

令和3年（ワ）第●●●●●号 不当利得返還・損害賠償請求事件

原告 ●●●●●

被告 株式会社●●新聞社

第16準備書面

2024（令和6）年2月2日

●●地方裁判所 御 中

原告訴訟代理人弁護士	江	上	武	幸
同	毛	利		倫
同	青	木	歳	男
同	田	上	普	一
同	佐	藤	潤	一
同	鍋	島	典	子

目 次

第 1	押し紙行為の有無について（名古屋高裁の判断構造）	3
第 2	平成 1 1 年告示の「注文した部数」の定義・解釈について.....	6
第 3	平成 1 1 年告示 3 項 1 号本文の「注文部数超過行為」と本文括弧書きの「減紙拒否行為」、2 号の「注文部数指示行為」の関係について	11
第 4	適正予備紙 2 %の基準は現在でも有効である.....	14
第 5	公正取引委員会の法解釈の尊重.....	16
第 6	本件押し紙行為の種類	16
第 7	主張事実についての補足主張	17
第 8	被告●●新聞社の押し紙の手法.....	19

本書面は、令和 5 年 1 1 月 2 8 日の WEB 会議において、原告第 1 4 準備書面「別紙：原告争点整理表」（以下、「争点整理表」という。）について、被告から「本文にないものが争点整理表にあると思う。」との意見が出たのに対し、裁判所から「本件の争点整理について、要件事実に沿って整理することが相当であると考えている。現時点で原告は主位的に不当利得、予備的に債務不履行、不法行為を主張していると理解している。債務不履行については契約上の義務があるかという点と義務違反としての押し紙行為があったか。不法行為についても押し紙行為の有無と独禁法違反があると不法行為を構成するかという評価の問題。大きな争点でいえば、押し紙行為の有無で、これを直接・間接証拠での推認が出来るかどうか。原告は、押し紙行為については第 3 類型が基本であると主張していると理解している。間接事実で重複している点があるのは分かっているが概ね原告の主張整理はされていると理解している。」との見解が示されたことをふまえ、主として「注文部数超過行為」の押し紙の構成要件について補足説明することを目的とした書面である。

第1 押し紙行為の有無について（名古屋高裁の判断構造）

裁判所は、「本件の最大の争点は押し紙行為の有無であり、これを直接・間接証拠で推認出来るかにある」との見解を示されたが、裁判所のこの見解は原告見解と一致している。原告の「争点整理表」も、押し紙の基本類型である「注文部数超過行為」（第1類型）の成立要件を整理することを主たる目的としている。

1 名古屋高裁の「注文部数」の定義・解釈について

平成15年の名古屋高裁判決（乙13・以下「名古屋高裁」という。）は、昭和39年告示の「注文部数」について、以下のような判断を示している。

『注文部数』とは、『新聞購読部数』に『予備紙等』を加えたもので、『予備紙等』とは、予備紙、月末予約紙、月初おどり紙の合計である。」

この名古屋高裁が示した昭和39年告示の「注文部数」の定義・解釈は、一般に使われている社会用語の意味ではなく、押し紙禁止規定の立法趣旨・目的を達成するための規範的意義を有する法令用語であること。

なお、「予備紙等」とは、「輸送中や配達中に破損したり雨に濡れたりして部数が足りなくなった場合に備えてとっておく地区新聞公正取引協議会等で定められた新聞購読部数の上限2%の限度で保有が認められた新聞（予備紙）と、翌月から新規購読者となる自宅の配達順路を配達員が覚えるため、月末に何日か無料で配達する月末予約紙と、購読契約が終了する読者が契約を更新するかどうかの意思を確認するため、月初に何日か無料で配達する月初おどり紙のことである。」とされている。

月末予約紙と月初おどり紙は、入り止め数と一致しており部数は確定している。予備紙については、無代紙・サービス紙の配布が景品表示法で禁止されているため、新聞業界では購読部数（戸配部数+即売部数）の2%程度で足りるとされている。

名古屋高裁は、新聞社がこのような規範的意義を有する「注文部数」より多い部数を販売店に有代で供給する行為を「押し紙」と判断している。

名古屋高裁は最終的には販売店の請求を棄却しているが、押し紙禁止規定の解釈・適用については、昭和39年告示の押し紙禁止規定の趣旨・目的に沿った正当な解釈及び適用をしており、押し紙裁判史上、判例価値を有する判決として高く評価される。

2 名古屋高裁の「注文部数の定義・解釈」について

名古屋高裁が示した「注文部数」の定義は、公正取引員会が定めた『新聞業における特定の不公正な取引方法』実施要綱（甲B3の2）、および『新聞業における特定の不公正な取引方法』第4項『注文部数』の解釈について」（甲B3の3～4）で示された「注文部数」の定義と同じである。

3 名古屋高裁の「押し紙禁止規程の趣旨・目的」について

「新聞社が『注文部数』より多く販売店に送りつけると、販売店は売れない新聞の分まで原価を負担することになり、ひいては、無代紙を配布して景品表示法違反の行為を招きかねないことになる」との事実判断に基づき、名古屋高裁は押し紙禁止規定の立法趣旨・目的は、①新聞社の販売店に対する優越的地位の濫用防止と、②販売店による景品表示法違反の無代紙・サービス紙の配布の防止をはかることにあるとの判断を示している。

「新聞販売店が実際に販売している部数に正常な商慣習に照らして相当と認められる部数を加えた部数」（甲B4の1・2頁）を注文ないし供給する行為は、新聞社の押し紙であり（甲B3の2～3・第2項「押し紙の禁止」）、販売店の「積み紙」である（甲B3の2～3・第3項「積み紙の禁止」）。

新聞社と販売店の私的自治に基づく取引部数決定の自由は、独禁法により公的観点から制限されているが、被告は、「注文した部数」とは販売店が実際に新

聞社に注文した部数であり、その部数を供給するのは新聞社の義務であるとの主張を繰り返し行っている。

4 押し紙の有無の判断の枠組について

公正取引委員会事務局の「一般日刊新聞紙の流通実態等に関する調査報告書」は、「2%を上回る残紙があれば、それは、押し紙か積み紙のいずれかであって、新聞業特殊指定又は新聞業特殊指定実施要綱上の問題が生じる。」と指摘している（甲B70・44頁イ）。

つまり、新聞社と販売店との間で規範的意義を有する「注文部数」を超える新聞が供給されている場合、新聞社による「押し紙」なのか、販売店による「積み紙」なのか、いずれに該当するかという問題である。

名古屋高裁は、当該案件の被控訴人の控訴人に対する送付部数の増加が押し紙か積み紙のいずれに該当するかの問題について、「部数の拡大が1、2年毎の11月に10部から90部に及んでおり、予備紙等の調整とは考え難く、また、上記のとおり亡Aから積極的に注文が為されたものとは認められない。したがって、一応上記『押し紙』である」との判断を示している（乙13・第3の2の(3)）。

つまり、新聞社と販売店の間で規範的意義を有する「注文部数」を超過する部数が供給されている場合、押し紙禁止規定の趣旨・目的に沿って、新聞社が販売店による「積み紙」であるとの立証に成功しない限り、原則として新聞社の販売店に対する「押し紙」と認定するとの判断の枠組みを示している。

被控訴人の「押し紙との認識はなかった」との主張に対しては、独禁法が「『一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進することを目的とする』経済取締法規であり（中略）、もっぱら客観的要件を重視していることにかんがみると、主観的認識の有無を不法行為に関する違法性について考慮することはともかく、『押し紙』の有無について考慮することは適当

ではない」として、新聞社の主張を排斥している（乙13・第3の2の（4）前段）。

さらに、「奨励金や折込広告料の領得を目的とした販売店の『積み紙』であって、押し紙ではない。」との主張については、「本件は、亡Aが、もっぱら奨励金や折込広告料等の領得を目的として、積極的に本来必要な注文部数を超えて注文したものとまでは認めがたいから、経済取締り法規上において禁止されている『押し紙』に一応該当する旨の上記認定を左右するものではない。」との判断を示して、販売店の「積み紙」であるとの主張を退けている（乙13・第3の2の（4）後段）。

5 小括

名古屋高裁は、昭和39年告示の規範的意義を有する「注文部数」の定義・解釈を公正取引委員会の公的見解と一致させており、供給部数が客観的に「注文部数」を超過しておれば、新聞社の主観や認識にかかわらず原則として「押し紙」であるとの判断の枠組みを示している。

第2 平成11年告示の「注文した部数」の定義・解釈について

1 被告の主張

被告は、昭和39年告示の「注文部数」が平成11年告示では「注文した部数」に変更されていることから、平成11年告示の「注文した部数」は昭和39年告示の「注文部数」と異なり、文字通り販売店が新聞社に注文した部数であると主張している。このような被告の主張は、押し紙訴訟を提起された新聞社が共通して主張するところである。

一部の新聞社（例えば、熊本日日新聞や新潟日報など）を除くと、押し紙を解消できていない新聞社は、「注文した部数」を被告と同じように解釈し、新聞社は販売店から注文を受けた部数をそのまま供給する契約上の当然の義務があ

り、「押し紙」にはならないとの立場を貫いている。

近時、新聞・テレビ等のマスコミは、コンプライアンスの遵守を声高に叫んでいるが、本来であれば、マスコミの代表である新聞社が真っ先に足元の押し紙問題を解決すべきであるにもかかわらず、相変わらず上記のような主張を続けており、日本の民主主義にとって極めて深刻な状態が続いていると言わざるを得ない。

2 被告主張の問題点

被告の主張には次のような問題がある。昭和39年告示は、前述したように新聞社と販売店間の私的自治に基づく契約自由の原則に公的制約を課し、取引部数（供給部数）に一定の制約を設けている。押し紙禁止規定は、新聞社の優越的地位の濫用から販売店経営者を保護すると同時に、販売店が景品表示法違反の無代紙・サービス紙の配布をしないために制定した公法である。

しかし、平成11年告示の「注文した部数」を被告のように解釈することが認められれば、新聞社は販売店が自主的に決めた注文部数であるとの外形を整えれば、販売店に購読部数とかけ離れた大量の予備紙を仕入れさせることが可能である。そうなれば、昭和39年告示では「注文部数超過行為」の押し紙に該当する部数の新聞が、平成11年告示のもとでは、「減紙拒否行為」（3項1号括弧書）や「注文部数指示行為」（3項2号）と認定できないケースでは、「注文部数超過行為」の「押し紙」は存在しないことになる。

このような不合理な結果を導く「注文した部数」の定義・解釈が、法令用語の解釈として認められないのは当然である。

原告が、争点整理表を整理したのは、平成11年告示の3項1号本文の「注文した部数」の定義・解釈をめぐって原告と被告の間で不毛な対立が続いているため、裁判所に対しこの問題に審理の焦点を絞ることの重要性を訴えようとするものである。

3 平成11年告示3項2号の「注文部数指示行為」が追加された経緯

昭和39年告示の実施要綱は、購読部数の2%を超える予備紙を付加した部数を供給する行為を「注文部数超過行為」として禁止することにしたが、禁止文言が「その注文部数を超えて、新聞を供給すること。」と規定されているため、北國新聞社事件に見られたように新聞社が販売店にあらかじめ指示した部数を注文させ、その部数を供給する行為が禁止されているか否か必ずしも明確でないとの意見が出されたため、公正取引委員会は平成11年告示の改訂にあたり、新聞社が販売業者にあらかじめ自己の指示する部数を注文させ、その部数を供給する方法も、「注文部数超過行為」にあたることを明示するために、3項2号の規定を加えることにしたものである（甲B6の2・4の「第2の改正理由としては」以下参照）。

1号本文の括弧書に、「販売業者からの減紙の申出に応じない方法による場合を含む」との文言が挿入されているが、これも、新聞社が販売店の減紙の申出に応じないで自社の決定した部数を供給する行為も1号本文の「注文部数超過行為」にふくまれることを明らかにしたものである。

減紙の申出を拒否して新聞社が決めた部数を供給する行為は、販売店経営に必要な部数を供給することを意味しており、昭和39年告示の「注文部数超過行為」に含まれる行為である。しかし、平成11年告示の3項1号本文の「注文した部数」は販売店が注文した部数を意味すると解釈すれば、販売店が減紙の申出を拒否され従来通りの部数を注文すれば注文部数超過行為の押し紙は成立しないという奇妙な結論にならざるを得ない。

販売店が「減紙の申出」と「減紙の申出の拒否」の事実を立証できない場合は、新聞社は「注文部数超過行為」の押し紙の責任は追求されないことになる。同じことは、販売店が注文部数指示行為を立証できなかった場合にもいえる。

平成11年告示の3項1号の「注文した部数」は、販売店が「注文した部数」とあるとの文言解釈が認められれば、新聞社は昭和39年告示の押し紙禁止規

定の潜脱・脱法を図るために行ってきた「実配数は知らない」、あるいは「虚偽の実配数である」などの主張を行う必要がなくなる。

●●新聞社は定数業務報告書に「実配数」や「入り止め数」のほかに「予備紙」の記載欄を設けているが、購読部数といかにかけはなれた供給部数であっても、販売店が「注文した部数」であるとの体裁さえ整えれば、積み紙であるとの主張が可能となり、押し紙の責任を問われる危険性が少なくなる。

しかし、すべての新聞社が●●新聞社のような対応をしているわけではない。新聞社が販売店の実配数を知っていることが認められた場合、実配数に必要な予備紙等を加えた販売店経営に真に必要な部数は容易に判明するのであるから、名古屋高裁の判例によれば、一応、押し紙の認定を受けることが避けられない。そのため、「販売店の実配数は知りえない」あるいは「知らない」、「販売店の報告は虚偽報告である」との主張を行わざるを得ない。被告の場合は、実配数は電話で聴き取っており書面は残っていないという主張をしているが、FAXやパソコンの普及にかかわらず、実配数の連絡を電話による方法にとどめているのは、販売店の実配数を正確に把握している事実をABC協会や公正取引委員会、ひいては押し紙訴訟の場合、裁判所に知られないようにするためである。

平成7年に公正取引委員会が調査した「一般日刊新聞紙の流通実態等に関する調査報告書」に、「一部において注文部数について新聞発行本社から指示があるとしている」（甲B70・44頁イ）と記載されているが、このような注文部数の指示行為が発覚した場合でも、新聞社は販売店の実配数は知らないと強弁することで、それらの部数は「積み紙」であるとの言い逃れができる。新聞社は、毎月の新聞仕入代の請求書に「積み紙禁止文言」を掲載しているが、「押し紙」の責任を販売店の「積み紙」の責任に転嫁するための偽装工作であると言わざるを得ない。被告が、いつから請求書にこの「積み紙」禁止文言を記載するようになったのか釈明を求める次第である。

平成9年の北國新聞社事件において、公正取引委員会は北國新聞社が販売店

の実配数を把握していながら販売店が必要とする適正予備紙を越える部数を注文させていた事実を認定している（甲5・68頁第4項第1段落）。審査の過程で、他にも同様な行為を行っている新聞社が存在することが明らかになっている。

公正取引委員会は、北國新聞社事件を契機に押し紙の解消を新聞業界の自主性に委ねることを断念し、直接取り締まることに方針を変更したが、かえって、新聞業会は押し紙禁止規定の自主規制の呪縛をとかれ、以前にもまして押し紙の解消には不熱心になったようである。

平成11年告示の押し紙の禁止規定の全面改定は、公正取引委員会が押し紙の禁止規定の遵守を新聞業界の自主性に委ねることを断念し、自ら直接取り締まることの方針を変更したのに合わせて行われたもので、決して昭和39年告示の押し紙禁止行為の規制を緩和したのではない。

4 押し紙禁止規定の趣旨・目的を没却させる解釈はとりえない。

被告は、「注文した部数」を販売店が注文した部数と解釈し、その注文部数どおりの部数を供給するのは販売店契約上の義務であると主張しているが、これは、販売店の積み紙を容認することを意味しており、押し紙と積み紙の双方を禁止した押し紙禁止規定の趣旨・目的を没却するものである。

新聞社が実配数を大幅に超える部数の注文を受け付けるのは、販売店の積み紙を容認することにつながるが、新聞社はその批判を免れるために、平成11年告示の「注文した部数」は販売店が実際に「注文した部数」を意味すると解釈している。

昭和39年告示の実施要綱で、販売店の積み紙を禁止したのは（甲B3の2～3）、販売店経営に不要な新聞が無代紙・サービス紙として無償で配達されることを防ぐことにその目的があるが、押し紙が積み紙という形で続けば、無代紙・サービス紙の横行がとまらなくなることが避けられない。実際、無代紙・サービス紙の配布は今でも行われている。

条解独占禁止法の「新聞業の特殊指定」に、『注文部数』を販売店が『注文した部数』と解釈すれば、新聞社が販売店に対して『注文部数』そのものを増大するよう求めることもありうるので、これを防ぐため『注文部数』とは、その販売店の現実の販売部数に一定の予備紙を加えたものとの解釈がとられているとの解説がなされている（甲B37・公取解釈基準昭39-6-5）。

繰り返しになるが、名古屋高裁は公正取引委員会の昭和39年告示の「注文部数」の解釈を踏まえて、規範的意義を有する「注文部数」を超える新聞の供給は、新聞社の主観的認識の如何にかかわらず、一応「押し紙行為」とであると認定する司法判断の枠組みを示している（乙13）。

平成11年告示の3項2号で「注文部数指示行為」の条項が追加されたが、「注文した部数」を販売店が新聞社に「注文した部数」を意味するとの解釈が認められれば、昭和39年告示による押し紙禁止規定の取締りより平成11年告示の押し紙禁止規定の取り締まりがむつかしくなる。昭和39年告示では「供給部数が販売店経営に真に必要な部数を超過していれば、超過部数は押し紙か積み紙のいずれかに該当する」とされていた新聞が、平成11年告示の改正によって、積み紙しか成立しないとされる可能性が出て、かえって規制が緩和される結果を導きかねない。押し紙がなくなる限り、景品表示法違反の無代紙・サービス紙の無償配布はいつまでもなくなる。そのような結果を導く解釈は、押し紙禁止規定の趣旨・目的を没却させる解釈であり認められない。

第3 平成11年告示3項1号本文の「注文部数超過行為」と本文括弧書きの「減紙拒否行為」、2号の「注文部数指示行為」の関係について

- 1 前定期日において、裁判所は本件において原告は主として2号の注文部数指示行為(第3類型)を主張していると受け止めているとの見解を示されたので、第3類型の「注文部数指示行為」と第1類型の「注文部数超過行為」との関係性について原告の見解を述べる。

熊本日日新聞や新潟新報社等は、以前から自社の販売店に対して注文部数の自由増減の権利を認めている。それに対し、被告●●新聞社は販売店に自由増減の実質的権利は認めていない。●●・●●・●●等の中央紙も同様である。

押し紙の方法は、新聞社毎に異なっているが、被告の押し紙の方法は際立った特徴を備えている。

被告は、実配数を電話で報告させ、FAX書面やパソコンの電磁記録等の文字資料による報告は求めていない。これは、押し紙裁判の証拠資料として使われることを避けるための工作であり、他に被告のように実配数を電話だけで報告させている新聞社は知らない。なお、被告は電話報告を受けた実配部数は記録として残している。

2 平成11年告示3項2号の注文部数指示行為は、昭和39年告示2項の押し紙の禁止規定の明確化を図ったものであり、規制を厳しくしたもので緩和したものではない。

(1) 公正取引委員会が平成11年告示で「注文部数指示行為」を第3類型の押し紙として明文化した経緯は次のとおりである。

改正理由としては、「発行業者による販売業者に対する優越的地位を背景とした、所謂押し紙の規定の整備であり、具体的には発行業者が販売業者の注文部数自体を増やすようにさせた上、その指示した部数を注文させる行為も明確に禁止の対象とする必要があると考えたものである（甲B6の2・「新聞業における特定の不公正な取引方法の全部改正（案）」に関する公聴会における公正取引委員会説明（平成11年6月30日）第4項第4段落）と説明されている。

また、山木康孝公正取引委員会事務総局経済取引部取引企画課長は、平成11年告示が施行された後の同年9月号の公正取引No. 587「新聞業における特定の不公正な取引方法」の全部改正について（甲B40・

5 2 頁左欄 (3) のア)、以下のように説明している。

「『注文部数』とは、販売業者がその経営上真に必要であるとして、実際に販売している部数にいわゆる予備紙、予約紙等を加えた部数と解される。そして、このような『注文部数』を超えて新聞を供給することが禁止されるのである」

公正取引委員会は、「昭和39年6月以降、社団法人日本新聞協会新聞公正取引委員会が新聞販売店の意向を参酌し定めた『注文部数』の解釈基準をもって、新聞業特殊指定の2項の解釈運用に当たっての参考としている。」(甲B5・68頁左欄)。

(2) 学説は、「そもそも、3項1号の『販売業者が注文した部数』の『注文部数』とは実際に新聞社が注文した部数ではなく、規範的なものである。すなわち、販売業者がその経営上真に必要であるとして、実際に販売している部数にいわゆる予備紙、予約紙等を加えた部数と解される。そして、このような『注文部数』を超えて新聞を供給することが3項1号本文で禁止されるのである」としており(甲B18・111頁左欄上から9行目)、これと異なる解釈を示した学説は皆無である。

新聞業界自体も、従前の「注文部数」と平成11年告示の「注文した部数」は同じ意味であると理解しており、被告の請求書(乙20)にも、「貴社が新聞部数を注文する際は、購読部数(有代)に予備紙(有代)を加えたものをこえて注文しないでください」と記載されている。この積み紙禁止文言は、昭和39年告示の実施要綱第3条第3項の「販売業者は、新聞社に対し、新聞購読部数(有代)に地区新聞公正取引協議会が定める予備紙等(有代)を加えたものを超えて注文しないものとする」(甲B3の2~3)との文言と同じである。

このことから、被告自身も、平成11年告示の改正の前後で「注文部数」の解釈に変更はないことを前提として販売店に対し積み紙を禁止している。

もつとも、被告は本訴で、「販売業者が注文した部数」は「販売店が現に注文した部数を意味する」との解釈が正しいと主張しているのであるから、そもそも被告は請求書に積み紙禁止文言を掲載する必要はない。被告の本訴の主張と請求書の積み紙禁止文言の掲載は矛盾している。

第4 適正予備紙2%の基準は現在でも有効である

予備紙は2%で足りるとの原告の主張に対し、被告は、「①法令上の根拠がないこと ②新聞社は販売店の実配数を把握できないこと ③予備紙の部数は販売店経営者が自主的に決定するもので一律には決められない」こと等を理由にあげて批判している。

しかし、昭和39年告示の実施要綱や解釈（甲B3の2～3）において、予備紙の部数を購読部数の2%としたのは、新聞社販売店業界の最大公約数の意見に基づくものである。新聞販売業界の意見を尊重して公正取引委員会が適正予備紙の割合を策定したものであり法令上の根拠を有する割合である。

新聞社は販売店から報告を受けて実配数を把握する体制を整えており（甲A19の1）、実配数を正確に把握できている。北國新聞の審決においても、「新聞販売店が実際に販売している北國新聞の部数として新聞販売店から毎月報告を徴している実配数と称する部数（以下『実配部数』という。）を把握することなどにより、販売部数を概ね了知し得る状況にある」との判断が示されている（甲B5・66頁左欄）。

名古屋高裁も、「注文部数」は「新聞購読部数」に「予備紙等」を加えたものとしたうえで、「新聞購読部数の2%」を超えて部数を供給する行為を「押し紙」とであると認定している。このように予備紙の上限を購読部数の2%と判断することは、合理的裏付けのある考え方であり、何ら不都合はない。

昭和39年告示において予備紙について購読部数の上限2%程度と解されてきたのは、予備紙については実施要綱で「地区新聞公正取引協議会が定める」

とされており（甲B3の2）、地区新聞公正取引協議会の運営細則のモデル細則では予備紙は「新聞の購読部数の2%を限度」とすることが定められているからである（甲B3の4・99頁（14条1項3号））。また、新聞販売店は景品表示法で無代紙・サービス紙の配布が禁止されていることから（甲B15～17）、購読部数の2%を超える部数を仕入れても配達先がないことから、2%の数値は常識的な数値である。日本ABC協会内に設置された公査制度委員会も、「正常販売の下では、予備紙は読者数の2%を超えることはない」との見解を示している（甲B42・55頁及び174頁）。

被告は、地区新聞公正取引協議会の押し紙の運営細則などが平成10年ころに廃止されたことを理由に、それまでの業界内の押し紙規制の自主ルールは規範的効力を失ったと主張するが、仮に自主ルールが廃止されたとしても、押し紙禁止規定は存続しているのであるから、新聞社は従前通り押し紙禁止規定を遵守すべき立場にある。

従って、2%の自主ルールが廃止されたことを理由に、業界内でそれまで共通認識とされてきた2%ルールを遵守する必要がなくなったことにはならない。被告が2%ルールに従う必要はないと主張できる根拠は何か、また、被告は何%の予備紙であれば適正予備紙と考えているのか釈明を求める。

公正取引委員会は、「昭和39年6月以降、社団法人日本新聞協会新聞公正取引委員会が新聞販売店の意向を参酌し定めた『注文部数』の解釈基準をもって、新聞業特殊指定の第2項（平成11年告示前）の解釈運用に当たっての参考としている。」と説明しており（甲B5・68頁左欄）、適正予備紙2%の基準は新聞業界内で全国的に定着している基準であることは明らかである。

このような経緯を踏まえて、令和2年5月15日言い渡しの佐賀地方裁判所の判決も、適正予備紙2%を押し紙の有無の判断基準としている（甲B18・110頁（4））。

第5 公正取引委員会の法解釈の尊重

独占禁止法は、第22条9項6号に基づき公正取引委員会に新聞業界の不公正な取引方法の指定（特殊指定）を委ね、独占禁止法にかかる同委員会の専門的な知見を活用し、もって社会経済の変化に対する迅速な対応を可能ならしめるため、独占禁止法第79条の差し止め訴訟において公正取引委員会の意見制度を設けている。

公正取引委員会は、昭和39年告示2項の「注文部数」と平成11年告示3項1号本文の「注文した部数」とは、実質的に同一の意味であるとの見解を解説文書等で明確に示しており、従って、押し紙裁判の係属裁判所も、公正取引委員会の準立法・準司法機関の性格を尊重して、その公式解釈・判断を最大限尊重することが求められる。

第6 本件押し紙行為の類型

平成11年告示の3項1号の本文の「注文した部数」の定義・解釈は、「販売業者がその経営上真に必要であるとして、実際に販売している部数にいわゆる予備紙、予約紙等を加えた部数」との解釈が公正取引委員会の公式見解である。そして、このような「注文部数」を超えて新聞を供給することが押し紙として禁止されている（甲B40・52頁左欄ア）。

前述したとおり、平成11年告示の押し紙行為の三類型は、昭和39年告示の「注文部数超過行為」の押し紙禁止規定の整備をはかったもので、減紙拒否行為も注文部数指示行為も第1類型の「注文部数超過行為」に収斂される。

規範的意義を有する注文部数を超える新聞の供給が押し紙として禁止されていることについては異論はないと思われる。従って、3項1号本文括弧書の減紙拒否による新聞の供給も、注文部数指示による新聞の供給も、注文部数超過行為の押し紙に含まれる（甲B18・111頁左欄）。

本件において、被告から原告に対する供給部数は規範的意義を有する注文部

数を超過しているため、注文部数超過行為の押し紙との判断ができれば、その原因が減紙拒否によるものか注文部数指示によるものかを厳密に検証する実益は乏しい。

被告は、毎月、販売店から電話で実配数の報告を受け（甲A19の1）、注文部数については別途担当から販売店に指示する方法で行われており、被告は販売店の実配数を把握した上で、適正予備紙を上回る部数を注文部数として指示している。

仮に被告が販売店の実配数を把握していなかったとしても（本件ではそのようなことはあり得ないが）、4月と10月の注文部数は前後の月より約200部も多くなっており、販売店に積み紙を禁止している被告は、その注文部数の増加については積み紙の疑いを持ち、原告に積み紙を禁止する方策を講じるのが普通である。

しかし、4月と10月の注文部数の増加は、被告が原告に押し紙をしているため、原告が負担している押し紙の仕入代金の赤字を補てんするために、被告が原告に注文部数の増大を指示した結果であることを示しており、被告は原告の「積み紙」であるとの批判は出来ないでいる。

第7 主張事実についての補足主張

1 注文方法について（事実主張の整理表5）

被告は、原告ら販売店の注文方法は、FAXではなく電話によって為されていたと主張している。

電話で注文部数を受け付けている新聞社は、原告代理人が知る限り、被告●●新聞社だけである。FAXやパソコンによる通信が発達した時代で、しかも情報産業の先端をゆく新聞社が、販売店からの注文部数を電話で聴き取るようなことはあり得ない。

被告は、販売店から電話で実配数の報告を受け、その部数を前提に、販売店

毎に注文部数を指示して注文表に記載させ、その部数を供給している。

被告が電話で注文を受けたと主張し、電話の注文が正式な注文であると主張するのは、電話で実配数を報告させ、実配数を超過する部数を注文部数として記載するように指示している押し紙の実情が他に知られないようにするためである。

被告が引用する裁判例は、通称「波多江訴訟」と呼んでいる被告●●新聞社の販売店を原告とする押し紙訴訟であるが、本件原告訴訟代理人の一部と本件被告訴訟代理人の一部は、その訴訟も担当している。波多江訴訟の場合は、多額の折込広告料を販売店に得させるために、販売店に供給部数より多い部数を地区協議会あてにFAXで送信させることを行わせていた。

最近では、折込広告会社に対する部数の連絡は販売店ではなく、被告が子会社の折込広告会社に連絡するようになっている。原告販売店の注文部数が4月と10月に前後の月より約200部多くなっているのは、被告が原告の折込広告収入を増やすために部数工作しているからである。このような部数の偽装工作は紙面広告料および折込広告料の詐欺行為であり、早急に押し紙を解消する必要がある。

2 裁判例について（事実主張整理表2）

昭和39年告示の「注文部数」について、名古屋高裁は「『新聞購読部数』に『予備紙等』を加えたもので、『予備紙等』とは、予備紙、月末予約紙、月初おどり紙である」との解釈を明確に示している（乙13号証・5枚目第3の2の(1)）。被告の主張する「販売店が新聞社に注文する部数を『注文部数』という」との解釈は示していない。

「注文部数」は、「『新聞購読部数』に『予備紙等』を加えたもの」と解釈され、それを越える部数の供給が押し紙となることから、新聞社は「販売店の実配数を把握できていない、あるいは把握ができない。」という立場をとり続け、

押し紙の責任を回避しようとしてきたが、名古屋高裁が「注文部数」の定義・解釈を明確に示したため、新聞社は「実配数」の隠蔽に努めなければならない立場におかれた。

しかし、平成11年告示の改正に従来の注文部数が「注文した部数」と変更になったことから、「実配数」と「注文部数」の差は問題にならないと考えるようになった。そのような考えからと思われるが、前述したとおり●●新聞社は定数業務報告書に堂々と「予備紙」の記載欄を設けたが、被告●●新聞社はいまだに実配数を記録した書面は作成していないと主張している。

被告は、平成11年告示の「注文した部数」が、昭和39年告示の「注文部数」と同じ規範的意義を有する法令用語であるとの裁判所の判断が下される可能性が完全になくなったとはみていないようである。

第8 被告●●新聞社の押し紙の手法

- 1 被告は販売店に注文部数を自由に決定する権利（「自由増減の権利」という。）を認めていない。販売店への供給部数は、被告が全体の販売部数の推移をみながら、販売店ごとに注文部数を決定し指示する仕組みになっている様子がうかがえる。

原告ら販売店は、店主教育の一環として押し紙禁止規定の存在や解釈等についての教育を被告から受けたことはない。販売店に注文部数を自由に決定する権利があることや、その行使の方法や手段についての説明・教育を受けたこともない。

被告が販売店に注文部数自由増減の権利を認めているというのであれば、具体的にどのような処置を講じているのか主張されたい。

- 2 被告は、販売店に実配数を電話で報告するよう求めているが、報告を受けた実配数および実配数の変化は社内に記録として保存しているはずである。原告

に関するその記録を任意に提出されたい。

- 3 被告は実配数を明らかにする紙ベースの報告を販売店に求めておらず、電話による報告に留めているため、他紙の場合と異なり、FAX書面や電子画像で実配数を立証することができない。そのため、原告らは販売店に残された資料（購読料の領収書の発証台帳等）によって実配数を証明するほかない。
- 4 本件訴訟の最大の特徴は、4月と10月のABC部数改訂の月に、前後の月より約200部も多い部数の新聞が供給されていることである。被告が原告の押し紙の仕入代金の赤字を補てんするため、不正に高額の折込広告料を得させるためにこのような工作を施していることが明白である。ここまで折込広告部数決定のための販売店の公表部数の虚偽工作が行われている例は知らない。
- 5 被告が電話で報告を受けた実配数を記録している事実は、他店の例からも明らかであるため、本件原告の電話による実配部数についても任意に明らかにされることを求める次第である。

以上