

放送メディアと少年保護

——ドイツにおける規制のメカニズムとメディア政策上の諸問題——

石 川 明

はじめに

放送という社会的コミュニケーション活動にかかわる規範の内容や規範を維持するメカニズム、および、その実効性については、それぞれの国で、現在、さまざまな検討が行われている。

番組の規範に関する法と倫理の問題が、各国で強く意識されている背景には、いくつかの共通の要素を指摘できるが、それらは、メディアのシステム、ジャーナリスト個人、視聴者=公衆の三つのレベルに分けることができる。

メディアのシステムにかかわるものとしては、システム全体の商業化の進行に伴うニュース・番組の全般的な変質（ショービジネス化、センセーションナリズムへの傾斜）、メディア・システムの巨大化と集中化の中での番組責任の空洞化、国境を越えるテレビ放送の日常化による問題の処理の国際化、等があげられる。

ジャーナリスト個人の行動の規範やニュースの価値観は、メディア・システムの商業化に伴って変質し（高視聴率の追求、娯楽価値・新奇さの偏重、人間の尊厳の軽視）、同時速報体制の日常化は、ジャーナリストの対象への「距離の喪失」、「アクチュアリティへの追従」、を生じさせている。また、労働市場での競争の激化の中で、ジャーナリストの責任感と倫理感は麻痺し、外注化と下請け化の恒常化の中で未熟なジャーナリストが輩出し（養成・研修の不備）、現実へ過剰にコミットする「調査報道」が蔓延している。

視聴者=公衆のレベルでは、チャンネルの増大は視聴時間量の全般的な増加となって現れ、一般家庭での受像機の複数所有と録画機の普及は、受

像機を介した視聴規制を困難にし、学校・家庭でのメディア教育の不在は、無批判な視聴態度を放任している。

このような、マス・メディア倫理が要請されている社会の全体状況を描き出すためには、国際比較という視座からの俯瞰作業が有効であるが、それと同時に、主要なテーマについての個別、具体的な検討作業が必要となる。これら二つの作業を交錯させることで、マス・メディア倫理の全体的な構造がより明らかになるとと思われる。

以下の報告は、そうした意味でのケース・スタディの一つである。すなわち、日本と同様に二元的な放送体制（公共放送と商業放送の併立体制）をとるドイツでの「放送メディアと少年保護」の問題を取り上げ、その「規範」と「規制のメカニズム」をできるだけ具体的な資料で、跡づけながら、当面する課題が誰によって取り上げられ、どのように「構造化」され、どのような「方策」を通して解決されようとしているのかを、検討したい。そこで見られる番組基準の見直し、公共放送と民間放送との間での放送の問題についての共同の懇話会の創設の機運などに、日本の状況と同様の傾向を読み取ることができよう¹⁾。なお、この報告は、財団法人放送文化基金による1993年度の助成研究『放送の倫理性についての総合的研究』の一環として行われたものである。

I. 問題の背景

「放送メディアと少年保護」についての論議は、いずれの国でもテレビにおける「性・暴力表現」が児童・少年の心身の発達にどのような影響を与えるのかという、きわめて複雑な問題を中心に展

1) NHK・民放番組倫理委員会『提言「放送番組の倫理の向上について」』、平成5年6月21日

開されてきた。ドイツにおいても、公共放送独占時代から、そうした視点からの議論が行われてきたが、1980年代の中頃に商業放送の全国的な導入が始まり、メディアの中での「性・暴力表現」は、社会的な問題として改めて浮上した。

1987年12月に、連邦政府の中に設置されたいわゆる「暴力問題委員会」（「暴力を阻止し、撲滅するための独立の政府委員会」）は、当初から「マス・メディアと暴力」を直接の主題としたものではなかったが、分析の過程でメディア内容について多くの言及がなされ、最終報告書がまとめられた段階では、メディアにおける暴力表現の問題点についての命題が提示され、暴力的表現を大幅に削減するなどの具体的な改善策が提起されることになった²⁾。

1990年10月3日、東西ドイツは念願の統一をとげたが、その後あいついで起こった街頭での暴力行為は州議会・州政府レベルでの議論に拍車をかけた。ドイツの各地で頻発し始めた外国籍の市民に対する各種の暴力行為（家屋への放火、街頭での暴力行為）に青少年が多数関係しているという事実は人々の注目を集め、その原因として、「テレビにおける暴力シーンの影響」が、またしても標的とされることになった。

この問題の背景には、国内・国外の商業テレビ番組が急増したという「メディア環境の変化」があげられる。それらの番組では、暴力表現を豊富に含んだ西部劇やアニメーションが大量に放映されているほか、事実の再現や事件を同時進行形で中継するいわゆる「リアリティー・テレビジョン」が、人間の尊厳を傷つけるものとして非難をあげている。

まず最初に、「テレビ表現における性・暴力表現」の規制を中心に、ドイツにおける少年保護の規制の枠組みとその根拠となる規範について整理しておきたい。

II. 放送における少年保護規定と規制の枠組み

1. 「放送における少年保護」に関する現行の法規

少年保護の憲法（基本法）上の根拠は、児童・少年の「人格の自由な発展」（基本法第2条）と「人間の尊厳の不可侵」（基本法第1条）にあると考えられるが、連邦憲法裁判所は、児童・少年保護の根拠を基本法第6条第2項「子供の育成および教育は、両親の自然の権利であり、かつ、何よりもまず両親に課せられている義務である。その実行にたいしては、国家共同社会がこれを監視する」に求めている³⁾。

一方、表現の自由（その一部としての放送の自由）を保障している基本法第5条は、その第2項で、「これらの権利は、一般法律の規定、少年保護のための法律の規定、および個人的名誉権によって制限される」と規定し、「少年保護」をとりわけ重視している。このことは、「少年保護」の名のもとに、番組規制を容易にすることにもなりかねないが、放送における性・暴力表現の規制の問題は、常に「少年保護とコミュニケーションの自由権との緊張関係」の中で捉える視角が必要である⁴⁾。

放送における少年保護の規範は、「統一ドイツの放送に関する州際協定」の第3条〔許容されない放送、少年保護〕がその基本となっている。その第1項には、刑法第131条〔暴力の表現、人種的憎悪の刺激〕と同第184条〔ポルノグラフィの文書〕とが引用され、また、直接放送に適用されるものではないが、「少年に有害な文書の頒布に関する法律」と「公共の場所における少年保護に関する法律」とが放送時間帯の決定の際に参照される法律として、その条項に含まれている。「放送に関する州際協定」第3条〔許容されない放送、少年保護〕の内容は、以下の様である。ただし、第2項以下については、要項にとどめている⁵⁾。

2) Endgutachten der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt (Gewaltkommission) *Media Perspektiven* Dokumentation II/1990. S. 99.

3) 基本法の訳は、宮沢俊義編『世界憲法集第四版』所収、山田訳「ドイツ連邦共和国憲法」によっている。

4) Wolfgang Schulz, *Gewaltdarstellung im Spannungsfeld zwischen Jugendschutz und Kommunikation, Rundfunk und Fernsehen* 1993 Heft 3.

5) 刑法第131条の訳は、『外国の立法』25巻2号所収の「公共の場所における青少年保護を新たに規律するための法律」（国立国会図書館調査立法考究局ドイツ法研究会訳）による。

- (1) 次の放送は許されない
1. 人種的な憎悪を刺激し、あるいは、人間に対する残忍な、もしくは、非人間的な暴力行為を描写するものであって、その描写の仕方がこのような暴力行為の賛美、あるいは、軽視を表現し、又は、事件の残忍性、もしくは、非人間性を人間の尊厳を損なうような手法で表現しているもの（刑法第131条）
 2. 戦争を賛美するもの
 3. ポルノグラフィ的なもの（刑法第184条）
 4. 明白に児童又は少年を道徳的に著しく危険に陥らせるもの
- (2) *放送時間帯の制限：「公共の場所における少年保護を規律するための法律」関連
- (3) *放送時間帯の制限：「少年に有害な文書の頒布に関する法律」関連
- (4) *放送時間帯の変更が許されること、映画企業自主管理機構によってかって審査された映画についての見直しが可能なこと
- (5) *「少年保護」の規律を具体化する基準を出す際には、公共放送事業者と州メディア協会（民間放送の監督機関）は話し合いをすること

この様に、「放送に関する州際協定」の第3条第1項第1号は、刑法第131条第1項とほぼ同文であり、また、同項第3号は、刑法第184条と関連して規定されている。また、同項第4号の内容は、「少年に有害な文書の頒布に関する法律」の中の反道徳性の顕著な文書についての規定（同法第6条）と同趣旨である。また、第2項、第3項の内容は、省略したが、これらは、以下に述べる少年保護に関する二つの特別法とそれぞれ関連している。つまり、「放送に関する州際協定」の少年保護条項は、放送法としての観点から独自に作られたものではなく、刑法からの引用、ないしは、少年保護に関する法律の援用だということが特徴的である。この「州際協定」によって、これまで各州の放送法やメディア法で抽象的な表現で、しかも、まちまちに規定されていた少年保護規定が初めて全国的に統一されることになった。そこでは、放

送を全面的に禁止するものと、放送時間を制限するものの、二つに分けて、規制するという手法がとられている。

④全面的に禁止されるもの：

刑法第131条、第184条の規定に反するもの、戦争を賛美するもの、明白に児童または少年を道徳的に著しく危険に陥らせる性質のもの。

⑤放送時間帯に制限が加えられるもの：

「公共の場所における少年保護を規律するための法律」に基づいて、16才未満の者に対しては、公開が許されない映画については、22：00から6：00までの時間帯に限りて放映が許される（第3条第2項）。ただし、18才未満の者について公開が許されない映画については、23：00から6：00までの時間帯に限りて放映が許される（第3条第2項、第3項）。「少年に有害な文書の頒布に関する法律」の第1条のリストに記載されるものと、ほぼ同じ内容のものではあるが、あらゆる状況を顧慮しても、道徳的な危険がそれほど深刻でないといみなされるもののみについては、23：00から6：00の時間帯に限りて放映が許される（第3条第3項）これを表にすると〔表1〕の様になる⁶⁾。

ここで、直接的には、放送には適用されないが、放送時間帯に制限を加える際の判断基準を提供している二つの特別法（連邦法）について触れておきたい。

「少年に有害な文書の頒布に関する法律」

この法律は、児童（14才未満）と少年（14才以上18才未満）を「道徳的に危険に陥らせる文書」から保護することを目的として、文書のリストへの記載、公示、提供・引き渡し等の規則を定めている。少年に有害な文書とは、反道徳的文書、人を粗暴にする文書、暴力行為・犯罪・ないしは・人種間の憎悪を刺激し、また、戦争を賛美する文書がこれにあたる。ここでいう文書には、録音、録画、図画、その他の表現が含まれている。例外として、政治的、宗教的、思想的内容のみを理由

6) Peter Behrens, Jugendschutz und private Fernsehprogramme, *FILM & FAKTEN* 19/1993

表1 テレビ番組における少年保護の法的基準

許可されない放送	放送時間帯による許可		
	23:00~6:00	22:00~6:00	時間帯制限のないもの
1. 暴力行為の賛美 暴力行為の軽視 (刑法第131条)	FSK: 18才未満不可	FSK: 16才以上可	FSK: 12才以上可 FSK: 6才以上可 FSK: 年令にかかわらず可
2. 戦争の賛美	「有害文書」第1条 リストに記載するものと同内容		FSK: 区分なし
3. ポルノグラフィ (刑法第184条)			FSK: 映画企業自主管理機構
4. 道徳的に著しく 危険に陥らせるもの			

表2 放送にかかわる少年保護法規の枠組

根拠法規	放送に関する「州際協定」 第3条	刑法第131条 第184条	少年に有害な文書の頒布 に関する法律	公共の場所における 少年保護を規律する法律
監督機関	放送委員会 / 州メディア協会 ↓ ↓ (公共放送) (民間放送)	検察庁ポルノ 文書等取締本 部	連邦審査部 (BPS)	州の最上級官庁 (映画企業自主管理機構 少年向け審査部)
業務	監督・審査	審査 押収	リストへの記載 審査・指示	審査 年令区分表示
主な対象	放送番組	印刷物・図画 録音・録画物	印刷物・図画 録音・録画物	映画・ビデオ
放送法 との関係		「州際協定」 第3条第1項	「州際協定」 第3条第3項	「州際協定」 第3条第2項

とするもの、芸術・学問・研究に役立つもの、公衆の関心があるものは、その適用が除外される。このリストに記載された文書を児童または少年に提供し、引き渡し、見聞に供する等の行為は処罰されるが、規制の態様は、刑法第184条による規制とほぼ共通している⁷⁾。

「公共の場所における少年保護を規律するための法律 (略称: 少年保護法)」

公共の場所 (Öffentlichkeit) とは、「だれでも立入りできるすべての所」という意味である。放送に関係するのは、第6条の映画に関する条項で、その第2項には、「児童及び少年の身体的、精

神的、情緒的な健全性を害する恐れのある映画は、児童及び少年に対する上映を許可してはならない」とされている。また、第3項には、公開を許可される映画についての年令別の区分指定の規定があり、州の最上級官庁が、「年令にかかわらず可」、「6才以上可」、「12才以上可」、「16才以上可」、「18才未満不可」の5段階に分けて表示を行う、区分指定の決定権限を持っていることを定めている。映画の年令別の区分指定の実務は、各州間の取り決めによって、映画企業自主管理機構 (略称: FSK) の少年向け審査部が行っている⁸⁾。

以上のような規制の枠組みを整理すると [表2] のようになる⁹⁾。

7) 横山潔「ドイツにおける青少年有害文書の規則」『レファレンス』486、1991年7月。

8) 注5) 参照、映画企業自主管理機構 (FSK) については、石村善治、「言論の自由とマス・メディアの「自主規制」」『言論法研究Ⅲ』、信山社、1993。

9) Jürgen Hirsén, Jugendmedienschutz als staatliche Aufgabe, *Medien praktisch* 1/92. S. 8.

Ⅲ. 放送規制のメカニズムと規律の具体化

1. 放送企業の規制のメカニズム

「少年保護」の規律の原則は、「州際協定」によって全国的に統一され、公共放送についても、民間放送についても同様に適用されているが、公共放送と民間放送では、規制のメカニズムは、異なっている。

(1) 公共放送の規制のメカニズム

公共放送を監督しているのは、内部的な監督機関としての放送委員会 (Rundfunkrat, ZDF の場合は, Fernsehrat という) である。監督業務は、放送委員会が担当し、執行業務は、会長を頂点とする執行機関が担うという、役割分担が日常的に維持されている。放送委員会には、いくつかの小委員会が設けられていて、その小委員会が実質的な監督業務を行っている。「少年保護」についての日常的な監督業務は、主に制作現場が中心になって行っており、法的な問題については、法規部門が助言をしている。

(2) 民間放送の規制のメカニズム

民間放送事業者の監督業務にあたるのは、行政官庁から独立した公法上の営造物として設けられている州メディア協会 (Landesmedienanstalt) である。「放送の自由」という原則から、州メディア協会が、民間放送事業者に対して行使しているのは、“異議申し立て (Beanstandung)” という抑制的な介入権限である。違反が繰り返されるときには、免許を取り消すことができる。「州際協定」によると、番組原則に違反したものは、5万マルクまでの罰金に処せられる。州メディア協会の決定は、記録として残されている。さらに、州メディア委員会には、少年保護のための作業部会が設けられていて、その活動は、年次報告書として公開されている¹⁰⁾。

2. 「少年保護」の規律の具体化

「州際協定」に規定された少年保護の基本的な原則は、運用にあたっては、より具体化される必

要があり、基準、原則、業者間の協約というさまざまなレベルで具体化されている。

(1) 公共放送の規律の具体化

ドイツ放送連盟 (州放送協会の連合体で略称はARD) は、1992年6月24日に、これまでの「少年保護を確保するためのARD原則」を改定したが、同年11月には、暴力問題委員会を設置し、93年3月に、「テレビの中の暴力を軽視し、賛美することに反対する原則の具体化」と、「メディアの中での暴力表現に対するARDの放送協会長と放送委員長の見解」を公表した。第2ドイツテレビジョン協会 (ZDF) も、1992年12月4日に、「番組基準」の少年保護に関する規定を改定している。

① 「少年保護を確保するためのARD原則 (1992年6月24日)」

この「原則」は、「州際協定」の第3条に基づくものであるが、放送協会が、自らの責任で、新たに審査・評価を行うことができる範囲や、例外を認めることのできる番組の範囲を若干拡大している。例えば、報道番組については、少年保護と報道の自由とを比較衡量し、放送協会が独自の判断で放送時間帯を変更できること、映画については、5年以前に審査が行われた作品について、すでにその評価が時代にそぐわなくなっていると思われるものや、芸術的な価値など他の観点から優れたものとして評価されるものについては、例外にできるとされている¹¹⁾。

② 「テレビの中の暴力を軽視し、賛美することに反対するARD原則の具体化」

この「原則の具体化」では、フィクション領域とノン・フィクション領域に分けて、テレビ放送における暴力表現の原則が述べられている。「ドラマの中で、暴力表現が許容されるのは、作劇上、必然性があるときに限られ、紛争を解決する手段として暴力が賛美されたり、視聴率を上げるための手段としてはならない、また、ノン・フィクションの領域では、暴力の事実を客観的に報道することが基本であって、いかなる場合でも暴力の行使者に放送を自己表現の場として利用させてはな

10) S. Grans/H. Hege, Jugendschutz in der Praxis des Rundfunks, Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1992/1993, C. Wagner, Die Landesmedienanstalten, Nomos, 1990, 注6) .

11) *Media Perspektiven* Dokumentation III/1992

らない、「リアリティ・テレビジョン」については、覗き趣味やセンセーショナルなものへの欲求にアピールするような内容は許されないし、人間の苦しみや(事件後の)死の経過をルポルタージュの中心的な対象とすべきでない」ことなどを、指摘し、次の様に結んでいる。「暴力をなくするという要請は、特定のジャンルの番組(犯罪もの、ホラー、アクション番組)の廃止つながってはならないし、憲法の枠内で保障されている放送の自由は、堅持されなくてはならない。番組の中での暴力表現は、放送協会が自らの責任で決定すべきことで、番組内容についての十分な吟味、編成についての細心な配慮、テレビの中の暴力表現についての感性は、すべての番組責任者の課題である¹²⁾」。

(2) 民間放送の規律の具体化

民間放送の監督にあたる州メディア協会は、1992年9月14日に、「少年保護を確保するための州メディア協会の基準」を決定したが、翌93年2月12日には、「二元的放送体制における少年保護と番組の質」についての声明を出した。一方、放送事業者は、93年4月2日に、「責任の協約～ドイツのテレビ番組における暴力と性の表現にかかわる規則」を発表した。93年11月には、全国向けのテレビ放送を行っている8つの事業者が、「テレビ自主管理機構(FSF)」を設立し、その定款を発表した。このFSFは、映画企業自主管理機構が審査をしなかった作品について、自主的に審査業務を行うとしている¹³⁾。

① 「少年保護を確保するための州メディア協会の基準」

この基準は、民間放送事業者が放送時間帯の変更を希望する際に、州メディア協会に対して行う、申請手続き、放送時間帯の変更条件、映画等の審査評価の改定の条件、について規定している。民間放送事業者は、許容されている時間帯を変更したり、映画の判定の見直しをしたりする場合、公共放送の様に自主的に決定することができないので、州メディア協会に申請している¹⁴⁾。

② 民間放送事業者の「責任の協約」

「ドイツのテレビ番組における暴力と性の表現にかかわる規則」という副題がつけられたこの「協約」は、かなり、長文のものであるので、ここでは、暴力・性表現にかかわる判断基準を中心に要約しておきたい¹⁵⁾。

③暴力表現

放送番組の責任者は、人々の間の紛争がさまざまな形をとることを顧慮して、その現実を番組の中で反映する様に努めるべきである。自己目的としての暴力、過度な暴力表現、暴力の賛美と軽視は、厳しく批判されるべきである。暴力が紛争の解決の手段として喧伝されることがあってはならない。ただし、西部劇などの様に、善玉が暴力で悪玉を懲らしめ、最後には常に善が勝つという約束事が、年少の視聴者の間にもできあがっているようなジャンルについては、暴力を手段とした紛争の解決は“所作”として理解されていると考えられる。

暴力のリアリスティックな表現は、ニュース番組では避けられないが、人間の尊厳については配慮しなくてはならない。ドイツ新聞評議会のジャーナリスト規約は順守する。情報番組の中の暴力は、過度に強調されたり、あたかも、それが正常なことであるかの様に提示してはならない。日中の時間帯の中では、番組が児童や少年に対して全体的にどのような印象を与えるかが吟味される必要がある。人生に対する積極的な態度、人間的な、倫理的な価値秩序、暴力を用いないで紛争の解決を示しているものを、選択すべきである。児童が犠牲になったり、暴力行為にまき込まれる場合は、とりわけ、配慮が必要である。情報番組やフィクション番組の中での現実に近い暴力表現は、夜間、ないしは、深夜の時間帯に放送すべきであり、とくに、児童向けに作られた番組の中には、挿入してはならない。

④性表現

性は人間と人間の生き方の本質的な構成要素である。教育制度も性のタブー化と決別して、性を

12) Anti-Gewalt-Grundsätze der ARD, *Funk-Korrespondenz*, Nr. 18/7. Mai 1993.

13) *Funk-Korrespondenz*, Nr. 46/12. November 1992. Beilage, Dokumentation.

14) *Funk-Korrespondenz*, Nr. 47/26. November 1993.

15) “Konvention der Verantwortung” Kodex zum Umgang mit der Darstellung und Sexualität in deutschen Fernsehprogrammen (VPRT) Bonn, 02. 04. 1993.

自然に扱う教育を追求している。テレビというメディアも社会的規範や価値観の自由化を考慮に入れる可能性を持つべきである。性をどぎつく、粗野に、歪めて、非現実的に、また、他の人生の表現と関連なく表現してはならない。ポルノグラフィは、将来においてもドイツのテレビの中では、その場を持たない。性が表現されている番組は、教育的な性格の番組を除いて、とりわけ児童や少年向けの時間帯では、編成してはならない。性の表現は、人間の尊厳を傷つけるものであってはならない。暴力と性を混合することは、とりわけ人間を貶める表現形式である。

以上のような記述から、公共・民間・双方の放送事業者、および、民間放送の監督機関の「少年保護」の問題への対応ぶりが、ある程度具体的に明らかになったと思われるが、現実のメディアでの表現の状況とその組織的な対応については、当事者間でかなり激しい意見の対立がある。とりわけ、公共放送側は、商業放送と同等の立場でこの問題にかかわらされていることに、強い不満をいんでいるし、州メディア協会の民間放送事業者への監督にも厳しい批判の目を向けている。

3. 放送事業者間の意見の対立とその背景

(1) 公共放送の州メディア協会批判

1993年3月に発表された「メディアの中での暴力表現に対するドイツ放送連盟(ARD)の放送協会長と放送委員長の共同見解」は、暴力表現についての公共放送の立場をかなり明確に示している¹⁶⁾。「ここ数か月以来、政治の場でも、商業放送の事業者の声明の中でも、公共放送の番組が、暴力論議にひっくるめてこれに関係づけられていることを、ARDは、理解に苦しみながら見守っている。ノルトライン・ヴェストファーレン州の州メディア協会の調査でもわかる様に、ARDの番組では、暴力表現に関するものは、ごく少ないパーセントしか占めていない。ARDは、番組の粗暴化に寄与している商業放送の“リアリティ・テレビジョン”には、とりわけ批判的である。とい

うのは、それが、フィクションと現実を混合してしまっているからである。視聴率競争に勝つために、殺人や破滅的な状況を生で中継することは、無責任である。ARDは州メディア協会に対して、民間放送の番組をもっとしっかりと監視し、必要な場合には、制裁手段を行使したり、新たな措置をとることを訴える。そして、同時に、現在の暴力問題が、もっぱらテレビでの暴力表現に限定して議論されていることは、余りにも単純であることをも指摘しておきたい。社会の中で暴力が用意される原因は複雑である。罪を何かに着せれば済むという時代ではもはやない。テレビにおける暴力に対する“新たな感性”が、社会のあらゆる領域での暴力と攻撃に対しての幅広い拒絶に転じれば、その結果は、刑罰や禁止よりも有効であろう。テレビは、決然とまた想像力をもって、われわれの社会の粗暴化と対決しなければならないし、公共放送は、自らの番組を通して寄与する用意がある。暴力を行使し、暴力を消費するすべての人に対してもその責任が要請されている。」

(2) 州メディア協会の監督状況

州メディア協会は、1993年2月15日に、「二元体制における少年保護と番組の質」という声明を発表した¹⁷⁾。この声明は、公共放送に向けて協力体制の強化を訴えると同時に、民間放送に対しては、少年保護規定の順守が、免許を認可する際の判断基準となると述べて、民放側をけん制している。声明には、民間の放送事業者に対する具体的な要請が箇条書きで記されているが、暴力表現の削減を要請しているところでは、「法律による禁止の規範の敷居から、自らの責任で距離を置いた範囲で編成すべきである」という意味の表現が見られる。これは、民間放送事業者が、法律で規定されている時間帯の枠を、制限内ぎりぎりまで利用していることを意味している。民間放送事業者は、許容される映画については、できるだけ早い時間帯に移して放映し、視聴率を上げたいという意欲を常に持っているから、放送される映画ができるだけ低年齢向けに区分指定されることが望ましいと考えている(公開を許可される対象年齢が

16) Gemeinsame Position der ARD-Intendanten und -Gremiovorsitzenden zur Darstellung vom Gewalt in den Medien, *Funk-Korrespondenz* Nr. 18/7, Mai 1993.

17) Jugendschutz und Programmqualität im Rundfunk, Berlin, 15. 2. 1993. DLM.

放映される放送時間帯に結びついている)。そのために、放送事業者は、例外規定が適用されると思われる映画については、再審査を求めて、州メディア委員会に多量の申請を出している。

公共放送側の声明からも伺えるように、州メディア協会は必ずしも十分にその役割を果たしていないという評価はかなり一般的である。また、商業放送側の「少年保護と番組原則」に関する違反件数が増加の傾向にあることは、ニーダーザクセン州の州メディア委員会による「抗議申し立て(Beanstandung)」の記録からも明らかである。例えば、1992年には、7件であったものが、1993年8月18日の時点で、すでに、13件を数えている。合計20件の「抗議申し立て」の内容は、少年保護：15件、ポルノグラフィ：3件、人間の尊厳を侵害したもの：2件となっており、このうち6件が裁判所に係属中である¹⁸⁾。

以上の記述から、ドイツにおける放送メディアに関する少年保護規定の枠組みと規制のメカニズム、規制の実態の一端が、明らかになったと思われるが、次に、この問題が、州のレベルでどのように議論され、どのようなメディア政策上の方策が提案されているかについて検討したい。

IV. 「暴力表現」問題とメディア政策

テレビの暴力表現をめぐる州レベルでの顕著な動向としては、ノルトライン・ヴェストファーレン州のキリスト教民主同盟の議員団の放送法改正案の立法作業とバーデン・ヴュルテンベルク州政府による「メディアにおける暴力」委員会の設置と報告書の公刊がある。ここでは、対策の提案を初めて総合的に行った、バーデン・ヴュルテンベルク州の「メディアにおける暴力」委員会の報告書を素材として、少年保護についてのメディア政策上の問題を検討する。

1. 「メディアにおける暴力」委員会の設置と構成

バーデン・ヴュルテンベルク州政府は、あいつぐ外国人市民に対する暴力事件の発生に少年が多数参加しているという事実に注目し、1992年12月に、國務省(=内務省)の中に「外国人の敵視と

暴力」に対する作業グループを設置し、児童・少年における暴力行為の原因とその対策の検討を始めた。その経緯の中で、州政府は、1993年2月に、「メディアにおける暴力」委員会の設置を決定し、事務局を州國務省に置いた。

この委員会は、フェッター州國務大臣の指揮の下にその作業をすすめたが、委員会は次の様な20人の委員によって構成されていた。公共放送の内部的監督機関(1)、公共放送(3)、州メディア協会(1)、民間放送(3)、ジャーナリスト団体(1)、大学の研究者(2)、州政府(9)で、圧倒的に多くの委員は、州政府の関係省庁の担当者で構成されていた。

作業にあたっては、下記の3つのテーマごとに。グループが設けられ、それぞれのグループでは6人から13人の外部の専門家が専門委員として委嘱された。

- ①法律問題：現行の法律の改正、あるいは、規定の補完によって、少年保護をより有効に整備すべきかどうか、整備すべきであるとすれば、どこまでそれが必要なのか。
- ②テレビ放送事業責任者の自主的措置：どのような適切な方策によって、放送事業者が自らの責任で、児童・少年向けに適した番組提供を確保することができるか。
- ③メディア効果の研究、メディアの啓蒙：どのようなメディア教育上の方策が、児童や少年がテレビとの積極的・選択的接触の仕方を学習し、習熟するために、寄与するのか。

2. 委員会報告書の提案と問題領域

1993年8月に発表された報告書『テレビにおける暴力表現～問題の概観と結論』は、A4版125ページの冊子であるが、その大半を占めているのは、委員会に提出された提案とその説明である。委員会には、22の提案が提出されたが、そのうち、18の提案が採用され、4つの提案は却下された。採択された18の提案を、ここでは、①メディアのシステム、②番組制作者と番組、③視聴者・公衆、の3つに分類して要約しておきたい。

(1) メディアのシステム

システムの問題は、規範(放送法)と組織(州

18) *Funk-Korrespondenz* Nr. 46/19, November 1993.

メディア協会、放送事業者、新設さるべき第三者機関)の問題に分かれる。

『放送法』についての二つの提案は、「放送に関する州際協定」の番組原則〔許容されない放送・少年保護〕の規定を補完し、より整備しようというもので、提案①は、人間の尊厳に対する敬意の重視で「自殺しようという人間、病んでいる人間を、人目にさらさない」ことを番組原則に導入することを提案している。問題の多い「リアリティ・テレビ」を対象としたものである。提案②は、映画企業自主管理機構が行っていない、シリーズ作品の審査基準の設定基準の導入である。

『州メディア協会』についての二つの提案の狙いは、少年保護の効率化と関係機関との協力体制の促進である。提案⑤は、全国番組に放送法違反があった時に、その放送事業者を直接管轄していない州メディア委員会でも、迅速な制裁措置がとれるように、手続きの簡素化を図ったもの。提案⑥は、放送局で映画を放映する際に、判定の基準として、「少年に有害な文書の頒布に関する連邦審査部」と「映画企業自主管理機構」の審査結果を援用していることから、この三者間の意思の疎通をよくするための共同懇談会の開設の提案である。

『放送事業者』についての二つの提案は、いずれも「少年保護」の徹底を意図している。提案③は、テレビ放送事業者に、少年保護担当の専門職の導入を義務づけるというもので、この職員は、番組基準の順守、現場への助言は行うが、番組の編成についての拒否権は有していない。提案⑨は、民間放送事業者が共同の自主規制機関(ドイツ新聞評議会がモデルとなる)を設立すると同時に、一部で実施されている番組審議会の設置を勧告している。

『第三者機関』については、全国的な性格を持つ専門審議会と放送関係者の「フォーラム」が提案されている。提案④は、メディア問題を検討するための専門審議会の設置で、審議会は、専門的な観点から、メディアの問題・状況について年次報告書を刊行する。公共放送も民間放送もこの専門審議会に対しては、必要な資料の提供を義務づけられる。提案⑧は、公共・商業の両放送事業者の代表とそれぞれの監督機関の代表者が参加する自

主的な集まり「ドイツ・テレビ・フォーラム」を組織するというもので、自主規制や番組制作のガイドラインの調整問題などを懇談する。

(2) 番組制作者と番組

番組制作の問題は、上質な番組の制作の促進に要約できる。そのための措置として、制作者の養成と研修の強化、上質な独自番組の制作の促進、コンクールの開催、番組スポットの編成、児童向け番組雑誌の刊行が提案されている。提案⑩は、番組制作者の養成・研修の強化であり、提案⑪は、編成条件、制作条件に恵まれない児童向け番組の改善を特に民間放送事業者に要望している。提案⑫は、児童・少年向け番組のジャンルで、より参加資格の自由なコンクールを新設するというもの、提案⑬は、メディア教育のキャンペーン行うスポット放送の実施提案。提案⑭は、児童向けの番組を児童や親に知らせる雑誌を作ることで、番組の選択を容易にしようというものである。

(3) 視聴者と公衆

技術的な装置による視聴規制、幼稚園・学校・家庭でのメディア教育、メディア研究・メディア教育学の推進が、ここでの提案の内容である。提案⑦は、家庭の受像機に付属装置をセットして、個人コードを使用したり、タイマーと接続したりして視聴規制を行うというもの。提案⑮は、幼稚園の児童向けに、メディア教育のカリキュラムを作ることである。提案⑯は、学校でのメディア教育の強化であるが、そこでは、4つのポイントがある。メディアの影響を、何らかの創造的な表現活動(絵を描く)や遊びによって発散させるようにする、メディアの利用についての助言、自分でメディアを使って表現するような指導、メディアの分析やメディア批判の指導、である。提案⑰は、テレビに子守をさせない様に両親を啓蒙することに当初の目的がある。提案⑱は、コミュニケーション学、メディア心理学、メディア教育学、メディアの影響研究等の研究領域での基礎研究の強化策である。

以上の18の提案は、同等の比重で、実行に移されるものではないし、また、提案を現実化する上での条件の難易度にも、ひらきがある様に思われる。ちなみに、制度上の問題の多くは、諸州の合

意を取りつける必要があるのでそれほど容易ではない。また、誰が主体となって、提案を実現化するかについても、提案によって違いがある。委員会から最も多くの提案について期待されている機関は、バーデン・ヴュルテンベルク州政府である。この点に関連して言えば、州政府が、公共放送、民間放送だけではなく、同州にあるすべての国立（州立）大学（ハイデルベルク、チュービンゲン、ホーエンハイム等の大学）、学校、成人教育機関等に対して、直接・間接に影響力を行使し得ることも、想起しておく必要がある。日本の状況と対比して、とりわけ特徴的なのは、メディア教育の重視である。キリスト教系の団体による活動が盛んで、いくつかの定期刊行物が出版されている。

3. 却下された提案とメディア政策上の問題点

この委員会の勧告は、メディア政策という観点からはどのように評価されるのであろうか。その検討の素材としては、採択された提案よりは、むしろ、委員会で採択されなかった四つの提案とそれに対する却下の理由が、委員会の問題意識を知る上では、より適切な資料となる。

(1) 却下された提案

委員会が却下された提案は、いずれも現行の規制を強化しようというものであったが、それらの提案は、いずれも委員会で圧倒的多数で（überwiegend）、却下されている。以下に、その提案と却下された理由を要約しておきたい。

[提案19]：「暴力の表現」および「暴力的ポルノグラフィ」の頒布に関する罰則の強化、

[却下理由]：刑法第131条、第184条の罰則を、現行の罰金、ないしは、1年以内の自由刑から、3年以内の自由刑に強化するというものである。提案者は、罰則を強化することで犯罪の違法性の程度が強調され威嚇効果があがるとしたが、多数意見は、この二つの犯罪の構成要件が、現実に意味を持たないのは、刑事訴追をする側が、放送事業者の違反事実を明確に確定出来ないことに原因があるとして、「漠然とした理由から威嚇的效果を拡大して一般的予防効果をねらう」のには、疑念

があるして、これを却下した。

[提案20]：18才未満の少年に対して公開が許可されていない映画の放映を全面的に禁止するか、ないしは、スクランブルをかけることなどを義務づける。

[却下の理由]：放送に関する州際協定の第3条第3項は、「18才未満の者に対して公開が許可されない映画については、23：00から6：00までの時間帯に限り放送が許される」と規定され、各州の放送法もほぼこれと同様の規定を設けている。しかし家庭での複数の受像機の普及、子供部屋での受像機の設置、録画機の普及は、この規定の有効性を減じさせている。[提案20]の前半部の「全面的禁止」は、少年保護という観点からのみ見れば、事態の改善に寄与するかも知れないが、成人の視点から見れば、この措置は、成人の視聴できる機会を狭めることになり、憲法上の疑念がある。提案の後半についても、スクランブルを解除するデコーダーの機器の費用と設置費用を誰が負担するか（機器のメーカー、放送事業者、消費者＝視聴者）という経済的問題が生じてくる。

「提案21」：12才以上の者に公開が許されている映画についての審査規定を新たに設けるか、放送時間帯を制限する。

[却下の理由]：現行の放送法では、映画企業自主管理機構（FSK）の12才の区分（12才以上可）に該当する映画についての放送時間帯の制限規定は、設けられていないので、これらの映画については、放送事業者が自らの責任で編成時間を決めている。ところで、このところFSKの審査は、暴力表現についても寛大な傾向があって、「12才以上可」という区分を適用された映画でも、児童のいる家庭で視聴するには、必ずしもふさわしくないという状況がある。「提案21」は、「12才未満のものに公開が許可されている映画については、時間帯の選択に際して、児童の利害を考慮すること」という「審査の指示」を導入しようというものである。この点については、法的に疑念がないが、22：00から6：00までといった放送時間帯の制限を導入することは法的に問題がある。この区分の映画のすべてが、児童に有害なわけではないし、また、時間帯の制限を根拠づける十分な見解がないからである。

[提案22]: 年令区分の指定を伴わないで公開される映画及びシリーズについても、放送時間帯の制限を設ける。

[却下の理由]: 映画企業自主管理機構や少年に有害な文書の頒布に関する連邦審査部によって事前に審査されていない放送についても、放送時間帯の制限を設けるべきであるというこの提案は、[提案21] に対すると同様の疑念がある。また、そのような時間帯制限を導入したとしても、例外規定を伴うのであれば、手続きはかえって複雑となり、実効性が疑わしい。

採択されなかった提案の却下理由から明らかになるのは、コミュニケーションの自由という基本権に対しては、それなりの考慮が払われていることと、提案が実行に移された場合の実効性があわせて判断の基準とされていることである。その意味では、メディア政策としての合理的な目的に合うものと言えよう。しかし、「放送規制の枠組み」、「規制のメカニズム」、「規律の具体化」の状況を踏まえて、提案全体を見てみると、そこには、なおいくつかの問題点が残されている。

(2) メディア政策上の問題点

一般に、法政策を立案する際の基準となるのは、効率性基準と正義性基準とであるが、人々の自由な表現活動を基底に置く社会的コミュニケーションの領域を対象とする「メディア政策」の場合、正義性の基準は、コミュニケーションの自由と深くかかわりあっている。テレビにおける性・暴力表現の規制の問題は、なによりも、「少年保護とコミュニケーションの自由権との緊張関係」の中でとらえなくてはならない。

バーデン・ヴュルテンベルク州の委員会の提案で、全体的に見られる傾向は、直接的な権力の介入をできるだけ避け、むしろ、放送事業者の自主的措置に委ねて、規制の効果を上げようとしている点である。しかし、「コミュニケーションの自由を確保し、これを充実していくという環境」が、放送事業者のシステムのレベルでも、また、そこで働くジャーナリスト個人のレベルでも、さらに、視聴者である公衆のレベルにおいても、確立

されていない限り、「自主規制的な措置」は、国家権力による規制の単なる代替的な方策に留まってしまうであろう。

放送事業者が、放送時間帯を決定する際の判断基準としている「映画企業自主管理機構」の国家的な性格については、つとにその指摘があるが、放送法での「少年保護規定」は、刑法の規律を含めて、かなり安易に、国家的な規制のメカニズムを導入してしまっている²⁰⁾。基本的な問題としては、M. シュトックが指摘しているように、放送法の観点から、少年保護の問題が考え抜かれ、放送コミュニケーションにふさわしい形で、少年保護規定が制定されることであろう²¹⁾。そのことは将来の課題となるが、より現実的な問題として、委員会で取り上げられた提案の中で、採択されたいくつかの「機関」について疑念がもたれる。

提案③として採択された「テレビ放送事業者への少年保護担当の専門職の導入の義務づけ」に関連して、報告書では、この担当官が行う業務は、「検閲ではなく、自己責任の強化である」と説明しているが、従来の規制のメカニズムとはどのような権限関係に立つのであろうか。同様な点は、「第三者的機関」としての「専門審議会」(提案④)と公共・民放事業者とその監督機関によって設置される「ドイツ・テレビ・フォーラム」(提案⑧)についても、指摘できる。例えば、専門審議会に対して、放送事業者は、資料の提出を義務づけられているが、「自主規制」にありがちな、「屋上屋を架す」という結果にならないかどうか、疑念のもたれるところである。

ドイツの放送制度は、放送についての主たる権限は州にあるという、いわゆる「州の文化高権」を基盤として、連邦制的な制度として確立され、州の公共放送によって多様な放送番組が編成されてきた。しかし、衛星やケーブルという伝送手段は、州の境界はおろか、国境をこえる放送サービスを短時日の間に、日常化させてしまった。そのような技術的な革新だけではなく、政治的、経済的状态の変化に伴って、ドイツでは、公共放送と商業放送が併立する二元的な放送制度が誕生し、そのための「放送制度の新秩序のための州際協

20) 石村善治、「言論の自由とマス・メディアの「自主規制」」、『言論法研究Ⅲ』、信山社、1993。

21) Martin Stock, Gewaltproblematik und Rundfunkaufgabe, ZUM 8/9/1993.

定」が1987年4月に各州の間で結ばれた。その第10条に、「許容されない放送、少年保護」の内容が初めて統一的に規定されたが、その条項が、現在の放送法の「少年保護」規定にそのまま、引き写されているのである²²⁾。

放送サービスの「全国化」、「国際化」の中で、州政府は、「少年保護」について、連邦の機関と提携しながら、その権限を州という地域的な広がりを超えて、全国の民間放送事業者に対して、及ぼそうとしている。さらにまた、本来、異なった組織原理に基づいて設立され、運営されてきたはずの公共放送システムと商業放送システムとに対して、同一の規範で、これを、統一的に、規制しようとしている。そのことが、ドイツ固有の連邦制的な放送制度に対して、また、公共放送の独自のあり方に対して、どのような影響を与えるのかが、今後より詳細に検討されなくてはならないだろう。

関連資料の閲覧、入手については、次の諸機関に大変お世話になりました。深く感謝致します。

国立国会図書館、Hans-Bredow-Institut (Hamburg)、WDR-Bibliothek (Köln)、SDR Öffentlichkeitsarbeit (Stuttgart)、Media Perspektiven: Dokumentation (Frankfurt)

(1993年11月30日稿了)

22) Hartstein/Ring/Kreile, Rundfunkstaatsvertrag—Kommentar—, Verlag Rehm, 1989. S. 677ff.