

公共放送ワーキンググループ（第7回） 議事要旨

1 日時

令和5年4月27日（木）13時00分～14時50分

2 場所

総務省内会議室及びWEB

3 出席者

（1）構成員

三友主査、内山構成員、大谷構成員、落合構成員、宍戸構成員、曾我部構成員、瀧構成員、長田構成員、林構成員

（2）オブザーバー

日本放送協会、（一社）日本民間放送連盟

（3）総務省

竹内総務審議官、小笠原情報流通行政局長、山崎大臣官房審議官、林情報流通行政局総務課長、飯倉同局放送政策課長、岸同課企画官

4 議事要旨

（1）前回の議論の振り返り

事務局から、参考資料に基づき、説明が行われた。

（2）インターネット活用業務の財源と受信料制度に関する論点

①インターネット時代における受信料制度の在り方

事務局から、資料7-1に基づき、説明が行われた。

（3）意見交換①

各構成員から以下のとおり発言があった。

【大谷構成員】

この論点については、非常にシンプルな考え方を持っておりまして、資料の中にも取り上げてい

ただいた最高裁判決に必要なことは全て盛り込まれていると考えております。そこからしますと、当然の帰結としては、受信料収入を財源とするという（４）が唯一の選択肢となるのではないかと私は思っております。

そのほかの選択肢について、それぞれ意見はありますけれども、まず放送としての自律性、財源としての自律性ということを考えますと、広告収入というのは基本的に取れない選択肢だと思えます。また、広告収入を得ることによる視聴者に対するミスリーディングというのも発生することを防止するためには、広告収入は取れないと思っております。

ただ、将来的な財源の確保ということ考えたときに、例えば英国型の国際放送に向けての広告収入を得るといのは、いずれ選択肢の一つとして再検討する余地が出てくるのではないかと思っております。特に海外向けの放送で、日本の様々な産業分野について広く知っていただく機会をつくるという意味で、別の効果が考えられるかもしれませんので、それはまたいずれ考えるとしても、今回の論点との関係では、やはり受信料収入だと思っております。

資料の１８ページにありますけれども、特定の個人や団体からの支配や影響を受けることがない、影響が及ばないということが、やはり財源としての必須の要件だと思っております。税金的な負担金のような扱いについては、国、特に政治的な独立性の確保という観点からは、表現への萎縮というのが懸念されるところです。時の政権の政策によって財源が著しく変動したりすることになりますと、表現への萎縮であるとか、安定的な情報提供、公共性に関する考え方が様々な人の影響を受けてしまうことが懸念されますので、そのような意味でも、シンプルに受信料収入というのを推したいと思っております。

【瀧構成員】

私も、基本的には（４）の選択肢だと思っております。また、ある意味、消去法的にそうなる要素が、この４つの中であるなと思っております。

（１）は、以前の会合でも申し上げましたけれども、例えば娯楽で、娯楽の規範性みたいなトピックがあるときに、社会生活のベースとなるような視点を提供するという担保を続けるに当たって、どうしても視聴者が見たいものや、注目を集めたいもの、これは一般的なストリーミングサービスでテレビ上で立ち上げたときにどんな訴求をしてくるかなどを、特に大人向けのコンテンツで何が起きているかを考えると、視聴料のモデルは、どこかで寄っていつてしまう部分があると思っております。ゆえに、見たいものを追わせてしまう方向性が、例えば視聴料のモデルには課題としてあるんだと思っております。

税収入は、資料のドイツのページにもございましたけれども、自律性を確保するという１点にお

いて、ここでは議論から排除されるのかなと考えている次第でございます。

広告収入は、一インターネット系のサービスを提供している者として感じることをお伝えすると、一度広告というモデルを入れたら、それを取り去ることは、基本的にはできない類いの動態があるのかなと思っています。経済的に、いきなり広告モデルをNHKにつけますよと言ったら、手を挙げる人は相応に出てくるんだと思うんですけども、それは恐らく、あえて公共にしている理由をないがしろにするような方向性のお話かなと思っています。重要なポイントとして、広告というのは、一番集中しているときやみんなが感極まっているときに差し込むと、一番効果があります。ある意味、集中力を切断するところに一番経済的なうまみが出るものだと思っています。ですので、そういうときに、ある意味、視聴者に対して熟慮や共感、集中力といったものを、社会生活の中で一つ経験されるタイミングがあるときに、すぐに違う方向にアテンションを振り分けるという動態があるんだと思っています。多くの方がわざわざ子供にNHKを見せている理由とかは、そういうところにあるんだと思っています。タイムパフォーマンスや、すぐに情報をたくさん消費し切った気持ちになることが大事なんだと言われている時代の中で、例えば15分以上、長く同じコンテンツを見せ続ける場というのが確保されること自体に、非常に大きなポイントがあるんだと思っています。そのような観点で、私は広告に関しては非常に懸念を持っているというところでございます。また、もう一つは、よく言われていることではございますけれども、広告市場が伸びているのであればいいんですが、減ってきている中で、このトピックを出せば、当然ですけども、二元体制の中で、より過剰な議論を呼ぶものだと思っています。そういう観点でも、私はここには懸念を持っているというところでございます。

そのような3つの消去的な理由の下に、(4)をいかに意味あるものにしていくかを今後とも考えていくべきではないかと思っております。

【長田構成員】

私は、積極的に(4)しかないと思っています。

まず視聴料収入は、契約している人に対して放送を作っていくということにどうしてもなるだろうということで、公共放送としての立場が、そこは崩れるんじゃないかと思っています。

広告収入は、今の瀧構成員の御説明を伺えて、そういう視点があるんだなと思ったんですけども、スポンサーに対しての忖度のようなものも全て考えて、やはり広告収入というのは公共放送には合わないと思っています。

税収入は、私は学生時代を含め、仕事を始めて、女性団体の事務局をしておりましたが、そのとき全体を通じて、戦争体験のある方々から何度も何度も、メディアというのが国からきちんと独立し

ていなければいけないんだという経験を語り継がれてきておりまして、税収入というのには反対をします。受信料収入で、ぜひみんなで負担をして、公共放送を守っていくべきだと考えています。

【林構成員】

私も資料の2ページの比較で申しますと、大谷構成員から長田構成員まで各先生方がおっしゃったように、ここでは現行制度、あるいは最高裁判決との連続性のある(4)の受信料方式、これしかなかろうと思います。ただ、括弧にある「公共放送を受信できる環境」にあるかどうか、これは非常に抽象的・一般的な文言ないし基準でございますので、その明確化というのは今後の課題であろうと思います。この点に関して、現行放送法上は、受信設備を設置した場合には何らかの法律関係が生じるということだと思っておりますが、法的には契約締結義務という構成ですけれども、受信設備を設置した場合に何らかの法律関係が生ずるといった場合において、資料の2ページの例に即して申しますと、公共放送を受信できる環境にある者は契約を締結するというものの、ある種の黙示の意思表示があったと擬制するという形で、法的には意思主義的に説明するのが適しているのではないかと思います。

現行法上も、受信設備の設置によって一定の法律関係を生ずるわけですが、公共放送を受信できる環境にある者についても、それを契機として、私法上の契約関係が発生するという構成を観念しつつ、その契約上に発生する義務という形で負担金の支払い義務というのが発生するという構成を念頭に置くというのが、法的な整理としてはよいのではないかと思います。これはもちろん、これからの議論かもしれませんが、もし事務局におかれて、これについてコメントがあれば、応答いただけますと幸いです。

【岸放送政策課企画官】

資料の2ページに掲げてございます「公共放送を受信できる環境にある者」につきましては、この後、後半の論点のところでも詳しく御議論いただきたいと思っています。その際に、どのような観点で御議論いただくことがいいのか、議論の視点を含めて、改めて御説明させていただきたいと思っています。

【内山構成員】

おおむね皆さんと同じ結論ではありますが、資料の8ページのイギリスの検討、11ページのドイツの検討というのは、十分に参考にすべき先例だと思います。

日本とヨーロッパで違うことは何かというと、相対的に民間放送、商業放送のポジショニングが

強いという点で、そうしますと、民放の御意向というのは、ヨーロッパよりはもうちょっと加味して考えなければいけない。そうすると、民放と直接バッティングするようなビジネスモデルは、やはり取るべきではないでしょうということがあるかと思います。

さらに、受信料という一種の定額収入、その一方で民放が取られているような、例えばタイムCM販売のような番組単位での収入という性格によって、作ることができる番組、あるいは、番組を作るに当たっての様々なリスクというのが変わってきます。財源の性格の違いから、ビジネスの性格あるいはリスクの持ち方が変わってくるということがありますので、民間とは違う財源を持っておくということは、例えば二元体制を維持して、相互に違う類いの番組を供給し続けるという観点においても有意義かと思しますので、結論は皆さんと同じで、(4)ということになります。

【落合構成員】

御説明いただいた幾つかの論点の中で、私としても結論的には、(4)ということになるのかなと思っております。方向性としては、他の構成員の皆様と同様の方向性で考えております。

その理由としましては、資料で、これまでのご発言というのも紹介していただいておりますが、改めて簡単に述べさせていただきます。民放連から、現行受信料制度の考え方との整合性やテレビ設置者との負担の公平性について御指摘されていますが、この内容を現在規律されているものが、最高裁判決における判決のフレームワークであると考えております。その中で、必ずしも受信できない環境にある者若しくは受信をすることが必ずしも想定されるかどうか分からない者にまで広く義務を設定していくことが良いのかという点に論点があると思います。必須業務化をした場合であっても、そういった通信端末を持っている視聴者にすべからず受信できる環境があるのだと言うには、そういった端末自体については用途の多義性が、従来考えられていたテレビよりも一層強まっている部分があるかと思っております。ですので、直ちに受信し得る環境に、スマートフォンやタブレット、パソコンなどを持っているというだけで判断することは、難しい部分があると思っております。そういう意味では、具体的に、さらにNHKの放送を受信できる準備が整っているというステップを、もうワンステップ踏んでいるということになれば、旧来の最高裁判決に照らした場合に、通信において受信し得る環境を視聴者側が整えた状況にはなっていないのではないかと考えます。そういった場面での費用負担を考えていくことが重要と思っております。

そのほかの論点につきましては、税的な方式につきましては、どうしても独立性といった点に問題が生じるであろうというところは、これまで議論されてきたと思っております。また、広告収入については、皆様も議論されていた問題点もございます。また、民放との二元体制という中で、広告料に対して、経営の目線を向けているかどうかで、違う行動を取る報道機関があるということは、

二元体制の中で基礎となるものだと思います。ですので、原則として、広告料を基本的な収入の糧にしていくというのは、整理として難しいのではないかと考えます。

ただ一方で、プロミネンスの観点で、広告料を取っていないことによって、広告が付加されていない表示が見えやすくなりうる状況をどのように評価するかは、論点としてはあるのだろうと思います。

【曾我部構成員】

結論としては、ほかの構成員と同様、(4)の選択肢を支持したいと思います。理由につきましても構成員の皆様方と同様で、とりわけ大谷構成員のおっしゃったことと非常に近い考えを私も持っております。

その上で、2点、一つは税方式について、フランスに関する補足を一つ申し上げたいのは、フランスは税方式が変わったというのが資料の15ページにあり、こちらは憲法院、憲法裁判所が合憲だという判断をしたというのがあるのですけれども、これには留保がついていて、今後も財源をしっかりと確保するというのが合憲の条件であるという留保が明文でついているということがあります。

日本の場合、その辺りの公共放送の憲法上のステータスというのが必ずしも明らかになっていないところがありますので、そういう中で、税方式を採るとするのは独立性の観点から非常に問題があるということも補足申し上げたいと思います。

もう一つ、広告収入に関して、理論上排除されないというのは大谷構成員と同様です。他方で現状の二元体制も踏まえると、広告収入を導入するということは妥当でないという点もそのとおりなのですけれども、例えば動画サイトにNHKのコンテンツが出たときに、広告収入がいや応なく入ってしまう場合を考えると、むしろそれを回避するために多大な労力がかかるとか、そういう不合理な状態が生じることが、私は実務に疎いので、あるのかないのか分かりませんが、素人的にはあるのかなと思っておりまして、そういったところで逆に本来のコンテンツ提供が制約されるということがもしあれば、そこは問題だということですので、少しそういった点を、問題が生じ得るのかどうかも含めて、今後考えていく必要があるのかなと思います。

ただ、現状、動画サイトにNHKのコンテンツを出せという趣旨ではなくて、仮にそういうことがあったとしたらということでもありますので、その辺は御留意いただければと思いますが、とにかく純粋に広告ゼロを貫くことで、不合理な状態が生じるということについて、何か考えておいたほうがいいのではないかとこの意見です。

【宍戸構成員】

おおむね先生方から既に論点が出されているところに尽きているように思います。私自身の考えるところとも重なっておりまして、受信料収入を基礎とするということで考えていくべきではないか、インターネット時代においてもそうではないかと考えております。

税方式を退ける理由については、既に幾つも御発言がございましたけれども、1点、よく引かれるドイツ型について申しますと、これはよく申し上げるのですけれども、ドイツはそもそもの歴史的な背景として、国家が税を国民から徴収して、それを教会に配分する教会税の仕組みがあり、同じく公法上の法人である教会と公共放送をくくる発想というのが若干背後にあると私は思っております。そのような前提のない日本で税方式、少なくともドイツ型は安易に言えないのではないかと思っております。

それから、2点目でございますけれども、曾我部構成員からもありましたように、安定的で自律的な基盤を言論・報道機関としての公共放送に維持するという事は、極めて大事なことだろうと思っております。他方、安定的で自律的ということが支えられるのは、受信料制度を取る場合には、公共放送自身が努力して、国民あるいは日本社会の構成員である人々に対して、自らの番組や経営の在り方をもって、自分で一生懸命頑張っていくことによって、安定的で自律的な基盤が確保されるということでもあります。

公共放送を担う事業体に、今のような方向で頑張る、とりわけ広告主であったり、国家権力であったり、変な方向を見ないで、まさに国民あるいは日本社会の構成員の方を見て活動するというインセンティブを、番組、経営の両方において与えるところに受信料制度のよさがあり、まさにインターネット時代においても、それを生かしていく方向で、この仕組みを改善、強化していくというのが適切なのではないかと私は思っております。

他方、これはまた曾我部先生が御指摘になったところでございますけれども、現行の放送法で申しますと、広告放送の禁止に関する83条及びその2項の運用については、そもそも放送の価値あるいはメディア価値、場合によってはTVerなどで考えられるような同時配信において、この規定が邪魔になっているとか、あまりにも厳格な理解や運用が、全体としてかえって最高裁判決の言うような放送の普及を妨げている部分があるのだとすれば、それは受信料制度の本意とはまた違う問題になっている気がいたしますので、見直していくということが必要ではないかと思っております。

最後に1点だけ申し上げますと、受信料制度を取るという場合には、協会の放送を含めて、放送受信機を持たないということによって言わば放送の受信者共同体に入らない、自分は放送制度から離れるということ、放送番組を見ない、したがって受信料も払わないという自由を、実は確保す

るということにも、つながっているわけであります。

国家としてどうしてもそのようなことを許さない、そうでなければ健全な言論空間が確保できないという状況にあるときに、初めて全世帯負担金を場合によっては検討する、もしかすると憲法改正も含めて、やるということはあるのかもかもしれません。民間放送もそうですし、それから新聞も含めて、多様なメディアが多角的に活動されている現状の中で、このようなことを考える必要がなく、むしろ放送の受信者共同体の魅力を高めるように、みんながそこに入るように、公共放送、民間放送が協力して取り組むということが二元体制の本来の筋であり、その意味でも、受信料制度を維持すべきものと考えております。

【三友主査】

皆様の御意見をまとめますと、論点にあります（１）から（４）の制度につきまして、皆様（４）、受信料制度に基づいて、今後公共放送の財源を考えるということだろうと思います。この考え方に基づきまして、引き続き議論を進めていきたいと思っております。

ただ、皆様の御意見の中で、受信し得る環境への配慮ですとか、あるいは、将来的には広告モデルの適用の可能性というもののへの配慮といった御意見もございましたので、これらにつきましては事務局において、また引き続き、議論を整理する際に留意するようお願いいたします。

（４）インターネット活用業務の財源と受信料制度に関する論点

②インターネット活用業務の財源の在り方

事務局から、資料７－１の１６ページ以降について、説明が行われた。

（５）意見交換②

【宍戸構成員】

まだ必ずしも考えがまとまっていない部分もありますので、後で先生方の御意見を伺って、また発言をさせていただくかもしれませんが、ひとまず私自身がこれまで考えてきたこと、既に記載もしていただいておりますけれども、改めて申し上げたいと思っております。

インターネット活用業務を必須業務化する場合に、その目的は何なのかということは、既にこの場でいろいろ議論がなされてきましたけれども、それは放送が担ってきた同時・同報で公衆を形成する基本的な情報を広く社会に共有し、そして公共的な議論や生活を成り立たせるということをデジタル社会において実現していくという、放送の機能を拡張するあるいは放送の価値を高めたり、補助するという観点から、必須業務化するものだろうと考えております。その観点から、インター

ネット活用業務のうち、今のようなことに役立つものを必須業務化する場合に、利益を得る方に対して広く負担を求めるということは、まずもって大きな方向性としては、負担の公平性という観点から見て、かなうものと思います。

他方、受信料制度のところでは先ほど申し上げたところでございますけれども、基本的に、放送受信者の共同体に入らないという選択肢を、現在の受信料制度は積極的に保障しているというよりは、前提にしているあるいはその裏返しで保障しています。そして、その現状を変更する必要を現在認めないという立場から出発する限り、最終的にテレビを設置しない人であっても、皆がインターネット活用業務の負担を、テレビを持っている世帯と同じように等しく同じ根拠で負担するというのは、やはり難しいのではないかと考えます。

そこから推していきますと、出てくる結論は、イギリスのBBC型がモデルになるとよく言われ、私もそのようにかねて考えてきましたけれども、インターネット端末を言わばテレビのように、協会の配信する公共的な情報配信、端的に言いますと、同時配信、見逃し配信等を受信するために用いる、例えば何らかのアプリを入れるなど、いろいろな言い方がありますが、何らかの契機をつかまえて、そこにおいて、その契機を自ら行使した者に負担を求めるとというのが適切ではないかと、ひとまず私は考えております。

【曾我部構成員】

私も資料の17ページのところで、先般発言させていただいた内容を御紹介いただいておりますけれども、これを改めて敷衍させていただくと、受益というのがポイントだと思うのですが、資料の10、11ページで、ドイツの全世帯からの徴収制度に移行する際の議論というのが紹介されております。あのときの一つの論評としては、公共放送の便益というのは社会全体に及ぶのだということが、一つ前提としてあったと承知しております。

ただ、そういう意味で、受益というのを一番広く捉えると、そういう形で全世帯、社会の全構成員に及ぶということも言えるわけですが、その対極には、公共放送のヘビーユーザー、非常に長時間視聴している層というのが対極にあって、その間の中で、どういったところに費用負担の線引きをするのかというところは、様々な選択肢があるのだろうということを、資料の17ページの主な意見の中の第2回会合の私の発言でも、そういうことを申し上げたわけです。ですから、理論的には決め手がなく、ほかの要素を加味して考えていけないと考えるわけです。

そうしますと、例えば全世帯から徴収するというのは、日本の伝統、テレビ受信機を設置した者から契約の締結義務を課するというやり方とは親和性がないということになるでしょう。他方、それをネット上に延長しようとする、ネットの端末を保有している者について契約を義務づけるとい

うことには一つなるかもしれませんが、ただ、この場合には、個々人がそういう機器を持っているかどうかというのを確認しないといけないという非常に煩雑な手間が発生しますので、そういう意味ではフィージビリティがないだろうというところではあります。

そうしますと、結局、宍戸構成員がおっしゃったような、アプリをインストールするなど、能動的に利用者側の動きがあった、そこを端緒として契約をしてもらうということになるんだらうと思います。

【林構成員】

私は先ほど、公共放送を受信できる環境にある者は契約を締結するというものの、ある種の黙示の意思表示があったと擬制するというように、フィクショナルだけれども、法的には意思主義的に説明するのがよいのではないかと申しました。

それとの絡みで、資料の17ページにおいて、スマホのアプリをインストールするような自らNHKを受信できる環境を整えようとする視聴者については、ある意味、積極的に受信に関与しようとするのであるから、積極的に評価してよいのではないかという趣旨のことを、本ワーキンググループの初回において三友主査とともに申し上げたことがございました。

そこでの発言の敷衍になるかもしれないんですけども、先ほど宍戸構成員、曾我部構成員もおっしゃったというか、示唆されたように、単にスマホやタブレットの端末を持っているというだけで契約の対象とするということではできないんだらうと思います。そこを事務局資料は恐らく捉まえて、公共放送を受信できる環境にある者という文言を提示されたのだらうと思います。

そこで、公共放送を受信できる環境を、ある種積極的に作出したもの、言い換えれば、例えば公共放送を受信できる環境になかった者が、放送という公共圏、宍戸構成員のお言葉を借りれば放送制度という共同体ですけれども、そういったコミュニティに入ろうとして、その環境を能動的あるいは積極的に作出したという場合には、公共圏の構成員として応分の負担を求めるとというのが、社会の構成員としても、また本人の黙示的な意思に鑑みても適切ではないかと思えます。

その具体的な一例として分かりやすく、本ワーキンググループの冒頭で申し上げたような、例えばスマホのアプリをインストールして、そこに必要な情報を入力して積極的に受信できる環境を作出した者は、公共放送を受信できる環境にあるのではないかと構成することも可能ではないかと思えます。ただ、厳密に言うと、私はインストールするというだけでは十分ではないと思っていて、インストールするという行為は多分に多義的な要素があるように感じていて、とりあえずインストールしただけで、それ以上の能動的な行動を起こさずに、必要な情報を入力しないで放置するあるいはすぐに削除するということがよくあるわけでありまして、そういったインストールと

いう行為を捉えて、公共放送を受信できる環境と捉えるのは難しいのではないかと思います。

さらにもうワンステップ、何か必要な情報を入力したり、さらに能動的に約款に対する同意のチェックをしたりする行動も必要だと思いますけれども、そういったものを含めて、公共放送を受信できる環境と解釈していくということが必要ではないかと思います。

【大谷構成員】

この論点についても、シンプルな意見を持っていたんですけども、ほかの構成員の御意見を聞いているうちに、ちょっと混乱してきたところもございます。正直に申し上げますと、放送コンテンツというのは、直接そのコンテンツを視聴できるかどうかにかかわらず、コミュニティ全体で誰か視聴者がいらして、視聴した情報を共有したり、話題にしたり、批評を加えたり、それから、同じ番組を同世代が見ているという、時代を共有するというのも含めて、直接それを視聴していなくても、そのコンテンツによって利便を受けるということが考えられます。本来は望ましいやり方としては、機器の保有にかかわらず、全世帯が幅広く費用を負担し、デバイスにかかわらず、それを財源にしてネット配信も行われるべきだと、個人的にはそういう意見は持っているんですが、それが現在の日本で可能かどうかということを考えていきますと、連続性がないというか、これまでの政策との連続性を欠くことですので、個人的な思いはここではあまり強調しないようにしたいと思っております。

放送コンテンツを視聴可能なものであれば広く負担するという考え方が、これまでの裁判例と整合する考え方だと思いますので、テレビ以外のデバイスで視聴する、視聴可能な方も含めて広く負担することによって、ネット配信を実現する。それが必須業務の下での考え方になるとは考えております。それについて、事務局で整理していただいている落合構成員の御意見などを参照しますと、専用機器でないスマホやパソコンといったものは、テレビ受信機と等価のものではなく、スマホを持っているだけとか、パソコンを持っているだけでは、それによって費用負担をする必要はないという考え方には、大いに共感するところです。

では、どこがテレビと等価性があるエクイバレントな状態なのかということについては、いろいろな御意見があって、アプリのインストールやログインができる状態にまでアプリを登録した状態にあるということであれば、テレビを設置しているという状態とほぼエクイバレントだと考えることができ、また、曾我部構成員からも御意見があったように、フィージビリティの高いやり方であって、視聴者からの回収といったことについても、費用をかけずに現実的に徴収することができるという点で、よいやり方ではないかなと思っております。

ただ、理論的な整合性とか、そういったことについては、もう少しじっくり、ほかの構成員の御意

見などもお聞きしながら考える必要があると思っております。

【長田構成員】

私も皆様と、結果的には同じことということになると思います。

インターネット業務を必須化するというのは重要なことだと思っておりますので、インターネットを通して見るができるようになったパソコンやスマホなどで御覧になれる方が、それを見るためのアプリをインストールして見るという行為に至るときに、やはり費用の負担というのは大切だと思っております。そのいろいろな言葉が何を意味するのかというような正確な整理は、御専門の皆さんにお任せするとして、簡潔に言うと、そういうことになります。

【瀧構成員】

メディア環境が様々に変わっている中で、制度の在り方を柔軟に考えていくこと、変えていくことというのは、もちろん必要だと思っている中で、今回の話でいうと、私は皆様と変わらないですけども、必須業務化によって、ネットから受ける便益というのはだんだんテレビと変わらなくなってくるので、ゆえに負担を求めることが公平であり、受信料制度の考え方にも整合するとは考えている次第でございます。

特に、先ほど大谷構成員からもございましたけれども、実際のネット側のネット機器しか持っていない人たちに対して、どういう取り方をするかということであるか、エクイバレントであるかの議論を、しっかりこのワーキンググループにおいて尽くしておくことが大事かなと思っております。私もそういう意味では、アプリをインストールして、そこで積極的に見に行くという状況を、共通の一つの考え方として確認しておくことが重要なのかなとは思っている次第でございます。

これは理論的には大きな議論ではないかもしれないんですけども、一つ思考実験として、例えばNHKのNEWS WEBにおいて、今、ログイン不要で見られるコンテンツで、今までこれがなぜログイン不要なのかを考えたときに、それは多分、公共放送そのものの理解を助けるためであったり、そこから、NHKプラスとかへの導線をつくることであったりとか、あとは、例えばグーグルの検索結果とかにこういう内容は学習がされたり、最近はそれ以上に生成AIのデータの基としても、こういうデータが場合によっては学習されたりするところがありまして、広く世の中の言論というよりは、情報空間に対しても寄与しているようなところもあると思っております。

なぜこのトピックを上げたかという、恐らくペイウォールの先にある動画コンテンツというのは、多分学習がされないというか、世の中に広く伝わらないという要素もあるんだろうと思っております。先ほど言ったことと若干矛盾をしているんですけども、ペイウォールを設けた先の世

界だけで、言論空間にどう尽くすかみたいなどの結果として、恐らくNEWS WEBとかは無料で出しておいたほうがいいという結論になるのかなと思うんですけども、テレビを持っていない、積極的にネット上での配信も見に行かないという人たちに対しても、先ほど大谷構成員からございましたように、広く言論空間であったり文化へのスピルオーバーというのがあるものだったりしますので、その余地もどこかで定義とまではいかななくても、しっかり存在を確認しておくことは大事なのかなと、お聞きしていただいていたと思います。

【落合構成員】

私も既にほかの構成員の先生方のお話された内容と同じような方向性です。先ほど、一つ前の論点でも申し上げましたように、やはり受信し得る環境の評価が極めて重要だと思っております。

その視点では、どのタイミングで受信し得る環境になっているかは、少し意見のばらつきはあるのかなと思っております。アプリをダウンロードしたときなのか、それとも、具体的に利用規約等まで承諾したときなのかどうかにあると思います。

この場合に、テレビ設備であった場合にどのようになっているかを考えますと、受信設備を設置している段階で契約締結義務が生じることになっているかと思っております。実際には契約という行為は別にあるわけですが、単純なパソコンや全く受信設備がないディスプレイのような場合には、画面を表示できるというだけで、必ずしも受信設備がある状況ではないと評価されていると思います。一方で、受信できるハード側の機能として通信機能を生じさせるようなもの、放送波の受信をできるようにする機能がついていると、このタイミングで受信し得る環境になっていたと評価しているということだと思っております。

この場合に、契約を締結していなくても義務は発生していると思いますので、この点だけを取って評価をしていくと、必ずしも契約を行うところまでは、テレビの場合は求められていないのではないかと考えられます。そうすると、通信の場合でも、機能として受信できる設備が設置されたタイミング、すなわち、携帯やタブレットであれば、アプリをダウンロードしたタイミングを評価する考え方もあり得るかと思っております。

一方で、アプリケーションや、情報通信に関するソフトウェアの作用、機能を考えた場合に、ハードの設備の場合ですと、簡単に取り外すことが、基本的には想定されないという評価だと思っております。それゆえに、一度設置してしまえば、それで受信環境が整備されたという評価なのではないかと思っております。

一方で、ソフトウェアの場合やブラウザでログインする場合にどのようになると考えますと、比較的簡単に取り外しができるような状況にあるということが、一つ比較すべき状況としてある

かと思います。その意味では、その特性上、物理的なデバイスに比べると、必ずしも確固とした受信環境が整ったかどうかという評価は、アプリを入れただけで、受信機の機能を組み込んだ場合と同じに評価していいのかということ、やや評価しにくいところがあるのではないかと思います。実際に、誤操作の場合など、簡単に間違ってしまう場合もあり得なくはないこともあると思います。情報通信の特質から、単にアプリをインストールしたというだけではなくて、さらにもう一歩、何らか実際に利用するためのボタンを押すなど、費用負担義務に向けた積極的な行為の有無をよく考えたほうがよいのではないかと思います。

民放連から御意見があり、NHK側があまりに収入を多く取れる環境になって、競争環境上、二元体制が崩れる可能性があるのではないかという懸念もあるところだと思います。様々な観点を踏まえた場合に、単純にダウンロードしただけではなくて、もう一歩何らかのアクションを踏んだ場合というのを、実際に受信し得る環境を整備したというトリガーとして評価していくのが、考え方としてあるのではないかと思います。

【内山構成員】

基本的な姿勢は、どちらかというドイツ型に近いようなところに私の考え方はあって、それに際して3つ論点を提供したいと思います。

1つは受益者負担という観点です。この受信料問題でも私がいつもイメージするのは、道路整備の財源の歴史を思い浮かべます。今は全て一般会計から支出される構図になっていますけれども、十何年前までは道路整備特別会計があって、様々な目的税がそこに入って整備され、特別会計だけでなく、一般会計からも道路整備財源というのは出ていました。

何でそのようになっているかということ、道路の利用ということの受益に関して、程度の差があり、車を使う人はたくさん受益し、歩くだけの人はそれほどの受益しないが受益そのものはしている。だから、たくさん受益している人はガソリン税とか重量税とか、いろいろな目的税も払うし、高速道路を使う場合はその料金も払い、一般の歩いている人は、普通に所得税や消費税で納めたお金の中から道路が整備されます。この議論はそれに近いものがあるよなと思っています。つまり、NHKの存在あるいはNHKの番組を通じた情報提供ということに関して、それは受益の差というものはあるでしょう。ただ、これは情報財でもあるので、フリーライダーが多くなりやすいという性格も強くて、直接受益していないといっても、間接受益しているケースは相当に多いだろうとは思いますが。ですので、例えばこのWGの一つの直接の問題になっている、前向きにNHKプラスを契約したいテレビを持たない人に対してはある程度は配慮が必要で、恐らくそれは経済学で言うところのピグー的な補正、第三種価格差別ということになるんじゃないかなと思います。つまり、完全に全

ての人に一律料金の負担ということではなく、設備状況に応じた差別価格ということは、理論上はあり得るかなと思います。

2点目は、既にほかの委員の先生方がおっしゃっているとおりで、視聴者の観点から言うと、伝送路にお金を払っているわけじゃなくて、番組から得られる情報に対してお金を払っている、あるいは受益をしていると考えたい、あるいはNHKの価値というのは、そうした番組を提供するということになると考えたいと思います。その意味において、番組を大きく2種類に分けて考えてみたとき、例えば1つ目は、どんなマスメディアもまずは取り上げるようなメジャーなアジェンダやメジャーな情報を提供するという点に関して、少なくともその論点から、これまで電波リニアに対しては、あまねく受信義務という形での社会的要請というものがかかっていました。ただ、いろいろな形で指摘されるように、どんどん電波リニアのリーチというのはじわじわと低下していった、その分、ネットに視聴者がフラグメンテーションしているという状況があります。ただ、マスメディアとして、多くの人アクセスできたほうがいい、あるいは知り得たほうがいい情報を提供する役割を担ってこそ、マスメディアだということです。また、それを実際に具現化できるような取材能力や編集能力、番組編成ということは、多分これからも恐らく誰かが担っていかなければいけないというところがあって、その場合においては、伝送路の違いや住む場所の違い、インフラの違い、そうしたことにある意味ではニュートラルであるべきだろうと考えます。それが1つ目の番組の類いで、もう一つ、全く逆の番組の類い、多元性とか多様性の促進につながるようなマイナーな内容を持った情報や番組の話があります。言論空間を多元・多様な状況にしておくというのは、マスメディア全体に対して求めている社会的要請ということになります。多くの視聴者を集められないような番組やコンテンツというのは、端から採算の維持や収益性、リクープということに関して難しいという側面があって、ともすれば、そのリスクによって、過少供給とか供給断絶ということを心配しながら動かなければいけません。そのときに、電波リニアでしか見られないという形で伝送路を限定してしまうということは、おのずと視聴者リーチを制限することになってしまいます。だから、そんな形でリーチを制限するのではなく、伝送路をニュートラルにして、より幅広くリーチの可能性というのを広げておいて、そうしたマイナーなコンテンツ・番組も、伝送路を問わずいろいろな人に届くような仕掛けを残しておいたほうが、結果的にマイナーな情報コンテンツ・番組の供給維持ということが、可能性として高まるでしょう。そういう意味で、伝送路ニュートラルという考え方に近づけていったほうがいいでしょうということがあります。

さらに（第三点目として）、情報財なので、今その番組を見たいから、それに対して対価を払うというよりも、将来もしかしたら必要になった際に、それがそのときに供給されている状態がそこにあるという、経済学で言うところのオプション価値の側面というのは、必ずあるでしょう。ですの

で、例えばNHK文研や電博のような、視聴者データをずっと取っていらっしやるところに照会すればあると思いますが、2023年の今に限らず、昭和の時代も、若者はNHKを相対的にあまり見ず、どちらかというとなHKを支持しているのは、中高年の方々、という傾向はあるんじゃないかなと思います。それは結局、個々人の長い人生の中で、NHKがオプション価値になっており、若いうちは価値を強くは認めていないけれども、人生の中でじわじわとNHKの価値というのが浸透していき、年を取ったときに、NHKがあつてよかったという状況が生まれるというオプション価値的な存在というのもあるはずだと思います。ですので、そこであまり近視眼的に、受益者と費用負担者の一致ということを図ると、非常に世知辛いことにならないかなと思います。もう少し幅広く、受益者と費用負担者の範囲というのを捉えて考えたほうがいいかなと思います。ですので冒頭に申し上げた、ドイツ型の思想に近いところに私はいますという形で意見表明させてください。

【三友主査】

それでは、ただいまの論点につきましては、受信し得る環境を持つ者が基本的に負担するということを原則として、引き続き議論をしていきたいと思ひます。ただし、公平性の確保である、あるいは、今お話がありましたように、幅広く受益というものを見ていく必要もあるのではないかという御意見もございましたので、これらの点を踏まえて、事務局において議論を整理する際に、特にこれらの点につきましては御留意をいただきたいと思ひます。もし追加の御意見などがございましたら、お願いいたします。

【林構成員】

テレビを設置しない者に対しても何らかの費用を求めるべきかということなんですけれども、先ほど来、私がなぜ意思主義的な要素を強調しているかと申しますと、最高裁判決というのは、要は受信設備を設置して、続いて契約という形でNHKとの関係が生じたという場合には、費用負担もそれによって生ずるという現行制度は妥当だという結論だったと思ひます。

これはあくまでも、契約をするという意味が介在するということが、制度として重要であるということを行っているわけでありまして、それを要するということになると、放送制度全体、あるいは少なくともNHKの在り方全体に関わる大きな議論になるのではないかと思ひます。ですので、公共放送を受信できる環境にある者というところも、これに対して、それを契機として私法上の契約関係が発生するという構成を観念して、契約上に発生する義務という形で負担金の支払い義務が発生するという構成を念頭に置くというのが妥当だと申しました。

このことから考えますと、現行法上、テレビの受信設備を未設置の場合は、契約締結義務がそも

そもないわけでありますから、私法上、権原がないわけであります。それにもかかわらず、何らかの費用負担を求めるといふのであれば、テレビ受信設備を未設置だけれども公共放送を受信できる環境にあるということに対して、新たな権原を付与する必要があると私は思っています。テレビ受信設備の設置と、公共放送を受信できる環境にあるということが、エクイバレントかどうかという先ほど来の議論も、この権原の議論と私はパラレルじゃないかと思っています。

【宍戸構成員】

林構成員のおっしゃることも、そうだなと思いながら聞いておりました。私自身がインストールと申し上げたのは、アクティベートも含めてです。例えば端末に勝手にNHKの番組を受信できるようなソフトがプリインストールされているので、すぐその段階で契約締結義務が発生し、契約を締結しなければいけないといった話ではなくて、林構成員のおっしゃる意思主義まで行くのかどうかは別として、自らが協会の番組を受信できる地位に、積極的に一定のアクションをもって自ら置くということをもって、負担の契機とするということです。従来世帯でテレビを持っているという場合には、受け取る一方でございますので、分からないので、契約を締結する義務を課す、そして契約を締結したときに費用を支払う義務が発生するという構成を取っておりましたけれども、通信環境の中での端末を置くということであれば、アクティベートするときに分かりますので、それをもって契約を締結したのと同じ状況にあるといった整理をするということも可能なのではないかなと思います。まず、この点については、具体的にどういうパターンがあり得るか、どういう契機があり得るかを、事務局においても整理いただいて、議論を深められるといいのかなと思いました。これが1点目でございます。

2点目は、NHKの同時配信を必須業務化することについて、10年ぐらい前にこの種の議論が始まりましたときに、最初に問題にされたのは、自分はテレビしか見ない、インターネットでNHKの番組などを見ないという受信者が多い中で、NHKのインターネット配信を必須業務化することになると、今のようなインターネットを使わないあるいはインターネット経由でNHKの番組の利益を、直接なのか間接なのかはともかく、享受しないという人たちの受信料の価値が損なわれるのではないかと、不公平ではないかといった論点があったかと思っています。この点については、今やインターネット通信のほうが普及し、またブロードバンドもユニバーサルサービスとなるという、現在の通信環境の変化、むしろ、どちらかといえば通信の世界に、あらゆる意味で放送が飲み込まれつつある現状において、この意味での受信料価値の毀損といったことは、もうあまり議論する必要がないのではないかと思います。むしろ、現在のデジタル空間の中で、公衆を同時・同報の情報共有によって形成していくという機能をどうやって維持していくかという観点から、この問題を考

えるべきでないかということは、1点申し上げておきたいと思います。

その観点から申しますと、受信料制度は、もちろんNHKの経営を支えているわけではございますが、同時にこれは二元体制を支えるもの、ひいて言えば放送の普及という、最高裁判決もはっきりと憲法上の要請と捉えたそのものを支える仕組みであるということに、改めて注意を促したいと思います。そこで言う放送というのは何なのか、周波数を使った伝統的な地上波テレビ放送ではなくて、デジタル社会において同時・同報で、伝送路とは関係なく公共的な情報が共有される、しかもそれがジャーナリズムに裏づけられた、かつ多元的な試みであると考えたときに、受信料制度をひとまず取りながら、併せてデジタル空間において、テレビを持たない人に対して、それに相当する何らかの対価、支払いを求めるということまでは、正当化でき、受信料制度と矛盾するものではなく、むしろここでの放送とは概念が拡大しているのか、放送にプラスアルファの部分で放送の価値を高めるということになるのかは、これは法制的な問題もございますが、放送の価値を高めるという観点から、受信料制度との関係で十二分に正当化できるものと考えるべきではないか、先生方の御議論も、その流れの中にあるのではないかと受け止めたところでございます。これは民放連から御質問が来ているということですので、ひとまず、あらかじめ私の考えを申し上げた次第です。

【三友主査】

後段でおっしゃった、受信料制度というのは二元体制を支えるものであるという視点は非常に重要であると私も思います。

【岸放送政策課企画官】

山本構成員のコメントを代読させていただきます。(以下、代読)

現在、ドイツ出張中のため、欠席させていただきます。申し訳ございません。以下は、フランクフルトのホテルでドイツの公共放送を見ながら書いたものですので、内容および表現の詰めが甘いことを、何卒御容赦ください。

まず、最初の論点①についてのコメントでございます。

公共放送は、社会に必要なし有益な情報(その詳細な内容は以前議論しているので、ここでは深入りしません)を提供することを任務とするから、対価を支払う意思を表明する人、対価を支払った人だけが視聴できるとすることは、公共放送の趣旨に沿わないのではないか。幅広く人々が対価を支払うことが必要なし有益と考えるように、公共放送が情報を提供することは重要であるが、現実に対価を支払う意思を表明する人が増えるように、公共放送がコンテンツを提供するようになると、公共放送の趣旨に沿わないと考えられる。

公共放送の財源が広告収入になると、広告をめぐる、少なくとも民間放送との競合が発生し、また、公共放送のコンテンツに対する広告主の影響力が排除できないから、二元体制における公共放送の趣旨に沿わないと考えられる。

公共放送が国会・政府に対しての説明責任を果たすことは重要であるが、公共放送の財源が税になると、税の用途につき決定権限を持つ国会・政府が、公共放送の事業につき直接的に影響を持つことになり、公共放送の独立性が損なわれると考えられる。

公共放送の財源を受信料とする仕組みは、公共放送が国を含む特定の主体から一定の独立性を保つと同時に、現実の視聴者及び潜在的な視聴者と直接に向き合い、社会的支持を受けられるように説明責任を果たすための制度として、適切と考えられる。

後半の論点についてのコメントです。

公共放送の費用は、公共放送のサービスを受けることができる状況にある人が負担することになる。もっとも、公共放送のサービスを受けることができる状況とは何かについては、いろいろな考え方が可能であり、一義的な解はない。インフラによりインターネットの受信環境が整った状況にいる人は費用を負担するべきと考えることも可能ではある。こう考えると、現在ではインターネットの受信環境はほぼ全国に行き渡っているから、現在のドイツのように、原則として全ての者・世帯が費用を負担することになる。ただし、これはインフラに着目した考え方であり、視聴者の意思が何も介在せずに費用を負担することになる点では、税に近くなることも否定できない。

これに対し、かつてのドイツのように、インターネットに接続できる機器を保有する者が費用を支払うべきと考えることも可能である。この場合は、視聴者の意思の介在があって初めて費用を負担することになる。それでも、インターネットに接続できる機器、パソコン・スマホ等は汎用機であるから、機器の保有と公共放送の受信との関係は、現在前提とされている放送受信専用機の保有と公共放送の受信との関係より弱く、現在より視聴者の意思の介在が弱まることは否定できない。

これに対し、英国のように、インターネットに接続できる機器を保有するだけでなく、公共放送を視聴するためのアプリを使用する意思を表明して初めて、費用を負担するべきことになるという考え方も可能である。この場合、視聴者の意思の介在は現在よりも強くなる可能性があり、費用が視聴の対価に近づく面があることは否定できない。

しかし、公共放送のインターネット活用業務について新たな費用負担を導入する際には、公共放送が社会における理解を徐々に得るように努めるプロセスを踏むべきであり、費用負担において視聴者の意思の介在を強く求めるこの考え方が適切ではないかと思う、とのコメントを頂戴しております。

【三友主査】

最後に、私から一つだけ申し上げますと、今回の議論は裏を返せば、国民の負担という観点でどうしても見がちなわけですが、国民にとっての負担を増やすということを目的として議論しているわけではありません。あくまでも国民にとって、このネット時代に視聴の選択肢あるいは機会を増やすための方向性を考えているということだと私は理解しております。

放送というのは、従来は経路も含めて、コンテンツそのものも含めて、全体をもって放送という形で提供されておりましたけれども、ネット時代においては、新たなネットという経路ができましたので、そちらを通じて放送のコンテンツあるいは放送の編成を国民に提供できるような選択肢、そして機会を増やすということだと理解しております。また、そのような方向で議論しませんと、負担論だけに終始してしまうところになってしまうと思いますので、その辺りは留意すべきであろうと思っております。

(6) NHKインターネット活用業務の検討に対する民放連の見解と質問の提出について

一般社団法人日本民間放送連盟から、資料7-2に基づいて、説明が行われた。

(7) 閉会

事務局から、伝達事項の連絡があった。

(以上)