

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(20)

2019年5月30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、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 今治周平

弁護士 松本恒平

1 はじめに

本準備書面は、社会学者の須藤春夫法政大学名誉教授作成の意見書（甲 1 5 3 の 1）（以下「須藤意見書」という）に基づいて、NHKの放送がいかなる公共的価値のもとに実践されるべきかという社会的機能等を中心に論じる。

NHKはホームページにおいて、「公共放送であるNHKの使命や目的は、視聴者のみなさまからいただいた受信料をもとに、放送の自主自律を貫き、視聴者の判断のよりどころとなる正確な報道や豊かで多彩なコンテンツを全国で受信できるように放送することで、『健全な民主主義の発達』や『公共の福祉』に寄与することです。」としている。

しかし、このNHKの説明は一般論的な説明にとどまっている。須藤意見書は、現代社会における公共放送の目指すべき目的と機能は何なのか、またその条件について明らかにしている。

2 戦前の公共放送・社団法人日本放送協会

戦後新たに制定された放送法（1950年）は、第1条において放送を公共の福祉に適合するよう規律するとして、3つの原則すなわち放送の「国民への最大限の普及」「表現の自由の確保」「健全な民主主義の発達への寄与」をあげている。さらにNHKに対しては「豊かで、かつ、良い放送番組」を行うことが規律されている。NHKがホームページ上で示した公共放送についての定義は、この放送法が掲げる条文の持つ規範性をなぞったものであり、具体性に欠けている。それ故に実際の放送活動において、特にニュースを中心に公共放送の役割を十分に果たしていないという批判が絶えない。

現在の放送法の条文に示された公共放送の規範は、戦前の社団法人日本放送協会（NHKの前身）が戦争に加担するような社会的役割を担ったとの反省のもとに生まれたものである。し

たがって、条文上の言葉の理解は、日本放送協会が果たした戦前の歴史的役割を十分に踏まえたものでなければならない。

松田浩元立命館大学教授は、戦前のラジオは「電波は“お上”（政府）のもの」という思想のもとに「放送は、政府によって許可される私設無線電話の一種として、通信大臣（現・総務大臣）の厳重な監督・取り締まりのもとに置かれた。「無線電信及び無線電話ハ、政府コレヲ管掌ス」（「無線電信法」第1条）と示されているように、電波は国家が管理するものであった（甲161の58頁）。

無線電信法の下で設立された日本放送協会は、「生まれたばかりのその日から政府の監督下に置かれた。…番組内容または概要を放送前日までに通信省に届ける厳しい事前検閲制度が取られた」。社団法人でありながら事実上は「準国営放送」として国家管理の下で軍国主義的な国策宣伝機関として日本国民を戦争に駆り立てる役割を担ったのである。

3 戦後の公共放送NHKの新たな理念

（1）放送基本原則草案にみる放送の「公器」

敗戦で連合国軍の占領下に置かれた日本は、アメリカ政府の主導のもとに新たな国家体制を構築することになったが、公共放送も民主化政策の中で位置づけは大きく変わった。とりわけ、戦前の公共放送が国家の国策を推進する機関と化して戦争遂行に大きな役割を担ったことの反省から、新たな公共放送の目的や形態に民主主義の理念や国家との距離を意識した制度作りが中心になった。

その第一歩は、アメリカ政府がNHKの民主的な改革のために民間人からなる「放送委員会」を作ったことから始まる。15名の委員には、土方与志（演出家）、宮本百合子（作家）、小林勇（岩波書店支配人）などが含まれていた。委員会のも

とで作成された「放送基本原則草案」（１９４６年９月）（以下「草案」という）は、放送が戦争に加担したことへの反省が色濃く表れており、新たな公共の役割を創り出そうとする気概に満ちた内容が見られる。

草案では、放送の任務を「日本ガ近代的民主主義国家トシテ飛躍再生シ、世界ノ民主主義ノ水準ニ到達スルタメノ『公器』トシテ重大ナ任務ヲ有スル」（草案第１条）とした。ここには国家の公共放送から民主主義を飛躍的に再生させ、世界の民主主義の水準に追いつくための「公器」＝新たな公共放送への転換が見られる。この考え方は放送が民主主義国家を作る上で重要な役割を担っているとの認識にたったものであり、きわめて重要である。

敗戦直後の日本にまったく新たな放送を出発させようとした放送委員会は、ＧＨＱの指導があったとはいえ、日本人の手による放送の考え方を草案に示しており、今日の公共放送を考える上での原則的な要件を提示している。

（２）ＮＨＫの公共的価値

ＮＨＫは、現在、次のような公共的価値を表明している（２０１８年度—２０２０年度経営計画）。①正確、公平、公正な情報で貢献、②安全で安心な暮らしに貢献、③質の高い文化の創造、④地域社会への貢献、⑤日本と国際社会の理解促進、⑥教育と福祉への貢献、である。

そのうえで、「さらなる実現度の向上を目指し、放送と通信の融合時代に、『いつでも、どこでも』視聴者のみなさまの期待にしっかりと応えられる『情報の社会的基盤』としての役割を果たしていきます」（同経営計画）と述べる。ＮＨＫが公共的価値の表現を使って上記の内容を現したのは初めてのことであるが、依然として公共放送が果たすべき社会的

な機能への言及がない。

それをあきらかにするために２００５年５月にＮＨＫが内部に設置した検討会「デジタル時代のＮＨＫ懇談会」報告で示した公共放送の役割論が参考になる。

この検討会は、２００４年にＮＨＫ紅白歌合戦の担当プロデューサーによる制作費の使い込みが発覚し、ＮＨＫが激しい批判にさらされたのをきっかけに外部の有識者を集め「デジタル時代のＮＨＫ懇談会」。以下、デジタル懇）として立ち上げ、２００６年報告書「公共放送ＮＨＫに何を望むか-再生と次代への展望」（甲１６３）を発表した。委員には、長谷部恭男（東大大学院教授）、江川紹子（ジャーナリスト）、吉岡忍（作家）など１７名が名を連ねていた。

同報告書に記された公共放送のあり方は、新たな「公共」を考える上で示唆に富む内容となっている。

要約すると次のような内容である。

- ① 民主主義社会にあって、質が高く、多様性に富み、偏りを排した公共放送の役割は決定的に重要である。とりわけ特定企業やスポンサーに依存せず、視聴者が負担する受信料によって運営される公共放送は、健全で、多様・多彩で活力ある民主主義社会を維持・発展させるために不可欠である。
- ② 人々をつなぎ、地域や社会の一体感を醸成し、また多様な価値観や文化の形成に寄与する公共放送の役割は、経済的・地理的・文化的格差が広がり、さらにそこに技術的格差（デジタルデバイド）が重なって深刻な社会問題化する現在、ますます重要になっている。
- ③ 公共放送としてのＮＨＫは、広範な人びとの暮らしと社会参加に必要な情報や知識、理性と感情に訴える有意義で多

彩な現象や価値観を、社会全体に公平に、また迅速に伝える役割を担っている。公共性は、分け隔てなく一律に、というだけにとどまらず、その内容的総合性も含んだ概念である。

- ④ 視聴者が受信料を負担するのは、NHKに質が高く楽しく、災害時などでも信頼できる放送を望むと同時に、このようなさまざまな番組が多様な意見や価値観の行き交う公共空間の形成と育成につながり、ひいてはそのことが社会や文化の成熟をもたらすと期待するからである。

このように公共放送のあり方を指摘した上で、NHKへの提言として「視聴者第一主義」を具体的に実践すべきだとしている。「視聴者第一主義」とは、広範な視聴者との不断の合意形成の努力であり、NHKは「自主自律」と「放送倫理」の遵守を基本に、各地域、各世代、各見解等に分け入って、視聴者の多彩な意向をていねいに汲み上げる努力を重ねなければならない、としている。（甲163の11頁以下）

70年前、戦後の新たな日本社会に放送を通して市民社会を根づかせようとして作られた放送基本原則草案の精神は、デジタル懇報告の中に生きていられると思われる。

しかし、NHKは、この懇談会報告書に盛られた公共放送のあるべき理念やパフォーマンスを経営計画に反映することなく今日に至っている。

経営計画に盛られた公共的価値は、放送を一方向の伝達メディアとしてのみ理解しているといえよう。マスメディアである放送は、一方向性のコミュニケーション特性を強く有するが、多様なコミュニケーション・メディア（機械的手段だけではなく視聴者との対話なども含む）を駆使する

ことで双方向性を構築することは可能である。

経営計画に放送の公平・公正や民主主義の発展に寄与するなどの言葉はあるものの、それを実践する要である「自主自律」の確立と「放送倫理」の遵守が果たされていない。NHKの公共的価値を実現するうえで視聴者との断絶があるために、NHKの放送実践に「視聴者の知る権利」を担っている視点が欠落しており、政治権力との距離が保てなくなっている。

そのために、ニュース番組を中心に市民からのさまざまな批判が寄せられる結果を招いている。その一端は、小滝一志氏の2019年2月13日付け陳述書（甲150）で明白にされたところである。公共放送の重要な役割である社会の「一体感を醸成する」機能は果たされず、逆にNHKの放送のあり方をめぐって視聴者の間に分断を招いている状態はきわめて深刻な事態である。

4 イギリスの公共放送BBCが示す公共的価値

外国の公共放送がその価値をどのように示し実践しているのかを見ることでNHKとの違いをあきらかにしたい。ここではNHKがモデルとするイギリスの公共放送BBC（British Broadcasting Corporation）を事例とする。

BBCは、国王の特許状（Royal Charter）によって設立の根拠が示され、政府との協定書（Agreement）において経営や番組についての取決めがなされるという二重構造のもとで運営されている。BBCの公共目的は特許状、協定書の両方に明示されているが、現在の特許状（2017年1月に発効）では次のように規定している。①公平なニュースと情報を供給することで人々に彼らを取り巻く世界を理解し考えるようにすること、②すべての年齢の人々のための学習をサポートすること、③最も

創造的で高い質と特質のある番組・サービスを提示すること、
④英国のすべての地方と地域のすべての多様なコミュニティを
反映し、代表し奉仕することによって、英国の創意ある統一を
支援すること、⑤英国の文化と価値を世界に反映させること、
である。

ほぼ10年ごとに見直される特許状には必ずBBCの公共的
目的が記載されているが、現在の特許状が保守党政権の下で作
成されたために、公共的目的の要の部分である①の項目は一般
論的な記述にとどまっている。前回の2007年特許状は労働
党政権下でなされたために、この時は公共的目的のトップに当
たる①では「市民性と市民社会を維持する」と記述され、公共
放送を市民社会との関係において規定していた。07年特許状
を検討する経過でBBCは「公共的価値の構築」を積極的に打
ちだした。注目できるのは、民主主義的価値のタイトルで、B
BCは信頼と公平なニュースや情報を提供することにより、市
民が社会を知る力と社会との関わりを持ちたいと思うようにな
ること、また市民生活を支え国民的議論を促すこと、という「市
民性」を作り出す機能を強調した点である。さらに、社会・コ
ミュニティの価値のタイトルでは、イギリス国内のコミュニティ
が互いに共通なところと違う点を認識するよう支援し、より深
い理解をとおして社会的な結束と寛容性の構築を目指す、との
提案もしている。

BBCは「公共的価値の構築」の提案において、BBCの最も
重要な貢献のひとつとして、人々に対してある事柄の背景と分
析に強く関わった信頼のおける、独立した、公平なニュースと
情報を提供することだとしている。イギリスの民主主義に基礎
的な要素を提供する助けになるのが、正直で信頼できるニュー
ス、厳格な分析と広い視野、気の利いた討論の提供であり、こ

れにより市民は投票に際しても自分の意見をもち行動することができるようになるのである。

ここに示された「市民性」や「社会的な結束と寛容性」の構築を内容とする公共的価値の目標は、NHKが公共放送を考える上できわめて重要な示唆を与えているといえよう。

5 公共的価値達成への説明責任

BBCは受信許可料を財源として公共サービスを行うことから、視聴者への説明責任の強化がはかられてきた。すでに1996年の特許状更新時から毎年、「視聴者に対する約束の表明」(Statement of Promises to Audience)を公表してきており、BBCのガバナンスを担う経営委員会(現在は、独立機関のOfcom)がその履行状況を検証し、年次業務報告書でその結果を公表、あわせて執行部に対して次年度の「目標」(objectives)を与えることが義務づけられている。

BBCの公共的価値の遂行に対応して「目的的任务」の評価方式を導入した07年特許状のケースでは、「市民性と市民社会を維持する」任务の評価基準として、①「編集権の独立や質の高いジャーナリズムで、ほかから目標とされるような評判を維持し、拡大すること」(視聴者がそう認識したかを調査)、②「ニュースや時事問題、その他の課題に幅広い視聴者を引きつけ、参加させる」(BBCが日常の大きな問題に関心を持つようにさせた、と視聴者が受け止めているかどうかを調査)を挙げている。

調査は2007年2月に実施され4500人の成人へのインタビュー方式で行われた結果はBBCトラスト(当時のBBCの監督・規制機関)の08年次報告に掲載されている。「視聴者はBBCニュースの独立性に特に高い価値があると認めている。この年、BBCのメインニュースや時事番組の視聴者の評価数値は継続的に安定している。BBCニュースとBBC議会議中

継チャンネル利用は昨年に比べて増加しており、視聴者の番組の質への理解も高い。信頼性、正確性、公平性に関する視聴者の比率も年間を通してきわめて高い評価を維持している」と記述されている。

公共的価値を調査によって客観的に評価し公表する姿勢は、視聴者にBBCの機能を目に見える形で説明できるので重要である。このように、BBCは受信許可料支払者への説明責任としてBBCの公共的価値が視聴者からどのように評価されているか、BBCはその評価をさらに高めるための目標をあきらかにしており、説明責任こそが公共性を担保する行為として重視していることが分かる。

NHKも2005年から視聴者に「約束」を公表し、その評価を第三者委員会の「視聴者視点によるNHK評価委員会」に委託する説明責任システムを採用した。「約束」は①受信料にふさわしい、豊かで良い番組の充実、②受信料の公平負担の徹底、③視聴者の声の事業運営への反映、④不正を根絶し、透明性と説明責任を重視する運営、⑤経費の節減、⑥デジタル技術の成果の視聴者への還元の6項目である。しかし、調査結果はNHKホームページに2012年までしか掲載されておらず、評価委員会も2012年度で終了している。今では視聴者への「約束」も明示しなくなっている。

わずか7年間で打ち切り、現在はNHK収支予算、事業計画で示した「重点方針」に沿って、その達成度をNHK自身が調査し評価する形となっている。調査は14項目について視聴者が持つ「期待度」と「実現度」を調べ、両者の差の開き具合によってNHKのおかれた公共的価値の評価に結びつけようとするものである。

NHKが第三者委員会に委託した方式を廃止した理由は不明

であるが、データの抽出と評価はやはり第三者に委ね客観性を担保するべきが当然である。

評価委員会が２０１３年に廃止されて以降、経営計画や業務報告の中で公表された視聴者による経営指標調査の結果は、評価委員会時代と比べてきわめて簡素化されており、評価もNHKが行ったものであるために客観性に欠けている。経営指標に当たる１４項目は抽象度が高く回答者の主観的判断に大きく左右される欠点がある。２０１７年度の調査結果では、「公平・公正」の期待度７７・８％に対し「実現度」７５・８％、「多角的論点の提示」は期待度７９・８％に実現度７８・２％となっており、期待度と実現度の差がほとんどないほどに実現度が高い数値がみられる。

しかし、市民団体「放送を語る会」のテレビ政治報道のモニター調査結果によれば、NHKニュースは「公平」の点で問題があると指摘されている（甲１５４～１５９）。また、トランプ大統領の政策、北朝鮮の核実験や弾道ミサイル発射に関するNHKのニュースは、政府の発表報道が中心で多角的とはいえないと指摘している。NHKが公表する「公共的価値」の達成評価とは大きな食い違いがあるのが現実である。

６ 公共放送の自立

（１）BBCの独立

公共放送が公共的目的にそった機能を発揮するのは番組活動においてである。それを十全に保障するためには「放送の自由」が確保されていなければならない。「放送の自由」の確保の第一の要件は「政治権力からの独立」である。

日本の放送制度は、放送法、電波法、独立行政機関の電波監理委員会設置法の三者が有機的に機能することで、放送の公共的目的が実現する仕組みになっている。しかし、１９５２年に電

波監理委員会設置法が廃止されたために三者の関係性は断ち切れ、独任制大臣に放送行政が委ねられたため、政治と放送の距離はきわめて近いものとなった。放送・通信行政を司る独立機関の不在やNHK予算の国会審議、内閣総理大臣による経営委員任命などをおして放送への政治的な介入が頻発し、「放送の自由」は侵害され続けている。

公共放送の政治的自立を検討するに際しても、NHKがモデルとするBBCの政治的独立の有り様が参考になる。

BBCの特許状には、「BBCの独立」の項目があり「BBCはその任務の達成と公共的目的の促進に関するあらゆる事柄、特に編集とクリエイティブな決定、番組とサービスを供給する時間編成や提供の方法および業務の管理面で独立していなければならない」と明確に記されている。

特許状にもとづきBBCの独立の保障は、BBCの企業統治（ガバナンス）のあり方をおしてなされてきた。これまではBBCの内部に執行部と切り離された監督機関としてNHKと同様の経営委員会（最高意思決定機関）や「BBCトラスト」などによっていたが、17年特許状ではそれを廃止して内部に執行責任を負う理事会を設置する一方、BBCの監督・規制は外部の独立機関Ofcom（Office of communications、放送通信庁）が担うことになった。OfcomはBBCの公共サービス（テレビ・ラジオ・オンライン）についてサービス運営免許（Operating license for the BBC's Public Services）を発行し、公共目的の遂行状況の業績評価（BBCが運営免許に違反したとOfcomが判断した場合には最大25万ポンドの罰金が科される）のほかにBBCが新サービス導入や現行サービスの大幅変更を行う際には、BBCが実施した「公共の利益審査（Public Interest Test）」の結果をOfcomもアセスメントを行って新サービスが

開始される。

このように公共放送の監督・規制は政府が直接行うのではなく、独立機関によって実施することで政治的な独立性を保障する試みを続けている。

（２）独立のための自助努力

B B C の独立は制度的にみれば特許状のもとで政治からの独立を担保されているが、現実には政府による B B C の報道への介入が見られ対立を起こしている。戦後の B B C 改革に功績があったと言われるジョン・バート（John Birt）会長は、「第二次世界大戦下における B B C は政府の戦争プロパガンダの道具にされないように報道の独立性を守ったと評価し、B B C のジャーナリズムの歴史は政治家との戦いの歴史であった」と述べている。政府との対立は B B C の権力を監視する機能を発揮したが故に起こっているのである。

二大政党制が機能するイギリスでは、保守党、労働党のどちらの政権時においても B B C は報道の自由を守るために対応を重ねてきた。保守党サッチャー政権時代の 1982 年、フォークランド紛争勃発の際の報道では、自国の軍隊をイギリス軍、相手国の軍隊をフォークランド軍と呼んで客観的・中立的な報道につとめた。しかし、「わが軍」「敵軍」という愛国的な呼び方を期待していたサッチャー首相から強い非難を受けることになる。国会に呼ばれた当時の B B C 会長グレック・ダイク（Greg

Dyke）は保守党議員から「反逆罪といってもいい」と指摘され、サッチャー首相もそれに全面的な同意を与えたほどだが、最後まで先の報道姿勢を貫いた。

労働党政権下で起こったアフガニスタン戦争（2001 年）で B B C は「戦争報道ガイドライン」を設定し、これまで慣例として使ってきた自国の軍隊を「英国軍」とし、「敵軍」より敵

対する国名で表現するほうが適切であると公式に明らかにしている（2003年のイラク戦争報道においても同じ内容のガイドラインを公表している。）。

イギリスではイラク戦争の参戦に国論が大きく分かれたために、BBCは「戦争に反対する声」も積極的に報道したことからブレア政権から非難を受け緊張関係を引き起こしたが、自らの報道姿勢を貫いたのである。

BBCがイラク戦争報道で深い傷を負ったのはBBCのアンドリュー・ギリガン記者がブレア首相の参戦根拠を「セックス・アップ」（魅力的にするとの意味：ブレア首相が“イラクは45分以内に大量破壊兵器を実戦配備できる態勢にある”との情報を間違っていると知りながら報告書をねつ造）したとラジオ番組で報道したことに端を発している。ブレア首相はBBCに抗議して訂正と情報源の開示を求めるが、当時のBBC会長ダイク氏はこれを受け付けなかった。ギリガン記者は議会に召喚され謝罪を求められたが拒否し、政府とBBCは全面对決に入ることになる。

議会がこの問題の調査委員会を設置、調査委員会は政府の情報操作を否定しギリガン記者の報道は誤報だと結論づけた（2004年）。そのため視聴者のBBC批判は激しさを増し、ギン・デービス経営委員長とダイク会長の2人が辞任に追い込まれる結果となり、BBCのニュースの信頼は失墜することになった。

しかし、その後、イラクに大量破壊兵器が存在していないことがあきらかになり、BBCの報道内容は正しかったことになるが、信頼の回復には時間がかかった。

7 おわりに

先に見たようにBBCはNHK以上に国家との距離を保つの

が難しい面を持っている。にもかかわらず B B C のニュースに対する評価は、信頼、正確、公平のどれもがイギリス国内の商業放送（地上波、衛星）、主要新聞、ネットニュースなど 1 5 のメディアのなかで 5 0 % 強を越える数値を獲得している（2 位の商業放送 ITV は 1 0 % 台に過ぎない。調査は B B C が調査会社 MORI に委託して行われ、成人 2 0 1 8 人を対象に面接調査によって得た結果である。

この結果はひとえに B B C が公共的価値の達成を目指して、政治権力への監視機能を遂行し市民社会の民主主義を実現するために公正な報道を続けてきたからにはほかならない。

政治権力からの独立は、自らの努力なしにはできないことを B B C の経験は教えている。

公共放送が公共的価値を実現する目的は、市民社会の民主主義を実現することであるが、市民の知る権利を充足するために権力を監視し、「多様な意見や価値観の行き交う公共空間」を形成して「社会の一体感の醸成」、あるいは「社会的な結束と寛容性の構築」をはかる機能の実践にあるといえよう。現代社会がさまざまな局面において分断や細分化が進行しているだけに、N H K に課せられた公共放送としての役割はきわめて大きい。

安倍チャンネル化が著しいと言われる今日の N H K のニュース報道番組は、放送法第 4 条 1 項各号（政治的公平、多角的論提示等）に明らかに違反するものであり、国民の知る権利及び民主主義の前進に寄与する公共放送とは到底認められない。

以上