

No. 1000 (2018. 3.15)

NHK 受信料をめぐる議論

はじめに

I 受信料制度の概要

- 1 視聴者にとっての受信料
- 2 受信契約の締結義務の性質
- 3 NHK の収入としての受信料

II 受信料をめぐる議論の経緯

- 1 値下げをめぐる議論
- 2 常時同時配信をめぐる議論

III 公共的な言論空間の構築に向けて

- 1 NHK の公共メディア化の意義
- 2 放送制度全体を見渡した議論
—受信料の使途の変更—

おわりに

- NHK 受信料は、不払者が約 20%存在すると推計され、公平負担の実現が課題である。また、NHK には、平成 29 年度末見込みで 924 億円の剰余金があり、今後の増収も見込まれるため、受信料の値下げが可能ではないかという意見もある。
- NHK は、受信料を用いて、東京オリンピック・パラリンピックの前に、放送番組のインターネット常時同時配信を開始することを目指している。常時同時配信を実施するには放送法の改正が必要であるが、NHK の業務拡大には民間放送が反発している。
- インターネットの普及に伴ってメディア環境が変化する中で、NHK には、どのような形で公共性を発揮できるのかを、国民・視聴者に提示することが求められる。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

しみず なおき
国土交通課 清水 直樹

第 1000 号

はじめに

日本放送協会（以下「NHK」）は、放送法（昭和 25 年法律第 132 号）に基づいて、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放送を行うことなどを目的に設立された放送事業者である。NHK は、NHK の放送を受信できる設備を設置した者から徴収する受信料を主な財源としている。

近年、NHK の受信料をめぐる、様々な議論がある。NHK の受信料収入は、衛星契約の割合の増加、支払率の向上等により、今後も増収が見込まれる。そのため、値下げが可能でないかという意見がある。一方、支払率が向上したといっても、不払者が約 20%存在すると推計され、公平負担を実現することも課題になっている。

NHK は、放送番組をインターネットで常時同時配信することを目指しており、関連する放送法の規定の改正を求めている。常時同時配信が実現する場合、テレビを持たずネットの同時配信のみで視聴する世帯から、受信料を徴収するかどうかも課題になる。また、そもそも、NHK が、「公共メディア」¹への進化を目指して、インターネットに業務範囲を拡大することに対しては、賛否両論がある。

本稿は、受信料制度の概要、受信料に関する議論の動向等をまとめるものである。

I 受信料制度の概要

1 視聴者にとっての受信料

放送法第 64 条第 1 項は、NHK の放送を受信することのできる受信設備（ラジオを除く²。）を設置した者は、NHK 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規定している。受信契約の条項は、NHK が総務大臣の認可を受けた上で定める「日本放送協会放送受信規約」に示されている。同規約第 5 条には、受信設備の設置の月から、地上契約等の種別に応じた額の受信料を支払う義務が定められている。これらのことから、NHK の放送を受信できる設備を設置した者は、視聴の有無にかかわらず、NHK と私法上の契約を締結しなければならず、その契約に従って受信料を支払うことが義務付けられる制度となっている。

受信料の性格について、政府は、税金や視聴の対価ではなく、「NHK が公共の福祉のために、豊かで、かつ良い放送番組を放送するという公共放送の社会的使命を果たすために必要な財源を広く国民・視聴者全体に公平に御負担いただくための特殊な負担金」³と位置付けている。

視聴者の中には、電波に暗号をかけて受信料を支払った人だけが NHK を視聴できるように

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 30 年 2 月 23 日である。

¹ 「公共メディア」の意味について、上田良一 NHK 会長は、「電波を使って情報を提供することを公共放送と呼んでいますが、公共メディアは通信の手段も使って、放送にプラスしてインターネットも使い、視聴者に情報を受け取る手段の多様性を持たせていくということです」と述べている（「NHK 経営計画（2018-2020 年度）」発表 経営委員長・会長記者会見要旨」2018.1.16. NHK ウェブサイト <http://www.nhk.or.jp/pr/keiei/toptalk/kaichou/k2018_2.pdf>）。

² ラジオ放送の受信設備のみを設置した者が受信契約の対象外となったのは、昭和 43 年 4 月である（「放送法の一部を改正する法律」（昭和 42 年法律第 94 号）による改正）。

³ 第 189 回国会参議院総務委員会会議録第 5 号 平成 27 年 3 月 31 日 p.17 など。

する「スクランブル化」を求める意見もある。これについて、政府は、スクランブル化をすると、受信料に視聴の対価という性質を強め、NHKの公共放送としての基本的性格に影響を及ぼすため、慎重に検討すべきとしている⁴。

受信料の月額、放送法第70条第4項に基づいて、国会がNHKの収支予算を承認することによって定められる。その額は、NHKにおいて、「総括原価方式」（事業運営に必要な総収入が総経費に見合うように設計する方式）を基本に算出されている⁵。ただし、衛星放送も受信する衛星契約については、衛星放送の受信という受益に着目し、地上契約の受信料に付加して、衛星放送の実施に当たって直接必要となる経費を負担することを基本に設定されている⁶。現在、受信料の契約種別及び額は、表1のとおりである。

表1 受信料の契約種別及び額

契約種別	支払区分	月額	6か月前払額	12か月前払額
地上契約 (地上放送のみを受信の場合)	口座・クレジット	1,260円	7,190円	13,990円
	継続振込等	1,310円	7,475円	14,545円
衛星契約 (地上及び衛星放送を受信の場合)	口座・クレジット	2,230円	12,730円	24,770円
	継続振込等	2,280円	13,015円	25,320円

(注) 契約種別には、自然の地形による難視聴地域等で、衛星放送のみ受信する場合の「特別契約」もある。

(出典) 「日本放送協会放送受信規約」NHKウェブサイト <https://pid.nhk.or.jp/jushinryo/kiyaku/nhk_jushinkiyaku_290530.pdf> を基に筆者作成。

2 受信契約の締結義務の性質

受信設備を設置した者全てに契約義務を課す法制度については、広告料を財源とする民間放送と受信料を財源とする公共放送の併存が、視聴者全体の利益に貢献している以上、現在のところ合理的な根拠があるという指摘がある⁷。ただし、民法学者の間では、受信契約の締結義務について、私法上の効力を否定する見解が見られる。その根拠として、①受信設備を設置するだけで契約の承諾の意思表示があったとすることは困難であり、違反に対する制裁規定等を伴わない放送法の条文は、国民の努力義務を定めた訓示規定と解釈することが適切である⁸、②締約強制は無料の民放だけ見たくNHKは見るつもりがない者の「利用の自由」を侵害するため、訓示規定としての効力しか認められない⁹、③締約強制は受信者の有する基本的人権（契約自由）に対する国家の過剰な介入に当たるために違憲である¹⁰、などが挙げられる。

一方、近年、受信料の支払が問題になった裁判例が多数あるが、裁判所はいずれも私法上の契約締結義務を認める立場を取っている。こうした学説と判例の見解の対立については、物事

⁴ 第189回国会衆議院予算委員会議録第12号 平成27年3月2日 p.33など。

⁵ 「「NHK受信料制度等専門調査会」報告書」2011.7.12, p.30. NHKウェブサイト <<http://www.nhk.or.jp/pr/keiei/seido/pdf/houkoku.pdf>>

⁶ 同上, pp.37-38, 121.

⁷ 長谷部恭男『テレビの憲法理論—多メディア・多チャンネル時代の放送法制—』弘文堂, 1992, p.152; 同「判例時評 受信契約制度の合憲性—最高裁2017年12月6日大法廷判決—」『法律時報』90巻2号, 2018.2, pp.4-6.

⁸ 松本恒雄「締約強制の私法上の効果—放送法三二条一項における受信契約を素材とした公私協働論に向けて—」布井千博ほか編『会社法・金融法の新展開—川村正幸先生退職記念論文集—』中央経済社, 2009, pp.415-445.

⁹ 平野裕之「放送法六四一条一項と民法四一四二条二項但書—契約と制度と私的自治—」『法学研究』87巻1号, 2014.1, pp.1-46.

¹⁰ 谷江陽介『締約強制の理論—契約自由とその限界—』成文堂, 2016, pp.118-156.

を原理・原則に忠実に思考する学説と、個別事案の解決の妥当性を重んじる実務（裁判所の判断）との相違が反映されていることが指摘されている¹¹。

注目されるのは、平成 29 年 12 月 6 日、最高裁判所大法廷が、受信契約の締結義務規定は合憲であり、私法上の契約締結義務を負わせるものであるとする判断を示したことである¹²。判決は、「放送法 64 条 1 項は、原告 [NHK] の財政的基盤を確保するための法的に実効性のある手段として設けられたものと解されるのであり、法的強制力を持たない規定として定められたとみるのは困難である」（〔 〕内は筆者補記）とした。そして、その合憲性について、「憲法 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、…（中略）…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、明らかというべきである」と判示した。

また、判決は、受信設備の設置者が契約を拒否する場合、NHK が提訴し契約を命じる判決が確定した時点で受信契約が成立するものとした。その際、受信設備の設置者には、設備設置の月以降の分の受信料の支払義務が生じるものとした¹³。

3 NHK の収入としての受信料

NHK は、財源の大部分を受信料収入に依存する。平成 28 年度決算においては、事業収入（約 7073 億円）の約 95.7%に当たる約 6769 億円が受信料である¹⁴。

諸外国では、ドイツ、フランス、韓国など、公共放送に広告収入を認める国がある。一方、NHK は、広告放送を禁止されている（放送法第 83 条）。こうした違いの背景として、日本では、第 2 次世界大戦後の早い時点で NHK と民間放送の二元体制の制度が導入され（昭和 25 年）、財源を NHK は受信料、民放は広告収入と峻別してきたという事情が挙げられる¹⁵。

過去 20 年間の、NHK の受信料収入及び受信料支払率の推移は、図 1 のとおりである。平成 16 年に職員の制作費着服等の不祥事が発覚したことなどから、受信料の支払拒否・保留件数が増加し、受信料収入が減少した。その後、下落した支払率が徐々に向上するとともに、受信料額の高い衛星契約の増加もあり¹⁶、平成 28 年度には受信料収入は過去最高の規模となった。

平成 28 年度末の支払率は約 79%である（図 2）。支払率が向上したといっても、受信設備設置者のうち約 20%は、受信料を支払っていないと推計され、不公平な状態が継続している。経営計画（平成 30～32 年度）には、支払率を、平成 29 年度末に達成見込みの 80%から、毎年度 1%ずつ向上させる目標が盛り込まれている¹⁷。

¹¹ 齋藤雅弘『電気通信・放送サービスと法』弘文堂、2017、p.353。

¹² 最高裁判所大法廷判決平成 29 年 12 月 6 日

¹³ ただし、受信契約に基づく受信料債権の消滅時効期間は 5 年であると解されるため、契約済みの者に未払がある場合には、5 年より前の受信料を支払う義務はないとされる（最高裁判所第二小法廷判決平成 26 年 9 月 5 日）。

¹⁴ NHK 放送文化研究所編『NHK 年鑑 2017』2017、p.328。ほかの事業収入は、交付金収入（国際放送関係交付金及び選挙放送関係交付金）約 38 億円、副次収入（番組提供収入等）約 91 億円、財務収入（受取配当金等）約 77 億円等である。

¹⁵ 塩野宏『行政法概念の諸相』有斐閣、2011、p.499。NHK は、昭和 25 年に、それまで独占的に放送を行っていた社団法人日本放送協会の一切の権利義務を承継して設立された。

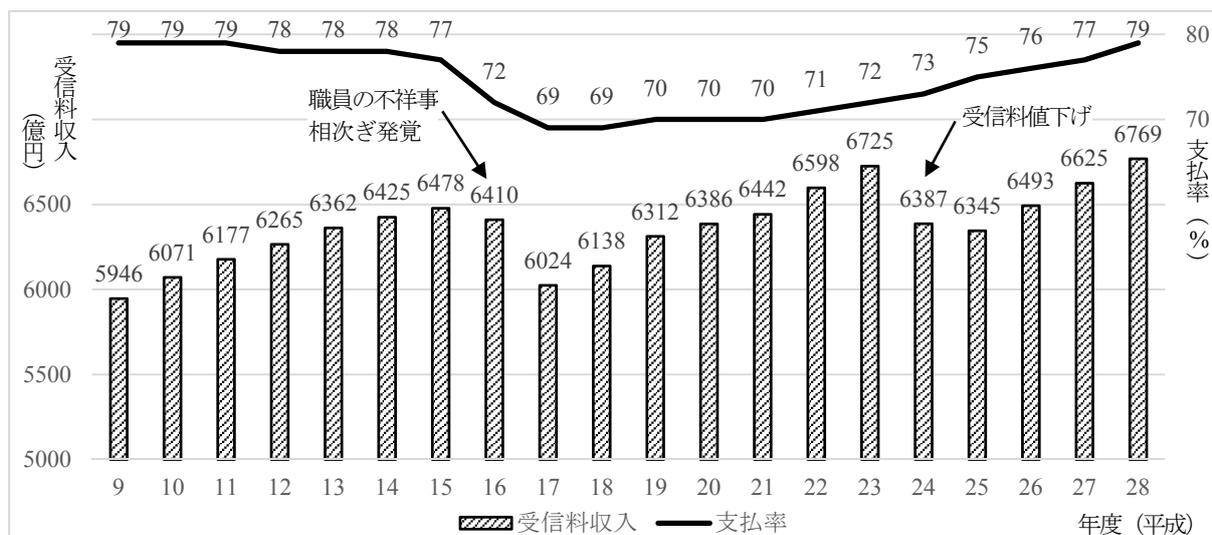
¹⁶ 平成 16 年度前後は衛星契約と地上契約の割合はおおむね 1 対 2 であったが、平成 28 年度末に契約数（全額免除の件数を除く。）が逆転し、衛星契約が約 2017 万件、地上契約が約 2012 万件となった（「受信料・受信契約数について」NHK ウェブサイト <<https://pid.nhk.or.jp/jushinryo/known/pdf/keiyakuritu29.pdf>>）。

¹⁷ 日本放送協会「NHK 経営計画（2018-2020 年度）」p.21。NHK ウェブサイト <http://www.nhk.or.jp/pr/keiei/plan/pdf/2018-2020_keikaku.pdf>

NHK は、受信料の公平負担徹底の一環として、支払への理解が得られない視聴者に対する最終手段として、①受信契約を締結しながら支払が滞っている者に対する支払督促（簡易裁判所が行う略式手続）、②未契約者に対する訴訟を行っている¹⁸。

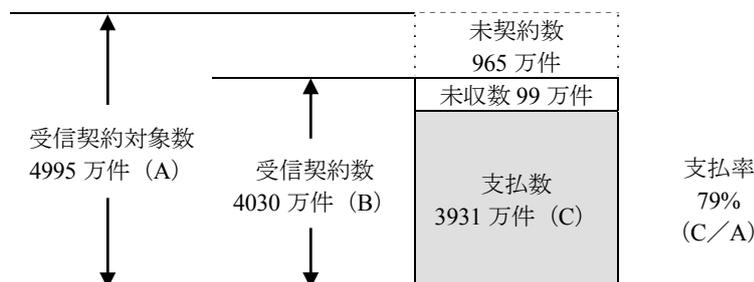
なお、NHK が設置した有識者会議「NHK 受信料制度等検討委員会」は、平成 29 年 9 月、公平負担の徹底と契約収納活動経費の抑制を図るための仕組みとして、NHK が、電力・ガスなどの公益事業者に居住情報を照会することにより、郵送による契約案内を可能とする制度を整備することに妥当性があると答申した¹⁹。ただし、この制度の実現には、「個人情報の保護に関する法律」（平成 15 年法律第 57 号）との関係で、放送法の改正が必要になると見られている²⁰。

図 1 NHK の受信料収入及び受信料支払率の推移（平成 9～28 年度）



(注) 受信料収入の額は、平成 24 年度から NHK の会計処理が税抜方式に変更されたため、平成 24 年度以降は税抜。
 (出典) NHK の決算資料; 日本放送協会「放送を巡る諸課題に関する検討会 第 8 回 ヒアリングご説明資料」2016.6.6, p.41. 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000424426.pdf> 等を基に筆者作成。

図 2 受信料の支払の状況（平成 28 年度末）



(出典) 「受信料・受信契約数について」NHK ウェブサイト <<https://pid.nhk.or.jp/jushinryo/known/pdf/keiyakuritu29.pdf>> を基に筆者作成。

¹⁸ 支払督促は、平成 18 年 11 月に初めて実施し、平成 29 年末までに 9,575 件の申立てを行った（うち、8,514 件は解決済み）。未契約者に対する訴訟は、世帯に対しては平成 23 年 11 月に初めて実施し、平成 29 年末までに 303 件の提訴を行った（うち、244 件は解決済み）。（件数は、「放送受信料にかかる民事手続きの状況について（全国分・12 月末現在）」2018.1.11. NHK ウェブサイト <<https://pid.nhk.or.jp/pid99/osk/000000/000043088.pdf>> 参照。）

¹⁹ 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」2017.9.12, pp.9-11. NHK ウェブサイト <<https://www.nhk.or.jp/pr/keiei/kento/toshin/pdf/02toushin.pdf>>

²⁰ 「NHK 検討委 受信料で答申 ネット同時配信触れず」『日本経済新聞』2017.9.13.

II 受信料をめぐる議論の経緯

近年の受信料をめぐる主な議論は、表 2 (pp.7-8.) のとおりである。以下では、特に値下げと常時同時配信に関する議論について、経緯を紹介する。

1 値下げをめぐる議論

前述のように、平成 16 年に NHK に不祥事が発覚し、それを理由とする受信料不払が増加したこともあり、それ以降、政府、与党、NHK 等で、受信料の公平負担の議論が度々行われてきた。平成 18～19 年には、政府は、NHK が受信料の値下げ等の改革を実施することを前提に、放送法における受信料の規定を契約義務から支払義務に変更し、支払率の向上を図ること（将来的な罰則導入も含む。）を検討した。しかし、NHK が受信料の値下げに慎重であったため、支払義務の法定化は実現しなかった²¹。

その後、NHK の最高意思決定機関である経営委員会の主導により、平成 24 年度から受信料の 10%を視聴者に還元することが、経営計画に盛り込まれた。還元の方法として、国会の承認を経た上で、平成 24 年 10 月に受信料の初の値下げ（口座・クレジット支払の場合、月額 120 円の値下げ（値下げ幅としては 8.9%））が実施された²²。

平成 28 年 11 月には、靱井勝人 NHK 会長（当時）が、次年度以降の受信料収入に年約 200 億円の剰余金が出る見込みとなったことなどを理由に、受信料の月 50 円程度の値下げを経営委員会に提案したが、経営委員会では中長期的な検討が必要であるとして承認を見送った。一方、経営委員会が平成 30 年 1 月に議決した経営計画（平成 30～32 年度）には、「受信料の負担軽減策」として、奨学金受給対象の学生などの支払免除、設置月の無料化などを実施することに、3 年間で約 174 億円充てることが盛り込まれている。また、野田聖子総務大臣は、国会承認にかけられる平成 30 年度 NHK 予算案に付する総務大臣意見として、受信料額の引下げの可能性を含めた受信料の在り方について、検討を行うことを NHK に求めた²³。

2 常時同時配信をめぐる議論

(1) NHK のインターネット活用業務の位置付け

放送法に基づく特殊法人として設立され、視聴者が負担する受信料によって運営される NHK は、民間放送事業者とは異なり、放送法で規定される業務以外の業務を行うことはできない。NHK の必須業務（行うことを義務付けられる業務）として規定されているのは、国内放送（地上波放送及び BS 放送）、放送の進歩発達のための調査研究、国際放送である（放送法第 20 条第 1 項）。そのほかに、NHK は、NHK の目的を達成するための任意業務（同条第 2 項）、目的外の法定業務（同条第 3 項）²⁴を行うことができる。

²¹ 池田勝彦「NHK の受信料問題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』591 号, 2007.6.19. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000599_po_0591.pdf?contentNo=1>

²² 砂田篤子「NHK の経営及び公共放送をめぐる最近の論点」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』739 号, 2012.3.6. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3485921_po_0739.pdf?contentNo=1>

²³ 「日本放送協会平成 30 年度収支予算、事業計画及び資金計画に付する総務大臣の意見」総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000531714.pdf>

²⁴ 保有する施設・設備の賃貸など。

NHK がインターネットを通じてコンテンツを提供する業務は、任意業務に該当する。平成 26 年の放送法改正²⁵によって、NHK は、放送済みの番組だけでなく、放送前の番組や放送中の番組もインターネットを通じて提供できるようになった（放送法第 20 条第 2 項第 2 号）。ただし、全ての放送番組をインターネットで同時配信することは認められていない（同号括弧書き）。

NHK がインターネットでコンテンツを提供する業務を行うためには、実施基準を定め、総務大臣の認可を受けなければならない（第 20 条第 9 項）。現在の実施基準²⁶で、放送と同時にネット配信することを認められているのは、ラジオ放送（らじる★らじる）、国際放送、災害時におけるニュース等である。また、財源の制約として、視聴者へのコンテンツ提供は、受信料収入の 2.5%を費用の上限とするように規定されている²⁷。

(2) 議論の経緯

平成 27 年 11 月、総務省に「放送を巡る諸課題に関する検討会」が設置された。これは、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を検討するための有識者会議である。NHK は、平成 28 年 12 月に開催された検討会で、地上波のテレビ番組をネットで常時同時配信するサービスを、東京オリンピック・パラリンピックで実施するため、その前年の平成 31 年に開始したい意向を示した²⁸。これに対して、日本民間放送連盟は、NHK が常時同時配信を始める社会的意義やニーズを国民・視聴者に対し丁寧に説明し、合意を得ることが不可欠であり、拙速な議論や制度改正は避けるべきとして反対した²⁹。

平成 29 年 7 月には、「NHK 受信料制度等検討委員会」が、常時同時配信が実現した場合の負担の在り方について、テレビを持たずネットの同時配信のみで視聴する世帯から受信料を徴収する（いわゆる「ネット受信料」を徴収する）ことに一定の合理性があることを、NHK 会長に答申した³⁰。

一方、高市早苗総務大臣（当時）は、平成 29 年 7 月、NHK が同時配信を開始するには、①放送の「補完的な位置付け」として国民・視聴者の十分な支持を得るとともに、具体的なニーズを明らかにすること、②既存の業務全体について、公共放送として適当であるか検討を進めること、③関連団体への業務委託の透明性と適正性を更に高めることの 3 つの要件を満たす必要があり、現段階では議論が十分に煮詰まっていないとの考えを示した³¹。高市大臣に代わって総務大臣に就任した野田大臣は、同時配信実現に条件を課した前大臣の路線を踏襲する旨述

²⁵ 「放送法及び電波法の一部を改正する法律」（平成 26 年法律第 96 号）

²⁶ 「放送法第 20 条第 2 項第 2 号および第 3 号の業務の実施基準」2017.9.13. NHK ウェブサイト <<https://www.nhk.or.jp/mediaplan/pdf/jisshikijun.pdf>>

²⁷ 有料で実施する「NHK オンデマンド」は、受信料を財源とする業務とは別会計で、営利を目的とせずに行うものである。

²⁸ 「放送を巡る諸課題に関する検討会（第 13 回）議事要旨」総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000456545.pdf>; 「NHK 「同時配信」新たな負担も ネット向け、視聴者に 19 年開始目指す」『読売新聞』2016.12.14.

²⁹ 同上

³⁰ 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 1 号「常時同時配信の負担のあり方について」答申」2017.7.25. NHK ウェブサイト <<http://www.nhk.or.jp/pr/keiei/kento/toshin/pdf/01toushin.pdf>>

³¹ 「高市総務大臣閣議後記者会見の概要」2017.7.28. 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02000609.html>; 「ネット同時配信は「補完」 総務相、NHK に 3 条件」『日本経済新聞』2017.7.29.

べた³²。

NHK は、平成 29 年 9 月に開催された「放送を巡る諸課題に関する検討会」で、次のような考え方を示し³³、ネットの同時配信のみで視聴する世帯に受信料の負担を求めること（ネット受信料の徴収）は先送りにした。

- ・常時同時配信は放送の補完と位置付ける。
- ・受信契約世帯の構成員は、追加負担なく利用できるようにする。
- ・受信契約が確認できない場合は、BS 放送と同様のメッセージ付き画面とする。
- ・東京オリンピック・パラリンピックを常時同時配信により伝えることができるよう、平成 31 年度にサービスを開始する。

NHK が、平成 30 年 1 月に公表した経営計画（平成 30～32 年度）には、常時同時配信のことは記載されなかったが、上田 NHK 会長は、東京オリンピック・パラリンピックまでに放送法改正をしてもらおう努力をしたいと述べている³⁴。

表 2 受信料をめぐる主な議論

時期	出来事（報告書の主な内容等）
平成 18 年 6 月 6 日	竹中平蔵総務大臣（当時）の私的懇談会「通信・放送の在り方に関する懇談会」報告書 内容 組織のスリム化、徴収コストの削減等により受信料を大幅に引き下げる。NHK 再生に対する国民の理解を前提に、支払の義務化を実施すべき。更に必要があれば、罰則化も検討すべき。
平成 18 年 6 月 19 日	NHK の有識者会議「デジタル時代の NHK 懇談会」報告書 内容 受信料は、民主主義と文化の成熟を支えるために、全ての視聴者が公平に負担すべきコスト。罰則の導入はすべきではなく、支払い義務制への転換も NHK への信頼回復が前提となる。
平成 18 年 6 月 20 日	自由民主党 電気通信調査会通信・放送産業高度化小委員会「今後の放送・通信の在り方について」 内容 スクランプル化、広告放送解禁は避ける。支払義務化、外部情報活用の判断は、平成 19 年 3 月頃行う。十分な効果が現れない場合、将来的課題として、強制徴収や罰則導入も検討すべき。
同上	「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」 内容 NHK の改革を進めた上で、受信料の引下げ、支払義務、外部情報活用についての検討を早急に行い、必要な措置を取る。更に必要があれば、罰則化も検討する。
平成 18 年 7 月 31 日	規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進のための重点検討事項に関する中間答申」 内容 受信料制度は、視聴者の意思に基づく自由な契約に転換すべきである。当面維持するとしても、受信料で行う業務範囲は真に必要なもの（報道等の基幹的なサービス）に限定する。
平成 19 年 1 月 10 日	菅義偉総務大臣（当時）が、提出予定の放送法改正案に支払義務化を盛り込むとともに、NHK に対して受信料の 2 割値下げを要請する（＝義務化と値下げをセットで行う）考えを表明。
平成 19 年 2～3 月	橋本元一 NHK 会長（当時）が、平成 19 年 9 月に受信料体系の見直し案をまとめる考えを示す。財政状況が厳しいことから、値下げは確約できないと表明。
平成 19 年 3 月 23 日	菅総務大臣が、放送法改正案に支払義務化を盛り込まない考えを正式表明。 →放送法等の一部を改正する法律案（第 166 回国会閣法第 94 号）には盛り込まれず。
平成 19 年 9 月 25 日	NHK 執行部が、NHK 経営委員会に対して、受信料の約 7%の値下げ案などを盛り込んだ次期経営計画案（平成 20～24 年度）を提出。経営委員会は、内容が不十分として承認を見送り、平成 20 年 9 月までに経営計画を再提案することを NHK 執行部に求めた。

³² 「新閣僚に聞く 総務相兼女性活躍担当相 野田聖子氏 NHK 責任果たして」『毎日新聞』2017.8.9.

³³ 日本放送協会「放送を巡る諸課題に関する検討会（第 17 回）ヒアリングご説明資料」2017.9.20, p.19. 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000508498.pdf>

³⁴ 「就任 1 年 NHK・上田会長に聞く 受信料「適正水準検討」」『毎日新聞』2018.2.9, 夕刊.

平成 20 年 7 月 4 日	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 内容 受益と負担の関係がより明確な衛星放送について、スクランブル化を検討すべき。
平成 20 年 8 月 26 日	NHK 執行部が、NHK 経営委員会に次期経営計画案（平成 21～23 年度）を提出。地上放送のデジタル化に伴う負担が不透明なことなどから、受信料の値下げについては具体的に触れず。
平成 20 年 10 月 14 日	NHK 経営委員会が、執行部が提出した次期経営計画案（平成 21～23 年度）に対して、平成 24 年度から受信料の 10%を視聴者に還元するとの修正を行った上で議決。
平成 23 年 7 月 12 日	NHK の有識者会議「NHK 受信料制度等専門調査会」報告書 内容 フルデジタル時代における受信料制度の在り方などについて答申。放送番組のインターネット同時配信が認められる場合、通信端末のみによる視聴者も受信料を支払うことが望ましい。
平成 23 年 10 月 25 日	NHK 経営委員会が、次期経営計画（平成 24～26 年度）を議決。平成 24 年度からの受信料収入の 10%の視聴者還元については、NHK 執行部と議論した結果、7%を値下げに、3%を長引く不況や東日本大震災による全額免除等の拡大に充てることで決着。
平成 24 年 10 月 1 日	国会での予算承認を経て、受信料の初の値下げを実施（口座・クレジット支払の場合、月額 120 円の値下げ）。
平成 27 年 1 月 15 日	NHK 経営委員会が、次期経営計画（平成 27～29 年度）を議決。「公共メディア」への進化を見据えてインターネットの活用に取り組むことなどを掲げた。
平成 27 年 9 月 24 日	自由民主党 情報通信戦略調査会 放送法の改正に関する小委員会「第 1 次提言」 内容 総務省に対して、受信料の支払義務化についての具体的な制度設計、番組の常時インターネット同時配信を視野に入れた受信料制度の設計などを求めた。NHK に対して、常時インターネット同時配信に向けたロードマップ策定、受信料の支払義務化による支払率の向上と徴収経費の削減によって可能となる受信料の値下げ幅の試算などを求めた。
平成 28 年 9 月 9 日	総務省「放送を巡る諸課題に関する検討会」の「第 1 次取りまとめ」 内容 受信料の在り方として、「インターネット活用業務の財源の在り方について、受信料制度の中での位置付けも含め今後検討していくことが必要」、「受信料の支払率の向上に向けた取組や業務の合理化・効率化を続け、その利益を国民・視聴者へ適切に還元していくことが重要」
平成 28 年 11 月 8 日	榑井勝人 NHK 会長（当時）が、NHK 経営委員会に対して、受信料の 50 円程度の値下げを提案。→NHK 経営委員会は、受信料値下げの判断には中長期的な検討が必要であるとして承認を見送り。榑井会長は平成 29 年 1 月 24 日に任期満了。
平成 29 年 7 月 25 日	NHK の有識者会議「NHK 受信料制度等検討委員会」が、諮問第 1 号「常時同時配信の負担のあり方について」答申 内容 常時同時配信が実現した場合の負担の在り方について、テレビを持たずネットの同時配信のみで視聴する世帯に対して、受信料の負担を求めることに一定の合理性がある。
平成 29 年 9 月 12 日	「NHK 受信料制度等検討委員会」が、諮問第 2 号「公平負担徹底のあり方について」答申 内容 受信料の公平負担徹底のために、電力・ガスなどの公益事業者に対して、NHK が居住情報を照会できる制度を設けることに妥当性がある。
同上	「NHK 受信料制度等検討委員会」が、諮問第 3 号「受信料体系のあり方について」答申 内容 現時点では、世帯における受信契約は「世帯単位」、事業所における受信契約は「設置場所単位」を維持することが妥当である。
平成 30 年 1 月 12 日	「NHK 受信料制度等検討委員会」が、諮問第 4 号「受信料体系の変更に係る具体案について」答申 内容 「社会福祉施設への免除拡大」、「奨学金受給対象などの学生への免除」、「多数支払における割引」、「設置月の無料化」の妥当性はあると考えられる。
平成 30 年 1 月 16 日	NHK 経営委員会が、次期経営計画（平成 30～32 年度）を議決。放送を太い幹としつつインターネットも活用し、「公共メディア」への進化を掲げる。「受信料の負担軽減策」として、諮問第 4 号答申に沿った免除・割引の実施が盛り込まれた。
平成 30 年 2 月 7 日	総務省が、平成 30 年度 NHK 予算案に付する総務大臣意見を公表。受信料額の引下げの可能性を含めた受信料の在り方について、検討を行うことを NHK に求めた。

（出典）各種報道；総務省ウェブサイト；NHK ウェブサイト等を基に筆者作成。

III 公共的な言論空間の構築に向けて

1 NHK の公共メディア化の意義

常時同時配信の意義について、「NHK 受信料制度等検討委員会」の答申は、インターネットでは正確かどうか分からない情報も多く流通していること、自分に都合の良い情報だけを見るようになる傾向があること、「フィルターバブル」³⁵という現象が起り得ること等を挙げて、「NHK が正確な情報で人と人を互いに“つなぐ”という役割の向上を目指すことは意義がある」³⁶と述べている。

NHK のネット進出に賛成する意見として、番組を配信する上で大切なのは、電波かインターネットかという伝送媒体ではなく、番組の中身そのものであり、NHK は「本来業務」としてネットでの配信事業を強化すべきだ、という意見がある³⁷。また、総務省の「放送を巡る諸課題に関する検討会」構成員の中にも、NHK 常時同時配信は必要な発想、自然な流れなどと見た上で、適切な議論の進展を期待する意見がある³⁸。そうした意見も踏まえて、「いつまで放送業界はネット鎖国を続けるのか」、「機は熟しすぎている」と指摘する声もある³⁹。

一方で、NHK が常時同時配信を実施するのであれば、その費用負担の議論をする前に、公共放送⁴⁰から拡張した「公共メディア」の意義や役割について、本質的な議論が必要であるという指摘がある⁴¹。放送・メディア業界でも、日本民間放送連盟は「多様な主体が情報を発信するインターネットの世界で NHK が果たす公共性、国民・視聴者から期待される公共性は必ずしも自明とは言えません」⁴²、日本新聞協会は「放送法に依拠した NHK の公共性と、制約の少ない通信における公共性は質的に異なる。国民がインターネット空間で NHK の提供する「公共性」を必要としているかどうかは明らかではない」⁴³との意見を表明している。

NHK は、常時同時配信は「視聴機会の拡大」であり、ネット受信料の議論を先送りにしても、その実現を目指す意向である⁴⁴。しかし、NHK 総体の接触率（視聴率）を上げるために、ネッ

³⁵ インターネットで、企業が個人の興味関心に合わせた検索結果を出すことによって、利用者が自分だけの情報宇宙（フィルターでできた泡）に包まれ、孤立していく現象（イーライ・パリサー（井口耕二訳）『フィルターバブル—インターネットが隠していること—』早川書房、2016。（原著名: Eli Pariser, *The Filter Bubble*, 2011.））。

³⁶ NHK 受信料制度等検討委員会 前掲注(30), pp.6-7.

³⁷ 「ニッポンの議論 NHK ネット受信料 辻井重男氏「公平性保たれるべきだ」」『産経新聞』2017.11.3.

³⁸ 岩浪剛太「スマホ時代のテレビ模索 ネット同時配信、視聴習慣の変化に対応」『日経産業新聞』2017.7.19; 奥律哉「放送のネット同時配信の受容性を確認する」『Nextcom』32号, 2017.Winter, pp.22-30; 塚本幹夫「同時配信」議論はユーザー目線で」『日本経済新聞』2017.8.31.

³⁹ 吉井勇「NHK 常時同時配信をめぐる問題」『NEW MEDIA』35巻12号, 2017.12, pp.48-52.

⁴⁰ 公共放送の意義・役割は、市場原理に任せただけでは十分に達成できないと考えられる「多様で質の良い番組を供給すること」にあるとされる（清水直樹「公共放送の在り方—NHK 改革をめぐる議論—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』516号, 2006.3.3, p.1. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000672_po_0516.pdf?contentNo=1>）。

⁴¹ 原真「NHK 番組のネット同時配信 見切り発車 許されない」『東京新聞』2017.9.29; 小田桐誠「受信料制度よりも「公共メディア」の議論を」『民放』47巻7号, 2017.11, pp.48-51 など。

⁴² 日本民間放送連盟「NHK 受信料制度等検討委員会・諮問第1号「常時同時配信の負担のあり方について」答申(案)概要に対する意見」2017.7.11, pp.1-2. <[https://www.j-ba.or.jp/files/jba102297/170711_NHK受信料制度等検討委員会・諮問第1号「常時同時配信の負担のあり方について」答申\(案\)概要に対する意見.pdf](https://www.j-ba.or.jp/files/jba102297/170711_NHK受信料制度等検討委員会・諮問第1号「常時同時配信の負担のあり方について」答申(案)概要に対する意見.pdf)>

⁴³ 日本新聞協会メディア開発委員会「NHK 受信料制度等検討委員会答申に対する見解」2017.9.13. <<http://www.pressnet.or.jp/news/20170913.pdf>>

⁴⁴ 日本放送協会 前掲注(33), p.18; 「ネット配信 課金先送り NHK、19年度開始めざす 契約あれば当面は無料」『日本経済新聞』2017.9.21.

トにも取りあえず進出するという姿勢であれば、それはNHKの公共性を薄め、NHKの存在意義自体を不透明にする可能性があることも指摘される⁴⁵。

現在のメディア状況について、欧米では、「メディア不信」から、市民が自分達の声を代弁する「マイメディア」（保守派のメディア、進歩派のメディアなど）を選び取って社会の分断が進んでいるのに対して、日本では、大部分の市民は「メディア無関心」に陥っていると言われる⁴⁶。また、無党派層が多い日本では、米国で言われるような「党派性に基づく選択的接触」より、「娯楽を好むかニュースを好むかの違いに基づく選択的接触」がもたらす情報格差を考慮すべきという指摘もある⁴⁷。そうした近年のメディアの状況を考慮した上で、NHKがインターネットの言論空間で果たす公共性について議論を深め、インターネット活用業務の費用負担の在り方を検討することが期待される。

2 放送制度全体を見渡した議論 —受信料の用途の変更—

インターネットで放送番組を配信するような、通信と放送の融合・連携の進展に制度的に対応しようとしたのが、平成22年の放送法改正⁴⁸である。これは、事業ごとに仕切られた法律⁴⁹で規制していた「縦割り」型の法体系を、産業構造の変化に合わせて、コンテンツ、伝送サービス、伝送設備という、「レイヤー（層）構造」の法体系に転換したものである。原則として他のレイヤーの規制の影響を受けずに事業参入・展開することを可能にし、各レイヤー内での公正競争に期待するという枠組みは、産業振興の観点には整合している。

一方、この改正によって、健全な民主主義の発達に必要とされる、放送の多元性、多様性、地域性が豊かになったかという点は明らかではない。日本では、在京キー局を頂点とする系列ネットワークの存在や、新聞と放送の資本関係などによって、多元性、多様性、地域性が十分に確保されているとは言い難いという指摘もある⁵⁰。放送における公共的な役割は、NHKや民放のみに求められているわけではない。以下に、受信料の用途にも関連して、日本の放送制度全体を見渡した有識者の提言を2つ紹介する。

(1) コミュニティ放送

コミュニティ放送とは、おおむね市区町村を単位とする低出力のFMラジオ放送であり、全国に304のコミュニティ放送局（平成28年度末）⁵¹が存在する。マスメディアで見落とされがちな情報を市民自らが発信できるコミュニティ放送は、地域の問題解決に貢献する働きを持つが、経営状況は総じて厳しいと言われる⁵²。また、コミュニティ放送局は、平成22年の放送法

⁴⁵ 山田健太『放送法と権力』田畑書店、2016、p.205。

⁴⁶ 林香里『メディア不信—何が問われているのか—』岩波書店、2017、pp.127-131、208-212。

⁴⁷ 稲増一憲・三浦麻子「「自由」なメディアの陥穽—有権者の選好に基づくもうひとつの選択的接触—」『社会心理学研究』31巻3号、2016.3、pp.172-183。

⁴⁸ 「放送法等の一部を改正する法律」（平成22年法律第65号）この改正の出発点は、竹中平蔵総務大臣（当時）が、「なぜインターネットでテレビの生放送が見られないのか」、「日本にどうしてタイムワーカーのような巨大メディア企業はないのか」という問題意識から開催した「通信・放送の在り方に関する懇談会」の議論である。

⁴⁹ 放送法、有線テレビジョン放送法（昭和47年法律第114号）、電気通信役務利用放送法（平成13年法律第85号）など。

⁵⁰ 林 前掲注(46)、pp.120-124。

⁵¹ 総務省編『情報通信白書 平成29年版』日経印刷、2017、p.273。

⁵² 清水直樹「持続可能な社会におけるメディアの多様性—コミュニティ・メディアの現在—」『持続可能な社会の構

改正で「基幹放送局」⁵³に位置付けられたことによって、経済的な負担が更に増えたとも言われる。阪神・淡路大震災の直後に開局した、神戸市長田区の「FM わいわい」は、基幹放送局としての負担が過大であるとして、平成 28 年 3 月、放送局の免許を返上し、自由度の高いインターネット放送に移行した⁵⁴。

ヨーロッパでは、平成 20 年 9 月、欧州議会が「コミュニティ・メディアに関する決議」⁵⁵を採択し、コミュニティ・メディアを商業メディア、公共メディアと並ぶ存在として認知するとともに、メディアの多様性を確保するために、コミュニティ・メディアを積極的に支援することを加盟国に求めた。こうした海外の状況にも目を向けて、津田正夫・立命館大学元教授や松浦さと子・龍谷大学教授は、受信料を NHK の財源としてのみ用いるのではなく、公共的な役割を果たすコミュニティ放送等にも配分することを提案している⁵⁶。

(2) 放送アーカイブ

放送アーカイブとは、放送された番組を収集・保存し、公開する施設である。日本には、主な施設として、公益財団法人放送番組センター⁵⁷と NHK アーカイブス⁵⁸がある。両施設とも、権利処理を行った番組を一般向けに公開しているが、公開本数は放送番組全体から見ると多いとは言えず、ジャンルについても報道番組が少ないなどの偏りがある。

花田達朗・早稲田大学教授は、放送局が発射メディアだとすれば、放送アーカイブは保存メディアであり、それぞれが「放送の公共性」の担い手として、ともに公共圏（言説の公開性と他者との共同性を構成原理とする社会的コミュニケーション空間）の設営に関わるものであることを指摘する⁵⁹。そして、フランスで世界最先端の放送アーカイブである国立視聴覚研究所（INA）に、受信料（公共放送負担税）の約 3%が配分されていることを参照し、日本でも、平成 24 年の受信料値下げを議論した際、減額相当分は放送制度全体を賄う財源に充て、一部を放送アーカイブの整備に用いることを検討できたのではないかと述べている⁶⁰。

『築一総合調査報告書一』（調査資料 2009-4）国立国会図書館調査及び立法考査局，2010，p.202. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166387_po_20090402.pdf?contentNo=2>

⁵³ 放送をする無線局に専ら又は優先的に割り当てられた電波を使用する放送局。平成 22 年の放送法改正で、「基幹放送」と「一般放送」の区分が設けられた。「基幹放送」には地上波放送（コミュニティ放送を含む。）、BS 放送、東経 110 度 CS 放送等、「一般放送」には有線テレビジョン放送、CS 放送（東経 110 度を除く。）等が該当する。基幹放送局には、設備の維持（放送法第 121 条）、重大事故の報告（第 122 条）等、より重い規制が課される。

⁵⁴ 日比野純一「FM わいわいはなぜ地上波放送をやめたのか—「基幹放送」の重すぎる責任—」『放送レポート』260 号，2016.5，pp.2-6.

⁵⁵ European Parliament Resolution of 25 September 2008 on Community Media in Europe, T6-0456/2008, 2008.9.25.

⁵⁶ 津田正夫『ドキュメント「みなさまの NHK」—公共放送の原点から—』現代書館，2016，pp.252-254；松浦さと子「非営利の情報回路としてのパブリック・アクセス」津田正夫・平塚千尋編『パブリック・アクセスを学ぶ人のために 新版』世界思想社，2006，p.269-271.

⁵⁷ 放送法第 167 条に基づく総務大臣の指定を受けて、放送番組を収集、保管し、公衆に視聴させる施設。主に NHK と民放の出資により運営されている。NHK 及び民放の番組約 27,000 本を収集している。

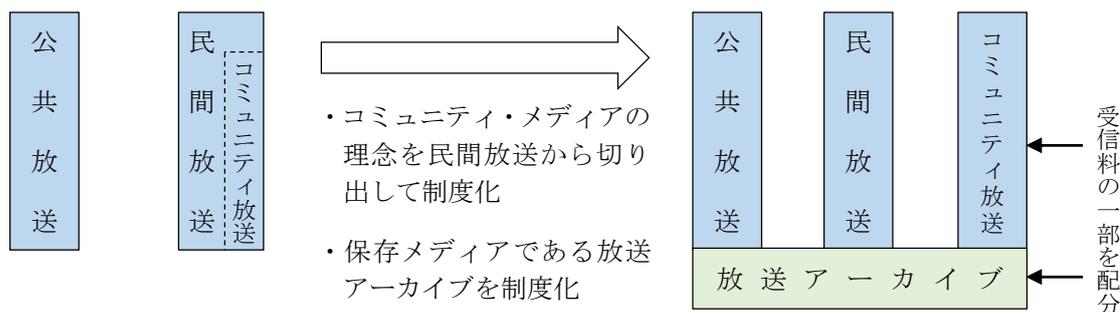
⁵⁸ NHK の放送番組の保存、公開、活用を一元的に行うために、平成 15 年に埼玉県川口市に設けられた施設。NHK の番組等約 95 万本（全国計）を保存しているが、公開されている番組は約 1 万本にとどまる。

⁵⁹ 花田達朗「セカンドメディアとしての責任と未来—大学のジャーナリズム教育と放送ライブラリーの活用—」『月刊民放』40 巻 12 号，2010.12，p.31. ほかに、放送アーカイブを整備する意義として、「テレビ文化やテレビ・ジャーナリズムを発展・向上させるためには、テレビ番組に対する研究・批評活動が必要不可欠である」（丹羽美之「アーカイブが変えるテレビ研究の未来」『マス・コミュニケーション研究』75 号，2009.7，p.63.）ことも挙げられる。

⁶⁰ 花田達朗「総論 放送番組資料の教育活用と社会的記憶の批判的検証」早稲田大学ジャーナリズム教育研究所・放送番組センター編『放送番組で読み解く社会的記憶』日外アソシエーツ，2012，pp.11-12. 花田教授は、放送法が規定する放送番組センターは、単なる文化財保存の施設ではなく、我々が持つ社会的記憶を検証・観測するための施設として再定義する必要性があることも指摘している。

上述の(1)及び(2)で提言されている放送制度改革案をまとめて図示すると、図3のようになる。すなわち、コミュニティ放送が、現在のNHK及び民間放送の二元体制から切り出されて、コミュニティ・メディアとしての役割を付与される。また、放送アーカイブが、あらゆる放送の保存メディアとして、我々の社会的記憶の検証や、放送番組の研究・批評を行う場となる。そして、営利活動で事業を成立させることが困難な両者には、受信料の一部を配分するというアイデアである。

図3 有識者の提言を反映させた放送制度像



(出典) 筆者作成。

おわりに

テレビを設置した者が受信料を強制的に徴収される制度となっていることを踏まえれば、受信料の値下げや公平負担の徹底は重要である。NHKには、平成29年度末見込みで924億円の剰余金があり、今後の増収も見込まれる。しかし、NHKは、次期経営計画(平成30~32年度)の期間中には、超高精細映像の4K・8K放送の開始、東京オリンピック・パラリンピックへの対応等があるため、受信料の値下げはその後を見据えて検討するとしている⁶¹。NHKが真に必要な支出に見合うように受信料の水準を算定しているのか、その適正性が問われている。

また、最高裁が受信料制度を合憲であるとした判決には、「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」とも書かれている。NHKには、豊かで良い放送番組を提供するとともに、受信料制度の意義を視聴者に説明し、納得してもらう一層の努力が必要である⁶²。

一方、インターネットの普及に伴って、人々のメディアに対する見方は変化している。電通総研が「頼りにしている情報源・メディア」についてアンケート調査したところ、40代を境に結果が分かれ、50代以上はテレビ等の既存メディアを選んだのに対して、39歳以下はネットニュースやSNSを選んだ⁶³。今後も若者のテレビ離れが進み、そうした視聴スタイルを持つ世代が広がっていくことも考えられる。NHKには、メディア環境が変化する中で、受信料収入を用いてどのような形で公共性を発揮できるのかを、国民・視聴者に提示することが求められる。

⁶¹ 「受信料下げ検討継続 NHK会長、東京五輪後にらみ」『日本経済新聞』2018.2.6.

⁶² 原真「(核心評論)NHK受信料最高裁判決 良質番組で視聴者説得を」『京都新聞』2017.12.25; 鈴木秀美「(論点 NHK受信料)報道機関として重い責任」『毎日新聞』2017.12.27.

⁶³ 美和晃「そのニュースどこ情報?若者たちがネットのメディアを選ぶ理由。」『ウェブ電通報』2015.7.6. <<https://dentsu-ho.com/articles/2707>> 全国の15~69歳の男女4,367名を対象にウェブ上でアンケート調査したものである。