

第1回 IT・エネルギー・運輸 TF 議事概要

1. 日時：平成 19 年 4 月 17 日（火） 18:04～19:29
2. 場所：永田町合同庁舎 2 階 第 2 共用会議室
3. 項目：「放送法等の一部を改正する法律案」に関する総務省からのヒアリング
4. 出席者：【規制改革会議】中条主査、福井委員

【総務省出席者】	情報通信政策局	放送政策課長	吉田 真人
	情報通信政策局	放送政策課企画官	長塩 義樹
	情報通信政策局	放送政策課課長補佐	廣瀬 照隆

5. 議事：

中条主査 それでは、IT・エネルギー・運輸TF（タスクフォース）、第1回のヒアリングということで、今日は、まず総務省から御説明をいただきます。総務省の情報通信政策局の吉田様、長塩様、廣瀬様、3人お越しいただいております。どうもありがとうございます。

では、早速、「放送法等の一部を改正する法律案」の概要について、御説明を10分から15分ぐらいでお願いします。よろしくをお願いします。

1. 総務省からの説明

吉田課長 御紹介いただきました総務省の放送政策課長の吉田でございます。本日は、このような形で放送法の説明をする機会をいただきまして、どうもありがとうございます。

それでは、配布いただいておりますお手元の資料に基づいて説明をさせていただきたいと思っております。

議事次第の後に、「放送法等の一部を改正する法律案の概要」という、裏表印刷の4ページまであるものと、いわゆる5点セットと通常言われております、要綱、新旧対照表等を配布いただいておりますけれども、まず、法律案の概要に基づきまして御説明をさせていただきます。

今回、放送法等ということで、放送法及び電波法、電気通信事業法等を一緒に国会に提出させていただいておりますけれども、本日は放送法に絞って御説明をさせていただきたいと存じます。

まず、今回の法律案の改正の趣旨でございますけれども、通信・放送分野の改革を推進するため、NHKに係る事項を中心として放送制度を改正するとともに、電波利用をより迅速かつ柔軟に行うための手続を創設する等の改正を行うものでございます。

具体的に改正項目といたしまして1ページ目に書いておりますけれども、放送法の関係

では、大きく、1にNHKに関係するもの、2に民放関係等とございますけれども、2は民放だけに関係するもの、民放・NHK両方に共通するものというのがございます。

まず、NHKに関係するもので4項目、ガバナンスの強化、番組アーカイブのブロードバンドによる提供、新たな国際放送の制度化、命令放送制度の見直しでございますが、1ページめくっていただきまして、2ページ以下、若干かいつまんで概要を書いておりますので、これに基づきまして順次御説明いたします。

まず、ガバナンスの強化でございますけれども、これはNHKのガバナンスを強化するために、特に経営委員会につきまして、監督権限の明確化、一部委員の常勤化、議決事項の見直し等を行うとともに、経営委員から構成される監査委員会を新たに設置いたしまして、さらに外部監査の導入等も措置するというものでございます。これに伴いまして、現行の監事制度は廃止することといたしております。

これは、最終ページの4ページの上欄に、NHKのガバナンス改革の主な措置事項ということで図示をさせていただいております。網かけといいますが、少し塗ったところが、今回新たに措置をする事項でございます。

お戻りいただきまして、2ページの(2)でございます。番組アーカイブのブロードバンドによる提供。

これは、いわゆるNHKがっております、非常に膨大なコンテンツでございます。過去の番組資産等を、国民視聴者の皆様がブロードバンドを通じて利用できるようにしようというものでございまして、きわめて限定的な形で一部行っておるんですけども、これをブロードバンドを通じて有料で提供することをNHKの本来業務ということに位置付けます。ただ、今回、有料で提供いたしますので、利用者の保護のために、業務の実施基準等については、総務大臣の認可を要するというふうな形の措置をするものでございます。

それでは、3番目、新たな国際放送の制度化でございますけれども、これは、我が国の対外情報発信力を強化ということがいろいろな場で課題として言われております。CNNですとか、あるいはBBCワールド、最近、フランスではフランス24といったような、その国のいろいろな文化、考え方というものを発信する取組みというのを行われておりますけれども、日本もそのような対外情報発信力を強化する必要があるのではないかという問題意識のもとに、NHKの国際放送の業務を、「外国人向け」と「在外邦人向け」というものに分離いたしまして、それぞれに適合した番組準則を適用するというものでございます。

さらに、外国人向けの映像国際放送につきましては、番組制作等を新法人に委託する制度を設けるというものでございます。これは、その新法人に番組制作等を委託することによって、当該法人に外国人向けの映像放送のノウハウ等を蓄積していったら、長期的に見れば、より効率的、効果的な放送ができるような体制を整えていこうというものでございます。

4番目、命令放送制度の見直しでございます。

これは、現在、国際放送に命令放送という制度がございますけれども、「命ずる」という文言を使っております。命令放送というのは、過去、毎年NHKに対して行ってきておるんですけども、昨年、いわゆる拉致問題の関係で、私どもの菅大臣が個別事項として拉致の問題も取り上げるようにというふうな趣旨のことを命令放送の事項の中に盛り込んだことで若干議論になりまして、その際に、命令という言い方は、放送法が古い法律でございますので、人によれば、言葉が適切かどうかは別として、前近代的などというふうな方もいらっしゃるし、政府が放送事業者に対して関わり合いをあらわす言葉としては、やや強権的な感じがするというふうなことを指摘するような論調もございました。そういうふうなことも私どもは念頭に置きまして、「命ずる」との文言を、今回、「要請をする」とし、これに対してNHKがこれに応じるよう努めるものとするという形に法律の表現を改めるというものでございます。

以上がNHK関連の項目でございます。

1ページお戻りいただきまして、2の民放関係等とございますけれども、これは6項目ございまして、このうち、認定放送持株会社制度の導入、有料放送管理業務の制度化、委託放送事業の譲渡に伴う地位の承継規定の整備、有料放送の料金に関する規制緩和、この4項目が民放に関するものでございます。

3のワンセグ放送の独立利用の実現と6の再発防止計画の提出の求めに係る制度の導入、この2つが民放とNHK、両方に関係をするものでございます。

おめくりいただきまして、3ページ以下で順次御説明をいたします。

まず、認定放送持株会社制度の導入でございますけれども、デジタル化は各放送局、順次進めておるわけでございますけれども、2011年の完全デジタル化へ向けての取組みの動きの中で、経営の効率化、資金調達の容易化等のメリットを有する「持株会社によるグループ経営」を1つの経営の選択肢という形で各放送事業者がとれるようにするために、複数の地上放送事業者の子会社化を可能とするマスメディア集中排除原則の適用緩和、あるいは外資規制の直接適用等を内容とする「認定放送持株会社制度」というものを新たに導入するものでございます。

これは4ページの下図に概要を書かせていただいておりますけれども、一番下をごらんいただくとわかりやすいと思います。現在、各地域に地上放送局A、B、Xとございますけれども、それぞれ異なる地域に放送局がある場合に、今、実はマスメディア集中排除原則というのがございまして、これは1の社が複数の放送局を支配するのを制限するというものでございます。Aの上をごらんいただきますと、ある者は、放送局を1社であれば100%、完全に所有することはできるんですけども、2社目以降については、20%までしか株を持ってない。というのは、20%以上の株を持つことによって、その当該社に対して非常に強い影響力を及ぼし得る、支配することができるということになります。このように複数の放送局を支配することは禁止する、これがマスメディア集中排除原則の趣旨でございます。

今回やりますのは、認定放送持株会社ということで、総務大臣による認定を受ければ、これにつきまして、複数社について 100%まで株を持ち得ることができるようにしようというものでございます。それによりまして、異なる地域の複数の放送事業者が認定放送持株会社のもとで、一種のグループ経営というのが可能になって、経営基盤の強化というものが可能になってくるというものでございます。

この際に、放送につきましては、通常の産業面だけではなくして文化面等から、外資との関係というのが常に議論になりまして、今現在、放送事業者については外資制限がかかっており、20%以上の外資というものは出資できないことになっておるんですが、仮に認定放送持株会社、これ自体は放送事業者ではございませんけれども、これに対して外資が無制限に出資できるようになりますと、一気に複数の放送事業者が外資の支配下に置かれるということになり得ますので、これを制限するために、認定放送持株会社については、これ自体は放送事業者ではございませんけれども、放送事業者と同様に、20%までの外資の制限を置くというふうな規定を今回の法改正では予定をしております。

1 ページ戻っていただきまして、(2) 有料放送管理業務の制度化。

これは、相当数の有料放送契約を代理等とする有料放送管理業務、これはいわゆるプラットフォーム事業、プラットフォーム業務と言っておりますけれども、この影響力が増大してきていることを踏まえまして、受信者の保護を図るために、その業務を行う者は、業務開始の事前届出と業務運営の適正確保のための措置を講ずること等を規定するものでございます。

これは具体的に申し上げますれば、衛星放送の関係で、スカイパーフェクト(スカパー)という事業者がございまして、スカイパーフェクトさんが典型的な例でございまして、スカパーさん自体は放送事業者ではございませんけれども、多数の委託放送事業者、有料放送事業者を束ねるような形で受信者との間をつなぐような機能を果たしていらっしゃる。そうしますと、かなり社会的、経済的にこの分野では大きな影響力をお持ちである。そういうふうな機能を果たしておられる場合に、受信者との関係において、一定の規律を課してもいいのではないかとということで、今回こういう規定を設けるものでございます。

3 番目、ワンセグ放送の独立利用の実現。

これは、現在、既にかかなり広く普及しておりますけれども、地上デジタルテレビジョン放送の携帯端末向けの放送、いわゆるワンセグ放送と言われているものがございまして。これは現在はサイマル放送と言われておりますけれども、内容が本体の放送と同じものを流しておりますが、これは将来的に番組内容、異なる番組の放送、独立利用を可能とするための規定の整備を行うものでございます。例えば本体でドラマを流して、ワンセグ放送でスポーツ番組を行うといったようなことを可能とするための所要の改正を行うものでございます。

4 番目、これは委託放送事業の譲渡に伴う地位の承継規定の整備。

これは、非常に細かい規定整備でございまして、委託放送事業制度を譲り受けた者を、

総務大臣の認可によって委託放送事業者の地位を承継できることとするというものでございまして、これは例えば合併ですと、既に総務大臣の認可によって地位の承継ができることになっております。そういうものの並びで、譲渡の場合についても地位承継が認可によってできるようにするということもございます。

5番目の有料放送の料金に関する規制緩和。

これも細かい規定整備でございまして、地上放送による有料放送の料金設定等に関する、現在、総務大臣の「認可制」になっておりますものを「届出制」に改めるというものでございまして、これは、他のCS、BSなどの有料放送につきましては、既に届出になっておりますので、これも並びで緩和をするということもございます。

最後、再発防止計画の提出の求めに係る制度の導入でございます。

これは、虚偽の説明により事実でない事項を事実であると誤解させるような放送によって、国民生活に悪影響を及ぼすおそれがある場合に、総務大臣は、放送事業者に対し再発防止計画の提出を求めることができる制度を導入するというものでございます。

これは、先般ございました、いわゆる「あるある」問題ですね。関西テレビの番組を一つの契機といたしまして、虚偽の説明によって放送を行い、国民生活に悪影響を及ぼすような場合につきまして、これまで行政指導等で対応してきたんですけども、こういう非常に深刻な事態については、行政指導だけではなくして、一歩進めて、より重い措置ができる制度を設けようというものでございます。

ただ、これにつきましては、放送事業者に対する一種の処分につきましては、常に放送事業者の報道の自由、表現の自由、編集の自由といったようなことを議論してきているわけでございます。私どもといたしましても、この点については、まず再発防止計画の提出ということで、あくまでも計画をつくるのは放送事業者さんがつくり、その提出を求める。さらに、それに対して総務大臣は意見を付して公表するというので、最終的には視聴者の皆さんの判断、審判にゆだねていこうということで、放送事業者さんの編集の自由の中身に入らないような形での制度を工夫をしてみたところでございます。

さらに、この点につきましては、既に主査もさまざまな報道でお聞き及びかもしれませんが、私どもの菅大臣は、運用上、これは放送事業者が自ら、いわば捏造的なことをやったと認めた場合に適用を限る。さらに、BPOというNHKと民放連でつくっておる一種の第三者機関がございまして、BPOが適切な機能を果たしてこういうものに対処している間は、この条項を発動しないということで、法律規定においてもかなり抑制的な規定にしておるんですけども、運用に際しても、さらにそれを謙抑的に運用して、基本的には放送事業者さんの自浄作用というものを期待するという方針を示し、これは国会で議論されることとなりますけれども、国会での審議の中でもそういう方針を明らかにしていくということを明言をしているということもございます。

ひとまず御説明は以上でございます。

質疑応答

中条主査 御丁寧に御説明いただきありがとうございます。

いずれ福井委員もいらっしゃると思いますけれども、私の方から幾つか教えていただきたいことがありますので、御質問させていただきます。

まず、今回、放送法の改正内容、大事なところもあるんですが、わりと細かい話が多いなという感じがするんですが、特にNHK関係、ガバナンスをいくら強化しても、基本的に公営制度である限り、私は物事はあまり変わらないと思っているんですけれども。

それから、もう1つ大事な話は受信料の話ということになるかと思いますが、受信料の件について、あるいは民営化の件については、今後どんな感じで検討予定を考えていらっしゃるのか、教えていただければと思います。

吉田課長 まず、今御指摘の受信料につきましては、当初、受信料の支払義務化というものを盛り込むことも検討いたしておりました。その背景といたしましては、現在、受信料の契約率が7割ぐらいでございまして、3割の方が支払っておられないというのは、まじめに支払っていらっしゃる方と支払っておられない方の不均衡というか、公平感の点で非常に大きな問題があるであろうということで、支払義務化ということも検討しておったんですけれども、これにつきましては、一方で、支払義務化という、今よりは少し国民に対して義務を課するということで負担の増になるのであれば、一方で、支払義務化によって増をしたものについて、それは視聴者に還元する方策、受信料の値下げ等の形を方策を考えるべきだと。さらに、もともと受信料の支払いが、昔8割であったのが今は7割になっているという状況の背景にあるのは、例の平成16年以降のNHKの職員のさまざまな不祥事に対して、国民のNHKに対する不信感というものが大きな原因じゃないかと。そうすると、NHKの経営改革等を通じて、まず国民視聴者の信頼感を回復していくということで、これは私どもの菅大臣は、常々、支払の義務化と受信料の値下げとNHKの経営改革というのは、3点セットの一体なので、それができなければ、何か1つの要素が落ちているときに、一方的に支払の義務化ということだけを法律に盛り込むというのは好ましくないという方針を表明いたしておりまして、これは実はずっと議論しておったんですけれども、NHKにおいては、現時点で受信料の値下げについての明確な方針を打ち出すことはできない、ただ9月までに新しい経営計画を策定し、その中にいわゆる視聴者への還元策、どのような形でできるのかということも含めて、それは公表していきたいということになっておりまして、私どもといたしましても、そういうNHKの方針を踏まえまして、今回の法案の中からは支払い義務の話をとしたところです。

したがって、9月に出てくると言われているNHKの新しい経営計画というものを見て、それで支払義務化の問題をどうするのかということ再度行う形になろうかと思えます。

中条主査 わかりました。では、ぜひ御検討いただきたいと思えます。要するに、不信感があるんだっただら見ない、見ない人は払わない、そういうのが一番わかりやすいシステ

ムかなと。物事はすべて、ほかの財というのはそういう形になっているわけですから、民放の場合は、不信感があったら、スポンサーの方からそういうのはやらないよと、金を出さないよというディシプリンがあるわけですが、無理やりお金を取られていたのでは、見ないと言ったって、結局お金を取られているという話になるわけですし、そのあたりのところが、国民が信頼するんだっただら見る、不信感を持たば見ない。であるからこそ、それがガバナンスに多分一番よくつながっていくと思うんですよね。その辺のところをぜひ御検討いただきたいと思うんですが。

今の制度の中でやるとすれば、ガバナンスを強化という話ですが、これは今回の法律関係に関わってきますけれども、今の経営委員が常勤の形になったことによって、どれくらい効果が出ると考えていらっしゃいますか。

吉田課長 基本的には、ガバナンスの強化というものについては、結局、制度的なものが整えば、必ずしもそれだけで十分というわけではなくして、どういう人がどういう形で業務を行っているのかというのが極めて重要です。また、それに応じてNHKの現在の執行部ないしはそれ以下の組織が今回の改正をどういうふうに受けとめて、きちりと対応してくれるのかというのが非常に重要な点ですけれども、ただ、今現在、非常勤 12 名でやっておりますが、一部にしる常勤、ある意味強化された監督権限を持つ委員が常時常駐して、いろいろな面に目配りしているということは、一種の執行部に対する緊張感、いい意味の緊張感というものは生むのではないかというふうに思っております。これまで、表現は不適切かもしれませんが、月に 2 回、経営委員会をやっておりますけれども、この経営委員会の月 2 回を何とか乗り切れれば、次回までは無事に運ぶということですが、これからは常勤の者がいるということは、ある意味、週なのか 24 時間かどうかわかりませんが、常に自分たちの業務執行が経営委員からどのように評価されるのか、どのように見られるのかということ意識しながら、そういう執行をやっていかなければいけないというふうなことは、これまでに比べて執行部の業務に対する意識、さらに言うと、特に重要なコンプライアンスに対する意識というものは、かなり高まる方向に機能するのではないかなと思っております。

中条主査 通常会社ですと、取締役会というのがその役割を果たす。それと別に監査役がいて、それを監査していくという形です。NHKの場合は、一種の二重構造みたいな形になっているわけですが、経営委員の責任というのはどういう形でとられることになるのでしょうか。通常ですと、経営委員と言うのだから、経営の責任は当然とるんだろうと一般の人は多分思うと思うんですけれども、常勤ともなれば、それだけ責任も大きくなるということになりますよね。そうすると、当然、経営がうまくいかないということになったら責任はとるということになりますか。

吉田課長 現在の制度は、経営につきましては、これは主査も御案内かと思っておりますけれども、基本的には両議院の同意のもとに内閣総理大臣が任命するという形になっております。それで、一定、いわゆる欠格条項、あるいは罷免条項というのが放送法にかなり特別

な場合に設けられておりますけれども、それを除きますれば、基本的には、自分の意思に反して罷免されることはないということで、そういう意味で言いますと、いわゆる地位というものが非常にかたく保障されていると。これは、一方で、NHKの経営委員という報道機関の管理監督をする立場ですので、その地位というものを非常に高い独立性をもって保障する必要があるというふうな面があると思います。

ですから、その趣旨の中で、今、主査御指摘のように、一方で権限が強くなるのであれば、その責任はどうかという議論は1つにはあろうかと思っておりますけれども、ここはかなり慎重に考えなければいけません。例えば、一般の株式会社等々の関係などで言いますと、取締役は株主に対して責任を負うというふうな形ですが、NHKの経営委員が負っておる責務といいますのは、まさにNHKという、ある意味で言うと、国民みんなに奉仕する公共放送事業体の経営を適正にもつということで、いわば国民全員に負っている。それがゆえに、国会同意人事という手続を経て総理が任命されるという、非常にステータスの高い任命の手続を負っているんですけども、これに対して、何かNHKの業務執行がうまくいかなかったときに、経営委員に個別に、今法律に決めている事項以外に、何か新たに責任を負ってもらうということも1つの考え方としてはあり得るかもしれませんが、これを非常に慎重に考えまないと、それを經由をして、NHKという報道機関に対する一つの影響が出てくる可能性もあり得るわけでございます。

そういう意味で、株主に対して責任を負っている一般の会社の取締役とちょっと異なるのは、法的な概念ではございませんけれども、ある意味で言うと、国民の代表という立場で経営委員は選ばれているということでございますので、そこは個別の何らかの法的責任を負っているわけではございませんけれども、我々の今の制度としては、そういう立場で選ばれているということを各経営委員が自覚して業務執行に当たっていただきたい。今回の制度改正のもとでも、権限は強化をしておりますが、いわゆる責任的なものについて、特に盛り込んでおりませんが、そこは経営委員のいろいろな選任等を通じてそういうふうな自覚を持ってやっていただけるという、いわば信頼の上に立っておるというふうに御理解をいただきたいと思っております。

中条主査 要するに、経営委員に対するディシプリンというのは、通常は、経営をする人に対しては、その商品が売れなければ、マーケットが裁定を下すわけですね。それが、間接的に株主からの、それでは困るじゃないかという経営者に対する文句になる。ところが、NHKの場合には、そのプロセスが、ない。結局この話というのは、受信料の話にいきつく話ですね。こういった形でプライシングをするのが望ましいのかという話に行く。そのときに、結局受信料システムがマーケットに対応するシステムになっていないわけですから、なっていない中で、経営委員が国民の代表だということで権限を強くしてよけいなことをされたら、NHKの業務にも差し障るだろうし、あるいは一方で、視聴者の利益ということに反する場合だってあると思うんですね。つまり、私が申し上げたいのは、何か職員が不祥事をしたよね、それをちゃんとダメと言いなさいというような話では

なくて、NHKの番組の作り方だとか、そういったものについての考え方、これをそういう特定の人が決めていいのかというところなんですよね。やはりそれを決める基本はマーケットでしょう。視聴者が選択をするという形をとるのが恐らく望ましいので、そうになると、経営委員のシステムの問題というよりは、NHKの基本的なあり方の問題という話に多分なるんだと思うんですけども。

その議論はまたいずれさせていただくということにして、逆に、経営委員の権限が強くなるということで、ガバナンスがうまくいくのかなと。だれを経営委員に選ぶかということで、これは大分変わってくる話なんだと思うんですよね。確かに常勤でいられるのと、非常勤でいられるのでは、当然影響力は違うとは思いますが、一方で、その影響力を余り行使されても困るんじゃないの、という点があるんじゃないかなと思います。

恐らく放送局の中で一番圧力に弱いのがNHKだというのが私の考えで、私の経験では、通常、民放は、スポンサーからの圧力があってということをよく言われるんだけど、実際はいろいろなところからいろいろなことを言われて、一番萎縮してしまっているのがNHKだろう。実際に私も番組の中で、いろいろなことを、これはやっちゃいけない、あれはやっちゃいけないということが随分あって、そんな細かいことをあれこれ言うような経営委員が来られたら、NHKは非常にやりにくくなるんじゃないだろうかと、その点がむしろ心配だという点があって、ちょっと申し上げたところです。

NHKの話で、次に、細かい話になりますけれども、アーカイブのブロードバンドによる提供ですね。これは今、放送番組終了後1週間程度ということになっていますよね。予算規模で上限が決められていて、大体10億円程度ということです。ここの部分は、今度、法律を改正したら、このガイドラインはなしにするということ考えてよろしいですか。

吉田課長 現在、附帯業務として行っているものでございますけれども、これ自体は、一応定着している部分でもございますので、当面そのまま維持はしたいと思っております。むしろ、こちらの方で考えておりますのは、基本的には、特に過去の持っている番組資産をどういうふうな形で提供できるかということで、将来的な形で、アーカイブ事業が本格化したときに、今現在、附帯的に行っているものとの関係をどうするのかという整理は必要になってこようかと思いますが、当面、立ち上がり時期は並行していくような形になるのではないかと思います。

中条主査 そうすると、しばらくガイドラインは残るとということ？

吉田課長 そうですね。現在の業務を行っていく上では、現在あるガイドラインは当面維持されることになるのではないかと思います。

中条主査 ガイドラインがあるのはどういう理由なんですか。

吉田課長 基本的には、コンテンツの、もともとはNHK自身のネット配信というものについて、NHKの本来の業務、放送を行う業務というのは、どこまでをネット配信として認めるのかという、無秩序な業務の拡大につながるのは好ましくないというNHKのあり方論に基づくものが1つと、それと、NHKのようないわば大きなコンテンツの資産を

持っている者が、無秩序にというのは言い方が適切かどうか分かりませんが、それをするのが既存の、少なくとも日本の今の国内のコンテンツ流通市場というものが必ずしも十分に活発になされていない状況において、NHKのようないわば非常に大きなポテンシャルを持っている社が率先してやるということが、コンテンツ市場全体の発展のためにどうかというふうな議論があって、今のガイドラインというものができ上がっているというふうには理解しております。

中条主査 どっちかという非常に消極的な姿勢ですよ。つまり、NHKはかなり力を持っているかもしれないから、でっかいやつがそんなに出てくると困るじゃないかと。だけど、これはブロードバンドがどれくらい進んでいくかは別として、とにかく、やりたい人がやって、消費者から見れば、視聴者から見れば、放送であろうが通信であろうが、どんどんいろいろな形で提供される方が便益が上がるに決まっているわけですよ。御説明は、理由はわかったんですけども、ということは、要するに、余り競争させないためのガイドラインというふうな考えてよろしいですか。

吉田課長 競争させないためというか、競争環境というものを整えていく上で、NHKが特に受信料というものを使用して、それを原資として、今回の新しいものは有料を想定していますけれども、今現在やっているものは無料でございますので、無料で一方的に多くのコンテンツを流すということが、有料モデルによる他のコンテンツ流通事業者との関係で、どちらかという適正な競争環境をつくっていく上で、必ずしもそれが適切なものではないのではないかと1つの判断のもとに今のガイドラインはでき上がっているというふうに思います。

中条主査 要するに、したがって、受信料で金をかき集めたところが、どんどんいろいろなことをやられたら、ほかのところは困るじゃないのと、そういう話ですよ。

吉田課長 そうですね。

中条主査 ということであれば、やはり受信料制度の問題というところに戻ってくる。これは、見たい人が見るという形で、強制的に取られるというものでなければ、それはほかの競争相手が文句を言える筋合いでは多分ないんだと思うんですね。そこは、受信料制度をどうするかという話にまた返ってくる話かと思えますね。

ただ、この問題自体は実は小さいんだけど、これは一方でNHKの民営化とも関わってくる話であると思うんですね。NHKが民営化するといろいろなことができるようになって困ると民放の方々はおっしゃってる。それはおかしいだろう。もうちょっと元気を出してやってほしいなと私は思うんですね。こういう類のことというのは実はいろいろなところであって、郵政を民営化すると、銀行がそれはちょっと怖いよねという話がある。この辺のところをもう少し活性化させるといっても、もう少し前向きに競争に顔を向けていくという土壌をつくっていくというのが、あるいはそういう環境をつくっていくというのが、恐らく情報通信政策局の役割じゃないかなと。ですから、そういう点では、当然のことながら、情報と通信の垣根の話というのは、今や見ている方の人は、視聴者の方は、そ

んな違いなんて何もわからないわけですから、ここは一体化していくという前提で競争を進めていくと。そういう法整備が必要ですね。放送法と電気通信事業法とが分かれていること自体が私は非常に不思議に感じるわけですね。その辺のところはこれから検討されていくような予定というのはございませんか。

吉田課長 まず、今の直接のお尋ねの前段といたしまして、NHKのあり方なんですけれども、そこは、いろいろな面でいろいろなお考えの方がいるわけでございまして、主査のお考えとは私どもは大分異なるので、この辺は恐縮でございますけれども、公共放送というものをどういうふうに考えていくのか。今の公共放送と民間放送のいわゆる二元体制と言われるものをどの程度評価していくのかという問題で、確かにおっしゃるように、受信料制度に基づく公共放送というのは、マーケットメカニズムには乗りにくい部分はあるわけでございまして、結局そういうものの存在をどの程度評価するのかという問題になるかと思えます。

私どもは、今、主査の方からいろいろな問題提起をされておるのは十分承知はしておりますけれども、当面、今の受信料制度に基づく、いわゆる公共放送維持、いわゆる放送の二元体制というのは維持をしていきたいというふうに思っております、当面、この点での制度的な改正見直しという大枠をいじるつもりは、現在のところはございません。

一方の通信、放送の融合につきましては、放送法は御案内のように、事業法とはまた違う体制がございますので、事業法と放送法というふうなことの区分直接となると、またいろいろな御議論がございますけれども、全体として、今の大きな技術進展の中で、通信、放送というものをどのように連携といいますか、融合といいますか、統一的な考え方でいろいろな整理できるような部分については、それはしていこうというふうな流れは、私どもも持っております。また、そういうふうな検討も現に行っているところではございます。

ただ、これも御案内のように、いわゆる通信と放送につきましては、通信の秘密の問題と、放送については、それとは違う概念であるということで、コンテンツのところまで踏み込みますと、それをどういうふうに融合できるのかというふうな議論、これは別に日本だけではなくして、各国、結局この10年以上、さまざまなコンバージョン、融合というコンセプトのもとにいろいろな議論をなされつつも、結局通信的な法制と放送的な法制が併存したままきいているというのは、世界各国共通の状況がございます。ただ、一方で、特に伝送部門の共通化というふうな流れの中で、さまざまな制度が統一的に設計できるものについては、していくのが望ましいという考えは、大きなコンセンサスはあろうかと思えますので、その辺については、引き続き私どももいろいろな検討、勉強はしていきたいというふうに思っております。

中条主査 私は、別に統一的にやる必要は全くなくて、両方とも自由にすればいい話で、だから、放送の定義とか通信の定義なんていらないだろうという考えなので、一緒に統一した法律をつくる必要は全くなくて、それぞれ自由にすれば、それぞれ勝手にいろいろ入っていくわけですから、何が放送か、何が通信かと考えないで、視聴者が見た

いものが見られればそれでいいだろうと。大分その点では考えに隔たりがあるようで、またいずれ検討したいと思います。

それから、公共放送は私は全く認めないわけではもちろんない。私の定義では、市場メカニズムでは提供されない放送、これが公共放送であると。市場メカニズムで提供されるのだったら問題はないわけです。提供されないものをどうやって供給していくかというやり方の問題で、私はNHKだけがそれを負う必要は全くないと思っているんですね競争入札でフジテレビが落札すればフジがやったっていいし、日テレがやったっていいし、そのところで公共放送に関しても競争が働くようなシステムを私は考えていくべきだと思っているんですけども、そこもまた議論が大分離れているところがあると思います。また別途の機会にと思います。

時間の関係もありますので、NHKの話ばかりしてられないので、放送の持株会社制度について。ここは大変インタレスティングな法律改正だと思っているんですが、放送局にとって自由度が高まるということは評価すべきと私は思っています。一方で、何で持株会社にしなければいけないのかと。これは理由はどうなんでしょう。なぜ直接持つてはいけないのか。

吉田課長 おっしゃられるのは、例えば、キー局が別の会社を保有するという考え方でございますか。

中条主査 なぜ間に持株というシステムを置かなければいけないのか。

長塩企画官 典型的によく言われるのは、例えばフジテレビといったキー局フジテレビがその系列の局を子会社化するという形態での持株会社なんですが、それぞれ放送事業者、ともに番組編集権限を持つような放送事業者が縦に並びますと、子会社の方のローカル情報を提供する役割などが希薄化するような懸念もございまして、それぞれが番組編集について放送法上に求められている規律を適正に確保していくためには、放送事業者が縦に並ぶのではなくて、放送事業の経営管理に特化した持株会社のもとで、それぞれが子会社化として並ぶ方がいいんじゃないかということでございます。

中条主査 普通の会社だったら、そこは直接子会社にするか、持株会社にするか、それは経営上の理由からであって、今おっしゃった中で、要するに、地元に適した商品を提供するかどうかというのはマーケットの問題で、地元に適した商品を提供した方が売れるんだったらそうするだろうし、むしろ東京と同じような番組の方が売れるんだったらそうするだろうし、それは多分、マーケットに対応した経営者の判断の問題だと思うんですね。

もう1つの放送上の規律という話については、これは、放送会社であろうが、普通の会社であろうが、同じ商法上の規律さえ守られれば私はいいんだと思うんですね。なぜ放送の場合には持株会社という形態をとらなければいけないのかと。というか、この形態をとらないとほかのところを持たないわけですね。

吉田課長 ほかのところは、今現在もマスメディア集中排除原則は一部緩和されているところがございますけれども、今回のような異なる地域について、キー局も入るような形

でやるのは、今回の持株会社制度でしかできません。

今の説明の繰り返しになるかもしれないですけども、基本的には、もともとマスメディア集中排除原則というものがなぜできているかという、放送事業というものに一種の特別な意義付け、それは民主主義社会を維持するために、放送局というものが持つ機能というのは非常に大きいものだという大前提があって、こういう1つの社、1人の人間が多数の放送局を保有してはいけないという制度をつくっているわけございまして、ただ、一方で、さはさりながらということで、日本には多くの地域に127か128という放送局がありますけれども、それは全体として例えばデジタル化などを進めていく中で、一方でもう少し経営の自由度というのを高めてほしいというような要請もある。そういう1つの原理原則、放送の一種の多元性、民主主義国家を維持するための多くの放送局が独立してあることが望ましいんだという考え方と、一方で、一種のグループ経営的な経営の選択肢の幅を広げてほしいというふうな要請との間のバランスをとるような1つの選択肢の政策として、持株会社制度というものを選択をしたということでございます。

中条主査 マス排法を少し緩和していくうえでの1つのバランスという話だと。

吉田課長 そういう意味で言うと、一種のバランス。

中条主査 ある意味では、持株会社でやらなければいけないという合理的な根拠があるわけではなくて、とりあえず緩和していくための1つのワンステップだと、そんなふうに考えていいですかね。

吉田課長 合理的な根拠といいますか、そのバランスをとる上での1つの制度として、我々は持株会社という形式が一定合理性があるのではないかというふうに考えているところでございます。

中条主査 そこはマス排法自体の根拠は何か、という話ですよ。本当にこれが競争を抑制して、国民の知る権利だとか、そういったものに対して制約を課することになるのかどうか。そのこのところの議論があまりされないままに、マス排法は大事だよということが言われているんじゃないかというのが私の疑問点の1つなんですよね。競争しないのはそのせいかと。ほかの理由があるんじゃないかと。大事な話は、放送局同士が競争し、あるいは放送と新聞が競争しというマーケットの構造にすることですよ。そういう競争を阻害することがないようにということでマス排法があるんだけど、本当にそれがそういう形で機能しているのかどうかというのが、私は若干疑問点があって、これはもっといろいろ研究をしてみないといけないところだと思います。

それともう1つ、認定放送持株会社についての外資規制の話なんですけれども、ここで1つ純粋にお尋ねしたいことがあります。外資の定義は何ですか。外資とは何か。

長塩企画官 外資というのは、日本人でない人。

中条主査 日本人でない人。法律的に外国姓の人。

長塩企画官 法人であっても、外国の準拠法に基づく法人。

中条主査 そうすると、私は一応日本国籍なので、私だったらいいわけですよ。私が

外国からお金を集めてくるのはいいんですか。

吉田課長 厳密に言うと、実質主義的な話で、形式名義人であっても実質名義人は異なるとか、細かい話がありますが、仮に主査が御自分の責任で何かファンドでも集められて、御自分の名義で株式を取得されるときには、それは外資とはみなされないとします。ただ、主査がいわば外国ファンドの実質的には代理人的に振る舞って、形式的に名義人である場合には、外資とみなされる場合はあり得ると思います。

中条主査 それはだれが判断するんですか。

吉田課長 放送法の外資規制というのは免許の審査基準でございますので、最終的には総務大臣が判断をすることにはなるとします。

中条主査 だけど、少なくともこの法律を見た限りにおいては、代表取締役社長が私であればオッケーですよ。

吉田課長 そうですね。現実的には、事実認定の問題としては非常に難しい局面というのはあると思いますし、先生が形式名義人ですけれども、実際、外資ですということが明確にできなければ、外資にするなどというふうな判断はできませんですね。ただ、これは放送法に限らず、いわば外資規制というものがあるものは、実際にはどこで認定するのかという話は常に出てくる問題だと思いますけれども。

中条主査 そこを私は聞きたかったので、こういう外資規制というのは意味がないのではないかと。実質的にどんどん世界では外資が外資規制があるところにまで入ってきているわけですね。放送の分野だけではなくて、いろいろな分野で。だから、外資規制がいいか悪いかという話はちょっと置いておいて、実質的に今の外資規制が効果があるのかどうかという点を非常に疑問に思っているんですね。

吉田課長 先生が御指摘されたような部分については、現実に認定がかなり難しい部分というのは、ひょっとすると現実には出てくる可能性はあると思いますが、ただ、潜脱的にやろうという人、世の中そういう人たちはばかりではないので、多くの場合には、通常の形で取引はされており、かなり明示的に外資であることが明らかな場合も多うございますので、外資規制がいい悪いという議論で、とりあえずこの制度自体を容認いただけるのであれば、それ自体は、大宗の場合は比較的スムーズには処理はできると思います。ただ、ごく一部にそういう認定が難しい場合が出てくるんじゃないかというふうな御指摘は、現実問題としてはあり得るかもしれません。

中条主査 私はそういうふうに見ていると、かなり甘いかなと思う。いろいろな形で実質的に外資が入ってくるという世界になっているときに、外資規制をやっているということ自体が少し時代おくれかなと。

吉田課長 ただ、現実にはそういうふうな形になったら、逆に言うと、それを一気に全部撤廃してしまっているのかどうかということについては、なかなかまたそこまで踏み切るについては、さまざまな議論はあり得ようかと思えます。

中条主査 もちろんあると思います。そのときに大事な話は、先ほど申し上げた、では、

本来、外資を認めるべきかどうか。定義論というのは当然あって、その場合に、放送の場合になぜ外資によるコントロールを認めてはいけないのかという議論が多分出てきて、複数の放送会社があるときに、外資があったっていいじゃないかという議論は当然あるわけで、日本の放送会社が全部外資になっちゃったら何が困るか。戦争でもしたときに、相手の国の言うとおりにされたら困るよねという話はあるわけですがけれども、そんなことは現実的に考えられるのかということを見ると、あまり理由が見つからないんですよね。一般的には、よく国防上だとかそんなことがいろいろ言われていますけれども、本当にそうかという議論というのは、あまり突き詰めてなされていないんじゃないですか。

吉田課長 ちょっとレベルの違う話かもしれませんが、例えば、先般の「あるある」の問題。あれも納豆という、要は健康食品みたいなものなんです。でも、あれだけ大きな騒ぎになったのは、あの1つの放送で国民の購買行動が結構大きく左右された。それだけ、少なくとも今の地上波の放送局というのは非常に大きな影響力を持っているという面は事実としてはありまして、そうしますと、やはり私どもの行政的な立場としては、現にあるものを緩和をしていくことについては、一旦緩めてしまうと、それをもとに戻すというのは事実上非常に困難でございますよね。ですから、私どもは今の外資、先生は今、極端なと言って、戦争みたいな話がありましたけれども、国防上の問題、あるいは国防までいなくても、放送局というものは、今、さまざまに国民の物の考え方や行動というものに影響を及ぼし得るようなものがあるんだというふうな前提に立つときに、一種の規制緩和的なものについては、かなり慎重に検討していかなければいけないというふうに思っております。

中条主査 私は放送に対して全く自由にしていいたいということを言っているつもりはなくて、放送に対して規制が必要な部分というのはあると思うんですよね。それはそうやって直接規制をすればいいので、だからといって、だれがその会社を持っているかということとは関係ないじゃないんですかと。仮にCNNがフジテレビを買ったって、CNNに対して総務省政策局が 総務省がやるかどうかは別として、きちんとディシプリンできるようなシステムができていければいいのであって、それは相手が青い目であろうが、茶色い目であろうが、黒い目であろうが、やるべきことですよね。それさえきちんとできればいいんじゃないかと。どこから金がきているかの問題ではないだろう。どこの国の人働いているかという問題ではないだろう。どこの国の原材料を使っているという問題ではないだろうと。経済屋はそういうふう考えるんですけども。

長塩企画官 今の外資規制の基本的な考え方というのは、基本的には電波というふうな有限希少な財を使っていると。そういうものについては、外国の人に使わせるよりは、日本国民がまずは使うべきであろうと、これが一番のベースの考え方でございます。

中条主査 そうすると、外国の石油は日本国民が使っちゃいけないという話になっちゃうね。

長塩企画官 外国の例を見ましても、日本だけが放送局に外資規制をかけるのではなく

て、グローバル的に見ても、それぞれ外資規制を放送局についてはかけている。これが先進諸国のスタンダードでございます。

中条主査 先進諸国はこうしてるああしてるいうけれど、日本も先進諸国でしょう。外国はこうやっているということで、いろいろな政策が今までそれを参考にしてきたんですけども、明治時代じゃないんですから、情報通信政策局なわけですから、ぜひ日本発の政策をつくっていきましょうよ。ドイツはどうだ、アメリカはどうだと言っているんじゃないで、外国の人たちが、日本はこうなんだと、外国から参考にされるような政策をつくっていきましょうよ。特に情報通信の分野というのはものすごく変化が激しい分野ですから、その先を読んだ政策を、さすが日本だよねと言われるような政策をつくっていく。そういう姿勢をぜひ持っていただきたいなと思うんですよね。

福井先生、も何か御質問等ございますか。お約束の時間がきてしまったものですから。

福井委員 NHK関係で、別にこの法案がどうということではない論点ですが、技術的なこととして御教示いただければと思った点です。例えば、スクランブルをかけるというような形で、地上波についても一種の受益者負担を徹底するということは、技術的には可能なんですか。

吉田課長 今のデジタル化をすべてしたときに、今のCAS制度を前提とすれば、可能は可能かなと思います。

福井委員 アナログについてはどうですか。

吉田課長 アナログについては、結局、1対1で個人を特定していく必要があるわけですね。スクランブルの場合、だれを入れて、だれを排除するかということです。アナログについては、すみません、技術的な面で確実なお返事をできないんです。多分、アナログについては非常に難しいと思います。

福井委員 NHKのBSとかWOWOWみたいなのは。

吉田課長 BSについては、B-CASという一種の、端的に言うと、個人と個人で、だれが視聴しているかということコントロールできるような、アクセス制御をできるような仕組みのもとであれば、それは原理的には可能だと思います。

福井委員 WOWOWの類の民間有料放送は、機械を購入した方しか見られないですね。

吉田課長 スクランブルを解除しているという形で。

福井委員 解除する機械を、アナログでもその人にしか与えなければ、事実上個人特定はできるということにならないですか。

吉田課長 まず、アナログ波でスクランブルをかけるというのが、技術的にどの程度かというのが私も即答できないんですけれども。

福井委員 後ほど資料でもいただきました。

要するに、アナログ波にスクランブルをかけて電波を出して、受信機の方で特別な機械なりかぎなりがない限り解除できないというふうにしておけば、見たい人はその機械を買わざるを得ない。そこさえ押さえておけば、あとは小売店で押さえられるということにな

りますね。

吉田課長 原理的に言うとそういう形だと思います。

福井委員 物理的、技術的な意味で可能なかどうか。

中条主査 あるいは、リーズナブルな価格で可能かどうかですよね。やろうと思えば技術的には何だって多分できる。

福井委員 恐らくそうですね。

この法案がどうというよりは、頭の整理として、例えばNHKが視聴者を特定してスクランブルをかけて、支払者だけ解除するということが仮に技術的にできたとして、もしそういうことをやるのが問題だとすると、一種の政策論的な論拠はどういうことになりますか。

吉田課長 結局、公共放送というものについて、特定の、いわば有料放送で、国民皆がと言うと、若干制度の範囲の差はありますけれども、そういう皆が支える公共放送というものを日本の国として持つのが適切かどうか、必要なかどうかという、まさにそういうところの大もとの議論になってきます。

福井委員 要するに、視聴者の財源だけに頼るのでは安定した放送ができないというのがポイントですか。視聴者に頼る受信料、要するに、見たい人だけが契約して支払いをするという前提での受信料に頼るだけでは経営が安定しないということですか。

吉田課長 経営の安定というのも1つの側面かもしれませんが、結局、ほぼ国民の、見得るような立場の人は皆が支えることによって、あまねく義務というのを今、NHKに課しておりますけれども、国民全員に対して、放送法的な条文で言いますと、非常によい、良質な、文化性のある番組を提供する、そういう放送事業体を日本として維持をするのかどうかということです。

中条主査 その前に多分、支払意思を持たない人にも提供しなければいけない、そういう前提が必要だということですよ。

吉田課長 そうですね。一応今の制度で言いますと、受信設備を持つということで、放送法を全員御存じであるという前提で言えば、そのことによって受信料を支払っていただくという形になるんですけれども、見る、見ないという議論ではなくして、見なくてもお支払いをいただいているわけです。要は支えていただくということ。

中条主査 そうすると、福井先生が質問されたことになりましたが、そういうやり方でないと経営が成り立たないからですか？

福井委員 支えるのであれば、そこは経営上の判断ですか。

中条主査 という話になりますね。

吉田課長 経営上の判断に限るのかと言われると、ちょっとそこは異なると思うんですけれども。

福井委員 公共的に、災害時の放送だとか、あるいは何か緊急時の一種の放送管理みたいななどが必要だということもよく聞くんですけれども、そういうことが仮にあるとしても、

その放送の受益者が特定できるのであれば、受益者との関係での契約で何か足りないことがあるのかどうか、という議論が別途あり得るような気がするのです。

吉田課長 公共放送の一部として、受益という概念がぴったりくるのかどうかわかりませんが、今のご議論は、そういう意味の受益というのが、国民全員が潜在的な受益者であるという前提のもとに、今の制度は成り立っております。

中条主査 直接利用者以外にも便益を受ける人がいるかどうかという点ですね。

福井委員 そこなのです。見ている人は当然便益を受けますね。見ていないか、あるいはほとんど見ない人も、よく見る人と同じだけの受信料を払うということの理由というのはどこにあるんでしょうか、ということです。

中条主査 無理に見なければいけないという理由ですね。

福井委員 多分無理に座らせるわけにはいかないから、見ない人もいるんだろうけれども、彼らにもとにか負担をさせるということです。そこはどういう頭の整理になりますか。

吉田課長 いわゆる便益の量といいますが、基づいてそれを従量制という概念でもって負担の受信料を設定するという思想というか考え方というのはあり得るとは思いますけれども、まさに今おっしゃるように、今の仕組みは基本的にはそうになっていなくて、いわば固定といいますが、それを皆平等に負担するということで。

福井委員 その一番根源的な根拠がどういうところか。今の経営を支えるというのはあり得るのかなという気がするんですけども、ほかには何かあるんですか。

吉田課長 結局は公共放送の、便益論というものにストレートに乗るとすれば、便益というものを、ナショナルミニマムという言い方が先生方の経済学的な点として正しいのかどうか私は自信がありませんけれども、いわば最低限として……。

中条主査 提供しなければいけないと。

吉田課長 負担していただいているのが今の受信料で、その上に立って、従量的により多くの便益を受けている方も、受けていらっしゃらない方もいますけれども、ナショナルミニマム的なものを支えるために、皆さん平等に負担をしていただいているというのが今の考え方です。

福井委員 もし経営的な論拠だとすると、見る人も見ない人も支えるという意味だと、1つは、例えば一般財源から補助するというやり方もあり得るわけですね。もう1つは、例えばNHKの番組を見るとき、ほとんど見ない人から一日中かじりついて見る人まで、多分分布はいろいろあると思うんですが、その場合も、一種の公共放送として一定の国民各層に必ず提供したほうがいい情報が含まれているにしても、ものすごく見る人に見れば、番組がおもしろいとか、歌番組で楽しめるとか、何か固有の個人的便益に基づいて、うんと見る人の判断があると思うんです。そうすると、その差は、受益者負担で区分するのがフェアだという前提に仮に立つならば、ある程度受信量と比例させて、よく見る人にはたくさん払ってもらい、余り見ない人には少なく、全然見ないという人には限りなく

小さい負担にして、それでも支えられない分を、経営的判断から言うのであれば、例えば納税者全員で支える。それが公共放送を支える上での本質的な支援だとする整理は、経済学的にも外部性の内部化ということで正当化の余地があります。そう考えると、何か具体的に支障が出てきそうかどうか。その点はいかがですか。

吉田課長 わりと根源に当たる難しい議論ですので、今、即答はできません。

福井委員 確定的なことはいいんですけども、頭の整理としてそういう考え方はどうなのか、というのを一度伺いたかったのです。

中条主査 要するに総務省さんとしては、その辺のところはどう整理しておられるのかということなんです。私と福井先生のような経済屋の場合には、基本的に整理された考えが、その点については、あるわけですよ。お役所としてはどう整理しておられるのか。

吉田課長 私の立場で申し上げるのは、先ほどの繰り返しになるんですけども、今の時点では、ナショナルミニマム的な観点から、平等負担という形で国民全員に負担をしていただいて、それで成り立っているということで、一定の社会的機能を果たしているということで、これを今先生のおっしゃったような、見る、見ないという一部従量制みたいなものを導入するという考え方が……。

福井委員 今はないのはわかります。だけど、仮にそう変えて、何か困ることがあるのか、というシミュレーションなのです。今のように、見る、見ないの分量、あるいは全く見ない人も含めて料金を同じだけ取るというのは、ひょっとするとむだ遣いを生むかもしれない。要するに、ある程度の受益者負担があれば、つまらない番組は見ないということで、いわば消費者としての視聴者が、番組のサプライヤーであるNHKに対して、収益構造を通じてメッセージを送ることができるわけです。ところが、今は、払ってしまったら、どんな番組をあてがわれても、見なきゃ損だという構造になっていますから、もちろん視聴率の競争というのはあるものの、基本的に個人の便益としては付け値が小さきものでセットで提供される。要するに、つまらないかもしれない番組でも世の中に出ってしまう確率を高めることになっている可能性がある。ということは、番組制作者側の緊張なり、番組から得られる社会的な便益の総量を考えると、かけているお金のわりには得られている便益が小さいかもしれない。そういう懸念が成り立ち得るわけです。そうすると、ある程度従量制的な考え方を採り入れた方が、つまらない番組が淘汰されるという好循環のインセンティブを、根っこのところに与えることになるかもしれない。

吉田課長 番組の価値みたいなものをどのように評価するのか。今、便益と先生方はおっしゃいましたが、その便益をどういうふうにはかるのかというのが問題としてあるんですけども、仮に今の従量制の問題は、極端に現実の問題として制度的に導入するとすると、例えば、まさに視聴率の高いものを、つまり、よく見られるという量で言うと……。

福井委員 時間でやるとか、あるいは契約するかしないか。これらを仮に定額制にしても、つまらない番組が増えると、多分契約者は減るんです。

吉田課長 つまらない番組と言う場合に、一般論として言うと、例えば、人気スターの

出るドラマみたいなものが民放というのと、NHKでよくやっているスペシャルものですか、ドキュメンタリーものですか、そういうものに比べると、見ている時間というのは、一般的に言えば、民放の一般ドラマの方が視聴率は大きいかもしれないけれども、NHKの教育でやっていたり、総合でもやっておる、かなり金のかかっているような、NHKでしかできないと民放などに言われているような、例えばドキュメンタリーものですか、スペシャル番組的なものをどういうふうに評価するのかという問題はございます。

福井委員 見た人には非常に効用を与えるのかもしれないけれども、見ない人にとってみれば、同じなんですね。

中条主査 でも、見たくない、見たい、買いたくない、買いたい、ここが基本なわけじゃないですか。その基本の部分で何で考えちゃいけないのかということです。速記者は女性なので言いにくいんですけども、女の子がブランドの高い物に金を出すといたって、それはつまらないかもしれないけれども、それは他人がどうこう言う話ではなくて、それは本人がそれがよければ、高い金を出して買えばいい。それと同じで、見たい番組を見たい人が見たい量だけ見る。それに対してお金を払うというやり方が普通の財の供給のシステム、消費のシステムですよ。それで考えたら、よほど困ることがあるのかということなんですよ、聞きたいことは。

福井委員 似たような議論があります。これも頭の体操の意味で申し上げると、義務教育という制度がありますね。小学校、中学校は、俺は中学校に行かないと言う権利はないんです。国民みんなにとって。小中学校へは行きたい人だけ行きなさい。親と子供の判断で好きにしていいたいという、国民相互で会話が成り立たなくなったり、釣り銭をもらうとき計算を間違えられたり、そもそも各種コミュニケーションが成り立たないという意味で、本人にとっても大事だし、ほかの人にも迷惑をかけるから、コミュニケーションネットワークのために絶対学びなさいと無理やり押しつけるわけです。価値財という考え方です。

さっきからのお話を聞いていると、NHKも一種の価値財的な側面があるという整理のようにもお見受けしました。とはいっても、義務教育は、行かなかつたら、きちんと行きなさいといって、教育委員会が、無理やりは無理でも、相当程度強力に行かせる措置がありますけれども、NHKの番組は、見ろと言ったって見ないですね。家の中でどのチャンネルを回すかは個人の自由だから。ということは、いくら良質な番組だと考えられるものをつくっても、見ない人は見ないで終わるので、結局、せっかくな番組をつくっても、その番組の良質性の効果は見た人にしか及ばない。違いがあるんですよ。

そうすると、その部分について、良質の番組を見た人がほかの人にどれくらいメリットを与えるのか、というスピルオーバーする外部経済性のところで説明がつくのでないと、なかなか端的に正当化しにくい。見ても見なくても支えるためだ、というだけだと、それならさっきみたいに、見た分量に応じるのを原則にして、外部性分だけは一般財源で補助すればいいじゃないか、という整理で財源論はクリアできてしまう。何かもう一ひねり、二ひねりいるんじゃないかと、そういうことをちょっと思いました。

中条主査 外部性の話は、例えば、避難勧告みたいなものを聞かない人と聞く人がいてね。聞かない人がいると、本人だけでなく、ほかの人が困るという外部性。

吉田課長 今の一般財源みたいな話というのは議論としてあるんですけども、これは経済学的な議論とはまた違う話かもしれませんけれども、例えば放送局に対して、いわゆる国費ですね。国営放送というのはよその国にもありますから、一概には言えませんが、国費を入れることについて、それはまたそれで議論はあります。いわゆる経済学の話とは別のところで、政府のですね。

福井委員 政治的にはいろいろありますね。

吉田課長 それで、今の制度自身はそういう一般財源、命令放送的な部分でごく一部入っていますけれども、一般財源的なものを抜きにして、政府から独立した部分で一応成り立っているということの意義はあって、そういう点も、そこはいわゆる経済学の話のところというのは乗りにくい部分かもしれませんが。

福井委員 もしある程度そういう枠組みも含めてもうちょっと大きな目で組み直すとしたら、今、受信料は、ほとんどの国民が支払わされているわけですから、その分がなくなる分の何がしかの分はむしろ増税する。増税した中から公共放送としての、例えば災害放送だとか教育番組のような、採算はとれないかもしれないけれども、価値の高いものに一定程度公共性、外部性の程度に応じて補助をする。だけど、原則は従量制だというふうに組みかえたとしたら、国民負担は総額では増えないという制度設計はなくはないですね。

吉田課長 今、先生の御提言みたいなものについて、私、あまりその経済学的能力がないので評価できませんけれども、正直言います、今の実務的な話、役人的な感じから言うと、例えば、災害等について国費入れるということについて、ある意味非常に危ういといえますか、今、命令放送で一部国費を入れさせていただいておりますから、あまり言えないんですけども。

福井委員 命令放送は対NHKだけですか。

吉田課長 命令放送は対NHKだけです。そういう形で増税をして、多くの国費を入れるということは、今のいわゆる公共放送と言われているものの仕組みというものをかなり大きく性格的に変える面がございます。一定の制限を付すにしても、税金から多くのものを入れるということについて、行政、政府等の関係というふうなものについて新しい整理というのが必要になってくるんじゃないかと個人的には思います。

福井委員 それはそうですね。

吉田課長 それが果たして好ましいことかどうかと。

福井委員 一国民の一納税者の感覚から見ると、受信料と相殺して総額で減ればうれしいという感覚は強いんじゃないですか。

吉田課長 結局、そこを突き詰めていくのが、もう少しそこは、個々人の、例えば今でもNHKに対して不満を持っていらっしゃる方はたくさんいますし、何で受信料を払わないんだとおっしゃっている方も現実にはたくさんいらっしゃいますし、現実には不払いの方

もいらっしゃるという状況があって、そういう点については、今、先生方の御提言は、恐らくそういう人たちにとっては、ある意味で言うと、我が意を得たりみたいな面もひょっとしたらあるのかもしれませんが、これはそういう意味で言うと、経済学的な……。

福井委員 不払者を応援する意味ではなくて、より番組の質を高めることを、より安くできれば、それはみんなにとってハッピーだということです。

中条主査 見たいと思っていて、金を出してもいいと思っている人からはちゃんと取りましょうよという話。それですよ。

吉田課長 元に、堂々巡りになってしまうんですけども、結局は、見る見ないにかかわらず、NHKが果たすべき必要最小限、ナショナルミニマム的な役割があるんじゃないかという基本思想に立って、そこに戻っちゃうんですけども。

中条主査 戻っちゃうね。そこはさっき私が申し上げたように、それは別にNHKでなくても、ほかのところにその役割を競争入札でやらせて、その部分は一般財源で負担するというやり方だって当然あるよねと。そこは大分まだ考え方に開きがあるようですけども、大分時間もお約束した時間を超えてしまいましたので、いずれその開きの部分を徐々に議論をさせていただきたいと思います我々も現実的な解決の方法というのを全く認めないわけでは決してない。理想はこうだよねという考え方があって、しかし、現実的にどう考え、対応していくかということについて全く考えないつもりは全くありません。

福井委員 地上波デジタルのときには、基本的にスクランブルをかけて受益者負担にするということになっているのですか。

吉田課長 別になっていません。

福井委員 この会議の前身で主査をやっておられた鈴木良男会長から、地上波デジタルのときには一種の受益者負担を徹底することになっているということ、私はこの間聞いたことがあるんですけども、そうじゃないのですか。

事務局 そういう話にはなっていません。

福井委員 規制会議としては、地上波デジタルについて何か取り決めに把握していますか。

事務局 特に何も。

福井委員 公式の話じゃないのですか。ただ、物理的にはできるわけですね。さっきのお話ですと。

事務局 BSデジタルについては、注意喚起画面という、連絡をくださいという画面があって、そのあり方を……。

福井委員 今のBSは一種の従量制ですから、あれはさっきからの御議論で言うと、ベーシックな、いわゆる公共放送としての使命を超えるオプションの部分だから受益者負担でいいという頭の整理なわけでしょう。

吉田課長 そこも若干微妙でございまして、基本的には、今、一応地上だけの方、衛星もやっている方というのは、料金は変わっておりますけれども……。

福井委員 プラス衛星を払っているわけですね。

吉田課長 プラス衛星というか、一応衛星料金で、金額的には地上波にプラス衛星分を乗せて。

福井委員 地上波と違って、衛星、BSは、見たい人は料金を払わなければ見られないわけでしょう。アンテナを設置しなきゃだめで、アンテナを持っていたら、必ず払わないといけないということになっているでしょう。実質的には従量制ですね。要するに、衛星を俺は見たくないという人は、アンテナをつけなければ払わなくて済むわけだから。

吉田課長 見る環境にない方にはお支払いしていただく必要はありません。

福井委員 地上波デジタルでより技術的で、最初の質問に戻るけれども、もしより容易に実現できる技術があるとすれば、スクランブルですね。そうすると、従量課金はその段階ではやりやすくなるということですね。

中条主査 技術的には。

福井委員 あとは政策判断をどうするか。逆に言えば、必須の部分が仮にスピルオーバーするのが当然だとしても、一種の付加的オプションまでみんなにフリーライドさせないといけないかどうか。これはまた別の政策判断ですけれども。

中条主査 それは別ですね。でも、地上波の部分がこれから必須かという話はまた別途なんでしょう。それはむしろ、デジタルの方が必須だという話が出てくると、また話は違ってくる。

どうもありがとうございました。時間が超過してしまいまして、本当に申しわけございません。いろいろと御議論いただきまして、ありがとうございました。

吉田課長 十分な対応ができないところがございまして、申しわけございませんでした。引き続きよろしく願い申し上げます。ありがとうございました。

- 以上 -