

デジタル時代の公共放送論 Part 1

通信・放送の在り方に関する懇談会報告に寄せて

文教大学大学院情報学研究科 教授 高島 秀之[†]

Hideyuki Takashima[†]

あらまし 2006年6月6日「通信・放送の在り方に関する懇談会」(総務大臣の私的懇談会、以下懇談会、座長・松原聡東洋大教授)から報告書が提出された。放送のアナログ波が廃止され、光ファイバーによるブロードバンド網で全てのメディアが受信可能となる2011年を通信と放送の融合時代の幕開け、完全デジタル元年と位置づけ、通信・放送の在り方を技術体系、法体系から抜本的に見直し、再検討する方向を示したものであり、ターゲットとなったのはNHKとNTTで、その業務の見直しを求めたものである。7月には政府の規制改革・民間解放推進会議(以下推進会議、議長・宮内義彦オリックス会長)の中間答申が出て、NHK改革に関しては、懇談会に沿った内容となった。懇談会の報告書、推進会議の中間答申を基に、これから通信・放送の行政見直しが行われようとしている。この小論は懇談会の報告書から、特にNHK改革の部分を取り上げ、デジタル時代の公共放送のありようを考察したものである。紙面の都合で3部構成としたが、一つのレターとして通読されたい。

キーワード：総務省、NHK、BBC、総務大臣私的懇談会、デジタル元年、通信と放送の融合

1. 懇談会のいうNHK改革

懇談会報告書が指摘する3つの観点とは、

- ・ 一般利用者の観点から見て、現行の通信・放送の制度が技術革新に対応しておらず、そのメリットを利用者が享受できていない。
- ・ 競争力の強化と事業展開の多様化という観点から、国際競争力の強化が不可欠である。
- ・ ソフトパワーの強化という観点から、コンテンツ制作力と情報発信力の強化が必要

である。中でも放送事業の自由な事業展開の促進には、

- ・ 集中排除原則の緩和。
- ・ 圧縮帯域技術の進歩により生じる割り当てられた電波の放送サービスに未利用部分の周波数帯を有効活用。一定割合以上をHivisionとするという基準の緩和。
- ・ 地上波デジタル放送のIPマルチキャストによる再送信の推進。
- ・ 地上波アナログ放送の周波数帯域の有効利用-携帯向け、モバイル向け映像配信。
- ・ コンテンツの流通環境の改善-公共放送NHKは番組制

作の一定以上を子会社以外から外部調達すべしという5つの施策が必要だとしている。

特にNHKについては、相次ぐ不祥事に対して組織としてガバナンスが強化されたとは言い難く、公共放送が持つ非効率性も改善されていない。IP時代にふさわしい公共放送としてNHKの持つ経営資源を国民のために有効活用すべきだとして、

- ア 実質的には諮問委員会の役割のみの経営委員会を一部委員の常勤化などで強化、委員構成の再検討要。
- イ チャンネル数の削減-現有8チャンネルは多過ぎ、衛星放送は難視聴対策として1チャンネルで十分であり、FMの多彩な音楽番組提供はその役割を終えている(地上波テレビ現行2チャンネルは、地方や高齢者を考えると直ちに削減は困難)。その結果5チャンネルになり、組織のスリム化に貢献する。
- ウ 子会社を含むNHKグループ全体の肥大化が不祥事と非効率を招くので、スリム化が必要。娯楽・スポーツ部門は公共性が高いとはいえず、関連会社に分離、伝送部門を子会社化して未利用周波数帯を有効活用し、子会社の整理・統合と集中発注体制を改める。
- エ 番組アーカイブのブロードバンドでの有料提供。
- オ 国際放送の強化として、テレビとIPによる英語国際放送を早期に開始すること。編集の独自性を確保しつつ、民間放送事業者のノウハウや番組提供も必要であり、NHKの子会社を設立して国際放送を実施するこ

2006年9月10日受付

〒253-8550 神奈川県茅ヶ崎市行谷1100

takashim@shonan.bunkyo.ac.jp

† Graduate School of Information and Communication,

Bunkyo University

1100 Namegaya, Chigasaki, Kanagawa 253-8550, Japan

と。その際、財政支援も検討する必要がある。

力 大規模な受信料の不払い、大量の受信契約の未契約等を看過できないとして、受信料制度の改革、受信料徴収コストを削減し、価格引き下げ、受信料支払い義務化実施、必要があれば、罰則化も検討すべし。

というものである。この他、報告には盛り込まれなかったが、一部委員からは技術研究所の研究をNHK内部でのクローズドなものにすべきではないという意見も出された。

2. 懇談会に対する批判

報告書が提出されると批判が相次いだ。自民党通信・放送産業高度化小委員会（委員長・片山虎之助元総務相）は、安易な受信料引き下げはサービス低下に繋がる。スポーツや良質の娯楽は公共放送として必要だと反論した。4月20日の時点では、懇談会終了後、座長は受信料の義務化、罰則規定を事実上見送る方針を表明し、「受信料支払い拒否によって、チェック機能が働いている」と不払いを容認するかこの発言をしていたが、5月9日の懇談会後に公表した「論点整理案」では、義務化・罰則化とも「将来的に検討すべき」と変わった（自民党通信・放送産業高度化小委員会の意向の反映と思われる）。

懇談会内部からの批判も相次いだ。新聞報道によれば「委員からも放送の専門家が委員会にはいなかった。6ヶ月という短期間の結論であり、十分な審議がなされたとは言いがたい。座長主導で経済合理性だけの議論に終始したという発言があった」という。審議過程でNHK FMの廃止が取り沙汰されているという情報がリークされると、視聴者サイドからは音楽波としてのFM波の存続希望の声が上がった。

3. 政府与党合意

6月20日、懇談会の報告を受けてNHKに関する政府与党の合意がなされた。主な合意事項は、●経営委員会の抜本的な改革。●保有8チャンネルの削減は、難視解消以外の衛星放送を対象に、削減後のチャンネルがこれまで以上に有効活用されるよう、十分詰めた検討を行う。●音楽・芸能・スポーツなどの制作部門の一部を本体から分離し、子会社とすることを検討。伝送部門において、会計の峻別を行う。番組アーカイブの有料公開。●子会社を設立して、外国人向けの映像による国際放送を早期に開始する。その際、民間の出資を積極的に受け入れるとともに、必要な国費の投入を行う。●内部改革を進めた上で、受信料引き下げのあり方、支払い義務の検討を早急に行い、罰則化も検討するというものであった。

4. 規制改革・民間解放推進会議の中間答申

7月末、推進会議の中間答申は、NHKの衛星放送2波を削減して民間に解放、NHK本体を公共放送目的に限定し、本体組織から音楽・芸能・スポーツなどの制作部門、アーカイブ部門、海外国際放送部門を切り離すとし、懇談会の

報告に沿ったものとなった。

懇談会の報告、政府与党の合意と異なるところは、公共放送は「視聴者から選ばれる放送、視聴者に満足を与える放送」へとその姿勢を変換する必要があり、「受信料制度は本来廃止し、視聴者の意思に基づく自由な契約に転換すべきである」とし、NHKの事業範囲を公共放送として真に必要なものに限定すべきであり、それ以外の事業については、自由な契約に基づく料金収入で賄われるべきであるとし、NHK改革を民間解放推進会議の「民間にできることは民間に」というベクトルに合わせたものとしている。

5. デジタル時代のNHK懇談会

NHKは会長の諮問機関として「デジタル時代のNHK懇談会」（以下NHK懇、座長辻井重男情報セキュリティ大学院大学学長）を05年5月に立ち上げ、政府与党合意の前日6月19日にその報告がなされた。

NHK懇は「一昨年来相次ぐ金銭的不祥事と政治との距離に対する疑念から、視聴者の批判と不信が噴出し、受信料の支払い拒否や保留の急増へとつながり、NHKは危機のさなかにあるという基本的な認識」で全委員が一致して、この提言を纏めている。NHK懇では、デジタル化、ブロードバンド化、多チャンネル化の中で、公共放送が基幹的メディアであり続けるためには、外部からの不当な干渉を排し、自律することがNHKの生命線と位置づけ、民放との二元体制を維持すべきであり、「一部民営化やスクランブルなどの有料放送化はすべきでない」、「スポーツ・娯楽を含む多種多様な番組が必要である」としている。

受信料は我が国の文化と民主主義を支え、成熟させる「特殊な負担金」であり、情報提供の対価と考えるべきではなく、一部チャンネルへのCMやスクランブル化導入は公共放送の理念と使命におよそふさわしくないとする。受信料の契約義務から支払い義務制という法改正でNHKの財政基盤が上向くとは思えないとして、罰則規定を否定し、柔軟で公平感のある受信料体系と徴収システムの構築を提案している。NHKの保有波については、チャンネル数の多寡ではなく、各チャンネルの特性と総体としてのサービスが、視聴者のニーズや社会の要請に込んでいるかを検討すべきであるとしている（下線の部分が懇談会や推進会議との主な相違点である）。



たかしま ひでゆき
高島 秀之 1937年生、1960年3月東京大学文学部卒業。同年4月NHK入局。ディレクター、チーフ・プロデューサー、放送部長、編成部長、放送局長、エグゼクティブ・ディレクターなどを経て1996年3月退社。同4月より茨城大学人文学部コミュニケーション学科教授、文部省メディア教育センター教授（併任）、東京大学教育学部講師（兼任）を経て、1999年4月より文教大学情報学部教授。2005年より大学院情報学専攻科教授を兼ねる。文教大学大学院情報学研究科では「マルチメディア・コンテンツ特論」、「デジタルコンテンツ演習」を担当。