

「目標に忠実なあまり視聴者への誠実さを忘れるな」

受

信料制度は還暦を迎えました。

各方面から制度疲労を指摘されながらも、その基本的性格を変えることなく、今日に至っています。

民事手続きや強制執行という新たな徴収方法がなされるなかで、視聴者の権利をどう拡大させていくか。今後も受信料制度を維持していくうえで欠かせない視点です。

受信料問題に詳しいジャーナリストの小田桐誠氏に聞きました。

(このインタビューは2010年に行いました)



小田桐 誠 ジャーナリスト

プロフィール

1953年生まれ。ジャーナリスト。日本実業出版社勤務を経て、フリーのジャーナリストに。放送メディア、とくに公共放送NHKに関するテーマで精力的な執筆活動が続ける。ノンフィクションの著書多数。法政大学や武蔵大学の講師、BPO 青少年委員、NPO 放送批評懇談会の常務理事を務めるなど活動は幅広い。

今後の受信料制度と営業部門のあり方

受信料制度は60周年を迎えました。公共放送を取り巻く環境が変化してきたなかでも、受信料制度はその基本的な性質を変えることなく今日に至っています。

経営計画では支払率を3年後75%、5年後78%に向上させていくことが掲げられています。そのために民事手続きの活用や法人委託の拡大が具体策として示されています。しかしながら、これらの手段は国の力に頼ることや、営利を重視する考え方を多分にはらんでいます。この点について各方面から「受信料の性質を変えてしまうのではないか」という懸念の声も聞こえてきます。

この背景には、視聴者に地道に理解を求めていく姿勢が疎かになったり、受信料の「公的負担金」といった法的性格を変容させたりするのではないかと、という考えがあるためです。この課題を放置すると受信料制度ひいては公共放送のあり方にも影響を及ぼしかねません。これまで以上に視聴者の反応に耳を傾けながら、今後の展開を考えていく必要があります。

年金未納や給食費の未払いなど、社会全体から公共意識が薄れつつあるなかで、公共放送や受信料制度の意義をどうやって浸透させていくか、そのための仕組みや方策はどうあるべきか、ジャーナリストの小田桐誠さんにお聞きしました。小田桐さんは雑誌『放送レポート』^{※1}に受信料問題について長期連載されているほか、BPO^{※2}放送と青少年に関する委員会委員として放送メディアのあり方について積極的に発言されています。

完全デジタル化に向けて

——営業職場では完全デジタル化が受信料収入に影響を与えるのではないかという危惧が強まっています。

2011年度に控えた完全デジタル化によって、現場では17万から23万位の世帯が難視聴になると言われています。3月末のデジタル機器の世帯普及率は83・3%^{※3}ですが、この数字はあくまでも出荷台数ベースのため、ホテル・病院等の事業所による購入や家庭での2〜3台目の買い替えも含めた数字なので、簡単には評価できません。また、年収200万円以上の世帯では80%以上普及している一方、200万円以下の世帯では67・5%の普及になっています。

政府によるエコポイントや生活保護世帯へのチューナー配付もあり、普及は着実に進んできたものの、未だ完全普及には程遠いというのが現実でしょう。エコポイントの終了、液晶パネルの供給不足など、先々を見れば明るい材料はありません。低収入等により購入したくても購入できない状況も容易に想定されます。来年の7月24日の完全デジタル化時にテレビそのものが見られなくなる世帯が数多く出ることになるでしょう。

受信料は、テレビの受信設備があれば契約対象となりませんが、完全デジタル化によって視聴が困難になった視聴者にはどう対応していくのでしょうか。視聴できなくても払ってもらうのでしょうか。それとも支払を一時中断するのでしょうか。

さらに「デジアナ変換^{※4}」により視聴する世帯では、高音質・高画質、データ放送というデジタルのメリットを享受できません。その時に「払いたくない」という気持ちが芽生えてくることも考えられます。そんな場合、現場ではどう対

応するのも気になります。完全デジタル化が延期された場合、NHKとして1年あたり60億円の経費がかかることになっています。これは受信料収入のおよそ1%にあたります。デジタル化による減収はこの60億円以上の影響があるのかも問題となるでしょう。

公共放送を支える特殊な負担金と位置づけられる受信料がこうした事態に直面した時に、この事態を押し切ることができのでしょうか。7月24日に向けた混乱は想像に難くありません。どういう混乱が起きどんな対応策があるのか現場できちんと整理しておく必要があると思います。

公平負担から公正負担へ

——経営計画で5年後の支払率78%を約束しています。その先を考えた時に受信料制度はどこに向かうべきでしょうか。

NHKの情報公開制度ができてから、私は情報公開請求をしたことがあります。受信料の公平負担が実現されていないのではないかと、地域ごとの実情を知りたいという理由で都道府県別の支払率はどうなっているのかと。私の仮説では大都市よりも地方の契約率、支払率が良いはずですが地方ではテレビをガス・水道などのライフラインの延長として捉えていて、税金感覚で支払う一方、大都市では権利意識や集合住宅問題（例えばオートロックマンションの急増）があり、契約率、支払率が悪いだろうという見立てです。NHKの受信料は公平負担を目標としています。では公平とはどういう状態なのでしょうか。究極の姿はすべての世帯・事業者が100%払ってくれることです。

しかしながら、この社会で100%はありうるのでしょうか。国民の三大義務の一つである納税すら、脱税や滞納

※1 「放送レポート」メディア総合研究所から2か月毎に発行されている雑誌。様々な視点から放送、放送局を検証している。

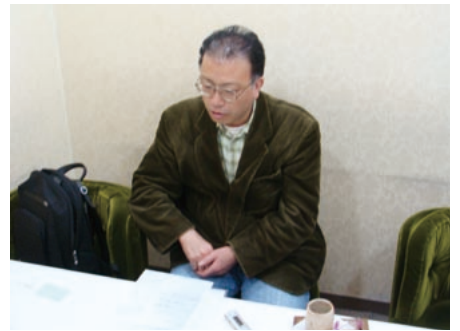
※2 「放送倫理・番組向上機構（BBPO）」P250参照

※3 「世帯普及率83・3%」

2010年3月の地上デジタル放送対応受信機の普及率はエコポイントの効果等による受信機の普及を反映して大幅に上昇し、2009年9月の前回調査から14・3ポイント増加した。これは総務省の普及計画を2・2ポイント上回っている。詳細は総務省HP「地上デジタルテレビ放送に関する浸透度調査の結果」を参照のこと。

※4 「デジアナ変換」ケーブルテレビのヘッドエンドにおいて地上デジタルテレビ放送をアナログ方式に変換して再送信するもの。使用可能なアナログ受信機を地上アナログ放送停波後も継続して使用したいという視聴者の要望を受けて暫定的に対応。

などが存在しています。自治体では悪質なケースについて特別チームを編成するなど回収に腐心している現状もあります。また、米軍基地外で暮らす外国人については、受信契約の対象として支払いを求めています。基地内の契約は外務省・防衛省・米軍の三つ巴で議論しているものの決着はついていません。



こうした例に限らずあちこちで公平という問題で矛盾が生じています。どう転んでも100%徴収は不可能です。目指すべきは「公平負担」よりも「公正負担」ではないでしょうか。過去の受信料をめぐる議論を踏まえても、受信料制度の理念に照らし合わせれば「公正負担」を追求することこそが公共放送のとるべき道だと考えます。

——受信料の「公正負担」とは具体的にどのような状態になることを目指すのでしょうか。

NHKでは生活保護受給者や心身障害者などを対象に、あるいは災害などさまざまな要件にもとづいて免除制度^{※5}を実施しています。厳しい経済状況が続く中で生活保護など低所得者をめぐる問題は深刻です。厚労省がこの5月に公表した低所得世帯は推計で389万に及んでいます。これは就労者世帯の10・4%を占めていますが、そのうち生活保護を受給しているのはわずか3・3%に過ぎません。年収の多寡によって支払率に差が生じていることは容易に推察できます。生活保護は受給していないものの、こうした低所得世帯に対してNHKがどう向き合うのか大きな課題

だと思っています。

一方で家族割引や事業所割引などの割引制度も充実させています。この割引制度は契約率を高める狙いが一義的にはあるのでしょうか。しかしながら、ホテルを例にとつてみれば常に満室であるとは考えられません。病院の病室も同様です。事業所割引はそういった実態を踏まえて導入されたようですが、今後、完全デジタル化を迎える中で、世帯や事業所のテレビ視聴のあり方が大きく変わることも予測されます。その時々々の社会状況を反映した受信料制度のあり方を考える必要があります。

視聴者の権利を拡大すべき

——受信料の徴収にあたって民事手続きや強制執行がおこなわれています。NHKと視聴者の関係が窮屈なものにならないか現場には懸念もあります。

菅義偉総務大臣の時に受信料の2割値下げとセットで支払義務化の提案がありました。各方面からの反対で廃案になりましたが、同じ議論がこれまで繰り返しなされています。現在、契約義務は放送法で規定されていますが、支払義務は受信規約で定められているだけで法的な拘束力は持っていません。2006年からNHKでは支払督促^{※6}を開始し、今では未契約者への民事手続きや強制執行までおこなっています。こうした動きをみるかぎり、受信料制度は支払義務化につながるステップを確実に踏んでいるなど私は受け止めています。

受信料を支払っている視聴者も公平負担を求めているところがあつて、督促や強制執行など法的措置を支持する声もあります。一方では、そこまでやる必要があるのかという疑問をもっている人も多くいるでしょう。そこに強制執

※5 「免除制度」

日本放送協会受信料免除基準に該当する場合は放送受信料が全額または半額免除になる。

全額は生活保護受給者、社会福祉事業施設、災害被災者（半壊・半焼・床上浸水）など。半額は視覚聴覚障害者、重度の障害者など。

※6 「支払督促」

電話料金や家賃などを滞納している債務者に対し、債権者の申し立てに基づいて簡易裁判所が行う略式の手続き。

行まで伴う法的措置が当たり前になれば視聴者としても受信料を払うという単なる義務を負うだけかという気持ちになります。今野勉さん^{※7}は受信料について「支払う義務だけでなく支払う権利もある」と述べていますがまさに同感です。私は法的措置や支払義務化には基本的に反対ですが、支払率を高める施策を講じていく一方で、視聴者にこういった権利があるという提起をNHKサイドから明確にしている必要があると思います。

——営業現場では視聴者から「義務だけで権利はないのか」とよく言われます。視聴者に具体的にどのような権利が必要だと感じますか。

一つ目は支払留保権です。例えば2004年、職員による不祥事が相次ぎましたが、このような場合は支払を留保する権利があってもいいのではないのでしょうか。E TV問題のように放送の根幹に関わる事態が発生した時も同様に地域の法務局に供託するなど意思を表明する機会を保障すべきだと思います。ただしこれを拡大解釈すると危うい場面も出てきますね。例えば『JAPANデビューアジアの一等国』で右翼から抗議があったように単に番組内容が偏向しているからといった理由で留保が行われたらたまたまのものではありません。あくまでも放送の自主自律のもと制作現場が委縮しないことが大前提になると思います。支払留保権の行使の是非については判断できる第三者機関新設、留保開始や終了の手続きをどうするかなど細かい制度設計については議論の余地が大いにあります。

二つ目は意見表明権です。現在、NHKの予算・事業計画は総務大臣に提出し、大臣の意見が付され衆参両院で議論されています。また、NHKは3年ないし5年おきに

中長期計画を策定しています。この計画はNHKの最高意思決定機関である経営委員会が議論し承認しています。受信料の還元をめぐる経営委員会が執行部の考え方を差し戻し、修正動議を提出したことは記憶に新しいでしょう。このような仕組みがあるなかで、視聴者はどんな場で意見を表明していけばいいのか考える必要があります。私は3年ないし5年の中長期計画は国会承認とし、毎年の予算・事業計画は経営委員会の承認のみで実行できる仕組みを構築してもいいのではないかと考えています。例えばBBCでは10年に1回の特許状^{※8}の更新に合わせて、2〜3年かけてBBCの役割や存在意義も含めて国民的な議論をおこなっています。



毎年度の収支予算、事業計画はともかく中長期計画については視聴者の意見を幅広く汲み取る仕組みがあってもいいと思います。現在の経営計画では2週間ほどの意見募集期間を設けていましたが、寄せられた意見の数は170件程度に留まったと聞いています。3600万世帯が受信料を支払っていることを考えると寂しいかぎりです。例えば、ブロックや地域に分けて意見を聞いてもいいし、各世帯・事業所にアンケート調査をするなど、視聴者が意見を表明できる場を保障することを考えていかないといいけません。

三つ目は意見の意思表明権の一つとしての経営委員の推薦権・選挙権などです。中長期計画を国会審議とした場合、毎年の予算・事業計画の最高意思決定機関は経営委員会と

※7「今野勉」
TBS入社以来、数々のドキュメンタリー番組の制作に携わる。現在は制作会社テレビマンユニオン取締役を務める。NHKが不祥事を起こした際の特番「NHKに言いたい」にゲストで出演。

※8「BBC特許状」
BBC（イギリス放送協会）は10年ないし15年ごとに更新される国王の特許状においてBBCの存立、目的、権限、責任などが定められている。これは政権交代などにもなう政治からの圧力や影響を受けにくくするためだと言われている。

なりますので委員の選定^{※9}をどうするかが大きな課題になります。これまでの選考を見てみると誰がどういうルートで何を基準に選んでいるのか不透明です。そこで視聴者が経営委員を推薦したり8つの地域で選挙をおこなって選出したりするなど選定プロセスの透明性を確保していくことが重要だと考えます。視聴者の直接参加する場を増やしていくべきだと思います。

——NHKと視聴者をつなぐ回路は年々狭くなっているような気がします。

視聴者センターやコールセンター、視聴者モニター等の他、番組観覧やイベントを通じてNHKとしても視聴者との回路を多様化しようと努力していると思います。ただ、現状をみると受信料を支払っている人に限定して応募資格を設けるとか、番組作りの一環としてスタジオに参加してもらうなどに留まっています。このように間接的な参加から一歩進めて、直接的な参画へ移行すべきでしょう。

韓国のKBS^{※10}のように法律で規定するまでは必要ないと思いますが、例えば視聴者が企画から制作まで関わる番組を、県域放送の一コーナーで始めてもいいのではないで



しょうか。また映像制作の技術を指導するために視聴者のもとに出向くなど視聴者と直接的に関わる場があればNHKに対するロイヤリティーを高められると思います。民事手続きや強制執行などの既成事実化が先行していますが、視聴者との回路を太くしておかないと視聴者の理解と納得はえられないでしょう。

受信料収入の10%還元のある方

——経営計画で受信料収入の10%還元が盛り込まれています。完全デジタル化に伴うリスクや経済情勢などを見据えながら慎重に検討されるべきだと考えています。

視聴者は本当に還元を求めているのでしょうか。受信料収入は年間6500億円ですから、10%還元すると650億円が必要ですが、名古屋市では減税を1年なのか恒久的なのか騒いでいるけれどNHKは毎年還元するということですよ。仮に650億円を支払っている全世帯・全事業所に返したとしても大した金額になりません。あまり視聴者にとってメリットがないような気がします。ただ還元自体は多くの視聴者が頭の片隅で公約だと受け止めているでしょうから実施せざるをえないと思います。私は650億円を広く薄く値下げするよりはもう少し絞って有効なものとして活用すべきだと思います。

公平から公正へという点では、高齢者世帯や年金暮らしの世帯など経済的に困窮しているところに還元する方法もあるし、受信料の値下げだけにとらわれることなく新しい番組を開発することや社会貢献につながる事業をおこなうことに活用してもいいはずですが、メディアを取り巻く環境が複雑になる中で、ジャーナリスト教育やメディアリテラシー^{※11}教育の必要性が叫ばれています。また、瀕死の危機にあるローカル放送やAMラジオなど地域放送というライフレインをどう立て直していくかも課題になっています。これらを含め還元について新たな公共性を育んでいくという視点で検討するのも一つの方策です。受信料の新たな使い方を考えていくことで、公共放送への理解と納得は高まると思います。

※9 「経営委員の選定」公共の福祉について公正な判断をすることができ、広い経験と知識を持つ人の中から、国民の代表である衆参両議院の同意を得て、総理大臣が任命する。選任については、教育、文化、科学、産業などの各分野および全国各地が公平に代表されることが考慮される。

※10 「KBS」韓国の公共放送。KBSは視聴者が直接制作した番組を月間100分以上編成することが義務付けられている。違反した場合3000万ウォンの過怠料を支払わなければならない。制作された番組は放送委員会が監修し、制作資金は放送発展基金から支出される。

※11 「メディアリテラシー」P297参照

こうした議論を経営委員会とするのは難しいでしょうから、「放送の公共性を考える委員会」みたいなものを立ち上げることも検討に値します。メンバーには有識者や各界の代表だけでなく、視聴者も参加できることが望ましいです。

これはやや暴論かもしれませんが、受信料徴収にあたる営業部門を独立した組織とすることも考えられます。現在でさえ地域スタッフや法人委託などアウトソーシングしているわけですから、時々为社会状況を踏まえてどんなかたちで受信料を使えば公共性を育むことができるのか不断に検討していくことが重要です。このような役割を持つ新たな組織の検討と同時に、要員削減や営業経費率の縮減という厳しい要請に対してしっかりと説明責任を果たしていくことが大切だと思います。

——受信料制度のあり方に求めることはありませんか。

視聴者が番組を中心とするNHKのさまざまな取り組みを評価して支払う仕組みがあってもいいかもしれませんが。例えばNHKのマイノリティー向けの番組や視聴者参画の実践を評価して2口あるいは3口支払えるようにするなど、いろいろなやり方があると思います。単年では景気に左右されたり、毎年の収支計画を策定したりすることが難しくなるので、視聴者が中長期的なスパンで口数の変更を考える制度でも構いません。

現在、NHKを支えていこうとか、必要不可欠な存在だからなど、積極的な意味を見出して受信料を支払っている視聴者は少なく、決まりだから仕方ないから払うという視聴者のほうが多いのが現状ではないでしょうか。これからのNHKを考えるにあたって、どれだけコアのファンを作れるかがポイントだと思います。この番組は1000万

人に見られているというのも素晴らしいけれど、この番組はノート熱心にとりながら見ている人が多いんですけど、多様な番組がラインナップされていることが大事だと思います。

インタビューを終えて

今後の民事手続きの広がりや受信料の支払いに法的義務が課された時、視聴者の間で公共放送に対する閉塞的な感覚が醸成されないか危惧するところです。

そうならないためにも私たちは視聴者の権利を明確にしたうえで、受信料の用途についても公共的な視点に立って検討をしていかなければなりません。小田桐さんは▼公平から公正へ▼参加から参画へ▼間接から直接へというキーワードで今後の公共放送のあり方に言及されています。完全デジタル後のNHKと視聴者の関係を描いたうえで、それに見合った受信料体系や営業部門の役割を考えていかなければならないと感じました。

報告 中央放送部長 小磯亮

管地系列書記長 青木貴

管地系列組織部長 山下聡一