

マス・メディアの表現の自由とAccountability

— 自律と制度の二重性を視座とした原理論的考察 —

Freedom of Mass Media Expression and its Accountability

染谷 学* Manabu Someya

1. はじめに

マス・メディアの表現の自由を取り巻く環境の変化は激しく、厳しい。急速に進む多メディア化はそれぞれのメディアに、存在価値の問い直しを迫っている。一方で、日本国憲法の下で、国家からの自由を保障された存在としてのマス・メディアは、その到達点において、名誉毀損やプライバシーの侵害、センセーショナリズムやコマーシャルリズムによる情報の質の低下や偏りといった負の部分が指摘され、規制の必要さえ主張されるようになった。マス・メディアは、自由と規制の間で揺れ続けている。

本稿は、マス・メディアの表現の自由を考える上での基本的な視座を提供するための試論として、マス・メディアの自由とは何かという原

理的な問いを、米国での議論を参考にしながら検討する。筆者は、マス・メディアの表現の自由は、主観的な自律としての自由と客観的な制度（公共財）としての自由の二重性を持っていることを主張する。そして、現代的なマス・メディアの表現の自由と規制の関係は、この二重性を理解した上で、自律性を保ちながら、制度としての役割を実現するようにデザインされるべきであり、伝統的な規制概念であった法や倫理に加えて、より動的で柔軟な手法であるaccountabilityを調整概念として導入することが有効であることを示唆する。ただし、accountabilityの具体的な制度論については立ち入ることができない。

2. 一般的な表現の自由

2.1 表現の自由が内包する本質的な二重性

伝統的な議論に従えば、一般的な表現の自由の価値は（１）真実の探求（多様性）、（２）民

主主義的な政治過程への参加、（３）自律的な自己実現の三種類とする分類が一般的である(S

*東京大学大学院人文社会系研究科社会情報学専門分野博士課程

キーワード：表現の自由 マス・メディア 自律 公共財 アカウンタビリティ プレスカウンシル

hauer,1982)¹。このうち、真実と民主主義の理由付けは、それ自身が目的 (end) ではなく手段 (means) であり、個人の利益というよりは社会全体の利益に奉仕している。一方、自律的な自己実現としての表現の自由は、それ自身が目的として存在しており、社会全体の利益である以上に当該個人にとっての利益である。別の視点から分類すれば、表現の自由の価値は、第一に自律的な自己実現としての個人的 (主観的) な価値であり、第二に真実の探求、民主主義への参加という社会全体の利益を実現する道具的 (instrumental) な価値である。第二の価値は、その使用が表現者本人だけではなく、結果として社会の他のメンバーにとっての利益である点に特徴がある。だれかの発言が、真実の発見や

2.2 公共財としての表現の自由

表現の自由を全体の利益として把握する視点の延長線上に、Razの表現の自由を公共財 (public goods) として把握する認識を配置することができる (Raz,1994)。Razによれば、そもそも、現代的な社会において一般の人が表現の自由を行使する機会はまれである。そうであるにもかかわらず表現の自由が重要であり、強い保護を受けている理由は、表現の自由がその権利を行使する人だけではなく、他の人や社会全体の価値であるからであるという理由による。Razによれば、公共の表現行為は、多様な価値観を背景とした多様な生き方を社会的に認知させる価値を持つ。ある種の生き方が、公共の表現を通じて認知されることで、自分が社会の一員であることを確認されるし、また社会の他の人びとにとっては、複数の生き方が現実の

民主主義など、他人 (社会全体) の利益となることは現実社会においてよくあることであり、その意味において表現の自由は、利他的 (other regarding) な部分を本質的に内包している。

また、Scanlonは、表現の自由の基礎として存在している利益として「話者の利益」「聴衆の利益」「第三者の利益」の三種類をあげている (Scanlon,1979)。ここで主観的な意味での表現の自由は第一の「話者の利益」だけであり、他者から表現を受けとる「聴衆の利益」や表現の伝達が自由である社会に住むという「第三者の利益」は、いずれも、表現の自由を行使する話者以外の人びと全体の利益であるといえることができる。

選択肢として提供されることになる。このような社会的な認知は、文化の伝達や維持、革新にとって決定的な役割を果たす²。このような自由な情報空間としての表現の自由は、きれいな水や空気のように社会全体の利益であり公共財である。同様の見解を示す長谷部恭男教授は自由な表現空間が社会全体にもたらす便益として、民主的政治の維持、個人の自律的な生き方を実質化する生活の基本となる情報の提供、多元的な思想や生き方を相互に許容する寛容な社会を再生産する機能をあげているほか、さまざまな事実、思想、感性についての知識を得ることが、実質的な選択の自由の享受を可能とし人格を発展させる必要不可欠な条件でもあるとしている。さらに、多様な考え方や生き方の存在を知ること、寛容の精神が養われる (長谷部、2004)³。

2.3 Lichtenbergの2原則

2つの表現の自由観を、伝統的な表現の自由観のなかに制度的な視点を導入する形で議論した論者にLichtenbergがいる。彼女は情報空間における表現の自由の二種類の原則を提示する。伝統的な自律的な表現の自由観に対応するものが妨害なしにコミュニケーションするnoninterferenceの原則であり、制度的な表現の自由観に対応するものが、多くの人びとがコミュニケーションする、もしくは少なくとも多様な思想や視点が提供され、コミュニケーションされるmultiplicity of voicesの原則である(Lichtenberg,1990)。彼女はこの視点によって、表現の自由の二側面を

切り分けることに成功し、同時に政府による言論行為への介入の可能性を切り開く。なぜなら、第一の原則に抵触するような政府の規制は検閲として表現の自由への抑圧となるが、第二の原則を推進する政府の行為は、公共財として存在する自由な表現空間を豊かにするものであるから、表現の自由にとって好ましい存在であるともいえる。別言すれば、ある種の規制は表現の自由の価値から内在的に導かれることになる。つまり「政府の介入は、第一の原則への障害となるが、第二の原則を推進することにもなる」(Lichtenberg,1990,107)のである。

2.4 一般的な表現の自由からマス・メディアの表現の自由へ

個人の表現行為の価値を、政治的なもの、真実の探求を目指すもの、自己実現的なものとして分類し、表現の自由の機能をnoninterferenceとmultiplicity of voicesに分類することが可能でも、誰かの特定の表現行為そのものを、それぞれのカテゴリーに分類することには本質的な困難性が伴う。むしろ、ある表現行為が、同時に多様な価値を内包していると考えべきだろう。

たとえば、Lichtenbergの議論において、意見Aをもっている人間Xに、人間Yのもってい

る意見Bを同時に表明するよう義務づける規制を想定してみよう。社会全体の情報を多様化するという利益に適うかもしれない。しかし、いかにその規制が真実の発見や民主主義にとって有用であっても、この場合、X氏が生きたいように生きるという自律的な自己実現に反してしまふだろう。しかし、このような個人において発生する問題が、マス・メディアにも同様に起こりうるのかという点が、マス・メディアの表現の自由の原理論として、検討されるべき点である。

3. マス・メディアの表現の自由

3.1 自律的な自由としてのマス・メディアの表現の自由

3.1.1 道具的な価値としての自由

Barendtは、マス・メディアの表現の自由を支えているのは、道具的(instrumental)な自

由であり、そこには、一般的な個人の表現の自由と区別した独自の価値が発見できるとしてい

る (Barendt,1993)。彼によれば、プレスや放送の自由は、活発で規制されない公的な議論を推進するという、言論を推進する役割によって価値づけられている。そして、マス・メディアが得ている特権や規制は、この道具的な価値を推進するためのものであるからこそ、それを認めることが可能になる。

このような道具的なマス・メディアの表現の自由をより詳細に展開したのがPoweである (Powe,1991)。パウは一般的な表現の自由の議論がそうであるように、マス・メディアの表現

3.1.2 チェッキング価値

マス・メディアの表現に特徴的に重要な価値としてPoweがあげるチェッキング価値はBlasiが、主としてマス・メディアが国家のような権力の濫用をチェックする機能・価値として提唱したものである (Blasi,1977)。特に国家権力の濫用を重視しているのは、国家が合法的な暴力を提供する権力を持っているために、その濫用による影響が企業などの私的権力に比べると極めて重大であるという理由による。どのような私的権力もベトナム戦争を開始したりナチのような多くの市民を処刑したりすることは不可能である。また、私的権力は国家によるコントロールの下にあるが、国家は自分自身によってコントロールされるしかなく、権力の分立が必ずしも機能しないのであれば、世論が重要な役割を担うべきであり、チェッキング価値はその世論

3.1.3 自律的な自由

マス・メディアの表現の自由が上述した三種類の道具的 (instrumental) な価値 (真実への

の自由も多様な価値の相乗効果によって基礎づけられているとして、マス・メディアの表現の自由を複数の価値を提示する。それは (1) 真実への接近、(2) 自治を行う市民に有益な情報を提供する政治的価値、(3) 政府の権力の濫用をチェックするチェッキング価値という三つの道具的 (instrumental) な価値である⁴。そして現代的なマス・メディアの表現の自由においては、チェッキング価値が重要な役割を持っているという。

に注意を喚起する働きをしている。

チェッキング価値の担い手としてマス・メディアと個人を分ける必要はないという立場もあり得る。しかし、現代的な政府は大規模化・専門化し、複雑さを増しているため、善意と熱意を持った一市民が個人的にチェックを行うことを期待するよりは、組織され経済的な裏付けをもった専門的な集団としてのマス・メディアの存在を前提したほうが合理的である。こうしてBlasiは「プロフェッショナルなプレスは、その権利の中に憲法的な部分をもっているものとして見られるべきだ」という考え方も、十分に意味のあることである」(Blasi,1977,542)として、マス・メディアのチェッキング価値が、その表現の自由を支えるという見解を示している。

接近、民主過程への参加、チェッキング価値) であると考えた時、それらをもっとも実現するマ

ス・メディアの表現の自由は、特に国家との関係において伝統的に重視されてきたマス・メディアの主体性 (subjectivity) を確保する消極的な自由であると結論づけることは、難しいことではない。特に米国では、マス・メディアのプレスとしての歴史や、実践としてのジャーナリズムの活動が、チェックング価値を具体化し、マス・メディアが政治的討議の「要素」として重要な地位を占めているという社会的認識を得ていることが、自律的な自由を支える背景として存在している。Poweによればマス・メディアは「権力と独立性によって、民主主義の中で重要な役割を担っている」(Powe,1991.292) のである。逆説的に言えば、マス・メディアが権力をチェックするという社会的な緊張関係は、

マス・メディアの自律性を失わせることによつてのみ解消されるのであり「自由で抑制されないプレスのみが、政府のごまかしをあばくことができる」⁵。こうした視点からStewartは自律的なプレスを制度として把握し、特権的な保護を与える可能性をも示唆していることは有名である⁶ (Stewart.1976)。

このようにして、個人の人権としての表現の自由とは異なる、道具的な自由としてであっても、政府や民主主義的な政治に緊張関係をもたらす存在として、自由なマス・メディアの存在、つまり、消極的で自律的な自由の保障がマス・メディアに不可欠であるという結論に達することができる

3.2 制度 (公共財) としてのマス・メディア

3.2.1 マス・メディアの巨大化と表現の自由のモデルの転換

上述した伝統的な議論に対して、マス・メディアを制度的に把握する視点がある。これは、マス・メディアが市民と比して巨大で独占的な存在となったことを前提とし、受け手の立場として固定されてしまった市民の積極的な自由を実現するという視点に立って、マス・メディアの自由を一定の範囲で制限することでそれを実現しようとする議論によってスタートした⁷。Fissはこのメディア環境の変化を、表現の自由におけるストリートコーナーモデルからネットワークテレビ局の名をとったCBSモデルへのパラダイムシフトと規定した (Fiss,1986)。伝統的な

表現の自由の議論は、抑圧される少数者の表現の自由をいかに保護するかという消極的な自由の主眼が置かれていた。そこでは、個人の自律的な自由を保護するためには国家の活動を制限することを重視してきたが、国家からの自由が実現された結果、情報の送り手として独占的な地位を得たマス・メディアが、かえって少数者を黙らせる効果 (silencing effect) を起こすのであれば、その範囲において国家の介入が要請されるほうが表現の自由にとって好ましいとFissは主張している (Fiss,1996)⁸。

3.2.2 フォーラムとしてのマス・メディア

Fissの議論は、マス・メディアの巨大さは認

識されているが、その表現の自由における制度

的な側面が十分に認識されていないので、マス・メディアへの規制がその自律を侵害するのではないかという批判に十分に応答できない。Lichtenbergは、米国の表現の自由論で伝統的なパブリックフォーラムの考え方を援用し、マス・メディアの表現の自由の限界を探り、この問題を解決しようとする (Lichtenberg,1990)。彼女によれば、マス・メディアの表現の自由と個人の表現の自由の関係は、ショッピングセンターのような私有地におけるビラ撒きなどの表現行為と類似である。パブリックフォーラムの問題として分類される米国最高裁の判例を見ると、私的な土地での表現の自由の確保は、コミュニケーションを実現する合理的な他の手段が存在しているかどうかにか依存している。たとえば、私的に所有されている土地であっても、街の唯一のメインストリートとして社会生活の結合点となっているような場合は、公的な講堂として存在することになり、演説やビラ撒き行為が許される場合がある。

マス・メディアもショッピングセンターと同様に、討論や議論のためのフォーラムとしての役割を果たす私的組織であると考えられることは可能である⁹。現代社会においてマス・メディアは、単に過去のプレスが巨大化したのではない。人びとは、マス・メディアを通して世の中を把握するのであり、その意味では、議論の当事者である以上に議論のステージとして存在するのである。しかも、市民が所有するマス・メディアに対する他の表現手段（ビラ撒きや街頭の演説）はマス・メディアに比して決定的に無力であり、存在しないに等しい。そうであれば、マス・メディアの表現の自由には、個人の表現の自由と

は異なり、アクセスのような一定の範囲での規制の可能性が開かれる。

すでに紹介したように彼女は表現の自由を noninterference と multiplicity of voices の二つであるとしているが、彼女の主張する規制は、こうした表現の自由の理解そのものの内部から導かれるものである。つまり、彼女の想定する規制は、多様性を確保するという第二の原則から導かれている。そして、第二の原則を実現する規制は、必ずしも第一の原則と矛盾しない。なぜなら、自分が賛成しない意見の掲載（放送）をマス・メディアに課した場合でも、マス・メディア自身が、その意見に反対であることを表明することは禁止されていないし、全体のページ数や放送時間を増やすことで当該メディアが伝えたい情報量を減少させずに提供することが可能である。

Lichtenbergの描くマス・メディアは、一般的な表現の自由においてRazが主張した公共財としての表現の自由を具体的に支える制度的な仕組みとしてのマス・メディアであり、その意味で社会の公共財として描かれている。公共財としての表現の自由は、実質的にはその大部分をマス・メディアが担っていると考えべきであり、だからこそ、その中で、多様な価値観を持つ人びとが社会的な生活を送るために必要な、多様な情報が流通される必要が認められ、一定の範囲での規制の可能性を浮上させることができるのである。

Lichtenbergは、マス・メディアをアクセスなどの規制の対象として議論しているが、彼女の議論を敷衍すれば、公共財としてのマス・メディアには、その公共財としての性格をより充

実させるための、ある種の特権的な優遇措置を与えられることも可能になる。そして、実際に、現実のマス・メディアを考えれば、実社会の中で、一般の市民に比して各種の特権的な取り扱い

いがされているのであるが、これらは公共財としての性格に由来すると考えることもできる（長谷部、2000）。

3.3 二つのマス・メディアの自由

3.3.1 二重性としての二つの自由

これまでの議論から、マス・メディアの表現の自由は、いずれも道具的（instrumental）な自由でありながら、国家との関係において自律的である消極的な自由と、現代的なマス・メディアの特徴から生まれた自由で豊かな表現空間としての制度（公共財）としての自由という、二つの自由があるということができる。

消極的な自由を重視する立場は、チェックンク価値に代表される自律的な役割を重視し、国家に代表される外部からの干渉からマス・メディアを自由にし、時には特権的な取り扱いを与えることによって、その本来的な価値をより実現できると主張する。一方の制度的な理解は、マス・メディアの公共的な情報空間としての価値を実現することを重視するので、その空間を自由に豊かなものにするための規制も、その限りにおいて合理性があるとする。

マス・メディアの表現の自由を議論する論者のほとんどは、このいずれかの立場をとっているといえる。しかし、マス・メディアの自由を、

自律か制度の一方の自由のみを持つものと理解する限り、両者の対立は解消され得ない。自律を重視する立場に立てば、マス・メディアに対する規制が、それが熟議的な民主主義を豊かにし、情報の多様性を確保するようなものであったとしても、マス・メディアの自律を損なう規制となり受け入れることは出来なくなる。一方、制度としてのみ把握し、そこにマス・メディアのプレスとしての自律を認めない立場に立てば、モダンな社会における民主主義の実現にとって重要性を増しているチェックンク価値などの実現が難しくなる。そこで、マス・メディアの自由を、この二つの自由を同時に内包する二重性において把握することによって、自律的な表現者であると同時に、制度としての情報の流通、討論の場そのものであるようなマス・メディアの姿を想定することが可能となり、理想的な存在としてマス・メディアが存在できる可能性を浮上させることができるというのが筆者の主張である。

3.3.2 二つの自由の相互性

筆者の主張する二重性は、単に二つの対立する価値をミックスした場当たりのなものではなく、より本質的な意味において、両者が互いを前提にしている自由として理解できる。

まず、自律的な自由の側から見れば、制度的な自由は、自律的な自由が実現される条件として存在する。個人であれ組織であれ、何がしかの意見を持ちそれを表明するという場合、他者

の存在が前提されている。人はみな、他人の意見を聞き、取捨選択し、批判し、思考する中で、自らの意見を形成するのである。そうであれば、自律的な自由は、コミュニケーション空間としての、制度としての自由を前提にしているといえる。

制度としての表現の自由も、その制度的な空間に参加する多様な自律的な発言者の存在によってこそ、本来的な多様制が実現される。特に公共的な争点を巡る討論が「uninhibited, robust and wide-open」¹⁰であることが重要であれば、政治的討議の要素としてのマス・メディアの活

3.3.3 二つの機能としての二重性

このような表現の自由の二重性は一方で、現代的なマス・メディア環境の中でマス・メディアが果たす二つの機能として理解することもできる。自律的な自由は、マス・メディアが一人の発言者として、自由に発言し、情報の自由市場に情報を投入する主体としての機能である。この領域において、マス・メディアと個人とを区別する理由はない。情報空間が豊かになるのであれば、その発言主体で個人であるか法人であるか区別すべき理由はないからである。消極的

動を支える自律的自由は、制度的自由の空間を豊かにする発言者の活動を支える自由として重視されねばならない。特に、マス・メディアのチェック価値は自律的な自由によってよりよく実現されるものであることを考えれば、自律的自由が実現されない中で、制度としての表現の自由空間に流通する情報は、結果的に官僚にコントロールされた当たり障りのない情報ばかりになるおそれがあり、そのような情報空間は、社会の公共財としての本来的な役割を果たすことができないだろう。

な自律的な自由が個人にもマス・メディアにも認められるべき理由は、こうした視点からも明らかとなる。制度的な自由は、議論の場（情報の自由市場）そのものである公共財としての機能であるので、このような機能を果たすのは個人ではありえず、マス・メディアだけであるのだから、全体の利益という視点から公共財としての表現の自由を実現しているマス・メディアのみに、個人と異なる扱う取り扱いをすることにも、やはり合理性があるといえる¹¹。

4. マス・メディアの表現の自由の二重性とAccountability

4.1.1 動的な自由としての二重性

マス・メディアの表現の自由を二重性において把握する立場に立つ時、必然的に、その自由の範囲を静的に確定させることができず、動的に変化するものとして認めることになる。二重性において把握した場合のマス・メディアの表

現の自由は、自律と制度という二つの極の間に直線を引き、中間のどこかに静的に特定できるという性格のものではない。なぜなら、表現の自由は何よりも第一義的には消極的な自由として一定の保護を与えられている必要があり、そ

の上で、たとえば、少数意見や反対意見の紹介や反論権・アクセス権を実現する場合には、制度としての側面を重視され、一定の規制の可能性が浮上する。逆に、一定の範囲で規制可能であるからといって、マス・メディアの取材への規制や記事・論説の公表差し止めのような消極的な自由、主体性を失わせるような規制に対しては、自律としての側面を重視する視点から厳しくその可否が判断される必要があるだろう。当然のことながら、このどちらもがマス・メディア

4.1.2 伝統的な規制の限界

マス・メディアの表現の自由を二重性において動的な存在として把握した時、伝統的な規制概念として存在してきた法と倫理の限界が浮上する。

まず明文化した法や倫理コードは、あらかじめ、想定されるすべての問題群をカバーするようにデザインすることは不可能である。そして、それらは必ずしも事象が存在する文脈を反映しないので、それらを機械的に適用するだけでは解決できない問題も必ず発生する。浜田純一教授の指摘によれば、マス・メディアを法で規制する場合、法はある一線を越えると突然制裁が加えられると言うクリアカットな性格をもっているため、規制される側は通常、法的に許容されるよりは低いレベルの行為に止まろうとする恐れがある一方、法の設定した線から下にとどまっている限りは、道義的に非難されるべき行為であっても、これに法的制裁を加えることは

4.1.3 自主規制の限界

マス・メディアが自主的に自らの行動を規制

アにとっては必要な自由であるから、ある時は自律に重点を置き、ある時な制度に重点を置くという柔軟なアプローチが必要になる。このように、マス・メディアの自由は、その議論の文脈によって変化する動的な存在である。比喩的に語ることが許されれば、二重性において把握するマス・メディアの表現の自由は、自律と制度という二つの極から発生する力のせめぎ合いの結果、もしくはその過程として、ゆらぎをもった自由として把握されるべきものである。

できないという限界を持っている（浜田、1994）。これは、法律だけでなく、明文化した倫理コードであっても基本的には同じである。そして、いずれにしろ、法や倫理コードによる明文の規制は、文脈に応じて動的に射程されるべきマス・メディアの表現の自由を、ある特定の固定的な文脈において、静的にしか把握することができないという点で不十分である。

また、明文化した倫理コードよりも、より本質的で抽象的な記者の内的な倫理規範やプロフェッションによる規制という手段は、よりよい結果を生むように思えるが、結局のところマス・メディアの自由の問題を、ジャーナリスト個人のレベルでの規範論に回収して解決を図るものであるという側面が残ってしまい、企業として巨大化した現代的なマス・メディア環境下でのポリティクスを秘匿してしまう危険がないとはいえない。

する「自主規制」という概念も、法や倫理と同

様に伝統的な規制概念として存在してきたが、これもマス・メディアの二重性を動的に射程するには必ずしも十分とはいえない。自主規制とは浜田純一教授によれば、第一には権力からの処罰を恐れて表現を自制する場合、第二には自らの社会的責任に対する自覚の上にて表現を自制する場合の二種類があり、前者は権力による規制の先取りであって国民の知る権利に対する侵害と考えることができる一方、後者は、個人の人権などへの配慮の表れとして肯定的に評価できる（浜田、1994）。マス・メディアのいわゆるself-regulationとして理解される部分は、この後者に該当する。代表的な論考に、米国での社会的責任論がある（米国プレス自由委員会、1948 .シーバート、ピータスン、シュラム、1959）。これは、マス・メディアが個人に比して巨大となった現実を直視した上で、独占的な立場になったマス・メディアに対して、自

4.2 Accountability

4.2.1 調整概念としてのAccountability

伝統的な法や倫理に代わって、マス・メディアの動的な表現の自由の範囲を射程するためには、マス・メディアの自由が、それぞれの文脈の中でその都度に社会的な合意の中で動的に、それが認められるか、あるいはそうではないかが決定されるようなアプローチのほうが実践的であり有効である。このような調整概念として筆者は、行為主体と社会との関係性を重視した概念であるaccountabilityの視点が、一つの有効な回答であり得ると考える。

マス・メディアの表現の自由との関係で筆者が用いるaccountability という用語は、政治の

由主義的な振る舞いから脱皮し「プレス自身が国の必要とする質、量、種類の情報と論説を提供する義務を引き受けるべきである…プレスは職業上の公共サービスを果たしているものとプレス自身考えてもらいたい」と要請する考え方である（同委員会、1948、109）。

このような発想は、表現の自由の国家からの自由を意識していることもあり、第一にマス・メディアの自主的な取り組みを前提にしている。しかし、このような方法は、外部の市民との対話のチャンネルが存在せず、結局は、マス・メディアの表現の自由の調整をマス・メディア自身にまかせることになり、その意味で楽観的すぎるといえる。そして、なによりも、日本や米国で発生している多くのマス・メディアの不祥事が、こうした自律的な社会責任論による解決の可能性という議論への説得力を失わせる結果を生んでいることは否定できないだろう¹²。

領域で使用される説明責任とは異なる¹³。マス・メディアのaccountabilityは、規制概念として見れば「法と倫理の中間のどこか」（Dennis and Gillmore1989, viii）という広範囲で必ずしも有効でない定義しか存在しない。また、具体的な仕組みとして見れば、読者・視聴者からのマス・メディアへの手紙などによる働きかけや市場による淘汰、記者の職業的訓練、教育、メディア間の相互批判、オンブズマンや報道協議会のような制度、場合によっては法規制や訴訟の利用までを含んだ広い範囲の制度の総体である（Sanders,2003）。ベルトランは、こうした

accountability systemを全体として見るMedia Accountability System(MAS)を想定し、市民との関係性をもったMASが市民との関係においてマス・メディアのサービスを向上させるとする(ベルトラン,2003)。市民(外部)との関係性はマス・メディアのaccountabilityにとって本質的な要素であると思われる。たとえば、Pritchardは、accountabilityにとって重要なことは、制度や仕組みである以上に、市民からの働きかけによって開始される市民とメディア間の相互行為的な関係のプロセスとして把握することだとしている(Pritchard,2000)。

これまでのaccountabilityの議論は、マス・メディアの市民へのサービスを向上するための市民との関係性に基づいた過程であると見ることができ、筆者は、このようなaccountabilityの過程を、規制概念としてではなく、自律と制度の二重性の調整概念として理解し直して、適用することが有効であると主張したい。なぜなら、accountabilityについて最も本質的と思われるGiddensの定義は「当該個人の行為がアカウントブルであるとは、その行為の理由を示し、さらにそれが正当化される規範的な基礎を提示すること」である(Giddens,1984.30)。そして、モラルの原則や行為の選択は、結局のところ、市民の議論や支持によって評価されるし

4.2.2 AccountabilityとしてのPress Council

上述したような幅広いaccountability制度のなかで、もっともその本質を体現している制度としてPress Councilを想定することができる。Press Councilは、各国ですでに制度化され国内でも苦情処理機関として類似の組織が設定さ

かない(Sanders,2003,151)。

このようなより本質的なaccountabilityへの理解は、規制概念というよりむしろ、調整概念としてaccountabilityへの基礎を提示している。具体的な場面を想定すれば、マス・メディアが、具体的な文脈における自身の行為(取材や報道された記事など)に対して、市民などから非難がされたような場合、自身の行為の理由を、それが正当化されるような規範的な基礎に基づいて提示し、それが社会的に評価(非難)され、なんらかの解決は図られる過程全体がaccountabilityである。マス・メディアに反論やアクセスの機会を与えるような、ある種の規制を課すような場合、accountabilityは規制概念として働くが、その妥当性も社会的な合意の中で判断される。また逆に、規制としてだけでなく、マス・メディアにある種の特権的な取り扱いを与えることも、この過程を通じて行えるのであるから、やはり、規制概念としてだけでなく、規制と保護の両方の側面を持った調整概念としての理解が適当であると思われる。こうした過程は、マス・メディアの自由の範囲を社会的な合意に基づいて動的に設定する過程そのものであり、これまでの論者が「よいジャーナリズム」の実践を求めて設定しようとした議論と通底するものがある。

れは始めているが、こうした現実の組織は、多くの場合、必ずしも理想的な機能を十分に果たしていない。筆者も、現実に存在するPress Councilがそのままマス・メディアの二重の表現の自由を調整するaccountabilityとして機能

することを想定しているわけではない。あくまで理論的な射程の中での議論であることをあらかじめ明記しておきたい。

筆者の想定するPress Councilは、外部（市民や国家など）との明確な関係性を設定し、マス・メディアの行為の基礎と妥当性を、その対話のプロセスとともに社会に提示し、その是非を社会に問うことができる。また、他の手段がどちらかというところからマス・メディアへの批判が議論のスタートである場合が多いのに対して、Press Councilは、マス・メディアの自由を高める積極的な議論の場としても設定することができると思われる。筆者はこうした点からPress Councilがaccountabilityを最も体現する組織として想定できると考えている。

現実のPress Councilは、2003年の段階で全国的な組織として28カ国で設立されており（ベルトラン,2003）、Press Councilの一般的な定義としては、人権侵害や苦情処理を含めたメディアの活動の監視を業界や法曹界、市民らからなる複数のメンバーの協議によって行う政府から独立した合議体システムであり、その機能には、政府による報道規制の動きを監視しプレスの自由を擁護し、より良いジャーナリズムの実践を推進するという積極的な活動も含まれているものといえる。また、一般的にその決定を公表するだけであり、強制力は存在しない¹⁴。

ベルトランは、こうした現実のPress Councilの理念としての、より理想的なPress Councilが持つ目的として、プレスを守る、メディアの過ちを社会に示す、メディアの向上に寄与する、の3点を挙げており、苦情処理、人権侵害の救済という限定的で規制的な側面以上に、

マス・メディアの自由の保護、よりよいジャーナリズムの促進という、より積極的な意味合いを強調している。また、その組織は、メディア所有者、ジャーナリスト、市民の3つのグループの代表によって運営され、公的な機関から独立した制度であることが必要であると指摘している(Bertrand,1985)。

筆者はとりあえず、上述のようなイメージで、Press councilを想定することにする。このような市民とマス・メディアとジャーナリストの代表からなるPress Councilは、記事内容な取材行為の正当性などについて、市民からの苦情や意見を受けて、マス・メディア側の見解を聴き、独自の意見を公表することができる。そして、公表された意見に対して、再びそれが社会的に受け入れられたり、議論を呼んだりする。このような実践の積み重ねによって、マス・メディアの具体的などのような記事、行為が社会的に容認されるのか、されるべきなのか、またはそうではないのか、などをその時々時代の背景、事件そのものの文脈に応じて提示することができるだろう。規制としてだけでなく、マス・メディアにより自由を与えるような積極的な事例についても、Press Councilが議論し見解を示し、それが社会的に容認される、もしくは否定されるという過程も同様に存在するだろう。

たとえば、ある種の報道や評論に対する反論掲載の是非なども、法のようにあらかじめ定められた一定の要件によってその可否が決定されるのではなく、個別具体的な事例に応じてその是非を検討するような制度の設計も可能である。具体的なメディアの実践が、メディア自身や専門家、市民らの討論を経て、その都度、社会的

に容認もしくは批判されるべきである。このような動的な過程を通じてこそ、自律と制度の二重性のバランスが社会的に、その時々文脈の中で動的に変化しながら定位され続ける。この過程を通じて、またはこの過程そのものが、よ

いマス・メディアとは何か、よいマス・メディアの自由の実践とはどのような行為かという点について、社会的に合意しようとする試みでもある。

5. 結論

本稿は、マス・メディアの表現の自由が本質的に自律と制度の二重性をもっていることを示し、両者を社会的にバランスする手段としての accountability の可能性を指摘した。しかし、具体的な制度論について、言及はできなかった。そのため、筆者の press council への期待は、あまりに楽観的で海外の実践を無視していると批判されるかもしれない。たしかに、海外の事例はむしろ、筆者が期待するような運営が困難であることを示している。今後は、これら海外の

事例を検討するなかで、あり得べき制度設計を慎重に検討する作業が必要であることは言うまでもない。しかし、press council を中核とした accountability をマス・メディアの表現の自由と社会をつなぐ回路して設定することは、マス・メディアのもつ二重の表現の自由の意味を可視化させ、その両者の必要性和調整の必要を社会全体の問題として設定できるという意味でも有意義であると思われる。

註

- 1 米国の一般的なテキストの記述もこの三種が中心である。See, Geoffrey R. Stone, Louis M. Seidman, Cass R. Sunstein, Mark V. Tushnet, Pamela S. Karlan. *The First Amendment* (Second Edition) ASPEN, 2002. 議論のスタートラインはエマースンによる4分類がある。見よ、T. I. エマースン『表現の自由』小林直樹、横田耕一訳、東大出版会、1972年。
- 4 Razの視点は、英国に特徴的なものでもない。米国での議論として James W. Nickel "Freedom of Expression in a Pluralistic Society" 7 *Law and philosophy* (1989) 281.
- 3 日本での表現の自由論の展開について本稿では触れることができないが、制度的な視点による表現の自由論については、奥平康弘教授がコミュニケーションの確保としての客観的な表現の自由観を論じているほか、右崎正博教授が受け手の側からの情報受領の自由としての表現の自由観を論じている。奥平、『知る権利』岩波書店、1979、『なぜ表現の自由か』東大出版会、1988、など。右崎「保障されるべきは情報受領の自由」新聞研究、2001年3月号。また、日本における表現の自由論の展開の概観としては、浜田純一「表現の自由(1)」『講座憲法学3』樋口陽一編、日本評論社、1994年。市川正人『表現の自由の法理』、日本評論社、2003年。
- 4 自己実現の価値を採用しない理由について、Powellはマス・メディアの表現の自由がだれにとっても自己実現であるかを明確にできないことをあげている。Bakerも同様の理解を示している。See, C Edwin Baker "Tuner Broadcasting: Content based regulation on person and press" 1994 *Supreme Court Review* (1994). 長谷部恭男教授は明確に「マス・メディアは個人の自律と人格の発展を根拠とする送り手の自由を享有しない。マス・メディアは個人ではなく、生き方を自分で決める権利を保障する必要はなく、その人格が発展することもない」としている。

- 見よ、『テレビの憲法 理論』弘文堂、1992年32頁。
- 5 New York Times v. United States,403 U.S.713(1971)717.
 - 6 スチュワートのな、やや特権論的な視点から「制度」としてのマス・メディアを射程する議論として、浜田純一『メディアの法理』日本評論社1990年、『情報法』有斐閣、1998年など。一方。特権的な取り扱いを拒否し、市民と同じ立場でマス・メディアの独立と自律を主張する議論として Anthony Lewis "A Preferred Position for Journalism?" vol.7 No3. Hofstra Law Review(1979)595. そもそもpressという概念を新聞のようなマス・メディアに限定し、市民から分離して定義できるかという問題の困難性については、Melville B. Nimmer "Introduction-Is freedom of the press a redundancy: what does it add to freedom of the speech" 26, The Hastings Law Journal (1975) 639. David A.Anderson, "Freedom of the Press" Vol.80. No.3. Texas Law Review(2002)429.
 - 7 米国プレス自由委員会『新聞の自由と責任』日本新聞協会訳・発行、1948年。より積極的な市民の権利を主張する議論としてJarome, Barron, "Access to the Press-A New First Amendment Right" 80 Harvard Law Review,at 1641.
 - 8 構造的な視点から見れば、マス・メディア、市民、国家の三極構造の問題となる。堀部政男「言論・表現の自由論の新展開」ジュリスト総合特集「現代のマスコミ」1976年36頁。小林直樹「情報=技術社会の憂鬱」同、92頁参照。
 - 9 パブリックフォーラムにおける熟議的民主主義 (deliberative democracy) の実現という視点から議論するSunsteinも、マス・メディアのようなprivate institutionがパブリックフォーラムの機能の一部を引き受けるようになっていと指摘している。See, Cass R. Sunstein, *Why Society Need Dissent*, Harvard University Press, 2003, at 106.
 - 10 New York Times v. Sullivan,376 U.S.254(1964)270.
 - 11 こうした問題群は、例えばジャーナリストの証言拒否の事例で具体化する。ドゥオーキンはPrincipleとpolicyの「二種類」の分類を用いて、消極的な表現の自由はprincipleの問題であって市民とジャーナリストを区別すべき特別な理由はないが、全体の利益を考えたpolicyの問題として証言拒否のような特別な取り扱いには意味があるとする。See, Ronald Dworkin "The Farber Case, Reporter and Informers" in his *Matter of Principle*, Harvard University Press 1985.Razも全体の利益という視点から同様の見解を示している。Joseph RAZ, "The Nature of Right" in his *The Morality of Freedom*, Clarendon Press 1986. 対応する邦訳は「権利の性質について」『権威としての法』深田三徳編、勁草書房 (1994年)。
 - 12 社会的責任論に対しては、私企業としての限界に対する指摘、結局はジャーナリストは自分たちの社会の秩序を守るに過ぎないといった批判、その内容がエンターテイメントなどを重視するようになり意味を失ったなどの批判がある。See, J. Harbert Altschull, *Agents of Power*, Longman, 1984. Neil Nemeth, *News Ombudsmen in North America*, Praeger publishers,2003. 右崎正博教授は、こうした社会的責任論の延長線上で、マス・メディアの自主的な取り組みとしての苦情処理機関を設置が表現の自由の空間を豊かにするという議論を展開している。右崎正博「現代メディアと市民的公共圏」『市民的公共圏形成の可能性』森英樹編、日本評論社、2003。
 - 13 政治的なaccountabilityの定義はさしあたり、長谷部恭男『憲法学のフロンティア』岩波書店、1999年、149頁を参照。
 - 14 各国のPress Councilはそのメディア環境、歴史的な脈が異なるために、その構成や機能、背景となる理念は必ずしも同一ではないように思われる。このため、明確な唯一の定義を提示することは困難なように思われる。ここで示したものは、それぞれに共通していると思われる要素である。

参考文献

- 長谷部恭男 (2004)『憲法 第3版』新世社
- (2000)「マス・メディアの表現の自由は人権とは異なる」、新聞研究2000年12月号
- 浜田純一 (1994)「Innere Freiheitと自己規制」、ジュリスト、1994年1.1-15
- 米国プレス自由委員会 (1948)『新聞の自由と責任』日本新聞協会訳・発行。
- シーバートF.S、ビータスンT.A、シュラム.W(1959)『マス・コミの自由に関する四理論』内山芳美訳、東京創元社。
- ベルトラン・クロード・ジャン (2003)『世界のメディア・アカウントビリティ制度：デモクラシーを守る七つ道具』前沢猛訳、明石書店
- Barendt, Erick(1993) "Inaugural Lecture: Press and Broadcasting Freedom: Does any one have Right to Free speech" 44, Current Legal Problems,63. Reprinted in *Media Law* ed by him, Dartmouth Publishing.
- Bertrand, Claude-Jean (1985) "The Ideal Press Council" The Quill, June.
- Blasi, Vincent (1977) "The Checking Value in First Amendment theory" American Bar Foundation Reserch Journal
- Dennis, Everette E. Gillmor, Donald M. and Glasser, Theodore L.(1989) *Media Freedom and Accountability*, Greenwood Press.
- Fiss,Owen M.(1986) "Free Speech and Social Structure" 71 Iowa Law Review1405.
- (1996) *The Irony of Free Speech*, Harvard University Press.
- Giddens, Anthony(1984) *The Constitute of Society*, Polity Press.
- Lichtenberg, Judith(1990) "Foundations and limits of freedom of the press" in *Democracy and Mass Media*, ed by her, Cambridge University Press.
- Powe,Lucas A. (1991) *The Fourth Estate and the Constitution*, University of California press.
- Pritchard, David(2000) "Introduction: The process of Media Accountability" in *Holding Media Accountable*. ed by him. Indiana University Press
- Raz, Joseph.(1994) *Ethics in The Public Domain*, Clerandon Press.
- Sanders, Karen,(2003) *Ethics and journalism*, SAGE.
- Schauer, Frederich.(1982) *Free Speech: a philosophical enquiry*, Cambridge University Press.
- Scanlon, T.M.(1979) "Freedom of Expression and Categories of Freedom", University of Pittsburgh L.R.Vol.40.
- Stewart,Potter (1975) "Or of the Press" 26 Hasting Law Journal(1975)631



染谷 学 (そめや まなぶ)

1965年生まれ。東京大学大学院人文社会系研究科修士課程修了、新聞記者
[専攻領域] 情報法
[著書・論文]
『情報公開法』(共著、右崎正博ほか編、三省堂、1997)
[所属] 東京大学大学院人文社会系研究科博士課程

Freedom of Mass Media Expression and its Accountability

Manabu Someya

This paper analyses the Freedom of mass media speech and its relation to the accountability system. The author argue that the mass media speech possess two aspect of freedom; negative freedom as an autonomous press, and institutional freedom as a public goods. The author believes that accountability system of the mass media is one of the best way to coordinate the two aspects of freedom.

The value which supports the freedom of mass media speech does not equals to the freedom of speech. Lucas Powe gives three values; political commitment, seeking the truth and the checking value. All those three values are instrumental right, and not a personal one. However, in order to fulfill these instrumental values, an autonomy of the press is necessary. The second aspect of freedom of mass media comes from a view that mass media is a public goods of a society. In modern society, mass media is not only a big speaker but a forum itself. Judith Lichtenberg said that modern mass media is similar to the private shopping center as a public forum. Both are private property, but if people have no alternative ways of speech, private property should be used as a public forum. This institutional understanding of mass media speech paves the way to some kind of regulation such as access or reply. Such regulations would improve the interest of society as a whole, which support the institutional freedom of mass media speech.

These two freedom do not exist independently. Each of them presupposes the existing of others. There is no autonomous decision without choice from different voices in the public goods of mass media. Also, the institutional freedom of the mass media as public goods will be meaningless if there is no vigorous autonomous voice.

The question; How do we balance these two freedom? The accountability system, especially press council, is the one of the best way for the operation. Because freedom of the mass media is dynamically changing in the particular context, with competition with each other's interest.

Press council can treat various different types of problems of mass media, and make decision

Doctoral student, Department of Humanities and Sociology

Key Words : Freedom of the Speech, Mass Media ,Autonomy, Accountability, public goods, Press Council.

in its own context. It could also defend and improve the quality of mass media speech.