

ISSUE BRIEF

NHKの経営及び公共放送をめぐる最近の論点

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 739(2012. 3. 6.)

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| はじめに | 1 NHKによるインターネットを通じた番組提供 |
| I 受信料還元問題 | 2 NHK受信料制度等専門調査会の提言 |
| 1 問題の経緯 | 3 諸外国におけるインターネットを通じた番組提供 |
| 2 受信料還元をめぐる課題 | IV 東日本大震災と災害放送 |
| II 経営の効率化に関する問題 | 1 NHKと災害放送 |
| 1 経営の効率化と受信料徴収コストの削減 | 2 評価と今後の計画 |
| 2 子会社等の合理化 | おわりに |
| III インターネットを通じた番組提供の動向と課題 | |

我が国の公共放送のNHKは、受信料の支払い拒否が増加したこと等を契機に、不透明な経営が問題視され、政府における改革議論を経て、経営の効率化・合理化の具体的な成果が求められている。

近年のNHKの経営をめぐる議論の中心となったのは、受信料還元問題である。平成20年に策定された「平成21～23年度NHK経営計画」において、経営合理化の明確な目標設定として、平成24年度から受信料収入の10%を視聴者に還元する方針が示され、これを受けてNHKが平成24年度以降の3か年経営計画において、どのような具体策を示すのかが注目されてきた。

本稿では、受信料還元問題の他、経営の効率化に係る問題、公共放送によるインターネットを通じた番組提供をめぐる問題等について論点の整理を行う。

国土交通課

すなだ あつこ
(砂田 篤子)

調査と情報

第739号

はじめに

我が国の公共放送¹である日本放送協会（以下、「NHK」）は、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放送を行うことを目的として設立されている（放送法（昭和 25 年法律第 132 号）第 15 条）。平成 16 年に発覚した不祥事を発端に受信料の支払い拒否が急増したこと等を契機に、政府において NHK 改革の議論が行われ、NHK の経営に厳しい目が向けられている。

本稿では、近年の NHK の経営をめぐる議論の中心になった受信料還元問題、経営の効率化に関する問題、公共放送としてのインターネットを通じたサービスの提供の動向と課題及び東日本大震災を踏まえた災害放送の在り方等、NHK の経営や公共放送に係る最近の論点について整理する。

I 受信料還元問題

1 問題の経緯

（1）受信料とは

NHK は受信料を財源として運営されている。受信料制度は、NHK の財源が、①広く国民全体の負担に依拠するものであること、②NHK の高度な自主性、中立性が確保されるものであること、が必要との観点に基づく²。NHK は、広告放送を禁止されており（放送法第 83 条）、その財源の大部分を受信料収入に依存する。平成 22 年度の NHK の受信料収入は 6598 億円、事業収入に占める受信料の割合は 96.5%である。

法制度的にみると、放送法には受信料の定義は存在せず、受信料の性格については「税」や放送サービスの「対価」ではなく、NHK の維持運営のための「特殊な負担金」³とするのが政府解釈である。受信料額は、収支予算の国会による承認をもって正式に定められることとなっている（放送法第 70 条第 4 項）。受信料額的设计方式は、放送法等での規定はないが、「NHK 受信料調査会」（昭和 36 年）で確認されて以降、総括原価方式⁴がとられている⁵。

（2）経緯

受信料還元問題は、平成 16 年に職員の制作費着服が発覚する等の不祥事が続発して受信料支払い拒否が増加したこと等を受けて、NHK の改革が求められたことが背景にあり、NHK の経営計画の検討の中で取り上げられてきた。

¹ 一般的に、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等が公共放送の役割とされており、商業的・政治的影響力からの独立性が公共放送の基本原理のひとつとされている。公共放送の役割等については清水直樹「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. を参照されたい。

<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0516.pdf>>

² 放送政策懇談会「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）報告書」1987.4, p.76.

³ 郵政省臨時放送関係法制調査会「答申書」1964.9.8, pp.81-82.

⁴ 総収入が事業運営に必要な総経費に見合うように設計する方式。同方式は、電気やガス等の公共料金を決める際に一般的に用いられるものであるが、効率性向上へのインセンティブを弱めるといわれている。

⁵ NHK「「NHK 受信料制度等専門調査会」報告書」2011.7.12, p.30.

<<http://www.nhk.or.jp/pr/keiei/seido/pdf/houkoku.pdf>>

(i) 「平成 21～23 年度 NHK 経営計画」と受信料還元問題

平成 18 年 6 月、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」は報告書の中で、受信料制度の改革として、NHK の受信料の大幅な引下げ、支払いの義務化の実施および罰則化の検討を行うべきであると提言した⁶。この報告書の提言を踏まえ、平成 19 年 1 月に菅義偉総務大臣（当時）は、支払い義務化とセットで受信料 2 割前後⁷下げよう要請することを発表した⁸。しかし、NHK 側が値下げを拒否する姿勢を示したため、支払い義務化は見送られ、NHK は同年 9 月に発表する次期経営計画において受信料還元の考え方を示すことになった。

しかし、同年 9 月に NHK 執行部（以下、「執行部」）が示した次期経営計画について、NHK 経営委員会（以下、「経営委員会」）⁹は、受信料の公平な負担を実現するための施策や事業の将来的な展望が示されていない、としてこれを否決し、次期経営計画の公表を翌年に延期した。また、翌年 10 月、経営委員会は、次期経営計画として「平成 21～23 年度 NHK 経営計画」を議決する際に、受信料の値下げ幅を具体的に明示しない執行部の案を認めず、修正動議によって平成 24 年度からの受信料収入の 10%還元を盛り込んだ上で同計画を可決した。経営委員会は、修正を求めた理由について、NHK には効率的な経営が求められており、経営合理化の明確な目標が必要であると説明している¹⁰。

(ii) 「平成 24～26 年度 NHK 経営計画」と受信料還元問題

受信料還元問題についての具体的な議論は、平成 23 年 8 月から 10 月にかけての「平成 24～26 年度 NHK 経営計画」の策定作業中で行われた。同計画の策定にあたっては、経営委員の意見交換を踏まえた意見・要望書を経営委員会が執行部に提出し、執行部がそれに回答するという形で議論が進められた。

「平成 24～26 年度 NHK 経営計画」の策定過程で出された受信料還元に関する主な論点をまとめると以下のとおりになる¹¹。

①10%還元の考え方（還元＝値下げか）

⁶ 総務省「通信・放送の在り方に関する懇談会 報告書」2006.6.6, p.11.

<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_hosou/pdf/060606_saisyuu.pdf>

⁷ 2割前後という数値は、総務省の試算が根拠となっている。総務省の試算は、平成 19 年当時約 70%であった受信料支払率が 5 年後に 85%に上昇し、徴収コスト等の経費を削減できた場合、受信料値下げ率を 19.0%にすることが可能としている（「受信料 2 割下げ可能 総務省試算」『読売新聞』2007.2.6.）。

⁸ 「総務相、NHK 受信料 2 割下げ要請へ」『日本経済新聞』2007.1.11.

⁹ 経営委員会は、経営に関する基本方針や毎年度の収支予算・事業計画等を決定し、役員職務の執行を監督する機関として設置されている（放送法第 28 条から第 41 条）。経営委員会については、従来から、執行部の事後承認機関化しているという批判があった。NHK 改革の動きの中で、NHK のガバナンスの強化が課題となり、平成 19 年 12 月に成立した改正放送法では、経営委員会の権限が強化された。一般の経営委員会の権限の強化や行使について肯定的な見方もあるが、経営委員の任命権は内閣総理大臣にあるため、経営委員会を通じて政府与党が NHK をコントロールする余地があるという指摘もある（例えば、松田浩『NHK—問われる公共放送』岩波書店, 2005, pp.117-119.）。

¹⁰ NHK 経営委員会「委員長記者ブリーフィング」2008.10.14.

<<http://www.nhk.or.jp/keiei-iinkai/briefing/briefing1080.html>>

¹¹ 経営委員会の第 1149 回（平成 23 年 8 月 23 日開催）から第 1153 回（同年 10 月 25 日開催）の議事録を参照した。 <<http://www.nhk.or.jp/keiei-iinkai/giji/index.html>>

経営委員会は、国会で前 NHK 会長が「10%の還元は受信料 10%の値下げ」であると答弁している¹²ことを重く受け止めるべきであると主張した。一方、執行部は、3 年前に決定した「平成 21～23 年度 NHK 経営計画」に、「本計画は、社会・経済情勢の変化等に応じ見直します」と記しており、リーマン・ショックや東日本大震災をきっかけとした社会経済の変化等を踏まえて判断したいと主張した。

②還元の具体的な内容

執行部が、値下げの他、受信料全額免除世帯の拡大や、災害時の放送機能強化のための施設改修および新放送センターの建設費用も還元と位置づける考え方を示したのに対し、経営委員会からは、受信料全額免除世帯の拡大や、新放送センターの建設費用を還元の内容に含めることに疑問が呈された。

③値下げ幅

執行部は、生活保護世帯の増加¹³や東日本大震災の影響による受信料全額免除世帯¹⁴が増加しており、「平成 21～23 年度 NHK 経営計画」で予定していた収入を大幅に下回っているため、10%値下げの原資が足りないと主張した。経営委員会は、建設費、国際放送費、営業経費等の諸経費の削減を検討する等、10%値下げへの努力を要請した。

平成 23 年 10 月、経営委員会は「平成 24～26 年度 NHK 経営計画」¹⁵を議決した。焦点となった受信料還元問題は、受信料収入の 7%にあたる 1162 億円を値下げに充てることで決着した。受信料収入の 3%は、全額免除等の拡大（402 億円、2.4%）、公共放送の機能強化（106 億円、0.6%）に充てられる¹⁶。受信料額でみると、口座・クレジット払いの場合、月額 120 円の値下げ（8.9%）、継続振込支払の場合、月額 70 円の値下げ（5.2%）となる。テレビ受信機のみを対象とする受信料体系に移行した昭和 43 年以降、受信料を値下げするのは初めてのことである。

2 受信料還元をめぐる課題

受信料還元の議論をめぐることは、値下げの数値に議論が集中し、公共放送の在り方・将来像等が議論されなかったとする批判的な見方が多い¹⁷。本来議論されるべき事項としては、インターネット放送の在り方や、NHK の関連団体への出資の在り方等が挙げられて

¹² 第 171 回国会の衆議院総務委員会において、福地茂雄・NHK 会長（当時）は、「我々執行部といたしましては、10%の還元は受信料 10%の値下げだというふうに、私どもは理解をしております」と発言している（第 171 回国会衆議院総務委員会議録第 10 号 平成 21 年 3 月 25 日 p.5. 土井亨議員の質問に対する答弁）。

¹³ 「平成 21～23 年度 NHK 経営計画」では、生活保護世帯への全額免除件数は毎年 4 万件の増加ペースを見込んでいたが、リーマン・ショックの影響等により、毎年 18 万件超の増加となっており、今後も増加する傾向にあると執行部は説明している。

¹⁴ NHK は、東日本大震災、長野県北部の地震および原発事故で被災した、あるいは避難を余儀なくされている地域の受信契約について、平成 23 年 3 月から同年 10 月までの受信料を免除するという対応をとっている。NHK 「「東北地方太平洋沖地震」および「長野県北部の地震」における放送受信料の免除について」2011.8.30. <<http://pid.nhk.or.jp/jushinryo/touhokukantou.html>>

¹⁵ NHK 「豊かで安心、確かな未来へ—平成 24～26 年度 NHK 経営計画」（平成 23 年 10 月）<<http://www.nhk.or.jp/pr/keiei/plan/pdf/24-26keikaku.pdf>>

¹⁶ NHK 「平成 24～26 年度の収支計画」（第 1153 回経営委員会（平成 23 年 10 月 25 日開催）資料）<http://www.nhk.or.jp/keiei-iinkai/giji/shiryou/1153_giketsu01-5.pdf>

¹⁷ 「社説 NHK の明日 公共放送の姿論じよう」『朝日新聞』2011.11.25. 等。

いる¹⁸。受信料の値下げについては、NHK 内のコスト意識を高めるきっかけになるという肯定的な見方がある一方で、視聴者が求めるものは値下げとは異なるのではないかという意見¹⁹もある。

受信料の値下げはNHKの財政規模を左右するものであり、公共放送としてのNHKが、視聴者から徴収した受信料で、いかなる責任を負い、どこまで業務範囲を担うべきかという問題にも結びつくことから、NHKの業務範囲を広くとらえるのであれば、値下げよりも新規事業に予算（受信料収入）を投入することも考えられ、日本の放送制度が公共放送（NHK）と商業放送（民放）との二元体制であることを重視するのであれば、NHKの事業に一定の制約を課し、受信料の余剰分は国民に還元すべきであるという指摘²⁰のように、日本の放送制度全体を俯瞰した上での議論も求められよう。

II 経営の効率化に関する問題

1 経営の効率化と受信料徴収コストの削減

NHKには、受信料の公平負担のためにその支払率を高く維持することが求められている。支払率は、NHKの不祥事の発覚を契機に不払いが増加し、平成17年度には69.2%にまで低下したが、以後、上昇に転じ、平成22年度は73.6%となっている。最近では、受信料の徴収に関して、支払率の向上だけでなく、NHKの経営の効率化という観点から、受信料徴収にかかるコストの削減が課題のひとつとなっている。

NHK改革がテーマのひとつとして扱われた「通信・放送の在り方に関する懇談会」の議論の過程で、受信料徴収にかかるコストが高すぎるという指摘がなされ²¹、平成18年6月に公表された報告書では、「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ことが必要とされた。また、毎年度のNHK予算に付される総務大臣の意見では、平成19年度において受信契約に係る契約収納費²²について「高い水準にある」と指摘されて以降、毎年、契約収納費削減について言及されている。

NHKは、平成19年11月に経費削減のため訪問集金を廃止することを決定し、平成20年10月廃止した²³。また、平成21年2月から、公開競争入札の落札者による契約収納業務が開始され、平成23年3月末時点で12の地区で実施されている²⁴。

このような取組みにもかかわらず、受信料徴収コストの削減という結果は得られていない。営業経費²⁵は、平成19年度（決算）は780億円、平成20年度（決算）は759億円と

¹⁸ 「NHKの経営計画 値下げ幅の議論に終始」『毎日新聞』2011.10.28, 夕刊。

¹⁹ 視聴者が求めるものについて、大石裕・慶應義塾大学教授は、受信料公平負担や不祥事撲滅である（「NHK次期経営計画 合理化へ具体策盛り込む」『読売新聞』2008.10.16, 夕刊。）、音好宏・上智大学教授は、多様できめ細かい情報発信等のサービスである（「NHK受信料120円下げ」『朝日新聞』2011.10.26.）とする。

²⁰ 旗本浩二「NHK受信料値下げ 視聴者不在の駆け引き」『読売新聞』2011.10.18.

²¹ 総務省「通信・放送の在り方に関する懇談会」（第9回会合（2006.4.11.開催）会見概要）p.2.

<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_hosou/pdf/060411_2.pdf>

²² 契約収納費とは、受信契約の締結や受信料の収納にかかる費用のことである。

²³ NHK「「訪問集金の廃止」について」2007.11.15. <http://www.nhk.or.jp/css/iken/goiken_01.pdf>

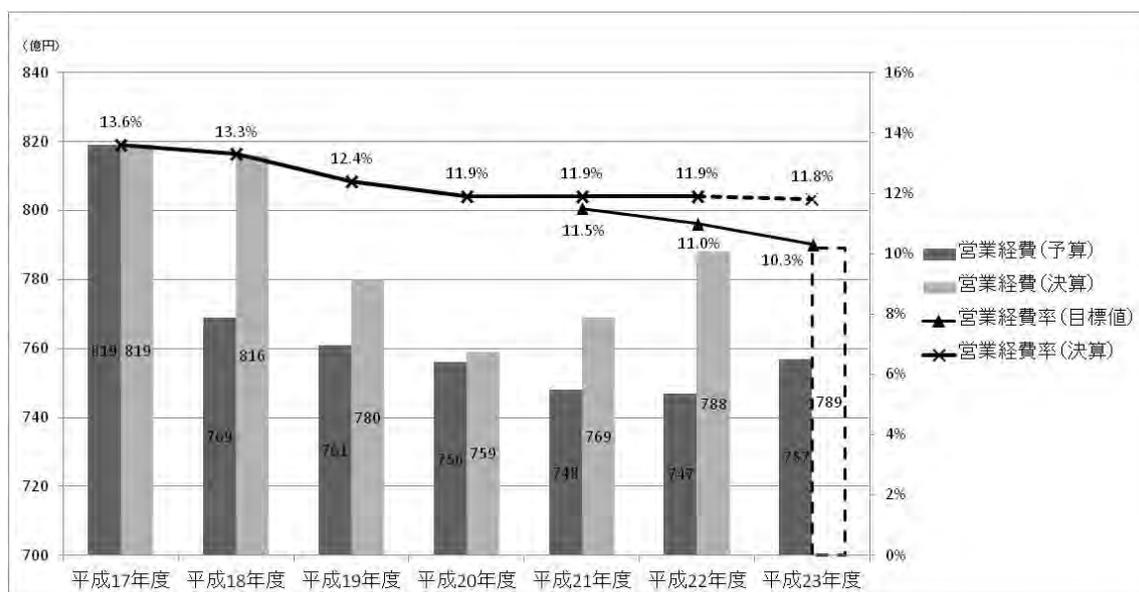
²⁴ NHK「日本放送協会平成22年度業務報告書」p.36.

<<http://www.nhk.or.jp/pr/keiei/gyoumu/h22/pdf/gyoumu.pdf>>

²⁵ 営業経費は、契約収納費に人件費と減価償却費を要員・施設に応じて配分したトータルコストとして算出されたものである。

減少したが、その後 769 億円（平成 21 年度決算）、788 億円（平成 22 年度決算）と上昇に転じており、平成 18 年度以降、決算が予算を上回る状況が続いている。また、営業経費率²⁶は平成 20 年度以降、約 11%のまま推移しており、「平成 21～23 年度 NHK 経営計画」で示された目標値²⁷に達していない（図 1）。

図 1 営業経費および営業経費率の推移



(注 1) 営業経費率(目標値)は、「平成 21～23 年度 NHK 経営計画」で示された値である。

(注 2) 平成 23 年度の営業経費(決算)は見込みの数値。営業経費率(決算)の値は見込みの数値から算出した。

(出典) 各年度の NHK の予算・決算資料、NHK 経営委員会配布資料等を参照して筆者作成。

営業経費の削減は「平成 24～26 年度 NHK 経営計画」の策定過程で論点の一つとなった。執行部は、移動・未収・未契約の世帯を対象にした訪問活動等にかかる経費が必要であると説明している²⁸。また、平成 21～23 年度の営業経費の増加については、リーマン・ショック以降の経済状況の悪化を受けて、受信料収入を確保するために追加施策を実施したことによるものと説明している²⁹。

「平成 24～26 年度 NHK 経営計画」では、営業費を抑制しつつ、支払率を上昇させることが目標に掲げられ、民事手続きの強化や、訪問によらない効率的な未回収プロセスの検討を行うことになっている。

²⁶ 営業経費率とは、受信料収入に対する営業経費の比率のことである。

²⁷ NHK は「平成 21～23 年度 NHK 経営計画」で、営業経費率を 12.4% (平成 19 年度) から、5 年後 (平成 25 年度) には 10% に縮減することを目標とし、その手段として、①地域スタッフの削減、②契約・収納業務の競争入札による外部委託化を挙げた。

²⁸ 経営委員会の第 1150 回議事録 (平成 23 年 9 月 13 日開催) 2 審議事項 (2) 次期経営計画について 石田研一理事の発言。<<http://www.nhk.or.jp/keiei-iinkai/giji/g1150.html#02-2>>

²⁹ 「「ケーススタディに関する確認」についての説明資料」(日本放送協会第 1153 回経営委員会 (平成 23 年 10 月 25 日開催) 配布資料) pp.6-7。<http://www.nhk.or.jp/keiei-iinkai/giji/shiryou/1153_giketsu01.pdf>

追加施策の具体的内容は、①法人委託等訪問要員の強化・拡充、②未収者に対する郵便や電話による請求施策の加重等である。

2 子会社等の合理化

NHKの子会社、関連会社、公益法人、財団法人等（以下、「子会社等」）は、NHKの業務を分担・補完し、効率的に業務を進めることを目的の一つとして設立されている。昭和57年の放送法改正により、NHKの出資範囲が拡大して以降、多くの子会社・関連会社が設立され、平成10年度末には関連団体の合計は最多の65団体に上った。

NHKの子会社等については、従来、NHKの商業化・肥大化を問題視するといった観点から、①子会社・関連会社が出資目的以外の業務に手を広げている、②NHK本体の人員整理の都合合わせや天下りの受け皿になっている、などの批判があった。

近年、政府における放送政策や規制改革等の議論の中で、NHKの子会社等に関して検討が行われてきた。各報告書等のほとんどで、(a) NHKと子会社間の取引の随意契約から競争契約方式への移行、(b) 子会社等の整理・統廃合を内容とする提言や意見が表明された（表1）。

表1 NHKの子会社等に関する提言・指摘

研究会・報告書等	公表年月	概要
放送政策研究会 第一次報告	平成13年12月	子会社等の業務運営における適正性、透明性の確保が必要。 ・業務委託は原則として競争契約とする。 ・連結決算を導入する。 ・子会社を整理・統合する。
特殊法人等 整理合理化計画	平成13年12月	子会社等との取引は、競争契約を原則とするとともに、随意契約はやむを得ない場合に限定すべき。
規制改革・民間開放 推進3か年計画 (再改定)	平成18年3月	・子会社等の統廃合。 ・外部取引における競争契約率の向上。
通信・放送の在り方 に関する懇談会 報告書	平成18年6月	NHKグループ全体をスリム化する必要。 ・子会社の数を大幅に削減する。 ・子会社に集中発注する体制を改める。
会計検査院 報告書	平成19年9月	・子会社等からNHK本体に特例配当を実施すべきである。 ・子会社等に過剰な利益を与えないよう、随意契約から一般調達への移行を含めた業務委託の在り方の検討等に努めるべき。

（出典）各報告書等を参照して筆者作成。

(a) の契約方式の移行について、NHKは、平成20年3月に「随意契約見直し計画」を、同年10月に同計画の改定計画を策定し、随意契約によることがやむを得ないものを除き、順次可能なものから一般競争入札に移行することとした³⁰。また、(b) の子会社等の整理・統廃合については、「平成21～23年度NHK経営計画」は、5年間で子会社を17社から12～13社に削減することを目標に実施とし、平成22年度末現在、13社となっている³¹。

Ⅲ インターネットを通じた番組提供の動向と課題

1 NHKによるインターネットを通じた番組提供

³⁰ NHK「随意契約見直し計画（改定計画）」2008.10. <<http://www.nhk.or.jp/pr/keiei/zuii/pdf/zuii.pdf>>

³¹ 子会社等全体では合計27団体（子会社13社、関連会社5社、公益法人・財団法人等9団体）である。

公共放送にとって、インターネットを通じた番組提供は、受信料で制作された番組を広く社会へ還元していくという意味がある。

NHKのインターネット業務は、平成12年10月に総務省に設置された放送研究会の場で本格的に議論され、同研究会の「第一次報告」（平成13年12月21日）の内容を踏まえて平成14年3月に総務省が策定したガイドラインでは、NHKのインターネット業務はNHKの附帯業務として規定され、放送の補完利用に限ること等が定められた³²。

平成19年には放送法が改正され（平成19年法律第136号「放送法等の一部を改正する法律」）、NHKのインターネットによる番組提供がNHKの任意業務として新たに規定された（改正当時、放送法第9条第2項第2号および第3号。現、同法第20条同項同号）³³。この法改正に基づいて、NHKは平成20年12月から、本格的なビデオ・オン・デマンド（Video On Demand：VOD）サービス³⁴を行っている（NHK オンデマンド）。提供できる番組は「既放送番組等」に限られている。会計上、同サービスは本来の放送事業と区分して運営することが義務付けられており（放送法第73条第2項）³⁵、有料のみのサービスが提供されている。

我が国において、放送事業者がインターネットを通じて番組提供を行うにあたっては、放送事業者全般には著作権処理等のコスト問題³⁶、民放には地域免許制度³⁷の問題、公共放送のNHKには受信料に基づいて提供しうるサービスの民間業者との競合問題（民業圧迫問題）がある。日本民間放送連盟（民放連）は、NHKによるインターネット事業について、一定の制限を課すべき旨表明している³⁸。

2 NHK 受信料制度等専門調査会の提言

平成22年9月、デジタル放送移行後の受信料制度の在り方を検討するNHK会長の諮問機関として、「NHK 受信料制度専門調査会」（座長・安藤英義専修大学教授）が設置された。同調査会は計12回にわたる議論を経て、翌年7月に報告書を提出した³⁹。同報告の中で、インターネットを通じた番組配信と受信料の在り方について次のような提言がなさ

³² 総務省「日本放送協会のインターネット利用及び子会社等の業務範囲等に関するガイドラインの公表」2002.3.8. <http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/235321/www.soumu.go.jp/s-news/2002/020308_1.html>

³³ 「通信・放送の在り方に関する懇談会」の報告書（平成18年6月）の中で、NHKが過去の番組アーカイブをインターネットにおいて有料で提供可能にすることが提言されたことを受けて改正された。

³⁴ インターネット等の通信を介して、個別の視聴者の要求に対して番組を配信するサービス。

³⁵ NHKの受信料収入の用途は、放送法第20条第1項から第3項で定められた業務の遂行のみに限定されている。インターネットを通じた番組提供は同業務に含まれるが、著作権処理等多額の経費が新たに必要とされること等を踏まえ、透明性を確保し、視聴者に対する説明責任を確保する観点から、受信料収入を使用する一般勘定とは会計分離し、業務にかかる費用と収益を明確にすることとされている。

³⁶ インターネットを通じて「通信」として番組を配信する場合、テレビで「放送」するものとは別途、著作権処理を行い、著作権料を支払う必要がある。また、配信するための技術的なコストもかかる。

³⁷ 日本の民放は、各放送局の放送区域に関して、関東・中京・関西については各広域圏を、それ以外については県域を原則とされている。地域を超えて同時同報的に番組を提供できるインターネット配信は、地域免許制と相いれない面がある。

³⁸ 民放連は、平成16年12月、「「デジタル時代における放送の二元体制」に関する検討報告」を公表し、NHKのインターネット事業は、放送を補完するという極めて限定された範囲で実施すべきである等と主張した。また、平成23年7月に公表されたNHK受信料制度等専門調査会の報告書（後述）に対して、インターネット同時配信の経費に受信料収入を充てることに反対を表明した（民放連「NHK受信料制度等専門調査会報告書に対する見解」（平成23年9月））。

³⁹ NHK前掲注(5)

れた。インターネットは、伝統的な放送が果たしてきた役割・機能（議題設定機能、世論認知機能）を果たしうるメディアになりつつあり、NHK が放送で果たしてきた役割・機能をインターネットでも提供できる。そして、インターネットで公共性の強いサービス（地上波番組の同時配信等）を提供する場合、業務は受信料を財源とし、インターネットだけで視聴する世帯も受信料の支払い対象者に含まれることが望ましい、というものである。⁴⁰

同報告書の提言は、放送法の改正を前提として番組の同時配信を行い、現行の受信料制度をインターネットに適用するという選択肢を示したものである。これに対しては、①インターネットで広く情報を提供する場合には一定の課金も必要である、②インターネットの時代に受信料制度はそぐわない、③十分な議論なしに受信料制度をそのままインターネットへ適用するのは問題である、等の意見がある⁴¹。海外の状況をみると、メディア環境の変化等を背景とした受信料制度の見直しは共通の課題となっており、ドイツのように受信料制度を根本的に改める選択をする国も出現している⁴²。

3 諸外国におけるインターネットを通じた番組提供

(1) 諸外国におけるインターネットを通じた番組提供の現状

諸外国では、インターネットを通じた番組提供は公共放送の役割のひとつとして重視され、各国で番組提供が行われている（表2）。

表2 主要国の公共放送によるインターネットを通じた番組提供

	日本	イギリス	フランス	ドイツ	韓国
公共放送	NHK (日本放送協会)	BBC (英国放送協会)	France Télévisions (フランス・テレビジョン) (注2)	ARD(ドイツ公共放送連盟) ZDF(第2ドイツテレビ) (注2)	KBS (韓国放送公社)
VODサービス開始年月	2008(平成20)年12月	2007(平成19)年12月	2005(平成17)年11月	ARD: 2008(平成20)年5月 ZDF: 2007(平成19)年9月	2000(平成12)年4月
同時配信	なし	あり	あり(注3)	あり	あり
サービスの対価	無料サービスはなく、有料のみ。放送事業と会計を明確に区分して運営することが放送法第39条で義務付けられている。	国内には無料でサービスを提供。 2011(平成22)年7月、欧州11か国を対象に有料での番組提供を開始。	ドラマ等一部の番組は有料、ニュースなど多くの番組は放送後7日間は無料で提供。	有料サービスはなし。「統一ドイツの放送に関する州間協定」において、対価をとるサービスが認められない旨規定されている。	KBSはインターネットサービスを無料で提供。 子会社KBSメディアが有料の高画質配信サービスを提供。
国外からの利用	不可	欧州11か国では有料で可能	不可	可能	可能
法的根拠	放送法第20条第2項第2号において、既に放送した番組のインターネットでの提供等が任意業務として定められている。	1996年発効の特許状により、インターネットを利用したサービスが公共サービスとして規定された。	フランス放送法(2007(平成19)年3月改正)において、オンライン通信を通じた番組配信もテレビサービスと見なすことが明確に定義された。	「放送とテレメディアのための州間協定」で、公共放送が「テレメディア」(インターネットサービス)を提供できる旨定められている。	法的に明確には規定されていない。

(注1) 米国には単一の公共放送はない。全米各地にある非商業放送局の連合体である PBS (Public Broadcasting Service) のウェブサイトを通じて番組提供が行われている。

(注2) フランス、ドイツには共同出資の公共テレビ放送 (ARTE) もある。

(注3) iPad と iPhone の専用アプリ向けに、番組の同時配信を行っている。

(出典) 「世界の公共放送のインターネット展開 (第1回～第6回)」『放送研究と調査』58巻9号～58巻12号, 59巻2,3号, 2008.9～12, 2009.2,3; NHK 放送文化研究所メディア情報部 「世界の公共放送の制度と財源」報告『NHK 放送文化研究所年報2012』56巻, 2012.1. 等を参照して筆者作成。

⁴⁰ 同上, pp.39-44.

⁴¹ 「ネット視聴にも受信料」『日経産業新聞』2011.7.13.

⁴² ドイツでは、2010(平成22)年12月、受信料制度を改革する第15次放送改正州間協定が調印され、2013(平成25)年から受信機設置に関係なく世帯・事務所ごとに放送負担金を科す制度へと移行することとなった(杉内有介「独、各州首相、受信料制度改革法に調印」『放送研究と調査』61巻2号, 2011.2, p.80.)。

IT 先進国といわれる韓国では、1999（平成 11）年から世界主要国に先駆けてインターネットを通じた番組提供が行われている。欧州先進国では、2005（平成 17）年にフランスが最も早く本格的なインターネットを通じた番組提供サービスを開始している。公共放送のインターネット番組提供の中で、最も成功しているといわれるのがイギリス BBC の iPlayer によるサービスであり、2010（平成 22）年度は iPlayer を通じて 16 億番組以上が再生されたと報告されている⁴³。サービスの内容はビデオ・オン・デマンド（VOD）による見逃し視聴（キャッチアップ）サービスが中心であり、基本的には無料で提供されている。また、イギリス、ドイツ、韓国では同時配信も行われている。

（2）公共放送による新サービス開始に対する審査

公共放送が、インターネットを通じた番組提供に代表されるような新たなサービスを行うにあたり、民間放送事業者から反発を受けることは普遍的な問題である。先進国の中には、公共放送の新サービス導入に対して審査体制が整えられている国もある。

イギリスの BBC では、新たな事業の開始にあたり「公共的価値テスト（Public Value Test）」を実施するという仕組みが、2007（平成 19）年に発効した特許状（Royal Charter）⁴⁴により導入された。BBC 経営陣がサービス変更を行うには、BBC の監督機関である BBC トラスト⁴⁵と、通信・放送分野の独立規制機関である Ofcom（Office of Communications, イギリス情報通信庁）の審査・承認が必要である。また、ドイツでは、2008（平成 20）年 12 月、「3 段階審査（Drei Stufen Test）」の導入が決定された。3 段階審査とは、公共放送が新しいサービスを提供する際に、公共放送の内部に設置されている監督機関が、①公共的性格を持つか否か、②どのような経済的影響を及ぼすか、③コストが適切か、の 3 段階に分けて公共サービスとしての価値を事前に審査するものである⁴⁶。

IV 東日本大震災と災害放送

1 NHK と災害放送

放送は情報アクセスの平等性・容易性・安定性等の公共的性格を持つことから、災害放送の実施について法律上の定めがある。NHK を含む放送事業者は、放送法第 108 条で、災害の予防や被害の軽減のための放送が義務付けられている。また、災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）第 2 条で、NHK は電気、ガスなどの公益的事業を営む法人とともに指定公共機関に指定されており、同法第 6 条第 2 項により、業務の公共性に鑑み、業務を通じて防災に寄与することになっている。例えば、NHK は「放送ガイドライン」を定め、地震や津波の情報を迅速かつ正確に伝えることや、原子力緊急事態が宣言された際

⁴³ “Future Media,” BBC, *Annual Report 2010/11*.

<<http://www.bbc.co.uk/annualreport/exec/overview/performance/fm.shtml>>

⁴⁴ 特許状とは、英国国王が法人団体や会社に与える特権や創設条件を定めたものである。BBC の特許状は、BBC の法人としての設立や目的を定め、BBC は現在第 8 特許状の下で運営されている（中村美子「BBC の制度と組織」原麻里子・柴山哲也編著『公共放送 BBC の研究』ミネルヴァ書房、2011、p.24.）。

⁴⁵ BBC の企業統治は 2006（平成 18）年まで BBC 経営委員会が担当していたが、2007（平成 19）年から監督機能を BBC トラストが、執行機能を経営陣である執行委員会が担当している。

⁴⁶ 杉内有介「ドイツ公共放送、デジタル時代の任務範囲明確化へ」『放送研究と調査』59 巻 2 号、2009.2、pp.92-93.

に速報を行い、注意事項を伝えること等を規定している⁴⁷。

東日本大震災発生直後から、NHK はテレビ・ラジオ放送を通じて地震や津波に関する迅速な情報提供を行った。また、同震災に伴う福島第一原発事故については、東京電力が原子力安全・保安院に異常事態を知らせる通報（10 条通報）を行ったことの第一報を原子力災害対策特別措置法（平成 11 年法律第 156 号）の解説と共に伝える等の対応を行った⁴⁸。

震災後の NHK の情報提供で注目されたのが、インターネットを通じた番組の配信である。NHK は震災発生当日から、放送番組をインターネットの外部動画提供サイトを通じて同時配信し、平成 23 年 3 月末時点で延べ約 3630 万回の利用があった。⁴⁹

2 評価と今後の計画

平成 23 年 3 月下旬に発表された民間シンクタンクの調査では、東日本大震災後、NHK の情報に対する信頼度が上昇したという結果が示された⁵⁰。また、原発報道に関しては、NHK を含むテレビ放送全般について、事故の初期段階において政府の公式発表をただ伝えるのみで、意見の多様性に欠けていたのではないかとの意見⁵¹がある一方で、原発・核問題について、NHK は地道に追いつけて番組を制作していると評価する意見もある⁵²。

「平成 24～26 年度 NHK 経営計画」では、災害対応のための施策として、首都直下地震等の災害に備え、本部のバックアップ機能を大阪局に整備すること等、放送設備と体制の強化が挙げられている。

おわりに

NHK に対しては、以前にも増して経営効率化に向けての具体的な成果が要求されるようになってきている。経営の効率化を数字で分かりやすく説明することは必要であるが、公共放送の業務は数値のみではかることが難しい側面もあり、効率性の議論とは別に、公共性の観点からも議論することが求められよう。

また、公共放送の持つ使命・役割は時代に応じて変化する。今後も、メディア環境の変化等を踏まえた受信料制度の根本的な見直しや、NHK による番組のインターネット同時配信等に係る制度整備は重要な課題になると考えられ、国民に公開された議論が望まれる。

⁴⁷ NHK 「NHK 放送ガイドライン 2011」 2011.4.30, pp.32-34,37-38.

<<http://www.nhk.or.jp/pr/keiei/bc-guideline/pdf/guideline2011.pdf>>

東日本大震災発生時は「NHK 新放送ガイドライン 2008」（2006.3.31.発行、2008.5.30.改訂） pp.24-26,30.
<<http://www9.nhk.or.jp/pr/keiei/bc-guideline/pdf/guideline2008.pdf>>

⁴⁸ NHK 放送文化研究所メディア研究部番組研究グループ「東日本大震災発生時・テレビは何を伝えたか(2)」『放送研究と調査』61 巻 6 号, 2011.6, p.7.

⁴⁹ NHK によるインターネット同時配信の実施は法律上の根拠がないため、「災害・危機管理情報その他の緊急情報、選挙情報、外国人向け情報の提供（外国語によるものに限る。）については…（中略）…必要に応じ、積極的に実施する」と定めた、「放送法第 9 条第 2 項第 2 号の業務の基準」（震災当時）を援用する形で行われた（村上聖一「東日本大震災・放送事業者はインターネットをどう活用したかー放送の同時配信を中心に」『放送研究と調査』61 巻 6 号, 2011.6, p.11.）。

⁵⁰ 野村総合研究所「東北地方太平洋沖地震に伴うメディア接触動向に関する調査」 2011.3.29.

<<http://www.nri.co.jp/news/2011/110329.html>>

⁵¹ 東京大学大学院学際情報学府震災報道調査班「原発事故初期報道の検証 実態とかけ離れていたテレビ報道」『GALAC』509 号, 2011.11, pp.20-23.

⁵² 高橋咲子「NHK 受信料値下げは決まったが」『毎日新聞』2011.11.15.