

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） （分析編概要）

鬼木 甫（大阪学院大学）

I. 受信料制度

A. 法令規定の現状

放送受信設備（ラジオを除く）の設置者はNHKと「受信契約」を結ばなければならぬ（放送法32条）

受信料支払は同契約の「履行義務」

受信契約締結義務の不履行者に対する罰則はない

延滞・割増金制度はある（NHK受信規約）

B. 沿革

1. 成立

放送法施行（1950）によって成立

当初法案（1948）では契約方式でなく「受信機保有者の支払義務」を直接に規定

従前（戦前・戦中を含む。放送をはじめとする電波受信はすべて許可制であった）と同一、ただし従前と異なり罰則はなし

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（占領軍総司令部）の圧力とこれに対する通信省（当時）の抵抗・妥協の結果（？）

法案審議時にこの点は問題視されなかった（看過された、また看過するように説明・誘導された）

2. 経過

a. 放送法規定自体は現在まで継続

受信料対象はラジオからテレビ、カラーテレビ、衛星テレビへ移行し現在に到る

b. 「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

（NHK放送文化研究所[2001]）上巻、pp.607-611； 同下巻、pp.182-184.）

参考： 1950年に導入された「電波監理委員会（米国FCC型の規制機構）」

制度は 1952 年の講和成立後に撤廃。郵政省による監督方式になり、現在まで継続。

C. 受信料の収納・支払

1. 経過

a. ラジオ受信料

当初は順調

1950 年代中葉からテレビ受信料に移行

1960 年代に小型ラジオが普及、契約率が低下

1967 年に廃止（現在ラジオ受信は無料）

b. テレビ受信料

1952 年より開始、当初テレビは高級品であった

契約率は 90%代を保つ

現在も「普通契約」として存続（1999 年で 65 万契約）

c. カラーテレビ受信料

1968 年より開始、カラーテレビは高級品

契約率は当初 90%台、1980 年に 82%に低落

1989 年に衛星契約を開始

契約率は漸次低落、2000 年代には 70%程度となる（図 I.1 参照）

d. 衛星テレビ受信料

1989 年より開始

（地上テレビ受信料への付加受信料）

e. 2004 年の「支払拒否」

NHK の「不祥事」等をきっかけとして、既契約者による「支払拒否」が急増、

2005 年のピーク時で約 120 万世帯（契約数の 3%強）に達する

2. 現状（図 I.2 参照）

受信機数の大幅増大（2005 年で世帯平均 2.5 台を保有）

テレビ受信機保有台数：推定 1 億台強

世帯数：約 4,000 万

受信契約数：約 3,000 万件

徴収率：70%台

受信態様の多様化

「代表的受信機」からのみ徴収

3. 問題点

- a. 法律の支払義務規定が弱い
 - 「契約締結の義務」のみを規定
 - 支払義務は同契約の履行義務として生ずる
 - 「契約の自由」に抵触するという議論もある
 - 義務不履行に対する罰則は法定されていない
- b. 受信料支払義務者の範囲が不明確
 - 実質上 NHK の裁量に依存する事項が多い
 - 各世帯等につき 1 台目の受信機のみ契約義務がある（2 台目以降にはない）
 - しかし世帯の範囲が不明確（単身赴任、別居している子供が学生の場合など）
 - 世帯保有以外の受信機の契約義務が不明確（オフィス・工場所在のコンピュータによる受信機、公共的場所に設置されている受信機の場合など）
 - 携帯端末については契約義務なし
 - 全体として「契約義務」の範囲に多数の不明確な点が残っており紛議を生じやすい状態にある
- c. NHK による収納活動が不公平
 - 未契約者よりも契約済未払者に厳しく当たる
 - 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」を重視している
 - 「ずるい者ほど得をする」結果を招いている
- d. NHK による収納活動の非効率性
 - (1) 徴用費用
 - 受信料収入の 10% 強
 - 参考： 日本における租税等の徴収費用は同収入の約 2%（それでも諸外国に比して割高）（日本総合研究所 [2006] pp.11-13）
 - (2) 「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% に達する
 - 参考： 日本の国税の場合、「滞納額」2 兆円強は税込 51.7 兆円の約 4%。「脱税額」336 億円（査察事件分）は同税込の 0.07%（国税庁 [2003] pp.22-25）

4. 現状認識と評価

- a. 受信料未納率 30% とそれが漸増中（図 I.1）という状態は長期的に維持不可能遅かれ早かれ崩壊する
- b. 安定要素（急速崩壊を防いでいる要因）
 - (1) 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)

(新聞は 1日あたり 150 円 = 4500 円 / 30 日)

GDP 中に占める NHK 受信料収入の比率が小さい (0.1-0.2% 程度、図 I.1(c))

公共放送番組内容が「良い」

中高所得者・高齢者が支持

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

c. 不安定要因 (きっかけがあれば急速崩壊を招く要因)

(1) 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

教養・文化型番組を見ない

娯楽型番組もごく一部のみ

(2) 受信料負担の不公平に対する不満

多数の未契約者を長期間放置している

(3) NHK 番組が自己の嗜好に合わないことからする不満

NHK は少数視聴者向けの番組すなわち高視聴率をとれない番組を放送

(4) NHK の経営に対する批判

「不祥事」、高水準の職員給料・福祉給与 (放送業界に共通) など

(5) NHK による視聴者への対応方式 (意見・要望の表明時など) に関する不満

d. 評価

上記事態を招来した主たる責任は、NHK ではなく国会・国民にある

法律・制度の不備を長年月にわたって放置した

ただし NHK には、「法律・制度の不備」を国民に周知させることを怠り、一方で負担の不公平を放置しながら受信料収納額の増大のみを求めてきた責任がある

D. 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した制度である。
- b. 強制徴収に比べて視聴者の負担意識・NHK 番組への批判意識を高める。その結果、視聴者による NHK への支持・許容の程度が NHK によく伝わる。別言すれば現行制度は、「NHK への信頼があってはじめて成立するシステム」である。
- c. 強制徴収の実施には政府権力が必要であり、その結果政府権力の濫用から「言論の自由・独立」が冒されやすい。つまり現行制度の不備は、これを防ぐための必要悪である。
- d. 結果的に低所得者・生活困窮者が「不契約」という手段によって負担を免れる

途を開くことにもなっているのです、所得格差是正の役を果たしている。

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の形体が成立していることはある（地域での「祭り」への寄付、町内自治会費の負担、海外での「チップ」の習慣など）が、国・都道府県のような大規模地域、つまり個人的な「つきあい」の影響が及び難い範囲にわたる金銭の支払いでは、中間形体は成立しない。強行しても、現在のように NHK 地域スタッフによる「執拗説得」「脅し」などを伴う徴収活動が必要となり、それ自体が NHK への不満の原因を作る。また、それでも完全に近い収納は困難であるため、長期的にモラル・ハザードが生じて負担の不公平を招き、制度が崩壊する。
- b. 実際 NHK の受信料制度は、当初発足時（1950 年）および爾後において「罰則なしの契約義務のみ」という法律内容が隠蔽された結果、視聴者の大多数がこれを「支払義務」と錯覚したため長期間にわたって存続できたものである。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である。
- 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、たとえば租税とこれによって運営される政府・地方自治体についても成立つ。もしも政府・地方自治体はその業務について国民の大多数の信頼を失ったならば、たとえ強制力をもってしても租税の徴収に対して強い反対が生じ、政府・自治体の運営は困難になるだろう。類似のことは、商品・サービスを供給する一般の企業についても言える。つまり負担・支払の前提としての「信頼の存在」は、NHK とその受信料だけについて言えることではなく、現行制度を支持する根拠となるものではない。
- d. NHK に対する信頼、つまり視聴者による支持・許容（あるいは不支持・不許容）の表明のためには、別途方策・システムを考えるべきであり、またそれは現在の情報技術を活用することによって実現可能である（ III.C, IV, V, VI ）。受信契約・受信料支払という経済行為にこの役目を負わせることは、モラル・ハザード、不公平、長期的な制度の弱体化・崩壊を招くという理由から望ましくない。もしも通常の売買で購入商品・サービス（文化・芸術分野を含む）への満足・不満足の表明手段として事後的な支払拒否等の手段を許容したとすれば、それは混乱を招く以外のものではないことと同じである。
- 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」は、別途そのための制度を構築してこれを守るべきである（ VII. ）。上記 d. と同じ理由から、受信料支払という経済行為にこの役目を負わせるべきではないし、また

その必要もない。

E. 受信料制度改革のための諸方策

1. 前提

何らかの形の公共放送は必要

広告収入のみに依存する放送、有料放送では不十分

少なくとも現在と近未来において

ただし NHK、BBC 型の公共放送が無い米国との比較

公共放送の実施費用を公的手段（一律負担の受信料）によってまかなう必要がある

2. 現状維持

2006 年現在 NHK 自体によって選択されているように見える

経営努力と視聴者向け美言の繰り返し

当面の安定は保てるが（受信料収納面から）緩慢な崩壊に向かうものと予測

3. 受信料支払義務の強化と未契約者からの収納を実行

a. 司法的手段の採用

NHK により選択、ただし 2006 年春現在はまだ「手探り」中
法律改正による義務規定強化

b. 結果の予測

いずれも完全実施は困難と考える

未契約者・不払者からの収納を短期間で実施するための人手・経費が不足

実施には、受信機保有の確認、不払の場合の強行取立（差押え）などが必要

「取りやすい」相手から取り立てを始めることにならざるを得ない

全く支払っていない視聴者より部分的に支払っている視聴者により厳しく当たる

「ずるい者ほど得をする」という不公平感を強める

4. 受信料支払方式の変更（No. 1）：スクランブル放送の導入

スクランブルをかけ受信料未納者が番組を（完全）視聴できないようにする

a. 方式種別(1)

(1) 全チャンネルのスクランブル

(2) チャンネルごとスクランブル

NHK は 2005 年 4 月から衛星デジタル放送について低レベルで実施中、ただ

し現行方式には抜道がある

(3) 番組ごとスクランブル

公共要因の低い番組（娯楽、プロスポーツなど）のみ実施

b. 方式種別(2)

(1) 完全スクランブル

画面が全く見えない（暗黒画面）

現在は有料放送で採用

(2) 部分スクランブル（重度）

全画面に「注意」等を表示

(3) 部分スクランブル（軽度）

画面の一部に「注意」等を表示

現在は NHK デジタル衛星チャンネルで採用

c. 効果

納入率は向上

収納費用は低下

NHK チャンネルのみに適用した場合 NHK 番組の一部が実質上有料放送化する

ただし低額の一律受信料とスクランブルを伴う有料放送方式を併用することは可能

d. 問題点

現在の世帯別徴収の「抜穴」を防ぐには、受信料支払ベースを「世帯単位」から「受信機単位」に変更する必要がある

5. 受信料支払方式の変更（No. 2）：租税（あるいは電気料金）と同時に収納

a. 方式

所得税（あるいは電気料金）徴収と同時に受信料を収納

国税庁あるいは電力会社へ依頼

受信機を保有しない場合は支払側に（非保有の）立証義務を課す

b. 効果

収納費用は激減

収納率も向上すると考えられる

「所得累進型受信料」の実施も可能

c. 問題点

NHK の「番組制作にかかる独立性」を保証する措置が必要

NHK の財政面、制作面でのガバナンス方式を改革する必要がある

F. (デジタル放送) 受信料制度改革の提案

1. 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(受信機BCASカード単位)」に変更する。したがって、NHKの受信料収納額(デジタル分)は受信機保有台数に比例することになる。
2. 受信料が滞納・未納となっている受信機に対し、累積滞納・未納期間に応じて下記のように受信画面の「部分スクランブル」を実施する：
 - a. 1ヶ月以内：なし
 - b. 1~3ヶ月：NHKチャンネルのみに「小型注意表示」
 - c. 3~6ヶ月：全チャンネルに「小型注意表示」
 - d. 6~12ヶ月：全チャンネルに「小型注意表示」、NHKチャンネルに「大型(全画面)注意表示」
 - e. 12ヶ月以上：全チャンネルに「大型(全画面)注意表示」
なお「大型(全画面)注意表示」は、「放送内容は理解できるが、快適な視聴は得られない程度」で実施する(図I.3(a)(b))。
3. 「緊急時放送」、「視聴者の安全(生命・財産・健康)に直接影響を及ぼす放送」、「(選挙公報などの)公共性がきわめて高い放送」については、上記を適用しない(受信料納入に関係なく完全視聴できる)
4. 一時不在等の事態に対応するため、視聴者の選択による「全チャンネルの大型注意表示を伴う受信料支払の一時停止(未納期間にカウントされない)」を可能にする
5. 民間放送局が全チャンネルにおける小型・大型注意表示を受入れない場合には、NHK放送番組の一部を有料放送化、コマーシャル放送化する方策を考える。

II. 公共放送の特色とその必要性

A. 放送サービスの供給・消費における特色(民放を含む)

1. 放送サービスは時間の経過と結合して消費(視聴)される
 - a. 経過
当初は放送と視聴が時間の経過と完全に結合
コマーシャルの有効性
 - b. 現状と将来
現在は録音・録画機器により視聴時間の自由度が増大
近未来は「サーバ型放送」により放送時間から独立した視聴ができる
コマーシャル型放送が困難になる、民放は有料放送に移行(?)

(米) DVR による「視聴援助サービス」の商業化 (TiVo 社)

2. 番組視聴の多様性

放送は「番組表」にしたがって常時供給される
各消費者

一部のみを視聴

供給番組のうちの大部分は視聴されない

(平均視聴率=5~10%程度?)

「情報の消費」に共通する特色

多様性

異なる個人間の多様性

同一個人において異なる時間帯間での多様性

a. 公共放送

受信料は供給サービス全体に対して支払われる

(「レストラン・バイキング」型の消費)

b. コマーシャル放送

放送費用は番組ごとにコマーシャル収入でまかなわれる。

結果的にコマーシャル対象となった商品・サービスの購入者が負費用を負担

(消費と代価負担のずれ 非効率性)

(スポンサーはこの非効率性を承知した上で広告を出している)

c. 有料放送

放送費用はチャンネルごと、番組ごとの代価支払によってまかなわれる

番組を実際に視聴する者が費用を負担

放送発足当時は実施不可能であった(排除不可能性)。最近の技術進歩によって実施可能になった。

3. テレビ視聴は生活時間の中で大きなウェイトを占める

世帯単位で平均 3~4 時間/日

個人単位で平均 1 時間/日

放送産業の国民経済中でのウェイト

GDP 中の金額のウェイトは小さいが国民全体の「時間資源」の中では大きなウェイトを占める (NHK 受信料: 0.1-0.2% 程度、図 I.1(c))

社会の最重要な「耳目」として作用

世論を作り、世論を代表する

4. テレビ番組における需要と供給のずれ

a. 民放テレビ番組

各時間帯において高位の視聴者層がターゲットになる

収入が視聴率（広告効果）に依存

番組の一律・「低俗」化

少数視聴者からの需要は満たされない

（死票の多い小選挙区制に類似）

b. 民放有料放送、公共放送（NHK）

必ずしも高位ではない視聴者層をターゲットにすることができる

時間帯ごとにとれば少数層だが、時間を通じる合計では相当数になる視聴者層

B. 公共放送が必要とされる理由

1. 対民放の役割

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. 内容から

a. 「公共的性格が強い番組」

(1) 公共的性格とは：

災害時救護・防災情報

行政、政治、公共サービス分野

ニュース、ニュース解説等

福祉、健康、医療分野

教育、教養、体育、文化、学術、技術、芸術分野

(2) 問題点：

(a) 公共的放送とそれ以外を区別する厳密な規準はない

(b) 「商業的に維持できる教育・文化・芸術・スポーツ分野の番組」を公共放送
によってサポートする必要があるか

(c) 「オリンピック放送」は公共的性格が強いのか（？）
民放では放送できない（？）（高コストのため）

b. 「すぐれた番組」

(1) 知性的、人道的、社会を先導する、現状への批判を含む

(2) 問題点：

(a) 「すぐれているか否か」の判断基準と実施方法が不明

(b) 「NHKの押し付け放送（と取られる放送）」になりやすい

C. 視聴者意見・要望の明示化の必要

公共放送内容の決定・改善のための必須要件

意見・要望を考慮しない放送は「押し付け放送」になる危険性を持つ

NHK による従来の方策では意見・要望の取り入れが大幅に不足

寄せられた意見・要望の内容が公表されない

どのように取り入れたかが明示されない(できない)ため

デジタル技術を駆使して、「明示化のレベル」を大幅に上げることが望まれる(III.)

III. 公共放送番組に関する視聴者意見の表明と NHK の対応

A. 現状

1. 視聴者

NHK に対し個別に意見・要望を表明

電話、手紙、インターネット等

新聞・雑誌等への投書もあり

通常は表明のみの一方通行

メール・レターによるかなりの長さの意見表明にも返信なし

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、録音等の原情報は不公表

(公表するか否かの選択肢を視聴者に与えていない)

「意見・要望を番組作成に反映する」旨は表明される

実際の番組作成・改訂作業への影響については一部のみを公表

ただし NHK は同公表内容について情報を操作している

例:「台湾における『海外のど自慢』実施要求(平野[2006])、中村[2006]」
が視聴者意思・要望表明を詳細にまとめたと称する NHK [2005] に入
っていない。

「良い意見があった」「参考になった」という「抽象的謝意」の表明は多数回あ
り

番組に対する意見・要望と経営面に関する意見・要望の取扱いが区別されてい
ない

3. 問題点

NHK による上記対応方式が、少数の視聴者による NHK への強い不満・批判を

生成している

「NHK は自分に都合が悪いことについてまともに答えない」

「批判的な視聴者を無視・敵視している」

B. 沿革

1. 歴史的事情

元来 NHK は政府公報手段の役を果たしていた（とくに戦時中）

当初から「与える放送（押し付け放送）」としての性格が強かった

視聴者への情報（ニュース等）供給、スポーツ・文化・芸能等コンテンツの供給という要素は戦後において少しずつ増大して今日に到った

2. 技術的背景

視聴者の意見・要望を受けるための手段に限界があった

当初は手紙・面談のみ

80年代から電話利用が増大

「意見・要望の受付のみ」に限られていた

手紙・メール等に対して返信する体制は作られなかった

C. 改善のための提案

1. 基本方針

電話と電話以外の意見・要望表明を区別する

電話による表明は無責任な一方的意見、結論だけの押し付けになりがち

建設的意見の伝達はほとんど不可能

メール・文書（記名）・面談による表明は、「パブリック・コメントの原則」に準じて取扱う

2. 電話による表明

基本的に録音・コンピュータによってのみ受け付ける

内容を分類・集計して発表

多数の電話が集中する特別の場合（NHK への不満・不許容表明など）は、Web・オンライン等で表明数を発表

3. メール・文章・面談による表明

a. 原則として表明内容を記名公表する

公表を拒否する表明（多くは無責任な一方的表明）は受け付けない

匿名は理由ある場合においてのみ認める

- b. すべての表明に対して NHK 担当者が合理的方式で応答し、かつ応答内容を公表する
 - 表明内容・精疎に応じて応答内容を調整
 - 類似内容の表明については同文により応答
 - 多数の類似内容の表明については FAQ を作成してこれを公表
- c. 内容を分類・集計して公表
 - NHK が受取った意見・要望の整理・保存のために現在使っている資源を集中活用することにより可能と考える。たとえば、視聴者に対して「意見・要望主題の分類表」を提供し、視聴者が自らの意見・要望に主題分類（およびなるべく多数の他の属性）を付して NHK に送るようにすれば、NHK での整理作業が自動化・合理化される。
 - Web メールによる意見・要望についての現状は、「番組名」と「番組以外の事項」だけが指定できる状態になっており、おそらく受信メールを手作業で整理してそれぞれの担当者に送るだけで終わっているものと推測される。Web メールについてはこれを集中的に分類・保存し（最近の情報保管コストは極度に低落しており、十分可能）これを NHK 内外から見るができるようにすれば公開の目的は達成できる。
- d. 効果
 - NHK が意見・要望の表明に対してこれを公表し、明確に応答することにより、一部の視聴者の誤解に基く不満は解消されるものと予測

IV. 「公共放送番組制作費用」公表の提案

A. 概要

公共放送番組について、番組ごとの制作費用を番組とともにデータ放送(同時放送)

1. 方式（図 V.1~V.4 参照）

番組制作コスト（視聴者あたり）をテレビのデータ画面に表示する

2. 実施手順

テレビのデジタル化とともに進行させる

完全実施まで 5 年程度の期限(2011 年)を付す。まず NHK の大型番組から適用し、漸次小型番組にも広げる

B. 意義

視聴者による番組評価の資料となる

一般の財・サービスと同様に視聴者が番組の「価格」を知ることができるようにする

「受信料等オンライン投票（ V.）」のための前提条件

V. 「受信料・放送時間オンライン投票制度」 - - - 公共放送番組に関する視聴者意見・
要望の組織的収集・公表のための提案

A. 概要

公共放送番組について番組（あるいは番組シリーズ、番組種別）ごとに個別視聴者が自身の希望する受信料支出額増減および放送時間増減を「投票」
「自身が支払った受信料および視聴者に共通する放送時間をどのように使ってほしいかについて意見・要望を表明する」こと
視聴者の選択により「簡略投票」ができるようにする（図 V.1）

1. 「受信料および同支出額増減」投票（図 V.1,2 を参照）

番組制作コスト（視聴者あたり）をテレビデータ画面に表示する（ IV.）
視聴者は自身の選択によりその「増減額（1 視聴者あたり）」を表明し送信する（双方向放送を利用）

各投票時に視聴者ごとの累計増減投票額を明示する

各投票時に全視聴者による投票累計額を明示する

投票しない視聴者については「現状容認」を投票したものと扱う

2. 「放送時間」投票（図 V.1,2）

放送時間をテレビデータ画面に表示する

視聴者は自身の選択によりその「時間増減分」を表明し送信する

実際は、番組への受信料支出額増減と連動し、番組単価への投票となる
投票しない視聴者については「現状容認」を投票したものと扱う

3. 「受信料額増減」投票

視聴者ごとにすべての番組についての支出増減額を合計した額とする

受信料額自体の増減の投票は認めず、番組への支出増減を経由する分のみを認める

各投票時にその視聴者および全視聴者による投票額を明示する

4. 「番組区分（一律・有料放送）」投票」（図 V.1）

すべての番組について番組区分の現状を示し、現状維持か変更を選択投票する

B. 視聴者

1. 義務・権利

投票義務は無い

受信料納入者（世帯）のみが投票権を持つ

受信料の累積支払期間を「投票ウェイト」に反映することも可能

例：10年継続支払の視聴者は、1年支払の視聴者の $\sqrt{10}$ 倍のウェイトを持つ

2. 投票方式

番組視聴中・直後（1日以内）は受信機から投票

以後の投票、番組種別への投票にはインターネット Web を使用

年度内における同一受信機からの投票変更は何回でも認める

C. 投票管理・収集・集計・公表・保存

1. 実施機構

NHK が直接に実施

他に「視聴者代表機構」を設立して実施（ VII. ）

2. 実施方策

投票結果は実数（無記名）をすべて公表（オンライン）

詳細に集計しその結果もすべて公表（同上）

個々の視聴者が自身の投票結果および全体の投票結果合計をいつでも閲覧できるようにする（オンライン）

実施につき、監査体制が必要

3. 無投票者（棄権）の取扱い

各項目につき、無投票者数の 5 分の 1 が「現状維持」を投票したのとして集計する

D. 受信料・番組制作予算・放送時間配分への反映（NHK）

1. 番組制作予算と放送時間

投票用画面に現状が出るようにする

番組放送後は支出額を公表（たとえばインターネット Web で）

2. 番組制作予算および受信料額等の調整

- a. 各番組、番組シリーズ、番組種別につき視聴者による投票金額と予算額（支出額）の差、投票放送時間と実際放送時間の差が「5年間でゼロになる」ようなペースで調整し、これを毎年度繰り返す

- b. 受信料額については、投票受信料額と現行受信料額の差が「10年間でゼロにな

- る」ようなペースで調整し、これを毎年度繰り返す
- c. 上記 a.、b.の変更にギャップが生ずる場合には、b.を優先し、a.の内容を比例的に調整する
 - d. 一律放送・有料放送の区分変更
現区分を変更する投票が現区分を継続する投票を越えた番組等につき、高位の番組から順にその 1/10 を区分変更する。これを毎年度おこなう。
3. 投票結果の現状を常時公表
投票用画面（テレビ、インターネット）に表示

VI. 「NHK 組織のガバナンス」の現状

A. 概要

1. 「公共放送の目的」に沿って放送業務を効果的に実施するための NHK 内部ガバナンス組織
目的：公共的性格の強い番組の提供
「公共的性格の程度」を具体化する必要あり
2. 現行組織
 - a. 執行部門（会長・理事等）
 - b. 監督・監査部門（経営委員会、非常勤）

B. 問題点

1. NHK は公共放送分野において独占状態にある
 - 外部からの監督・監査が弱い
 - 内部規律の弛緩
 - 多数不祥事の発生
2. 経営委員の立場が不明確
 - 時間・予算・情報不足
 - 現状は実質的に「相談役」程度の役割
3. 内部ガバナンスと外部（視聴者）関連業務の双方を同一組織内で処理している
 - 利益相反、誘因矛盾の可能性
 - 例：受信料の収受
 - 視聴者要望等の調査・処理
 - 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 ではこの両者に相当する分が欠落

VII. 「視聴者代表機構（仮称）」（「機構」と略称）の導入の提案

A. 概要（図 VII.1 参照）

機構（地域ごと）と機構センターにより構成
公共放送受信料および番組内容に関する同視聴者の意思・利害を代表する組織として新設
ただし制度変革ショックを避けるため漸次導入とする

B. 機構の設立

機構は地域別（NHK の放送局ごと）に設立する。ただし、各地域の予算の（たとえば）10%を拠出して、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。

C. 機構業務と権限・責任

1. 受信料の収受・交付

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。

2. 受信料等オンライン投票の実施・管理

視聴者による「受信料等オンライン投票（ 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。また投票結果の集計に基づいて受信料額の増減、番組の区分変更（一律・有料放送）に関する視聴者の総意を公表し、これをNHKに伝える。NHKはこれを尊重する義務を負う。NHKが番組放送に関して機構の意見・要望に従わない場合、機構は一定限度内で受信料の交付を留保することができる。

3. 視聴者等の意見・要望の収集・整理・公表

番組に関する事項以外についての視聴者等の意見・要望（政府機関、民間機関を含む）を収集し、これを整理・公表し、NHKに伝達する（同 III.C.）。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。これらの結果、「公共放送における言論の自由・独立」

と視聴者等による NHK への意見・要望の伝達という 2 個の要求を両立させることができる。

D. 機構の組織・運営

1. 機構長の任命、任期等

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、任命後は身分を保証される。任期中は議会の弾劾による場合を除き解任されない。

2. 機構の権限・独立

機構（センター）の運営は、（上記を除き）NHK、自治体、政府を含む他機関から独立しておこなわれる。また「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。機構が受信料の収受・交付、「番組に関する意見・要望」の伝達、および視聴者等の意見・要望の収集・整理・公表以外の事項について NHK に関与することは禁止する。また機構が「オンライン投票」結果に自身の判断を加えて NHK に伝達することも、原則として禁止する。ただし、公共放送番組が政治的対立から「中立」であるか否かについては、機構が独立して判断を下すものとする。

3. 機構予算

機構予算は、受信料の一部をもって運営する。機構（センター）予算の総額は、首長・首相が定める。ただし予算の増減には理由を公表し、減額する場合は議会の同意を必要とする。

4. 機構設立業務

当初における機構（センター）の設立業務（NHK からの受信料収受業務等の移管を含む）は、各地方自治体（総務省）が担当する。ただし当初設立の世話に限るものとする。なお NHK から機構への人員移動は、（当人の希望と機構の同意を前提として）当初 1 回だけ認める。爾後における機構と NHK、自治体、政府担当部局間の人事異動は禁止する。

E. NHK と機構・政府機関の関係

1. NHK による放送業務（放送サービス供給）

すべて視聴者を代表する機構の勧告に基いて実施する。ただし現状からの変更は、段階的・漸進的におこなう。

2. 受信料収入

すべて視聴者を代表する機構の勧告に基づいて配付を受ける。ただし現状からの変更は、段階的・漸進的におこなう。

3. NHK のガバナンス

財務について透明性を維持する

毎年度一般の政府機関と同様に会計検査院の監査を受ける

VIII. 「公共放送への競争導入」について

A. 現状

NHK は公共放送について「独占状態」にあり、これが下記に関する問題発生の根源になっている

番組内容の選択

受信料の使途・管理

内部ガバナンス

B. 2つの選択肢

1. NHK に対し、外部から直接に詳細な規制をかける（社会主義的、micro-management の欠点）
2. 公共放送を「競争的に」供給する体制を作る（市場メカニズム的、細部については自己ガバナンスに任せることができる）

C. 実施方策

1. 当面の方策

現在の民放番組の一部を公共放送として取扱う

民放からの申請により受信料を配分

商業収入との流用を厳禁

2. 長期的方策

公共放送の新規参入（民放からの転換を含む）を考慮

とくに「地域の公共放送」については新規参入を推進する

3. 受信料の配分

「機構」が視聴者の意向に基づいて実施

IX. デジタル放送における新しいサービスの可能性

A. データ放送（テレビ）

1. 概要

放送波によるデータおよびプログラム（受信機制御用ソフトウェア）のダウンロードが可能になった

データは受信機に保存

プログラムは受信機に設置

視聴者ごとに区別された制御も可能（BCAS カード No.を使用）

放送局側で実施

通常の受信機の場合は視聴者は関与できない。最近の「コンピュータ上での受信」においてはユーザー関与が可能

2. 利用の現状

受信機メーカーによるメンテナンス（受信機内プログラムを補修・拡張）

番組表ダウンロード他

利用程度はごく少量・低水準に留まっている

B. 双方向放送（テレビ）

1. 概要

個別視聴者から放送局宛の「4 択通信」が実現

画面を見ながらリモコン操作

電話回線等経路により選択結果を放送局へ送信

類似オペレーションはもとよりインターネット経路でも可能

2. 利用の現状

クイズ番組・懸賞番組等への回答送信用

「視聴者採点番組」における採点・投票用

ただし番組の評価ではなく、番組内に登場する人物・要素等への採点に限られている

利用程度は初歩レベルに留まっている

C. 新しい可能性

データ放送・双方向放送を視聴者による意思・要望表明の手段として活用することが望まれる

参照資料

- NHK [2005]、『平成 16 年度年間視聴者意向集約』、NHK 視聴者総局、視聴者ふれあいセンター、2005 年 4 月。(<http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/syuyaku/syuyaku.htm>)
- NHK 放送文化研究所 [2001] (編) 『20 世紀放送史』上、下、年表、NHK 出版、2001 年。
- NHK 放送文化研究所 [2002] (監修) 『放送の 20 世紀 ラジオからテレビへ、そして多メディアへ』、NHK 出版、2002 年 3 月 25 日。
- NHK 放送文化研究所 [2003] (編) 『20 世紀放送史 資料編』、NHK 出版、2003 年。
- 鬼木甫 [2002a] 『電波資源のエコノミクス 米国の周波数オークション』(著書) 現代図書、2002 年 2 月。(<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/noframe/jpn/publication/200202a.html>)
- [2002b] 「インフラレベルから見た通信と放送の融合 上下分離による競争環境の整備について」(論文) 『OR : オペレーションズ・リサーチ』Vol.47、No.11、2002 年 11 月、pp.688-695。(<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/noframe/jpn/publication/200211.html>)
- [2005] 「日本の電波政策 概観と評価」(発表概要) 情報通信政策研究会議 (ICPC)、2005 年 5 月。(<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/noframe/jpn/publication/200506a.html>)
- 国税庁 [2003] (編) 『国税庁統計年報書』平成 15 年度版、第 129 回、(財) 大蔵財務協会、2003 年。
- 国立社会保障・人口問題研究所 [2005] 『日本の世帯数の将来推計(全国推計)』2005 年。(<http://www.ipss.go.jp/>)
- 総務省 [2005] (編) 『平成 17 年版 情報通信白書』、ぎょうせい、2005 年 7 月。
- 内閣府 [2005] 『消費動向調査(全国、月次)』第 7 表 : 主要耐久消費財等の保有状況(一般世帯)、2005。(<http://www.esri.cao.go.jp/jp/stat/shouhi/0503shouhi.html>、2005 年 8 月 2 日閲覧)
- 総務省統計研修所 [2005]、『第 2 章 人口・世帯』、『日本の統計 2005』、総務省統計局、2005 年。(<http://www.stat.go.jp/data/nihon/02.htm>)
- 中村繁 [2006]、『NHK ウォッチング』、『正論』、2006 年 4 月号、pp.200-205。
- 日本総合研究所 [2006]、『国税・地方税・社会保険料徴収機関分立の問題と改革試案 諸外国との比較を通じて』、(株) 日本総合研究所、調査部ビジネス戦略研究センター、2006 年 3 月。(http://www.jri.co.jp/thinktank/research/category/policy/2006/jri_060301-1.pdf)
- 日本放送協会 [2001]、『20 世紀放送史』上、下、NHK 出版、2001 年 3 月 25 日。
- [2005a]、『平成 17 年度 収支予算と事業計画の説明資料』、2005 年。(<http://www3.nhk.or.jp/pr/>、2005 年 8 月 2 日閲覧)
- [2005b]、『受信料の支払い拒否・保留の 7 月末の状況について』2005 年。(<http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/otherpress/050802.html>、2005 年 8 月 2 日閲覧)
- [2005c]、『第 3 回「デジタル時代の NHK 懇談会」議事録』、2005 年 8 月 3 日。(<http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/kondankai/003/01.html>、pdf 版)
- 平野久美子 [2006]、『台湾で NHK 『のど自慢』を』、『文藝春秋』2006 年 3 月号、pp.82-84。
- 本間清史 [2005]、『デジタルテレビ受信機普及の実証研究 ~ アナログテレビとの世代交代についての

将来予測 - 』、大阪学院大学大学院経済学研究科博士論文、2005年7月1日。

(<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/oniki/noframe/jpn/lecture/gu-grad/ecinf/doctor/2005/paper.html>)

山田宰 [2003] (監修)、映像メディア学会 (編) 『デジタル放送ハンドブック』、オーム社、2003年6月20日。

Head, Sydney W. [1994], Sterling, Christopher H., Schofield, Lemuel B., “ Broadcasting in America A Survey of Electronic Media”, *Houghton Mifflin Company*, 1994.