

公共放送の公共性と効率性

遠 山 嘉 博

目 次

- I 公共放送の意義と課題
- II 公共放送の公共性
 - 1 事業的特質に基づく公共性
 - 2 経営形態に基づく公共性
- III 公共放送の効率性
 - 1 効率測定の困難性
 - 2 NHK の効率性
- IV 民営化の可否
- V 公共放送の存続条件

I 公共放送の意義と課題

私企業の経営形態が通例である資本主義経済において、生活に必需のサービスを自然独占の形で供給する公益事業は、公営の例外を形成する代表的産業である。放送事業についてもまた、私営とともに公営の形態は多くの国においてみられ、その経営形態は複雑である。

世界各国の放送事業の運営形態を鳥瞰すると、それぞれの国の歴史、政治体制、価値観を反映して、多種多様であることがわかる。それらを類型化してみると、三つの基本的形態を見いだすことができる。すなわち、放送事業体の設立目的、国家による規制の程度、収入源などをメルクマールとして、国营放送、公共放送および商業放送の3類型を区分しうる。

(1) 国 営 放 送

国家の一部局として構成され、国家の強力な管理下に放送事業を行なうものである。報道や教育の面で大きな役割を果たす一方、国策として

公共放送の公共性と効率性

の思想統制や政治宣伝に利用されることが多い。収入源は、主として国家予算や国庫交付金に求められる。

(2) 公共放送

国家による統制から切り離された独立の議会外法人体として構成され、国家機関から独立して公共目的のために放送を行なうものである。公的な独立事業体であることから、公共性の発揮と企業的経営の調和が重要な課題となる。契約受信料を主要財源とする場合が多い。

(3) 商業放送

私企業形態をとり、営利を目的として放送を行なうものである。広告料収入を主な収入源とするため、広告料収入最大化が行動基準となり、番組内容の質よりも視聴率を優先する傾向が強い。

世界の各国の放送体制は、これら三つの基本的類型の単一または併立の形態をとっている。そこから、つぎの五つを区分することができる。

- (1) 国営放送によるもの……ソビエト、中国、エジプト、インドほか
- (2) 商業放送を基本とするもの……アメリカ、メキシコ、モナコほか
- (3) 公共放送によるもの……西ドイツ、オーストリア、ベルギー、スイスほか
- (4) 国営放送と商業放送の併立によるもの……スペイン、フィリピン、ブラジルほか
- (5) 公共放送と商業放送の併立によるもの……日本、イギリス、イタリア、オーストラリア、カナダほか

上記に明らかなように、わが国は、公共放送としての NHK と商業放送としての民間放送各社の併立体制をとっている。本稿はこのうち、公共放送の公共性と効率性について考察しようとするものである。

放送の公共性の問題は、何も公共放送にのみ固有のものではない。商業

1) NHK 視聴者本部広報室『NHK の現況 '84』昭和59年、37ページ。

公共放送の公共性と効率性

放送もまた、放送事業の一環として公共性の発揮を課題としている点では共通しているといえよう。他方、効率性の達成は、商業放送にのみ固有の課題というわけではない。公企業の経営状態の悪化は、近年世界各国にみられる一般的、恒常的傾向といっても過言ではなく、そのための対策は急を用するばかりでなく、民営化による問題解決さえ現実の日程にのぼっているのが現状である。したがって、公共放送は営利を目的とするものではないとはいえ、契約受信料収入の伸びの頭打ちにもかかわらず諸コスト上昇の今日、効率性を無視した経営に安住することはもはや許されないのである。

こうしてみると、放送事業の公共性と効率性の問題は、単に公共放送についてだけでなく、商業放送についても考察することが必要であると思われる。ただ、公共放送と商業放送とでは、二つの問題の軽重ないし優先度は微妙に異なる。公共放送においては、効率性の達成をも考慮しなければならぬとはいえ、公共性の発揮は不可欠の要件といえる。それなくしては、公共放送としての意義も存在の必要性もなくなってしまうからである。他方、商業放送においては、放送事業の公共的性格からみて、公共性の発揮はもちろん重要ではあるけれども、私企業である以上、効率性の達成は不可欠である。効率性、より端的には営利性を無視した公共性発揮の持続的強制は、私企業としての存立を不可能ならしめることもありえようからである。

公共放送の公共性と効率性の問題とともに、商業放送の効率性と公共性の問題¹⁾も考察すべきであるが、後者の検討は別の機会にゆずることとし、ここでは前者の問題について、公共性の優先性に留意しつつ、考えてみることにする。

1) これを検討したものとして、たとえばつぎがある。黒沢清「民放事業の公共性と企業性」日本民間放送連盟放送研究所編『放送の公共性』岩崎放送出版社、昭和41年、第Ⅲ部第1章。

Ⅱ 公共放送の公共性

私見によれば、公共放送は、2重の意味で公共性を負託されている。一つは、放送事業という公共的性格をもつ事業を営むことからくる公共性である。この公共性の発揮は、ひとり公共放送のみならず、商業放送にも等しく要請される性格のものである。もう一つは、公的独占という経営形態によって運営されることからくる公共性である。この公共性の発揮は公共放送に固有の義務であり、私企業形態をとる商業放送にまで強制が及ぶべき性格のものではない。両者は区別して考察されるべきであろう。

1 事業的特性に基づく公共性

放送事業者は、公共放送であろうと商業放送であろうと、その経営形態にかかわらず、放送事業という事業の特質に基づく公共性を共有している。放送は、国民共有の財産である電波を使って仕事をするメディアであり、その意味ですべての放送事業者は、本来公共的な性格をもっているといえるのである。

この公共性の具体的内容は、国により、時代により、異なるであろう。それゆえにこそ世界の各国は、前述のごとく多様な放送体制をとっているものであり、また、たとえばわが国においては、時代によって違った放送体制がとられてきているのである（第2次大戦前の国家管理下の国営放送から、第2次大戦後の公共放送へ、さらに商業放送の発達へ）。

現在のわが国において、放送事業の公共性はどうかとえられるべきか。放送はその速報性、受け手の多数性、受け手の受動的な性格など、それがもつ影響力の大きさから、新聞その他のマスコミとは異なる公共責任、社会的責任を有している。この特殊性が放送の公共性を構築するものと考えられるならば、放送の公共性は、いわば放送番組内容の公共性に具体化されると考えられる。放送内容の公共性を維持するために、放送事業は一定の法的

公共放送の公共性と効率性

規制の対象とならざるをえない。そこで、放送の公共性を考える一つの手掛りを、放送法の規定に求めることができる。

昭和25年5月2日公布の放送法は、第1条において、「放送を公共の福祉に適合するように規律する」という目的をうたい、つぎの三つの原則を掲げている。

- (1) 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こと。
- (2) 放送の不偏不党、真実および自律を保障することによって、放送による表現の自由を確保すること。
- (3) 放送に携わる者の職責を明らかにすることによって、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること。

(1)の「日本全国にあまねく放送する」という原則は、むしろ次項にみる公共放送に固有の問題と考えることができるので、ここで問題となるのは(2)と(3)である。(2)の「表現の自由」(それは同時に「情報入手の自由」でもある)は、思想の自由、さらには(3)の「民主主義」という目的価値の基礎をなす多数決原理に直結するものであり、公共性を実現、確保するうえで最も重要な要素である。このために放送法は第3条において、放送番組編成の自由について、つぎのように規定している。「放送番組は、法律に定める権限に基づく場合でなければ、何人からも干渉され、または規律されることがない」と。また、第4条では訂正放送について、「放送事業者が、……その放送した事項が真実でないことが判明したときは、……判明した日から2日以内に、その放送をした放送設備と同等の放送設備により、相当の方法で、訂正または取消の放送をしなければならない」と規定している。さらに、日本放送協会と一般放送事業者との区別にかかわりなしに、共通の規定として、国内放送番組の適正化を図るために放送番組審議機関

1) 日本放送協会の国内放送の放送番組審議機関に関する規定である放送法第44条の3、第3項から第6項まで、ならびに第44条の4、第1項および第3項の規定

を設置することを義務づけている。これによって、番組内容が公安や公序良俗に反しないこと、政治的に公平であること、などが確保されるのである。

以上要するに、放送事業は、公共放送であると商業放送であるとかかわりなしに、有限の電波という公共財を用いて、巨大な受け手に一方的に情報を提供することから、重要な公共性を負託されていることが明らかである。その公共性の内容は、いわば放送番組内容の公共性であり、そこにおける重要な要素としては表現の自由が根底にあり、それを守るために、放送の自由にもかかわらず、放送事業者は一定の法的規制を受けることとなるのである。

2 経営形態に基づく公共性

国から独立した公的法人体という経営形態に由来する公共放送の公共性は、国家の直接管理下にある国営放送に不可避の弊害を防除することと、営利を目的とする商業放送では不可能な公共性を発揮すること、の二つに分けて考えることができる。以下、それぞれについて考察する。

(1) 国営放送の弊害の回避

商業放送と区別される公営放送には、前述のように、国営放送と公共放送とがある。両者とも公的機関が所有し、経営するという点では変わりはないが、放送事業体の国家との関係においては根本的に異なる。国営放送は国家の一部局として組織され、国の強力な管理下に運営され、国家目的遂行の手段として利用されることが多い。これに対して公共放送は、国家から独立した法人体として組織され、経営への国の介入はできるだけ少なくし、公共の福祉を目的として自主的経営を行なうものである。

は、同法第51条の2により、一般放送事業者の放送番組審議機関に関する規定として準用されるとされている。

- 1) この点で放送は、郵便や電信、電話のごとき、通信当局者相互のコミュニケーションを容易にする手段とは異なるのである。

「国家から独立した機関による放送事業の自主的経営」の理念を最初に明確な形で具体化したのは、イギリスの BBC であろう。イギリスの放送事業は最初、無線会社間の共同事業として、イギリス放送会社という株式会社によって始められたが、この特許期間の満了を機に、1927年1月1日より、BBC が独占的に経営するところとなった¹⁾。当時の保守党政府は、放送事業の公共性増大にかんがみて、私企業形態を不適当とする（商業放送形態の否定）と同時に、国家の直接支配を受けることも好ましくないと考え（国営放送形態の否定）、適当な自主性を付与されつつ公共責任に任ずる公共企業体形態を採用したのである（公共放送形態の是認²⁾）。国家介入排除の考えは、その設立の経緯にもあらわれている。公共企業体の設立は、通常は議会法による。しかしながら BBC の場合は、長たらしい議会討議の煩わしさを回避する³⁾とともに、政治や議会の介入からの独立性を確保し、議会の創造物であるとか、政治活動と結びついているとかの印象を避けるために、1926年勅許状（Royal Charter）によったのである⁴⁾。

NHK の創設事情は、BBC ときわめてよく似ていると思われる。第2次大戦前の社団法人日本放送協会（大正12年、1923年設立）の時代には、国家支配下の国営放送の公共性は、たてまえとしての放送による文化の機会均等や放送の大衆化とはうらはらに、国家使命の遂行、国策としての帝国主義戦争の正当化であった。現在の民主主義的観点、すなわち個人の尊厳、主権在民の考えからすれば、これこそまさに反公共性以外の何物でもないのである。官営＝公共性という観念の誤りの反省から、戦後の NHK は国家による統制、政治や議会の介入を可及的最少限にとどめるとともに、

1) W. A. Robson, *Public Enterprise: Developments in Social Ownership and Control in Great Britain*, 1937, p. 73.

2) 遠山嘉博『イギリス産業国有化論』ミネルヴァ書房、昭和48年、97ページ。

3) Lincolin Gordon, *The Public Corporation in Great Britain*, 1938, p. 165.

4) Ernest Davies, *National Enterprise: The Development of Public Corporation*, 1946, p. 42.

公共放送の公共性と効率性

経営上の自主性を可及的最大限に確保すべく、国家から独立した特殊法人の形態をとることとした¹⁾。これによって NHK は、政治勢力から自立した国民のための公共放送機関となり、表現の自由を確保することができると考えられたのである。

具体的には、NHK は放送法に基づいて、つぎのような経営組織形態と事業運営方式をとることによって、経営上の自主性確保と公共性の發揮に備えている。

(i) 最高意思決定機関としての経営委員会

放送法は、NHK の業務執行機関である理事会とは別に、最高意思決定機関としての経営委員会の設置を定めている。経営委員会は、「公共の福祉について公正な判断をすることができ、広い経験と知識を有する人のうちから、国民代表としての両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する²⁾」12名の委員で構成される。委員の任期は3年で、専門分野別、地域別に公平に代表されるよう考慮され、厳格な欠格条件が規定されている。委員は NHK の毎年度の収支予算、事業計画、資金計画、番組編集の基本計画など、事業運営の重要事項を決定する。また、業務執行機関の会長、および監査機関としての監事の任免を行ない、副会長や理事の任免に同意を与える。経営委員会が業務執行機関の最高責任者である会長の罷免権を有することは、きわめて重要な意味をもつものとみなければならない。これはすなわち、NHK においてそれが最高の意思決定機関であることを示していると考えられる。

(ii) 政府による統制

——大臣および国会との関係——

1) 昭和59年3月末現在で99ある特殊法人は、公社（法人数3）、公団（13）、事業団（16）、公庫（10）、金庫・特殊銀行（4）、営団（1）、特殊会社（9）、その他（43）に分類されるが、NHK はその他の分類項目に入っている。

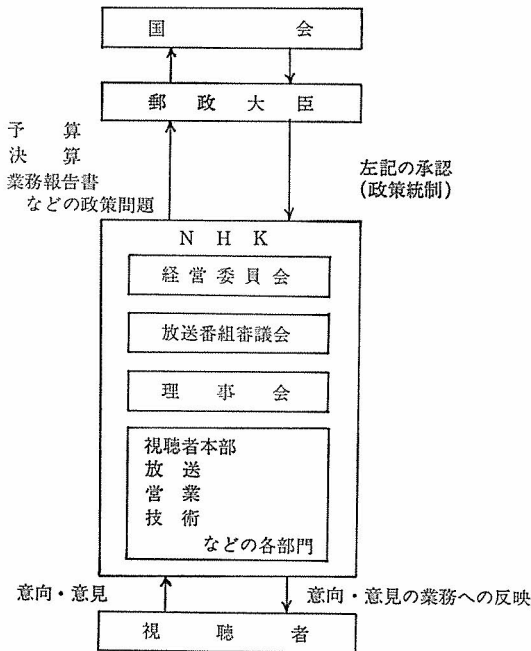
2) 『NHK の現況 '84』39—44ページ参照。

3) 放送法第16条第1項。

公共放送の公共性と効率性

NHK は経営の自主性をもつとはいえ、それが公共事業体である以上、公共性確保のために、ある程度の政府統制を受けざるをえない。しかし、モリソン型公共企業体の理論¹⁾に明らかなごとく、それは NHK の「重要な政策」問題に限られるのであり、「日々の経営」の問題にまで及ぶべきでないことはいうまでもない。NHK は予算（収支予算、事業計画、資金計画）、決算（財産目録、貸借対照表、損益計算書）、事業報告書を郵政大臣に提出しなければならない²⁾。郵政大臣はこれに意見をつけ、内閣を経て国会に

NHK の公共性確保のための統制組織



1) Herbert Morrison, *Socialisation and Transport: The Organisation of Socialised Industries with particular reference to the London Passenger Transport Bill*, 1933, Chap. 9. わが国の文献としては、遠山，前掲書，第2章および第6章に詳しい。

2) 放送法第37—40条。

提出する。これは、NHK の事業運営が、国民の代表である国会の審議、承認を受けることを通して、国民の意向に沿うこと、すなわち、公共性が確保されるよう意図されたものである。

(iii) 経営の自主性

政府の統制は、NHK の日々の経営にまで及ぶべきではない。すなわち、NHK は番組編集の自主性を有し、これによって、国営放送下に歪曲された公共性を真に公共の福祉の意味において確保しうる。放送法第3条は、「放送番組は、法律に定められる権限に基づく場合でなければ、何人からも干渉され、または規律されることがない」として、放送の自由を保障している。しかし、公共性の確保のために、放送番組の編集に当たっての指針を定め、一定の枠づけをしている。すなわち、同法第44条は、放送番組の編集および放送が準拠すべき基準として、つぎの三つをあげている。

- (a) 豊かで、かつ、よい放送番組の放送によって、公衆の要望の満足と文化水準の向上に寄与すること。
- (b) 全国向け放送番組のほか、地方向けの放送番組を有すること。
- (c) わが国の過去のすぐれた文化の保存ならびに新たな文化の育成と普及に役立つこと。

また、放送番組の編集上の基準として、つぎをも規定している。

- (a) 公安および善良な風俗を害しないこと。
- (b) 政治的に公平であること。
- (c) 報道は事実をまげないですること。
- (d) 意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること。

さらにまた、番組編集について、世論調査により公衆の要望を認識することを義務づけ、教養、教育、報道、娯楽各番組相互間の調和を維持すること、教育番組における組織性と継続性を確保することを規定している。

(iv) 財政の自主性

公共放送の公共性と効率性

経営の自主性を確保するうえで最も必要な事柄は、財政の自主性すなわち独立採算制を堅持することである。NHK の運営財源は、すべての受信者が公平に負担する受信料に求められ、政府や財界などいかなる外部団体の出資も資金援助も受けない。これによって、国营放送にみられるような政府の規制や介入を招く懸念はなく、また、商業放送にみられるような視聴率優先の番組編集に傾く必要もないのである。

(2) 商業放送ではなしえぬ公共性の発揮

営利ベースで運営され、視聴率優先の番組編集に傾く商業放送では達成できない公共性は、公共放送がカバーしなければならない。この種の公共性の発揮こそ、公共放送の最も重要な公共責任であるといわねばならない。なぜなら、これなくしては、公共放送は商業放送と何ら異なるところがなくなるからである。この種の公共性、すなわち公共放送に固有の公共性の具体的内容を、放送法の規定に従ってしてみると、つぎのようにまとめることができる。

(i) 全国あまねき放送

放送法は、日本放送協会に関する規定の冒頭において、つぎのようにたっている。「日本放送協会は、公共の福祉のために、あまねく日本全国において受信できるように放送を行うことを目的とする¹⁾」と。放送の効用を日本全国にあまねく均霑せしめることは、公共放送としての NHK の第1の目的であり、NHK が全国独占を許容されている最大の根拠と考えられる。この目的のために NHK は、これまで長年にわたって、中継局や共同受信施設の建設を通して、難視聴の解消に努力してきた。しかし、昭和58年度末で、なお42万世帯の難視聴地域がある。とはいえ、これが全国総世帯数²⁾3,745万余に占める割合はわずか1.1%であるから、NHK のこ

1) 放送法第7条。

2) ただし、昭和58年3月末現在の数字。

の目的は、現在ではほぼ達成されたとみてよいであろう¹⁾。とはいえ、衛星放送などによる残存難視聴のさらなる解消は、NHK にとってなお今後の重要な課題である。

(ii) 災害報道

NHK は、災害基本法に基づく指定公共機関としては唯一の報道機関になっている。したがって、国民の生命にかかわる災害報道は、公共放送としての NHK の重要な使命の一つである。従来 NHK は、台風、地震や津波などの災害に備え、危険の切迫、災害の発生などの異常時に、迅速かつ正確な情報を提供してきた。さらに、地震や津波の予知情報などに災害情報の範囲を拡大すること（緊急警報放送の開発と実用化）、地震や台風の被害による地上放送局の使用不能時に、災害地からの、あるいは災害地への放送を確保すること（衛星放送などニューメディアの充実）など、災害報道のいっそうの拡大、充実を図ることが、公共放送たる NHK に期待される。

(iii) 国際放送

放送法は、国際放送を NHK の業務として定めているが、これも公共放送としての重要な使命である。これは、先述の放送効用の全国あまねき均霑の公共責任を、世界的規模に拡大したものと考えてよいであろう。国際放送実施の命令を規定した放送法第33条は、「郵政大臣は、放送区域、放送事項その他必要な事項を指定して、日本放送協会に国際放送を行うべきことを命ずることができる」としている。これは、昭和34年の法改正により、第9条第2項において、「協会は、……国際放送を行うものとする」と義務化された。国際化時代といわれるように、日本と外国との経済的依存関係がいっそう深まり、人的交流が活発化しつつある今日、諸外国の対日理解を深め、世界各地で活躍する日本人に的確な情報を提供することの必要性はますます大きくなりつつある。したがって、国際放送の拡充によ

1) しかし、これは半面において、受信料の伸びの頭打ちとなって、NHK の財政に深刻な問題を投げかける結果となっている。

公共放送の公共性と効率性

る公共性の発揮は、より重要性を増しつつあるといえる。

NHK の国際放送「ラジオ日本」は、昭和10年（1935年）以来、日本で唯一の海外向け放送を続けてきている。昭和58年度末現在、21の使用言語で、全世界の18の放送区域に向けて、1日延べ40時間放送を行なっている。今後さらに、海外中継局の確保、受信状況の改善など、国際放送のいっその量的拡大と質的充実を図ることにより、よりよき公共性の発揮に努めることが期待される。

なお、国際放送については受信料を徴集することはできないから、NHKはこれに関しては政府補助金を受けている。ちなみに昭和58年度には、国際放送関係交付金として10億553万3千円を受けているが、これは国際放送費支出18億7,951万5千円の63.5%、経常事業収入2,926億2,340万2千円の0.003%である。

(iv) 営利ベースにのらない「公共の福祉」に必須の番組の放送

営利ベースと視聴率優先に基づいて経営される商業放送には期待できないが、「公共の福祉」という放送の基本目的から必要と思われる番組を編集、放送することは、「営利ベースに陥ることなく、多数派の視聴率よりも国民の多様なニーズの充足」を重視すべき公共放送が負わなければならない公共責任の一つである。なぜなら、この公共性の発揮を商業放送に求めることは不可能であり、したがってそれは、商業放送との併存体制下にある公共放送の重要な補完機能と考えられるからである。

この公共性の領域に属する具体的な番組としては、つぎのごときものがある。語学講座、趣味講座、市民大学、教養セミナーなどの「教育・教養番組」、高齢者の介護に関する知識、障害者のリハビリテーションの方法、心身の発達に遅れのある子供の育て方や指導方法などに関する「福祉番組」、世の中の動き、生活改善の方法などに関する「生活情報番組」、高視

- 1) このほかに選挙放送関係交付金が3億478万9千円あり、両者を合計したものが、交付金収入という勘定項目を構成している。

公共放送の公共性と効率性

聴率は望めぬが、少数派の根強い要請があると思われる「芸術番組」などが例としてあげられよう。

Ⅲ 公共放送の効率性

1 公共放送の効率測定の困難性

公共放送の経営が効率的になされているか否かを判定する基準は、まず第1に、公共放送局の収支バランスに求めることができる。第2に、外国の公共放送局の収支バランスとの国際比較によることもできよう。さらに第3に、公共放送と商業放送との併存体制下では、商業放送局の経営状態との比較によることもできる。しかしながら、これらのいずれの基準によるろうとも、公共放送の真の効率性の測定は困難であるといわざるをえない。それは、つぎの諸理由による。

まず、公共放送の運営財源は受信料に求められる結果、受信契約数が伸びている間は、収入は確実に増加し、黒字の維持は容易である。しかし、それが頭打ちになると、収入増加は困難となり、赤字に陥らざるをえなくなる。ところがその場合でも、受信料の値上げが可能であれば収入は増加し、黒字の維持は可能となる。このように、公共放送の事業収支は、受信契約数の伸びや受信料の値上げ次第で、黒字にも赤字にもなりうるのであり、したがって、収支差が経営の効率性を正確に反映しているとはみなし難いのである。

公共放送局の収支差の国際比較にしても、各国の公共放送をとりまく環境や制度的条件の相違を考慮すると、真に妥当な比較とはなり難い。

商業放送局の収支差との比較による公共放送局の効率性の判定は、前節でみた公共放送に固有の公共性とのからみで、さらに複雑、困難となる。同じ事業収支差といっても、事業収入を広告料に求め、視聴率優先の営利ベースで経営される商業放送と、運営財源を受信料に依存し、公共性優先の非営利ベースで運営される公共放送とでは、そのもつ意味は大きく異な

公共放送の公共性と効率性

る。公共放送は、営利ベースの商業放送ではカバーしえぬ公共性を、経済性を度外視して発揮すべき義務を負わされているのである。このような場合、有名なハーバート報告がかつて間接的に示唆し、その後若干の人たち¹⁾によって明確化されたごとく、²⁾「公企業の社会的義務は、一定期間にわたって収入と支出とをバランスさせる範囲内にとどめるべきであり、非経済的義務の遂行上生じた損失は、国庫の負担とすべきである」とすれば、事業収支差による公共放送と商業放送との効率比較は、かなり妥当なものとなるであろう。しかしこの場合でも、どこまでが営利的活動であり、どこからが非経済的公共性によるものであるかの判断ないし線引きは容易でない。この結果、補償制度の導入が多くの問題と困難を生ずることは、諸外国の実施例にも明らかである。³⁾

こうして、公共放送を含む公企業一般においては、結果として生じた利益または欠損も、外国の同業公企業との国際比較も、国内の同業私企業との比較も、すべて必ずしも経営の効率性を示す真の指標とはなり難いのである。しかしながら、このまま手を拱いていたのでは、公共放送の効率性を論議することは不可能となる。そこで、上記の諸事情から一種の便宜的なものとなることは承知のうえで、NHKの経営の効率性を、その事業収支の推移および民間放送との比較の2点より検討してみよう（国際比較は、各国の公共放送をとりまく法律、制度の差が大きいことから、ここでは割愛する）。

-
- 1) *Report of the Committee of Inquiry into the Electricity Supply Industry*, HMSO, Cmd. 9672, 1956, paras. 367, 373, 507 などに、素朴な萌芽がみられる。
 - 2) e. g. R. L. Wettenhall, "The Recoup Concept in Public Enterprise", *Public Administration*, Vol. XXXIV, Winter 1966, pp. 391 f.
 - 3) オーストラリアのビクトリア州鉄道の recoup system の創設（1896年）とその打ち切り（1935年）、イギリスの国有化産業に関する補償制度導入の論議とその実施上の困難性などをみよ。これらに関する文献としては、遠山嘉博「オーストラリアの公企業」『オーストラリア研究紀要』第1号、追手門学院大学オーストラリア研究所、昭和50年3月、ならびに遠山、前掲書、第7章の論議およびそこにある諸文献を参照されたい。

2 NHKの効率性

(1) NHKの事業収支の推移

近年のNHKの事業収支は、第1表および第1図のような推移を示している。昭和30年代は、テレビの普及に伴って受信契約数の伸びが大きく、経常事業収支差金（民間企業の経常利益に相当する）は毎年増大しつづけ、昭和40年度には106億円というピークに達した。ところが、昭和40年代に入り、受信契約数の伸びが鈍化しはじめると、事業収支差は急激に縮小した。昭和43年の受信料値上げをもってしてもその悪化は阻止されえず、昭和47年度に至り、事業収支差金はほぼ20年ぶりにマイナスとなった。石油危機による困難も加わり、以後4年間経常赤字は拡大しつづけ、昭和51年度には戦後未曾有の大幅な赤字を記録した。昭和51年度の受信料値上げによって、事業収支差は急速に好転したが、これも長くは続かず、昭和54年度にはふたたび赤字に転落した。翌昭和55年度の受信料値上げによって、事業収支差はふたたび急好転したが、これもまた束の間で、昭和58年度にはふたたび赤字となった。そこで、国会の承認を得て、昭和59年4月より受信料を値上げし（カラー契約は、月額880円から1,040円へ18%強アップ。ただし、訪問集金分、新設の口座振替料金は、990円に割引く）、これによって、今年度以降の黒字回復を企図している（しかしこれも、NHKの昭和59-60年度収支見通しでは、昭和61年度にふたたび赤字になることが予想されている）。

こうしてみると、昭和50年代に入ってから、4年に1度の料金値上げとそれによる収支差の黒字回復のパターンが定着してしまっていることが明らかである。受信契約数が3,000万を突破し（昭和57年9月）、年間の契約数の伸び率が1%台と頭打ちになってしまった昭和50年代は、料金改訂を行なわない限り、収支バランスは構造的赤字となることが避け難い状況となっているのである。

受信料値上げ以外には収入の増加がほとんど期待しえない今日、収支バランスを好転させる唯一の道は、業務の合理化による支出の削減しかない。

公共放送の公共性と効率性

第1表 NHK 事業収支の推移

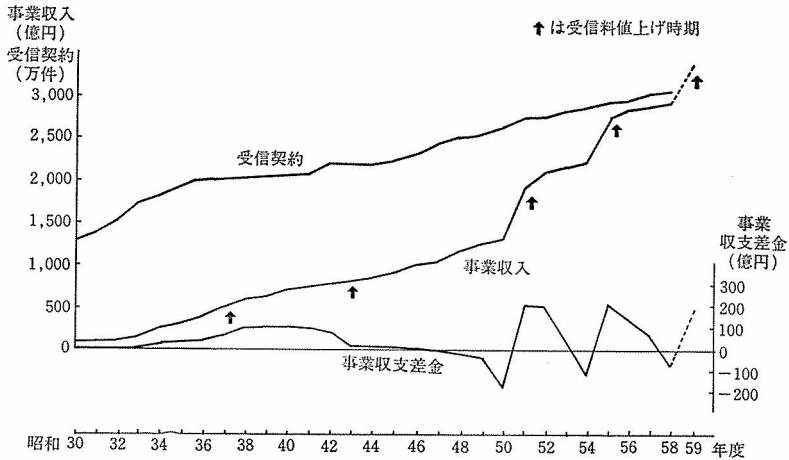
(単位 百万円)

事業 年度	事業収入		事業支出	収支差金
		うち受信料収入		
昭和 25	3,230	3,088	3,189	41
26	5,886	5,583	5,619	267
27	6,372	6,004	6,247	126
28	6,869	6,581	7,071	△ 203
29	9,753	9,549	9,525	227
30	10,624	10,384	10,263	361
31	11,821	11,584	11,552	269
32	13,719	13,447	13,025	694
33	16,629	16,327	15,764	866
34	25,157	24,792	22,303	2,855
35	32,436	32,028	28,513	3,922
36	40,864	40,303	35,700	5,164
37	50,422	49,788	43,225	7,197
38	60,124	59,298	49,879	10,245
39	66,636	65,403	56,416	10,220
40	71,301	70,086	60,694	10,607
41	75,230	73,789	66,214	9,016
42	78,802	77,216	71,345	7,457
43	79,154	77,745	77,265	1,889
44	84,800	83,429	83,174	1,626
45	92,063	90,511	90,549	1,514
46	100,986	99,022	100,593	393
47	109,979	107,928	110,545	△ 566
48	118,723	116,010	119,679	△ 956
49	125,786	122,475	129,834	△ 4,047
50	131,374	128,371	149,344	△ 17,970
51	191,505	187,523	170,215	21,290
52	209,124	203,689	190,359	18,764
53	214,136	208,496	209,914	4,222
54	219,107	213,405	229,664	△ 10,557
55	271,432	263,839	250,902	20,530
56	281,576	273,016	266,800	14,776
57	287,746	279,503	280,629	7,118
58	292,623	283,975	300,041	△ 7,418
59	333,609	323,722	314,901	18,708
60	338,600	327,900	329,100	9,500
61	341,900	332,400	343,000	△ 1,100

(注) 昭和58年度までは決算。昭和59—61年度は収支見通し。

(出所) 日本放送協会編『NHK 年鑑 '84』日本放送出版協会，昭和59年9月，64ページ，および『NHK の現況 '84』35ページ。

公共放送の公共性と効率性



(注) 昭和58年度までは決算。昭和59年度は予算。

第1図 NHK の受信契約および事業収支の推移

支出面で、NHK の経営は効率的であるかどうか。この点で、NHK は二つの大きな問題に直面していると思われる。

(2) 過剰人員

一つは、人員問題である。NHKは、昭和59—61年度の事業計画として八つの重点項目を掲げているが、その8番目に、「業務全般にわたる効率的運営の徹底、大幅な要員の削減、経費の節減」をあげている。これを見ると、「経営努力と効率化」の柱として人員の削減を最重要視していることが明らかである。具体的には、つぎのように説明されている。「とくに要員については、すでに昭和55年度から58年度にかけて、900人の効率化を行った。この間新しく生じた業務に必要な要員を差し引いても、510人の要員を減らしてきた。さらに昭和59年度以降も、65年度を目途に、総要員1万5,000人体制をめざして、1,500人減らすことにしている(衛星放送などの新しい業務もあるから、1,500人減のためには、従来からの仕事について2,500

1) 『NHK の現況 '84』34ページ。

人以上の要員を減らさなければならない¹⁾」と。結局、「55年度以降、合計3,400人（約20%）の効率化をはかり、2,000人（12%）を超える要員を減らす」というのである。純減計画よりも、効率化の員数を前面に押し出して強調しているところに、説明上の苦渋を読みとることができる。

NHKの要員問題が効率化との関連で問題とされなければならない理由として、つぎの2点を指摘したい。一つは、NHKの1万6,000人体制の確立と事業収支差金の悪化、構造的赤字体質化との時期的一致である。事業収支差金の推移をみると、既述のごとく、昭和43、4年度あたりからそれは急速に悪化し、昭和47年度にはついにほぼ20年ぶりに赤字に転落し、その後は受信料値上げによってのみ黒字化が可能という「構造的赤字基調」に転化している。これには、受信料収入の頭打ちという収入面の事情もさることながら、人員の膨脹という支出面の要因も大きく影響している。NHKの職員数は、昭和40年代前半まで増えつづけ、昭和44年には、現在まで続く1万6,000人体制が確立した。それとまさに符号して、事業収支差金の悪化、構造的赤字基調への転落が始まっているのである。このことは、NHKの職員数がその事業規模、事業収入に比して過大であることを示していると考えざるをえない。

もう一つは、民放との比較におけるNHKの人員過多、すなわち人件費比率の高さ、生産性の低さである。第2表は、NHKと数少ない上場民放4社の人員効率を比較したものである（民放は主要なものが11社あるが、東京放送と日本テレビは最大手2社であり、朝日放送と中部日本放送は中規模5社を、RKB毎日是小規模4社を代表するものと考えてよい）。対民放比でNHKの職員数はけたはずれに大きく、職員一人当たりの事業収入、すなわち労働生産性の低さが目立つ。NHKのそれは大手2社平均のわずか19.5%、対上場4民放平均比でも29.6%、ここで最も規模の小さいRKB毎日放送と比べても、その58.5%にすぎない。民放各社間では、表に明かなように、

1) 前掲書、35ページ。

公共放送の公共性と効率性

第2表 NHK と民放の規模・人員効率差

昭和59年3月期および同期末現在（単位 百万円、人 △ は赤字）

	資本金 ⁽¹⁾	総資産 ⁽²⁾	事業収入	経常利益	従業員数	一人当たり 事業収入 (千円)
N H K	75,000	265,564	292,623	△ 7,418	16,495	17,740
東 京 放 送	6,736	90,520	127,303	9,821	1,533	83,042
日 本 テ レ ビ	4,510	87,854	120,339	11,242	1,217	98,882
朝 日 放 送	1,800	36,925	41,579	2,429	780	53,306
中部日本放送	1,320	19,574	20,985	2,223	616	34,067
RKB毎日放送	560	9,906	13,484	1,215	445	30,301

(注) (1) NHK では資本。

(2) 総資産＝負債＋資本。

(資料) 『NHK 年鑑』および『会社四季報』。

規模の経済が明確に働いているが、それらよりもはるかに規模の大きいNHKでは、それが全く働いておらず、むしろ規模の不経済が目立っている。支出面では、1万6,495人の職員の給与支出1,025億9,500万円が最も多く、総支出3,000億4,100万円の34.2%にも達している。これは、他の民放では考えられない高さである。ちなみに、朝日放送のこの数字は26.9%であることが、筆者の調査の結果明らかとなった¹⁾。

NHKの要員が多い理由として、民放にはない集金人やサテライト等の保守人員がその中に含まれているといわれる。この点は認めるとしても、それはまた、民放や他の公営企業が実施してきた改善策をNHKが怠ってきた結果でもあるのである。その改善策とは、番組の外注と集金業務の民間委託である。

- 1) 勘定項目の概念は各社によって異なるため、完全に正しい比較は困難である。朝日放送の上記の数値は、福利厚生費などを含む労務費112億4,500万円のうち退職金引当金繰入額5億7,000万円を引いたものの、営業費用396億8,300万円に対する比率である。労務費そのものの対営業費比率は28.3%であるが、これに相当するNHKの数値は、給与に管理費（一般管理費、施設管理費、厚生保健費、退職手当その他から成り、後者2項目がそれぞれ40%ずつで、両者で全体の80%を構成している）を加えたもので、それが総支出に対する比率は48.4%と、全支出のほぼ半分に達する。

公共放送の公共性と効率性

民放各社は昭和40年代後半以降、経営合理化のために番組の外注を進め、従業員の増加を極力抑えることに努力してきた。現在では、ゴールデンタイムに自社製作番組以外の番組（外注番組）の時間数に占める割合は、60%から90%にも達しており、純粋に局内の職員スタッフのみによる一貫製作番組は皆無といわれる。これに対して NHK では、ごくわずかの海外購入番組以外はすべて社内製作の大原則を貫いている。外注をしない NHK では、すべての設備と要員を備える必要があり、その結果当然製作費は高くなり、要員は過多とならざるをえない。

民放にとって番組の外注化は製作費の明確化、設備投資の回避、人件費削減のメリットをもつ。半面、社内外スタッフ間の意思疎通の欠如や製作費低下などによる質の低下の問題も出てきていると批判される。しかし、厳しい視聴率競争のもとでは、あまりに質の低下した番組は視聴者から見放される結果となるから、視聴率競争が質の低下に対する一定の歯止めとして作用するであろう。さらに、NHK に関しては、全国に放映される NHK の番組を製作したいという外部の演出家やプロデューサーは多いから、彼らの間の競争も質低下に対する歯止め役を果たすことが期待される。

集金などの業務も民間委託することによって、人員と経費の節減を図る余地がある。現に多くの地方公営水道局でそれは実施されており、かなりの成果を収めている。たとえば奈良市水道局では、計量業務の民間委託により、昭和56年度までは19人いた計量職員を昭和58年度には9人に減らし、さらに59年度末には0にする予定であるという。1件当たりのコストは、局職員の場合124円かかっていたのが、民間委託では60円と半分以下に削減された。宝塚市水道局などでも、集金業務を民間に委託して、コスト削減に成功している。

1) 筆者が副会長を務めた奈良市水道事業等料金審議会における、昭和58年7月22日の事情聴取より。

このように、番組の外注や集金業務などの民間委託など、民放や他の公営企業が行なっている経費節約、要員削減等の合理化努力を NHK も真剣に検討し、導入することが必要な時期に至っていると思われる。

(3) 巨額の投資を必要とするニューメディア戦略

効率化に関するもう一つの問題は、ニューメディア戦略である。NHK は、前記事業計画重点8項目の第1に、「難視聴解消を主目的とする衛星放送などニューメディアへの対応」を掲げている。今年はじめ打ち上げられた「放送衛星2号-a」の総費用は600億円で、うちNHKの負担は360億円、寿命は5年であるから、年間72億円のコストとなる。この衛星放送の第1の目的は、小笠原諸島、南北大東島の離島など、今なお全国に散在する難視聴42万世帯の効率的、一挙的解決である（ここに効率的というのは、この難視聴を地上対策で解決しようとすれば、2万2,000カ所の共同受信施設、1,200億円という巨大な費用がかかると想定されるからである）。72億円という巨大なコストに対し、受信料収入は微々たるものであり、採算的には完全にマイナスとなる。さらに、こうした建設コストだけでなく、NHKの要員効率化計画においては、衛星放送などの新規業務には、1,000人以上の要員増が必要とみられている。

しかし、これはNHKが「公営であることに基づく公共性」に含まれる不可避の課題である。筆者の見解では、このような公共性に基づく不採算事業については、政府の指示のもとにとり組むこととし、その場合の費用は政府負担ないし大部分を補償すべきである。したがって、上記の衛星放送コストがNHKの全額負担でなく、6割負担となっていることは、その比率の妥当性は別として、当然の措置であると考ええる。

なお、若干付言すると、衛星放送は難視聴の解消のためばかりでなく、災害時に地上の放送局が使用不能となった場合の災害報道にも重要である。また、衛星放送の電波は周波数の高いSHFで、画像と音声の質的向上を図ることができる。さらに、ハイブリッド方式による文字多重放送の電送

公共放送の公共性と効率性

量増大のほか、何よりも将来の高品位テレビ、PCM 放送^{D)}、静画放送、ファクシミリ放送などのニューメディアの技術実験と実用化への道を開くものである。

以上みてきたように NHK は、受信料収入頭打ちのために、支出面で経営努力と効率化を図る必要に迫られているのであるが、一つは人員過多のために、もう一つは巨額の投資を必要とするニューメディア戦略のために、困難な壁につき当たっているのが現状である。しかし、業務体制の抜本的見直し、業務全般にわたる徹底した改革によって、この壁を乗り越えることは緊急の課題である。

Ⅳ 民営化の可否

NHK の近年の財務状態の悪化、民放と比較した場合の人員過多や番組の自社製作主義にみられる経営上の非効率性など、公共放送として直面している諸問題に NHK はどう対処すべきかが、つぎに問題となる。対処方法には2種ある。一つは、公共放送という枠内で効率化を図る内在的改革であり、もう一つは、公共放送という枠を出てしまう民営化による超越的改革である²⁾。ここでは、順序は逆になるが、まず後者の民営化の可否について検討し、前者の内在的改革については次節で考察する。

近年、産業の種類を問わず、公企業の経営悪化は世界的かつ恒常的な現象となってきており、これを受けていまや公企業の民営化は、資本主義国共通の重要な政策問題として浮上っている。イギリスをはじめ公企業部門の大きいヨーロッパ諸国はもとより、公企業部門の小さいわが国においてさえ、それは例外ではない。現に国鉄、電電および専売の3公社の民営化

1) Pulse Code Modulation (パルス符号変調) の略で、雑音が少なく、音の強弱・高低をより忠実に放送するもの。

2) 公企業改革における内在的改革と超越的改革の分類については、つぎを参照されたい。遠山嘉博「公企業改革の方向と対策」『公益事業研究』第35巻第1号、昭和58年9月、31—56ページ。

が、検討ないし実施の段階に入っている。¹⁾ NHK についても、この民営化政策は適用されるべきかどうか、あるいは、そもそも適用は可能なのかどうか。この価値判断に対して一つの手掛りを提供してくれると思われるのは、アメリカにおける公共放送の動向である。

アメリカは資本主義の典型的かつ最も成功した例として、私企業万能主義、反公企業感情の支配的な国である。たとえば、鉄道はほとんどすべての資本主義国で、国有鉄道が中心的役割を果たしてきているが、アメリカは私有私営主義を貫徹してきた唯一の国²⁾ といつてよい。そのアメリカにおいてさえ、民放の強力なネットワークを補完するものとして、公共放送が存在し、重要な役割を演じてきていることは、特別の留意に値する現象とみななければならない。

アメリカの放送体制は、放送局数、視聴者数、収入と支出、従業員の賃金水準などいずれをとっても、商業放送が圧倒的に優勢である。しかし、教育放送への認識の高まりを背景に、非商業的教育放送局に対する周波数の割当など、国としての施策が進められてきており、その結果、非商業放送は長い歴史をもっているのである。すでにラジオ放送の初期に、1922年のウィスコンシン大学のそれを嚆矢として、多くの大学ラジオ局が教育ラ

1) 筆者は公企業民営化の問題について、すでに若干の論文を発表しているが、前掲論文以外の例としてつぎのようなものがある。

①「国鉄経営形態改善の論議と可能性」『公営評論』第26巻第12号，昭和56年12月。

②「重症国鉄を診断する（上），（中），（下）」『NDO』5—7月号，昭和57年5—7月。

③「進むか？公企業改革」『NDO』9月号，昭和57年9月。

④「公企業改革と特殊会社」『公営評論』第27巻第11号，昭和57年11月。

⑤「公企業の民営化問題」『公営評論』第28巻第11号，昭和58年11月。

⑥「民営化政策」柏崎利之輔他編『ワークブック経済政策』（増補版）第9章，有斐閣，昭和59年4月。

⑦「電電・専売改革法案の検討」『公営評論』第29巻第6号，昭和59年6月。

2) ただし、1970年鉄道旅客輸送法によるアムトラックの設立と民営会社のこれへの編入といった変調が生じてはいるが。この間の事情については、つぎが有益である。Arthur Selwyn Miller, "Public and Private Enterprise in the United States", in W. Friedman (ed.), *Public and Private Enterprise in Mixed Economies*, 1974, pp. 332-38.

公共放送の公共性と効率性

ジオ番組の放送を行なった。テレビでも1953年にヒューストン大学が、非商業的教育テレビの第1号となった。1962年の教育テレビ施設法は、コミュニティ・サービスのための天然資源としてのラジオおよびテレビの巨大な重要性を、連邦議会が認識した最初のものであり、教育テレビの新局の建設と既存局の改善に不可欠の援助を提供することによって、非商業テレビを成熟段階に進めたのである¹⁾。

その後、学識経験者などで構成される教育テレビに関するカーネギー委員会の勧告を基礎とする1967年公共放送法 (Public Broadcasting Act) により、公共放送公社 (Corporation for Public Broadcasting) が創設された。ここに、州、大学、学校区、コミュニティなどがもっている非商業テレビ・ラジオ局は、公共放送というトータルなシステムにまとめあげられた。したがって、アメリカの公共放送は、NHKのような大規模な全国ネットの単一の公営放送局というわけではなく、上記の各種テレビ局・ラジオ局はそれぞれ独立しているのである。1967年公共放送法において議会は、非商業的教育および教養に関するテレビおよびラジオの成長と発達を促すことは、公共の利益になるとみた。議会は、合衆国内の特定地域の住民の多様な関心を満たす非商業的放送番組の促進が、「福祉全般」(“the general welfare”)を増進するとの認識下に、非商業的教育サービスを全国的規模で利用可能ならしめる国家政策の実施を連邦政府が支援することは適切であるとみたのである²⁾。

この目的の達成のために、民間企業(商業放送)でなく公企業(公共放送)が利用されたのはなぜか。1967年法に関する公聴会で明らかになったところによれば、平均的非商業テレビ局の年間営業費は約26万ドルであるが、これは、商業テレビのネットワークのプライム・タイムの1時間分の広告

1) *Ibid.*, p. 323.

2) Carnegie Commission on Educational Television, *Public Television: A Program for Action*, Harper & Row, 1967.

3) Miller, “Public and Private Enterprise”, p. 323.

料収入にほぼ等しい。これが示すように、商業広告収入のような恒常的財政基盤を欠くために、教育放送を時間表いっぱい満たしてほしいというニーズの高まりには対応できないであろうということ、また、教育放送市場は商業放送会社に関心を向けている大衆市場の一小片を構成するにすぎないということが明らかである。そこで、大衆視聴者にアピールしない教育的題材や文化的番組を製作、配給するには資本支出があまりにも大きく、収益があまりにも不確実であるような場合には、それに不可欠の事業体が育成されなければならないと議会は考え、新しい公企業として公共放送公社を創設したのである。¹⁾

このように公共放送公社は、連邦によって特許された非営利の独立の法人体であり、政治的干渉からは完全に自由²⁾に、非商業的教育放送の発達と拡大を支援、促進し、そのメディアの多様性を開発することを任務としている。³⁾ すなわちそれは、アメリカ社会における多様な市民ニーズに対して、これまで商業放送では応えることができなかった多様なサービスを、量と質の両面にわたって提供することを目的としているといえる。1967年法によって公社が授与された権限は、(1)非商業テレビ局・ラジオ局の放送のために良質の番組の開発を援助すること、(2)これらの局間のインターコネクション・システムをつくりあげること、(3)非商業テレビ局・ラジオ局のシステムを発達させることであり、そのいずれの場合も、システムや地方局に対して、番組内容やその他の活動について介入や規制から最大限の自由を確保することとされている。⁴⁾ 具体的な番組内容としては、ニュース、一般情報、児童向けおよび啓蒙的テレビ、教養、音楽、ドラマなどが多い。財源は連邦補助金（1978年の公共放送年間収入の29%、その他の年でも大体同程度の比率を占めている）、州政府補助金（22%）、地方政府補助金（7

1) *Ibid.*, pp. 323-4.

2) この点については、*ibid.*, pp. 324-5 の詳しい説明をみよ。

3) *Ibid.*, p. 327.

4) *Ibid.*, p. 328.

%), 州立大学 (11%), その他の大学 (1%), 個人 (11%), 実業界 (8%), 財団 (3%), オークション (3%), その他 (5%)¹⁾に求められるが、慢性的財源難にあえいでいる。²⁾

このようにアメリカの公共放送は、日本やイギリスのそれとは異なる点も多いが、商業放送ではカバーできない市民の多様なニーズの充足、大衆向け番組にあき足りない人々の要求を満たすために、その必要性が認められ、機能していることは注目されなければならない。商業放送体制の確立後に公共放送の成立をみ、前者の圧倒的優勢下になおそれが存続、機能發揮していることは、商業放送のみでは対応できない「多様なニーズが存在し、その充足が必要である」ことを示している。これこそ公共放送の公共性であり、公共放送固有の役割であるといえよう。

以上より、公共放送は商業放送ではカバーしえない公共性を有していること、それゆえに、商業放送では完全に代替されえないこと、したがって、公共放送の民営化は容認されえないことが明らかである。かくて公共放送は、公企業民営化の可否に関しては、他の公企業とは明確に一線を画するものとみななければならない。電気通信やタバコの専売が公営である必然性に乏しいことは、それらが諸外国で私営下に経営されてもいることや、わが国で民営化の方針が合意、進行中であることから明らかである。国鉄の民営化は最も遅れているが、これととも、国内輸送サービスにおける国鉄の独占性の崩壊、自動車による効率的代替の可能性をみれば、公共性

1) これら財源間の比率は、他の年でもほぼ同じであるが、近年は連邦政府の比率の高まりが目立っている。この比率については、次掲の山口氏の後者の論文にある表を参照。

2) *Ibid.*, p. 327 に述べられているように、この点で公共放送公社は実際には、政府から独立した恒常的財政基盤を公社に提供するという創設時の構想からは、全くかけ離れたものとなっている。

なお、アメリカの公共放送に関するわが国の文献としてはつぎがある。山口秀夫「アメリカにおける公共放送」日本放送協会総合放送文化研究所編『NHK 放送文化研究年報』第24集、昭和54年7月、および同「アメリカにおける公共放送(2)——1967年公共放送法(成立以後)——」同第25集、昭和55年7月。

公共放送の公共性と効率性

を理由とする民営化の否定は論拠に乏しい。しかし、公共放送の場合は、商業放送ではどうしても対応しえぬニーズを充足するところに、商業放送による代替の不可能性、公共放送の公共性と存在意義があるのである。市民の多様な放送ニーズがその少数性や特異性を理由に拒否されるべきでない限り、公共放送は固有の公共性を有し、その公共性の発揮は商業放送では代替しえないから、民営化による問題解決は不可能であると結論せざるをえない。そこで最後に、公共放送の存続条件、すなわち公共放送の公共性の発揮と効率的運営について考えよう。

V 公共放送の存続条件

公共放送が民営化の挑戦を排して存続するためには、公共放送に固有の公共性、第2節の分類でいえば、独占的公共企業体という経営形態に基づく公共性を発揮することが必要である。この公共性は具体的には、社会的、公共的観点からは必要であるが、広告料収入最大化と視聴率優先の商業放送では対応しえない放送サービスを供給することである。この公共性の発揮に加えて、公企業の財政難と非効率的经营が民営化の論議を招く一因となっていることにかんがみて、経営の合理化・効率化に努力することが必要である。公共放送が公共性の発揮に専念するという考えを極端に押し進めると、そのために生じたコストは政府が負担する、すなわち受信料の視聴率税化に至るが、これは公共放送形態の放棄、その国営放送化につながるであろう。したがって、公共放送存続のためには、独立採算により財政の自主性を維持しなければならない、この面から経営効率化の努力は不可欠である。以上について整理、検討し、結びとしたい。

1 公共番組の充実

公共番組という用語に定義があるわけではないが、ここではそれは、「視聴率優先の番組編成と広告料収入最大化の原則に基づいて行動する商

業放送では供給が困難であるが、『公共の福祉』すなわち社会的・長期的観点や少数者の多様なニーズからみて供給が必要または望ましい」番組を総称するものとする。このような公共番組は、高視聴率を確保しうる娯楽番組とは異なり、視聴率優先の商業放送にとっては魅力的でない。したがって、量的、質的に充実した公共番組を提供することは、公共放送が果たさなければならない第1の責務となる。

公共番組の具体的内容としては、つぎのようなものが考えられる。まず、「報道番組」がある。ニュース、迅速かつ正確な災害報道、国内の政治・経済・社会に関する一般報道とその解説、世界にはりめぐらせた支局と特派員を通して収集される海外情報などの諸番組である。これらは、われわれの日常生活にとって必要不可欠な、しかし編集にはかなりのコストを要する番組でありながら、娯楽番組のような高視聴率は期待し難く、したがって、商業ベースでは十分に提供されることが困難な番組である。

つぎに、「教育番組」がある。教育に果たす放送の役割が大きく、それが重要不可欠な番組であることは、商業放送万能のアメリカにおいてさえ、既述のごとく、教育番組の放送を専門とする公共放送の必要性が認識され、それが機能、存続している実情に徴して明らかである。小中高校生を対象とする学校教育番組、幼児のための幼児教育番組、社会人を対象とする生涯教育番組、障害者やその関係者のための福祉番組、少数派のニーズに応えるための語学講座や趣味の番組などがある。これらの教育番組の構成については、その及ぼす影響の大きさにかんがみて、組織性や継続性など特別、細心の注意が払われなければならない。

さらに、「教養番組」として医学・健康番組、自然科学番組、歴史番組、美術や音楽などの芸術番組、宗教や文化などに関するその他の一般教養番組があろう。これらの番組は、視聴者の数はさほど多くないかもしれないが、彼らのニーズはきわめて高いから、その効用は非常に大きいと思われる。

「芸能番組」については、商業放送の最も得意とする分野であるから、公共放送としては、商業放送と対抗して視聴率の向上に腐心する必要性は乏しいのではないか。むしろ、商業放送の芸能番組とは差別化を図り、それらでは達成しえないような質の高い、充実した内容のものに特化することが望ましいと考える。

2 国際放送の拡充

既述のごとく放送法は、国際放送の実施を NHK の業務の一つとして義務づけている。国際化時代の到来とともに、国際放送の重要性はますます高まりつつあるが、広告料収入など商業ベースでそれを実施することはできない。したがって、国際放送は当然公共放送の公共性を構成する重要な1要素となる。

国際放送の機能には、各国の現実の実施状況からみて、国際間の相互理解の促進と自国の利益のための宣伝という二つがあるといえよう。しかし、国際社会における情報の伝達と相互理解の促進にそれが果たす役割からいっても、また、視聴者の要求からみても、国際放送は単なる宣伝放送であるよりも、その国の実情の正しい紹介を通して、国際親善と文化交流に役立つものでなければならぬ。国際間の諸関係の緊密化、それを映しての諸摩擦の深刻化の現状にかんがみて、国際放送の果たす役割はますます重要となっていることを強調しておきたい。

すでに述べたが、現在 NHK では、使用言語 21、放送区域 18、放送時間 1 日延べ 40 時間の国際放送を行なっている。ニュース、解説などの報道番組とインフォメーション番組が、そのほとんどを占めている。諸外国との文化交流の拡充、対日理解の深化、そして世界各地の日本人への的確な情報の提供などのうえで、「ラジオ日本」は重要な役割を果たしている。海外在住邦人の同伴子女を対象とした日本語講座「正しく話そう」も新設された。また、その日本語学習番組を通して、日本語を独習している外国

人も多く、中国などではかなりの人数に達するものとみられる。現地の学校での日本語教育が充実しているオーストラリアなどよりも、それがまだ十分でない中国などの国々において、日本語学習番組はより重要な機能を発揮しているとみられる。

こうした国際放送の重要性とその充実強化に対する内外の強い要請にかんがみて、国際放送の受信の改善は緊急の課題といえる。今後も海外中継局の確保など、受信改善のための対策をいっそう進めることが必要である。

3 経営効率化の努力

近年公企業の経営悪化は深刻であるが、福祉国家政策の副産物ともいうべき巨額の財政赤字下では、それに対する財政からの援助は困難であり、公企業は経営効率化を厳しく迫られている。公共放送もそのらち外にとどまりえず、公共性発揮の美名のもとに非効率的経営に安住することは許されない。3公社と事情は異なるとはいえ、NHK が公共放送として存続するためには、経営努力と効率化を図ることが重要な課題となる。

NHK の経営効率化については、すでに第3節で論じたが、論点を要約すれば、以下のようなものである。NHK は、民放に比して過大な人員を抱えていることが明らかである。その原因として、番組の社内製作や集金業務など、民放にない問題があるが、これは換言すれば、民放の行なってきた経営合理化努力を NHK が怠ったことの結果でもある。NHK も、番組の外注や一部業務の民間委託により、人員および経費の削減を図らなければならない。番組の外注による質の低下は、外注先間の競争により、チェックは十分可能と考える。また、集金業務などの民間委託は、所有と経営については公共放送の形態を維持したままで、民営化の部分的導入によって経営効率化を図る方法として、検討、実施する価値があると思われる。

実際に、一部業務の民間委託による経費の節減、人員の削減は、多くの地方自治体で実施されており、相当の成功を収めているのである。既述の

公共放送の公共性と効率性

ように、奈良市水道局の計量業務の民間委託や宝塚市水道局の集金業務の民間委託は、その成功例である。その他ごみ収集、学校給食、学校警備、施設管理などの民間委託が多くの地方自治体で進められており、民間に委託すると直営に比してコストは半分以下になるとの報告もみられる。¹⁾ NHK でも、自治体のこうした経費節減、人員削減の努力に積極的に学び、経営の合理化と効率化に努めることが必要である。

以上要するに、公共放送としての NHK には、営利ベースで経営される民放には期待しえない、しかし社会的に必要な放送サービス供給の責任があり、この公共性のゆえに、NHK の民営化は妥当でない。したがって、NHK が公共放送として存続するためには、この公共性の発揮に努め、あわせて独立採算制を貫徹するために、経営の合理化、効率化を図らなければならない。この種の公共性の内容としては、報道番組や教育番組を主とする公共番組、および、ますます重要性の高まりつつある国際放送がある。効率化の問題としては、番組製作や一部業務の民間委託による人員および経費の削減が急務と考えられる。

(注) 本稿は、昭和59年度放送文化基金研究助成（共同研究代表者、五井一雄中央大学教授）による研究の一部である。

本稿作成に当たり、NHK 大阪放送局視聴者センターの唯氏および放送業務部の松永氏に、資料および情報収集に関してお世話になったことに対し、深甚なる謝意を表したい。

1) 『日本経済新聞』昭和58年5月21日参照。もちろん、コストの低下が質の低下を生じたり、連帯感の後退など非経済的厚生マイナスにつながって、重大な問題を提起しているケース（たとえば給食）もあることは無視しえないが。