

メディア融合時代の 青少年保護

——ドイツの動向——

鈴木秀美



▶ 1 はじめに

インターネットの急速な普及や、通信と放送の融合の進展にともない、日本だけでなく世界各国において、青少年保護のための表現規制のあり方があらためて大きな注目を集めている。また、雑誌・書籍、映画、放送などといった伝統的なメディアと比べて、誰でも利用することができるインターネット上の表現の場合、法律による表現規制のみではいわゆる有害表現から青少年の健全な育成を十分に保護することはできないため、自主規制の活用やメディアリテラシーを向上させるための対策への関心も高まっている。

1997年、ドイツでは世界に先駆け、連邦と州が協力してインターネットのための包括的な法整備を行った（鈴木、1997；同、1999参照）。本稿では、これを「マルチメディア立法」と呼ぶことにする。青少年メディア保護（日本でいう有害表現からの青少年保護）について社会の関心が高いドイツでは、この立法によってインターネット上の有害表現に既存の法的規制を課すための明文根拠が設けられ、その後も、法的規制をメディア融合（日本でいう通信と放送の融合）の進展に対応させるための積極的な取り組みが続けられている。ただし、ドイツでは、近年、有害表現からの青少年保護は、法的規制のみでは達成することが難しく、自主規制の活用とメディアリテラシー（Medienkompetenz）の向上を組み合わせることによってはじめてその実効性を確保することができると考えられるようになっている。例えば、2010年11月5日、バイロイト大学で開催された「情報化社会における青少年メディア保護」をテーマとするメディア法フォーラムに招かれたロイトホイザー・シュナッレンベルガー法務大臣は、講演の中で、「利用者のメディアリテラシーと、それをサポートする法律による規制、そして規制された自主規制（regulierte Selbstregulierung）に基づく経済界の援助という3つの和音（Dreiklang）」が、青少年メディア保護にとって重要であると強調した。そこで本稿では、青少年メディア保護のために法的規制を通じて自主規制を促すことに主眼を置くとともに、政府から独立した監督機関である州メディア委員会がメディアリテラシーの促進にも積極的に取り組んでいるドイツの青少年メディア保護政策の動向を概観することにした。

▶ 2 現行法による有害表現規制

2-1 1997年のマルチメディア立法

連邦制を採用しているドイツでは、有害表現規制についても、分野に応じて連邦と州に立法権限が分かれている。現行憲法上、連邦には、刑法、経済、通信についての立法権限が、州にはマスメディアについての立法権限がある。インターネット登場以前からドイツでは、青少年保護のための表現規制として、刑法による規制に加えて、出版物、映画、放送というメディアに応じた法的規制が行われており、1997年のマルチメディア立法によって、既存の法的規制がインターネット上の表現にも適用されることが明確にされた。このため、現行の青少年メディア保護法制を理解するためには、インターネット登場以前から存在していた法的規制の仕組みを概観しておく必要がある。

ドイツの刑法は、民衆煽動的文書（130条2項）、暴力表現（131条1項）、ポルノ的文書（184条1項）の18歳未満の青少年への頒布等を禁止している。ここで「文書」とは、一定の時間、ある観念または思考を感覚的に知覚しうるように表現する有形の媒体を意味する。日本の刑法は成人との関係でもわいせつ物の販売や公然陳列等を禁止しているが、ドイツでは、1974年の刑法改正によって、「通常のポルノ的文書」¹⁾については成人への頒布等は自由化され、それを青少年の目にふれさせることのみが禁止の対象となった。ただし、暴行をとまなうポルノ、動物との性的行為を描写するポルノ、14歳未満の子どもを描いたチャイルド・ポルノは、「ハードなポルノ的文書」として、頒布、販売、公然陳列、制作等が成人との関係でも禁止されてきた。また、とくにチャイルド・ポルノについては、1993年の法改正により所持を禁止の対象にするなど規制が強化された。これに加えて、2008年法改正により、刑法に少年ポルノ（14歳以上18歳未満の少年を描いたもの）の規制が追加され、チャイルド・ポルノの定義も改正された（戸田、2009参照）。少年ポルノもチャイルド・ポルノと同じく、所持することが禁止されている。

刑法による規制に加えて、出版物、レコード、音楽カセット、ビデオなどは「青少年に有害な文書の頒布に関する法律」により規制され、連邦審査会による有害指定制度に服してきた（安部、2002; Stumpf, 2009参照）。映画については、「公共の場所における青少年を保護するための法律」により、映画の年齢指定が行われてきた。放送については、州に立法権限があるため、各州の放送法のほか、連邦を構成するすべての州の間で1987年に締結された「放送州際協定」によっても有害表現規制が行われてきた。原則として各州に設立されている民間放送を監督するための州メディア委員会が、放送州際協定と各州放送法に基づいて、有害表現規制や広告規制についての監督を行ってきた（鈴木、2000参照）。1997年、これらの有害表現規制の仕組みが、マルチメディア立法によってインターネット上の表現にも適用されることが明確になった（Faber, 2005参照）。

マルチメディア立法にあたって、連邦は、インターネットのための法律として、マルチメディア法（正式には、「情報サービスと通信サービスの原則的条件の規律に関する法律」という）を制定した（2007年8月1日発効）。この法律は、マルチメディアサービスのための信頼できる法的基盤を提供し、自由な競争、利用者の正当な利益の保護、および社会秩序の維持（とくに青少年保護）という3つの要請を調整することを目指したパッケージ法であり、第1章「テレサービスの利用に関する法律」、第2章「テレサービスにおけるデータ保護法」、第3章「電子署名法」など全部で11章からなっていた。「テレサービス」とは、

脚注

1. 「ポルノ」について刑法に定義はないが、ポルノ的文書とは、一般にその他の人間的な関連すべてを無視して、はなはだしく不快な方法で性的な事象を強調し、おもにまたはもっぱら性

的刺激を惹起することを目的としている文書をいう。Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, 5 Aufl. 2005, 59. Kap. Rdnr. 10.

マルチメディア法によって採用された新しい概念であり、「記号、図画または音声といった組み合わせ可能なデータの個人的利用のためのものであり、かつ電気通信による伝達を基礎とする電子的な情報サービスと通信サービスのすべてをいう」と定義された。

マルチメディア法によって、有害表現規制のための既存の連邦法も改正された。「青少年に有害な文書の頒布に関する法律」は、「青少年に有害な文書およびメディア・コンテンツの頒布に関する法律」に改称された（以下では、「有害文書法」）。これにともない、この法律および刑法の「文書」の定義も見直され、インターネット上の表現を刑法や有害文書法で規制するための明確な根拠として、それまで「録音媒体、録画媒体」も文書と同じであると定めていた条文に、「データ記憶装置」（Datenspeicher）という文言が追加された。

連邦マルチメディア法の制定に歩調を合わせて、州の側も、放送には該当しないものの、電気通信技術を用いて提供される公衆に向けられた表現を規制するために「メディアサービス州際協定」（以下では、「MDStV」）を締結した（2007年8月1日発効）。ドイツでは「放送」は「接続導線なしに、導線に沿って、または導線によって、電気振動を利用して、言語、音響および画像によるあらゆる種類の表現を、公衆に向けて行うこと、および伝播させること」と定義されている。これに対し、1997年に採用された「メディアサービス」という概念は、「電磁波を利用して、中継線なしに、または導線によって頒布される、文字、音声または図画として公衆に向けられた情報サービスと通信サービス」と定義された。MDStVは、メディアサービスにも放送州際協定とほぼ同じ内容の有害表現規制を課した。有害文書法が連邦審査会によって有害指定を受けた有害文書の「青少年に対する頒布等」を禁止するのに対し、MDStVによってメディアサービスは「有害表現を行うこと自体」を禁止され、違反行為には州の監督機関によって過料が科されることになった。

マルチメディア立法は、青少年をインターネット上の有害表現から保護するために、従来の法的規制をインターネット上の表現にそのまま適用することを目指した。また、インターネット上では匿名による表現が可能であるため、違法な表現に対するプロバイダーの責任についての明文規定をテレサービスの利用に関する法律とMDStVに設けた。ただし、連邦と州は、有害文書法およびMDStVにプロバイダーに自主規制を促すための共通の規定を設けることにした。具体的には、有害文書法およびMDStVに、有害表現を含む情報を提供する可能性のある営利のプロバイダーに、青少年保護担当者の社内設置を義務づけるが、当該プロバイダーが青少年保護のための自主規制機関に加盟している場合には、青少年保護担当者の社内設置の義務を免除するという規定が設けられた。中小規模のプロバイダーにとって、自社に青少年保護担当者を置くことは経済的に負担となるため、この義務は、負担回避のために業界横断的な自主規制機関へ加盟することをプロバイダーに促すことになる。実際、マルチメディア立法にともない、マルチメディアサービス自主規制委員会（FSM）をはじめとして、いくつかの自主規制機関が設立された（鈴木、1999；原田、2007 参照）。

2-2 2002年の制度改革

マルチメディア立法から5年が経過した2002年、青少年メディア保護法制の見直し作業の結果、法改正が行われた。5年間の運用を通じて、メディア融合の進展に法制度が十分に対応し切れておらず、有害表現規制についての連邦と州の権限配分が明確でないという問題が出てきたため、2002年、連邦と州の間で、原則として、連邦はオフライン・コンテンツ、州はオンライン・コンテンツについて有害表現規制を行うという合意が成立した。

2002年、メディア融合に対処するため、連邦は、有害文書法と映画のための「公共の場所における青少年を保護するための法律」を統一し「青少年保護法」とした（2003年4

月1日発効)²⁾。また、すべての州の間で、「放送およびテレメディアにおける人間の尊厳の保護および青少年保護に関する州際協定——青少年メディア保護州際協定」(以下では、「青少年メディア保護州際協定」)が締結された(2003年4月1日発効)。この協定は、放送州際協定とMDStVに別々に設けられていた有害表現規制をひとつにまとめたものである。

この制度改革によって、有害表現規制のために、「携帯メディア」³⁾と「テレメディア」(Telemedien)という新しい概念が採用された。携帯メディアとは、「文字、図画、音声」を物としての携帯品に収めたメディアであって、手交に適したもの、直接に認識するためのもの、または観覧に供し、若しくは上演するための器具に組み込まれたもの」をいう。携帯メディアは、従来は「文書」の概念によって規制されてきた出版物、レコード、CD、ビデオ等のための概念であり、携帯ゲーム機なども携帯メディアにあたる。青少年保護法は、連邦審査会によって有害指定された携帯メディアの青少年への頒布等を禁止した(Stumpf, 2009; 戸田, 2009; 杉原, 2005 参照)。

これに対し、放送以外のオンライン・コンテンツは、「テレメディア」と呼ばれることになり、青少年メディア保護州際協定によって規制されることになった(鈴木, 2003; 同, 2004a 参照)。電気通信技術を用いて提供される情報サービスと通信サービスのうち、テレメディアとは、1997年のマルチメディア立法で誕生した「テレサービス」と「メディアサービス」を包括する概念である。テレサービスは、電子メールのように個人的に利用されるコンテンツを、メディアサービスは放送にはあたらないが、公衆へ向けられたコンテンツを規制するための法概念として、1997年に採用されたが、立法段階から指摘されていた通り、両者の区別の困難さが5年の運用を通じて明らかになった。そこで、2002年の制度改革によって、有害表現規制の分野に限り、テレメディアという新しい概念が採用され、青少年メディア保護州際協定がテレメディアに対して有害表現規制を課すことになった(Nell, 2010; Bosch, 2007; Faber, 2005)。

ただし、連邦と州は、メディア融合がますます進む中、2004年、テレサービスとメディアサービスという1997年に採用した区別を廃止し、2007年以降、「テレメディア」という概念を、有害表現規制の分野だけでなく、メディア法制の一般的な概念として用いることを決定した。ただし、2007年の改正は、テレサービスとメディアサービスに代わって、テレメディアという共通の概念を連邦法と州際協定が用いることにしたにすぎず、テレメディアの経済的側面は連邦法によって規律され、テレメディアの表現行為としての側面は州際協定によって規律されるという従来の法的規制の枠組みは実質的には維持された。連邦のテレサービスの利用に関する法律は、テレメディア法に改称された(2007年3月1日発効)。また、2007年の放送州際協定の改正にあたって、放送州際協定は、「放送およびテレメディアに関する州際協定」(以下では、「放送・テレメディア州際協定」)と改称され、この州際協定によって放送だけでなく、テレメディアも規律されることになった(2007年3月1日発効)。これにともない、MDStVは廃止された。放送・テレメディア州際協定は、「テレメディア」を、電気通信法の意味における電気通信サービスでもなく、この州際協定の意味における放送でもない、あらゆる電子的な情報サービスとコミュニケーション・サービスをいうと定義した(2条1項)⁴⁾。

脚注

2. 2002年の法改正の直接のきっかけは、19歳の青年がエアフルトのギムナジウムで教職員・生徒など16人を射殺したという同年4月の事件だった。この青年が暴力的なコンピューターゲームに夢中だったと報道され、暴力表現規制を強化すべきだという声が高まった。この年の秋に選挙を控えていたこともあり、連邦議会は迅速に法改正を果たした。鈴木, 2003; 杉原, 2005 参照。

3. 本稿ではTrägermedienの訳語を「携帯メディア」としたが、

齋藤, 2003; 戸田, 2004; 同, 2009 は「パッケージメディア」としている。

4. 放送・テレメディア州際協定によれば、放送への参入には州法に基づく放送事業のための免許が必要であるが(20条1項)、テレメディアへの参入は、放送と異なり、免許や届出を必要としない(54条1項)。テレメディアの概念について、Hahn/Vesting, 2008 参照。

2-3 青少年メディア保護州際協定の概要

青少年メディア保護州際協定による有害表現規制は、内容規制の範囲および有害表現を青少年の目に触れさせないための手段規制について、放送とテレメディアで共通している部分と、それぞれのメディア特性に応じて異なっている部分がある。

内容規制としては、①放送とテレメディアに共通する有害表現規制（4条1項）と、②放送では禁止されるが、テレメディアではユーザーを成人に限定すれば提供が許される有害表現（同2項）がある。①には、例えば、刑法によって成人との関係においても禁止された表現であるハードなポルノのほか、刑法の禁止の対象とされていない有害表現として、戦争賛美、息絶えようとしている人や肉体的・精神的に苦しんでいる人を人間の尊厳を侵害するような方法で描写する表現などがある。②の典型例は通常のポルノである。

青少年メディア保護州際協定によれば、提供者（Anbieter）は、「青少年が自己に責任をもちかつ社会連帯性を有する人格へと発達することを阻害するコンテンツ（Angebote）を送信し、または見聞させるその限りで、当該コンテンツが、年齢指定に該当する青少年の目に普通は触れないように配慮しなければならない」（5条1項）。この配慮義務違反には最高50万ユーロの過料が科される。この州際協定において「提供者」とは、放送事業者またはテレメディアの提供者のことである（3条2項2号）。提供者は、①技術的またはその他の手段によって、上記コンテンツが青少年の目に触れないようにされているか、または本質的に目に触れることが困難になっている場合、②上記コンテンツを送信し、または見聞させる時間帯が、青少年の目に普通は触れないように選択されている場合、上記の配慮義務を履行したものと認められる（5条3項）。

また、テレメディアの提供者は、青少年の発展と教育を阻害するコンテンツが、その適性を認定された青少年保護ソフト（Jugendschutzprogramm）を通じて提供されている場合、前記①の措置を講じたものと認められる（11条1項）。青少年保護ソフトは、あらかじめその適性について認定を受けなければならない。青少年保護ソフトの認定は、それが年齢に応じてアクセスを制限するフィルタリング機能を有している場合に与えられる。認定は、州メディア委員会が、「青少年メディア保護委員会」（以下では、「KJM」）という共通の組織を通じて行う。認定は5年間有効で、延長は可能である。自主規制機関は、この委員会の認定を受けることにより、州メディア委員会に代わって、青少年メディア保護州際協定の遵守について審査を行うことができる（19条2項）。自主規制機関は、この認定を受けるために、審査員の独立性と専門性、加盟社の数、苦情処理窓口の設置等、青少年メディア保護州際協定に定められた基準を満たさなければならない（同3項）。

青少年メディア保護州際協定は、「規制された自主規制」という手法に従って、上記のような有害表現規制の実効性確保を提供者による自主規制に広範に委ねるとともに、自主規制機関の認定と監督を、各州の州メディア委員会の権限とした（Nell, 2010; Bosch, 2007）。そして、この権限行使のあり方を全国的に統一するための機関として設立されたのがKJMである。規制された自主規制という手法は、2002年の制度改革の大きな特徴である。規制された自主規制と似たような意味で、共同規制とか、強行可能な自主規制、制度化された自主規制という言葉が用いられることもある。規制された自主規制という手法によれば、「国家は、たとえば市場による規制のように、自主規制を前提としつつ、自主規制を可能にする構造の創設に限定してこれに関与し、また、自主規制によって規制の目的が達成されない場合や、予期せぬ（副）作用が発生する場合には、その限りにおいて自主規制のプロセスに介入する」（Hoffmann-Riem/Schulz/Held, 2000）。近年、ドイツでは環境保護、個人情報保護など、法的規制のみによる規制目的の達成に必ずしも期待できない分野において、この手法の重要性が認められるに至っている（原田, 2007 参照）。青少年メディア保護州際協定は、規制された自主規制の手法を有害表現規制の分野で具体化した。

こうした2002年の制度改革に大きな影響を与えたのは、2002年5月、連邦政府の文化・メディア担当官の依頼によりハンプルク大学ハンス・ブレドウ・メディア研究所が作成した『現代的統治の姿としての規制された自主規制』と題する鑑定書だった。

青少年メディア保護州際協定に基づき、KJMは、①青少年メディア保護州際協定に基づく監督、②自主規制機関の認定、③放送番組の放送時間帯の確定、④暗号化やアクセス制限のための技術の審査と認定、⑤青少年保護ソフトの認定を行う。KJMは、各州メディア委員会の事務局トップであるディレクターから6名（この中の1名が委員長となる）と、青少年保護の権限をもつ最上級の行政機関からの6名（州から4名、連邦から2名）、合計12名の委員によって構成される（14条3項）⁵⁾。

2002年の制度改革は、メディアの融合の進展を背景として、有害表現規制のためにメディア横断的な法律の制定を目指した。その結果、これまで放送州際協定に含まれていた青少年保護のための規定は削除され、放送とインターネット上の表現がともに青少年メディア保護州際協定によって規制されることになった。この制度では、インターネット上の表現が、民間放送の番組とともに、州メディア委員会による監督を受ける。こうした発想は、放送とインターネットのメディア特性の違いに着目して、サイバースペースにおける有害表現規制の合憲性を厳格に審査したアメリカ合衆国最高裁の考え方とは対照的である。ただし、2002年のドイツの制度改革は、インターネット上の表現の自由に配慮して、法的規制の枠の中で、自主規制とフィルタリングによる技術的代替措置の積極的な活用を目指した⁶⁾。

▶ 3 州際協定の2010年改正見送り

3-1 ハンス・ブレドウ・メディア研究所の鑑定書

青少年保護法と青少年メディア保護州際協定に基づく有害表現規制は、2003年の発効から数年間の運用についての分析の結果、肯定的な評価を得た。しかし、規制された自主規制の仕組みを強化するとともに、メディア融合のさらなる進展に対応するために青少年メディア保護州際協定の改正案が作成された。2010年6月10日、連邦を構成するすべての州の首相の間で改正案についての合意が成立し、その後、各州議会の承認を得るための手続が進められた。この改正案は、2011年1月1日に発効する予定であったが、2010年12月16日、ノルトライン・ヴェストファーレン州議会が承認を拒否したため、改正は見送りとなった。

改正案の根拠とされた分析結果は、連邦家族・高齢者・女性・青少年省および州の依頼を受けて、ハンプルク大学ハンス・ブレドウ・メディア研究所が2007年10月にまとめた『青少年メディア保護制度の分析』というタイトルの鑑定書として公表されている⁷⁾。

分析結果の要旨は次のように指摘している。青少年メディア保護州際協定が採用した規制された自主規制の制度は、実務においてスタート時には問題も生じたが、その後は原則として受け入れられた。州メディア委員会が行う有害表現規制に関する判断のKJMによる統一も成功している。「ただし、規制された自主規制の制度が実務において常に貫徹されているわけではない。このため、KJMによる監督は補完的なものであるという原則をより徹底させるべきである。KJMによって発展された青少年保護ガイドラインは、部分

脚注

5. ただし、KJMの発足にあたり、州は、KJMの国家からの独立性に配慮して、4名の青少年保護の専門家をKJMの委員に任命した。連邦は、連邦審査会の委員長と連邦の政治教育センター長をKJMの委員に任命した。

6. 青少年メディア保護州際協定による有害表現規制に対する批判について、鈴木・2004a参照。

7. この鑑定書は、同研究所のウェブサイト（www.hans-bredow-institut.de）に掲載されている。

的には、任意の自主規制機関による独自の規律の発展を阻害するような、詳細な規定を含んでいる。任意の自主規制機関による事案の処理を先取りするような、KJM のプレスリリースも、同じく自主規制を弱体化させる」。規制された自主規制の制度が機能するためには、州メディア委員会と KJM によるプロバイダーに対する措置が限定されており、しかし、任意の自主規制機関の活動に対する監督が行われていることが大切である。自主規制に対する統制によって、任意の自主規制機関の事案処理が現行法に適っていることが確保されなければならない。しかし、青少年メディア保護州際協定の場合、自主規制の統制は十分に整備されておらず、実務において体系的に行われていない。この他、テレメディアの分野の監督は、KJM の新設によって明らかに改善された。青少年メディア保護州際協定が制定される前は、テレメディアに対する監督は州の様々な行政機関によってわずかな事案に限って行われていた。これに対して、KJM が新設され、制度全体の中核ができた。ただし、KJM と州メディア委員会の手続は複雑であり、KJM によって統一的な判断が下されても、それを実施するのは州メディア委員会であるため、両者の協働が前よりも必要になっており、そこに改善の余地がある (Hans-Bredow-Institut, 2007)。

ハンス・ブレドウ・メディア研究所がまとめた鑑定書は、青少年保護法と青少年メディア保護州際協定について詳細な分析を加え、具体的な改善点を指摘した。この鑑定書を手がかりとして、青少年メディア保護州際協定の改正案が作成された。

3-2 改正案に対する批判

2010 年 6 月 10 日、16 州の首相の間で改正案についての合意が成立した。しかし、この改正案に対しては、州首相の合意が成立する以前から経済界やインターネット利用者の団体等から過剰な有害表現規制を意図するものだという厳しい批判があった。政治家の間でもこの改正案をめぐる激しい議論となり、同年 5 月の時点で、キリスト教民主同盟(CDU)の中には、改正案をいったん取り下げ、連邦議会に設置されている「インターネットとデジタル社会」に関する特別委員会でこの問題を議論すべきだと主張する者まであらわれた (Braml/Hopf, 2010 参照)。これらの厳しい批判を静め、州首相の合意を成立させるために、青少年メディア保護制度の鑑定を行ったハンス・ブレドウ・メディア研究所の研究者が、同年 5 月、文書で反論しなければならないほどだった (Schulz/Dreyer, 2010)。

改正案について州首相が合意した後も、批判の声はおさまらなかった。州首相が合意した改正案が発効するためには、連邦を構成する 16 州すべてにおける州議会の承認が必要になる。インターネットのブロッキングと検閲に反対している市民団体「AK Zensur」は、2010 年 12 月 16 日に改正案について承認決議をする予定のノルトライン・ヴェストファーレン州議会与党であるドイツ社会民主党 (SPD) の院内会派に対し、書簡を通じて改正案を承認しないよう働きかけた (Aust, 2010)。

改正案のなかで批判の的にされたのは、テレメディアについて、提供者にそのコンテンツの年齢指定 (レイティング) を任意に行う可能性を認める規定であった。前述した通り、青少年メディア保護州際協定は、「提供者は、青少年が自己に責任をもちかつ社会連帯性を有する人格へと発達することを阻害するコンテンツを送信し、または見聞させるその限り、当該コンテンツが、年齢指定に該当する青少年の目に普通は触れないように配慮しなければならない」(5 条 1 項)と定めている。ただし、提供者は、①技術的またはその他の手段によって、上記コンテンツが青少年の目に触れないようにされているか、または本質的に目に触れることが困難になっている場合、もしくは、②上記コンテンツを送信し、または見聞させる時間帯が、青少年の目に普通は触れないように選択されている場合、上記の配慮義務を履行したものと認められる (同 3 項)。

これに対し改正案によれば、現行 5 条 1 項に、新たに、0 歳[®]、6 歳、12 歳、16 歳、18

歳という年齢指定の区分についての明文規定が追加され、さらに、5条2項に、「コンテンツに、年齢指定に応じた表示をすることができる」という規定が新設されることになっていた。この表示を行う際には、年齢指定とその評価を行った機関を明らかに認識できるように表示しなければならないとされていた。この規定によって、提供者は、上記の年齢指定の区分に応じてコンテンツを評価し、その結果を年齢指定のかたちで表示することができるようになる。年齢指定の表示は義務ではなく、表示することが「できる」という規定となっており、それを行うか否かは提供者の判断に委ねられる。改正案は、提供者の自主的対応で年齢指定の表示が普及することによって、提供者側が青少年の有害表現へのアクセスを技術的に制限するのではなく、利用者がフィルタリング機能のある青少年保護プログラムを用いることによって、青少年が有害表現を目にする機会が少なくなるという効果に期待していた（Schulz/Dreyer, 2010）。

しかし、任意の年齢指定表示を可能にするこの規定によって、自己のコンテンツに年齢指定を表示していないと、フィルタリングによってブロックされてしまう可能性が生じるため、事実上の年齢指定表示義務になると批判された。また、提供者がこの表示を間違えた場合（例えば、18歳未満の青少年の目に触れさせるべきではないコンテンツに、16歳未満という年齢指定の表示をした場合）、KJMは担当の州メディア委員会を通じて提供者に対して異議を唱え、訂正を義務づけることができるだけでなく、提供者が故意または過失によって繰り返し表示を間違えた場合には秩序違反となり、過料が科される可能性もあるため、提供者にコンテンツに対する新たな法的責任を課すものだという指摘もあった（Freude, 2010）。

この他、新設される5条3項が、いわゆるアクセス・プロバイダーにも、自己がアクセスを仲介した第三者によって提供されたコンテンツ（例えば、ブログやソーシャル・ネットワークワーキング・サービス）に年齢指定を表示する可能性を認めることになっていた。これが、上記の批判のように事実上の表示義務であるとすれば、アクセス・プロバイダーは、ブログやソーシャル・ネットワークワーキング・サービスを監視する義務を負わされることになるという批判もあった（Freude, 2010）。また、この規定は、青少年メディア保護州際協定が定義をせずに用いている「テレメディアの提供者」（Anbieter von Telemedien）という概念を拡大しようとするものだという批判も出ていた。

こうした批判に対して、州政府の側は、年齢指定の表示は義務ではなく任意であり、任意規定が新設されたところで、青少年メディア保護州際協定による有害表現に対する法的規制の範囲や程度は変わらないし、提供者の範囲も変わらないと説明し、改正案への理解を求めてきた（Schulz/Dreyer, 2010）。改正案を詳細に検討し、経済界、利用者団体、政党などから出ている批判の多くは妥当なものとはいえないが、かといって州側もすべての批判に反論できるわけではないと指摘したうえで、とはいえ改正案は「ドイツにおける青少年保護にとっての進歩であり、ヨーロッパが進むべき方向を示すもの」だと評価した論者もいた（Braml/Hopf, 2010）。なお、放送とテレメディアの分野におけるダイナミックな変化を法制度に反映させるため、改正案の付則には、改正後遅くとも3年以内の見直しが明記されていた。

州に立法権限のある分野において州際協定が締結または改正される場合、通常、州議会による承認手続は形式的なものであるため、上記のような批判があるにもかかわらず、首相の間で合意された改正案は予定通り2011年1月1日に発効する可能性が高いとみられていた。ところが、前述の通り、州議会の承認拒否により、2010年改正は実現しなかった。

脚注

8. 改正案5条1項には、「[0歳以上]という年齢指定は、明らかに発達を阻害するコンテンツではないことを意味する」という

規定も新設されることになっていた。

年齢指定表示をめぐる議論の行方を今後も注視する必要がある。

▶ 4 ノルトライン・ヴェストファーレン州のメディアリテラシー政策

4-1 州メディア法とメディアリテラシー政策

前述の通り、ドイツでは、放送とテレメディアについての立法権限は州にあり、全国共通の法的規制は放送・テレメディア州際協定および青少年メディア保護州際協定に定められているが、それと並んで、原則として各州に州メディア法がある。連邦を構成している16州のうち、現在、12の州で独自のメディア法が制定されているのに対し、ベルリンとブランデンブルク、ハンプルクとシュレスヴィヒ・ホルシュタインでは2つの州の間でメディア法についての州際協定が締結されている（以下では、放送とテレメディアに関する12の法律と2つの州際協定を「州メディア法」と総称する）。これに対応して、全国に14の州メディア委員会があり、この州メディア委員会が、民間放送とテレメディアの監督と並んで、メディアリテラシー政策を展開している。

州メディア委員会の財源は放送受信料である。放送財源に関する州際協定10条に、放送受信料の総額の約2%が14の州メディア委員会の財源にあてられ、それが同条の定める方法で各州メディア委員会に配分されることが明記されている。また、放送・テレメディア州際協定40条1項には、州メディア委員会がその財源を、放送とテレメディアの監督のためだけでなく、各州法による特別な権限付与に基づいて、新しい放送中継技術のための促進プロジェクトや、メディアリテラシー促進プロジェクトのために支出することができると規定されている。

この規定を受けて、14の州メディア法は、何らかのかたちでメディアリテラシー政策に関する規定を設けている。このうちバイエルンの州メディア法では、「メディア教育とメディア教育学（Medienerziehung und Medienpädagogik）への貢献」が州メディア委員会の役割の一つとして明文化されているものの、メディアリテラシーという言葉それ自体は用いられていない。これに対し、それ以外の13の州メディア法は、州による違いはあるものの、法律の目的規定、州メディア委員会の役割または財源の支出などに関連して、メディアリテラシー政策について明文で規定している。法的規制が青少年メディア保護州際協定に基づいて全国で統一に行われているのに対し、メディアリテラシー政策は、州ごとに州メディア委員会を中心に行われている点に特徴がある。例えば、ザクセン・アンハルト州メディア委員会は、1998年にメディアリテラシー教育のためのラジオとテレビのスタジオを備えたメディアリテラシーセンター（MKZ）を設立している。また、バイエルン州メディア委員会は、メディアリテラシーの分野のプロジェクトを内容的にも財政面でも支援するため、2008年にバイエルン・メディア教育財団を設立したほか、毎年約80万ユーロの予算をメディア教育活動にあてている。

4-2 ノルトライン・ヴェストファーレン州メディア法

以下では、14の州メディア法のうち、従来から、メディアリテラシーの促進およびメディア教育に対する援助について詳細な規定を設けていたノルトライン・ヴェストファーレン州メディア法の2009年改正に注目してみたい。同州では、広告収入を財源とする民間放送に懐疑的なSPDが1960年代後半から2005年までの長期にわたって政権を担っていたため⁹⁾、ケーブルテレビの普及を背景として公共放送の独占体制に民間放送を導入し併存体制へ移行した1980年代以降、併存体制における公共放送の重視、ローカル放送における意見多様性確保のための特殊な組織規制、オープン・チャンネルや市民メディアの試みなど、特徴的な放送政策が展開されてきた（川島，2008；鈴木，2000；林，1997参照）。

同州には、公共放送協会である「西部ドイツ放送ケルン」に関する法律とともに、「ノルトライン・ヴェストファーレン州メディア法」がある（以下では、「NW 州メディア法」）。この2つの法律が2009年12月8日に改正され、同年12月15日に発効した。このうち、NW 州メディア法における最も重要な改正は、メディア集中排除規制が緩和され、多様性確保対策を講じることを条件に、市場支配的な新聞社に放送企業への100パーセントまでの出資が認められたことである（33条3項）。この他、青少年メディア保護に関連する改正も行われた。35条3項に、「テレメディアにおける青少年メディア保護州際協定4条にいう有害表現に対して、同州際協定20条1項に基づいて州メディア委員会が講じた措置に対する法律上の救済は、遡及効を有しない」という規定が設けられた¹⁰⁾。

これに加えて2009年改正は、メディアリテラシー政策に関連する規定をより詳細なものにした。改正前のNW 州メディア法39条は、「この法律は、2条に基づき、この州においてメディアリテラシーを促進し、メディア教育を援助し、アナログおよびデジタルのあらゆる形態のメディアコミュニケーションを自己責任で使いこなすこと、ならびにそれらへの対等な参加に寄与するという目的に奉仕する」と規定していた。39条で言及されている2条は、この法律の目的規定である。2条には、州における意見多様性、放送やメディアサービスの多様性を保障し、強化すること（1文）、さらに、伝統的なメディアおよび新しいメディアを使いこなすことについて利用者に貢献し、利用者のメディアリテラシーを促進すること（4文）が、NW 州メディア法の目的として明文化されている。

2009年改正によって2条ではメディアサービスに代わって「公衆に向けられているテレメディア」という文言が用いられることになった。また、メディアリテラシーについて定める39条は、次のような規定となった。「この法律は、2条に基づき、この州において、メディア利用者が、自己決定により、創造的かつ責任をもって電子メディアを使いこなし、情報化社会に対等にかつ支障なく参加できるようにするために、メディアリテラシーを促進し、メディア教育を援助する。メディア教育およびメディアリテラシーの促進のためのプロジェクトならびに制度横断的なネットワークの形成および協働は、この責務に奉仕する。とくに親は、仲介者および増幅者として重要な役割を果たすため、プロジェクトと促進策は親に対しても行われる。メディアリテラシーを仲介し、様々な背景を持つ人間の統合のために、市民メディアは貢献する」。

39条が上記のように改正された理由は、メディアリテラシーの意味をより明確にするためである。立法者は、私生活でも職場でも電子メディアが存在していることがあたりまえになっている現状におけるメディアリテラシーの重要性をこの規定によって明らかにしようとした。ただし、メディアリテラシーの内容は法律で定義できるほど明確なものではないため、39条でメディアリテラシーを定義することは断念された（Landtag, 2009）。

4-3 市民メディアによるメディアリテラシー教育

これに続いて40条から40d条に市民メディアについての規定が新設された（それまで市民メディアについて規定していた71条から82条の旧規定は削除された）。具体的には、市民メディア（40条）、ローカルラジオにおける市民ラジオ（40a条）、ローカルラジオのための番組提供（40b条）、市民テレビ（40c条）、大学放送（40d条）についての規定である。

脚 注

9. 同州では2005年の州議会選挙でCDUが政権を握ったが、2010年5月の州議会選挙の後には、少数与党とはいえSPDを中心とする連立政権に戻っている。
10. これまで州メディア委員会が有害表現の削除を命じて、テレメディアの提供者が裁判所に救済を求めると、裁判所の判断が出るまで当該表現が削除されず、インターネット上に残ってい

た。2009年改正によって、州メディア委員会が有害と判断した表現に禁止命令を下した場合、テレメディアの提供者は、当該表現をすぐに削除しなければならなくなった（ただし、提供者が裁判所に救済を求め、裁判所によって州メディア委員会の禁止命令が取り消されたときには、当該表現の再提供が可能になる）。

NW 州メディア法は、市民メディアを、既存の公共放送と民間放送とともに、放送制度における多様性・多元性を確保するための第3の柱として位置づけている。NW 州メディア法 40 条によれば、市民メディアは、市民にメディア活動への参加を可能にし、メディアリテラシー教育に奉仕する。放送事業者でない者は、市民メディアの活動に参加することができる。市民メディアは、営利的活動、広告、テレショッピング、スポンサーを付けることを禁止されている。州メディア委員会は、市民メディアを助成するとともに、市民メディアの詳細について規則を定める。

市民メディアとして州メディア委員会がとくに大きな期待をかけているのが、市民テレビである。州メディア委員会は州全域を放送区域とする市民テレビに免許を与えることができる（40c 条）。この規定に基づいて、2009 年から3年間の予定で、州メディア委員会の助成により、市民テレビのパイロットプロジェクトがドルトムント工科大学ジャーナリズム研究所で開始された（Kocks/Senft, 2010）。この市民テレビの責任者になるために、第二ドイツ・テレビ（ZDF）のスポーツ番組司会者として有名なミヒャエル・シュタインブレヒャー博士（Dr. Michael Steinbrecher）が、同研究所の教授として着任した。2009 年7月1日からケーブルテレビを通じて市民テレビの試験放送が始まった。この市民テレビは、インターネットによる投票の結果、“nrwision”と名付けられた⁽¹¹⁾。市民テレビを運営するのはドルトムント大学ジャーナリズム研究所であるが、番組提供者としての nrwision への参加は、学生、生徒、市民グループなどあらゆる市民に開かれている。従来のオープン・チャンネル⁽¹²⁾や学校や大学の放送は、nrwision の番組提供者として位置づけられている（Landtag, 2009）。市民テレビ nrwision の今後の展開に注目したい。

▶ 5 むすびに代えて

青少年メディア保護政策を日独で比較してみると、伝統的に有害表現に厳しい法的規制を課してきたドイツに対し、日本の場合、法的な有害表現規制は地方公共団体の条例による有害図書類の指定制度しかなく、放送については、放送法に「公安及び善良な風俗を害しないこと」という規制（3条の2第1項1号）があるとはいえ、原則として放送事業者の自主規制に委ねられてきたという特徴がある（鈴木, 2004b）。ただし、ドイツでは連邦憲法裁判所が、いくつかの違憲判決を通じて過剰な有害表現規制に対する歯止めとして機能しているのに比べて（鈴木, 2000 参照）、日本の最高裁判所は、岐阜県青少年保護育成条例による厳しい有害表現規制を合憲と判断しているという違いにも注意を払う必要がある（鈴木, 2010 参照）。

表現規制の分野で違憲判決を下すことに慎重な最高裁判所の態度が今後も維持されていくとすれば、放送における青少年保護は、放送事業者の表現の自由の確保と自律の尊重という観点からみて、これまで通り、各放送事業者の自主規制および放送倫理・番組向上機構（BPO）の「放送と青少年に関する委員会」の活動に委ねるべきだと考えられる。これに対し、インターネット上の表現行為の主体は一般利用者から、企業、行政機関、専門家、新聞社や放送局まで多種多様であり、流通している情報も玉石混淆であることから、青少年保護の実効性を確保するためには、プロバイダーの自主規制だけでなく、フィルタ

脚注

11. nrwision の番組は、インターネットでも提供されている (<http://www.nrwision.de>)。
12. ドイツでは、1984 年のルーデヴィヒスハーフェン（ラインラント・プファルツ州）、1985 年のドルトムント（ノ르트ライン・ヴェストファーレン州）を皮切りに多くの州でオープン・チャンネル

ルが導入されたが、バイエルンやバーデン・ヴュルテンベルクのようにオープン・チャンネルを導入しなかった州もある。また、今世紀に入ってザールラントのように、オープン・チャンネルを営利的教育放送に移行させた州もある。

リングソフト等の技術の活用, 一般利用者のメディアリテラシーの向上など講じられるべきより多くの政策があると考えられる。インターネット上の表現の自由を尊重しつつ, 青少年保護の実効性を確保するためにどのように制度を設計し, どのような対策を講じるべきか, 法的規制によって自主規制を促す, 規制された自主規制の手法を採用する必要があるか, 日本においてこれらの問題を考えるうえで, ドイツの青少年メディア保護政策は多くの示唆を与えてくれる。

●引用文献

- 安部哲夫 (2002) 青少年保護法, 尚学社。
- 原田大樹 (2007) 自主規制の公法学的研究, 有斐閣。
- 林香里 (1997) 独のオープンチャンネル——多メディア・多チャンネル時代の市民メディア空間 総合ジャーナリズム研究, 34 巻 1 号, 52-59。
- 川島隆 (2008) ドイツ——オープン・チャンネルを超えて 松浦さと子・小山帥人 (編著) 非営利放送とは何か ミネルヴァ書房, 171-189。
- 齋藤純子 (2003) 新しい青少年保護法制 (海外法律情報 ドイツ) ジュリスト, 1245 号, 89。
- 杉原周治 (2005) ドイツ青少年保護法における有害図書規制——テレメディアと携帯メディア 広島法学, 29 巻 1 号, 137-164。
- 鈴木秀美 (1997) 表現の自由論の現況——ドイツ ジュリスト増刊『変革期のメディア』, 237-246。
- 鈴木秀美 (1999) ドイツ・マルチメディア法におけるプロバイダーの責任——法的規制と自主規制 広島法学, 23 巻 2 号, 127-147。
- 鈴木秀美 (2000) 放送の自由, 信山社。
- 鈴木秀美 (2003) インターネットと人権——ドイツにおける有害表現規制を手がかりに ジュリスト, 1244 号, 101-107。
- 鈴木秀美 (2004a) 情報ネットワークの自由と規制 伊藤守・林利隆・正村俊之 (編) 情報秩序の構築 早稲田大学出版部, 1-27。
- 鈴木秀美 (2004b) 放送メディアと青少年保護——「放送と青少年に関する委員会」の活動を中心に 法律時報 76 巻 9 号, 50-54。
- 鈴木秀美 (2010) インターネット上の有害表現と青少年保護 高橋和之・松井茂記・鈴木秀美 (編著) インターネットと法〔第 4 版〕 有斐閣, 123-153。
- 戸田典子 (2004) ドイツ (各国の青少年保護規制) 法律時報 76 巻 9 号, 62-63。
- 戸田典子 (2009) ドイツの青少年保護法——酒, たばこ, 有害メディアの規制 外国の立法, 241 号, 62-100。
- Diana Aust (2010) Internet ist alles andere als Rundfunk, tageszeitung, 18. 11. 2010, <http://www.taz.de>。
- Dorit Bosch (2007) Die „Regulierte Selbstregulierung“ im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Peter Lang。
- Braml/Hopt (2010) Der neue Jugendmedienschutz-Staatsvertrag Fort- oder Rückschritt für den Jugendmedienschutz?, ZUM, 645-655。
- Tim Faber (2005) Jugendschutz im Internet, Duncker & Humblot (書評として, 安部和文 (2008) 学界展望 国家学会雑誌, 121 巻 3・4 号, 238-242 がある)。
- Alvar Freude (2010) Forderungskatalog des AK Zensur zum JMStV, 25. 5. 2010, <http://ak-zensur.de>。
- Hahn/Vesting (2008) Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht 2. Aufl., Verlag C. H. Beck。
- Hans-Bredow-Institut (2007) Zusammenfassung der Ergebnisse, Analyse des Jugendmedienschutzsystems — Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, www.hans-bredow-institut.de。
- Hoffmann-Riem/Schulz/Held (2000) Konvergenz und Regulierung。
- Kocks/Senft (2010) Neues Medienrecht für NRW, AfP, 336-340。
- Landtag Nord-Rhein Westfalen (2009) Gesetzentwurf der Landesregierung — 13. Rundfunkänderungsgesetz, Drucksache 14/9393, 15. 6. 2009。
- Martin W. Nell (2010) Beurteilungsspielraum zugunsten Privater, Duncker & Humblot。
- Schulz/Dreyer (2010) Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf des 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrags — Novelle des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags。
- Schulz/Held (2002) Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens, Endbericht Mai 2002。
- Roman Stumpf (2009) Jugendschutz oder Geschmackszensur? Die Indizierung von Medien nach dem Jugendschutzgesetz, Duncker & Humblot。

(鈴木秀美 大阪大学大学院高等司法研究科教授)