

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 宮内正巖

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

意見陳述書

2020年1月16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

合議体への移行後の弁論更新あたり、次のとおり意見陳述いたします。

第1 放送法4条1項各号の義務の法的性質について

1 被告は、放送法4条1項各号の規定は、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であると主張している（倫理規範説）。

しかし、以下に述べるとおり、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るが、受信契約者との関係では、法的義務と解すべきである。

放送は、国民の知る権利に奉仕するものである。国民の知る権利は、国民が広く公共的事項についての情報を受けかつ求めることによって、政治的意思の形成と民主的な政治過程への参加を確保し、もって自己統治の価値を実現するという参政権的機能を果たす点、情報源に対して情報の公開ないし提供を要求する積極的な社会権としての性格を併有する（芦部信喜「憲法学Ⅲ」有斐閣）。

知る権利に応える情報の多様性は、放送事業者に自由競争させるだけでは十分に確保できない。

そのために、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」「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のである。

以上のように、放送法4条1項各号は、国民の知る権利を充足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。

2 被告の主張のように、放送法は倫理規範であり、法規範性を有しないと解したとしても、総務大臣や総務省が行っている放送行政（免許行政）が消滅することにならず、それどころか、

現在の放送免許基準には放送法4条1項各号と同一の文言が定められている。このような実際の放送行政に鑑みても、放送法を倫理規範と解釈することは到底不可能であるし、そもそも国家制定法である放送法が倫理規範であるという理解自体、無理な法解釈である。

放送法4条1項各号が法規範性を有することは、法律学全集（有斐閣）を構成する園部敏・植村栄治著「交通法・通信法〔新版〕」が「法的には、同条の番組準則の法的規範性は否定できず」と述べているところである（甲198の368頁）。

3 倫理規範説は総務大臣による不利益処分を念頭に置いている議論である。

1996年設立のBPO（放送倫理・番組向上機構）などの放送自主規制機関の設立後、放送法4条1項各号の法規範性を弱めて倫理規範性が追求されるようになった。

このような放送行政と放送事業者との関係変化を反映してか、現在の憲法学説の多くは、放送法4条1項各号を倫理規範と解しているといわれているが、注意を要するのは、以上のような経緯からして、この議論が、総務大臣の不利益処分を念頭に置いた議論だということである。即ち、倫理規範説は、特殊日本的な議論であるだけでなく、その射程が独任制の総務大臣による不利益処分の実体的限界に限られているという意味でも、一般性を有さない議論である（甲196の1稲葉意見書）。

裁判例においても、番組編集準則が倫理規範であるのか否かを問題にすることなく、訴えの適法性を前提として実体審理を行っている。東京高等裁判所昭和61年2月12日判決【激戦区事件判決】判例タイムズ576号71頁（甲199）などがある（原告準備書面(一)）。

第2 特殊負担金論について

1 有償双務契約

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。

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、民事訴訟手続き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。

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。

NHK放送受信規約（以下「規約」）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前提として認めているのである。

2 「特殊な負担金」論の誤り

「特殊な負担金」論（特殊負担金論）は、以下のとおり、誤ったものである。

- (1) 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、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、法律により受信者と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。

(2) 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。

(3) 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。

3 最高裁大法廷判決も特殊負担金論を採用しなかった。

最高裁平成29年大法廷判決は、「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」と判示して、被告NHKが本件訴訟でも主張している「特殊負担金論」を採用しなかった。

最高裁大法廷判決後に、ジュリストが特集を組んで、「NHK受信料訴訟大法廷判決を受けて」と題する座談会（以下「ジュリスト座談会」）を企画したが、特殊負担金論について、次のような議論がなされている。

記

宍戸常寿（憲法・情報法）

民事法の先生方が、この放送法64条（受信設備設置者は、NHKと放送受信契約をしなければならない）が契約締結を強制するという点について、厳しく批判するコメントや論文を（出している）、私も拝見したことがあります。判決文で

積極的な位置付けを与えているとすれば、契約という形式を借りているかもしれないけれども、そのことによって受信設備を設置してNHKを支える人から、受信契約を締結することの理解を得るという形で、言わば積極的に支えてもらう。NHKはそういうものであったし、今後もそうでなければいけないというイメージがこの判決の中で書かれており、特殊な負担金という概念に逃げ込まなかったのが1つの特徴だと思いました。

音好宏（社会法・メディア法） まさに特殊な負担金という、この議論をすると必ず出てくる言葉が今回は出てこなかったというのが、特色ですよ。

宍戸 もともと、税金でも対価でもないし、説明がつかないので特殊な負担金と言っただけで、本来何も言っていませんよね。（甲133の20頁）

しかし、最高裁は、放送受信料の法的性格について、詳細な判示はしておらず、契約論と負担金論について、決着がつけられていない。

第3 知る権利について

1 放送法1条が定める「公共の福祉」の具体的内容

放送受信者の権利利益の中心は「知る権利」である。個々の放送受信者の権利利益は、「アクセス権」など様々な内容がありうるが、放送における「知る権利」が中心となる。

国民の「知る権利」というと一般的抽象的な権利にすぎないが、これを個々の放送受信者に即して検討すると、たとえば、放送法4条1項2号の政治的公平の原則に関して、政治的公平性を欠く報道によって自己以外の多数の有権者の投票行動が影響を受けて、その結果、自己の選挙権を行使したものの、こ

の選挙権行使（一票の投票価値）が実際には大きな意味をもたなくなり、投票行動を諦め、やがて政治不信の念を抱き、投票率が低下していくという現象が広く認められるが、そのことは放送における「知る権利」の重要性を示している。

2 「知る権利」は公正な言論空間を保障している。

放送における「知る権利」は、情報公開請求権の行使などとは異なって、国民が知りたい情報をありのままの状態を知るというよりも、むしろ、公共的な争点についての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（これは一種の「言論空間」である）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ロセスの保障を、その内容とするものと解される（これを「公正な言論空間」という）。

つまり、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、放送に期待された公共的役割を果たしていないことを意味しており、放送法における「知る権利」の実現という放送事業者が負うべき作為義務を懈怠していることになる。日本の放送法4条1項各号は、このような放送事業者が負うべき作為義務を一般的に定めた法規範であると解されるべきである。（稲葉意見書）

3 「知る権利」の内容について裁判例も同趣旨の内容を示している。

国際放送実施要請事件における平成21年3月31日大阪地裁判決（判例タイムズ1309号112頁）は、「知る権利は、国民が選挙権の行使を通じて国政へ参加するに当たり重要な判断の資料を受領することを保障するものであって、民主制国家の存立の基礎を成す重要な権利」であり、「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」と述べている（甲 9 6 の 1 2 6 ～ 1 2 7 頁）（原告準備書書面（十四））。

4 平成 2 9 年最高裁大法廷判決にも適合的である。

2 0 1 7 年 1 2 月 6 日の最高裁大法廷判決において、放送法 6 4 条 1 項（受信設備設置者は放送受信契約を締結しなければならない）が違憲でないのは、この規定が「国民の知る権利」の保障に資するからであるという理解を示した。

また、上記最高裁判決が、受信料支払い義務が受信者と N H K との「合意」によって発生すると判示したことも注意が払われるべきである。

最高裁によって用いられた「合意」という語は、一般的に双方性を有する語であるから、放送受信者が受信契約締結義務を負うと同時に権利主体でもなければならない（有償双務契約）。

原告らは、政治的関心が高く、社会保障や福祉、女性の権利、子どもの教育やいじめ問題、脱原発や核兵器廃絶運動、憲法を守り、憲法を暮らしに生かす活動など、様々な市民運動や社会活動に取り組んできた。

2 0 1 9 年は、参議院選挙と統一地方選挙が行われたが、原告らは、選挙の争点に関して、様々な立場から発言し、活動した。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たが、選挙期間中にこうした活動の声が反映されず、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。原告らは、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、信頼をしていたのに、そ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の政権寄りの報道姿勢が変わっていないために、この苦痛が継続している。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。

現在の知る権利侵害の危険を排除するために、原告らは、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。

第4 最高裁大法廷判決は、未解明な論点が多く、多くの宿題を残している。

- 1 曾我部真裕教授（憲法）は、平成29年大法廷判決について、次の通り、判例解説し、見解を述べている（甲249）

本判決は、契約の自由、知る権利、財産権の保障等（憲法13条、21条、29条）違反との原告側の主張に対し、二つに分けて合憲性を判断した。①放送法がNHKを存立させ、財政的基盤を受信料により確保することの合憲性と②受信契約の締結強制という方法によることの合憲性の二つに整理して検討した。

①について、基本権ごとの検討は行わず、立法裁量を広く認めた。二本立て体制におけるNHKの役割や受信料制度の合理性を理由に、放送法がNHKを存立させ、財政的基盤を受信料により確保することの合憲性を簡単に認めた。

幅広い国民が負担する受信料の制度は、民主制プロセスに委ねて緩やかな審査に留めることも妥当だと判断しているのか

も知れないが、「いずれにせよ先例性の薄い判断である。」と解説している。

本判決はNHKによる契約締結の申し込みだけで契約が成立するとの主張を退け、あくまで両者の合意が必要とした。これまで、NHKのあり方に対する異議申立ての手段として受信契約拒否や受信料不払いがなされることがあり、これを肯定的にとらえる見方があったが、「本判決はこうした余地も一定程度残したことになる」と解説している。

2 大法廷判決後にジュリストが特集を組み、「NHK受信料訴訟大法廷判決を受けて」と題する座談会を企画したが、大法廷判決について、種々の疑問、課題が提起された。

前述の通り、宍戸常寿教授が、「特殊な負担金という概念に逃げ込まなかったのが1つの特徴だ」。「もともと、税金でも対価でもないし、説明がつかないので特殊な負担金と言っただけで、本来何も言っていないですよね。」と発言したのに続けて、鈴木秀美教授（憲法学・メディア法）が、次の通り、発言している。

「憲法上の1つ目の重要なポイントは、併存体制の下、NHKは公共放送を担うものとして設立され、その財政基盤を受信設備設置者が負担する受信料としたことは、表現の自由の下で国民の知る権利を実質的に充足するためであると説明されていることです。そうであるなら、私から見て、もう少し踏み込んで論じてほしかったなと思うのが、国民の知る権利についてです。この権利が、表現の自由の保障の中でどういうものなのかという説明が判決の中には全くありません。

かつて最高裁は博多駅事件大法廷決定（昭和44・11・26刑集23巻11号1490頁）で、報道機関の報道の自由が表現の自由の保障の下にあるという理由を説明する際に、国民

の知る権利に報道機関の報道が奉仕すると説明しました。そのときは、決定文の中で、「国民の『知る権利』」と表記されており、知る権利に鉤括弧が付いていたのですが、今回の判決では、鉤括弧は無くなっていて、あたかも厳然として知る権利があるという前提で、合憲性が説明されています。しかし、やはりここでは、知る権利というのがどういう権利なのか、そして、公共放送と民間放送の二元体制において、公共放送の担い手としてのNHKが、知る権利の実質的充足について、どのような役割を期待されるのかについて、もう少し踏み込んでもよかったです、ぜひそうしてほしいななど思っているところです。」

(甲133の20頁、23頁)

第5 遵守義務確認請求訴訟はNHKの自律を保障する訴訟形式である。

裁判所の判決も、「自律」（放送法1条2号）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ことは、自明である。

しかし、訴訟要件審理の際に、NHKの行った放送のうち、たとえば選挙報道のいくつかが放送法4条1項各号に違反するものであると裁判所が判断した場合であっても、放送法遵守義務があることの確認判決は、NHKに対して一定の放送時間を設けるなどの何らかの作為を命ずるものではない。過去に放送された番組が放送法4条1項各号に違反する状態にあることが裁判所によって判断されただけであって、NHKは、違法状態を解消するための様々な手段を、「自律」的に選択できるのである（報道の自由の侵害とならない）。

NHKが放送法4条1項各号を遵守する義務を負うことの確認判決およびこれを請求する放送受信者からの確認訴訟は、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法領域においては、適した訴訟形式である。
(稲葉意見書)

第6 公共放送のあり方を国民的レベルで論議することが緊急かつ重要な課題となっている。

(甲260・松田浩「NHK新版—危機に立つ公共放送—」)
1 最大の理由は、NHKが政府のトップ人事支配によって「独立性」を脅かされ、政府の「国策放送局」(広報宣伝機関)へと変質しかねない事態が進行しているからである。

発端は、『安倍首相のお友達人事』として話題を呼んだNHK経営委員の選任人事だった。安倍政権は、会長の任免権をもつ経営委員会のメンバーに、かつて「安倍晋三総理大臣を求め民間人有志の会」の代表幹事をつとめた長谷川三千子埼玉大学名誉教授や作家の百田尚樹氏など首相と思想的、政治的に極めて近い立場をとる四人を任命した(2013年10月)。経営委員会は舛井勝人氏を全会一致、NHK会長に選出した(2014年1月)。

「(従軍慰安婦問題について)戦争国なら、同じような制度はどこにでもあった」「(特定秘密保護法について)国会を通過してしまったのだからカッカしても仕方がない。これが必要だと政府が説明しているのだから、様子を見るしかない」「(国際放送での領土問題の扱いについて)政府が右ということをして左というわけにはいかない」等々、2014年1月25日の就任記者会見で舛井勝人新会長が行った、これら一連の『問題発言』は内外に衝撃を与えた。

公共放送の役割は、何よりも「権力監視」である。権力監視を忘れた舛井発言を受けて、イギリスの公共放送BBCが「日

本の公共放送は脅威にさらされているのか」と題する異例のテレビ特集を放送し（2014年3月20日）、世界の注目を集めた。

- 2 今、NHK問題を国民的レベルで緊急に議論しなければならない第2の理由は、NHKの危機（自主・自律への脅威）が民主主義社会における「公共圏」の危機、「知る権利」や多元的で多様な言論・表現の自由など、戦後民主主義の基本的価値への脅威と深くつながっているからである。

経営委員の選任システムの問題と並んで、より根源的な「放送行政の政府からの独立」の課題についていえば、独立行政委員会制度を含む「独立放送規制機構」の設置は、すでに先進資本主義国を中心に世界的潮流になっている。欧州評議会は、2000年12月の段階で放送に関する独立規制機関を加盟国内に置くことを求める勧告を採択している。いまや独立規制機関をもたず、通信・放送行政の権限を直接、政府がにぎっている国は、主要先進国では日本とロシアぐらいなのである。

韓国でも2000年以来、独立行政組織「韓国放送委員会（Korean Broadcasting Commission=KBC）」が政府に代わって、放送行政全般を担当している。2006年には、台湾でも独立規制機関として「国家通信放送委員会（National Communications Commission=NCC）」が発足しているのである。

- 3 2019年参院選では、立憲、国民、共産、社民、それに「社会保障を立て直す国民会議」の4党1会派と市民連合が、全国に32ある一人選挙区すべてに統一候補を立てることに合意し、事実上の与野党一騎打ちの構図が出来上がった。

13項目にわたる「共通政策」（原告準備書面（25）末尾

添付) に合意して、選挙戦に臨んでいた。

この「共通政策」の第13項目に「国民の知る権利を確保するという観点から、報道の自由を徹底するため、放送事業者の監督を総務省から切り離し、独立行政委員会で行う新たな放送法制を構築すること。」が盛り込まれた。

1950年6月1日に施行された電波三法(電波法、放送法、電波監理委員会設置法)の最大の特徴は、放送の政府からの独立を制度的に保障するため、アメリカの連邦通信委員会(FCC)にならって、いわゆる独立行政委員会制度を導入したことだった。

しかし、戦後放送法制の要の役割を果たしていた電波監理委員会が、吉田内閣によって、電波三法制定後、わずか1年8カ月で廃止され、電波行政権が政府の手に握られてしまった。電波監理委員会制度のもとでは、民間人が政府から独立した合議制で電波・放送行政を行う仕組みの「電波監理委員会」がNHK予算案を審議し、意見をつけて国会に提出するので、その間、政府・与党の政治介入の余地はなかった。NHKへの政治介入の歴史は、この電波監理委員会の廃止からはじまったといっても過言ではない。

4 NHKの問題を、「市民的公共放送」の問題として、市民社会と公共放送と国家の大きな枠組みの中で考えなければならない理由は、まさにそこにある。

コンプライアンス(法令遵守)が叫ばれながら、NHKにおいて、依然として職員の不祥事があとを絶たないのは、理由のないことではない。それは、その根源に、公共放送の真の主人公である視聴者にではなく、ときの権力者である永田町(自民党)に顔を向け、権力を監視する本来の「番犬(Watch-dog)」としての使命をよそに、視聴率追求と商業主義への傾斜を強め

つつある言論・報道機関としての頹廃があるからにほかならない。

視聴者に依拠し、視聴者に支持されることで、権力監視の公共放送の使命を果たそうとしない、その姿勢の欠如こそが、政府の支配を招き寄せているのである。

第7 政治家介入による番組改竄事件から19年

1 NHKにとって、政府からの独立、自主・自律は、公共放送の存立基盤にかかわる生命である。その自主・自律をめぐって、8年間にわたって争われた番組がある。2001年1月30日、NHK教育テレビで放送されたETV2001「問われる戦時性暴力」（シリーズ「戦争をどう裁くか」第二回）の番組改竄事件がそれである。

放送に至る過程で政治家の介入による大幅「改竄」が行われ、それをめぐって、NHKと取材に全面協力した市民組織、「戦争と女性への暴力」日本ネットワーク（VAWW-NETジャパン、以下「バウネット」）との間で取材協力者の権利（「信頼と期待」への忠実義務）の問題が裁判で争われた。

2007年1月29日、東京高裁は原告バウネットの訴えを全面的に認め、NHKに対し「政治家の意図を忖度して、政策に携わる者の方針を離れて番組を当たり障りのないように改変、取材に協力した原告らの期待と信頼を裏切った」として200万円の損害賠償金の支払いを命じた（判例タイムズ1258号242頁）。

放送直前、NHK幹部が従軍慰安婦問題に批判的な「日本の前途と歴史教育を考える若手議員の会」の前事務局長でもある安倍晋三官房副長官（当時）を訪ね、安倍氏が「慰安婦」問題について持論を展開したうえで「番組は公正中立に」と要望し

た事実経過を踏まえ、NHK幹部が予算承認の時期を控えて「相手方（安倍議員ら）の発言を必要以上に重くうけとめ、その意図を忖度してできるだけ当たり障りのないような番組にすることを考えて・・・直接指示、修正を繰り返して改編が行われた」「本件においては・・・番組改ざんの経緯からすれば、NHKは憲法で尊重され保障された編集の権限を濫用し、又は逸脱して変更を行ったものであって、自主性、独立性を内容とする編集権を自ら放棄したもの」と断じた。

詳細は、統括プロデューサーであり、『ETV2001』の編集長だった永田浩三氏が、次回の口頭弁論期日で証言する。

2 政治家介入による番組改ざん事件から19年。NHKの自主・自律・独立性に関わる大問題が昨年来、大問題となっている。

NHKが2018年4月24日に「クローズアップ現代+」で報道したかんぽ生命の不正販売問題である。日本郵政グループからの猛抗議を受けて、経営委員会がNHK会長に厳重注意を行い、NHKは続編の放送を見送り、会長名の謝罪文を郵政側に届けたのである。元総務事務次官の鈴木康雄・日本郵政上級副社長が暗躍した本件は、NHKが自主・自律を貫けず、政府与党や行政の意向に追随・忖度する体質が全く改善されていないことを示している。

昨年末以来、「桜を見る会」疑惑や自衛隊の中東への派遣問題など、憲法原則や法治主義に関わる重要問題が噴出している。

3 NHKの役割はますます重要である。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裁判であると確信している。

以上