

2009（平成21）年3月30日

権利侵害申立てに関する委員会決定

「徳島・土地改良区横領事件報道」

放送倫理・番組向上機構〔BPO〕

放送と人権等権利に関する委員会（放送人権委員会）

権利侵害申立てに関する委員会決定

申立人 野中 広務
被申立人 株式会社 テレビ朝日

I 申立てに至る経緯

1 苦情の対象となった番組

『報道ステーション』

『土地改良区と補助金』6億円着服・・・60歳女の裏側」

放送日時 2008年7月23日（水）

午後9時54分～11時10分内 約7分

2 申立ての経緯

テレビ朝日は上記日時に放送した『報道ステーション』において、徳島県の阿南東部土地改良区で起きた横領事件を伝えた。同番組はの中で、全国土地改良事業団体連合会（以下、「全土連」という。）を取り上げ、全土連事務所がある建物の映像や前年4月に撮影した参議院議員の集会における全土連会長の野中広務氏の映像を放送した。

放送から5日後の同月28日、全土連は専務理事らがテレビ朝日を訪れ、報道担当部長に書面を手渡し、「事件と当会とは直接の関連がないにもかかわらず、あたかも関連があるかのように『作為的』な報道がなされたことは、視聴者および一般国民に著しい誤解を与えるものであるとともに、土地改良関係者への不利益を与えるもの」などと抗議し、テレビ朝日の見解を求めた。これに対し、テレビ朝日は8月1日に報道担当部長が全土連事務所を訪れ、専務理事に「この度のご指摘を真摯に受け止め、今後の放送に際しましては、細心の留意を払う所存です」などとする回答の書面を手渡したが、全土連会長の野中氏の了解は得られなかった。

その後もテレビ朝日は野中氏と話し合いを重ねたが、決着に至らず、野中氏は10月17日付けで放送と人権等権利に関する委員会（以下、「当委員会」とい

う。)に名誉・信用の侵害を訴え、訂正と謝罪の放送を求める「申立書」を提出した(同月20日受理)。

当委員会はテレビ朝日から「交渉経過と見解」及び関連資料、放送同録ビデオの提出を受け、11月18日の第141回委員会で検討した結果、野中氏の申立ては当委員会の取り扱い基準を充たしているとして、審理入りを決定した。

II 申立人の申立ての要旨

1 名誉・信用の侵害

(1) 報道内容の間違い

上記『報道ステーション』における報道(以下、「本件放送」という。)には基本的な間違いがある。

ナレーションで「去年まで総額120億円もの事業を手がけていた。その9割が国や県からの補助金だった。」としているが、阿南東部土地改良区(以下、「本件改良区」という。)が自ら事業主体となって、120億円もの事業を手がけた事実は存在せず、したがって、国や県からの補助金としてその9割に当たる100億円以上の金員が当該改良区に交付されたという事実もない。本件改良区の2地区ではほ場整備事業が行われているが、これは徳島県の県営事業であって改良区が事業主体ではない。経理や資金を担当するのは徳島県であって改良区ではない。

本件改良区は、ほ場整備事業の換地にかかる精算金と受益農家の負担金として徳島県に納入すべき金員の一部を農家からの預り金として管理していたのであるが、本件横領の対象となったのは、主としてその金員であったものと見られる。本件放送は、横領事件の対象金員が補助金であったという前提が基本的に間違っている誤報であり、誤った前提にたって構成された極めて不当なものである。

(2) 名誉・信用の侵害

横領事件は補助金を対象としたものでないし、横領の動機からしてそもそも個人的理由の犯罪であるから、金額が多額であったとしても、全土連会長であり、また土地改良予算の獲得に努力したかのように報道された申立人とは何の関係もない事件である。

一方、本件放送においては、ア)土地改良事業には多額の予算がある、イ)その多くが土地改良区に配分されている、ウ)そういう多額の金が目の前にあったことが被疑者の犯罪の一因になったという、横領することが悪であること

を棚に上げて、土地改良事業および予算に原因を求める牽強付会のストーリーを組み立てている。

あたかも、申立人が政治力で不要な事業を持ってきて、その投入された莫大な補助金が犯罪発生の原因となったかのような作為的な構成の報道内容となっている。報道内容はそもそもの基本において誤報であるとともに、犯罪とは何の因果関係もない申立人等の名誉と信用を著しく毀損するものである。

2 肖像権の侵害

被申立人は全土連事務所の建物の外観や入り口を無断で撮影した。また、2007年4月の段本幸男参議院議員の集会における申立人発言の映像について、事前の使用許諾もなく今般の横領事件の報道において使用したことは、使用許諾の手続き、および放送倫理の両面から問題があり、申立人の肖像権を侵害するものである。

3 放送局に要求すること

- ① 申立人並びに全土連会員、土地改良関係者の信用と名誉を回復するため、訂正及び謝罪の報道をすること。
- ② 今後は放送倫理を遵守し、事実関係をきちんと確認した正確な取材に基づき報道にあたること。

III 被申立人の答弁の要旨

1 名誉・信用の侵害について

(1) 報道内容について

阿南東部土地改良区における2つのほ場整備事業が徳島県の県営事業であること、その総額は約120億円で、その9割が国からの補助金や県・市町村からの負担金であり、それが当該土地改良区に払い込まれたわけではないことは認識している。この事業は当該土地改良区が徳島県に事業着手を要請したものであり、負担金を拠出していることから「事業主体のひとつ」と理解することは本質的に誤ったものではなく、「手がける」という表現は妥当と考える。

放送当日、徳島県への取材で、税金を原資とする一部資金が横領された可能性が高いと判断したが、放送後改めて取材したところ、ほ場整備事業と並行して進められた河川改修事業に伴い、地権者が提供した土地の取得代金が当該土地改良区に支払われ、巨額の資金がプールされていたことを確認した。容疑者が横領した6億円のうち、河川改修事業に伴う補助金が相当部分含まれていた

ことは事実だと考えるし、そのこと自体は徳島県も否定していない。
放送内容の趣旨は本質的に事実から逸脱していないと認識している。

(2) 名誉・信用の侵害について

放送の趣旨は、横領事件の経過を伝えるとともに、政治と農政の関わりや杜撰な監査が放置されてきた土地改良区のあり方について問題提起したものである。したがって、今回の横領事件と全土連、全土連の野中会長を結びつける意図は全くなく、野中会長の名誉・信用を毀損したとは考えていない。

2 肖像権について

公道から建物の外観を撮影することについては、当事者の許可は不要と考える。また、入り口は全土連担当者の許可を得て撮影した。

段本幸男氏は土地改良区と関わりの深い「全国土地改良政治連盟」の支援を受けており、政治と農政との関わりを表現するための映像素材として、野中氏の映像と発言を紹介した。全土連という公的な団体の会長である野中広務氏の肖像権を侵害したとは考えられない。

3 放送局への要求について

報道内容に基本的な間違いはなく、報道内容は野中会長の名誉・信用を毀損したとまで言えるものではなく、全土連という公的な団体の会長である野中氏の肖像権を侵害したとは考えられない。したがって、申立人の指摘について、放送番組の中で訂正・謝罪すべきものとは考えない。

IV 委員会の判断

当委員会は、申立人からの申立書及び反論書並びに被申立人からの答弁書及び再答弁書による双方の主張を、提出された資料及び前提事実について行った当委員会の調査結果に基づいて検討し、以下のとおり決定する。

1 名誉権の侵害について

(1) 申立人の主張及び被申立人の反論並びに当委員会の判断

申立人は、本件放送は、本件横領事件の対象金員が補助金であったという前提が基本的に間違っているのものであって、誤報であるとともに、申立人が政治力で不要な事業を持ってきて、その投入された莫大な補助金が犯罪発生の原因となったかのような作為的な構成の報道内容となっており、犯罪とは何の因果関係も

ない申立人等の名誉を著しく毀損するものであると主張している。このうち誤報であるとの主張は、Ⅱ、1、(1)記載のとおり、

- ① 阿南東部土地改良区（本件改良区）が自ら事業主体となって総額120億円もの事業を手がけたという事実は存在せず、国や県からの補助金としてその9割に当たる100億円以上の金員が改良区に交付されたという事実は存在しない。
- ② 本件改良区の受益地域において行われているほ場整備事業は、徳島県による県営事業であって改良区が事業主体の事業ではないし、その経理や資金を担当するのは徳島県であって改良区ではない。
- ③ 本件改良区は、ほ場整備事業の換地にかかる精算金と受益農家の負担金として徳島県に納入すべき金員の一部を農家からの預り金として管理していたが、本件横領の対象となったのは、主としてその金員である。

との各点である。

これに対し、被申立人は、放送内容の趣旨は本質的に事実から逸脱していないし、全土連および申立人の名誉を侵害するものではないとしてⅢ、1のとおり反論している。

当委員会は、本件放送当時の一般の視聴者の普通の注意と視聴の仕方を基準として判断すると、本件放送の摘示事実と意見は、申立人の社会的評価を低下させているものと考え、申立人が誤報と主張する点については、その重要な部分において真実又は真実と信ずるについて相当の理由があり、また意見については、公正な論評の法理からすれば意見、論評として許される範囲を逸脱したものとはいえず、申立人の名誉は毀損していないと判断するものである。

以下、この点について、順次、具体的に判断する。

(2) 本件改良区における事業実施状況

本件改良区は、徳島県阿南市の見能林地区と富岡東部地区において、徳島県を事業主体として、見能林地区においては1988（昭和63）年度から2006（平成18）年度までの間、また、富岡東部地区においては1994（平成6）年度から2006（平成18）年度までの間、それぞれ、近代化農業に対応し、優良農地を確保し、農用地の汎用化によって高度利用を図り、農用地の利用増進を更に進め、需要の動向に即した農業生産を行い、生産性の高い農業を振興することを目的として、事業費の支出を伴うほ場整備事業を実施してきた（以下、「本件ほ場整備事業」という。）。同事業で造成された道路、用水路・揚水機及び排水路等の施設は、完成後には本件改良区が維持管理することとされている。また、本件ほ場整備事業は、国道阿南バイパス及び打樋川

河川改修計画等とあわせて一体的に実施されることが計画され、現にそのとおり実施されてきた。本件ほ場整備事業によって生み出された創設換地、すなわち従前の土地がない場合において共同減歩により換地計画で新たに創設される土地は、一旦は、土地改良区等が取得したうえで、河川その他の公用、公共用施設の敷地として利用することができる。打樋川河川改修事業は、流域内で予定されていた道路改修事業及び本件ほ場整備事業と三位一体として進める必要があることから、1989（平成元）年度に全体改修延長4320メートルの小規模河川改修事業として着手され、さらに富岡東部地区県営ほ場整備事業が実施されていることから、1996（平成8）年度に国道バイパス上流までの区間延伸をはかり、広域基幹河川改修事業により全体改修延長6550メートルを2006（平成18）年度までに完了した。

本件ほ場整備事業の事業費は、事業主体である徳島県に対して交付される国からの補助金の他に、徳島県自身、阿南市及び受益農家のそれぞれの負担金によって分担される。その事業費は、申立人の提出資料によっても見能林地区事業で85億9800万円、富岡東部地区事業で34億9300万円であり、このうち国及び県の負担割合は、両地区とも合計82.5パーセントであることから、見能林地区事業で70億9335万円、富岡東部地区事業で28億8172万5000円とされる。また、国及び県その他、阿南市の負担金を合算すると87.5パーセントである。

さらに、本件ほ場整備事業と一体として実施された打樋川河川改修事業においては、本件ほ場整備事業によって生み出され本件改良区が取得した創設換地土地を、本件改良区が上記小規模河川改修事業と広域河川改修事業のために売却している。その合計額は、申立人のヒアリングの際の回答書にある総額38億円を下回らない額であることが認められる。

(3) 本件ほ場整備事業の事業費についての説明に誤りがないこと

以上の事実関係をふまえて、事業費に関する上記(1)、①の申立人の主張について判断するに、本件放送のうち、これに関連する放送は、「阿南東部土地改良区では、地域を流れるこの打樋川の川幅を広げたり、用水路を整備したり、あるいは田んぼを平らにする工事などといった、地域の大規模な土地の改良工事をこれまで手がけてきました。」とするレポーター説明部分と、「わずか6人の職員しかいないこの組織。しかし、去年まで総額120億円もの事業を手がけていた。その9割が国や県からの補助金だった。」とするナレーション部分である。

この点、本件改良区の関わる本件ほ場整備事業は、打樋川河川改修事業等と

一体として実施されたものであり、上記(2)のとおり、本件ほ場整備事業の見能林地区の事業費85億9800万円、富岡東部地区の事業費34億9300万円となる。このうち国や県からの補助金は、82.5パーセントであり、これに阿南市の負担金を加えると87.5パーセントとなる。

上記レポーター説明部分は、本件ほ場整備事業が打樋川河川改修事業等と一体として、国や県からの巨額の補助金をもって実施されていることを、本件ほ場整備事業対象地域の現地の映像を背景として説明しているものであって、この点について誤りはない。

また、本件改良区が去年(2007年)まで総額120億円もの事業を手がけていたというナレーション部分については、本件ほ場整備事業の経営体育成基盤整備事業費の見能林地区分85億9800万円と富岡東部地区分34億9300万円を合計しただけでも120億9100万円となり、本件改良区が総額120億円を超えるほ場整備事業に関わっていたとコメントすることについても、誤りであるとはいえない。さらに、総額120億円もの事業の9割が税金を財源とする国や県からの補助金だったという点についても、上記のとおり、この120億9100万円のうち、国の補助金と県や市の負担金の割合は87.5パーセントであることから、明らかな誤りであるとはいえない。

(4) 本件改良区が組織として手がけた事業としての説明に誤りがなく

次に、事業主体に関する上記(1)、②の申立人の主張について判断するに、本件放送のうち、これに関連する放送は、上記(3)で摘示したレポーター説明部分と、同ナレーション部分のうちの「わずか6人の職員しかいないこの組織。しかし、去年まで総額120億円もの事業を手がけていた」の部分である。

この点、申立人が指摘するとおり、本件改良区の受益地域において行われているほ場整備事業は徳島県の県営事業であって本件改良区が事業主体の事業ではないし、その経理や資金を担当するのは徳島県であって本件改良区ではない。

しかし、本件ほ場整備事業は、本件改良区の受益地域において行われていることから、本件改良区が「手がけてきた」と説明することは明らかな誤りであるとはいえない。すなわち、本件改良区は、本件ほ場整備事業と打樋川河川改修事業と道路改修事業との一体化された事業にかかわり、農業振興の担い手を育成する活動を支援して、その組合員の農地について換地を行い、これによって得られた創設換地を取得する主体となって、これを打樋川河川改修事業と道路改修事業のために直接売却し、創設換地の売却代金をもって、本件ほ場整備事業の費用に充当するという役割を果たしているのである。本件ほ場整備事業

により農地の汎用化と公共用地を確保することによって、これまで用地取得の困難から着工の目途が立たなかった打樋川河川改修事業と道路改修事業も実現可能となったのであるが、本件改良区は、その三位一体の事業を実現するために必須とされる創設換地土地の取得主体となって、いわば自ら受益者としてだけでなく、徳島県と共同してこれらの事業を手がけてきたということが出来るからである。そして、本件改良区の事業に参加する多数の組合員の事務を担ってきたのが6人の職員だったのである。また、上記(3)のとおり、本件ほ場整備事業によって生み出された創設換地土地を、河川改修事業のために売却した代金が本件改良区に収入として計上されている事実に照らしても、本件ほ場整備事業の経理や資金を担当するのが徳島県であって本件改良区でないけれども、本件改良区が「総額120億円もの事業を手がけていた」とのナレーション部分も、明らかな誤りであるとはいえない。

(5) 本件横領の対象が主として農家からの預り金であるとまではいえないこと

さらに、横領の対象となった金員の性格に関する上記(1)、③の申立人の主張について判断するに、上記(4)のとおり、本件ほ場整備事業によって生み出された創設換地土地を打樋川河川改修事業のために売却し本件改良区が取得した代金は、申立人のヒアリング回答書においても、38億円程度であり、この一部を本件改良区が預り保管していたものと認められる。それゆえ、本件改良区が、ほ場整備事業の換地にかかる精算金と受益農家の負担金として徳島県に納入すべき金員の一部を農家からの預り金として管理していたとしても、本件横領の対象となったのが、主としてその受益農家からの預り金であるとまではいえないから、この点についての申立人の主張は、認めることができない。

(6) 放送全体から受ける印象等を総合的に考慮しての判断について

以上の事実関係に関するものの他、申立人は、Ⅱ、1、(2)記載のとおり、本件放送が土地改良事業及び予算に原因を求める牽強付会のストーリーを組み立てるとともに、具体的には映像とナレーション及び評論家・キャスター・解説員の発言の流れで構成し、あたかも、申立人が政治力で膨大かつ不要な事業を持ってきて、その投入された莫大な補助金が犯罪発生の原因となったかのような作為的な構成の報道内容となっており、これによって犯罪とは何の因果関係もない申立人の名誉と信用を著しく毀損するものである旨主張している。

これに対し、被申立人はⅢ、1、(1)及び(2)のとおり反論している。

そもそも、テレビジョン放送をされた報道番組の内容が人の社会的評価を低下させるか否かについては、新聞記事等の報道の場合と同様に、一般の視聴者

の普通の注意と視聴の仕方とを基準として判断すべきであるとされる。

そして、テレビジョン放送をされた報道番組によって摘示された事実がどのようなものであるかという点についても、一般の視聴者の普通の注意と視聴の仕方を基準として判断するのが相当であるとされる。テレビジョン放送をされる報道番組においては、新聞記事等の場合とは異なり、視聴者は、音声及び映像により次々と提供される情報を瞬時に理解することを余儀なくされるのであり、録画等の特別の方法を講じない限り、提供された情報の意味内容を十分に検討したり、再確認したりすることができないものであることからすると、当該報道番組により摘示された事実がどのようなものであるかという点については、当該報道番組の全体的な構成、これに登場した者の発言の内容や、画面に表示されたフリップやテロップ等の文字情報の内容を重視すべきことはもとより、映像の内容、効果音、ナレーション等の映像及び音声に係る情報の内容並びに放送内容全体から受ける印象等を総合的に考慮して、判断すべきとされるのである。(最高裁平成15年10月16日判決民集57巻9号1075頁)

(7) 本件放送の摘示事実と意見が申立人の社会的評価を低下させていること

一般視聴者の普通の注意と視聴の仕方に基づいて本件放送によって摘示された事実がどのようなものであるかをみるに、申立人の主張によれば、本件放送は、①ア) 土地改良事業には多額の予算があり、イ) その多くが土地改良区に配分されているが、ウ) そういう多額の金が目の前にあったことが本件横領事件の原因になった、というストーリーを組み立てるとともに、②ア) 土地改良区の上部団体として君臨する全土連が存在し、イ) その会長は申立人であって、全土連は参議院選挙では毎回農林水産省のキャリア官僚を擁立し影響力を行使し、ウ) 政治力で新たな事業を土地改良区に与えゾンビのように土地改良区を生きながらえさせている、エ) 税金をいいように使っており容疑者の供述内容(息子の借金返済のための横領)がそのまま信用できるか疑問、とする映像とナレーション及び評論家・キャスター・解説員の発言の流れで構成し、あたかも、申立人が政治力で膨大かつ不要ともいえる事業を持ってきて、その投入された莫大な補助金が犯罪の発生の原因となったかのような摘示事実と意見による報道内容となっている、とのことである。すなわち、本件放送は、その前半部分における本件横領事件の被疑者についての放送を前提として、その後半部分において、土地改良区の事業に国や県からの補助金が使われていることを指摘したうえで、土地改良区の上部団体としての全土連が補助金獲得のための政治力を有することや、その補助金の使途について、事実をふまえ意見を

述べる内容となっている。

そして、本件放送当時の一般の視聴者の普通の注意と視聴の仕方とを基準として判断するに、当委員会としても、このような本件放送の摘示事実と意見は、特に申立人が元農林水産省のキャリア官僚である参議院議員の「励ます会」で発言する映像を用いたことによって、本件放送内容全体から受ける印象において、申立人の社会的評価を低下させていると考える。

(8) 真実証明、相当性証明、公正な論評の各法理について

そこで、申立人の社会的評価を低下させたといえる本件放送の摘示事実と意見について、さらに名誉毀損が成立するか否かを判断するに、一般に、事実を摘示しての名誉毀損にあつては、その行為が公共の利害に関する事実に係り、かつ、その目的がもっぱら公益をはかることにあつた場合に、摘示された事実がその重要な部分について真実であることの証明があつたときには、上記行為には違法性がなく、仮に上記証明がないときにも、行為者において上記事実の重要な部分を真実と信ずるについて相当の理由があれば、その故意又は過失は否定される。

一方、ある事実を基礎としての意見ないし論評の表明による名誉毀損にあつては、その行為が公共の利害に関する事実に係り、かつ、その目的がもっぱら公益をはかることにあつた場合に、上記意見ないし論評の前提としている事実が重要な部分について真実であることの証明があつたときには、人身攻撃に及ぶなど意見ないし論評としての域を逸脱したものでない限り、上記行為は違法性を欠くものというべきであり、仮に上記証明がないときにも、行為者において上記事実の重要な部分を真実と信ずるについて相当な理由があれば、その故意又は過失は否定される。

上記のとおり、問題とされている表現が、事実を摘示するものであるか、意見ないし論評の表明であるかによって、名誉毀損にかかる不法行為の責任の成否に関する要件が異なるため、当該表現がいずれの範疇に属するかを判別することが必要となるが、当該表現が証拠等をもってその存否を決することが可能な他人に関する特定の事項を明示的又は黙示的に主張するものと理解されるときは、当該表現は、上記特定の事項についての事実を摘示するものと解するのが相当である。そして、上記のような証拠等による証明になじまない物事の価値、善悪、優劣についての批評や論議などは、意見ないし論評の表明に属するといふべきである。(最高裁平成16年7月15日判決民集58巻5号1615頁、当委員会決定33号など)

この場合において、真実性の立証とは、摘示された事実が客観的な事実に合

致していたことの立証であって、これを行為当時において真実性を立証するに足りる証拠が存在していたことの立証と解することはできないし、また、真実性の立証のための証拠方法を行為当時に存在した資料に限定しなければならない理由もない。他方、摘示された事実を真実と信ずるについて相当の理由が行為者に認められるかどうかについて判断する際には、名誉毀損行為当時における行為者の認識内容が問題になるため、行為時に存在した資料に基づいて検討することが必要となるが、真実性の立証は、このような相当の理由についての判断とは趣を異にするものである。（最高裁平成14年1月29日判例時報1778号49頁）

そして、テレビジョン放送においても、摘示事実がその重要な部分について真実であることの証明にあたっては、摘示された事実が客観的な事実と合致しているかの判断によることとなるが、行為者において摘示された事実がその重要な部分について真実と信ずるについて相当な理由があることの証明は、行為者の認識内容が問題になるため、行為時に存在した事実の認定に基づいて判断される。テレビジョン放送においても、このような摘示事実の真実証明や相当性の証明については、それぞれの摘示事実を個別具体的に証明することが否定されているわけではないし、妥当性を欠くわけでもない。

(9) 本件摘示事実には真実又は真実と信ずるについて相当の理由があり意見については公正な論評と判断できること

ア これを上記本件摘示事実と意見についてみるに、本件横領事件報道の中で、土地改良区の事業に国や県からの多額の補助金が使われていることを指摘したうえで、土地改良区の上部団体としての全土連が補助金獲得のための政治力を有することや、その補助金の使途について事実を摘示して意見を述べることは、公共の利害に係り、公益を図る目的でなされたものであるということが出来る。

イ そして、上記(7)①ア)土地改良事業には多額の予算があり、イ)その多くが土地改良区に配分されていることは、前記(2)から(5)までの各事実に照らし真実である。すなわち、本件ほ場整備事業については、その事業費として前記2地区の合計120億9100万円が計上されており、このうち国及び県の負担は、99億7507万5000円と推定される。したがって、本件ほ場整備事業を例にとってみても、土地改良事業には多額の予算があることは真実である。

ウ さらに、本件ほ場整備事業は、徳島県の県営事業ではあるものの、打樋川河川改修事業及び道路改修事業の三位一体の事業として進められている。こ

これらの事業対象地区は、打樋川河川改修や道路改修の事業が急がれていたが、用地取得の困難から着工の目途がたたず、このため、ほ場整備事業により農地の汎用化と公共用地を確保することが計画されたのである。それゆえ、本件ほ場整備事業によって生み出された創設換地土地は、一旦は、本件改良区が取得したうえで、これを本件改良区が長年にわたり前記小規模河川改修事業及び広域河川改修事業などのために売却し、打樋川河川改修事業費が本件改良区に支払われ、本件ほ場整備事業の費用に充てる不可分一体の構造をなしている。これによって、本件改良区においては、申立人のヒアリングの回答書においても河川用地売上代金が38億円程度、本件改良区に対し支払われたことが認められる。したがって、本件土地改良事業には、前記のとおり、多額の予算があることは真実であるうえ、さらに、打樋川河川改修事業や道路改修事業と一体として事業がなされる創設換地を同河川改修事業等のために売却することによって、これらの土地代金が本件改良区に支払われる構造で、多額の予算が長期間にわたり土地改良区に配分されていることは、その重要な部分において真実である。

エ さらに、本件改良区に支払われる多額の金が目の前にあったことが、容疑者によれば息子の借金返済のために横領したとされる本件横領事件の原因になったということは、本件改良区における杜撰な管理体制を含めて客観的事実に合致していることから真実であり、また本件放送時の被申立人側の調査においても、真実と信ずるについて相当の理由がある。

オ 次に、上記(7)②ア)土地改良区の上部団体として君臨する全土連が存在することについては、真実であるし、「君臨する」と解説したことは、意見としての域を逸脱したものではない。

すなわち、全土連は、土地改良事業を行う者の協同組織である「連合会」として土地改良法111条の2に根拠を有する。「連合会」には、「地方連合会」と「全国連合会」があり（同法111条の5）、このうち「地方連合会」は、同法111条の10に基づき、土地改良事業を行う者、すなわち土地改良区、市町村、農協等が会員となっている。すなわち、本件改良区のいわゆる上部団体として「地方連合会」である都道府県土地改良事業団体連合会が存在し、その上部団体として、全土連が存在している。

そして、全土連の会長である申立人は、元内閣官房長官・元自由民主党幹事長であるし、2008（平成20）年4月1日現在、副会長理事には、元自治大臣や前参議院議員、専務理事には元農林水産省構造改善局次長が、それぞれ就任している。さらに理事は、元防衛事務次官の他、その後法務大臣となる衆議院議員、元厚生労働大臣・元国土庁長官、元内閣総理大臣、自由

民主党参議院幹事長、元県議会議員・元全国農業者農政運動組織協議会会長、その後経済産業大臣となる衆議院議員、元内閣官房長官・元自由民主党参議院幹事長、元県議会議員、元県農業共済組合連合会長、元市長、元町長らが各道府県の土地改良事業団体連合会会長を兼務して、その職に就いている。この役員構成からみても、全土連は、相当の政治力を有する法人であると理解されることが明らかであるし、この点において、申立人に対する人身攻撃に及んでいるわけではない。

したがって、本件放送において、全土連が本件改良区などの土地改良区の上部団体として「君臨する」と解説したことは、真実であり、また、意見としての域を逸脱したものとはいえない。

カ さらに、上記(7)②イ) その会長は申立人であって、全土連は参議院選挙では毎回農林水産省のキャリア官僚を擁立し影響力を行使してきたことについては、全土連の現職の副会長理事が、農林水産省中国四国農政局長等を歴任したうえで2001(平成13)年参議院議員選挙に自民党比例区から出馬し初当選を果たし、さらには2007(平成19)年参議院議員選挙にも立候補した人物であることから、その重要な部分において真実であるし、本件放送中の現職の参議院議員(当時)の「励ます会」の映像からみても、真実と信ずるについて相当の理由がある。

キ 上記(7)②ウ) の政治力で新たな事業を土地改良区に与えゾンビのように土地改良区を生きながらえさせているということについて、これは、「現在でも、土地改良事業が大半を占める農業農村整備費は、今年度の農水省予算全体の4分の1を占めている」とのナレーションに続いての農業評論家の意見であり、正確には、「政治力で新たな事業を土地改良区に与えて存続させているといったら語弊があるが、ゾンビのように生きながらえている土地改良区もあるというのが実態ではないか」との部分である。同意見の映像のサイドテロップは「6億円着服女と補助金「土地改良区」の巨額事業」であるということもあわせ考慮するに、この「政治力」が申立人個人の政治力であるとは特定されていないうえ、このうち全土連に政治力があることは、上記オの全土連の役員構成などからみて、客観的事実に合致しているものとして真実である。さらにこの意見は「政治力で新たな事業を土地改良区に与えて存続させている」と指摘するのであるが、これを本件改良区についていえば、本件ほ場整備事業と河川改修事業などが一体化され、長年にわたり多額の補助金が支給されている。このことから、少なくとも本件改良区については、「政治力で新たな事業を土地改良区に与えて存続させている」ということは、その重要な部分において、真実である。さらに、「ゾンビのように生きながらえ

ている土地改良区もある」ということについては、「ゾンビのように生きながらえる」という修飾は「土地改良区」にかかるところ、この事実に基づく意見についても、多額の農業農村整備費に基づき土地改良区が存続していることも表明したものであって、しかも申立人に対する人身攻撃に及んでいるわけではないから、意見としての域を逸脱したものとはいえない。

ク 上記(7)②エ)の、税金をいよいよ使っており容疑者の供述内容(息子の借金返済のための横領)がそのまま信用できるか疑問という部分のうち、「税金をいよいよ使っており」とは、本件改良区の会計担当の嘱託職員が本件改良区名義の定期預金を勝手に解約し別の普通貯金口座に振替して引き出すなどして、合計約6億円を着服、横領したことや、本件改良区では2004年に前理事長が約1億9000万円の資金を流用する事件が発生していたことなどから、真実である。

この事実をふまえて、本件放送では、コメンテーターが、「ちょっと信じられない話ですね。女性の供述内容があのまま信用できるか、ちょっと疑問があるんですけどね。」と述べているが、申立人が摘示するこの意見も、申立人に対する人身攻撃に及んでいるわけではないから、意見としての域を逸脱したものとはいえない。

(10) 小括

以上のとおり、テレビジョン放送である本件放送において、当該報道番組の全体的な構成、これに登場した者の発言の内容や、画面に表示されたフリップやテロップ等の文字情報の内容はもとより、映像の内容、効果音、ナレーション等の映像及び音声に係る情報の内容並びに放送全体から受ける印象等を総合的に考慮して、前記(7)①ア)からウ)及び同②ア)からエ)の具体的な放送内容による本件摘示事実と意見について、これが申立人の名誉を毀損するかについて判断するに、いずれも、摘示事実は、その重要な部分について、客観的事実に合致するものとして真実、又は本件放送時の被申立人側の調査においても、真実と信ずるについて相当の理由があり、意見については、これが申立人に対する人身攻撃など意見としての域を逸脱していない。したがって、当委員会は、本件摘示事実と意見については、いずれも申立人の名誉を毀損しないものと判断する。ただし、後述4において、放送倫理違反については、さらに検討する。

2 信用の毀損について

(1) 申立人は、前記1、(7)①ア)からウ)及び同②ア)からエ)の具体的な報道

内容による本件摘示事実と意見について、これが申立人の信用を著しく毀損するというので、次に、これについて検討する。

信用の失墜については、当該人の社会経済的価値が他人の行為によって侵害され他の人格的価値が侵害されたのと同様な精神的苦痛を受けることも否定できないから、その侵害が社会通念上許された限度を超える場合には、不法行為としての法的保護が認められるが、名誉毀損において違法性を阻却し又は故意過失を欠く事由と同様の事由がある場合には、不法行為とはならない。(当委員会決定33号)

(2) これを本件についてみるに、テレビジョン放送である本件放送において、上記1、(7)①ア)からウ)及び同②ア)からエ)の具体的な報道内容による本件摘示事実と意見について、これらは申立人の社会経済的価値を侵害していたとしても、上記1、(9)、(10)で述べたのと同様の理由により、その侵害が社会通念上許された限度を超えるとは認められないから、信用失墜による不法行為としての法的保護を要しない。

3 肖像権の侵害について

(1) 申立人は、被申立人による全土連事務所の外観の映像と、申立人が2007年4月の自民党参議院議員(当時)の「励ます会」において発言する映像について、事前の使用承諾もなく、今般本件横領事件の報道において使用したことは、申立人の肖像権を侵害するものであると主張しているので、これについて判断する。

(2) 肖像権とは「何人もその承諾なしに、みだりにその容貌・姿態を撮影されたり、撮影された肖像写真を公表されない権利」であり、専ら自然人の権利とされている。

したがって事務所等の撮影は肖像権とはかかわりないものである。事務所等の撮影が無断で行われたとしても、放送された映像によって何らかの権利侵害が生じるなど、特段の事情が存在しない限り非難に値するとは考えられない。(当委員会決定19号、35号)

また、肖像権の侵害となる行為があった場合でも、①当事者の承諾があるか、②諸般の事情から当事者の暗黙の承諾が認められるか、または、③報道・取材の自由が民主主義社会において国民の知る権利に奉仕するという重要な意義を有することから、当該取材・報道行為が公共の利害に関する事実に係り、もっぱら公益を図る目的でなされたものであり、かつ、当該取材・報道の手段・

方法が目的に照らして相当性を持つ場合には、肖像権の侵害の違法性はない。
(当委員会決定24号、35号)

- (3) これを本件についてみるに、申立人は、全土連としては事件との関連を把握も認識もしていない状況では取材に応じる必要はないとして拒否したが、なおも被申立人が全土連事務所の外観を無断で撮影し、その後全土連においてコメント取材を拒否したにもかかわらず入り口の映像を撮影し、当日の本件横領事件報道の中で使用していたことを主張する。

しかし、上記(2)のとおり、全土連事務所の外観の撮影は、申立人の肖像権とはかかわりないものである。この撮影が無断で行なわれたとしても、本件放送における全土連事務所の外観の映像によって申立人に何らかの権利侵害が生じるなど、特段の事情はこれを認めることができないので、被申立人による全土連事務所の外観の撮影と放送については非難に値するとは考えられない。

- (4) さらに、申立人は、2007年4月の自民党参議院議員の集会において申立人が発言する場面の映像について、事前の使用承諾もなく、今般本件横領事件の報道において使用されたことは、申立人の肖像権を侵害するものであると主張しているので、これについて判断する。

申立人が発言をする映像は、本件横領事件報道の中で、土地改良区の事業に国や県からの多額の補助金が使われていることを指摘したうえで、土地改良区の上部団体としての全土連が補助金獲得のための政治力を有していることを指摘したものであり、さらに、この全土連の会長が申立人であることを説明するために用いられたものと認められる。

全土連が補助金獲得のための政治力を有していることを指摘するにあたり、全土連会長個人の映像を用いることが放送倫理上公平公正であったかは、後に述べるところであるが、申立人の肖像権を侵害するものとは認められない。本件放送において、補助金獲得のための政治力を有する全土連という組織の実態を取材・報道する行為は公共の利害に関する事実に係り、もっぱら公益を図る目的でなされたものであり、そのために多数人が集まる現職の参議院議員の「励ます会」で挨拶する全土連会長の申立人について、本件放送においてこれを放送することは、当該取材・報道の手段・方法が全土連という組織の実態を明らかにするという目的に照らして相当性がないわけではない。

したがって、上記集会において申立人が発言する場面の映像を放送することは、申立人の肖像権を侵害するとまではいえない。

4 放送倫理違反について

(1) 以上のとおり、本件放送は、申立人の名誉権、信用及び肖像権を侵害するとまではいえないが、申立人は、被申立人に対し、今後は放送倫理を遵守し、事実関係をきちんと確認した正確な取材に基づき報道にあたることを指摘し、もって放送倫理違反を主張するので、以下、この点について判断する。

(2) 一般視聴者の普通の注意と視聴の仕方に基づいてみるに、本件放送によって摘示された事実は、前記1、(7)で述べたとおりである。このうち、本件放送における、①ア) 土地改良事業に多額の予算があり、イ) その多くが土地改良区に配分されているが、ウ) そういう多額の金が目の前にあったことが本件横領事件の原因となった、というストーリーを組み立てるとともに、②ア) 土地改良区の上部団体として君臨する全土連が存在し、イ) その会長は申立人であって、全土連は参議院選挙では毎回農林水産省のキャリア官僚を擁立し影響力を行使し、ウ) 政治力で新たな事業を土地改良区に与えているという部分については、いずれも真実又は真実と信ずるについて相当の理由があり、さらに、②ウ) 政治力で新たな事業を土地改良区に与えゾンビのように土地改良区を生きながらえさせているという摘示部分に含まれる意見と、②エ) 税金をいのように使っており容疑者の供述内容（息子の借金返済のための横領）がそのまま信用できるか、疑問とする意見について、いずれも申立人に対する人身攻撃に及ぶなど意見としての域を逸脱したものでないことは、いずれも上記1、(9)で述べたとおりである。

しかしながら、土地改良区の上部団体としての全土連が参議院選挙では毎回農林水産省のキャリア官僚を擁立し影響力を行使し政治力で新たな事業を土地改良区に与えようとしていることを指摘する上で、申立人が元農林水産省のキャリア官僚である参議院議員の「励ます会」で発言する映像を用いることによって、本件放送内容全体から受ける印象において、これが申立人の社会的な評価を低下させていることは、前記1、(7)で述べたとおりである。

全土連会長である申立人の社会的評価の低下がある場合に、これが真実又は真実と信ずるについて相当の理由があるとしても、申立人の上記「励ます会」での発言の際の映像を用いることによって、本件放送内容全体から受ける印象において、一部の視聴者に、あたかも申立人が政治力で膨大かつ不要ともいえる事業を持ってきたという認識を生じさせたことについては、全土連の政治力を印象付けることが目的であったとしても極めて安易で、短絡的であるとの批判を免れない。さらにキャスターが本件放送の最後の締めとして「じゃぶじゃぶ使われているくらいがある」と指摘した点について、これが申立人に対する

人身攻撃に及ぶ意見ではないものの、被申立人の本件放送当時の裏付け取材の範囲を超え、断定的に、一般の視聴者にすべての補助金が適正に使用されていないのではないかという認識を与えかねない不適切な表現であると言わざるをえない。

特に、被申立人は、本件放送にあたり、放送当日は、横領された資金の中に補助金が含まれていた可能性があるのか、関係方面への確認作業を進め、徳島県の担当職員から「厳密にどの程度なのかは分からないが、補助金が含まれていた可能性は否定できないのではないか」という旨の説明を得て、税金を原資とする一部資金が横領された可能性が高いと判断したと主張する。

しかし、被申立人において、本件放送時においては、本件ほ場整備事業が打樋川河川改修事業及び道路改修事業と三位一体の事業のゆえに創設換地土地を売却し結果として本件改良区が多額の補助金を受領する構造であることについての十分な裏付け調査がなされていたわけではない。また、本件放送後、3度にわたり被申立人の役職員が申立人に対し釈明し詫びていることも、被申立人において申立人の発言の映像を用いたことについて配慮が欠けていたことを自認しているものと認められる。

よって、当委員会は、被申立人が本件放送の全体の構成と、とりわけ申立人の発言の映像を安易に用いたことや、キャスターが最後に「じゃぶじゃぶ使われているきらいがある」などと指摘した点において、申立人の名誉毀損をきたしかねない放送倫理違反があったと認定する。報道番組においては、十分な取材に基づく的確な意見を提示することが期待されるからである。

5 結論と措置

以上の次第であるから、当委員会は、本件放送が、申立人の名誉毀損、信用の侵害及び肖像権の侵害をもたらすものではないが、本件放送の全体の構成、とりわけ申立人の映像を安易に用いたことやキャスターのコメント等を総合考慮すると、申立人の名誉毀損をきたしかねない重大な放送倫理違反があったと認定し、被申立人に対し、当委員会の決定の主旨を放送するとともに、今後は放送倫理を遵守し、事実関係の十分な裏付け調査に基づく放送をすることにより、放送倫理と人権に一層配慮するよう勧告する。

なお、本件決定にあたり、以下のように、補足意見と被申立人における名誉毀損責任を認める少数意見がある。

補足意見

本件放送を一般の視聴者の普通の注意と視聴の仕方を基準としてみた場合に、本件放送における摘示事実および意見が、申立人の社会的評価を低下させるものではあったが、その事実および意見ないし論評の基礎となった事実の重要な部分において真実または真実と信ずるについて相当の理由があったから、申立人の名誉権を侵害したものとまではいえないとする「委員会決定」の結論を妥当であると考えているが、以下に若干の補足をしておきたい。

「委員会決定」が述べるように、報道による名誉権侵害が問題となる場合には、報道された内容が公共の利害に関する事実にかかり、公益を図る目的でなされたものであるときは、当該報道によって伝えられた事実または意見ないし論評の基礎となった事実が真実であることの証明があったときはその行為には違法性がなく、仮に、事実が真実であることが証明されなくても、行為者においてその事実を真実と信ずるについて相当の理由があるときには、その行為には故意もしくは過失がなく、結局、不法行為は成立しないものとされている（最判昭和41年6月23日、民集20巻5号1118頁）。

そして、本件放送の内容は、要約するに、その前半部において阿南東部土地改良区での6億円にのぼる多額の横領事件の概要を伝えるとともに、その後半部において土地改良区の事業に国や県から多額の補助金が投入されていること、土地改良区の上部団体としての全土連が補助金獲得のために政治力を発揮していること、申立人がその会長職にあることを伝えたものである。また、申立人は、本件放送がなされた時点ではすでに政治家を引退していたとはいえ、全土連は土地改良法によって設立された団体であって、その会長職は公職というべきものであることを考えると、申立人は依然として公人たる存在であったといえる。それらの点を考慮すると、本件放送が公共の利害に関する事実を伝えたものであることは、明らかである。

また、本件放送が、申立人に対することさらな人身攻撃を意図したものでないことも明らかであるから、公益を図る目的をもってなされたという点についても、異論はないであろう。

そうすると、本件放送によって摘示された事実または伝えられた意見ないし論評の基礎となった事実が、真実であるか、または、仮に真実でないとしても、被申立人において真実と信ずるについて相当の理由があったかが焦点となる。この点に関し、二つのことを指摘したい。

第一は、真実性ないし誤信相当性の立証の対象となる放送によって摘示され

た事実または放送で伝えられた意見ないし論評の基礎とされた事実をどうとらえ、どのように判断するかの問題である。この点についても、「委員会決定」が引用するように、一般の視聴者の普通の注意と視聴の仕方を基準として判断すべきであるが、「新聞記事等の場合と異なり、視聴者は、音声及び映像により次々と提供される情報を瞬時に理解することを余儀なくされるのであり、録画等の特別の方法を講じない限り、提供された情報の意味内容を十分に検討したり、再確認したりすることができないものであることからすると、当該報道番組により摘示された事実がどのようなものであるかという点については、当該報道番組の全体的な構成、これに登場した者の発言の内容や、画面に表示されたフリップやテロップ等の文字情報の内容を重視すべきことはもとより、映像の内容、効果音、ナレーション等の映像及び音声に係る情報の内容並びに放送内容全体から受ける印象等を総合的に考慮して、判断すべきである」とした最高裁判決がある（最判平成15年10月16日、民集57巻9号1075頁）。

しかしながら、ここにあげられた番組の全体的構成、登場者の発言内容、画面に表示された文字情報の内容、それ以外の映像の内容、効果音、映像及び音声に係る情報の内容、ならびに放送内容全体から受ける印象等の諸要素をどのように総合的に考慮すべきかについては、なお未解決の問題が残されている。番組の全体的構成、登場者の発言内容、画面に表示された文字情報の内容を重視すべきとはされているものの、それ以外の映像及び音声に係る情報の内容、視聴者が受ける印象等をどのように、また、どの程度まで考慮すべきかの問題である。

この点については、視聴者が放送内容から受ける印象は千差万別であることからすると、視聴者が放送内容全体から受ける印象を過度に重視し過ぎることは、報道の許容範囲を狭め、民主主義社会の支柱をなす報道の自由を制約する結果をもたらしかねない。したがって、上記最高裁判決もいうように、客観的に確認できる番組の全体的構成、登場者の発言内容、画面に表示された文字情報の内容をより重視すべきであるといえる。

そのように考えると、本件放送において摘示された事実の重要な部分または述べられた意見ないし論評の基礎とされた事実の重要な部分が何かについて、客観的に確認できる諸要素を重視して確定し、本件放送の内容を構成する事実を個別具体的に検討して、本件放送によって摘示された事実または意見ないし論評が真実または真実と信ずるにつき相当の理由があったかを判断しようとする「委員会決定」の判断方法は妥当であるというべきであると考えられる。

第二は、真実性または誤信相当性の証明の方法ないし程度についてである。この点について、名誉毀損における責任阻却事由としての誤信相当性の判断に

際しては、刑事名誉毀損では「確実な資料、根拠」が必要とされる（最大判昭和44年6月25日、刑集23巻7号975頁）のに対して、民事名誉毀損ではたんに「行為者においてその事実を真実と信ずるについて相当の理由」があれば足りる（上記昭和41年6月23日最判）とされてきており、少なくとも公共的事項や公人または公的存在に関して公益を図る目的でなされた報道に対して名誉毀損の不法行為責任を問う場合には、誤信相当性の要件を緩やかに適用し、報道機関において一応真実であると思わせるだけの「合理的な資料又は根拠」があれば足りると解する余地がある。

このように解することは、理論上十分に可能であるだけでなく、報道の裏付資料や根拠に高度の確実性を要求することが、報道機関の活動を萎縮させて報道の自由を制約するおそれがあることを考慮すると、報道への萎縮的效果を取り除き、公共的事項に関する言論をより多く保障することができるという点で、報道の自由の保障により適合的であると思う。

取材活動のうえで報道機関に対し特別の調査権限が与えられているわけではなく、また、報道に要求される迅速性のために、その調査にも一定の限界があることを考えれば、裏付資料や根拠に高度の確実性を要求することは妥当ではなく、当該報道が本件放送のごとく広い意味で政治に関するものである場合には、報道機関を萎縮させて民主主義政治の支柱たる報道の自由を損なわないようにするために、不法行為の責任阻却事由としての相当の理由については、報道機関をして一応真実であると思わせるだけの合理的な資料又は根拠があることをもって足りるものとするべきであると思う（東京高判昭和53年9月28日、判時915号62頁参照）。

そのような観点に立つと、本件放送によって摘示された事実または意見ないし論評が真実または真実と信ずるにつき相当の理由があり、申立人の名誉権に対する侵害があったとまではいえないという「委員会決定」の結論は妥当であるとする。

（右崎正博委員、山田健太委員）

少数意見

委員会の判断の「1名誉権の侵害」について、多数意見と結論を異にするもので、その理由を述べる。

- i テレビ放送された報道番組によって摘示された事実がどのようなものであるかについては、「一般の視聴者の普通の注意と視聴の仕方とを基準として判断するのが相当である。テレビジョン放送をされる報道番組においては、新聞記事等の場合とは異なり、視聴者は、音声及び映像により次々と提供さ

れる情報を瞬時に理解することを余儀なくされるのであり、録画等の特別の方法を講じない限り、提供された情報の意味内容を十分に検討したり、再確認したりすることができないものであることからすると、当該報道番組により 摘示された事実がどのようなものであるかという点については、当該報道番組の全体的な構成、これに登場した者の発言内容や、画面に表示されたフリップやテロップ等の文字情報の内容を重視すべきことはもとより、映像の内容、効果音、ナレーション等の映像及び音声に係る情報の内容全体から受ける印象等を総合的に考慮して、判断すべきである。」（前掲最高裁平成15.10.16判決）。

しかるに、多数意見は、本件放送が全体としてどのように構成されているか、また、一般の視聴者の普通の注意と視聴の仕方とを基準として、当該放送に用いられた映像の内容、効果音、ナレーション等の映像及び音声に係る情報の内容全体から受ける印象を全く考慮していない。加えて、最高裁判決のいう「視聴者は、音声及び映像により次々と提供される情報を瞬時に理解することを余儀なくされる」ものであるのかかわらず、多数意見は、本件放送中のナレーション、評論家・キャスターの発言等を、個々ばらばらに分断して取り上げ、この放送から一般視聴者が受けるであろう印象を無視した上で、その事実が真実か真実と信ずるに相当な事由があるかを判断し、被申立人の名誉毀損責任を論じているのであって、その出発点において既に妥当性を欠いている。

ii 本件放送は、2008年7月23日テレビ朝日が『報道ステーション』において『『土地改良区と補助金』6億円横領…60歳女の裏側』とのタイトルで、約7分間にわたり放送した徳島県の阿南東部土地改良区で起きた横領事件に関連する一連の放送であって、当該放送の資料（DVD）によるとその内容は次の通りであると認められる。

① キャスターは、前記テロップを前面に「土地改良区という組織で、経理をやっていた女が、6億円横領したという罪で逮捕されたんですね。背景を考えてみると、土地改良区という組織は全国でざっと6千余りありまして、莫大な税金がそこに投下されている。果たして、適正にこの農業補助金、様々な適正に使われているのかどうか、甚だ疑問になってきます。」との発言をした。

この発言に続いて、当該容疑者である女性の映像が映し出され、同女との問答形式で犯罪に走った理由などについて語られているが、その途中に「なぜ6億円もの金を引き出せたのか。そこにはこの土地改良区という組

織の闇が拡がっていた。」とのナレーションが挿入されている。

- ② そこで映像が切り替わって、農地整備作業とみられる映像を背景に、「[土地改良区] 農地や農業用水の整備維持を目的として作られた組織」

「農家などが組合員として加入、分担金を納める規模の大きな事業は国から多額の補助金」とのテロップが流れ、続いて阿南東部土地改良区の建物や打樋川及び周辺の農地の整備された映像が写され、レポーターが「阿南東部土地改良区では、地域を流れるこの打樋川の川幅を広げたり、用水路を整備したり、あるいは田んぼを平らにする工事などといった地域の大規模な土地の改良工事をこれまで手がけてきました。」と報じ、続くナレーションで「わずか6人の職員しかいないこの組織。しかし、去年まで総額120億円もの事業を手がけていた。その9割が国や県からの補助金だった。」と伝えた。

- ③ これを受けて、全国土地改良事業団体連合会の建物が映し出され、「6億円着服女と補助金 土地改良区の巨額事業」とのテロップが固定されたまま、「その『土地改良区』の上部団体として君臨するのが、『全国土地改良事業団体連合会』、通称土改連だ」とのナレーションが流れ（以下、同連合会を「全土連」という。）、続いて「全国土地改良事業団体連合会／野中広務会長」というテロップと2007年4月とのテロップとともに演壇で挨拶する申立人の上半身の映像がクローズアップされ、申立人が壇上で「今度の土地改良の予算は、土連に関係される皆さんに感じていただく、歴史的意味のある予算になった」と挨拶している映像が放送されている。

さらに、申立人が参加者とみられる人たちと握手をしている映像を背景に、「『土改連』のトップは野中広務氏。参議院選挙では毎回農林水産省のキャリア官僚を擁立し、影響力を行使してきた。現在でも土地改良事業が大半を占める農業農村整備費は、今年度の農水省予算全体の4分の1を占めている」とのナレーションに続き、農業評論家の映像と「政治力で新たな事業を土地改良区に与えて存続させるといったら語弊があるが、ゾンビのように生きながらえている土地改良区もあるというのが実態ではないか。」との発言が放送された。

- ④ 最後にスタジオでのキャスターとコメンテーターとの対談となり、キャスターは「日本の農業を賦活化させなきゃいけない時に、ジャブジャブ使われているくらいがあるところというのは、きっちり透明化してもらわなければこまるわけですね。」と結んでいる。

iii 前記 ii に摘示した本件放送における全体の構成と流れからみると、一般視

聴者（以下、単に「視聴者」という。）は、まず『土地改良区と補助金』6億円着服…60歳女の裏側』とのタイトルとキャスターの「土地改良区の経理担当の女性が6億円横領したという罪で逮捕されたという既にテレビ放送、新聞報道などにより周知の事件について、土地改良区という組織に農業補助金という名目で莫大な税金が投下されている」という趣旨の発言に興味と関心を持つことは当然である。

それに続き、視聴者は、被疑者女性がなぜこのような多額の横領をしたのかを聴視することになるが、「わずか6人の職員しかいないこの組織。しかし、去年まで総額120億円もの事業を手がけていた。その9割が国や県からの補助金だった。」とのレポーターの報告から、この土地改良区は、国や県から100億円余の補助金を受けて自ら事業を行っている」と理解する。

この点について、多数意見は、上記レポーター説明部分については、本件土地改良区は、本件ほ場整備事業と打樋川河川改修事業と道路改修事業との一体化された事業にかかわり、その三位一体の事業を実現するために必須とされる創設換地の取得主体となって、これらの事業を手がけているということが出来るから明らかな誤りとはいえないという趣旨の判断をしている。

しかし、「手がけている」とは、「自ら手を下して扱っている。」「自らその事にあたっている。」を意味する（広辞苑）のであって、視聴者において阿南東部土地改良区が国や県から100億円余の補助金を受けて自ら事業を行っている」と理解するのは自明である。しかし、実際には、ここにいう「事業」は、阿南東部土地改良区が徳島県に事業着手を要請したものであって、補助金が土地改良区に払い込まれるのではなく、事業主体はあくまでも徳島県であることは被申立人も認めており、双方の主張はこの点においては一致している。事業着手を要請したからといって、阿南東部土地改良区が主体として事業を行ったことは真実であると証明されたと判断するのは明らかな誤りというほかない。しかも、横領の対象となった阿南東部土地改良区が保管していた金員には、河川改修事業のために地権者が売却した土地代金が含まれていることは明白であり、少なくとも、被申立人は横領対象金がほ場整備事業の換地に係る清算金であることは立証していない。

本件放送は、このような流れの中で、「その『土地改良区』の上部団体として君臨するのが、『全国土地改良事業団体連合会』、通称土改連だ」と説明し、その全土連の会長は申立人であるとして、申立人の上半身の映像をクローズアップし、加えて申立人が壇上で「今度の土地改良の予算は、土連に関係される皆さんに感じていただく、歴史的意味のある予算になった」と挨拶し握手する映像とともに、「『土改連』のトップは野中広務氏。参議院選挙では毎

回農林水産省のキャリア官僚を擁立し、影響力を行使してきた。現在でも土地改良事業が大半を占める農業農村整備費は、今年度の農水省予算全体の4分の1を占めている」とのナレーション、さらに農業評論家の映像と「政治力で新たな事業を土地改良区に与えて存続させるといったら語弊があるが、ゾンビのように生きながらえている土地改良区もあるというのが実態ではないか。」との発言が放送されている。

視聴者は、本件放送により、土地改良区は横領事件の原因になるような多額の補助金を「ジャブジャブ」使って事業を行っているが、「土地改良区という組織の闇」ともいえるその構図は、各土地改良区の上部団体として全土連が君臨し、土地改良区がそのような多額の補助金を使えるのも会長である申立人の政治力によるものであるとの印象を受けるような流れになっている。したがって、本件放送により申立人の社会的評価は明らかに低下したと見るべきである。

しかも、農業評論家の上記発言は、その「政治力で新たな事業を土地改良区に与えて存続させるといったら語弊があるが、ゾンビのように生きながらえている土地改良区もある」（ここに「ゾンビ」とはZombie「(通例悪い目的で)超自然力によって生きた姿を与えられた死体」を意味する(小学館ランダムハウス英和辞典)。）というものであって、ゾンビのように生きながらえている土地改良区があることは本件審理においても何ら証明されていないことであり、このような発言が上記の放送の流れの中でなされていることからみても本件放送の内容たる事実について真実と信ずる相当の理由があったということにはならない。

- iv 多数意見は、最高裁判決を引用して、事実を摘示しての名誉毀損にあっては、その行為が公共の利害に関する事実に係り、かつ、その目的がもっぱら公益をはかることにあった場合に、摘示された事実がその重要な部分について真実であることの証明があったときには、上記行為には違法性がなく、仮に上記証明がないときにも、行為者において上記事実の重要な部分を真実と信ずるについて相当の理由があれば、その故意又は過失は否定されるとし、また、ある事実を基礎としての意見ないし論評の表明による名誉毀損にあっては、その行為が公共の利害に関する事実に係り、かつ、その目的がもっぱら公益をはかることにあった場合に、上記意見ないし論評の前提としている事実が重要な部分について真実であることの証明があったときには、人身攻撃に及ぶなど意見ないし論評としての域を逸脱したものでない限り、上記行為は違法性を欠くものというべきであり、仮に上記証明がないときにも、行

為者において上記事実の重要な部分を真実と信ずるについて相当な理由があれば、その故意又は過失は否定されると摘示した上で、本件放送はこの要件を満たすから、被申立人には名誉毀損の責任はないと判断している。

- ① 本件放送において、申立人に対する名誉毀損行為の主要な摘示事実は、
- a) わずか6人の職員しかいない阿南東部土地改良区が2007年まで総額120億円もの事業を自ら行ってきたが、その9割が国や県からの補助金だったこと
 - b) 土地改良区は横領事件の原因になるような多額の補助金を使って事業を行っているが、その上部団体として全土連が君臨し、土地改良区がそのような多額の補助金を使えるのも会長である申立人の政治力によるものであること
 - c) 申立人の政治力で新たな事業を土地改良区に与えてゾンビのように生きながらえている土地改良区もあること
 - d) 日本の農業を賦活化させなければいけない時に、ジャブジャブ使われているきらいがあること
- などである。

これらの事実のうち、a)の事実が真実に反することは前記iiiにおいて述べたとおりであり、b)からd)までの事実（dの事実において「ジャブジャブ使われている」とは、本件放送全体の構成から見て、「土地改良区が補助金をジャブジャブ使っている」との趣旨であることは明白であり、視聴者にはそのようにジャブジャブ使えるのは、当該土地改良区の上部に君臨する全土連会長である申立人の政治力によるものであるとの印象を与えるものである。）についてこれが真実であることの証明はなく、かつa)からd)までの事実が真実であると信ずるについて相当の理由があるとも認められない。

- ② 多数意見は、本件放送について前記b)及びc)のいずれもが意見であるとして、いわゆる公正な論評の法理を適用している。

しかし、前記b)及びc)のいずれも、最高三小判決平成9年9月9日民集51巻8号3804頁のいう、「一般の読者の普通の注意と読み方を基準に、前後の文脈や記事の公表当時に読者が有していた知識ないし経験等を考慮すると、証拠等をもってその存否を決することが可能な他人に関する特定の事項」を指摘しているものであって、これが真実であるならば、証拠等によってその存否を決することができるから、これをもって意見ないし論評ということはできない。特にb)土地改良区は横領事件の原因になるような多額の補助金を使って事業を行っているが、土地改良区がそ

のような多額の補助金を使えるのも当該土地改良区の上部に君臨する全土連の会長である申立人の政治力によるものであることやc) ゾンビのように生きながらえている土地改良区が存在していることは事実そのものであって、これを意見ないし論評という多数意見は理解しがたい。

- ③ しかも、d) 土地改良区が補助金をジャブジャブ使っているとの事実はキャスターの結びの発言であり、申立人に対する名誉毀損行為の主要な摘示事実の一つであるのかかわらず、これを放送倫理違反の一理由としてのみ把握しこれが申立人の名誉を毀損する事実であることについて何らの判断も示していないことは審理を尽くしていないというほかない。
- ④ したがって、被申立人は、本件放送により申立人の名誉を侵害したものである。

v 付言するに、被申立人は、報道内容について、名誉・信用毀損に対する主張として、「当該土地改良区が事業主体の一つと理解することに本質的な誤りはなく、容疑者が横領した6億円のうち、河川改修事業に伴う補助金が相当部分含まれていたことは事実であるが、放送内容の趣旨は本質的に事実から逸脱していないと認識している」という趣旨の主張をしているにすぎず、多数意見が認定判断したいわゆる相当性の法理及び公正な論評の法理については全く主張していないし、その立証のための資料の提出なども一切していない。

当委員会の審理は、民事訴訟における当事者主義が適用になるものではないから、委員会において、被申立人の主張していない事項について判断をすること自体は許容されているといえる。しかし、本件放送については、多数意見も認めているとおり、被申立人は、本件放送時においては、本件土地改良区が多額の補助金を受領する構造についての十分な裏付け調査がなされていたわけではなく、また、「本件放送後、3度にわたり被申立人の役職員が申立人に対し釈明し詫びていることも、被申立人において申立人の発言の映像を用いたことについて配慮が欠けていたことを自認している」一方、本件審理においては、本件放送が正当であるというに止まっている。このような事案において、委員会が進んで被申立人において放送内容たる事実を裏付けるための取材を可能な限り行い事実を確認する努力を怠っていることを認めつつも真実と信ずる相当の理由があるとして名誉毀損責任を否定することは、その結論において妥当性を欠くだけでなく、第三者機関の審理の在り方として疑問の余地なしとしない。

もとより放送事業者が放送を通じて我が国における農政の在り方、特に補

助金行政について鋭く問題提起をすることは意義深いことである。しかし、そのためには、なによりもその実態についての正確な調査と取材に基づいて、核心を突く事実を摘示していくことが肝要であって、たとえ意図的ではないとしても、結果として一般視聴者に不確かな予断を与えることがないよう慎重な配慮を求めたい。

被申立人においては、本決定の趣旨を踏まえ、今後の報道に取り組んでいくことを切望する次第である。

(竹田稔委員、五代利矢子委員、崔洋一委員)

V 審理経過

審理経過は下記のとおりである。

年 月 日	審 理 内 容 等
2008. 10. 20	申立書を受理。 テレビ朝日に「経過説明と見解」の提出を要請。
11. 7	テレビ朝日から「経過説明と見解」および関連資料、放送同録ビデオを受理。
11. 18	第141回委員会、審理入りを決定。
11. 19	被申立人に「答弁書」の提出要請。
12. 1	被申立人から「答弁書」を受理。 申立人に送付し「反論書」の提出要請。
12. 8	申立人から「反論書」を受理。 被申立人に送付し「再答弁書」の提出要請。
12. 15	被申立人から「再答弁書」を受理。
12. 16	第142回委員会、審理開始。
2009. 1. 20	第143回委員会、双方からヒアリング、審理。
2. 17	第144回委員会、審理。
3. 6	起草委員会開催、「委員会決定」案を協議。
3. 17	第145回委員会、「委員会決定」案を協議。
3. 27	「委員会決定」案を持ち回りです承。
3. 30	「委員会決定」を通知、公表。

放送倫理・番組向上機構 [BPO]
放送と人権等権利に関する委員会
(放送人権委員会)

委員長	竹田 稔
委員長代行	堀野 紀
委員長代行	五代利矢子
委員	右崎 正博
委員	崔 洋一
委員	武田 徹
委員	中沢 けい
委員	三宅 弘
委員	山田 健太