

公共放送の事業運営と視聴者への「約束」

～ヨーロッパ公共放送の事例から～

横山 滋

はじめに

直接、視聴者に対してサービス内容などについての「約束」をして、それがどの程度達成されたかを報告する公共放送機関が次第に増えている。1996年にイギリスBBCが初めて行ったこの方式は、その後、アイルランドやドイツなどでも採用され、日本でも2005年6月にNHKが「17年度の約束」を公表して、今年の6月にその検証報告が行われることになっている¹⁾。

このような「約束」を行う公共放送機関が増えているのは、公共放送が抱える共通の条件がそこに働いているからである。

ここでは、イギリスのBBC、アイルランドのRTÉおよびドイツのARDが

- ①どのような「約束」をしているか
- ②どのような経緯で「約束」を公表するようになったのか

を検討し、「約束」に見られる共通項は何か、なぜ今公共放送機関が「約束」を公表する必要があるのかを探してみたい。

(なお、「約束」に相当する元文書のタイトルはそれぞれ微妙に異なっているが、ここでは「一般視聴者に直接公約を示して、その検証を行うもの」を総称して「約束」と呼ぶことにする。)

1. BBC の場合

BBCは、政府との協定書(The Agreement)に基づいて、1996年に最初の「約束」(Our commitment to you: BBC statement of promises to viewers and listeners)を公表し

ている。「約束」の内容に入る前にBBCの制度的諸条件について若干の説明を加えておく。

(1) BBC の制度的諸条件

周知のように、BBCは国王の特許状に存立の根拠を置く公共事業体で、その事業範囲は、例えば放送法などの法律の下に置かれる場合に比べて、細かく規定されていない。そこで、BBCの活動の大枠は、特許状とは別に政府との間で取り交わされる協定書によって定められている。特許状と協定書はワン・セットでほぼ10年ごとに更新されてきた。これらに、視聴者への「約束」が「BBCの活動を規定する第3の文書」として加わった形になっている²⁾。

事業財源について見ると、1927年に最初の特許状を下付されて以来、BBCの主たる財源はずっと受信許可料(licence fee³⁾)でまかなわれてきた。料額について、政府は、2000年から2006年まで毎年、受信許可料を小売物価指数の上昇率に15%を加えた率で値上げすることを決定しており、2005年の場合、カラーテレビが126.5ポンド(約2万5,600円、月額にして2,133円)、白黒テレビが42ポンド(約8,500円)である⁴⁾。

(2) BBC の「約束」と検証

① 1996年の「約束」

● 6つの柱

初めて公表されたBBCの「約束」は、21cm×21cm、表紙を含めて52ページのカラー印

刷の小冊子である。約束の内容は、

- 「誰にも何かのサービスを」
- 「公正、正確、不偏不党」
- 「金額に見合った価値」
- 「サービス提供方法の改善」
- 「説明責任と意向の収集」
- 「視聴者への対応」

という6つの柱で、合計230の具体項目を公約として掲げている。

● 基本的な10項目

最初の「誰にも何かのサービスを」の冒頭には、「すべてのラジオおよびテレビ・サービスを通じて、私たちはお約束します」という10項目が置かれている。これらは、抽象度がやや高く、

- ・ 質の高い情報、教育、娯楽番組を提供する
- ・ 内外の出来事理解を助ける、十分に正確で偏らないニュースを提供する
- ・ イギリス文化のあらゆる形態が番組に反映されるよう関連の人材の育成に努める
- ・ 世界のリーダーと認められる放送を行い、イギリスの文化や思想の海外での理解を促進する
- ・ 8割は国内で制作された番組を放送する
- ・ 1998年までに全国放送番組の少なくとも3分の1を、ロンドンとイギリス南東部以外で制作する
- ・ 少数民族の視聴者の特殊な関心に応える番組を提供する
- ・ 定評ある番組を制作し続けるかわり、実験的番組や創造的冒険に取り組む
- ・ ピーク・タイム⁵⁾を通じて、事実に基づいた番組を他の放送局より多く編成する⁶⁾
- ・ 視聴者に放送技術の進歩の恩恵を還元する

という10項目の基本的な約束が掲げられている。

● 具体的ではあるが非数量的な記述

この時期のBBCの約束内容には、

〔テレビBBC1チャンネルについて〕

- ・ できるだけ多くの視聴者に質の高い娯楽番組を届ける

〔Radio 1について〕

・ Newsbeat でニュース・時事番組を放送し続けるというような、具体的ではあるが非数量的なものが多い。しかし、次に触れるように、後には、もっと検証しやすい数量的な約束が多くなる。

② 2005年の「計画書」

こうして始まったBBCの「約束」は、2003年放送通信法に盛り込まれて今日に至っている。この改正によって、「約束」に相当する「計画書」および「報告」の体裁や分量などは規制監督機関Ofcomの定めるところとなった。Ofcomの「手引き」は、主要ネットワークの「計画書」は10ページ程度、「検証報告書」は15ページ程度の分量を求めているが、BBC

〔NHKの“約束”〕

平成17年6月21日

17年度の“約束”について

NHKは、みなさまに平成17年度の“約束”をいたします。みなさまの支えで成り立つ放送局として、公共放送の使命と役割を果たすため、NHK改革に全力で取り組みます。“約束”した活動に対していただく評価は、私たちの仕事に反映させ、よりよいNHKとするために生かす決意です。

17年度の“約束”

- ◆ みなさまにお支払いいただく受信料にふさわしい、豊かで良い番組を充実します。
 - ・ 日本が直面する課題を的確に取り上げ、みなさまがその課題を考え、判断する上で材料となる番組を放送します。
 - ・ みなさまの生命・財産の危機に迅速に対応する緊急災害報道を充実します。
 - ・ 地域社会の発展に貢献する放送をします。
 - ・ 障害者、高齢者の方々に向けた“人にやさしい”放送を強化します。
 - ・ 日本の将来を担う子どもたちを健やかにはぐくみ、感受性豊かな知的好奇心にこたえる放送をします。
- ◆ みなさまに受信料制度の理解をいただき、公平負担の徹底を図ります。
 - ・ 多様で効果的・効率的な営業活動を展開し、受信料の確実な収納を推進します。
 - ・ 公平負担の徹底に向け、より公平で合理的な受信料体系の検討などの取り組みを進めます。
- ◆ みなさまとの結びつきをいっそう強化し、みなさまの声を事業運営に反映します。
- ◆ 不正を根絶し、透明性と説明責任を重視する事業運営を進め、信頼回復を図ります。
- ◆ 経費の節減を図り、効果的で効率的な事業運営を行います。
- ◆ 進歩するデジタル技術の成果をみなさまに還元します。
 - ・ より多くのみなさまがデジタル放送を受信できるようデジタル放送の普及・発展にいっそう取り組みます。
 - ・ みなさまの利便性を高めるため、デジタル技術の開発とこれを活用した新しいサービスの開発を進めます。

の2005年の「計画書」(BBC Statements of Programme Policy 2005/2006)は、表紙を含めるとA4判で68ページに達している⁷⁾。

・「目的」「ビジョン」「価値」

まず表紙裏に、「目的」「ビジョン」「6つの価値」が簡潔に示されている。

私たちの目的は、情報、教育および娯楽を提供する番組その他のサービスによって、人々の生活をより豊かなものにする事である。

私たちの未来像(ビジョン)は、世界でも創造性に富んだ組織になる事である。

私たちの価値は

- ・信頼はBBCの基礎である。私たちは独立、不偏、正直を旨とする
- ・常に私たちの事業の中心には視聴者がいる
- ・私たちは金額に見合った番組やサービスに誇りを持っている
- ・創造性はBBCの生命の源である
- ・お互いを尊敬し多様性を大切にすることで誰でも自分の最善を尽くすことができる
- ・私たちのBBCは一つである。力を合わせて取り組み、大仕事も成し遂げられる

●5つの公共的価値の創造

経営委員長のマイケル・グレイドは冒頭に置かれた「BBCの目的」の中で、先の「私たちの価値」とは別に、BBCが次の5つの公共的価値を創造すると述べている。

- ・民主主義的価値
- ・文化的創造的価値
- ・教育的価値
- ・社会的共同体的価値
- ・世界における価値

●「重点項目」と「個別の約束」

本文に記載されている約束内容は、86の重点項目(key priorities)と69項目の個別の約束(Our specific commitments)に分けて提示されている。具体的な記述を見ると、1996年当初に比べてずっと数量的色彩が強まっている。具体的には、

〔テレビBBC1チャンネルについて〕

・2005年を通じて、少なくとも1,380時間のニュース番組を放送し、そのうち275時間はピーク・タイムに放送する
といった具合である。

(3) 視聴者への「約束」に至る経緯と背景

① '80年代における“公共放送の危機”

— '85年の値上げ問題

BBCが1996年以降、直接、視聴者に対して「約束」を公表するに至った事情を理解するためには、さらに遡って1980年代の出来事を見ておかなければならない。

BBCの補助的財源として広告を導入すべきだという議論が強まったのは、'85年の受信許可料値上げの時である。'81年の料金改定の中から、BBCは政府や政党に働きかける「裏工作」中心のやり方を改め、直接に広く国民に理解と支持を訴える方向に転換して成功を収めていた。'85年の値上げに際してもこの方針が踏襲され、'84年12月に経営委員長と会長が記者会見をしてキャンペーンを開始した。

しかし、フォークランド戦争報道などでBBCを嫌悪していたサッチャー首相は、まさにBBCの会見の日に合わせて、持論であった広告導入論を発表してBBCの出鼻をくじいた。翌'85年3月、アラン・ピーコックを委員長とする「BBCの財源に関する委員会」が設置され検討を重ねたが、その答申はサッチャー首相が求めていた広告導入論を斥け、「当面は受信料制度を支持するが、ゆくゆくは有料放送化が理想」と述べたため、首相は極めて不満であったと伝えられている⁸⁾。

最終的にサッチャー首相は'90年11月退陣に追いこまれ、BBCの受信許可料制度は九死に一生を得ることになる。しかし、サッ

チャー政府の攻撃による危機を体験したBBCは、ここから受信許可料支払者の理解と支持の重要性を学び取り、その後の運営に取り込んでゆくことになる。

②放送白書と市民憲章

危機を脱したBBCは無事1996年の特許状更新を終えた。この成功を基礎づけたのは、'94年に発表された保守党メジャー政府の放送白書『BBCの将来⁹⁾』だと言われている。同白書は、'91年に政府によって示された市民憲章(Citizen's Charter¹⁰⁾)に言及しながら、BBCのアカウントビリティについて、次のように記している¹¹⁾。

「BBCにアカウントビリティを求めるために、将来の取り決めには、政府の市民憲章の政策の主要なテーマ、質の向上と選択の拡大、基準の設定と達成、金額に見合う価値の保証、国民にとって近づきやすい存在であること、などが盛り込まれるべきである。……サービスの基準を設定することは、サービスの供給者から使用者への一種の誓約になる¹²⁾」

これが視聴者への「約束」の源流である。

③デジタル時代における公共放送の財政的劣勢と使命

もう一つ、BBCが大きく視聴者重視の方向へ舵を切ってゆく要因となったのは、デジタル化であるように思われる。デジタル化は、恐らく、技術の問題である以上に経済の問題であった。

'96年の特許状更新時のBBC会長はジョン・バートであるが、当時の副会長ロバート・フィリスは、財源面で公共放送は商業的諸勢力に対して劣勢になるという考え方を示し、概略、次のように述べている¹³⁾。

向う10年の間にイギリスでは、広告収入は実質50%増、有料テレビの収入は350%増になると予想されたが受信許可料収入はそこま

で伸びない。このままでは公共放送がこの先必ず低迷することになる、とBBCは考えた。そこでBBCは対応策として、

1. 事業規模の縮小
2. 広告の導入
3. 公共放送の民営化
4. 公共放送の定義変更(米PBSのような

「小さな公共放送」への撤退)¹⁴⁾という選択肢を考え、検討した。

フィリスは、第1の道については「われわれはこの道は選ばなかった」とだけ述べた。第2に、広告導入に踏み切らなかった理由としては、ヨーロッパやカナダの場合から、特にプライムタイムの視聴率を確保するために、マイノリティのための番組・ドキュメンタリー・自然史・音楽・芸術などの番組を公共放送が放送できなくなってしまうことを挙げた。第3の民営化についても、広告導入の場合と同様の事態が予測された。第4の「定義の変更」、つまり公共放送は商業放送局が作らない番組だけを作ればいい、という考え方については、それでは、公共放送が非常にマイナーな存在になってしまい、公共放送の使命である、全ての人々が興味を持てるような番組を、全てのジャンルにわたって提供することができなくなってしまう、とロバート・フィリスは語った。

BBCは、新たな道を選び、それについて人々の理解を得なければならないところに追いこまれた。こうして、サッチャー政権によって窮地に立たされた苦い経験、市民憲章の求めるアカウントビリティ、それにデジタル時代における使命明確化の要請などによって、BBCは以前にも増して視聴者の理解と支持を必要とするようになった。

2. アイルランド RTÉ の場合

2番手はアイルランドの公共放送機関 RTÉ で、BBC に遅れること 7年、2003年に最初の「約束」(RTÉ's Statement of Commitments for 2003)を公表している。

(1) アイルランドおよび RTÉ

アイルランドは人口410万人、テレビ所有世帯数137万、福島県と栃木県を併せたくらいの人口規模の国である。

公共放送の RTÉ (Radio Telefis Éireann, アイルランド放送協会)は、地上テレビ放送2チャンネルとラジオ全国放送4チャンネル、同ローカル放送1チャンネルのほか文字放送、インターネットによるオンライン・サービス、国際放送を行っている。また、今年中に地上デジタルテレビの試験放送を開始すると発表している¹⁵⁾。

2004年の事業支出は3億3,918万ユーロ(約469億円)で、約半分はBBCと同様の受信許可料(licence fee)によってまかなわれている¹⁶⁾。受信料は152ユーロ(約2万1,000円、月額にして1,750円)、職員数は2,200人ほどである。

RTÉは、コミュニケーション・海運・資源省(Department of Communications, Marine & National Resources)の管轄下に置かれ、毎年、この1年の事業に関する「約束」を公表し、その達成度の評価は政府が受信許可料の見直しの一部として行うことになっている。

(2) RTÉ の「約束」と検証

●「約束」の重み

2003年の RTÉ の年次報告(Radio Telefis Éireann: Annual Report & Consolidated

Finalcial Statements 2003¹⁷⁾)は、表紙の中央に「約束を達成する」(Fulfilling Commitments)という文字を標題のように大きな文字で配している。冒頭の経営委員長の挨拶も、「2003年に RTÉ は飛躍的な進歩を遂げ、視聴者の皆さまに対する私どもの約束を無事に果たすことが出来ました。この約束は、受信許可料の値上げを認めていただき、2003年1月1日から値上げしていただいたことをうけたものでございました」と始まっている¹⁸⁾。これらのことから、RTÉにとってこの「約束」が持っている重みの大きさが判る。

●50項目弱の「約束」

2003年と2004年では、くくり方が少し異なるが、2003年が45項目、2004年は46項目の「約束」が掲げられている¹⁹⁾。

[2003年] (計45項目)

「組織運営」	5項目
「ニュース・報道番組」	7項目
「ラジオ放送」	15項目
「テレビ放送」	18項目

[2004年] (計46項目)

「組織運営」	6項目
「ラジオ放送」	20項目
「テレビ放送」	10項目
「演奏活動」	6項目
「出版」	4項目

●「約束」と「評価」の具体例

約束内容は、近年のBBCのそれに似て具体的で、大半は数量的な命題となっている。2004年の例では、「3か年計画の戦略を公表すること」とか、「RTÉ ナショナル・シンフォニー・オーケストラの演奏会を67回以上行うこと」というようなものもあり、達成の難度は項目によってさまざまである。ほかの例

では「組織運営」について、

「(2003年に)年次報告の体裁を改め、透明性に関する約束を実現すること」

という項目があり、その結果は、

「すべての点で透明性は実現された。BBCやニュージーランドのTVNZ、デンマークのDRとも比較検討したが、RTÉの報告書は極めて良くできていた。RTÉのそれは、ただ一つ、印刷物とCDの両形式で公刊され、アクセシビリティの度合いに関するベンチマーク・テストに国際的な基準として用いられているWAI基準に適用のものであった。」

と報告されている。

また、「テレビ放送」についての約束としては、例えば、

「少なくとも200時間の音楽・娯楽番組(RTÉ/People in Need Telethonを含む)を放送すること」

というものがあり、これに対して、

「目標を17%上回って達成された」

という報告が記されている。

● ほぼ達成された「約束」

これまでに2003年と2004年の「約束」については、年次報告書に結果が公表されていて、RTÉは初年度、25万部以上の「約束」を配布した(テレビ所有世帯数は137万)ことが報告されている。2003年の「約束」では、延期になったものが1項目、事情はあるにしても目標を達成できなかった項目が4項目という成績であった²⁰⁾。2004年は、全ての項目をクリアしている。

(3) 「約束」に至る経緯と背景

● きっかけとなっている値上げ

先に見た経営委員長の挨拶からもうかがえるように、RTÉの「約束」は受信許可料の値上げと引き替えのような形で始まっている。

アイルランド政府は、2002年の国民的な議論をうけて、公共放送RTÉの継続のために、受信料値上げを決める一方、公共放送

としての義務を定めた第1次RTÉ憲章(The Charter)を2004年6月に発行している。

● EU指令および欧州評議会との関係

もう一つには、EU指令および欧州評議会との関係²¹⁾がある。EUは、1991年に発効した「国境を越えるテレビ指令」によって、各国の公共放送の財源となっている受信許可料は国家による援助と見なされ、公共放送の活動は公正な競争を阻害しないことなどが求められるようになった。EC条約を適用されることで公共放送は、1つには経済的妥当性を、もう1つには事業範囲の限定という条件を突きつけられることになった。これをきっかけとしてヨーロッパの公共放送は使命の明確化とそれに対する一般視聴者の理解と支持を以前にも増して必要とするようになる²²⁾。

3. ドイツARDの場合

第3の事例はドイツである。ドイツの放送に関する基本的な事柄は「放送州間協定²³⁾」によって規定されている。3つの公共放送、ARD(ドイツ公共放送連盟)、ZDF(ドイツ第2テレビ)およびドイツユラント・ラジオが、この規定に基づいて、2004年10月1日に最初の「約束」を公表している²⁴⁾が、ここでは、それらの中から、ARDのものだけを扱う。

(1) ドイツの公共放送とARDの位置づけ

2004年4月1日発効の第7次州間協定の第11条(公共放送の)任務の(4)に「中期方針と報告書の公刊」として次のように規定されている。

「ARDに加盟する各州放送協会、ZDFおよびドイツユラント・ラジオは、それぞれの任務をより詳しく具体化するための定款もしくは中期方針を公表する。…2年ごとに、それぞれの任務の達成度、サー

ビスおよび番組の質と量, ならびに, そのつど懸案となっている番組編成の重点計画についての報告書を公刊することとする。]

テレビ放送を行う公共放送のうち, ZDFは単一組織体として全国放送を行っているが, ARDの方は各州の法律によって設立された州放送協会の連合体であり, 受信料(Rundfunkgebühren²⁵⁾)の改定など全国の放送に関連する事柄については, 州間協定によって全ての州の批准を受けなければならない。ARDとZDFは, その性格の違いを超えて, 公共放送としての協力関係を保っている。

(2) ARDの「約束」

以下に紹介するARDの「約束」(Leitlinien für die Programmgestaltung der ARD 2005/2006)は, 州間協定に基づいて公表されたもので, 初期のBBCのそれとほぼ同じ21cm×21cm, ゆったりと余白を取り, 多くのカラー写真を配した体裁で60ページの小冊子である。

● 抽象的・具体的併せて103項目の約束

ARDの「約束」は, 次の10分野に分けて記述されている(カッコ内は約束項目数)。

1. 報道番組 (Information) (17)
2. 文化番組 (Kultur) (26)
3. 教育・教養番組 (Bildung und Beratung) (13)
4. 娯楽番組 (Unterhaltung) (13)
5. 青少年番組 (Kinder und Jugend) (18)
6. 少数者サービス (Fernseh für Alle) (4)
7. 地域放送 (Regionale Kompetenz) (7)
8. 番組と広告の区別
(Trennung von Werbung und Programm) (5)
9. デジタル化 (ARD-Digital)
10. メディアの多様化と視聴者対応 (ARD-Online)

これらのうち1.~5.については, 最初に全体の方針に関わるような基本的な約束が置かれ, そのあとでもう少し細かく分類されて具体化されている。

例えば, 2.の「文化」番組では, まず,

「ARDは文化の伝達者であるとともにそれ自身が文化の一要素²⁶⁾でもある。この二重の機能を果たすことによってARDはこの国における文化の最大の担い手としての役割を大切にし一層高めてゆく」

というような理念的なレベルの5つの約束があり, その後に, 次のような柱で, それぞれ具体的な約束が示されている。

「最新の文化に関する報道」(8項目)

「テレビ映画」(7)

「ドキュメンタリー, 特集, 紀行番組」(3)

「宗教番組」(3)

具体的なレベルでの約束は, 例えば, 「第1テレビ」については,

・シュレースヴィヒ・ホルシュタイン音楽祭のような地方での主要な文化イベントの放送を増やす

・ARDが制作する映画番組の約70%を外注し, ドイツ映画産業の保護を図る

というようなものがある。

8.の「番組と広告の区別」は, NHKやBBCの場合とは違って, 広告——それほど多くはないが——を導入していることから出てきた約束である。

9.の「デジタル化」と10.の「メディアの多様化と視聴者対応」については, 「約束」としては示されていないが, 記述の全体を通じて, 新しい技術的諸条件の中で, 視聴者にとって一層便利で使いやすいサービスの方向性が示されている。

最後に, 「展望」(Perspektive)と題された一節があり, 「より高い質の番組でより多くの視聴者を獲得してゆくこと」という年来の主張を繰り返しながら, 「きちんと情報を得ている成人の視聴者のみが民主社会を担い, 強固にしていくことができる」と述べ, 放送州間協定にも盛り込まれているドイツ公共放送の基本的使命を確認している。そして, この文書が

一層の透明性への第一歩であり、今後、2年ごとにガイドラインを示してそれを検証することを約し、州間協定の遵守をうたっている。

(3) 受信料支払者に対する「約束」に至る

経緯と背景

● ドイツ型放送モデルの功罪

ヨーロッパにおける公共放送は、民主的な社会における公衆を情報面において支えることを、その基本的な使命として掲げてきた。1990年代の初めに、マス・メディアと民主主義の関係について再検討を試みたジェームズ・カランは、「基幹的メディア」(core media)の必要性を説き、基幹的メディアを組織する最良の方法は、「競争力のある公共サービス放送組織を作り上げること」であると述べた²⁷⁾。そのモデルとしてカランが第1に挙げたのは、BBCではなく、“寄り合い所帯方式”(a corporatist model)のARD型組織であった。

また、視点は異なるが、ドイツにおける放送の問題に関する考え方が連邦憲法裁判所の判例として明文化された形で積み重ねられてきたことに対する評価も高い²⁸⁾。

● 多様性の確保、世論形成そして財源

ドイツがこのような制度を採用するに至った背景には、第二次世界大戦に至る時期についての反省がある。放送は、国民生活にかかわる基本的な問題については、問題の所在、事実関係ならびにそれらをめぐる多様な意見をすべての視聴者に紹介し、健全な世論形成に貢献しなければならないが、他方、その際にナチス時代の二の舞を演じてはならない、ということである。言い換えれば、公共放送は重要な事柄を全国民に伝えられるだけの大

きさ・影響力を持っていないけれども、それが独裁的な勢力に利用されることも避けなければならないということである。ARDの“寄り合い所帯”方式の組織は、こういった要請から生れた。

戦後のドイツの放送制度は多様性を第一原理とし、その実現のために「内部的多元性」が必要であると考えた。これは、「考慮に値するすべての社会的諸勢力²⁹⁾」の意見が放送に反映されるような仕組みを放送局は持たなければならないという要請となり、そこから公共放送による放送の独占という時期が長く続くことになった。

しかし、それだけでは不十分であることが次第に明らかになり、1960年代に入って第2テレビ(ZDF)が全国放送組織として誕生し、はるか後の80年代の中頃になってようやく商業テレビ放送が導入される³⁰⁾。公共放送の財源問題はこれらの出来事から深甚な影響を受けている。

第一 NHKやBBCが基本的に受信(許可)料だけで運営されているのに対して、ドイツの放送料は、ARDは、ZDFともども、一部を広告収入でまかなっている。とりわけ値上げに際しては、どこまでを受信料でまかない、広告収入にどれだけ依存すべきかというようなことが問題になる。

第二 2つの公共放送機関が存在することから、それぞれの存在理由が問われることになる。ARDとZDFは、或る意味では公共放送としての社会的使命を共有しながら、他面では、それぞれの独自性を確立し、その点についての受信料支払者の理解を得なければならない。そのために近年、不定期ではあるが、ARDもZDFもそれぞれ『ARD白書

2000³¹⁾』や『ZDFの特別な機能的任務³²⁾』などの文書を公にし、受信料制度の有効性を訴えてきた経緯がある。

第三 ドイツにおける公共放送と商業放送の競争は、番組の視聴シェアをめぐる競争だけでなく、一部の広告についてもその獲得を競わなければならない。しかし、その競争が公正に行われるために、公的財源によって運営されている公共放送には、CMの放送時間帯などさまざまな制約が課せられている。

このように、ドイツでも、結局のところ公共放送の問題は財源の問題であった。ARDやZDFが受信料支払者に対して「約束」を公表するという制度を導入せざるを得なくなったのも、財源問題と無関係ではない。

4. 考察～なぜ今、公共放送は受信料支払者に「約束」を公表するのか～

これまでに見た事例³³⁾をもとに、今なぜ公共放送が視聴者に対して「約束」を公表し、その達成度を検証して報告するという方法を採用始めているのかを考えてみたい。

(1) 公共放送が越えなければならない3つのハードル

「約束」の鍵は、財源問題にある。

改めて考えてみると、公共放送が事業を継続的に行うためには、越えなければならないハードルが3つある。具体的には、

- ①組織の必要性に関するコンセンサス
- ②必要経費をまかなうための制度
- ③料額に対する了承

である。②については、フランスのように一種の税に切り替えたところもある³⁴⁾が、受信(許可)料という形が一般的である。

第1：政治からも、商業的諸勢力からも“独立”な放送機関の必要性

ヨーロッパ諸国は、元来、「放送は国家による支配にも商業主義的発想にもなじまない」という考え方から出発している。その限りでは、公共放送の必要性というものは予め存在してきた。それが改めて問題となり始めたのは、公共放送によるテレビ放送の独占が崩壊したことがきっかけである。日本ではテレビ放送開始の当初から商業放送が存在していたが、ヨーロッパで公共放送によるテレビ放送の独占が崩れたのは、イギリスでも50年代の後半、ドイツでは80年代以降のことである。視聴率競争に根ざした商業放送の番組内容に対する低俗化批判が強まるにつれて、公共放送の必要性自体は再認識されるに至るが、その具体的な形や使命については、多チャンネル化、多メディア化、インターネットの出現と普及などの、デジタル時代という新しい時代条件の中で、再検討されなければならなかった。

第2：財源としての受信許可料制度

公共放送の必要性に関するコンセンサスの次に問題になるのは、その財源をどのようにまかなうかという制度の問題である。BBCなどについて見たように、これまでのところでは受信(許可)料という形が採られている。これは、実際に放送を見る見ないにかかわらず、視聴可能な受信機の設置に伴って支払義務が生ずる公的負担金である。イギリスでは、2006年以降の時代に向けて、受信許可料以外の道も検討することになっているが、少なくともこれまでのところでは、これに替わる適当な財源案は存在していない。

第3：料額の妥当性

上記の公共放送の必要性や財源確保の方法に比べて、はるかに多く議論的となってきたのは、料額改定の問題である。アイルランドRTÉの「約束」は値上げと引き替えのような形で始まっているし、ドイツも値上げの問題には悩まされ続けている。

ドイツは、この5年ほどの間だけでも2回の値上げを行っている³⁵⁾。そもそもドイツの制度では、そのユニークな法制度のため、公共放送によって値上げが申請された場合、まず「放送機関の財源需要の審査および確認のための独立委員会」(KEF)がこれを審査し、それがさらに州首相会議、各州議会で審議され、批准されて初めて実現する。2001年の値上げに際してはARD加盟の州放送協会の一つMDR(中部ドイツ放送)が資産運用として行った南米エクアドル通貨の投機取引に失敗し、260万マルク(1億3千万円)の欠損を出して、値上げが危ぶまれた³⁶⁾。ARD、ZDFおよびドイツ・ラジオの「約束」は2005年の値上げの際に発表されている(また、「約束」の時点から見ると後日談に属するが、その後もドイツの受信料値上げはさまざまな困難に遭遇している³⁷⁾)。

料額が問題にされる時、必ずと言っていいほど、受信料を補完する方策が提起される。例えばパソコンに関する放送料の徴収問題もその一つで、ドイツでは、2005年4月から施行された第8次改正州間協定で「放送を受信できるパソコンや携帯電話」は受信機と同じ扱いになったが、このことは、テレビが新しい時代に入ったことを象徴しているように感じられる。

(2) 切り離せない料額・制度・使命の論議

値上げの問題は、'85年のイギリスの場合のように、代替財源の検討から直ちに制度の問題に結びつき、最終的には、根本的な公共放送の使命が取りざたされるという構図がある。これは、受信許可料を主たる財源とする公共放送にとって、避けて通ることのできない問題である。もう一つ避けて通れないのは、政治のプロセスである³⁸⁾。議会審議に替わる方法が開発されれば話は別であろうが、料額改定の問題は必ず政治のプロセスを通過しなければならない。ということは、使命・制度・料額をワン・セットにして視聴者、より正確に言うなら受信許可料支払者の理解と支持を得なければならないということである。

'96年のBBC特許状更改時から、イギリス政府は放送調査委員会を設けず、広く国民から意見を求めるようになった。BBCも毎年「約束」を公表するかたわら、放送のあり方などについて受信料支払者にも説明し、これらの人々とともに考えてゆくという方向に移ってゆく。BBCと文化・メディア・スポーツ省のウェブサイトにはその過程で公表された数多くの文書が公開されているが、それらを見ると、放送についての理解が少数専門家の狭い範囲を越えて、大きく広がっているように感じられる。これは、BBCと政府の努力の成果なのであろう。

(3) “視聴者主権”時代の公共放送

放送が始まったばかりの頃に比べると、視聴者の意識と行動パターンは大きく変わっている。BBC初代会長のジョン・リースは「BBCは視聴者が見るべきものを提供するべきだ」という“家父長主義”的な信念の持主であっ

た。しかし、時代の流れは大きく“視聴者主権”に傾いていて、視聴者の意向を無視することは最早できなくなっている。

特段の定義もせずに使ってきたが、「公共放送」、「公共サービス放送」に普遍的な定義はない。しかし、この稿で見てきたBBCやRTÉ, ARDに共通して見られる条件は、

- ①あまねく国内の視聴者に伝達できる
- ②国民生活に関連する基本的情報を伝える
- ③政治からも、商業勢力からも独立である
- ④質の高い番組を放送する
- ⑤すべての視聴者層に奉仕する
- ⑥支払金額に見合ったサービスを提供するという点にある。

他面、非商業的の財源によって運営される公共放送機関は、公正な経済競争を阻害しないことにも留意しなければならない。

このような時代に、「約束」という制度が少しずつ広がり始めている。今後、増えることはあっても、減ることは考えにくい。このことは、公共放送機関がその使命を達成するためには広く国民の理解と支持に訴えてゆく以外に道はない、という考えに傾き始めていることを示しているように思われる。

(よこやま しげる)

*この稿をまとめるに当たっては、中村美子主任研究員から多くの教示と助言を与えられた。またドイツ担当の杉内有介氏の助力を得た。厚く感謝する。

注

- 1) NHKの「約束」は17ページに示したようなもので、<http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/yakusoku/050621-001.html>に掲載されているが、その後2006年1月24日に「NHKの新生とデジタル時代の公共性の追求」と題した平成18～20年度の経営計画が公表されている。
<http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/keikaku/index.htm>

- 2) 箕葉信弘「BBC特許状はどう変わったか～デジタル時代の公共サービス放送が目指すもの～」、『NHK放送文化調査研究年報42』, 1997年, p. 104
- 3) テレビ番組サービスを受信できる装置を設置した者は受信許可を受けなければならない。政府からこの許可を受ける時の手数料が、受信許可料である。
- 4) 『データブック世界の放送2006』
- 5) 18時～22時半の時間帯を指す。
- 6) factual programming ニュース、ドキュメンタリー、特集、音楽、芸術番組などを編成すること。
- 7) BBCのウェブサイトで見ることができる。
<http://www.bbc.co.uk/info/statements2005/>
- 8) 箕葉信弘『BBCイギリス放送協会一パブリック・サービス放送の伝統』(第二版, 2003年, 東信堂), 坂本勝編著『BBCの挑戦』(日本放送出版協会, 1995年)
- 9) *The Future of the BBC, Serving the Nation Competing World-Wide, July 1994* (Cm 2621) 以下、『94年放送白書』
- 10) 政府関係機関など公共機関は、それぞれ市民憲章を発表し、自らのサービスの基準や目標を明らかにすべきであると、保守党メジャー政府が1991年に示した方針。
- 11) 箕葉信弘「BBC特許状はどう変わったか」、前掲, p.104; 中村美子「放送が提供する公共サービスとは～イギリスのBBC財源論議からの一考察～」、『NHK放送文化調査研究年報45』2000年, p. 19
- 12) 『94年放送白書』6.2
- 13) 1997年来日時の講演。(国際シンポジウム)「デジタル時代における放送の公共性」、『放送研究と調査』(1997年6月号)
- 14) これ以外に可能性としては「有料視聴契約」(subscription)方式があるが、論外であったのか、フィリスはこれに言及していない。後に会長となったグレッグ・ダイクは「ユニバーサル・サービスの原則は以前にも増して重要」という理由でこれを一蹴している。また、前ドイツZDF会長ディーター・シュトルテは、インタビューの中で、「公共放送が有料放送を行うのは、公正な競争という前提になじまない」という意味の発言をしている。『放送研究と調査』(2000年1月号)
- 15) 以下の記述は、前掲の『データブック世界の放送2006』によっている。
- 16) テレビ放送を受信できる装置を所有するすべての世帯と事業所は、テレビ受信免許を取得しな

ければならず、その免許料（受信許可料）をアイルランド政府に納めなければならない。これに違反した場合は、最高1,000ユーロ（約13万円）の罰金を科せられる。

- 17) <http://www.rte.ie/about/annualreport.html>
- 18) Radio Telefís Éireann, *Annual Report & Consolidated Financial Statements 2003*, p. 3
- 19) Radio Telefís Éireann, *Annual Report & Consolidated Financial Statements 2003, Annual Report & Consolidated Financial Statements 2004*
- 20) Radio Telefís Éireann, *Annual Report & Consolidated Financial Statements 2003*, pp. 20-21
- 21) RTÉのウェブサイトでは年次報告や約束関連の文書のほかに「放送についてのフォーラム」の記録が公表されている。
<http://www.rte.ie/about/forum/page9.html>
- 22) 村瀬真文「EUの市場政策と公共サービス放送」、『放送研究と調査』（2000年2月号）
- 23) Rundfunkstaatsvertrag（正式には、1991年8月31日に発効した「統合ドイツにおける放送に関する州間協定」“Staatsvertrag (aller Bundesländer) über den Rundfunk im vereinten Deutschland”）の第7次協定 第11条（4）
- 24) 公表は、「各州の官報で公にされなければならない」ということになっているが、*Funkkoresspondenz*, 24 Sept. 2004, *epd medien*, Okt. 2004にも全文が掲載されている。またARDは、<http://www.daserste.de/service/leitlinien/>、ZDFは、<http://www.zdf.de/ZDFde/download/0,1896,2001614,00.pdf>でも見ることができる。
- 25) ドイツの公課には、税 Steuer, 料金 Gebühren, 公的負担金 Beitragの3種類があり、放送については、名目的には「料金」であるが、実体的には「公的負担金」と見られているので、ここでは「放送料金」ではなく「受信料」と訳しておくことにした。『放送研究と調査』2004年9月号, p. 9などを参照されたい。
- 26) BBCについて「国民生活の一部」（“part of the fabric of the nation”）という言い回しがあり、それと同じ含みであろうと推測される。
- 27) Curran, James, ‘Mass Media and Democracy: An Appraisal’ in James Curran and Michael Gurevitch eds. *Mass Media and Society 2nd ed.* 1991. 児島和人・相田敏彦監訳『マス・メディアと社会』, 勁草書房, 1995年
- 28) 例えば、濱田純一は「…わが国でなお十分に論じられていない『放送の自由』のもつ意味を検討していく上で、西ドイツにおいて展開されている議論が参考になるところは少なくない」（『放送の自由の価値と理論』、『放送学研究』32, 1980年, p. 9）と述べている。また、鈴木秀美にも「放送の自由をめぐるドイツの憲法論には、日本の憲法論が合憲・違憲の判定に満足し、それ以上の議論に踏み込むことが少ないのとは対照的に、…放送の自由の理念を規準として、より憲法適合的な放送制度を形成しようとする点にその特徴がある」（『放送の自由』信山社, 2000年, p. 3）という指摘がある。ほかに、花田達朗「放送制度の社会学的分析 西ドイツ・モデルを手掛かりとして」（『放送学研究』38, 1988年）など多数。
- 29) 石川明「ドイツにおける『公共放送像』」、『関西学院大学社会学部紀要』89（2001年3月）, p. 124
- 30) 「内部的多元性」という条件をクリアすることは商業放送には極めて難しい。また、ARD型の組織は単一組織に比べて効率が悪いことや、社会各層を多元的に代表する放送評議会（Rundfunkrat）も主要政党の対立の余波を受けやすいことなどが指摘されている。
- 31) ARD-Weißbuch 2000, *epd medien Nr. 9 1999* (6. Februar 1999)
- 32) Holznagel, *Der spezifische Funktionsauftrag des ZDF*, ZDF-Schriftenreihe 55, 1999
- 33) このほかに、これまでに判った限りでベルギーのVRT, オーストラリアのABCなどが「約束」を公表している。
- 34) 豊田一夫「フランス、受信料制度を改革」、『放送研究と調査』（2003年11月号）
- 35) 内野隆司「危ぶまれた独公共放送の受信料改定が成立」、『放送研究と調査』（2001年2月号）, 同「独、州首相会議が受信料改定答申を修正して承認」、『放送研究と調査』（2004年12月号）
- 36) 内野隆司「独公共放送、資産運用失敗での受信料値上げに暗雲」、『放送研究と調査』（2000年12月号）
- 37) 杉内有介「独ARD、受信料額改定で物価指数連動方式を提案」、『放送研究と調査』（2005年9月号）
- 38) シュトルテ前ZDF会長は「財源の増減についての決定は政治に委ねられる」と述べている。