

公共放送の受信料制度の日韓比較

郵政研究所海外客員研究官 孫 基燮

[要約]

日韓の公共放送である韓国放送公社（KBS）と日本放送公社（NHK）との比較で興味深いところのひとつは、両方とも受信料制度を採択しながらも、KBSが広告放送を行っていることである。KBSの受信料制度は63年1月からスタートしたものの、81年3月広告放送を導入したので、KBSの財源は受信料収入と広告収入の二本立てになった。広告放送導入の背景には、主に視聴者の負担軽減と広告放送の需要供給のバランス、韓国政界の急変と言論社統廃合が影響した。KBSが広告収入を盛り込んだため、受信料額は81年度に月2,500ウォン（99年5月末為替で約266円）と決めてから一回も改定していない。

KBSの受信料制度は、大きく分けて国営放送徴収時代（63年1月～73年2月）、公営放送徴収時代（73年3月～83年8月）、行政機関委託徴収時代（83年9月～94年9月）、韓国電力委託徴収時代（94年10月～99年6月末現在）の四つの段階を経て移行してきた。現在の韓国電力委託制度の内容は「電気代通知書に併記して受信料告知、徴収業務や受信機所持有無を韓国電力が担当、KBS第1TVの広告放送中止」となっており、同制度のおかげで受信料収入額が大幅に増加し、また徴収費用の節減にも役立ったと言える。

一方、83年度頃からKBSの広告収入と受信料収入の比重は逆転し、広告収入が受信料収入より多く6対4ないし7対3へと格差が広がる。KBSは公共放送として財政拡大と財源構造の公営性を高めるため、受信料収入の現実化を図ってきたが、広告放送の実施や政府からの独立性問題が問われて実現できなかった。しかし、97年度末から経済危機の勃発と金大中政権の発足で、こうした膠着状況が一変する。経済危機で広告収入が減少する一方で、金大中政権の放送改革の試みで公共放送の財源見直しが本格化した。99年2月放送改革委員会のKBS財政運営改善案は「組織の効率化と番組プログラムの公益性強化を前提に、2001年1月から第2TVの広告を全面的に廃止し、受信料を調整する」という方向性を示した。KBS側は、「受信料の現実化と広告放送の縮小」案を示しながら、衛星放送の有料化問題や放送デジタル化計画を考えれば、広告収入の全面廃止は不可能と主張し、受信料収入と広告収入の比率を7：3で調整する線で決着を望んでいる。

NHKとKBSは、受信料制度を採用し財政の独立を確保しようとする点で類似性を示すものの、KBSの広告放送や受信料徴収の韓国電力委託方式を考えれば、放送事業の財源や受信料制度そのものかなりの相違性が存在するのは明らかである。

1. 日韓の公共放送と受信料制度

韓国の公共放送は韓国放送公社（KBS）で、日本の公共放送の日本放送協会（NHK）と比べて興味深い点のひとつは、KBSが公共放送でありながら広告放送を取り入れていることである。本調査研究の目的は、KBS受信料制度の特徴と変容過程を金大中政権の放送改革の動きや放送デジタル計画を取り上げながら分析し、NHK受信料制度との比較を試みることにある。

KBSの受信料徴収の歴史は国営放送であった1963年1月1日からスタートした。このときから81年3月KBSが広告放送をはじめると、受信料はKBSの唯一の財源であった。KBSは広告放送を取り入れてから広告市場の拡大とともに広告収入も急増し必要な財源をまかなうことができた。とはいえ、受信料より広告収入が徐々に多くなり、公共放送が広告収入に依存しすぎる問題点を露呈した。つまり、KBSは受信料収入を増やす努力を重ねたにもかかわらず、81年から97年まで事業収入に占める受信料の比重は持続的に減少した反面、広告収入は増加しつづけたのである。

99年現在、KBSは地上波放送として第1チャンネルと第2チャンネルがあり、第1チャンネルは報道・教育、第2チャンネルは教養・娯楽番組が中心で、第1チャンネルは94年から広告放送を行っていない。98年2月韓国で金大中政権が発足してから、公共放送としてのKBSのあり方が問われており、公共放送の受信料制度の重要性を再認識しようとする改革試みが進行中である。KBSの受信料制度、ひいては韓国の放送制度の改革を促す二つの大きな影響要因は、97年度末から襲ってきたIMF体制という経済危機と金大中政権の発足であった。金大中政権は財閥改革や金融改革を中心に韓国経済の全般的な構造改革を進める一方で、

「放送改革委員会」を設けて放送制度の抜本的な構造改革を試み、公共放送の公益性と効率性を高めようとしている。

KBSの目的は「国内外放送を効率的に実施し、全国に放送の視聴を可能にすることで、放送文化発展と公共福祉の向上に役立つこと」（韓国放送公社法第1条）となっており、自ら企画したKBS中長期放送経営目標は、「①国民の知る権利と多様な欲求を満たすこと、②正しい価値観と政治文化の創出、③民族同一性の回復と統一基盤造成のための機能強化、④ニュー・メディアによる情報化社会の先導と放送先進化」と定められた。

NHKは事業収入のほとんどを受信料収入に依存（98年度は97%）する一方で、広告放送を禁止し、「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豊かで、かつ、よい放送番組による国内放送を行うとともに、放送及びその受信の進歩発達に必要な業務を行い、あわせて国際放送を行うこと」（放送法第7条）を目的として定めている。KBSが朝鮮半島の南北統一に備える放送であることを強調する以外には、両方も公共放送としての公益性を明確に打ち出している点が類似する。

本稿は日韓の公共放送の財源、受信料制度の特徴、放送改革などに焦点を当てながら、受信料制度をめぐるKBSとNHKの比較を試みる。

2. KBSの受信料制度の変容過程

KBSの受信料制度は、大きく分けて四つの段階を辿った。つまり、国営放送徴収時代、公営放送徴収時代、行政機関委託徴収時代を経て、韓国電力委託徴収時代へ移行してきた。

¹ 韓国放送公社「KBS中期発展計画（1992-96）」5-8頁。

2.1 国営放送徴収時代(63年1月 73年2月)

61年12月KBSTVが開局して以来、その莫大な事業経費を調達するため、63年1月から国家予算の枠組みのほかに受信料を徴収しはじめた²。当時の受信料は100ウォンで、受信料徴収方法は放送局(徴収員)による直接徴収(63年1月 64年1月) 民間委託徴収(64年2月 66年1月) 再び放送局(徴収員)の直接徴収、という過程をたどった。そして、66年5月から普及登録制³、72年1月からは銀行自動振り替え制を並行させるなど、探索の時期であった。当時の受信機登録台数は3万 5万台程度であった。民間委託徴収は登録台数がむしろ減少するなど効果がなく、2年ぶりに放送局直営へ戻った。

2.2 公営放送徴収時代(73年3月 83年8月)

73年3月3日公社発足とともに、受信料徴収も公社が直接担当することになった⁴。この時期はTV受信機の急激な増加に伴い受信料収入が急増した時期であった。当時の徴収方法は直接訪問徴収が中心であった。したがって、大規模の組織と徴収スタッフ維持のための費用も嵩む。一方、76年度には郵便告示による銀行支払い制度を試験的に導入し80年度からはソウルの全地域に拡大実施したが、強制力がなく自発的に支払う視聴者は多くなかった。徴収組織としては本社に直営出張所20と分所3、地域に放送局21と出張所17、分所3があった。徴収員はのべ2 655名であった。81年3月広告放送がスタートした。その際にさだめたKBSの受信料月2 500ウォンは、99年現在までまったく改定されていない。

2.3 行政機関委託徴収時代(83年9月 94年9月)

カラーTV受信機の普及が急速に拡大した時期で、84年白黒TV受信料の全面廃止、86年7月家庭用徴収基準の変更(台数別徴収から世帯別徴収へ) 受信料の名称変更(視聴料から受信料へ)などの制度変更があった。この時期の徴収方法は、大きく分けて行政機関委託徴収、徴収員による徴収、普及登録による徴収など三つで分類できる。受信料収入額基準では約90%が行政機関委託徴収によるものであった。

第一に、行政機関委託徴収制度は、受信料徴収を行政機関(市)に委託して電気代、水道料、ガス代など各種の賦課金といっしょに一つの通知書に一括告示して金融機関に支払うように通知する制度である。83年度にソウル特別市の一部、大田市、慶州市で試験的に実施されてから全国的に拡大し、94年度には47の大都市で実施された。

第二に、徴収員による徴収制度は、行政機関委託徴収制度による47の大都市を除く地域及び行政機関委託徴収地域の滞納者に対して、徴収員が直接に徴収を行なうものであった。

第三に、普及登録制度は受信機購入の際に2ヶ月分の受信料を前払いする制度で、受信機販売代理店に委託して実施した。しかし、家庭用受信機に対する受信料徴収基準が台数別徴収から世帯別徴収へ転換され免除対象の範囲が拡大したので、93年度に廃止された。

このように、受信料の徴収方式が行政機関委託徴収が中心となり、徴収組織と徴収人員が縮小された。この期間中に徴収員1 848名が行政機関に移管されて94年末には757名になるくらい人員が大幅に減少した。

² 法的枠組みとしては、国営テレビ放送社運営に関する臨時措置法(62年12月3日)、国営テレビ放送社運営に関する特別会計法(62年12月15日)。

³ TV受信機生産会社が受信機の販売時に1年分の受信料を徴収して放送局に収める制度。

⁴ 法的枠組みとして、韓国放送公社法第5章第35条(テレビ受信機の登録と受信料の収納義務) 第36条(受信料の決定) 第37条(受信料などの徴収) 第38条(受信機の登録及び徴収の委託) 第39条(受信料の使用) 及び韓国放送公社法施行令が存在する。

2.4 韓国電力委託徴収時代（94年10月 現在）

受信料徴収制度が導入されてから、受信機登録率を高めるため多角的に努力したにもかかわらず、90年代に入っても受信機登録率は依然として低かった。全国の徴収対象1,200万世帯の中53%だけが受信料を支払うに止まって、滞納額は増える一方であった。受信機普及率は100%近く達したものの、受信機登録率及び受信料徴収率はこれに程遠いものであった。KBS側は93年からこの状態を改善するため努力を重ねた結果、94年10月から韓国電力公社に委託徴収する制度へ変更した。この制度が現在まで続く。

第一に、現在の受信料徴収制度の内容は次の通りである。

- ① 韓国電力の電気料金通知書に受信料を併記し告知する
- ② 受信機の所持有無に関する調査実施業務を韓国電力が担当する
- ③ KBS第一-TVは広告を廃止する
- ④ 受信料免除範囲を拡大させ、難視聴地域は受信料減額から全額免除へ、また住宅用電力使用料が月50kW以下は使用世帯の受信料を免除する
- ⑤ KBS受信料徴収員約500名を韓国電力へ移管する

第二に、韓国電力委託徴収制度の成果は翌年次のような成果をあげた。

- ① 受信料収入額の増大：94年2,171億ウォン
95年3,685億ウォン
- ② 受信機登録台数の増加：94年9月1,079万台
95年12月1,452万台、及び家庭用受信機の世帯対比登録率95%
- ③ 徴収費用の節減：94年721億ウォン
95年399億ウォン
- ④ 受信料免除台数の増加：94年9月125万台
95年12月221万台

94年以降、韓国電力委託徴収を施行してから受信機の登録率がしだいに増加し、世帯対比の家庭用受信機登録率が95年12月95.2%から98年12月97.9%へ増えたほか、一般用受信機の登録台数も95年12月95万8千台から3年ぶりに183万4千台へ増加した。

このような長所にもかかわらず、現在の韓国電力委託徴収制度の問題点は、視聴者の自発的な受信料収納意識が乏しい状況下で、受信料管理業務を韓国電力に一方的に依存しすぎているところにある。以前の制度よりは効率が高かくなったので、KBS側は今のところこの制度を支持する。しかし、韓国電力の徴収努力が足りないことと認識しているほか、電気料金が受信料より低い場合（約50kW以下の使用）は現在受信料を免除している状況下で、将来受信料を引き上げれば免除範囲が拡大するのが悩みの種だ。長期的には韓国電力委託徴収方式に代わる対案の模索が必要と判断している。

ところで、韓国では受信料金額はKBS理事会が審議・決定し、公社が文化観光省の承認を得て賦課・徴収する（韓国放送公社法第36条1項）ことになっている。受信料の収納を義務化した韓国放送公社法第35条に違反して、受信料を支払うべき人が収納期間内に収納しなかった場合は、その受信料の5%範囲内で大統領令が定める比率に相当する金額を加算金として徴収する（同法第37条1項）ことを決めたほか、登録をしなかった受信機の所持者には受信料1年分の追徴金を賦課・徴収する（同法第37条2項）。

3. KBSの広告放送と金大中政権の放送改革

3.1 KBSの広告放送の背景と改革議論

KBSが81年3月から広告放送をはじめた背景にはいくつかの要因が考えられる。表向きの二つの大きな理由は、①受信料の大幅な引き上げ措置を

とらずに視聴者の負担を軽減することと、②韓国社会における広告放送の需要供給の状況から広告放送が切実であったことである⁵。当時の広告放送は民間放送の統廃合で文化放送（MBC）だけだったので、広告需要に対応できなかったのである。

しかし、より根本的な理由として、79年末からの韓国政界の急変動⁶を受けて、80年11月「健全言論の育成と発展のための決議」という名の言論統廃合の措置がとられたことを無視できない。言論統廃合措置は、「①言論機関の乱立など近代的な言論構造の改善、②商業放送体制の公営放送体制への転換、③個人及び特定法人の新聞放送などの独占及び兼営の禁止」などを内容としたが、政治権力の必要と判断につれられてテレビ放送をはじめとする言論構造が無理やりに調整されるに至った。公営放送と民間放送の両軸を中心に発展してきた韓国放送が、ある意味ですべて公営放送へ転換してしまったわけであった。民間放送だった東洋放送を吸収するなど無理な統廃合の強行で、KBSはその規模が拡大し合理的な経営の水準を超えたという批判が高かった。同年12月31日に制定・公布された「言論基本法」に従って、放送規制機構として「放送委員会」が設けられたほか、放送広告業務を独占的に運営できる韓国放送広告公社が発足し、放送広告収入の中で一定の部分を公益資金として管理・運営することになった。当時の一連の措置が、KBSの広告放送をスタートさせるきっかけになったのは間違いない。

一方、80年代中盤、市民運動として「視聴料拒否運動」⁷が盛り上がり、86年以降受信料徴収率が

訪問徴収の場合50%を切る一方、徴収費用は43%に至るなど、財源として受信料より広告収入に依存しすぎる傾向を示した。盧泰愚政権の発足直後の89年に「放送制度研究委員会」が設けられ、放送の理念と放送制度とともに、KBSの位置付けや公共放送の財源及び広告などに関して、専門化集団の研究結果が報告された。同研究委員会の報告書で、望ましい公共放送としてのKBSの理念は、公益サービス、多様性、品格維持、公正性、専門性、独立性、民族主体性、地域文化主義が掲げられた。また、現状を打開するため、受信料徴収方案及び広告放送の制度改善を求めた。それは、受信料徴収方案として、①受信料（または電波受信料）概念を「受信機免許料」へ変えること、②準租税的な性格をもつ統合賦課金方式の拡大、③農村などを中心に郵便局委託方案、④受信機登録の義務化、などを講じるべきと提案し、また広告放送の改善として広告時間帯の制限、ブロック広告制の導入、企業規模別及び商品別の広告量の調整、広告の情報性の拡大と広告の審議・規制の強化を求めるものであった⁸。盧泰愚政権はこの報告書の一部を採択し90年7月放送法を改定するとともに、10年ぶりに民間商業放送であるソウル放送（SBS）を発足させた。広告放送を行う民間放送局がひとつ増えたのである。

さらに、90年代に入ってKBSが公共放送として「受信料中心の公共放送体制」の構築を求める動きが活発になった。それは公共放送として受信料より広告収入に運営財源を頼りすぎる現状に対する反省からであった。広告収入依存度が高すぎるのは、他の民間放送との視聴率競争や商業性を意

⁵ KBS財源管理局の担当者とのインタビュー

⁶ 79年10月の朴正熙大統領暗殺、同年12月の12・12軍事クーデタ、80年5月の光州民主化事件、80年度の戒厳令体制と全斗煥大統領体制の胎動など。

⁷ カン・デイン「韓国放送70年の政治・経済的特徴」韓国放送学会編（1997）28頁。

⁸ 全斗煥政権の政治権力に迎合するKBSニュース報道に対する批判運動。

⁹ 放送制度研究委員会報告書（1990）137 163頁。

識せざるを得ず、公共放送理念の実現に悪影響を及ぼすというものであった。92年頃からは受信料をKBSの主たる財源として確立させる方法として、KBS第1TVの広告放送をやめ、81年に決めて改定されないままの月2,500ウォンの受信料を適正水準に合理化させる方法が盛んに唱えられた。また、受信料制度改革議論が盛り上がるに伴って多様な方式が考えられた。たとえば、①前年度のインフレや物価上昇幅を考慮する受信料の物価連動制導入、②受信料を税金化し徴収専門会社の設立、③3～5年程度の期間で受信料の定期的な引き上げ、④新しい財源確保として自動車ラジオ聴取料の賦課（3000ウォン程度）¹⁰、などである。

3.2 広告収入と受信料現実化問題

KBSの財政収入の規模がどのように変化し、受信料収入と広告収入の比重がどうなってきたかを表1で示す。韓国でテレビ受信機の普及が100万台を突破した73年度〔受信料25億9,000万ウォン（81.4%）、政府補助金など5億9,000万ウォン（18.6%）、合計31億8,000万ウォン〕を基準とすれば、96年度には財政規模が300倍以上も増加する伸び率を示した。しかし、83年以降広告収入と受信料収入から成り立つ財政収入の構造が逆転し、広告収入の比重が高く受信料収入の比重が非常に低い。受信料は韓国電力委託制度が実施された95年度から急増し、毎年着実に収入を伸ばしている。また、98年度に広告収入が激減したのは、97年末からの経済危機の影響である。

KBSの99年現在の受信料2,500億円は81年度に決められてから一度も引き上げられず、KBS財政収入において広告収入依存度が高すぎるため、財源構造面から公共放送としてのアイデンティティ問題が絶えず提起された。したがって、KBSは財

表1 KBSの受信料収入と広告収入の推移と現状

（単位：百万ウォン）

| 年度 | 受信料収入 | 広告収入 | 合計 | 構成比（%） | |
|----|---------|---------|---------|--------|------|
| | | | | 受信料 | 広告 |
| 81 | 60,301 | 39,555 | 99,856 | 60.4 | 39.6 |
| 82 | 77,721 | 63,907 | 141,628 | 54.9 | 45.1 |
| 83 | 98,882 | 100,085 | 198,967 | 49.7 | 50.3 |
| 84 | 114,877 | 136,756 | 251,633 | 45.7 | 54.3 |
| 85 | 107,967 | 136,479 | 244,446 | 44.2 | 55.8 |
| 86 | 96,632 | 148,710 | 245,342 | 39.4 | 60.6 |
| 87 | 91,883 | 169,636 | 261,519 | 35.1 | 64.9 |
| 88 | 78,973 | 215,289 | 294,262 | 26.8 | 73.2 |
| 89 | 103,959 | 262,953 | 366,912 | 28.3 | 71.7 |
| 90 | 122,965 | 303,300 | 426,265 | 28.8 | 71.2 |
| 91 | 149,713 | 330,101 | 479,814 | 31.2 | 68.8 |
| 92 | 169,216 | 350,008 | 519,224 | 32.6 | 67.4 |
| 93 | 202,110 | 367,816 | 570,013 | 35.5 | 64.5 |
| 94 | 217,110 | 424,556 | 641,666 | 33.8 | 66.2 |
| 95 | 360,867 | 485,849 | 846,716 | 42.6 | 57.4 |
| 96 | 378,537 | 594,457 | 972,994 | 38.9 | 61.2 |
| 97 | 398,505 | 569,898 | 968,403 | 41.2 | 58.8 |
| 98 | 414,669 | 335,882 | 750,551 | 55.2 | 44.8 |

出所：KBS財源管理局内部資料「KBSの収入現状」

政拡大と財源構造の公営性を高めるため受信料の引き上げを推進してきたが、広告放送の実施問題や政府からの独立性問題が絡んで実現できなかった。

さて、KBSは長期的には受信料の現実化と広告放送の縮小という方向性を示している。金大中政府が韓国の放送制度の抜本的な改革に向けて政府の臨時的特別機構として「放送改革委員会」を設け、2001年1月1日からKBS広告放送の前面廃止と受信料引き上げを骨子とする最終報告書を纏め上げた。これに対しKBS側は、内部的に受信料の現実化とともに広告放送の縮小という原則を立て

¹⁰ チョ・チャンファ（1993）145～149頁。

ながら、受信料と広告料の比重を7：3程度へ維持しようとする計画を模索している。広告放送を全面的に廃止しようとするれば、現在の受信料2,500ウォンは約7,500ウォンに引き上げなければならず、これからの衛星放送の有料化問題や地上波放送のデジタル化問題と絡んで、大変厳しい選択を迫られる可能性が高い。現在のところ、受信料引き上げに対する視聴者の反発を憂慮するKBS側としては、受信料を5,000ウォン程度に引き上げるとともに、財政収入の中で3割程度の広告収入を維持しようとする立場を堅持する¹¹。受信料の現実化と広告収入の漸進的縮小の方向である。また、KBSは引き上げらる受信料に値する高品質の番組提供と効果的な徴収システムを開発する課題を背負っている。

これからのKBSの受信料制度に影響を及ぼす四つの要素は、経済危機に伴う広告収入の減少¹²、金大中政権の放送改革の行方、地上波放送のデジタル化問題、衛星放送の有料化ないし広告放送問題であると考えられる。この中で金政権の放送改革と放送デジタル化問題について簡単に考察してみる。

3.3 金大中政権の放送改革と放送デジタル化計画

韓国の地上波テレビは、全国ネットワークが4系統あり、公共放送のKBS、商業放送のMBC、教育放送のEBSのほか、ソウル放送のSBSをキー局とした全国主要都市をカバーする商業テレビネットワークがある。また、97年10月に開局したITVが唯一の独立局となっている。衛星放送は、韓国の独自衛星ムグンファ1号、2号によるデジ

タル放送が計画されているが、まだKBSとEBSによる試験放送段階である。95年1月にNO（伝送網事業）、SO（システムオペレータ）、PP（番組供給事業）に3分割されて放送が開始されたケーブルテレビは金泳三前政権の多チャンネル化プロジェクトの中心を成したが、IMF経済危機の影響で経営は苦しい状況下にある（表2）。

金大中政権では87年施行の放送法と91年公布の総合有線放送法を統合したうえ、衛星放送事業への外資の参入を認めるなど、規制を緩和し抜本的な放送改革を試みる新放送法案を準備中である。まず、放送改革に関する金政権のビジョンは、99年2月末に出された「放送改革委員会」の最終報告書で如実に示された。それによれば、21世紀に向けた放送改革の基本方向¹³として、独立性の確保、公正性の強化、放送通信融合への準備、品格とアイデンティティの確保、視聴者の権益と福祉の向上、メディア・チャンネルの多様化、放送構造・組織の効率化、放送産業の活性化、政策体系の合理化、デジタル放送及びサービスの開発を打ち出し、放送改革の実践課題として、独立性の確保（①放送委員会の権限強化、②番組編成の自立性保証）、公益性の増大（①放送メディア別の位相確立、②番組質の改善）、競争力の強化（①地上波放送の構造の効率化、②ニューメディアの活性化、③製作システムの合理化）、視聴者権益の拡大（①視聴者委員会の権限強化、②視聴者参加プログラムの義務化、③反論報道請求権の実質的な保証）を取り上げた。この中で、地上波放送の改革構図は次の表3の通りである。

その一方、「放送改革委員会」は、KBSの現状の問題点を指摘し、改善方案を示した。KBSの問

¹¹ KBS財源管理局担当者とのインタビュー

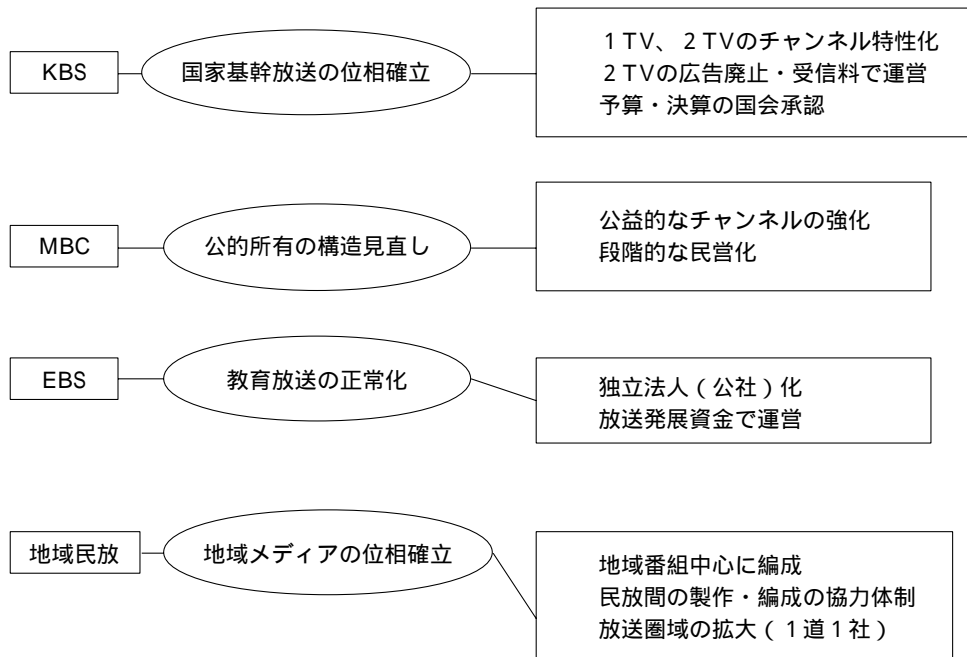
¹² 97年11月韓国で経済危機が襲ってからKBSの公告収入の落ち込みも激しく、組織の再編や制作費の削減などの対策を迫られた。海部一男（1998年）20-21頁参照。

¹³ 放送改革委員会（1999年）要約部分（iv頁）

表2 韓国テレビ放送の現状

| | |
|---------|---|
| 地上波放送 | <p>*全国ネットワーク・チャンネル：</p> <p>①KBS 1（週103時間）</p> <p>②KBS 2（週98時間）</p> <p>③MBC（週103時間）</p> <p>④EBS（週89時間）</p> <p>⑤SBS（SBSはローカル局と組んで全国主要都市をカバー）</p> <p>*独立局：ITV（仁川市）</p> |
| 衛星放送 | <p>*試験放送チャンネル：</p> <p>①KBS衛星 1（週54時間）</p> <p>②KBS衛星 2（週113時間）</p> <p>③EBS衛星 1（週67時間45分）</p> <p>④EBS衛星 2（週76時間50分）</p> <p>*使用衛星：ムゲンファ 1号、ムゲンファ 2号 （ムゲンファ衛星は、通信・衛星複合衛星で、最大24チャンネルのデジタル放送が計画されている）</p> |
| ケーブルテレビ | <p>*放送開始：95年 1月</p> <p>*契約世帯数：有料83万（98年 9月現在）</p> <p>*接続可能な世帯数：679万（全世帯の47.7%）</p> <p>*チャンネル数：約35（99年 3月現在）（ニュース、映画、音楽、アニメ、ショッピングなどの専門チャンネルのほか、地域チャンネルや地上波放送及び衛星試験放送の再送信など）</p> |

表3 韓国地上波放送の改革構図（案）



題点としては、①組織が大きすぎて経営の効率性が足りない、②理事及び社長の任命手続きが合理的ではない、③番組の公益性に対する視聴者の不満、④財源として広告収入に依存しすぎる、など

の点が指摘され、改善方案として、①韓国放送公社法を放送法内に吸収し国家基幹放送に対する規定を明確にすること、②第1TVと第2TVの番組編成の特性化、③予算・決算の国会承認、④財

政運営の改善が示された。

この中で、受信料制度と関連する財政運営の改善は「①組織効率化と番組プログラムの公益性の強化を前提に、2001年1月から2TV広告を前端的に廃止し、受信料を調整する、②放送委員会の新設直後に、同委員会の下で視聴者代表を含むKBS経営評価団を構成し、2000年6月まで経営診断及び評価を行った後、受信料調整案を提案する」¹⁴という内容になった。同放送改革案に関係官庁は、大統領直属機関である「放送改革委員会」の案に一定の理解を示すものの、それほど積極的とは言えない。放送行政を総括する文化観光省の話では、将来的には商品紹介はホームショッピング専門のケーブルテレビが担当し、地上波放送では商品ガイドはできず、KBSは広告放送を縮小する方向で移行するだろうと展望した¹⁵。99年3月末の時点で、ほとんどのケーブルテレビが不況の中で赤字だが、ショッピング、囲碁、映画関係のものは有望視される。

次に、KBSの放送デジタル化の現状と計画である。KBSのデジタル化推進は、韓国情報通信省の推進計画（案）に沿って次のように計画されている。

- ① デジタル方式：1997年11月米国方式で確定
- ② 転換計画の樹立完了：1998年
- ③ 関連技術の研究開発：1997年 1999年
- ④ 試験放送の実施：2000年
- ⑤ 本放送の開始：2001年
- ⑥ アナログ放送の中断：2010年

その他、首都圏（2002年まで）、道圏（2004年まで）、市圏（2005年まで）のデジタル化計画まで定めた¹⁶。日本の地上波放送のデジタル計画とひけを取らないぐらい前向きな推進日程で、早期

デジタル化の必要性の一つとして、日韓2002年ワールドカップ共催をあげる向きもある。

ただ、財源問題について具体的な検討に欠けているのが現状のようだ。地上波放送の場合、電波の希少性や媒体の影響力などによってこれまでアナログ時代には独占・寡占的に保護されてきたが、デジタル技術の発達でデジタル衛星放送、CATV及び放送・通信媒体の融合に伴う新しいメディアの登場により、放送の固有の領域が侵害されていくにつれて、受信料を主たる財源とする公共放送社にとっては今後安定した財源確保が緊急課題で、KBSも経営多角化案を模索中である。

KBSの内部資料によれば、98年度末基準でデジタル化の現状は、「①地上波TV放送施設及び装備のデジタル化 対象施設の合計156ヶ所の中で11ヶ所がデジタル化(7.1%)され、装備は合計1,574項目の中で156項目がデジタル化(9.9%) ②衛星放送の施設及び装備のデジタル化 衛星放送の施設及び装備は衛星1、2TVの2チャンネルがデジタル化されて試験放送中」となっている。

しかし、韓国全体の地上波テレビのデジタル転換のための所要費用は、総額2兆3,355億ウォンと予想される中で、デジタル放送への転換費用としてKBS側は、約1兆ウォン規模の財源が必要であろうと見積もっている。既存のアナログ施設全体をデジタル方式へ変換しなければならず、放送社側は莫大な費用負担を強いられる。しかし、その財源をどうするかについては具体的な計画案の見通しがまだ立っていない。また、デジタル放送に伴う受信機器の購入などに視聴者の新たな負担が予想される中で、地上波放送の受信料を大幅に引き上げれば、視聴者の反発を招きかねない。

¹⁴ 同前掲書、48-49頁。

¹⁵ 文化観光省文化産業局放送広告行政課担当課長インタビュー

¹⁶ KBS技術管理局（1999年）3-5頁。

4. NHKの受信料制度と事業収入

日本の放送制度は1951年から日本放送協会（NHK）と民間放送の並立という二元的秩序に基づく。日本政府は国の特殊事情を鑑みて公共放送中心のイギリス方式と商業放送中心の米国方式の両方を併用するのが一番適当と判断した。そして、その公共放送の財源の確保及び財政の独立性を保つため、受信料制度を設けて整備してきた¹⁷。

NHKの事業運営の主たる財源は視聴者が直接運営する受信料で賄う。97年ベースで事業収入の97%（6,129億円）が受信料収入で、そのほか国際放送及び公職選挙法に基づく選挙放送のための政府交付金が0.3%（19億円）、副次収入などが2.7%（163億円）になった。このように、受信料収入が事業収入全体に占める割合は極めて高く、受信料はNHKの唯一の経営財源といっても過言ではない。広告放送はできないので広告収入はない。

放送法第32条第1項では「協会の放送を受信することのできる受信設備を設置したものは、協会とその放送の受信についての契約をしなければならない。ただし、放送の受信を目的としない受信設備またはラジオ放送もしくは多重放送に限り受信することのできる受信設備のみを設置したもののについては、その限りではない¹⁸と定めており、受信者に対し受信契約を締結することを義務づけたものの、諸外国の受信許可制や戦前の聴取施設許可制とは異なり、罰則やその他法律上の制裁措置が講じられていないのが大きな特徴である。したがって、現行の受信料制度は視聴者の理解と支持によってのみ成り立っている制度で、これによってNHKの財政運営の自主性及び番組編成の

自主性が確保される。

ただ、すでに受信契約を行っている放送受信契約者は、受信料支払いの不正や3期分以上の滞納などの所定の義務を違反した際には、受信料の2倍に相当する割増金を支払わなければならない（日本放送協会放送受信規約第12条）。

また、受信料の月額、NHKが毎年作成して郵政大臣に提出する収支予算、事業計画及び資金計画を、国会が承認することによって定める（放送法第37条第1項と第4項）。

さて、受信料の法的性格をめぐることは、放送受信の対価説やNHK事業運営の経費分担説が有力であるが¹⁹、臨時放送関係法制調査会は受信料は「NHKの業務を行なうための事業費用の一種の国民的負担」で「国家機関でない独特の法人として設けられたNHKに徴収権が認められたところの特殊な負担金²⁰と示した。

受信契約は「カラー契約」「普通契約」「衛星カラー契約」「衛星普通契約」「特別契約²¹」などの五つに分けられ、受信契約の単位は世帯ごとに1契約が原則である。98年3月末基準で有料受信契約

表4 NHK受信契約数（有料契約）の推移

（単位：万件）

| 区分 \ 年度末 | 1994年 | 1995年 | 1996年 | 1997年 | 1998年 (計画) |
|----------|-------|-------|-------|-------|---------------|
| カラー契約数 | 2,673 | 2,625 | 2,593 | 2,583 | 2,566 |
| 普通契約数 | 82 | 77 | 72 | 65 | 59 |
| 衛星カラー契約数 | 652 | 729 | 808 | 870 | 941 |
| 衛星普通契約数 | 4 | 4 | 5 | 5 | 4 |
| 特別契約数 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| 受信契約総数 | 3,412 | 3,437 | 3,479 | 3,524 | 3,571 |

出所：NHK内部資料（1998年9月）から作成

¹⁷ 二本立て放送体制と受信料制度に関しては、清水幹雄（1997）22-29頁が詳しい。

¹⁸ 受信料に直接関連する放送法の条項は第32条、第37条4項と、これらの条項に基づく放送法施行規則、日本放送協会受信規約、日本放送協会放送受信料免除基準がある。

¹⁹ 両説に対する詳しい議論は、塩野宏（1989）265-268頁。

表5 NHKの受信料収入と事業収支の推移

(単位：億円)

| 区分 | 1994年 | 1995年 | 1996年 | 1997年 | 1998年 (予算) |
|-----------|--------|--------|--------|--------|---------------|
| (対前年度増加率) | (2.1%) | (2.0%) | (3.1%) | (4.1%) | (2.8%) |
| 受信料収入 | 5,434 | 5,541 | 5,714 | 5,946 | 6,075 |
| 事業収入 | 5,651 | 5,717 | 5,876 | 6,129 | 6,247 |
| 事業支出 | 5,498 | 5,687 | 5,853 | 6,036 | 6,156 |

出所：郵政省『放送の現状』(1999年3月)10頁

件数は3,628万件にのぼる。特に「衛星カラー契約数」が着実な伸び率を示し(表4)、NHKの受信料収入増に寄与する。また、受信契約の基本をなす受信料額は、放送法第37条第4項で国会がNHKの毎事業年度の収支予算を承認することによって定めることになっている。受信料月額「カラー契約」が1,395円、「衛星カラー契約」が2,340円である。表5はNHKの受信料収入の推移を示す。

5. KBSとNHKの日韓比較

公共放送をめぐる日韓の間では、公共放送と民間放送の並立という二元的体制をとっていることや、受信料制度を採用し財政の独立性を確保しようとする、及び公共放送の理念などで相当類似性が見られる。特に、金大中政権が2001年まで放送改革を通じて財源を受信料中心に再編し公益性をより高めようとするをみると、公共放送としてのKBS受信料制度の将来のモデルは日本のNHK型になっている感を与える。

その一方で、KBS側は「受信料現実化・広告放送の縮小化」案を示しながら、広告放送の全面廃止は実情に合わないとして主張し、広告放送の維持に

根強い愛着をみせる。また、文化観光省などの関係官庁も、「受信料引き上げ・広告放送の完全廃止案」にそれほど積極的ではないようにみえる。とはいえ、関係官庁は将来的には商品紹介のホームショッピング専門チャンネルのケーブルテレビを活用し、KBS広告放送は中止または縮小の方向へ向かわざるを得ないとみる。韓国政府がNHK型受信料制度へ改革を目指しているのは確かだが、21世紀の放送デジタル化、多チャンネル化を踏まえての受信料制度改革が検討されている。

一定の類似性を示すものの、KBSは財源や受信料徴収方式をめぐって激しく変容を遂げてきた。現在のところ、日韓間には次のような主な相違性が存在する。

第一に、公共放送の事業運営の財源の相違性である。KBSの財源は広告収入と受信料収入の二つであった。IMF経済危機で広告収入の異常な落ち込みをみせた98年度を除いて、84年度から平均的に言えば広告収入が受信料収入よりむしろ6対4ぐらいで多かった。一方、NHKでは受信料収入が事業収入の97%を占め、広告収入はゼロである。

第二に、受信料徴収方式の相違性である。KBSは受信契約なし・韓国電力委託方式をとっている反面、NHKは受信契約に基づく放送局直営の収納体制(全国の各放送局のほか、大都市圏に設置した営業センターの合わせて76ヶ所に活動拠点)をとる。

第三に、受信料契約に違反する際の罰則規定の差である。KBSは受信機の登録と受信料収納を韓国放送公社法で義務化し、受信料を滞納した場合は加算金(5%以内)を、受信機を登録しなかった場合は追徴金(1年分の受信料相当)を徴収で

²⁰ 臨時放送関係法制調査会答申書(1964)82頁。同説に賛同するのは、ニューメディア時代における放送に関する懇談会(放送政策懇談会、1987)報告書7頁。

²¹ 地上系によるテレビジョン放送の自然の地形による難視聴地域または列車、電車その他営業用の移動体において、地上系によるテレビジョン放送の受信を除き、衛星系によるテレビジョン放送の受信を含む放送受信契約(放送受信規約第1条抜粋)。

きることを明文化している。これに対し、NHKは放送法で受信料収納義務及び受信契約を命じているものの、具体的な罰則規定がない。

第四に、政府からの交付金収入の差である。KBSは交付金をもらわないが、将来広告放送を縮小または廃止し受信料を引き上げる際には、国際放送や社会教育放送などで支援を望む。NHKは国際放送と選挙放送に政府からの交付金収入（97年度は0.3%）がある。

第五に、放送改革の推進面では、韓国側が2001年1月まで新たな受信料制度を整備し、公共放送としてのKBSの公益性を高めようとしているのが注目される。金大中政権下の「放送改革委員会」の最終報告書には受信料の大幅な引き上げとともに、広告放送の全面廃止が示された。KBS側は第2TVの広告放送の維持を望んでおり、受信料を適正線で引き上げ、受信料収入7対広告収入3の

比率を支持する。一方、NHKでは広告放送の検討余地なし・衛星放送のスクランブル化見送りが確認される。

第六に、地上波放送のデジタル化に伴う財源問題では、KBSが1兆円規模の財源を必要としながらも、受信料引き上げ方式をとるかそれとも政府の支援に頼るかまだ未定である。NHKでは毎年の事業収支に反映させて推進する方針を貫く。

第七に、衛星放送の有料化問題である。KBSは法制未整備で衛星放送がまだ試験放送の段階で、本放送での有料化そのものが明らかになってない。「放送改革委員会」は最終報告書で、韓国の衛星放送事業に33%までの外国資本の参加を認める内容を纏めた。KBS財源当局者とのインタビューでは、衛星受信料案もしくは広告放送導入案も排除されていないのが確認された。一方、NHKでは受信料制度の枠組みの中ですでに有料化している。

【参考文献】

- 海部一男（1998）「IMF体制下の韓国地上放送」『メディア情報調査レポート』98年4月
韓国放送学会編（1997）『韓国放送70年の評価と展望』コミュニケーションブックス社
韓国放送公社（KBS）技術管理局（1999）「KBSのデジタル化の現状と計画」
塩野宏（1989）『放送法制の課題』有斐閣
清水幹雄（1997）「放送の自律性の確保をめぐって 国会における放送の公共性の論議の変遷：その3：二本立て放送体制と受信料制度」『放送研究と調査』97年5月号
チョ・チャンファ（1993）「21世紀に備えたKBSの新経営戦略」韓国放送学会編『韓国放送政策論』ナナム出版
チョ・チャンファ（1998）『21世紀放送論 マルチメディアと韓国放送の将来』ナナム出版
放送改革委員会（1999）『放送改革の方向と課題』放送改革委員会最終報告書
放送制度研究委員会報告書（1990）『2000年代に向けた韓国放送の座標』ナナム出版
郵政省（1999）『放送の現状』平成11年3月
郵政省郵政研究所（1997）『有料放送市場の今後の展望』日本評論社