

<論 文>

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 —

安 江 則 子*

EU Audiovisual Media Policy and Public Broadcasting
"between culture and commerce"

YASUE, Noriko

This article examines the audiovisual media policy of the EU, focusing on the "media pluralism" in relation with the roles of public broadcasting in the era of new media.

The EU adopted the "Television without Frontier Directive" in 1989 which permitted transmission of TV broadcasting to other member states on the ground of free movement of service. In 2007, this directive was modified to "Audiovisual Media Service Directive" regulating not only TV broadcasting but also other audiovisual contents via new media as internet and mobile-phone.

The EU audiovisual media has two aspects; culture and commerce. On the one hand it refers to "service" in the market economy ruled by EU competition law. On the other hand, media has cultural and social aspects which deeply relate to the democracy, public opinion and identity. For this reason, the EU emphasizes the importance of "media pluralism" and admits the state compensation to the public broadcasting as exception to the EU competition law under certain conditions.

Keywords : European Union, Audiovisual Media, Public Broadcasting, Cultural Policy, Media Pluralism

キーワード : EU、視聴覚メディア、公共放送、文化政策、メディア多元主義

* 立命館大学政策科学部教授

I 問題の背景

1990年代以降、世界のメディア文化産業は、デジタル化やソフト産業の発展で市場規模を拡大し、2000年代に入ると視聴覚メディアの世界は一層の技術革新とグローバル化の急速な進展によってさらに変容を遂げる。ブロードバンドの45%の利用者はオンラインでTVを視聴しているという。2000年代初頭、EUが世界の文化輸出額の51%を占めたが¹⁾、東南アジアを含む東アジア地域で視聴覚メディア輸出の割合が高くEUを追随している。

視聴覚メディア政策は、経済的側面と文化的側面をあわせもつ特殊な領域である。EUにおいて、映画や放送番組などの視聴覚メディアは、一方で、市場を流通する商品やサービスとして捉えればEUが権限をもつ競争法や通商分野に属する。他方で、文化政策の領域であれば、補完性原理に基づいて加盟国が主な権限をもつ。

EUにおいて初期の段階では、TV放送の域内自由化に対する立場や問題へのアプローチは、加盟国間や、EU行政を担う欧州委員会の担当事務総局(DG)の間で異なっていた。メディア産業の自由化を推進する立場と、放送番組などは文化政策の領域であり、一般の産業政策とは異なる視点から取り扱うべきだとする立場との間で対立がみられた。

情報通信技術の進歩とサービス貿易自由化への流れが世界的に加速する中、TV放送については、後述するように1989年に「国境なきTV指令」が採択され域内自由化の方向が定まった。さらに2007年に、国境なきTV指令は、新たに「視聴覚メディアサービス指令」²⁾としてノンリニアを含む他のTV放送以外の情報通信メディアと一括して、共通のルールが策定された。また対外的な欧州メディア支援策も強化された。

こうした動きと並行して、逆説的ではあるが、EUでは、自由化によるメディアの独占やグローバル化による画一化が懸念され、メディアの多元性(media pluralism)保護の見地から、公共放送についてはその保護の必要が唱えられるようになった。EUにおいて他の公共セクターの民营化が次々と進められる中、公共放送だけは別の道をたどった。アムステルダム付属議定書(1997年採択)や基本権憲章(2000年採択)を根拠に、加盟国の公共放送はEU競争法の適用から一定の条件の下で免れると解釈され、判例などで新たな国家補助を受けることが容認されている。

本論では、まず、EUの視聴覚メディア自由化のプロセスを、各ステークホルダーの立場の検証を通して示していく。そして域内自由化の流れのなかで、一時は競争法の下で厳しい立場にあった公共放送の役割が、再評価されるにいたった理由を明らかにしたい。

II 初期の政策と欧州司法裁判所の判例

EUにおいて単一市場の形成以前から、商品やサービスの自由移動に向けた動きは始まって

おり、それはまずTV放送分野にも拡大された。1974年には最初の注目すべき判例として、TV放送の性格に関するECJ（欧州司法裁判所）判決が出されている（Sacchi Case）³⁾。この裁判は、イタリアでケーブルTV会社を運営する原告が、イタリアの公共放送の広告収入が域内貿易を阻害すると訴えたものであった。この訴えは退けられたが、判決の中でECJは、「TV電波はサービスである」という判断を示し、これが放送分野に共同体が介入する根拠を与えることになった。放送事業はサービス活動であることが確認され、放送番組に関する加盟国の政策は、商品やサービスの自由流通に関するルールに従うことが原則となった。その後、域内の放送産業への差別禁止（1980年）⁴⁾や映画のTV放映の独占権に関する判例（1982年）⁵⁾がECJで相次いで出される。こうした一連の判決は、後述する「国境なきTV指令」の採択を導いた。

ただしこの時期、フランスは、文化に関連する領域であるTVなどメディアに関する政策は、加盟国の権限に属するとして自由化に消極的であった⁶⁾。1982年、フランスはミッテラン政権下にラング文化相のもとで、文化的多元性を維持し若者を広告文化から守るという名目で文化政策に関する予算を倍増している⁷⁾。この政策は規制的性格が強く、視聴率を取れない映像作品を多産したにすぎないとの批判もなされた。特にTV番組に関する保護主義的な対応は加盟国の中でも孤立していた。

EUの欧州議会は、欧州メディアが市民のヨーロッパへの帰属意識を高めるとして、1982年に汎欧州メディアの創出を促す決議を採択している（Hahn Resolution）⁸⁾。この背後に、欧州放送連合（EBU, European Broadcasting Union）⁹⁾の支持があったといわれる。また同年、非公式ではあるが初の文化担当大臣による閣僚理事会在が開催され、欧州の文化遺産や、欧州映画の保護に関して議論がなされた¹⁰⁾。しかし後述する89年の指令は、文化担当大臣の閣僚理事会在の決定ではなく、欧州委員会の産業担当総局DGⅢの主導で策定された。当時のECの基本条約のもとでは、文化政策に関する権限は明確でなかったからである。

DGⅢは、1984年に「放送番組市場の自由化に関するグリーンペーパー」¹¹⁾を公表した。この中でDGⅢは、放送番組の域内市場における自由化の方向を示していた。この時期視聴覚メディア政策は、それが固有の政策領域として考えられておらず、産業政策担当のDGⅢがこの問題を扱っていた。こうした域内自由化への動きには、欧州広告協会（EAA, European Association of Advertising）のロビイングも反映されている¹²⁾。

84年のグリーンペーパーに対して、フランスなど南欧諸国を中心とする加盟国、公共放送事業者やEBUが批判的な立場を表明していた。また同年、欧州議会は、EUの視聴覚メディア政策に関する議論を活性化し、メディアの多元性保護の観点から過度の自由化に向けた動きに警戒を示し、集中防止の規制を求める勧告を行った¹³⁾。

Ⅲ 「国境なき TV 指令」による域内自由化の政策過程

1 域内自由化と欧州作品の保護

80年代後半、衛星放送やケーブルTVの普及により新たなメディア政策の必要が明白になった。EUは放送が国境を越えることが当然の時代への対応を迫られた。約5年間にわたる議論の末、1989年に採択された「国境なきTV指令」¹⁴⁾(以下89年指令)は、域内放送市場の自由化を「開業の自由」の文脈で捉えたものであった。他の商品やサービスの自由移動と同様、相互認証原則¹⁵⁾を基本とする「発信国主義」(country of origin principle)が採用された。そしてTV放送の域内自由化とともに、未成年者保護や広告などの共同規制体制ができる。89年指令では、TV広告は番組本体と明確に区別されること、番組編集のスポンサーからの独立が求められた。また、たばこや処方箋薬の広告は禁止され、広告の時間的規制として1時間12分、1日3時間以内とされた。

89年指令のもう一つの柱は、欧州メディア文化の保護を目的とした措置である。すなわち、放送時間の50%以上を「欧州の番組」が占めることを加盟国に義務づけたクォーター制が導入された。指令によると、「欧州の番組」とは、加盟国で制作された番組、または欧州審議会の「国境を超えるTV条約」¹⁶⁾の加盟国や、その他の国で加盟国との協定に基づき制作された作品など、一定の条件を満たしたものをいう。また、独立系プロダクションの作品に10%以上を割当てることも決まった。劇場放映される映画のクォーター制はGATTでも認められていたが、TV番組のクォーター制の適用について否定的なアメリカと、適用を主張する欧州やカナダとで対立があった。当時、フランス文化相ラングは、文化を商品として扱う欧州官僚は文化や芸術を理解しないと非難し、文化の経済的側面を認めながらもマスプロ産業として扱うことを危険視した。また89年に欧州映画業界をまとめ、政策への関与を呼びかけるなど積極的な行動を展開している¹⁷⁾。

ちなみに、この指令から15年を経た2005年の数字では、域内のTV放送に占める欧州作品の割合は約65%で、独立系プロダクションの作品は36%を超えている¹⁸⁾。

89年指令はすべての加盟国に容易に受入れられたわけではない。欧州委員会が、加盟国を相手に指令の不履行をECJや加盟国裁判所に訴えた事例も多い。

例えば、指令の採択について、ドイツではメディア規制は州の権限であるとしてバーバリア州の代表により連邦憲法裁判所に対して訴訟が提起された(その後1州を除く全州が参加)。結局、訴えは認められなかったが¹⁹⁾、その後1997年の国境なきTV指令の改正に際して、州の立場は欧州委員会によって事前に考慮されることになった。

オランダでは、メディア市場が小規模であることから自由化に抵抗が強く、また公共放送に対して放送内容及び規制を設けていた。また外国メディアが同国内で放送する際、一定の割合でオランダ番組の購入が義務づけられていたため、89年指令との抵触がECJで争われ、オ

ランダが敗訴して国内法が改正された²⁰⁾。対照的に同じ小国であってもルクセンブルグは広く欧州各国で放送免許をもち、89年指令が自国メディアに有利に働く条件があった。そのため規制につながるメディア・オーナーシップ指令案に反対の立場をとった。

2 諸アクターの立場と90年代の展開

この時期、欧州委員会内部においても立場の相違が顕在化していた。1992年になると、DG IIIは「域内市場における多元性とメディアの集中に関するグリーンペーパー」²¹⁾を公表した。加盟国によるメディアの集中防止策が一様でないことが、域内市場の調整を困難にすることを問題視していた。DG IIIはメディア市場域内の自由化を基本方針とし、強力な欧州メディアの育成がグローバル市場における競争力につながるという認識があった。

産業担当のDG IIIの方針に対して、同じ欧州委員会の文化政策担当のDG Xは、自由化よりもメディアの多元性保護を重視したアプローチを望んでいた。欧州議会や経済社会評議会も同じ立場であった。DG Xは、視聴覚メディア政策について、産業担当大臣ではなく、文化担当大臣による閣僚理事会が決定権をもつべきだという立場を示している。

また競争担当DG IVは、メディアの問題は競争政策になじまないとしていた。競争政策分野は、欧州委員会が欧州議会や閣僚理事会の承認を得ないで決定できる特殊な政策領域であり、競争政策担当者がこうした自制的判断をしていたことは注目される。1994年のウルグアイラウンドにおいてDG IVは、視聴覚部門を自由化の例外とするよう主張し、放送と情報通信を別々に規制する必要はないとするOECDと対立した。しかし、その後EUにおいても次第に視聴覚メディアを一括して扱う方向に推移していく。

1994年には、情報社会担当DG X IIIが「情報社会白書」²²⁾を作成した。DGX IIIには、メディア自由化の強力な促進者である元産業担当委員バンゲマンが就任していた。この白書は欧州メディア産業の国際競争力の強化を目的としたもので、視聴覚メディアが情報通信と一括して扱われる道を開いた。デジタル化や高速通信、ソフト産業の展開など技術革新が一層進むこの時期、「欧州プログラム産業の強化に向けた戦略オプションに関するグリーンペーパー」²³⁾(1993年)や「成長、競争力および雇用に関する白書」²⁴⁾(1994年)など、新時代へ向けた分析と政策課題の提示が相次いでなされた。

他方で、メディア政策は文化大臣会議で決定すべきだという主張は常にあった。そのためメディア・オーナーシップ指令は、マーストリヒト条約による基本条約改正を受けて、文化大臣による閣僚理事会で審議された。ところが当時EC条約151条は、文化政策について「共同決定手続き、閣僚理事会の全会一致」の意思決定を要求しており、その結果、皮肉なことにオーナーシップ指令はデンマークとベルギーの反対で頓挫した。(2009年のリスボン条約発効後は、「通常決定手続」という特定多数決で行われるため問題ない。)その後メディアの多元性の確保は、オーナーシップ・シェアではなく、視聴シェアによるべきだという考え方が多数を占める

ようになった。オーナーシップ指令は、欧州委員会の総局間の対立がようやく妥結して採択されるかと思われたが、ルクセンブルグのメディア産業によるロビイングを背景に、同国出身の欧州委員長（当時）の反対で日の目を見なかった²⁵⁾。

93年から95年の間、欧州委員会のDG IIIは、欧州の放送番組会社を中心に3度にわたり詳細なアンケート調査を実施するなど、欧州メディアの意識調査に熱心であった。質問項目は、主にEUによる政策介入の是非や、メディアの多元性と集中に関する問題であった²⁶⁾。News CooperationやSpringerなど外資を含む大手民間メディアは自由化支持であったのに対して、BBC、ARD（ドイツ放送連盟）、RAI（イタリア放送協会）など公共放送は自由化に慎重という立場であった。

3 1997年「国境なきTV指令」の改正

上記の調査を経て、1997年に「国境なきTV指令」（以下97年指令）が改定された²⁷⁾。95年前半期の議長国フランスが提案した97年指令では、発信地主義による自由化の方向性は維持されつつも、自由化された市場においてEUが視聴者保護の観点からより適切な規制を行う責任があるとされた。後述するアムステルダム条約付属の「公共放送サービスに関する議定書」が採択されたのも同時期である。改正のポイントは主に以下の点である。

(a) 管轄権 (jurisdiction)

発信地主義の原則の下では、どの国が発信地とみなされるか管轄権の問題が重要になる。89年指令はこの点が曖昧であった。97年指令は、「発信地」について詳細な規定を置いた。まず原則として、本社所在地で「編集上の決定」がなされる加盟国にあるとした。本社と編集上の決定が行われる場所が異なるときは、「編集作業の主要な部分」が行われる加盟国が管轄する。もし複数の国で編集作業が行われていれば、本社所在地が発信国となる。それが明確でなければ、活動を最初に開始した加盟国が発信地とされる。本社所在地が加盟国にあり、第3国で制作された場合、あるいはその逆の場合、その加盟国で一定の作業がなされていることを条件にその加盟国が管轄する。

(b) メジャーイベント

サッカーワールドカップやオリンピック、また皇室の結婚など国民的なイベントに際して、有料TVなどが放映権を独占し、一般市民が放送を視聴できない状況を回避するために規定された。97年指令の3(a)条によれば、加盟国は、社会的な重要性を考慮して有料TVに放映権の完全独占を認めないイベントのリストを作成できる。このイベントについては他の放送局も一定の時間にショートレポートの権利が認められる。これは欧州委員会が提出した指令改正案には含まれておらず、欧州議会の決議を契機として導入された²⁸⁾。

2002年と2006年のワールドカップでは、Kirchグループの独占契約が問題になった。このグループは2005年にはイギリスが作成した独占を認めない番組リストに不服があるとして、

EU 第一審裁判所に申立てたが、手続き上の問題で訴えは却下された²⁹⁾。

なお、EU とは別に欧州審議会において採択された「越境 TV に関する議定書」9 条 a に、97 年指令 3 a 条と同様の規定がある³⁰⁾。

IV 視聴覚メディアサービス指令と MEDIA2007

1 2000 年代の展開

メディアを取巻く環境変化のスピードは速く、2001 年からは「国境なき TV 指令」のさらなる改正の議論が開始され、2003 年に公的諮問も実施された。2004 年には、「情報社会」と「視聴覚メディア」を合体させた政策パッケージ < i2010 > により、①欧州情報空間、②研究、③公共サービスと生活の質の向上が政策目標とされた。

他方で 2005 年 9 月には、後半期の議長国であるイギリスのリバプールにおいて、「文化と商品の間」(“Between Culture and Commerce”) と題してオーディオビジュアル会議が開催され³¹⁾、視聴覚コンテンツのルール、情報への権利、文化的多様性、広告、メディアの多元性、未成年者保護手段や、人間の尊厳、反論権など、放送番組自由化にともなって参加国が共同で対処すべき諸問題について議論がなされた。

また同年、EU の独立行政機関として「教育・視聴覚・文化エージェンシー」(EACEA)³²⁾ がブリュッセルに設立され、2015 年までの期限つきで活動する。教育分野の他、後述する MEDIA2007 の運営にあたる。なお、視聴覚メディアに関する機関としては、欧州審議会の設立した EAO (1992 年設立、European Audiovisual Observatory) がある。EAO は、欧州の視聴覚メディア産業に関する情報収集とその利用のための機関で、2010 年現在 37 の国と EU が参加し、関連業界との緊密な連携のもとで会議を運営し各種報告書をまとめている。映画・TV・ビデオ・DVD・その他のニューメディアを対象とし、市場調査と統計、関係法令、制作と財務などの情報提供を行っている。

リバプール会議を受けて、2006 年には EU 欧州議会と閣僚理事会により「視聴覚・情報サービスにおける未成年者保護と人間の尊厳と反論権」に関する勧告が出された³³⁾。また 2007 年には、デジタル時代のメディアリテラシーに関して、コンテンツ、広告、創造性の点から加盟国や関連企業との協力による適切な評価基準の設定を目的とした欧州委員会のコミュニケーションも採択された³⁴⁾。

2 視聴覚メディアサービス指令の概要

2007 年は再びメディア政策の転換点となった。伝統的 TV 放送に加えて、ダウンロード可能なサービス、オンデマンドなど他の視聴覚メディアのコンテンツ領域を一体的に規制する「視聴覚メディアサービス指令」³⁵⁾ が、欧州議会と文化担当閣僚理事会によって採択された。この

指令については、ニューメディアについて規定している部分が注目されているが、同時に、リバプール会議の議論を受けて、デジタル時代のメディアの多元性や倫理の問題について共通に守られるべき原則や価値を確認した点でも意義がある。

2007年指令は、伝統的なTV放送を中心とするリニアと、視聴者が自由にコンテンツを引き出せるノンリニアの双方を規制対象とする³⁶⁾。伝統的TV放送を中心とするリニアに関しては、以前より広告規制をやや緩和した³⁷⁾。これまで規制対象外であったノンリニアについては、新たに、人種差別禁止、広告などについて規制されるが、未成年者保護についてその程度はリニアより低い。またメジャーイベントや反論権については、ノンリニアは適用外である。

新指令の目的は次の諸点にある。①技術の進歩への法規の適合、②新たな視聴覚メディアに活動の場を提供、③文化的多様性の維持、④未成年者や消費者の保護、⑤メディアの多元性の保護、⑥人種的宗教的な憎悪との闘い、⑦加盟国メディア規制の独立の保障である。主要な改正点について以下に述べる。

(1) 監視機関 (regulatory body) による透明性の強化

加盟国は、メディアの多元性を維持するために独立規制機関の設置が義務づけられている。新指令では、加盟国は視聴覚メディアの供給者に関する情報が、受信者からのアクセス可能性を確保する義務があることを定め、透明性が重視されている。加盟国の規制機関によるネットワークの構築も求められた。

(2) 広告規制の緩和

広告規制に関しては、新たな広告形態の出現にともない新指令は規制を緩和している。広告規制の目的は、①視聴者の隠された商業的メッセージからの保護、②制作者の独立と放送の完全性の保証、③メディアの中立性を保証、④異なったブランド間での公正な競争の実現にあった³⁸⁾。けれども指令の解釈は必ずしも明確でなく、2004年には欧州委員会により解釈のためのコミュニケーションが出されていた³⁹⁾。新指令では、番組と広告との分離を原則としつつ、プロダクト・プレースメントが条件付で認められたのをはじめ、広告形態の多様化に配慮された。

プロダクト・プレースメントとは、番組の中に組込まれた製品やサービス、商標などの挿入や参照によって構成される商業目的の視聴覚広告のあらゆる形態である。以前の指令では、広告は番組本体と分離するという原則はあったが解釈は明確ではなく、判例では「間接的広告」という表現で判断が示されてきた⁴⁰⁾。新指令において、プロダクト・プレースメントは、放送の冒頭にそれが明示されることなど明確な条件を設け、それをクリアした場合に認められるとした。ニュース番組、ドキュメンタリー、子供番組については禁止された。ただし子供番組であっても、景品など無料で提供される場合は認められる。また加盟国がより厳しい規範を設けることも認められた⁴¹⁾。

広告の時間的規制については、1時間に12分(20%)という規制は維持し、他方で97年指令までの1日の総量規制は撤廃された。ただし、映画や子供番組については30分間に1度の

広告による中断しか認められない。

(3) 発信国主義

従来の「発信国主義」の原則は維持されるが、受信国がより厳しい規範を放送に課している場合、まず二国間で合意を得るよう協議することが望まれている。合意に至らなかった場合、欧州委員会が指令に基づいた手続きをとる。

(4) 未成年者保護

リニアの場合、未成年者の成長に「著しく有害」な内容は全面禁止、また「有害のおそれ」がある内容については、放送側で時間帯の選択や暗号化など技術的手段を講じることが業者に義務づけられる。ノンリニアについては規制の程度は弱く、「著しく有害」の場合のみ未成年者が視聴できないよう講じる義務がある。

具体的な有害性の判定は、加盟国の監視機関に任されている。新指令は2009年末までに国内法化を終えるよう規定されており、加盟国では放送関係法の改正が順次行われている。

例えばフランスでは、CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel, 視聴覚最高評議会) が、1989年に設置されている。CSAは、EU法や国内法、あるいは事業者との個別契約が適切に順守されているかを監視することを業務の1つとしている。1998年からはすべての地上波で、EU指令に従うために、未成年者保護のための番組の5段階評価を行い、各段階に識別マークを付して、放送時間帯の制限などが実施されている。2001年からはケーブルおよび衛星放送についても適用された。2009年末に、新指令に合わせて放送法(コミュニケーション自由法)の改正が行われている⁴²⁾。

3 MEDIA2007による欧州視聴覚文化支援

欧州の視聴覚メディアへの支援措置として、欧州文化の競争力強化と文化的多様性の保護を掲げて、2006年にMEDIA2007が採択された⁴³⁾。視聴覚メディアは、欧州の文化的価値を高め、欧州アイデンティティを育成し欧州市民の象徴として相互理解を助けるとともに、社会経済的な潜在力として評価されている。MEDIA2007の目的は、①欧州の文化的・言語的多様性とその映画および視聴覚遺産を保護、強化し、アクセスを改善して文化間の対話を促進する。②欧州作品の聴衆を域内外において増加させる。③視聴覚部門の競争力を高め雇用を創出する。予算は、2007年から13年までの期間で約7億5500万ユーロである。作品制作の技術面での援助や、商品の配給やマーケティング・宣伝など事後的支援も含む。資金の内訳は、脚本やデジタル技術などの訓練に7%、新たな才能発掘や共同制作支援などに20%、配給支援に55%、フェスティバルなど宣伝に9%である。

さらに2008年、映画における文化的多様性の観点から、欧州以外の制作に対して支援をするMEDIA International⁴⁴⁾が開始された。第一次プロジェクトでは第3国からの応募33点の中から18件が選ばれ、映像・音響専門家の共同養成、映画作品の宣伝と配給および映画館ネッ

トワークの構築が支援される。映像文化の多様性を促進し、比較的小規模の制作集団が質の高い作品を制作・配給できる環境が、欧州映画産業の発展に重要だと考えられた。また文化交流による独創的な作品が欧州映画の可能性を広げると期待されている。

V 視聴覚メディアの多元性と公共放送の責務

1 EUにおける公共放送の位置づけ

上述のようにTV放送はEU指令を通して域内自由化が進められる一方、一定の共通規制が定められ、また対外的に欧州メディア文化支援も始まった。

並行して争点になったのは公共放送の扱いである。EUにおいては、電力・ガス、鉄道、航空など公共部門の民営化が進められた。放送部門については、民間放送が大半を占めるアメリカと異なり、欧州各国は独自の公共放送制度をもつ。欧州の公共放送は、特許料、税方式で徴収される受信料、広告収入など多様であるが⁴⁵⁾、EUが産業に対する国家補助を原則禁止していることから、公共放送をどう扱うかが焦点となった。

EUにおいては80年代、サッチャー政権下のBBCなど公共放送民営化への強い圧力を経験した加盟国もある。しかし90年代以降、グローバル化の中で、むしろ自国の世論や公共圏を支えるメディアの保護やメディアの多元性維持の観点から公共放送の役割が再評価されてきた。メディアの多元性という概念には様々な要素が含まれ、オーナーシップの多元性より広義とされるが多元性を図る指標をどうとるかについて議論がある。メディアの多元性を維持するために、表現の自由や情報へのアクセスの確保が基本とされるが、メディア・コンテンツ市場の自由化や、事業体の民営化との関係は必ずしも単純ではない。メディアへの過度の公的介入も、また市場自由化の結果として生じる寡占化も、どちらも多元性への脅威となる。政府や企業から独立した編集責任をもつ公共放送の役割が再評価されるとともに、公共放送に対して、その責務の内容を明確にする必要が明らかになった。

2001年に欧州委員会は、「公共放送サービスに関する国家補助ルールに関するコミュニケーション」を公表し、2009年に改定されている⁴⁶⁾。その中で公共放送サービスに適用される既存のEU法の解釈が提示された。公共放送は、個人の政治的見解や、社会の世論形成にかかわるといって、他の公共セクター分野と同列には論じられないことが確認された。他方で、番組編成の独立性や、番組の内容やバランス、新しいサービス分野への参入など公共放送の責務にも言及されている。公共放送が公益的観点から、競争法の適用を免れることができるのはいかなる法理に基づき、またいかなる条件によるのか、模索されつつ次第に公式文書や判例で明確にされてきている。

2 EU 競争法と公共放送

公共放送は、競争法上、EU 運営条約 106 条（旧 EC 条約 86 条）2 項⁴⁷⁾でいう「一般的経済利益を有するサービス」（service of general economic interest）にあたる。一般的経済利益を有するサービスは、公権力が市民にとって特に重要であると認めた経済活動であって、公的介入なしには供給できないものと説明されている。一般的経済利益とは、市場の経済的価値だけでなく、自由競争のもとでは損なわれる公共的価値であり、競争法の適用除外となりうる。一般的経済利益を有するサービスは、加盟国の法令で明確にその範囲が定められ、業務について公式な委託を受けていることが必要であり、また、政府による補助には、必要性和コストに関する「均衡性のテスト」が求められる⁴⁸⁾。例えば、デンマークの公共放送への補助に関する 2004 年の欧州委員会の決定では、一般的経済利益は認められたが責務の内容に対して過剰な補助だとして一部返還が求められた⁴⁹⁾。

また国家補助のルールを定めた EU 運営条約 107 条（旧 EC 条約 87 条）1 項は、「本条約に別段の定めがない限り、形式の如何を問わず、加盟国もしくは加盟国の資金を通して与えられる援助で、特定の企業または特定の生産に便宜を与えることにより競争を歪めるもの、または歪める恐れがあるものは、加盟国間の貿易に影響を及ぼす限り共同市場と両立しない」とする。そして例外として、同条 3 項（d）において「文化および遺産保護を促進するための援助で、共通利益に反するほど EU の貿易および競争条件に悪影響を与えないもの」は域内市場と両立すると看做される。この条文はオランダの要求と、デンマーク、フランス、ベルギーの支持で導入され、公共放送の保護を正当化するひとつの根拠となっている。

3 公共放送の保護に関する法的根拠

1997 年に採択されたアムステルダム条約では、EU 運営条約 167 条（旧 EC 条約第 151 条 4 項）に、EU は、「特にその文化の多様性の尊重と促進のために、本条約の他の規定に基づく活動を行うにあたり、文化的諸側面を考慮する」との一文が挿入された⁵⁰⁾。公共放送の意義と必要性は、アムステルダム条約付属の「加盟国の公共放送制度に関する議定書」⁵¹⁾において明文で認められた。議定書では、まず「加盟国の公共放送制度は、直接的に各社会の民主主義および社会的・文化的必要性、またメディアの多元性保護の必要性と関連している」ことが確認された。また「公共放送機関が加盟国によって付与され、定義され、管理される公共サービスの責務を果たす限りにおいて、またその財政支援が共通利益に反し、また貿易と競争に影響しない限りにおいて」加盟国による補助が認められるとした。⁵²⁾

議定書では、公共放送に対する加盟国の財政支援が、他の公共セクターと比較して、民主主義や文化との関連の深さから、より広く認められる根拠を示している。もっとも、この規定は、公共放送に対する補助が当然に容認されることを意味しているわけではなく、公共サービスの責務の範囲が明確にされることが求められている。

また、2000年に採択されたEU基本権憲章⁵³⁾(2007年12月法的効力発生)は、11条2項において、「メディアの自由と多元性」の尊重を規定しており、上述の議定書と合わせて公共放送保護の根拠として、2009年のコミュニケーションでも援用されている。

さらに、ユネスコのもとで2005年に締結された「文化的表現の多様性保護条約」⁵⁴⁾(EUは機関として2006年に加入)に、公共放送への言及がある。WTOで文化産業を含むサービス貿易自由化交渉が進み、グローバル化による文化的画一性への危惧を背景に、フランスとカナダがこの条約の採択を提唱していた。文化的な商品やサービスは、アイデア、価値、意味を内包するために単なる消費物ではないこと、また、アイデアや作品の自由な流通と同時に、表現の多様性が尊重されるべきであるという理念がこめられている。この条約は、文化的多様性の保護のために加盟国が政策や措置を実施すること、特に第6条2項(h)は、公共放送を含めてメディアの多元性強化を目的とする措置を加盟国がとることを認めている。この条約は保護主義を助長するとの批判もあり、アメリカは参加していないが、今後、貿易ルールとは異なる視点から文化産業の保護を認める国際法上の根拠となりえる。

3 公共放送と国家補助に関する判例

技術革新によるニューメディアの登場は、新たな配信方法による視聴覚メディア分野への公共放送の参入を促したが、こうした新領域に公共放送が参入することに対して民間放送の反発を招き、対立を生んだ。この問題について権限をもつ欧州委員会は、90年代まで、公共放送に厳しい判断をするケースもあったが、先述のアムステルダム条約議定書の採択後はその対応に変化が見られた。1999年以降、欧州委員会は、各国政府に対し公共放送への補助制度について公式質問状を送るなど調査を行い⁵⁵⁾、それに基づき2003年までに多くの加盟国の公共放送制度について個別に改善要請を行ってきた。

公共放送の財源が、EU法で原則禁止される国家補助を構成するか否か、それが競争法上許容されるものであるかの問題は、まず欧州委員会が判断するが、それが不服であればEUの裁判所に訴えることができる。EU法の下での国家補助への対応については、2003年のAltmark判決⁵⁶⁾が一つの基準を提供している。これは公共放送ではなく運送業に関する事例であるが、EU法違反を構成しない国家による補助と認められる条件を明確に提示しており、その後多くの判例で引用されてきた。その条件を要約すれば、①公共サービスの責務とその明確な定義がされていること、②補助金の算定基準があらかじめ客観的かつ透明性に基づき示されていること、③公共サービスの義務の履行に必要なコストの限度を超えないこと、④公共調達の手続きによるか、または比較可能な企業の費用を考慮すること、である。

2005年、フランスの民間放送TF1は、公共放送であるフランス2および3に対する政府の補助が共同市場と両立すると判断した欧州委員会を相手に、第一審裁判所に訴訟を提起した。欧州委員会は、政府の補助が公共放送のコストと均衡のとれたものだと判断していた。裁判所

はその判決⁵⁷⁾の中で、欧州委員会の判断を正当とした。欧州委員会は、フランス政府との間で、以下の点を確認している。フランス政府が2年以内に国家補助は公共サービスの責務の範囲において使用され、過剰にならないことを国内法に明記すること、また公共放送の広告の扱いについて独立機関による年次報告を提出することである⁵⁸⁾。

2010年、フランス政府が公共放送における広告の廃止措置を決定したのに伴い、1億5000万ユーロの新たな支援を行うことを欧州委員会が承認した。この決定に対し、民間放送のTF1とM6が、EU競争法を根拠に欧州裁判所に訴えた事件があった⁵⁹⁾。裁判所は欧州委員会の判断を認める判決を下した。オンデマンドなど技術革新の時代にあつて、公共放送への新たな支援は、競争法との関係において常に厳しい緊張関係に立たされている。

2009年のコミュニケーションでも再確認されているように、公共放送は、個人や社会の世論形成のため、差別なく均等に広範な人々にアクセス可能であること（ユニバーサルアクセス）、客観的・包括的で内容に偏りがなく、文化・教育・娯楽のバランスがとれ、より質の高いプログラムを配信するなど、公共的使命を果たす必要がある。

また、公共放送本来の業務と、それ以外の業務とは区別され、後者には公的な財源は使用しないことなどが求められる。同時に、放送内容への公権力の介入は論外であり、政府からも放送事業者からも独立した機関による監視と、資金の使途や経営方針に対する透明性の向上が強く求められている。EU競争法上の問題をクリアするためにも、独立監視機関による客観的評価を通じたメディアの透明性の確保が要請されている⁶⁰⁾。

VI おわりに

視聴覚メディアは、市場における経済的価値と、文化・民主主義・アイデンティティにかかわる公共的価値をあわせもつ。そのため、TV放送の域内自由化と放送文化保護の間で揺れ動いた時期もあった。結局、域内自由化の推進と同時に、他方でメディアの倫理や多元性維持の観点からEUレベルで共通規制が設けられた。具体的には、発信国主義の原則に依拠しつつ、未成年者や視聴者保護、広告規制を進める政策がとられている。2007年からは、伝統的なTV放送と情報通信のコンテンツとを一括して自由化し、規制する視聴覚メディア指令が採択された。また対外的にはクォーター制の維持とともに、欧州作品の保護・育成・域外メディアとの協力による創造性向上のためにEU予算が割当てられている。

他方で、メディアの多元性の重要さが認識され、様々な公共セクターが民間化される中で、加盟国の公共放送サービスの伝統は維持された。アムステルダム条約付属議定書以降、公共放送の公共的使命に照らして、新技術分野に対する加盟国による補助がEU競争法上の例外として容認されるケースも増えている。しかし技術革新に伴う業務拡大に関して公共放送のみが補助を受けることについて民間放送の抵抗は強い。公共放送は、新しいメディアサービスを提供

する責務があるが、域内貿易への影響がないこと、委任された責務の範囲内であること、国家による補助とコストの均衡性などの条件が満たされなければならない。また、公共放送を含む視聴覚メディアに対する独立機関による監視や透明性ルールの徹底が求められている。

EUの視聴覚メディア政策には課題も多い。第一に、加盟国のメディアをめぐる法制度は多様であり、これを調整・収斂させていくのは困難である。放送や通信関連の用語の定義や、公共放送の財源も各国によって異なる。第二に、メディアの多元性を重視するといっても、どのような基準で多元性を図るのかについて議論がある。これまでもオーナーシップ規制は実現していない。第三に、メディア新時代を迎え、モバイル電話やインターネット配信など新サービスの展開により、常に新たに公共放送の責務の範囲を定義しなおす必要もある。最後に、EUにおけるメディアの多元性に関する基本的な考え方が、グローバルな貿易交渉における規範形成の場にどの程度の影響力をもちえるかという問題である。メディア新時代を迎え、EUでは域内の視聴覚メディア自由化プロセスを通じて、公共放送の責務とは何か、メディアの多元性をどう確保していくのか模索がつづいている。

注

- 1) 1位英国、2位米国、3位中国。ただしこの統計には美術品貿易も含まれる。
- 2) 2007年指令における「視聴覚メディア」とは、EU運営条約によって定義されるサービスで、電子通信ネットワーク上において、メディアサービスプロバイダーの編集責任のもと、主たる目的を情報伝達、娯楽、教育番組の提供とするもの、および視聴覚コマーシャル・コミュニケーション」とされている。
- 3) Case C155/73[1974] ECR 409.
- 4) Case C52/79[1980] ECR 833.
- 5) Case C262/81[1982] ECR 3381.
- 6) Littoz-Monnet, *The European Union and Culture*, Manchester University Press, 2007, French Ministry website.
- 7) ラング (Jacque Lang) は、ミッテラン大統領政権下の文化相で、芸術関係で新たな団体を設立し、地方文化振興などに力を注いだ。J.Lang, *Demain comme hier*, fayard, 2008.
- 8) Resolution on report on radio and television broadcasting in the European Communities, *OJ*, C87 of 05. 04. 1982. (The Hahn Resolution)
- 9) EBUは、1950年に設立、2008年現在、中東欧や北アフリカの国を含む56カ国の75の放送局が加入している。アメリカや日本など欧州以外の国の局もオブザーバー参加できる。
- 10) Cultural ministers informal meetings in Naples, *EC Bulletin* 9-1982.
- 11) *Green Paper on the Establishment of the Common Market for Broadcasting*, European Commission, 1984 COM (84) 300 final.
- 12) Littoz-Monnet, *op.cit.*, p. 80.
- 13) 欧州議会は3つの委員会を通して関与していた。①経済通貨産業委員会（競争法監視）②法務・市民権委員会（選択の自由およびドイツの州の権限）③文化・若者・メディア委員会（メディアの多元性、未成年者保護）。
- 14) Television without Frontier Directive 89/552/EEC.
- 15) 相互認証主義とは、カンス・ド・デジジョン判決（1979年）で確立した域内市場の原則で、ある加盟

- 国で認められた商品は、域内市場で自由流通を認められるというもの。Case120/78[1979]ECR 649.
- 16) European Convention on Transfrontier Television of 5 May1989; amended by the Protocol of 1 October 1998. ETS No.132, No.171.
 - 17) European Audiovisual Space.
 - 18) *European Commission Press Release*, July 25 2008.
 - 19) Bundesverfassungsgericht decision 1/89, 22 March 1995.
 - 20) Case C-353/89[1991]ECR I-4069.Commission v. Kingdom of the Netherlands.
 - 21) *Green paper on Pluralism and Media Concentration in the Internal Market, COM (92).*
 - 22) *Information Society White Paper, 19 94.*
 - 23) Green Paper on Strategy Options to Strengthen the European Program Industry in the Context of the Audiovisual Policy of European Union, *COM (94) 96 final.*
 - 24) White Paper: Growth, Competitiveness, Employment-the Challenges and ways Forward into the Twenty-first Century, *COM (94) 700 final.*
 - 25) A. Harcourt, *The European Union and the regulation of media markets*, Manchester University Press, 2005 p.84. 1999年にケーブルTVに限定したオーナーシップ指令が出された。
 - 26) アンケートについて詳細は、A. Harcourt, *op.cit.*
 - 27) Directive 97/36/EC, *OJ L 202, 30/07/1997*, pp.60-70.
 - 28) Resolution of 22 May 1996 on the broadcasting of sports events, *OJ , C 166 of 10 June 1996*, p. 109.
 - 29) Case T-33/01[2005]ECR II -5897, Infront WM/Commission. , M.Schoenthal, Major Events and Reporting Rights, Legal Observations of the European Audiovisual Observatory, 2006.
 - 30) European Convention on Transfrontier Television of 5 May1989; amended by the Protocol of 1 October 1998. ETS No.132, No.171. この条約とEU指令との相違は、EU指令が加盟国に対して適用され、本条約は批准国の放送が国境を越える場合にのみ適用されるという点である。欧州審議会には、議定書に基づいて常任委員会 (Standing Committee) が設けられている。
 - 31) Audiovisual Conference, "Between Culture and Commerce", Liverpool, 22 September 2005.
 - 32) Decision setting up the Education, Audiovisual and Cultural Executive Agency for the management of Community action in the fields of education, audiovisual and culture in application of Council Regulation (EC) No 58/2003 (2009/336/EC), repealing Decision 2005/56/EC.
 - 33) Recommendation of the European parliament and the Council on the protection of minors and human dignity and the right of reply, *COM (2006) 0546 final.* 98年の「視聴覚・情報サービスにおける未成年者保護と人間の尊厳」を更新したものである。
 - 34) A European approach to media literacy in the digital environment, *COM (2007) 833 final*. 加盟国は2011年までに、技術革新、競争力、メディアリテラシーに関する報告書を提出することが求められた。
 - 35) Directive 2007/65/EC, *OJ L 332, 18/12/2007.*
 - 36) リニア、ノンリニアの区分については、市川芳治「欧州における通信・放送融合時代への取り組み」『慶応法学』第10号、2008年が詳しい。
 - 37) A. Harcourt, Institutionalizing Soft Governance in the European Information Society, in *The European Union and the Culture Industries*, (Ed. D. Ward) Ashgate, 2008.
 - 38) C. Angelopoulos, Product Placement in European Audiovisual Productions, in *IRIS plus* 2010-3, the European Audiovisual Observatory, 2010, p.7-21.
 - 39) Commission interpretative communication on certain aspects of the provision on televised advertising in the Television without Frontier Directive, 28 April 2004, *OJ , C 102/02.*
 - 40) Baccardi Case, C-429/02[2004] ECR I-6613.
 - 41) C.Angelopoulos, *op.cit.*
 - 42) Loi n°86-1067 du 30 Septembre 1986.
 - 43) Media 2007, 2007/65/EC *OJ, L332 of December 2007.*
 - 44) 具体的には、EU・カナダ・ラテンアメリカでアニメの国際共同制作を支援する Cartoon Connection、

- インドと欧州の番組制作者を対象としたデジタル技術の資金調達・マーケティングに関するワークショップ開催、欧州・日本・韓国の製作者を対象とした共同制作に関するイベントなどである。また、欧州内の映画館 230 館とブラジル・日本・韓国・アルゼンチンなど域外の 148 館を結ぶ国際ネットワークが発足した。
- 45) Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting, *OJ*, C 257, 27. 10. 2009.
 - 46) *Ibid.*
 - 47) 「サービス運営を委託された企業または収益を生み出す独占的性質をもつ企業は、条約の規定に従う他、EU の利益に反する程、貿易に影響を与えてはならない」と規定する。
 - 48) Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting, *op.cit.*
 - 49) Commission Decision of 19 May 2004.
 - 50) 151 条はマーストリヒト条約によって導入されていたが、アムステルダム条約で新たに条文が追加された。
 - 51) Protocole on the System of Public Broadcasting in the Member States 1997.
 - 52) 1999 年に議定書の解釈に関する理事会決議が採択されている。Concil Resolution of 25 January 1999 concerning public service broadcasting, *OJ*, C 30 of February 1999.
 - 53) EU Charter for Fundamental Right.
 - 54) Unesco Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, Art.6 (1) and (2) h. 文化的表現とは個人・集団・コミュニティの創造性から生じ、かつ文化的内容を有する表現である。EU は通商問題に関して加盟国から権限を委譲されているが、共有権限の部分もあるため、WTO 交渉には EU と加盟国がともに参加する。
 - 55) L.Mayer-Robitaille, Application of EC Competition Policy regarding Agreements and State Aid in the Audiovisual Field, in *IRIS plus Legal Observations of the European Audiovisual Observatory 2005*, P.2-8.
 - 56) Altmark Case, C-280/00[2003] *ECR* I-7747.
 - 57) Case T-442/03[2008].
 - 58) Case T-354/05[2009].
 - 59) Joint cases T-568/08, T573/08[2010].
 - 60) 公共放送の財務に関する透明性は、Commission Directive, 2006/111/EC による。

注記：この論文は、平成 21 年度放送文化基金の助成を受けた研究成果の一部です。