
 翻 訳

欧州メディア自由法案について (2)

林 秀 弥 勉
佐々木

目次

はじめに

- I. 欧州メディア自由法案の概要
- II. メディア自由法案に対する質疑
- III. 欧州メディア自由法案 (2022 年)
- IV. メディア分野における編集の独立性と所有の透明性のための域内セーフガードに関する勧告 (2022 年)

(以上前号)

【承前】

- V. メディアの多元性とメディア所有の透明性に関する閣僚委員会勧告 (2018 年)
- VI. メディア多元主義・メディア自由センターによる域内市場におけるメディア・サービスの共通枠組みを確立する規則 (欧州メディア自由法) および指令 2010/13/EU の改正案へのフィードバック (2023 年)
- VII. ドイツ放送財源州間協定 (2020 年)

(以上本号)

【承前】

本稿では、前稿 (法政論集 301 号) に引き続き、欧州メディア自由法案の理解に資すると思われる資料として、メディアの多元性とメディア所有の透明性に関する閣僚委員会勧告、同付録のガイドライン (V)、メディア多元主義・メディア自由センターによる域内市場におけるメディア・サー

* 本稿は、公益財団法人・放送文化基金 2023 年度助成 (欧州における放送受信料に関する新たな取り組みに関する調査研究②：欧州メディア自由法案と日本関連法制への示唆) に基づく研究成果の一部である。

ビスの共通枠組みを確立する規則（欧州メディア自由法）および指令 2010/13/EU の改正案へのフィードバック（VI）、およびドイツ放送財源州間協定（VII）について取り上げる。

V. メディアの多元性とメディア所有の透明性に関する閣僚委員会勧告¹⁾（2018年）

前文

1. メディアの自由と多元主義は、人権と基本的自由の保護に関する条約（Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms）（ETS No. 5。以下「条約」という）第 10 条で保証されているように、表現の自由の権利の重要な帰結である。それは、個人が意見を形成して表現し、情報や思想を交換することに基づいて多様な情報や意見の利用可能性とアクセス性を保証するのに役立つため、民主主義社会の機能の中核となっている。さらに、メディアの所有の透明性は、（編集方針に影響を与える可能性がある）メディアの背後にある所有構造を公衆と規制当局の目にさらすことで、メディアの多元主義を有効にするのに役立つ。
2. 欧州理事会閣僚委員会（Committee of Ministers of the Council of Europe）は、これまで数多くの文書 / 決定書の中で、民主主義社会における公の議論を保護するためにメディアの多元主義とメディア所有の透明性が重要であることを強調してきた。ヨーロッパのメディア分野における技術、財務、規制その他の継続的变化に対処するには、既存の枠組みをさらに発展させる必要がある。
3. メディアは、情報、思想、分析、意見を拡散し、公的な監督機関として機能し、国民に議論の場を提供することから、民主主義社会において重要な役割を果たす。伝統的なメディアは進化するマルチメディア・

1) Recommendation CM/Rec (2018) 1 [1] of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership (Adopted by the Committee of Ministers on 7 March 2018 at the 1309th meeting of the Ministers' Deputies). <https://rm.coe.int/0900001680790e13>

エコシステムの中でその役割を果たし続けているが、多国籍企業から非政府組織や個人に至るまで、他のメディアおよび非メディアの関係者も同様にその役割を担うことが増えている。そうした全ての者は、情報や思想の自由な流通に関して果たす役割に応じた形で、公衆に対して説明責任を負うべきである。効果的な自主規制システムは、公衆に対する説明責任と信頼の両方を高めることができる。

4. メディアの種類が異なることは、編集コンテンツや番組のジャンルや形式の多種性と、コンテンツの多様性に貢献する。ニュースや時事問題に焦点を当てたコンテンツは、情報社会の促進に最も直接的に関連するが、他のジャンルのコンテンツも非常に重要である。例としては、文化的および教育的なコンテンツやエンターテインメント、ローカル・コンテンツ、少数派や障害者などの社会的弱者を対象としたコンテンツなど、社会の特定の層を対象としたコンテンツが挙げられる。
5. 現在のマルチメディア環境では、オンライン・メディアやその他のインターネット・プラットフォームにより、多様なソースからますます広範囲の情報にアクセスできるようになっている。メディア・コンテンツの利用方法と制作方法の変化により、ますます多くの人々が相互に交流し、コミュニケーションし、公的議論に参加する新たな機会が生まれている。
6. こうした動向は、メディアの多元性に関する懸念も引き起こす。インターネット仲介業者が、オンラインの情報およびコンテンツのフロー、利用可能性、見つけやすさ、アクセスしやすさなどをますます制御できるようになってきている。これは、個人が接触するメディア・ソースの多様性に影響を及ぼし、その結果、自分のこれまでの見解や意見を支持する情報を選択しあるいはそれにさらされる可能性が生じ、それは他の同じ考えを持つ個人との交流によってさらに強化される（この現象は「フィルターバブル」あるいは「エコーチェンバー」と呼ばれることがある）。メディア・コンテンツへの選択的な接触とその結果として生じるその使用の制限は、断片化を生み出し、より二極化した社会をもたらしかねない。このようなパーソナライズされたメディア・コンテンツの表示と選択は、個々のユーザーがそのプロセスを認識または理解していない場合、特に、懸念される。

7. 仲介業者の行動は、ニュースの提供に関して従来のメディア行動とは異なる。しかし、彼らが配信する情報の広さ、幅広い視聴者へのリーチ、そしてターゲットを的確に絞った広告の可能性により、広告およびマーケティング収益がインターネットにシフトすることに貢献している。こうした傾向は、従来のメディア・ビジネス・モデルに対する挑戦となり、メディアの統合と融合の進展の一因となっている。少数のメディア所有者ないしグループが、個別にまたは共同で公的議論の議題を設定し、世論を形成しまたはそれに大きな影響を与え、相当な力を持つ地位を得て彼らの存在するすべてのプラットフォームで同じコンテンツを複製することができる。こうした傾向はまた、伝統的なジャーナリズムや既存のメディア分野におけるコスト削減および雇用の喪失、ジャーナリストやメディアの経済的依存のリスクにつながり、最終的にはニュースやコンテンツの多様性、信頼性、品質の低下、不毛な公的議論を引き起こすかもしれない。
8. ユーザー、企業、その他のステークホルダーがそうした動向に対して行動を適応させることから生じる表現の自由の問題に対処するには、メディアの多元主義に対する既存アプローチを新たに評価する必要がある。これに関連して、インターネット仲介業者がメディアの多元性にどのような影響を与えるかを包括的に把握するには、個人によるオンライン・メディア・コンテンツの使用に関するより多くの比較データが必要である。さらに、民主主義プロセスの健全性を維持しあるいは回復し、偏見、誤解を招く情報または情報の抑圧を防ぐために、これらの変化がメディア規制に適切に反映されなければならない。独立した質の高いジャーナリズムを持続させ、あらゆるメディアの種類や形式による多様なコンテンツへ国民がアクセスするのを促進するには、新たな政策の対応と戦略的解決策が必要である。また世論に影響を与え、またはメディアの独立性を侵害するために、政治的なあるいは経済的な利害関係者が単独または共同でメディアにかける圧力という高まる懸念に対処することも必要である。メディアの多元性を支える国家政策の最終的かつ包括的な目的は、表現の自由の権利の保護と促進とすべきである。
9. 独立した持続可能な公共サービス・メディアと非営利の地域メディア

は、メディア集中の高まりへの対抗力として機能できるかもしれない。公共サービス・メディアは、その権限と組織のおかげで、社会のあらゆる分野の情報ニーズと関心に対処するのに特に適している。この点、地域メディアはその利用者にとっても同様である。特に、文化的、言語的、民族的、宗教的、性別的その他のマイノリティを含む社会のさまざまなグループに、自分自身を表現したり、考えを交換したり、情報を受け取りまた伝えたりする機会を与えることによって、政治的な多元性を反映し、多様な意見への認識を促進する責任を公共サービス・メディアの責務に含めることが最も重要である。

10. メディアとコンテンツの範囲が拡大していることを考慮すると、個人がメディア・コンテンツに効果的にアクセスし、批判的に分析でき、どのメディアをどのように利用するかについて十分な情報に基づいた決定を下し、メディアや新技術の倫理的影響を理解し、コンテンツ作成などを通じた効果的なコミュニケーションを図る認知的、技術的、社会的スキルと能力を開発することが非常に重要である。さらに、メディア・リテラシーは、デジタル・デバイドを解消し、特に、政治的事情、公的事項および商業コンテンツに関して、十分な情報に基づいた意思決定を促進し、虚偽または誤解を招く情報、有害で違法なオンライン・コンテンツの確認と対策を可能にすることによって、メディアの多元性と多様性に貢献する。
11. メディア所有規制の採択と効果的な施行は、メディアの多元性に関して重要な役割を果たし得る。この規制は、メディア所有の透明性を高め、複数メディアの所有 (cross-media ownership)、直接および間接的なメディアの所有、メディアに対する効果的な制御と影響力などの問題に対処する。また政治的権限や影響力の行使と、メディアのコントロールやメディア・コンテンツに関する意思決定との間の効果的かつ明確な分離を保証するのにも役立つ。メディアの所有、組織および資金調達の透明性は、メディアの説明責任を向上させる。
12. このような背景から、本勧告は、メディアの多元性とメディア所有の透明性のさまざまな側面に取り組む既存の欧州理事会基準の重要性と、それを民主主義社会において完全に実施する必要性を再確認している。この勧告はその基準に基づいて構築され、必要に応じてそれを

調整、補足、強化しており、現在のマルチメディア・エコシステムにおける継続的な妥当性を保証する。

13. 欧州理事会規程（Statute of the Council of Europe：ETS No. 1）第 15 条 b の規定に基づき、閣僚委員会は加盟国の政府に対し、以下を勧告する。
 - i. この勧告の付録に定められたガイドラインを完全に実施する。
 - ii. 自国の国内メディア市場におけるメディア多元主義の状況を定期的にモニタリングし、また国内法と慣行の継続的な見直しにおいて規制上の課題に体系的な考慮を払うことを含め、適切な規制対応と措置を採用することによって、メディア所有の透明性の欠如を含むメディアの自由と多元主義に対する脅威を常に警戒し、評価し、対処する。
 - iii. ガイドラインを実施する際には、欧州人権裁判所の関連判例法と、特に次に掲げる最初の四つの勧告および宣言を含む、メディアの多元性とメディア所有の透明性のさまざまな側面に取り組む以前の閣僚委員会の加盟国に対する勧告と宣言を考慮する。
 - ・メディア多元主義とメディア・コンテンツの多様性に関する勧告 CM/Rec(2007)2。
 - ・メディア集中における民主主義社会でのメディアの役割の保護に関する宣言（2007 年 1 月 31 日）。
 - ・メディア多元主義を促進するための措置に関する勧告 Rec(99)1。
 - ・メディアの透明性を促進するための措置に関する勧告 Rec(94)13。
 - ・インターネットの自由に関する勧告 CM/Rec(2016)5。
 - ・ジャーナリズムの保護とジャーナリストその他のメディア関係者の安全に関する勧告 CM/Rec(2016)4。
 - ・ネットワーク中立性に関する表現の自由の権利および私的生活の権利の保護および促進に関する勧告 CM/Rec(2016)1。
 - ・国境を越えたインターネット上の自由な情報フローに関する勧告 CM/Rec(2015)6。
 - ・検索エンジンにおける人権保護に関する勧告 CM/Rec(2012)3。
 - ・公共サービス・メディアのガバナンスに関する勧告 CM/Rec(2012)1。
 - ・新たなメディアの概念に関する勧告 CM/Rec(2011)7。

- ・社会的一体性と異文化間対話の促進における地域メディアの役割に関する宣言 (2009年2月11日)。
 - ・情報社会における公共サービス・メディアの任務に関する勧告 CM/Rec(2007)3。
 - ・放送分野の規制機関の独立性と機能に関する勧告 Rec(2000)23。
- iv. 国内および国際レベルでこの勧告の目標を推進し、それらの目標を達成するためにすべての関係者と対話し、協力する。
- v. この勧告を実施するために講じられた措置について、その有効性を向上させることを目的として、定期的に見直す。

付録1 勧告 CM/Rec(2018)1 メディアの多元性とメディア所有の透明性に関するガイドライン

この勧告の文脈では、メディアには活字メディア、放送メディア、およびオンライン・メディアが含まれると理解する。閣僚委員会の加盟国への新たなメディアの概念に関する勧告 CM/Rec(2011)7 に沿って、「オンライン・メディア」という用語には、オンラインでのメディア・コンテンツの制作・配信、その他の仲介サービスと補助サービスに関わる幅広い主体が含まれ、それらはオンラインでのメディア・コンテンツの配信の制御や自らリンクまたは掲載をするコンテンツに関する編集的な判断を通じて、メディア市場やメディアの多元性に影響を及ぼす。この広範なメディア概念には、メディア標準を個々の主体に適用するために段階的で差別化されたアプローチが必要であり、それはメディアのプロセスにおける当該主体の特定機能、各国の管轄内のメディア市場の特徴およびニーズと欧州理事会の関連基準を考慮した上で、適切な形式とレベルの保護と責任が課せられるべきである。

1. 表現の自由と報道の自由にとって望ましい環境

- 1.1. 条約に謳われている表現の自由とメディアの自由の原則は、さまざまな新しいメディア関係者が台頭している現在のマルチメディア・エコシステムにも適用され、遵守されるべきである。これらの原則は、この分野の急速に進化する性質を十分に考慮した方法で発展さ

せ続けていく必要がある。

- 1.2. 国家には、自分の意見が国家や他者に好意的に受け入れられるかどうかに関係なく、誰もが表現の自由の権利を行使し、公的議論に効果的に参加でき、オフラインでもオンラインでも、表現の自由に見合った環境を構築する積極的な義務がある。このような環境には、プライバシーとデータ保護の権利、および表現の自由の権利の行使に必要な公的機関が保有する公共の利益の問題に関する情報にアクセスする権利が含まれる。国家は、メディアが社会の多様性を形成し、探求し、維持することができる健全な公的議論に貴重な貢献をすることから、メディアが自由で多元的であることを保証すべきである。
- 1.3. 各国の立法および政策の枠組みは、すべてのメディアが民主主義社会において重要な任務を確実に遂行できるように、その編集の独立性と運営の自主性を保護すべきである。これらの枠組みは、国家、またはあらゆる強力な政治的、経済的、宗教的あるいはその他の集団がメディアにおいて支配を獲得したり、それに対し圧力をかけたたりすることを防ぐよう設計され、実施されるべきである。
- 1.4. メディアは、公共の利益に係る事項、特に選挙、国民投票、一般的利益（general interest）に関するパブリックコメントのような重要な民主的プロセスや活動に関して、正確かつ信頼できる報道を提供するという使命を果たすための自由と資源を常に有していなければならない。客観的で質の高いジャーナリズムと報道がプロパガンダや偽情報に対抗するための重要なツールである場合、例えば、紛争や、危機、汚職などのデリケートな状況の報道に関連して、メディアの編集上の独立性への干渉を防ぐため、必要に応じて立法上の保護措置を含め、適切な保護措置も導入されるべきである。
- 1.5. 表現の自由にとって好ましい環境においては、他の（メディア）サービス提供者やメディアの多元性を規制し、モニタリングする責任を負い、または本勧告に規定しているその他の機能を担うメディア規制機関やその他の組織は、効果的で透明性があり責任ある方法で自らの権限を遂行できるようにすべきである。その前提条件は、当該機関・組織自体が法律で保証され、実際に裏付けられた独立性を享

受していることである。

- 1.6. 前段落で言及した機関および組織の独立性は、オープンかつ透明性のある任命および解任手続きを持ち、適切な人的・財政的資源と自律的な予算配分を持ち、透明な手続きと意思決定に従って機能し、一般の人々とのコミュニケーションにオープンであり、自律的で比例の原則に反しない (proportionate) 決定—決定は上訴の対象となる—を下し、それを効果的に執行する権限を持つことによって保証されるべきである。
- 1.7. 各国は、メディアの所有、組織、資金調達の透明性を保証し、また、多様な情報にアクセスし、マルチメディア・エコシステムに完全に参加することが必要であるという重要な認識と情報を個人に提供するために、メディア・リテラシーを高めるべきである。

2. メディアの多元性とメディア・コンテンツの多様性

多元主義の一般的な要件

- 2.1. 加盟国は、多元主義の最終的な保証者として、その目的のために適切な立法および政策の枠組みを整備すべき積極的な義務を負っている。これは、メディアの目的、機能、地理的範囲の違いを念頭に置いて、メディアの全種類において十分な多様性を保証するため適切な措置を採用すべきであることを意味している。異なるメディア種類の有する相互補完的な性質は、外的な多元性を強化し、メディア・コンテンツの多様性の形成と維持に貢献できる。
- 2.2. 各国は、メディア・ソースや報道機関の所有の多様性に対するリスクを確認するため、メディア種類の多様性、政治的、イデオロギー的、文化的、社会的グループによって代表される視点の多様性、地域社会やコミュニティに関する関心や視点の多様性という一連の客観的で透明性のある基準に基づいて、自国の管轄内におけるメディアの多元性の状況に対する定期的な独立したモニタリングと評価が行われることを保証するように求められる。各国はまた、独立したモニタリングと評価を実施する機関が、すべての関連データにアクセスできることやその任務を遂行するために十分な資源を有することを保証すべきである。さらに各国は、確認されたリスクに効果的

に対処するため、適切な規制および政策対応を策定し執行することが求められる。

多元主義の具体的な要件

コンテンツの多様性

- 2.3. 各国は、以下の目的のためのメディアによる取り組みを支援することも含めて、可能な限り幅広く多様なメディア・コンテンツの利用可能性、見つけやすさおよびアクセスしやすさ並びにメディアにおける社会全体の多様性の表現を促進するための規制および政策措置を採択するように奨励される。視聴覚メディアに関して言えば、その措置には、マストキャリア・ルール（**must-carry rule**）、一般的利益を有するコンテンツの電子番組表上の表記の顕著性に関するルール、および障害のある人のアクセシビリティに関するルールが含まれる。
- 2.4. メディア・コンテンツは配信されるだけでなく、インターネット仲介業者によって管理、編集、整理あるいは生成されることが増えていることから、各国はコンテンツ制作と拡散におけるインターネット仲介業者の役割の多様性と、インターネット仲介業者によるメディア多元主義への影響の程度を認識すべきである。これらの活動を管理する規制は適切で比例的でなければならず、条約第 10 条の要件に完全に準拠し、勧告 CM/Rec(2011)7 で規定されている段階的かつ差別化されたアプローチに沿わなければならない。この分野で制定された自主規制は、独立性かつ透明性をもって稼働し、関連するすべての利害関係者からの有意義な参加を受け入れ、公衆に対して説明責任を負い、マルチメディア・エコシステムを十分に考慮した倫理基準に従って機能すべきである。
- 2.5. 各国は、ユーザーがオンラインで可能な限り幅広い多様性に富んだメディア・コンテンツに効果的に触れることができるようにするため、ソーシャル・メディア、メディア関係者、市民社会、学界、その他の関連利害関係者による、オープンで独立した透明性のある参加型取り組みを奨励すべきである。自動化プロセスが単独で使用される場合でも、人間の決定と組み合わせて使用される場合でも、オンラインでのメディア・コンテンツの可視性、見つけやすさ、アク

セシビリティおよびプロモーションは、ますます自動化プロセスの影響を受けている。各国は、メディア関係者、規制当局、市民社会、学術界およびその他の関連利害関係者と共に、ソーシャル・メディア、メディア、検索エンジンおよびお勧めエンジン並びにアルゴリズムを使用するその他の媒介業者に対し、以下のためのオープンで独立した透明性のある参加型イニシアチブに取り組むことを推奨するべきである。

- 自動化プロセスを含む、メディア・コンテンツのオンライン配信プロセスの透明性を向上させる。
 - そうしたプロセスがユーザーの多種多様なメディア・コンテンツへの効果的な接触に与える影響を評価する。
 - 可能な限り幅広く多様なメディア・コンテンツへユーザーが効果的に接触することを強化するため、その配信プロセスの改善を目指す。
 - 利用可能な幅広いコンテンツを見つけ、アクセスし、そこから最大のメリットを引き出す方法について、明確な情報をユーザーに提供する。
 - 自動データ処理技術に関してプライバシーの原則を計画的に実施し、その技術が関連するプライバシー・データ保護の法律および基準に完全に準拠することを保証する。
- 2.6. 各国は、技術の進歩を活用し、社会のあらゆる集団、特に、マイノリティ・グループや、難民、児童、高齢者、知的障害または身体障害のある人など、メディア・コンテンツへのアクセスのときに特定のニーズを持つ集団または不利益もしくは障害に直面する集団が、一般的利益を有するコンテンツを含む可能な限り幅広く多様なメディア・コンテンツにアクセスできるように、特別な努力を行うべきである。これは、そうしたメディア・コンテンツがさまざまな言語と適切な形式で提供され、簡単に見つけて使用できるようにする必要のあることを意味している。
- 2.7. メディア・コンテンツの多様性は、編集コンテンツや商業コンテンツにおける高度な透明性がある場合にのみ正確に評価できる。メディアやその他の関係者は、コンテンツの情報源に関して最高度の

透明性基準を遵守し、コンテンツが政治的な情報源により提供される場合あるいはコンテンツがスポンサーによるものやプロダクト・プレースメントといった広告その他の形式の商業的コミュニケーションを含む場合、それを常に明確に示すべきである。これは、ブランドドコンテンツ、ネイティブ広告、記事広告、インフォテインメント番組 (infotainment) などのハイブリッド形式のコンテンツにも当てはまる。これらの義務が履行されない場合には、管轄の規制機関が比例的な措置を講じるための対策が行われるべきである。

メディア多元主義のための制度的枠組み

- 2.8. 各国は、公的議論、政治的多元主義、多様な意見への意識を向上させる上で、独立した公共サービス・メディア組織の重要な役割を認識すべきである。したがって、各国は、公共サービス・メディアがマルチメディア環境においてこの役割を果たし続けるための適切な条件を保証すべきである。これには、イノベーションやデジタル戦略や新サービスの開発に対する適切な支援を提供することも含まれる。
- 2.9. 各国は、国の影響力を制限することにより、公共サービス・メディアの編集の独立性と運営の自主性を保護するための具体的な措置を講じるべきである。公共サービス・メディアの経営管理委員会は完全に独立した形で運営できるようにすべきであり、その構成と任命手続きに関するルールは透明的であり、独立性を保証するために適切なチェック・アンド・バランスの仕組みを整備すべきである。
- 2.10. 各国はまた、政府、政治、市場の圧力からの独立性を保証し、広範かつ多元的な情報と多様なコンテンツを提供できるようにするために、公共サービス・メディアに対して複数年ベースで安定的、持続的、透明かつ適切な財源を保証すべきである。これは、メディア集中の状況によって引き起こされるリスクを相殺するのにも役立つ。さらに各国は、メディアの多元性を保証するという積極的な義務を踏まえて、そのような多元性を危うくする公共サービス・メディアの組織的な財源不足の状況に対処するよう求められる。
- 2.11. 国は、少数派、地域、地方、非営利の地域メディアの設立と機能を奨励し、支援すべきである。これには、それらの地域メディアを育

成するための財源メカニズムを提供することも含まれる。このような独立メディアは、地域社会や個人にその需要と関心に関連するトピックについて発信力を与え、主流メディアでは取り上げられない可能性のある問題を一般に公開し、コミュニティ、地域および地域レベルで、またはコミュニティ、地域、地域横断的に包括的で参加型の対話プロセスを促進するのに役立つ。

- 2.12. メディアが設立された国の外にあるコミュニティにサービスを提供するメディアは、国内メディアを補完することができ、移民、難民、ディアスポラコミュニティを含む社会の特定の集団が出身国、母国語および母国の文化とのつながりを維持するのに役立つ。各国は、そうしたメディアの自国の管轄内における出版、送信、再送信あるいはその他の形での提供が国際法に従っている限り、そのような国境を越えたメディアへのアクセスを妨げなければならない。

メディアとメディアの多元性に対する支援措置

- 2.13. 各国は、メディア多元性を向上させるために、メディアおよび市民社会組織の代表者と協議して、メディアでは十分に代表されない可能性のあるグループの多様なニーズや利益に対処できるニュース制作を含む、専門的なニュース・メディアおよび質の高い独立した調査ジャーナリズムを支える戦略とメカニズムを開発すべきであり、オンライン・メディアを含むさまざまなメディアの種類とプラットフォームで利用できる幅広い措置を検討すべきである。非財政的支援に加え、国は広告や補助金などのさまざまな形の財政支援を提供することが奨励される。各国はまた、メディアの多元主義と表現の自由を強化するためには、ジャーナリズム教育、メディア研究、調査ジャーナリズムおよび革新的なアプローチに関わるプロジェクトを支援することも奨励される。
- 2.14. 支援措置は明確に定義された目的を持つべきであり、事前に決定された明確で、厳密で、公平で、客観的かつ透明な基準に基づくべきである。それはメディアの編集および運営の自主性を完全に尊重して実施されるべきである。これらの措置には、メディアで過小代表されているグループにとって関心または関連性がある問題について

のメディア報道の量と質を高めるための積極的な措置を含めることができる。

- 2.15. 支援措置は、メディアの独立規制機関など、機能的および運営上の自律性をもった機関によって、非差別的で透明性の高い方法で実施されるべきである。直接的な補助金の配分を担当する独立機関は、メディア関係者を支援するための公的財源の用途に関する年次報告書を公表すべきである。

3. メディア所有の規制：所有、支配、集中

- 3.1. 各国は、管轄内における多元性を保証する義務の一環として、特にメディアの所有と支配を考慮し、メディア業界の現状に適した包括的な規制の枠組みを開発し、実施することが奨励される。このメディアの関連規制は、オンライン配信チャンネルを通じて配信されるメディア・コンテンツの制作者およびユーザーが、メディア多元主義に悪影響を及ぼすオンライン・ゲートキーパーの反競争的行為から確実に保護されることを含め、オンライン・メディアが公的議論に及ぼす影響を十分に考慮すべきである。
- 3.2. 関連する規制のモニタリングと執行は、自らの任務を効果的に実行できるように十分かつ安定した財政的および人的な資源を持つ独立機関によって実施されるべきである。

所有と支配

- 3.3. メディアに適用される企業結合規制を含む競争法の執行は、顕著な市場支配力がメディアの多元性に悪影響を与える場合に限り、個々の主体が国家レベルないし準国家レベルで国内メディア分野の全体または特定のメディア市場若しくは分野において顕著な市場支配力を獲得することを防ぎ、有効な競争の確保を目的とすべきである。
- 3.4. メディア所有規制には、メディアの多元性とメディア・コンテンツの多様性について閣僚委員会が加盟国に提案した勧告 CM/Rec(2007)2 にしたがって、所有に当たるしきい値を決定するなど、水平型所有規制、垂直型所有規制およびクロスメディア所有に関する規制が含まれる。そのしきい値は、株式、議決権、発行株数、収入、

- 視聴率、視聴リーチのような複数の基準に基づかせることができる。
- 3.5. 国は、直接的な支配あるいは実質的 (beneficial) 支配を明示的に対処することを通じてメディア企業に対する支配の有無を判断する基準を定めることができる。関連する基準には、メディア企業に対する所有、財務あるいは議決権による支配力や、編集方針を含むメディア企業の戦略的な意思決定への制御またはそれに対する直接的若しくは間接的な影響力の行使につながるそれぞれの力の程度の認定などが含まれる。
- 3.6. メディアの主な民主的任務には、当局に責任を持たせ、透明性を促進することが含まれることから、政治活動に積極的に関与する個人や政党、特に、選挙で選ばれた公職者によるメディアの所有は、編集の独立性と所有の透明性を確保することを目的とした強化されたチェック・アンド・バランスの仕組み (例えば、自主規制システム) の対象とするべきである。編集上の意思決定の行使は、政治的権威の行使と両立させてはならない。これらの機能が両立しないことを原則として認識する必要がある。非両立性の基準と、利益相反に対処するための一連の適切な措置は、明確に定められるべきである。
- 3.7. 外資によるメディア所有の範囲に関する規制は、恣意的でない形で実施されるべきであり、国際法に基づく国家の義務や、特に、メディアの多元性を保証する積極的な義務を十分に考慮すべきである。

集中

- 3.8. 各国は、個々のメディアの影響力と分野横断的なメディア会社 / グループの総合的な影響力の両方に関して、メディアの集中を評価するための適切な方法を開発し、適用することが奨励される。メディア・ソースの利用可能性を測定することに加え、この評価は、視聴者ベースのアプローチを採用し、一連の適切な基準を使用して個々のメディアの使用とその意見形成への影響を測定することにより、個々のメディアの実際の影響力を反映すべきである。この視聴者ベースのアプローチでは、メディアのオフラインとオンラインでのリーチ範囲を考慮すべきである。測定は独立機関またはその他の指定機関によって実行されるべきである。

- 3.9. さらに各国は、メディア所有の多元性やメディア・コンテンツの多様性に悪影響を与える可能性のあるメディアの合併や買収を防止するための手続きを保証することが奨励される。この手続きには、メディア所有者が、法律で定められる所有と支配の基準を超えた場合には、メディアの合併または買収の計画について関連する独立規制当局に届出を行うという要件を含めるべきである。
- 3.10. 関連する独立規制当局またはその他の指定機関には、重大な集中計画をもたらすメディアの多元主義に対し予想される影響を評価する権限と、売却を含む制限や条件の有無にかかわらず、当該合併または買収の計画を承認すべきかどうかについて、必要に応じて、勧告ないし決定を行う権限が与えられるべきである。独立当局の決定は司法審査の対象とすべきである。

4. メディアの所有、組織、資金調達 の 透明性

- 4.1. 各国は、メディアの直接的かつ実質的な所有、および当該メディアの戦略的意思決定あるいはその編集方針に影響を与えるその他の利害について、正確かつ最新のデータに公衆がアクセスして利用できることを保証するための、メディア所有に関する透明性を担保する体制を推進すべきである。この情報は、メディアの規制機関およびその他の関連機関が十分な情報に基づいた規制および意思決定のプロセスを実施する上で必要であり、また、一般の人々がメディアによって広められる情報、思想、意見を分析し、評価できるようにする。
- 4.2. 透明性の要件は、どのメディアを対象とするかについての明確な基準に基づくべきである。メディア企業が所有に関する情報開示の要件の対象となるかどうかは、メディア企業の商業的性質、視聴者リーチの広さ、編集管理を行っている場合の出版または放送の頻度と周期など、あるいは上記基準の組み合わせに依拠させることができる。法律は、報告義務を果たすべき時間枠を定めるべきである。
- 4.3. 透明性の要件は、プライバシーとデータ保護の権利に依拠して実施されるべきであり、メディア企業の所有またはその編集監督体制に直接関与する個人に限定されるべきである。さらに、国内法に規定されている例外的な状況、すなわち、完全な開示が当該メディアの

所有者を個人的な危険にさらす場合、あるいはその所有者が未成年者または制限行為能力者である場合、各国は、当該メディア所有の情報の全てないし一部へのアクセスをケースバイケースで除外する規定を設けるべきである。各国は、そうした適用除外が当該状況の例外的な性質に対する評価に基づいて認められることを保証すべきである。

透明性要件

- 4.4. メディアの透明性要件は、明確なものであって、かつ、自国の管轄内において運営する報道機関が自社の所有に関する情報をウェブサイトまたはその他出版物で直接に公衆に開示し、およびメディア所有の情報を収集し照合して、一般に公開する責務を有するメディアの独立規制機関またはその他の指定機関に当該情報を報告するという要件を含めるべきである。その機関には、その任務を効果的に遂行できるように、十分かつ安定した財源と職員が確保されるべきである。
- 4.5. 加盟国は、メディアに関する開示義務または透明性義務を明確かつ厳密に規定する立法措置またはその他の同等に効果的な措置を採択し、実施すべきである。そのような義務には、次に掲げる事項を含めることができる。
- 報道機関の法的名称および連絡先の詳細。
 - 報道機関の経営や戦略的意思決定に影響力を行使できる株式を保有する直接所有者の名称と連絡先の詳細。加盟国は、開示義務の目的で株式保有率 5% の基準を適用することが推奨される。
 - 受益株式 (beneficial shareholdings) を保有する自然人の氏名と連絡先の詳細。受益株式は、報道機関の経営や戦略的意思決定を間接的に制御しまたはそれに間接的に影響を与えることができるように、報道機関の株式を最終的に所有しまたは管理する自然人またはその代表者に適用される。
 - 上記の法人および / または自然人が有する他のメディア会社、メディア関連の会社または広告会社の株式または議決権により、その会社の意思決定に対する影響につながる可能性がある場合、その株式または議決権の性質および範囲に関する情報。また、上記

の者が特定の政党の職に就く可能性がある場合、その職名。

- 実際の編集責任を負う者の氏名。
 - 報道機関の所有と支配に関する取り決めの変更。
- 4.6. メディアの開示義務または透明性義務に関する上記基準の適用範囲には、外国に拠点を置く法人および自然人、ならびに外国においてそれらの者が有する利害関係が含まれる。
- 4.7. メディアの編集および運営の独立性に対するさまざまな潜在的な干渉源の包括的な全体像を提供し、そのようなリスクを効果的にモニタリングし制御することを可能にさせるために、報道機関の財源に関する高度な透明性は保証されるべきである。この目的を達成するために、加盟国は、国の財政的支援メカニズム（広告、助成金、融資）から得る報道機関の財源に関する情報の開示を規定する法律またはその他の同等に効果的な措置を採択し、施行することが奨励される。さらに、編集の独立性に影響を与える可能性のある他のメディア会社や広告会社、政党との契約関係についての報道機関による開示を促進することが奨励される。

透明性情報に関するデータベース、定期報告

- 4.8. このような法律はまた、独立のメディア規制当局またはその他の指定機関に対し、国内における所有と支配の取り決めにに関する関連データ（さまざまな種類のメディア（市場／分野）・地域・地方レベルにより細分化されたデータを含む。）に公衆が容易かつ迅速かつ効果的にアクセスできることを保証することを求めるべきである。それらのデータは最新の状態に保たれ、無償かつ遅滞なく公衆に開示されるべきであり、その利用方法も公表されるべきである。理想的には、それらのデータは、例えば、オンライン・データベースでの提供により、アクセス・検索できるようにすべきである。そのコンテンツはオープンフォーマットで利用できるようにすべきであり、その再利用には制限を設けるべきではない。
- 4.9. 加盟国は、国内の独立メディア規制機関その他の指定機関または機構（学術機関、市民団体）に対し、メディア所有に関する定期報告を発行するよう奨励すべきである。その報告に必要とされる内容に

は、次に掲げる事項が含まれるべきである。

- 自国の管轄内において行われたメディア（サービスが他国において運営されるメディアを含む）の所有と支配に関する取り決めについての説明。
 - 報告期間中に国内で生じたメディアの所有と支配に関する取り決めの変更についての説明。
 - それらの変更が自国におけるメディアの多元主義に及ぼす影響の分析。
- 4.10. 一般の人々がデータを解釈し、その重要性を理解することを助けるために、メディアの所有に関する報告の公表には、そのデータの意味と、データの収集と整理に使用された方法についての適切な説明が添えられるべきである。

透明性体制間の相互調整

- 4.11. 各国は、さまざまな規制間の相互関係とそれぞれの含意、およびそれらを正しく一貫して実施する方法について、明確で最新のガイダンスを公表することが奨励される。このガイダンスはユーザーフレンドリーなガイドライン、ハンドブック、またはマニュアルの形で公表することができる。
- 4.12. 各国はまた、さまざまな国内当局（メディア規制当局、競争当局、データ保護当局、法人登記を管轄する機関および金融監督の当局など）が保有するメディア所有の関連情報の交換を含め、政府機関間の協力と調整を促すべきである。同様に、他国において相当する当局との情報やベスト・プラクティスの交換も促進されるべきである。
- 4.13. メディア所有問題に関する最新かつ信頼できる情報は、国民や幅広い関係者にとって貴重な情報源となるが、そのような情報を包括的に収集することは困難である。したがって、各国は、ヨーロッパにおいてメディア所有のより完全な理解に寄与する限り、欧州視聴覚研究所（European Audiovisual Observatory）の関連活動、特に、その MAVISE データベースの活動など、メディア所有問題に関する情報の収集、更新、普及活動を支援することが奨励される。

5. メディア・リテラシーと教育

- 5.1. 各国は、レガシー・メディアおよびデジタル・メディア（ソーシャル・メディアを含む）で個人がコンテンツにアクセスし、それを理解し、批判的に分析し、評価し、使用し、生成できるようにするため、メディア・リテラシーを高める法令を制定し、または既存の法令を強化すべきである。これには、デジタル・メディアにアクセスして管理するために適切なデジタル（技術的な）スキルも含めるべきである。メディア・リテラシーのもう1つの重要な目的は、個人データがインターネット・プラットフォームによってどのように収集、保存、使用されるかを個人が理解できるようにすることである。
- 5.2. 各国はまた、協調的な国内メディア・リテラシー政策を策定し、単年あるいは複数年の行動計画を通じて、かつ、その目的に適切なリソースを提供することによって、その運用と実施を確実にする必要がある。そのための重要な戦略の一つとして挙げられるのは、幅広い利害関係者から構成される協調的な全国メディア・リテラシー・ネットワークの創設、あるいはそれがすでに存在する場合には、そのネットワークのさらなる発展を支援することである。国内ネットワークの中で開発された積極的な実践は、関連する国際フォーラムで積極的に情報交換され、促進されるべきである。
- 5.3. マルチメディア・エコシステムでは、メディア・リテラシーはあらゆる年齢およびあらゆる階層の人々にとって不可欠である。したがって、メディア・リテラシーを促進する措置は、教育プログラムやプロジェクト志向型の学習スキームを開発するために教師に適切なトレーニングを、そして教育機関に適切な資源を提供することなど、メディア・リテラシー教育を学校のあらゆるレベルのカリキュラムにおいて生涯学習サイクルの一部として展開することを支援すべきである。
- 5.4. 各国は、編集の独立性を妨げることなく、政策、戦略、活動を通じてメディア・リテラシーを促進するようにすべてのメディアを奨励すべきである。公共サービス・メディアと地域メディアは、その目的、任務、活動方法により、メディア・リテラシーの促進において主導的な役割を果たすことができる。また国は、公共サービス・メ

- ディアと地域メディアの特別な役割を考慮し、メディアに対する支援制度を通じて、メディア・リテラシーを促進すべきである。
- 5.5. 各国は、国内の独立規制当局やその他の機関が、その責務に関連した方法でメディア・リテラシーを高める権限と資源を有することを保証すべきであり、それらの機関によるメディア・リテラシーの促進を促すべきである。
- 5.6. 各国は、メディアを通じて広められた情報や思想に対して市民が十分な情報に基づいて批判的に評価できるように、協調的な国家メディア・リテラシー・プログラムにおいて、メディアの多元性とメディア所有の透明性を特に考慮することが奨励される。この目的のため、各国は、メディアの所有、組織、財源調達に関する情報を利用して、メディア・コンテンツの制作、収集、キュレーションおよび普及に対するさまざまな影響を個人がより深く理解できるようにするための教育コンテンツをメディア分野における透明性の確保のための戦略に含めることが求められる。

VI. メディア多元主義・メディア自由センターによる域内市場におけるメディア・サービスの共通枠組みを確立する規則（欧州メディア自由法）および指令 2010/13/EU の改正案へのフィードバック（2023年）²⁾

本稿により、欧州大学院（European University Institute）に設置されたメディア多元主義・メディア自由センター（以下、「CMPF」という）は、メディアに関する共通の枠組みを確立する欧州議会および理事会の規則（欧州メディア自由法。以下「EMFA」という）案および改正指令 2010/13 EU（視聴覚メディア・サービス指令）（以下、「EMFA 案」）についてのフィードバックを提供する。このフィードバックにより、CMPF は、この法律に関する進行中の議論に貢献し、「メディア多元主義モニター」（Media Pluralism Monitor : MPM）と「メディアの多元性とオンラインの多様性に

2) CMPF, Feedback on the Proposal for a Regulation establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU, <https://hdl.handle.net/1814/75308>.

関する調査」(Study on media plurality and diversity online) で確認し、CMPF が主催する最近の討論会でも議論されたように、メディアの多元性確保に関連するいくつかの問題を検討することとしたい³⁾。

CMPF は、自由で多元的かつ独立したニュースへのアクセスを保証することに重要な民主的含意があることを踏まえ、EU におけるメディア分野の保護と向上にさらなる着目と資源を投入するという欧州委員会のイニシアチブを歓迎する。メディア・サービスの二重性(市場で交換されるものの、人権に関連する側面と直接の関係を持つという「特別な財」(special goods))は EMFA 案において認識されている。欧州委員会が EMFA を必要としている主な理由の1つは、編集上の意思決定への干渉が増大し、収入とニュース配信に影響を与えるデジタル・アクターからの競争にメディアが圧倒されるならば、メディアは独立的にまたジャーナリスティックな基準に沿って生み出される質の高いサービスを提供するという社会的な役割を果たすことが出来なくなるということである⁴⁾。

欧州委員会は、少なくとも「域内市場における多元主義とメディア集中: 共同体のアクションの必要性に関する評価」と題した1992年グリーンペーパーの公表以来、加盟国におけるメディア多元主義のリスクを長い間認識してきた。CMPF は、欧州各国で現在実施されている国内規制の断片化(fragmentation)を避けるためには、域内メディア市場において一致した介入が必要であるという主張を支持している。そうでなければ、断片化は法的確実性の欠如によりメディア企業を危険にさらすだけでなく、ジャーナリストという職業の本旨である編集の独立性の保証を損ない、EU における表現と情報の自由に深刻な影響を及ぼすためである。

さらにデジタル化は、厳密な意味において「メディア」ではないアクターすなわち、(デジタル・プラットフォーム、特に、ソーシャル・ネットワーク、検索エンジン、自動的なアグリゲーターは) コンテンツを制作せず編集上の責任を負うわけでもなく、情報の仲介者であり、人々の情報へのア

3) “The European Media Freedom Act. Reflections on the new draft proposal” (18 November 2022) <https://cmpf.eu.eu/event/the-european-media-freedom-act-reflections-on-the-new-draft-proposal/> and “Reframing media pluralism online. New findings and policy approaches” (13 December 2022) <https://cmpf.eu.eu/event/reframing-media-pluralism-online/>.

4) See Nenadic I. and Brogi E. in <https://euideas.eu.eu/2022/10/21/why-the-european-media-freedom-act-is-a-groundbreaking-step-for-europe/>

アクセスおよびメディアによる人々へのアクセスを形成している—に、ますます重要な役割を、そして—いつかの時点から—支配的な役割も与えるようになっていく。理論的かつ科学的な観点からすれば、この新しい状況はメディアと情報の多元性についての定義を再考するように迫っている。政治と規制当局の見地に立つと、これは新たな課題をもたらしている。すなわち、メディア・システムにおける新たなアクターは、超国家的でグローバル規模の側面を持つ主体であり、そのため、伝統的なメディアをモデルとした国家規制を逃れる。その上、これらの新たなアクターは（多くの場合）自身のビジネス・モデルを、約1世紀にわたって民間メディアの経済的持続可能性を保証していた源泉（すなわち広告）に依拠している。2020年、欧州連合において、メディア分野全体（テレビ、ラジオ、新聞、映画）が集めた広告収入の合計は、ソーシャル・ネットワークと検索エンジンが大半を占めるデジタルの広告収入を下回り、そこでは上位2社の事業者GoogleとMetaがその市場の3分の2を占めていた⁵⁾。伝統的なメディアのビジネス・モデルの崩壊がパンデミックの数年間に加速し、その後もCovid以前の水準まで回復していない。エネルギー危機のようなロシアによるウクライナ侵攻の結果はメディア分野にとってさらなる困難をもたらすことを意味している。そうした問題が超国家的で世界的規模であることは、超国家レベルでの介入を正当化している。それこそが、EUがデジタル環境を統制するヨーロッパ・モデルとなる新しい規制の集合体（すでに施行されているか、準備中のもの）—すなわち、デジタル・サービス法、デジタル市場法、データ・ガバナンス法、およびEUサイバーレジリエンス法案、データ法案、AI法案—により追求しているものに他ならない。

EMFA案はこの文脈で語られなければならない。この点に関しても、EMFA案が（指令ではなく）規則を選んだことは、前述した規制の集合体における他の規則と整合的であり、これらの規則間の高度な関連性、広範性および複雑な絡み合い状況を考えると、これらの規則の今後の解釈を容

5) See Irion K., Carlini R., Klimkiewicz B., Idiz D., Stasi M. L., Broughton Micova S., Poort J., Overview of distribution of advertising revenues and access to and the intensity of use of consumer data in European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Parcu, P., Brogi, E., Verza, S., et al., Study on media plurality and diversity online : annexes, Publications Office of the European Union, 2022, (pp. 248-316).

易にしている。

この枠組みの中で、メディア部門への介入には特別な性格と困難があることも認識しなければならない。この市場はますます欧州全域あるいはグローバルな側面を持つようになってきているが、一方で国民のアイデンティティ、文化、モデルに強く根ざしている。欧州の多くの国では公共サービス・メディアの役割が大きく、公的介入が想定されている。それにもかかわらず、EMFA は、メディア多元主義が EU の条約上の原則であることを確認しながらも、EMFA 案第 21 条で提案されているように、その定義と実施については国内法に委ねている⁶⁾。

前述の EU の法律に加えて、EMFA 案は、改正 AVMSD の施行や SLAPP に関する指令案など、情報分野における他の EU 政策と併せて読まなければならない。

これらのことを念頭に置き、CMPF が EMFA のように介入の必要性を支持していることを強調し⁷⁾、本稿では、EMFA 案で取り上げる問題、すなわち、メディアの定義、コンテンツの修正、メディア市場の集中とその透明性、そして EMFA 案によって想定されているガバナンス・システムについて、専門的な観点から、条文の文言の微修正が必要ないいくつかの箇所を取り上げ、ニュース・コンテンツの自由で多元的なフローにとって鍵となるチェック・アンド・バランスについてより慎重な評価を求める。

1. メディアの定義

EMFA 案が第 2 条でメディア・サービスとメディア・サービス提供者とは何かについての定義を定めていることを歓迎する。第 2 条 (2) における「メディア・サービス提供者」の定義を見てみよう。

『メディア・サービス提供者』とは、メディア・サービスを提供することを専門的な活動とし、メディア・サービスのコンテンツの選択

6) Art. 21 (1) of the EMFA Proposal: “Member States shall provide, in their national legal systems, substantive and procedural rules which ensure an assessment of media market concentrations that could have a significant impact on media pluralism and editorial independence”.

7) See the CMPF’s contribution to the Call for Evidence on the European Media Freedom Act (EMFA), March 2022: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/74810>.

に対して編集責任を負い、メディア・サービスの編成方法を決定する自然人または法人をいう。」

我々は、改正 AVMSD によって想定されている視聴覚メディアの定義よりも広くメディアを定義し、新規のアクターも含め、その結果、多くの重要な公共サービスのジャーナリズムが伝統的な形態を超えて生じているという今日の状況を踏まえてメディアあるいはメディア・サービス提供者を定義していることを歓迎する。

EMFA 案は、一方で、「自然人」への言及において、ニュース・ルームから独立しあるいはフリーランスとして仕事をするケースを含め、個々のジャーナリストの重要な役割を認識していると解釈される。他方で、前文 8 と組み合わせて読むと、第 2 条 (2) は、ビデオ共有プラットフォーム・サービスの提供者と巨大オンライン・プラットフォーム提供者がメディア・サービスのコンテンツ選択に対して編集責任を負い、その編成方法を決定する場合、それらの提供者をメディア・サービス提供者の定義に含めることを提案している。

CMPF は、メディア・サービス提供者がメディア・サービスを「専門的な活動」(professional activity) として提供するということは、そうしたサービスがその主な収入源であるか否かのみによって判断すると解釈されるのではなく、当該アクターがジャーナリズムの専門的基準を順守しているかどうかをも考慮し上で判断すると解釈されるべきであり、EMFA 案においてより適切に定義すべきであると指摘する。より一般的に言えば、ニュース制作者や発信者は、明確に定められた専門的基準の遵守が求められるべきである⁸⁾。

2. コンテンツの修正

この法案で最も議論されている部分の 1 つは、巨大オンライン・プラットフォーム (VLOP) 上におけるメディア・サービス提供者のコンテンツ

8) On this point, see the CMPF's contribution to the Call for Evidence on the European Media Freedom Act (EMFA), submitted on 25 March 2022 <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/74810/QM-07-22-735-EN-N.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

に関する第 17 条である。巨大オンライン・プラットフォームによるコンテンツの修正（moderation）における、いわゆる、「メディアの特別扱い」（special treatment of media）については、他の文脈や範囲も含めて、これまでも議論されてきた。第 17 条の現行案は、ほとんど編集責任を持たない営利的オンライン・プラットフォームが、編集責任を負い、加盟国や第三国から編集上独立のであり、および広く認められ受け入れられている専門的な基準を順守するメディア・サービス提供者の提供するコンテンツを削除することを認めるべきではない、という原則に基づいている。CMPF は、この原則と、専門的な基準に従って作成されたメディア・コンテンツに対して巨大オンライン・プラットフォームによる不当な削除からの保護を提供するという考えを支持する。オンライン・プラットフォームがメディアと視聴者の間の主要な出会いの場（primary meeting place）となっているインフラを設計し制御するという現在の仕組みは、メディア・コンテンツの見つけやすさと可視性に影響を与え、ひいてはメディア・ビジネスの維持可能性にも影響を及ぼすからである。

この条文の鍵となる原則は、いくつかの側面で支持できるものの、意図された実施にはいくつかの課題と障害がある。具体的に言えば、肝要な問題は、編集責任を負い専門的な基準を遵守する独立メディア・サービス提供者のみがこの「特別扱い」の恩恵を受けるという保護策の難しさに関連している。そして、それが、極度に党派的な国営メディア、宣伝メディア、その他の誤った情報や偽情報の提供者などの悪者によって悪用されないことの難しさにも関連している。第 17 条の現行案は、巨大オンライン・プラットフォームに対し、メディア・サービス提供者が（第 2 条（2）の意味において）メディア・サービス提供者として自ら宣言する機能、また本条により規定される特別な扱いの恩恵を受けるために、加盟国および第三国から編集上独立し、編集責任を行使するための規制要件に従い、広く受け入れられている専門的基準を遵守していることを宣言する機能を提供するように義務付けている。現在の条文案における主な課題は、編集責任を負い独立していると自ら宣言するメディア・サービス提供者が、実際にその所有について完全に透明性を持って運営し、専門的な基準と編集の自律性を順守しているかどうかを検証するためのメディアの自由の原則に準拠した効果的なシステムが存在しないことである。この案は、こうした点を考慮

して改善、強化されるべきであり、EMFA を中心に広範な議論を行うことが、欧州におけるメディアとジャーナリズムの自主規制システムを再考し、強化する機会となり得る。

3. 市場支配力

a. メディア所有の透明性⁹⁾

第6条(1)は、メディア分野において受益者 (beneficial owner) の開示を導入し、ニュースおよび時事コンテンツを提供するメディア・サービス提供者に対し、ユーザーが受益者に関する情報に簡単かつ直接にアクセスできるようにすることを義務付けている。そうすることで、EMFA 案は、メディアの多元主義、編集の独立性、そして最終的には民主主義にとってのメディア所有に関する透明性の重要性を認めている。メディアの背後に誰がいるのかを知ることは、世論形成プロセスの重要な部分であり、国民の信頼を獲得し、視聴者の不信感を軽減し、質の高いニュース・メディアと編集の独立性への尊重を強化する。したがって、第6条は、国民が情報のソースを自由かつ意識的に選択する権利を保障し、編集の自律性を確保する重要な一歩である。MPM 2022 の結果によると、EU 内でメディア所有の透明性指標においてリスクが低いのは4か国だけだった¹⁰⁾。

マネーロンダリング防止指令 (Anti-Money Laundering Directive) (EU 指令 2015/849、EU 指令 2018/843 により修正) は受益者の透明性 (第30条(4)(c)) を確保するための主要な手段であるが、その指令は、特に、マネーロンダリングとテロリズムとの闘いに焦点を当てている。

EU 指令 2015/849 と EMFA 案との透明性要件の規定の目的上の相違は、メディア分野に関連する所有の透明性の2つの側面、すなわち、公衆に対する透明性と公的機関に対する透明性との側面でさらに明確にされるべきである。これは、加盟国に受益者に関する情報を提供することを義務付けるマネーロンダリング防止指令の規定を無効と判断した欧州連合司法裁判

9) Borges, D. and Carlini, R. (2022) Media ownership matters. The proposals of the European Media Freedom Act. EUideas blog post, October 21st, 2022. Available at <https://euiideas.eui.eu/2022/10/21/media-ownership-matters-the-proposals-of-the-european-media-freedom-act/>

10) Media Pluralism Monitor 2022, pp. 45-48.

所 (CJEU) の最近の判決を考慮すると、現時点では特に重要である。CJEU は、受益者に関する情報への公衆のアクセスは、私生活的の尊重および個人データの保護に関する基本的権利への重大な侵害になるとの理由で、いかなる場合においても公衆が受益者の情報にアクセスすることができるとしたマネーロンダリング防止指令の規定を無効と判定した (Joined Cases C-37/20 and C-601/20)。したがって、EMFA 案における所有の透明性規定の目的は、マネーロンダリングやテロとの闘いよりも広い範囲を持つものの、メディアの実質的な所有者が誰であるかを知るというルールの背後にある理論的根拠は、世論形成とニュース・コンテンツへの理解に関係しているため、CJEU 判決によって、公衆へのメディア所有の開示に関する待望の EMFA 案の規定の採択にはリスクが生じる。

さらに EMFA 案は、EU 全体でアクセスできるメディア所有の透明性に関する情報を収集、格納および保存するための、組織的かつ構造的で一貫性のある方法を規定していない。そして主要な問題の 1 つは、依然として EU 加盟国間で透明性要件が異なっていることに関連している。したがって、一元的な EU メディア所有情報登録の可能性は、前述した民主主義にとってだけでなく、情報が新規参入者にとって最も重要であることから EU 域内市場の適切な機能にとっても、きわめて重要となる。加えて、公的機関に対するメディア所有の透明性が、集中排除原則の施行と、新たに提案されている「メディア多元性テスト」(media pluralism test) との前提条件であることを強調しなければならない (下記参照)。

透明性の義務に加えて、第 6 条 (2) は、(ニュースおよび時事問題のコンテンツを提供する) メディア提供者に対し、編集の独立性を保証することを目的とした措置を講じ、実際のまたは潜在的な利益相反の開示を求めている。

上記の規定は、歴史的にあまり規制されてこなかったメディア分野 (一部の国では報道機関) からは反対されているが、我々は条文の範囲が広すぎるのではなく、むしろ狭すぎると考えている。ニュースや時事問題のコンテンツを提供しないメディア提供者、およびメディア分野の新しい主体 (1 の「メディアの定義」を参照) は、透明性義務に関する新しい制度には含まれない。これらの制限の根拠は、さらに精査されるべきである。特に、デジタル仲介業者のアルゴリズムによるおすすめシステムの透明性義務の導入が考慮されるべきである。Ranaivoson らが主張するように、「メ

ディアの透明性の範囲は、所有、財源、アルゴリズムに関する情報への公衆のアクセスを含めるよう調整されるべきである。すべてのメディアが重要であるため、その透明性要件の適用範囲はニュース・メディア以外にも広げられるべきである」¹¹⁾。

b. メディア多元性テスト

メディア所有の集中傾向は、テクノロジーの特性に起因するメディア分野の歴史的かつ構造的な現象であり、デジタル環境ではさらにその傾向が強まっている。メディア分野における高度な集中のリスクは、さまざまなルール、方法、原則を持つ各加盟国の競争と規制の枠組みによって組み込まれている。メディア所有の集中に対する国内アプローチの断片化は、その有効性、一貫性、域内メディア市場および域内市場自体の適切な機能への影響の点から、懸念されている¹²⁾。この点、EMFA 案は、第 III 章第 5 節でこの問題を取り上げ、域内システムを調和させるために原則を設定し、実体的および手続的ルールを導入している。

原則は次のとおりである。メディア分野に影響を与える集中の評価においては、一般競争法とその執行だけでは十分ではなく、メディア多元主義に対する当該集中の影響を評価するための特別な評価、すなわち、メディア多元性テストも必要である。メディア分野が市場の一部であるが、その機能は基本的権利と民主主義にも影響を与える。したがって競争法の執行を補完（代替ではない）する特別な評価が必要である。いくつかの加盟国は既にこの二重評価（double-assessment）を行っているが、他の加盟国はまだ行っていない。そのうえ、多元主義への影響の評価基準、さまざまな当局の役割/権限は大きく異なっている。多元主義が効果的に追求されているという保証はなく、国の審査が他の理由（政治の支配、国内メディアへの隠れた支援）でメディア主体による会社設立の自由を制限するため

11) Policy Brief #64: Media pluralism in the EU: A prospective look at the European Media Freedom Act

12) For an exhaustive mapping, see the Annexes to the Study on Media Plurality and Diversity Online (European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Parcu, P., Brogi, E., Verza, S., et al., Study on media plurality and diversity online: annexes, Publications Office of the European Union, 2022): <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5d458a2f-34a5-11ed-8b77-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>

に利用されないことも保証されていない。EU 共通の枠組みを構築する機は熟している。第 21 条 (1) は、すべての加盟国に対し、メディアの多元性と編集の独立性に重大な影響を与える可能性のあるメディア市場の集中に関する具体的な評価を導入するための実体的および手続的ルールを導入するように求めている。我々は、メディア多元性テストの導入を歓迎し、この規定がメディア多元主義に関する加盟国の権限を侵害するものではないことを強調する。加盟国は、一般原則と基準に従って、各国の状況によりよく適した新しい規則と方法を制定することができるからである。

この評価を担当する各国の規制当局あるいは組織は、重要な役割を果たすことになる。その独立性を保証し強化することが最も重要となる。新しい欧州メディア・サービス委員会 (European Board of Media Services : EBMS) での協力と、同委員会と欧州委員会による評価 / 介入のメカニズムは、新たな革新的な枠組みと対処すべき課題をもたらしめている (5 を参照)。

本質的な観点からすれば、第 21 条 (2) は、「メディア多元性テスト」の実施基準を設定している。メディアの多元性に対する集中の影響は、次のことを考慮して評価されるべきであることが明確にされている。1) 「オンライン環境と、他のメディアまたはそれ以外の事業における当事者の利益、関係または活動を考慮した、世論形成と市場におけるメディア・プレーヤーの多様性への影響」、すなわち、これは、市場シェアのみに基づいたしきい値を超えるだけでは、多元性の減少が生じることを証明するには不十分であるとした C-719/18 事件の CJEU 判決に一致しており¹³⁾、メディアのデジタル環境を考慮したアプローチと整合している。2) 編集上の独立性に関する保護措置の存在。3) 経済状況、すなわち、集中がなければ合併に関わる企業の経済的持続可能性があるかどうかを意味する。

これらの広範な基準は、EBMS の支援を受けて欧州委員会が策定するガイドラインで詳細に説明されなければならないが、解釈上疑問が残るものである。間違いなく、これらの基準はメディアのデジタル環境で進化している問題を捉えるのに適切であり、十分に柔軟性があり、メディア集中の世論形成に与える実際の影響にも言及している。第 21 条 (2) に上げられ

13) JUDGMENT OF THE COURT (Fifth Chamber), 3 September 2020, Vivendi SA vs Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=230608&doclang=EN>

た3つの異なる考慮要素グループが代替的あるいは総合的に考慮されるべきかどうか、例えば、ポイント3の条件（合併がなければ、報道機関が破産して廃業してしまう場合）がポイント2と1に優先するのかどうか、あるいはポイント1と2がその種の合併を許可する条件となるかどうかは、まだ明らかではない。その文言は革新的なソリューションにつながる余地を残しており、それは、第21条により定められた原則と、第6条により導入された要件とを合わせて考慮して、メディア多元性のガイドラインとメディア多元性テストの実施において定められていくはずである。言い換えれば、合併が経済的理由によって正当化され得るが、外部的な多元性の減少のリスクをもたらす場合、編集の独立性、コンテンツの多様性および内部的な多元性という観点から一連の強化保証を要求し、それを執行することができる。そうすると、一方において、反トラスト審査（antitrust scrutiny）とメディア多元性評価の異なった適用範囲と根拠が権限外の作業の労を競争当局に課すことを防ぎ、他方において、多元的で多様な情報に対する権利が経済的なロジックの犠牲にならないだろう。

まとめると、メディア多元性テストは市場の集中に由来するメディアの多元性に対する脅威の評価と予防への一歩であり、重要であり歓迎されるものである。それは進化する技術的で経済的なシナリオに対応するイノベティブな基準を導入するものであるが、当該基準がかなりの柔軟性を有している。その柔軟性は、テストを実施するNRA（国内規制機関）あるいは組織の独立性の担保を強く要求するものである。我々の意見では、プロセス全体の透明性と包括性（inclusivity）の保証は強化されるべきであり、また、メディアの多元主義・基本権の領域で活躍している市民団体と全ての利害関係者にその手続きを開放することを意味し、メディア多元主義の評価の実際の進化は、NRAの独立性と関与を求めるものである。重要な観点からすれば、合併と買収の場合においては、すなわち、市場取引により大きな市場プレーヤーが生まれるが、当該市場取引前の要素に起因し、または企業の成長・弱体化もしくは廃業により生じた高度集中的な市場に対して当該市場取引がそれを回避または軽減する方法を提供していない場合でも、EMFAは、メディア多元性テストの規定により介入することに注意すべきである。

4. 経済的資源の透明かつ公正な割り当て

第3章第6節では、EMFAはメディア分野における経済的資源の透明かつ公正な割り当ての問題を取り上げ、メディア市場の透明性と公平性を脅かす脅威のうち、視聴者測定（第23条）と政府広告（第24条）という2つの特定のものに限定してそれらに対する規制的介入を定めている。これらは非常に関連性の大きい問題であるが、メディア分野における経済的資源の割り当てに関する問題が生じる範囲はこれより広く、それが（域内市場の適切な機能に基づく）EMFA案の範囲内にあるより多様なツールで解決されるべきであると主張できる。特に、メディア分野を「文化およびクリエイティブ産業のエコシステムの一部」と認めるには、競争的で公正な市場においてその供給を手助けする措置に関する研究と、その基準と標準のハーモナイゼーションに向けての研究が求められる。この点から、視聴者測定と政府広告への介入は関連性があり歓迎されるが、十分であるとは考えられない。視聴者測定の目的は、広告市場における市場支配力の不均衡と情報の非対称性に対処することである。政府広告の目的は、編集上の選択やメディアのコンテンツに影響を与える政府広告の乱用や歪んだ使用を防ぐことである。我々はこの2つの具体的な規定について議論し、その後、経済的資源の割り当てに関する公平性を向上させるためのツールを追加するいくつかの提案を検討する。

a. 視聴者測定

この問題がEMFAで取り上げられる理由は、前文45で詳しく説明されている。視聴者測定（audience measurement）は、「メディア分野の主要な収入源である広告の割り当てとその価格に直接影響を与える」ということである。取り上げられた問題の背景は、測定の不透明性と、測定方法の情報を公開せずに独自の測定サービスを提供する「いくつかの新規プレーヤー」の役割が増大していることである。新しいプレーヤーは、オンライン広告市場を支配するデジタル仲介業者であり、そのため、この分野で増え続ける資源を（ほぼ）すべて集め、メディア提供者の従来のビジネス・モデルを破壊している（Study on Media Plurality and Diversity Online, 2022, Chapter B.2, pp. 248-317）。その調査で強調されたように、オンライン広告

市場におけるデジタル仲介業者の支配的な地位は、視聴者リーチに関する情報の非対称性だけではなく、-ほとんどの場合-データ市場におけるデジタル仲介業者の支配的な役割と、個人データを利用して広告をパーソナライズする優れた能力にも関係している。したがって、1) 視聴者測定の方法に関する情報にアクセスする権利は、小規模メディアが直面する現実的困難、研究者が巨大プラットフォームと交渉する際の現実的困難、および独立した透明性のある監査を促進するために必要とされる公的機関の効果的な役割を考慮して慎重に設計されるべきである。2) 透明性義務は測定方法に限定されず、視聴者測定の結果にも拡大されるべきである。3) DMA (デジタル市場法) において巨大プラットフォームを対象に想定されているデータ共有義務により、いっそう広範な影響を達成できるが、その実施には「EU データ保護枠組みに準拠して、メディアがデータから洞察を生み出し、価値を生み出すことを支援することを目的とした EU および加盟国レベルの計画と政策を伴うべきである」。(see the Policy proposal in Study on Media Plurality and Diversity online, 2022, p. 393)。

b. 政府広告

政府広告 (state advertising) に関する規定の根拠は、前文 48 で次のように説明されている。「政府広告は、多くのメディア・サービス提供者にとって重要な収入源であり、その経済的持続可能性に貢献している。域内市場における平等な機会を確保するため、関連する公衆の一部ないし全部に適切にリーチできるあらゆる加盟国内のメディア・サービス提供者に対し、非差別的な方法でその政府資源へのアクセスを付与するようにしなければならない」。MPM 2022 の結果が浮き彫りにしたように、政府広告に関連する政治的影響力上のリスクおよび編集の自主性への脅威は、EU 加盟国平均で高く、この分野でリスクが低いと評価している国は 6 か国にすぎない。第 25 条における政府広告の範囲が十分に広いが、この条項のいくつかの欠点は強調されなければならない。すなわち、1) 居住者 100 万人のしきい値は高いように見え、この閾値とされた理由が明確ではない。2) 前文では、「政府広告の定義には、例えば、自然災害や公衆衛生上の緊急事態、事故、その他個人に損害を与える可能性のある突然の出来事の場合に必要な公的機関による緊急メッセージが含まれるべきではない」と述べ

ていることは、大規模な政府広告が報道機関を補助し、管理し、惹き付けるために使用される場合には、それは、新型コロナウイルス感染症のパンデミックやウクライナ戦争のような状況（過去2年半、EU加盟国は常に緊急メッセージを発し得る状況）に抜け道を設ける可能性がある。3）広告以外の（政府）資源については言及されておらず、財源調達への透明性に関して限定的な視点しか提供されていない。

c. 何が欠けているか

EMFA が政府広告に関する規定を定めているのと同じ根拠（域内市場における均等な機会を確保するため、非差別的な方法で公的資源へのアクセスを付与する必要性）は、メディア部門に対する公的補助に適用される原則について同様の調和につながるだろう。それらの補助はメディア提供者からますます求められるようになり、Covid 19 危機の間には一時的に増加した。メディア多元主義を支える手段としては、政府広告よりも直接あるいは間接の公的補助が優先されるべきである。しかしそれは政治的虜（political capture）のリスクも伴う（ただし MPM の結果によると、平均すると政府補助によるそのリスクはより低い）。これらのリスクを予防しまたは軽減するために、EMFA の適用範囲に公的補助を含めることは歓迎されるだろう。第 24 条において規定される政府広告に適用される透明性、比例性、モニタリングおよび情報開示の基準は、政府の補助に適用されるべきである。

さらに、EMFA 案は、EU レベルでの公的補助を強化する基盤となるかもしれない。クリエイティブで文化的な分野に対する EU の財政支援の潜在的な受益者にニュース・メディアを含めることは依然として量的に限定的であり、現行財源の拡大を図る。これは他の EU 政策の管轄内ではあるが、メディア多元主義を促進し、デジタル環境下の困難な移行に直面しているニュース・メディア部門を支援し、超国家レベルでの手続きや決定に移行される状況において政治的虜のリスクを軽減するには、EMFA 案は原則を定め、EU の財政支援の役割を強化することになるかもしれない。将来に向けたより野心的な提案としてあげられるのは、デジタル・サービスに対するミニマム税からの収入の一部をニュース・メディアの持続可能性

の財源に充てることである¹⁴⁾。ニュース・メディア・コンテンツの提供者の経済的持続可能性に対する脅威と、デジタル・サービスの支配的な役割は、ジャーナリズムに資金を提供するための自主計画の場合や、著作権で保護されたコンテンツに使用料を支払うための出版社との交渉の場合において、プラットフォームがニュース・メディア制作者/サービスの資金提供者としてそれ自体の役割の拡大にもつながる。市場における平等な競争条件という目標を追求し、そのような交渉が最大手かつ最強のニュース・メディア関係者に限定される場合に発生するかもしれない新たな参入障壁を回避するため、メディアの所有と政府広告について EMFA が要求する透明性要件の適用を、出版社とプラットフォーム間の経済関係にも拡張すべきである。

5. ガバナンス

EMFA 案の第 8 条から第 12 条は、欧州メディア・サービス委員会 (EBMS) のガバナンス・システムを定め、欧州視聴覚メディア規制者グループ (European Regulators Group for Audiovisual Media Services : ERGA) の権限を置き換え、強化する。

CMPF は、ERGA よりも幅広い権限を備えた新たな組織の設立、ならびに各国当局間の強化された協力枠組みとピアレビューシステムを歓迎する。それは前向きで相乗効果のあるプロセスを可能とする。一方で、この枠組みは政治的および商業的利益から独立した政府当局によってサポートされるべきであり¹⁵⁾、この側面は EMFA 案でさらに強化されるべきである。EBMS が拘束力のない意見しか出せないという事実は、実効面で問題を引き起こす可能性があることに注意すべきである。

14) Monitoring media pluralism in the digital era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia and Turkey in the year 2021. Centre for Media Pluralism and Media Freedom. Technical Report, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), Media Pluralism Monitor (MPM), 2022. Available at <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/74712>

15) As already highlighted both by Nenadic I. and Brogi E. as well as in the CMPF's contribution to the Call for Evidence on the European Media Freedom Act (EMFA). See <https://euideas.eui.eu/2022/10/21/why-the-european-media-freedom-act-is-a-groundbreaking-step-for-europe/> and <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/74810>

CMPF は、第 9 条において定められている一般レベルの EBMS の独立性についての認識を支持する。EBMS の設立過程とその活動の実施過程において、どのようにその独立性を保証するかについての詳細が提供されるべきである。

特定の決定を下すために欧州委員会との合意が必要であることを想定した EMFA 案の各条項（例えば、第 10 条（6、8）や第 12 条（e、f、g））について、そのような合意は、EMFA 案で規定されているすべての場合に必要かどうかを明らかにするために、詳しく検討することが考えられる。

最後に、CMPF は、機関ベースの事務局が好ましいものの¹⁶⁾、欧州委員会ベースの事務局の必要性について欧州委員会の代表が挙げた理由（効率性と費用対効果）¹⁷⁾ を認める。

結び

最後のまとめとして、CMPF は、メディア市場の側と、メディアの多元主義、表現と情報の自由の側の両方から必要とされるメディア分野への調和のとれた介入について支持する。本稿は、専門的な性質をもつものの、メディア環境における現代の課題に対処するために EMFA 案を重要な規制として迅速に採択し施行する必要があると認める一方で、潜在的な改善の余地ありとの強調を目的としている。

VII. ドイツ放送財源州間協定（2020 年）¹⁸⁾

第 I 章 放送負担金の手続き

第 1 条 需要の報告

(1) ドイツ公共放送連盟（ARD）に加盟する州法に基づいて設立され

16) On this point, see the CMPF's contribution to the Call for Evidence on the European Media Freedom Act (EMFA), submitted on 25 March 2022 <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/74810/QM-07-22-735-EN-N.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

17) The European Media Freedom Act. Reflections on the new draft proposal (18 November 2022), <https://cmpf.eui.eu/event/the-europeanmedia-freedom-act-reflections-on-the-new-draft-proposal/>

18) Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag vom 31. August 1991 zuletzt geändert durch den

る各放送局、公共放送局「第二ドイツテレビ」(ZDF) および公法上の法人「ドイツラジオ」は、それぞれ、その公的な任務を果たすための財源需要 (Finanzbedarf) を、2年毎に、独立の「放送局財源需要審査決定委員会」(KEF) に報告する。

- (2) 第一項の各放送局は、KEFが予め定めた様式で、負担金設定 (Beitragsfestsetzung) に必要で評価に適した比較可能な数値と説明を、その中期財源需要において提出しなければならない。その文書は、ラジオおよびテレビ部門ごとに、特に、経済的措置および節約措置の構成、動向および説明について作成され、経済的な効果を持つ自主的な取り組みを含むものとする。ARDとZDFの需要報告書は、欧州テレビ文化チャンネル「ARTE」の財源のドイツ負担部分である財源需要を切り離して示すものとする。収入と支出はそれぞれ、収入と費用の種類に応じて個別に示すものとする。KEFは、特に、数値の比較可能性、費用タイプの構成、特定の支出分野 (特に、番組、オンライン・サービス、マーケティング) への費用配賦の観点から、追加で書類を提出するよう求めることができる。書類が第1文から第5文に定める要件を満たしていない場合、KEFは書類を差し戻すことができる。需要報告の専門的審査のために要求された文書、および必要とされる追加情報、説明、数値は、適時にKEFに提出されなければならない。
- (3) 借入は、運営施設の取得、拡張、改善のためにのみ利用されるべきである。その用途は経営経済的に根拠付けされなければならない。営業収入、特に放送負担金からの利子および返済は、期間を決めて保証されなければならない。
- (4) ARDに加盟する州放送局、ZDF、ドイツラジオの総収入がその任務を果たすための総支出を超える場合、その余剰額は利子付きで投資され、また年間の負担金収入の10%を超える額は準備金として積み立てなければならない。

第2条 KEFの設立

財源需要を審査し決定するため、独立委員会 (KEF) が設立される。そ

Ersten Medienänderungsstaatsvertrag vom 09. November 2020.
<https://www.ard.de/die-ard/Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag-100.pdf>

のメンバーは任務の遂行において、命令や指示に拘束されないものとする。

第3条 KEF の任務と権限

- (1) KEF は、放送局の番組自主性 (Programmautonomie) を考慮して、放送局から報告された財源需要を専門的に審査し決定する任務を有する。これは、番組の決定が法定の放送義務の範囲内であるかどうか、またそこから導き出される財源需要が、経済性と節約の原則に従って、経済全体の発展や公共部門の予算の状況を考慮して、正しく算定されているかどうかを確認することを意味する。財源需要が経済性と節約の原則に従って算定されているかどうかの審査には、協力の可能性を含め合理化がどの程度活用されているかも含まれる。
- (2) KEF は財源需要を審査し決定する際、放送局のすべての収入を考慮する。負担金およびその他の直接的あるいは間接的な収入から得られる収入総額は、公的な任務の遂行に必要な費用と支出に充てるべきである。負担金期間終了時の余剰金は、次の負担金期間の財源需要から差し引かれる。赤字の移行は認められない。
- (3) 財源需要が経済性と節約の原則に従って算定されているかどうかの審査には、合理化と協力の可能性がどの程度活用されているか、投資に対する市場での妥当な報酬が得られているかどうか、および放送局が当初、所定の目的に使用しなかった財源がどの程度使用されたかも含まれる。また、審査は、経済活動の原則に反するために得られなかった収益も対象とする。ARD の州放送局、ZDF、ドイツラジオが財政的な自主公約 (Selbstverpflichtung) を表明している場合、これらは審査プロセスの一部として考慮されなければならない。メディア州間協定 (Medienstaatsvertrag) 第36条第2項第2号の意味における技術的あるいは番組上の革新に関連する需要報告は、該各州の法律が規定する適切な放送局の意思決定機関の決議に基づく場合にのみ、KEF によって認められる。
- (4) KEF は、その任務の範囲内で、放送局から会社、投資、コミュニティ施設に関する情報を入手する権限を有する。第1文あるいは第1条の書類が提出されない場合、KEF は必要な数値をより詳細に裏付ける必要がある推定値に置き換える権限を有する。

- (5) 財源需要の審査と決定は、原則として、KEFにより実績数値に基づいて行われるべきである。財源需要の決定が計画値または見積値に基づいて行われる場合、その後、それら数値は財源超過を避けるために実際の数値と比較される。
- (6) 放送局は、財源需要を審査し決定するための方法および手続きの改善に関与する。
- (7) KEFは、その任務を支えるために、個別の質問に加えて、第三者に対して専門的な意見を求めるための委託を行うことができる。放送局は、これらの専門家の意見のために、重要な事実に関する情報を委託された第三者に提供する。
- (8) KEFは、少なくとも2年ごとに州政府(Landesregierung)に報告書を提出する。KEFは情報提供のためにその報告書を放送局に転送し、そして公表する。州政府は、情報提供のためにこの報告書を州議会(Landesparlamenten)に送付する。この報告書において、KEFは、第1項およびメディア州間協定第35条を考慮して、放送局の財務状況を示し、特に、放送負担金の変更が必要かどうか、どの程度必要か、いつ必要かという問題に関して意見を述べ、それは具体的な金額、または異なるシナリオに対応する様々な金額で示されるものである。一方で、放送局の財政均衡化の変更の必要性と可能性も指摘する。さらにARDとZDFの間の負担金の配分比率と金額、およびドイツラジオの金額も示す。
- (9) 第1項から第3項までおよび第8項の規定は、KEFが連邦州の要請に応じて個別問題に関して作成する特別報告書には適用されない。放送局の参加権(Beteiligungsrechte der Rundfunkanstalten)は影響を受けない。
- (10) KEFの委員の少数意見は、その要求に応じて、報告書に記載される。

第4条 KEFの構成

- (1) KEFは16人の独立専門家により構成される。委員の中から議長と1名ないし2名の副議長を選出する。
- (2) KEFは、少なくとも法定委員10人以上の投票での過半数の同意により、第3条に従って報告書を承認する。
- (3) EUの機関または連邦および州の憲法上の機関の委員および職員、

ARD の州放送局、ZDF、ドイツラジオ、欧州テレビ文化チャンネル「ARTE」、州メディア当局、民間放送事業者、メディア州間協定第 62 条の規定に基づいて直接的または間接的に関与する企業の職員は除外される。同じことは、第 1 文に定める機関での常勤あるいは定期的な勤務により利益相反（Interessenkollision）のリスクがある者にも適用される。

- (4) 各州が 1 名の委員を指名する。専門家は以下の分野から任命されるべきである。

監査および経営コンサルティング分野の専門家 3 名、

経営管理分野の専門家 2 名－それらは、人事問題や投資・経営合理化の専門家であるべきである－、

放送法の分野で特別な経験を有し、裁判官としての資格を有する専門家 2 名、

メディア経済およびメディア学の専門家 3 名、

放送技術分野の専門家 1 名、

州会計検査院の専門家 5 名。

- (5) KEF の委員は州首相（Ministerpräsidenten）によって 5 年の任期で任命される。再任は認められる。正当な理由があれば、州はこれを取り消すことができる。委員が辞任した場合、辞任した委員の任命に適用された規定に従って、残りの任期について後任を任命しなければならない。
- (6) KEF の委員およびその任務を果たすよう依頼された第三者は、業務上知り得たすべての事実について、秘密を保持する義務を負う。その任務が終了した後においても同様である。ただし、その事実が公に知られるものであるときまたはその重要性により秘密保持義務を負う必要がないときは、この限りでない。

第 5 条 KEF の手続き

- (1) 放送局は、KEF による財源需要の審査と決定に適切に関与しなければならない。放送局の代表者は、必要に応じて、KEF の協議に参加する。
- (2) KEF で最終意見が採択される前に、放送局には、意見提出と議論の機会が与えられなければならない。この目的のため、KEF は報告書

案を ARD、ZDF およびドイツラジオに送付する。州の放送委員会 (Rundfunkkommission der Länder) にも同じことが適用される。KEF は放送局の意見を最終報告書に含めなければならない。

第 5a 条 州議会の情報

- (1) ARD の放送局、ZDF、ドイツラジオは、第 3 条第 8 項に従い、KEF 報告書が入手可能になり次第、経済財政状況に関する情報を提供するため、それぞれ書面により、報告書のすべてを州議会に提出する。
- (2) ARD の放送局の報告書は、ARD 州間協定 (ARD-Staatsvertrag) 第 1 条およびメディア州間協定第 28 条に基づく共同番組および共同活動を対象とする。州放送局の州議会に対する報告義務は影響を受けない。
- (3) 第 1 項および第 2 項第 1 文に基づく経済および財務状況に関する報告書には、特に、情報開示義務の対象である子会社および関連会社の主要データ及び ARD、ZDF、ドイツラジオの構造の変更と発展の見通しも含まれ、子会社および関連会社の事業分野の説明も含まれる。報告書の対象期間は 4 年間で対象とする。
- (4) ARD の放送局、ZDF およびドイツラジオの代表者は、第 1 項に基づく報告に関する公聴会のために州議会に出席することができる。

第 6 条 KEF の財源と構成

- (1) KEF およびその事務局の経費は放送負担金から優先的に賄われる。その費用はドイツラジオが放送負担金の配当分に応じて負担し、残りは ARD の放送局と ZDF が折半して負担する。
- (2) KEF は経済計画 (Wirtschaftsplan) を策定する。これには、KEF 事務所が組織的に関連している事務所の所在地の州の承認を必要とする。その承認は他の州の首相と州議会上院議長の同意により行われる。秩序ある節約的な財務管理の原則 (Grundsätze einer geordneten und sparsamen Haushaltswirtschaft) が遵守されていれば、それは認められる。
- (3) KEF 事務所が組織的に関連している機関は、四半期ベースで、各暦四半期の半ばに、権利を与えられた財源に払い込みを請求することができる。最初の請求日は 1997 年 2 月 15 日である。
- (4) 州首相は、決議によって定める規則で KEF の財源調達と組織的な連

携の詳細を決める。この規則には、事務局の専門的・予算的な独立性についての規定が含まれる。

第7条 州での手続き

- (1) 各州の放送委員会は、放送局から KEF に提出された要望書、放送局からのその他の補完的説明文書、追加文書を同時に受け取る。
- (2) KEF の負担金案は、州政府および州議会による決定の基礎となる。各州の放送委員会は、これからの意図した乖離について、KEF の関与のなかで放送局と協議しなければならない。その乖離は正当化されなければならない。

第II章 放送負担金の額

第8条 放送負担金の額

放送負担金の金額は、月額 18.36 ユーロに設定される。

第9条 財源の配分

- (1) 放送負担金収入のうち、ARD を構成する州放送局は 70.9842%、ZDF は 26.0342%、公の法人である「ドイツラジオ」は 2.9816%を受け取る。
- (2) ARD の放送局あるいは ZDF が欧州テレビ文化チャンネル「ARTE」に出資していない場合、ARTE は、放送負担金から直接、番組制作に由来する財源の配分を受ける権利を持つ。ARTE が受け取る財源は、1994年12月1日付けの ARTE の定款の第 6.2 号に規定されている番組提供のための分担金に基づく。これは年間総額 1 億 9,577 万ユーロを基礎とする。その財源は、四半期ごとに、12 回の均等分割した額を、四半期の半ばの日に引き出すことができる。また一部の金額を後の引き出し日に振り替えることもできる。

第III章 州メディア機関への割当分

第10条 割合

- (1) 州メディア機関への割当分は、放送負担金収入の 1.8989%とする。す

すべての州メディア機関の年間総配分額のうち、各州メディア機関は基本額 511,290 ユーロを前払いで受け取る。個々の州メディア局は、各州の放送負担金収入に応じて、残りの金額を受け取る権利を有する。

- (2) 2つ以上の州メディア機関が共同州メディア機関を統合した場合、各州メディア機関に割り当てられた基本額の合計額をその共同州メディア機関の基本額として、3年間、その共同州メディア機関が受け取る権利を有する。ただし、2012年2月29日前に統合した州メディア機関の場合、第1文にもかかわらず、2番目以降の州メディア機関に割り当てられた基本額は、統合後の4年目に100%とし、5年目に75%とし、6年目に50%とし、7年目に25%とし、8年目以降にゼロとする。

第11条 割当額の支払い

州メディア機関は、管轄の州放送局の要請に応じて、四半期の半ばに適切な前払い金を受け取る。年度末の最終回の支払いは、年度終了後、遅くとも6か月以内に行われなければならない。

第IV章 財政の均衡化

第12条 財政均衡化の認可と義務

ARDの州放送局は、適切な財政均衡化を実施する権限を有し、義務を負う。財政均衡化は、以下を保証しなければならない。

1. 放送分野における重要性の観点から、公法上の放送局の包括的な任務と、個々の放送局の任務が達成できることを保証しなければならない。
2. 各放送局は、十分な番組を制作し放送する能力を有する。

第13条 財政均衡化基金のための出資

財務均衡化基金は、ARDに加盟する州放送局間で第15条の規定に基づいて締結される協定に依拠し、各放送局の財務の健全性に応じて出資される。

第14条 財政均衡化基金の規模

財政均衡化基金の財源は、ARDの純負担金収入の1.7%とする。2023

年1月1日より、財政均衡化基金の財源はARDの純負担金収入の1.8%とする。財政均衡化財源は、ザールラント放送とプレーメン放送の間で50.92%対49.08%の比率で配分される。

第15条 放送局間の協定

上記の原則の枠組み内で、財政均衡化については、第13条の規定に定める放送局によって個別に合意される。第14条第1項に従って財務均衡化基金に出資しない放送局は、共同業務の資金調達に参加することしか求められない。割当額について合意する際、それらの投資が考慮されなければならない。

第16条 州政府の決議

- (1) 会計年度の開始までに協定の合意が成立しなかった場合、財政均衡化基金とそれに関する義務および権利は、州政府の3分の2の過半数の決議によって決定されるものとする。決議では各州政府は、州が連邦議会で有している票数と同じ数の投票権を有する（基本法第51条第2項）。
- (2) 決議が採択されるまで、財政均衡化基金に関する義務および権利は前年度の協定または決議に基づくものとする。

第V章 移行規定および最終規定

第17条 協定期間、解約通知

この州間協定は期限を定めることなく効力を有し、どの締約州でも、1年前の通知により暦年の終わりに解約することができる。解約は2012年12月31日から行うことができる。第IV章に基づく協定関係は、2012年12月31日から個別に解約ことができ、年末までの6か月の通知期間を設けるものとする。州間協定あるいは第IV章に基づく協定関係がこの時点で解約されない場合は、2年後に同じ通知で解約することができる。解約は州首相会議の議長に書面で宣言されなければならない。ある州の解約は他の州の協定関係に影響を与えないものの、他の州は解約通知の受領から3か月以内に同時に協定を解約することができる。