

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 宮内正巣外109名

被控訴人 日本放送協会

控訴人最終準備書面

2022年2月18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



第1	はじめに	3
第2	田島康彦元上智大学教授（憲法・メディア法）の意見書 (甲540の1)	4
第3	西土彰一郎成城大学教授（憲法・放送メディア）の論文 (甲515)	5
第4	稻葉一将名古屋大学教授（行政法・情報法）の論文 (甲408)	5
第5	須藤春夫法政大学名誉教授（社会学・マスコミュニケーション論） の意見書 (甲415)	7
第6	醍醐聰東大名誉教授の意見書 (甲418の1)	9
第7	長井暁氏（元ＮＨＫチーフプロデューサー）の意見書 (甲442の1)	10
第8	小括	14

第1 はじめに

原判決は、「法4条1項各号に定める放送内容に関する義務は、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、NHKに放送法遵守義務があることの確認の訴えも、損害賠償も認めなかつた。

控訴人らは、NHKと受信契約を締結している視聴者である。受信契約を締結している以上、NHKの放送番組を視聴するか否かにかかわらず、控訴人らには放送法に基づいて、受信料の支払義務が生じる。NHKが放送法4条1項各号に違反して、政治的公平を欠き、事実を曲げて、意見が対立している問題で多角的に論点を明らかにせずに、放送がなされたとしても、「見なければいい」ということにはならないのである。

NHKが放送法4条1項各号に違反したニュース報道番組を放送していることは、控訴人らは原審から詳細に主張したところであり、原判決も、NHKが放送法4条1項各号に沿った放送がされているか否かについては「疑問の余地が全くないわけではない」と判示しているところである（71頁）。原判決以降にも、NHKは放送内容を改めるどころか、よりひどくなっていることは、控訴理由書等において指摘したとおりである。NHKのこのような体質は、長井意見書（甲442の1）において明らかにされている。

このような現状で、視聴者がNHKに放送法4条1項各号を遵守した放送をするよう求める手段は訴訟による外はなく、NHKの番組編集の自由を侵害しない訴訟形式としては、確認訴訟及び損害賠償が最も適切である。

これらをいずれも否定する原判決によれば、控訴人ら視聴者は、「文句を言わずに受信料を払えばいい」だけの存在となってしまう。

かかる結論が誤りであることは明らかであり、田島康彦元上智大学教授（憲法・メディア法）をはじめとする放送の専門家らが挙って、視聴者が訴訟という手段によってNHKに放送法4条1項各号を遵守させることを可能とすべきであることを、理論的に明らかにしている。以下、詳論する。

第2 田島康彦元上智大学教授（憲法・メディア法）の意見書（甲540の1）

田島意見書は、放送の自由と公平原則に対する考え方について、「公平原則を制度化し、維持するヨーロッパでなお普遍的な伝統的モデル」と「1980年代後半に規制緩和の流れのなかで、フェアネス・ドクトリン(公正原則)という類似の規制原理(連邦通信委員会(FCC)の規則による)を撤廃してしまったアメリカ合衆国に典型的な別のモデル」の二つがあることを指摘し（1頁）、「放送の自由は基本的にはヨーロッパのアプローチのように放送の受け手である市民と視聴者の利益を重視し、その観点から把握されるべきであり、こうした自由理解からすれば、公平原則の維持には十分な根拠と正当性が認められる」と指摘する（2頁）。

そして、「公平原則を基礎づけ、放送の自由を枠づける視聴者の私益の担い手である視聴者は、日本も含む自由で民主的な制度とその憲法のなかでは、主権者である国民と重なり、言論と情報、メディアとの関りからすれば、表現の自由と知る権利という人権の享有主体でもある。この観点からすれば、番組への苦情申立や反論権を制度的に進めたり、公平原則の執行・制裁と実現についても後述するように、訴訟による救済の可能性も含め、視聴者の関与を強めるなど、さまざま

な形で放送への視聴者・市民の参加とアクセスを広げる方途が探求されるべき」と指摘する（4頁）。

結論として、田島意見書は、「公平原則の執行、制裁について独立的な規制機関がなく、正当な規制権限を欠いている日本の文脈からすると、なおさら、視聴者・市民が裁判という形で司法救済を求め、公平原則の実現に関与することはきわめて重要であると考えられる。」としている（4頁）。

第3 西土彰一郎成城大学教授（憲法・放送メディア）の論文（甲515）

西土論文は、「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」と指摘されている。

そして、「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」として、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原判決の誤りを批判している。

第4 稲葉一将名古屋大学教授（行政法・情報法）の論文（甲408）

稲葉論文は、放送法4条1項各号の遵守義務があることを認める判決が、被控訴人の「『放送番組編集の自由』を『制約』するとしても、なぜ『著しく』制約するのか、この行使を『事実上不可能ならしめる』とはどういった事態か、いずれにしても大げさな判決である」（3頁）と原判決を評し、放送法4条1項各号を遵守した番組をNHKが放送

すること自体は、「放送番組編集の自由」の回復や実現であっても「制約」ではありえないと指摘している（3頁）。

また、稻葉論文は、「公共的な争点について少数者の意見を含む多様な意見の存在を知り、多数者が反省するために存在するのであれば、この少数者に確認の利益がなければ、有名無実」（2頁）と指摘し、受信契約者や視聴者において、放送により重大な損害を被る蓋然性が見込まれる状況においては、稻葉教授が指摘する「少数者の権利」や平成21年大阪地判が指摘する「選挙権の行使」等に対して、その権利が侵害される現実的な不安が生じているというべきであり、その損害を予防するためには、NHKにおいて放送法4条1項各号を遵守する義務があることを確認する必要性（即時確定の利益）が認められるものというべきと述べている。

さらに、稻葉論文は、紛争解決の手段としての適切性について、「奈良地裁のように本案審理を回避すると、国家機関では総務省だけが放送内容の審査を行うことになり、司法権ではなく行政権が、放送の政治的公平等の放送法4条1項各号の内容を判断できる」（4頁）と述べてその危険性を指摘し、我が国の統治体制からすると、国家機関において、政治から独立して、放送内容について放送法4条1項各号に反するか否かの審査を行う能力を有する存在は裁判所のみであり、特定の放送内容を求める給付訴訟は「番組放送編集の自由（を）著しく制約」するとして認めないのであるから、放送内容の公正性等に疑惑が生じた場合、紛争解決の方法としては遵守義務の確認という形しかとりえないとしている。

そして、稻葉論文は、「インターネットが普及したこの時代においても受信料財源を確保したいNHKと内閣（官房）の広報機能強化という「自律」の喪失状態において、「自律」の回復を求めて、放送法規範

の実現という裁判所しかできない役割の發揮が期待されている。原告らは、訴訟制度が有する適法性保障機能まで視野に入れて主張を行っていた様子だが（原判決58頁）、控訴審においても、控訴人らの側だけが、創造的なあれこれの工夫を試みた場合には、大阪高裁の姿勢が厳しく問われることになる。国民主権原理のもとでの放送法4条1項各号の規範内容を積極的に示す判断を、大阪高裁には期待したい」（5頁）と述べて、裁判所に対する期待と本案判決の必要性を指摘されている。なお、甲516・メディア総合研究所のパネルディスカッションの稲葉発言（6～7頁、11頁、12頁）をご参考下さい。

第5 須藤春夫法政大学名誉教授（社会学・マスコミュニケーション論） の意見書（甲415）

須藤意見書は、「この度の提訴をおこなった原告はマスを構成する視聴者個人であるが、NHKのニュース・報道番組が法4条の準則を果たしていないと疑義を呈したのは、「個々の受信契約者ないし視聴者の理解や価値観を基準」としたものではない。NHKのニュース・報道番組が法4条および番組基準に定められた価値観に照らして遵守されていない実例を具体的・客観的な証拠によって明らかにしたのであり、法によって認められた一般的抽象的な価値観を基準としてそれが充足されていない事実を問題にしているのである。」（須藤意見書2頁）として、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原判決の誤りを批判している。

そして、「市民は社会のあらゆる事象に対して「知る権利」を有しており、マスメディア（公共放送）は、この「知る権利」に応える機能を担っているという関係になる。ここでは先にあげた一方向的なコミ

ユニケーションの流れではなく、「送り手」×「受け手」という双方向で対等の関係性にある図式となる。しかもここでの「受け手」=audienceの概念は、情報の受動的享受者ではなく、市民社会を構築する能動的主体（市民）として自律した存在であり、「送り手」たるNHKが法4条と番組基準を遵守していなければそれを満たす義務があることを申し立てる権利を有する存在である。この理解にたてば、受信料支払者は市民としての必要な情報を得るために、NHKが遵守すべき法4条と番組基準を過不足なく充当するよう要求する権利を有しており、受信料支払者として公共放送の経営を支える構成員であることから、なおのこと資格があるといえよう。～（中略）～NHKの番組を視聴するために受信契約を締結するのは、同条と番組基準にもとづく情報が過不足なく充当され、市民生活が十全にできることを期待しているからであり、それが満たされない場合は個々の受信契約者であっても法4条と番組基準にもとづく債務の履行を求める権利を有するのは当然である。」と述べている。

さらに、「放送実践の主体はNHKにあるのは当然であり、法4条と番組基準の遵守の確認が法的に認められてもそれをどう実践するかは第一義的にNHKの努力である。しかし法的確認がなされることで、定位される基準が明確になることにより、それに照らして質の悪い番組が存在した場合に受信料支払者はNHKに対し具体的証拠をもとに提訴し、裁判による判断を仰ぐことでよりよい質の番組=NHKのめざす放送目的の充足（放送の社会的機能の充実）をもたらす効果を生むことになる。上記3で述べたように受信料支払者の権利として、視聴者のチェックが実効性を持つことになる。」としている。

第6 醍醐聰東大名誉教授の意見書（甲418の1）

醍醐意見書は、「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N H K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、こうした主張に法的利益を認めるのはN H K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N H K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。」「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、N H K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N H K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ぬ。」と原判決を厳しく批判している。

そして、「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、・・・N H K の放送法第27条を顧みない現状を改め、N H K 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N H K 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N H K 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、こうした効果は確認『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N H K の信頼関係を強固なものとすることによって、N H K の公共放送としての基盤を搖るぎないものとすることにも資するのである。」と述べている。

第7 長井暁氏（元N H K チーフプロデューサー）の意見書（甲442の1）

原判決は、控訴人らの確認請求の訴えについて、確認の利益を否定している。

しかしながら、長井意見書によれば、以下のとおり、被控訴人の報道姿勢は、様々な不祥事を繰り返しても全く変わらないか、年々悪化していると評価せざるを得ない。

受信契約締結者国民の知る権利が真に保障されるようにするためにも、確認の利益を認める必要がある。

2 以下、長井意見書に基づき、被控訴人による放送法違反について主張する。

(1) ETV2001「シリーズ 戦争をどう裁くか 第2回 問われる戦時性暴力」に関する放送法違反

ア 2001年1月に、ETV2001「シリーズ 戦争をどう裁くか 第2回 問われる戦時性暴力」が、政治家の圧力により2度にわたって改変され、番組の企画意図は大きく損なわれ、NHKは取材に協力した民間団体から提訴された。

イ 当該訴訟は、上訴を経て、2008年6月の最高裁判決ではNHKの損害賠償責任自体は否定されたものの、「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に等し」として、政治家の介入に伴う番組改変の事実を認めた東京高裁が認定した事実関係を変更したわけではなかった。

ウ 2008年には、BPO（放送倫理・番組向上機構）がこの問題を審議し、2009年4月の放送倫理検証委員会決定で、「NHKの番組制作部門の幹部管理職が行った番組放送前の政府高官・与党有力政治家との面談とそれに前後する改編指示、および国会担当局長による制作現場責任者への改編指示という一連の行動について、公共放送NHKにとってもっとも重要な自主・自立を危うくし、NHKに期待と信頼を寄せる視聴者に重大な疑念を抱かせる行為であった、と断定する」とし、NHKに対しては、①放送・制作部門と国会対策部門の分離、②内部的自由の議論、③視聴者へのていねいな説明、を行うことを求めた。

しかしながら、NHKは、今まで①～③を実行しておらず、かかる一連の問題が解決したとはいえない状況である。

(2) かんぽ保険不正を取り上げた番組の放送延期問題

ア 2018年4月24日、被控訴人は、クローズアップ現代+（プラス）

において、郵便局による「かんぽ保険」の不正販売の実態を、他の報道機関に先駆けて伝えた。

放送後も郵便局員による不正販売が続いたことから、制作局のチームは同年 8 月 10 日に続編を放送することを決めて、2 本の動画を番組ホームページに掲載するなどしていたところ、日本郵政が、NHK の上田良一会長宛に、動画の掲載中止を求める文書（7 月 11 付）及び「放送法で番組制作・編集の最終責任者は会長であり、NHK のガバナンスが全く利いていないことの表れ」と批判する文書（8 月 2 日付）を送付するなどしたことにより、続編の放送が 11 ヶ月も延期された。

イ 長井意見書では、抗議を受けて続編の放送が延期されるに至った経緯や、「かんぽ保険問題」だけを取り上げるのではなく、「金融商品トラブル問題全般」にテーマを広げ、その中で「かんぽ保険問題」を扱う方針での放送を目指す制作現場に対し、「過去放送も含めて郵便局の画像を出すことや、郵便局に話題を振ることなどをやめるよう」にとの指示が出された経緯などが詳細に記載されている。

とりわけ、被控訴人の経営委員会で、上田会長への「厳重注意」が行われ、森下経営委員長代行が「今回の番組の取材は極めて稚拙で、取材をほとんどしていないということ。4 月の番組は郵政には取材を全然していない」「番組の作り方の問題と執行部は考えるべきだ。ネットをうのみにしたのは問題だ」「本当は、郵政側が納得していないのは取材内容だ。納得していないから、経営委に言ってくる。本質的なところはそこで、向こうは今も納得していない」（毎日新聞 2020 年 6 月 29 日「かんぽ報道を巡る NHK 会長厳重注意 経営委の議事全容」）などと述べたことが事実であれば、経営委員が個別番組の編集に関与することを禁じた放送法第 32 条に違反する極めて重大な

問題である。

この点、被控訴人は「クローズアップ現代+」の番組ホームページにおいて、大型企画開発センター名で「かんぽ生命の保険をめぐる番組制作について」と題し、「動画の更新作業や取材継続の判断は、去年の7月から8月にかけて行われたものです。したがって、経営委員会による会長への厳重注意が番組の取材や制作に影響したことは時系列的にみてもありえません」「あくまでも私たちの編集判断のもと、放送時期や内容を決定」「放送の自主・自律や番組編集の自由が損なわれたかのような外部の報道は、事実と異なる」などと掲載した。

しかしながら、クローズアップ現代+「あなたの資産をどう守る？低金利時代の処方箋」と題する番組で、放送現場が「かんぽ保険問題」を放送しようとしていた事実や、それが「会長厳重注意」直後に全てカットされた事実については言及されていないことに鑑みれば、延期されていた番組が放送されたとしても、問題の本質的な解決には至っていないというべきである。

3 以上のように、被控訴人は、政権の意向に沿った番組編集ないし報道をたびたび行い、それが訴訟や社会問題になり、あるいはBPOに問題を指摘される事態となっても真摯に対応しない、ということを繰り返してきた。

かかる経過に鑑みれば、このままでは被控訴人の報道姿勢が自発的に改められることは期待できないところであり、NHKが放送法4条1項各号を遵守した放送を行い、受信契約締結者である国民の知る権利が真に保障されるようにするためにも、確認の利益を認めたうえで、実体判断に踏み込むべきである。

第8 小括

1 以上のとおり、上記専門家らの意見は、いずれも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N H Kの番組編集の自由の著しい制約となるとする原判決の誤りを厳しく批判し、放送法4条1項各号の義務を視聴者（受信契約者）に対する個別具体的な義務と捉え、司法救済を認めるべきと結論付けている。

2 N H Kの財源に関する仕組みやN H Kの番組編集の自由を根拠に、N H Kが放送法4条1項各号やN H K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 H K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。

N H K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N H K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、N H K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N H K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。N H K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N H K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、N H K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、N H Kにある程度広範な裁量が認められるとしても、N H K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N H K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N H K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、N H K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、N H K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ことなのである。

3 N H K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。

そうだとすれば、N H K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N H K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。

4 「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、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。

さらに、N H Kが放送法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N H K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、放送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ており、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条に違反しており、放送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。

以上