

イギリスにおける報道被害と裁判外の救済方法(1)

ジョン・ミドルトン*

- I はじめに
- II 先進国におけるメディア・アカウンタビリティ制度のあり方
(以上本号)
- III イギリスの活字メディアに対する苦情申立て—プレス苦情処理委員会の活動
- IV イギリスの電波メディアに対する苦情申立て—オフコムの活動
- V おわりに

I はじめに

先進国における報道被害は、しばしば問題にされながらも、減少するどころか、むしろますます深刻になっているといっても過言ではない。メディアの過度な競争や営利主義は、深刻な人権侵害の原因となっており、今後、高度情報化社会において情報流通量が増加するにつれて、名誉毀損やプライバシー侵害がますます増大することが予測される¹⁾。

そのような被害を受けた者は、名誉毀損 (libel)、プライバシー侵害・信賴違反 (invasion of privacy / breach of confidence)、悪意虚偽 (malicious falsehood; injurious falsehood)、トレスパス (trespass)、ニューサンス (nuisance) などを理由に裁判所に訴訟を提起することができる²⁾が、訴訟の場合、長時間を要するばかりでなく、相当な費用がかかることはよく知られている。また、裁判所に救

『一橋法学』(一橋大学大学院法学研究科) 第5巻第1号2006年3月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科助教授

- 1) 堀部政男「イギリスにおけるマスメディアをめぐる法と倫理」ジュリスト959号(1990年7月1日)56頁、同「イギリス・アメリカの名誉・プライバシー論」ジュリスト1038号(1994年2月1日)31頁参照。
- 2) 拙稿「虚報被害者救済法の日本法的アプローチとコモンロー的アプローチ」一橋大学研究年報・法学研究28(1996年12月)241頁以下、同「イギリスの1998年人権法とプライバシーの保護」一橋法学第4巻第2号(2005年7月)37頁以下参照。

済を求める際には、それまで公開されていなかった個人情報や不名誉な情報を示唆するような証拠が法廷において被告側から提出されるため、ひとたび報道されることにより、被害者の屈辱感や困惑が増大するおそれもある³⁾。そのような裁判所における救済よりも、裁判所以外の独立機関において迅速にかつ費用をかけずに救済を受けることの方が、多くの被害者にとってより魅力的になっている。

そこで、日本をはじめ、多くの国々において裁判外紛争解決・代替的紛争解決 (alternative dispute resolution, ADR) が注目されている。メディア倫理・報道被害者救済論の分野では、パリ第2大学名誉教授であるクロード＝ジャン・ベルトラン (Claude-Jean Bertrand) 教授⁴⁾をはじめ、多くの研究者⁵⁾が、これをメディア・アカウンタビリティ制度 (media accountability systems, MAS) の一種として取り上げている。これは、法的救済方法がなく、または裁判所で訴訟を遂行する経済力のない被害者にとっては、唯一の有効な救済方法となる。

本稿では、活字メディアに関するメディア・アカウンタビリティ制度の代表的なモデル⁶⁾として世界的に注目を集めてきているイギリスのプレス苦情処理委員

-
- 3) Ruth Gavison, "Privacy and the Limits of Law", 89 *Yale L.J.* 421 (1980) at 458; Hugo de Burgh, "Introduction: A Higher Kind of Loyalty?" in Hugo de Burgh (ed.), *Investigative Journalism: Context and Practice* (London and New York: Routledge, 2000), p. 19.
 - 4) Claude-Jean Bertrand, *Media Ethics and Accountability Systems* (New Brunswick, USA and London: Transaction Publishers, 2000); Claude-Jean Bertrand, *An Arsenal for Democracy: Media Accountability Systems* (Cresskill, New Jersey: Hampton Press, 2003); クロード＝ジャン・ベルトラン (前澤猛訳)『世界のメディア・アカウンタビリティ制度—デモクラシーを守る七つ道具』(明石書店、2003); 同 (前澤猛訳)『メディアの倫理と説明責任制度 (アカウンタビリティ・システム) —「情報の自由」と「品質管理」のためのテキスト』(明石書店、2005) 参照。
 - 5) 例えば、田島泰彦「自主規制とプレス倫理—メディア責任論とプレス倫理制度を中心に」、稲葉三千男・新井直之・桂敬一編『新聞学【第3版】』(日本評論社、1995) 第3章第4節; 浅野健一・山口正紀『匿名報道—メディア責任制度の確立を』(学陽書房、1995); 浅野健一「報道と人権—メディア責任制度を確立せよ。」潮 (1995年10月号) 238頁以下; Reva Khetrpal, "Promoting Ethical Standards: Perspectives from Press Councils" in Venkat Iyer (ed.), *Media Ethics in Asia: Addressing the Dilemmas in the Information Age* (Singapore: Asian Media Information and Communication Centre (AMIC), 2002), ch. 12; Denis McQuail, *Media Accountability and Freedom of Publication* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2003) 参照。
 - 6) これは、決して「世界一」や「理想のモデル」を意味していないことを断っておきたい。

会 (Press Complaints Commission, PCC)、および、電波メディアに関する同様な存在であるオフコム (Office of Communications, Ofcom) の機能、救済方法、実績、評価などに焦点をあてながら、どのような ADR モデルが報道被害者にとって有効であるかについて検討したい。

まずその前提となっている先進国における MAS のあり方について簡単に説明することにする。

II 先進国におけるメディア・アカウンタビリティ制度のあり方

1 メディア・アカウンタビリティ制度の様々な形

ベルトラン教授は、メディア・アカウンタビリティ制度を「公衆に対する責任をメディアに負わせるあらゆる非国家的な方法」(any non-State means of making media responsible towards the public) であると定義し⁷⁾、その基本的な方法として、研修 (training)、評価 (すなわち、パフォーマンスの批評) (evaluation)、監視 (monitoring)、およびフィードバック (feedback) を挙げている⁸⁾。また、36種類のアカウンタビリティ制度を①内部的 MAS (internal MAS)、②外部的 MAS (external MAS)、および③協力的 MAS (cooperative MAS) という3つのカテゴリーに分類している⁹⁾。

この類別では、①内部的 MAS は、倫理綱領、社内オンブズマン (in-house ombudsmen)・読者代表者 (readers' representatives)¹⁰⁾、メディア・レポーター、新聞のメディア欄、世論調査など、②外部的 MAS は、ジャーナリズム・レ

7) Bertrand (2000), op. cit., p. 107.

8) Id., pp. 111-112.

9) Id., pp. 112-124.

10) アメリカおよびカナダにおける社内オンブズマンについては、David Pritchard, "The Future of Media Accountability" in David Pritchard (ed.), *Holding the Media Accountable: Citizens, Ethics, and the Law* (Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 2000), pp. 188-189; Nick Russell, *Morals and the Media: Ethics in Canadian Journalism* (Vancouver: UBC Press, 1994), pp. 183-184; Neil Nemeth, "A News Ombudsman as an Agent of Accountability" in David Pritchard (ed.), *Holding the Media Accountable: Citizens, Ethics, and the Law* (Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 2000), ch. 5 参照。

ビュー (journalism reviews)¹¹⁾、メディア教育¹²⁾、消費者団体、規制機関など、そして③協力的 MAS は、プレス評議会 (press councils)・報道評議会 (news councils)、編集者への手紙、公衆のアクセスなどを指している。そのうち、①および③は、自主規制に該当するといえる¹³⁾。

2 自主規制システムの導入の動機

メディアが自主規制制度を導入する動機は、ほとんどの場合、①公の規制機関による直接の干渉を排除し、報道の自由を制限する新しい法律の立法などを防止する目的、②公衆に対して好意的なイメージを与える目的、または③プロフェッションとしての水準を向上させる目的にあるとみられている¹⁴⁾。

実際には、いくつかの動機が同時に働くことが多い¹⁵⁾。もちろん、プレスという組織の本来の存在理由である、公衆に奉仕するという理想主義も、その1つとなっている。倫理綱領や倫理ガイドラインの公表も、プレスのイメージを高め、その社会・コミュニティとの関係の改善につながる。また、倫理綱領のなかで明記されるアカウントビリティ (責任分担) は、困難な問題の処理、紛争解決、社内研修の維持などに役立つことがある。そして、倫理綱領および苦情処理機関

-
- 11) 記者・編集者向けの専門評論誌であるジャーナリズム・レビューは、特にジャーナリズム教育が進んでいるアメリカにおいて盛んになっている。詳しくは、Bertrand (2000), op. cit., pp. 125-127; Kristie Bunton, "Media Criticism as Professional Self-Regulation" in David Pritchard (ed.), *Holding the Media Accountable: Citizens, Ethics, and the Law* (Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 2000), p. 69 参照。
 - 12) プロフェッション中心主義としてのジャーナリストの養成のためのアメリカのマスコミュニケーション学科・ジャーナリズム学科における教育については、後藤将之『マス・メディア論』(有斐閣コンパクト、1999) 153-154頁; 別府三奈子「“プロ”基準を創出する米国のプロフェッション教育制度」、花田達郎・廣井修編『論争いま、ジャーナリスト教育』(東京大学出版会、2003) 293頁以下; 花田達郎「ジャーナリズムと情報化の日本の関係模様—下部構造、上部構造、プロフェッション」、柴山哲也編『日本のジャーナリズムとは何か—情報革命下で漂流する第四の権力』(ミネルヴァ書房、2004) 第1章参照。
 - 13) McQuail (2003), op. cit., p. 106.
 - 14) David Goldberg, Tony Prosser and Stefaan Verhulst (eds), *Regulating the Changing Media: A Comparative Study* (Oxford: Clarendon Press, 1998), p. 26; McQuail (2003), op. cit., p. 107.
 - 15) McQuail (2003), op. cit., pp. 283-284.

からなる自主規制の場合には、それが報道機関と苦情申立人の双方にとって高い費用がかかる裁判に代わるものとして歓迎される。

自主規制制度がメディアの都合でメディアのために設けられるものであることは明らかであるにもかかわらず、社会一般、読者・視聴者、および報道被害者となり得る者も、何らかの形で利益を受けるであろう。しかし、それは、メディア組織およびその関係者が得ることができる保障、威信、利益などに比べると、極めて曖昧なものである¹⁶⁾。

さらに、自主規制の対象となっているメディアから完全に独立していないアカウントビリティ制度も存在しており、メディア自身は、譲ることを望まない権限を譲らずにその機構に対する究極的な支配権を維持し続けることもあることを忘れてはならない¹⁷⁾。その場合、メディアは、自主規制を報道被害への対応のためではなく、単なる自己防衛のために利用し、有益な対話の機会を犠牲にするおそれもある。民主主義社会の市民として、われわれは、メディアが単にタテマエとして倫理綱領を掲げることがないように監視しなければならない。

3 有効な自主規制モデルとしてのプレス評議会

様々なメディア・アカウントビリティ制度のなかで、プレス評議会が最も有効な自主規制モデルとして、各国の多くのメディア研究者や弁護士の支持を得ている。例えば、ベルトラン教授は、それを、情報を伝達する手段を所有しているビジネスマン、情報を伝える技術を持っている記者、および情報を受ける権利を有している市民を糾合する、常置の独立した機関 (permanent and independent institution) として高く評価し、積極的にその発展を助長するための活動を行っている¹⁸⁾。

同氏の言¹⁹⁾によると、プレス評議会は、政治的干渉からメディアを保護するとともに、低俗なジャーナリズムから公衆を守る「2つの頭のある番犬」(two-

16) Id., p. 290.

17) Ibid.

18) Khetrapal (2002), op. cit., p. 133; "Making the Media Accountable: The Role of Press Councils", *Australian Press Council News* (November 1996), pp. 1-3.

19) Ibid.

headed watchdog) であり、様々なコンテキストや社会の様々な階層に適應できる優れものである。国レベルのほぼ唯一のメディア・アカウントビリティ制度として、プレス評議会は、他のメディア・アカウントビリティ制度の機能・活動を調整するという重要な役割を果たしながら、次のように、他の機関にはできないサービスを提供できる。

- ・ 倫理コーチ (ethics coach) として、抽象的なことではなく、日常のことを取り扱うことができる。
- ・ 非公的審判所 (non-official court) として、その手続は、他の機関に比べて簡単に迅速で柔軟で安いという利点がある。
- ・ 自由の擁護者 (defender of freedom) として、自分の独立性を守り、公衆から尊重されることを前提に、大きく無害な権力を行使することができる。

最初のプレス評議会は、1916年にスウェーデン²⁰⁾に誕生し、その概念は、1928年の国際労働機関 (International Labour Organization)、1931年の国際記者連合 (International Federation of Journalists)、1947年のアメリカのハッチンス委員会 (Hutchins Commission) などの注目を集めた。やがて1953年にイギリスにおいて設置されたプレス評議会 (後述) は、世界のモデルとなった²¹⁾。

今日活動しているプレス評議会は、様々な形を取っており、構成員の3分の1以上が非メディア代表 (一般人) からなっている民間の「真正プレス評議会」 (true councils) から、非メディア代表のいない「準プレス評議会」 (semi-councils)、言論を統制するために政府の代表者を含む「擬似プレス評議会」

20) スウェーデンにおけるプレス評議会およびプレス・オンブズマン (Press Ombudsman) の活動については、後藤文康『誤報と虚報—“幻の特ダネ”はなぜ?』(岩波書店、1990) 46頁; 浜田純一『情報法』(有斐閣、1993) 26頁; 朝日新聞社会部編『被告席のメディア』(朝日新聞社、1994) 第3章; Rowland Lorimer, *Mass Communications: A Comparative Introduction* (Manchester and New York: Manchester University Press, 1994), p. 120; 浅野健一・山口正紀『匿名報道—メディア責任制度の確立を』(学陽書房、1995) 第4章; 野山智章『マスコミ報道と人権—ヨーロッパ先進国と日本の落差』(第三文明社、1997) 42-44頁; Emmanuel E. Paraschos, *Media Law and Regulation in the European Union: National, Transnational and U.S. Perspectives* (Ames: Iowa State University Press, 1998), ch. 9; 山田健太『法とジャーナリズム』(学陽書房、2004) 362-363頁参照。

21) Bertrand (2000), op. cit., p. 127.

(pseudo-councils) まである²²⁾。2004年10月現在、世界中に54の民間メディア自主規制機関が存在しており、さらにアフリカにおいて11のメディア監視機関があった²³⁾。「真正プレス評議会」の大半は、ヨーロッパ諸国と英語圏の国々に集中している²⁴⁾。

合衆国憲法第1修正を意識して特に報道の抑制のおそれに対して敏感であるアメリカは、プレス評議会という組織に対して懐疑的な傾向にある²⁵⁾が、地方レベルでは、日本においても有名なミネソタ報道評議会 (Minnesota News Council)²⁶⁾のほかに、ワシントン州報道評議会 (Washington News Council) およびホノルル・コミュニティ・メディア評議会 (Honolulu Community Media Council) が存在している。1973年に全国報道評議会 (National News Council) という、不正確・不公正な報道に関する苦情申立てを調査して報告する独立した民間機関が設置されたこともあるが、結局メディアによって反対され、1984年に解散してしまった²⁷⁾。しかし、アメリカでは、どの国よりも倫理綱領、社内オンブズマン、ジャーナリズム教育、研究など、幅広く記者のプロフェッショナルリズムやアカウントビリティを助成するメディア・アカウントビリティ制度が広く普及してい

22) Id., pp. 127–128.

23) ベルトラン教授の調査による (www.presscouncils.org 参照)。

24) アジア・オセアニア地区において業界の自主規制システムを持っている国は、インド、オーストラリア、韓国、タイ、台湾、ニュージーランド、フィジー、および香港である。

オーストラリア・プレス評議会 (Australian Press Council) の活動については、David Flint, “Media Self-Regulation” in Tom Campbell and Wojciech Sadurski (eds), *Freedom of Communication* (Aldershot, Brookfield USA, Singapore and Sydney: Dartmouth, 1994), ch. 13; Sally Walker, *Media Law: Commentary and Materials* (Sydney: LBC Information Services, 2000), ch. 21; Des Butler and Sharon Rodrick, *Australian Media Law* (2nd ed.) (Sydney: Lawbook Co., 2004), pp. 568–572 参照。

25) McQuail (2003), op. cit., p. 285.

26) ミネソタ報道評議会の歴史および活動については、浅倉拓也『アメリカの報道評議会とマスコミ倫理—米国ジャーナリズムの選択』(現代人文社、1999); David Pritchard, “Structural Flaws in Press Council Decision-Making” in David Pritchard (ed.), *Holding the Media Accountable: Citizens, Ethics, and the Law* (Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 2000), pp. 92–93 参照。

27) 詳しくは、Lynn Wickham Hartman, “Contemporary Studies Project: Standards Governing the News: Their Use, Their Character, and Their Legal Implications”, 72 *Iowa L Rev* 637 (1987) at 640–641; Angela J. Campbell, “Self-Regulation and the Media”, 51 *Fed Comm LJ* 711 (1999) at 746–749 参照。

る²⁸⁾。

4 自主規制システムが成功する条件

自主規制システムが機能して成果を上げるためには、まず公衆の信頼を得ることが不可欠である。そのシステムは、メディアへのインセンティブと制裁との間に均衡を保つと同時に、現実的な目標を持つべきである。例えば、イギリスの従来のプレス評議会が成功しなかった1つの理由は、プレスの自由を擁護することとプレスの倫理違反から市民を守ることという2つの相容れない要請に応えなければならなかったからであるとみられている²⁹⁾。そのプレス評議会に代わって設置されたプレス苦情処理委員会（PCC）は、プレスに対する苦情申立てを調査するという1つの目的を掲げているにすぎない。このように、自主規制機関は、1つの目的を追求するのがよいと考える。

また、公衆の信頼を得るために、自主規制機関は、倫理綱領に違反した者に対して有効な制裁を加える権限を持つことも重要である³⁰⁾。その記者と発行社がその制裁を受け入れないならば、自主規制は、信頼を得ることができない。自主規制機関は、相当な反則金を課すばかりでなく、その違反を公表する手続を取るのが望ましいと思われる³¹⁾。

さらに、自主規制機関は、政府からの独立を確保するために、国家による資金に頼ってはならない³²⁾。その運営財源は、理想的には、できるだけ多くの組織から集めるべきである³³⁾。

そして、最後に、プレス評議会のような機関は、その構成員の3分の1以上が

28) McQuail (2003), op. cit., pp. 285–286.

29) Venkat Iyer, “Media Ethics: Obedience to the Unenforceable” in Venkat Iyer (ed.), *Media Ethics in Asia: Addressing the Dilemmas in the Information Age* (Singapore: Asian Media Information and Communication Centre (AMIC), 2002), p. 6.

30) Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, *Off the Record: Shield Laws for Journalists’ Confidential Sources (Inquiry into the Rights and Obligations of the Media: First Report)* (Canberra: Parliament of the Commonwealth of Australia, October 1994), para. 9.40.

31) Id., para. 9.41.

32) Iyer (2002), op. cit., p. 6.

33) Bertrand (2000), op. cit., p. 128.

非メディア代表からなるのが理想である³⁴⁾。そのようにすれば、当該評議会の判断は、一般市民からなる裁判所の陪審の評決のように一般市民の価値観を反映するはずである。

5 メディア・アカウンタビリティ制度一般の評価

このようなメディア・アカウンタビリティ制度については、様々な評価がある。そのいくつかをみることにする。

メディア・アカウンタビリティ制度を通じて示されている組織的プロフェッショナルリズムが実際に報道の質にどのような影響を与えているかを判断するのはほぼ不可能である。なぜならば、それを証明する証拠がほとんどないからである。この問題については、専門家の間で、プロフェッショナルリズムと自主規制の双方がまだ十分でないため、ほとんど効果をもたらしていないという見解がかなり強い³⁵⁾。

実際に自主規制機関に苦情を申し立てる被害者がその手続や結果で満足することは稀であるともいわれている³⁶⁾。自主規制の様々な機構は、政府からの圧力を排除し、自主的に規制するという理念的なシステムであるようにみえるものの、倫理綱領、メディア批評、プレス評議会などは、その支持者の主張をほとんど満たしていないと評されている³⁷⁾。

また、倫理綱領違反があったか否かを調査するプレス評議会は、その倫理綱領の内容自体が妥当か否かについては判断しない。そのような機関は、手続が遅く、効率が悪く、メディア機関の利己主義に陥っているとしばしば批判されている³⁸⁾。

しかし、従来のプレス評議会は必ずしも成功しているとは限らない³⁹⁾と考える場合があっても、それは、改善さえされれば最も有効な自主規制モデルとして生

34) Ibid.

35) McQuail (2003), op. cit., p. 289.

36) Pritchard (2000), "Structural Flaws in Press Council Decision-Making", op. cit., ch. 7.

37) Pritchard (2000), "The Future of Media Accountability", op. cit., p. 191.

38) McQuail (2003), op. cit., p. 289.

39) 田島泰彦「『報道被害』をどう救済するか—プレス・カウンシルをめざして」、メディアと人権を考える会編『徹底討論—犯罪報道と人権』（現代書館、1993）194頁参照。

(112) 一橋法学 第5巻 第1号 2006年3月

まれ変わる可能性もある。重要なのは、客観的かつ冷静にその欠点を検出し、その改革のために努力することである。

次に、今日世界中のプレス評議会の代表的モデルとなっているイギリスのプレス苦情処理委員会について考察することにする。

(以下次号)