

## VIII 緊急事態とマスメディア

—マスメディアに対する法的・制度的制約を中心に—

寺 倉 憲 一

本稿では、欧米主要国（米・英・独・仏）における緊急事態とマスメディアとの関係について、法的・制度的な面から、特に、9.11 同時多発テロ発生後の状況に即しつつ概観を試みる。

この問題は、2つの観点から検討することが可能であると考えられる。

一つは、他国との武力紛争やテロリズムとの闘いに際して、相手国やテロリストに知られては自国の安全保障が損なわれるような政府・軍の秘密事項に属する情報に関し、その報道を差し控えるように、政府からマスメディアに対する何らかの働きかけが行われる場合が挙げられる。

いま一つは、情報を伝達するというマスメディアの機能に着目し、緊急事態において、例えば、国民に対して必要な情報や警報を伝えるため、一時的に、政府がマスメディアの施設設備等を強制的に使用するという場合がある。この場合において対象となるのは、事柄の性質上、ほとんどが放送機関である。

本稿では、以上のような考え方にに基づき、各国における緊急事態とマスメディアとの関わりを紹介する。その際、まず、各国におけるマスメディアの法律上の位置付け、具体的には、憲法による報道の自由の保障と、マスメディアに関する基本的法律を有する国についてはその内容を簡単に整理するとともに、マスメディアの活動との関連の深い国家秘密保護法制等にも言

及する。次いで、緊急事態においてマスメディアの活動が抑制される場合として、9.11 同時多発テロ発生後にテロリズム対策のため各国政府により取られた様々な措置、政府・軍からのマスメディアへの報道自粛要請、両者間の武力紛争取材に関わる報道協定等を概観し、最後に、緊急時におけるマスメディアの施設設備等の使用について触れることとする<sup>(1)</sup>。

なお、本稿で取り上げる事項は、原則として、緊急事態においてマスメディアに影響が及ぶ事例の内、その法的根拠やシステム（法令に基づかないものも含む。）の概要が公になっているものに限定されることを予めお断りしておきたい。実際には、明確な法的根拠のない政府の措置によりマスメディアの報道内容が左右される事例も報告されており（例えば、9.11 同時多発テロ発生直後のアメリカにおけるライス大統領補佐官による大手テレビ・ネットワーク各社に対するオサマ・ビンラディンの声明の報道自粛要請等〔後述〕）、このような事実上の政府の働きかけが少なくない役割を果たすことも考えられなくはない。しかし、このようなインフォーマルな働きかけは公式に確認し得ない場合が多く、十分な根拠に基づき説明するのが困難であること、また、本稿が国会における国政審議の参考に資するための総合調査の一部であること等を考慮して、本稿では、法令や制度の紹介を優先させることとした。

(1) 本稿の執筆に当たっては、比較的多くの資料を入手し得た国と、入手が困難であった国とがあり、後者の国では、上に挙げた項目の内の一部を記述できなかった場合がある。逆に、多くの資料を入手し得た国については、上に挙げた項目以外にも、緊急事態とマスメディアとの関係を考える上で、参考になり得ると考えられた事例については紹介したことがある。それ故、国により多少の記述のばらつきがあることに留意されたい。

## 1 アメリカ

## (1) マスメディアの法律上の位置付けと国家秘密保護法制

## (i) 憲法による報道の自由の保障

アメリカでは、連邦憲法修正第1条の規定により、連邦議会が言論又は出版の自由を制約する法律を制定してはならないこととされている。この規定は、現在では、全ての連邦の機関に対して言論・出版の自由を制約する措置を取ることを禁じていると解釈されているのみならず、各州にも適用されるものと考えられている。

マスメディアについても、この連邦憲法修正第1条の規定により言論・出版の自由が保障され、ここから報道の自由の保障も導き出されると解されている。

(ii) 国家秘密保護に関する法令<sup>(2)</sup>

## (a) 法律の規定

アメリカにおける国防上の国家秘密保護に関する主な法律としては、第一次世界大戦への同国の参戦に際して1917年に制定された防諜法 (Espionage Act of 1917<sup>(3)</sup>) の流れを汲む条項を挙げることができる。1917年の防諜法は、制定後、数次にわたる改正を経て、現在では、合衆国法典第18編第37章「防諜及び検閲 (Espionage and Censorship)」(18 U.S.C. § 792 to 799.) に整序されている<sup>(4)</sup>。

これらの諸規定によると、国防に関する情報を取得する目的の下に、当該情報が合衆国に損害を与えるため、若しくは外国を利するために用いられることを意図しつつ、又はそのように用いられると信ずべき理由がありながら、軍事上重要な区域として大統領の布告 (Proclamation) によって立入等禁止区域に指定された場所へ立ち入るなどして、情報収集を

行う者 (18 U.S.C. § 793(a))、国防に関する情報が含まれるスケッチ、写真、地図、文書、記録等の複写、作成、撮影等を行う者 (18 U.S.C. § 793(b))、これらの文書等を他者から入手した者 (18 U.S.C. § 793(c))、国防上の情報を、正当な権限に基づき保有しながら、権限の無い者に対して故意に提供した者 (18 U.S.C. § 793(d))、国防上の情報を、正当な権限なく保有した上、権限の無い者に対して故意に提供した者 (18 U.S.C. § 793(e))、国防上の情報を正当な権限等に基づき保有しながら、重大な不注意により、その保管場所等から当該情報が流出する事態を招き、紛失、他者による違法な入手等の結果を生じさせた者 (18 U.S.C. § 793(f)) などは、処罰の対象となる。

また、国防上の情報を外国政府に提供し、又は戦時にアメリカ軍に関する情報を交戦国 (the enemy) に対して提供した者 (18 U.S.C. § 794) も、処罰の対象となる。

## (b) 判例

取材や報道というマスメディア本来の活動に対する防諜関連規定の適用が問題となった著名な事例として、1971年のいわゆる「ペンタゴン・ペーパー事件 (The Pentagon Papers Case)」がある<sup>(5)</sup>。

この事件は、ベトナム戦争に関わる国防総省の秘密指定文書をニューヨーク・タイムズ紙及びワシントン・ポスト紙が密かに入手し紙上で公表したことに対し、連邦政府から、(a) で述べた防諜に関する規定の内、国防に関わる情報を正当な権限なく入手した上に権限の無い者に対して故意に提供する行為を禁ずる規定 (18 U.S.C. § 793(e)) などに抵触するとして、記事

(2) この問題については、次の資料の記述に負うところが大きい。岡本篤尚『国家秘密と情報公開』法律文化社、1998.3.

(3) June 15, 1917, c.30, 40 Stat. 217 (1917).

(4) なお、アメリカにおける国家秘密に関する問題としては、情報自由法 (The Freedom of Information Act (FOIA), 5 U.S.C. § 552.) と秘密指定に関する大統領命令をめぐる議論が重要なことはいままでもない。この点については、岡本前掲書のほか、次の資料を参照。宇賀克也『アメリカの情報公開』良書普及会、1998.9. ブッシュ政権は、9.11 同時多発テロ発生後、アッシュクロフト司法長官やカード大統領首席補佐官のメモランダムにより、連邦政府機関に対し、情報自由法に基づく政府情報開示に当たっては慎重を期するとともに、できる限り秘密指定を行うことを奨励する措置を取っている。この点について詳しくは次の資料を参照。平野美恵子「米国におけるテロリズムとの闘いと情報自由法—大量破壊兵器と重要基盤関係の情報を中心に—」【短信：アメリカ】『外国の立法』213号、2002.8, pp.152-158.

(5) この事件については、既に、我が国でも多くの紹介がある。例えば、次の資料を参照。芦部信喜「報道の自由と米最高裁判決の意義」『法律時報』43巻11号、1971.9, pp.8-17. 同誌には、同判決及び下級審判決等の全訳も掲載されている。堀部政男訳「ベトナム秘密文書公表事件と裁判所の対応—N.Y.タイムズ事件に関する訴状、判決文《全訳》—」『法律時報』同上, pp.44-71.

掲載差止めを求める訴えが起こされたものである。ただし、連邦政府は、記事掲載の差止めを求める民事上の訴えのみを提起し、両新聞社の刑事上の責任については問わなかった。

この事件において、連邦最高裁は、1971年6月30日、双方の事件につき、連邦政府の請求を認めなかった連邦下級審の判断を支持する判決<sup>(6)</sup>を下した。この連邦最高裁判決は、連邦憲法修正第1条の保障する表現の自由に対する事前抑制には強い違憲性の推定が働き、このような事前抑制を行う場合には、その正当性を立証する責任が政府側に生じるという過去の判例を確認した上で、本件では連邦政府が事前抑制（記事掲載の差止め）の正当性に関する立証責任を果たさなかったとする下級審の判断を妥当なものとしている。

このように、本件においては、連邦最高裁は、防諜に関する規定等に基づく報道の差止め請求を認めなかった。しかしながら、この判決からは、連邦政府がいかなる要件を満たせば、記事掲載差止めの正当性を立証したことになるのかは明らかではない。また、現行の防諜に関する規定には報道の差止めに関する明確な言及がないのに対し、国防に関わる情報が一定の要件の下において提供された場合については刑事罰が科される旨の定めがある<sup>(7)</sup>。それ故、両新聞社に対する起訴が行われていた場合には、有罪との結論になっていた可能性も指摘されており<sup>(8)</sup>、国家秘密に属する事項のマスメディアによる報道と防諜関連の法規定との関係には、不明確な部分が残されているといえる。

## (2) マスメディアの活動が抑制される場合

### (i) 連邦政府によるテロリズム対策のための事実上の報道の抑制

9.11 同時多発テロ発生後のアフガニスタンにおけるアルカイダ及びタリバン攻撃のためのアメリカの軍事行動では、国防総省、各軍をはじめとする政府側からマスメディアの取材に対して課された制約が極めて厳しかったとの指摘がある<sup>(9)</sup>。

アメリカでは、ベトナム戦争時においてマスメディアによる報道が国内外でアメリカの行動を批判する世論形成を促進したとの認識から、緊急事態における連邦政府による報道への制約が次第に厳しくなっているとされ、例えば、レーガン政権下で行われたグレナダ侵攻<sup>(10)</sup>（1983年）に際しては、マスメディアの取材に相当な制約が課されたという。湾岸戦争時には、報道に対して更に厳しい制約が加えられたこともしばしば言及されている<sup>(11)</sup>。

しかしながら、このような緊急事態におけるマスメディアの取材等の活動に対する政府による規制・制約については、事実として報告されているものの、少なくとも法律のレベルでの明確な根拠規定が存在しないようである<sup>(12)</sup>。

この点に関連して、アフガニスタンへの米軍の攻撃開始直後の2001年10月7日に、オサマ・ビンラディンの声明が全米の主要ネットワークを通じて放送されたことに対して連邦政府の取った措置は、示唆的である。この声明の放送後、同年10月10日の朝、コンドリーサ・ライス国家安全保障問題担当大統領補佐官は、全米の主要な放送関連マスメディア（ABC, NBC, CBS, CNN, Fox News）首脳に対し、テロリストの声

(6) *New York Times Co. v. United States*, 403 U.S. 713 (1971).

(7) 本件で議論された合衆国法典第18編第793条(e)項は、国防に関わる情報を、正当な権限無くして入手した上、受領する資格の無い者に対して、故意に「伝え、述べ、知らせ (communicates, delivers, transmits)」た者について、刑事罰の対象となる旨を規定している。連邦政府は、秘密文書の新聞紙上での「公表 (publish)」が同条にいう "communicates" に含まれると主張したとされるが、この点に関し、連邦最高裁判事の見解の中には、合衆国法典第18編第37章の防諜に関する規定が "publish" と "communicate" という文言を区別して用いていることや、連邦議会における同法制定時の経緯などを理由として、本件記事の新聞紙上への掲載について第793条(e)項の適用はないとする見解もある (ダグラス裁判官同意意見。New York Times Co., *supra* note 6, at 721 (Douglas, J., concurring).)。しかし、この問題については、連邦最高裁の多数意見が形成されなかった。

(8) 堀部政男「報道の自由と司法の機能—アメリカにおける秘密文書報道事件をめぐる—」『法律時報』43巻11号, 1971. 9, p.43.

(9) 例えば、次の資料を参照。大竹秀子「米・テロ報復『戦争』報道の振幅」『総合ジャーナリズム研究』179号, 2002. 1, pp.12-13.

(10) 例えば、次の資料を参照。小松原久夫「周到に仕組まれた世論誘導—グレナダ侵攻と報道管制—」『新聞研究』390号, 1984. 1, pp.36-41、橋本正邦「レーガン政権のプレス対策」『新聞研究』391号, 1984. 2, pp.71-76.

(11) 湾岸戦争時のアメリカ国防総省による報道規制については、次の資料を参照。佐藤毅「湾岸戦争とマス・メディア—報道規制と世論調査— (上)、(中)」『大東法学』5巻2号, 1996. 3, pp.1-37, 6巻1号, 1996. 10, pp.95-130、日高一郎「戦争と報道規制—湾岸戦争をめぐる—」『行動科学研究』46号, 1994. 11, pp.57-68.

(12) 斎藤洋「情報分野における危機管理と国際法による規制可能性に関する一試論—マス・メディア活動に対する即時的かつ一時的規制の可能性を中心として—」『防衛法研究』23号, 1999. 10, pp.139-152 [特に, pp.142-144].

明等が収録された映像には組織メンバーへの暗号化された指令等が隠されている恐れがあるなどの理由を示した上で、それ以降の同様の声明等の放送に関しては、取扱いに注意することを電話で要請したとされる<sup>(13)</sup>。このライス大統領補佐官の要請について、ホワイトハウスのアリ・フライシャー報道官は、同日（10月10日）の記者会見<sup>(14)</sup>で、「検閲（Censorship）」ではなく、あくまでも「要請（Request）」であって、こうした声明等の放送に関わる判断は最終的にマスメディアが行うべきものだとの趣旨の説明を行っており、このことから、緊急時であっても、マスメディアの報道内容を政府が規制し得る法的根拠は存在しないと考えられていることが窺える<sup>(15)</sup>。

従って、政府がマスメディアの放送内容に何らかの影響力を行使しようとするれば、上の事例のように、形式上は拘束力のない「要請」等に拠るしかないことになろう。

#### (ii) 国防総省・軍のマスメディアに対するガイドライン

(i) でみたように、緊急事態においてマスメディアの報道等を規制する法令は見当たらないものの、国防総省や各軍では、これまでのマスメディアとの協議等を経て合意が得られた事項を文書化する作業等により、マスメディアの取材への対応や情報の開示等に関するガイドラインやマニュアル等を作成している。主な事例としては、次のような文書がある。

##### (a) 国防総省のガイドライン

###### (A) 情報の公開等に関する基本原則

国防総省では、情報の公開等に関する基本原則（Principles of Information）<sup>(16)</sup>を策定しており、その要旨は次のとおりである。

◆ 公衆、連邦議会及び報道機関（news media）が国家安全保障及び防衛戦略に関する事実を評価し、理解することができるように、適時に正

確な情報を利用に供することこそ、まさに国防総省の政策である。組織又は私人たる市民からの情報開示請求に対しては、速やかに応答がなされなくてはならない。国防総省の政策を実施するに当たり、情報に関して適用される原則は次のとおりである。

◆ 情報は、国家安全保障上の制約又は現行法中の義務若しくは例外規定がその開示を妨げているのでない限り、法令の定めるところに従い、全面的に、かつ、直ちに、一般の利用に供されなければならない。情報自由法（The Freedom of Information Act (FOIA), 5 U.S.C. § 552.）は、その文言と規定を支える精神の双方において、支持される。

◆ 一般的又は軍事上の情報は、検閲の対象とされることなく、また、プロパガンダを交えることもなく、軍に所属する者とその扶養家族に対して、自由に流通すべく供されなければならない。

◆ 政府は、自らへの批判又は難事を免れるために、情報を秘密指定し、又は他の方法で非開示としてはならない。

◆ 情報は、その開示が国家安全保障にとって不利な影響を及ぼし、連邦政府の職員又はその家族の安全やプライバシーを脅かし、アメリカ市民のプライバシーを侵害したり、法に抵触する場合には、非開示としなければならない。

◆ 国防総省には、その主要なプログラムに関する情報を公に提供する義務のため、詳細な広報（Public Affairs : PA）の計画を策定し、国防総省内及び他の政府機関との調整を行うことが要請される。これらの責務は、公共への情報の流れを促進することとなる。国防総省の広報プログラムによりプロパガンダが行われることはない。

(B) ニュース・メディアのための国防総省の原則に関する声明

(13) The Reporters Committee for Freedom of the Press, *Homefront Confidential - How the War on Terrorism Affects Access to Information and the Public's Right to Know, Second Edition*, the Reporters Committee for Freedom of the Press, Arlington, VA, September 2002, at 27-28. Available from <<http://www.rcfp.org/homefrontconfidential/>>

(14) *Press Briefing by Ari Fleischer*, October 10, 2001, the Executive Office of the President, Office of the Press Secretary. Available from <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011010-9.html>>

(15) 放送メディア各社は、この要請をほぼ受け入れ、以後、同様の声明等の放送を自粛したり、元のビデオ・テープ等を検査・編集した上で放映するなどの措置を取ったとされ、自社の報道内容に他者が容喙することを嫌うアメリカのマスメディアの対応としては、極めて異例であったと評されている（海部一男『「新しい戦争」と放送メディア』『放送 研究と調査』52巻1号, 2002, 1, pp.20-21.）。

(16) "Principles of Information", codified as enclosure(2) to Department of Defense Directive 5122.5 (September 27, 2000). Available from <<http://www.defenselink.mil/admin/prininfo.html>>

さらに、報道機関については、「ニュース・メディアのための国防総省の原則に関する声明(17)」と題する文書が存在し、米軍を対象とした取材等に関わる基本原則が掲げられている(18)。

その要旨は、次のとおりである。

◆ アメリカ軍の作戦に対する取材に当たっては、開かれ、かつ、独立した報道が主要な手段でなければならない。

◆ メディア・プール (Media Pools) 制度 (代表取材団制度) (19)は、アメリカ軍の作戦を取材する際の標準的な手段として用いられてはならない。ただし、軍事作戦の初期の段階では、メディア・プール制度が取材を可能にする唯一の手段であることも時には存在する。このような場合であっても、取材を許可される人数を可能な限り多くするとともに、極力早い段階で (可能であれば、24時間から36時間までの間に) 人数制限の解除が行われなければならない。軍事作戦の初期段階でメディア・プール制度が採用され、人数制限された報道陣が取材を行う現場に到着した場合であっても、その時点で、メディア・プール制度による報道陣とは別に、当該区域に到達していたジャーナリストが既に存在するときは、当該のジャーナリストが独自に取材を続けることが妨げられてはならない。

◆ 開かれた取材の原則の下であっても、取材対

象となる特定の事件が極度に遠隔の地で生じたり、あるいは、当該事件の発生した現場の空間が狭い場合には、メディア・プール制度が採用されることもあり得る。

◆ 戦闘地域で取材をするジャーナリストは、アメリカ軍から取材許可を得るとともに、アメリカの軍隊とその作戦遂行を護るための軍の安全に関わる一連の明確な基本的規則 (ground rules) を遵守しなくてはならない。これらの指針が守られない場合には、指針に従わないジャーナリストの取材許可の一時停止、戦闘地域からの強制的排除という結果につながることもあり得る。報道機関は、戦闘地域での作戦取材に対しては、経験を積んだジャーナリストを充てるとともに、これらの者にアメリカ軍の作戦を熟知させるように最大限の努力を払わなければならない。

◆ ジャーナリストに対しては、主要な軍の部隊全てへのアクセスが可能となるように、便宜が図られなければならない。ただし、場合によっては、特別の作戦の要請する制約に基づき、アクセスが制限されることもあり得る。

◆ 軍の広報担当官は、軍とジャーナリストとの連絡を図るために行動しなければならない。ただし、取材の過程に干渉することがあってはならない。

(17) "Statement of DoD Principles for News Media", codified as enclosure (3) to Department of Defense Directive 5122.5, Sept.27,2000. Available from <[http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/d51225\\_092700/d51225p.pdf](http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/d51225_092700/d51225p.pdf)>.

このガイドラインは、「国防総省の戦闘作戦の取材のためのガイドライン (国防総省メディア・ガイドライン) (The Guidelines for Coverage of DoD Combat Operations: DoD Media Guidelines)」とも呼ばれる (Headquarters Department of the Army, Field Manual No.3-61.1 (October 1, 2000), Appendix B.

Available from <<http://www.adtdl.army.mil/cgi-bin/atdl.dll/fm/3-61.1/appb.htm>>.)。

このガイドラインが策定される前の1991年6月、湾岸戦争中の国防総省による厳しい報道規制に抗議して、全米新聞編集者協会 (American Society of Newspaper Editors : ASNE) 及びラジオ・テレビ報道局長協会 (Radio-Television News Directors Association : RTNDA) が代表取材制度や検閲等の実態をまとめた報告書を作成するとともに、代表取材制度の原則的拒否等を内容とする「戦争報道の10原則」と題するマスメディア側の戦争報道に関する提案をまとめ、アメリカの主要なマスメディア17社の経営者等の署名入りで公表している。それと同時に、ASNE、RTNDA等は、国防総省に対して、戦争報道に関する同省の取扱いについて再考を求める要望書を提出した。この後、マスメディア側の提案した「戦争報道の10原則」等をめぐり、国防総省とマスメディアとが協議を続けた結果、10原則の内の「取材対象の選択について事前検閲を行わない」とする第7項目を除き、1992年には、両者の間でおおよその合意が得られた。上掲のガイドラインは、内容からみて、この際の合意に基づいてまとめられたものようである (The Reporters Committee for Freedom of the Press, *supra* Note 13, at 9-10., 日高前掲 (注11) 論文, p.65, 佐藤前掲 (注11) 論文(中), pp.122-125.)。

上述のASNE、RTNDA、マスメディア17社による報告書については、次の邦訳がある。「湾岸戦争における報道規制問題—米マスコミ17社による報告—1991年6月25日(菅靖彦訳)」「総決算 湾岸戦争」(『世界』560号[臨時増刊]), 1991. 10, pp.224-232. また、同報告の解説(抄訳を含む。)として、次の資料がある。定森大治「権力とメディアの対立の構図—米国プレスのとめた湾岸戦争報道に関する報告書—」(『新聞研究』482号, 1991. 9, pp.56-61. 「戦争報道の10原則」の邦訳は、例えば、次の資料などに掲載されている。朝日新聞社会部編『メディアの湾岸戦争』朝日新聞社, 1991. 12, pp.152-153.

(18) このような戦時におけるマスメディアの取材に関する指針としては、湾岸戦争時に作成された「メディア・グラウンド・ルール (『砂漠の嵐』作戦・グラウンド・ルール)」と「ニュース・メディアのためのガイドライン (Guidelines for News Media)」とが知られている (いずれも1991年1月14日付け)。両者の邦訳は、次の資料に掲載されている。前掲 (注17) 『メディアの湾岸戦争』, pp.39-46.

(19) 代表取材団制度。この制度の下では、軍が特定の作戦に従事する間、全米の報道機関を代表するごく少数の報道関係者から構成される代表取材団に対してのみ取材が認められる。代表取材団の一員として取材を認められた者は、他の報道関係者を代表して取材を行い、その結果、収集されたニュース素材 (写真など) は、各報道機関の共有となり、どの機関が用いてもよいこととされる。

◆ 開かれた取材の原則の下、現地司令官に対しては、ジャーナリストが軍の車又は飛行機に同乗することを可能な限り許可するように指令が与えられなければならない。軍は、代表取材団 (pools) の輸送に責任を負うものとする。

◆ 軍は、その能力に応じ、広報担当官を通じて、メディア・プール制度により人数制限された報道陣が取材した内容を適時、かつ、安全に送信することを可能にする機器を提供しなければならない。これらの機器は、可能な限り、メディア・プール制度による報道陣と別に独自の取材を行っているジャーナリストが取材原稿等を送信するための利用にも供しなければならない。政府の機器が利用できない場合には、ジャーナリストは、通常どおり、他の利用可能な手段により原稿等の送信を行わなければならない。軍は、報道機関の運営する通信システムの稼働を禁止してはならない。ただし、戦場の状況により、電磁的な手段を用いる作戦の安全保障の観点から、このような通信システムの使用には、限定的ながら制約が課されることもあり得る。

◆ 前項に示されたメディア・プール制度に関する原則は、国防総省に常時置かれている全米代表取材団の制度についても適用されるものとする。

このように国防総省のマスメディアに対する基本方針は、できる限り情報を開示し、マスメ

ディアの取材活動の制約につながる恐れのあるメディア・プール (代表取材団) 制度を採る場合を必要最小限に抑える趣旨を明らかにしている。ただし、9.11 同時多発テロ発生後のアフガニスタンへの軍事作戦における国防総省のマスメディアへの対応について、情報の開示や取材への協力が不十分だとして批判的な報道関係者からは、これらの基本方針が守られているとはいえないとの声も出ていた<sup>(20)</sup> (21)。

こうした声にも配慮したものか、ブッシュ政権は、2003年3月から4月にかけて行なわれたイラク攻撃に際して、600名以上のジャーナリストを軍の派遣部隊に随伴<sup>(22)</sup>させ、従軍取材が行われることを認めた<sup>(23)</sup> (24)。

#### (b) 各軍のマニュアル等

報道に関する指針やマニュアルは、各軍でも作成しているようである。

例えば、陸軍省では、戦地マニュアル (Field Manual) の一つとして、広報 (Public Affairs) に関するマニュアル<sup>(25)</sup>を作成しており、軍の広報担当部局の任務、組織等について定めるとともに、その第4章で、マスメディアへの支援 (Facilitation) についても記述しており、そこには、取材拠点となるメディア・センターの現地での早期設立とその任務、取材に参加する報道関係者の登録、情報の開示の可否に関する基本原則 (Ground Rules)、メディア・プール (代

(20) The Reporters Committee for Freedom of the Press, *supra* note 13, at 6 et seq.

(21) アメリカの職業ジャーナリスト協会 (Society of Professional Journalists)、ナショナル・プレス・クラブ (National Press Club) その他の計16のジャーナリスト等の団体は、2002年12月19日、国防総省及び大統領府に対して、情報の過度の秘密扱いを緩和すること、イラク攻撃の取材に際して「ニュース・メディアのための国防総省の原則に関する声明」が遵守され、メディア・プール (代表取材団) 制度の採用を最低限に抑えること、ジャーナリストを現地派遣部隊に組み込んで (embedded) 随伴させること、軍の担当官による検閲が行われないようにすること等を内容とする申し入れ (the Statement of Principles) を行った ("Journalism Coalition Seeks Open and Independent Reporting of Military Campaigns", *SPJ News*, December 19, 2002, Society of Professional Journalists. Available from <<http://www.spj.org/news.asp?ref=304>>).

(22) 今回の報道関係者の軍の派遣部隊への随伴は、2002年12月19日のジャーナリスト団体の申し入れで触れられていたように、当該報道関係者が軍の各部隊と寝食を共にし、当該部隊にその一員であるかのように組み込まれる (embedded) という手法が取られているという。

(23) Mark Jurkowitz, "The Media : Headlines would come from the front lines", *Boston Globe Online*, March 12, 2003, at D1. Available from <[http://www.boston.com/dailyglobe2/071/living/Headlines\\_would\\_come\\_from\\_the\\_front\\_lines+.shtml](http://www.boston.com/dailyglobe2/071/living/Headlines_would_come_from_the_front_lines+.shtml)>

(24) 従軍取材を認める一方で、国防総省では、派遣部隊に随伴するジャーナリストの取材活動に一定の制約を課する基本原則 (Ground Rules) を定めている。この基本原則は、ジャーナリストの派遣部隊への随伴に関わる様々な事項 (例えば、派遣部隊への随伴を申請する手続き等) を規定する国防総省長官名文書 (Public Affairs Guidance (PAG) on Embedding Media During Possible Future Operations / Deployments in the U.S. Central Commands (CENTCOM) Area of Responsibility (AOR)). Available from <<http://www.defenselink.mil/news/Feb2003/d20030228pag.pdf>> の一項目 (第4項) として公にされた。この基本原則には、軍人・パイロットへの取材の可否、発信する記事の日付・発信地に関する細則、ジャーナリストの個人所有に係る銃火器の携行禁止、カメラのフラッシュ等の照明機器の使用制限、作戦の安全のための報道の一時差止め等の総則 (5項目)、公表可能な情報 (14項目)、公表不可の情報 (19項目)、負傷又は罹患した軍に所属する人員の取材に関する手続及び指針 (9項目) が掲げられている。この従軍取材ルールを定める基本原則については、次の資料に概要が紹介されている。井上卓彰、大木俊治、佐藤千矢子『戦争の核心』見えるか/米軍従軍取材の現場『毎日新聞』2003. 3. 20 (28面)、上治信悟他「イラク戦争を問う/生中継にも情報操作の危うさ/メディア側は多元化工夫/解説・論説で戦争の本質を」『朝日新聞』2003. 3. 31 (11面)。

(25) Headquarters Department of the Army, Field Manual No.3-61.1, "Public Affairs, Tactics, Techniques and Procedures", October 1, 2000. Available from <<http://www.adtdl.army.mil/cgi-bin/atdl.dll/fm/3-61.1/toc.htm>>

表取材団) 制度、国防総省の全米代表取材団 (National Media Pool) 制度<sup>(26)</sup>、記者会見に関する項目が置かれている<sup>(27)</sup>。

海軍省では、広報について、『広報に関する方針と規則』と題する海軍長官指令<sup>(28)</sup>を作成しており、その中で、テロリストの脅威又は攻撃の下での対テロリズム関連情報の取扱い、戦時における広報 (メディア・プール (代表取材団) 制度、取扱いに注意を要する軍事活動の取材に関する項目を含む。) 等に関して触れている<sup>(29)</sup>。

(iii) 9.11同時多発テロ発生以降に連邦政府が実施したマスメディアに関わる他の措置

アメリカでは、9.11 同時多発テロ発生後、(i) 及び(ii)で触れたように、マスメディアの活動を何らかの形で抑制する動きがみられるが、この他に、マスメディアを通じて現政権の考え方を国内外の世論に訴えるための措置も取られている。

本稿で取り上げるマスメディアとは対象がやや異なるが、映画に関する分かりやすい例を挙げると、9.11 同時多発テロ発生直後に、ブッシュ政権は、ハリウッドの映画製作者を集め、政権の方針への支援を訴えた。この結果、「非愛国的」「軍に批判的」とみなされた約45本の映画 (製作中の作品を含む。) が上映延期等の扱いとなったという<sup>(30)</sup>。

このように世論に訴えるためにマスメディアに対して何らかの働きかけを行うことは、必ずしもマスメディアの活動に対する制約のみを意

味するものではないが、ここで若干の事例を紹介しておくこととする。

(a) 緊急時における統合情報センターの設置

9.11 同時多発テロ発生後、2001年11月初めに、アメリカでは、連邦政府の情報戦略拠点として、首都ワシントンに統合情報センター (Joint Information Center : JIC) が臨時に設置された。

この統合情報センターについては、既に2001年1月の連邦政府によるテロリズム発生時における省庁横断的対策のための計画構想<sup>(31)</sup>の中で、緊急時に設置することが述べられている。同計画構想によると、このセンターは、緊急事態発生現場で対応の責務を負う連邦機関から大統領、連邦議会、連邦・州・地方自治体職員に対する情報伝達の業務、あるいは、一般国民への公報の業務を担当し、また、連邦政府のマスメディアに対する一本化された窓口となることが予定されていた<sup>(32)</sup>。

上掲の業務のほか、実際に設置された同センターの活動としては、世界の各種報道を24時間体制で監視し、アメリカにとって好ましくない報道に対して即座に反論する作業が行なわれたことが報告されている<sup>(33)</sup>。

(b) 世界広報局の設置

2003年1月21日、ブッシュ大統領の大統領命令<sup>(34)</sup>により、ホワイト・ハウスに世界広報局 (Office of Global Communications) が設置された。

(26) 1985年に国防総省に置かれた代表取材団。全米を代表する16の報道機関の代表から構成されるユニットであり、構成員は、緊急時に即座に対応できるように首都ワシントンに常駐している。緊急事態が生じた場合において、全米の報道機関に代わり、初期の軍事作戦等の取材を行う。この代表取材団の取材した情報、写真等は、全ての報道機関が使用することができる。この代表取材団に対応するため、国防総省には、全米代表取材団担当局 (National Media Pool Bureau) が置かれている。

(27) 広報に関する陸軍省の戦地マニュアルとして、他に、上に掲げたNo.3-61.1に定められた広報担当部局の活動をより具体的に示した広報活動に関するマニュアル (Headquarters Department of the Army, Field Manual No.46-1, "Public Affairs Operations", May 30, 1997.) 等がある (Available from <[http://www.adtdl.army.mil/cgi-bin/atdl.dll/fm/46-1/46\\_1.pdf](http://www.adtdl.army.mil/cgi-bin/atdl.dll/fm/46-1/46_1.pdf)>)。

(28) Secretary of the Navy, SECNAVINST 5720.44A, "Public Affairs Policy & Regulations", June 3, 1987. Available from <[http://neds.nebt.daps.mil/Directives/5720\\_44a.pdf](http://neds.nebt.daps.mil/Directives/5720_44a.pdf)>

(29) このほか、海軍の広報に関しては、『海軍法執行マニュアル』[海軍作戦部長指令] (Office of Chief of Naval Operations, OPNAVINST 5580.1A, "Navy Law Enforcement Manual", July 26, 2000.) の第12章でも触れられており、そこでは、危険地域への報道関係者の立入り又は排除、記者会見に関する記述等がみられる。

(30) 「目を疑え 戦争報道の『仮想現実』 -ハリウッドも総動員のブッシュ政権-」『選択』29巻3号, 2003. 3, pp.114-115.

(31) CONPLAN-United States Government Interagency Domestic Terrorism Concept of Operations Plan, January, 2001, at 14, Appendix B-3. Available from <<http://www.fbi.gov/publications/conplan/conplan.pdf>>

この計画が策定された2001年の時点で、参加が予定されていた連邦政府機関は、国防省、健康保健省、連邦緊急事態管理庁、司法省、エネルギー省、環境保護庁、連邦捜査局の8機関であり、この内、統合情報センターについては、連邦捜査局又は連邦緊急事態管理庁の何れかが状況に応じて主務官庁となることが予定されていた。ただし、現在、連邦緊急事態管理庁 (Federal Emergency management Agency : FEMA) は、国土安全保障省を構成する組織の一つとなっている。

(32) *ibid.*, at 14 & Appendix B-3.

(33) 「世界のメディアは"新しい戦争"をどう伝えたか」NHK出版編『NHKスペシャル ドキュメント/世界はどこへ向かうのか/9.11から1年 迷走するアメリカ』NHK出版, 2002. 11, pp.27-29.

この組織は、各種メディアを通じてアメリカの政策に関する説明を世界に向けて発信し、アメリカの方針に対する理解を踏まえて国際的な世論が形成されるように努めるなど、アメリカの対外的な広報の戦略を統括することを主たる目的としているとされる。

同局では、最初の企画として、2003年3月20日に開始されたイラク攻撃に先立ち、テレビ番組にブッシュ政権内の安全保障、軍事、外交等の部門の責任者を出演させ、攻撃が避けられないものであることを視聴者に訴えかけるキャンペーンを行ったという<sup>(35)</sup>。

### (3) マスメディアの情報伝達機能が緊急事態において政府により使用される場合

マスメディアの報道内容や取材に対する抑制とは異なるものの、緊急事態において、マスメディアの情報伝達機能に着目して、警報や緊急の公式発表等の送信についてマスメディアが政府等から協力を求められ、場合によっては、義務を課されることがある。

このような事例として、アメリカにおいては、次のようなものがある。

#### (i) 大統領の緊急権限に基づく放送機関への命令等

緊急時において、大統領は、自らの緊急権限に基づき国家の防衛や安全保障の観点から必要不可欠と考える場合には、一定の要件に該当する放送事業者に緊急の情報を発信させることができるほか、国家の安全保障等のため放送機関

に対して関連規則の変更や一定の設備の稼働中止などを命ずることができる(47 U.S.C. § 606.)。その際、報道機関は、それぞれの事態に応じて一定の制約に服さなければならない。この場合における連邦政府の管轄機関は、大統領自身のほかには、主に連邦通信委員会(Federal Communications Commission : FCC)が当たることとされている。

#### (ii) 緊急事態警報システム

緊急時における警報等の伝達に関しては、アメリカでは、1994年11月以来、緊急事態警報システム(Emergency Alert System : EAS)という制度が構築されており<sup>(36)</sup>、緊急事態に際し大統領、州政府、地方自治体が住民に対して緊急情報を伝達するために全米の放送機関(全てのラジオ[AM/FM]局、テレビ局、ケーブル放送局)を利用することができることになっている(通信衛星システムの利用を含む)。EASシステムを所管するのは連邦通信委員会(FCC)であり、連邦緊急事態管理庁(Federal Emergency Management Agency : FEMA)<sup>(37)</sup>及び全米気象庁(National Weather Service : NWS)等が場合により関与する。また、法的には、FCCの規則<sup>(38)</sup>がEASシステムの根拠法規となっている。

(34) Exec. Order No. 13,283, 68 Fed. Reg. 3,371 (2003).

(35) 河野俊史「Wハウスに『世界広報宣伝局』／イラク攻撃 世論づくり／反米主義の解消目指す」『毎日新聞』2003. 1. 27 夕刊(2面)。

(36) このEASシステムは、1963年に設立された緊急放送システム(Emergency Broadcast System : EBS)及びトルーマン政権時に策定された電磁波送信管制(Control of Electromagnetic Radiation : CONELRAD)プログラムをその前身としている。このほか、EASシステムに関するデータは、連邦通信委員会のWeb-Siteから入手できる。アドレスは、次のとおり。  
<<http://www.fcc.gov/eb/eas/>>

(37) 注31で述べたように、連邦緊急事態管理庁は、現在、国土安全保障省(Department of Homeland Security)を構成する組織の一つとなっている。

(38) 47 CFR Part 11 (EAS) Rules (2003).



## 2 イギリス

## (1) マスメディアの法律上の位置付けと国家秘密保護法制

## (i) 憲法による報道の自由の保障

イギリスでは、一つにまとまった憲法典がなく、マグナ・カルタ(1215年)、権利の章典(1689年)、王位継承法(1701年)、議会法(1911年)等の重要な歴史的文書や法律、あるいは、判例、国の重要事項に関わる慣例などの集積が総体として憲法を構成すると考えられている。このような中で、言論・出版の自由は、判例の積み重ねによって人権としての位置を築いてきたといっている。

今日では、マスメディアも個人と同等の言論・出版の自由(そして、そこからの帰結である限りにおける報道の自由)を保障されていると解されている。しかし、マスメディアの享受する言論・出版の自由は、一般の個人の自由と異なる特権ではなく、あくまで個人の自由と同等と考えられている。

なお、ブレア政権の下で制定され、イギリスの憲法を構成する重要な法律の一つとみなされるに至った<sup>(39)</sup>1998年人権法<sup>(40)</sup>は、その第1条で、ヨーロッパ人権条約(The European Convention on Human Rights)の規定の多くの部分がイギリスに適用されることを規定しており、同条約第10条が表現の自由(Freedom of Expression)を定めていることから、間接的ながら、憲法を構成する法律中に表現の自由に関する規定が置かれたといえる状況となった。

ただし、この表現の自由の保障を定めるヨーロッパ人権条約第10条は、放送、テレビ又は映画事業を行う者に対して、免許取得の要件を加盟国が課することを妨げるものではなく(同条第1項第2文)、また、法律の定める範囲内で、かつ、国の安全保障の利益等の要請する限りにお

いて、表現の自由も一定の制約に服さなければならないことがあり得る(同条第2項)ことを規定している。

## (ii) 国家秘密保護に関する法令

イギリスにおいては、国の安全保障等に関わる国家秘密の保護について、国家秘密法(Official Secret Act: 現行法は1989年法<sup>(41)</sup>)が定めている。同法では、①防諜又は諜報情報(第1条)、②防衛に関する情報(第2条)、③国際関係に関する情報(第3条第(1)項第(a)号)等の計6つのカテゴリーに属する情報が保護の対象とされる。情報の漏洩(disclosure)については、有害な漏洩(damaging disclosure)のみが処罰の対象とされるカテゴリーと、単なる漏洩であっても処罰の対象となるカテゴリーとがあり、上掲の①～③の情報は、有害な漏洩のみが処罰の対象となる。また、安全保障又は諜報に関わる国の機関の職員又は元職員等が法的権限なく①の情報を漏洩した場合には、当該の漏洩が有害であるか否かにかかわらず、単に漏洩があっただけで処罰の対象となる(第1条第(1)項)<sup>(42)</sup>。

国家秘密法とマスメディアとの関係に関しては、1989年に同法が大幅に改正される際に政府から議会へ提出された同法改正案に関する白書(White Paper)<sup>(43)</sup>の中で、マスメディアについても、公益に対する許容し難い打撃を回避するためには、出版(報道)の自由が制約される場合も生じ得る旨が述べられている<sup>(44)</sup>。

## (2) マスメディアの活動が抑制される場合

## (i) DA-Notice(法的拘束力のない勧告による報道自粛)

イギリスには、緊急時のマスメディアの報道内容への政府の関与について、法令に基づかな

(39) 田島裕『イギリス憲法典—1998年人権法—』信山社, 2001. 1, p.57.

(40) Human Rights Act 1998 (c.42).

(41) Official Secrets Act 1989 (c. 6).

(42) この法律については、次の資料がある。安藤高行「イギリスにおける国家秘密保護法の改正—イギリス情報公開制度の一瞥—」『佐賀大学経済論集』22巻2号, 1989.7, pp.103-146. 同「イギリス新国家秘密保護法についての一つのコメント」『佐賀大学経済論集』25巻1号, 1992. 5, pp.139-156.

(43) *Reform of Section 2 of the Official Secrets Act 1911*, Presented to Parliament by the Secretary of State for Home Department by Command of Her Majesty, Cm 408, June 29, 1988, HMSO.

(44) *ibid.*, at 16 (para.78).

いDA-Notice<sup>(45)</sup>と呼ばれる勧告によるシステムがある。同国の緊急時の情報コントロールは、このシステムに負うところが少なくないようである。

このシステムは、政府とマスメディアの代表から構成される委員会（The Defence, Press and Broadcasting Advisory Committee）が緊急時のマスメディアの活動に関し主に政府側の提案に基づいて協議し、マスメディア関係者に対して特定の対応（報道自粛等）を勧告・要請するものであり、当該の勧告等の文書が狭義のDA-Noticeと呼ばれる。現在では、① 軍の作戦、計画及び能力、② 核兵器、通常兵器及び他の国防・対テロリズム設備、③ 暗号、通信の安全、④ 核兵器、諜報活動等に関する国の最高機密、政府の情報通信統轄本部等に係る施設設備の設置場所・位置、⑤ イギリスの国防及び諜報関連機関（通信傍受や対テロリズム活動に携わる特殊機関を含む）の秘密の活動・情報源・活動方法、当該機関の職員の身元・所在・任務、当該機関の住所・電話番号、という5つのカテゴリ<sup>(46)</sup>に関する情報がこのシステムによる報道自粛の対象となり、各々のカテゴリに応じた5種類のDA-Noticeがある。

このシステムでは、委員会の運営予算などは国防省から支出されているものの、システム自体には法的根拠が存在しない。マスメディアへの働きかけに関しても、政府が法的強制力を以てマスメディアの活動を規制するのではなく、あくまでも委員会の勧告等を受けたマスメディアが公益に配慮して自主的に報道を控えるという形をとっているため、委員会の勧告に従わないマスメディアが存在しても、公式なペナルティはないという。それ故、このシステムについては、検閲には該当せず、報道・言論の自由や国民の知る権利を侵害するものではないと説明されている。

（ii）国防省のマスメディアに対するガイドライン

国防省では、緊急事態におけるマスメディアの取材活動に対する便宜供与や規制<sup>(47)</sup>について、マスメディアとの永年にわたる協議を通じ、これまでに様々な問題に関するガイドラインが形成されており、これらのガイドラインは、最近、『グリーン・ブック』<sup>(48)</sup>と称する一つのハンドブックに集成された。

このハンドブックの冒頭で、国防省は、できる限り情報提供と取材への便宜供与を行うべく努めるものの、国の安全保障や軍の作戦遂行に係る秘密に関しては、イギリス及び同盟国の作戦上の安全や人命を護るために、情報を開示できない場合もあるとして、報道関係者に協力を求める旨を述べている。この記述から窺えるように、このハンドブックにまとめられたガイドラインは、法的な拘束力を以てマスメディアを規制するものではなく、あくまで報道機関の自主的な協力を求めるという形をとっている。

同ハンドブックによると、緊急事態が発生した場合には、初期の段階で、国防省の報道担当局長は、報道機関との協議を開始し、この協議は、報道に関して問題となり得る事項について、同ハンドブック中にまとめられたガイドラインに沿い、事態の終息に至るまでの間、適宜行われることとなっている。これらの協議を通じて、個別具体的な事項に関して情報の開示が望ましくない場合には、国防省から書面による指示が与えられる。

以下、同ハンドブックにまとめられている事項を列挙すると、① 作戦現場への軍の部隊配置の際における専門の報道担当官の配属、② 軍の海外派兵に随行する報道陣の輸送や派兵先の国への入国手続等に関する便宜供与、③ 作戦現場を取材するジャーナリストの軍当局への登録の要請、④ 取材に際しての軍からの便宜供与、⑤

(45) Defence Advisory Notices. 過去には、D-Noticeと呼ばれていたが、1993年に名称が変更された。以下のDA-Noticeに関する記述は、同システムのWeb-Site掲載情報に基づく。アドレスは次のとおり。<<http://www.dnotice.org.uk/index.htm>>

また、このシステムについては、我が国でも既に多くの紹介がある。比較的最近の文献の内、次の資料は、現地でのインタビュー等に基づいており参考になると考えられる。森康俊「英国におけるテロなど安全保障上の国益に関わる報道の規制」『警察政策』3巻1号、2001. 2, pp.197-199. ただし、この資料では、報道自粛の対象となる情報のカテゴリを6つとしているが、現在では、このカテゴリの数は5つに修正されている。

(46) 報道自粛の対象となる情報のカテゴリが現在の5つになったのは、2000年5月からである。

(47) 湾岸戦争時のイギリス国防省の報道に関するガイドラインについては、次の資料に邦訳が掲載されている。「[資料] 湾岸戦争における英・米の報道規制」『新放送文化』22号、1991. 7, p.77. また、湾岸戦争時のイギリスのマスメディアの報道をめぐる諸問題については、次の資料を参照。門奈直樹「湾岸戦争とイギリス・マスメディア」『総決算 湾岸戦争』（『世界』560号 [臨時増刊]）、岩波書店、1991. 10, pp.198-207.

(48) The Green Book, Ministry of Defence, U.K.. [last modified 11 December 2001 (Main Text)] Available from <[http://www.mod.uk/news/green\\_book/index.htm](http://www.mod.uk/news/green_book/index.htm)>

前線などの特定地域での作戦遂行に随行するジャーナリストの軍による選別と認定（随行が認められた者は、「従軍記者（War Correspondents）」として公式に任命される<sup>(49)</sup>）、⑥ 戦闘の前線の取材のようにジャーナリストの止むを得ない人数制限が必要な場合における前線代表取材団（Front Line Media Pools：6～7名の「従軍記者」から構成される）の形成、⑦ 前線代表取材団の取材成果の軍による輸送等、⑧ 前線での取材が認められなかったジャーナリストに対する軍からの便宜供与、⑨ 国防省広報担当官に対する取材、インタビュー、会議・討論への参加要請、⑩ 国防省からマスメディアへの状況説明、⑪ 代表取材団の取材成果の共同利用等、⑫ 「従軍記者」となった者の取材成果中の秘密情報の有無のチェック、⑬ 公表が敵を利する恐れのある取材成果の外部伝達の一定期間禁止、⑭ 戦死者に関する報道の一定期間禁止、⑮ 捕虜になった場合の取扱い、等となっている。

(iii) "Media Emergency Forum (MEF)" による報告書

イギリスでは、緊急時における報道規制の問題に関し、これまでも1982年のフォークランド紛争時の政府による情報操作等をめぐり議論がなされてきた<sup>(50)</sup>。最近では、緊急事態におけるマスメディアの取材・報道活動に関する諸問題について、マスメディア、政府・地方自治体の広報担当者、警察等の代表から成る任意団体"Media Emergency Forum (MEF)"が作業部会を設置して検討を行い、2002年6月に、報告書を公表している<sup>(51)</sup>。

同報告書では、次の事項を提言し、緊急事態においても、できる限り、マスメディアの取材活動が円滑に行われ得るような方策を述べている。

- ① 緊急事態においてテロリストの攻撃などに遭遇した現場で、事態への対処に当たる警察官等がマスメディアに所属するジャーナリス

トと他の一般国民とを素早く識別し、ジャーナリストに限り、一定の要件の下に現場への立入り・取材を認めるために必要なメディア認証システム（Media accreditation）の構築（報告書は、イギリスのメディアについては既存のプレス・カード・システムを利用し、外国のマスメディアについては、ジャーナリストの旅券その他身分証明書の発行に際し、同時にマスメディアの識別用証明書を交付した上で、当該証明書をを用いる、という二通りの制度を併用する方式を提案している）。

- ② 緊急時の取材等に関する警察とマスメディアとの間の協定（protocol）起草の必要性。  
 ③ 緊急時にマスメディアの取材を支援するメディア・センターの設立。  
 ④ 緊急時において、マスメディアの活動にとって不可欠の通信、電力供給に関わる施設が機能停止した場合への対応策を検討するため、技術面での調査及び修復に関する小規模の作業部会の設置。  
 ⑤ 緊急時においてマスメディアに生じ得る問題について、対応策の検討や政府関係者との協議を平時から行うため、マスメディアの編集責任者から構成される常設委員会の設置。

(3) 緊急事態における放送機関に対する報道の抑制とその情報伝達機能の使用等

イギリスでは、報道機関の内、放送機関は、緊急事態において放送内容等につき政府からの指示に従わなければならないことがあるとされている。

この政府による指示には、緊急時において、報道されることが好ましくない政府の考える情報の報道に対する抑制等と、国民への警報等を伝達するためのマスメディアの施設設備等の使用との双方の要素がある。

(i) BBCの場合<sup>(52)</sup>

公共放送であるBBCについては、その営業免許（国王の勅許状）交付の際に政府との間で締

(49) 「従軍記者（War Correspondents）」に任命された者は、軍に随行するイギリスの文官としての地位を付与される。この結果、例えば、従軍記者に任命された者が捕虜になると捕虜の待遇に関する1949年8月12日のジュネーブ条約（第3条約 [捕虜条約]）第4条A(3)の規定による保護の対象とされる（ジュネーブ条約及び議定書によるジャーナリストの保護に関しては、補論で後述）。従軍記者の任命手続や任命証明書の携行義務等については、国防省の規則（Regulations for Correspondents Accompanying an Operational Force）に定められている（*The Green Book, supra note 47, Annex A.*）。

(50) 紛争終了後、同国防省の設置した研究会は、将来の緊急事態における報道規制のあり方を検討し、1983年12月に報告書をまとめている。同報告書については、次の資料を参照。阪田秀「戦時・紛争下の報道体制に関するピーチ研究会報告書」『新聞研究』391号、1984.2、pp.88-91。

(51) The Media Emergency Forum (MEF), *9/11: Implications for Communications - Joint Working Party Report*, the Media Emergency Forum, June 2002. Available from <<http://www.ukresilience.info/mefreport.pdf>>

結される協定 (Agreement) 中に、BBCへの放送命令 (放送禁止命令) 及び施設設備の接続等に関する規定がある (第8条: 国防及び緊急事態に関する取決め [Defence and Emergency Arrangements])<sup>(52)</sup>。

この規定では、① 主務大臣が要請するときは、要請のあった内容 (テレビの場合には、映像を含む) をBBCが常に全て又は一部の放送局から放送又は送信しなければならないこと、② 何らかの特定の事項について、主務大臣が書面により通知するときは、BBCがその放送又は送信を停止しなければならないこと<sup>(54)</sup>、③ 主務大臣が緊急事態の発生と判断し、かつ、BBCの放送局を通じた放送又は送信をイギリス政府の管理下に置くことが公共の利益に資すると考える場合には、BBCの放送局、放送設備を国が接收し (主務大臣が行う)、BBCの使用を禁じた上で、他の政府機関の利用に供するほか、これらの放送局の施設設備の確実な管理に相応しいと考えられる他の措置をとることを合法的に行い得ることとすること、④ 主務大臣が③に掲げられた権限を行使したことが直接の要因となって、BBCの財産に損害が生じた場合などにおいて、BBCが主務大臣に対して補償を請求しうること、⑤ 国防及び緊急事態に関してBBCと各政府機関との間で締結された現存の他の協定については、この協定第8条に基づく措置が継続している間であっても有効であること、⑥ この協定に基づきBBCの施設設備等を用いた者がその職務遂行の過程で偶然知り得た情報については、しかるべき権限を有する政府職員等を除き、他

者に漏洩してはならないこと等が定められている<sup>(55)</sup>。

なお、BBCでは、2003年3月に開始されたイラク攻撃の取材に当たり、公正な報道を保つため、戦争報道のガイドラインを取り決めている<sup>(56)</sup>。

#### (ii) 民間放送の場合

民間放送については、1990年放送法<sup>(57)</sup>第10条の規定により、①主務大臣又は他の閣僚がその職務に関して必要又は有用と考える場合には、当該大臣は、書面による通知を以て、当該通知中で特定された内容を、同様に特定された時間帯に、必要であれば関連する視覚映像等を伴って、免許交付事業者による事業 (この場合には、テレビ番組事業) の中で放送することを、独立テレビ委員会 (Independent Television Commission: テレビ番組事業に対する監督権限を有する機関) に対して何時でも要請し得ること (第1項)、②主務大臣は、書面による通知を以て、当該通知中で特定された事項につき、免許交付事業者がそのテレビ番組中での放送を取り止めることを、独立テレビ委員会に要請し得ること (第2項) 等が定められており (双方の場合とも、独立テレビ委員会は、主務大臣等による通知に従わなければならない)、この規定に基づき、政府は、緊急時において、放送の内容をコントロールし得ることとなっている。

なお、イギリスでは、緊急時における通信・電波関連の施設設備の確保に関し、民間放送の施設設備の政府による強制的な使用を可能とするような法整備は、現在のところ、行われてい

(52) なお、1980年代の保守党 (サッチャー) 政権によるBBCに対する政策については、次の資料がある。飯塚浩一「英国における放送メディアに対する統制手段とその影響—BBCに対するサッチャー政権の攻撃を中心に—」『東海大学紀要 文学部』71輯, 1999. 9, pp.31-43.

(53) 1996年5月に更新された現行の営業免許及び協定 (有効期間は2006年末まで) の概要については、次の資料を参照。篠葉信弘「BBC特許状はどう変わったか—デジタル時代の公共サービス放送が目指すもの—」『NHK 放送文化調査研究年報』42集, 1997. 9, pp.103-129.

(54) 特定の事項の放送を禁ずる主務大臣の権限は、北アイルランド問題に関連して、サッチャー保守党政権時の1988年10月に行われ、イギリス政府がテロリスト組織と認定したグループの構成員やその支持者などの声 (インタビュー、演説、声明等) を放送することが禁止され、この禁止措置は、1994年夏まで続いたという (篠葉信弘『BBC イギリス放送協会—パブリック・サービス放送の伝統— [第2版]』東信堂, 2003. 1, pp.162-164.)。

(55) BBCでは、内部向けの業務マニュアルとして、番組製作上の様々な注意事項を「製作者のガイドライン (Producer's Guidelines)」と称する文書にまとめており、この中で、テロリズムに関する報道について、当該報道がテロリストの主張の宣伝に利用されないための配慮、国家機密法、後述のDA-Notice等についても触れている。この点については、次の資料を参照。森前掲 (注45) 論文, pp. 201-203.

(56) *War Guidelines —Editorial Policy Guidelines—*, BBC, 7 March 2003.

Available from < [http://www.bbc.co.uk/info/editorial/prodgl/war\\_guidelines.pdf](http://www.bbc.co.uk/info/editorial/prodgl/war_guidelines.pdf) >

このガイドラインは、2003年3月7日に公表された。概要は、次の資料を参照。小川雪他「戦争報道、公平性へ指針/英BBC バグダッド空爆前に公開/『我が軍』と呼ばず『英軍』」『朝日新聞』2003. 4. 19 (33面)。

(57) Broadcasting Act 1990 (c. 42).

ないようである<sup>(58)</sup>。

### 3 ドイツ

#### (1) マスメディアの法律上の位置付けと国家秘密保護法制

##### (i) 憲法による報道の自由の保障

連邦憲法に相当するドイツ基本法第5条第1項は、意見表明の自由、知る権利とともに、プレス(Berichterstattung)の自由、放送及びフィルムによる報道(Berichterstattung)の自由の保障を規定しており、明確に、情報の送り手(報道を行う者)の自由を保障している。ただし、基本法同条第2項の規定により、これら第1項に規定された権利は、一般の法律の規定、青少年保護のための法律の規定、個人の名誉権により、制約を受けるとされており、憲法上、自由権が制約される場合のあることが明示されている。

##### (ii) 州(Land)のプレス法

ドイツでは、自由な民主的國家にとって報道(プレス)の果たす役割が極めて重要なものと観念されている。こうした考え方を背景として、ドイツの各州では、プレスの保護を目的としてプレス法が制定されている。これらの州法は、連邦レベルで起草されたモデル草案を基としているので、基本的な構成と内容については各州ともほぼ同じものとなっており、プレス(Berichterstattung)の自由の保障とその公的責任、行政機関に対する情報開示請求権、反論権、出版物の押収(Beschlagnahme)についての例外的取扱い(一定の制限)、証言拒否権(Zeugnisverweigerungsrecht)などが規定されている<sup>(59)</sup>。

##### (iii) 国家秘密保護に関する法令<sup>(60)</sup>

###### (a) 刑法典中の国家秘密保護に関する規定

ドイツでは、国家秘密保護に関する規定は、刑法典<sup>(61)</sup>の中に置かれている。

刑法典各論編第2部では、国家に対する反逆及

び国家の対外的な安全を危険に陥れる行為に関する罪について定めており、第93条第1項の規定によれば、国家秘密とは、ドイツ連邦共和国の対外的な安全にとって重大な不利益がもたらされる危険を防止するために、限定された範囲の者にのみアクセスが可能とされ、かつ、外国勢力に対して秘密として保たなければならない事実、対象物又は知識であるとされている。

このような国家秘密を外国勢力等へ提供すること等により国の安全保障が損なわれる危険を生じさせた場合(第94条及び第95条)、国家秘密を漏洩する目的で入手した場合(第96条)などには、秘密を漏洩した者等は処罰の対象となる。

なお、「国の防衛に対する罪」を定める刑法典各論編第5部中に置かれた第109f条には、マスメディアの報道に関する適用除外規定がある。同条の規定によれば、刑法典の適用領域外の官庁、政党又は他の団体等のために諜報活動を行い、国の防衛に関する情報(この場合には、国家秘密に限らない)を収集するなどの諜報活動に携わること等により、国の安全保障や軍の戦闘能力を損なうような企てに関わった者は、原則として処罰されることとなっている(同条第1項第1文)。しかしながら、新聞や放送が通常の業務として行った公衆への情報提供のための報道については、当該規定の適用はないこととされており(同条第1項第2文)、例外的な取扱いがなされている。

###### (b) 国家秘密と報道の自由に関わる判例

ドイツにおいて国家秘密と報道の自由との関係が問われた事例としては、1962年の「シュピーゲル事件」がある。この事件では、当時の西ドイツ及び北大西洋条約機構(NATO)の軍事

(58) 渡井理佳子「イギリスにおける緊急事態法制と委任立法の役割」『防衛大学校紀要 社会科学分冊』81輯, 2000. 9, p.57.

(59) 各州の出版法については、次の資料を参照。石村善治「西独における言論統制の現状」『法律時報』40巻7号, 1968. 6, pp.23-32、石川明「ドイツにおける『内部的プレスの自由』—ブランデンブルク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』87号, 2000. 3, pp.77-87.

(60) ドイツの秘密保護法制の解説としては、次の資料を参照。石村善治「報道の自由と国家機密—ワイマール共和国および西ドイツの問題と関連して—」『法律時報』43巻11号, 1971. 9, pp.31-38、神山敏雄「西ドイツの国家秘密保護刑法」『法と民主主義』205号, 1971. 3, pp.20-23.

(61) Strafgesetzbuch (StGB), RGBI. 1871, S. 127, in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998, BGBl. I S. 3322, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. August 2002, BGBl. I S. 3390.

に関する情報を入手し、その分析の結果を掲載した週刊誌『シュピーゲル』の編集者及び記事執筆者等が国家秘密を漏洩したなどとしてスパイ罪の疑いで起訴された。なお、この事件の後の1968年に国家秘密に関する刑法の規定は大幅に改正されたので、『シュピーゲル』誌の編集者等の起訴に際して根拠とされた規定は現行刑法典にはない。しかし、連邦憲法裁判所の判決<sup>(62)</sup>中に報道の自由に関する言及があり、この見解は、現在でも有効と考えられるので、その点を簡単に紹介しておきたい<sup>(63)</sup>。

まず、1965年5月13日の連邦通常裁判所の決定<sup>(64)</sup>は、『シュピーゲル』誌に掲載された記事の内容が既に何らかの形で公知のものとなっており、国家秘密といい難く、同誌への記事掲載については一般的な報道活動であるとして、編集者等の公判手続を退け、スパイ罪の成立を証拠不十分との理由で否定した。

一方、起訴された『シュピーゲル』誌の編集者等は、事件に対する捜査活動が報道の自由を保障する基本法第5条第1項の規定等に抵触し、違法である旨の確認を求める憲法異議の申立てを行っていたが、この申立てに対し、連邦憲法裁判所では、8名の裁判官の意見が合憲・違憲ともに4名ずつの同数となった結果、意見が同数のときは基本法違反の認定をすることができないとする連邦憲法裁判所法の規定に従い、異議申立ては却下された。

しかし、国家秘密と報道の自由に関する一般的な原則に関する限り、連邦憲法裁判所裁判官の見解は一致していると考えられており、その点について、判決は、過去の同裁判所判例をも引用しつつ、概ね、次のように述べている<sup>(65)</sup>。

- ① 代表制民主政治の下では、報道(プレス)は、国民と議会・政府との間を結び付け、その関係を制御する機関 (Verbindungs- und Kontrollorgan) である。
- ② 基本法第5条第1項の規定は、報道機関による情報収集から記事公表・意見表明までの各過

程の活動を保障しており、従って、取材源(情報提供者)の秘匿のような編集上の秘密 (Redaktionsgeheimnis) も保護されている。

- ③ 報道の自由は、基本法第5条第2項の規定により一般的法律による制約に服するが、しかし、一般的法律それ自体の解釈も常に報道の自由などの基本的価値を考慮しつつ行われるべきであり、そうした観点からは、むしろ、一般的法律の規定による報道の自由の制限が抑制されるべき場合もある<sup>(66)</sup>。
- ④ 報道の自由が国家の安全保障に関わる一般的法律の規定と対立する場合にあっては、国家の存立とは単に組織構造のみをいうのではなく、自由な民主的基本秩序の存在こそを意味するのであり、自由な民主的基本秩序の存続のためには、軍事も含めた国の営為が常に国民の知るところとなっていなければならないと解されることからみて、報道の自由が国家の存立を脅かすのではなく、逆に報道の自由が国家の存立を支えているとの視点も必要である。

## (2) 国防省・国防軍とマスメディアとの関係

ドイツについては、国防省・国防軍の作成する戦争報道のガイドラインのような文書を入手し得なかった。そのため、ここでは、マスメディアの活動に対する制約に関わる事項ではなく、ドイツにおける国防軍のマスメディアへの対応について触れておくこととする。

### (i) プレス・情報本部

ドイツ連邦国防省には、プレス・情報本部 (Presse- und Informationsstab) が置かれている。同本部では、主な任務として、① プレス、② 広報、③ メディアに関する事項を司り、この任務ごとに下部の組織単位が置かれている (現在の組織は、2002年3月1日から)。それぞれの分野の任務の具体的内容は、①が新聞の取材等への対応、②が国防省の刊行物、市民からの照会への回答、国防に関わる情報通信分野の

(62) BVerfGE 20, 162, Urteil vom 5. August 1966.

(63) この判決については、既に多くの解説がある。判決全体の解説としては、例えば、次の資料を参照。石村善治「国家秘密と報道の自由—シュピーゲル判決—」ドイツ憲法判例研究会編集『ドイツの憲法判例』信山社、1996. 2, pp.131-134 (第22事件)。

(64) BGH, Beschluß vom 13. Mai 1965, NJW 1965, S.1187 ff.

(65) BVerfGE 20, 162, S.174-178.

(66) このように、基本権とそれを制約する一般的法律との関係に関する理論は、ドイツにおいて、基本法第5条第1項の規定する意見表明等の自由保障の限界に関して、判例により形成されてきたものであり、一般に「相互作用論 (Wechselwirkungslehre)」などと呼ばれている (榎原猛編『世界のマスメディア法』嵯峨野書院、1996. 4, pp.162-163 [「第II編 第4章 ドイツ」] [鈴木秀美執筆]).)。また、次の資料も参照。ボード・ビエロート、ベルンハルト・シュリンク／永田秀樹、松本和彦、倉田原志・訳『現代ドイツ基本権』法律文化社、2001. 7, pp.210-211 [para.595]。

学術研究の監督、③が新しいメディアへの対応、国防軍の定期刊行物 "*Bundeswehr aktuell* (『国防軍の今』) "の編集、国防省のWeb-Siteの編集となっている<sup>(67)</sup>。

(ii) 国防軍に随伴するジャーナリストのトレーニング

また、戦地など危険の伴う地域で展開される軍の作戦に随伴するジャーナリストのために、プレス・情報本部では、ジャーナリストのための基礎トレーニング (*Basiseinweisung für Journalisten*) を、1999年からバイエルン州ハンメルブルク (*Hammelburg*) の国防軍・国連協力活動トレーニング・センターで実施している<sup>(68)</sup>。

この基礎トレーニングは、プレス・情報本部のメディア部門の所管である。基礎トレーニングでは、国外の戦地で派遣軍に随伴したジャーナリストが実際に如何なる危機的状況に陥る可能性があるかを、ジャーナリストに認識させることに主眼があり、戦地で必要不可欠な知識 (兵器、武器弾薬、地雷、止むを得ない自己防御等) に関する講義のほか、実戦さながらの演習から構成されている。演習では、実際に戦場で起こり得る危機的状況を想定したシナリオに基づき、参加するジャーナリスト達は、国防軍の部隊 (このセンターで同時期に演習を行っている国連の平和維持活動参加部隊) とともに軍事指令に従って行動することとなる。この演習をはじめとするトレーニングを通じて、国防軍では、トレーニングに参加した部隊とジャーナリストとが共同作業を通じて両者間に決定的に不足している相互理解を深めてくれることを期待しているという。

2003年2月現在の時点では、アメリカによるイラク攻撃が迫る中、現地取材を担当する予定

の多くのテレビ局のジャーナリストがこのトレーニングに参加したことが報道された<sup>(69)</sup>。

(3) マスメディアの情報伝達機能が緊急事態において政府により使用される場合

(i) 総合的防衛のための一般指針 - 総合的防衛ガイドライン

ドイツでは、1968年の第17次基本法改正により緊急事態への対応に憲法上の根拠が与えられて以降、様々な分野において必要と考えられる個別の緊急事態対処法の制定が続き、体系的な緊急事態法制が整備されてきた。さらに、これらの法体系が平時及び緊急事態において、具体的に、どのように運用されるのかに関する指針として、連邦政府により「総合的防衛のための一般指針-総合的防衛ガイドライン (1989年1月10日)」 (*Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung-Gesamtverteidigungs-Rechtlinien vom 10. Januar 1989.*) が策定されている<sup>(70)</sup>。ここでいう「総合的防衛 (*Gesamtverteidigung*)」とは、「軍事防衛 (*militärische Verteidigung*)」と「民間防衛 (*Zivile Verteidigung*)」<sup>(71)</sup> という国全体の防衛構想の中で不可分に結びついた二つの分野に関わる事項を総合的にまとめたものである<sup>(72)</sup>。

この文書の第4節「総合的防衛の一分野としての民間防衛」の「19 国家及び政府機能の維持」の中には、「19.5 メディア (*Medien*)」の項目があり、そこでは、緊急事態における民間防衛のためにメディアが国家・政府の機能維持に協力すべきことが次のとおり述べられている。

**19.5 メディア<sup>(73)</sup>**

[1] 危機又は防衛事態 (*Verteidigungsfall*)<sup>(74)</sup> における国家機能の維持のため、連邦及び州政府は、メディア、特に、放送 (ラジオ及び

(67) 以上の記述は、ドイツ連邦国防省のWeb-Siteに掲載された次の情報による。

"Der Presse- und Informationsstab", Bundesministerium der Verteidigung.

Available from <[http://www.bmvg.de/ministerium/organisation/min\\_org\\_prinfo.php](http://www.bmvg.de/ministerium/organisation/min_org_prinfo.php)>

(68) この項の記述は、ドイツ連邦国防軍のWeb-Siteに掲載された次の情報による。

"Die Basiseinweisung für Journalisten", Bundeswehr.

Available from <[http://www.bundeswehr.de/wir/hintergrund/basiseinweisung\\_b2\\_t1.php](http://www.bundeswehr.de/wir/hintergrund/basiseinweisung_b2_t1.php)>

(69) "Sicherheitskurse für Journalisten", *Frankfurter Rundschau (Online)*, 1. Februar 2003.

Available from <[http://www.fr-aktuell.de/ressorts/kultur\\_und\\_medien/medien/?cnt=108030](http://www.fr-aktuell.de/ressorts/kultur_und_medien/medien/?cnt=108030)>

(70) 松浦一夫「ドイツの緊急事態法制—ドイツ防衛法制研究(I)—」『防衛法研究』24号, 2000.10, pp.67-68.

(71) 'Zivile Verteidigung' ないし 'civil defense'は、我が国では、「民間防衛」と訳されることが多いと考えられる。「民間防衛」という訳語に関しては、この概念の意味内容がよく伝わらないとして、「市民防衛」との訳語を当てる見解も、近年、有力なようであるが (宮崎繁樹「市民防衛 (民間防衛) について」『法律論叢』52巻6号, 1980.3, pp.8-9 [注3]、松浦一夫「ドイツの民間防衛法制—ドイツ防衛法制研究(II)—」『防衛法研究』25号, 2001.10, pp.32-36.)、一般には、なお「民間防衛」の訳語を用いる例が多いように見受けられるので、本稿でも、暫定的に、これまでの訳語に倣うこととする。

- テレビ)の協力を期待している。
- [2] 必要な公報、布告、他の公式発表、情報提供を伝え得る体制が整っていなければならない。場合によっては、手続き等は、簡素化する。
- [3] [2]で述べたことのためには、①放送局の送信設備と対象領域内への伝達方式とが何時でも使用可能で正常に機能するように保たれていること、②放送局の協力が保証されていること、が必要である。
- [4] 連邦法により設立された放送局である *Deutsche Welle* 及び *Deutschlandfunk* は、法律、命令及び公式発表の公報のために必要な放送時間を、その法的義務に基づき、各々の責務に応じて、直ちに連邦政府へ提供しなければならない。
- [5] 州の放送法、ひいては当該州法の根拠となる州間放送協定<sup>(75)</sup>に従い、公式発表を行う権限は、連邦政府及び各州政府、あるいは、各州政府のみに帰属する。
- [6] 連邦政府の公式発表が連邦の全領域に伝えられることが保証されなければならない。
- [7] 民間放送事業者に対しても、政府の公式発表を伝える義務を課することができる。
- [8] 新しいメディア、特に、電子的なテキスト伝達方法（受像器を用いた文面伝達 (Bildschirm)、ビデオ・テキスト (Video-text)、ケーブル・テキスト (Kabel-text)) が如何なる程度まで公式発表された情報 [の伝達] のために利用し得るのかについて、検証が行われなければならない。
- [9] 新聞 (Presse) は、①簡素化された公報及び布告に関する法律<sup>(76)</sup>による特定の公報、布

告が対象となる場合、②連邦負担法<sup>(77)</sup>に基づく決定により [新聞の] 義務が明示的に言い渡された場合、の何れかの場合には、公式説明を発表するための義務を負う。

(ii) 衛星放送を利用した放送機関による警報システム

(i) の「総合的防衛のための一般指針」に記されているように、マスメディアの情報伝達機能に着目し、緊急事態において重要事項に関わる住民への公式発表や急迫した危険に対する警報を伝達するために、マスメディアへの協力を要請する具体的な試みが既に開始されている。

防衛事態において住民に急迫している特別の危険の警戒警報に関しては、1997年連邦民間防衛法<sup>(78)</sup>第6条の規定により、連邦が実態を把握した上で、各州の災害時の警報を所管する州政府の機関に対し、住民への警報を行うことを委任することとされている。

9.11 同時多発テロ発生後の2001年10月、民間防衛を所管する連邦内務省の連邦行政管理庁は、緊急事態において、通信衛星を利用して、危険に関する情報や必要な公式発表を住民に伝えるための試験を行った<sup>(79) (80)</sup>。

この衛星放送を利用した警報システム (Das satellitengestütztes Warnsystem : SatWas) の構想は、公共放送のみならず、民間放送、通信社等の民間のメディア事業者の協力をも得た上で、衛星放送を介して危険に関わる情報や住民への指示 (避難勧告など) 等を、連邦全域に速やかに伝達することを企図しており、場合によっては、放送事業者に対して、放映中の番組を一時中断して警報を流し、あるいは、警報の内容を他の放送通信事業者との協力を通じ迅速に

(72) 松浦前掲 (注 67) 「ドイツの緊急事態法制—ドイツ防衛法制研究(I)—」 p.69.

(73) テキストは次の資料による。Weidinger, Rudolf [Hrsg.], *Handbuch des Wehrrechts*, 2.Aufl., Carl Heymanns Verlag, Köln, Nr.105, 29 Erg.-Lfg./April 1992, S.17f.

(74) 防衛事態とは、ドイツ連邦基本法第115a条第1項の規定によれば、「連邦領域が武力によって攻撃され、又は当該の武力攻撃が直前に差し迫っていること」をいう。防衛事態の確定は、連邦政府の申立てに基づき、連邦議会が投票数の3分の2の多数 (過半数の出席者が必要) による議決を以て行う (連邦参議院の同意が必要)。この規定は、緊急事態に対応するための規定を整備するための第17次改正により基本法に付加された。

(75) ドイツでは、基本法 (憲法) 上の放送に関する権限が各州にあると解されており、各州では、それぞれの放送法を制定している。ただし、受信料などの連邦全域に関連する事項、あるいは、2つ以上の州を対象とする放送機関、連邦全域を対象とする公共放送機関等については、全て又は一部の州の間で協定が締結されており、その中でも、ドイツ統一後の1991年に全16州により締結された州間放送協定 (Rundfunkstaatsvertrag [現行の協約は第5次改正協定]) は、公共放送及び商業 (民間) 放送の併存などの連邦全域に適用されるべき基本原則や受信料等について規定し、各州の放送法の上位規範として位置付けられている。ドイツの放送法制については、次の資料を参照。NHK放送文化研究所・編『NHK データブック 世界の放送 2002』日本放送出版協会、2002. 6, pp.183-192.

(76) Gesetz über vereinfachte Verkündungen und Bekanntgaben (VereinfVerkG), BGBl. I 1975, S. 1919.

(77) Bundesleistungsgesetz (BLG), BGBl. I 1956, S.815.

(78) Zivilschutzgesetz (ZSG), BGBl. I 1997, S. 726.



全連邦領域に中継するように要請することも考えられている。これらの警報システム構想のため、2001年10月には、連邦内務省は、公共放送や通信社と防衛事態において避難勧告・警戒警報等の情報を発信させるための協定を締結したと報道されており、さらに、新聞社や民間放送との協定締結に向けた動きもあるという。2003年からは、各州の危機監視担当機関がこのシステムの送信設備を利用することができるようになる。また、このシステムでは、将来的に、インターネット、携帯電話等の最新機器をも用いて、全住民に可能な限り迅速に情報を伝達することも検討されているという。

なお、ドイツの民間放送連盟（Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation

e.V. : VPRT) の2001/2002年度報告書<sup>(81)</sup>によると、ドイツの多くの民間放送事業者は、その視聴者に対して、緊急事態における有用な情報、時には生命にも関わる情報を提供することに関心を持っており、連邦の衛星放送利用警戒警報システム (SatWas) への参加を希望しているという。

緊急事態における民間防衛のための情報通信の使用の事例として、この他にも、民間防衛本部 (Zentralstelle für Zivilschutz) の管轄の下、ドイツ緊急事態対処情報システム

( Das deutsche Notfallvorsorge – Informationssystem : deNIS) が稼動を開始しており、インターネットによる防災情報の国民への提供が行なわれていると伝えられる<sup>(82)</sup>。

(79) 衛星利用警戒警報システム (SatWas) に関する記述は、次の資料による。

・「有事とメディア/各国の事情報告/報道の自由 制約の懸念」『毎日新聞』2002. 6. 25 (25面) より、「ドイツ」の項 (藤生竹志・執筆)。

・ Bundesverwaltungsamt, Zentralstelle für Zivilschutz, *Kurzinformation zum Thema: Warnung der Bevölkerung*, Sept./2002.

・ Das satellitengestützte Warnsystem (SatWas) zur Warnung der Bevölkerung (連邦行政管理庁によるSatWasの説明資料)。

・ Bundesministerium des Innern, *Die Warnung der Bevölkerung*.

Available from <[http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix\\_60235.htm](http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix_60235.htm)>

(80) なお、緊急事態における住民への警戒警報を実施するシステムの構築については、連邦内務省の民間防衛委員会から連邦内務大臣に提出された『大規模災害又は防衛事態において住民に生じ得る危険に関する報告書 (第2次)』の中でも、その実施が勧告されている。

*Bericht über mögliche Gefahren für die Bevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall (Zweiter Gefahrenbericht der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern)*, Oktober 2001, S.57ff.

Available from <[http://www.bmi.bund.de/Annex/de\\_11662/Download.pdf](http://www.bmi.bund.de/Annex/de_11662/Download.pdf)>。

連邦内務省では、勧告されたシステムについて、既にSatWasの構築が開始されていることを以て、同報告書提出時点で当該勧告がほぼ実現されていると解しているようである。

Bundesministerium des Innern, *Gefahrenbericht der Schutzkommission an die Bundesregierung übergeben*, 9 November 2001 ("2. Warnung der Bevölkerung")。

Available from <[http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix\\_62256.htm](http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_62256.htm)>。

(81) *Jahresbericht 2001/2002 über die Arbeit des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation e. V. [Externe Version]*, Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation, Bonn, Mai 2002, S.46.

(82) 松浦一夫「9.11米国テロ事件以後のドイツ政府の対応と政策課題」『防衛法研究』26号, 2002.10, pp.52-53. また、このシステムについては、次のWeb-Siteを参照。<<http://www.denis.bund.de/>>

## 4 フランス

## (1) マスメディアの基本的な法律上の位置付けと国家秘密保護法制

## (i) 憲法による報道の自由の保障

フランスの現行憲法たる1958年憲法（いわゆる「第5共和制憲法」）は、体系的な人権保障規定を欠いており、人権保障に関して、その前文で、1946年憲法（「第4共和制憲法」）前文及び1789年人権宣言を根拠規範として挙げている<sup>(83)</sup>。1789年人権宣言は、その第11条の規定において、「思想及び意見の自由」を保障し、法律により定められた自由の濫用に対する責任を負う場合を除き、全ての市民が思想及び意見について話し、書き、出版を行う自由を認めている。

フランス憲法院は、これまでに「新聞の自由」及び「放送の自由」について、それぞれの憲法上の位置付け等に関する見解を、その判決中で示している<sup>(84)</sup>。これらの判決によれば、「新聞の自由」も「放送の自由」も1789年人権宣言第11条の規定が保障する「思想及び意見の自由」の一態様として認められる一方で、これらの自由の主たる享受者は情報の受け手たる公衆であって、それ故、新聞及び放送の自由の保障の主たる目的は、公衆が多様な情報に触れた上で、情報に対する選択の権利を自由に行使し得る環境を確保する点にあり、このような目的の実現のためには、自由権保障を従来のように「公権力からの自由」と捉えるのみならず、場合によ

っては、「公権力による自由」を考えることも必要であること等が確認されているという<sup>(85)</sup>。

上掲の憲法院判決の見解から窺えるように、フランスにおける憲法上の「報道の自由」保障に関する考え方は、アメリカの場合などとは相当異なっている。フランスでは、「新聞の自由」及び「放送の自由」は、「思想及び意見の自由」の一態様ではあるものの、その主たる享受者は受け手たる公衆であり、マスメディアは、公衆が情報選択の権利を自由に行使し得るべく、多種多様な情報を公衆に供する責務を負うものとされ、こうした責務のため、マスメディアが法律による一定の規制に服さねばならないこともあると考えられている。

(ii) マスメディアに関する法律<sup>(86)</sup>

フランスでは、19世紀後半に制定された「出版の自由に関する1881年7月29日の法律<sup>(87)</sup>」が出版業及び書籍販売業の自由を定め（第1条）、1789年人権宣言第11条の規定により保障された「思想及び意見の自由」（特に、意見及び思想を出版する自由）に対して実定法上の根拠を与えたものとされ、今日なお、マスメディアとの関わりにおいても基本的な法律として重要な機能を果たしている。例えば、フランスにおける新聞に対する反論権<sup>(88)</sup>は、この法律の第13条の規定を根拠としている。

新聞に関する現行法は、「新聞（プレス）の法

(83) 1946年憲法前文及び1789年人権宣言のほかに、フランス憲法院の判例は、人権保障に関し、「共和国の諸法律によって承認された基本的諸原理」等を憲法と同等の裁判規範として認めてきたとされている（樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集 第4版』三省堂、2001.3, p.259 [辻村みよ子「フランス共和国〈解説〉」、山元一、清田雄治「Ⅲ 人権各論（基本的権利・自由）—解説」フランス憲法判例研究会・編集『フランスの憲法判例』信山社出版、2002.9, pp.135-140.]）。

(84) 「新聞の自由」について、1984年10月10・11日の判決（Décision n° 84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984, J.O., Loi et Décrets du 13 octobre 1984, p.3200.）。この判決については、次の資料を参照。矢口俊昭「表現の自由—新聞法判決—」前掲（注83）『フランスの憲法判例』pp.153-158（「22事件」）。

「放送の自由」について、1986年9月18日の判決（Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, J.O., Loi et Décrets du 19 septembre 1986, p.11302.）。

なお、次の資料は、1989年の放送法改正時の憲法院判決の解説だが、放送の自由に関する一連の憲法院判決の中に1986年判決をも位置付けて解説しており、参考になると考えられる。大石泰彦「放送の自由と独立行政機関」前掲『フランスの憲法判例』pp.159-164（「23事件」）特に、p.163.）。

(85) 榎原編前掲（注66），pp.187-188（「第Ⅱ篇 第5章 フランス」大石泰彦執筆）。

(86) フランスのマスメディア法制については、次の資料を参照。大石泰彦『フランスのマス・メディア法』現代人文社、1999.9 [特に、「第1部 フランスのマス・メディア法の基本構造」pp.11-79.]。

(87) Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, Bulletin Lois, n° 637, p.125.

(88) 「反論権」とは、例えば、「マス・メディアによる個人攻撃的、論争的あるいは誤った報道の対象とされた人物が、それに対する反論のための無料スペースまたは時間帯を、一定の条件の下で、当該メディアに要求しうる権利」（清水英夫『言論法研究2—マス・メディアの法と倫理—』学陽書房、1987.5, p.266.）などと定義されることが多い。しかしながら、フランスの出版の自由に関する1881年7月29日の法律第13条は、反論権を行使し得る者について、「新聞又は定期刊行物において頭名で報道され、又は特定された全ての者」と規定しており、個人攻撃、名誉に対する侵害等の有無を問題としていない。フランスにおける反論権について詳しくは次の資料を参照。大石前掲（注83）『フランスのマス・メディア法』pp.83-105（「第4章 反論権」）。

的規制の改革に関する1986年8月1日の法律<sup>(89)</sup>であり、同法により国内新聞の販売部数総数の一定程度を超える日刊紙の所有・編集が禁じられている。

放送に関する現行法は、「コミュニケーションの自由に関する1986年9月30日の法律<sup>(90)</sup>」であり、放送の民営化、民営化後の放送の集中排除、強い権限を有する規制機関<sup>(91)</sup>の創設等をその内容としている<sup>(92)</sup>。

この1986年9月30日の法律第1条は、オーディオ・ビジュアルによる情報伝達について、原則として自由であるとしながら、例外的に、国防上の必要性のある範囲内では制約を受けることがあり得ることを規定している<sup>(93)</sup>。

### (iii) 国家秘密保護に関する法令

フランスでは、1993年施行の現行刑法典<sup>(94)</sup>第413-9条から第413-12条までの規定により、国防上の秘密保護が規定されている。これらの規定によれば、国防上の秘密とは、国防に関する情報、技法、物品、文書、情報処理データ・ファイルであって、配布制限のための保護措置の対象となるものを指し(第413-9条第1項)、これらの秘密について、身分・職務等により知り得た者が破壊、窃取、公表、権限の無い者に対する開示等を行った場合(第413-10条)、あるいは、無権限者が所持、破壊、窃取、公表、開示等を行った場合(第413-11条)には、行為者が罪に問われることとなる。

このほか、同刑法典の第411-6条から第411-8条までの規定により、国の安全保障等を害する態様で、外国に情報を引き渡すなどの活動を行った者は罪に問われることとされている。

## (2) マスメディアの活動が抑制される場合

### (i) 国防省のマスメディアに対するガイドライン

フランスでは、湾岸戦争当時、国防省とマスメディアの代表者との間で戦争報道に関する協定が締結され、報道内容や取材態様が様々な点で規制されたとの指摘がある。湾岸地域での取材に関しては、予め編成された取材チームによるメディア・プール(代表取材団)制度のみが認められ、この制約から逸脱して単独取材を行おうとしたジャーナリストが本国へ強制送還された例も報告されているという<sup>(95)</sup>。

ただし、上のような報道協定が現在も存在するか否かについては、資料を入手できなかったため、現時点での詳細は不明である。

## (3) マスメディアの情報伝達機能が緊急事態において政府により使用される場合

### (i) 緊急事態における放送・通信機関の政府による使用

フランスでは、緊急事態において放送・通信機関を必要な情報伝達のために政府が使用し得ることについて、幾つかの法令が定めている<sup>(96)</sup>。

まず、緊急時における物資や役務の徴用については、フランスの国防体制に関する基本的法令である「国防の組織全般に係る1959年1月7日のオールドナンス<sup>(97)</sup>」により、①行政権が国防上の目的達成のため憲法上付与された範囲内の権限を行使し、必要な措置をとること(第2条)、②国土の一部、国民生活に影響を及ぼす部門、国民の一部に脅威が迫っている場合には、閣議を経たデクレにより、人員、物資、役務を徴用する権限などを政府が行使し得ること(第6条)等が定められており、このオールドナンスにより、放送・通信機関の施設・設備等を緊急時に政府

(89) Loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse., J.O., 2 août 1986.

(90) Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, J.O., 1 octobre 1986.

(91) 現在設置されている機関は、視聴覚高等評議会(Conseil supérieur de l'audiovisuel : CSA)であり、1989年法の規定により、その前身である「放送と自由に関する国家委員会(Commission nationale de la communication et des libertés : CNCL)」を改組して設けられた。

(92) 同法をはじめとするフランスの放送法制については、次の資料を参照。橋本博之「フランスの放送法制—公共放送を中心に—」舟田正之、長谷部恭男・編著『放送制度の現代的展開』有斐閣, 2001. 11, pp.159-184.

(93) 同法同条では、コミュニケーションの自由について、国防上の必要性があるときの他にも、人間の尊厳、他者の自由・財産の尊重、思想・意見の表現の多様性の尊重、公の秩序の保全等のために要請される範囲内で、例外的に制約を受けることがあり得ると規定している。

(94) 現行刑法典については、次の邦訳を参照した。法務大臣官房司法法制調査部編集『フランス新刑法典』(財)法曹会, 1995. 3.

(95) 門奈前掲(注47)論文, p.205.

(96) この項については、次の資料を参照した。平野新介「フランスの緊急事態法制—21世紀国防体制への移行のなかで—」『防衛法研究』24号, 2000. 10, pp.118-121、渡邊啓貴「フランスの民間防衛・安全保障法制—住民保護体制を中心に—」『防衛法研究』25号, 2000. 10, pp.7-28 (特に, p.16 et seq.).

(97) Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, J.O., 10 janvier 1959.

が徴用することが可能となっている。

緊急時における通信施設・設備の政府による使用に関しては、国防に関わる通信の組織に関する1993年9月2日のデクレ<sup>(98)</sup>がある。この1993年9月2日のデクレでは、① 国防上の目的の下に、通信担当大臣が通信施設設備の機能に責任を負うこと（責任の範囲は、首相が定める。）、② 国防及び民間防衛のための通信サービス網の調整に関する省庁横断委員会（une commission interministérielle de coordination des réseaux et des services de télécommunications pour la défense et la sécurité publique (C.I.C.R.E.S.T.)）を設置すること、③ 通信担当大臣が国防省及び省庁横断委員会の意見を聴取した上で、通信施設等を使用する政府機関担当者に対して、当該通信施設の防護又は通信機関職員の手当等のために必要な指示等を通知し得ること、④ 通信担当大臣の下に国防に関わる通信を担当する委員の職を置くこと、等が定められている。

#### (ii) 緊急時における国民保護のための警戒警報

緊急時における国民保護のための警戒警報等について、フランスでは、省庁横断危機管理オペレーション・センター（Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises : COGIC）が置かれている<sup>(99)</sup>。このセンターには、緊急時の警戒警報をフランス・アンテール（France Inter）やフランス・アンフォ（France Info）等のラジオにより放送するためのスタジオがあり、また、報道機関向けの公式発表をAFP通信（Agence France-Presse）を通じて配信するため、同通信社との間を結ぶオンライン・システムが構築されている<sup>(100)</sup>。

#### 補論：武力紛争に関する国際条約とジャーナリ

#### スト

武力紛争時における捕虜の待遇や文民の保護について定める1949年のジュネーヴ諸条約及び議定書の中には、ジャーナリストに関する規定が置かれている。この問題は、国際法上の問題であり、本稿で取り上げた国のみでなく条約に加盟する全ての国に関係することであるが、便宜上、ここで紹介しておくこととする。

なお、フランス国防省は、武力紛争時の法に関するマニュアル<sup>(101)</sup>を作成し、同書中のジャーナリストに関する項<sup>(102)</sup>の中で、これらジュネーヴ条約上の取扱いについて特に触れている。

まず、捕虜の待遇に関する1949年8月12日のジュネーヴ条約（第3条約、捕虜条約<sup>(103)</sup>）第4条A(4)の規定は、「実際には軍隊の構成員でないが軍隊に随伴する者」が敵の手に陥った場合には、同条約の適用を受け、そこに定められた待遇を少なくとも保障されるとしており、「実際には軍隊の構成員でないが軍隊に随伴する者」の具体例の一つとして、「従軍記者（英語：war correspondents / 仏語：correspondants de guerre）」を挙げている。この場合において、「従軍記者」と認められるためには、当該記者の随伴する軍隊がその旨の認可を行い、同条約附属書に示されたひな形と同様の身分証明書を発行する必要がある。

また、「国際的武力紛争の犠牲者の保護に関し、1949年8月12日のジュネーヴ諸条約に追加される議定書（第1追加議定書<sup>(104)</sup>）第79条は、武力紛争地域で危険な職業的任務に従事する「ジャーナリスト」を文民とみなし、文民としての地位を損なう活動を行わない限り、ジュネーヴ諸条約及び同議定書による文民としての保護を受けるものとしている。この議定書により「ジャーナリスト」が保護を受けることは、上述の

(98) Décret n° 93-1036 du 2 septembre 1993 relatif à l'organisation des télécommunications en matière de défense, J.O., 3 septembre 1993. なお、このデクレ制定以前に、緊急時における通信施設等の防衛の目的での使用等を定めていた「国防上の指揮監督のための通信の組織に関する1964年7月29日のデクレ（Décret n° 64-800 du 29 juillet 1964 relatif à l'organisation des transmissions pour la conduite de la défense）」は、このデクレ第6条の規定により廃止された。

(99) 同センターは、内務省の国民保護・安全保障局（Direction de la défense et de la sécurité civiles : DDSC）の管轄下に置かれる。

(100) 渡邊前掲（注96）論文，p.21.

(101) *Manuel de Droit des Conflits Armés, Édition 2000*, Ministère de la Défense, Secrétariat Général pour l'Administration.

(102) *ibid.*, pp.75-76.

(103) 昭和28年条約第25号。

(104) 我が国は、平成15年3月現在、同議定書に加盟していない。ただし、政府は、国民保護法制を整備する方針を固めたことから、同議定書にも加盟する方向で検討中という（『第154回 衆議院 武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録』7号，平成14.5.20, p.6 [福田康夫官房長官の答弁]。）。なお、同議定書に関する最近の文献として次の資料を参照。山下恭弘「民間防衛とは何か—1977年ジュネーヴ第1追加議定書を素材として—」『法律時報』74巻12号，2002.11, pp.15-19.

「従軍記者」として「第3条約」により保護を受ける権利に影響を及ぼすものではない。「ジャーナリスト」は、この議定書に基づく文民としての保護を受けるために、同議定書附属書Ⅱに示されたひな型に倣った身分証明書を、その国籍国、居住国又は所属報道機関所在国の政府から取得することができる<sup>(105)</sup>。

## 小 括

以上にみたように、本稿で取り上げた国では、憲法上、報道の自由が保障されているため、緊急事態においても、その報道の内容が強制力を伴う法令の規定により制約されることは、稀であるといつてよい。

これらの国では、緊急事態において、政府が特定の情報の開示を好ましくないと考えよう場合には、法的規制という手法ではなく、政府・軍からマスメディアに対して報道自粛を要請したり、両者間の協議を重ねた上で合意事項を協定として文書化したりする手法が取られており、あくまで、マスメディア側が政府の要請等を受け入れ、国の安全保障等の見地から自主的に報道を抑制したと説明できるような解決が図られているのが通例のように見受けられる。ただ、このような手法の内、とりわけアメリカで取られたものの一部については、事実上の規制と受け取る見解もある<sup>(106)</sup>。

また、報道内容の抑制とはやや異なる問題として、緊急事態においては、国民への情報伝達のため、マスメディア（特に放送機関）の施設設備等が政府により使用される事例が少なく

いことが挙げられる。

緊急事態において、上のような政府・軍とマスメディアとの協定等に基づく報道自粛などが遵守され、あるいは、マスメディアの施設設備の使用が円滑に実施され得るためには、平時から各方面で十分な議論が積み重ねられた上で、マスメディア側の理解が得られていること、あるいは、万一の場合に備えた施設設備の使用に関する法整備等が行われていることが必要となる。

今後、我が国が上述のような緊急事態におけるマスメディアとの関係を検討する場合には、本稿で取り扱った国々の事例は、一定程度の参考となり得ると考えられる。

\*本稿の執筆に当たり、ドイツにおける衛星放送を利用した警報システムに関して、毎日新聞社ベルリン支局の藤生竹志様の御厚意により貴重な資料と有益な御助言を賜りました。ここに記して感謝申し上げる次第です。

(てらくら けんいち・文教科学技術課)

(105) 第1追加議定書による「ジャーナリスト」の保護について、次の資料を参照。藤田久一『新版 国際人道法〔増補〕』有信堂高文社、2000. 5, pp.163-164.

(106) 大竹前掲（注9）論文、海部前掲（注15）論文のほか、例えば、次の資料などを参照。海部一男『「戦時」規制に苦しむアメリカのジャーナリズム—アメリカ『職業ジャーナリスト協会』全国大会から—』『放送 研究と調査』52巻11号、2002. 11, pp.12-21.