

## ドイツにおける「公共放送像」\*

石 川 明\*\*

### はじめに

変容する放送環境の中での「公共放送のあり方」については、各国でさまざまな議論が重ねられているが、日本の行政レベルでは、2000年5月に郵政省の放送行政局長によって設置された「放送政策研究会」が、引き続きこの問題の検討にあたっている。2000年11月20日の第9回会合では、「デジタル時代におけるNHK（公共放送）の在り方」について、これまでの研究会での議論などを踏まえて、事務局の放送政策局放送政策課が整理した「論点」が配付された。その中で、「公共放送の役割」について、“放送の文化性、社会性、視聴者の「知る権利」を代替する言論表現機関としての性格を踏まえれば、市場原理に任せることが最終的なサービスにつながるかは十分な検討が必要ではないか”という指摘や「公共放送の業務範囲」について、“デジタルメディアの進展が産業的期待をもって受け止められがちな世界潮流の中、NHKのメディアの多様化を考えるにあたっては、市場原理とは一線を画したサービスの発展の在り方が求められるべき”という指摘が取り上げられている<sup>1)</sup>。

これらの指摘は、公共放送の在り方を考える際に、「文化的社会的機能の観点からの評価の重要性」を示唆したものとして留意されるべきであろう。

ところで、公共放送の役割を「文化的社会的機能」という観点から一貫して問いただしてきた国にドイツがある。ドイツでは、放送政策の在り方がたえず「放送の自由」の実現という規範的な視座から検討されてきたが、この視点は、変容する

メディア環境の中で公共放送が果たすべき役割が議論される際にも変わることはない。

この小論では、現在のドイツでの「公共放送像」が、誰によって、どのように描かれているのかを、1) 連邦憲法裁判所の判決と学説、2) 公共放送事業者の主張、3) 視聴者の意識調査、という3つのレベルから検討し、それを通じて、それぞれの「公共放送像」を支えている考え方に、どのような共通点と違いが見られるのかを明らかにしたい。ドイツでの「公共放送像」は、これまで連邦憲法裁判所の判決という抽象的なレベルで検討されることが多かったので、より複合的な視点からの「公共放送像」を明らかにすることにしたい<sup>2)</sup>。

### I. 連邦憲法裁判所の判決と学説上の展開

#### 1. 連邦憲法裁判所の放送判決

##### 1) 「公共放送像」を規定してきた放送判決

ドイツで特徴的なのは、放送制度がすぐれて憲法問題としてとらえられ、連邦憲法裁判所が、その固有の「放送の自由論」を踏まえて、そのつど放送制度のガイドラインを提示してきたことである。放送制度にかかわる連邦憲法裁判所の判決は、一般に「放送判決」と呼ばれているが、主要なものだけで、1961年の第一次放送判決から1994年までに八回もの判決が下されている<sup>3)</sup>。

これらの一連の放送判決で、連邦憲法裁判所は、公共放送の組織形態、すなわち、公法上の営造物という形態をとり、その内部的な監督機関が、様々な社会的なグループによって構成されているという「内部的多元性」という組織原理と公共放送が果たしてきた役割とを、一貫して肯定的

\*キーワード：公共放送の役割、基本的サービスの供給、機能的任務

\*\*関西学院大学社会学部教授

に評価してきた。その判断の基底には、放送の自由を「自由な意見形成に基づく多様な世論の創出」という機能的な視点に重点をおいてとらえる「放送の自由論」がある。そして、そのように理解される「放送の自由」は、市場での競争力に委ねることによっては実現されないという解釈がとられてきた。そこで、はじめに、公共放送の位置づけに関して、大きな影響力を持ってきた連邦憲法裁判所の判決の動向をごく簡単に振り返っておきたい。

1961年の第一次放送判決は、私的な放送事業者の設立を排除するものではなかったが、放送事業の認可の前提として、私的な放送事業に対しても、公共放送と同じ様に、内部的多元性原理の適用（「考慮に値するすべての社会的諸勢力」の参加による社会的規制）を要請したために、現実には私的な放送事業者は実現することにはならなかった。

1981年の第三次放送判決で、連邦憲法裁判所は、放送事業の制度的枠組みを緩和することで、私的な放送事業者の設立を容易にした。すなわち、これまでの「内部的多元性モデル」の他に、「複数の放送事業主体が並列してサービスを提供する」形態である「外部的多元性モデル」を選択できることを承認した。この判決に基づいて、ドイツの各州では私企業としての放送事業の設立を前提とした放送法が新たに作られることになるが、事業が認可される基本的な前提は、放送活動によって「多様な言論の形成」が保障されることに置かれていた。

私的な放送事業者が誕生することで、ドイツでは、組織原理を異にする二つの放送事業体、すなわち、公法上の営造物という組織形態をとる公共放送事業と私企業としての放送事業体が併立する「二元的な放送体制」に移行することとなった。この「二元的な放送体制」の下での公共放送の存在意義と役割を規定する際に、そのキーワードとなったのが「基本的サービスの供給」という概念であった。

## 2) 第四次放送判決と「基本的サービスの供給」

「基本的サービスの供給 (Grundversorgung)」と

いう概念は、「生活上の配慮 (Daseinsvorsorge)」という社会国家的な概念が放送サービスに適用されたものともいわれるが、これには、社会的コミュニケーションの享受の機会均等という意図が包含されている<sup>4)</sup>。

この概念が放送判決で初めて用いられたのは、1986年の第四次放送判決である。第四次放送判決は、西ドイツ時代の最初の私営放送事業法であるニーダーザクセン州の放送法の合憲性を審理したものである<sup>5)</sup>。

この判決の持つ意味は、2つあった。1つは、二元的な放送秩序において不可欠な「基本的サービスの供給」を行うのが公共放送の役割であるとして、二元的放送体制の下での公共放送の存在意義を正当化したことである。その理由として2つの点あげられている。第1は、公共放送の地上波サービスがほとんどすべての住民に達していることであり、第2は、公共放送の番組は、商業放送のように視聴率の高さに依存しないことから、内容的に総合的な放送番組（様々な種目の番組によって編成される番組：Vollprogramm）を提供することができることである。

「基本的なサービスの供給」の内容は、総合的な番組の提供を通じて、「ドイツの民主主義的秩序と文化生活にかかわる本質的な機能を果たす」ことであり、とりわけ、意見形成機能が重視されている。そして、公共放送に基本的サービスの供給を維持するという役割が課せられているかぎり、この役割の遂行のためには、公共放送には技術的、人事的、財政的な条件が確保されることが必要だとされた。この判決は、公共放送事業者に大きな支えを与えるものとなった。

第四次放送判決の持つもう1つの意義は、商業放送への認可条件を緩和したことである。判決は、活動の財源を専ら広告収入に依存している商業放送は、内容の面で幅広い番組を提供することはできないとして、その原因を「視聴者の数を最大限にするという視点に立って、大衆受けのする番組をできるだけ低コストで放送する」という商業放送の本質的な性格に求めた。しかし、商業放送にはこのような欠陥があるにせよ、ケーブルや衛星を通じて外国からの番組がドイツ国内に流入するといった現状を考えると、ドイツ国内で

の商業放送事業の運営を極度に困難にするような厳しい認可条件を課すべきではないとして、公共放送が「基本的なサービスの供給」という役割を十分に果たしているかぎり、商業放送については、番組提供の幅や均衡のとれた多様性の確保という点では、公共放送ほど高い水準を要求しなくともよいという判断を下したのである。

商業放送を導入せざるを得ないという現状と放送の自由の維持（放送メディアを媒介とした自由な意見形成と多様な世論の創出）という理念との妥協のために導入された「基本的サービスの提供」という概念は、その内容が必ずしも明確でないという事情もあって、判決が出された直後から激しい議論を惹き起した<sup>6)</sup>。

## 2. 学説上の展開

### 1) 「基本的サービスの供給」

連邦憲法裁判所が提示した「基本的サービスの供給」という概念は、公共放送を優位に立たせ、その存立と発展を保障するという固有の「二元的放送体制」と分ち難く結びついている。公共放送の様には、基本的サービスを供給しえないと判断された商業放送事業者にとっては、「基本的サービスの供給」という概念は受け入れがたいものであったし、公共放送側にとっても、この概念は、公共放送の業務範囲を限定しかねない内容（公共放送の役割が私的な放送事業者のサービスの補完に限定される内容）のものであった。そのため、公共放送を擁護する人々は、「二元的な放送秩序において不可欠な基本的なサービスを提供するのは、本質的に公共放送の役割である」とする連邦憲法裁判所の判決を根拠に、「基本的なサービスの供給」の内容を、現状固定的に狭く解釈するのではなく、放送技術の進歩に応じて柔軟に理解すべきだという「動態的解釈」を主張した。

これに対して、公共放送の現状に批判的な人々は、公共放送の業務内容を明確に規定することで（例えば、専門チャンネルの開設は公共放送の本来業務ではないとすることで）、公共放送の事業範囲を制限しようとした。このような状況から「基本的サービスの供給」に代わって、「機能的任務 (Funktionsauftrag)」という新しい概念が提出されることになった。

### 2) 「機能的任務」

「機能的任務」とは、放送が果たすべき機能に基づく任務が放送事業体に委託されているという意味であり、変容するメディア環境の中で放送が果たすべき役割を具体的に明らかにするための概念として用いられている。しかし、この概念の使用にあたっては、公共放送を擁護する側と批判する側とでは、「機能的任務」の解釈の方向に違いが見られる。

公共放送を擁護する立場に立つ研究者であるフェスティンク教授とホルツナーゲル教授は、連邦憲法裁判所が放送の自由を「機能としての基本権」という視点から論旨を展開させてきたことを踏まえて、公共放送の役割を基本法（憲法）で保障されている放送の自由、具体的には番組の編成・制作の自由に基づいて再定義しようとしている。そして「機能的任務」という概念が、放送の自由＝番組の編成・制作の自由を侵害してはならないことを強調する。つまり、「機能的任務」という概念を、公共放送の自律的な展開を可能にする方向で使用しようとしている<sup>7)</sup>。

これに対して、公共放送の現状に批判的な人々、とりわけドイツの公共放送が受信料のほかに広告収入をその一部の財源として使用していることを、これまで厳しく批判してきたプリンガー教授は、公共放送の機能的役割を具体的に定義することで、公共放送の業務の範囲を確定し、その本来業務を支える財源の在り方を明確にしようしている。

プリンガー教授は、公共放送が果たしている機能を、次の四つに整理している。

1. 統合機能 (Integrationsfunktion)：社会的な結びつきを促進する機能
2. フォーラム機能 (Forumsfunktion)：社会に存在する多様な意見を表出する機能
3. 模範機能 (Vorbildfunktion)：番組の質を提示する機能
4. 補完機能 (Komplementärfunktion)：商業的な視野からは抜け落ちる重要な意味を持つ番組を提供する機能

このような公共放送の四つの機能の提示は、商

業放送の企業活動の理論的検討を試みてきたベルテルスマン出版財団（ベルテルスマンはドイツの代表的なメディア・コンツェルン）の一連の活動を背景としているが、プリンガー教授はこのような放送の機能を法的に定義づけることで、拘束力のあるものにするを提言している。氏は、ベルテルスマン財団の依頼を受けて執筆した冊子の中で、「公共放送が、機能的に、これまで社会全体に情報を伝え、社会を統合するという、その総合編成番組を通じて実行してきたことは、今後できるだけ維持されなくてはならない」と述べている<sup>8)</sup>。

この一見中立的な印象を与えるプリンガー教授の指摘の背後には、公共放送は、独立した専門種目番組の運営や有料テレビの様な限定された視聴者を対象としたサービスには進出すべきではないという主張と、広告市場の領域で私的な放送事業者と競合する広告放送活動からは、公共放送は撤退して、受信料にのみ依存する財政システムへの転換をはかるべきだという年来の主張が秘められている。

「基本的サービスの供給」に代わって、次第に中心的な概念になりつつある「機能的任務」に対して、公共放送の当事者はどのような態度をとっているのだろうか。その点を含めて公共放送事業者の「公共放送像」は、どのようなものであるのかを次に見ておきたい。

## II. 公共放送事業者の「公共放送像」

### 1. 『ドイツ公共放送連盟の任務と機能』

2000年4月にドイツ公共放送連盟（ARD）のフォス会長は、『ドイツ公共放送連盟の任務と機能』についての公式見解を明らかにした（連邦国家ドイツの放送制度は連邦制的秩序に基づいて編成され、州のレベルで放送事業者がそれぞれ設立されている。ドイツ公共放送連盟 [ARD] は、各州の公共放送協会を中核とする連合体で、全国放送の第1テレビジョン番組 [ARDと略す] を編成している。全国向けテレビの第2番組は、各州が共同で設立し、運営している単一の放送事業者である第2ドイツテレビジョン協会 [略称、ZDF] が編成している。ZDFはARDには加盟し

ていない）。

ARDの『見解（Positionspapier）』が出された背景には、欧州委員会がドイツ国内の放送をめぐる争いに対して下した決定があった。この決定は、ARDとZDFが、1997年に衛星とケーブルを使って共同で開始した2つの専門チャンネルの運営が、商業放送との間の公正な競争を阻害するかどうかについて争われた事件に関するものである。受信料を使って制作された専門チャンネルの活動は、公共放送と商業放送の公正な競争を阻害するというのが、商業放送側の主張であったが、放送サービスを文化財としてとらえてきた州や公共放送側と、放送サービスを経済財とするEUや商業放送側との間には、基本的な違いがある。

ARDの『見解』は、ARDの社会的任務、すなわち、その「公共放送像」を10項目にまとめているが、その前文には、上に述べた「機能的任務」に言及した次の様な文章がある<sup>9)</sup>。

「ARDの立場からいえば、公共放送の発展に関する議論を、意味的に不確かな“機能的任務”という概念から出発することは必ずしも必要ではなく、結果において、任務と機能とを区別すべきであると考えている。・・・EUは公共放送の＜専門放送＞の提供を放送の経済的機能と理解しているが、それは公共放送の果たしている文化的任務からすれば、二次的な機能であって、経済的な機能と文化的任務を〔同次元で〕対抗させてはならないというのがドイツの公共放送の立場である」。即ち、「経済的機能」と「文化的任務」とは分離して考えるべきだという公共放送側の基本的立場からすれば、「機能的任務」というのは不鮮明な概念なのである。

『見解』で述べられた「ARDの任務と機能」は、次のように要約できる。

- 1) ARDの任務は、憲法（基本法）によって保障された放送の自由および放送の自由にかかわる一連の連邦憲法裁判所の判決に由来している。
- 2) ARDの任務は、その番組で情報と意見の多元性と多様性を保障することであり、民主主義の基本的価値を分からせることであるが、商業放送はこのような責務を負う

- ことなく一般法律の枠内で商業的な成功を求めて行動することが許されている。
- 3) ARDは、成熟した市民の理想像のために奉仕する。ARDの番組は、すべての市民が民主主義的な社会とその文化のあらゆる領域において、自らを位置づけ、批判し、積極的に参加できるように寄与しなくてはならない。
  - 4) ARDの任務は、教養、情報、娯楽に関する任務であって、それは連邦憲法裁判所によって動的に解釈された“基本的サービスの供給”と同等に扱われなくてはならない。“基本的サービスの供給”という概念から展開された“機能的任務”は放送の自律性を制限するものであってはならない。
  - 5) “機能的任務”は公共放送の番組上の任務についてこれ以上の規制や外部からの監督を加えてはならない。多元的に構成された内部的な監督機関以外の監督は必要ではない。
  - 6) ARDの任務には、番組面と技術面での今後の発展のための権利と義務とが含まれている。この任務は、商業放送事業者の活動の“補完として”規定されるものではない。そうでないと将来、商業放送事業者が自らの商業的な関心にしたがって公共放送の番組の色合を決めてしまうことになりかねない。
  - 7) 放送は文化財であり、“機能的任務”は、放送を単なる経済的財貨ではなく、包括的な意味での文化財と規定しなくてはならない。この文化財は、人々にとって、また、多元的社会的政治文化にとって不可欠なものである。
  - 8) ARDは競争に耐え抜かなくてはならない。ARDの“機能的任務”は、連邦憲法裁判所が認めた二元体制の下で公共放送が競争力を維持することが必要だという見解と、そのためには、受信料を受け入れるという観点に、沿ったものでなくてはならない。
  - 9) 州放送協会の連合体であるARDの任務は、連邦制に基づくものであるから、全国

的であり同時に地域的である。

- 10) 今後展開されるARDの“機能的任務”という概念は、ドイツの立法者、ひいては各州の利害にかかわる問題である〔ドイツでは、放送事業の運営についての立法権は連邦ではなく州にある〕。欧州委員会は、欧州連合(EU)の補完性原理を空洞化する傾向が見られるが、憲法は空洞化されてはならない。

以上の様な内容のARD会長の『見解』は、“機能的任務”という概念に距離を置いたものであり、そのことは、文書の中でこのことばが引用符をつけて引用されていることにも現われている。『見解』は、“機能的任務”という概念を“基本的サービスの供給”という概念の展開としてとらえてはいるが、この概念が、「放送の自由」、「番組編成の自由」を侵害しないという条件を留保しながら、この概念の今後の展開を見守るという立場をとっている。むしろ、『見解』は、連邦憲法裁判所が提示した“基本的サービスの供給”という概念の動的な解釈を支持しているように思われる。

## 2. 『第2ドイツテレビの特別な機能的任務』

ドイツでは、放送事業体が自らの立場を主張する際に、法学者に鑑定書を依頼することがしばしばあり、それがシリーズとして刊行されている場合もある。鑑定書は放送事業体の委託によって執筆され、事業体の責任者がそれを使って自らの見解を表明するという点で、一般の学術論文とは異なった性格を持っている。ここでその一部を紹介する『第2ドイツテレビの特別な機能的任務』は、ホルツナーゲル教授がZDFのために執筆した鑑定書である<sup>10)</sup>。

第2ドイツテレビ協会(ZDF)は、第一次放送判決のあとで誕生した全国向けの第2のテレビ番組を放送する単一の放送事業体で、各州間の協定(州際協定)に基づいてすべての州によって設立、運営されている。ZDFの財源はテレビ受信料の30%と広告放送収入で、広告放送収入は、ARD傘下の州放送協会のそれよりも高い比率を占めている。

ホルツナーゲル教授は、ZDFの機能的任務を次の様に8つの次元に分けている。

1. 情報伝達の任務 (Informationsauftrag) : ZDFは意見形成の基盤としての情報を伝える義務があり、報道は、総合的で、真実に忠実であり、事実を即したものでなくてはならない。
2. 方向性を示す機能 (Orientierungsfunktion) : 独立した非党派的な情報源としてのZDFは信憑性のある根拠を示し、自由な意見形成のための方向性 (指針) を与える。
3. フォーラム機能 (Forumsfunktion) : ZDFは一つのテーマについてのあらゆる重要な意見が発表されるように配慮しなくてはならない。ZDFはあらゆる社会的なグループが参加できる公開の討論のためにフォーラムを提供しなくてはならない。
4. 統合機能 (Integrationsfunktion) : ZDFは人々の相互理解を支持し、社会的な結びつきを促進しなくてはならない。その際、連邦的・ヨーロッパ的・国際的統合への任務は、社会的な統合の役割とは区別する必要がある。
5. 模範機能 (Leitbildfunktion) : ZDFは、指針となる、質的に高い価値のある、革新的な番組を制作する義務がある。
6. 文化的任務 (Kulturauftrag) : ZDFの番組にはドイツの文化的多様性とそれぞれの州で起きた事がらが反映されなくてはならない。この点に、ZDFが全国的、連邦的に運営されていることと、その統合的任務とが表現されている。
7. 制作上の任務 (Produktionsauftrag) : 課せられたさまざまな義務を具体的に実行するためには、外国の作品を獲得するだけでは遂行できない。ZDFは独立に文化を創造する任務を担っている。ZDFは、この目的のために第三者と協力することができるが制作に際しては、各州にあるプロダクションにできるだけ相応に割当てなくてはならない。

8. 革新機能 (Inovationsfunktion) : [連邦憲法裁判所の第四次放送判決が言及した公共放送に対する] 発展の保障は、放送の分野での新しい技術とサービスへの参加を保障している。この領域の急速な進歩に遅れをとらないために、ZDFは革新的な行動と新しい可能性をたえず試すことが求められる。

以上の8つの機能ないし任務のうちの3つ (統合、フォーラム、模範機能) は、プリンガー教授のあげた公共放送の機能と重なっているし、「ARD任務と機能」との比較では、「制作上の任務」以外は、「ARDの任務と機能」とほぼ一致している。

鑑定書は、これらの機能と任務はデジタル時代においても原則的に通用すると述べているが、デジタル時代のコミュニケーション秩序の中でZDFが果たすべき中心的な課題を次の様に要約している。

- 1) 断片化された市場の中で信頼に値する「島」の機能を果たす。
- 2) すべての人々にデジタル革命のもたらす利益への参加を保障する。
- 3) 独立の、かつ信頼に値する情報の仲介者としての活動を続ける。
- 4) ナショナルなレベルで重要とされる情報の伝達を確実なものとする。
- 5) ドイツの声をヨーロッパや世界の中で発信する。
- 6) 質の水準を確保する。
- 7) 商業的セクターのサービスの隙間を塞ぐ役割をする。
- 8) 文化的アイデンティティを確保する。
- 9) 国内およびヨーロッパの番組制作を促進する。
- 10) イノベーターの役割を果たす。

この中で、ZDFの8つの機能的な任務に含まれていないのは、2)と5)と7)であるが、7)は、公共放送が二元的放送体制のもとで果たす役割が矮小化されないために、積極的に言及されてこなかったものである。

『ARDの任務と機能』と『ZDFの特別な機能的

任務」の内容から、公共放送事業者の共通の「公共放送像」が浮かび上がってくるが、それには、放送判決が大きく反映されているのを見ることが出来る。これらの理念的な色彩の強い「公共放送像」を現実の公共放送の置かれている状況に即して、より具体的に肉付けしているのが『ARD 白書2000』である<sup>11)</sup>。

### 3. 『ARD 白書2000』

『ARD 白書2000』は、1998年12月にARDに加盟する州放送協会長会議で承認された文書（A4版60ページ）で、「デジタル・メディア世界における公共放送のチャンス・リスク・課題」という副題がつけられているが、その内容は次の4つに分かれている。

1) 技術の発展とそれによってもたらされる経済的变化とメディアの変化、2) メディアと社会との関係、3) 公共放送が活動を続ける前提と条件、4) 将来のコミュニケーション・モデルの中での公共放送の役割、である。

この白書は、デジタル・メディア状況の中での「公共放送像」を描こうとするもので、『ARDの機能と任務』よりも詳しい内容である。「すべての市民に幅広い多様な番組へのアクセスを確保することで、フォーラム機能、統合機能を果たす」という、共通の認識に立ちながら、その役割・機能がより具体的に述べられている。将来の展望の部分では、次の様に記述されている。

#### [事実と知識の伝達]

情報社会で生活する市民は、確かな知識に基づいて決定を下す機会がますます増えるから、公共放送はそのための事実と知識を伝達しなければならない。

#### [フォーラム機能]

社会は討論の場（フォーラム）を必要とする。フォーラムの形成にあたっては、社会のさまざまな情報チャンネルと接触の窓口を持っている公共放送が中心的な役割を果たさなくてはならない。社会参加の新たな道が開ける様に、さまざまな番組の形態を使って、協力体制が成功するように意識して“メディアの構築物”を作り出す必要がある。

それらの番組には、娯楽や息抜きに役立つものを加えることを忘れてはならない。娯楽はホモ・ルーデンスとしての人間の創造力の源であり、これまで文明に新しい刺激を与えてきた。

#### [情報の架け橋の役割]

デジタル時代になるとメディア・システムが細分化した専門情報を提供できるようになるので、公共放送が一般的なものと特殊なものとの関係づけることはますます重要になってくる。デジタル世界に向けたARDのモットーは、“専門分化”ではなく“ネット化”である。総合編成番組は、番組の利用者に手がかりを与えるレファレンス・チャンネルの役割を果たす。

#### [情報の質の維持]

商業主義の情報提供者によって、“商品としての情報”が利益を目的に提供されることで情報の氾濫が起きている。また、インターネットでは、検証されていない多量の情報が山積みされている。真実の情報を伝達するためには、ニュースを徹底的に調査し、得られた情報を専門的に処理する質の高い人材が用意されなくてはならない。しかし、メディア・サービスの多くでは、人的リソースが欠けている場合が少なくない。“専門的な制作・編集スタッフと海外特派員、交響楽団を含めた芸術部門のスタッフを擁し、費用をかけた制作基盤を持つ”強力な公共放送だけが確かな機能を維持することができる。

#### [統合と参加の機能]

インターネットの世界では、高度に専門化した知識人・エリート達が、閉鎖的な利用者グループを形成していくが、その一方で、多くの人々がこの新しい技術を利用できない状況がある。公共放送は、社会的な分裂をやわらげるためにインターネットの前向きな利用を促進するために、閉鎖的なコミュニケーション状況と積極的に対処しなくてはならない。メディア構造の展開は、民主主義の政治過程にも影響を与えるが、民主主義は、政治過程の透明性、機会均等の参加、活発な批判的な討論を要請する。公共放送だけが、すべての人々が世論内容の形成に参加することを保障でき

る。コミュニケーション社会のチャンスとリスクとは隣り合っている。公共放送は新たな挑戦に立ち向かい、未来への途上で市民のかけがえのない同伴者であり続ける。

ARD、ZDFの放送事業者に共通の「公共放送像」の中核は、「市場原理に基づいていない公共放送が将来も、社会的な合意形成と文化の創造の上で、中心的な役割を果たすべきであり、そのための条件が今後とも用意されなくてはならない」というものである。

ARDの『白書』は、公共放送番組の利用実態を視野に入れている点で、後に出されたARDの『見解』が、「ARDは、成熟した市民の理想像のために奉仕する」と言い切っているのとは大きな違いがある。『白書』は、視聴者の半分以上は、商業放送にチャンネルを合わせていて、視聴内容も娯楽番組が多いことを認めているし、視聴者の公共放送離れを阻止するためになんらかの措置を講ずる必要性を認識している。

それでは、公共放送は“基本的サービスの供給”、具体的には、『白書』があげたような機能と役割を果たすような番組を実際に編成しているかどうか、また、「フォーラム機能」や「統合と参加」という機能にふさわしい「情報番組」を提供しているのかが、問われることになる。公共放送と商業放送の番組編成の傾向、それぞれが提供している情報番組の内容の特徴、視聴者の評価、についての調査結果を踏まえて、視聴者の「公共放送像」を見ておきたい。

### Ⅲ. 調査に見る視聴者の「公共放送像」

#### 1. 公共放送と商業放送の番組編成

ケルンにあるメディア研究所 (Institut für empirische Medienforschung) は、ドイツで商業放送が開始された翌年の1985年から、ドイツの主要な放送局のテレビ番組編成の分析を続けている。調査対象は、公共放送のテレビ第1番組 (ARD) と第2番組 (ZDF) それに代表的な商業局である、RTL、SAT. 1、Pro 7の5局の番組である<sup>12)</sup>。

番組は、次の8つのカテゴリー、①情報・教養、②フィクション、③ノン・フィクションの娯

楽、④音楽、⑤スポーツ、⑥子どもと青少年、⑦その他、⑧広告、に分けられている。

1985年から1995年までの11年間のテレビ番組編成で特徴的なのは、情報・教養番組の編成比率と情報番組の内容が公共放送と商業放送とでは、明確な違いがあることである。

公共放送の場合は、11年間の情報・教養番組の1日を通しての編成比率はテレビ第1番組 (以下、ARDと略記) が平均で36%、第2番組 (以下、ZDFと略記) は40%である。また、1986年から1995年までの10年間の19時から23時までのプライムタイムの情報・教養番組の編成比率は、ARDが35%、ZDFが46%という安定した比率を保っている。

一方、商業局の場合は、RTL、とSAT. 1の11年間の1日を通しての情報・教養番組の編成比率は、RTLが17%、SAT. 1が20%で、1986年から1995年までのプライムタイムの編成比率は、RTLが17%、SAT. 1が15%と公共放送の編成比率と比べると大きな違いがある。

情報番組の内容は、公共放送の場合には、政治、経済、社会の領域で重要な情報が取り上げられているのに対して、商業放送の場合は、人々の好奇心をそそる、犯罪、事件などのテーマが多く取り上げられ、さらに、事件を再現するリアリティTVが相当数含まれている。

娯楽番組 (フィクションとノン・フィクションの娯楽の合計) のプライムタイムでの平均編成比率 (86年～95年) は、ARDが50%、ZDFが40%、商業放送では、RTLが56% SAT. 1が54%と両者の娯楽番組の編成比率では、かなり接近した状況が見られる。

このような公共放送と商業放送の番組編成の傾向は98年、99年においても維持されている。

#### 2. ニュースと情報番組の比較と視聴者の評価

##### 1) ニュースと情報番組の比較

上記の調査では、情報/教養のカテゴリーには、次の番組が分類されている。ニュース、天気予報、朝・昼のマガジン番組、政治情報、経済、地域、現代史、文化情報、科学・技術、生活情報、自然・動物、社会情報、娯楽仕立ての情報番



組、それにリアリティTVである。

公共放送の定時ニュース(ARDのTageschau、ZDFのheute)は、歴史も長く、確かな評価を得ていて、アクチュアルな政治的事件を総合的に、幅広い視野で報道している。これに対して、商業放送の定時ニュースは知名度で劣り、その内容は、犯罪、事故、事件を前面に押し出している。RTL aktuellは、政治に最も縁遠いニュース番組だといわれている。

その他の情報番組でも、公共放送の場合は、政治、経済、社会といった領域のテーマを社会的な重要性、公共生活とのかかわりといった判断基準で取り上げられているし、知識を伝達する情報や社会批判にかかわる情報も多く伝えられている。ちなみに、ニュース、マガジン番組以外の情報番組は、①特定の領域についての知識の伝達、②社会的なことがらを前面に出すもの、③センセーショナルな出来事を取り上げるもの、という三つに分類できるが、商業放送の情報番組は、ライフスタイル、有名人、ショービジネス、犯罪、不幸、事故、などを好んで取り上げ、個人の生活や規範の逸脱にかかわるものを覗き見的に伝えているものが多い。犯罪や事故などについては、公共放送は商業放送の3分の1程度しか取り上げていない<sup>13)</sup>。

## 2) ニュース番組への視聴者の評価

1996年の11月末から翌年の初めにかけて行われたドイツのマーケティング会社の調査によると、ARDとZDFのニュース番組、Tagesschau、Tagesthema、heute、heute-journalは、視聴者によって、商業放送のニュースよりも優れていると評価されている。その理由としては、内容が総合的で、信頼でき、理解しやすいこと、記者が専門知識を持っていることがあげられている(最も良いニュースとして評価した視聴者は、ARDが66%、ZDFが45%、に対して、商業放送のRTLでは22%、SAT1が9%、PRO7が8%)。公共放送のニュースについては、若年層で政治に関心を持たない視聴者も同様に高い評価を与えている<sup>14)</sup>。

商業放送のニュースの評価は、品位に欠け、カラフル過ぎ、内容が雑然としていて、“センセー

ショナルなレポートの価値”を強調するためにしばしばオーバーである、とされている。

テレビ・ニュースに対する信頼度は、1990年よりは全般的に下がる傾向が見られるものの、ARDの定時ニュース“Tagesschau”は、最も高い評価を得ている(「一つの事件が様々な放送で異なって、さらには矛盾して伝えられた場合に、どのニュースをあなたは最も信頼しますか」という設問に対して、視聴者の半数以上がARDの“Tagesschau”をあげ、5分の1がZDFの“heute”をあげているが、商業放送では、“疑わしい場合”の信頼度は、5%以下である)。

## 3. 分極化する視聴者

公共放送番組の聴視者層と商業放送の聴視者層は社会的属性が異なることは、多くの国で指摘されているが、ドイツでも年齢や教育程度、政治への関心の違いによって選択するチャンネルに違いがあることがEMNID研究所の調査によって明らかにされている<sup>15)</sup>。

それによると、“もっぱら”公共放送を視聴している人は、中高年令層で、教育程度が比較的高く、政治に比較的高い関心を持っている人達であるが、“もっぱら”商業放送を視聴している人は、若い世代で30才以下の年齢層がほぼ4分の3を占め、教育程度が比較的低く、政治についての関心が低い人達である。

チャンネル別に見ると、ARDをよく見る人は、中高年齢層で比較的教育程度が高く、政治への関心が高い人で、視聴時間は比較的短い情報欲求が高い人である(専門雑誌やインターネットをよく利用している人が多い)。州放送協会の第3番組(州放送協会が地域ごとに、独立、ないしは共同で放送している地域番組で教養番組の編成比率が高い)をよく見る人はARDの視聴者とほぼ重なり合っているが、教育程度は、ARD視聴者よりも低い人が占める割合が高い。ZDFをよく見る人はARDの視聴者と近似性が高い。商業放送をよく見る人の間にも視聴するチャンネル間に高い近似性が見られるが、公共放送型の視聴者に比べて、若者が多く、比較的教育程度が低く、テレビに生活の指針や娯楽を求める人が多い。公共放送と商業放送の双方を利用している人は、テレ

ビに生活の助言機能を求める人が多い。

チャンネル選択の要因には、年齢・世代の違いが働いていると考えられるが、ドイツでは、商業テレビの開始の時期が遅く（ケーブルテレビで商業放送が開始されたのは1984年）、テレビ視聴を始めた時の商業放送の有無が、その後の視聴習慣に影響していると考えられている。

視聴者のチャンネル・イメージは、ARDは最上のニュースを提供する局であり、第3番組は最もよく地域情報を伝える局であり、ZDFは情報と娯楽のバランスがとれている局である。商業放送の強みは、多様なフォーマットの娯楽番組を用意していることで、局ごとの特徴としては、RTLが大衆向け番組（Boulevardsendung）、SAT1はトークショー、そしてPRO7は娯楽映画が、それぞれあげられている。

#### 4. 二元的放送体制と公共放送への評価

EMNID研究所は、「二元的放送システムでの供給のプロフィールと利用モデル」という調査報告の中で、人々が二元的放送システムをどのように理解しているかについて、いくつかの角度から質問している。この報告の本来の意図は、これらの調査結果から公共放送が連邦憲法裁判所が公共放送に課した「基本的サービスの供給」を十分に果たしているかどうかを検証することに狙いがあったが、調査結果からは、公共放送が「基本的サービスの供給」という役割を十分に果たしていないという調査結果を引き出すことはできなかった<sup>16)</sup>。

むしろこの調査から、公共放送を受信するために、これからも受信料を支払うという肯定的な人が、全体の3分の2以上（69%）もいることが明らかになった。受信料の支払いに積極的でない若い世代（14才から29才）の52%がこれからも受信料を支払うと答えている。

テレビに対する視聴者の要望は、情報を伝える、多様な意見を伝える、面白さ、不正の告発、社会問題のテーマ化、などであるが、公共放送を主に利用している人の要望の順位は、情報を伝える（70%）、不正の告発（58%）、多様な意見を伝える（45%）、社会問題のテーマ化（49%）、少数者に発言の機会を与える（30%）などで、面白さ

（28%）は7番目であった。商業放送の愛好者では、その順位は、情報を伝える（67%）、多様な意見を伝える（62%）、面白さ（56%）となっている。

テレビ批判では、広告の過多、暴力シーンの過剰、再放送が多い、一面的な報道、があげられているが、“広告の過多”を批判する視聴者は最も多く、商業放送の愛好者でも65%にも上っている。公共放送番組の中で、“ないので困っている番組種目”としては、映画をあげた人が最も多く（公共放送の愛好者の25%、商業放送の愛好者の55%）、以下、スポーツ、自然／動物、文化、政治、情報、娯楽の順になっている。

以上の調査で見ると、公共放送に課せられた「基本的サービスの供給」の中核的な部分である「ニュースや情報番組」は、視聴者全般から高く評価されているし、受信料制度をこれからも支持するという人が全体の3分の2を越しているという調査結果は、ドイツの視聴者の「公共放送像」が、かなり安定したものであることを示しているといえよう。しかし、ここでも若い年齢層の公共放送離れが見られ、しかも、この年齢層は加齢しても、公共放送視聴に回帰するとは必ずしもいえないので、若年齢層を対象にした新たな番組編成を試みる必要性が生じてくる。「成熟した市民の理想像に奉仕する」ことだけでは、現実の「分極化している」視聴者の谷間に架橋する「統合的機能」を果たすことはできないからである。

#### おわりに

ドイツにおける「公共放送像」を、連邦憲法裁判所の判決という抽象的なレベルから、公共放送事業者の主張、視聴者の意識まで、三段階に分けて検討してきたが、そこで共通して見られたのは、「放送の社会的機能・文化的機能を重視する」という姿勢である。こうした態度は、ドイツの放送制度の枠組みを規定してきた連邦憲法裁判所の放送判決によって養われてきたことが大きいと考えられるが、公共放送の在り方に批判的なサイドも、放送の社会的機能を重視しながら議論を進めている点は興味深い。

デジタル化に伴う規制緩和と競争の拡大という

放送・情報産業の環境の変化の中で、日本の公共放送の在り方を議論している、「放送文化基金・放送の将来展望に関する懇談会」では、「放送事業を一様に市場原理に任せることが、最終的に多様なサービスの確保につながるものかは十分な検討が必要である」という指摘が行われている<sup>17)</sup>。

「市民としての共通の情報共有の基盤としての公共放送の意義が改めて問われている」際に、ドイツで提起された「基本的サービスの供給」や「機能的任務」といった概念と、それをめぐって展開されている議論の内容を検討することは、それなりに意味のある作業だと考えられる。

#### 【注釈】

- 1) 放送政策研究会（第9回）配付資料「デジタル時代におけるNHK（公共放送）の在り方（論点整理）2000年11月20日、なお、行政組織名は省庁統合による組織再編以前の名称を用いている。2001年以降は、総務省情報通信政策局総合政策課が担当すると思われる。
- 2) 石川明「二元的放送体制と公共放送の役割～ドイツにおける論議とその背景～」『NHK放送文化調査研究年報』33集 1988年
- 3) 鈴木秀美、『放送の自由』第2部第1章「放送判決における放送の自由論」信山社 2000年
- 4) Günter Hermann, Rundfunkrecht, Verlag, C. H. Beck S. 182 ff.
- 5) 石川 明「二元的放送体制と公共放送～西ドイツの第四次放送判決をめぐって～『放送研究と調査』1987年2月
- 6) Grundversorgungについては、ドイツでは数多くの単著・論文が刊行されている。邦語文献としては以下を参照。西土論文は、「基本的供給」概念についての判例、学説についての詳細な分析を試みている。  
鈴木秀美 「マルチメディア時代における基幹的放送」『放送学研究』45号 1995年  
西土彰一郎 「二元的放送秩序における公共性の異同～「基本的供給」概念を手がかりにして～」（一、二）『六甲台論集』法学政治編第46巻第2号、第3号神戸大学大学院法学研究会
- 7) B. Holznagel/T. Vesting, Sparten-und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, insbesondere im Hörfunk, Nomos Verlagsgesellschaft 1999
- 8) M. Bullinger, Die Aufgabe des öffentlichen Rundfunks, Verlag Bertelsmann Stiftung, 1999.
- 9) Auftrag und Funktion der ARD, *epd medien* Nr. 33 vom 1. Mai 1999  
内野隆司 「独ARD “任務と機能” を公表」『放送研究と調査』1999年7月号
- 10) Holznagel, Der spezifische Funktionsauftrag des ZDF, ZDF-Schriftenreihe 55, 1999  
なお、ZDFのシュトルテ会長は、鑑定書と同じタイトルの論考をZDFの年鑑に寄稿するとともに、2000年7月にリールで開かれた会議で「公共放送の任務の範囲」という講演を行っている。*epd medien* Nr. 59 vom 26 Juli 2000.
- 11) ARD-Weissbuch 2000, *epd medien* Nr. 9 1999 (6. Februar 1999)  
内野隆司 「白書2000」を公表」『放送研究と調査』1999年4月号
- 12) Krüger, Tendenzen in den Programmen der grossen Fernsehsender 1985 bis 1995, *Media Perspektiven*, 1996/Heft 8
- 13) Krüger, Boulvardisierung der Information im Privatfernsehen, *Media Perspektiven*, 1996/Heft 7
- 14) T. Kliment, W. Brunner, Fernsehen in Deutschland, Die Zukunft des dualen Systems, Verlag Bertelsmann Stiftung, 1998
- 15) Ibid. S. 231 ff.
- 16) Ibid. S. 311 ff.
- 17) 放送政策研究会（第9回）配付資料「放送文化基金・放送の将来展望に関する懇談会・審議経過・その1 公共放送を検討するための論点」なお、この懇談会で指摘された「論点」の一部は、放送政策研究会の論点整理（注1参照）にほぼそのままの文章で引用されている。

(2000年11月30日稿了)

## A Profile of Public Broadcasting in Germany

### ABSTRACT

This report presents an analysis of the theory and reality of public broadcasting in Germany. The arguments in favour of public broadcasting in Germany may be characterized as taking two basic directions: one opposes commercial broadcasting, while the other attaches positive significance to public broadcasting. The former regards commercial broadcasting as an economic activity that pursues a maximum of profits through market competition, and opposes it on the grounds that commercial broadcasting has an intrinsic character that is bound to weaken the social “integrating function” required of the broadcasting media.

Those speaking positively for public broadcasting base their arguments on an organization’s internal pluralism. It works this way: by incorporating a miniature pluralistic society in the internal supervisory boards of public broadcasting corporations “various major social forces” can be represented integrally through the organizations themselves. This supervisory formula is evaluated positively as an appropriate role for public broadcasting to display its “integrating function” in pluralistic society.

Of interest to us is the fact that public broadcasting is being defended from various angles and on an interdisciplinary basis. This question has been mainly studied from a legal point of view. Today it is analyzed from the standpoint of economics or mass communications research, or studied in comparison with public broadcasting systems in other countries. Through these means, attempts are being made to prove the positive significance of an organization’s internal, pluralistic principles.

The arguments in favor of public broadcasting in Germany are certainly understandable. The public service system, but no individual corporation, was to be the cornerstone of German broadcasting. Its duty is “the provision of basic services” (Grundversorgung). We must not, however, forget to add some explanation along with the context of the actual circumstances in which German public broadcasting is operating.

**Key Words:** public broadcasting system, integrating function, provision of basic services (Grundversorgung)