

# 公共放送の在り方とNHK改革

## ～ NHK改革論議の視点～

総務委員会調査室 あらい ゆきまさ  
荒井 透雅

日本放送協会（以下「NHK」という。）における一連の不祥事は、NHKに対する国民・視聴者の信頼を損ない、受信料の不払い・保留を増大させた。協会の経営基盤は、国民との信頼関係に基づき負担される受信料制度の上に成り立っており、受信料不払い等が続けば、公共放送の根幹をも揺るがしかねない。NHKは、国民の信頼を回復し、公共放送の使命を全うできるよう、会長を先頭に、再生・改革に向けた取組を進めることが求められている。そこで、本稿は、求められるNHK改革について、公共放送の在り方を考察することを通して検討してみることとする。

### 1. 公共放送の定義・目的

公共放送については法律上の明確な定義はなされていないが、昭和62年の郵政省の報告書では、放送の形態について、その役割と財源に着目し「放送は、放送事業者の経営形態という側面から、一般的には、国によって直接管理運営される国営放送、法律等に直接その存立の根拠を置いて設立された公共事業体により、営利を目的とすることなく、主として受信料等を財源として運営される公共放送、営利を目的とする私企業により広告料収入を財源として運営される民間放送の3形態に分類される<sup>1</sup>。」としている。

国営放送とは、国家の管理下に置かれ、国の宣伝戦略に利用されることが多く、一方、商業放送は営利を目的として情報や娯楽を提供している放送局であるが、放送内容がメディアの所有者や資金の提供者（スポンサー）の意見に左右されたり、無秩序に視聴者に迎合するなどの懸念がある。そこで、放送の健全な発展のために、営利を目的とせず、また、国家の統制からも離れて、公共の福祉のために放送を行う公共放送が必要とされている。

日本放送協会（以下「NHK」という。）は、放送法に基づき設立された特殊法人で、政府からの出資はなく、その経営が国民から徴収する特殊な負担金とされる「受信料」で成り立っている公共放送局である。なお、NHK自身は、公共放送の定義を、営利を目的とせず、国家の統制からも自立して、国民全体の福祉のために行う放送としている<sup>2</sup>。

また、放送法は、公共放送について定義規定を置いていないが、同法第7条で、NHKの目的を「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豊かで、かつ、良い放送番組による国内放送を行い」、また、「放送及びその受信の進歩発達に必要な業務を行い」、さらに「国際放送」を行うこと等と定めており、このNHKの目的こそが公共放送の果たすべき役割・目的を表していると考えられる。

表 諸外国の公共放送と受信料制度

	日本	米国	英国	フランス			ドイツ		イタリア	カナダ	韓国	豪州	
公共放送	日本放送協会 (NHK)	PBS (Public Broadcasting Service: 公共放送サービス)	BBC (British Broadcasting Corporation: 英国放送協会)	France Television (持株会社) F2 (France 2: フランス2) F3 (France 3: フランス3) F5 (France 5: フランス5)			ARD (Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland: ドイツ公共放送連盟)	ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen: 第2ドイツテレビ)	RAI (Radiotelevisione Italiana: イタリア放送協会 (ライ))	CBC (Canadian Broadcasting Corporation: カナダ放送協会)	KBS (Korean Broadcasting System: 韓国放送公社)	ABC (Australian Broadcasting Corporation: オーストラリア放送協会)	SBS (Special Broadcasting Service: Australia) (Special Broadcasting Service, Australia)
財源 (%は収入に占める比率)	受信料 (97%) 副次収入 (番組の活用等) (1%) その他	連邦交付金 (15%) 個人寄付金、州政府・地方自治体交付金、その他	受信許可料 (77%) 政府交付金 (6%) 商業活動収入 (番組販売等) (17%)	受信料 (テレビ受信機使用権利) (66%) 広告収入 その他			受信料 (82%) 広告収入 (2%) その他	受信料 (85%) 広告収入 (6%) その他	受信料 (53%) 広告収入 (40%) その他	政府交付金 (70%) 広告収入 (24%) その他	受信料 (39%) 広告収入	政府交付金 (大半)	政府交付金 (一部)
受信料等の年額	16,740円【カラー契約の訪問集金で前払いをしない場合】		126.5ポンド (約26,565円)【カラー受信許可料額】	116ユーロ (約16,820円)			204.36ユーロ (約29,632円)【基本料+テレビ料金】 テレビ料金のうち62%がARD、38%がZDFの収入となる	99.60ユーロ (約14,442円)		30,000円 (約3,000円)【テレビ受信料】			
規制監督機関 (放送行政を所管している官庁と別に存在するもの)		FCC (Federal Communications Commission) 連邦通信委員会: 独立した規制監督機関	Ofcom (Office of Communications) 放送通信庁: 2003年に設立された独立した規制監督機関	CSA (Conseil Supérieur de l'Audiotvisuel) 視聴覚高等評議会: 独立規制機関			連邦ネットワーク機関 (Bundesnetzagentur) 州メディア監督機関 (Landesmedienanstalt) K E F: 放送機関の財源需要の審査のための委員会	AGCOM (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni) 通称アウトリタ: 独立規制監督機関	CRTC (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission) カナダ・ラジオ・テレビ・電気通信委員会: 独立行政委員会	KBC (Korean Broadcasting Commission) 韓国放送委員会: 独立行政組織	ACMA (Australian Communications & Media Authority) オーストラリア通信メディア庁: 独立規制監督機関		
チャンネル数	地上テレビ2 (総合、教育)、地上デジタルテレビ2 (総合、教育)、ラジオ3 (第1、第2、FM)、衛星テレビ3 (第1、第2、ハイビジョン (アナログ・デジタルでサイマル放送))、その他 (データ放送、多重放送、国際放送)	全米349局のメンバー局で構成されているため、全国ネットワークのチャンネル数という形では把握できない。	地上テレビ2、地上デジタルテレビ6、衛星デジタルテレビ29、アナログラジオ5、デジタルラジオ11、その他 (国際放送等)	地上テレビはF2, F3, F5の3チャンネル、ラジオは別にRadio Franceが4チャンネル			地上テレビ1 (全国向け)、(地域向け)、地上アナログの番組を衛星アナログでもサイマル放送している。また、衛星専用チャンネルを3つ放送。ラジオは全国向け2、各州で4-8	地上テレビ1、(地上アナログの番組を衛星アナログでもサイマル放送している。) 衛星デジタル3	地上テレビ3、(衛星でサイマルを実施)、地上デジタル2 衛星デジタル5 ラジオ3x3 (3チャンネルをAM、FM、デジタルで放送) 国際放送	地上テレビ2 (英語、フランス語) ラジオ4 (英語総合、英語音楽、フランス語総合、フランス語音楽) 国際放送	地上テレビ2、地上デジタルテレビ2、衛星テレビ3、ラジオ7、国際放送	地上テレビ1 (地上デジタルでサイマル放送を実施) ラジオ6 (国際放送を含む)	地上テレビ1 地上デジタルテレビ1 ラジオ1
備考		PBSは全米349局のメンバー局で構成された非営利団体		2004年から受信料に当たるテレビ受信機使用権利 (公課) は、視聴覚受信料という名称の税金になった他にドイツと共同の公共放送であるアルテ (ARTE) がある			ARDは、州放送協会、国際放送実施機関及び全国向けのラジオ放送機関が加盟する連合体	受信料は財務省が徴収 RAIは2004年コミュニケーション制度改革法で段階的に民営化されると規定された		受信料の徴収は韓国電力に委託されている		少数民族向け多言語放送	

(注) 為替レートは、1ポンド210円、1ユーロ=145円、1ウォン=0.1円で換算

(出所) 「データブック 世界の放送2006」(NHK放送文化研究所 編)より作成

## 2. 公共放送の財源

世界の公共放送を眺めると、その財源として採用されているのが受信料などの負担金、広告料収入、政府からの交付金・税金の3種類及びこれらの組合せである<sup>3</sup>。近年はこれに加えて、有料放送によって公共放送を維持することが議論されるようになった。

### (1) 政府交付金・税金

世界の主な国では、カナダとオーストラリアの公共放送が、その主たる財源を政府交付金に依存し、一部を広告料収入で補って運営されている。また、フランスは2004年から、それまで収入の6割強（他は広告料収入）を占めていた公課のテレビ受像器使用権料が租税となっている。そのほか、イタリアでは収入の6割強（他は広告料収入）が受信料であるが、その徴収は財務省が行っている。

公共放送の財源を政府交付金等にすると、実質的に公共放送の財源を政府が握ることから、政府による放送への干渉が懸念される。なお、政府からの交付金等を主な財源とする国においては、公共放送の監督規制は政府から独立した機関が担っている例が多い。

### (2) 広告料収入

先進国の公共放送では広告料収入を補完的な財源としている国は多いが、主たる財源としている国はない。しかし、韓国のKBS（Korean Broadcasting System:韓国放送公社）は、その収入の約6割程度を広告料収入で賄っている。広告料収入は、1980年にKBSの財源確保のために導入されたものであるが、導入後2年で受信料収入を上回った。その結果、視聴率を意識した番組制作・編成が行われ、扇情的な娯楽番組が増え、商業主義化が進んでいるとの批判がなされており、KBSは、受信料の引上げ等により広告料収入に依存した体質からの脱却を目指しての取組を行っているという<sup>4</sup>。公共放送の財源に広告料収入を採用すると、視聴者や広告主に迎合した放送がなされ、公共放送の商業主義化が進むことが懸念される。

### (3) 受信料

#### ア 受信料の性格

NHKの受信料の性格については、昭和39年に出示された臨時放送関係法制調査会答申において「受信料は、NHKの維持運営のため、法律によってNHKに徴収権の認められた、『受信料』という名の特殊な負担金と考えるべきである。」とし、より具体的には「...国が一般的な支出に当てるために徴収する租税ではなく、国が徴収するいわゆる目的税でもない。国家機関ではない独特の法人として設けられたNHKに徴収権が認められたところの、その維持運営のための『受信料』という名の特殊な負担金と解すべきである。」と説明しており<sup>5</sup>、この考えが現在では一般的になっている。

しかしながら、NHKの受信料は、カラー放送や衛星放送について付加料金を設定している。この点から、受信料は、特殊な負担金としての基本的性格に加え、公平性を図る観点から一部に受益者負担金的な要素も加味されていると考えられる。また、受信料には消費税が課税されており、この点について政府は、NHKの受信料は特殊

な負担金であり、サービスの直接の対価ではないが、公共放送を受信できるという便益に対する料金であり、資産の譲渡等に類するものとして課税対象としていると説明している<sup>6</sup>。

#### イ 受信料の徴収主体

前述のとおり、受信料の徴収はNHK自らが行っている。これは、租税のように国が徴収し、NHKに対して交付する場合には、国による放送への介入が懸念されるためである。しかし、平成18年度NHK予算において受信契約及び受信料収納に要する経費は769億円で、事業支出全体(6,217億円)の12.4%を占めており、NHKの受信料徴収に関する負担を軽減するためにも、受信料を公共放送運営のための特定財源とし、国による放送への介入を防止する規定や制度を整備することにより、国や自治体による徴収を可能とすることも考えられよう。

#### ウ 受信料の公平負担

放送法は、第32条で「協会の放送を受信することのできる受信設備を設置した者は、協会とその放送の受信についての契約をしなければならない。」としており、テレビを設置した者に対して、NHKと受信契約を締結する義務を課している。受信料は前述の通り国民の財産としての公共放送を維持するための負担金であるので、NHKの放送の視聴の有無に関わらずに受信契約の義務を課している。

また、この受信契約は、日本放送協会放送受信規約第2条により、世帯単位で行うものとされており、同一世帯に2以上の住居がある場合を除き、何台テレビを持っていても受信契約は1世帯につき1契約でよいし、車載テレビなどについても、住居の一部とみなされて1契約でよいこととしている。また、事業所については、受信機の設置場所ごとに受信料契約を行うこととしている。世帯単位の契約については、携帯電話で受信を行うワンセグ放送が平成18年度から始まるなど、テレビは一家に1台の時代から一人に1台の時代となったことなどから、受信機の台数を考慮したものにすなどの検討が求められている。なお、NHKは、平成18年12月から単身赴任世帯等への受信料の家族割引制度を導入することとしている。

近時、NHKの不祥事に端を発した受信料の支払の留保や受信契約の拒否が増加し問題となっているが、放送法は、受信契約を拒み、受信料を支払わない場合においても何らの罰則規定を置いていない。また、NHKも今まで、受信料の不払いに対して、訴訟などによる法的手段に訴えたことはなかった。受信料制度は、放送法上の契約締結義務はあるものの、実際にはNHKと視聴者の信頼関係の上に成立している制度であった。しかし、NHKは、平成18年度から、受信料不払い者に対して、民事上の督促などの法的手段を行うこととしている。この督促手続きは受信契約を締結し、これに基づき受信料支払債務が発生している者に対して行われるものだが、受信契約の締結をしていない者に対しては行うことはできず、不公平感が生じる。NHKは未契約者に対しても、放送法に基づき民事訴訟を行うための準備を進めるとしている。しかし、放送法上の受信契約締結義務が私法の一般原則である「契約自由の原則」や消費者契約法に違反するとの指摘もあり<sup>7</sup>、実際にどのような民事訴訟を提訴するのか不透

明な部分も多い。

NHKの推計によれば、平成18年1月末時点で、受信料未収世帯の割合が全体の3割に達する状況にあり、負担の公平という観点から考えれば、受信料徴収に関して一定の強制力の付与を考慮する必要はあろう。受信料は負担金ではあるが、公共的なサービス維持のための負担金であり、行政サービス維持のための租税と近い性格を有するとも考えられる。租税と異なるのは、言論機関として国からの干渉を防ぐために徴収権限がNHKに直接付与されている点にある。租税的な性格を考えれば、法律により国民に支払を義務付け、不払いに対する罰則を設けることも検討に値しよう。

諸外国では、受信料の不払いに対して罰則が設けられているのが通常である。例えば、英国のBBC (British Broadcasting Corporation: 英国放送協会) では、テレビ放送を受信できる機器を設置した者が、政府から許可を受ける際に掛かる手数料である受信許可料 (License Fee) を主な財源としているが、この受信許可料を支払わない場合には、最高1,000ポンドの罰金が科せられることになる。

なお、罰則規定は伴わなかったが、受信料の支払い義務化については、昭和41年の第51回国会、昭和55年の第91回国会において放送法の改正案が政府から提出されたこともあったが、いずれも審査未了廃案となった。

#### (4) 有料放送

放送法では、「放送」とは、公衆によって直接受信されることを目的とする無線通信の送信とされている(放送法第2条第1項第1号)。つまり、放送は、不特定多数に対する送信とされているのだが、技術の進歩により、放送にスクランブルを掛け、特定の者(契約者)のみにスクランブルを外すことにより、視聴させることが可能となった。アナログ放送では専用のデコーダーを設置しなければスクランブル放送の視聴ができなかったが、デジタル化後は、すべての受信機がスクランブル放送に対応可能となる。実際に放送の対価として料金を支払った者に対してのみ視聴を可能とさせる有料放送がケーブルテレビや衛星で行われ、その視聴が広がってきている。この影響で受信料についても、視聴しなければ支払わないという考え方が視聴者に浸透しつつあると考えられる。

政府の規制改革・民間開放推進会議は、視聴の有無とは無関係に負担を求める受信料制度を利用者の自由な選択の確保等の観点から見直すべきとして、NHKのデジタル放送のスクランブル化について検討し、平成18年度の早期に結論を得るべきとの答申を発表した<sup>8</sup>。これに対して総務省は、基幹放送である地上放送のスクランブル化は、a) 災害放送等の良質な番組を料金を払う人だけが視聴できることになると公共放送としての使命が果たせなくなる、b) 視聴率優先となり、番組が偏り、公共放送が痩せていく、c) 公共放送として必要な収入を確保するのが困難となる、などの問題を指摘している<sup>9</sup>。NHKも平成18年1月に発表した「NHKの新生とデジタル時代の公共放送の追求 平成18年度～20年度 NHK経営計画」(以下「経営計画」という。)において、「限られた人だけが見られるようにするこの方式は、全国どこでも放送を分け隔てなく視聴できるようにする、という公共放送の意義や受信料制度の存在理念に深く関わり...現在行っている放送そのものにス

スクランブルをかけるような選択は避けるべき」との考えを示している。

公共放送は、国民に必要な番組を提供しており、国民がいつでもその情報にアクセスできる必要があり、そのスクランブル化には疑問がある。仮に、娯楽番組などの一部の番組をスクランブル化するなら、その番組自体が公共放送としてふさわしいかが問題となり、民間放送との競合等により、民業圧迫のそしりを受ける可能性もある。有料化になじむような番組を放送するための資金、資材、人材、チャンネルがあれば、それを民間に振り向け、NHKは、公共放送としてふさわしい業務・規模に適正化を図るべきとの意見も出てくるであろう。

### 3. 公共放送の規制・監督

公共放送が国民の財産として、その使命を果たし、適切な業務運営が確保されるためには、一定の規制・監督が行われる必要がある。現行のNHKに対する規制監督の在り方を中心に公共放送の規制監督について考察してみることにする。

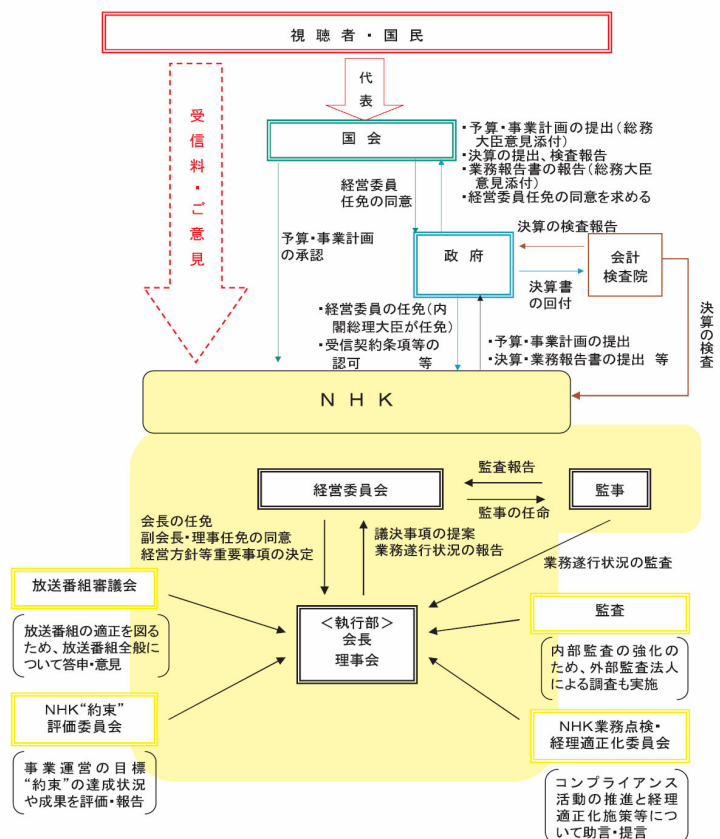
#### (1) 経営委員会

放送法第13条は、第1項においてNHKに経営委員会を置くことを定めており、第2項で、経営委員会は、NHKの経営方針その他その業務の運営に関する重要事項を決定する権限と責任を有すると定められている。経営委員会は、国民的立場においてNHKの運営に関する最高方針を決定し、最終的責任を有する機関とされており<sup>10</sup>、NHKにおける最高の意思決定機関といわれる。

経営委員は、公共の福祉について公正な判断をすることができ、広い経験と知識を有する者のうちから、国会の両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命するとされている。このことから、経営委員会は、NHK内部の組織ではあるが、国民的立場でNHKの業務執行をチェックする役割が期待されていると考えられる。

しかし、NHKの経営委員会は、全員非常勤となっており、平成17年1月までは事務

図 NHKに対する公共的規制とコーポレート・ガバナンス



(出所) NHKの新生とデジタル時代の公共放送の追求 平成18年度～20年度 NHK経営計画 資料編

局も持っておらず、期待される役割を十分に果たしているとは言い難かった。NHKはガバナンス強化の一環として、経営委員会に執行部に対する目標管理・業績評価を行う「評価・報酬部会」及び会長等の任命のための「指名委員会」を設置することや事務局の強化に取り組むとしているが、依然として事務局の規模は小さく、また、委員が非常勤で業務執行の全般に目を行き届かせることは難しい状況にある。経営委員の任命についても、候補者の人選は総務省が行っており、政府からの独立を考えれば、経営委員候補の人選の在り方についても検討の必要があろう。

英国BBCの経営委員会は、その責務は、国民の利益になる放送サービスを守るべき受託者としての役を務めることであり、国民と議会に対して責任を負うとされている。また、委員は非常勤であるが、専用の事務局が設置され、委員候補者の公募が行われている<sup>11</sup>。なお、英国においてもBBCの改革が相上り上っており、経営委員会を廃止し、BBCの管理・監督機能に特化した外部監督機関（BBCトラスト）の設置が決定している<sup>12</sup>。

## （２）国会

放送法は、NHKに対する規制として、収支予算、事業計画、資金計画の国会承認（放送法第37条）、決算書類の国会報告（同法第40条）、業務報告書の国会報告（同法第38条）を定めている。

これは、国民からの受信料を財源として運営される公共放送に対して、株式会社における株主総会に代わる役割を国民の代表で構成されている国会に求めたものと考えられる。例年3月までに次年度の収支予算等を国会が承認することを通じ、受信料額や受信料の適正使用について国会のチェックを受けることになる。

しかしながら、国会はNHKに関する案件以外に多くの法案等の審議を行っており、NHKに対するチェックに十分な時間を費やすのが難しい状況にある。また、我が国は国会の多数党が政府を形成する議院内閣制を採用していることから、国会が公共放送の予算承認等の権限を持つことが、間接的に公共放送に対する政府の介入や過剰な自主規制を招く余地が生じるとして、国会の予算承認について見直しを求める意見も出されている<sup>13</sup>。NHK予算の国会承認を、NHK決算や日本郵政公社の経営計画と同様に報告に切替えるなどして<sup>14</sup>、国会のNHKに対する規制を縮小し、それを補う形で、経営委員会の拡充強化や他の監督機関の活用を図っていくことも一つの考えではあろう。

## （３）行政機関

放送の自由を確保するためには、放送局に対する行政による規制は必要最小限にすべきであろう。現在、NHKに対する行政の規制としては、内閣総理大臣による経営委員会委員の任命（放送法第16条）、総務大臣による収支予算、業務報告書に対する意見（放送法第37条、第38条）、受信契約の条項の認可（放送法第32条）、会計検査院による会計検査（放送法第41条）等があり、このほかにも民間放送局と同様に放送局の開設の免許権限（電波法第4条、第12条）や監督権限（電波法第6章）が総務大臣に授けられている。

NHKに対する独自の規制については、行政の介入に対する懸念に対して一定の配慮が

なされているが、他の民間放送局と同様、総務大臣の免許と監督を受ける点で放送内容への行政の介入や萎縮効果による必要以上の自主規制が行われる懸念が残っている。民間放送局も含め、放送局の免許制度の在り方について検討の必要があろう。

#### (4) 独立した規制機関

諸外国における放送に対する監督については、米国のFCC(Federal Communications Commission:連邦通信委員会)のように政府から独立した規制監督機関が行うのが主流である。我が国でも昭和25年から27年にかけて、独立行政委員会である電波監理委員会が設置され放送行政を所管していたが、行政の簡素化や責任の明確化を理由に廃止された。

しかし、放送行政の公平性の確保のために独立行政委員会の必要性を説く声も多く<sup>15</sup>、実際に平成9年9月3日の行政改革会議の中間報告では、総務省の外局として通信・放送行政を担当する通信放送委員会の設置が盛り込まれていた。しかし、当時の郵政省から、情報通信分野は国としての総合的、戦略的、機動的対応が求められ、内閣からの独立性を有する合議制の行政委員会はなじまない等の反対意見が出され<sup>16</sup>、同年12月の最終報告では通信放送行政は一元的に総務省が所管することとされた。

無線局の免許付与については、行政の透明性・公平性の確保のため独立行政委員会の活用が議論されるが、政治・行政からの放送の自由を確保する意味においても、公共放送を含めた放送に対する監督を政府から独立した機関に担わせることは検討の価値があろう。

#### 4. 公共放送と民間放送の二元体制

我が国の放送体制は公共放送であるNHKと商業放送である民間放送の二元体制で行われてきた。二元体制を採る理由について、昭和25年の放送法制定時の国会での趣旨説明の際に行われた網島電波監理長官(当時)の補足説明で「わが国の放送事業の事業形態を、全国津々浦々に至るまであまねく放送を聴取できるように放送設備を施設しまして、全国民の要望を満たすような放送番組を放送する任務を持ちます国民的な公共的な放送企業体と、個人の創意とくふうとにより自由闊達に放送文化を建設高揚する自由な事業としての文化放送企業体、いわゆる一般放送局または民間放送局というものでありますが、それとの二本建としまして、おのおのその長所を發揮するとともに、互いに他を啓蒙し、おのおのその欠点を補い、放送により国民が十分福祉を享受できるようにはかつている」と説明されている<sup>17</sup>。また、総務省の放送政策研究会が、平成13年12月21日に発表した第一次報告では、放送の二元体制は、a)言論表現の多様性・多元性を確保し、健全な民主主義の発展等に寄与し、b)放送の全国津々浦々までの普及、放送番組の質的水準の確保・向上、採算性は乏しいが公共の福祉のために提供が求められる放送番組の提供を実現し、c)互いに切磋琢磨し放送全体の活性化を促すことにより、放送の効用が国民に最大限にもたらされることを保障しようとするものであるとし、こうした我が国の放送の二元体制は、これまで有効に機能してきたと評価した<sup>18</sup>。

しかし、放送をめぐる大きな環境の変化の中で、公共放送と民間放送の二元体制についても議論の必要性が生じてきている。現在は民間放送も放送法に基づき、放送番組の編集



及び放送は、a) 公安及び善良な風俗を害しないこと、b) 政治的に公平であること、c) 報道は事実をまげないですること、d) 意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること（放送法第3条の2第1項）や、地上テレビ放送について、教養、教育、報道、娯楽を目的とする放送の調和が保たれていること（総合編成）を求められている（放送法第3条の2第2項）など、かなり高い公共性が義務付けられている。そのため、NHKとの放送内容面での違いが明確ではないとの意見もある。仮に将来においてNHKが有料放送や広告放送を導入した場合には、一層、公共放送と民間放送の違いが分からなくなり、両者は共存よりも激しい競争関係にさらされることが予想される。公共放送の在り方を考える上で、民間放送への規制の在り方についても検討を行い、両者の役割分担について十分な配慮をしていく必要がある。例えば、多メディア化の中で民間放送については、社説放送等も可能となるように政治的公平性や総合編成についての規制など放送法等による規律を緩和して多様な民間放送の実現を図り、一方で、民間放送の公共性緩和の担保としての役割を公共放送に求め、民間放送と競合するような一部の娯楽番組などを削減するなどして、公共放送としての役割を一層明確にすることなども考えられないだろうか。

## 5. 公共放送の規模（保有チャンネル数）

政府の規制改革・民間開放推進会議の第2次答申（以下「答申」という。）では、保有チャンネル数についても検討を行い平成18年度の早期に結論を得るべきとしている<sup>19</sup>。

現在NHKの保有チャンネルは、データ放送や多重放送等の補完放送、国際放送を除くと、地上テレビ放送が2チャンネル（総合、教育）、衛星テレビ放送が3チャンネル（第1、第2、ハイビジョン）、ラジオ放送が3チャンネル（第1、第2、FM）の合計8チャンネルを保有している<sup>20</sup>。

放送法は、NHKに、放送及び受信の進歩発達に必要な業務を行うことを求めており、そのため、衛星放送やハイビジョンのような最新技術の実証や普及のために新しいチャンネルを保有する必要があった。しかし、技術が実用化し、民間事業者も参入して、国民にある程度普及した時点で、チャンネルについて整理・見直しを図るべきではなかったか。視聴者保護などの理由はあるにせよ、チャンネルの整理・見直しを怠ってきた感はある。

また、NHKの衛星第2放送は、放送普及基本計画（郵政省告示）において、難視聴解消を目的とする放送を行うために割り当てられているが、衛星独自の番組も多く編成されていることから、難視聴解消という目的から逸脱しているのではとの疑問も生じる。

答申では、「受信料収入をもって行う公共放送としてのNHKの業務範囲は真に必要なものに限定する必要がある」とされており<sup>21</sup>、NHK自身も、経営計画において衛星放送のチャンネル数の整理も含め保有メディアの在り方を検討するとしている。

保有チャンネルの見直しに当たっては、民間放送との関係にも配慮する必要があり、また、各メディアの特性を考慮したものにする必要がある。衛星放送は、全国あまねく放送を行うという点では地上放送より優れており、一方で地域独自のきめ細かい情報の提供という点では地上放送の方が適していることなどである。例えば、衛星放送で、報道や教育

番組を中心に良質な娯楽番組も含めた全国向け放送を行い、地上放送では、放送エリアを限定した地域向け総合放送を行うことなども考えられよう、その際にはNHKを地域分割し、地域公共放送事業体を創設することも考えられよう。

\* \* \*

NHK会長の諮問機関である「デジタル時代のNHK懇談会」が4月21日に公表した中間報告では、「公共放送NHKと民放が切磋琢磨する二元体制を維持し、NHKの自主自律を支えるためには、視聴者から負託された受信料を主たる財源とすることが適切である。」とし、政府・政党から自立を明確化する組織統治制度の検討や視聴者の期待や社会の要請に応えるチャンネルの構成などが論点として整理された。

公共放送は、必ずしも視聴者の満足のみでなく、民主主義への寄与、社会・文化への貢献等に着目し、その業務を営むべきであろう。その点で、特殊な負担金である受信料制度は、公共放送の財源として適当なものといえよう。しかし、それは国民の理解を得ることが前提であり、仮に現行制度の理解が得られなければ、制度の見直しも必要であろう。

現在、総務大臣の諮問機関である「通信・放送の在り方に関する懇談会」で、NHKの在り方について議論が行われており、6月までに報告が出される予定である。放送と通信の融合が進む中で、NHKの抜本的改革も避けて通れない課題である。しかし、NHK改革論議では、公共放送の役割、必要性を議論し、その上で適正な公共放送を実現するための業務範囲・規模、財源、監督の在り方について議論する必要がある。今後の議論が、民主主義の健全な育成や国民全体の利益という観点で進められていくことを期待したい。

---

<sup>1</sup> 郵政省「ニューメディア時代における放送に関する懇談会（放送政策懇談会）報告」（昭62.4.2）43頁

<sup>2</sup> NHK広報局編『Q&A NHKのそこが知りたい』（講談社 平12.5）159頁

<sup>3</sup> 本稿における諸外国の状況についてはNHK放送文化研究所編『NHK データブック 世界の放送2006』（日本放送出版協会 平18.3）に基づく。

<sup>4</sup> 埴和磨「広告収入依存からの脱却をめざすKBS」『放送研究と調査』54巻8号（2004.8）3～13頁

<sup>5</sup> 『臨時放送関係法制調査会 答申書』（昭39.9.8）15頁、82頁

<sup>6</sup> 第114回国会衆議院通信委員会議録2号25～26頁（平元.3.23）

<sup>7</sup> 倉沢美佐「「みなさま」が大反乱 瀬戸際に立つNHK」『週刊東洋経済』第6004号（平18.2.18）81頁

<sup>8</sup> 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申」（平17.12.21）83頁

<sup>9</sup> 「公共放送等の在り方を踏まえたNHKの改革」（平17.11.29 規制改革・民間開放推進会議主要課題改革推進委員会 総務省提出資料）15頁

<sup>10</sup> 郵政省「ニューメディア時代における放送に関する懇談会（放送政策懇談会）報告」（昭62.4.2）65頁

<sup>11</sup> 蓑葉信弘『第二版BBCイギリス放送協会パブリックサービス放送の伝統』（東信堂 平15.1）171～188頁

<sup>12</sup> 中村美子「政府からの独立～グリーンペーパーで示されたBBCの方向性～」『放送研究と調査』55巻8号（2005.8）36～45頁

<sup>13</sup> 第164回国会参議院総務委員会会議録4号（その1）16頁（平18.3.14）

<sup>14</sup> 日本郵政公社は中期経営目標及び経営計画を定め総務大臣の認可を受け（日本郵政公社法第24条第1項）、総務大臣はその旨を国会に報告しなければならないとしている（同法第64条第1項）

<sup>15</sup> 塩野宏『放送法制の課題』（有斐閣1989.11）83～84頁

<sup>16</sup> 「情報通信行政の在り方について」（平9.11.12 第36回行政改革会議 郵政省提出資料）

<sup>17</sup> 第7回国会衆議院電気通信委員会議録1号20頁（昭25.1.24）

<sup>18</sup> 総務省「放送政策研究会 第1次報告」（平13.12.21）2頁

<sup>19</sup> 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申」（平17.12.21）83頁

<sup>20</sup> 放送のデジタル移行に伴い、地上と衛星のテレビジョン放送はアナログ放送とデジタル放送のサイマル放送を行っている。アナログ放送については、地上放送と衛星第1、第2は平成23年に、衛星ハイビジョン放送については平成19年に放送を終了する予定である。

<sup>21</sup> 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申」（平17.12.21）82頁