

令和3年（ネ）第83号放送法遵守義務確認等請求控訴事件

控訴人 宮内正厳外109名

被控訴人 日本放送協会

## 控訴理由書

2021年2月2日

大阪高等裁判所第6民事部B係 御中

控訴人ら訴訟代理人

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 今治 周平

弁護士 松本 恒平

弁護士 阪口 徳雄

## 目次

第 1	はじめに . . . . .	3
第 2	民事訴訟としての確認の訴えについて確認の利益があること . . . . .	7
第 3	控訴人らとNHKとの間の受信契約上、NHKは放送法4条 1項各号及び国内番組基準を遵守して放送する義務を負って いること . . . . .	13
第 4	NHKが放送法4条1項各号及び国内番組基準に反するニュー ース報道番組を放送していること . . . . .	15
第 5	控訴人らに損害が発生していること . . . . .	16
第 6	実質的当事者訴訟としての確認の訴えには、確認の利益がみ とめられる。 . . . .	21

## 第1 はじめに

### 1 平成29年最高裁大法廷判決について

2017年（平成29年）12月6日の最高裁大法廷判決（甲62）は、NHKのニュース報道番組の内容については、全く判断していない。

曾我部真裕教授（憲法学）は、平成29年最高裁大法廷判決について、次の通り、判例解説で見解を述べている（甲249）。

「本判決は、契約の自由、知る権利、財産権の保障等（憲法13条、21条、29条）違反との上告人側の主張に対し、①放送法がNHKを存立させ財政的基盤を受信料により確保することの合憲性と②①が許容される場合、受信契約の締結強制という方法によることの合憲性の二つに整理した上で、判断を行った。

基本権ごとの検討はなされていないが、それは立法裁量を広く認めたことによる。・・・幅広い国民が負担する受信料の制度は、民主政プロセスに委ねて緩やかな審査に留めることも妥当だという説明も可能だろうか。いずれにせよ先例性の薄い判断である。

①は二本立て体制におけるNHKの役割や受信料制度の合理性を理由に簡単に合憲とされた。・・・

②についても、契約の自由の問題として論じられたのかは明らかでないが、直接の支払い義務賦課ではなく、契約締結義務を媒介させることの相当性について、・・・NHKが受信設備設置者の理解を得た上で負担することの意義を指摘し、他方で、受信契約の内容が適正・公平であることから必要かつ合理的として合憲判断がなされている。

本判決は、NHKによる契約締結の申し込みだけで契約が成立するとの主張を退け、あくまで両者の合意が必要だとした。これまで、NHKのあり方に対する異議申立ての手段として受信契約拒否や受信料不払いがなされることがあり、これを肯定的にとらえる見方があったが、本判決はこうした余地も一定程度残したことになる。」

平成29年最高裁大法廷判決の後に、ジュリストが特集を組み、「NHK

受信料訴訟大法廷判決を受けて」と題する座談会を企画したが、最高裁大法廷判決について、種々の疑問、課題が提起された。

宍戸常寿教授（憲法学）が、「特殊な負担金という概念に逃げ込まなかったのが1つの特徴だ」。「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ていただけで、本来何も言っていませんよね。」と発言した（甲133の20頁）のに続けて、鈴木秀美教授（憲法学・メディア法）が、次の通り、発言している。

「憲法上の1つ目の重要なポイントは、併存体制の下、NHKは公共放送を担うものとして設立され、その財政基盤を受信設備設置者が負担する受信料としたことは、表現の自由の下で国民の知る権利を実質的に充足するためであると説明されていることです。そうであるなら、私から見て、もう少し踏み込んで論じてほしかったなと思うのが、国民の知る権利についてです。この権利が、表現の自由の保障の中でどういうものなのかという説明が判決の中には全くありません。

かつて最高裁は博多駅事件大法廷決定（昭和44・11・26刑集23巻11号1490頁）で、報道機関の報道の自由が表現の自由の保障の下にあるという理由を説明する際に、国民の知る権利に報道機関の報道が奉仕すると説明しました。そのときは、決定文の中で、「国民の『知る権利』」と表記されており、知る権利に鉤括弧が付いていたのですが、今回の判決では、鉤括弧は無くなっていて、あたかも厳然として知る権利があるという前提で、合憲性が説明されています。しかし、やはりここでは、知る権利というのがどういう権利なのか、そして、公共放送と民間放送の二元体制において、公共放送の担い手としてのNHKが、知る権利の実質的充足について、どのような役割を期待されるのかについて、もう少し踏み込んでもよかったし、ぜひそうしてほしかったなと思っていますところ。」（甲133の20頁、23頁）

このように、平成29年最高裁大法廷判決は、未解明な論点が多く、多くの宿題を残しているのである。

## 2 本件裁判の意義と一審判決

本件裁判は、ニュース報道番組において、政権に付度し、「政府の広報機関」化した放送を繰り返すNHKに対して、視聴者・国民が、公共放送としてのあり方を問う画期的訴訟として、毎回の口頭弁論は、傍聴人が満席で、全国的にも注目されてきた。

2020年11月12日、一審奈良地裁は、NHKが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（事実を曲げない、政治的公平、多角的論点明示など）の確認請求を却下し、放送法4条を遵守しない放送をしたことに対する損害賠償請求を棄却した。

一審奈良地裁判決（以下「原判決」という）が、「法律上の争訟に該当せず、不適法である」とのNHKの主張を排斥して、「放送の内容が放送法4条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可能であり、司法審査に適しないということもできない」として、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たり、司法権行使の対象となることを認めたのは評価できる。

しかし、控訴人らが放送法4条違反であると詳細に主張立証した共謀罪や桜を見る会問題等、13項目に及ぶNHKのニュース報道番組について、放送法4条を遵守した放送であったといえるのか否かについては、「疑問の余地が全くないわけではない」と指摘し（原判決71頁）、また2010年代の国政選挙等の選挙報道に放送法4条違反があるとの控訴人らの主張について、放送倫理・番組向上機構（BPO）の意見書の結びの部分をも3頁に亘って判決に引用の上、「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。」（原判決71頁）とリップサービスを付加しただけで、放送法4条違反の有無について具体的な判断をせずに、回避した。

NHKOBの相澤冬樹氏、永田浩三氏、小滝一志氏、稲葉一将名古屋大学大学院教授、須藤春夫法政大学名誉教授の合計5名の証人尋問、控訴人代表5名の本人尋問を実施するなどの訴訟指揮から正面から実体判断がなされるものと期待していただけに、控訴人らは無念の思いを禁じ得ない。

原判決は、放送法3条が放送番組編集の自由の原則を規定していることを持ち出し、「受信契約者また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多岐にわたり、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ことに等しいことからすると、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」と判示した(原判決64～65頁)が、次に述べる稲葉一将証言及び稲葉意見書に照らし、的外れであることが明らかである。

NHKの選挙報道のいくつかが放送法4条に違反すると裁判所が判断した場合にも、放送法遵守義務違反に当たるとの確認判決(主文または理由中の判断)は、NHKに対して一定の放送時間を設けるなどの何らかの作為を命ずるものではない。放送された番組が放送法4条違反の状態にあると裁判所が判断するだけで、NHKは違法状態を解消する様々な手段を「自律」的に選択できるのであり、報道の自由の侵害とはならない。確認訴訟は、放送法領域に適した訴訟形式なのである(稲葉一将証言6～9頁、11～12頁、甲196の1・稲葉意見書10頁)。

今日、NHKのニュース報道はますます政権寄りに偏する傾向が強まっており、放送法4条1項各号が遵守されていない。一例を挙げておく。菅義偉首相が昨年秋の臨時国会で所信表明演説を行った10月26日、ニュースウォッチ9に生出演した際、有馬キャスターが日本学術会議の任命拒否問題で「国民への説明が必要」と指摘した。翌日、内閣広報官がNHK報道局に対し、「総理、怒ってますよ。あんなに突っ込むなんて、事前の打ち合わせと違う。」と抗議電話を入れた。3日後のクローズアップ現代+は、日本学術会議が山際壽一前会長時代の2年前にも官邸から人事介入を受けたとの山際

氏のインタビューを報道後、百地章国土舘大学特任教授を「憲法が専門」として紹介し、「首相の任命権は学術会議の推薦に拘束されるものではない。裁量権を行使して拒否をしたのは、妥当だと思う。」との言説を垂れ流した※。

※ 安保法制に関する報道が放送法4条1項に違反することを、控訴人らは詳細に主張し（一審の原告準備書面（一）他）、立証した（甲9他）。2015年6月4日の衆議院憲法審査会で与党推薦の参考人を含む3人の憲法学者全員が「安保法案は違憲である」と証言し、政府与党に衝撃が走った。当日、菅義偉内閣官房長官は、記者会見で「全く違憲でないと言う著名な憲法学者も一杯いる」と述べたが、同月10日の衆議院平和安全法制特別委員会で、辻元清美議員の質問に対し、菅内閣官房長官は3人の学者しか名前を挙げるができなかった。筆頭に上げたのが当時、日大教授であった百地章氏である。

原判決に対し、110名の控訴人が控訴し（控訴率は87%）、舞台は高裁に移った。大阪高裁において、主権者であり、受信料を負担している控訴人らの「知る権利」が尊重され、民主主義の前進に寄与する「公共放送」の実現に資する判決を求めるものである。

## 第2 民事訴訟としての確認の訴えについて確認の利益があること

### 1 原判決の判断

原判決は、「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ものであり、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」（原判決63頁）とした上で、被控訴人（NHK）との間で受信契約を締結した控訴人らが、NHKに対し、放送法4条ないしNHKが自ら定めた国内番組基準（甲17）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、確認の利益を欠き不適法と判断した。

## 2 放送法4条ないし国内番組基準の法的義務に関する原判決の誤り

(1) 原判決は、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とした上で、放送法が、「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(第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(原判決63～64頁)とする。

そして、この放送法制定の目的を実現するため、放送法は、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」を採用することとして、「二本立て体制」の一方を担う公共放送事業者としてNHKを設立することとし、その目的、業務、運営体制等を定め、NHK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おり、放送法が、NHKにつき、営利を目的とした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、NHK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、団体又は国家機関等から財政面での支配や影響をNHKに及ぶことがないようにし、現実にはNHK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NHK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、NHKの放送を受信すること



のできる環境にある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という（原判決64頁）。

加えて原判決は、放送法第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（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NHK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の理解や価値を基準として、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、NHK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などと判示して、放送法4条1項各号に定める放送内容に関する義務及びNHKが定めた国内番組基準は、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おいて、NHKに対して同条ないし同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と判示する（原判決64～66頁）。

(2) 原判決は、放送法4条1項各号に定める放送内容に関する義務について、個々の受信契約者に対して具体的な権利性を認めると、財源基盤を放送受信可能な環境にある者ら全体により支えられているNHKの放送番組編集の自由の著しい制約となると判示する。

たしかに、放送法は、NHKの財源に関する仕組みを、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をNHKに及ぶことがないようにするため、NHKの主たる財源を受信料としているのは、NHKが公共的性格を有するからであり、NHKが他の放送事業者と同じく番組編集の自由を有していることも当然である。

しかし、NHKの財源に関する仕組みやNHKの番組編集の自由を根拠に、NHKが放送法4条1項各号やNHK自ら定めた国内番組基準をどれほ

ど蔑ろにした内容の番組を放送しても、受信契約者はNHKに対して法的な請求を一切なしえないという結論を合理的に説明することはできない。

NHKの財源を受信料負担という形で支える受信契約者が、放送法4条やNHK自らが定めた国内番組基準という番組内容に関する義務規定があるにもかかわらず、NHKがこれら義務規定に反することが明らかな内容の番組を放送した場合に、受信契約の当事者であるNHKに対して、法的に意味ある要求を一切なし得ないというのは背理である。NHKに番組編集の自由が認められるのは、視聴者ひいては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という放送法の目的実現のためであるから、放送法はこの目的実現のためにNHKの番組編集の自由が一定程度制約されることを当然に予定している。

すなわち、NHKには、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という放送法の目的実現のために番組編集の自由が保障されており、いかなる内容の番組を放送するかについて、NHKにある程度広範な裁量が認められるとしても、NHKの財源を受信料負担という形で支える受信契約者との関係で全く無制約ではありえない。

原判決も認定しているとおり、受信料は、「現実にNHK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NHKの放送を受信することのできる環境にある者であれば負担を強制されるものである以上、NHKの放送する番組内容が、視聴者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という放送法の目的に反しないものであるという信頼に足りる最低限の前提がなければ、そのような強制は許されないはずである。そのような信頼に足りる最低限度の前提が、NHKの番組内容が、豊かで良い、事実を曲げないなど、放送法4条1項各号の義務に反しない水準を維持しているという前提である。

もちろん原判決が認定するように、NHK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び、番組に対する理解や価値観等も多岐にわたることは事実であるから、個々の受信契約者ないし視聴者の理解や

価値を基準とすれば、それらの者に対し、豊かで良い、事実を曲げない、放送法4条1項各号の義務に反しない内容の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と、NHKの放送番組編集の自由を著しく制約する事態になりかねない。

しかし、NHKの放送する番組内容が、放送法4条1項各号に規定されている義務に反するか否かは、個々の受信契約者ないし視聴者の理解や価値を基準として判断されるべきものではなく、通常の判断能力を有する一般人の理解ないし価値を基準として判断されるべきものである。 原判決も、「ある放送の内容が法第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」と判示しており（原判決62頁）、上記の判断を裁判所が行う際には、通常の判断能力を有する一般人の理解ないし価値を基準として判断することになるのは当然である。

そうだとすれば、NHKは、視聴者ひいては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という放送法の目的実現のために、番組編集に関する裁量の限界として放送法4条1項各号ないしNHK自らが定めた国内番組基準を遵守する義務を負うものであり、この義務に違反した場合には、もはや裁量権の逸脱ないし濫用として違法というべきである。

上記の限度で放送法4条1項各号ないし国内番組基準は、受信契約者において、NHKに対して同条ないし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認められるのであり、認めたからといってNHKの放送番組編集の自由を著しく制約することにはならない。

- (3) 以上のとおり、放送法4条1項各号及び国内番組基準について、一般的抽象的な義務にすぎないとして、個々の受信契約者がNHKに対して同条ないし同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のではないとする原判決の判断は誤りである。

### 3 民事訴訟としての確認の訴えについて確認の利益はある

NHKの放送番組編集の自由を前提として、NHKに認められる裁量の範囲を画する基準として、NHKは個々の受信契約者に対して放送法4条1項各号ないしNHK自らが定めた国内番組基準を遵守する義務を負っている。

したがって、控訴人らは受信契約者として、NHKが放送番組編集上認められる裁量を逸脱して当該義務に反した報道番組を放送している場合、控訴人ら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、NHKに対し、放送法4条1項各号ないし国内番組基準を遵守する義務のあることの確認を求め、この点について確認判決をすることが有効かつ適切であるといえるから、確認を求める法律上の利益がある。

よって、控訴人らの民事訴訟としての確認の訴えについて確認の利益は認められる。

なお、原判決は、NHKに放送法4条1項各号及び国内番組基準を遵守して放送する義務があることを確認する判決は、それが確定しても、控訴人らとしては、NHKによる任意の履行を期待するほかないから、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とも判示する（原判決65頁）。

しかし、確認請求を認容する判決がされれば、NHKが上記放送法4条1項各号及び国内番組基準の遵守義務に違反した番組を放送した場合、受信契約者から損害賠償請求訴訟等を提起されて敗訴するリスクが現実化し、そのようなリスクを回避するためにNHKは上記放送法4条1項各号及び国内番組基準を遵守することを現実的に強制されるから、控訴人らには、確認判決を求める法律上の利益があるといえる。

控訴人らの民事訴訟としての確認の訴えについて確認の利益を否定して、不適法として却下することは控訴人らの裁判を受ける権利（憲法32

条)に対する実質的な侵害である。

第3 控訴人らとNHKとの間の受信契約上、NHKは放送法4条1項各号及び国内番組基準を遵守して放送する義務を負っていること

1 原判決の判断

原判決は、放送法(以下、単に「法」ともいう)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NHK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から、被控訴人NHKが、個々の受信契約者との間で、NHK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と判示する(原判決65～66頁)。

2 しかし、すでに第2で述べた通り、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ではなく、その逸脱・濫用があれば違法となる。

3 また、原判決は、法4条1項各号及び国内番組基準の解釈だけから、控訴人らとNHKとの間の受信契約上、NHK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わないとの結論を導いている。

しかし、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をNHKが債務として負うか否かは、受信契約の内容を解釈して初めて判断できるものであり、法4条1項各号ないし国内番組基準から直接導かれるものではない。受信契約の内容は、法4条1項各号及び国内番組基準に加えて、日本放送協会放送受信規約(以下、単に「受信規約」ともいう)(甲4)及び放送受信契約書(甲45)の記載などから、NHKと受信契約者との間でいかなる意思表示の合致(合意)が認められるかを総合的に判断する必要がある。

この点、原判決は、受信契約の内容をなす受信規約上、NHKが控訴人ら

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ないと判示（原判決69頁）して、NHKが上記義務を負うことを否定する理由としている。

しかし、原判決も、「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側面があることは否めない」と判示している（原判決68頁）。すなわち、原判決も、受信契約において、NHKが何らかの債務を負うこと自体は認めているのである。

ところが、受信規約には、受信契約者の受信料支払の義務に関する条項はあるものの、NHKが何らかの債務を負う条項は一切存在しない。

したがって、受信規約のみから、受信契約の内容を判断することはできないことは原判決を前提にしても明らかである。

#### 4 受信契約も契約である以上、その契約の内容は、NHKと受信契約者の意思表示の合致（合意）による。

契約において、当事者の意思表示の内容を示すものとして最も重要な客観的証拠が契約書であることはいうまでもないが、控訴人らもNHKとの間で、放送受信契約書を作成している。

放送受信契約書（甲45）には、「1. 放送法、放送受信規約により放送受信契約を締結します。」「2. 住所を変更したので届けます。」などと印字されており、控訴人らは、かかる印字のされた1.～4.の該当項目に○印をつけて、署名（住所、電話番号も記載）・押印の上、NHKに提出している。かかる契約書の文言から、控訴人らは、放送受信規約だけでなく、放送法に基づいて受信契約を締結する意思を有していることは明らかである。控訴人宮内も、NHKの選挙報道が政治的に公平を欠くことが、受信料の支払を拒否するきっかけになり、本件訴訟を提起する動機となったことを供述しているところである（宮内2～3頁、4～5頁）。

そして、放送法には、法4条1項各号記載の義務を被告が負うことが定め

られており、被告自ら国内番組基準として、同一内容の義務を負うことを定めている。国内番組基準（甲17）は、11項8号で「放送の内容や表現については、受信者の生活時間との関係を十分に考慮する。」と定められているほか、その内容において受信者に対して遵守を誓うものである。

以上より、受信契約の内容として、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うという点で、意思表示は合致している。

したがって、控訴人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。

#### 第4 NHKが放送法4条1項各号及び国内番組基準に反するニュース報道番組を放送していること

控訴人らが放送法4条1項各号違反であると詳細に主張立証した共謀罪や桜を見る会問題等、13項目に及ぶNHKのニュース報道番組について、原判決は、「被告NHK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」を（争点5）として取り上げ、原告らの主張として、18頁から53頁まで35頁に亘って（一審判決文の半分弱）、主張の整理を行った。ところが、「確かに、原告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（注：ETV2001・番組改変事件ないし森友・公文書改ざん問題の13項目）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。」と判示するだけで、放送法4条1項各号違反ないし国内番組基準違反の放送がなされたのか否かについて具体的な判断をせずに、回避したのである。

原審の原告最終準備書面等の主張、立証からすると、原審の（争点5）における原告の主張の整理自体も不十分であり、追って、控訴理由補充書を提出して、原審での主張立証を補充する予定である。

## 第5 控訴人らに損害が発生していること

原判決は、「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。」(原判決69頁)と判示し、受信契約者との間に放送法4条を遵守するという契約上の義務を否定したために、控訴人らに生じた損害については、なんら判断をしなかった。

しかし、控訴人らは、被控訴人NHKの受信契約上の義務である放送法4条1項各号遵守義務ないし国内番組基準遵守義務に違反する放送により、その権利を侵害されたものである。したがって、かかる放送によって生じた精神的苦痛について、原審において、控訴人ら本人尋問を受けた控訴人宮内正厳、控訴人木村宥子、控訴人高桑次郎、控訴人平川邦昭及び控訴人齋藤紀彦に関し、以下、詳述する。

### 1 控訴人宮内正厳

- (1) 控訴人宮内は、日本共産党に所属し、生駒市議会議員を6期、24年間務め、市民の願いである暮らしの問題、福祉の問題、環境の問題、医療の問題など、市民の願いを行政に届け、その実現のために尽力してきた者である。
- (2) 控訴人宮内は、自らが市議会議員という立場であったことから、NHKの選挙報道については、これまで、極めて真剣に注視してきたところ、2012年12月の総選挙に関するNHKの放送法4条1項各号違反の報道により、以下のとおり、精神的苦痛を受けた。
- (3) マスメディア、中でも国民の受信料によって成立しているNHKは、原発の問題、消費税の問題、憲法の問題等、その選挙の争点を国民にわかりやすく説明し、選挙報道においては、日本の将来のために大事な選挙であることを伝えるべきであるところ、2012年12月の総選挙においては、「政権選択」選挙と称して、自民党と民主党を中心に報道し、これに「第3極」の日本維新の会やみんなの党の動きを取り上げるにと



どまり、日本共産党や社民党などの少数政党を排除するパターン化された選挙報道を行い、しかも、その報道時間全体も少ないというNHKの報道のあり方に、控訴人宮内は、選挙及び国政の行く末を案じる一国民として多大なる精神的苦痛を受けたものである。その程度は、持病である心筋梗塞を抱える控訴人宮内にとって、心臓が握りしめられるような思いであった。

以上のとおり、2012年12月の総選挙に際し、自己の所属する日本共産党を背景に押しやるかのようなNHKの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、また、国民を誤導する戦前の大本営発表を思わせるNHKの報道により、怒り、不安、恐怖を感じるなどの精神的苦痛を受けた。

## 2 控訴人木村宥子

- (1) 控訴人木村は、1940年の戦前生まれであり、17歳のときに洗礼を受けキリスト教徒となった者である。現在は、日本キリスト教団高の原協会に所属している。

控訴人木村は、東北大学教授であり原子核物理学者の父木村一治が、原爆の調査団の一員であったことから、幼き頃から、原爆の後遺症として被爆した子供が障害を持って生まれるという話を聞かされていた。その話に思い悩み、強い恐怖を感じ続けてきたところ、その苦しみに救いを与えたのが、キリスト教であった。すなわち、控訴人木村の信仰心は、17歳の自己が救いを得たことを原点とするものであり、真摯なものである。

- (2) 控訴人木村は、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、NHKの放送法4条1項各号違反の報道により、以下のとおり、精神的苦痛を受けた。

- (3) ア 控訴人木村は、人々が天皇を信仰し、戦争に行き、多数のアジア人

及び日本人が死亡し、多くの日本人が「天皇陛下万歳」と叫んで死んでいった歴史的事実を、子供ながらに経験してきた世代である。

そのため、天皇が天照大神や八百万の神と寝食をともにして、神となるという宗教的儀式については、戦争を経験したひとりの人間として、戦前の絶対主義的天皇制時代への回帰を思わせ、強い危機感を感じている。

イ また、キリスト教徒としては、戦前、天皇制のもとで、軍部により、信仰に対する圧力が加えられ、現人神である天皇を拝むことへの転向を余儀なくされた信仰者達が多くいたことから、天皇が神性を得る行事に対しては、信仰者としての強い不安感を感じている。

さらに、キリスト教の神を信仰する控訴人木村は、天皇が神となる行事をマスメディアが無批判に報道することは、天皇を現人神とすることで個人の信仰する神を神として認めさせないという天皇制の機能を押し付けられ、個人の他の神への信仰を捨てさせられるという戦前戦中の事実が想起され、強い不安と精神的苦痛を感じた。加えて、神格化された天皇と天皇制は、他の信仰を持つ者の内面までも傷つけ支配しようとするものであるから、信仰者は、これに抵抗せねばならないが、現在のNHKによる問題を覆い隠した報道のあり方では、その抵抗の機会すら奪われてしまうものであり、この点についても、強い危機感を感じている。

### 3 控訴人高桑次郎

(1) 控訴人高桑は、生命保険会社に勤務し、定年後は、奈良いのちの相談員をボランティアで17年続け、現在は、地元の河合町の行政改革を進める市民活動に取り組んでいる者である。

(2) 控訴人高桑は、生命保険会社に勤務していたという経験から、被控訴人のかんぽ不正問題の報道について、注視してきたところ、被控訴人NHKの放送法4条1項各号違反の報道により、以下のとおり、精神的苦痛を受けた。

(3) 2018年4月24日のクローズアップ現代プラスでは、生命保険の押し売りの実態について、高齢の親が不必要な保険を押し付けられたと嘆く男性の声や、ノルマが厳しいと訴える郵便局員の声を報道するなど、その切り口は鋭いものであった。

しかし、その後、日本郵政グループから強い抗議文がNHK会長に届けられ、経営委員会からもNHK会長が厳重注意を受けるなどの経緯となった。

それにより、クローズアップ現代プラスの続編は、当初予定の2018年8月10日から2019年7月31日まで1年も遅れることになった。しかし、その間、極めて多数の法令違反や社内ルール違反が明らかになっている。

控訴人高桑は、一連の圧力によって、被控訴人NHKが当初の報道を曲げ、その結果、かんぼ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達などを見捨てたと感じ、強い絶望感による精神的苦痛を受けた。

#### 4 控訴人平川邦昭

(1) 控訴人平川は、製造業に勤め、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者である。

(2) 控訴人平川は、2018年10月30日の韓国大法院による、元徴用工4人が新日鉄住金株式会社を相手に損害賠償を求めた裁判の判決に関する、被控訴人NHKの放送法4条1項各号に違反する報道により、以下のとおり、精神的苦痛を受けた。

(3) 被控訴人NHKは、韓国大法院の判決について、専ら政府見解のみを報道し、例えば、弁護士や学者の有志による声明のような、政府見解と異なる他の見解についてはまったく報道しなかった。控訴人平川は、徴用工問題についてはいろいろな考え方があり、政府見解もその一つの見解に過ぎず、それとは異なる見解もあるにもかかわらず、専ら、政府見解だけが報道されて、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共に、強く心を痛めている。

さらに徴用工問題のみならず、日韓関係の報道については、数多くの報道すべき歴史的事実があるにもかかわらず、政府見解のみを繰り返し放送する被控訴人NHKの報道により、世論が一方的に形成されることには、強い憤りとストレスを感じ続けている。これらの報道が視聴者の「嫌韓感情」をあおり、日韓の友好関係を損なうことにも心を痛めている。

## 5 控訴人齋藤紀彦

- (1) 控訴人齋藤は、1940年の戦前生まれであり、戦後の混乱と貧しさのなかで幼少期を過ごし、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ならないと強く願う者である。
- (2) 控訴人齋藤は、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」に関連する被控訴人NHKの放送法4条1項各号違反の報道により、以下のとおり、精神的苦痛を受けた。
- (3) 表現の不自由展については、憲法21条の表現の自由に関わる問題であり、「NHK NEWS WEB」では44件ものニュースが取り上げられており、NHKの記者は、活発な取材を実施していた。他方、テレビ報道に関しては、2ヶ月間でたった4件の短い報道がなされたのみであり、テレビ放送とWEBニュースの間には、あまりに大きな落差があった。

控訴人齋藤は、まさに、表現の自由に関わる問題であるにもかかわらず、テレビ放送にはフィルターをかけ、忖度によって、報道を制限する被控訴人NHKの報道姿勢に、戦争によって親類の命を失った経験を持つ者として、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。

## 6 小括

控訴人らを代表する、上記5名の受けた精神的苦痛は以上のとおりである。一般市民である上記5名がそれぞれに、被控訴人による放送法4条1項

各号違反の報道により、精神的苦痛を受けたという事実は、本件訴訟に参加した他の控訴人においても、それぞれに精神的苦痛を受けたことを優に推認させるものである。

また、控訴人木村宥子については、憲法20条によって保護される信教の自由に相当する、宗教上の精神的自由に対する権利侵害が生じているものである。宗教上の精神的自由が民事上も厚く保護されるべきことは、エホバの証人輸血拒否事件（最三小判平成12年2月29日民集54巻2号582頁）において明らかにされているところである。同判例では、患者の宗教上の意思決定の自由を侵害したことにつき、精神的苦痛を慰謝すべく不法行為に基づく損害賠償責任を負うと判示されている。不法行為と債務不履行について、保護されるべき利益の性質を別異に解する理由はないから、放送法4条ないし国内番組基準に違反する不公正な放送によって、宗教上の精神的自由への侵害が生じた以上、当然、その精神的苦痛は慰謝されなくてはならない。

以上のとおり、放送法4条1項各号違反の放送がなされれば、公正さを欠いた放送が、直接、受信契約者に視聴されるものであるから、同法違反の報道は、不可避免的に、当該報道を視聴したものに精神的苦痛を生じさせるものと解すべきである。それぞれの視聴者の中には、憲法上も民事上も保護されるべき精神的自由を侵害された者もいるのである。

よって、控訴人らは、被控訴人の放送法違反の放送により、その権利を侵害されたものであり、その精神的苦痛を慰謝するための慰謝料額は少なくとも一人あたり5万円を下ることはない。

## 第6 実質的当事者訴訟としての確認の訴えには、確認の利益が認められる。

### 1 原判決の判断

原判決は、控訴人らが予備的請求として主張する行政事件訴訟法（以下「行訴法」ともいう）4条に定める当事者訴訟につき、大要、次のように判示した。

- ① 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、私法上の契約関係であることから、行訴法4条後段の定める実質的当事者訴訟（公法上の法律関係）に該当しない。
- ② 実質的当事者訴訟における確認の訴えにおいても、民事訴訟と同様の確認の利益が必要であるが、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も、確認の利益があると認めるのは困難である。

## 2 行訴法4条の公法上の法律関係に該当することについて

### (1) 原判決の判断

原判決は、被控訴人と受信設備設置者との法律関係が公法上の法律関係に該当しない理由として、i 受信料の支払義務が被控訴人と受信設備設置者との合意によって発生するものであること、ii 法64条1項の受信契約の締結の強制は民法及び民事執行法の各規定によって実現されるものであること、iii 被控訴人が国その他の行政機関ないし行政庁ではないことを挙げている。

### (2) 原判決は放送法4条1項各号の法的性質を考慮していないこと

行訴法4条後段は、「公法上の法律関係に関する確認の訴えその他公法上の法律関係に関する訴訟」と定めている。本件訴訟が当該訴訟に該当するか否かについては、放送法4条1項各号の義務が、控訴人らとの関係における公法上の義務であるか否かという観点を論じないままに判断することは許されない。

例えば、平成24年11月26日東京地方裁判所判決（判例タイムズ1388号122頁）は、預金口座に関し銀行に対して行った弁護士法23条の2に基づく弁護士会照会につき当該照会に係る事件を弁護士に依頼した者が、銀行を被告とし当該弁護士会照会に対する銀行の報告義務の有無について公法上の法律関係であるとして当該義務の確認訴訟を提起した事案において、「弁護士会照会制度の趣旨は、当事者等の

依頼によって訴訟事件その他の法律事務を行う職務（弁護士法3条）を弁護士に独占させた上で（弁護士法72条）、弁護士の重大な使命及び職責に鑑み、弁護士の事務の改善進歩を図ること等を目的として弁護士法に基づき設立された公法上の法人である弁護士会（弁護士法31条）に対し、報告を求める権限を法律により特に定めたものと解される。このような公法上の要請に基づき特に法律によって与えられた弁護士会の公法上の権限に基づく弁護士会照会に対しては、照会により必要な事項の報告を求められた公務所又は公私の団体は、照会された事項の報告をすべき公法上の義務を負っていると解される。」としたうえで、行訴法4条の実質的当事者訴訟に該当することを前提に判断を示しており、確認の対象となっている義務の法的性質から当該確認訴訟が行訴法4条の定める実質的当事者訴訟であるとの判断をしている。

しかし、原判決は放送法4条1項各号の義務の法的性質には全く言及せず、受信契約が私法契約であること、また、被控訴人の実質的な性質を考慮することなく行政主体ではないという形式論をもって本件が実質的当事者訴訟ではないと判断しているのは、放送法4条1項各号の法的性質を全く考慮せず、また、被控訴人の公法人としての性質をも全く考慮していないものであり、不当であることは明らかである。

### （3）放送法4条1項各号の法的性質は公法上の義務であること

本件についてみると、放送法4条1項各号の義務は、放送という限られた資源の公共財を利用する放送事業者に対して、放送により提供される情報により市民が受ける影響の大きさに鑑みて、公正な放送内容を保つことで国民の知る権利等の利益に資する等の目的で定められたものである。稲葉一将名古屋大学大学院法学研究科教授においては、本条のとりわけ2号と4号の存在意義（趣旨）につき、「公共的な争点についての少数者の意見を含む多様な意見が放送を通じて呈示されており、有権者全員がこれを知る機会を共有している（これは、一種の「言論空間」である。）ことで、異なる意見に触れて自己の思考を再検討し続けると

いう一種の弁証法的なプロセスの保障」（甲196の1）と述べている。

また、被控訴人は放送事業者の中でも特に「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国内基幹放送を行う等」（放送法15条）を目的として、すなわち我が国の公共放送を担うことを目的として、放送法16条に基づき設立された法人であり、その業務、役員、会計についてまで放送法により詳細に規定され、国会の両院の同意のもとに内閣総理大臣による経営委員の選任（放送法31条）、経営委員会による会長の任命（放送法30条2項）、予算について総務大臣に提出したうえで内閣を経て国会に提出し、その承認が必要であること（放送法70条）等、公法上の法人として極めて特殊な性質を有している。

このような公法上の要請に基づいて、公法人である被控訴人に対して法律上定められたものである以上、公法上の義務として放送法4条1項各号の義務を負っているというべきである。

(4) 放送法4条1項各号の公法上の義務は放送受信設備設置者に対するものであること

ア 放送受信設備設置者に対する義務と解する必要性

被控訴人が負っている放送法第4条1項各号の公法上の義務は、下記で述べとおり、その義務違反により、国民（被告NHKとの関係で言えば受信契約者である。）の投票行動（選挙権の行使）に対して、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の具体的な権利利益の保障に対応する義務であり、受信契約者自らが直接権利救済を受ける必要がある。

イ 放送受信設備設置者に対する義務と解する許容性

(ア) アクセス権の保障という観点（堀部政男一橋大学名誉教授）

堀部政男一橋大学名誉教授は、1977年に刊行された「アクセス権」（東京大学出版会）において、「現代的言論状況から従来の日本の法律を見直すと、アクセス権ないしアクセス権的要求を保障してい



ると解される条文がいくつかある」（甲97：281頁）とし、その1つとして放送法における番組準則（現放送法4条1項2号4号。なお、堀部教授の文献においては当時の条文である放送法44条3項と記載。）を挙げる。

放送法の番組準則について、「アメリカの公平原則を継受したものと解される」（甲97：281頁）とし、「この規定は、反論権の根拠として意味をもつが、特定の放送に対する反論ばかりでなく、放送全体から判断して公平のバランスが欠如していると考えられる場合に、これまで放送されたものとは異なる意見を放送させようという形でアクセスを要求する根拠ともなりうる。」（甲97：281頁）と述べており、まさに、番組準則について、それを遵守するよう被控訴人NHKに求める具体的権利が放送受信者にあり、それに対応する具体的義務がNHKにあることを示唆している。

(イ) 塩野宏東京大学名誉教授の見解

塩野宏東京大学名誉教授も、放送局が放送法4条1項各号のような番組準則が「かりに最低基準の場合、そしてそれが一般公衆というよりも、自分の利益を侵害するということになれば裁判所に対して、手続き的な権利を抜きにして主張できるということも可能だと思う」（放送制度－その現状の展望－1 [日本放送出版協会] 244頁、甲98）と述べている。

(ウ) 国民主権原理に適合する解釈

放送法4条1項各号が法規範性を有しており、かつ、主権者あるいは個々の放送受信者が総務大臣の判断に放送法解釈を信任できないとすると、第1に、法規範性を有することの根拠として個々の放送受信者の権利主体性が肯定されなければならない、第2に、個々の放送受信者が、放送行政の媒介なくして直接、日本放送協会に対して放送法4条1項各号の遵守を請求できなければならない。

即ち、主権者あるいは放送受信者が、直接、放送「規律」の法主体

となる放送法解釈が、国民主権原理と適合する法解釈となるのである。

#### ウ 小括

以上のとおり、放送法4条1項各号については、その違反によって放送受信者の具体的な法的利益に対して重大な侵害がなされる以上、その法的利益救済については具体的な法的利益の主体である放送受信者個人が直接行う必要があり、かつ、放送法4条1項各号が各放送受信者の具体的な法的利益を保障するための義務と解することは理論的にも裏付けられている。

したがって、放送法4条1項各号の公法上の義務は放送受信設備設置者に対するものであることは明らかである。

#### (5) 行訴法4条の公法上の法律関係に該当すること（まとめ）

放送法4条1項各号の義務の法的性質について、同条項の趣旨や被控訴人が公共放送を担う目的として設立された公法人であること等を踏まえると、上記のとおり公法上の義務と解すべきことは明らかであり、同条項の義務は被控訴人が放送受信設備設置者に対して負うものである以上、同条項に関する放送受信設備設置者と被控訴人との関係は行訴法4条に定める公法上の法律関係に該当するというべきである。

### 3 訴えの利益について

#### (1) 原判決の判断

原判決は、訴えの利益について、「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が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」（原判決72頁）と述べている。

#### (2) 民事訴訟において確認の利益が認められるため、前提に誤りがあること

原判決は、民事訴訟において放送法4条1項各号の遵守義務の確認を求める訴訟において確認の利益が認められないと述べるが、前記のとおり、本件において、民事訴訟における確認の訴えの利益が認められるため、そ

もその前提に誤りがある。

(3) 公法上の法律関係における確認の利益という観点からも訴えの利益が認められること

原判決は、公法上の法律関係について、民事訴訟における同条項の確認の利益が認められないことをもって訴えの利益が認められるのは困難と述べるが、そもそも公法上の法律関係における確認の訴えの利益と民事訴訟における確認の訴えの利益について、その判断枠組みが同一であっても、判断枠組みの中でどのような要素を考慮し重視するのかについては、自ずから相違があるのであって、民事訴訟において確認の利益が認められないことをもって、公法上の法律関係における訴えの利益を否定する論法には飛躍があり、不当である。

以下では、公法上の法律関係における確認の利益について、前記平成24年東京地裁判決が参考になるべき判断をしているので、これに沿って本件における確認の利益があることを述べる。

ア 前記平成24年東京地裁判決における確認の利益の判断

前記平成24年東京地裁判決は、23条照会制度における銀行と弁護士会との関係を公法上の法律関係としているものであるが、訴え提起は銀行でも弁護士会でもない者（23条照会を申請した弁護士の依頼者）、すなわち公法上の法律関係の当事者ではない者からの確認請求について判断を示したものであるところ、次のように述べて、その公法上の義務の不履行によって、確認請求の訴えを提起した者が、国民の権利救済の観点から見過ごすことができない重大な権利侵害につながるものである場合、国民の実効的な権利救済を図るべき司法制度の機能からみて、このような場合の公法上の義務の存否について判決をもって法律関係を確定することが、その法律関係に関する法律上の紛争を解決し、当事者の法律上の地位の不安、危険を除去するために必要かつ適切である場合であることは明らかとして、確認の利益が認められることは当然と述べている。

すなわち、前記平成24年東京地裁判決は、「被告は、本件各照会の照会事項につき、公法上の義務として東京弁護士会に対し、照会事項の報告義務を負っている。そして、被告がこの義務に反して報告しないことの直接の結果として、原告はB社及びAに対する強制執行による権利の実現が妨げられている。したがって、原告は、被告が公法上の義務を履行しないことによって債務名義による債務者に対する権利の実現が妨げられているのであるから、被告による権利実現の妨害を排除して権利救済を受けるため、被告に対し、照会事項につき東京弁護士会に対する報告義務が存することの確認を求めると解するのが相当である。本件各照会に対する報告がないため原告が強制執行のために必要な情報を得ることができないことは、国民の権利救済の観点から見過すことができない原告に対する重大な権利侵害につながるものであると評価することができ、照会事項の報告を受けることは、原告の実効的な権利救済の実現のために不可欠である。弁護士会照会の照会事項の報告が、国民の実効的な権利救済の実現のために不可欠であり、照会を受けた者が報告をしないことに正当な理由がなく、弁護士会に対する報告義務を負うと解される場合においては、照会を受けた者が照会事項について報告しないときは、弁護士会に照会を申し出た弁護士に対して当該照会事項に係る法律事務の委任をしていた当事者は、弁護士会照会制度によって保護されるべき権利の救済を求めるため、公法上の法律関係に関する確認の訴え（行政事件訴訟法4条）として、照会を受けた者を被告として、弁護士会に対する報告義務の確認を求めると解される。国民の実効的な権利救済を図るべき司法制度の機能からみて、このような場合に報告義務の存否について判決をもって法律関係を確定することが、その法律関係に関する法律上の紛争を解決し、当事者の法律上の地位の不安、危険を除去するために必要かつ適切である場合であることは明らかであり、確認の利益が認められることは当然である。」としている。

イ 本件において控訴人らに訴えの利益が認められること

(ア) 公法上の義務の不履行によって控訴人らに対する重大な権利侵害のおそれがあること

① 地上波放送の情報は国民の行動に対し多大な影響を与えること

インターネットの普及等により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るため、被控訴人を含む地上波の放送事業者は、地上波放送において、独占的に情報を発信できる立場にある。他方で、放送受信者は、放送事業者から一方的に発信される放送を享受するものであり、未だ情報の受け手に位置している。

我々国民は、日常の中で様々な媒体から享受した情報に基づき自らの思考を形成するものであるが、様々な情報発信媒体の中で、大部分の世帯がテレビを保有している現在において、地上波放送は今日においても国民に極めて身近な存在であり、我々国民が思考を形成するうえで、最も影響を与える媒体といっても過言でない。したがって、被控訴人を含む地上波の放送事業者から発信される情報は、受け手側の立場にある国民の思考形成や行動に対し多大な影響を与えることになる。

② 放送法4条違反により国民が重大な損害を受けるおそれがあること

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

このような放送法4条1項各号に反する放送がなされることにより、受け手である国民は、本来受けるべき情報の提供を阻害され、放送法4条1項各号に反する放送により提供された情報によって、自ら

の思考を形成することになる。これが政治に関する放送である場合、その放送による影響は、これにより情報を受ける国民の政治的思考形成、ひいては国民の投票行動に及ぶことになる。したがって、放送法4条1項各号に反する放送がなされることによって、国民の投票の自由（憲法15条3項等）という民主主義の根幹が著しく害されることになる。

大阪地方裁判所平成21年3月31日判決（判タ1309号112頁）も、「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。

(イ) 当事者の法律上の地位の不安、危険を除去するために必要かつ適切である場合であることは明らかであること

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

また、放送法の制度上、被控訴人が同条項に違反している場合にこれを是正する手段がないことから、司法救済により公法上の義務を確認するよりほかに、**「現に控訴人の有する権利又は法律的地位に危険又は不安が存在し、これを除去するため被告に対し確認判決を得ることが必要かつ適切な場合」**に該当するものである。さらに、選挙権などの権利が侵害された後に、損害賠償が認められたとしても、過去の被害の金銭賠償では、実際に侵害を受けた選挙権の実効的な救済に

ならないことは明らかである。

放送受信設備設置者は、被控訴人に対し、放送法4条1項各号を遵守した内容の放送がなされることを前提として、受信料を支払っている（又は強制的に支払わされている）ものであり、かつ、放送法4条1項各号に違反する放送がなされたことにより選挙権行使が事実上制約を受けるなどの深刻な損害を受けるものである。放送内容について、最も関心を有しており、かつ、最も影響を受ける立場にある。したがって、放送受信者が、被控訴人の放送法4条1項各号の公法上の義務を争うにあたって、もっとも適した利益状態にある者であることは明らかである。

(ウ) 小括

以上のとおり、被控訴人の放送法4条1項各号を遵守する公法上の義務については、被控訴人が同条項に違反した内容を放送することにより、放送受信者に対して選挙権の行使が事実上制約を受けるなどの重大な損害を被ることが考えられ、かつ、放送法の制度上、被控訴人が同条項に違反している場合にこれを是正する手段がないことから、司法救済により公法上の義務を確認するよりほかに、**「現に控訴人の有する権利又は法律的地位に危険又は不安が存在し、これを除去するため被控訴人に対し確認判決を得ることが必要かつ適切な場合」**に該当するものである。本件においては、原審の最終準備書面等で詳述したとおり、被控訴人により、放送法4条1項各号に違反する放送が継続的になされており、放送受信者において選挙権の行使が事実上制約を受けるなどの重大な損害を被る蓋然性は極めて高い状況にある。また、被控訴人のかかる公法上の義務の確認について争う者としては、最も利害関係があり、かつ、最も放送の影響を受ける放送設備設置者であることは明らかである。

放送受信契約の債務不履行に基づく損害賠償請求は、あくまでも過去の放送において侵害された利益を救済するために行われるものに

すぎない。選挙権などの権利が侵害された後に、損害賠償が認められたとしても、過去の被害の金銭賠償では、実際に侵害を受けた選挙権の実効的な救済にならないことは明らかである。未だ個人の利益が侵害されるに至っていないなくとも、放送法4条1項各号に反する放送がなされれば、原審の原告準備書面（十四）でも述べたとおり、放送受信者の選挙権を侵害する現実的な危険性がある以上、かかる放送受信者の利益を保護するためには、過去における被害の救済では足りず、現在において被告に放送法4条1項各号を遵守する義務があることを確認しておくべき必要がある。

さらに、放送事業者に対して何かを禁止するとか、何かを義務づけるとか、そういうことを確認訴訟は求めているわけではなく、その義務をどのように守るのかについては放送業者の自律に委ねられるため、放送法領域に適した訴訟形式でもある（稲葉12頁）。

したがって、放送設備設置者である控訴人らには、被控訴人が放送法4条の義務を遵守して放送する義務を確認する確認の訴えの利益が認められる。

(4) 放送法4条1項各号につきどのような訴訟形式でも司法的救済を求められないのであれば裁判を受ける権利の侵害であること

原判決は、民事訴訟において、放送受信契約上の放送法4条1項各号の遵守義務について、確認訴訟については確認の利益がないとして訴えを却下し、損害賠償請求についても契約上の義務を負っていないとして請求を棄却している。

これに加えて、放送法4条1項各号が直接定める義務の確認を求める訴訟（実質的当事者訴訟）についても確認の利益がないとして、訴えを却下することになると、放送受信者は放送法4条1項各号の義務に関して司法的救済を求める余地がなくなる。

また、多くの国では、放送受信者が放送の公正性に関する苦情を専門の行政機関に申し出て、行政機関が放送事業者に対して要請を行い、この段



階で紛争が起きれば最終的には裁判所が紛争解決を行っているが、日本では、放送の公正性に関する対立を事実から法問題へと展開させていく法制度が整備されていない。

放送法4条1項各号が規定する法的利益の重要性に鑑みれば、どの社会でも存在するという意味で普遍性を有する、放送の公正性をめぐる紛争解決が、日本の特殊性に対応しながら、実現されなければならない、委員会組織の行政機関が設置されるまでの間は、他の諸国とは異なって、裁判所が「政治的に公平であること」「報道は事実をまげないですること」「意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること」といった放送法4条1項各号の文言からNHKなど放送事業者の作為義務を導き出し、これを法律上の争訟性を有する個々の紛争に適用することによって、国民間の分断と極端化が民主主義の危険を生み出すような紛争を社会のなかに放置せずに、これを解決していくことが、司法権を行使する裁判所には強く期待されているというべきである。

したがって、裁判所が、放送法4条1項各号の義務に関する紛争について、実質判断を回避し続けるのであれば、それは放送受信設備設置者の裁判を受ける権利（憲法32条）を侵害するものに他ならない。

以上