

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

意 見 陳 述 書 （2）

2020年6月11日

奈良地方裁判所 民事部合議2係 御中

原告宮内正厳外3名訴訟代理人

弁護士 今 治 周 平

併合後の第19回口頭弁論期日にあたり、次のとおり意見陳述いたします。

1 はじめに

本訴訟において、原告らは、主位的には、被告NHKとの放送受信契約に基づき、被告NHKが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、民事訴訟として、その義務の確認請求及び同義務の債務不履行に基づく損害賠償請求を求めています。

もっとも、放送法4条が被告NHKに対し放送受信者との関係で義務を課している等、被告NHKと原告らとの受信料に関する法律関係が、民法上の債権債務関係とは異なる側面を有しており、また、被告NHKが国や行政庁ではないもののその組織等において他の私法上の団体とは異なる性質を有していることから、念のため、上記民事訴訟に加え、「公法」上の当事者訴訟（行政事件訴訟法4条）を追加しております。

以下、この実質的当事者訴訟が適法な訴えであることについて、意見を述べます。

2 放送法4条1項各号の義務は公法上の法律関係であること

放送法において、被告NHKは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ること、また、放送法4条1項各号の義務が、放送法という業法において、被告NHKに対し放送受信者との関係において遵守すべき義務として定めていること等、被告NHKと放送受信者との関係は、他の民事上の債権債務関係とは異なる側面を有しております。

さらに、被告NHKは、放送事業者の中でも放送法15条から87条にかけて、その業務、役員、会計について詳細に規定されており、国会の両院の同意のもとに内閣総理大臣による経営委員の選任（放送法31条）、経営委員会による会長の任命（放送法30条2項）、予算については総務大臣に提出したうえで内閣を経て国会承認が必要であること（放送法70条）等、放送事業者の中でも、放送法において特殊な扱いを受けています。

このような被告NHKと放送受信者との関係について、単なる民事上の債権債務関係とは異なる性質を強調する場合、その法的関係を位置づけるとすれば、公法関係と捉えるのが相当であると考えます。

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）においても、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ほか、被告NHK自身も別訴（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おります。

3 放送法4条1項各号は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項各号の義務については、被告NHKに対し、受信契約者に対する具体的義務を課したものではないとする見解があります。

1つは、放送法4条1項各号が、法規範性を有しない倫理規範であるという見解、もう1つは、放送法4条1項各号が、法規範性を有しており、被告NHKも法的義務を負うが、その義務は総務大臣との関係においてのみ法的義務を負うのであって、放送受信者との関係では義務を負わないという見解です。以下では、1つめ見解を倫理規範説、2つめの見解を抽象的義務説と言います。

しかし、これらの2つの見解は、放送法4条1項各号の法的性質の理解として、妥当ではありません。

まず、倫理規範説ですが、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、無理な法解釈です。現在の放送行政（総務省の実務）が放送法4条1項各号について法規範性を有すると解釈しており、放送法を倫理規範と解釈することは到底不可能です。また、権威ある書物においても法的には同条の番組準則の法的規範性を否定できないと述べられております。現在の憲法学説の多くが、放送法4条1項各号を倫理規範と解していると言われておりますが、この議論は総

務大臣の不利益処分を念頭に置いた議論にすぎません、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す。

次に、抽象的義務説ですが、この見解によると、被告NHKは、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るものの、放送受信者は受信料を支払う義務を負う代わりに放送法4条1項各号を遵守するよう求める請求権がないということになります。しかし、この不均衡な関係は誰の目から見ても明らかであり、諸外国のように放送の公正性を担保する準司法的な性質を有する制度がない状況において、放送行政に対する義務と構成することはこの不均衡を正当化できるものではなく、国民主権原理と両立しないものというべきです。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、総務大臣と日本放送協会との行政上の法関係において「公共の福祉」を実現するために存在することになり、このように「公共の福祉」のなかに個々の放送受信者の多様な権利利益を吸収するという見解は、いわゆる公法私法峻別論の残滓というべき考え方で、古色蒼然というほかありません。

このように、放送法4条1項各号が具体的義務であることを否定する見解は妥当ではありません。

私達は、日常の中で様々な媒体から享受した情報に基づき自らの思考を形成するものですが、様々な情報発信媒体の中で、大部分の世帯がテレビを保有している現在において、地上波放送は今日においても市民に極めて身近な存在であり、我々市民が思考を形成するうえで、最も影響を与える媒体といっても過言ではありません。被告NHKを含む地上波の放送事業者から発信される情報は、受け手側の立場にある市民の思考形成や行動に対し多大な影響を与えます。

したがって、放送法4条1項各号に反する放送がなされることにより、受け手である市民は、本来受けるべき情報の提供を阻害され、放送法4条1項各号に反する放送により提供された情報によって、自らの思考を形成することになります。

これが政治に関する放送である場合、その放送による影響は、これにより情報を受ける市民の政治的思考形成、ひいては市民の投票行動に及ぶことになるため、国民の投票の自由（憲法15条3項等）という民主主義の根幹が著しく害されることになります。客観訴訟とは質的に異なり、各放送受信者の利益を侵害するという具体的な紛争が生じます。放送法4条1項各号の義務は、受信契約者の選挙権という具体的な権利の保障に対応する義務である以上、その性質は抽象的なものではなく、受信契約者に対して負うべき具体的な義務というべきです。塩野宏 東京大学名誉教授も、放送法4条1項各号のような番組準則が、放送内容として守るべき最低基準の場合に、そしてそれが一般公衆というよりも、自分の利益を侵害するという事になれば裁判所に対して、手続き的な権利を抜きにして主張できると述べております。

したがって、被告NHKが、放送法4条1項各号に基づき、原告との関係において、同項各号に定める公法上の義務があることの確認を求める請求は、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係に関する紛争といえます。

4 訴えの利益があること

先程述べたとおり、放送法4条1項各号に反する放送がなされると、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危険性があります。

また、放送受信者は、被告NHKに対し、放送法4条1項各号を遵守した内容の放送がなされることを前提として、受信料を支払っている（又は強制的に支払われている）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た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ものであることからすると、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ります。放送受信者が、被告NHKの放送法4条1項各号の

公法上の義務を争うにあたって、もっとも適した利益状態にある者であることは明らかです。表現の自由の保障が要請される放送法の解釈においては、総務大臣の監督を抑制しつつ、国民の訴えに対して裁判所が本案審理をすることが、憲法的価値実現に資する解釈です。

さらに、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ありません。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りません。

したがって、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を確認する確認の訴えにおいて、原告らの訴えの利益は認められるべきです。

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ます。しかし、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ません。したがって、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、被告NHKの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だ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いうべきです。

5 さいごに

以上のとおり、本訴訟における実質的当事者訴訟は、適法な訴えであることから、実体審理及び実体判決がなされるべきであると考えられる次第です。