

デジタル化の進展と放送政策に関する調査研究会
「デジタル化と公共放送検討ワーキンググループ」

WG取りまとめ（案）

平成17年7月29日

目次

デジタル化と公共放送検討WG概要	2
1 デジタル時代における公共放送を巡る検討状況	3
2 NHKを取り巻く状況の変化	5
3 NHKの取組	6
4 今後の検討	8
別添1 調査研究会における「デジタル放送時代の公共放送」に関するこれまでの主な議論について	9
別添2 欧米の公共放送におけるインターネット利用の現状	13

デジタル化と公共放送検討WG概要

1 本WGの検討対象

新サービスとNHK、NHKのインターネット利用及びNHKの保有するコンテンツの利用等放送のデジタル化の進展に伴い、公共放送が行う新しいサービスの展開に伴う諸課題について検討

2 本WGにおける検討経緯

- 本WGにおいては、2月以降6回にわたる会合を開催
- 諸外国における公共放送による新サービスの動向についてWGの構成員や外部専門家からヒアリング
- その後のNHKを取り巻く状況を踏まえ、NHKの収支予算・決算や改革・再生に向けた取組についてNHKからヒアリング

デジタル時代の公共放送

1 デジタル時代における公共放送を巡る検討状況

- 本調査研究会では、まず、平成16年秋、関係各界からのヒアリングを実施し、放送のデジタル化の進展に伴い、今後、様々な新しい放送サービスの提供やその高度利活用、さらには情報通信ネットワークとの連携による多彩なサービスの展開等が期待される中においてNHKに期待される役割やサービス展開の在り方等について、意見を聴取した。
- その概要は、別添1のとおりであり、デジタル化とNHKの業務一般、NHKのインターネット利用、NHKの保有するコンテンツの活用、新しいサービスとNHKの財源の在り方等を巡り、様々な意見があった。

デジタル時代の公共放送

- また、その後、諸外国の公共放送の新規サービスに向けた取組状況等について、特に欧州を中心に、本調査研究会の構成員や外部専門家からのヒアリングを行った。
- その結果によれば、欧州の公共放送機関においても様々な取組がなされており、例えば、放送波による携帯端末向けサービスについては、ドイツのARD(ドイツ放送連盟)が、平成16年7月からベルリンでDVB-H(Digital Video Broadcasting for Handheld)方式による実験サービスを展開しており、フィンランドでも、YLE(フィンランド放送会社)が、平成16年10月から首都ヘルシンキで通信機器メーカー等と共同で実験を開始している。また、双方向サービスについても、例えば、イタリアにおいて、RAI(イタリア放送協会)が地方公共団体等と協力した双方向公共サービスを提供している。さらに、インターネットを利用した番組の二次利用は従前から行われてきているところであるが、その実施状況やそれらを巡る議論の状況は別添2のとおりであった。

デジタル時代の公共放送

2 NHKを取り巻く状況の変化

- 一方、NHKを巡っては、平成16年夏以降、職員による一連の不祥事の発覚等を契機として、受信料の支払を拒否又は保留される状況が続いてきていたところであるが、平成16年末以降、増加傾向が強まり、平成16年度末、その累計の件数が74.7万件となった。
- このような受信料の支払拒否又は保留の新たな発生は、平成17年2月及び3月期をピークに減少傾向に転じているものの、平成17年度に入ってからも続いており、4月及び5月期においても、新たに22.3万件の支払拒否又は保留が発生している状況にある。
- また、平成16年度末の総受信契約件数も、前年度末を約28万件下回ることとなった。
- これらの影響により、平成16年度収支決算では、受信料収入が対前年度収支決算を初めて下回り、約68億円の減収となるなど、経費の節減等により全体として収支均衡を確保したものの、NHKの経営を取り巻く状況は厳しいものとなっている。

デジタル時代の公共放送

3 NHKの取組

- NHKにおいては、こうした事態を受けて、平成16年夏以降、不祥事の再発防止と国民視聴者の信頼の回復に向けて、外部の有識者で構成するNHK業務点検・経理適正化委員会を設置し、その助言も得つつ、コンプライアンス活動の推進や、経理審査・監査体制の強化などの業務運営の改善に関する各種取組を行ってきた。
- また、平成17年1月には、経営委員会専属事務局を設置しその機能の強化を図るとともに、平成17年度収支予算に盛り込んだ、NHKの組織・業務全般にわたる改革の推進に向け、4月には、役員体制を一新し、新役員体制のもと会長を委員長とする改革・新生委員会を設置するとともに、各界有識者による「デジタル時代のNHK懇談会」や、外部専門家によるNHKの各種取組(約束)に関する評価を事業運営に反映するための「NHK約束評価委員会」を設置した。
- さらに、積極的な情報公開の推進と視聴者との結びつきの強化に向けて「ふれあいミーティング」の開催等を推進している。

デジタル時代の公共放送

- そして、以上のような取組と並行する形で、受信契約と受信料収納の確保及び受信料の公平負担の確保に向けて、次のような各種の取組を行っている。
 - ① 支払拒否・保留者への職員・地域スタッフによる訪問活動の展開
 - ② 単身世帯、共働き世帯の増加やオートロックマンションの増加により面接困難世帯、未契約世帯が増加していることへの対応としての不動産会社、引越会社、電器店、家電量販店等への受信契約の取次の拡大
 - ③ 国民視聴者の受信契約等に係る利便性を高めるためのインターネット契約届出の拡大や、受信料の支払方法へのクレジットカードによる支払の追加

デジタル時代の公共放送

4 今後の検討

- 本調査研究会としても、こうしたNHKを取り巻く状況の変化等を踏まえ、NHKから16年度収支決算の状況や今後の取組・対応についてヒアリングを行いつつ、事態の推移を注視してきた。
- しかしながら、現状において、なお、国民視聴者の信頼の速やかな回復等によるNHKの再生に向けた取組の途上であって、その実現が喫緊の課題となっているところであり、NHKにおける組織を挙げての一層の取組が求められている状況にある。
- したがって、そうしたNHKにおける改革・再生に向けた更なる取組を引き続き注視しつつ、的確に検討できる状況の下で、改めて、デジタル時代における様々な新しいサービスの展開とNHKに期待される役割やサービス展開の在り方等について、速やかに検討を進めていくことが適当と考える。

調査研究会における「デジタル放送時代の公共放送」に関するこれまでの主な議論について

※ デジタル化の進展による新たな放送サービスの展開と、公共放送のこのようなサービスへの対応を巡る政策課題等について、関係各界からヒアリングするとともに、意見交換を行った際に出された主な意見をまとめたもの。

1 デジタル化とNHKの業務一般について

- デジタル時代においても、放送の二元体制を維持し、国民・視聴者が多様な放送サービスを楽しむことができるようにすべきであり、NHKは民間放送事業者の業務領域に踏み込むべきではない
- NHKが公共放送の役割を果たしていくには、放送と通信が連携する新しいサービスの可能性追及が欠かせないとの見解を示しているが、通信分野や放送と通信の中間領域では、既に多くの民間放送事業者が多様で良質な情報やサービスを提供しているため、NHKがこれから後追いの形で参入する必要は乏しい
- 放送法に基づき設置されている特殊法人NHKは、現在の放送法で定められた「放送」の業務を履行することに徹すべきである。受信料制度の趣旨に沿い、公益の実現を目的とした業務を行わなければならないのであり、それは放送総デジタル化、通信・放送の融合が進む時代にあっても変わることはない
- 放送の分野に限ってみても、すでにNHKは数多くのチャンネルを保有する巨大放送局であり、デジタル時代を迎えてもそのような体制を維持すべきかどうか、再検討されるべき
- 携帯受信機で放送と通信が連携するようなサービスや、ホームサーバー、ブロードバンドとメタデータが一体となった総合情報端末のコンセプトが実現すれば、世界に先駆けたサービスになる。日本発のサービスモデルや日本メーカー主導によって開発されたハードが世界に広がっていくことが期待される。こうした中、今、一番必要なことは、コンテンツと技術をうまく絡み合わせて新しいサービスを開発していくための挑戦がどんどんなされること。そのことが放送のみならず、日本の産業の発展、ひいては日本の国益に資するのではないか。NHKには、これまで80年の歴史で蓄積されたコンテンツ制作能力あるいはサービスの開発力がある。NHKの持つ能力、保有するコンテンツが適切に発揮できるような環境整備を期待したい
- デジタル化のメリットを最大限に生かすためには、放送と通信の連携にあたり、視聴者・ユーザーが伝送路を意識せずに多彩なサービスを活用できることが重要であり、デジタル化によって生まれる新たな付加価値を放送と一体のサービスとして生かすことが肝心。放送コンテンツと通信コンテンツを一体のものとして企画・制作することが求められてくる

- 世界的にみて、公共放送の新しい放送サービス普及への役割は大変大きい。今後もNHKの先導的役割が十分果たされる体制を保つことが重要ではないか
- 受信料が財源であるNHKと民間放送事業者との関係については、これからは、競争的領域における両者の間の公正・公平な競争環境の形成という視点からの検討も必要となって来るのではないか。その際には、NHKに課されている放送法上の責務との関係を含めて検討することが必要ではないか

2 NHKのインターネット利用について

- NHKが自ら行うインターネット事業あるいはNHKが子会社等を通じて行うインターネット事業については、デジタル時代においても放送を補完するという極めて限定された範囲で実施すべき
- NHKのオリンピックメール等の名称による得点や試合経過等を視聴者に伝える携帯電話へのメール配信サービスがNHKが広報等の一環として実施可能とされるのであれば、NHKのインターネット展開には何の歯止めもないに等しいのではないか。デジタルテレビのインターネット接続機能を利用して実施しているデータ放送補完サービスの例も含め、恣意的な解釈の成立する余地がなく、実効性のある諸制度の在り方について、改めて広範囲な議論を行うことが急務である
- デジタル化のメリットを最大限に生かすためには、通信と放送が単に端末内で同居するだけでなく、相互に連携する多彩なサービスが可能となる必要
- デジタル放送の場合でもデータチャンネルはかなり細いので、詳しく何かを知りたいというときにインターネットの通信機能を使わないとデータ放送の本当のよさというのは死んでしまうような気もする。3年たったのでできれば（NHKのインターネット利用のガイドラインを）見直してほしい

3 NHKの保有するコンテンツの活用

- BtoBについては、衛星放送事業者への提供のほか、ブロードバンド事業者の試験的な取り組みに協力している。NHKのアーカイブス等のBtoCの提供についての扱いについては前回の放送政策研究会では今後の課題になっている

- NHKの保有するコンテンツの広い範囲での利用については、非常に期待が大きい一方で、著作権処理の問題がある。教育など限られた目的での利用をどうしたら推進できるか検討するべきではないか
- 他メディアにコンテンツ提供を行ったりすることで収入の多角化をはかろうとする動きも見られるが、公共放送としてふさわしいものかどうか、厳密に検証されるべき
- NHKがCS向けにコンテンツの放出を決断していただいたということはCS放送発展に大きな影響をもたらしたものと感謝している
- NHKが過去の放送番組をブロードバンド配信事業等に適正な価格で供給し、これがブロードバンド等を経由して有料視聴されることは、国民視聴者の利益にかなうものであるが、ブロードバンドへの供給による収益については、外部の管理の下で公的な資金としてプールし、放送の進歩発達や放送のコンテンツの流通促進に関する事業に充てる仕組みを構築すべき
- NHKがつくったコンテンツをインターネットで流した場合、そのもととなるコンテンツは、受信料をもとにつくられているが、そのコンテンツの制作費まで計算すると、まず投資の回収というのはできない。それをどういうふうに計算するかというのは、非常に難しい。まず、有料でやるという場合に、その有料の価格設定をどういうふうにするか。本当にそういうコストまで含めたものにするのか。そうでなければ、高いお金を使って受信料をもとにつくったコンテンツをインターネットの方では安く提供するということになるので、その有料というものが現実問題として非常に難しい

4 新しいサービスとNHKの財源の在り方

- (NHKが提供する新しいサービスにおける)受信料以外の課金の問題をどう考えるか
- 受信料を主たる収入として運営される公共放送は無原則に新たな有料サービスに手を広げるべきではない。NHKが新しいサービスを行おうとする際には、放送法で定められた業務の範囲内にあるかどうかを厳しく吟味されなければならない。公共放送の業務範囲を逸脱する新しいサービスへの投資は行うべきではない
- ある程度、個人のニーズにカスタマイズしたようなサービスになる場合、メタデータの付与や権料など、新しいサービスに伴って生じるコストをだれが負担するのか。この点は検討していく必要があるだろうと考えている

- NHKがインターネットの利用者から対価を求めることは、公共放送の性格を変質させ、放送法の根幹を崩すものであり、認められない。引き続き受信料を財源として実施すべき

5 その他の議論

- NHKの子会社等の在り方については、総務省のガイドラインやNHKの業務委託基準等が策定されているが、その実効性の点で問題がある。子会社、関連会社等の実態を把握し、その業務、経営内容の透明性、公平性を確保するための方策は、まだ不十分
- NHKの子会社等の取引についても随意契約の比率が高いが、ガイドラインの改正等により入札契約の適切な下限比率を設定し、NHK子会社等以外の一般企業との入札契約を増やすとともに、外部監査の強化を図るべき
- NHKの経営委員会が、その権限と責任を十分果たせるよう、放送法の改正を含めた議論が必要。経営委員長を専従職とすること、経営委員会の専属スタッフを置き独立性を確保すること、NHKの予算、決算、中長期経営計画及び年次報告等は経営委員会によって作成されること、経営委員会の重要事項に関する審議経過等を情報開示すること等について検討すべき

欧米の公共放送におけるインターネット利用の現状

別添2

国名	英国	仏国	独 国	米 国
公共放送機関	BBC	フランス2、フランス3	ARD、ZDF	PBS
インターネット利用	<p>(1) 放送された番組の二次利用</p> <p>① ニュース番組 ② 討論番組 ③ 教育番組 等</p> <p>上記番組を中心に、数分～10分の単位でサービス中。</p>	<p>(1) 放送された番組の二次利用</p> <p>① ニュース番組 ② 芸術番組 ③ 地域番組 等</p>	<p>(1) 放送された番組の二次利用</p> <p>○ ニュース番組中心 (例) 平日1日7回及び日曜日のニュース(番組そのものを提供)</p>	<p>(1) 放送された番組の二次利用</p> <p>① ニュース番組 (例) 「News Hour with Jim Lehrer (テーマごとに番組の一部を提供)」 ② 芸術番組(音楽、美術番組等) (例) 「Great Performance」(番組の一部を提供)</p>
	<p>(2) 放送番組の関連情報</p> <p>① 番組ごとにサイトを開設 ② 番組広報の他、各々の分野で放送番組に関連した詳細な情報を提供</p> <p>【分野】ニュース、スポーツ、天気、芸術、教育、娯楽、映画、食物、園芸、健康、歴史、家庭、子ども、音楽、自然、宗教、科学、ティーンズ*</p>	<p>(2) 放送番組の関連情報</p> <p>① 番組ごとにサイトを開設 ② 番組広報の他、天気、道路交通、株価情報等を提供</p>	<p>(2) 放送番組の関連情報</p> <p>① 番組ごとにサイトを開設 ② 番組広報の他、ニュースについては、解説や関連書籍情報を提供</p>	<p>(2) 放送番組の関連情報</p> <p>① 番組ごとにサイトを開設 ② 番組広報の他、下記を提供 ア) 教育番組関連情報 イ) 芸術番組関連情報 (アーティストの紹介、音楽や美術の授業への活用方法、解説等)</p>
インターネット利用を巡る最近の動向	<p>政府が第三者機関に委託してとりまとめた報告書「BBC Online Review」(2004.7)において、BBCのオンラインサービスは公共目的に沿ったものであるべきとされ、これを受け、BBCは、民間放送事業者と競合するスポーツ、娯楽関係の一部を自主的に廃止。</p> <p>なお、ニュースや討論、教育に関連する内容などのサービスに対する批判は特にない。</p>	<p>公共放送の業務について規定する条件明細書で、インターネット利用の促進について記載されており、また、新聞等においてもその促進の是非についての議論は特にない。</p>	<p>ドイツ民間放送・通信連盟や新聞発行人連盟が公共放送のインターネット利用の抑制を求めるなど、公共放送におけるインターネット利用の是非については議論がある。</p>	
財源	受信許可料 等	受信料、広告収入 等	受信料、広告収入 等	連邦政府交付金、企業協賛金、個人寄付金 等
有償・無償	無 償	無 償	無 償	無 償
法的根拠	<p>特許状第3条</p> <p>「公共サービスとして、放送・番組供給に関する、または、それ以外の付随的サービスを行うこと」</p> <p>なお、競争的観点から Ofcom が審査し、それを受けて BBC Trust が公益性の審査を行う方向で検討中(2005.3 Green Paper)。</p>	<p>「視聴覚コミュニケーション法」第43-11条</p> <p>「それらの機関(公共放送機関)は、番組の放送を充実させ補完し得る新しいサービス、また、番組および放送サービスの制作と送出の新しい技術の発展に努める」</p>	<p>放送に関する州間協定において、「メディアサービスに関する州間協定」第2条第2項(4)を引用し、そこに規定されているオンラインサービスとして認めている(番組関連でなければならず広告は不可という条件付)</p>	<p>インターネット利用に関する制約はない。</p> <p>(参考) 通信法第396条(a)(2)</p> <p>「公共電気通信サービスの提供のために非放送電気通信技術の発展を促進することは、公共の利益に適合する」</p>

(注1) 放送番組の関連情報：番組素材及びこれを加工して作成される、放送番組をより良く理解するための関連情報

(注2) BBCについては、子会社(BBCワールド・ワイド)が番組関連の商品販売を展開(商業サイト)

(研究会資料等に基づき総務省作成)