

受信料制度についてのこれまでの論議と外国の動向

— 通信・放送融合時代の受信料制度の検討に向けて —

荒井 透雅

(総務委員会調査室)

《要旨》

NHKの受信料は、NHKの放送を受信できる受信設備を設置した者が、NHKと受信契約を締結し支払うもので、一般的にはNHKの維持運営のための特殊な負担金と解釈されている。

しかし、いわゆる通信と放送の融合が進み、若者を中心にテレビを持たない世帯やテレビでのインターネット動画配信の視聴などが増加している。NHK自身も「2018—2020年度NHK経営計画」では、「公共メディア」の実現を目指すとしており、令和2年4月から放送番組のインターネットでの常時同時配信サービスを開始した。

放送メディアとインターネットメディアが融合する中で、受信料制度の在り方も問われることになる。総務省は、令和2年2月「放送を巡る諸課題に関する検討会」に「公共放送の在り方に関する検討分科会」を設置し、受信料制度の在り方についての検討を行っている。

本稿は、今後の受信料制度の在り方についての議論を進めるに当たり、受信料の性格についての過去の論議を振り返るとともに、近年の欧州における受信料制度見直しの動きについて紹介する。

1. 受信料制度についての過去の論議

(1) 放送法の規定

受信料制度の過去の論議を振り返るに当たり、現行放送法における受信料制度に関する規定を確認したい。

まず、放送法は、日本放送協会（以下「NHK」という。）の放送を受信することができる受信設備（テレビ等）を設置した者は、NHKとの放送受信契約を締結しなければならないと、放送受信契約締結義務を定め（放送法第64条第1項）、NHKは、契約を締結した者から受信料を徴収する。また、受信料の月額、国会がNHKの予算等の承認をする

ことによって、定めることとされている（同法第70条第4項）。そして、この受信料制度の規定の骨格部分は、昭和25（1950）年第7回国会において放送法が可決成立して以来大きな変更はなされていない。

（2）法定時（昭和25（1950）年）の議論

放送法定時の国会では、受信料制度の性格等については、実はほとんど議論が行われていない。しかしながら、受信料制度を創設するに当たっての背景ともいえる考え方は示されている。

重要な背景の一つは、それまで社団法人日本放送協会により独占されていた放送を公共放送であるNHKと民間放送の二本立てとすることにしたことである。放送法の提案時の補足説明において、網島電波監理長官（当時）は、「第一には、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っているのです。」¹とNHKと民間放送の二本立てとすることの目的と意義を説明している。

もう一つの背景としては、戦前の受信許可制度の存在とその廃止が挙げられる。戦前の無線電信法及び放送用私設無線電話規則によって、ラジオなど放送用受信機の設置も国の許可が必要であり、その許可を受けるためには社団法人日本放送協会との聴取契約書を添付する必要があった。また、無許可の設置には罰則規定も置かれていた²。戦後の放送法及び電波法においては、この受信許可制度が撤廃された。これについて政府は放送法の審議の中で、「新しい電波法案におきましては受信機の許可ということはやめることにいたしました。これは言論の自由が確保され、また検閲ができないようになったわが国におきまして、単なる一つの聴取受信機を設置するにも、一々国の許可を必要とするのではないかというようなことに対しまして、私どもはその理由を認め得ないのでありまして、この受信機の許可ということをはずしたのであります。」³と答弁している。

この民間放送の創設と受信許可制度の撤廃が新たな受信料制度につながったと考えられる。網島長官は、NHKに受信料徴収を認める理由として「今後民間放送が出て参りましたときに、放送協会の事業を継続する。しかもこの放送協会がもうかるともうからないとにかかわらず、全国的に電波を出さなければならないという使命を負わされた放送協会といたしまして、この聴取料の徴収ができない場合には、協会の事業は成立つて行かないことは明らかでありまして、従つてぜひともこういう聴取料を強制的に徴収するということ

¹ 第7回国会衆議院電気通信委員会議録第1号20頁（昭25.1.24）

² 村上聖一「放送法・受信料関連規定の成立過程」『放送研究と調査』通巻756号（2014.5）33頁

³ 第7回国会衆議院電気通信委員会議録第4号6頁（昭25.2.2）

が必要になつて参るのであります。」⁴と答弁するとともに、「無料の放送ができて来るといふことになると、日本放送協会がここに何らかの法律的な根拠がなければ、その聴取料の徴収を継続して行くということが、おそらく不可能になるだろうといふことは予想されるのでありまして、ここに先ほどお話いたしましたように、強制的に国民と日本放送協会の間、聴取契約を結ばなければならないという条項が必要になつて来る。」⁵と答弁している。公共放送と民間放送の二本立て体制を進めていく上で、広告放送を主たる財源とし、無料で放送が行われる民間放送に対して、あまねく全国で受信できるようにすることなどの多くの責務を背負う公共放送としてのNHKの財源を保障する制度として受信料制度が創設されたことになろう。また、この答弁では、戦前の聴取料の継続が困難となっていることにも触れられている⁶。戦前の聴取料とは、前述の受信許可制度において、聴取契約に基づき受信器の設置者が社団法人日本放送協会に支払っていた金銭である。元郵政官僚であり放送法の制定にも深く関わった荘宏氏によると「日本人の間には、放送を受信するには受信料を納めることを要するものという社会常識、社会慣習が成立した。」⁷としており、「現行の受信料制度は、無線電信法・社団法人日本放送協会時代の受信料制度をつとめてそのまま維持する方針でつくられた。」⁸としている。

（3）臨時放送関係法制調査会答申（昭和39（1964）年）

昭和25（1950）年6月の放送法の施行により受信料制度はスタートし、その運用が開始された。その後、昭和31（1956）年に郵政大臣から放送法の改正について諮問を受けた臨時放送法審議会の答申では、受信契約制度について「この制度については、批判の余地もあるが、しかし、さしあたりこれに代わるべき適当な制度もなく、また、現行の制度を維持するのに困難な実情にあるとは認められず、全般的にみて、さしたる支障もなく運用されていると考えられるので、今直ちにこれを廃して他の制度を採用すべきものとは認められない。」⁹とし、引き続き受信料制度は維持され運用が続けられた。

他方、受信料の法的性格等について定まった考え方が定着していたわけではなく、昭和36（1961）年第38回国会においても当時の西崎電波監理局長が「NHKの受信料の性格の中には、対価的な考え方あるいは効用負担、あるいはまた税金的な性格といったものも入っております。」¹⁰と答弁している。

そのような中、昭和37（1962）年10月、郵政大臣は、臨時放送関係法制調査会に対して、放送関係法制を抜本的に再検討して適切妥当な法制を確立する必要があるとして、放送法改正案についての諮問を行った。そして同調査会において「受信料の性質」についても議論が行われることとなった。

⁴ 第7回国会衆議院電気通信委員会議録第4号3頁（昭25.2.2）

⁵ 第7回国会衆議院電気通信委員会議録第4号6頁（昭25.2.2）

⁶ 第7回国会衆議院電気通信委員会議録第4号6頁（昭25.2.2）

⁷ 荘宏『放送制度論のために』（日本放送出版協会、昭和38年）253頁

⁸ 荘宏『放送制度論のために』（日本放送出版協会、昭和38年）256頁

⁹ 臨時放送法審議会『放送法改正に関する答申』（昭31.7.13）

¹⁰ 第38回国会衆議院通信委員会議録第10号19頁（昭36.3.14）

調査会の議論の過程において郵政省が提出した「放送関係法制に関する検討上の問題点とその分析」では、受信料の性格について、①放送サービスに対する対価とする考え方（契約説）、②受信機税のような税とする考え方（税金説）、③いわゆるライセンス・フィーとする考え方（許可料説）、④公用負担の一種として受益者負担的な性格のものであるとする考え方（公用負担説）の4通りが考えられるとしている。

その上で、契約説については、附合契約の形をとることになるが、契約を強制するのか、擬制するかが問題となると指摘している。税金説については、NHKの「財源は政府からの交付金の形をとることとなり、政府による干渉の契機となるおそれを生ずるという反論があることは免れないだろう。」としている。許可料説については、受信機の設置を許可の対象とする考え方は実態にそぐわないし、また、政府との関係においても税金説と同様の反論があることは免れないとしている。公用負担説については、「聴視者を受益者の立場においてとらえ、協会による放送のサービスに対する受益者負担の性格を有する公的な負担金とする」とし、「協会の放送を受信することができる受信設備を設置した者は、協会に受信料を納付しなければならない旨を規定することとなると考えるが、この場合、料金を免脱し、あるいはその納付を怠る者に対してその履行を保障するための法的措置が問題となろう。」としている¹¹。

最終的に昭和 39（1964）年に出された臨時放送関係法制調査会の答申においては、「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。」と結論付けた¹²。現在ではこの考えが一般的となっており、昭和 55（1980）年には内閣法制局長官も国会において「民放とは別にいわばナショナルミニマムとしての公共的放送の享受を国民に保障する必要があるという考え方を基礎といたしまして、その公共的放送をNHKの業務として行わせるための一種の国民的な負担として受信料をとらえているわけでありまして、この受信料の支払い義務はこのような公共的放送の維持のためという公的な要請に基づくものでございます」¹³と答弁している。

（４）受信料支払義務化の改正案提出と廃案

臨時放送関係法制調査会の答申では、「受信料の負担関係を受信契約の強制という形で表現している点については、法律をもって直接に生ずる支払い義務として規定する方が簡明でよいと考えられる」¹⁴とされ、これを受けて政府は昭和 41（1966）年第 51 回国会に受信料の支払義務化を含む放送法の改正案を提出した。

同改正案は衆議院通信委員会で議論が行われた。その中で、受信料の性格について政府は、「ただいまの現行法によります受信料制度も非常に考えられた、すぐれた一つの制度であろうと思っております。すなわちNHKというものが、この放送法によって特殊な国民

¹¹ 臨時放送関係法制調査会『答申書 資料編』（昭 39.9.8）367 頁

¹² 臨時放送関係法制調査会『答申書』（昭 39.9.8）15 頁

¹³ 第 91 回国会参議院予算委員会会議録第 10 号 17 頁（昭 55.3.17）

¹⁴ 臨時放送関係法制調査会『答申書』（昭 39.9.8）16 頁

的な目的と業務、義務を持ちまして、特別に法律によって設立された法人として放送法の定める公共的放送をするということで生まれ出てきたわけでございますが、その財政的の裏づけといたしまして、放送法は受信料制度というものを考えたわけでございます。すなわち、そういう公的な公共企業体としての特殊の法人であるNHKの業務を維持し、遂行させるための財政的な基礎をどこに求めるかという場合に、全く私的収入によらず、また国の財政にたよらず、しかも一つの非常に活動をしっかりとやらなければならない事業体をどうして維持していくかというときに、この受信料を支払う義務者は、NHKの放送を受信することができる設備を設置した者というものでとらえ、そういう状態にある人はNHKと受信に関する契約を結ばなければならないということを法律上義務づけて、そしてその支払いの内容、手続等は、NHKとその契約義務者との間の契約、約款と申しますか、内容として定めるというこの現行法の制度を考えたものと思っております。…その観念構成の中に、あるいは手続の中に契約という文言、用語なりを用いて組み立てておりますために、契約すなわちすぐ契約自由の原則というような純粹の、一般の私法上の契約というもの、それから出てくる効果、内容というものが頭に出まして、全く受信料というものが、私的経済活動に伴う財貨の移動を内容とする私的契約であるというふうに一般に解されがちである、また解されている。しかし実態は、ただいま申しましたように、いかにしてNHKを維持していくか、公のものとして維持していくかということの財源調達の方法として、強制契約というただいまの制度をとったものでございませぬから、そういう私的契約あるいは私法上の契約自由の原則にそっくりそのまま当てはまるような契約ではないものを、そういうように誤解されることはいろいろと現場の実態、あるいは受信者にとりまして正しい認識というものを阻害するということでございませぬので、この法律観念の組み立て方あるいは手続を変えまして、受信料というものの本質的性格は全く変えませぬけれども、契約の強制ということを支払いの義務の発生という姿に変えたものでございませぬ。¹⁵と支払義務化されても、特殊な負担金という受信料制度の性格は変わらないとの見解が示された。

また、NHKの副会長からは、「在来の規定におきましても「契約をしなければならない。」契約の強制でございます。そこに別の条文で、「支払わなければならない。」という表現は表には出ておりませんが、前項の受信料は、NHKは郵政大臣の認可を得たある一定の基準に基づいてでなければ徴収を免除してはならない、ということは徴収しなければならない、逆に申しますと支払わなければならない、こういうことなんでございませぬけれども、条文自体がそのようになっておりますので、一体その性格はどういうものなのか。契約と申しますと、いわゆる私法の大原則でございませぬ契約自由と直ちに結びついて考えられます。放送法は契約の自由ではなく、一定の場合には契約をしなければならないと強制されておりますけれども、そこがなかなかこの法律の関係では現実にはそのとおりに、行なわれませぬで、契約は自由だろうというような疑念も出てまいりますし、また契約となってみれば、これはそれに付随して起こる料金の支払いは、いわゆるある給付に対する反対給

¹⁵ 第51回国会衆議院通信委員会議録第38号2頁(昭41.6.10)

付、対価ではないか。そうしますと、現在民放、NHK二本立ての放送界におきまして、自分はラジオ受信機を持ちあるいはテレビの受信機を持っているけれどもNHKの放送は全然聞かない、民放ばかりを聞いておる。したがってこういう対価の意味においては支払い義務がないのではないか。このようないろいろなトラブルが起きております。このことが非常にめんどろな状況になるわけでございますが、今度のような条文ではっきりいたしまして、しかもNHKの業務を——この業務は規定されておるわけでございますけれども、その規定の業務を遂行するために支払わなければならない、こういうようなことに相なってくるわけでございます。そういう面から申しますと、法律的には非常に明確になりました。」¹⁶と契約収納の面から支払義務化に賛成する意見が述べられた。

しかしながら、この放送法改正案は、審議途中で会期末を迎え審議未了廃案となってしまった。その後、昭和 55（1980）年の第 91 回国会にも、受信料の支払義務化のための放送法改正案が政府から提出されたが、審査に入ることもなく、衆議院解散により廃案となっている。

なお、受信料の支払義務化や罰則の制定については、現行の契約締結を前提とする制度は、受信者がNHKに対して、受信料の支払いという形で支持の意思を表明する一方、支払拒否によりNHKに対して意見や注文を付けることにより、NHKは受信者の支持を得るためにより良いサービスの提供等に努めることになるというメリットを指摘する意見もある¹⁷。最高裁判所の平成 29（2017）年の判決においても「受信契約の締結に理解が得られるように努め、これに応じて受信契約を締結する受信設備設置者に支えられて運営されていくことが望ましい。」¹⁸としている。

（５）民間の有料放送開始、衛星放送の本格実施

昭和 63（1988）年から平成元（1989）年にかけて、受信料制度をめぐる環境が大きく変化した。

第一が民間有料放送の登場である。昭和 63（1988）年 2 月、政府は、民間放送事業者が有料放送を行う場合の契約約款等に関する規定の整備を含む「放送法及び電波法の一部を改正する法律案」を第 112 回国会に提出し、同法律案は、同年 4 月に可決成立した。これにより広告料を財源とする民間放送と受信料を財源とするNHKの二本立てとする体制における財源部分に変化が生じることとなった。放送の視聴に関し視聴者が金銭を支払うという放送がNHKの行う放送以外にも誕生することとなった。民間の有料放送がNHKの受信料制度に与える影響等について成川郵政省放送行政局長（当時）は、「NHKの受信料と有料放送とは性格が異なりますし、片方は受信料という特殊な負担金でございますが、一方は対価としていただくという形になっておるものですから、性格が違うんじゃないかというふうに思っております。直接的に有料放送制度が導入されても、NHK自身の受信

¹⁶ 第 51 回国会衆議院通信委員会議録第 10 号 15 頁（昭 41. 3. 15）

¹⁷ 荘宏『放送制度論のために』（日本放送出版協会、昭和 38 年）258 頁

¹⁸ 最高裁判所平成 29 年 12 月 6 日大法廷判決（平成 26 年（オ）第 1130 号、平成 26 年（受）第 1440 号、第 1441 号受信契約締結承諾等請求事件）

料制度に影響が及ぶとは考えていないわけですが、…国民の方々に誤解を生んで、NHKの受信料の徴収が難しくなるというような事態が来てはならないわけでございます。…その違いといいますか、そういうものを国民によく理解していただくようにPR等に努めていかなければならぬというふうに考えております。」¹⁹と答弁している。

第二は、衛星付加受信料の導入である。昭和59(1984)年に試験放送が開始されたNHKの衛星放送は、平成元(1989)年6月に本放送に移行し、同年8月からは、衛星契約を新設し、「衛星付加受信料」の徴収を開始した。この「衛星付加受信料」については、政府は、「衛星受信料の関係でございますが、衛星受信料と地上放送の受信料との関係につきましては、従来のカラー受信料と白黒受信料との関係と同一でございます。…それぞれいろいろな受信設備を設置した者がNHKの事業の費用を分担するという点からいたしますと受信料の性格には何ら変更がない。…受信料が特殊な負担金であるという従来からの性格は今回の措置によっても何ら変わらないものと考えているところでございます。」²⁰と、その特殊な負担金としての性格に変更がない旨を答弁している。一方で片岡郵政大臣(当時)は、「衛星放送というのは普通の放送よりも違ったサービスを受けるということでございますから、そういうサービスを全然受けない人と同じ受信料にするということはやはり公平の原則から若干問題があるのではないか、かように思われますので、それに若干の受信料を加える、高くするということはやむを得ない措置ではないか、こういうふうに思っておる次第でございます。」²¹とも答弁している。

(6) 消費税の転嫁

第三に、受信料への消費税の転嫁である。平成元(1989)年4月に消費税が導入されたが、受信料も課税対象とされた。特殊な負担金である受信料が消費税の課税対象となることについて、政府は「NHKの受信料は、NHKを維持、運営するための特殊な負担金としての性格を有するわけでございます。したがって、消費税の課税対象とするかどうかにつきましては、いろいろと議論がありましたけれども、政府部内で調整を行って、最終的に…、消費税の対象とする方向で消費税法案に入りまして決定されて国会に提出され、本年四月一日から施行されることとなったわけでございます。その消費税の対象になったという理由でございますが、今回の消費税というものは、広く家計の消費に負担を求める税制でございますし、それから消費税法令におきましては、…NHK受信料を資産の譲渡等の対価に類するものとして、対価そのものではなくて、対価に類するものとして課税対象に加えておるわけでございまして、受信料の性格そのもの自体には何ら変更があるわけではございません。」と、特殊な負担金としての性格はそのままであるが、資産譲渡等の対価に類するものとして課税対象になると答弁した²²。さらに「資産譲渡等の対価に類するもの」とは何かという点については、「NHKの受信料の性格を考えると、受信料はいつで

¹⁹ 第112回国会参議院通信委員会会議録第8号20頁(昭63.4.21)

²⁰ 第114回国会衆議院通信委員会会議録第2号13頁(平元.3.23)

²¹ 第114回国会衆議院通信委員会会議録第2号13頁(平元.3.23)

²² 第114回国会参議院通信委員会会議録第3号4頁(平元.3.28)

もナショナルミニマムとしての公共放送を受信できる状態にある者の便益に着目した料金である。そのようなことなどの観点から、譲渡等の対価に類するものとして課税対象に加えられたもの」と答弁し、放送サービスそのものの対価というのではなく、公共放送を受信できる便益に着目した料金と説明している²³。

図表1 受信料体系及び受信料額の変遷

年月	受信料体系・受信料額の変更内容等	受信料月額（円）					
		ラジオ	テレビ		衛星		特別契約
			カラー	普通	カラー	普通	
S25.6	放送法に基づき日本放送協会設立 (聴取料から受信料へ)	35	—	—	—	—	—
S26.4	(受信料額引き上げ)	50	—	—	—	—	—
S28.2	テレビ放送の開始によりテレビとラジオの二本立てに	50	—	200	—	—	—
S29.4	(受信料額引き上げ)	67※1	—	300	—	—	—
S34.4	(受信料額引き上げ)	85	—	300	—	—	—
S37.4	「すべての放送の受信契約」(契約甲)と「ラジオ放送のみの受信契約」(契約乙)に組み換え※2	50	—	330	—	—	—
S43.4	「カラー契約」と「普通契約」に組み換え(「ラジオ放送のみの受信契約」(契約乙)廃止)	—	465	315	—	—	—
S51.6	(受信料額引き上げ)	—	710	420	—	—	—
S55.5	(受信料額引き上げ)	—	880	520	—	—	—
S59.4	口座振替料金※3の新設	—	1,040 (990)	680 (630)	—	—	—
H1.4	消費税導入(3%)	—	1,070 (1,020)	700 (650)	—	—	—
H1.8	衛星放送の本放送化により5類型化※4	—	1,070 (1,020)	700 (650)	2,000 (1,950)	1,650 (1,580)	1,040 (990)
H2.4	(受信料額引き上げ)	—	1,370 (1,320)	890 (840)	2,300 (2,250)	1,820 (1,770)	1,040 (990)
H9.4	消費税率引き上げ(5%)	—	1,395 (1,345)	905 (855)	2,340 (2,290)	1,850 (1,800)	1,055 (1,005)
H19.10	普通契約のカラー契約への統合により3類型化※5	—	1,395 (1,345)	—	2,340 (2,290)	—	1,055 (1,005)
H20.10	訪問集金廃止による受信料額の一本化	—	1,345	—	2,290	—	1,005
H24.10	(受信料額引き下げ)※6	—	1,225 (1,275)	—	2,170 (2,220)	—	955 (1,005)
H26.4	消費税率引き上げ(8%)	—	1,260 (1,310)	—	2,230 (2,280)	—	985 (1,035)
R1.10	消費税率引き上げ(10%)※7	—	1,260 (1,310)	—	2,230 (2,280)	—	985 (1,035)
R2.10	地上・衛星契約ともに2.5%の受信料引き下げ	—	1,225 (1,275)	—	2,170 (2,220)	—	955 (1,005)

※1 3ヶ月で200円を徴収

※2 契約甲の受信料を330円、契約乙の受信料を50円と設定。

※3 訪問集金(集金取扱者への支払)に加え、口座振替(預金口座等からの自動振替による支払)及び継続振込(金融機関等における継続払い込みによる支払)が新設。以下、括弧内が口座振替の金額。

※4 カラー契約、普通契約、衛星カラー契約、衛星普通契約、特別契約(難視聴地域または営業用移動体における衛星契約)の5類型に分類。

※5 地上契約(地上系のテレビ受信契約)、衛星契約(衛星系及び地上系のテレビ受信契約)、特別契約の3類型に分類。

※6 以下、上段は口座・クレジット支払の金額。括弧内は継続振込による金額。

※7 令和元年10月の消費税率引き上げに際しては、受信料額を据え置き。

(出所) 総務省 放送を巡る諸課題に関する検討会 公共放送の在り方に関する検討分科会(第1回〔R2.4.17〕)配付資料より作成

²³ 第114回国会参議院通信委員会会議録第3号26頁(平元.3.28)

（7）受信料の公平負担と通信と放送の融合を受けての政府・NHKでの検討

その後、NHKの不祥事に端を発する受信料不払いの増加や民間有料放送の拡大やインターネットでの動画配信の登場に代表される通信と放送の融合などの受信料をめぐる環境の変化を受けて、総務省やNHKにおいて受信料制度についての検討が行われてきた。平成18（2006）年の総務省の「通信・放送の在り方に関する懇談会」の報告書では、「ガバナンス強化やチャンネルの削減、組織のスリム化等の措置によりNHKの公共性を絞り込んだ上で、過大な水準にある受信料徴収コストを出来る限り削減するとともに、現行の受信料を大幅に引き下げ、NHKの再生に対する国民の理解を得ることが必要である。それを前提に受信料支払いの義務化を実施すべきである。その後更に必要があれば、罰則化も検討すべきである。」²⁴とされた。受信料の性格については言及していないが、公平負担の観点から義務化・罰則化の検討を提言した。また、平成20（2008）年の総務省の「公平負担のための受信料体系の現状と課題に関する研究会」では衛星放送のスクランブル化についての議論が行われ、その中で「衛星放送のスクランブル化は、衛星受信料体系の直面する課題の解決に向けて、今後改めて検討する余地がある見直し方法と考えられる。ただし、受信料の抜本的な性格の変更になる点をはじめとして、検討の際には、公共放送として特別な目的により設立されたNHKの性格・役割を念頭に、対価料金制度を導入することが適切かどうかという点について十分な検討が必要となる。」²⁵とされ、スクランブル化が受信料の性格の変更にあたるとした上で、検討が必要と指摘した。

一方、NHKにおいては、平成22（2010）年に「NHK受信料制度等専門調査会」が設置され、その報告書では、「特殊な負担金をその法的性格とし、受信契約を媒介させる現在の受信料制度は、合理的なものとして社会的に受け入れられていると考えられる。」とした上で²⁶、受信料の免除・割引・受信料額算定方法について検討が行われた。同報告書では、将来インターネットにおいて放送が同時同報送信された場合の財源負担の考え方についても「総合的な受信料」、「放送外受信料」、「有料対価」等が想定されるとし、「受信料的な財源を考えるならば…新たな受信料体系に組み入れるということが考えられる。」として、「受信料を支払っている者には追加負担は発生せず、専ら通信端末によってNHKの「放送」を受信しうる者のみが、受信料の支払い対象者に加わるという結果となる」とした²⁷。その後、平成29年2月には会長の常設諮問機関として「NHK受信料制度等検討委員会」を設置し、メディア環境や社会環境等の変化を踏まえた、受信料制度やその運用の在り方等について検討を行っている。

（8）最高裁判所判決（平成29（2017）年12月6日）²⁸

受信料の公平負担を確保するため、NHKは、受信契約の未契約者に対する民事訴訟を平成21（2009）年から提訴している。このうち平成23（2011）年11月にNHKが受信契

²⁴ 総務省『通信・放送の在り方に関する懇談会 報告書』（平18.6.6）11頁

²⁵ 総務省『公平負担のための受信料体系の現状と課題に関する研究会 最終報告書』（平20.7.4）29頁

²⁶ NHK『「NHK受信料制度等専門調査会」報告書』（平23.7.12）26頁

²⁷ NHK『「NHK受信料制度等専門調査会」報告書』（平23.7.12）43頁

²⁸ 前掲注18

約の締結と受信料の支払いを求めた訴訟について、平成 29（2017）年 12 月 6 日、最高裁判所は受信料制度の合憲性についての初の判決を下した。

最高裁判決では、まず「放送は、憲法 21 条が規定する表現の自由の保障の下で、国民の知る権利を実質的に充足し、健全な民主主義の発達に寄与するものとして、国民に広く普及されるべきものである。」と放送の意義を明らかにし、放送法第 1 条に規定される「放送が国民に最大限普及されて、その効用をもたらすことを保障すること」、「放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによつて、放送による表現の自由を確保すること」及び「放送に携わる者の職責を明らかにすることによつて、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること」という原則に従つて、放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図るといふ放送法の目的も、放送の意義を反映したものにほかならないとした。さらに、この目的実現のため「公共放送事業者と民間放送事業者とが、各々その長所を発揮するとともに、互いに他を啓もうし、各々その欠点を補い、放送により国民が十分福祉を享受することができるように図るべく、二本立て体制を採ることとしたものである。」と公共放送と民間放送の二本立て制度採用の理由を示した。

また、受信料制度については、公共放送としてのNHKの財源についての仕組みは、特定の個人、団体又は国家機関等から財政面での支配や影響がNHKに及ぶことのないようにし、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NHKの放送を受信できる環境にある者に広く公平に負担を求めることによつて、NHKが全体により支えられる事業体であるべきことを示すものにほかならないとした。その上で、この財政的基盤を安定的に確保するためには、基本的には、NHKが受信設備設置者に対し、放送法に定められたNHKの目的、業務内容等を説明するなどして、受信契約の締結に理解が得られるように努め、これに応じて受信契約を締結する受信設備設置者に支えられて運営されていくことが望ましいとした。

最高裁判決は、上記の考えの下、公共放送事業者と民間放送事業者の二本立て体制の下において、公共放送を担うものとしてNHKを存立させ、これを民主的かつ多元的な基盤に基づきつつ自律的に運営される事業体たらしめるためその財政的基盤を受信設備設置者に受信料を負担させることにより確保するものとした仕組みは、憲法第 21 条の保障する表現の自由の下で国民の知る権利を実質的に充足すべく採用され、その目的にかなう合理的なものであると解されるのであり、これが憲法上許容される立法裁量の範囲内にあることは明らかとした。そして、放送法第 64 条 1 項は、放送法に定められたNHKの目的にかなう適正・公平な受信料徴収のために必要な内容の受信契約の締結を強制する旨を定めたものとして、憲法第 13 条、第 21 条、第 29 条に違反するものではないと、受信料制度の合憲性を判断した。

2. NHKの常時同時配信の開始と受信料制度

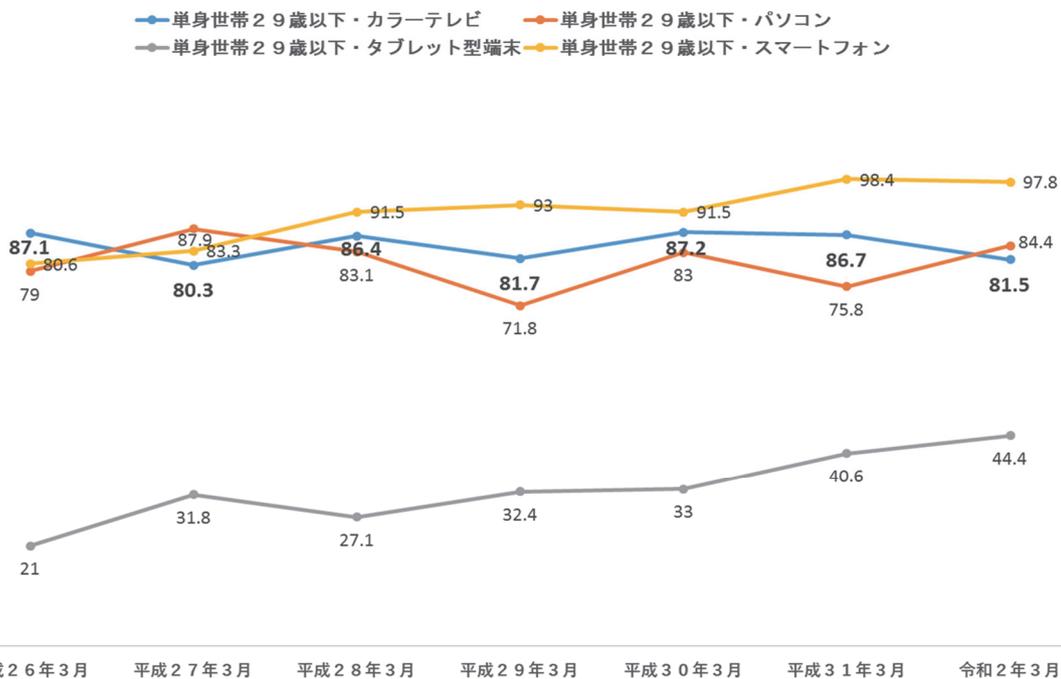
NHKは令和元年の放送法改正を受けて、令和 2（2020）年 4 月 1 日から放送番組をイ

インターネットで常時同時配信するサービスを開始した²⁹。

常時同時配信の開始に先立ち、NHK会長の諮問機関である前述の「NHK受信料制度等検討委員会」は、平成29(2017)年7月、「常時同時配信の負担のあり方について」を答申している。同答申では、常時同時配信の費用負担について①常時同時配信を利用するため何らかのアクション(アプリのダウンロードやIDの取得)等を取り、視聴可能な環境をつくった者に、NHKの事業の維持運営のための特殊な負担金である受信料として費用負担を求める「受信料型」と②利用・サービスの対価として料金を設定し、常時同時配信を利用する契約を結んだ者に費用負担を求める「有料対価型」の二つが想定されるとした上で、インフラの整備や国民的な合意形成がなされることを前提に、「受信料型」を目指すことに一定の合理性があると結論付けた。また、受信料型に対応する制度が整うまでの暫定措置の選択肢として、有料対価型や、一定の期間を設定して常時同時配信を試行的に実施し、その期間は利用者に負担を求めないことも検討し得るとしていた³⁰。

しかしながら、実際に行われている常時同時配信は、放送の補完的サービスと位置付けられ、既にNHKと受信契約を締結している者に対して無料で実施している³¹。そのため、スマートフォン、タブレット端末、PC等のみを保有しているが、放送受信設備は設置していないため受信契約を締結していない者は、スマートフォン等で常時同時配信の視聴を行うことはできない。

図表2 情報機器の普及率(単身世帯・世帯主の年齢29歳以下)



出所：各年の内閣府消費動向調査より作成

²⁹ 令和2年3月からの1日17時間の試行サービスを経て、4月からは1日18時間程度で常時同時配信サービスを実施している。

³⁰ NHK受信料制度等検討委員会『「常時同時配信の負担のあり方について」答申』(平29.7.25)13頁

³¹ 第198回国会参議院総務委員会会議録第12号22頁(令元.5.28)

一方で、内閣府の消費動向調査令和2年3月調査によると、世帯主の年齢29歳以下の単身世帯では、カラーテレビの普及率は81.5%であるのに対して、スマートフォンは97.8%、パソコンは84.4%であり、テレビを持たないが、スマートフォンやパソコンは保有している世帯は若年層を中心に増えてきている。このためスマートフォンやパソコンのみでのNHKの常時同時配信サービス利用ニーズも一定程度見込まれると考えられる。高市総務大臣（当時）は、令和2（2020）年3月の衆議院総務委員会で「受信設備は持っていないけれどもNHKの同時配信については、ここだけは見たいんだという方のニーズにどう応えていくか、そういう新しい課題も出てきておりますので、…今の時代の技術に対応した受信料制度のあり方について、今、有識者会議でいよいよ御議論を開始していただく」³²と答弁しており、総務省は令和2（2020）年2月、「放送を巡る諸課題に関する検討会」に「公共放送の在り方に関する検討分科会」を新たに設置し、同分科会において受信料制度の在り方について検討を開始している。

3. 欧州における近年の受信料類似制度の動向

諸外国においてもインターネットによる動画配信の拡大等は公共放送の在り方や財源について変化をもたらしている。

（1）ドイツ

ドイツでは、公共放送は九つの州放送協会で構成する「ドイツ公共放送連盟（ARD）」と全国放送を行う「第2ドイツテレビ（ZDF）」により行われている。以前はその主な財源は、放送受信機ごとに課される放送受信料であった。2007（平成19）年には公共放送のインターネットサービスの拡大に対応し、パソコンや携帯端末も放送受信料の徴収対象に追加された。しかしながら2013（平成25）年にはこの放送受信料制度が廃止され、受信機保有の有無にかかわらず全ての世帯・事業所から負担金を徴収する「放送負担金」が導入された³³。「放送負担金」の徴収と分配は公共放送事業体が共同で運営する機関が担っている³⁴。

（2）フィンランド、スウェーデン、ノルウェー

フィンランドでは、公共放送であるフィンランド放送会社（YLE）の運営財源であり、テレビ受信機を備えた世帯から徴収していた受信料を2012（平成24）年12月に廃止し、2013（平成25）年4月から所得に応じて個人及び事業所から徴収される公共放送税に移行した。公共放送税は国税局が徴収を行うが、専用に設けられた基金に収納されている³⁵。

また、スウェーデンにおいては、2014（平成26）年にパソコンやスマートフォンのみの所有者も受信料徴収の対象にしようとする政府方針が裁判所に否定されると、受信料制度

³² 第201回国会衆議院総務委員会議録第11号16頁（令2.3.19）

³³ 清水直樹「諸外国の公共放送—インターネット時代のサービス、財源—」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』No.1051（2019.3.28）5頁

³⁴ NHK放送文化研究所編『NHKデータブック世界の放送2020』（NHK出版、2020）165頁

³⁵ NHK放送文化研究所編『NHKデータブック世界の放送2014』（NHK出版、2014）185頁

を廃止し、税金化することの検討が行われた。その結果、2019（平成31）年1月にこれまでのテレビ所有世帯が支払う受信料制度が廃止され、受信機の保有の有無にかかわらず、個人の年収に応じて課税する「公共サービス税」が導入された³⁶。

ノルウェーも従来の受信料制度が廃止され、2020（令和2）年1月から、受信機の有無にかかわらず、税として徴収される「公共サービス税」に移行された³⁷。

（3）デンマーク

デンマークでは、2007（平成19）年には受信料徴収の対象をパソコンや携帯電話にも広げていたが³⁸、2018（平成30）年6月に与野党が合意し制定された「2019～23年メディア政策協定」では、公共放送であるデンマーク放送協会（DR）の財源である受信料を2019（平成31/令和元）年から段階的に廃止し、2022（令和4）年末までに税金に切り替えること、DRの予算を20%削減し、そのサービスを情報、文化、教育、子どもと若い世代向けのコンテンツに集中させ、テレビ・ラジオチャンネルを削減することなどが盛り込まれた³⁹。この受信料を廃止し、税金化して政府からの交付金で賄うという方針がデンマークで議論されていた2018（平成30）年1月、英国BBCを始めとする8か国の公共放送の会長はデンマークの議論に対して共同声明を発表し、ヨーロッパ各国政府が公共放送の予算を削減するか、あるいはジャーナリズムをコントロールしようとしていると主張し、公共放送と民主主義の危機だと警鐘を鳴らした⁴⁰。

（4）スイス

スイスでは、スイス放送協会（SRG SSR）が公共放送を行っているが、2018（平成30）年3月に受信料制度の存続を問う国民投票が実施され、国民の7割以上が受信料制度と公共放送の存続に賛成した。一方で2019（平成31）年1月から受信機の保有者から徴収されていた受信料は、受信機の保有の有無にかかわらず、全世帯に支払い義務を課す新制度に移行された。また、同月に発行された「SRG SSRに対する免許」では、公共放送の性格を強化するため、受信料収入の半分以上を報道番組に使用することなどが盛り込まれた。加えて、経費削減の一環として同年6月にSRG SSRは、地上放送を終了した⁴¹。

（5）英国

英国のジョンソン首相は、2019（令和元）年12月の総選挙を前に、公共放送であるBBCの受信（許可）料制度を廃止し、放送を視聴した分の料金を払う課金制への移行を検討すると発表した。その後、2020（令和2）年2月には、ラジオ局の大半の売却、テレビ全

³⁶ NHK放送文化研究所編『NHKデータブック世界の放送2020』（NHK出版、2020）144・145頁

³⁷ NHK放送文化研究所編『NHKデータブック世界の放送2020』（NHK出版、2020）173頁

³⁸ 中村美子「受信料廃止を決めたデンマーク～新メディア政策協定と公共放送の課題～」『放送研究と調査』通巻809号（平30.9）84頁

³⁹ NHK放送文化研究所編『NHKデータブック世界の放送2020』（NHK出版、2020）159頁

⁴⁰ 中村美子「受信料廃止を決めたデンマーク～新メディア政策協定と公共放送の課題～」『放送研究と調査』通巻809号（平30.9）80頁

⁴¹ NHK放送文化研究所編『NHKデータブック世界の放送2020』（NHK出版、2020）140頁

国放送の削減、ウェブサイトの縮小などについてBBCの改革が検討されているとの報道がなされた⁴²。なお、BBCが行っているインターネットサービスは、サービス開始当初は「付随サービス」と位置付けられていたが、テレビ番組の配信を行う「BBC iPlayer」が開始された2007（平成19）年からは、テレビやラジオと並ぶ受信（許可）料で提供する公共サービスと位置付けられた。しかしながら、テレビ受信機を保有せずにパソコンやスマートフォン等で見逃し番組視聴の利用をする場合は無料であり、抜け穴との批判があった。その後、2016（平成28）年9月の制度改正により、パソコン等で利用する場合も受信（許可）料の対象となった⁴³。

4. おわりに

現在、総務省の「放送を巡る諸課題に関する検討会」に置かれた「公共放送の在り方に関する検討分科会」では、通信・放送融合時代に向けた受信料制度の在り方に関する論議を進めている。同分科会の論点整理（案）⁴⁴では、放送法制定以来、未着手の受信料制度の改革に取り組むことが急務とした上で、諸外国ではインターネットを通じた視聴が国民に定着してきた中で、視聴実態と整合的になるように受信料制度を見直すことが課題となってきたとして、受信料制度の在り方の検討に当たっては、インターネット活用業務の位置付けを改めて検討することが必要としている。また、ドイツの放送負担金方式や英国のiPlayer方式等諸外国の受信料制度について、受信料の①徴収対象（テレビ受信機設置者、同時配信サービス利用者、全世帯等）、②徴収単位（世帯単位、個人単位等）、③料額の決定方法（政府、議会、第三者機関等）、④徴収主体（公共放送機関、政府等）、⑤対象者の情報取得（受信機設置者の申告義務、外部情報の取得等）、⑥担保措置（罰則、強制徴収等）等の比較検討を行っている。なお、NHKの前田会長は、インターネット活用業務の位置付けについて、令和2年9月10日の記者会見で、本来業務という位置付けの方が実態にあっているとの考えを示した⁴⁵。

通信・放送融合時代の新たな公共放送の財源の検討に当たっては、これまで我が国放送制度の下において、放送文化と民主主義の健全な発展のため、財源の異なる公共放送と民間放送という二本立て体制を採用しながら、国等からの関与を排除し自律的な業務運営を可能にするという役割を果たしてきた現行受信料制度の性格・設計の何を変え、何を残す必要があるのかという観点からの検討も必要となろう。

（あらい ゆきまさ）

⁴² 『毎日新聞』夕刊（令2.2.17）

⁴³ 田中孝宜・中村美子「イギリスの公共放送の制度と財源」NHK放送文化研究所編『NHK放送文化研究所年報2018』（第62集）（NHK出版、2018）184・193頁

⁴⁴ 「通信・放送融合時代に向けた受信料制度の在り方に関する論点整理（案）」（令2.7.30 公共放送の在り方に関する検討分科会（第6回）配付資料）〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000700717.pdf〉（令2.10.13 最終アクセス）

⁴⁵ 「9月会長定例記者会見」（令2.9.10 NHK広報局）〈<https://www.nhk.or.jp/info/pr/toptalk/assets/pdf/kaichou/k2009.pdf>〉（令2.10.13 最終アクセス）