

## 論 説

# 租税法律主義の趣旨と射程

—— NHK受信料事件を素材に ——

長島 弘

(立正大学法学部教授)

### 目 次

I はじめに	1 租税法律主義の趣旨を示した裁判例
II NHK受信料の法的性格	2 租税法律主義の趣旨の内容と範囲
1 受信料につき考える法的性質	IV 受信料と租税法律主義の趣旨
2 一連の受信料裁判で示された受信料の法的性質	1 受信料に租税法律主義の趣旨が及ぶか
3 最大判平成29年12月6日で示された受信料の法的性質	2 受信料裁判にみる租税法律主義の趣旨
4 小括	3 最大判平成29年12月6日で示された租税法律主義の趣旨との関係
III 租税法律主義の趣旨	4 受信料に租税法律主義の趣旨が及ぶ場合のその範囲と程度

### I はじめに

昨今、日本放送協会（以下「NHK」という。）の受信料の支払いを巡り、多くの訴訟が提起されており、4000件を超える係争事案があるとされている<sup>(1)</sup>。その論点の多くは民法等に属するものであるが、幾つかの裁判例においては、受信料契約の強制的性格から、租税法律主義の趣旨が及ぶか否かが争われている。そしてこの租税法律主義の趣旨については、未だ明確なものとなっているとは言い難い。

また「受信する設備を設置した者」に受信契約締結を義務付けた放送法64条制定時における国会の議論においても「放送の受信機を持っているということのための、一種の税金みたいなもの<sup>(2)</sup>」という見解も示されており、この「一種の税金みたいな」受信料について、

租税法律主義の趣旨が及ぶか否かを検討する事は、租税法律主義の趣旨を検討する上でも有意義である。そこで本稿において、このNHK受信料をめぐる裁判例（以下「受信料裁判」という。）における租税法律主義に関する判示の検討を通して、租税法律主義の趣旨について検討する。

### II NHK受信料の法的性格

#### 1 受信料につき考える法的性質

まず、受信料の根拠規定であるが、放送法

(1) 朝日新聞2017年12月7日朝刊32頁「受信料に係争、4000件超」。

(2) 昭和25年2月2日開催の第7回国会衆議院電気通信委員会鍋島政府委員の発言（第7回国会衆議院電気通信委員会議録第4号3頁）。

64条（平成22年法律第65号による改正〔平成23年6月30日施行〕前は32条）1項にある。ここには「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。ただし、放送の受信を目的としない受信設備又はラジオ放送（音声その他の音響を送る放送であって、テレビジョン放送及び多重放送に該当しないものをいう。第126条第1項において同じ。）若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者については、この限りでない。」と規定されている。ここには、受信設備を設置した者に対して、NHKと受信契約の締結を義務付けている。その結果、明文上にはないが、受信料の支払い義務が生じることになる。ただし戦前の無線電信法においては、これはラジオの聴取についてであるが、放送の受信を許可制とした（無線電信法第2条）上で、許可なく使用した者に対する罰則を設け（無線電信法第16条）、許可申請の際に社団法人日本放送協会との受信契約書の添付を義務付けており、実効性も確保されていた<sup>(3)</sup>のに対して、現行の義務といいながらも「契約締結義務違反者、契約締結者で受信料不払い者に対する罰則による担保、強制徴収の定めもない<sup>(4)</sup>」点は留意すべきであろう。

では、この受信料をNHK放送の受信の対価と考えることは可能であろうか。これは、受信設備を設置した者はNHKの放送を見ることが出来るようになるのであるから、本人の主観的意図とは関わりなく、受信が可能となることをもって受信の対価と位置付けるものである。この場合には、現実の聴取した時間と対応していない事が問題と考えられるが、この点塩野宏名誉教授は、「受信者はいつでも

視聴できる状態にあるから、全放送時間の一部のみを受信したとしても、それは、あたかも、新聞購読料を支払いながら、新聞の一部しか現実には読まないのと同じであるという理由によっても、説明することができないわけではない」との反論を示された上で、全く受信しない者との関係では、「対価説で説明することはかなり困難であるが、これは、なお、先に指摘した事情からくる例外的な事柄であって、これをもって、受信料が全体として対価的性格をもつことを否定するには至らないと一応いえるかもしれない<sup>(5)</sup>」と対価的性格を肯定されている。

もっとも全てを対価で割り切ることは無理であるとして、NHKの事業運営の経費を分担するものと主張される。すなわち「放送法は、NHKという特別の法人を設立し、これに国内放送を中心とする事業を行う権能を与えているのであるが、NHKの国家（特に行政政府）、経済界等からの独立性を確立するためにNHKの放送の受信者に費用負担を求め、さらに、徴収確保の技術的理由に鑑み、NHKの放送を受信し得る受信設備を設置した者から、その現実の利用状態とは関係なく、一律に受信料を徴収することをNHK自体に認めたもの<sup>(6)</sup>」という見解をも示されており、最終的には「NHKの放送を受信することができる者から受信料を受け取るという意味で、

(3) 衆議院調査局総務調査室『NHK受信料をめぐる諸問題について（第168回国会（臨時会）総務委員会参考資料）』2頁（平成19年11月）の注3。

(4) 塩野宏「受信料をめぐる法的問題点」同『放送法制の課題 行政法研究第6巻』260頁以下〔264頁〕（有斐閣、1989年）

(5) 前掲注(4)266頁。

(6) 前掲注(4)267頁。

対価関係をまったく否定するわけにはいかない。しかし、NHKが現実に行っている業務、あるいは視聴者の視聴の実態からみると、NHKの維持・運営のための費用分担金的な性格をもつものと理解するのが素直であろう<sup>(7)</sup>と、対価的性格と費用分担金的な性格を持つものと位置付けておられる。

この見解に近いものとして臨時放送関係法制調査会の答申がある。これは、「郵政大臣の諮問に応じて、放送に関する法制について検討を加え、関係諸問題を調査審議すること」を目的として設けられ、57回に及ぶ本会議と5回の小委員会を経て、約二年間にわたる調査審議に基づき、郵政大臣に答申書を提出したものである<sup>(8)</sup>。その中では「NHKの業務を行なうための費用の一種の国民的な負担であって、法律により国がNHKにその徴収権を認めたものである。国がその一般的な支出に当てるために徴収する租税ではなく、国が徴収するいわゆる目的税でもない。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<sup>(9)</sup>と解すべきである<sup>(10)</sup>」という見解が示されている。

そして、この考え方が一般に受け入れられているとして、「受信料は放送の視聴に対する対価ではない。協会の財政的基礎を受信料に負うこととしたのは、協会は、あまねく全国に豊かかつ良い放送番組を提供するために設立された公共的機関であり、言論報道機関であることから、その財源は、あまねく全国に放送することを可能とするものであるとともに、国、広告主等の影響をできるだけ避け自立的に番組編集を行えるものとする必要があり、このことを実現するために、税や広告収入ではなく、特殊な負担金である受信料制度によることが望ましいと判断したものである<sup>(11)</sup>」と、この特殊な負担金説を、通説として支持した解説がある<sup>(12)</sup>。

政府の見解としても、この特殊な負担金説に基づき、国会において、郡祐一郵政大臣が「臨時放送関係法制調査会におきましても、NHK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。現在も私は、現行法は負担金と解し、そうして契約を義務づけておるのだ、こう思います<sup>(13)</sup>」と答弁している。また角田禮次郎内閣法制局長官も国会において「公共的放送をNHKの業務として行わせるための一種の国民的な負担として受

(7) 塩野宏「放送受信料考」同『行政法概念の諸相』497頁以下〔509頁〕（有斐閣、2011年）。前掲注(4)268頁に同旨。

(8) 前田忠「臨時放送関係法制調査会の答申について」ジュリ309号52頁以下（1964）。

(9) なお塩野宏名誉教授は、この負担金という言葉につき、行政法学上の負担金ではない旨指摘されている（前掲注(4)267頁）。

(10) 『臨時放送関係法制調査会答申書』81頁（昭和39年）。なお82頁には「受信料がわが国で行なわれる放送一般に対する対価（料金）でもなく、放送のための税金でもなく、NHKに一定の業務を行なわ

せるための一種の負担金として、法律が創設したものである」との記述がある。

(11) 金澤薫『放送法逐条解説』149頁（電気通信振興会、平成18年）。

(12) なお、ここでこれを特殊な負担金とした理由を「国民の個々が受ける受益の程度が明確でなく受益の程度を限度とするという受益者負担金の原則と異なるものであることから（前掲注(11)152頁）」と説明する。

(13) 昭和41年3月16日開催の第51回国会衆議院通信委員会の答弁（第51回国会衆議院通信委員会議録第10号14頁）。

信料をとらえているわけでありまして、この受信料の支払い義務はこのような公共的放送の維持のためという公的な要請に基づくものでございます<sup>(14)</sup>と答弁している。

また冒頭に示したように、一般的認識としては「一種の税金みたいなもの」という見解もあり得ようが、上記したように強制力に差がある中で、これを税そのものと位置付けるのは無理であろう。このように見てみると、対価説、費用負担説、対価的性格と費用負担的性格兩者をもつとする説、特殊な負担金説が考えられることになる。

## 2 一連の受信料裁判で示された受信料の法的性質

この受信料の法的性質をめぐっては、一連の受信料裁判においても議論されている。なお紙幅の都合上、幾つかの裁判例のみ掲げる。また同様の理由から、受信料の法的性質についての判示部分のみ掲げる。

### (1) 福岡高判平成20年5月15日<sup>(15)</sup>

「受信契約は、被控訴人の放送を受信すること

のできる受信設備を設置した者が被控訴人と締結することを強制される契約であり（同法32条1項）、その契約の条項については、あらかじめ総務大臣の認可を受けるが（同条3項）、契約の条項である日本放送協会放送受信規約の内容は、もっぱら受信料に限定されており、被控訴人の行う放送が放送受信契約者に対する債務であることを定めた規定は存在しない。そして、受信料は、被控訴人の放送を受信できる受信設備を設置することがその基礎となっているが、放送を視聴するか否か又は視聴の時間の長短にかかわらず、料金が定額であること、被控訴人の事業の費用がほぼ受信料により賄われていることからすれば、受信料を単なる放送の提供の対価ととらえることには無理があり、被控訴人の業務を行うための公的負担としての性質を有することは否定できない。」

### (2) 札幌地判平成22年3月19日<sup>(16)</sup>

認定事実として、上記の放送法逐条解説から、受信料の法的性格について判示している。「受信料の法的性格は臨時放送関係法制調査

(14) 昭和55年3月17日開催の第91回国会参議院予算委員会の答弁（第91回国会参議院予算委員会議録第10号17頁）。なおこの答弁の中で受信料と憲法の関係について触れており、「憲法84条との関係でございますが、これは御案内のとおり、憲法84条は租税についてのいわゆる租税法定主義というものを決めているわけでございます。先ほど郵政大臣から御説明も申し上げましたとおり、NHKの受信料はそのような意味の租税とは違いますから、形式的にも84条の適用はないと考えますし、また実態的にもNHKの受信料の月額がNHKの予算の審議ということを通じて、国会が予算の承認を通じて関与しておられるわけでございますから、大きな目で見ても84条の趣旨に反するものとは考えられない」と述べている。またこの発言に先立

ち、大西正男郵政大臣は、「これは税金とは全く違うものでございまして、その受信料を徴収いたしますのはNHK自体でございます。国や地方公共団体がこれを徴収するものでもございませぬ。したがって、税金とはその点でも全く違う性質のものでございます。また、税金は罰則等でこの徴収を担保されておりますが、今回の改正におきましてもそんな担保はございませぬ。」と答弁している。

(15) 未公開・裁判所ウェブサイト未掲記LEX/DB文献番号28141066。原審は、大分地判平成19年12月14日（未公開・裁判所ウェブサイト未掲記LEX/DB文献番号28140500）。

(16) 判タ1329号155頁。

会の報告において明らかにされている考え方が一般的に受け入れられている。その報告においては、「受信料とは、協会の業務を行うための一種の国民的な負担であって法律により国が協会に徴収権を認めたものである。国がその一般的な支出にあてるために徴収する租税ではなく、国が徴収するいわゆる目的税でもない。国家機関でない独特の法人として認められた協会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。」としている。このため、協会の放送を受信することができる受信設備を設置した者は、実際に放送を受信し視聴しているか否かにかかわらず、協会と契約し受信料を支払わなければならない。この意味で、受信料は放送の視聴に対する対価ではない。協会の財政的基礎を受信料に負うこととしたのは、協会は、あまねく全国に豊かかつ良い放送番組を提供するために設立された公共的機関であり、言論報道機関であることから、その財源は、あまねく全国に放送することを可能とするものであるとともに、国、広告主等の影響をできるだけ避け自立的に番組編集を行えるものとする必要があり、このことを実現するために、税や広告収入ではなく、特殊な負担金である受信料制度によることが望ましいと判断したものである。」

(3) 東京高判平成22年6月29日<sup>(17)</sup>

「この「受信料」は、国家機関ではない被控訴人という特殊法人に徴収権を認めた特殊な負担金というべきものであり、当該放送受信料の支払義務を発生させるための法技術として受信設備の設置者と被控訴人との放送受信契約の締結強制という手法を採用したものと解される。そして、上記認定のように、被控訴

人は、国から独立した企業としつつも、公共性を確保して適正に運営されるための仕組みのほか、放送受信契約者からの放送受信料の適正な設定やその用途についても国会を通じて適正に監督がされるような仕組みが備わっていると見え、国会の承認を得て定められる「受信料」の負担も是認することができるというべきである。したがって、法32条の規定は合理性を有するものと認めることができる。」

(4) 旭川地判平成24年1月31日<sup>(18)</sup>

「旧法32条1項（新法64条1項）は、「協会（日本放送協会）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。前述したとおり、同規定は、被控訴人の番組編成や報道等において、国家からの独立性及び中立性を確保し、被控訴人に課された公共性のある事業を遂行するため、被控訴人の放送を受信できる受信設備を設置した者に対し、被控訴人の放送の視聴の有無にかかわらず、被控訴人との受信契約の締結を義務付けるとともに、同契約に基づき、契約者は受信料の支払義務を負うこととしている（旧法32条2項〔新法64条2項〕参照）。これを受けて、規約は、受信契約の種別ごとに受信料月額に差異を設け、その上で実際の視聴時間と関係なく世帯単位で一律に定額の受信料を支払うべきことを義務付けている（規約5条）。

上記の旧法32条1項（新法64条1項）の規定による受信契約の締結の義務付けは、被控訴人

(17) 判時2104号40頁。原審は、東京地判平成21年7月28日（判タ1303号81頁）。

(18) 判時2150号92頁。

の独立性、中立性、公共性を確保しつつ自主財源を確保するため、放送法が定めた仕組みであること、被控訴人の放送を実際に視聴したか否か及びその視聴時間と関係なく受信料債権が発生すると定められていることからすると、受信料の法的性質は、放送の視聴と対価性のあるものとはいえず、放送法に基づき、公共放送を行う法人である被控訴人に徴収権が認められた特殊な負担金と解するのが相当である。」

(5) 東京地判平成26年1月31日<sup>19)</sup>

「放送法64条1項（旧法32条1項）は、「協会（日本放送協会）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。前述したとおり、同規定は、原告の番組編成や報道等において、国家からの独立性及び中立性を確保し、原告に課された公共性のある事業を遂行するため、原告の放送を受信できる受信設備を設置した者に対し、原告の放送の視聴の有無にかかわらず、原告との受信契約の締結を義務付けるとともに、同契約に基づき、契約者は受信料の支払義務を負うこととしている（64条2項[旧法32条2項]）。これを受けて、本件規約は、受信契約の種別ごとに受信料月額に差異を設け、その上で実際の視聴時間と関係なく世帯単位で一律に定額の受信料を支払うべきことを義務付けている（本件規約5条）。

上記の放送法64条1項（旧法32条1項）の規定による受信契約の締結の義務付けは、原告の独立性、中立性、公共性を確保しつつ自主財源を確保するため、放送法が定めた仕組みであること、原告の放送を実際に視聴したか否か及びその視聴時間と関係なく受信料債権が発生すると定められていることからする

と、受信料の法的性質は、放送の視聴と対価性のあるものとはいえず、放送法に基づき、公共放送を行う法人である原告に徴収権が認められた特殊な負担金と解するのが相当である。」

(6) 東京地判平成27年2月16日<sup>20)</sup>

「放送受信料の法的性質は、原告の存立及び運営の根幹をなす特殊な負担金として放送法により徴収権が認められるものであり、放送法64条1項は、このような放送受信料の支払義務を発生させるための法技術として、受信設備設置者に放送受信契約の締結義務を課したものであると解される。

そして、放送法64条1項によれば、受信設備設置者であれば現実の視聴の有無ないしその意思を問わず放送受信契約の締結義務が課されることとなるが、そのことは、上記自主的財源確保の要請と、公平な負担の要請から見ても合理性があるものと解される。仮に、現実の視聴の有無ないしその意思により契約締結義務ないしは受信料支払義務の有無を決するとすれば、全国的に大量かつ迅速に行うべき受信料徴収事務の混乱や受信装置設置者相互間の不公平が生じ、さらには放送受信契約締結を拒否する者の出現により結果として必要な財源を確保できなくなるおそれが生じるといえ、そのような事態が生じることは、放送法の目的を実現するために二元体制を採用し、そのうちの公共放送を原告に担わせた趣旨に沿わないというべきである。

さらに、放送受信契約の内容となる受信規約については、その制定及び変更に関する趣旨

<sup>19)</sup> 未公開・裁判所ウェブサイト未掲記LEX/DB文献番号25517403。

<sup>20)</sup> 未公開・裁判所ウェブサイト未掲記LEX/DB文献番号25524029。

の認可を要するものとされ（放送法64条3項）、総務大臣は当該認可に当たって電波監理審議会に諮問すべきことが規定されており（同法177条1項）、かかる手続によりその内容の合理性が担保されていることに加え、放送受信料の額は、国会が原告の収支予算を承認することによって定められる（放送法70条4項）というように、国会による民主的統制が及ぶことが予定されている。」

(7) さいたま地判平成28年8月26日<sup>21)</sup>

「放送法64条1項の規定によれば、被告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、実際に放送を受信し、視聴するか否かにかかわらず、被告と受信契約を締結する義務を負うから、受信料は必ずしも放送の視聴に対する対価とはいえず、被告の維持運営のために特殊法人である被告に徴収権が認められた特殊な負担金と解するのが相当である。」

(8) 東京地判平成28年10月27日<sup>22)</sup>

「法が採用した立法政策からすれば、法64条1項所定の受信料は、被告が担う高い公共性を有する事業を維持し運営するために法が特に定めた負担金であると理解することとなる。もっとも、このような受信料の性質に加え、法の規定の文言、受信料を支払うべき者が頻繁に変動することを想定した規定がないことを考慮すると、法64条1項所定の受信料は、実際に被告の放送を受信し視聴しているか否か、あるいは実際に被告の放送を受信し視聴している者が誰かということを問題とすることなく、法64条1項所定の要件に該当する受信設備の設置という行為を捉えて、物理的・客観的に被告の放送を受信することができる状態を作出した行為者に被告との受信契約を

締結する義務を負わせ、被告に対し、租税のような自力執行力を伴わない仕方でも受信料を徴収することができる私法上の徴収権原を認めることによって、広く国民に公平に負担を求めることを可能にしたものであると解される。以上のように、受信料は、被告の放送を受信したか否かなど個々の国民の具体的な受益の程度を問題としこれに直接対応するものではなく、また通常の負担金のように強制徴収の仕組みを伴わないものであり、その意味で受益者負担金ではなく、特殊な負担金であるというべきである。」

(9) 東京高判平成29年5月31日<sup>23)</sup>

「同項が放送受信契約の締結義務を定めたのは、控訴人があまねく全国に豊かでかつ良い放送番組を提供するために設立された公共的機関であり言論報道機関であり、その使命を果たすためには控訴人の財産的基礎を確保することが必要不可欠であるところ、控訴人の財産的基礎を税収に委ねた場合には番組編集に国の影響が及ぶことが避けられず、他方、広告収入に委ねた場合には広告主の影響が及ぶことが避けられないことから、特殊な負担金である受信料制度を採用して国民に直接費用負担を求める趣旨に出たものと解される。」

(10) 上記裁判例から

ここに挙げた裁判例においては、福岡高判平成20年5月15日のみが「放送の提供の対価」ととらえることには無理があり、被控訴人の

<sup>21)</sup> 判時2309号48頁。

<sup>22)</sup> 判時2354号24頁。

<sup>23)</sup> 判時2354号20頁。裁判所ウェブサイト。原審は、前記(8)事件である東京地判平成28年10月27日（前掲注<sup>22)</sup>）。

業務を行うための公的負担としての性質を有する」と判示しており、対価的性格と費用負担的性格兩者をもつとする説なのか特殊な負担金説なのかは判然としないが、他の裁判例は、明確に特殊な負担金説に立っている。

但しその場合には、行政法学上の負担金概念との相違という問題を、単に「特殊」という文言を付すだけで解決が可能になるとは思われず、また「特殊な負担金」とはどのような概念であるのかといった問題等が残ることになる。

### 3 最大判平成29年12月6日<sup>24</sup>で示された受信料の法的性質

上記した一連の下級審の判断が続いた後に、周知のごとく、平成29年12月6日に最高裁大法廷判決において、受信料の法的性質について、判断が示された。この中の法的性質と関係ある部分につき、以下に掲げる。

#### 「1 放送法64条1項の意義

(1)ア 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。

上記の目的を実現するため、放送法は、前記のとおり、旧法下において社団法人日本放送協会のみが行っていた放送事業について、公共放送事業者と民間放送事業者とが、各々その長所を發揮するとともに、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ものである。そして、同法は、二本立て体制の一方を担う公共放送事業者として原告を設立することとし、その目的、業務、運営体制等を前記のように定め、原告を、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ものである。

放送法が、前記のとおり、原告<sup>25</sup>につき、営利を目的として業務を行うこと及び他人の営業に関する広告の放送をすることを禁止し（20条4項、83条1項）、事業運営の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、原告が公共的性格を有することをその財源の面から特徴付けるものである。すなわち、上記の財源についての仕組みは、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はかならない。

<sup>24</sup> 民集71巻10号1817頁。裁判所ウェブサイト。

<sup>25</sup> 冒頭に「上告人（以下「原告」という。）」と読替が示されており、NHKのことである。



原告の存立の意義及び原告の事業運営の財源を受信料によって賄うこととしている趣旨が、前記のとおり、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ことを究極的な目的とし、そのために必要かつ合理的な仕組みを形作ろうとするものであることに加え、前記のとおり、放送法の制定・施行に際しては、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。

イ 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。これは、旧法下において放送の受信設備を設置した者が社団法人日本放送協会との間で聴取契約を締結して聴取料を支払っていたこととの連続性を企図したものとかがわれるところ、前記のとおり、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ことから、受信設備設置者に対し、原告との受信契約の締結を強制するための規定として放送法64条1項が設けられたものと解される。同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。」

この中には、これまでの下級審が示していた特殊な負担金という表現は出てきていない。ここでは「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」ものである点が明示されており、またNHK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」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」と、強制力（と言っても、受信契約を前提としたものである点も示されているが）を持った規定である旨が明示されている。

上記したような「負担金」や「特殊な負担金」の概念上の問題点からか、判決ではこれらの用語を使用していないが、内容としては、受信設備設置者に対する広く公平に負担を求める強制力のある金銭の負担であることが示されている<sup>26)</sup>。

<sup>26)</sup> 本項のテーマとはそれるため、指摘するに留めるが、法的には受信の対価ではなく、強制力のある金銭の負担であるなら、何故、消費税の課税対象となるか、疑問である。

#### 4 小括

昭和39年の臨時放送関係法制調査会答申以降、受信料を特殊な負担金であるとする考えが通説となっていたが、最高裁においては、内容としてはそれを承認しつつも、表現としては、「負担金」や「特殊な負担金」を避けて、強制力のある、現実にNHK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NHK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ものと位置付けたのである。

上記したように、強制力といっても税のような強いものではない（ただし、後記するように、時効等の点を考慮すると、税より強い側面もある）。しかし強制力がある金銭の負担である以上、租税法律主義の趣旨が及ぶ可能性は捨てきれない。従って次に、この租税法律主義の趣旨について検討する。

### Ⅲ 租税法律主義の趣旨

#### 1 租税法律主義の趣旨を示した裁判例

言葉として「租税法律主義の趣旨」が判決に出ている先例を探せば、古くは、東京高判昭和38年1月28日<sup>27)</sup>及びその上告審である最一小判昭和39年6月18日<sup>28)</sup>や大島訴訟第一審判決である京都地判昭和49年5月30日<sup>29)</sup>に出てくる。しかしこれらは、税法の裁判例であるため、税法そのものではないが、租税法律主義の趣旨がおよぶものとして税法と同様の規律に服されるべきか否かという点が争われたものではない。

税法そのものではないが、租税法律主義の趣旨がおよぶものか否かが争われたものは、それほど多くはない（中には当事者の主張に

は挙げられながら判決では触れていないものもある<sup>30)</sup>）が、以下のものでは、判決の中で、租税法律主義の趣旨について、何らかの判示がなされている。もっとも租税法律主義の趣旨につき示したものについて悉皆的に論じることは紙幅の都合上無理であることから、以下の裁判例から検討する。また同様の理由から、事案の概要と租税法律主義の趣旨に関する判示部分のみ掲げることとする。

(1) 札幌高判平成11年12月21日<sup>31)</sup>

#### (i) 事案の概要

旭川市国民健康保険条例の規定が憲法84条に反するとして、被控訴人（旭川市民、原審における原告）が控訴人（旭川市、原審における被告）に対し、控訴人のした課税処分賦課決定の取消し等を求めたことに対し、原審において当該条例の規定は違憲無効であると判断されたため市側が控訴した事案である。

#### (ii) 判示

「保険料について租税法律（条例）主義が直接に適用されることはないが、強制的に賦課徴収されるという点では租税と共通するところがあるから、憲法84条の、一方的・強制的な金銭の賦課徴収は民主的なコントロールの下におくという趣旨は保険料についても及ぶものと解される。しかして、保険料の賦課徴収については租税法律（条例）主義の趣旨を踏まえる必要があるということが出来るが、このことは、恣意的な保険料の決定及びそれに

<sup>27)</sup> 刑集18巻5号222頁。

<sup>28)</sup> 刑集18巻5号209頁。

<sup>29)</sup> 行集25巻5号548頁。民集39巻2号272頁。

<sup>30)</sup> 那覇地判平成22年9月29日判タ1373号163頁。

<sup>31)</sup> 民集60巻2号713頁。訟月47巻6号1479頁。判自202号70頁。裁判所ウェブサイト。

基づく賦課徴収を排除するために、国民健康保険の目的・性質に応じた民主的なコントロールが確保されることが必要であり、かつ、これをもって足りるということであり、狭義の「租税」の場合と異なり、保険料の賦課徴収に関する事項をすべて条例に具体的に規定しなければならないというものではなく、賦課及び徴収の根拠を条例で定め、具体的な保険料率等については下位の法規に委任することも許されるものというべきである。……条例において、保険料率算定の基準・方法を具体的かつ明確に規定した上、右規定に基づく具体的な保険料率の決定を下位の法規に委任し、現に下位の法規でその内容が明確にされている場合には、課税要件法定主義・課税要件明確主義の各趣旨を実質的に充たしているものというべく、保険料率自体を条例に明記しなくとも租税法律（条例）主義の趣旨に反するものではなく、したがって、憲法84条違反の問題は生じないものというべきである。」

(2) 神戸地判平成16年6月29日<sup>32)</sup>

(i) 事案の概要

西宮市の住民である原告が、被告市長に対し、保険料の算定方式を市県民税額方式から旧但書方式に変更する市健康保険条例の改正は違憲、違法であり、旧但書方式により算定した保険料を賦課する本件各処分も違法であるとして、その取消しを求めた事案である。

(ii) 判示

「憲法84条は、「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。」と規定しており、行政機関が、一方的・強制的に賦課徴収する租税を法律に基づかずに賦課徴収することができないことを定めたものである。

ところが、国民健康保険は、社会保障と国民保健の向上を目的とする社会保険制度であり、国民健康保険料は、保険給付との対価関係に基づく費用負担としての性質を有するものであるから、国民健康保険料について、租税法律主義が直接適用されることはない。」  
「国民健康保険料も強制的に徴収されるという点では租税と類似していることも事実であるから、憲法が規定する租税法律主義の趣旨に沿うように、国民健康保険料に関する規定を法律等で定めることが要請されているともいえる。

そして、法81条は、国民健康保険料の「賦課額、料率……は、法施行令で定める基準に従って条例又は規約で定める。」と規定している。

そこで、本件条例を検討すると、本件条例14条1、2項で、保険料率の決定の方法を具体的かつ明確に規定している。さらに、所得割の保険料率については、本件条例14条1項1号で、「基礎賦課総額の1000分の50に相当する額を基礎控除後の総所得金額等の総額で除して得た数」と定義し、「基礎賦課総額」については本件条例8条の3で、「基礎控除後の総所得金額等」については本件条例10条で、明確に定義されている。

これらは、法施行令の基準に準じたものであり、保険料率の具体的な数値を条例において直接規定する場合と何ら異なることなく、租税法律主義の趣旨に沿うように本件条例が規定されているものといえる。」

<sup>32)</sup> 判自265号54頁。

(3) 最大判平成18年3月1日<sup>33)</sup>

(i) 事案の概要

上記(1)の上告審であり、この租税法律主義の趣旨についての判例と位置付けられるものである。

(ii) 判示

「憲法84条は、課税要件及び租税の賦課徴収の手續が法律で明確に定められるべきことを規定するものであり、直接的には、租税について法律による規律の在り方を定めるものであるが、同条は、国民に対して義務を課し又は権利を制限するには法律の根拠を要するという法原則を租税について厳格化した形で明文化したものである。したがって、国、地方公共団体等が賦課徴収する租税以外の公課であっても、その性質に応じて、法律又は法律の範囲内で制定された条例によって適正な規律がされるべきものと解すべきであり、憲法84条に規定する租税ではないという理由だけから、そのすべてが当然に同条に現れた上記のような法原則のらち外にあると判断することは相当ではない。そして、租税以外の公課であっても、賦課徴収の強制の度合い等の点において租税に類似する性質を有するものについては、憲法84条の趣旨が及ぶと解すべきであるが、その場合であっても、租税以外の公課は、租税とその性質が共通する点や異なる点があり、また、賦課徴収の目的に応じて多種多様であるから、賦課要件が法

律又は条例にどの程度明確に定められるべきかなどその規律の在り方については、当該公課の性質、賦課徴収の目的、その強制の度合い等を総合考慮して判断すべきものである。」

(4) 最三小判平成18年3月28日<sup>34)</sup>。

(i) 事案の概要

農業災害補償法の、農作物共済に係る共済掛金及び賦課金の具体的決定を、農業共済組合の定款又は総会若しくは総代会の議決にゆだねている規定が、憲法84条の租税法律主義の趣旨に反するか争われた事案である。

(ii) 判示

「農業共済組合は、国の農業災害対策の一つである農業災害補償制度の運営を担当する組織として設立が認められたものであり、農作物共済に関しては農業共済組合への当然加入制が採られ(……)、共済掛金及び賦課金が強制徴収され(……)、賦課徴収の強制の度合いにおいては租税に類似する性質を有するものであるから、これに憲法84条の趣旨が及ぶと解すべきであるが、その賦課について法律によりどのような規律がされるべきかは、賦課徴収の強制の度合いのほか、農作物共済に係る農業災害補償制度の目的、特質等をも総合考慮して判断する必要がある。」

「法は、共済事故により生ずる個人の経済的損害を組合員相互において分担することを目的とする農作物共済に係る共済掛金及び賦課金

33) 民集60巻2号587頁。訟月53巻3号845頁。判タ1205号76頁。判自277号96頁。裁判所ウェブサイト。

34) 集民219号981頁。判タ1208号76頁。裁判所ウェブサイト。原審は仙台高判秋田支部平成15年5月28日、第一審は秋田地判平成14年10月11日。なお、この最高裁判決の結論を、木村弘之亮「判批」自

研85巻2号118頁は、農作物共済に係る共済掛金及び賦課金の具体的な決定を、上位規範の委任がない中で、法令ではなく、省令の下位規範である組合総代会の決定でなしうる(さらに、実は総代会ではなしえない点を看過した「誤判」とする。)とした点を、憲法84条に反するものと批判する。

の具体的な決定を農業共済組合の定款又は総会若しくは総代会の議決にゆだねているが(……)、これは、上記の決定を農業共済組合の自治にゆだね、その組合員による民主的な統制の下に置くものとしたものであって、その賦課に関する規律として合理性を有するものということができる。

したがって、上記の共済掛金及び賦課金の賦課に関する法の規定は、憲法84条の趣旨に反しないというべきである。」

(5) 東京高判平成20年8月20日<sup>85)</sup>

(i) 事案の概要

化学薬品製造工場の跡地に係る土壤汚染除去事業について、同工場を操業していた会社の親会社を合併して発足した会社に対してなされた、公害防止事業費事業者負担法9条に基づく公害防止事業費の事業者負担の決定につき、その決定を不服として、合併して発足した会社が訴訟を提起した事案である。この中で原告(控訴人)は、費用負担に関する定めが租税法律主義に反すると主張し争っている。

(ii) 判示

「租税以外の公課であっても、賦課徴収の強制の度合い等の点において租税と類似する性質を有するものについては、憲法84条の趣旨が及ぶと解すべきである。ただし、その場合であっても、租税外の公課は、租税とその性質が共通する点や異なる点があり、また賦課徴収の目的に応じて多種多様であるから、賦課要件が法律にどの程度明確に定められるべきかなどその規律のあり方については、当該公課の目的、特質等を総合考慮して判断すべきものである(……)ところ、負担法は、施行者が、費用負担計画に基づき、費用を負担さ

せる事業者及び事業者負担金の額を一方的に定めることとしており(9条)、かつ、定められた事業者負担金を納付しない事業者があるときは、国税滞納処分の例によりこれを強制的に徴収することとしている(12条)から、租税と類似する性質を有するものとして、憲法84条の趣旨が及ぶと解すべきである。

ところで、負担法の定めをみると、上記のように、「当該公害防止事業に係る公害の原因となる事業活動を行ない又は行なうことが事実と認められる事業者」に対して「費用負担をさせることができる」旨規定して、いわゆる効果裁量を認め、また、負担総額の定め方についても、……「その原因となると認められる程度に応じた額」、「妥当でないときは」、「妥当と認められる額」など、抽象的な表現ないし不確定概念が用いられているところである。

もっとも、負担法がこのような定め方をしているのは、公害防止事業の対象となる公害の内容、規模等は多種多様であり、それに応じて公害防止事業の内容も多種多様なものが想定されること、公害の原因となる事業活動についても、関係する事業者の数、公害発生への関与の態様、程度等には様々なものが想定されることから、このような定め方をしたものと解されるのであり、このような定め方は、その特質に応じたもので、必要性、合理性があるといわなければならない……負担法が上記のような不確定概念等を用いて法律要件等を定めたことが、租税法律主義の趣旨に反するもので、違憲ということとはできない。」

<sup>85)</sup> 判タ1309号137頁。裁判所ウェブサイト。原審は東京地判平成18年2月9日(判タ1309号151頁。裁判所ウェブサイト)。

(6) 上記裁判例から

上記裁判例を概観すれば、(1)札幌高判平成11年12月21日においては、租税法律主義の趣旨が何を指すかにつき、「憲法84条の、一方的・強制的な金銭の賦課徴収は民主的なコントロールの下におくという趣旨」と、その内容を「民主的なコントロールの下におく」こととして、「保険料の決定及びそれに基づく賦課徴収を排除するために、国民健康保険の目的・性質に応じた民主的なコントロールが確保されることが必要であり、かつ、これをもって足りる」と判断している。また「狭義の「租税」の場合と異なり、保険料の賦課徴収に関する事項をすべて条例に具体的に規定しなければならないというのではなく、賦課及び徴収の根拠を条例で定め、具体的な保険料率等については下位の法規に委任することも許される」と政令委任における厳格性の緩和が許されるとしている。

次の(2)神戸地判平成16年6月29日においては「保険料率の決定の方法を具体的かつ明確に規定している」場合には「保険料率の具体的な数値を条例において直接規定する場合」と何ら異なるところはないと判断している。

次の租税法律主義の趣旨についての判例とされる(3)最大判平成18年3月1日においては「賦課徴収の強制的度合い等の点において租税に類似する性質を有するもの」について租税法律主義の趣旨が及ぶとした上で「その規律の在り方については、当該公課の性質、賦課徴収の目的、その強制的度合い等を総合考慮して判断すべきもの」と判示している。

次の(4)最三小判平成18年3月28日においては、農業災害補償法の、農作物共済に係る共済掛金及び賦課金の具体的決定を農業共済組合の定款又は総会若しくは総代会の議決にゆ

だねている規定にも憲法84条の趣旨が及ぶとした上で、「その賦課について法律によりどのような規律がされるべきかは、賦課徴収の強制的度合いのほか、農作物共済に係る農業災害補償制度の目的、特質等をも総合考慮して判断する必要がある」と、最大判平成18年3月1日において示された「当該公課の性質、賦課徴収の目的、その強制的度合い等を総合考慮して判断」という判断基準を、農作物共済の場合として具体化して判示している。そして「共済掛金及び賦課金の具体的な決定を……その組合員による民主的な統制の下に置くものとしたもの」である点からこれを是認している。

次の(5)東京高判平成20年8月20日においては、「施行者が、費用負担計画に基づき、費用を負担させる事業者及び事業者負担金の額を一方的に定めることとしており(9条)、かつ、定められた事業者負担金を納付しない事業者があるときは、国税滞納処分の例によりこれを強制的に徴収することとしている(12条)から、租税と類似する性質を有する」と強制的な徴収がある点から「憲法84条の趣旨が及ぶ」と結論付けている。

## 2 租税法律主義の趣旨の内容と範囲

上記の判例及び裁判例からは、租税法律主義の趣旨が及ぶか否かについて、「賦課徴収の強制的度合い等の点において租税と類似する性質を有するもの」か否かという点がメルクマールとして挙げられている。そしてその「租税法律主義の趣旨」の内容としては、民主的なコントロールの下におくこととしている。

この点と関連性を有すると思われる条文が財政法3条<sup>99</sup>である。財政法3条においては、「租税を除く外、国が国権に基いて収納する課

徴金及び法律上又は事実上国の独占に属する事業における専売価格若しくは事業料金については、すべて法律又は国会の議決に基いて定めなければならない」と規定しているが、租税以外の課徴や、国の独占に属する事業における専売価格や事業料金についても、法律又は国会の議決という民主的なコントロールの下におくことを規定している。

したがって、租税法律主義の趣旨の内容としては、負担の内容等を民主的なコントロールの下におくことを意味しているものと考えられる。

次いで、租税法律主義の趣旨の及ぶ範囲については、何をもって「賦課徴収の強制の度合い等の点において租税と類似する性質を有するもの」なのか、すなわち東京高判平成20年8月20日のような国税滞納処分の例によりこれを強制的に徴収するものだけに限られるかといった点が問題になるが、この最大判平成18年3月1日にある「その規律の在り方については、当該公課の性質、賦課徴収の目的、その強制の度合い等を総合考慮して判断すべきもの」という文言からは、国税滞納処分の例によりこれを強制的に徴収するものだけに限られるとは考えるべきではないであろう。なぜなら、ここにおいて総合考慮要素として、

「その強制の度合」が挙げられているが、これは前の「賦課徴収の目的」に続くものであるから、「その」は賦課徴収を指すものであり、「賦課徴収の強制の度合」が総合考慮要素に挙げられていることになる。ということは、「賦課徴収の強制の度合い等」が「租税と類似する性質を有する」とは、「国税滞納処分の例によりこれを強制的に徴収する」ような強い強制力を有する場合のみに限られるのではなく、ある範囲で程度の差があるものを含むものと解される。そしてその程度の差により、その規律の在り方に差異を認めるというものとなろう。

#### IV 受信料と租税法律主義の趣旨

##### 1 受信料に租税法律主義の趣旨が及ぶか

一連の受信料裁判においても、幾つかの事案においてはこれが争われ、判決にその判断が示されている。この点は、上記内閣法制局長官の答弁の中で、「受信料はそのような意味の租税とは違いますから、形式的にも84条の適用はない」としながらも「実態的にもNHKの受信料の月額はNHKの予算の審議ということを通じて、国会が予算の承認を通じて関与しておられるわけでございますから、大

(36) ただし「財政法第三条の特例に関する法律（昭和23年法律第27号）」により「政府は、現在の経済緊急事態の存続する間に限り、財政法第3条に規定する価格、料金等は、法律の定め又は国会の議決を経なくても、これを決定し、又は改定することができる。」とされている。なおこの財政法第三条の特例に関する法律は、「この法律は、物価統制令の廃止とともに、その効力を失う。（附則2条）」とされているが、物価統制令も、ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基く経済安定本部関係諸命令の措置に関する法律（昭和27年法

律第88号）第4条の規定により法律としての効力を有するとされることから、今もって有効ということになる。しかし、「現在の経済緊急事態の存続する間に限り」において「法律の定め又は国会の議決を経なくても、これを決定し、又は改定することができる」ものなのであるから、現時点ではこれは適用できないものといえよう（ただしここに掲げた(5)さいたま地判平成28年8月26日は、この適用を認め「法律の定め又は国会の議決」を不要として課税要件法定主義の点で効力が停止されているとしている）。

きな目で見ても84条の趣旨に反するものとは考えられない」と、民主的なコントロールの下におかれている点から憲法84条に合致するとしているとしているが、これはNHKの受信料にも、この憲法84条の趣旨が及ぶことを前提にしているものと言えよう。

また財政法3条に「事実上国の独占に属する事業における専売価格若しくは事業料金」とあるところ、NHKという特殊法人の行う事業が「国の独占に属する事業」か否かも検討する必要がある。まず特殊法人とは、一応「特殊法人とは、政府が必要な事業を行おうとする場合、その業務の性質が企業的経営になじむものであり、これを通常の行政機関に担当させても、各種の制度上の制約から能率的な経営を期待できないとき等に、特別の法律によって独立の法人を設け、国家的責任を担保するに足る特別の監督を行うとともに、その他の面では、できる限り経営の自主性と弾力性を認めて能率的経営を行わせようとする法人<sup>87)</sup>」と定義付けられる。そしてこれらは総務省設置法4条9号により、法人の新設、目的の変更その他当該法律の定める制度の改正及び廃止に関して総務省の審査に服する事とされている。そしてそれゆえ、これら特殊法人は行政主体としての位置づけを与えられる<sup>88)</sup>のである。従って、行政主体である特殊法人の行う事業は、「国の独占に属する事業」に該当することになり、財政法3条もしくは財政法3条の趣旨の適用があるものといえよう。

もっとも塩野宏名誉教授は、「日本放送協会

は、特別の法律（放送法）の定める手続によって設立された、その限りでは国のイニシアティブによって形成された法人ではあるが、それは、国家の一分肢として国家事務の遂行にあたるものではなく、むしろ、国家の事務とするにはふさわしくはないが、何人かが行うことがその性格上必要とされる業務を自主的に行う組織体と認識するのが妥当<sup>89)</sup>」と行政主体であることに反対する旨述べておられる。また独立行政法人導入に際して、NHKが独立行政法人として新たに整理されることが無かった点や、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律の適用がない点等からも、他の特殊法人と異なり、行政主体性が弱い点を指摘される。とはいえ、現に特殊法人である以上、その公共放送の独立性等の観点からの業務内容の点はともかく、特殊法人として徴収する受信料に関しては、他の特殊法人と同様と解すべきであろう。

そしてこの点を具体的に表したものが放送法70条であろう。この第1項で「協会は、毎事業年度の収支予算、事業計画及び資金計画を作成し、総務大臣に提出しなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。」と規定した上で、第4項において「第64条第1項本文の規定により契約を締結した者から徴収する受信料の月額は、国会が、第1項の収支予算を承認することによつて、定める。」と規定し、受信料の月額については、収支予算を承認する中で、合わせて国会による承認に服する旨規定している。また、放送

87) 総務省「独立行政法人制度等」, [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/gyoukan/kanri/satei2\\_02.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/satei2_02.html) (2019.03.15)。なお平成18年まで効力を有していた「特殊法人等改革基本法」において、特殊法人として77法人が表に掲げられていた。

88) 前掲注(7)501頁。

89) 塩野宏「特殊法人に関する一考察」同『行政組織法の諸問題』3頁以下〔27頁〕(有斐閣, 1991年)。初出は、竹内昭夫編『現代商法学の課題(上)』373頁以下〔396頁〕(有斐閣, 1975年)。



法79条において「協会の会計については、会計検査院が検査する。」と定めているのも、承認した予算の執行について検査するものであって、当然の規定である。そしてこれらは、NHKの受信料の決定とその使われ方について、民主的なコントロールの下におかれるべき点を定めているものとして、財政法3条もしくは租税法律主義の趣旨が及ぶべきものという理解によるものと思われる。では、以下にこの点を、受信料裁判でどのように判断されたかについて見ていこう。

## 2 受信料裁判にみる租税法律主義の趣旨

一連の受信料裁判は上記したように膨大な数があるが、紙幅の都合上、その中で、この租税法律主義の趣旨について判示があるもののいくつかについて、以下に掲げる。同様の理由で、判示部分のみ掲げるものとする。ただし事案により、当事者の主張に定める内容の場合で、その主張がないと理解し難いと思われるものには、その当事者の主張も併せて掲げる。

### (1) 東京地判平成25年10月31日<sup>(40)</sup>

「受信料は、原告がその業務を全うするため、国家機関ではない原告という特殊法人に徴収権を認めた特殊な負担金であり、国がその一般的な支出にあてるために徴収する租税ではなく、国が徴収するいわゆる目的税でもないから、憲法84条に違反するものではない。また、憲法84条の趣旨が及ぶとしても、受信料は放送法に基づき徴収され、国会の承認を得て定められるものであるから、憲法84条の趣旨に反するものでもない。」

### (2) 東京地判平成27年6月5日<sup>(41)</sup>

「被告は、放送法64条1項は、放送受信契約締結義務を課す点で財産権の侵害であるから憲法29条に違反し、実質的には税であるから憲法84条に違反すると主張する。

確かに、放送法は受信設備設置者に原告との契約締結義務を課し、その結果、受信料の支払義務が生じているものの、前記のとおり、放送法の目的を達成するためには、国や広告主から独立した機関として原告の運営をすることが必要であり、そのために放送法は放送受信契約締結義務を定めて受信料の支払を確保していること、受信料の内容もその適正が担保されていることからすると、契約締結義務を課し受信料を定めることは合理的な手段であり、憲法29条1項、2項に反しているとはいえない。また、放送受信契約締結義務は、受信設備設置者一般に対して課されるものであり、受信料の内容もその適正が担保されていることからすると、これを特別の犠牲であるということはできず、憲法29条3項に反しているともいえない。

さらに、受信料は、原告の業務を行うための一種の国民的な負担であって法律により国が原告に徴収権を認めたものであるにすぎず、原告に強制的に徴収する権限は認められていないから、税金とは異なる性格を有するものである」

### (3) 東京地判平成27年10月29日<sup>(42)</sup>

「被告は、放送受信契約の申込みに対する承諾

(40) 未公開・裁判所ウェブサイト未掲記LEX/DB文献番号25525615。

(41) 未公開・裁判所ウェブサイト未掲記LEX/DB文献番号25530634。

(42) 未公開・裁判所ウェブサイト未掲記LEX/DB文献番号25541338。

義務を認めることは、憲法84条の租税法律主義に違反する旨主張する。

しかしながら、受信料は、国又は公共団体が、課税権に基づいて課する金銭給付には該当せず、放送法上、原告に強制的に徴収する権限が与えられているものでもないから、租税に該当しない。また、受信機設置者に受信料を負担させることは放送受信契約に基づくものであり、受信料の額は、国会が原告の収支予算を承認することによって定められ、その回収は、民事訴訟によることを予定するものであるから、新たに租税を課するには法律又は法律の定める条件によることを必要とすると定める憲法84条の趣旨にも反しないというべきである。」

「被告は、国民に放送の受信を義務付け、受信料の支払負担を強いることは、憲法13条が保障する自己決定権及び同29条の定める財産権を侵害する旨主張する。

放送受信契約は、放送法が、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基幹放送を行うなどという原告の設立目的を実現するため、受信機設置者に対してその締結を義務付けたものであるから、原告の放送を視聴するか否かにかかわらず、受信機を設置した者に放送受信契約の締結を義務付けることには政策的な合理性が認められる。……公共性を確保して適正に運営されるための仕組みや、放送受信契約者が負担する受信料の適正な設定やその用途について国会を通じて適正に監督がされるような仕組みを備えているということができ、国会の承認を得て定められる受信料の負担も是認することができるものというべきである。」

(4) 東京地判平成28年1月29日<sup>(43)</sup>

「被告は、受信料は実質的には税に近いものであるから憲法84条に違反すると主張するが、原告に受信料を強制的に徴収する権限は認められていないから、租税とは異なる性格のものであるし、仮に国民に対して強制的に賦課される金銭に類するものであると解するとしても、そもそも受信料は国会が制定した法律である放送法の規定に基づき締結が義務付けられた契約により発生するものであるから、租税法律主義を定めた憲法の上記規定の趣旨に反するものということもできない」

(5) さいたま地判平成28年8月26日<sup>(44)</sup>

「国又は地方公共団体が、課税権に基づき、その経費に充てるための資金を調達する目的をもって、特別の給付に対する反対給付としてでなく、一定の要件に該当するすべての者に対して課する金銭給付は、その形式のいかんにかかわらず、憲法84条に規定する租税に当たる(……)。

また、財政法3条は「租税を除く外、国が国権に基づいて収納する課徴金及び法律上又は事実上国の独占に属する事業における専売価格若しくは事業料金(以下、これらを「国権に基づく課徴金等」という。)については、すべて法律又は国会の議決に基づいて定めなければならない。」と規定し、国権に基づく課徴金等にも憲法83条(財政民主主義)、84条(租税法律主義)の趣旨が及ぶことを明記している。

なお、財政法3条は、現在、財政法第三条

(43) 未公開・裁判所ウェブサイト未掲記LEX/DB文献番号25533460。

(44) 前掲注(2)。

の特例に関する法律により効力が停止されているが、これは、国権に基づく課徴金等について課税要件法定主義が適用されないとするにとどまり、これらについて、法律又はその委任のもとに政令や省令において課税要件及び租税の賦課・徴収の手續に関する定めをなす場合に、その定めはなるべく一義的で明確でなければならないとする課税要件明確主義が適用されることを否定するものとは解されない。」

「受信料は特殊な負担金と解されるが、国又は地方公共団体が使用する経費に充てるための資金を調達する目的で徴収されるものではないから、形式的には憲法84条の「租税」には当たらない。

しかし、被告は、放送法16条により設立された特殊法人であって、「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基幹放送」を行うことを目的とし（放送法15条）、内閣総理大臣が任命した委員により構成される経営委員会が、受信料について定める受信契約の条項（受信規約）について議決権を有しており（同法29条1項1号ヌ）、受信規約は総務大臣の認可を受ける必要があること（同法64条3項）からすれば、受信料の徴収権を有する被告は、国家機関に準じた性格を有するといえるから、放送法64条1項により課される放送受信契約締結義務及び受信料の負担については、憲法84条（租税法律主義）及び財政法3条の趣旨が及ぶ国権に基づく課徴金等ないしこれに準ずるものと解するのが相当であり、その要件が明確に定められていることを要すると解するのが相当である。」

(6) 東京高判平成29年5月31日<sup>(45)</sup>

「放送法64条1項の「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」とは文言どおり受信設備を物理的に設置した者を指すとし、受信機を占有・管理している者も同項に該当すると解釈したり、同項の意義について複数の解釈をしたりするのは、文言からかけ離れた恣意的な解釈であり、課税要件明確主義に反すると主張する。

しかし、同項の文言及び立法趣旨に照らせば、「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」とは、受信設備を物理的に設置した者だけでなく、その者から権利の譲渡を受けたり承諾を得たりして、受信設備を占有使用して放送を受信することができる状態にある者も含まれると解されることは前示のとおりである。このように解することは、同項の趣旨に合致した合理的な解釈である上、文言解釈としても可能であって、文言解釈からかけ離れた恣意的な解釈ではない。

なお、上記解釈は、受信料は課税ではないから課税要件明確主義に反しないし、控訴人が放送法64条3項により総務大臣の認可を受けた放送受信規約に基づいて長年にわたって行っている同項の解釈運用と基本的に軌を一にするものであるから、国民の予測可能性を害するものでもない。」

(7) 東京地判平成29年12月22日<sup>(46)</sup>

「原告は、放送法64条1項にいう「受信設備を設置した者」とは、「物理的・客観的に被告の放送を受信することができる状態を作出した

<sup>(45)</sup> 前掲注<sup>(23)</sup>。

<sup>(46)</sup> 未公開・裁判所ウェブサイト未掲記LEX/DB文献番号25551242。

行為者」をいうと解すべきであり、受信機を占有・管理しているにすぎない者もこれに当たると解することは、同項の文言からかけ離れた恣意的解釈であって、課税要件明確主義に反し許されないと主張する。

しかしながら、受信料は租税ではなく、課税要件明確主義の要請がそのまま当てはまるとはいえない。」

(8) 東京地判平成29年12月27日<sup>(47)</sup>

「放送法64条1項の「設置」と租税法規との関係

ア 最高裁平成18年3月1日大法廷判決（民集60巻2号587頁参照）は、「憲法84条は、課税要件及び租税の賦課徴収の手續が法律で明確に定められるべきことを規定するものであり、直接的には、租税について法律による規律の在り方を定めるものであるが、同条は、国民に対して義務を課し又は権利を制限するには法律の根拠を要するという法原則を租税について厳格化した形で明文化したものというべきである。したがって、国、地方公共団体等が賦課徴収する租税以外の公課であっても、その性質に応じて、法律又は法律の範囲内で制定された条例によって適正な規律がされるべきものと解すべきであり、憲法84条に規定する租税ではないという理由だけから、そのすべてが当然に同条に現れた上記のような法原則のらち外にあると判断することは相当ではない。そして、租税以外の公課であっても、賦課徴収の強制の度合い等の点において租税に類似する性質を有するものについては、憲法84条の趣旨が及ぶと解すべきであるが、その場合であっても、租税以外の公課は、租税とその性質が共通する点や異なる点があり、また、賦課徴収の目的に応じて多種多様

であるから、賦課要件が法律又は条例にどの程度明確に定められるべきかなどその規律の在り方については、当該公課の性質、賦課徴収の目的、その強制の度合い等を総合考慮して判断すべきものである。」と判示した。

イ 本件において、〔1〕放送法64条1項本文は、受信料の支払義務を定めるものではなく、受信契約の締結義務を定めるにすぎない、〔2〕日本放送協会には強制徴収などの法的手続は設けられていない（……）ことに鑑みれば、受信契約を締結した場合に支払義務を負うこととなる受信料が、租税以外の公課に当たるとすることはできず、それに準ずる性質を有するものとも認められない。

したがって、上記アの判示が放送法64条1項本文に当てはまるとはいえない。」

(9) 東京高判平成30年3月22日<sup>(48)</sup>

「控訴人は、受信料は税金のような性格を持つとして、課税要件明確主義の観点から「設置」の文言を広く解釈すべきではない旨主張する。

しかし、被控訴人は、公共放送事業者、すなわち放送法16条に基づき設置された公共的な事業者（特殊法人）であり、受信設備設置者は、同法64条1項により一律に受信契約の締結義務が課され、受信契約に基づいて受信料支払義務を負うのであるが、同項の受信設備の設置による受信契約の締結の強制は、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り、被控訴人において租税と同様の強制徴収

(47) 未公開・裁判所ウェブサイト未掲記LEX/DB文献番号25549335・Westlaw Japan文献番号2017WLJPCA12276002。

(48) 判時2379号61頁。裁判所ウェブサイト。原審は、水戸地判平成29年5月25日（裁判所ウェブサイト）。

が認められているわけではないから、受信料が、国、地方公共団体が賦課徴収する租税に類似する性質を有するとはいえず、受信料に課税要件明確主義の趣旨が及ぶということはいえない。」

(10) 岡山地判平成30年6月19日<sup>49)</sup>

「課税要件明確主義（憲法84条）に違反する旨主張する。しかし、受信料は課税ではないから課税要件明確主義には違反しないというべきである。」

(11) 上記裁判例から

上記(1)東京地判平成25年10月31日にいう「憲法84条の趣旨が及ぶとしても、受信料は放送法に基づき徴収され、国会の承認を得て定められるものであるから、憲法84条の趣旨に反するものでもない」と同趣旨の判決としては、(3)東京地判平成27年10月29日及び(4)東京地判平成28年1月29日であろう。また(2)東京地判平成27年6月5日は、強制的に徴収する権限がないことをもって租税ではないとし租税法律主義の趣旨の適用を否定する。(9)東京高判平成30年3月22日もまた、強制徴収のない点から租税法律主義の趣旨の適用を否定し、課税要件明確主義の適用を否定する。(8)東京地判平成29年12月27日は、この強制徴収のない点に加え、放送法64条1項が「受信料の支払義務を定めるものではなく、受信契約の締結義務を定めるにすぎない」ことから、租税以外の公課に当たらないとして、租税法律主義の趣旨の適用を否定する。これに対して、(6)東京高判平成29年5月31日及び(7)東京地判平成29年12月22日、(10)岡山地判平成30年6月19日は、税でないことをもって課税要件明確主義の適用がないとするものである。

これらに対して(5)さいたま地判平成28年8月26日は、「内閣総理大臣が任命した委員により構成される経営委員会が、受信料について定める受信契約の条項（受信規約）について議決権を有しており（同法29条1項1号ヌ）、受信規約は総務大臣の認可を受ける必要があること（同法64条3項）」から「受信料の徴収権を有する被告は、国家機関に準じた性格を有するといえる」として「放送法64条1項により課される放送受信契約締結義務及び受信料の負担については、憲法84条（租税法律主義）及び財政法3条の趣旨が及ぶ国権に基づく課徴金等ないしこれに準ずるもの」と租税法律主義の趣旨の適用を肯定する。

### 3 最大判平成29年12月6日で示された租税法律主義の趣旨との関係

では、かの最大判平成29年12月6日では、租税法律主義の趣旨との関係について、どのように判示しているのだろうか。この点を直接的に言及する部分はないが、示唆する部分として以下を掲げる。

「受信契約の最も重要な要素である受信料額については、国会が原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るものとされ（……）、また、受信契約の条項はあらかじめ総務大臣（……）の認可を受けなければならないものとされ（……）、総務大臣は、その認可について電波監理審議会に諮問しなければならないものとされているのであって（……）、同法は、このようにして定まる受信契約の内容が、同法に定められた原告の目的にかなうものであることを予定していることは明らか

<sup>49)</sup> 未公開・裁判所ウェブサイト未掲記LEX/DB文献番号25560838・D1-Law文献番号28263108。

である。同法には、受信契約の条項についての総務大臣の認可の基準を定めた規定がないとはいえ、前記のとおり、放送法施行規則23条が、受信契約の条項には、少なくとも、受信契約の締結方法、受信契約の単位、受信料の徴収方法等の事項を定めるものと規定しており、原告の策定した放送受信規約に、これらの事項に関する条項が明確に定められ、その内容が前記の受信契約の締結強制の趣旨に照らして適正なものであり、受信設備設置者間の公平が図られていることが求められる仕組みとなっている。また、上記以外の事項に関する条項は、適正・公平な受信料徴収のために必要なものに限られると解される。』

上記したように、租税法律主義の趣旨との関係について直接的な言及はないが、さいたま地判平成28年8月26日が、NHKが「国家機関に準じた性格を有するといえる」とした根拠等を挙げて、受信契約の条項の適正公平が図られるものとなっているとしている。これは、直接言及していないながらも、租税法律主義または財政法3条の趣旨が及ぶ（少なくとも及ぶ可能性がある）ことを前提しているからこそ、このような適正性公平性を重視した判示をしたものと思われる。

特にここで、国会による毎年の収支予算の承認（上記したように、これには受信料の月額承認が含まれる（放送法70条4項））と総務大臣の受信契約の条項の認可が挙げられており、いわば課税要件である税額について、国会において決定していることが重視されている。

ただしここで問題なのは、「受信契約の条項についての総務大臣の認可の基準を定めた規定がない」点である。この点判決では、放送法施行規則23条が、受信契約の条項には、受

信契約の締結方法、単位、受信料の徴収方法等を定めるものと規定され、NHKが作成する放送受信規約においてこれらの条項が明確に定められ、その内容が受信契約の締結強制の趣旨に照らして適正なものであるという。しかしこれは、いわば課税要件である納税義務者（放送法64条で「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」と明確に決まっていそうでありながら、世帯単位で計算する等、この規約で細目を定めている）以下の基本的事項を、放送法による下位法令への委任もなく、総務大臣の認可の基準もない中で、一任しているのである。

#### 4 受信料に租税法律主義の趣旨が及ぶ場合のその範囲と程度

上で見たように、受信料については、強制徴収性がないとして「賦課徴収の強制の度合い等の点において租税に類似する性質を有するもの」には当たらないとする判決が主であった<sup>60</sup>が、果たして強制性はないのであろうか。上記したように、この最高裁判決においても放送法64条を「受信契約の締結を強制するための規定」と位置付けている。また受信料債権の消滅時効について、「受信契約に基づき発生する受信設備の設置の月以降の分の受信料債権（受信契約成立後に履行期が到来するものを除く。）の消滅時効は、受信契約成立時から進行するものと解するのが相当である」と判示しており、受信契約を締結しない場合には、時効が成立する余地がないものとされている。この点、この後の最三小判平成30年

<sup>60</sup> 同様の見解として、今村隆「判批」自研94巻4号142頁があり、さいたま地判平成28年8月28日を批判している。

7月17日<sup>51)</sup>においては、最大判平成29年12月6日の「受信契約の締結を強制する旨を定めた規定を置いている」ことを前提に「受信契約に基づく受信料債権について民法168条1項前段の規定の適用があるとすれば、受信契約を締結している者が将来生ずべき受信料の支払義務についてまでこれを免れ得ることとなり……放送法の趣旨に反するものと解される。したがって、受信契約に基づく受信料債権には、同項前段の規定は適用されない」とされている。よって、受信契約締結義務がありながらこれを締結しない場合には、時効成立の余地がない以上、受信設備を設置した時点からの受信料が債務として累積されることになる。

強制徴収手続はなくとも、放送法64条1項が「受信契約の締結を強制するための規定」として存在し、時効等の他の法令解釈が「受信契約の締結を強制する旨を定めた規定を置いている」ことを前提になされるならば、この強制性は一層強いものとなろう。

とはいえ、NHKには調査権限もなく、租税よりも強制徴収の度合いが低い点からの反論もあろう。確かにNHKには調査権限等がないが、その反面、税と異なり契約締結まで時効が進行せず<sup>52)</sup>、さらに不正等による受信契約の義務違反には、2倍の割増金という制裁規定もある（放送受信規約12条）のであるから、一概に強制徴収の程度が低いとは言えないように思われる。

また税法では、捕捉率が低い事をもって、時効を別にするとといった制度設計はなされておらず（例：競馬の勝馬投票券による所得）、捕捉率の高低が租税法律主義の適用とは無関係なはずである。

そうである以上、租税法律主義の趣旨が及

ぶべきと思われる。そして上記したように、この強制徴収の点からこれを低いと見たとしても、最大判平成18年3月1日で示された「その規律の在り方については、当該公課の性質、賦課徴収の目的、その強制的度合い等を総合考慮して判断すべきもの」から、その程度に差があるとして、その規律の在り方に差異を認めるといふものと見るべきと思われる。

次に租税法律主義の趣旨の内容であるが、それは、民主主義のコントロールの下にあるか否かである。現行の仕組みとして、上記したように、受信料についてはこれを国会で承認する仕組みが存在するが、締結義務者等のいわば他の課税要件については、放送法による下位法令への委任もなく、総務大臣の認可の基準もない中で、NHKの規約に一任されているのである。この点を最大判平成29年12月6日における鬼丸かおる判事の補足意見は「受信契約の……締結義務者に受信料の支払という経済的負担をもたらすものであることを勘案すると、本来は、受信契約の内容を含めて法定されるのが望ましいものであろう。現に、放送受信規約の中には、受信契約の締結を強制するについて疑義を生じさせかねないもの<sup>53)</sup>も含まれている」と指摘されている。ここにおいては、「望ましい」ものとしかされていなが、上記最三小判平成30年7月17日等、受信料の強制性が一層強まっている<sup>54)</sup>中では、租税法律主義の趣旨は及ぶべきものであり、本来は、これらは法定されるべきものと思われる<sup>55)</sup>。

51) 民集72巻3号297頁。判タ1453号68頁。裁判所ウェブサイト。

52) 浅妻章如教授は、「NHKに調査権限がないことが、時効消滅耐性の暗黙裡の理由の一端（同「判批」ジュリ1519号45頁以下〔50頁〕）」と推測する。

もっとも、租税法律主義の趣旨といった場合には、民主主義のコントロールの下におかれることをもって足りとも思われることから、全ての法定までは求めなくとも、法令の中に委任規定を設けるべきであろう。すなわち、放送法中に政令への委任規定のみならず、

政令省令（現行なら放送法施行規則）の中にNHK規約への委任規定を要するはずである。また契約締結義務者に関する規定総務大臣の認可の基準も法令の中に設けられるべきものと思われる。

- 53) 鬼丸判事は、「放送受信規約は、受信契約を世帯ごととしつつも、受信契約を締結する義務が世帯のうちいずれの者にあるかについて規定を置いていない。任意に受信契約が締結される場合は別であるが、受信契約の締結が強制される場合には、締結義務を負う者を明文で特定していないことには問題があろう。家族のあり方や居住態様が多様化している今日、世帯が受信契約の単位であるとの規定は、直ちに1戸の家屋に所在する誰かを締結義務者であると確定することにならない場合もあると思われる。受信契約の締結を求められる側からみても、その義務を負う者が法令上一義的に特定できなければ、締結義務を負っていることの自覚も困難であろう」という指摘をされている。
- 54) 公平負担の観点からは、強制徴収性が高まることはやむをえないといえる。しかしNHKに問題が生じた場合に、視聴者側から直接抵抗する手段が何もなくなる点に問題がないか疑問である。

- 55) 本稿では、受信料裁判の個々の問題には立ち入らないが、租税法律主義の趣旨が及ぶ以上、いわば納税義務者である契約締結義務者は明確にされるべきである。しかるに、ホテルに受信設備を設置した場合には、受信設備の設置者であるホテル側が契約締結義務者であるところ、受信設備が設置された賃貸不動産においては、受信設備の設置者である賃貸人ではなく、入居者が契約締結義務者とされるのは一貫性を欠いたものと思われる点のみ指摘しておく。なお、「特殊な負担金」として徴収する場合にも、西山教授は「その負担者が広範囲にわたり、徴収の強制性が強いものであれば、課税要件明確主義が直接適用できないまでも、これに準じた程度の要件明確性が求められ、その負担者に関する規定は一義的に定められることが必要である（同「判批」ジュリ1512号10頁以下〔11頁〕）」と指摘する。