

受信料制度の合憲性

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所大法廷
【裁判年月日】 平成 29 年 12 月 6 日
【事 件 番 号】 平成 26 年（オ）第 1130 号、平成 26 年（受）第 1440 号・第 1441 号
【事 件 名】 受信契約締結承諾等請求事件
【裁 判 結 果】 上告棄却
【参 照 法 令】 日本国憲法 21 条、放送法 64 条 1 項
【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト（民集登載予定）

LEX/DB 文献番号 25449082

事実の概要**1 事案**

Y は、平成 18 年 3 月 22 日以降、住居に NHK（原告）の衛星系テレビジョン放送を受信できるカラーテレビジョン受信設備を設置している。NHK は、平成 23 年 9 月 21 日到達の書面により、Y に対し受信契約の申込みをしたが、Y はこれに対して承諾をしていない。

NHK は Y に対し、放送受信契約に基づき、本件衛星受信機を設置した日の属する月である平成 18 年 3 月分から平成 25 年 5 月分までの受信料計 20 万 0,220 円の支払を求めて東京地裁に提訴した。NHK の Y に対する請求は、①主位的請求として、放送法 64 条 1 項により NHK による受信契約の申込みが Y に到達した時点で受信契約が成立したとの前提に立って、受信料として上記の額の支払を求める、②予備的請求 1 として、Y は同項に基づき受信契約の締結義務を負うのにその履行を遅滞しているとの前提に立って、債務不履行に基づく損害賠償として上記同額の支払を求める、③予備的請求 2 として、Y は同項に基づき原告からの受信契約の申込みを承諾する義務があるとの前提に立って、当該承諾の意思表示をするよう求めるとともに、これにより成立する受信契約に基づく受信料として上記同額の支払を求める、④予備的請求 3 として、Y は受信契約を締結しないことにより、法律上の原因なく原告の損失により受信料相当額を利得しているとの前提に立って、不当利得返還請求として上記同額の支払を求めるものである。

東京地裁は、民法上、契約は申込みと承諾の意

思表示の合致により成立すること等を根拠に主位的請求と予備的請求 1 には理由がないとする一方、予備的請求 2 を認容した（東京地判平 25・10・10 判タ 1419 号 340 頁）。これに対して両当事者が控訴したところ、東京高裁は NHK の予備的請求 2 を認容し、NHK の Y に対する 21 万 5,640 円（受信機設置の翌月である平成 18 年 4 月分から平成 26 年 1 月分までの未払受信料相当額）の支払請求を認め、Y の控訴を棄却した（東京高判平 26・4・23D1-Law.com 判例体系）。この判決に対して NHK は上告し、Y も放送法 64 条 1 項は訓示規定にすぎないこと、仮に受信契約締結を強制する規定であるならば、契約の自由、知る権利、財産権等を侵害し、憲法 13 条、21 条、29 条等に違反すること等を主張して上告した。

判決の要旨**1 放送法 64 条 1 項の意義**

「放送は、憲法 21 条が規定する表現の自由の保障の下で、国民の知る権利を実質的に充足し、健全な民主主義の発達に寄与するものとして、国民に広く普及されるべきものである。放送法が、『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』、『放送の不偏不党、真実及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』及び『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』という原則に従って、放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図ることを目的として（1 条）制定されたのは、上記のような

放送の意義を反映したものにはかならない。」

この目的の実現のため、放送法は、「公共放送事業者と民間放送事業者とが、各々その長所を発揮するとともに、互いに他を啓もうし、各々その欠点を補い、放送により国民が十分福祉を享受することができるように図るべく、二本立て体制を採ることとした」。そして同法は、その一方を担う公共放送事業者としてNHKを設立することとし、その目的、業務、運営体制等を定め、「民主的かつ多元的な基盤に基づきつつ自律的に運営される事業体として性格付け、これに公共の福祉のための放送を行わせることとした」。

放送法が、NHKにつき、財源を受信設備設置者から支払われる受信料によって賄うこととしているのは、「特定の個人、団体又は国家機関等から財政面での支配や影響が原告に及ぶことのないようにし、現実に原告の放送を受信するか否かを問わず、受信設備を設置することにより原告の放送を受信することのできる環境にある者に広く公平に負担を求めることによって、原告が上記の者ら全体により支えられる事業体であるべきことを示すものにほかならない」。

これに加え、放送法の制定・施行に際し、「旧法下において実質的に聴取契約の締結を強制するものであった受信設備設置の許可制度が廃止されるものとされていたことをも踏まえると、放送法64条1項は、原告の財政的基盤を確保するための法的に実効性のある手段として設けられたものと解されるのであり、法的強制力を持たない規定として定められたとみるのは困難である。」

「そして、放送法64条1項が、受信設備設置者は原告と『その放送の受信についての契約をしなければならない』と規定していることからすると、放送法は、受信料の支払義務を、受信設備を設置することのみによって発生させたり、原告から受信設備設置者への一方的な申込みによって発生させたりするのではなく、受信契約の締結、すなわち原告と受信設備設置者との間の合意によって発生させることとしたものであることは明らかといえる」。放送法自体に「受信契約の締結の強制を実現する具体的な手続は規定されていないが、民法上、法律行為を目的とする債務については裁判をもって債務者の意思表示に代えることができる旨が規定されており（同法414条2項ただし書）、放送法制定当時の民事訴訟法上、債務

者に意思表示をすべきことを命ずる判決の確定をもって当該意思表示をしたものとみなす旨が規定されていたのであるから（同法736条。民事執行法174条1項本文と同旨）、放送法64条1項の受信契約の締結の強制は、上記の民法及び民事訴訟法の各規定により実現されるものとして規定されたと解するのが相当である。」

二本立て体制の下でのNHKの財政的基盤を安定的に確保するためには、「基本的には、原告が、受信設備設置者に対し、同法に定められた原告の目的、業務内容等を説明するなどして、受信契約の締結に理解が得られるように努め、これに応じて受信契約を締結する受信設備設置者に支えられて運営されていくことが望ましい」。

2 放送法64条1項の憲法適合性について

「電波を用いて行われる放送は、電波が有限であって国際的に割り当てられた範囲内で公平かつ能率的にその利用を確保する必要などから、放送局も無線局の一つとしてその開設につき免許制とするなど（電波法4条参照）、元来、国による一定の規律を要するものとされてきたといえる。……具体的にいかなる制度を構築するのが適切であるかについては、憲法上一義的に定まるものではなく、憲法21条の趣旨を具体化する前記の放送法の目的を実現するのにふさわしい制度を、国会において検討して定めることとなり、そこには、その意味での立法裁量が認められてしかるべきであるといえる」。

二本立て体制の下、NHKを存立させ、「これを民主的かつ多元的な基盤に基づきつつ自律的に運営される事業体たらしめるためその財政的基盤を受信設備設置者に受信料を負担させることにより確保するものとした仕組みは、……憲法21条の保障する表現の自由の下で国民の知る権利を実質的に充足すべく採用され、その目的にかなう合理的なものであると解されるのであり、かつ、放送をめぐる環境の変化が生じつつあるとしても、なおその合理性が今日までに失われたとする事情も見いだせないのであるから、これが憲法上許容される立法裁量の範囲内にあることは、明らかというべきである。このような制度の枠を離れて被告が受信設備を用いて放送を視聴する自由が憲法上保障されていると解することはできない」。

受信料の支払義務を受信契約により発生させる

こととするのは、NHK が、「基本的には、受信設備設置者の理解を得て、その負担により支えられて存立することが期待される事業体であることに沿うもので」、相当な方法である。

一方当事者たる原告が策定する放送受信規約によって受信契約の内容が定められる点については、この内容は、放送法に「定められた原告の目的にかなうものとして、受信契約の締結強制の趣旨に照らして適正なもので受信設備設置者間の公平が図られていることを要するものであり、放送法 64 条 1 項は、受信設備設置者に対し、上記のような内容の受信契約の締結を強制するにとどまると解されるから、前記の同法の目的を達成するのに必要かつ合理的な範囲内のものとして、憲法上許容されるというべきである。」

判例の解説

一 争点

NHK の基本的な財源は、受信設備設置者から徴収される金員、すなわち受信料である。日本の受信料制度の特徴は、放送法 64 条 1 項により契約締結義務方式を採用している点にある。

本判決では、①放送法 64 条 1 項の法的性格と合憲性、②受信契約は放送設備設置者に対する NHK の契約申込みにより成立するか、契約の承諾の意志表示を命ずる判決の確定によって成立するか、③受信料を支払う義務は受信設備を設置した月から発生するか、契約が成立した日からか、④消滅時効の起算点はどこか、が問題となった。

多数意見は、①受信契約締結の強制を定める放送法 64 条 1 項は合憲、②受信契約は契約の承諾の意志表示を命ずる判決の確定によって成立する、③受信料を支払う義務は受信設備を設置した月から発生する、④消滅時効の起算点は判決確定により契約が成立した日からになる、と判示した（木内裁判官の反対意見、岡部、鬼丸、小池・菅野各裁判官の補足意見がある）。この解説では、主に①について検討し、民事法上の論点については民法（財産法）分野での解説に委ねたい¹⁾。

二 国民の知る権利充足のための放送法

本判決は、まず、受信料制度を含む放送法を、国民の知る権利充足のための具体化法として把握する。

それによれば、憲法 21 条の表現の自由の保障の下、放送は国民の知る権利の実質的な充足、健全な民主主義の寄与のため国民に広く普及されるべきであるという。そのうえで本判決は、以上の憲法 21 条の趣旨、それを反映させた放送法 1 条の目的規定、この目的を実現する二元体制の意義、二元体制の一方を担う NHK の目的・業務・運営体制、NHK の公共的性格を財源の面から支える受信料制度（特定の個人、団体又は国家機関等から財政面で支配や影響が NHK に及ばないよう受信設備の設置者に広く公平に負担を求める受信料制度）という具合に憲法と放送法体系の緊密な内的連関を抽出するのである。

放送法のこのような捉え方は、従来の判例を基本的に踏襲したものである²⁾。また、法務大臣権限法 4 条に基づき最高裁に提出された法務大臣意見書は、NHK の主要な役割を災害・有事に際しての正確な情報提供に求めていたが、NHK の役割を憲法 21 条から説き起こす本判決とは対照的である³⁾。

三 受信料制度の合憲性

放送法 64 条 1 項の意義を以上のように確認し、放送法制定過程等も踏まえ訓示規定でないと指摘した後、本判決は以下の 2 点に分けて受信料制度の合憲性を論じている。

1 受信設備設置者に受信料支払義務を課す制度の合憲性

本判決は、電波の有限性等を挙げながら⁴⁾、憲法 21 条の趣旨を具体化する放送法の目的の実現にふさわしい制度の構築に関し立法裁量が認められると説く。そのうえで、二元体制の下で、公共放送事業者を民主的かつ多元的な基盤に基づき自律的に運営される事業体たらしめる標題の仕組みは、国民の知る権利の実質的な充足という究極目的に拘束される立法裁量の範囲内にあり、合憲と判断した。

本判決は、放送制度を権利の侵害として構成する「権利侵害思考」ではなく、憲法上保障された権利（国民の知る権利）の実現が法律による具体化に依存するという「制度的思考」に依拠しつつ、標題の受信料制度の合理性を二元体制の合理性の問題に還元させて論じたといえる⁵⁾。

では、二元体制の合理性はどの点に求められる

か。本判決は、放送法制定にあたっての政府説明を踏まえた指摘を行っている。全国あまねく放送を行い全国民の要望を満たす NHK と個人の創意・工夫による自由な民間放送による各長所の発揮、各欠点の相互補完という論理である⁶⁾。しかし、この考え方に対しては、現在では民間放送もネットワークにより全国にわたって放送していること、NHK 内における個人の創意・工夫が民間放送に比べ劣るものとはいえないこと等の批判がある⁷⁾。本判決の説く究極目的である国民の知る権利の実質的な充足の観点から、二元体制の合理性をさらに検討する必要がある。

この点につき、おそらく本判決の論旨全体が参考にしたと思われる長谷部恭男教授の次のような見解が参考になる。

消費の競合性と排除性が妥当しない極端な公共財であるがゆえに価格メカニズムが適切な配分を行えない放送サービスについては、まずは広告料をとるかわりに視聴者には広告を視聴するというコストを課す制度が考えられるものの、これだと広告主の影響が強くなるため番組内容が画一化するおそれがある。そこで、受信料等、広告を財源としない放送機関を並存させることにより番組の多様性や質の維持を図ることが考えられる。NHK の番組は、民間放送番組の多様化や高品質化の基準として機能するのである（模範機能）。そうであるならば、「受信料を財源とする放送機関の並存が……視聴者全体の利益に貢献している以上、実際に個々の視聴者が NHK を視聴するか否かにかかわらず、受信設備を設置した者すべてに受信契約義務を課する現在の法制には、合理的な根拠がある」⁸⁾。

公共放送の維持運営はその模範機能により民間放送の番組のみを視聴する者の利益にもなっていることに考えを及ぼすならば、本判決の指摘する通り、制度の枠を離れて民間放送を視聴する自由が憲法上保障されているとは言い難い⁹⁾。

2 受信契約締結強制の合憲性

標題につき、本判決は、受信料の支払義務を受信契約により発生させることは、NHK が基本的には受信設備設置者の理解を得て、その負担により支えられて存立することが期待される事業体であることに沿う相当な方法であると述べるのみである。学説上、「現行法は、受信料支払義務の確

定を契約締結と結合させているが、それ以外の義務を受信者に課していないので、契約強制の合理性の判断は、受信機設置者から受信料を徴収することの合理性に収斂することになる」¹⁰⁾と指摘されてきた。この学説を踏まえ、1 で触れた受信料制度の合理性が示された以上、契約締結強制について改めて詳しく論ずるまでもないとの考慮が働いたのであろう。また、本判決は、放送法 64 条 1 項の文言を根拠に NHK の主位的請求を退け、受信契約は契約の承諾の意思表示を命ずる判決の確定により成立すると結論づけたため、契約締結強制による財産権的制約の程度が低いことも考慮したといえよう。

ただし、本判決は受信設備設置者の理解を得ることを指摘することにより以上の結論を裏付けてもいる。ここでは、視聴者が契約を介して NHK を支えることを強調しているとも見ることができ¹¹⁾。

●—注

- 1) 平野裕之「放送法 64 条 1 項の受信契約締結義務及び受信料支払義務の成立時期ならびに時効起算点」新・判例解説 Watch 文献番号 z18817009-00-031401555 (Web 版 2017 年 12 月 22 日掲載)。
- 2) 最判平 20・6・12 民集 62 卷 6 号 1656 頁等。
- 3) 法務大臣意見書 30 頁以下。
- 4) 長谷部恭男「受信契約制度の合憲性」法時 90 卷 2 号 (2018 年) 5 頁も参照。
- 5) 2018 年 1 月 21 日慶應義塾大学で開催された第 3 回メディア法研究会（鈴木秀美代表）における鈴木秀美報告「最高裁 NHK 受信料判決」及び穴戸常寿報告「受信料大法廷判決」の指摘。制度的思考については、参照、渡辺康行「立法者による制度形成とその限界」法政研究 76 卷 3 号 (2009 年) 1 頁以下等。
- 6) 昭和 25 年 1 月 24 日第 7 回国会衆議院電気通信委員会議録 1 号 20 頁。
- 7) 長谷部恭男『テレビの憲法理論』（弘文堂、1992 年）150 頁以下。
- 8) 以上につき、長谷部・前掲注 7) 151 頁以下。
- 9) 他方で、権利侵害思考をとる学説として、谷江陽介『締結強制の理論』（成文堂、2016 年）136 頁以下、平野裕之「放送法 64 条 1 項と民法 414 条 2 項但書」法学研究 87 卷 1 号 (2014 年) 2 頁以下等。岡部補足意見も参照。
- 10) 塩野宏『行政法概念の諸相』（有斐閣、2011 年）508 頁。
- 11) 契約締結義務制の意義として、参照、荘宏『放送制度論のために』（日本放送出版協会、1963 年）258 頁等。