

NHK受信料不払いの「自由」？
－ 東京地裁平成21年7月28日判決を素材として －

中村英樹*

The Freedom of Refusing to Pay Fees to NHK ?
- A Comment on Tokyo District Court Decision Jul 28 2009 -

NAKAMURA Hideki*

地域学論集（鳥取大学地域学部紀要）第7巻 第1号 抜刷

REGIONAL STUDIES (TOTTORI UNIVERSITY JOURNAL OF THE FACULTY OF REGIONAL SCIENCES) Vol.7 / No.1

平成 22 年 6 月 30 日 発行

June 30, 2010

NHK受信料不払いの「自由」？

－ 東京地裁平成21年7月28日判決を素材として －

中村英樹*

The Freedom of Refusing to Pay Fees to NHK ?

- A Comment on Tokyo District Court Decision Jul 28 2009 -

NAKAMURA Hideki*

キーワード：放送法，公共放送，思想・良心の自由

Key Words : broadcasting law, public broadcaster, freedom of thought and conscience

I. 本稿の目的

現在の日本の放送法制の下で，日本放送協会（以下，NHK）への受信料の支払いを拒否することが，個人の権利として認められる余地はあるのだろうか？ 本稿は，受信料請求訴訟の東京地方裁判所平成21年7月28日判決を素材として，この問題を検討することを目的とする。

そのためにまず，現在の日本の放送法制と受信料制度を概観し（Ⅱ，Ⅲ），次いで，受信料不払い者に対するNHKの支払請求を認めた上記判決を紹介する（Ⅳ）。その上で，この訴訟における憲法上の論点を取りあげ，憲法19条「思想及び良心の自由」との関係を中心に検討を行う（Ⅴ）。

Ⅱ. 日本の放送制度

電気通信技術の利用形態の一つである放送は，法的概念としては，「公衆によって直接受信されることを目的とする無線通信の送信」（電波法5条4項，放送法2条1号）と定義される。すなわち，日本において放送は，無線＝電波を用いるという伝送路と，公衆＝不特定多数による直接受信という目的によって，それ以外の電気通信から切り分けられる。その上で，放送局開設にあたっての免許制，番組内容に対する編集準則や調和原則，集中排除などさまざまな規制の対象となる⁽¹⁾。他のメディアに対しては見られないこうした規制が放送に対してのみ課される理由は，混信防止などの技術的理由もさることながら，放送が有限稀少な電波を半ば独占的に利用して行われ，また大きな社会的影響力を持つが故に，極めて高い公共性を有するという点にある，とされる。

では，「放送の公共性」あるいは「放送による公共性」を実現するためにふさわしい放送制度とはどのようなものか？ この問いに対する回答は，国によりさまざまである。現実には，それぞれの歴史，地理，政治，文化，技術などの与件の中で形成されてきたものとはいえ，各国は，国营放送や公共放送，民間放送といった各形態，及び地上波放送や有線放送，衛星放送といった送信方法などを組み合わせながら，放送制度の最適解を模索してきた。

* 鳥取大学地域学部地域政策学科

日本の場合、その放送制度の根幹をなすのは、公共放送たるNHKと民間放送とが併存する、いわゆる二元的放送体制である。すなわち、受信料を主な財源とした全国放送であるNHKと、広告料を主な財源とした地域放送である民間放送を併存させ、それぞれが特性を活かしつつ競争し、かつ補完し合うことによって、制度全体として放送の公共性を実現することが期待されているのである。

Ⅲ. NHKと受信料

NHK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豊かで、かつ、良い放送番組による国内放送を行い又は当該放送番組を委託して放送させるとともに、放送及びその受信の進歩発達に必要な業務を行い、あわせて国際放送及び委託協会国際放送業務を行うこと」(放送法7条)を目的として設立された、公共放送事業体である。現在のNHKの前身は、1926年に設立された「社団法人日本放送協会」であるが、同協会は、政府による厳しい監督と言論内容及ぶ統制に服していた。しかし、GHQが主導する戦後の民主化政策の中で、政府からも市場からも距離をおいた「公共放送」⁽²⁾として、1950年に再出発することとなったのである。

日本の二元的放送体制は、財源を異にする公共放送と民間放送が併存するという点に、その核心があるとされる。しかし、公共放送の財源として、自動的に受信料が選択されるわけではない。公共放送が民間放送では十分に果たしえない役割を果たさなければならないとすれば、その財源は、将来の見通しの立つ安定したものであり、またできる限り多くの人々から広く平等に徴収できて、かつ政治的圧力や商業的圧力からも独立性を保ちうるものである必要がある。そのためには、政府からの助成や受信料、広告料や有料放送とそれらとの組み合わせなどが考えられるが、その中でも公共放送の役割にとって最も弊害が少ないものとして、社会のメンバーから広く薄く徴収する受信料を選択することの妥当性が説明される⁽³⁾。

ただ、こうして受信料が公共放送の財源として選択されたとしても、具体的な受信料制度のあり方もまた、国により異なる。日本の場合、放送法32条1項が、「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」と規定している。すなわち、NHKの放送を受信できる受信設備(通常はいわゆるテレビ受像機であるが、テレビチューナー付きパソコンや、ワンセグ放送を受信可能な携帯電話も含まれるとされる⁽⁴⁾)を設置した場合、実際にNHKを視聴しているか否かにかかわらず、NHKと受信契約を締結しなければならない。現実には、民間放送のみを受信する受信設備は存在しないため、テレビを設置した者にはNHKとの受信契約締結義務が課されるという仕組みとなっている。ここで締結される受信契約の内容(条項)は、総務大臣の認可を受けてNHKが定める「日本放送協会放送受信規約」に規定されており、同規約5条が放送受信料支払いの義務について、同9条が受信機廃止にともなう解約について定める⁽⁵⁾。このように、日本の受信料制度は、受信者に対して直接に受信料支払い義務を課すのではなく、受信契約の締結のみを義務づける一方、契約締結義務違反や受信料不払いに対する罰則規定や強制徴収の定めを置かないという、世界的にも珍しい制度であるといわれる⁽⁶⁾。

こうして、視聴者からの「信頼」を生命線として成り立っているNHKの受信料制度であるが、視聴者によるNHKへの参加要請や、その番組内容、経営のあり方に対する批判の表現手段として、これまでも契約締結拒否や受信料不払いが行われてきた。しかしながら実際には、契約締結拒否や受信料不払いの大部分は、家庭の経済事情や引っ越しによるもの、あるいは単なるフリーライドであっ

た⁽⁷⁾。ところが、2004年7月に、プロデューサーによる番組制作費着服事件が発覚したのをきっかけに、NHK職員による経費や出張費の不正請求などが次々と発覚する。そして2005年1月には、2001年に放送された『ETV2001 問われる戦時性暴力』をめぐる、政治家からの圧力を受けて番組内容を改変していたという疑惑が持ち上がるなど、不祥事が続発した。こうした中、NHKへの不信を背景として受信料の不払いが一気に拡大し、それは2006年1月末の時点で389万件（契約対象総数の8.5%）にも及んだ⁽⁸⁾。これに対してNHKは、2006年11月から簡易裁判所への支払い督促の申立てを開始し、その中には支払い督促に対する異議申立てにより、訴訟へと移行するケースもみられるようになった⁽⁹⁾。

次に紹介する判決は、こうした受信料請求訴訟の中で、地方裁判所が初めて判断を示したものである。

IV. NHK受信料請求訴訟 東京地裁平成21年7月28日判決⁽¹⁰⁾

1. 事案の概要

本件の原告はNHKである。本件の被告Y1は、2003年11月8日、NHKとの間で放送受信契約を締結した。Y2（の妻）は、2002年5月28日、NHKとの間で放送受信契約を締結した。Y1、Y2（あわせて以下、Y）は2004年3月31日までは放送受信料を支払ったが、同年4月1日以降は支払いをしていない。

NHKは、Yに対し、放送受信契約に基づき、各々放送受信料8万3400円及び遅延損害金の支払いを求めて提訴した。

2. 争点

本件における主な争点は、以下の5点である。

(1) 日常家事該当性

Y2の妻がなした本件受信契約は、民法761条本文（「夫婦の一方が日常の家事に関して第三者と法律行為をしたときは、他の一方は、これによって生じた債務について、連帯してその責任を負う」）という日常の家事に関する法律行為にあたるか？

(2) 牽連性、対価性

NHKが負担する「豊かで良い放送を行う義務」（放送法7条「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豊かで、かつ、良い放送を…行うことを目的とする」）は、Yが負担する放送受信料支払い義務と牽連関係にあるのか、あるいは同義務は公法上の義務であり、Yら個人に対する義務ではないのか？また、放送受信料は、実際の視聴に対する対価であるか？

(3) 憲法19条違反の有無

NHKの放送を受信することのできる受信機を設置した者に対してNHKとの放送受信契約の締結及び放送受信料の支払いを求める放送法32条、及び、同受信機を廃止しない限り放送受信契約の解約を禁止する放送受信規約9条は、憲法19条（思想及び良心の自由）を侵害するものであるか？

(4) 憲法21条1項、自由権規約19条1項違反の有無

放送法32条及び放送受信規約9条は、憲法21条1項及び「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（以下、自由権規約）19条1項（「すべての者は、干渉されることなく意見を持つ権利を有する」）で保障される、「民放のテレビ番組を視聴することにより情報を取得する自由」（知る自由）を侵害

するものであるか？

(5) 憲法13条後段違反の有無

放送法32条及び放送受信規約9条は、憲法13条後段で保障される「いかなる番組を視聴し又は視聴しないかに関する意思決定権」(自己決定権)を侵害するものであるか？

3. 裁判所の判断 — 請求認容(控訴)

裁判所は、上記5点の争点につき、それぞれ以下のように判示して、原告NHKの主張を認めた。

(1) 民法761条本文にいう日常の家事に関する法律行為とは、夫婦の共同生活を営む上で通常必要な法律行為を指すものであるところ、現代社会において、テレビ番組の視聴は、日常生活に必要な情報を収集するためまたは相当な範囲内の娯楽として、夫婦の共同生活を営む上で通常必要なものといえるから、本件放送受信契約(Y2)の締結は、民法761条本文にいう日常の家事に関する法律行為にあたることはいうまでもない。

(2) 放送法は、一般放送事業者とNHKとを並立させ、かつ、NHKの財政基盤を国家予算ではなく放送受信料に依拠させることによって、放送番組の多元性及び質的水準の確保等を図ろうとするものである。このような放送法の趣旨にかんがみれば、NHKは、広告主や国家はもちろん視聴者(放送受信契約の相手方)からも一切の影響を受けず、自らの表現の自由を全うすることによって、「豊かで良い放送を行う義務」を実践することが求められているというべきであって、同義務は放送受信契約の相手方個人に対する義務ではないというべきである。

放送受信契約の内容を規定する放送受信規約の5条、10条1項、13条2項及び3項等によれば、放送受信契約に基づく放送受信料支払い義務は、NHKのテレビ番組を実際に視聴するか否かに関わらず発生するものと認められる。

(3) YらがNHKについて、テレビ番組の制作において政治的介入を許容し、放送受信料を不正に流用し、これらの問題について説明責任を尽くしていないなどと認識し、それ故に放送受信料を支払いたくないとの判断をしているとすれば、それは一つの物の見方・考え方として尊重されなければならない。しかし、NHKの放送を受信することのできる受信機を設置した者に対してNHKとの放送受信契約の締結及び放送受信料の支払いを求めたり、同受信機を廃止しない限り放送受信契約の解約を禁止したりしたとしても、そのこと自体は、NHKの放送内容や経営活動を適切と肯認するよう強制するものではなく、Yらの認識自体の変更を迫ったり、その認識故に不利益を課すものではない。また、Yらは自由な意思に基づいて本件各放送受信契約を締結したものである上、放送受信規約の内容は一般に周知されていたのであるから、放送法32条及び放送受信規約9条は、自由な意思に基づいて本件各放送受信契約を締結したYらとの関係においては、思想良心の自由を侵害するものとはいえない。

(4) 放送法32条は、NHKの放送を受信することのできる受信機を設置した者に対してNHKとの放送受信契約の締結及び放送受信料の支払いを強制するものにすぎず、また、放送受信規約9条は、NHKの放送を受信することのできる受信機を廃止しない限りNHKとの放送受信契約の解約を禁止するというものにすぎず、民放のテレビ番組の視聴を妨げまたはNHKのテレビ番組の視聴を強制するものではないから、「民放のテレビ番組を視聴することにより情報を取得する自由」(知る自由)を侵害するものとはいえない。

(5) (3)と同じ理由により、放送法32条及び放送受信規約9条は、「いかなる番組を視聴し又は視聴しないかに関する意思決定権」(自己決定権)を侵害するものとはいえない。

V. 検討

以下では、この訴訟の主たる争点である憲法上の論点を、NHKの受信料制度と憲法19条との関連を中心に検討する⁽¹¹⁾。なお、以下では、本件受信料不払いが思想・良心に基づく行為であるというYの主張に鑑み、単なるフリーライドと区別する意味で、不払いではなく支払い拒否という。

1. 受信料支払い拒否行為と「思想及び良心の自由」

本判決において特に検討が不十分であったと思われる点が、YによるNHK受信料支払い拒否行為と憲法19条が保障する「思想及び良心の自由」との関連性、そして、同自由の制約根拠たる「放送の公共性」なканずく「公共放送の公共性」の具体的内容である。この点を検討するために、まずは、思想及び良心の自由をめぐる憲法学のこれまでの議論を簡単に整理しておきたい。

「思想及び良心の自由」に関する従来の議論

憲法19条が保障の対象とする「思想及び良心」とは、ともに人の内心の作用であるとされる。両者を別個の概念として区別する見解も見られるが、通説は、両者は不可分でありまた区別の実益も乏しいとして、「思想及び良心」を一体的に把握する⁽¹²⁾。

では、こうして一体的に把握された思想・良心の自由が、人の精神活動のどこまでを保障範囲とするかという点に関しては、学説はいわゆる「内心説」（広義説）と「信条説」（限定説）とに大別される。前者が広く人の内心におけるものの見方や考え方を保障すると解する⁽¹³⁾のに対して、後者は、世界観、人生観、思想体系、政治的意見等、人格形成に役立つ内心の精神活動を保障し、単なる事実の知不知、事物に関する是非弁別の判断などは保障範囲に含まれないと解する⁽¹⁴⁾。

このように大別された両説は、「機械的に分けることはできない」⁽¹⁵⁾とされるが、前者の「内心説」に対しては広汎に失するという批判が、また後者の「信条説」に対しては、信条とされるものとその他の精神活動の区別可能性についての批判が寄せられているところである⁽¹⁶⁾。

もっとも、両説いずれに立ったとしても、思想・良心が人の内心にとどまる限り、憲法19条による絶対的な保障を受けると考えられることについては、争いが無い。問題は、個人の思想・良心に従った「行為の自由（外部的行為）」もまた憲法19条の保障範囲に含まれるかどうかという点である。「思想は、必ずと言ってよいほど、なんらかの表現（行動）をとる」⁽¹⁷⁾からである。この点、通説的見解は、思想・良心と外部的行為とを一応区別し、思想・良心が外部に表明される場合には、直接には憲法21条の表現の自由の問題として扱うべきであるとする⁽¹⁸⁾。しかしながら、思想・良心の自由に対する事実上の影響を最小限にとどめるような配慮を欠くときは、19条違反の可能性が生ずると指摘されている⁽¹⁹⁾。

その上で、「思想及び良心の自由」を保障することの効果として、次の4点が挙げられる。すなわち、①思想・良心等の強制的な推知等の禁止としての「沈黙の自由」の保障、②公権力による特定の思想・良心の強制・推奨（押しつけ）や、それらの統制・非難（締め出し）としての「思想・良心の強制・統制の禁止」、③思想・良心の内心からの表出と関連して、「思想・良心による差別（不利益賦課）の禁止」、④良心的兵役拒否の例に見られるような、「法的義務の賦課からの解放」、である⁽²⁰⁾。

判決の問題点

本判決は、憲法19条における「思想」と「良心」の区別には特に言及しておらず、「思想良心の自

由」という文言を用いていることから、従来の通説と同様、両者を一体的に捉えていると思われる。また、単にNHKが嫌いだとか金が惜しいからなどという理由で受信料を支払いたくないということまでも思想良心の自由の問題として検討するのは、その内容を空疎化するので相当でないと指摘していることから、思想・良心の内容に一定の限定を付そうとしていることも窺える⁽²¹⁾。そして、そのように解した上でなお、NHKが「テレビ番組の制作において政治的介入を許容し、放送受信料を不正に流用し、これらの問題について説明責任を尽くしていないなどと認識し、それ故に放送受信料を支払いたくないとの判断をしているとすれば、それは一つの物の見方・考え方として尊重されなければならない」として、Yの認識・判断が憲法19条の保障範囲に含まれることを認めている。

ところが本判決は、テレビ受信機を設置した者にNHKとの放送受信契約締結や受信料支払いを求めたり、テレビ受信機を廃止しない限り解約を禁止したりしたとしても、そのこと自体は、NHKの放送内容や経営活動を適切と肯認するよう強制するものではなく、先述したYの認識自体の変更を迫ったり、その認識故に不利益を課すものではないとし、また、Yは自由意思に基づいて放送受信契約を締結したものであるから、放送法32条及び放送受信規約9条は思想良心の自由を侵害するものとはいえないと結論づけるのである。

しかし、憲法19条に関する以上のような判断には、まず、思想・良心の問題を内心に限定し、個人の思想・良心に基づく外部的行為との関連性を問うていない（少なくともそう読める）点で、問題がある。これは、伝統的な19条論そのものが抱える問題点でもあるが、近年、思想・良心の自由に関する本格的な研究を展開する西原博史教授は、「思想・良心と外部的行為との関係を断ち切ってしまうと、憲法19条が人権保障として役に立つ場面はほとんど何も想定できない」のであり、「むしろ思想・良心は、外部的行為と必然的に結びつき、一人の人間としてどう生きていくかに決定的な影響を及ぼす点にこそ本質がある」と述べる⁽²²⁾。

また、西原教授は、原則として「表現」を通じて外部に表出されることにより通常のコミュニケーション的な機能が果たされる「思想」については、憲法21条でカバーしうるかもしれないという。しかし、本質的に自己に対する個人的な規範設定を本旨とする「良心」にあっては、それに反する法義務の強制によって侵害が生じうることは明らかであり、にもかかわらず、思想・良心と外部的行為を切り離す「良心の自由」解釈では、法と良心の衝突に際しての良心の侵害に何らの憲法的救済も与えられないと批判する⁽²³⁾。

これに対して、本判決は、思想・良心と外部的行為を切り離したため、受信料を支払うという行為がYの思想・良心にとって有する意義を適切に認識しえていない。それ故に、そうした行為を求めることが、NHKの放送内容や経営活動を適切と肯認するよう強制したり、Yの認識自体の変更を迫ったりするものかどうか（思想・良心の強制・統制の禁止）、その認識故に不利益を課すものかどうか（思想・良心による差別（不利益賦課）の禁止）という問題のみが検討されることになっている。その結果、そうした意図的な侵害⁽²⁴⁾は存在せず、したがって思想・良心の自由の侵害はないという結論に至っており、Yの認識・判断を「尊重されなければならない」としつつ、それが単なるリップ・サービスの域を出ないものとなっている。

ところが、Yをして受信料の支払い拒否という行為に至らしめたその内面の精神活動は、個人が自律的であるために「自分で自分を律するための規範定立、自分なりのルール設定…を行っていく時の規準を個人の中で決めている」⁽²⁵⁾ものとしての思想・良心である可能性がある。そしてその場合、テレビ受信機を設置者にNHKとの放送受信契約の締結（及びその結果としての受信料支払い）を

命じる法とYの良心の衝突が、まさに問題となる。しかし、本判決においてはこうした点が十分に認識されておらず、それ故に、受信料支払いという行為を強制されることでYに生じたかもしれない直接的抑圧、その結果としての激しい苦痛がまったく検討されていないのである。この点が、第一の問題点である⁽²⁶⁾。

むしろ、いかに思想・良心に基づくものとはいえ、外部的行為は一定の制約を受けざるをえない。しかし、その際には、思想・良心の自由に基づく行為への制約を正当化するだけの十分な根拠が必要となる。本件においては、NHKとの放送受信契約の締結及びその結果としての受信料支払いをYに強制するだけの根拠の有無の問題であり、それは、抽象的にいえば「放送の公共性」、なかんずく「公共放送の公共性」ということになろう。そして、その際の「公共性」の内容は、本件に即して具体化されたものである必要がある（さもないとすればそれは、抽象的な「公共の福祉」論と径庭ないものとなる）。

しかし、本判決は、この点についてほとんど述べるところがない。NHKの「豊かで良い放送を行う義務」と放送受信料支払い義務との牽連性を判断する際に、広告料等を主な財源とする一般放送事業者と、それらを財源とせず営利を目的としないNHKとを並立させる、いわゆる二元的放送体制を放送法が採用していること、NHKの財源基盤を国家予算ではなく放送受信料としていること、それらの放送によって、放送番組の多元性及び質的水準の確保等を図ろうとしていることを指摘するのみである。

付度すれば、「受信料はNHKのみを支えているのではなく、放送制度全体（の公共性）を支えているのだ」という趣旨であると理解することができるかもしれない。ただ、いずれにしても、NHKとの放送受信契約の締結及びその結果としての受信料支払い（それは少なくとも、「尊重されなければならない」とされたYの認識・判断に反する行為である）をYに強制するだけの十分な根拠として、「公共放送の公共性」の内容が具体的に示されていると言えない。この点が、第二の問題点である。

衡量の枠組み一試論

先述したように、思想・良心に基づく外部的行為は、一定の制約に服さざるをえない。その場合、こうした外部的行為の自由を、「良心の無条件の規範に反するが故に強制された場合に当該個人の良心を侵害するような行為を法的に強制されることからの自由として、消極的意味で理解」した上で、「厳格審査の手法を応用しつつ、良心の自由を優位に置いた比較衡量によって」その限界を探ることになる⁽²⁷⁾。

ここで、このような比較衡量のための優れた枠組みを提示するものとして、いわゆる「君が代伴奏拒否事件」最高裁判決⁽²⁸⁾における藤田宙靖裁判官の反対意見がある。公立小学校の音楽専科教師（上告人）に対しピアノ伴奏を命じる職務命令が問題となったこの事件において、多数意見は、職務命令は上告人に対して特定の思想を持つことを強制したり禁止したりするものではなく、特定の思想の有無について告白することを強要するものでもないことなどを理由として、上告人の思想・良心の自由の侵害を認めなかった。

これに対して、藤田反対意見は、この事件における真の問題は、（ピアノ伴奏を命じることが上告人に「君が代に対する否定的評価」それ自体を禁じたり、あるいは一定の歴史観や世界観の有無についての告白を強要することになるかどうか、ではなく）ピアノ伴奏が自らの信条に照らし上告人

にとって極めて苦痛なことであり、それにもかかわらずこれを強制することが許されるかどうかという点にある、とする。また、そうであるとすれば、この事件において問題とされるべき上告人の思想・良心としては、「公的機関が、参加者にその意思に反してでも一律に行動すべく強制することに対する否定的評価」という側面こそが重要ではないかという。そして、このような外部的行為の強制による思想・良心への「直接的抑圧」を正当化する根拠の有無を問うため、ピアノ伴奏を命じる職務命令によって達せられようとしている公共の利益の具体的内容が問われなければならない、として、この事件における「公共の利益の達成」を重層的・階層的に捉えようと試みる。

すなわち、この事件における「公共の利益の達成」は、「子供の教育を受ける利益の達成」という究極の（一般的・抽象的な）目的のために、「入学式における『君が代』斉唱の指導」という中間目的が（学習指導要領により）設定され、それを実現するために、「入学式進行における秩序・規律」及び「（組織決定を遂行するための）校長の指揮権の確保」を具体的な目的とした『『君が代』のピアノ伴奏をすること』という職務命令が発せられるという構造によって行われることとなっており、基本的人権の制約要因たりうる公共の福祉ないし公共の利益が認められるか否かについては、この重層構造のそれぞれの位相に対応して慎重に検討されるべきである、とするのである。

藤田反対意見が提示する以上の枠組みは、思想・良心に基づく外部的行為とその制約根拠を衡量する手法として非常に優れたものと思われる。そこで、先に指摘した本判決の問題点を踏まえて、この理論枠組みに沿った試論を展開してみたい。

まず、本件においても、真の問題は、NHK受信料の支払いという行為が、NHKの放送内容や経営活動を適切と肯認するものかどうか、Yの認識自体の変更を迫ったり、その認識故に不利益を課したりするものかどうかという点にあるのではなく、その支払いがYの思想・良心にとって直接的抑圧になりうるということであり、それにもかかわらずこれを強制することが許されるかどうかという点にあると考えるべきである。

そうであれば、Yの主張を単に「一つの物の見方・考え方」と把握して済ませるのではなく、本件において本来問題にされるべきYの思想・良心とはどのようなものなのか、Yにとっては、NHK受信料の支払いという行為がどのような意味でその思想・良心と関連するのか、公共放送のあり方に対するどのような評価がそこに含まれているのか、といった点が、より慎重に吟味、検討される必要がある。

次に、そうやって確定された思想・良心に基づく外部的行為を制約する根拠の有無が重層的・階層的に検討されなければならない。すなわち、本件においては、「放送の公共性」、なかんずく「公共放送の公共性」が、放送制度全体の構造に照らして具体化されなければならない。これまでに数多く蓄積されてきた「表現の自由」や「放送の自由」、放送法制に関する議論から導き出される放送制度の究極目的としては、放送制度全体としての「放送による表現の自由の確保」や「民主的政治過程の維持」、「国民の『知る権利』の充足」⁽²⁹⁾、「個人の自律的な生き方を実質化するために社会のすべてのメンバーに公平に行き渡るべき基本的情報の提供」⁽³⁰⁾、「放送の多様性・多元性の確保」、「パブリックフォーラムとしての放送の実現」などが挙げられる。

そして、こうした一般的・抽象的な目的を達成するために、「市場からも政府からも距離を置く公共放送の維持」という中間目的が、放送法により設定される。その上で、公共放送に対して市場や政府から独立した財源を確保し、その負担を公平ならしめるという具体的目的が設定され、それが放送法32条や放送受信規約9条などの形で、具体化される。

以上のような重層化・階層化を経て、Yに対してNHK受信契約締結や受信料支払いが強制されたり、解約が制限されたりするという目的構造となっていると考えられる。したがって、Yの思想・良心に基づく外部的行為を制約するに足りる公共の利益が存在するか否かは、これら各段階に対応して慎重に検討されなければならない、ということになる。

ところで、本件においては、NHKの番組制作への政治介入問題によって、先の「市場からも政府からも距離を置く公共放送の維持」という中間目的の実現が阻害されたとYが感じ、そのことが思想・良心に基づく受信料不払いという外部的行為へと繋がった可能性がある。そして、受信料不払いによるNHKへのチェック機能を行使できるところに、受信料支払い義務ではなく受信契約締結義務になっている放送法32条の意義があるとする指摘もある⁽³¹⁾。そうだとすれば、本件は「市場からも政府からも距離を置く公共放送の維持」というより上位の目的に関連するものだけに、このような場合には、より一層慎重な検討が必要となろう。

他方、受信料はNHKのある特定の番組を制作するための財源ではなく、公共放送そのもの（上述のような目的構造が成り立つとすれば、むしろ放送制度そのもの）を支えるものであるという反論もありうる。また、受信料の支払い拒否という行為以外の適切な代替手段が用意されているとすれば、法と良心の深刻な衝突という事態も回避できる可能性があり、そうした事情は衡量に際して当然斟酌されるべきであろう。ところが現在、上述したような問題に直面した視聴者が、自らの良心に従って行動し、自らの意思を示すことを可能とする手段は、受信料の支払い拒否以外には制度的に用意されていない。この点は、かねてから、「受信者（またはその各層の代表）が、直接に、NHKに対して、関与する方法が考慮されなければならない」⁽³²⁾と指摘されていたところである。しかしながら、今もって何らの具体的措置も講じられていない以上、Yによる受信料の支払い拒否という行為は、自らの良心に従って行動し、自らの意思を示すものとして、衡量に際しても相応の配慮を要請すると考えなければならないだろう。

私見では、以上のような検討を経て初めて、現在の放送法制の下での受信料支払い拒否という行為に対する制約可能性が明らかになると考える⁽³³⁾。

2. 受信料支払い拒否行為と「知る自由」、「自己決定権」

本件では、思想・良心の自由に対する侵害以外にも、憲法21条、13条に対する侵害の有無も問題となった。すなわち、Yは、放送法32条及び放送受信規約9条が、憲法21条（及び自由権規約19条1項）により保障される「民放のテレビ番組を視聴することにより情報を取得する自由」（知る自由）を侵害し、また、憲法13条後段により保障される自己決定権の範疇に属する「いかなる番組を視聴し又は視聴しないかに関する意思決定権」を侵害すると主張した。これに対して本判決は、そこで強制されるのは放送受信契約の締結と受信料の支払いであり、民放のテレビ番組の視聴を妨げたりNHKの視聴を強制したりするものではないから、憲法21条、13条の侵害はないとしたのである。

しかしながら、現実的にはNHKのみ受信しないテレビ受信機など存在しないのであるから、ある者が受信料を支払いたくないと考えた場合、テレビ受信機そのものを「廃止」せざるをえない。したがって、この問題に関する裁判所の判断に対しては、形式的に過ぎ、Yの提起した問題に正面から答えていないといった批判がなされている⁽³⁴⁾。この点、確かにその通りであると考えるが、本件において、憲法19条の問題と、憲法21条及び13条の問題とは、やや位相を異にするようにも思われる。すなわち、前者の場合、まさに法令に従って受信料を支払う結果、Yの権利・自由が侵害され

るという構造になっているのに対して、後者の場合は、法令に従って受信料を支払えば、Yの権利・自由は侵害されないのである。したがって、本件のようなかたちで憲法21条及び13条違反を問題とする場合、本来はYの側で、「民放の番組は視聴したいがNHK受信料は支払いたくない」ことを正当化する論証が、別途必要であったのではないかと思われる⁽³⁵⁾。

VI. 結び

以上、本稿では、本件をYの権利侵害の問題と捉える枠組みに基づいて検討してきた。これに対して、適切な放送制度のあり方を立法裁量の問題として問うというアプローチも考えられる⁽³⁶⁾。その場合には、先の試論において、思想・良心の自由に対する制約根拠として検討した「放送の公共性」の内容が、裁判所において正面から検討されることになろう（正確に言えば、正面から検討されなければならない）。これは、「放送はパブリックフォーラムである」ということを訴訟で主張してきた⁽³⁷⁾ Yらにとっては、むしろ望ましいことかもしれない。しかしながら、私見では、個人の権利を基底としたアプローチがやはり相応しいように思われる。

筆者自身は、現在のメディア環境において、公共放送を維持しその財源として受信料を充てることは妥当であると考えている（このように述べることは、現在のNHKに対する評価とは独立である）。そして、この立場に立てば、視聴者に対して（災害被災者や学校施設などは別として）一般的に受信料支払いを免除する制度を想定することは困難である。

しかしながら、なおある特定の場面では、個人に対して法が課す義務からの離脱、その「免除」が認められるべきであると考えている。その拠り所を個人の思想・良心の自由を求める場合、問題を真剣に捉えようとすれば、それが認められる範囲はかなり限定されたものにならざるをえない⁽³⁸⁾。これは、問題が法により課される義務からの離脱、その「免除」に関わるだけに、やむをえないことである。しかし、それでもなお個人の思想・良心にこだわるのが、受信料の支払い拒否という本件Yの行為を、最も素直に理論化できるのではないかと考える。本稿が、憲法19条の問題を中心として本件を検討した所以である。

註

- (1) 技術的意味での放送は経験的概念であるが、法概念としての放送は各国により異なり、それにともない、放送法制にも大きな違いが見られる。塩野宏「法概念としての放送」『ジュリスト増刊 変革期のメディア』（有斐閣、1997年）74頁、74頁参照。また、各国の放送制度の概要については、片岡俊夫『新・放送概論』（NHK出版、2001年）第7章、第8章を参照。
- (2) 「公共放送」とされるものは世界各国に存在するが、その特徴は多種多様であり、公共放送とは何かを定義するのは容易ではない。長谷部恭男教授は、「それが何でないかという消極的な答えしかなしえない」という。すなわち、「民間放送事業者（private broadcaster）には十分果たしえない役割が公共放送には期待されているという答えである」。長谷部恭男「公共放送の役割と財源」舟田正之・長谷部恭男編『放送制度の現代的展開』（有斐閣、2001年）185頁、189頁以下。
- (3) 長谷部・前掲註（2）201頁以下。もっとも、これとて各国によりまちまちであり、フランスやドイツにおいては、公共放送の財源の一部として、広告料収入が認められている。

- (4) 鈴木秀美・山田健太・砂川浩慶編著『放送法を読みとく』（商事法務，2009年）258頁。
- (5) ただし、受信料の月額、国会がNHKの収支予算を承認することによって定められる（放送法37条3項）。
- (6) 宍戸常寿「公共放送の『役割』と『制度』」ダニエル・フット・長谷部恭男編『メディアと制度』（東京大学出版会，2005年）141頁，152頁。このように、放送法は視聴者に受信契約の締結のみを義務づけ、当該契約に基づいて受信料を支払う義務が発生し、未契約者や不払い者に対する罰則や強制徴収手続もないという仕組みのため、NHKが受信契約締結を求めたり受信料支払いを請求したりする場合には、通常の民事訴訟のルートによることになる。
- また、浜田純一は、こうした仕組みを捉えて、「いわば『制度化された寄付金』と見なすべき側面も存在している」と述べる。浜田純一「放送と法」『岩波講座現代の法10 情報と法』（岩波書店，1997年）83頁，95頁。
- (7) 日本民間放送連盟編『放送ハンドブック [改訂版]』（日経BP社，2007年）296頁。
- (8) 同上。
- (9) 鈴木ほか・前掲註（4）259頁。
- (10) 平成19年（ワ）2795号・13179号・受信料請求事件。判例時報2053号57頁，判例タイムズ1303号81頁。評釈として、永山茂樹・法学セミナー660号122頁，高佐智美・法学教室353号別冊付録「判例セレクト2009」5頁，鈴木秀美・ジュリスト臨時増刊「平成21年度重要判例解説」14頁。
- (11) むろんこのことは、その他の論点が重要でないということの意味するものではない。妻が被告名義で署名押印した放送受信契約書の効力が争われた事件につき、札幌地裁平成22年3月19日判決（裁判所ウェブサイト掲載）は、受信料支払い督促をめぐる一連の訴訟で初めて、原告NHKの訴えを退ける判断を下した。その判旨は、放送受信契約は契約当事者間に対価関係のない片務契約であり、したがって当該契約には民法761条の日常の家事に関する法律行為は適用されないというものであった。この判決は、NHKが敗訴したという点で「画期的」なものであったが、論点は専ら、妻が行った契約の有効性であり、判決の射程はごく限定される。
- 本稿では、本件被告の意図に沿って、憲法論として受信料制度をどのように捉えることができるのかという問題を取りあげる。
- (12) 芦部信喜『憲法学Ⅲ 人権各論（1）増補版』（有斐閣，2000年）102頁以下。
- (13) 例えば、樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注解法律学全集1 憲法Ⅰ』（青林書院，1994年）375頁以下（浦部執筆）。
- (14) 例えば、伊藤正己『憲法 第3版』（弘文堂，1995年）257頁以下，佐藤幸治『憲法 第3版』（青林書院，1995年）485頁。
- (15) 芦部・前掲註（12）104頁。
- (16) 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅰ 第4版』（有斐閣，2006年）300頁。
- (17) 芦部・前掲註（12）108頁。
- (18) 例えば、樋口ほか・前掲註（13）377頁以下（浦部執筆）。
- (19) 佐藤幸・前掲註（14）488頁。また、事実上内心の自由を制限することになる危険のある外部的行為への制限は必要最小限でなければならないとする、「不可分的行為論」も唱えられてきた。佐藤功「判例に現れた『思想及び良心の自由』」『憲法解釈の諸問題 第2巻』（有斐閣，1962年）148頁，172頁。

- (20) 根森健「思想・良心の自由」『新・法律学の争点シリーズ 憲法の争点』(有斐閣, 2008年) 108頁, 109頁。
- (21) この点に関連して, 佐々木くみ「『思想の自由』を真面目にうけとること」ジュリスト1400号75頁, 75頁註(4)は, (思想及び良心を一体的に捉えた上で)「『良心』と言える内容の定義は, 実には, 専ら思想の『主題』に関わるものであり」, 「個人の内心が, 『良心』に基づくものなのか単なる『気分』にすぎないのかといった, 主体の判断の根拠を問うものではない」と指摘する。
- (22) 西原博史『良心の自由と子どもたち』(岩波書店, 2006年) 40, 50頁。
- (23) 西原博史『良心の自由 増補版』(成文堂, 2001年) 24頁。
- (24) 佐々木弘通「『人権』論・思想良心の自由・国歌斉唱」成城法学66号1頁, 23頁は, 思想・良心の自由に対する侵害を「意図型」と「非意図型」に分類する。
- (25) 西原・前掲註(22) 43頁。
- (26) この点, 東京地裁平成20年2月7日判決(判例時報2007号141頁)が, 「一般に, 自己の思想や良心に反するというを理由として, およそ外部行為を拒否する自由が保障されているとした場合には, 社会が成り立ちがたいことは明らかである」としながら, 「人の思想や良心は外部行為と密接な関係を有するものであり, 思想や良心の核心部分を直接否定するような外部的行為を強制することは, その思想や良心の核心部分を直接否定することにほかならないから, 憲法19条が保障する思想及び良心の自由の侵害が問題になるし, そうでない場合でも, 思想や良心に対する事実上の影響を最小限にとどめるような配慮を欠き, 必要性や合理性がないのに, 思想や良心と抵触するような行為を強制するときは, 憲法19条違反の問題が生じる余地がある」と述べているのが注目される。西原教授は, この定式を, 「非意図型の侵害に際して生じるダメージを捉える枠組みをも提供し, さらに別途, ルール策定者の負う配慮義務を明示する点において, 有用性の高いもの」と評価する。西原博史「『君が代』裁判と外部的行為の領域における思想・良心の自由の意義」労働法律旬報1709号6頁, 18頁。
- (27) 西原・前掲註(23) 78~79頁。
- (28) 最高裁平成19年2月27日判決。判例時報1962号3頁, 判例タイムズ1236号109頁。
- (29) 取材協力者の期待権に関する最高裁平成20年6月12日判決(判例時報2021号3頁, 判例タイムズ1280号98頁)は, 「放送事業者による放送は, 国民の知る権利に奉仕するものとして表現の自由を規定した憲法21条の保障の下にある」と述べる。
- (30) 長谷部恭男「多チャンネル化と放送の自由」日本民間放送連盟研究所編『『放送の自由』のために』(日本評論社, 1997年) 39頁, 44頁。
- (31) 稲葉三千男『NHK受信料を考える』(青木書店, 1985年) 122頁。また, 宍戸・前掲註(6) 162頁も, 「例えば受信料不払いに対する罰則の導入は, NHKの報道・言論機関としてのこれまでのあり方を致命的に変容させるだろう」と指摘する。他方, 鈴木ほか・前掲註(4) 261頁(山本博史執筆)は, 視聴者の不公平感に基づく受信料公平負担の徹底, 受信料収入増加に対する要求の高まりが, 「NHKを集金マシン化させ, NHKと視聴者との関係に大きな変化が生じる」ことを危惧する。
- (32) 塩野宏『放送法制の課題』(有斐閣, 1989年) 228頁。
- (33) 付言すれば, 本判決がいうように, 自由意思に基づいて放送受信契約を締結したのだから思想・良心の自由の侵害はなかったとはいふことはできない。契約締結時点では確かにそうであっ

たとしても、思想・良心に基づく行為の時点でそもそも受容不可能な選択肢しか与えられていない場合、それは自律的選択とはいえない。佐々木・前掲註(21)79頁。

(34) 永山・前掲註(10)、高佐・前掲註(10)、鈴木・前掲註(10)。

(35) この論証を欠いた背景として、Yが「NHKの番組を視聴しない」という行為と「受信料を支払わない」という行為を混同していた可能性がある。Yの弁護団の一人による本判決の批評における、「受信契約の当事者である市民は、どうしてもNHK放送を視聴したくないとの意思を貫こうとすれば、テレビ受像器を破壊しなければならず、従って民間放送を視聴することができなくなる」(梓澤和幸「NHK受信料請求訴訟の帰趨 一審判決と憲法上の問題」法と民主主義443号26頁、29頁)という叙述からも、そのことが窺われる。

本件の場合、「受信料支払を拒否することによって、NHKのあり方に反対する意思を表明する積極的表現の自由」の制約として構成したり、さらに進んで、特定の思想・信条を持つ者に対する差別の問題として構成したりするアプローチも、考えられないではない。異なる事例についてであるが、木村草太「表現内容規制と平等条項—自由権から〈差別されない権利〉へ」ジュリスト1400号96頁参照。

(36) 永山・前掲註(10)にいう「制度アプローチ」。鈴木・前掲註(10)15頁も、「本件では、Yらが、思想・良心上の理由で受信料の支払を拒否できないことが、併存体制の採用に伴う合理的でやむをえない制約であり、本件Yらのような考え方にも配慮した受信料制度の構築は困難だといえるのかという視点から、立法裁量の限界が問われるべきであろう」と述べる。また、佐々木・前掲註(21)80頁は、良心的異議の権利は濫用されるおそれがあるため、それを個別に認めるよりも、人々が良心的異議を持つ可能性のある法を作らないという形で「一般的免除」を認める必要があるという、ジョセフ・ラズの議論を紹介する。

(37) 梓澤・前掲註(35)28頁。

(38) 西原・前掲註(26)14頁は、「『思想・良心が受容不可能な行為の強制を行うことによる侵害の禁止』が問題になるのは、自らの思想・良心を裏切る具体的な行為を強制されることによって自らの人格的同一性を維持できず、自律の基盤を自ら破壊することを余儀なくされるような事例に限られる」とする。また、佐々木・前掲註(21)82頁も、「『思想の自由』を真面目にうけとることは、思想の自由の保障範囲を、あるいは著しく極小化することにつながるかもしれない」という。

【付記】 本稿は、本件の控訴審である東京高等裁判所に提出した意見書(2010年2月25日)を基にしたものである。また、平成19～20年度文部科学省科学研究費補助金・若手研究(B)・中村英樹「放送の規制緩和論における『人間像』の研究」(課題番号19730093)の成果の一部である。

(2010年5月24日受付、2010年5月24日受理)