

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（十四）

2018 年 10 月 31 日

奈良地方裁判所 民事部 1B 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

原告宮内正厳及び原告溝川悠介代理人

弁護士 今治 周平

第1 実質的当事者訴訟の追加について

本訴訟において、原告らは、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る。

原告らは、本書面において、上記民事訴訟に加え、行政事件訴訟法第4条に定める当事者訴訟としての請求を追加するものである。

つまり、これまでは契約法理（放送受信契約）に基づき被告NHKが原告らに対し放送法4条1項各号及び国内番組基準を遵守する債務があることの確認を求めてきたが、これに追加して、新たに、被告NHKが、原告との関係において、放送法4条1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を追加するものである。

第2 公法上の法律関係であること

1 放送法4条1項各号は放送事業者に対する義務を定めていること

放送法4条1項は、放送事業者に対し、国内放送及び内外放送の放送番組の編集に当たっては次の各号の定めるところによらなければならないとして、「一 公安及び善良な風俗を害しないこと。二 政治的に公平であること。三 報道は事実をまげないですること。四 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。」との義務を定めている。被告NHKも放送事業者であることから、放送法4条1項に定める義務を負う。

2 放送法4条1項各号は放送受信者に対する公法上の義務であること

(1) 公法上の義務であること

放送法は、放送事業者に対する法規制であり業法である。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る。

このような放送法における被告 NHK の特殊性に鑑みると、被告 NHK と放送受信者との関係は、他の放送事業者（民間放送事業者）と異なり、単なる私法上の関係ではなく、公法関係にあるというべきである。

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、被告 NHK の受信料債権については、定期金債権が第 1 回の弁済期から 20 年間行使しないときは、消滅するとの民法 168 条 1 項前段の消滅時効の規定は適用されないと判示しており、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（甲 95）。

また、被告 NHK 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、「放送法は、…被告 NHK の義務を定めてはいるものの、これらはいずれも公法上の義務を定めたもの」と述べており、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いる（甲 96：122 頁）。

(2) 放送受信者に対する具体的な義務であること

ア 抽象的義務であるとの見解

放送法 4 条 1 項各号の義務につき、受信契約者は反射的利益を受けるにすぎず、受信契約者に対する具体的義務ではないとする

見解がある。

イ 被告NHKの表現の自由という観点から妥当ではないこと

放送法4条1項各号の義務につき、受信契約者は反射的利益を受けるにすぎないとの見解は、同条項の義務を総務大臣に対する義務と捉えている。しかし、そのように解することは、同条項を根拠にした放送内容に対する総務大臣の介入を招くことを容認するようなものである。したがって、放送法4条1項を総務大臣に対する義務と構成することは、被告NHKの言論表現の自由の保障という観点からすると不相当であることは明らかである。

ウ 放送法4条1項各号を放送受信者との関係で具体的な義務と構成すべきであること

上記のとおり、放送法4条1項各号の義務につき、放送受信者との関係で抽象的で客観的な義務にすぎないとする見解は妥当でない。次に述べるとおり、放送法4条1項各号の義務に違反することにより、放送受信者の重大な権利が侵害されるほか、被告NHKの言論表現の自由を保障するという見地からも、放送受信者との関係において具体的な義務と解すべきである。

(ア) 地上波の放送事業者から発信される情報は国民の行動に対し影響を与えること

インターネットの普及や衛星放送による多チャンネル放送がなされるようになった近年においても、地上波のチャンネルは有限であり、かつ、被告NHKを含む地上波の放送事業者は独占的に情報を発信できる立場にある。これに対し、国民は未だ情報の受け手側の立場にある。

我々国民は、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あるが、様々な情報発信媒体の

中で、地上波放送は今日においても国民に極めて身近な存在であり、我々国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ない。したがって、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国民の思考形成や行動に対し多大な影響を与えることになる。

- (イ) 放送法4条1項各号に違反する放送により選挙権の行使が制約を受け国民が重大な損害を受けるおそれがあること

放送事業者が、自らの収益を追求するために、あるいは政府の意向に追随して、自由に放送番組編集を行うことを容認することになると、政治的に不公平な放送、事実をねじ曲げた放送、意見が対立している問題について多角的に論点を明らかにしようとししない放送、あるいは善良な風俗を害する放送、つまり放送法4条1項各号に反する放送がはびこることにつながる。

このような放送法4条1項各号に反する放送がなされることにより、受け手である国民は、本来受けるべき情報の提供を阻害され、本来受けるべき情報ではなく、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る。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国民の政治的思考形成、ひいては国民の投票行動に及ぶことになる。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って、国民の投票の自由という民主主義の前提が著しく害されることになる。

大阪地方裁判所平成21年3月31日判決（判タ1309号112頁）も、「原告らは国民として憲法21条により知る権利を保障されているところ、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といえることができる。他方で、前記のとおり、放送は、情報を音声、動画等により不特定多数の者（公衆）に同時に伝達するものであり、かつ、受信者において受信機を設置することにより容易にこれを受領することができるものであって、国民の知る権利に資するところが大きい反面、その社会的影響力も大きいものである。このような放送の性格等にかかんがみると、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るなど、放送法3条の2第1項に違反する内容の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ことも考えられるところである。」（甲96の127～128頁）と述べている。

（ウ） アクセス権の観点からも放送受信者に対する具体的な義務規定と捉えるべきであること

堀部政男一橋大学名誉教授は、1977年に刊行された「アクセス権」（東京大学出版会）において、上記のようなマス・メディアと「受け手」である国民との階層的分離という問題状況のもとで、「言論の自由の享有主体である国民は、大量的な伝達手段であるマス・メディアになんらかの形でアクセスしようとしている。しかし、これに対して、マス・メディアは、自らの言論の自由やそれにもとづく編集権・編成権を主張しているので、マス・メディアと国民の間には一定の対抗関係が生じて

いる。とくに、マス・メディアが国民のアクセスを拒絶するとき、国民は、その言論の自由がマス・メディアによって、換言すれば、第四権といわれるプライヴェット・ガヴァメントによって侵害されたと主張するようになり、近代的な『国家からの自由』としての言論の自由（これは、現代においても、重要な意味を持っている。）、さらに、『知る権利』に加えて、新たな権利概念が提起されている。この新しい概念は、概括的にマス・メディアへのアクセス権（*right of access to mass media*）と呼ぶことができよう。」（甲97：まえがき i～ii）と述べている。

そして、同教授は、「現代的言論状況から従来の日本の法律を見直すと、アクセス権ないしアクセス権的要求を保障していると解される条文がいくつかある」（甲97：281頁）とし、その1つとして放送法における番組準則（現放送法4条1項2号4号。なお、堀部教授の文献においては当時の条文である放送法44条3項と記載。）を挙げている。堀部教授は、放送法の番組準則について、「アメリカの公平原則を継受したものと解される」（甲97：281頁）とし、「この規定は、反論権の根拠として意味をもつが、特定の放送に対する反論ばかりでなく、放送全体から判断して公平のバランスが欠如していると考えられる場合に、これまで放送されたものとは異なる意見を放送させようという形でアクセスを要求する根拠ともなりうる。」（甲97：281頁）と述べており、まさに、放送準則について、それを遵守するよう被告NHKに求める具体的権利が放送受信者にあり、それに対応する具体的義務が被告NHKにあることを示唆している。

堀部教授の文献において言及のあったアメリカの公平原則について言えば、表現の自由を保障しているアメリカ合衆国のような社会において、かつて、マス・メディアと「受け手」との階層的分離という問題の状況下で「アクセス権」が盛んに論じられ、これを具体化した放送公正原則が1987年まで存在しており、商業放送ですら公正原則が法的義務であると構成され、運用されていた。

3 小括

上記のとおり、被告NHKが負っている放送法第4条1項各号の公法上の義務は、その義務違反により、国民（被告NHKとの関係で言えば受信契約者である。）の投票行動（選挙権の行使）に対し制約を加え重大な損害を生じさせるため、国民一般による客観訴訟とは質的に異なり受信者個々にとっての具体的な紛争が生じるのであり、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である。

アクセス権の観点からも放送受信者に対する具体的な義務規定と捉えるべきことは上記のとおりであり、塩野宏東京大学名誉教授も、放送局が放送法4条1項各号のような番組準則が「かりに最低基準の場合、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こと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いうことも可能だと思う」（放送制度－その現状の展望－1〔日本放送出版協会〕244頁、甲98）と述べている。

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

紛争であって、かつ、法律の適用によって終局的に解決できるものである。

第3 訴えの利益があること

1 民事訴訟と同様の確認の利益が必要であること

上記のとおり、本書面で追加する請求は、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である。したがって、民事訴訟における確認の訴えと同様、訴えの利益として確認の利益が必要であり、「現に、原告の有する権利又は法的地位に危険または不安が存在し、これを除去するために被告に対し確認判決を得ることが必要かつ適切な場合」（最高裁判所昭和27年（オ）第683号同30年12月26日第三小法廷判決・民集9巻14号2082頁）である。

大阪地方裁判所平成21年3月13日判決（上記事件と同事件）が、放送法33条1項に基づき総務大臣がNHKに対して発した平成20年4月1日付け国際放送実施要請及び委託協会国際放送業務実施要請が違法無効であることの確認を行政事件訴訟法4条の当事者訴訟などにより求めた事案において、行政事件訴訟法4条の公法上の法的関係に関する確認の訴えにつき、「現に原告の有する権利又は法的地位に危険又は不安が存在し、これを除去するため被告に対し確認判決を得ることが必要かつ適切な場合に限り、確認の利益を肯定することができる」（甲96）と述べていることからしても、民事訴訟と同様の確認の利益があれば当事者訴訟の訴えの利益が認められるものと解される。

2 重大な損害を被る又は被る現実的な危険性があること

上記のとおり、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る。

3 適法性保障の観点からも訴えの利益を認める必要性があること

(1) 行政事件訴訟における適法性保障の考え方

行政事件訴訟の取消訴訟の特徴を行政処分 of 適法性維持機能に求める考え方がある（適法性保障説）。最高裁判所平成26年1月28日第三小法廷判決は「取消訴訟の適法性確保機能を重視し、それに依拠した原告適格を導き出しうる可能性を示した」と評されており（甲99・行政判例百選Ⅱ林晃大）、取消訴訟における訴えの利益については判例上も適法性保障という観点が取り入れられている。取消訴訟と同じく行政事件訴訟である当事者訴訟においても、適法性保障説の考え方は妥当するといふべきであり、本件の当事者訴訟においても訴えの利益を判断するうえで適法性保障という観点も重視されるべきである。

適法性保障説における訴えの利益の判定については、「訴えの利益」に関する代表的論者である原田尚彦東京大学名誉教授が「原告の主張利益の性質のみを判定の決め手とするのではなく、むしろ係争処分の性質を勘案し、当該処分が裁判審査の可能性なく確定することを極力排除して、できるだけ裁判審査の可能性を確保できるように原告適格を判断することになるから、処分の性質に鑑みて、当該処分を争うにつきもっとも適した利益状態にある者から訴えが提起されているときには、できるだけこれに訴えの利益を承認して、その訴えを受理すべきことになるであろう。」と述べている（甲100）。

これを本件のような当事者訴訟に置き換えれば、公法上の法律関係を争うにつきもっとも適した利益状態にある者から訴えが提起されているときには、できるだけ訴えの利益を承認して、その訴えを

受理すべきであろうということになる。

- (2) 原告らは本件において被告NHKの放送法4条1項の公法上の義務を争うにつきもっとも適した利益状態にある者であること

上記のとおり、被告NHKが放送法4条1項各号に違反する内容の放送を行うことにより、放送受信者に対して深刻な損害が生じることから、被告NHKが放送法4条1項各号を遵守する必要性、すなわち、被告NHKが放送する内容について適法性を維持する必要性がある。

では、被告NHKについて、放送法4条1項により公法上の義務があるか否かについて争うにつき適したものは誰であろうか。

それは、放送法4条1項が保護の対象としている放送受信者に他ならない。つまり、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されている）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。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る。したがって、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ある。

- (3) 小括

以上のとおり、被告NHKに放送法4条1項各号を遵守する公法上の義務があることを確認することは、同条項各号に反する内容の放送を防止する、すなわち被告NHKの適法性を維持する観点からも要請される。被告NHKのかかる公法上の義務の確認について争う者としては、最も利害関係があり、かつ、最も放送の影響を受け

る放送受信者であることは明らかであることから、訴えの利益が認められるべきである。また、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ある。

したがって、放送法4条1項について、実際に重大な権利を侵害されたものはもとより、実際に重大な権利を侵害されていなくとも、その周辺に属する者についても訴えの利益を認めるべきである。

4 まとめ（訴えの利益について）

以上とおり、被告NHKの放送法4条1項各号を遵守する公法上の義務については、被告NHKが同条項に違反した内容を放送することにより、放送受信者に対して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ことが考えられ、かつ、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になく、「現に原告の有する権利又は法律的地位に危険又は不安が存在し、これを除去するため被告に対し確認判決を得ることが必要かつ適切な場合」に該当するものである。また、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らないことは明らかである。

さらに、適法性保障の観点からも、被告NHKの放送内容に対して最も利害関係を有する原告らに対し、当事者訴訟の訴えの利益を認めるべきである。

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の利益が認められる。

以上