

公共放送のガバナンスと視聴者・国民のための受信料制度（政策提言） （提案編概要）

鬼木 甫（大阪学院大学）

I. 基本的な考え方と前提

A. 基本的な考え方

1. 放送業界全体の現状と将来

放送（テレビ）はきわめて効率的な（一方向）情報伝達手段
理解が容易、安価

国民生活（時間）に占める放送視聴の比重が大きい

しかし長期にわたる寡占・新規参入の欠落のため歪みが大きい

高利益、閉鎖環境内での競争

当分の間は現状維持が可能

長期的には他メディア（インターネット等）の成長により基盤が崩れる可能性
あり

2. 公共放送（NHK）の現状（詳細 I.C）

国民への情報伝達において重要な役割を果たしている

しかし古い制度設計のまま年月が経過した

受信料収納率の低下、モラルハザード

不十分なガバナンス・規律

「不祥事」の続発（今後も？） 受信料支払拒否

外部からコントロールを受けない状態での組織運行が続いた

「言論の自由・放送の独立」のマイナス副産物

いわば「メンテナンス」が不十分で「大規模補修」が必要な状態にある

国民の利益のために段階的改革が望まれる

3. NHK をめぐる諸立場

a. 視聴者

(1) 放送コンテンツへの要求は視聴者ごとに多種多様

(2) すべての国民に最小限必要な放送コンテンツ

国民多数の安全（生命、健康、財産）を目的とする緊急の情報

実際にこの目的の放送については多数の国民が視聴し、NHK を支持してい
る

(3) 各個人・世帯は NHK による全放送番組のごく一部のみを視聴している

放送番組の大部分が特定個人の要求に合っていない可能性は十分にある
そのため不満が生じやすい

とりわけ各視聴者が、他視聴者が公共放送に対してどのような要求を持っているかが分からない（放送番組への平均需要が何か、その中で自身の需要がどのような位置にあるのか分からない）ことから不満が生じやすい

b. 情報発信者側

(1) NHK

多様な視聴者の要求が何であるかについて正確には分からない

「与える放送」になりやすい

公共放送の意義と（NHK）自身の利害を混同しやすい

(2) 政治家・政党

NHK で自身の主張を述べたい

(3) 政府当局・各界のリーダー

NHK を自身の仕事の便宜に使いたい

(4) 一般の情報発信者（文化、学術、芸能等）

NHK を使って発信の機会を得たい

---それぞれの立場の利害を抱えながら、意見を形成している

B. 本論文での議論の前提

1. 放送業界の現状を前提し、5~10年程度の中期展望で考える

放送業界全体が果たしている役割（プラス・マイナス）を現状のまま前提する
同業界全体の歪みから生ずるNHKの問題はここでは扱わない

2. 公共放送の「最小限の必要性」を前提

広告収入のみに依存する民放あるいは有料放送だけでは実現できない放送がある

放送の「公共財部分」

したがって何らかの形での受信料負担が必要である

3. 上記以外については、「国民・視聴者による選択」が最大限実現されるような公共放送制度への改革を目標にする。ここで同選択は、放送番組内容、放送費用の負担方式、NHK ガバナンスのすべてにわたるものとする。

4. 実効ある改革のためには、同選択を実現できる具体的なシステム・機構の整備が必要である。とりわけ、個別具体的事項（たとえば個々の放送番組の内容）に

についてはNHKの自律・独立を尊重しつつ、中長期的・全般的事項（たとえば放送番組種別ごとの放送時間・費用の配分、放送番組の一律・有料放送への区分、受信料額の増減については、視聴者の（平均的）選択が実現されることを保証する具体的手段が必要である。

要するに、名実ともに「国民・視聴者のNHK（of, by, for）」を実現する。

5. 目的・目標が現状から大きく離れている場合、段階的な実現を目指す。

C. 公共放送の現状と問題点

1. 受信料

a. 法令規定と沿革

(1) 規定

放送受信設備の設置者に「受信契約」締結義務
受信料支払は同契約の「履行義務」
罰則はない

(2) 成立事情

放送法施行（1950）によって成立
当初法案（1948）では「支払義務」を直接に規定
法案再提出時（1949）に「契約」の字句が入れられた
理由（推測）：米国方式（民放のみ）の導入を企図したGHQに対する
抵抗・妥協の結果（？）
法案審議時にはこの点を看過するように説明・誘導された

(3) 「受信契約締結義務」から「受信料支払義務」への変更の試み 未契約者の増大が原因

1966、1980（受信機設置通告義務も） - 不成立

b. テレビ受信料の収納・支払

(1) 契約率は当初90%台、1980年には82%まで低落（図I.1(a,b)）

(2) 2004年の「支払拒否」

NHKの「不祥事」等をきっかけとして急増、2005年ピーク時で約120万世帯（契約数の3%強）

(3) 現状（図I.2）

テレビ受信機保有台数：推定1億台強
世帯数：約4,000万
収納率：70%台

c. 問題点

(1) 法律の支払義務規定が弱い

- (2) 受信料支払義務者の範囲が不明確
 - 各世帯等につき 1 台目の受信機のみ契約義務
 - 世帯の範囲が不明確
 - 紛議を生じやすい状態にある
- (3) 収納活動が不公平
 - 未契約者よりも契約済未払者に厳しい
 - 過去の未納分よりも現在・将来の納入を重視する
 - 「公平の維持」よりも「収入確保」を重視
- (4) 収納活動の非効率性
 - (a) 収納費用
 - 受信料収入の 10%強
 - 租税等では約 2%
 - (b) 「義務違反」の割合
 - 未契約者・未納者は契約義務保有者の約 30%
 - 租税滞納 4%、脱税 0.07%
- d. 現状認識と評価
 - (1) 受信料未納率 30%とそれが漸増中の状態は維持不可能
 - 遅かれ早かれ崩壊する
 - (2) 安定要素（急速崩壊を防いでいる要因）
 - (a) 受信料が相対的に安価
 - 世帯視聴 1 日あたり 78 円（= 2340 円 / 30 日）、新聞 1 紙の 1/2
 - GDP 中の受信料収入比率が小さい（0.1-0.2%程度、図 I.1(c)）
 - (b) 公共放送番組内容が「良い」
 - (c) 中高所得者・高齢者が支持
 - (d) 国民のほとんどすべてが NHK による緊急時の情報伝達機能の必要を容認
 - (3) 不安定要因（きっかけがあれば急速崩壊を招く要因）
 - (a) 若年層は NHK 番組をほとんど見ていない
 - 緊急時・災害時放送、天気予報等は見ている
 - (b) 受信料負担の不公平に対する不満
 - (c) NHK 番組が自己の主張・嗜好に合わないことからする不満
 - (d) NHK の経営・ガバナンスに対する批判
 - (e) NHK による視聴者への対応に関する不満
 - (4) 評価
 - 上記事態を招来した主たる責任は、国会・国民にある
 - 法律・制度の不備を長年月にわたって放置
 - ただし NHK には、実情を国民に周知させず、不公平を放置しながら受信料収

納額の増大のみを求めた責任がある

e. 現行受信料制度維持の主張とその批判

(1) 現行制度（罰則なしの契約義務のみ）維持の主張

- (a) 現行方式は強制徴収と任意拠出の中間に位置し、極端に走らずバランスを重視
- (b) 視聴者の負担意識・NHK 番組への批判意識を高める。支持・許容の程度が NHK によく伝わる。
- (c) 強制徴収に必要な政府権力の濫用から「言論の自由・独立」を守ることができる。

(2) 上記への批判

- (a) 一般に金銭の支払は強制徴収か任意拠出のいずれかであって、中間はあり得ない。ごくローカルな生活場面で中間形体が成立していることはあるが、大規模地域にわたる金銭の支払いでは成立しない。強行しても、「執拗説得」「脅し」などを伴う収納活動が必要となり、それ自体が NHK への不満の原因を作る。また、完全収納は困難で、長期的にモラル・ハザードが生じる。
- (b) 実際「罰則なしの契約義務のみ」という事実が隠蔽された結果、視聴者の大多数がこれを「支払義務」と錯覚したため中間形体が長期間にわたって存続できた。最近の状態は、法律内容が広く知られるようになったことから生じた緩やかな崩壊のはじまり。
- (c) 「現行制度は NHK への信頼があってはじめて成立する」ことは正しいが、同じことは、租税についてもあてはまる。負担・支払の前提としての「信頼の存在」は、現行制度を支持する根拠にはならない。
- (d) 視聴者による支持・許容の表明のためには、別途方策・システムを考えるべきで、現在の情報技術から実現可能。もしも通常の売買で購入商品への満足・不満足の表明手段として支払拒否を許容したとすれば、混乱を招く以外のものではない。
- (e) 公共放送における「言論の自由・独立、政治的対立からの中立」も、別途そのための制度を構築してこれを守るべき。

2. 公共放送の意義・範囲

a. 公共放送とは

(1) コマーシャルに依存する民放では供給できない番組

- = NHK しか放送できない番組
- = どの時間帯でも高位視聴率を取れない番組
- = しかし時間帯を通算すれば相当の視聴「数」が得られる番組

(2) 公共的性格が強い番組

(a) 公共的性格とは：

災害時救護・防災、行政、政治、公共サービス分野
ニュース、福祉、健康、教育、文化、学芸

(b) 「良質番組」(?) :

知性的、人道的、社会を先導する、現状への批判を含む
厳密な規準がない

「すぐれているか否か」の判断基準と実施方法が不明

「押し付け放送」になりやすい

(c) 問題点

「公共的番組」とそれ以外の番組の区別があいまい

主観によって境界が移動する

NHKはこの事実を利用

公共性の有無・程度を表面に出さない

公共性を看板にしつつ営業性の強い番組の放送を推進

結果的にNHKの業務拡大の手段となった

3. 公共放送の独立と政治的中立

a. 理念

番組内容について外部からの干渉を受けない

政治的に対立する事項は「公平に(中間・平均をとって)」扱う

b. 問題点

(1) 経営面

(a) 外部からの監督・監査が弱い

規律の緩み、不祥事の発生

(b) 経営委員会は「相談役」程度

(2) 事業面(放送番組供給)

(a) 政治・行政からの干渉が多い

NHK人事・予算を政府・議会在承認する仕組みの結果

(b) 視聴者関係

視聴者意見・要望等の調査・処理が不十分

c. 組織面での欠点

内部ガバナンスと外部(視聴者)関連業務を同一組織内で処理

利益相反、誘因矛盾の可能性

参考： 民間企業との比較

供給サービス・商品は市場においてチェックされる

企業業績・ガバナンスは株主によってチェックされる
NHK ではこの両者が欠落

4. 視聴者と NHK

a. 現状

(1) 視聴者

電話、手紙、インターネット等により意見・要望を表明
内容に大差あり（例：いやがらせ）
通常は表明のみの一方通行

(2) NHK

意見・要望を聴取・受取・保存
分類・集計結果の概要を公表
メール、レター、録音等の原情報は非公開

b. 問題点

意見・要望の処理が不公正（非公開）
NHK の「都合」が考慮される
視聴者相互のコミュニケーションが不可能（非公開）
NHK が「当事者」と「レフェリー」の二役を兼ねる
NHK による対応方式が、NHK への不満・批判を生成

5. 公共放送における「競争」

現在は NHK による「独占」状態
一部（ニュース等）で民放と競争

II. 提案

A. 概要

旧来のアナログ放送受信と新たに導入中のデジタルテレビ放送受信を区別し、後者について新しい技術的可能性を活用する合理的な受信料制度に移行する。その際、視聴者の意見・要望を重視し、その選択に沿う番組を放送すること、また NHK のガバナンス・財務について透明性を実現・維持することを条件とする。なお移行コストを最小限に抑えるため、段階的な改革を考える。

B. アナログ放送受信者

アナログ放送の廃止に到るまで、現行制度による受信料収納を維持する。
なお、以下に提案する方策は、すべてデジタル放送受信者のみに適用されるべきものである。

C. 第一段階

1. NHK に対し、下記を段階的に実施するよう要請する。

a. 1 年程度の短期間内

(1) 「視聴者意見・要望の公表（分析編 III.C.）」

NHK に寄せられる視聴者等の意見・要望およびこれに対する NHK の回答を合理的な方式ですべて公表する（サンシャイン方式）。現状は視聴者からの一方通行が多く、裏ルートでの意見・要望もあり、透明性実現のために大幅な改革が必要である。

(2) 「放送番組制作費用の公表（同 IV、データ放送による公表およびインターネット上での公表の双方を含む）」

個々の番組に視聴者の受信料がどれだけ支出されているかの情報は、視聴者が番組を評価し、これに対して意見・要望を述べるための必須の要件である。現状はこの点での情報公開がゼロに近く、視聴者はいわば「明細の無い請求書だけを渡された状態、たとえばスーパーで買物をした際に明細が無く合計額だけ印刷されているレシートを渡された状態」に置かれている。

b. 数年程度の期限

(1) 「受信料等オンライン投票制度（同 V.）」を構築する。NHK は視聴者による投票結果を尊重しつつ放送内容（番組予算、同放送時間）放送方式区分（一律・有料放送）受信料額を段階的に変更する。

(2) 「意見対立」・「一部意見の支配」・「衆愚政治（決定）」の回避策：

投票途中結果を常時公開する

投票結果の即時 100% 実施を避ける

段階的实施（数年かけて投票結果に到達）

現状からの「一挙変更」でなく「漸次変更」

2. （上記が実現するという条件の下で）デジタル放送受信者の受信料収納を「部分スクランブル」方式（分析編 I.F）に移行する。

a. 受信料納入を義務化し、その負担を現在の「世帯単位（オフィス等の場所単位を含む）」から「受信機単位（受信用 BCAS カード単位）」に変更する。

b. 受信料が滞納・未納となっている受信機に対し、累積滞納・未納期間に応じて「部分スクランブル（注意表示）」を実施：

(1) 1 ヶ月以内： なし

(2) 1~3 ヶ月： NHK チャンネルのみ「小型」

(3) 3~6 ヶ月： 全チャンネル「小型」

- (4) 6~12 ヶ月： 上記プラス NHK チャンネルに「大型」
 - (5) 12 ヶ月以上： 全チャンネル「大型」
 - c. 「緊急時放送」、「視聴者の安全に直接影響を及ぼす放送」等については、上記を適用しない
 - d. 民放事業者、同視聴者による「既得権侵害」批判に対して
 - (1) 「全チャンネル注意表示」は公共・民間という二元放送体制の維持に必要な
 - (2) また受信機保有者による受信料納付のために最も効率的な方策
他方策（たとえば電気代金との一括納付）では受信機非保有者を区別する費用がかかる
 - (3) 民間放送事業者は電波・放送免許を受けており、「特権の享受者」として協力の義務がある
3. 上記の結果、長期にわたって受信料を支払わない視聴者は（NHK を含む）デジタル放送すべてのチャンネルの視聴を制限されることになり、「受信機の保有者はすべて受信料を支払う」という結果が得られる。
4. なお当分の間、この変更およびアナログからデジタルへの受信変更に伴う受信料収入合計額（受信料収納費を除き、視聴者代表機構（ I.I.D. ）予算を加える、つまり NHK の「手取額」）の増減が生じないように、受信料単価を調整する。
5. 本段階の移行のための実施細目等の決定は政府（総務省）が担当する。ただし意見が大きく分かれる事項については、視聴者意見・要望を調査し、その結果を重視するものとする。とりわけ、NHK の放送内容について政府が影響力を行使することは禁止する。

D. 第二段階

上記第一段階の進行にともなって受信料の収納が円滑になり、従来において必要であった多額の「受信料収納費」が節約される。この余剰分の一部を使って、「視聴者代表機構（以下、機構と略称 分析編 VII.）」を段階的に設立し、下記 II.D.2 の業務を担当させる。その結果 NHK が一方において「言論の自由・独立」を保ちつつ、他方において放送内容等に関する視聴者の意見・要望に沿う放送をおこなうことが保証される。

- 1. 機構は地域別（NHK の放送局ごと）に設立する。また、地域に共通する業務および全地域を総合しておこなう業務を担当する「機構センター」を設立する。

2. 機構は、第 1 に視聴者から受信料を収受し、視聴者を代表してこれを同地域の NHK に交付する。第 2 に視聴者による「受信料等オンライン投票（分析編 V.）」を実施・管理し、投票結果に基づいて NHK に対し「番組に関する意見・要望」を伝える。NHK はこれを尊重する義務を負う。第 3 に、番組に関する事項以外についての視聴者等の意見・要望を収集し、これを整理・公表する（同 III.C.）。
3. 機構（センター）の運営は、NHK、自治体、政府を含む他機関から独立しておこなわれる。機構は、NHK の番組について直接に意見・要望を伝える権限と責任を持つ唯一の存在である。NHK による言論の自由・自律を保証するため、機構以外の個人・団体が NHK の番組について NHK に対し直接に意見・要望を伝えることは禁止する。視聴者、団体、政府機関は、NHK の番組についていつでも機構に意見・要望を伝えることができる。なお機構は「受信料オンライン投票」の内容を含め、完全に透明な状態で業務を実施する。
4. 機構（センター）長（任期 4 年）は、議会の同意を経て首長・首相が任命する。機構長は、任期中議会の弾劾による場合を除き解任されない。

E. 第三段階

1. デジタル放送への移行が全国各地域で終了した後、NHK 以外の放送局による「公共放送への新規参入」を認める。参入は当該放送局の選択により「番組ごと」「番組シリーズごと」「番組種別ごと」に可能であるものとする。新規参入を認める目的は、公共放送における競争の実現であり、その結果公共放送内容が視聴者の意見・要望に沿いながらより充実することが期待される。
2. 機構は、あらかじめ定めた規則と視聴者による「オンライン投票」結果に基づき、受信料の一部を新規参入放送局に配分する。受信料の配分を受ける放送局は、公共放送部分について制作費用を公開し、営利放送部分との間で会計を分離しなければならない。
3. 公共放送における競争が十分に進展した後においては、NHK の経営に対する監査・監督は、民間放送会社に対する監査・監督と同程度にまで緩和する。

F. その他

上記方策を実施した後において、技術進歩や放送を代替する新しいサービスの出現・成長により、長期的に視聴者の大多数が放送サービスの需要から漸次脱落す

る(それまで放送によって入手していた情報を他メディアから入手するようになり、BCAS カード付放送の受信時間が減少し、また同受信機自体を購入しなくなる)可能性がある。その場合には NHK の受信料収入は、視聴者数の減少およびオンライン投票の結果として漸次減少する。このような放送産業の変化を制度の変更等によって阻止することは不可能・不得策であり、NHK を含む放送事業者は他メディアによる番組供給事業者に転進するなどの方策を取る必要がある。また、狭義の公共放送(緊急・災害放送など)に相当する情報伝達について、何らかの公的措置が必要であろう。