

放送コンテンツの制作・流通の促進に関するWG(第7回)
議事要旨

1 日時

令和5年6月16日(金) 13:00～14:48

2 場所

ウェブ会議

3 出席者

(1) 構成員

山本主査、鳥海主査代理、荒井構成員、有賀構成員、大谷構成員、落合構成員、音構成員、長田構成員、西田構成員、長谷川構成員、林構成員、
(欠席:内山主査代理、福井構成員)

(2) オブザーバ

日本放送協会、一般社団法人日本民間放送連盟、株式会社TBSテレビ、
株式会社テレビ朝日、株式会社テレビ東京、日本テレビ放送網株式会社、
株式会社フジテレビジョン、株式会社 TVer、一般社団法人大手家電流通協会、
一般社団法人電子情報技術産業協会(JEITA)テレビネットワーク事業委員会、
一般社団法人IPTVフォーラム、
一般社団法人放送コンテンツ海外展開促進機構(BEAJ)、グーグル合同会社、
ヤフー株式会社、一般社団法人全日本テレビ番組製作社連盟(ATP)、
一般社団法人全国地域映像団体協議会、一般社団法人日本動画協会、
経済産業省商務情報政策局コンテンツ産業課、
総務省情報流通行政局情報流通振興課、
総務省総合通信基盤局電気通信事業部消費者行政第二課
(欠席:一般社団法人放送サービス高度化推進協会(A-PAB)、Netflix 合同会社)

(3) 総務省

山崎大臣官房審議官、林情報流通行政局総務課長、
井田同局情報通信作品振興課長、
向井同局情報通信作品振興課放送コンテンツ海外流通推進室長

4 議事要旨

(1) 開会

(2) プラットフォーム等の活用による放送コンテンツのインターネット上における流通促進方策に関する英国の動向

資料7-1に基づき、事務局より説明。

(3) これまでの議論の整理(プラットフォーム等の活用による放送コンテンツのインターネット上における流通促進方策関係)

資料7-2に基づき、事務局より説明。

(4) 意見交換

【内山主査代理(事務局より代読)】

プロミネンスに対する考え方を述べる。結線テレビのように、電波に乗ってやってくる放送番組と、IPに乗ってやってくるネット専門配信事業者の映像や放送局のネット配信番組などがひとつの端末で視聴できることは、視聴者にとって映像の選択肢が増え、基本、民主主義の理念や市場競争の条件に即して望ましいことである。

しかし映像は既に世にあふれかえっている。視聴者にとっての限られた余暇時間、家計支出、視聴習慣性などの制約により、実際によく視聴される番組、チャンネル、サービスは限られているのが現実である。最近のある調査でも、米国でのテレビソースの平均数は初めて減少し、2022年の7.4社から2023年には6.4社へと大幅に減少した。また複数社契約を行う視聴者も減少に転じている。

消費者が、自らの意思で、少しでも最適な選択ができるように、①番組選択の一覧性やブラウジング容易性(様々な放送と配信サービスが横並びで同列に見えたり閲覧できるような形)、②エルゴノミクスや操作性(目的とする情報、番組、サービスへの到達容易性、そのためのリモコンやEPG画面の動線設計)、③サービス間の合理的な垂直的序列(“安心・安全”を裏付ける社会的制度の有無と、視聴者自身のサービスへの信頼)、等によって、技術と制度の両面から、グresham法則を発動させない市場整備をすることは、サービス供給者と制度立案者の社会的責務である。特に③に関して、今後、UGC的な映像の増加によって、責任ある者による編集・校閲がすっぽりと抜け落ちた映像が増えていくことが避けがたく、一定の配慮が必要と考える。

また上記①～③は個社にとって不都合な場面が局所に発生することは十分に考えるが、個社の合理性を揃えるあまり、全体の最適が大きく損なわれるような合成の誤謬を生むことは、社会的見地を求められる当WGとしては、避けるべきであろう。

現実的に、海外で行われているTiVoサービス(個々の視聴者ごとの視聴履歴や視聴評価に基づくレコメンデーションおよびオンライン・レコーディング・システム)

や、資料7-2の2ページに提示される英国 Freeview システムのような技術は、メーカー、OS サプライヤー、TV 局、等の連携なしに、サービス実装されることはない。英国 Freeview の事例は、地上波放送局全ネットワークとスカイによる合弁会社と、20 の主要メーカーブランドのうちのサムソンを除く 19 の協力のうでで成立している。そして上記①から③に対して、合理的な解決に資する技術手段のひとつともいえる。わが国においてこうした社会レベルのサービスは存在していない。自由過ぎる市場が、市場破壊的な参入者を招きやすくしている面もあり、それが消費者の超長期的な不利益につながるのであれば、一定の配慮が必要と考える。逆選抜・グresham 法則発動は「市場の失敗」の一因であり、政策介入の根拠となりうる。

【大谷構成員】

このテーマを取り扱ううえで、総務省「プラットフォームサービスに関する研究会（第 46 回）」で山本主査が発表した資料¹を再読した。当該資料と今回のテーマの関係が深いところとして、セレンディピティや多様性を保つ適切なアルゴリズムを必要とするネット環境になっているというご説明があった。セレンディピティや多様性を意識していくことは、プロミネンスと親和性が高く、繋がるものだと思う。資料の中では、「公共的アルゴリズムの「例外的」実装」に関するご提案も含まれていた。これは、公共性のあるコンテンツが埋もれやすく、人の目を引きやすいコンテンツばかりがアルゴリズムの中で視聴者の手元に届き、視聴者がそれを楽しむことによってフィルターバブルの中に閉じ込められていくという現状を説明したもので、それを打破するために、一定の透明性があるルールの中で公共的なアルゴリズムを例外的なものとして実装していき、それを常に見直しながら対応していくことの必要性を説かれたものかと思う。まさにプロミネンスの必要性を制度として実装し始めたイギリスは、同じ問題に突き当たって、公共的なアルゴリズムを実装させるための仕組みとして資料7-1に記載のような制度を考え始めていると理解しており、そういった意味で参考になる。我が国でやるとすれば、技術的にどのような制約があるのか、また、何らかのプロミネンスをするとなると、そこに何らかの誘導が発生するため、それを検証する仕組みや、適切性について議論する場というのも必要になると思う。そういった課題を検討しながら今後実装に向けて動いていく必要がある。他方、多様性を保つ適切なアルゴリズムという点で、プラットフォーマーのみに依拠せずに考える一つの方法として、公正取引委員会が 2023 年 3 月に発表した「コネクテッド TV 関連分野の実態調査」がある。これは、コネクテッドテレビの OS の支配力を実態調査するために始められたものである。調査では、若い世代（10 代、20 代）ではテレ

¹ 総務省プラットフォームサービスに関する研究会（第 46 回）資料 2 「健全な言論プラットフォームに向けて ver2.0」の公表（5 月 29 日）について（山本龍彦構成員）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000885477.pdf

視聴時間が近年 30-40%減少しており、代わりに視聴している動画はネット上のオンデマンドコンテンツが多いことが分かっている。そういった世代に影響を及ぼす情報空間に対して、公正競争の観点から対応を進めているということである。その結果も合わせて、プラットフォーマーにお願いしなければならないこと、役割として考えていただきたいこと、支配力を控えていただくための取組についても併せて議論が必要になってくるのではないかと。そういう意味では、複数の場所で似たような検討が進んでいるが、それが目指すところの意味や、乱用されないための仕組みも考えながら本テーマを深く議論し、必要に応じて実証などもする必要がある。

【落合構成員】

2点申し上げたい。1点目は、資料7-2で言及されている視聴データの利活用に関することである。直近で放送事業者の広告収入も落ちており、それによって将来的に事業の継続が厳しくなる可能性があるため、電波だけでなくインターネットも合わせて、双方からデータを利用できるようにし、事業を持続可能なものにしていくことがより一層重要になってきている。視聴データに関する放送事業者への規律は、ある種一般の分野よりも上乗せされている部分があるかと思うが、それらは放送事業者だけに義務を課すべきものなのかという論点がある。コンテンツの視聴という意味では、データを取得される対象である視聴者の方々は、放送だけではなくインターネットで情報を取られることも増えてきている。インターネットの方が色々な問題に直面する可能性がある一方で、放送事業者がプラットフォーマーやインターネットサービスに競争上劣位してしまう状況が続くと考えられる。そういった視点で、本当に必要な規律は個人情報保護法全体で整備されるべきであり、放送分野における規律はなるべく一般的なインターネットの分野とイコールフットイングを図っていくことが大事なのではないか。

2点目、プロミネンスについては、情報空間の健全性を保つうえで、メディアがどのような役割を果たすべきなのかを考えながら議論することが重要である。情報空間の健全性を保つための施策は複数考えられる。例えば、メディアの情報が目につきやすくすることや、違法・有害情報への対応、コンテンツモデレーションなどがある。ただし、フェイクニュースや違法・有害情報などが拡散されることが増えているため、事実に対する検証をしやすくするために、相対的に信頼性が高いメディアの情報を見やすくしておくことが重要だと思う。ただし、この施策一つで完結するものではないため、他の施策の状況も見つつ、強度などを見直し続けていく必要がある。資料7-1でイギリスの法制の話があったが、我が国では一度法制を作ってしまうと、それが硬直化してしまうことが起こりやすく一律の規制を行うべきではない。プラットフォーマー規制では、アジャイルガバナンスの官民共同規制が行われており、必ずしも法律を整備するのではなく、官民の双方が同じような立場で望ましい形を考えていくことが大切である。短期的には、見たいものが見られないという意味

で、視聴者の感情には反する部分もあるところになるが、長期的には、対策をしないと民主主義の基礎も崩れる懸念がある。このため適切なインセンティブ設計を行いつつ、自主的な取り組みを促す形で進め、状況を見つつ少しずつアジャストするべきである。議論すべき対象としては、コネクテッドテレビだけでなく、プラットフォーム等のコンテンツ配信サービスも含めることが重要である。

【林構成員】

放送は、テレビ端末も含めた一つのエコシステムとして捉えるべきだと考える。テレビ受信機は、単なる動画を映し出す箱ではなく、かつてはお茶の間で家族団欒や情報入手の中心的存在として鎮座しており、それによって共通の価値観や世代間のコミュニケーションが図られてきた。ある種マイクロレベルの公共性の醸成に資するものだったと思う。それがいつしかスマホ・PCでの動画視聴に移行するに連れて、個々人が個室で視聴するようになっていった。そのような動向を押し止めることはできないのかもしれないが、この流れを市場だけに任せておくことには疑義がある。スマホ・PCは動画を視聴するための端末ではないため、視聴形態がパーソナライズされることを理解できるが、昨今大いに人気を集めているチューナーレステレビは、放送を見る機能を外し、動画を視聴するための箱になっている。持続可能な放送という観点から、これを看過して良いのか。チューナーレステレビが売れるのは、消費者の選択であり、市場競争の結果であるため、それ自体が問題だとは言えない。しかし、最後の砦とも言うべきテレビ受信機までもが放送としての取っ掛かりを失ってしまうということは懸念される。受信端末レベルで放送との接触機会がますます遠ざかっていくことが、アテンションエコノミーの進展やエコーチェンバー、社会の分断を引き起こしやすくする契機となる可能性がある。以前のWGにおいて端末レベルでのプロミネンスを提唱したのは、まさに今申し上げたことが背景にある。ただし、言うまでもなく、端末はメーカーの仕様の領分であるため、リモコンにTVerやNHKプラスのボタンを作ることを国が強制することは出来ず、一足飛びの規制は難しいと思う。一方で、メーカー側で自主的にそういった取組が醸成されるように、官民協力の形で、国が側面からソフトに支援することは出来るのではないか。しかし、放送のプロミネンスに協力してもメーカーは儲からず、動画プラットフォームのリモコンボタンを作った方が、そこからインセンティブを得られて利益が出るかもしれない。よって、短期的な利潤の最大化を超えていかないと、メーカーを巻き込んだ取組は難しい。企業は利潤の最大化を目指すため、あからさまにそれに反するような取組は難しいが、お互いにWin-Winになるような関係性を目指して知恵を出し合う必要がある。単純な公共心からメーカーが協力するような取組は、あまり持続性が無い。

【長田構成員】

前提として、放送波だけでなく、スマホやPCを介して、通信でも同じように全ての地上波放送が同時に見られるようにすることが望ましい。テレビ受信機を囲んで皆で同じ番組を視聴すること、一人一人別々の番組を視聴すること、テレビを欲しない場合でも放送に接することができること、いずれも重要だと考える。ただし、そのような状況で、バラバラにあるものを自分で探し出して視聴するのは大変であるため、地上放送で流れているものがネットで配信される際にも、従来と同じように番組を選ぶことができるようにする優先性は必要である。また、落合構成員が視聴データについて述べていたが、視聴データの利用が上手く進まない大きな理由は、テレビ受信機で視聴データが取得されていること自体を視聴者が認知していないためである。インターネットでは、自分のデータが取得されていることを多くの人が知っているが、ただ家でテレビを視聴しているだけで、どの家庭でどの番組が視聴されているかのデータがメーカーや放送局に取得されていることは、多くの人知らない。よって、放送における視聴データの取得を積極的に知らせたうえで、どのような利活用をするのかを公にしていきたい。今が最後のチャンスだと思う。放送と通信が融合していく中で、放送ではデータが取得されないという誤解を与えず、個人を特定して激しいターゲティング広告を行う訳では無い利用をしていくことを伝えるようにすると良い。

【長谷川構成員】

日頃ユーザーエクスペリエンスデザインを扱っている立場から発言する。基本的な結論として、どのような状況になるかコントロールしきれないということを前提にした方針を作っていかなければならない。ユーザー体験を扱う分野では、「アウトサイドイン」という用語がある。対義語は「インサイドアウト」である。放送番組の観点でどのようにそれを扱うかを考えること、その立場から何ができるかを考えることが「インサイドアウト」に当たる。ユーザーが他の映像も視聴するという観点で自分たちに何ができるかを考えることが「アウトサイドイン」に当たる。ここ数年で、ユーザーの振る舞いはますます多様なものを並列で見えるようになってきているため、アウトサイドインで考えなければならないということがユーザーエクスペリエンスデザインの主流になっている。ユーザーはスマホアプリを切り替えるだけで様々なコンテンツを見られるため、ユーザーが地上波放送を視聴することの競合になるのは、オンライン配信のサブスクだけでなく、リール(ショート動画共有機能)、ソーシャルゲーム、LINEなどもあると思う。Twitterで流れてきた面白い動画からYouTubeを次々と見ることも日常的にある。資料7-1で「公共サービステレビジョン(PSB)」の考え方が紹介されたが、それがどこまでを扱っていて、その外側でどういったものがあるのかは常に意識しなければならない。先ほど林構成員からテレビ受信機に関する話があったが、自身も家にテレビ受信機を持っておらず、テレビチューナーを繋げてプロジェクターで地上波放送を見ている。多様な視聴形態があるため、それをコントロールし

て特定の受信機だけを考えるべきではない。多様化の把握のためのスナップショットをどのように撮るのかも考えるべきであり、アンケートにより統計的に把握するだけではカバーしきれないところがある。よって、例えば多様な方法で色々な番組を視聴している方々とのワークショップを通じて、質的な傾向を定点把握すると、その先の変化を前提とした方策も検討しやすいのではないか。短期的には、プロミネンスへのインセンティブが無いと事業者も乗ってこないかもしれないため、オーソライズされたコンテンツのホワイトリスト作成や、登録された事業者をプロミネンスとして優先する等をしないと、生態系として成立しないのではないか。

【西田構成員】

プロミネンスルールの在り方について、直ちに賛成・反対するものではない。ただし、放送関係の規制や事業者の在り方は各国各様であり、イギリスでは公共放送の存在感が大きく、民放の存在感が小さい。そのようなエコシステムのうえではプロミネンスルールが機能しうるかもしれないが、日本に持ってきた際にどのような可能性があるかについては十分に頭出しされていないという印象を受ける。放送事業者によるインターネットでのコンテンツ配信状況は芳しくないため、議論する前提条件が整っていないのではないか。例えば、実装段階で何をプロミネンスするのか。コンテンツがあまり無い状況で、規制当局が先回りするかたちで即、実装や促進を検討するということになるとすれば、そもそも日本において何がどのような基準で優先されるべきかの理由付けが難しい。放送に限定すれば、放送法の第1条などから考えることができるかもしれないが、インターネット上に流通している様々なコンテンツと比較して、放送事業者がインターネットに提供しているコンテンツが何故優れている、プロミネンスされる理由になるのかおそらく現状比較できる段階にない。そういった比較をするためのデータやエビデンスを揃えることや、放送事業者によるインターネット上のコンテンツを増やすことで、放送事業者のコンテンツがプロミネンスされることが社会的に合意される状況にあることが重要になってくるのではないか。素朴な点を指摘すると、TVer に提供されているコンテンツが代表的なものだが、放送事業者が放送で貢献している内容は報道に限らないことはいうまでもないが、しかし通信の世界に目を向けてみると放送事業者が TVer に提供しているコンテンツの中で報道が占める割合はそれほど高くないどころかむしろとても少ない。そうだとすると、現状では、インターネットに存在する無数の YouTuber のコンテンツと比較して、放送事業者が提供するオンライン上のバラエティ番組等がどのように優れているのかは、それほど明らかなことではないはずだ。せめて実態や可能性など、議論する根拠となるものを事務局や事業者から出していただけると豊かな議論ができるのではないか。

また、総務省が 6/19 週から設置するタスクフォースは、オンライン上のプロミネンスルールに関する議論に関係するのか。本 WG との棲み分けはどうするのか。

【荒井構成員】

長谷川構成員、西田構成員のご意見に同意であり、ユーザー目線での検討が欠けていると考える。本WGの第1回では、立教大学社会学部砂川ゼミへのヒアリングを実施したが、その際に大学生から伺った視聴行動等のインタビュー内容を踏まえ、放送コンテンツだからといってユーザーが信頼して視聴したいと思っているかは疑問が残る。ユーザーがどのように思っているか検討し、ユーザーの信頼を獲得するために資する工夫があった方が良い。

【音構成員】

イギリスのプロミネンスルールは非常に興味深く伺った。ただし、先ほど西田構成員が指摘されたように、国によって放送制度やメディアの在り方が異なるため、メディア観・放送観にも大きな違いがあるだろう。個人的には、日本ではNHKと民間放送のどちらも放送の社会的責任を強く意識していると思う。例えば、災害時の放送などがそれに当たる。それらのサービスを私達は空気のように感じていて、そのうえでインターネット上のサービスを考えると、既存の放送事業者がインターネットにサービス展開していくことは、コンテンツを作るにあたっての固定費(番組基準や自主的な内容確認等)がかかるため、競争関係では劣っていると思う。AbemaTVを見ていると、内容が固いものになるほど、テレビ朝日の基準を意識して作成されているように思う。同様に、TVerの内容は、地上波での基準を強く意識して展開しているため、固定費がかかる。プロミネンスルールは、既存の事業者を優位に置くというよりは、ネット上で競争ができる状態にするものと見ることはできないか。繰り返しになるが、英国のルールをそのまま日本に適用するというよりは、日本独自のメディア環境、情報に対する価値意識を静止したうえでルールを構築していくことが重要である。加えて、プロミネンスルールの導入にあたって、官民が連携するための場を作っていくことも大切である。

【鳥海主査代理】

1点目、ユーザー目線での検討が全体的に欠如していると感じた。将来的に放送と配信の関係性を考えたときに、放送がいかに生き延びていくかという放送業界の理屈に主眼が置かれており、ユーザー側が何を求めているのかまで踏み込めていなかったと思う。本WG第1回に行った立教大学社会学部砂川ゼミへのヒアリングでは、最近の若者がそもそもテレビを視聴していないという話があったため、放送コンテンツを後生大事にとっておく理由を改めて整理し、現状の検討の方向性で良いのかを議論しなければならなかったのではないかと。

2点目、プロミネンスについてコメントする。総務省プラットフォームサービスに関する研究会において、山本主査等と共に情報健康について発表を行ったが、情

報を得ようとする時間が1日の中で限られている。ダラダラとコンテンツを視聴する時間と、情報収集に使う時間は全く異なるものであり、情報可処分時間は1日1時間程度と言われている。プロミネンスによって、その貴重な1時間がある程度操作し、何を見るかを規定することになるが、それはそもそもユーザー側に選ぶ権利があるものである。よって、プロミネンスのやり方は非常に慎重になる必要がある。一方で、放送と配信の違いを多くの方は分かっているが、あまり分かっていないという方も当然存在はすると思う。そのような方に、単にNHKのニュースを見せれば良いということにはならないため、今回扱っているコンテンツの問題だけでなく、広い視野で議論すべきだと考える。

3点目、データについてコメントする。ネットの世界ではデータが非常に多く利用されており、人々もそれを認識している。デジタル放送でもデータを利用することが当然必要であるが、それが何にどう利用されているのかはあまり伝わってきていない。推薦、広告など、利用方法は色々あると思う。本WGの場合でも、データを上手く利用して、議論が深まるような情報を出すことも可能だったのではないかと。エビデンスとして使えるようなデータが本当はあるのに、使えないような状況はあまり望ましくないのではないかと。そのような観点からも、データ利用について改めて議論した方がよい。

【有賀構成員】

1点目、林構成員が「プロミネンスを提供するために、端末に実装できないか」という話をされていたが、端末に実装するためにはメーカー、消費者、放送業界のいずれもWin-Winの関係になる必要がある。これは、何らかのインセンティブを与えれば可能だと考える。新聞業界を例に挙げると、多くの方がインターネットで情報を得ている現代でも紙が無くなる理由として、学校などの教育現場で新聞が利用されているということがあつた。よって、子どもがいる家庭では、新聞紙を切らさず取っておくインセンティブがある。教育現場でそれを求めるかは分からないが、今までのテレビを残すインセンティブとして、放送業界の中だけにインセンティブを残す必要は無く、別の場所に何か施策があればある程度残すことができる。そうすると、端末に実装するインセンティブも生まれ、メーカー側もやるメリットがあるのではないかと。

2点目、ユーザー視点についてコメントする。これまでのテレビは、ある程度ながら見をするような状況だったと思うが、現状はそれが期待できないため、強制的に何かを見せるということではなく、消費者に何らかの行動をとってもらふ必要がある。人間が探索行動を自発的にとるときは、動因が高まったときなので、自分で何かを調べたいと思ったときに番組を調べて視聴することになる。よって、動因が高まったときに検索しやすいデザインをプラットフォーム上に実装すれば、ある程度やりたい方向に近づくのではないかと。例えば、ある番組を視聴している際に、すぐにそ

のソースに飛べるようになっていたりなど、検索がしやすいプラットフォームにすることが考えられる。

【大谷構成員】

官民連携した共同規制が取りうる方向であるというご意見に同意である。また、ユーザー目線の必要性に関するご意見についても、非常に重要だと思った。しかし、最近では闇バイトで使い捨てにされる若者がテレビで盛んに報道されているにも関わらず、ネット上で儲かるバイトとして若者が飛びついてしまっている。自分にとって知るべき不利益な情報に触れずに、そのような犯罪の世界に入ってしまった若者がいることが残念でならない。そのような若者は、テレビのニュース報道の情報そのものを知らないはずなので、それを届けるような仕組みは無いのかと考えてしまう。ユーザーが自ら選択できるという環境は重要だが、その選択の範囲が狭まっているということが、現状の情報空間ではないか。アテンションエコノミーという用語は古く、広告による放送そのものを指していた時期もあるが、それがネット環境によってより先鋭的なものになっていると、自分にとって本当に必要な情報に接する機会そのものが失われ、自分が関心のある情報だけで満足してしまい、身を持ち崩すことや、他人に不利益を与えることになる。これは何としてでも避けなければならない、そのために一定のプロミネンス、つまり、知るべき情報に届きやすくする近道を設けることは非常に意味があるのではないか。これは放送の世界に限らず、様々なところにあるものだが、少なくとも現在の放送を取り巻く環境においては、音構成員がご指摘されていたように、公共性を意識したコンテンツ作りがされているため、そのような社会的なミッションを意識されたコンテンツが提供されていることを考慮すると、NHK、民放の姿勢が生かされ、ネット環境でも十分にアクセスし得るようにすべきではないか。ユーザー目線を否定するわけではないが、それによってユーザーの選択肢を狭める結果になるのは望ましくないと思う。

【山本主査】

これまでの議論を整理する。

1点目、長谷川構成員がご指摘されていたように、インサイドアウトの視点ではなく、アウトサイドインの視点が重要だと思う。今後これをどのように考えていくかは重要な課題だと認識している。

2点目、西田構成員や音構成員がご指摘されていたように、各国で放送制度やそれを支える文化が異なるため、この点を踏まえてプロミネンスルールについて考えていかなければならない。また、そもそもプロミネントにすべき放送コンテンツとは何かも検討すべきである。何かをプロミネントにするということは、ある種のアファーマティブアクションになるため、ジャスティフィケーションが必要になってくる。現状機能しているマーケットがあり、そのうえでプロミネントにするとなると、ジャスティフィケ

ーションが非常に強く求められる。他方、内山主査代理からご指摘があったように、現状が健全な形ではなく、市場の失敗になっているという視点から見ると、ジャスティフィケーションの考え方も変わってくる。西田構成員が言及していたように、エビデンスを求めていくことが当然必要になるだろう。しかしながら、英国のルールをそのまま持ってくるものではないが、個人的には、プロミネントの考え方を検討していくことは全否定されるものではなく、粘り強く議論することが重要だと考える。

3点目、「ユーザー目線」について、ユーザーの判断能力、欲求を考慮しつつ、現状がユーザー目線になっているのかを検討する必要がある。アテンションエコノミーに基づくアルゴリズムによって、自律的な選択が難しくなっている可能性もあり、ベースラインとして考えるユーザー目線とは何かを考えるべきである。大谷構成員がご指摘されていたように、閉鎖的な空間によってフィルターバブルのような状態になっているかもしれない。雑多なコンテンツが溢れる中で、誰がどのような意図で作ったものなのか分からず、情報的健康のコンセプトで比喻すると、誰がどのような素材を使って作ったのか分からない食べ物を食べている状況かもしれない。憲法学では「知る自由」があり、多様な情報に自由に接することで、自己実現や民主主義に資するという考え方になっている。

4点目、これまでの放送政策は、基本的に放送事業者を対象に考えれば良いものが多かったが、プロミネンスや今後の情報通信については、官民連携してマルチステークホルダーで検討することが重要である。落合構成員がご指摘されたように、法律によってハードに規制するというよりも、その時々状況に応じて、アジャイルな形で検討できると良い。

【落合構成員】

1点目、視聴データについて長田構成員が言及された点は非常に重要である。受信機からデータが取得されている状況が、不意打ち的になってしまっているという点である。現代ではテレビに限らず、多くのモノからデータが収集されているが、テレビは日常的によく利用されることが多いデバイスであるため、過度に不意打ちになると炎上事件に繋がりがねず、周知啓発、見える化などの社会との対話を意識した見やすい情報利用の開示が求められる。

2点目、どのような形で官民連携を進めるか検討するにあたっては、メーカー、インターネット上の配信プラットフォームなどの事業者が、どのような考察をして取引をされているかを、できる限り理解する必要がある。そのうえで、どのようなものがあれば協力してくれる事業者にとっても Win-Win になるのかを見分けるべきである。

3点目、放送におけるコンテンツのプロミネンスを何故行っていくのかについてコメントする。放送自体の役割について、本 WG の親会にあたる総務省「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」の取りまとめ²の「第2章 デジタル時代における放送の意義・役割」において記載があり、これをさらに具体化してることが必要だと思う。山本主査がご指摘されたように、これまで放送が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。アテンションエコノミー、フィルターバブル、エコーチェンバー、フェイクニュースなどの問題が顕在化していく中で、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、社会の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確保の点で、デジタル時代においてこそより重要になる。この点をより掘り下げていくのであれば、知る自由を実質化するための議論が大切であり、その中で価値がある情報とは何なのかを考えるべきである。総務省「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」の取りまとめの第2章では、これまで果たしてきた役割として以下のものが名指しされており、このような公共性が高い情報は、特に重要性が高いものではないか。

- ・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)

放送に対する国民の信頼については、別の会議体で議論されているが、そこでも情報空間全体に関する議論はされていないという問題が指摘されている。総務省「公共放送ワーキンググループ(第8回)」の資料8-1「日本放送協会提出資料」³では、伝統メディアに対する信頼が利用者の7割程度の水準にあるという結果が示されており、メディアに対する一定の信頼が現れていると思う。ただし、この点については、今後しっかり調査し、エビデンスを充実させることが重要である。

【事務局】

西田構成員のご質問に回答する。本WGの親会に当たる総務省「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(第19回)」の場で、新しいタスクフォースの設置についてご説明した。当該タスクフォースでは、これまで本WGや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等の様々な場で検討された事項

² 総務省 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
＜テキスト版＞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
https://www.soumu.go.jp/main_content/000839213.docx

³ 総務省 公共放送ワーキンググループ(第8回)資料8-1「日本放送協会提出資料」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000882687.pdf

の中で、放送業界に貢献するプラットフォームとしての NHK の役割に関して横串で短期集中的に議論するために設置するものである。

【長谷川構成員】

ユーザー目線について複数の意見が出ているため、補足として参考情報をご共有する。先ほど、事業者がユーザーを見る「インサイドアウト」なのか、ユーザーが何をしているかから事業者が何をできるかを考える「アウトサイドイン」なのかについて指摘した。このインサイドアウト/アウトサイドインと、as is/to be の2軸で4象限を作り整理すると良い。基本的に、まず現状のユーザーの行動を見る際には、as is × アウトサイドインで見ないと正しい認識が得られない。ユーザーは必ずしもテレビの地上波だけを見ているわけではなく、他のものも併用して見ているという現状から考えなければならない。そこから何をするかを考えたときに、to be × アウトサイドインだと、どこから手を付けたら良いか分からなくなってしまう。よって、国全体としては to be × アウトサイドインでも考える必要があるが、事業者が何を考えるかを検討する際には、to be × インサイドアウトで考えると良い。大谷構成員から闇バイトの話が出ていたが、闇バイトに応募してしまう人は、それがまずいものであると認識できる情報環境に無い。これには、周りに指摘してくれる人がいない、自身のリテラシーが足りない等の要因がある。やるべきこと全体の話としては、特定のメディアだけでなく、社会全体の情報のリテラシーをどのように上げていくかを総合的に考えるべきである。その検討の際には、パターナリズムの観点から、何かを強制的に押し付けることが正しいのかの議論も生まれる。また、ダークパターン(ユーザーを騙すようなユーザーインターフェース)を専門的に研究しているが、これが広がっており、社会的な問題になっている。人を騙すようなユーザーインターフェースが存在するという社会認知が広まっていない現状があるため、ユーザーインターフェースに引っかかってしまう人が、自分が悪かったと自己責任として認識してしまうと、問題として顕在化してこない。そのようなフェーズにおいては、世のユーザーインターフェース(アプリやウェブのやり取り)に悪意が存在していれば、ユーザーを騙そうとしていることがあり得るとい社会認知を広めることによって、提供側の責任を社会が認識できるようになっていく。その場合には、メディア全体で認知を広めていくことが必要になるという議論が検討される。放送に何ができるかのインサイドアウト型の to be の議論、社会全体でどのようなことが行われるべきかのアウトサイドイン型の to be の議論の双方を整理すべきである。

【西田構成員】

現時点でプロミネンスルール導入の賛否に対して態度を明確にする意図は無く、検討のうえで土台があった方が良いということを申し上げている。山本主査がご指摘されているように、検討の必要性については同意する。放送コンテンツの制作・

流通の促進を考えると、他国で先行して部分的に実装が行われているプロミネンスルールを検討しないという合理的な理由は無く、検討が望ましいことは明らかな。

先ほど落合構成員が示された信頼に関するデータは、議論の前提となるエビデンスとして大変重要になってくる。総務省の情報通信白書などの調査においても、放送事業者に対する信頼度は近年高まっている。ただし、人々の認識に関する世論調査は、必ずしも実態を反映していないことがよくあるということには注意しなければならない。分かりやすい例として、新聞業界がある。新聞業界は近年、様々な取組をされている一方で、新聞の信頼度は近年多くの調査で落ちている。よって、信頼と実態双方のエビデンスがあると好ましい。

本 WG は総務省が主催する「放送コンテンツの制作・流通の促進」を検討する場であるため、放送事業者のプロミネンスについて考えることになるが、放送事業者のみのプロミネンスを通信の下で考えるということにはやはり違和が残る。議論が複雑になる、もしくは本 WG の範疇を超えるかもしれないが、少なくとも新聞業界や一部のネット事業者なども巻き込む必要があるのではないかと。先ほど音構成員が通信の世界での固定費について言及されていたが、既に事業をされている放送事業者のコンテンツが重要であることには同意するものの、規模や歴史、ノウハウ、公共性という意味では少なくとも新聞社も避けて通れないはずだ。新聞各社も DX を進めているながら、かなり難しい状況にある。新聞社の実践が放送コンテンツの範囲に入らないことは明らかなが、通信の世界で色々なものがフラットになることを考えると、新聞社も動画配信サービスや Podcast 等に取り組んでおり、それらが最初から検討もされず、プロミネンスされないとすればやはり通信の利用者の利用実態として整合しない。さらに、インターネット事業者が新規に事業を始める際にコストがかかるという話があったが、災害情報に限定しても、既にマスコミ各社が契約している AI を活用する通信社が複数存在するという事実である。プロミネンスを導入することを前提にしないことも有り得ると思うが、やはり整合しないという印象は払拭できず、国民の理解を得られるだろうか。物理的なリモコン上のプロミネンスについては、特段強い異論は無いが、オンライン上のプロミネンスを考えるうえでは、既に相当程度普及している新聞業界等のサービスについても合わせて考えるべきである。また、他の検討会等での議論と連携することや、足並みを揃えることも必要ではないか。

【林構成員】

放送のプロミネンスについて、市場競争という観点から補足する。音構成員から放送の固定費について言及があったが、一般に高品質な商品・サービスの供給に要するコストは、低品質な商品・サービスの供給に要するコストを上回る。仮に、十分に情報に通じた賢いユーザーが、商品・サービスの品質を正しく評価できて、高品質な商品・サービスをその品質に見合った金額で入手しようとしていたとする。し

かし、そのような賢いユーザーが十分に市場に多い場合を除いて、情報に通じていない、賢くないユーザーからの利益獲得機会を得ようとして、粗悪品のみを供給することが企業・個人にとっての手っ取り早い利潤獲得になるかもしれない。例えば、ガーシーの動画配信はそういった類いのものではないか。このように、メディアをめぐる市場環境においても、いわゆる悪貨が良貨を駆逐する状況が生じてきており、アテンションエコノミーの下で、放送とその他の動画配信との間の昨今の競争というのはそういういびつな側面があるのではないか。そう考えると、高品質で適正なコンテンツやサービスが市場で十分供給される状況にするには、様々な段階を経て編集された放送や新聞等に触れる機会を通じて適正な情報に通じた賢い視聴者を十分に多くするしかない。自分が賢い視聴者になるだけでなく、他の視聴者も情報に通じた賢い視聴者になることになって初めて、市場の機能は改善される。すなわち、自分が賢い視聴者となることが他の視聴者の利益にもなり、他の視聴者が賢くなるのが自分のためにもなるということである。そういった手助けの一つとして、放送プロミネンスはある種の視聴者間の連帯の契機となるかもしれない。このように、市場機能を改善するには、単に個人の嗜好や市場の流れに単に任せておけばよいというだけでなく、法律や行政によって手助けされるような集団的な努力も必要だと思う。ただし、プロミネンスを英国のように法律の形にすることは時期尚早だと思われるため、まずはアーキテクチャの部分で緩やかな連携を考えていくと良い。この点、日頃Z世代と呼ばれる学生と話していると、放送に対してネガティブな印象を持っている人も多く、特に「編集」がネガティブキーワードとして機能している場合がある。「編集」は、これまで放送の価値や質の担保機能を果たしてきたが、「編集されたものを見せられている」といった反発がどうもあるようである。そう考えると、世代によっては放送に対する不信感は非常に根深いものがあり、そういった世代が社会の中枢を担うようになると、今後放送離れが益々加速するのではないかという懸念をもっている。この状況を打開するためには、放送に触れる機会を押し付けない形で増やすことが重要ではないか。そのための仕組み作りとして、やはりプロミネンスは大事なことである。ただし、コンテンツのレベルでそれをやることは難しく、端末レベルで考えることがまずは必要である。

【落合構成員】

プロミネンスについて検討する場には、新聞業界のような多様なステークホルダーも交えるべきであるという西田構成員のご意見に同意である。本WGでは、情報空間の健全性を検討するうえで、放送事業者の役割を主に議論することになっているが、新聞も相当大きな役割を果たしていることは間違いないと思う。一方で、放送事業者が何をしているかも考える必要がある。放送法という規制の枠組みの中で体制整備を行ったうえで、質の確保の努力をしているという点をどのように評価するのかは考慮すべきポイントである。

【山本主査】

アウトサイドインの視点に立った際に、放送に閉じた視点というのは限定的ではないか、より広く情報空間全体を考えていくことが重要だというご意見だと認識した。他方で、フィージビリティや時間軸を考えると、放送の役割やエビデンスを踏まえつつ、まずは放送のプロミネンスについて考えていくことも良いと考える。その議論の中でも端末レベルのプロミネンスなのか、コンテンツレベルのプロミネンスなのか等、様々な在り方が考えられるだろう。本日の議論では様々な議論が上がったが、プロミネンスについて議論していくこと自体には異論が無かったと認識している。その点を踏まえて、今後も議論できると良い。

(5) 閉会

事務局より伝達事項の連絡。

以上