

放送の将来像と制度の在り方に関する 論点整理（案）

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

令和6年8月19日

1. 放送の将来像

- (1) 社会環境の変化（能登半島地震で課題となった偽・誤情報対策等）などを踏まえた放送の価値
- (2) 放送概念が将来的に向かっていくと考えられる方向
- (3) 放送の担い手になることで認められる効果として考えられるもの

2. 小規模中継局等のブロードバンド等による代替

- (1) 基幹放送の役割
- (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
- (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
- (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
- (5) その他

3. ラジオ放送における経営の選択肢

- (1) AM局の運用休止に係る特例措置
- (2) FM転換及びAM局廃止
- (3) その他

(1) 社会環境の変化などを踏まえた放送の価値

【基本的な理解】

- 放送は、憲法が規定する表現の自由の保障の下で、国民の知る権利を実質的に充足し、健全な民主主義の発達に寄与するものとして、国民に広く普及されるべきものである。放送法は、この憲法的価値の下で、放送の社会的な役割が果たされるようにこれを規律しており、基幹放送の規律については、放送事業者が放送番組の編集責任を負うことを前提として無線の伝送路を優先的に確保し、計画的な普及を図り、ひいてはそのことが経営基盤となる構造となっている。
- 放送は、公共性の観点からは、同時・同報の信頼される基幹的メディアとして、単に消費者が見たいときに見るという消費的・嗜好的要素を超えて、公衆を包摂・形成する社会資本というべきものであり、その帰結として、国民に広く共有されるべき基本的情報を伝達する役割を委ねられてきたといえる。
- デジタル時代においては、情報の伝達手段が多様化した一方で、情報空間の健全性を確保するとともに、公衆の相互理解や対話を促進することなどが課題となっており、その中において放送の社会的な役割に対する期待は大きい。
- こうした基本的な理解の下、本検討会の第1次取りまとめ（令和4年8月5日公表）においては、2030年頃の放送の将来像を論ずる中で、放送の意義・役割として、放送には、取材に裏打ちされた信頼性の高い情報発信、「知る権利」の保障、「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う価値があり、デジタル時代においてこそ、放送の役割に対する期待が増していることを示したところである。

【構成員の意見等】

- これまで放送の自由の観点から放送の公共性を精緻化するための憲法的議論の営為が連綿と積み重ねられてきたのは、「放送の公共性」は、それ自体価値関係的なニュアンスを帯びた言葉であるため、「放送の諸特質という実態の背後に控えている憲法的価値を押さえて放送の公的規律を論証しなければ、単なるイデオロギーに墮すおそれがある」からである。NHK受信料訴訟最高裁判決は、放送を、「憲法21条が規定する表現の自由の保障の下で、国民の知る権利を実質的に充足し、健全な民主主義の発達に寄与するものとして、国民に広く普及されるべきものである」としている。放送は単に消費者が見たいときに見るという消費的ないし嗜好的要素を超えて、「国民に広く普及されるべきものである」からこそ、判決も述べるように、「電波を用いて行われる放送は、電波が有限であって国際的に割り当てられた範囲内で公平かつ能率的にその利用を確保する必要などから、放送局も無線局の一つとしてその開設につき免許制とするなど（電波法4条参照）、元来、国による一定の規律を要するものとされてきたといえる」のである。放送に対してこのような規律をしているのは、伝統的に、放送が有限希少な電波を使用することおよび放送の及ぼす社会的影響力が大きいことによるとされてきたが、この根拠は真に根拠たりうるのかさらに精緻化していく必要があるように思われる。多様な価値観をもった人びとが、正しく偏りのない情報に基づいて、お互いの利害に配慮し、そしてお互いを人として尊重しながら議論ができることが健全な民主主義社会の基盤であるとするならば、インターネットは、一部で、人びとが接する情報に強いバイアスをかけることで、むしろ民主主義を弱体化させる効果をもたらしているようにさえ見受けられる。…（中略）…これらによって引き起こされる知識、社会の二極化について考えるとき、その救いとなるのは、やはり放送である。（第28回 林構成員資料）
- 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▽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▽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（第26回 穴戸構成員資料）
- 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。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。（第27回 林構成員）
- 放送は、これらの特性を利用して、広く市民が共有すべきいわゆる基本的情報（災害やパンデミックなど生命身体の安全に関わる情報、報道など民主主義の維持に関わる情報、ドキュメンタリーやある種のドラマなど人々が自律的に人生を送るために必要な情報など。視聴率の高いものも低いもの（不採算なもの）も含む。）の伝達する役割をゆだねられてきた。こうした役割を最大限に発揮させるために、一方では番組準則をはじめとする規律が課され、他方では、あまねく放送する義務ないし努力義務が課されてきた。▽伝統的定義における放送、特に基幹放送なかでも地上波放送においては、法令等に基づいて作出された寡占性を背景とした独占のレントによって経営基盤が保証され、不採算番組も一定程度放送することを求めることが経営基盤的に正当化され、他方、そのための内容規制が、電波を利用することから理論的にも正当化されるという構造であった。（第28回 曾我部構成員資料）
- 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く。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、何を見ていいのか分からない、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、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。どちらかというと、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。（第27回 落合構成員）

(1) 社会環境の変化などを踏まえた放送の価値 [続き]

【近年の社会環境の変化などを踏まえた理解】

- 放送は、公衆の生命・身体の安全確保のために必要な情報を迅速かつ確実に提供する点でも大きな役割を果たしている。令和6年能登半島地震においては、関係者の高い使命感の下で、被災地の放送ネットワークや受信環境、取材網の維持が図られ、避難を強く促す呼びかけやインターネット上で拡散した偽・誤情報に対する注意喚起を含む災害放送が行われたことなどを通じて、基幹的メディアとしての放送の重要性が再認識された。
- 放送がその社会的な役割を果たす上で不可欠な良質なコンテンツは、一定の編集責任と経営基盤の下で、収入を確保し、人的・財政的な資源を投じて制作してこそ提供可能であり、その効用は、世代を問わず国民に広く提供されてこそもたらされる。こうした良質なコンテンツを提供し、効用をもたらす構造は、100年の歴史の中で放送が示してきたものであり、デジタル時代において伝送路が多様化しても基本的には変わらないと考えられる。
- その一方で、デジタル時代において情報空間は絶えず変化し続けるものである。例えば、市場原理に委ねているだけでは特定の分野の情報に十分に提供されなくなるおそれや、情報過多によって、信頼できる情報や自律的な価値判断を行うために必要な情報などにたどり着くことが難しくなるおそれがある。そうなれば、基幹メディアとしては、それらの情報を伝達するとともに、その参照点としての役割を果たすことなどが重要になる。
- こうした中で、基幹的メディアとしての放送に期待される価値の本質は変わらないとしても、その価値をもたらす、それを発揮する放送の姿は変わり得るものであり、その観点から、上記の構造や情報空間の変化なども踏まえて、2030年頃だけでなくその先も見据えた放送の将来像について引き続き研究を進めていく必要があるのではないか^ア。

【構成員の意見等】

- 民間放送は正確な情報発信を通じて、情報空間の健全性を維持するための役割を果たしています。偽・誤情報がネット上で流通する背景には、デジタル空間における広告のエコシステムの問題があります。多く課題を抱えているインターネットに圧迫されるかたちで、テレビ・ラジオの広告費収入が減少し、民間放送が公共的使命を果たす経済的基盤が脅かされている面があると、私たちは考えています。民間放送は広告主企業から受け取った広告費を、制作にかかわる多くの関係者に還元することを通じて、優れたコンテンツが制作される環境を維持しています。（第28回 民放連資料）
- 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には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考えていて、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くことがいいのではないか。（第27回 長田構成員）
- 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いろ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。（第27回 奥構成員）
- 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。（第27回 瀧構成員）
- 健全な情報にもいろいろな番組の種類があるわけであり、それは文化の発信からニュースからスポーツに至るまで、いろいろなものがあるが、それぞれに固有の重みづけというのか、価値があるんだろうと思っている。私たちは今、公共的な価値をバンドルした形で、健全な番組という議論をつくりがちだなと思うが、恐らくその中に市場が存在しやすい対象のものもあれば、あまり市場が存在しづらいものもあって、それぞれをどうファンディングしていくかによって、一番市場性が低いものについて措置をしていかなきゃいけないみたいな、そういう優先づけができてくるんだろうなと思った。今後、どの場で取り上げるのか分からないが、パブリックの意味を丁寧にアンバンドルしてちゃんと考えていくことが大事ではないだろうかという所感を持った。（第28回 瀧構成員）
- 現在、インターネットを含めて情報空間が放送以外にも広がり、アテンションエコノミーの形成、フィルターバブルやフェイクニュースといった問題も顕在化するなど社会環境は大きく変化したが、質の高いコンテンツ制作を堅持し信頼される情報源としての「放送」の価値にいさかも変わりはないと考える。（第28回 NHK資料）
- 放送の持つ価値が客観的に変わらないというよりも、放送の持つ信頼性、有益性を維持するために、様々な取組に取り組んでいかなければならないというのがNHKの考えである。（第28回 NHK）
- 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。（第26回 宍戸構成員資料）
- 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ってしまうと思う。通信も放送も設備投資をし続けられないとライブ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して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。（第27回 森川構成員）

(2) 放送概念が将来的に向かっていくと考えられる方向

- 放送法は、「放送」を公衆によって直接受信されることを目的とする電気通信の送信と定義している。公衆とは不特定多数の者を意味しており、例えば、情報を受信者からの要求に応じて送信する放送番組等のインターネット配信は放送に該当しない。
- また、放送法は、放送が有限希少な電波を使用することと放送の及ぼす社会的影響力が大きいことから、その社会的な役割が果たされるようにこれを規律しており、基幹放送の規律については、放送事業者が放送番組の編集責任を負うことを前提として無線の伝送路を優先的に確保し、計画的な普及を図り、ひいてはそのことが経営基盤となる構造となっている。
- こうした現行の放送制度は、放送の技術的な特性（同時・同報で広範囲に到達すること、輻輳のないこと、経済合理性の観点から優れていること等）とそれによる社会的な影響力を基礎として、放送に社会的な役割を担わせることで形成されてきたと考えられる。
- しかしながら、デジタル時代においては、放送の社会的な役割に対する期待が大きい一方で、情報の伝送手段が多様化し、放送の技術的な特性は相対化している。こうした中で、放送制度やその中の放送概念は、将来的には、伝送方法の技術的な特性を離れ、社会資本として維持する意義のある放送の社会的な役割を基礎として、その役割がより良く果たされるように再構成される方向に向かっていくと考えることは可能ではないか^①。
- なお、ここでいう放送概念とは、放送そのものと放送の社会的な役割と同等の役割を担うもののどちらも含み得るものである。

(3) 放送の担い手になることで認められる効果として考えられるもの

- 仮に放送制度やその中の放送概念が伝送方法の技術的な特性を離れて再構成されるとしても、現行制度における基幹放送とは異なり、放送の社会的な役割を担うべきものが必ずしも伝送路の優先的な確保を要するわけではないことから、放送事業者が放送番組の編集責任を負うことを前提として伝送路を優先的に確保し、計画的な普及を図り、ひいてはそのことが経営基盤となる基幹放送の規律の構造をそのまま当てはめることはできない。
- この点に関して、本検討会の構成員からは例えば以下のような意見が示された。
 - 現行の基幹放送の規律の枠組みを踏襲するのであれば、過渡的には、従来の放送概念における放送の担い手のうち、インターネット上でも放送の社会的な役割を自ら積極的に担おうとする者を対象として、将来的には、従来の放送概念における放送の担い手であるかどうかを問わず、インターネット上で放送の社会的な役割を自ら積極的に担おうとする者を対象として、**放送番組等の編集責任を負うことを前提として経営基盤の確保を図る既存の規律の構造を応用していくことになる**と考えられる。
 - 経営基盤の確保は、周波数の割当てや寡占性の創出に限らず、例えば、**放送の社会的な役割を担う者を何らかの形で優遇**することによっても図ることが可能と考えられる。
 - 優遇措置としては、例えば、プロミネンス（プラットフォーム上で情報を目立たせ、アクセス機会を確保する措置）、権利処理、視聴データの取扱い、なりすましによる被害からの回復、放送の二元体制の下でのNHKとの協力などが考えられる。
- 本検討会におけるこうした議論を踏まえれば、**伝送路の技術的な特性を離れた放送概念を研究する上では、放送の社会的な役割の担い手になることで認められる効果についても議論を深めていく必要があるのではないか**[㊦]。

【構成員の意見等】

- 伝統的定義における放送、特に基幹放送なかでも地上波放送においては、法令等に基づいて作出された寡占性を背景とした独占のレントによって経営基盤が保証され、不採算番組も一定程度放送することを求めることが経営基盤的に正当化され、他方、そのための内容規制が、電波を利用することから理論的にも正当化されるという構造であった。現在の制度の延長線上で考えるならば、まずはこうした構造を前提とする必要がある。そこで考えられるのが、すでに指摘されているように、放送事業者に対して、OTT上でのプロミネンスや、著作権処理での優遇、NHKからの協力など、ネット上の業務での優遇付与である。放送事業者は、伝統的定義における放送を継続しつつ、ネット上では伝統的定義における放送に準じる水準のコンテンツを配信し、それに対して優遇を受ける形である。この際、ネット配信の部分を放送概念に包摂するか否かは、本来は、本質的な問題ではないように思われる（著作権処理での優遇のために放送概念を拡大するのか、それ以外の法技術で優遇を可能とするのかといった議論は技術的なことではないか。放送概念に伴うメリットと負担を一括して与えたいのであれば放送概念の拡大という方法をとることになる。）。他方、将来、放送制度自体が地盤沈下し（伝統的定義における放送がいよいよ見られなくなり）、多くの放送事業者にとっても免許維持の負担に耐えられなくなった段階では、より抜本的な改革が必要となる。伝統的定義における放送を継続するかどうかは別として、いずれにしても伝送路としては通信が中心あるいは全てとなる。一案として、PSM（パブリック・サービス・メディア）の提案があり、個々のメディアの判断によってPSMの認定を受けると、プロミネンス等のほか、受信料財源からの補助などが得られる代わりに、基本的情報の供給について一定の規律を受けるという制度が考えられる。ここでは、手上げ方式でPSM認定を受けた主体を基準とする規律となり、放送概念は不要となる。（第28回 曾我部構成員資料）
- 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▽「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（第26回 戸川構成員資料）
- 最終的に、将来的に、場合によってはPSMのような形で手挙げになるのではないかというお話も意見書のほうでまとめていただいている。確かにこういう状況というのもあり得るのだろうと思ったが、一方で、現在の延長線上と言っていく中でも、例えば、ネットで配信をしていく中で、優遇付与として著作権処理、プロミネンスなどが特典になる部分はあり得る。一方で、例えば放送と似たようなコンテンツを流している事業者について、必ずしも放送の規律はかからない状況は、現在も含めてあるようにも思っている。そうすると、これは場合によって優遇を付与していくことを一つの電波の希少性の代替の特典としていくという場合、付与される優遇があるのが放送であると捉えていくとすると、かなり手挙げ制のようなものに近い形になっていくのではないか。（第28回 落合構成員）
- これが唯一ということではないが、少なくとも現在書いてあるところは、まず、過渡期においては、現在の放送法の規律のロジックを存置しつつ、それをネットにも及ぼしていくという発想なので、それからすると、放送事業者でないものは、その枠組みには入ってこないということにはなる。ただ、それとは別に一定のネットのコンテンツ提供者に、別なロジックで類似の優遇を与えるということはもちろん考えられるところではあると思うが、しかし、基本的に今書いてある部分については、ある種の特権と、特別の義務のセットということなので、放送事業者以外のところでどういう形で類似の制度に乗せていくのかということころは、また別途考えないといけないだろうとは思っている。その上で、今、過渡期の制度は放送制度、あるいは放送そのものは、なお一定の社会的プレゼンスを持つという、一定の収益を、ありていに言うと一定の収益を生むという前提で議論しているが、今後、例えばテレビの保有率がさらに下がってくる、視聴者もどんどん減ってくるということになると、そもそも免許維持自体が重荷になってくるということになってくると、放送制度をてこにした制度構築というのができなくなってしまうので、その暁には放送制度というものを完全に組み替えていく、あるいは、場合によっては放棄していくというような形になっていくだろうというようなことではある。そういうことになると、完全に手上げ方式ということになっていく、考え方としてはそういうことになる。（第28回 曾我部構成員）

(1) 基幹放送の役割

【社会的役割・経営環境】

- 放送は、同時・同報の信頼される基幹的メディアとして、単に消費者が見たいときに見るといふ消費的・嗜好的要素を超えて、公衆を包摂・形成する社会資本であり、その帰結として、国民に広く共有されるべき基本的情報を伝達する役割を委ねられてきた。
- 放送の中でも基幹放送は、**放送の社会的な役割の実現を確実に果たすことを確保する枠組み**に基づき行われるものとして位置付けられており、放送をする無線局に専ら又は優先的に割り当てられるものとされた周波数の電波を使用している。
- デジタル時代においては、情報の伝達手段が多様化した一方で、情報空間の健全性を確保するとともに、公衆の相互理解や対話を促進することなどが課題となっている。その中において放送の社会的な役割に対する期待は大きいことから、その実現を確実に果たすことを確保する枠組みに基づき行われる放送として、**基幹放送の役割は依然として重要であり、その維持・発展が望まれる。**
- その一方で、放送事業者は、広告収入減などにより**厳しい経営環境**に直面しており、また、その社会的な役割を果たす上で不可欠な**コンテンツの制作コスト**をこれからも賄う必要があることから、**社会経済構造の変化に応じて業務の合理化を図るとともに付加価値を上げる経営努力**が求められる。
- こうした中での**喫緊の課題として、放送の社会的な役割の実現を確実に果たすことを確保可能なものと認められる限りにおいて、基幹放送の事業における経営の選択肢を拡大していく必要があるのではないか^⑤。**

【構成員の意見等】

- 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▽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▽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（第26回 穴戸構成員資料）
- 放送は、これらの特性を利用して、広く市民が共有すべきいわゆる基本的情報（災害やパンデミックなど生命身体の安全に関わる情報、報道など民主主義の維持に関わる情報、ドキュメンタリーやある種のドラマなど人々が自律的に人生を送るために必要な情報など。視聴率の高いものも低いもの（不採算なもの）も含む。）の伝達する役割をゆだねられてきた。こうした役割を最大限に発揮させるために、一方では番組準則をはじめとする規律が課され、他方では、あまねく放送する義務ないし努力義務が課されてきた。（第28回 曾我部構成員資料）
- 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。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。（第27回 林構成員）
- 多様な価値観をもった人びとが、正しく偏りのない情報に基づいて、お互いの利害に配慮し、そしてお互いを人として尊重しながら議論ができることが健全な民主主義社会の基盤であるとするならば、インターネットは、一部で、人びとが接する情報に強いバイアスをかけることで、むしろ民主主義を弱体化させる効果をもたらしているようにさえ見受けられる。…（中略）…これらによって引き起こされる知識、社会の二極化について考えると、その救いとなるのは、やはり放送である。（第28回 林構成員資料）
- 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ってしまうと思う。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。（第27回 森川構成員）
- 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、何を正しいのか分からない、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るのか、何の手助けもなしにたどり着いてくださる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。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。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。どちらかということ、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。（第27回 落合構成員）
- 現行放送法で「放送」と定義されている地上放送やIPマルチキャスト、CATVでの放送は十分にその機能を発揮してきたが、人口減少や経済状況の変化などにより全国にあまねく届けるための伝送にかかる経費が今後増大していくことが見込まれる。また、より効率的な伝送網を構築することで放送ネットワークインフラに係るコスト負担を軽減し、情報空間が広がる中でより必要とされる、質の高いコンテンツ制作に注力できる環境を整備していくことが必要になる。（第28回 NHK資料）
- 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のもあり、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、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きている中で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といえる可能性もあるという。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。（第27回 瀧構成員）

(1) 基幹放送の役割 [続き]

【あまねく受信できるようにする現行の枠組み】

- NHKは、義務として、AM放送とFM放送とのいずれか及びテレビジョン放送がそれぞれあまねく全国において受信できるように措置をしなければならないこととされている。また、特定地上基幹放送事業者及び基幹放送局提供事業者は、努力義務として、放送対象地域において基幹放送があまねく受信できるように努めるものとされている。
- 基幹放送が放送の社会的な役割の実現を確実に果たす上では、国民に広く普及されて、その効用が国民にもたらされる状態にあることが重要である。このことはデジタル時代においても不変であるため、基幹放送をあまねく受信できるようにする現行の枠組みはこれからも不可欠である。
- この枠組みは、放送の技術的な特性（同時・同報で広範囲に到達すること、輻輳のないこと、経済合理性の観点から優れていること等）を基礎に形成されており、そのことによる内在的な制約として、基幹放送をあまねく受信できるようにする措置は放送を基本とする必要があると考えられる。
- しかしながら、地域の人口減少やブロードバンド網の全国的な普及、情報の伝達手段の多様化など社会環境が変化する中で、放送の技術的な特性は相対的なものとなっており、小規模中継局等による放送が基幹放送をあまねく受信できるようにする措置として必ずしも合理的なものとなっていない現状がある。また、放送がもたらす効用という観点からは、国民は、伝送手段が放送であるかそれ以外であるかを大きく意識することなく、放送番組を視聴している現状がある。
- こうした現状に鑑み、放送に準ずる技術的な特性を備え、基幹放送の効用を国民にもたらす手段として利用可能な放送以外の伝送手段があるならば、その伝送手段を基幹放送をあまねく受信できるようにする措置の選択肢として認める余地があるのではないか^④。

【構成員の意見等】

- 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と考えている。ただ、それに当たっては、放送波だけでは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。（第27回 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も、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。（第27回 奥構成員）
- 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には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いいのではないかと考えていて、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くこといいのではないかと。（第27回 長田構成員）
- 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と思う。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と思う。（第27回 伊東座長代理）
- 放送制度は、2010年放送法改正以前の定義（以下、「伝統的定義」という。）における放送の技術的な特性を基礎に形成されてきたといえる。その主なものは、①同報性、②輻輳のないこと、③低コストと広範囲に到達すること、であろう。▽あまねく放送する義務・努力義務は、引き続き維持されるべきであるが、技術的選択肢が増えてきたこんにち、伝統的定義における放送によってすべてをカバーする必要はなく、経営上の選択によって他の技術的手段を利用することも排除されるべきではない。▽番組準則をはじめとする規律が正当化されるのは伝統的定義における放送であるがゆえであることを踏まえれば、放送対象地域の大部分（所定の数値を法令等で定めることを想定）は伝統的定義における放送によってカバーされていることが必要ではないか。（第28回 曾我部構成員資料）
- かつて通信と放送を分ける基準の1つであった放送の即時性・同報性が、ブロードバンド・インターネットの普及に伴うコンテンツ配信サービス（いわば「公然性を有する通信」）の登場により放送固有のものではなくなったため、放送と通信と切り分ける基準として「社会的影響力」の程度があらためて脚光を浴びることになった。▽現実には、放送あるいはIP放送と放送類似の「インターネットテレビ」（通信）との社会的機能は近接してきており、利用者（視聴者）からすれば両者の細かな区分はわからない。…（中略）…加えて今後は、インターネットを介した一斉同報等の放送に類似した送信の品質も向上し、両者の機能がさらに近接することが想定される。このため、ますます放送と通信とを区分する基準が見えにくくなる。（第28回 林構成員資料）

(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

- 「小規模中継局等のブロードバンド等による代替」とは、小規模中継局等がカバーする受信エリアにおいて、地上基幹放送を受信できるようにする措置を小規模中継局等による放送からブロードバンド等による伝送に置き換えるということであり、その結果として、基幹放送をあまねく受信できるようにする義務・努力義務を果たす上で、その受信エリアにおいては小規模中継局等を開設する必要がなくなることを意味している。
- このことは、放送対象地域全体で考えた場合には、地上基幹放送をあまねく受信できるようにする措置としての無線局による放送をブロードバンド等による伝送によって補完することを意味しているとも考えることもできる。
- 小規模中継局等による放送の代替手段としては、まずはケーブルテレビやIPマルチキャストによる放送が考えられるが、整備状況や設備コストに見合う需要規模などを踏まえれば、それらだけで小規模中継局等による放送を代替することは現実的ではない。
- IPユニキャストは、現行の放送法上、放送ではなく、品質・機能について基準が設けられていないことや技術的な制約がある点に留意する必要があるものの、放送番組のインターネット配信に用いられている点に鑑みれば放送に準ずる一定の技術的な特性を備えていると考えることができる。また、全国的に普及するブロードバンド網を利用して提供可能なものであり、ケーブルテレビやIPマルチキャストの未整備地域やそれらの設備コストに見合う需要規模に満たない地域においても小規模中継局等による放送の代替手段となり得る。
- このため、放送に準ずる品質・機能を確保した上で、基幹放送をあまねく受信できるようにする義務・努力義務を果たすべき者の責任の下で安定的かつ継続的に行われることを前提として、制度上、IPユニキャストを小規模中継局等による放送の代替手段として認めることが適当ではないか^カ。

【構成員の意見等】

- 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と。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ため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と。(第27回 林構成員)
- IPユニキャストによるこの意味は、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、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ことからすると、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。(第27回 落合構成員)
- 効率的な伝送路構築に向けてIPマルチキャストやCATVによる代替を検討する中で、回線の敷設状況等により、IPユニキャストによる伝送を必要とする世帯が一定数いることが判明している。具体的には、CATV事業者やIPマルチキャスト事業者が対応困難なエリアに存在する世帯である。そういった世帯に対しても、信頼できる情報をお届けし、全国あまねく視聴者・国民の「知る権利」に奉仕するためには、IPユニキャストでの代替を選択肢として取り得るための制度・枠組みは必要と考える。(第28回 NHK資料)
- BB代替作業チームにおいては、技術面を中心にして、IPユニキャストによる放送の代替が実現可能なのか否かについて検討してきた。その過程において、現時点では放送と同じサービスレベルで実現することが難しい機能や性能があるということが明確になってきた。例えば、数十秒程度の伝送遅延の発生がある。低遅延な配信技術を採用することも考えられるが、IPネットワークの混雑等により、受信端末でリバッファリングが生じた場合、画面がフリーズするなどの品質劣化につながる。また、作業チームで行った机上検討では、データ放送をIPユニキャストによって代替することも、現時点では技術的に困難であろうとの結論に至った。データ放送の機能は、静止画や動画、文字情報などを画面上の指定された位置に表示するだけではなく、どのタイミングで表示するのかを制御し、また、リモコンの操作に応じて的確に画面を動作させるなど多岐にわたる。これらの機能をIPユニキャストで全て問題なく代替するのは難しいことから、ほかの方法によって、利用者が多い、例えば気象情報などのデータ放送と同様の情報を提供することについても検討を進めている。(第28回 伊東座長代理)
- マルチキャストとユニキャストの違い、つまり配信サーバまでリクエストを送って持ってくるかということはユーザーにとっては何の関係もない話ではないか。(第26回 奥構成員)
- BB代替について、これを放送として認めるための制度改正についてはやはり喫緊の課題だと思っている。視聴者視点ということで、IPユニキャスト方式を利用しているのかどうかといったことは視聴者にとってそれほど自覚もないことなので、こちらについては早期に実現したい。(第26回 大谷構成員)
- 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。(第27回 伊東座長代理)
- 今現在でも放送を見るために様々な、いわゆる視聴者、特に条件不利地域にいらっしゃる方々は、それぞれいろいろな負担をしながら見ていらっしゃる場所もあると思う。でも、それでも放送はとても大切で、放送事業者に対する信頼というものは非常に強いというのが、私としては実感としてある。なので、それを大切にしていくためには、非常に条件が難しいところでも、きちんと見ていただくためにIPユニキャストでの送信というのは、大切な解になるのではないかなと思っている。私自身の経験の中でも、そういうところに住んでいらっしゃる皆さんが非常に自分たちの地域のために高いコストをかけていただくということに対して、負担に思っている方もまたいらっしゃるの、極力コストのかからないような、そして合理的な方法で放送が提供されていくということ、今はぜひ検討していただきたいなと思っている。その中では、この放送局は普通には受信できるけども、この地域はこの局は無理ですというようなことのないように、その地域で見られるものはきちんと見られるようになっていけばいいと思ってる。(第28回 長田構成員)

(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

- IPユニキャストを小規模中継局等による放送の代替手段として認めるとしても、基幹放送の枠組みが放送の技術的な特性を基礎に形成されていることによる内在的な制約があることやIPユニキャストの品質・機能について技術的な制約があることなどを踏まえれば、基幹放送を受信できるようにする措置は放送を基本とする必要がある。この観点からは、一定の要件を満たす限定的な場合に限り、小規模中継局等による放送をIPユニキャストで代替することを認めることが適当ではないか^キ。
- 代替の要件については、例えば、経営状況、小規模中継局等の開設・維持に係るコストの合理性、他の代替手段の有無などを代替の必要性として勘案することが考えられるが、IPユニキャストによる代替は、放送ネットワークに対する将来的な投資を見据えた経営判断が可能な選択肢とする必要があり、加えて、トータルでのコストを抑制し、経済合理性にかなうようにする観点からは、ある程度の規模で利用可能な選択肢とする必要もあると考えられる。また、要件は必ずしも永続的ではなく、経営環境の変化に応じて調整する必要もあるとも考えられる。こうした点を踏まえれば、代替可能とする場合を限定しつつも、複雑で厳格、硬直的な要件とならないように配慮すべきではないか^ク。
- また、IPユニキャストで代替する場合には、著作権処理ができないことによるマスキング等の処理（いわゆる「フタかぶせ」）は可能な限り避けるべきであり、例えば、現行の著作権法を前提とするならば、地域限定特定入力型自動公衆送信（放送を受信することにより行うことや専ら放送対象地域で受信されることを目的として行うことなどが必要）に該当する範囲のIPユニキャストなど円滑な著作権処理ができる代替手段となっているかどうかも要件を定める上で重要ではないか^ケ。

【構成員の意見等】

- あまねく放送する義務・努力義務は、引き続き維持されるべきであるが、技術的選択肢が増えてきたこんにち、伝統的定義における放送によってすべてをカバーする必要はなく、経営上の選択によって他の技術的手段を利用することも排除されるべきではない。もっとも、その際には、伝統的定義における放送の特性②は、大災害、大事件の際に情報が得られないことのないよう、同等性が確保されなければならない。①に関しても同様であるが、通信技術を利用することによる数秒の遅延を問題とする必要はないように思われる。こうした観点からは、IPユニキャストによる代替に特に厳格な条件を付すことなく、基本的には放送事業者の経営判断に委ねることも考えられる。しかし、IPユニキャストは、録画やデータ放送などの点で伝統的定義における放送と比較して視聴者の利便性を損なう面があり、こうした観点からすれば、ミニサテ局による中継がコスト面で著しく不合理であり、ほかに適切な代替方法がない場合など、限定的に認めることが妥当だと思われる。また、番組準則をはじめとする規律が正当化されるのは伝統的定義における放送であるがゆえであることを踏まえれば、放送対象地域の大部分（所定の数値を法令等で定めることを想定）は伝統的定義における放送によってカバーされていることが必要ではないか。（第28回 曾我部構成員資料）
- 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と。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。（第27回 大谷構成員）
- 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ろうと思う。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ようになってくる。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ろうとは思いますが、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、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、十分に必要の経営の選択肢が確保できて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。（第27回 落合構成員）

(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

- ケーブルテレビやIPマルチキャストは、一般放送として、参入や退出、設備の維持などについて放送法の規律が及んでおり、その品質・機能が確保されている。これに対して、IPユニキャストは、現行の放送法上、放送ではなく、品質・機能について基準が設けられていないことから、これによって小規模中継局等の放送を代替する場合には、基幹放送の効用をもたらす観点から**放送に準ずる品質・機能を確保するための仕組み**が必要となる。
- 基幹放送を行う者が自らIPユニキャストを行う場合や他者に委託してIPユニキャストを行わせる場合には、例えば、基幹放送を行う者の業務や委託内容を規律することによって、放送に準ずる品質・機能を確保することが可能であると考えられる。その一方で、IPユニキャストを行う者の数が限定的であり、基幹放送を行う多数の者から画一的な委託を受けることとなることが明らかな場合には、IPユニキャストを行う者が確保すべき品質・機能を定める方が効率性の観点からは合理的であるとも考えられる。そこで、**放送に準ずる品質・機能を確保するための仕組みは、基幹放送をあまねく受信できるようにする義務・努力義務を果たすべき者とIPユニキャストを行う者との関係を踏まえて合理的なものにする必要があるのではないか^㉑**。
- また、本検討会の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が行った実証実験においては、IPユニキャストのメリット・デメリットについての一定の理解の下、小規模中継局等による放送のIPユニキャストによる代替が視聴者に受容され得ることが確認された。**品質・機能の水準については、IPユニキャストの技術的な制約を考慮するとともに、同作業チームの検討結果を踏まえて、放送に準じて視聴者が受容可能なものとするのが適当ではないか^㉒**。

【構成員の意見等】

- IPユニキャストを行う者を規律することは適当かどうかについては、実際どういうプレーヤーが出てくるか、もしくは、どういうプレーヤーに担ってもらえるかが、幾つか選択肢があり得るのではないかと。一つの考え方としては、例えば広域で行っていくような事業者が出てくる可能性もあるかもしれない。一方では、地場において、別の事業者と協力をしてということもあるだろう。また、ほかの放送局と単純に共用にしていこうという場合、別な設備会社が必ずしもないという場合など、様々な場合があり得るのではないかと。例えば、ほかの放送事業者に委ねるという部分が仮にあるとすれば、その場合に別途の規律ということまでは必ずしも必要がないのかもしれない。一方で、これが広域で行ってくる事業者がいる場合を考えると、いろいろな事業者からの委託のような構成で、いろいろな要請を受けてしまうということになると、むしろ要請を処理できなくなるような可能性もあると思うので、一定の規律というか、例えば登録制を設けるなどして、その基準を満たしていれば基本的には良いのであるという整理をしたほうがより使いやすくなる可能性もあろう。一定の品質管理の水準を定めておくことによって、そういった事業者が事業しやすいというだけでなく、管理をする側においても楽になる部分もあるのではないかと。ただ、一方で例えば地場の事業者なども考えると、単純に委託をしていくような役割のほうが良いということはあるかもしれない。幾つかパターンがあり得ると、個別に規律を行っておいたほうがよいという可能性と、放送事業者で適切に指導ができれば、そういう形でも許容されるという考え方を取ることも両方あると思われる。委託によって基本的な業務の外注をできるようにするという事は、事業分野によっては必ずしも禁止されていないということもあるし、法制的にもあり得るのではないかと。そういった幾つかの選択肢を実際のニーズがどう出てくるのか、また、これまでの放送法の法制上の様々な整理との関係で整合するのかというのを、事務局にも検証いただく中で、いろいろな選択肢が選択できるような形で整理をいただくと良い。(第28回 落合構成員)
- BB代替作業チームにおいては、技術面を中心にして、IPユニキャストによる放送の代替が実現可能なのか否かについて検討してきた。その過程において、現時点では放送と同じサービスレベルで実現することが難しい機能や性能があるということが明確になってきた。例えば、数十秒程度の伝送遅延の発生がある。低遅延な配信技術を採用することも考えられるが、IPネットワークの混雑等により、受信端末でリバッファリングが生じた場合、画面がフリーズするなどの品質劣化につながる。また、作業チームで行った机上検討では、データ放送をIPユニキャストによって代替することも、現時点では技術的に困難であろうとの結論に至った。データ放送の機能は、静止画や動画、文字情報などを画面上の指定された位置に表示するだけでなく、どのタイミングで表示するのかを制御し、また、リモコンの操作に応じて的確に画面を動作させるなど多岐にわたる。これらの機能をIPユニキャストで全て問題なく代替するのは難しいことから、ほかの方法によって、利用者が多い、例えば気象情報などのデータ放送と同様の情報を提供することについても検討を進めている。本検討会では、前回の会合から、地上基幹放送のIPユニキャストによる代替についての検討が始まり、今後代替が可能となった場合の要件や規律に関して、さらに検討が進んでいくものと想定される。その際には、今申し上げたデータ放送の件など、IPユニキャストに係る技術的な制約についても考慮しながら、検討を進めていただく必要がある。(第28回 伊東座長代理)
- 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齐に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。(第27回 奥構成員)
- dボタンを使えなくなるかもとか少し遅延するかもというようなことについては、それを御覧になる皆さんにきちんと御理解いただくことと、気象情報の話なんかがあったけれども、これだけは何とかならないかということ、その対象になる皆さんときちんと議論していくということも大切ではないかなと思っている。(第28回 長田構成員)

(5) その他

- NHKは、あまねく全国において受信できるように国内基幹放送を行うことをその目的の一つとしており、AM放送とFM放送とのいずれか及びテレビジョン放送がそれぞれあまねく全国において受信できるように措置をする義務を負っているほか、総務大臣の認可を受けなければ、基幹放送局やその放送の業務の廃止・休止をすることができない。また、事業運営の財源を受信料によって賄うことが可能である。
- その一方で、公共放送として提供する放送番組の質を維持しつつ、公共放送の役割を果たすために必要な事業規模について不断の見直しを行い、事業経費の一層の合理化・効率化に取り組むとともに、受信料の適正かつ公平な負担の徹底に向けた取組を進めていくことが求められている。したがって、その社会的な役割を果たす上で不可欠な放送コンテンツの制作コストをこれからも賄う観点から、社会経済構造の変化に応じて業務の合理化を図るとともに付加価値を上げる経営努力が求められる点は民間放送と変わらない。
- また、難視聴解消措置については、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、民間放送に協力する義務を負っており、現に中継局の共同利用に向けた協議が進行している。その中で、IPユニキャストによる代替について、社会全体で二重投資にならないようにし、コストを最小化する観点からは、NHKと民間放送が協力して、ある程度の規模で利用可能な選択肢とする必要性が認められる。
- このため、NHKについても、放送に準ずる品質・機能を確保した上で、NHKと民間放送が協力し、IPユニキャストが両者の責任の下で安定的かつ継続的に行われることを前提として、一定の要件を満たす限定的な場合には、小規模中継局等による放送をIPユニキャストで代替することを認めることが適当ではないか^⑫。

【構成員の意見等】

- 現行放送法で「放送」と定義されている地上放送やIPマルチキャスト、CATVでの放送は十分にその機能を発揮してきたが、人口減少や経済状況の変化などにより全国にあまねく届けるための伝送にかかる経費が今後増大していくことが見込まれる。また、より効率的な伝送網を構築することで放送ネットワークインフラに係るコスト負担を軽減し、情報空間が広がる中でより必要とされる、質の高いコンテンツ制作に注力できる環境を整備していくことが必要になる。▽共同利用などの検討により、より効率的な伝送網を構築し放送ネットワークインフラに係るコスト負担を軽減することで、経営計画で掲げている「信頼できる基本的な情報の提供」（「情報空間の参照点」の提供）、「民主主義の基盤である多角的な視点の提供」（「信頼できる多元性確保」への貢献）を果たしていくことが必須であると考えられる。そのため、NHKとしても、IPユニキャストによる代替は必要だと考える。（第28回 NHK資料）
- これまでの本検討会の議論においても、放送をめぐる構造的変化の中で、もっとありていに言うと、民放、とりわけローカル局をめぐる経営環境が厳しさを増す中で、基幹放送が良質な番組を全国の視聴者に届けていくために、放送ネットワークインフラに係るコスト負担を低減して、コンテンツ制作に注力できる環境を整備していくということが重要である、という整理がされてきたところ。この点に関しては、NHKにおかれても、還元目的積立金とか中継局共同利用といった形で国民負担を抑えながら、経営合理化を促しつつ、民放を含めた公共放送としての役割を果たすための議論を主導されて、そして、そのための制度整備も併せてここ数年来、行われてきたと承知している。そうした中で、今後、とりわけ人口減少等の構造的な変化がさらに進む中で、非効率的な中継局を維持し続けることに、経営上の合理性がない場合に、国民の受信料負担の水準を維持するために、また、代替措置が受信者にとって需要できる水準のサービスであるということを前提に、NHKが一定の条件の下で、IPユニキャスト等で代替を行えるようにするということが、妥当な方向性ではないか。特に、NHKは民放との二元体制を維持していくためのプラットフォームとしての機能を果たす必要がある。NHKは受信料財源によって安定的な経営を行うことができる存在であるNHKが、IPユニキャストとBB代替を検討する必要があるのはなぜかという、単にNHK自身の経営合理化の一端として、コンテンツへの注力、つまりネットワークコストの効率化、コスト削減を図るというだけではなく、それに加えて、あるいはそれにも増して、NHKと民放との二元体制の維持というのが、ここでも大命題として登場してくるのではないかと考えている。つまり、民放がBB代替を実施していくに当たっても、NHKと共同で実施していくことが必要不可欠であって、そういったBB代替によるメリットを最大限に引き出すためにも、NHKもBB代替に参画して、民放と共同で取り組むことを視野に入れた制度整備が必要になってくるんじゃないか。（第28回 林構成員）
- NHKの地上基幹放送をIPユニキャストでの代替については、基本的には慎重に考えるべきであろうが、民放が代替をしNHKがしないという場合の視聴者の利便性なども考慮する必要があるのではないか。（第28回 曾我部構成員資料）
- NHKの地上基幹放送のIPユニキャスト代替の点については、NHKもIPユニキャスト代替を行っていくということを可能にすることが適切なのではないか。もともとこの議論自体は、民放事業者にとっての経営の選択肢を考える中で出てきた議論であったので、必ずしもその点については、NHKの予算規模等に照らすと、直ちに妥当なものではないように思う。しかしながら、一方で、NHKと民放との間で協力関係を保っていく中には、ハードや設備面の共用等の協力といったようなこともあり得る。また、場合によってはNHKと共用なども考えることはあっていいのではないか。そうしたときに、NHKにおいてIPユニキャストで代替不可となっていると、その連携をするための投資というのが、二重投資を要求せざるを得なくなることも考えられる。そういった意味では、NHKにおいてもIPユニキャストを利用するということを許容してもいいのではないか。（第28回 落合構成員）
- NHKの地上基幹放送のIPユニキャスト代替については、特に条件不利地域に限って言うと、これは取り組まざるを得ないものだと考えている。中継局の停波なども含めて、どのような手続で代替していくのが、社会全体としてコストが最小に抑えられるのかといったことについては、いろいろシミュレーションをしなければいけないなと感じている。視聴者はもちろん、民放なども含めたステークホルダーの観点で、望ましいと思われる制度的な明確化が必要な時期になってきていると思っており、伝送路の二重化による二重投資、あるいは民放との重複投資によるコスト増加がミニマムとなるような、社会的な、制度的な手当てが必須だということについては、NHKのプレゼンテーションに共感した。（第28回 大谷構成員）

(1) AM局の運用休止に係る特例措置

- 現在、AM放送においては、難聴対策等の観点から、FM補完中継局（FM方式による補完中継局）を整備することが可能となっている。また、AM放送の厳しい経営状況を踏まえた今後の経営の選択肢として、FM転換（親局を含むAM局をFM方式に転換すること）及びAM局廃止（AM方式の親局を維持しつつもFM補完中継局を整備するなどしてAM方式による中継局を廃止すること）が検討されている。
- FM局のカバーエリアは一般的にAM局よりも狭いため、FM転換・AM局廃止後には聴取できないエリアが生ずるおそれがある。また、FM転換後の放送やFM補完中継局による放送を受信するためには、その周波数（90.0～94.9MHz）に対応したラジオ受信機が必要となるが、古いラジオ受信機にはこの周波数に対応していないものもある。
- FM転換やAM局廃止を検討するに当たっては、その社会的影響を最小限にする必要があり、これを検証する観点から、令和5年の再免許においては、AM局の運用休止に係る特例措置として、所定の要件を満たした13社34局に対し6か月以上の一定期間においてAM局の運用を休止することが認められた。
- この特例措置においては、AM局の運用を休止する場合において、運用休止前の世帯・エリアカバー率が最大限維持できるよう努めることや特例適用局の運用休止の影響を受ける住民への周知広報を行うことなどが要件とされており、世帯・エリアカバー率は、AM局やFM補完中継局等による放送を合算して算出する仕組みとなっている。
- FM転換やAM局廃止は、AM放送の維持・発展を図る上で合理的な経営の選択肢となり得るものであり、このため、再度の特例措置を認める場合には、自治体等との丁寧な調整を前提として、今回の特例措置の実施状況等も踏まえてより多くのAM放送において検証できるようにする観点から、世帯・エリアカバー率の算出に当たり聴取の実態を反映してradiko等のラジオ番組のインターネット配信を考慮することを含めて、要件を緩和することが適当ではないか^②。

【構成員の意見等】

- ワイドFMという言葉自体のまず認知が足りないという気がする。それで我が家にある災害のために新しく最近になって買い換えたものにも、確かにワイドFMは入るが、例えば、パッケージ事業者、販売店のところでもそれを強調していただく努力が必要。(第24回 長田構成員)
- 被災地において実際に今回、被災している場で情報を取りといるのは難しいかもしれないが、どれぐらいの方々がラジオを使われていたのかとか、その方々のラジオを見たら90MHzで終わっている目盛りになっているのかとか、実際にどれぐらいの普及度になっているかという情報をやっぱり、これから見直しの中で取っていくべきではないか。どうしても話は確率論で切り捨てるバックという話でもなく一部でも困っている人がいれば何かの見直しと議論の中で思えば、そういう数が少ないのであれば数字を配るとか、そういうかを拾って議論が至るといい。(第24回 瀧構成員)
- 日本においても、設備投資の採算性を踏まえた上で、FMネットワークの適切なインフラ投資レベルを見極めることが、世帯カバー率を検討するにあたって求められることになると考えられる。また、場合によっては、ラジオとモバイルが鉄塔や局舎などをインフラ共用することも、インフラコストの低減に資するかもしれない。(第24回 飯塚構成員)
- 令和6年の能登半島地震を考えると、radikoを聴くために必要な携帯電話サービスは、1月9日の時点でも多くの市町村で支障が続いていた。ラジオのほうは、AM中継局は1月7日は停波を解消していた。この例から考えると、AM中継局の休止で放送を電波で聴けなくなる地域について、平常時に通信網でradikoが聴けるといふことだけを理由に、その地域の自治体との調整をやらなくて済むということにしているのかどうかは疑問。今後、特例措置を経て中継局を廃止する段階を迎えたときに、電波で聞えなくなる地域の自治体に理解してもらい必要があるのかどうかについて、早めに決めていた方がいいように考えられる。もしも自治体に理解してもらえないならば、FM局が中継局を廃止する場合にも同様に大きな影響が及ぶのかもしれない。AM局が、いきなり自治体に、「中継局を廃止するので、あとはradikoでやります」と持ちかけるより、FM局に与えられていない休止のための調整プロセス、再開時は再稼働できるということから話を始めて、時間をかけて対応策を探っていただきたい。そして、成功例があれば、情報共有をお願いしたい。(第25回 エフエム東京)
- 2020年の「放送事業の基盤強化に関する取りまとめ」に私も参加していた。当時私はradikoでのリーチを全体でのリーチ計算に算入していいんじゃないかというふうに申し上げたことがある。今後その議論になると思うが、そこはぜひ通信回線経由のradiko利用者ということについて、前向きにリーチ算入できるように進められればと思う。(第24回 奥構成員)
- 災害時にラジオが聞けることを担保するために、トンネルでの視聴ができるようにし、受信機の普及活動について、これは国を挙げて支援をするということについては本当に必須だと考えている。それができるような体制について、普段からラジオ放送に関係する事業者だけではなく、それ以外の関係者にも幅広く含めて対応することが望まれる。他方FM局への転換を考えたときに、やはりラジオという機材で視聴できるということ、そして、そのためのエリアカバー率にこだわるということも重要。radikoで視聴できるということは大事なことだが、空中線による視聴習慣のある方にradikoで聞けるから代替可能性があるとは、なかなか言えない部分がある特例措置している。このため、AM局からFM局への転換を図ることを前提とした場合に、ラジオという機材で視聴できる状況の維持するための特例措置というものは、現在の運用するということが必要。もちろん、一方でradikoで視聴できる機会を増やす努力の継続は必要であり、また、遅延や輻輳といった問題が解消しつつあるのであれば、どのような条件のもとで視聴可能できるかを周知するなど、更なる普及のための努力も必要。特例措置の取扱いとradikoでラジオを視聴するということは、それぞれ、分けて考えることが望ましい。それでは十分だとはいえない意見かと思うが、エリア内でのradiko視聴の実態や代替可能性などを災害時の状況などを想定して確認・整理しつつ、引き続き意見に十分耳を傾けながら、折り合いのつくところを探していければと考えている。(第24回 大谷構成員)
- 放送メディアのインターネット利用については、地デジの代替手段の一つとしてブロードバンド代替の検討を現在進めているし、NHKに関しても、インターネット活用業務の必須業務化の制度整備がまさに最終段階に入ったところ。また、テレビの信号に比べて、ラジオの信号は伝送帯域が狭いので、インターネットによる配信に際して、輻輳や品質劣化が生じると考えられる。したがって、ラジオ放送の代替手段の一つとしてインターネットの活用を検討するには、最近の放送を取り巻く状況を踏まえて、品質・機能要件を定める必要がある。また、ラジオ放送の代替手段なのだから、インターネット配信は無制限に利用できるものではなく、代替にふさわしい適用範囲を定める必要がある。一方、AM局の運用休止に係る特例措置に基づいてAM局の運用休止が開始されたが、当初期待されたほどの申請数には達していない。今後、FM転換をスムーズに実現するためにも、できるだけ多くのAM放送事業者の特例措置に基づいた運用休止を経験してもらったほうがよいのではないかと考える。そのためには申請する際の要件について見直し、一定の緩和が必要なものを感じる。ラジオ放送の代替手段に求められる品質・機能要件についてはこれから定めるべきものだが、取りあえず、現行のradikoはその要件を満たしているものと仮定し、エリアカバー率の算出に際しては、一定の条件の下でradikoによる聴取を加算できるようにするのが適当ではないか。(第24回 伊東座長代理)

(2) FM転換及びAM局廃止

- FM転換やFM補完中継局の設置に当たっては、FM放送用の周波数を確保する必要があるが、現在のFM放送用の周波数帯（94.9MHz以下）は逼迫しており、それらを経営の選択肢とする上で支障を来すおそれがある。このため、必要なニーズ調査を実施した上で、95.0MHz以上の周波数帯※についてもFM放送用の周波数として使用できるようにすることが適当ではないか㉔。

※令和3年調査時に試算した必要な帯域幅は4MHz幅（95.0～99.0MHz）

- 基幹放送普及計画は、放送対象地域（AM放送・FM放送などの放送の種類その他の区分ごとの同一の放送番組の放送を同時に受信できることが相当と認められる一定の区域）や放送対象地域ごとの放送系（同一の放送番組の放送を同時に行うことのできる基幹放送局の総体）の数の目標を定めているが、FM転換を想定したものとなっていない。このため、特例措置の実施状況等も踏まえて制度面でFM転換を可能とすることとし、FM転換に向けてまずはAM局廃止から段階的に取り組むことを可能とすることが適当ではないか㉕。

(3) その他

- ラジオ放送においては、AM放送とFM放送によって多様なラジオ番組が聴取者に届けられており、近年においてはradiko等のラジオ番組のインターネット配信によってもそれらが聴取されている実態がある。こうした中で、ラジオ放送における経営の選択肢の拡大を図るに当たっては、その聴取実態に配慮することが適当ではないか㉖。

【構成員の意見等】

- V-L O Wマルチメディア放送の、当時緩衝地帯であった95から99MHzも一つ考え方として、ワイドFM、FM補完放送の帯域として認められる可能性も大というふうに漏れ聞こえており、そういう部分では、ぜひこの部分も拡張していただきたい。特に、NHKのFM補完放送も含めて、もはや1kWクラスが95MHzまでは、もういっぱいいっぱいに入らないということがあるので、この95から99MHzが非常にFM補完放送にとって大事な周波数になってくると思うので、ここへの拡張もぜひ考えていただきたい。(第24回 ワイドFM (FM補完放送) 対応端末普及を目指す連絡会)
- 今後、多くのAM民間放送事業者がFM事業者を目指すためにも、現在のFM周波数の帯域の拡大を要望したい。(第25回 山口放送)
- 既存FM局にも95MHz以上のV-L O W帯域を使わせていただきたい。これが実現すれば、中継局の再配置の際に、立地へのアクセスのよさを加えて考えられるようになり、働き方改革にも災害時にも今以上に対応できるようになる。(第25回 エフエム東京)
- AMがFMに転換していくということは、従来の放送制度で言えば、あったものがなくなっていくという今までとは異なるベクトル感を示している。もちろんAMがそのまま存続したほうがいいが、それを継続するには、コスト問題や事業継続性まで関わる課題があるので、長期のレンジを見た場合には、やはりFM側に移すというのが一つの手段ではないかを感じる。そういう意味では、細かいスペックのチューニング、様々な課題はあると思うが、柔軟性を持ってやっていくということが必要。(第25回 奥構成員)
- radikoのインターネット配信を活用できるようにしていくことは重要ではないかと思っている。一方で、やはりあまねくというものと経営の選択肢をどういうふうに組み合わせて問題を解いていくのが重要。少なくとも今の時点でradikoについて、新たに使えるようにはしていきつつも、その中で、やはりそういったところでカバーできないもの、災害の場合についてもどう考えていくのかということ、個別具体的に検証していく中でFM補完中継局などについても措置が必要なのかを考えていくことが合理的だろう。(第24回 落合構成員)
- ラジオのFM転換については、沿岸部の広大な敷地で放送を続けながらの立て替えは難しく、代替地を探すにはさらに大きなハードルがある上でのFMへの転換ということ。今回特に気になるのは、AM波がFM波に転換した場合に、放送波で届かないところはないのかということ。その場合にradikoでの利用をどう考えるのか。それを政策として、あまねく普及に入れる、入れないという議論が重要。(第25回 奥構成員)
- FMで聴けてAMで聴けない地域もちろんある。あまねく普及の観点からということで、FMで補完できない場合にはradikoの活用を希望しており、リスナーの方には、一部ケーブルテレビの再送信での御案内もさせていただいているが、radiko聴取での検討もお願いもしている状況。(第25回 山口放送)
- どうしても電波が届かなくなる地域がどう出るのか、それに対して代替をどうできるのかは、地上波のほうでもやはり検討しているところでもある。今の時点でどうしても複層的に幾つかの手段でできるようにしていることがあると思う。それは地上波であったり、ラジオであったりもあると思うが、どうしてもできない場合に、何らかの形であまねくできるようにしていくことは総合的に考えていくべき課題でもあると思う。radiko側の進出であったり、その基礎になるようなインターネットの普及であったり、こういった部分を見ながら総合的には思うが、災害時などのタイミングでの、どうしてもラジオのほうやはり強いということもあろうかと思う。そこの特性も改めて考えながら、ただ、どうしてもバランスを取ってできる範囲があるかとは思っているので、うまく放送波を残しておくこともメリット、ただ、最終的には、どういう形であれば継続できるのか、最低限何らかの情報をあまねく形で伝えていけるようにするという視点で、何とかバランスを取って議論していければと思う。(第25回 落合構成員)
- この検討会においては、放送制度のさらなる検討を進める中で、喫緊の課題として小規模中継局等のブロードバンド等による代替に向けた制度的な検討に取り組む必要があると考えている。その際、テレビだけではなく、インターネット配信サービスによる聴取が進んでいるラジオについても配慮が必要であると考えている。(第26回 三友座長)