

デジタル時代における 放送制度の課題について

デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会

2021/12/15

東京大学大学院法学政治学研究科教授

宍戸 常寿

放送の「公共性」

- 放送法は健全な民主主義の発達への貢献を放送に期待し、放送に携わる者の職責を規定
- 放送は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（二本立て体制）
 - 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）として現実に国民の間に普及し、高度化してきた
- 同時・同報の信頼される基幹的メディアとして公衆(public)を包摂・形成＝放送の「公共性」
 - 災害放送等は、放送の公共性の要件ではなく帰結

今後の放送制度を考える視点

- 社会の変化と放送制度
 - 人口構造の変化：人口減少・少子高齢化・世帯数減少と単身世帯割合の増加
 - 地域社会の変容：都道府県単位の意義、県庁所在都市人口の比率増加、圏域などの広域連携
 - 「ひと」と「インフラ」：生産年齢人口の減少と獲得競争、インフラの老朽化と更新
 - 社会のデジタル化：デジタル空間の事象の報道、データジャーナリズム、若者世代のテレビ離れ
- 価値観の多様化とデジタル情報空間内の対立の激化
 - アテンション・エコノミー（山本龍彦）
 - 情報空間への介入の必要（曾我部真裕）
- 構成員の相互理解・対話を促進し、安定的・持続的に「公衆」を形成するために、社会インフラとしての放送への期待は大きい
- 放送がそのような期待に応えられるようにすることが今後の放送制度の論点

- 国民の間に広く普及
- 視聴者・社会の側のコスト小
- 多元的な主体による社会生活の基本的情報の供給
- ジャーナリズム

公共放送について

- 放送諸課題検での検討
 - 第一次とりまとめ（2016年）：NHKの業務・受信料・経営の三位一体
 - 受信料制度最高裁大法廷判決（2017年）
 - 第二次とりまとめ（2018年）：常時同時配信、ガバナンス改革
 - 放送法改正（2019年）
 - 公共放送と受信料制度の在り方に関するとりまとめ（2020年）：繰越
剰余金の受信料への還元、中間持株会社、民事上の担保金と割増金
 - 放送法改正案（2021年）
- 同時配信等のデジタル活用の遅れが国民の知る権利やデジタル
情報空間にもたらした影響とその反省が必要

公共放送について

- 今後の公共放送制度の方向性
 - 地上・衛星総合受信料化 → 3波で公共放送の役割を実施
 - 同時配信の本来業務化 → デジタル情報空間における基本的情報の供給をユニバーサルサービスとすることを明確化しその責任を負わせるべき
 - 同時配信の受信を認証された端末を受信契約対象にする → いわゆる全世帯負担金はNHK以外の主体も基本的情報の供給を実効的に担っている現在において過剰
- 受信料制度
 - 二元体制を核心とする放送制度の機能をデジタル情報空間において実現するためのものとして、位置づけを明確化し、理解増進に取り組むべき
→ NHKの民放への協力の努力義務に対応
- NHKグループ全体のガバナンスの強化
 - 特に業務と受信料の一体的改革を担う経営委員会のガバナンス・説明責任の強化

放送ネットワークインフラについて

- 過疎化も進む中で、放送事業者があまねく義務をこれまでと同様に達成することは困難になりつつある
 - 区域内の同時・同報が放送の役割の前提であり、放送事業者であり続けようとする以上、その安易な緩和や負担転嫁は問題
 - マスター設備のクラウド化等、事業者の努力を後押しする施策が必要
- ハード・ソフト分離の促進
 - インフラとしての放送維持のための社会的コストの総量削減に資する
 - もっぱらハードのみを扱う基地局事業者が地域で安定的に運営できるか
 - ハード・ソフト一致事業者にソフト事業者が配信を委ねる際の競争上の問題
- ブロードバンド代替
 - 小規模中継局の代替として期待される選択肢
 - 有線ブロードバンドの基礎的電気通信役務化が検討されているが、その品質基準（名目速度）からみて、追加的な対応が求められるかは要検討
 - 追加コストを放送事業者で負担する必要

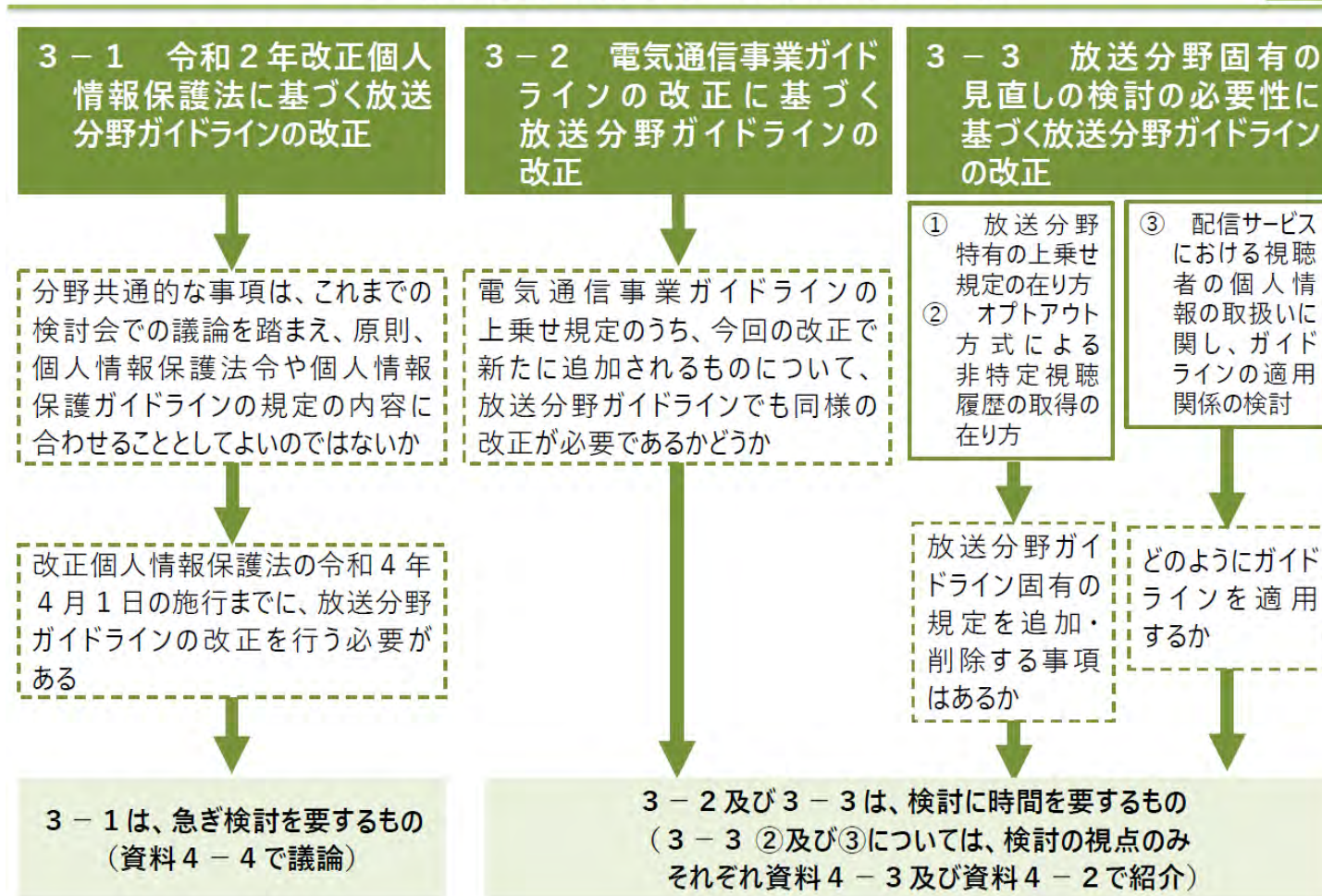
県域免許制度について

- いわゆる放送三原則について
 - 放送の自由は国民の知る権利に奉仕するための自由→基本的情報の供給と放送の多様性が要請される
 - 放送の多元性・地域性は上記要請を達成するための二次的なもの
 - 放送の地域性は地域社会及び県単位での広告市場の存在を前提
- 放送の地域性の再定義
 - 圏域、広域連携等の地域社会の変化→放送の区域の柔軟化
 - マスメディア集中排除原則→デジタル情報空間を前提にすれば、緩和が適切だが、地域情報の取材報道の意義に鑑み、一定の規律が必要ではないか（地域情報の割合を公表する等）
 - 番組審議会の活用等、地域社会により深く放送が根を下ろすための方策の検討

視聴データの利活用について

3 放送分野ガイドラインの改正の検討手順

16



視聴データの利活用について

主な論点（これまでの検討会でのご議論や事務局に寄せられたご意見をまとめたもの）

5

① 「公正競争」の確保の観点

- 1 視聴データの活用はネットビジネスの収益構造の急所に当たり、この点でグローバルプラットフォーム等と比べて手足が縛られてしまうと、ただでさえ規模の面で劣る放送事業者の同時配信等は、勝者総取りになりやすい市場で撤退に追い込まれ、かえって大手の寡占化を助長するのではないかと懸念されている。このような大手の寡占化は、視聴者の選択肢を狭め、視聴者利益の観点からも、望ましくない事態をもたらすのではないかと懸念されている。（グローバルプラットフォームをめぐる競争政策上の問題提起が世界的になされている中で、逆行した議論になっていないか。）
- 2 視聴者保護のため放送の同時配信等に上乘せ規律を課す必要があるというなら、少なくとも、グローバルプラットフォーム等に対しても、当該上乘せ規律を平等に課すべきではないか。

② 「安心安全」の保護の観点

- 1 放送番組のネット配信は、放送で培ったコンテンツを複数の媒体をもって放送・配信しているという側面を有しており、また、そうであるがゆえに、当該放送番組を放送で視聴する場合と同様に、（視聴履歴から要配慮個人情報（政治的信条、病歴等）をひそかに推知されたりせずに）老若男女の誰もが安心して視聴できる「放送」に準じたものであるはずだという視聴者の期待と信頼があるのではないかと懸念されている。
- 2 視聴者からみれば、（NHKプラス等の）「放送」の契約者が利用することを前提としたネット配信は、放送と一体として1つのサービスとして認識されているのではないかと懸念されている。
- 3 視聴者からみれば、同時配信等であっても、一般のネット配信と同様に、スマホ、PC、テレビ等において、アプリやブラウザを起動して視聴するものでしかないとして認識されているのではないかと懸念されている。
- 4 視聴者からみれば、テレビ受信機の電源を入れるだけで受動的に視聴可能な放送とは異なり、同時配信等であっても、視聴者自ら能動的に見たいコンテンツを探すネット配信と同等のサービスとして認識されているのではないかと懸念されている。
- 5 これから到来するであろう本格的なネット配信時代においても、「放送」が果たしてきた役割に準じた役割、すなわち、（視聴履歴から要配慮個人情報（政治的信条、病歴等）をひそかに推知されたりせずに）老若男女の誰もが安心して視聴できるという「信頼」を寄せることができるサービスを、今後とも、社会全体として何らかの形で確保していく必要があるのではないかと懸念されている。

- 視聴データと放送の特性に応じた**固有のデータガバナンス体制の構築**が、放送事業者及び業界に求められる

放送ジャーナリズムと説明責任について

- 放送が社会の変化から取り残されていないか
 - 諸課題検基盤強化検討分科会ではSDGsや「攻めのコンプライアンス」のためのガバナンスについても議論
 - 放送事業は事業規模に比して影響力が強いが故に国民の関心を引きやすく、また、公的部門や他の民間部門を報道・批判する立場にあるだけに一層、自覚的な取り組みが必要
 - 番組と経営の両面において、性別・世代等の多様性とその包摂へ向けた配慮が（他の業種・企業に向けて）欠けていないか、番組編集の自律や経営の自由を楯にせず、見直していくことが必要ではないか
- 放送制度については政府、番組編集等について放送事業者が、情報空間全体を見通して説明責任を履行していくことが必要ではないか
 - 「放送の価値向上・未来像に関する民放連の施策」の取組
 - データ、エビデンスベースで、放送の役割がデジタル情報空間でどの程度達成されているのかの「見える化」の取組が必要ではないか

(参考) 放送の役割等について

- WBU Broadcasters' Declaration (2004年) https://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/c/S03-WSIS-C-0019!!PDF-E.pdf
 1. Communications technology is not an end in itself; it is a vehicle for the provision of information and content
 2. Freedom of expression, freedom and pluralism of the media and cultural diversity should be respected and promoted
 3. The electronic media have a vital role to play in the information society
 4. Television and radio are crucial for ensuring social cohesion and development in the digital world
 5. Information should remain accessible and affordable to everyone
- Brussels Declaration: Public broadcasters and international organisations call for press safety (2021年) <https://www.vrt.be/en/over-de-vrt/news/2021/09/30/brussels-declaration-public-broadcasters-and-international-orga/>
 1. We improve the safety of journalists and other media staff
 2. We stand up for the independence of public broadcasters
 3. We encourage well-informed democratic debate
 4. We support a strong and diverse news media landscape
 5. We promote diversity, fairness and inclusion within our own organisation and in the society we serve