

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	第 213 回国会法律案等 N A V I 「放送法の一部を改正する法律案」
著者 / 所属	波多野晃大 / 総務委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	466 号
刊行日	2024-4-26
頁	32-36
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240426.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

放送法の一部を改正する法律案

令和6年3月1日、政府は「放送法の一部を改正する法律案」（閣法第32号。以下「改正案」という。）を閣議決定し、同日、国会に提出した。改正案は、NHKの放送番組をテレビ等の放送の受信設備を有しない者に対しても継続的かつ安定的に提供するため、放送番組の同時・見逃し配信等のインターネット活用業務（後述）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ことを主な内容としている。

本稿では、改正案の提出の主な経緯、改正案の概要、主な論点を紹介する¹。

1. 改正案の提出の主な経緯

（1）放送をめぐる社会環境の変化

近年、ブロードバンドの普及やインターネット動画配信サービスの伸長、視聴デバイスの多様化等に伴い、視聴者のコンテンツ視聴スタイルも変化している。例えば、平日における主なメディアの平均利用時間について、令和2年度に初めてインターネットがテレビのリアルタイム視聴を上回り、その時間差は年々拡大している。また、休日についても、令和4年度に初めてインターネットがテレビを上回る結果となっており²、視聴者の行動は、テレビ放送を通じた視聴から、インターネットを通じた視聴へのシフトが見られる。

（2）インターネット活用業務の必須業務化に向けた検討

ア 現行のインターネット活用業務の概要

NHKの業務の範囲は、放送法（昭和25年法律第132号）第20条に限定列挙されており、①国内放送、調査研究、国際放送といったNHKが行うことを義務付けられている「必須業務」（第1項）、②NHKの目的を達成するための業務であって、その実施がNHKの判断に任されている「任意業務」（第2項）、③目的と関わりのない業務であって、必須業務や任意業務の円滑な遂行に支障のない範囲で行うことができる「目的外業務」（第3項）がある。このうち、現行のインターネット活用業務は、②の任意業務として位置付けられている。また、インターネット活用業務の実施に当たっては、NHKが定めるインターネット活用業務実施基準を総務大臣が認可する仕組みとしており、実施費用³は、

¹ 本稿は令和6年4月8日までの情報を基に執筆している。

² 総務省情報通信政策研究所「令和4年度情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査報告書」（令5.6.23）6頁

³ 放送法第20条第2項第2号の受信料財源業務（NHKプラス、NHKニュース・防災アプリ等）の実施に要する経費であり、2号有料業務（NHKオンデマンド）及び3号業務（VOD事業者への番組提供）は除く。

同実施基準において「年額200億円を超えないものとする」とされている⁴。

イ 総務省における検討

総務省は、デジタル化が社会全体で急速に進展する中、放送の将来像や放送制度の在り方について、中長期的な視点から検討を行うことを目的として、令和3年11月から「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」を開催している。同検討会は令和4年9月、インターネットを含めて情報空間が放送以外にも広がる中において、信頼性の高い情報発信などの放送コンテンツの価値を情報空間全体に浸透させる観点から、NHKのインターネット配信の在り方等について検討することを目的に、「公共放送ワーキンググループ」（以下「公共放送WG」という。）を設置した。

公共放送WGでは、デジタル時代における公共放送の役割のほか、NHKのインターネット活用業務の在り方、インターネット活用業務の財源と受信料制度等について検討を進め、令和5年10月には、少なくとも地上波テレビ放送のインターネット活用業務を必須業務とすべきとする方向性などを盛り込んだ「公共放送ワーキンググループ取りまとめ」（以下「第1次取りまとめ」という。）を公表した。

さらに、公共放送WGは令和6年2月、地上波テレビ放送以外の放送（地上波ラジオ放送、衛星放送及び国際放送）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である」とする方向性などを盛り込んだ「公共放送ワーキンググループ第2次取りまとめ」を公表した⁵。

（3）民間放送事業者の難視聴解消措置に対するNHKの協力義務の強化をめぐる動き

ア 難視聴解消措置に係る現行の規定

放送法では、放送事業者に対して、①字幕番組・解説番組を放送する努力義務（第4条第2項）、②難視聴解消の努力義務（第92条）が課されている。また、令和4年に成立した改正電波法・放送法（令和4年法律第63号）により、NHKは、国内基幹放送（地上放送、衛星放送）を行うに当たっては、当該業務の円滑な遂行に支障のない範囲において、民間放送事業者の①と②の努力義務の円滑な実施に必要な協力をするよう努めなければならないこととされた（第20条第6項）。

さらに、放送を取り巻く環境が急速に変化する中、費用対効果の低い中継局の全てを民間放送事業者が個社で保有し続けることは困難な状況となっていることを踏まえ、令和5年に成立した改正放送法・電波法（令和5年法律第40号）では、放送ネットワークインフラの維持コスト軽減のため、NHKも含め、複数の地上基幹放送事業者における中継局の共同利用を可能とするための制度整備が行われた⁶。

⁴ NHKが令和6年1月に公表した「2024年度（令和6年度）インターネット活用業務実施計画」では、インターネット活用業務の実施費用として195億円を計上しており、このうち15億円は、改正案が国会で成立した場合に、令和6年度内に準備を行う費用として計上している。

⁵ なお、衛星放送のインターネット活用業務については、NHKから、衛星放送の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ことを踏まえ、「個別の特性や事情等を考慮し、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である」とされた。

⁶ 令和6年度NHK予算では、中継局共同利用の実現のための子会社への出資として、11億円を計上している。

イ NHKの協力義務の強化に向けた議論

公共放送WGでは、NHKが放送全体の発展に貢献していく役割の一つとして、放送ネットワークインフラ維持への貢献等についても議論がなされ⁷、第1次取りまとめでは、民間放送事業者の放送ネットワークインフラ整備に対するNHKの協力努力義務を、さらにNHKの業務として位置付けることについて、「今後の法制化の過程で検討すべきである」とされた。

2. 改正案の概要

(1) インターネット活用業務の必須業務化

改正案では、NHKの放送番組を放送の受信設備を有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、①同時配信、②見逃し配信を行うことを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、③番組関連情報⁸の配信を行うことをNHKの必須業務とすることとされた。

また、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、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、の三つの要件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こととされた。さらに、受信契約については、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こととされた。

(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こととされた。

3. 主な論点

(1) インターネット活用業務の必須業務化

ア 必須業務の範囲

第1次取りまとめでは、インターネット活用業務を必須業務化する場合には、「放送番組そのもの（映像及び音声）の提供は当然にその業務範囲に含まれると考えるべき」と

⁷ 公共放送WG（第12回）において、（一社）日本民間放送連盟が提出した「放送の多元性確保に向けたご提案」では、NHKと民間放送事業者の中継局の共同利用について、「放送法上の明確な裏付けがないままでは、暗礁に乗り上げるのではないかと」の危惧を示した上で、「放送法20条第1項（NHKの必須業務）に、放送ネットワークインフラの維持に関する責務を明記する法改正を行っていただきたい」との要望が示された。

⁸ 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。

する一方、テキスト情報等については、現在、NHKが提供している「NHK NEWS WEB」等の「理解増進情報⁹」に対して、なし崩しの業務拡大につながっているとの指摘¹⁰がなされていることを踏まえ、①災害時の緊急情報や重大事件など国民の生命・安全に関わる伝達の緊急度の高い重要な情報、②番組表など放送番組に密接に関連する情報又は放送番組を補完する情報等に限定するべきとされた。これを受け、改正案では、現行の理解増進情報の制度を廃止して番組関連情報として再整理することとしている¹¹。

インターネット活用業務が必須業務化された場合のテキスト情報等の配信に関して、その具体的な範囲や競争評価のプロセス（後述）等については、現在、総務省の準備会合¹²において議論されており、令和6年夏頃の取りまとめが予定されている。準備会合において、NHKは、想定する必須業務の基本として「放送の同時配信・見逃し」と「報道サイト（仮称）¹³」を挙げているが、「報道サイト（仮称）」の内容や必須業務化された際の番組関連情報の提供範囲について、より具体的な議論が求められる。

イ メディアの多元性確保（競争評価のプロセス）

第1次取りまとめでは、「NHKの業務拡大が競争を歪め、放送の二元体制¹⁴を含むメディアの多元性を損なうおそれがあるとの指摘があることを踏まえれば、NHKが必須業務としてインターネットを通じて放送番組等を提供するに当たって、放送の二元体制を含むメディアの多元性が損なわれないことを担保するための措置を講じることが必要である」とした上で、担保措置としての競争評価の仕組みは、NHKが原案を策定し、その評価・検証を、第三者機関が適時に、民間放送事業者等の関係者の参加を得て実施するべきとされた。これを踏まえ、改正案では、NHKに対し、番組関連情報の配信に係る業務規程の策定・公表、実施状況の定期的な評価等を義務付けるとともに、総務大臣は、学識経験者や利害関係者の意見を聴き、業務規程が法定される三要件に適合しないことが明らかな場合は、NHKに対して変更勧告・命令を行うことを可能としている。

競争評価のプロセス等については準備会合で議論が進められているが、評価・検証を

⁹ 現行の理解増進情報について、実施基準では、「放送したまたは放送する放送番組の編集上必要な資料その他の協会が放送したまたは放送する放送番組に対する理解の増進に資する情報（放送番組または当該情報を編集したものを含む。）」と定義されている。

¹⁰ 理解増進情報について、「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は考えづらいものも含め、NHKのインターネット活用業務として、NHKと放送受信契約を締結した者以外の者にも無償で提供されているところ、これは、なし崩しの拡大」であるとの指摘がなされている（公共放送ワーキンググループ「公共放送ワーキンググループ取りまとめ」（令5.10.18）11頁）。

¹¹ こうした中、NHKは、インターネット上で展開している「NHK政治マガジン」や「NHK事件記者取材note」等のサイトについて、令和6年3月に更新を終了し、「NHK NEWS WEB」に統合している。なお、サイトの更新停止によるサービスの低下の懸念に対し、NHKは、「現在のような形ではなく、政治を含め、国内外のニュースの分野ごとに特集記事などを見やすくするよう再整理」することを考えており、「サービスが低下したなどと言われることのないよう取り組みまして、視聴者・国民の皆様の期待に応えてまいります」と答弁している（第213回国会参議院総務委員会会議録第3号（令6.3.12））。

¹² 総務省が令和5年11月から開催している「日本放送協会のインターネット活用業務の競争評価に関する準備会合」において、NHKと民間放送事業者等の関係者を交えた議論が行われている。

¹³ 「NHK NEWS WEB」等を再整理したものを想定しており、放送と同一の情報内容の多元提供を行うとしている。

¹⁴ 我が国の放送は、受信料収入を経営の基盤とするNHKと、広告収入又は有料放送による料金収入を経営の基盤とする民間放送事業者の二元体制の下、それぞれの特性をいかすことで、全体として視聴者への適切な情報発信を確保している。

行う第三者機関の枠組みやエビデンスに立脚した評価手法の在り方、総務大臣による変更勧告・命令等の業務の適正性確保の仕組みについて、具体的な議論が求められる。

ウ 受信契約の要件

改正案では、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、必須業務である放送番組等の配信の受信を開始した者を、受信契約の締結義務の対象としている。一方、現在、既に受信設備を設置し受信料を支払っている者は、これまでどおり、追加の負担なく放送番組等の配信を利用することができる。なお、スマートフォン等の通信端末を保有しているだけでは、受信契約の締結義務は生じないこととなっている。

費用負担の要件について、第1次取りまとめでは、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・利用約款への同意等の「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」としている。また、NHKは準備会合において、「報道サイト（仮称）」等も費用負担の対象とし、その際は、従来の受信料制度との整合性を踏まえ、「料金を支払うことで初めて利用できるかたち（いわゆるペイウォール）とは異なる方法で実施する想定」としている。さらに、インターネット活用業務の必須業務化の趣旨と受信料の公平負担の在り方に鑑み、フリーライド抑止（受信契約者と非契約者の公平性担保）の方法についても検討していくとし、「例えば、受信契約の確認や現状のCASメッセージ¹⁵同様の表示などを検討中」であるとしている¹⁶。改正案では、放送の受信設備を設置した者と放送番組等の配信の受信を開始した者が同等の受信環境にある者として受信契約を締結することを踏まえ、これらの者が締結する受信契約の内容を公平に定めなければならないとしているが、費用負担の方法の詳細等について、より具体的な議論が求められる。

（2）中継局の共同利用の実現に向けた取組

経営面を始めとした放送事業者を取り巻く環境変化に加え、令和6年能登半島地震において、停電や非常用電源バッテリーの燃料の枯渇等の影響により、一部地域でNHKを含む地上波テレビ放送が停波する事態が生じたことなどを受け、中継局の在り方は重要な検討課題となっている。こうした中、総務省が令和5年12月から開催している「中継局共同利用推進全国協議会」では、地上波中継局の共同利用等、放送ネットワークの効率化に向け、総務省やNHK、民間放送事業者等を交えた議論が行われている。

改正案では、NHKに対し、民間放送事業者が行う難視聴解消措置に対する協力義務を強化することとしているが、NHKによる放送全体の発展への貢献の在り方や中継局の共同利用の実現に向けたスケジュール・取組について、具体的な議論が求められる。

はだの こうだい
(波多野 晃大・総務委員会調査室)

¹⁵ NHKのBSデジタル放送では、受信料の公平負担のため、BS放送受信機の登録をお願いする設置確認メッセージを表示している。

¹⁶ 日本放送協会のインターネット活用業務の競争評価に関する準備会合（第3回）（令6.1.31）資料3-1「日本放送協会説明資料」17頁