

「『私』から始まる公共圏の延長線上にあるか」

不 祥事による受信料の不払いが、ピーク時と比べ大幅に減少し、受信料収入も過去最高となる見込みです。

ここ数年取り組んできた受信料の各種割引や訪問集金廃止などは着実に成果を生んでいる一方で、支払督促や民事手続き、強制執行の実施等、強制的な徴収も次々とおこなわれています。

こうした一連の営業改革は、公共放送と視聴者との関係を考えるにあたって望ましいものなのか、鳥取大学の中村英樹氏に聞きました。



中村 英樹

鳥取大学地域学部地域政策学科准教授

プロフィール

1971年生まれ。鳥取大学地域学部地域政策学科准教授。専門は放送法制、憲法上の自己決定権。国内の放送事業者を対象にヒアリング調査をおこなうなど地域放送の役割や地域性の確保に向けた課題も考察する。2009年には受信料請求訴訟において思想・良心の自由の観点から検討した意見書を裁判所に提出。受信料制度のあり方に一石を投じた。

営業改革で公共放送と視聴者の関係はどうなるのか

かつては受信料の値上げのたびに、最近では不祥事のたびに受信料問題は国会、政府をはじめ様々な場で議論され、多くの課題や問題点が浮き彫りにされてきました。

およそ3割を占める不払対策や営業経費率のあり方には厳しい指摘があります。それを受けての試行錯誤的な改革に現場は耐えながら業績を確保してきました。

とくに民事手続きは、現場の労力もさることながらNHKと視聴者との関係を変えてしまうとの懸念があります。受信料の意義を丁寧に説くというよりは、法律を淡々と伝えることに重きを置く風潮が現場にあります。

この課題を放置すれば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。

鳥取大学准教授の中村英樹さんは受信料請求訴訟において憲法学の視点から意見書を提出しています。公共放送を維持しその財源として受信料を充てることを考えるならば、NHKと視聴者との関係は健全であるべきだ、そのためにも民事手続きはあつてはならないと強調しています。

民事手続きをはじめとした現行の受信料制度をめぐる課題をどう見ているのか、地域サービスの視点から受信料を支払う意義はどこにあるのか、お聞きしました。

地域の視点から受信料を払う意義とは

——地域で受信料を払う意義を考えるにあたってNHKの地域放送にどんな印象をお持ちか聞かせて下さい。

地域放送は最も視聴者に近い放送であると思います。

山陰地方にはNHKのほかに、鳥取県と島根県にまたが

る形で、日本海テレビ、山陰放送、山陰中央テレビの3つの民放局^{※1}があります。

夕方ニュースなどをみると、民放各局はそれぞれ本社のある鳥取市、米子市、松江市を中心としたニュースを流しているという状況です。こうした中、NHKの地域放送は、情報の多元性をおぎなう重要な役割を果たしています。しかし他方、鳥取に限った話ではないですが、NHKの地域放送には、どこで見ても同じようなフォーマットで同じような作りで、ただ流されている情報が違うだけという印象を受けます。数年おきに任地を異動していく人事システムの影響もあると思いますが、ときに、この番組を作っている人は本当にこの地域に関心があるのかな、という印象を抱くこともあります。

確かに大阪や福岡などならともかく、鳥取ではニュース枠をうめるのに苦労するといった話は聞いていますが、地方でも都市部と同じように人は暮らしていて、同じように時間が流れています。本来であれば大きい事件がなくてもその土地に住む人たちにとって伝えるべき情報はあはずですし、その土地にそつた公共性は作れるはずで

す。地域放送をより重視するのであれば、フォーマットに則つた番組作りや都会基準で大きなニュースから並べる発想ではなく、その地域ならではのものがあつてしかるべきだと思います。NHKは全国津々浦々同じ公共性の観念のもとで放送をおこなっている気がします。そうしたこともあつて、視聴者の多くはNHKに対して、好き嫌い以前に無関心なのではないかと思います。

——地域に向けて発信しているようで、どこか他人行儀のような放送といった感じということでしょうか。どのようなイメージをお持ちか、もう少し具体的に聞かせてください。

NHKは天下国家を論じることこそが公共性だというよな観があり、天下国家と関係のない地方の些事はあまり公共的ではないと考えているような印象があります。地方の人には、NHKを国営放送だと思っている人がわりといるようです。これは、地域に根ざした地域ごとの公共性が考えられていないことにも一因があるのではないのでしょうか。

結局は公共性とは何かという話になりますが、小さな地域にも当然公共的な空間はあつて、それは根っこを辿っていくと「私」から出発して公共圏というものが生み出され、それが次第に大きくなって天下国家の話になるものだと私は考えています。しかしそれがまず「公」があつて、小さなどころはイコール私事であつたり些事であつたりという位置づけが、無意識のうちになされているのではないのでしょうか。

現在のNHKは、「私」から出発して次第に公共性を拡大していく発想とは逆であるように見受けられます。たしかに放送の役割は、多くの人が知っておくべき情報を伝えると言う意味でも大切です。しかしNHKの場合、その立脚点が地域に根付いていないというか、地に足がついていない、いきなり天下国家の話から入ってくる。すなわち情報の公共性が、きちんと積み上げられたものになっていないような印象があります。

※1「鳥取県の民放」放送サービスのエリアはその範囲が免許の際に決められている。一つの放送局は一県域、県単位が基本である。ただし関東、関西、中京、鳥取・島根の山陰地区、岡山・香川の瀬戸内地区のように複数県にまたがる広域圏放送も例外として存在する。山陰地区には鳥取市に日本海放送、米子市に山陰放送、松江市に山陰中央放送がある。



——放送時間は東京からの情報発信が圧倒的な割合を占める一方で、受信料は地域からの収入が大半を占めています。この負託にどう応えるかということが課題です。

濱田純一さん^{※2}は、NHKの受信料を「制度化された寄付金」であると主張しています。この

考えに基づいて考えてみますと、人は顔の見えない人に寄付金を払うでしょうか。寄付金とはこの人のためになっただけでしょうか、この人を助けたいというだけで提供するお金です。そういう意味では、NHKに寄付をする（＝受信料を払う）ことは、はるか向こうの人に寄付しているような印象があるのではないかと思います。実際、例えば地域の民放が経営危機から小口でいいので寄付してくださいと言いう事と、NHKが寄付してくれと言いう事では明らかに視聴者から受け止められ方が違うと思います。

ましてや現在、受信料の不払い者に対して、NHKは支払督促をおこなっています。税金のように無理やりお金をもらっていくことは、本来の受信料制度の趣旨から一層のこと乖離してしまうのではないのでしょうか。

実際、各地方の人からみると、NHKの地域放送はよそからやってきた人が放送していると、少なくとも身近な存在の延長線にはないと受け止められているでしょう。さきほどもお話ししたとおり、「私」から出発してだんだん身近な公共圏が広がっていき、その延長線上で天下国家の話につながっていく、どこかそこが断絶していることが問題の根源であると思います。

受信料制度は「フリーライド」に寛容であるべき

——中村さんは受信料制度に関する論文を書かれています。どのような問題意識をお持ちだったのでしょうか。

現行の受信料制度は、ある意味絶妙なバランスの上に作られていると思います。契約締結義務だけを課して、その約款の内容として支払義務が入ってくる。強制徴収の規定もないし罰則もない。世界的に珍しいですが、罰せられるわけではないのに視聴者は受信料を支払っています。

2004年の不祥事以前は、NHKは債権を持っているにもかかわらず、無理に債権取り立てのための強制執行などをすることはありませんでした。また、視聴者がときに抗議の意思のあらわれとして不払いの運動を起こしても、NHKはそれを受けとめて信頼回復に取り組みという、不思議といえば不思議ではありますが、きちんとバランスがとれた体制になっていたような気がします。NHKと視聴者との間に信頼が土台としてあったのだと思います。

しかし、昨今の支払督促をみると、今後視聴者の受け止めとしては、受信料は税金とかわらないという認識が強くなると思います。ますます国営放送のイメージが強くなることになり、これは最終的には、公共放送NHKが自身身の首をしめることにもつながると思います。公平負担は必要でありませんが、何のための誰のための公平負担なのかと考えてしまいます。

受信料制度は多少のフリーライド（ただ乗り）は認めざるを得ないというか、多少のフリーライドを抱え込めるか、それをどこまで寛容に受け止めることができるかにかかっているような気がします。年金や社会保険もそうですが、どこにでもフリーライダーはいるわけです。個々の事例を

※2「濱田純一」
第29代東京大学総長
(2009年4月)。専門
分野は情報法、情報政策

みたらけしからんとなりますが、いままでは制度としてフリーライドを抱え込む余裕があり、それが社会の余裕につながっていたと思います。

最近よく社会に余裕がなくなったとか、不寛容になったと言われますが、給食費を払わない人は昔からいたわけです。なかにはお金がなくて払えない人もいるし、フリーライドの人もいるでしょう。しかしこれまで「まあそういう人もいるよね」で流してきた。それが最近では許せないという社会の空気が生まれてきています。NHKもその流れにのっている気がします。現在、さらに契約を結んでいない人に契約締結を求める訴訟を起こしていく話もあがっています。が、ここまで進むといよいよNHKは何を目指しているのかと言わざるをえません。

——支払督促を開始以来、営業現場でもNHKと視聴者との関係が以前と比べて変わっているという声も多くなっています。

法律屋にとってジレンマですが、コンプライアンスの徹底が余裕やあそびを許さない気分につながっている気がします。確かにコンプライアンスは大事であり、法の設計上は守られることを前提に決めていかなければなりません。しかし、運用のうえでは多少のあそびを持たせることが制度そのものを安定させていくうえで必要です。それをコンプライアンスや義務がちがちの運用をしてしまうとあそびがなくなり、制度そのものが瓦解する可能性があります。

——確かに社会全体であそびを許さない風潮がありますね。公共意識をどう訴えていけばいいのでしょうか。

だからこそ寛容の重要性、相互承認の重要性を公共放送

は訴えるべきではないでしょうか。お互い認め合い場合によつては譲り合う、それが社会の公共的な価値を生む基盤でしょう。

最近、学生に新聞を読んでいるか聞くと、ほとんどはネットで見ていると答えます。ネットであれば自分の見たいものしか見ないし、学生は、そもそも色々なことを知ろうとする。自分で自体に関心が向かなくなってきた。自分の好きなことをやって、関心のあることに囲まれて、同じ関心を持つ人同士でつながっていることは気持ちがいいと思います。しかし、逆に気持ち悪いことに対しては不寛容になつてしまっているように思います。

——中村さんは受信料に関する訴訟で憲法的な側面から意見書を提出しています。どのような内容ですか。

個人の思想・良心の自由^{※3}の視点から、裁判において受信料支払い拒否が認められる場合もあるべきだと考えています。確かに、単に嫌いだから払いたくないというようなものまで思想・良心に含めて、それを理由に法の定める義務から離脱しても大丈夫ということになったら、当然社会は成り立ちません。法の定める義務から離脱することを認めるほど、個人の思想・良心の自由に強力なパンチ力を持たせるのであれば、それが通用する場面は本当に限定せざるをえません。ただ、そうやって限定された思想・良心の自由をそれでも侵害してしまう場合に限り、その人が受信料制度から離脱することを法的にも認めてしかるべきなのではないかというのが私の考えです。

※3「思想・良心の自由」日本国憲法第19条に規定されている権利。国民がいかなる思想・信条を持つことも、それが内心のものにとどまる限りは処罰などを受けない。いかなる身分、国籍であつても、公務員、裁判官であつても、あるいは罪を犯したものであつても内心の自由は人類普遍の権利として保護される。

——単に好き嫌いで払わないというものではなく、この考え方をあてはめるのはまさに究極の状態ですね。

限定された意味での思想・良心とは、西原博史さん^{*4}が述べるように、自分が自分であり続けるために必要な価値判断の基準というものではないかと思えます。君が代問題でもそうですが、人によって価値基準は異なるわけで、あの行為を義務づけられても何も感じない人もいます。それはそれで構わないのです。ただどうしても自分の良心からすると、それに従うことができないという人もいるわけです。そういう人に対して法が定める義務を強制することは、その人がその人たることを否定してしまうことにもつながり、憲法の趣旨、思想・良心の自由に反する場合があるのではないのでしょうか。

しかし本来、受信料制度において、個々の視聴者の心のなかでこうした深刻な葛藤が起きないようにすることが望ましいはずです。つまり、視聴者が自身の思想・良心に照らして受信料を払うべきか否かについて、ぎりぎりの判断を迫られるような状況にまで至らないことが望ましいのであって、これまではそうした深刻な衝突が生じないように受信料制度は運用されてきました。単なるフリーライドの人、NHKの番組や経営に対する異議申し立てとして払わない人も同じように抱え込んできたのが、従来の受信料制度の運用でした。しかし支払督促が積極的に進められるようになり、フリーライドも許さない、思想・良心を理由に断っていた人も許さないということになると、本来登場しなくてもよいはずの憲法論が最後には出てこざるをえない場面がでてくるでしょう。

しかし実際のところ、訴訟になるとおそらく視聴者にはほとんど勝ち目はないと思います。確かに札幌地裁でNH

Kが敗訴したこともありましたが、あれは契約は妻がやったからというだけの話です。NHKが訴訟を起こすこと自体が本来は想定外のはずで、今回のものも含めて、NHKはそもそも訴訟を起こすべきではなかったというのが私の考えであります。

ネット時代の公共放送の役割とは

——NHKの会長はネットへの同時再送信に意欲を示していますが、日頃接している学生などの様子を見て、ネット時代に公共放送はどうあるべきだと思いますか。

毎週土曜日『8時だヨ！全員集合』^{*5}を見て、週明けにその話題で盛り上がる。私が子どもの頃は頻繁に目にした光景であり、テレビは一つの共同体験でした。しかし現在は、リアルタイムでテレビを見て身近な友達との話題とするのではなく、むしろインターネットの動画投稿サイトを見た時に、ネット掲示板で情報共有をおこなうという学生も多いようです。

だからといってテレビがなくなるとは考えておりません。テレビを見るかインターネットを見るかは、その日の気分や体調によっても違います。インターネットの場合、視聴者は自分の知りたい情報を能動的に取りに行かなければなりません。

しかしテレビの場合、視聴者は受け身になって自然と入ってくる情報を受け取ることができます。通常24時間、自分が欲しい情報をとりにいくことはまずないわけで、自然と入ってくる形で情報を伝える点では、放送を越えるものはいまのところありません。今後多少形はかわるかもしれませんが、放送的なものは残り続けるでしょう。そのなかで公共放送がどういう役割を果たすべきか、私たちは考える必要があります。

*4 「西原博史」
1958年生まれ。早稲田大学社会科学部教授・社会科学総合学院教授。研究テーマは思想・良心の自由、基本的人権の基礎理論。福祉国家と憲法、平等権など。

*5 「8時だヨ！全員集合」
1969年10月4日から1985年9月28日までTBS系列で毎週土曜日の20時から20時54分に放送されていたザ・ドリフターズ（いかりや長介、仲本工事、高木ブー、加藤茶、志村けん（1974年4月より正式メンバー））主演の国民的人気バラエティ番組。基本的には生放送であり、最盛期には40〜50%の視聴率を稼ぎ「お化け番組」と呼ばれていた。常に日本のバラエティ番組を代表する存在であったのはもちろんのこと、記録にも記憶にも残る伝説の番組。

——情報が自然と入ってくるという点では民放が優れているという意見もあります。

放送の公共性とも関わってきますが、何でもいから情報が入ってくればいいというわけではありません。積極的に情報をとりにいかない人であっても、多くの人が共有しておくべき情報ならば自然と入ってくる必要があります。もし、NHKはいい番組を作っているのに視聴者がチャンネルを合わせてくれないというのであれば、まずは多少、民放を意識して視聴率向上に向けて色々な試みをやることは悪いことではないと思います。それと合わせて重要な情報、良質な番組が提供されればよいのです。研究者のなかでは、総合編成番組の重要性ということがいわれています。なぜなら、自分が関心のある番組を見ている流れでたまたま自分の関心なかった番組も目にするこ
とになって、結果として多様な情報が入ってくるということは、専門チャンネルでは不可能だからです。

——ネットが総合編成の役割を担うことはありますか。

テレビはボタン一つで見られることが重要です。現在パソコンは数段階の手間をかけないと情報に行きつきません。また、ネットの言論空間は玉石混交です。さらに、ネットには基本的に同じような情報が大量に存在する印象で、いざ深いことを調べようとすると実はあまり役に立たないことも多いです。たくさん情報があふれていることと、それが理解しやすく提供されていることとは別の話です。

今後ネット上で現在のテレビと同じハード機能を実現されるのであれば、舞台はそこに移るかもしれません。ただ、コンテンツ制作や提供のノウハウなどテレビが積み上げてきた資産を考えると、いまのところ既存の放送事業者にとつてかわる主体はないと思います。

——NHKが放送という枠を超えて通信の領域に進出し、基本的な情報を伝えることについてどう思いますか。

確かに適正規模の話はあります。民放はNHKが自分たちでなければ基本的情報の提供はできないと高をくくっていると思うし、NHKは民放にできないから事業範囲を拡大させることを当然だと思っている節があります。民放が果たして現在、基本的情報を十分伝えられているかどうかという問題がある一方、NHKが基本的情報を提供していると決めるのもどうかと思います。

マスメディア全体の公共性として、情報源が多元的であることは重要であり、そうであれば新聞社やテレビ局はできるだけ複数あったほうがいいし、新聞とテレビの系列化は避けたほうがいいと思います。日本の仕組みのなかで、公共放送と民間放送が適正な競争を繰り広げたほうが望ましいでしょうし、NHKが肥大化しすぎてそれを歪めてしまふようなことがあってはなりません。こうしたなか、具体的にどこで線引きをするのか、かなり現実の視聴行動や端末の進化にも左右されるので、それらも踏まえて見直していくべきだと思います。

——最後に公共放送NHKへの提言をお願いします。

近年、憲法学における放送の自由論のトレンドとして、個人の表現の自由とマスメディアの表現の自由とを区別し、両者はそもそも質的に違うものだとする議論があります。確かに説得力のある議論だと思います。しかし、表現の自由とは、もともとえげつない要素を含んでいるものです。



福田和也さん^{※6}は「民主主義はパラッチとタブロイド紙の大軍をひきつれてしか前進しない」と言っていました。誇張はあるにせよ、そうした要素は間違いなくあると思います。しかし、NHKはこのえげつなさを極力薄めて番組を作っているように思います。えげつなさを消してしまうと、表現の自由が本来持つべきパワーがそがれてしまう気がします。本来の意味での公共放送は、えげつなさやいやらしさにさえ動機づけられた、見た人をどきつとさせるような番組を作っていくべきだと思います。

個人の表現の自由とマスメディアの自由を区別する見解によれば、多様な情報環境を創出することや基本的情報を提供することといった特別な役割を持つマスメディアは、そうした特別な役割を果たすゆえに特権的な表現の自由が認められると同時に、個人に対しては許されないような制限であってもマスメディアに対しては許されることがあるとされます。しかしながら、えげつなさがないと、本来のマスメディアの表現の自由は十分に発揮されず、お行儀のいい番組だけが放送され、世の中に刺激を与えることはできないと思います。こうした状況を打破するためにも、卑屈にならずに組織としてきちんと主張できる番組制作をすることが必要でしょう。同時に、組織として信念を持つて作ったのであれば、個々の制作者を組織として守っていく体制をしっかりと確立し、安心して番組づくりができるようにしていくことも必要だと思います。

他方、テレビを見る受け手の側にも、確かにくだらないものもあるけど、こんなにもいいものもあるのではないかという寛容さがあったりしてかかるといえるべきでしょう。NHKに受信料制度に関する寛容さを求めるのであれば、視聴者にも色々なことを受け止める寛容さがあるべきだと思います。どつ

ちつかずというかあいまままでのNHKと視聴者の相互関係があつてこそ、実は公共放送の機能は十分に発揮されるのではないかと思います。

インタビューを終えて

これまでNHKは全国放送と地域放送を「車の両輪」として位置づけてきました。しかし実際にはヒト・モノ・カネに限られるなか、現場の知恵と工夫でなんとか乗り切っているのが現状です。中村さんの話にあつたとおり、地域放送がいつの間にか全国放送と同じようなフォーマットや内容で作られてしまっているという指摘は、こうした地域放送局の実情を反映したものとなっているかもしれません。

まもなく次期経営計画の議論もスタートしますが、恐らくあれもこれも全部やるという経営にはならないでしょう。デジタル時代の視聴者動向を踏まえて公共放送として何を志向していくのか、経営資源の再分配を含めて、しっかりと見定めていく内容のものとなるでしょう。

ネット時代になったとはいえ、地域の公共空間がなくなることはありません。受信料収入の大半を占める地域の視聴者に何をどう提供していくのか、組合としても経営の動きを注視するとともに、みずからアイデアを捻り出していかなくはなりません。

報告 中央放送渉外部長 小磯 亮

管地系列書記長 山下 聡一

※6 「福田和也」
日本の文芸評論家、慶応義
塾大学環境情報学部教授。