

(一社) 日本新聞協会メディア開発委員会の 質問への回答

公共放送ワーキンググループ
令和 5 年 6 月

- ① NHKのネット業務拡大がどのように情報空間の健全性確保につながるかは明確ではなく、メディアの多元性から見ると逆効果になりかねないとの指摘もある。NHKのネット業務拡大と、情報空間の健全性確保の関係についてどう考えるのか。
- ② NHKはすでに理解増進情報などの名目でネット業務を幅広く展開している。現状のネット業務は情報空間の課題解決にどの程度寄与してきたと考えるか。

(回答)

これまでのワーキンググループでは、以下のような意見が出ています。

- ・ インターネット配信領域での国際競争上の圧力と、市場の導入期であることを鑑みれば、業界リーダーとしてNHKに先行して開拓してもらうことも一種のミッションとして考えられる
- ・ 日本では、同時配信の実施が遅れた結果、情報空間に若い世代が参加できなかつたり、偽情報が流布されたり、場が海外サービスに左右されたりすることが危惧される。NHKに先導的な役割を果たさせることで、健全な情報空間を確保することがデジタル社会の基本政策として必要
- ・ 国民全体が共有すべき基本的情報を、信頼性をもって、かつアテンション・エコノミーの虜にならない形で提供できるのが公共放送の強み。テレビ保有率が低下傾向にあり放送の視聴習慣が失われつつある中、公共放送のもたらす便益を放送を見ない層にもどのような形で提供していくかが重要
- ・ もっとも、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
- ・ 必須業務という位置付けになれば、テレビを持っているかどうかに関わらず、NHKのコンテンツにアクセスできるという意味で、新聞や民間放送と同様、NHKもインターネット上で多元性確保の役割を果たすことができる
- ・ NHKが視聴者から期待されているという「情報空間の参照点」の趣旨が不明瞭。なぜ情報空間の健全性確保につながるのか、なぜそのために必須業務化が必要なのか、新聞や民間放送も同様の役割を果たしているのではないかなど、疑問点が多くある

なお、松本総務大臣は、国会において、放送は、公共性の高い情報をあまねく伝える、いわば「質の担保された情報」を提供するといった使命があり、我が国では、公共放送と民間放送とが切磋琢磨する二元体制の下で、多元な主体による多様な放送が確保されてきたところ、インターネット上で膨大な情報が行き交う今だからこそ、情報の出し手として存在意義があり、メディアとしての重要性は増してきている旨を答弁しています

こうした点も踏まえ、引き続き、議論・検討を進めていきます。

- ③ 民主主義を維持するためのメディアの多元性の重要性をどう捉えているのか。NHKのネット業務拡大によって、メディアの多元性にどの程度影響が出ると考えるのか。
- ④ 仮にNHKのネット業務を必須業務とする場合、新聞・通信社や民放以外の事業者への影響も考慮する必要はないか。他にどのような企業や組織、団体に影響が出ると考えるか。またこうした事業者からも意見を聞く必要性をどう考えるか。
- ⑤ 受信料という原資だけでなく、受信料を基に築き上げてきた組織体制や設備などもあり、報道分野でのNHKは圧倒的な存在感がある。ネットを必須業務にした場合も巨大な組織や人員を活用すれば、収支を勘案してネット業務に取り組む他の報道機関は公正な競争が難しいのではないか。

(回答)

本ワーキンググループでは、「NHKのインターネット活用業務の在り方」を検討項目の一つとし、現在、議論を進めているところです。

これまでのワーキンググループでは、以下のような議論がなされています。

- ・ NHKのインターネットへの進出がメディアの多元性によって提供される価値を毀損してはならない。NHKのネット進出により他メディアの存在が脅かされるとしたら、情報空間を悪化させることになり本末転倒
- ・ 必須業務化をしていく場合には、競争評価の仕組みを適切に構築、運用することによって、際限なく拡大するという懸念が払拭できる可能性があるのではないか
- ・ 審査主体には専門的能力と情報収集能力の確保が不可欠。仮に民間の報道機関の経営情報も収集する可能性を考えれば、どの主体が担うのかとは別に、守秘義務を課した専門家に基礎的な分析を委託する手続も考える必要がある
- ・ ステートエイドの問題は抜きがたく、競争ルールの整備や運用について、協会内部のガバナンスだけで事足りるということには賛同できない。必須業務化するのであれば、執行部を監督する経営委員会の強化はマストだが、それでは足りないと思っているので、費用の上限も含めて実施基準を策定して、総務省の認可制度にかからしめることが必要
- ・ 仮に必須業務化した場合に、今と同じ程度の費用上限がある場合に何か支障があるかとの構成員からの質問に対し、NHKから、一定の費用上限はあり得るが、現在規模から増加していくような認識は持っていない旨回答があった
- ・ 必須業務化した場合、NHKにおいてインターネット活用業務に関する費用の範囲や上限をある程度明確にした上で、ほかの業務との費用の按分方法も適正に定めるなど、会計上の透明性確保を図っていく必要がある
- ・ インターネット活用業務が仮に本来業務化した場合にどういったセーフガード措置が必要かとの構成員からの質問に対し、日本民間放送連盟から、インターネット活用業務の実施基準の変更は事前認可にしたほうがいい。今、NHKはこれからどんどんインターネット活用業務にかかる経費を増やしていくコンディションにはないと思うが、やはり一定の目安というのは必須業務になっても必要ではないかとの旨の回答があった。また、貴委員会から、本来業務化になったとしても、やはりガバナンスは必要。本来業務になったからこそ、逆に実施基準をしっかりと決めてやっていくことは必要と思う旨回答があった

このような議論も踏まえ、引き続き、議論・検討を進めていきます。

- ⑤ 放送の持つ公共性と、ネット空間の公共性の違いをどのように考えるか。ネット空間の公共性をどのような枠組みで制度化するのか。通信・ネットの領域を放送法の改正で規定することは適切なのか。放送制度の枠を超えた議論が必要になると考えるが、どう対応するか。

(回答)

これまでのワーキンググループでは、以下のような議論がなされています。

- ・ 今もうこれだけ時代が移ってきている中で、1人1台のテレビはないけれども、1人1台のスマホがあるという状態の中で、自分と常に一緒にいるものところで放送を見たい。それも同時放送以外の形でもいろいろ選択ができるような形で見たいというのは、本当に時代の動きだと思うので、これは本来業務としてガバナンスを効かせながら見ていくものだろう
- ・ 重要なのは、時代の変化の中にあって、メディアから情報を受ける国民にとって、より多様で、そして普段の生活のみならず災害時の非常時等、様々な意味で役に立つプログラムが提供されることであるとする。国民の受益の中身がよりリッチになるように必要なことは何か、議論を尽くすべき
- ・ テレビ受信機を持っていないからという理由だけでNHKの放送に接することができないのは厳しいので、必須業務化することで、テレビ受信機を持っていない人たちにも放送と同じものを同時に流してほしい
- ・ 任意業務では、テレビをお持ちでない方に対してはNHKのコンテンツが提供できない状態であるが、必須業務という位置付けになれば、テレビを持っているかどうかに関わらず、NHKのコンテンツにアクセスできるという意味で、新聞や民間放送と同様に、NHKもインターネット上で多元性確保の役割を果たすことができる
- ・ このような考えに立てるかとの構成員からの質問に対し、貴委員会から、その考え方は全く同じだと思うが、現状でも補完業務で上限200億円という、民間からしたら莫大なお金を投じて、無料でニュース防災アプリ等を提供しているわけで、現状でも一定程度同じ土俵で多元性の確保はなされていると思う。これが必須業務になることによって、そんなに予算は増えないという言い方もされているが、そうなると、補完業務と必須業務でどこがどう変わって、同じ土俵の度合いがどこまでさらに高まるのか、多元性の度合いがどこまでさらによくなるのか、はっきりしない旨の回答があった

具体的な規定ぶりについては、本ワーキンググループにおける検討結果の取りまとめを踏まえ、総務省において検討されるべき事柄であると考えていますが、本ワーキンググループでどこまで議論し、どのような内容を取りまとめるべきかも含め、引き続き、議論・検討を進めていきます。

- ⑥ 「NHKニュース防災」アプリや「NHK NEWS WEB」「NHK政治マガジン」など、理解増進情報として展開しているサービスは、受信料を支払わなくても利用できる。受信料制度の整合性などをどう考えるか。ネットのオリジナルコンテンツも多いが、問題はないとみているのか。必須業務化を考える際に検証する必要はないのか。

(回答)

インターネット活用業務については、総務大臣の認可を受けたインターネット活用業務実施基準に従って行わなければならないとされ（放送法第20条第12項）、総務大臣が認可するに当たっては、インターネット活用業務の種類、内容及び実施方法並びに料金その他の提供条件に関する事項が受信料制度の趣旨に照らして不適切なものでないことを審査することとなっています（同条第11項第3号）。

これまでのワーキンググループでは、以下のような議論がなされています。

- ・ 強い批判が出ている理解増進情報についてNHKとしてどのように評価するか、また、放送番組に関連しないようなコンテンツの配信についてどのように考えているのかとの構成員からの質問に対し、NHKから、①現在の「理解増進情報」は「放送番組の理解増進情報」となっているため、個別放送番組と結びつくネットコンテンツ等が理解増進のために制作、提供される形となっている。放送が必須業務であることから、これにネットから誘導を図る効果は存在しており、一定の評価はできる。②インターネット活用業務が「放送番組の理解増進情報」ではなく必須業務となることで、公共放送のミッションそのものを体現する引き締まったものになると考えている旨回答があった
- ・ 必須業務化をしていく場合には、競争評価の仕組みを適切に構築、運用することによって、際限なく拡大するという懸念が払拭できる可能性があるのではないか
- ・ どういう競争評価の枠組みであれば際限なく拡大される可能性がなくなると考えるかとの構成員からの質問に対し、日本民間放送連盟から、そもそも理解増進情報はインターネット活用業務の範囲を実体的に広げるために使われてきた言葉。現行法とNHKのインターネット活用業務実施基準でどこまでができることになっているのか、NHKはどこまでやっているのかというレビューが実はないのではないか。ベン図等で明らかにして、現行制度ではできないが、NHKとしてやってみたいということをお話するのが先ではないかとの旨の回答があった。また、貴委員会から、業務を際限なく拡大することになりかねない現状があるので、公正競争が阻害され再現性が損なわれかねないという懸念が深まっている中で、そもそも理解増進情報の定義の中に「個別番組に紐付く」というのがあったと思うが、いろんな番組に紐付いているのかどうか分からないようなものも現状でもたくさんあるので、その定義もしっかり整理していくべき旨回答があった
- ・ インターネット活用業務が仮に本来業務化した場合にどういったセーフガード措置が必要かとの構成員からの質問に対し、日本民間放送連盟から、インターネット活用業務の実施基準の変更は事前認可にしたほうがいい。今、NHKはこれからどんどんインターネット活用業務にかける経費を増やしていくコンディションにはないと思うが、やはり一定の目安というのは必須業務になっても必要ではないかとの旨の回答があった。また、貴委員会から、本来業務化になったとしても、やはりガバナンスは必要。仮に本来業務化にするのであれば、逆に実施基準をしっかり決めてやっていくことは必要と思う旨回答があった

このような議論も踏まえ、引き続き、議論・検討を進めていきます。

- ⑦ ネット業務の必須業務化の可否については、NHKがまず具体的な業務構想を示し、その効果、他の事業者や市場への影響について十分議論を重ねた上で検討すべきではないか。これまでの議論の進め方はあるべき姿とは順序が異なっているのではないか。

(回答)

NHKからは、5月26日の第8回会合において、

- ・ NHKには「情報空間の参照点」と同時に、「多元性の確保への貢献」が求められているのではないか
- ・ 業務範囲については「放送と同時配信・見逃し」と「報道サイト（「放送」と同一の情報内容の多元提供）」が基本であり、これら以外は「放送と同様の効用が、異なる態様」で実現されるものについて実施
- ・ ガバナンスについては、新規内容で一定の規模にかかるものは、（経営委員会の監督のもと）いわゆる「公共価値テスト」を事前実施ののち、追加することとなるのではないか
- ・ また、BBC等で行われているように、数年に一度、全体状況の変化に合わせた競争レビューを行うこともあり得るのではないか

といった考えが示されたところであり、この内容も踏まえ、引き続き、議論・検討を進めていきます。

- ⑧ 任意業務から必須業務となった場合、具体的に業務展開はどう変わるのか。あるいは何が可能になるのか。任意業務のままでは、具体的にどのようなデメリットがあり、変更する必要があると考えるのか。国民・視聴者にとってもわかりやすく説明すべきではないか。

(回答)

これまでのワーキンググループでは、以下のような議論がなされています。

- ・ テレビ受信機を持っていないからという理由だけでNHKの放送に接することができないのは厳しいので、必須業務化することで、テレビ受信機を持っていない人たちにも放送と同じものを同時に流してほしい
- ・ 任意業務では、テレビをお持ちでない方に対してはNHKのコンテンツが提供できない状態であるが、必須業務という位置付けになれば、テレビを持っているかどうかに関わらず、NHKのコンテンツにアクセスできるという意味で、新聞や民間放送と同様に、NHKもインターネット上で多元性確保の役割を果たすことができる
- ・ インターネット配信領域での国際競争上の圧力と、市場の導入期であることを鑑みれば、業界リーダーとしてNHKに先行して開拓してもらうことも一種のミッションとして考えられる
- ・ 必須業務化によりテレビを持ってない方に対しNHKが新聞や民放と同じ土俵に立つ、その上で公正な競争環境が確保されれば、多元性確保に資するとの考えに立てるかとの構成員からの質問に対し、日本新聞協会メディア開発委員会から、その考え方は全く同じだと思うが、現状でも補完業務で上限200億円という、民間からしたら莫大なお金を投じて、無料でニュース防災アプリ等を提供しているわけで、現状でも一定程度同じ土俵で多元性の確保はなされていると思う。これが必須業務になることによって、そんなに予算は増えないという言い方もされているが、そうなると、補完業務と必須業務でどこがどう変わって、同じ土俵の度合いがどこまでさらに高まるのか、多元性の度合いがどこまでさらによくなるのか、はっきりしない旨回答があった

このような議論も踏まえ、引き続き、議論・検討を進めていきます。

- ⑩ NHKの業務、受信料、ガバナンスの「三位一体改革」は道半ばだ。ネット業務拡大を議論する前に、まずは、貴WGでこれまでのNHKによる「三位一体改革」の検証をするべきではないか。また、「経営委員会のガバナンスを含む、NHKのガバナンス改革が必要」との指摘もあったが、どう検討するのか。

(回答)

NHKについては、国民・視聴者の負担する受信料で支えられていることを踏まえ、業務・受信料・ガバナンスの「三位一体改革」に不断に取り組むことが求められます。NHKも、5月26日の第8回会合において、今後とも三位一体改革について不断の取組を継続していく旨を表明しています。

インターネット活用業務を必須業務化とした場合における経営委員会を含むガバナンスの在り方については、これまでのワーキンググループにおいて、以下のような意見が出ています。

- ・ 公共的な情報流通を担保し、国民の知る権利を実現すると同時に、NHKが突出して情報空間を歪めたりしないという点でイギリスやドイツのような仕組みが非常に重要となるが、この議論をする以上は、NHKのガバナンスの問題の議論は不可避であり、当然に経営委員会のガバナンスの問題が極めて重要
- ・ ステートエイドの問題は抜きがたく、競争ルールの整備や運用について、協会内部のガバナンスだけで事足りるということには賛同できない。必須業務化するのであれば、執行部を監督する経営委員会の強化はマストだが、それでは足りないと思っている
- ・ NHKが新たな業務を実施する場合に公共性を持つのか、具体的にどこまで実現できているのかについて、どの時点でチェックするのかを、具体的に制度設計として整理する必要がある。その際、NHK自身が公共性や適切性等についてどこまで明確な考えを持ち、具体的なファクトや予測を立てて審査する体制を有するかどうかに依存する
- ・ 審査主体には専門的能力と情報収集能力の確保が不可欠。仮に民間の報道機関の経営情報も収集する可能性を考えれば、どの主体が担うのかとは別に、守秘義務を課した専門家に基礎的な分析を委託する手続も考える必要がある

このような意見も踏まえ、引き続き、議論・検討を進めていきます。