

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

### 原告準備書面(十六)

2019年2月25日

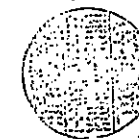
奈良地方裁判所 民事部1B係 御中

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



原告宮内正巖及び原告溝川悠介代理人

弁護士 今治 周平



原告宮内正巖、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 松本 恒平



## はじめに

本準備書面は、憲法学者の西土彰一郎教授作成の「放送法遵守義務確認等請求事件意見書」（甲101・以下「西土意見書」又は単に「西土」と略す）及び西土意見書引用の文献等に基づき、平成29年12月6日の最高裁大法院判決（以下「受信料判決」という）を中心に最高裁判所の判例を概観し、有力な行政法研究者の見解も参照して、受信料判決により合憲と判断された受信料制度における「受信契約者の法的地位」について検討し、国民の知る権利の実質的な充足を目的とする放送法上の番組編集準則違反を理由とする受信契約者の具体的請求権の可否について、放送法制定当初の制度設計および行政実務、有力な憲法学説の議論を整理し、結論として放送法4条1項2号「政治的公平」および同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ことを明らかにするものである。

よって、憲法違反・人権侵害が問われる本件について、裁判所が証人尋問を含む十分な審理を尽くした上で、本案判決により原告らの知る権利や参政権について明確な判断を示されるよう、求めるものである。

第1 ニュース報道番組において放送法4条を遵守した放送を視聴する権利は原告らの具体的権利であり、NHKは原告らに対し放送法4条を遵守した放送を行う義務がある。

1 国民の知る権利の実質的充足を目的とする放送法

(1) 最高裁判所の3つの判例

ア 「博多駅事件」決定

最高裁判所は、放送法の目的を国民の知る権利の実質的な充足に見出している。

放送法が前提にしている報道の自由の憲法上の意義について、「博多駅事件」決定（最大決昭和44年11月26日刑集23巻11号1490頁）

（甲102）は、「報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の『知る権利』に奉仕するものである。したがって、思想の表明の自由とならんで、事実の報道の自由は、表現の自由を規定した憲法21条の保障のもとにあることはいうまでもない」と判示した。

伝統的な理解によれば、表現の自由は思想の表明の自由である。しかし、「博多駅事件」決定は、思想の表明と理論上区別される事実の報道の自由を、民主主義の維持、国民の「知る権利」への奉仕というその社会的

役割を理由に、憲法 21 条の保護対象に組み入れたのである。逆に言うと、国民の「知る権利」に奉仕しない「報道」は、憲法 21 条の保障を受けないことになる（西土 2 頁）。

#### イ 「NHK 期待権事件」判決

国民の知る権利への奉仕の観点から放送法の体系を把握したのが、「NHK 期待権事件」判決（最判平成 20 年 6 月 12 日民集 62 卷 6 号 1656 頁）（甲 103 の 3）である。

同判決によれば、放送法の目的を定める 1 条、放送番組編集の自由を定める 3 条、放送番組の編集の準則を定める 3 条の 2 第 1 項（現在の 4 条 1 項）、そして放送事業者が定めた番組基準に従って放送番組の編集をしなければならないと定める 3 条の 3 第 1 項（現在の 5 条 1 項）といった「放送法の条項は、放送事業者による放送は、国民の知る権利に奉仕するものとして表現の自由を規定した憲法 21 条の保障の下にあることを法律上明らかにするとともに、放送事業者による放送が公共の福祉に適合するように番組の編集に当たって遵守すべき事項を定め、これに基づいて放送事業者が自ら定めた番組基準に従って番組の編集が行われるという番組編集の自律性について規定したものと解される」。

「博多駅事件」決定とは異なり、「NHK 期待権事件」判決は、括弧を

付けずに国民の知る権利に言及している。この間の国民の知る権利の定着を示唆する（西土2頁）。

#### ウ 受信料判決

視聴者の受信契約締結により受信料支払義務を課す放送法64条の受信料制度を合憲と判断した平成29年12月6日の最高裁判所大法廷判決（民集71巻10号1817頁）（甲62）も、「NHK期待権事件」判決を踏襲し、国民の知る権利を基礎にして放送法の構造を捉えている。

受信料判決によれば、憲法21条の表現の自由の保障のもと、放送は国民の知る権利の実質的な充足、健全な民主主義の寄与のため国民に広く普及されるべきであるという。そのうえで受信料判決は、以上の憲法21条の趣旨、それを反映させた放送法1条の目的規定、この目的を実現する二元体制の意義、二元体制の一方を担うNHKの目的・業務・運営体制、NHKの公共的性格を財源の面から支える受信料制度という具合に憲法と放送法体系の緊密な内的連関を抽出する。

ここで注目されるのが、受信料制度に関する次のような説示である。放送法が、NHKにつき、財源を受信設備設置者から支払われる受信料によって賄うこととしているのは、「特定の個人、団体又は国家機関等から財政面での支配や影響が原告に及ぶことのないようにし、現実に原告の

放送を受信するか否かを問わず、受信設備を設置することにより原告の放送を受信することのできる環境にある者に広く公平に負担を求めることによって、原告が上記の者ら全体により支えられる事業体であるべきことを示すものにほかならない」(・・による強調は西土)。

以上の強調箇所から分かるように、最高裁は、契約締結を介して支払われる受信料の対価的性格を抽象化している。受信料の対価的性格を完全に否定しているとはいえないにせよ、受信料判決は、1962年10月に郵政大臣の諮問機関として設置された「臨時放送関係法制調査会答申書」(甲105)、行政法学者の塩野宏教授の著書「行政法概念の諸相」(甲106)及び「放送法制の課題」(甲107)、そしてNHK会長の諮問機関として設置された「NHK受信料制度等検討委員会答申」(甲47)で示されている見解と同様に、受信料はNHKの維持運営のための費用分担的な性格をも持つものとして把握している(西土3頁)。

## (2) 受信契約者の法的地位

受信料判決は、受信契約締結を強制することの合憲性も認めたが、民法学者を中心に違憲論も根強い(甲133・座談会「NHK受信料訴訟大法廷判決を受けて」19頁山本和彦発言)。

NHKは、本件訴訟を含め、従来から一貫して、受信料について、「特殊

な負担金」と主張してきた（2017年7月25日付「NHK受信料制度等検討委員会答申」・甲47の7頁も同様）が、「特殊な負担金」という用語は、「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」（甲133. 上記座談会20頁・宍戸常寿発言）などとの批判が強かった。受信料裁判においては、最高裁の求めに応じて法務大臣が提出した意見書（甲151）では、この用語を放棄し、一種の「受益者負担」の方法を採用したなどと受信料の性格についての説明を変更した（32頁）。最高裁も、特殊な負担金という用語の使用を避けた。

最高裁は、受信契約について、「受信契約の成立には（NHKと視聴者）双方の「意思表示の合致」、即ち「合意」が必要と判示し、NHKが受信設備設置者に対し、「原告（NHK）の目的、業務内容等を説明するなどして、受信契約の締結に理解が得られるように努め、これに応じて受信契約を締結する受信設備設置者に支えられて運営していくことが望ましい。」と説く（甲62の11頁）。そのうえで、受信契約はNHKの一方的な意思表示では成立せず、未承諾者には承諾の意志表示を命ずる個別の判決の確定が必要であると判示したのである（甲62の12～13頁）。受信料判決は視聴者が契約を介してNHKを支えることを強調していると見ることができる

(西土3～4頁)。

そうだとすると、塩野教授が指摘するように、受信契約を受信料契約に縮減することの妥当性が問題となる。なぜなら、「ある事業の費用負担者が、単に費用を負担するのみで、事業経営のあり方等に関して、関与の手段を何ら有しないという制度は、合理的ではない」からである(甲107の227頁)。こうした問題意識に立って塩野教授はかねてより「受信契約者の法的地位」について、放送番組に対する実体的請求権の側面と手続的側面に分けて論じてきた。

前者につき塩野教授は、放送法4条等の定めは「法定の契約約款」として、あるいは「契約約款の内容そのものではないが、NHKは、受信契約を締結した者には放送番組に関する規定を受信者に対する関係でも遵守する義務がある」として把握する見方を紹介し、こうした法律構成に立脚すると受信契約者のNHKに対する具体的請求権としては「特定番組送信拒否権、特定番組送信要求権の主張、その変形として、受信料支払拒否、債務不履行による損害賠償請求」等が考えられると分析する(甲106の511頁)(下線は引用者)。もっとも、こうした個別番組に対する個別請求権の行使はNHKの番組編集の自由と抵触するおそれがあり、原則として手続的側面による「受信者意見の反映のより積極的システムの開発」、「受信



者（またはその各層の代表）が、直接に、NHK に対して、関与する方法」を重点課題とすべきであると書き留めている（甲 106 の 512 頁）。

しかし、塩野教授の著書（甲 106）刊行から 7 年余を経過した現時点において、以上の重点課題は達成されていない。現行の放送法では、NHK の運営に国民全体の意思を反映させるため、両院の同意のもと首相による経営委員の任命（放送法 31 条）、経営委員会による会長の任命（同法 52 条）、NHK 予算の国会承認（同法 70 条）等の仕組みが取られている。以上の制度的仕組みは、「費用負担者たる受信者の権能が、擬制的な受信者代表としての国会を通じて」現れることを基礎とする（甲 107 の 228 頁）。前述の通り、受信契約を受信料契約に縮減することに否定的な見方を示しているとはいえ、そのための制度的条件を欠くなかで下された受信料判決により、受信料拒否という「抗議」の途が絶たれ、NHK の運営に対する「政治」からの監視の比重ばかりが肥大化することは、放送の自律性を拡充しようとした放送法の出発点と矛盾することになる（甲 108 ・木下智史 6 頁）。

このような状況のもと、国民の知る権利の享有主体であり、かつ NHK の維持運営のための費用を分担することによりその事業運営のあり方に正当な利益を有する受信契約者は、国民の知る権利の実質的な充足を目的と

するところの放送法において定められている番組編集準則の遵守を NHK に対して求める具体的請求権を有すると解すべきであり、かかる法律構成は、ますます重要となっている（西土 4 頁）。

## 2 番組編集準則の法的性格——行政実務の捉え方——

### （1）放送法の制度設計

1950年放送法制定の趣旨として、当時既に、国民の知る権利の実質的な充足が意識されていたのかは判然としない。しかし、目的規定たる放送法1条1号「放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること」、同3号の「放送に携わる者の職責を明らかにすること」によって、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること」という原則には国民の知る権利の思想が内包されていることに疑いはない（甲109の3の・電波法放送法及電波監理委員会設置法詳解277～280頁）。

以上の目的規定を有する放送法は、制定当初においていわゆる電波三法の連関の中に位置づけられていた。放送では公平かつ能率的な電波利用を確保するため政府による調整が避けられず、電波法は政府に放送免許付与・監督権限を与えている。しかし政府は、かかる権限を放送内容への干渉のために濫用する恐れがある。そこで、電波法は、放送免許を基本的に「事

業免許」ではなく「施設免許」として制度化した。電波監理委員会設置法は、内閣から独立した合議制の電波監理委員会に放送電波行政を担わせ、政治的影響力を排した条文解釈権と電波放送行政権の運用の透明性を確保した。そして放送法1条2号は、政府がその政治的な立場から放送に介入することを防ぐために「放送の不偏不党」、政府が「真実」を曲げるよう圧力をかけることを封じるために「真実」、そして政府などによる放送内容への規制や干渉を排除するために「自律」を保障した。電波法、電波監理委員会設置法、そして放送法の電波三法ががっちりとして政府の事業者に対する不当な干渉を排する自由を保護していたのである（西土5頁）。

以上のような制度的仕組みに加え、電波監理委員会が準司法的機能をも有していたことがさらに注目に値する。電波監理委員会は、電波法83条（当時）により訴願審査（聴聞）を行う権限が与えられ（電波監理委員会設置法19条）、その審査は裁判所の第一審の役割を担い（電波法97条）、電波監理委員会が適法に認定した事実は、これを実証する実質的な証拠があるときは裁判所を拘束する（同法99条）ものとされていた（甲109の3の357頁）。

この聴聞手続は、広く利害関係者、学識経験者等の意見を聞いて公正な結論を出すことを目的としており、かかる制度を備える電波監理委員会を

媒介にして市民は事業者にコントロールを及ぼすことも考えられた（甲145・奥平康弘の32～37頁）。

具体的には、電波法上の（再）免許付与にあたり、手続上、放送番組視聴者は、当該放送事業者は放送の公共性、すなわち国民の知る権利を実現するのに適しているのか（あるいは実現してきたのか）、番組編集準則を遵守できるのか（あるいは遵守してきたのか）について、意見を表明できたはずであり、そのうえで電波監理委員会は（再）免許を付与するかどうか決定することになる。

以上の手続に組み込まれた番組編集準則は、社会的コントロールのための基準として、換言すれば、市民と電波監理委員会委員のネットワークによる規制機能を可能にする基準として、法的拘束力を有する（西土5～6頁）。

## （2）行政実務

しかし、電波監理委員会は1952年に廃止され、独任制行政機関が電波放送行政を担当するようになった。もっとも、免許監督権限を背景とした独任制行政機関の政治的影響力を憂慮してか、電波監理委員会廃止後に当時の郵政省自身が番組編集準則を法的義務の伴わない「精神的規定」として解釈し、郵政大臣が同準則違反を理由に電波法76条1項に基づく「運

用停止」処分（いわゆる停波処分）等を命ずることが實際上封じられてきた。

ところが、放送局の政治的公平が問われた1993年の椿発言事件【同年7月の総選挙で自民党が敗北し、非自民連立政権発足の数カ月後、民間放送連盟の会合で、テレビ朝日報道局長椿貞良が「選挙当時、自民党政権の存続を阻止し、なんでもよいから反自民の連立政権を成立させる手助けとなるような報道をせよと局内に指示していた。」「共産党に意見表明の機会を与えることは、かえってフェアネスでない。」などと発言し、偏向報道を疑われた事件】を受けて、郵政省は従来の解釈を変更し、番組編集準則を放送事業者に対して法的拘束力を有する規範として捉えるようになる。即ち、番組編集準則は郵政大臣に対する公法上の義務として解釈されるようになった。その後、郵政省、そして総務省は、免許監督権限を背景にして放送事業者に対し番組編集準則違反を理由とする行政指導をたびたび行うに至り、事業者に萎縮効果を及ぼして「自主規制」を促すことになった。

このような行政指導は放送事業者の自律を尊重する放送法の趣旨に反するものである（甲110・鈴木秀美24～25頁）。

さらに2016年2月に番組編集準則の「政治的公平」については一つの番組でも評価することがありうるとの政府統一見解が公表され、政府に

よる恣意的判断、放送に対する政治的影響力の危険性が高まった。同年2月8日の衆議院予算委員会において、高市総務大臣が放送法4条違反の放送に対して停波処分の可能性があるると発言した件に対し、憲法学者らから「違憲」との厳しい批判が寄せられた（甲13の1、2）。

社会的コントロールの契機をほぼ欠いている現在の放送法体系のもと、免許監督権限を背景に政府の規制が強まり、政治の論理を媒介にした事業者の「自主規制」が促されているなか、国民の知る権利の実質的充足の必要条件である番組編集の自由が脆弱化している。その背面として、放送受信者は、公法上の義務としての番組編集準則により反射的利益を受けるにすぎないとの見解もあるが、かかる見解は判例の説く国民の知る権利の実質的な充足を目的とする放送法の理念から離れていることは言うまでもない（西土62）。

### 3 番組編集準則の法的性格——憲法学説の捉え方——

#### （1）総合論——芦部信喜説——

番組編集準則を公法上の義務として捉えることは、事業者の番組編集の自由を不当に侵害する恐れがあり、表現内容規制である番組編集準則は憲法21条に違反するとの疑いが強い。

従来、放送規制、殊に番組編集準則を正当化する伝統的な議論としては、①周波数有限稀少説、②社会的影響力論などが有力に主張されてきた。しかし、長谷部恭男教授によれば、これらの説は、規制の実際の根拠になっているかは疑問であり、規制の実際の根拠は「主要な情報源が少数のマスメディアによって掌握されているボトルネックのリスクにある」とされる（甲112の121～123頁）。

かかるリスクに対処するために主張されるに至った権利が、「国民の知る権利」である。この権利は、送り手と一般国民たる受け手の固定化構造のもと、巨大化、独占化したマスメディア企業により一方的に流される情報が市場の論理を媒介にした「自主規制」を通じて統御され、その多様性が喪失している事態に対処すべく説かれるようになった（甲113・奥平300頁以下、甲114・石村善治3頁以下）。

この権利は、清水英夫教授が指摘していたように、表現の自由を「国民」主権原理と結合させて、「国民」一般である受け手の側から把握し直す考え方を基礎にし、民主主義や参政権の行使に必要な基本的国政情報が広く社会に伝わることを趣旨としている（甲115・清水英夫15頁以下）。放送の規制は参政権的機能を内包する国民の知る権利の実質的な充足を目的としたものなのである。

放送規制のこうした構造を逸早く捉えて放送の自由論を展開したのが、芦部信喜教授である。芦部教授は、国民の知る権利を基礎に、前述の①、②そして「放送の諸特質」等をも加えて放送規制の根拠とする総合論を説く。芦部教授は、「放送番組に関する公的規制は、・・検閲禁止の原則の範囲内で、原則として国民の知る権利を伸長する、ないしはそれに奉仕する限度において憲法的正当性を有すると解される。」「知る権利の充足を確保するのに必要な最小限の公的規制のみ許される」と説いている（甲112の77～78頁）。

多くの有力な憲法学者、行政法学者は、芦部教授と同様に、憲法21条の表現の自由の「国家からの自由」の側面のみならず、国民の知る権利を理念とする「国家による自由」の側面にも力点を置いて、放送法の全体構造を把握する。

## （2）放送法体系における番組編集準則の位置づけ

国民の知る権利を基礎とするマスメディアの放送の自由は、多様な情報の流れの保障という規範目的を有する。この規範目的に即して、放送事業者の取材・報道の自由は、個人の表現の自由と比べ、より厚く保護されるようになる一方、情報の多様性の保障を実現するための規律を受けることになる。番組編集準則は、かかる規律の一つである（西戸7～8頁）。



番組編集準則違反による「国民の知る権利」の侵害に対し、視聴者は司法的救済を求めることができる。実質的に見ても、司法手続では政治的影響力が排除されていること、公法上の当事者訴訟の場合、「放送を止める」ことを求めているため、放送事業者の萎縮を問題視しなければならない現在の放送電波行政のあり方とは条件を異にすること等に照らし、放送電波行政における番組編集準則の相貌と司法手続におけるそれを同列に論じることにはできない。国民の知る権利が対象にする基本的国政情報の性質からして、かかる権利の実効的救済のためにも違法確認を請求する途がなければならない。

とりわけ、NHK の番組編集準則違反による国民の知る権利の侵害に対し司法的救済を求める必要性は、民間放送事業者と比べ、高い。なぜなら、前述の通り、NHK の運営に対する「政治」からの監視の比重ばかりが肥大化しているとも指摘されているなか、NHK の維持運営のための費用を分担することによりその事業運営のあり方に正当な利益を有している受信契約締結者は、現在の法制度の条件下では、司法手続を通して自己の利益を主張するしか手立てがないからである。

#### 4 具体的請求権としての国民の知る権利

(1) 国民の知る権利が優先する場合

以上に検討した通り、受信契約締結者は、NHK に対して、国民の知る権利の実質的な充足を目的とする放送法上の番組編集準則の遵守を司法手続において求める具体的請求権を有する。

確かに、国民の知る権利は、NHK をはじめ放送事業者の番組編集の自由と抵触する恐れがある。したがって、原則として、かかる「諸価値の調整は、裁判所の解釈に生の形で委ねられるべきでなく、憲法の価値序列をにらんだ立法者による調整に委ねられるべきであろう」。国民の知る権利の実質的な充足という憲法 21 条の趣旨、それを受けた放送法の目的に照らし、国民の知る権利の実現にふさわしい制度の構築に関し立法裁量が認められると説く受信料判決も、以上の理を確認している。

しかし、棟居快行教授が指摘するように、民主主義や参政権の行使に必要な基本的国政情報や公人の人格に関する情報など「明らかに『知る権利』が優先する場合には、例外的に具体的権利性を認めることも可能」である（甲 121 の 92～93 頁）。

棟居教授の以上の指摘は、情報公開請求権を念頭に置いたものであるが、事実の報道の自由を、民主主義の維持、国民の「知る権利」への奉仕というその社会的役割を理由にして、憲法 21 条の保護対象に組み入れた「博多

駅事件」決定の論理からして、「マスメディアを通して公共の利害に関わる論点について多様な見解を入手する権利」に対しても同じことが妥当するはずである。

(2) 最低基準——参政権的機能に即して——

最低基準の線引きについて、西戸意見書は次のように説く。一般的には、「博多駅事件」決定を踏まえ、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料（基本的国政情報や公人の人格に関する情報）を提供する機能を果たしているか否か、換言すれば、国民の知る権利の参政権的機能が損なわれているか否か、国民の投票行動に重大な影響を及ぼして「投票の自由」を侵害しているか否か、で判断される（甲 1 2 2・大阪地裁平成 2 1 年 3 月 3 1 日判決参照）。

この参政権的機能が端的に問題になるのが、選挙運動に関する報道である。現在の日本の法制度（公職選挙法）は、選挙運動の自由を憲法 15 条で定める選挙権に基礎づけることにより、憲法 21 条の保障する政治活動の自由から区別する。選挙運動の自由は、ある集団ないし見解に対して不当に利益を与えずに「公正な選挙、公正かつ効果的な代表」の実現を図る（候補者の機会の平等のみならず、条件の平等の確保）、そうして「強制」と「操作」のない投票権者の実質的な選択とそれに至る判断過程（国民の知る権

利の参政権的機能)を保障することを目的とする選挙制度の枠内で認められるものとしている(甲124・最判昭和38年10月22日刑集17巻9号1755頁)。そのため、選挙運動に関する報道も、候補者の条件の平等、投票権者の実質的な選挙権の行使(投票行動)を歪めるようなことがあってはならないとされている。

特定の有力候補のみを取り上げたNHKの選挙報道が問題になった「激戦区事件」において東京高裁も、控訴人の主張を判断する部分で「たしかに右各法条〔現行の4条一本稿筆者注〕は放送一般に関し不偏不党であること、政治的に公平であることを要求している」、「いまだ違法というまでには至っておらず」と述べて、番組編集準則の規定する政治的公平に違反し違法となりうる場合があることを示唆しており、番組編集準則に法的拘束力があることを前提にして判断している(東京高判昭和61・2・12判時1184号70頁、甲127)。

以上の意味での国民の知る権利を侵害するかどうかの具体的基準としては、一般視聴者の関心の動向に応じたものかどうか、また、「政治的公平」に関する基準をめぐる総務大臣の国会答弁等が参考になりうるが、一つの番組において、「選挙期間中またはそれに近接する期間において殊さらに特定の候補者や候補予定者のみを相当の時間にわたり取り上げる特別番組を

放送した場合のように、選挙の公平性に明らかに支障を及ぼすと認められる場合」、また「国論を二分するような政治課題について、放送事業者が一方の政治的見解を取り上げず、殊さらに他の政治的見解のみを取り上げてそれを支持する内容を相当の時間にわたり繰り返す番組を放送した場合のように、番組編集が不偏不党の立場から明らかに逸脱していると認められるといった極端な場合」には、投票権者たる受信契約者は、とりわけNHKに対して参政権的機能を内包する国民の知る権利、それを確認した放送法4条1項2号および4号に違反するものとして、権利の救済を裁判所に求めることができる。その際には、受信契約者は、「投票の自由」の実効的救済の観点から、現在あるいは将来において生じうる、投票権者の実質的な選択とそれに至る判断過程に対する「操作」を防ぐために違法確認を請求できるはずである（西戸12～13頁）。

- (3) 以上の通り、西戸意見書は、番組編集準則を定める放送法4条1項2号「政治的公平」および同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との結論に至ったことを明らかにした。

さらに、この結論は受信料判決の論理の展開および有力な公法学者の学

説により支持されるものであることを述べたうえで、番組編集準則のあり方が注目されているなか、「国民の知る権利」の実質的な充足に掉さず裁判所の判断が求められていると付言している。

第2 放送法4条1項各号は民主主義の根幹である国民の知る権利の具体化であるとともに選挙権保障に対応する具体的義務であり、NHKはニュース報道番組において同条項を遵守して放送する義務を負う。

1 既に指摘しているとおり、放送法4条1項のうち、特に「政治的に公平でない報道をすることや、意見が対立している問題について、多くの角度から論点を明らかにする報道をしないことによって、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、同条に定める義務は、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。

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従して、放送法4条1項各号に反する報道番組を放送することにより、受け手である視聴者は、本来受けるべき情報の提供を阻まれ、国民の政治的思考形成、ひいては国民の投票行動に重大な影響を及ぼすことになる。放送法4条1項各号に反する放送がなされると、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危険がある。

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。

2 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、国民の

知る権利とともに選挙権という具体的な権利の保障に対応する義務であり、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。

また、原告らは、NHKと放送受信契約を締結している視聴者は、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、受信料を支払っており、かつ、放送法4条1項各号に違反する報道番組が放送なされた場合、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恐れがあるから、番組内容について最も関心を有し、かつ、最も影響を受けうる立場にある者として、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。

原告らが、被告NHKに対し、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請求について（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）、確認の利益が認められる（原告準備書面（十四）も参照）。

そして、西土彰一郎成城大学教授の「放送法遵守義務確認等請求事件意見書」（甲101・以下「西土意見書」という。）も、『放送法4条1項の番組編集準則のうち、2号の「政治的公平」と4号の「多角的論点解明」は、国民の



知る権利の具体的権利性を確認したもの』であるとし（甲101・10頁）、同条項に違反する報道番組が放送された場合、知る権利の侵害となると述べている。

したがって、国民の知る権利の具体的権利性を確認した放送法4条1項（特に2号と4号）に対応する具体的義務として、NHKが放送するニュース報道番組について同条項を遵守する義務を負うのは当然である。

- 3 なお、西土意見書によれば、『放送法4条1項の番組編集準則のうち、2号の「政治的公平」と4号の「多角的論点解明」は、国民の知る権利の具体的権利性を確認したもの』（甲101・10頁）であり、『番組編集準則を定める放送法4条1項2号「政治的公平」および同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・14頁）。「最低基準」を満たさないNHKの報道番組については、『投票権者たる受信契約者は、とりわけNHKに対して参政権的機能を内包する国民の知る権利、それを確認した放送法4条1項2号および4号に違反するものとして、権利の救済を裁判所に求めることができる。』（同・13頁）。

裁判実務上、違法性の確認が認められるのは、行政組織による不作為が問

題になるケース以外では、一般的とはいえないものの、西土意見書は、NHKの地位と受信契約者の知る権利の侵害の重大性に鑑みて、違法性の確認を認めるべきとする。

西土意見書の提案する「最低基準」は、『一つの番組において、「選挙期間中またはそれに近接する期間において殊さらに特定の候補者や候補予定者のみを相当の時間にわたり取り上げる特別番組を放送した場合のように、選挙の公平性に明らかに支障を及ぼすと認められる場合」、また「国論を二分するような政治課題について、放送事業者が一方の政治的見解を取り上げず、殊さらに他の政治的見解のみを取り上げてそれを支持する内容を相当の時間にわたり繰り返す番組を放送した場合のように、番組編集が不偏不党の立場から明らかに逸脱していると認められるといった極端な場合』（同・12～13頁）として、限定的な場合を想定している。

西土意見書の「最低基準」を満たさない場合、『国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料（基本的国政情報や公人の人格に関する情報）を提供する機能を果たして』おらず、『国民の知る権利の参政権的機能が損なわれている』と認められ、『国民の投票行動に重大な影響を及ぼして「投票の自由」を侵害している』（同・11頁）ことは明白である。このような場合、当該番組が放送法4条1項2号及び同4号に違反することの確認を求めることが認

められるべきである（損害賠償請求等の給付請求では、個々の権利侵害や損害の有無・程度に差異が生じうることからしても、放送法遵守義務違反の確認請求を認める実質的意味が認められる）。

被告NHKが放送法4条1項の遵守義務を負うことの確認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。

この点については、次回以降の準備書面において、改めて被告NHKの放送した具体的なニュース報道番組を指摘して、主張を敷衍する。

以上