

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）

平成29年（ワ）第137号放送法順守義務確認等請求事件（第3事件）

平成29年（ワ）第466号放送法順守義務確認等請求事件（第4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

第3事件原告 北野重一 外57名

第4事件原告 高桑次郎 外21名

被 告 日本放送協会

原告準備書面（23）

2019年10月18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

原告宮内正厳、原告溝川悠介、原告北野重一及び原告高桑次郎代理人

弁護士 今 治 周 平

弁護士 松 本 恒 平

第1 本書面の目的

本書面においては、争点を明確化するために、これまでの原告らと被告の主張を整理し、被告の認否が不明である点について明らかにし、被告の対応を求めるものである。

第2 原告らの請求の概要

原告らは、被告NHKとの放送受信契約に基づき、被告NHKがニュース報道番組において原告らに対して負っている放送法4条1項各号及び国内番組基準を遵守して放送する義務（債務）につき、①民事訴訟として、その義務（債務）の確認請求及び②同義務の債務不履行に基づく損害賠償請求を求め、③行政事件訴訟法第4条に定める実質的当事者訴訟として、被告NHKが、原告らに対し、ニュース報道番組において放送法4条1項各号を遵守して放送する公法上の義務があることの確認を求めるものである。

第3 民事訴訟

原告らは、上記のとおり、民事訴訟として、①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義務（債務）の確認請求及び②同義務の債務不履行に基づく損害賠償請求を求めるものである。争点は以下のとおりである。

1 放送受信契約は継続的な有償双務契約であること

(1) 原告らの主張（第1事件の訴状等）

原告らは、以下のとおり、放送受信契約の法的性質は、受信の対価として受信料を支払うという継続的な有償双務契約であると主張する。

ア 放送受信料は、現行法上、私人間の契約に基づく債権と構成されており、特殊公法的権利として立法されているわけではなく、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。

イ 放送法 64 条は、受信契約のことを「その放送の受信についての契約」と表現しており、受信と受信料に対価性があることを示している。

ウ 日本放送協会放送受信規約（以下「規約」という。）の 13 条 2 項は、「地上系によるテレビジョン放送を月のうち半分以上行な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」と規定している（甲 4）。NHK 自身が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のである。

エ 「特殊な負担金」論は、以下のとおり、誤ったものである。

(ア) 消費税法第 2 条 1 項 8 号は、課税の対象（同法 4 条 1 項）との関係で、「資産の譲渡等」の定義を「事業として対価を得て行われる資産の譲渡及び貸付け並びに役務の提供（代物弁済による資産の譲渡その他対価を得て行われる資産の譲渡若しくは貸付け又は役務の提供に類する行為として政令で定めるものを含む。）をいう。」と定め、消費税法施行令第 2 条 1 項は、「法第 2 条第 1 項第 8 号に規定する対価を得て行われる資産の譲渡若しくは貸付け又は役務の提供に類する行為として政令で定めるものは、次に掲げるものとする。」として（下線は引用者による。）、第 5 号に「不特定かつ多数の者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で、法律により受信者がその締結を行わなければならないこととされている契約に基づき受信料を徴収して行われるもの」と定めている。

要するに、消費税法第 2 条 1 項 8 号及び消費税法施行令第 2 条 1 項から、放送受信料は、全額が「対価」として消費税課税対象となっている。

(イ) 規約の第 5 条においても、「放送受信契約者は、・・・放送受信料（消費税および地方消費税を含む。）を支払わなければならない。」と定めており（甲 4）、NHK は自ら、放送受信料が消費税課税対象であることを認めている。

(ウ) 以上のとおり、放送受信料は「特殊な負担金」と解すべき理由はなく、関係

法令の規定上からも、放送受信料は受信の「対価」と解するのが当然である。

(2) 被告の主張

公共放送と民間放送による二元体制の一翼を担うNHKという日本で唯一公共放送を担う特殊法人について、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。放送受信料の性質は、被告が放送法に定められた業務（放送法20条各項）を行うための、「特殊な負担金」であり、対価的給付を前提としたものではない。

福岡高裁平成20年5月15日判決も、「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」とするように、放送受信料の本質は「特殊な負担金」である（第1事件の答弁書6頁以下）。

(3) 被告への求釈明

上記関係法令からも、受信料の対価性は、明らかに認められると思われるが、被告においては、なおも対価性を否定する主張を維持されるのか。その場合、被告においては、受信料契約は、有償片務契約であると認識していると理解してよいか。

2 被告は放送受信者に対し、放送法4条1項各号を遵守した放送をする受信契約上の義務があること

(1) 原告の主張

原告は、以下のとおり、被告は、放送受信者に対し、放送法4条1項各号を遵守した放送をする受信契約上の義務があると主張するものである。

ア 放送法4条1項各号の義務は、対国家との関係では被告の主張するとおり倫理的義務と解すべきであったとしても、受信契約者との関係では、法的義務と解すべきである。

イ 受信契約者との関係では法規範性を有する。

- (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」(2017 年 12 月 6 日最高裁大法廷判決)ことから、放送法 4 条 1 項各号は、放送事業者の放送番組編集の自由に対する公共の福祉に基づく制約として、放送番組の編集にあたって「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、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること」などを義務付けている。

放送法 4 条 1 項各号は、国民の知る権利を充足し、健全な民主主義の発達に寄与するための制約であるから、受信契約者に対する関係では、各号記載の義務は、法的義務である。

- (イ) 上記法的義務は、放送受信契約において、視聴者は受信料支払義務を負い、放送事業者たる NHK は、放送法 4 条 1 項各号を遵守する義務を視聴者に負うことで具体化されている。

ウ 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。

NHK が作成している放送受信契約書の書式には、「放送法、放送受信規約により放送受信契約を締結します。」の項目が印字されており、新規の受信契約者は本件項目に○印をつけて NHK に提出している（甲 45）。

- (2) 被告の主張（第 1 事件の答弁書）

被告は、以下のとおり、放送法 4 条は倫理的義務を定めたものにすぎず、個々の放送受信契約者に対し、放送法 4 条を遵守した放送をする債務を負わないと主張する。

ア 最高裁判所調査官解説は、放送法 4 条は、法的効力のない倫理的意味の規定と解する見解が通説とされる（乙 2）。

東京地裁平成2年12月21日民事部第25部判決は、放送法3条の2（現行放送法第4条：被告代理人註。以下同じ。）につき、「被告が放送事業者として放送番組の編集に当たり、政治的、宗教的に公平であるべき倫理的義務を負うことと、同法32条（現行放送法第64条）の規定に基づく受信機を設置した者の受信料支払義務の存在との間には何ら直接的な関わりはないといわなければならない。被告の右倫理的義務遵守が受信機を設置した者に対する同法32条適用の前提条件であると解すべき特段の根拠はない。」と判断している（乙3）

以上のように、放送法4条1項各号所定の放送番組編集の自由は、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るべきである。倫理的義務を負うことと、受信料支払義務の間には直接の関係がない。

イ 福岡高裁平成20年5月15日判決は、「放送受信契約者ないし視聴者は、極めて多数であり、番組に対する理解や価値観も多岐にわたることに鑑みれば、個々の放送受信契約者ないし視聴者の理解や価値観を基準として、それらの者に対し、豊かで良い、事実を曲げない、有益適切な番組を視聴すべき権利ないし法的な利益を一般的に認めることは、被控訴人の放送番組編集の自由を著しく制約するものであり、その行使を事実上不可能ならしめるに等しい」、「被控訴人が個々の放送受信契約者に対し、受信契約上、放送法の規定に従った放送を行う債務を負っているということはできない」としている。

放送受信契約者は、極めて多数であるから、個々の放送受信契約者に対し、受信契約上、放送法の規定に従った放送を行う債務を負っているということはできない。

3 被告は受信者に対し、国内番組基準を遵守した放送をする受信契約上の義務があること

(1) 原告の主張（第1事件の原告準備書面（二））

仮に、放送法4条1項各号の義務の法的性質が、受信契約者との関係においても倫理義務であるとしても、以下のとおり、被告は、受信者に対し、国内番組基準を遵守する受信契約上の法的義務がある。

ア 放送法（以下「法」という。）は、法第64条第1項で、「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。」と定め、契約締結自由の原則を制限している。

イ その制限の代わりに、法第81条は「協会は、国内基幹放送の放送番組の編集及び放送に当たっては、第4条第1項に定めるところによるほか、次の各号の定めるところによらなければならない」と規定して、NHKに法第4条第1項各号の遵守義務を課している。

この規定を受けて、被告NHKは、「国内番組基準」（甲17）を作成しており、法第4条1項4号とほぼ同じ内容をNHKが自ら定めている。

ウ 放送法5条（番組基準）について

放送法第5条は、「放送事業者は、放送番組の種別（教養番組、教育番組、報道番組、娯楽番組等の区分をいう。以下同じ。）及び放送の対象とする者に応じて放送番組の編集の基準（以下「番組基準」という。）を定め、これに従って放送番組の編集をしなければならない」と定めている。

この規定を受けて、被告NHKは、「国内番組基準」（甲17）を作成している。すなわち、「第1章 放送番組一般の基準」の「第4項 政治・経済」において、「政治上の諸問題は、公正に取り扱う。」と定め、「第5項 論争・裁判」において、「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。」と定めているように、放送法4条1項2号、4号とほぼ同じ内容を、NHKが自ら定めているものである。

以上のとおり、法5条は、第1項において番組基準を定めること及びこれに従って放送番組の編集をすべき義務を定め、第2項において、国内放送等について

番組基準を公表すべき義務を定めるものであるから、受信契約者は、公表された国内番組基準に従って編集された番組が放送されることを当然に期待するのであり、法は、実際に放送された番組について、受信者側によるチェックを予定しているといえる。

エ 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（甲 4 5）。

(2) 被告の主張（被告準備書面（1））

放送法 4 条の法的性質が、一般的抽象的義務を定めたものであり、同法 5 条が、これに基づいて放送事業者が自ら定めた番組基準に従って番組の編集が行われるという番組編集の自律性について規定していることからすれば、同法 5 条及びこれに基づき被告において定められた国内番組基準が個々の契約者との関係において、具体的な権利義務ないし法律関係を生じせしめることは同様にあり得ない。

(3) 被告への求釈明

被告は、被告準備書面において、放送法 4 条の法的性質につき、「倫理的義務」と記載したり（第 1 事件の被告準備書面（1）の 2 頁）、「抽象的義務」と記載したりしている（同 3 頁）が、結局のところ、いずれの立場なのか明らかにされていない。

4 被告による放送法違反（債務不履行）

(1) 原告らの主張（第 1 事件の訴状第 5、第 1 事件の原告準備書面（一）第 3、第 1 事件の原告準備書面（三）、第 1 事件・第 3 事件の原告準備書面（五）、同事件の原告準備書面（七）、同事件の原告準備書面（九）、同事件の原告準備書面（十二）、原告準備書面（18）、原告準備書面（19）の第 2、原告準備書面（21）、原告準備書面（22））

NHKは、放送事業者であり、かつ国民の知る権利を充足し、健全な民主主義の発達に寄与する公共放送（公共メディア）を標榜し、国民から放送受信料を徴収しているにもかかわらず、放送法4条1項が定めている政治的公平、事実をまげない報道、多角的論点明示などの義務を遵守せず、国民の知る権利ないし投票の自由を侵害するおそれのあるニュース報道番組を継続して放送している。本件訴訟の係属中においても、改善に向かうどころか、より悪化している。

(2) 被告の主張

被告は、知らないし否認する、主張は争うとするのみで、具体的な反論はしていない。

(3) 被告への求釈明

原告らは、準備書面において、合計130頁にわたり、放送法4条1項各号及び国内番組基準に違反する被告の具体的放送内容につき、詳細に主張してきた。この点につき、被告は1文字の反論もしていないが、反論する意思はないものと理解してよい。

5 原告の権利・利益の侵害

(1) 原告の主張

ア 政治的に公平な放送を享受する権利

民主主義国家においては、主権者である国民が政治・経済・社会・文化等の現状と課題等を正しく理解し、判断するためには、国民の「知る権利」を保障し、国民は国政に関する多くの情報を十分に享受することができなければならない、国民は政治的に公平な放送を享受する権利が保障されている。

イ 原告の権利・利益の侵害と精神的苦痛

現在のNHKのニュースや報道番組は政府与党に偏する不公正な状態であり、放送法違反は明白である。かかるNHKの放送により、原告らは公正な公共放送

を受信できないという不利益を受け続け、そのうえ、原告宮内については、裁判の被告とされる等の著しい精神的苦痛を被った。

(2) 被告の主張

被告は、知らないし否認する、主張は争うとするのみで、具体的な反論はしていない。

6 損害

(1) 原告の主張

原告らは、被告の放送法違反の放送によりその権利を侵害された（甲 8 1～9 4、甲 2 1 5～2 1 9）。その精神的苦痛を慰謝するための慰謝料額は各原告につき 5 万円を下ることはない。

(2) 被告の主張

被告は、知らないし否認する、主張は争うとするのみで、具体的な反論はしていない。

7 訴訟要件（確認の利益等）

(1) 原告の主張（原告準備書面（八））

ア 以下のとおり、対象選択の適否、方法選択の適否、即時確定の利益のいずれも問題はなく、確認の利益は認められる。

(ア) 対象選択の適否

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こと、口頭弁論終結時の契約内容の確認を求めること、義務があることの確認という積極的な確認を求めることから、対象選択の適否について問題はない。

(イ) 方法選択の適否

被告が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おり、原告らが受信料を支払っている状況では、裁判所において被告の義務が認められない限り、被告の姿勢は改まらないから、方法選択の適否についても問題はない。

(ウ) 即時確定の現実的必要

被告が放送法違反を繰り返しているため、原告らは有害な報道番組を甘受しなければならない状態に置かれており、受信契約者としての地位に現実の不安・危険が生じているといえるから、即時確定の現実的必要についても問題はない。

イ 被告は、本件訴訟は、一般的・抽象的な法令解釈を求めるものであるから、訴訟要件が欠ける旨を繰り返し主張するが、原告の主張が受信契約内容の解釈という具体的な義務について焦点としていることを、全く理解しないものである。

(2) 被告の主張（第1事件の答弁書、訴えの変更申立に対する答弁書、第1事件・第2事件の被告準備書面（3）、同被告準備書面（4））

ア 放送法4条や同法5条が、被告に対する個別具体的な法的義務を課すものか、倫理的・抽象的義務を定めるに過ぎないものかという法令の解釈については、確認対象としての適格性を欠いており、確認の利益が認められない。

イ 被告に放送法4条および国内番組基準を遵守すべき義務があるか否かに関して、給付訴訟もしくは、給付訴訟における中間確認の訴えによって紛争解決として足りるから、原告らが本件確認請求を提起する必要性は認められない。

ウ 被告の放送法4条ないし国内番組基準の遵守義務の存否は、抽象的義務の存否に関する判断を求めるもので法律上の争訟に該当しないため、裁判所としてこれらを審理、判断することはできない。

第4 実質的当事者訴訟（行政事件訴訟法4条）

1 放送法4条1項各号は放送受信者に対する公法上の具体的義務であること

(1) 原告の主張（原告準備書面（十四））

ア 公法上の義務であること

被告NHKが、放送法4条1項各号を遵守することは、以下のとおり、公法上の義務である。

放送法は、放送事業者に対する法規制であり業法である。放送法における被告NHKの特殊性に鑑みると、被告NHKと放送受信者との関係は、他の放送事業者（民間放送事業者）と異なり、単なる私法上の関係ではなく、公法関係にあるというべきである。

最高裁判所平成30年7月17日第三小法廷判決（裁判所時報1704号3頁）は、被告NHKと放送受信者との関係が単なる私法関係ではないことを示唆している（甲95）。

被告NHKも別訴（大阪地方裁判所平成20年（行ウ）第82号等国際放送実施要請違法無効確認等請求事件）において、「放送法は、…被告NHKの義務を定めてはいるものの、これらはいずれも公法上の義務を定めたもの」と述べており、放送法において定められている被告NHKの義務が公法上の義務であることを自認している（甲96：122頁）。

イ 放送受信者に対する具体的な義務であること

放送法4条1項各号を遵守する義務は、以下のとおり、放送受信者に対する具体的な義務である。

(ア) 地上波の放送事業者から発信される情報は国民の行動に対し影響を与える。

(イ) 放送法4条1項各号に違反する放送により選挙権の行使が制約を受け国民が重大な損害を受けるおそれがある。

大阪地方裁判所平成21年3月31日判決（判タ1309号112頁）も、「政治的に公平を欠く番組、事実を歪曲した報道又は意見が対立している問題について特定の角度からのみ論点を取り上げた番組が放送されるなど、放送法3条の2（現行放送法4条：原告代理人註）第1項に違反する内容の番組が放送されたような場合には、国政に関する国民の自由な意思の形成が妨げられ、その結果として議会制民主主義の根幹を成す選挙権の行使が事実上制約を受けるなどの重大な損害を被ることも考えられるところである。」（甲96の127～128頁）と述べている。

(ウ) アクセス権の観点からも放送受信者に対する具体的な義務規定と捉えるべきである。

(2) 被告の主張（平成30年11月20日訴えの変更申立に対する答弁書）

最判平成29年12月6日大法廷判決は、放送法64条1項所定の受信契約締結義務の強制は「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」（甲62の11頁）と判示しており、同判決は、被告と受信設備設置者との関係が私法上の法律関係であることを当然の前提とするものである。

したがって、被告と放送受信者との関係が公法関係にないことは明らかである。

2 訴えの利益について

(1) 原告の主張（原告準備書面（十四）、原告準備書面（十六）、原告準備書面（十八））

ア 被告NHKの放送法4条1項各号を遵守する公法上の義務については、被告NHKが同条項に違反した内容を放送することにより、放送受信者に対して選挙権の行使が事実上制約を受けるなどの重大な損害を被ることが考えられ、かつ、放送法の制度上、被告NHKが同条項に違反している場合にこれを是正する手段がないことから、司法救済により公法上の義務を確認するよりほかになく、「現に原告

の有する権利又は法律的地位に危険又は不安が存在し、これを除去するため被告に対し確認判決を得ることが必要かつ適切な場合」に該当するものである。

イ また、選挙権などの権利が侵害された後に、損害賠償が認められたとしても、過去の被害の金銭賠償では、実際に侵害を受けた選挙権の実効的な救済にならないことは明らかである。

ウ さらに、以下のとおり、適法性保障の観点からも、被告NHKの放送内容に対して最も利害関係を有する原告らに対し、当事者訴訟の訴えの利益を認めるべきである。

(ア) 行政事件訴訟の取消訴訟の特徴を行政処分の適法性維持機能に求める考え方がある（適法性保障説）。最高裁判所平成26年1月28日第三小法廷判決においても、取消訴訟における訴えの利益について適法性保障という観点が取り入れられている（甲99・行政判例百選Ⅱ林晃大、甲100）。

したがって、公法上の法律関係を争うにつきもっとも適した利益状態にある者から訴えが提起されているときには、できるだけ訴えの利益を承認して、その訴えを受理すべきである。

(イ) 原告らは本件において被告NHKの放送法4条1項各号の公法上の義務を争うにつきもっとも適した利益状態にある者である。

放送受信者は、受信料を支払っているものであり、かつ、放送法4条1項各号に違反する放送がなされることにより選挙権行使が事実上制約を受けるなどの深刻な損害を受ける。放送内容について、最も関心を有しており、かつ、最も影響を受ける立場にあるからである。

エ ①国民の知る権利ないし投票の自由を侵害するおそれのあるニュース報道番組が放送され、②他の手段でそれを是正することが困難な状況が一定継続している場合には、確認の利益が認められるべきである。本件については、①も②も満たしている（原告準備書面（18）、原告準備書面（22）、甲18、甲150、甲

154～甲158)。

オ 以上のとおり、放送受信者である原告らには、被告NHKが放送法4条の義務を遵守して放送する義務の確認の訴えの利益が認められる。

(2) 被告の主張（平成30年11月20日付け訴えの変更申立に対する答弁書）

民事訴訟において、既に主張したように、放送法4条1項各号は抽象的義務である。

加えて、受信契約者との間の契約内容は、総務大臣の認可を受けて定める日本放送協会放送受信規約によるところ（放送法64条3項）、放送受信規約には、番組内容に関する被告の具体的義務はなんら定めていないし、放送受信規約で最低限定める事項としても列挙されていないのであり（放送法施行規則23条各号参照）、このことから、放送法4条1項各号は抽象的義務であり、受信契約者に対する具体的義務ではないことは明らかである。

以上