

[講演会抄録]

2012年度連続研究講座： グローバル化下の若者 第5回「若者と紛争」

2012年11月7日

橋本 敬市（JICA 国際協力専門員（平和構築））

こんにちは。JICAの橋本と言います。よろしくお願ひします。

JICAというのは、税金を使って途上国の支援をしている組織であります。私は平和構築という仕事、つまり紛争経験国に行って、その国をどうやって立て直すかという支援をやっています。具体的にはアフガニスタンとか、南スーダンとか、最近ではネパールとか、コソヴォとかへ行って、どうしたら紛争の火種を少なくできるかというようなことを考える仕事です。その中でも、今日はマスメディアを立て直すという仕事について、お話ししたいと思います。といいますのは、これまでに多くの紛争や虐殺が起こっていますが、そういう時は政治家がマスメディアを使って情報を操作するということが非常に多いからです。私自身、以前新聞記者をやっていたのですが、いろいろなところ、政治家などからプレッシャーを受けることがありました。日本でもよくありますけれども、脆弱な国においては政治家がメディアを使って敵対勢力あるいは別の社会グループに対する憎悪をかき立てることによって紛争や虐殺といった深刻な事態につながる場合があります。こうした事態を防ぐため、われわれは紛争経験国において、政治家の影響を受けないような、メディアを作るための支援をしているのです。

まず、導入として、いかに権力を持った人達が情報を操作するかという例を少し御紹介したいと思います。これはちょっと古い話になって恐

縮ですが、1990年にイラクがクウェートに侵攻します。その時に、イラクはフセイン大統領という独裁者が支配していましたので、欧米はすぐにイラクに対して攻撃しかけようと思うのですが、国際世論がなかなかそこまで盛り上がりませんでしたのですね。その時、この女の子がメディアに登場しました。アメリカの下院の公聴会で証言する少女としてテレビに出てきたわけです。彼女は自分がクウェート人で、イラク兵が自分の国を攻めて来たという話を具体的にしてみせます。病院では新生児を含む多くの子どもたちが殺されたというようなことを涙ながらに訴えたわけです。国際世論はそれを聞いて、一気に対イラク戦争開戦に向けて盛り上がるわけですが、後にそれは全くのでっちあげであることが分かりました。アメリカ政府がフセインに対して戦争をしたいがために、でっち上げたのです。この女の子、後で駐米クウェート大使の娘さんであることが分かりました。おまけに、彼女は生まれてから1回もクウェートに住んだことがないという。しかも撮影されたのは公聴会じゃなくて、広告代理店の部屋の中だったということも分かりました。でも、その情報操作によって国連でも対イラクの多国籍部隊を召集して、イラクに攻め入ろうというような機運が高まり、実際に翌年の1月に戦争が始まりました。

次の写真、これは去年、報道でご覧になった方も多いと思いますが、いわゆるアラブの春というのがありました。チュニジアで始まったのですが、FacebookやTwitterなどで若者が動員され、時の独裁者の政権を倒した民主化運動です。若者の自発的な行動によってデモが行われて、長期の独裁政権が倒れたということで世界各国の反応もよかったです。でも、これは後に、他国の政府がFacebookを使って、チュニジアやエジプトの若者たちを動かしたものだたと指摘されています。つまり、現地若者は踊らされたのではないかということですね。皆さん、普段触れている情報が本当に正しいかどうか、特に、いわゆるソーシャルメ

ディアは情報の確度が分からないものなので非常に難しいですね。踊らされている可能性が高いということを頭において、聞いていただければと思います。

ここからが本論です。私がやっている仕事、紛争あるいは虐殺がいかにもメディアの影響を受けて起こるか、それをいかに抑えるかということこれから話します。ルワンダという国で、1994年に80万人が殺される虐殺がありました。日本では第二次世界大戦中に広島と長崎に原爆が落とされました。それで亡くなった方は足して約20万人です。ルワンダでは原爆のような大量破壊兵器を使わずに、家にあるような物、たとえば銃とか、石とか、ナイフとか、仮に銃器があったとしても小火器だけで、80万人を殺したのです。虐殺を行ったのは多数派のフツ族、被害に遭ったのは少数派のツチ族です。この時、フツ族の方が政権を握っていて、国営新聞を使って恐怖感をあおり始めました。「もし、今のうちにツチ族を殺しておかないと、そのうち自分たちを殺しに来る」というような事を連日、新聞に載せて恐怖感を煽ったのです。それから今度はラジオ局も、同じように連日、虐殺を呼びかけるようになります。皆さん、平和な世界に暮らしていると、どうして虐殺なんてひどいことやるんだろうと思うでしょうが、人間の意識なんて一晩で変わってしまうようです。特に恐怖感を植えつけられると、簡単に暴力をふるうようになってしまいます。

これは虐殺ですけど、紛争でも同様の事が起きます。旧ユーゴの紛争についてお話ししましょう。昔ユーゴスラビアという国がありました。1990年代の初めに紛争があって、6つの共和国に分裂してしまいました。さらに6共和国のひとつ、セルビア共和国から最近、コソヴォ自治州が独立しました。この紛争の際には、コソヴォではアルバニア人に対する非常に差別的な報道がなされました。クロアチアではセルビア人に対する恐怖心が煽られました。最も深刻な紛争となったボスニア・ヘルツェ

ゴヴィナでは、ムスリム、セルビア人、クロアチア人が三つ巴の争いをしたのですが、その際、それぞれの民族の指導者がメディアを使って、自民族の若者を紛争へとかりたてました。

こうした事態に対し、90年代以降、国際社会の大きな関心は、いかに中立的なメディアを作るかということに向いていきます。我々 JICA も今、政治家の影響を受けない、独立したメディアを作るという支援を行っているわけです。御存じの通り、日本にはNHKという公共放送局があります。多くの途上国では、放送局は国営です。国営局というのは政府からお金をもらって放送しているので、編集権の独立も持たないことが多いです。「將軍様がどうした」とか、政府のプロパガンダに使用されているわけです。

他方、NHKは政府からお金をもらわず、国民から受信料を集めることで、編集権の独立を維持しています。また民放のように、広告主の意向に左右されることもありません。つまり、公共放送局というのは、政治家の影響を受けず、かつ、市場からの圧力も受けなくて活動できるメディアであると言えます。我々は途上国でこうした自由で独立したメディアを作る手助けをしているのです。

ここで少し理念的な話になりますが、マスメディアと紛争の関係を少し整理しましょう。ここの資料に「フレーミング」と書いてあります。フレーミングというのはカメラを趣味にしている人はご存じかもしれませんが、ファインダーを覗いて、風景から自分が写したい部分を切り取るということです。膨大な風景の中から、好きな枠組を設定するとも言えます。これと同じように、マスメディアは膨大な事実の中から、特定の事実をクローズアップし、これを簡素化し、解釈を与えています。この作業をフレーミングと呼んでいます。毎日、新聞が出ていますが、世界中にある多くの事実のうち、新聞社が大事だと判断したものを抽出し、さらに優先順位を付けます。その際、特定の事実をクローズアップし、

わかり易く簡素化して、それに解釈を与えるというのがメディアの仕事です。膨大な情報をそのまま解釈も加えずに流してしまうと、どれが大切な情報で、どれがそれほど重要ではない情報がわからなくなってしまいます。そこで、優先順位をつけるわけですが、恣意的に悪用されることもあり得ます。例えばコソヴォでセルビア人の運転手がアルバニア人の子どもを轢いた事故がありました。それを報道する際、ただ普通の事故として扱うのではなく、運転手がセルビア人だったということを強調することによって、敵対するアルバニア人に大きなインパクトを与えることになる。それがフレーミングの悪用です。それが紛争の引き金要因になることもあるのです。

次に、民主社会においてマスメディアに何が求められているかということをお話しましょう。まず第一に、「番犬機能」と言われるものです。ニクソン大統領を辞任に追いやったウォーターゲート事件や、日本のリクルート事件などのように、メディアの大きな役割の一つとして、権力者を監視し、もし不正があれば、これを暴くことが挙げられます。これによって、政治家が誤った道に進むのを防止しているのです。

第二番目の役割として、種々の情報を提供するということによって国民の間に重要課題についての議論を高めることを通じ、政府の政策決定プロセスに参画できるようにするというものもあります。テレビのニュース等で、消費税の問題や、隣国との領土問題など、「今、世の中でこういうことが重要です」ということを伝えて、重要課題についての議論に参加してもらおうということです。これが民主的な意思決定、つまり国民が求める政策策定につながるというわけです。

最後に、メディアの役割、特に多民族社会における役割として「相互理解の促進」というのがあります。紛争影響国では相互に他の社会集団のよく知らないことから、疑心暗鬼になることが多いです。知らないが故に、「他民族が何かたくらんでいるのではないか？」と、いわゆる「想

像による強迫観念」を持ってしまうというわけです。それを政治家が悪用して、紛争につなげようとする場合があります。

途上国においてメディアがこうした本来の役割を果たすことが出来るように、国際社会は色々な支援をしています。たとえば、他の社会集団に対する憎悪を煽るのを防ぐための制度づくりです。日本では新聞社は新聞協会、雑誌社は雑誌協会を作っています。民放は民放連ですね。これらの団体はそれぞれ、倫理規定を定めて加盟社に遵守することを求めます。自分たちで自分たちが守るルールを定めているわけですが、それはメディアがあまりにも勝手な活動をしてコントロールできなくなってしまうと将来国家が介入してくる可能性がある、それを事前に防ぐために、自分たちで自分たちの手を縛っているわけです。自分たちのスタンダードを決めて、それを破る会社は除名するなどの罰則規定を設けてまで、将来的な国家検閲を防いでいるのです。

ソーシャルメディアの難しいところは、情報、コンテンツを縛るものがないことでしょう。たとえ虚偽の情報であれ、人を傷つける内容であれ、自由に広がってしまう。今、お話しした通り、マスメディアであれば、基本的に同業者同士、あるいは社内でも自律的な規制制度が出来上がっていて、極端な表現、あるいは裏が取れないとか、正確とは思えないような情報は表に出さないようにします。それに対して、Twitterなどソーシャル・メディアの情報は噂レベルのものでもネットに載りますし、故意に虚偽の情報を流すこともできて、非常に恐ろしいです。いじめ等にも使われているようですが、特定個人や特定の社会集団を排除しようと虚偽に情報を流し、皆がそれに加わったら、簡単に人や集団は潰れてしまいます。

マスメディアの場合、自分たちで自分たちの手を縛るわけですが、こうしたシステムを作るのが、私たちのメディア支援の一つの方法です。

それから、先ほど、NHKの話の中で出てきた公共放送局を設置する

支援も行われています。資料の一番下に書かれている「Public Service Broadcasting」です。繰り返しになりますが、公共放送局というのは、国民によって財源をまかなわれ、国民によって管理されます。商業ベースでも、国家管理でもないため、経済界の圧力を受けず、政治的介入からも解放されているというわけです。日本では約70%の家庭が受信料を払っているそうです。受信料を払わなくても罰則規定はないのに、国民の7割が受信料を払いというのは驚くべきことだと思います。途上国などでは、必ずしも受信料制度がうまく機能するわけではありませんので、色々な工夫がなされています。例えば、コソヴォでは韓国にならい、電気代と一緒に受信料を徴収するシステムが導入されました。タイではタバコ税や酒税などを公共放送局の財源に割り当てています。いずれにしても、みんな工夫しながら、政治家の影響を受けないメディアを作ろうとしているわけです。

ただ、メディアがきちんと機能するには、色々な条件があって難しいとも言えます。2009年のユネスコのレポートの中に、「多元主義、番組の多様性、編集の独立、適切な資金提供、説明責任と透明性を保証されれば、公共放送局は民主主義の礎石として機能、役割を果たし得る」と書いてあります。つまり、これだけ条件が整わないとだめだということで、なかなかハードルは高いです。さらに「本当に市場経済が発展したところでしか、ジャーナリズムは根付かない、メディアは機能しない」と書かれています。広告を出してメディアを支えてくれる企業がないと、公共メディア以外は存続できませんし、ジャーナリストたちもキチンと給料をもらえないと次第に腐敗していきます。日本でも、さまざまな企業や団体が記者を接待したり、贈り物をしたりしようとしています。よほど、気をつけていない限り、簡単に流されてしまいます。つまり記者を含めて、きちんとした形で生活が保証されているとか、自分の身をきちんと律することができるような経済状態でない限り、ジャーナリズム

は発展しないですというわけです。

極端な例を少し紹介します。今、JICAが支援しているネパールという国は南アジアで最貧国と言われています。非常に貧しい国です。そういう経済状況であるにもかかわらず、新聞と雑誌が計5000種類以上も発行されています。何故、5000以上もあるのかというと、政府が支援しているからです。新聞とか、雑誌を出すと、政府が補助金をくれるのですね。民主国家で政府が活字メディアに補助金を出しているところはありません。基本的に、活字メディアが民主的に機能するには政府から完全に独立している必要があります。テレビ・ラジオは電波という非常に公共性の高いものを使うので、一応、公的に管理されています。日本は総務省が周波数を割り当てていますが、他の民主国家は大体独立した規制局があります。いずれにせよ、公的な管理体制が出来ています。それに対して、新聞は基本的には国家からは完全に独立していて、市場にゆだねられています。つまり、おもしろい新聞はみんな読んでくれるけど、だめになったら廃れて行く、無くなっちゃうというのが活字メディアの姿です。ネパールは王政時代、国王を称賛する新聞を育成するために補助金を出し始めました。それが王政が崩壊した現在も続いていて、発行部数に応じ広告名目で補助金を出してくれるのです。その結果、実に深刻な事態が起きました。先ほど、言いました通り、ネパールは貧しいので、失業率が非常に高いのですが、仕事が無い人がこの補助金に目をつけて、「新聞でも出そうか」となるわけです。今はインターネットを使えば、他社の記事を簡単に盗用できるので、まず、他社の書いた記事を寄せ集め、コンピューターを使って勝手に編集します。それをプリントアウトして役所へ持って行き、「こういう新聞を出しています。発行部数は〇〇部です」と申請すれば、簡単に補助金が下りるらしいです。ただ、長期的に見れば、そんな寄せ集めの新聞は誰も買ってくれず、補助金だけでは生活もできないので、次第に別の財源を探さざるを得な

くなります。それで政治家に対して「あなたの都合の良いように記事を書きますから、支援してください」とアプローチするわけです。政治家の方も、自分の言いなりになる新聞があれば都合が良いので、積極的に新聞を利用するようになります。その結果、現在ネパールで発行されている活字メディアのほとんどが、いずれかの政治グループの影響下に置かれていて、「政治家の監視」など全く出来ない状況に陥ってしまっているのです。

ネパールの場合、活字メディアばかりでなく、放送メディアも同じような深刻な状況になっています。今、国内にコミュニティFM局と言われるものが300以上あります。先方政府の説明によりますと、現在、ネパールでは2000円ぐらいお金を持って行って申請すると、簡単に放送免許がもらえ、周波数を割り当ててくれるそうです。それで、みんな簡単に放送局を作るわけですがけれども、当然ながら、放送局も企業が広告を出してくれてようやく経営が成り立つわけですが、それがないと、簡単につぶれてしまいます。ネパールには民放ラジオ300余局を支えるほどの市場はありませんので、活字メディア同様、FM局も政治家にすり寄っていきます。財政支援してくれた政治家の都合の良い放送局になってしまうわけです。300余局はすべて、いずれかの政党の広報のような存在になってしまっしまい、2008年の選挙の時には、各政党に偏った報道を行ったために、インド国境に近いところでは暴動にまで発展してしまいました。それは国境付近に住むインド系の住民がネパール山岳地帯からの反・インドの放送を聞いて侮辱されたと感じたことが発端でした。メディアというのはきちんとそれを支える市場がないと、簡単に政治勢力に利用され、情報操作にあってしまうという非常に難しい問題があるということでしょう。

こうしたメディアを支える制度構築、市場の拡大に加えて、メディアを民主的に機能させるためのもう一つの課題は、ジャーナリスト自身に

プロフェッショナルリズムを持ってもらうということです。「自分たちは権力者の番犬なんだ」という自覚を持ってもらうことが非常に重要になります。概して途上国では、ジャーナリストは常に危険にさらされています。自由に報道すると身に危険が及ぶ恐れがあります。資料にあります通り、過去10年間に紛争地域で350人のジャーナリストが殺されています。JICAが支援しているネパールでも、女性ジャーナリストも最近殺害されました。本来、民主国家では、ジャーナリストの安全を保証する制度を確立して、自由に報道させるのが原則ではありますが、こうした危険な状況では、ジャーナリストは自分の身を守るため、何も書かなくなってしまう。いわゆる、「セルフ・センサーシップ」、自分で自分を検閲するようになるわけです。ジャーナリストが本来やるべき仕事は、先ほども紹介した「調査報道」です。つまり、ウォーターゲート事件や、田中角栄首相の金脈問題とか、リクルート事件等のように、新聞社や雑誌、放送局が報道することによって、初めて表に出てくるような政治の腐敗を、ジャーナリストが追求して、政治家をけん制するというのがジャーナリズムの本来の役割ですけれども、そんなことはやらないうで保身のために危ないことは書かないというメンタリティーになってしまっている。そこにメディアの本来の存在意義を伝えましょうという支援を行っているのです。

次の写真は、JICAが来月から支援する南スーダンの様子です。ここで国営ラジオ・TV局を民主的な公共放送局に改編するためのサポートをしようとしています。南スーダンは去年独立したばかりのアフリカで一番新しい国です。もともとはスーダンという一つの国だったのですが、スーダン北部はアラブ系の人々が支配していて、ブラックアフリカンが中心の南スーダンが独立したわけですが、新しい国の国家建設プロセスを支援する中で、メディアを通じて民主主義の定着を支えようというものです。今はまだ、国営放送局ですが、法整備をして公共放送局にすると

同時に、職員の方々に「民主的な報道とはどういうものか」「中立的な番組制作とは」といった内容の技術支援を行っていく予定です。この国は財源として石油がありますし、政府ではなく、国民の代表である国会の管理下に置けば、公共放送局として機能するのではないかと期待しています。左上の写真は去年行った時にジャーナリスト、若人達と語り合っているところです。残念ながらこれまでは政府の介入が非常に激しく、自由に活動できなかったため、ジャーナリストのなり手が少なかったのですが、独立後は政府が自由で民主的な国家にすると宣言していますので、ジャーナリスト志望が増えているそうです。ただ、インフラの整備状況が非常に悪いということを示すのが2番目の写真です。ナイル川の向こうに小さな送信塔がみえますか？非常に脆弱です。編集室もこんなに非常に簡素なものしか置かれていません。ここに日本から放送機材も入れていきたいと考えています。

最後の写真は、昨年1月、独立すべきかどうかを問う国民投票が行われた際、実際に使用された投票用紙です。南スーダンでは字を読める人が10数%しかいませんので、投票用紙には独立賛成か反対かを絵で示しています。この時、TV局は、この投票用紙の意味を国民の皆さんに知ってもらうため、連日情報提供を行いました。国民の知るべき権利を充足させるのが公共性の高いメディアの役割ですが、南スーダンラジオTV局は、この歴史的なイベント国民投票の際に、初めて有効に機能したと言えるでしょう。

最後に繰り返しになりますが、重要なのは、メディアがきちんとその役割を果たすには、市場が十分に機能していなくてははいけませんということと、メディアそのものの体質改善が必要だということ、それには制度改革とジャーナリズムのプロフェッショナルリズム促進が不可欠だということです。われわれはそのために一生懸命、支援を続けています。メディア自身の組織改革と、その国の経済を活性化させるための支援は、

全く別のトラックで行われていますが、いずれも極めて重要な課題です。ジャーナリスト自身が汚職体質を脱してプロフェッショナルリズムを高め、調査報道を始めるには、前提条件として、法の支配の確立というのは必要です。やはり長期的な取り組みが必要な、難しい課題だと思います。

それからもう1つ。ソーシャルメディアでは特に顕著なのですが、リテラシーの問題も非常に重要です。どの情報が正しくて、どれが嘘か、判断するのは非常に困難です。面白おかしい情報は簡単に広がってしまいます。誰かの中傷、誰かの悪口などは特にそうです。真偽の不明瞭な情報がTwitter等を使って流れてしまう。それを防ぐことは可能なのか？これは先月ニューヨークで開催されたメディア支援のドナー会合の重要議題の一つでした。その会議では大きな国際社会の関心として、核となる2つの議題が示されました。今日のテーマでもありますが、紛争を起こさない、虐殺を起こさせないためにメディアをいかにサポートしていくかということが1つ。もう一つがソーシャルメディアをこれからいかにケアして行くかということでした。欧州委員会（EC）は去年のアラブの春を受けて、民主主義と人権というのを活動の柱にするとのことでした。ECはアクションペーパーを作って、「ソーシャルメディアと自由」というテーマで今ペーパーを作っています。民主国家では基本的にソーシャルメディアは規制できないという認識です。さっき申し上げたように、放送というのは多くの大衆を対象にしている。あるいは、公共性の高い電波を使っているので、政府がある程度管理することも可能なんですけれども、ソーシャルメディアの場合、基本的に1対1のコミュニケーションをベースにしたものなので規制できないわけです。それにどう対応するかと言うと、やはり受け手側の能力の向上以外はないと言われています。非常に長い時間のかかりそうな課題ですけれども、受け手側がデータ、あるいは情報についての真偽を判断する能力を高め

るしかないということです。現時点では、たとえ進んだ民主国家でも有効なリテラシー教育は行われていないという状況ですが、JICAは引き続きこの課題に取り組んでいくことになります。

私からのお話は大体以上です。