

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	NHKの受信料の適正かつ公平な負担を図るための還元 目的積立金制度、割増金制度等の導入 －放送法の一部を改正する法律案－
著者 / 所属	鈴木 友紀 / 総務委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	434号
刊行日	2021-4-28
頁	3-17
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20210428.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

NHKの受信料の適正かつ公平な負担を図るための 還元目的積立金制度、割増金制度等の導入

— 放送法の一部を改正する法律案 —

鈴木 友紀

(総務委員会調査室)

1. はじめに
2. 本法律案の提出の経緯
 - (1) 総務省の諸課題検討会「取りまとめ」と令和元年の放送法改正
 - (2) 「公共放送の在り方に関する検討分科会」における検討
3. 本法律案の内容
 - (1) 受信料値下げのための還元目的積立金制度
 - (2) NHKの中間持株会社への出資に関する制度
 - (3) 受信契約の締結に応じない者を対象とする割増金制度
 - (4) 民間放送事業者の責務遂行に対するNHKの協力
 - (5) 基幹放送の業務等の休廃止の事前公表制度
 - (6) 施行期日等
4. 主な課題
 - (1) 適正な繰越剰余金の水準の在り方
 - (2) 還元目的積立金を活用した受信料値下げと透明性のある事業運営
 - (3) 中間持株会社設置のメリット・デメリットと評価・検証の実施
 - (4) 割増金制度による受信料の公平負担への効果
 - (5) 割増金に関する国民・視聴者に対する周知
 - (6) NHKと民間放送事業者との更なる連携・協力
5. おわりに

1. はじめに

日本放送協会（以下「NHK」という。）は、放送の全国普及、良質な放送番組の提供、国際放送の実施等を目的として、放送法の規定により設立された特殊法人である。NHKが公共放送としての社会的使命を果たすために必要な財源は、国民・視聴者が公平に負担する「特殊な負担金」¹である受信料により賄われている。

総務省が設置した有識者会議である「公共放送の在り方に関する検討分科会」では、インターネットを通じたコンテンツの視聴など視聴形態が変化する中、諸外国では受信料制度が見直されていることなどを踏まえ、通信・放送融合時代の公共放送と受信料制度の在り方について検討が行われ²、令和3年1月に「公共放送と受信料制度の在り方に関するとりまとめ」³が公表された。

同とりまとめ等を踏まえ、政府は、令和3年2月26日に、①NHKの受信料の適正かつ公平な負担を図るための制度の整備（還元目的積立金制度、割増金制度の導入等）のほか、②民間放送事業者の責務遂行に対するNHKの協力に係る努力義務規定の整備、③基幹放送⁴の業務等の休廃止の事前公表制度の整備⁵を柱とする「放送法の一部を改正する法律案」（閣法第39号。以下「本法律案」という。）を閣議決定し、同日、第204回国会に提出した。

本稿は、本法律案の提出の経緯とその内容を概観した後、NHKに係る改正事項を中心に主な論点を紹介するものである。

なお、本稿では、条文番号の記載に当たり、現行の放送法を「放送法」、本法律案による改正後の放送法を「改正法」としている。

2. 本法律案の提出の経緯

（1）総務省の諸課題検討会「取りまとめ」と令和元年の放送法改正

総務省は、近年の技術発展やブロードバンドの普及など視聴者を取り巻く環境変化等を踏まえ、放送に関する諸課題について、中長期的な展望も視野に入れつつ検討を行うこと

¹ 受信料の法制上の位置付けについて、臨時放送関係法制調査会の答申（昭和39年9月）では、「国家機関でない独特の法人として認められた協会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。」とされた。また、内閣法制局長官答弁においても、「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」であるとしている。（第91回国会参議院予算委員会会議録第10号（昭55.3.17）17頁）

² 高市総務大臣（当時）は、「通信・放送融合時代において、公共放送であるNHKがその役割を適切に果たしていくため、NHK自身として、どのように三位一体改革に取り組むべきか」、また、「政府として未来への責任を果たすために、どのように受信料制度を時代の変化に適応させていくべきか」について検討を求めた。

（「公共放送の在り方に関する検討分科会（第1回）議事要旨」（令2.4.17）1頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/000689216.pdf>（以下、URLの最終アクセスの日付はいずれも令和3年4月9日。また、URLは、初出の脚注にのみ付している。））

³ 公共放送の在り方に関する検討分科会「公共放送と受信料制度の在り方に関するとりまとめ」<https://www.soumu.go.jp/main_content/000728828.pdf>

⁴ 放送法第2条では、「基幹放送」は、「電波法（昭和25年法律第131号）の規定により放送をする無線局に専ら又は優先的に割り当てられるものとされた周波数の電波を使用する放送をいう。」と定義されており、具体的には、地上テレビ放送、AM・FMラジオ放送、BS放送等が該当する。

⁵ ③基幹放送の業務等の休廃止の事前公表制度の整備については、「公共放送の在り方に関する検討分科会」において検討された事項ではない。

を目的として、「放送を巡る諸課題に関する検討会」（以下「諸課題検討会」という。）を設置し、平成 27 年 11 月から議論を行っている。

平成 28 年 9 月の「第一次取りまとめ」では、「新たな時代の公共放送」として、NHK の「①業務の在り方」、「②受信料の在り方」、「③経営の在り方」について、それぞれ対応の方向性を示した上で、「NHKの業務・受信料・経営の在り方については、相互に密接不可分なものであることから、一体的に改革を進めていく必要があり、その具体的方策について、有識者・関係者からの意見も聴取しつつ、引き続き、検討を進めていくことが適当」とされた（いわゆる「NHKの三位一体改革」、図表 1 参照）。

図表 1 「NHKの三位一体改革」について



（出所）総務省「放送を巡る諸課題に関する検討会」第一次取りまとめ（概要）14 頁

さらに、平成 30 年 9 月の「第二次取りまとめ」では、「①業務の在り方」のうち、NHK が要望していたインターネット常時同時配信の実施について、「一定の合理性、妥当性があると認められる」とされ、また、「③経営の在り方」についても、コンプライアンスの確保（NHK 役員の責任の明確化等）、情報公開による透明性の確保（情報公開の根拠の明確化等）等の提言が行われた。この第二次取りまとめを踏まえ、平成 31 年 3 月に、インターネット活用業務の対象の拡大（常時同時配信の解禁）、NHK グループの適正な経営を確保するための制度の充実等を内容とする「放送法の一部を改正する法律案」が第 198 回国会に提出され、令和元年 5 月に可決・成立した（令和元年法律第 23 号）⁶。

（2）「公共放送の在り方に関する検討分科会」における検討

諸課題検討会は、NHK の三位一体改革の具体的なフォローアップのほか、今後の公共放送の在り方を見据えた将来的な受信料制度の在り方など、これからの公共放送の在り方についての検討が必要となっていることを踏まえ、令和 2 年 4 月に「公共放送の在り方に関する検討分科会」（以下「検討分科会」という。）を設置した。

⁶ 令和元年改正法の提出の経緯、内容及び国会における主な議論については、拙稿「NHKによる常時同時配信の実施—放送法の一部を改正する法律案の成立—」『立法と調査』No. 415（令元. 9. 10）を参照のこと。<https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2019pdf/20190910018.pdf>

検討分科会では、まず、NHKの三位一体改革について、NHKが同年夏を目途に次期中期経営計画の案をまとめる予定であることを踏まえて議論が行われ、同年6月に「三位一体改革推進のためNHKにおいて取組が期待される事項」が取りまとめられた。

さらに、同年10月の検討分科会において、NHKから、「構造改革に踏み込む次期経営計画とともに、制度改正等を通じた施策をパッケージで実行することにより、「三位一体の改革」にスピードアップして取り組みたい」として、「①受信料還元に関する科目の設置」、「②中間持株会社の設置」、「③受信設備の設置届出義務、未契約者氏名等（居住者情報）の照会の導入」の3点の制度改正が要望されたことを受け、検討分科会では、これらの要望を中心に検討が進められた。検討分科会は、同年11月にとりまとめ案を公表して意見募集を行った上で、令和3年1月に「公共放送と受信料制度の在り方に関するとりまとめ」を公表した。同とりまとめでは、図表2のとおり、①～③のNHKの要望事項も含めた以下の事項に対し、「今後の方向性」が示された。

図表2 検討分科会の「とりまとめ」における「今後の方向性」

※網掛けは本法律案における法改正事項

NHKの要望	①繰越剰余金の受信料への還元	・一定水準を超える剰余金について、還元目的の「積立金」の勘定科目に計上し、次の中期経営計画の期間において受信料の引下げに充当することを義務付ける制度を導入することが適当
	②中間持株会社制の導入	・中間持株会社制導入の効果について一定の具体化が図られたと認められる ・仮に中間持株会社制を導入する場合には、(1)潜脱的な出資に対する規律、(2)事後的な検証、(3)配当の在り方について留意することが必要
	③-1 受信設備の設置届出 ③-2 未契約者氏名等（居住者情報）の照会	・既契約者や非設置者を対象とした届出及び未届に対する設置推定は不要・不適當 ・個人情報保護や照会先の負担等の問題点が指摘されており、不適當
その他	④民事上の担保措置としての割増金	・現行の契約制を維持した上で、正当な理由がないにもかかわらず受信契約の締結に応じない受信設備の設置者のみを対象として、刑事罰・行政罰とは異なる民事上の担保措置として受信契約に基づき割増金を適用することができる旨を法律で定めることは、有力な選択肢
	⑤訪問営業活動の注視	・NHK及び委託法人による訪問営業活動について、制度改正後の実態についても、行政において注視することが重要
	⑥NHKと民間放送事業者との連携 (※民放連からの要望)	・ネットワークの維持・管理等に関する民間放送事業者との協力の努力義務を導入し、二元体制の下でNHKと民間放送事業者における連携を促進することが適当
	⑦インターネット活用業務の位置付けと受信料の在り方 ⑧衛星付加受信料の見直し	・「NHKプラス」や「TVer」の利用等の取組も着手されており、まずは、こうした取組を通じ、インターネットを通じた視聴拡大を図ることが重要 ・NHKにおいて速やかに検討を進め、考え方を示すとともに、その進捗を踏まえ、改めて議論を行う

(出所) 公共放送の在り方に関する検討分科会「公共放送と受信料制度の在り方に関するとりまとめ」より作成

なお、NHKの要望のうち、「②中間持株会社の設置」については、令和2年11月の案の段階では、「現時点では、必ずしも国民・視聴者の観点から、放送法改正を行う理由として十分なものとまでは言えず、NHKにおいては、引き続きその効果を分かりやすく説明

を行うことが求められる」と記載されるにとどまっていたが、同案に対する意見募集においてNHKにより更なる説明が行われたことを踏まえ、とりまとめでは、中間持株会社制導入の効果について「一定の具体化が図られたと認められる」とされた。

また、とりまとめでは、NHKが要望した「③受信設備の設置届出義務、未契約者氏名等（居住者情報）の照会の導入」については、いずれも「不相当」とされる一方、検討分科会における議論の中で、これに代えて「④民事上の担保措置としての割増金」を法律に定めることの提案がなされ、この割増金の導入については「有力な選択肢」とされたとされた。

この検討分科会による「とりまとめ」等を踏まえ、政府は、令和3年2月26日に本法律案を閣議決定し、同日、第204回国会に提出した。

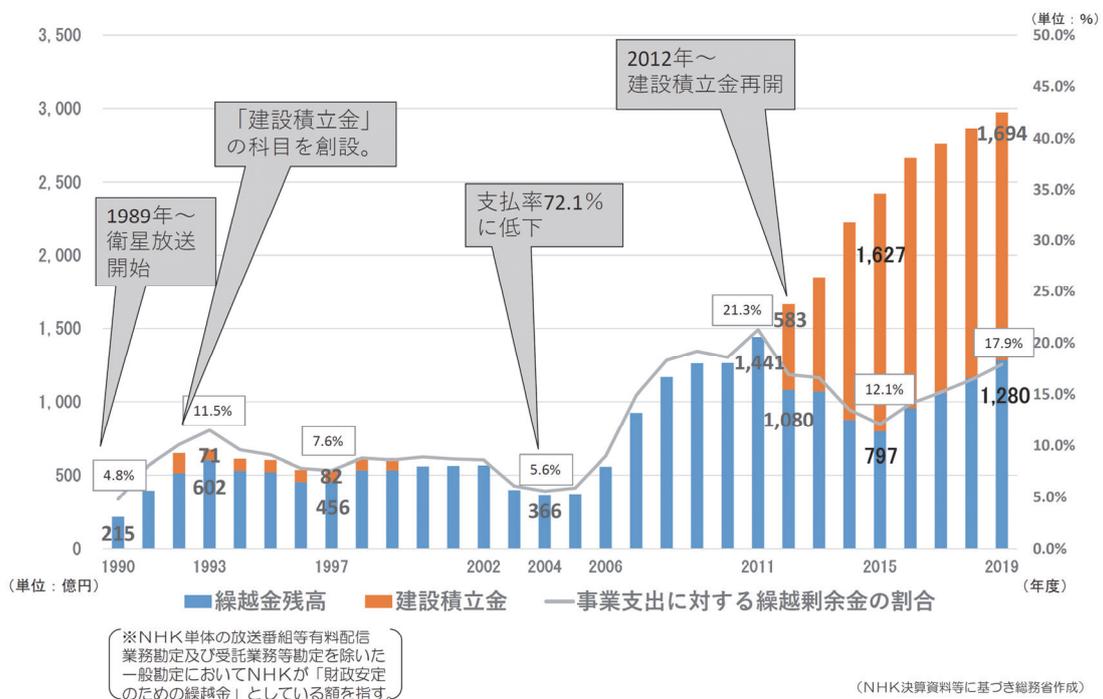
3. 本法律案の内容

(1) 受信料値下げのための還元目的積立金制度（改正法第73条の2関係）

ア 現状

NHKの繰越剰余金は、事業収支差金が年度当初の計画を大幅に上回る状況が続いたことから増加傾向にあり⁷、令和元年度決算における繰越剰余金は1,280億円（事業支出比で17.9%）に上る（図表3参照）。

図表3 NHKの事業支出に対する繰越剰余金の割合推移



（出所）公共放送の在り方に関する検討分科会「公共放送と受信料制度の在り方に関するとりまとめ」39頁

⁷ NHKは、令和元年度以降、3年連続で赤字予算を編成しているが、令和元年度決算は220億円の黒字であり、令和2年度中間決算は449億円の黒字（決算では100～200億円程度の黒字を想定）である。

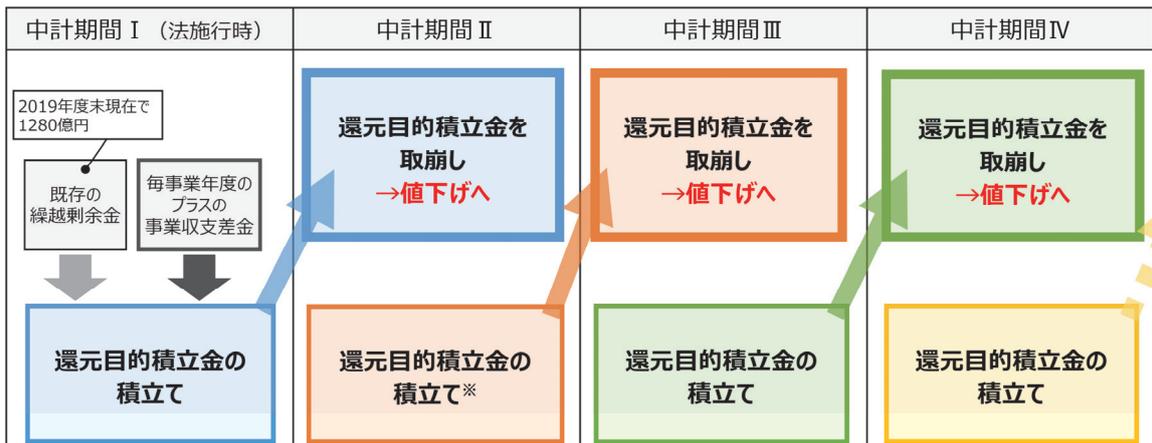
NHKは、令和2年10月の検討分科会において、経営効率化による剰余金を確実に視聴者・国民に還元する仕組みの明確化が課題であるとし、剰余金を積み立て、「受信料の値下げの原資」を明確化するため、受信料還元に関する科目の設定を要望した⁸。

なお、NHKは、繰越剰余金が令和2年度末において1,450億円となると見込んでおり⁹、令和3年1月に新たに策定した「NHK経営計画（2021-2023年度）」では、①繰越剰余金の取崩しに加え、②更なるコスト圧縮による令和5年度の黒字分、③新放送センターの建設計画の抜本的な見直しの3点により、受信料還元の原資として700億円程度を確保し、経営計画の最終年度である令和5年度に受信料の値下げを行う方針を示している¹⁰。また、本法律案に基づき、還元目的積立金制度が導入された後、「還元目的積立金の科目が設定されれば繰越金からその科目に400億円を繰り入れる」としている¹¹。

イ 主な内容

本法律案により、繰越剰余金を原資として、受信料の値下げに充当する「還元目的積立金」の制度の導入が行われることとなる（図表4参照）。

図表4 「還元目的積立金」の積立て・取崩しの流れ



※ 受信料の値下げのために還元目的積立金を取り崩す場合、毎年度の取崩し額を事業収入に加えて収支均衡となるよう収支予算を作成することとなるが、決算において、なお事業収支差金がプラスとなる場合は、次の中計期間での値下げに向けた還元目的積立金として積み立てられる。

（出所）総務省「放送法の一部を改正する法律案関係資料」

具体的には、NHKには、毎事業年度の決算においてプラスの事業収支差金が生じたときは、財政安定のために留保する一定額（総務省令で上限を規定）を除いて、「還元目的積立金」として積み立てることが義務付けられる（改正法第73条の2第1項）。

⁸ NHK「公共放送の在り方に関する検討分科会（第10回）ご説明資料」（令2.10.16）〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000712225.pdf〉

⁹ NHK「2021年度（令和3年度）収支予算と事業計画の説明資料」〈<https://www.nhk.or.jp/info/pr/yosan/assets/pdf/2021/siryoku.pdf>〉

¹⁰ なお、令和3年1月20日のNHK放送総局長会見において、記者の質問に対し、衛星付加受信料の1割値下げを目指したいとの目標が示されている。（第204回国会参議院総務委員会会議録第9号（令3.3.30））

¹¹ 第204回国会参議院総務委員会会議録第9号（令3.3.30）

また、NHKは、中期経営計画¹²の期間に積み立てられた還元目的積立金の額がプラスとなるときは、原則として、次の中期経営計画の期間において、積立額を取り崩して値下げした受信料額（還元受信料額）によって計算した収支予算を作成しなければならないとしている。なお、合理的な理由があり、NHKが受信料の値下げを行わない場合には、その理由をNHK予算に添えて国会に提出することとされている（同条第3項～第5項）。

（２）NHKの中間持株会社への出資に関する制度（改正法第22条の2、第22条の3関係）

ア 現状

放送法では、NHKの「子会社」は、NHKがその総株主の議決権の過半数を有する株式会社その他のNHKがその経営を支配している法人として総務省令¹³で定めるものと定義されており（第21条）、現在11社ある（図表5参照）。

また、放送法第22条では、NHKによる出資について、必須業務又は任意業務¹⁴を遂行するために必要がある場合に、総務大臣の認可を受けて、収支予算等で定めるところにより、出資することができるものと限定的に規定している。これは、出資は受信料を財源とするものであり、その濫用を避けるために、厳格な要件を課したものと解されている¹⁵。

前田NHK会長は、令和2年8月の「NHK経営計画（2021-2023年度）（案）」の公表に際して行われた記者会見において、「民間放送会社ですでに多くのところが採用している持ち株会社制度の導入を検討したい」¹⁶との見解を表明した。さらに、NHKは、同年10月の検討分科会において、NHKグ

図表5 NHKの子会社一覧

分野	子会社名	事業例	NHK出資率※
番組制作	NHKエンタープライズ	企画制作	81.4% (100%)
	NHKエデュケーション	教育教養	67.0% (99.0%)
	NHKグローバルメディアサービス	制作購入	72.7% (98.7%)
	日本国際放送	国際放送	51.3% (64.1%)
美術技術	NHKアート	美術	65.4% (97.3%)
	NHKテクノロジーズ	技術	70.5% (95.5%)
番組展開	NHKプロモーション	催物	60.6% (100%)
	NHK出版	出版	67.3% (91.0%)
	NHK文化センター	講座	10.0% (88.5%)
管理サービス	NHK営業サービス	受信料	83.4% (99.0%)
	NHKビジネスクリエイト	ビル管理	14.2% (76.1%)

※ NHKエンタープライズは令和3年1月。その他は令和元年度末。
括弧内のパーセンテージはNHKの子会社の保有分を合算したもの

（出所）総務省「放送法の一部を改正する法律案関係資料」

¹² 令和元年改正で追加された放送法第71条の2において、NHKは、3年以上5年以下の期間ごとに、中期経営計画を定め、公表することが義務付けられている。

¹³ 放送法施行規則第14条第1項において、NHKが他の会社等の財務及び事業の方針の決定を支配している場合における当該他の会社等と規定されている。

¹⁴ NHKの業務は、①放送法第20条の第1項に定める必須業務（行うことを義務付けられている業務）、②第2項に定める任意業務（目的達成業務であって、その実施がNHKの判断に任されている業務）のほか、③第3項に定める目的外業務（目的と関わりのない業務であって、必須業務、任意業務の円滑な遂行に支障のない範囲において行うことができる業務）がある。（金澤薫監修『放送法逐条解説 新版』（一般財団法人情報通信振興会、令和2年）78頁）

¹⁵ 金澤薫監修『放送法逐条解説 新版』（一般財団法人情報通信振興会、令和2年）96頁

¹⁶ NHK広報局「NHK経営計画（2021-2023年度）（案）会長記者会見要旨」（令2.8.4）<<https://www.nhk.or.jp/info/pr/toptalk/assets/pdf/kaichou/k2008.pdf>>

ループの合理化の加速、再編の柔軟化に向けて、「現在は、受信料による出資先の株主としてのコントロールの色彩が強いが、重複排除・再編等は、グリップをきかせて業務の中身に踏み込む必要がある」とした上で、「これを、非営利の特殊法人であるNHKの側のみで行うのは困難である」ことから、「子会社の側に一元管理できる「中間持株会社」を置きたい」と中間持株会社の設置を要望した¹⁷。

なお、NHKは、中間持株会社設置のメリットとして、①より迅速なグループ再編の実現（関連団体間の業務移行や人材の流動化等）、②共通機能の集約等による業務の効率化・コスト削減（役員数の約5割、従業員数（管理）の約3割を削減（人件費削減額は約8億円／年））を挙げ説明している¹⁸。

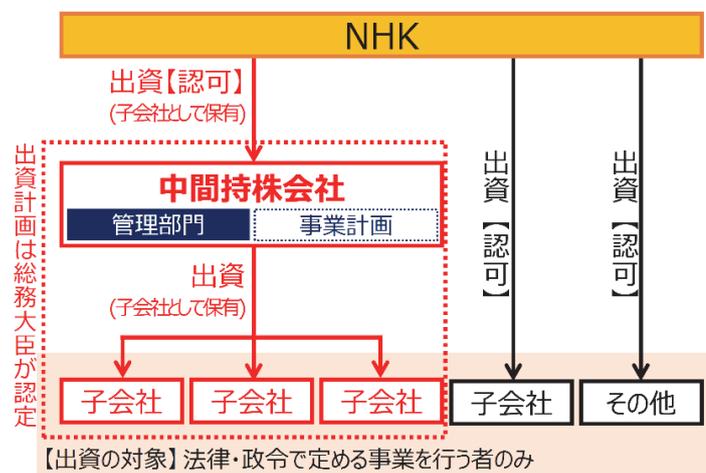
イ 主な内容

本法律案では、NHKが出資することができる対象に、子会社の保有を目的とする「関連事業持株会社」（中間持株会社）を新たに追加することとしている（図表6参照）。

具体的には、NHKは、NHKグループの業務の効率的な遂行を確保するために必要がある場合に、総務大臣の認可を受けて、収支予算等で定めるところにより、関連事業持株会社に出資することができるとしている。また、関連事業持株会社とは、①NHKの必須業務又は任意業務に密接に関連する事業を行う者を子会社として保有することを目的とすること、②その出資は総務大臣の認定を受けた出資計画（後述）に従い行うこと、の2点を定款で定める会社であると定義されている（改正法第22条の2）。

また、NHKは、関連事業持株会社に係る総務大臣認可に当たり、同持株会社と共同して、同持株会社の出資に関する計画（出資計画）を作成し、総務大臣の認定を受けることができるとされている。なお、出資計画を変更する場合も、NHKは総務大臣の認定を受けなければならない。また、総務大臣は、出資計画に従った出資が行われていないと認めるときは、その認定を取り消すことができる（改正法第22条の3）。

図表6 本法律案に基づく「中間持株会社」の概要



（出所）総務省「放送法の一部を改正する法律案関係資料」

¹⁷ NHK「公共放送の在り方に関する検討分科会（第10回）ご説明資料」（令2.10.16）

¹⁸ NHK「公共放送の在り方に関する検討分科会（第11回）ご説明資料」（令2.11.9）〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000716033.pdf〉

(3) 受信契約の締結に応じない者を対象とする割増金制度（改正法第 64 条関係）

ア 現状

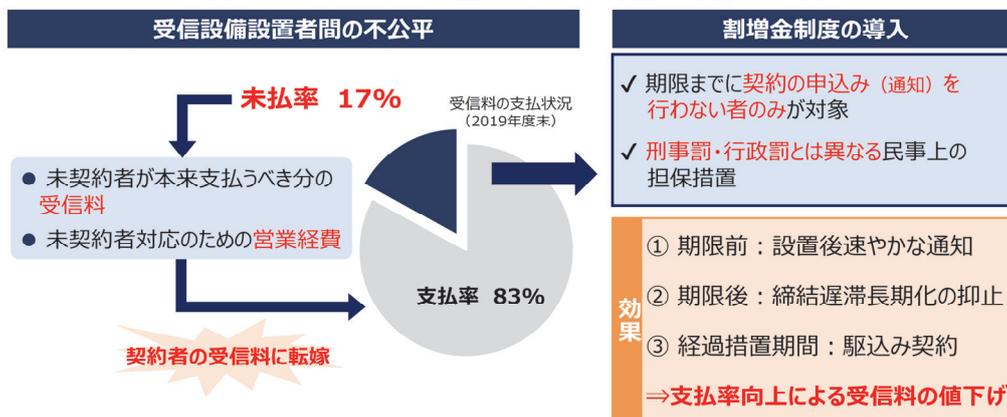
受信料は、放送サービスに対する対価ではなく、放送法第 64 条では、NHK の放送が受信可能な設備を設置した者は、実際の視聴の有無にかかわらず、受信契約の締結義務を負うこととされており（同条第 1 項）、総務大臣の認可を受けた「日本放送協会放送受信規約」（以下「受信規約」という。）に基づき受信料を支払うことになる（同条第 3 項、受信規約第 5 条）。

受信規約の記載事項は、現状では放送法自体ではなく、放送法施行規則第 23 条に列挙され、その一つとして、受信契約の締結を怠った場合や受信料の支払いを延滞した場合の受信料の追徴方法（第 7 号）が規定されている。これを踏まえ、現行の受信規約では、受信料の支払いについて不正があったとき等の割増金（受信料の 2 倍）¹⁹や支払い延滞の場合の延滞利息（1 期当たり 2.0%）²⁰について規定が置かれている（受信規約第 12 条、第 12 条の 2）。なお、これまで NHK が割増金を適用した実績はない。

イ 主な内容

本法律案では、受信契約に記載すべき事項を法律上に規定し（改正法第 64 条第 3 項）、その一つとして、受信設備を設置したにもかかわらず、正当な理由なく受信契約の申込みの期限までに NHK との受信契約の締結に応じないことにより受信料の支払いを免れた者に対する割増金（刑事罰・行政罰とは異なる民事上の担保措置）を規定することとしている（同項第 4 号。図表 7 参照）。また、割増金の額については、期限が到来する日に受信契約を締結していたならば支払うべきこととなる受信料の額に総務省令で定める倍数を乗じて得た額が上限とされている（同条第 4 項）。

図表 7 本法律案に基づく「割増金制度」の概要



（出所）総務省「放送法の一部を改正する法律案関係資料」

¹⁹ 日本放送協会放送受信規約第 12 条（放送受信契約者の義務違反）

放送受信契約者が次の各号の 1 に該当するときは、所定の放送受信料を支払うほか、その 2 倍に相当する額を割増金として支払わなければならない。

(1) 放送受信料の支払いについて不正があったとき

(2) 放送受信料の免除の事由が消滅したにもかかわらず、その届け出をしなかったとき

²⁰ 日本放送協会放送受信規約第 12 条の 2（支払いの延滞）

放送受信契約者が放送受信料の支払いを 3 期分以上延滞したときは、所定の放送受信料を支払うほか、1 期あたり 2.0% の割合で計算した延滞利息を支払わなくてはならない。

(4) 民間放送事業者の責務遂行に対するNHKの協力（改正法第20条第6項関係）

ア 現状

我が国の放送は、昭和26年9月に初めての民間放送局（ラジオ中波放送）が開設されて以来、NHKと民間放送事業者のいわゆる「二元体制」により行われており、前田NHK会長は、「受信料を基本財源とする公共放送NHKと広告料を主な財源とする民間放送とが様々なジャンルの番組で切磋琢磨することで、二元体制が根付いてきている」と現状を説明している²¹。

放送法では、両者の協力について、NHKの業務を定める第20条において、NHKは、放送及びその受信の進歩発達に必要な調査研究を行い、その成果をできる限り一般の利用に供しなければならないとされているほか（第6項）、令和元年改正により追加された第14項において、民間放送事業者が実施するNHKのインターネット活用業務に相当する業務の円滑な実施に必要な協力をするよう努めなければならないとされ、民間放送事業者との協力の努力義務が規定されている。

一般社団法人日本民間放送連盟（以下「民放連」という。）は、検討分科会において、地上デジタル放送開始時に整備した設備が数年たつと更新の時期となるとした上で、「条件不利地域へのユニバーサルサービスの維持という発想で、受信料財源を持つNHKがより多く負担するという考え方も成り立つのではないか」、「NHKの受信料は民放も含めた放送文化全体に裨益（ひえき）する使い方があってしかるべきではないか」とし、「NHKには放送全体の発展につながる取組を一層進めていただき、民放各社とも協力関係を深めていただきたい」旨の要望を行った²²。

イ 主な内容

本法律案は、民間放送事業者の責務遂行に対するNHKの協力について、NHKに新たな努力義務を課すものである。

放送法では、放送事業者に対して、①字幕番組・解説番組を放送する努力義務（第4条第2項）、②難視聴解消の努力義務（第92条）²³が課されているが、本法律案では、NHKは、民間放送事業者がこれらの規定にのっとり講ずる措置の円滑な実施に必要な協力をするよう努めなければならないこととしている（改正法第20条第6項）。なお、NHKの協力の具体例としては、字幕放送・解説放送の技術・ノウハウの提供、難視聴解消のための放送インフラの共同利用などが想定されている。

²¹ 第204回国会参議院総務委員会会議録第9号（令3.3.30）

²² 「公共放送の在り方に関する検討分科会（第8回）議事要旨」（令2.9.15）5頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/000711289.pdf>

²³ 難視聴解消の努力義務は、周波数の有効利用の確保、技術的制約等から、一般に一の無線局により都道府県等の放送対象地域の全ての地域を有効に受信可能な地域とすることが不可能な地上放送について求めるものであり、具体的には、中継局の設置や、可能な範囲内での増加などを指すとされている。（金澤薫監修『放送法逐条解説 新版』（一般財団法人情報通信振興会、令和2年）210頁）

(5) 基幹放送の業務等の休廃止の事前公表制度（改正法第110条の2関係）

ア 現状

インターネット動画配信サービスの普及に加え、新型コロナウイルス感染症の発生等により、基幹放送事業者の経営が悪化しており、令和2年度上半期には、FMラジオ2事業者が業務を廃止している。

総務省は、基幹放送が突然休廃止された場合、影響が広い範囲に及ぶとともに、当該休廃止される基幹放送を情報取得手段としている受信者にとって、それに代替する情報取得手段を検討する余裕が確保できないなど、不測の不利益を生じさせるおそれがあるとした上で、「基幹放送事業者の経理的基礎の定期的な確認等を踏まえても担保し得ないような想定外の経営状況の急激な悪化が生じる場合もあり、このような放送を取り巻く状況や基幹放送事業者の全体的な経営状況の悪化の現状を踏まえると、今後、その業務等の休廃止の事態が生じた場合に備える必要がある」としている²⁴。

イ 主な内容

本法律案では、基幹放送事業者は、基幹放送の業務等を休廃止する場合に、その旨をあらかじめ公表しなければならないこととしている（改正法第110条の2）。なお、総務省は、公表の時期や方法等について、総務省令で規定する予定であるとしている。

(6) 施行期日等（本法律案附則関係）

ア 施行期日

本法律案の施行期日は、公布の日から起算して9月を超えない範囲内において政令で定める日とされている。ただし、①準備行為、その他の経過措置の政令への委任に関する規定については公布の日から、また、②還元目的積立金及び基幹放送の業務等の休廃止に関する規定については、公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行するとされる。

イ 検討

中間持株会社への出資に関する制度の整備に係る規定の施行状況について、この法律の施行後3年を経過した場合における検討規定が置かれている。

さらに、基幹放送の業務等の休廃止に関する規定の施行状況については、同規定の施行後5年以内の検討規定が置かれている。

4. 主な課題

(1) 適正な繰越剰余金の水準の在り方

NHKは、これまで、繰越剰余金の水準について、「欧州連合では公共放送の財源として支出の10%程度とするガイドラインを定めているが、日本の場合はこれに地震等の災害リスクが高いことを追加要素として勘案し設定することが必要」と説明してきた²⁵。しかし、

²⁴ 総務省「規制の事前評価書（基幹放送事業者の基幹放送の業務等の休止又は廃止の公表に関する制度の整備）」（令3.2.22）3頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/000734547.pdf>

²⁵ NHK「「NHKインターネット活用業務実施基準の変更案の認可申請の取扱いに関する総務省の基本的考

令和2年度予算における事業支出が7,354億円であるのに対し、令和2年度末の繰越剰余金は1,450億円（支出の約20％）に達すると見込まれており、前田NHK会長自身が、「倍ぐらいあるわけ」で、「ちょっと多過ぎる」と述べている²⁶。

検討分科会の「とりまとめ」では、繰越剰余金の水準について、「国民・視聴者の意見を踏まえ、明確かつ適正な水準とする必要がある」とした上で、水準の検討に当たっては、「1990年から2000年代半ばまで200～600億円で推移していたが、財政上の問題は発生していない」、「2011年の東日本大震災後に際して、繰越剰余金の取崩しは行われなかった²⁷」、「NHKは、放送法に基づき放送設備の建設又は改修の資金の調達のため、経営委員会の議決を経て、放送債券の発行が認められる」といった事情も考慮する必要があると指摘している²⁸。

本法律案により、NHKには、毎事業年度の決算においてプラスの事業収支差金が生じたときは、総務省令で規定する一定額を上回る金額を還元目的積立金として積み立てることが義務付けられるが、当該一定額を総務省令で定めるに当たっては、検討分科会の指摘なども踏まえ、適切な水準としていくことが求められよう。

（2）還元目的積立金を活用した受信料値下げと透明性のある事業運営

本法律案に基づき積み立てられた還元目的積立金は、受信料の値下げの原資に充てなければならないとされている。また、前田NHK会長は、還元目的積立金の趣旨について、「収支のバランスが壊れて積み上がったものについては、視聴者の方々にお返しするような仕組みを導入した方がいいと私どもはお願いをしている」旨を説明している²⁹。

検討分科会の委員からは、「外在的な規律以上に、内的にきちんと、放送番組の質などは落とさずに、むしろ高める方向で、効率的にやっていただくということが重要」であり、「基本的に内部のガバナンスの仕組みが、まずは肝要」とする意見が出された³⁰。また、検討分科会の「とりまとめ案」に対する意見募集において、民放連は、「NHKが予算消化を目的とした不必要な支出により繰越剰余金を不当に減額したり、繰越剰余金の「積立金」への振り分けを恣意的に行ったりすること」があってはならないとした上で、NHKに対し、内部のチェック機能強化や透明性のある事業運営を求めるとともに、国会と政府に対しても、これまで以上に十分なチェック機能を果たすことを求めている³¹。

え方」に関する日本放送協会の検討結果について」（令元.12.8）2頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/000660841.pdf>

²⁶ NHK広報局「経営計画に関する会長会見」（令3.1.13）<<https://www.nhk.or.jp/info/pr/toptalk/assets/pdf/kaichou/k2101.pdf>>

²⁷ NHKの平成23年度決算は、東日本大震災の影響により、受信料の免除等による41億円の減収、取材等による50億円の支出増となったものの、一般勘定の事業収支差金は223億円の黒字である。（「公共放送と受信料制度の在り方に関するとりまとめ」（令3.1.18）5頁）

²⁸ 「公共放送と受信料制度の在り方に関するとりまとめ」（令3.1.18）5頁

²⁹ 第204回国会参議院総務委員会会議録第9号（令3.3.30）

³⁰ 「公共放送の在り方に関する検討分科会（第12回）議事要旨」（令2.11.20）6頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/000728491.pdf>

³¹ 総務省「「公共放送と受信料制度の在り方に関するとりまとめ（案）」に対する主な意見（概要）とこれに対する公共放送の在り方に関する検討分科会の考え方」（令3.1.18）5頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/000728677.pdf>

還元目的積立金による受信料の値下げを適切かつ効果的に運用していくためには、より一層の透明性のある事業運営とチェック体制の確保がNHKには求められよう。

(3) 中間持株会社設置のメリット・デメリットと評価・検証の実施

本法律案により、NHKは、中間持株会社を設置することが可能となるが、検討分科会では、当初、NHKの要望に対し、「組織の階層が1つ増えてしまい、逆に全体が見えづらくなる」、「NHK本体の孫会社へのガバナンスがより間接的になり、各事業会社とNHK本体との意思疎通が疎遠になったりする」などの懸念が示されたほか、「この中間レイヤーを設けたときのコストがどうなるのかを明確にしない限りは、簡単には中間持株会社という話には乗れない」、「直接、複数社をNHKがガバナンスするなり、合併・統合でも良いようにも思えてしまう」など否定的な見解が示されていた³²。

また、検討分科会では、民放連からも「仮に導入するのであれば、NHKグループ全体のガバナンスの向上を強く期待するとともに、コスト意識の徹底など期待された成果が得られているか、継続的にチェックする仕組みを考える必要」があり、「事後の検証でガバナンスの向上につながっているとは言い難い状況が明白になるようであれば、改廃する余地も残しておくべき」との意見が表明されている³³。

検討分科会の「とりまとめ」では、中間持株会社制度を導入する場合には、①潜脱的な出資に対する規律、②事後的な検証、③配当の在り方について留意することが必要であるとされ、また、本法律案の附則においても、施行後3年を経過した場合の検討規定が置かれている。NHKには、改めて中間持株会社設置のメリット・デメリットについて具体的な説明を行うことが求められるとともに、NHK自身において、さらに国会や政府においても、中間持株会社に係る評価・検証を適時適切に行っていくことが必要となろう。

(4) 割増金制度による受信料の公平負担への効果

NHKが会長の常設の諮問機関として平成29年2月に設置した「NHK受信料制度等検討委員会」(外部有識者により構成)が同年9月に取りまとめた「公平負担のあり方」に関する答申では、受信料の「不払い等を抑止する制度」として、「罰則等の法制化」又は「割増金規定の運用」が考えられるとした上で、「罰則等の法制化」については、「罰則等の法制化を伴う支払義務化を行うことは、NHKの公共放送としての性格への影響等を考慮すると、慎重に検討すべきものである」とされた。一方、割増金については、既に受信規約に規定されていること、その運用によりNHKの性格に影響を及ぼすものではないこと等から、「虚偽の申し出により支払いを免れる等、不正の度合いが高いと考えられる場合について、その運用を検討することが妥当と考えられる」とされた³⁴。

³² 「公共放送の在り方に関する検討分科会(第10回)議事要旨」(令2.10.16)14頁、22頁、27頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/000718936.pdf>

³³ 「公共放送の在り方に関する検討分科会(第11回)議事要旨」(令2.11.9)3頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/000718388.pdf>

³⁴ NHK受信料制度等検討委員会「平成29年2月27日付け諮問第2号「公平負担徹底のあり方について」答申」(平29.9.12)14頁<<https://www.nhk.or.jp/info/pr/kento/toshin/assets/pdf/02toushin.pdf>>

しかし、先述のとおり、割増金は、これまでNHKにおいて適用実績はなく、さらに、今般の検討過程においてNHK自らが要望したものでもない。総務省は、割増金制度の導入により、支払率向上による受信料の値下げが効果として期待されるとしているが、同制度の実効性や負担の公平化に向けた効果について検証していくことが必要となろう。

(5) 割増金に関する国民・視聴者に対する周知

検討分科会の「とりまとめ」では、割増金の仕組みを設ける場合には、「NHKは、国民・視聴者に対して周知を行うとともに、引き続き、受信設備設置者の理解を得て契約を締結するよう努める必要がある、例えばワンセグ機能付き携帯電話やチューナー付きカーナビなどについては、十分な配慮が必要」としている。

民放連は、検討分科会の「とりまとめ案」に対する意見募集において、「対象者の範囲を含めて精緻な制度設計を行った上、国民・視聴者の十分な理解を得なければ、国民生活に大きな混乱をきたしかねません。」と指摘するとともに、ワンセグやカーナビに関する指摘について「もっとも」であるとした上で、「テレビ視聴を主目的としない機器のみの所有を理由として割増金を課すことは、一般的な社会通念から乖離し、国民・視聴者の理解を得られない」としている³⁵。

さらに、割増金については、「国民に「罰金」と受け止められれば、逆に不信感が高まりかねない」³⁶、「仮にペナルティーを科して支払率が上がったとしても、受信料があたかも税金のような性格になれば、市民とNHKの間にある溝は深まり、「みんなで支える」という、公共放送のよって立つ基盤が揺らぐことにもなりかねない」³⁷などの懸念も指摘されている。

NHK及び総務省には、割増金の導入について、国民・視聴者に対し丁寧な説明を行うことが求められよう。また、「とりまとめ」において指摘されたワンセグやカーナビについて、本法律案では特例は設けられていないことから、ワンセグ等に対する配慮の在り方についても、その方針を確認していくことが必要となろう。

(6) NHKと民間放送事業者との更なる連携・協力

前田NHK会長は、民間放送事業者との連携について、地上デジタル放送開始時に整備した設備が更新時期を迎えていることを例に挙げ、「民放さんがそれぞれ単独で全部やるというのは、ものすごくお金がかかる」とした上で、「私は民放との連携積極派ですので、何らかの形で、もうちょっと踏み込んで連携できないかなと思っています」と述べている³⁸。「とりまとめ案」に対する意見募集では、複数の民間放送事業者から、「中継局等の維持については、国民のお金を預かっているNHKが主体的に負担すべき業務である」、「N

³⁵ 総務省「「公共放送と受信料制度の在り方に関するとりまとめ（案）」に対する主な意見（概要）とこれに対する公共放送の在り方に関する検討分科会の考え方」（令3.1.18）18頁

³⁶ 『読売新聞』社説（令3.3.3）

³⁷ 『朝日新聞』社説（令2.12.2）

³⁸ NHK広報局「12月会長定例記者会見」（令2.12.3）〈<https://www.nhk.or.jp/info/pr/toptalk/assets/pdf/kaichou/k2012.pdf>〉

HKと連携して設備投資にかかる費用が低減されるとしたら、歓迎する」などの意見が寄せられている³⁹。本法律案により、民間放送事業者の責務遂行に対するNHKの協力が努力義務として規定されるが、NHKにおいてどのような連携・協力をを行う方針であるのか、その具体化が求められよう。

5. おわりに

本法律案は、近年の放送をめぐる環境の変化を踏まえ、NHKの受信料の適正かつ公平な負担を図るために、還元目的積立金、中間持株会社、割増金に関する制度等を導入しようとするものである。しかし、「業務の見直しなど経営の一層の効率化を進めていくことが先決」⁴⁰、「受信料の徴収を徹底するより、大幅な値下げと組織の大胆なスリム化が先ではないか」⁴¹など、本法律案の内容にとどまらず、NHKの三位一体改革の更なる推進を求める声は根強い。また、受信料制度についても、地上契約と衛星契約の一本化を含めた総合的な受信料⁴²、支払い義務の明確化⁴³、インターネット活用業務の位置付けと受信料の在り方⁴⁴など大きな論点が残る。本法律案に係る課題とあわせ、議論の深化が期待される。

(すずき ゆき)

³⁹ 総務省「「公共放送と受信料制度の在り方に関するとりまとめ（案）」に対する主な意見（概要）とこれに対する公共放送の在り方に関する検討分科会の考え方」（令3.1.18）23頁

⁴⁰ 『毎日新聞』社説（令2.11.28）

⁴¹ 『読売新聞』社説（令3.3.3）

⁴² 前田NHK会長は、「地上契約と衛星契約の一本化を含めた総合的な受信料の在り方についても導入に向けて検討を進めていく考えでございます」と答弁している。（第204回国会参議院総務委員会会議録第9号（令3.3.30））

⁴³ 検討分科会に提示された「公共放送と受信料制度の在り方に関する論点整理（案）」では、「受信設備を設置した者は受信料を支払うべき私法上の義務を負う旨を明確化」することが論点の一つとして挙げられていた。（公共放送の在り方に関する検討分科会（第10回）配付資料（令2.10.16）〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000712428.pdf〉）

⁴⁴ 検討分科会では、受信設備を設置した者に加え、インターネット同時配信等を利用可能とする者も受信料を担う者とする「イギリス型」、受信設備の設置の有無にかかわらず、全ての世帯・事業者について受信料を担う者とする「ドイツ型」について、それぞれ検討が行われた。しかし、「とりまとめ」では、受信料で賄われる同時配信等サービスである「NHKプラス」の本格開始などを例に挙げた上で、「こうした取組を通じ、インターネットを通じた視聴拡大を図ることが重要である」とされるにとどまった。（「公共放送と受信料制度の在り方に関するとりまとめ」16頁）