

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)

平成29年(ワ)第137号 放送法遵守義務確認等請求事件(第3事件)

平成29年(ワ)第466号 放送法遵守義務確認等請求事件(第4事件)

意見陳述書

令和元年11月7日

奈良地方裁判所 民事部1B係 御中

原告宮内正巖外3名代理人 弁護士 今 治 周 平

原告準備書面(24)に関し意見を陳述します。

1 原告準備書面(24)の内容は、名古屋大学大学院法学研究科の稲葉一将教授によって作成された「放送法4条1項各号により日本放送協会が負う義務の性質に関する意見書」に基づいて行う原告らの主張となります。したがって、意見陳述においては、意見書の内容について述べていきたいと思えます。

2 まず、意見書を作成した稲葉教授について、簡単にお話します。

稲葉教授は、先程述べたとおり名古屋大学大学院、法学研究科で教授をされています。行政法の分野の研究者として活躍されており、放送法についても研究の対象とされています。

本件の訴訟においては、放送番組の編集にあたって政治的に公平であることや

報道は事実をまげないですること等を定めた放送法4条1項各号の法的性質が争点の1つとなっておりますが、稲葉教授は、放送法の学識経験者として適切な意見を述べられる人物であるといえます。

3 続いて、稲葉教授が作成した意見書の内容について、お話していきます。

稲葉教授は、意見書の結論として、被告NHKは、個々の放送受信者との関係で、放送法4条1項各号の義務を遵守する具体的な義務があると述べています。これは、これまで原告が主張してきたことと一致する意見であり、原告らの主張に対して、稲葉教授が学問的な裏付けを与えたといえます。

4 それでは、稲葉教授が、何故、そのような結論を出すに至ったのか、その理由についてお話していきたいと思えます。

(1) 稲葉教授は、大きく分けて3つのステップで結論を導いています。1つめは、放送法4条1項各号は法規範であること、2つめは、被告NHKが放送法4条1項各号に定める義務を放送行政に対してのみ負うとする考え方は現在における国民主権原理からすると採用できないこと、3つめは、現在の放送法制度においては、被告NHKに対して、直接、放送受信者が放送法4条1項各号の遵守を請求する権利が認められるべきであることです。

(2) では、1つ目の、放送法4条1項各号が法規範であるということについてお話しします。放送法4条1項各号の法的性質については、倫理規範である、法的な意味を持つものではない旨の見解があります。被告NHKもこのような趣旨の主張をしています。稲葉教授は、このような見解に対し、国家制定法である放送法が、一般的に、倫理規範、法的規範ではないという理解の仕方自体が、無理な法解釈だと指摘します。

確かに、憲法学者の中に放送法4条1項各号が倫理規範であるという解釈を示している方もいます。しかし、それは国家権力である総務大臣が放送法4条

1 項各号に反することを理由にして放送事業者に対して行う電波停止などの不利益処分の場合を念頭において、国家権力と放送事業者との関係で、放送事業者の表現の自由を保障すべきという観点からなされる解釈であり、同条項各号の一般的な解釈として論じられているものではありません。

本件訴訟のように、放送受信者が原告、放送事業者であるNHKが被告となって、つまり、一般国民と放送事業者との関係で、放送法4条1項各号を遵守する義務があるか否か、また、それを前提にして同条項に違反する放送がなされた否かについて、裁判所が判断するという場面を念頭においた理解ではないと、稲葉教授は指摘しています。

- (3) 次に、2つめのステップ、個々の放送受信者に対する義務ではないという解釈は、国民主権原理からすると採用できない考え方であることについて、お話しします。

放送法4条1項各号の法的性質については、先程述べた倫理規範であるという考え方のほかに、放送法4条1項各号は法規範であるとしたうえで、しかし、それは、放送事業者が、放送行政すなわち国家に対して守るべき法的義務であって、個々の放送受信者に対して守るべき法的義務ではないという考え方があります。この考え方は、旧郵政省の放送行政局長などの経歴がある放送行政の実務に詳しい方の解説書に示されている理解であり、被告NHKもこのような趣旨の主張をしています。

この考え方は、放送法4条1項各号を守ることに付き、第1義的には放送事業者による自律を期待するのですが、放送事業者による自律が期待できない場合には、放送行政すなわち総務大臣が放送を規律をする権原を発動し、放送法4条1項各号に違反したとき、放送事業者に対して電波停止命令を発することができるとします

稲葉教授は、この考え方について、倫理規範であると述べる考え方よりも、より一層問題点がはっきりと浮かび上がると述べています。

すなわち、国民主権原理に立脚するはずの放送法の解釈において、放送事業者と放送行政のみが放送法を形成しており、放送受信者がその外側に置かれているという問題です。

著名な憲法学者の奥平康弘教授は、放送事業者が国家機関である放送行政に対してのみ責任を負うという考え方について、人を惑わす伝統的な法概念であると批判したうえで、「憲法・放送法の本質」からすれば、特定の利害関係を背景とする市民も放送制度の運用に参加して、放送の公共性を目ざすべきであり、これこそが、放送法の市民化の方向であると述べています。

稲葉教授自身も、行政法を学ぶ者の一人として、絶えざる技術革新を特徴とするはずの放送領域において、その行政実務や裁判実務において、このような考え方が根強く残っていることに愕然としていると述べています。また、放送法という市民社会の枠組みのなかに存在すべき法規範が、市民社会ではなくて、総務大臣と被告NHKとの行政上の法関係のみにおいて形成されており、ここから放送受信者をその外側におくという考え方は、放送法解釈として古色蒼然であり、奇異なものとしか言いようがないとまで述べられています。

放送法4条1項各号について、被告NHKが個々の放送受信者に対して具体的な義務を負わないという考え方に基づけば、被告NHKが放送受信者に対して受信契約の意思表示を求める判決を得て契約を強制できる立場にありながら、放送受信者が被告NHKに対して放送法4条1項各号を求めることができない、それは何故かといえば、被告NHKが放送法4条1項各号は総務大臣に対して守るべきものだからだということになります。これは、放送法制定の背景に存在する憲法原理、すなわち国民主権原理と両立しません。

- (4) それでは、3つめのステップ、現在の放送法制度においては、被告NHKに対して、直接、放送受信者が放送法4条1項各号の遵守を請求する権利が認められるべきであることについてお話しします。

これまでのお話で、放送法4条1項各号は法規範性を有するものでなければ

ならないし、放送法4条1項各号を放送行政と放送事業者との関係のみで捉えて放送受信者をその外側に置く考え方が国民主権原理に反するものであるということが明らかとなりました。

では、どう解釈すべきなのかについて、稲葉教授は次のように述べています、放送の規律について組織及び手続のいずれにおいても民主的正当性を有していない総務大臣の判断を信任することができないという放送法制度の現状においては、主権者あるいは放送受信者が、直接、放送を規律する法主体となる放送法解釈が、国民主権原理と適合する解釈である。

稲葉教授は、放送法の目的を定めた放送法1条の「公共の福祉」という文言の具体的内容について着目し、その内容は、主権者である個々の放送受信者の権利利益を一般的に表現したものと解すべきと述べています。すなわち、放送法の目的は、放送を個々の放送受信者の権利利益に適合するように規律するものだということになります。

では、その個々の放送受信者の権利利益とは何かというと、日本の裁判例を前提にすると「知る権利」ということになるかと述べています。

そして、放送における「知る権利」は、国民が知りたい情報をありのままの状態で見るといっても、むしろ、公共的な争点について少数者の意見を含む多様な意見が放送を通じて呈示されており、有権者全員がこれを知る機会を共有していることで、異なる意見に触れて自己の思考を再検討し続けるという一種の弁証法的なプレセスの保障を、その内容とするものである。わかりやすく言うと、既に広範囲に及んで多くの者に知られている意見を繰り返し放送することは、放送に期待されている役割を果たしていないということになると指摘しています。

そして、このような考え方は稲葉教授の独断ではなく、裁判例においても示されているし、受信料制度を合憲とした平成29年12月6日判決にも適合すると述べています。

稲葉教授は、続けて、放送法の「知る権利」は一般的な概念であるが、この概念が用いられるとしても、個々の放送受信者が訴訟を提起し、責任をもって訴訟に参加するだけの具体的な権利利益侵害が認められる場合が少なくないことについて、具体例を示しながら述べています。

裁判所の判決が自律が保障されるべき放送事業に対する国家介入の一形態であるという問題点に対しては、放送遵守する義務があることを確認する判決は被告NHKに何らかの作為を求めるものではなく、また違反を認定した場合であっても過去の放送についての認定がなされただけであって、現在又は将来行う放送においてどのような対策をするのかについては被告NHK自身が選択できるものであるから、総務大臣による不利益処分とは極めて異なると述べています。そして、遵守義務の確認を求める訴訟は、放送受信者と放送事業者双方の言論表現の自由保障が要請される放送法という特殊な領域においては、適した訴訟形式であると述べています。

5 稲葉教授は意見書のさいごに、次のように述べています。

欧米だけでなく韓国や台湾を含む多くの国では、放送受信者が放送の公正性に関する苦情を専門の行政機関に申し出て、行政機関が放送事業者に対して要請を行い、この段階で紛争が起きれば最終的には裁判所が紛争解決を行うという法制度を整備しているが、我が国においては、このような放送の公正性に関する対立が事実から法問題へと展開していく法制度を整備していないため、どの社会においても存在する放送の公正性をめぐる紛争解決が、日本の特殊性に対応しながら、実現されなければならない、委員会組織の行政機関が設置されるまでの間は、他の諸国とは異なって、裁判所が「政治的に公平であること」といった放送法4条1項各号の文言から違法性判断が可能となる被告NHKの作為義務あるいは行為規範を導き出し、これを個々の紛争に適用することによって、国民間の分断を生み出すような紛争を社会のなかに放置せずに、これを解決することが、司法権を行使する裁判所には強く期待されていると。

以上