

NHKのホームページ・サービス

舟田正之

以下は、総務省「NHKの子会社の在り方等に関する論点整理についての意見募集」（平成一三年一〇月一八日）に応じて、提出した私の意見である。

これは、特に新聞協会などから、NHKのホームページを禁止・制限する主張があることに対し（例えば、行政改革担当大臣宛の日本新聞協会メディア開発委員会「NHKの在り方に関する新聞界の見解」平成一三年九月二六日など）、私見をまとめたものである。

この意見を発表した時点からは既に二年が経過したが、今でも議論が続けられていること、また、今後のNHK、あるいは、部分的には広く特殊法人等の活動範囲という問題を考える際に、一つの参考になることを期待して本誌に掲載することとした次第である。

この問題は、総務省に設置された放送政策研究会の場で議論がなされ、前記のように平成一三年一〇月、同研究会から「論点整理」が公表された。私の意見は、同研究会における議論（詳細は議事録が公開されたので、それを参照することができた）、および「論点整理」の第三章「NHKのインターネット利用」を参考に書いたものである。

総務省は、この「論点整理」についての前記意見募集に寄せられた多くの意見をふまえたガイドライン案を作成

し、これを再度パブリック・コメントにかけた（「NHKのインターネット利用及び子会社等の業務範囲等に関する論点整理についての意見募集」平成一四年二月八日。参照 http://www.soumu.go.jp/s-news/2001/011018_1.html）。これをよまえば、総務省は、「日本放送協会のインターネット利用に関するガイドライン」・「日本放送協会の子会社等の業務範囲等に関するガイドライン」をとりまとめ公表している（平成一四年三月八日。 http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/020308_1.html）。

前者のガイドラインにおいては、NHKのインターネット利用をみとめつつ、以下のように、かなりの制限を課している。

「協会の放送の補完利用としてのインターネット利用

協会が、放送法第九条第二項第二号に規定する「附帯業務」に基づき、放送の補完利用としてのインターネット利用を行う場合にあっては、次のとおりとする。

(1) 提供する情報の形態

提供する情報の形態については、1) 協会が放送した番組（以下「二次利用」という。）、2) 放送番組をより良く理解するための情報（放送番組の制作過程において入手した放送番組の素材及びこれを加工して作成される情報、以下「番組関連情報」という。）とする。

(2) 規模

規模については、協会が行っているBSデータ放送の番組制作その他のインターネットによる情報提供と類似する業務の規模を参考に、年額一〇億円程度を上限とする。

(3) 態様

放送番組ごとにホームページを作成することとし、二次利用、番組関連情報のいずれについても、当該放送番組

の終了後（シリーズものの放送番組については、当該シリーズの終了後）一週間程度とする。」

なお、本意見では、右のガイドラインで用いられている「インターネット利用」という用語では、一般的にはEメール等も含まれるので広すぎると思われたので、ホームページと限定して表記した。また、「ホームページ」は、本来は「ウェブ・サイト」等と表記すべきかもしれないが、わが国で一般に通用している用語であるので、このままで使用した。

以下の文中において、今の時点で補足すべき点は、〈補注〉として挿入した。それ以外は、原則として提出した意見のままであるが、若干の修正を加えた部分がある。

「NHKによるホームページ・サービスについての意見」

I はじめに

本論点整理、および「放送政策研究会」における議論は、現在の放送の実態、制度、政策等についての大変重要な問題につき、かなり包括的にとりあげ、かつ前記研究会の提出ペーパーや議事録等を拝見すると、説得的な意見や興味深い検討がなされているように思われます。

本意見は、NHKのインターネット利用、特にホームページ（ウェブ・サイト）について、主として、私の視聴者・利用者としての立場から、その積極的な展開を期待し、民間メディア側からの、これを禁止または制限しようとする意見を批判するものです。

II 「ジャーナリズム上の競争」と経済的競争

本意見を述べる前提は、NHKと民間マスメディアの間の「ジャーナリズム上の競争」の高度化を促進し、同時に経済的競争の促進をも視野に入れるという立場であり、これを基に私の視聴者としての感想を前もってごく簡単に示しておきます。

第一に、NHKの番組は、「民業圧迫」どころか、民間マスメディアではなかなか見られない、多くの良質な番組を提供していることは、おそらく多くの方々が認めていることでしょう。

最近の例では、この夏の敗戦特集を民放各社と比べると、NHKはポツダム会談をめぐる四回もの特集や、久世氏の演出によるドラマ、広島もののドキュメントなど多彩なプログラムを展開し、年々手抜きになってきている民放各社と比べ、明らかな姿勢の違いが見られました。

もつとも、民放各社の番組の中にも、NHKと比べはるかに少ないスタッフと予算の中で良質な番組を制作しようという試みも僅かながら続けられており、これはたとえばローカル局のドキュメントが各種の賞を受賞していることなどに現れています。しかし、これは例外的な位置づけと言わざるをえないことは、これらの良質な番組を見る機会が少ないことから明らかでしょう。

また、私はNHKの中波ラジオとFMラジオもよく聞きますが、これも民放各社と明確な編集方針の違いが見られます。特に、FM周波数の割当ては近年大幅な増加があったにもかかわらず、民放各社の番組は類似性が強く、クラシック・ジャズその他の音楽ファンとしてはNHK/FMしか頼りにならない、という状況はほとんど変わっていません。もつとも、そのNHK/FM自身が、クラシック・ジャズなどの少数者向けの番組を次第に減らしているのは残念なことです。

第二に、報道についてはNHKニュースには、永田町・霞が関発のものをそのまま流しており、発表ジャーナリズムに墮しているのではないか、政権に近づきすぎているという批判があり、私はこれに全面的に賛成というわけではありませんが、一部首肯せざるをえない点もあるようにも思われます。

この点の詳細は差し控えますが、NHKにはこの種の批判があることにもっと耳を傾け、ジャーナリズムの批判精神を実証するような番組、たとえば「NHKスペシャル」や「クローズアップ現代」などに時折見られる辛口の内容を期待しているものです。

第三は、前記研究会でも取り上げられてきた重要な制度論のテーマですが、NHKの巨大化論、特にそのチャンネル数が多すぎるのではないかとという批判についても、更なる検討が要請されていると思われれます。

NHK/BSアナログ放送が三チャンネルとなったことについては、ハイビジョンをめぐる諸事情によるものとしても、BS受信料についても、地上波と同様の公的負担金説が採られていて、視聴者の選択を狭めていることが「公正な競争」といえるかには、これについても現状に至った経緯を考えればやむを得なかったといわざるを得ない面もあるとしても、これからのNHKと民放の二元体制のあり方という観点からは強い疑問を持っております（この点は、近く公刊される私の共編著で簡単にふれました）。

〔補注〕 舟田・長谷部恭男編『放送制度の現代的展開』（有斐閣、二〇〇一年）第二章「日本における放送制度改革」（舟田執筆部分）四二～一〇七頁、特に八九頁以下を参照。

III NHKのインターネット利用についての意見

1 NHKのホームページの目的

NHKのホームページは、少なくとも現状では、視聴者に対する番組補完サービスないしその充実のため、とし

て性格付けるべきです。

たとえば、見たいときにニュースを見る、また、より詳しいデータがほしいというニーズに応え、また放送と異なり検索が可能であるというホームページの特性は重要です。

この点では、民放、新聞社などの民間事業者のホームページと同様の機能を果たしており、視聴者にとっては、情報入手の選択肢が増え、比較も可能になるという点でプラスであり、放送についての二元体制の考え方と調和すると思われま。

これを禁止または制限するということは、現に果たしつつある上述のような機能を見捨てることにつながり、視聴者としてはNHKに対し、むしろ更に一層の充実を求めたいと思います。

2 その規模、コスト、クロサブ（＝内部相互補助）問題

NHKによるインターネットについての費用は、「追加コスト」incremental cost、ないし「増分コスト」の考えか、「平均コスト」の考えか？

本論点整理において、NHKのニュース提供に要している費用として挙げられている三・六億円、〇・〇五%という数字は、おそらく前者であり、上記の番組補完という目的からすれば、追加コストで算定すれば足りると考えられます。

ただし、その具体的な算定の仕方を公表すべきでしょう。

このような透明性が確保されれば、受信料支払者・利用者の利便に供している実態からも、この程度の追加コストは、不当なクロサブとは言えず、社会的に容認されると考えられます。

〈補注〉クロサブ (cross-subsidization) とは、複数の商品・サービス (仮に、これをAとBの二種類とする) を提供している事業者が、Aによる収益の一部をBの提供のために振り向けることをいう。

3 インターネット・サービスについての事業形態の選択

BBCは、本体と別会社の双方でインターネット・サービスを実施しているようです。

別会社方式は、不当なクロサブによる「不正な取引方法」を防止し、さらにそれを超えて当該別会社の事業からの利益を本体に還元することを可能にする仕組みであり、本来はこの方式も考慮すべきかもしれません。

しかし、別会社方式の場合は、本体からの情報提供料をどう算定するか等の「子会社等問題」に共通する難問が発生します。また、この別会社はバナー広告等も許容されるべきでしょうから、後述の民間マスメディアとの競合がより深刻な形で現れることとなります。

別会社方式の方が上記のクロサブ防止という点では、制度上はすっきりするのですが、本業たる放送サービスの補完という性格と矛盾し、NHKの場合は当面は本体で行うことを中心に検討すべきであると考えます。

4 「民業圧迫」、「イコール・フッティング」との批判について

(1) 民放等のマスメディア企業との競争関係については、まず競争の一般論として、財源その他財政的基盤の違う事業者の間で、実質的な競争関係が生じることは、他の産業にもよくあることです。むしろ、全く平等の基盤に立つ事業者だけで競争関係が生じることの方が稀とも言えます。

他の産業においても、競争関係にある事業者のうち、特定の事業者のみが優遇措置を受けている例もあります。航空事業における過去の日本航空（特殊法人であった）、都営バスと民営のバス（両者競合路線は少なくなっています）、採算のとれる路線では少数例でしょうが、まだ残っているのではないのでしょうか）、旅館業と企業等の福祉施設、等々。

さらに、狭い意味では競争の場としての「市場」（独禁法上の「一定の取引分野」とはいえないかもしれませんが、実質的な競争関係にたつ、類似の事業間の競合の例として、旧国鉄と航空会社やマイカーとの間の競争が「イ

コール・フッティング」となっていないという議論が盛んに行われたことがあります。

「イコール・フッティング」は理想としてはあり得ますが、実際には何が「イコール」かという点からして難しい問題であり、また、上述の例のように、異なる経営基盤の事業者が競い合うことは、むしろ一般に有益なこともあると考えられます。

(2) 翻って考えてみると、NHKの特権的地位だけが論議されますが、たとえば、民放は、これまで長い期間、一定の税法上の優遇措置を受けてきましたし、デジタル化でも僅かながら助成措置がとられることとなつています。また、再免許の仕組み・実態、電波入札制が放送についてはかなり明確に採用されないこととされていること、あるいはBSデジタルについて、いわゆる「系列参入」が認められたことなども、これまでの放送行政の運用上、既存の民放各社、あるいは民放ネットワークが一定の重みを持つて考慮されていることの現れと評価することができますのではないのでしょうか。

なお、全国日刊新聞紙を発行する各社も、その社会的・文化的機能を評価されて、独禁法上、原則禁止になつている再販が許容され、末端価格における競争の圧力から免れることが許されており、経営の安定化をもたらしています。この点については、これを批判し、自由競争を主張する議論も有力に主張されながら、この社会的・文化的機能が強く主張され、独禁法の適用除外が継続されている状況にあります。

(3) しかも、NHKと民放は、財源が違うからこそ、「ジャーナリズム上の競争」が期待されるというのが、二元体制の趣旨であることはいまでもありません。

また、一般に、私企業は、複数の商品・サービス間でクロスアップをすることは自由であり、ホームページなどは当分赤字(無料)でも維持する場合がありますが、これは自由企業として許容されています。

民間マスメディア事業者がホームページを充実させてきているのは、多様な経営的観点に基づくものでしょう

が、その一つには本業（放送や新聞などの本業）にも良い影響を与えるだろうという戦略的意図があることは否定できないでしょう。

NHKも、同様に視聴者の支持を増やし、本業である放送サービスを補完し充実させ、ひいては受信料支払いの意欲を高めるという意図と機能を持つ限り、民間マスメディア事業者と競って、インターネット利用の高度化を工夫して欲しいと思います。

(4) 以上の議論は、インターネット利用のほとんどが「ブロードバンド」によることになり、さらに放送とほとんど同様の画質やコスト、使い勝手になるとすれば、また別の考え方をとるべきことになるのかもしれない。

しかし現状では、放送とインターネット上のホームページが相当異なる機能、画質、コスト等である以上は、放送における二元体制に悪影響を与えることはなく、また、ホームページをめぐる競争（後述のように、このような競争市場が成立しているかどうかは疑問もありますが）にも、悪影響を与えることはないといえます。

独禁法および経済学の一分野としての産業組織論においては、競争の成立する範囲を「市場」と定義しています。NHKの受信料を公的負担金と解することが放送制度上は行政解釈として確定しているようですが、これとは別に、前記の競争論の観点からは、NHKも民放もともに「放送市場」、あるいはより狭く「地上波放送市場」において競争しているという解釈が成り立つと考えられます。

ホームページも、それによって各事業者が経済的対価を継続的に得ている等の事情にあれば、放送市場と別個の独立した「市場」と観念することができますが、現状は一部の有料ホームページがある程度であり、NHKや民放・新聞等のマスメディアが「ホームページ市場」で競争しているとは、少なくとも競争論からは言い難く、民間事業者も含め、あくまで本業の補完・充実にとどまっていると思われる。

したがって、「民業圧迫」となっているという民間事業者の主張は、ホームページそれ自体についての競争では

なく、本体である放送市場あるいは新聞市場（まとめて「マスメディア市場」が成立しているとも解されます）における、NHKの競争力をおそれて、ブロードバンド時代を想定した予防策として主張しているとも考えられます。これは、競争促進の観点からは、二元体制を意図的に狭く解し、不当な競争制限を狙っているのではないかという推測も可能であるようにも思われます。

(5) なお、本論からは離れることを若干付言いたします。

NHKなどの特殊法人等も含め、国・地方公共団体等の（広義の）公共団体には、積極的な情報公開が要請されており、その重要なツールがインターネット上のホームページの充実であることは周知の通りです。

これらの公共団体は、行政事務その他について重要な情報発信を行うに際し、従来は、いわゆる「外郭団体」や純粹の民間事業者による有料の情報提供事業を、たとえば「機関誌」類似のものとして利用することが多く行われてきました。

しかし、上記の情報公開の要請から、これらの公共団体がホームページ等によって直接かつ無料で情報提供することが広まっており、これは国民にとって大変望ましい変化であると思われれます。

しかし他面では、この傾向は、従来、これらの行政情報等の提供を行ってきた民間事業者の「民業」を圧迫していることになり、実際に従来からの情報提供を継続しているこれら民間事業者の中には苦しい経営に陥りつつケースもあるようです。

しかし、前記のように、国民ないし利用者（NHKの場合は視聴者）にとっては、ホームページ等によって情報源から直接、無料で豊富な情報を提供されることは重要な利益であり、「知る権利」の充実であるという言い方もできましよう。少なくともこの局面では、「民業圧迫」という非難が当たらないことは言うまでもありません。

要するに、国・地方公共団体、特殊法人等によるホームページの充実は、情報公開の要請、「知る権利」の実現

等の観点からも望ましいことであり、この新しい状況の中で、民間事業者はそれらの情報をどう加工し、あるいは解説等の付加価値をつけるか等について、新しい工夫を行うことにより、これら公共団体からの直接の情報提供と競争を行う方向に進むことが望まれるのです。

これらの多様な情報活動が行われることによって、国民ないし利用者は、国・地方公共団体、特殊法人等からの情報提供を鵜呑みにするのではなく、他の民間の情報源からの情報と見比べて選択・評価し直すということが可能になると思われます。

5 ホームページの制限

本論点整理では、以下のような問題提起がなされています。

「NHKのインターネットを利用した情報提供については、——いたずらに規模が拡大し、受信者にとって過度な負担増となったり、民間事業を不当に阻害することとなることを避ける観点から、例えば、次のような点を検討することが必要ではないか」。

以下では、次の三点に関し意見を述べます。

- (1) 「放送された番組の二次利用、放送番組の関連情報の提供に当たっては、提供期間を当該放送番組の放送後、一定期間内とすることが必要ではないか。

(例)

- ・ 放送後一週間以内あるいは三カ月以内とする
- ・ シリーズものの放送番組は当該シリーズが終了するまでの間とする

この制限は、前記の補完という考え方からは矛盾し、視聴者にとつては、このような制限はホームページの利用価値を著しく低めることになり、不利益でしかありません。

ホームページの最大の機能は、番組情報、番組関連情報を自ら探し出すこと、特にパソコンの魅力である「検索」機能を自由に享受できることです。さらに、過去にどのような事柄、事項等が放送され、言葉・用語が使われたかなど、ホームページに残されている情報の中から検索し発見できることは重要な利点です。

(2) 「提供される情報の分野についても一定の範囲を設けることが必要ではないか。」

1 「放送された番組の二次利用」については、当面、権利処理にあまりコストを要さない分野に限定するかどうかが。

(例)

・ニュース及び教育や福祉の分野とする

・ドラマ、音楽、芸能分野は対象としない

・上記の規模及び態様の範囲内とし、分野は特に限定しない」

この制限も、上記の視聴者の利益から見れば疑問であり、最後の「分野は特に限定しない」という議論が妥当であると考えられます。

コストについては、前記の通り、ある程度の制限があるべきでしょうが、ホームページに掲載することで権利処理にどれだけのコスト増があるのかは不明です。たとえば、ニュース素材などはコスト増はあまり考えられませんが、他方で、コスト増の懸念という点で、その対極になるであろうドラマについては、最初の段階での権利者との契約次第ですし、また、当該番組の二次利用による収益の予測との比較で考えるべきです。

この権利処理の問題は、一般的に、「放送と通信の融合」が広範に見られるようになるデジタル化時代におけるマルチ利用のための権利処理について、民放も含め、インターネット時代に対応して抜本的に考えるべき問題であり、NHKのホームページのことにだけに、この点を持ち出してくるのは違和感があります。

ここでも本論と離れますが、権利処理については、NHKも含め放送事業者が、実際に番組を企画・制作する番組プロダクションに、多くの場合著作権を認めないという実務が、ブロードバンド時代のコンテンツ流通の最大の障害になっている、ということを指摘しておきたいと思います（これは既に各方面から、問題とされていることです）。

また、「ドラマ、音楽、芸能分野は対象としない」というのは、民間事業者との「番組分野棲み分け」論につながる問題ですが、二元体制とはこの分野の点も含め、NHKと民放が互いに刺激しあい、競い合うことも意味していたはずではないでしょうか。

視聴者にとって、過去にどんな芸能が取り上げられ、あるいは過去のドラマでどのような問題が取り上げられたかなど、検索で知ることができれば有益です。逆に、この点からすれば、NHKに対し、情報検索機能の充実などを要望したいと思います。

(3) 『放送番組の関連情報』については、当面、民間との競合が比較的少ない分野、あるいは公共性の高い分野に限定するかどうか。」

これも上述の理由から、同じく反対。

民間事業者との「番組分野棲み分け」論は、一般論としてはあり得る理屈なのでは（前記のように私は反対）、その点を措くとしても、これをホームページの内容制限として具体的に実施するのは疑問です。

また、実際にどう切り分けるのか、「公共性の高い分野」をどう判断するのかなどの疑問があります。近年のNHKのドラマには、司法問題、少年犯罪問題等を扱ったものが多く、さらにより広く、たとえば「報道の娯楽化」として非難されることもあります。分野間のクロスオーバーはかなり以前から試みられ実施されつつあることでしょうか。

この「番組分野棲み分け」論を主張したのは、おそらく民間のマスメディアでしょうが、前述のように、民間マスメディア事業者には、NHKとすべての分野で競争し、NHKとは違った番組を作って、視聴者の選択に供しよう、という姿勢が望まれます。

6 「独立情報」

(1) 以上の5で述べた、NHKのインターネット利用につき、「二次利用」、「関連情報」についての異論は少なく、問題は、「独立情報」であるという見方もあるようです。

そこで、以下では、独立情報の利用を、放送される前の放送素材をいち早くインターネットで流すことや、放送されなかった放送素材を、新たに編集し直し「特別編」などの形でインターネットで提供することなどを意味するとして、ここで項を改めて検討することにします。これらは、「関連情報」に含まれるとも思われますが、この区別は編集の程度・仕方にもよることでしょう。

この他、独立情報の提供とは、NHKの本来事業と全く独立に、ニュース取材をしたり、映像番組を制作し、それらをインターネットで提供することであるという理解もあり得ますが、NHKはその種の事業を行う計画も意思もないとのことですので、この点は考慮から外します。以下、これを「純粹の独立情報」と呼ぶことがあります。

(2) 議論の始点は、これまで述べてきたことと同様に、受信料を支払う視聴者の利益であり、競争事業者（民間マスメディア）の競争上の利益は第二次的に考慮される、というのが、放送制度上妥当な考え方であると思われる。

(3) 一方で、「独立情報」の利用を否定的に解する議論の根拠として以下の諸点が挙げられます。

受信料はなるべく安価であるべきであり、また受信料支払い拒否者もいること、更に基本的論点として、「公共放送」をなすべき特殊法人としての設立目的による制限、そして、民間マスメディアとの公正な競争を阻害しない

か（ここは、「ジャーナリズム上の競争」ではなく、経済的競争が主たる問題）等。

(4) 他方で、「独立情報」の利用を積極的に推進すべきであるとする議論の根拠としては、第一に、NHKの本業（放送事業）から得られる資源、特に取材等によって得られた情報・コンテンツ、あるいはそれらの背後ないし周辺に獲得、蓄積される、各種の情報に関する企画・理解・整理・編集する能力は、インターネット等の他のメディアにも有効に活用されることが、受信料支払者、さらにより広くすべての者にとって利益になる、と説かれています。

民間マスメディアにおいても、企業集中、経営の多角化（ただし、本業以外のマスメディア事業、広義の情報提供業がその中心）等の動きが近年さかんですが、その理由も上記の資源等の有効利用にあるのでしよう。

第二に、「独立情報」をインターネットで流すコストは、前記の「純粹の独立情報」ではないという限定の下では、本業で用いられた放送素材等の活用ですから、追加コストで足りません。

第三に、このインターネット上のホームページでは、BBCの別会社によるインターネット事業のように、広告収入も許容し、無料とするか、あるいは有料できる部分は有料として、いずれにせよ、本業からのクロサブ（内部相互補助）なしに、むしろ収益をあげ、NHK本体に利益を還元できるかもしれません。そうであれば、視聴者・受信料支払者の不利益にはならないでしょうが、他方でリスクも負うことになるでしょう。

(5) 上記の(2)から(4)の諸点を比較考量すると、視聴者としては、純粹の独立情報については別として、関連情報に含んでもいいような独立情報の活用をインターネットでも利用できるようにすることには積極的であつてよいように思えます。

しかし、前記(6(4)末尾)のような発展傾向が出てくることまで考えると、特に純粹の独立情報に近い利用形態については、数年後のブロードバンドの普及状況がどうなっているか等も含め、「論点整理」にあるように、NH

Kをめぐる基本的な論点と一体的に、慎重に検討しなければならず、本意見でも結論を出すことは差し控えざるを得ません。

また、インターネット利用には、ホームページ閲覧サービスの他に、視聴者との間のEメールでの情報交換等、ファイル転送サービス（FTP）等も含まれるのですが、これらも「論点整理」ではふれられていず、ここでも割愛します。

〈補注〉 本稿校正の段階で、「デジタル時代の公共放送に関する勉強会」報告書（放送研究と調査二〇〇三年一〇月号六四頁以下）に接した。そこでは、「今後のNHKの業務のあり方について」という項目で、NHKのインターネット利用の各形態を検討し、「ホームページ上で、現在の程度の番組補完情報等を、あるいは番組広報情報を広く提供する」ことは、「従来型の放送」の利便性を高めるもの、あるいは『従来型の放送』の内容を広報するものであって、受信料を財源とするべきであろう」と述べられている。この『従来型の放送』という概念、あるいは、上の提供形態以外の新たな業務については利用者に対価を求めるとされている点など、興味深い議論がなされているが、これらについての検討は本稿では割愛する。