

業務命令と制作者の自由をめぐる論点の整理

BPO放送倫理検証委員会は、当該番組とその改編過程をさまざまな角度から検証し、審議する過程で、業務命令と制作者の自由の関係についても多くの議論を行った。この問題について、放送界や関連する学会等における論議は必ずしも活発ではないが、これがひとり放送界のみならず、近年頻発する企業不祥事が経営者の指示や命令によって引き起こされていることが少なくない現状を見れば、多くの現代組織にも関係する問題であると言ってもよいだろう。

以下は、委員会が討論に当たり、参考にした学説、事例、資料等を簡略なメモにしたものである。討論用のメモであるが、放送界、放送関係者がより深い議論を行うための一助にしていきたいと考え、本意見書に添付することにした。

1. 編集権・業務命令・内部的自由

① 「放送倫理を根拠に、業務命令を拒否できるのか」という問題は、経営者に編集権があるとする考えによれば、現場制作者が業務命令を拒否することについては消極的な結論にならざるを得ない。つまり、放送事業者は、放送事業を目的とする法人として設立されており、放送の内容については、最終的には事業者が法的責任を負う結果、権限あるところに責任があるという原則により、編集権を経営者に帰属させる。経営者のコントロールの効かない現場制作者の行為についてまで経営者が法的責任を負わなければならない、というジレンマがあるため、経営者と現場制作者の意見が異なる場合には、経営者は業務命令によって編集権を行使せざるを得なくなるというのである。

その場合、現場制作者は、意に沿わない配転や解雇の危険をおかすことは難しく、業務命令に事実上従うこととなろう。

② しかし、放送局の経営者が個々の番組制作に関与することは、職掌や時間等の点から非現実的である。経営者はプロデューサーを中心とする制作者を配置し、その制作集団・チームに番組制作を全面的に任せているのが一般的であろう。経営者によって番組内容の変更について業務命令が出されること自体がよほどの事態である。

制作者の自由の問題が、法的な紛争として顕在化しうるのは、制作者が業務命令を拒否し、自らの信じる表現を維持しようとしたところ、経営者によって業務命令違反を理由とする配置転換や解雇がなされた場合であろう。

この場合、裁判所はその処分に合理性があるか、社会通念上相当であるかという観点から処分の効力を判断するので、制作者の自由を理由に業務命令を拒否する行為の

正当性が、組織秩序の維持の必要性と相当性との対比において、当該具体的事案について判断されることになる。

③ 経営者に編集権がある、と考えるルーツは1948年に社団法人日本新聞協会が発表した「日本新聞協会の編集権声明」にある (<http://www.pressnet.or.jp/info/seimei/shuzai/1201henshukuken.htm>)。

そこにはこう書かれている。

「編集権とは新聞の編集方針を決定施行し報道の真実、評論の公正並びに公表方法の適正を維持するなど新聞編集に必要な一切の管理を行う権能である」

「編集内容に対する最終的責任は経営、編集管理者に帰せられるものであるから編集権を行使するものは経営管理者およびその委託を受けた編集管理者に限られる」

「新聞の経営、編集管理者は常時編集権確保に必要な手段を講ずると共に個人たると、団体たると、外部たると、内部たるとを問わずあらゆるものに対し編集権を守る義務がある。外部からの侵害に対してはあくまでもこれを拒否する。また内部においても故意に報道、評論の真実公正及び公表方法の適正を害しあるいは定められた編集方針に従わぬものは何人といえども編集権を侵害したものとしてこれを排除する」

この声明は、第二次世界大戦後のGHQの占領下に、冷戦体制の顕在化、労働運動の急進化、新聞紙面の左傾化等が強まり、それを見たGHQが従来の占領政策を転換し、新聞界および紙面に対する労働運動の影響力を排除しようとする動きのなかで出された歴史的、政治的なものとされている。

④ 仮に編集権が経営者にあるとしても、そのことは、現場制作者の内部的自由をどのように、どこまで確保すべきなのかという議論を拒むものではない。

内部的自由とは、一般に、メディア企業内部で、紙面・放送番組の制作に直接に携わる編集者・制作者に良心の自由が確保され、編集・制作について民主的な討論を行うことのできる手続きが制度として確立していることを意味する。具体的には、以下の2点が保障されていることである。

(i) 良心の保障（自己の良心に反した意見を公にすることを強制されないことと、拒否した場合の身分保障）

(ii) 編集内容に関する決定および人事決定への参加の保障

⑤ この内部的自由を保障する手段としては、

(i) ジャーナリスト法・プレス法などの立法

(ii) 経営者と編集者・制作者の間の労働協約の締結

(iii) 編集（者）綱領の制定

などが考えられる。

このうち (ii) と (iii) は、現場制作者と経営者の間に委ねられた「私的自治」の問題であり、両者間の協約内容 (ii) を読者・視聴者に向けて、いわば宣誓の形で表わしたものが、(iii) の編集(者) 綱領であると言えることができる。これらは、いまでも現場制作者の運動などを通して理論的には実行可能な方策である。

他方、(i) は、憲法の保障する表現の自由と適合的といえるのか、という問題が提起されるため、慎重な考慮が必要となる。

2. ドイツにおける議論

⑥ ドイツ連邦共和国基本法(ボン基本法ともいう。日本の憲法に当たる)の5条1項には「何人も、言語、文書および図画をもって、その意見を自由に発表し、および流布し、ならびに一般に入手できる情報源から妨げられることなく知る権利を有する。出版の自由ならびに放送および放映の自由は、保障する。検閲は、行わない」とあり、言論・表現の自由を謳っている。

同国では1960年代から70年代にかけて、マスメディアの集中と編集部門への経営圧力の増大に対して危機感が強まり、メディア企業内部のジャーナリストの自由＝内部的自由が議論されるようになった。

⑦ この議論の前提となった認識には、主として、「公的任務論」と「基本権の制度的調和論」がある。

前者は、マスメディアの「国民の政治的意思の形成」に協働するという公的任務に着眼し、報道機関の自由を制度的自由、つまり任務のための自由であると位置づけ、ジャーナリストこそがこの公的任務を果たしうると考える。

後者は、新聞雑誌編集・番組制作を、経営者と編集者・制作者との分業によって協働するさまざまな基本権主体による基本権の行使ととらえ、報道機関の自由は、経営者と編集者・制作者が分有していると考え、経営者と編集者・制作者の基本権の行使が相互に衝突を来たす場合には、それぞれの基本権の間に、「実践的調和」の関係が生み出されなければならないと考える。

こうした認識を背景に、上記⑤で述べたような3つの保障手段が導き出されていくことになる。

⑧ ひとつは、連邦プレス法大綱法(1974年の連邦内務省作成草案)という形で、内部的自由を基本法5条1項の規定から導き出し、立法によって実現しようとする試みであった[⑤の(i)に当たる]。

この連邦プレス法大綱法は、プレスの自由という基本権が、経営者だけでなく、編集者にも帰属していることを明確にして、経営者と編集者の役割区分、編集者の良心条項、編集部門の人事・予算に関する編集者の協議権、編集者の代表機関の設置、編集上の取り決めの文書化（編集綱領）などを具体的な内容とするものであった。

しかし、これに対しては、政治状況の変化に加え、多数のマスメディアや学者が、「基本法が保障する出版の自由ならびに放送および放映の自由を義務づけられているのは、国家であり、メディア企業の内部的自由をどうするかという問題は、私的自治に委ねられなければならない」「経営者の決定の自律が侵害され、そのメディア自体の自由が侵害される」等として反対し、頓挫したまま現在に至っている。

⑨ もうひとつは、メディア内部の私法的な契約によって内部的自由の保障を明確化しようとする動きであった [上記⑤の (ii) (iii) に当たる]。

この場合は各メディア企業の考えによって、労働協約に近いものから編集（者）綱領的なものまで、その形態はそれぞれだが、その多くはジャーナリストらの編集（者）綱領制定を求める運動として展開され、結実した。現在のドイツでは十数の新聞、雑誌社において「編集（者）綱領」という形で規範化されているが、それはあくまで経営者側と編集者側との間での協約という私的な合意のレベルに留まっている。

⑩ 放送の分野においては、連邦憲法裁判所の放送の自由を認める判決を背景に、内部的自由が一定程度確保されている。1987年9月には、ケルンの西部ドイツ放送協会会長の合意のもとで編集（者）綱領が作成され、同協会の放送委員会の承認を得て発効した。

その内容は、いずれの番組スタッフも「その記事や番組において、自らの信条に反する意見や芸術上の見解を自らのものであるとして主張することを指示されたり、あるいは協会の任務の範囲にある総合的で真実な公共性のある情報に属する報告や意見を抑制することを指示されてはならない」（「信条の自由の保護」）等を規定するものである。

また、北ドイツ放送協会とブレーメン放送協会でも「編集（者）綱領」が作成されている。

これら綱領は、いずれも放送法によりその法的根拠を持つに至っているが、ドイツ全土で実現されているわけではない。

※上記のドイツの場合についての参考文献には、次のようなものがある。

○浜田純一『メディアの法理』（日本評論社 1990年）

○鈴木秀美『放送の自由』（信山社 2000年）

- 石川明「市民社会とメディア企業『編集権』をめぐって」 原寿雄編『市民社会とメディア』（リベルタ出版 2000年）所収
- 同 「番組制作者の自由と責任——ドイツの公共放送と『編集者綱領』」関西学院大学社会学部紀要第80号23頁（1998年）
- 同 「ドイツにおける『内部的プレスの自由』～ブランデンブルグ州のプレス法の立法過程を中心に」関西学院大学社会学部紀要第87号77頁（2000年）
- 西土彰一郎『『内部的放送の自由』論の再構成——多チャンネル化時代におけるメディア法制の一断面』関西学院大学社会学部紀要第94号29頁（2003年）

3. 日本における議論

⑪ 日本では、内部的自由を保障する手段の確保について、マスメディア一般、あるいは関係学会等の議論はそれほど活発ではない。

憲法21条の保障する表現の自由から「内部的自由」を導き出すことができるかについても同様である。これは、憲法21条は「私人」間に直接的に適用できないため、経営者に対して、編集者・制作者が個人の表現の自由を保障するよう求めることは理論上困難である、と考えるのが支配的見解とされるためである。また、国家からの自由に重きを置いて憲法21条をとらえると、法律の制定によって内部的自由を保障することは想定しにくい。

⑫ 最高裁判所も、サンケイ新聞事件において（最判1984年＝昭和59年12月12日）、「憲法21条等のいわゆる自由権的基本権の保障規定は、国又は地方公共団体の統治行動に対して基本的な個人の自由と平等を保障することを目的としたものであって、私人相互の関係については、たとえ相互の力関係の相違から一方が他方に優越し事実上後者が前者の意思に服従せざるをえないようなときであっても、適用ないし類推適用されるものでない」と判示して、私人間への憲法21条の適用を否定している。

本意見書で触れた最高裁判決も、「法律上、放送事業者がどのような内容の放送をするか、すなわち、どのように番組の編集をするかは、表現の自由の保障の下、公共の福祉の適合性に配慮した放送事業者の自律的判断にゆだねられている」と述べ、対外的な編集の自由に触れているだけであり、放送事業者内部における編集の自由について、判決がどのような判断をしているかは必ずしも明らかではない。

⑬ しかし、これらのことから、何ら憲法21条から内部的自由の保障を導き出せないとは即断できない。

憲法研究者のなかには、公共情報を行き渡らせるための社会的な効用と関わる限り

で、放送事業者が表現の自由を享有しているにとらえ、現場制作者は、放送制度の目的——表現を受け取る視聴者の自由を最大化すること——をどうしたら実現できるかを考えるプロフェッショナルであり、この番組を作ることが「制度適合的」であるかどうか、この番組が良い番組かどうかという議論に参加することは当然であり、こうした営為の積み重ねによって、制度の目的が実現していくはずであると説く論者がある。市民の側の表現の自由、表現を受け取る自由の実現に貢献する点で、放送における内部的自由は制度必然的なものであるとするのである。

また、日本の編集権論議に表現の自由論が希薄であることを指摘し、表現の自由の公共的使用の理念である「多様な情報の流通」という公益によって、放送事業者の編集権が制約を受けるとする見解もある。

※これらに関する参考文献には、以下のようなものがある。

○前者については、奥平康弘「放送をめぐるパラダイム転換 個人の表現の自由と制度的な表現の自由の関係について」日本民間放送連盟研究所『放送の自由のために』（日本評論社 1997年）所収

○後者は、駒村圭吾『ジャーナリズムの法理 表現の自由の公共的使用』（嵯峨野書院 2001年）

⑭ 他方、近年の放送技術と制作環境の変化、視聴率競争の激化等を背景に強まっている経営者や営業サイドからの経済的圧力＝商業主義に抗するため、放送の公共性の観点から内部的自由の意義を再確認し、番組の質と多様性を確保すべきである、とする主張も台頭している。

その例としては、関西テレビの場合がある。同社は07年1月、『発掘！あるある大事典Ⅱ』の番組捏造が社会問題化したが、その検証のために設置した外部調査委員会「番組制作の自由と内部統制システム構築の調和が強く求められる」とした上で、「倫理行動憲章の制定」「番組制作関係者による内部通報制度の確立」「良心に反する業務から番組制作者を守るため、番組制作現場からの救済の申し立てにも対応する『放送活性化』委員会の設置」を提言した。

これを受けて同社は、社内外関係者による再生委員会の検討を経て、第三者による放送活性化委員会を設置するとともに、「番組制作ガイドライン」をあらたに策定した。放送活性化委員会は、同社の「番組制作に携わる者が、放送番組基準に沿わない、良心に反する業務を命じられた場合など、事実関係を調査し」、同社に対し「注意喚起・改善などを求め」ることができるとされ、番組制作ガイドラインも内部的自由を、メディア内部の「大きな課題」として位置づけている。

※これらについては、以下を参照のこと。

○『発掘！あるある大事典』調査委員会報告書

<http://www.ktv.co.jp/info/grow/pdf/070323/chousahoukokusyo.pdf>

○関西テレビ再生委員会答申書

<http://www.ktv.co.jp/info/grow/pdf/070529/tousinsyo.pdf>

○関西テレビ番組制作ガイドライン <http://www.ktv.co.jp/info/grow/070626.html>

○メディア環境の急激な変化と商業化を背景に、経済的圧力による番組の質および多様性をめぐるメディア「構造上」の問題に目を向け、内部的自由を、公共放送の憲法上の任務に立脚する監視機能に見出し再構成する前掲西土論文38頁もある。

⑮ また、新聞界においても、いくつかの議論の試みがなされ、「編集権」の見直しの機運もみられる。

※その事例としては、以下を参照のこと。

○毎日新聞社編集綱領（1977年12月）

<http://www.mainichi.co.jp/corporate/vision.html>

○新聞労連「新聞人の良心宣言」（1997年2月）

<http://www.info.sophia.ac.jp/sophiaj/resource/houreisyu/ryousinn/ryousin.htm>

○前掲石川明『市民社会とメディア企業』172頁以下には、これらの解説が記されている。

⑯ 裁判例では、内部的自由について直接判断したものは見受けられないが、「経営権」が無制限なものではないことの一端を示す、新聞社の労働者が会社の批判を行う余地を比較的広く認めた判断がある（岡山地判1963年＝昭和38年12月10日、広島高裁岡山支部判1970年＝昭和45年5月31日）。

近年、雑誌の記事の肖像権侵害・名誉毀損などの訴訟に関して、出版社自らが、編集権の独立によって、内容に関わることは編集長が決めることとされ、経営陣が関与するのは人事面や経営面であることを理由に、取締役の責任の免責を求めた事例もある（大阪地判2002年＝平成14年2月19日、その控訴審として大阪高判2002年＝平成14年11月21日、東京地判2009年＝平成21年2月4日など。ただし、取締役の職掌によって義務懈怠を認めたものと認めないものに分かれている）。

ここでは、取締役の責任の免責は退けられているものの、「社外の第三者に対する権利侵害を防止すべき義務が、経営と編集の分離という社内体制を理由に免除されると解するわけにはいかない」、「(名誉毀損等の権利侵害行為惹起を防止する)社内の仕組、体制を整備する義務が履行されることと編集権の独立が対立、背反するものとは解す

ることはできない」などの理由をあげており、編集権の独立自体については否定していないようにも読み取れる。

⑭ こうしてみると、編集権概念、放送法の規定および憲法21条と内部的自由との関係、さらに、労働協約や編集(者)綱領による内部的自由の実効化等々について、日本における議論はまだこれからという状況であり、法解釈・法制度の発展としての広まりと深まりが期待されるところである。

いま放送界は、全面的なデジタル化に伴う大きな改革過程にある。そのなかで各放送事業者の組織形態も変わっていくだろう。国内外経済の変調も、組織のあり方に変更を迫っている。そうした慌ただしい変容のさなかだからこそ、民主主義社会における放送の役割——自由で多様な言論・報道・表現活動を通じてこの社会を豊かにしていくという役割を再確認し、今後の改革を有効に進めていくために、放送事業者の自主・自律の実質的な中身となる内部的自由の問題をきちんと議論しておく必要があるのではないか。

組織内部の多様性とダイナミズムがそのまま番組内容に直結する放送界にあっては、この問題を避けて通るわけにはいかない。