

タイトル	英国におけるプレス規制機関の動向
著者	韓，永學
引用	北海学園大学法学部50周年記念論文集：403-426
発行日	2015-03-15

英国におけるプレス規制機関の動向

韓 永 學

はじめに

最近、英国ではプレス規制 (press regulation) の在り方が重大な政治的・社会的アジェンダとして浮上し、プレス業界の主導でプレス規制機関の再編が行われた。二〇一四年九月、既存のプレス規制機関であるプレス苦情委員会 (Press Complaints Commission, PCC) が廃止され、新たなプレス規制機関として独立プレス基準機関 (Independent Press Standards Organisation, IPSO) が発足したのである。

先進諸国におけるプレスに関する規制方式は、放送のそれとは異なり、自主規制が一般的である。プレスの自由の憲法的伝統やプレスの媒体特性に鑑みれば、このような潮流は当然の帰結である。特に、欧州ではスウェーデンをはじめとする多くの国がプレス評議会 (press council) と称される自主規制機関によるプレス規制が定着してきた。⁽¹⁾ プレス評議会はプレスの自由の擁護とプレス倫理の維持向上を旗印に、大概プレス業界の代表と市民の代表から構成され、プレスによる人権侵害等に対し倫理綱領の尺度から救済を図る制度である。⁽²⁾ 英国の PCC に続き、IPSO もプ

レス評議会の一種で、自主規制メカニズムである。

では、どのような経緯でPCCが破綻し、IPSOが発足したのか。また、IPSOは具体的にどのような機関なのか。そこで本稿では、PCCの破綻とIPSOの発足に至る経緯と経過、IPSOの基本構造について検討した上で、日本への示唆を探る。

(1) プレス評議会はプレス業界によって自発的に設置されるケースが殆どであるが、デンマークやアイルランドの場合は法律（前者はメディア責任法 (Media Liability Act)、後者は名誉毀損法 (Defamation Act)）に設立根拠を置いている。

(2) 田島泰彦「自主規制とプレス倫理」稲葉三千男ほか『新聞学』【第三版】（日本評論社、一九九五年）一七五～一七六頁。

1 電話盗聴事件とPCCの破綻

プレス規制機関としての無力さが批判されてきたPCCが二〇一四年九月八日に廃止された。PCCの破綻の主因は、大衆紙によるいわゆる「電話盗聴事件」(phone hacking scandal) への対応の失敗にある。電話盗聴事件がPCCの破綻の引き金となったのは自明であるが、PCCは従前よりDiana皇太子妃の事故死をはじめとする相次ぐプレスの取材・報道上の問題状況を十分に制御できない、構造的欠陥を抱えてきたことも看過してはならない。以下、電話盗聴事件を紹介・検討しつつ、PCCの破綻に至るまでの経緯及びPCCの構造的欠陥について考察する。

(イ) 電話盗聴事件

二〇一一年七月、有力大衆紙The Sunの日曜版News of the World (以下、N o W) が「闇の魔術」(dark arts)と呼ばれる電話盗聴を長期にわたり駆使してきたことが全面的に発覚した。捜査当局によると、N o Wには私立探偵等雇用し、他人の携帯電話・パソコンは勿論金融・医療機関等における個人情報網に無断接続して内密情報を収集する慣行が蔓延し、その被害者は王室、政官界、芸能界等の著名人と一般人を含め数千人に及ぶ。また、The Sunには警察官等公職者に他人の内密情報の提供の見返りに金銭を贈る、いわゆる小切手ジャーナリズム(checkbook journalism)が横行していた。このような違法かつ非倫理的な情報収集行為を繰り返した二紙は、Rupert Murdochが率いる「メディア帝国」News Corporation (以下、NC) の英国内子会社News International (以下、NI) 傘下のタブロイド新聞であることに注目すべきである。ただ、一部他系列のタブロイド新聞による電話盗聴も散見される。

新聞による電話盗聴の始まりは定かではないが、少なくとも二〇〇〇年前後にはその端緒が見られる。The GuardianとThe Telegraphが二〇〇二年、新聞の私立探偵等を活用した他人の内密情報の収集を憂慮したのは、電話盗聴の⁽¹⁾ような手法への内なる警戒と考えられる。また、情報公開及び個人情報保護に関する独立監督機関である情報コミッショナー (Information Commissioner) は二〇〇六年、データ保護法 (Data Protection Act) 違反嫌疑を捜査した二〇〇三年のいわゆるモーターマン作戦 (Operation Motorman) を基に作成した二つの報告書でタブロイド新聞を中心に三〇五人のジャーナリストが他人の内密情報の取引に関与していたと明らかにした。⁽²⁾

その後、二〇〇六年八月にN o Wの王室担当編集者Clive GoodmanとN o Wが雇用した私立探偵Glenn Mulcaireがロイヤルファミリーに対する電話盗聴嫌疑で逮捕されたことで電話盗聴問題が表面化した。MulcaireはGordon

Taylorプロサッカー協会会長を含む著名人五人に対しても同じ犯行を犯していた。GoodmanとMulcaireは二〇〇七年一月に実刑が確定したが、NoWのAndy Coulson編集長は「不良記者の仕業」とし、組織的電話盗聴疑惑を一蹴した。Coulsonは引責辞任したが、保守党広報企画責任者を経て、二〇一〇年五月同党の政権奪取に伴うDavid Cameron首相の主任広報官に抜擢された。

一方、NoWの違法な情報収集行為を注視していたThe GuardianのNick Davies記者は二〇〇九年七月九日、Taylorが提起したプライバシー侵害訴訟がNoWとその親会社による巨額の口止め料で解決に至ったことを暴露しつつ、NIに電話盗聴が蔓延していることを示唆した⁽³⁾。同報道を機に、ロンドン警視庁はNIの電話盗聴に関する再捜査の可否を検討したものの、追加証拠がないとして再捜査を断念した経緯がある。後に明らかになったように、警視庁はMulcaireの検挙時に押収した四〇〇〇人に及ぶ盗聴対象者に関するファイルを封印したのである。

ところが、警視庁は二〇一一年一月、重要な新情報の入手を理由に新聞の電話盗聴等違法な情報収集行為に対する三つの専担捜査班を設置し、捜査を再開した。捜査が緊迫度を増す中、Davies記者らが同年七月五日、二〇〇二年失踪後殺害された一三歳の少女Milly Dowlerの携帯電話がNoWのジャーナリストらによって盗聴・操作されたことを暴露した⁽⁴⁾ことを機に、NoWやThe Sunの一連の違法行為が明るみに出た。結局、Coulson、彼の前任NoWの編集長Rebekah Brooks、NoWの副編集長Neil Wallis、Goodman、Mulcaireを含むNoWとThe Sunの関係者が電話盗聴共謀嫌疑等で相次いで逮捕・起訴され、二〇一四年六月末以降Brooksを除く上記の者に有罪判決が確定した。電話盗聴事件のキーパーソンと目されたBrooksを別にすれば、全体的に妥当な司法判断と言えよう。

電話盗聴事件の全面発覚を受け、NCとNIは二〇一二年七月、NoWの廃刊を余儀なくされた。また、NCは自身が三九%の持分を保有する衛星放送BSkyBにつき、残余持分六一%の取得による完全子会社化に向けた入札を

断念せざるを得なかった。加えて、NIは二〇一三年六月よりNews UKに社名を改称した。

以上、電話盗聴事件は興味本位の煽情的な記事売り物にするイエロー・ジャーナリズム (yellow journalism) の極みである。ただ、本稿では深入りしないが、この未曾有の事件を総合的に考察する上で、Coulsonの公職採用⁷、BrooksのCameronをはじめとする政治指導者との幅広い交流、NIの幹部と警視庁の幹部との定期的な会合、Wallisの警視庁起用等⁸、Murdoch以下NoWやNIと権力 (政治権力・捜査権力) との癒着関係の究明は欠かせない。

(ロ) PCCの破綻

(i) 電話盗聴事件の対応の失敗

前述のごとく、新聞による電話盗聴疑惑は二〇〇〇年代初め頃からプレス業界内外から提起された。しかし、PCCは二〇〇三年二月、下院文化・メディア・スポーツ委員会 (以下、文化委員会) に提出した報告書で、一九九三年三月電話盗聴等を禁ずる倫理綱領の改定以降、違反事例はNoWによる一件 (一九九六年) を除けばないと主張した。⁽⁵⁾ 当時PCCは二〇〇〇年前後に始まったNoWの組織的電話盗聴を把握できなかった可能性が高いが、疑惑を徹底的に調査したとは言えない。

下院文化委員会は二〇〇三年五月に公表した報告書で、新聞による違法な個人情報収集行為の存在を念頭に、PCCに対して倫理綱領により警察や私立探偵等の仲介人との金銭授受による個人情報収集行為を禁ずるよう勧告した。⁽⁶⁾ また、前述したモーターマン作戦を指揮したRichard Thomas情報コミッショナーは二〇〇六年五月に公表した報告書で、新聞の違法な情報収集行為に対する強力な対応を求めた。⁽⁷⁾ しかし、PCCは倫理綱領の電話盗聴禁止に関する条項の改正 (二〇〇四年六月) に止まり、モーターマン作戦の結果に対して別段の措置を取らなかった。

PCCはNoWの王室盗聴事件を受け、調査を経て二〇〇七年五月に公表した報告書⁽⁷⁾、GoodmanとMulcaire以外
の共謀の証拠はないとした。⁽⁸⁾この見解は、NoWの組織的電話盗聴の実態とかけ離れた「不良記者の仕業」抗弁を
結果的に追認するものである。また、PCCは二〇〇九年一月、The Guardianの二〇〇九年七月九日付報道に対し、
NoWによる事実誤認や電話盗聴を継続している証拠はないとする報告書を公表し、⁽⁹⁾NoWを再び庇護した。さらに、
PCCは二〇一〇年三月、二〇〇九年一月九日付報告書を批判した下院文化委員会に対し、自身の忠実な職務遂行
を強調して反駁した。⁽¹⁰⁾

ところが、二〇一一年七月Davies記者らのDowler盗聴事件の暴露に伴い、NoWとNIの「不良記者の仕業」抗
弁は完全に根拠を失ったことから、PCCは二〇〇九年一月九日付報告書を撤回せざるを得なかった。PCCの態
度の急変は、自身が電話盗聴を含む新聞による違法な情報収集疑惑に関する徹底した調査・検証を怠ったことの反証
でもある。結局、PCCはプレス規制機関としての失敗を自認し、二〇一二年三月より自ら代替機関への移管を既成
事実化して過渡的な体制に入った。

(ii) 構造的欠陥

PCCは、前身のプレス評議会 (press council, PC) に代わって一九九一年一月に創設された機関⁽¹¹⁾で、規制の構成
要素である法規 (legislation) 、執行 (enforcement) 、裁定 (adjudication) ⁽¹²⁾を備えている。すなわち、PCCは、自ら
策定した倫理綱領に立脚してプレス倫理を執行し、プレスによる人権侵害等の苦情に対して裁定する、プレス規制機
関である。

しかし、PCCはその設立以来、プレスの行き過ぎた取材・報道によるプライバシー侵害事件等が浮上する度に、

全国ジャーナリスト組合 (National Union of Journalists, NUJ) やメディア基準トラスト (Media Standards Trust) 等 PCC 懐疑論者の批判に晒されてきたように、構造的欠陥を抱えていたのも事実である。良質な規制には比例性 (proportionality) 、責任性 (accountability) 、一貫性 (consistency) 、透明性 (transparency) 、目標集中性 (targeting) を要し、特に自主規制には政治権力と被規制業界からの独立性 (independence) が必須となる。にもかかわらず、PCC はプレスの経営者らにより設置・コントロールされ、とりわけプレス業界からの独立性が担保されておらず、良質の規制原則を可能たらしめる規制の有効性 (effectiveness) に欠ける。

まず、PCC の委員構成は現役のプレス業界委員と独立委員から成り、委員長は PCC の財政機関であるプレス基準財政機関 (Press Standards Board of Finance, PressBoF) より、委員は任命委員会の任命推薦 (特に、プレス業界委員は PressBoF と事前調整) を経て委員長より各々任命された。要するに、PCC の人事の仕組みはプレス業界下の PressBoF より大きく左右される構図である。このような PCC のプレス業界からの独立性の欠如の故に、PCC による規制は電話盗聴事件への理不尽な対応が如実に示すように、本来の規制目的であるプレスの自由を守りつつ公益を保護するよりは、大手プレスやプレス業界の利益を優先したのではないか。また、PCC のプレス業界からの独立性の欠如が苦情処理における裁定の独立への不信を生み、一部プレスの PCC からの脱退を招いたことも指摘しなければならぬ。¹⁴⁾

次に、PCC は苦情処理において調査・制裁権限を有したが、限定的である。すなわち、PCC の調査権限は苦情事案のみに及び、職権調査権限を含んでおらず、制裁権限は倫理綱領違反事案に対する裁定掲載の要求に限られ、同制裁に代えてまたは同制裁を担保できる制裁 (罰金等) 権限を有しなかった。このような PCC の限定的な調査・制裁権限は、規制の有効性に疑念を生じさせてきた。従って、PCC はプレス規制機関と言うより、厳密には限定的な

権限を有する苦情処理機関とすべきである。議会が従来 PCC に対し、金銭的制裁権限の導入に理解を示しつつ、苦情処理機関に止まらずプレス倫理基準の堅持責任を全うするためにプレス苦情処理・基準委員会 (Press Complaints and Standards Commission) への再編を勧告したのも、PCC の規制の有効性を正面から疑問視した動きである。

いずれにしても、PCC の新聞の電話盗聴事件への対応の失敗に代表される無力さは規制機関として独立性・有効性の欠如等構造的欠陥に帰結するため、プレス規制機関の刷新は不可避である。

- (1) Graeme McLagan, “Journalists caught on tape in police bugging,” *The Guardian* (21 September 2002); Chris Hastings & David Bamber, “How tabloids bug phone lines to get a story,” *The Telegraph* (15 December 2002).
- (2) Information Commissioner’s Office, *What price privacy?: The unlawful trade in confidential personal information* (TSO, May 2006); Information Commissioner’s Office, *What price privacy now?: The first six months progress in halting the unlawful trade in confidential personal information* (TSO, December 2006).
- (3) Nick Davies, “Revealed: Murdoch’s £1m bill for hiding dirty tricks,” *The Guardian* (9 July 2009).
- (4) Nick Davies & Amelia Hill, “Missing Milly Dowler’s voicemail was hacked by News of the World,” *The Guardian* (5 July 2011).
- (5) Press Complaints Commission, *Submission to the Select Committee on Culture, Media and Sport* (February 2003), p. 68.
- (6) House of Commons Culture, Media and Sport Committee, *Privacy and media intrusion, Fifth Report of Session 2002–03 Volume 1* (HC 458-I, 21 May 2003), p. 28.
- (7) Information Commissioner’s Office Report (May 2006), *supra* note (2), p. 32.
- (8) Press Complaints Commission, Report on Subterfuge and Newsgathering (18 May 2007), p. 8.
- (9) Press Complaints Commission, *Report on phone message tapping allegations* (9 November 2009).

- (10) House of Commons Culture, Media and Sport Committee, *Press standards, privacy and libel: Press Complaints Commission's Response to the Committee's Second Report of Session 2009-10, First Special Report of Session 2009-10* (HC 532, 29 March 2010), p. 3.
- (11) 設立経緯に関しては、田島泰彦「コミュニケーション倫理をめぐる国際的動向」『マス・コミュニケーション研究』第四二号（一九九三年）七〇〜七二頁・ジョン・マツハートン「イギリスにおける報道被害と裁判外の救済方法（二）」『「橋法学」第六巻第一号（二〇〇七年）三三〜四六頁等参照。
- (12) Peter P. Swire, "Markets, self-regulation, and government enforcement in the protection of personal information," U.S. Department of Commerce, *Privacy and Self-regulation in the Information Age* (U.S. Department of Commerce, 1997), p. 9.
- (13) Better Regulation Task Force, *Regulation - Less is More: Reducing Burdens, Improving Outcomes* (A BRTF report to the Prime Minister, March 2005), pp. 51〜52.
- (14) House of Lords House of Commons Joint Committee on Privacy and Injunction, *Privacy and injunctions, Session 2010-12* (12 March 2012), p. 40.
- (15) House of Commons Culture, Media and Sport Committee, *Press standards, privacy and libel, Second Report of Session 2009-10 Volume I* (HC 362-I, 9 February 2010), p. 130.

2 レベソン委員会の勧告とその後

電話盗聴事件の究明のために設置されたレベソン委員会 (Leveson Inquiry) は二〇一二年一月、今後のプレス規制モデルとして法律に基づく独立自主規制を提示し、新しいプレス規制機関の確立を勧告した。しかし、レベソン委員会の勧告後、利害関係者間の見解の相違のため、プレス規制に関する論争は漂流を繰り返した。以下、レベソン委員会のプレス規制に関する勧告を整理・検討しつつ、同勧告後のプレス規制に関する論争の推移について明らかにする。

(イ) レベソン委員会のプレス規制に関する勧告

(i) 概要

Cameron首相は二〇一一年七月、電話盗聴事件の大波紋を受け、調査法 (Inquiry Law) に基づきBrian Leveson 控訴院判事を委員長とする独立調査委員会 (通称、レベソン委員会) を設置し、①プレスの文化・慣行・倫理、②NIとその他メディアによる違法・不適切な行為に関する調査を委任した。レベソン委員会は、電話盗聴事件の刑事手続が進行中であったため②の実質的な調査を避け、主に①、具体的にはa)プレスと公衆との関係及び電話盗聴と他の潜在的違法行為の調査、b)プレスと警察との関係の調査、c)プレスと政治家との関係の調査、d)プレスの品位・自由を支えつつ最高の倫理基準を促進するより有効な政策・規制に関する勧告に注力した。レベソン委員会は公聴会等の方式を採用し、各界から幅広い証言・意見陳述等を得て、二〇一二年一月二十九日に二〇〇〇頁に達する膨大な報告書を議会に提出した。報告書は、NOWの電話盗聴事例等を含むプレスの違法かつ非倫理的な情報収集行為やプレスと警察・政治家との不健全な関係を摘示・批判する一方、今後のプレス規制モデルに関する勧告等を盛り込んでいる。⁽¹⁾ 本稿の研究課題との関係で、ここでは報告書の今後のプレス規制モデルに関する勧告の部分だけを取り上げる。

報告書は、PCCをプレス規制機関として失敗したと断じた上、新しいプレス規制機関の目標を真に独立かつ有効な自主規制システムと規定し、法律に基づく独立自主規制の確立を勧告した。すなわち、今後のプレス規制モデルを提示しつつ、これに基づく自主規制機関について勧告した。

まず、今後のプレス規制モデルは、プレス業界や政府から独立した自主規制によるが、規制機関が法定の承認機関からの承認を要するメカニズムで、その骨格は〈表一〉の通りである。

〈表二〉今後のプレス規制モデルに関する勧告⁽²⁾

加入奨励		独立自主規制体制の確立					
承認	メンバーシップ	理事会の機能				財政	組織・任命等
		仲裁サービス	権限	苦情処理	倫理綱領・ガバナンス		
・ 法定の承認機関が規制機関の承認・定期審査を担う。 ・ 承認基準等を定める法律に政府のプレスの自由の擁護・保護責務を明示する。		・ 会員加入は全ての発行者に開かれている（非強制）。	・ 職権調査、訂正・謝罪掲載命令、金銭的制裁（最高一〇〇万ポンドの罰金）権限等を有する。	・ 当該プレスの苦情処理システムを経た苦情（第三者苦情を含む）につき、倫理綱領違反の有無を審理・決定する。	・ 綱領委員会（理事会の独立メンバーと現役編集者で構成）の助言を受けて倫理綱領を採択して究極的な責任を負う。 ・ 会員に内部ガバナンス・法令順守を要求する。	・ 財源はプレス業界と理事会が四〇五年ごとに事前合意し、会員が負担する。	・ 規制機関は理事会（プレスからの独立メンバーが過半数を構成、現役編集者や現役公職者は除外）がコントロールする。 ・ 理事会のメンバーは任命パネル（プレスからの独立メンバーが相当多数を構成）により公開・透明・独立的に任命される。

次に、今後のプレス規制モデルに基づき規制を担う自主規制機関に関する勧告の骨格は、〈表二〉の通りである。

表二〇 自主規制機関に関する勧告⁽³⁾

内部ガバナンス	・新聞の法令順守情報への読者のアクセスを確保させつつ、法令順守・倫理基準の責任者の指名を考慮する。 ・会員には信頼されるジャーナリズム・ブランドの確立のため、英国規格院の検査証の活用を考慮する。
会員インセンティブ	・編集者・ジャーナリストに要求される倫理基準の明示的展開のため、倫理綱領への早期審査を考慮する。
倫理綱領	・苦情提起者が望む場合、法的手続の開始の前にも苦情提起を許容する。 ・倫理綱領の改正の際は、表現の自由・プレスの全面保護の一方、差別報道への介入権限の保持を考慮する。 ・調査財源としての特別基金（罰金の活用）を置く。
権限と制裁	
公衆の保護	・公衆にプレスと倫理綱領に関する助言や、プレスからの侵入を拒む者のための警告サービスを継続する。 ・会員に当該報道が公益により正当化されると判断した要素・事由に関する記録を公開させることを考慮する。 ・編集者に公益に関する助言サービスの提供を考慮する。
情報へのアクセス	・プレスに情報源への読者のアクセスを含む情報源に関する透明性を確保させることを考慮する。
ジャーナリストの保護	・倫理綱領に反する行為を強要される者の内部告発システムを確立する。 ・倫理綱領に反する行為を拒否したジャーナリストに如何なる懲戒も及ばないことを雇用契約等に明記することを考慮する。

(ii) 検討

レベソン委員会が勧告した今後のプレス規制モデルは、プレス業界と政府から独立した自主規制機関が規制を担うが、規制機関が法定の承認機関の承認及び定期審査に服する仕組みで、法律に基づく独立自主規制の方式である。すなわち、同モデルは、規制機関はプレス業界が確立しても、その実質は法定の承認基準に堪える体制でなければならぬため、厳密には国家とプレス業界がともに規制に関与する共同規制方式である。これは、プレス規制に関する新

たな立法（プレス規制機関を支える承認機関及び承認基準の法定化等）を要することを意味する。同モデルが提示するプレス規制機関は、プレス評議会の国際比較^④によれば、規制方式上デンマークやアイルランドのプレス評議会に類似する。

いずれにしても、レベソン委員会の勧告は、既存のPCCのような純粋な自主規制方式からの脱却を求めるドラスティックな内容である。英国では一九四七年第一次プレスに関する王立委員会（Royal Commission on the Press）を皮切りに、プレスの重大な倫理問題が勃発する度に独立調査委員会が設置され（レベソン委員会が七回目）、プレス規制に関する勧告がなされてきた。法令に依らない自主規制の強化・刷新を求めてきた従前の勧告の流れに鑑みれば、レベソン委員会の勧告は英国のプレス規制史上重大な分岐点と言える。結局、国家から強要された倫理（enforced ethics）システムの構築を要求する同勧告が履行されれば、一六九五の特許検閲法（Licensing Act）の廃止以降三〇〇年以上守られてきたプレスの自由が後退されかねない。

レベソン委員会が提示したプレス規制モデルの最も大きな争点は、プレス規制機関の要件の充足を担保する装置であろう。同委員会は新しいプレス規制機関の承認機関、すなわちバックストップ（backstop）機関として放送通信庁（Office of Communications, Ofcom）を最適な選択肢と位置付けている。放送通信分野の規制機関としてのOfcomの専門的経験は、一見してプレス規制機関の承認・定期審査にも有益と考えられる。ところが、プレスと放送通信の規制理念や実際の違いからすれば、Ofcomにプレス規制機関の承認・定期審査を担わせるのは賢明とは言えない。そもそもOfcom自身はプレス規制に関する意図がないことを強調しつつ、プレスの独立・自由を保持できる有効な新しい自主規制機関の創設を提案した経緯がある^⑦。

一方、レベソン委員会の勧告は、法律に依拠する規制フレームを別にすれば、吟味に値する内容が少なくない。同

勧告が提示する規制機関は、①メンバーの構成や選任における独立性が強調される理事会のコントロール下にあること、②職権調査権限及び金銭的制裁を含む確な制裁権限を保有すること、③会員の内部ガバナンス・法令順守にコミットすること、④会員への民事訴訟請求に対して仲裁手続を提供すること、⑤公衆の保護やジャーナリストの保護に力を入れること等は、構造的欠陥を有するPCCの体制と対照的である。特に、④は裁判外紛争解決手段として、苦情提起者（とりわけ裁判費用の負担感から提訴が容易ではない者）に便宜を図りつつ、会員に対する実質的なインセンティブ（公正・迅速・低廉な手続、加重的・懲罰的損害賠償の免除）を付与する点で注目に値する。

（ロ）レベソン委員会の勧告後のプレス規制論争

レベソン委員会の今後のプレス規制モデルに関する勧告後、その履行をめぐる政界、プレス業界等の利害関係者間の見解の相違のため、PCCに代わる新しいプレス規制システムの確立は遅延した。

まず、政界ではレベソン委員会が勧告した法律に基づく独立自主規制につき、直ちにCameron首相が率いる与党・保守党はプレスの自由に対する潜在的危険性を理由に反対（一部議員は賛成）、野党・労働党と連立政権のパートナー・自民党は規制の有効性を挙げ賛成の立場をそれぞれ披歴した。プレス規制問題が政争の様相を帯びた中、Cameron首相側は妥協策として同委員会が勧告したプレス規制の骨格を受け入れつつも、これを制定法ではなく国王が付与する勅許状（Royal Charter）により実現する方策を提示した。プレス自主規制に関する勅許状案は、紆余曲折を経て二〇一三年三月一八日、劇的な三党合意に達した。同合意に伴い、議会上程されていた犯罪及び法定に関する法案（Crime and Courts Bill）に新しいプレス規制機関の会員には名誉毀損等の訴訟において懲罰的損害賠償を免除する規定（第四〇条）、企業及び規制改革に関する法案（Enterprise and Regulatory Reform Bill）に政府によるプレス規制の安

易な変更には歯止めをかける（勅許状改正は各議院の総議員の三分の二以上の同意を要する）規定（第九六条）が挿入され、成立した。その後、プレス自主規制に関する勅許状案の修正（修正点は、仲裁サービスにおける苦情提起者の手数料負担、地方プレスの仲裁サービスの不参加許容等）を経て、二〇一三年一〇月三〇日枢密院に提出され、国王の承認を受けた。^⑧

次に、プレス業界ではレベソン委員会の勧告に対し、多くのプレスがプレス規制への法的干渉が及ぶことを理由にその受け入れを拒否した。NIをはじめとする大手新聞グループは全国の殆どのプレスを糾合して上記の三党合意案（政府案）にも反対を唱えつつ、二〇一三年四月二五日に代案としてプレスの独立自主規制に関する勅許状案を提示した。プレス業界案は政府案と大枠の仕組みは一致するが、規制機関を承認するプレス承認パネルの構成、勅許状の改正要件、規制機関の権限等で相違がある。

一方、枢密院は二〇一三年一〇月八日にプレス業界案に対してレベソン委員会の勧告内容の未充足（プレス業界からの独立性の欠如等）を理由に拒否し、直後に前述のごとく、政府案を承認した。これに対し、プレス業界は枢密院の審理過程に瑕疵があったとして提訴したが、第一審に続き控訴審でも敗訴した（二〇一四年五月一日）。にもかかわらず、プレス業界は政府案を受け入れず、自身の案に基づいてIPSOの創設を押し進めた。

その他、プレス規制システムをめぐる政界とプレス業界の対立が激化する中、Jonathan Heawood英国ペンクラブ代表を筆頭とするIMPRESS (Independent Monitor for the Press) Projectが二〇一三年一二月発足し、強力かつ政府やプレス業界から独立した自主機関の創設を謳っている。これはレベソン委員会が提示したプレス規制に関する基準の厳格運用を求めている。政府の勅許状方式によるプレス規制を支持する立場である。しかし、IMPRESSへのプレスの参画は殆どなく、勅許状に基づく承認を求めるか否かも未定である。

- (1) 報告書の概要は、小林恭子「英レベソン委員会 報告書の概要」『新聞研究』第七四一号（二〇一三年）六一～六三頁参照。
- (2) The Leveson Inquiry, *An Inquiry into the Culture, Practices and Ethics of the Press Volume IV* (HC 780-IV, 29 November 2012), pp. 1758～1780.
- (3) *Ibid.*, pp. 1795～1799.
- (4) Lara Fielden, *Regulation the Press: A Comparative Study of International Press Councils* (Reuters Institute for the Study of Journalism, April 2012).
- (5) ただし、第二次カルカット委員会 (Calcutt Committee) は、PCCのPCCへの刷新とPCCの有効性の立証（失敗の場合、法定規制機関の設立）を求めた第一次カルカット委員会の勧告（一九九〇年）の履行の不足を理由に、法定規制機関の設立を勧告した（一九九三年）。しかし、政府が同勧告を拒んだことでPCCが延命した経緯がある。
- (6) Media Standards Trust, *A Free and Accountable Media: Reform of press self-regulation: report and recommendations* (June 2012), pp. 12～22.
- (7) Ofcom, *Submission to the Leveson Inquiry on the future of press regulation: A response to Lord Justice Leveson's request* (2 April 2012), pp. 2, 8～14.
- (8) Royal Charter on Self-Regulation of the Press, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/254116/Final_Royal_Charter_25_October_2013_clean_Final_.pdf.
- (9) Draft Royal Charter for the Independent Self-Regulation of the Press, <http://www.societyofeditors.co.uk/userfiles/files/Draft%20Independent%20Royal%20Charter%2025%204%2013.pdf>.

3 IPSOの発足

プレス業界は二〇一四年九月八日、新しいプレス規制機関としてIPSOを正式に発足した。IPSOは勅許状に基づくプレス承認パネルの承認を追求せず、船出した。同時にPCCは廃止され、その機能はIPSOに移管された。

電話盗聴事件を機に勃発したプレス規制論争はレベソン委員会の勧告を経て半ば膠着状態に陥っていたが、IPSOの発足により重大な局面を迎えるようになった。以下、IPSOの基本構造について整理しつつ、若干の検討を加える。

(イ) IPSOの基本構造

IPSOは、プレス業界が創設したプレス自主規制機関で、上質のジャーナリズムの促進とプレスによる報道被害の救済を目標としている。IPSOのガバナンスと手続は、IPSO定款 (Articles of Association of Independent Press Standards Organisation C.I.C) 、IPSO規制 (Regulations) 、会員規約 (Scheme Membership Agreement) 、金銭的制裁指針 (Financial Sanctions Guidance) の定めるところによる。では、IPSOの基本構造を組織、財政、職務に分けて概観する。

IPSOの組織は、前控訴院判事であるAlan Moses委員長(理事会理事長、苦情処理委員会委員長及び編集者倫理綱領委員会委員を兼務) 以下理事会、苦情処理委員会、事務局の他、特別委員会である編集者倫理綱領委員会から成る。IPSOをコントロールする理事会は、委員長と任命パネルから任命された一二名の理事から構成されている(理事長を含む独立理事七名、プレス業界理事五名)。苦情処理を担う苦情処理委員会は、理事会から任命された一二名の委員から構成されている(委員長を含む独立委員七名、プレス業界委員五名)。諸般事務を処理する事務局は一五名体制である。一方、倫理綱領の策定・改正を担う編集者倫理綱領委員会は、後述するIPSOの財政機関である規制資金社 (Regulatory Funding Company, RFC) から任命された一五名の委員から構成されている(委員長を含む現役編集者委員一〇名、理事長を含む独立委員五名)。

IPSOの財政はプレス業界が支える。すなわち、プレス業界がPressBofの後身として設立したRFCがIPSOの会

員から徴収した会費がIPSOの財源となる。RFCはIPSOの財政に関する全権を有する他、人事や規制にも関与する。

IPSOの主な職務は、倫理綱領に立脚して会員プレスに対する苦情を処理することである。IPSO理事会の監督の下、苦情処理委員会は会員プレスの報道内容やジャーナリストの取材行為を理由とした苦情申立（第三者苦情も含む）に対し、調停または裁定により処理する。IPSOの苦情処理の対象は、事前に当該プレスの内部苦情処理手続がなされた事案または二八日以内に当事者間で紛争解決に至っていない事案で、原則報道から四カ月以内に苦情申立てられたものに限る。苦情処理委員会は事案の調査を経て調停により紛争解決を図るが、不調の場合は倫理綱領違反の有無を審理し、倫理綱領違反の際は苦情支持の裁定または訂正報道の掲載を当該プレスに要求することができる。また、IPSOは会員プレスの重大かつ全面的な倫理綱領違反嫌疑につき、いわゆる基準調査(standards investigations)を実施することができ、その結果、極めて深刻な場合は罰金等金銭的制裁を加えることができる。さらに、IPSOは会員プレスに対する民事訴訟請求者に司法手続の代案として仲裁サービスを当該プレスの同意の下提供することができる。

(ロ) IPSOに関する検討

プレス業界はPCCに代わる新たなプレス規制システムとして、レベソン委員会が勧告した法律に基づく仕組みに続き、政府が提示した勅許状方式も拒否し、純粋な自主規制機関であるIPSOの発足に成功した。プレス業界が、電話盗聴事件を機にプレスに対する公的規制を唱えた相当数の政治家やHacked Off¹⁾をはじめとする強硬派に屈せず、プレスの自由の観点から政府の干渉を排除した自主規制機関を再構築したことは評価に値する。

I P S O はレベソン委員会による自主規制機関に関する勧告を部分的に受け入れ、P C C 体制の刷新を図っている。P C C に比べた I P S O の最も大きな進展としては、会員プレスの内部ガバナンスや有効な苦情処理システムの確立、ジャーナリズムの内部告発システムの確保、内部告発者や倫理綱領に反する行為を拒否した者に対する懲戒を禁じる雇用契約の確立を謳っていることである⁴。加えて、I P S O は P C C に欠如していたプレス業界からの独立性と規制の有効性を確保すべく、理事会のメンバーの資格制限（現役編集者、現役下院議員・政府関係者は欠格事由）を設けつつ、理事会の権限を強化している（基準調査や巨額の金銭的制裁等の権限保有）。

しかしながら、I P S O はプレス業界の総意よりも大手新聞グループの経営者主導の下創設されており（The Guardian、The Independent、The Financial Times 等の主要高級紙は非参加）、勅許状下の承認も追求していない。I P S O のより本質的な問題は、P C C 体制に対するレベソン委員会をはじめとする各界からの厳しい評価にもかかわらず、部分的な改革に甘んじて基本的に P C C の骨格を踏襲していることである。では、自主規制における良質な規制原則の要諦である独立性と有効性の両面から、I P S O の具体的な問題点を検討しておきたい。

まず、I P S O の独立性にかかわる問題は、主に人事と財政に関する仕組みから確認することができよう。

第一に、I P S O の理事会は上記のようなメンバーの資格制限により一応政治権力やプレス業界からの独立性を高めているものの、業界メンバー選任の際候補者適合性に関する R F C の見解を考慮することになっており、プレス業界からの介入の余地を残している。また、理事会のメンバーを選任する任命パネルの委員（独立委員三名、現役編集者一名を含む業界委員二名）は、理事会が任命する（初代委員はプレス業界が任命）ことから、プレス業界の関与が避けられない。さらに、苦情処理委員会の委員の構成や任命主体は上記の通りであるが、業界委員選任の際候補者適合性に関する R F C の見解を考慮することになっているため、人事へのプレス業界の介入問題は理事会のそれと同様

である。その他編集者倫理綱領委員会は、PCC体制下の従前の組織からの再建が図られた（構成員に独立委員も包含）ものの、RFCの小委員会に過ぎず、プレス業界の干渉を直接受ける構造は変わっていない。以上、IPSOの理事会以下各組織のメンバーの構成や選任プロセスは、レベソン委員会の勧告の反映には程遠く、プレス業界からの独立性に乏しい。

第二に、IPSOの財政はRFCがコントロールする。RFCは、PCC体制下のPresBotと同様、IPSOの毎年の予算を策定し（増額決定を含む）、個別会員プレスの会費を決定して徴収する等、IPSOの財政上の全権を有する。プレス自主規制機関の財源をプレス業界から調達するのは当然の帰結であるにしても、RFCがIPSOの財政のみならず、前述したような人事や後述するような規制にも関与するため、財政に関する権限を梃子にIPSOをプレス業界に従属させかねない。従って、レベソン委員会の勧告が提示した、プレス規制機関の財政機関を置かず、プレス規制機関がプレス業界との合意の下直接会員プレスから財源を徴収する仕組みは参考に値する。

次に、IPSOの規制の有効性にかかわる問題は、調査、制裁、仲裁サービスに関する権限から確認することができよう。

第一に、IPSOは苦情事案に関する調査に限らず、PCCが持たなかった基準調査の権限も保有するが、調査プロセスにおける主体性の発揮に限界があり、迅速かつ有効な調査は容易ではない。なぜならば、基準調査手続は段階別に被調査プレスに過度に配慮する形で行われるからである。すなわち、被調査プレスは、①理事会の当該プレスの重大かつ全面的な倫理綱領違反嫌疑への調査決定に関する書面通知に対して一四日以内に応答することができ、②調査パネルの招致に応じて事案に対して口頭の意思表示を行うことができ、③調査範囲や証拠書類の必要性に関する紛争を提起することができ（理事会に回付）、④調査パネルの調査報告書案に対して二八日以内に答弁書を提出すること

ができ、⑤調査パネルの決定に対して書面でIPSOに検証を要求することができ、⑥検証パネルの検証案に対して一四日以内に意見陳述を行うことができる。⁽⁷⁾ 加えて、IPSOの調査遂行等の所要財源はRFCの決定に拘束される⁽⁸⁾のも、IPSOの調査権限の限界に拍車をかける。

第二に、IPSOは裁定掲載に加え、PCCが持たなかった金銭的制裁の権限も保有するが、両手段とも有効性に懸念が存在する。前者の裁定掲載の制裁は、PCCのそれと同様、倫理綱領違反の際苦情を支持する裁定を当該プレスに掲載するよう要求できるに過ぎず、レベソン委員会の勧告が提示したような命令権の行使ではない。後者の金銭的制裁は、重大かつ全面的な倫理綱領違反事案のうち極めて深刻な場合になされ得るが、RFCが策定した金銭的制裁指針に従いつつ、執行の前に当該プレスに金銭的制裁の可能性を検討する審理への参加機会を付与しなければなら⁽⁹⁾ないことから、RFCを含むプレス業界の考え方に左右されかねない。

第三に、IPSOは会員プレスに対する民事訴訟請求者に仲裁サービスを提供するが、条件付実施に止まるため、制度の有効性と安定性を期待し難い。IPSOが仲裁サービスを確立するためにはRFCの同意を要し、さらに実際仲裁サービスの提供には当該会員プレスの同意がなければならない。⁽¹⁰⁾ レベソン委員会の勧告が仲裁サービスの提供を必須と捉えたことに対し、IPSOによる仲裁サービスの提供は選択事項に過ぎず、報道被害者にとつてのメリットとは考え難い。

要するに、IPSOはPCC体制から一定の前進を果たしたものの、端的に財政のみならず人事や規制においてRFCの幅広い関与を許す構造が示すように、PCCが抱えていたプレス業界からの独立性と規制の有効性の欠如問題を根本的に改善しているわけではない。

- (1) 自由かつ責任あるプレス掲げて二〇一一年に形成されたキャンペーングループで、電話盗聴事件の被害者をはじめとする報道被害者の支援に携わっている。
- (2) 会員規約第三条第三項第三・四号。
- (3) IPSO 規制第四条第八項。
- (4) 会員規約第三条第三項第三・六号。
- (5) IPSO 定款第二二条第五項。
- (6) IPSO 定款第二七条第四項。
- (7) Media Standards Trust, *the Independent Press Standards Organisation (IPSO) An assessment* (November 2013), pp. 19~20 ; IPSO 規制第四二条〜第六〇条。
- (8) 会員規約第一〇条
- (9) 会員規約第六四条。
- (10) 会員規約第五条第四項。

結びに代えて——日本への示唆

以上、PCCの破綻とIPSOの発足に至る経緯と経過、IPSOの基本構造について検討した。電話盗聴事件を機に勃発したプレス規制論争は、レベソン委員会の勧告を受けて利害当事者間の対立が激化したが、IPSOの発足により多少沈静化した。ところが、IPSOのレベソン委員会や政府の勅許状方式が提示したプレス規制に関する基準未充足の問題や、IPSOに対峙するIMPRESSの動きもあり、プレス規制論争は終息したわけではない。このような状況の中、上院通信委員会は二〇一五年三月、利害関係者(プレス承認パネル、IPSO、IMPRESS、Hacked

Off, NUJ等)の意見聴取を経てプレス規制の現状を分析しつつ、幾つかの点で疑義を呈した^①。今後、IPSOの軟着陸の有無に加え、二〇一五年五月総選挙の結果次第では、法律に基づくプレス規制論が再び強まる公算も大きい。いずれにしても、現在、英国におけるプレス規制は多少流動的な側面があるが、電話盗聴事件の発覚やその後の一連の出来事が日本に与える示唆は少なくないと考えられる。

第一に、プレス業界の自主規制に関するコンセンサスである。IPSOには英国の九割以上のプレスが参加した。ただ、The Guardian等一部のプレスはIPSOに参加しなかったが、決して公的規制を望んだわけではなく、社内規制システムの確立・再構築による対応を明言している。日本では現在、日刊紙の約三分の一が外部識者から成る第三者機関を設置し、報道被害への対応や自浄能力の強化を図っている。しかし、日刊紙の約三分の二と雑誌等はこのような仕組みを保持しておらず、プレス業界全体のプレス評議会のような仕組みの構築も課題となっている^②。主要新聞社は二〇〇〇年代初めに報道被害等をめぐるプレスへの公的規制の回避策として個別社レベルの第三者機関の設置に踏み切った面が否めず、プレス評議会の導入には消極的であるように見受けられる。しかし、最近の朝日新聞の誤報(慰安婦問題誤報、東京電力福島第一原発事故の「吉田調書」誤報)のような重大な報道倫理違反事案の場合、現行の各社の第三者機関による対応には限界がある。プレス業界が真のプレスの自由と社会的責任の両立を重視するならば、市民の関与(アクセス)の下日本のプレス環境に見合う自主規制機関としてのプレス評議会の導入を検討すべきである。その際は、英国を含む海外のプレス評議会の経験や、国内的には放送業界の第三者機関、「放送倫理・番組向上機構」(BPO)の動向が参考になろう。

第二に、メディア規制政策をめぐる熟議である。前述のごとく、英国では第一次プレスに関する王立委員会を皮切りに、メディア規制政策に重大な局面ごとに独立調査委員会を設置し、幅広い調査と社会的議論を展開してきた。例

えば、レベソン委員会の調査・議論の対象は、その設置の直接的原因である電話盗聴事件に止まらず、プレスの変化・慣行・倫理の全般やBBC等放送メディアにも及んだ。日本ではこのようなメディア規制政策をめぐる社会的熟議システムが極めて貧弱で、政府主導の議論・決定がなされがちである。メディアの社会的機能の重大さに鑑み、英国の取り組みに学ぶべきある。なお、レベソン委員会の勧告に限って言えば、法律に依拠する規制フレームを別にすれば、日本のプレス業界も自主規制機関の導入に向け、その体制・権限等参考にするべき事項が多数ある。

第三に、調査報道の重要性である。英国のプレス業界における近時の一連の事態は、*The Guardian*のDavies記者の調査報道を抜きにしては論じられない。すなわち、彼の数年にわたる不屈の調査報道を契機に、ベールに包まれていた電話盗聴事件が全面発覚し、プレスと権力との癒着関係の一端が明らかになり、PCCに代わる新しいプレス規制機関の設置に向けての論争が展開されたのである。日本では調査報道が根付いておらず、とりわけ他メディアやメディア業界内部の不正・腐敗等を暴く精緻な調査報道が殆どない。ジャーナリズムが組織や業界の論理に縛られていないか。信頼性を生命線とするメディアにとって、権力監視以上に不断の自己監視・批判が重要である。

- (1) House of Lords Select Committee on Communications, *Press Regulation: where are we now? Third Report of Session 2014-15* (HL Paper 135, 23 March 2015), pp. 18~47.
- (2) 田島泰彦「イギリスのプレス規制の動向」『新聞研究』第七四一号(二〇一三年)五八~五九頁。
- (3) The Leveson Inquiry, *An Inquiry into the Culture, Practices and Ethics of the Press Volume IV* (HC 780-IV, 29 November 2012), pp.1515~1579.