

意見書

令和2年(2020年)12月21日
法政大学名誉教授 須藤 春夫

1. はじめに

本意見書は、放送法遵守義務確認等請求控訴事件に関し、2020年11月12日に奈良地方裁判所(島岡大雄裁判長。以下、奈良地裁)が下した判決文に対する意見である。

奈良地裁は、原告が被告に対し、放送法4条(以下、法4条)およびNHK国内番組基準(以下、番組基準)を遵守して放送する義務があることの確認を求める訴えについて、確認の利益を欠くものとして不適法というべきであると判決した。

不適法とした根拠のうち、①個々の受信契約者ないし視聴者の理解や価値観を基準として、それらの者に対し、豊で良い、事実を曲げない、有益適切な番組を視聴すべき権利ないし法的な利益を一般的に認めることは、被告の放送番組編集の自由を著しく制約するものであり、その行使を事実上不可能ならしめるに等しい(下線は須藤)、②法4条各号又は国内番組基準に定める放送内容に関する義務は、放送に対して一般的抽象的に負担する義務ないし基準であって、個々の受信契約者に対して同条又は国内番組基準を遵守して放送することを求める法律上の権利ないし利益を付与したものとはいえない(下線は須藤)、③被告に法4条あるいは番組基準を遵守して放送する義務があることを確認する判決は、それが確定しても、原告らは被告による任意の履行を期待するほかないのであるから、判決の効力は、放送義務に関する紛争の解決に資するものとはいえない(下線は須藤)、の3点について意見を述べる。

2. 個人の価値観を根拠にした判決

判決では、原告の提訴は「個々の受信契約者ないし視聴者の理解や価値観を基準」にしたものという理解から出発している。そのことから①のように、「個々の受信契約者ないし視聴者の理解や価値観を基準にした者に対して、豊で良い、事実を曲げない、有益適切な番組を視聴すべき権利ないし法的な利益を一般的に認めることは、被告の放送番組編集の自由を著しく制約するものであり、その行使を事実上不可能ならしめるに等しい」という判断が導かれる。しかし、ここには論理のすり替えがある。

マス・コミュニケーションメディアのひとつである放送は、個々人を対象に情報提供するのではなく、マス＝大衆に向けたコミュニケーションである。なかでも公共放送の役割は、「市民としてのあり方(citizenship)を十全に実現するために番組による文化的資源を提供することを志向し、かつ、税(受信料＝須藤注)によって資金提供される機構」¹であ

¹ ピーター・ゴールディング、グラハム・マードック「文化、コミュニケーション、そして政治経済学」『マスメディアと社会』(勁草書房、1995年)12頁。

ることから、「受信料支払者の全部にすべての番組を平等に提供する」²機能を担っていると理解すべきである。

この「市民としてのあり方を十全に実現するために番組における文化的資源の提供」は報道、娯楽、教養など多様な形式をもっているが、市民が主権者として政治判断や行動を適切、十全に行ううえで、ニュース・報道番組などジャーナリズムの形式は極めて重要である。それゆえにジャーナリズムとして提供する文化的資源については、放送法第1条第2号、第3号が示す放送の目的、および法4条の第1項第2号、第3号、第4号に示す放送法準則を定め、放送事業者はそれを番組基準として自らの規則として遵守することで、放送としての機能を果たそうとしたものである。したがってマスを対象に社会的な機能を果たそうとすれば、法4条ならびに番組基準など遵守すべき事項は一般的抽象的な規定とならざるを得ないのは当然である。

以上のように、マスメディアに課せられた社会的機能の実践は、奈良地裁が主張するように個々の「受け手」の理解や価値観によるものではなく、市民社会の民主的政治過程維持を発展させるうえで放送が担う必要不可欠な公的な価値規範に基づいてなされるものであり、それを具体化したのが法4条と番組基準である。NHKはじめ放送事業者は、法4条と番組基準に規定された価値を過不足なく志向することこそ普遍的に存在すべき社会的な福利となる。

これが十分に果たされてこそ、視聴者市民の期待に応え、また放送事業者としての信頼を勝ち取ることになる。この実践に際して、法4条と番組基準はなんら編集の自由を制限するものではなく、むしろ、一般的抽象的な規定であるが故に放送事業者の責任において「市民のありようを十全に実現するための番組」を自由に放送できるのである。

マス＝大衆ないし集団は個人の集合体である。そこは多様性に満ちあふれており、多様な価値観が存在する。だからこそ、法4条では「公平」と「多角的視点提示」を求めているのである。

しかし、NHKの放送実践において、法4条ならびに番組基準の遵守に瑕疵があるならば、市民は誤った判断に至り、そのことによる基本的人権の行使に損失が生じ、それに伴う精神的・心理的苦痛を誘引することになる。

この度の提訴をおこなった原告はマスを構成する視聴者個人であるが、NHKのニュース・報道番組が法4条の準則を果たしていないと疑義を呈したのは、「個々の受信契約者ないし視聴者の理解や価値観を基準」としたものではない。NHKのニュース・報道番組が法4条および番組基準に定められた価値観に照らして遵守されていない実例を具体的・客観的な証拠によって明らかにしたのであり、法によって認められた一般的抽象的な価値観を基準としてそれが充足されていない事実を問題にしているのである。

判決文には「確かに、原告らが指摘する関係各証拠からすれば、原告らが指摘する・・・事件ないし出来事に関し、法4条1項各号ないし番組基準に沿った放送がなされていたといえるのかについては、疑問の余地がまったくないわけではない」と証拠の確かさが評価

² ピーター・ゴールディング、グラハム・マードック, *op. cit.*, p. 12.

されている。それにもかかわらず判決では「個々の受信契約者に被告に対して同条又は国内番組基準を遵守して放送することを求める法律上の権利ないし利益を付与したものとはいえない」と原告の主張を退けた。これは、集団における個人の存在、価値を認めない誤った視聴者＝「受け手」の理解である。また原告は、法4条および番組基準の有する一般的・抽象的な価値観をもとに提訴しているにもかかわらず、あたかも個人の趣味・嗜好や特定の価値観をもとに提訴しているかのような論理のすり替えをしており、不当な判断とみなさざるをえない。

3. 古典的マス・コミュニケーション理解に基づく判決

判決では②にあるように、「法4条各号又は国内番組基準に定める放送内容に関する義務は、放送に対して一般的抽象的に負担する義務ないし基準であって、個々の受信契約者に対して同条又は国内番組基準を遵守して放送することを求める法律上の権利ないし利益を付与したものとはいえない。」としており、個々の受信契約者に法4条と番組基準を遵守して放送することを求める法的権利はないとしている。

しかし、この判断は古典的なマス・コミュニケーションの流れ論、すなわち、「送り手」から一方的に「受け手」に情報を伝達する理解にたったものである。図式で示せば「送り手」→「受け手」となる。これは、「文化的価値が聖職者＝知識人の手によって『大衆』に説き広められ、人々の文化水準があたかも聖職位階を一段一段のぼって行くかのように高められる」³という発想であり、歴史的に見れば英国のBBC設立時の初代会長ジョン・リース (John Reith, 1927年就任) によって指導されたBBCの「父権的温情主義 (paternalism)」を柱とする公共放送の実践として提唱された事例にみることができる。

今日のBBCはこの「父権的温情主義」から脱却し、その公共目的の第一に「市民性と市民社会を維持する」、すなわち「市民に社会を理解し、社会との関わりを促すような、信頼される不偏不党のニュースや情報を提供することにより、市民社会を支え、国民的議論を促す」とうたっている (2007年特許状)。ここには「送り手」が優位な位置にあり、「受け手」は単なる情報の享受者という関係はない。市民社会の構成員たる市民が、社会のありようを十分に理解し、市民社会の一員として自ら判断し行為できる主体＝主権者となるために、必要で十分な情報を提供し議論する場を提供するという公共放送の役割が明確化されている。

メディアによるコミュニケーションは民主主義的な社会を築き上げていく上で中心的な位置を占めている。社会で生起する諸事象について人々がメディアを通じてより多くの正確な情報を手に入れることは、民主主義が円滑に作動していくうえで必要不可欠な条件である。それ故に、市民は社会のあらゆる事象に対して「知る権利」を有しており、マスメディア (公共放送) は、この「知る権利」に応える機能を担っているという関係になる。ここでは先にあげた一方的なコミュニケーションの流れではなく、「送り手」⇄「受け手」という双方向で対等の関係性にある図式となる。しかもここでの「受け手」＝audience の

³阿部潔『公共圏とコミュニケーション』ミネルヴァ書房、1998年、275頁。

概念は、情報の受動的享受者ではなく、市民社会を構築する能動的主体（市民）として自律した存在であり、「送り手」たるNHKが法4条と番組基準を遵守していなければそれを満たす義務があることを申し立てる権利を有する存在である。

この理解にたてば、受信料支払者は市民としての必要な情報を得るために、NHKが遵守すべき法4条と番組基準を過不足なく充当するよう要求する権利を有しており、受信料支払者として公共放送の経営を支える構成員であることから、なおのこと資格があるといえよう。現にNHKの「経営計画 2021 年～2023 年（案）」では、『NHKらしさ』の基本と考える公共的な価値」として「視聴者・国民の知る権利を充足し、健全な民主主義の発展（発達）に貢献」（下線、須藤）と掲げている。NHKが経営計画において「視聴者・国民の知る権利」を明記しその権利を認めたのは初めてであり意義は大きい。

判決では個々の受信契約者はNHKに対して法4条と番組基準を遵守して放送することを求める法律上の権利はないとしているが、NHKの番組を視聴するために受信契約を締結するのは、同条と番組基準にもとづく情報が過不足なく充当され、市民生活が十全にできることを期待しているからであり、それが満たされない場合は個々の受信契約者であっても法4条と番組基準にもとづく債務の履行を求める権利を有するのは当然である。

したがって、判決が原告の要求を認めないのはメディア・コミュニケーションの社会的機能の変化を理解しない時代遅れの不当な対応である。

4. 法4条と番組基準の確認を求める法律上の利益

③についての意義は、NHKの放送において、法4条と番組基準の遵守義務が確認されれば、受信料支払者はその履行を法的に問うことができる点にある。NHKが法4条と番組基準の諸規定を満たさない質の悪い番組を放送しても、現行の放送制度の下ではそれを質す仕組み（第三者機関による番組の苦情処理と問題があった場合の放送事業者への制裁措置など）を欠いており、受信料支払者はその受信を甘受するしかない。放送実践の主体はNHKにあるのは当然であり、法4条と番組基準の遵守の確認が法的に認められてもそれをどう実践するかは第一義的にNHKの努力である。しかし法的確認がなされることで、定位される基準が明確になることにより、それに照らして質の悪い番組が存在した場合に受信料支払者はNHKに対し具体的証拠をもとに提訴し、裁判による判断を仰ぐことでよりよい質の番組＝NHKのめざす放送目的の充足（放送の社会的機能の充実）をもたらす効果を生むことになる。上記3で述べたように受信料支払者の権利として、視聴者のチェックが実効性を持つことになる。

このことから原告が求める民事訴訟としての確認判決を求める法律上の利益はあるものといえる。

以上