

2023年6月7日

「NHKのインターネット活用業務の今後について」に対する意見
(総務省 第9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

当委員会は5月19日付で、総務省「公共放送ワーキンググループ(WG)」に「NHKインターネット活用業務の検討に対する意見」を提出した。その際、NHKのネット業務について議論する際に不可欠な前提として10項目の質問を示した。民放連も質問を提出している。まず、速やかにこうした懸念や疑問に関して討議し、回答するよう改めて求める。また、回答後、WGがとりまとめをする前に当委員会に意見表明する機会を設けていただきたい。

当委員会は19日付の意見で、NHK自らがインターネット活用業務の希望を具体的に示すべきだと指摘していた。貴WGの第8回会合でNHKは必須業務化の範囲などについて初めて考えを表明したが、「放送と同様の効用」や「『放送』と同一の情報内容」など具体性を欠く説明を繰り返した。なぜ必須業務化が必要なのか、必須業務化で何をどう変えるのかという根本的な疑問への回答はなく、視聴者や利用者にとって重要なサービスの具体像、有料・無料エリアの線引きも示さなかった。当委員会が繰り返し指摘してきた理解増進情報の課題についても、懸念を払拭する説明はなく、構成員の質問と返答の内容がかみ合わない場面も目立った。抽象的な議論に基づいて制度設計を進めれば、現状の理解増進情報のように業務範囲が際限なく拡大することになりかねない。新聞をはじめ他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、との懸念は深まった。こうした問題を解消しないまま議論を取りまとめることは、制度設計を事実上、総務省やNHKに委ねることに等しいのではないか。一度棄損されたメディアの多元性や言論空間が元の姿を取り戻すことは難しく、情報空間の健全性確保といった点にも逆行する可能性がある。

競争評価などをNHK内部で済ませる考え方にも異論が相次いだ。ガバナンスの在り方についてさらに検討を深めるべきだ。第8回会合以降、NHKが業務として認められていない衛星放送のネット配信経費を予算に盛り込んでいた問題が判明した。NHKは、内部では4月に発覚し、5月16日の経営委員会に報告したにも関わらず、その後2週間も公表せず、報道があった翌30日に初めて説明した。経営委員会や監査委員会を含めたガバナンスの問題が以前から指摘される中、放送同様NHK内部の監督・監査のみでインターネット活用業務をチェックしていくことが難しいという実態が明らかになった。これまで当委員会が重要性を指摘してきた、業務・受信料・ガバナンスの「三位一体改革」が不十分であることの証左といえる。受信料収入で運営する組織であるにもかかわらず、意思決定の過程やその透明性を軽視しているのではないか。貴WGで議論する領域との関係も密接で、公表しないまま必須業務化の意見を表明したことは適切だったのか。

6月2日に公表された議事録によれば、経営委員会と執行部で経営委員会の役割をめぐる激しい衝突があった。両者の間で責任の所在が整理できていないことも、ガバナンス上の大

きな課題だ。議論の前提条件が揺らぎかねない問題が相次いで発覚したことを踏まえ、貴 WG としてインターネット業務の必須化を論じる前に、過去のインターネット業務予算や三位一体改革の進捗状況を NHK に確認し、検証する必要があると考える。

第 8 回会合での NHK の説明に対する当委員会の考え方や疑問点を以下の通りまとめた。民放連や構成員からも多数の意見・質問が出されているが、回答が示されていない。貴 WG には、NHK から明確な説明を得た上で、この夏にも予定していた取りまとめを見送り、懸念の一つ一つについて丁寧に時間をかけて議論するよう求める。

【1. 大前提となる視聴者・国民の期待、本検討会・WG で示されたご期待・ご要望】

基本的な考え方

- ・視聴者から期待されているという「情報空間の参照点」の趣旨が不明瞭である。なぜ情報空間の健全性確保につながるのか、なぜそのために必須業務化が必要なのか、新聞や民間放送も同様の役割を果たしているのではないかなど、疑問点は多い。また、NHK が情報空間の参照点を果たしていけるかを議論するためには、具体的な業務やサービスの在り方をもとに検討すべきだと考える。

【2. NHK のインターネット活用業務に関する基本的な考え方】

インターネット活用業務に関する基本的な考え方

- ・なぜ必須業務化が必要なのか、また、今の補完業務ではなにができないのか具体的な説明がなされていない。
- ・「放送と同様の効用」の定義があいまいで、必須業務化の範囲として適当ではない。現状の「理解増進情報」もあいまいな定義を拡大解釈し、なし崩し的な業務拡大につながってきた。構成員から「歯止めがないと言われている理解増進情報と同じ問題が発生するのではないか」との指摘もあったが、同様の事態が起りかねない。
- ・「放送と同様の効用」について議論するのであれば、放送の効用をどのように定義し、どう効用を測るのかを明確にすべきである。

【3. 業務範囲・ガバナンス・負担の在り方】

基本：「放送の同時配信・見逃し」「報道サイト（「放送」と同一の情報内容の多元提供）」

- ・報道サイトが「基本」に含まれていることに疑問と懸念がある。例示されている「NHK NEWS WEB」について、当委員会は理解増進情報の具体的な事例として、メディアの多元性や公正競争の観点から懸念を示してきたが、こうした懸念に対し説明がなされていない。
- ・『放送』と同一の情報内容」の定義があいまいで、拡大解釈につながりかねない。現状の「NHK NEWS WEB」は、放送内容を再構成するなどして、コンテンツの内容が放送番組と必ずしも同一とは言えない。また、仮に同一の情報内容であっても、さまざまな機能を加え提供されている。コンテンツが放送と同一の情報内容であれば、無制限でネット展開できるとの考え方には疑問だ。

放送と同様の効用で異なる態様のもの

- ・「放送と同様の効用」「異なる態様」の定義があいまいで拡大解釈につながりかねない。効用と態様は密接に関連しており、提供する態様が違えば効用も変化することも想定される。同様の効用だと判断できる根拠も不明だ。
- ・「基本」とされた報道サイトなどの部分と、どのように扱いが異なるのかわからず、評価できない。
- ・「教育コンテンツ」については、報道機関だけでなく、多数の民間企業がネット上で展開している。そうした領域でのネット展開拡大については、さまざまな民間企業からも意見を聞くべきではないか。

プラットフォーム等を通じた提供をどのように考えるか

- ・当該部分の資料は説明が著しく欠落している。
- ・「実質的に『自身による提供』であれば、同様の扱いではないか」との記述について、「実質的に」という文言により拡大解釈が推し進められる恐れが強い。これまでの貴WGでも構成員からプラットフォームを通じた事業展開について競争政策の観点から慎重な検討を求める意見があり、当委員会としてもプラットフォーム事業者と結びつきを強めることについて懸念を示してきた。既存の3号受信料業務との関係も分からない。第8回会合でも明確な説明はなく、重要な論点にもかかわらず議論を深めることはできていない。
- ・「その他の提供形態」については子会社経由等の有料提供を打ち出しているが、原価配賦の操作によりコストの大部分を受信料負担とすることで、市場競争を破壊する恐れがある。

ガバナンスの在り方

- ・「国家補助」事業の拡大に際しては事前ルールの明確化の必要性が指摘され、構成員の議論でも一致していた部分だ。今回、構成員から多数指摘があったように、経営委員会などNHK内部による競争評価では、公正競争に対する懸念は払拭されないのではないかと。英BBCの事例を基に「公共価値テスト」の事例などを紹介しているものの、具体像が明確ではない。重要な部分にも関わらずあいまいなままでは議論を深めることも難しい。
- ・インターネットのニュースに関する市場は、ニュースを発信する事業者だけでなく、流通に携わるプラットフォーム事業者などさまざまなステークホルダーがおり、複雑になっている。必須業務化すると、公正競争への懸念はさらに高まるが、内部のみで競争評価ができるのか疑問がある。
- ・「公共価値テスト」の対象として新規内容で一定の規模にかかるものが挙げられているが、これまで、「理解増進情報」のように既に実施しているネット業務についても懸念が示されている。仮に公共価値テストのような枠組みを導入するとすれば、こうした懸念があるサービス全てを対象にすべきではないか。
- ・構成員から必須業務化した場合の費用上限の考え方について指摘を受け、「考え方はあり得る」との回答があった。競争ルールだけでなく、自主的な規律の枠組みの重要性も指摘されていたが、具体的な費用上限も含め、NHKが具体的に説明すべきではないか。

負担の在り方

- ・スマートフォンを所有すればすぐに受信料支払いの対象になることはないということは理解できるが、「“受益感”が公平性を上回る有料契約＝“サブスク”でもない形」など表現が抽象的で意味を正確に捉えづらい。議論をすることが困難ではないか。
- ・現状、「フリーライドがある」との認識が示されているが、今後この部分をどう整理していくかが分からない。
- ・放送の視聴者しか視聴できない「公平性」の課題があるとし、コールセンターに寄せられた声や SNS 上の意見が紹介されているが、「月数件」などとあり、制度改革を進めるほど多くの意見だと言えるのか。

(情報空間全体の) 多元性確保への貢献

- ・情報空間の多元性確保へ貢献するため、他のメディアとの協力に取り組むとの説明は意義深い。ただし、この点は「本来業務」と資料に記載しており、法定の「必須業務」と別の考え方なのか、明確にすべきだ。
- ・新聞・通信社は正確で信頼できる情報の発信などによって情報空間へ貢献できるよう努めており、多元性確保に資する取り組みは重要になる。他方、具体的にどのような全体像を描き、どのように取り組んでいくのかイメージをつかめなかった。

以 上

「NHKのインターネット活用業務の今後について」に関する疑問点

- ①「情報空間の参照点」は新聞社や民間放送も同様の役割を果たしていると考えられることもできるが、NHKの特殊な概念なのか。そうだとすれば、その具体像はどのようなサービスや事業展開なのか。
- ②なぜ必須業務化が必要なのか、また、今の補完業務では何ができないのか。NHKとして必須業務化を行いたいのか。NHKがいう「必須業務」と「本来業務」の定義は異なるのか。
- ③「放送と同様の効用」とは、具体的には何を指すのか。既存の「理解増進情報」との関係はどう整理されるのか。
- ④後述のように必須業務の範囲について、「放送の同時配信・見逃し」「報道サイト（「放送」と同一の情報内容の多元提供）」「放送と同様の効用で異なる態様のもの」の3層で整理されているが、それぞれ具体的にどのようなサービスイメージや料金体系、規律の在り方を想定しているのか。
- ⑤「ニュース防災アプリ」など現在展開しているサービスの中で、「報道サイト」に該当するものは何か。『放送』と同一の情報内容と「理解増進情報」との関係はどう整理されるのか。
- ⑥なぜ「異なる態様」で「放送と同様の効用」が実現できるものがあると言えるのか。
- ⑦「基本」とされた部分と、「放送と同様の効用で異なる態様のもの」では、どのように扱いやルールが異なるのか。とりわけ「報道サイト」との線引きが難しいように感じるが、どのように整理するのか。
- ⑧既存の外部事業者を通じたコンテンツ提供のルール（3号受信料業務や、2号受信料業務で展開するプラットフォームを通じた展開など）とはどのように整理できるのか。「自身による提供」のルールが他と異なるのはなぜか。
- ⑨「子会社経由等の有料提供」が市場に与える影響をどのように考えるのか。
- ⑩競合する民間事業者から、どのように意見を聞くのがよいと考えているか。
- ⑪費用上限の導入を検討するか。仮に導入した場合、どのような形になると想定するか。
- ⑫新たなサービスではどこまでが無料で、どこからが受信料の対象になるのか。ペイウォールなどを設ける可能性はあるのか。また、ペイウォールを設ける場合、「フリーライド」との関係はどう考えるのか。
- ⑬「フリーライド」と認識があるにもかかわらず、理解増進情報をはじめネット業務を拡大してきたことをどう説明するのか。
- ⑭「同様の負担」の「同様」とは、料額の水準も含めたものか。
- ⑮ネット業務の必須業務化について、メディアの多元性にどの程度影響があると考えているのか。また、その点を踏まえ、多元性確保への貢献に向けどのような取り組みを行いたいと考えているのか。

以 上