

機関番号：32702

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2008～2010

課題番号：20530004

研究課題名(和文) ポーランドにおける放送メディアの法的研究—体制転換の位相と型の比較

研究課題名(英文) Legal study of broadcast media in Poland: comparison of phases and types of systemic transformation

研究代表者

小森田 秋夫 (KOMORIDA AKIO)

神奈川大学・法学部・教授

研究者番号：30103906

研究成果の概要(和文)：

ポーランドの公共放送は、国庫を唯一の株主とする株式会社の形態をとっている。社会の中に存在する多様な意見を放送に反映するという多元主義的アプローチにもとづいて制度設計されているが、諸政党が人事権をつうじて番組に対する影響力を分有するという帰結がもたらされており、その「政治化」が批判の対象となっている。一方、とくに公共テレビは広告収入に大きく依存し、もうひとつの収入源である受信料の納入率は低下する一方となっていることから、「商業化」という問題も生じている。近年、このような危機的状況を克服するために、新たな制度的コンセプトが模索されているが、なお部分的な解決にとどまっている。

研究成果の概要(英文)：

Public media (radio and television) in Poland are functioning in the form of joint-stock companies, the only stockholder of which is the National Treasury. Their institutional design is based on the pluralistic approach aimed at reflection of various opinions in society on broadcasting. However public media are criticized because of their "politicization" in the sense that political parties share the influence on TV and radio programs through their powers in personnel affairs. On the other hand, public media, especially television, financially depend largely on income from advertisement whereas the payment rate of fee (abonament), the other important financial source, is more and more decreasing. The result of this is "commercialization" of public media. Recently the new institutional concepts have been sought in order to overcome such a critical situation, but for the time being only piecemeal solution has been realized.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,600,000	480,000	2,080,000
2009年度	1,500,000	450,000	1,950,000
2010年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	3,600,000	1,080,000	4,680,000

研究分野：ロシア・東欧法

科研費の分科・細目：法学・基礎法学

キーワード：放送メディア・ポーランド法・ロシア法・中国法・体制転換

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 旧ソ連・東欧の社会主義体制は、政治システムにおいても経済システムにおいても、公と私との原理的な分離を基本的に認めず、国家が〈公共的なもの〉を独占的に体现し、その内実についての最終的な判定を指導政党たる共産党が与えることを特徴としていた（国家的社会主義）。脱社会主義的体制転換は、何よりも、公と私とを分離して〈私的なもの〉を復権させ、その領域を拡張する過程として現われる。しかし、であるからこそ、〈公共的なもの〉のあり方がいかに再構築されるか、という問題を見逃すこともできない。

以上のような観点から見て、重要な研究対象と考えられるのが、放送メディアである。

(2) 社会主義体制のもとで、放送メディアは国営ラジオ・テレビという形で国家によって直接に管理され、検閲の網を被せられた出版メディアとともに、政治的=行政的に厳格に統制された公式の情報空間を形作っていた。体制転換にともない、一方で、放送メディアの所有者（国営放送の場合は国家）を代表する機関、直接的管理=経営主体としての放送局、放送内容を制作する編集部という諸主体を相対的に分離し、3者間の関係を法的関係として規制するという問題が、他方で、民間放送が一定の法的手続きを経て容認され、公共放送がそれとの競争関係に置かれるという前提のもとで、放送メディアをめぐる法制を整備するという問題が登場する。表現の自由という原則を踏まえた新たな情報空間の一部をなすものとして、放送メディアは、国家（政府）との関係においてだけでなく、私的資本（市場）との関係においても、その位置が問われることになった。

(3) ポーランドにおいては、本計画課題を構想した当時、1992年ラジオ=テレビ法にもとづいて活動する公共放送の「政治化」がいつそう亢進し、財政問題を含め、改革の必要性が叫ばれていた。改革の帰趨を見届けるとともに、92年法に立ち戻り、その立法趣旨を確認することも必要である、と考えられた。

## 2. 研究の目的

第1に、放送メディアのあり方は政治システム・経済システムの転換の度合いに規定されて変容し、逆にその変容が体制転換に強い影響を及ぼすものであるという観点から、放送メディアの法的規制とその効果を、体制転換がいかなる局面（〈位相〉）にたどり着いているかを照らし出す鏡として位置づけ、分析することである。

第2に、体制転換が政治的民主主義と資本

主義的市場経済という軌道に乗るのにもなって、今度は、成立しつつある政治的民主主義や資本主義的市場経済の〈型〉の如何という問題が浮上し、それと関連して、放送メディアの法的規制についても、その〈型〉を問うことが可能かつ必要となっているという観点から、ポーランドを（体制転換における位相の差に留意しつつ）ロシアおよび中国と比較することである。

第3に、日本でも近年、公共放送のあり方が改めて見直されつつということ念頭に、主として欧米諸国を対象に行なわれてきた放送メディアの法的規制のあり方をめぐる比較研究に新たな素材をつけ加え、日本における放送メディアのあるべき姿の探求に貢献することである。

## 3. 研究の方法

基本的な研究方法は、研究対象国を分担する研究代表者および連携研究者による現地調査（放送メディア関係者からの聴き取り）および文献にもとづく研究である。その成果を、数次にわたる研究会において検討した。

## 4. 研究成果

(1) 本研究の結果として得られた知見は、以下のとおりである。

① 1989年の政治的転換に道を拓いた「円卓会議」（同年2～4月）において、メディア政策について交渉する小部会が設けられ、「新情報秩序」についての合意がなされた。しかし、反対派側が独自のチャンネルを要求したのに対して、政府側が国営テレビの一体性に固執したため、国営テレビに「自作番組」を放映する枠を保障するという形で一定の多元性を実現することを合意するにとどまった。商業放送についての言及はない。また、プレス（新聞・雑誌）の免許制から登録制への転換が合意されたが、検閲については、廃止ではなく制限することにとどめられた。

② しかし、同年6月の議会の部分的自由選挙を経た『連帯』主導政権の成立によって、「円卓会議」合意を乗り越える政治的条件が作りだされた。81年の検閲法によって検閲を法的に統制するメカニズムが作られたことはポーランドにおける情報システムの大きな特徴であったが、その検閲法も90年に廃止された。同年にはプレスの流通を支配していた労働者出版協同組合が廃止され、登録制という形での規制を残すのみとなった。放送メディアについては、国営ラジオ=テレビに対する行政的管理の機能とテレビ・ラジオ番組の制作・放映の機能を統合していたラジオ=テレビ委員会に代わって、規制機関として

の全国ラジオ=テレビ評議会と公共放送・商業放送・社会的放送という3つのカテゴリーからなる放送主体とを分離することを定めたラジオ=テレビ法(92年)に制定され、電波の割り当てについて定めた電波法(90年、のちに電気通信法)とともに放送メディアを規制することになった。

なお、84年にはジャーナリストの権利・義務、プレス活動の組織、訂正・回答、法的責任について定めたプレス法が制定されており、ラジオ=テレビ法が定めていない事項については同法がラジオ・テレビに対しても適用されることになっている。

③以上のようなメディア法制のもとでのメディア状況を概括するならば、印刷メディアについては、プレスの登録制を除けば、おおむね規制を最小化する自由主義的アプローチが採られている。このような条件のもとで、新聞・雑誌の所有関係において外資のシェアが大きいことが特徴である。一方、放送メディアについては、社会に存在する多元的な意見を反映することを重視するという意味での民主主義的アプローチが採用されている(ここでは外資比率についての規制がある。この規制は、欧州連合への加盟にもなっており、EU加盟国については適用除外となっている)。放送メディアは、一方では、市場経済化によってメディア資本が成立して、広告をめぐる競争に公共放送も巻き込まれ、他方では、選挙を軸とするメディア政治の進行により、メディア(とくにテレビ)を「政治の道具」として操作しようとするメディア観が再生産されるという環境のもとに置かれている、と見ることができる。

④新しい放送法制を立案する作業は、新政府の成立後、ただちに、ラジオ=テレビ委員会のもとに設置された改革委員会によって開始された。92年2月に発表された同委員会案は、放送を公共セクター・社会セクター・商業セクターという3つのセクターから成るものとし、公共放送については、労組、青年・女性団体、学術団体、教会等の代表からなる「番組評議会」、国会・上院・首相という政治部門代表と従業員評議会代表からなる「監査役会」、独任制の放送局長という諸機関によって運営されるものとしていた。放送を国家の手から社会の手に移す、という構想である。

92年12月に制定されたラジオ=テレビ法の立法過程は、政府案と複数の議員案との並立、委員会審議を経た国会(下院)案、それに対する上院の修正、上院修正の国会審議、大統領による拒否権行使の結果としての同様のプロセスのやり直し、という複雑な経緯を辿った。

この間に活発な議論となった論点は、新設される全国ラジオ=テレビ評議会の性格、権

力分立制の枠組みに収まらないこの機関の憲法上の位置づけ、評議員の人事権と資格要件(非政治的・専門的機関であることを明確にするか否か)、その独立性と責任の取り方(関連して議長人事などにおける大統領の権限)、公共放送の経営形態と役員的人事手続、地域局の組織的位置づけ(支局か独立組織か)、番組内容にかかる「キリスト教的価値体系の尊重」条項の是非など、多岐にわたる。

しかし、今日の時点から振り返ってみると、第1に、全国ラジオ=テレビ委員会のあり方など組織的側面に関心が集中し、公共放送の「使命」とは何かについての立ち入った検討が乏しかった、第2に、公共放送が受信料と広告を主な収入源とすることが比較的早い段階で了解されていたが、そのことのもたらすであろう帰結については、やはり立ち入った検討がなされていなかった、という問題点を指摘することができる。

⑤92年法の定める放送法制(とくに公共テレビにかかわる部分)の骨格は、以下のとおりである。

イ. 全国ラジオ=テレビ評議会は、「ラジオおよびテレビ放送における言論の自由、情報に対する権利および公共の利益を擁護する」(憲法213条1項)憲法上の機関であり、「ラジオ・テレビにおける言論の自由、放送者の自主性および受信者の利益を擁護し、ラジオ・テレビの開かれた多元主義的性格を保障する」(ラジオ=テレビ法6条)ものとされている。その主たる権限は、第1に、公共放送の役員人事、第2に、商業放送と社会的放送の免許、第3に、受信料額の決定、第4に、放送者の活動のコントロール(番組基準違反を理由とする制裁金など)である。

評議員は9名で、国会が4名、上院が2名、大統領が3名を「マスメディアの分野における知識と経験に秀でた者」の中から、任期6年で任命される。任命主体は任意に解任することはできず、一定の身分保障があるが、国会・上院・大統領が一致して年次報告書を拒否したときには、評議会全体が権限を失う。

ロ. 公共放送(ポーランド=テレビ TVP、ポーランド=ラジオ RP、17の地域ラジオ)は、それぞれ国庫を唯一の株主とする株式会社という形態をとる(テレビの16地域局は、TVPの支局)。ただし、利益は株主(国庫)には配当されず、会社の事業のために用いられる。監査役会は全国ラジオ=テレビ評議会が任命し(5~9名中、国庫相が任命する1名を除く。任期3年)、監査役会が取締役会を任免する(1~5名、任期4年)という、商法典の重要な適用除外がある。株式会社形態の採用は、番組内容についての独立性と経済合理的な経営を担保するものとして根拠づけられた。

ハ. 公共放送の役割は、「任務」や「責務」を列挙するという形で定められている。責務規定においては、「国内外における事件および現象の多様性全体を良心的に描き出すこと」、「分岐した見解および立場を提示することをつうじて、市民およびその組織が公的生活に参加し、社会的コントロールと批判の権利を行使するのを可能にすること」といった多元主義的精神が表現される一方、「普遍的倫理原則を基礎として受け入れつつ、キリスト教的価値体系を尊重すること」が求められている（キリスト教的価値条項は、商業放送を含む放送全体の基準についての規定の中にも置かれている）。

ニ. 公共放送の主な財源は、受信機利用料として理解された受信料および広告・スポンサー収入である。

⑥今日、ポーランドの公共放送については、その危機が語られている。危機は、主として「政治化」と財政構造という2つの側面において現われている。

「政治化」とは、政治的多元性の反映として理解された民主主義の論理が、全国ラジオ=テレビ評議会の人事権および公共放送の役員人事の分有と結びつき、人事をつうじた政治化=党派化が常態と化している状況を指す。「公正」ないし「中立」という規範は、存在しないか機能していない。

このような状況のもとで、経営と編集が連動している。すなわち、取締役会の決定によって番組改編が行なわれ、経営幹部や幹部職員の見解にもとづくジャーナリストの人選と高額な報酬の提供が、個別契約をつうじて可能になる仕組みが作られている。このような政策の標的となっているのは、17%程度（TVP1の場合）の情報・時事評論番組である。これらの番組に影響力を行使することが、必ずしも選挙における勝利を保障するわけではないが、それでも多くの政党は、テレビに対する影響力を欲している。

公共放送の「政治化」は比較的早い段階から指摘されてきた。それでも議会と大統領の選挙サイクルと選挙結果の違いから、全国ラジオ=テレビ評議会の構成は、与野党の意思をそれなりに反映するものとなっていた。ところが、2005年に議会選挙と大統領選挙の同時期選挙が行なわれ、いずれにおいても「法と公正 [PiS]」という保守政党が勝利すると、「政治化」はいっそう亢進することになった。PiS政権（当初は少数単独政府、のちに3党連立政府）は、ラジオ=テレビ法を真っ先に（強引なやり方で）改正することによって、任期満了を待たずに全国ラジオ=テレビ評議員を退任に追いやり、5名（国会2名、上院1名、大統領2名）に減員した評議員のすべてを連立与党によって独占した。その後、連立の崩壊や07年の選挙の結果とし

て政権交替が生じるが、「メディア与党」は政権与党とは別の組み合わせで転変する。こうして、「メディア与党」は、公共放送の各チャンネルを一種の勢力圏として分有しあう、という関係が生じたのである。

財政構造上の危機は、広告収入への依存と受信料収入の急減という形で現われている。TVPの場合、2010年には広告は収入の60.4%を占め、受信料は12.2%に過ぎない。広告市場におけるTVPのシェアは37.2%に達し、2大商業放送であるPolSAT（26.5%）とTVN（28.1%）を凌いでいる。

一方、受信料については、家計が「登録された受信機をもち、支払いを免除された家計」「登録された受信機をもち、定期的に支払うべき家計」「受信機を登録していない家計」の3種に分類されている。2010の数字はそれぞれ18.6%、32.2%、49.2%であり、「登録された受信機をもち、定期的に支払うべき家計」（これが実際に払っている家計と想定される）は、2006年の43.5%から10%以上も減少している。このような急減には、07年の選挙で政権についた市民政綱 [PO] のトゥスク首相が受信料を廃止する方向を打ち出したことが影響している、と見られる。受信料は郵便局を通じて支払う仕組みであるが、未払いを解消する効果的な仕組みはなく、その努力もなされていない。

以上のような財政構造の結果、公共放送の「使命」とは何か、商業放送とは異なるその特性は何か、が曖昧なものとなっている。いわば、アイデンティティの危機である。番組のジャンル別構成をみると、報道（6.6%）と時事評論（9.9%）の合計は、TVNの15%と大差ない。一方、最大の割合を占めるのは娯楽映画（43.7%。アメリカ映画が多い）であり、その他の娯楽と合わせた割合は、やはりTVNに匹敵し、PolSATよりやや少ない、という程度である。反面、音楽・演劇・教育といったジャンルの割合は少なく（合わせて3.7%）、文化関係者が危機感を募らせる原因となっている。

一方、ラジオ（RP）の場合には、受信料への依存度が高く（74.5%）、広告料収入は12.3%に過ぎないが、それだけに受信料の納入率低下の影響を大きく受けざるをえない。

⑦以上のような状況を打開すべく、PO政府はメディア新法（メディア=サービスの分野における公的任務についての法律）を推進し、2009年に成立させた。同法は、受信料制度を廃止する代わりに、国家予算および広告料収入を財源として「公共的任務基金」なるものを設け、公的資金供給契約にもとづいて公共放送に資金供給するとともに、それ以外の非公的放送者（商業放送など）にも公募をつうじて資金供給する道を拓き、両者合わせて放送の「公共的任務」を達成する、というも

のである。

これに対して、メディア専門家は、7名に増員される全国ラジオ=テレビ評議会と取締役会員に求められる要件が限定されておらず、同評議会の権限についても規定も曖昧であるため、政治的な「メディア省」化する危険性がある、地域支局を独立の会社に改組することは、業界や自治体への依存を強め、財政難から消滅する危険性がある、公共放送が毎年度の予算（つまりは政治部門の決定）に財政的に依存する、番組免許のメカニズムが個別化することによって放送内容に対する統制が強まる、公共放送の広告依存を克服する見通しが欠けており、商業放送に国費を配分する根拠も明確ではない、総じて「公共放送」のあるべき姿についての理念が欠如しており、実質的には「国営商業メディア」化し、質の低下によって、メディア市場において周辺化してゆく可能性がある、という厳しい評価を加えている。

メディア新法の立案は、政権と政治的に対立する大統領の拒否権を覆すために、連立与党（PO およびポーランド農民党 [PSL]）に野党・民主左翼同盟 [SLD] を加えた3党およびそれに協力する専門家によって進められた（そのような密室性も批判の対象となっている）。ところが、議会審議の最終段階になって、法案に含まれていた公共放送に対する国家予算からの最低保障予算額についての規定が、緊縮財政政策を展開しているなかで公共放送に一定の予算額を約束することは世論の理解を得られないとするトゥスク首相の指示によって削除されたことに反発する SLD が、大統領の拒否権を覆すことに賛成しなかったため、メディア新法の制定は挫折するに至った。

一方、以上のような政府の構想に批判的な放送製作者・映画人などのグループは、対案を作成した。その狙いは、脱政治化・社会化・地域化・脱商業化というキーワードで示されている。脱政治化は、全国ラジオ=テレビ評議会の任命権は大統領と両院に残しつつ、各分野の専門家によって構成することによって達成しようとしている。また、受信料と広告を収入源の基礎としつつ、商業的に不利なジャンルの番組を放送する可能性を確保することが意図されている。この法案は「市民案」と呼ばれている。しかし、政治家に専門家を対置するという志向は明確であるものの、市民=視聴者参加という視点は希薄であった。これもまた狭いサークル内での立案作業にとどまり、政党主導のそれに影響を及ぼすことはなかったと見られる。

⑧2010年4月10日、カチンスキ大統領夫妻をはじめ96名の政府高官・議員・軍人などの乗った飛行機がロシアで墜落するという事件が起こった（「スモレンスクの惨事」）。

その結果、憲法に従って国会議長コモロフスキ（PO）が大統領代行となり、次いで前倒しで行われた大統領選挙において、故大統領の双生児の兄であるカチンスキを破って大統領に就任したことによって、公共放送を取り巻く政治的環境が変化を遂げた。まず、国会・上院に加えて大統領（代行）が全国ラジオ=テレビ評議会の年次報告書を史上初めて拒否し、評議会を交替させた（新議長は TVP の元社長）。次いで、ラジオ=テレビ法が改正され、TVP の監査役会と取締役会の資格要件の明確化と公募手続の導入が行なわれた。その結果、2011年4月に、3名からなる TVP の新取締役会が任命された。党派的配分の要素が払拭されたわけではないとはいえ、社長には現存する政党との結びつきの比較的希薄な元全国ラジオ=テレビ評議会議長が就任している。公共放送はいかにあるべきかという本格的な理念論は依然として棚上げされたままであるが、新評議会が新取締役会に示した番組と人事における透明性、過度な商業化の抑止、職業的スタンダードと倫理原則の重視などの課題がどのように実現されるか、引き続き観察が必要である。

⑨ロシアは、ポーランドと同様に形式的には多党制となっているが、競争的なポーランドの多党制とは異なり、実質的には一党優位制となっている。半大統領制をとるポーランドの政治システムが基本的には議院内閣制的に機能しているのに対して、ロシアにおいては三権に優越する大統領の地位が突出している。経済的には資本主義システムが形成されているが、戦略的企業を政府が直接間接に監督する国家資本主義的性格を帯びている。

以上のような政治的・経済的環境は、放送メディアにも反映している。かつては民間テレビとして機能していた有力テレビが政府系企業の支配下に置かれることによって政府系テレビに転化し、国営テレビと並んで優位を占めている。「権力の道具としてのメディア」観が支配的であり、国営放送と区別された「公共放送」という観念自体が希薄である。メディアは、通信=マスコミ省と通信=マスコミ連邦監視庁の監督のもとに置かれているが、行政的規制だけでなく、「注文記事」の執筆などの非公式な収入源によって誘惑されるというジャーナリスト側の問題もある。自立的なメディアも存在を許容されているという限りで多元主義の建前は維持されているが、そのジャーナリストは、しばしば直接的な暴力の犠牲になっている。新しいマスメディア法や「公共ラジオ・テレビ放送法」を制定しようとするジャーナリスト同盟などの動きもあるが、実現していない。

⑩中国は共産党による一党支配が継続する一方、経済的には強力な国家的規制と巨大

な国有企業からなる国家資本主義的市場経済に転じているという、政治と経済の“ねじれ”を特徴としている。

以上のような状況は、国営テレビに独特な性格を与えている。一方では、放送局内党組織をつうずる内部的自粛、党宣伝部による統制、ラジオ=テレビ=映画総局による統制という、総じて非制度的・非法的な統制が重層的に行なわれている。他方、香港を除いてテレビ市場を独占している中央・地方の国営テレビは、広告料や有線テレビ視聴料によって巨大な利益をあげるメディア産業として著しい発展を遂げている。その結果、放送内容について言えば、政治的統制と過度な商業化とが同居することになる。外資、外国チャンネル、外国番組に対する強い警戒も特徴的である。

その結果、インターネット=サイトや「微博」(ツイッター類似の新メディア)が、対抗的な情報・言論空間を形成するものとして他の国以上に重要性を帯びるに至っている。

(2) 残された課題は、以下のとおりである。

①本研究においては、公共テレビに焦点を当てたが、商業テレビ、ラジオ、新聞、インターネットなど各種のメディア全体に眼を向け、それぞれが現にはたしている(質的・量的な)役割を分析することが、公共テレビのあり方をめぐる議論を的確に位置づけるうえで重要である。

②メディアにおける所有一経営一編集一ジャーナリストのあいだの規定関係と緊張関係の実態を明らかにし、それぞれの国における規範的議論の有無とその内容を研究する必要がある。そのことは、日本における議論にも示唆を与える可能性があるであろう。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計5件)

①小森田秋夫「体制転換と放送メディア—ポーランド」『比較法研究』73号、2012年刊行予定、査読無

②阿曾正浩「体制転換と放送メディア—ロシア」『比較法研究』73号、2012年刊行予定

③鈴木賢、「体制転換と放送メディア—中国」『比較法研究』73号、2012年刊行予定、査読無

④小森田秋夫「『連帯』の軌跡をとおして読むポーランドのいま」『季論21』創刊号、2008年、42～56頁、査読無

⑤阿曾正浩「今日のロシア・メディア」『ユーラシア研究』39号、2008年、74～76頁、査読無

[学会発表] (計1件)

①小森田秋夫・阿曾正浩・鈴木賢、「体制転換と放送メディア—ポーランド・ロシア・中国の比較法的研究」、比較法学会(ミニ・シンポジウム)、2011年6月4日、法政大学

[その他]

ホームページ等

<http://ruseel.world.coocan.jp/public-media-top.htm>

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

小森田 秋夫 (KOMORIDA AKIO)

神奈川大学・法学部・教授

研究者番号：30103906

### (3) 連携研究者

阿曾 正浩 (ASO MASAHIRO)

北見工業大学・工学部・准教授

研究者番号：00221721

鈴木 賢 (SUZUKI KEN)

北海道大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：80226505