

情報空間の秩序形成に向けた公共放送規律 ーNHKのインターネット活用業務の必須業務 化をめぐるー

名古屋大学大学院法学研究科教授

林 秀弥

shuya.hayashi@law.nagoya-u.ac.jp

@JILISオンラインシンポ

2024年6月31日

目次

- 改正放送法の概要
- 総務省検討会での議論
- 必須化を考えるに当たっての4つの視点(私見)
①受信料制度、②規模・範囲の適正性、③ガバナンス、④「競争評価」
- 結語
- 参考資料:ドイツ未来評議会による公共放送改革

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。

公共放送ワーキンググループ第2次取りまとめ概要①

- 公共放送WGでは、令和5年10月18日に公表した第1次取りまとめ以降、NHKの地上波テレビ放送以外の放送(地上波ラジオ放送・衛星放送・国際放送)のインターネット活用業務の在り方、NHKのガバナンスの在り方、国際放送の在り方について検討を行った。

(1) 基本認識等

- 国民・視聴者の多くがインターネットを主な情報入手手段として利用しつつあることを踏まえると、インターネットを通じて放送番組を国民・視聴者に提供する業務を、その実施の有無がNHKの判断に完全に委ねられている「任意業務」ではなく、その**継続的・安定的な実施が義務付けられる「必須業務」として位置付けるよう、制度を変更していくべき**である。
- この考え方は、国民・視聴者の視聴スタイルの変化や情報空間の拡大という社会環境の変化をその背景とするものであり、地上波テレビ放送以外についても当てはまるものであることから、**地上波テレビ放送以外の放送(地上波ラジオ放送・衛星放送・国際放送)のインターネット活用業務についても、原則として必須業務化することが適当**。
- 競争評価の仕組みにおいて地方向け放送番組に係るテキスト情報等の範囲を決定するに当たっては、**民間放送事業者や新聞社等の地域メディアとの公正競争の確保に支障が生じないよう考慮することが適当**。
- **放送コンテンツのプラットフォームとして放送全体に貢献するNHKの役割として、インターネット活用業務が必須業務化された場合、その実施において得られた技術面や運用面での知見を民間放送事業者等に可能な限り共有していくべき**。

(2) 地上波ラジオ放送

- 災害時の情報伝達経路二重化等の観点から、原則のとおり、**必須業務化することが適当**。
- **テキスト情報等の範囲は、ラジオ音声との親和性、災害時の有用性等を考慮しつつ、競争評価の仕組みを経て決定されるべき**。
- **地方向け放送番組の配信拡大についてロードマップを策定すべき**。
- **放送波の受信者(ラジオは受信契約締結義務の対象外)との公平負担の観点から、費用負担は求めないことが適当**。

(3) 衛星放送

- NHKから放送番組の権利処理に係る困難性やコスト等の課題が示されたところ、**実施環境が整うまでの当面の間は、必須業務化を見送ることが適当**。
- **衛星放送のインターネット活用業務の必須業務化に向け、その課題及び解決方策について検討し、ロードマップを策定すべき**。

(4) 国際放送

- 我が国の情報の国際発信のフラッグシップの役割等を担っており、原則のとおり、**要請放送を含め、必須業務化することが適当**。
- **テキスト情報等の範囲は、国際放送が民間放送事業者等との協調領域であること考慮しつつ、競争評価の仕組みを経て決定されるべき**。
- **放送波の受信者(国際放送は受信契約締結義務の対象外)との公平負担の観点から、費用負担は求めないことが適当**。

2. NHKのガバナンスの在り方

- 経営委員会及び監査委員会が有する監督・監査機能を十分に発揮するため、各委員の責任と権限を明確化した上で、**執行部と適切な関係性を保ちつつ、連携を図っていくことが重要**。執行部との適時かつ十分な情報共有を行いつつ、執行部における業務フローと有機的に連携した監督・監査、不祥事等が発生した場合の能動的な建議・調査、事務局機能の強化等が重要。
- インターネット活用業務を必須業務として実施する際、経営委員会は、公正競争の観点を含めその適正性を確保するという**重い責務の下、競争評価の仕組みにおいてNHKが原案を策定するに当たり、組織として最終的な決定を行うことが求められる**。また、インターネット活用業務の実施状況について監督・監査を行うことも求められる。
- NHK子会社の事業活動については、より具体的な事例の把握に努めつつ、NHKにおいては適切なグループ経営のための監督・監査を実施するとともに、公共放送の子会社等であることを踏まえて事業活動が適正か否かをエビデンスベースで検証し、必要に応じて、総務省において子会社等ガイドラインの改正を検討することが**適当**。
- 以上の提言を踏まえ、NHKには、ガバナンスの実効性確保のための実施方針の見直し・公表及びガバナンスに関する取組状況の公表を期待。

3. 国際放送の在り方（今後継続検討）

- 国際放送は、我が国の情報の国際発信のフラッグシップの役割を担うものであり、**国際的ニュースの報道において我が国やアジアの視点で情報発信する等、信頼できる情報発信主体としての取組を進めるとともに、我が国コンテンツ産業の発展のため、海外との競争を意識しつつ、NHKと民間放送事業者とが協調して取り組んでいくことが重要**。
- 衛星放送、短波放送、ケーブルテレビ、インターネット配信等の様々な手段を適切に組み合わせ、**視聴者へのリーチの確保とコスト負担の軽減を両立させていくことが重要**。
- 国際放送の実施に必要な財源は、国民全体の利益に資するものであるという考え方の下、基本的に受信料によって賄われている。**民間放送事業者も含めたプラットフォームとしての事業に充てるものとして、広告収入を得ていくことについて検討すべき**。
- **要請放送については、放送番組編集の自由への配慮義務を踏まえつつ、より高い効果を見込む観点から、現在の一体的な番組構成は前提とした上で、要請放送交付金の使途の透明性確保に向けてどのような方法が考えられるか検討すべき**。

4. 今後の進め方

- 総務省においては、NHKのインターネット活用業務の必須業務化に向けて法制化に取り組むべき。
- 公共放送WGは、**今後も引き続き、国際放送の在り方、NHK子会社等の事業活動の適正性等について検討を継続していく**。

必須業務化にあたっての視点(その1):受信料という財源

【受信料の法制上の位置付け】

○ 臨時放送関係法制調査会答申(昭和39年9月)

“国家機関ではない独特の法人として設けられたNHKに徴収権が認められたところの、その維持運営のための「受信料」という名の**特殊な負担金**と解すべき”

○ 内閣法制局長官答弁(昭和55年3月17日参・予算委)

“公共的放送をNHKの業務として行わせるための一種の国民的な負担として受信料をとらえているわけであります”

【公共放送WG「とりまとめ」(2023年10月18日)】

「「協会の放送を受信することのできる受信設備を設置した者」と同等と評価される行為を行った者に対して、受信料制度における公平負担の観点から、費用負担を求めることを基本とすべきである」としつつ、同等と評価される行為の具体的内容については、例えば、スマートフォンについて、その購入のみで費用負担を求めるべきではなく、「NHKの放送番組を視聴する意思が外形的に明らかになるような」行為、例えば、「①アプリのダウンロード、②IDやパスワードの取得・入力、③一定期間の試用、利用約款への同意などの行為も含めて解釈していくことが必要との指摘があったことを踏まえ」、「これらの積極的な行為が費用負担の要件であることを、視聴者にとってわかりやすい形で明確化を図っていくべきである」(19頁)。

私見

- インターネット活用業務を利用(視聴)するための費用負担に関して、「NHKの放送番組を視聴する意思が外形的に明らかになるような行為」が費用負担の要件であるとの考えは、この費用負担を特殊な負担金であると位置づけながらも、放送番組の対価としての性格を帯びうる契機を孕むことは否定できないだろう。今後、従来の受信料と新たな「費用負担」の二つの考え方が混在するとなると、NHKの財源調達に対して、従来の考え方に囚われない新たな視点を喚起する扉を開く可能性があるのではないか。
- 放送法改正案64条1項2号では、「協会の放送番組を視聴する意思が外形的に明らかになるような行為」といった書きぶりでは規定しておらず、「特定必要的配信の受信を開始した」としている。今後この「開始した」の解釈の明確化が問われるであろう。

必須業務化にあたっての視点(その2):規模・範囲の適正性

- 必須業務の本格的な実施により、インターネット配信業務に要する費用が増加し、その内容や実施方法が複雑化することへの対応としては、まずはNHK自身において、常時同時配信・見逃し配信の業務に要する費用の範囲や上限を明確にした上で、他の業務との費用の按分方法を適正・明確に定めるなど、区分経理を厳格に実施するとともに、上限の根拠や区分経理の方法・結果に関する情報を適切に公開することにより、会計上の透明性の確保を図り、こうした取組を通じて、NHKの事業運営を支える受信契約者に対する説明責任をより一層果たしていくこと、受信料の用途及び費用上限の根拠の適正性・明確性に関する受信契約者の的確な理解の増進を図ることが必要である。
- 加えて、グループ内における内部相互補助の有無を確認する観点から、NHKにおいて、子会社等との取引に関する会計上の透明性の確保を図ることにより、費用上限の根拠の適正性の確保を図るとともに、受信契約者に対する説明責任を果たしていくことも必要であると考えられる。さらに、常時同時配信・見逃し配信を含むインターネット配信業務全般について、会計上の透明性の確保を図る観点から、業務間でばらつきのある勘定科目や配賦基準を統一するなど、会計処理の統一を図ることも必要と考えられる。

必須業務化にあたっての視点(その3):ガバナンス

- 本資料末尾・参考資料(ドイツの例)を参考

必須業務化にあたっての視点(その4):「競争評価」

競争評価プロセス全体のイメージ

50

「放送法の一部を改正する法律」による改正後の放送法に基づくと、以下のように、「番組関連情報」に関する競争評価プロセスを実施することが想定される。

※ 図内の条項は、改正後の放送法に基づく条項。

NHKにおけるプロセス

①業務規程を策定・公表
(第20条の4第1項)
経営委員会での議決
(第29条第1項第1号ヨ)

- ・番組関連情報配信業務を自らの判断と責任において適正に遂行するため、業務規程を定め、総務大臣に届け出るとともに、公表しなければならない。
- ・変更しようとするときも同様。
- ・業務規程は、経営委員会の議決事項

①実施状況进行评估
(第20条の4第4項)

- ・NHKは、少なくとも3年ごとに、番組関連情報配信業務の実施状況について評価。
- ・その結果を総務大臣に報告。
- ・NHKは、必要があると認めるときは、業務規程を変更しなければならない。

②業務規程の届出
(第20条の4第1項)

②評価結果報告
(第20条の4第4項)

変更の勧告(業務規程が法第20条の4第2項各号に適合しない場合等)
(第20条の4第6項)

変更の命令(変更の勧告に、正当な理由なく変更しない場合等)
(第20条の4第7項)

※上記勧告・命令を行う場合は、電波監理審議会への諮問が必要。
(第177条第1項第2号)

総務省におけるプロセス

NHK から業務規程の届出・評価結果の報告があったときは、業務規程の内容が第二項第三号に適合しているかどうかについて、学識経験者及び利害関係者の意見を聴かなければならない。

総務省

③・③意見聴取
(第20条の4第5項)

④検証結果をNHK予算の大臣意見として諮問
(第177条第1項第2号)

⑤答申

検証会議(仮)
学識経験者
利害関係者

電波監理
審議会

⑥NHK予算に意見を付して提出
(第70条第2項)

国会

改正後の放送法に基づき、総務省において学識経験者等から意見聴取を行う場として「検証会議（仮）」を開催することを想定。

1 改正後の放送法（関係部分抜粋）

改正後の放送法における業務規程の策定・届出等の手続及びその内容についての「学識経験者等からの意見聴取」に関する規定は以下のとおり。

（番組関連情報配信業務の方法）

- 第20条の4 協会は、番組関連情報の配信の業務(以下この条において「番組関連情報配信業務」という。)を自らの判断と責任において適正に遂行するため、番組関連情報配信業務の実施に関する規程(以下この条において「業務規程」という。)を定め、これを総務大臣に届け出るとともに、公表しなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。
- 2 業務規程の内容は、次の各号のいずれにも適合するものでなければならない。
- 一 当該業務規程に定められた番組関連情報配信業務の種類、内容及び実施方法が、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を満たすために必要かつ十分であること。
 - 二 当該業務規程に従った番組間情報配信業務の実施により、公衆の生命又は身体の安全の確保のために必要な情報が迅速かつ確実に提供されることが確保されるものであること。
 - 三 当該業務規程に従った番組関連情報配信業務の実施により、全国向け又は地方向けに他の放送事業者その他の事業者が実施する配信の事業その他これに関連する事業における公正な競争の確保に支障が生じないことが確保されるものであること。
- 3 協会は、番組関連情報配信業務を行うに当たっては、業務規程に定めるところに従わなければならない。
- 4 協会は、少なくとも三年ごとに、番組関連情報配信業務の実施の状況について第二項各号に掲げる観点から評価を行い、その結果を総務大臣に報告するとともに、その結果に基づき必要があると認めるときは、業務規程を変更しなければならない。
- 5 総務大臣は、第一項の規程による届出又は前項の規定による報告があつたときは、業務規程の内容が第二項第三号に適合しているかどうかについて、学識経験者及び利害関係者の意見を聴かななければならない。
- 6 総務大臣は、次の各号のいずれかに該当するときは、協会に対し、期限を定めて、業務規程を変更すべき旨の勧告をすることができる。
- 一 第一項の規定により届出のあつた業務規程が第二項各号のいずれかに適合しないことが明らかであるとき。
 - 二 第四項の規定による報告の内容その他の事情に照らし、業務規程が第二項各号のいずれかに適合しなくなつたことが明らかであるにもかかわらず、協会が業務規程を変更しないとき。
- 7 総務大臣は、前項の勧告を受けた協会が、正当な理由がなく業務規程を変更しない場合において、第二項各号に掲げる事項を確保するためにやむを得ないときは、協会に対し、期限を定めて、業務規程を変更すべき旨を命ずることができる。

○「番組関連情報」の定義（改正放送法第2条第32号）

「番組関連情報」とは、協会が放送する又は放送した放送番組の内容と密接な関連を有する内容の情報であつて、当該放送番組の編集上必要な資料により構成されるもの（当該放送番組を除き、当該放送番組を編集したものを含む。）をいう。

2 総務省プロセスに係る論点(第1回会合資料1-2から再掲)

【総務省において整備すべき体制・競争評価プロセスの在り方】

- 総務省における体制について、独立性や専門性をどのように担保すべきか。
- 総務省における評価・検証プロセスでは、関係事業者の意見をどのようにくみ取るか。
- 総務省における評価・検証プロセスでは、総務省として新たに競争評価を行うものとするか、NHK内による競争評価の結果を踏まえてその評価・検証を行うものとするか。
- 仮にNHKにおける競争評価等に問題があると認められた場合、どのような対応を行うべきか。
- 評価・検証を行う時期は定期とするか。臨時的な評価・検証も可能とするべきか。（例えば、当該年度の予算に影響が生じない業務については、臨時的な評価・検証を行うことなどは考えられるか。）

【競争評価に係る考え方・手法】

※（総務省での評価・検証では、NHKによる評価の妥当性をどのように判断すべきか。）

3 総務省プロセスにおいて実施が想定されるもの

- NHKの番組関連情報配信業務の実施に関する規程が、改正後の放送法第20条の4第2項第3号に適合しているかどうかについて、学識経験者及び利害関係者から意見を聴取すること。
- （準備会合における議論を踏まえ、）「メディアの多元性」を確保する等の観点から、NHKが番組関連情報配信業務を実施するに当たり、公正な競争の確保に支障が生じないことが確保されているか等を評価・検証すること。

「競争評価」の目的

- 競争評価の直接目的は、広くいうとメディア市場の公正競争の確保であるが、ここでいう公正競争は独占禁止法(競争法)で議論されているものとはいささか異なる。本競争評価の目的は「**メディアの多元性の確保**」であり、「メディアの多元性確保」は、単なる競争によって結果として得られる単なる**反射的利益**ではなく、それ自体が**直接目的**であると報告者は考えている。そしてその究極目的は、「**健全な民主主義の発達に資する**」という放送法1条に求められるものである。この究極目的はこと放送だけでなく、新聞等活字メディアについても同様である。
- NHK:公共性(公共的価値)と市場影響を「**総合衡量**」して競争評価を実施する旨述べている。しかし、これまでの総務省の検討会においても公正競争の定義は正面から議論されていないため、**総合衡量**といっても議論が**空中戦**になるおそれがある。

2.2019年のBBC iPlayerに関する競争評価の概要

- BBCはBBC iPlayerのアーカイブ期間を拡大するための変更を提案し、Ofcomによる競争評価が行われた。
- Ofcomは、BBCの提案により、特に国内民間放送事業者の動画配信サービス(BVOD)について、事業者の投資意欲に悪影響を及ぼす可能性があるとの見解を示した。

2019年・BBC iPlayerの変更提案に係る競争評価の概要(1/2)

①提案の概要

- BBC iPlayerを、放送後30日間「キャッチアップ」できるサービスから、標準的に12ヶ月間番組を視聴することができ、一部の番組はそれ以上の期間利用できるサービスに変更する。

②公正かつ効果的な競争への悪影響

- Ofcomは市場への影響に関する独自の試算結果とコンサルテーション結果を踏まえ、本提案が公正かつ効果的な競争に悪影響を及ぼす可能性があるかを検討。
- Ofcomは、今回の提案がBBC iPlayerをより魅力的なものにする結果、競合サービスの収入と視聴が減少する可能性が高いと結論づけた。そして、収入と視聴が減少する結果、BVODサービスの投資意欲に何らかの影響が出る可能性があり、これは公正かつ効果的な競争に悪影響を及ぼすとしている。
- 他方、主要なSVODサービスにおいて、BBCが委託したコンテンツの利用可能性が低下することは、現行の提案の範囲では低く、SVODサービスとの関係においては公正かつ効果的な競争に悪影響を及ぼす可能性は低いとの見解を示した。

2019年のBBC iPlayerに関する競争評価の概要

提案により期待される公共的価値に関し、Ofcomは、視聴者個人に対してより多くの選択肢を提供することができること、BBCの使命と公共目的を実現するコンテンツの視聴を増やすことにつながることを指摘している。

結論として、Ofcomは、提案により期待される公共的価値は、Ofcomが特定した公正かつ効果的な競争に対する悪影響を正当化するものであるとの判断を下した。

2019年・BBC iPlayerの変更提案に係る競争評価の概要(2/2)

③公共的価値の規模や可能性

- Ofcomは、BBCの公共価値テストについて、**個人的価値(= 提案の直接的結果として個人が得た満足感)、社会的価値(= 提案がもたらすより広範な社会的便益)**の観点から検証を行った。
- 検証の結果、視聴者の期待によりよく応え、視聴者が何を、どのように、いつ見るかについて、より多くの選択肢を提供することによって、大きな**個人的価値を提供できると判断した**。また、**社会的価値についても、BBCの使命と公共目的を実現するコンテンツの視聴を増やし、BBCの将来へのレジリエンスを守ることによって価値を提供しようとした**。
- ※ 上記のほか、Ofcomによるコンサルテーションペーパーでは、暫定的な見解として、①BBCが若年層の視聴者とのコミュニケーションを強化することは重要であり、本提案は若年層を引きつけるのに役立つこと、②より多くの子供向けコンテンツをより長く利用できるようにすることに大きな公共的価値があり、かつ子供向けコンテンツに関する提案が他社の投資意欲に実質的な影響を与える可能性は低いこと、などについて具体的に言及されている。
- なお、提案による上述の価値がどの程度実現されるかについては懸念があり、対処する条件を設けることが提案された。

④結論

- より広範に発展しつつある市場の状況を考慮し、実施条件に合意することを前提として、Ofcomは、**提案により期待される公共的価値は、Ofcomが特定した公正かつ効果的な競争に対する悪影響を正当化するものであるとの結論**を下した。(ステートメント中に、正当化の考え方についての詳細な説明はない。)
- ※ Ofcomによるコンサルテーションペーパーでは、英国の他の放送事業者も、急速に変化する市場環境に対応しなければならないという点で、BBCと同じような立場にあり、BBC iPlayerに関する提案は、他の放送事業者が直面する課題のひとつに過ぎない、と指摘されている。
- 提案内容の実施と併せて、公共的価値をどのように実現するかについての懸念に応えるため、OfcomはBBCに対し、BBC iPlayerの視聴データをコンテンツジャンルなどのカテゴリ別に取得し、パフォーマンス評価を行うことを要求した。

私見

- そもそも、すぐれて定性的な公共価値を理由に公正競争に及ぼす悪影響を正当化できるとする議論には、「比較不能な価値の衡量」という隘路に行き着くおそれがあるように筆者には思える。むしろ、常に公共的価値が価値判断で優先されてしまうおそれはないか。言い換えれば、NHKという公共放送の業務のもつ公共的価値という「錦の御旗」のもとに、それと対比する公正競争の議論が蹴散らされてしまうという、言わば、結果ありきの議論になびいてしまうきらいがないか。必須業務化後のNHKのネット配信計画の競争評価を行うに当たっては、「公共性対競争性」という二項対立的になりがちな比較衡量の枠組みで行うのではなく、ここでいう公正競争を、独占禁止法の経済的競争だけでなくジャーナリズム上の競争の確保という観点にも立脚した上で、その評価において、できる限りエビデンスベースに基づく評価手法を構築すべきである。

エビデンスベース

- OFCOM・Measuring media plurality
<https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/measuring-plurality>
https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0031/57694/measuring-media-plurality.pdf
- ニュースソースの可用性
消費者が利用できるニュースソースの数の計測
- ニュース消費
ニュースソースを利用する人数や利用頻度を測定する。具体的には以下の指標を使用:
ニュースソースの到達範囲(プラットフォーム別と全プラットフォーム合計)
参照割合(Share of Reference): 全体のニュース消費に占めるニュースソースの割合
複数のニュースソースを利用する度合い(マルチソーシング)
- ニュースの影響力
ニュースコンテンツが人々の意見形成にどの程度影響するかの測定。完全な指標はないため、以下の代理指標を組み合わせることで影響力を推定する:
潜在的な影響力(利用者の属性など)
特定のニュースソースの重要度(利用者にとっての重要性)
- その他の文脈的要因
定性的な要素を考慮し、数値指標を補完する。例:
ニュース機関の内部方針やガバナンス
規制要件
市場動向と将来の展望
- 注目の割合(Share of Attention)
新しい指標で、ユーザーが利用するニュース源に対してどの程度注目を払っているかを示す。
ニュースソースの影響力を、ユーザーがそのニュース源に注ぐ相対的な注目度から捉える。

Ofcomはこれらの定量・定性の多角的な指標を組み合わせることで、メディアの多様性を包括的に評価。特に、オンラインニュース消費の増加に伴い、消費実態の正確な把握が課題となっており、調査方法の改善や新指標の導入を検討しようとしている。

結語

- 必須業務化にあたってNHKは、かねてより「**放送とネット経由の視聴は同一の内容・同一の受益**」と主張しており、受信料との関係についても、公平性、公平負担の観点から、放送と同様の効用、同一の受益を得る環境にあればその者に受信料を頂くのが適当であるともしている。この指摘は重要であると筆者は考えている。NHKは、同一の価値、同一の受益が原則である以上、ネットオリジナルのコンテンツを作ることにはならないと説明しているが、オリジナルコンテンツはインターネットでは流さないという側面だけに焦点が当たるのは一面的である、「**同一の内容・受益**」論は、逆に、放送番組でもインターネットに流していないものがあれば今後はそういう番組も必ず流さなければいけない、という方向にも作用するものであり、そうでなければそもそも「同一の内容・受益」とはいえないであろう。このように考えると、必須業務化でNHKのインターネットの業務範囲は大きく制限されると一部(ネットメディア)で懸念されているが、**必ずしもそういうことにはならない、**というのが筆者の見立てである。いずれにせよ、**インターネットを含む健全な情報空間の形成・維持・強化のためにNHKが果たすべき役割はきわめて大きい。**

参考資料. 未来評議会による公共放送改革

2024年1月18日、州放送委員会が設立した「未来評議会」は公共放送制度の改革のための答申を発表した。待望された公共放送制度の改革案である。この答申は、2024年以内に州間協定の改正に盛り込まれることを目指している。

以下では、その概要を紹介する。

https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR_Bericht_18.1.2024.pdf



<https://www.deutschlandfunk.de/zukunftsrat-reform-oeffentlich-rechtlich-ard-zdf-rundfunkbeitrag-100.html>

1. 公共放送の議論経緯

ドイツでは、メディア・放送政策は州の責任であり、放送委員会 (Rundfunkkommission) において法的枠組みが形成される。放送委員会は、各州がメディア政策や法律 (州間協定など) の問題について意見交換を行う場である。規則の内容に同意するとすぐに、対応する州間協定で文書化され、16の州政府首脳によって署名され、その後 16の州議会によって批准、つまり「承認」される。放送委員会は伝統的にラインラント・プファルツ州によって調整されている。 <https://rundfunkkommission.rlp.de/rundfunkkommission-der-laender/fuenfter-medienaenderungsstaaatsvertrag/faq-und-hinweise>

2018年11月
改正視聴覚メディア・サービス指令
(Audiovisual Media Services Directive)



2020年4月
メディア州間協定
(Medienstaatsvertrag)

2023年1月
州放送委員会Deidesheim決議 (公共放送の改革)

2024年1月
未来評議会、
報告書発表

2024年秋
州放送委員会、改正メディア州間協定草案?

2021年7月
連邦憲法裁判所判 (放送貢献料引き上げ)

2023年3月
州放送委員会、未来評議会を設置 (Zukunftsrat)

2024年1月
州放送委員会、Bingen決議 (未来評議会の改革ポイントに同意)

2023年6月
州放送委員会、ローカル放送に関する会議

2024年3月
州放送委員会、KEFに質問状

<https://rundfunkkommission.rlp.de/rundfunkkommission-der-laender/beschluesse-der-rundfunkkommission>を参考に林・佐々木作成

2. 未来評議会の設置と委員

- 未来評議会の設置と報告書

- 州放送委員会が2023年3月8日に設置。
- 正式名称:「公法上の放送の将来の発展に関する評議会」(Rat für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks)
- 略称「未来評議会」(Zukunftsrat)
- 2024年1月18日:報告書(Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks)を発表。

- 評議会メンバー(8名)

- **Prof. Dr. Mark D. Cole**, Professor für Medien- und Telekommunikationsrecht, Universität Luxemburg, und Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Europäisches Medienrecht
- **Maria Exner**, Journalistin, Gründungsintendantin Publix, Haus für Journalismus & Öffentlichkeit, Berlin
- **Prof. Dr. Peter M. Huber**, Professor für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie, Ludwig-Maximilians-Universität München, Bundesverfassungsrichter a.D., Minister a.D.
- **Julia Jäkel**, Aufsichtsrätin, Medienmanagerin, Hamburg
- **Prof. Dr. Nadine Klass**, Professorin für Bürgerliches Recht, Recht des Geistigen Eigentums und Medienrecht sowie Zivilverfassungsrecht, Universität Mannheim und Co-Direktorin Institut für Urheber- und Medienrecht München
- **Prof. Bettina Reitz**, Präsidentin der Hochschule für Fernsehen und Film, München
- **Prof. Dr. Annika Sehl**, Professorin für Journalistik mit dem Schwerpunkt Medienstrukturen und Gesellschaft, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt
- **Roger de Weck**, Publizist, Generaldirektor der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) a.D., Zürich

<https://rundfunkkommission.rlp.de/rundfunkkommission-der-laender/zukunftsrat>

3. 提言の出発点: 公共放送の使命(1)

・ 放送の自由、民主主義に奉仕する自由、市民の政治的自決の促進

- ドイツ基本法は、第5条第1項第2文において、放送の自由とともに、民主主義(第20条第1項および第2項)と社会的連帯に奉仕しなければならない公共放送を保障している。この点において、放送の自由は民主主義に「奉仕する自由」(dienende Freiheit)である。1960年代に遡る連邦憲法裁判所の判例法によれば、これは主に市民の政治的自決(politische Selbstbestimmung)の促進を目的としている。そこから公共放送の「機能的使命」(Funktionsauftrag)がもたらされ、その存立、発展、財源調達が保証される。
- 公共放送はドイツ全土に広範な視聴覚の「基本サービス」(Grundversorgung)を提供する使命を負う。その使命は、自由で民主主義的な基本秩序の枠組み内で、社会の多様性とその中で代表される言論を適切に反映していなければならない。
- ドイツ基本法は公共放送を義務づけている。しかしARD、ZDF、ドイツラジオは、そうした組織として、いかなる存続の保護を受けているわけではない。

https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR_Bericht_18.1.2024.pdf

ドイツ基本法第5条 [表現の自由]

- (1) 何人も、言語、文書および図画をもって、その意見を自由に発表し、および流布し、ならびに一般に入手できる情報源から妨げられることなく知る権利を有する。出版の自由ならびに放送および放映の自由は、保障される。検閲は行わない。

ドイツ基本法第20条 [国家秩序の基礎、抵抗権]

- (1) ドイツ連邦共和国は、民主的かつ社会的連邦国家である。
 (2) すべての国家権力は、国民より発する。国家権力は、国民により、選挙および投票によって、ならびに立法、執行権および司法の特別の機関を通じて行使される。

(改正前の)メディア州間協定 第2章 公共放送のための規定

第11条 使命

- (1) 公共放送事業者の使命は、提供物の制作及び送信を通じて、個人及び公共の自由な意見形成の過程の媒介者及び因子として活動し、並びにそれを通じて社会の民主的、社会的及び文化的な需要を満たすこととする。公共放送協会は、その提供物において、全ての重要な生活領域における世界、欧州、国及び地域の出来事について、包括的な概観を提供しなければならない。公共放送事業者は、これを通じ、国際理解、欧州統合並びに連邦及び州における社会的な結束を促進するものとする。その提供物は、教養、情報提供、助言及び娯楽に資するものでなければならない。その提供物は、特に文化に対し貢献しなければならない。娯楽もまた、公共放送の提供物の特徴を有するものとする。
- (2) 公共放送事業者は、その使命を果たすに当たって、ニュース報道の客観性及び不偏不党の原則、意見の多様性並びにその提供物の調和を考慮しなければならない。
- (3) 公共放送事業者は、その使命を果たすため、協力することができ、その協力について、公法上の協定において定める。

(神足祐太郎「ドイツ放送州間協定—ドイツにおける放送の制度と現状—」外国の立法 276(2018. 6)、一部修正)

3. 提言の出発点：公共放送の使命(2)

第4次改正メディア州間協定 (Vierter Medienänderungsstaatsvertrag:2024年1月1日発効)

第III章 公共放送のための特別規定(Besondere Bestimmungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk)

第26条 使命(Auftrag)

- (1) 公共放送の使命は、そのサービスの制作と配信を通じて、**自由な個人および公共の意見形成のプロセスにおける媒体および要素として機能し、それによって社会の民主的、社会的および文化的な必要性を満たすことである。**公共放送は、そのサービスの中で、生活のすべての主要分野における国際、欧州、国内、地域の出来事に関する包括的な視点を提供しなければならない。公共放送は、これを通じて、国際理解、欧州統合、社会的一体性(Zusammenhalt)、および連邦および州レベルでの全体的な社会的対話を促進すべきである。公共放送は、すべての者に対して総合的なサービスを提供する使命を持つ。公共放送は、サービス形成において、貢献料財源から生じる機会を活用し、自らの衝動と視点を通じて、**メディア・サービスの多様性に貢献すべきである。****すべての社会層は情報社会に参加できるようにされるべきである。**その場合、**すべての年齢層、特に児童、青少年、若者、障害のある人々の利害と家庭の関心が適切に考慮されるものとする。****公共サービスは文化、教育、情報、アドバイス**を提供しなければならない。公法上の性格に対応した適切なエンターテインメントも使命の一部である。第8文と第9文の意味する使命は、自らの番組表の最初の選択レベルで、また番組のあらゆる時間帯で全体が分かるようにされるべきである。
- (2) 公共放送は、憲法上の使命遂行において、また**ジャーナリズムの基準を遵守する特定の形で、独立した客観的で真実の包括な情報と報道、及び個人の権利の尊重を保障する義務を負う。**さらに、公共放送は、公法上の性格に対応した客観性と不偏不党の原則を尊重し、そのサービスにおいて可能な限り幅広いテーマと意見をバランスよく代表させるべきである。
- (3) 第1項および第2項、ならびに第30条第3項および第4項の規定(テレメディア・サービス)は、公共の利益(öffentlichen Interesse)にのみ資するものとする。第三者の主観的な権利はそれによって根拠付けされないものとする。
- (4) 公共放送はその使命を果たすために協力する。公共放送は、公法上の契約において協力を規定する。
- (5) 公共放送は、第27条の意味におけるサービスの制作と配信に際し、第1項による使命遂行のために協力する場合には、欧州連合労働基本条約第106条第2項の意味する全般的経済的利益のサービスを委託されるものとする。その委託は、特に、制作、制作標準、番組権利の取得、番組交換、配信およびサービス提供の拡張、調達、放送ネットワーク運営、情報技術およびその他のインフラ、ビジネス・プロセスの標準化、放送貢献料徴収サービスおよび一般的な分野に適用される。この委託には、第40条第1項第2項に基づく商業活動は含まれない。

3. 提言の出発点: 使命遂行の原則

• 独自性と差異性 (Eigenständigkeit und Unterscheidbarkeit)

- 公共放送の成果は、できるだけ多くの人にサービスを届けることであるとしても、利用によって定量的に測定されるわけではない。短期的に視聴者に「うまくいく」ものに重点を置くことは、提供の使命を危険にさらし、中期的には受け入れられなくなる。公共放送サービスの使命は、義務であると同時にチャンスでもある。公共放送は市場の論理から解放され、**民間メディアとは明確に異なる独自のサービス**を制作できるのであり、またそうしなければならない。幅広い支持を獲得するには、多くの人が参加する注目度の高い公共サービスを提供することによっても、**営利目的のメディアにとって興味薄い多くの小規模で特定の視聴者にサービスを提供すること**によっても可能である。
- 公共放送は**平均以上にイノベティブであり、高品質で充実した番組の基準を設定**しなければならない。それは主としてこれまでに試行されたものではなく、**より新しく大胆であること**—リニアの分野、特にノンリニアの分野では—が問われる。
- **文化の包括的な理解は公共放送サービスの核心であり、重要な独自性**を決めるものである。その番組はニッチやエッジに配置されるだけでなく、ノンリニアでは見だしやすい場所に、またリニアではゴールデンタイムに定期的に配置されるべきものである。スポーツ権への投資は、提供使命を果たすための拠出を考慮して、継続的に見直されなければならない。
- 提供使命の遂行を全体的に測定するには、独立した評価基準が必要である(参照:GII)。

• 独立性 (Unabhängigkeit)

- 公共放送は、**知識的にも政治的にも、また構造的にも財政的にも独立していなければならない**。この独立性は、制作者がいつでもどこでも認識していなければならないものである。未来評議会は、従業員を保護し独立性を強化するために、より多くの手続きとメカニズムを提供するように勧告する。

• 衡平性 (Ausgewogenheit)

- ARD、ZDF、ドイツラジオは、一方的な印象を払拭する**多元的な報道**に努めなければならない。それには、特別なセンシビリティとジャーナリズム活動の基準に対する明確な方向性が必要である。国民の間でニュースを避ける人が増えている。これは、ネガティブな意見が優勢な報道に対する反応として理解できる。デジタルの世界では、アルゴリズムの使用により、この効果がさらに強化される。**公共放送はここで断固として代替案を開発すべきである。市場メカニズムに反した建設的なフォーマットを試し、未来志向で科学的なエビデンスに沿ったトピックの設定をすべきである。**

4. 提言：改革アプローチ

組織構造の
野心的な改革

中央集権的な
ARD-Anstaltの設立

デジタルによる地域密接化

リーダーシップと
組織文化の
根本的な高度化

メディア評議会-管理委員会-
経営陣の組織構造

デジタル化の推進

新しい財源調達
手続き

事前評価から事後評価の貢献料

4. 提言:ARDの改革

ARDの現状
 「ドイツ連邦共和国の公法上の放送事業者の労働共同体」(Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland)

- 9つの州放送事業者の連合体
- 目標志向で運営されず、効果的に管理されていない

改革ポイント

- 地域性の改善:州法事業者の地域重視
- 独自のプラットフォームと番組強化:使命遂行をさらに保証
- 効率性の改善:複雑構造の削減、重複の整理
- 効率的な管理:責任の明確化による効率化

- 州間協定を設置根拠とし、9つの州放送事業者の統括組織として設立。
- 州放送事業者はARD-Anstaltに統合されるが、各州の基盤はなお保証される。
- ARD-Anstaltは中央の管理となる。それは全国的なノンリニアとリニアのサービスについて、また全ての中心的な作業とサービスについて、戦略、管理、財務および総務部門を持つ。

ARD-Anstaltの設立

「ARDメディア評議会」
(ARD-Medienrat)

ARD-Anstaltの使命遂行を監督。例えば、メディア評議会は、州議会によって選出された16名、すなわち、各州の代表者1名と、政治に関与していない広範かつ多様な市民社会の代表者32名で構成。この組織は州間メディア協約(Medienstaatsvertrag)に明記。

「ARD管理委員会」(ARD-Verwaltungsrat)

ARD-Anstaltに対し最上位の戦略的責任を負い、その運営管理を監督する。ARD管理委員会は、関連する専門知識と経験を備えた独立した者で構成され、そのうち3名がメディア部門から、2名が実績のある経営経験を持ち、4名が提供使命に敏感な「賢人」。

「合議制の経営陣」
(kollegiale Geschäftsleitung)

委員長の他に、コンテンツ、技術、制作、財務、管理などのいくつかの部門を含む。提供使命および公衆との対話部門は、民主主義と共通善を特に重要視する。

州放送事業者

- 州法にしたがって存続。放送貢献料から財源を受ける。
- 地域の基本サービス(Grundversorgung)、すなわち、放送提供エリア向けのサービスおよび地域の視点といった業務にさらに集中。
- 各地域では、経営陣に現在よりも大きな責任が与えられ、民主主義への奉仕において模範となる役割が与えられることになる

参考:メディア州間協定における財源関連規定

第34条 機能に適した財源の権利付与、財政平準化の原則(Funktionsgerechte Finanzausstattung, Grundsatz des Finanzausgleichs)

- (1) 財源の権利付与(Finanzausstattung)は、公共放送(Der öffentlich-rechtliche Rundfunk)の憲法的小および法律的な任務を遂行できる形で公共放送に与えるものでなければならない。それは特に、公共放送の存続と発展を保障しなければならない。
- (2) 州放送事業者間の財政平準化(Finanzausgleich)は、ARDの財源調達システムの構成要素である。ARDは特にザールラント放送協会とラジオ・ブレーメンの機能に適した任務遂行を保証しなければならない。財政平準化の規模と放送貢献料に対する調整は、放送財源調達州間協定により決定される。

第35条 財源調達(Finanzierung)

公共放送は、放送貢献料(Rundfunkbeitrag)、放送広告の収入及びその他の収入によって財源調達される。主な財源は放送貢献料である。特別な料金を取る任務の範囲内にある番組及びサービスは認められない。付随する材料(Begleitmaterialien)はそこから除外される。電話の付加価値サービスの提供からの収入は、許されないものとする。

第36条 公共放送の財政需要(Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks)

- (1) 公共放送の財政需要は、ARDに属する州放送事業者、ZDFおよび公法組織「ドイツラジオ」の需要報告に基づき、関連する合理化の可能性を含む経済性(Wirtschaftlichkeit)と儉約性(Sparsamkeit)の原則に沿って、定期的に、独立したKEFによって検査され決定される。
- (2) 財政需要の検査と決定の際には、特に以下が考慮されなければならない。
 1. 既存サービスの競争力のある促進、すべての州の州間協定により委託されたテレビ番組、および第 32a 条に従って譲渡あるいは交換されるサービス(関連する需要)。
 2. 州法に基づいて許可される新しいサービス、サービスの制作および配信における新しい放送技術の可能性への参加、および新しい形式の放送を組織する可能性(開発の可能性)。
 3. 一般的な費用動向とメディア部門に特別な費用動向、
 4. 貢献料収入、広告収入及びその他の収入の動向、
 5. 投資、利払い、及びARDに属する州放送事業者、ZDF及びドイツラジオの年間総収入が任務遂行のための総支出を超える目的の定まった剰余金の用途。
- (3) 財政需要の審査と検討では、高度な客観性が実現されるべきである。
- (4) 貢献料の決定は、州間協定によって定められる。

第37条 会計検査院の報告(Berichterstattung der Rechnungshöfe)

監査の実施を管轄する会計検査院は、ARDに属する州放送事業者、ZDF及びドイツラジオ(それらの関連会社を含む)の監査結果を、それぞれの会長、それぞれの放送事業者を管轄する監督機関、および検査対象となる関連会社の経営陣、及びKEFに通知する。会計検査院は、それぞれの放送事業者の会長および関連会社の経営陣に監査結果について意見表明の機会を与え、その意見表明を考慮する。管轄する会計検査院は、これに基づいて作成された監査結果の最終報告書を、放送事業者が運営する州の州議会および州政府、ならびにKEFに通知し公表する。その際、会計検査院は、検査対象の関連会社の競争力が損なわれないこと、特に、営業の秘密や企業の秘密が保護されることを尊重しなければならない。

(2024年1月1日発効)

御清聴ありがとうございました。