

令和6年改正放送法成立後の 放送制度の課題について

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

2024/5/24

東京大学大学院法学政治学研究科教授

宍戸 常寿

放送の「公共性」

- 放送法は健全な民主主義の発達への貢献を放送に期待し、放送に携わる者の職責を規定
- 放送はこれまでのメディア環境を前提にして、
 - ①受信料を財源とするNHKと広告収入を財源とする民間放送によって（二本立て体制）
 - ②複数の放送局が安定的に（多元性）
 - ③地域に根ざして（地域性）
 - ④専門職能としての倫理に従い（ジャーナリズム・専門性）
 - ⑤多様で質の高い番組を制作・編集し放送（多様性・質の確保）として現実に国民の間に普及し、高度化してきた
- 同時・同報の信頼される基幹的メディアとして公衆(public)を包摂・形成＝放送の「公共性」
 - 災害放送等は、放送の公共性の要件ではなく帰結

今後の放送制度を考える視点

- 社会の変化と放送制度
 - 人口構造の変化：人口減少・少子高齢化・世帯数減少と単身世帯割合の増加
 - 地域社会の変容：都道府県単位の意義、県庁所在都市人口の比率増加、圏域などの広域連携
 - 「ひと」と「インフラ」：生産年齢人口の減少と獲得競争、インフラの老朽化と更新
 - 社会のデジタル化：デジタル空間の事象の報道、データジャーナリズム、若者世代のテレビ離れ
- 価値観の多様化とデジタル情報空間内の対立の激化
 - アテンション・エコノミー（山本龍彦）
 - 情報空間への介入の必要（曾我部真裕）
- 構成員の相互理解・対話を促進し、
安定的・持続的に「公衆」を形成するために、
社会インフラとしての放送への期待は大きい
- 放送がそのような期待に応えられるようにすることが今後の放送制度の論点

- 国民の間に広く普及
- 視聴者・社会の側のコスト小
- 多元的な主体による社会生活の基本的情報の供給
- ジャーナリズム

令和6年改正放送法

放送法の一部を改正する法律案の概要

NHKの放送番組をテレビ等の放送の受信設備を設置しない者に対しても継続的かつ安定的に提供するため、インターネットを通じて放送番組等の配信を行う業務をNHKの必須業務とするとともに、民間放送事業者が行う放送の難視聴解消措置に対するNHKの協力義務を強化する等の措置を講ずる。

1. NHKの放送番組等の配信に係る業務の必須業務化

(1) 必須業務の範囲

NHKの放送番組を放送の受信設備を設置しない者に対しても継続的かつ安定的に提供するため、原則として全ての放送番組について、下記①及び②をNHKの必須業務とするとともに、NHKの放送番組の内容がその視聴の環境に適した形態で提供されることに対する公衆の要望等を満たすため、放送番組の全部又は一部について、下記③をNHKの必須業務とする。

- ①同時配信を行うこと
- ②見逃し配信を行うこと
- ③番組関連情報※の配信を行うこと

※ 放送番組と密接な関連を有する情報であって、放送番組の編集上必要な資料によるもの

(2) 番組関連情報の配信

NHKが番組関連情報の配信を行う業務を自らの判断と責任において適正に遂行するため、NHKに対して下記①～③に適合する業務規程の策定、公表等を義務付けるとともに、その実施状況を定期的に評価すること等を義務付ける。

- ①公衆の要望を満たすもの
- ②公衆の生命又は身体の安全を確保するもの
- ③民間放送事業者等が行うネット配信等との公正な競争の確保に支障を生じないもの

(3) 受信契約

受信料の公平負担を確保するため、テレビ等の放送の受信設備を設置した者と同等の受信環境にある者として、NHKが必須業務として行う放送番組等の配信の受信を開始した者をNHKとの受信契約の締結義務の対象とする。

2. 民間放送事業者が行う放送の難視聴解消措置に対するNHKの協力義務の強化

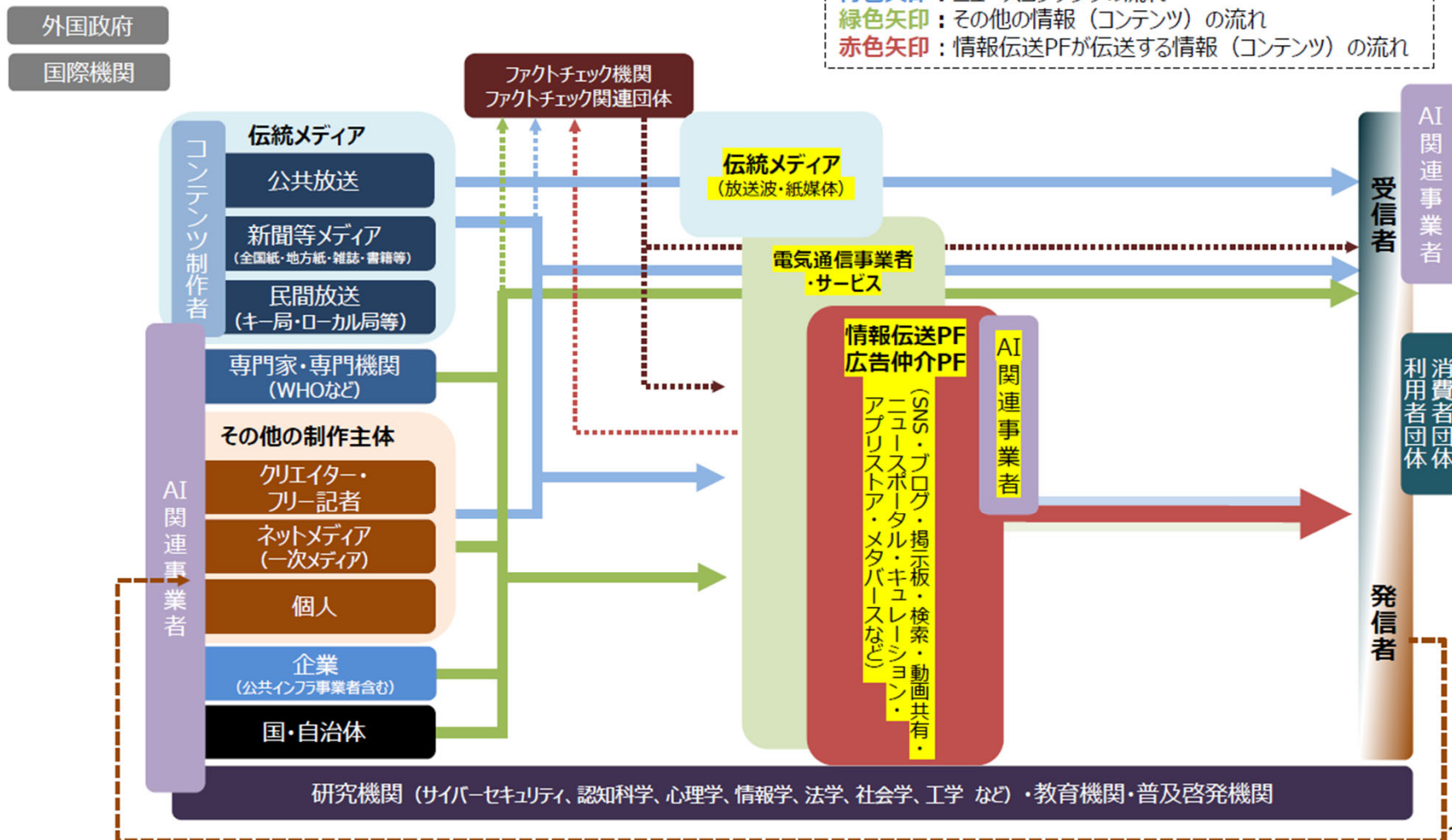
NHKによる放送全体の発展に貢献するプラットフォームとしての役割を果たす観点から、NHKに対し、民間放送事業者から中継局の共同利用等の難視聴解消措置についてNHKとの協力に関する協議の求めがあった場合に当該協議に応じることを義務付ける。

デジタル空間における情報流通の全体像

デジタル空間における情報流通の健全性確保の在り方に関する検討会（2024年5月24日）事務局資料

【発信】 → 【伝送】 → 【受信】

青色矢印：ニュースコンテンツの流れ
 緑色矢印：その他の情報（コンテンツ）の流れ
 赤色矢印：情報伝送PFが伝送する情報（コンテンツ）の流れ



前スライドの整理を踏まえたデジタル空間における「情報流通の健全性」に関する基本理念

デジタル空間における情報流通の健全性確保の在り方に関する検討会（2024年5月24日）事務局資料

情報流過程全体に共通する高次の基本理念

- **表現の自由と知る権利の実質的保障及びこれらを通じた法の支配と民主主義の実現**
…自由な情報発信と多様な情報摂取の機会が保障され、個人の自律的な意思決定が保護されるとともに、これを通じ、表現の自由や知る権利以外の様々な権利利益（営業の自由など）にも配慮したルールに基づく健全な民主的ガバナンスが実現すること
- **安心かつ安全な情報流通空間としてのデジタル空間の実現**
…平時・有事（災害発生時等）を通じ、アテンション・エコノミーを構造的要因とするものを含め、偽・誤情報や悪意ある情報の流通による権利侵害、社会的混乱その他のフィジカル空間への影響が抑止されるとともに、情報流通の過程全体を通じ、サイバー攻撃や安全保障上の脅威等への対抗力が確保された強靱なデジタル空間が実現すること
- **国内外のマルチステークホルダーによる国際的かつ安定的で継続的な連携・協力**
…デジタル空間に国境がないことを踏まえ、国内外の民産学官を含むマルチステークホルダーが相互に連携・協力しながらデジタル空間における情報流通に関するガバナンスの在り方について安定的かつ継続的に関与できる枠組みが確保されていること

情報流通の過程ごとに具体化

情報発信に関する基本理念

- **自由かつ責任ある発信の確保**
…自由かつ、ジャーナリズムやリテラシーに裏付けられた責任ある発信が確保されていること
- **信頼できるコンテンツの持続可能な制作・発信の実現**
…信頼できる魅力的なコンテンツの制作・発信（ファクトチェックを含む）に向けたリソースが安定的かつ継続的に確保され、そうした活動の透明性が確保されるとともに、その価値が正当に評価されていること

情報受信に関する基本理念

- **リテラシーの確保**
…受信者において技術的事項を含むリテラシーが確保され、デジタル社会の一員としてデジタル空間における情報流通の仕組みやリスクを理解し、行動できること
- **多様な個人に対する情報へのアクセス保障とエンパワーメント**
…個人の属性・認知的能力や置かれた状況の多様性を考慮しつつ、あらゆる個人に対してデジタル空間における情報流通への参画と意思決定の自律性確保の機会が与えられていること

情報伝送に関する基本理念

- **公平・オープンかつ多様な情報伝送**
…多面的で信頼できる情報源が発信する情報が偏りなく伝送（媒介等）されていること
- **情報伝送に関わる各ステークホルダーによる取組の透明性とアカウントビリティの確保**
…プラットフォーム事業者や政府を含む関係者の取組・コミュニケーションの透明性が確保されるとともに、それらの取組等や透明性確保につき責任を負うべき主体・部門が特定され、明確であり、当該主体・部門から責任遂行状況について十分に説明してもらうことが可能な状態にあること
- **プラットフォームにおける利用者データの適正な取扱いと個人のプライバシー保護**
…個人情報を含む様々な利用者データの適正な収集・利活用とそれを通じた個人の意思決定の自律性が確保され、個人のプライバシーが保護されていること

伝統メディア（放送、新聞等）に期待される役割・責務

デジタル空間における情報流通の健全性確保の在り方に関する検討会（2024年5月24日）事務局資料

- デジタル空間で流通する情報の収集・分析を含む取材に裏付けられた信頼できるコンテンツ（偽・誤情報の検証報道・記事や偽・誤情報の拡散を未然に防ぐコンテンツを含む）の発信
- 信頼できるコンテンツの制作・発信に関する方法論やノウハウの共有等を含め、他のステークホルダー（プラットフォーム事業者、ファクトチェック機関、クリエイター、消費者を含む市民社会など）と緊密に連携



デジタル空間における情報流通の全体像を踏まえて、
公共放送を公共メディアへと拡張する令和6年改正放送法に加えて、
放送の全体を制度として国家が維持する意義を問い直し、
放送に期待される役割・責務をより良く果たしうるよう、
社会のニーズや事業者のインセンティブを含めた、
「放送」制度の見直しが必要ではないか

「放送」の概念

- 平成22年改正放送法による、無線通信から通信一般への拡大
→放送概念は、伝送路から離れて、所与の「公衆」への同時・同報に力点が置かれて理解されることになった
- デジタル空間における公衆の断片化
→将来的には、伝送路に関わりなく、「公衆」形成に向けた、機能的に同時・同報と理解できる公共的な情報発信サービス（放送事業者が放送に関連して行うもの、新たな主体が行うもの）を、「放送」として位置付けることもできるのではないか
- 当面の問題として、条件不利地域に向けた放送番組のインターネット配信を、条件不利地域の公衆の公共的情報のニーズを充足するものとして、現在の放送に準ずるものとして取り扱うことを検討してはどうか

放送に期待される役割と放送規律

放送番組の編集に関する規律

15

放送法

第1条【目的】

- ◆ 次に掲げる原則に従って、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。
 - 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。
 - 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。

第3条【番組編集の自由】

- ◆ 放送番組は、法律に定める権限に基づく場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない。

第4条第1項【番組準則】

- 公安及び善良な風俗を害しないこと
- 政治的に公平であること
- 報道は事実をまげないですること
- 意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること

第5条【番組基準の策定】

- 放送番組の種別及び放送の対象とする者に応じて放送番組の編集の基準を定め、これに従って放送番組の編集をしなければならない。

第6条【番組審議機関の設置】

- 放送番組の適正を図るため、放送番組審議機関を置くものとする。

参 考：放送倫理・番組向上機構（BPO）

平成15年(2003年)7月、NHKと民放連は、放送への苦情や放送倫理上の問題に対し、自主的に、独立した第三者の立場から迅速・的確に対応し、正確な放送と放送倫理の高揚に寄与することを目的に、「放送倫理・番組向上機構(BPO)」を共同で設立。BPOは放送法に基づく機関ではなく、放送事業者の自主的な取組により設立されたもの。

運営体制

理事長：濱田 純一氏
(前東京大学総長)
理事9名(NHK3名、民放連3名、外部3名)、監事2名(NHK1名、民放連1名)、評議員7名

放送倫理検証委員会

- 放送倫理を高め、放送番組の質を向上させるための審理又は審議を行う。
- 虚偽の放送が行われた疑いがある場合は、調査・審理して「勧告」、「見解」等を公表。

放送と人権等権利に関する委員会

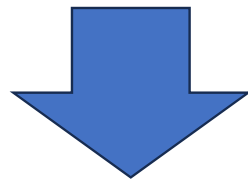
- 放送による人権侵害の被害を救済するため、苦情申立人と放送局とが相容れない状況にある苦情を審理する。
- 「勧告」又は「見解」を公表。

放送と青少年に関する委員会

- 青少年に対する放送番組に関する視聴者意見を基に審議する。
- 「見解」等や審議の内容、視聴者意見等を放送事業者に通知し、公表。

放送に期待される役割・機能と放送規律

- 実体的規律：番組準則と番組編集の自律
- 手続・組織的規律：番組基準の策定、番組審議機関
- 上記規律により放送に期待される役割・機能が発揮されることを前提に、伝送路の確保
- 基幹放送：基幹放送普及計画、あまねく責務



デジタル空間において「放送」が果たすべき
役割・機能との関連での追加

- いわゆるプロミネンス
- 著作権処理
- 多元性確保、NHKの協力義務
- 新たな論点

新たな論点の例

- 「放送」（放送番組、公衆形成に向けた放送番組のインターネット配信、その他）について、データガバナンスとセットでの、個人情報等の取扱いに関する特例→放送・通信を横断した一体的な利用、メディア価値の向上のための主体間の共同利用、データの公共的な活用等を認めてはどうか
- 「放送」の主体がアテンション・エコノミーに取り込まれないようにする→基幹放送について総合編成・「番組」比率を維持しつつ、地域情報の位置付け等を見直してはどうか
- 基幹放送の役割確保→デジタル空間の情報流通において真正性・信頼性を確保する規律、基幹放送の番組が正しく公衆に届くよう放送以外の主体が協力する規律等を検討してはどうか