

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号放送法遵守義務確認等請求事件（第2事件）

第1事件原告 宮内正巖

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（八）

2017年11月27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

目次

- 第 1 本案前の答弁に対する反論
(3 ~ 6 頁)
- 第 2 放送法等遵守義務が放送受信契約上の義務であること
(6 ~ 1 0 頁)
- 第 3 国民の知る権利と報道の自由との関係から、放送法 4 条 1 項各号は国民との関係では法的義務を定めたものと解釈すべきである。(憲法 2 1 条、憲法 1 3 条)
(1 0 ~ 1 4 頁)
- 第 4 NHK が放送法 4 条や国内番組基準に違反する報道番組を放送することは憲法 2 9 条に違反する。
(1 4 ~ 1 9 頁)
- 第 5 放送受信契約の有無について
(1 9 頁)

第1 本案前の答弁に対する反論

1 はじめに

被告は、第1事件及び第2事件ともに、確認の利益を欠くから本件各訴えを却下すべきと主張をしている。

確認の利益を欠く理由として被告が指摘するのは、①本件各訴えは、一般的抽象的な法令解釈を求めるものであり、確認対象としての適格性を欠くこと（いわゆる「対象選択の適否」の論点）、②本件各訴えは、紛争解決手段として適切ではないこと（いわゆる「方法選択の適否」の論点）の2点である。

しかしながら、以下のとおり、被告の主張は失当である。

2 対象選択の適否について（上記①）

かかる論点は、「どのような対象を訴訟物と捉えて確認判決をすると紛争解決に資するか」というものであるところ、従来は次の3つの観点から検討されていた。

それは、㉞事実の確認は許されず法律関係の確認を求めるべきという観点、㉟過去の法律関係ではなく、現在の法律関係の確認を求めるべきという観点、㊱「～でないことの確認」という消極的な確認ではなく、「～であることの確認」という積極的な確認を求めなければならないという観点である。

これを本件に当てはめてみると、本件各訴えは、各原告らと被告との間で締結された放送受信契約の内容という 法律関係 について確認を求めるものであり、事実関係の確認を求めるものではない（上記㉞の論点）。

また、口頭弁論終結時における各原告らと被告との間の契約内容

の確認を求めるものであり、過去の法律関係の確認を求めるものでもない（上記④の論点）。

さらに、被告が原告らに対して、放送法4条1項各号ないし国内番組基準を遵守した放送を行う義務があることの確認を求めており、積極的確認を求めるものである（上記⑤の論点）。

このように、本件各訴えは、上記⑦～⑨をいずれも満たす請求であり、対象選択の適否の点について何ら問題が無い請求である。

この点、被告は、本件各訴えは一般的・抽象的な法令解釈を求めたものではないと主張するが、かかる主張は、原告らの主張（原告らと被告との間の契約内容の解釈を焦点としている）をまったく理解していないものであり、失当である。

3 方法選択の適否について（上記②）

かかる論点は、要するに「確認訴訟以外に当事者間の紛争を解決する手段があるか否か」というものである。

そもそも、本件における当事者間の紛争の本質・発端は、「被告が放送法4条1項各号に違反する放送を繰り返しているにもかかわらず、視聴者たる原告らの度重なる指摘・抗議によっても、被告がそのような体質を改善しない一方で受信契約者に対しては受信料の支払を求める」というあまりに身勝手に自己中心的な姿勢を貫く点にある。

そして、現に被告は、本件訴訟においても放送受信契約を締結している受信契約者に対して、放送法4条1項各号に則った放送を行う義務を負うことはないと否定している。裁判所において被告の義務が認められない限り、被告のこのような姿勢が改まるとは考えら

れない。

この点、原告らが、被告の原告らに対する法的義務を争うためには、原告らが放送受信料を支払っている現状では、確認の訴えによるほか方法はないのである。なぜなら、原告らが受信料の支払を停止すれば、被告から受信料支払請求訴訟が提起され、当該訴訟のなかで当事者間の法律関係が問題となり得るものの、原告らが受信料を支払っている現状では、被告から受信料支払請求訴訟が提起されることはあり得ないからである。

原告らは、このような理不尽な状況（「真面目に受信料を支払っていると被告との法律関係を争う機会が与えられない」という状況）を打破するために本件訴訟を提起したのである。

以上からすれば、本件各訴えは、方法選択の適否についても問題が無いというべきである。

4 その他（いわゆる「即時確定の現実的必要」の論点について）

「即時確定の現実的必要」の論点については、被告は主張していないと思われるが、念のため主張する。

かかる論点は、④当事者の権利や地位に不安や危険がない場合や⑤仮に不安や危険があったとしてもそれらが抽象的なものである場合には、訴訟をする実質的な意味が無いという理由から、確認の訴えを絞り込むというものである。

しかしながら、本件は、次のとおり、上記④及び⑤のいずれも認められる。すなわち、被告が「被告は受信契約者に対しては放送法4条1項各号ないし国内番組基準を遵守する義務を負わない」という認識（原告らの認識とは抵触する認識）の下、悪質な放送法違反

(放送法違反の具体例はこれまで主張したとおりである。)を繰り返しているという現状では、原告らはただ受信料だけを支払わされ、他方で、質の面で「豊かで、かつ、良い」といえず、「民主主義の発達に」とって有害な報道番組の垂れ流しを甘受しなければならないという不安・危険に晒され続けているからである。このように、被告がその義務の存否を争うことによって、受信契約者としての地位に現実の不安・危険が生じているのである。

以上からすれば、「即時確定の現実的必要性」の点についても、問題なく認められるというべきである。

第2 放送法等遵守義務が放送受信契約上の義務であること

1 はじめに

放送法第4条及び国内番組基準(以下「放送法等」という)遵守義務は、以下に述べるとおり、放送受信契約の内容となっている。すなわち、放送法等遵守義務は、受信契約者ら個人に対する契約上の義務となっている。

2 放送受信契約書によって合意されている。

放送受信契約も契約である以上、当事者の意思表示の合致によって成立する。そして当事者の合意内容を確定するにあたっては、まず第一に契約書の記載内容が参照されるべきである。

原告準備書面(六)第3で述べたとおり、放送受信契約書(甲45)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(本件項目)があり、受信契約者が本件項目に○印をつけてNHKに提出する形で契約を締結することになっている。

このような契約書の記載からする、NHKが本件項目を受信契約者らに示し、受信契約者らは放送法等が遵守されることを信頼して契約したものであるから、放送法等を遵守することが当然に合意内容に含まれていると解すべきである。

3 定型約款の個別条項として合意されている。

改正民法548条の2の規定は、改正民法施行前に締結された定型取引に係る契約についても適用される(改正民法附則33条1項)。

放送受信契約書(甲45)の体裁からすれば、放送受信契約の締結は、放送法及び放送受信規約(甲4)という「定型約款を契約の内容とする旨の合意をしたとき」(改正民法548条の第1項第1号)、若しくは「定型約款を準備した者があらかじめその定型約款を契約の内容とする旨を相手方に表示していたとき」(同2号)にあたるから、放送受信契約という「定型取引(ある特定の者が不特定多数の者を相手方として行う取引であって、その内容の全部又は一部が画一的であることがその双方にとって合理的なものをいう。)を行うことの合意をした者」(同第1項柱書)であるNHKは、「定型約款の個別の条項についても合意したものとみな」される(同第1項柱書)。

すなわち、「個別の条項」である放送法等を遵守することについても合意したものとみなされる。

4 仮に放送法等遵守義務が合意されていないとすれば、放送受信契約及び放送受信規約の効力が不安定になる

(1) 消費者契約法の適用

放送受信契約についても消費者契約法が適用される（東京地方裁判所平成25年3月19日判決、最高裁平成17年（受）第1158号平成18年11月27日第2小法廷判決・民集60巻9号3437頁参照）。そして、仮に、受信契約者らがNHKに対して受信料支払義務を負う一方で、NHKが受信契約者らに対して放送法等遵守義務を負わないのであれば、以下に述べるとおり、受信料支払を義務づける放送受信規約5条が無効となり、また放送受信契約が取消しの対象となる。

（2）消費者契約法10条による放送受信規約5条の無効

仮に、受信契約者らがNHKに対して受信料支払義務を負う一方で、NHKが受信契約者らに対して放送法等遵守義務を負わないのであれば、受信料支払を義務づける放送受信規約5条は、「民法、商法、その他の法律の公の秩序に関しない規定の適用による場合に比し、消費者の権利を制限し、又は消費者の義務を加重する消費者契約の条項であって、民法第1条第2項に規定する基本原則に反して消費者の利益を一方的に害するもの」に該当するから、無効となる（消費者契約法10条、11条）。

（3）消費者契約法4条2項による放送受信契約の取消し

NHKの放送内容の公平中立性は、「物品、権利、役務その他の当該消費者契約の目的となるものの質、用途その他の内容」であって、「消費者の当該消費者契約を締結するか否かについての判断に通常影響を及ぼすべきもの」であるから、「重要事項」にあたる（消費者契約法4条5項1号）。

そして、放送受信契約書の体裁からすれば、NHKは受信契約

者らに対して放送法等を遵守して公平中立な放送を行うことを示しており、「重要事項について当該消費者の利益となる旨を告げ」たといえる。

にもかかわらず、仮にNHKが受信契約者らに対して個別には放送法等遵守義務を負わないのだとすれば、そのような「公平中立な放送をする義務を受信契約者ら 個人に対しては負わない という事実」は、「当該重要事項について消費者の不利益となる事実」にあたると言わざるを得ない。

NHKがこれを「故意に告げなかった」ことにより、受信契約者らは「当該事実が存在しないとの誤認」（放送法等遵守義務を個人に対しても当然に負っているであろう、という誤認）をし、「それによって当該消費者契約の申込み又はその承諾の意思表示をした」のであり、放送受信契約を取り消すことができる（同法4条2項）。

このように放送受信契約及び放送受信規約の無効、取消を回避し、放送受信契約及び放送受信規約の安定性を確保するためには、放送法等遵守義務が受信契約者ら個人に対する義務として合意されているものと解されるべきである。

5 まとめ

放送受信契約書の体裁から、NHKが受信契約者らに対して個別に放送法等遵守義務を負っていることは明らかである。また、改正民法548条の2の適用によっても、同様のことがいえる。さらに、仮に、NHKが受信契約者らに対して個別に放送等遵守義務を負っていないとすれば、消費者契約法による無効・取消しにより、

放送法及び放送受信規約の効力が著しく不安定な状態に晒されかねない。したがって、放送法等遵守義務は受信契約者ら個人に対する義務であると解すことが必要である。

以上のとおり、仮にNHKが放送法等遵守義務を国民全てに対して負っているとまではいえないとしても、少なくとも受信契約者ら個人に対しては、契約上の義務としてこれを負っていることは明らかである。

第3 国民の知る権利と報道の自由との関係から、放送法4条1項各号は国民との関係では法的義務を定めたものと解釈すべきである。

(憲法21条、憲法13条)

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、放送事業者がどのような内容の放送をするかという、放送番組編集の自由が、国民の知る権利に奉仕するものとして表現の自由(憲法第21条)の保障の下にあることを当然の前提としたものであるから、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であると主張する。

しかし、以下に述べるとおり、放送事業者に放送番組編集の自由が保障されていることは、被告が受信契約者、視聴者、国民に対して放送法4条1項各号所定の義務を遵守する法的義務がないという理由にはならない。

2 国民の知る権利と放送事業者の報道の自由との関係

(1) 表現の自由と知る権利

表現の自由を支える価値は、通説的には、(イ) 個人が言論活動を通じて自己の人格を発展させるという「個人的な価値」(自己実現の価値)、(ロ) 言論活動によって国民が政治的意思決定に関与するという「民主政に資する社会的な価値」(自己統治の価値)であり、権利論からいえば、表現の自由は個人の人格形成に必須の権利であると同時に、市民が政治に参加するための必須の権利である。

そして、知る権利は、この表現の自由の主要な内容の一つを構成しており、その権利の法的 content として、①知るのを妨害されない権利、②情報を享受することによって政治に有効に参加する権利、③公的情報の公開を積極的に請求する権利を含み、これらに照応して、法的性格として、①自由権的側面、②参政権的側面及び③請求権的側面を有している。

同時に、知る権利は市民の主体的権利であり、知ることを強制されるものではない。たとえば、誤った情報、事実と反した情報および公権力に都合のいい情報を強制的に知らされること、または自己の思想・良心に反する情報を強制的に知らされることを拒否することができる。そうでなければ、知る権利は権利ではなく、「知る義務」となりかねず、「情報による市民操作」へとつながりかねない。この危険性が最も高いのは、全体主義的な国家体制であるが、形式的には「思想の自由市場」があるかのような市場経済の国家体制下でも、情報による市民操作の危険性は常に存在している。

(2) 知る権利と放送との関係

NHKを含むすべての放送事業者に適用される放送法1条柱書は、「この法律は、次に掲げる原則に従って、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する」と定め、同条2号は、その原則の一つとして、「放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによつて、放送による表現の自由を確保すること」と規定している。

つまり、放送は、「放送による表現の自由を確保すること」を主要な原則にしているのである。そして、放送を含むマスメディアの表現の自由は、通説・判例上、市民の知る権利に資するためのものであるとされている。ということは、放送は市民の知る権利に資することを主要な目的の一つにしていることになる。これが、知る権利と放送の関係である（以上、「NHK受信料は拒否できるか」土屋英雄著、甲59・82～83頁）。

(3) 放送番組編集の自由は国民の知る権利を保障するための「手段」である。

放送事業者の放送番組編集の自由は、被告の主張するとおり、「国民の知る権利に奉仕するものとして」表現の自由の保障の下にあるのであって、国民の知る権利を離れて、放送事業者の固有の放送番組編集の自由が保障されているわけではない。

いわば、国民の知る権利の保障が「目的」であって、放送事業者の放送番組編集の自由は、国家権力が放送番組編集に介入することによって、国民の知る権利が侵害されないようにするための「手段」である。

したがって、総務大臣が放送法4条1項各号違反を理由に、電

波法 76 条に基づき停波を命じるような場合には、国家権力による放送番組編集への介入を防ぎ、国民の知る権利を守るために、放送事業者は、放送番組編集の自由を主張して、これを拒むことができる。この意味では、放送法 4 条 1 項各号の規定は、倫理的義務にとどまるのである。

他方で、知る権利の主体であるところの国民に対して、放送事業者が固有の放送番組編集の自由を主張することは、本末転倒である。

3 放送事業者の表現の自由が国民の知る権利に奉仕するためのものであることから導かれる放送法 4 条 1 項各号の解釈

インターネットの普及や、衛星放送による多チャンネル放送がなされるようになった近年においても、地上波のチャンネルは有限であり、被告 NHK を含む地上波の放送事業者は独占的に情報を発信できる立場にある。これに対し、国民は未だ情報の受け手側であり、放送事業者が、自らの収益を追求するために、あるいは政府の意向に追随して、自由に放送番組編集を行うことを容認することになると、政治的に不公平な放送、事実をねじまげた放送、意見が対立している問題について多角的に論点を明らかにしようとしないう放送、あるいは善良な風俗を害する放送がはびこることにより、国民の知る権利、ひいては民主主義の前提が著しく害されることになる。

そのために、放送法 4 条 1 項は、放送事業者の表現の自由に対する公共の福祉（憲法 13 条）に基づく制約として、放送事業者が知る権利の主体である国民に対し、政治的に公平であること、報道は事実をまげないですること、意見が対立している問題についてはで

きるだけ多角的に論点を明らかにすることなどを遵守することを義務付けたのである。

かかる解釈は、放送法の目的を規定した同法1条1号が、「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。」として、放送が国民に効用をもたらすこと、すなわち国民の知る権利に奉仕することを究極の目的としており、その手段として2号において「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。」とし、3号が、放送事業者が国民の知る権利を侵害するような放送をすることのないように、「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。」としていることに合致している。

以上のように、放送法4条1項は、対国民、受信契約者に対しては、放送事業者に遵守すべき法的義務を定めたものであることは明らかである。

第4 NHKが放送法4条や国内番組基準に違反する報道番組を放送することは憲法29条に違反する。

1 放送受信契約の締結の強制

再三指摘しているとおり、放送受信契約の法的性質は、継続的な有償双務契約である。したがって、放送受信契約に基づいて視聴者が支払義務を負う放送受信料は被告の提供する放送と対価関係をもつものである。

仮に、放送受信料について被告が主張する「特殊な負担金」と解

するとしても、放送法64条1項が、被告の放送を受信することのできる受信設備の設置した者に事実上強制的に放送受信契約締結義務を負わせ、被告も「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」（第1事件の答弁書7頁、下線は引用者）と主張していること等からすれば、放送受信料と放送の受信との対価性を全面的に否定することは不可能である。被告も放送受信料に対価的性質のあることを完全に否定していない（同上9頁）。

放送受信料を「特殊な負担金」と解したとしても、放送受信料と被告の提供する放送（の受信）が一定の対価性を有する以上、財産権を保障する憲法29条の趣旨からしても、放送内容が事実を反していたり、政治的な公平性を著しく欠いていたたり、意見の対立がある問題について多角的に論点を明らかにしないような放送法4条や被告の国内番組基準に明白に違反する内容の報道番組が放送された場合には、放送受信契約の一方当事者として受信料支払義務を負う原告らの法的権利ないし利益の侵害となることがあり得るのは当然である。

以下詳述する。

2 放送受信契約の強制が財産権や契約の自由の制約として許容される理由

(1) 憲法29条は財産権を保障しており、個人は、その一環として契約の自由を有する。

契約の自由とは、契約締結の自由、相手方選択の自由、契約内

容決定の自由及び契約方式の自由を包含するところ、NHKの放送を受信することができる受信設備を設置した者が放送受信契約を締結しなければならない（放送法64条1項）、受信契約を締結すれば、放送受信規約の第5条を介して、放送受信料支払義務を負うのであるから、放送法64条1項が、憲法29条で保障された財産権や契約の自由の制約となることは明らかである。

(2) 放送法64条1項による財産権や契約の自由の制約が憲法29条に違反しないといえるためには、公共の福祉による制約として合理性を有することが必要である。

放送法64条1項が財産権や契約の自由の制約として合理的といえる根拠について、近時の多数の裁判例は次のように説明している（東京地方裁判所平成25年8月30日判決、東京地方裁判所平成25年10月3日判決、東京地方裁判所平成25年10月10日判決、東京高等裁判所平成26年4月23日判決、東京地方裁判所平成26年10月9日判決、東京地方裁判所平成27年8月26日判決、東京地方裁判所平成27年8月26日判決等）。

(3) 放送法は、①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、②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（NHKに保障される放送による表現の自由が、視聴者の知る権利を保障する目的のために認められる性質のものであることは、第3で述べたとおりである。）、③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するところ（放送法1条）、個人の創意工夫により闊達に放送文化を建設高揚する自由な事業として民間放送事業者（被告を除く基幹放送事業者）による放送（同法93条以下）を認めるとともに、全国民にその要望を満たす内容を放送することのできる公共的な事業体としての被告を設立して（同法16条）、民間放送事業者による放送及び被告による放送という独立した2系列の事業システムを構築し、これを並立させることにより、我が国の放送事業が全体として公共の福祉に適合する健全な発達を促す総合的な体制を確保しようとしている。

そして、NHKが「あまねく日本全国において」「豊かで、かつ、良い放送番組による国内基幹放送」を提供するために設立された公共的機関であり（同法15条）、言論報道機関であることから、その財源は、あまねく全国に報道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ようにするため、NHKによる放送については、他人の営業に関する広告の放送を禁止し（同法83条1項）、広告料収入の途を閉ざし、国からの拠出金等ではなく、原告の放送を受信できる受信設備を設置した者に受信契約の締結を義務付けて（同法64条1項）、受信料の収入によって自主的財源を確保することとしている。

（4）上記のとおり、放送法は、①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、②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、③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なること、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いる。このような放送法の目的を達成するために、放送法は、公共放送と民間放送という2系列の放送事業システムを並立し、その一翼を担うNHK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公共的言論報道機関として設立されたのである。

NHKは、全国に豊かで良質な放送を普及するとともに、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よう自主的財源を確保するため、NHKの放送を受信することのできる受信設備を設置した者について受信契約の締結を強制することを認めているのである。

(5) すなわち、近時の裁判例によれば、放送法64条1項の規定による受信契約の締結の義務付けは、公共放送と民間放送という2系列の放送事業システムの下で、NHKの独立性、中立性、公共性を確保するという合理性が認められるとの前提で、契約締結を強制される視聴者の財産権や契約の自由の公共の福祉による制約として許容されるのである。

3 放送受信契約を強制した趣旨を没却する内容の報道は視聴者の財産権を侵害する。

以上からすれば、放送受信契約の当然の前提として、NHKは契約を締結した視聴者に対し、放送法によってNHKに要請されてい

る言論報道機関としての職責として、その独立性、中立性、公共性を確保すること、具体的には、同法4条及び同法に基づいてNHK自ら策定した国内番組基準を遵守した内容の報道を行う義務を負っているというべきである。

また、NHKが放送法4条や国内番組基準に違反する内容の報道番組を放送し、その程度が、もはやNHKの独立性、中立性、公共性を損なう限度に達している場合には、放送受信契約を締結し受信料の支払を継続している視聴者の財産権や契約の自由の制約として許容される限度を超えており、視聴者の財産権や契約の自由を侵害するものとして、損害賠償責任を負うというべきである。

放送法の趣旨に反する報道を行ったNHKに対し、視聴者による事後的な責任追及を認めることは、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ようNHKの自主的財源を確保した放送法の趣旨にも合致するものである。

第5 放送受信契約の有無について

被告は、原告3、原告24、原告26、原告37の4名は、自らまたは同一世帯家族が被告と放送受信契約を締結していないと主張する（被告の準備書面（3））が、否認し、争う。

原告3は、妻榊井もゆる名義で契約を結んでいる。

原告24、原告26は、それぞれ自分の名前で契約を結んでいる。

原告37は、同居の娘婿（三宅）の名前で契約を結んでいる。

以上

