平成２８年（ワ）第３８０号　放送法遵守義務確認等請求事件（第１事件）
平成２８年（ワ）第６９６号　放送法順守義務確認等請求事件（第２事件）
第１事件原告　宮内正厳
第２事件原告　溝川悠介外４４名
被　　告　日本放送協会

原告準備書面（六）

２０１７年8月２８日

奈良地方裁判所　民事部１Ｂ係　御中

原告ら訴訟代理人

弁護士　佐　藤　真　理

弁護士　白　井　啓太郎

弁護士　安　藤　昌　司

弁護士　辰　巳　創　史

弁護士　星　　雄　介

弁護士　阪　口　徳　雄

弁護士　山　下　悠　太

第１　放送受信契約の法的性質について

１　放送受信契約の法的性質について、原告が「有償双務契約」であると主張しているのに対し、被告は「特殊な負担金」であると主張している。この点が、本訴の重要な争点の一つである。

原告は、被告の「特殊な負担金」論を再三、批判したが、土屋英雄教授の著書『ＮＨＫ受信料は拒否できるか　受信料制度の憲法問題』（甲４６）を引用して、再説する。

２　「公的負担金説は、由来的には、『国家機関で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』という特殊な負担金と解すべきである』とする１９６４年の臨時放送制度調査会の答申に基づいている。これを、いかにも確定した公的な解釈のように位置づける論もあるが、単に調査会の一答申が「解すべきである」と述べているにすぎず、客観的にその解釈が妥当だということにはならない。

費用分担説＝公的負担金説については、ＮＨＫの運営に対する法的発言権が全くないにもかかわらず、なぜその運営経費を市民が負担しなければならないのか、ＮＨＫの放送番組を視聴しない、視聴したくない市民またはＮＨＫの存在の必要性を否定する市民までがなぜ運営経費を負担しなければならないのか等の疑義があり、むしろ消費者としての市民からすれば、受信料を、放送番組の提供というサービスを利用ないし必要とする視聴者の対価であると考える方が理解し安いであろう。」（甲４６の４５～４６頁）

「視聴者の法的発言権と対価説は二律背反ではなく、放送というサービスの内容について、対価としての受信料の支払い者の資格で視聴者に一定の法的発言権を認めることは法制度上で十分可能である。」（同４７頁）

「一定の特殊性を有するものの、枠組みとしての受信料＝対価説が妥当だとすると、ＮＨＫからのサービスを利用しない市民、すなわち

ＮＨＫ放送を視聴しない、視聴したくない、必要と考えない市民は、受信料を支払う法的義務がないことはもちろん、受信契約を締結する法的義務もないことになる。にもかかわらず、受信契約締結と受信料支払いを強制するとすれば、それらは不法行為となる可能性がある。なお、ＮＨＫは、近年、ＮＨＫ主催の歌謡ショー等の公開録画の入場者を受信料支払い者に限るとしているが、このことは、ＮＨＫも、受信料を、枠組みとして、ＮＨＫからのサービスの対価と認識せざるを得なくなっていることの表れともいえよう。」（同５０頁）

３　原告は、原告準備書面（二）において、「現行法上、放送受信料は、私人間の契約に基づく債権と構成されており、公法的権利として立法されているものではなく、民事訴訟手続に基づき権利を実現することを要し、滞納処分のような特別の制度は設けられていない」と判示した東京高裁平成２４年２月２９日判決（甲２２）を参考にすべきであると主張した上で、被告に対し、次の５点について、釈明を求めた。

①「特殊な負担金」という用語は、１９６４年の臨時放送関係法制調査会の答申において使用された用語に過ぎず、法律用語でも、法制化された用語でもないとの原告の主張も争う趣旨か、また特殊な負担金と明示した最高裁判例は出されていないとの原告の主張も争う趣旨であるのか否かを明らかにされたい。

②「特殊な負担金」は、受信料について租税ではない（ＮＨＫが強制徴収の方法を有しない）ことを示す用語に過ぎず、受信料がＮＨＫの放送に対する対価的関係にあることを否定する用語でないとの原告の主張を争う趣旨なのか否かを明らかにされたい。

③　被告は、日本放送協会放送受信規約（甲４）の第１３条２項において、「地上系によるテレビジョン放送を月のうち半分以上行うことがなかった場合は、特別契約を除く放送受信契約について当該月分の放送受信料は徴収しない」と規定し（甲４）、受信料を支払うに見合うだけの放送と受信がなかった場合には、受信料を徴収しないという

ことをＮＨＫ自身が定めているが、この条項は受信と受信料の支払いに対価性があることを認めている趣旨ではないのか。

④　放送受信料については、高品質のサービス（カラー）を受ける場合とそうでない場合（白黒）との間に料金の差が設けられているが、この点は放送受信料が放送サービスに対する対価としての性質を有するものと理解するが、この理解で間違いないか。対価性を否定する被告の主張との整合性を明らかにされたい。

⑤　被告は、答弁書７頁において、「日本で唯一公共放送を担う特殊法人について、番組編成や報道等において広告主や国家から独立性を確保し公共性と表現の自由を確保するためには、被告（ＮＨＫ）において広告料や税金ではない独立した自主財源を確保する必要がある。そこで、被告（ＮＨＫ）の財源は、広告料でもなく税金でもない、被告（ＮＨＫ）の放送を受信することのできる受信設備の設置者から徴収する放送受信料とされた」と主張しているが、この主張は、放送受信料が、本質的に、ＮＨＫの放送（の受信）と対価関係にあることを前提としていると理解できるが、その理解で、間違いないか。この主張と対価性を否定する被告の主張との整合性を明らかにされたい。

４　前回（６月１９日）の口頭弁論期日に於いて、被告は「（「特殊な負担金」という用語に関連して原告らより放送受信料に関して対価性を認める趣旨か否かといった旨の求釈明がなされているが、より詳細な回答を行う用はない。）」と記載した準備書面（２）を陳述し、求釈明を拒否した。

原告が、少なくとも上記⑤については、釈明に応じるべきであると重ねて釈明を求め、裁判所が被告に対して検討を指示したにもかかわらず（第４回口頭弁論調書参照）、被告は、陳述予定の準備書面（３）においてこの点に関する主張を準備しておらず、釈明拒否を続ける模様である。

答弁書７頁において、被告は「被告（ＮＨＫ）の財源は、広告料でもなく税金でもない、被告（ＮＨＫ）の放送を受信することのできる受信設備の設置者から徴収する放送受信料とされた」と主張したが、この主張と対価性を否定する被告の主張との整合性を明らかにされたいとの求釈明への回答を、被告は拒否しているのである。

回答したくても回答できないというのが実態であろう。被告は、反論できずに、矛盾の存在を事実上認めているのである。即ち、放送受信料と放送との対価性を全面的に否定することは、被告にあっても不可能なのである。

第２　放送法第４条は公権力に対しては倫理的規定に過ぎないが、国民に対しては法的規範と解されること

１　はじめに

被告は、放送法４条１項各号所定の放送番組編集に関する規定は、放送事業者に対して法的義務を定めるものではなく、倫理的義務を定めたものと解すべきと主張している。

しかし、国家（政府）との関係で倫理的義務と解すべきことと、国民との関係で法的義務と解すべきことを区別しなければならない。国家との関係のみならず、国民との関係でも、放送法第４条１項各号の規定は倫理的規定に過ぎないとする被告の主張は誤っている。

２　放送法第４条に関する議論の経緯

（１）放送法第１７４条は、「総務大臣は、放送事業者（特定地上基幹放送事業者を除く。）がこの法律又はこの法律に基づく命令若しくは処分に違反したときは、三月以内の期間を定めて、放送の業務の停止を命ずることができる。」と定め、電波法第７６条１項は、「総務大臣は、免許人等がこの法律、放送法若しくはこれらの法律に基づく命令又はこれらに基づく処分に違反したときは、三箇月以内の期間を定めて無線局の運用の停止を命じ、又は期間を定めて運用許容時間、周波数若しくは空中線電力を制限することができる。」と定めている。

（２）仮に、国家との関係において、放送法第４条（番組編集準則）に法的拘束力を認めるとなると、放送事業者がこれに違反した場合、総務大臣が、電波法７６条１項による停波や放送法１７４条による業務停止を放送事業者に命じることができることになる。

しかし、行政権が番組の内容について立ち入った判断を行い、停波または業務停止という措置を取れるとなると、放送事業者の放送の自由に対する極めて強い制約となり、放送法第４条は違憲の疑いが強くなる。

そこで、同条を合憲とする学説の多くは、番組編集準則が倫理的規定であると解する「一種の合憲限定解釈」によって、これを合憲としているのである（甲４３の９０頁）。

（３）このように、国家との関係で放送法第４条が倫理的規定であると論じられてきたのは、同条に法的拘束力があると解した場合に違憲無効となってしまうことから救済するため、という文脈においてであった。

３　放送法の制定経緯

（１）放送法第１条は、「この法律は、次に掲げる原則に従つて、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する。」とした上で、同条第３号において、「放送に携わる者の職責を明らかにすることによつて、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること。」と定めている。

その基礎となった１９４８年の放送法案第１条は、「放送に携わる者の国民に対する直接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に奉仕し、且つ、それを育成するようにすること。」と定めていた（甲４４）。

（２）このことを踏まえるならば、放送事業者は、民主主義に奉仕し、国民の知る権利に応えるという職責を国民に対して直接に負っていると解される。そしてこの職責は国民の知る権利に奉仕するためのものであるから、公権力からの自律が当然の前提となる（甲４３の１０１頁）。

すなわち、放送法第４条が公権力に対しては倫理的規定であるのは、放送事業者が国民に対する直接の法的義務を全うするためである。したがって、同条がこ

のように二面的性格を帯びているのは当然である。

4　小括

以上の通り、放送法第４条に関する議論の経緯及び制定経緯に鑑みれば、放送法第４条は、公権力に対しては倫理的規定である一方、国民に対しては直接の職責を定めた法的規範であるといえるのである。

第３　ＮＨＫは放送受信契約において、受信契約者に対し、放送法及び同法に基づいて自ら定めた「国内番組基準」を遵守することを約束している

1　日本放送協会放送受信規約（以下「放送受信規約」）第３条は、「受信機を設置した者は、遅滞なく、次の事項を記載した放送受信契約書を放送局（ＮＨＫの放送局をいう。以下同じ。）に提出しなければならない。」と規定し（甲４）、受信契約者に対し、放送受信契約書を提出することを義務付けている。

2　ＮＨＫが作成している放送受信契約書の様式には、「放送法、放送受信規約により放送受信契約を締結します。」の項目（以下「本件項目」という。）が印字されており、新規の受信契約者は本件項目に〇印をつけてＮＨＫに提出している。原告宮内正厳がＮＨＫに提出した放送受信契約書も同様である（甲４５）。

原告らは、自ら又は同一世帯の家族が、ＮＨＫとの間で放送受信契約書を締結しているが、すべての受信契約者は、ＮＨＫが放送法を遵守するものと信頼して、放送受信契約書を提出している。受信契約者は、ＮＨＫに対し放送法及び放送受信規約に基づいて放送受信契約を締結しており、ＮＨＫが放送法及び放送受信規約を遵守することを前提としているのである。ＮＨＫも、放送受信契約に当たり、受信契約者に対し、本件項目に丸印を求めることにより、放送法、放送受信規約を遵守することを約束しているのである。

3　さらに、ＮＨＫは、放送法５条に基づいて自ら定めた「国内番組基準」において、「日本放送協会は、全国民の基盤に立つ公共放送の機関として、何人からも干渉されず、不偏不党の立場を守って、放送による言論と表現の自由を確保し、豊かで、よい放送を行うことによって、公共の福祉の増進と文化の向上に最善を尽くさなければならない。」と規定し、同基準「第１章　放送番組一般の基準」の「第４項

政治・経済」において「１　政治上の諸問題は、公正に取り扱う。」、同「第５項論争・裁判」において「１　意見が対立している公共の問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにし、公平に取り扱う。」として放送法第４条１項と同一内容を規定している（甲１７）。原告ら受信契約者は、ＮＨＫが放送法に加えて、放送法に基づいてＮＨＫが自ら定めた「国内番組基準」を遵守するものと信頼して、放送受信契約書を提出している。

ＮＨＫは、放送法に基づいて自ら定めた「国内番組基準」についても、放送受信契約の相手方である受信契約者に対し、これを遵守することを前提として契約しているのである。

ＮＨＫは、取材・制作の基本姿勢を明記した「放送ガイドライン」を作成し、視聴者（国民）に公表している。「公共放送の『原点』として、取材・制作力を強化し、放送法に則って、公平・公正で正確・迅速な報道と豊かで質の高い多彩なコンテンツをさらに充実し、健全な民主主義の発達や文化水準の向上に寄与する」ために、ＮＨＫは、「放送ガイドライン」を随時、改訂してきた（甲２４の２枚目）。

「放送ガイドライン」では、「ＮＨＫは、公共放送として、憲法で保障された表現の自由のもと、正確で公平・公正な情報や豊かで良質な番組を幅広く提供し、健全な民主主義の発展と文化の向上に寄与する。」「報道機関として不偏不党の立場を守り、番組編集の自由を確保し、何人からも干渉されない。」「ＮＨＫは放送の自主・自律を堅持する。」「全役職員は、放送の自主・自律の堅持が信頼される公共放送の生命線であるとの認識に基づき、すべての業務に当たる。」などと「自主・自律の堅持」を強調している（甲２４の本文１頁）。

ＮＨＫは、国内番組基準（甲１７）で定めている「放送番組一般の基準」及び「各種放送番組の基準」を、「放送ガイドライン」では、さらに具体化している。

例えば、１２章の「政治・経済　世論調査」の「①政治」において、「●政治上の諸問題の扱いは、あくまでも公平・公正、自主・自律を

貫き、何人からの圧力や働きかけにも左右されることなく、視聴者の判断のよりどころとなる情報を多角的に伝える。●政治的な対立が大きくなればなるほど、視聴者の意見の幅も大きくなるので、報道は事実に即した表現に徹し、個人的な見解や、特定の主義・主張に偏っていると受け取られるような表現は慎む。●討論番組などでは、番組の編成や構成、出演者の選定に慎重を期し、特定の意見を促したり、そのように操作していると見られたりしないように番組全体としてバランスの取れた視点を示す。」と定めている（甲２４の４４頁）。

４　ＮＨＫが受信契約者である原告らに対し、ニュース報道番組において、放送法４条や同法に基づいて自ら定めた「国内番組基準」、これを補充した「放送ガイドライン」を遵守して放送する義務を負っていることは明らかである。

第４　受信料制度等検討委員会の答申と公共放送の役割

１　ＮＨＫ受信料制度等検討委員会（座長：安藤英義専修大大学院教授）は、本年７月２５日、ＮＨＫ会長からの３つの諮問に対する答申案、即ち　①「常時同時配信の負担のあり方について」の答申案（甲４７）、②「公平負担徹底のあり方について」の答申案（甲４９）、③「受信料体系のあり方について」の答申案（甲５１）を、相次いで公表した。

本件に直接関係するのは、②の答申案である。「公平負担の徹底」をうたい文句に、対象世帯の８０％にとどまっている徴収率を引き上げる方策などを検討している。答申案には、電力会社やガス会社などを想定した「公益事業者」に居住者情報を照会できる制度の導入などを盛り込んでおり、入手した情報を基に受信料支払い契約締結を求める文書を郵送することで、支払率向上と受信料徴収経費の削減を目指そうとしている。

しかし、電力会社やガス会社にＮＨＫが照会して、放送受信契約を結んでいない住民の氏名と住所を教えてもらい、契約締結を求める案内を郵送することを認めようとの提案は、個人のプライバシーを侵害

するおそれが顕著であり、放送法の改正のみでは足りず、憲法上も重大な問題を生じる可能性がある。「ＮＨＫのために個人情報がそのように使われることを、国民はどう受け止めるか。実施にはきわめて慎重であるべきだ。」という朝日社説（甲５３の４）が当然の世論であろう。

①の常時同時配信の答申案についても、新たにネット使用料を徴収しようとする提案について、民間放送局、とりわけ規模の小さい地方局の経営を悪化させ、「ＮＨＫの肥大化」につながるとの懸念など、批判の声が上がっている（甲５３の１～４）。

2　原告らは、ＮＨＫの放送を受信せずに、種々の情報に接している視聴者国民が少なくない現在、ＮＨＫ放送の視聴の有無、視聴時間の長短を問わず、被告ＮＨＫが定めた受信料を徴収していることについて、違和感や抵抗感を感じている国民が少なくない。現在、ＮＨＫの放送受信料未収金は約２４０億円にも達しており、その内約１２０億円が回収不能で、焦げ付きが約５０パーセントに達していると言われていることも、無関係でないと考えられると指摘した（原告準備書面（二）の６頁）が、受信料不払いが多いことの要因の一つとして、放送内容の問題を指摘せざるを得ない。

放送法第４条を遵守して、政治的に公正であること、事実をまげないこと、意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすることに徹したニュース報道を行い、「健全な民主主義の発達に資する」ような「豊かで、かつ、良い放送番組」をＮＨＫが放送しているかどうかが重要なのである。

徴収策の強化の前に、「『公共放送の役割とは何か』『ＮＨＫはどうあるべきか』という根本の議論を抜きにして、自分たちの都合を優先しすぎていないか。」「外部から寄せられる声に耳をすまし、真に視聴者の役に立つ番組やサービスを発展させる。同時に不要な業務を見きわめ、整理・縮小する。そのなかで受信料値上げの可能性を探る。

そうした営みと視聴者に対する丁寧な説明があって初めて、答申案にあるような受信料の徴収方法の見直しにも、理解を得られる道が開けよう。踏むべき手順を間違えてはいけない。」というのが一般世論であり（甲５３の４）、当然の道筋きである。

第５　別件の高裁判決について

被告は、答弁書において、御庁平成２８年（ワ）第３号放送受信料請求事件（以下「別訴」という）の一審判決（乙１）を引用しているが、別訴は第２回口頭弁論期日において、担当裁判官が、突然、予告もなく、「弁論終結」と発言したことから忌避申立に至るなど、当事者に十分な主張・立証をさせないという異例の経過を辿って判決がなされた事案であること、大阪高裁で審理中でありまだ確定していないことに鑑みれば、「本訴訟で参考とすべき裁判例とはいえない」ことを、原告は既に主張した（原告準備書面（二）の３頁）。

別件について、大阪高裁は、２０１７年７月２５日、一審判決を取消し、被控訴人ＮＨＫの請求を棄却する判決を言い渡した（甲５８）。別訴の被告宮内は本訴の審理に精力を集中したいとの判断で、一審判決後に一審判決認容額を任意に支払ったことから逆転判決となったものに過ぎないが、別訴の一審判決（乙１）が先例としての意味を持たないことが確定したことを指摘しておく。なお、同高裁判決は、同年８月９日に確定している。

第６　今後の主な主張計画

１　①　確認の利益についての被告主張への反論

②　憲法論　１９条、２１条、１３条等

③　各原告の慰謝料請求事由

２　現時点では、後２、３回で主張を終わりたいと考えている。

放送受信料をめぐる最高裁判決が出された場合には、関連する新た

な主張も考えられる。

並行して立証計画の準備を進める予定である。

以上