

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 宮内正徹  
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(十)

2018年2月20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

原告宮内正徹、原告溝川悠介訴訟代理人

弁護士 今治 周平

## 目 次

第 1	はじめに	3 頁
第 2	最高裁平成 29 年判決の概要	4 頁
1	放送法に基づく NHK に関する制度の概要	4 頁
2	放送の意義と受信料制度の趣旨	8 頁
3	放送法 4 条 1 項各号は視聴者・国民との関係では 法的義務を定めた規定である。	11 頁
第 3	最高裁判決の意義と問題点	13 頁
1	最高裁判決の意義	13 頁
2	最高裁判決に関する新聞各紙の報道と評価	14 頁
3	最高裁判決の問題点	18 頁
第 4	放送法 4 条及び国内番組基準に違反する放送は 憲法 29 条に違反する。	20 頁
1	放送受信契約締結強制が許容されうる根拠	20 頁
2	NHK は視聴者に対し、独立性、中立性、公共性を 欠いた内容の放送をしない義務を負う。	21 頁
3	NHK は視聴者に対し、放送法 4 条及び国内番組基準 を遵守した内容の報道を行う義務を負う。	21 頁
第 5	NHK に対し、誠実な応訴を求める。	23 頁

## 第1 はじめに

- 1 2004年以降の不祥事（紅白歌合戦の制作費着服等）の続発により受信料の不払いが広がり、2005年1月、海老沢勝次会長が引責辞任した。

受信料収納率が低下し、2006年度末には63%にまで落ち込んだ。NHKは2006年11月から法的措置を開始し、支払率は次第に増加し、79%に達し、収入は2016年度は6769億円と3年連続で過去最高を更新。2016年度末の繰越剰余金は957億円に達している（甲65の3「毎日」）が、未契約者は全国で約900万世帯にのぼると推計されている。

他方、受信契約に関する消費者相談は、ここ10年で4倍に急増している（甲65の4「毎日」）。

NHKは2011年以降、契約を拒む家庭などを相手取り、284件、提訴している。NHK放送を受信できるワンセグ機能付き携帯電話を持つ人や、テレビ付き賃貸物件に滞在した人らに受信料を支払う義務があるか否かが争われ、下級審判決は分かれている。

このようなNHKの受信料を巡る裁判やトラブルの多発の中で、最高裁が受信料に関して、2017年（平成29年）12月6日に初めて大法廷で判決を出した（以下「最高裁平成29年判決」または「最高裁判決」という）（甲62）。

- 2 本件訴訟は、NHKと放送受信契約を締結し、受信料を自らまたは同一所帯の家族が支払っている者が原告となって、被告NHKに対し、放送受信契約が有償双務契約であることを前提に放送法第4条及び国内番組基準の遵守義務の確認と損害賠償を求めている事案であり、最高裁平成29年判決は、直接、本件訴訟と関連するものではない。

しかし、放送法の沿革、趣旨、解釈、受信料の法的性格等に関する最高裁判決の判示は参考にされるべき点が少なくない。

そこで、本準備書面においては、最高裁判決を紹介しつつ、放送法4条1項各号が国民（視聴者）との関係においてNHKの法的義務を定めたものであること、従って、NHKがニュース報道番組において、放送法4条1項各号や国内番組基準に違反するニュース報道を行うことは、視聴者に対する債務不履行として損害賠償の対象となり、憲法21条及び憲法29条違反となることを明らかにしていく。

## 第2 最高裁平成29年判決の概要

### 1 放送法に基づくNHKに関する制度の概要

最高裁平成29年判決は、放送法に基づくNHKに関する制度の概要について、以下のとおり認定している（甲62）。

- (1) NHKは、放送法により設立された法人であり（放送法16条）、  
「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（中略）を行うとともに、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協会国際衛星放送を行うこと」（同法15条）を目的としている。
- (2) 放送法施行前（以下「旧法下」という。）においては、我が国では、1926（大正15）年に社団法人日本放送協会が設立された後は、同協会のみが放送を行っていたところ、放送の受信設備（聴取無線電話）は、政府の監理統制する無線電話の一種として、無線電信法2条により、その設置に主務大臣の許可を要することとされていた。

そして、放送用私設無線電話規則13条により、放送の受信設備の設置の許可を受けるためには、許可願書と共に放送施設者（社団法人日本放送協会）に対する聴取契約書を差し出さなければならないものとされていた。また、無線電信法には、許可なく無線電話等を設置した者に対する罰則規定も設けられていた。このような制度の下で、放送の受信設備を設置した者は、聴取契約に基づいて社団法人日本放送協会に聴取料を支払い、同協会は、聴取料を基本的な財源として放送事業を行っていた。

上記の無線電話の設置の許可基準は法定されておらず、また、放送事業は、政府の監督下に置かれ、番組内容についても、検閲等の取締りが行われていた。

- (3) 昭和25年に、電波法、放送法及び電波監理委員会設置法が制定・施行されるとともに、無線電信法が廃止され、放送の受信設備の設置に許可を要しないこととなった。そして、放送法は、我が国における放送事業につき、「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放送を行うことを目的とする」（制定当時の放送法7条）公共放送事業者によるものと、それ以外の一般放送事業者（同法第3章。以下「民間放送事業者」という。）によるものとの二本立て体制を採ることとし、前者を、社団法人日本放送協会の財産をそのまま引き継いで同法により設

立される特殊法人であるNHKに担わせることとして、NHKの業務、運営体制等に関する規定（同法第2章）を設けた。なお、NHKの目的、業務、運営体制等に関する規定については、その後数次の改正がされ、現在は、後記（6）のとおりとなっているが、公共の福祉のために放送を行うことがNHKの基本的な目的とされ、その目的を達成するための業務内容が法定されていること、NHKの最高意思決定機関として経営委員会が設けられ、その委員の任命方法、資格要件等につき後記（6）のような定めがあること、NHKを代表しその業務を総理する会長は経営委員会により任命され、NHKの重要業務の執行について審議する理事会等が設けられていること、NHKの収支予算等、業務報告書及び財産目録等は内閣を経て国会に提出等されるものとなっていることなど、基本的なものは、制定当時から定められていた。

放送法制定の際の国会審議においては、このような二本立て体制を採ることにつき、政府委員から、「わが国の放送事業の事業形態を、全国津々浦々に至るまであまねく放送を聴取できるように放送設備を施設しまして、全国民の要望を満たすような放送番組を放送する任務を持ちます国民的な公共的な放送企業体と、個人の創意とくふうとにより自由闊達に放送文化を建設高揚する自由な事業としての文化放送企業体、いわゆる一般放送局または民間放送局というものであります。それとの二本建としまして、おのおのその長所を発揮するとともに、互いに他を啓蒙し、おのおのその欠点を補い、放送により国民が十分福祉を享受できるようにはかっているのでございます。」（昭和25年1月24日第7回国会衆議院電気通信委員会議録第1号20頁）などとする説明がされている。

- （4）NHKの事業運営の財源に関し、放送法は、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（以下「受信設備設置者」という。）が支払う受信料によって賄うこととして、「協会の標準放送（中略）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。」（制定当時の放送法32条1項本文）と規定し、NHKが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た（同法9条3項、46条1項）。現行の放送法64条1項本文は、上記の制定当時の放送法32条1項本文の規定を引き継いだものである。

放送法に、受信設備設置者はNHKと受信契約を締結しなければ

ならない旨の規定を設けることについて、同法制定の際の国会審議においては、政府委員から、「受信機の許可ということをはずしたのであります。そうなって参りますと、一方において無料の放送ができて来るということになる、日本放送協会がここに何らか法律根的な根拠がなければ、その聴取料の徴収を継続して行くということが、おそらく不可能になるだろうということは予想されるのでありまして、ここに先ほどお話いたしましたように、強制的に国民と日本放送協会の間、聴取契約を結ばなければならないという条項が必要になって来る。」（昭和25年2月2日第7回国会衆議院電気通信委員会議録第4号6頁）などとする説明がされている。

(5) 放送法は、昭和25年5月2日に公布され、一部の附則を除き同年6月1日から施行された。昭和26年9月には、民間放送事業者による放送（以下「民間放送」という。）が開始され、民間放送は広告収入等を財源として行われ、受信設備設置者は、民間放送事業者に対する金銭的な負担なく、民間放送を受信することができることとなった。

(6) NHKの目的、業務、運営体制等に関する規定は、放送法制定後数次にわたり改正がされ、現在のNHKの目的、業務、運営体制等の概要は、次のとおりである。

ア 前記(1)のとおり、NHKは、あまねく日本全国において受信できるように国内基幹放送を行うことをその目的の一つとしており（放送法15条）、総務大臣の認可を受けなければ、その基幹放送局若しくはその放送の業務を廃止し、又はその放送を12時間以上休止することができない（同法86条1項）。また、NHKは、災害対策基本法における指定公共機関として、国等による防災計画の作成及び実施が円滑に行われるように協力する責務を有する（同法2条5号、6条、昭和37年総理府告示第26号）。

NHKは、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もその目的としており（放送法15条）、公衆の要望を満たすとともに文化水準の向上に寄与するように最大の努力を払うこと（同法81条1項1号）、全国向けの放送番組のほか地方向けの放送番組を有するようにすること（同項2号）、我が国の過去の優れた文化の保存並びに新たな文化の育成及び普及に役立つようにすること（同項3号）が求められている。そして、NHKは、公衆の要望を知るために世論調査を行うことを義務付

けられている（同条2項）。

NHKの目的には、放送及びその受信の進歩発達に必要な業務を行うことも含まれ（放送法15条）、NHKは、放送及びその受信の進歩発達に必要な調査研究を行うことをその業務としている（同法20条1項3号）。

さらに、NHKの目的には、国際放送等を行うことも含まれており（放送法15条）、NHKは、邦人向け国際放送及び外国人向け国際放送を行うことなどもその業務としている（同法20条1項4号、5号）。

イ NHKの運営体制については、経営に関する基本方針等の重要な意思決定等を行う機関である経営委員会が設けられ（放送法第3章第3節）、その委員は、公共の福祉に関し公正な判断をすることができ、広い経験と知識を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命することとし、その選任については、教育、文化、科学、産業その他の各分野及び全国各地が公平に代表されることを考慮しなければならないものとされ、政治的中立性及び特定の利害からの独立性を確保するための欠格事由が定められている（同法31条）。

NHKを代表し、経営委員会の定めるところに従いその業務を総理する会長は、経営委員会がこれを任命するものとし、経営委員会の同意を得て会長が任命する副会長及び理事が置かれ（放送法51条、52条）、これらの者によって理事会が構成され、理事会は、定款の定めるところにより、NHKの重要業務の執行について審議する（同法50条）。また、役員の職務の執行を監査する監査委員会が設けられ（同法第3章第4節）、監査委員は、経営委員会の委員の中から経営委員会により任命されることとなっている（同法42条）。

ウ NHKの財務及び会計については、NHKは、毎事業年度の収支予算、事業計画及び資金計画、業務報告書並びに財産目録、貸借対照表及び損益計算書等の財務諸表を作成し、総務大臣に提出しなければならないものとされ、これらは、内閣を経て国会に提出等されることとなっている（放送法70条1項、2項、72条1項、2項、74条1項から3項まで）。

エ NHKの事業運営の基本的な財源は、前記（4）のとおり、受信設備設置者が受信契約に基づき支払う受信料（放送法64条）であり、NHKは、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されている（同法 20 条 4 項、83 条 1 項）。

受信料の月額、国会が、NHK 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ている（放送法 70 条 4 項）。

NHK は、受信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なければならないものとされ（放送法 64 条 3 項）、総務大臣は、受信契約条項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（同法 177 条 1 項 2 号）。そして、放送法施行規則 23 条は、受信契約の条項には、少なくとも、受信契約の締結方法（1号）、受信契約の単位（2号）、受信料の徴収方法（3号）、受信契約者の表示に関すること（4号）、受信契約の解約及び受信契約者の名義又は住所変更の手続（5号）、受信料の免除に関すること（6号）、受信契約の締結を怠った場合及び受信料の支払を延滞した場合における受信料の追徴方法（7号）、NHK の免責事項及び責任事項（8号）、契約条項の周知方法（9号）を定めるものと規定している。

（7）NHK は、「日本放送協会放送受信規約」（以下「放送受信規約」という。）を策定し（放送法 29 条 1 項 1 号ヌにより、受信契約の条項は、経営委員会の議決事項とされている。）、同法 64 条 3 項に従いあらかじめ総務大臣の認可を受けて、これを受信契約の条項として用いている。

（8）放送法施行後 60 年以上にわたり、NHK は、同法に基づき業務を行ってきたが、近時に至るまで、受信契約の締結に応じない者に対して強制的な手段に及ぶことはなく、受信設備設置者との間で任意に締結された受信契約に基づいて受信料を収受してきた。NHK が推計し公表するところによれば、受信契約の契約率は、平成 28 年度末において約 8 割である。

## 2 放送の意義と受信料制度の趣旨

最高裁平成 29 年判決は、放送の意義と受信料制度の趣旨等について、以下のように判示している（但し、下線は原告代理人が付記）。

（1）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よすること」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ほかならない。

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NHK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、NHK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、NHK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、NHK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NHKに及ぶことのないようにし、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ことによって、NHK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ほかならない。

NHKの存立の意義及びNHK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踏まえ、放送法64条1項は、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。

- (2) そして、放送法64条1項が、受信設備設置者はNHK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、NHK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NHK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。

放送法による二本立て体制の下での公共放送を担うNHKの財政的基盤を安定的に確保するためには、基本的には、NHKが、受信設備設置者に対し、同法に定められたNHKの目的、業務内容等を説明するなどして、受信契約の締結に理解が得られるように努め、これに応じて受信契約を締結する受信設備設置者に支えられて運営されていくことが望ましい。そして、現に、前記のとおり、同法施行後長期間にわたり、NHKは、受信設備設置者から受信契約締結の承諾を得て受信料を収受してきたところ、それらの受信契約が双方の意思表示の合致により成立したものであることは明らかである。

同法は、任意に受信契約を締結しない者について契約を成立させる方法につき特別な規定を設けていないのであるから、任意に受信契約を締結しない者との間においても、受信契約の成立には双方の意思表示の合致が必要というべきである。

- (3) 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NHK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（放送法70条4項）、また、受信契約の条項はあらかじめ総務大臣（同法制定当時においては電波監理委員会）の認可を受けなければならないものとされ（同法64条3項）、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177条1項2号）、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

NHK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である。

- (4) 公共放送事業者と民間放送事業者との二本立て体制の下において、前者を担うものとしてNHKを存立させ、これ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たらしめるためその財政的基盤を受信設備設置者に受信料を負担させることにより確保するものとした仕組みは、前記のとおり、憲法21条の保障する表現の自由の下で国民の知る権利を実質的に充足すべく採用され、その目的にかなう合理的なものであると解される。

### 3 放送法4条1項各号は視聴者・国民との関係では法的義務を定めた規定である。

- (1) 最高裁平成29年判決は、放送と国民の「知る権利」及び民主主義との関係について、次のとおり判示している。

「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ほかならない。」

- (2) かかる最高裁判決の判示はもとより正当である。

放送法は、憲法21条が保障する国民の知る権利を実効化し、NHKと民間放送事業者の二本立てのいずれに対しても、放送の不偏不党、真実及び自律を保障することで、健全な民主主義の発達に寄与する放送を具体化する目的で制定されているのである。

即ち、放送法は、国民の知る権利を保障し、健全な民主主義の発達に寄与することを究極の目的としているのであり、放送事業者の放送番組編集の自由は、NHKも主張しているとおり、「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、放送事業者に「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。

放送事業者の放送番組編集の自由は、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」なのである。

- (3) 従って、総務大臣が放送法4条1項各号違反を理由に、電波法76条に基づく停波命令を発動しようとする場合などには、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のである。この場合、放送法4条1項各号の規定は倫理的義務にとどまると解すべきである（甲13の1、2参照）。
- (4) しかし、対国民（視聴者）との関係においては、放送法4条1項及びNHK自ら制定した国内番組基準は、放送事業者に遵守すべき法的義務を定めたものと解すべきである。

この点に関しては、原告は、既に原告準備書面（六）の第2、第3及び原告準備書面（八）の第2で詳述したところであるが、最高裁判決の岡部喜代子裁判官の補足意見を引用して、以下補充する。

岡部裁判官は、「放送法64条1項は、NHKの放送を受信しない者ないし受信したくない者に対しても受信契約の締結及び受信料の支払を強制するものと解されるところ、（中略）憲法は表現の自由の派生原理として情報摂取の自由を認めている（最高裁昭和63年（オ）第436号平成元年3月8日大法院判決・民集43巻2号89頁参照）。情報摂取の自由には、情報を摂取しない自由（情報を摂取することを強制されない自由）を含むものと解することができる。（中略）放送法64条1項は、NHKの放送の視聴を強制しているわけではないとはいえ、受信することができる地位にあることをもって経済的負担を及ぼすことになる点で、上記のような情報摂取の自由に対する制約と見る余地もある。」と意見を述べながら、続けて「しかし、多数意見が判示するように、受信料制度は、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て形作られ、その目的のために、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及ばないように必要かつ合理的な制度として認められたものであり、国民の知る権利の保障にとって重要な制度である」と述べている。

この岡部補足意見も認めているとおり、放送法で定められた受信料制度は、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ており、国民の知る権利の保障にとって重要な制度である。だからこそ、受信設備を設置したにすぎない者に、受信料という経済的負担を及ぼす放送法64条1項は、表現の自由の制約となるとしても必要かつ合理的制度として許容されうるのである。

そして、放送法4条1項及びNHKが自ら策定した国内番組基準も、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ために制定されたものである。

とすれば、放送法4条1項及び国内番組基準は、受信設備を設置しただけで受信料の支払いという経済的負担を強いられて情報摂取の自由の制約を受ける国民(視聴者)に対して、受信契約上、NHKの法的義務を定めたものと解すべきである。

### 第3 最高裁判決の意義と問題点

#### 1 最高裁判決の意義

最高裁判決は、次の①～③の通り判示して、放送受信設備を設置した者がNHKの放送を受信していないとして受信契約の締結を拒否していても、受信契約の締結を義務付け、NHKの放送受信料の支払請求を認め、放送法64条の規定は憲法13条、21条、29条に違反するものではないとの合憲判決を出した。

- ① 受信料制度は、「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NHKに及ぶことのないように、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ことによって、NHKが上記の者ら全体により支えられる事業体であることを示」している。
- ② 「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。」
- ③ 「公共放送事業者と民間放送事業者との二本立て体制の下において、前者を担うものとしてNHKを存立させ、これ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たらしめるためその財政的基盤を受信設備設置者に受信料を負担させることにより確保するものとした仕組みは、憲法21条の保障する表現の自由の下で国民の知る権利を実質的に充足すべく採用され、その目的にかなう合理的なものである。」

さらに、最高裁判決は、受信料の支払義務はNHKからの一方的な契約申し込みの意思表示により発生するとNHKの主張を退けて、④「NHKは、受信設備設置者から受信契約締結の承諾を得て受信料を収受してきたところ、それらの受信契約が双方の意思表示の合致により成立したものであることは明らかである。・・任意に受信契約を締結しない者との間においても、受信契約の成立には双方の意思表示の合致が必要」と判示した。

NHKの財政基盤を重視した上記の最高裁判決に対し、マスコミは概ね理解を示しつつ、NHKの現状については、次に引用するとおり、厳しい批判や注文を行っている。

## 2 最高裁判決に関する新聞各紙の報道と評価

新聞各紙は、最高裁判決の翌7日を中心に、1面、社説、総合面、社会欄等で、次のとおり、最高裁判決に関する報道を行った。

### (1) 朝日新聞

#### ・ 12月7日社説（甲64の1）

「問題は、判決が説く『公共放送のあるべき姿』と現実との、大きな隔たりである。」「メディアを取りまく環境が激変し、受信料制度に向けられる視線は厳しい。」「思いが裏切られたと人々が考えたとき、制度を支える基盤は崩れる。」「最近のNHKは、民放との二元体制で放送を支えてきた歴史を踏まえずに事業の拡大をめざすなど、自らの事情を優先する姿勢に批判が寄せられている。」

#### ・ 12月7日1面解説（甲64の2）

NHKについて、「『政治との距離』を問題視するなど公共放送としての在り方を問う声は根強い。受信料を基盤とする以上、NHKはこうした意見に向き合い、視聴者の支払い義務に応える番組作りをする責任がある」

### (2) 毎日新聞

#### ・ 12月8日社説（甲65の1）

「放送法は、NHKの目的を、あまねく全国で受信できる、豊かで良い番組を放送するとうたう。NHKの倫理・行動憲章は冒頭に、自主自律を堅持し、健全な民主主義の発展に役立つ放送を掲げている。つまり公共放送は、国の言い分を伝えるのではなく、多くの角度から論点を明らかにするなど、多様性の確保が期待され

ているのである。」

・ 1 2 月 7 日 総合面（甲 6 5 の 3）

「予算や人事で国会の制約を受けるNHKには、『政治に弱腰だ』との疑問や批判がつきまとう。」「判決は『公共性』について詳しい定義をしておらず、NHKは予算基盤の保障と引き換えに重い宿題を課せられたといえる。」

・ 1 2 月 7 日 社会面（甲 6 5 の 4）

「受信料の支払率はNHKが法的手段に乗り出してから回復傾向にあるが、同時に受信契約の消費者相談もここ10年間で4倍に急増した。」

（3）読売新聞

・ 1 2 月 7 日 社説（甲 6 6 の 1）

「（NHKが）不偏不党で、公正な報道が求められるのは言うまでもない。報道番組での不適切な演出や、偏向した内容が目立つようでは、受信料制度の基盤が崩れる。・・最高裁判決を契機に、公共放送としての在り方を虚心坦懐に見直してもらいたい。」

・ 1 2 月 7 日 社会面（甲 6 6 の 3）

「公共放送は、政府や政治家ではなく、受信料を支払っている視聴者のものだ。NHKは視聴者第一主義に立ち返る必要がある」（ノンフィクション作家吉岡忍氏のコメント）

（4）日経新聞

・ 1 2 月 7 日 社説（甲 6 7 の 1）

「災害の報道でNHKが果たしてきた役割などを考えると、この判決が理解できないわけではない。だが、放送法ができた1950年に比べて、放送や通信をめぐる環境は大きく変わっている。変化をふまえて、NHKの在り方について議論を深める必要がある。」「多くの課題がある中でまず必要なのは、現在の技術や社会環境を前提に、公共放送の役割を定義し直すことだ。・・問題の先送りは限界に近づいている。NHKが公共放送としての役割を果たし続けるには、本質的な議論が不可欠である。」

（5）産経新聞

・ 1 2 月 7 日 主張（甲 6 8 の 1）

「NHKについて視聴者ら『全体により支えられる事業体』だと述べた。同局が深く胸に刻むべきことである。」「国民・視聴者からは厳しい目が注がれていると知るべきだ。」「とりわけ真実公正な報道を貫く改革が問われている。」「公平公正を疑う視聴者の声に耳を傾けるべきだ。」

## (6) 東京新聞

- ・ 12月7日社説（甲69の2～3頁）

「最高裁は『国家機関から財政面で支配や影響がNHKに及ぶことのないよう（中略）広く公平に負担を求める』受信料の方式を述べたうえで、『適正・公平な受信料徴収の定め』として現行方式を『合憲』とした。初判断だ。

契約したくない人は、どうしたらいいのだろうか。やはり契約は必要である。でも双方の『意思表示の合致』がないから、NHKが判決を求めて、その確定判決によって受信契約が成立する。そのような判示をした。

だが、ちょっと待ってほしい。民放がなかった時代はテレビを設置した時点で契約義務があるという規定は意味を持っていただろう。NHKの契約とテレビの設置は同義だったからだ。その時代の遺物のような規定をまだ存続させる意義は薄れていまいか。

現代はもはやパソコンで、スマートフォンでも番組が見られる。カーナビでもテレビは映る。技術は進んだ。契約者だけに番組受信ができるよう特殊な信号を乗せるスクランブル放送も可能だ。このような放送技術を使えば、受信料を払った視聴者だけに番組を提供することもできる。

新しい時代にふさわしい受信料、視聴料とは何かをNHK自身が本気になって考えていかねばならないのではないか。」

## (7) 神戸新聞

- ・ 12月7日社説（甲69の9～10頁）

「2004年に制作費の不正支出などが相次ぎ、受信料の支払率は一時、70%を切った。不祥事への抗議が相当数、含まれていたことは間違いない。」「4年前に記者が過労死した問題では長い間、事実を公表せず、遺族の要求で今秋、ようやく明らかにした。支払率は現在、約80%にまで回復し、3年連続で過去最高を更新した。」「判決は視聴者が受信契約を承諾しない場合は、NHKが裁判を起こすことを認めた。とはいえ、まずは理解を得られるよう努めることが望ましいとする。民主主義を守るために、市民が公共放送を支える。NHKには権力の横やりに屈せず、一貫して市民の権利を守る側に立つ姿勢が求められる。『なるほど』と視聴者の納得を得られるよう努めるべきだ。」

- ・ 12月25日「核心評論」（甲70）



「NHKが政府の意向に沿うような偏向番組ばかり放送するようになって、視聴者が受信料不払いで意思表示することは許されないのか。今回の最高裁判決によって、視聴者が不払いという『最後の抵抗手段』を失うのだとしたら、行き過ぎだろう。」(共同通信編集委員原真氏)

#### (8) 高知新聞

- ・ 12月7日社説 (甲69の7～9)

「テレビの受信環境は、ワンセグ付き携帯電話やカーナビ、テレビ付き賃貸アパートの出現など多様化している。支払い義務の司法判断も分かれているのが実態だ。

インターネットで視聴する人から受信料を徴収できるかどうかも論議になっている。受信料を巡る論争は今後も続くとみられる。

人口減少や若者のテレビ離れも、NHKの経営にとっては現実的な課題といえる。こうした時代の変化にNHKにまず求められるのは、国民からの信頼を高めることだ。

NHKは十数年前から、番組制作費の詐欺事件や職員の逮捕などが続いている。受信料の不払いと無関係ではあるまい。

トップが『政府が右と言っているものを、われわれが左と言うわけにはいかない』と発言し、『政治との距離』が取り沙汰されたこともある。公共放送の独立性や中立性を揺るがすものだ。

公平負担を徹底するなら、NHK自身が信頼回復に努め、公共放送の理想を追求していかなければならない。経営の効率化や透明性に力を入れるのも当然である。」

#### (9) 信濃毎日新聞

- ・ 12月7日社説 (甲69の10～12)

「合憲のお墨付きを得て徴収が力づくの色彩を強めるようでは、国民の理解は得られない。受信料制度が容認されるのは、経営姿勢と番組が視聴者、国民に支持される限りのことである。一層丁寧で謙虚な姿勢をNHKに求める。」

#### (10) 北海道新聞

- ・ 12月7日社説 (甲69の12～14)

「受信料制度とは本来、視聴者との信頼関係に基づいていることをNHKは忘れてはならない。

根底には、独立性と多様性を備えた公共放送を支えるコストとして、見ても見なくても、受信料を任意で支払うという理念がある。NHKは、質の高い番組作りに取り組むと同時に、丁寧に受信料制度の意義を説明し、国民の理解を得る努力が求められる。

そもそも、NHKが法的手段に踏み切ったのは、相次ぐ不祥事で受信料不払いが急増したためだ。」

「NHKの側に原因があるにもかかわらず、強制的な手法に訴えたことは、視聴者との信頼関係を傷つけたのではないか。インターネットが急速に普及した現在は、若い世代を中心にテレビを見ない人も増えた。NHKは新しい時代の公共放送のあり方や将来像を詰めることなく、関連事業を広げて組織を肥大化させてきた。これがコスト意識の低さや不祥事の温床となったと言える。

さらに、NHKは予算が国会で承認を受け、放送内容を巡って、政府・与党の介入を招きやすい。真摯（しんし）に反省してもらいたい。」「NHKの受信料は、強制力なしで国民の自主性に支えられているところに価値を見いだすべきだろう。視聴者の側も、主体的に参加する意識が欠かせない

公共放送のあるべき姿や、受信料で制作するに値する番組について、視聴者がもっと声を上げ、社会全体で議論する必要がある。」

### 3 最高裁判決の問題点

#### (1) 放送法64条の合憲判断への疑問

NHKの公共放送としての重要性を重視して、NHKの収入財源確保を優先させて、未契約者に対する契約の事実上の強制を肯定し、合憲判断をした最高裁判決に対しては、次の通り、異論も根強い。

① 東京新聞は、前記のとおり、社説に於いて、「契約したくない人は、どうしたらいいのだろうか。やはり契約は必要である。でも双方の『意思表示の合致』がないから、NHKが判決を求めて、その確定判決によって受信契約が成立する。そのような判示をした。だが、ちょっと待ってほしい。民放がなかった時代はテレビを設置した時点で契約義務があるという規定は意味を持っていただろう。NHKの契約とテレビの設置は同義だったからだ。その時代の遺物のような規定をまだ存続させる意義は薄れてしまいか。」と異論を唱えている（甲69の2～3頁）。

② 鈴木秀美慶応大学教授は、「最高裁判決は、受信料を財源とする『公共放送』のNHKと、広告収入を財源とする民放の『二元体制』の成り立ちなど放送法の趣旨や経緯を調べ、NHKの『究極的な目的』として『国民の知る権利の充足』と『健全な民主主義の発達への寄与』を挙げた。しかし、これは放送法の目的を記した1条を言い換えただけという印象だ。そうした役割は民放も

同じように負っている。最高裁が挙げた理由では、NHKの番組を見たくない人まで受信料を義務づけられる根拠としては不十分である。」（甲72）。

- ③ 梓沢和幸弁護士は、「最高裁判決はNHKの受信契約について、契約を実質的に強制していた戦前の放送制度との『連続性』を指摘して『法的義務』だと結論付けた。戦後の放送法は戦前のラジオ放送を反省し、その歴史と切断した上で成り立っている。判決は、こうした歴史的事実を読み間違っている。」とのきびしい指摘をしている。

本件の原告ら（但し、原告宮内は除く）は、放送受信契約を締結し、受信料を支払っているので、最高裁判決の事案のように、契約締結及び受信料支払の強制は問題とならない。

- (2) 原告らが、注目するのは、新聞各紙が、NHKの責任、責務を強調していることである。有識者からも同様の指摘がなされている。

- ① 醍醐聰東大名誉教授は、「最高裁判決により、NHKは、受信料の支払いを求めるに当たっては、受信料で制作する番組が国民の知る権利を充足する内容となっているかどうかを不断に検証する責務を負わされる」と指摘している（甲76）。

- ② 上村達男早大教授（元NHK経営委員長代行）は、「国民が費用を負担するに値する公共放送とは何か、ふさわしい番組を提供しているか、真剣な議論をすべきだ。判決の指摘にふさわしい存在であるか、NHKは今後も証明していかなければならない。」と指摘している（甲65の4）。

- (3) 最高裁判決が、放送受信契約の成立には、視聴者・国民とNHKとの合意が必要と判示し、被告NHKが本件訴訟でも主張している「特殊な負担金」論を否定したことは、重要である。

国民は、受信料を負担する債務を負う一方、NHKは、「豊かで、かつ、良い放送番組」を放送する義務を負担している。即ち、放送受信契約は継続的な「有償双務契約」なのである。

問題は、視聴者・国民が負担する受信料に見合う、NHKの放送の中身なのである。

最高裁判決は、「受信契約の成立には（NHKと視聴者）双方の「意思表示の合致」、即ち「合意」が必要としながらも、遺憾ながらNHKが提供する放送の中身までは踏み込んでいないのである。

原告は、本訴に於いて、NHKはニュース報道番組に於いて、放送法4条1項各号及び国内番組基準を遵守して放送することが、原

告らの受信料支払義務に対応するNHKの義務であると主張しているのである。

かかる請求（他に損害賠償も請求している）を掲げている訴訟は全国で初めてであり、本件訴訟は、国民の知る権利と民主主義の発達に寄与する公共放送の在り方を正面から問う歴史的な裁判なのである。

#### 第4 放送法4条及び国内番組基準に違反する放送は憲法29条に違反する。

##### 1 放送受信契約締結強制が許容されうる根拠

最高裁平成29年判決も認めるとおり、放送法が規定する受信料制度は、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強制的に放送受信契約締結義務を負わせるものであり、これは、「契約締結の自由という私法の大原則の例外であり、また、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」（鬼丸裁判官の補足意見）から、憲法29条を制約するものであることは明白である。

憲法29条を制約する受信料制度を正当化することができるのは、最高裁平成29年判決によれば、「公共放送事業者と民間放送事業者との二本立て体制の下において、前者を担うものとしてNHKを存立させ、これ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たらしめるためその財政的基盤を受信設備設置者に受信料を負担させることにより確保するものとした仕組みは、憲法21条の保障する表現の自由の下で国民の知る権利を実質的に充足すべく採用され、その目的にかなう合理的なものである」と認められるからと判示されている。

すなわち、既に指摘しているとおり、受信料制度は、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、前者を担うNHK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、その独立性、中立性、公共性を確保することが、「国民の知る権利を実質的に充足する」という放送法の目的にかなう合理性を有する場合に限り、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うるのである。

##### 2 NHKは視聴者・国民に対し、独立性、中立性、公共性を欠いた内容の放送をしない義務を負う。

「契約締結の自由という私法の大原則の例外であり、また、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」受信料制度が正当化されるのは、NHKの独立性、中立性、公共性を確保する制度として合理性が認められるからである。

とすれば、NHKは、受信契約の締結を強制され受信料の支払い義務を負う視聴者に対し、受信料制度を正当化しえないような独立性、中立性、公共性を欠いた内容の番組を放送しない契約上の義務を信義則上（民法1条2項）負っていると解すべきである。

### 3 NHKは視聴者に対し、放送法4条及び国内番組基準を遵守した内容の報道を行う義務を負う

- (1) 前述のとおり、NHKの独立性、中立性、公共性を確保する制度として受信料制度が採用されている以上、NHKは、受信契約の締結を強制され受信料の支払い義務を負う視聴者に対し、独立性、中立性、公共性を確保した内容の番組を放送する義務を契約上当然に負っていると解される（民法1条2項）。

そして、放送法4条1項が、「放送番組の編集に当たっては、次の各号の定めるところによらなければならないとして、「①公安及び善良な風俗を害しないこと。②政治的に公平であること。③報道は事実をまげないですること。④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。」と規定し、NHKが策定した国内番組基準が、「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ことからすれば、放送法4条1項及びNHK自ら策定した国内番組基準は、NHKの放送する番組内容が、独立性、中立性、公共性を欠くか否かを判断する基準を具体化したものというべきである。

したがって、NHKは受信契約を締結した視聴者に対し、放送法に基づいて要請される公共放送を担う事業者の職責として、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1項各号及び同法に基づいてNHKが策定した国内番組基準を遵守した内容の放送を行う義務を負う。

よって、NHKが放送法4条1項各号や国内番組基準に違反する内容の番組を放送し、もはやその独立性、中立性、公共性を喪失ないし危殆に瀕するに至らしめた場合には、視聴者に対する放送受信契約上の義務違反であり、ひいて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を侵害するのであり、債務不履行責任として、損害賠償責任を負う。

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、もはやNHKの独立性、中立性、公共性を喪失ないし危殆に瀕するに至らしめているのか否か、その最終的判断は、少数者の人権保障の砦である裁判所に委ねるのが相当である。

けだし、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、国及び広告主等の影響をできるだけ避け自律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合致するものだからである。

(2) 原告は、NHKが放送法第4条1項各号及び国内番組基準を遵守する義務があることを、放送受信規約(甲4)や放送受信契約書(甲45)などに基づいて詳細に主張してきた(原告準備書面(六)第3)。

今回の最高裁判決に関する神戸新聞の評論(甲70)をもとに以下、補充する。

共同新聞編集委員の原真氏は「核心評論」と題する評論に於いて、「放送法に罰則がないのはなぜか」と問題提起をして論を展開している。即ち、「放送法に罰則がないのはなぜか。受信料を集めるには多くの視聴者から支持されなければならない、『NHKに対し、放送を通じて不断に国民の要望、期待にこたえるような経営努力を促す』(1987年の郵政省懇談会報告書)からだ。

逆に、罰則の脅しで強制的に受信料を徴収できるようにすれば、NHKがそれに甘え、良質な番組を作らなくなってしまうかもしれない。

視聴者は受信料でNHKを支えているのに、放送法上、国会によるNHK予算の承認といった間接的手続でしか運営に関与できない。そこで、視聴者の直接的な異議申し立てである不払いの余地を残すことで、NHKの健全性を保とうという制度だと考えられる。

．．  
例えば、NHKが政府の意向に沿うような偏向番組ばかり放送するようになって、視聴者が受信料不払いで意思表示することは許されないのか。今回の最高裁判決によって、視聴者が不払いという『最後の抵抗手段』を失うのだとしたら、行き過ぎだろう。」

原真氏の評論は、本件訴訟における原告らの主張と相通じるものがあるので、引用しておきたい。

## 第5 NHKに対し、誠実な応訴を求める。

最高裁判決を受けて、NHKが未払い受信料の取り立て方針を強化するのではないかと懸念する声が広がっている。

NHKの行動指針では、「視聴者のみなさまの信頼を大切にします。」として、「お問い合わせには、迅速、ていねいに答えます。ご意見、ご要望は真摯に受け止め、番組制作や事業活動に生かします。」などと記載されている。

原告らは、まさにNHKにとって「視聴者のみなさま」のはずである。しかるに、本件訴訟に於いて、NHK代理人は、原告側の求釈明に応じようとせず、簡単な認否だけで、詳細な主張や反論を避け、原告らに誠実に向き合おうとの態度が全く認められないのは、はなはだ遺憾である。

最高裁判決を機会に、被告NHK側が、従来 of 応訴態度を改めて誠実な対応を取られるよう、強く申し入れる。

以上