

ドイツにおける「内部的プレス freedom」* ～ブランデンブルク州のプレス法の立法過程を中心に～

石 川 明**

はじめに

企業化された新聞は、多数の人間による協同(共働)作業を前提としているが、共働作業が成立するためには、制作に携わる人々の活動を秩序づける規範と管理主体とが必要である。市場経済社会では、新聞の編集・制作過程の諸作業を調整し、統括する社内統制権が最終的には、新聞資本ないしは、新聞経営に属するということは広く認められている。しかし、具体的な編集・制作過程の次元で、どの段階の編集方針を誰が決定するかという権限の区分や、組織内部の編集者や記者が、編集方針や編集部局内部の人事や予算について、どのような参加権(協議権や決定権)を持っているのかについては、自由主義国家であっても、国によって、また、企業によって大きな違いがある。

ドイツで特徴的なのは、プレスの自由を、「外部的プレスの自由」と「内部的プレスの自由」とに分けて考えていることである。「外部的プレスの自由」とは、プレス企業の国家に対する自由であり、「内部的プレスの自由」とは、プレス企業内部の自由、具体的には、経営者に対する編集者(記者)の自由を意味している。「内部的プレスの自由」が前提としているのは、編集者(記者)も、経営者・発行者と同様にプレスの自由＝プレスを手段とする表現の自由を持つ権利があるという認識である。

第一次世界大戦後のワイマール共和国の時代から、ドイツでは、経営者と編集者の権限の範囲を労働協約で定めようという試みが続けられてきた¹⁾。1960年代の終わりから70年代の初めにかけて、編集者(記者)の編集過程への参加を、経営

者・発行者と編集者(記者)の代表機関との間で協約を結んで、その内容を確定しようという「編集綱領運動」が盛んになった。その結果、いくつかの新聞社、出版社では、「編集綱領」が結ばれ、その一部は現在も継続している(南ドイツ新聞など11社)。労働協約も編集綱領も、いずれも、私法上の契約であるが、70年代の初めに、当時の西ドイツ(ドイツ連邦共和国)では、経営者と編集者(記者)の関係を連邦法で規律しようという法案の策定作業が行われた。法律そのものは成立しなかったが、経営者と編集者(記者)との企業内部の関係を、法律で規定することの是非をめぐって、幅広い、掘り下げた議論が行われ、是とする議論からは、理論的な展開が見られた²⁾。

これに対して、日本では、第二次大戦後の占領下で定式化された考え方、つまり、「新聞の編集に関する権限の一切は、経営管理者にあって、外部からであると内部からであると問わず、この権限へのあらゆる介入はこれを排除する」という「編集権」という考え方が、広くメディア企業において受け入れられていて、いまだに大きな影響力を持ち続けている³⁾。

新聞紙面の編集内容を誰が決めるのか、という共通の問題に端を発した議論が、日本とドイツでは、異なった展開をしている状況を踏まえて、「内部的プレスの自由」が、現在、ドイツでは、どのように制度化されているのかを検討するのが、この報告の目的である。

具体的な素材としては、「内部的プレスの自由」にかかわる条項を州のプレス法で定めている唯一の事例であるブランデンブルク州のプレス法の成立過程を取り上げる⁴⁾。

ブランデンブルク州は、ドイツ再統一後に成立

*キーワード：内部的プレスの自由、編集権、ジャーナリストの自由・責任・倫理

**関西学院大学社会学部教授

した、かつての東ドイツ(ドイツ民主主義共和国)地域にある州であるが、その新しい州で西ドイツ地域には見られない、州プレス法による「内部的プレスの自由」の規範化が行われたことに注目したい。

I. 「内部的プレスの自由」の内容と規範化の試み

新聞企業の内部で、編集者(記者)が、経営者に対してどれだけの自由な領域を持つことができるかは、編集・制作過程で、編集者(記者)が経営者・発行者に対して、どれだけの権利を主張できるかによって決まってくる。

「内部的プレスの自由」とは、プレス企業の内部で、経営者・発行者の権限と編集者(記者)との権限をどのように区分するかをめぐる概念で、その具体的な内容としては次の四つをあげることができる⁵⁾。

- 1) ジャーナリストの良心・信念の自由の保護
「いかなるジャーナリスト(編集者、記者)も自らの信念に反すると判断した意見を紙面で公けにすることを強制されてはならず、また、そのことを拒否してもいかなる不利益も生じてはならない」という、ジャーナリストの信条の保護に関する規定である。一見、消極的な内容にみえるが、ジャーナリストの、表現の自由、編集権への参加の原点となる問題である。
- 2) 編集上の決定への参加
編集内容の決定を三つのレベル(1. 編集上の基本原則、2. 重要な問題についての編集方針、3. 日常的なニュースの決定、)に分けて、レベルごとに経営者・発行者の権限と編集者(記者)の権限とを区分して、編集者(記者)の編集上の決定への参加の範囲を確定する。
- 3) 人事の決定への参加
編集部門の人事案件について、記者が参加する権利で、これには、人事についての情報を受けとる聴聞の権利、人事案件を協議する権利、経営者の決定を拒否する権利等までいくつかの段階がある。
- 4) 経済的な問題への参加

編集部門の予算の決定など、財務上の決定への参加であり、これにも、人事案件への参加と同様いくつかの段階がある。

「内部的プレスの自由」の問題は、企業内部の共同決定(Mitbestimmung)問題とも交錯するところがある。ドイツでの被用者の意思決定への参加は、被用者が法律(事業所組織法)ないしは、労働協約によって定められた企業内部の秩序の枠内で、人事上、厚生上、経済上の変更に対して影響を及ぼすことで、具体的にはいくつかの段階(聴聞、情報収集、理由開示請求、協議、拒否など)がある。編集者・記者という特定の職能集団が企業内で、固有の参加権を主張することは、一般従業員の参加制度と抵触する場合もでてくるので、「内部的プレスの自由」の法制度化については、その点についての配慮がされている。

「内部的プレスの自由」の規範化には、二つのレベルがある。一つは、私法的な契約のレベルであり、もう一つは、プレス法によるものである。

1. 私法上の契約

1) 労働協約

すでに1926年に、発行者と編集者(記者)の双方の団体の間で、編集者に対して良心に反する強制(良心強制)を禁止した労働協約が結ばれていた。その後、労働協約の中に、「内部的プレスの自由」にかかわる他の条項を盛り込む試みがなされているが成功していない。

2) 編集(者)綱領

経営者・発行者と編集者(記者)との間で結ばれた協約で、ジャーナリズム上の仕事の原則や編集上の決定(編集、人事)への編集者の参加を定めている。60年代後半から70年代初期にかけて盛んであった「編集綱領運動」の結果結ばれたもので、その当時はかなりの数があったが、現在、「編集綱領」が締結されている新聞社と雑誌社は11社である。その中には、全国的な高級紙として知られている「南ドイツ新聞」や週刊新聞「ディ・ツァイト」がある。

2. プレス法

1) プレス基本法(連邦プレス法大綱法)(1974)

年連邦内務省作成草案)

正しくは、“プレスの一般的法律関係についての法律”という。連邦は、プレスの一般的な法律関係について、原則的規定を発する権限を持っているため(基本法75条)この権限に基づいてプレス法についての基本法(以下、プレス基本法と略す)を連邦法として制定して、これまで各州でさまざまに規定されている州プレス法の内容の調整を計ろうとした。プレス基本法の主な内容は、プレスの経営者と編集者の双方の権限を明確にし、編集者(記者)の編集上の権利を保障することであったが、法律としては成立しなかった。

2) ブランデンブルク州プレス法

1993年に成立した州プレス法で、その四条に、「内部的プレスの自由」にかかわる内容が規定されている。

ブランデンブルク州のプレス法がどのようにして成立したのか、とりわけ、「内部的プレスの自由」にかかわる四条の内容が、その過程でどのように変化していったのかを跡づける上で、触れておかななくてはならないのは、その先駆となる連邦のプレス基本法草案が提出された背景とその内容である。

ドイツの新聞企業の特徴は、連邦制という国家構造を反映して、ローカル紙のタイトル数が非常に多い反面、独立の編集部を持っている新聞の数が減少していること、つまり、ローカルの次元での集中化が進行していることと、全国レベルでも、新聞・雑誌の発行が特定の企業グループに集中していることである。こうした傾向は、とくに1960年代の末に注目され、連邦議会には調査委員会が設けられたり、新聞企業の合併を規制する法的措置がとられたりした。新聞企業の合併と集中化によって生じた編集部部門の経営主体への従属と、それに伴う記者の経済的、社会的危機感の高まりに支えられて展開した新聞での「編集綱領運動」は、新聞企業内部の意思決定の構造を変えることにその目的を置いていた。

69年に誕生したブランド内閣は、第二次大戦後、初めて誕生した社会民主党首班内閣であった

が、プレスの内部の編集者(記者)の編集上の権限を保障することを目的とした「プレス基本法」の立法には積極的で、69年10月に行われた施政方針演説では、同法を議会に提出する用意があると述べた。72年11月に行われた連邦議会の選挙で勝利したブランド首相は、73年1月18日の連邦政府声明の中で、ふたたびメディア問題について言及し、“市民が総合的な情報入手すること、またマスメディアの中で多様な意見が反映されることは、われわれの民主主義にとって必要不可欠である”という全体的な判断を示したあと、“プレスの自由やメディアの自由には、プレスやメディアの内部の自由も含まれており、プレス基本法の立法は差し迫った課題である”と述べた。この声明でプレス基本法の立法作業は加速した。

II. プレス基本法の概要とその評価

1. プレス基本法の立法趣旨と概要

連邦内務省は74年7月31日に、かねてから検討を重ねてきたプレス基本法の草案を関係者に配付し関係機関の代表者を招いて公聴会を開いた。74年2月25日付けの草案は、その前文で立法理由について次のように述べている。

「世論形成の自由は、自由で民主的な社会では決定的な役割を担っている。公権力によって統制されない、自由な、検閲に服さないプレスは、市民に必要な情報をもたらすために不可欠である。それによって初めて市民は世論形成に参加することができる。国家はその法的秩序の中でこのような自由の要請を考慮に入れる義務がある。この義務は、プレスの国家からの“外部的”自由を含むだけではない。国家は企業内部の領域についてもプレスの自由を保護するために、自由を確かなものとする規定を定める義務がある。そのような規定とは、プレスの編集上の制作にかかわるすべての人々が、プレスの自由を行使する際に、憲法上保障されている権利を分有していることを認める内容である。それは、プレスにおける意見の多様性が維持されることで、プレスの集中化によって生ずるネガティブな結果を緩和することになる。プレスの制作物の編集について、経営者と編集者(記者)との権限を区分することは、プレス法の

あらゆる改革のうちで最も重要なポイントである。」

こうした基本的な認識に立って、経営者と編集者（記者）との権限の区分を法律で初めて規律することを目的としたプレス基本法草案は、その構成要素として、次の四つの点をあげていた。

- 1) 読者の情報収集の自由の保障のために、プレス内部の意見の多様性を維持する。
- 2) 世論形成の重要な要素の一つとして、プレスの編集上の“基本的な立場”を公表する。
- 3) 私企業的な構造をとるプレスが最も良く機能するように、経営者を継続的に関与させる。
- 4) 編集者の信条の保護を保障する。

このように、プレス基本法の立法の主要な目的は、プレスの私企業的な構造を維持しながら、プレスの自由という基本権が、経営者だけでなく、編集者（記者）にも帰属していることを明確にすると同時に、新聞の編集にあたっては、経営者と編集者（記者）がそれぞれ分有する基本権が、互いに均衡のとれた、憲法にふさわしい形で行使される様な関係（実践的調和）を作り出すことにあった。

草案の主な内容は、(1) 経営者と編集者（記者）の役割の区分、(2) 編集者（記者）の良心条項、(3) 編集部部門の人事・予算に関する編集者（記者）の協議権、(4) 編集者（記者）の代表機関の設置、(5) 編集上の取り決めの文書化（編集綱領）、であった。

2. プレス基本法草案の評価

プレスの内部における経営者の権限を限定し、編集者（記者）にプレスの自由の分有を認めるというプレス基本法草案の評価は大きく分かれた。

経営者側は、プレスの自由をもっぱら主観的な権利、国家に対する拒否権としてとらえ、プレス企業の内部組織が、法律によって規律される場合、規制の内容によっては、経営者の権利を制約することになり、違憲となるおそれがあるとして牽制した。

「プレスの自由の基本的要素は、プレスの私経済的組織と私法的組織形態に求められる。プレスの経営者は、その基盤に立って、編集活動と営業

活動を行い、双方の活動について指揮権を行使することができる。経営者と編集者（記者）との関係は、本質的に労働関係であって、憲法で保障されたプレスの自由に基づくものではない。したがって、次のような項目を法律で定めて、プレス企業と編集者との関係に適用するときは、経営者のプレスの自由は侵害されることとなり違憲となる、(1) 経営者が新聞の編集上の基本原則を決定する際に、その前提として、編集者になんらかの協議権を承認したり、(2) 編集長の任命の決定について編集メンバーに聴聞以上の権限を与えたり、編集部課の責任者や一般編集者（記者）の任命、配転、罷免の際に、編集長から協議権以上の拘束を法律上受ける場合である（他に、6項目があげられている）。」⁷⁾

この文章は、新聞経営者協会の求めに応じて執筆された法学者の鑑定書の要点であるが、こうした主張に対して、プレス基本法を積極的に評価する論者は、二つの基本的認識に立って論旨を展開した。一つは、プレスの制作は、経営者と編集者（記者）との分業に基づく協働作業であって、プレスの自由は、経営者だけでなく、編集者（記者）にも帰属しているという認識であり、もう一つは、国家には、基本権の具体化が義務として課せられているという国家観に関するものである。すなわち、国家は、プレス基本法を立法することで、経営者と編集者が分有しているプレスの自由という基本権が、均衡のとれた、憲法にふさわしい関係、つまり「実践的調和」を作り出す義務があるというもので、そこでは、社会的法治国家の原則が想定されている。社会的法治国家とは、市民的法治国家に見られる様な国家と社会が対立している二元論ではなくて、国家と社会の「協働」ないしは、「補完的」関係を内容とする国家である。

プレス基本法を積極的に評価する代表的論者であるホフマン＝リーム教授は、プレス基本法が、経営者の地位を侵害する結果になったとしても、違憲的なやり方で介入しない以上、それは違憲だとはいえないとする。例えば、プレス基本法の草案にみられる編集長の人事についての編集者（記者）の協議権は、非常に限定されていて、編集長の任命権は経営者に留保されているから、経営者

の地位や役割に本質的な修正を加えるものでないので違憲ではないこと、また、プレスの基本法によって経営者の権限が侵害されたとしても、そのポジティブな効果とネガティブな効果を比較衡量してプラスの効果をより評価できるのだとすれば、合憲性は主張できるとする。そして、内部的プレスの自由を保障することの意義を次のように述べている⁸⁾。

- (1) 内部的プレスの自由の拡大は、記者たちの間に潜在している多様な言論を活性化する手助けとなり、経営者による一方的な言論形成を阻止する効果があるが、これは、プレスの集中化によって狭められている言論の幅を補完する働きをする。
- (2) プレスの自由の分業的な行使は、経営者に対して従属的な地位に置かれている組織内のジャーナリストの労働条件を改善する契機となり、専門職(プロフェッショナル)としてのジャーナリズム活動の活性化をもたらし、専門職としての仕事を確かなものにする。
- (3) 組織内のジャーナリストの協議権の拡大は、総合的な社会政策という文脈において、社会の民主化につながっている。

このプレス基本法草案は、その後の政治状況の変化や新聞経営者の激しい抵抗によって法案として連邦議会に提出されることはなかったが、その際行われた豊富な議論、とりわけ「内部的プレスの自由」を肯定する立場の議論は、ブランデンブルク州のプレス法の成立に直接、間接に大きな影響を与えた。

Ⅲ. ブランデンブルク州のプレス法の成立過程と「内部的プレスの自由」

1. 「再統一」への移行期の東ドイツのメディア法制

1989年11月9日に、これまで東西ベルリンを隔っていた「壁」が崩壊したことで、ドイツ再統一の気運は急速に高まった。90年3月18日には、東ドイツ(ドイツ民主主義共和国)で初めての自由選挙が行われ、キリスト教民主同盟(CDU)を中心とする保守・ドイツ連合政権が圧勝し、翌4月には、社会民主党を加えた大連合内閣が誕生し

た。さらに同年8月31日には、両ドイツ統一条約が調印され、10月には政治的統合が決定した。

この間のメディア政策の基本になったのは、1990年2月5日付けの「言論・情報・メディアの自由の保障に関する人民議会の決定」だった⁹⁾。この「人民議会の決定」は、国境を越えた情報の受信と発信の自由を含めた市民の表現の自由の保障、検閲の禁止、国営放送機関と国営通信社の改組(政府から独立した公共的な施設への改組)、といったメディア制度の抜本的な改革のほかに、ジャーナリストの「信条の自由の保護」などを定めていた。

ジャーナリストに関わる規定として注目されるのは、「信条の自由の保護」のほかに、メディアが、作成を義務づけられた「綱領」を作成する際にジャーナリストの参加を保障する規定が設けられたことである。

メディア法に関する「人民議会の決定」を作成する作業には、ジャーナリストも参加した”円卓会議”が素案作りの役割を果たしたが、その際に、西ドイツ側の研究者やジャーナリストから、情報や資料が提供された。この円卓会議での「メディア法」の素案の作成作業は、90年1月5日に始まり、1月18日にその素案を人民議会に提出した¹⁰⁾。なお、「人民議会の決定」を踏まえて、プレスの販売の規則を定めた「ドイツ民主主義共和国におけるプレスの制作物の販売についての指令」が、90年3月2日に出されている。

ブランデンブルク州は、1945年、ソヴィエト占領下で独立の州となったが、1952年に東ドイツ(DDR)の人民議会の決定で、解体されて、いくつかの県(Bezirk)に分割された。再統一後の1990年に、再び独立の州となり、52年当時の州の境界を回復した。州の面積は、29,059平方キロ、人口は257万人で、1平方キロメートルあたりの人口は87人で、ドイツの中で2番目に人口密度が低い地域である。州都ポツダム市(1945年に、アメリカ、イギリス、ソヴィエトの巨頭会談[ポツダム会談]が開かれた歴史的な建造物があることでも知られている)は、ベルリンから電車で30分程度の近い距離にある。

1990年10月14日の選挙で各政党が獲得した議席数は、社会民主党(SPD)が38、キリスト教民

主同盟 (CDU) が27、民主社会党 (PDS:前身は、旧東独の社会主義統一党) が13、90年同盟/緑の党が6、自由民主党 (FDP) が6で、その結果、社会民主党が率いる連立政権 (FDP、90年同盟/緑の党が参加) が成立した。

統一後、ドイツ連邦共和国の基本法 (憲法) が東ドイツ地域にも適用されることになったが、ブランデンブルク州の州憲法は、1992年4月14日に、州議会で可決された後、92年6月14日に、国民表決という直接民主主義的なやり方で承認され、92年8月20日に公布され、発効した。州憲法の19条 (言論・メディアの自由) は、その2項で、「プレス、放送、映画、その他のメディアの自由は保障する。この法律は、手続き上の規則によって、社会に存在している意見の多様性がプレスと放送において表現されることを保障する」と規定している。

2. ブランデンブルク州プレス法草案と4条の内容の変化

1992年に入ると、州プレス法の策定作業は、本格化した。立法の基礎となったのは、ドイツ連邦共和国の基本法 (基本法5条1項:表現の自由、プレス・放送・映画の自由) とブランデンブルク州憲法、それに西ドイツのプレス法 (1963年以降、西ドイツの各州で、プレス法が作成された際の〈モデル草案〉とそれ以降の、証言拒否権の法定化などが参考にされた) であった¹¹⁾。

ブランデンブルク州のプレス法は、次の5つの項目に重点を置いて作成作業が進められた。1) プレスの販売、2) 編集者 (記者) の地位、3) プレスの所有権・持ち株権の開示、4) 広告の規制、5) 刑法131条および184条の犯罪行為の時効期間、についてである。

このうちで、内部的プレスの自由にかかわる条項は、4条の「経営者と編集部の協働作業; 編集者 (記者) の地位」である。この4条の内容が立法過程の中でどのように変化していくかを、各段階でのプレス法草案の条文に基づいて、跡づけておきたい。

最初のプレス法草案は、当時、州政府の内閣官房 (Staatskanzlei) のメディア担当官であったシュタムラー氏が作成したもので、4条は次のよ

うな内容であった。

4条: 経営者と編集部の協働作業; 編集者 (記者) の地位

- (1) 経営者ないしは発行者と編集部の協働作業は、プレスの公共的役割によって決定される。
- (2) 経営者ないしは発行者によって文書で提示されたジャーナリズム上の諸原則の枠内で、また、この諸原則をもとに編集長が示した一般原則の枠内で、新聞ないしは雑誌の内容上の編集の責任は、編集部にある。ジャーナリズム上の諸原則は労働契約の構成要素である。
- (3) いかなる編集者 (記者) も、自らの確信に反した意見を表明することを指示されてはならない。拒否することによって、編集者 (記者) に不利益が生じてはならない。注意深い報道への義務は、変更されない。署名入りの記事は、執筆者の意思に反してその本質的な内容が改変されてはならない。
- (4) 経営と編集の任務と責任の区分についての詳細は、経営者と編集者 (記者) の代表機関との間で合意された編集綱領の中で定める。編集綱領には、人事についての編集者 (記者) の代表機関の参加、とりわけ編集長の任免への参加が定められなくてはならない。

草案の作成者であったメディア担当官ディーター・シュタムラー氏は、長年、ドイチュラントフンク (東欧圏向けのラジオ放送を行うために設立された連邦法に基づく放送機関) の法規部長の職にあった人で、1971年に公刊された博士論文 (『社会的、憲法的制度としてのプレス』) 以来、内部的プレスの自由の制度化には強い関心を寄せていた。この4条の草案にもその思いが強く反映されている¹²⁾。この4条の条文については、連邦内務省の権限を侵す恐れがあるとして、修正を求められたこともあって、92年9月の州政府案では次のように修正された。

4条: 経営者と編集部の協働作業; 編集者 (記

者)の地位

- (1) 経営者ないしは発行者と編集部との協働作業は、労働契約上の権利と義務に基づき、プレスの公共的役割によって決定される。
- (2) いかなる編集者(記者)も、ある見解を自らの良心に反して、自らの見解として表明することを指示されてはならない。それを拒否することで、編集者にいかなる不利益も生じてはならない。注意深い報道への義務は変更されない。執筆者の名前で発表される記事は、執筆者の意思に反して、その本質的内容が改変がされてはならない。

州政府の草案では、シュタムラー・メディア担当官が作成した4条の2項と4項が削除されてしまっている。これらの条項が、「内部的プレスの自由」の内容を具体化する上での中核的な条文であるから、立法意図の大幅な後退ということになるが、州政府はその立法理由で、次の様に述べている。

「経営者と並んでジャーナリストもプレスの自由の担い手である。自由なプレス制度は、プレスの公共的役割が遂行される際に、経営者とジャーナリストに帰属している自由と責任を、双方が主張できるようなプレス企業の内部構造を要請している。

1項について；

経営者と同じくジャーナリストがプレスの自由を主張できる基本点(共通の原点)となるのは、プレスの公共的役割である。双方がその職業上の自覚をこの点に向ければ、機能にふさわしい協働作業が必要であることが分るから、利害の対立は消えるだろう。

2項について；

編集者(記者)の意見表明の自由は、経営者の自由によって、“一定の傾向に向けられるし(Tendenzbestimmung)”。同様に、労働法上の指示権によって大幅に拘束されている。しかし、この拘束も、編集者(記者)が、その良心に反する意見を表明することを要請される場合には、停止されざるを得ない。そ

のことによって編集者(記者)の表現の自由と良心の自由の核心的な領域を少なくとも消極的に防御することができる。」

3. プレス法4条をめぐる公聴会での議論

1992年12月3日に、州政府の草案についての公聴会が州議会で開かれた。この公聴会には、新聞関係者やメディア法学者が出席し、意見を陳述し、同時に討論を行った。

プレス法4条についての評価は、新聞経営者と編集者(記者)とでは当然異なっていたが、その論旨は、連邦政府の「プレス基本法草案」についての消極的な評価と肯定的な評価とで指摘された論点と本質的には変わらなかった。

「プレスの経営者は、プレスの私経済的・私法的組織に基礎を置くプレスの自由を独自に行使することができ、あらゆる意思決定ができる」というのがプレス経営者の基本的な主張であるが、これに対して、編集者(記者)側は、「プレスが果たすべき〈公共的役割〉＝世論形成機能を強調し、そのことを前提として、プレスを手段とする表現の自由＝プレスの自由という基本権は、経営者だけではなく、編集者(記者)にも分有されているのであって、双方がそれぞれの基本権を行使することによって、“実践的調和”を作り出すことが基本的な問題だ」という立場をとっていた。

この公聴会の議事録は、「内部的プレスの自由を州のプレス法で保障することの是非」についてそれぞれの発言者が、具体的な表現を用いて陳述しているのを記録しているので、できるだけ詳しくその内容を紹介しておきたい。

ドイツ新聞発行者協会(BDZV)は、メディア法制の専門家として知られているクル弁護士を立てて陳述させた。「4条1項で用いられている〈プレスの公共的役割〉ということばは、プレスが国家によってなんらかの役割を課せられているような誤解が生ずるし、また、4条2項の良心(Gewissen)ということばは、自らが同意できないと確認する(Identifizierung)ということば以上に、“高いハードル”を課しており、拡大して解釈されるおそれがある」という理由から、いずれの語句も条文から削除する様に求めた。この要求には、「内部的プレスの自由」の拡大につなが

る要素を4条からできるだけ摘みとっておきたいという新聞発行者協会の強い意思を読み取ることができる。

これに対して、メディア産業の労働組合である「IGメディア」のブルム氏は、「ブランデンブルグ州のローカル新聞は、現在、西ドイツ地域の新聞コンツェルンに所有されていて、プレス集中化は、この地でも焦眉の問題になっていること」を指摘すると同時に、すでに締結されているマンハイマー・モルゲン紙や南ドイツ新聞の「編集綱領」を例にあげて、「これらの新聞社では、編集者（記者）の代表機関が編集長の任免について協議権を持っており、社によって異なるが、一定比率の（2/3～4/5）の記者が反対すれば編集長の任命が拒否される」という状況を述べながら、「過去20年にわたって現実のものとなっている〈内部的プレスの自由〉を、今ごろになって憲法違反などというのは筋違いであり、経営者だけが、憲法で保障されているプレスの自由の所有者であるというのは、時代遅れの考え方である」と決めつけている。

もう一つのジャーナリスト労働組合である、ドイツジャーナリスト協会（DJV）のメンバーであり、高級な週刊新聞“ディ・ツァイト”の、編集長であったベッペルマン氏は、「編集者（記者）の大半によって拒否された編集長が新聞を作っても、読者の要望も編集部も満たすことにはならない」として、編集長の任命に編集者（記者）が拒否権を持つことの重要性を強調し、「プレスの自由が保障する独立性、精神的な独自性ということでは、ジャーナリストは経営者と対等である。内部的プレスの自由という問題は、基本権の価値を比較衡量することで〈実践的調和〉をはかることである」と結論づけている。

この公聴会には、現場の新聞人のほかに、法律の専門家が出席して、それぞれの立場から意見を述べている。

フランクフルト大学のキューブラー教授（メディア法）は、「重要なのは、プレスの自由が、経営者の国家に対する主観的な拒否権だけではなく、プレスの機能が効果的に発揮されるような客観的な法的な保障をも包含していることである。条文には、精査すべき問題点は残されているが、

差し迫った状況にあるので、州のプレス法の中に問題解決の手がかりを明記しておく必要がある」と述べている。

これに対して、ゲッチンゲン大学のシュタルク教授（公法学）は、州は連邦によって与えられた枠組みの中で、プレス法を作るべきであるとして、州法による内部的プレスの自由の制度化については否定的な立場をとっている。シュタルク教授は、「プレスの公共的役割」という概念は、プレスになんらの権利も義務ももたらすものではない、と述べると同時に「良心」ということばの条文からの削除を求めている。さらに、編集者（記者）の代表機関の規定がプレス法に導入されるとしたら、プレスの自由の権利主体が「団体化」されることになり、個人の編集者（記者）は救済されない、という指摘をしている。

4. 修正案の提出とプレス法の成立

公聴会とあい前後して、いくつかの政党から、州政府の草案に対して、修正案が提出された。修正案を提出したのは、社会民主党（SPD）、キリスト教民主同盟（CDU）、民主社会党（PDS）左派、ドイツ党であったが、ここでは、社会民主党とキリスト教民主同盟から提出された修正案のうちで4条についての主張を紹介しておく。

1) 社会民主党の修正案

社会民主党の修正案は、92年2月の州政府案で削除された、メディア担当官の草案の2項と4項の主要な条文を復活しようとしている。

プレス法4条

(2) 経営者ないしは発行者によって文書で提示されたジャーナリズム上の諸原則の枠内で、新聞の内容的編集の責任は、編集部にある（注：メディア担当官の草案から「編集上の一般原則」についての文言は、削除されている）。

(4) 経営と編集の任務の区分についての詳細は、経営者と編集者（記者）の代表機関との間で合意された編集綱領で定める。編集綱領については、人事上の措置についての編集者（記者）の代表機関の協議、とりわけ編集長の任免についての協議が定められなければならない。

2) キリスト教民主同盟の修正案

- (1) 公共的任務ということばを”公衆に対するプレスの責任”に変更するとしており、その理由として、「メディアに対する批判がますますはっきりしてきている状況」をあげている。
- (2) “いかなる編集者（記者）も、ある見解を自らの良心に反して自らの見解と表明することを指示されてはならない”という条文を“自ら与（くみ）しない意見を自らの意見として表明する”と修正すること、さらに、“執筆者の名前で活字にされた記事は、執筆者の意見に反してその本質的な内容が改変がされてはならない”と修正することを求めている。その理由として、「良心ということばの意味する範囲が広いので、範囲を制限して特定するため」であり、後段は、意味するところをより正確に表現するためとしている。

このように、両党の修正案の内容は、内部的プレスの自由をより具体的に規定したメディア担当官の最初の草案を復元しようとするもの（社会民主党）と州政府の草案の条文から「公共的役割」や「良心」という表現を削除し、文言を書き換える（キリスト教民主同盟）ものとの二つに分かれた。こうして、ブランデンブルク州のプレス法は、「内部的プレスの自由」にかかわる条項の文言についての議論が紛糾したために、草案の策定と審議に1年間がかかり、1993年3月13日ようやく成立した。成立した4条の文言は次の様である。

ブランデンブルク州プレス法 4条

- (1) 経営者、ないしは、発行者と編集部との協働作業は、労働契約上の権利と義務を基礎として、プレスの公共的任務によって決定される。

経営者ないしは発行者によって文書で提示されたジャーナリズム上の諸原則は、定期的に、少なくとも1年に1回は公表されなくてはならない。経営と編集の任務と責任の区分についての詳細は、経営者と編集者（記者）の代表機関、ないし

は、編集者との協定で定められる。

- (2) いかなる編集者（記者）も、自らが与（くみ）しない見解を自らのものとして発表することを指示されない。これを拒否することによっていかなる不利益も生じてはならない。注意深い報道の義務は、変更されない。執筆者の意志に反して、執筆者の名前で公表される記事は、その本質的内容が改変されてはならない。

このように、成立したプレス法の4条の文言は、全体として見ると、92年9月の州政府草案よりも、内部的プレスの自由をより具体的に規定した最初のメディア担当官の草案に近いものになっている。各党からの修正案が出された後、社会民主党とキリスト教民主同盟の間では、どのような協議が重ねられたのかは定かではない。

ブランデンブルク州のプレス法は、「内部的プレスの自由」にかかわる条項を定めた現在のところただ一つのプレス法である。しかし、ブランデンブルク州の新聞社や雑誌社で、「編集綱領」が締結されているところは、現在のところ一社もない。その理由として、同州の有力な新聞3紙が西ドイツ地域の新聞社の傘下にあること、新聞界の全般的な不況、とりわけ東ドイツ地域には職を持たないジャーナリストが数多く存在していること、職にあるジャーナリスト自身も経済的に豊かではないこと（例えば、住宅購入のために多額のローンを抱えている）といった経済的な原因のほかに、新聞の制作過程がシステム化され、共働化されているために、かつてのような、「上からの命令」で、記者が仕事をするという状態が少なくなっていることも指摘されている。さらに、99年9月のブランデンブルク州の州選挙で、社会民主党が議席を大幅に減らしたという政治状況の変化もあって、近い将来に「編集綱領」が締結されることは難しいと思われる。

結びとして、「内部的プレスの自由」と「編集権」とを対比しておきたい。

おわりに～「編集権」と「内部的プレスの自由」との対比～

日本における「編集権」概念は、第二次大戦後

の占領期に成立した。その契機となった労働組合による紙面の編集管理（生産管理）と「編集権」の確立の直接の目的であった編集業務からの労働組合の排除とは、政策の方向性こそ全く異なっていたが、共にその時々々の占領軍の新聞政策、労働政策によって強く支持されたものであった。

一方、「内部的プレスの自由」は、第一次大戦後に誕生したワイマール共和国時代以来の長い歴史があり、70年代の初めには、幅広い掘り下げた議論が行われ、「市民の情報選択の拡大」という市民ベルの問題としてとらえられ、さらには、「社会の民主化」につながる問題として考えられて、法律の策定作業が進められた。日本での「編集権」の議論が、もっぱら、メディア企業内部の秩序の問題に集中していたのに対して、ドイツでの議論は、社会的な広がりが持っていることに留意しておきたい。

「編集権」の法的根拠は、新聞の所有者・経営者の所有権、経営権に求められている。これに対して、「内部的プレスの自由」は、プレスが世論形成機能という「公共的な役割」を果たしていることを強調するとともに、そのことを前提として、プレスを手段とする表現の自由という基本権が、経営者だけでなく、編集者（記者）にも分有されており、それぞれの基本権の行使について「実践的な調和」を作り出さなくてはならないという考えに立っている。

日本とドイツで想定されているジャーナリスト像とその基盤にも大きな違いがある。「編集権」問題は、日本では、経営者と労働組合との対立を軸として、専ら議論が進められてきて、両者に共通している要素である、「職業的専門人」についての意識は、労使ともどもきわめて希薄であった。同じ職業人である新聞記者を管理職と一般職（労働組合員）とに分け、一般職には業務遂行上の「義務」はあっても編集に参加する「権利」がないというのが「編集権」の考え方であるが、管理職への昇進が労働組合からの離脱につながるというシステムが一般的な日本では、「編集権」は、「職業人の意識に権力的な階層性を形成するのに大きく与ってきた」¹³⁾。

一方、ドイツでの議論では、ジャーナリストという職業人とその職能的組織が、基底にすえられ

ている。編集者（記者）というのは、職業身分であり、したがって、管理職という組織上の職位にあるスタッフも、職能組織としての「編集者（記者）会」のメンバーとなることができる。また、そこでは、同じ職業に従事するものの“同僚”としての連帯や専門的職業人としての能力が重視されている。

「良心条項」（信条の自由の保障）は、専門的職業人としての記者の特有な価値規範、職業倫理を内面から支えており、「外部から強いられた他律的な「自粛」である〈自主規制〉とは区別される、本来の自律的な自己制御である〈自己規制〉」の原点をなすものである¹⁴⁾。

日本においても、ジャーナリストの職業人としての意識を高め、その職業的な連帯感を育て、自己責任に基づく職務遂行能力の向上をはかることは急務だとされている。しかし、そのためには、なによりも企業組織のなかでの記者の「自律性の確立」が図らなければならない。そのような前提があって、初めて、個性ある「ジャーナリズム活動」が活性化することとなり、メディア企業の「ジャーナリズム性」の回復を期待することができるからである。

【注釈】

今回の取材でお世話になった方々にお礼を申し上げます。ハンブルク大学：Hoffmann=Riem 教授、ブランデンブルク州メディア担当官：Bakarino氏、Rieckhof 女史、DJV ブランデンブルク支部：Morgenstern 女史、メクレンブルク・フォアポンメルン州メディア担当官：Dr. Titzck 氏、DJV メクレンブルク・フォアポンメルン支部：Ekat 女史。

- 1) 労働協約（Tarifvertrag）：使用者と被用者との間の契約で、両当事者の権利と義務を定めるが、その内容は賃金・俸給以外の労働条件も含まれている。
- 2) 浜田純一「編集の自由とプレスの内部的秩序」、『メディアの法理』、日本評論社、1990年、p.111が理論的に最も深い検討を試みている。
- 3) 石川 明、「市民社会とメディア企業」、『市民社会とメディア』、リベルタ出版、2000年2月刊行所収、参照、なおこの紀要論文の2節と結びの節での記述と上記論文の該当節とは内容的に重なるところがあることをお断りしておく。
- 4) 放送については、石川 明「番組制作者の自由と責任」、『関西学院大学社会学部紀要』80号、1998年3月、p.23以下を参照。
- 5) Seiler, Wolfgang, *Verfassungsrechtliche Grenzen*

- der Normierung innerer Pressefreiheit, *Archiv für Presserecht*, 1 Heft, 1999.
- 6) 石川 明「コミュニケーション政策の形成と研究者～『プレス基本法』の立案過程を中心に～」、『NHK 放送文化研究年報』22号、1977年、p.129以下
 - 7) Weber: Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem, Duncker & Humblot, 1973
 - 8) Hoffmann-Riem, Wolfgang: Innerre Pressefreiheit als politische Aufgabe, Luchterhand, 1979
Hoffmann-Riem/Plander: Rechtsfragen der Pressereform, Nomos Verlag, 1976
 - 9) Medienrecht in der DDR, Peter Schiwy (Hrsg.)
Medienrecht 2 Auflage, Luchterhand, S. 185 ff.
 - 10) Weiss, Konrad: Medienfreiheit durch Abschaffung der Zensur, Bahrman (Hrsg.) Bilderchronik der Wende, Ch. Links Verlag, 1999.
 - 11) ブランデンブルク州のプレス法の成立過程についての資料としては次のものを用いた。
Landtag Brandenburg 1 Wahlperiode Drucksache 1/1287, Gesetzentwurf (BbgPG) Landtag Brandenburg 1 Wahlperiode Ausschussprotokoll 1/596
注(5) Seiler 論文
 - 12) Stammler, Dieter: Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution, Duncker & Humblot 1971
 - 13) 花田達朗、メディア制度の閉塞と倫理の召喚『メディアと公共圏のポリティクス』東京大学出版会、1999、p.176
 - 14) 花田達朗、上掲論文、p.175

Internal Freedom of the Press in Germany

ABSTRACT

The present situation of Journalism is interpreted in relation to a background of historical developments and social structure. Comparing the legal foundations and editorial structures of Germany and Japan differences can be found.

In Germany, a distinction is made between external and internal freedom of the press: external freedom of the press refers to the independence of the press from the state, internal freedom of the press refers to the independence of editors from publishers and owners. Such a distinction does not exist in Japan. In Germany, a special protection for the press is based on the “public duty” of the press and consists of “institutional guarantee”, safeguarding the existence of the press as a constitutional element in the formation of public opinion. Because of these legal provisions, the press law in Germany shows elements of a special professional law for Journalists. In Japan the freedom of the press is guaranteed as part of the constitution. The “Editorial Right” of publishers and owners is based on the right of property. This article shows the differences in the editorial structures of Press Journalism in Germany and Japan. The article also describes the shift, and examines the ways in which internal freedom of the press is ensured today in the state of Brandenburg.

Key Words: inner press freedom, Editor’s charter, freedoms and responsibilities of journalists,