

放送受信料制度の始まり

—「特殊の便法」をめぐる—

多 菊 和 郎*

キーワード：放送制度，受信料，放送史，メディア史，NHK，公共放送

はじめに

今日、テレビジョン受信機を設置した者が日本放送協会（NHK）に支払っている受信料の法律上の根拠は、放送法第32条にある。第32条は「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者は、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」と定めている。しかしその「契約」についてNHKが定める「日本放送協会放送受信規約」では「放送受信契約は、受信機の設置の日に成立する」（第4条）ことになっているから、「契約」ということの実質的な意味は、受信者が受信機の設置をNHKに届け出て一定額の受信料の支払いを約束する、という片務的な手続きでしかない。

放送法は1950（昭和25）年6月1日に施行された法律で、放送を規律する目的の特別の法律としては日本初の法律であった。それは1945年の敗戦に至るまでの放送制度を一擲して、「放送による表現の自由を確保し「放送が健全な民主主義の発達に資すること」（放送法第1条）を原則とすることを明示した。そして旧来の社団法人日本放送協会を解散し、新たな公共放送事業者としての日本放送協会を創設したのである。第32条

の受信契約と受信料に関する規定も、「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なう」（放送法第7条）新しい事業体の財源を確保する仕組みとして定められたものである。

とは言え、受信者にとって、放送の受信に関して金銭の支払いを行なうことは新しい経験ではなかった。1925（大正14）年のラジオ放送開始以来、放送の利用者すなわちラジオの聴取者は「聴取料」という名の放送利用料を四半世紀にわたって払い続けてきた。聴取者（受信者）にとって支払いの方法やその仕組みへの認識は敗戦の前と後で、また放送法施行の前と後で、それほど異なるものではなかった。放送局の側にとってさえ、新旧二つの料金制度は連続的なものとして捉えられていたのである。1965（昭和40）年に刊行された『日本放送史』は日本放送協会放送史編集室が編集したものであるが、大正末年に日本の放送制度が逋信省の手で形作られる経緯を振り返った後、「聴取料が、国庫を経由することなく、法の保護のもとに、聴取申込者と放送事業者との間に結ばれる契約によって直接放送事業者の収入とされるこの方法は、（ラジオ放送の開始以来＝引用者注）今日に至るまでNHKによって踏襲されている」^①と述べている。正確にはNHKによって踏襲されているのではなく放送法に踏襲されていると考えるべきであろうが、確かにかつての「聴取料」も聴取者と放送局との間の「聴取契約」に

2008年11月28日受付

* 江戸川大学 マス・コミュニケーション学科教授 マス・メディア論，放送史

よって、放送の利用者から放送局に対して直接に支払われていたのである。そしてこの仕組みは当時から、世界に類例のない仕組みであるとされてきた。広告放送収入や国家予算（税金）を放送事業の財源とする国以外の国々では、郵便・通信等を所管する国の機関が国権を行使して放送受信免許を発行し、これに対して徴収する免許料を放送財源に充当する制度が採用されたのである。

日本ではなぜ「他に類例のない」放送受信料制度が採用されたのか。そして、民営の放送事業体が不特定多数の受信者からどのようにして料金の徴収を行い、また行なうことができたのか。さらにその仕組みは戦後の新しい放送制度の中に、どのように引き継がれていったのか。日本の放送の歴史の前半部分に目を向けて、今日にいたる放送受信料制度の特性の淵源を辿ってみたい。

1 3つの放送局の開設まで

「聴取料」という名の放送利用料金は1925（大正14）年に東京、大阪、名古屋の3都市でラジオ放送のサービスが始まると同時に出現した。それは放送事業の経営主体、事業運営の態様、公権力と事業主体の関係など、日本の放送事業全体を規定する仕組みの一部をなすものである。ここではまず、1920年代前半の比較的短い期間の中で紆余曲折を経て成立する、日本の最初の放送制度の形成過程を3段階に分けて略述する。

1-1 通信省による基本方針の策定

アメリカ・ピッツバーグで世界初の定時ラジオ放送（KDKA）が始まったのは1920年の秋であり、追従者も含めた事業成功のアメリカ情報に刺激されて翌21（大正10）年には日本でも「ラジオ熱」と評されるほどに民間での関心が高まった。電波事業を管掌する通信省の方針が決まらないうち、早くも1922年にラジオ事業を企業化したいという出願が多数出された。同省はこうした民間の機運に押される形でその年の夏に放送事業制度の調査を開始する。

当時ラジオは無線電話の一種と位置づけられて

いたため通信省では通信局電話課が主管部署とされ、欧米の通信事情の視察から帰国したばかりの電話課長・今井田清徳が放送事業導入の基本方針案として「放送無線制度の要綱草案」を起草した。草案は局議を経て22年8月に「放送用私設無線電話ニ関スル議案」⁽²⁾（以下、「議案」）として省レベルの検討に付され、23年8月30日に電話拡張実施及改良調査委員会という委員会で可決された。これにより通信省の基本方針が一応定まった。

この「議案」の検討と併行して電話課では「放送無線電話ニ関スル調査概要」⁽³⁾（以下、「調査概要」）という標題の文書が作成された。「議案」の各項目の背景にある主張や解説をかなり詳細に述べたもので、省内で意見の分かれた事項についても落ち着いた結論を取り込んでいると考えられる。この「調査概要」と「議案」を合わせて読むと、通信省の第1段階の基本方針が見えてくる。

その方針の中で本稿の主旨からして重要と思われる事項は次のような指針である。

- ① 放送事業は民営の事業として行い、新しい立法措置は行わず、無線電信法の例外規定を根拠に、通信大臣の専権事項として無線電話の私設を認める。
 - ② 放送局は1つの地域内に1局だけ設置を許可するが、電波の到達範囲の狭い小規模（小出力）放送局の併存も認める。
 - ③ 放送事業出願者のうち、新聞社・通信社とラジオ機器製作販売業者の2業種を中心に作られた合同体（組合または会社）に事業を許可する。営利に専念する企業ではなく公共のために尽くす覚悟を求める。
 - ④ 放送事業の運営経費は、機器製造販売業者と放送の受信者とに負担させる。
 - ⑤ 放送事業者の事業収支は国が厳しく監督し、純益は資金の1割までに止めて余裕があれば受信料を引き下げる。
 - ⑥ 国は、放送事業者と聴取者の双方から無線電話私設に関する許可料を徴収する。
 - ⑦ 放送の内容については国が事前検閲を行い広告放送は禁止する。
- 通信省としてはこのような基本方針を公表し、

新聞社・通信社、機器製造販売業者や多様な出願者たちに説明をして、その大同団結を促そうと考えていた。しかし「議案」が可決された2日後、1923年9月1日に関東大震災が発生し事態は大きく変化する。

1-2 大震災を契機とする方針の手直し

関東大震災の発生直後には情報通信手段がほとんど機能を停止したが、首都の復興対策が進む過程で、一般の人々に直接に緊急情報を伝えることができるラジオ放送への期待が急速に強まった。

一方、逓信省が震災直前に決めた方針には「企業第一、法規第二」という前提があった。正式の規則を整備する前に、まず出願者たちの「組合」や「会社」に放送事業を実施させ、実績を見た上で必要な規則を制定しようと目論んでいたのである。しかし震災後はそうした緩慢な対応が許されない状況となったため、急きょ規則・命令等の形を整えなければならなくなった。通信局ではすでに震災前に必要な規則の原案を作成しており、その書類を事務官の中郷孝之助が整理のため自宅に持ち帰っていたところから庁舎での資料焼失を免れたと伝えられている。

震災の年の年末12月20日に、「逓信省令第98号・放送用私設無線電話規則」⁽⁴⁾（以下、「規則」）が公布された。19条から成るこの「規則」の内容は、第1段階での「議案」や「調査概要」に示された方針を、放送局開設に関する許可申請の手續や技術上の制限事項などの形で具体的に示したものであり、「企業第一」の原則は捨てたが、放送事業開始に向けての主な方針は第1段階のものが踏襲されている。この「規則」の決裁を行なった逓信大臣は9月に就任した犬養毅であったが翌年1月には内閣の更迭があり逓相は交替した。

1-3 基本方針の否定と大転換

逓信省は「規則」の公布に続いて、放送局の設置許可は当面東京、大阪、名古屋の3都市に限る方針を公表し、すでに事業の出願を行っていた団体・個人を含めあらためて「規則」に則った出願手續を行なうよう求めた。これに対し1924年

4月時点で東京26、大阪12、名古屋3⁽⁵⁾の出願があり、その数は更に増加する情勢であった。逓信省は出願者中から有力者を選んで都市ごとに召集し、これまで曖昧であった事項を幾分明確にする説明を行うとともに、これら有力出願者を核として出願の一本化を図るよう懇^し願^うした。

しかしその後の交渉では出願者たちの企図・利害などが激しく対立し、東京、大阪の両地域では「紛糾」の事態に立ち至った。「合同体」結成への逓信省の見通しの甘さが露呈された形であったが、逓信事務当局は善後策として4段階構えの対処方針を内々に設定した。

- ① 出願者間の協議を見守り、合同が成功すれば全出願者を召集して「名実共に営利を専念とせざる組織」を作るよう指示する。
- ② 2ヶ月近く経っても協議がまとまらない場合は合同懇願の方針を撤回し、機器業者、新聞社等、当局が適当と認める団体のみを召集し、逓信省の描く公益事業体の結成方法を提示する。
- ③ それも成立しない場合は新聞社が主体の出願団体「電話協会」を中軸に、各種公共団体とも連繋して公益団体を作らせる。
- ④ 上記のいずれも実現できない時は、一時的措置として逓信省が東京と大阪の放送事業を経営する。

純粹の国営放送の実施まで検討していた事務当局であったが、事態は大臣の一言で一転する。その年の6月にまた政変があつて1月に退任したばかりの犬養毅が再び逓信大臣となった。その犬養毅が、この混乱を収束するためには放送局を「儲からぬ組織にすれば可いのだ」⁽⁶⁾と発言した。この「勇断」によって、放送事業の事業主体は公益社団法人とするという基本方針の大転換が決定したと『日本無線史』は記している。この大方針転換は8月中に各都市の出願者たちにほとんど一方的に通告され、不満や異論を残しながらも既提出の出願は都市ごとに一本化され、東京（10月）、大阪（12月）、名古屋（翌年1月）の3都市にそれぞれ一つの社団法人（放送局）が設立される運びとなった。

2 当初の構想と「特殊の便法」

放送受信料制度は放送事業の財源を創出するための手段の一つである。一国の放送制度の全体像を構築するときには、放送事業の事業主体の性格、事業運営の財源基盤、財源確保の具体的手段のそれぞれの構想が密接に関わりをもってくる。以下の3つの章では、日本の放送制度の成立過程の3段階のそれぞれにおいて、事業主体と財源の問題、そこに顕れる受信料の位置づけの問題がどのように移り変わっていったかを跡付ける。

2-1 通信省の最初の構想

大震災以前の第1段階では通信省は放送の事業主体と財源の姿をどのように構想していたのであろうか。この時期の方針のベースとなった「調査概要」によると、出願者の合同で誕生するはずの企業は「新聞通信業者及無線電話機器ノ製作又ハ販売業者ヲ網羅シタル組合又ハ会社」であるが、「本事業ニ依リ金銭上ノ利益ヲ享クルモノハ機器ノ製作販売者」であると指摘する。ラジオの受信機や周辺機器あるいは送信関係機器の製造販売で利益が出ることを言っている。そして、それゆえにこれら機器関連業者に事業経費の一部を「販売高又ハ資本金等ニ応シテ一定額ヲ負担」させると述べている。これに対して新聞社・通信社の方は、ニュースなどの放送素材の提供を行なうことで事業に「特殊ノ便益」を与えることができるから、事業経営の金銭的な負担を負わせる必要はないと考える。つまり経費は機器業者が負担し放送素材は新聞社が提供するという構図を描いているわけである。

続いて経費の負担は受信者にも及ぶ。放送事業から「利用上ノ便益ヲ蒙ルモノハ受信者」であるから受信者にも「一定料金ヲ支配ハシムルコト」が必要であると主張する。放送受信料制度はここが出発点となる。そして受信者が負担すべきこの料金の徴収については通信省の「議案」の結論では少し表現が変わっており、「機器業者をして販売高又は資本金に応じて一定の負担を為さしむる

外に受信装置者より一定料金を徴収し得しむ（下線引用者）」とされている。放送企業は受信者から一定の料金を徴収することができるようにする、ということであり料金を徴収するかどうかは放送企業に任されるようなトーンになっている。

なお広告放送は禁止とされ、したがって広告収入を運営財源に充てることは想定から除外されていた。

2-2 イギリスと日本

さてこのような通信省の原案は、当時の外国の制度と較べてどのような異同があったのであろうか。通信省は放送事業制度の原案検討に際し、既述の電話課長の海外視察結果をはじめ、工務課長・稲田三之助のフランス出張報告など正規の放送が始まりかけていた欧米諸国の事例を参考にしたこととは当然である。「調査概要」では基本方針の最初の「放送事業ノ民営ヲ認ムル理由」において、「官営」の不都合な点を列挙した上で「之ヲ各国ノ例ニ見ルモ独逸ノ半官半民的ナルヲ除ケハ全部民営ニ委セリ」と述べて、日本も「民営」方式を採用することの根拠の一つにしている。しかし放送番組の内容を規制する項目では逆に、日本人の生活実態や就業時間、趣味などが欧米とは異なるため、音楽や娯楽番組が中心の「此ノ欧米式放送ヲ直輸入スルコトハ困難ナルヘシ」として、「実用的価値アル報導」を重視した独自の編集方針を示している。

では放送受信料制度については他国のそれと共通点があったのであろうか。アメリカに続いて本格的なラジオ時代に入りつつあったイギリスの当時の制度を見ておきたい。

イギリスでは1922（大正11）年10月に株式会社のBBC（British Broadcasting Company）が設立され、翌11月から定時放送が始まった。イギリスでも1904年の無線電信法に基いて放送無線電話事業の監理は郵政長官（Postmaster-General、閣僚）の専掌事項とされ、郵政庁（General Post Office）が関係者との調整を経て放送制度の骨格を定めた。

- ① 事業主体は「英国企業である真正 (bona fide) の無線機器製造業者」の共同出資による株式会社 (BBC) とする。
- ② 広告放送は禁止する。
- ③ 事業運営経費の財源は次の2種類とする。
 - a. 出資企業各社は自社の製品に BBC の商標を使用し、その特許料 (ロイヤリティ) を BBC に支払う。
 - b. 郵政庁は受信機設置者から徴収する受信免許料 (Licence Fee) の 50 パーセントを BBC に交付する。受信免許料は年額 10 シリング (1/2 ポンド, 約 5 円) とする⁽⁷⁾。

このイギリスの制度と日本の通信省原案を特に運営財源について比較すると、事業経費を受信機メーカーと受信者の負担によって賄うという点で共通しているが、受信者の側の経費負担の仕組みは基本的に異なっている。日本では聴取料という受信料金を、放送局が受信者から直接に徴収するのであるが、イギリスでは、国が発行する受信免許の免許料として、政府が直接に受信者から一定料金を徴収する (実際の納入窓口は郵便局など) 制度となっている。当時、広告放送収入を運営財源としたアメリカを別にして、受信者に経費を負担させる国々ではイギリス型に近いものが大勢を占め、日本の通信省が採用した方法は本稿冒頭で触れたように異例の受信料制度であった。

2-3 特別立法の回避

日本の通信省はなぜイギリス型の受信免許料制度を導入しなかったのか。その最大の理由は、放送事業の制度設計や事業展開のコントロールをすべて通信省の権限の範囲内に囲い込もうとしたこと、そのため放送事業のあり方について省外を含む公開の議論を避けようとした点にあると考えられる。

大震災の直前に省内の合意を得た「議案」は、最終項の「本制度の実施方法」の中で「この際法規として一般に公布するは得策でない。現行法の範囲内で細密の条件をつけて許可し一定期間実施の状況を見た上で関係法規の考究を為すべきであ

る」と述べている。

1922 年初夏から放送事業の扱いの検討を始めた逓信省通信局では、まず放送無線電話を「官営」で行なうか「民営」で行なうかの議論を重ね一応「民営論」採択で決着した。しかし「無線電信及無線電話ハ政府之ヲ管掌ス」(無線電信法第 1 条) という原則が無線電信法の大前提であり、逓信大臣が特に必要と認めた場合は無線の私設を認めるという例外規定 (2 条 6 号) があるものの、この法律が制定されたのは 1915 (大正 4) 年である。無線電信法は一般公衆を相手とする放送無線電話などというものの出現を予定していない。したがって新たな法律が必要であるという主張が残った。『日本放送史』によればこの正論に対して次のような現実論的立場に立つ反対論が出された⁽⁸⁾。

- ① 放送事業の前途は未知数であるから直ちに特別法を制定することは時期尚早である。
- ② 法律案を作るとすれば、その所轄について他省との間に紛糾を生じることが予想され事業の発足が困難になる。
- ③ 法案の議会提出は利権屋の好餌となるおそれが多分にある。

これら 3 つの理由のうち①は、先行するアメリカやイギリスの実績、国内の官民を含む多くの人々が表明していた新しいメディアへの期待などを勘案すれば、「前途は未知数」という見方は言い訳めいて聞こえる。③の「利権屋の好餌」ということは他の多くの法律についても言えることであろう。結局②の「他省との間に紛糾を生じること」が最大の理由であったと考えられる。

この場合の「他省」は、まず軍用無線を使用する陸軍省、海軍省が想定される。事実逓信省はこの後、「放送用私設無線電話規則」の制定に先立って、陸海軍両省に規則案を提示し意見を求めた⁽⁹⁾。陸軍省からは、大演習等軍事上必要のあるときは放送波の使用中止または制限を陸軍から命じ得ることや放送施設を許可する場合はは予め陸軍省と協議を行なうことなどの要求があった。さらにまた東京放送局の仮放送開始直後、陸海軍に加え内

務、外務、司法および宮内の6省次官宛に放送取締りの方針要綱を示して承諾の回答を求めている。その後間もなく内務省警保局は「放送事項の取締りは、警察行政に属するものなるが故に新聞紙、出版物の取締と同様に、これを内務省主管とすべきである」⁽¹⁰⁾ という主張を行ない通信省側はこれに対抗する論理の構築を迫られたのである。

このように「他省との紛糾」の火種は数多く伏在していたのであり、通信当局は放送事業に関する新しい法律の制定を図ることによってこれらの火種を顕在化させることを避け、旧来の無線電信法の塙の内側ですべてを進める方針を貫こうとしたと考えられる。それは放送事業を迅速に軌道に乗せる方途であると同時に、通信省のもつ権力と権限を拡張し維持し続ける方策でもあった。

しかし立法措置を回避した結果、事業体の運営費の確保のために、他国とは異なる異例の方法を採用することとなった。この間の事情を『日本無線史』は次のように述べている。

「国が聴取施設許可料を徴収しその大部分を経営財源として放送事業者に公布する英国式の制度は特徴はあるが、この方法によるには特別の立法を必要とするが故に通信省限りの措置を原則とする建前上これによることを得ないので特殊の便法を講ずることとした（下線引用者）」⁽¹¹⁾。

放送局が受信機設置者から直接に料金を徴収するという日本独自の放送受信料制度は、放送のための特別立法を回避する、すなわち国会などの公開の場での公式の討論を回避するという通信省の戦略ないしは思惑から派生した「特殊の便法」として生まれ出たものと言うことができる。

因みにイギリスでも電波の使用をめぐる軍部と郵政当局との関係は複雑微妙であり、第一次大戦終了後にラジオ放送の開始が遅延した理由の一つには軍部との調整の困難があった。また1922年のBBCの設立の際に新規の立法措置はとられなかった。しかしイギリスへの放送事業導入問題は帝国国防委員会（Committee of Imperial Defence）の関連委員会の帝国通信委員会（Impe-

rial Communications Committee）の場で議論の俎上に乗った。また郵政長官フレデリック・ケラウェイはBBC設立への交渉が本格化する1922年5月、国会の下院において放送に関する郵政庁の基本方針を具体的に明らかにしている⁽¹²⁾。

3 多様な形の財源論

3-1 曖昧な事業主体のイメージ

大震災発生から3ヶ月経った12月7日に「放送用私設無線電話規則」は起案された。その案は「持廻りに依て主管課長、通信局長、次官、大臣と進み翌八日には文書係へ回付せらるるスピード振りで、震災以後の処務振りの一端を示すに足るものである」⁽¹³⁾ と『日本無線史』は誇らしげに記している。「規則」は確かに短期間で確定し、政府の方針が法規の形を整えて初めて公開されたわけであるが、その骨格は前段階の構想の範囲を越えていなかった。肝心の事業経営主体の性格に関する方針が依然として曖昧であったため、さまざまな経営形態を目論む出願の激しい競願状態が続いたのである。

事業の財源に関する想定は、第1段階よりも明確でなくなった。受信料金に触れているのは「規則」の第11条のみで、その文言は「放送施設者（放送局＝引用者注）第十三条ニ依ル私設無線電話施設者（受信者＝引用者注）ヨリ聴取料金ヲ受ケムトスルトキハ予メ其ノ額ヲ定メ通信大臣ノ認可ヲ受クヘシ（下線引用者）」となっている。

「聴取料ヲ受ケムトスルトキハ」と言うからには「聴取料を徴収しない場合」もあるということである。「規則」に基いてあらためて願書を提出するよう求められた団体や個人は、事業の財源に関しても各々の事業企画にしたがってさまざまな形の計画を提示した。

3-2 新聞社の無料放送計画

いくつもの新聞社が早い時期からラジオ放送事業への参入希望を明らかにし、実験免許による公開放送などを続けてきたが、朝日新聞社は東京と大阪の両方で「規則」公布後の正式出願を行なっ

た。東京でも大阪でも聴取料を徴収しない形の事業計画を提出している。大阪での願書中の収支計画を見ると、新聞発行部数増加の利益、無線関係の新聞広告増加の利益、無線関係雑誌発刊の利益等によって年額12万円余の支出を賄うとしている⁽¹⁴⁾。聴取者には経費の負担を求めず、新聞社の丸抱えでラジオのサービスを行なうという計画である。朝日新聞も含め多くの「新聞社はニュースその他の報道放送が新聞事業に及ぼす影響について相当憂慮し、また放送を以て号外発行に代えうれば年々数万金を浮かし得るが故に放送事業をその掌中におさめんとしていたという観測」⁽¹⁵⁾もあったという。新聞社は各社単独の出願に加えて、異業種も含めた複数企業の共同事業としても願書を出していた。単独企業への免許付与は可能性が低いという情報を得ていたためとも伝えられる。

3-3 帝都の市営ラジオ放送

東京市は市長・永田秀次郎を出願者としてラジオ放送の免許を求めた。東京市の電気研究所の事業として実施し、聴取者から年額3円60銭の聴取料を徴収する。経費の不足分は市の財政から助成するという計画である⁽⁵⁾。東京市は放送局の開設をかなり本気で考えていたようで、放送局の必須の機械である送信機を既にアメリカのメーカーから購入していた。「規則」が発表されて半年余り経った1924年7月の新聞は「愈^{いよいよ}実現しそうな放送無線電話」という見出しで東京市の放送事業計画に関する記事を掲載している。

(前略) 研究所は目下有楽町に建造中であるが来年3月頃迄には落成する筈で無線電話の放送を一般から受付ける計画になってゐる。これについて馬渡助役『六百ワット位の電力で東京、横浜間が自由に聞きとれる様になった今日無電の社会普及化は当然すぎる程当然のことだった。(中略) 市では発信機は既に購入してあるから予算もさうかかるまい、是非実現したい』と語ったが、愈市が実行するとなれば広場、辻交差点その他要所所に受信機を据えつけて又希望者には家庭にも装置することにならう⁽¹⁶⁾。

放送の中身については市の広報だけでなく、さまざまな講演会や土曜日・日曜日に行われる日比谷公園の音楽会なども放送したいと助役は抱負を語っている。

3-4 多様な放送サービスへの提案

伊藤賢一は電磁波を使った治療器具ラジオレヤーの販売で成功をおさめた人物で、東京本郷の赤門前にラヂオ電気商会という企業を起こし、大震災の年1924年の春にはアメリカ滞在中の甥に指示してウエスタン・エレクトリック社から100ワットの送信機を購入させ本郷の自社ビルの屋上に取り付けるなど、技術者と事業家を兼ねて放送局の経営に乗り出そうとしていた⁽¹⁷⁾。また1924年5月には『無線と実験』というアマチュア無線家向けの月刊誌を創刊し、同誌主幹の苦米地貢とともに、技術解説記事の掲載だけでなく、日本の放送制度の在り方についても論陣を張った。

伊藤賢次は自らも年額12円の聴取料金を徴収するラジオ局の出願を行なっていたが、多数の多様な出願者が競願する状況を見て、「我国に於ける放送無線局経営論」という論稿を『無線と実験』に連載した。その第1回(1924年6月号)で彼は、国は一つの都市に性格の異なる甲乙丙3種類の放送局の設立を許可すべきであるとの主張を展開した。まず「甲級」の放送局は中央气象台や東京市電気局などに許可される放送で、公的情報の伝達など一般人には歓迎されないが社会的に必要な放送局である。第二の「乙級」は「放送の主なる目的を遂行すべき主要局」で毎日長時間の放送を行い、とくに夜間の娯楽番組に力を注ぐ。第三の「丙級」の放送局は、「乙級」の局が放送を行わない時間帯に、その局の電波を使って放送する。1箇所の放送区域に10局前後の放送局を許可し、それぞれの局はニュース、学術など「自己の特色ある放送」を行なわせる、という主張である。「乙級」の放送局のコンセプトは今日の言葉で言えば「複数の専門チャンネルに時分割免許を与える」というような構想であると言えよう。このような「甲乙丙」鼎立の方法を採れば、逋信省の「規則」が定める長距離用と短距離用の2種の周

波数のみによって、競願する多くの出願者に事業参加の機会を与え、放送内容にも魅力や多様性を持たせることができると伊藤は考えた。

さてここで財源の問題が起こる。伊藤賢次の案は次のとおりである。「斯くの如く一地方に多数の放送局を許すとせば放送聴取料の徴収等に関して非常の面倒があり且つ競争的に出づるを免れないから（中略）、政府に於て一定料金を定め聴取特許料と同時に之れを徴収し、放送局には放送時間割に比例して案分配当」⁽¹⁸⁾ すればよいと提案したのである⁽¹⁹⁾。

このように多数（東京で28件）で多様な事業計画が競願状態にあることは、通信官僚の目から見れば混乱の極みであったかも知れないが、商業的経営は排除された中で、いくつかの独創的で柔軟な発想に基く放送サービスの計画や提案が世に問われたことは、日本の放送事業の草創期に存在した豊かな可能性とエネルギーを示しているとも見ることができよう。

3-5 国が徴収する特許料

前章2-1においてイギリス型の国が料金を徴収する受信免許料制度と放送局自身が聴取料徴収を行なう日本型の違いを述べたが、実は日本でも受信者は国から「特許料」という名の受信免許料の支払いを求められた。1923年の「調査概要」は、放送事業者と放送の受信者は国家に属する無線の私的利用を許可されるのだから「其ノ許可ニ要スル手数、保護並ビニ監督ノ費用ヲ償納セシムルノ意義ニ於テ少額ノ許可料ヲ負担セシムルハ何レモ不当ニ非ズ」と述べている。これを受けて大震災後の「規則」は第17条で「聴取無線電話施設者ハ一會計年度毎ニ聴取施設特許料二円ヲ納ムヘシ」と定めた。ラジオの聴取者は毎年2円の特許料を郵便局などの官署へ納入せよという規定である。この特許料はラジオ放送の開始直後に年額1円に減額され、28年には名称を許可料に変えて、新規出願時1回限りの納付となった。しかし通信省は代替策として日本放送協会から聴取施設1箇所につき年額20銭の放送施設特許料を納めさせることにした。新規聴取者と放送局から納付される

特許料収入は1930年度には約38万円に上り、通信省の放送に対する監督事務従事者の給与や監費用の設備費に充てられた⁽²⁰⁾。

通信省は既述のように新規の立法措置を避けるため、イギリス型の受信免許料制度を採用せず、「特殊の便法」を講じたのであるが、ではなぜ上述の聴取施設特許料を徴収することができたのか。通信当局は憲法を援用する。大日本帝国憲法第62条は、国が新たに課税を行なったり税率を変更する場合は法律でこれを定めなければならないとしている。しかし続いて「但シ報償ニ属スル行政上ノ手数料及其ノ他ノ収納金ハ前項ノ限ニ在ラス」との例外規定を設けている。聴取特許料は「許可ニ要スル手数、保護並ビニ監督ノ費用」のための「少額ノ許可料」であるから合法的なものであると通信省は主張したのである。

視点を変えれば、通信省は公益性の高い放送事業の財源を、自己の責任において確保することは避ける一方、手数料と称する多額の特許料は「官」の名のもと確実に徴収していたと言える。

4 公益社団法人へ

4-1 参事官の「反乱」

「儲からぬ組織にすればよいのだ」という通信大臣・犬養毅のツルの一声で通信省の方針は一転した。「茲に本邦放送事業経営形態は確立したのであって、制度の調査開始以来二年の間営利企業（それはたとえ利潤制限付であったにせよ）として考えられ押し進められてきた根本方針が一八〇度の転回をしたのである」⁽²¹⁾。しかしこれに続いて『日本無線史』は通信省内部の異様な動きを書き留めている。

犬養の意向を受けて電話課長・香西俊雄と主任・中郷孝之助は起案文書を作成し通信省の参事官会議に諮った。しかし参事官たちは「孟夏の候、全員熱心に興味を以て討議」した結果この案件に反対する旨の決定を下した。通信次官が参事官会議を再度召集して審議を求めると「再議を求むる理由は曩の答申が上局の意図に反するからであろう。上局が既に特定の意向、方針を持っていてこれを

押通す考えていらるるならば参事官の議を求むることは無益である」⁽²²⁾と云って散会してしまった。つまり、大臣がそうすると決めているのであれば勝手にすればよいと議案を付き返してしまったのである。参事官たちは起案文書に調印もしなかったため文書課長と電話課長の捺印だけで体裁を整え大臣の決裁を得た、とある。そして『日本無線史』の筆者はこう続ける。「かかる参事官連の強硬な反対論の背後に何ものかがあるとの説を為すものもいるが真相は判明しない」⁽²²⁾。

「背後に何ものかがあるとの説を為すものがあるが真相は判明しない」という言葉は奇異である。『日本無線史』（全13巻）は無線の研究・技術、制度・法令、事業等の各分野を網羅した通史であり1950年から51年にかけて電波監理委員会の名で公開された。この編纂事業の発案者は後の電波監理委員長・網島毅である。1946年、通信省電波局長であった網島は通信省の先輩が戦災のために苦しい生活をしている様子を見て「我国無線通信の記録を、今生存されている先輩の手を借りて、出切るだけ正確且つ詳細に残すことを考えた」、
「これによって何がしかの原稿料と資料調査費を差し上げられれば（中略）一挙両得ではないかと考えた」⁽²³⁾と回想している。編纂事業は社団法人電気通信協会に委嘱され「日本無線史編集委員会」が設けられた。30余人の委員の大半は通信省OBであり、委員長は稲田三之助は通信局や工務局の幹部として放送制度の確立に深く関わった。犬養発言の主旨を文書にして起案した中郷孝之助自身も委員である。したがって参事官たちの「反乱」の背景について「真相は判明しない」はずはないのである。事実をあからさまに公表することが憚られる何かが、「事件」から20年余り経ったこの時点でも残っていたのであろう。

考えられる背景の一つは、当然ながら、通信官僚の検討を経て既に大臣の決裁を経た方針が突如覆されることへの理論上の異議と感情的な反発である。もう一つは人事の問題である。犬養は1924年6月11日に逋相に復歸した直後、通信省幹部の大規模な人事異動を敢行した。例えば、省内において放送制度の枠組を最初に提案した今井

田清徳は同年6月5日付けで東京通信局長に栄転し、関係者への挨拶回りをしている最中の6月17日に熊本通信局長に「左遷」⁽²⁴⁾されている。他にも多くの異例の人事異動があった。

4-2 公益法人トスル理由

放送事業の事業体を公益法人に限る理由については、『日本無線史』と『通信事業史』に若干表現の異なる2種の文書の引用がある。どちらが参事官会議に諮られた文書か、または別の文書があるのかということは検討の必要があるが、『日本無線史』は「放送事業ノ経営組織ヲ公益法人トスル理由」として4つの理由を箇条書きにしている。(イ)「政府ノ監督容易ナル組織」であること、(ロ)「聴取者ノ利益ヲ重シ終始公益ヲ主眼トシテ経営」できること、(ハ)「事業独占ニ伴ヒ弊害ヲ生セサルモノ」であること、(ニ)「偉大ナル伝播力、深刻ナル徹底力ヲ有スル事業」に必要な「不偏公正」の放送が行われること、の4点である。さらに「附」として「放送事業ノ経営組織ニ於ケル営利法人ノ欠点」も7点列挙されている⁽²⁵⁾。

一方、1940（昭和15）年に通信省の編纂で刊行された『通信事業史』には、犬養が「断然公益法人たる企業者に許可するの方針を決定した」理由として次のような文章の引用がある。

「放送無線電話ハ偉大ナル伝播力ト深刻ナル徹底力トヲ有シ、其ノ放送スル報道、教化、慰安ニ関スル事項ハ国ノ文化発達上重要ナル関係ヲ有シ、多数国民ノ生活向上ニ対シテ至大ノ影響ヲ及ボスヲ以テ…」という書き出しに始まり、『日本無線史』も挙げる4項目を含みつつさらに多くの論拠を積み重ねて「本事業ハ之ヲ政府ノ嚴重ナル監督ノ下ニ公益法人ヲシテ経営セシムルヲ最モ適当トス」⁽²⁶⁾と結んでいる。

いずれの文書が公式の決裁文書であったにしろ、これらの文書が通信省の外部、とくに放送事業免許の出願者たちに示されることはなかった。6月の大規模人事異動で通信局長となった畠山敏行は、8月6日に東京の出願者28団体の代表者を召集した。「本日は大暑の折柄、諸君のご来会を願ひましたのは別のことでもありませんが」と切り出

し、「通信省の方針と致しましては色々と研究しました結果（中略）東京に於ける放送は公益法人に許可することに決定致しましたから（中略）それに御賛成の方は御相談の上是非さう云ふ事に致し度いと存じます」⁽²⁷⁾と通告した。出願者側は、既に数ヶ月間、通信省の示した方針に従って出願一本化の協議を進めてきたことを指摘し「放送局出願者中の有力なる六個の団体を中心として一個の株式会社東京放送局なるものを作らしめん事を内示し置きながら本日突然株式会社にては絶対に許可せずと云ふこと事は甚だ面白からざる事であると多数の来会者は之れを詰責ったが局長は前内閣の方針と現内閣の方針との相違であると云ふ丈で別に説明をせなかった」⁽²⁷⁾のである。

4-3 唯一の財源

「儲からない組織」を作るという通信大臣の新方針は、それを具体化するための十分な検討がなされないままの見切り発車となり、新方針を正当化するために担当事務官が腐心したであろう起案文書の論点は、通信省外の関係者への説明や説得のために援用されることもなかった。『日本無線史』第4巻の著者は、ラジオ放送局の許可対象を公益法人に限定することについて「このことは（中略）放送用私設無線電話規則の適用前に、無線電信法第2条第6号に基いて直接に介入した主務大臣の処分には外ならないのであるが、実は放送用私設無線電話規則の施行後8ヶ月余りを経て、初めて決定した方針のあらわれであった」⁽²⁸⁾と評している。端的に言えば、無線電信法を根拠として「放送用私設無線電話規則」を作ったのに、8ヶ月も経ってから「規則」の前提をご破算にし、再び無線電信法にもどって通信大臣の権限の行使（「勇断」）をした、ということである。おそらくは非難の気持ちを込めているのであろう。

新方針についての議論は行われなかったが、公布された「放送用私設無線電話規則」は生き続けた。「（聴取）私設無線電話施設者ヨリ聴取料ヲ受ケムトスルトキハ」（「規則」第11条）と一度だけ簡単に触れられている聴取料は、放送事業者が受信者から徴収しなければならない必須の運営財

源となることが、この時点で確定したのである。

4-4 放送局の発足

当局の方針大転換に対し特に大阪の出願者たちは強い抵抗を示したが、翌25年2月までに東京、大阪、名古屋の3地区にそれぞれ社団法人の放送局が創設された。創業資金は、個人から1口200円、法人からは各々の立場に応じた金額の出資金（寄付に近いもの）を募り、借入金と合わせてこれを賄った。本放送開始時の聴取料月額は東京と大阪が1円、名古屋は2円（翌年から1円）であった。

5 「官」の側の受信料対策

放送受信料制度は、法律と規則だけで稼動するものではない。受信者から実際に料金を徴収する現実の仕組みが確実に効率よく機能しなければならない。特に「特殊の便法」として採用された日本の受信料徴収方法は、「便法」であるがゆえの脆弱性を補うため、いくつかの補強策を講じる必要があった。この章では「官」の側の対策を、次章では「民」の側、すなわち社団法人とは言え民営の組織である放送局側の徴収システム補強策を見てゆきたい。

5-1 「放送企業ノ保護」

前にも触れたように「調査概要」は、受信者を「利用上ノ便益ヲ蒙ルモノ」と位置づけて、その便益に対し費用を負担させることは当然であるとしているから、聴取料は放送サービスに対する「対価」と捉えていたと考えられる。しかし放送を受信したことに対する対価は、物品の購入、書籍や新聞の購読に対する対価の支払い、また劇場での映画演劇鑑賞に対する対価の支払いとは違って、便益を受けた者の正確な把握がもともと技術的に困難である。アメリカは財源を広告放送収入に求めることによって、受信者を特定する必要の無い制度を選び、イギリスは受信免許料という形で政府が直接に放送事業経費を徴収する方法を選んだのである。そしてイギリスのように強制力の

強い方法をとっても「又盗聴ニ依リ受信料ヲ免レムトスル者出テ為ニ事業ノ経営ヲ困難ナラシムルニ至ル虞アリ既ニ英国ノ如キハ之ガ為ニ事業ノ経営ヲ危殆ナラシメ居レリト謂フ」（「調査概要」）状況であった。

逋信省は「放送事業経営上最モ困難ナルハ必要ナル収入ヲ挙ゲルノ点ニアリ」（同前）として、次のような「放送企業ノ保護」対策を想定し、また実行した。

- ① 放送局の数を制限すること
- ② アマチュアの手作り受信機を制限すること
- ③ 受信者が受信許可を申請する場合はまず放送局に連絡をさせること
- ④ 無許可の受信者を厳しく取り締まること

5-2 国と放送局の連結

上記の対策のうち①については、事業主体の社団法人化が決まった後、近距離向け（小出力）の放送局の開設は許可しないことに方針を変更し、完全な地域独占を保障した。②の実現は困難であったが、③の方策はきわめて重要な補強策であった。「放送用私設無線電話規則」第13条で、受信機を設置しようとする者は「相手放送施設者（放送局＝引用者注）ノ承諾書ヲ添付」して、所轄逋信局長に受信許可の願書を提出することを命じている。条文中の「承諾書」はラジオ放送開始後の1925年12月に「放送施設者ニ対スル聴取契約書」と改められ、契約書の趣旨が一層明確に示された。

逋信省事務官・中郷孝之助はこの規則改正についての解説を雑誌『ラヂオの日本』に寄稿している。

聴取契約書は放送局より発行するものでなく、聴取者が放送局に対し、その聴取規約に従って放送を聴取し料金を支払うことを約する書面であって、所轄逋信局長の施設許可を法定条件として効力を発生するものである⁽²⁹⁾。

今日の放送法第32条に関して言及される「受信契約義務」の起源はここにあると見ることもできる。

なお、この規則改正に伴って受信者の出願書類の書式が変更された。ラジオの受信出願者は逋信局長宛の「聴取無線電話施設願」（下図A様式）と放送局宛の「聴取契約書」（B様式）との2種類の書類を提出する必要があったが、規則の改正後この「聴取契約書」は「施設願」と「連続して印刷し其の間はミシンを入れることとするか或は願書の裏面に印刷されるであらう。何れにしても出願者は双方共夫々記入の上逋信局又は放送局へ差出せば可い（下線引用者）」⁽²⁹⁾ ことになった。手続の変更は出願者の利便を図るためでもあったが、ラジオの受信許可を国から受けることと放送局に聴取料を支払うことが表裏一体の関係にあることを提出書類と手続きの上で明確に示したものである。『日本放送史』の著者は、聴取許可出願と聴取契約を連結させるこの仕組みを、前出の『日本無線史』の著者と同じ言葉を使って、「特殊

(A 様式)

<u>聴取無線電話施設願</u>	
出願者 氏名印	出願年月日 大正 年 月 日
出願者住所	府縣 都市 町村字 番地
機器装置場所	
受信機ノ種類	(鑽石) (眞空管何箇) 付
<u>何逋信局長</u>	

(B 様式)

當局放送聴取御契約の方は此の用紙を使用し所轄の逋信局へ御差出し下されば宜しう御座います（當局へ御持参又は御送付の場合は當局より逋信局へ御取次致します）	
社團法人	放送局
市 區 町 番地	
聴取契約書	
貴局契約に依り聴取し御所定の料金を支拂可申候	
大正 年 月 日	
住 所	
氏 名	
社團法人	放送局御中
	印

な便法」の一つであったと評している⁽³⁰⁾。

5-3 不法聴取の罰則と取締り

無線電信は政府が専掌するものであったから許可を得ないで受信装置を設置することは違法行為であり無線電信法に罰則があった。同法第16条は「許可ナクシテ無線電信、無線電話ヲ施設（中略）シタル者ハ一年以下ノ懲役マタハ千円以下ノ罰金ニ処ス」と定めている。聴取無線電話（ラジオ）にもこの罰則が適用されるようになっていた。東京放送局は仮放送開始の前月から聴取申込の受付を始めたが、さまざまな問い合わせに対する対応文書「ラジオ問答」を作成した。その中で次のような問答を設定している。

（問） 手続をしないで無料で放送を聴いてゐることが判ると、どんなことになるのでせうか。

（答） 手続が簡便、機械の制限が寛大になり、斯くまで便宜を計ってあるのに猶且つ無断で聴取することは甚だよろしくないことであるからとて其筋では発見次第法規通りの罰に処して容赦せぬ方針であると承っております。

（問） 法規通りの処罰と申しますと。

（答） 「一年以下の懲役又は千円以下の罰金」と言ふことで御座います⁽³¹⁾。

聴取料の徴収に「其筋」の威光を借りる必要性は、事業開始の時点から放送局側にも十分認識されていたのである。

一方、取締と処罰の権限をもつ通信省の方は、その実行にはあまり積極的でなかった。「規則」制定後の1924年2月に「放送用私設無線電話監督事務処理細則」が定められ、ラジオの放送内容の制限・監督等について通信省側の詳細かつ厳格な方針が示されているが、この「細則」の第70条（1930年改正）に聴取施設の監督に関する規定がある。受信施設に関して調査すべき事項を挙げた後に「前項ノ調査ニ関シ検査吏員ハ丁寧懇切ナル態度ヲ以テシテ聴取施設者ノ感情ヲ害セサ

ル様言動ヲ慎ムモノトス（下線引用者）」⁽³²⁾という検査官への注意が付されている。一般市民の官憲への反発は避けたいという意向の表れであろうが、日本での放送事業の速やかな開始を後押ししたアマチュア無線愛好家への対処方法という問題もこの一見柔軟な姿勢の背後に見え隠れする。

さて、放送局の側は通信省に対し違法受信者の実態調査と取締りを繰り返し求めた。「聴取加入者の増加の一方、この手続（施設許可出願＝引用者注）を履行せざる者も益々増加の傾向を示し、一般善良なる聴取者に対し悪影響を齎すのみならず、延いては斯業の健全なる発達を阻害する虞が充分あるに至った。協会としては極力之が弊風掃蕩に努めたのであるがその防遏容易ならず、遂に其筋に対し取締勵行方を陳情」⁽³³⁾したのである。

通信省は重い腰をあげて1930（昭和5）年、無線電信法に基く不法施設者への全国規模の立ち入り検査を実施した。検査対象は18,293件で、摘発された不法施設は2,481件、その他の違反事故は2,283件であった。悪質と認められたもの38件が告発され、1件が罰金30円、18件に対し罰金20円、2件が罰金10円の処罰を受けた⁽³⁴⁾。この検査と取締は「ラジオ界始まって以来の広汎なものであり、また絶後と言うべきもの」であったが、通信省はその後、年々わずかな告発、処罰を行なうだけで「これらのことは概ね放送協会の行なう『無届調査』の活動に委ねられていた」⁽³⁵⁾。

6 「民」の側の受信料対策

6-1 郵便集金から直接集金へ

1934（昭和9）年、日本放送協会の聴取契約数は200万件に迫っていたが、この年の春、協会関東支部は本文140ページに及ぶ『集金の実際と技巧』という聴取料集金業務従事者のための教科書を作った。その冒頭に次のような一節がある。

この業務に就いて或は人は謂ふであらう、「一ヶ月僅かに七十五銭——而も之を支払ふ側の多くは比較的生活に余裕のある人々であるか

ら、只歩きさへすれば労なくして集まるであらう」と。(中略)然し是は所詮或る程度までの事であって、数十万の大衆から遅滞なく毎月七十五銭宛を得て、動きなく進むと云ふ事は決して生やさしい問題ではない⁽³⁶⁾。

放送受信料に関する法令を定めるのは「官」の仕事であったが、聴取料の収納方法を編み出して放送事業の財源を実際に確保する責任は放送局の側にあった。最初にラジオ放送を開始した東京放送局では聴取料の「直接徴収」と「間接徴収」の得失が検討された。直接徴収は放送局の人間が聴取契約者宅を戸別に訪問して集金する方法であり、間接徴収は一定の集金区域を定めてその範囲の徴収業務を誰かに任せ、徴収費用を支払う方法である。東京放送局の聴取契約者数は最初の1年間ですでに20万件を超えていたが、聴取者の居住地は各地に散在する状態であったためどちらの方法も無理があった。そこで郵便局が運営する「集金郵便」の制度を利用することにした。集金郵便は郵便局が売掛金などの現金の取立てを代行する制度である。集金郵便の取扱は1件の金額が3円以上と制限されていたため、聴取料3ヶ月分(3円)を一回の請求額とし、1年を4期に分けて聴取料の徴収を行なった⁽³⁷⁾。大阪、名古屋の両局も同様の方法を採用したが、3ヶ月分を一度に支払うことは聴取者にとって負担の重いことではあった。

1926(大正15)年8月、通信省の強力な指導下に3放送局が解散し社団法人の日本放送協会が設立された。合同の目的の一つである全国放送網の建設が進み聴取契約数が都市部を中心に50万件を超える頃になると、直接集金が成り立つ条件が生まれた。「料金徴収方法の理想は、協会に直接集金人をおき、毎月加入者宅を訪問して集金させる方法であり、これによると、加入者側の便宜はもとより、協会と加入者との意志疎通の一助ともなり、聴取料収納成績を挙げる上にも大きな効果があることは明らかであった⁽³⁸⁾」。そこで1928年1月、郵便局の簡易保険の集金方法を参考に、東京と大阪の一部の区域で放送局職員が聴取料を直接に集金する試行を行なったところ好結果が確

認された。これを受けて全国の主要都市に、協会の集金員が毎月1回訪問し1ヶ月分だけ聴取料を徴収する直接集金の方法が広がった。

一方、農村部など「加入密度」が低く直接集金の条件に欠ける地域には、委託集金制度が導入された。主に三等郵便局(後の特定郵便局)の局長など、地域で信望のある人を委託先として、区域内の料金徴収を依頼した。1930年に東北地方で始められ数年内に全国で実施された。利点は1ヶ月ごとの集金が可能になることと集金郵便より経費が少ないことであった。

1937年度の集金方法別の聴取者比率は、直接集金の対象が75.2%、委託集金が17.3%、郵便集金は7.5%であった⁽³⁹⁾。放送局の集金員による直接の集金が急速に拡大したことが見て取れる。この年度末の全国契約者数は344万5千人であった。

6-2 聴取廃止の防遏^{ぼうあつ}

当時、聴取契約者数は増加の趨勢を保っていたが、経済不況の影響もあって契約の廃止数もまた看過できない数字を示していた。通信省電務局長(通信局は電務局と郵務局に分離独立した) 畠山敏行は1928年6月の日本放送協会定時総会(社団法人への出資者の総会)における講演で次のように述べた。

現在全国聴取者数は四十万に達して居るのでありますが、之れを最近一ヶ年の増加状況に就て見ますと、純増加としては三万内外に過ぎぬ計算でありまして、然かも同期間新規申込の聴取者数は、十三万余りに上って居るのであります。即ち差引十万余の多数は、正に、施設の廃止数に当るのでありまして、事業の成績としてみましても、又経費の財源として考へましても、之は最も注意を要する点であると思はれるのであります⁽⁴⁰⁾。

さらに続けて、こうした事態は過去の急激な増加への自然の反動として見過ごすことはできず、「聴取上の倦怠」や「プログラムに対して(の)不満」、「費用の増嵩に堪えない」など、その原因

をよく調べて「夫々適當の措置を講ぜねばならぬと思はれるのであります」と訓示を垂れた。

「聴取廃止防遏」⁽⁴¹⁾は放送局にとって喫緊かつ長期にわたる重要課題であり担当区域内の各戸を訪問する集金員には、聴取契約の廃止を防ぎ止める仕事も重要な責務とされた。

6-3 集金ノウハウの蓄積

放送受信料徴収方法の直接集金への依存度が急速に増し、集金員の任務が料金の収受だけでなく、人間関係を通しての聴取者の繋ぎとめにまで広がる中で、放送局の内部には生身の人間の仕事を通じて料金徴収の具体的なノウハウが着実に蓄積されていった。

^{こころみ}試に順調に集金に従事する場合のタイムを示すと「御免下さい」に始まって「さよなら」に終わる迄の時間は、三十秒ないし四十秒で、歩く時間は一里が四、五十分である。従ってこの計算によると一日には可成の巡回が可能な訳であるが、質問に应答したり、届書の徴収をしたり、又は督促に就ての懇談、新規聴取者の搜索、転居先の問合せ等時間を食はれることが相当あるから、巡回番号の記録はぜひとも必要である。まごつくこと云ふことは時間的にばかりでなく気分の上にもよくない影響を与えるものである⁽⁴²⁾。

吾々集金員にとって最も辛いのは待たせらるゝ時間である。とくに本廻りの忙しい際は痛切に感ぜらるゝのであるが、この「待つ時間」を如何にして短縮するかの問題は、集金能率増進上重大なる懸案でなければならぬ。此の解決法として先づ第一に必要な事は、聴取者の家に這入った瞬間に採るべき自己の動作である。即ち常にキビキビしてゐる動作が快活であれば、相手方へその動作を必ず反映せしむる事が出来る。煙草をふかしたり、庭先を眺めたり、悠々のんびりの態度は自然相手にもその気分を持たせるものである。但し元気が過ぎて驚かしたり感情を害したりするのは失敗である⁽⁴³⁾。

現実の受信料制度は、集金業務従事者たちの成功と失敗の体験の積み重ねを支えとして徐々に形成されていったものと考えることができよう。

6-4 無届聴取対策

無線電信法違反の取締は通信省の職掌に属したが、当局はその実行については消極的であった。巷間、無銭飲食のことを「ラジオ」と言っていたという⁽⁴⁴⁾。冗談のタネになるほど無許可・無届けのラジオ聴取が多く存在したことが垣間見えるが、放送局側にとっては死活問題であった。

放送協会は早くも1927(昭和2)年の段階で、聴取契約の無いラジオ聴取者を発見させる「無届調査員」を配置していた。職員と囑託の両方があったがこれらの調査員は「無届」の発見だけでなく、その相手に対し許可申請と聴取契約を行なうよう説得する任務も帯びていた。27年度の集計によるとこの年度の全国新規契約件数は59,102件であったが、そのうち18,269件が無届調査員扱いの新規契約であった。

こうした実態を踏まえて無届調査はさらに組織化され、28年9月に大阪では「特定取次所」という無届聴取者対策専門の機関を設けた。「放送局直属の調査員が固定給を受け、従って調査活動の外勤事務がとかく怠慢、消極的となり勝ちな欠点を排除するため、外部者に委嘱し純然たる能率給、手数料主義に依て成績を向上せしめることを狙った関西流の着想に出たものである」⁽⁴⁵⁾。特定取次所を設置した9月の大阪放送局の新規聴取者数は開業当初を除いて最高の記録となった。同様の機関は全国に広がる。

6-5 戦時体制へ

1931年に満州事変が起こり放送番組にも戦時色が影を落とし始めた。日本放送協会は3局合同を経て組織の中央集権化を進め、34年の地方支部廃止で全国一元化を完成する。その組織は「非常時」の国家情報管理体制に適合するものであった。電務局長・畠山敏行は1930年の論述で、公益社団法人に放送免許を与えた目的は「政府経営の場合と軒軽なき状況」⁽⁴⁶⁾、つまり国営放送と変

わりのない放送事業を行わせることにあったと断言したが、放送内容の編集権限と協会幹部の人事権を通信省に掌握された社団法人は、まさに「政府経営と軒軽なき」放送局への道を辿った。「昭和十二年度以降は更に支那事変の勃発と国民精神総動員運動の実施に伴ってラヂオの時局的活動の使命が再認識され（中略）郡部加入が画期的躍進を示し事業前途に愈々大きな光明を与へつつあるのである」⁽⁴⁷⁾と、1939（昭和14）年刊行の『日本放送協会史』は記している。戦地へ多くの兵員を送り出した農村部で、縁者の安否を気遣う「銃後」の人々が、新たな聴取契約者となったのである。

7 放送法体制下の受信料

7-1 放送法第32条

1945年、連合国の日本占領開始に伴ってGHQによる「放送の民主化」が始まった。9月22日に示された「日本ニ与フル放送準則」（ラジオコード）では占領政策に対する批判を禁じると同時に、報道は事実を歪曲せず真実を伝えるようにと命じた。事前検閲が行われる一方で、放送番組の編成・企画・制作・演出のすべてに渡りアメリカ様式を手本とする指導と監督が行なわれ、日本放送協会の放送内容は『街頭録音』や『放送討論会』などの番組に象徴される新しい時代の放送へと大きく転換していった。

協会の組織と人事の面でも協会側の裁量権を拡大する定款改正が行われ、通信官僚出身者中心の全役員が戦争中の放送に対する責任を取る形で退任した。新たに会長に選ばれた高野岩三郎は「ラジオは大衆と共に歩み、この大衆のために奉仕せねばなりません」⁽⁴⁸⁾と所信を表明した。

日本の放送法制の全体については、1946年10月にGHQから通信省に放送関係の法律の整備が指示されたことを契機として、放送制度全般の在り方に関する検討と議論が始まり、4年近くの紆余曲折を経て1950年6月1日に放送法を含む電波3法が施行された。同時に無線電信法が廃止された。

新たに制定された放送法では、聴取料は受信料

という呼称に変わり、「受信契約及び受信料」という見出しの第32条に条文化された。通信省や電波庁で放送法の立案に携わった松田英一は当時を回顧して次のように語っている。

もう一つ頭にひっかかっているのが、受信料の問題です。当時は標準放送（中波放送）だけでしたから、“標準放送を聞ける受信設備を設置した者は契約を結ばなければならない”という書き方をしたのです。いわば契約強制。こんな契約強制のようなものは憲法違反ではないか、という考え方もありました。しかし（中略）ある程度契約強制みたいなかたちで面倒をみなければNHKの受信料は確保できない。ということで法制局の吉國一郎さんに相談したのです。その相談の中では「契約したものとみなす」という考え方もありましたが、結局「契約しなければならない」というかたちになりました。しかしこれには罰則はつけない。罰則をつけるとまた相当問題になるだろうし、民法的な損害賠償みたいなものなら可能かもしれないけれども、とにかく罰則はつけず、しかし契約強制というところまではいこうということで、今のようなかたちになったのです（下線引用者）⁽⁴⁹⁾。

この証言から読み取れることは、放送無線電話導入の検討時と同じように、放送法の立案に際しても、放送受信料の基本的性格を明示しないまま、受信料という名の放送財源を確保する立法技術論に、努力の大半を傾注したということである。ただし今回は、事業主体が特別な法律によって創出される公共的法人であることは明確にされていた。しかし放送法は広告収入を財源基盤とする民間放送の出現を予定しており、新組織の日本放送協会は放送事業の国内独占権を失った。また受信施設の設置が自由化されて、国の聴取許可との一体化による聴取契約の強制という公権力の後ろ楯も失った。「受信機を設置した者は受信契約をしなければならない」という放送法第32条の文言だけが、受信料徴収の拠り所となる。放送局が受信者から直接に受信料を徴収する仕組みは、再び

「特殊の便法」として日本の放送制度の中に組み込まれた。最終の放送法案を審議した第7国会(1950年)では「民間商業放送出願関係者から、受信料の日本放送協会による独占を不満として、その分与を要求する見解が強く主張されてはいるが、しかし、受信契約の義務規定そのものについての論議は、議員質疑をふくめて、皆無であるといつてよい」⁽⁵⁰⁾ 状態の中で新法は成立した。

7-2 受信料支払いのメンタリティー

このように放送番組の編集方針・制作方法、人事・組織体制、放送法制等の大改革が進行する一方で、聴取料の徴収は『玉音放送』の前も後も変わることなく営々と継続された。聴取契約者数は1944年度末の747万件から45年度末の570万件と激減したが、これは都市部への空襲の結果、受信機を設置し得る住戸が焼失してしまったためである。聴取料の料額は1944年の月額50銭から5回の値上げを繰り返して、48年には月額35円にまで引き上げられた。激しいインフレーションへの対策であり、戦後の2年間、協会財政は赤字となって借入金に頼らざるを得なかった。しかし3年目には、聴取者からの聴取料で成り立つ経営に復帰した。急激な変革や混乱、価値の大転換の中で旧来の放送受信料制度が大きな疑問を持たれずに機能し続けた理由はどこにあったのであろうか。

荘宏は戦中から戦後にかけて通信行政の現場に在り、郵政省電波監理局次長などを経て日本放送協会の幹部に転じた人であるが、著書『放送制度論のために』(1953年)の中で受信料制度について詳述した後、日本の旧制度を振り返ってこう述べている。

このようにして協会は国の保護と協力の下に発展した。両者の関係が極めて緊密であったので、世の中には放送局(中略)を一つの役所と思う人もあったくらいである。さらに当時は協会以外には放送事業体がなかった。このような状態で四分の一世紀が経過した。その間に日本人の間には、放送を受信するには受信料を納めることを要するものという社会常識、社会慣習

が成立した。民族がつくり上げた貴重な歴史的所産の一つといえる(下線引用者)⁽⁵¹⁾。

国と協会のかつての関係を「緊密」という隠和な言葉で閑却してよいか、また聴取料徴収の仕組みを「民族の貴重な歴史的所産」と捉えてよいかは別にして、毎月集金に訪れる放送局の集金員に対し大きな抵抗を感じることなく一定額の聴取料を支払うという行動のパターンが、広く世間に定着していたことは確かであろう。そしてこの行動パターンは、戦意高揚を煽り大本営発表をそのまま伝えた放送局の進路転換とは切り離された形で、人々の間に生き続けたのである。また、そうした行動を支えるメンタリティーは、放送に関する新規の立法の理念や規定に対してはかなり希薄な関係の中で、脈々と維持されたと考えられる。

7-3 特殊な負担金

放送法第32条にある「受信料」の性格について、以後“正統的”となる説明が示されたのは、1964年9月8日に提出された臨時放送関係法制調査会(臨放調)の答申においてである。臨放調は放送法制定から10年余りが経過してテレビの普及、民放の発展等、放送界に大きな変化が生じたことや放送番組の“低俗化”批判が社会的な関心事となったことなどを背景に設置された郵政大臣の諮問機関⁽⁵²⁾である。62年10月に設置され「放送関係法制を根本的に再検討して、適切妥当な法制を確立する」ための改正案について意見を求められた。

調査会は放送に関わる広範な課題について答申を行なったが、放送受信料に関しても詳細な検討を行い、「受信料の性質」について次のような見解を示した。

(受信料は)国家機関では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、その維持運営のための「受信料」という名の特殊な負担金と解すべきである⁽⁵³⁾。

答申はさらに、NHKと受信者の間を受信料負

担を通じて「密着」させることは、受信者側の「心理」から見てもNHK側の「業務努力」から見ても妥当性があると指摘した。受信料を直接NHKに支払うことにより視聴者はこの放送局を“自分たちの放送局”と感ずるようになり、NHKは“視聴者に顔を向けた”放送サービスを行なうようになる、と言い換えることができよう。

ただし答申は、放送法の定める「受信契約の義務」は法律的に誤解を生むのでこうした「擬制」は行わず直接に「支払義務」を規定した方がよいとしている。これは、受信料の不払い対策や収納率向上の手段とし言及されているのではなく、「法律関係を簡明にする」⁽⁵³⁾ ための改正提案であることは記憶されるべきである。

臨放調の答申を受けて政府は1966年3月、政府が賛成できない提言は除外した上で放送法と電波法の改正案を国会に提出した（「支払義務制」は含まれた）が、国会は別の案件をめぐって混乱し両法の改正案は審議未了で廃案となった。

しかし、「受信料の性格」についての臨放調の解釈は、それ以後、政府にとってもNHKにとっても、放送受信料制度を解説する際に“正統の”説明として援用される重要な言説となった。放送局が受信者から直接に料金を徴収する“脆弱な”放送受信料制度は、放送法制定から15年を経て、その理念的な裏づけという新たな補強材を獲得したことになる。

7-4 受信料制度の要素

日本の放送受信料制度は、放送事業の運営財源に関する①法規、②解釈（論理）、③負担者心理、④収納システムという4つの主要な構成要素によって成り立っていると考えられる。①の法規は、放送事業者がその運営財源を受信者から直接に徴収することを法令で定めるものであるが、1920年代の出発点において「特殊の便法」として採用され、その「便法」としての特徴が部分的にはあれ戦後の「放送法」に引き継がれた。そのため、それ自身では受信料徴収の正統性の主張を完結できないという「脆弱性」をはらんでいる。この脆弱性を補強する第一の要素が受信料の性質に関す

る理念的説明（解釈）である。臨放調の答申以後40年余りの経過を振り返ることは本稿の守備範囲を超えるが、その後の議論の到達点の一つは、次のようなような見解に集約されている。

「受信料」という特殊な負担金であるという（臨放調の）性格づけが正確にいつて何を意味するかについてはさまざまな議論がありえようが（中略）、それを議論することにさほどの意味はない。（中略）この問題の真の論点は、NHKの財源として、広告料も有料方式も不適切であり、むしろ財源を幅広く国民全体に直接求めることで、公共放送の高度の自律性、中立性を財政面からも支えることになる受信料制度が、考えられうる財源の中で最も適切だという点にあるからである⁽⁵⁴⁾。

放送事業一般の財源としては種々のものを想定しうが、公共放送の事業の維持運営という「目的」に照らしてそのための「手段」を探せば、消去法的に残るものは現在の受信料制度である、と約言できよう。

ただし、受信料を負担すべき人々が、公共放送としてのNHKの必要性和その費用負担の合理性を観念的に認めることと、実際に受信料を支払うこととの間には懸隔がある。そこには「法規」や「論理」が求めるものを現実の行動に結びつける「心理」の要素が大きく介在する。「受信することのできる受信設備を設置した者は」という法律や「徴収権が認められたところの特殊な負担金」というような理屈によって、「見もしないチャンネルにお金を払いたくない」、「お隣が支払っていないのになぜ」といった「気持ち」を切り替えさせることは容易でない。臨放調答申は「負担する側の心理」を挙げて受信料制度の妥当性を認めたのであるが、受信料制度の実効性が「負担する側の心理」に左右されることも確かであろう。もちろん「法規」と「論理」と「心理」は密接に関連し合っている。論理が浸透して心理の変更を促すことは十分に起こりうるし、心理的反発が法規の改正をやむなくすることもあり得よう。

敗戦、放送法定制、臨放調答申など、何を起点または契機と捉えるかは別にして、この数十年の間に放送受信料制度に対する一般の人々のメンタリティーは徐々に変質し、変質を続けながら全体として、概ね安定的に公共放送の財源を供給してきたとすることができる。

受信料の収納システムについては、集金員の戸別訪問による徴収方式を主な収納方法とする時期が長く続き、一方通行となりがちな放送サービスに対する視聴者からのフィードバックの手段として、その役割が強調されもした。しかしNHKは受信料徴収の効率化と経費削減を図るために、金融機関の口座振替サービスやコンビニエンス・ストアでの払い込みの利用を推進し、2008年10月に訪問集金を廃止した。2008年度のNHK事業計画によれば年度当初における受信契約件数中、訪問集金によるものは481万件であった。

おわりに

2004年7月に明るみに出たNHK職員による巨額の番組制作費不正支出問題に端を発して、多くの視聴者が受信料支払いの拒否や保留に転じたためNHKの経営は危機に瀕した。2003年度の受信料収入は6,478億円であったが、2004年度は6,410億円となり受信契約総数は28万件的マイナスとなった。2005年度の受信料収入は6,024億円にまで減少し契約数は44万件的減となった⁽⁵⁵⁾。1990年以来NHKは受信料の値上げを行わないまま、受信料収入の総額を年々着実に増加させてきた。衛星放送付加料金の新設が増収の主因であり、「NHKの維持運営のための負担金」という受信料の性格とは整合性を欠く嫌いもある受信料体系ではあったが、ともかく2003年度は前年度に較べて15万件的の契約増があり、53億円の受信料収入の増加があったのである。

危機の発端は職員の不正行為にあったが、これほど大量の視聴者がNHKへの抗議の最終手段とも言うべき受信料支払いの拒否や保留に踏み切った理由は、NHKの経営責任者たちの事態への対応の仕方と、そこに反映された経営の姿勢に対す

る厳しい批判であったと考えられる。

政府の規制改革・民間開放推進会議の最終答申は「最早これは単に不祥事による一時的な現象と見るべきではなく、視聴の有無にかかわらず国民に負担を求めるという受信料制度が構造的に抱える問題が表面化したと考えるべきである」⁽⁵⁶⁾と主張し、会議の議長は「すでに受信料制度は破綻している」⁽⁵⁷⁾と発言したと報道されているが、この発言に一片の真実が含まれるとすれば、それは次のようなことであろう。

受信料支払い拒否や留保の挙に出た視聴者の心理と論理は、かつて存在した「放送を受信するには受信料を納めることを要するものという社会常識、社会慣習」⁽⁵¹⁾とは遠く隔たったものとなり「民族がつくり上げた貴重な歴史的遺産」⁽⁵¹⁾は「過去の遺物」となりつつあることが今さらながら明確に示されたということである。

少なからぬ受信者が、かつて臨放調答申が「密着」という言葉で期待したように、NHKを“自分たちの放送局”に近いものと感じており、公共放送の理念をそれぞれに理解し受け入れていたであろうと推測できる。しかしNHKの側が十分に“視聴者に顔を向けた”放送局でなかったために、視聴者の“権利”のうちの「最後の手段」を行使した。その意味では、受信料制度は破綻したのではなく、設計どおりに機能したと言えよう。

2006年度を境として受信料の収納状況は改善に向かった。信頼の回復を目指すNHKの努力が奏功したことと、「民法的な損害賠償みたいなもの」⁽⁴⁹⁾が具現された、簡易裁判所を通じての支払い督促が波及効果を生んだことなどが局面転換の要因として考えられるが、なお一点確認しておくべきことがある。それは、NHKの経営基盤が弱体化すれば、政治権力は間髪を容れずこのメディアへの支配権拡大に着手することがはっきりと見えたことである。NHK経営委員の選任に党派性を持ち込む、それを通じての執行部人事への影響力行使、国際放送における命令放送（要請放送）の国策宣伝放送化、法改正と受信料値下げの奇妙な取引など、いくつもの術策が強行され、また強行されようとした。

こうした状況を見て、すでにNHKに最後通牒を突きつけた人々の一部は、NHKの信頼回復への努力を監視することと併行してその経営基盤の再強化を支援する必要と、同時に権力の公共放送への介入に対して出来るだけの対抗措置を講じる必要という、二重三重の複雑な行動を迫られるに至った。NHKの受信料収入回復の背景にはこうした要因も含まれていると考えられる。

2004年の不祥事発覚以来のNHK経営の「危機」をこのような視点から見れば、現在の放送受信料制度の人々の内面への浸透の深さと定着の確かさの度合いは、むしろこれから試されるべきものである。日本の放送受信料制度は、「特殊の便法」という出自に由来する脆弱性を内包しているが、その出発点から数えれば80年余り、臨放調の答申から数えても40年余りの間、基本的な仕組みは命脈を保ってきたのであるから、逆説的な言い方をすれば“強靱な”制度であるのかも知れない。ただしその強靱さは、いくつかの補強策との組み合わせによって維持されてきたのであり、今日における不可欠の補強材は、事業体に寄せられる受信者の信頼であり、右顧左眈せずに公共放送の王道を歩む真摯で勇敢な経営姿勢であろう。

《注》

- (1) 『日本放送史』(b)日本放送協会放送史編集室編 上巻, 1965, p. 15.
- (2) 「議案」は『日本無線史』電波監理委員会編 1951, 第7巻, pp. 9-11を典拠とする。
- (3) 「調査概要」は国立公文書館所蔵の郵政省移管公文書を典拠とする。
- (4) 「規則」は『日本無線史』前掲第13巻を典拠とする。
- (5) 『日本無線史』電波監理委員会編, 1951, 第7巻, pp. 26-28.
- (6) 同上, p. 32.
- (7) Asa Briggs, *The History of Broadcasting in the United Kingdom*, Vol. I, pp. 87-117.
- (8) 『日本放送史』(a)日本放送協会編, 1951, p. 70.
- (9) 『日本無線史』前掲第7巻, p. 22.
- (10) 『日本無線史』前掲第4巻, pp. 583-584.
- (11) 『日本無線史』前掲第7巻, pp. 8-9.
- (12) Asa Briggs, 前掲, pp. 88-91.
- (13) 『日本無線史』前掲第7巻, p. 23.
- (14) 『日本放送史』(a)前掲, p. 86.
- (15) 『日本無線史』前掲第7巻, pp. 29-30.
- (16) 「東京朝日新聞」東京版, 1924年7月4日。
- (17) 岩間政雄編『ラジオ産業廿年史』1944, p. 124.
- (18) 『無線と実験』無線実験社, 1巻2号, 1924, pp. 9-10.
- (19) 多菊和郎「放送の黎明期における“自由”の視点」『放送研究と調査』NHK放送文化研究所, 52巻8号, 2002, pp. 36-37.
- (20) 『日本無線史』前掲第4巻, pp. 581-582.
- (21) 『日本無線史』前掲第7巻, p. 32.
- (22) 同上, p. 33.
- (23) 網島 毅『波濤——電波とともに五十年——』, 1992, p. 622.
- (24) 『今井田清徳』今井田清徳伝記編纂会編, 1943, p. 753.
- (25) 『日本無線史』前掲第4巻, p. 557.
- (26) 『通信事業史』通信省編, 1940, 第4巻, p. 942.
- (27) 『無線と実験』前掲1巻5号, 1924, p. 540.
- (28) 『日本無線史』前掲第4巻, p. 559.
- (29) 『ラヂオの日本』日本ラヂオ協会, 2巻2号, 1926, pp. 139-140.
- (30) 『日本放送史』(a)前掲, p. 71.
- (31) 『日本放送協会史』社団法人日本放送協会編, 1939, p. 296.
- (32) 『言論統制文獻資料集成』奥平康弘監修, 1992, 第15巻 p. 221.
- (33) 『昭和六年ラヂオ年鑑』日本放送協会編, 1931, p. 94.
- (34) 『昭和七年ラヂオ年鑑』同上, 1932, p. 578.
- (35) 『日本無線史』前掲, 第8巻, p. 111.
- (36) 『集金の実際と技巧』日本放送協会関東支部編, 1934, pp. 1-2. 聴取料は1932年4月に月額75銭に引き下げられた。
- (37) 『東京放送局沿革史』東京放送局沿革史編纂委員会編, 1928, p. 78.
- (38) 『日本放送史』(a)前掲, p. 410.
- (39) 『日本無線史』前掲第8巻, p. 360.
- (40) 畠山敏行『我国の放送事業』1933, pp. 203-204.
- (41) 『日本放送協会史』前掲, p. 300.
- (42) 『集金の実際と技巧』前掲, p. 18.
- (43) 同上, p. 43.
- (44) 同上, p. 74.
- (45) 『日本無線史』前掲, 第8巻, p. 110.
- (46) 畠山敏行, 前掲, p. 35.
- (47) 『日本放送協会史』前掲, p. 306.
- (48) 『20世紀放送史』日本放送協会編, 2001, p. 209.
- (49) 『放送史への証言(1)——放送関係者への聞き取り調査から——』放送関係者の聞き取り調査研究会監修, 1993年, pp. 53-56.
- (50) 内川芳美『マス・メディア法政策史研究』1989, p. 326.
- (51) 荘宏『放送制度論のために』1963, p. 253.

- (52) 会長：松方三郎，委員：洪沢秀雄，波多野完治，
宮沢俊義，諸井寛一他。 204.
- (53) 「臨時放送関係法制調査会答申書」1964, p. 82. (55) 「NHK（各年度）決算概要」。
- (54) 長谷部恭男「公共放送の役割と財源」船田正之・
長谷部恭男編『放送制度の現代的展開』2001, p. (56) 「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答
申」2005年12月21日, p. 81.
- (57) 産経新聞2005年12月18日，議長は宮内義彦。