

アセアン諸国でのマスコミ規制と報道の自由

—— 東南アジア主要5カ国での聞き取り調査から ——

荒井 幹夫

要 旨

アセアン諸国ではマスコミに対し、国家・政府による法的、政治的な規制が加えられ、さらに宗教的または社会制度、思想的な規制が行われることが多い。これらの様々な規制は互いに密接にからみ合いながら、各国のマスコミの活動、報道の自由の有形無形いろいろな影響を及ぼしている。この小論では、アセアンを発足させ今も中心的な存在である5カ国について、「マスコミの規制」「報道の自由」の問題を考える。取り上げるのは、インドネシア、マレーシア、シンガポール、タイ、フィリピンの国々である。これらの国のマスコミについて筆者はこの10年余り毎年各国で聞き取り調査を続けてきた。この小論は各国のマスコミ規制と報道についての調査の概要報告である。東南アジア諸国は政治経済社会の変動が激しく、マスコミも年々動いており毎年の調査が必要と感じている。

〔はじめに〕何を問題にするか、何が問題になるか～まとめ

(1) アセアン諸国のメディアと「マスコミ規制」

- 1 アセアン（東南アジア諸国連合）諸国の大半は第2次大戦後独立した新興国である（タイを除く）。このアセアン諸国は、国内の多様性（人種、民族、言語、宗教、ほか）が特色であり、経済開発・所得の向上を最大の国家目標にしている。これら諸国では国内の統一を守り、効率的な経済開発をすすめるために、政府・与党を中心とする、上からの強権的な政治支配体制をとり、反対派を抑圧する機会が多い（例外的⁽¹⁾）。
- 2 このアセアン諸国の強権的な政治支配では、メディア、特にマスコミ（この文ではマスメディアと同義に使う⁽²⁾）が大きな役割を果たしている。つまり多様な国内をまとめ独立と統一と治安・秩序を維持し、中央集権的な経済建設をすすめる上で、政府はマスコミを支配下におく必要がある。マスコミを通じ国民に対して政府の方針政策の周知徹底をはかろうとする。政府は国・内外の情報を管理し（「情報主権論」⁽³⁾）、マスコミに国内の開発促進と国民教育の役割を期待し、様々な形での「マスコミ規制」[Media Control] を実施し「報道の自由」を抑える（「開発ジャーナリズム」の問題⁽⁴⁾）。
- 3 この小論では、アセアン原加盟国であり今も中心的な存在の5カ国について、各国の「マスコミ規制」「報道の自由」の問題を考えてゆく。対象にするのは、インドネシア、マレーシア、シンガポール、タイ、フィリピンの国々である。5カ国は他のアセアン諸国にくらべマスコミ関連の資料が入手し易く、また筆者は1990年代始めから2003年まで10年余毎年これらの国々のマスコミの状況を各地で聞き取り調査を続けてきた（調査方法は後記）。各国の状況を述べる前に、先ず規制の対

象になる「報道の自由」の内容を確認し、次いでこのアセアン5カ国では「マスコミ規制」という場合、何が問題になるのか、どんな特色があるのか、一連の調査をもとに概要をまとめておく。

(2) 「報道の自由」をめぐる問題

- 1 マスコミに対する規制の対象は“マスコミの活動”が中心になるが、先ず代表例として「報道の自由」を取り上げる。これは、一般に基本的人権の一部としての「情報（交流）の自由」([Freedom of information], 国連の諸規定やユネスコ諸報告等⁽⁵⁾)の問題と考えられるが、この小論では「ある一国内での「報道の自由」または「情報交流の自由」と考える。定義的には、個人を主体にする「言論・表現の自由」を具体化するための「報道の自由」つまり「マスコミ活動の自由」として捉える。
- 2 その主な内容としては、①取材（情報収集）の自由、②編集（収集した情報の整理）の自由、③情報伝達（加工された情報の伝達～狭義の報道）の自由、の3点が一般的に問題である。更にこれらの自由は、その情報発信の対象である受け手“大衆”も自由に受信出来なければ意味がない。「報道の自由」には、④情報入手の自由、も含まれると考えてよい。「マスコミ規制」はこの報道の4つの自由を規制するものと考えられ、アセアン各国の場合も、この4つの点が問題になる。

(3) アセアン5カ国での「マスコミに対する規制」の概要（まとめ）

マスコミの活動、その代表例としての「報道の自由」への規制は様々な形で行われる。アセアン5カ国での「マスコミ規制」とは何か、一連の調査の結果を基に整理してみる。

1 公権力による外部からの「報道の自由」に対する規制

国家、政府によるマスコミの規制または管理であり大きく分けて、①法律的な規制〔憲法、法律、行政命令・政令、等。議会・立法権による〕、②行政的な規制〔行政指導 [guidance]、法的根拠を基にする場合が多いが、明確な根拠無しにも行われる。これはアセアン5カ国で目立つ点〕、③司法による規制〔法的根拠に基づくか、行政措置を追認。裁判所・司法権。アセアン5国では、立法権・行政権に従う場合が多い〕の3点があげられる。

2 政治的・社会的・宗教的な規範、考え方による規制

①様々な政治・社会勢力からの圧力、特に政権を握る与党からの圧力がマスコミに加えられ、規制につながる。これは1の公権力による規制の形をとる場合が多いが“無言の圧力”によって自主規制が行われる場合も多い。②宗教（東アジアではイスラム教、仏教などが代表例）、③伝統文化・社会習慣（儒教思想、“アジア的価値観”など）、等の観点からマスコミの活動が規制され、「報道の自由」が制約される場合がある⁽⁶⁾。この宗教・伝統などによる規制もアセアン5国の場合、前項の公権力による諸規制と関連する場合が多いが、公権力規制の枠外でマスコミ活動に影響する場合もある⁽⁷⁾。

3 経済的な側面からの規制

市場経済でマスコミの資本、経営、広告主等から「報道」への圧力がかかり実質的な規制が行われ

る。アセアン5国では政府系資本が関わる場合が多く、編集人事にも影響が大きく、規制につながり易い。また広告収入の割合も相対的に高いので広告主の圧力に弱い。

4 「マスコミ規制」実施の際の諸問題

1 または2のような考え方で規制が行われる際、アセアン5国でも次の点が問題になる。①規制を実施する組織または管轄。これは、政府関連の機関（治安・警察当局、検閲組織など）による場合とマスコミ関係者を中心とした組織による“自主規制”の場合に分けられる。後者の場合、政府から独立か、政府も関係するかの両様があるが、アセアン5国ではマスコミ独自の自主規制は弱く機能しない場合が多い⁽⁸⁾。②規制の対象。これはマスコミの組織や企業体を規制する場合（1の公権力による規制が多い）とマスコミの伝える情報内容（記事、番組、広告など）を規制する場合がある。後のコンテンツ規制では、上記1、2いずれの場合も行われるが、アセアン5国では様々な理由で厳しい。③記事・番組の内容規制。これは情報内容の何をどう規制するかの点。番組基準や記事の倫理綱領などが決められ、規制に違反した時の制裁や処分も問題になる。この5国では一般に厳しい。

（4）取り上げる国々と聞き取り調査について

- 1 小論では先ず、これら諸国の中で最も規制が厳しいマレーシア、次いで規制が厳しいシンガポール、インドネシア（かなり規制残る）、タイ（現政権下で規制強まった）、フィリピン（5国では最も自由）の順で取り上げる。[[Freedom House] の例⁽⁹⁾]
- 2 毎年各国の聞き取り調査では、次の5項目を焦点にした。①マスコミを取り巻く環境変化（政治、経済、社会、他）、②マスコミ規制の法律行政上の変化、③マスコミの現状と最近の変化、④メディア融合とインターネット規制問題、⑤人々のマスコミへの反応。聞き取り調査の対象では、各国で次の各分野について少なくとも1人確保した（平均2人）。*政府の情報関係機関の幹部（部長以上）、*有力新聞か通信社の編集または調査部門の幹部（印刷メディア関連事項）、*放送局幹部（放送各分野動向、メディア融合等の問題）、*大手メディア調査会社（マスコミ市場動向、読者視聴者反応等）、*マスコミ研究者（大学やメディア研究機関）の人々である。
- 3 各調査の対象者は、出来るかぎり毎年同じ人から話を聞き（英語）、その時々最新の資料の入手に努め、また最近数年は帰国後eメールにより疑問不明点を確認。紙面制約の都合で調査対象者の氏名・所属、参考記事文献などの記載は最小限にした。

I 【マレーシアにおけるマスコミ規制と報道の自由】

（1）政権の交代

- 1 マレーシアでは2003年10月末の政権交代で、22年間首相を勤めたマハティール氏が退任、アブドラ・バダウィ副首相が首相に就任した。新首相は当面は前任者の政策を踏襲、マスコミ政策についても、これまで通り厳しい規制策をとるとの予想。イギリス植民地支配に続く1957年独立以来の国内共産主義抑圧などの歴史的背景、さらに前首相の20年余に及ぶ開発独裁政策で積み上げられてき

たマスコミ規制体制は簡単に変わらない。多民族国家の統一を守る上でもマスコミ規制はやむを得ないと指導層は見ている。1969年の人種暴動の衝撃はマレーシアのマスコミ規制を大幅に強化する契機だった⁽¹⁰⁾。

(2) 国家の中でのメディア・マスコミの位置付け

- 1 “マスコミも公共性を持つことが必要”との基本的立場から種々の規制が行われる。政府はマスコミ規制の基本的理由として「マスメディア活動は「国家の基本原則」ルクネガラと「国家目標」に従うべきだ⁽¹¹⁾と説明。マスコミはこの原則・目標に沿って公共性を保ち、政府はマスコミを経営編集の両面で統合規制する必要がある、と言う。
- 2 マハティール前首相は“2020年先進国仲間入り”を目標に政府主導の経済政策をとり「マスコミは国の安定と発展に役立つべきだ」として規制を強めた「開発ジャーナリズム」。更にマスコミ活動にとっての“タブー4原則”がある。前記人種暴動事件の後発表されたもので「人種的問題ははじめ“微妙な問題” [sensitive issues]⁽¹²⁾を公に議論してはいけない」とされ、憲法10条（後記）が改正された。
- 3 「情報主権」（前記）の考え方から、政府は外からの情報流入に規制を加えてきた。例えば、マスコミは海外ニュースは原則として国营バルナマ通信社を通じてのみ入手できた。これは1990年代末から技術革命による情報源多様化で徐々に緩和されている。

(3) メディア規制の法的枠組み〔関連する主な法規〕

- 1 マレーシア連邦憲法は「言論表現の自由」の権利を記すが（10条1項）同時に第2項以下でこの権利を制約できる場合を列挙（国の安全、議会の権威、法廷侮辱、前記“微妙な”諸問題他）。国の安全、公共秩序のために行われる規制は、憲法規定の各市民権（マスコミ活動とも関連）の制限を認める（4, 149, 150条他）。マスコミの「言論・表現の自由」に対し、憲法上制約が可能な理由は14項目にのぼる⁽¹³⁾。
- 2 憲法のマスコミに対する厳しい規制枠の中で、具体的規制措置を決める法が網の目の様に張りめぐらされ、マスコミを直接規制する法律は19、間接的に規制する法規は35あるとされる⁽¹⁴⁾。以下は、マスコミと報道の自由を直接規制する法律の主な例。

一般的な法律に、*治安維持法 [Internal Security Act] がある。これは裁判なしで長期拘束が可能で著名なジャーナリスト数名が拘束されている。インターネット情報の内容規制はこの法律が根拠⁽¹⁵⁾。*煽動（防止）法 [Sedition Act] “煽動的”発言を公表する意図あれば有罪。名誉毀損法、刑法、民法等にもメディア規制の条項がある。

- 3 マスコミ対象の主な法律。*新聞印刷出版法 [Printing Presses and Publications Act] は、新聞雑誌書籍等の発行印刷は免許制（毎年更新）、政府はこの法を根拠に反対派の新聞雑誌の発行を規制。この法律による警察の処分を裁判で争うことは出来ない。また著作権法、秘密保護のための諸法がある。他方、放送通信分野のマスコミ規制では、*マルチメディア法 [Communications and

Multimedia Act] (1998年制定)がある。この法は前からの放送法と通信法をまとめ、メディア融合の時代に対応するのが狙い。放送通信の周波数割当や産業の規制、番組内容の規制（政府主導の下での自主規制が目標）等幅広く規制。この法の下での放送メディアに対する規制具体策は一部実施されたがまだ完成しておらず、従来の法体系下での規制が続いている（2003年末）。

(4) マスコミ規制の機関・組織など

1 情報政策の決定は、首相の下で内務省と情報省が中心になり、放送通信関連ではエネルギー・通信・マルチメディア省（1998年設置）も関わる。[内務省]（警察・公安）強大な権限。新聞雑誌書籍などの発行印刷許可（前記）の他、出版物内容取締り検閲、放送番組（放送局にも検閲室を持つ）映画・ビデオの検閲を実施。[情報省] 情報政策全般、政府広報、国营放送（RTM）通信社（BERNAMA）映画産業を管轄（マルチメディア法により再編成中）国内報道機関に守らせるため「報道・編集ガイドライン」を作り随時政府から編集者に連絡する [Note to Editor]。[通信マルチメディア省] 長期戦略担当。メディア関連では、マルチメディア産業（民営放送、Internet等）、電波免許等の政策を決定。その下で「通信マルチメディア委員会（MCMC）」が政策立案と実施にあたる。

2 資本・経営面からの実質的な規制概要。マレーシアでは、政府与党によるマスコミの所有・支配（経営、人事、他）が目立つ。シンガポールと共通する。1980年代半ばから、主な新聞雑誌は次第に政府与党（UMNO）と密接な資本によって経営・編集が支配されてきた。例えば主要紙 New Straits Times は国营持ち株会社（プルナス）が支配権を握り、首相に批判的な編集幹部も次々更迭された¹⁶⁾。2001年には従来中立的だった中国語2紙を与党が買収、一般紙は大半が政府与党の支配下に入った。

また放送メディアは国营で開始されたが、情報省の指導下で1980年代から次第に民営局、ケーブル局、衛星放送等が始まった。政府与党系資本下で政府により忠実である。

3 マスコミ情報内容の規制。報道が“公共の秩序や国家の安全を損ねる場合”，各法により様々な規制が行われるが、具体的に何がそうかが問題でその時々での政治的判断で規制が実施される。マスコミ報道では、政府に批判的な記事も少しあるが、政府基本方針や政権首脳の批判などは認められない。他方社会的な問題では、記事・番組共に一般に暴力・反社会的な事項など [VHS. C-C]¹⁷⁾が厳しく規制される（イスラム教の影響）。

4 この国のマスコミでは当事者の「自主規制」は当然である¹⁸⁾。前記の法律や組織によって情報内容が規制され違反は厳しく罰せられ、また発行・経営・人事等も政府与党が支配するので、当事者は「自主規制」を余儀なくされ、それがマスコミの当然の姿としている。マスコミのキーワードは「開発・責任・自由」であり、生き残りのために受け入れる。

マレーシアのマスコミ枠組み・情報内容など規制図

マスコミ管轄機関	新聞雑誌・印刷	放送関連		適用法規	参考
		RTM 政府	民間, CATV, 衛星		
内務省	発行許可 記事内容	番組内容について検閲 RTM, 民間局に検閲官 (衛星局は自主規制)		新聞印刷出版法 治安維持法 秘密法, ほか	情報内容を中心に規制
情報省	編集方針等 報道ガイドライン	組織要員 番組方針	(組織等) 番組方針 〈放送ガイドライン〉	政府組織法ほか関 連法	通信社・映画等も管 轄
マルチメディア省 政策担当	関連事項 (On-line, etc)	放送免許・周波割当など 放送全般の方針枠組み		マルチメディア法 関連法	放送通信関連 インターネット含む
マルチメディア委 規制内容	関連事項	番組基準の方針決定 放送局・関連業者など指導		マルチメディア法 同委員会法 関連法	放送中心に規制の内 容を決定

◎マレーシア政府（内務省，情報省，マルチメディア省，他）資料から作成（2003.10-荒井）

II [シンガポールにおけるマスコミ規制の枠組みと内容]

(1) マスコミは21世紀大競争時代にどう対応するか

- 1 シンガポールが当面する課題 [National Agenda] は、技術革新の急展開，世界不安定化（対テロ戦等），グローバル競争激化の中で，人口430万の小国が従来の経済成長と高所得をどう維持し先進国¹⁹として発展を続けるか，である。この課題に対応するために，マスコミの組織・枠組み・情報伝達のあり方をどうするか，政府とマスコミ企業は再検討を進めている。マスコミ規制と情報規制をどうするか，大きな焦点である。
- 2 政府は，2002年マスコミ企業を監督する情報芸術省の組織を大幅に変えたが，これはマスコミ企業に国際競争力をつけるため，としている。またメディア情報の内容規制，検閲制度の再検討を2002年初め着手，2003年9月報告書が出た。厳しいマスコミ規制で知られるこの国²⁰の「マスコミ規制」とそこで見られる変化の兆しについて述べる。

(2) シンガポール国家でのマスコミの位置付け

- 1 “国父”とされるリークアンユー上級相は，1959年首相になって以来，少人口で多民族の島国で資源の乏しい途上国の発展には，国民の勤勉と教育と統制が必要であるとして強権政治で反対派を抑え経済開発を進め，マスコミも政府の方針に従い国の発展に役立つよう国民に情報伝達の義務があったとした。そして“精緻”ともいえる政治経済社会体制とマスコミの規制体制を作り上げ，経済先進国になった。
- 2 シンガポール政府は建前上，マスコミ活動と報道の自由，マスコミの自主性を尊重するという立場である。実際はマスコミ企業とその情報内容を規制する多数の法律や行政指導があり規制統制が様々行われ，違反の時は制裁が課せられる。マスコミ組織や情報内容を規制する必要についての情

報局長の説明である²¹⁾。「狭い島国に背景の違う多人種が住み経済発展するためには、何よりも政治と社会的・宗教的な安定と調和の必要がある。マスコミの役割はこの安定に寄与することだ。人口が少なく、メディアの市場も人的資源も限りがあるので、野放しの競争はメディア自体の崩壊につながる」。

- 3 シンガポール政府はこうした方針の下に、独立以来とくに1970年代から、新聞を中心に国内のマスコミを段階的に整理・統合して、政府による情報管理の一元化をはかってきた。放送は初めから国営で、今も公共放送として政府の意向をうけている（後記）。政府のマスコミ政策が比較的うまく実施され規制が徹底してきたのは、少人口の島国であり、マスコミ企業の競争参加者も比較的少数だった事が背景にあると考えられる。

(3) マスコミ規制の法的な枠組み〔関連する主な法律〕

- 1 シンガポール憲法は第14条1項で「言論表現・集会結社の自由」を認める。しかし続く2, 3項で、国の安全、社会秩序・道徳の維持、外交関係への配慮、立法・司法の特権保持など、言論の自由が法律によって制限できる事項をあげる。「マスコミ活動・報道の自由」への規制は、憲法のこの条文(14)を根拠に行われるが、これらの条項は極めて幅広く解釈でき、政府の政治的裁量でマスコミの活動が大きく規制される。憲法には「報道の自由」を保障する条文がなく問題だとの指摘もある。メディア産業(映画・映像を含む)を直接規制する法律は合わせて17あるとされる²²⁾。
- 2 印刷メディアの規制基本法は、*新聞印刷法 [Newspaper and Press Act]。これは新聞雑誌などの印刷・発行を規制するもので、定期刊行物は政府免許(License)を毎年得る必要がある。新聞企業の組織、経営等についても詳しく規定。前に政府が反政府的な新聞雑誌を押さえ込むのに使われた。情報内容の規制法律では、*有害出版物規制法 [Undesirable Publications Act] *治安維持法、*煽動防止法、*秘密保護法等²³⁾。

他方、放送分野では、*放送法(前の放送庁法)が中心。これは、ラジオ、テレビ(地上、ケーブル、衛星)、インターネットなど電子メディアの各分野を対象にし、電波割り当て等技術面、企業組織のあり方、番組基準など規制の原則を幅広く規定。注目点はインターネット情報の内容規制を放送法で規定している事。ネットの性質上厳格な規制は難しく、プロバイダーの規制と利用者の自覚、親の教育に待つのが実態のようだ。大枠規制[A light touch policy]と呼ばれている。

(4) マスコミ規制の機関・組織など

- 1 情報芸術省 [Ministry of Information and the Arts] MITA が中心。文化、メディア政策を立案、実施。マスコミを監督し、新聞や放送への免許の認可、企業の規制など幅広い権限を持つ。記事や番組など情報内容も各法に従い内容をチェック、違反の場合の制裁を決め実施。反社会的、治安に関わる問題については内務省も規制を実施。[MITA] 2002年組織再編成でメディア開発庁 [Media Development Authority] を設置。従来の放送、映画・映像、出版などの各部門を統合し、それぞれの効率的発展を目指す。2003年 [MEDIA 21] 計画を始め、メディア産業の国際競争力増強を目標

に支援事業を始めた。

- 2 資本・経営面からの規制。新聞産業では、言論統制の必要から政府主導で新聞と一部雑誌の統合を進めた。現在 SPH [Singapore Press Holdings] が持ち株会社として国内の全13紙と主な雑誌を支配下においている。資本と経営の分離の方針で、傘下の各紙が独自の読者層開拓を狙い、競争をする形だが資本も経営も人事も政府の意向を強く反映。放送は国営で発足。90年代から公社組織の MediaCorp が地上波 TV (6ch) を独占していたが、2000年から SPH にも 2ch の放送を認めた。他方放送中心の MediaCorp にも新聞雑誌の発行を認めマスコミ企業への競争原理の導入をはかった。ケーブル放送では StarHub Cable Vision が市場を独占するが、資本も経営も政府の影響が強い。
- 3 マスコミ情報内容規制。一般に人種・宗教など社会的に微妙な (sensitive) 問題ではより厳しい判断がされる傾向だと言う。政治的問題では前記のようにその時々での政治的判断による場合が多い。政府は2002年メディア情報の「検閲再検討委員会」設置。理由は、技術革新の急発展、グローバル化浸透、国民意識の向上などをあげた。2003年9月発表の報告書では、検閲内容の大枠は維持するが、映像・芸術作品などでは条件付きで規制の一部緩和を打ち出しているのが注目される。
- 4 シンガポールで行われている厳しいマスコミ規制について、政府当局者は「外部強制ではなく、マスコミ当事者の「自主規制」に期待」する。マスコミ人の多くも「我々のような条件の国では、仕方がない」と自主規制を受け入れている。

しかしこの2～3年、政府やマスコミ企業の幹部は「21世紀に入りグローバル化が更に進み、新国際大競争の時代に生き残るためには一層“創造的”な発展が必要だ」としている。それには市民の自由な発想・アイデアが必要であり、より自由な雰囲気が新たな発想を生む、との考え方である²⁴。これまでの上からの統制・規制一本槍のやり方では国の発展に限界があり、それを越えるためには、上からの指導体制を保ちながら、国民の身の自由の余地を広げ新しい発想と創造力を期待する、という事のように見える。前記の検閲制度の再検討の背後にはこうした考えがあるように見える。

Ⅲ [インドネシアのマスコミ規制と報道の自由]

(1) 政治の動向が「マスコミ規制」を決める

- 1 今この国の政治・社会を動かしている軸は、2004年半ばに予定される議会選挙と大統領選挙だ。大統領が再選されるか、与党連合がどうなるか。多くの問題が選挙との関連で語られ、マスコミをめぐる諸問題も両選挙との絡みで議論されている。例えば、メガワティ氏は「マスコミの政府批判は政情不安の印象を与え外国投資を阻害するので、政府批判を抑えるべきだ」と度々述べ問題になった。当面、インドネシアのマスコミの最大の問題である新放送法実施も政治対立がからみ選挙後に持ち越されるのは確かとされる。
- 2 インドネシアでも、マスコミの活動・報道が政治を動かし大きな影響を及ぼす。政治はマスコミの動向に気をつかい折りあらば規制し報道を抑え利用しようとする。この国は1998年のスハルト政

権退陣によって、「言論報道の自由」を回復し、特に新聞雑誌等印刷メディアは政府批判はもとより、誤報、中傷、センセーショナルリズム、無責任、等々、言論・報道は百花繚乱、カオス状態になった、と嘆くジャーナリストも多い。この“報道の行き過ぎ”がインドネシア社会や政治家の間に「マスコミと報道の自由の規制はやはり必要だ」との意見を徐々に増やしてきた。勿論スハルト時代の腐敗を追求するマスコミを恐れる旧政権の幹部達もこのマスコミ批判に同調する⁽²⁵⁾。新放送法の実施をめぐる議会の対立の背後には、こうしたマスコミ批判の事情もある。

(2) インドネシアでの政権とマスコミの関係

- 1 1945年の独立から約60年、この間スカルノ、スハルト両政権下での開発独裁とマスコミに対する厳しい規制・弾圧の時代が続いた。この両政権下でも各々発足当時は、マスコミとの“蜜月時代”「報道の自由」の時期もあった。政府の報道不介入、検閲なし、発行許可証不要の時期だった⁽²⁶⁾。そしてスハルト退陣による“改革”[Reformasi] 政変と「報道の自由」の時代が始まり、ハビビ・ワヒド両政権は「言論・報道の自由」を回復、マスコミ規制は大幅に減り“悪名高い情報省”は廃止、憲法条文は改正された。
- 2 今の「報道の自由」を端的に示す文言は、1999年成立「報道法」[Law of The Press] の前文にある「言論の自由は人民主権の一つで、民主社会建設の最も重要な要素であるマスメディアは外部干渉を排し言論の自由の原則に従って行動する」。そして2001年ワヒド退陣で、メガワティ大統領登場「言論・マスコミの自由は尊重する」との立場を表明した。しかし就任から2年余り、彼女の考え方、政治的立場、軍部との関係等からみて「ワヒドより保守的で報道の自由が制限される」とマスコミ関係者は警戒する。例として、大統領は就任後の新内閣で情報通信担当大臣に保守派の政治家を任命した⁽²⁷⁾。初めにふれた大統領のマスコミ抑制的な発言も彼女の立場を示す。更に新放送法成立に時間がかかったのも、大統領が「マスコミ・報道の自由」に関心が少なく、法案争点解決に指導力を発揮しなかったため、とする見方もある⁽²⁸⁾。

(3) マスコミ規制の法的な枠組み〔関連する主な法律〕（以下、表記は英語訳から）

- 1 憲法28条F「言論・表現の自由」条項は「報道・情報入手の自由」を含む（2000年条文改正～1945年憲では「言論・表現の自由は法律の規定による」）。ハビビ政権は1998年（憲法改正前）「言論・表現、集会・結社の自由」を規定する、*表現の自由法 [Law of Freedom of Expression] を議会に提出、成立させた。1999年*報道法成立、「マスコミ活動・報の自由」を規定（21ヶ条）するメディア基本法。印刷放送・通信社・他のメディア、個人・団体等が対象。報道の自由、取材源守秘、反論権、記者倫理規定、記者身分保障などの規定。また「報道評議会」を設置、マスコミに関わる諸問題を扱う公的機関。関連各界代表で構成、大統領任命だが政府から独立して活動。記事、番組等についての苦情や問題を審査、警告勧告等の措置をとるが強制権なく、自主規制に期待。

関連法としては、*人権法、*映画ビデオ規制法（独立検閲組織）、*通信法などが1998年政変

後に制定実施された。マスコミの活動内容を規制する法規は他にも種々あるが、改正憲法に則した法律制定、改正は進まず問題とされている⁽²⁹⁾。

- 2 放送関連の基本法では、*放送法（64条）が2002年末漸く成立、放送の諸事項を幅広く規定する。法律の施行令（12項目）制定を条件に発効するが、政治対立で未制定。この法律の焦点は、独立の放送委員会〔KPI〕の設置。放送免許の許認可権、放送局への罰則制裁や番組の規制、検閲など強い権限があり⁽³⁰⁾、旧情報省のような統制組織にならないかとの懸念がある。

（4）マスコミ規制の機関、組織など

- 1 マスコミを規制する組織。政府には現在、マスコミ活動や情報内容を直接規制する組織はない。前記情報通信省⁽³¹⁾は、電波割当て等放送の技術面規制を行う。また“メディア・通信・情報・コミュニケーション”関連各分野での「政策ガイドライン」を1999年に発表した⁽³²⁾が、現状と見通しを述べたもので政策ではない。今後の政治状況次第、または2004年の新議会、次期大統領次第では情報通信省が新たなマスコミ規制策を打ち出す可能性も排除できない。なお内務省警察当局・軍部は、マスコミの活動や情報内容について、刑法、国家安全法、などの法律から取締る権限を持ち、時々問題になっている。
- 2 マスコミにたいする社会・宗教的な圧力。従来の政府規制に代わり、社会・宗教的な規制・圧力がこの2、3年強まっている。イスラム原理主義、強硬派からマスコミ報道・広告への抗議・反対が目立つ。マスコミ人が、現在最も恐れ警戒するのは宗教勢力と軍部の動向と言われるが、今の政治状況では宗教勢力が焦点。軍部は当面低姿勢だが、混乱などが続くと再び前面に出てマスコミ規制に乗り出すとの見方が一部にある⁽³²⁾。

マスコミに対する資本経営面で問題視されているのは、放送局資本でのスハルト一族の影響がまだ強い事で、首都圏の10放送局の半数が直接間接に支配下と言われる⁽³³⁾。

- 3 マスコミ情報内容の規制。マスコミの自主規制が行われているが、規制原則〔Code of Ethics〕として、一般に次の2点で共通の認識がある。①報道の一般的倫理基準を守る（誤報、中傷、不公平に注意等）、②社会的な〔VHS. C-C〕の規制、問題は③政治批判の扱いである。2003年7月、メガワティ大統領はジャカルタのタブロイド紙の編集者を名誉毀損（刑法）で訴え話題になった⁽³⁴⁾。また、マスコミ組織（経営者、記者連盟など）による、それぞれの自主規制、倫理綱領を作る動きが続いている。

IV〔タイにおけるマスコミ規制と報道の自由〕

（1）タクシン政権登場で「報道の自由」が後退

- 1 タイは、1992年の民主化運動で長年の軍部支配が終わり、1997年に民主的な新憲法が成立し、言論・報道の自由、メディア活動の自由が詳しく明記された。このため政府は直接的な検閲、新聞・放送局閉鎖などのメディア統制は出来ない。

最近のタイのマスコミにとり頭が痛い問題は、2001年に就任したタクシン〔Thaksin

Shinawatra] 首相が折りにふれ「メディアの政権批判は国の開発成長にとり障害だ」とマスコミ批判を繰り返している事だ。彼が警察官僚出身（財界入り前）を問題にする関係者も多い。警察はマスコミ報道をモニターする権限を持ち、時々この権限を使う。

- 2 タクシン政権のマスコミ規制の例では2002年、政権批判記事をのせた新聞 The Nation の編集長らの銀行口座の調査を指示したり、タイ国王の政権批判的な発言を伝えた外国雑誌の特派員追放決定、などの措置をとった場合が良く知られている³⁵⁾。こうしたタイのマスコミ規制を問題にして、世界各国のマスコミの「報道の自由」度を調査しているフリーダムハウス [Freedom House] は、タイのマスコミについて、2002年の“自由 [Free]”から2003年は“やや自由 [Partly Free]”に格下げをした³⁶⁾。

(2) 1992年以後のタイの「報道の自由」の変化

- 1 タイの政治状況は、1992年の政変つまり軍部後退と民主化運動の成功で大きく変わりタイの現代政治の始まり、とされている。タイのマスコミもこの民主化運動後大きく変わった。この政変から5年後の1997年、民主化運動を推進したタイ社会の指導者を中心に新憲法が起草され、議会審議を経て制定された³⁷⁾。権力の分散を主眼とする新憲法の起草には当時のマスコミ界代表も参加して「言論・表現・報道の自由」につき詳しい条項が盛り込まれ（次節）、タイマスコミを律する新しい法的枠組みが出来上がった。
- 2 この憲法に記された自由の大原則を実現するために、メディア関係者、学者、市民代表等が中心になり、マスコミ関連法規の制定・改定の作業が行われている。新憲法制定から7年、民主化の流れはできたが理念の実現には時間が要る。政治経済社会の各方面にはまだ旧来の勢力が根強く残り、改革に抵抗する。日常のマスコミ活動に関わる人々の間でも、新旧の考え方、新旧勢力が混ざり衝突し相互に影響しながら、新しいメディア環境、マスコミの規制と自由が形成されつつあるのが、現状といえる。
- 3 1992年から10年余り、その時々政権の傾向（右派、中道派）によりマスコミへ規制の風向きが変る。警察当局による記事・番組のモニターが行われ、度々警告が行われた時期もあり³⁸⁾、今のタクシン右派政権も監視を強め、前記編集者や外人記者への圧力の他、政府に批判的な番組中止や出演者下ろし等マスコミへの規制を強めた。放送局は政府・軍部の影響が強く、問題になった民間局はタクシン財閥が支配している。

(3) タイのマスコミ規制の法的な枠組み

- 1 憲法（全文336条）でのメディア規定としては東アジアでは最も詳しい規定の一つ。
39：*表現、言論、他の自由保障。*制限；国家安全、個人の諸権利、平和と秩序維持。
*新聞、R・TV局の閉鎖禁止、報道禁止は裁判所の命令が必要、検閲の制限。
40：*電波周波数は国民共有の資源、*割当・内容規制等は政府から独立の機関で決定。
41：*メディア従事者の自由と独立、*経営または政府による思想統制を禁止、など。

他に、憲法の情報公開原則（58・59条）により「政府の情報公開法」制定。設置された委員会では、広く情報公開を求める市民に対し、政府側は出来るだけ非公開を主張。

2 現在、憲法条文に従い、マスコミ関連法規（出版法、放送法等）の見直しが進行中。

▷出版法：政府は従来の法律（1944）改定で対応の方針、マスコミ・学者は法律廃止要求。

▷放送法：現行法（1955法を改正）に代わる新法が提案され各界意見を集約中、難航。

*放送免許：現状（政府・軍が持つ）を大幅変更の提案で、既得権益の抵抗が強い。

*放送委員会：政府から独立の機関で、複雑な委員任命手続きあり。委員選考進まず。

*番組基準：放送委員会が指針（ほぼ従来通り）を決め、各局が自主規制実施の原則。

▷通信関連法：政府による規制緩和を原則にした新電波法成立、通信委員会（2000）発足。

▷映画関連法：第2次大戦前の映画法を必要に応じ改正（VD, CD等にも適用）。フィルム審議会が映画等を審査するが、検閲は警察担当。関係者は独立の検閲機関を要求する。

（4）「マスコミ規制」「報道の自由」の規制内容、実施組織など

1 記事・番組内容の規制。各マスコミの自主規制が原則。各々の倫理規定による。警察には独自のモニター内規があり、タクシン政権下では記事や番組に対する警告（電話など）が再び目立ち、裁判所への提訴も行われている。「新聞評議会」が発足し（1997）経営・編集・記者代表等で構成する自主規制機関、倫理規定を決めて活動、財源は拠出。倫理規定に違反の時は、提訴によりオンブズマン活動をするが、強制力弱く不活発。警察の警告は公序良俗違反の場合が多い（新聞雑誌にはどぎつい記事、写真が目立つ）

放送番組の編成・内容規制などは、現放送法の規制（公共目的など）が基準。各局の自主規制が原則。内容規制では、王政、仏教[VHS, C-C]等に厳しい規制。CM（番組の10%）は消費者青少年保護の立場から詳しい基準があり、CMの検閲を実施。

2 タイは、王政の仏教国。マスコミの情報内容には、仏教や王政への尊敬などの観点からの規制がある。刑法の規定で、王族への「不敬罪」による訴追、仏教「冒瀆」も問題になるなど、社会的・宗教的な規制が行われる。

3 これらの法的・社会的・宗教的な規制の他、資本・経営・広告等を通じる無言の圧力、マスコミ企業への目にみえない規制がある。タクシン政権は、国内外からの批判を意識してか最近（2003年）メディア抑制のハッキリした措置は取らないが、関係者によると、政府やタクシン氏の関連企業が政権批判紙から広告を引き揚げたり企業幹部への働きかけ（電話、食事やゴルフ招待など）を通じての経営圧力が目立っている⁽³⁹⁾。タクシン氏が議会で絶対的な支持を集めている現状⁽⁴⁰⁾では、新聞の多くは政権批判の矛先を収め“穏健”になった、とされる⁽⁴¹⁾。他方、放送メディアは今も事実上、政府・軍の支配下にあり政権批判は出来ない。2004年、タイでは総選挙が予定されタクシン氏のマスコミ操作がさらに巧みに行われるかもしれない。

V [フィリピンのマスコミ規制と報道の自由]

(1) フィリピン・マスコミの「報道の自由」

- 1 フィリピンのマスコミは「東南アジアでは最も言論・報道の自由がある」と言われる程メディア活動は自由で活発、政府批判も盛んだ。他方、批判的なジャーナリストに対する暴力・暗殺事件が多いことでも知られる。2003年の初め9カ月間で6人が殺されたという⁴²。またマスコミ資本は他国と同じく広告主からの圧力に弱く、紙面や番組内容は一般的に大衆に迎合的であるとメディアの専門家は見る。これは、多数の読者・視聴者を集めるタブロイド紙やテレビ局の場合とくにそう言える。あるフィリピン大学教授は前に筆者に、この国のマスコミの問題として、*過当競争、*センセーショナルリズム、*メディア当事者・記者の倫理観欠如（取材上の汚職など）の3点をあげたが⁴³、この状況は最近の調査（2003）でも変化がないようだった。
- 2 先にふれた、世界のマスコミの「報道の自由」度を毎年調査している、フリーダム・ハウスは、2003年度報告でも、この小論に取り上げたアセアン5国の中で最も“自由”な国として位置付けている。同報告での、この位置付けは1997年以来変わらない。
- 3 一般論として言えば、以下に述べるようにフィリピンのマスコミに対する法的な規制はアセアン5カ国の中で最も少なく、それだけ「報道の自由」が多いことになる。他方、自由主義経済下でのマスコミ産業は、他の国の場合と同じく資本・経営上からの規制、制約が大きい（人事、広告収入など）。また記者などマスコミ当事者に対する暴力が多い点については、国民性、社会の成熟度なマスコミを取り巻く環境が大きく影響していると言えよう⁴⁴。

(2) マスコミ規制の枠組み・組織

- 1 マスコミ活動、情報内容に対する政府からの直接の規制は少ない。新聞法、放送法などマスコミ活動を直接規制する法律はない。前記のようにアセアン諸国では最も自由なマスコミ活動が見られる。また新聞・放送ともマスコミ企業は、民営と自由競争が建前である。フィリピンのマスコミ、とくに新聞は20世紀の前半この国を植民地支配した（1902-41）アメリカの影響が大きい。初期のアメリカ人による新聞発行、要員訓練を通しての影響、伝統が残っている。
ほぼ20年に及ぶマルコス大統領の「開発独裁」の時代は、マスコミに対する厳しい規制が行われたが、独裁が終わり（1986年）アメリカ的自由競争の形が復活した。
- 2 憲法の第3条 [Bill OF RIGHTS] の4項が「言論・表現・報道の自由」の規定。法律による制限を禁止している（米憲法修正1条に倣う）。メディア法（メディア融合）、放送法など制定の動き、提案はあるが実現していない。議会で審議中の法案もある。刑法（誹謗、中傷等）、国家秘密、治安維持の法律で内容をする規制（警察治安当局）記事番組内容の規制は、各法律の枠内で問題にされ裁判で最終決着（自主規制、後記）がはかれる。
- 3 大統領報道官（メディア政策・広報、公営放送など）がマスコミ関連事項を扱うが、情報内容についての具体的規制はしない（1986年情報省廃止）新聞雑誌の企業登録は商務省。電波の割当、放

送局の認可・免許など技術的規制は運輸通信省（再編成中）が実施。放送事業免許は議会の承認も必要である（政治的判断が入る。CATV局開設など問題が多い）。

（3）マスコミの自主規制と社会的規制

1 公権力による規制が少ない中で、マスコミの「自主規制」が問題になる。

注目されるのが放送の場合。▷ニュース番組など放送内容は、放送事業者団体（KBP）がかなり厳しく自主規制をする。〔KBP規制〕番組・広告基準（Code of Ethics）があり、独自の番組・広告審査機関を持つ。違反判断の時は、警告、罰金、停止等の制裁が課せられる（かなり実効的）。広告は事前に内容チェックされる。

▷政府不干渉の原則で放送の番組内容等の検閲はない、放送局の自主規制とKBP規制による。

▷映画・テレビ審査委員会（MTRCB- Movie Television Review Classification Board）

映画、ビデオ、CD、などを、大統領任命の委員会（独立機関）が事前検閲の原則。

2 新聞記事の場合は、各紙の自主規制に任せられている。経営者・学識者による新聞評議会〔Press Council-PPI〕があり、記者の質的向上、記事の自己審査等を目標にする。編集者・記者連盟などもあるが、いずれも不活発である。

3 この数年（1990年代末以降）注目を集めているのが“調査報道”である⁽⁴⁵⁾。

1998年就任したエストラダ前大統領は、2000年半ばに汚職が表面化し、結局議会の弾劾裁判（同年末から）がきっかけで辞任に追い込まれた⁽⁴⁶⁾。一部マスコミが始めた汚職調査報道（1999から）が拡がり弾劾裁判にまで発展。議会テレビ中継が関心を集めた（前大統領は批判的なマスコミから自分の支持企業の広告を引き上げる等、間接的規制を行った）。

4 フィリピンは国民の85%がカソリック教徒であり、社会での教会と神父の影響は根強い。このことはマスコミの報道内容にも無言の規制となり影響を及ぼしている⁽⁴⁷⁾。

注

(1) アセアン10国の内、現在かなり自由な政治体制があるのはフィリピン。インドネシア、タイなども自由主義体制をとるが実際は政府・与党の支配色が強い。

(2) 「マスコミ」の場合は“企業体または組織としてのマスメディア”の意味が強く。「マスメディア」は“メディアとしての役割・機能”に重点をおいた意味が強い。

(3) “一国の内外の情報の流れは各国家が支配する”という「情報主権論」は第2次大戦後の英米中心の「情報交流の自由」の考えに対し、特に新興途上国側が主張しはじめた。

(4) 「情報主権」主張の途上国は“マスコミは政府に協力して国家の経済発展を促進する役割・立場がある”とする「開発ジャーナリズム」の考えを主張する。関連して「開発コミュニケーション」の用語もあるが意味は少し違う。

(5) 代表例では、国連憲章（1,55,68条）ユネスコ憲章前文、世界人権宣言、国際人権B規約（19,20条）、ユネスコのマスメディア宣言（1978）・マクブライド最終報告（1980）など。

(6) アセアン諸国での宗教規制では、イスラム教（マレーシア、インドネシア）、仏教（タイ、カンボジア）の例があり、社会制度では王政（タイ、カンボジア）、儒教思想（シンガポール）などが各国でのマスコミへの規制に影響を及ぼしている。

- (7) マスコミ報道について、インドネシアのイスラム教宗派でのシャリア法の適用是非、フィリピンのカソリック教会の指導、などの法的規制外の問題例がある。
- (8) 例外：フィリピン放送業者団体 [KBP] による自主規制，独自の組織，基準，制裁を実施。
- (9) ニューヨークに本部の民間団体「フリーダムハウス」の認定。世界各国マスコミの「報道の自由」を調査。マスコミの環境を，法的・政治的・経済的の3視点から規制度を数字で表し0が全く自由，100が完全規制，とする。アセアン5国の場合は〔自由なし〕マレーシア：71・シンガポール：66／〔部分的自由〕インドネシア：56・タイ：36／〔自由〕フィリピン：30（日本も自由，17）Annual Country Report, 2003.
- (10) 1969年人種暴動（総選挙で華人系野党の進出で，マレー系，中国系住民が衝突，数百人死者の報道。2年近く国家非常事態宣言。この事件が契機で憲法改正，治安維持法強化，マスコミ活動の規制強化が数々実施された。特に人種問題など国内対立にふれる報道は厳しく規制される（最近例：2002年首都でインド系とマレー系の住民対立問題の報道）。
- (11) ルクネガラ (RUKUNEGARA) (神の信仰，国王への忠誠，憲法護持，法と秩序，健全な道徳行動)。国家目標（国家統一，民主主義，公正な社会建設，自由活発な文化育成，経済技術の発達）。マレーシア政府年報，内務省・情報省の大臣発言など。
- (12) マスコミが守るべき“微妙な”問題の原則。*市民権の論議はしない，*ブミプトラ政策（マレー人優先・マレー語推進）を否定しない，*国王，サルタンの持つ特権を議論しない，*非マレー系住民への合法的地位を認める，の4原則。
- (13) 海部一男『放送研究と調査』2001. 11月，p.82.
- (14) ASIAN COMMUNICATION HANDBOOK 2001, pp. 122-124, AMIC, Singapore.
- (15) Stevn Gan, Chief Editor, Malaysiakini, マレーシアの代表的な数少ないネット新聞，中立の立場を維持〕のコメント（2003）。マハティール首相は繰り返し「インターネット情報内容は政府情報規制の対象にしない」と述べていたが，2003年初め警察は Malaysiakini のある記事を治安維持法違反として，事務所を捜索した。
- (16) 1998年アンワル元副首相解任・逮捕事件で「報道の自由」が改めて問題になった。
- (17) [VHS. C-C] Violence, Horror, Sex, Counter-Culture. アセアンでの一般的規制項目。
- (18) Anil Netto [Media Freedom in Malaysia], MEDIA ASIA, Vol 29 NO 1, 2002, AMIC.
- (19) シンガポールの一人当たり所得，2001年約 21000US\$ で，旧宗主国イギリスとはほぼ同じ。
- (20) Freedom House, Annual Country Report 2003, p. 135.
- (21) Mohamed A. Baksh, Director, Public Communications Div. MITA, Singapore.
- (22) ASIAN COMMUNICATION HANDBOOK 2001, pp.196-198.
- (23) シンガポールもマレーシアもイギリスの植民地支配のもとで英法の体系下であり，ここに示されている各法律は基本的にはマレーシアの場合に準じる。
- (24) 1990年代の終わりシンガポール経済発展のベースが落ち，マレーシア等周辺国の追い上げがあり，発展維持にはどうするか指導者達が模索している中での考え方である。
- (25) Atmakusumah Astraatmadja, Chairman (2000-3), The Press Council, Indonesia.
- (26) Leo Batubara, Chairman of the Newspapers Publishers' Union, [The Beginning of the End for Freedom of Expression], Van Zorge Report, 27 Jan. 2003.
- (27) 放送，通信などメディア融合の時代に大きな権限を持つことが予想されている。
- (28) Eduard Depari, Media-Public Relations Consultant, Jakarta.
- (29) 各国で一般的な，刑法，民法，国家安全・治安維持法，秘密保護法，等がある。
- (30) 放送法はまた，放送局の組織，番組規制，外国局のニュース番組の再送信禁止，商業放送局の全国放送問題，TV・マルチメディア局の外資許可（20％）等を規定。
- (31) 「全国情報庁」が，旧情報省の行っていた国内での政府政策の国民への伝達を担当。
- (32) Susanto Pudjomartono, former Chief Editor, Jakarta Post.
- (33) Ishadi S. K., President, PT TELEVISI TRANSFORMASI INDONESIA, Jakarta.
- (34) Rakyat Merdeka（タブロイド紙）の場合，New York Times, 2003, 7. 15.

- (35) 結局、編集者の口座チェックは裁判所の裁決で調査中止。
The Far Eastern Economic Review 誌の記者事件は、同誌謝罪で追放は取り止め。
- (36) Freedom House, Annual Report 2003, p. 144.
- (37) 新憲法起草の100人委員会がつくられ、民主化傾向が強い各界代表が参加した。
- (38) 1996-97年の右派チャワリット政権の時代。その後も多くはないが時々ある。
- (39) Chavarong Limpattamapanee, Head of Information Center, THAIRATH DAILY.
- (40) タクシン氏は経済力を背景に巧みな政界操作術で、議会の持勢力結集をはかり、今では下院議席の7割、上院の6割以上を支配している(2003年末)。
- (41) Boonlert Supandhiloke, Inspector General, P.M.'s Office, Bangkok.
- (42) International Herald Tribune, 2003. 9. 9, 1986年以来42人が殺害された、同記事。
- (43) Luis V. Teodoro, Prof. of Journalism, University of the Philippines.
- (44) 筆者の20年余りのフィリピンマスコミとの付き合いの印象である。
“フィリピン的・アジア的”といてよい(おおらか、あいまい、無責任、等)。
- (45) 2003年度マグサイサイ賞受賞の, Sheila S. Coronel は調査報道を始めた。
- (46) 裁判中止で民衆の街頭デモ(EDSA-2, People's Power)。アロヨ現大統領就任。
- (47) Radio Veritas (教会・大学経営ラジオ局)「人民革命(EDSA-1・1986, EDSA-2・2001)」に大きな影響。