

ありましたところではありますが、「とありますが、どのような点で問題があったのか、総務省に伺います。」

○政府参考人（小笠原陽一君） それでは、お尋ねの昭和二十二年から昭和二十五年にかけての放送法案の立法の経過につきましては、国公立文書館に移管されている行政文書、あるいは放送法逐条解説の新版等における記述等に基づいてその概略を申し上げます。

まず、昭和二十二年、連合国最高司令官総司令部が日本政府に対し民放の設立に反対する旨を伝えていたため、日本政府は放送事業を日本放送協会に独占させる内容を日本放送協会法案として立案いたしました。

その後、同年十月、総司令部から三点、主に三点、放送の自由や不偏不党など一般原則を反映することや、あるいは全ての行政機関から離れた独立の公共的機関に国内放送や海外放送などを管理運用させること、あるいは、放送における自由競争を促進させるよう、民間放送会社の助長に備えた規定を設けることなど示唆がなされたところがあります。

この示唆に基づきまして、日本政府は、民法上の社団法人でありました日本放送協会を改組し、法律に基づく公的な機関としての性格を有する日本放送協会の設立と、一般の民間放送局の免許制

○吉川沙織君 立憲民主党の吉川沙織です。どうぞよろしく願います。

今回の改正案では、NHKの目的規定である第十五条に放送番組及び番組関連情報の配信を行うことを加え、インターネット配信をNHKの必須業務とすることとされていますが、放送法の制定年について伺いたいと思います。

○政府参考人（小笠原陽一君） 放送法は、昭和二十五年、一九五〇年に成立し、施行されております。

○吉川沙織君 昭和二十五年制定法です。第七回国会のことですが、本院創設から間がなく、現在の国会となつてからも間がない時期です。

昭和二十五年一月二十四日の衆議院電気通信委員会における放送法案趣旨説明後の委員長発言の中でこのようにあります。「放送法案は過去三年にわたり、立法の過程におきましても種々問題の

度を整備した放送法案を昭和二十三年、第二回国会に提出したものの、内閣の交代に伴い撤回されております。

そして、冒頭申し上げた文書におきましては、昭和二十三年から昭和二十四年にかけて、総司令部と日本政府との間で法案の内容をめぐる断続的に調整が行われた経過が記載されております。

例えば、昭和二十四年六月、総司令部から、放送番組の自由を認めること、日本放送協会を改組し公共機関とすること、一般放送局を許可すること、電波監理委員会を内閣総理大臣の下に置くこと等を内容とする勧告が行われ、これを踏まえ、日本政府は、同年十二月、第七国会に放送法案等を提出しています。そして、この放送法案等は、国会での審議を経て、昭和二十五年の四月、衆議院及び参議院における修正を経て成立したことが確認できるところでございます。

○吉川沙織君 今局長から御答弁ありましたとおり、第二回国会、昭和二十三年にも放送法案は国会に提出されましたが、成立には至りませんでした。

放送法案が成立した昭和二十五年の審査においては、衆参両院で修正議決されていますが、その修正過程は明らかではありません。

本院の電気通信委員会会議録によれば、昭和二十五年四月四日は一旦委員会を開会しましたが、

すぐに打合せをしようということでも懇談会に場を移して散会をしています。その次の開会は四月十日であるとの記録がありますが、別の案件を扱っています。その次の四月二十一日の委員会では修正議決され、四月二十四日の参議院本会議で修正議決、可決されたものですが、修正の過程は残っていません。

そこで、当時の参議院の公報を見てみますと、委員会は開かれておりませんが、昭和二十五年四月七日、四月八日に電気通信委員会に関する記載があります。この記載の内容について、参議院に伺います。

○参事（金子真実君） 参議院公報の議事経過についてはお尋ねでございますが、第七回国会、昭和二十五年四月七日の電気通信委員会は、「委員会を開会せず、打合会を開会し、放送法案、電波法案及び電波監理委員会設置法案の取扱いについて打合せを行った。」、四月八日の同委員会は、「委員会は開会せず、打合会を開会し、放送法案、電波法案及び電波監理委員会設置法案の修正点について協議を行った。」と、それぞれ記載されております。

○吉川沙織君 四月七日と四月八日は委員会自体は開会されておりませんでしたので、打合会でそれぞれ取扱いと修正点について協議を行ったとの議事経過が残っています。

四月十日は、先ほども申し上げましたとおり、委員会は開会されていますが、案件は放送法案ではありませんでした。ただ、その会議録の最後に、委員長からこのような発言がありました。放送法案を含む「三法案の今後の取扱方について打合会を開きたいと思いますが、如何でしょうか。」との発言があり、異議なしで打合会に移ったことが会議録から見取れます。

では、四月十日の電気通信委員会の打合会について参議院公報にはどのように掲載されているか、教えていただけますでしょうか。

○参事（金子真実君） 第七回国会、昭和二十五年四月十日の電気通信委員打合会の議事経過には、「放送法案、電波法案及び電波監理委員会設置法案の修正点について協議決定した。」と記載されております。

○吉川沙織君 つまり、委員会本体で議論をしたわけではなく、打合会等で修正点について協議決定したというこの経過だけが残っているわけでございます。

四月十日の打合会において協議決定し、その次に開かれた委員会で修正議決されています。

では、当時の修正協議の経過に関する記録というものは本院に残されていますでしょうか。

○参事（金子真実君） 修正協議の経過に関する記録はございません。

○吉川沙織君 修正協議の経過や詳細は分からないとしても、修正内容はどこかで確認できないとしんどいことになりましたが、これはどちらで確認できますでしょうか。

○参事（金子真実君） 電気通信委員長から議長に提出されました放送法案の審査報告書に修正内容が添付されており、同報告書は、放送法案が採決された昭和二十五年四月二十四日の本会議の会議録に掲載されております。

○吉川沙織君 審査報告書の中に書かれているということ。ただ、それ私も読みましたけれども、もう決まった内容が書かれているだけということでした。

それでは、総務省に伺います。

総務省において、修正協議の経過に関する記録などは残っていますでしょうか。

○政府参考人（小笠原陽一君） 総務省におきまして、昭和二十二年から昭和二十五年までの放送法に関連する文書につきまして、国公立文書館のデジタルアーカイブ内、国立公文書館のデジタルアーカイブ内で検索を行った結果、昭和二十五年四月二十四日の日付が記された「放送法案に対する修正点」という題名の文書が保存されており、昭和二十四年に提出された放送法案に対する衆議院及び参議院による修正内容が記されていることが確認されております。

○吉川沙織君 今局長からも国立公文書館の資料から答弁があったところですが、これは、総務省行政文書管理規則に、昭和二十七年までに作成取得された文書は、現下の行政制度と大きく異なる制度の下で作成、取得されたものであることから、我が国の来歴を知る上で重要な情報が記録された希少な文書と言えるため、全て移管するものとするとき、残っていた資料であると思われるか。

放送法制定時は、先ほど局長から答弁ありましたとおり、占領下でもあり、例えば、最初に放送法案が国会に提出されて審査していた第二回国会の昭和二十三年においても、衆議院は、委員会を開会してもすぐに懇談会に入って懇談会終わるという形で、議論の内容は全く分からない会議録が複数残されています。

本院においては、当時の公報の議事経過に、先ほど委員部長から答弁いただいたとおりのような、委員会は開会せず、打合会を開会し、放送法案について質疑を行ったとする記録が第二回国会においても複数ありましたことから、委員会での公開の議論が難しかった側面があったものと考えられます。

このような経緯を経て制定された放送法でございますが、放送法の目的規定である第一条は昭和二十五年の法制定時から改正が行われたか否かを

伺います。

○政府参考人（小笠原陽一君） お尋ねの放送法第一条の目的規定につきましては、昭和二十五年に同法が施行されて以降、平成二十二年に形式的な改正がされたことを除きまして、その内容について改正されたことはございません。

○吉川沙織君 つまり、放送法全てに係る目的規定である第一条は、形式的改正を除いて内容は変わっていないということでした。

では、この目的の一つである「放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること。」について、インターネット配信でもこれは達成されるのかどうかを大臣に伺います。

○国務大臣（松本剛明君） 近年、国民・視聴者の多くが主な情報入手手段としてインターネットを利用しつつある状況でありまして、視聴スタイルの変化や情報空間の拡大といった社会環境の変化の中で、放送法に基づき質の担保された放送番組が国民・視聴者に提供される環境を整えることが重要であると考えております。

本法案におきましては、放送の二元体制を含むメディアの多元性を確保しつつ、テレビ等を設置しない者に対してもNHKの放送番組等を継続的かつ安定的に提供するため、放送番組等のインターネット配信を行うことをNHKの必須業務とすることとしております。

放送法一条の目的、今委員からも御指摘がございましたように、「放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること。」とされており。本法案は、放送番組がインターネット経由で継続的かつ安定的に提供されることを担保しようとするものであり、時代に即した形でこの目的に沿った環境を整備するために必要な改正であると考えております。

○吉川沙織君 大臣から答弁いただきました。達成されるというような形の答弁ではありませんが、非常に回りくどい表現であったのではないかと思います。

第一条は放送法全体の目的規定ですが、NHKの目的規定は第十五条にあります。法制定時のNHKに関する目的規定はどう書いてありましたでしょうか。

○委員長（新妻秀規君） どなたが御答弁されますか。

○政府参考人（小笠原陽一君） 失礼いたしました。

NHKの目的規定は、昭和二十五年の放送法の施行時、第七条の規定におきまして、日本放送協会は、公共の福祉のために、あまねく日本全国において受信できるように放送を行うことを目的とするというふうに規定されておりました。

現行の放送法におきましても、あまねく日本全

国において受信できるようにというふうに規定されており、同法の施行時からこの部分の文言の変更はございません。

○吉川沙織君 当時は第七条に書いてあって、今は第十五条ですが、変わらない表現はこうなりませぬ。「協会は、公共の福祉のために、あまねく日本全国において受信できるように」という表現は全く変わっていません。

今回の改正でインターネット配信がNHKの必須業務となるため、確認したいと思えます。現在の光ファイバーの世帯カバー率の実績について伺います。

○政府参考人（今川拓郎君） お答えします。光ファイバー整備の現状につきましては、二〇二三年三月末現在で、世帯カバー率九九・八四％となっております。

○吉川沙織君 では、光ファイバーの整備が残されている地域はどのような地域か、端的にお伺いします。

○政府参考人（今川拓郎君） 御指摘の残りの未整備地域の多くは離島や山間地などとなっております。特に離島においては、本土との海底ケーブルの整備などに多大な費用を要することが課題となっております。

総務省としましては、このような離島における未整備地域の解消のため、令和五年度補正予算並

びに令和六年度予算において補助率をかき上げするなどの支援措置の拡充を行ったところです。

○吉川沙織君 インターネット環境がない地域は残されています。山間地域であったり、離島であったりですけれども、そういったところでは受信することができません。

インターネット配信を必須業務とするのであれば、法制定時から変わらずNHKの目的規定として入っているあまねく受信が達成できないことになりませんが、矛盾はありませんでしょうか。端的に教えてください。

○政府参考人（小笠原陽一君） 本法案は、放送をめぐる視聴環境の変化を踏まえ、NHKの放送番組をテレビ等を設置しない者に対しても継続的かつ安定的に提供するため、放送という手段に加え、インターネットという手段を用いて放送番組等を提供することをNHKの必須業務とするものです。

一方、これまでもNHKと民放の二元体制の下で双方が切磋琢磨しつつ番組準則にのっとり質の担保された放送番組を届けるための基盤としての役割を果たしてきた放送という手段の重要性は、今回の法改正によっても変わるところはないというふうに考えております。

このため、放送法第十五条において、あまねく全国において受信できるように豊かで良い放送番

組による国内基幹放送を行うことをNHKの目的として、この点は本法案の改正の前後を通じて変わりはないとあります。

NHKにおかれては、豊かで良い放送番組を国民・視聴者にあまねく放送することによって、放送法第十五条の目的を果たしていただきたいというふうに考えていると伺います。

○吉川沙織君 法制定時から、今回は大きな改正が幾つか含まれると思っております。例えば、第十四条に新たな項目が付記をされることになりま

す。そこで、受信料制度の考え方について伺います。受信料制度は、NHKを受信することのできる環境にある者に対し広く公平に負担を求めるものですが、受信できる環境にある、つまりインターネット接続可能である者全て、受信したくない人を含む、に受信契約締結の義務対象とするのではなく、今回は、受信できる環境にある者のうち受信を主体的、積極的に望む者のみを受信契約締結義務の対象とするのは、従来の制度と大きな違いがあるように思われます。

今回の改正では、第六十四条に、従来の特定受信設備を設置した者に加え、特定必要的配信の受信を開始した者を加えようとしています。従来の特定受信設備とは、例えばテレビを設置した段階で、これテレビ買うときというのは別にNHKを

見るために買うわけじゃありません。テレビはいろんなものを見るために買うわけですが、それを設置した段階で受信契約を締結しなければならぬとするこの条文ですが、これに加えて今回は、特定必要的配信の受信を開始した者として、例えばスマホで一定の操作を行い配信の受信を開始した者、つまり自らが主体的、積極的にNHKを視聴しようとする意思のある者に対して締結義務の対象とする条文が加わります。

ここで問題とするのは、スマホ云々ではなく、これまではテレビを設置すればNHKを見る見ないにかかわらずであったものを、主体的、積極的にNHKを視聴する、しようとする意思のある者のみに締結義務の対象とする条文を加えることではないかと思えます。

平成二十九年の最高裁判決に判示されているように、現実にNHKの放送を受信するか否かを問わず、受信設備を設置することにより放送を受信することのできる環境のある者に広く公平に負担を求めることにより、NHKが全体により支えられる事業者であるべきことを示すものとするところから、積極的に受信する者をその対象に加えることとするのは、全体によって支えられる事業者たるNHKの性格やありようを変えていくことにはなっていないでしょうか。

ここで、総務省に伺います。

実際問題、テレビ離れは深刻です。総務省としては、特定受信設備であるテレビは減ります。特定必要的配信を担うスマホ等の端末が増えていく傾向であるということの認識は合いますか。事実ですから合うと思うんですが、いかがですか。

○政府参考人（小笠原陽一君） 先ほどからちょっと御答弁させていただいている中に、視聴者を取り巻く環境の変化ということ、その一環として、スマホの利用者が非常に増えていること、そしてインターネットを通じたそういった情報提供者が急激に増えていること、こういったことを放送、今法案の改正の背景ということで御説明させていただいていると伺います。

○吉川沙織君 今後、もう視聴環境の変化、社会背景の変化で取れるところから取らなきゃいけないということもあるんでしょうけれども、今後、必ず特定受信設備からの受信料収入は、テレビが減ってテレビ見ない人増えているんですから、減ることになります。特定必要的配信を担うスマホ等からの受信料収入の比率は、今まで取っていなかったものから取るわけですから、上がることになりま

す。そうすると、これまでは、最高裁判決に判示されているように、全体により支えられる事業者であったNHKは、いずれNHKを見ることを主体的、積極的に選択した者だけが支える事業者たる

公共放送になっていく、こういうことが予見をされます。また、この場合、解約も容易であることから、解約を回避しようという意思が働けばコンテンツや視聴率に配慮する傾向が強まらざるを得ないのではないかとといった側面で、今回の放送法の改正は、昭和二十五年の制定時以来、ある意味分水嶺となる改正ではないかと考えます。

今回の改正について、法律の立て付けについて幾つか伺いたいします。

○政府参考人（小笠原陽一君） 本法案におきまして、放送法に新設する条文において総務省令に委任する旨を規定した箇所は八か所ございます。

○吉川沙織君 私は、これまでの委員会審議、本会議での審議でもそうですけれども、立法府と行政府の関係から、束ね法案や包括委任規定の問題点について取り上げ続けています。これらについては、やっぱり全部法律が通った後、あとは行政府の裁量でお任せする部分も全て否定するわけじやありませんけれども、立法府の審議の場である程度明らかにするのが筋ではないかという立場に立っているためです。

そこで、具体的に伺います。

改正法第二十一条の二、「その他総務省令で定める事項」は何を想定して置いていますか。

○政府参考人（小笠原陽一君） 御指摘の総務省令は、任意的配信業務に関してNHKが定める実施基準の記載事項について規定するものでございます。

この規定の具体的に想定される内容につきまして、現行規定との対比で申し上げます。

現行の総務省令におきましては、実施基準の記載事項として、インターネットの活用業務に関する苦情その他の意見の受付及び処理に関する事項、インターネット活用業務の経理に関する事項、インターネット活用業務の実施状況の評価及び改善に関する事項等が規定されております。

その上で、本法案の御指摘の総務省令の内容につきましましては、本法案が成立した暁には、放送番組の同時・見逃し配信など、現行のインターネット活用業務のこの相当部分が必須業務となるということ等も踏まえまして、現行の総務省令に掲げられている事項をNHKの実施基準に記載をさせる必要があるかどうかということを検討していく必要があると考えております。

具体的に、ちよつとあくまで一例でございますが申し上げますと、任意配信業務の具体的な実施の規模等に鑑みまして苦情等の受付処理件数等が相当程度動く、少なくなるようであれば、現行の総務省令に掲げられている苦情その他の意見の受付及び処理に関する事項について実施基準に記載

をさせるまでの必要はないという判断も考えられているところではございます。

御指摘の総務省令の内容につきましては、NHKの業務の適切な実施の確保とNHKの自主性への配慮とのバランスの観点から、任意的配信業務の具体的な内容等に依じて検討してまいりたいというふうに考えております。

○吉川沙織君 今答弁ありました改正法第二十一条の二は、インターネット配信業務が全部必須になる中、任意も残りますから、それに係る省令です。この事項は法案全体に係る規定ではないですが、包括委任規定です。細目的事項を具体的に明示せず実施命令の根拠規定を法律に設けようとするものであり、だからこそこの場で確認すべき事項だと思っております。

今回の改正におけるこれ以外の総務省令に委任した条文については、今回必須業務とされるインターネット配信に係るものです。

そこで、一つ伺います。

第二十条第一項の四、「協会が放送した全ての放送番組について、放送の日から総務省令で定める期間が経過するまでの間、当該放送番組の配信を行うこと。」としていますが、その想定される期間について伺います。

○政府参考人（小笠原陽一君） 必須業務として行う放送番組の見逃し配信に係る期間につきまし

ては、民間等の他の配信サービスにおける見逃し配信の期間を踏まえて検討を行うことが適切じゃないかと考えているところでございますが、現在放送番組の見逃し配信サービスを提供しているNHKのNHKプラス、あるいは民間サービスのTVerにおきましては、見逃し配信期間を原則一週間としておりまして、国民・視聴者の間に置いて原則一週間が放送番組の見逃し配信期間として定着しつつあるのではないかとというふうに考えられるところもありますことから、現時点では、二十条第一項にあるこの総務省令で定める期間についても原則一週間ということ想定しているところでございます。

○吉川沙織君 今答弁にありました背景とか他事業者が既にやっている配信期間を参考に現在のところ一週間とありましたが、では、なぜ一週間と書かなかった、理由は何ですか。

○政府参考人（小笠原陽一君） この期間につきましては、先ほども述べました、国民・視聴者の間での視聴習慣、あるいは国民・視聴者からのそれに基づいた御要望、あるいは提供するときの技術の進歩、そういった種々状況を踏まえまして、機動的かつ柔軟に期間を定めていくことは必要であり、このため総務省令において規定するというふうにしたものでございます。

○吉川沙織君 総務省令に委任すれば、もちろん

この国会審議の場を経る必要はなくなります。行政の裁量で柔軟に定めることができる、こういった項目があることは理解をいたしますけれども、今答弁でいみじくもおっしゃいましたように、定着している期間が一週間あるというのであれば、それは書き込んだ上で、変える必要があればこういった国民の代表が集う場所で議論するのが私は筋ではないかと思えます。

ほかにも省令に委任している項目を確認したいところはございますが、今日は、受信料制度の意味と公平負担の確保、公正な競争の確保を含めた、本当は事後評価等も規制の事前評価書に関しても取り上げたかったんですけども、今後も不断の見直しが必要とされる今回の改正ではないかと思っております。

法制定過程の議論に思いを致し、これからも公放送の在り方、法の立て付けについて見ていくことを申し上げます、私の質問を終わります。

ありがとうございます。