

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

控訴人準備書面（2）

2021年10月5日

大阪高等裁判所第6民事部B1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

西土彰一郎教授の論文「国民の知る権利と番組編集準則をめぐる憲法訴訟」（法律時報 93 巻 10 号）（甲 5 1 5）（以下「西土論文」という）に基づいて、確認の利益に関する控訴人の主張を補充する。

## 1 西土論文の骨子

西土論文は、原判決が放送法 4 条 1 項各号ないし NHK が自ら定めた国内番組基準（甲 1 7）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について、確認の利益を欠き不適法と判断したことを批判している。

- (1) まず、西土論文は、放送法 4 条 1 項が、放送事業者に対して、「政治的公平」「多角的論点解明」等の番組編集準則を課しつつ、総務大臣が番組編集準則違反を理由として特定地上基幹放送事業者（放送法 2 条 2 2 号）に対し無線局の運用停止命令（電波法 7 6 条）、特定地上基幹放送事業者を除く放送事業者に対し業務停止命令（放送法 1 7 4 条）を行うことができるとすれば（現在の総務省の解釈）、「健全な民主主義の発達に資する」（放送法 1 条 3 号）放送による権力監視が機能せず、逆に放送が権力により監視されている状況にある以上、「その根拠となっている番組編集準則は、許されない表現内容規制として、憲法 2 1 条で保障されている放送事業者の表現の自由を不当に侵害していると判断すべきかもしれない」として、「仮に、無線局の運用停止処分、業務停止処分等の行政処分を受けた放送事業者が行政訴訟を提起する場合には、それは番組編集準則をめぐる憲法訴訟へと展開しうる」と指摘する（甲 5 1 5・1 2 0 頁「1 はじめに」）。

そして、以上のような放送事業者と行政の関係を「いわばタテの関係」とし、「放送事業者と視聴者のいわ

ばヨコの関係に目を転じると、番組編集準則は国民の知る権利を保護する規範として、憲法上むしろ肯定的な評価を受ける可能性がある」として、「視聴者が番組編集準則に違反した放送事業者に対し民事訴訟を提起するのであれば、それは、タテの関係とは違った意味で、国民の知る権利をめぐる憲法訴訟へと展開しうる」と指摘して、本件訴訟の第1審判決を取り上げ、紹介している（同）。

(2) 次に、西土論文は、放送法を含む「放送法体系」を俯瞰して「番組編集準則の位置」を明らかにする（甲515・120頁以下「2 放送法体系における番組編集準則の位置」）。

放送法の目的として「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」（同法1条1号）、「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」（同3号）という原則は、国民の知る権利を実質的に保障するものであり、受信設備設置者に対しNHKとの受信契約締結を義務づける放送法64条を合憲とした最高裁判所大法廷判決（最高裁平成29年12月6日判決）も

「国民の知る権利の実質的充足を基礎にして放送法体系を把握している」ことを確認した上で、1950年5月2日制定、同年6月1日施行の放送法が制定当初において、「電波三法の連関の中に位置づけられていたこと」を重視する。

すなわち、放送法と同時に制定された電波法及び電波監理委員会設置法は電波三法と呼ばれ、電波監理委員会設置法は、内閣から独立した合議制の電波監理委員会に放送電波行政を担わせ、政治的影響力を排した条文解釈権と電波

放送行政権の運用の透明性を確保していた。この制度の下では、「放送事業者が番組編集準則に違反してアンフェアな活動をし続ける場合、視聴者は・・・準司法的機能を有する独立行政委員会を媒介にすることにより、憲法が保障する送り手と受け手との双方から成り立つコミュニケーションの関係を回復することができた」（甲 5 1 5 ・ 1 2 1 頁）。電波監理委員会設置法は 1 9 5 2 年に廃止されたが、準司法的機能をも担っていた電波監理委員会において、番組編集準則は法的拘束力を有していたのである。

加えて、受信契約者が NHK の維持運営のための費用を分担することによって、国民の知る権利の実質的充足を基礎にする NHK の事業経営のあり方に正当な利益を有していること、前述の最高裁大法廷判決により受信契約者が受信料拒否という「抗議」の途を絶たれたことなどからすれば、受信契約者が NHK に対して放送法上の番組編集準則を遵守して放送することを求める法的手段を確保する必要性は大きい。

( 3 ) 以上のような事情を前提に、西土論文は、原判決が確認の利益を否定したことを批判する（甲 5 1 5 ・ 1 2 2 頁以下「 3 「憲法訴訟」の実践」）。

すなわち、原判決が「個々の受信契約者ないし視聴者の理解や価値観」に焦点を置きつつ、NHK の放送番組編集の自由を著しく制約することを理由に控訴人らの確認の利益を否定した点を批判し、放送法の番組編集準則が、国民の知る権利の保障に基礎を置いており、国民主権原理を基盤とする国民の知る権利は、受け手が国民一般である特殊なコミュニケーションを念頭においていることからすれば、「番組編集準則違反が問題になる場合、原告らの個人

的価値観ではなく、通常の判断能力を有する国民一般の理解や価値観、そして期待を基準とすべきであり、「この基準に依拠すれば、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」のであり、「NHKが番組編集準則の最低基準を満たさない番組を放送した場合、すなわち、国民の知る権利の実質的充足に奉仕するために認められた機能的自由である放送番組編集の自由を主張できないような場合、視聴者は自己の法的利益の侵害を理由として裁判所に救済を求めることができる。」と解すべきである（同・123頁）。

西土論文はNHKの番組編集に関する裁量権を前提としており、「NHKの放送番組編集の自由を不当に制約しないための番組編集準則の最低基準は、事案ごとに判断していくしかない」としつつ、一般論として、「NHKの設置目的、番組編集準則ひいては放送法の基礎にある国民の知る権利の参政権的機能に照らし、民主主義や参政権の行使に必要な不可欠な基本的国政情報や公人の人格に関する情報についての、通常判断能力を有する国民一般のNHKに対する期待、または、一般視聴者の関心の動向（参照、東京高判昭和60・7・25判タ576号71頁）に即して、当該番組の放送が「反復継続する」「アンフェアな活動」かどうかを判断することになる。」と指摘している（同123～124頁）。

## 2 西土論文を踏まえた主張の補充

- (1) 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の番組編集の自由の著しい制約となるとする。

しかし、西土論文も述べているとおり、「番組編集準則違反が問題になる場合、原告らの個人的価値観ではなく、通常  
の判断能力を有する国民一般の理解や価値観、そして期待  
を基準とすべきであり、「この基準に依拠すれば、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」  
のである。

控訴理由書などで既に主張しているとおり、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。

(2) 西土論文が指摘しているとおり、「NHKが番組編集準  
則の最低基準を満たさない番組を放送した場合、すなわち、  
国民の知る権利の実質的充足に奉仕するために認められた  
機能的自由である放送番組編集の自由を主張できないよう  
な場合、視聴者は自己の法的利益の侵害を理由として裁判  
所に救済を求めることができる」はずである。

この点も既に主張しているとおり、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N  
HKに対して法的な請求を一切なしえないという結論に合  
理性はない。

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いるのであり、~~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。

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。

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、西土論文を踏まえても、原判決の判断は誤りである。

- (3) 控訴理由書などで既に指摘しているとおり、NHKの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。

一般的な基準としては、西土論文を参考にすれば「NHKの設置目的、番組編集準則ひいては放送法の基礎にある国民の知る権利の参政権的機能に照らし、民主主義や参政権の行使に必要な基本的国政情報や公人の人格に関する情報についての、通常の判断能力を有する国民一般のNHKに対する期待、または、一般視聴者の関心の動向に即して」、当該番組の放送が、政治的な公平性を欠き、あるいは事実を曲げ、または意見が対立する問題について、多角的な論点を明らかにする姿勢が欠如しており、しかも反復継続されているかどうかを判断することになる。

これを敷衍すれば、「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、国民の知る権利ないし投票の自由を侵害するおそれのあるニュース報道番組が放送されていると判断され、他の手段でそれを是正することが困難な状況が一定継続している場合には、確認の利益が認められる」と解すべきである。

本件はまさにこのような場合に該当するから、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。

- (4) **もっとも、本件において、控訴人らは被控訴人NHKに対し、被控訴人NHKが放送法4条1項2号及び4号又は国内番組基準を遵守せずに報道番組を放送したことを理由に、受信契約上の債務不履行として損害賠償を求めてお**

り、かかる給付請求が可能であることを前提とするのであれば、確認の利益を否定することに合理性を認める余地はある（いわゆる方法選択の適否）。

当然この場合、原判決のように、NHKが個々の受信契約者である控訴人らに対し、それぞれとの受信契約に基づき、放送法4条1項各号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ことを否定することは許されない。

原判決は、NHKが、どれほど公平性を欠き（同条項2号）、事実を曲げ（同3号）、意見が対立している問題について、多角的な論点を明らかにすることを全く放棄（同4号）したニュース報道番組を放送し、さらにそのようなニュース報道番組を反復継続している状況があったとしても、受信契約の当事者たる視聴者に司法的救済手段を一切認めないことに帰結し、控訴人らの裁判を受ける権利（憲法32条）を実質的に否定するものであって、到底許容できない。

既述のとおり、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1項各号や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、法的要求を一切なし得ないという点も背理というほかない。

控訴人らと被控訴人NHKとの受信契約上、NHKが放送法4条1項各号又は国内番組基準を遵守して報道番組を放送する義務を負っていることを前提として、NHKのニュース報道番組における放送について具体的な義務違反の

有無（すなわち、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、国民の知る権利ないし投票の自由を侵害するおそれのある具体的なニュース報道番組が放送されており、他の手段でそれを是正することが困難な状況が一定継続しているか否か）を検討する必要があることは明白である。

仮に方法選択の適否に関する判断に基づいて確認の利益を否定するとしても、受信契約上の債務不履行に基づく損害賠償請求において、この上記検討を怠っている原判決は取り消しを免れない。

以上