

現地調査報告

BBCの「EU国民投票」報道

～公平な報道のためのガイドラインと職員研修～

メディア研究部 田中孝宣

イギリスでは「EUに残留か離脱か」を問う国民投票が2016年6月23日に行われ、イギリス国民はEUから離脱する道を選択した。国論を二分した国民投票に公共放送BBCはどう臨んだのか、現地調査を行った。イギリスでは新聞は残留支持か離脱支持かを社説で明確に打ち出すが、放送は不偏不党(impartial)が義務づけられている。公平性を守るよう厳しい目が向けられる中で、BBCでは準備段階から実際の放送に至るまで、公平性を徹底するよう努めた。まず、報道職員全員にEUについてのオンライン研修を義務づけた。研修教材は、元ブリュッセル支局長が中心になり、現場の記者も全面的に協力して作られた。また、「BBC国民投票報道ガイドライン」を作成し、放送現場で想定される具体的な事例をもとに、どう不偏不党を維持すべきなのかの規範を示した。その中で「幅広いバランス」を求めることや世論調査・出口調査を行わないことなどが明記された。BBCでは、国民投票をめぐる事前の報道や大ディベートなどの討論番組『カントリーファイル』などの一般番組に至るまで、公平性は維持されたと自らの報道を評価している。一方で、そうしたBBCの報道に「公平すぎる」という批判も起こった。BBCが公平性にこだわることで、かえって人々の理解が深まらなかったという意見である。これに対してBBCでは、公共放送の役割は、市民が判断するための材料を提供することであり、意見を表明したり世論を誘導したりすることではないと反論する。

1. はじめに

イギリスでは「EUに残留か離脱か」を問う国民投票が2016年6月23日に行われ、イギリス国民は、EU離脱という歴史的な決断を下した。国の将来の方向性を決定し、国の形まで左右する国民投票だけに、投票日まで国を二分する議論が繰り返された。イギリスの各新聞は「残留支持」か「離脱支持」かの立場を明確にして報道したが、BBCは公共放送として「impartial(不偏不党)」であることが義務づけられている。

2015年6月にメディア担当相からBBCに「公平な報道」を求める書簡が送られるなど残留派・離脱派の双方から厳しい目で公平性

が監視される中で、BBCは国民投票の報道にどう臨んだのか、国民投票に合わせてロンドンを訪問し、現地調査を行った。調査では、「BBC国民投票報道ガイドライン」と全報道職員が受講を義務づけられたオンライン研修に注目した。また、市民6,000人を集めて行われた大討論会の取材を行い、国民投票後に監督機関であるBBCトラストのエディトリアル責任者にBBCの国民投票報道に対する評価を聞いた。

本稿では、報道ガイドラインや職員研修など国民投票に向けた準備段階から、討論会や開票速報など実際の報道の様子、国民投票終了後の評価など、現地での調査をもとに、BBCが考える「公平な報道」のあり方と、その

実現のためにどう取り組んだのかを報告する。

EU 国民投票の背景と経緯

イギリスでは、選挙制度改革や地方分権など重要な事項について住民投票や国民投票を実施することがあり、これまでに11回実施されている。2014年のスコットランド独立をめぐる住民投票は記憶に新しい。しかし、全国規模での実施例は1975年6月5日の1回しかない。その2年前にイギリスが加盟したEUの前身であるEC(欧州共同体)にとどまるかどうかを問うたもので、そのときは残留票が多数を占めた。

それから41年、2度目になる全国規模の国民投票もヨーロッパとの関係が論点となった。「イギリスはEUの一員として残留すべきか、それとも離脱すべきか」である。

「EU 国民投票」の投票用紙

Referendum on the United Kingdom's membership of the European Union	
Vote only once by putting a cross <input checked="" type="checkbox"/> in the box next to your choice	
Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?	
Remain a member of the European Union	<input type="checkbox"/>
Leave the European Union	<input type="checkbox"/>

今回の国民投票は2013年1月にキャメロン首相(当時)が実施を宣言したのがきっかけである。当時はギリシャの金融危機からヨーロッパ全体が緊縮財政を迫られ、イギリスでも実質賃金の低迷が続き、雇用不安が高まった。またEUからの移民、特に新たに加盟した東ヨーロッパからの移民が急増し、職を奪われないかという不安や、移民のために福祉分野の負担が多くなるのではないかという

不満が、イギリス国民の間で増大していた。こうした中で、反EUを掲げEU離脱を訴えるイギリス独立党が支持を伸ばし、キャメロン首相が率いる保守党の支持層を切り崩す勢いを見せ、さらに保守党内部にいたEU離脱を主張する議員が「国民投票の実施」を求め、揺さぶりをかけた。キャメロン首相はイギリス独立党やEU離脱派の議員を押さえ込むことをねらって、次の議会選挙で保守党が勝利して自らの政権の続投が決まれば国民投票を実施すると公約した。そして2015年5月の選挙で保守党が圧勝し、キャメロン首相は国民投票の実施を正式に表明した。

キャメロン首相は、単一市場に参加し、市場のルールづくりを後押しできることなど経済面や安全保障におけるメリットを主張し、残留を訴えた。一方、離脱派はキャメロン首相と同じ保守党のジョンソン議員やゴープ司法相、イギリス独立党のファラージュ党首などが中心になり、主に移民流入の管理やEUへの拠出金を国民への福祉対策に回すためにも国の主権を取り戻すべきだなどと訴えた(肩書はすべて当時)。

双方の主張が真っ向から対立し最後まで予測がつかない接戦となったが、最終結果は離脱が51.9%、残留が48.1%で、イギリス国民はEUから離脱する道を選択した。

2. 「EU 国民投票」に向けたBBCの準備

イギリスでは、新聞は「残留・離脱」のどちらを支持するのかを明確に社説で表明し、その方針で記事の内容も構成される。各紙の今回の主張を見ると概ね高級紙は「残留」、大衆

紙は「離脱」派に分かれた(表1)。しかし、同じ News UK(ルパート・マードック氏が会長のニュースコープ系列)社の新聞でも「タイムズ」は残留支持で、「サンデー・タイムズ」や最も発行部数が多い大衆紙「サン」は離脱を支持するなど、主要な読者層の意向を意識しながら微妙なバランスを保とうとしたことがうかがえる。新聞の発行部数で見ると、離脱派が大きく上回る。

表1 国民投票に対する新聞のスタンス

残留	離脱
・ガーディアン	・デイリー・テレグラフ
・タイムズ	・サンデー・タイムズ
・フィナンシャル・タイムズ	・サン(最大発行部数)
・デイリー・ミラー	・デイリー・エクスプレス
・エコノミスト(週刊)	・デイリー・メール
・インディペンデント(ネットのみ)	



6月23日投票日の朝刊

こうした新聞の姿勢と対照的なのがテレビ報道である。イギリスでは、テレビは「不偏不党(impartial)」が義務づけられている。BBCが公共放送となった1927年の協定書13条でimpartialityの理念を背景に、BBCの社説放送を禁じた(水野2009)。BBCが特許状の更新の際に政府と結ぶ協定書でも不偏不

党は柱の一つになっており、現在の協定書にも明記されている。BBCの「エディトリアル・ガイドライン」を見ると、最重要項目の一つとして「impartialityは公共サービスの中心、視聴者に果たす義務の核心」と書かれている。

また、イギリスでは商業放送も公共サービスと位置づけられ、impartialityが義務づけられており、そのことは商業放送を規制・監督するOfcom(Office of Communications)の「放送コード・ガイダンス」に記されている。「公平性」を最優先に考える点において、イギリスの放送は公共サービスとしての伝統を守っており、1987年に公平原則(Fairness Doctrine)を撤廃したアメリカとは一線を画している。

2-1 「BBC 国民投票報道ガイドライン」の作成

国民の意見が真っ向から対立する国民投票の報道にあたってBBCは普段にも増して不偏不党、公平であることを求められた。

では、BBCはどのように「不偏不党」を実現しようとしたのだろうか。その基礎となったのが「BBC 国民投票報道ガイドライン」である。BBCの政治担当顧問のリック・ベイリー氏が作成した。ベイリー氏は2015年の総選挙で保守党が勝利し、国民投票の実施が確定した時点でガイドラインの執筆を開始した。完成したガイドラインは、BBCトラストの承認を経て、2016年2月18日に公表された。

ガイドラインは全15ページで、1.はじめに、2.義務的事項、3.国民投票報道における十分な公平性、4.国民投票に関わる問題についての討論および議論、5.「国民投票期間」中の英国におけるその他の政治問題の取り扱い、

6.オンラインコンテンツ, ソーシャルメディア, 視聴者参加, 7.世論調査およびその他の意見調査, 8.党首へのインタビュー, 9.投票日当日, の9章からなっている(末尾参照)。

特徴的なポイントとして次の3つを挙げたい。

- ・幅広いバランス (Broad Balance) を考慮すること
- ・ネット, ソーシャルメディアに対して慎重に臨むこと
- ・視聴者の投票行動を調べる世論調査や当日の出口調査は行わないこと

ガイドラインでは, まず公正な報道を維持するためには「幅広いバランス」が重要だとしている。その例として, 残留派・離脱派の双方に同じ長さの放送時間を杓子定規に充てるのではなく, 議論の内容に焦点を当ててバランスを保つことや, デイリーの番組では日々無理にバランスを取らなくても, 1週間を通してバランスが保たれていることを求めている。

またソーシャルメディアは一部の人の意見が極端に拡大して影響力を持つことや, 反応や波紋が予測不能であることから, BBCとしては慎重に扱うべきだと注意している。職員や出演者が, 個人のホームページやソーシャルメディアを通して, 自分の意見を主張することを禁じている。

今回の国民投票に関して, BBCは有権者に投票行動を聞く世論調査だけでなく, 投票日の出口調査も行わない方針を示した。世論調査は過去にも間違った報道につながった事例があり, BBCとしては通常行わない。2015年の総選挙速報でも, 商業放送は世論調査をもとに, 保守党が議席を減らし再び連立政権

になると予測したが, BBCはいち早く保守党圧勝で単独政権が誕生する見込みであることを報じた。そのときにBBCの判断のもとになったのは出口調査だ。今回, その出口調査を行わなかったのは, 分析に必要な過去のデータがなく, 出口調査を行ったとしても結果を予測するための信用できる材料にならないと判断したからである。

このほかにも, 国民投票と直接関係ない番組であっても何らかの影響を与える可能性を考慮し, 番組内容や出演者の顔触れなどで, 一方の主張を利することがないように配慮することを求めている。

監督機関のBBCトラストでは「国民投票をめぐるBBCの報道は, 政治の影響を受けず公平であることが厳しく精査されるが, 誰からも影響されず偏りのない情報を視聴者に届けるため」に指針を作成したと記している。

2-2 国民投票に向けた職員研修

e-learning

報道現場レベルにおいて, ガイドラインを遵守するために, BBCはどのような取り組みを行ったのだろうか。

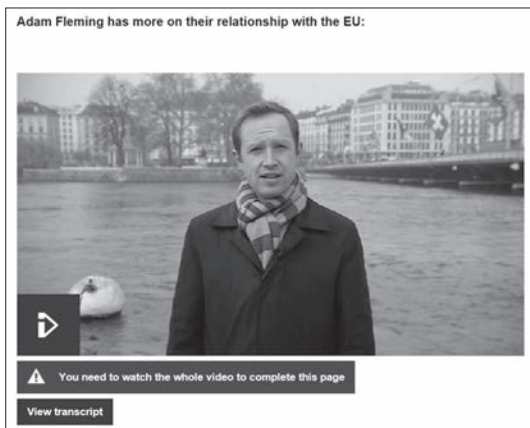
BBCではまず, 全報道職員にオンラインでの研修を義務づけた。きっかけは, 政治家からの牽制であった。離脱派であるメディア担当相のウィッティングデール氏が2015年6月, BBCに書簡を送り, 「公平な報道」を求めたことが明らかになった(The Guardian 2015)。その後10月に, 議会の特別委員会にジェームズ・ハーディング報道局長が呼ばれ, BBCはどのように公平な報道を行う計画なのかと質問された。そのときにハーディング局長が国民投票に関わる全報道職員にEUに

ついて正しい知識と理解を持つよう研修を受けさせると発言した(The Telegraph 2015など)。

このあと、元BBCブリュッセル支局長のマーク・ジェームズ氏が研修教材の作成を命じられた。教材は、ジェームズ氏を中心に、BBCのヨーロッパ担当、経済担当、司法担当などの記者が参加して、数か月をかけて作られた。

1時間30分のコースは、①EUの基礎、②EUの仕組み、③立法と意思決定、④予算、⑤司法と権利、⑥国境と選択的離脱、⑦イギリスの国民投票、の7項目に分かれており、基本事項の解説～欧州議会や経済など担当記者のビデオレポート～まとめクイズ～答え合わせと解説、という流れになっている。

例えば、「国境と選択的離脱」を見ると、過去にイギリスがユーロや人の自由な移動を保障するシェンゲン協定に参加しなかった選択的離脱の例や、今回、離脱を選択した場合の手続きを紹介し、ヨーロッパ駐在の記者がEUに加盟していないスイスやノルウェーがどのようにEUと経済的関係を保っているかをレポートした。



ジュネーブからレポートするフレミング記者



マーク・ジェームズ氏
オンライン研修は2016年2～3月にかけて6週間行われ、報道に関わる約6,000人の職員のうち9割以上が受講した。

ジェームズ氏によると、研修教材は何度でも見直せるので、キャスター

ブリーフィング

もう一つBBCが取り組んだのが、ブリーフィングと呼ばれる説明会である。職員研修を担当するBBCアカデミーが準備し、ガイドラインを執筆したベイリー氏を中心に視聴者調査班の数人の担当者が、全国の支局を回って、国民投票に直接関わる職員に解説を行うもので、BBCでは国政選挙などがあると毎回行っている。今回は2月4日から3月17日までの1か月半に、36回行われた。内容はガイドラインを説明し、不偏不党で公平な報道の徹底を要請するものだ。全国を回って地域ごとにブリーフィングを行うのには意味がある。例えばスコットランドでは残留支持が圧倒的に強く、離脱になれば再度スコットランド独立の住民投票が行われる可能性があるなど、地域によって事情が異なる。そのため、各地域の課題に向き合いながら、いかにして不偏不党を守るかという点が大事になってくるという。

ブリーフィングのもう一つのポイントは、視聴者がBBCに何を期待しているのかを伝

えることである。視聴者調査班の職員が、視聴者は国民投票やEUについて「自分にどう関係するのか」「複雑で意味がわからない」と感じていることを紹介し、報道する際は、この2点を意識し、視聴者の生活レベルでの影響をわかりやすく伝えるよう求めた。



BBC アカデミー
フラン・アチェソン氏

36回のブリーフィングで計1,330人が受講したが、BBCアカデミーのフラン・アチェソン氏は「これまでにない関心の高さが見られ、職員が強い責任を感じていることを実感した」と話している。

3. BBC「国民投票」報道

報道内容の方向性を決める

ニュース視聴者調査

では、具体的にBBCはどのような報道を行ったのだろうか。調査からは「自分にどう関係するのか」「複雑で意味がわからない」と感じている視聴者がBBCに期待することとして、

- ① EUを理解するための基礎知識
- ② どちらに投票するかを判断するための事実、統計、信用できる専門家の意見
- ③ 不偏不党・公平性
- ④ 政治家などに厳しく説明を求める
- ⑤ テレビ、ラジオ、ネットなどさまざまなプラットフォームでの報道
- ⑥ 投票日に向けて有権者の意識を高める

の6点が挙げられた。これらがBBCの報道に生かされることになった。

①と②には視聴者が判断するための材料の提供、③以降にはBBCの報道姿勢についての期待が示されており、「不偏不党・公平性」や残留・離脱双方の政治家に主張の根拠を厳しく問うことが求められている。⑥については、早くから盛り上げすぎて投票日には冷めてしまうということがないように、投票日に向けて徐々に有権者の意識を高めてほしいという期待だという。

3-1 投票日までの報道

通常のニュース報道以外に、BBCが放送した国民投票関連番組として『クエスチョンタイム』と『ディベート』がある。

『クエスチョンタイム』

『クエスチョンタイム』は、残留派と離脱派の代表がBBCのスタジオに来て、一般視聴者の質問を受ける生放送の45分番組である。6月15日に離脱派のゴープ司法相が、6月19日に残留派のキャメロン首相が登場した。

大きなポイントとして、

- ・質問は事前に通告しない
- ・双方で質問の中心テーマが異なる

の2つが挙げられる。前者については、最初の質問者は決められているようだったが、その後は手を挙げた参加者が自由に質問を投げかけていた。また、後者についてだが、国民投票報道ガイドラインにあるように、公平性とは双方に同じ質問をするわけではない。45分間の時間内に集中した質問は、キャメロン首相には「移民問題」、ゴープ司法相には「離脱した場合の経済への影響」

であった。異なるテーマだが、双方にとって同様に厳しい点で公平だと言える。

『ディベート』

アメリカでは1960年の大統領選挙でケネディ候補対ニクソン候補のテレビディベート以来半世紀以上の歴史があるが、イギリスの選挙で、テレビでディベート番組が放送されるようになったのは2010年の総選挙からで、比較的最近のことである。

BBCは、残留派と離脱派の政治家が討論するディベートを2回行った。1回目は5月26日にスコットランドのグラスゴーで、そして2回目は投票日の2日前の6月21日、ロンドン郊外のウェンブリーアリーナが会場であった。

通常のディベートでは人選はBBCが行うが、ウェンブリーでのディベートでは残留派・離脱派に自ら参加者を選定させた。残留派か

らはサディク・カーン現ロンドン市長ほか計3人、離脱派からは前ロンドン市長のボリス・ジョンソン議員ほか計3人が選ばれた。

ウェンブリーアリーナはロンドン五輪の競技会場の一つとなるなどスポーツ会場や人気歌手のコンサート会場として知られているが、今回は、政治討論を見るために6,000人が集まった。大きなイベントを開くことで市民の関心を高めることが目的であったが、参加応募がBBCの予想を上回り、2万人を超え抽選になったという。

午後7時から9時まで2時間のディベートの議題は「経済」「移民」「国のあり方」の3つで、BBCが設定した。ディベート担当のBBC職員の印象では、「経済」を議論しているときは残留派が優位に立っていたが、「移民」では離脱派が挽回した。最後に離脱派のジョンソン氏が国のあり方を自ら決められるよう「コントロールを取り戻そう」「6月23日をイギリスの独立記念日にしよう」と檄を飛ばすと、会場から割れんばかりの歓声が上がった。

一般番組

通常は政治と直接関係のない一般番組でも国民投票が取り上げられた。中でも話題になったのが、『カントリーファイル』であった。『カントリーファイル』は、毎週日曜日の午後7時から放送される農村の生活を紹介する1時間番組だが、5月29日の放送ではキャメロン首相とジョンソン議員が残留・離脱の農業に与える影響についてそれぞれ持論を披露した。2人とも自ら農場を所有しており、その農場に番組司会者を招待した。また、6月2日放送の回には2人が漁村を訪ね、漁業への影響を語った。





『カントリーファイル』に出演したジョンソン議員(上)とキャメロン首相(右)



ウェブサイトでの情報提供

BBCではウェブサイトでも国民投票関連のページを設けて情報提供を行った。

まず、『All you need to know (知っておくべきこと)』と名づけたページ。EU問題の基本情報を集めたもので、「EU問題は自分とどうい関係があるのか」「複雑すぎてわからない」という視聴者調査の結果に応えるものである。

また、『Issue Guide(論点ガイド)』は、「移民問題」「経済問題」など、議題に挙がっている論点ごとに残留派と離脱派の主張や対立点をまとめたものである。



BBC ウェブサイト

さらに、『Reality Check(事実チェック)』は双方の主張や討論会での発言の事実をチェックするもので、視聴者の質問に答える欄もある。

3-2 開票速報の報道内容

ガイドラインにあるように、投票日当日は投票が締め切られるまで、有権者の投票行動に影響を与えないよう国民投票関連の報道は行わない。BBCの報道を見る限り、朝の情報番組で7時直前に「まもなく投票所が開きます」というコメントがあったが、それ以外は定時ニュースで国民投票については報道せず、途中の推定投票率も発表されなかった。

6月23日午後9時55分から開票特番

BBCでは当日午後9時55分、投票が締め切られる5分前から開票特番を始めた。キャスターは77歳のデイビッド・ディンブルビー氏、選挙報道のベテランだが、今回の開票速報はこれまでと大きく異なる点がある。世論調査はもとより、出口調査も行わなかったことで



BBC 開票速報キャスターのディンブルビー氏

ある。2015年の総選挙ではBBCは出口調査をもとに、番組冒頭で保守党の勝利を予測した。今回は出口調査のデータもない。外部の世論調査では残留と離脱が拮抗して明確な差は見られない。BBCでは開票速報特番の全体リハーサルを2回行った。6月19日は「残留勝利」を、6月22日は「離脱勝利」を想定して行った。

世論調査も出口調査も行わない中で、BBCが判定基準の参考として使ったのは、投開票のために分けられた382の地域ごとの、高齢化率や移民の割合、大学院卒の人口比などである。高齢者は離脱支持派が多く、高齢化が進んだ地域は離脱派の割合が高くなる。大学院卒の人は残留支持率が高い。大学院卒の割合が高い地域は残留票が多くなる可能性がある。こうした指標をもとにある程度残留・離脱の強弱を予測した。ただし結果を伝える「速さ」は求めず、投開票される地域ごとに発表される確定票を1つ1つ足していくという確実な報道を目指した。

投票が終了した直後、離脱派の独立党のファラージュ氏が「残留がわずかに上回ったようだ」と述べ、いわば「敗北宣言」をした。また、地上商業放送ITVは民間の世論調査を3つ紹介し、いずれも残留が優勢という結果を紹介した。BBCは「接戦。長い夜になるだろう」と解説した。

開票からほぼ2時間後の午前0時前後に、カギとなる2か所の確定票が入る。BBCの強弱予測で、「僅差で離脱リード」と見られていたサンダーランドで離脱が大きな差で勝利した。また、「大きく残留リード」と見られていたワンズワースで残留がかろうじて勝利した。この時点でBBCは、離脱が強く出てお

り「キャメロン首相ら残留派は心配するに十分な理由がある」と解説した。

午前4時40分、キャスターのディンブルビー氏が「The British people have spoken and the answer is: We are OUT(イギリス国民が出した結論は、離脱です)」と離脱の勝利を放送した。投票が終わってから6時間40分経っていた。

ちなみにITVでは3時15分に「75%の確率で離脱勝利」と発表、その後、確率を80%に上げ、4時35分に離脱勝利を伝えた。

4. 報道に対する評価

では、不偏不党・公平を追求したBBCの国民投票報道はどう評価されたのだろうか。

ニュース視聴者調査班

国民投票報道ガイドラインでは「幅広いバランス」を週ごとに保つことを求めているが、BBCでは毎週「公平性」を視聴者に聞く調査を行った。どのくらい公平だと思うかを10段階で尋ねるもので、フォーカスグループインタビュー、外部に委託する聞き取り調査、ネット調査の3種類を行った。



ニュース視聴者調査班
エマ・シールドム氏

調査の結果は、総じて「公平だ」というものであったが、中には「BBCは残留寄りだ」という意見があったという。

ニュース視聴者調査担当のエマ・

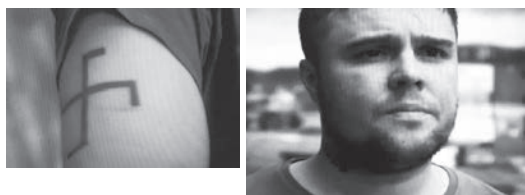
シードム氏の話では、10段階で4以下をつけ、「BBCは公平ではない」と考えた人に理由を尋ねてみると「何となく」という印象論がほとんどだったということで、具体的にBBCが報道を修正するようなことはなかったという。

『ニュースウォッチ』

BBCでは、視聴者からの苦情を紹介し、BBCの見解を説明する番組を放送している。毎週土曜日、朝7時45分から15分間の枠で放送される『ニュースウォッチ』で、7月2日にはBBCの国民投票報道に関する苦情を中心に放送した。

紹介された苦情の中には、報道番組のインタビューで、離脱賛成と答えていた人の腕にあった入れ墨をアップで映したのは「離脱派は無教養で人種差別主義者だ」という印象を与える目的があったのではないか」という苦情が紹介された。

また、国民投票で離脱が決まったあとの報道についても「為替や株の下落などマイナス面を強調しすぎ」などの意見が紹介されたほ



BBC『ニュースウォッチ』7月2日放送より

か、政治の混乱を「ソープオペラ(ドラマ)のように伝えすぎ」という批判もあった。

「BBCは公平すぎる？」

一方で、BBCは「公平すぎる」という批判も聞かれた(The Guardian 2016bなど)。このうち、「公共サービス放送の未来」について独自に検討する有識者会議の代表で、非営利で放送を行うチャンネル4の元副会長、デイビッド・パットナム上院議員は、離脱という結果について、「BBCは厳格な不偏不党のルールに手足を縛られ便秘状態だった」と批判した。



パットナム上院議員(右端)

パットナム議員は特に、トルコのEU加盟の脅威を訴えて離脱を主張するジョンソン氏が2008年にBBCの番組で熱烈にトルコのEU加盟を訴えたときの映像をBBCなどに送ったのに、どの局もジョンソン氏を追及しなかったのはメディアの責任を放棄した犯罪的行為だと非難した。これに対して、BBCはラジオ番組でこの映像をもとにジョンソン氏を追及したと反論している。

また、2000年から2004年までBBCの会長を務めたグレッグ・ダイク氏は、自分の経験からBBCの公平性はストップウォッチに頼っているのが問題だと指摘した。双方の主張を

同じ時間流すのが公平ではないという批判だが、国民投票報道ガイドラインに、ストップウォッチに頼らないことは明記されており、BBCがこの10年余りで方針を変えてきたことがうかがえるが、実際の報道にどう反映されたかは検証が必要である。

国民投票報道 BBC自身の評価

では、BBCは今回の報道を自身でどう評価しているのだろうか。ガイドラインを作成したリック・ベイリー氏は、「全体としてガイドラインは守られていた」と公平な報道に満足している。BBCでは苦情は3段階で処理される。まず現場レベルで処理し、それが難しければ苦情対応を専門に扱う班に持ち込まれる。それでも先方が納得できなければ監督機関のBBCトラストまで持ち込まれる。



リック・ベイリー氏

ベイリー氏によると苦情は当然あったが、「トラストまで持ち込まれた事案はなかった」という。ちなみにITVは商業放送の監督機関であるOfcomに持ち込まれる事案があった(The Guardian 2016a)。

ベイリー氏は今回新たに行った試みでうまくいった例として、「ホットライン」を設けたことを挙げた。残留派・離脱派の代表にBBCとの直通電話の番号を伝え、BBCの報道内容に苦情があれば、代表が直接BBCに連絡でき、BBCは最優先に調査し対処することを約束したという。その代わりにほかの運

動員が勝手にBBCの批判や苦情を言わないよう伝えた。この「ホットライン」のおかげで、これまでのような政治家からの目立った苦情はなくなったという。

5. まとめ

国民投票の結果によりイギリス国民はEUからの離脱を選択したが、その結果に納得がいかないと訴える人も多く、ロンドン市内で大規模なデモ行進なども行われた。「残留が勝利すると思っていたので批判票のつもりで離脱に投票した」という声もあった。誤った認識のもとで投票したのもう一度国民投票を行ってほしいという意見もある。



EU 離脱反対を訴えるデモ

国民投票をめぐるBBCの報道について、監督機関であるBBCトラストの担当責任者リチャード・エア氏も評価していた。エア氏は「国民投票関連の苦情は1日に1,000件を超えるようなことはなく、予想より少なかった」と話す。エア氏は数十件、数百件の苦情はBBCに対する期待の裏返しだと前向きにとらえており、今回は予想の範囲内だったようだ。

6月23日の投票日にアメリカのFoxニュー



BBC トラスト
リチャード・エア氏

すが、「BBCは残留派の広告のようだ」「イギリスはEUの官僚たちに支配されている」など、離脱を支持する発言を行った。この番組やニュースがイギリスでも放送された。本稿で述べたように、イギリスでは放送は不偏不党を守ることが義務づけられているうえ、投票当日は、投票が終了するまで、投票行動に影響を与えるような議論や分析を禁じている。このことから Ofcom は8月下旬に、Fox がイギリスの放送基準に違反したと発表した(The Guardian 2016c)。

アメリカとイギリスの選挙報道に対する姿勢の違いを象徴するような出来事だが、イギリスでも「BBCは公平を目指しすぎだ」「イギリスにとって残留と離脱のどちらがいいと考えるのか、BBCの見解を表明してくれば判断材料にできたのに」という意見が根強くある。このことについて、BBCトラストのエア氏は、「新聞などほかのメディアがそれぞれ立場を主張しており、それを参考にすればいい。BBCの役割は判断の材料を提供することであって、社説を述べることではない」との答えであった。「離脱に投票したことを後悔している人もいるが…」と聞くと、「批判票を投じる人や誤った理解で投票する人はどの選挙でもいる。それも含めてイギリス国民の判断だ」と反論した。今回の国民投票の期間中、イギリスで何度も「民主主義」とい

う言葉を聞いた。国民自らが国の将来を考え判断する。その判断の材料を公平に提供するためにもBBCは不偏不党を貫くべきだ、という強い信念をエア氏は持っているようであった。

(たなか たかのぶ)

参考文献：

- ・ The BBC (2016) “EU Referendum Guidelines” <http://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/guidelines/appendix8>
- ・ The Guardian (2015) “Culture secretary warned BBC over EU coverage” <https://www.theguardian.com/media/2015/sep/04/culture-secretary-bbc-eu-coverage-john-whittingdale>
- ・ The Guardian (2016a) “EU referendum: Ofcom dismisses Vote Leave complaint of ITV bias” <https://www.theguardian.com/media/2016/jun/13/eu-referendum-ofcom-dismiss-vote-leave-complaint-of-itv-bias>
- ・ The Guardian (2016b) “Balance unsettles the BBC's role as liberty's beacon” <https://www.theguardian.com/media/2016/jun/19/bbc-balance-unsettles-role-as-libertys-beacon-referendum>
- ・ The Guardian (2016c) “Fox News broke broadcasting rules with pro-Brexit views on EU referendum day” <https://www.theguardian.com/media/2016/aug/22/fox-news-brexit-eu-referendum-bbc-ofcom>
- ・ 間柴泰治 (2007) 「イギリスにおける国民投票運動に対する公的助成制度」『外国の立法：立法情報・翻訳・解説』2007年2月号
- ・ 水野道子 (2009) 「イギリスにおける放送の公平性—サッチャー政権とBBCからの一考察—」『メディアと社会』創刊号 <https://www.lang.nagoya-u.ac.jp/media/public/2009/mizuno.pdf>
- ・ The Telegraph (2015) “BBC journalists forced to attend mandatory EU training course ahead of referendum, says James Harding” <http://www.telegraph.co.uk/news/bbc/11943841/BBC-journalists-forced-to-attend-mandatory-EU-training-course-ahead-of-referendum.html>

BBC 国民投票報道ガイドライン

英国の欧州連合加盟に関する国民投票運動

1. はじめに

- 1.1 ガイドラインの有効期間
- 1.2 国民投票で問われている事案と「国民投票期間」
- 1.3 ガイドラインの原則
- 1.4 ガイドラインの適用

2. 義務的事項

- 2.1 照会の義務
- 2.2 義務的なガイドライン
- 2.3 投票日当日

3. 国民投票報道における十分な公平性

- 3.1 幅広いバランス
- 3.2 幅広いバランスと十分な公平性を実現する責務
- 3.3 「幅広いバランス」を保ちにくい場合の報道
- 3.4 多言語サービス
- 3.5 言葉、映像、分析

4. 国民投票に関わる問題についての討論および議論

- 4.1 論点および出演の辞退
- 4.2 討論および議論の参加者

5. 「国民投票期間」中の英国におけるその他の政治問題の取り扱い

- 5.1 政治問題
- 5.2 英国議会、地方議会、自治体

6. オンラインコンテンツ、ソーシャルメディア、視聴者参加

- 6.1 ソーシャルメディアの利用
- 6.2 視聴者参加
- 6.3 意見投票
- 6.4 討論会など、視聴者参加番組

7. 世論調査およびその他の意見調査

- 7.1 世論調査の報道
- 7.2 世論調査の委託

8. 党首へのインタビュー

9. 投票日当日

1. はじめに

1.1 ガイドラインの有効期間

本ガイドラインは国民投票に向けた正式な運動期間、つまり投票日当日の10週間前から有効となる。したがって、本ガイドラインの有効期間は以下のとおりである。

2016年4月15日0時01分から
2016年6月23日22時00分まで

ただし、実際の運動は正式な「国民投票期間」に入る前から始まっているため、コンテンツ制作者は「国民投票期間」の前から特定の配慮を行う必要がある点に留意すべきである。上記については政治問題最高顧問（Chief Adviser, Politics）に助言を求めることができる。

1.2 国民投票で問われている事案と「国民投票期間」

今回の国民投票で問われている事案は以下のとおりである。

「英国は欧州連合の加盟国として残留すべきか、それとも離脱すべきか」

「国民投票期間」の時期は英国議会が決定する。

政党・選挙・国民投票法 (Political Parties, Elections and Referendums Act) の規定に基づき、選挙委員会 (Electoral Commission) はその責務の一つとして、残留・離脱それぞれの陣営を代表する主要国民投票運動グループ (Lead Campaign Group) の指定に関する決定を行う。

1.3 ガイドラインの原則

選挙と国民投票運動の報道は、BBCが自らに課す十分な公平性と政治的な影響からの独立性が最も厳しく問われる分野である。特に今回の国民投票運動に関しては、その監視の目はきわめて厳しく、注目も高まることが予想される。

本ガイドラインは、報道関係者およびコンテンツ制作者に下記を行うための枠組みを提供することを目的とする。

- ・できる限り自由でクリエイティブな環境下で業務を遂行し
- ・視聴者に国民投票運動に関する公平で独立したニュースを届け、すべての関係政党や国民投票運動グループの政策と国民投票運動を公平に取り上げ、厳しく吟味すること

2006年の特許状と協定書 (Charter and Agreement of 2006) に基づき、BBCは政治問題を報道する際に、十分な正確性と公平性を保つよう求められている。本ガイドラインは報道ガイドライン (Editorial Guidelines) 《第4章「公平性 (Impartiality)」および第10章「政治、公共政策、世論調査 (Politics, Public Policy and Polls)」》を補完する。特に、本ガイドラインは報道ガイドライン第10章内の「英国の選挙運動と国民投票運動の報道 (Reporting UK Election and Referendum Campaigns)」および「選挙期間中の放送 (Broadcasting During Elections)」と併せて読むべきである。なお、「選挙期間中の放送 (Broadcasting During Elections)」には、以下を確保すべきであると記述されている。

- ・報道番組の制作方針は、常にニュースの判断をもとに決定される

上記に関する事項については政治問題最高顧問に助言を求めることができる。

本ガイドラインは一般に公表されており、BBCは運動期間中もガイドラインの実行に関する説明責任が求められている。

1.4 ガイドラインの適用

本ガイドラインは、EU残留か離脱かを問う国民投票が実施される地域 (英国の全国ネット放送、英国内のすべての放送、BBC Online およびジブラルタル地方放送) に向けたすべての番組および素材に適用される。本ガイドラインはBBCの報道ガイドラインをもととしており、今回の国民投票で報道ガイドラインがどのように適用されるかを具体的に詳細に説明したものである。英国外の視聴者を対象とする放送についても、国民投票に関する問題を報道する際には、同様に十分な公平性を確保しなければならない。

各編集責任者 (editor)、またはそれに相当する編集主幹 (senior editorial figure) は、各番組・コンテンツに本ガイドラインがどのように適用されるかを担当のコンテンツ制作者に把握させなければならない。

報道ガイドラインでは、「普段、政治問題を取り扱ったり政治家を出演者として招いたりしない番組が、特別にそのような演出を行う場合は、最終決定を下す前に政治問題最高顧問に相談しなければならない」と述べている。これに関連して、国民投票運動で積極的な役割を担っている人物や公的な見解を明らかにしている人物は、「政治家」と同様に扱う。そのような番組については、議論の内容にかかわらず (例えば国民投票に関して直接言及したり「政治的」とは受け取られないテーマを取り扱ったりする場合でも)、政治問題最高顧問に相談しなければならない。

ニュースや時事問題を扱う放送 (普段から政治家に出演してもらうような番組など) はまた、「非政治的」な話題や国民投票に無関係な話題を扱う際に、政治家や国民投票運動関係者の番組出演や見解の紹介 (contributions) を含む場合は慎重な配慮を要する。特に生放送では細心の注意が必要である。それらの話題が、国民投票のどちらか一方の側に有利に働くように利用されることがあってはならない。

2. 義務的事項

2.1 照会の義務

- 普段、政治問題を取り扱ったり政治家を出演者として招いたりしない番組が特別にそのような演出を行う場合は、最終決定を下す前に政治問題最高顧問に相談しなければならない。「国民投票期間」中は、運動を行っている人物や「登録運動従事者 (registered campaigner)」も政治家と同様に扱う。

- 英国内の主要政党リーダーを対象としたインタビューや人物紹介をする場合は、事前打ち合わせをせずに当日に簡単なインタビューを行う場合を除いて、事前に政治問題最高顧問に照会しなければならない。同様に、政党側からインタビューの申し出があっても、その是非を回答する前に政治問題最高顧問に照会しなければならない（注：これは報道ガイドラインで規定された義務事項であり、国民投票期間だけに限定されない）。
- 国民投票における一方の側の運動従事者の見解を紹介する際、対立する側からのコメントや反論を適切なタイミングで紹介しない場合は、企画段階で編集主幹（senior editorial figure）、または政治問題最高顧問に照会しなければならない。
- BBCが政治や公共政策上の諸問題に関する世論調査を他機関に委託してBBC放送やサービスに用いる提案がある場合は、企画段階で政治問題最高顧問に照会してその許可を得なければならない。
- 国民投票に影響を与える可能性がある政治問題について、テキストメッセージを使った世論調査を実施する提案がある場合は、企画段階で政治問題最高顧問と話し合い、かつ関係部署の編集主幹（senior editorial figure）、およびITACU（インタラクティブ技術相談契約担当チーム、Interactive Technical Advice and Contracts Unit）に照会しなければならない。

2.2 義務的なガイドライン

- BBCは、国民投票で問われている事案に関する事前の情勢調査を「国民投票期間」中に委託することはない。
- 両陣営の支持者数を把握するためにインターネットやSMS/テキストメッセージで調査することはない。
- 国民投票に関して寄せられた電子メールやテキストメッセージなどの件数については、どちらを支持しているかにかかわらず、BBCは一切放送・公表しない。

2.3 投票日当日

- 投票日当日、BBCの全放送局は国民投票の運動に関する報道を一切行わない（00:30～22:00の間）。
- 国民投票に関する世論調査結果は投票終了まで一切発表しない（00:01～22:00の間）。

3. 国民投票報道における十分な公平性

3.1 幅広いバランス

十分な公平性は、必ずしも単純に数学的な公式やストップウォッチを使って実現できるものではないが、2つの選択肢がある国民投票においては、両者のバランスを適切に取る報道を目標としなければならない。どちらの側がどれだけ支援が得られていようと、上記の目標は揺るぎないものである。ところが、国民投票では純粋に2つの対立意見のみが争点になることはまれである。それぞれの側にも多様な見解や視点が存在するため、運動期間中の報道ではそのような見解や視点が適切に反映されなければならない。

運動期間中に十分な公平性を実現するという事は、異なる意見間において「幅広いバランス」を取るということであり、これは必ずしも異なる指定運動グループ（designated Campaign Groups）間のバランスに限ったものではない。どちらかの陣営を代表する声ではないほかの見解が国民投票に関する議論に関係している場合もありうる。幅広いバランスを取るためにはそのような声も提案する必要がある。指定運動グループは、番組制作者やコンテンツ制作者に対して広報担当者による番組出演や情報提供を提案することはできるが、番組に誰が出演すべきか、出演すべきでないかという指示を出すことはできない。ただし、両陣営の運動グループを公平に扱わなければならないという通例の義務があり、「国民投票期間」中も報道量が同程度になるよう調整しなければならない。発言者が誰を、あるいは何を支持しているのか（例えば指定運動グループのうちどちらか一方など）、視聴者がはっきりと理解できるよう特段の配慮をする必要がある。

3.2 幅広いバランスと十分な公平性を実現する責務

制作物の各分野（番組、帯番組、チャンネルなど）において、運動期間中を通して全体として適切なバランスを保つ責務が生じる。報道内容は、初めから終わりまで一貫して公正かつ適切な方法で放送しなければならない。ただし、毎日放送される番組については、国民投票運動期間中の週ごとに幅広いバランスを追求することになるのが通例である。

1回限りの放送については、その放送内で十分な公平性と広い意味でのバランスを確保しなければならない。

毎日放送される番組や帯番組のそれぞれの回については、一貫性を保つことが原則だが、番組制作上、十分に正当な理由がある場合はその限りではない。例えば以下の場合である。

- どちらか一方の陣営のみが世間の注目を集める日（注目度の高いイベントがある場合など）があってもよいが、そのような場合は、もう一方の陣営が同様のイベントやそれに対応するイベントを開催する際には適切に取り上げるよう配慮する必要がある。
- どちらか一方の運動グループが大きなニュースになる場合（例えば、運動の戦術についての内部の対立があった場合など）は、必ずしも「バランス」を保ってもう一方の指定運動グループの報道をする必要はなく、運動全体を通じて公平性が保たれており、一貫性のある編集方針でそうした報道判断が行われていればよい。

ニュースチャンネルとラジオのニュースサマリーについては、1日24時間をいくつかの時間帯に区切ったうえで、それぞれの時間帯内で1週間の放送を通して十分な公平性を確保するよう努める。

ウィークリーの番組または毎日放送される番組内のシリーズで、一方の陣営の個別事項に焦点を当てて報道する場合は、番組予告や振り返りを通して、長期的には両陣営が公平に取り上げられていることがわかる報道にする。

一つの局やチャンネル内の異なる番組や帯番組間で公平性を確保することも可能ではあるが、そのような調整を行う場合は視聴者にわかりやすい案内表示を出す必要があり、通常は政治問題最高顧問に照会しなければならない。

3.3 「幅広いバランス」を保ちにくい場合の報道

国民投票運動に関わっている個人や団体に大きなニュースの話題が発生した場合（そしてそのニュースが必ずしも国民投票そのものに直接関係する話題ではない場合）、総合的な視点から十分な公平性が得られるように特段の注意を払う必要があると同時に、そのニュースが「国民投票期間」中に発生しているという事実にも留意しなければならない。このような場合は「幅広いバランス」を保つ必要性の範囲外である可能性があるが、ケースバイケースで判断する。十分な公平性を保つことを最優先にしつつ、視聴者に適切な情報が伝わるようにしなければならない。国民投票運動の一方の陣営のみを大きく取り上げ、もう一方の陣営を同じレベルで取り上げない場合は、決定が下される前に必ず政治問題最高顧問と編集主幹（senior editorial figure）に相談しなければならない。

同様に、運動の一方の側に属する人物が述べたコメントのみでニュースとして成立する場合で、もう一方の側からのコメントを報道すると、かえって無神経と受け取られたり、編集判断が不適切だと評価されたりするおそれがある状況もありうる。例えば、個人的な不幸や災害に関するインタビュー、国民投票に無関係だがニュース価値のある事件に特定の政治家が関与している場合などがこれに該当する。このような形でコメントを取り上げる場合は、編集主幹（senior editorial figure）と政治問題最高顧問に照会しなければならない。

3.4 多言語サービス

言語に関して幅広いバランスを実現するのが著しく困難な状況——例えば、一方の陣営においてウェールズ語やゲール語での発表が少ない場合——がある。最優先事項は十分な公平性を保つことであり、このような困難があるからといって報道量が制限されることがあってはならない。

3.5 言葉、映像、分析

コンテンツ制作者は、国民投票のどちらか一方の側へ有利に働くおそれのある不適切な表現や文言が放送で使われないように留意しなければならない。そのような表現や文言を使う際には明白な理由がなければならない。用語や言葉遣いについては、政治問題最高顧問に助言を求めることができる。

画面上の映像も含め、コンテンツ制作者は、一方の側のみが不当にまたは不公平に有利になることのないように十分に注意を払わなくてはならない（例えば、ポスターや記事などの映し方など）。

本ガイドラインの目的は、国民投票において対立する両陣営について、バランスの取れた一貫性のある視点による報道を実現することである。これはBBCのジャーナリズムに制限を加えるものではなく、それが適切であるならば、例えばBBCのリポーターや解説者が国民投票の進行状況や内容について根拠に基づく判断を行うことを妨げるものではない。

コンテンツ制作者は、BBC外部の組織や国民投票運動と無関係の組織から信頼の置ける公平な意見や調査結果を探す際、その人物や組織がEUに対して抱いている見解について特に注意するよう心がける。報道ガイドライン（4.4.14）では、番組制作者が留意すべきこととして以下のように記述している。

「…外部組織に出演・協力を依頼する場合、その人物（学者、ジャーナリスト、研究者、チャリティー団体代表など）が中立的な立場であると無条件に想定してはならない。出演者が特定の見識を持っているなら、そのことを視聴者にはっきりと伝えなくてはならない場合もある…」

EUからの残留・離脱を問う国民投票の報道において、コンテンツ制作者は、常識的な範囲内であらゆる方法を用い

て出演者に対する人物紹介が適切であることを確認する必要がある。例えば、EUからの残留・離脱問題について、その人物が過去にソーシャルメディアを含む公的な場でどのような発言をしたか、所属組織はどのように資金調達しているか、その人物が言及した調査結果や世論調査がどのような性質のものなのか、などを考慮する必要がある。例えば新聞報道を取り上げる際には、その新聞特有の編集方針が報道内容に影響していないかどうか留意する必要がある。

自分の担当する番組に上記の注意事項がどのように該当するのか不明な職員は、政治問題最高顧問に問い合わせること。

4. 国民投票に関わる問題についての討論および議論

4.1 論点および出演の辞退

番組の制作にあたっては、公正な取り扱いと十分な公平性を確保するうえで、議論を交わす双方から相応の出演者を選ばなければならない。特に議論や討論を連続して取り上げる番組では、必要に応じて、それぞれの側が提起するさまざまな論点を取り上げる必要がある。

国民投票の運動で議論を交わすいずれの側についても、出演辞退によって討論や議論を拒否することはできないようにすべきである。ただしこの場合も、BBCが十分な公平性を確保する義務を負い、両陣営が提起する論点やすべての論点を視聴者へ確実に伝えなければならないことには変わりはない。

国民投票の運動に関わる側のいずれかが出演を辞退した場合、番組の制作担当者は、国民投票に向け議論を行う両方の側から視聴者に対し、関連する適切な資料が示されるよう、適当と思われるあらゆる措置を講じなければならない。この場合、政治問題最高顧問に、さらに助言を求めなければならない。

4.2 討論および議論の参加者

番組制作上、問題に関してそれぞれの側を代表する出演者を選ぶ際、コンテンツ制作者が注意しなければならないことは、例えば政治家と一般の運動家との間の議論などにおいて、出演者の選び方それ自体が、それぞれの側への見方に影響を与え、したがって十分な公平性の確保にも影響を与えるという点である。コンテンツの制作担当者は、対象範囲の広さを勘案し、必要に応じてそうした意見の幅および意見の組み合わせが反映されるよう、運動期間全体を通じて計画を立てる必要がある。

それぞれの側の主張を番組に反映させる際に、番組制作のうえで正当な理由があつて、これを政党に所属する政治家のみで行うようにしたい場合もあれば、一般の運動家のみで行うようにしたい場合もあるが、全体として公正な取り扱いがなされていれば、両者を毎回こうした形で一致させる必要はない。

番組では、政党に所属する政治家、あるいはその他の代表者（例えば実業家、コラムニスト、学者など、政党に所属していない運動家）のいずれを採用してもよい。国民投票に関する議論では、政党間のバランスを取る必要はないが、幅広い意見を公正に取り扱い、十分な公平性を確保することが全体として常に求められる。

それぞれの側の主張を代表する出演者は、番組制作上の理由に基づき選ばれることになるが、いかなる個人、見解、あるいは論点も、他方あるいはその見解を犠牲にすることで不当に有利に扱われることのないよう、運動期間全体を通じて注意する必要がある。

国民投票に関する議論とそれ以外の政治問題に関する議論の両方を行うことが予想される政治討論番組について、番組制作担当者は、十分な公平性を確保するための一般的義務が履行されるとともに、国民投票の運動全体を通じて幅広くバランスが取られていることを確認する必要がある。具体的助言を、政治問題最高顧問から得なければならない。

5. 「国民投票期間」中の英国におけるその他の政治問題の取り扱い

5.1 政治問題

国民投票の運動期間中、その他の政治問題に関しても活発な議論が続けられる。こうした政治問題の中には、国民投票の問題の一部が関係するものもあれば、全く別のものもある。こうした問題は、コンテンツの制作担当者のもと、正確性と公平性を十分確保するための一般的義務に配慮しながら通常どおり扱われるべきだが、同時に、国民投票以外の政治問題の扱いが、国民投票の運動に影響を及ぼす可能性があることにも注意が払われていなければならない。

特に、経済や移民あるいは環境などのような問題を扱う場合、コンテンツの制作担当者は、そうした問題が国民投票の議論に直接影響する可能性がないか、あるいは国民投票の論点に関係すると取られる可能性がないかについて注意深く検討しなければならない。

「国民投票期間」が特定の選挙運動期間と重なる場合、コンテンツの制作担当者は「選挙報道ガイドライン（Election

Guideline)」も考慮に入れ、どちらの投票に関しても十分な公平性が確保されているようにしなければならない。

著名な運動家が政治的なものにせよ、そうでないものにせよ、他に役職を持つ場合は、そうした運動家が、国民投票の運動において不当に有利に扱われないよう注意しなければならない。例えば、取材対象者（政界では閣僚あるいは影の閣僚など）が、別の政治問題に関する議論の中で、国民投票の運動に明確に言及した場合、コンテンツの制作担当者は、適切なバランスが取られるよう必要な措置を講じなければならないことがある。番組の制作担当者は、特に生放送の場合、国民投票に関係しない問題を議論する場に招かれ、参加している出演者に対し、発言をその問題に関するものに限定するよう、注意を促さなければならないことがある。

5.2 英国議会、地方議会、自治体

英国議会、スコットランド議会および欧州議会、ならびにウェールズ、北部アイルランド、イングランドの各地方議会の取り扱いは、地方自治体に関する問題の取り扱い同様、通常どおり続けなければならない。ただし、そうした場で議論されている問題のうち、国民投票に関連するものについては、十分な公平性を確保するよう配慮して放送しなければならない。政治問題最高顧問から適切な助言を得ることができる。

6. オンラインコンテンツ、ソーシャルメディア、視聴者参加

BBCが運営するウェブサイト (bbc.co.uk) のすべてにわたり、BBC制作のコンテンツには放送番組向けと同様のガイドラインが適用される。その適用範囲には、テキストコンテンツほか、音声および映像コンテンツが含まれる。例えば、ブログ、ポッドキャスト、ダウンロード用コンテンツ、あるいはサイトで表示される第三者提供のコンテンツなど、BBCの名を冠したソーシャルメディアなどがある。

6.1 ソーシャルメディアの利用

BBCの制作スタッフおよび国民投票に関連するコンテンツの制作に関与する者はすべて、個人のウェブサイトあるいはソーシャルメディア上で、何らかの政治問題について自らの見解（もしくは他者の見解への支持）を表明するなどの行為によって、BBCの公平性に疑義を生じさせたり、BBCへの信頼を損ねたりしてはならない。

6.2 視聴者参加

視聴者の参加は、放送とウェブサイトのいずれにおいても、BBCが行う報道の即時性と双方向性を確保するうえで有効である。こうした視聴者の参加はすなわち意見の表明であって、争点についてどちら側の意見が優勢であるかを示すものではない。対象とする視聴者の範囲は、十分な公平性を確保するように選ばなければならない。視聴者の活動度合いにのみ依存してはならない。ただし、議論の趨勢についての理解を誤った方向へ導き、結果として「不自然」なバランスを取ったと解されるようなことをしようとしてはならない。これは、比較的少数人数による活動の影響が実態を超えて広まることのあるソーシャルメディアにおいて特に注意すべき点である。

視聴者の参加は、テキストメッセージ、ソーシャルメディアのメッセージ、電子メール、あるいは「国民の声」のようなその他の双方向型機能を利用して行われることがある。また、こうした視聴者の参加は、放送、オンラインメディア、ソーシャルメディアのいずれにおいても、視聴者が一方的に行うものもあれば、行動への呼びかけに応じてなされるものもある。ここで、常に明確にしておかなければならないことは、ソーシャルメディアのサイトから得られる意見調査の結果やコメントは、特定の主張の表れであって、どちら側の意見が優勢であるかを示すものではないという点である。したがって、街の声がどこで収録され、ソーシャルメディアのコメントがどこで最初に現れ、さらにはどのように編集されたかについて注意を払い、適切な範囲で意見が反映されるようにしなければならない。

どのようにして送られてきたかにかかわらず、コンテンツ制作者は、視聴者からの意見として送られてきた内容について、その出所を厳格に確定しなければならず、信憑性に責任を持たなければならない。著名人からのものと見られる意見は、その真偽を確認しなければならない場合がある。そうした意見が国民投票の運動家から送られてきた場合には、その旨を明らかにしなければならない。

国民投票に関するオンラインでの討論はすべて、BBCのサイト (bbc.co.uk) あるいはBBCの名を冠したソーシャルメディア・アカウントのいずれにおいても、積極的に受け入れられ、適切な進行管理や選別がなされることになる。BBCがオンラインで提供し、通常は政治的問題を扱わないものの中で政治問題を扱う場合には、事前に政治問題最高顧問の助言を求める必要がある。

コンテンツ制作者は、政党、圧力団体、運動家によって行われる組織的活動やロビー活動、特にソーシャルメディアを利用して行われるそうした活動に対し、常に注意を払わなければならない。「国民投票期間」中に組織化されたロビー活動が行われている疑いがある場合、報道に参加する視聴者に対し、確認のため連絡先の詳細を尋ねる場合がある。こうしたロビー活動がコンテンツ制作に及ぼす影響、およびBBCが定めるサイト保護対策を発動するか否かについて、注意深く検討しなければならない。場合によっては掲示板を、準備中あるいは読み取り専用状態にす

るなどの対策を講じなければならないことがある。

記者および進行役は、そこで厳格な議論が行われているのか、あるいは個人攻撃にあたるのかについて、適切な判断を下すことが求められる。一般的な常識として、ラジオあるいはテレビで通常は放送しないであろう内容は、オンラインあるいはBBCの名を冠したソーシャルメディア・アカウントでも取り扱うべきではない。危害や攻撃および個人攻撃に対するフィルターは通常どおり運用されるが、かといってフィルターの運用が議論の有効な進行管理を代替する手段として用いられるてはならない。

ニュースを扱わないサイトでは、国民投票に関して特に議論する場合を除いて、掲示板やコメントで国民投票に関する議論を行うことを望むユーザーを、政治に関するブログあるいは関連するニュース記事のようなニュースサイトへと誘導しなければならない。

6.3 意見投票

「国民投票期間」中、当該運動に関連する問題についてBBCが受け取ったいかなる意見についても、BBCがその数を放送あるいは公表し、いずれかの側または政党に対する支持状況を推定することはない。「国民投票期間」中に、BBCが特定の運動、政党、政治家あるいは政策問題に対する支持状況を定量的に把握するためにオンライン投票を呼びかけることはなく、また、テキストメッセージやソーシャルメディアへ向けた投稿数の集計のような定量的手法によって支持の水準を評価することも許されない。

コンテンツ制作者は、テキストメッセージで投稿された意見が、世論全体あるいはBBCの見解であると解釈されることのないようにしなければならない。国民投票に関係する可能性のある政治問題について、テキストメッセージによる投稿を募集する企画がある場合には、政治問題最高顧問と協議するとともに、関係部門で制作に携わるしかるべき立場の者およびITACUに意見を求めなければならない。

6.4 討論会など、視聴者参加番組

単発であれシリーズ（地方のラジオ放送あるいは各地域のテレビ放送の企画によるものなど）であれ、放送番組が国民投票を取り扱い、生放送で視聴者を参加させる場合には、政治問題最高顧問と協議し、視聴者の選定および十分な公平性を確保する方法を議論しなければならない。こうした手続きはすべて公に行われなければならない。

こうした種類の番組で視聴者を集める方法は一つではない。制作担当者は、視聴者の役割、パネリストの構成、地域性の反映など、番組の形式をはじめとするさまざまな要素を考慮する必要がある。番組制作上最も重要な点は、いずれの番組についても、具体的状況に即して、公正さと公平性の確保について注意深い検討を必ず行うことである。

7. 世論調査およびその他の意見調査

本項の適用にあたっては、必要に応じて、報道ガイドラインの第10章、および編集方針ガイダンス（Editorial Policy Guidance）の「世論調査、聞き取り調査、アンケート、意見投票、調査投票（Opinion Polls, Surveys, Questionnaires, Votes, Straw Polls）」の項を参照しなければならない。これらは、2008年2月に公開され、編集方針に関するウェブサイトで閲覧可能である。

7.1 世論調査の報道

国民投票に関する運動期間中、世論調査の報道に際し、重要な点として次の3つを考慮しなければならない。

- 世論調査は国民投票に関する運動の一環であり、必要に応じて、視聴者に関連情報を提供しなければならない
- 文脈がきわめて重要であることから、世論調査の報道では正確で適切な文言を用いなければならない
- 世論調査が誤っていることがある。最も「ニュースになる」世論調査結果、すなわち、その場限りの劇的な動きのみを報道することは、疑いようもなく危険である。一貫した傾向のように見えても、誤りであったり、起こっていることの全体像を示していなかったりすることがある

したがって、世論調査の報道に関する一般的規則と手引きを遵守しなければならない。その内容は次のとおりである。

- ニュースや番組で、投票へ向けた世論調査の結果だけをもってトップニュースとして扱わないこと
- 事前の情勢調査の結果は、それを取り上げた記事自体にトップニュースとしての価値がある場合を除いて、ヘッドラインに使ってはならない。また、調査結果の意味を明らかにするため、結果から得られる知見に言及しなければならない

- 調査の委託元組織あるいは出版元の解釈に依存することなく、質問内容、回答およびそこに見られる傾向を読み取ることで、BBC独自の見解を導かなければならない
- 投票に向けた世論調査から得られる知見は、傾向に基づいて報道すること。その際の傾向は、一定期間内の主要な世論調査の結果すべてから導かれる場合もあれば、単一の調査機関が示す結果の変化のみに絞って導かれる場合もある。傾向に反するような世論調査結果が出て、それに対し納得のいく説明ができない場合には、疑いを持って注意深く取り扱う必要がある
- 世論調査結果に対し、実態以上に信頼性があるかのように取られる文言を用いないこと。世論調査結果は何かを「示唆する」ものであって、「証明する」ものでもなければ、「明らかにする」ものですらない。国民投票の報道に関してその他の制作上の判断をする場合には、世論調査結果が示唆しているように見えると思われることに依存しすぎてはならない
- 各陣営間の差が、誤差の範囲にある場合、報道の中では推定される誤差の範囲を示すこと。誤差がある場合、テレビ放送およびオンラインコンテンツで図を用いる際には、例外なく誤差を示さなければならない
- 世論調査を実施した機関および調査の委託元または出版元を明らかにしなければならない
- 新聞の評論には特に注意すること。新聞の評論で単一の世論調査結果がトップ扱いされてはならず、結果は常に特定の文脈の中で扱われなければならない（「今週行われた他の世論調査結果とは異なる」などのように）
- 投票日当日の午前0時1分から投票締め切りまでは、政治または国民投票に関するいかなる問題についての世論調査も、報道することは許されない

7.2 世論調査の委託

選挙もしくは国民投票の運動期間中にBBCが世論調査を委託して行うことはない（すなわち「国民投票期間」中に、BBCが、国民投票で問われている事柄について、事前の情勢調査を行うことはない）。報道ガイドラインでは、「政治問題またはその他公共政策上の問題に関する世論調査を委託し、BBCの報道に利用しようと企図する場合には、政治問題最高顧問の意見を求め、その承認を得なければならない」とされている。

委託により行われるいかなる世論調査も、特定の政策もしくは問題に対するBBCの見解を示唆するものとして使用されることがないように、注意しなければならない。世論調査が、進行中の議論に対する視聴者の理解を伝えるうえで有効なものとして委託され行われることはあっても、議論に対するBBCの干渉を暗示させるような使われ方がされてはならない。

8. 党首へのインタビュー

BBCの報道ガイドラインでは、英国内の主要な政党の党首を対象にインタビューを行ったりその人物像を紹介したりする企画を立てる場合には、政治問題最高顧問に意見を求めなければならないと規定されている。同様に、政党からそうしたインタビューの申し出があった場合には、事前に政治問題最高顧問に意見を求めなければ、これを受け入れることはできない。この規定は、国民投票の運動期間中、特に重要である。

9. 投票日当日

投票日当日の午前0時30分から午後10時まで、テレビ、ラジオ、BBCのウェブサイト（bbc.co.uk）、またはソーシャルメディア上のBBC公式チャンネル、およびその他のウェブサイトでは、国民投票に関係する問題の報道を一切行わない。ただし、オンラインサイトの過去の記事を削除する必要はない。報道内容は、投票に影響を及ぼすと解されることのない事実関係のみに限定される。

投票日当日はソーシャルメディアを個人的に利用する際にも、特別に注意する必要がある。

投票日当日の午前0時1分から投票締め切りまでは、国民投票に関するいかなる問題についての世論調査も、これを報道することは許されない。

詳細および助言に関する問い合わせ先は次のとおりである。

Ric Bailey

Chief Adviser, Politics（政治問題最高顧問）