

〔論 文〕

EU 東方拡大視聴覚政策と 中東欧加盟申請国による受容に関する考察

清水 真

The Audio-Visual Policy of the Enlarging EU, and Its Reception
by Central and East European Applicants

Makoto SHIMIZU

The Audio-Visual policy of the enlarging EU is very important because of its consequences for the domestic policy-making of each of the Central and East European (CEE) applicants, which include former socialist countries.

This paper traces how CEE applicants accepted the Audio-Visual policy and analyzes the implications of the policy for these applicants.

And this paper also illustrates some important remaining points in the acceptance of Audio-Visual policy by the CEE as follows:

- 1) Application of criminal law to the slander of a public figure
- 2) The Press Act, which was adapted during the socialist era and still exists in many applicant countries
- 3) Lack of neutrality of public broadcast
- 4) Lack of independence of the Broadcast Council

Key words: EU (EU), EU enlargement (東方拡大), Audio-Visual policy (オーディオ・ビジュアル政策), *acquis communautaire* (アキ・コミュノテール)

0. はじめに

1989年11月のベルリンの壁崩壊を象徴とする東欧社会主義諸国の連鎖的崩壊から25年が経過した。

EUは東方拡大政策(第5次拡大)を採用、第1陣としてチェコ、エストニア、キプロス、ラトヴィア、リトアニア、ハンガリー、マルタ、ポーランド、スロヴェニア、スロヴァキアの10カ国が、第2陣としてブルガリアとルーマニアが、加盟を果たした(第5次拡大の達成)。

その後も、クロアチアが加盟条約に調印し、さらにマケドニア、アイスランド、モンテネグロ、セルビア、トルコが加盟申請を目指している。しかし、EUの総体状況は、統合力と離反力がきわどい綱引きを繰り返しており、掲げる理想と現実への対応に

は大きなギャップがある。

旧東欧社会主義諸国を含む第5次拡大政策で加盟を果たした12カ国の内、加盟の象徴でもあるユーロ通貨を導入できたのは、2015年からのリトアニアを含めても、スロヴェニア(2007年)、キプロスおよびマルタ(2008年)、スロヴァキア(2009年)、エストニア(2011年)の6カ国に過ぎない。

東方拡大政策によって広がったEUの地政学的領域では、かつて“西側”と呼ばれた国々との意識の溝を架橋できていない。依然“見えない”壁が立ちはだかっている⁽¹⁾。旧東独への郷愁を表す「オスタルギー」という懐古主義が蔓延するように、40年を越える社会主義体験の遺産が、社会にしこりを残している。

本稿で取り上げるメディアについて、例えば、

【表 1】 World Press Freedom Index (抜粋: 参考に日本を含む)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^a	2011	2012	2013	2014
Bulgaria	38	34	36	48	35	51	59	68	70	80	87	▲100	
Cyprus	-	83	81	25	30	45	31	25	45	16	24	△ 25	
Czech	41	12	19	9	5	14	16	24	23	14	16	△ 13	
Estonia	-	12	11	11	6	3	4	6	9	3	11	11	
Hungary	24	21	28	12	10	17	23	25	23	40	56	▲ 64	
Latvia	-	11	10	16	10	12	7	13	30	50	39	▲ 37	
Lithuania	-	17	16	21	27	23	16	10	11	30	33	▲ 32	
Malta	-	-	-	-	-	-	-	11	14	58	45	▲ 51	
Poland	29	33	32	53	58	56	47	37	32	24	22	△ 19	
Romania	45	59	70	70	58	42	47	50	52	47	42	45	
Slovak	-	12	1	8	8	3	7	44	35	25	23	▲ 20	
Slovenia	14	20	15	9	10	21	30	37	46	36	35	▲ 34	
Turkey	99	115	113	98	98	101	102	122	138	148	154	▲154	
Japan	26	44	42	37	51	37	29	17	11	22	53	▲ 59	

【Reporters without Borders 2003-2014 より作成】

「国境なき記者団」が毎年発表する『World Press Freedom Index』では、2000年代初頭と2014年を比較して、評価の低下しなかった国は、キプロス、チェコ、エストニア、ポーランド、ルーマニアしかない。また、例えばスロヴァキアが2004年に1位にランクされる一方で2009年には44位に順位を下げるなど、上下乱舞する幅が甚だしい【表1】。

表現の自由を担うメディアの活動は、政治・経済・社会・文化の総体を象徴するもので、安定の物差しでもある。

旧社会主義国における表現の自由に対する評価の推移をみると、まるでEU加盟が達成された途端に、息を抜いたようにランキングが下がっている。息を抜けば露呈してしまうような、社会の基底に潜む表現の自由に対する意識とはどのようなものか。東欧各国が経験した四半世紀におよぶ社会主義の経験はどのような影響を及ぼしているのだろうか。

本稿の目的は、EU東方拡大政策のうちメディア領域の問題を取り上げ、加盟申請国がEUの提示する要求を満たしていった過程を跡付けして、東欧旧社会主義国のメディア変容を比較検討するためのパースペクティブを構築することにある。

本稿ではまず、(1) EU東方拡大政策に関するプロセスを概観し、(2) 加盟申請国のうちヴィシエグラード・グループと呼ばれるチェコ・ハンガリー・ポーランド・スロヴァキアの各国がEUの課す要求

にどのように対応したか、交渉の軌跡を追う。その後には、(3) 第5次拡大候補12カ国の交渉軌跡を一覧にして俯瞰し、(4) 加盟交渉からみえる問題点を抽出して、最後に(5) 後続研究の方向性を提示する。

1. EU加盟プロセスとメディア領域の位置付け —コペンハーゲン基準—

(1) 第5次拡大における加盟交渉プロセス

EC委員会は1990年8月、民主化と経済改革が進む旧東欧社会主義を含む国々と順次「欧州協定」の締結交渉に入る方針を固め、EU東方拡大に法的な形式を付与する第一歩を踏み出した。

交渉対象国は拡大され、1991年末にチェコ・スロヴァキア（チェコ・スロヴァキアとの協定は、国家自体が解体されたことにより、発効しなかった。しかし、1993年10月に、チェコ、スロヴァキアのそれぞれと協定を結んだ。）、ハンガリー、ポーランドが、1993年春にはブルガリアとルーマニアが、1995年6月にはエストニア、ラトヴィア、リトアニアのバルト3国が、1996年6月にはスロヴェニアが、欧州協定を締結した。

EU基本法としてのマーストリヒト条約が発効された1993年、コペンハーゲン欧州理事会は、加盟申請国が達成すべき基本条件として3つの加盟基準（コペンハーゲン基準）を提示した。

コペンハーゲン基準により EU 東方拡大は、加盟へ向けた方策を具体化する第 2 段階に入り、1994 年にはハンガリーとポーランドが、翌 1995 年にはルーマニア、スロヴァキア、ブルガリア、エストニア、ラトヴィア、リトアニアが、1996 年にはチェコとスロヴェニアが、加盟申請書を提出した(田中 2006: 32-4)。

(2) コペンハーゲン基準

コペンハーゲン基準は以下の 3 要素によって構成される。

- 1) 民主主義、法の支配、人権および少数民族の尊重と保護を保障する安定した諸制度を有すること『政治的基準』
- 2) 市場経済が機能しており EU 域内での競争力と市場力に対応するだけの能力を有すること『経済的基準』
- 3) 政治的目標ならびに経済通貨同盟を含む、加盟国としての義務を負う能力を有すること『EU 法の総体』の採択および実施基準』

EU 加盟申請国には加盟にあたり、EU 加盟国が基本条約に基づいて積み上げてきた法体系の総体、いわゆる「アキ・コミュニテール(acquis communautaire)」を受け入れ、EU 法に沿った国内法が、各国の行政・司法機構によって適正かつ効果的に施行されるように、改革を通じて統合に必要な条件を整備していくことが求められている⁽²⁾。

(3) 「アキ・コミュニテール(acquis communautaire)」

EU 加盟に際し、加盟候補国が受け入れなければならないアキ・コミュニテールは、基本条約や EU 法、共通外交・安全保障政策、司法・内務に関する措置など 35 分野からなり、加盟申請国は約 2 万 6,000 の EU 法に照らして国内の法制度を適合させていくことになる。そして加盟交渉では、アキとの整合性を含め、各国の法制度が加盟基準を満たしているのかが問われる。法制度の修正や変更、新たな法の制定は、根本的な国内改革を社会に引き起こし、そのために大規模な公共投資が必要となる。体制崩

壊後の混乱期にある旧社会主義圏諸国にとって、特に財政出動はきわめて困難で、EU は加盟申請国にさまざまな支援を行った。代表的な制度として各国が加盟基準達成に向けた行動計画を策定する際、EU が政策上の指導や支援を提供する「加盟パートナーシップ(Accession Partnership)」がある⁽³⁾。

(4) 加盟交渉におけるメディア(視聴覚)領域

加盟交渉においてメディアに関する問題は、まず表現の自由を巡る一般的状況として「政治的基準」のうち、「人権およびマイノリティ保護 Human rights and protection of minorities」の項、その中の「市民的・政治的権利 Civil and political rights」で記述・評価される。

また、放送行政・メディア産業政策については、「加盟に向けた義務履行能力」の項、その中の「革新 Innovation—オーディオ・ビジュアル Audio-Visual」で記述・評価されていく。

視聴覚領域のアキ・コミュニテールは、①視聴覚サービスの欧州域内での自由な移動、②欧州番組制作産業の育成、を掲げ、さらに「国境を越えるテレビ放送に関する指令 The Television Without Frontiers Directive」(Directive 89/552/EEC [以下、旧指令], Directive 97/36/EC [以下、新指令]によって改正)によって、地上波・衛星放送・ケーブルテレビ放送など放送形態を問わず、また、公共放送・商業放送の別を問わず、以下のような、より具体的な方向性が示される。

- ① EU 域内でテレビ放送サービスが自由に流通すること(旧指令前文および 2 条)
- ② 最低限の放送時間割当(クォーター制)を導入することで欧州域内制作番組および独立制作番組を促進すること(旧指令 4~9 条)
- ③ テレビ広告の基本水準を定めること(旧指令 10~18 条)
- ④ マイノリティの権利を擁護し、反論権を確保すること(旧指令 22~23 条)

加盟申請国には、視聴覚産業の促進と現代化へ向けた協働、そして視聴覚領域政策の規制的側面の調和へ向けた施策が求められる。

2. 加盟交渉の推移

(1) 加盟交渉を整理する視点

東方拡大政策においては、加盟申請国が全て同じ立ち位置からスタートを切った訳ではない。

EUは加盟申請国を、第1陣にポーランド、ハンガリー、チェコ、スロヴェニア、エストニア、キプロス、第2陣に、スロヴァキア、ルーマニア、ブルガリア、リトアニア、ラトヴィア、マルタと分類し、第1陣を先行させて加盟を承認するのが交渉開始当初の方針だった。

しかし、交渉過程で状況の進展に差が生じ、1999年の欧州委員会による各国評価は、1997年と大きく変化し、第1陣と第2陣を区別する積極的な理由が失われてきていた【表2】(小山 2004: 17-8)。

本稿では、加盟申請国のうち、ヴィシェグラード・グループと呼ばれるチェコ・ハンガリー・ポーランド・スロヴァキアの4カ国について、視聴覚領域の加盟交渉の推移を詳述し、その後、非東欧諸国(マルタ・キプロス)を含む第5次拡大加盟申請国12カ国の交渉概略を記す。

(2) チェコ

1) Agenda 2000 (1997) における状況の認定と評価

Agenda 2000においてチェコのメディア状況は、以下のように認定・評価された。

チェコにおいて表現の自由は享受されている。チェコには11の全国紙があり、テレビ放送は公共放送と商業放送が併存する体制が採用されている。公共放送チェコ・テレビが2チャンネルを所有し、商業テレビ放送が2局存在する⁽⁴⁾。Agenda 2000レポートの記載には、ラジオは60局以上、加えてケーブルテレビ経由で多くの外国チャンネルも視聴可能、とあり、メディアの多様性が評価された。

また、チェコでは共和国および大統領への名誉毀損に刑法が適用され、最大2年の禁固刑が科される。チェコ憲法裁判所は1994年、この規定が議会・政府・司法への誹謗中傷に適用されることはないと判断し、事実上厳格に適用されたことはない。しかしEU側は、表現の自由を制限する要素と懸念を示した。

社会主義体制下では、プレスと放送は同じ原理・同じ法枠組みで統制されていたが、社会主義体制崩壊後にはじめて「1991年の放送法(Act No. 468/1991)」が制定され、放送分野の公商併存2元体制(デュアル・システム)が定められた。

映画産業は1990年代に民営化され、国庫からの直接的財政支援はなくなった。その影響で流通する映画コンテンツは主に米国製が多くを占める情勢となった。

EUはチェコにおける視聴覚領域の現状が激動のさなかにあると認定し、チェコの視聴覚法制度枠組みが、①受信機会(freedom of reception)、②欧州

【表2】 コペンハーゲン基準でみたEU候補国の加盟への成熟度についての評価

政治的基準	機能する市場 経済の存在	EU内部の競争的圧力 および市場の力に耐える 能力	EU法体系へ の接近	行政および司法 法の能力
全ての候補国 合格 ただし、 ブルガリア、 ルーマニアは 条件付き合格	合格	中期的に見て合格	大いに前進	大いに前進
	ポーランド	ポーランド	ハンガリー	ハンガリー
	ハンガリー	ハンガリー	ラトヴィア	中程度の成果
	エストニア	エストニア	ブルガリア	ポーランド
	スロヴェニア	スロヴェニア	スロヴェニア	チェコ
	チェコ	チェコ	スロヴァキア	エストニア
	ラトヴィア	ラトヴィア	中程度の成果	スロヴェニア
	スロヴァキア	スロヴァキア	エストニア	スロヴァキア
	リトアニア	リトアニア	リトアニア	リトアニア
	ブルガリア	ブルガリア	ルーマニア	ラトヴィア
ルーマニア	ルーマニア	緩慢な前進	ブルガリア	
		ポーランド	緩慢な前進	
		チェコ	ルーマニア	

(Richter 2000: 6【小山 2004: 18より再引用】)

域内制作番組および独立制作者による番組の促進、③放送番組と広告の分離、の点において、アキの水準に適合していないと評価し、チェコのメディア状況には進展がみられず、法制度および産業構造の両面で、重要かつ集中的な努力を求めた。

2) 1998 年次レポート

EU は前年の Agenda 2000 で指摘した、共和国および大統領への誹謗中傷に対する刑法適用については、1997 年 9 月に下された決定で改善されたと評価した。

チェコが有料ケーブルテレビに関連し、加盟交渉終了予定の 2003 年を越える 2005 年までの移行猶予措置を求めたなどを受け、EU はチェコにおける視聴覚領域の法枠組みが指令に適合しておらず、状況に進展はみられないと厳しい評価を下した。

3) 1999 年次レポート・1999 年アクセス レポート

EU はチェコの視聴覚関連法制度について、「国境を越えるテレビ放送に関する指令」に適合せず法改正の進展もみられないとして、依然厳しい評価をした。チェコは 1999 年 5 月に「国境を越えるテレビ放送に関する欧州連合協定 (the Council of Europe's Convention on Trans-frontier Television)」に署名したものの、発効は 2000 年までずれ込むとの予測を示した。

1999 年次レポートを受け、1999 年アクセスレポートでは、短期間に成し遂げるべき目標として、法制度の整備が挙げられた。

4) 2000 年次レポート

テレビ放送が公共的役割を果たせなかったとして、チェコ下院は 3 月、ラジオ・テレビ評議会を解任した。評議会はこの年問題となった、チェコ最大の商業テレビ放送、NOVA テレビのオーナーシップ論争でも指導力を発揮せず、効力のある施策を行ってこなかったとして批判されてきた。

他方、2000 年秋施行予定の新プレス法は、プレスおよび視聴覚メディアの双方に対し反論権を規定し

た。

こうした 2000 年のチェコにおけるメディア状況に対し EU は、限られた進展しかみられず現行法制度はテレビ指令に適合していないため、アキの達成には大きな努力が必要であると、評価の厳しさを強めた。

1999 年アクセスレポートで挙げられた法制度整備も不十分で、「国境を越えるテレビ放送に関する欧州連合協定」に署名していながら批准に至っていない状況に苦言を呈した。

さらに EU は、視聴覚領域行政監督機関の権限と資源を強化するため、放送、映画、ビデオ、定期刊行物を管轄する文化省マスメディア局の専従スタッフを、将来の業務拡大を見越して補充する必要があると勧告した。

またラジオ・テレビ放送評議会については、視聴覚領域で透明かつ予測可能な法枠組みを確立し強固に監督していくために、現在準備中の法制度施行に備え、人的・技術的に強化する必要があるとした。

5) 2001 年次レポート

チェコのジャーナリストと国際ジャーナリスト組織 IFJ (International Federation of Journalists) は 2001 年初め、問題となっているメディアへの政治的影響について懸念を表明した。公共放送チェコ・テレビを監督するチェコ・テレビ評議会は、政治的影響について告発を受けた。2000 年 12 月、同評議会はチェコ・テレビ会長を解任し、政府に近い新会長を任命した。これに反対するチェコ・テレビ社員がストライキに突入し、スタッフによる自主放送が流される事態となった。チェコ人権評議会はチェコ・テレビと自主放送のどちらも客観的ではないとした⁽⁵⁾。

こうした事態を受け、公共放送チェコ・テレビ評議会委員の選出基準について放送法が改正され、評議会委員の構成は、政治的、宗教的、社会的、文化的意見を広く求めることとなった。さらにチェコ上院は、全ての議員、および憲法に依拠する組織が公共放送チェコ・テレビの独立性を尊重することを求める決議を採択した。

6) 2002 年次レポート

2000 年次レポートにおいて EU は、2001 年 7 月の放送法施行に伴い、チェコはアキに近接する重要な進展をみせたとして前年までの評価を一転させた。放送法はラジオ・テレビ評議会の義務と責任を定め、同評議会には責任に見合う人的財源的資源の確保が期待された。しかし同時に EU は、状況に格段の進展がみられず、この点でさらなる努力が必要とされるとも指摘した。同評議会は「国境を越えるテレビ放送に関する欧州連合協定」への署名・批准へ向け活動を始めた。

EU は、チェコは加盟までに技術的向上が必要であるとはいえ、視聴覚領域のアキに充分適合しているとしながらも、ラジオ・テレビ評議会の新たな責務がどれほど効果的に実行されるか判断するのは時期尚早で、過去の年次報告にあるように、透明かつ予測可能な規制枠組みを効果的に確立し監督することが特に重要な課題として残されていると評価した。

監督機関の行政能力については、放送・映画・ビデオ・定期刊行物に関する施策を管轄する文化省マスメディア局が抱える現行 12 名のスタッフを充分と判断した。

そしてチェコに、「国境を越えるテレビ放送に関する欧州連合協定」を早急に批准するよう求めた。

7) 2003 年次レポート（加盟交渉終了）

EU は、「国境を越えるテレビ放送に関する指令」への適合へ向けたチェコの努力によって、EU 域内の自由なテレビサービスの移動についての条件が整い、EU 加盟への要求を大筋で満たしたと判定した。

それでも、公共放送チェコ・テレビ社長解任や、商業放送 NOVA テレビの免許問題を受けて、放送行政が社会で波紋を呼ぶことが示されたため、ラジオ・テレビ評議会の課題として、安定的で透明性を確保した効果的な枠組みの確立を確実にを行うことを求め、そのために、放送監督機関に対する人的財政的支援などの改善が必要である、とした。

EU への正式加盟へ向け、チェコの視聴覚領域に関しては、法改正や規制枠組みの改善が残された状態のまま、アキを達成したと認定された。

(3) ハンガリー

1) Agenda 2000 (1997) における状況の認定と評価

EU はハンガリーのメディア状況を以下のように認定した。

ハンガリーにおいて表現の自由は憲法によって保障され、憲法はまた、検閲の禁止とジャーナリストの権利の保障を定めている。

テレビ放送は、公共放送マジャー・テレビの独占状態にある。マジャー・テレビは独立の法人だが、100% 国家による出資で、国内テレビ市場の 72% を占めている。ラジオも全国向け商業放送が 1 局で、公共放送は重要な役割を果たしている。商業テレビ放送への免許付与プロセスは良好に進行している。

ハンガリーの法制度は 1995 年のメディア法によって規定され、同法は国家による情報メディア独占の解体および国家放送評議会（以下、ORTT）の設立を定めている。ORTT は放送向け周波数免許付与の評価および放送番組モニタリングそして放送サービスに関する監督を責務とする。

首相は放送局への国庫支出を監督する権限を有し、1994 年総選挙期間中、野党への報道姿勢に疑問が投げかけられた。報道の中立性に関して、全てのメディアに適用可能な法律は整備されていない。誕生が予想される商業テレビ放送による報道の中立性を保障する法制度枠組みはない。また放送分野は外国資本に開放されていない。

しかし 1995 年 12 月のメディア法を受けて政府は、商業テレビ放送を開局すべく、放送免許の入札を 1996 年 12 月に開始した。同メディア法に基づき商業放送運営の免許交付権限を持つ ORTT の評議委員は、国会の全会派で構成されている。

映画産業の国家独占については、1980 年代以降変化が進み、国家が映画産業に助成している。配給は米国企業 2 社が市場を支配している。

以上から EU は、ハンガリーの視聴覚領域の現状が激動のさなかにあると認定し、アキの水準を達成する能力は、番組制作産業の能力を向上させることにあると指摘した。ハンガリーの法制度は大部分 EU の要求に適合しており、数年という短期間 in

the next few years で EU の求める基準を達成するだろうと、加盟申請国の中でも高い評価を受けた。

2) 1998 年次レポート

ハンガリーのメディア状況は引き続き高い評価を受けた。

1995 年のメディア法導入により、ハンガリーのテレビ放送は、公共放送マジャー・テレビの独占状態が終わり、商業放送との競争状態に入った。

1997 年 6 月には ORTT によって、商業放送への参入が自由化された。商業放送 2 局が新たに開局し、公共放送に独占されていた市場に新たな競争がもたらされ、市場経済の機能に伴いサービスは向上した。民間商業ラジオの誕生によりラジオ市場にも競争が生まれている。それでも商業ラジオは小規模で、公共放送マジャー・ラジオは引き続き重要な位置を担っている。

ハンガリーは 1998 年 10 月「国境を越えるテレビ放送に関する欧州連合協定」を批准し、メディア状況に進展がみられた。しかし、衛星放送の受信に関して、協定を確実に履行するさらなる努力が求められる。

3) 1999 年次レポート・1999 年アクセッションレポート

ハンガリーへの評価が変わり始める。

ハンガリーでは一般に報道の自由が遵守されているが、政府による新聞社の買収など、政府が直接メディアをコントロールする動きが懸念される。マジャー・テレビ評議会は、放送法が評議会委員の構成について政治的な公平性を定めているにもかかわらず、親政府的な委員によってのみ構成されている。

ハンガリーの法制度は相当程度アキに適合しているが、1998 年次レポート以降、重要な進展がみられない。放送組織や欧州域内制作番組の位置付けの他、衛星放送の受信についての定義が必要で、免許付与プロセスには、アキへの適合がさらに求められる。

1999 年アクセッションレポートでは、衛星放送の監督システムの導入を含む法制度の整備が求めら

れた。

4) 2000 年次レポート

表現の自由一般について、ハンガリーでは遵守されていると引き続き評価された。その理由として、競争の激しいニュース市場で、主要なプレス、ラジオ、テレビが民間に所有され、検閲を受けることなく高品質で広範なニュースを提供していることや、全国向け公共テレビが 3 チャンネル、商業テレビ放送も全国向けと地方を合わせて 26 局あること、ラジオは 30 局が国内で運営されていること、1997 年には全国向けテレビ放送免許が西側資本のコンソーシアムに付与されたこと、などが挙げられた。

公共放送の独立性については、本来その構成が与野党国会議員に平等に開かれているはずの放送評議会で、委員の 3 分の 2 が政権に近い委員によって占められている現状が危惧され、市場の 10% を占める公共放送マジャー・テレビおよびマジャー・ラジオの独立性の見地から、早急に改善されなければならないと勧告された。

「国境を越えるテレビ放送に関する欧州連合協定」の批准については 1999 年 11 月、免許付与に関する政府指令が採択されており、EU の求める水準がハンガリーの衛星放送サービスに適應されたと認定された。

視聴覚領域の行政監督能力については、ORTT (上記「マジャー・テレビ評議会」とは別機関) が規制に必要な資源を有していると評価された。同評議会は国家から独立し、評議会委員の任期は 4 年、首相と大統領の共同提案に基づき議会によって選出される。評議会は国庫支出で運営され人的資源設備面も充分である。

以上から EU 側は、1999 年アクセッションレポートの短期目標が達成されたと評価した。

5) 2001 年次レポート

表現の自由一般については、プレスの 80%、ラジオ・テレビの 70% が民間所有であることを理由として引き続き評価された。

しかし公共放送の資産価値が 10 分の 1 に減少し

2年間で債務が2倍に膨らんだことから、財政が危険な状態にあることが懸念された。また、公共放送では、激しいシェア競争の結果として、多くの従業員が解雇され、公共サービスとしての責務を履行できるか、強く疑問視された。

放送の中立性については、ORTTによる公共放送（マジャール・テレビ、マジャール・ラジオ、衛星放送 Duna テレビ）に対する監督が、適切なレベルに至っていないとされた。政府は1995年の放送法改正案を提出したが、放送改正には議員3分の2以上の賛同が必要で、修正案を採択できず放置されていた。その間隙を縫って公共放送への政治的圧力は強まった。

ORTTは、議会から選出された評議会委員を7名抱え、2000年時点で110名のスタッフが日常業務を行い評議会委員をサポートしている。2000年11月には、2名のスタッフからなる戦略理事会が結成され、1995年放送法の改正へ向けた作業に着手した。

こうした厳しい状況の中でEUは、ハンガリーの法制度は、メディア法の改正が実施されていない以上、アキに適合しているとは言えないと引き続き指摘した。にもかかわらずEUは2001年アクセションレポートにおいて、ハンガリーの視聴覚政策がアキの水準に到達していると、矛盾する評価を下した。

6) 2002年次レポート（加盟交渉終了）

EUはレポートにおいて、ハンガリーでは引き続き表現の自由が尊重されている、と評価した。

しかし、2002年5月以降、政府と野党はマジャール・テレビ放送評議会委員の構成比率について争ってきたことから窺えるように、総選挙期間を通じて、公共放送による政府与党に関する報道の多さは明らかで、放送の中立性が大きく問われていた。他方で欧州安全保障協力機構（OSCE）によるハンガリー総選挙モニター最終報告では、商業メディアではより中立的な報道が行われたことが強調された。

2002年6月にはハンガリー議会が、長く放置されてきた新メディア法を採択した。欧州域内制作番

組規定はEUへの加盟と同時に発効する予定となり、国籍による排除規定は同日廃止され、主要イベントの独占的放送権禁止規定も加盟前に発効する運びとなった。

制裁権限を持つ規制監督機関であるORTT専従スタッフ10名に、新たに2名の弁護士が加わった。

このような状況の中でEUは、ハンガリーの視聴覚領域においてアキに適合するハンガリー法制度は、前回報告書から大きく進歩したと判断し高い評価を下し、同時にハンガリーに対し下記のような重要な勧告を行った。

改正放送法の発効はハンガリーの視聴覚領域にアキとの適合性をもたらすものだが、特に欧州域内制作番組については問題が残されたままで、EU加盟前にハンガリーは法制度規制枠組みを適合させる必要がある。放送監督機関については、権限強化とともに財政的・政治的独立性が求められる。特に、周波数免許付与決定過程と放送基金分配の透明化はさらに進められなければならない。

このように、問題の根幹が解決していないとの指摘と勧告を受けながら、ハンガリー視聴覚領域の交渉は終了した。

（4） ポーランド

1) Agenda 2000（1997）における状況の認定と評価

Agenda 2000において、ポーランドの表現の自由は保障されているものの、依然、国家機関への誹謗中傷および名誉毀損に際しジャーナリストに刑法270条が最高8年の禁固刑で適用されうる点が、注目すべき問題であると指摘された。情報源秘匿についても、ジャーナリストが度重なる捜査当局の家宅捜索を受けるなど保障されておらず、職業上知り得た秘密について法廷や検事の要請によるジャーナリストの情報源の開示を認めた1995年の最高裁判決も懸念材料とした。

ポーランドでは、商業放送（全国向け2チャンネル、ケーブル経由4チャンネル、衛星放送10チャンネルなど）が急激に成長しているとはいえ、自由な財政資源を背景に公共放送（全国放送2チャンネル、11の地方局）が重要な役割を果たしている。公権力はテレビ放送

に相当な影響力を及ぼしているが、表現の自由は広く保障されている。

ポーランドにおける視聴覚領域の法枠組みは、1992年のラジオ・テレビ法によって定められている。同法は公共放送の性格を定めるほか、商業放送免許付与、公共・商業放送の番組放送義務、広告および提供（スポンサーシップ）、ケーブルテレビ事業者の登録および番組再送信、受信料の徴収および配分などについて定めている。

テレビ放送の軸は、公共放送ポーランド・テレビで、広告放送と受信料を財源としている。テレビ市場のその余は、外資参入が認められた地上波、衛星放送、1,000余りのケーブルテレビ局などが競合している。

こうした状況認識のもと EU は、ポーランドの視聴覚領域政策について、特に、受信機会の自由、欧州域内制作番組の促進、広告放送基準について、EU の求める基準に適合していないと厳しく評価し、基準に適合する時期を、ハンガリーの「数年後 in the next few years」より遅い、「中期の後 in the medium term」と予想した。

2) 1998 年次レポート

EU は、ポーランド刑法の規定、すなわち、公人に対してジャーナリストが名誉毀損や誹謗中傷を引き起こした際に禁固刑を科し得る規定を、実際的には表現の自由を侵害する問題を引き起こしていないと認定した。

また EU は、1997 年以降ポーランドのメディア状況に進展はみられるが、「国境を越えるテレビ放送に関する指令」に適合していくためには、衛星放送に関する放送法のさらなる修正が必要であるとし、さらに国家放送評議会について、法執行と監督監視権限を有して良い成果を残しているが、中期的には規制枠組みのさらなる整備の必要がある、とした。

状況に大きな進展をもたらすことのできないポーランドは EU に、視聴覚領域での対応に猶予期間を申請した。

3) 1999 年次レポート・1999 年アクセスンレポート

ジャーナリストが公人に対する名誉毀損あるいは誹謗中傷で告訴された場合に負う責任を定める刑法規定について EU は、1998 年報告書以降も重要な問題を引き起こしていないと改めて認定した。

また放送法改正に大統領が拒否権を行使したことを受けて、欧州域内制作番組、広告およびテレショッピングの問題は懸念材料として残り、ポーランドには引き続き放送法の EU 水準への完全な適合が求められた。

国家放送評議会の行政執行能力については、現行法の範囲内で適切に行われているが、その他の領域ではより大きな努力が求められるとして、ポーランドは一定程度アキを達成してきているものの、1998 年次報告以降に記録された進展は限られている、との評価を受けた。

1999 年アクセスンレポートで EU は、ポーランドに対し、法制度の完全な適合達成を求めた。

4) 2000 年次レポート

ジャーナリストが公人に対して名誉毀損あるいは誹謗中傷をしたとして告訴された場合に負う責任を定める刑法規定が、これまでの EU の報告から一転して、表現の自由の障害となり得ることが示された。公人への名誉毀損は、一般市民への名誉毀損より重い懲罰が適用される。この規定は、欧州人権裁判所の法体系概念と矛盾するとした。

またポーランドが視聴覚領域のアキに適合する重要な進展をみせたものの、視聴覚領域のアキに適合する法制度を完全に整備するという 1999 年アクセスンレポートで求められた課題の達成は部分的に過ぎないと、低い評価を下した。

ポーランド上院は 2000 年 3 月、視聴覚領域のアキに対応する放送法修正案を可決した。しかし、同法は第 35 条で、テレビ放送への外資参入制限を 33% 以下と規定、国籍を理由とする制限の状況に変化はみられなかった。

さらに EU は、行政監督機関、欧州域内制作番組の促進、反論権、広告基準についても、進展させる

ことを求めた。EUはこうした状況について、放送法修正で取り上げられなかった点が、EUの重要原則にポーランドが適合していく上で大きな障害となる、と警告した。

放送評議会の行政能力については充分であるとされ、ポーランドが10月、既に署名している「国境を越えるテレビ放送に関する欧州連合協定」を批准したことも記された。

5) 2001年次レポート（加盟交渉終了）

EUは表現の自由に関し、公人への名誉毀損が一般市民より重く問われる状況が続いていることを指摘する一方で、2001年9月までに、視聴覚領域を含め17領域で暫定的に加盟交渉が終了したことを報告した。

しかし報告の実際は、アキへの適合へ向けた法制度面の整備は特に進展はみられなかったと記され、進展として評価した具体的な点は、国家放送評議会が地上波デジタル放送に関する放送法改正へ向けた特別グループが結成されたこと程度である。

2000年10月ポーランド下院が欧州協定を批准したとされ、2001年アクセションレポートでは、法制度をさらに整備し、国家放送評議会の独立性を強化することが求められ、ポーランドにおける視聴覚領域の加盟交渉は終了した。

6) 2002年次レポート

ポーランド国家放送評議会とフランス視聴覚高等評議会が2002年3月協定を結び、ポーランド放送法制にフランスの経験が取り入れられることとなった。また欧州域内番組制作促進を目的とする「メディア・プラス」への参加覚書が2002年6月、ポーランドによって署名されるなど、EU加盟への交渉を終えたポーランドの視聴覚政策が新たな段階に入っていることが示された。

しかし表現の自由に関して、公人への名誉毀損に対し一般市民よりも厚い保護が行われており、欧州人権裁判所の判例に反することが引き続き指摘された。

2000年の放送法改正についても、ポーランドの

放送関連法制度が多く点でアキに適合したとされながらも、番組管轄権（発信国主義）の定義や欧州域内制作番組の定義、欧州独立制作番組やポーランド国内制作番組のクォーター制、メジャー・イベントの放映権独占禁止、外資参入自由化など、法制度の完全な適合には、さらなる法制度の修正あるいは実行が必要であるが、新たな法の制定はされていないとの評価を受けた。

国家放送評議会の措置に対する最高裁への上告には長い時間を要するため、評議会の措置が視聴覚領域における行政執行の事実上の決定案となっている。

国家放送評議会の行政監督能力は全体としては充分だが、予定される放送法改正は国家放送評議会の監督監視能力、特に、番組放送義務を監視したり、放送番組を評価したり、視聴者から寄せられる放送への苦情処理といった新規則の監督強化を必要とすると言われた。2001年の同評議会財政がハンガリーの財政危機により劇的に削減されたことにも懸念が示された。

1997年Agenda 2000でEUはポーランドに対し、EU加盟には、規制枠組みおよび産業構造の整備についてさらなる努力が必要だと評価していた。Agenda 2000以降ポーランドは、特に2000年の放送法改正を通して法制度面のアキへの適合を進め、行政能力を高めてきたことから、また、必要な行政構造が施行されていることから、EUはポーランドがアキとの高いレベルでの整合性を達成したと評価した。視聴覚領域の加盟交渉は2001年に暫定的に終了していた。

それでもポーランドで視聴覚領域の政策に関し2001年以降、新たな進展がみられず放送監督機関の行政能力面でも重要な進展はなかったことから、EU加盟への準備としてポーランドには、新たな法枠組みの中で、規制監督機関の監督および制裁権限が、効果的かつ完全に適用されるよう最終的な改善が求められた。

（5） スロヴァキア

1) Agenda 2000 (1997) における状況の認定と評価
Agenda 2000の中でスロヴァキアは、加盟候補

第2陣に相応の評価を受けた。

スロヴァキア政府は公共ラジオおよび公共テレビに対し大きな影響を行使し、報道には重大な偏りがある。視聴覚領域の民間部門が成長し、商業全国テレビは1系列、地方系列が5系列のほか、商業ラジオ20局があり、実質的に表現の自由の幅を確保している。この潮流は、ケーブルテレビ49局など、外資が参画したラジオ・テレビ放送の増加によって生み出されている。

全国紙11紙に加え地方紙7紙によって報道には多様性がみられるが、政府系のスロヴェンスカー・レプブリカ紙は、実質的に公的財政支援を受けている。

表現の自由および集会の自由を厳しく制限する刑法修正草案を、大統領が再提出、1996年4月にEUはこれを強く批判し、議会は最終的に法案を否決した。

スロヴァキアにおける視聴覚領域の法枠組みは、1991年のラジオ・テレビ法および、1991年の（公共放送）スロヴァキア・テレビ法である。後者は公共放送の定義を定めて国家独占を廃止した。前者は、放送および放送事業者に対する基本原則、権利、規制を規定し、さらに、放送免許付与権限を有するラジオ・テレビ評議会について規定している。

スロヴァキアにおける主要なテレビ放送事業者は公共放送スロヴァキア・テレビである。国家による映画産業の独占状態の終結以降、小規模の独立制作企業が活発になったが、配給は数社に支配されている。

EUはこうしたスロヴァキアの状態を、欧州域内制作番組の促進、コンテンツ管轄権（発信国主義）の定義、広告基準の点で、EUの求める基準に適合していないとした。

また、制度枠組みについてスロヴァキア政府内で行われている議論の情報がEU側にもたらされていないと情報公開を求めたが、それでも、必要な規制基準が早急かつ効果的に策定され、視聴覚産業の構造的な順応が伴えば、EUの求める基準に適合するのは、中期的in the medium termに可能であるとした。

2) 1998 年次レポート

EUは、スロヴァキア政府が選挙期間を通じて公共ラジオや公共テレビ放送に対し、強い統制を行い、ジャーナリストやメディアを脅迫する不穏なケースも報告されている、と警告した。

1998年5月、スロヴァキアは修正放送法を発効し、欧州域内制作番組およびスロヴァキア制作番組のクォーター制を推奨するなどの進展がみられたが、EUによるスロヴァキアの視聴覚領域の評価は、非常に低いものとなった。

3) 1999 年次レポート・1999 年アクセッション レポート

新たに政権を獲得した政府は、ラジオ・テレビ評議会委員の構成を変更した。野党やIFJなどはこれを政治介入と批判した。

また、公共放送スロヴァキア・テレビで行われたジャーナリストへの措置が、労働省による査察対象となるなど、ジャーナリストの脅迫こそ報告されていないものの、メディアの環境が疑問視された。

視聴覚領域において重要な進展はみられず、特に欧州域内制作番組の制作と配給に関して放送法制はアキに適合しないと、低い評価を受けた。1999年アクセッションレポートでスロヴァキアは、アキに適合する国内の放送法制改正が強く求められた。

4) 2000 年次レポート

2000年次レポートでも評価の低さは変わりなかった。

表現の自由全般に関し、ジャーナリストやメディアへの脅迫は報告されていない。

スロヴァキアでは、公共放送スロヴァキア・テレビ評議会委員の任命に、法の定める60日以内という期日を大幅に越え7カ月を要し、また、公共放送スロヴァキア・テレビの報道に対するモニタリングによって、野党に関する報道が客観的でなく報道量も少ないことが示され報道の中立性が疑問視された。スロヴァキア・テレビはより多くの放送時間を野党に充てるとする解決案を決定した。EUは公共放送の公共的性格を確実にし、改善することは重要であ

ると勧告した。

スロヴァキア議会で9月、放送および再送信に関する法（以下、放送法）が成立したことを受けEUは、スロヴァキアが1999年アクセションレポートの求めた短期目標を達成するとともに、法制度がアキへの実質的な適合を達成したと評価した。またスロヴァキアは10月、「国境を越えるテレビ放送に関する欧州連合協定」を批准した。

それでも、ラジオ・テレビ放送評議会の行政能力について、新放送法から派生する新たな競争の発生や問題の協議のために、人員・設備の両面が確実に強化されなければならないと、特に、各放送局をモニターする能力、制裁能力を強化しなければならないとした。

5) 2001年次レポート（加盟交渉終了）

スロヴァキアの視聴覚領域政策について、2000年10月発効の放送法が2001年4月に修正され、スロヴァキアの放送法制が指令に適合したこと、また2000年10月に欧州協定を批准したことが相当な進展と評価され、事実上、加盟交渉が終了した。

EUはスロヴァキア・ラジオ・テレビ評議会の行政監督能力について、昨年より2名増加し25名のスタッフを抱えているものの、新たな法枠組みの下では、人員面でも設備面でも強化を必要とした。

6) 2002年次レポート

大統領・政府・憲法裁判所に対する誹謗中傷への刑法適用を廃止する動きは2001年11月、議会において僅差で否決された。しかし憲法裁判所が2002年1月、この規定が表現の自由を侵害するとして、条項の効力を停止した。こうした動きの結果として、当該条項は現在効力を持たないとEUは評価した。

2000年の放送法が2001年と2002年に修正され、スロヴァキアの法制度はほぼ、アキの求める基準に適合したとEUは評価し、放送評議会の行政能力と財政についても、重要な進展がみられたとした。

7) 2003年次レポート

スロヴァキアは、視聴覚領域の加盟交渉から生じ

る政策に関する義務や要求に適合し、加盟達成までにアキを実行し得る立ち位置にある、と評価された。

3. その他の加盟申請国の交渉過程概要

本稿で取り上げたヴィシェグラード4カ国を含めた加盟申請国の交渉過程を、【表3】に示す。

4. 抽出された問題点

第5次拡大での加盟申請国は、第2陣と位置付けられていたブルガリアとルーマニアがEUの想定通り、遅れて2007年に加盟することになるが、その他の10カ国は、2004年1月1日の加盟を迎えることになった。

しかし加盟交渉プロセスを辿ることで、加盟が承認された申請国でも、視聴覚領域については、アキの求める基準に達していない国が多いことが明らかとなった。

例えばハンガリーは、加盟交渉開始時には、放送制度がおおよそEU基準に見合っており、「数年」以内に基準を完全に満たすことが期待されながら、「メディア・ウォーズ」ともたとえられるメディアを巡る抗争を受けて⁽⁶⁾、2002年次報告に至っても、アキの求めに部分的（partly）に適合しているに過ぎず、特に欧州域内制作番組については問題が残されたままで、ハンガリーは法制度規制枠組みを適合させる必要があると加盟前に厳しく指摘された。放送監督機関についても、権限強化の他、財政的・政治的独立性の確保が求められ、さらに放送免許・付与決定過程と放送関連予算配分の透明化の不満が指摘されている。

視聴覚領域の交渉を2001年で早々に終了したポーランドも、番組管轄権（発信国主義）の定義や欧州域内制作番組の定義、欧州独立制作番組やポーランド国内制作番組のクォーター制、メジャー・イベントの放映権独占禁止、外資参入自由化などで、アキへの完全な適合には、さらなる法制度の修正あるいは実行が必要であると指摘されている。さらに2003年次報告では、視聴覚領域の加盟交渉から生じる義務に部分的にしか適合していないとされ、遅れている放送法改正を急がねば加盟発効日までにア

【表3】 EU 東方拡大政策におけるマス・コミュニケーション関連の記述（太字が加盟交渉終了）

国名	加盟申請時期	1997 (Agenda 2000)			1998			1999			1999年アクセシオンパートナーシップ
		表現の自由	視聴覚領域	将来の見通し	表現の自由	視聴覚領域	表現の自由	視聴覚領域	表現の自由	視聴覚領域	
ブルガリア	1995.12.14	様々なメディアが存在。国会は1995年、放送監督機関に強大な権限を与える法を採択。憲法改正案はこれを非難。新法は修正案が検閲中。	基本法規は、1975年通信法、1995年免許法、1996年放送法。放送法には憲法裁判所によって違憲とされた条文もある。	法制度はEU基準に適合していない。基準達成予想期間は「中期的」。	—	改善努力はなされているが、1996年放送法はEU基準に適合しない。新法が検討されているが、EU基準に適合していない。	—	大きな進歩。1998年放送法改正。EU基準に適合しつつある。放送評議会は行政面から行政執行能力に懸念。	—	放送監督機関の強化	
チェコ	1995.01.17	メディアの多様性は明白。共和の自由が保障されている。公共・商業放送の併存体制により放送の多様性、放送評議会は公共放送を監督し社長を選出する。	基本法規は、1968年プレス法および商業放送導入以前からの危険な拡大に見合う監督制度および産業構造の整備。拡充が必要。	「中期的」にEU基準を満たすには相当の努力が必要。数年での進展はみられない。	—	1989年5月欧州放送批准。しかし、憲法は2000年まで行われなければならない。法制度の進展はみられない。	—	放送法改正。しかし、監督機構（放送法改正）は、主要メディア（放送法改正）の整備が不十分。文化省による構造改革は進まず。EU基準を満たしていない。	—	—	
エストニア	1995.11.24	様々なメディアの存在により表現の自由が保障されている。公共・商業放送の併存体制により放送の多様性、放送評議会は公共放送を監督し社長を選出する。	基本法規は、1994年放送法、欧州域内制作番組、広告基準、成年保護など。法改正が準備中。	改善が維持されれば「中期的」に基準を満たすことが期待される。	—	1998年の放送法により、放送監督機関が設立。EU基準を満たした。	—	既に放送制度は、EU基準を満たしている。放送事業者・テレビ広告の定義や国境を越えるテレビ放送に関する規定などに改善が求められる。	—	—	
キプロス	1990.07.03	レポートなし。	レポートなし。	表現の自由は十分に保障されている。	—	1998年の放送法改正により、放送監督機関が設立。EU基準を満たした。	—	既に放送制度は、EU基準を満たしている。放送事業者・テレビ広告の定義や国境を越えるテレビ放送に関する規定などに改善が求められる。	—	—	
ラトヴィア	1995.10.13	様々なメディアの存在により表現の自由が保障されている。	基本法規は、1995年放送法、欧州域内制作番組、広告基準、成年保護などが不十分。	改善が維持されれば「中期的」に基準を満たすことが見込まれる。	—	1998年の放送法改正。国境を越えるテレビ放送に関する指令に適合するかの検証は保留。独立監督機関は正常に機能。	—	1989年放送法改正によって大きな進歩。主要メディア（放送法改正）の整備が不十分。文化省による構造改革は進まず。EU基準を満たしていない。	—	独立放送評議会の整備	
リトアニア	1995.12.08	様々なメディアの存在により表現の自由が保障されている。公共・商業放送の併存体制により放送の多様性、放送評議会は公共放送を監督し社長を選出する。	基本法規は、1990年プレス法、1995年放送法。情報不足し、今後基準を満たしていくかどうか判断することは不可能。	改善が維持されれば「中期的」に基準を満たすことが期待される。	—	1998年の放送法改正。国境を越えるテレビ放送に関する指令に適合するかの検証は保留。独立監督機関は正常に機能。	—	既に放送制度は、EU基準を満たしている。放送事業者・テレビ広告の定義や国境を越えるテレビ放送に関する規定などに改善が求められる。	—	—	
ハンガリー	1994.03.31	憲法により検閲は禁止。ジャーナリストの保護が盛り込まれ、表現の自由が保障されている。	基本放送法は1995年放送法、前番組の放送開始が準備されている。	放送制度はおおむねEU基準に適合しており、「数年」以内に基準を完全に満たすと予想。	1986年施行のメディア法は、国境を越えるテレビ放送に関する指令に適合。しかし、さらなる努力が待たれる。衛星放送に関しては問題が提起されているが、政府が新聞を買収し影響力を行使することは懸念される。放送法の規定に反し、放送評議会委員は政府寄りの委員のみによって構成されている。	—	放送制度はほぼ基準を満たしている。中期：マイノリティ向け衛星放送の整備	—	—	—	
マルタ	1990.07.16	レポートなし。	レポートなし。	—	—	—	—	—	—	—	
ポーランド	1994.04.05	国家機関の職務に関する刑法より検閲、選挙制度、言論・表現の自由、法整備により情報源の秘匿整備が進む。	基本法規は1992年放送法。公的機関は放送にかんする圧力を加えているが、全体的には表現の自由は保障されている。	改善が維持されれば「中期的」に基準を達成することが期待される。	—	—	—	—	—	—	
ルーマニア	1995.06.22	様々なメディアがある。憲法は検閲を禁止。新聞や雑誌への国境企業が新聞流通を通じた経済的圧力。国境放送への政府の圧力。	基本法規は1992年放送法。放送評議会設立。法制度は欧州域内制作番組や広告規定などでEU基準に適合していない。	改善が維持されれば「中期的」に基準を満たすことが見込まれる。	—	—	—	—	—	—	
スロヴェニア	1995.06.10	表現の自由は保障されている。選挙制度より検閲の機会を平等に与えられた。	基本法規は、1994年放送法および公共放送法。	制度はEU基準に部分的にしか適合しない。1998年放送法改正により、EU基準の要求を満たすことが期待される。	—	—	—	—	—	—	
スロヴァキア	1995.06.27	政府が公共放送に圧力。外資系放送局が表現の自由の幅を狭めている。政府系企業が新聞流通を通じて表現の自由を制限する。刑法改正草案を2度提案し、EUから批判。	1991年放送法が放送評議会を規定。欧州域内制作番組に適合してEU基準に適合していない。	情報公開が求められ、「中期的」にEU基準を満たすことが期待される。	—	—	—	—	—	—	

キを達成できない恐れがあると危惧もされた。

加盟交渉において第2陣からの交渉を開始したスロヴァキアはむしろ、1998年の総選挙で誕生したズリンダ新政権が、EUとの交渉を巧みに活用して視聴覚領域の国内変革も進めたが、それでも制度枠組みこそアキに適合しているものの、放送評議会の人員面・設備面での不足点を指摘された。

チェコも、コンテンツ管轄権（発信国主義）を決定する基準において、放送法の技術的改正がまだ必要で、さらに放送評議会が透明かつ予測可能な規制枠組みを効果的に確立し監督することが特に重要な課題として残されているとの指摘を受けている。

このように、交渉によってEUが求める基準を視聴覚領域で不足なく達成した国はなく、達成されたと確認できる項目、あるいは交渉過程で問題とならなかったアキ・コミュニテール項目は、EU域内での放送サービスの自由な流通、欧州域内制作番組の促進、広告水準といった産業政策的側面を強く有する項目のみであった。

その一方で、コペンハーゲン基準において真っ先に掲げられた「政治的基準」に強く内包される諸要素については、少数民族の尊重と保護についてのEUの方針が各国に浸透した以外は、EUの強い指導力が発揮されないまま加盟承認に至っている。

本稿での跡付けから抽出できた、加盟申請国に広くみられる未解決の問題群をまとめると以下のようなになる。すなわち、

①名誉毀損に対する刑法の適用

加盟交渉の「政治的基準」として記述されてきた表現の自由に関し、加盟申請国の多くで、公人あるいは国家機関への名誉毀損に刑法が適用される法的環境にあることが確認された。交渉過程中には、実質的な弊害を起こしていないとして問題視されなかったがポーランドで、明らかにEUの法体系に矛盾していることが指摘されても、そのままEU加盟が承認されている。

②社会主義時代に制定された「プレス法」の残存

いわゆる「プレス法」と称される「定期刊行物およびその他のマスメディアに関する法律」（チェコでの正式名称）は、メディアの登録制や、

非常時に関する曖昧な定義のもとにメディアの義務を定めている⁽⁷⁾。「プレス法」の残存が、名誉毀損への刑法適用の温床にもなっている。

③公共放送の中立性の欠如

かつて社会主義体制をとり、国営の放送メディアが情報を独占していた国々では、どのように中立公平な「公共」放送体制を築くかが、社会意識の安定に最重要であるのだが、主要な財源を国庫に依存するこうした放送は、たとえ、十分な放送法が制定されても、その運用次第で、容易に政治介入を招くことの例証となっている。

④放送監督機関の独立性の脆弱さ

放送メディアへの政治介入を防ぐために設置が必須とされた独立の放送監督機関も、その独立性・中立性の欠如が再三指摘された。かつて国営放送が独占していた放送周波数帯の、商業放送への移行に際しては、多額の資金が動くことから、規制の透明性と安定した予測可能性が必須だが、放送監督機関の財源不足、人的設備的資源の不足が指摘され、問題解決は覚束ないまま、加盟が承認されている。

以上から、当該社会の政治・経済のみならず文化・社会的要素を色濃く反映するメディアの機能について、新加盟国にはEUへの加盟承認後も、旧体制時代（その多くは社会主義時代）に醸成されたメディア観が払拭されないまま、さらに既EU加盟国のメディア観と方向性を一つにできかねないメディア観を継続したまま、加盟が承認されたと確認できる。

中東欧諸国に対しては冷戦時代から、表現の自由が尊重されていないと批判され、当該地域のメディア環境の変容を促す国際的な試みが続けられており、その中には、UNESCOにおける新世界情報コミュニケーション秩序論議や、全欧州安全保障協力会議（CSCE）における第3バスケットの論議が挙げられる。前者は南北対立の構図に東西対立の論理が複雑に混ざり合ったことで、中東欧のメディアに実質的な変化を及ぼせないまま終焉した。後者は当時の民主化運動とも連携し、中東欧のメディア空間に「批判的な世論空間」を成立させたが、東欧諸国のメデ

ィア法制度を変革するには至らなかった（清水 2014）。

そうした経緯を振り返れば、当該地域のメディアにまつわる諸問題を提示し、少なくとも各国で一定水準の放送法制が導入される程の指導力を発揮した EU 東方拡大の視聴覚領域交渉は、東欧旧社会主義国のコミュニケーション秩序を変容させる画期点として評価されることは揺るがない。

それでも、コペンハーゲン基準のうち、政治的基準の達成については、はなはだ脆弱だったと結論付けられる。政治的基準を棚上げにし、経済的基準の達成を優先させた政策の方向性が、後年に至り却って、EU の根本枠組みを動揺させている。新加盟国のメディア状況が安定せず、狭量なナショナリズムが支配してしまった理由の一つとして、東方拡大政策において、欧州域内制作番組の促進や広告水準といった「経済的側面」を重視して経済的に脆弱な新加盟国をグローバル経済の奔流に取り込み従属的な位置につけておきながら、公共放送の中立性やそれを支える放送監督機関の独立性に向き合いきれなかったこと、何より「表現の自由」というメディアの最も核をなす機能の向上に表面的にしか取り組まなかったことが挙げられるのではなからうか。

5. 後続研究へ向けた課題

情報のグローバル化が益々浸透する時代にあって、様々に異なる表現の自由についての考え方を、どのように調整していくか。メディア研究の領域では、「メディアの類型化」の試みが活発に行われてきている。

例えば、類型化研究の古典『マスコミの自由に関する四理論』⁽⁸⁾ を批判的に継承したハリンとマンチーニは共著『Comparing Media Systems』の中で、①メディア市場の構造 Structure of media markets, ②政治とメディアの類似性 Political parallelism, ③職能としてのジャーナリズム Professionalization of journalism, ④国家の役割 Role of the state という4つの軸を元に、旧西欧諸国のメディアを、a) 地中海あるいは極化した共存主義モデル Mediterranean or Polarized Pluralist

Model: France, Greece, Italy, Portugal, Spain, b) 北中欧あるいは民主的コーポラテスト・モデル North/Central Europe or Democratic Corporatist Model: Austria, Belgium, Denmark, Finland, Germany, Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland, c) 北大西洋あるいはリベラル・モデル North Atlantic or Liberal Model: Britain, United States, Canada, Ireland と、分類した (Hallin and Mancini 2004)。

さらにハリンとマンチーニは、この枠組みの旧西欧以外の地域への適用を試み、しかしハリンとマンチーニが掲げる経済的・政治的指標は、メディア活動の実態を把握するには分析粹として抽象的に過ぎ、限界が指摘されている (Hallin and Mancini 2011)。

また EU の視聴覚メディア政策に関する法制度的研究からも、①加盟国のメディア法制度は多様で調整・収斂は困難、②メディアの多元性を図る基準が不明瞭、などメディアが持つ社会・文化的側面の深遠さに苦慮している様子が窺える (安江 2011: 26)。

その意味では、メディア研究の泰斗デニス・マクウェールが 1980 年代に提唱した「メディア・パフォーマンス」概念を継承してメディアの機能や効果を分析要素に設定し、国際的な比較研究に踏み込んだミューラーの研究に一つの方向性をみることができるかもしれない (Muller 2014)。

もっとも、共通の指標に基づいた各国のメディア環境の詳細な把握が不十分な現状で、ミューラーの研究は、残念ながら世界の全ての地域に適用可能な段階にはない。それでもハリンとマンチーニが試みたような多くの知見が共有されれば (Hallin and Mancini 2011)、世界各地のメディア環境を向上させるための足場となるだろう。

こうした研究の蓄積は、将来の「東アジア共同体」ひいては「アジア共同体」を構想する上での基盤を築き得る可能性を秘めている。

【脚 注】

- (1) 「統一ドイツは今 (上・下)」朝日新聞 2014 年 10 月 30・31 日などを参照。
- (2) 駐日欧州連合代表部 HP <http://www.euin-japan>

.jp/union/enlargement/ (最終アクセス日 2014年11月20日)

- (3) 駐日欧州連合代表部 HP <http://eumag.jp/question/f0312/> (最終アクセス日 2014年11月20日)
- (4) 社会主義体制崩壊後のチェコにおけるメディア状況については、(清水 2000) を参照。
- (5) 公共放送チェコ・テレビの社長人事を巡る動向については(清水 2002a) を参照。
- (6) ハンガリーにおける「メディア・ウォーズ」の様相については、(Gyuricza and McNutt 2014) などを参照。
- (7) チェコにおける「定期刊行物およびその他のマス・メディアに関する法律」の試訳および考察は、(清水 2005) を参照。
- (8) 『マスコミの自由に関する四理論』における共著者シーバートらによる分析の限界については、(清水 2002b) を参照。

【参考資料】

- European Commission, 1997, Agenda 2000 - Commission Opinion on Application for Membership of the European Union - Bulgaria, the Czech Republic's, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Rumania, Slovenia, Slovakia
- European Commission, 1998-2003, Annual Report - Bulgaria, the Czech Republic's, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Rumania, Slovenia, Slovakia
- European Commission, 1999, Accession Partnership - Bulgaria, the Czech Republic's, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Rumania, Slovenia, Slovakia
- European Commission, 2001, Accession Partnership - Bulgaria, the Czech Republic's, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Rumania, Slovenia, Slovakia

【参考文献】

- Daniel C. Hallin and Paolo Mancini, 2004, *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, Cambridge University Press
- Daniel C. Hallin and Paolo Mancini, 2011, *Comparing Media Systems Beyond the Western World*, Cambridge University Press
- Denis McQuail, 1992, *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*, SAGE Publications
- Jorgen Mortensen and Sandor Richter, 2000,

Measurement of Costs and Benefits of Accession to the European Union for Selected Countries in Central and Eastern Europe

Lisa Muller, 2014, *Comparing Mass Media in Established Democracies: Patterns of Media Performance (Challenges to Democracy in the 21st Century)*, Palgrave Macmillan

長與進, 2006, 「スロヴァキアのEU/NATO加盟—加盟する側の論理と心理—」羽場久美子・小森田秋夫・田中素香編『ヨーロッパの東方拡大』岩波書店, 192-211

小山洋司, 2004, 『EUの東方拡大と南東欧—市場経済化と小国の生き残り戦略』ミネルヴァ書房

Peter Gyuricza and J. Michael McNutt, 2014, *The Media War in Hungary I: Media & Power in Hungary from 1989-2009*, Labyrinthium Investments

Reporters without Borders, 2003-2014, Press Freedom Index

清水真, 2000 & 2002a, 「海外新聞の概況 チェコ・ハンガリー・ポーランド」『日本新聞年鑑』日本新聞協会

清水真, 2002b, 「東欧旧社会主義国における国営テレビの変容〜チェコ・スロヴァキアの事例を中心に〜」『マス・コミュニケーション研究』No. 61, 176-90

清水真, 2005, 「チェコにおけるプレス法の改正に関する考察〜社会主義システムに基づくプレス観の継続〜」『明治学院大学社会学部付属研究所年報』No. 35, 133-49

清水真, 2014, 「国際的な情報の流れに関する議論の再検討—新世界情報コミュニケーション秩序から世界情報社会サミットへ」『学苑』昭和女子大学近代文化研究所, No. 880, 27-39

Siebert, S., Peterson, A., Schramm, W., 1956, *Four Theories of the Press*, (内川芳美訳 (1953) 『マス・コミの自由に関する四理論』, 東京創元社)

田中素香, 2006, 「東方拡大とEU経済」羽場久美子・小森田秋夫・田中素香編『ヨーロッパの東方拡大』岩波書店, 30-60

安江則子, 2011, 「EUにおける視聴覚メディア政策と公共放送—市場と文化の間で—」『立命館国際地域研究』No. 33, 13-28

(しみず まこと 現代教養学科)