

## 放送受信料制度の在り方―特に収納確保策―について

岡崎 俊 一

### I はじめに

我が国の放送制度は、放送法（昭和二五年法律第一三三号）の規定に基づき、日本放送協会（以下「NHK」という。）と民間放送事業者（以下「民放」という。）の二元体制を採用し、民放が基本的に広告に財源を求めるのに対し、NHKの財源は、放送受信設備を設置した視聴者から得る放送受信料によることとされている。

公共放送と民間放送の二元体制を採用した理由は、国民あまねく視聴できる豊かで良い放送サービスを確保するとともに放送の進歩発達に必要な業務を行わせる公共放送機関と民間の創意工夫を生かして自由闊達に放送を行う民間放送とを財源を区別して併存させることにより、放送の健全な発達を確保しようとしたことである。これは、民間事業のみに委ねると全国的なサービスの提供が確保されないこと、また、広告収入に基づく民間放送が視聴率競争による番組の低俗化を招きやすいことを想定し、公共放送がその欠陥を補うようにするとともに、民間放送の自由な事業運営による言論・放送文化の発展を期待し、相互に影響を与えつつ、相乗的に放送全体の活性化を図ることができるという効果があるとされている。<sup>1</sup>

放送受信料制度を巡っては、契約拒否や支払拒否による不公平の是正の必要性が早くから指摘され、収納強化のための方策が検討されてきた。<sup>②</sup>特に平成一六年の職員の不祥事を起因とする放送受信料支払い拒否事例の多発により、大幅な減収が続いたNHKは、悪質な事例に対して簡易裁判所判決による支払い命令などの民事的手段を活用して対応することとしたが、契約の成立を巡って訴訟に発展する場合も少なくなかった。受信契約締結義務では、まず契約締結が求められ、それが認められた後さらに支払を求める民事訴訟が必要となり、手続が迂遠であることから、その見直しが改めて課題となった。二〇〇七（平成一九）年に政府において放送受信料の支払い義務を盛り込んだ放送法改正案が検討されたが、同時に検討された受信料引下げが未調整となったことから、通常国会に提出された法案には、支払義務化の部分については盛り込まれなかった。

その後、NHKの努力などにより、放送受信料の収納率は徐々に改善しつつあり、放送受信料制度に対する国民の理解は、一定程度は確保できている状況にあると言つてよい。しかし、最近のインターネット放送や携帯端末経由でのテレビの視聴の進展といった新たな事態を踏まえるならば、改めて、収納方法の強化や、放送受信料の徴収の対象拡大が今後の課題となってくると考えられる。本稿は、これらの事情を念頭に、放送受信料制度とりわけ放送受信料の収納確保策の在り方について、重点をおいて検討するものである。

## Ⅱ 放送受信料制度の法的性格

放送の二元体制を前提としたNHKの放送受信料制度は、我が国特有のものといつてよく、<sup>③</sup>その法的性格については、一方でこれをNHKの放送の対価とみるという考え方もありえようが、行政解釈は、一貫して、「NHKの運営のためにNHKが徴収権を与えられた特殊な負担金又は費用分担金を受信機の設置者に求めたもの」と

いう理解であるとし、学説・判例も概ねこれを支持している<sup>(4)</sup>。諸外国では、公共放送の財源を、受信許可料又は負担金等の一種の税金として徴収、あるいは広告収入を許容する例もあるが、放送法では、放送受信料の基本的性格に鑑み、その支払の根拠は受信契約であって、受信機の設置者は受信契約の締結強制を規定しているのみであり、罰則規定による担保はなく、NHKは民事上の手続き以外に強制徴収の特権を有していないことが特徴的である（放送法六四条）。

放送受信料制度に対する裁判所の理解を示すものとして、現行放送法制度のもとで、放送受信料をめぐって提起された主な訴訟の判決を整理すると、以下のとおりである。

i 受信料制度の合憲性について

下級審レベルではあるが、放送法の趣旨からみて、受信契約を強制する現行の制度自体は合理性があり、憲法に違反しないとしたもの。（東京高判平成二二年六月二九日判時二一〇四号四〇頁、大阪地判平成六年二月八日判例集未登載、東京地判平成二五年一〇月一〇日判タ一四一九号三四〇頁<sup>(5)</sup>）

ii 受信契約の性格について

NHKの番組の提供義務は、個々の受信契約上の債務ではないとしたもの（東京高判平成一一年九月二九日判例集未登載、東京高判平成二二年六月二九日判時二一〇四号四〇頁<sup>(6)</sup>）

iii 受信契約の成立の時期について

受信契約の締結の申込みから二週間程度経過すれば、特段の事情がない限り承諾の意思表示がなくても契約が成立するとしたものと、契約の成立には締結の意思表示を求める確定判決が必要としたもの

とが結論を異にしたものがある（東京高判平成二五年一〇月三〇日判時二二〇三号三四頁、東京高判平成二五年一二月一八日判時二二一〇号五〇頁<sup>7)</sup>。

iv 受信料債権の消滅時効について

民法一六九条の短期消滅時効に服するとしたもの（東京高判平成二四年二月二九日判時二一四三号八九頁、最判平成二六年九月五日判時二二四〇号六〇頁<sup>8)</sup>）

これらの判決では、放送受信料制度については、いずれも公共放送を維持するための特殊な負担金という従来からの政府の解釈と同様の整理をした上で、受信契約という民事的構成を尊重して、受信料支払い債務の消滅時効についての判断がなされるとともに、受診契約について、契約の申込みと承諾を契約成立の要件とするという原則を維持しつつも、契約締結義務をどう評価するかによって、結論を異にする二つの立場に分かれたものと見ることができる。特に、受信契約成立の時期に関して付言すれば、放送法六四条一項では、NHKの放送を受信できる受信設備を設置した者との受信契約の締結が義務付けられているものの、契約の成立に関して承諾の意思表示をしない者の取り扱いが問題となっていた。受信契約を意思表示に基づく民事上の契約と同様とみる見方からは、契約の成立には承諾の意思表示が必要であり、訴訟で承諾の意思表示の命じる確定判決を得た上で未払い分の請求を行う必要があることになる。一方、放送法が定める公法的義務としての受信契約締結義務は、意思表示を行わせること自体でなく、受信契約を強制的に成立させて受信者から公平に受信料を支払わせるための制度と解する立場からは、受信者に受信契約を締結しない正当な理由がある場合を除き、承諾の意思表示がなくても一定期間経過後に契約が成立するものと解すべきということになる。総務大臣の認可を受けた協会の放送受信規

約四条一項では、受信機設置の時点で契約が成立するものとする規定があることから、総務省及びNHKは後者の立場をとっていると考えられる。しかし、放送法の規定ぶりだけからみれば、迂遠であるとの批判はあり、<sup>⑩</sup>「契約」という用語の理解としては前者の解釈の方がむしろ自然であると考えられるところでもあり、この点も含めて放送受信料制度全体に関する上告審の判断が待たれる。(二〇一六(平成二八)年十一月二日に、最高裁が本件を大法廷に回付したことが報じられた。二〇一七(平成二九)年早々にも判断が示されることが予想される。)

### Ⅲ 放送受信料制度特にその収納方式の見直しの背景

#### 1 受信料支払率の低さ

収納方式の見直しの背景の第一には、放送受信料の支払率が低い点がある。放送受信料の世帯支払率は、二〇一五(平成二七)年度末の全国平均で七六・六%と公表されている。近年改善しつつあるものの、未契約および滞納率が五人に一人を超えるような制度は、多くの真面目に支払う者に対して不公平感を与えるものと言わざるをえないと同時に、<sup>⑨</sup>放送受信料の水準が高止まりする原因の一つとなっている。

諸外国の放送受信料類似の制度においては、その性格が我が国とは異なるとしても、強制徴収や罰則が備えられていて、支払率は極めて高いのに対して、<sup>⑩</sup>既に述べたように、我が国では、一方でNHKの公共性を謳いながら、財源の確保を契約締結義務のみに委ねてNHKに特権的地位を与えていない点で、諸外国に類を見ない制度であるといえよう。現在の契約に基づく民事的な請求方式では、契約締結の意思表示を求めた後にさらに債権支払の請求を求めることが必要であり、それが理論的に正しいとしても、迂遠にすぎるといふ批判がある。<sup>⑪</sup>その結

果、未契約又は未払いへの対策にNHKの多大の費用と労力（二〇一六（平成二八）年度末予算ベースで契約収納関係経費は約七三五億円で、未払対策部分はその約六割の約四四〇億円と推計されている。）が費やされているという実態もある（NHK平成二八年度収支予算参照）。

逆に、性善説的な現行制度の下で、それでも比較的高い支払率が維持できているのは、遵法意識の高いわが国民性に負うところと、NHKの放送および放送受信料制度に対して視聴者・国民が一定の評価を示していることによるということもできよう。しかし、こうした状況も、人口減少による世帯数の減少や、スマートフォンやタブレット端末の普及に伴う若年層のテレビ離れが指摘される中、将来にわたって維持できる保証はないように思われる。

## 2 伝送路及び受信端末の多様化への対応

現在の放送法の立法趣旨に総合的に鑑みれば、NHKの財源を確保するため、NHKの放送を受信できる受信機を設置した者から広く放送受信料を収納する必要があることになる。従来から放送電波を直接受信する場合は典型的に想定されているが、本来は、ケーブルテレビ、インターネットによる再放送を含め放送の伝送路の種類を問わない制度となっている。現行放送法では、内容に変更を加えないで同時再放送する放送をNHKの放送とみなすという趣旨の規定（同法六四条四項）が設けられている。これを素直に解釈すれば、NHKの放送番組の再放送をインターネット等を介して視聴する場合も、それが内容に変更を加えない同時再放送である限り、その対象となりうるはずである。もともと、NHKによる「有線放送」や「インターネット放送」<sup>13</sup>については、放送番組の一部のインターネットによる提供を除き、現行放送法上その実施が認められていないので、現時点ではそ

これらの受信料徴収の問題は議論する必要性がない状況にある。

さらに、今日、テレビ放送番組以外の動画コンテンツのインターネット配信が進展していく中で、視聴者の使用する映像受信端末はテレビ受信機に限定されなくなり、また、テレビ受信機用の動画コンテンツの供給もテレビ局の独壇場ではなくなりつつある。こうした動向を踏まえると、地上波テレビ放送番組を放送と同時にインターネット経由で視聴できるようにすることについて、インターネットを活用した新たなサービスを展開するためにも、NHKも民放も共に放送事業者として、その経営上の必要性が高まってきている。

広告収入を財源とする民放としては、本来、視聴者までの伝送路は、地上電波だけでなくケーブルでも、衛星でも伝送路の種類を問わないはずであり、かつ、内容も同時再放送に限らず、異時再放送、オンデマンド配信や、地上放送とは異なるコンテンツの配信なども可能であるはずであるが、実質的に放送番組の制作がキー局や準キー局に集中する現状では、県域を原則とするローカル民放の経営への配慮や、ケーブルテレビによる区域外再放送などの問題をどう整理するかという課題が残り、全面的なインターネット同時配信には超えるべきハードルがなお高いのが現状であろう<sup>14</sup>。

他方、NHKについては、そのような問題を抱えていないこともあり、インターネット同時配信に比較的積極的であると言われているが、既に述べたように公共放送として放送法による業務の制約がある。

現在認められているNHKの電波による基幹放送の補完としてのインターネット配信業務を進展させて、法改正をして、必須業務とすることについて考えるならば、公共放送のインターネット配信まで必要かどうかという点で更に議論が必要である。なぜなら、放送受信料財源により経営される公共放送の存在は、放送の二元体制を前提とする放送法の理念に基づくものであり、新たな業務を追加し、その業務を受信料収入で賄うことを認める

ことは、放送法の趣旨や他の民間動画配信サービスとの公正競争上の観点から、十分な検討を要すべきものであるからである。もつとも、二〇一一（平成二三）年改正後の放送法では、伝送路を無線に限定しない放送概念が採用されていて、インターネット配信であつても、不特定多数者向けに同時に配信されるものであれば、放送に該当しうることが想定されている。拡大された「放送」の公共性の確保の観点から、二元体制を捉えるなら、NHKは、「放送」の分野に限れば、電波を使用しない放送についても、公共放送の提供主体として、放送受信料を財源とする放送が可能となつたとみることもできる。そのように考えれば、法改正によりインターネット「放送」を必須業務とし、その視聴者から放送受信料を収納する途は既に開かれているとも言えよう。

## IV 放送受信料の収納確保対策のための方策

### 1 放送受信料の法的性格に基づく制約

NHKの放送受信料の収納を確実にする方策としては、単純に諸外国の例にあるように、放送受信料の性格を租税に準じたものとするこゝや、民間と同様の広告放送や有料放送とすることも考えられないわけではない。しかし、日本国憲法のもとで放送の民主化の観点から、国家管理の放送制度を廃し、NHKと民放の二元体制を前提とする公共放送制度を採用した放送法の制定時の趣旨については、今でもなおその合理性が認められるので、当面はこれを維持することが前提となるであろう。そうだとすると、現行の特殊な負担金制度としての放送受信料制度を変更して、租税や広告料を財源とする制度などを導入することは、その前提を含めて大幅に見直さなければならぬことになり、不可能ではないとしても、相当困難と言ふべきであろう。

そして、放送受信料を従来どおり特殊な負担金であると整理することは、放送受信料を個々の放送番組提供の対価とは捉えないこと、したがって、いわゆる有料放送方式にすることにもなじまない側面がある<sup>15)</sup>。また、租税や公用負担金でないとすることは、行政上の強制徴収制度にもなじまない。仮に租税や公用負担金であれば、滞納処分強制徴収したり、罰金で担保することも可能になるが、滞納による弊害はNHKの財政上の問題にすぎず、公共の秩序に関わる義務履行の問題とまでは言えないことから、放送受信料制度にそこまでの公共性を認めるべきかどうかについては、慎重にならざるを得ないであろう<sup>16)</sup>。

さらに、NHKの放送の受信可能性の発生が、民事契約の締結の義務を発生させる現行放送法六四条の規定の仕組みからみれば、放送受信料がNHKの個々のサービスの具体的対価であるとは言えないとしても、受信料支払い義務は、公的な負担ではなく、民事上の契約に基づく債務であると解釈するのが自然であろう。

このように、放送受信料は、放送の二元体制を前提として、公共放送を支えるための公的な負担として、本来受益者負担金又は税金としての側面を有するものであるにもかかわらず、NHKが言論機関であることから、国の関与を最小限にとどめるために、独自の財源として契約を根拠とする収納方式を採用したという、一定の合理性を有する特殊な制度である。そこで、まずは、こうした放送受信料制度の根幹を変更することなしに、収納強化の方策がないか考える必要がある。

## 2 具体的方策の検討と評価

まず、現在の契約強制型から支払義務化への転換の可能性について検討する。支払義務化については、過去既に二度、法案が国会提出にまで至った経緯がある。いずれも法案の内容とは関係のない別の政治情勢により審議

未了、廢案となつたものであつた。<sup>(17)</sup>

公表されたもののうち、直近のものである一九八〇（昭和五五）年の法改正案の内容を見てみると、その骨子は次のとおりである。

一 受信料の支払い義務及び通知義務

日本放送協会（以下「協会という。」）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、その設置の時から協会に対し、受信料を支払わねばならないことを明らかにするとともに、遅滞なく、その設置の日等を協会に通知しなければならないこととする。

二 受信料の延滞金等

協会は、受信料の支払を怠つた者又は不法に受信料の支払を免れた者から延滞金又は割増金を徴収することができるものとする。

三 受信料規程

(一) 受信料の支払の時期及び方法、受信料の免除の基準その他受信料の徴収に関し必要な事項並びに延滞金及び割増金の徴収方法は協会が受信料規程で定めることとする。

(二) 受信料規程の設定若しくは変更をしようとするときは、あらかじめ郵政大臣の認可を要し、かつ、郵政省令の定めるところにより、これを公表しなければならないものとする。

(三) 協会は、受信料の月額が定められたときは、これを公表しなければならないものとする。

四 その他

免除基準を大臣認可から受信料規程に移行すること、その他の規定の整備。

この改正案では、契約義務規定を支払義務規定に改正することにより、NHKが「契約」という行為を経ることなく、法律の規定を根拠に、直接受信料の支払義務の履行を求めることができることとしている。これに伴い、それまで契約（大臣認可を受けた受信規約を含む）で定めていた債権債務に関する事項について、主要な部分を法定する必要がある。①債務者を受信機の設置者とする、②債権債務の発生時期を受信機の設置の時からとし、その設置の時期等をNHKに通知しなければならないこととする、③受信料の月額が国会がNHKの収支予算を承認することにより定め、受信料規程に定め公表すること、④受信料の免除基準は受信料規程に定め大臣の認可に係らしめること、⑤債務履行の確保のために、延滞金及び割増金の徴収根拠を定めること、⑥その他の手続的事項は大臣の認可を受けて定められる受信料規程に委ねること、とされたのである。<sup>18)</sup>

放送受信料の法的性格については、この改正案においても、既に述べたように、放送受信料がNHKの財源を税金や広告に頼らず、受信者が負担することによって、放送の二元体制を維持するためのものであるという基本的な考え方から、変更はないものと考えてよいであろう。もともと受信「契約」といっても、契約強制にもとづく附合契約として、通常の意味の契約とは大きく異なるものであつて、<sup>19)</sup> 実質的には一種の「特殊な負担金」ともいふべきものの収納技術として契約強制という仕組みが採用されたという経緯があり、それをより直接に支払義務として規定した以上のものではないと考えられるからである。

また、内容的にも延滞金・割増金制度の導入以外は、従来とほぼ同様の制度となつていえると言えよう。この程度の支払義務化であれば、NHKの現在の基本的性格をそのまま維持する観点から、合理的な限界であろうとす

る有力学説も以前からある。<sup>20)</sup>一九八〇(昭和五五)年以後も何度か大きな放送法改正が行われたが、NHKの基本的性格については今日まで変更されていない。その意味で、この改正案の合理性は、今日もまだ維持されていると言ふべきであろう。

次に、支払義務化の方向ではなく、契約という構成を維持した方策について検討する。契約という構成とした現行制度について、受信契約がNHKと視聴者の関係をつなぐものとして、一定の意義を有するとする学説もある。<sup>21)</sup>すなわち、NHKは直接には視聴者から統制されていないものの、国会の統制を通じて間接的に視聴者(国民と同視)の意向を反映した経営が期待される制度となっている。しかし、受信契約の締結という手続きを通じて、NHKの経営や放送番組に対する視聴者の意向が多少なりとも反映されるという事実上の機能があることを重視し、放送受信料を契約を介さず、支払義務という形に変えてしまうことは、そのような機能が失われることと、NHKの公共機関の性格を一層強める結果となることを心配する考え方である。

このような考え方も一定の合理性があるとすれば、従来どおり受信契約の存在を前提とした制度として考えられるものとして、前述の平成二五年一〇月の東京高裁判決が解釈上認めたとような、契約締結申し込みから合理的期間を経過した後に契約が成立するとみなすということを法改正により明確化する措置が考えられるであろう。例えば、受信設備を設置した者にNHKへの通知義務を課し、NHKがその設置者から新規に放送受信料を徴収すべきと判断した場合に、放送受信契約の締結の申込みをし、正当な理由なく承諾の意思表示がなかったとしても、申込み後一定期間経過した場合には、受信契約が成立したとみなすこととするのである。受信契約の成立が擬制されれば、当然受信料の債務が発生するのであるから、支払義務化との違いは実質的には少ないが、契約申込みという行為と、何らかの意思疎通も可能であるが、承諾の擬制による契約の成立というプロセスを踏むこと

が必要となる点で、現在の制度との連続性がより高い方式と言えよう。

もつとも、支払義務制にせよ、受信契約のみなし成立制にせよ、未契約者を減少させる一定の効果があるとしても、確信的不払い者に対しては、従来どおり民事訴訟の提起が依然として必要である。この点に関して、強制徴収や罰則による担保を設けることは、放送受信料の基本的性格を変える可能性があり、安易に採用することには慎重ならざるをえないことは既に述べたとおりである。

### 3 インターネット放送の特殊性

以上のような収納強化策を仮に講じることとしたとしても、NHKの国内向けインターネット放送を受信する視聴者からも放送受信料を徴収しようとする場合には、収納上の技術的、制度的課題をクリアーする必要が生じる。

まず、その受信を国内視聴者のみに限定するか海外の受信も認めるかという問題が発生する<sup>(22)</sup>。海外の受信者から放送受信料を徴収することは、放送法の趣旨からも、あるいは、収納技術的にも困難であろう。海外への放送は、在留邦人保護や文化発信等を目的としたいわゆる国際放送の側面を有するので、その経費を誰が負担すべきかの議論との関係も整理する必要がある。国内受信者からのみ徴収する場合には、海外と国内の受信者との間の公平性に欠くという批判を受ける可能性もあるが、逆に、国内の受信者により支えられた公共放送を海外にも積極的に提供すべきとする考え方もあろう。政府による財政的補助も必要かもしれない。

そして、受信を国内に限定する場合には、受信設備には携帯端末のように国境を越えて移動するものもある<sup>(23)</sup>ので、受信設備の特定に技術的な課題がある、また、多様なインターネットの映像受信端末（テレビ、パソコン、

スマートフォン、タブレット、ゲーム機等）を前提として、視聴可能となるすべての端末から、視聴の有無に応じて公平に放送受信料を徴収することについても、技術的課題と徴収コストの問題が大きいと考えられる。例えば、一律に視聴可能な端末すべてに、設置時の通知義務を課した上で、契約強制又は支払義務化する制度というものも考えられるが、通知義務に関しては、これを法定したとしても、実効性に疑問があり、どこまで設置された端末を正確に把握できるかという課題がある<sup>24)</sup>。割り切って考えれば、英国のテレビ受信許可料のように、視聴可能な端末について、販売や輸入時にみなし課金とする制度など、機械的な課金制度を導入することや、インターネット放送に限って、専用ソフトのダウンロードを条件とすることやスクランブル方式を導入することなども考えられよう。ただし、既に述べたように、特別の徴収制度や有料方式の導入は、支払義務化を超えて、放送受信料制度の根幹を変更するものとなるのではないかという議論が生じるおそれがあるので、受信設備の特性に応じて対象を限定して導入することはともかく、全面的な導入は困難であろう。

#### 4 諸外国の受信料制度改正の状況

伝送路の多様化に関して同様の課題を抱えるドイツでは、二〇一三年一月から受信料制度が「放送負担金」に切り替えられ、受信機の設置の有無にかかわらず、住居ごとに負担金を支払うべきこととされた。これは、パソコンや携帯端末の普及を背景に、簡素、公平な受信料の徴収を企図したものであるが、公共放送の財源を「負担金」という一種の税金として徴収するという割り切った考え方に基づくものであると言えよう<sup>25)</sup>。この負担金制度については、ドイツ国内で憲法訴訟も提起されているが、争点は、具体的負担金額の合理性や公平性が主なもので、公共放送維持のための負担金の導入自体を疑問視するものではないもの<sup>26)</sup>である。

英国では、二〇一六年末に有効期限が切れるBBCの特許状の更新に関して、次期特許状の在り方が検討される中で、上記ドイツ方式の導入を含め現行の受信許可料制度の見直しが議会や関係機関から提言されたが、最終的には、受信許可料制度は現状維持とし、インフレ率に応じた許可料上昇を認めること、iPlayerキャッチアップサービス（インターネット見逃し視聴サービス）を受信許可料の対象とすることなどが決定、公表された。<sup>(27)</sup>英国の受信許可料制度は、BBCの財源以外にも使用されるものであり、政府が徴収し、支払が罰則で担保されているため、収納率も高い。既にインターネットでの同時送信は受信許可料の対象とされているが、ほとんどの世帯がテレビ受信機を保有し、その設置時に支払っているためか、受信許可料制度の抜本的見直しの必要性や緊急性は強くは認識されていないようである。<sup>(28)</sup>

パソコンや携帯端末をも対象とした新たな負担金制度が、ドイツにおいて様々な議論を経つつも定着する方向にあることに鑑みれば、長期的には、我が国でも、放送受信料を各種端末から広く徴収する方式の採用について検討すべき課題となるものと思われる。ただし、我が国とドイツや英国とでは放送受信料の法的性格に対する考え方が異なる面があるので、直ちにそれらと同様の制度を導入することは困難であり、まずは、現行受信料制度の根幹と齟齬の生じない方式を検討する必要があることは既に述べたとおりである。

## V おわりに

放送受信料制度は、放送の民主化の流れの中で、放送の公共性を確保するための二元体制という我が国の放送制度の根幹と密接な関係にある制度であり、その収納方式としては、受信設備設置者に契約義務を課すのみの極めてマイルドな方式が採用されて現在に至っているが、収納率の低下という形でその性善説的な制度の限界が露

呈しつづがある。また、インターネット等の通信回線を通じて、多様な端末を対象として行われる、放送番組を含む映像コンテンツの提供形態の発達という新たな事態を迎え、放送受信料の対象範囲の拡大が課題となつてきている。NHKのあり方自体に対しても様々な議論がありえようが、放送受信料制度を維持するためには、現行の収納方式を見直す必要性がいよいよ高まつてきている状況にある。本稿は、現行の放送制度の根幹を維持しつつ、その中でとりうる方策について考察することを目的としたものであるが、これまでの議論の枠組みを踏まえた整理にとどまり、抜本的な解決策を必ずしも示していないものとなっている点はご容赦願いたい。

本稿執筆途上の平成二十七年一月から総務省において「放送を巡る諸課題に関する検討会」が開催され、平成二八年九月に第一次とりまとめが行われた。様々な課題の一つとして公共放送の財源問題について、本稿と概ね共通の問題意識の下で議論されたところであるが、<sup>29)</sup>具体的方策については、引き続き検討を進めていくことが適当とされている。本検討会の動向を含めて、今後の議論が注目されるところである。

- (1) NHKと民放の二元体制については、放送法制定時に既にその意義と効果について上記のような理解がなされていたと考えられるが、その後一九六四(昭和三九)年の臨時放送関係法制調査会の答申、や一九八七(昭和六二)年の放送政策懇談会報告書、二〇〇一(平成一三)年の特殊法人改革の議論等においても、なお有効に機能しているという評価がなされ、当事者であるNHKや民放自身を含め、その維持が適切であるとの評価が確立しているものと考えられる。なお、後に追加された放送大学学園の放送などNHKと民放以外の放送も存在するので、「二元」体制という用語は、現在では不正確な部分があるが、本稿では便宜上二元体制という用語を使用することとした。

- (2) 放送受信料の支払義務化を内容とする放送法改正案が昭和四一年及び昭和五五年に内閣提出法案として国会に提出された(内容については後述)が、いずれも、法案の内容とは関係のない別の政治情勢から、審議未了廃案となっている。(池田勝

彦「NHKの受信料問題」国立国会図書館『調査と情報』五九一号二〇〇七年参照

(3) 受信契約制度の淵源は、戦前の無線電信時代に遡り、放送(当時はラジオ)の受信機設置許可願の提出際に、NHKの前身である(社)日本放送協会との聴取契約の締結が要件とされていた(放送用私設無線電話規則一三条)ことによる。戦後電波三法の制定時に、受信機設置許可制度は廃止され、受信料について、支払義務制、みなし契約制、契約締結義務制のいずれとするかの議論があったが、最終的に、定着していた受信契約制度を生かした契約締結義務制度が採用された経緯があるとされる。(日本放送出版協会「二〇世紀放送史」二〇〇一年本史上巻二八二～二八四頁、多菊和郎「放送受信料制度の始まり」江戸川大学紀要「情報と社会」第一九号一九九頁(二〇〇九年)、村上聖一「放送法・受信料関連規定の成立過程」NHK放送文化研究所『放送研究と調査』二〇一四年五月号三三～四七頁参照)

(4) 荘宏ほか「電波法放送法及電波監理委員会設置法詳解」日信出版一九五〇(昭和二五)年三一四～三一六頁、田中正人・平井正俊「放送行政法概説」電波振興会一九六〇(昭和三五)年五月二二～二七頁、郵政省臨時放送関係法制調査会「臨時放送関係法制調査会答申書」一九六四(昭和三九)年九月八日要綱七(二)受信料の性質について(一五～一六頁)、内閣法制局長官答弁(一九八〇(昭和五五)年三月一七日参議院予算委員会)、金澤薫「放送法逐条解説(改訂版)」二〇一二(平成二四)年情報通信振興会一七二～一七八頁など。学説も同様である(塩野宏「受信料をめぐる法的問題点」『放送法制の課題』有斐閣一九八九年一月二一五～三〇一頁、長谷部恭男「テレビの憲法理論」弘文堂二〇一二年一四八～一五七頁など)。判例については、下記注4の2参照。

(5) 1 放送受信料制度の合憲性を認めた事案(大阪地判平成六年二月八日判例集未登載)

「被告(筆者注：NHK)が受信契約を締結した者から被告の維持運営のための費用分担としての受信料を徴収することには十分な合理性があるというべきであり、その月額も国会が被告の毎事業年度の収支予算を承認することによって定められること(放送法三七条四項)及び前記の受信料額に鑑みれば、この受信契約締結者に受信料の支払義務を負担させることは、これをもって国民のテレビジョン放送を受信して視聴する自由を侵害するものとして許されないものということはできない。」

2 NHKが受信契約に基づき未払い受信料及び遅延損害金の支払いを求めたことが憲法違反に当たらないとされた事案

（東京高判平成二二年六月二九日判時二一〇四号四〇頁判事事項二から四）

判示事項一 NHKが豊かで良い放送を行う義務）は、放送受信契約の相手方個々人に対する義務ではない。

「被控訴人（NHK）は、個々の契約者との間において、放送受信料の支払い義務と対価的な双務関係に立つものではなく、国民に対して一般的抽象的に負担する義務と解するのが相当である。」

判示事項二 放送法三二条及びNHK受信規約九条は、憲法一九条違反に該当しない。

「（放送）法は、放送事業者である被控訴人（NHK）の表現の自由を確保するための措置として、その組織のあり方や義務を法定するとともに、広告収入の途を閉ざして、自主的財源の確保として、放送受信契約に基づく放送受信料の支払義務を法定したものであって、契約者の側からすると契約者が放送受信契約について、国会で承認された放送受信料を支払うことが強制されるのみで、被控訴人（NHK）が放送する番組の視聴を強制するものではないし、一般放送事業者の視聴を禁止するものでもないことから、控訴人らが主張する種々の憲法違反の問題も生じないといふべきである。」

判示事項三 放送法三二条等は、憲法二二条及び国連自由権規約一九条一項（知る自由）に違反しない。

「放送法三二条及び放送受信規約九条は、放送受信契約の締結及び被控訴人（NHK）の放送を受信できる受信機を廃止しない間の放送受信料の支払いを義務づけるだけであって、民放のテレビ番組を視聴することを制限するものではない。したがって、控訴人らの上記の主張は理由がない。」

判示事項四 放送法三二条等は、憲法一三条後段（自己決定権）に違反しない。

理由は判示事項三と同じ。

判示事項五 放送法三二条等は、消費者契約法一〇条に違反しない。

「（放送）法三二条は、当事者間でこれと異なる合意をすることを禁止する強行規定と解されることからすれば、そもそも、法三二条と異なる契約を締結することができない場合であって、消費者契約法一〇条が適用され得る余地はないといわなければならない。」

3 放送受信料を締結していない者との関係でも契約の自由の制約等に当たるものではないとした事案（東京地判平成二

五年一〇月一〇日判タ一四一九号三四〇頁)

〔契約の自由に関して〕、以上のとおり、放送法六四条一項の規制目的には正当性があり、規制手段にも必要性及び合理性が認められるから、同項は公共の福祉に適合する制限を定めたものであって、憲法二九条に違反するものではない。(その他、知る権利、平等原則、国会の権能、及び正当な補償についても憲法違反ではないと判断)〕

(6) 1 NHKの公法上の義務が個別の受信契約上の債務には該当しないとされた事案(東京高判平成一一年九月二九日判例集未登載)

「被控訴人NHKは、放送法の規定に沿った、豊かで良い放送番組による放送を行う公法上の義務を負っているところ、放送受信契約はそのことを所与の前提としてされるものと解されるのであって、放送受信契約に基づく債務として、同被控訴人が受信契約者に対し、……『放送基準その他放送法を遵守した放送を給付する』義務を負うものと認めることはできない。」

2 放送法七条の義務(NHKが豊かで良い放送を行う義務)は、放送受信契約の相手方個々人に対する義務ではないとした事案(前掲東京高判平成二二年六月二九日判時二一〇四号四〇頁)判事事項一(注5参照)

(7) 1 NHKがテレビジョン受信機を設置した者に対し、受信契約の締結の申込をしたときは、特段の事情のない限り、申込から二週間を経過したときに受信契約が成立するとした事案(東京高判平成二五年一〇月三〇日判時二二〇三号三四頁)「放送法六四条一項の上記規定は、民事法上、受信者に、受信契約を締結する義務を強制的に課したものと解するのが相当である。……そして、受信者は受信契約の締結に応じることを拒絶する正当な理由がない場合には、受信契約締結に応じなければならない……放送法六四条一項に規定する受信者の受信契約締結義務の効果として、控訴人(NHK)が、受信契約締結に正当な理由なく応じない受信者に対して、受信契約締結の申込みを行った場合には、これに対して当該受信者が承諾の意思表示を行わないときにおいても、通常必要と考えられる相当期間を経過した時点で受信契約が成立し、控訴人は、当該受信者に対して、受信契約締結を承諾する意思表示を命ずる判決を求めるとなく、受信契約に基づく受信料の支払を請求できるものと解するのが相当である。また、上記相当期間は、控訴人の主張するのとおり、長くても二週間と認めるのが相当である。」(上告せず確定)

2 NHKによる放送受信契約の申込の意思表示は、形成権の行使ではなく、放送受信機設置者が同契約の締結を拒絶する場合、その者に対する同契約の締結に応じる意思表示を命ずる確定判決を得ることによって同契約が成立するとしてた事案（東京高判平成二五年一月一八日判時二二〇号五〇頁）

「放送法六四条一項を含む関係法令及び受信規約は、控訴人（NHK）の受信契約の申込みの意思表示について受信契約成立の法律効果が生ずる形成権として定めていないと解される。これに反する控訴人の上記主張は、法令上の根拠を欠き、また、総務大臣の認可を受け自ら定める受信規約にも沿わないものであって、採用することができない。……受信契約の承諾の意思表示を求める請求とこれにより成立する契約に基づき発生する受信料の支払を求める請求とを併合して訴えを一回提起すれば足りるのであり、二回の訴えの提起を経る必要はない……。」（上告中）

(8) 1 放送受信料債権は、対価性のない特殊な負担金であり、受信機設置の時点で発生し、民法一六八条の定期金債権ではないとするNHKの主張を覆し、短期消滅時効を認めた事案（東京高判平成二四年二月二九日判時二一四三号八九頁）（上告審）

「本件受信料債権は、放送受信契約という基本契約に基づく支分権であり、受信規約のとおり、月額が定められ、二か月毎に支払をなす債権であるから、民法一六九条所定の「年又はこれより短い時期によって定めた金銭その他の物の給付を目的とする債権」に該当することは明らかである。」

2 1と別事案であるが、最高裁は、受信料債権に短期消滅時効を認めた原審を維持し、上告を棄却したものの（最判平成二六年九月五日判時二二四〇号六〇頁）

「上告人（NHK）の上記契約に基づく受信料債権は、年又はこれより短い時期によって定められた金銭の給付を目的とする債権に当たり、その消滅時効期間は、民法一六九条により五年と解すべきである。これと同旨の原審の判断は、正当として是認することができる。」

(9) こうした問題意識も踏まえて、与党自民党の「放送法の改正に関する小委員会」からも受信料の支払の義務化が提言されたと報道されている（二〇一五年九月二五日各紙）。

(10) 別添「受信料又は負担金に係る制度の国際比較」（総務省作成資料）参照

- (11) ただし、この点については、民事訴訟上は二段階を併合して一括で請求できるとする高裁の判断（前出東京高判平成二五年一月十八日）が傍論であるが存在するので、判例の確立がまたれる。
- (12) 携帯電話等のワンセグ受信機によるワンセグ放送の視聴は、テレビジョン放送の電波の受信であり、理論的には放送受信料徴収の対象となると解されるが、徴収の技術的コストの問題から、ワンセグ放送単独の視聴者から受信料を徴収することは現実的には困難が多いと思われる。また、画質が低い点を捉えて、NHKの受信料規程上、一般の放送受信料と取扱いを別にしても良いのではないかと思われる。
- なお、法二条一四号の定義規定で「設置して使用」と「携帯して使用」を書き分けた例があることから、携帯電話の使用は受信機の「設置」では読めないとする下級審の判決がある（埼玉地判平成二八年八月二六日）が、この定義規定は、移動受信用地上基幹放送の定義のためのもので、六四条の放送受信契約の規定の解釈にそのまま持ち込むことにはやや無理があると考えられる。
- (13) NHKの業務を定めた放送法二九条の規定では、一項でNHKの基幹的な必須業務を限定列挙しているが、そこには有線やインターネットによる放送又は放送番組の提供は規定されていない。二項の任意の目的達成業務の中で、インターネット等の電気通信回線による放送番組の提供（自ら提供する場合と別の事業者に番組を供給する場合を含む。）が認められている（同項二号及び三号）。二〇一四（平成二六）年の放送法改正により、従来放送済みの放送番組に限定されていたものが緩和され、「放送」に該当する場合及びNHKのテレビの全ての国内基幹放送番組を同時に提供する場合を除き、NHKの放送番組を放送と同時に提供することが認められることとなった。ただし、実施に当たっては、実施基準を定め、総務大臣の認可を受ける必要がある。その中では、災害時の情報提供、ハイブリッドキャスト端末向けの提供および試験的な提供、受信料収入の二・五パーセントを費用の上限とするなど一定の制約が定められている（放送法第二〇条第二項第二号および第三号の業務の実施基準）平成二七年二月一六日参照。
- (14) 民放はNHKと異なり、放送番組を含む動画コンテンツのインターネット配信については、著作権処理の問題を除けば、放送法上業務の制約は特にない。民放経営の課題については、それ自体重要な問題であるが、本稿の目的を超えるので、これ以上ここでは深入りしない。

(15)

放送受信料を正面からNHKの放送の対価と捉えることにより、有料放送として料金を「収納する制度とする選択も考えられるが、NHKの放送の視聴の有無に応じて契約するためには、番組にスクランブルをかけて、契約者のみにそれをデコードさせる仕組が必要となるが、スクランブルをかけること自体が、NHKが全国あまねくその放送を視聴できるようにするという公共放送の責務との関係で問題があり、公共放送制度自体の根本的見直しにつながるものとなることから、当面そのようなスクランブル化は適当でないと考えられている。

例えば、一九九八(平成一〇)年三月に閣議決定された「規制緩和推進三か年計画」において検討が提言されたNHKのBSデジタル放送のスクランブル化について、一九九九(平成一一)年三月三〇日に公表された郵政省の検討結果においては、BSデジタル放送の早期普及を図る観点から有料化は適当でないこと、当面広告を財源とする民放との併存のため受信料による運営が望ましいこと、有料化のための視聴者の負担が大きいことから、スクランブル化は見送られたという経緯がある。その後、NHKの地上デジタル放送にスクランブル化を可能とするB-CASカードを導入することとなったが、NHKは、公共放送の立場から、未契約世帯の解消策にスクランブル化を利用しないとの見解を示した(二〇〇三年九月一日朝日新聞より)。また、NHKBSデジタル放送では、未契約の受信機にBS契約を促すメッセージを画面に表示し、通知があればそのメッセージを消除するようにしているが、これも通知後の契約を必須としない措置であり契約締結義務を超えるものではないとしている。平成二〇年五月の、「公平負担のための受信料体系の現状と課題に関する研究会」最終報告書においても、BSのスクランブル化に関しては、公共放送としてのNHKの性質・役割に照らして適切かどうかさらに慎重な検討が必要として、即時の導入は困難とされた。

なお、地上デジタル放送への移行は二〇一四(平成二六)年三月に完全に終了し、B-CASカードによるスクランブル機能年全国に普及したことから、有料化のための視聴者の追加的負担は事実上不要となっている。

放送受信料がNHKの個々の放送番組の対価ではないとすると、有料放送になじまない面があるとしても、放送受信料をNHKの放送全体あるいは公共放送全体の対価と捉える余地は十分ある。しかし、NHKが、「あまねく全国において受信できるように豊かで、かつ、良い放送番組による国内基幹放送を行う」という目的で設立された公共企業体であることを考えると、NHK放送全部をスクランブル化により対価を支払った者のみが視聴できる有料放送とすることには、現行放送法の

- 趣旨からみて、やはり問題があると言わざるをない。いわんや個々の番組ごとに有料とすることは、番組の対価性を強め、視聴率を意識した番組編集を強いる可能性があり、放送の二元体制の趣旨から適切でないであろう。
- (16) 行政機関以外でその徴収に滞納処分を認める例外的なものとして、国民健康保険組合による保険料の徴収があるが(国民健康保険法八〇条)、国民皆保険制度の一環として加入が義務となる国民健康保険の保険料であることや、大半の市町村で国民健康保険税として徴収する実態があり、限りなく租税に近いものとして扱われている点で放送受信料と同列に評価しうるか疑問がある。
- (17) 国会での議論等については前出池田勝彦「NHKの受信料問題」及び日本放送協会「二〇世紀放送史」日本放送協会出版協会二〇〇一年三月上巻六一〇—六一一頁、下巻一八二—一八四頁参照。なお、二〇〇七(平成一九)年においても、ほぼ同様の内容の法案が準備されたと聞くが、法案は公表されていない。
- (18) 法案の内容に関して、現在の状況を踏まえて付言すれば、支払義務化の前提となる、受信機の設置・廃止の通知義務の実効性に疑問があることなど、徴収技術上の配慮が十分でなく、受信機の設置を把握するために、自治体やケーブル事業者、等の協力を求めることができるようにするなど、一定の権限をNHKに与えることを検討する必要がある。他方、個人情報保護の観点から、十分な配慮も必要であろう。
- (19) 受信契約の締結強制は、契約自由の原則の例外であるが、契約の効力について明確な規定を欠いているため、その私法上の効力に限界があるとし、立法的解決が必要とする説もある。(松本恒雄「締結強制の私法上の効果—放送法三二条一項における受信契約を素材とした公私協働論に向けて—」中央経済社「会社法・金融法の新展開」二〇〇八(平成二〇)年四五—四四五頁)
- (20) 塩野宏「受信料をめぐる法的問題点」『放送法制の課題』有斐閣一九八九年一月二七四—二七六頁
- (21) 浜田純一「展開する公共性と公共放送」放送学研究四七号一九九七年九一頁
- (22) 国内用に制作された放送番組の場合、著作権処理の観点からも、放送番組の外国への送信には制約が生じうる点については注意すべきであるが、本稿では、著作権の問題には深入りする余裕はない。
- (23) IPアドレスだけでは管理できないと考えられ、位置情報の取得も可能な受信設備の普及が必要となろう。

- (24) 通知義務は、現行放送受信規約に既に規定されているが、担保措置がないので、実態上ほとんど遵守されていない。しかし、NHKが公的主体でないという建前からは、NHKの立入調査権の付与や通知を罰則で強制する制度はなじまないと考えられ、端末の把握は収納実務上の最大の課題といってもよい。(注18参照)
- (25) 杉内有介「始まったドイツの新受信料制度」NHK放送文化研究所『放送研究と調査』二〇一三年三月号一八～三三頁
- (26) 鈴木秀美「ドイツ受信料制度改革の憲法学的考察」慶応義塾大学法学研究会『法学研究』八七巻二号四四九～四七四頁
- (27) 「A BBC for the future: a broadcaster of distinction」英国文化・メディア・スポーツ省二〇一六年五月一日
- (28) 二〇一六年の英国の状況については、総務省担当部局の情報に基づいたものである。
- (29) 第一次とりまとめにおいては、今後の受信料の在り方について、「受信料は公共放送の社会的使命を果たすために必要な財源を広く国民・視聴者が公平に負担するという特殊な負担金と位置付けられている。」とした上で、インターネット時代への対応として「NHKのインターネット活用業務の財源の在り方について受信料制度の中での位置付けを含め今後検討していくことが必要である。」とし、支払率の向上については、「受信料の支払率の向上に向けた取組や業務の合理化・効率化はコメントも引き続き求められるほか、その利益を国民・視聴者へ適切に還元していくことが重要である。」とし、受信料水準については、「受信料水準や業務の規模等について客観的に評価が行われることが重要であり、そのための仕組を構築することが求められる。」としている。

受信料又は負担金に係る制度の国際比較 (概要)

総務省資料

名称	英国 	仏国 	独国 	韓国 	日本 
放送主体	受信許可料 BBC	公共機関運賃負担金 フランステレビジョン	放送負担金 ARD、ZDF	受信料 KBS	受信料 NHK
徴収主体	BBC <sup>※1</sup>	政府(経済財政省) 注:住民税とともに(法人は 付加価値税として)徴収	ARD、ZDF <sup>※2</sup>	KBS 注:電力公社に委託	NHK
料額(年額) <sup>※3、※4</sup>	26,350円	18,062円	27,890円	3,159円	地上 15,120円 衛星 26,760円 <sup>※5</sup>
受信料収入 <sup>※3、※6、※7</sup>	6,764億円	3,164億円 <sup>※8</sup>	ARD 7,880億円 ZDF 2,684億円	640億円	6,493億円
徴収費用(徴収コスト) 徴収率 <sup>※9、※10</sup>	184億円(2.7%)	32億円(1.0%)	227億円(2.05%)	67億円(10.5%)	723億円(11.1%)
徴収率 <sup>※11</sup>	95.0%	94.2% <sup>※12</sup>	96.6%	98.2%	75.6%
支払義務	○	○	○	○	注:契約義務のみ ×
支払者	受信機を設置又は使用する者	受信機の設置者	全ての住居占有者及び事業主 注:受信機の有無問わず	受信機の設置者	受信機の設置者
TV以外の受信機範囲	PC、携帯電話等については 同時配信の受信者のみ	—	—	携帯電話やカーナビは受信料 の徴収対象外	ワンセグ機・携帯電話、 カーナビも徴収対象
強制徴収	×	○	○	○	×
罰則等	○	○	○	○	×

※1 「TVライセンシング社」に委託。  
 ※2 ARD、ZDF等が共同で「負担金サービス」という団体を共同で設立し、一元的に徴収を実施。  
 ※3 邦貨換算は、2015年の年間平均レートを使用(1ポンド=181.10円、1ユーロ=132.81円、1ウオン=0.1053円)  
 ※4 料額については、現地通貨では下記のとおり。独国…210ユーロ、韓国…30,000ウオン  
 ※5 NHKの年間受信料額は前払制の口座振替、クレジットカード払いの月額(地上=1,260円、衛星=2,230円)に基づき算定。  
 ※6 日本については2014年度、英国、仏国、独国及び韓国は2014年度の収入額を記載。  
 ※7 受信料収入については、現地通貨では下記のとおり。  
 ※8 英国…3,735万ポンド、仏国…2,382百万ユーロ、独国…ARD 5,933百万ユーロ、ZDF 2,021百万ユーロ、韓国…6,080億ウオン  
 ※9 収入額については、仏国はフランス・テレビジョングループ全体の金額。  
 ※10 日本については2014年度、英国、仏国、独国及び韓国は2014年度の徴収費用を記載。  
 ※11 英国…101.4百万ポンド、仏国…24百万ユーロ、独国…170.6百万ユーロ、韓国…633億ウオン  
 ※12 日本については2014年度、英国、独国及び韓国は2014年の徴収率を記載。表の数字は、2005年にテレビを保有していない旨を申告した割合を、全住民税徴収対象世帯から引いたもの。