# 「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」について

総務省　情報流通行政局 放送政策課　本田（ほんだ）　知之（ともゆき）

若者を中心とする「テレビ離れ」や、国民の生活様式、コンテンツの視聴形態の変化など、昨今、放送を取り巻く環境が大きく変化している中において、放送自身もまた、時代の変化を踏まえて自らの在り方をデザインし、進むべき方向を模索していくことは避けられない状況となっている。

こうした時代の変化に対応した放送の将来像と制度の在り方について検討するため、総務省では、2021年11月より「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」（座長：三友仁志・早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授）を開催し、検討会での13回にわたる議論の結果を、「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」として2022年7月に取りまとめ、公表した。本稿では、本取りまとめの内容について説明することとしたい。なお、本稿では紙幅の都合上、詳細なデータ等を割愛している部分があるところ、適宜実際の取りまとめを参照されたい。

## 1. 放送を取り巻く環境の変化

まず、本検討会の検討の背景となった放送を取り巻く環境の変化について説明する。

ブロードバンドやインターネット動画配信インフラの普及などの後押しを受けて、インターネット動画配信サービスが伸長するとともに、コンテンツを視聴するデバイスの多様化やタイムシフト視聴といった視聴スタイルの多様化が進み、いつ、どこでも、好きな端末でコンテンツを視聴できる環境が整ってきている。こうした環境の変化を背景に、自宅のテレビでリアルタイムにコンテンツを視聴するという従来の視聴スタイルは減少し、視聴者の視聴スタイルは多様化しつつある。統計上も、テレビ普及率やテレビを見る時間などにおいて、特に若者を中心として減少が見られるなど、「テレビ離れ」ともいえる状況が生じている。

また、広告費の観点では、地上テレビジョン放送の広告費は、コロナ禍の影響が緩和したことで、2021年には前年比で一時的に増加したが、長期的には低下傾向が続く可能性も考えられる一方、インターネット広告費については、継続的に高い成長率を維持し、2021年にはマスコミ四媒体広告費（新聞、雑誌、ラジオ、テレビメディア広告費の合算）を初めて上回った。

その他、我が国の総人口は2055年には1億人を下回ると推計され、2050年には全国の居住地域の約半数で50%以上の人口減少が予測されている。こうした人口減少は、社会基盤となっている公共的なサービスにおけるインフラの維持コストの増加にもつながる可能性があり、今後の公共的なサービスの提供の在り方にも影響を与えることが想定される。

こうした放送を取り巻く環境変化を踏まえて、放送がその社会的役割に対する視聴者の期待に引き続き応えていくための放送の将来像と制度の在り方について検討するため、本検討会が開催されることとなった。

## 2. デジタル時代における放送の意義・役割

放送の将来像と制度の在り方を検討するに当たり、放送がこれまで果たしてきた役割のほか、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デジタル時代において放送が今後果たしていくべき役割が何であるかについて、検討を行った。

放送は、放送法第1条にもあるとおり、健全な民主主義の発達に貢献することがその重要な役割となっている。この役割を果たすため、我が国の放送は、受信料収入を経営の基盤とするNHKと、広告収入などによる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、それぞれの特性を活かすことで、全体として視聴者への適切な情報発信が確保されてきた。NHKと民間放送事業者によるこのような二元体制の下で様々な情報発信を行うことを通じ、国民の「知る自由」を保障し、災害情報や地域情報等の「社会の基本情報」の共有や多様な価値観に対する相互理解の促進といった社会基盤としての役割を果たしてきた。また、その「公共性」に着目すれば、放送は公衆の包摂・形成であり、社会の構成員の相互理解・対話を促進し、安定的・持続的に「公衆」を形成するという社会インフラとしての役割を果たしてきた。

他方、現在、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一方で、インターネット空間ではフェイクニュース等の問題が顕在化する中、取材や編集に裏打ちされた信頼性の高い情報発信、「知る自由」の保障、「社会の基本情報」

の共有や多様な価値観に対する相互理解の促進といった放送の価値・役割は、情報空間全体におけるインフォメーション・ヘルス（情報的健康：多様な情報にバランスよく触れることで、フェイクニュース等に対して一定の「免疫」（批判的能力）を獲得している状態のことをいう。）の確保の点で、むしろこのデジタル時代においてこそ、その役割に対する期待が増しているといえる。そのため、放送の役割はデジタル時代においても引き続き重要であり、今後その重要性を増しているということができる。

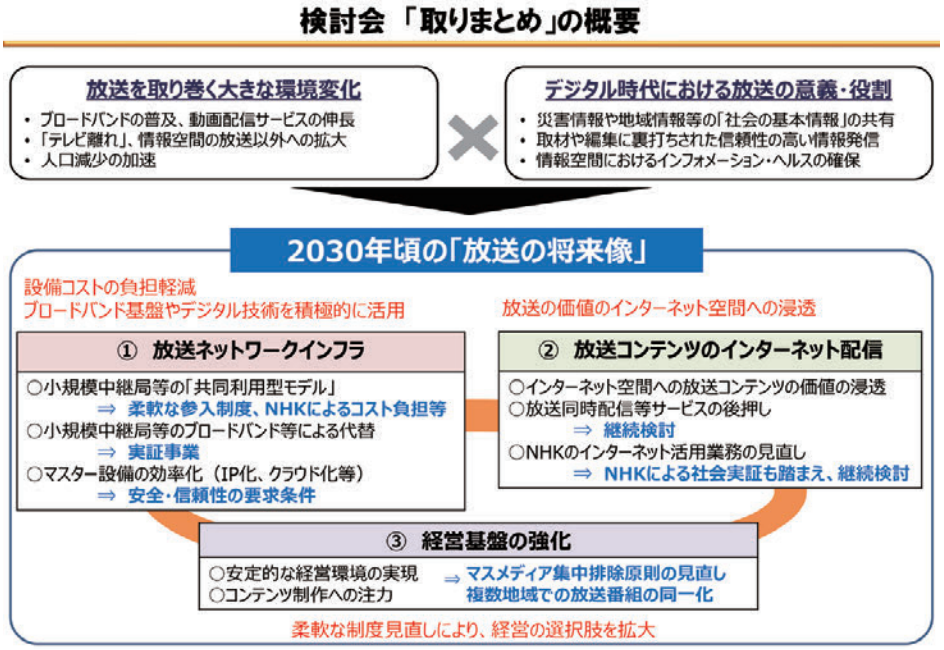
こうしたデジタル時代における放送の意義・役割について検討した上で、「放送の将来像」として、『デジタル技術を最大限活用しつつ、「守りの戦略」として放送ネットワークインフラに係るコスト負担を軽減するとともに、「攻めの戦略」としてインターネットによる配信を含めた多様な伝送手段を確保し、これらによって、良質な放送コンテンツを引き続き全国の視聴者に届け、その社会的役割を今後も持続的に維持・発展させていくこと』を目指すべきであり、その実現時期として2030年ごろを想定した。その上で、放送制度については、こうした放送の将来像に対応し、放送事業者の経営基盤を強化できるよう、放送事業者の経営の選択肢を拡大する観点から柔軟な見直しを行うべきであるとした。これらの将来像と制度の在り方を合わせた、「守りの戦略」、「攻めの戦略」及び「経営基盤強化のための制度見直し」の三本の柱が本取りまとめの要点である。

## 3. 放送ネットワークインフラの将来像

2.で掲げた3本の柱のうちの「守りの戦略」であるネットワークインフラにかかるコスト負担の削減のための方策は、放送事業者がコンテンツ制作に注力できる環境を整備することにより、良質な放送コンテンツを全国の視聴者に届けるためのものである。この具体的方策について、本取りまとめでは、①「共同利用型モデル」、②小規模中継局等のブロードバンド等による代替、③マスター設備の集約化・IP化・クラウド化を経営の選択肢として取りまとめたところである。以下でそれぞれについて詳しく説明する。

### (1)「共同利用型モデル」

今後、少子高齢化に伴う人口減少が進み、無居住化する地域が増加することが予想される中で、特に小規模中継局やミニサテライト局といった放送事業者の「あまねく受信」（放送法第20条第5項または第92条）を担っている部分の放送ネットワークインフラコストの増加が予想されるため、今後、この部分の効率化を進めていくことが重要である。本取りまとめでは、複数の地上基幹放送事業者の放送ネットワークインフラをまとめて保有・運用・維持管理する「共同利用型モデル」が経営の選択肢の一つとして提示され、また、その在り方として、NHK及び民間放送事業者による共同出資を通じた、中継局の保有・運用・維持管理を担うハード事業者の設立も経営の選択肢となり得るとされた。また、「共同利用型モデル」における費用負担の在り方に




■図. 検討会「取りまとめ」の概要

ついて、難視聴解消等に係るNHKの民間放送事業者への協力努力義務規定が盛り込まれた2022年の放送法改正を受け、ミニサテライト局に係る共通的なコストについては、NHKが受信料収入によって負担するスキームも検討すべきであり、その際には、透明性を確保するとともに、受信料を負担している視聴者に対する説明責任が果たされるべきであることが取りまとめられた。

**(2) 小規模中継局等のブロードバンド等による代替**

ブロードバンドの普及が進む中で、ブロードバンド等（ケーブルテレビ、光ファイバ、5G等）による代替可能性について、視聴者にとって同程度のサービスを維持することを前提に検討することが適当であるという認識の下、2022年2月から、本検討会の下で「小規模中継局等のブロードバンド等による代替に関する作業チーム」（主査：伊東晋・東京理科大学名誉教授）を開催し、代替手段に求められる品質・機能、代替手段の利用可能性等について、参照モデルを作成するなどして検討した。検討の結果、FTTHを用いたIPユニキャスト方式について、比較的受信世帯数の少ない小規模中継局等の代替としての経済合理性が期待でき、代替手段としての利用可能性があることが示された。

検討結果を踏まえて、現在、実証等を通じたブロードバンド代替の現実的な代替の可能性についての検証・検討が進められているところである。

**(3) マスター設備の集約化・IP化・クラウド化**

現状、オンプレミスのシステムとして放送事業者ごとにその社屋等に設置されているマスター設備について、本取りまとめでは、効率化を図る観点から、設備仕様がある程度共通化されている系列局の単位での集約化のほか、特定の場所に設置し、クラウドサービスとして提供を受けること、系列を超えた統一仕様の導入などが経営の選択肢となり得ることが示された。他方、集約化・IP化・クラウド化に当たっては、サイバーセキュリティ対策等、安全・信頼性を確保することが重要であり、その要求条件を総務省において検討・整理すべきであると取りまとめられた。

これを踏まえ、2022年12月より総務大臣の諮問機関である情報通信審議会において、その技術的条件に関する検討が開始されたところである。

## 4. 放送コンテンツのインターネット配信

2.で掲げた3本の柱のうちの「攻めの戦略」である放送コンテンツのインターネット配信の推進については、NHK、民間放送事業者ともに既に自主的な取組みとして、同時配信や追っかけ配信、見逃し配信、オンデマンド配信が進められているところである。また、2.のデジタル時代における放送の役割の部分で記載したとおり、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、情報空間全体におけるインフォメーション・ヘルスを確保する観点から、放送の価値をインターネット空間にも浸透させていくことが重要であり、このような観点から検討が行われたところである。

この放送コンテンツのインターネット配信の推進については、NHK及び民間放送事業者の双方の取組みが重要であり、本取りまとめでは、今後も継続的・具体的に検討していくべきとされた。

本取りまとめを受け、2022年9月より、本検討会の下に「公共放送ワーキンググループ」（主査：三友仁志・早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授）を設置し、デジタル時代において公共放送が担うべき役割、現在は放送法上任意業務となっているNHKのインターネット活用業務の在り方や、デジタル時代における受信料制度の在り方について、検討が行われているところである。また、2022年12月より、本検討会の下に「放送コンテンツの制作・流通の促進に関するワーキンググループ」（主査：山本龍彦・慶應義塾大学大学院法務研究科教授）を設置し、ローカル局をはじめとする民間放送事業者において、質の高い放送コンテンツを安定的・継続的に制作することができる環境の整備、また、そうした質の高い放送コンテンツがインターネット配信も含めて流通していく環境の整備について検討が行われているところである。

## 5. デジタル時代における放送制度

2.で掲げた3本の柱のうちの、放送事業者の経営基盤を強化するための放送制度の見直しについて、本取りまとめでは、主に、①マスメディア集中排除原則の見直しと②複数の放送対象地域における放送番組の同一化について方向性が示されたところである。以下それぞれについて詳しく説明する。

**(1) マスメディア集中排除原則の見直し**

マスメディア集中排除原則は、「基幹放送をすることができる機会をできるだけ多くの者に対し確保することにより、基幹放送による表現の自由ができるだけ多くの者によって享有されるようにする」（放送法第91条第2項第1号）ため、放送の多元性・多様性・地域性の確保を目指すものであり、一の基幹放送事業者が二以上の基幹放送を行うこと（兼

営）のほか、基幹放送事業者が「支配関係」を有する者を通じて二以上の基幹放送を行うこと（支配）を原則として禁止している。

このマスメディア集中排除原則について、本取りまとめでは、「今なお重要である」としつつも、インターネットを含め情報空間が放送以外にも広がる現在においては、放送事業者の経営の選択肢を狭め、かえって多元性等を損なうことにもなりかねないといった部分や、マスメディア集中排除原則の政策手段が、放送番組の多様性・地域性の確保に必ずしもつながっていない部分もあるとした上で、マスメディア集中排除原則の見直しが提言された。

見直しの具体的な内容として、認定放送持株会社制度において現在設けられている、認定放送持株会社傘下の地上基幹放送事業者の地域制限（現在12都道府県まで）を撤廃すること、認定放送持株会社制度によらない場合であっても、一定の制限の範囲内において、地上テレビジョン放送について隣接・非隣接に関わらず兼営・支配を可能とする特例を設けること、ラジオ放送について、現行のラジオ4局特例を見直し、異なる放送対象地域について兼営・支配を可能とする数の制限を緩和することなどが取りまとめられたところである。

本取りまとめの提言を踏まえて、現在、マスメディア集中排除原則に関する省令（基幹放送の業務に係る特定役員及び支配関係の定義並びに表現の自由享有基準の特例に関する省令）の改正作業が行われている。改正案では、認定放送持株会社傘下の地上基幹放送事業者の地域制限を撤廃すること、また、隣接・非隣接に関わらずテレビ・ラジオそれぞれ9局まで兼営・支配を可能とすることが改正事項となっている。本省令改正は、2022年度中に公布・施行される見込みとなっている。

**(2) 複数の放送対象地域における放送番組の同一化**

放送対象地域は、「同一の放送番組の放送を同時に受信できることが相当と認められる一定の区域」（放送法第91条第2項第2号）であり、その地域の自然的、経済的、社会的、文化的諸事情や周波数の効率的使用を考慮して基幹放送普及計画において定めることとされている（放送法第91条第3項）。

こうした放送対象地域の考え方について、本取りまとめでは、人口減少が進むほか、インターネットを含め情報空間が放送以外にも広がる現在においては、県域を基本とする現在の放送対象地域は、必ずしも放送の地域性の確保につながらない部分があり、地域社会の実態に必ずしも合っておらず、地域情報の発信という観点から障害になっている部分もあると考えられるとした上で、地域社会の実態等を踏まえつつ、経営の選択肢を増やす観点から、同一の放送番組の放送対象となる地域について柔軟化を図るべきであると提言された。具体的には、放送対象地域自体は現行から変更せず、希望する放送事業者において、複数の放送対象地域における放送番組の同一化が可能となる制度を設けるべきであると取りまとめられた。

この複数の放送対象地域における放送番組の同一化については法改正が必要な事項であり、現在は、次期通常国会への法案提出に向けた作業が進められているところである。

## 6. おわりに

ここまでにおいて、本検討会の取りまとめについて概観した。本取りまとめでは、インターネットを含め情報空間が放送以外にも広がる中で、放送が今後もその社会的役割に対する視聴者の期待に応えていくために、具体的にどのような取組みを進めていくべきかという観点から、「デジタル時代における放送の意義・役割」、「放送ネットワークインフラの将来像」、「放送コンテンツのインターネット配信の在り方」及び「デジタル時代における放送制度の在り方」の4つの論点に分けて提言がなされた。

本取りまとめにおいて強調されたことは、これらの提言はあくまで放送事業者の経営の選択肢を提示したものに過ぎず、制度見直しについても、実際に制度を活用するかは放送事業者の自主性に委ねられているという点である。その背景には、同一の制度をすべての放送事業者に適用して、画一化に向かいやすい環境とするよりは、放送事業者の自主性や創意工夫を尊重し、各放送事業者が自らの持ち味、特色を発揮できるような環境を整備したいという思いが込められている。本取りまとめは検討会のこれまでの議論を取りまとめた、いわば「第一次取りまとめ」であり、検討会は2022年11月より議論を再開し、来夏の「第二次取りまとめ」に向けた議論を再開したところである。第二次取りまとめに向けた議論でも、放送事業者の自主性や創意工夫を尊重したいという姿勢が変わることはなく、総務省としても、そのような環境整備に努めつつ、必要な制度改正については積極的に進めてまいりたいという考えを改めて表明して本稿を締めくくりたい。

（2022年9月27日 情報通信研究会の内容に最新情報を加筆）