

2022年11月24日

公共放送ワーキンググループに対する意見
(総務省 第3回「公共放送ワーキンググループ」ヒアリング)

一般社団法人日本新聞協会
メディア開発委員会

インターネット上に大量の情報があふれ、フェイクニュース（偽情報）の拡散といった問題が情報空間で顕在化するなか、正確な情報は欠かせず、信頼できる報道へのニーズはより高まっている。新聞・通信社は国内外に広く記者を配置し、社内に何重ものチェック体制を構築し、正確で信頼できる情報の発信に努めている。

公共放送ワーキンググループ（WG）ではインターネット上の情報空間の課題解決に向け、NHKのインターネット業務を拡大すべきだとする議論がなされている。ネット上ですでに存在感を高めているNHKが、巨額の受信料を財源にインターネット業務を際限なく拡大していけば、新聞をはじめ民間メディアとの公正競争が阻害され、言論の多様性やメディアの多元性が損なわれかねない。言論・表現の自由や国民の「知る権利」を棄損し、民主主義の維持・発展に影響を及ぼすことにもつながるのではないか。

今般示された、NHKの経営計画（2021-23年度）の修正案で、受信料の1割値下げが盛り込まれたが、NHKのこれまでの取り組みをもって、受信料、業務、ガバナンスの「三位一体改革」が終わったとは到底いえない。公正な競争を阻害しないという観点が極めて重要で、NHK自ら公共放送としてふさわしい業務範囲を絞り込み、それに見合った受信料体系を示すべきで、不断の改革が求められる。

NHKが公共的な役割を今後も果たさなければならない存在に変わりはない。WGにおいては、「本来業務化ありき」の議論ではなく、NHKの在り方をまず問い直し、公正競争の確保に十分留意した精緻な議論を求めたい。そのことが、情報空間における言論の多様性やメディアの多元性、民主主義の維持・発展につながると考える。

以下、具体的に述べる。

情報空間における多元性の価値について

本年8月に公表された「デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ」は、フェイクニュースやエコーチェンバーなど、ネット上の情報空間のゆがみを是正するには、NHKと民放による「二元体制」がネット空間でも維持されることが重要だと指摘した。しかし、ネット空間にはNHK、民放だけでなく、新聞・通信社をはじめ多様な民間のメディア事業者がすでに存在し、取材や編集に裏打ちされた信頼性の高い情報を発信している。第2回WGで、曾我部真裕構成員は、NHKのネット業務拡大について「偽情報やフィルターバブルなど情報空間の弊害を直接是正する可能性は限定的」だと指摘した。さらに「二元体制の維持はメディアの多元性の観点から新聞なども視野に入れるべきであり、NHKのネッ

ト進出がメディアの多元性によって提供される価値を毀損してはならない」との発言もあり、当委員会も賛同するところだ。

情報空間全体の環境をよりよくするために NHK がネットに先導的に広く進出したとしても、他の報道機関があおりを受けてしまい、結果として改善につながらなければ本末転倒ではないか。正確で信頼できる情報を発信するメディアの多元性こそが、健全な情報空間の基盤になる。インターネットで多元的なジャーナリズムを維持していくため、WG には責任ある議論を求めたい。

公正な競争と求められる規律について

公正な競争を阻害してはならない、という視点は極めて重要だ。NHK の受信料はそもそも公共放送を維持・運営するために独占的に徴収権を与えられている「特殊な負担金」で、年間収入は約 6800 億円（2021 年度）。インターネット業務はあくまで「放送の補完」との位置付けでありながら、予算上限は 200 億円にのぼっている。新聞・通信社は広告収入や課金型モデルなど収支を勘案し、経営努力を積み重ねながら、ネット空間でも取材に裏打ちされた質の高い報道とサービスを早くから提供してきた。200 億円という NHK のネット予算の上限は、すでに、新聞・通信社単独のデジタル事業の予算を大きく上回っている。NHK ネット事業が本来業務に格上げされた場合、予算の歯止めすらなくなる可能性があり、事業が継続できなくなるメディアも出てきかねない。

NHK は放送番組の「理解の増進に資する情報」との名目でネットコンテンツを展開しており、なし崩し的な業務拡大の一因となっている。「NHK NEWS WEB」や「NHK ニュース防災」アプリはコンテンツの内容や訪問者数を見る限りその存在感は大きく、デジタルサービスでの有料会員や広告収入獲得を目指す新聞・通信社と競合している。NHK が配信した記事が検索サービス上で上位に表示されるなど、ウェブ上にニュースを配信する以上、本質的には民間報道機関への影響は避けられないのではないかと懸念される。ニュースを深掘りして解説するようなインターネットでのオリジナルコンテンツを展開している事例も散見される。民間ならば有料にしなければ採算が合わないものばかりだ。すでに外部のプラットフォームを通じてテキスト記事を配信する事例も多くあるが、今後、さらにプラットフォーム事業者と結びつきを強め、配信を拡大することになれば、民間報道機関のデジタル事業が影響を受けるのは明らかだ。

理解増進情報は NHK 自らが「特定の放送番組に関連付けられた補助的な情報の範囲のもの」と定義しているが、実態はこれを逸脱して拡大している。公正競争という観点だけでなく、受信料制度との整合性の観点からも課題だ。「理解増進情報」の在り方を抜本的に見直すべきだ。

民間報道機関のデジタル事業との関係でいえば、NHK はすでに各種のデジタルサイネージ（電子広告）にも記事を配信している。すでに NHK の子会社を通じた業務との競合により、価格設定などに悪影響が生じたとの指摘もある。

現状、インターネット業務は「放送の補完」であるにもかかわらず、すでに動画やテキストコンテンツ、アプリなどさまざまな形態で広がっている。今後、法的な位置付けを変えて、際限なく拡大することを危惧する。公正競争の観点から客観的に判断する仕組みの構築を求める

意見が複数の有識者から上がっており、その点は同意する。

NHK改革の評価について

NHKのネット業務の在り方を議論するにあたって、これまでの改革の取り組みの評価がきわめて重要だ。今般、NHK経営計画の修正案が示されたが、「三位一体改革」について、改革が終わったとは評価していない。「本来業務化」ありきではなく、まず公共放送の役割についての国民的な議論を尽くす必要がある。本業としての公共にふさわしい放送番組や事業はどのようなもので、そこから公共放送としてふさわしい業務範囲や付随する予算を導き出し、業務範囲に応じた受信料制度をつくり、国民や視聴者が納得する料金水準を定める、というプロセスをたどるべきだと考える。

それこそが、当委員会だけでなく政府・国会が繰り返し求めてきた業務、受信料、ガバナンスを一体的に見直す「三位一体改革」の本旨ではないか。松本剛明総務大臣はNHKが三位一体改革を不断に進めることが重要だとし、改革の中でネット業務の在り方について検討する必要性について指摘した。さらに、「一層効率的な運営を通じ、さらなる値下げの原資が確保できるよう努力することが期待される」と述べたが、これに同意する。

当委員会はこれまで、改革の進捗よくについて指摘や質問を重ねてきたが、十分な説明が果たされていない。本業の放送番組では視聴者ニーズにかかわらず、公共放送としてふさわしいジャンルに集中すべきではないか。収支を勘案する民間では取り組みにくい報道・防災・教育・福祉・伝統芸能などが公共放送にふさわしい分野といえないか。NHKがこれまで、こうした分野で良質な番組を制作してきたことは評価しており、視聴率を意識せざるを得ない民放とは異なる観点から番組制作に集中する必要があるのではないか。近年拡大傾向にある「番宣」についても、放送時間を使ってまでやるべきものか再検討すべきだ。

子会社の業務やガバナンスに関する改革についても課題は山積している。子会社が担うべき業務はNHK本体同様、民間に担えない業務に限定するべきではないか。会計検査院から指摘された業務の妥当性や内部留保・随意契約の割合についてその後の改善状況の具体的な開示を求めたい。関連団体への業務委託はその業務に従事する出向者の給与を業務委託費として支払う仕組みになっているケースもあり、会計検査院から経費削減に結びついていないと指摘されていた。改正放送法で中間持株会社の設立が認められたが、大事なものはグループ経営がどう変わったかを検証することだ。改革にあたっては、経営委員会にも情報開示の徹底や監視強化の舵取りを求めたい。

情報空間における課題と新聞・通信社の役割について

ネット空間が急拡大するなか、フェイクニュースの横行が民主主義への深刻な脅威になる。新聞・通信社は一次情報に接し、多くのコストをかけて信頼できるニュースを手がけ、情報の質の確保に努めている。メディア環境が激変するなかでも、世の中に流通するニュースの発信源を担い、公共性の高い情報や地域情報などを届け続ける責務がある。

しかし、情報空間が広がり、コンテンツと時間の奪い合いが激しくなるなか、ニュースの担い手の確保も切実な課題だ。第2回WGで野村総研が示した調査では、「報道・取材制作を担

う事業者の衰退で報道コンテンツが手に入りにくくなる」ことに「問題」「どちらかといえば問題」と答えた割合は75%にのぼり、「地域で報道・取材する事業者の衰退で地域情報が届けられにくくなる」ことにも、同様に74%が問題視している。プラットフォームとの関係も含めた持続可能なジャーナリズムの在り方に関する議論が国際的にも広がっている。

ネットの情報空間においては、NHKだけでなく、ニュースの送り手でもある新聞・通信社、民間放送事業者が、それぞれの役割を果たすことで、民主主義に資する多様な言論が維持されており、NHKの在り方について拙速な議論を行えば、こうしたシステムが毀損されかねない。WGには、そうした観点から、三位一体改革をはじめ「NHKが取り組む業務」についてさらなる議論を求めたい。

以 上