タイトル

デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ

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

2022年（令和４年）８月５日公表

目次

[はじめに 3](#_Toc106814910)

[第１章　放送を取り巻く環境の変化 5](#_Toc106814911)

[１．ブロードバンドの普及 5](#_Toc106814912)

[２．インターネット動画配信サービスの伸長と視聴デバイスの多様化 7](#_Toc106814913)

[３．視聴スタイルの変化と「テレビ離れ」 8](#_Toc106814914)

[４．広告市場の動向 11](#_Toc106814915)

[５．人口減少の加速化 12](#_Toc106814916)

[６．第１章小括 15](#_Toc106814917)

[第２章　デジタル時代における放送の意義・役割 16](#_Toc106814918)

[１．放送が果たしてきた役割 16](#_Toc106814919)

[２．放送が果たしていくべき役割 17](#_Toc106814920)

[３．第２章小括 17](#_Toc106814921)

[第３章　放送ネットワークインフラの将来像 19](#_Toc106814922)

[１．「共同利用型モデル」の検討 19](#_Toc106814923)

[（１）総論 19](#_Toc106814924)

[（２）地上基幹放送局 21](#_Toc106814925)

[（３）マスター設備 22](#_Toc106814926)

[２．小規模中継局等のブロードバンド等による代替 24](#_Toc106814927)

[３．第３章小括 24](#_Toc106814928)

[第４章　放送コンテンツのインターネット配信の在り方 26](#_Toc106814929)

[１．現状 26](#_Toc106814930)

[（１）民間放送事業者における取組 26](#_Toc106814931)

[（２）ＮＨＫにおける取組 27](#_Toc106814932)

[（３）プラットフォーマーにおける取組 28](#_Toc106814933)

[（４）著作権法の改正 28](#_Toc106814934)

[２．課題 29](#_Toc106814935)

[３．今後の方向性 29](#_Toc106814936)

[（１）放送に準じた公共的な取組を行う放送同時配信等を後押しする方策 29](#_Toc106814937)

[（２）ＮＨＫのインターネット配信の在り方 30](#_Toc106814938)

[４．第４章小括 30](#_Toc106814939)

[第５章　デジタル時代における放送制度の在り方 32](#_Toc106814940)

[１．マスメディア集中排除原則の見直し 32](#_Toc106814941)

[２．複数の放送対象地域における放送番組の同一化 35](#_Toc106814942)

[３．「共同利用型モデル」に対応した柔軟な参入制度等 36](#_Toc106814943)

[４．小規模中継局等のブロードバンド等による代替に伴う制度的手当 37](#_Toc106814944)

[５．ＮＨＫにおけるインターネット活用業務の制度的位置付け 37](#_Toc106814945)

[６．第５章小括 37](#_Toc106814946)

[おわりに 39](#_Toc106814947)

別添

小規模中継局等のブロードバンド等による代替に関する作業チーム取りまとめ

参考資料

参考１　開催要綱

参考２　開催状況

参考３　規制改革実施計画

参考４　情報通信行政に対する若手からの提言

参考５　ヒアリング資料等

###### はじめに

　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（以下「本検討会」という。）は、ブロードバンドの普及やスマートフォン等の端末の多様化等を背景に、デジタル化が社会全体で急速に進展する中、放送の将来像や放送制度の在り方について、「規制改革実施計画」や「情報通信行政に対する若手からの提言」（2021年（令和３年）９月３日 総務省情報通信行政若手改革提案チーム）も踏まえつつ、中長期的な視点から検討を行うため、2021年（令和３年）11月から計13回にわたり開催してきた。

本検討会では、特に、インターネット動画配信サービスの伸長等を背景として若者を中心に「テレビ離れ」が進む中、主に地上テレビジョン放送に係る課題を中心に検討した。

検討すべき論点としては、【論点１】デジタル時代における放送の意義・役割、【論点２】放送ネットワークインフラの将来像、【論点３】放送コンテンツのインターネット配信の在り方及び【論点４】デジタル時代における放送制度の在り方の４つを挙げた。

まず、論点１において、放送を取り巻く環境の変化についてレビューを行いつつ、その環境の変化を前提に、デジタル時代における放送の意義・役割として何が求められるのかについて検討した（第１章・第２章）。

その上で、放送事業者の中長期的な経営戦略として取り組むべき２本柱を論点２及び論点３において検討した（第３章・第４章）。論点２は「守りの戦略」であり、デジタル技術の導入等によって放送ネットワークインフラに係るコスト負担をいかに軽減し、コンテンツ制作に注力できる環境を作っていくかという観点から検討した。コスト負担軽減のための具体的な方策の一つとして、小規模中継局等のブロードバンド等による代替についても検討することとし、2022年（令和４年）２月からは、本検討会の下で「小規模中継局等のブロードバンド等による代替に関する作業チーム」を開催し、代替手段に求められる品質・機能要件、代替手段の利用可能性について、参照モデルを作成するなどして検討した。また、論点３は「攻めの戦略」であり、取材や編集に裏打ちされた信頼性の高い情報発信、「知る自由」の保障、「社会の基本情報」の共有や多様な価値観に対する相互理解の促進といった放送の価値を放送同時配信等によりインターネット空間にいかに浸透させることができるかという観点から検討した。

論点４のデジタル時代における放送制度の在り方は、論点１から論点３までに示した方向性を踏まえ、放送の持続的な維持・発展を可能とし、放送事業者が中長期的な経営戦略を描くことのできる環境を整備するためどういった放送制度の見直しが必要かという観点から検討したものである（第５章）。放送事業者が中長期的な経営戦略を描くことのできる環境を整備するためには、経営の選択肢を増やすことが重要であり、情報空間の広がり等を踏まえ、マスメディア集中排除原則や放送対象地域等の既存の制度について、柔軟な見直しを図るべきとしている。

我が国の放送は、受信料収入を経営の基盤とするＮＨＫと、広告収入又は有料放送による料金収入を経営の基盤とする民間放送事業者の二元体制の下、それぞれの特性を活かすことで、全体として視聴者への適切な情報発信が確保されてきた。

デジタル時代において、インターネットを含めて情報空間が放送以外にも広がる中、若者を中心とした「テレビ離れ」に見られるように、視聴者における放送の位置付けは従来よりも相対的なものとなり、その役割の一部はインターネットに取って代わられたという指摘もあるかもしれない。

しかし、インターネット空間では、人々の関心や注目の獲得ばかりが経済的な価値を持つアテンションエコノミーが形成され、フィルターバブルやエコーチェンバー、フェイクニュースといった問題も顕在化する中で、取材や編集に裏打ちされた信頼性の高い情報発信、「知る自由」の保障、「社会の基本情報」の共有や多様な価値観に対する相互理解の促進といった放送の価値は、情報空間全体におけるインフォメーション・ヘルスの確保の点で、むしろこのデジタル時代においてこそ、その役割に対する期待が増していると言えるだろう。

本取りまとめで提言した取組が着実に実行されることにより、放送が、デジタル時代において多様化する視聴者の期待に応え、その社会的役割を維持・発展していくことを切に期待したい。

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座長

早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授　　三友仁志

###### 第１章　放送を取り巻く環境の変化

デジタル時代における放送の意義・役割について検討するため、本章では、まず放送を取り巻く環境が具体的にどのように変化しているかについてレビューを行う。

###### １．ブロードバンドの普及

　　我が国における光ファイバ整備率（世帯カバー率）は、2021年３年）３月末時点で99.3％（未整備世帯数39万世帯）となっている。今後は、「デジタル田園都市国家インフラ整備計画」（2022年（令和４年）３月公表）に基づき、光ファイバについては2027年度末（令和９年度末）時点で整備率（世帯カバー率）99.9％（未整備世帯数５万世帯）を目指すとされているほか、５Ｇについては2030年度末（令和12年度末）時点で99％の人口カバー率を目指すとされている。

ブロードバンドの普及により、いつでもどこでも、超高速かつ大容量の情報のやり取りを瞬時に行うことが可能となっている。そして、このブロードバンドの普及やCDN(Content Delivery Network)等の配信インフラの整備等を背景として、インターネット動画配信サービスが伸長するとともに、スマートフォンやタブレット端末等の視聴デバイスの多様化や、動画配信におけるタイムシフト視聴といった視聴スタイルの多様化が進んでいる。

図表１－１　光ファイバの整備状況

光ファイバの整備状況（令和3年3月末時点）

・光ファイバの整備率（世帯カバー率）は、令和3年3月末で99.3％（未整備39万世帯）まで整備されている。未整備世帯は前年調査（令和2年3月末時点）と比較して、約14万世帯減少した。

・都道府県別の整備率については、離島や山間地等を多く有する地方公共団体において、一部整備が遅れている。

全国の光ファイバ整備率

令和３年３月末時点：99.3％

※住民基本台帳等に基づき、事業者情報等から一定の仮定の下に推計したエリア内の利用可能世帯数を総世帯数で除したもの（小数点第二位以下を四捨五入）。

都道府県別の光ファイバ整備率

北海道：98.6%

青森県：99.6%

岩手県：97.6%

宮城県：99.8%

秋田県：98.2%

山形県：99.7%

福島県：99.4%

茨城県：100.0%

栃木県：100.0%

群馬県：99.9%

埼玉県：100.0%

千葉県：100.0%

東京都：100.0%

神奈川県：100.0%

新潟県：99.7%

富山県：98.8%

石川県：95.9%

福井県：97.9%

山梨県：99.9%

長野県：99.8%

岐阜県：99.3%

静岡県：98.8%

愛知県：100.0%

三重県：100.0%

滋賀県：99.9%

京都府：99.8%

大阪府：100.0%

兵庫県：100.0%

奈良県：99.7%

和歌山県：99.9%

鳥取県：97.0%

島根県：96.5%

岡山県：98.2%

広島県：97.5%

山口県：96.2%

徳島県：99.9%

香川県：99.7%

愛媛県：98.5%

高知県：97.5%

福岡県：100.0%

佐賀県：94.6%

長崎県：94.7%

熊本県：97.8%

大分県：96.2%

宮崎県：95.4%

鹿児島県：97.3%

沖縄県：99.4%

図表１－２「デジタル田園都市国家インフラ整備計画」の概要

図あり

## ２．インターネット動画配信サービスの伸長と視聴デバイスの多様化

　インターネット動画配信サービスとして、放送コンテンツを含む様々なコンテンツが、スマートフォンやタブレット端末等の多様な視聴デバイスに対応する形で提供されている。例えば、「NETFLIX」、「Amazon Prime Video」、「Disney+」等の主要な配信プラットフォームサービスでは、放送事業者や映画制作事業者等の他事業者が制作したコンテンツのほか、独自制作コンテンツも提供されている。

図表１－３　世界的な配信プラットフォームサービスの現状

サービス名：YouTube、

運営企業：Google<Alphabet Inc>（アメリカ）

運営企業時価総額：1兆3,930億ドル

サービス開始：2005年

事業モデル：AdVOD

加入者数/ユーザー数：20億人以上(2020年時点)

料金：ー

サービス名：NETFLIX

運営企業：NETFLIX Inc.（アメリカ）

運営企業時価総額：2,310億ドル

サービス開始：2007年

事業モデル：SVOD

加入者数/ユーザー数：２億1,356万人（202１年９月時点）

料金：月額990円から

サービス名：AmazonPrime Video

運営企業：Amazon.Com,Inc.（アメリカ）

運営企業時価総額：1兆5,580億ドル

サービス開始：2006年

事業モデル：SVOD/TVOD

加入数/ユーザー数：2億人（202１年４月時点、Ａｍａｚｏｎ Ｐｒｉｍｅ会員数）

料金：月額500円

サービス名：Disney＋

運営企業：The Walt Disney Company（アメリカ）

運営企業時価総額：3,350億ドル

サービス開始：2019年

事業モデル：SVOD

加入数/ユーザー数：１億1,600万人（2021年7月時点）

料金：月額990円

サービス名：Tencent Video

運営企業：Tencent(中国）

運営企業時価総額：7,530億ドル

サーブス開始：2011年

事業モデル：AdVOD/SVOD

加入数/ユーザー数：１億2,500万人（2021年6月時点）

料金：月額約600円

* SVOD(Subscription Video On Demand)：定額制動画配信

 TVOD(Transactional Video On Demand)：都度課金型動画配信

 AdVOD(Advertising Video On Demand)：広告型動画配信

出典：Netflix Quarterly Earnings「Stakeholders Letter」 2020 Q4、Netflix Quarterly Earnings「Stakeholders Letter」、

Amazon「Investor Relation」、Third Bridge「Forum」、Tencent Holdings Inc「2019 Annual Report」、

PwC 「Global Top 100 companies by market capitalization May 2021」

その他、各社ＨＰ等を参考に作成

また、テレビのインターネット接続は年々増加傾向にあり、現在、テレビ及びテレビ接続機器のインターネット接続率は50％を超える状況となっている。テレビはもはや放送番組を視聴するだけのデバイスではなくなり、インターネット動画配信サービスを視聴する機能を併せ持ったデバイスとなっている。

図表１－４　テレビのインターネット接続率の推移

図あり

視聴デバイスについては、最近の特徴的な事例として、チューナーレスデバイスの登場が挙げられる。これは、テレビチューナーを搭載せずにインターネット接続を可能とするＯＳを搭載し、専らインターネット動画配信サービスを視聴することが可能なデバイスであり、視聴者の視聴環境に大きな影響を与える可能性が考えられる。

図表１－５　チューナーレスデバイスの登場

図あり

## ３．視聴スタイルの変化と「テレビ離れ」

ブロードバンドの普及や視聴デバイスの多様化等を背景に、視聴者はコンテンツをいつでもどこでも視聴したいときに視聴することが可能となっている。これにより、自宅のテレビでリアルタイムにコンテンツを視聴するという従来の視聴スタイルは減少し、視聴者の視聴スタイルは多様化しつつある。2020年（令和２年）には、全年代平均でネット利用時間がテレビのリアルタイム視聴時間を上回った。

図表１－６　主なメディアの平均利用時間

○　令和２年に全年代平均においてネット利用時間がテレビ（リアルタイム）視聴時間を上回った。

○　10代～30代はネット利用が多い一方、60代をはじめとする中高年では、テレビのリアルタイム視聴が多い。

H24　全年代（N＝3,000）平均利用時間

テレビ（リアルタイム）視聴：184.7分、テレビ（録画）視聴：17.0分、ネット利用：71.6分、新聞閲15.5分、ラジオ聴取：16.1分

H2５　全年代（N＝3,000）平均利用時間

テレビ（リアルタイム）視聴：168.3分、テレビ（録画）視聴：18.0分、ネット利用　77.9分、新聞閲読：11.8分、ラジオ聴取　15.9分

H2６　全年代（N＝3,000）平均利用時間

テレビ（リアルタイム）視聴：170.6分、テレビ（録画）視聴：16.2分、ネット利用：83.6分、新聞閲読：12.1分、ラジオ聴取：16.7分

H2７　全年代（N＝3,000）平均利用時間

テレビ（リアルタイム）視聴：174.3分、テレビ（録画）視聴：18.6分、ネット利用：90.4分、新聞閲読：11.6分、ラジオ聴取：14.8分

H2８　全年代（N＝3,000）平均利用時間

テレビ（リアルタイム）視聴：168.0分、テレビ（録画）視聴：18.7分、ネット利用：99.8分、新聞閲読：10.3分、ラジオ聴取：17.2分

H2９　全年代（N＝3,000）平均利用時間

テレビ（リアルタイム）視聴：159.4分、テレビ（録画）視聴：17.2分、ネット利用：100.4分、新聞閲読：10.2分、ラジオ聴取：10.6分

H３０　全年代（N＝3,000）平均利用時間

テレビ（リアルタイム）視聴：156.7分 、テレビ（録画）視聴：20.3分、ネット利用：112.4分、新聞閲読：8.7分、ラジオ聴取：13.0分

R01　全年代（N＝3,000）平均利用時間

テレビ（リアルタイム）視聴：161.2分、テレビ（録画）視聴：20.3分、ネット利用：126.2分、新聞閲読：8.4分、ラジオ聴取：12.4分

R02　全年代（N＝3,000）平均利用時間

テレビ（リアルタイム）視聴：161.2分 、テレビ（録画）視聴：20.3分、ネット利用：126.2分、新聞閲読：8.4分、ラジオ聴取：12.4分

出典：総務省情報通信政策研究所「令和２年度情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査」（令和３年８月）を元に作成

また、コロナ禍によって「巣ごもり需要」が発生し、自宅内の視聴デバイスごとのメディア接触率についても変化が生じている。自宅内におけるメディア接触時間は、インターネット（パソコン、タブレット、モバイル）による接触時間が年々増加傾向にある一方で、テレビによる接触時間は2020年（令和２年）のコロナ禍の影響で一時的に増加したものの、中長期的には減少傾向となっている。

図表１－７　自宅内１日あたりメディア接触の経年変化

図あり

こうした状況を背景に、若者を中心として「テレビ離れ」が進んでいる。若年層については、１日に15分以上テレビを見る割合が、2020年（令和２年）に10代男性で54％、20代男性で49％と、国民全体の79％と比べて低くなっている。また、内閣府の調査によると、テレビ普及率は全体的に低下傾向にある中で、特に29歳以下が世帯主である世帯の低下傾向が大きくなっている。

図表１－８　1日15分以上テレビを見る割合

2005年　10代男性：89％、20代男性：７９％、国民全体：90％

2010年　10代男性：８２％、20代男性：７８％、国民全体：８９％

2015年　10代男性：７４％、20代男性：６２％、国民全体：８５％

2020年　10代男性：５４％、20代男性：49％、国民全体：79％

※「行為者率」：平日平均

出典：ＮＨＫ放送文化研究所「国民生活時間調査」により作成

図表１－９　世帯主別普及率

2010年　総世帯（テレビ）：98.8％、29歳以下（テレビ）：94.4％

2011年　総世帯（テレビ）：98.8％、29歳以下（テレビ）：93.2％

2012年　総世帯（テレビ）：98.5％、29歳以下（テレビ）：94.3％

2013年　総世帯（テレビ）：98.6％、29歳以下（テレビ）：91.2％

2014年　総世帯（テレビ）：94.3％、29歳以下（テレビ）：90.3％、総世帯（スマートフォン）：45.2％

2015年　総世帯（テレビ）：95.7％、29歳以下（テレビ）：84.7％、総世帯（スマートフォン）：50.8％

2016年　総世帯（テレビ）：96.3％、29歳以下（テレビ）：90.6％、総世帯（スマートフォン）：56.6％

2017年　総世帯（テレビ）：95.2％、29歳以下（テレビ）：85.5％、総世帯（スマートフォン）：60.3％

2018年　総世帯（テレビ）：95. 1％、29歳以下（テレビ）：89％、総世帯（スマートフォン）：67.4％

2019年　総世帯（テレビ）：94.6％、29歳以下（テレビ）：88.4％、総世帯（スマートフォン）：70.8％

2020年　総世帯（テレビ）：93.8％、29歳以下（テレビ）：84.7％、総世帯（スマートフォン）：77.6％

2021年　総世帯（テレビ）：93.4％、29歳以下（テレビ）：84.4％、総世帯（スマートフォン）：84.4％

2022年　総世帯（テレビ）92.9：％、29歳以下（テレビ）：80.9％、総世帯（スマートフォン）：88.6％

出典：内閣府「消費動向調査」により作成

更に、若者層の視聴スタイルは、「映画・音楽・スポーツ」といったジャンルで動画を選択するのではなく、「本編」や「名場面・メイキング・まとめ系」といった「フォーマット」志向で選択し、同一フォーマット内の複数ジャンルを横断的に視聴するという「カジュアル動画視聴」の傾向が見られる。

図表１－１０　若者層のカジュアル動画視聴

図あり

## ４．広告市場の動向

我が国の総広告費は、2020年（令和２年）のコロナ禍で一時的に落ち込んだものの、2021年（令和３年）は持ち直し、6兆7,998億円となっている。うち地上テレビジョン放送の広告費は、コロナ禍の影響が緩和したことで、2021年（令和３年）には前年比で一時的に増加したが、長期的には低下傾向が続く可能性も考えられる。

他方で、インターネット広告費については、コロナ禍による広告市場の押し下げの影響は特に見られず、社会の急速なデジタル化を背景に継続的に高い成長率を維持しており、2021年（令和３年）には2兆7,052億円となり、マスコミ四媒体広告費（新聞、雑誌、ラジオ、テレビメディア広告費の合算）（2兆4,538億円）を初めて上回った。

図表１－１１　我が国の媒体別広告費の推移

2011年　全体：57,096億円、地上波テレビ：17,237億円、インターネット：8,062億円、新聞：5,990億円、雑誌：2,542億円、ラジオ：1,247億円、衛星メディア：891億円

2012年　全体：58,913億円、地上波テレビ：17,757億円、インターネット：8,680億円、新聞：6,242億円、雑誌：2,551億円、ラジオ：1,246億円、衛星メディア：1,013億円

2013年　全体：59,762億円、地上波テレビ：17,913億円、インターネット：9,381億円、新聞：6,170億円、雑誌：2,499億円、ラジオ：1,243億円、衛星メディア：1,110億円

2014年　全体：61,522億円、地上波テレビ：18,347億円、インターネット：10,519億円、新聞：6,057億円、雑誌：2,500億円、ラジオ：1,272億円、衛星メディア：1,217億円

2015年　全体：61,710億円、地上波テレビ：18,088億円、インターネット：11,594億円、新聞：5,679億円、雑誌：2,443億円、ラジオ：1,254億円、衛星メディア：1,235億円

2016年　全体：62,880億円、地上波テレビ：18,374億円、インターネット：13,100億円、新聞：5,431億円、雑誌：2,223億円、ラジオ：1,285億円、衛星メディア：1,283億円

2017年　全体：63,907億円、地上波テレビ：18,178億円、インターネット：15,094億円、新聞：5,147億円、雑誌：2,023億円、ラジオ：1,290億円、衛星メディア：1,300億円

2018年　全体：65,300億円、地上波テレビ：17,848億円、インターネット：17,589億円、新聞：4,784億円、雑誌：1,841億円、ラジオ：1,278億円、衛星メディア1,275億円：

2019年　全体：69,381億円、地上波テレビ：17,345億円、インターネット：21,048億円、新聞：4,547億円、雑誌：1,675億円、ラジオ：1,260億円、衛星メディア：1,267億円

2020年全体：61,594億円、地上波テレビ：15,386億円、インターネット：22,290億円、新聞：3,688億円、雑誌：1,223億円、ラジオ：1,066億円、衛星メディア：1,173億円

2021年　全体：67,998億円、地上波テレビ：17,184億円、インターネット：27,052億円、新聞：3,815億円、雑誌：1,224億円、ラジオ：1,106億円、衛星メディア：1,209億円

※2019年、「インターネット広告費」に「物販系ＥＣプラットフォーム広告費」が追加された。

出典：電通「2021年日本の広告費」等を元に作成

## ５．人口減少の加速化

我が国の総人口は2055年（令和37年）には１億人を下回ると推計されている。また、2050年（令和32年）には全国の居住地域の約半数で50％以上の人口減少が予測されている。この予測では、人口の増加が見られる地域は都市部と沖縄県等の一部の地域に限られ、更に、全国の居住地域の２割弱については無居住化するとされている。

こうした人口減少の加速化は、あらゆる産業や国民生活に構造的な変化を迫っている。例えば、金融分野では銀行の従来型店舗を削減し、セルフサービス機器等を備えた次世代型店舗の拡充やインターネットバンキングへのシフト等が進められている[[1]](#footnote-2)ほか、交通分野では鉄道の廃止に伴ってバスにより代替する動きが各地で見られる。今後もあらゆる分野において構造的な変化を迫られることは不可避[[2]](#footnote-3)であり、放送分野もその例外ではないと考えられる。重要なことは、こうした状況を前提として受け入れつつも、デジタル技術の導入等によりいかに効率化を図るか、あるいはいかに代替手段を確保するかといった視点だと考えられる。

図表１－１２　我が国人口の推移と将来推計

○　我が国の総人口は、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計によると、2055年には１億人を下回ることが予測されている。

○　また、生産年齢人口割合は、2020年には59.1％であるが、2055年には51.6％にまで減少すると見込まれている。

1950年　14歳以下人口：2,979万人、15～64歳人口：5,017万人、65歳以上人口：416万人、高齢化率：5％、生産年齢人口割合：60％

1955年　14歳以下人口：3,012万人、15～64歳人口：5,517万人、65歳以上人口：479万人、高齢化率：5％、生産年齢人口割合：61％

1960年　14歳以下人口：2,843万人、15～64歳人口：6,047万人、65歳以上人口：540万人、高齢化率：6％、生産年齢人口割合：64％

1965年　14歳以下人口：2,553万人、15～64歳人口：、6,744万人65歳以上人口：624万人、高齢化率：6％、生産年齢人口割合：68％

1970年　14歳以下人口：2,515万人、15～64歳人口：7,212万人、65歳以上人口：739万人、高齢化率：7％、生産年齢人口割合：69％

1975年　14歳以下人口：2,722万人、15～64歳人口：7,581万人、65歳以上人口：887万人、高齢化率：8％、生産年齢人口割合：68％

1980年　14歳以下人口：2,751万人、15～64歳人口：7,884万人、65歳以上人口：1,065万人、高齢化率：9％、生産年齢人口割合：67％

1985年　14歳以下人口：2,603万人、15～64歳人口：8,251万人、65歳以上人口：、1,247万人高齢化率：10％、生産年齢人口割合：68％

1990年　14歳以下人口：2,249万人、15～64歳人口：8,590万人、65歳以上人口：1,490万人、高齢化率：12％、生産年齢人口割合：70％

1995年　14歳以下人口：2,001万人、15～64歳人口：8,717万人、65歳以上人口：1,826万人、高齢化率：15％、生産年齢人口割合：70％

2000年　14歳以下人口：1,847万人、15～64歳人口：8,622万人、65歳以上人口：2,201万人、高齢化率：17％、生産年齢人口割合：68％

2005年　14歳以下人口：1,752万人、15～64歳人口：8,409万人、65歳以上人口：2,567万人、高齢化率：20％、生産年齢人口割合：66％

2010年　14歳以下人口：1,680万人、15～64歳人口：8,103万人、65歳以上人口：2,925万人、高齢化率：23％、生産年齢人口割合：64％

2015年　14歳以下人口：1,589万人、15～64歳人口：7,629万人、65歳以上人口：3,347万人、高齢化率：27％、生産年齢人口割合：61％

以下、予測値

2020年　14歳以下人口：1,508万人、15～64歳人口：7,406万人、65歳以上人口：3,619万人、高齢化率：29％、生産年齢人口割合：59％

2025年　14歳以下人口：1,407万人、15～64歳人口：7,170万人、65歳以上人口：3,677万人、高齢化率：30％、生産年齢人口割合：59％

2030年　14歳以下人口：1,321万人、15～64歳人口：6,875万人、65歳以上人口：3,716万人、高齢化率：31％、生産年齢人口割合：58％

2035年　14歳以下人口1,246万人：、15～64歳人口：6,494万人、65歳以上人口：3,782万人、高齢化率：33％、生産年齢人口割合：56％

2040年　14歳以下人口：1,194万人、15～64歳人口：5,978万人、65歳以上人口：3,921万人、高齢化率：35％、生産年齢人口割合：54％

2045年　14歳以下人口：1,138万人、15～64歳人口：5,585万人、65歳以上人口：3,919万人、高齢化率：37％、生産年齢人口割合：53％

2050年　14歳以下人口：1,077万人、15～64歳人口：5,275万人、65歳以上人口3,841万人：、高齢化率：38％、生産年齢人口割合：52％

2055年　14歳以下人口：1,012万人、15～64歳人口：5,028万人、65歳以上人口：3,704万人、高齢化率38％：、生産年齢人口割合：52％

2060年　14歳以下人口：951万人、15～64歳人口4,793万人：、65歳以上人口：3,540万人、高齢化率：38％、生産年齢人口割合：52％

総務省統計局「国勢調査結果」、国立社会保障・人口問題研究所（2017）「日本の将来推計人口」を基に作成

出典：令和２年版情報通信白書https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/r02.html

図表１－１３　国土審議会計画推進部会　国土の長期展望専門委員会　「国土の長期展望」最終とりまとめ（令和３年６月）参考資料

図あり

## ６．第１章小括

　　本章では、放送を取り巻く環境の変化として、ブロードバンドの普及、インターネット動画配信サービスの伸長と視聴デバイスの多様化、視聴スタイルの変化と若者を中心とした「テレビ離れ」、広告市場の動向及び人口減少の加速化の状況についてそれぞれレビューを行った。

本レビューを通じてインターネットを含め情報空間が放送以外にも広がる中、放送における広告費の低下や人口減少の加速化により、構造的な変化が迫られている現状が確認できた。こうした傾向は今後も続くことが予想される中、放送がその社会的役割に対する視聴者の期待に引き続き応えていくためには、既存の枠組に囚われない変革が求められる。放送を取り巻く環境が大きく変化しているデジタル時代においては、放送か通信かの区別は視聴者には意識されなくなっており、放送コンテンツに対する視聴者のニーズも多様化していると考えられ、そうした多様なニーズに対して応えていくことも求められる。

図表１－１４　第１章「放送を取り巻く環境の変化」の概要

図あり

###### 第２章　デジタル時代における放送の意義・役割

本章では、放送がこれまで果たしてきた役割のほか、インターネットを含めて情報空間が放送以外にも広がるデジタル時代において放送が今後果たしていくべき役割について考察する。

## １．放送が果たしてきた役割

放送は、放送法（昭和25年法律第132号）第１条[[3]](#footnote-4)にもあるとおり、健全な民主主義の発達に貢献することがその重要な役割となっている。

この役割を果たすため、放送は、

・生命・身体の維持のための情報（災害や健康に関する情報等）

・社会の多様性・自律を助けるための情報（教育情報等）

・国民の維持のための情報（伝統文化に係る情報等）

・民主主義の維持のための情報（報道番組や社会問題のドキュメンタリー等）

・地域社会の維持のための情報（地域情報等）

といった様々な情報を視聴者に提供してきた。

特に、災害大国である我が国では、災害時における映像や音声による情報提供は非常に重要である。放送は、発災時の避難・安否情報はもとより、被災時のライフライン、交通、行政情報等を国民が得るための有効な情報収集手段として位置付けられ、国民の生命や財産の安全確保に大きな役割を果たしている。

また、放送事業者が、各地域に張り巡らされた取材網を活かしつつ、長年にわたって培ってきた取材や編集に裏打ちされた信頼性の高い情報発信は、放送の重要な価値である。各地域における情報発信の主な担い手は、地域に根ざしたローカル局であり、災害時の地域住民の命を守る情報の発信拠点としての役割をはじめ、ローカル局の役割はなくてはならないものである。ローカル局が構築しているこの取材網は、特定の地域内に留まらず、系列放送局による全国的な取材ネットワークを通じて、社会全体のニーズに応えた情報発信も行っている。

更に、我が国の放送は、受信料収入を経営の基盤とする日本放送協会（以下「ＮＨＫ」という。）と、広告収入[[4]](#footnote-5)又は有料放送による料金収入を経営の基盤とする民間放送事業者の二元体制の下、それぞれの特性を活かすことで、全体として視聴者への適切な情報発信が確保されてきた。

放送は、ＮＨＫと民間放送事業者がこの二元体制の下で様々な情報発信を行うことを通じ、国民の「知る自由」[[5]](#footnote-6)を保障し、災害情報や地域情報等の「社会の基本情報」の共有や多様な価値観に対する相互理解の促進といった社会基盤としての役割を果たしてきたと言うことができる。また、その「公共性」に着目すれば、放送は公衆の包摂・形成であり、社会の構成員の相互理解・対話を促進し、安定的・持続的に「公衆」を形成するという社会インフラとしての役割を果たしてきたと言うこともできる。

図表２－１　災害時における放送の役割

図あり

図表２－２　放送番組の編集に関する規律

図あり

## ２．放送が果たしていくべき役割

第１章でも述べたように、デジタル時代において、放送を取り巻く環境は、インターネット動画配信サービスの伸長等による若者を中心とした「テレビ離れ」など、大きく変化し、情報空間はインターネットを含めて放送以外にも広がっている。

他方、インターネット空間では、人々の関心や注目の獲得ばかりが経済的な価値を持つアテンションエコノミー[[6]](#footnote-7)が形成され、フィルターバブル[[7]](#footnote-8)やエコーチェンバー[[8]](#footnote-9)、フェイクニュースといった問題も顕在化する中で、取材や編集に裏打ちされた信頼性の高い情報発信、「知る自由」の保障、「社会の基本情報」の共有や多様な価値観に対する相互理解の促進といった放送の価値は、情報空間全体におけるインフォメーション・ヘルス（情報的健康）[[9]](#footnote-10)の確保の点で、むしろこのデジタル時代においてこそ、その役割に対する期待が増していると言える。

なお、第４章で述べる「攻めの戦略」を実のあるものにするためにも、地域情報の確保がデジタル時代において重要性を増すという点について、今後、放送政策の推進において留意すべきである。

## ３．第２章小括

本章では、放送がこれまで果たしてきた役割と今後果たしていくべき役割について考察した。

放送は、これまで、国民の「知る自由」を保障し、災害情報や地域情報等の「社会の基本情報」の共有や多様な価値観に対する相互理解の促進といった社会基盤としての役割を果たしながら、健全な民主主義の発達に貢献してきた。

今、インターネットを含めて情報空間が放送以外にも広がる一方でインターネット空間ではフェイクニュース等の問題が顕在化する中、取材や編集に裏打ちされた信頼性の高い情報発信、「知る自由」の保障、「社会の基本情報」の共有や多様な価値観に対する相互理解の促進といった放送の価値は、情報空間全体におけるインフォメーション・ヘルスの確保の点で、むしろこのデジタル時代においてこそ、その役割に対する期待が増している。

このため、情報空間の広がりや競争環境の変化等を踏まえ、放送ネットワークインフラの効率化やインターネットによる配信を含めた多様な伝送手段の確保、放送制度における規制の合理化等、柔軟に検討していくべきである。なお、この検討は、放送を今後も持続可能なサービスとして長く維持・発展させていくために行うものであって、放送が長らく培ってきた地域文化や地域との絆、地域メディアとしての役割等を毀損するものではないという点に留意すべきである。

こうした視座に立ち、「放送の将来像」としては、『デジタル技術を最大限活用しつつ、「守りの戦略」として放送ネットワークインフラに係るコスト負担を軽減するととともに、「攻めの戦略」としてインターネットによる配信を含めた多様な伝送手段を確保し、これらによって、良質な放送コンテンツを引き続き全国の視聴者に届け、その社会的役割を今後も持続的に維持・発展させていくこと』を目指すべきである。この将来像の実現時期は、第３章で述べる放送ネットワークインフラの更新時期を踏まえ、2030年頃が想定される。

また、放送制度については、こうした「放送の将来像」に対応できるものとして、放送の持続的な維持・発展を可能とし、放送事業者がそのための中長期的な経営戦略を描くことのできる環境を整備するため、経営の選択肢を拡大する観点から柔軟な見直しを行うべきである。その際、人口減少社会を前提とすれば、経済成長の果実には自ずと限りがあるため、全ての足並みを揃えることよりも、積極的に創意工夫を行う者を後押しするという視点がより重要となる。

図表２－３　第２章「デジタル時代における放送の意義・役割」の概要

図あり

###### 第３章　放送ネットワークインフラの将来像

人口減少や視聴スタイルの変化等、放送を取り巻く環境が急速に変化する中においては、「守りの戦略」として、良質な放送コンテンツを全国の視聴者に届けるため、放送事業者の放送ネットワークインフラに係るコスト負担を軽減し、コンテンツ制作に注力できる環境を整備していくことが重要である。

このため、地上テレビジョン放送の小規模中継局やマスター設備（番組送出設備）等の放送ネットワークインフラについて、安全・信頼性を確保することを前提に、経済合理性の視点も勘案し、デジタル技術の導入等による効率化を図るべきと考えられる。

そこで、本章では、コスト負担を軽減するための具体的方策として、「共同利用型モデル」及び小規模中継局等のブロードバンド等による代替について提言する。

## １．「共同利用型モデル」の検討

## （１）総論

　　①現状

地上基幹放送については、放送法等の一部を改正する法律（平成22年法律第65号）により、それまで認められていたハード・ソフト一致に加え、ハード・ソフト分離も選択可能となった。ハード・ソフト一致とは、地上基幹放送局の免許人（ハード事業者）と放送番組を編集し放送するという放送の業務を行う者（ソフト事業者）が同一の者である形態[[10]](#footnote-11)であり、ハード・ソフト分離とはそれらが別の者である形態[[11]](#footnote-12)である。これらの２つの形態を事業者の判断によって選択可能とすることで、経営の柔軟化を図ることを目的として導入されたものである。

現状、全ての地上基幹放送事業者がハード・ソフト一致の形態を選択している。

図表３－１　放送の参入制度

図あり

図表３－２　地上テレビジョン放送の放送ネットワーク構成

図あり

②課題

人口減少や視聴スタイルの変化等、放送を取り巻く環境が急速に変化する中、良質な放送コンテンツを全国の視聴者に届けるため、放送ネットワークインフラに係るコスト負担を軽減し、コンテンツ制作に注力できる環境を整備していくことが課題となっている。

ハード・ソフト一致の場合、放送を全国に電波で送信することを目的とした多数の中継局送信設備や鉄塔等から構成される放送ネットワークインフラを原則、地上基幹放送事業者自らが保有・運用・維持管理しており、その効率化には限界があると考えられる。

地上基幹放送事業者にとっての心臓部であるマスター設備については、デジタル技術の導入や設備の共同整備等によって、より効率的な運用が可能になると考えられる。

こうした放送ネットワークインフラに係る課題について、放送事業者からは、放送を取り巻く環境の変化等を背景に、放送設備（中継局、マスター設備等）の共用化によるコスト削減について検討すべきという意見[[12]](#footnote-13)が寄せられている。

図表３－３　ＮＨＫにおける地上テレビジョン放送の送信にかかる経費

図あり

図表３－４　民放の地デジ送信維持費

図あり

③今後の方向性

放送ネットワークインフラに係るコスト負担を軽減し、コンテンツ制作に注力できる環境を整備していく観点から、例えば、株式会社放送衛星システム（基幹放送局提供事業者）のような、複数の地上基幹放送事業者の放送ネットワークインフラをまとめて保有・運用・維持管理する「共同利用型モデル」が経営の選択肢となり得る。

「共同利用型モデル」には、次のようなメリットがあると考えられる。

○　地上基幹放送事業者は、放送ネットワークインフラの保有・運用・維持管理を委託等を通じて外部の事業者に切り出すことによって、コンテンツ制作に注力することが可能となる。

○　委託等を受けた外部の事業者が放送ネットワークインフラの維持管理や更新を一元的に担うことで、維持管理や更新の効率化が図られる。

○　画一的かつ均一的な維持管理の実施により、事故等の際の早期復旧につながるなど、放送の信頼性の向上も期待できる。

○　ベンダー間の競争にも配意した機器の共同購入により、コストの低減が図られる。

この「共同利用型モデル」が具体的な選択肢となるよう、総務省も適切に関与しつつ、ＮＨＫ及び民間放送事業者をはじめとした関係者間で具体的な検討・協議を進めていくべきである。

なお、放送ネットワークインフラの保有はしていないが、関東広域圏の民間放送事業者５社が共同で設立した保守会社である株式会社日本デジタル放送システムズの事例も参考になると考えられる。同社は地デジ化を機に2001年（平成13年）に設立され、関東広域圏の民間放送事業者５社との契約により、中継局送信設備の保守業務、補修業務及び更新業務を請け負っている。

また、「共同利用型モデル」の留意点としては、放送設備の安全・信頼性の引き続きの確保、放送ネットワークインフラの保有・運用・維持管理を行う事業者の収益性の確保等が考えられ、これらの留意点についても「共同利用型モデル」の実現に当たっては併せて検討が必要である。

## （２）地上基幹放送局

①現状と課題

地上テレビジョン放送を行う地上基幹放送局のうち、中継局について、ＮＨＫ及び民間放送事業者において可能な限り共同建設を行うなど、効率的な整備が進められてきた[[13]](#footnote-14)。また、共同建設の中継局については、ＮＨＫと民間放送事業者との間で協定を結び、一部中継局の維持管理については共同で委託契約を行っている。

他方、株式会社日本デジタル放送システムズのような事例もあるが、共同委託契約による維持管理は限定的であり、原則、地上基幹放送事業者毎に委託契約が行われ、また、運用や設備更新に係る検討や発注についても地上基幹放送事業者毎に行われている。

こうした状況を前提に更なる効率化を図っていくことには限界があり、また、維持管理等に必要な社内外の人材の確保が困難となっていく中、将来的には費用増となるリスクも考えられる。

なお、株式会社日本デジタル放送システムズによれば、監視や現地出向などをまとめて実施することにより効率的な運用・維持管理が実現していることや、更新業務において標準仕様をもとに複数ベンダーに競争させることでコスト低減を実現しているというメリットがある一方で、無線従事者の資格を有する人材の確保や収益について課題があるとのことである。

米国や仏国では、無線設備を保有・運用するハード会社や、土地・鉄塔・電源等を所有するタワー会社があり、放送事業者とは異なる第三者がハードを保有・運用する形態も見られる。

②今後の方向性

地上テレビジョン放送を行う地上基幹放送局について、諸外国の制度及び設備運用の事例も参考に、更なる効率化を図る観点から、中継局の保有・運用・維持管理を担うハード事業者（基幹放送局提供事業者）の設立も経営の選択肢となり得る[[14]](#footnote-15)。その際、ＮＨＫ及び民間放送事業者ともに現在よりもコスト削減が図られることを前提とすべきである。

ハード事業者を設立する時期については、2026年～2028年頃（令和８年～令和10年頃）に想定されるミニサテライト局の更新開始を見据え、更新することとなったミニサテライト局の保有（資産計上）が可能となるタイミングが考えられ、設立形態としては、ＮＨＫ及び民間放送事業者による共同出資等が考えられる。

また、ハード事業者の対象設備の範囲としては、地上基幹放送事業者が特に人口減少地域や山間地等での中継局のコスト負担に課題を有していることから、まずは、ミニサテライト局をはじめ、山間地等の小規模な中継局とすることが考えられる。その場合、経済合理性の観点から、運用・維持管理については大規模な中継局等も含めハード事業者がまとめて実施することも考えられる。その結果、無線従事者の資格を有する人材が減少する中、円滑な人材確保も期待できる。また、ハード事業者の対象エリア（全国単位、地域ブロック単位、各放送対象地域単位）は、ハード事業者の持続可能性、競争性、ガバナンス体制の確保等の観点を考慮して検討すべきと考えられる。なお、地域によっては地方公共団体等が保有する中継局も存在しているところ、これらについても地方公共団体等と調整の上でハード事業者の対象設備となり得ると考えられる。

加えて、ハード事業者のステイクホルダーは多岐に渡ることが想定されるため、透明性の確保やデジタル技術の導入等において、事業運営のためのガバナンスが適切に確保されるべきである。

ハード事業者の設立と並行して、民間放送事業者よりもＮＨＫの中継局が高コストであるとの調査結果も出ていることから、検証・シミュレーションを行ってその要因を分析し、合理的な仕様とすべきである。

なお、設立されたハード事業者においても、安全・信頼性に関する技術基準の遵守や災害発生時のオペレーションの確保は引き続き適切に行っていくべきである[[15]](#footnote-16)。

## （３）マスター設備

①現状と課題

マスター設備とは、制作された番組・ＣＭの映像音声データ等を、放送時間にあわせて地上基幹放送局に送り出す「放送局の心臓部」とも呼ばれるシステムのことで、ニュース、収録番組、ＣＭ等を番組表に従って切替えを行うとともに、運行状況等の監視を行うものである。

現状、オンプレミスのシステムであり、地上基幹放送事業者毎にその社屋等に設置されている。10～15年毎に設備更新が必要であり、広告収入が減少する中、更新投資は各地上基幹放送事業者にとって大きな負担となっている。集約化については、例えば英国では、ＢＢＣからマスター設備部門が分離し、そのマスター設備を複数の放送事業者が利用している事例がある。

また、放送以外の分野においては、専用機器から汎用化（ＩＰ化）・ソフトウェア化・クラウド化という順に実用化が進んでいるところ、マスター設備についても、一部の地上基幹放送事業者においてＩＰ化の導入が予定されている。クラウド化については、メーカーにおいて、2020年代後半に実用化するマイルストーンで開発が進められている。

米国では、地上放送や衛星放送でクラウドマスターを利用している事例がある[[16]](#footnote-17)。

②今後の方向性

地上テレビジョン放送のマスター設備について、2028年～2030年頃（令和10年～令和12年頃）に想定される在京キー局での設備更新を見据え、効率化を図る観点から、マスター設備の集約化・ＩＰ化・クラウド化は経営の選択肢となり得る。

集約化に当たっては、放送番組のやり取りが行われており、設備仕様がある程度共通化されている系列局の単位で集約化を図ることが現実的である。例えば衛星放送のプラットフォーム事業者[[17]](#footnote-18)のように、マスター設備を特定の場所に設置し、その運用・維持管理を地上基幹放送事業者以外の事業者[[18]](#footnote-19)が担うことや、クラウドサービス[[19]](#footnote-20)として提供を受けることが考えられる。これによって監視業務や放送準備業務が一括して行われ、業務の効率化が図られると期待される。

集約化の対象エリアは、系列局単位での集約化を前提に、地域ブロックに加え、全国単位も視野に入ると考えられる。

その際、現状でも一部系列内において統一仕様を導入している事例があるが、費用対効果や収益性を高める観点から、場合によっては系列を超えて統一仕様を導入することも経営の選択肢として検討が必要と考えられる。また、放送コンテンツのインターネット同時配信にも対応したより効率的な方法について併せて考慮することも考えられる。

他方、集約化・ＩＰ化・クラウド化に当たっては、サイバーセキュリティ対策等、安全・信頼性をどのように確保可能かについて検討すべきである。追加的なコストが発生することとなるが、地方銀行[[20]](#footnote-21)等、他分野においてもクラウド化が進みつつあることも踏まえれば、持続可能な放送の実現のためのコスト削減とサイバーセキュリティ対策等の安全・信頼性確保の両立に向けた道筋を描くことは可能と考えられる。

我が国におけるマスター設備は、系列局において在京キー局から配信される番組素材のうちＣＭを差し替える際に元映像が見えてしまう「ちら見え」と呼ばれる現象が起きないようにする仕組や、ＣＭ中に字幕が表示されないように制御する仕組を持っており、諸外国のマスター設備と比較して精度の高い制御が可能となっている。こうした仕組を今後どうしていくか、経営の選択肢として検討が必要と考えられる。

また、米国では既にクラウド化は実用化されているが、我が国におけるクラウド化の実現に向けて、どの程度の可用性[[21]](#footnote-22)を確保すべきかといった検討が必要と考えられる。

マスター設備の集約化・ＩＰ化・クラウド化は、放送事業者の経営の選択肢であることに留意しつつ、その要求条件を総務省において検討・整理すべきである。その際、放送に求められる可用性を確保するためには、不測の事態における対処をクラウド側に委ねるのではなく、マスター設備の利用者である放送事業者自らがリスクをグリップ（把握）し、コントロール（制御）できることが重要であることにも留意すべきである。

## ２．小規模中継局等のブロードバンド等による代替

小規模中継局等[[22]](#footnote-23)については、ブロードバンドの普及が進む中で、ブロードバンド等（ケーブルテレビ、光ファイバ、５Ｇ等）による代替可能性について、視聴者にとって同程度のサービスを維持することを前提に検討することが適当であるという認識の下、2022年（令和４年）２月から、本検討会の下で「小規模中継局等のブロードバンド等による代替に関する作業チーム」（以下「作業チーム」という。）を開催し、代替手段に求められる品質・機能、代替手段の利用可能性等について、参照モデルを作成するなどして検討してきた。

その検討結果については、[別添]の作業チーム取りまとめのとおりである。検討の結果、ＦＴＴＨを用いたＩＰユニキャスト方式について、比較的受信世帯数の少ない小規模中継局等の代替としての経済合理性が期待でき[[23]](#footnote-24)、代替手段としての利用可能性があることが示された。これを踏まえ、ＩＰユニキャスト方式のほか、ＩＰユニキャスト方式以外の代替手段も含め、最適な代替手段について引き続き検討を進めていくべきである。また、放送の代替手段となり得る既存サービスが存在しないＩＰユニキャスト方式については、特定の地域を対象に住民の方々や地方公共団体等の協力を得ながら配信を実験的に行うことにより、現実的な代替の可能性についての検証・検討に取り組むことが適当である。総務省においては、その検証・検討の状況も踏まえ、関係府省庁、関係事業者等と連携しつつ、引き続きブロードバンド等による代替について、2026年度（令和８年度）以降の円滑な実現に向けて制度面・運用面の課題等の検討を行うことが適当である。

## ３．第３章小括

　　本章では、地上テレビジョン放送の小規模中継局やマスター設備等の放送ネットワークインフラの将来像について検討した。

過疎化も進む中で、放送事業者があまねく受信義務・努力義務をこれまでと同様の手段によって達成することは困難になりつつある。放送を取り巻く環境が急速に変化する中においては、放送事業者の中長期的な経営戦略のうち「守りの戦略」として、良質な放送コンテンツを全国の視聴者に届けるため、放送事業者の放送ネットワークインフラに係るコスト負担を軽減し、コンテンツ制作に注力できる環境を整備していくことが重要である。

このため、地上テレビジョン放送の小規模中継局やマスター設備等の放送ネットワークインフラについて、安全・信頼性を確保することを前提に、経済合理性の視点も勘案し、デジタル技術の導入等による効率化を図るべきである。

こうした問題認識の下、コスト負担を軽減するための具体的な経営の選択肢として、地上テレビジョン放送を行う地上基幹放送局の中継局やマスター設備の「共同利用型モデル」及び小規模中継局等のブロードバンド等による代替について提言した。今後、この将来像の実現に向け、総務省も適切に関与しつつ、ＮＨＫ及び民間放送事業者をはじめとした関係者間で具体的な検討・協議を進めていくべきである。

図表３－５　第３章「放送ネットワークインフラの将来像」の概要

図あり

###### 第４章　放送コンテンツのインターネット配信の在り方

インターネットを含めて情報空間が放送以外にも広がる中、国民の「知る自由」を保障し、「社会の基本情報」の共有や多様な価値観に対する相互理解の促進といった社会基盤としての役割を果たすことで、健全な民主主義の発達に貢献し、情報空間全体におけるインフォメーション・ヘルスを確保する観点から、取材や編集に裏打ちされた信頼性の高い情報発信、「知る自由」の保障、「社会の基本情報」の共有や多様な価値観に対する相互理解の促進といった放送の価値をインターネット空間にも浸透させていくことが重要となっており、今後本格化していく放送に準じた公共的な取組を行う放送同時配信等の取組がキーとなる。

こうした問題意識の下、本章では、放送コンテンツのインターネット配信について、その現状についてレビューを行った上で、今後の方向性について提言する。

## １．現状

## （１）民間放送事業者における取組

第１章で述べたような視聴スタイルの変化等を背景に、各放送事業者において放送コンテンツのインターネット配信に係る取組が進められており、無料・有料による見逃し配信、VOD配信、ライブ配信を提供している。

日本テレビは、無料配信サービスとして「日テレ無料！（TADA）」を2015年（平成27年）４月より開始し、見逃し配信及びVOD配信を提供しているほか、有料配信サービスとして「Hulu」を2014年（平成26年）４月より開始し、VOD配信及びライブ配信を提供している。

テレビ朝日は、「テレ朝動画」を2009年（平成21年）６月より開始し、無料の見逃し配信及びライブ配信、有料のVOD配信を提供しているほか、有料配信サービスとして「TELASA」を2020年（令和２年）４月より開始し、見逃し配信及びVOD配信を提供している。

ＴＢＳは、無料配信サービスとして「TBS FREE」を2014年（平成26年）10月より開始し、見逃し配信及びVOD配信を提供しているほか、有料配信サービス「Paravi」（2018年（平成30年）４月開始）に放送コンテンツを提供している。

テレビ東京は、無料配信サービスとして「ネットもテレ東」を2015年（平成27年）４月より開始し、見逃し配信、VOD配信及びライブ配信を提供しているほか、「テレ東BIZ」を2013年（平成25年）３月より開始し、見逃し配信、VOD配信及びライブ配信を提供（コンテンツにより無料・有料の別有り）し、更に有料配信サービス「Paravi」（2018年（平成30年）４月開始）に放送コンテンツを提供している。

フジテレビは「FOD」を2005年（平成17年）９月より開始し、無料の見逃し配信及びライブ配信、有料のVOD配信を提供している。

一方、2015年（平成27年）10月に開始した民放公式テレビ配信サービス「TVer」は、在京キー局、ローカル局、ＢＳ、独立局のほか、ＮＨＫを含め、全国112局の配信実績（2022年（令和４年）５月時点）を有している。サービス開始後、無料での見逃し配信、VOD配信及びライブ配信を行ってきたところ、2021年（令和３年）10月からは、日本テレビ系が毎日19時から23時頃までの放送番組の同時配信を開始し、2022年（令和４年）４月からは、同サービス・同時間帯において、テレビ朝日系、ＴＢＳ系、テレビ東京系及びフジテレビ系による同時配信も開始され、民放５系列揃っての同時配信が実現した。

図表４－１　民間放送事業者によるインターネット配信の取組（在京キー局）

図あり

また、ローカル局においても自社ウェブサイト・アプリ等において、生活情報、ポイントサービス、プレゼント応募などと連動しつつ、同時配信や見逃し配信等を行っている。

例えば、hod（北海道テレビ）、ミヤテレMoTTo（宮城テレビ）、カンテレドーガ（関西テレビ）、Locipo（東海テレビ、中京テレビ、ＣＢＣテレビ、テレビ愛知）及びIRAW by RCC （中国放送）では、配信サービス（同時配信、見逃し配信、VOD配信又はライブ配信）が提供されており、エムキャス（東京MX、群馬テレビ）では、配信サービスにおいて生投票やプレゼント応募など視聴している番組と連動したコンテンツ視聴が可能となっている。また、南海放送アプリ（南海放送）では、番組宣伝等の動画を掲載し、アプリ内から公式YouTubeチャンネル等へのアクセスが可能となっており、どこでもアサデス。（九州朝日放送）では、「アサデス。KBC」の同時配信に対応しているほか、天気予報、ニュース、ポイントサービス等のサービスをあわせて提供している。

図表４－２　民間放送事業者によるインターネット配信の取組（在京キー局以外の例）

図あり

## （２）ＮＨＫにおける取組

ＮＨＫは、放送法の一部を改正する法律（令和元年法律第23号）の施行により、テレビジョン放送の常時同時配信が解禁されたことを受け、テレビジョン放送の補完サービスとして、2020年（令和２年）４月に「ＮＨＫプラス」を開始し、総合テレビ及びＥテレの同時配信等[[24]](#footnote-25)を行っている。

図表４－３　「ＮＨＫプラス」のサービス概要

図あり

また、ＮＨＫのインターネット配信について、放送番組等のインターネット配信の意義やサービスニーズを検証するため、主にテレビを保有していない者を対象とした放送番組等の配信を行う社会実証の実施について総務省より要請を行い、現在、ＮＨＫにおいて社会実証が順次実施されている。2022年（令和４年）４月22日から同年５月６日までの期間で実施された第一期社会実証においては、「正しく理解が深まり、気付く」、「知識が広がり、つながる」、「簡単に、必要な情報が見つかる」という３つの機能について、「主要ニュースについて、ＮＨＫの豊富なアーカイブを活用し類似ニュースの“まとめ”とは違う多角的視点を提示」する「サービス①」をはじめとした７つのサービスの実証が行われた。

この第一期社会実証では、７つのサービスについて、社会実証の対象者により、６割から８割程度、社会あるいは対象者自身にとって有用と評価し、例えば、「サービス①」では、「背景や因果関係などについて信頼のおける情報、最新の情報、重要な情報をうまく自分で見つけ出すことが難しい」、「多角的視点からの幅広い情報を見つけることが難しい」といった問題意識について、７割以上の対象者が問題と感じ、そのうちの６割以上の対象者が本サービスで解決可能と回答したと報告されている。

図表４－４　ＮＨＫ社会実証の概要

図あり

図表４－５　ＮＨＫ社会実証の「サービス①」の概要

図あり

図表４－６　ＮＨＫ社会実証の評価

図あり

## （３）プラットフォーマーにおける取組

プラットフォーマーにおける取組としては、例えば、Yahoo! JAPANでは、各放送事業者との連携により、各放送事業者が持つ放送コンテンツを、ユーザの利用に合わせて、トップページ（各デバイス、アプリ）において時世に合わせた放送コンテンツとの接点を創出している。

具体的には、GYAO!（情報・エンターテインメント領域）、Yahoo!ニュース（報道領域）、Sportsnavi（スポーツ領域）において、各放送事業者の放送コンテンツをVODやライブで配信を行いつつ、Yahoo! JAPANトップページやYahoo! JAPANアプリにおいて掲出・誘導する取組（例えば、災害等の緊急時における放送番組のライブ中継配信、主要タイムラインでの各局VOD動画の自動再生、放送番組の見逃し配信の試行的実施など）を行うなど、ユーザが情報を取得しやすい環境で放送事業者のコンテンツを展開し、公共性の高いコンテンツとして誘導ができるよう、取り組んでいる。

図表４－７　Yahoo! JAPANにおけるテレビ各局との取組

図あり

## （４）著作権法の改正

放送コンテンツの同時配信等（同時配信、追っかけ配信及び原則放送から１週間以内の見逃し配信）に係る権利処理については、著作権法の一部を改正する法律（令和３年法律第52号）によって、その円滑化に関する措置が講じられた。

具体的には、①権利制限規定の拡充、②許諾推定規定（放送事業者と、放送番組での著作物等の利用を認める契約を行う際に、権利者が別段の意思表示をしていなければ、放送に加え、放送同時配信等の利用も許諾したと推定するもの）、③レコード・レコード実演の利用円滑化、④映像実演の利用円滑化、⑤協議不調の場合の裁定制度の拡充が講じられた。

また、2022年（令和４年）１月の施行に当たっては、総務省及び文化庁において「放送同時配信等の許諾の推定規定の解釈・運用に関するガイドライン」を策定するなど、所要の制度整備が行われている。

図表４－８　著作権法の一部を改正する法律（令和３年法律第52号）について

図あり

## ２．課題

第１章及び本章「１．現状」において述べたとおり、近年、インターネット動画配信サービスの伸長等によって、インターネットを含めて情報空間が放送以外にも広がり、特に若者を中心に「テレビ離れ」が加速するなど、放送を取り巻く環境は大きく変化している。

他方、インターネット空間では、フィルターバブルやエコーチェンバー、フェイクニュースといった社会問題も顕在化する中、情報空間全体におけるインフォメーション・ヘルスの確保の観点から、取材や編集に裏打ちされた信頼性の高い情報発信、「知る自由」の保障、「社会の基本情報」の共有や多様な価値観に対する相互理解の促進といった放送コンテンツの価値をインターネット空間にも浸透させていくことがこれまで以上に重要になってくるものと考えられ、今後本格化していく放送に準じた公共的な取組を行う放送同時配信等の取組がキーとなる。

　　我が国の放送は、受信料収入を経営の基盤とするＮＨＫと、広告収入又は有料放送による料金収入を経営の基盤とする民間放送事業者の二元体制の下、それぞれの特性を活かすことで、全体として視聴者への適切な情報発信が確保されている。このため、インターネットを含めて情報空間が放送以外にも広がる中においても、この二元体制を情報空間全体で維持していくことが重要となる。

　　英国では、デジタル・文化・メディア・スポーツ省（ＤＣＭＳ）がＢＢＣの中間レビューを開始[[25]](#footnote-26)するとともに、ＢＢＣがデジタル・ファーストの公共サービスメディア組織を構築するための計画[[26]](#footnote-27)を公表し、その計画の中で、「将来の変更の例(Examples of future changes)」として、ＢＢＣの視聴者の75％をiPlayer[[27]](#footnote-28)を通じたものに拡大すること等を挙げている。

## ３．今後の方向性

国民の「知る自由」を保障し、「社会の基本情報」の共有や多様な価値観に対する相互理解の促進といった社会基盤としての役割を果たすことで、健全な民主主義の発達に貢献し、情報空間全体におけるインフォメーション・ヘルスを確保する観点から、取材や編集に裏打ちされた信頼性の高い情報発信、「知る自由」の保障、「社会の基本情報」の共有や多様な価値観に対する相互理解の促進といった放送コンテンツの価値を放送同時配信等によりインターネット空間にも浸透させていくべきである。

## （１）放送に準じた公共的な取組を行う放送同時配信等を後押しする方策

放送事業者における放送コンテンツのインターネット配信については、各放送事業者の経営判断によって行われるものであるが、自らの意思により、災害情報・地域情報等の発信、視聴履歴の適切な取扱い等、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放送に準じた公共的な取組を行う放送同時配信等については、視聴者利便の観点や法的観点も含め、その取組を後押しする方策を今後具体的に検討していくべきである。その際、当該配信サービスは放送の補完であることに留意し、コストや普及の実現性等を考慮し、公共性を求め過ぎることにより、サービス普及自体に支障が生じないよう、輻輳や遅延等の発生による品質の低下等をある程度許容すべきである。

特に、「誰もが目を通すメディア」（プラットフォーム）に放送コンテンツが提供されることが重要である。災害時に「誰もが目を通すメディア」としてあり続けるためにも、当該プラットフォームにおいて平時から必要な情報が必要なときに得られることや、地域性を考慮した地域情報等が提供されることが重要であり、当該プラットフォームにおいて、操作性や利便性の観点から、例えば、普段からテレビで放送コンテンツのインターネット配信を簡便に視聴できるようにすること、放送事業者との連携による放送コンテンツの充実・強化、視聴者が一定の信頼性を有するコンテンツをその他コンテンツと区別できる形での提供、事業機会を毀損する違法投稿の監視・排除の厳格化など、公共的役割を担う放送コンテンツがより視聴されるための取組についても今後具体的に検討していくべきである[[28]](#footnote-29)。ただし、プラットフォームの活用方法についても、インターネット配信が各放送事業者の経営判断によるものであることに留意して検討していくべきである。

## （２）ＮＨＫのインターネット配信の在り方

ＮＨＫのインターネット配信については、インターネットを含めて情報空間が放送以外にも広がる中においても、二元体制を情報空間全体で維持していくことが重要であるとの認識の下、第一期社会実証において、インターネット空間におけるＮＨＫの役割・意義についてインフォメーション・ヘルスの確保等の観点から一定の評価が確認できたところ、今後行われる第二期以降の社会実証の結果も注視しつつ、そのインターネット配信の在り方について引き続き検討していくべきである。その際、ＮＨＫのインターネット配信は、二元体制の一翼を担う民間放送事業者にとっても、技術的知見の共有等の観点で意義あるものであるべきという視点も必要である。

## ４．第４章小括

　　本章では、放送コンテンツのインターネット配信について、現状及び課題についてレビューを行った上で、今後の方向性を示した。

インターネットを含めて情報空間が放送以外にも広がる中、国民の「知る自由」を保障し、「社会の基本情報」の共有や多様な価値観に対する相互理解の促進といった社会基盤としての役割を果たすことで、健全な民主主義の発達に貢献し、情報空間全体におけるインフォメーション・ヘルスを確保する観点から、取材や編集に裏打ちされた信頼性の高い情報発信、「知る自由」の保障、「社会の基本情報」の共有や多様な価値観に対する相互理解の促進といった放送の価値を放送同時配信等によりインターネット空間にいかに浸透させることができるかが重要となる。

こうした問題意識の下、放送事業者のインターネット配信については、各放送事業者の経営判断により行われれるものであるが、自らの意思により、放送に準じた公共的な取組を行う放送同時配信等について、その取組を後押しする方向で、視聴者利便の観点や法的観点も含め、今後具体的に検討していくべきである。特に、「誰もが目を通すメディア」（プラットフォーム）において公共的役割を担う放送コンテンツがより視聴されるための取組について、インターネット配信が各放送事業者の経営判断によるものであることに留意しつつ、今後具体的に検討していくべきである。

また、ＮＨＫのインターネット配信については、インターネットを含めて情報空間が放送以外にも広がる中においても、二元体制を情報空間全体で維持していくことが重要であるとの認識の下、今後行われる第二期以降の社会実証の結果も注視しつつ、その在り方について引き続き検討していくべきである。

図表４－９　第４章「放送コンテンツのインターネット配信の在り方」の概要

図あり

###### 第５章　デジタル時代における放送制度の在り方

デジタル時代において、放送が引き続きその社会的役割に対する視聴者の期待に応えていくためには、放送の持続的な維持・発展を可能とし、放送事業者が中長期的な経営戦略を描くことのできる環境を整備することが重要である。

このため、本章では、マスメディア集中排除原則の見直し及び複数の放送対象地域における放送番組の同一化について提言する。また、第３章の方向性を踏まえ、「共同利用型モデル」に対応した柔軟な参入制度等及び小規模中継局等のブロードバンド等による代替に伴う制度的手当について提言する。加えて、第４章で述べたとおり、ＮＨＫのインターネット配信の在り方について今後検討を進めた上で、併せて検討していくべきものとしてその制度的位置付けを挙げている。

## １．マスメディア集中排除原則の見直し

（１）現状

マスメディア集中排除原則は、「基幹放送をすることができる機会をできるだけ多くの者に対し確保することにより、基幹放送による表現の自由ができるだけ多くの者によって享有されるようにする」（放送法第91条第２項第１号）ため、放送の多元性・多様性・地域性の確保を目指すものである。

一の基幹放送事業者が二以上の基幹放送を行うこと（兼営）のほか、基幹放送事業者が「支配関係」を有する者を通じて二以上の基幹放送を行うこと（支配）を原則として禁止している。

○ 「支配関係」の基準[[29]](#footnote-30)（地上基幹放送の場合）

・議決権保有割合：　同一放送対象地域　1/10超、異なる放送対象地域　1/3超

・役員兼任割合：　特定役員[[30]](#footnote-31)の1/5超

・代表権を有する特定役員又は常勤の特定役員の兼任

○　特例として、ラジオ４局特例、特定隣接地域特例、経営基盤強化計画認定制度における役員兼任に係る特例、認定放送持株会社制度に係る特例等が設けられている。

図表５－１　マスメディア集中排除原則の概要

図あり

図表５－２　マスメディア集中排除原則の具体的規定の全体像（概要）

図あり

図表５－３　マスメディア集中排除原則における「支配関係」の定義

図あり

図表５－４　認定放送持株会社制度におけるマスメディア集中排除原則の特例

図あり

（２）課題

マスメディア集中排除原則の政策目的は今なお重要であるが、インターネットを含め情報空間が放送以外にも広がる現在においては、その政策目的と政策手段の関係が必ずしも適合的とは言えなくなっている部分があると考えられる。経営の選択肢を狭め、かえって多元性等を損なうことにもなり兼ねないといった部分や、マスメディア集中排除原則の政策手段が、放送番組の多様性・地域性の確保に必ずしもつながっていない部分もあると考えられる。

経営基盤強化計画認定制度において役員兼任割合に係る特例が設けられているが、議決権保有割合に係る特例が設けられていないほか、経営基盤強化計画の申請・認定等の手続きが煩雑で使い勝手が必ずしもよくないという意見もある。

また、事業者からは、認定放送持株会社制度に係る特例（傘下の地上基幹放送事業者の地域制限は12都道府県まで）の適用状況が現状において上限に迫りつつあり、また、今後の地方経済の状況次第では、系列局の地元株主が株式を手放すことも想定され、資本政策上の課題となる等として、経営の選択肢を増やす観点から、当該特例等の緩和が要望されている[[31]](#footnote-32)。

図表５－５　経営基盤強化計画認定制度の概要

図あり

図表５－６　各認定放送持株会社の関係会社一覧

図あり

（３）今後の方向性

放送の多元性・多様性・地域性の確保を目指すマスメディア集中排除原則について、インターネットを含め情報空間が放送以外にも広がる中で、経営の選択肢を増やす観点から見直しを図るべきである。

　①地上基幹放送関係

　　　異なる放送対象地域について、特にローカル局の経営力の向上を図り、隣接県に限らない経営の連携が可能とする観点から、次のア及びイを措置すべきである[[32]](#footnote-33)。なお、制度見直し後も総務省において、放送の多元性・多様性・地域性に与える影響について引き続き検証していくことが求められる。

　　 ア　認定放送持株会社傘下の地上基幹放送事業者の地域制限の撤廃

・認定放送持株会社制度が資本関係を通じたグループ経営を可能とするものである一方で、放送の多元性・多様性・地域性に与える影響を考慮し、傘下の地上基幹放送事業者の地域制限（12都道府県まで）が設けられているが、資本関係と自社制作番組比率との間に関連性が特に認められないなど、大きな影響は見られていない。こうした制度の趣旨、これまでの運用状況及び事業者ニーズを踏まえると、地域制限を維持する必要性は認められない。

イ　地上基幹放送の異なる放送対象地域（認定放送持株会社制度によらない場合）に係る規制の特例の創設

・認定放送持株会社制度によらない場合でも経営の選択肢を増やす観点から、一定の制限の範囲内において、地上テレビジョン放送について隣接・非隣接に関わらず兼営・支配を可能とする特例を設けることが適当である。兼営・支配を可能とする一定の数の制限については特定隣接地域特例を参考とすることが考えられる。また併せて、ラジオ放送については、これまでの運用状況及び事業者ニーズ[[33]](#footnote-34)を踏まえ、現行のラジオ４局特例を見直し、異なる放送対象地域について兼営・支配を可能とする数の制限を緩和することが適当である。

・なお、特定隣接地域特例については、現在、関東・中京・近畿の３つの広域圏はその対象から除かれているが、広域圏も対象とすべきかどうかについては、広域圏の影響力にも留意しつつ、検討・措置すべきである。

　　　他方、同一放送対象地域に係る支配関係の基準は、放送の多元性・多様性・地域性に与える影響を考慮し、現時点では現状維持とすべきである。

　　　ただし、同一放送対象地域内において、放送設備の共同調達や共同利用といったハード設備を核とした連携など、ネットワーク系列を超えた地域内での連携も考えられるところ、そうした連携を行う上で、マスメディア集中排除原則の緩和により、資本関係等の強化を求める具体的なニーズがあるかどうか、引き続き注視していくこととする。

②衛星基幹放送関係

　　　認定放送持株会社制度の特例として認められている衛星基幹放送（ＢＳ放送)のトランスポンダ数の保有上限規制（0.5トランスポンダ）自体は、現時点においてはＢＳ放送に割り当てられる総トランスポンダ数に変更がないことに鑑みると、現状維持とすべきである。

　　　ＢＳ放送に割り当てられる総トランスポンダ数が変わらない状況にあっても、圧縮技術の高度化等により、同じ帯域の中により多くのチャンネルが収容できるようになり、画質の向上も図られるようになる。これにより、放送の多元性・多様性が一層確保されると考えられる。

　　　こうした点を踏まえ、個々の認定放送持株会社における衛星放送事業の経営の選択肢や柔軟性を拡大する観点から、例えば、認定放送持株会社が衛星基幹放送（ＢＳ放送）を追加的に１チャンネル保有することで一時的に上限（0.5トランスポンダ）を超える場合であっても、関係するチャンネルに高効率な圧縮方式を新たに導入して周波数を有効に利用することにより、一定期間経過後に上限内に収めることができる計画を有することが確認できれば、当該期間内においてそれを容認する特例措置をとることが適当である。

## ２．複数の放送対象地域における放送番組の同一化

（１）現状

放送対象地域は、「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）であり、その地域の自然的、経済的、社会的、文化的諸事情や周波数の効率的使用を考慮して基幹放送普及計画（告示）において定めることとされている（放送法第91条第３項）。

基幹放送普及計画においては、例えば、地上テレビジョン放送について、放送対象地域は広域放送（関東広域圏、中京広域圏、近畿広域圏）及び県域放送と定められているほか、当該放送対象地域ごとに放送系（同一の放送番組の放送を同時に行うことのできる基幹放送局の総体（放送法第91条第２項第３号））の数の目標が定められている。

図表５－７　放送対象地域の概要

図あり

（２）課題

人口減少が進むほか、インターネットを含め情報空間が放送以外にも広がる現在においては、県域を基本とする現在の放送対象地域は、必ずしも放送の地域性の確保につながらない部分があると考えられる。

現在の放送対象地域は、地域社会の実態に必ずしも合っておらず、地域情報の発信という観点から障害になっている部分もあると考えられる。

経営基盤強化計画認定制度では放送番組の同一化が可能であるが、経営リスクが顕在化する前に積極的な経営戦略を描きたい場合に利用できない、経営基盤強化計画の申請・認定等の手続きが煩雑で使い勝手が必ずしもよくないといった意見もある。

また、事業者からは、メディア環境の変化や地方における人口減などにより、今後、テレビ広告市場が想定以上に縮小していく懸念もぬぐい切れず、中小規模のローカル局は固定的な経費の比率が高くコスト削減には限界があるため、経営難が顕在化した場合に迅速な対応が可能となるよう、先行して経営の選択肢を増やしておくことが望ましいとして、複数の放送対象地域における放送番組の同一化が要望されている[[34]](#footnote-35)。

（３）今後の方向性

「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」たる放送対象地域は県域を基本としているが、地域社会の実態等を踏まえつつ、経営の選択肢を増やす観点から、同一の放送番組の放送対象となる地域について柔軟化を図るべきである。

具体的には、放送対象地域自体は現行から変更せず、希望する放送事業者において、複数の放送対象地域における放送番組の同一化が可能となる制度を設けるべきである。放送番組の同一化を可能とする地域については、放送の多元性・多様性・地域性に与える影響を考慮し、マスメディア集中排除原則における隣接の概念を参考に、一定の制限を設けるべきである。

なお、経営基盤強化計画認定制度においても放送番組の同一化が可能であるが、当該制度は、事前の認定手続きに基づく国の一定の関与の下で様々な規制の特例が適用されるものである。一方、今回の同一の放送番組の放送対象となる地域の柔軟化については、放送を取り巻く大きな環境変化を踏まえ、事前の手続きなしに戦略的に経営の選択を行うことを可能とするものと整理ができる。

また、複数の放送対象地域における放送番組の同一化を行う放送事業者に対して、地域情報の発信を確保するための仕組を併せて措置すべきである。

地域情報の発信を確保するための仕組としては、例えば、認定放送持株会社傘下の放送事業者には地域向け自社制作番組確保の努力義務規定[[35]](#footnote-36)が設けられている。放送番組の同一化を行う放送事業者について、例えば、それぞれの放送対象地域に係る地域情報の発信を確保するための努力を促すことや、地域情報発信に係る取組の見える化のため、その計画や取組状況を当該放送事業者自らが公表する等の仕組を設けることが考えられる。その際、番組制作への注力という目的の実現に向け、具体的な方法は放送事業者に委ねつつも、視聴者への説明責任が果たされるようＰＤＣＡサイクルを確保することが重要である。このような地域情報の発信を確保するための仕組について、引き続き、幅広い関係者の意見も参考にしつつ検討していくこととする。

## ３．「共同利用型モデル」に対応した柔軟な参入制度等

第３章で述べたとおり、地上基幹放送については、放送法等の一部を改正する法律（平成22年法律第65号）により、それまで認められていたハード・ソフト一致に加え、ハード・ソフト分離も選択可能な制度が整備されている。しかし、現行制度においては、１の放送系を構成する地上基幹放送局が複数のハード事業者（基幹放送局提供事業者）等に分かれて保有・運用されることは想定されていない。

従って、例えば、放送の業務が全体として円滑に実施されるよう設備の責任分界点に係る措置等、現行制度化されているハード・ソフト分離の制度について何らかの改正が必要か総務省において検討し、必要に応じて措置すべきである。

また、難視聴解消等に係るＮＨＫの民間放送事業者への協力努力義務規定[[36]](#footnote-37)が盛り込まれた電波法及び放送法の一部を改正する法律（令和４年法律第63号）が成立したことを受け、ミニサテライト局に係る共通的なコストについては、過去の経緯[[37]](#footnote-38)も踏まえ、ＮＨＫが受信料収入によって負担するスキームも検討すべきである。受信料収入を活用する場合には、透明性を確保するとともに、受信料を負担している視聴者に対する説明責任が果たされるべきである。

## ４．小規模中継局等のブロードバンド等による代替に伴う制度的手当

　　小規模中継局等をブロードバンド等によって代替する場合、それが放送ではなく通信であるときは、ＮＨＫのあまねく受信義務（放送法第20条第５項[[38]](#footnote-39)）及びあまねく受信努力義務（同法第92条[[39]](#footnote-40)）との関係で検討が必要となる。具体的には、これら条文においては、「テレビジョン放送」又は「基幹放送」と規定されており、通信は含まれていないため、新たに通信を含める等の制度的手当が必要になると考えられる。

また、代替手段が通信である場合には、ＮＨＫの受信契約に関する規定（同法第64条[[40]](#footnote-41)）についても「協会の放送を受信することのできる受信設備」と規定されていることから、これを包含できるよう制度的手当が必要と考えられる。なお、本制度的手当は、「５．ＮＨＫにおけるインターネット活用業務の制度的位置付け」とは異なるものであり、あくまで小規模中継局等をブロードバンド等によって代替する場合のものである。従って、本制度的手当の適用範囲は限定的なものとなる。

　　作業チームにおいて、本取りまとめ以降、特定の地域を対象に住民の方々や地方公共団体等の協力を得ながら配信を実験的に行うことにより、現実的な代替の可能性についての検証・検討に取り組み、制度的手当についてはその結果を踏まえた上で検討すべきである。

## ５．ＮＨＫにおけるインターネット活用業務の制度的位置付け

　　ＮＨＫにおけるインターネット活用業務は、現在、放送法第20条第２項[[41]](#footnote-42)の規定に基づく任意業務であり、放送の補完サービスとして実施されている。

　　第４章で述べたとおり、ＮＨＫにおけるインターネット配信については、どのような在り方が望ましいか、社会実証の結果も踏まえつつ、本取りまとめ以降、具体的かつ包括的に検討を進めた上で、制度的措置についても併せて検討していくべきである。

## ６．第５章小括

　　本章では、デジタル時代において放送が引き続きその社会的役割に対する視聴者の期待に応えていくためには、放送の持続的な維持・発展を可能とし、放送事業者が中長期的な経営戦略を描くことのできる環境を整備することが重要であるとの認識の下、第２章から第４章までの方向性を踏まえ、放送制度において講ずるべき措置を示した。

　　総務省は、これらについて関係者の意見も聞きながら、具体的な検討を進め、可能な限り速やかに措置すべきである。

図表５－８ 第５章「デジタル時代における放送制度の在り方」の概要①

図あり

図表５－９ 第５章「デジタル時代における放送制度の在り方」の概要②

図あり

###### おわりに

　本取りまとめは、インターネットを含め情報空間が放送以外にも広がる中で、放送が今後もその社会的役割に対する視聴者の期待に応えていくために、具体的にどのような取組を進めていくべきかという観点から、【論点１】デジタル時代における放送の意義・役割、【論点２】放送ネットワークインフラの将来像、【論点３】放送コンテンツのインターネット配信の在り方及び【論点４】デジタル時代における放送制度の在り方の４つの論点に分けて提言したものである。

　インターネット動画配信サービスの伸長等の放送を取り巻く環境の変化については、これまでも累次にわたって指摘されてきたところであるが、放送に関わる主体が、インターネットを含むデジタル技術を取り込み、新たな「放送」の在り方をデザインしていくことは、いよいよ避けて通ることができない状況になっている。

「共同利用型モデル」におけるハード事業者の設立、マスター設備の集約化・ＩＰ化・クラウド化、小規模中継局等のブロードバンド等による代替、複数の放送対象地域における放送番組の同一化、ＮＨＫにおけるインターネット配信の在り方等の具体的な提言は、これまでにない大胆なものとして受け止められるかもしれない。

しかしながら、好むと好まざるとに関わらず、インターネットと向きあいながら、自身のドメイン（活動領域）を再定義し、自らの進むべき方向を模索していくことは不可欠と考えられる。

なお、検討の過程では、いくつかの地域のローカル局との意見交換等も行った[[42]](#footnote-43)。在京キー局のみならず、ローカル局を含め、当事者である放送事業者の声を聞くことは、放送の将来像や放送制度の在り方を検討する上で重要であり、今後も多くの意見が届けられることが期待される。

　さて、本取りまとめに至るまでには十分に検討することができず、今後も検討を重ねていく必要のある課題が一部ある。具体的には、【論点２】放送ネットワークインフラの将来像のうち、「共同利用型モデル」の実現に向けた関係者間での具体的な検討・協議及び小規模中継局等のブロードバンド等による代替についての引き続きの検討、並びに【論点３】放送コンテンツのインターネット配信の在り方のうち、自らの意思により公共的な取組を行う放送同時配信等についてその取組を後押しする方策（特に、「誰もが目を通すメディア」（プラットフォーム）において公共的役割を担う放送コンテンツがより視聴されるための取組）及びＮＨＫのインターネット配信の在り方である。これらの課題については、本取りまとめ以降も引き続き、本検討会において検討を進めることとする。

「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」取りまとめの概要

図あり

1. 例えば、三菱UFJフィナンシャル・グループは、デジタルトランスフォーメーションの一環として、三菱UFJ銀行の店舗の削減を進めており、2023年度末（令和５年度末）時点で約320拠点（2020年度末（令和２年度末）時点では425拠点）にするほか、テレビ窓口等のセルフ機器を導入した次世代営業店の拡充、インターネットバンキング等へのデジタルシフトを進め、顧客利便性向上とコスト削減を実現するとしている（2021年度決算投資家説明会資料（2022年５月19日））。また、三井住友フィナンシャルグループは、計483拠点のリテール店舗について、フルサービス店舗を削減し、個人コンサルティングに特化した軽量店舗を増加させることにより、中期経営計画（2020～2022年度）の３年間で250億円のコスト削減を図るとしている（ＳＭＢＣグループの経営戦略（2022年３月２日））。 [↑](#footnote-ref-2)
2. 「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（令和２年６月26日　第32次地方制度調査会）においては、「人口減少が深刻化し、高齢者人口がピークを迎える2040年頃にかけて生じることが見込まれる変化・課題」が、人口構造、インフラ・空間、技術・社会等に分けて整理されており、「人口構造やインフラ・空間に関する変化に伴い、日常生活に支えを必要とする人や適切な管理・更新が求められるインフラの需要が増加する一方、支える人材が減少するギャップにより、多様な分野において課題が顕在化することが見込まれる。」、「変化やリスクに適応していくためには、人口増加や従来の技術等を前提として形成されてきた現在の社会システム（制度、インフラ、ビジネスモデル、社会的な慣習等）をデザインし直す好機と捉え、官民を問わず、また、国・地方を通じて対応していく必要がある。」と指摘されている。 [↑](#footnote-ref-3)
3. 放送法第１条の規定は、次のとおり。

第１条　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　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。 [↑](#footnote-ref-4)
4. 民間放送事業者における広告の取扱いについては、自主的な基準が定められている。 [↑](#footnote-ref-5)
5. 「知る自由」とは、「各人が、自由に、さまざまな意見、知識、情報に接し、これを摂取する機会をもつこと」であり、これは、「その者が個人として自己の思想及び人格を形成・発展させ、社会生活の中にこれを反映させていくうえにおいて欠くことのできないものであり、また、民主主義社会における思想及び情報の自由な伝達、交流の確保という基本的原理を真に実効あるものたらしめるためにも、必要なところである。」とされている（よど号事件新聞記事抹消事件（最高裁昭和58年６月22日大法廷判決））。 [↑](#footnote-ref-6)
6. 人々の関心や注目の度合いが経済的価値を持つという概念。 [↑](#footnote-ref-7)
7. アルゴリズムがネット利用者個人の検索履歴やクリック履歴を分析し学習することで、個々のユーザにとっては望むと望まざるとにかかわらず見たい情報が優先的に表示され、利用者の観点に合わない情報からは隔離され、自身の考え方や価値観の「バブル（泡）」の中に孤立するという情報環境。 [↑](#footnote-ref-8)
8. ソーシャルメディアを利用する際、自分と似た興味関心をもつユーザをフォローする結果、意見をＳＮＳで発信すると自分と似た意見が返ってくるという状況を、閉じた小部屋で音が反響する物理現象にたとえたもの。 [↑](#footnote-ref-9)
9. 多様な情報にバランスよく触れることで、フェイクニュース等に対して一定の「免疫」（批判的能力）を獲得している状態。 [↑](#footnote-ref-10)
10. ハード・ソフト一致の事業者は、放送法第２条第22号において、「特定地上基幹放送事業者」（電波法の規定により自己の地上基幹放送の業務に用いる放送局（特定地上基幹放送局）の免許を受けた者）と定義されている。 [↑](#footnote-ref-11)
11. ハード・ソフト分離の事業者のうち、ソフト事業者は、放送法第２条第21号において、「認定基幹放送事業者」（放送法第93条第１項の認定を受けた者）と定義されている。また、ハード事業者は、放送法第２条第24号において、「基幹放送局提供事業者」（電波法の規定により基幹放送局の免許を受けた者であつて、当該基幹放送局の無線設備及びその他の電気通信設備のうち総務省令で定めるものの総体（基幹放送局設備）を認定基幹放送事業者の基幹放送の業務の用に供するもの）と定義されている。 [↑](#footnote-ref-12)
12. 例えば、規制改革実施計画（令和２年７月17日閣議決定）に係る放送事業者へのアンケート（2020年（令和２年）９月23日～同年10月30日実施）では、マスター設備、送信所等の他局との共用を要望する意見が寄せられている。 [↑](#footnote-ref-13)
13. 全局数のうち約７割が共同建設となっている。 [↑](#footnote-ref-14)
14. [↑](#footnote-ref-15)
15. なお、地上テレビジョン放送を行う地上基幹放送局のみならず、ラジオ放送を行う地上基幹放送局等もハード事業者の対象設備となり得る。 本検討会第８回会合において、飯塚構成員から、米国では、タワー会社がサービスの一環として、24時間365日のモニタリング、故障発生時の代替品の調達、修理スタッフの派遣、電源対策や防火対策等の災害対応等を行っている旨の説明があった。 [↑](#footnote-ref-16)
16. FOX社やDiscovery社。 [↑](#footnote-ref-17)
17. ＣＳ放送では、スカパーJSAT株式会社が提供するマスター設備を各衛星放送事業者（ソフト事業者）が利用している。 [↑](#footnote-ref-18)
18. 例えば、マスター設備メーカーや複数の地上基幹放送事業者の共同出資による事業者のほか、ハード事業者（基幹放送局提供事業者）が地上基幹放送局の中継局に加えてマスター設備を保有・運用・維持管理することも考えられる。 [↑](#footnote-ref-19)
19. クラウドサービスについては、データの保存場所を利用者が選択可能となっている事例がある。 [↑](#footnote-ref-20)
20. 例えば、株式会社北國銀行は日本マイクロソフト株式会社のパブリッククラウドのMicrosoft Azure上で勘定系システム「BankVision」を2021年（令和３年）５月３日に稼働開始している（株式会社北國銀行、日本ユニシス株式会社及び日本マイクロソフト株式会社の共同ニュースリリース（2021年５月６日））。また、2021年（令和３年）５月に事業を開始した株式会社みんなの銀行は、勘定系システムにパブリッククラウドのGoogle Cloudを採用している（Google Cloud Japan Team掲載記事（2021年９月10日））。その他、株式会社福島銀行はSBIホールディングス株式会社とフューチャーアーキテクト株式会社が共同で開発を進めているアマゾンウェブサービス（AWS）のパブリッククラウド上の「地域金融機関向けのクラウドベースの勘定系システム」の採用を決定している（SBI地方創生サービシーズ株式会社のニュースリリース(2022年１月20日)）。 [↑](#footnote-ref-21)
21. 例えば、可用性が99.99％（フォーナイン）では年間52分、99.999％（ファイブナイン）では年間5.26分の停止時間という定義となる。 [↑](#footnote-ref-22)
22. 作業チーム取りまとめにおいては、ブロードバンド等による代替可能性を検討する代替元のネットワークとして、「ミニサテライト局及び共聴施設のほか、必要に応じて一部の小規模中継局が主に想定される」とされている。 [↑](#footnote-ref-23)
23. 本取りまとめにおいては、放送アプリケーションに係る経費を除外するなど、一定の条件・推計のもとに経済合理性を算定した。 [↑](#footnote-ref-24)
24. 同時配信は、総合テレビについては原則24時間（放送休止時間を除く。）、Ｅテレについては5：00-24：00の提供。また、同時配信のほか、７日間の見逃し番組配信も提供。 [↑](#footnote-ref-25)
25. "BBC review to focus on impartiality and 'levelling up' job opportunities"(26 May 2022) [↑](#footnote-ref-26)
26. "Plan to deliver a digital-first BBC"(26 May 2022) [↑](#footnote-ref-27)
27. ＢＢＣが放送するほぼ全ての番組について、同時配信、見逃し配信により、オンラインで視聴できるサービス。アーカイブのオンデマンド配信やオンライン独占配信も実施。 [↑](#footnote-ref-28)
28. 放送分野の視聴データの活用とプライバシー保護の在り方に関する検討会（第７回）（2022年（令和４年）４月25日開催）資料７－２「配信サービスに対するガイドラインの適用に関する基本的考え方」においても、例として、「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配信サービスか、それ以外の配信サービスか、視聴者にとって見分けが付くとともに、前者のサービスに容易にアクセスすることができるよう、前者については、視聴者保護の観点から、例えば、普段からテレビで採用事業者のインターネット配信を簡便に視聴できるようにすること（例：TVerやNHKプラスが上乗せ規律に準じた準則を採用する場合に、その同時配信や見逃し配信がすぐに起動するようにすること）などが考えられるのではないか。」と言及されている。 [↑](#footnote-ref-29)
29. 支配関係の基準や特例は、基幹放送の業務に係る特定役員及び支配関係の定義並びに表現の自由享有基準の特例に関する省令（平成27年総務省令第26号）において規定。 [↑](#footnote-ref-30)
30. 地上基幹放送における特定役員とは、業務執行役員及び業務執行決定役員をいう（放送法第２条第31号及び基幹放送の業務に係る特定役員及び支配関係の定義並びに表現の自由享有基準の特例に関する省令第３条第１項）。 [↑](#footnote-ref-31)
31. 詳細は、本検討会第４回会合 資料４－３（株式会社フジ・メディア・ホールディングス提出資料）を参照。 [↑](#footnote-ref-32)
32. ア及びイのいずれについても、議決権保有による支配関係のみならず、役員兼務による支配関係についても緩和の効果が及ぶ。 [↑](#footnote-ref-33)
33. 本検討会第９回会合 資料９－１（株式会社エフエム東京提出資料）を参照。 [↑](#footnote-ref-34)
34. 詳細は、本検討会第４回会合 資料４－４（株式会社テレビ朝日ホールディングス提出資料）を参照。 [↑](#footnote-ref-35)
35. 放送法第163条において、「認定放送持株会社の関係会社である基幹放送事業者（その基幹放送に係る放送対象地域が全国である者を除く。）は、国内基幹放送の放送番組の編集に当たつては、その放送対象地域における多様な放送番組に対する需要を満たすため、当該放送対象地域向けに自らが制作する放送番組を有するように努めるものとする。」と規定されている。 [↑](#footnote-ref-36)
36. 放送法第20条第６項として、「協会は、第一項第一号又は第二号の業務を行うに当たつては、当該業務の円滑な遂行に支障のない範囲内において、他の放送事業者が第四条第二項の責務にのつとり講ずる措置並びに他の特定地上基幹放送事業者及び基幹放送局提供事業者（電波法の規定により衛星基幹放送の業務に用いられる基幹放送局の免許を受けた者を除く。）が第九十二条の責務にのつとり講ずる措置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。」が追加。 [↑](#footnote-ref-37)
37. アナログ放送が行われていた際には、ＮＨＫがミニサテライト局の共用設備に係る費用を負担していた経緯がある。 [↑](#footnote-ref-38)
38. 放送法第20条第５項においては、「協会は、中波放送と超短波放送とのいずれか及びテレビジョン放送がそれぞれあまねく全国において受信できるように措置をしなければならない。」と規定されている。 [↑](#footnote-ref-39)
39. 放送法第92条においては、「特定地上基幹放送事業者及び基幹放送局提供事業者（電波法の規定により衛星基幹放送の業務に用いられる基幹放送局の免許を受けた者を除く。）は、その基幹放送局を用いて行われる基幹放送に係る放送対象地域において、当該基幹放送があまねく受信できるように努めるものとする。」と規定されている。 [↑](#footnote-ref-40)
40. 放送法第64条第１項においては、「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。ただし、放送の受信を目的としない受信設備又はラジオ放送（音声その他の音響を送る放送であつて、テレビジョン放送及び多重放送に該当しないものをいう。第百二十六条第一項において同じ。）若しくは多重放送に限り受信することのできる受信設備のみを設置した者については、この限りでない。」と規定されている。 [↑](#footnote-ref-41)
41. 「ＮＨＫプラス」等の一般利用向け提供は、放送法第20条第２項第２号の規定に基づくもの（２号受信料財源業務）。 [↑](#footnote-ref-42)
42. 2022年（令和４年）３月９日には三友座長が愛媛県を、３月19日には金子総務大臣及び三友座長が長野県を訪問して該当県内の各放送事業者と意見交換を行ったほか、北海道の各放送事業者及びマルチスクリーン型放送研究会放送局有志から意見が寄せられた（詳細は参考資料を参照）。 [↑](#footnote-ref-43)