

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(26)

2020年1月14日

奈良地方裁判所 民事部合議2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

はじめに

第25回参議院通常選挙のテレビ報道に関して、「放送を語る会」が公表した「2019年参院選・テレビはどう伝えたか～後退する選挙報道～」と題する報告書（甲221）に基づいて、同選挙に関するテレビ報道が放送法第4条1項各号の求める政治的公平、多角的論点提示等に反する実態にあったことについて、原告準備書面（25）で詳述した。

本準備書面は、民主主義国においてきわめて重要な役割を果たす国政選挙の第25回参議院通常選挙に関するNHKの報道が、質的のみならず、量的にも極めて貧弱であったこと、そのために、政策論争等の番組時間が十分に確保されておらず、少数政党の発言時間が少なくなり、政治的公平が害され、ひいては多角的な論点の提示・掘り下げが不十分な放送になっているなど、放送法4条違反の実態にあったこと等について、補充主張するものである。

1 戦後2番目に低かった投票率

2019年7月4日公示、同月21日投開票で行われた第25回参議院通常選挙は、年金問題、消費税増税問題、そして改憲問題など国民の暮らしと日本の未来がかかる歴史的な選挙であった。とりわけ、安倍首相が、「憲法を議論する政党を選ぶのか、全く審議しない候補者を選ぶのかを決めて頂く選挙だ。」と絶叫するなど改憲問題を初めて前面に立てて臨んだ国政選挙であった。

ところが、投票率は5割を切り、48・8%に留まり、戦後2番目の低さであった。朝日新聞は、「政党が『棄権』に負けた」との社説を出し、「候補者すべての得票の合計を棄権が上回ったことになる。議会が民意を正確に反映しているか疑われかねない。」「与野党ともに敗北を喫した。そう言われても仕方あるまい。」と指摘の上、「まず問われるべきは、有権者を引きつけることができなかった政党、政治家の責任だ。」と指摘した（甲190）。

確かに、国政選挙の投票率は、年々、低下傾向にある。衆議院総選挙では、長らく約70%台を維持していたが、1996年以降は60%を割り込むことが多くなり（但し、2005年11月・小泉内閣の郵政選挙及び2009年8月・麻生内閣の政権選択・マニフェスト選挙では70%近かった）、2014

年12月選挙では52・66%まで低下した（甲261の1、2）。このような投票率の著しい低下は、代表民主制（代議制）の基盤を掘り崩すことになりかねず、事態は深刻である。

2 NHKの責任が問われるべきである。

2019年参議院選挙が戦後2番目という超低投票率になった要因について、政党・政治家が責任を問われると同時に、マスコミの責任、とりわけNHKの責任が問われるべきである。

選挙戦の中盤、7月13日から15日までの3日間は、土日祝日の3連休であったが、驚いたことに、NHKは14日（日曜日）の朝9時から70分間の各党代表者の討論会を企画しただけで、政見放送、経歴放送を除いて、選挙関係の報道を全く行わなかった。消費税引き上げ問題、年金など社会保障問題、イラン沖への「有志連合」参加・自衛隊派遣問題、日韓関係、改憲問題など7つの論点について、与野党7党の代表に順次聞いていくというやり方で、各論点について、10分程度の議論に限られ、各党の発言は、自民党の萩生田幹事長代行以外は、わずか1分程度で、議論が深められることは不可能であった。

3日間のNHKテレビは、テニスのウインブルドン大会の男女決勝、大相撲などのスポーツ番組、芸能ニュース、グルメ番組やバラエティー番組などに支配されていた。

3 NHKの放送はスポーツ番組が中心であった。

「NHKとメディアを考える会（兵庫）」は2019年の4月と5月に、NHKテレビ「ニュースウオッチ9」の放送チェックを行ったところ、両月とも最も長かったのは「スポーツ」であり、「政治」はいずれの月も4番目であった。「国会で何が議論されているのか、報道がほとんどない。国民の知る権利に応える公共放送の役割を果たしているのか疑問に思われる。」と指摘している。

4月は「スポーツ」の次に「皇室」関係の報道が2位を占めたが、「祝賀一色で憲法に基づく国民主権の視点からみての、メディアとしての冷静な報道が必要ではなかったか。安倍政権の天皇の政治利用に協力したような報道だと思

った。」と指摘している（甲192、甲227）。

4 選挙関連放送は僅か0・5%

NHKを含む在京の地上波テレビ6局が参議院選挙公示後の17日間に行った選挙関連の放送の総合計はわずか36時間8分に過ぎず、6局のテレビ放送時間全体のわずか0・5%に過ぎなかった。3年前の2016年参議院選挙時より5時間22分減少、6年前より13時間10分減少と、テレビの選挙報道は減り続けているのである（甲191）。

投開票日の7月21日には、各テレビ局は「開票速報」を長時間に亘って放送したが、全議席が確定した翌朝には、吉本興業の反社会勢力「闇営業」問題一色で、参議院選挙の総括番組は見られなかった。

5 最高裁大法廷判決とNHKの放送

2017年12月6日の最高裁大法廷判決は、「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。」と判示した。

テレビの購入者がNHKの放送を視聴していないとして受信契約の締結を拒否している場合にも、放送法64条により受信契約の締結が義務付けられ、放送受信規約5条に基づく受信料の支払義務を負うことになるが、放送法64条は憲法13条、21条、29条に違反せず、合憲であると判示した。

最高裁大法廷判決は、「受信契約の成立には双方の『意思表示の合致』、即ち『合意』が必要」としながらも、NHKが提供する放送の中身までは踏み込んでいない。

マスコミ等は、NHKの経営基盤の安定につながる最高裁大法廷判決には理解を示しつつも、NHKの現状に対して、厳しい批判を行った。

朝日新聞の2017年12月7日社説と解説は、「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。」「『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。」と報じた（甲64の1、2）。

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。」とコメントした（甲76）。

川端和治弁護士（元BPO放送倫理検証委員会委員長）は、「最高裁判所は、NHKが『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』からこそ憲法に違反しないとしたものである。言い換えれば、NHKを視聴しているかどうかにかかわらず、受信設備を設置すれば等しくその運営経費を負担させることができる制度が憲法に違反しないと言えるためには、NHKが『放送の不偏不党、真実及び自律』を実践し、その『放送が健全な民主主義の発達に資する』ものであると受信設備設置者から広く認められていることが必要なのである。つまり、この判決はNHKが公共放送であるための条件を示していると読むことができる。」と指摘している（甲263『放送の自由—その公共性を問う』138～139頁）

6 国政選挙に関する報道は、質的にも量的にも充実したものが求められる。

国民の知る権利に奉仕し、民主主義の前進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NHKならば、普段はスポーツや娯楽番組が多いとしても、国政選挙期間中は、選挙に関する報道の量を飛躍的に増加させるべきであり、それがNHKに対して期待されている役割である。

少なくとも、選挙公示後は、連日、夜間のゴールデンタイム（午後7時から10時）の3分の1程度の時間を選挙関連報道に充て、週末は日中も含めてさらに十分な時間を選挙報道に充てるべきである。選挙報道の内容は、勝ち負けの情勢分析に力を注ぐのではなく、争点を中心にして、政党間の議論、有識者及び各世代や各界各層の代表者、関係者も含めた討論会、ディベートなどを企画すべきである。

そのような報道を通じて、選挙の争点について、多角的な論点の提示と議論

の深まりが期待でき、有権者の選挙への関心が高まり、投票率の向上に結び付くのである。

2019年参議院選挙の投票率の低さは、若年層でも顕著だった。若い世代の投票率が、他の世代と比べて低く、しかもその差は年々、拡大してきた。例えば衆議院総選挙における投票率は全体の投票率に比べ、昭和50年代は10ポイントほど低かったのが、最近では20ポイントほどの差になっている（甲262の25頁）。

18歳選挙権が導入された2017年衆議院総選挙では、模擬投票や出前授業などの主権者教育が取り込まれ（甲262参照）、その影響もあって、10代（18歳、19歳）の投票率が40・49%となり、20代の投票率も33・85%と前回（2014年）より1・27ポイント増加したが、2019年参議院選挙では、「総務省の抽出調査によると、18歳、19歳の投票率は31・33%に留まり、2016年前回参議院選挙を15%も下回った（甲222）。

投票率が半分を切り、その内の4割、つまり有権者全体の2割の得票を得れば一強他弱となるのが現行制度のもとでの国政選挙の実状である。NHKが、国政選挙に際し、放送法第4条を遵守して、選挙報道の質・量を大幅に改善させるならば、投票率が向上し、10%ないし20%増えるだけで、選挙結果が激変するのは確実である。

7 「国家・政府のためのNHK」から「市民のためのNHK」に

放送を語る会やBPOなどから、くり返し、選挙報道のあり方について、是正改善要求が出されてきたが、NHKの選挙報道は、党首の街頭演説や党代表者の発言時間を、議席数に応じて配分する方式を墨守している。争点に関連して、事実在即した議論、多角的に論点を深める報道が非常に貧弱である。

戦前・戦時中、「大本営発表」の道具とされて侵略戦争に加担した痛苦の歴史の反省の上に、基本的人権の尊重、恒久平和主義を謳う現憲法のもとで民主主義の発達に寄与するものとして発足したのがNHKである。

ごく短時間の政党討論会と各党首の街頭演説の切り貼りなどでお茶を濁すよ

うな現在のNHKの選挙報道のあり方は、NHKに本来、期待されているものとは到底、認められず、争点や現政権のウソと偽りの体質の顕在化を避ける「アベチャンネル」ではないかとの批判を免れ得ないであろう。

8 問われる公共放送の在り方

(1) NHKは、2006年から放送受信料の徴収強化に乗り出し、約4000件もの督促手続きをとった。

2017年12月の最高裁判決を機に受信料徴収額は増加し、2018年度決算によると受信料収入は7122億円に上り、前年度比209億円の増収である。

何故、NHKは受信料を徴収できるのか。「公共放送だから」「豊かで、かつ、良い放送番組による・・・放送を行う」ためである等との抽象的な説明だけでは、到底、国民を納得させることはできない。

(2) 憲法学者の西土彰一郎教授の見解

放送法4条1項2号「政治的公平」及び4号「多角的論点解明」については、その最低基準を満たさないNHKの事実報道番組に対して、受信契約者は自己の知る権利の侵害を理由に公法上の当事者訴訟の確認の利益を有する(甲101)。

(3) 原告の主張

NHKが放送法4条1項の遵守義務を負うことの確認請求にとどまる本件訴訟では、より緩和された基準、すなわち、「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、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」と解すべきである。

NHKによる放送法違反の報道は、本件訴訟の係属中において、改善に向かうどころか、悪化しており、是正困難の状況が継続している。よって、確認の利益が認められるのは当然である。

(4) 視聴率優先で、CM収入に依存する民間放送の限界が露呈されつつある今日、NHKを「政府の広報機関」から、国民の知る権利と民主主義の前進に

寄与する「市民的公共機関」に変えていくために、本件訴訟は極めて重要である。

2019年参院選の前から、原告らは、チラシ配布や集会、デモ行進など、路上あるいは街頭での様々な表現の自由を行使していたが、選挙期間中にこうした路上の声が反映されず、結果的に、原告らの声や主張が存在することについての国民の知る権利が保障されなかった。これ自体は国民一般の知る権利かもしれないが、原告個々は、自分たちの行動が報道されないことによって、国民の知る権利に奉仕するはずのNHKの存在理由が発揮されなかったことによって、受信料を支払ってまでその公共的役割に期待をし、信頼をしている、この信頼が保護されないことによって、精神的苦痛を被ったのである。しかも、過去の損害のみならず、現在も、NHKが変わっていないために、この苦痛が継続しているのである。原告らが知る権利侵害だと主張しているのは、このような原告らの個々の権利利益侵害のことである。そして現在の危険を排除するために、過去の損害賠償のみならず、放送法遵守義務確認請求訴訟を選択しているのである。

原告らは、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であると確信している。

以上