

論点及び第27回会合における 構成員の主な意見

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事務局

令和6年7月25日

論点1 基幹放送の役割

- 基幹放送に期待される社会的役割やその経営環境についてどう考えるか。
- 基幹放送をその放送対象地域においてあまねく受信できるようにする現行の枠組みについてどう考えるか。
- 基幹放送を電波により受信できるようにする現行の枠組みについてどう考えるか。

論点2 地上基幹放送をIPユニキャストで代替することの是非

- 地上基幹放送は、基本的に無線局が地上に相当数開設されることによってその放送対象地域における受信エリアが確保されるものである中で、「小規模中継局等のブロードバンド等による代替」は何を意味するか。
- IPユニキャスト以外の代替手段も考えられる中で、基幹放送の役割を踏まえ、地上基幹放送をIPユニキャストで代替可能とすることは適当か。

論点3 地上基幹放送をIPユニキャストで代替可能とする場合の要件

- 地上基幹放送をIPユニキャストで代替可能とする場合には、何らかの要件を設けることは必要か。
- 要件を設ける場合には、「小規模中継局等のブロードバンド等による代替に関する作業チーム」における品質・機能要件の検討状況も踏まえて、例えば、①地理的な範囲、②代替の必要性（例：経営状況、業務遂行等）、③代替の方法、④代替される地上基幹放送を行う者の役割などの観点から、どのような要件を設けることが適当か。

論点4 地上基幹放送を代替するIPユニキャストを行う者に適用する規律

- 地上基幹放送を代替するIPユニキャストを行う者を規律することは適当か。
- 規律する場合には、どのような規律内容とすることが適当か。

論点5 その他

- NHKの地上基幹放送をIPユニキャストで代替可能とすることは適当か。
- 更なる検討が必要となる事項として何が考えられるか。

論点6 放送の将来像

- 社会環境の変化（例：能登半島地震で課題となった偽・誤情報対策等）などを踏まえ、放送の価値についてどう考えるか。
- 放送概念は将来的にどのような方向に向かっていくと考えるか。
- 放送概念の変化を見据えたときに、放送の担い手になることで認められる効果として何が考えられるか。（例：権利処理、プロミネンス、多元性確保、データ利用、真実性・信頼性確保等）

【社会的役割・経営環境】

- もともと電波を使ってあまねく受信できるように環境を整えていくということで、基幹放送の制度ができています。当時においては、そういう広範に情報を伝播する仕組み、特に動画のような内容を送信する方法というのは、方法の代替性がかなり薄かった時代からの制度であり、その中で、多元性・多様性とか様々な価値を確保できるように、基幹放送というのが整備されていたものと理解。一方で、現代においては、通信という方法が広範に利用されているため、必ずしも放送波を使うことだけに限らず、類似する効用をもたらすことができるようになってきている。情報が少なかった時代における伝達から、むしろ情報があふれ過ぎていて、何を見ていいのかわからない、また、質の高い情報であったり、そういうものをどう入手していいのかわからない、何の手助けもなく勝手にたどり着いてくださいというのはどうしても難しい時代においては、情報空間の健全性を保つために基幹放送が果たすべき役割というのは、依然、若干意味合いが異なっている部分があるかもしれないが、重要な意義を持っているのではないかと考えている。経営環境については、かなり厳しい経営環境にあるのではないかと考えている。かなり多くのローカル局において赤字を計上している状況がある。通信の利用とか人口動態などを見ていくと、基本的に放置しておいて改善できるようなものではないということ、それによって、これまでも経営の選択肢を確保してこようという議論を重ねてきたものだと思っている。どちらかというところ、手段によって定義をしていた部分についてはやや変化をしていくということが必要だろうし、情報発信の必要性は違ってきているところを踏まえて、NHKなどもファクトチェックに関する部分を取り組んでおり、そういったものもさらに取組を期待しつつ、基本的にはこれまで求められていたものと同じような役割を発展させた役割を、情報空間の中でも発揮していただきたい。
 (落合構成員)
- 社会的変化では、情報空間の健全性確保はより重要になりつつあるということもあり、その中で同報性が持つことの役割というのをちゃんと考えていくことも重要。あと、公共放送と民間放送で、健全性に向けて役割ってどういうふうの実態として捉えていくべきかという話もあるし、何より技術的な変化として、ブロードバンド自体が代替性を持ってきたということであれば、その中で放送というものをどう位置づけていくかという非常に本質的な問いもあるということ、社会的にもこれだけの変化が、ある意味ちゃんと今時点での定義なり結論なりを見ていかなきゃいけないものがある。経済的なところでは、やっぱりテレビ局に対して、例えば大規模配信サービスといったものが大きな予算を持ってやってくる中でのテレビ離れみたいな話もあれば、人口動態に起因するテレビ離れの話の状況もあるし、あとは、ちゃんとデータを活用することで、テレビ局のビジネスモデル自体を、場合によっては収益を上げるという形で、付加価値を上げることができる可能性もあるということ。これらの要素が、全部それぞれに、ちゃんと私たちは議論をして、見ていく必要がある。それぞれにちゃんと深めた議論をしていくということではあるが、こっちがこっちで打ち消されるので、ある意味問題がなかったというふうにはならないようにしていきたい。 (瀧構成員)

【社会的役割・経営環境】

- 基幹放送について、技術的な伝送手段というのに変化が生じているということを考えて、技術的な要素を捨象してそぎ落とした、その基幹放送のコアの意義というのは、信頼性のある情報を同時に伝達するカバレッジの広さと、それを保障するための優先的な資源の割当てという、その2つの要素に多分落ち着くのではないかと。現在の電波を使うということも、電波をある程度優先的に確保されている状態というのは何のためかということ、同時に伝送する、信頼性のある情報をあまねく伝えるという、そのためだということがあるので、伝送手段が、技術中立的にほかの手段も考えられるということだと、やはり基幹放送に対して優先的な私権割当てを何らかの形で実現し、経済的な基盤を安定的なものにするには、一定の責務である情報の広い伝達、同時伝達というのが不可欠の要素ではないかと思う。（大谷構成員）
- 社会資本としての基幹放送網という視点がやっぱり必要かと思う。社会資本というと、インフラの部分ばかりに焦点が合わされるが、ここではハードとソフトと両方あると思う。放送に関する法律上の定義は今後変わるだろうと思うけれども、恐らく諸外国のように伝送方式だとか周波数によるんじゃなくて、社会的影響力によって定義されることになるのではないかと思うが、放送の定義は変わっても、公衆への伝達、言わばone to manyという放送の本質は変わらないんじゃないかと思う。ドイツでは、基幹放送を基本的供給という概念で説明されており、基本的供給というのは、ドイツにおける民主的秩序と文化的生活のために放送が果たす本質的機能の実現こそが基本的供給なんだと説明をしている。法律にもそう書いてあり、これは基幹放送が社会的資本としての役割を言っていることと同じことではないかと思う。日本でもそういう基本的な役割とか理念というものを再確認しておく必要があると思う。（林構成員）

【あまねく受信できるようにする現行の枠組み】

- 基幹放送という制度によって一定の質を担保されたようなものが、国民の様々な方があまねく受け取れるようにしておく、これ自体は極めて重要であって、従来の意味合いと現代的意味合いに若干差が出てきているのではないか。いずれにしても、その受信できる状態を確保しておかなければならないと考えている。ただ、それに当たっては、放送波だけでなく通信波であったり、また場合によっては衛星ということでもあり得るのかもしれないが、いずれにしても幾つかの代替手段があるという中で、基本的に要請される価値を果たしていき、放送というものの多様性・多元性や、質の高い情報を受信できるようにしていくこと自体は必要。（落合構成員）
- テレビをみんなが買う時代、つまり独立したり、親から離れたり、下宿に入ったり、新しい家庭を持つ際に、テレビを買うのが当たり前の時代から、今や持たない家もあるということ。発信者側があまねくと言っている、受信者側が全然その気はないということになると、やはりそこが課題ということになる。1対n、一斉同報性という特徴を持つ放送は、非常に重要なのは何も変わらないが、ネットにも情報空間として同じ番組が配信されることは、基本線としてあるべきであって、それも含めて放送であり、公共的な役割ではないかと思う。脆弱な話で1つ例を挙げると、携帯向けワンセグ放送があり、携帯電話にチューナーが内蔵されていなければ受からないものというのはなかなか難しい。そういう意味では、チューナーレステレビ、スマホあるいはタブレットなどといった新しい視聴デバイスに対応して情報を出していくということが必要ではないか。（奥構成員）

【電波により受信できるようにする現行の枠組み】

- 基幹放送とは、簡単に言うと専用の周波数が割り当てられた無線による放送と言ってもいい。この方式は、広範囲に存在している多数の受信者に対して同時同報で番組を届ける、輻輳という概念とも無縁で、番組を着実に視聴者に届ける手段として、経済合理性の観点からも優れた方法であった。しかし、山間地や起伏に富んだ地形が多く見られる日本で、全国津々浦々まで放送電波を確実に届けるのは簡単なことではなく、また、僅かな平地では都市化が進んで、高層建築物等による都市難視が課題となった。こうしたことへの有力な対策の一つとして、ケーブルテレビが発展してきた。総務省の資料によると、国内の過半数の世帯がケーブルテレビ経由でテレビを視聴していることになり、アンテナを自ら設置して放送電波を直接受信している世帯数というのは、我が国においても半数に満たないのが現状。こうした現状に鑑みれば、基幹放送のあまねく受信を実現するための手段については、放送対象地域ごとの種々の状況を十分に勘案する必要はあるが、一定の条件の下で、直接受信以外の方法も選択可能とすることが適当。（伊東座長代理）
- 放送というのは、いろんな技術が発達してきたり、それからなかなか厳しい状況の中で、放送波だけというふうにはい
かなくなっているのが現実だとしても、私にとっての放送というのは、信頼できる情報を放送事業者がきちんとみんな
に届けていくものというふうを考えればいいんじゃないかというふうに、視聴者としては思っている。なので、それが
いろいろな手法を通して、きちんと同時にみんなに届くということのほうを大切にしていけることがいいのではない
かと
思っていて、それは放送事業者の責務として、届けること、そしてその内容にきちんと責任を持っていく、信頼でき
る情報を届けるというところで区別をしていけることがいいのではないか。（長田構成員）

【「小規模中継局等のブロードバンド等による代替」は何を意味するか】

- 代替という意味は、IPユニキャストによって基幹放送事業者は放送法92条のあまねく義務を果たしたということではないかと思う。そして、その結果として、基幹放送事業者は中継局を廃止することができるということも意味することになるのではないか。（林構成員）
- IPユニキャストによることの意味は、放送事業者が負っている義務の代替手段を提供することが妥当。もちろん放送波をそのまま伝送してもいいし、また、もう一方で経営の選択肢ということで、様々な負担軽減の議論をずっとしてきた。その一環でもあるという、この議論の位置づけからしても、必ずしもそういった通信波を使うことを強制するものでもないというところからすると、義務を代替するという整理にしていくということが妥当。（落合構成員）

【IPユニキャストで代替可能とすることは適切か】

- 確かにケーブルテレビだとか、IPマルチキャストも存在するが、ケーブルテレビは存在しない地域もあり、IPマルチキャストは設備コストが高いので提供されていない県も多いと承知している。そういう意味で、全国どこでも代替を可能とするためにはIPユニキャストも使うべきであるし、それによって放送事業者の経営の選択を増やすことにもつながるのではないか。（林構成員）

【何らかの要件】

- IPユニキャストでの代替ということについては、あまり大きな制約を科さなくてもいいのではないか。つまりIPユニキャストで受信可能だということは、今までの伝達手段とは別の受け手側にとって何かのコスト負担であるとか、設備投資のようなものも必要になってくると思うので、伝送側だけではなく、受け手側で何か投資をしなければいけないとすると、完全に代替性があるものではないが、それを代替性があるというふうに見ることはせざるを得ないと思う。そのときに受け手のほうのコスト負担を合理的に効率的に抑えるために、ある程度広域にわたって、つまり必要最小限度ではない範囲で、IPユニキャスト化を実現したほうが良いというような経済学の働く余地があるのであれば、その代替の要件そのものはあまり厳格にせずに捉えていく必要があるのではないかと。代替の必要性の経営状況などの要件は勘案してもいいと思うが、発信者側ではなく受信者側の事情というのを考え合わせたら、トータルでどのようなコストダウンにつながるのかという観点からも見ていく必要があるだろう。（大谷構成員）

【地理的な範囲、代替の必要性、代替の方法、代替される地上基幹放送を行う者の役割】

- IPユニキャストにしていくということの意味について考えてみると、これはBB代替における調査の結果においても、幾つか視聴者の受容性という観点で重要な示唆があったように思っている。やはり通信品質のようなところもあるが、いわゆる蓋かぶせの点についても、視聴者になるであろう方々から御意見があり、できれば避けてもらいたいというものであると思う。そういう意味では、著作権処理ができるような手段になっているのかどうかということは一つ重要ではないか。この著作権処理を円滑化するために、今回のIPユニキャストが地域限定特定入力型自動公衆送信ということで整理をされるという中で実証できると、著作権法上の処理を円滑に行えるようにするということになる。地理的な範囲としては、あくまで放送対象地域の域内において、また代替の方法という部分については、いわゆるエア受けの方式ということになるのではないかと。一方で代替の必要性の点については、経営の選択肢でもあると思うし、あまりに複雑な要件であるとか、予見性が低い、極めて細かい内容が求められるということになると、どうしても、本来的には救命的にこれを使いたいというときに十分に利用しただけでない可能性があるということになると思う。もちろんその経営状況が、問題があるということは抽象的には必要ではあるとは思いますが、できるだけ広い範囲の方に、将来的な事業への投資、設備側への投資というのを踏まえて御判断いただけるように、比較的分かりやすい要件で設定をしていっていただきたい。また、こういった要件について、必ずしも永続するものでもないと思うので、あくまで当面の要件として整理をするということであるかと思う。この中での、具体的な要件の部分については、実際に環境が厳しくなってきた場合に、やはり対策に数年かかってしまうということでは、十分に必要な経営の選択肢が確保できていないことになりかねないところがあるので、総務省で制度化をされる際には、必ずしも法律レベルではないような形で、それより下位のレベルで、実際の要件を調整できるような部分を十分残した整理をしていただきたい。（落合構成員）

【規律内容】

- 2001年のナインイレブンのときに、イギリスにチームメンバーと出張しており、キングストン・アポン・ハルという町で放送・ケーブル・衛星に続く第4のADSLによる放送サービスを視察していた。そのときにナインイレブンが起これ、そのエリアのサービス対象者の方がほぼ全員見ていなかったテレビをBBCに合わせることになり、目の前で何も映らないテレビ、輻輳を経験した。もちろん通信規格は当時のADSLで20年以上前なので、帯域が非常に狭かったという事情があるが、BB代替のときに、特に画質とか、ディレイとか、文字放送とか、EPGとか、様々な課題が議論されるが、一番重要なのは、もし何かあったときに、恐らく対象世帯の住民の皆さんが一斉にNHKにチャンネルを合わせたときにテレビが映るのかということ。輻輳とならないような設計が必要。画質が悪くてもみんなに見てもらえるのか、つまり、少なくとも画が出るのか、出ないんだったら音が伝わるのかといった部分の話と、そもそも中継局・ミニサテを立てるのが大変だということのコストとの兼ね合いが非常に気になる。（奥構成員）

【放送の価値】

- 世の中、今、オンラインで、いわゆるアテンション・エコノミーの悪いところとしてあるのが、確証バイアスを求めて特定のファクトばかり集めるようになるとか、オピニオンに即してもものすごくファクトをかき集めてしまう個人像というのが今あると思っており、そういうバイアスに対して、ファクトからオピニオンを導くというところ、ベクトルが逆であるということをやることが、情報空間を健全にしていく、結構大事な矢印なんだろうと思っており、その辺をうまく出していけると良い。（瀧構成員）
- 今テレビを見ている方というのは、往年のテレビファンあるいはNHKファンで年配者の方が多く、彼らはネットについては若者に比べてリテラシーが低いとは言われている。NHKで、「ネットでこんなことが起こっていますよ」、「このエリアで詐欺のこういう電話があります」を伝えるなど、ネット空間でのいろんなことをテレビユーザーに伝えることは、比較的うまくいっているように感じる。一方若者は、どちらかというところテレビはあまり見ておらず、場合によっては全くテレビを見ない人たちもいて、ネット空間で、いわゆるアテンション・エコノミー、やはり非常にひずんだ情報をひたすら偏食するという人たちに、情報の参照点としてNHKが、比較的フラットなファクトベースのものをどうやって伝えていくのかというところは、同時配信等の開始でもまた課題だと感じている。（奥構成員）
- 放送を維持するためには、事業者の皆様方にコンテンツ以外のところにも投資をし続けていただかなければいけない。これから人口減で、市場規模はどうしても小さくなってしまおうと思う。これは通信も同じで、今までと同じような設備競争を促すということだけではどこかのタイミングで厳しくなると思っている。通信も放送も設備投資をし続けないとライフラインは守れなくなる。この人口減時代なので、固定概念にとらわれることなく、放送って一体どうするのというのをあまねくといった観点も含めて、ぜひ事業者の皆様方に、これを良い機会として考えていただきたい。すなわち放送業界はこれからどのような世界を目指していくのか。どのような世界を構築していきたいのか。こういったあるべき姿というものがあれば、そこから制度設計に落としがいけばいいわけだが、ビジネスの世界だと、なかなか事業という観点からいうと悩ましいところがあるので、きれいな議論にはならないと思うが、ぜひ、今回よい機会だと思うので、設備投資をし続けるためにはどうすべきかといった視点で、事業者の皆様方に考えていただきたい。（森川構成員）

【放送概念】

- どのインフラを主体とするのかしないのかというのは、それぞれの国、もしくはそれぞれの地域によって考え方が違うところがあり、イギリスのOfcomレポートでは、今後、地上波を終了してIP配信に行くのではないかという、将来を見据えて議論されているが、実際それを終了するのかしないのかというのも、それぞれの国によって異なってくるという理解であり、現時点でどうなのかというところは言えないが、少なくとも、地上波を終了するということを、直近でどう政策的に判断するのかというのは、現状しないまでも、将来に向けて頭の体操的に検討しているというのは、ペーパーに出すか出さないかは別として、恐らく考えているなと思う。（飯塚構成員）
- 諸外国のソフト・ハード分離の状況なども考え合わせると、コンテンツ規律というのをこれからの基幹放送にどういうふうに課していくのか、そして、それが適用されていないプラットフォームサービス事業者からの大量の情報流入ということとの兼ね合いで、どのような規律を課していくのかということについても、併せてやはり考えていかなければいけない。つまり、この論点の中には、個別にコンテンツ規律とか番組規律ということについては述べられていないが、それについてどうしても検討せざるを得ないのではないか。（大谷構成員）

【放送の担い手になることで認められる効果】

- 公共放送の歴史的な経緯だが、イギリスについては、Ofcomのペーパーでも言われているが、明らかに議会の介入によって、PSB制度というものが制度化されたという経緯があり、これをインターネット空間に持っていくということについては、それが現状では適切な方向性であるということが合意形成され、政府、放送業界、共通した意見になっていて、今後は、インターネット空間でのPSBのプロミネンスというのも既定路線になっていくと考えられる。民放について、ドイツの取組にある共同プラットフォームはうまくワークしているという印象を受けている。これは日本においても参考になるというか、どうすればワークするのか、要するに、どうすれば地方の小さなローカル局であっても質の高い番組が提供できるのかということについては、ドイツのローカルテレビ局の状況が非常に示唆に富んでいる。（飯塚構成員）