

令和2年11月12日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

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 放送法遵守義務確認等請求事件 (第2事件)

平成29年(ワ)第137号 放送法遵守義務確認等請求事件 (第3事件)

5 平成29年(ワ)第466号 放送法遵守義務確認等請求事件 (第4事件)

口頭弁論終結の日 令和2年6月11日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 10
- 1 原告らの請求のうち、確認請求に係る訴えをいずれも却下する。
  - 2 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。
  - 3 訴訟費用は、第1事件ないし第4事件を通じて原告らの連帯負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

15 1 民事訴訟としての請求

(1) 主位的請求

ア 被告が原告らに対し、ニュース報道番組において放送法4条を遵守して  
放送する義務があることを確認する。

イ 被告は、原告らそれぞれに対し、各5万5000円を支払え。

20 (2) 予備的請求

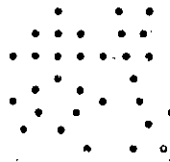
ア 被告が原告らに対し、ニュース報道番組において自ら定めた国内番組基  
準を遵守して放送する義務があることを確認する。

イ 被告は、原告らそれぞれに対し、各5万5000円を支払え。

2 実質的当事者訴訟としての請求

25 上記(1)アと同じ。

第2 事案の概要等



## 1 事案の骨子

本件は、被告との間で受信契約を締結している原告らが、被告に対し、①民事訴訟として、②主位的に、③被告が原告らに対し、ニュース放送番組において放送法4条を遵守して放送する義務があることの確認を求めるとともに、④被告が上記義務に違反する放送をしたことにより原告らが精神的苦痛を受けた旨主張して、受信契約上の債務不履行に基づく損害賠償請求として、原告らそれぞれにつき各5万5000円（慰謝料5万円と弁護士費用5000円との合計）の支払を求め、⑤予備的に、⑥被告が原告らに対し、ニュース報道番組において自ら定めた国内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とともに、⑦被告が上記義務に違反する放送をしたことにより原告らが精神的苦痛を受けた旨主張して、受信契約上の債務不履行に基づく損害賠償請求として、原告らそれぞれにつき各5万5000円（慰謝料5万円と弁護士費用5000円との合計）の支払を求め、⑧行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）4条後段所定の実質的当事者訴訟として、上記①②③④の確認を求める訴えを追加した事案である。

## 2 前提事実（当事者間に争いのない事実並びに証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実）

### (1) 当事者

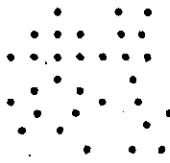
原告らは、それぞれ被告との間で受信契約を締結している者である（弁論の全趣旨）。

被告は、放送法（昭和25年法律第132号。以下「法」ともいう。）の規定に基づいて設立された法人である。

### (2) 本件各訴えの提起等

#### ア 第1事件

(ア) 被告は、平成27年9月25日、奈良簡易裁判所に対し、第1事件原告を債務者として、未払の受信料の支払を求める支払督促の申立てをし、



同裁判所裁判所書記官が第1事件原告に対する支払督促を發したところ、第1事件原告が異議の申立てをしたことから通常訴訟に移行し、その後、第1事件原告の申立てに基づいて奈良地方裁判所に移送された（同裁判所平成28年(ワ)第3号事件。以下、この訴訟を「先行訴訟」という。甲2）。そして、第1事件原告は、先行訴訟において、要旨、第1事件原告と被告との間の受信契約の法的性質は、受信の対価として受信料を支払うという継続的な有償契約であるところ、被告が設立された社会的目的等に照らすと、被告は受信契約者に対し、法4条1項各号を遵守した放送を提供する契約上の義務を負うとした上、被告の上記義務の存在とその不履行を前提に、同時履行の抗弁権又は不安の抗弁権による支払の拒絶を主張した（乙1）。

奈良地方裁判所は、平成28年9月23日、先行訴訟について、第1事件原告の上記主張を排斥し、被告の請求を認容する判決を言い渡した（乙1）。第1事件原告は、上記判決を不服として大阪高等裁判所に控訴した（同裁判所平成28年(ネ)第2704号事件）ところ、同裁判所は、平成29年7月25日、第1事件原告が1審判決認容額を任意に支払ったことを理由に、1審判決を取り消して被告の請求を棄却する判決を言い渡し、同判決は確定した（甲58、弁論の全趣旨）。

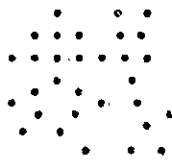
(イ) 第1事件原告は、先行訴訟が第1審に係属中の平成28年7月21日、第1事件に係る訴えを提起した。

#### イ 第2事件

第2事件原告らは、平成28年12月27日、第2事件に係る訴えを提起した。

#### ウ 第3事件

第3事件原告らは、平成29年3月14日、第3事件に係る訴えを提起した。



## エ 第4事件

第4事件原告らは、平成29年9月1日、第4事件に係る訴えを提起した。

## オ 弁論の併合及び実質的当事者訴訟の追加等

平成29年3月28日の第3回口頭弁論期日において、第1事件の弁論に第2事件の弁論が併合され、平成30年6月28日、第1事件の弁論に第3事件及び第4事件の各弁論が併合された。

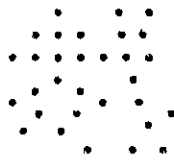
原告らは、同年11月9日、第1事件ないし第4事件につき、行訴法4条後段の当事者訴訟（実質的当事者訴訟）として、被告が原告らに対し、ニュース報道番組において法4条を遵守して放送する義務があることの確認を求める訴えを追加した。

## (3) 関係法令等の定め

### ア 法の定め

法1条は、この法律は、次に掲げる原則に従って、放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図ることを目的とすることを規定し、1号において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、2号において放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによって放送による表現の自由を確保すること、3号において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展に資するようにすることを規定している。

そして、法3条は、放送番組は、法律に定める権限に基づく場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない旨規定し、法4条1項は、放送事業者は、国内放送及び内外放送（以下「国内放送等」という。）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旨規定し、1号において公安及び善良な風俗を害しないこと、2号において政治的に公平であること、3号において報道は事実を曲げな



いであること、4号において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を規定している。

また、法5条1項は、放送事業者は、放送番組の種別（教養番組、教育番組、報道番組、娯楽番組等の区分をいう。）及び放送の対象とする者に応じて放送番組の編集の基準（以下「番組基準」という。）を定め、これに従って放送番組の編集をしなければならない旨規定し、同条2項は、放送事業者は、国内放送等について前項の規定により番組基準を定めた場合には、総務省令で定めるところによりこれを公表しなければならない、これを変更した場合も同様とする旨規定している。

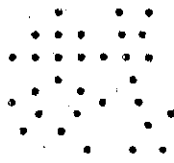
このほか、法64条1項本文は、被告の放送を受信することのできる受信設備を設置した者は、被告とその放送の受信についての契約を締結しなければならない旨規定し、同条2項は、被告は、あらかじめ総務大臣の認可を受けた基準によるのでなければ、前項本文の規定により契約を締結した者から徴収する受信料を免除してはならない旨規定している。

また、法81条は、被告は、国内基幹放送（国内放送である基幹放送〔電波法の規定により放送をする無線局に専ら又は優先的に割り当てられるものとされた周波数の電波を使用する放送〕）の放送番組の編集及び放送に当たっては、法4条1項に定めるところによるほか、法81条各号の定めるところによらなければならない旨規定している。

#### イ 国内番組基準の定め（甲17）

被告は、法5条1項の規定を受けて国内番組基準を定めているところ、その第1章「放送番組一般の基準」の第4項「政治・経済」には、政治上の諸問題は公正に取り扱うとの定めがあり、第5項「論争・裁判」には、意見が対立している公共の問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにし、公平に取り扱うとの定めがある。

また、第2章「各種放送番組の基準」の第5項「報道番組」には、「1 言



論の自由を維持し、真実を報道する。」「2 ニュースは、事実を客観的に  
取り扱い、ゆがめたり、隠したり、また、せん動的な表現はしない。」「3  
ニュースの中に特定の意見をはさむときは、事実と意見とが明らかに区別  
されるように表現する。」「4 災害などの緊急事態に際しては、すすんで  
5 情報を提供して、人命を守り、災害の予防と拡大防止に寄与するようにつ  
とめる。」「5 ニュース解説または論評は、ニュースと明確に区別される  
ように取り扱う。」との定めがある。

ウ 日本放送協会放送受信規約の定め（甲4）

被告は、日本放送協会放送受信規約（以下「受信規約」という。）を定め  
10 ているところ、その内容は別紙規約のとおりである。

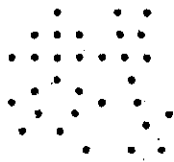
3 争点及び当事者の主張

(1) 本件各訴えは二重起訴の禁止を定めた民事訴訟法（以下「民訴法」という。）

1 4 2 条の趣旨に反する不適法な訴えといえるか（争点1）

ア 被告の主張

15 (ア) 被告は、先行訴訟において、第1事件原告に対し、受信契約に基づく  
受信料の支払を求めたのに対し、第1事件原告は、受信契約の法的性質  
は、受信の対価として受信料を支払うという継続的な有償契約であるところ、  
被告が設置された社会的目的等に照らせば、被告は、受信契約者  
に対し、法4条1項各号を遵守した放送を提供する契約上の義務を負っ  
20 ており、被告のかかる義務の存在とその不履行を前提に、同時履行の抗  
弁権又は不安の抗弁権による支払の拒絶を主張した。そして、先行訴訟  
の第1審判決は、法4条1項各号に定める放送内容に関する義務は、被告  
が個々の受信契約者との関係において受信契約に基づき負担する義務  
ではなく、放送に際して一般的抽象的に負担する義務であるというべき  
25 であり、上記義務は、第1事件原告が負担する受信料支払義務と牽連関  
係にないものと解するのが相当である旨判示して、第1事件原告の主張



を退けた（乙1）。

(イ) 一方で、第1事件原告は、先行訴訟の第1審判決前の平成28年7月21日に第1事件に係る訴えを提起し、先行訴訟における上記(ア)の抗弁の根拠としたのと同じの受信契約に基づき、法4条1項各号を遵守することは受信契約の内容になっているのであるから、被告は、単に放送事業者として同項各号の遵守を求められているのではなく、個別の受信契約者に対しても、同項各号を遵守した放送を行う義務を負っているとして、先行訴訟の抗弁で主張したのと同じの被告の義務の存在を主張した上、そのような義務の存在の確認を求めるとともに義務違反を理由とする損害賠償を求めている。

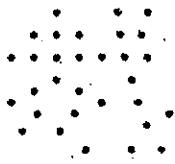
(ウ) このように、本件各訴えは、先行訴訟で主要な争点となっていた法4条1項各号の義務の性質及び第1事件原告を含む原告らと被告との間の受信契約の内容をほぼ唯一の争点とするものであり、先行訴訟の蒸し返しにすぎないから、二重起訴の禁止を定めた民訴法142条の趣旨に反する不適法なものである。

イ 原告らの主張  
争う。

(2) 本件各訴えは裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たるか（争点2）

ア 被告の主張

(ア) 裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」とは、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であって、かつ、それが法令の適用によって終局的に解決できるものをいう（最高裁昭和41年2月8日第三小法廷判決・民集20巻2号196頁，最高裁昭和56年4月7日第三小法廷判決・民集35巻3号443頁，最高裁平成14年7月9日第三小法廷判決・民集56巻6号1134頁等）。すなわち、具体



的紛争を離れて抽象的義務に関する判断を求めるものは、「法律上の争訟」には当たらない。

5 (イ) 法4条1項各号所定の放送番組編集に関する規定は、放送事業者がどのような内容の放送をするかという、放送番組編集の自由が国民の知る権利に奉仕するものとして表現の自由（憲法21条）の保障の下にあることを当然の前提としたものであるから、放送事業者に対して法的義務を定めるものではなく、倫理的義務を定めたものと解すべきである。

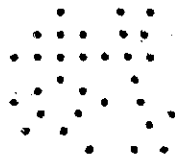
10 また、法4条1項各号所定の放送番組編集について、その内容が政治的に公平であるか否かや、報道が事実を曲げていないか否かという判断は、事柄の性質上、司法審査に適しないことは明らかである。

15 このように、原告らの求める放送法遵守義務存在確認の訴えは、具体的紛争を離れて一般的抽象的な法令解釈を求めるものであり、個々の受信契約者たる原告らと被告との間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であるとは到底いえず、かつ、それが法令の適用によって終局的に解決できるものともいい難い。

20 (ウ) 法4条の法的性質が一般的抽象的義務を定めたものであり、法5条が、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ていること（東京地裁平成26年6月27日判決）からすれば、法5条及びこれに基づいて被告が定めた国内番組基準が、個々の受信契約者との関係において具体的な権利義務ないし法律関係を生ぜしめることはあり得ない。

25 (エ) 本件各訴えは、損害賠償請求に係る訴えを含むものであるが、同請求の当否を判断するためには、一般的抽象的な放送法遵守義務に対する判断を示すことが不可欠であるから、上記請求に関しても、紛争の実態として司法判断による終局的な解決になじまない部分を含むことになる。

(オ) 以上のことから、本件各訴えは、いずれも実態は一般的抽象的義務の



存否に関する訴えであって、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」には該当しないから、不適法である。

イ 原告らの主張

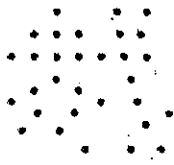
5 (ア) 本件各訴えは、被告が原告らに対し、受信契約上、法4条1項各号ないし国内番組基準を遵守して放送する義務（債務）を負っているか、すなわち、原告らと被告との間で締結された個別具体的な受信契約の内容の解釈が問題となっている。これは、突き詰めれば、原告らと被告が受信契約を締結するに際し、被告がそれぞれの原告に対して法4条1項各号ないし国内番組基準を遵守して放送することを当該契約の内容とする  
10 ことについて合意が成立しているか否かという問題であり、まさに原告らと被告との間の個別具体的な権利義務ないし法律関係に関わる問題である。

したがって、本件各訴えは、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たる。

15 (イ) 被告は、法4条の法的性質等について縷々述べるが、被告が国に対して同条1項各号を遵守する義務を負っているのか否か、負っているとしてそれが法的義務なのか倫理的義務なのかという論点は、原告らとの関係が問題となっている本件各訴えにおける争点とは別次元の問題である。

20 また、被告が放送した内容について、当該内容が政治的に公平であるか否かや、報道が事実を曲げていないか否かという点についての判断は、客観的事実に基づいて判断することが十分可能である。いわゆる宗教上の教義の解釈の方法等について裁判所の判断を仰ぐという事案ではなく、事柄の性質上司法審査に適さないとはいえない。

25 (3) 原告らの民事訴訟としての確認の訴えについての確認の利益の有無（争点3）



## ア 被告の主張

(ア) 原告らの法4条ないし国内番組基準の遵守義務存在確認請求に係る訴えにつき、確認の利益が認められるためには、まず確認対象としての適格性を要するのであり、法令の有効無効や法令の解釈は確認対象としての適格性を欠くところ、原告らの上記訴えは、法4条や法5条の法的性質如何により、それが被告に対する個別具体的な法的義務を課すものか、倫理的・抽象的義務を定めるにすぎないものかという法令解釈を要し、それに尽きるものといえ、一般的抽象的な法令解釈を求めるものである。

したがって、原告らの上記訴えは、確認対象としての適格性を欠いており、確認の利益は認められない。

(イ) また、確認の利益が認められるためには、原告らとその権利又は法的地位の危険・不安を解消するために、求められる法律関係について確認することが必要かつ適切であることが必要である。

上記(ア)のとおり、原告らの上記確認請求に係る訴えは、法令解釈に係る判断を求めるものにすぎず、法4条ないし国内番組基準を遵守する義務の存否を確定することは、原告らの損害賠償請求の要件の一つとなる義務の存否に関わるとしても、損害賠償請求の是非は当該義務違反の要件を別途考慮する必要がある以上、原告らと被告との間の抜本的な紛争解決に何ら資するものではない。むしろ、原告らが損害賠償請求に係る訴えを提起しているように、給付の訴え又は少なくとも給付の訴えにおける中間確認の訴えが提起されれば紛争解決として足りるのであり、原告らが上記確認請求に係る訴えを提起する必要性は認められない。

(ウ) 以上のとおりであるから、原告らの上記確認請求に係る訴えは、確認の利益がなく、不適法である。

## イ 原告らの主張

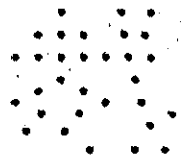
(ア) 本件各訴えは、原告らと被告との間で締結された受信契約の内容とい



う法律関係について確認を求めるものであり、事実の確認を求めるものではない。また、口頭弁論終結時における当事者間の契約内容の確認を求めるものであり、過去の法律関係の確認を求めるものでもない。さらに、原告らは、被告が原告らに対し、法4条1項各号ないし国内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という積極的確認を求めている。

したがって、本件各訴えは、対象選択の適否の点において何ら問題はない。

(イ) 本件の紛争の発端、本質は、被告が法4条1項各号に違反する放送を繰り返しているところ、視聴者たる原告らの度重なる指摘、抗議によっても、被告が上記のような体質を改善しない一方で、受信契約者に対しては受信料の支払を求めるという、あまりにも身勝手に自己中心的な姿勢を貫く点にある。そして、被告は、本件訴訟手続において、受信設備を設置した者との間で受信契約を締結したとしても、受信契約者に対して法4条1項各号に則った放送を行う義務を負わない旨主張しており、被告のかかる姿勢は、裁判所において被告の義務の存在が認められない限り、改まることはないと考えられるし、このような状況が続くと、被告がいかに悪質な放送法違反を繰り返そうとも、受信契約者である視聴者は契約当事者として何ら法的な対応を執ることができず、ただただ受信料だけを支払わさせられ、質の悪い有害な報道番組の放送の受信を甘受しなければならないことになる。このような状況下で、原告らが被告の負う義務の存否について争うためには、確認の訴えによるほかにはないのである。なるほど、原告らが受信料の支払を停止すれば、被告から受信料支払請求訴訟を提起され、当該訴訟において当事者間の法律関係が問題とはなり得る。しかしながら、原告らが受信料を支払っている限り、被告から上記のような訴訟を提起されることはあり



得ず、そうだとすると、原告らが被告の上記義務の存否を直接争うためには、確認の訴えによるほかないのである。

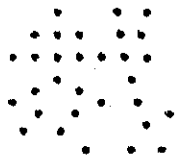
したがって、本件各訴えは、方法選択の適否の点においても何ら問題はない。

5 (ウ) 上記(イ)で述べた状況下では、原告らは、ただただ受信料を支払わさせられる一方で、質の悪い有害な報道番組の放送の受信を甘受しなければならないという不安、危険に晒され続けているから、被告の義務の存否を確定することは、原告らのかかる不安、危険の除去に資するものであり、確認の利益における即時確定の現実的必要な要件を充足する。

10 (エ) 放送の公正性に疑義が生じた場合、これを是正するために、多くの国では行政機関が広く苦情を受け付けており、最初は放送の内容を審査し、続いて放送内容の改善を勧告するという仕組みがある。もっとも、行政権の介入となると憲法違反の疑義が生じるため、政治的独立性を持った組織を作る、あるいは手続においても裁判所に類する裁判官に準ずると  
15 という職を法制手続の中に取り入れるなどして、公正性の疑義を解消するという仕組みが採られている。

ところが、わが国ではそのような制度はなく、放送法違反の疑義が生じた場合、これを是正したいと考えた受信契約者がいたとしても、上記のような仕組みによってかかる疑義を解消することは困難である。

20 (オ) 最高裁平成29年12月6日大法廷判決・民集71巻10号1817頁(以下「平成29年最判」という。)が公共放送としての重要性を根拠に被告を特別扱いし、受信契約の締結の強制を認めた以上、被告の公共的役割については、これまで以上に厳しく監視されるべきであることは明らかである。そして、そうであれば、被告がそのような特別扱いに見合うだけの放送を本当に行っているのかどうかという点について、受信  
25 契約者が問題提起できる手続が必要である。被告との間で受信契約たる



有償双務契約を締結している受信契約者が、一方的に不利益を受忍し、被告に対して義務の履行を求めることができない理由はない。

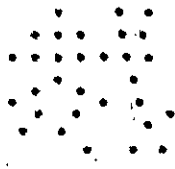
5 (カ) 被告が公共放送に相応しい放送をしているか否かの判断、評価について、これを被告自身が行うことは適切ではなく、被告の経営委員が行うことは法32条で禁止されている。また、国会における被告の予算審議を通じて国会議員が判断するという枠組みや、監督官庁である総務省が独自に判断することが考え得るが、受信契約者の救済方法としてはあまりにも迂遠であるし、公共放送と政治との関係性という別の問題が生じ得るため、適切ではない。

10 そうすると、人権保障の最後の砦としての役割を担う裁判所が、その役割を果たすべく、原告らの請求の当否について真摯に向き合い、真正面から答えることが求められるのであり、裁判所が判断を回避し、権利侵害に対する原告らの救済の道を閉ざすようなことがあってはならない。

15 (4) 原告らと被告との間の受信契約上、被告は法4条1項各号ないし国内番組基準を遵守して放送する義務を負っているといえるか(争点4)

ア 原告らの主張

20 (ア) 現行法上、受信料は私人間の契約に基づく債権と構成されており、特殊公法的権利として立法されているわけではなく、民事訴訟手続に基づいて権利を実現することを要し、滞納処分のような特別の制度は設けられていない。そして、法64条は、1項で受信契約のことを「その放送の受信についての契約」と規定し、2項で受信料の徴収原則を規定していることは、受信と受信料の支払との間に対価性があることを当然の前提にしているものと解される。また、受信規約13条2項は、地上系によるテレビジョン放送を月のうち半分以上行うことがなかった場合は、  
25 特別契約を除く受信契約について当該月分の受信料は徴収してはならない旨規定しているところ、これは受信料に見合うだけの放送の受信がな



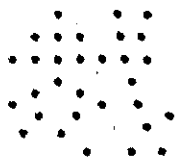
かった場合には受信料を徴収しないことを意味し、被告自身が受信と受信料の支払との間に対価性があることを認めている。

また、消費税法上、受信料はその全額が「対価」として消費税の課税対象とされており、被告自身、受信規約5条において、受信料が消費税の課税対象であることを認めている。

(イ) 法5条は、1項で番組基準を定めること及びこれに従って放送番組の編集をすべき義務を定め、2項で国内放送等について番組基準を公表すべき義務を定めているところ、これらの規定の趣旨は、放送事業者に対し、番組制作に当たり依拠すべき具体的な番組基準を放送事業者が自らの意図により策定することによってその自主性を保障するとともに、番組基準に従って放送番組の編集を行うことを義務付けることによって放送番組の質を確保する一方で、国内番組基準を公表させ、これを受信契約者である一般視聴者に知らしめることにより、実際に放送された放送番組と相俟って放送事業者の番組基準への遵守状況について透明性を確保しようとしたものである。すなわち、受信契約者は、公表された国内番組基準に従って編集された放送番組が放送されることを当然に期待するのであり、法は、実際に放送された放送番組について受信契約者側によるチェックを予定しているといえることができる。

受信契約の法的性質は、受信の対価として受信料を支払うという継続的な有償双務契約であり、放送事業者は放送番組を放送すること、受信契約者は受信の対価として受信料を支払うことという対価的牽連性のある義務をそれぞれ負っている。そして、放送事業者が放送番組を放送する場合において、放送番組を放送する義務の内容を具体化したものが国内番組基準である。

その意味で、受信契約者に対する関係では、国内番組基準に従って編集した放送番組を放送することは、放送事業者の義務の内容となってい



るといえ、国内番組基準に違背した放送がされた場合、それが放送事業者の義務違反（債務不履行）と評価される場合がある。

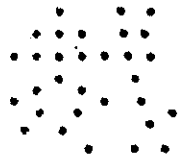
したがって、被告は、国内番組基準を遵守すべき法的な義務を負っている。

5 イ 被告の主張

(ア) 法4条1項各号所定の放送番組編集に関する規定は、放送事業者がどのような内容の放送をするかという、放送番組編集の自由は、国民の知る権利に奉仕するものとして表現の自由（憲法21条）の保障の下にあることを当然の前提としたものであるから、放送事業者に対して法的義務を定めるものではなく、倫理的義務を定めたものと解すべきである。

この点に関し、東京地裁平成2年12月21日判決（乙3）は、要旨、法3条の2（現在の法4条）所定の放送番組編集に関する規定は、放送事業者に対して倫理的義務を課したものと解されること、そして、上記規定と法32条（現在の法64条）所定の受信契約に関する規定とを直接関係させて、受信契約の効力等について定めた規定は存在しないことからすると、被告が放送事業者として放送番組の編集に当たり、政治的、宗教的に公平であるべき倫理的義務を負うことと、法32条（現在の法64条）の規定に基づく受信機を設置した者の受信料支払義務の存在との間には何らの直接的な関わりはないといわなければならない、被告の上記倫理的義務遵守が受信機を設置した者に対する法32条（現在の法64条）適用の前提条件であると解すべき特段の根拠はないと判断している。このことは、先行訴訟の第1審判決（乙1）においても、法4条1項各号が定める義務は、被告が個々の契約者との関係において受信契約に基づき負担する義務ではなく、放送に際して一般的抽象的に負担する義務であると明確に判示している。

更にいえば、福岡高裁平成20年5月15日判決（乙4）は、法は、

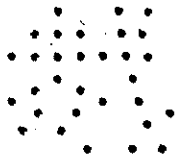


放送の効用の保障，放送による表現の自由の確保等の原則に従い，放送を公共の福祉に適合するように規律し，その健全な発達を目的としている（1条）ところ，法3条は，放送番組は，法律に定める権限に基づく場合でなければ，何人からも干渉され，又は規律されることがないとして，放送番組編集の自由を規定しているから，別に法律で定める権限に基づく場合でなければ，放送番組編集への関与は許されないとした上，受信契約者ないし視聴者は極めて多数であり，番組に対する理解や価値観も多岐にわたることに鑑みれば，個々の受信契約者ないし視聴者の理解や価値観を基準として，それらの者に対し，豊かで良い，事実を曲げない，有益適切な番組を視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判示している。

なお，平成29年最判は，被告と受信設備設置者との関係が私法上の法律関係であることを当然の前提とするものであって，被告と受信設備設置者との関係が公法関係であることを前提とするものではない。

(イ) 法は，法1条所定の目的を達成するため，受信料を財源とし，公共の福祉のために，あまねく日本全国において受信できるように豊かで，かつ，良い放送番組による放送を実施すること等を被告の必須業務とし（法20条1項各号），また，放送設備の譲渡等に関する制限（法85条）や放送の休止及び廃止に関する規定（法86条）を設け，他方で，広告等による収入により運営される民間放送事業者（被告を除く放送事業者）を併存させることで，公共放送事業者と民間放送事業者が相互に補完し合い，切磋琢磨して，放送事業者全体として全ての国民に対し多種多様で，良質の放送を提供することを企図し，公共放送と民間放送による二元体制を採用したのである（東京高裁平成22年6月29日判決。乙5）。

しかるに，上記のような二元体制の一翼を担う被告という日本で唯一



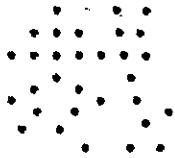
公共放送を担う特殊法人について、番組編成や報道等において広告主や国家から独立性を確保し、公共性と表現の自由を確保するためには、被告において広告料や税金ではない独立した自主財源を確保する必要がある。そこで、被告の財源は、広告料でもなく税金でもない、被告の放送を受信することのできる受信設備の設置者から徴収する受信料とされたのであり、受信料の法的性質は、被告が法に定められた業務を行うための特殊な負担金であると解される。

このことは、受信料に関する強制徴収の定めが用意されていないこと、国際放送や放送と関連する事業など受信可能性とは無関係な業務についても受信料の支出対象とされていること（法73条1項、20条1項ないし3項）からも明らかである。

また、福岡高裁平成20年5月15日判決（乙4）は、受信料は被告の放送を受信できる受信設備を設置することがその基礎となっているが、放送を視聴するか否か又は視聴の時間の長短にかかわらず料金が定額であること、被告の事業の費用がほぼ受信料により賄われていることからすれば、受信料を単なる放送の提供の対価と捉えることは無理があり、被告の業務を行うための公的負担としての性質を有することは否定できないと判示している。

以上のとおり、受信料の本質は特殊な負担金であり、対価的給付を前提としたものではない。

なお、法64条1項は、特殊な負担金を支払うべき者を決するに際し、被告の放送を受信することのできる受信設備の設置という客観的事実にかからしめることで、公共放送の自主財源の確保を図ろうとしたものであるから、そのこととの関係で、受信料は受信可能性ないし視聴可能性との関係で対価的性質を有するようにもみえる。しかしながら、これは上記の受信設備の設置に着目した制度であることの反射的效果によるも



のであり、仮に受信料に対価的性質があるとしても、それは従たる性質にすぎない。

5 (ウ) 上記(ア)のとおり、法4条1項各号所定の被告の義務の法的性質は、一般的抽象的義務を定めたものであり、法5条が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ていることからすれば、同条及びこれに基づき被告が定めた国内番組基準が、個々の受信契約者との関係において具体的な権利義務ないし法律関係を生ぜしめることはあり得ない。

10 (エ) また、上記(イ)のとおり、受信料の本質は特殊な負担金であって、対価的給付を前提とするものではないから、国内番組基準を遵守する義務が法的義務であると解することはできない。

(5) 被告が法4条1項各号ないし国内番組基準所定の義務に違反する放送をしたといえるか(争点5)。

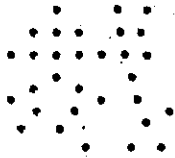
ア 原告らの主張

15 被告は、次のとおり、法4条1項各号ないし国内番組基準に違反する放送番組を放送した。

(ア) ETV2001・番組改変事件

20 a 被告にとって、政府からの独立、自主・自律は、公共放送の存立基盤に関わる生命線であるところ、その自主・自律を巡って8年間にわたり争われた番組があり、平成13年1月30日に教育テレビジョンで放送された、ETV2001「問われる戦時性暴力」(シリーズ「戦争をどう裁くか」第2回)の番組改変事件がそれである。これは、放送に至る過程で政治家の介入による大幅な改ざんが行われ、それを巡って被告と取材に全面協力した市民組織「戦争と女性への暴力」日本ネットワーク(VAWW-NETジャパン)との間で、取材協力者の権利の問題などが裁判で争われた。そして、東京高裁平成19年1月2

25

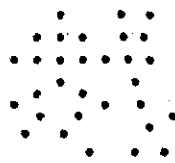


8日判決・判例タイムズ1258号242頁は、VAWW-NETジャパンの訴えを全面的に認め、被告に対し、政治家の意図を付度して、制作に携わる者の方針を離れて番組を当たり障りのないように改変し、取材に協力した原告らの期待と信頼を裏切ったと判断して、被告に対し、200万円の損害賠償金の支払を命じた。

上記判決は、放送直前、被告幹部が従軍慰安婦問題に批判的な「日本の前途と歴史教育を考える若手議員の会」の前事務局長である当時の安倍晋三内閣官房副長官のもとを訪ね、同副長官が慰安婦問題について持論を展開した上で番組は公正中立にと要望した事実経過を踏まえ、被告幹部が予算承認の時期を控えて、「相手方（訴外安倍ら）の発言を必要以上に重く受け止め、その意図を付度してできるだけ当たり障りのないような番組にすることを考えて・・・直接指示、修正を繰り返して行われた」、「本件においては・・・番組改ざんの経緯からすれば、NHKは憲法で尊重され保障された編集の権限を濫用し、又は逸脱して変更を行ったものであって、自主性、独立性を内容とする編集権を自ら放棄したもの」と断じた。

b 上記東京高裁判決に対して被告が上告し、最高裁判所は、上記判決を破棄して請求棄却判決を自判した。最高裁判決は、政治的圧力のもとで番組を意図的に改ざんした公共放送の自主・自律に反する行為を番組編集の自由の範囲内の問題という一般論にすり替えて免罪し、被告の番組改変に政治家の介入や付度による改ざんがあったかどうかの争点についての判断を回避したのである。

しかしながら、平成20年9月、被告の現役制作者とOBによる「ETV2001」改変問題を考える有志の会が、放送倫理・番組向上機構（BPO）に対し、上記番組改変事件の検証を正式に要請し、同機構の放送倫理検証委員会は、10名の委員が半年の歳月をかけて検証



作業と審議を重ね、平成21年4月28日、意見書を公表した。

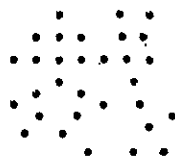
上記意見書は、第1に、被告の放送部門の最高責任者である放送総局長と日常的に政治家と接触のある国会担当局長が、内閣官房副長官という要職にある政治家と面談して番組について説明し、政治家から持論を聞かされた直後、被告の幹部管理職が主導して制作現場責任者の反対を押し切り、大幅な番組改変を指示したことなどを「NHKにとって、もつとも重大な疑念を抱かせる行為」と問題視して、「自主・自律の報道倫理にもとる行為」と指摘し、第2に、国会担当局長が一連の番組改変過程に深く関与していることを指摘の上、この教訓として、放送・制作部門と国会対策部門との明確な任務分担と組織的な分離の必要性を提言し、第3に、「放送人として譲ってはならない良心とは何か」と問いかけ、内部的自由の議論を呼びかけている。

被告は、BPOの上記意見書を受けて、「自主・自律を危うくし、視聴者に重大な疑念を抱かせる行為であった」と指摘されたことについて、「真摯に受け止めなければならない」としながらも、「一連の編集過程は、あくまで自律した編集作業の一環で、政治的圧力を受けて内容を改変したり、国会議員らの意図を忖度して改変した事実はない。国会議員への個別番組の直接説明は、これまでも行っていないし、これからも行うことはない。」として、意見書の実事認定を全面否定し、真摯な反省は認められなかった。

c 上記番組改変事件の教訓を肝に銘じることのできなかつた被告の体質が、19年後のかんぽ生命保険不正報道問題につながることになる。

(イ) かんぽ生命保険不正報道問題

a 平成30年4月にかんぽ生命保険の不正販売を報じたNHK番組を巡り、日本郵政グループが被告に対し、情報を募るインターネット上の動画の削除を求めた。被告は、動画を削除し、番組の続編を延期し

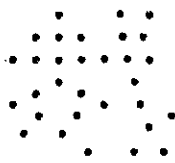


たが、日本郵政グループは、編集権に関わるガバナンスの検証を強く要求した。そして、これに同調した被告の経営委員は、同年10月、被告の当時の上田良一会長を嚴重注意した。その後、番組の続編は放送されたものの、被告は、かんぽ生命保険の不正販売には触れなかった。具体的には、次のとおりである。

b 被告は、平成30年4月24日、「クローズアップ現代+『郵便局が保険の押し売り！～郵便局員の告白～』」という番組を放送し、当時問題となっていたかんぽ生命保険の不正・不適切販売を取り上げた。そして、この放送により、多くの視聴者が、かんぽ生命保険の多くの契約者が契約の乗換え等で不利益を被る事態が起きていることなどを知った。番組に対する反響は大きく、番組制作スタッフは、続編に向けて取材活動を始め、続編の放送予定日を同年8月10日とし、それに向けて、同年7月7日及び同月10日、親が不必要な保険を契約させられたと訴える男性や、ノルマが厳しいと明かす郵便局員の声を紹介するなどの動画2本をインターネット上にアップロードし、視聴者からの情報提供を募った。

ところが、この動画に対し、日本郵政、かんぽ生命保険及び日本郵便の三社は、同月11日、三社の社長連名で被告の上田良一会長宛てに、全ての郵便局員が不適正募集を行っているような誤った印象を視聴者に与え、経営にも甚大な支障を来す恐れがあるなどと記載し、動画をアップロードする前の確認取材が被告からなかったことを問題視する文書を送付した。

被告は、同月13日、動画の内容を修正し、「保険業法違反」や「押し売り」などの字幕を減らして再掲載した上、郵政側への回答書を用意し、取材も申し入れたが、郵政側は、回答書が会長名でないことを理由に受取りを拒否した。



これに対し、同月23日、「クローズアップ現代+」のチーフプロデューサーが日本郵政本社を訪れ、動画は修正したが消せないことを伝えた上、改めて取材を要請し、被告会長からの回答にこだわる郵政側に対し、番組制作と経営は分離しているため、会長は番組制作に関与しない旨を伝えたところ、郵政側は、同年8月2日、2度目の上田良一会長宛ての抗議文を送付し、番組制作・編集の最終責任者は会長であることは放送法上明らかであると指摘してガバナンスが全く効いていないことの証左であるとし、ガバナンス体制の確立・強化についての説明や改善措置の状況報告を求めた。

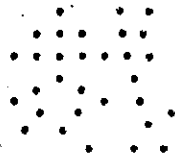
同月4日、被告は、続編の放送延期を決め、動画を削除した。そして、被告の上記対応を番組編集幹部が日本郵政の広報部長に電話で伝え、チーフプロデューサーの上記発言は舌足らずであったと釈明した。

同年10月5日、日本郵政ら三社は、新たに抗議文を被告の経営委員会に送付して被告会長が回答しなかったことを問題視し、ガバナンス体制を改めて検証し、必要な措置を講じてほしいなどと要求した。

同月23日、被告の経営委員会は、上田良一会長を嚴重注意し、必要な措置を執ることを求め、併せて郵政側に対して会長に注意したことなどを伝えた。

同月30日、被告は、上記aの番組の続編として、「クローズアップ現代+」を「あなたの資産をどう守る？超低金利時代の処方箋」と題して放送し、金融機関における不適切販売の事例を紹介したものの、かんぽ生命保険の不正問題に触れることはなかった。

同年11月6日、被告会長名の回答文書が放送総局長によって郵政側に手交され、チーフプロデューサーの上記発言については「不十分だと考えておりまことに遺憾」とし、その後の対応を「十分なお理解を得るに至らなかったことは本意ではなく甚だ残念」などと伝えた。



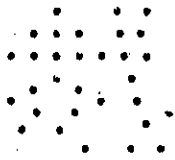
これに対し、同月7日、元総務省総務事務次官の鈴木康雄日本郵政上級副社長は、被告の経営委員会に対して礼状を送付し、「意のあるところをおくみ取りいただいた。」と述べたほか、「(執行部による)放送番組の企画・編集の各段階で重層的な確認が必要」、「(会長名の文書を持参した放送総局長について)かつて放送行政に携わり、協会のガバナンス強化を目的とする放送法改正案の作成責任者であった立場から、幹部経営陣による番組の最終確認などの」、「幅広いガバナンス体制の強化が必要である旨を付言しました」などと述べた。

c このように、被告は、本来放送すべきであったかんぽ生命不正問題について、郵政側の抗議に屈し、また、被告の経営委員会による嚴重注意に屈し、本来すべき取材・放送をしなかったことが明らかであり、法4条1項3号の「報道は事実をまげないですること」に明確に違反している。

(ウ) 「桜を見る会」問題

a 「桜を見る会」とは、戦前の「観桜会」を前身とし、昭和27年、吉田茂内閣総理大臣(以下、内閣総理大臣を「首相」という。)が首相主催の会として始めた会とされており、「皇族、元皇族、各国大使等、衆参両議院議長及び副議長、最高裁判所長官、国务大臣、副大臣及び大臣政務官、国会議員(中略)、その他各界の代表者等」、「各界において功労・功績のあった者」が招待範囲とされ、毎年4月、新宿御苑を会場として行われてきた。

ところが、平成24年12月に第二次安倍内閣が発足し、「桜を見る会」が安倍首相主催の会となった途端、それまでは1万人前後であった出席者が平成25年には約1万5000人に跳ね上がり、平成30年には1万7500人に、平成31年には1万8200人にまで膨れ上がり、予算額が1766万6000円であったのに対し、支出額は



平成30年が5229万円、平成31年は5518万7000円と大幅に予算を超過した。そして、最も問題になったのは、「桜を見る会」の出席者の中に、安倍首相の後援会員が800名から850名含まれていたことである。何ら各界の代表者でも功労・功績のあった者でもない後援会員らが、国費によって皇族や各界の代表者らとともに無償で酒食の提供を受け、安倍首相や有名芸能人らとともに写真撮影の機会も与えられるなどの特権的な扱いを受け、公的行事や国家予算の私物化であるとの国民の厳しい批判を受けた。

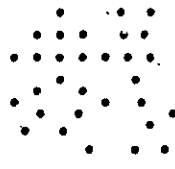
このように、「桜を見る会」の問題は、安倍首相による国政の私物化という問題と同時に、この国の制度の根幹をなす民主主義と法治主義の崩壊につながりかねない重大かつ深刻な問題である。

そして、令和2年5月21日、662名の弁護士・法律家が、安倍首相と後援会の代表者及び会計責任者の3名を被疑者として、政治資金規正法違反及び公職選挙法違反の容疑で東京地方検察庁に告発状を提出した。

b 日本共産党の田村智子参議院議員は、令和元年11月8日の参議院予算委員会の質問において、30分に及び「桜を見る会」の問題を取り上げて追及したが、被告は、同日午後7時の「ニュース7」では、田村議員の質問を10秒、安倍首相の答弁を30秒放送し、午後9時の「ニュースウォッチ9」では、田村議員の質問を18秒、安倍首相の答弁を27秒放送するにとどまった。

同月11日、野党4党が共同で安倍首相の公私混同問題を追及したが、被告は、「ニュース7」及び「ニュースウォッチ9」ではこれを全く放送しなかった。

同月14日午後9時、被告は、後援会主催のホテルニューオータニにおける「前夜祭」に関し、安倍首相と食い違う証言を山口県で聞き、



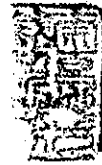
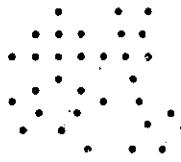
NHKの独自調査としてホテルの宴会費は最低でも1万円と報じた。ところが、同月20日、安倍首相と内閣記者会加盟報道各社のキャップとの懇談会（毎日新聞を除く。）が開かれ、同席した今井尚哉秘書官が、「NHKの報道はひどい。だから同時配信はだめだと言われる。1万1000円以上じゃなきゃできないとホテルが言ったのを最初に報じたのもNHK。・・・あれ、キャップが聞かせているの。」などとNHK批判の発言をし、以後、被告は、ホテル宴会費1万円という報道をしなくなった。

同月15日午後7時の「ニュース7」では、野党が共同で安倍首相に対して公開質問状を提出し、安倍首相が屋外で単独インタビューに応じ、2分9秒にわたり、安倍首相の言い分のみが放送され、午後9時の「ニュースウォッチ9」では、3分にわたり安倍首相の言い分のみが放送された。

同月18日午後7時の「ニュース7」及び午後9時の「ニュースウォッチ9」における「桜を見る会」の問題は、2分33秒ないし2分34秒しか放送されなかった。

同月21日午後7時の「ニュース7」において、参議院内閣委員会における杉尾秀哉議員の招待推薦者数についての質問と、菅義偉内閣官房長官（以下、内閣官房長官を「官房長官」という。）及び大西政府委員の答弁が合わせて1分51秒放送され、午後9時の「ニュースウォッチ9」では2分10秒放送された。もっとも、同日の参議院内閣委員会における審議の模様について、翌日の朝日新聞は、小西洋之議員及び田村議員の質問と菅官房長官の答弁の内容についても報道した。

同年12月2日午後9時の「ニュースウォッチ9」において、「桜を見る会」の問題が11分放送された。この間、安倍首相の映像をアングルを変えて16回も映し出したほか、記者が3つの論点として、①



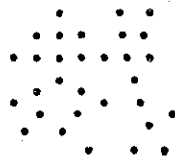
招待者、②シュレッダー・電子データ、③前夜祭の5000円を挙げて説明したが、後援会員を招待するという国政の私物化問題を論点として取り上げなかった。そして、ニュースの最後にキャスターが「みなさんはどう受け止めましたか。」と発言して締めくくったが、政権批判の姿勢はみられなかった。また、翌日の朝日新聞は、田村議員と柴田巧議員の質問と安倍首相の答弁を報じたが、被告は、上記2名の質疑を報道しなかった。

令和2年1月14日、憲法学者を含む13名が安倍首相を背任容疑で東京地方検察庁に告発状を提出し、翌日の朝日新聞などはこれを報じたが、被告はこれを報道せず、同月14日にウェブサイト上に発信したのみであった。

被告は、同月27日午後9時の「ニュースウォッチ9」において、質疑のやりとりを断片的に放送し、無所属の今井議員及び立憲民主党の黒岩議員の質問を放送しなかった（翌日の朝日新聞などは、説明拒否を連発し、疑惑に答えずに逃げ回る安倍首相の姿勢を批判的に論評して大きく報道した。）。

被告は、同月28日午後9時の「ニュースウォッチ9」において、日本共産党の宮本議員の質問と安倍首相の答弁を断片的に放送するだけで、安倍首相の答弁の矛盾を指摘した報道ではなかった。

被告は、同月30日午後7時の「ニュース7」において、田村議員の質問を16秒、安倍首相の答弁を25秒報道し、午後9時の「ニュースウォッチ9」において、田村議員の質問を19秒、安倍首相の答弁を12秒放送した。また、同日、日本共産党の山添議員は、「桜を見る会」の名簿は「1年保存」を「1年未満」に短くしたのか、官邸直結の政治枠を扱う名簿だけ残っていないのは異常だなどと質問したが、被告はこれを放送しなかった（翌日の朝日新聞は、「桜を見る会」



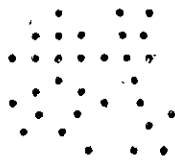
の名簿を巡る質疑で廃棄した責任を官僚に転嫁する菅官房長官の姿勢を大きく取り上げて報じたが、被告は、断片的に放送するだけであつた。)

同月31日午後7時の「ニュース7」において、立憲民主党の石橋議員の質問が12秒、安倍首相の答弁が17秒放送された。もっとも、同日は、無所属の山井議員が「800人が一人一人ホテルと契約しているはずがない。」と質問し、安倍首相が「費用は私の事務所職員が集金したが、契約主体は参加者個人だと認識している。」と答弁したが、被告は、これを放送しなかった。

c このように、国政を私物化する安倍首相の政治姿勢を何ら問題にすることなく、国会の質疑を断片的に、しかも、質問者の一部だけしか放送しないというのが、被告のニュース報道の実態である。被告のかかる対応は、放送法4条1項が求める政治的公平や多角的な論点提示に反するものといわなければならない。

(エ) 表現の不自由展・その後

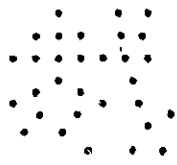
a 令和元年8月1日に開幕した国際芸術祭「あいちトリエンナーレ」の企画展の一つである「表現の不自由展・その後」が、テロ予告や脅迫、公権力の介入によりわずか3日で中止された。この事態を受けて、展示者及び市民団体等からの抗議・再開を求める行動が展開され、同年9月13日、あいちトリエンナーレ実行委員会（会長大村秀章愛知県知事）に対して再開を求める仮処分命令の申立てが名古屋地裁に対してなされた。同月25日、愛知県が設置した検証委員会（あいちトリエンナーレのあり方検証委員会）は、「再開を求める」旨の中間報告をし、同月30日、仮処分手続において再開に合意する和解が成立した。そして、同年10月8日、「表現の不自由展・その後」の展示は、中止前と同一性を維持して再開され、同月14日の閉幕まで継続され



た。

「表現の不自由展・その後」は、慰安婦問題、天皇と戦争、植民地支配、憲法9条など、平成27年1月18日から同年2月1日までの「表現の不自由展」(東京都内の武蔵大学前のギャラリーで開催)で扱った作品の「その後」に加え、同年以降、新たに公立美術館などで展示不許可となった作品を、実際に展示不許可となった理由とともに展示するという企画であった。

多様な考えを持つ人々の存在を前提とする民主主義社会を維持・発展させるためには、各人が自由に自らの思想・意見を表明できることが必要であり、憲法21条で保障された表現の自由は、その手段を保障するものとして不可欠なものである。表現の自由は、「思想の自由市場」という原理からも特に保障が求められる人権である。とりわけ、政治的表現の自由を保障することは重要であり、どのような表現であっても、当該表現それ自体が犯罪となる場合等を除いて、強く保障されなければならない。表現に対する批判は言論・表現行為でなされるべきである。今回、展示開始直後になされた電話、メール、ファックスは、表現の自由に対する乱暴な攻撃であり、到底許されないものである。そして、今回の一連の事態の中で特に重視しなければならないのは、公権力を担う者が展示内容に介入する言動をとったことである(河村たかし名古屋市長が展示を視察した後、少女像の展示について、「日本国民の心を踏みにじるもの」、「税金を使った場で展示すべきではない。」などと述べて大村愛知県知事に対して即時中止を求める公文書を送付したほか、菅官房長官が令和元年8月2日の記者会見で、芸術祭が文化庁の助成事業となっていることに言及し、「補助金交付の決定に当たっては、事実関係を確認、精査して適切に対応していきたい。」と発言し、その後、政府(文化庁)は、手続的不備を理由に既に決定さ

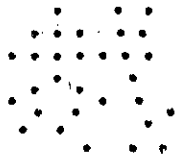


れていた約7800万円の補助金全額を不交付とする異例の決定をしたなど)。

- b 令和元年8月初めから同年9月末までに被告が日常のニュース番組で「表現の不自由展・その後」をどのように報道したのかをみると、同年8月3日の「ニュース7」で展示の中止を伝える、同年9月6日の「ニュースおはよう日本」で「匿名の『電凸』当事者を直撃」、同月26日の「ニュースウォッチ9」でトリエンナーレ文化庁補助金不交付決定、同月30日の「ニュースウォッチ9」で補助金不交付に芸術家ら文化庁前で抗議集会の4件の報道にとどまる一方で、NHKニュースウェブでは44件のニュースが掲載された。被告の第一線の記者たちは、この問題に関するほとんどの事象をニュース原稿にしていたと考えられるが、通常のニュース放送として放映されたのは4件のみであった。4件のみでは問題の全体像、知る権利を侵害する重要な問題であることを視聴者が理解することは困難であった。

このような中で、同年9月5日に「クローズアップ現代+」が上記問題を取り上げ、「『表現の不自由展・その後』中止の波紋」というタイトルで放送した。同番組は、事実を正確に捉え、また、賛成・反対の見解あるいは憲法学者の意見なども取り入れるなど、内容的には評価できるものであるが、同年8月2日の菅官房長官が文化庁の補助金を出すことを考え直すとの意見表明には一切触れなかった。

- c 被告のニュース報道は、放送を決定する過程のどこかでフィルターがかかり、問題の本質を隠し、政権への付度が強く働いたものと考えざるを得ない。この間の新聞報道では、朝日新聞が12件以上、毎日新聞が11件以上、しんぶん赤旗が19件以上報道しており、いかに被告のニュース報道が伝えるべきことを伝えていないかを示している。このように、「表現の不自由展・その後」に関わる被告の報道は、伝え



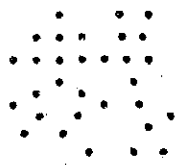
るべき重要なこと、政権に不都合なことを伝えておらず、意見が対立している問題についてできるだけ多くの角度から論点を明らかにすることができておらず、法4条1項に違反している。

(オ) 選挙報道

5 a わが国は、議会制民主主義制度を採っており、国政選挙は主権者である国民が投票行動によって国民代表者を選出するという最も重要な政治的行為である。ところが、平成22年参議院議員選挙から平成27年の総選挙までの6回の国政選挙に関し、被告のニュース報道は継続して法4条等違反の問題を抱えており、令和元年参議院議員選挙の  
10 テレビ報道についても法4条違反の実態がある。また、平成28年参議院議員選挙と東京都知事選挙を巡るテレビ報道について、放送倫理・番組向上機構（BPO）は、放送倫理検証委員会の詳細な意見書（甲18）を公表したが、同意見書は、「IV おわりに～選挙に関する豊かな放送のために」において、次のとおり指摘した（甲18・12ないし14頁）。  
15

「選挙に関する報道と評論については、事実に基づくものである限り番組編集の自由があることが公選法で明確に確認されており、量的公平性（形式的公平性）は求められていないことが明らかである。すなわち、放送局が、政治や選挙について、どのようなテーマをどのような切り口で取り上げ、誰を出演させるかは、質的公平性（実質的公平性）を考慮した上で放送局自身が自由に決めることである。このような番組編集の自由は、憲法第21条が放送に保障する表現の自由の中核であり、それは、番組の放送が選挙期間中であるかによって異なることはない。

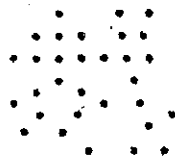
25 選挙に関して事実の報道とこれを議論し批判する評論が自由であれば、その性質上、ある候補者に有利もしくは不利に影響すること



はありうるし、そのような結果は避け難い。政策を検証して評論すると、ある政党の政策を批判し、逆にある政党の政策を評価する結果になることもある。選挙期間中に政策や公約の前提となっている統計や法令についての誤りを指摘すれば、ある政党や立候補者の支持が減少するかもしれない。立候補者や政党幹部の出演番組で司会者がその政策について有権者が持つだろう疑問をただしたところ、よく準備して問題点を理解している立候補者や政党関係者の印象が良くなり、露出時間が増えることもあるだろう。逆に、準備も理解も不十分だった立候補者や政党幹部がしどろもどろになって印象が悪くなることもあるだろう。しかし、これらは、選挙に関する報道と評論の自由が保障されている以上は、当然に生じる結果である。したがって、そのような放送を取り上げて「政治的に公平でない」という批判があれば、それは選挙に関する番組編集の自由についての理解を欠いたものと言うほかない。

選挙に関する報道と評論をする番組に求められるのは、出演者数や顔ぶれ、発言回数や露出時間の機械的・形式的な平等ではなく、さらに有権者に与える候補者の印象の良し悪しの均等でもない。このような機械的・形式的平等を追求し有権者に与える印象までも均一にしようとすることは、むしろ、選挙に関する報道と評論に保障された編集の自由を放送局自身が自ら歪め、放棄するに等しいと言うべきである。

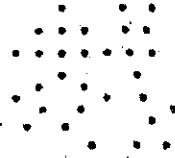
日本国憲法は、国民主権の原理を採用している。しかし、国民が主権者であるといっても、現実に一般の国民が政治に参加する手段、すなわち国民とその意思を代表する政治家をつなぐものは、選挙しかない。もちろん、国民が自らその意思を決定するためには、政策や候補者の資質等に関する豊富な情報が国民すべてに行き渡り、多



様な見方や視点が浸透していかなければならない。ところが、現在の日本の社会では、政治に関する情報へのアクセスは個人の力だけでは難しく、多様で豊富な情報を獲得することも、その真偽を判定することも、それを分析して判断し選択することも容易ではない。そのような現況において、組織的・継続的に情報を収集して、それを分析する視点を広く国民に提示するマスメディアの存在は極めて重要である。民主主義を日本に根づかせ機能させていくためには、マスメディアで働くジャーナリストの存在は不可欠なのである。

選挙に関する報道と評論についていえば、放送局は、正確な情報を歪めることなく編集して放送し、またこれらの事実を踏まえた評論も、視聴者・有権者の政治選択にとって重要と考えられる点を漏らすことなく取り上げ、有権者に多様な立場からの多様な見方を提示するものとなるように心がける必要がある。政党や立候補者の主張にその基礎となる事実についての誤りが無いかどうかをチェックすることは、マスメディアの基本的な任務である。また、政党・政治団体や立候補者の政策については、選挙期間中であっても、その問題点を的確に指摘し国民に提示することが求められる。さらに、経済・福祉・教育などの内政政策、外交政策、憲法改正に対する方針など選挙が実施される背景にある重要な争点について、本来有権者が判断すべき争点がどこにあるのかを明確にし、候補者や政党にとって不都合な争点が意図的にあいまいにされないよう目を光らせることも重要である。これらはいずれも、選挙を通じて国民の意思を表明するという民主主義の過程を活かすために、放送現場のジャーナリストに求められる職責であり使命である。

この観点から現在の選挙に関する放送を視聴すると、選挙期間中に真の争点に焦点を合わせて、各政党・立候補者の主張の違いとそ



の評論を浮き彫りにする挑戦的な番組が目立たないことは残念と言わざるをえない。

2009年から2014年までに行われた3回の衆議院議員選挙小選挙区投票率は、69.28%、59.32%、52.66%と急激に低下した。比例代表投票率でも、同じ傾向が見られる。人数で見れば、5年の間に、実に1700万人余りの有権者が、選挙に参加しなくなったのである。

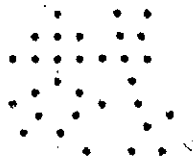
民主主義の危機ともいべきこのような時代にあって、いまこそ放送に携わる一人ひとりが、国民に選挙の意義を訴えて関心と呼び覚まし、さらに国民の選択を実のあるものとするために、臆することなく放送することが求められているのである。

2017年もまた、有権者に日本の将来を決定づける重要な選択を迫る選挙が予想される。憲法が保障する表現の自由、番組編集の自由を存分に活用し、放送局の創意工夫によって、量においても質においても豊かな選挙に関する報道と評論がなされるよう期待したい。」

その後、令和元年7月に参議院議員選挙が行われたが、被告の選挙に関する報道・評論は、BPOの上記意見書の指摘を取り入れることなく、相変わらず議席数に応じて報道時間を按分するなど、法4条に違反する実態が改善されなかった。

b 選挙報道は、有権者の投票行動に直接つながる情報を伝えるという点で、とりわけ「政治的に公平であること」、「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」が求められる。

ところが、被告の選挙報道においては、平成22年参議院議員選挙から令和元年参議院議員選挙までの7回にわたり、各政党を取り上げ



て紹介する放送時間の配分を議席数にリンクさせ、多角的に論点が明らかにされず、政治的に不公平な報道がなされたのであり、法4条に違反している。

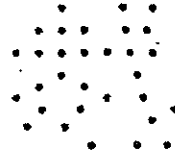
(カ) 天皇代替わり報道

- 5 a 令和元年10月22日、天皇即位の礼が行われた。しかしながら、  
そもそも天皇制については、天皇の戦争責任の観点からも、その是非  
については大きく意見が対立している論点である。

ところが、被告は、同日の即位の礼の報道において、ほぼ終日にわたって長時間の報道を続け、その内容についてもまさに国民的な祝祭  
10 であるというスタンスのものであり、「政治的に公平」でもなければ「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」にするものでもなかった。

- 15 b また、令和元年11月14日から同月15日にかけて、大嘗祭が行  
われたところ、大嘗祭とは、天皇が生涯に一度だけ執り行う行事であ  
り、天照大神と八百万の神々と寝食を共にすることによって、天皇が  
神となるという宗教的な意味を持つ行事である。そして、天皇を神を  
崇めることは、天皇の戦争責任の観点、現行憲法が象徴天皇制である  
こと、政教分離の観点から、鋭く政治的に意見が対立する問題である。  
また、天皇が神となる行事を報道することは、別の神を信仰する信仰  
20 者の内面を侵害する性質を持つものであり、信教の自由の観点からも  
問題を有する。さらに、大嘗祭の費用は、24億円を上回る巨費が国  
費から支出されていると報じられている。この点について政府は、大  
嘗祭と即位の礼は不可分の儀式であるから国費で賄うべきであると説  
明している。しかしながら、このような考え方に対しては強い批判が  
25 あり、皇族内においてすら疑義が呈されている。

このように、多数の憲法的・政治的論点を抱える大嘗祭については、



多くの批判的議論が存在し、まさに「政治的に公平であること」、「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」が報道姿勢として求められるところ、被告は、即位の礼が国民的祝祭であるとする立場を前提とし、大嘗祭は即位の礼と併せて連綿と続いている伝統である旨の報道をし、一切の批判的視点を欠いた報道をした。

- c したがって、即位の礼及び大嘗祭についての被告の報道は、法4条1項各号に反するものである。

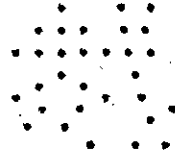
(キ) 元徴用工問題に対する韓国大法院の判決の報道

a 韓国大法院（韓国における最高裁判所）は、平成30年10月30日、元徴用工（第二次世界大戦の戦時中に労働力として日本内地の企業に動員された日本統治下の朝鮮半島出身者）4人が、新日鉄住金株式会社（以下「新日鉄住金」という。）を相手に損害賠償を求めた裁判で、元徴用工の請求を認容した差戻審に対する新日鉄住金の上告を棄却した。これにより、元徴用工に一人当たり1億ウォン（約1000万円）を支払うよう命じた判決が確定した。

朝鮮半島出身者の徴用工は、炭鉱や鉱山、土木工事現場など過酷な労働現場に配置されて過酷で危険な労働を強いられたほか、職場でのリンチや食糧不足、賃金の未払などがあったといわれている。

上記訴訟は、このような被害を受けたとされる被害者が韓国の裁判所に対して被害救済を求めて提訴した事案であり、元徴用工個人の新日鉄住金に対する損害賠償請求権が、日韓請求権協定2条1項の「完全かつ最終的に解決された」という条項により消滅したのかが重要な争点となった。

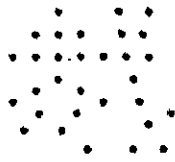
- b 被告は、平成30年10月30日、テレビニュースにおいて、上記賠償を命じる判決が言い渡されたこと、元徴用工問題で日本企業に賠



償を命じる判決が確定したのは初めてであること、日本政府が徴用を巡る問題は完全かつ最終的に解決済みだとしているため、今後の日韓関係に影響を及ぼすことが予想される旨を報道した。そして、被告は、同月31日午後9時の「ニュースウォッチ9」において、当時の河野太郎外務大臣が、上記韓国大法院判決について、「極めて遺憾で断じて受け容れることができない。」「国際裁判を含め、あらゆる選択肢を視野に入れ、毅然とした対応を講ずる。」「1965年に日韓基本条約と関連協定を結び、請求権を完全かつ最終的に終わらせた。」などの発表をした旨報道した。

その後も、被告は、「日韓請求権協定によって完全かつ最終的に解決」、「今回の原告4人は、いずれも募集に応じた人」、「毅然として対応していく。」などとの政府見解を報道した。

c わが国の最高裁判所は、日本と中国との賠償関係等について、外交保護権は放棄されたが、被害者個人の賠償請求権については、「請求権を実体的に消滅させることまでを意味するものではなく、当該請求権に基づいて訴求する機能を失わせるにとどまる」、「任意の自発的な対応をすることは妨げられない」と判示しており（最高裁平成19年4月27日第二小法廷判決・民集61巻3号1188頁）、実体的な個人の請求権は消滅しておらず、新日鉄住金が任意かつ自発的に賠償金を支払うことは、法的に可能である。また、政府も、平成3年8月27日の参議院予算委員会において、当時の柳井俊二外務省条約局長が、「日韓請求権協定におきまして両国間の請求権の問題は最終的かつ完全に解決したわけでございます。その意味するところでございますが、日韓両国間において存在しておりましたそれぞれに国民の請求権を含めて解決したということでございますけれども、これは日韓両国が国家として持っております外交保護権を相互に放棄したということでご



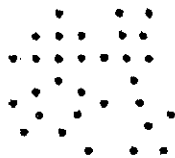
ざいます。したがって、いわゆる個人の請求権そのものを国内法的な意味で消滅させたというものではございません。日韓両国間で政府としてこれを外交保護権の行使として取り上げることができない、こういう意味でございます。」と答弁しており、個人の請求権が消滅していないと述べている。

被告は、韓国大法院判決について、日韓請求権協定により完全かつ最終的に解決したとの政府見解を繰り返し放送する一方で、上記のような判例や過去の政府見解を報道せず、受信契約者に対し、あたかも個人の賠償請求権が消滅しているかの印象を植え付ける放送をしており、報道は事実を曲げないですること（法4条1項3号）、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（同項4号）に反していることが明らかである。また、日韓請求権協定により完全かつ最終的に解決したという解釈が政治的な意味合いもあることからすると、政治的に公平であること（同項2号）にも反するものである。

(ク) 沖縄・辺野古埋立てに関する報道

- a 平成31年1月6日午前に報道された「日曜討論」の事前収録において、安倍首相は、被告の解説副委員長から、辺野古基地の移設計画にどのようにして沖縄県民の理解を得ていくのかと問われたのに対し、「(辺野古沿岸部へ)土砂を投入していくに当たって、あそこのサンゴは移している。」「絶滅危惧種が砂浜に存在していたが、砂をさらって別の浜に移していくという環境の負担をなるべく抑える努力もしながら行っている。」などと発言した。しかしながら、かかる発言は事実誤認があり、事前収録であることから放送前に訂正することも可能であったと思われるが、被告はそのまま放送した。

被告は、「日曜討論」の放送から5日後の同年1月11日午後9時の

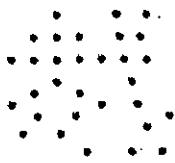


「ニュースウォッチ9」において、「辺野古埋め立て土砂投入前にサンゴ移植急ぐ防衛省」という見出しで報道し、上記発言が事実と異なることを伝えた。しかしながら、その後、「残りのおよそ7万4000群体の移植は県の許可が得られていないことなどから進んでいません。このため防衛省がサンゴが生息する区画に土砂を投入する前に移植するため、今後、県との調整を急ぐことにしています。」と報道した。

令和2年1月25日に米軍MH60ヘリコプターが沖縄本島東約180kmの沖合に墜落した事故につき、被告は、同日午後7時の「ニュース7」において、「防衛省によると米軍MHヘリコプター緊急に『着水』した」と報道したものの、同月27日に玉城沖縄県知事が行った記者会見については、午後7時の「ニュース7」及び午後9時の「ニュースウォッチ9」において報道しなかった（玉城知事は、上記会見において「墜落」との表現を用いていた。）。

同年1月31日の参議院予算委員会において、立憲民主党の石橋議員が、基地の使用開始後に滑走路がでこぼこになり、滑走路が傾斜してはいけなとする米軍の軍用基準に合致しないのではないかと追及し、当時の河野防衛大臣は、「飛行場の要求性能として国際民間航空機関の指針に準拠し、設計などを行う。」とし、不同沈下について、「適切な補修を実施することでこの要求性能を満たすことが可能」と答弁し、石橋議員が更に「辺野古新基地は民間空港ではない。」とし、「軍事基準に合致しないから無理矢理民間航空の基準を持ってきているのではないか。こんな杜撰なことを米軍が認めるわけがない。」と強調して工事の即時中止を求め、しんぶん赤旗がこれを報道したが、被告はかかる質疑を報道しなかった。

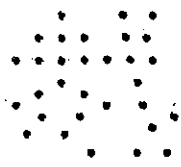
同年2月12日の衆議院予算委員会において、辺野古での米軍新基地建設を巡り、赤嶺正賢議員が、「都合の悪いデータを隠そうとしたの



ではないか。埋め立て区域に広がり最深約90mに達する『マヨネーズ並み』の軟弱地盤は大規模な地盤改良工事が必要です。しかし、70m以深の工事が可能な作業船は国内にありません。防衛省はこれまで70～90mの地盤は『非常に堅い』として、70mまでの地盤改良でも新基地建設は可能と主張してきました。」などと追及し、朝日新聞やしんぶん赤旗などでは詳しく報道された。しかしながら、被告は、かかる予算委員会の審議の内容を報道しなかった。

同年3月26日、沖縄県名護市辺野古の米軍新基地建設に伴う辺野古埋立て承認撤回を取り消した国土交通大臣の裁決は違法な国の関与であると主張して沖縄県が裁決の取消しを求めていた訴訟の上告審判決があり、最高裁判所は沖縄県の上告を棄却した。被告は、同日午後7時の「ニュース7」において、「沖縄のアメリカ軍普天間基地の名護市辺野古への移設に向けた埋立てを巡り、沖縄県が国を訴えた裁判で、最高裁判所は訴えを退ける判決を言い渡し、沖縄県の敗訴が確定しました。沖縄県の埋立ての承認撤回を国土交通大臣が取り消したのは違法な国の関与ではないという判断が確定しました。」と放送する一方で、玉城沖縄県知事の「民主主義の土台となる地方自治の理念に反するもの」とのコメントについては、テレビニュースで報道しなかった。また、同日行われた沖縄県「第4回米軍基地問題に関する万国津梁会議」が辺野古新基地計画と普天間飛行場の危険性除去・運用停止についてまとめた提言についても報道しなかった。

b 沖縄防衛局が移植していたサンゴは、埋立て海域全体のサンゴ7万4000群体のうちの9群体にすぎず、その9群体も今回の土砂投入区域外のものであり、安倍首相の上記aの発言は事実関係を誤ったものであって、視聴者に、希少資源のサンゴの保全に十分配慮した上で土砂投入を行っているとの誤信させるような内容であった。被告は、こ



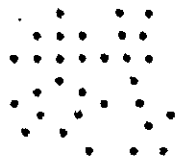
の点について、上記 a のとおり報道したが、沖縄県が移植を許可していないことについては、移植でサンゴを保護できる保証はない、繊細な環境の中で生息するサンゴは水流や光の強さが少し変わるだけで死滅する恐れがある、サンゴの保全を考えるならば土砂投入は避けるべきという専門家の意見を参考にしたためであるとの見解があった。にもかかわらず、被告は、上記の各見解について報道することなく、政府・沖縄防衛局の認識だけを一方的に伝えており、かかる報道は法 4 条 1 項 4 号に違反する。

また、被告のその余の上記 a の報道は、政府にとって批判的な報道については抑制的である一方で、最高裁判所の判断など政府にとって有利と思われる事実については積極的に報道するといった姿勢を貫いており、「客観報道を装った政府広報」、「政府のスポークスマン」と評価せざるを得ない報道である。このような被告の報道姿勢は、多角的論点提示義務などを定めた法 4 条 1 項 2 号ないし 4 号に違反するものである。

#### (ウ) 安保法制に関する報道

a 平成 26 年 7 月 1 日、安倍内閣は、「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」なる閣議決定をし、その後、この閣議決定に基づき、平成 27 年 9 月 19 日、第 189 回参議院本会議において、いわゆる安保法制法案が採決され、賛成多数で可決成立したとされ、平成 28 年 3 月 29 日から施行されている。

この安保法制の内容は、集団的自衛権の行使を容認するものであり、武力を行使する他国に対する支援活動を「非戦闘地域」等に限定してきた戒めを解き、「現に戦闘行為が行われている現場」以外であれば、世界中で兵站活動を「後方支援活動」、「協力支援活動」の名目で行うことができるようになるものである。



このような実力行使，兵站活動は，わが国の憲法上，到底許されるはずはなく，安保法制は憲法 9 条に違反しており，明白に違憲である。そして，上記閣議決定は憲法尊重擁護義務に違反するものであり，安倍内閣の立憲主義に反する無知と無理解を示すものである。

5 憲法学者も，ごく少数を除いて安保法制は違憲であるとの見解を示している。多くの国民も反対し，平成 27 年 8 月 30 日には大規模なデモが行われた。安保法制の施行後においても，全国 22 の地裁で 25 件の違憲確認訴訟が提起され，現在も争われている。

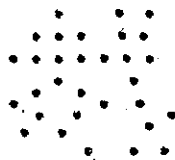
b これに対し，被告は，次のような報道を行った。

10 まず，「ニュースウォッチ 9」において，①与野党の質問，②これに対する安倍首相（場合により担当大臣）の答弁，という一問一答の編集スタイルを主とした（これにより，必ず政府答弁で終わる形となり，政府答弁が正しいという印象を与えることができる。）。そして，与党質問 2 人，野党質問 3 人それぞれに安倍首相の答弁を付けるスタイル  
15 を定型としたため，質問 5（与党 2，野党 3）：安倍首相答弁 5 回となり，大まかな時間的比率は政府与党 7：野党 3 となった。

20 また，被告は，平成 27 年 7 月 15 日，安保法制法案の締めくくり質疑を行った衆議院平和安全法制特別委員会を中継しなかった。他方，衆議院のインターネット審議中継サイトは，アクセスが集中してつながりにくい状況となっていた。

また，被告は，同年 8 月 9 日午後 7 時の「ニュース 7」において，自由民主党の高村副総裁が講演会で安保関連法案の審議における民主党の質問を批判したことを報じたが，批判のみを放送し，民主党の反論は取材も放送もしなかった。

25 また，被告は，同月 14 日，戦後 70 年談話を受けた安倍首相のスタジオ単独インタビューを放送したところ，放送中の 11 分ほどは安



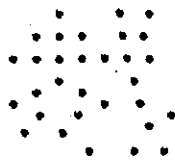
保関連法案に関する内容であったが、これを無批判に放送した。

また、衆参特別委員会における法案採決に際しては、民放が「強行採決」と報じる一方、被告は、徹頭徹尾「強行採決」とは報道しなかった。

5 同月30日には国会周辺で最大規模の安保法制反対の集会（全国総がかり行動）が開かれ、民放の「報道ステーション」は、これを12分間にわたって放送したが、「ニュースウォッチ9」ではわずか30秒の放送であった。そして、「ニュース7」でも2分15秒の放送であったことに加え、放送の最後を、自由民主党の谷垣幹事長の「戦争法案、  
10 徴兵制をやるという法案というのは、ためにする誹謗中傷だ。何としてもこの国会で解決し、次に進まなければならない。」という談話で締めくくった。

また、参議院特別委員会の審議が大詰めを迎えた同年9月11日の政治部記者解説は、「国民の法案への反対意見が根強くあることを意識してか、安倍総理や閣僚の答弁からは、懸念を払拭しようとする姿勢  
15 が随所に見られた。」とし、参議院本会議を控えた同月18日の政治部記者解説は、「今の流れの中で今回の法案は、どんな意味を持つか。」というキャスターの問いに、「集団的自衛権行使容認は画期的で戦後安全保障政策の大きな転換」、「自衛隊の海外活動の内容・範囲が拡がり、  
20 日米の防衛協力も拡充される。」などというものであった。

他方、民放（「報道ステーション」、「NEWS23」）では、①党首討論でポツダム宣言を「詳らかに読んでいない」との安倍首相の答弁  
（同年5月20日）、②衆議院特別委員会で「早くしろよ」などの安倍首相のヤジ（同月28日）、③衆議院特別委員会における日本に対して  
25 攻撃の意志のない国に対しても攻撃する可能性を排除しないとする中谷防衛大臣の答弁（同年6月1日）、④参議院特別委員会における日本



共産党の小池副委員長の戦闘中の米軍ヘリへの給油を凶解した海上自衛隊内部文書の追及(同年7月29日), ⑤参議院特別委員会における「後方支援で核ミサイル運搬も法文上可能」との中谷防衛大臣の答弁(同年8月5日), ⑥参議院特別委員会における安保法案成立を前提にした防衛省文書についての中谷防衛大臣の矛盾する答弁を日本共産党の小池副委員長の追及(同月19日), ⑦ノルウェーの平和学者ヨハン・ガルトゥング博士が来日し, 安倍首相の「積極的平和主義」は本来の意味と違うと批判(同月下旬), ⑧参議院特別委員会における自衛隊統合幕僚長が訪米した際の会議録についての日本共産党の小池副委員長の追及(同年9月2日)を報道したが, 被告は報道しなかった。

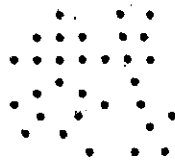
- c 上記のとおり, 被告は, 安保法案について政府与党に有利な報道を行い, 政治部記者は, 政権寄り, 政権の代弁者としての解説を繰り返して行き, 批判的な指摘はほとんど行わず, 法案の問題点や欠陥には踏み込まず, あくまでその内容を伝えることに終始した。一方で, 市民による反対・抗議行動や, 政権にとってマイナスになる出来事や審議内容については, 報道することに消極的であり, 報道量は民放と比べて圧倒的に少なかった。

このような報道は, 法4条1項2号の「政治的に公平であること」, 同項4号の「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」に反することが明らかである。

#### (二) 特定秘密保護法に関する報道

- a 特定秘密保護法は, 行政機関の長の判断で特定秘密が指定され, その秘密が何であるかも明らかにされないばかりか, 国民の知る権利に配慮しようとするジャーナリズムの活動にも重大な制約が加えられる極めて危険な法律である。

この特定秘密保護法案は, 平成25年11月7日, 衆議院で審議が



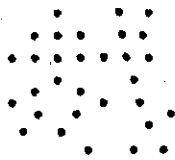
開始されたところ、その審議過程で争点となったのは、①特定秘密の定義があいまいで、秘密の範囲が広がる恐れがあり、何が秘密なのかが国民に明らかにされない恐れがあること、②秘密指定に関わる独立した第三者機関が存在しないこと、③処罰の対象が広く、過失、教唆、扇動がそれぞれ独立した形で処罰の対象になること、また、「テロ防止」、「スパイ防止」の名目で一般市民が逮捕や監視の対象になる危険性をはらんでいること、④秘密指定の期間が長く、歴史的な検証が不可能になる恐れがあることであった。

そして、国会審議の過程で国民による反対の声が次第に大きくなり、連日、各地の市民が抗議行動を繰り広げ、「安保闘争以来」といわれるほどに反対の声が高まり、同年12月2日の朝日新聞によると、世論調査で法案反対意見が50%であった。

他方、国会では十分な審議時間が確保されず、法案の問題点に関する疑問が政府関係者の答弁でも解消されないまま、同年11月26日に衆議院、同年12月3日には参議院特別委員会において強行採決がされ、同法案は成立するに至った。

b. 被告は、特定秘密保護法案に関するニュース報道について、「ニュース7」及び「ニュースウォッチ9」とともに、法案の概要については触れたものの、内容については十分説明しなかったばかりでなく、法案の説明は政府による説明の繰り返しであり、法案の解説には批判的視点はなく、政府の立場に立った説明をした。他方で、国民の反対運動を軽視し、法案の危険性について、独自の調査、取材に基づいて伝える調査報道は皆無であった。

また、ニュースキャスターは、政府の立場に立ったコメントを繰り返し、視聴者に対して政府の立場に立つことが当然であるという印象を与えた。そのため、視聴者から「客観報道を装った政府広報」、「政



府のスポークスマン」などの厳しい批判が寄せられた。

また、特定のテーマについて深く調査・取材をすることにより問題提起する番組である「クローズアップ現代」で特定秘密保護法案を取り上げなかったのは問題である。

5 「ニュースウォッチ9」は、「客観報道」に徹するとしているところ、客観的事実の放送はニュースでは欠かせないものの、重要なことは事実を積み重ねて真実に迫ることである。しかしながら、「ニュースウォッチ9」では、特定秘密保護法の危険性という真実に迫ることはなかった。

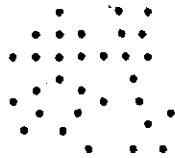
10 被告は、本来であれば、特定秘密保護法案の問題点についても報道し、政府の説明のみではなく、野党の反対意見等も報道すべきであった。

c このような被告の報道は、法4条1項2号の「政治的に公平であること」、同項3号の「報道は事実をまげないですること」、同項4号の  
15 「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」に反していることが明らかである。

(イ) 共謀罪に関する報道

a 平成29年3月21日、安倍内閣は、共謀罪の創設を含む「組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律等の一部を改正する法律案」(共謀罪法案)を閣議決定し、国会に上程した。  
20

刑事司法の根本原則は、「人の意思を処罰するのではなく、法益侵害の現実的危険性を発生させた人の行為を処罰する。」というものである。思想や内心が処罰されるのでは社会は成り立たない。したがって、犯罪の処罰は既遂を原則とし、必要な場合に限って未遂を処罰し、更に  
25 ごく例外的に極めて重大な犯罪に限って着手以前の予備を処罰するという体系になっている。



ところが、共謀罪は、実行行為の着手前に、犯罪を共同して実行しようとする「意思」を処罰の対象とするとの基本的性格を有している。

これまでも、共謀罪法案は国会に3度にわたり提出されたものの、国民の思想信条の自由、表現の自由を侵害し、捜査機関による恣意的な運用がなされる危険性があるとの理由でいずれも廃案となっている。

平成29年の共謀罪法案も、従前廃案とされた法案と本質的に変わるところはなく、権力による濫用の恐れが極めて高い違憲法案であり、日弁連及び全国52の全ての弁護士会も、共謀罪法案に反対の立場を表明した。

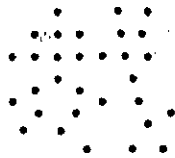
にもかかわらず、同年6月15日、共謀罪法案は、参議院本会議において、参議院法務委員会の中間報告がなされた上で同委員会の採決を省略するという異例の手続によって本会議で採決が行われ、成立したのであり、共謀罪の内容とその成立過程には極めて問題が多い。

b 被告は、共謀罪法案の報道において、政府の示した「共謀罪の構成要件を改めて、テロ等準備罪を新設する法案」を忠実に使用し、「共謀罪」の呼称を一切使用せず、「テロ等準備罪」の呼称を繰り返し使用した。

そして、国会審議を報道する場合、一問一答に編集して政府答弁を印象づけるものとし、分量も政府側の見解を多く紹介し、政府与党発言と野党発言は約7：3であった。

また、法案の解説においては、政府及び法務省の見解をそのまま繰り返して、閣議決定された平成29年3月21日の「ニュース7」では、アナウンサーが、法務省が示す具体例として、テロ組織が飛行機を乗っ取るケース、サリン製造、暴力団の拳銃購入などの例を解説し、法務省の見解をそのまま伝えた。

有権者には多様な判断材料が提供されるべきであり、そのためには



単に事実を伝えるだけでなく、その事実がどのような意味を持つのか、その事実の背景にはどのような事情があるのかなどについて、メディアによる独自取材・調査報道が必要である。特に、共謀罪法案に関しては、現在の官憲の市民に対する監視や捜査がどうなっているのか、また、国際条約締結のために共謀罪法案が本当に必要なのか、報道機関として独自に検証する報道が求められていた。

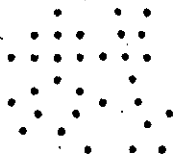
ところが、「ニュース7」及び「ニュースウォッチ9」において調査報道がされることはほとんどなかった。

また、共謀罪法案に反対する市民や各界の反対の動きの報道は、全体として少ないという傾向がみられた。市民の活動を独自の取材で伝えることが少なく、国会前行動などを数回にわたって短く取り上げるにとどまった。

さらに、ニュース解説番組である「時論公論」においても、政府が使う「テロ等準備罪法案」の用語を使用し、「テロを始めとする国内外の犯罪組織と戦うには国際社会と緊密に連携することが不可欠」という菅官房長官の発言を冒頭に紹介し、法案は国際犯罪防止条約締結に必要である、2020年の東京五輪・パラリンピック成功に必要不可欠である、各国と捜査共助や犯人引渡しが可能となるという利点が大きいなどと政府の立場での解説をした。

このほか、民放の「報道ステーション」では報道された政府にとって不利である事実を被告は報道せず、平成29年5月19日の衆議院本会議における共謀罪法案の強行採決を中継しなかった。

c このように、被告は、共謀罪法案の国会審議に関する報道において、意見の対立している問題であるにもかかわらず、政府の見解を中心に報道することに終始し、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすることを怠り、政治的公平を欠いた放送をした。



被告のかかる対応は、法4条1項2号の「政治的に公平であること」、同項4号の「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」に反することが明らかである。

(シ) 黒川検事長任期延長問題

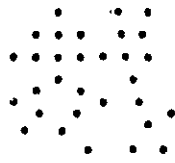
5 a 令和2年1月31日の閣議決定で、同年2月8日で63歳を迎え、同月7日検察官を定年退官する予定であった黒川弘務東京高検検事長の任期が半年延長されることになった。認証官である検事長はもちろん、検察官が定年を超えて勤務を続けた前例はない。

10 検察庁法22条は、検事総長は65歳、他の検察官は63歳に達したときに退官すると定めている。ところが、森雅子法務大臣は、同年1月31日午前の閣議後の記者会見で、黒川検事長について、「検察庁の業務遂行上の必要性に基づき、引き続き勤務させることを決定した。」と述べ、その法的根拠は、国家公務員法81条の3の「その職員の職務の遂行上の特別の事情からみてその退職により公務の運営に著しい支障が生ずる」場合に該当するとして、定年を延長したと説明した。

15 そして、森法務大臣は、同年2月3日の衆議院予算委員会において、国民民主党の渡辺周議員の質問に対し、「検察官は、一般職の国家公務員であり、国家公務員法の勤務延長に関する規定が適用される。」という解釈を示した。

20 しかしながら、昭和56年の国家公務員法改正の際、政府は、検察官について、国家公務員法の定年延長の定めは適用されないとする解釈を採っており、同年の政府答弁の根拠となる文書（想定問答集）が同年10月に総理府人事院（当時）により作成されていたことが判明した。これに対し、森法務大臣は、令和2年2月10日、昭和56年の人事院の解釈について把握していないと答弁する一方で、令和2年

25 2月12日、松尾恵美子人事院給与局長は、昭和56年の人事院の解



積につき、現在まで同じ解釈を続けていると答弁した。ところが、令和2年2月13日の衆議院本会議において、安倍首相は、「検察官の勤務（定年）延長に国家公務員法の規定が適用されると解釈することとした。」と答弁した。

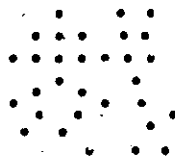
5           その後、同月19日の衆議院予算委員会において、松尾人事院給与局長は、「現在」とは（同年）1月22日のことであった、言い間違えたと答弁し、同年2月20日には、森法務大臣が法務省の法解釈変更の経緯を示した文書について、「部内で必要な決裁をとっている。」と答弁したが、同日、上記文書に日付がないことが判明し、日付を証拠づける文書がないことも明らかになった。ところが、法務省は、同日深夜、文書ではなく「口頭による決裁を経た。」と突然発表し、森法務大臣の答弁との整合性をとった。

          これらの一連の流れはメディアに大きく取り上げられ、批判的報道がなされ、検察庁法改正に反対する抗議や意見が数多く表明された。

15           そして、同年5月15日には、森法務大臣が出席して衆議院内閣委員会の審議が行われたが、衆議院が運営するインターネット中継にはアクセスが集中して視聴が困難な状態となり、SNS上では批判の声が多く投稿された。森法務大臣は、同日の答弁において、定年延長を認める具体的基準について答えることができなかった。

20           以上のように、黒川検事長定年延長問題は、国民的な議論を巻き起こし、検察の独立性、検察官の政治的中立性の侵害の恐れ、憲法の基本原則である三権分立を揺るがす恐れがあるなど、法曹界及び各方面からの厳しい批判が高まった。

b   黒川検事長定年延長問題は、黒川検事長の任期を半年延長するとの  
25   令和2年1月31日の閣議決定の時点で、これまで検察官の定年延長の前例がなかったこと、かつ、この定年延長によって黒川検事長が検

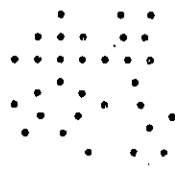


事総長になる可能性が高いなど、その発端においても極めて異常なものであった。加えて、内閣が検事総長の人事に介入するという危険性からも、メディアには、いかなる理由と経緯において、このような閣議決定がなされたのかについて、詳細に報道することが強く求められるものであった。しかも、その後の森法務大臣の答弁内容等の一連の経緯についても、広く国民が知るべき事項であることは、もはや疑いようがなかった。

ところが、被告は、視聴者が最も多い午後7時の「ニュース7」及び午後9時の「ニュースウォッチ9」において、全ての発端となった同日の黒川検事長の定年延長の閣議決定を報道しなかったし、同年2月13日の安倍首相による国家公務員法の解釈変更をしたとの答弁も報道しなかった。同月20日の決裁文書に日付がなく、後に口頭決裁であったとの発表をしたことについても、「ニュース7」では報道せず、「ニュースウォッチ9」において、「後藤議員：検察官の勤務延長が可能になったのはいつからか、森法相：政府見解として1月24日からと理解している。」程度のやりとりを44秒放送したのみであった。

黒川検事長定年延長問題に関する一連の被告の報道を振り返ると、その法的問題の所在も、解釈変更の不透明な経緯も視聴者に全く伝えていないことが浮き彫りになる。被告は、批判的にチェックしなかったこと以前に、一連の経緯に関する詳細な事実の報道を行わなかったし、テレビ放送において特集を組んだり、政党討論会を企画することもなかった。

c 以上のとおり、被告は、重要な政治的課題について積極的に報道しないという不作為によって政権を利するという、報道機関として論外の報道姿勢を選択したのであり、政治的に公平ではなく（法4条1項2号違反）、事実を曲げる以前に前提となる報道すらせず（同項3号違



反), 多くの角度から論点を明らかにしなかった (同項 4 号違反)。

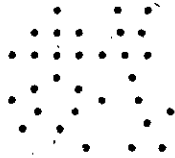
(ヌ) 森友・公文書改ざん問題

5 a 森友事件は、平成 29 年 2 月 8 日、大阪府豊中市の木村真市議会議員が国に対して情報公開請求の裁判を提起したことがきっかけで顕在化した。その後、森友学園に対し、近畿財務局の側から幾らまでなら支払えるのか、購入可能金額の上限を聞いた上、極めて安価な売却価格を決定したことや、公文書改ざん問題が明らかになるなど、極めて大きな社会問題かつ政治問題となった。

10 15 20 25 30 35 40 45 50 55 60 65 70 75 80 85 90 95 100 105 110 115 120 125 130 135 140 145 150 155 160 165 170 175 180 185 190 195 200 205 210 215 220 225 230 235 240 245 250 255 260 265 270 275 280 285 290 295 300 305 310 315 320 325 330 335 340 345 350 355 360 365 370 375 380 385 390 395 400 405 410 415 420 425 430 435 440 445 450 455 460 465 470 475 480 485 490 495 500 505 510 515 520 525 530 535 540 545 550 555 560 565 570 575 580 585 590 595 600 605 610 615 620 625 630 635 640 645 650 655 660 665 670 675 680 685 690 695 700 705 710 715 720 725 730 735 740 745 750 755 760 765 770 775 780 785 790 795 800 805 810 815 820 825 830 835 840 845 850 855 860 865 870 875 880 885 890 895 900 905 910 915 920 925 930 935 940 945 950 955 960 965 970 975 980 985 990 995

そして、森友問題報道について、当時被告の記者として関与していた相澤冬樹 (以下「相澤記者」という。) は、政権配慮的報道及び場合によっては報道内容を変更させるような番組への介入を経験した。近畿財務局の担当者側から森友学園に対し、購入できる金額の上限を聞いた上で売却価格を決定したとのニュースを被告が報道したところ、報道から 3 時間ほどして、被告の報道局長が相澤記者に対して電話をかけて激怒したことがあったことからすると、被告は、森友問題について、単に不都合な事実を報道しない、あるいは都合の良いように事実をねじ曲げて報道するという、政権への「忖度」を越えて、政権から何らかの圧力があったといわざるを得ない。

20 b 森友学園への国有地売却を巡る財務省による公文書改ざん問題に加担させられ、平成 30 年 3 月 7 日に自死に至った近畿財務局の赤木俊夫氏 (当時 54 歳) の妻が、令和 2 年 3 月 18 日、国と当時の佐川宣寿財務省理財局長を被告として国家賠償・損害賠償を求める訴えを大阪地方裁判所に提起した。弁護士が公表した赤木氏の手記には、本省主導で公文書が改ざんされていく過程が、関係者の実名入りで詳細に記されており、全てが佐川理財局長の指示であるのに、近畿財務局に責めを負わせようとする財務官僚の無責任体質への怒りも

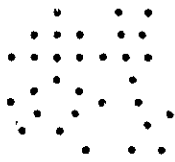


綴られていた。そして、麻生財務大臣は、同日、平成30年6月4日に財務省が公表した調査報告書と手記の内容に大きなかい離はないとして、再調査を行う考えはないと答弁した。上記報告書では、佐川理財局長が改ざんの「方向性を決定づけた」と認定しているが、具体的な指示があったのか、佐川理財局長の一存だったのかなど、肝心な点は明らかになっていない。

この公文書改ざん問題について、被告の報道は断片的なものにとどまった。これに対し、民放各局、特にTBS系「NEWS 23」の小川キャスターは、「手記につづられた言葉の一方で、死へと追い詰められた人物として名指しされた佐川理財局長は国税庁長官に、中村総務課長は駐英公使へと栄進しています。さらに政治家はこの件について誰一人として責任を取っていないという現実があります。」と指摘し、ジャーナリストの星浩氏も、「関係者は、ほとんどまともな責任を取っていない。安倍総理も真相の解明に事実上、背を向けているという意味で非常に責任は重い。」と指摘し、適材適所であると述べて佐川理財局長を国税庁長官にした麻生副総理兼財務大臣の即時辞職と佐川氏への経緯の説明を求めた。また、テレビ朝日系「報道ステーション」では、コメンテーターの後藤謙次氏が、「いかに官僚たちが政権に配慮するかということが浮き彫りになった。」と指摘した。

また、立憲民主党、国民民主党、日本共産党、社民党などの共同会派は、令和2年3月28日、財務省による森友公文書改ざん問題に関与し自殺した近畿財務局職員の遺書全文が報じられ、妻が国を提訴したことを受けて「森友問題再検討チーム」を立ち上げ、国会内で記者会見したが、被告はこれを放送しなかった。

勇気を振り絞って提訴に踏み切り、赤木氏の遺書や手記を公表した同氏の妻の思いに心を寄せて、政権と高級官僚の癒着にメスを入



れることが、公共放送を自認する被告の使命のはずである。財務省ぐるみの文書改ざん、国会での偽証の疑いを含む全容解明のために、政治的公平で、事実を曲げず、多角的論点提示という法4条1項各号を遵守した放送をすることが被告に求められている。

5 イ 被告の主張

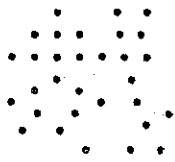
争う。

(6) 被告の義務違反行為によって原告らの受けた損害の内容及び損害額（争点6）

ア 原告らの主張

10 (ア) 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、被告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であり、放送事業者が自らの  
15 収益を追求するために、あるいは政府の意向に追随して、自由に放送番組の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  
ない放送、あるいは善良な風俗を害する放送がはびこることになり、国民の知る権利ひいては民主主義の前提が著しく害  
20 されることになる。だからこそ、法4条1項は、放送事業者の表現の自由に対する公共の福祉（憲法13条）に基づく制約として、放送事業者が知る権利の主体である国民に対し、政治的に公平であること、報道は事実を曲げないで  
25 すること、意見が対立している問題についてはできるだけ多角的に論点を明らかにすることなどを遵守することなどを義務付けたのである。

国民の知る権利の実質的な充足という憲法21条の趣旨を具体化する放送法の目的を実現するのに相応しい制度の構築について、国会の立法

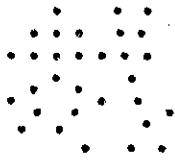


裁量が認められるとしても、民主主義や参政権の行使に必要な基本的な国政情報や公人の人格に関する情報など、明らかに知る権利が優先する場合には、例外的に法に基づく具体的権利性を認めるべきである。

すなわち、被告が法4条1項各号や国内番組基準のうち、特に、政治的に公平でない報道をしたり、意見が対立している問題について、一面的に報道し、多くの角度から論点を明らかにしない場合には、法に具体化された国民の知る権利の侵害であり、受信契約違反ないし不法行為に基づき、損害賠償責任を負うというべきである。

(イ) 被告の放送を受信することができる受信設備を設置した者は、被告との間で受信契約を締結しなければならない(法64条1項)、受信契約を締結すれば、受信規約5条を介して受信料支払義務を負うことからすれば、法64条1項による受信契約の強制が、憲法29条で保障された財産権や契約の自由の制約となることは明らかである。そして、法64条1項による受信契約の締結の義務付けは、公共放送と民間放送という2系列の放送事業システムの下で、被告の独立性、中立性、公共性を確保するという合理性が認められるからこそ、契約締結を強制される視聴者の財産権や契約の自由の公共の福祉による制約として許容されるのである。

以上からすると、受信契約の当然の前提として、被告は、受信契約を締結した視聴者に対し、法によって被告に要請されている言論報道機関としての職責として、その独立性、中立性、公共性を確保すること、具体的には、法4条及び法に基づいて被告が自ら策定した国内番組基準を遵守した内容の報道を行う義務を負っているものであり、被告が法4条や国内番組基準に違反する内容の報道番組を放送し、その程度がもはや被告の独立性、中立性、公共性を損なう限度に達している場合には、受信契約を締結し、受信料の支払を継続している視聴者の財産権や契約の自由の制約として許容される限度を超え、視聴者の財産権や契約の自由を



侵害するものとして憲法29条に違反し、受信契約違反ないし不法行為に基づく損害賠償責任を負うというべきである。

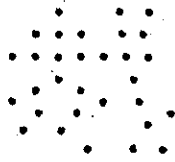
5 (ウ) 第1事件原告は、平成24年の総選挙に際し、自己の所属する日本共産党を含む少数政党を排し、パターン化された選挙報道を目の当たりにしたことなどによりその政治信条が歪められ、国民を誤導する戦前の大本営発表を思わせる被告の報道に怒り、不安、恐怖を感じるなどの精神的苦痛を受けた。

10 (エ) 第3事件原告木村宥子は、キリスト教の信仰者として、令和元年の天皇の即位の礼及び大嘗祭について、天皇即位の祝賀ムード一色の長時間にわたる報道及び政教分離、信教の自由等の問題を抱える大嘗祭について一切の批判的視点を欠いた被告の法4条1項各号違反の報道により強い危機感、不安感を抱き、精神的苦痛を受けた。

15 (オ) 第4事件原告高桑次郎は、生命保険会社に勤務していた経験から、被告のかんぽ生命保険不正問題の報道を注視していたところ、被告の法4条1項各号違反の報道により、かんぽ生命保険不正販売により被害を受けている高齢者や弱い立場の郵便局員らを見捨てたと感じ、強い絶望感を抱き、精神的苦痛を受けた。

20 (カ) 第3事件原告平川邦昭は、製造業を営む会社に勤め、退職後は地元の医療機関の健康友の会に所属し、地域の健康作り運動に関わっているところ、平成30年10月30日の韓国大法院による元徴用工4人が新日鉄住金を相手に損害賠償を求めた裁判の判決に関する被告の法4条1項各号違反の報道により、必要な情報が伝わらないまま世論が形成されることに腹立たしさを覚えるとともに強く心を痛め、また、日韓の友好関係を損なうことにも心を痛め、精神的苦痛を受けた。

25 (キ) 第2事件原告齋藤紀彦は、昭和15年の戦前生まれであり、戦後の混乱と貧しさの中で幼少期を過ごし、おじ2人及びいとこ1人の命を戦争



で失ったことから、日本が戦争をする国になってはいけないと強く願っていたところ、国際芸術祭「あいちトリエンナーレ」及びその中の「表現の不自由展・その後」に関連する被告の法4条1項各号違反の報道により、現政権による戦前回帰を助長する危険性を強く感じ、日常的に精神的苦痛を受け続けている。

(ク) 上記(ウ)ないし(キ)の各原告を除くその余の原告らについても、上記(ウ)ないし(キ)の各原告が法4条1項各号違反の報道により精神的苦痛を受けたことから、同じく同項各号違反の報道により精神的苦痛を受けたことを優に推認させる。

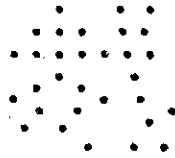
(ク) 原告らの上記各精神的苦痛を慰謝するための慰謝料は、少なくとも一人当たり5万円を下ることはなく、その1割に相当する弁護士費用も相当因果関係を有するものである。

イ 被告の主張  
争う。

(7) 原告らの実質的当事者訴訟としての確認の訴えの適法性 (争点7)

ア 原告らの主張

(ア) 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ところ、被告も放送事業者であるから、上記義務を負う。そして、法は、放送事業者に対する法規制(業法)であり、被告については、放送事業者の中でも、法15条から87条にかけて、その業務、役員、会計について詳細な規定が設けられているほか、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任命(法31条)、経営委員会による会長の任命(法52条1項)、予算について総務大臣に提出した上で内閣を経て国会承認が必要であること(法70条)など、特殊な扱いを受けている。このような被告の特殊性に鑑みると、被告と受信契約者との関係は、他の放送事業者(民間放送事業者)とは異なり、単なる私法上の関係ではなく、公



法上の法律関係にあるというべきである。

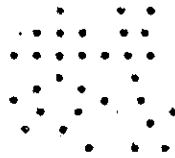
最高裁平成30年7月17日第三小法廷判決・民集72巻3号297頁においても、被告と受信契約者との関係が単なる私法関係ではないことを示唆しているほか、被告自身、別件訴訟（大阪地方裁判所平成20年(ワ)第82号国際放送実施要請違法無効確認等請求事件）において、法  
5 5  
で定められている被告の義務が公法上の義務であることを自認している（甲96・122頁）。

(イ) 被告は、法4条1項各号について、具体的義務を定めたものではない旨主張するところ、この主張は、①同項各号が法規範性を有しない倫理  
10 10  
規範であるという理解と、②法規範性は有しており、被告は法的義務を負うものの、法174条又は電波法76条1項により総務大臣との関係においてのみ法的義務を負い、受信契約者との関係では義務を負わないという理解に整理することができる。

しかしながら、上記①の見解は、国家制定法である法が倫理規範であるという理解自体が無理な立法解釈であるし、現在の放送行政が法4条  
15 15  
1項各号について法規範性を有すると解釈している。また、上記①の見解は、総務大臣による不利益処分を念頭に置いた議論であり、一般性を有するものではない。

次に、上記②の見解は、国民主権原理に立脚するはずの法の解釈において、放送事業者と放送行政のみが放送行政を形成し、受信契約者が外  
20 20  
側に置かれてしまうという問題がある上、上記の国民主権原理と両立しない。

(ウ) 被告が負う法4条1項各号所定の公法上の義務は、その義務違反により国民（被告との関係でいえば受信契約者）の投票行動（選挙権の行使）  
25 25  
に対して制約を加え、重大な損害を生じさせる。つまり、個々の受信契約者の選挙権等という具体的な権利利益の保障に対応する義務であり、



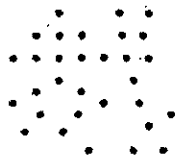
受信契約者が被告の義務違反行為に対して直接権利救済を受ける必要がある。

そして、法4条1項各号所定の義務を具体的義務と解する許容性については、アクセス権という性質を法的根拠とする考え方、あるいは国民主権原理と適合する解釈をすることにより導くことが可能である。

したがって、法4条1項各号に基づき、原告らとの関係において、同項各号所定の公法上の義務があることの確認を求める訴えは、当事者間の具体的な権利関係ないし法律関係に関する紛争であり、かつ、法律の適用によって終局的に解決できるものと解すべきである。

(エ) 原告らの実質的当事者訴訟としての確認請求に係る訴えは、民事訴訟としての確認の訴えと同様、訴えの利益としての確認の利益が必要であるところ、原告らの民事訴訟としての確認請求に係る訴えについて確認の利益があることは、前記(3)イのとおりである。

また、行政事件訴訟の取消訴訟における訴えの利益については、判例(最高裁平成26年1月28日第三小法廷判決・民集68巻1号49頁)上、行政処分の適法性維持機能という観点が入り入れられており、取消訴訟と同じ行政事件訴訟である当事者訴訟における訴えの利益についても、適法性維持機能という観点が重視されるべきである。このような観点から当事者訴訟における訴えの利益を考えると、公法上の法律関係を争うにつき最も適した利益状態にある者から訴えを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当該訴えを受理すべきということになる。そして、被告が法4条1項各号に違反する内容の放送をすることにより、受信契約者に対して深刻な損害が生じることになるから、被告は同項各号を遵守する必要性、すなわち、被告が放送する内容について適法性を維持する必要があるところ、同項各号による公法上の義務があるか否かを争うにつき適した者は、最も利害関係があり、最も放送



の影響を受ける受信契約者である。

このように、被告に対し、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、同項各号に反する内容の放送を防止し、放送内容の適法性を維持する観点からも要請されるから、訴えの利益が認められるべきである。

#### イ 被告の主張

(ア) 行訴法4条の当事者訴訟とは、「法令の規定によりその法律関係の当事者の一方を被告とするもの及び公法上の法律関係に関する確認の訴えその他の公法上の法律関係に関する訴訟」であるところ、原告らが実質的当事者訴訟として追加した確認請求に係る訴えは、法その他法令の規定に被告を当事者訴訟の被告とする定めはないから、行訴法4条前段には当たらない。

また、被告が、被告の放送を受信することのできる受信設備を設置しているにもかかわらず任意の受信契約の締結に応じない者に対し、受信契約の締結と受信料の支払を求めた訴訟において、平成29年最判は、法64条1項所定の受信契約締結義務の強制は、民法及び民事訴訟法の各規定により実現されるものとして規定された旨判示しているのであって、被告と受信設備設置者との関係が私法上の法律関係であることを当然の前提としており、被告と受信設備設置者との関係は、公法上の法律関係ではなく、私法上の法律関係であるから、行訴法4条後段にも当たらない。

(イ) また、原告らは、被告が法4条に違反していることを理由に損害賠償を求める訴えを併合して提起しているのであって、同条の遵守義務に関する紛争解決としてはこれで足りるから、原告らが実質的当事者訴訟として確認の訴えを提起することは、確認の利益を欠いている。

(ウ) したがって、原告らが追加した実質的当事者訴訟に係る訴えは、不適

法である。

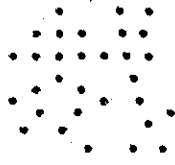
### 第3 当裁判所の判断

1 争点1 (本件各訴えは二重起訴の禁止を定めた民訴法142条の趣旨に反する不適法な訴えといえるか) について

5 (1) 被告は、前記第2の3(1)アのとおり主張する。

(2) まず、本件各訴えのうち、第2事件ないし第4事件に係る各訴えは、本件記録を検討しても、これらの訴えに先行して、第2事件ないし第4事件各原告らの全部又は一部と被告との間で受信契約に関連する訴訟が係属していたような事情は窺えないから、当事者を異にする先行訴訟の確定判決があるからといって、第2事件ないし第4事件に係る各訴えが先行訴訟の蒸し返しであり、信義則に反する不適法な訴えとはいえない。

10 (3) 次に、第1事件に係る訴えについてみるに、先行訴訟と第1事件に係る訴えは、当事者が同一である上、被告が第1事件原告との間で締結した受信契約に基づいて未払の受信料の支払を求めた先行訴訟において、第1事件原告は、上記受信契約の法的性質は、受信の対価として受信料を支払うという継続的な有償契約であり、被告が設置された社会的目的等に照らせば、被告は、受信契約者に対し、法4条1項各号を遵守した放送を提供する契約上の義務を負うところ、被告はかかる義務の履行を怠っていることを前提に、同時履行の抗弁権又は不安の抗弁権による支払の拒絶を主張していた(前提事実(2)ア(ア))。そして、第1事件原告は、先行訴訟が第1審に係属中の平成28年7月21日に第1事件に係る訴えを提起した(前提事実(2)ア(イ))ところ、もとより先行訴訟における被告の訴訟物(受信契約に基づく受信料請求権)と第1事件に係る訴えにおける第1事件原告の訴訟物(受信契約に基づいて法4条1項各号又は国内番組基準を遵守して放送する義務の存在と同義務の債務不履行に基づく損害賠償請求権)は異なる上、先行訴訟は、第1事件に係る訴えの係属中に控訴審判決がされて確定している(前提事実(2)ア(ア))から、



そもそも民訴法142条所定の二重起訴に当たるものではない。また、第1事件原告が先行訴訟で主張していた同時履行の抗弁権又は不安の抗弁権による支払の拒絶は、その前提として、第1事件原告との間で締結した受信契約上、被告が第1事件原告に対して法4条1項各号を遵守して放送する義務を負っているか否かを争点とするものであり、第1事件に係る訴えを含む本件各訴えにおける争点4と共通しているということが出来るものの、先行訴訟の控訴審判決は、第1事件原告が1審判決認容額を任意に支払ったことを理由に被告の請求を棄却する判決を言い渡しているのであって、上記争点についての判断は何ら示されていない。

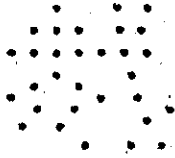
そうすると、第1事件に係る訴えが先行訴訟の紛争の蒸し返しであり、信義則に反する訴えであるということとはできない。

(4) 以上のとおりであるから、本件各訴えが民訴法142条の趣旨に反する不適法な訴えであるとはいえず、被告の上記主張は採用することができない。

2 争点2 (本件各訴えは裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たるか) について

(1) 被告は、前記第2の3(2)アのとおり主張する。

(2) 裁判所がその固有の権限に基づいて審判することのできる対象は、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」、すなわち、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であって、かつ、それが法令の適用により終局的に解決することができるものに限られ、法令の適用により解決するのに適さない単なる政治的又は経済的問題や技術上又は学術上に関する争いは、裁判所の審判の対象とはなり得ない(最高裁昭和29年2月11日第一小法廷判決・民集8巻2号419頁、最高裁昭和41年2月8日第三小法廷判決・民集20巻2号196頁、最高裁昭和56年4月7日第三小法廷判決・民集35巻3号443頁、最高裁平成14年7月9日第三小法廷判決・民集56巻6号1134頁参照)。



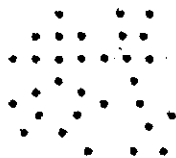
これを本件各訴えについてみるに、原告らが求めている訴えのうち、民事訴訟としての確認請求に係る訴えは、原告らが被告との間で適法に受信契約を締結していることを前提に、受信契約の法的性質に関連付けて、被告は、受信契約の内容として、ニュース報道番組において法4条を遵守して放送する義務（主位的請求関係）又は国内番組基準を遵守して放送する義務（予備的請求関係）を負っている旨主張し、被告がかかる義務の存在を争うことから、原告らと被告との間の受信契約上の契約内容の確認、すなわち、被告が受信契約上の義務（債務）として上記の義務を負うことの確認を求める訴えであると解することができる、上記の訴え自体は、原告らと被告との間における受信契約上の権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争といえる。そして、被告が受信契約上の義務として原告ら主張の義務を負うものと認められるか否かは、法令を適用することにより判断することが可能であるから、終局的に解決することができるものと認められるか否かは、争点3で判断する。）。

したがって、上記確認請求に係る訴えは、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たるものと認められる。

そして、上記確認請求に係る訴えが「法律上の争訟」に当たる以上、原告らの損害賠償請求に係る訴えが「法律上の争訟」に当たることは明らかである。

なお、原告らの訴えのうち、実質的当事者訴訟としての確認請求に係る訴えは、行訴法4条後段の規定に基づくものであるから、「法律上の争訟」に当たるものと認められる（もつとも、上記訴えが同条後段の要件を満たす訴えと認められるかどうかは、争点7で判断する。）。

(3) 被告は、法4条1項各号所定の番組放送編集について、その内容が政治的に公平であるか否かや、報道が事実を曲げていないか否かという判断は、事



柄の性質上、司法審査に適しないことは明らかである旨主張するが、ある放送の内容が法4条1項1号ないし4号に抵触するものであるか否かを裁判所が判断することはできないとはいえないし、司法審査に適しないということもできないから、被告の上記主張は採用することができない。

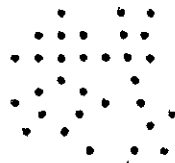
5 3 争点3 (原告らの民事訴訟としての確認の訴えについての確認の利益の有無) について

(1) 原告らは、前記第2の3(3)イのとおり主張する。

(2) 確認の訴えにおける確認の利益は、原告の権利又は法的地位に危険・不安が現存し、かつ、その危険・不安を除去する方法として、原告と被告との間で当該確認請求について判決をすることが有効かつ適切である場合に認められるのであり、確認を求める法律上の利益があることが必要であると解される。

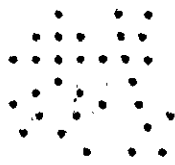
これを原告らの民事訴訟としての確認の訴えについてみるに、原告らが確認を求めているのは、原告らが被告との間で受信契約を締結しているという法律関係が存在することを前提として、放送事業者である被告が上記受信契約上の義務として、受信契約者である原告らに対して、法4条1項各号（主位的請求関係）又は国内番組基準（予備的請求関係）を遵守して放送する義務があることの存在であり、被告は、かかる義務は原告らに対して負う法的義務ではないなどと主張して、原告ら主張の義務の存在を争っている。

20 (3) 放送は、憲法21条が規定する表現の自由の保障の下で、国民の知る権利を実質的に充足し、健全な民主主義の発達に寄与するものとして、国民に広く普及されるべきものである。法が、「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」、「放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによって放送による表現の自由を確保すること」及び「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」という原則に従って、放送を公共の福祉に適合す



るように規律し、その健全な発達を図ることを目的として（法1条）制定されたのは、上記のような放送の意義を反映したものである。また、上記の目的を実現するため、法は、放送事業について、公共放送事業者と民間放送事業者とが、各々その長所を発揮するとともに、互いに他を啓もうし、各々その欠点を補い、放送により国民が十分福祉を享受することができるように図るべく、二本立て体制を採ることとしている。そして、法は、二本立て体制の一方を担う公共放送事業者として被告を設立することとし、その目的、業務、運営体制等を定め、被告を、民主的かつ多元的な基盤に基づきつつ自律的に運営される事業体として性格付け、これに公共の福祉のための放送を行わせることとしている。

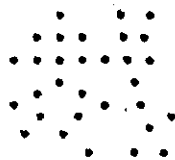
法が、被告につき、営利を目的として業務を行うこと及び他人の営業に関する広告の放送をすることを禁止し（20条4項、83条1項）、事業運営の財源を受信設備設置者から支払われる受信料によって賄うこととしているのは、被告が公共的性格を有することをその財源の面から特徴付けるものである。すなわち、上記の財源についての仕組みは、特定の個人、団体又は国家机关等から財政面での支配や影響を被告に及ぼすことのないようにし、現実には被告の放送を受信するか否かを問わず、受信設備を設置することにより被告の放送を受信することのできる環境にある者に広く公平に負担を求めることによって、被告が上記の者ら全体により支えられている事業体であるべきことを示すものにほかならない。そして、以上のような法の趣旨及び規定に加え、法3条が、「放送番組は、法律に定める権限に基づく場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない。」旨規定しており（放送番組編集の自由の原則）、別に法律で定める権限に基づく場合でなければ、放送番組の編集への関与は許されないこと、受信設備を設置することにより被告との間で受信契約を締結した受信契約者又は視聴者は極めて多数に及ぶ上、番組に対する理解や価値観等も多岐にわたり、個々の受信契約者ないし視聴者



5 の理解や価値観を基準として、それらの者に対し、豊かで良い、事実を曲げない、有益適切な番組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ことに等しいことからすると、法4条1項各号に定め  
10 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であって、個々の受信契約者に被告に対して同条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解することはできないというべきである。そして、被告に同条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  
15 ほかないのであるから、上記判決の効力は、上記放送義務に関する紛争の解決に資するものとはいえず、個々の受信契約者に上記判決を求める法律上の利益があるとはいえない。原告らは、被告の姿勢は、裁判所において被告の義務の存在が認められない限り、改まることはないと考えられる旨主張し、原告らの確認請求を認容する判決がされれば被告が上記放送義務を任意に履行  
20 することが期待できるなどの事情を指摘するが、これは判決の効力とは異なる事実上の影響にすぎない。

したがって、被告との間で受信契約を締結した原告らが、被告に対し、法  
4条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は、確認の利益  
を欠くものとして不適法というべきである。

- 20 (4) また、被告が法5条の規定に基づいて策定した国内番組基準(甲17)は、その内容に照らしても、一般的抽象的義務を定めた法4条の規定を踏まえ、被告が放送番組を編集するに当たって依拠すべきことを明らかにした一般的  
25 抽象的な基準にとどまり、個々の受信契約者に被告に対して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解することはできない。そして、被告に国内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の効力もまた、上記放送義務に関する紛争の解決

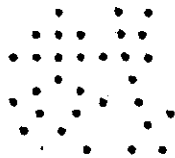


に資するものとはいえず、個々の受信契約者に上記判決を求める法律上の利益があるとはいえない。原告らの確認請求を認容する判決がされれば被告が上記放送義務を任意に履行することが期待できるとしても、それは判決の効力とは異なる事実上の影響にすぎないことは、上記と同様である。

5 したがって、被告との間で受信契約を締結した原告らが、被告に対し、国内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は、確認の利益を欠くものとして不適法というべきである。

(5) 原告らは、前記第2の3(3)イ(ア)及びイのとおり、原告らの求める民事訴訟としての確認の訴えは、対象選択の適否の点においても、方法選択の適否の  
10 点においても何ら問題はないなどと主張する。

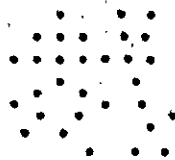
しかしながら、前記(2)前段で判示したとおり、確認の訴えにおける確認の利益は、あくまで原告の権利又は法的地位に危険・不安が現存し、かつ、その危険・不安を除去する方法として、原告と被告との間で当該確認請求について判決をすることが有効かつ適切である場合に認められるのであり、確認  
15 を求める法律上の利益があることが必要であると解される。そして、法の規定等からすれば、前記(3)第二段で判示したとおり、法4条1項各号に定める放送内容に関する義務は、放送に対して一般的抽象的に負担する義務であつて、個々の受信契約者に被告に対して同条を遵守して放送することを求める法律上の権利ないし利益を付与したものと解することはできず、前記(4)前段  
20 で判示したとおり、法5条の規定に基づいて被告が策定した国内番組基準は、一般的抽象的義務を定めた法4条の規定を踏まえ、被告が放送番組を編集するに当たって依拠すべきことを明らかにした一般的抽象的な基準にとどまり、個々の受信契約者に被告に対して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解することはできないのであるから、原告らに民事訴訟としての確認判決を求める法律上の利益がある  
25 とはいえない。



したがって、原告らの上記主張は採用することができない。

(6) 原告らは、前記第2の3(3)イ(エ)ないし(カ)のとおり述べて、原告らの民事訴訟としての確認の訴えを適法なものと認めるべき必要性等を縷々主張する。

しかしながら、法は、公共放送事業者である被告を含む全ての放送事業者の放送番組につき、法律に定める権限に基づく場合でない限り、何人からも干渉され又は規律されることはない旨を規定して、放送事業者の放送番組編集の自由の原則を明示した上、放送事業者に対し、放送番組の編集に当たっては、法4条1項各号に定めるところによらなければならないほか、法5条の規定に従って策定され、総務省令で定めるところによって公表された番組基準による放送番組の編集をしなければならない旨規定している。また、法6条は、放送事業者は、放送番組の適正を図るため、放送番組審議機関を置くものとし(1項)、審議機関は、放送事業者の諮問に応じ、放送番組の適正を図るため必要な事項を審議するほか、これに関し、放送事業者に対して意見を述べることができ(2項)、放送事業者は、審議機関が放送事業者の諮問に応じて答申し、又は意見を述べた事項があるときは、これを尊重して必要な措置をしなければならない旨規定し、法82条は、被告は、法6条1項の審議機関として、国内基幹放送に係る中央放送番組審議会及び地方放送番組審議会並びに国際放送及び協会国際衛星放送に係る国際放送番組審議会を置くものとし(1項)、中央放送番組審議会及び国際放送番組審議会の委員は、学識経験を有する者のうちから経営委員会の同意を得て会長が委嘱するものとし(4項)、中央放送番組審議会は、国内基幹放送に放送番組の適正を図るため必要な事項を審議し、意見を述べることができる(6項、8項)旨規定している。このように、法は、放送事業者の放送番組について、放送番組編集の自由の原則を明らかにした上、被告を含む放送事業者が自主的、自律的に法4条及び法5条に基づいて策定された番組基準に従って放送番組を編集することを要請しているものと理解することができるのであり、被告を含む



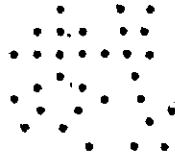
放送事業者が法4条及び法5条に基づいて策定された国内番組基準に従って放送することについて、当該放送の視聴者や被告との間で受信契約を締結している受信契約者に対して法律上（被告との関係でいえば更に受信契約上）の権利を付与しているものと解することはできないというべきである。

5 原告らの上記主張は、原告らが被告に対して受信契約に基づく権利を有することを前提とするものであるが、上記のとおり、法の規定及び趣旨等に照らすと、被告が法4条ないし国内番組基準を遵守することについて、原告ら主張の権利性を肯定することはできない。

したがって、原告らの上記主張は採用することができない。

10 (7) 原告らは、法4条1項各号ないし国内番組基準を遵守して放送する義務は受信契約上の義務であり、法的義務である旨主張し、その理由を縷々主張する。

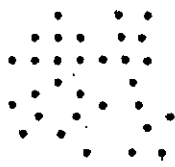
15 受信契約の法的性質についてみるに、原告らが前記第2の3(4)ア(ア)前段で自認するとおり、現行法上、受信料は私人間の契約に基づく債権と構成されており、受信料支払債務の履行の強制は、民法、民事訴訟法及び民事執行法の規定に従って実現されるべきものである。また、受信料は、被告と受信設備設置者との間で締結された受信契約に基づいて発生するものであり、受信契約の内容を定めた受信規約の条項からすれば、受信料が受信契約者による放送の受信の対価的な側面があることは否めない。しかしながら、前判示の  
20 とおり、法4条1項各号は一般的抽象的義務を定めた規定であり、法や受信規約上、同項各号所定の義務と受信契約に関する規定とを直接関連させて、受信契約の効力等について定めた規定は見当たらないことからすると、被告が同項各号所定の一般的抽象的義務を負うことと、法64条1項の規定に基づいて受信契約を締結した受信設備設置者の受信料支払義務との間には何らの直接的なかわりはないというべきであり、受信料の支払と法4条1項各  
25 号所定の放送をする義務が対価的な牽連関係に立っているものと解すること



はできない。このことは、同条及び法5条の規定を踏まえて被告が策定した国内番組基準に従って放送する義務についても同様である。

なるほど、法64条1項の規定により受信契約の締結を強制するに当たり、法には受信契約の内容が定められておらず、一方当事者である被告が策定する受信規約によって定められることとなる。しかしながら、受信契約の最も重要な要素である受信料額については、国会が被告の毎事業年度の収支予算を承認することによって定めるものとされ(法70条4項)、また、受信契約の条項はあらかじめ総務大臣の認可を受けなければならないものとされ(法64条3項)、総務大臣は、その認可について電波監理審議会に諮問しなければならないとされているのであって(法177条1項2号)、法は、このようにして定まる受信契約の内容が、法に定められた被告の目的に適うものであることを予定していることは明らかである。法には、受信契約の条項についての総務大臣の認可の基準を定めた規定がないとはいえ、法施行規則23条が、受信契約の条項には、少なくとも、受信契約の締結方法、受信契約の単位、受信料の徴収方法等の事項を定めるものと規定しており、被告の策定した受信規約に、これらの事項に関する条項が明確に定められ、その内容は受信契約の締結強制の趣旨に照らして適正なものであり、受信設備設置者間の衡平が図られていることが求められる仕組みとなっている。また、上記以外の事項に関する条項は、適正・公平な受信料徴収のために必要なものに限られると解され、受信規約上、被告が受信契約上の義務として法4条又は国内番組基準を遵守して放送する義務を負っていることを明示し、又はこれを窺わせるような条項は見当たらない。そうすると、受信契約者の支払う受信料が、被告が法4条ないし国内番組基準を遵守して放送することとの間に対価的な牽連性があり、受信契約が継続的な有償の双務契約であると解することはできないというべきである。

したがって、原告らの上記主張は採用することができない。



4 争点4 (原告らと被告との間の受信契約上, 被告は法4条1項各号ないし国内番組基準を遵守して放送する義務を負っているといえるか) について

(1) 原告らは, 前記第2の3(4)アのとおり主張する。

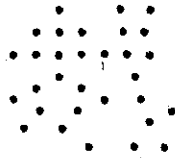
(2) 前記3で判示したとおり, 法4条1項各号又は国内番組基準に定める放送内容に関する義務は, 放送に対して一般的抽象的に負担する義務ないし基準であって, 個々の受信契約者に被告に対して同条又は国内番組基準を遵守して放送することを求める法律上の権利ないし利益を付与したものとはいえない。そして, 法4条1項各号ないし国内番組基準に定める放送内容に関する義務が上記のとおりであることからすれば, 被告が, 個々の受信契約者との間で, 被告が個々の受信契約者に対して上記の義務(債務)を負うことを明示的にも黙示的にも合意したものと解することはできない。

(3) 原告らは, 被告が原告らに対して法4条ないし国内番組基準を遵守して放送する義務を負う理由を縷々述べるが, 上記(2)で判示したとおり, 法4条は一般的抽象的な義務を定めたものと解すべきものであり, 国内番組基準についても, 一般的抽象的な基準を定めたにとどまると解されるのであって, 被告とそれぞれの原告らとの間で締結した受信契約の内容をなす受信規約上, 被告が原告ら主張の義務を負っていることを明示し, 又はこれを窺わせるような条項は見当たらず, 被告が, 個々の受信契約者との間で, 被告が個々の受信契約者に対して上記の義務(債務)を負うことの合意が明示的にも黙示的にも成立したものと認められないのであるから, 被告が原告らに対して法4条ないし国内番組基準を遵守して放送する義務を負っているものと解することはできない。

したがって, 原告らの上記主張は採用することができない。

5 争点5 (被告が法4条1項各号又は国内番組基準所定の義務に違反する放送をしたといえるか) について

(1) 原告らは, 前記第2の3(5)アのとおり主張する。



(2) 確かに、原告らが指摘する関係各証拠からすれば、原告らが指摘する前記第2の3(5)ア(ア)ないし(ス)の事件ないし出来事に関し、法4条1項各号ないし国内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、疑問の余地が全くないわけではない。また、原告らが前記第2の3(5)ア(オ)aで指摘した平成28年参議院議員選挙及び東京都知事選挙を巡るテレビ報道についての放送倫理・番組向上機構(BPO)の意見書の「IV おわりに～選挙に関する豊かな放送のために」の項における記述内容は、傾聴に値する内容であるといえることができる。

しかしながら、前記3で判示したとおり、法4条1項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。

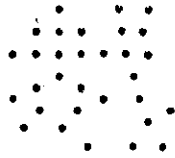
また、前記4で判示したとおり、被告が個々の受信契約者である原告らに対し、それぞれの原告らとの間で締結した受信契約に基づき、法4条又は国内番組基準を遵守して放送すべき法的ないし契約上の義務を負っているものと認めることはできない。

そうすると、原告らが被告に対し、被告が法4条又は国内番組基準を遵守して放送すべき義務に違反したことを理由に、受信契約上の債務不履行として損害賠償を求めることはできないと解するほかないというべきである(以上の説示に照らすと、不法行為に基づく損害賠償を求めることもできないと解するほかない。)

(3) したがって、原告らの上記主張は採用することができない。

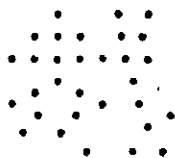
6 争点7(原告らの実質的当事者訴訟としての確認の訴えの適法性)について

25 (1) 実質的当事者訴訟としての確認の訴えにおいても、民事訴訟における確認の訴えと同様、確認の利益があることが必要であるところ、前記3(3)で判示



したとおり、法4条を遵守して放送する義務のあることの確認を求める原告らの民事訴訟としての確認の訴えには、確認の利益があるとは認められないから、実質的当事者訴訟として上記と同じ義務のあることの確認を求める原告らの訴えについて、確認の利益があると認めることは困難である。

5 (2) また、確認の利益の有無の点は措くとしても、法64条1項は、受信設備設置者は被告と「その放送の受信についての契約をしなければならない」と規定していることからすると、法は、受信料の支払義務を、受信設備を設置することのみによって発生させたり、被告から受信設備設置者への一方的な  
10 申込みによって発生させたりするのではなく、受信契約の締結、すなわち、被告と受信設備設置者との間の合意によって発生させることとしたものであることは明らかといえる。そして、法自体に受信契約の締結の強制を実現する具体的な手続は規定されていないが、民法上、法律行為を目的とする債務については裁判をもって債務者の意思表示に代えることができる旨が規定されてお  
15 り（平成29年法律第44号による改正前の民法414条2項ただし書）、法制定当時の民事訴訟法上、債務者に意思表示をすべきことを命ずる判決の確定をもって当該意思表示をしたものとみなす旨が規定されていたのであるから（同法736条、令和元年法律第2号による改正前の民事執行法174条）、法64条1項の受信契約の締結の強制は、上記の民法及び民事執行法の各規定により実現されるものとして規定されたと解することができる  
20 （平成29年最判参照）。そして、被告は、法の規定に基づいて設立された法人であるが、もとより国その他の行政機関ないし行政庁ではないことからすると、法64条1項の規定に基づいて被告と受信設備設置者との間で締結された受信契約に基づく法律関係は、私法上の契約関係として規律されているものと解するのが相当であり、原告らの実質的当事者訴訟としての確認の訴  
25 えは、行訴法4条後段の「公法上の法律関係に関する確認の訴えその他の公法上の法律関係に関する訴訟」に当たるものと解することはできないという



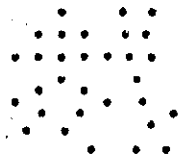
べきである。

そうすると、原告らの実質的当事者訴訟としての確認の訴えは、行訴法4条後段の訴えに該当しない訴えであるから、不適法というべきである。

(3) 原告らは、前記第2の3(7)ア(ア)のとおり主張する。

5           しかしながら、原告らが引用する最高裁平成30年7月17日第三小法廷判決・民集72巻3号297頁は、日本放送協会（被告）の放送の受信についての契約に基づく受信料債権と民法168条1項前段（平成29年法律第44号による改正前のもの。以下同じ。）の適用の有無について、日本放送協会の放送の受信についての契約に基づく受信料債権は、一定の金銭を定期的に  
10           給付させることを目的とする債権であり、定期金債権に当たるとした上で、平成29年最判を引用して、受信料債権は、法所定の規律の下で締結される受信契約に基づいて発生するものであり、受信契約に基づく受信料債権について民法168条1項前段の規定の適用があるとすれば、受信契約を締結している者が将来生ずべき受信料の支払債務についてまでこれを免れ得ること  
15           となり、上記規律の下で受信料債権を発生させることとした法の趣旨に反すると指摘して、受信契約に基づく受信料債権は民法168条1項前段の規定は適用されないと判示した判例であり、同判例が被告と受信契約者との関係が単なる私法上の関係ではないことを示唆しているものと解することはできない。

20           また、被告が別件訴訟（大阪地方裁判所平成20年(ワ)第82号国際放送実施要請違法無効確認等請求事件）において、法で定められている義務が公法上の義務であることを自認していることが認められる（甲96・122頁）としても、原告らと被告との関係が公法上の法律関係であると認められるか否かは法解釈の問題であるから、もとより被告が上記のとおり自認している  
25           からといって、法解釈に当たってこれに拘束されるものではない。そして、原告らと被告との関係が私法上の法律関係であって、公法上の法律関係であ



るとは認められないことは、前判示のとおりである。

したがって、原告らの上記主張は採用することができない。

(4) 原告らは、前記第2の3(7)ア(イ)及びウのとおり主張する。

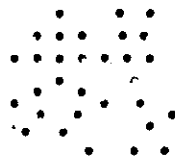
しかしながら、法4条1項各号は、放送について一般的抽象的な義務を定めたものと解すべきであることは前判示のとおりであるから、同条が公法上の具体的な義務を定めた規定であることを前提に、原告らと被告との関係が公法上の法律関係であると解することはできない。

したがって、原告らの上記主張は採用することができない。

(5) 原告らは、前記第2の3(7)ア(エ)のとおり主張する。

しかしながら、原告らが引用する最高裁平成26年1月28日第三小法廷判決・民集68巻1号49頁は、福井県小浜市長から廃棄物の処理及び清掃に関する法律に基づく一般廃棄物収集運搬業の許可及びその更新を受けている上告人(控訴人・原告)が、同市長により同法に基づいて有限会社ニーズに対する一般廃棄物収集運搬業の許可更新処分並びに被上告人補助参加人に対する一般廃棄物収集運搬業及び一般廃棄物処分業の許可更新処分がされたことにつき、被上告人(被控訴人・被告)を相手に、上記両名に対する上記各許可更新処分は違法であると主張してそれらの取消し等を求める事案において、判決要旨として、「市町村長から一定の区域につき既に一般廃棄物収集運搬業又は一般廃棄物処分業の許可又はその更新を受けている者は、当該区域を対象として他の者に対してされた一般廃棄物収集運搬業又は一般廃棄物処分業の許可処分又は許可更新処分について、その取消訴訟の原告適格を有する。」旨判示したものであり、行訴法4条後段の規定に基づく実質的当事者訴訟における確認の利益の有無について判示したものでなければ、何らかの言及がされたものでもない。また、原告らが主張するような行政処分の適法性維持機能が取り入れられたものということもできない。

したがって、原告らの上記主張は採用することができない。



7 その他、原告らの主張内容に鑑み、関係証拠を検討しても、上記認定判断を左右するに足りない。

#### 第4 結論

5 以上によれば、原告らの請求のうち、確認請求に係る訴えはいずれも不適法であるから、これを却下することとし、原告らのその余の請求は、争点6（被告の義務違反行為によって原告らの受けた損害の内容及び損害額）について判断するまでもなく、いずれも理由がないから、これを棄却することとし、主文のとおり判決する。

奈良地方裁判所民事部

10

裁判長裁判官 島 岡 大 雄

裁判官 井 上 直 樹

15

裁判官 上 原 美 也 子