

デジタル時代における公共放送の役割と受信料制度の在り方

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

「公共放送ワーキンググループ」（2022/10/17）

曾我部真裕（京都大学）

プロフィール

曾我部真裕（そがべまさひろ）

1974年生まれ、横浜市出身。京都大学大学院法学研究科教授（憲法・情報法）。聖光学院高等学校、京都大学法学部、同大学院法学研究科修士課程、博士課程（中退）、司法修習生（第54期）、京都大学大学院法学研究科講師、准教授を経て2013年から現職。

放送倫理・番組向上機構（BPO）放送人権委員会委員長、日本ファクトチェックセンター（JFC）運営委員長、（一社）ソーシャルメディア利用環境整備機構（SMAJ）共同代表理事、（一財）情報法制研究所（JILIS）副理事長、次世代NHKに関する専門小委員会委員長など。

『情報法概説（第2版）』（共著、弘文堂）、『憲法 I 総論・統治（第2版）』『憲法 II 人権（第2版）』（共著、日本評論社）など。

Twitter @masahirosogabe

E-mail sogabe@law.kyoto-u.ac.jp

「放送」という「場」について

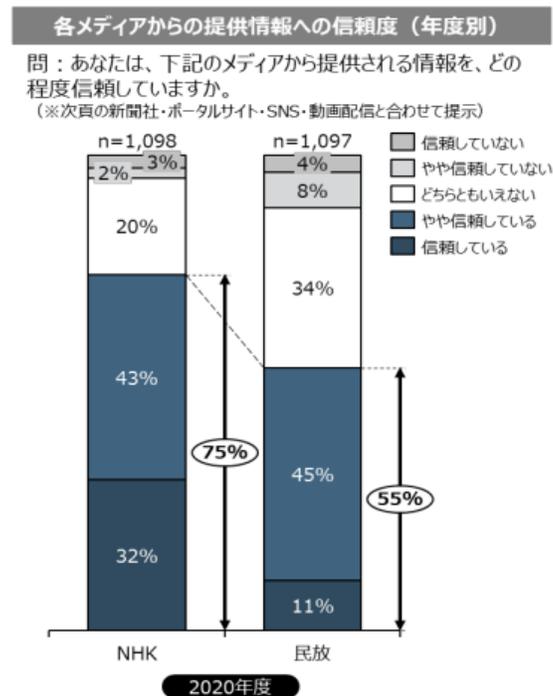
技術的・政策的に設定された「視聴率」の高い「場」で、公共的な情報を国民に広く提供してきたのが「放送」。

- 放送の技術的・経済的特性
 - 技術的には、極めて多数の人々に同時に大容量（＝動画）を届けることができる。
 - 地上波を念頭におくと、「場」に数少ないチャンネルしかない上に、かつては、マスメディア以外の大量情報伝達手段がないため、実際に多くの人々が見る。
 - 広告収入の寡占→制作費も豊富となり、他ではないコンテンツが放送可能で、それが放送の視聴にもつながる。
- 公共的な情報を伝達するための政策手段（国家の介入）としての放送
 - 「放送は、憲法 2 1 条が規定する表現の自由の保障の下で、国民の知る権利を実質的に充足し、健全な民主主義の発達に寄与するものとして、国民に広く普及されるべきものである。放送法が、『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』、「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」及び「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すること」という原則に従って、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して（1 条）制定されたのは、上記のような放送の意義を反映したもの」（NHK受信料判決：2017年2月6日最高裁大法廷判決）

公共放送の位置づけ

放送の公共性の中核的な担い手として想定され、実際にもその役割を果たしてきたのは公共放送ではないか。

- 放送の公共性の中核的な担い手としての公共放送
 - 「放送法は、旧法下において社団法人日本放送協会のみが行っていた放送事業について、公共放送事業者と民間放送事業者とが、各々その長所を發揮するとともに、互いに他を啓もうし、各々その欠点を補い、放送により国民が十分福祉を享受することができるように図るべく、二本立て体制を採ることとした」（受信料判決）
 - 二元体制がとられているが、放送の公共性の中核的な担い手は公共放送であるNHKである。ヨーロッパ諸国などでは、民放の公共性も強調され、法制度上も一定の規律を受けているが、日本では民放に対する規律は少ない。
 - 「**市民としての利益**」と「**消費者としての利益**」との区別の必要性と、放送の公共性の核心は前者への寄与にある（次ページ参照）。



（次世代NHKに関する専門小委員会「次世代NHKに関する論点取りまとめ」（2020年）29頁）

（https://www.nhk.or.jp/info/pr/kento/assets/pdf/sub_committee_report.pdf）

(参考) 市民の利益と消費者の利益との区別 (英国の議論)

citizens' interestsは社会全体にもたらされる利益、consumers' interestsは個人々人にとっての利益と定義できる。

	各interestsの定義	Ofcomの認識
consumers' interests (消費者の利益)	<p>(個人や企業としての) 自分自身にとって良いこと</p> <ul style="list-style-type: none">一般的に消費者は、価格を下げ、選択肢を増やし、品質を改善することを望んでいるより良い選択をするために、もしくは詐欺等の不公正な行為から保護されるために、必要な情報やツールを求めている	<ul style="list-style-type: none">Ofcomの主要業務の一つに、consumers' interestsの促進も含まれている消費者の利益は通常、競争市場を促進することによってもたらされる一方、有害な行為から消費者を保護し、消費者が十分な情報に基づいた選択をするために必要な情報を確実に得るためには、市場介入も必要である
citizens' interests (市民の利益)	<p>すべての市民が平等で、同じ権利と責任を持つこと。人々が社会に参加するために必要なサービス、コンテンツ、スキルにアクセスでき、適切に保護されること</p> <ul style="list-style-type: none">市民は、投票権や国民健康保険から自由に治療を受ける権利を行使する陪審員を務めたり、制限速度を守ったりと、責任を果たす	<ul style="list-style-type: none">Ofcomの主要業務の一つに、citizens' interestsの促進も含まれている社会が必要としているが、市場だけでは実現できないものが存在するならば、市場介入も必要である<ul style="list-style-type: none">たとえば、高速なブロードバンド・アクセスを遠隔地を含めた英国全土に普及させるには、市場が提供する以上のものを提供させる必要がある
留意点	<p>ただし、citizens' interestsおよびconsumers' interestsは、曖昧な時がある</p> <ul style="list-style-type: none">通信サービスを利用して社会に参加するためには、消費者としてこれらのサービスにアクセスする必要がある。携帯電話といった消費財は、聴覚障がい者がテキストメッセージを用いてコミュニケーションを取れるようになる等、障がい者の安全性の向上、ソーシャルネットワーキングの促進、社会参加の実現等に活用できる。	

公共放送の位置づけ 放送に期待される役割

放送制度、さらには公共放送の設営という形で国家が情報空間に介入する理由として、国民が広く共有すべき「基本的情報」の提供確保であるが、その具体的な項目としては主に下記のようなものが考えられるのではないか。

生命・身体の維持	一般の需要が高いため、放送制度がなくても情報空間に十分に提供されると思われるが、不正確な情報が広まるとかえって健康被害が生じる。
社会の多様性を提示し、個人の自律を助ける情報	教育情報は典型的に当てはまる。 たとえば、ドラマのようなものであっても、伝統的な男尊女卑社会の中で自律を目指す主人公の女性を描くドラマとか、性的マイノリティの葛藤を描く作品などは、当事者をエンパワーし、非当事者に社会の多様性を知らせることによって、民主主義の前提となる多様な社会や、個人の自律に寄与することになる。 もっとも、このカテゴリーの情報については幅が非常に広いため、どのようなものが過少提供になるのか、どこまで公権力の力を借りて情報空間に発信すべきなのかについては判断が難しい面もある。
「国民」の維持	国民国家としての日本という観点からすれば、国民統合のため、国民全体で共有すべき「物語」が存在することが必要だという意見もあり得る。 (地域文化を含む) 伝統文化のほか、NHK番組でいえば、紅白、大河ドラマ、朝ドラ等々はこの観点からも理解可能か。 他方で、もちろん、国民統合のための物語を公権力の手を借りて供給することの危険性を指摘する声もあるだろう。 やや異なるものとして、政治的な国民統合という観点もありうる。
民主主義の維持	典型的には(全国的、地域的な)報道番組であり、知られざる社会問題を広く知らせるドキュメンタリー等でもある。 民主主義社会において、国民が主権者としての役割を果たすことが可能になるような情報が提供される必要がある。
その他	産業政策的な観点から介入することはありうるが、これは憲法的な観点からは規範的に要請されるものではなく、表現の自由の不当な制約とならない範囲で許される

NHKのインターネット業務の今後について

● 論点例

a. 業務範囲と規模との決定方法

- 最終的には国民の納得も含めた広い意味での民主政プロセス（仕組み的には法律、予算承認）。
- 国民負担 = 受信料（利用料？）の水準とも関連。
- 総務省は、b以下の検討を経て適切な提案をすべき。

b. 業務範囲を考えるに当たっての考え方

- アセットを活かす観点、情報空間の不備補完、利用者ニーズ、国民文化／国内コンテンツ確保など。

c. 業務範囲の規律のための仕組み

- 放送とは異なり、インターネット上の業務は、放送類似サービスから社会実証でなされたようなものまで、さらにその他多様なため、より具体的な規律が求められる。
- 上記考え方に基づく運用の確保や、メディアの多元性（≒親会取りまとめの「情報空間全体における二元体制の維持」）の観点からいかなる仕組みが構築されるべきか。

d. 業務内容の規律

- 番組準則に相当する準則のあり方
- アルゴリズムの規律、アテンションエコノミーに陥らないための規律
- （総務省で議論すべきものではないが）BPOとの関係

e. 受信料制度について

b. 業務範囲を考えるに当たっての考え方

● アセットを活かす観点

- NHKを廃止するのであれば別であるが、テレビ保有率が低下し視聴者が減少する中、NHKがこれまで蓄積してきた人材、（地方も含めた）拠点、取材・番組制作能力、アーカイブ、信頼性・ブランド等のアセットを活かすのが必要があるのではないか。また、それが国民負担の有効活用ではないか。
- もっとも、既存組織の単純な維持の正当化につながるおそれも。

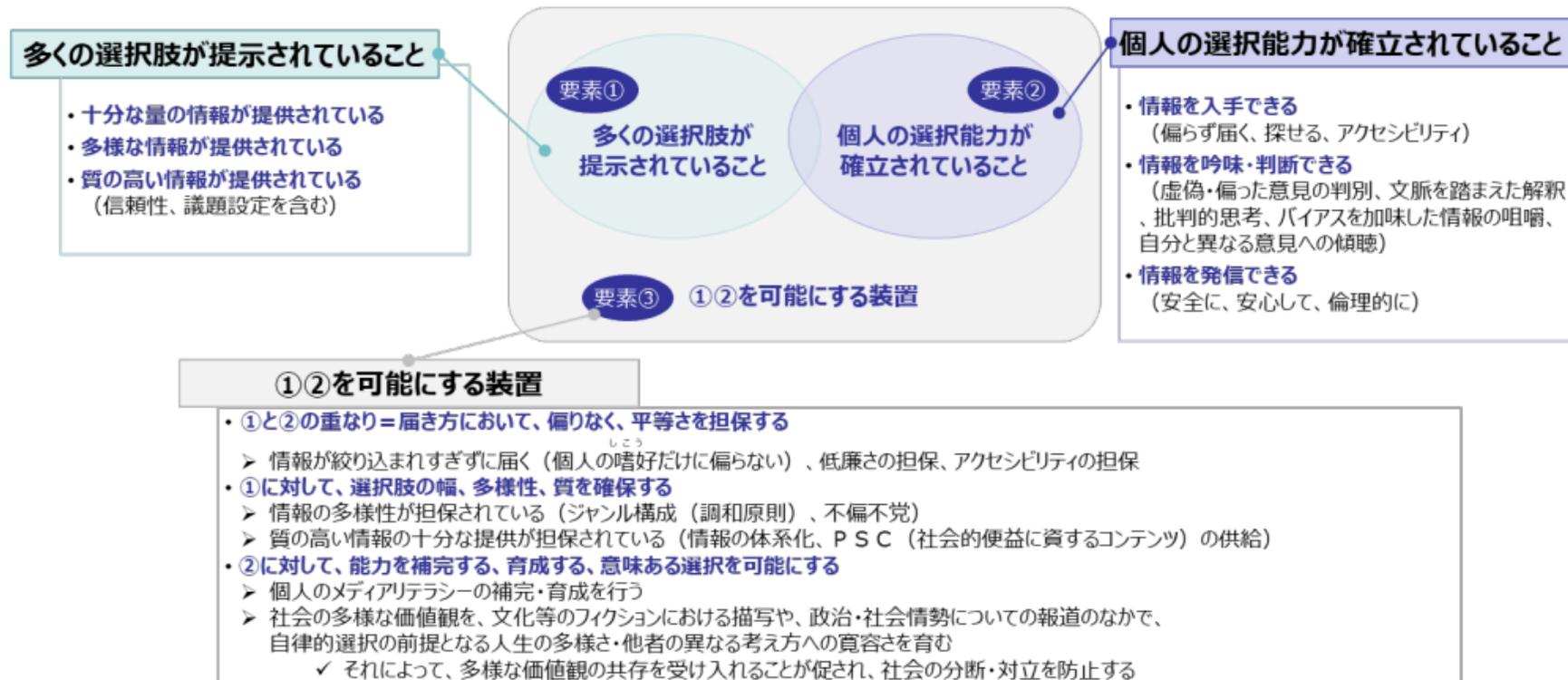
● 放送制度・公共放送の規範論 + 情報空間の不備補完

- 情報空間には〇〇というジャンルの情報が過少供給であるから、公共メディアが提供するという発想は必要だが、限界もある。
 - 供給過少は誰がどのように評価するのか。また、ネット情報空間には公共性の高い良質な情報も大量に存在する。
 - ただし、問題は情報選択能力の確立で、そのために公共メディアは寄与しうる（次スライド参照）。
 - また、部分規制論的発想。「新聞や放送のような既存メディアを、アテンション・エコノミーの行き過ぎを監視する存在として、言い換えればプラットフォーム事業者による「権力」濫用を監視する存在としてサステイナブルなものにしていくことが重要」（PHP総研「デジタル社会における憲法のあり方を考える（後編）」（山本龍彦））
- 情報空間の弊害（偽情報、フィルターバブルなど）を直接是正する可能性は限定的。
- あわせて、NHKの潜在利用者のニーズ充足（→そこからの浸透）の観点が重要ではないか。
 - NHKブランドを信頼する（が、テレビがないなど放送になじみのない）人々に対し、公共放送の価値を届ける。
 - こうした人々を通じて、公共放送が寄与したい価値が社会全体に広がる。

- ネット上では、「見たいものを見る」ことが大前提。
- よって、フィルターバブルに陥っている者、偽情報に影響される者を直接救い出すことはできない。
- 偽情報の流通拡散を直接止めることはできない。
 - ただし、監視（部分規制論的発想）。
- NHKコンテンツがバラバラに流通している場合にはセレンディピティは期待できない。
- NHKプラットフォーム上では「総合編成」（→セレンディピティ）が可能だが、PFへのリテンションがテレビ新聞時代と違って困難。
- アテンション・エコノミーに乗らずにどのようにアテンションを獲得するか。
- 最後の2点との関係で、露出性の確保は有効かどうか。

(参考) 政策による情報空間の環境整備

望ましい情報空間の実現が、自由市場に任せる等では実現できない場合には、何らかの規律を検討しうる。その場合、多くの選択肢の提示と、個人の選択能力の確立を可能にする環境を整えていくことが有効と考えられる。



(次世代NHKに関する専門小委員会「検討に関する補足資料」33頁、「論点取りまとめ」10頁)

b. 業務範囲を考えるに当たっての考え方

- 利用者ニーズ
 - 国民理解の前提として無視できないが、過度に重視すべきではない。
 - そもそも、NHKは国民が共有すべき情報を提供するのが目的である（「市民」の利益と「消費者」の利益との区別）。
 - 教育や福祉など、ニーズが（強いが）少ないものをやめることにはならない。娯楽についても、ニーズが低いことが直ちに十把一絡げに優先順位が低いことにはならない。ドラマであっても、現代社会の問題を理解させるなど公共放送の使命を親和的なものもあり、大型番組では後掲の視点も考慮される。
- 国民文化／国内コンテンツ確保
 - NHKは、朝ドラ、大河ドラマなどで時代を象徴するような番組を放送し、国民文化の一翼を担ってきた。
 - 外資系OTT事業者が（海外展開も睨んだ）独自コンテンツ制作を強化する中で、国内事業者による大型コンテンツの制作能力を確保する必要はないか。

c. 業務範囲の規律のための仕組み

放送とは異なり、インターネット上の業務は多様なため、より具体的な規律が求められる。メディアの多元性(≡「情報空間全体における二元体制の維持」)の観点からいかなる仕組みが構築されるべきか。

- インターネット上の業務の多様性
 - 放送番組の同時配信／見逃し配信、ウェブサイト、SNS、アプリなど。
 - 2022年春の社会実証（第一期）では、幅広いサービスがテストされた。
 - 「インターネット」では限定にならない。
 - 業務範囲は民主的プロセスで決定されるべきという観点からは、原則は法律で規定すべきだが、具体的なサービスの可否は別途、NHKの設置目的及び公正競争の観点から客観的に判断する仕組みが必要。
 - 現状は、任意業務として、認可基準のもとで総務大臣の認可制。実際には金額が重要な歯止めになっているが、この点をどう評価すべきか。
 - なお、外部PF提供の際の規律も議論すべきか。
- 「情報空間全体における二元体制の維持」
 - 親会「取りまとめ」で繰り返し登場。趣旨が明らかではないが、要はメディアの多元性を、民放事業者に焦点を当てて語ったものと思料。
 - メディアの多元性の観点からは、新聞なども視野に入れる必要がある。
 - NHKの設置及びネットへの進出は、情報空間の「健全化」のためであり、メディアの多元性から提供される価値を毀損してはならない。

d. 業務内容の規律

業務内容(コンテンツ内容など)の規律は、放送法の原則を踏まえつつも、ネットサービスの特性に合わせて、また、固有の規律も含めての検討を要する。

- 番組準則に相当するコンテンツ内容規律のあり方
 - 現在は、放送法4条、81条による番組内容規律 + 番組審議会に対する説明責任。
 - (総務省で議論すべきものではないが) BPOの審議・審理対象は放送番組のみとなっている点をどうするか。
 - ネット上のコンテンツについても、その趣旨は妥当するだろうが、具体的な内容は異なりうるか。
 - 例えば、個々のコンテンツ単位での提供となることに伴う公平性や調和原則の考え方、など。
- ネットサービスに固有の規律
 - フィルターバブルに陥らないためのアルゴリズムの規律や、アテンション・エコノミーに搦め捕られないための規律が必要ではないか。

e. 現在の受信料制度について

放送の対価ではなく、公共放送機関そのものを支える受信者(≒国民)負担が受信料である。

- 受信料判決

- 「営利を目的として業務を行うこと及び他人の営業に関する広告の放送をすることを禁止し（…）、事業運営の財源を受信設備設置者から支払われる受信料によって賄うこととしているのは、原告が**公共的性格**を有することをその財源の面から特徴付けるものである。」
- 「上記の財源についての仕組みは、特定の個人、団体又は国家機関等から財政面での支配や影響が原告に及ぶことのないようにし、現実原告の放送を受信するか否かを問わず、受信設備を設置することにより原告の放送を受信することのできる環境にある者に広く公平に負担を求めることによって、**原告が上記の者ら全体により支えられる事業体**であるべきことを示すもの」
- 「国民の知る権利を実質的に充足し健全な民主主義の発達に寄与することを究極的な目的とし、そのために必要かつ合理的な仕組みを形作ろうとするもの」

e. 現在の受信料制度について

放送の対価ではなく、公共放送機関そのものを支える受信者(≡国民)負担が受信料である。ただし、実際には受益の観点も加味した制度となっている。

- 「特殊な負担金」論
 - 要は、「放送の対価」ではないということ。
 - 公共放送機関自体を支える。放送を現実に見なくても負担。
- ただし、実際には受益の観点も加味した制度となっている。
 - 公共放送は社会全体に恩恵を及ぼすので、国民（在住者）全員で支えるべきとの立論もありうる。
 - ドイツの放送負担金制度の論理はこのようなもの（居住者＋事業主）。
 - なお、日本の政党助成金は、「政党の政治活動の健全な発達の促進及びその公明と公正の確保を図り、もって民主政治の健全な発展に寄与すること」（政党助成法1条）を目的に、人口1人あたり250円を基準とする総額を一般会計予算から配分。無党派層や助成金受領を拒否する共産党支持者も間接的に負担することになるが、これは上記の論理に基づくもの。
 - しかし、放送を見られる環境にあるか否かで受益の程度は異なるとされ、テレビ受信機（ワンセグ携帯含む）の設置の有無、受信の範囲（地上波だけか衛星もか）で受信契約締結義務の有無及び契約種別が区別されている。
 - ラジオは契約なしに聴取可能なので、そこが閾値。

e. 受信料制度の今後についての論点例

- これまでの考え方を前提とすると、多様な選択肢がありうる。
 - 無料（ラジオ扱い）、アプリのインストール、端末所有者、すべての国民。
 - 前回のWGでは、第2の選択肢を示唆する発言が目立ったが、たしかに、これまでの考え方に親和性が高いか。
 - いずれにしても、理論的には決め手はなく、国民的議論を経て決定するほかない。
- 例えば、（PC／タブレット・スマホ／CTV）アプリをインストールした場合に契約を義務づける場合
 - 現行の放送契約（地上放送／衛星放送）とは別個の契約となる。
 - 前者は世帯単位、後者は個人単位。
 - 放送契約をした場合、一定数のネット契約は（若干の追加金額で）付帯することにするのか。
 - アプリ経由以外のコンテンツ接触はどうなるのか。
 - ウェブサイトやSNSについては、ラジオと同様、契約不要とするのか。一定のものはそうすることが望ましいか。
 - 外部P F提供コンテンツについて。