

公共放送と受信料制度の在り方に関する とりまとめ（案）

放送を巡る諸課題に関する検討会
公共放送の在り方に関する検討分科会

目次

第1章 検討の経緯.....	1
第2章 受信料を巡る概況.....	2
第3章 受信料の適正負担.....	4
1. 繰越剰余金の受信料への還元.....	4
2. 中間持株会社制の導入.....	6
第4章 受信料の公平負担.....	8
第5章 NHKと民間放送事業者との連携.....	12
第6章 その他.....	14
1. インターネット活用業務の位置付けと受信料の在り方.....	14
第7章 今後の進め方.....	16
参考資料.....	19

第1章 検討の経緯

公共放送の在り方に関する検討分科会は、2020年4月から開催され、公共放送を取り巻く視聴環境が変化する中、①NHKの業務・受信料・ガバナンスという三位一体改革のフォローアップや②受信料制度の在り方について、様々な観点から検討することを目的として、検討を行ってきた。

三位一体改革のフォローアップに関しては、2020年6月に「三位一体改革推進のためNHKにおいて取組が期待される事項」としてとりまとめを行ったところである。

他方、受信料制度の在り方については、2020年6月26日の第4回会合以降、諸外国の公共放送の受信料制度について比較検討を行うとともに、NHK及び関係団体へのヒアリングにより示された制度改正等に関する要望事項も踏まえ、検討を進めてきた。

具体的な要望事項としては、NHKから、

- ①受信料還元に関する科目の設置
- ②中間持株会社の設置
- ③受信設備の設置届出制及び未届に対する設置推定
- ④未契約者氏名等（居住者情報）照会

の4項目が示された。

本文書では、主にこれらの要望に関するものを中心に、受信料制度の諸課題について、今後の方向性をとりまとめたものである。

第2章 受信料を巡る概況

(1) 受信料制度の概要

NHKは、放送法に基づき、あまねく日本全国において受信できる豊かで良い放送番組による国内基幹放送等を行うことを目的として設立された特殊法人であり、その事業運営の財源は、テレビ(受信設備)を設置し、受信契約を締結した者が支払う受信料から賄われることとされている。

受信料の額は、国会がNHKの収支予算を承認することによって定まることとされている¹。

(2) 受信料の体系及び水準

受信料の体系については、NHKの放送受信規約において総合テレビ及びEテレなどの地上波を受信できる者を対象とする地上契約(月額1,225円²)と、地上波とBS1及びBSプレミアムなどの衛星波を受信できる者を対象とする衛星契約(月額2,170円)とが設けられている。

受信料額は、衛星契約では、英独仏韓などと比べ、最も高い水準となっており、受信料の年間収入額も2019年度は7,115億円となっており、全世界帯・事業所を対象としているドイツに次ぐ高い水準となっている。

なお、衛星契約の受信料額のうち衛星付加受信料は、1989年度の衛星放送導入時の930円(税込)が、2020年10月現在で945円(税込)となっている。

(3) 受信料契約の状況

受信契約³は2019年度末には4,212万件(うち衛星契約は2,224万件)

¹ 放送法が、NHKに、他人の営業に関する広告放送を禁止し、財源を受信料により賄うこととしている点については、2017年の最高裁判所の判決(受信契約締結承諾等請求事件最判平成29年12月6日民集第71巻第10号1817頁)において、特定の個人、団体又は国家機関等から財政面での支配や影響が及ぶことのないようにし、NHKの放送を受信することのできる環境にある者に広く公平に負担を求めることにより、受信設備の設置者全体により支えられる事業体であるべきことを示すものであるとされている。

² 受信料額については、口座・クレジット支払の場合の額を記載している。

³ 受信契約の件数については、全額免除対象を除く件数を記載している。

に達し、受信料の支払率⁴は2009年度には70%であったところ、未契約者への民事訴訟の提起や2017年の最高裁判所判決等もあり、2019年度には83%と近年改善傾向にある。

衛星契約数は2009年度末には1,456万件であったところ、2019年度末には2,224万件と増加している。

(4) 営業経費の状況

受信設備の設置者が契約を締結した上で、受信料を支払うこととされている我が国の受信料制度の下、受信契約の締結には、訪問等により、転居の有無や受信設備の設置等を確認する必要がある。

2019年度には営業経費として759億円が支出されており、うち305億円が訪問要員に係る経費となっている。

こうした中、受信料収入に占める営業経費の割合（営業経費率）は、諸外国に比して高止まりしており、2019年度には10.6%となっている。

(5) インターネット活用業務の状況

NHKの放送番組等のインターネット配信等の業務は、任意業務となっており、その実施に係る基準については、総務大臣の認可が必要となっている。

2020年9月末時点では、受信料で賄われる総合テレビ及びEテレの同時配信及び見逃し番組配信を提供する「NHKプラス」のID登録完了数は約83万件、見逃し番組や過去の番組を有料で配信する「NHKオンデマンド」の登録会員数は約285万人となっている。

この他、NHKは、民間放送事業者との連携の一環として、民間放送事業者の見逃し番組配信のプラットフォームであるTVerを通じた一部番組の提供などを行っている。

⁴ 支払率は、受信料の公平負担の状況を表すものとしてNHKが算出している指標であり、実際に受信料を支払っている世帯及び事業所契約数を、免除対象等を除く、テレビを設置する世帯数及び事業所の設置場所数の推計で割った数値となっている。

第3章 受信料の適正負担

1. 繰越剰余金の受信料への還元

(1) 現状

NHKの繰越剰余金⁵については、事業収支差金が年度当初の計画を大幅に上回る状況が続き、2014年度の876億円（事業支出比で13.5%）から2019年度には1,280億円（事業支出比で17.9%）と増加傾向にある⁶。

こうした状況を踏まえ、第10回会合（2020年10月16日）において、NHKから、剰余金を積み立て、「受信料の値下げの原資」を明確化するため、省令改正により、財務諸表において受信料還元に関する科目を新設したいとの要望があった。

(2) 検討

受信料の額が総括原価方式による収支相償の考え方にに基づき算定されることに鑑みれば、適正水準以上の剰余金は、視聴者に還元すべきであり、受信料の引下げによってその適正化を図ることが適当であると考えられる。

また、既存業務の不断の見直しによる経営効率化により、繰越剰余金が蓄積された場合には、国民・視聴者の納得感を得るためにも、受信料の引下げを通じた還元に取り組むことが必要と考えられる。

剰余金の一部を受信料の引下げによる還元目的の積立金とする場合、積立金の勘定科目を設けるだけでなく、受信料の引下げによる還元が確実に実施される仕組みを導入することが必要と考えられる。

なお、安定的な経営の観点から、一定程度の繰越剰余金については、積立金とは別に、留保することも考慮すべきであると考えられる。

(3) 今後の方向性

⁵NHK単体の放送番組等有料配信業務勘定及び受託業務等勘定を除いた一般勘定においてNHKが「財政安定のための繰越金」としている額を指す。

⁶この他、2012年度から「建設積立金」を計上しており、2019年度末で1,694億円となっている。

繰越剰余金を受信料の引下げにより視聴者に還元されるようにするため、一定水準を超える剰余金については、還元目的の「積立金」の勘定科目に計上し、次の中期経営計画の期間⁷において受信料の引下げに充当することを義務付ける制度を導入することが適当である。

また、安定的な経営の観点から留保が認められる繰越剰余金の水準については、国民・視聴者の意見を踏まえ、明確かつ適正な水準とする必要がある。

この水準の検討にあたっては、

- ア) 繰越剰余金は、1990年から2000年代半ばまで200～600億円で推移していたが、財政上の問題は発生していないこと
- イ) 2011年の東日本大震災後に際して、繰越剰余金の取崩しは行われなかったこと⁸
- ウ) NHKは、放送法に基づき放送設備の建設又は改修の資金の調達のため、経営委員会の議決を経て、放送債券の発行が認められていること⁹

といった事情も考慮する必要がある。

さらに、積立金が蓄積されているにもかかわらず、受信料の引下げを実施しない場合には、国民・視聴者に対してその理由について説明責任を果たすべきである。

あわせて、この制度を有効に機能させ、説明責任を果たせるようにするため、NHKにおいては、予算消化を目的とする不要な支出が生じないように、これまで以上にチェック体制を確保することが必要であり、国会及び政府においてもNHKの予算・決算について十分なチェック機能を果た

⁷ 放送法に基づき、NHKは、3年以上5年以下の期間ごとに、経営に関する基本的な方向のほか、受信料の体系・水準などについて、中期経営計画を定め、公表することとされている。

⁸ NHKの2011年度決算においては、東日本大震災による影響は、受信料の免除等により41億円の減収、取材等により50億円の支出増となっているものの、一般勘定の事業収支差金は223億円の黒字となっている。

⁹ 放送債券は、2002年を最後に発行されておらず、償還も2010年度に完了している。なお、2012年度決算においては、繰越剰余金は減少しているが、これは渋谷の新放送センターの整備のため、同年度から積立てを開始した建設積立金に583億円を繰入れたことによるもの。

すことが求められる。

2. 中間持株会社制の導入

(1) 現状

放送法において、NHKの出資については、資金が受信料で賄われていることから、総務大臣の認可が必要となっている。

具体的には、NHKの出資は、業務の遂行に必要な場合に総務大臣の認可を受けて、本来業務又は目的達成業務に密接に関連する政令で定める事業を行う者等に限定して行うことができるとされている。

また、NHKでは、経営委員会の内部統制議決において、子会社又は関連会社が政令で定める範囲の業務を営むことを原則とすることを定めている。NHKから出資を受けた子会社の数は、2020年4月時点で11社となっている¹⁰。

こうした状況の中、第10回会合（2020年10月16日）において、NHKから、グループの合理化の加速、再編の柔軟化の実現に向け、中間持株会社の設置を核としたNHKグループ改革を実現可能とする放送法改正に関する要望があった。

(2) 検討

NHKの業務は、委託等を通じ子会社と一体的に実施されていることから、子会社の管理機能を集約し、業務の効率化を行うことは、子会社の支出の抑制等を通じ、ひいてはNHKの業務の効率化につながることを期待される。

NHKの要望に対しては、中間持株会社制導入による効果に関する質問が多く出され、NHKより、合併との比較、役員・人員の削減効果等について説明があった。さらに、階層が増えることによるガバナンスや国民・視聴者に対する透明性への影響にも懸念が示された。

また、ヒアリングに際して、一般社団法人日本民間放送連盟（以下「民放連」という）及び一般社団法人日本新聞協会メディア開発委員会（以下「新聞協会メディア委員会」という）から、中間持株会社制を導入することにより、期待された効果が得られているか継続的にチェックし、ガバナ

¹⁰最近5年間では、2件の出資認可が行われているが、いずれも子会社に対するものではない。

ンスの向上につながっていると言いがたい状況が明白になれば、改廃する余地も残しておくべきではないか、中間持株会社制の導入に係る経費を回収できるコスト削減効果が不可欠ではないかといった見解が表明された。

なお、現在の放送法におけるNHKの出資の認可は、直接出資を対象としたものとなっており、中間持株会社を設立し、そこから出資を行うことまでを想定したものとなっていない。このため、NHKが中間持株会社を設立する場合、NHKの出資の必要性のチェックによる関連会社等の肥大化防止や業務密接性の確保が間接的なものとなることから、この確保の在り方について制度的担保が必要と考えられる。

(3) 今後の方向性

子会社管理のフォーメーションは、一義的には経営判断に関するものであるが、NHKは特殊法人であることから、中間持株会社制を導入することにより、国民・視聴者に対しても、どのような効果が見込まれるのかを具体的に明らかにする説明責任があるのは当然である。

NHKからは、これらの点について一定の説明は行われたが、現時点では、必ずしも国民・視聴者の観点から、放送法改正を行う理由として十分なものとまでは言えず、NHKにおいては、引き続きその効果を分かりやすく説明を行うことが求められる。

なお、仮に中間持株会社制を導入する場合には、次の2点について留意することが必要である。

① 潜脱的な出資に対する規律

現行の放送法は、NHKの子会社を通じた業務の肥大化を抑止する観点から、上述のとおり直接出資を認可制としており、中間持株会社傘下の子会社についても、NHKの業務に密接に関連するものに限定するなど、中間持株会社を通じて現行の仕組みが潜脱されないよう、制度的な手当を行うことが求められる。

② 事後的な検証

中間持株会社制への移行後、当初NHKが見込んでいた効果が発揮されているか検証を行い、その検証結果を踏まえて、中間持株会社の廃止も含めた必要な措置を講ずることを明らかにしておくことが必要である。

第4章 受信料の公平負担

(1) 現状

NHKにおいては、訪問営業に係る要員に関する経費として2019年度には305億円を要しており、営業経費の高止まりをもたらしている。第10回会合(2020年10月16日)において、NHKから、訪問によらない効率的な営業活動を実現し、未契約者に対する公平負担の徹底と営業経費の大幅削減、訪問を巡るクレーム等の抑止を可能とするため、

① 受信設備の設置届出制及び未届に対する設置推定

② 未契約者氏名等(居住者情報)の照会

をパッケージとした制度改正の要望¹¹があり、これらについて、次のとおり検討を行った。

(2) 検討

① 受信設備の設置届出制及び未届に対する設置推定

受信設備を設置した場合の届出制については、ヒアリングに際して民放連及び新聞協会メディア委員会から、一層のテレビ離れを加速化するおそれがあるとの意見が表明された。

「未届に対する設置推定」については、受信設備の非設置者に対して非設置であることの挙証を求めることになるなど一方的に不利益を与えるおそれがあるといった否定的な意見が多く示された。

② 未契約者氏名等(居住者情報)の照会

居住者情報の照会に関するNHKの要望が、受信設備の設置届出を担保するという実効性があり得るとの指摘があった一方で、

(ア) 初年度で約900万件、2年目以降は300万件とかなりの大規模な個人情報取得となること

(イ) 現在、制度上同様の照会権限が設けられているのは、行政機関、司法関係機関、特別の機関となっていること

(ウ) 行政機関や司法関係機関に準じた照会権限に基づき取得した個人情報の第三者提供は適切ではなく、NHKが訪問活動を委託する多

¹¹ 「受信設備の非設置の場合の非設置の届出」については、第10回会合での指摘を受け、第11回会合(2020年11月9日)において、NHKから必要ないものとして取り下げられた。

数の法人等との関係について適切な整理が必要であること
(エ) 照会先機関に対して個人情報の第三者提供に係る費用面やリスク面での大きな負担を発生させること
(オ) 居住者情報を確認できても、受信設備の設置確認を行う必要性は引き続きあること
といった多くの問題点が指摘された。

③ 民事上の担保措置としての割増金

受信設備の設置届出等の検討を通じ、これらに代えて、現在の契約に基づく受信料の支払という仕組み（以下「契約制」という。）を維持しつつ¹²、公平負担を徹底する観点から、正当な理由がないにもかかわらず、受信契約の締結に応じない受信設備の設置者に対して、刑事罰・行政罰とは異なる民事上の担保措置としての割増金を適用することができることを法律で定めることも考えられるのではないかとの案が示された。

(3) 今後の方向性

① 受信設備の設置届出制及び未届に対する設置推定

受信設備の設置届出制については、すでに受信契約を締結している者や、非設置者を対象とすることは不要かつ不相当と考えられる。

また、「未届に対する設置推定」についても、(2)①に記載の問題点が指摘されたところであり、導入することは適当ではないと考えられる。

一方、受信契約を締結していない受信設備の設置者のみを対象として、設置の届出を促すことは、支払率の向上の観点から一定の意義があると考えられるものの、その実効性を確保する手段について留意する

¹² 民事上の担保措置としての割増金については、現在の契約制では、未契約の段階では債権債務関係が発生せず、割増金を課すことができないという問題があることから、受信機が設置されれば直ちに債権債務関係が発生させ、割増金を課すことができる仕組みに転換するという方策も検討された。

他方、契約制から受信機が設置されれば直ちに債権債務関係が発生させる仕組みへの転換については、2017年最高裁判所判決において、NHKが「受信設備設置者の理解を得て、その負担により支えられて存立することが期待される事業者」とであると判示されていることと整合しないのではないかとの指摘もあった。

ことが必要であると考えられる。

② 未契約者氏名等（居住者情報）の照会

居住者情報の照会については、(2)②に記載のとおり、多くの問題点が指摘されたところであり、導入することは適当ではないと考えられる。

③ 民事上の担保措置としての割増金

受信料の支払率が約 83%となっている状況は、83%の契約者が 17%の未契約者の分まで負担しているという不公平が放置されていると捉えることができる。加えて、受信料収入の 1 割を超える営業費用がかけられ、そのうち未契約者対応等のために年間 305 億円が訪問営業に係る要員に関する経費として支出されており、それが契約者の受信料で賄われていることも踏まえれば、公平負担を徹底することは必要不可欠である。

このような観点から、現行の契約制を維持した上で、正当な理由がないにもかかわらず受信契約の締結に応じない受信設備の設置者のみを対象として、刑事罰・行政罰とは異なる民事上の担保措置としての割増金を適用することができる旨を法律で定めることは、有力な選択肢であると考えられる。

その際、受信契約を締結していない受信設備の設置者が設置の届出を自ら適切な時期に行った場合には、この割増金の適用対象としないこととすることにより、設置の届出を促し、支払率の向上につなげていくことも考えられる。

なお、こうした仕組みを設ける場合には、NHKは、国民・視聴者に対して周知を行うとともに、引き続き、受信設備設置者の理解を得て契約を締結するよう努める必要があり、例えばワンセグ機能付き携帯電話やチューナー付きカーナビなどについては、十分な配慮が必要と考えられる。

④ 訪問営業活動の注視

NHK及びその委託先法人による訪問営業活動については、女性の単身世帯に深夜に訪問する、訪問員が名前や訪問目的を言わないとい

った声が寄せられている問題が、国会審議¹³でも取り上げられている。

今後、公平負担を徹底する観点から真に有効な制度設計を図るとともに、制度改正後の訪問営業活動の実態についても、行政において注視することが重要であると考えられる。

¹³ 2020年3月17日衆議院総務委員会における國重徹議員質問（第201回国会衆議院総務委員会議事録第10号15頁（20.3.17））

第5章 NHKと民間放送事業者との連携

(1) 現状

放送法は、「放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障する」を目的の一つとし、公共放送と民間放送の双方の普及を実現するため、

- ① 地理的な格差が生じないように、NHKに対して、テレビジョン放送等のあまねく普及義務
- ② 民間放送事業者を含む、特定地上基幹放送事業者及び基幹放送局提供事業者に対して、その放送対象地域におけるあまねく普及努力義務

を課している。

また、NHKの民間放送事業者との連携に関しては、放送法第20条において、

- ① 放送及びその受信に必要な調査研究を行い、その成果をできる限り一般の利用に供すること（第6項）
- ② NHKのインターネット活用業務と同様な民間放送事業者の業務の円滑な実施への協力の努力義務（第14項）

が、それぞれ定められている。

具体的には、NHKは、2020年9月に公表した「NHK経営計画（2021-2023年度）（案）」において、音声認識字幕システムやリアルタイムの手話CGの生成などの研究開発を推進するほか、日本の放送・メディア産業や人材を維持・育成する取組を積極的に支援することとしている。

第8回会合（2020年9月15日）の関係団体ヒアリングにおいて、民放連から、条件不利地域のユニバーサルサービスにつながる放送ネットワークの維持など、放送文化全体の発展のために裨益する受信料の使い方があってしかるべきであるとして、NHKと民間放送事業者との連携に関する要望があった。

(2) 検討

NHKと民間放送事業者との連携について、国民が多様な放送番組を視聴できる環境を維持するため、特に条件不利地域における放送ネットワークの維持・管理のほか技術面などにおいても、NHKと民間放送事業者が協力することについて、制度化しても良いのではないかとの意見が

示された。

(3) 今後の方向性

国民が多様な放送番組を視聴できる環境を維持するため、ネットワークの維持・管理等に関する民間放送事業者との協力の努力義務を導入し、二元体制の下でNHKと民間放送事業者における連携を促進することが適当である。

また、NHKと民間放送事業者との連携の具体化を促すため、適切な協議の場を設けることが望ましい。

第6章 その他

1. インターネット活用業務の位置付けと受信料の在り方

(1) 現状

諸外国の公共放送では、従来のテレビ・ラジオに加え、同時配信サービス等、インターネットを活用した新たな視聴手段を国民に提供し、インターネットを通じた視聴が国民に定着していく中で、視聴実態と整合的となるよう受信料制度を見直すことが課題となってきた。

我が国においても、テレビ世帯保有率は、2010年から2020年の10年間で98.8%から93.8%までに減少している¹⁴。また、各メディアの平均利用時間調査において、10代・20代では、3割超がテレビをリアルタイムで視聴しておらず、平日のインターネット利用時間がテレビ視聴時間を上回っている¹⁵。

このため、これからの受信料制度の在り方については、公共放送の業務の在り方と並行して検討することが必要と考えられる。具体的には、我が国における公共放送がその役割・使命を引き続き果たしていくため、インターネットを活用した業務をどのように位置付け、実施していくべきかについて検討することが必要と考えられる。

(2) 検討

受信料を担う者及びインターネット配信等の在り方については、視聴実態又は視聴環境との整合性があることが適切であると考えられる。この観点から、諸外国の制度を参考に、受信設備を設置した者に加え、インターネット同時配信等を利用可能とする者も受信料を担う者とするイギリス型の「受信設備設置者＋同時配信等サービス利用者」、受信設備の設置の有無にかかわらず、全ての世帯・事業者について受信料を担う者とするドイツ型の「全世帯・事業所に着目した受信料制度」に関して、それぞれ検討を行った。

まず、イギリス型の制度については、インターネット配信等を公共放送の本来業務とし、かつ同時配信等サービス利用者を受信料支払の対象

¹⁴ 内閣府「消費動向調査」

¹⁵ 総務省情報通信政策研究所「平成30年度情報通信メディアの利用時間と情報動向に関する調査」

とすることは、現時点の我が国においては、却ってインターネット配信の利用者の拡大の阻害となるおそれがあると考えられる。

また、ドイツ型の制度については、放送かインターネットかを問わず、国民のほとんどが公共放送を視聴可能な環境又は視聴実態がある状況を待たなければならないと考えられる。

受信料を担う者を受信設備設置者とし、インターネット配信等は目的達成業務（任意業務）とする現行制度は、現段階では多くの国民・視聴者は公共放送をテレビで視聴しているという実態と整合的なものと考えられる。

（３）今後の方向性

受信料で賄われる同時配信等サービスである「NHKプラス」が2020年4月から本格開始され、民間放送事業者の配信プラットフォームであるTVerをNHKも一部の番組の提供に利用する等の取組みも着手されており、まずは、こうした取組みを通じ、インターネットを通じた視聴拡大を図ることが重要である。

第7章 今後の進め方

総務省においては、第3章から第5章までに示した「今後の方向性」を踏まえ、所要の制度整備等について具体的な検討を進めることが適当である。

また、NHKにおいても、2020年6月の「三位一体改革推進のためNHKにおいて取組が期待される事項」に記されているように、引き続き三位一体改革を自律的に推進していくことが望まれる。

その際、衛星付加受信料の見直しは、受信料の在り方のみならずNHKの業務の在り方の両面にわたり、根幹をなす論点であり、今後の衛星チャンネルの削減時期の明確化等とあわせて、NHKにおいて速やかに検討を進め、考え方を示すとともに、その進捗を踏まえ、あらためて検討の場を設け、広く議論を行うことが適当である。