

2021年2月21日

## 意見書

東京大学名誉教授  
「NHKを監視・激励する視聴者コミュニティ」代表  
醍醐 聰

本意見書は、「放送法遵守義務確認請求事件」（平成28年（ワ）第380号ほか3件）について、2020年11月12日に奈良地方裁判所が言い渡した判決（以下「奈良地裁判決」）に関する意見書である。

奈良地裁判決は、NHKには放送法第4条および国内番組基準を遵守してニュース報道番組を放送する義務があることの確認を求めた原告の請求を却下した。その理由として奈良地裁が示したのは、次の3点である。

（1）番組に対する視聴者の理解や価値観等は多岐にわたり、それらを基準として、多数の視聴者に、NHKが豊かで良い、事実を曲げない、有益適切な番組を提供するよう求める権利を認めることはNHKの放送番組編集の自由を著しく制約する。（判決文、64～65ページ）

（2）放送法第4条に定める放送内容に関する義務は、NHKが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。（65ページ）

（3）NHKに前条を遵守して放送する義務があることを確認する判決が確定しても、原告らは被告による任意の履行を期待するほかないのであるから、当該判決の効力は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判決を求める法律上の利益があるとはいえない（65～66ページ）。

以下、これら3点が条理になかった判断かどうかを検討する。

I. 原告が求めたのは原告の個人的な価値観に適う放送ではなく、NHKがあまねく視聴者に負う放送法第4条第1項各号を遵守した放送である。

まず1点目について。奈良地裁判決は、原告が求めたのは原告の個人的価値観に適う放送だと予断している。しかし、判決文の18～53ページに要約された原告の主張からもわかるように、原告が本件裁判で訴えたのはNHKの番組が原告の個人的な価値観にそぐわなかったということではなく、NHKがニュース報道番組の編集にあたって、あまねく視聴者に対して遵守義務を負う放送法第4条から逸脱した例が多々ある現状の是正で

あり、それを繰り返させないための歯止めとして、NHKには放送法第4条を遵守する法的義務があることを司法の場で確認するよう求めたのが今回の提訴である。

これを個別に見ると、E T V 2 0 0 1・番組改変事件の場合、原告が主張したのは、番組の編集が原告の主義・信条にかなっていなかったという不満ではない。原告が問題視したのは、NHKの放送部門のトップの面前で、放送法第3条に抵触する疑いが強い安倍晋三氏の発言もさることながら、安倍氏の発言に動転し、面会終了後、番組制作に関与する立場にない国会担当局長が当該番組の制作現場に駆けつけ、台本を手にとりスタッフの異論を意に介さず、「ここを削除すべき」「ここをこう改めるべき」と強硬に改変を指示するという前代未聞の越権行為に及んだことであり、それをいまだに自律的に検証し、正そうとしないNHK幹部の姿勢である。こうしたNHK幹部の姿勢は、放送法第4条ほか、同法の全条項を貫く放送の自主自立をNHK自らが放棄したと言っても過言ではない。

NHKの現役番組制作者やOB有志からの検証の要請を受けた放送倫理・番組向上機構（BPO）内の放送倫理検証委員会は、本件奈良地裁判決（20ページ）でも引用されているとおり、2009年4月28日に公表した意見書のなかで、NHK幹部管理職が主導して、番組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するなどしたことは「NHKにとって、もっとも重大な疑念を抱かせる行為」であり、「自主・自律の報道倫理にもとる行為」に他ならない。それはまさに原告が今回の訴訟で司法に求めた意見と軌を一にしている。

こうしたBPOの見解を引照しながら、原告の訴えを、個人的価値観にもとづく主張とみなした奈良地裁判決の判断は歪んだ予断であり、失当である。

次に、原告が問題視した「かんぽ生命保険不正販売報道問題」の構図は上記のE T V 2 0 0 1・番組改変事件と類似している。異なるのはNHKの番組制作（2018年4月24日に放送された「クローズアップ現代+」）に対する外部から圧力が、政治家からではなく、この番組でかんぽ生命保険の不正販売の実態を赤裸々に暴かれた日本郵政幹部だったという点である。

しかし、この事件でいっそう深刻なのは、本来なら外部の圧力・干渉からNHKの自主自立を守る防波堤になるべき経営委員会首脳が、不正販売のさらなる発覚を恐れた日本郵政幹部からの圧力をNHK執行部に取り次ぎ、ガバナンスの欠如を口実に上田良一NHK会長（当時）を厳重注意するという形で、続編の放送を阻止しようとした日本郵政の圧力に加担したことにある。このようなNHK経営委員会首脳の行為は、放送法（第32条）が禁止した経営委員による個別の番組編集に対する干渉であり、そうした違法行為の責任は厳しく問われなければならない。

しかし、そうであっても、NHK執行部がこうした内外からの圧力にいとも簡単に屈し、懸命に取材を続けていた番組制作現場の努力を顧みず、2018年8月に予定していた続編放送の見送りを決定したのは、自主自立の姿勢をNHK自らが曲げた点でE T V 2 0 0 1・番組改変事件と軌を一にするものだった。そして、会長「厳重注意」から1週間

後の2018年10月30日に放送された番組「クローズアップ現代+」は「あなたの資産をどう守る? ～超低金利時代の処方箋～」というテーマで、かんぽ保険不正販売問題は完全に消えた。

「クローズアップ現代+」がかんぽ不正販売問題の続編（「検証1年 郵便局・保険の不適切販売」）を放送したのは、初回の番組が放送されてから1年後の2019年7月31日だった。しかし、その時点では、高齢者を食い物にしたかんぽ保険の「不適切な」販売が18万件に上り、同月10日にかんぽ生命保険の植平光彦社長と日本郵便の横山邦男社長が会見を開き、顧客の信頼を損ねたと謝罪に追い込まれた後だった。

かりに、続編が予定通り、2018年8月に放送されていれば、かんぽ保険の不正販売はより早く、より広く周知され、被害の拡大をかなりの程度、食い止めることができたと考えられる。それだけに、NHK執行部が日本郵政ならびに経営委員会首脳に圧力にたやすく屈し、続編の適時の放送を怠ったことは、被害の拡大を座視したに等しい。また、取材を終えていた事実を適時に放送しなかったことは、「報道は事実を曲げないです」という放送法第4条第1項第3号の定めを違反するものだった。

この問題は放送行政を所管する衆参総務委員会でも取り上げられ、委員からは、経営委員会による違法な番組干渉、番組への干渉と、その経緯を記録したはずの委員会議事録の公表を拒む経営委員会の姿勢に対する批判が相次いだ。それとともに、日本郵政や経営委員会首脳に干渉に屈して自主自立の立場をないがしろにしたNHK執行部に対する苦言、批判も出された（衆議院総務委員会、2020年3月29日、16～17ページ、18ページ；参議院総務委員会、2019年3月31日、14～15ページ、28～29ページ）。

このような経過を辿ると、原告によるNHKの報道姿勢批判は原告の特殊な理解、個人的な価値観に基づくものでないことは明らかである。むしろ、原告が訴えたのはNHKがあまねく視聴者に対して負う自主自立の堅持であり、視聴者の知る権利に応えるよう、真実を曲げずに伝えるという放送法の遵守である。この点でも、奈良地裁判決が、番組に対する視聴者の理解や価値観等は多岐にわたるとして、「多数の視聴者に・・・事実を曲げない、有益適切な番組を提供するよう求める権利を認めることはNHKの放送番組編集の自由を著しく制約する」として、原告の訴えを退けたのは論点のすり替えである。

次に、原告が指摘したNHKの選挙報道について。

この問題で原告が重視したのは、自らが支持する政党にとっての有利不利ではなく、NHKの選挙関連番組において各党の政策、政党間の争点を浮き彫りにする報道であり、「形式的中立」にこだわるNHKの報道姿勢に対する批判である。

NHKが選挙報道にあたって重視してきた「中立」とは、端的に言うと、放送時間を議席とリンクさせて各党に配分するというものである。しかし、NHKの番組制作の裁量が入る余地がない政見放送ならともかく、NHKが主体的に編集する選挙報道に求められるのは、奈良地裁判決が長文で引用したBPOの放送倫理検証委員会が公表した意見書で

も強調されているように、量的公平性ではなく、質的公平性である。この考え方によれば、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、各党、各候補者の政策の違い、選挙の争点を浮き彫りにするという観点から、NHK自身が自由に決めるものである。その結果がある候補者、ある政党に有利もしくは不利に影響することはありうる。公平の名目でそうした影響をおもんばかって当たり障りのない話題（選対の舞台裏話や選挙区の有権者と候補者のスキンシップなど）に時間を割いたり、候補者の政策を論評抜きで量的に均等に伝えたりすることでよしとする姿勢は番組編集の自由、公平の意味をはき違えたものである。

NHKが形式的公平にこだわるあまりに、当たり障りのない選挙報道に終始する姿勢は、有権者の参政権を有意なものとするために放送法第4条第1項第4号が定めた多角的な論点の提供を怠るものである。原告はこのような問題意識から、本件裁判で、NHKには放送法第4条の遵守義務があることの確認を求めたのである。

このような原告の訴えを、視聴者の価値観や理解度の多様性を理由に挙げて、NHKに応答義務なしと判断した奈良地裁の判決は、BPO放送倫理検証委員会が戒めた「形式的公平」論と同じ発想であり、承服できない。

次に原告が問題にした天皇代替わり報道について。

この問題で原告が指摘したのは、

- (イ) 天皇制ないしは天皇の代替わり儀式について市民の間にさまざまな意見、感想があるにもかかわらず、NHKが代替わりの一連の儀式を、国民的な祝祭かのように加熱報道したのは、放送法第4条第1項第2号が定めた「政治的に公平であること」に反している。
- (ロ) 政教分離、主権在民の観点から違憲の疑いが指摘されている大嘗祭（大嘗宮の儀）の模様を、史実に基づく検証なしに、一世一代の由緒ある儀式、厳かな「秘事」と無批判に伝えたのは、「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」と定めた放送法第4条第1項第4号に反している、という点だった。(注1)

まず(イ)に関して言うと、原告の中のキリスト教徒からすれば、世襲制で天皇が即位するごとに年号を改め、天皇が即位する時代を「御代」と呼ぶ慣習にNHKが無批判に順応して、代替わりを国民挙げての祝祭かのように大々的に報道すれば、同調圧力にさらされるに等しい精神的苦痛を感じるのは無理からぬことである。

実際、NHKは2019年11月10日に行われた「祝賀御列の儀」を3時間にわたって実況生中継し、車上の新天皇夫妻の姿を写真に収めようとスマホを構えて歓喜する沿道の人ばかりをお茶の間に流した。その際、パレード出発に先立つ実況解説に登場したNHK政治部の女性記者は、「前回（注：1990年）のパレードで海部総理は車の窓を閉めていましたが、今回、パレードをサポートする立場の安倍総理はできるだけ沿道の人たちに近い立場でともにお祝いをしたいと考え、車の窓を開けることにしました」と解説し

た。まるで、安倍首相（当時）がパレードの主演であるかのような語りには違和感を拭えない。

また、パレードの実況中継と並行して、沿道を埋めた人々のなかから、「平和で明るい日本であってほしい」（成人女性）、「孫といい思い出ができて涙が出そう」（高齢男性）、「令和時代は新しい時代、ビューティフル・ハーモニーなので本当に希望が入っている」（外国人男性）といった声を拾った後、「人々は新しい時代への期待を感じているようでした」と結んだ。

これに続けて、スタジオ出演した御厨貴氏は、「二人の仕草や話しかける様子が自然体でリラックスしていて、それが国民の共感を呼んで、スマホで写す、ああいう行為になったと思う」、「外国の方といろいろ話をするのはまったく億劫うでない、そういうお二人でしょう。対話が増えていけば、平和、国際化がいつそう進んでいく」と手放しの持ち上げようだった。

さらに、祝賀パレード（祝賀御列の儀）の2日前（11月8日）のNHKニュース7は「いいスタートが見られるのではないか」、「にこやかな顔を見たい」といった街の声を挟んで延べ6分5秒をこの話題に割いた。その中で際立ったのは、新天皇夫妻の車列が眼下に見えるという触れ込みで赤坂見付の陸橋そばの歯科医院をNHKのスタッフが訪ね、「もしかしたら特等席？」などと語りながら診察席に座って見せる念の入れようだった。この歯科医院からのレポートだけに1分22秒を充てた。

この日の国会では、英語入試の延期、国語・数学入試への記述式問題の採用、相次ぐ閣僚辞任、桜を見る会の招待者選考をめぐる疑惑など山積する重要問題が審議されたが、ニュース7がこれらの話題に充てた時間は合計わずか3分39秒だった。

前後するが、新天皇が内外に即位を宣言する「即位礼正殿の儀」が行われた2019年10月22日のNHKニュース7は、太鼓台と呼ばれる祭りの山車が練り歩いた新居浜市の現場からは「新たな時代が始まったと喜びを感じている」という参加者の声を伝え、沖縄糸満市の平和の礎のそばでは「今の平和を崩さないようにやってくれたらいいけど」という戦没者遺族の言葉を拾った。福島の前線からは「感動しました。ありがたい」という声を伝え、大震災の被災地・宮城県名取市からは「国民に寄り添っていききたい」という新天皇の言葉に「非常に感動した」という声を、それぞれ伝えた。

まさに、アナウンサーもゲストも、選ばれた沿道の声も、改元で世の中が変わり、平和、国際化に新しい希望が開けるかの空気を伝えるというより、NHK自らが醸し出そうとする演出が満載の報道だった。

では、天皇代替わり、改元を祝うというのが国民の大勢で、そうした報道に違和感や精神的苦痛を覚える視聴者は無視できるほど少数だったのだろうか？

確かに、各種世論調査では、国民の7割以上が今の皇室に親しみを感じると回答している。NHKが2019年10月に全国の18歳以上の男女2790人を対象に行った世論調査でも、全世代平均で72%が「とても」「ある程度」をあわせて今の皇室に親しみを感じると答えている。しかし、「あまり」「全く」をあわせて27%が親しみを感じないと

回答している事実は無視できるレベルとは言えない。さらに、年代別に見ると、18～29歳では、「親しみを感じる」が54%、「感じない」は44%と接近している。同様に、30歳代も「親しみを感じる」が59%、「感じない」は40%となっている。

表1 Q2. 今の皇室に親しみを感じているか

	18～29歳	30代	40代	50代	60代	70歳以上	全世代
とても感じている	10	11	19	24	24	27	23
ある程度感じている	44	48	51	49	51	50	49
あまり感じていない	24	28	20	20	19	18	20
全く感じていない	20	12	8	4	5	3	7
わからない・無回答	3	—	2	2	2	2	2

NHKが2019年10月28日から2日間、全国の18歳以上の男女2790人（そのうち回答があったのは55%の1539人）を対象に行った「皇室に関する世論調査」の集計結果より。

また、それ以前に、「皇室にどの程度、関心があるか」という問いに対し、18～29歳では、「関心がある」と答えたのは「大いに」と「多少は」をあわせて49%、「関心がない」は「あまり」と「全く」をあわせて66%で、「関心がない」の方が多数意見となっている。

表2 Q1 皇室にどの程度関心があるか

	18～29歳	30代	40代	50代	60代	70歳以上	全世代
大いに関心がある	9	6	14	13	19	26	18
多少は関心がある	40	56	57	63	56	51	54
あまり関心がない	26	32	25	20	19	17	21
全く関心がない	25	6	3	3	6	4	6
わからない・無回答	1		1	1		1	1

表1と同じ。

このような事実を照らすと、代替わりの儀式を自明のように国民挙げての祝祭とみなす空気を拡散したNHKの報道は、皇室に関する市民の多様な意見、態度を無視した、政治的公平に反するものだったと言って過言でない。

次に（ロ）について言うと、一連の代替わりの儀式を巡るNHKの報道は、神話史観にもとづいて執り行われた代替わりの儀式を無批判に追認する形で伝えたという意味で、政教分離、主権在民の憲法の定めと相容れないものだった。

2019年5月1日に行われた「即位後朝見の儀」についてもNHKは正午のニュースとニュース7で、新しい時代の訪れを期待する各地の声とともに、「新しい時代の到来というのを強く感じ、気持ちが一新されて前向きな気持ちになっています」という若い世代

の女優の言葉を伝えた。また、スタジオから、新天皇が平成天皇の即位の際に使った「幸福」「祈念」に代えて、「幸せ」「願う」という言葉を使ったこと、何度も「国民」という言葉を使ったところに「新天皇が目指す象徴としての姿が垣間見え」と仰々しく解説した河西秀哉氏の発言を伝えた。

また、即位正殿の儀では、新天皇が高座から三権の長や閣僚、地方自治体の代表に向かって、「国民の幸せを希望する」などと上から目線で語り、それを受けて安倍首相（当時）が、新天皇に向かって、「謹んで申し上げます」、「英邁なる天皇陛下」、「お言葉を賜りました」と下から目線の臣民言葉で祝意を述べた。しかし、NHKは主権在民の憲法原則にそぐわないこうした儀式を「皇室の伝統行事」の一語で済ませ、無批判に伝えた。

さらに、NHKは各種の代替わり儀式を報道するにあたって、「三種の神器」が物々しく持ち運びされる光景を指して、三種の神器は天皇の地位の継承の証しとされてきたと何気に解説した。しかし、三種の神器はその存在自体、史実の裏付けを欠く『日本書紀』の記述などを典拠とした神話伝説であり、鏡は公開されたことがなく、三種の神器を受け継ぐことが皇位に就くことと、どうつながるのかも史実の裏付けはない<sup>(2)</sup>。その一方で、三種の神器は戦前、天皇が一泊以上の行幸をする都度、動座し、駅頭などで天皇を真ん中にして前後を剣と璽を抱えた官吏が列を組んで行進し、天皇の権威付けの道具に使われた<sup>(3)</sup>。なお、NHKは一連の代替わり儀式を皇室の伝統儀式と紹介したが、儀式の中心をなす大嘗祭は室町時代から江戸時代の約220年間は中断され、巨大な儀式となったのは明治期からである。

ちなみに、全国各地の住民1000人余りが、即位の礼と大嘗祭に国費を使うのは憲法違反だと主張して国を訴えた裁判で、大阪高等裁判所は1995年3月9日に言い渡した判決のなかで、これら儀式が原告の思想・良心の自由や信教の自由を侵害したと評価することはできないとして訴えを退けた。しかし、その一方で、「即位礼正殿の儀・・・は、旧登極令及び同附式を概ね踏襲しており、剣、璽とともに御璽、国璽が置かれたこと、D首相が正殿上で万歳三唱をしたこと等、・・・なお、神道儀式である大嘗祭諸儀式・行事と関連づけて行われたこと、天孫降臨の神話を具象化したものといわれる高御座や剣、璽を使用したこと等、宗教的な要素を払拭しておらず、大嘗祭と同様の趣旨で政教分離規定に違反するのではないかとの疑いを一概に否定できないし、天皇が主権者の代表であるD首相を見下ろす位置で『お言葉』を発したこと、同首相が天皇を仰ぎ見る位置で『寿詞』を読み上げたこと等、国民を主権者とする現憲法の趣旨に相応しくないとと思われる点がお存在することも否定できない」との判断を示した。

しかし、NHKの天皇代替わり報道は、一連の儀式が政教分離、国民主権という憲法論の見地から大いに異論が存在するにもかかわらず、それらの問題を、多くの視聴者の目に触れにくいNEWS WEBで解説した<sup>(4)</sup>だけで、大嘗祭当日のニュース7、ニュースウォッチ9では、大嘗祭の歴史、内容には一切触れず、新天皇が御祭服と呼ばれる最も格式の高い白装束に身を包んで、一世一代の儀式に臨んだと麗々しく解説するのみだった。

このように見てくると、NHKの天皇代替わり報道は、原告の言うように、意見が分かれた問題を多角的に伝えるという放送法第4条第1項第4号に反するものであったと同時に、史実の裏付けがない神話史観を無批判に踏襲して大嘗祭ほか代替わり儀式を報道したという点で、「報道は事実をまげないですること」と定めた放送法第4条第1項第3号の定めにも反するものだった。

以上から、NHKの天皇代替わり報道に関する原告の主張が、原告の個人的な番組理解や価値観によるものではなく、有力な学説や判例でも認められた見解を踏まえたものである。そうした見解を顧みなかったNHKの報道の偏向こそ正されなければならない。

よって、奈良地裁判決が、多数の視聴者の番組に対する理解や価値観等が多岐にわたり、個々の視聴者の理解や価値観等を基準として、それらの者に対し、個々の番組内容について権利ないしは法的な利益を認めることはNHKの放送番組編集の自由を著しく制約するという理由を挙げて原告の訴えを退けたのは、原告の訴えを曲解したものであり、判決理由に重大な事実誤認がある。そして、この事実誤認がそれ以下の判決理由に直接的な影響を及ぼしていることは明らかであるから、本件控訴には十分な理由がある。

原告は以上4件以外に、元徴用工問題に関する韓国大法院の判決、沖縄辺野古埋立て等を巡るNHKのニュース報道のあり方も取り上げているが、論旨はこれと同じなので、ここでは省略する。

II. 放送法第4条は一般的抽象的義務ではなく、受信契約の基盤となる視聴者の知る権利に応えるために実効的に運用されるべき義務である。

奈良地裁判決は、放送法第4条に定める放送内容に関する義務は、NHKが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して、放送法遵守義務の確認を求める原告の訴えを退けた。

しかし、「個々の受信契約者に対して」とことさらに「個々の」を挿入しているのは、NHKの番組編集に関する原告の意見をゆがめる恣意的な解釈であることは上記のとおりである。原告が問題にしたのは、個人的な価値観に合致した番組編集ではなく、NHKがあまねく視聴者に負う放送法第4条第1項各号を遵守した番組の編集であり、そうした訴えを起こす前提として、NHKが当該条項から逸脱した放送を繰り返していること、原告がそうした番組編集の是正を求める意見を繰り返しNHKに伝えたものの、無視されるか木で鼻をくくったような不真面目な回答しか得られなかったことから、やむにやまれず、司法に訴えたのである。

奈良地裁判決は、受信契約者又は視聴者は極めて多数に及ぶとして、個々の視聴者に番組編集に関する権利ないしは法的利益を認めることはNHKの番組編集の自由を著しく制

約するという。しかし、そもそも放送法が第4条第1項各号の規定を設けたのは、多数の視聴者の価値観が多岐にわたることを前提したうえで、なおかつNHKほか放送事業者が「放送が健全な民主主義の発達に資するようにする」よう放送事業者の職責を定めた放送法第1条第3項を受けたものである。であれば、放送法の当該条項の遵守を求める原告の訴えを、個人的な価値観に基づく主張と予断し、そうした主張に法的利益を認めるのはNHKの番組編集の自由を著しく制約すると断じた奈良地裁の判決は、原告の訴えを甚だしく誤認し、放送法第4条第1項各号の法的規範力をNHKの自主的裁量の下位に置くものであり、まったく失当である。

また、奈良地裁判決は、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であるとする被告NHKの主張を退けた。その上で奈良地裁は、被告が受信契約上の義務として原告らが主張する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できるとみなし、当該関係法令の適用につき、「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」（判決文、63ページ。下線は醍醐追加）と記している。

そうであれば、NHKによる放送法第4条第1項各号の遵守義務は一般的抽象的な義務にとどまらず、視聴者・国民の知る権利を実質的に充足すべく、具体的現実的な義務と解されるべきものである。こうした論脈からして、奈良地裁判決が放送法第4条第1項各号の遵守義務の履行はNHKの任意の履行に期待するほかないとした（判決文、65ページ）のは自らの法解釈と一貫せず、国民の知る権利を実質的に保障するために司法に期待される役割に背く解釈と言わなければならない。

### III. 受信契約者に放送法遵守義務の確認を求める利益はないとする奈良地裁判決に対する理論的実証的反証

奈良地裁判決はいくつかの理由を挙げて、原告らNHKとの受信契約者には放送法遵守義務の確認を求める利益はないと判示した。以下、奈良地裁判決が挙げた理由が正当かどうか検討する。

奈良地裁判決は、放送法遵守義務は放送事業者に対して、番組編集上の一般的抽象的義務を課すものであり、原告ら個々の受信契約者に義務の履行を求める法的権利を認めたものではないから、原告らはNHKによる任意の義務履行を期待するほかなく、かりに放送法遵守義務を確認する判決を得ても紛争の解決に資するものではない、として確認の利益なしとした。

このうち、前段の判断については、上記のとおり、放送法第4条第1項各号の遵守義務の確認を求めた原告の訴えを、原告個々人の価値観の満足を求めるものであるかのよう

にすり替えた判断に基づくものであり、そうした予断が成り立たなければ、おのずと失効する議論である。

そこで、以下では後段の議論（紛争の解決に資するものとはならないという判断）の適否を検討する。

奈良地裁判決は、NHKの放送番組が番組の編集に関する放送法第4条第1項各号の規定に適合しているかどうかの判断は、事柄の性質上、司法審査に適しないというNHKの主張を退け、司法審査はできるし、司法審査に適しないとは言えないと判示している（判決文、62～63ページ）。このような判断は、NHKにとっての放送法遵守義務は対視聴者との関係では倫理規範ではなく、法的審査が適合する義務、すなわち、法的規範とみなすのと同義である。

言い換えると、本件判決において奈良地裁はNHKが放送した番組の編集のあり方が放送法第4条第1項各号に適合するかどうかを審査することも可能と判断したのである。

であれば、NHKが法的規範としての放送法第4条第1項各号を遵守する義務の存在を司法が確認すれば、その直接的法益として、視聴者はNHKの当該条項に違反するニュース報道によって蒙った損害賠償をNHKに請求すべく司法に訴えを起こすことができることになる。もっとも、司法に損害賠償の救済を求めるにあたっては、原告適格、NHKの報道と損害発生との相当因果関係などの立証が必要となるのは当然である。

これを本件裁判の原告を例にして検討すると、意に反して不正なかんぽ保険の勧誘に応じて、損害を蒙った視聴者が、かんぽ保険の不正販売の実態を取り上げる予定だった「クローズアップ現代+」の続編の放送が見送られた（被害が拡大した後まで延期された）こと、そうした延期がなされたのは、NHKがNHK経営委員会を介してなされた日本郵政からの圧力・妨害にたやすく屈し、事実を曲げず伝えることによって、国民の知る権利に応え、公共の福祉の向上に資する放送をすべき放送法遵守義務の履行を怠ったことが有力な理由の一つであるとして、日本郵政とともにNHKを訴えることが可能となる。

また、キリスト教徒である視聴者が政教分離・国民主権に反するとして、神道式で行われた大嘗祭等の天皇代替わり儀式に関して違憲の訴えを起こすにとどまらず、そうした違憲かつ史実を偽った神話史観に基づく大嘗祭等を事実上、国民挙げての祝祭として公共の電波を通じて無批判に大々的に伝えたNHKの報道によって、甚だしい同調圧力にさらされ、強度の精神的苦痛を受けたとしてNHKに対し、損害賠償の訴えを起こすことも可能となる。

以上は、放送法第4条第1項各号を遵守する義務の存在を司法の場で確認することの直接的効果（視聴者、国民にとっての直接的法益）であるが、それと並んで、間接的二次的効果（法益）を想定できる。それは、番組編集に係る放送法第4条第1項各号を遵守する義務と密接に関連する放送法第27条の遵守義務を実効あるものにするという効果（視聴者にとっての法的利益）である。

放送法第27条は「協会は、その業務に関して申出のあつた苦情その他の意見については、適切かつ迅速にこれを処理しなければならない」と定めている。また、「NHK倫理・行動憲章」は「視聴者のみなさまの信頼を大切にします。」「お問い合わせには、迅速、ていねいにこたえます。ご意見、ご要望は真摯（しんし）に受け止め、番組制作や事業活動に生かします」と定めている。さらに、「NHK放送ガイドライン2020 インタネットガイドライン統合版」は「18 誠意ある対応」の項の中で、「公共放送であるNHKは、視聴者によって支えられており、視聴者との結びつきが極めて大切である。ニュース・番組に対する問い合わせや意見、苦情などには誠意を持ってできるだけ迅速に対応する。批判や苦情も含め、視聴者の声は『豊かでよい放送』を実現するための糧である」と定めている。放送法第27条の規定は言うに及ばず、前掲の定めは内規ではなく、受信契約者たる視聴者に対するNHKの公約とみるべきものである。

では現実はどうか？

#### （1）視聴者団体へのNHKの対応

筆者が代表を務める「NHKを監視・激励する視聴者コミュニティ」が2019年1月24日にNHK上田良一会長、木田幸紀放送総局長、小池英男報道局長宛て（役職名はいずれも当時。以下、同じ）に「安倍首相の『サンゴ移植』発言をめぐる報道についての質問書」を提出した。その中で当会は、①2019年1月6日に放送された『日曜討論』における安倍首相の発言は明らかに事実と異なっていたにもかかわらず、5日間、放置したのはなぜか、②NHK内の自主的放送番組審査機関である考査室はこの問題をどのように審査したのか、③辺野古沖埋め立て区域に軟弱地盤があることをNHKは（この時点まで）全く伝えなかったのはなぜか等を質した。

これ（上記①②）に対するNHKの回答は「個別の番組の編集判断や取材・制作の過程などはお応えを差し控えさせて頂く」と判で押したような事実上の「ゼロ回答」だった。

このような当会に対する木で鼻をくくったようなNHKの「回答」は今回に限らず、以前から繰り返されてきた。

ちなみに、上記安倍首相の明らかに事実を曲げた「サンゴ移植」発言をNHKが何の注釈もせず放送した件について、『朝日新聞』は2019年1月19日の社説の中で「今月初めには、沖縄・辺野古の埋め立てをめぐり、『あそこのサンゴは移している』という安倍首相の発言（事前収録）をそのまま放送し、沖縄県などから『不正確』との指摘を受けた。移植したのは区域外にあるごく一部だという事実を伝えなかったことを批判されても、『自主的な編集判断』と繰り返すばかりで、説得力を著しく欠く。こんな姿勢で『転機』を乗り切れるだろうか。求められるのはうわべの言葉ではなく、視聴者の理解を得る行動である」と厳しく批判した。

また、逢坂巖・駒沢大学准教授（政治コミュニケーション・ジャーナリズム論専攻）は『朝日新聞 DIGITAL』（2019年1月11日、20時57分）のインタビューに答えて「NHKが『事実をゆがめたり、誤解を招いたりする放送は行いません』との行動指針を自ら定めていることから、〔沖縄〕県民を代表する知事や地元紙から疑義が出た以上、

〔事実と食い違った安倍首相の〕発言を放送してフォローもしないままでは、視聴者に対して誠実とは言えない。自ら定めた基準に従い、放送後に別の番組で事実を検証する必要があるだろう」と語っている。

### (2) 元NHK記者の指摘へのNHKの対応

NHKの元記者で大阪放送局在職中に森友学園問題の取材を手掛けた相澤冬樹氏は退職まもなく、同局の内部事情を描いた『安倍官邸 vs. NHK 森友事件をスクープした私が辞めた理由(わけ)』(文芸春秋)を出版した。その中で相澤氏は、NHK上層部の意向で原稿が「書き直された」「おかしな介入」があったなどと告発した。

これについてNHKの山内昌彦・編成局計画管理部長は2018年12月19日の定例会見で相澤氏の著書は「主要な部分において虚偽の記述が随所に見られる」と反論したが、「虚偽の記述」が何を指すのかについては「取材や制作に関することに関しては、お答えできない」と説明を拒んだ(『朝日新聞DIGITAL』2018年12月19日、19時54分)。

上田会長も、会長就任から2年を迎えたのを機会に『朝日新聞』から受けたインタビューの中で、「森友学園問題で、元NHK記者が本を書き、NHKの放送についてある種の告発をしている。どう受け止めているか」と問われたのに対し、「これも同じ答えで恐縮ですけれども、個別の編集判断とか、取材・制作の過程は、私の立場からは答えを控えさせていただきます」との応答を繰り返した。(『朝日新聞DIGITAL』2019年1月26日、0時21分)。

しかし、「主要な部分において虚偽の記述が随所に見られる」と著者の名誉にかかわる反論をしながら、どの箇所が「虚偽の記述」かについてNHKの編集判断を盾に説明を拒むのは編集権の濫用であり、間接的には視聴者、広くは国民の知る権利に背く行為である。

### (3) 国会でのNHKの応答

国会に参考人として出席し、議員から番組編集に関わる質問を受けた時のNHK会長らの答弁のうち、本件と関連するNHKの応答例を2つ紹介する。

① 2016年12月18日に放送されたNHKスペシャル「スクープドキュメント 北方領土交渉」で、安倍首相と外務省幹部が打ち合わせをする場面が放映された。一般には外交機密とされるこうした場面の映像をNHKが放映した経緯——政府関係者が撮影したビデオをNHKに提供したのか、NHKが打ち合わせの場面の取材を特別に許可されたのか——を国会(参議院総務委員会、2017年3月30日開催;衆議院総務委員会、2017年5月11日開催)で委員から質問された。これに対し、上田会長も木田放送総局長も、「報道機関として自主的な編集判断にもとづいて放送したものであり、個別の編集判断や取材の過程などの詳細は答弁を控える」の一点張りで通した。

確かに取材の過程を伏せるのはメディアの基本原則であるが、2017年3月30日に開催された参議院総務委員会で委員からも指摘されたように、外交機密に属する協議が行われた場面の映像を、たとえ音声抜きでも、政府がNHKに提供し、それをNHKが放映

したとすれば、スクープでも何でもなく、政府広報番組ではないかとの疑念が生じる（委員会会議録、17ページ）。放送倫理にも関わるこのような問題の事実関係を問われて、編集判断を盾に説明を拒んだNHKの姿勢には不審を拭えない。

② 2018年4月5日に開催された衆議院総務委員会で、いわゆる森友学園問題のニュース報道にあたって、編集責任者が「トップで伝えるな、放送尺は3分以内で」などと放送を抑制するような指示をしているという内部告発が国会で取り上げられた。これについて、上田会長、木田放送総局長は、取材、番組制作の過程は、報道機関としての編集権に関わることであり、これまでから明らかにしていないと発言し、説明を拒んだ。

しかし、これはNHK内の編集判断の問題ではなく、NHKの番組制作現場が国民の知る権利に応えようと懸命に取材をして得た情報をタイムリーに報道するのを上司が抑止しようとした放送倫理に関わる問題である。それだけに、NHK首脳の応答拒否の姿勢は多くの視聴者に不信を抱かせるものだった。

以上、いくつかの事例を見ただけでも、放送法第27条が定めた、視聴者の意見に対するNHKの誠実応答義務が形骸と化していることは明らかである。そして、こうした形骸化の元凶になっているのが、NHKによる「編集権」の誤用である。

もともと、放送法には「番組編集権」という用語も定めもないが、憲法が定めた表現の自由、放送法第3条が定めた番組編集の自由から合目的に敷衍すると、NHKに付与される「自主的番組編集権」とは、国家権力の介入を防ぎ、NHKの自主自立を保障することによって、NHKが国民の知る権利に応える放送を行うための環境を整備するのがその趣旨と解すべきである。したがって、NHKの「編集権」なるものは対国家権力との関係で活かされるべきものであって、それを、知る権利の主体である視聴者・国民からの番組に関する意見を遮る盾として使うのは「編集権」の誤用であり、放送法第27条の定めと全く相容れないものである。

この点から言うと、放送法第4条第1項各号の遵守義務は対視聴者との関係では倫理規範ではなく、法的規範として存在することを司法の場で確認することは、上記のようなNHKの放送法第27条を顧みない現状を改め、NHKに対する視聴者・国民の不信の主要な原因の一つになっているNHKの不誠実な応答忌避、並びに、不誠実な応答の元凶になっている「編集権」の誤用を是正する効果をもたらすと考えられる。なぜなら、放送法第4条第1項各号の遵守義務を、その履行状況が司法によって審査される法的義務であることが確認されれば、義務の履行状況に関する視聴者からの疑義に誠実に応答する説明責任がNHKに存することが明確になるからである。

奈良地裁判決の言葉を借りて言うと、そうした効果は確認「判決の効力とは異なる事実上の影響にすぎない」（判決文、65ページ）のではなく、放送法第27条遵守義務を実効あるものにするという法的利益を視聴者にもたらし、ひいては受信契約者であり、受信料負担者である視聴者とNHKの信頼関係を強固なものとすることによって、NHKの公共放送としての基盤を揺るぎないものとするにも資するのである。

- (注1) 以下、一連の天皇代替わり儀式を巡るNHKのニュース報道のファクトについては、醍醐 聰「慶賀の空気を煽ったNHKの天皇即位報道」『季論』2020年冬号を参照。
- (注2) 内田 康「<三種の神器>神話の生成と『平家物語』」『筑波大学平家部会論集』第10巻、2004年、参照
- (注3) 高橋 紘『平成の天皇と皇室』2003年、文芸春秋、141ページ。
- (注4) NHK NEWS WEB「『大嘗祭』儀式の内容から歴史までを詳しく」2019年11月14日、5時00分アップ)