

タイトル	スウェーデンのプレス評議会制度に関する一考察
著者	韓, 永學; HAN, Young-hak
引用	北海学園大学法学研究, 54(4): 25-62
発行日	2019-03-30

スウェーデンのプレス評議会制度に関する一考察

韓 永 學

はじめに

スウェーデンは一七六六年、世界で最初にプレス自由法 (Tryckfrihetsförordningen) を制定して以来、先進的な言論・情報法制を構築してきた。同国では表現の自由の価値が憲法の根幹を成し、メディアの独立と報道の自由や情報へのアクセスが重視される。

現在、スウェーデンにおける印刷媒体 (プレス) に関する規制は、自主規制機関であるプレス評議会 (Pressens Opinionsnämnd, PON) が担っている。他方、電波媒体 (放送) に対する許認可をはじめとする規制監督は、文化省傘

下の法定機関である放送庁 (Myndigheten för radio och tv) が所管する。特に、前者は一九一六年に世界で最初に創設されたもので、メディアの社会的責任理論 (social responsibility theory of mass media) に基づく自主規律のメディア責任制度 (Media Accountability System, MAS)⁽¹⁾ の代表格である。

本稿では、スウェーデンにおけるメディア法・倫理制度の一角を成すプレス評議会制度について検討する。具体的には、同国のメディアの風景 (media landscape) とその法・倫理制度を概観しつつ、同国のプレス評議会制度の構造的な特質を考察する。

第一章 メディアの風景と法・倫理制度

スウェーデンは、自由で公平な選挙と強力な複数政党制に基づく議会君主制国家で、市民の自由と政治的権利が法的に保証・尊重され、法の支配が重視される⁽²⁾。同国のメディアは、プレス自由法や一九九一年に制定された表現の自由に関する基本法 (Yrtrandefrihetsgrundlag) により厚く保護されており、世界最高水準の自由度と多様性を誇る⁽³⁾。

では、スウェーデンにおけるメディアの風景を概括的に示しつつ、メディア法・倫理制度の現状と特質について概観する。

一 メディアの風景

スウェーデンは、他のスカンジナビア諸国と同様、表現・報道の自由と参加民主主義を重視する政治社会的風土を持っている。同国のメディアは、高い新聞普及率と公共放送の優越性を基本的な特徴としている⁽⁴⁾。ただ、近年、オンラインメディアの台頭により、メディア生態系 (media ecology) の構造変化が生じている⁽⁴⁾。

1 プレス

まず、新聞は、世界で最も歴史が古く（一六四五年 *Ordinari Post Tijdender* 創刊）、強い影響力を保持してきた。新聞は、伝統的に政党と密接な関係を持って発展してきたが、近年、政党紙としての性格を脱し、現代市場志向型・独立型新聞に転換している。⁽⁵⁾ 国民各層の新聞閲読率が非常に高く、民主主義に欠かせない言論・情報の多様性が保たれている。

メディア所有規制がない中、新聞市場は *Bonnier* (*Dagens Nyheter*, *Expressen* 等発行) や *Schibsted* (*Aftonbladet*, *Svenska Dagbladet* 発行) 等の主要新聞グループによるシェアが大半を占める。最近、一部新聞の財政難、地方紙を中心とした *M&A*、新聞業界全体の発行部数の漸減傾向が見られる。⁽⁶⁾ また、メディア生態系の構造変化に伴い、新聞各社は他の先進諸国の新聞社と同様、オンライン新聞のプレゼンスを高め、収益構造のシフトを図りつつある。

一方、新聞振興の観点から、ノルウェーと同様、政府による新聞助成制度が古くから採用されている。例えば、新聞に対する税制優遇制度（標準税率二五%、新聞に対する税率六%）、⁽⁷⁾ 特定要件を満たす弱小新聞等に対する助成制度等がある（後述）。

次に、雑誌は多数乱立している（大半は零細誌）が、その閲読率は比較的安定している。⁽⁸⁾ 現在、雑誌市場は大衆雑誌（家庭誌、園芸誌等）と大規模組織が発行するプレス（会員誌）が主流となっている中、新聞グループ等による所有集中が目立つ。⁽⁹⁾

2 放送

放送は、歴史的に公共放送が基本に据えられ（新聞と共に情報伝達の要、政治的影響下で発展してきた。公共放送

は、AB Radiojänst から始まり（一九二五年ラジオ放送開始）、Sveriges Radio TV AB を経て、一九九二年よりラジオは Sveriges Radio (SR)、テレビは Sveriges Television (SVT) が担うようになった。⁽¹⁰⁾ 現在、公共放送は、SR と SVT に加え、教育専門公共放送 Utbildningsradio (UR) の三社がある。SR と SVT はそれぞれラジオ部門とテレビ部門の支配的地位にあり、前者は P1 (報道・文化・時事)、P2 (古典音楽)、P3 (青少年) の三つの全国チャンネル、後者は SVT1 (総合)、SVT2 (文化・時事)、Barnkanalen (子供) の三つのメインチャンネルを保有している。⁽¹¹⁾

商業放送は、一九九〇年代前半より認められるようになったが、新聞と同様、所有集中度が高い。現在、商業放送のラジオ部門は MTG Radio と Bauer Media が全国ネットワーク体制を構築しており、テレビ部門は Bonnier 放送グループ (最大商業チャンネルの TV4 等保有) の他、MTG や Discovery Communications がシェアの大半を占めている。⁽¹²⁾ また、衛星放送は MTG グループが所有する Viasat (最大チャンネルの TV3 等保有) とノルウェーの多国籍通信事業者 Telenor が所有する Canal Digital (有力チャンネルの Kanal5、TV8 等保有) の二社があり、⁽¹³⁾ 地上放送 TV4 等と競合関係にある。

最近、公共放送は公共メディアへの転換という主な課題に直面しており、⁽¹⁴⁾ 事業拡大の動きを見せている。これに対し、民間メディア企業が反発している。すなわち、商業放送と新聞は、公共放送による新しいプラットフォーム（インターネット）への公的資金の投資と放送と無関係なコンテンツの提供がメディア市場の不公平な歪みを生むと主張する。⁽¹⁵⁾

二 メディア法・倫理制度

スウェーデン憲法は、統治法 (Regeringsform)¹⁶⁾、王位継承法 (Successionsordning)、プレス自由法、表現の自由に関する基本法の四つの基本法から構成されている。表現・報道・情報の自由は、同憲法の最も重要な根幹を成し、強い保護を受ける。すなわち、統治法 (一六三四年制定以来数次の再制定・改正) は基本的権利及び自由 (二章) として表現の自由 (意見の自由) を包括的に、プレス自由法 (一七六六年制定以来数次の改正) はプレス自由と公文書へのアクセス権を、表現の自由に関する基本法 (一九九一年制定以来数次の改正) はプレス自由法がカバーしていない視聴覚メディアやインターネットにおける自由をそれぞれ保障している。このような規範の下、メディア法は基本的にプレス自由に関する伝統を土台として構築されてきた。一方、メディア倫理制度としてプレス界においてはプレス評議会制度も存在する。

1 プレス法制

(1) プレスの自由と権利

プレス自由とは、公的機関の妨害を受けずに出版し、その内容が法令に違反しない限り、訴追・処罰されない権利を意味する (プレス自由法一章一条一項)。このような原則の下、全てのスウェーデン市民は、個人の権利や公共の安全の保護に関する同法の規定に拘束されるものの、自己の思想・意見の表明、公文書の公表、情報・知識の伝達の自由を享受する (二項)。出版物への事前検閲も、出版禁止も禁じられる (二条)。また、プレス自由が自由な社会の基礎を成すという認識の下、プレス自由の濫用に関する裁判の際も表現規制への配慮が求められる (四条)。以上、

いわゆる社会の番犬 (watchdog of society) としてのジャーナリストの役割は明記されていないものの、プレス自由法一章によって事実上公式化されていると言えよう。⁽¹⁸⁾

次に、著者等は秘匿権を有する。すなわち、著者や情報提供者はその出版物に自己の氏名を明示することを強制されない(三章一条)。また、プレスの自由に違反する犯罪の訴訟手続において、その出版物の著者や情報提供者、非定期刊物の編集者の身元調査は許容されない(二条)。そして、同法の規定違反に対する訴追等のために必要な場合を除き、公的機関による出版物の著者・出版予定者、発行者・発行予定者、情報提供者への身元調査は許容されない(四条)。このような秘匿権は、ジャーナリストや取材源(内部告発者等)の保護のみならず、公衆への情報の自由な流通に資するものである。

さらに、全てのスウェーデン市民は、出版物を製作・販売・発送・頒布する権利を有する(四章一条・六章一条)。

(2) プレスの自由の限界

プレスの自由は絶対無制限のものではなく、一定の限界が存在する。まず、プレス自由法の規定にかかわらず、一定の事項(アルコール・タバコ販売広告の禁止、健康・環境保護のための広告の禁止、個人の信用情報の公表の禁止、情報・知識の取得方法に関する刑事責任・損害賠償義務等)は法律により規律することができる(プレス自由法一章九条)。

次に、各種犯罪(大逆罪、外患罪、戦争の誘発、スパイ罪、機密情報の不正取引、重過失による機密情報の漏洩、国家転覆の準備・共謀、国の安全を脅かす虚偽情報の流布、犯罪行為の煽動、民族集団への脅迫・侮辱、市民的自由に対する犯罪、性暴力の描写、名誉毀損、侮辱的言動、不法な脅迫、公務員に対する脅迫、司法妨害、故意による非

開示公文書の公表、故意による守秘義務違反、国の安全を脅かす情報の公表等）を犯すプレス行為は関係法律の適用を受け、編集責任者が刑事責任を負う（七章三条～五条、八章一条）。また、プレスの自由の濫用による被害者に対し、編集責任者が損害賠償責任を負う（二一章）。

さらに、プレスに対する違反行為については、法務監察長官 (Justitiekanslern) が唯一の公訴提起者となり、同長官と裁判所だけが強制措置を承認することができる（九章二条）。強制措置は、没収事由のある出版物につき没収決定がなされるまで押収すること（一〇章一条）や、出版禁止事由（国の戦争状態時における重大犯罪）のある定期刊行物につき裁判所の決定がなされるまで出版禁止命令を発することである（二条）。

一方、プレスの自由の濫用行為（名誉毀損）に対する損害賠償請求訴訟において、明記されていないものの、被害者の反論権 (right of reply) が認められる余地がある¹⁹⁾。

(3) プレス助成制度

議会は、再販制度を廃止した競争法改正（一九五四年）を契機に新聞業界がラジカルかつ不測の事態（競争激化による弱小新聞の相次ぐ廃刊）に直面し、新聞の多様性を確保すべく、一九六九年に「配布助成」(Sök distributionsstöd) 制度と「開発助成」(Sök Utvecklingsstöd) 制度、一九七一年に「運営助成」(Sök driftsstöd) 制度を導入した²⁰⁾。配布助成は新聞間の共同配布への支援、開発助成は新聞のハイテク駆使への支援、運営助成は新聞の製作・運営への支援である。三つの制度に関する業務（助成申請受理・審査、助成の可否決定）は、プレス助成規則 (Pressstödsförfordningen (1990:524)) に基づき、プレス・放送庁下のプレス助成評議会 (Pressstödsnämnden) が行う²¹⁾。

プレス助成制度は、多面的なニュース配信・世論形成、全国各地における日刊紙の広範な配布に資することを目標

に、定期ニュースサービスや政治的意見を持ち、五五%以上の自社編集コンテンツを有し、一五〇〇人以上の有料購読者（特定の少数民族グループ向け新聞は例外）を有する、主にスウェーデン語新聞・国内配布新聞を助成の対象としている。具体的には、配布助成は二紙以上の共同配布システムに参加する新聞（共同配布社も助成申請可能）、開発助成は高品質の編集コンテンツを備えた長期の電子版サービスの発展を期す新聞、運営助成は新聞製作等の営業経費の一部（四〇%～七五%）の助成を必要とする紙新聞・電子新聞が助成を受けられる。

以上、プレス助成制度は、国家によるプレスの自由の観点に立っており、新聞における政治的多元性の保持や民主的討論を促進し、思想の自由市場の活性化に資する面がある。

2 放送法制

(1) 放送の自由とその限界

表現の自由に関する基本法は、自由な意見交換、自由で広範囲の情報及び芸術的創造の自由を確保する目的（一章一条二項）の下、放送の自由を、プレス以外の他の媒体の自由と共に保障している。すなわち、全てのスウェーデン市民は、ラジオ、テレビ及び類似の伝送手段により情報を提供する権利を、公的機関との関係において享受する（一項）。本規定を皮切りに、放送番組の事前審査の禁止（二三条）、表現（放送）の自由の濫用に関する裁判における配慮（五条）、放送番組制作者・情報提供者の秘匿権（二章）、放送番組の制作・送信・頒布の自由（三章）等はプレス自由法に準じている。

一方、放送の自由はプレスの自由と同様、一定の限界が存在する。すなわち、各種犯罪を犯す放送番組の編集責任者の刑事責任（五章・六章）、表現（放送）の自由の濫用による被害者への損害賠償責任（八章）、表現（放送）の自

由に対する違反行為につき法務監察長官による公訴提起や、放送番組の没収・押収の特別の強制措置（七章）等はプレス自由法に準じている。また、後述するように、放送番組は放送法令上の番組基準（コンテンツ規制）の適用を受ける。

（2）規制監督機関

メディア政策は文化省が所管している。文化省のメディア政策の目標は、表現の自由、メディアの多様性、メディアの独立性・アクセシビリティの確保、及び青少年にメディアユーザーとしての自覚を持たせ、彼らをメディアの有害な影響から保護することである。²³ このような政策目標の下、プレス規制監督（特に内容規制）は倫理制度に依拠しており（後述）、放送規制監督は文化省の下に設置された放送庁が担う。²⁴ 従前はラジオ・テレビ庁（Radio och TV-verket）と放送委員会（Granskningsnämnden för radio och TV）が放送規制監督を所管していたが、二〇一〇年、EU視聴覚メディアサービス指令（Audiovisual Media Services Directive）に準拠したラジオ・テレビ法（Radio- och TV-lagen）改正に伴い、両機関の統合により放送庁が新設され、その業務が継承されている（現在、放送委員会は放送庁の下部組織²⁵）。

放送庁（長官は政府が任命）は、メディアの開放性・包括性・責任性の促進をビジョンとして掲げ、ラジオ・テレビ法等に基づき、公共放送以外の各種放送の許認可（衛星放送・CATVは登録）、各種放送番組（文字多重放送やオンデマンドサービスを含む）のラジオ・テレビ法遵守の監視（非コンテンツ領域規制）、放送発展に関する情報提供等を業務としている。²⁶ 放送委員会（委員長を含む委員は政府が任命）は、放送庁下でラジオ・テレビ法遵守を監視する独立意思決定機関として、放映済みの番組に対し、番組基準違反や人権侵害等の苦情申立に応じ、または職権により

番組基準遵守に関して検証（コンテンツ規制）する（ラジオ・テレビ法一六章二条）。また、放送庁には諮問評議会（評議員は政府が任命）が置かれ、放送庁の業務の透明性を図っている。⁽²⁷⁾

(3) 番組基準等

現行ラジオ・テレビ法は、E.U視聴覚メディアサービス指令に準拠して番組基準を定めており、公共放送には公正性（impartiality）、正確性（accuracy）、プライバシー尊重等においてより包括的で厳格な規制を適用している。

放送事業者は、「民主社会の基本概念、万民平等の原則、個人の自由と尊厳」の反映を徹底しなければならないという一般要件（ラジオ・テレビ法五章一条）の下、未成年者保護のため暴力・ポルノ描写の制限（二条・三条）、正当な理由がある場合、番組情報の訂正（四条）、商業的利益の不適切な宣伝の禁止（五条）、公正性の条件に鑑み、労働市場問題に関する政治的・宗教的意見の支持を得ることを目的とした、第三者の要求に応じた放送の禁止（六条）、機能障害者の番組へのアクセスビリティの確保（一二条）等の番組基準に服する。また、広範な表現・情報の自由を考慮した、放送における公正性と客観性の確保が免許要件の一つとなっており（四章八条）、特に前者の要件から批判された者への反論の機会が付与される。⁽²⁸⁾

番組基準等に違反すると、以下のような制裁が科される。放送委員会はラジオ・テレビ法四章八条、五章四条等に違反した放送事業者に対し、委員会決定の公表を命じる（条件付手数料支払命令も包含可）ことができる（一七章一〇条）、同法五章二条・二三条違反を発見したときは、法務監察長官に通知する（一六章二条）。また、法務監察長官は同法五章二条・三条の反復違反者に対し、再発防止命令（条件付罰金命令）を発することができる（一七章一二条）。さらに、放送庁は同法違反に使用された物につき、犯罪防止または他の特別な理由があるときは、没収することができる

(一七章四條)、放送事業者が同法五章二條・四條・一二條等に違反したときは、その免許を取り消すことができる(一八章二條)。

(4) 公共放送制度

放送制度は、長い間公共放送の独占体制から、一九九〇年代より公共放送と商業放送の併存体制に転換している。しかし、公共放送(現在、SR、SVT、URの三社)は依然として特殊な地位が認められており、厳格な規律が適用されている。まず、放送許認可制度によると、公共放送の免許は、放送庁ではなく、政府から直接交付される。次に、公共放送は、法律による規律ではないものの、政府との協定に基づき、商業放送に比べ、情報、討論、本格ジャーナリズム(serious journalism)、少数言語、文化等に関する番組により時間とスペースを割かなければならない。⁽²⁹⁾ さらに、公共放送は包括的な番組基準の適用を受ける。

一方、公共放送三社のラジオとテレビの運営財源は、二〇一九年一月より、受信許可料(TV-avgift)から公共サービス税(public service-avgift)に切り替わっている。従前の受信許可料制度は、テレビ所有世帯が負担する仕組み(ラジオに対する聴取許可料は一九七八年廃止)で、長い間公共放送の独立かつ自己統治に貢献してきた反面、均一負担への低所得世帯の不满に加え、近時、財源確保の安定性の低下(テレビ以外の端末からの視聴世帯へ課金困難)⁽³¹⁾に直面するようになった。⁽³²⁾そこで、ここ数年間、公共放送の財源制度の改革議論の結果、一八歳以上の課税所得を有する個人人の所得に応じた公共サービス税(所得の1%課税、年間上限額一三〇〇クローナ)が新設されたのである(他の政府予算と分離運用)⁽³³⁾。

3 メディア倫理制度

スウェーデンのメディア（主にプレス）倫理制度は長い歴史を持つ。プレスは、世界最古のプレス評議会（一九一六年創設）とその傘下に設置されたプレスオンブズマン（Allmänhetens Pressombudsman, PO、一九六九年導入）により自主的に規律されてきた。両機関の主業務は、プレスの報道による被害を救済することである（後述）。

プレス評議会・プレスオンブズマンによる自主規制システムは、プレス・ラジオ・テレビ倫理綱領（Ettiska regler för press, TV och radio）に基づいて作動する。同倫理綱領は、メディア界が自ら制定した新聞・雑誌・ラジオ・テレビの統一倫理規範であり、プレス評議会・プレスオンブズマンのプレス規制における判断基準である（後述）。

第二章 プレス評議会制度

今日、メディア責任制度の中核であるプレス評議会は、欧州諸国をはじめ世界多くの国で見られる。プレス評議会の起源は、一九一六年に創設されたスウェーデンのプレス評議会にある。プレス評議会制度は、二〇世紀前半、スウェーデンを核にスカンジナビア諸国で登場し、二〇世紀半ば以降、メディアの社会的責任理論等の影響を受け、英国を皮切りに多くの国に波及した。

では、スウェーデンのプレス評議会制度の沿革と現行体制を俯瞰した上で、比較法的視点からその構造的特質を考察する。

一 概要

1 沿革

スウェーデンのプレス三団体、すなわちパブリストクラブ (Publicistklubben)、ジャーナリスト協会 (後の記者組合 = Journalistförbundet)、新聞発行者協会 (Tidningsutgivareföreningen) は一九一六年、第一次世界大戦中一部の新聞が国のプロパガンダ機関化したことによる報道機関の権威の失墜を踏まえ、世界最古のプレス評議会として「プレス公正実践委員会」(Fair Practices Commission of The Press) を創設した。³⁴ 同委員会はプレス三団体により選出 (各一名) された三人と最高裁判事一人 (委員長) から成り、報道をめぐる発行者とジャーナリストの間の対立を仲裁するプレスの「名誉法廷」(court of honour) として呼ばれた。³⁵ 同委員会は一九二三年、市民のプレスへの不満と法的規制の要求を受け、プレス倫理綱領を制定し (パブリストクラブ等の採択)、次第に公衆からプレスの報道をめぐる苦情を受け付け (有料)、対応するようになった。³⁷

一九五〇〜一九六〇年代に入り、プレスのセンセーショナルな報道の増加に伴い、プレス公正実践委員会は非有効性を理由に市民から激しい批判と権力側から法的規制手段 (反論権法等) の導入圧力等に直面した。³⁸ そこで、同委員会は一九六九年、公的責任を強化すべく、プレス評議会 (Pressens Opinionsnämnd) に改称した上で、プレスオンブズマンの新設、プレス評議会の委員構成の改編 (既存の業界委員に加え、市民委員 (独立委員) の導入)、プレス評議会の所管領域の拡大 (苦情対応を全てのプレス (新聞、雑誌) に拡大)、申立手数料の廃止、金銭的制裁の導入等、ドラスティックな改革を断行した。³⁹ 一方、プレス四団体 (プレス三団体 + 雑誌協会 (Tidskrifter)) と各種放送団体は一九七八年、プレス評議会への責任強化のため、プレス協力委員会 (Pressens Samarbetsnämnd) を設立し、メディア全

体の統一倫理規範としてプレス・ラジオ・テレビ倫理綱領を制定した。

その後、プレス評議会は、プレス協力委員会のメイン構成員であるプレス四団体による財源、職務規範（プレス評議会憲章 (Stadgar för Pressens Opinionsämnd)）、プレスオンブズマン指針 (Instruktion för Allmänhetens Pressombudsman)）等に対する責任体制の下、改良を経て現在に至っている。

2 現行体制

(1) 組織

現行のプレス規制機関は、プレスの行為が良きジャーナリズム実践に即しているか否かを判断するプレス評議会（プレス評議会憲章一条）と、報道被害者に助言・助力を提供するプレスオンブズマン（プレスオンブズマン指針一条）から成る。両機関の規制対象は、プレス評議会の会員、すなわち印刷プレスとオンラインプレス（二〇一一年よりオンラインのみのプレスにも拡大）である。

プレス評議会は、議長一人、副議長三人、委員一四人から成り、二つのグループ（各々議長または副議長と委員七人の構成）に分けられている（プレス評議会憲章五条）。議長・副議長（任期二年、再任可（通算八年以内）、任期中は私人で本職は休職扱い）は、プレス協力委員会により判事経験を有する法律専門家の中から任命される（六条四項）。委員（任期二年、再任可（通算六年以内））は、プレス四団体により各二人（代理委員二人）ずつ任命される業界委員八人（代理委員八人）と、議会オンブズマン代表と弁護士会会長により共同任命される市民委員六人（代理委員六人）から成る（二項・二項）。プレス評議会の構成員を選出する以上の四つの組織は、必要に応じて臨時の補充員を任命することができる（五項）。

プレスオンブズマン（一人）は、プレスオンブズマン任命委員会（議会オンブズマン代表、弁護士会会長、プレス協力委員会委員長の三人の合議体）により任命され、⁽⁴⁾プレスオンブズマン財団（プレス四団体による運営・財源調達）により雇用される（プレスオンブズマン指針九条二項）。プレスオンブズマンの任期は三年（再任可、任期中は私人で本職は休職扱い）で、その雇用・報酬は同財団との別途契約により決定される（三項）。

以上、プレス評議会・プレスオンブズマンは、プレス四団体とプレスから独立した各組織の協議により組織され、プレス四団体の負担金とその他プレス倫理に違反したプレスが支払う課徴金（後述）を財源として運営される構造である。

（2）基準

プレス協力委員会が制定したプレス・ラジオ・テレビ倫理綱領（一九九五年改訂）は、前述の如くメディア全体の行動規範であり、プレス評議会・プレスオンブズマンがプレスの行為を監視・規制する基準である。同倫理綱領は、プレス・ラジオ・テレビは、ニュース伝達と公務監視に当たり、プレス自由法と表現の自由に関する憲法上の権利の枠組の中で最大限の自由を享受すること、個人は報道による不当な侵害から保護されることを基本理念とし、「報道基準」（第一部）、「職業上の基準」（第二部）、「編集・広告基準」（第三部）の三領域について定めている。

第一部「報道基準」では、「正確なニュースの提供」、「寛大な反論の許容」、「個人のプライバシーの尊重」、「写真の扱いにおける留意」、「各当事者への傾聴」、「慎重な実名報道」について規定している。また、「報道基準に関する注解」という項目を設け、プレス評議会は主にプレスの「良きジャーナリズム実践」の概念を解釈する責任があること（プレスオンブズマンもプレス評議会に回付されない事案につき同様）、プレス評議会・プレスオンブズマンはラジオ・テ

レビの番組基準違反は取り扱わないこと（番組の監視は放送委員会の所管）を明確にしている。第二部「職業上の基準」では、「ジャーナリストの心得」、「資料の取得」、「報道発表の時間」について定めている。第三部「編集・広告基準」では、「基本原則」、「一般基準」について規定している。

(3) 業務

プレス評議会・プレスオンブズマンは、プレスの行為がジャーナリズム実践に即しているか否かを判断し、当該行為をめぐる紛争の解決（苦情処理）を主業務とする（プレス評議会憲章一条、プレスオンブズマン指針一条）。その他、プレスオンブズマンは、一般市民にプレスの職業倫理に関する情報・助言の無料提供、ジャーナリズム倫理の理解向上（定期刊行物への寄稿、公的討論・講演、ジャーナリズムスクールへの出講等）に寄与する（プレスオンブズマン指針八条⁽⁴²⁾）。ここでは、プレス評議会・プレスオンブズマンの主業務のみを取り上げる。

(1) 苦情申立

何人も、プレスの報道が倫理基準に違反したと思うときは、当該プレスを相手にプレスオンブズマン事務局に苦情を申し立てることができる⁽⁴³⁾。苦情申立は、プレスの報道により人権侵害等の報道被害を主張する者（報道被害者）本人のみならず、第三者やプレスオンブズマン自身（職権）も行うことができる（プレスオンブズマン指針一条・五条）。苦情申立は、報道から三か月以内に、書面または電子メールにより行わなければならない（二条・四条）。プレス評議会・プレスオンブズマンによる苦情処理は無料である。また、プレス評議会・プレスオンブズマンによる苦情処理は苦情申立人による法的手続の開始を妨げないが、プレス評議会は既に法的手続が開始された苦情申立事案に関して

は却下決定を選択し得る。⁴⁴⁾

(2) 調査・調停

苦情申立がなされれば、最初、プレスオンブズマンが苦情処理に当たる。プレスオンブズマンによる苦情処理プロセスは、プレスオンブズマン指針⁴⁵⁾に規定されている。

プレスオンブズマンはプレスによる報道被害者に助言・助力を提供することを基本とし、報道被害者・第三者またはプレスオンブズマン自身(職権)による苦情申立に対して良きジャーナリズム実践(プレス・ラジオ・テレビ倫理綱領)に照らして解決を図り、一定条件下でプレス評議会に回付する一方、公的討論への参加により良きジャーナリズム実践の大義を擁護する(プレスオンブズマン指針一条)。プレスオンブズマンは印刷プレスのみならず、一定の要件を満たすオンラインプレス⁴⁶⁾に対する苦情にも対応する(同)。

プレスオンブズマンは、苦情申立人と発行者の間の紛争の初期段階で、調停と助言により迅速な紛争解決を図り、必要に応じて発行者に直接接触して訂正または苦情申立人の反論の掲載を求める(二三条)。しかし、プレスオンブズマンは、苦情申立に理由がないと判断した場合、申立を却下する。

プレスオンブズマンの調停により当該プレスが苦情申立人を満足させるような対応(訂正・反論掲載等)がなされれば、事案は終結する。しかし、調停が不調に終わった場合、プレスオンブズマンは当該事案に対する調査に着手する。その際、苦情が申し立てられたプレスの発行者は、プレスオンブズマンの要求に応じて問題の記事の十分な数のコピーを提出しなければならない(七条)。

プレスオンブズマンは、調査の結果、プレス・ラジオ・テレビ倫理綱領に照らして①苦情申立に正当な理由があり、

②苦情が倫理原則や報道被害の両面から重大であり、③比較的最近の報道に対する苦情であれば、訂正・反論掲載の有無も考慮して、当該事案をプレス評議会に回付する決定を、①②③の未充足の場合（当該プレスを非難する正当な理由なし）は棄却決定を行う（四条）。ただ、第三者による苦情申立をプレス評議会に回付するときには、報道被害者の弁護人の事前同意が必要である（五条）。

一方、プレスオンブズマンによる苦情申立の却下・棄却決定に対し、当該報道により影響を直接被った報道被害者に限り、一か月以内にプレス評議会に不服申立をすることができる（六条）。
以上、プレスオンブズマンによる苦情処理プロセスは約三〜四か月を要する。⁴⁷

（3）審理・裁定

プレス倫理違反が濃厚な苦情事案等は、プレスオンブズマンを経て、プレス評議会により紛争解決が図られる。プレス評議会による苦情処理プロセスは、プレス評議会憲章⁴⁸に規定されている。

プレス評議会は、苦情事案のうちプレスオンブズマンからの回付事案や、プレスオンブズマンの却下・棄却決定に対する報道被害者本人からの不服申立事案につき、プレス・ラジオ・テレビ倫理綱領違反の有無を審理する（プレス評議会憲章一条、二条一項）。プレス評議会は、プレスオンブズマンと同様、印刷プレスのみならず、一定の要件を満たすオンラインプレスに対する苦情にも対応する（一条）。プレス評議会への裁定請求は個人を原則とし、会社、団体、公共機関による請求は制限（ただし、訂正・反論掲載の要求に関する場合は考慮対象）される（二条二項）。

プレス評議会は、裁定請求を受理するか否かを独自に判断し、特定の状況下で、既定以外の裁定請求を審理したり、正規手続以外の方法で審理することができる（三条一項⁴⁹）。また、プレス評議会は、審理手続の進行中の事案について

も審理手続の続行を停止することができる(二二項)。しかし、プレス評議会はプレスオンブズマンのような調査権限は有しない(二三項)。

プレス評議会は、議長または副議長一人に加え、六条一項に規定された各組織により任命された各一人の委員または代理委員と、六条二項の規定により任命された三人の委員または代理委員が出席すれば、裁定することができる(八条一項)。また、プレス評議会は、議長または副議長一人に加え、合計五人の委員または代理委員が出席し、そのうち六条二項の規定により任命された者が二人以上であれば、裁定することができる(二二項)。さらに、プレス評議会は、「プレス倫理非難」という結論に至らないことが明白である場合、議長または副議長一人に加え、六条一項の規定により任命された一人の委員または代理委員と、六条二項の規定により任命された一人の委員または代理委員が出席しても、満場一致を条件とし、裁定することができる(二三項)。

プレス評議会は、①プレスオンブズマンへの苦情申立が遅過ぎて却下される事案、②裁定請求が却下・棄却される事案、③プレスオンブズマンの無対応で却下・棄却される事案につき、議長または副議長と共に対処できる(八条四項)。一方、プレス評議会は、最重要事案につき適切であると認められる場合、全構成員(議長、副議長、委員、代理委員)により裁定する(五項)。

プレス評議会の各構成員は裁定において一票の投票権を持ち、可否同数の場合は、議長がこれを決する(二〇条一項)。プレス評議会は満場一致の裁定を図らなければならず、意見が分かれば、反対意見を裁定文に記載しなければならない(二二項)。議長は、意見が分かれた場合、事案の継続審理を中断して満場一致の裁定の実現を試みることができる(同)。代理委員はプレス評議会の審理に参加できるが、正規委員の代理参加ではない限り投票権を有しない(三三項)。一方、プレス評議会の審理に際し、審理事案のプレスの代表者・従業員は当該審理に参加できない(九条)。

プレス評議会は、審理の結果、苦情の申し立てられたプレスの行為が倫理基準に違反したと判断した場合、苦情申立を支持し、当該プレスを非難（譴責）する裁定を行う。非難裁定は、良きジャーナリズム実践違反の程度を基準に、「軽微違反」、「中度違反」、「重大違反」の三つの類型に分類される。⁽⁵⁰⁾ 逆に、プレス評議会は、プレス倫理違反がないと判断した場合、苦情申立を棄却する裁定を行う。

以上、プレス評議会による苦情処理プロセスは約三〜四か月を要するため、プレスオンブズマンへの苦情申立からプレス評議会による事案終結までに少なくとも六か月がかかる。⁽⁵¹⁾

(4) 公表

プレス評議会がプレス倫理違反を認める裁定をして事案が終結した場合、以下のように、当該プレスは裁定文の公表と金銭支払の両面の制裁が科される。

まず、裁定文掲載に関する制裁である。プレス評議会によりプレス・ラジオ・テレビ倫理綱領違反を理由に非難裁定を受けたプレスは、遅滞なく裁定全文を自身の紙面の目立つ所に掲載しなければならないが、掲載事実をプレス評議会に特段報告する必要はない（プレス評議会憲章一三条一項⁽⁵²⁾）。裁定文は当該プレスに加え、その要旨が「プレスジャーナル」(Pressens Tidning)と「ジャーナリスト」(Journalisten)にも掲載される（プレス・ラジオ・テレビ倫理綱領「報道基準に関する注解」⁽⁵³⁾）。また、裁定全文は、プレス評議会・プレスオンブズマンのホームページで公表しなければならない（プレス評議会憲章二三条二項）。ソーシャルメディア上の出版物への非難裁定の場合、裁定文は同一フォーラムに掲載されなければならない（三項）。しかし、そのフォーラムにおける裁定全文掲載に制約があれば、メインのインターネットプラットフォーム（例えば、新聞のホームページ）を参照すべき旨を掲載すべきであり、

ホームページがないときは、プレス評議会・プレスオンブズマンのホームページへのリンクを貼ることで裁定文の公表ができる(同)。一方、苦情申立人が第一項に基づくプレス倫理非難の公表を望まない場合、その見解は尊重されなければならぬ(四項)。

次に、金銭的制裁である。プレス評議会により非難裁定を受けたプレスは、発行部数(オンライン版は当該社の印刷版の発行部数)を基準に、課徴金に当たる事務手数料(expeditionsavgift)を支払わなければならない(十一条)。この事務手数料は、新聞発行者協会に支払われ、プレス評議会・プレスオンブズマンの財源に充てられる(一二条)。以上概観したプレス評議会の苦情処理のプロセスをまとめると、〈図一〉の通りである。

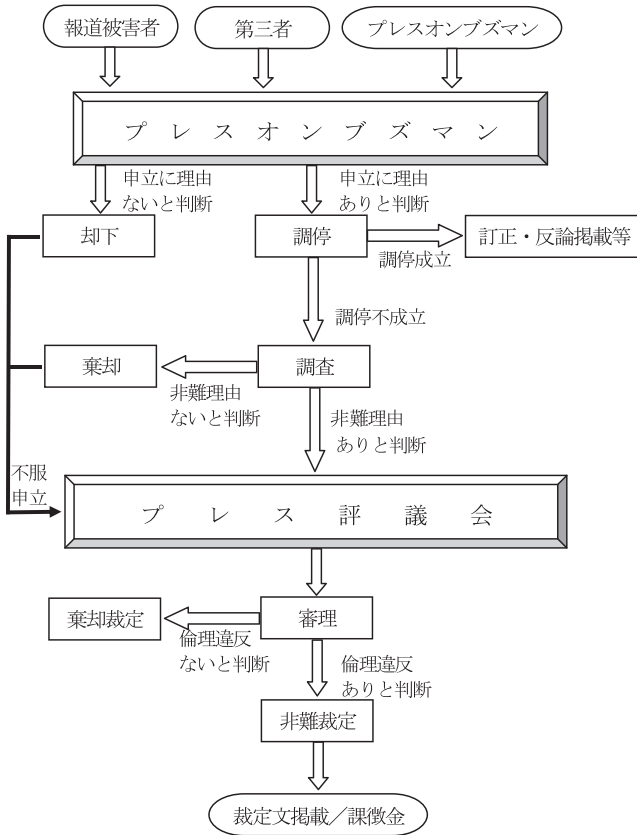
二 考察

1 総論…主要国のプレス評議会制度との比較

いわゆるプレス評議会は、主に法令によらないプレス規制メカニズムとして、プレスの公衆に対する高い説明責任の確保、プレスの自由の擁護、ジャーナリストの行動指針(倫理綱領)の提供による高度の倫理基準の確保等を担う。⁽⁵⁶⁾このようなプレス評議会は、最も有効なメディア責任制度と評価されており、⁽⁵⁷⁾前述の如く欧州諸国をはじめ世界多くの国のプレス規制スキームの中核となっている。しかし、各国のプレス評議会制度は、当該国のプレスの自由の憲法上の地位やプレスを取り巻く政治・社会的環境等を反映して構築されているため、その具体的な仕組みは多少異なる。

以下、比較法的視点からスウェーデンのプレス評議会制度について総論的に論じる。主要六か国(英国、ドイツ、フィンランド、デンマーク、アイルランド、豪州)のプレス規制機関を比較対象とし、スウェーデンのプレス評議会

〔図二〕プレス評議会の苦情処理のプロセス



制度の特質を考へる。

第一に、スウェーデンのプレス評議会の目的は、いわゆるプレス評議会の一般的な目的と一致する。比較対象国を含む各国のプレス評議会の目的は、主にプレスの自由の擁護とプレス規制（苦情対応等）にある。⁽⁸⁸⁾ 同国のプレス評議会は、プレスの行為における良きジャーナリズム実践の確保を掲げ、プレスの自由の擁護と公益を図る一方、個人の人權を保護することを志向する。

第二に、スウェーデンのプレス評議会・プレスオンブズマンの規制方式は、多くの国のプレス規制の仕組みと同様、自発的独立自主規制型 (voluntary independent

self-regulation) である。すなわち、同国のプレス評議会・プレスオンブズマンは、プレス界により自発的に設立され、法令ではなく、プレス自身の自己規律規範であるプレス・ラジオ・テレビ倫理綱領に基づきプレスに関する規制を担っている。このようなプレス規制モデルは、前述したプレス評議会の目的に鑑み、最も適切なスキームであろう。

一方、デンマークのプレス評議会 (Pressenævnet) とアイルランドのプレス評議会 (PCI)・プレスオンブズマンは、法令に基づき設立されつつ、組織構成や規制の実際において自主規制の要素を併せ持っている共同規制型である。また、英国では、自発的自主プレス規制機関である独立プレス基準機構 (IPSO) の他に、劣勢ではあるが国王の勅許状に基づくプレス規制機関である IMPRESS も存在する。

第三に、スウェーデンのプレス評議会・プレスオンブズマンによる規制は、比較対象国のプレス規制機関と同様、印刷プレスに限らず、オンラインプレスにも及ぶ。これらの国を含む多くの国におけるプレス規制機関は、今日、デジタル新聞をはじめオンラインプレスの浮上に伴い、印刷プレスに加え、オンラインプレスもその規制対象に追加しつつある。ただ、オンラインプレスやその類似サービスが多様化する中、各国のオンラインプレスに対する具体的な規制アプローチは多少違いがある。スウェーデンのプレス評議会・プレスオンブズマンの場合、規制対象のオンラインプレスの範疇が比較的広く、一定の要件を満たすソーシャルメディアをもその射程に入れている (プレス評議会憲章一条) ことが特徴的である。

一方、フィンランドのメディア評議会やデンマークのプレス評議会は、プレスと共に放送も規制対象としている (ただし、放送許認可規制等は別の機関が所管)。

第四に、スウェーデンのプレス評議会制度は、プレス評議会とプレスオンブズマンが共にプレス規制を担う、二層規制システムである (後述)。対して、比較対象国はアイルランドを除けば、単一規制機関がプレス規制を所管する。

スウェーデンのプレス評議会の構成は、ドイツ（業界委員のみの構成）を除く全ての比較対象国と同様、業界委員と市民委員から成る混合型である。各国のプレス規制機関は市民委員を新設・補強する傾向にある。同国のプレス評議会は、厳密にはプレス（八人）、市民（六人）、判事（四人）の三者構成であり（デンマークのプレス評議会も類似）、判事が務める議長・副議長と市民委員が多数を占める構造である。

第五に、スウェーデンのプレス評議会・プレスオンズマンの財源は、プレスの負担金とプレス倫理に違反したプレスが支払う制裁金（課徴金）から成る。プレス自主規制機関である以上、その運営は被規制者であるプレスの自主財源によるのが当然で、各国のプレス規制機関の財政制度の潮流でもある。ただ、倫理基準に違反したプレスに科される課徴金をその財源に充てるのは、同国のプレス評議会制度ならではのユニークなメカニズムである。

一方、ドイツのプレス評議会とフィンランドのメディア評議会は自発的独立自主規制型の機関でありながら、一定の政府資金に依存している。

第六に、スウェーデンのプレス評議会・プレスオンズマンの主業務は、各国のプレス規制機関と同様、報道被害救済（苦情処理）である。各国のプレス規制機関による苦情処理手続は、倫理基準に準拠し、無料により調停・裁定中心の紛争解決を図ること、司法手続を妨げないことが一般的である。同国のプレス評議会・プレスオンズマンはこのような一般的性格を有しつつ、両機関が段階的・相互補完的に紛争解決に当たるのが特徴的である。アイルランドもプレス評議会・プレスオンズマンの二層規制システムであるが、紛争解決におけるプレスオンズマンの権限はスウェーデンのそれと多少相違がある。スウェーデンのプレスオンズマンの権限は調停に止まるのに対し、アイルランドのプレスオンズマンは調停に加え、裁定を行うこともできる。

第七に、スウェーデンのプレス評議会はプレス倫理に違反したプレスに対し、各国のプレス規制機関の共通の制裁

〈表一〉各国のプレス評議会制度

国	規制機関	目的	規制方式	規制対象
スウェーデン	プレス評議会・プレスオンブズマン	・良きジャーナリズム実践の確保 ・プレスの倫理の向上 ・苦情対応	制 自発的独立自主規制	印刷・オンラインプレス
英国	独立プレス基準機構	・プレスの説明責任の確保 ・人権保護 ・プレスの自由の維持	制 自発的独立自主規制	印刷・オンラインプレス
ドイツ	プレス評議会	・プレスの自由の擁護 ・苦情対応	制 自発的独立自主規制	印刷・オンラインプレス
フィンランド	メディア評議会	・良きジャーナリズム実践の確保 ・プレスの自由の擁護	制 自発的独立自主規制	プレス・放送・通信社(各オンラインサービスを含む)
デンマーク	プレス評議会	・苦情対応 ・メディア倫理の向上	共同規制	プレス・放送(各オンラインサービスを含む)
アイルランド	プレス評議会・プレスオンブズマン	・苦情対応 ・プレスの独立の維持	共同規制	印刷・オンラインプレス
豪州	プレス評議会	・良きメディア実践基準の促進 ・苦情対応	制 自発的独立自主規制	印刷・オンラインプレス

手段である裁定文掲載に加え、金銭的制裁（課徴金）をも科す。英国の独立プレス基準機構も金銭的制裁（罰金）権限を有する。ただ、英国の独立プレス基準機構は極めて重大な倫理違反行為をしたプレスのみ罰金を科すのに対し、スウェーデンのプレス評議会は非難裁定を受けたプレスに一律に課徴金を科す。

以上論じた内容をベースに、スウェーデンをはじめ各国のプレス評議会制度の骨格をまとめると、〈表一〉の通りである。

<p>財源</p> <p>プレス四団体分担金+制裁金(課徴金)</p>	<p>副議長(同三+③) 業界委員八+④市民委員六)</p> <p>・任命…①②はプレス協力委員会、③はプレス四団体、④は議会オンブズマン代表+弁護士会会長+プレス協力委員会委員長)</p>	<p>○苦情処理</p> <p>・苦情申立(第三者を含む)↓プレスオンブズマンによる調停↓訂正・反論掲載等</p> <p>・不調の場合、プ</p>	<p>○苦情処理</p> <p>・苦情申立(第三者を含む)↓苦情処理委員会による初期検討↓当該プレスに送付・解決要請</p>	<p>○苦情処理</p> <p>・苦情申立(第三者を含む)↓事前調査↓調停↓訂正・反論掲載等</p> <p>・不調の場合、審問↓裁定↓裁定文</p>	<p>○苦情処理</p> <p>・苦情申立(第三者を含む)↓調査・調停↓訂正・反論掲載・放送等</p> <p>・不調の場合、裁定↓裁定文掲載・の申立を経るこ</p>	<p>○苦情処理</p> <p>・苦情申立(先に当該メディアへの申立を経ること)↓プレスオンブズマン事務局による調査↓和解調停↓</p> <p>・不調の場合、裁</p>	<p>組織構成等</p> <p>マン</p> <p>・構成…一人</p> <p>・任命…任命委員会(議会オンブズマン代表+弁護士会会長+プレス協力委員会委員長)</p>	<p>員 事五)</p> <p>・任命…任命パネ</p> <p>ル</p> <p>○苦情処理委員会</p> <p>・構成…二二人市民委員七+業界委員五)</p> <p>・任命…理事会</p> <p>○編集者倫理綱領委員会</p> <p>・構成…一五人(業界委員一〇+市民委員五)</p> <p>・任命…規制資金社(RFC)</p>	<p>員 行</p> <p>者委員一四+②</p> <p>記者委員一四)</p> <p>・任命…プレス四団体から成るスポンサー協会①は発行者二団体、②は記者二団体)</p> <p>○苦情処理委員会</p> <p>二つ</p> <p>・構成…二八人中から選出された各八人(①四+②四)</p> <p>○編集データ保護苦情委員会</p> <p>・構成…二八人中から選出された八人(①四+②四)</p>	<p>門 家)</p> <p>一+②メ</p> <p>ディア専門委員八+③市民委員五)</p> <p>・任命…①②はメディア評議会管理グループ各種メディア団体の代表機関、③はメディア評議会</p>	<p>議 長(弁護士)一+</p> <p>③業界委員四+④市民委員二)</p> <p>・任命…司法大臣</p> <p>①②は最高裁長官、③記者組合とメディア、④は成人教育協会により各々推薦)</p>	<p>一を含む) +②業界委員六)</p> <p>・任命…任命委員会(②はプレス団体)より指名</p> <p>□プレスオンブズマン</p> <p>・構成…一人</p> <p>・任命…プレス評議会</p> <p>○管理委員会</p> <p>・構成…委員長(プレス評議会市民委員)一人+業界委員ら</p> <p>○倫理綱領委員会</p> <p>・構成…委員長(プレス評議会)より指名)一人+プレスオンブズマン一人+編集者六人</p>	<p>長一、副議長二を含む) +②業界委員一+③独立ジャーナリスト委員二)</p> <p>・任命…①③はプレス評議会議長、②はプレス団体</p> <p>○裁定パネ</p> <p>・構成…プレス評議会議長+①③全員+②のうち三人+その他九人</p>
-------------------------------------	---	---	--	--	--	--	--	---	--	--	---	--	---

スウェーデンのプレス評議会制度に関する一考察

<p>主な制裁</p>	<p>・ 裁定文掲載 ・ 課徴金</p>	<p>・ 裁定文掲載 ・ 罰金</p>	<p>・ 裁定文掲載</p>	<p>送 ・ 裁定文掲載・放</p>	<p>送 ・ 裁定文掲載・放 ・ 罰金／懲役</p>	<p>・ 裁定文掲載</p>	<p>・ 裁定文掲載</p>
<p>レソオンブズマンによる調査↓非難理由ありと判断すれば評議会に回付 ・ プレス評議会による審理・裁定↓裁定文掲載／課徴金 ○その他 ・ 市民にプレス倫理に関する情報・助言の提供 ・ ジャーナリズム倫理の理解向上</p>	<p>・ 当事者間の解決に失敗↓調査・調停↓訂正・反論掲載等 ・ 不調の場合、裁定↓訂正・裁定文掲載 ・ 不服申立↓独立苦情審査員による審査↓不備があった場合、苦情処理委員会に再審査要求 ○その他 ・ 重大倫理違反反事案への基準調査↓罰金 ・ 民事訴訟請求者に仲裁サービスの提供 ・ 編集者・ジャーナリストへの助言 ・ ジャーナリストの研修</p>	<p>(助言／非難／譴責)掲載等 ・ 軽微事案は苦情処理委員長が決定 ・ 重大事案は評議会総会(苦情処理委員会委員二人以上)の要請で回付 ○が決定 ・ 不服申立↓別の苦情委員会が評議会総会による再審 ○その他 ・ 取材・報道への助言・指針の提供 ・ 自由な情報と世論形成の擁護 ・ 編集データ保護に関する自主規制の促進</p>	<p>放送 ○その他 ・ 重大事案への職権調査 ・ 編集者・ジャーナリストへの助言 ・ メディア倫理問題に関する声明 ・ ジャーナリズム倫理・自主規制に関する公的討論への参加</p>	<p>と↓調査・審問↓訂正・反論掲載・放送等 ・ 不調の場合、裁定↓裁定文掲載・放送 ・ 不履行の場合、罰金／懲役 ○その他 ・ 重大事案への職権調査・声明</p>	<p>訂正・取消掲載等 ・ 不調の場合、プレスオンブズマンが裁定の代わりにプレス評議会に回付した事案／不服事案↓プレス評議会による審理・裁定↓裁定文掲載</p>	<p>定パネルに回付 ・ 裁定パネルによる審理・裁定↓裁定文掲載 ○その他 ・ プレスの自由・情報へのアクセスの擁護(声明、研究等)</p>	<p>定パネルに回付 ・ 裁定パネルによる審理・裁定↓裁定文掲載 ○その他 ・ プレスの自由・情報へのアクセスの擁護(声明、研究等)</p>

出典：Lara Fielden, *Regulating the Press: A Comparative Study of International Press Councils* (Reuters Institute for the Study of Journalism, 2012), 19-117; The Leveson Inquiry, *An inquiry into the culture, practices and ethics of the press* Vol.IV (HC 780-IV, 2012.11.29), 1708-1732. ※参照したものは最新情報を基に筆者作成。

2 各論…主な構造的特質

(1) プレス法との文差

西欧北米諸国のメディア制度 (media system) を分類すると、大きく分極多元主義 (polarized pluralist)、民主的協調主義 (democratic corporatist)、自由主義 (liberal) の三つのモデルがあり、スウェーデンのメディア制度は民主的協調主義モデルに属する。⁶⁰ 民主的協調主義モデルのメディア制度は、高い新聞普及率、従前の政党色の強いプレスから中立商業プレスへのシフト、プレスの高い専門性と自主規制、国家によるプレスの自由の保護、プレス助成、公共放送の強力な地位等の特徴とする。⁶¹ 前章で叙述したように、スウェーデンのメディア制度は基本的にこのような要素から成っている。ただ、近年、同国のメディア制度はより自由主義モデルの方に進んでいるとの評価もある。⁶²

いずれにしても、スウェーデンにおけるプレス評議会・プレスオンブズマンによるプレス自主規制制度は、同国のメディア制度の重要な一角を占めてきた。しかし、同国におけるプレス自主規制制度を、プレスの自由に関する法令から切り離して把握することは困難である。⁶³ 前述の如く、四つの基本法から構成されている同国憲法は、表現の自由の価値を極めて重視し、三つの基本法 (統治法、プレス自由法、表現の自由に関する基本法) において関連規定を網羅的に定めている。そのうち、世界最古のプレスの自由に関する法律であるプレス自由法は、プレスやプレスの自由に対して強い保障 (検閲禁止、取材源保護、公文書へのアクセス権等) を与えてきた。このようなプレスの自由の憲法上の位置付けとプレスの自主努力の下、プレス評議会・プレスオンブズマンによるプレス自主規制制度が早くから確立・定着したのである。

以上によると、スウェーデンのプレス評議会制度は、プレス倫理制度 (自主規制制度) でありながら、プレスの自由を特別視する憲法規範を反映したものである。このような同国のプレス評議会制度の法規範との特殊な関係は、他

の国のプレス規制機関とは異なる特質の一つである。

(2) 真正のプレス規制

プレス評議会には多様な類型が存在する。メディア責任制度研究の大家、Claude-Jean Bertrand はプレス評議会につき、委員構成、独立性、自律性の観点から政府の介入の程度を基に、①擬似評議会 (pseudo-councils)、②準評議会 (semi-councils)、③真正評議会 (genuine councils) に区分している。⁶⁴ 彼は、①は政府自身により任命される者から構成されるため、ニュースメディア統制をミッションとし(メディア責任や真の自主規制には無関心)、②はメディア業界内部の者のみから構成される(市民委員不在)ため、全ての業務の遂行ができない反面、③は三グループ(発行者、ジャーナリスト、市民)の代表性が保証されており、法律により設立され政府予算の援助を受ける場合でさえも、完全に独立して業務を遂行するため、③だけが完全に自由でダブル・ミッション(プレスの自由の伝統的な敵である政府やその官僚主義との闘いにおいてプレスを助けることと、プレスに市民への説明責任を果たさせること)の遂行に適していると分析する。⁶⁵

この区分によると、スウェーデンのプレス評議会は勿論、英国の独立プレス基準機構、フィンランドのメディア評議会、デンマークのプレス評議会、アイルランドのプレス評議会、豪州のプレス評議会は、真正評議会に属する(「表一」参照)。ただ、ドイツのプレス評議会は、専ら業界委員(発行者委員と記者委員)のみで構成されていることから、準評議会に属するが、政府資金をその財源の一部としつつも政治的影響力が働いていない⁶⁶ことに鑑み、実質的には真正評議会に位置付けられよう。

プレス評議会がプレス規制機関として存立する以上、より良い規制原則の追求が求められる。より良い規制原則と

しつは、比例性 (proportionality) 、責任性 (accountability) 、一貫性 (consistency) 、透明性 (transparency) 、目標集中性 (targeting) が挙げられる。⁽⁶⁷⁾ これらの原則は、英国の独立プレス基準機構の前身、プレス苦情委員会 (Press Complaints Commission) に対する独立審査に採用された審査基準 (目的の明確性 (clarity of purpose) 、実効性 (effectiveness) 、独立性 (independence) 、透明性 (transparency) 、責任性 (accountability)) とほぼ一致する。便宜的に後者の規制原則を基にスウェーデンのプレス評議会・プレスオンブズマンを吟味すれば、以下のような理由から、比較対象国のプレス規制機関に比べ、より真正のプレス規制機関であると評価できる。

第一に、業務の目的が明確である。両機関はプレスの良きジャーナリズム実践の砦という明確な目的の下、職務規範 (プレス評議会憲章、プレスオンブズマン指針) に沿ってプレスに対する苦情処理とその他の業務を行う。

第二に、規制の実効性を確保している。一般的に、プレス評議会が倫理基準に違反したプレスに課す制裁は、裁定文掲載である。同国のプレス評議会は、裁定文掲載と並行して「汚染者負担原則」 (polluter-pays principle) に沿って課徴金をも科すが、プレスの制裁不履行は稀である。⁽⁶⁸⁾

第三に、政府からも、プレスからも高度の独立性を有する。両機関は、法令によらず、プレス界により自発的に設立され、プレスの自主財源 (課徴金を含む) により運営される。また、両機関とも構成員の専門性を重視しつつ (プレス評議会は多様性も重視) 、その選任手続においてプレスの独断を許さない仕組みとなっている。

第四に、構成員の選任手続や業務内容が極めて透明である。両機関の構成員は独立選任手続により任命され、職務規範に沿って苦情処理とその他の業務を行う。

第五に、積極的に説明責任を果たす。プレス評議会は、審理事案に関する意見につき報告書を作成・公表する義務を負う (プレス評議会憲章四条) 。また、プレス評議会は、年次報告書をプレス四団体、議会オンブズマン代表、弁護

士会会長に提出する義務を（一四条一項）、プレス評議会議長は、プレスオンブズマンにプレス評議会の業務につき定期的に情報を提供する義務を負う（二二項）。

しかし、スウェーデンのプレス評議会制度には欠陥や問題点も存在する。苦情処理プロセスにおいてプレスオンブズマンの苦情申立の却下・棄却決定に対してはプレス評議会への不服申立が可能であるが、プレス評議会の苦情申立の棄却決定に対しては不服申立や検証が制度化されていない。また、倫理基準違反に対する課徴金制度は、違反の軽重と関係なく、発行部数基準が適用される。

（3）二層規制システム

スウェーデンのプレス評議会制度は、プレス評議会とその傘下のプレスオンブズマンによる二層規制システムである。同様のシステムはアイルランドや南アフリカ共和国等に限られ、他の国で散見されるプレスオンブズマンは業界横断的な制度ではなく、社内制度に過ぎない。

オンブズマン（代理人）制度は、スウェーデンで発祥したもので、その淵源は一八世紀初頭にまで遡るが、現在の制度は一八〇九年、憲法（統治法）に基づき議会の行政監視機関として市民を代表した議会オンブズマンが設置されたことを基礎としている²⁰。現在、スウェーデンでは、議会が選任する行政の外部監視機関である議会オンブズマンに加え、政府が任命する行政の内部監視機関である法務監察長官、児童の権利保護を目的とする児童オンブズマン（Barnombudsmanen）、差別禁止法遵守を監視する差別禁止オンブズマン（Diskrimineringsombudsmanen）、消費者保護を目的とする消費者オンブズマン（Konsumentombudsmanen）、本稿で取り上げるプレスオンブズマン等がある。弱い立場の市民が政府、企業等に立ち向かう際、市民の立場に立つて支援するというのがオンブズマンの基本

理念で、これはプレスオンブズマンにも生かされている。⁽⁷²⁾

他のオンブズマンは法定機関として法令に基づく所定の監視を行うが、プレスオンブズマンはプレス評議会を補完する自主規制機関として、倫理基準に基づきプレスの行為を監視する。すなわち、市民の代理人たるプレスオンブズマンは市民とプレス間の調停者として、市民の代わりにプレスを監視する役割を果たす。⁽⁷³⁾ そのため、プレスオンブズマンは独立選任手続によりプレス倫理精通者が抜擢される(プレスオンブズマン指針九条一項)。前述したように、同国におけるプレスの自由の憲法上の位置付けに鑑み、プレス評議会・プレスオンブズマンが政府の介入を許さないプレスの自主規律機関として存立するのは当然の帰結であろう。

プレスの二層規制システムは、具体的にはプレスオンブズマンがプレスの報道をめぐる紛争の当事者である市民とプレスを仲介して調停による解決を図り、非難に値する不調事案をプレス評議会に回付し(第一段階)、プレス評議会が回付事案や不服申立事案につき審理・裁定する(第二段階)構造である。この業務分掌により、プレスオンブズマンは検事、プレス評議会は法廷(判事)のような機能を分担し、⁽⁷⁴⁾プレスの報道をめぐる裁判外紛争解決(ADR)を図る。このような二層規制システムは、厳格で客観的な苦情処理がなされているという市民の信頼を高めることができる。⁽⁷⁵⁾ 両機関によるプレス自主規制システムは非常によく作動しており、最近、年間四〇〇〜五〇〇件の苦情申立に⁽⁷⁶⁾対し、一〇〜一五%の事案につき非難裁定が下されている。

結局、同国のプレス評議会・プレスオンブズマンは、プレスの自由を擁護しつつ、プレスを規律する、開かれたプレス自主規制機関として評価できる。

結びに代えて

以上、スウェーデンのメディアの風景とその法・倫理制度を概観しつつ、同国のプレス評議会制度の構造的特質を考察した。プレス評議会制度の嚆矢とされる同国のプレス評議会は、プレス①の自由を特別視する憲法規範やプレス界②の自主努力の下、一〇〇年以上にわたりプレス自主規制機関として自由で責任あるプレス③を牽引してきた。同国のプレス評議会は、多くの国のプレス規制機関と同様の規制方式（自発的独立自主規制）と財源制度（自主財源）④を採用する反面、プレスオンブズマン制度の運用、金銭的制裁権限等の特質を有する。

スウェーデンのプレス評議会制度は、独立性、実効性をはじめより良い規制原則を兼ね備えていることから、他の国のプレス規制機関に比べ、より真正のプレス規制システムであると評価できる。また、同制度は、二層規制システム⑤、すなわち市民とプレス間の調停者たるプレスオンブズマンとプレス評議会が共に規制を担うことを特色としている。政府からも、プレスからも独立している両機関が相互補完的にプレス規制に当たること⑥で、プレス⑦の自由を擁護しつつ、プレスの社会的責任を強化させる側面がある。同国のプレス自主規制システムは上手く機能しているが、現行のプレス中心からメディア全体の責任制度に如何に移行していくかが課題として挙げられる。⑧

スウェーデンのプレス評議会制度は、日本のプレス界におけるメディア責任制度を考える上で示唆するところが少なくない。日本の放送界には第三者機関、放送倫理・番組向上機構（ＢＰＯ）⑨が設置され、一応、放送への苦情や放送倫理の問題に対応しているのに対し、プレス界には横断的な自主規制機関が存在しない。一部新聞社は社内第三者機関を設置・運用しているものの、報道被害への対応が殆どなく、真のメディア責任制度とは程遠い。⑩従って、プレス界はプレス⑪の自由を確保しつつ、社会的責任を果たすべく、スウェーデンのプレス評議会のような業界横断的な自

説
主規制機関を創設し、報道被害救済とプレス倫理の向上を図ることが求められる。

論

- (1) Claude-Jean Bertrand は、M A S をメディアの公衆に対するサービスを向上させるあらゆる手段方法であると定義している。
- (2) Claude-Jean Bertrand, *An arsenal for democracy: media accountability systems* (Hampton Press, 2003), 17.
<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/sweden>
- (3) Reporters Without Borders, *2018 World Press Freedom Index* による。スウェーデンの報道の自由度はノルウェーに次いで世界二位を記録した。
- (4) Lars Nord, *Mapping Digital Media: Sweden* (Open Society Foundations, 2011), 18.
- (5) Ingela Wadbring & Jonas Ohlsson, *Sweden — Media Landscape* (European Journalism Centre, 2018), 1-2.
- (6) Ibid., 2. Reuters Institute for the Study of Journalism, *Digital News Report 2017*, 94.
- (7) 日本新聞協会「新聞と消費税 軽減税率は世界の常識」(二〇一三年八月) 五頁。
- (8) Ingela Wadbring & Jonas Ohlsson, 4.
- (9) Ibid.
- (10) Lennart Weibull, 'New Media Between Technology and Content', in Monika Djert-Pierre & Mats Ekström (ed.), *A History of Swedish Broadcasting: Communicative ethos, genres and institutional change* (University of Gothenburg, 2013), 31-54.
- (11) Ingela Wadbring & Jonas Ohlsson, 4-5.
- (12) Ibid.
- (13) NHK 放送文化研究所編『データブック 世界の放送 2018』(NHK 出版、二〇一八年) 一四八—一四九頁。
- (14) Lars Nord, 26.
- (15) Ibid., 63.
- (16) 詳細は、Magnus Isberg, *The Constitution of Sweden: The Fundamental Laws and the Riksdag Act* (Sveriges Riksdag, 2016) 参照。
- (17) 表現の自由、情報の自由、集会の自由、示威の自由、結社の自由及び宗教の自由(二条)、意見表明や意見表明行為への参加を強制されない自由(二条)、政治的意見のみを根拠に無断で公簿への記録を強制されない自由(三条)。

- (18) Joakim Nergelius, *Media Law in Sweden* (Wolters Kluwer Law & Business, 2015), 42.
- (19) *Ibid.*, 54.
- (20) Karl Erik Gustafsson, Henrik Örnebring and David A L Levy, *Press Subsidies and Local News: The Swedish Case* (Reuters Institute for the Study of Journalism, 2009), 7-9.
- (21) <https://www.mprt.se/presstod/>
- (22) *Ibid.*
- (23) <https://www.government.se/48fc30/contentassets/b98eef4fd7234595bd17515ab2ac0c2a/this-is-the-ministry-of-culture.pdf>
- (24) <https://www.mprt.se/>
- (25) Joakim Nergelius, 59.
- (26) <https://www.mprt.se/om-oss/>
- (27) *Ibid.*
- (28) Joakim Nergelius, 66.
- (29) *Ibid.*, 61.
- (30) <https://sverigesradio.se/diverse/appdata/isidor/files/3938/13638.pdf>
- (31) スウェーデン最高行政裁判所は二〇一四年六月二三日、「インターネット接続機器（パソコン、タブレット、携帯電話等）は、公共放送の受信許可料徴収の対象にはならないと判示した。
- (32) <https://www.government.se/articles/2018/11/new-financing-of-public-service-adopted/>
- (33) *Ibid.*
- (34) David Bruce Reddick, *Press Councils in Canada Their Founding, Function and Future* (Thesis for the Degree of M. A. Michigan State University, 1976), 4.
- (35) *Ibid.* Daphne C. Koene LL.M., *Press Councils in Western Europe* (AMB Press, 2009), 39.
- (36) Lennart Weibull & Britt Börjesson, 'The Swedish Media Accountability System: A Research Perspective', (1992) 7 *European Journal of Communication* 121, 129.
- (37) Daphne C. Koene LL. M., 39; Lara Fielden, *Regulating the Press: A Comparative Study of International Press Councils* (Reuters

- Institute for the Study of Journalism, 2012.4), 19.
- (38) Daphne C. Koene J.L. M., 39.
- (39) Joakim Nergelius, 66; Lara Fielden, 19.
- (40) 豊富な公務経験を持ち、尊敬される市民で、新聞社やプレス団体と無関係な者。
- (41) 被任命者は、プレス倫理と関連事項に関する十分な知識を持つことが要件（ジャーナリスト経験も考慮事項）となっている（プレスオンズマン指針九条一項）。
- (42) ただ、プレスオンズマンは、プレスオンズマン財団の関知と同意なしに九条に規定された事項以外の業務を遂行できない（二〇条）。
- (43) <https://pose/about-the-press-ombudsman-and-press-council/how-self-regulation-works/>
- (44) Daphne C. Koene J.L. M., 47.
- (45) 本指針の変更は、プレス協力委員会が決定する（二一条）。
- (46) ①プレス協力委員会所属社のインターネット出版物、②表現の自由に関する基本法一章六条・九条に基づくインターネット出版物、③アカウントが会社により管理され、または①によりカバーされるソーシャルメディア上の出版物、④発行者により管理・監督されるインターネット出版物。
- (47) Daphne C. Koene J.L. M., 48.
- (48) 本憲章の規定するプレス評議会の構成や業務の基本原則の変更は、プレス評議会自身またはプレス協力委員会による提案を受け、プレス協力委員会が議会オンズマン代表と弁護士会会長と協議を経て、決定する（二五条）。
- (49) 仮に、プレス自由法や表現の自由に関する基本法に基づく法的手続が始まったか、既に終結した事実がプレス評議会に付託された場合、プレス評議会は倫理的観点、すなわちジャーナリズム倫理は如何なる場合においてもプレスの自由の行使を妨害してはならないということに留意し、同事案につき審理する必要があるか否かを厳密に検討しなければならない（三条に関する注解）。
- (50) Daphne C. Koene J.L. M., 49.
- (51) Daphne C. Koene J.L. M., 48.
- (52) プレス・ラジオ・テレビ倫理綱領も「寛大な反論の許容」項目に同趣旨の規定を置いている。
- (53) 掲載内容は、プレス評議会の裁定に基づかなければならず、裁定の際プレス評議会議長により承認されたものでなければならぬ。

- (54) プレス評議会の裁定文の購読に関する事項は、新聞発行者協会が取り扱う。
- (55) 二〇一五年現在、平日の発行部数が一万部以下のプレスは二万三〇〇〇クローナ、一万部超過のプレスは三万クローナ。
- (56) Annabel Brody, *Media accountability in the twenty-first century* (Thesis for the Degree of Ph.D. Dublin City University, 2012), 120.
- (57) Claude-Jean Bertrand, *Media ethics & accountability systems* (Transaction Publishers, 2000), 110.
- (58) Claude-Jean Bertrand 2003, 114.
- (59) ケンブリックのプレス評議会はメデア責任法 (Mediansvarslov)、『マイルランドのプレス評議会・プレスオンブズマンは名誉毀損法 (Defamation Act) に基づき設立された』。
- (60) Daniel c. Hallin and Paolo Mancini, *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics* (Cambridge University Press, 2004), 89-248.
- (61) *Ibid.*, 67-68.
- (62) Ingela Wadbring & Jonas Ohlsson, 1-2.
- (63) Daphne C. Koene LL. M., 39.
- (64) Claude-Jean Bertrand 2003, 112-123.
- (65) *Ibid.* Claude-Jean Bertrand 2000, 127-128.
- (66) Lara Fielden, 23.
- (67) Better Regulation Task Force, *Regulation - Less is More: Reducing Burdens, Improving Outcomes* (A BRTF report to the Prime Minister, May 2005), 51-52.
- (68) The Governance Review Panel, *The governance of the Press Complaints Commission: an independent review* (July 2010).
- (69) Lara Fielden, 73-74.
- (70) Annabel Brody, 153.
- (71) 園部逸夫『オンブズマン法』(弘文堂、一九九六年)六六一六七頁、井樋三枝子「スウェーデンの議会オンブズマン」外国の立法二五九号(二〇一四年三月)一九六頁。
- (72) 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、一九九五年)一四三頁。
- (73) トシュテン・カーシユ(山田健太訳)「スウェーデンの報道の自由とプレスオンブズマン」法学セミナー増刊・人権と報道を考える

- (一九八八年一月) 三七八頁。
- (74) 潮見憲三郎「カーシュ理論の周辺をさぐるープレスと市民と公権力の関係」法学セミナー増刊・人権と報道を考える(一九八八年一月) 四二六頁。
- (75) Annabel Brody, 267.
- (76) Torbjorn von Krogh, 'Sweden: A long history of media accountability adaptation', in Tobias Eberwein, Susanne Fengler & Matthias Karmasin (ed.), *The European Handbook of Media Accountability* (Routledge, 2018), 253.
- (77) *Ibid.*, 257.
- (78) 拙稿「ジャーナリズムの法と倫理」大井真二他編『現代ジャーナリズムを学ぶ人のために(第二版)』(世界思想社、二〇一八年) 六七頁。

A Study on the Swedish Press Council system

Young-hak HAN

The purpose of this study is to examine the distinct characteristics of the Swedish Press Council system. The Swedish Press Council, the oldest journalistic ethics tribunal in the world, has promoted free and responsible press for more than 100 years in the country under the strong constitutional protection of freedom of press and voluntary endeavor of the press industry. The Council, like many other countries, has adopted the independent self-regulation and funding system, funded by the industry. But the Council has one ombudsman and can impose financial sanctions on press which violated the standards of practice.

The Swedish Press Council system has the better regulation principles including independency and effectiveness, so I can evaluate that it is more genuine system of press regulation than press regulators in other countries. And the system is two-tier complaint handling system of the Press Council and the Press Ombudsman, as a mediator between the public and the press. The two institutions, independent from both the government and the press, have promoted free and responsible press through complementary regulating the press. Although the Swedish self-regulatory system works fairly well now, the problem is how to transform the existing press-centric accountability system into the entire media accountability system.

The Swedish Press Council system gives many suggestions to the Japanese press industry on how to form media responsibility system. Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization, the broadcasting industry's independent organization has dealt with broadcasting complaints and broadcasting ethics issues in the Japanese broadcasting industry. But there is no cross-industry self-regulation system in the press industry. Some newspapers have operated in-house third-party organisations, but they are far from the genuine media responsibility system because there is little response to the damages caused by the press. Therefore, to promote free and responsible press, the press industry needs to establish cross-industry self-regulation system such as the Swedish Press Council and deal with complaints against the press and enhance the press ethics.