

「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」報告書骨子案

はじめに

第1章 衛星受信料体系の現状と課題

1 衛星受信料体系の現状

- 受信料は、NHKが公共放送としての使命を果たすために必要な財源を広く国民視聴者から徴収するため、視聴の有無にかかわらず、受信設備の設置者に負担を求めるNHKの業務の維持・運営のための「特殊な負担金」。
 - 衛星付加受信料も「特殊な負担金」という性格を持つ受信料であるが、
 - ・ 衛星放送に係る受信料体系（衛星受信料体系）が付加的な体系となっている点
 - ・ 当初は受信のために視聴者が新たにパラボラアンテナを購入・設置する形態が一般的であった点
 - ・ 地上放送とは異なる独自の番組編成を行っている点
- で、国民視聴者からは、受益と負担の関係がより明確なものとして捉えられているのではないかと考えられる。

2 衛星受信料体系の課題

- NHKが財政の根幹を成す受信料収入を安定的に確保し、NHKがその使命を確実に遂行するためには、受信料の公平負担の確保が重要となるが、現在の衛星受信料体系は、公平負担の観点から次のような課題に直面している。

課題① 外部環境の変化による意図しない衛星受信の取扱い

課題② 衛星契約の契約率の低迷への対処

3 衛星受信料体系を取り巻く環境変化

(1) 衛星受信機の普及状況

- 衛星受信機が急速に普及（平成19年には1,200万台増加し、計3,300万台）。
- 衛星受信機の普及に伴う衛星契約対象者（衛星受信機の設置者）の増加が、課題が顕在化してきた一因であり、今後とも衛星受信機が普及し続ければ、受信料の公平負担の状況（契約率、支払率）や受信料収入に影響を及ぼすおそれ。

(2) 受信環境の変化

- 共同受信（注1）の割合が増加傾向にあり、衛星放送開始直後に25%であった共同受信の割合は、現在50%を超えている。

（注1）集合住宅等において、共聴施設を整備することにより、当該住宅の住民が個別にパラボラアンテナを設置することなく衛星放送を受信する形態。

- 共同受信の割合の増加に伴う衛星契約対象者の増加が、課題が顕在化してきた一因であり、今後とも共同受信の割合の増加傾向が続けば、受信料の公平負担の状況や受信料収入に影響を及ぼすおそれ。

(3) 放送技術等の進展

- 衛星デジタル放送では、有料放送の契約者のみが有料放送番組を視聴することができるよう、受信機ごとに受信の限定が可能な方式を採用。この方式を活用すれば、視聴者の追加的な負担を伴わずに、個別に視聴者の視聴をコントロールするいわゆるスクランブル化の実現が可能。

(4) NHKの衛星放送の保有チャンネル数、衛星放送の性格

- NHKの衛星放送は、現在3波体制（BS1、BS2、BSHi）。平成23年以降の衛星保有チャンネル数の在り方については、別途議論が行われているところ。
- 現在のNHKの衛星放送は、BS放送の普及発展、難視聴解消等といった役割を担っているが、今後のNHKの衛星放送の役割については、衛星保有チャンネル数の在り方とセットの議論が必要。（なお、地上アナログ放送の停波以降発生するデジタル難視聴に関しては、別スキームによる対策が検討されているところ。）

(5) 衛星収支の構造の変化等

- 衛星収支は、これまで次のような構造の変化等を経てきた。
 - ・ 収入については、衛星放送の本放送の開始当初の衛星付加受信料は、平成元年から6年間の見直しに基づき、衛星放送にのみ直接係る経費を負担として設定されたが、その後、毎年度見直されているものではなく、同額で推移している。
 - ・ 経費については、平成7年度から平成10年度にかけて経費区分の見直しが実施され、共通経費も衛星放送に係る経費に配賦されることとなった。また、平成12年のBSHiの本放送開始に伴い、その経費が計上されることとなった。
- 衛星収支の累積赤字は、平成20年度に概ね解消。今後、衛星アナログ放送の終了や保有チャンネル数の見直し等による経費の変動、衛星契約数の増加による収入の変動等が想定されるため、変動効果と水準との関係を整理する必要が生じる。

(6) NHKの衛星放送の番組編成の変化

- 受信料を財源とした「豊かで良い放送番組」の提供により、様々な視聴者ニーズに応えるべく、NHK制作番組の比率の向上等による番組の充実化を図り、衛星契約の契約件数が1,300万件を超えるなど国民視聴者から一定の支持を得てきた。
- 番組編成は、衛星放送開始時と比較して、再放送番組の比率を減少させ、衛星放送独自の番組編成を行うようになってきている。

(7) 民間衛星放送事業者との関係

- これまでの衛星放送市場は、受信料収入を財源とするNHKが衛星放送の普及の役割を担い、それとは財源の異なる民間放送事業者との併存体制により発展。
- 民間衛星放送事業者との関係については、
 - ・ 平成14年以降、BSデジタル放送とCS放送（東経110度CSデジタル放送）は同一のパラボラアンテナでの受信が可能となっていること
 - ・ CS放送を受信することのできる受信機が急速に普及していることによりBS放送とCS放送で同様の受信環境が整いつつある点を踏まえれば、BSデジタル放送事業者だけでなく、CS放送事業者との関係も考慮することが必要。

第2章 衛星受信料体系の見直しの考え方及びその効果・影響

1 見直しの考え方

- (1) 現状維持
 - A 現状維持
 - B 受信確認メッセージ機能の活用強化
- (2) 衛星契約の地上契約との一本化
 - A 地上契約との一本化（受信料は地上契約の水準を想定）

- B 地上契約との一本化（受信料は衛星放送に係る経費も賄えるような水準を想定）
- (3) NHKの衛星放送のスクランブル化
 - A スクランブル化（受信料は収支相償となる水準（現行程度）を想定）
 - B スクランブル化（受信料は利潤を上乗せした水準を想定）

2 検討の視点

- (1) 現在生じている課題の解決への効果
- (2) 「特殊な負担金」という受信料の性格に及ぼす影響
- (3) 受信料（衛星付加受信料：945円）の水準に及ぼす影響
- (4) NHKにより提供される衛星放送の性格に及ぼす影響
- (5) 衛星放送番組の質や編成内容に及ぼす影響
- (6) 衛星放送業界に及ぼす影響
- (7) 視聴者の負担に及ぼす影響
- (8) その他（移行に要する期間等）

3 効果・影響

- 〔 課題① 外部環境の変化による意図しない衛星受信の取扱い 〕
- 〔 課題② 衛星契約の契約率の低迷への対処 〕

(1) 現状維持

- 課題①、課題②のいずれについても、課題の解決にはならない。ただし、第一次報告書で提言した措置（注2）を導入する場合には、課題①は部分的に解決（注3）。
 - （注2）外部環境の変化により衛星受信環境が整備される場合に地上契約の継続を可能とする措置。
 - （注3）外部環境の変化により衛星受信環境が整備される課題のうち、転居等による環境変化が要因となっているものは解決される。なお、現在、NHKでは、「特殊な負担金」という性格を維持しつつ、対象者を誤りなく把握し、不正利用を確実に防止できる具体的方法が検討されており、平成20年度前半に導入の可否を判断することとしている。
- 衛星受信機の普及、共同受信の割合の増加といった環境変化が更に継続すれば、
 - ・ 外部環境の変化による衛星受信環境の整備に関する不公平感が拡大するおそれ
 - ・ 衛星契約率等の悪化、受信料収入の減少につながるおそれ
 があり、受信料の公平負担の観点から、課題に対処するための改善措置が必要。
- 衛星付加受信料の水準については、平成20年に衛星収支の累積赤字が概ね解消される見込みであるため、今後の衛星収支の変動要素（注4）を十分検証した上で、衛星付加受信料の水準を見直すこと（受信契約者への還元）も検討課題。
 - （注4）衛星アナログ放送の終了、衛星保有チャンネル数の見直し等による経費の変動や衛星契約数の増加による収入の増加

(2) 受信確認メッセージ機能の活用強化

- 課題①については、課題の解決とはならない。ただし、第一次報告書で提言した措置を導入する場合には、部分的に解決。課題②については、一定の効果が期待（注5、注6）。既存の実施策の運用変更であり、比較的短期間での移行が可能と考えられる。
 - （注5）今後の環境変化により更なる低下も想定される衛星契約率を上昇に転じさせるまでの効果を発揮できるかは不明確だが、NHKの例示した「表示面積」、「表示時期」の工夫に加えて、次の方法で実効性を向上させることも可能。
 - ・ 表示方法の変更：ア）「表示位置」、「表示時間」の工夫
 - イ）メッセージ内容の工夫（契約に関するメッセージ性の強化等）

- ・ 再表示： ア) 再表示の繰り返し
 イ) 再表示の場合の表示方法の工夫、別メッセージの表示

(注6) 未契約者への再表示について、世帯単位の締結を原則とする受信契約の名義人と受信機単位を原則とするB-CASカードの使用許諾契約の名義人が一致しない場合にも、受信機への再表示が的確にできるよう適切な工夫が必要。

- **ただし、受信確認メッセージ機能の活用強化の具体的な方法によっては、「特殊な負担金」という受信料の基本的性格に影響を及ぼす可能性がある(注7)。**

(注7) 例えば、画面が全く見えなくなる程度に表示面積を拡大する場合、「視聴できないから負担しない」という主張を誘発し、その結果、契約率が著しく低下すれば、公平負担の観点から、受益と負担の関係がより明確な受信料体系へ移行せざるを得なくなることも想定される。

また、衛星受信料の未払者に対する再表示を支払いのあるまで消さない措置をとる場合には、導入時の「契約締結の円滑化を図る」という目的とは異なる新たな目的が必要となる。

- **(1)と同様、今後の衛星収支の変動要素を十分検証した上で、衛星付加受信料の水準を見直すこと(受信契約者への還元)も検討課題。**
- **なお、衛星放送と同じく契約率の低迷への対処として、受信確認メッセージ機能を地上放送へも導入するという考え方も、検討課題となり得ると考えられる。**

(3) 地上契約との一本化(受信料は地上契約の水準を想定)

- 「衛星契約」という契約種別がなくなるため、課題①、課題②は解消される。
- 他方、衛星付加受信料の廃止により、衛星放送に係る経費を賄うための収入を確保することができず、衛星放送の提供を継続することが困難となるおそれがあるため、課題に対処するための現実的な考え方とは言えない(注8)。

(注8) 次の場合には衛星放送を継続できる可能性が残るが、現時点では現実的とは言いがたい。

- ・ 契約率・支払率の飛躍的改善による減額分をカバーする場合
- ・ 諸外国のように地上放送と同一の放送番組を同時に衛星放送で提供する場合

- **なお、衛星放送の一部を地上契約と一本化するという考え方(例：1チャンネルのみ一本化)もあり得る(注9)。**

(注9) 当該一部チャンネルの運営に必要な経費は衛星放送全体の経費に比べれば少額であることから、それを契約率・支払率の改善により賄うと考えた場合、衛星放送全体の経費を賄う場合に比べ、相対的に現実的な範囲内に止まることとなる。

(4) 地上契約との一本化(受信料は衛星放送に係る経費も賄えるような水準を想定)

- 「衛星契約」という契約種別がなくなるため、課題①、課題②は解消される。
- 他方、受信契約全体に占める衛星契約の割合が約1/3に止まる状況で、地上契約者に対して、大幅な負担増が生じることから(注10)、理解を求めることは困難。今後、衛星契約の割合が十分に高まり、国民視聴者の理解を得やすい環境が整うまでには、相当程度の期間を要するものと考えられる。

(注10) (3)と同様、地上契約者の大幅な負担増を伴わずに一本化が可能となるケースも考えられるが、現時点では現実的とは言いがたい。

- **なお、衛星放送の一部を地上契約と一本化するという考え方もあり得る。**

(5) スクランブル化(受信料は収支相償となる水準(現行程度)を想定)

- 契約を締結するか否かの判断を受信者に委ね、かつ、NHKが未契約者に対する対抗手段を取り得ることから、課題①、課題②への対処のための有効な措置となる。
- 他方、徴収する料金は「対価料金」となるため、「対価料金」を徴収して限定的な視聴者に対する放送を行うことが、あまねく全国において受信できるように良質

豊富な放送番組を提供する等の目的により設立されたNHKの性質に照らして適切かどうかという点については、引き続き十分な議論が必要（注11）。

（注11）NHKの性格になじむかという点については、次のような議論がなされるべき。

- ・ スクランブル化された放送番組が、国民視聴者の選択によって、結果的に限定的な視聴者にしか視聴されなくとも、あまねく全国において受信できる状態が確保されていれば、NHKの性質は維持されると考えてよいか
- ・ NHKの衛星放送のこれまでの実績を踏まえれば、視聴者の意向に応えつつ、「豊かで良い放送番組」を提供することも不可能とまでは言えないのではないか
- ・ 上記のほか、BS1の現在の役割である「衛星放送の普及」といったような一定の公共的役割を担う放送番組を提供することも可能ではないか
- ・ 放送・非放送という違いはあるものの、インターネットによる番組アーカイブスの提供のように、希望する視聴者に対して提供するサービスとして衛星放送を位置付けることも、NHKの性質との関係で議論し得るものではないか

○ また、次のような個別具体的な検討課題も議論されるべきである。

- ・ 契約締結を受信者に委ねる点で有料のBS放送やCS放送と類似サービスとなるため、公正競争確保のための措置が検討されるべきではないか（例：会計分離）
- ・ CAS機能を利用したスクランブル化では、個別の受信機ごとのスクランブル解除が必要であり、世帯ごととしている契約単位との関係で運用上の工夫が必要ではないか（注12）

（注12）なお、民間衛星事業者の提供するサービスについても個別の受信機ごとのスクランブル解除が必要となるが、一の世帯（氏名、住所、電話番号、金融機関口座等で確認）における複数台目の受信機には割引料金が適用されている。

- なお、衛星放送の一部（例えば、衛星放送のうち1チャンネル）をスクランブル化するという考え方もあり得る。
- スクランブル化については、衛星放送だけでなく、地上放送への導入という考え方もあるが、NHKの性質に照らして適切かどうかという点について、更に慎重な検討が必要。

（6）スクランブル化（受信料は利潤を上乗せした水準を想定）

- （5）と同様に、課題①、課題②への対処のための有効な措置となる。
- 他方、現行法上営利事業を禁じられるNHKが営利型の衛星放送を提供する必要があるのかという根本的な問題が惹起される。このことは、公共放送の組織の在り方論にもつながり得るものであるため、単に受信料の公平負担の観点からだけでなく、公共放送の在り方、NHKと民放との併存体制の意義など幅広い観点から、慎重な検討が必要。

第3章 公平負担のための衛星受信料体系の在り方

1 受信料体系の見直しの基本的考え方

- 受信料制度は、NHKが公共放送としての使命を果たすため、その事業運営を支える制度として設けられたものであり、NHKが財政の根幹を成す受信料収入を安定的に確保し、その使命を確実に遂行するためには、受信料の公平負担の確保が重要。
- 受信料体系は、環境変化を踏まえつつ、受信料の公平負担の観点から不断の見直しが求められるもの。ただし、既存の受信料制度の変更には、視聴者の負担や「特殊な負担金」という受信料の性格等への影響も想定されるため、十分に慎重な検討が必要。

2 今後の衛星受信料体系の在り方

- 第1章で指摘した衛星受信料体系の直面する課題は、衛星受信機の普及等の環境変化が今後とも継続すれば、不公平感の拡大、契約率の悪化にもつながり、NHKの財政の根幹を成す受信料収入に影響をもたらしかねない深刻な問題。
- 公平負担の確保の観点からは、課題の解決に向けて、地上契約との一本化、衛星放送のスクランブル化といった衛星受信料体系の見直しを検討することが必要となるが、検討に当たっては、第2章に述べたような各見直し策に個々に付随する影響を十分に念頭に置く必要がある。
- 衛星契約の地上契約との一本化については、課題を解消することができるものの、減収により衛星放送の継続が困難となるおそれがある点、地上契約の大幅な負担増に理解を求めることが困難である点を考慮すれば、現時点では現実的な考え方とは言い難い。
- 衛星放送のスクランブル化については、従来から様々な経緯で検討されてきたが、環境変化を踏まえ（注13）、衛星受信料体系の直面する課題の解決に向けて、改めて検討する余地がある。ただし、その際には、既に述べたように、公共放送として特別な目的により設立されたNHKの性質を十分に念頭に置いた議論が必要となる。
（注13）平成23年の完全デジタル化以降、NHKの衛星放送のスクランブル化を「適当でない」とした過去の論拠の一つ（衛星アナログ放送と衛星デジタル放送が併存。衛星アナログ放送をスクランブル化すると新たな設備の設置による「受信コスト」が増加。）は解消。
- 今後、衛星受信料体系を取り巻く環境変化を踏まえ、衛星契約の契約件数の動向や、平成23年の完全デジタル化を契機として「スクランブル化」が新たに受信料体系の見直しの考え方となり得ることに留意しつつ、引き続き、直面する課題に対処し、受信料の公平負担の確保を図るための衛星受信料体系の在り方について、本研究会が示した視点に立って、不断の見直しが行われることが必要である。

3 課題に対する当面の対応

- 課題①については、現時点において可能な範囲に限定されるものではあるが、第一次報告書で提言した措置を講ずることによる部分的な解決が可能であり、引き続き、NHKにおいて、実施可能な具体策が検討されるべきである。
- 受信確認メッセージ機能の活用強化については、表示方法の変更や再表示の実施により、課題②への一定の効果が期待できるものであり、比較的短期間での移行が可能と考えられることから、NHKが、受信料の公平負担の確保に向けて当面取り組むべき課題として検討に値するものと考えられる（注14）。ただし、平成23年に「スクランブル化」が新たに受信料体系の見直しの考え方となり得ること、課題②への効果が現時点で予測困難であることを踏まえれば、検討の結果、「メッセージ機能の活用強化」を実施する場合であっても、特に、平成23年時点で、課題②への効果を十分検証し、衛星受信料体系の在り方を再検討することが必要。

（注14）検討の際、受信料の「特殊な負担金」という性格への影響を考慮しつつ、実効性をより高めるための工夫が必要となるほか、現在の受信契約の契約単位が世帯単位であることに留意し、受信機への的確な再表示ができるような適切な工夫が必要。

おわりに