

### 3-3 メディア・リテラシーにおける放送規制の役割

エヴァ・サロモン

サロモン・ウィトル社取締役

報道苦情処理委員会理事

(イギリス) eve.salomon@btopenworld.com

#### 要約

テレビが規制される理由、規制のために使われるメカニズム、そして規制が適用される対象について、特にその文化的な目的と人権に言及しつつ、全体的な見通しを提示する。テレビ局が民主的な妥当性を持つ独立した組織になるための、様々な規制の仕組みと主な規則、手法を研究する。

著者は、テレビの希少価値という正当性の終焉にも関わらず、デジタル化の集中は、番組内容や広告、その他一般の価値観をめぐる問題への放送局の権利と責任を増やすと考え、テレビの継続的な規制に賛成する。結論では、国がデジタル化の未来へと進むにあたり、規制の目的と運用をどう変えていくかを提案する。イギリスの規制機関である OFCOM を例に挙げ、規制当局が、規制範囲を割り当て・管理する現在の使命に加え、どのようにメディア・リテラシー教育における主導的役割をとれるかを考察する。

規制が本当に効果的で市民に受け入れられるものであるためには、広い範囲でメディア・リテラシー教育に頼る必要がある。

**キーワード:** テレビ、規制、独立規制機関、集中、メディア・リテラシー、表現の自由、保護

#### 1. メディアの権利と自由

世界中で、テレビは規制されている。規制の範囲や方法はそれぞれ異なるが、全体的なテーマはほぼ共通である。しかし、国々が集中的なデジタル化へと進むにつれて、鍵となる問題が残されている。なぜテレビは規制されるべきなのか？ もし規制されるなら、誰がどのような形でそれをするのか？ テレビ規制は保護を目的とするだけなのか？ もしくは教育にも何らかの役割を担うべきなのか？ そして本当に、規制は教育なしでも効果を発揮するのか？

これらは極めて重要な論点である。なぜならテレビ自身が、地上波やケーブルや衛星、インターネット等の放送形態に関わらず、重要なものだからだ。先進国においては、ほぼ全ての家庭が少なくとも1台のテレビを所有している。184カ国を対象にした調査によれば、実に65%以上の家庭が1台のテレビを持ち、なかでもトップレベルの先

進国では、1家庭につき平均2台のテレビを所有する<sup>1</sup>。人々は日々何時間もテレビを視聴する。東洋と西洋の先進国では、睡眠時間と労働時間を除けば、人々は生活の最も多くの時間をテレビ視聴に費やしている。

睡眠習慣に対する規制はないが（少なくともいまのところは）、労働に関しては、労働法や健康と安全のための法律など、労働者を保護する数多くの法律がある。同様に、人々が何時間もテレビの前で過ごすことを考えれば、テレビ視聴も一定の保護監督の下に置かれるべき対象といえるのではないか。つまるところ、テレビとは単に面白いだけでなく、重要な存在なのだ。イギリスのユーマ作家であるアラン・コーレンは次のように述べた。「テレビは人々より面白い。もしそうでないなら、我々は部屋の隅に、テレビの代わりに人々を立たせるだろう。」

テレビは近代、最も強力なマスメディアであり

続けてきた。音声に加え映像も使うので、ラジオよりも強力である。大勢の人に届くという点では、インターネットすら凌駕する。テレビは一对一ではなく一対多数のメディアなので、何百万人にも一度に影響を与えることが可能だ。政治家はこのテレビの可能性をいち早く理解し、有権者へ語りかける中心手段として活用してきた。広告主も、巨大な消費者集団とコミュニケーションをとる方法として、テレビは類を見ないとわかっている。

これ程の力を持つテレビに対し、政府が一定のコントロールを働かせようと願ってきたことは理解できる。独裁主義の政権下では、それは政府が情報を検閲し、議論を規制することを意味してきた。一方、より人情みのある政権下のコントロールとは、テレビが民主的な表現を促し、文化的伝統を保護し、視聴者が潜在的な害から守られるよう保障することを意味する。本稿はその目的から、検閲と抑圧の手段としての規制は分析対象としない。表現の自由を含む基本的権利を守るために使う「ヨーロッパ型モデル」と呼ばれる規制を分析し、必要に応じて他国や他のモデルと比較する。

表現の自由と情報公開は本質的な人権の一つで、民主主義の社会では、広範囲の独立した自律的なコミュニケーションの手段のために重要である。世界人権宣言の第19条は「全ての人は言論の自由と表現の自由を持つ。この権利は、干渉されことなく意見をもち、国境に関係なくあらゆるメディアから情報を求め、受け取り、伝える自由を含む」と述べている。しかし、これは無制限の権利ではなく、責任を伴う。

ヨーロッパでは、表現の自由への権利は、法律で決められた一定の制限と条件の下にある。この権利が保障されない代表的な例としては（欧州人権条約第10条にも定められているように）、無秩序や犯罪の予防、健康とモラルの保護、他者の名声や権利（プライバシー権を含む）の保護、極秘情報の開示の予防、司法の権限と公平さの維持、の目的がある場合である<sup>2</sup>。このため立法者にとっての主要な問題の一つは、放送局の商業権と国に

よって代表される社会の権利、そして個人の権利という、潜在的に衝突する各権利のどこにバランスを置くかを定めることである。

## 2. なぜテレビが規制されるのか？

歴史的に、テレビを規制することの法的な正当化は、テレビが周波数という希少な公共の資源を利用する事実に依拠している。放送局が使う周波数は、国連や国際通信連合によって各国に割り当てられた後、それぞれの国がその周波数を個別のチャンネルに分配し、放送局にあてがう。各国が利用出来る周波数は僅かしかないので、周波数は希少な資源であり、潜在的に非常に価値が高い。例えばイギリスでは、すべてのテレビ用周波数はすでに分配され、規制機関である OFCOM は、各放送局が商業的な市場価値に基づいて支払わなければならない周波数使用料を紹介している。テレビ用周波数の使用をコントロールする手法を持たない国はまずない。イラクやアフガニスタンのような戦争で引き裂かれた国々ですらも、放送局の周波数は認可制にし、認可を与えるための規制機関も設置している。

BBC の創設者であるロード・レイスが語ったように、テレビは社会に対して情報を与え、教育し、楽しませるために存在する。おそらくそれらの行為を、他のどんなメディアよりも効果的に遂行することが出来る。希少で価値の高い公共資源をそうしたことに利用するのだから、テレビは規制されて然るべきなのだ。

## 3. 誰が規制を担当すべきか？

規制を行うとすれば、それを担当する法的な権限の所有者、すなわち規制機関が必要である。これには3つの選択肢がある。独立した規制機関、政府の大臣とその管轄省庁、もしくは裁判所である。

### 3. 1. 独立した規制機関

民主主義のプロセスの一部として、放送

局の保護における重要な要素が、独立した放送規制機関の設立であることは、最善の国際的な慣例として広く同意されている。独立するためには、放送規制の当局が、政治的もしくは経済的なあらゆる妨害や圧力にさらされることなく機能出来なければならない。独立規制当局は、その義務と責任を法で定められ、当局の決定事項は法廷における控訴の対象とされるべきである。

国際的に、一つ以上の規制職務を担当する権限集中型の当局の数は増加している。例えばイギリスの OFCOM は、放送と通信と周波数の管理を規制するだけでなく、それらを競合させる職務も一定程度担っている。マレーシアでは、放送局の規制機関が、郵便局の規制も担当している。ジブラルタルの規制当局は、規制対象にギャンブルも加えている。しかし、規制の職務が何をカバーしようと、規制機関が政治的な圧力や妨害から自由であれば、市民にとってのテレビ番組もまた、より独立したものになるだろう。このことは、機能的で情報の風通しがいい選挙のために独立メディアの利用が不可欠である民主主義においては、とりわけ重要である。

独立した規制機関になるには、構成員の選定過程を透明にし、法令で定めるべきである。多くの社会で、独立した個人で構成される規制当局を充足させることは、政治家にとって大きな挑戦である。そこに「正しい」手法は存在しない。それぞれの国が、社会の広範囲の周波数の代表者や、放送局規制の義務である複雑な決定事項の山の担当者や、政治的・財政的な圧力に抵抗する強い気質の保持者を選定するための、最善の方法を考えねばならない。

規制当局が政治的な圧力と影響の対象となり得る最も不愉快な形の一つは、議長やメンバーが抱く免職への恐怖心によって引き起こされるケースである。このため、法律は解雇につながる要素を明確に述べておかねばならない。例えば肉体的・精神的な無能力さや、明らかな不法などである。

資金面も、政治的な圧力を働かせる手段として

使われうる。もし当局が政府の思い通りに動かなければ、資金は減らされるだろう。資金に関することも法で定め、あらゆる潜在的な政治的妨害から遠ざけなければならない。

### 3. 2. 政府による規制

独立した規制機関がないところでは、テレビ放送の認可や権限の付与に関する決定は、政府の省庁によって直接行われる。これはもちろん、誰が放送できて誰ができないかを決定することへの、政治的な干渉につながる。このことは政府には一見魅力的に映るだろうが、もしその政権が将来、与党でなくなれば、政府に敵対的な放送媒体と対立することへの魅力は少なくなる。

例えばチェコ共和国では、テレビとラジオ放送に関する評議会のメンバーが国会で選定された。2000年の選定時には、政府は ODS と CSSD という二つの主要な政党で形成されていた。2002年の選挙によって、権力の重点は、CSSD と他の2政党に支えられた新たな連立政権に移った。ODS は現在、野党となっている。このことは政府と規制機関の間に緊張をもたらしただけでなく、ODS 寄り新連立政権には批判的として知られる大人気のテレビチャンネルとの間にも、緊張をもたらした。このチャンネルはもちろん、放送評議会から認可を受けたのである。

### 3. 3 裁判所による規制

第三の規制手法は、裁判所による直接的な法律の行使である。かなり多数の国々では、独立した規制機関が、すべての番組内容に当てはめられるべき基準を制定している（規約を公表することによって）ものの<sup>3</sup>、これら基準への違反については、規制機関でなく裁判所が判断を下す。つまり、罰金や認可の取り消しといったあらゆる制裁は、行政上の手続きではなく、司法上の手続きを通して決められるのである。平衡を保たせるべきは、適切な司法手続きを保護するための行政認可のスピードと容易さ、そしてコストの低さである。

例えばスウェーデンでは、すべての認可放送局が認可条件やラジオ・テレビ法の条件に従っていることを保証する責任を担う規制機関は、スウェーデン放送公社（SBA）である。もし放送局が認可条件に違反すれば（政治的公平性への監視要求など）、SBAはその局にSBAの決定内容を放送で流すよう命じることが出来る。しかしながら、もしラジオ・テレビ法（広告やスポンサー、過度の傑出性に関して）が破られれば、SBAは裁判所に請願しなければならない。罰金を科すか、その場合は幾らかを決めるのは裁判所に任される。

#### 4. どのように規制するか？

##### 4. 1. 認可制

放送局に義務を負わせるための仕組みは、一般的に認可制にすることである。国が永久に放送局の周波数を放棄したり、売り払うことはほとんどない。一般的に、放送局は周波数を認可のもとで限られた期間、使用することが許されている。時には、免許は政府によって販売されるが、たいていは無料である。需要の多さに応じて、免許は早いもの順に割り当てられるか、競争がなされる。しかし基本的な規制は、認可過程を通して適用・実施される。

##### 4. 2. 法的な手段

上記に加えて、一般的な法律が放送局に適用される。時には、特別にテレビの番組内容に言及する規定が、法に定められる場合がある。代わりに、別の規約や法律に定められることもある。例えば、カナダ放送法は下位法を通して規制を制定している。カナダ放送規制機構は、放送局が従わねばならない番組内容に関する幾つもの規定を定めている。これらの規制を維持するために、自主規制団体であるカナダ放送基準協議会が、会員（全てのカナダの放送局）が従わねばならない独自の規約を発展させてきた。ボスニア・ヘルツェゴビナでは、通信法が定めるように、通信規制機関が独自の放送内容規約を明記・公表・適用しなければならない。

らない。2008年1月には新たな規約が採用された。

#### 5. 何が規制されるか？

##### 5. 1 文化的な目的

テレビが規制される主要な理由の一つは、人々が社会を反映した番組を見ること、そして価値観と倫理観を高められることを保証するためである。この点において、内容の規制は検閲とは異なる。検閲は、ある内容が出版や放送をされる前に、合法的な当局（通常は国）によってルールが適用される。しかし、規制は、すでに公開されたものに対して、当局によるルールが事後適用される。規制は、内容物の公開を直接妨げることは出来ない。当該物が公開された後、ルール違反に対する制裁を適用出来るだけである。実際には、規制の存在が、放送局が制裁を逃れるための自主検閲につながることは避けられない。しかしながら、ある内容を公開するかしないかの最終的な選択をするのは放送局であり、規制機関ではない。規制機関は、なんら編集に関するコントロールは行わない。

規制における様々な局面のなかでも、とりわけ内容に関する規制を効果的に実施することは、メディア・リテラシー教育と密接に結びついている。もし内容規制の目的が、その番組が一般的に受容される基準や期待を反映していることを保証するというものであれば、視聴者や放送局、規制機関は、テレビから受け取れるものは何かを理解しなければならない。実際、すべての関係者が理解を共有しようとするとき、規制は最も効果的に働く。視聴者は規制機関に自分たちがテレビに何を望むかを伝え、規制機関はそうした期待を規制内容に盛り込み、放送局はそのルールに従って大衆に見たがっているものを与えるのである。このサイクルが効果的に回れば、メディア・リテラシー能力のある市民は、規制機関の管理によってテレビの質と基準高さが維持されていることを確信できる。

##### 5. 1. 1 子どもを守る

世界のほとんどの国は、子どもが肉体的・精神

的・倫理的な危害を加えられないよう保障する決まりを定め、暴力や性的な描写や悪い言葉使いの規制を適用している。多くの国々では、子どもに不適切な番組を事前に警告をするか、番組を「格付け」するためのシンボルマークを使用すべきと考えられている。多くの国々はまた、「区分け」と呼ばれるシステムを運用している。アダルトに関するテーマやコンテンツを多く含む番組は、子どもが最もよくテレビを見る時間帯である 21 時まで、もしくは 22 時までは見られないようにするものだ。

#### 5. 1. 2 有害・不快表現からの保護

子どもを守ると共に、社会はまた、大人を守ることにも配慮している。大人を含めて誰もが自分が見る内容に不快感を与えられないよう、嗜好や礼儀に関する事柄が厳しく制限されている国もある。例えば、殆どのイスラム国家では、イスラム法典の倫理や道義を侮辱する内容は全く放送されない。男女交際（イスラムでは許されない）を奨励するものや、裸を見せるものまでこの制限が適用されるだろう。

ほとんどのヨーロッパの国々では、最も攻撃的な内容、特に人間の尊厳を貶めると考えられる内容が人目に触れるのを防ぐルールも適用されている。何が攻撃的と考えるかは、国によって随分違うだろうし、非常に文化的な特徴があるだろう。例えば、アメリカでは性的なヌード表現は嫌悪されるが、暴力描写はかなり許容される。これとは対照的に、イギリスでは暴力描写は制限されるが、少なくとも夜遅い時間には、きわどい性行動の描写は認められている。同性愛に対する態度も、ヨーロッパ内においてすら、かなり異なっている<sup>4</sup>。

嗜好の問題は社会によって違うだろうし、文化的に慎重に醸成されるべきだが、他にも、より普遍的な有害問題があるかもしれない。よく知られているように、一般的には、テレビが犯罪や無秩序を生み出す道具として使われることを防ぐためのルールが定められている。とりわけ、どの政府

も、テレビが政治的な暴動を引き起こすことに使われるのには寛容でない。有害情報に対するルールには、自殺方法の詳細、犯罪の起こし方、子どもが簡単にまねるような危険行為を紹介してはならないということも含まれる。

放送媒体という権力を与えられたテレビにおいては、人種や国籍、宗教や性別に基づく差別内容を番組で放送しないというルールを、適用・実施することが特に重要かもしれない。これに伴い、少数民族や女性、障がい者をステレオタイプ化することを防ぐルールを多くの規制機関が適用するだろう。

宗教番組は、もう一つの慎重になるべきテーマである。全ての宗教上の信条にはしかるべき敬意が払われ、宗教的不寛容さをひきおこされないようにするための特別なルールが必要かもしれない。やはり、この問題も国によって異なるだろう。イスラム国家では、イスラムから他宗教への改宗を促す内容は違法だが、他宗教からイスラムへの改宗は積極的に進められている。

#### 5. 1. 3 不正な扱いへの保護

放送という権力を与えられた放送局の人々は、一般的に、番組内の対立するテーマや参加者の扱いに公平であるべき義務を負っている。世界の多くの国では、番組内容が不正確な結果、不公平な扱いを受けた個人や組織が即座に反論できる権利を放送局側が提供しなければならない。

#### 5. 1. 4 正確で公平な報道

民主主義を適切に運用するための鍵となる要素の一つは、正確なニュースを受け取れるということである。これは良質なジャーナリズムの要となる基準だが、放送局のように説得力のあるメディアにおいては、もしかすると殊更に重要である。幾つかの国では——例えばヨーロッパの多くの国では——報道には公平で中立であることをも要求している。このことは他の国々には必ずしも当てはまらない。例えばアメリカでは、放送局の経営

者による編集上の偏りが、ニュースに反映されることもある。

#### 5. 1. 5 選挙報道

民主主義においては、選挙に関する報道が構成で正確に扱われていることを保証することも極めて重要である。多くの国々では、放送される政治広告の量に、厳しい規則を定めている。特に選挙期間中はそうである。ほとんどのヨーロッパの国々では、ニュースやその他の番組内で、主な政党がそれぞれ公正で中立に報道されるよう求める規則を適用している。

#### 5. 1. 6 消費者保護

放送規制のその他の側面として「消費者の保護」がある。消費者を保護する明確な手法は、すべてのテレビ CM に対して、正確で誤解を招かないものであるよう要求することである。ほとんどの国々には、CM を規制する適切な方法がある。規制は、媒体に関わらず全ての広告に責任を持つ自主規制機関を通して行われることがしばしばだが、時には、主要な放送規制機関によって行われることもある。加えて、特定の商品（銃やタバコなど）の広告を禁じたり、広告が放送される時間（例えば、アルコールや避妊具）を制限したりする特別な規則を適用している国も多い。

多くの国々は、放送時間内に流せる CM の量を制限するルールを定めようとしている。ヨーロッパの経済圏では、テレビ CM の量は1時間につき平均 12 分とする厳しい規則がある。番組内における CM タイムの間隔や、CM を流すスケジュールに関してもルールが決められている。これらのルールは、CM 市場への効果もあるが（CM タイムを制限することで、CM 報道料金を上げられることがある）、主な目的は、CM があまりに多すぎたり頻繁だったりすることで、視聴者のテレビ視聴の楽しみが台無しにされることのないよう、保証することである。同様に、ヨーロッパのテレビ番組は、番組と CM の内容を切り離すよう厳しく

定められている。これは、プロダクト・プレイスメント（番組内に商品広告を織り交ぜること）や、番組内で宣伝商品を不当に目立たせることを禁じるものである。これらのルールによって、編集権の独立が商業的利益によって侵害されず、少なくとも視聴者のために番組の質を高めることが保証されている。

#### 5. 1. 7 実践的な義務：公共放送

放送規制は、内容に関する規制と共に、放送局自身へも実践的な義務を負わせている。例えば、ニュースや教育、宗教、子ども向けといった公益的な内容の番組を流すよう義務づけている。

政府にとって、政府から独立している局に対し、国の補助を与えるかどうかを決定する核となるのは、その局が公共の利益のために一定の番組を提供していることである。この補助というのは、通常、基金の形をとる。基金は部分的なものの場合もあれば（コソボでは、広告主のための資金を、全ての電気料金に加算する形で徴収し、補充した）、全体的なものの場合もある（イギリスの BBC は、テレビのある全ての家庭から義務として徴収した受信料のみを資金としている）。

国営放送が残っている国では、政府によって任命された独立委員会に対し、それらの局を責任ある独立した公共放送に移行させる動きが、世界的な流れになっている。公共放送局が設置される際、どの国でも基本的な問題となるのは、統治方法と責任の所在の決定、資本金の在り方、要となる番組の義務は何か、といった点である。

世界で、公共放送がほとんどの政府に補助されている理由の一つは、文化的な緊急性と関係がある。多くの政府は、グローバリゼーションが自国の文化に与える影響に懸念を強めている。よく言及されるのは、アメリカ製テレビ番組の広がりや、自国や地域のアイデンティティを喪失させた、ということである。公共放送を用意することは、自国の社会をありのまま反映するテレビ局を少なくとも一つ確保する手段となり、その結果、アイデンティティの喪失を埋め合わせるのである。

## 5. 2. 放送規制が必要なその他の理由

規制には、公正な競争や取引を促進するという経済的な目的もある。だが、これらはメディア・リテラシー教育の重要性とは重なりにくい。しかしながら、規制機関は一般的に、放送局の所有者の適切な数を保証する所有者規制を運用する責任がある。時折、これらは非常に制限的で明白である。例えばアルメニアでは、企業が一地方につき一つ以上の放送免許を所有することは認められない。フランスではさらに複雑で、一つの企業が所有出来るテレビやラジオ、新聞が重複する数を制限するための、入り組んだ基盤を適用している。こうした所有者に関する規則は、経済競争への懸念に優先する。規則は、公衆が多様な情報を得られるよう保証するために適用されるのだ。この理由において、市民は、多様なニュースの情報源を持つことが何故そんなに重要なことなのかを、理解出来るようになるべきである。しかし、例えば市民がそのことを気づいていない国ですらも、所有者制限に関する規則は、市民の認識不足をカバーするものとして機能する。規制機関は、視聴者にテレビ局を比較・対照するよう強制することは出来ないのは明らかだが、少なくとも選択肢が確保されていることは保証出来るのである。

## 6. デジタル化の未来：規制の一部と、自主規制の過程としてのメディア・リテラシー教育か？

仮にここまでが、テレビが何故、どのように規制されてきたかを歴史的に述べたものとすれば、未来はどうなるのだろうか？ 放送を規制する理由は、基本的な前提に由来している。すなわち、テレビは周波数という希少な公共資源を利用するため、国がその利用に制限と義務を適用することは道理に合っている、ということだ。しかし、この希少で合理的な議論は、多数のチャンネルを提供するデジタル化の未来を考えると、ほとんど力を失う。

世界中で、アナログ地上波として知られるテレビは、終わりに近づいている。これは、現在グロ

ーバルにテレビに割り当てられている周波数が、他の用途にも利用可能になるためだ。多くはモバイル通信である。ただ、この「デジタル分配」の利用に関する議論はまだ終わっていない（コミュニティ組合はその一部の権利を主張している）。デジタル分配が進む代わりに、放送サービスは、テレビのシグナルをより集中的に効率よく送信できるよう、周波数の他の部分に移行するだろう。このデジタルテレビへの移行に先立ち、主要な公共政策の選択肢が用意されなければならない。新しい技術は、ヨーロッパにおけるデジタルテレビの適用形態と同様に、より多くの放送サービスのために使われるのだろうか？ もしくは、アメリカが決定したように、テレビをより高画質で鮮明に見られるよう使われるのだろうか？ そして、これらの動きは全て、急速に進展している。アメリカは 2010 年までにデジタル化へ移行し、ほとんどのヨーロッパの国々も 2012 年までに転換しようとしている。

しかし、デジタルテレビの周波数がどのように使われようと、希少性に関する議論はもはや、放送規制のための基本的な根拠としては重要ではない。利用目的がそうであろうとなかろうと、デジタル周波数は、現在のアナログ周波数よりも遥かに多くの放送サービスに対応することが出来る。これに加え、ケーブルと衛星の分配システムも、デジタル化される過程にある。あらゆる電波に利用可能なスペースが登場するのだから、希少性に関する議論は必要でなくなる。さらに、ブロードバンド（広帯域）の普及が増加し、帯域幅も大きくなっていることから、テレビの利便性がインターネットにとって代わられることも現実味を帯びてきている。

では、新たなデジタル世界では、放送規制に関する議論はどのような可能性を残しているのだろうか？ 希少性という主要な論点が排除された中で、テレビを免許制にしたり、内容を制限したり、放送されるべき情報について義務を課したりすることに、依然として正当性はあるのだろうか？

多くの国は、規制の範囲や優先事項は変わるかもしれないとはいえ、正当性はあると信じている。

放送を規制する現時点での理由を検証すると、それらの理由の多くは、多チャンネル化やデジタル化が集中する将来においては、ほぼ理論的根拠を失うと考えられる。例えば、より大きな市場により少ない障害で参入出来るとなると、一般的な競争に関する法律の適用を超えて、伝統的な経済目的のために規制する理由はなくなる。その代わりに焦点は、新たなプラットフォームと電子番組ガイドへのアクセスが、公正で偏りなく提供されるよう保証することに移る。公共放送局（PSB）がある地域では、規制機関はその局への規制体制と出資が適切であるかどうかをよく考えねばならない。公共放送には、インターネットを利用したり新たなチャンネルを提供したりするために、デジタル化へ移行する余裕はあるのだろうか？ 新たなプラットフォームに「必ず実行しなければならない」優先事項を課したり、イギリスで起きているように、公共放送があらゆる電子番組ガイドの優先リストに載るよう保証したりすることは必要なのだろうか？

しかし、もし規制の焦点が経済目的ではなくるのであれば、文化的な理由で規制するのはどうか？ この規制は、認可を受けた保護基準が適用されていることを保証するためである。公衆も政府も、子どもに保護が必要ないとは考えていない。有害情報、不公平な取り扱い、民主的な目的、消費者、といった各々に対する保護も必要と考えられている。同様に、ネット上と現実世界における権利や責任について、公衆とその子どもたちに情報を与え、教育する必要性は高まるだろう。将来へ向けた変化は既に始まりつつある。規制の焦点は、規制当局が責任の矢面に立つことに頼るよりも、供給者と利用者による自主規制に移行するだろう。放送局やインターネットのプロバイダーや分配者といったコンテンツ供給者は、視聴者に作品内容に関する情報をより多く与えることが、益々求められるだろう。例えば、作品を評価した

りフィルタリングのような機能を使ったりすることによって、利用者自身が、どの作品にアクセスするしないを決められるようにするのである。

しかしながら視聴者は、情報を与えられ訓練されても、どの番組を見たいかを決めることしか出来ない。それゆえ、メディア・リテラシー教育の役割が重要になってくる。つまり、大衆がこの新しい、マルチに情報化した、マスメディアが集中するデジタル世界をどのように取り扱うかを学ぶ手段である。各国がより自主規制と個人責任に重きを置くようになって、規制機関が、新たな規制手法を監視する方法を評価したり、メディア・リテラシー教育の普及をリードしたりすることによって、今後も重要な役割を担うことには疑いの余地がない。既に、多くの国の規制機関は、メディア・リテラシー教育に興味を示している。オーストラリアやカナダ、イスラエル、ニュージーランド、チリ、ルーマニア、トルコなどだ。イギリスでは、コミュニケーション規制機関である OFCOM が、メディア・リテラシー教育の促進を特別に任されている<sup>5</sup>。その事業が目指すのは次の点だ。

- ・人々に、コミュニケーション技術とデジタル社会に参加するための能力と自信を育むための、機会と動機を与える。

- ・人々が自分たちのメディア活動（消費と創作）に取り組めるよう、情報を与え力づける。

OFCOM はこれらの点を、自分たちがメディア・リテラシー教育の調査の主導的なセンターとなる目標を掲げることによって、実行しようとしている。広範囲の利害関係者のネットワークの中心となり、デジタル化への移行に備え、高齢者がデジタルとインターネット技術を使うことに自信を得られるようなプロジェクトを認定・支援するのである。OFCOM のメディア・リテラシー教育に関するその他の重要な側面としては、潜在的に有害もしくは不快な内容に関して、視聴覚作品（テレビとネット両方の）の全提供者によって適用されるべきラベリングと情報提供のための、共通原



則を支持することである。

法令による規制機関が、メディア・リテラシー教育に向けた動きをどの程度リードすべきか、と疑問を抱くのは当然だ。これは、産業、教育者、社会学者と市民を確実に巻き込んでいくべき動きではないか？ しかしながら、メディア・リテラシー教育の主導権に関して、中立の裁決者として、また政府のアドバイザーとして—これが重要—活動するには、規制当局が理想的な立場にいる。さらに、規制機関自身の役割の正当性は、規制の目的と手段に関する市民の理解に大きく左右される。

メディア・リテラシー教育は、テレビの視聴者が、番組には「区分け」があること（もしあるとすれば）と、それが何を意味するのかを理解するよう保証する。もしくは、視聴者がテレビニュースで見たものを信じる権利や、一定水準に達していない内容について苦情を言う権利を持っているということを保証する。規制機関は、規制方針への健全で適切な対応を充実させるだけでなく、視聴者に対して、その方針について実践的な認識を深めるための主要な役割を果たす。なぜなら、メディアのチャンネル数の増加やそれらの配信方法に関係なく、世界を理解するための最も重要なルートは、公正・正直・品行方正・誠実であることを確実にしたいという願いが、いぜんとして残るからである。

## 注

1

[www.nationmaster.com/graph/med\\_hou\\_wit\\_tel-media-households-with-television#definition](http://www.nationmaster.com/graph/med_hou_wit_tel-media-households-with-television#definition) 参照。世界開発指標の、入手可能な1987年から2005年のデータを使用。この数値は現在はより高くなったと思われる。

2 ラテンアメリカの多くの国に適用されているアメリカ人権条約第13条（サンホセ条約）も、表現の自由の権利に制限を設けている。これらの制限対象は、他人の権利や評判、国家安全の保護、公共の秩序、あるいは公共の健康と倫理である。加えて、

映画の検閲が特別に許可され、人種や肌の色、宗教、言語もしくは国籍に基づく憎悪をあおる行為は法で罰せられる。これとは対照的に、アメリカは異なる方法をとっている。言論の自由は、憲法修正第1条に明記され、何の制限も設けられていない。その権利へ唯一、制限がかけられるのは、最高裁判所が同意した場合のみである。

3 [www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode](http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode)

OFCOMの放送コード参照。

4 例えば、BBCの人気医療ドラマ「救急病棟

(Casualty)」で同性愛者同士のキスシーンが21時前に流れることは、イギリスの規制当局には不快表現とは考えられていない。しかしながら、ルーマニアの放送規制機関グループは、著作者からそのビデオクリップを見せられたとき、これまで見た中で最も気分を害する表現だと断言した。

5 コミュニケーション法(2003)の第11項は、「メディア・リテラシー教育を促進する義務」について述べている。

1) こうしたステップを踏み、次のような計画の準備をすることは、OFCOMの義務となるだろう。

a) メディア・リテラシー教育を成し遂げるための、もしくは他の人々が成し遂げるのを支援するための、電子媒体で公開される作品の性質と特徴に関する、大衆のより良い理解。

b) メディア・リテラシー教育を成し遂げるための、もしくは他の人々が成し遂げるのを支援するための、電子媒体で公開されるこうした作品が選ばれ、入手可能になる過程に関する、大衆のより良い認識と理解。

c) メディア・リテラシー教育を成し遂げるための、もしくは他の人々が成し遂げるのを支援するための、電子媒体で公開される作品へのアクセスを規制するために利用可能な仕組みに関する、大衆のより良い理解の発達。

d) メディア・リテラシー教育を成し遂げるための、もしくは他の人々が成し遂げるのを支援するための、こうした作品の利用者が何を受信するかをコントロール出来るシステムや、そのシステムの使い

方に関する、大衆のより良い認識の発達。

e) こうした作品へのアクセスを規制するためと、受信する作品をコントロールしやすくするための、効果的で使い方が簡単な技術やシステムの発達と利用を支援。

2) この項では、電子媒体による発行物とは、次のものを指す。

a) 公衆によって受信可能な放送

b) 電気通信ネットワークによって公衆に配信されたもの

(訳：渡辺真由子)