用業務として、NHKワールドJAPANのテレビ番組の24時間同時配信、放送中・放送後のラジオ番組の18言語による配信、NHKワールドJAPANで提供するニュース記事の18言語による提供等を実施している。

NHK案の参考資料においては、世界に向けて日本の理解を促進する情報や地域の魅力及び訪日・在留外国人に災害情報等を適切に提供する業務を行うこととしている。

本業務は、我が国に対する正しい認識・理解・関心を培い、普及させるとともに、大会の開催等により訪日・在留外国人の増加が見込まれることに鑑みれば、協

会が行うものとして適切なものであると認められるものの、既存の国際インターネット活用業務から強化する部分を明らかにしつつ、既存部分も含めて、適正なコストで実施することが望ましいと考えられる。

オ. 東京オリンピック・パラリンピック競技大会に関する業務

NHK案においては、大会に際し、専用ウェブサイト等を通じて、競技等のライブストリーミングやハイライト動画を提供するものである。

大会は我が国で開催されるナショナルイベントであり、本業務は、国民・視聴者と大会期間中の訪日外国人の期待に応えるものであることから、一定の社会的意義が認められる。

②業務の実施に要する費用に関する考え方

既に協会では、受信料財源によるインターネット活用業務として、ラジオ(第1・第2・FM)の同時配信、外国人向け国際放送(テレビ・ラジオ)の同時配信、災害時における地上テレビ放送の同時配信、ハイブリッドキャストサービスなどを実施している。

インターネット活用業務はあくまでも「任意業務」であり、これを受信料財源業務として行う場合には、その実施に要する費用が効果に見合うものとなるよう効率的に実施することが特に求められる。

また、インターネット活用業務については、法第20条第10項第4号において、「業務の実施に過大な費用を要するものでないこと」と規定されており、国会では改正法案に対する附帯決議において、「協会の目的や受信料制度の趣旨に沿って適切に実施されるよう、公正競争確保の観点から、適正な規模の下、節度をもって事業を運営する」とされており、受信料によって支えられる協会が民間の市場競争を阻害しない観点からも、適正な規模で行われることが求められる。

NHK案においては、常時同時配信等を含む「基本的業務」の費用上限を「受信料収入の2.5%」とするとともに、新規業務・一時的業務並びに国際インターネット活用業務については、「基本的業務」と別に個別に上限を設定して管理することとしている。

その結果、「受信料収入の2.5%」に、個別の費用の上限額を加えると、インターネット活用業務全体の費用上限は、受信料収入の約3.8%相当(協会の令和元年度予算を基に算出)となり、現行の実施基準と比較して著しく増加するため、令和2年度に赤字が見込まれている協会の全体の事業収支を悪化させることも懸念される。

協会は、既存業務について、効率化を図りつつ常時同時配信等を実施することとしているが、個別に上限額を設定することにより、既存業務及び新規業務に対す

る効率化が働きにくくなることが懸念される。

協会が実施した意見募集においても、民間放送事業者から協会による常時同時配信の市場競争への影響についての懸念が表明されていることに加え、常時同時配信の実施に先立ち、既存業務や受信料の見直しをすべき旨が指摘されているところである。

以上から、令和2年度については、インターネット活用業務の費用の上限は、一時的に発生する大会に関する業務の費用を除き、「受信料収入の2.5%」を維持することとし、既存のインターネット活用業務についても、真に必要なものかを検証して見直し、効率化を図ることが望ましいと考えられる。

常時同時配信等については、協会の事業収支を適切に考慮しつつ、以上の費用の上限の範囲内で段階的に実施して、その費用及び効果を検証し、改めて意見募集を実施した上で、必要に応じ、実施基準を見直していくことが望ましいと考えられる。

ただし、ユニバーサル・サービスに関する業務及び国際インターネット活用業務については、効率的に行われることが必要であるものの、①を踏まえれば、常時同時配信等の実施により、内容面において縮小されることは望ましいものではないと考えられる。

また、NHK案においては、費用について、「抑制的な管理に努める」とされているが、これを具体的な取組とするため、外部専門家の知見を活用する等、早急にインターネット活用業務の効率性を検証する仕組みを検討し、導入することが望ましいと考えられる。

(2) 有料業務に関する考え方

施行規則においては、一般勘定と有料インターネット活用業務勘定を区分して整理し、現行の実施基準においては、有料業務については収支相償することとしている。

NHK案においては、見逃し配信の提供を開始するとともに、「見逃し番組サービス」及び「過去番組サービス」を統合して、ワンサービス化し、利用料金は現在の「見逃し番組サービス」及び「過去番組サービス」と同額にすることとしている。

これに伴い、NHKオンデマンドの収入は減少するが、協会は、コンテンツの充実等による利用者の増加により、令和5年度には収支相償となることを見込み、その後も累積収支の改善を図っていくこととしている。

しかしながら、平成30年度決算においては、有料業務収支の繰越欠損金は約70億円となっており、見逃し配信の提供に伴うワンサービス化が有料業務の累積収支の改善を遅らせる点是否定できない。また、従来、有料業務として提供していた既放送番組の配信を受信料財源業務として提供することとした明確な理由も示されていない。

見逃し配信の提供により、受信料財源から支出される費用が増加することを踏まえれば、有料業務の収支に与える影響の観点に加え、受信料財源業務の費用を抑制する観点から、受信料財源により提供する既放送番組とNHKオンデマンドにおいて有料で提供する既放送番組との関係を再検討することが望ましいと考えられる。

これらの観点から、ニーズの高いコンテンツの見逃し配信については、有料業務で提供することなども考えられる。

(3) その他NHK案に関する考え方

① 検証体制の整備

NHK案においては、協会のインターネット活用業務の適切性については、インターネット活用業務審査・評価委員会(以下「委員会」という。)が、市場競争への影響等の観点を踏まえて適切に評価をすることとしている。

協会が実施した意見募集においては、学識経験者のみならず、市場の現状に精通した有識者等を選定し、より多角的で公平な見解を求める工夫が必要であることや競合事業者等の意見を踏まえた検討が必要であることが指摘されている。

このため、協会は、委員の選任に当たって、市場競争の評価等に必要な知見を有する、中立的な者を選定することを明らかにしておくことが望ましいと考えられる。

また、委員会は、その検討に当たって、外部事業者及び民間競合事業者から意見を聞くことができるようにすることが望ましいと考えられる。

特に、協会が実施した意見募集において、協会がインターネットで提供する「理解増進情報」の範囲について、その範囲が拡大されることへの懸念が示されていることも踏まえ、外部事業者等にもヒアリング等を行った上で、理解増進情報の範囲について、検証することが望ましいと考えられる。

NHK案においては、個々の番組及び情報提供の必要性・有効性について毎年度点検するとしているところ、透明性を確保するため、点検結果については、公表するとともに、実施計画の策定について委員会に意見を求めるに際して報告し、検討に活用することが望ましいと考えられる。

② 業務を通じて得られた知見の共有

協会には、放送サービス向上のために先導的な役割を果たすことが求められており、協会が実施した意見募集に寄せられた意見も踏まえ、インターネット活用業務の実施により得られた知見については、民間放送事業者との連携・協調に資するため、共有することが望ましいと考えられる。

5. 今後の進め方

今回の認可申請は、改正法の公布後、初めて行われるものであり、総務大臣として認可の適否の判断を初めて示すものであることから、透明性の高いプロセスの下で、広く国民・視聴者の意見も踏まえつつ検討を進めるために意見募集を実施する。

総務省としては、意見募集により寄せられた意見も踏まえて検討を行い、認可の適否について、電波監理審議会への諮問を行う予定である。