

EU法における視聴覚メディアサービスと文化

——EU視聴覚メディアサービス指令の検討——

鳩 貝 真 理

目次

1. はじめに
2. EUにおける視聴覚メディアサービス規制の発展
 2. 1. TVWF指令成立以前
 2. 2. TVWF指令
 2. 3. AVMS指令成立の背景
 3. AVMS指令の構成と具体的内容
 3. 1. AVMS指令の趣旨・構成
 3. 2. AVMS指令の具体的内容
 3. 2. 1. 母国原則
3. 2. 2. 規制対象
3. 2. 3. リニアサービスとノン・リニアサービス
(段階的な規制)
3. 2. 4. 広告に対する規制の緩和
3. 2. 5. 国内法化
4. AVMS指令における母国原則
 4. 1. EUにおける規制権限の類型
 4. 1. 1. 個別授權原則と補完性の原則
 4. 1. 2. EU機能条約におけるEUの権限の類型化
 4. 2. EU域内市場における規制権限モデルと母国原則

4. 2. 1. 域内市場における規制権限の行使の程度についての三つのモデル
4. 2. 2. A V M S 指令における母国原則
5. A V M S 指令における文化的多様性
 5. 1. 文化的多様性の意義
 5. 2. 視聴覚メディアサービスの域内市場が文化的多様性に与える影響
 5. 3. A V M S 指令における文化的多様性の保護
 5. 3. 1. A V M S 指令における実効的な文化的多様性の保護の欠如
 5. 3. 2. 実効的な文化的多様性の保護措置の必要性
6. 文化的観点によるE U の規制権限の有無
 6. 1. 文化政策としての既存の措置
 6. 1. 1. 完全な調和に向けた過去の試み
 6. 1. 2. 現在の措置—MEDIA 計画—
 6. 2. 欧州司法裁判所の判例法
 6. 2. 1. 視聴覚メディアサービス領域における判例法の発展
 6. 2. 2. 域内市場におけるE U の規制権限の限界—九八年タバコ広告指令事件—
 6. 2. 2. 1. 事案及び争点
 6. 2. 2. 2. 欧州司法裁判所の判断
 6. 2. 2. 3. 考察
7. おわりに

1. はじめに

E U ^①における視聴覚メディアサービスについての規制としては、一九八九年の「国境なきテレビ指令」(T V W F 指令)^②があった。ヨーロッパの視聴覚メディアサービス市場の統合と文化的多様性の保護を目的とするT V W F 指令によってヨーロッパの視聴覚メディアサービスの市場統合は一定程度実現したが、文化的多様性の保護については必ずしも十分とはいえなかった。

視聴覚メディアサービスをとりまく技術の進歩を受けて、二〇〇七年二月一日、T V W F 指令を全面的に改正する「視聴覚メディアサービス指令」(A V M S 指令)^③が採択された。A V M S 指令は、T V W F 指令から視聴覚メディアサービスの域内市場統合及び文化的多様性の保護という目的を受け継ぎながら、規制対象をテレビ放送に加えてオンデマンドサービスにまで拡大するものである。A V M S 指令は、その建前において、域内における視聴覚メディアサービスの自由移動と文化的多様性の保護とのバランスを実現しようとするが、文化的多様性を実効的に保護する具体的な規定が欠けるという状

況はTVWF指令の頃から何ら改善されていないように思われる。

このような状況に対して、EUレベルで文化的多様性の保護を図るより実効的な規制が必要だとする見解があるが、EUに文化的観点から視聴覚メディアサービスについて規制する権限が認められるのか。二〇〇九年に発効されたりスボン条約において、EUの権限は排他的権限、加盟国との共有権限及び補充的行動に類型化された。しかし、それぞれの間の境界は必ずしも明確でないところ、市場を流通するサービスとしての経済的側面とその内容が文化に関わりを持つがゆえの文化的側面との双方を併せ持つ視聴覚メディアサービスについての規制は、EUの共有権限と補充的行動の境界に位置するものといえる。視聴覚メディアサービス規制を域内市場の問題と捉えればEUは共有権限を有することになるが、文化の問題と捉えればEUは補充的行動しかとれず、EUレベルで調和措置をとることは禁じられることになる。

本稿は、このような問題意識に基づき、AVMS指令成立の背景として改正前TVWF指令を検討したうえでAVMS指令の内容を確認し、AVMS指令が域内市場

の創設に寄与する一方で、文化的多様性保護を実効的に図る具体的な規定には欠けることを指摘する。続いて、EUレベルでいかなる規制をすれば実効的に文化的多様性を保護できるのか、考えられる規制に言及する。最後に、EUにそのような規制をする権限が認められるのか、視聴覚メディアサービス領域での判例法及び域内市場におけるEUの規制権限の限界についての判例法を分析して、今後EUにおいて考えられる視聴覚メディアサービスの規制のあり方を検討する。

なお、AVMS指令は二〇一〇年三月一〇日に、改正されなかった部分と併せて統合されているため(codified version)⁽⁵⁾、本稿では特に断りのない限り統合後の規定を用いる。

2. EUにおける視聴覚メディアサービス規制の発展⁽⁶⁾

2.1. TVWF指令成立以前

今日のEUの制度設計が共同市場の設立を目的とするローマ条約にさかのぼることからみても(庄司「二〇〇七b」三頁)、EUは本質的には経済的共同体であった。

一九五七年のローマ条約において文化について言及がなされることはなく、それが初めてなされるには、一九九三年一月一日に施行されたマーストリヒト条約（第二二八条二項）を待たなければならなかった。^⑦

しかし、マーストリヒト条約に登場する以前から、欧州司法裁判所はEUの視聴覚メディアサービス政策につき判例法理を展開させており、それがTVWF指令を導く一因となった。^⑧

一九八二年、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、パン欧州メディアの創出を促す決議を採択した。続く一九八四年、コミッションのD G III（産業）は「放送番組市場の自由化に関するグリーンペーパー」を公表した。衛星放送やケーブルテレビの普及を受けて、一九八九年五月に理事会が採択した国境を越えるテレビジョンに関する欧州協約^⑨に続き、同年、コミッションの産業担当総局D G IIIの主導でTVWF指令が策定された。

2.2. TVWF指令

TVWF指令は、EU域内で最低限の規制の調和を図

ることにより、テレビ放送サービスの自由な提供を保障することを核心的な目的としていた。また、メディアの多様性確保、青少年の保護、ヨーロッパ作品の促進も趣旨とされた。

TVWF指令は、EC条約第四七条二項（EU機能条約（以下、TFEU）第五三条一項）及び第五五条（TFEU第六六条）を根拠としており、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る。ここでは、物や他のサービスの自由移動と同様に、相互承認原則^⑩を基本とする母国原則がとられた。^⑪すなわち、加盟国はサービス提供の自由及び開業の自由を保障することとされ（第二条a号）、受信の自由を保障するとともに、再送信に対する規制が禁じられるものとされた（母国原則）。TVM S指令は、クォータ制（第四条及び第五条）、広告規制（第一〇条、第二〇条）、少数者や公の秩序の保護（第二二条a号、b号）、反論権の保障（第二三条）という四つの領域について主に規制するものであった。なお、EUにおける通信・放送の規制体系は、主として情報の内容であるコンテンツ領域と伝送路であるネットワーク領域に二分でき、TVWF指令は前者領域を規制

するものであるところ、後者のネットワーク領域については、二〇〇二年に「電子通信規制パッケージ」と呼ばれる統一的な規制枠組みがある（市川「二〇〇八」二七五頁）。

一九九七年、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して、TVWF指令の以下の諸点につき改正がなされた¹²。まず、知る権利を保護すべく（九七年改正指令前文一八）、社会にとつて主として重要なイベント¹³が有料テレビのみによって放送されることが禁止された（改正指令第三条a項）。他には、所轄（jurisdiction）を明らかにすべく「母国」についてより詳細な規定がおかれ、ポルノや暴力番組等に関する未成年保護規定の規定も拡充された¹⁴。

2.3. AVMS指令成立の背景

二〇〇〇年三月、理事会は、今後一〇年でEUにおいて雇用拡大と社会的連帯、持続的な経済発展を実現し、世界を先導する知識社会を構築することを戦略的目標として定めた。（リスボン戦略）。二〇〇五年三月に行われたリスボン戦略の中間見直しを受けて、コミッションは

i2010を採択した。i2010は、EUの情報化戦略であり、その重点分野の一つにヨーロッパ域内の情報・メディア分野で共通の枠組みを確立することを掲げるが（COM (2005) p.3）、その中でTVWF指令の現代化が求められた（COM (2005) p.5）。

また、技術の発展にともなつて、TVWF指令の定義には直ちにおさまらない視聴覚メディアサービスが生じ、TVWF指令の定義の解釈をめぐる諸判例が出て、視聴覚メディアサービス分野における法制の改正を促した（市川、二八〇頁）。

3. AVMS指令の構成と具体的内容

3.1. AVMS指令の趣旨・構成

AVMS指令は、一般原則、憎悪の扇動、障害者のアクセシビリティ、管轄の原則（Principles of Jurisdiction）、主要なイベント（Major Events）、ヨーロッパ作品の促進・配信、商業的コミュニケーション、未成年の保護についてEUレベルで各国法制を調整する指令である。その趣旨は、技術の発展に即したルール作りをすること（前文二）、新興視聴覚メディアサービスにつき平等な競

争環境（level-playing field）を確保すること（前文一〇）、文化的多様性を保護すること、子供と保護者を守ることに、メディアの多様性を保護すること、人種的・宗教的憎悪と戦うこと及び各国のメディア法制の独立性を保障することにある。

AVMS指令は、TVWF指令を改正するものとして二〇〇七年十二月一日に採択され、二〇一〇年三月一〇日に統合化された。統合化されたAVMS指令は、前文及び一二の章から以下のように構成されている。まず、第一章は定義の章であり、拡大された規制対象を含めて定義規定が置かれている。次に、第二章は一般条項を定め、第三章は、リニアサービスかノン・リニアサービスかを問わず、全ての視聴覚メディアサービスに適用される規定について定めている。続く第四章では、オンデマンドメディアサービスにのみ適用される規定が、一方、第五章から第九章ではテレビ放送についてのみ適用される規定が上乗せして定められている。第一〇章は加盟国における規制機関としての contact committee について定め、効果的な指令の執行を図る。第十一章は本規制の実施機関である加盟国に求められる協力について定

める。最後に第一二章には最終規定が置かれている。

3.2. AVMS指令の具体的内容⁽¹⁶⁾

3.2.1. 母国原則

母国原則と common minimum standards（二〇〇七年AVMS指令前文七）というTVWF指令の基本原則は域内市場の創設に不可欠であるから、AVMS指令の核心として維持された。新しいビジネスモデルやそれらの展開に必要なベースとしての法的安定性をメディアサービス提供者に保障するため、この母国原則は全ての視聴覚メディアサービスに適用される（前文三三）。そして、母国原則の実効性を図るべく、どこを母国とするかにつき、管轄は一つの加盟国のみが持つこととされ（前文三四）、管轄の基準がより明確化された（第二条四項a号）。母国原則のもと、加盟国は視聴覚メディアサービスにつき、加盟国管轄下での受信の自由を保障しなければならないとともに、再送信を制限してはならないのが原則である（第三条一項）。

一方で、これには例外が設けられた。すなわち、他の加盟国からの放送が指令第二七条一項・二項及び、又は

第六条に違反することが明白で、深刻で、かつ重大である場合は、第三条一項の適用が除外される（同条二項a号）¹⁷。また、母国原則にもかかわらず、加盟国は指令に適合的である限りにおいて、AVMS指令より厳しい内容の規制を定めることができる（第四条一項）とされている（前文四三）。

母国原則のもとでは、EU域内に開業するサービス提供者は開業先の国のルールにのみ服して他の加盟国で規制を受けることなく自由に広範な分野のサービスを提供することができるようから（庄司「三〇〇八」二五頁）、どの国が「母国」になるかという管轄はサービス提供者にとって重要な問題である。そこで二重管轄や管轄の欠陥を防ぐべく、管轄基準の明確化が求められ、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管轄が認められるとされた。また、AVMS指令において、衛星のアップリンクが加盟国にあれば、その加盟国に管轄が認められることが新たに規定された（前文三八、第二条四項a号）。

3.2.2. 規制対象

TVWF指令は国境を越えるテレビ放送について基本的な規制を加盟国間で調和させるものであったが、AVMS指令は、技術発展及び競争の進展に対応して、新興する視聴覚メディアサービス全体にその規制対象を広げている。

AVMS指令において、「視聴覚メディアサービス（audiovisual media service）」とは、EC条約第四九条及び第五〇条に定義されるサービスであり、二〇〇二／二一／EC指令第二条a号が定める意味での電子通信ネットワークを通じて、メディアサービス提供者の編集責任のもと、公衆への情報提供、娯楽又は教育のために番組の提供をすることを主たる目的とするサービスをいう。これは、AVMS指令第一条e号で定義されるテレビ放送又は、同条g号で定義されるオンデマンド視聴覚メディアのことをいう。また、視聴覚商業的コミュニケーションのことも意味する（AVMS指令第一条a号）。これは、媒介するメディアがいかなるものであっても、公衆の大多数に対して明確な影響を与えうるマスメディアを規制し（前文二二）、先に述べたAVMS指

令の一般原則の一つである技術的中立性を企図するものである。

一方、経済性のない活動や私的なウェブサイトといったテレビ放送と競合しないものは、視聴覚メディアの枠外となる（前文二二）。また、サービス提供者による編集責任のない私的な通信とみなされる一般のインターネットサービスも視聴覚メディアには当たらない（前文二二）。

3.2.3. リニアサービスとノン・リニアサービス （段階的な規制）

視聴覚メディアサービスは、リニアサービスとノン・リニアサービスに分類される。リニアサービスとは、通常のテレビ放送や一部のIPテレビのように、メディアサービス提供者がプログラムスケジュールに基づき同時に提供する視聴覚サービスをいう（第一条e号）。ノン・リニアサービスとは、メディアサービス提供者が、提供者の提供するカタログから視聴者が個別にリクエストをし、視聴者が選択する時に提供する視聴覚サービスをいう（第一条g号）。

コンテンツに対する規制としては、リニアサービスに対しては従来のテレビ放送に対する規制と同レベルの強い規制が課される。一方、ノン・リニアサービスに対しては、社会的影響力がリニアサービスほど大きくないことを正当事由として、最小限の規律のみが課される。

すなわち、ノン・リニアサービスを含め全ての視聴覚メディアサービスに対して、編集権を有するサービス提供者の情報の開示（第五条）、人種、性別、宗教、国籍等にかかわる差別を扇動する内容の禁止（第六条）、視聴覚障がい者のアクセス権の保障（第七条）、未成年者の一般的な保護（第二二条）、ヨーロッパ作品の促進（第二三条）についての規制が課せられる。さらに、リニアサービスに対しては、クォータ制（第一六条、第一七条）、放送時間帯の制限等についての未成年者の保護（第二七条）、反論権の保障（第二八条）という規制が加重される。

ここで、クォータ制とは、放送時間の一定割合を特定の属性を持つ番組にあてるよう義務付けるものである。ヨーロッパ作品（European Work）とは主に加盟国で製作された作品等一定の条件を充たしたものをいうが（第

一条一項n号)、AVMS指令では、加盟国域内の放送業者が原則として放送時間の半分以上をヨーロッパ作品に使うよう加盟国が定めることが義務付けられた(第一六条)。また、独立系製作者の作品に少なくとも放送時間の一〇%以上を使うこととされた(第一七条)。もつとも、両条項とも「実行可能な限りにおいて (where practicable)」というただし書きがあり、法的拘束力が弱められている⁽¹⁹⁾。

3.2.4. 広告に対する規制の緩和

広告に対する規制の目的は、隠された商業的メッセージから視聴者を保護すること、制作者の独立と放送の完全性を保障すること及びメディアの中立性を保障することにあるが、AVMS指令は、新たな広告形態が現れていることにかんがみてTVWF指令よりも広告規制を緩和している。

具体的には、ノン・リニアサービスも含めた全ての視聴覚メディアサービスに対し、不当広告の禁止(第九条、第一〇条)、及びプロダクト・プレースメントの制限・禁止(第二一条)との規制が課されている。さらに、リ

ニアサービスに対しては、番組と広告の明確な区別(第一九条、第二四条)、アルコール広告(第二二条)及びスポット広告(第二三条)につき加重的に規制がなされている。

3.2.5. 国内法化

AVMS指令は「指令」⁽²⁰⁾の形で定められているから、加盟国で国内法化される必要がある(第三四条)、二〇〇七年の採択時には二〇〇九年一月九日が国内法化の期限とされた(二〇〇七年AVMS指令第三一項)⁽²¹⁾。TVWF指令においては、加盟国に一般的な遵守義務が課されていたが(TVWF指令第三条二項)、AVMS指令においては、共同規制及びあるいは自主規制という体制を採ることが勧められている(AVMS指令第四条七項)⁽²²⁾。

4. AVMS指令における母国原則

4.1. EUにおける規制権限の類型

では、AVMS指令の核心として母国原則がとられていることが(前文⁽³³⁾)、EU法においていかなる意味を

持つのか。その規制のあり方の評価にあたり、まずはEUにおける規制権限を整理したい。

4. 1. 1. 個別授權原則と補完性の原則

EUを構成する加盟国は主権国家としての性格を失ってははいない。一方、加盟国は広範な政策分野においてEUの枠組を通じて行動することに同意しているため、EUと加盟国の間における権限関係の明確化が問題となる。このようなEUと加盟国の権限関係を規律する規定が、EU条約（以下、TFEU）第五条である。

まず、EUは、TFEU及びTFEUに列挙された目的を達成するために、両条約において加盟国から付与された権限の範囲内でのみ行動するものとされている（TFEU第五条二項）。これが個別授權原則である。

そして、EUの排他的権限に当たらない分野⁽²³⁾において、規模又は効果の点で加盟国の中央政府や地方自治体よりEUレベルの方が目的をより良く達成できる場合のみEUが行動することが許される（同条三項）。これが、補完性の原則である。

4. 1. 2. EU機能条約におけるEUの権限の類型化⁽²⁴⁾
二〇〇九年十二月一日に発効されたりスボン条約において、EUに権限が認められる場合の権限につき三つの類型化が行われた⁽²⁵⁾。それはEUの「排他的権限」、「共有権限」及び「支援・調整・補充的行動」（以下、「補充的行動」）である⁽²⁶⁾。

第一に、EUが排他的権限を有する場合とは、EUの基本条約がある領域につきEUにのみ権限を与え、EUから授權がある場合にのみ加盟国が権限を有することになる場合である（TFEU第二条一項）。そして、EUの排他的権限が認められる領域は、同三条において限定列挙されている。すなわち、関税同盟（同第三条一項a号）、域内市場に必要な競争規則（同b号）、金融政策（同c号）、共通漁業政策（同d号）、共通通商政策（同e号）、及び、一定の国際条約の締結（同条二項）の領域である。

第二に、EUが共有権限を有する場合とは、EUの基本条約がある領域につきEUに加盟国との共有権限を与える場合であり、加盟国はEUが権限を行使していない限度で権限を有する（同第二条二項）。そして、EUの

加盟国との共有権限が認められる領域は、同四条二項で例示列挙されている。すなわち、域内市場（同a号）、条約関連の社会政策（同b号）、経済的・社会的・地域的結束（同c号）、農業と海洋生物資源保存を除く漁業（同d号）、環境（同e号）、消費者保護（同f号）、運輸（同g号）、ヨーロッパ横断ネットワーク（同h号）、エネルギー（同i号）、自由・安全・司法領域（同j号）、及び、基本条約で定められた公衆衛生上の一定の共通関心事項（同k号）である。

EUが補充的行動をとれる場合とは、ある領域につき基本条約に定められた一定の場合に、EUが加盟国の活動を補充する行動をとれる場合である（同第二条五項）。そして、EUの補充的行動が認められる領域は、同第六条で限定列挙されている。すなわち、健康の保護・改善（同a号）、産業（同b号）、文化（同c号）、観光（同d号）、教育・職業訓練・青少年・スポーツ（同e号）、市民保護（同f号）、及び、行政協力（同g号）である。視聴覚メディアサービスについては、域内市場の創設・運営にかかわる経済的側面と、その内容が文化にかかわるがゆえの文化的側面があるが、AVMS指令は

TFEU第五三条一項及び第六六条を根拠としており（AVMS指令前文冒頭）、域内市場における規制に該当するから、上記第二のEUが共有権限を有する場合にあたる。一方で、視聴覚メディアサービスについての規制であっても仮に文化政策を根拠としてなされる場合は、上記第三の補充的行動に分類される。その場合は、EUは加盟国の多様性を尊重しつつ、各国・地域の文化が繁栄することに寄与する役目を負うが、各国法令の調和を行うことは禁じられることになる。

4.2. EU域内市場における規制権限モデルと母国原則

4.2.1. 域内市場における規制権限の行使の程度についての三つのモデル²⁷⁾

上記第二のEUに加盟国との共有権限が認められる場合において、その権限はどのように分配されるか。域内市場とは、「物、人、サービス及び資本の自由移動が：確保される、内部に国境のない地域」（TFEU第二六条二項）をいうところ、域内市場においては、規制権限を超国家主体（EU域内市場でいえばEU）、母国

(Home State)、受入国 (Host State) のいずれに配分するかによって、調和 (harmonization) アプローチ、母国原則 (the country of origin principle)⁽²⁸⁾ 及びホスト・ステート・コントロールという三つのモデルが存在する。そして、域内市場においては共通性と多様性という相反する要請があるところ、採用するモデルによっていずれの要請が尊重されるかが異なってくる。

第一に、EU域内市場における調和アプローチは、EUが規制権限を有するモデルである。このアプローチを採用すると、加盟国各国が規制権限をEUに垂直的に委譲する結果となる。このとき、域内市場における共通性が確保され反面、多様性は犠牲にされる。

第二に、母国原則は、製品の輸出やサービスの提供国たる母国が規制権限を有するというモデルである。ここでは、母国の規制に基づいて適法に流通している物やサービスは、ホスト・ステート（製品の輸入国やサービスの受入国）で新たに規制を受けることなく自由に取引される。このモデルを採用する帰結として、ホスト・ステートの規制権限は水平的に母国に委譲されることとなる。自由貿易という意味での共通性と、母国としての加

盟国の規制が存続するという意味での多様性が存在する、中間的なモデルといえる。

第三に、ホスト・ステート・コントロールは、規制権限の委譲がなく、母国とホスト・ステートの双方が規制権限を有するモデルである。ここでは、母国の製品やサービスは、ホスト・ステートの規制に従う限りにおいてホスト・ステートで流通できるが、各国の市場は異なる規制により分断されたままとなる。このアプローチを採用すると、加盟各国の多様性は尊重される反面、共通性は犠牲にされる。

EU域内市場においては、これら三つのモデルが母国原則を中心に混在している。しかも、これらの三つのモデルは理念型であり、実際には、母国原則とホスト・ステート・コントロールの間で何らかのEU共通の再規制が調和措置として採られる。EUレベルでは、より統合促進的な母国原則を基準とする再規制が行われる傾向がある。

4.2.2. AVMS指令における母国原則

AVMS指令ではTVWF指令を踏襲して母国原則が

採用されている。なお、受入国がより厳しい規制を課す場合はまず二国間で合意を得るよう協議することが望まれており、合意に至らなかった場合はコミッションが指令に基づいた手続をとる。AVMS指令は、テレビ放送の域内市場統合を目的としたTVWF指令から対象を拡大して、より広い視聴覚メディアサービスの域内市場統合目的を達成することを目標の核心とする (Newman, p.159) ところ、TVWF指令から踏襲して母国原則が採用されていることは、かかる目標を達成するために適切な措置が採られているといえる。

実際、母国原則を採用したTVWF指令がテレビ放送の自由移動を促進することでEUの視聴覚メディアサービス産業は大いに発展しているといふ (COM [2006] 49, final) も、母国原則を維持することが視聴覚メディアサービス域内市場の創設・運営に寄与することが裏付けられるものと考えられる。

5. AVMS指令における文化的多様性

5.1. 文化的多様性の意義

AVMS指令は、視聴覚メディアサービス域内市場の

創設・運営の要請と文化的多様性保護の要請の双方を目的に掲げているところ、文化的多様性の保護はいかに図られているのだろうか。「文化的多様性」の語の用いられ方が一様でないことから、まずはその意義を明らかにする。

域内市場における共通性と多様性が相反する要請であることからすれば、域内市場の創設・運営と文化的多様性の保護とは本質的に相反する要請にあるものと考えられる。一方、文化的多様性の語はEUの文化的競争力を対外的に高めるという機能を有するような、むしろ経済と適合的な概念にも用いられている。しかし、そのような文化的多様性の保護は形式的なものにすぎないことから、実質的に文化的多様性を保護すべく、本稿で用いる文化的多様性は、域内市場の創設・運営と本質的に相反する概念に限定したい。このように解すると、ユネスコのコンベンションにおける「文化的団体や社会が表現をみつけることのできる多様な有様」(第四条一項)という定義とも適合的である。

これと関連して、域内市場の創設・運営と相反する要請として、「メディアの多元性」という用語も同じよう

な場面で使われている。例えば、欧州議会は、視聴覚メディア分野における私的独占を抑止し文化的多様性を保障するように求めているし、欧州放送連合は、文化の多様性とメディアの多元性をEUの基本的な価値であるとしたうえで、メディアの多元性は、民主主義及び文化的多様性の前提条件であるとする。メディアの多元性の概念もさまであるが、このように文化的多様性と密接に関連した概念であるから、本稿においては、メディアの多元性に言及するときは、文化的多様性を実現する一要素として用いるものとする³⁰。

なお、メディアの多元性については、EC条約二九五条（TFEU第三四五条）において、「加盟国に公企業等によるメディア多元体制の構築が可能」と言及されており、また、EU基本権憲章でもメディア多元性の尊重が明記されている（第一一条二項）。

5.2. 視聴覚メディアサービスの域内市場が文化的多様性に与える影響

近年、ブロードバンドやテレビのデジタル化やモバイルネットワークにおける3Gが急速に普及したが、これ

らの発展は放送やテレコミュニケーションといった個別コミュニケーション産業の融合、すなわち、単一市場への「収れん」をもたらした（Newman [2009] p.160）。

このようなヨーロッパ視聴覚メディアサービスの発展により、次のようなことが予想される。すなわち、デジタル化の進行によってチャンネルの選択肢が増えると、主要だったチャンネルの視聴者が減る。また、視聴者が分散化すると主要な公的チャンネルに対して収入が圧迫される³¹。さらに、新しい配信チャンネルにより伝統的なエンターテインメントチャンネルの視聴者が減る。そうすると、特定の地域・文化に固有の番組が失われかねない。他方で、視聴者の分散は、いわゆる規模の経済を働かせることとなり、メディア提供者の集中を招く（Burri-Nenova [2007] p.1716）。そのようなメディアの合併は、多元性にマイナスの影響を及ぼす。なぜなら、公の情報多元性の前提であるメディア管理者の多元性を限定するからである（COM (92) 480, p.21）。そうであるとなれば、文化的多様性の前提たるメディアの多元性を損なう視聴覚メディアサービスの域内市場は、文化的多様性にネガティブな影響を与えるものといえる。

5.3. AVMS指令における文化的多様性の保護

5.3.1. AVMS指令における実効的な文化的多様性の保護の欠如

TWFF指令と同様に、AVMS指令においてもメディアの文化的多様性の保護は目的の一つとして明記されている(前文⁽⁵⁾⁽³²⁾)。すなわち、AVMS指令は、EC固有の補完性の原則と比例原則を尊重しつつ、テレビ放送及び新興視聴覚メディアサービスの自由移動と文化的アイデンティティ及び多様性の価値の保護とのバランスをとろうとするものである。文化的多様性を図る具体的な規定としては、クォータ制度について定めるAVMS指令第一六、一七条があるとされている。これは文化的目標とのバランスを図るEUレベルでの規定としては唯一のものである。

TWFF指令下のクォータ制度においてなされたコミッションの影響調査によれば、クォータ制はヨーロッパ作品及び独立系作品の促進に大きな影響を与えたとされている(COM (2006) 459, final)。たしかにAVMS指令において、文化政策の要素として、クォータ制度は定められている。しかし、クォータ制が文化的多様性に

寄与するかについては疑問がある。そもそも、クォータ制は、EUの文化的競争力を対外的に高めるという機能を有しこそすれ、実質的に文化的多様性を保護する制度ではなく、5.1.で定義したような文化的多様性の保護にはならないと考えられるからである。

さらに、仮にヨーロッパ作品についてクォータ制をとることが現状の保護になるとしても、やはりそれは文化的多様性の保護にはならないと考えられる。なぜなら、「ヨーロッパの製作者」の基準が製作者の居住地が加盟国にあることとされているからである。「ヨーロッパ作品」というのに、独自性や質の基準もなく、国家的またはヨーロッパ的なテーマという要件もないのでは、単なるヨーロッパについての保護主義と区別がつかない(Burri-Nenova [2007] p.1718)。そもそも、文化的多様性の実現の深度をはかる客観的な指標も存在しない(*Ibid.* p.1720)。

また、クォータ制以外の規制についてみても、AVMS指令においては視聴覚メディアサービスという規制対象の拡大によって、ECメディアフレームワークや経済的に有益な母国原則は広まったといえるが、一方

で、ノン・リニアサービスに対する規制が課されたことでかえって小規模の発信者に対して負担となり振興の創造にとっては障壁となり、文化的多様性が損なわれうるのである。

このように、AVMS指令は文化的多様性目的として掲げてはいるものの、それを達成する実効的な規定を欠いている。

5.3.2. 実効的な文化的多様性の保護措置の必要性

しかし、それでは文化的多元性の保護として不十分でないか。たしかに、EUレベルでの規制がないとしても、サービスの受入国が採る文化政策実現のための措置は、サービスの自由移動に対する制限につき欧州司法裁判所が明文の正当化事由に加えて認める公益上不可欠な事由にあたりうる⁽³³⁾。しかし、それはサービスの自由移動に対する例外として消極的な文脈で認められるにとどまる(Burri-Nenova [2007] p.1721)⁽³⁴⁾。また、近年ますます分断化している視聴覚メディアサービスの環境にかんがみれば、加盟国ばらばらに措置をとるだけでは、文化的多様性を適切に保護することは困難であると思われる。し

たがって、今後は視聴覚メディアサービス分野において、文化的多様性を実効的に図るべく、EUレベルで統一的な政策をとることが望まれる。

その一案として、メディア・リテラシーを充実させること、母国だけを基準とせずにヨーロッパ作品の製作にインセンティブを伴うこと、公共放送の役割を明記すること等を内容とする、EUレベルで統一的な規制枠組を設けることが提案されている(Burri-Nenova [2007] p.1724)。

しかし、EUレベルでこのような措置を規制することは可能なのか。AVMS指令が文化的多元性の保護につき実効的な規定を欠く最大の原因は、EUがそのような分野につき明確な規制権限を持っていないことに求められる。すなわち、文化についてTFEU第一六七条が定めるEUの権限は曖昧なものであるし、とりわけ補完性の原則によりEUが規制をする余地は小さいと考えられる。そこで、視聴覚メディアサービス分野において文化的多様性の保護を図るべくEUレベルで統一的な措置をとることは法的に可能なのか、経済的観点から定められた指令において文化的観点についての規制をどこまで定

めることができるのかが問題となるため、この点につき、過去の経緯及び現状を振り返るとともに、判例法を検討したい。

6. 文化的観点によるEUの規制権限の

有無

6. 1. 文化政策としての既存の措置

6. 1. 1. 完全な調和に向けた過去の試み

過去には、文化的多様性の前提となるメディアの多元性を図ることを目的とした完全な統一枠組を作ろうとする試みがなされたことがある。一九八九年のTVWF指令成立後、メディア・オーナーシップ⁽³⁵⁾指令の導入が試みられたのである。

過度の自由化に向けた動きに警戒を示して、欧州議会がメディアの多元性保護の観点から、メディア集中防止の規制を求める勧告をしたこと、及びマーストリヒト条約による基本条約の改正があったことを受けて、メディア・オーナーシップ指令の導入につき、文化大臣による閣僚理事会で審議がなされた。しかし、デンマークとベルギーの反対により成立しなかった。その後メディアの

多元性確保は、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主流になったこともあり、結局メディア・オーナーシップ指令が日の目を見ることはなかった（安江 [2009] p.17）。

6. 1. 2. 現在の措置—MEDIA計画—

現在実施されているヨーロッパ視聴覚メディアへの支援措置として、欧州議会及び理事会が一九九〇年に採択したMEDIA計画⁽³⁶⁾がある。二〇一三年現在、MEDIA計画の第四弾であり二〇〇七年から二〇一三年までの計画として、二〇〇六年に採択されたMedia 2007⁽³⁷⁾が施行されている。MEDIA計画の目的は、ヨーロッパの文化的多様性及び映画や視聴覚メディア作品の伝統を保護・強化し、ヨーロッパ作品へのアクセスを保障し、文化間の対話を促進するとともに、ヨーロッパの視聴覚メディア作品の競争力を高め、域内での流通を促進するとともに世界の市場におけるシェアを拡大することにある（MEDIA 2007第一条二項a、b、c号）。MEDIA計画は、作品制作の技術面での事前の支援や、作品の配給・宣伝という事後的支援等の財政支援をするプログラムで

あり、小規模予算や独立系の作品を支援することで、文化的多様性に寄与している。

MEDIA計画は経済的・文化的双方の側面を目的とし、その実態としては文化政策の側面が強いものであるが(小畑、一〇五頁)、その根拠としては、EC条約第一五〇条四項(TFEU第一六六条四項)及び一五七条(TFEU一七二条)⁽³⁸⁾を考慮することが明示されている(MEDIA 2007前文冒頭)。すなわち、EUレベルでの調和措置をとることを明示的に否定したうえで、文化的多様性を保護する措置を採っているのである。

6.2. 欧州司法裁判所の判例法

このように、現在のところ文化的多様性の保護を目的としたEUレベルでの調和措置は採られていないところ、EUレベルで統一的な措置をとることは法的に可能なのか。開業の自由及びサービス提供の自由を根拠とし、経済的観点から定められたAVMS指令において、文化的観点についての規制をどこまで定めることができるのか、EUの権限の射程が問題となる。そこで、視聴覚メディアサービス領域における欧州司法裁判所の判例法、及び、

域内市場のために定められた指令において健康の観点についても規定をしたタバコ広告指令事件⁽³⁹⁾を検討する。

6.2.1. 視聴覚メディアサービス領域における判例法の発展

一九七〇年代から、欧州司法裁判所は放送分野について包括的に判例法を発展させてきている。その内容は、サービスの自由移動をはじめとする基本条約に定められた一般原則の適用や、TVM指令の解釈に関するものである。⁽⁴⁰⁾そこでは主に、加盟国の規制が争われた。

まず、ボンド事件⁽⁴¹⁾においては、オランダ公衆に向けた広告を禁じるオランダ法の規制が、EC条約第四九条(現TFEU第五六条)に抵触するとされた。そして、その規制の目的が、非営利かつ多元的なオランダ放送システムの維持のために正当化されるとしても、特定の商品や特定の日時に限定して広告を禁じるというより制限的でない手段があるため、比例原則に反するとされた。

次に、Mediavet事件⁽⁴²⁾では、非営利団体しか広告できないとするオランダのゴード地方の規制が、EC条約第四九条(現TFEU第五六条)に抵触するとされた。オ

ランダ政府はこの規制が加盟国の文化政策として正当化されると主張したが、欧州司法裁判所は加盟国の文化政策と外国組織の構造とに関連性が認められないとして、正当化を認めなかった。

欧州司法裁判所のこれらの判決は、母国の放送業者のサービス提供の自由を保障する傾向にあり、母国が首位的に放送業者の放送活動を規制し、受信国は補足的に規制できるのみであるという母国原則に適合的である。そして、このような判例法は、テレビサービス提供の自由を保障するT V W F指令に反映された(Barnard, p.385)。T V W F指令成立後の判例として、ファミリアプレス事件⁽⁴³⁾では、まず、物の自由移動の障壁となる規制は、必要不可欠(overriding requirement)であり、比例原則をみだし、かつ目的達成のためにより制限的でない手段があつてはならないというシンドラ事件⁽⁴⁴⁾で示された基準が引用された。そのうえで、報道の多元性は表現の自由を保障に寄与するため必要不可欠な目的に当たると判断された。

このように、各国固有の文化に根ざす政策がE U域内市場における自由移動の障壁となる場合でも、国民的文

化財の保護を含め一定の適用除外事由に該当すれば、各国の政策が許容される。ここに域内市場統合対文化的多様性という対立図式が浮かび上がる。E Uはその設立目的からして前者に比重を置くが、欧州司法裁判所は両者の価値のバランスを図っている。すなわち、第一にE U法の基本原則違反を認定しつつも、第二に社会的・文化的理由に基づくとして適用除外事由に該当するか、そのうえで第三に比例性原則(手段が目的に照らして過度でないか、より制限的でない手段が存在しないか)を満たすかという三段階で判断を行うことが多い(庄司「二〇〇七」八二頁)。そうであるとはいえ、これらの文化的政策は全て加盟国の権限でなされたものであった。

6. 2. 2. 域内市場におけるE Uの規制権限の限界

— 九八年タバコ広告指令事件 —

6. 2. 2. 1. 事案及び争点

一九九八年、「タバコ製品の広告及び後援についての加盟国法令の接近に関する指令」(九八年タバコ広告指令)が採択された。これは、E C条約第四七条二項(T F E U第五三条一項)、第五五条(T F E U第六二

条）、及び第九五条⁽⁴⁵⁾（TFEU第一一四条）を根拠に制定された。同指令においては、加盟国間でタバコ製品の広告や後援について各国法令の改正を通じた接近が必要とされていた（同指令前文第二段⁽⁴⁶⁾）。これに対し、ドイツは、欧州司法裁判所に同指令の取消訴訟を提起した。ここでは、九八年タバコ広告指令の目的や内容が域内市場の運営にほとんど関係がないこと、また健康保護については域内市場の経済活動に関するEC条約九五条、四七条二項、五五条ではなく一五二条（TFEU一六八条）を立法根拠とすべきであることとのドイツの主張に関連して、(1)調和措置が明文で排除されている分野でEC条約第九五条（TFEU第一一四条）に基づく調和立法を行う余地の有無、及び(2)同条項を用いることのできる要件が問題となった。

6.2.2.2. 欧州司法裁判所の判断

(1) 欧州司法裁判所は、まず、本件指令により改正を迫られる各国法の大部分が公衆の健康保護を目的とした立法であることに言及し、かかる目的での調和措置は明文で排除されることを指摘した⁽⁴⁷⁾（第七六段落）。その一方で、他の規定に基づき採択された調和措置が健康保護に

いかなる影響ももたらしてはならないことを意味するものではないとして、EC条約第九五条一項（TFEU第一一四条）に基づく調和立法を行う余地があることを認めた⁽⁴⁸⁾。

(2) 続いて、EC条約第三条一項（cf. TFEU第四条二項a号）と読み合わせて、EC条約第九五条（TFEU第一一四条）を域内市場の確立・機能のための諸条件を向上させることを意図した立法根拠規定と限定解釈したうえで（第八〇（八三段落）、同条に基づく立法措置は、域内市場の確立・機能のための諸条件の向上を真に意図しており（第八四段落）、かつ、実際にそのような効果を持つ場合であって（第九五段落）、調和立法により四つの自由移動の行使に対して起りうる障壁の撤廃に寄与するとき、または、調和立法により多様な国内規則から生じるおそれのある感知可能な競争の歪曲の除去に寄与するとき、を要件として挙げた⁽⁴⁹⁾。

6.2.2.3. 考察

本件は、欧州司法裁判所が、EU立法根拠規制の選択の適法性について、問題となっているEU立法の目的及び内容が選択された立法根拠と現実的に真正に関連性を

もつかを、これまでに比べて厳しく審査し、EU立法根拠規定の実体内容面からの限界づけを示した事例である。欧州司法裁判所は、EUの立法権限がEU条約において特定の付与された範囲にとどまるという個別授權原則がEC条約第五条（TEU条約第五条）に込められていることを再確認し、EUの立法権限の拡大的解釈を規律しようとしたものと評価される⁵¹（大藤「二〇一〇」一二六頁）。

このように、タバコ広告指令事件では公衆の健康保護を目的とした調和的立法措置につき司法裁判所の判断がなされたが、文化的多様性保護を目的とする調和立法が認められるかを明らかにする手がかりとして、同判決の射程が文化を目的とする立法措置についても及ぶかを検討する。

まず、立法目的が公衆の健康保護と文化とで異なることが、EUレベルで調和立法が認められる要件に影響するであろうか。健康保護（TFEU第六条a号）と文化（同条c号）とで、いずれの分野も加盟国が権限を持ち、EUは補助的行動しかできない分野（第二条五項）であることには異ならないから、健康保護を目的とする立法

と同様、文化的多様性保護を目的とする調和立法は禁じられる。次に、健康保護がすべてのEUの政策の決定と履行において確保されなければならない（第一六八条一項）とされているのに比して、文化的側面は「考慮」される（第一六七条四項）にとどまる点でその実効性確保につき文言が若干弱いものの、域内市場の確立・機能のための調和措置の影響を受動的に受ける場面であるから、EUの立法権限の要件に影響を与えるとは考え難い。よって、本判決の射程は文化を目的とする立法についても及ぶと考えられる。

続いて、文化的多様性の保護を図る措置は、同判決で示された三要件を満たすだろうか。この点につき、文化的多様性の保護に積極的な加盟国と、域内市場の確立・機能の向上を重視する加盟国⁵²とで、規制措置が大きくこととなるとサービスの自由移動の障壁になりうるから、調和立法によりかかる障壁の撤廃に寄与するものと考えられる。しかし、本稿において文化的多様性の保護を実効的に図る措置として想定しているのは本質的に域内市場への要請とは相反する措置であるから、域内市場の確立・機能のための諸条件の向上を真に意図するとの要件

を充たすことは困難である。

よって、同判決で示された要件に照らすと、文化的多様性の保護を実効的に図るべきEUレベルでの調和措置を採ることはできないと考えられる。

7. おわりに

本稿では、経済的側面と文化的側面の両面を持つ視聴覚メディアの領域においてEUがいかなる規制をしてきたのか、視聴覚メディアサービスの域内市場の創設と文化的多様性の保護という相反する要請を目的に掲げるAVMS指令を中心に、主にEUと加盟国の権限の分配の観点から検討した。視聴覚メディアサービスの域内市場の創設については母国原則のもとで大いに成果がみられる一方、文化的多様性の保護についてはEUレベルでは実効的な調和措置が採られていない。

たしかに、文化的多様性はEUの重要な目的のひとつであるが、EUの規制権限に何らかの外縁を画することは重要と思われる。これは、リスボン条約によって、EUの権限の拡張解釈に歯止めがかけられたことと適合的ではないだろうか。特に文化的多様性については、そ

の意義からして一義的に解されておらず、そのゴールにつきコンセンサスが得られていない状況である。そのなかで、域内市場のための必要性があるだけで文化についても域内措置を採ることは、基本条約に定められた権限の分配にもとめるのではないだろうか。

これらにかんがみて、AVMS指令において文化的多様性を保護するEUレベルの実効的な規定が不十分であるとしても、それは立法事実の成熟や判例法理の集積を待つことになると考えられる。

- (1) 本稿では、年代にかかわらずECや共同体という用語を含めてすべて「EU」に一本化して表記する。
- (2) Directive 89/552/EEC. the Television without frontiers directive.
- (3) Directive 2007/65/EC. the Audiovisual Media Services Directive.
- (4) 本稿では「competence」又は「power」に該当する用語として、「権限」と表記する。
- (5) Directive 2010/13/EU.
- (6) EUのウェブサイトを参照。
Europa, “Regulatory Framework - Audiovisual Media Services Directive.”

http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/twvf/index_en.htm

- (7) マーストリヒト条約における文化政策(第一二六―一二八条)は、文化の多様性が前提になっており、そこで新設されたEUの言語・文化政策は「多様性のなかの統一」を求めるものであった。これらの領域では補完性の原理が特徴となっている(田中「二〇〇二」一〇七頁)。
- (8) 例として、テレビ電波はサービスであることを示した Sacchi 事件 (Case C-155/73 [1974] ECR 409) や、放送産業における差別禁止を示した Dehaene 事件 (Case C52/79 [1980] ECR 833) や、映画のテレビ放映の独占権に関する Coditel II 事件 (Case C262/81 [1982] ECR 3381) 等が挙げられる。

- (9) European Convention on Transfrontier Television (CTT).

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/132.htm>

- (10) 狭義の相互承認とは、母国原則のことを意味するが、判例法上の相互承認原則は、EUレベルでの各国法の調和が当該分野において存在しない場合に母国原則を原則とし、例外的に、不可避的要請に基づき、かつ比例性原則を充たす場合に、ホスト・ステート・コントロールを認めることを意味する(庄司「二〇〇六」一一一、一二三頁)。これはカシス・ド・ディジョン判決によって示された (Case 120/78 *Reue-Zentrale AG v. Bundesmonopolverwaltung*

EU法における視聴覚メディアサービスと文化(鳩貝)

fur Brantwein [1979] ECR 649)。

- (11) 母国原則については、次章で詳述する。
- (12) Directive 97/36/EC.
- (13) 例としては、オリンピックやワールドカップやヨーロッパ・チャンピオンシップが挙げられている九七年改正指令前文¹⁸⁾。

- (14) EUROPA-History.

http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history/historytwvf/index_en.htm

- (15) その一つである Mediakabel 事件は、2007年 AVMS 指令前文⁴²⁾で言及されている。

- (16) 改正点を簡潔にまとめたウェブサイトとして、Europa, “Regulatory Framework - Audiovisual Media Services Directive - what’s new?” (http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/avms/index_en.htm)

- (17) TVWF 指令下における例外的場合の具体例として、Price [2002] p.76-80°

- (18) 「以下の規定の枠内で、共同体内におけるサービスの自由な提供に対する制限は、提供されるサービスの受領者の国以外の共同体内の国で開業する加盟国民について禁止される。」(EC条約四九条第一項(機能条約五六条、庄司「二〇〇三」四一頁))

- (19) TVWF 指令第四条一項及び第五条一項のただし書きにおける同様の文言につき、小畑「二〇〇九」一〇六

頁を参照。

- (20) 「指令は、達成すべき結果について名宛人たるすべての加盟国を拘束するが、形式及び手段についての権限は国内機関に委ねる」(TFEU第二八八条三段)

- (21) 実施状況については、下記参照。

(Time up for Member States to tune TV rules to digital age
[http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.
do?reference=IP/09/1983](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1983))

- (22) 市川「二〇〇八」、生貝「二〇一一」は、イギリスを例に国内法化を検討する。また、Prossor [2008] は、自主規制より共同規制が望ましいとする。

- (23) 後述の「共有権限」または「補助的行動」に該当する分野である。

- (24) EUの権能の類型化については、庄司「二〇一二」三二頁以下に詳しい。

- (25) リスボン条約は、EUの基本条約であるEU条約(TEU) 及びEC条約に改正を加え、EC条約をEU機能条約(TFEU)と改称するものである。リスボン条約での改正を受けて、二〇一〇年三月三〇日にTFEUは統一して整理された(consolidated version)。本稿においては、特段の断りのない限り、TFEUにつき consolidated version の条文を用いる。

- (26) これら三類型の他、立法措置が採択されない分野として、EUによる加盟国の経済政策及び雇用政策の調整、

また共通外交・安全保障政策の策定・実施が規定されている(TFEU第二条三項、四項)。(庄司「二〇〇八」三五頁)

- (27) 本章については、庄司「二〇〇七b」七一頁から、及び庄司「二〇〇八」一頁からを参照した。

- (28) 「ホーム・ステート・コントロール」又は「狭義の相互承認」とも呼ばれる。

- (29) 欧州放送連合(European Broadcasting Union)は、一九五〇年に設立された欧州および北アフリカの放送局からなる組織であり、二〇一一年一〇月現在、五六カ国から七五の放送局が加入している。[\(http://www.ebu.ch/en/\)](http://www.ebu.ch/en/)

- (30) Katatzi-Whitlock は「メディアの多元性」につき、情報公開の公正な管理と定義する(Katatzi-Whitlock [1996] p.457)。また、コミッションはグリーンペーパーにおいて、メディアの多元性の概念は様々であるが、欧州人権裁判所が欧州人権憲章を法的に解釈したものと、二つの特質をもつ。第一に、多元性の概念は、表現の自由原則の範囲を画定するものである。第二に、そのような画定をする目的は、公の情報の多様性を保障することである」と述べる(COM (92) 480, p.14)。

- (31) メディアの多元性保護の見地から公共放送の役割を再評価する論稿として、安江「二〇一一」。

- (32) AVMS指令前文(5)は、「視聴覚メディアサービスは、

経済的サービスであるのと匹敵する程度文化的サービスでもある。視聴覚メディアサービスの社会や民主主義に対する重要性、とりわけ情報公開や、意見の多様性やメディアの多元性に対する重要性や教育や文化に対する重要性は、それらのサービスに対する特定の規制を正当化する」と規定する。

(33) 一例として、Case C-288/89 [1991] ECR I-4007。

(34) なお、ECHR 10条は、表現の自由を積極的に捉える。

(35) コミッションもメディアは他の分野に比べて集中していることを認めていたが (COM (92) 480, p.21)、EUレベルでメディアの多元性を保障することはEUの管轄ではなく、現に八〇年代半ばから、加盟国が多元性を保障するべくメディア・オーナーシップについて規制しているとの見解を示している (*Ibid.* p.57)。

(36) Decision 96/685/EEC.

(37) Decision 1718/2006/EC.

(38) この根拠条文は、文化ではなく産業についての規定である点に注意する必要がある。

(39) Case C-376/98.

(40) 二〇一一年一〇月時点において、AVMS指令に関する主要な欧州司法裁判所の判例は未だみられない。

(41) Case C-352/85.

(42) Case C-288/89, European Court reports 1991 Page

I-04007.

(43) Court of Justice of the EC, 26 June 1997, Case C-368/95, Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH vs. Heinrich Bauer Verlag.

(44) Case C-275/92. 社会秩序を保護するための懸賞活動に対する規制につき、加盟国は非差別措置を採ることができると判示した。

(45) EC条約第九五条は、同条約中において法の接近 (approximation) に位置し、「域内市場の確立および機能」のために、加盟国の法令の接近をなしうることを認め、「健康、安全、環境保護および消費者保護」に関する場合には、「科学的事実に基づくあらゆる新たな発展を特に考慮しつつ、高い水準の保護を基盤とする」(第九五条三項) 旨定める。

(46) その理由として、これらの立法や規制が異なると「域内における広告や後援の媒介となる製品の移動、同領域におけるサービス提供の自由の障害となり、競争を阻害し、ひいては域内市場の運営を妨げる要因となることが挙げられている」(指令前文一段)。

(47) 公衆の健康保護に関しては、EC条約一五二条があるが、同条四項 (TFEU二条五項) は、人の健康を保護し改善する目的の構成国の法や規制の調和を一切禁止している。

なお、EC条約一五二条四項が明示的に定めている調

和措置の禁止を免脱するためにEC条約の他の立法根拠規定を用いることはできないことが指摘されている（第七七―七九段落）。

(48) なお、現にEC条約一五二条一項も健康保護の要請がECの他の政策を構成する要素の一つであることも理由としている。

(49) 判旨の整理につき、庄司「二〇〇八」七頁を参照。

(50) タバコ広告指令事件判決以前の欧州司法裁判所の判断は、加盟国の規制の違いにより物の自由移動に障壁が生じた場合の一つの解決策として、障壁の除去ではなく、当該製品自体の禁止もするなど、EUの域内市場規制につき一般的権限を認めているようにみえた（Wyatt [2009] p.100）。

(51) もっとも、たとえ規制の主要な目的が公衆の健康の保護であったとしても、域内市場に寄与する措置であれば調和立法を認める点、また、調和措置の正当化にあたり、競争歪曲が認知可能かという要件をオープンにしたままにして、立法者にその要件を緩和させうる余地を残した点については、EUの権限を拡張したものといえるとの指摘がある（*Ibid.* p.93）。また、本判決がEUの権限を限定したものであるとしても、後続する判例における欧州司法裁判所のアプローチは、タバコ広告指令事件判決の権限限定効果を大きく覆していることが批判されている（*Ibid.* p.115-135）。

(52) 例えば、前者がフランスであり、後者がイギリスやドイツである。これらの国の姿勢の違いは、一九九三年のウルグアイ・ラウンドにおける視聴覚メディア交渉をめぐる対立で顕著に表れた。フランスは、文化の論理を重視して文化をサービス貿易一般協定の枠組みに組み入れるべきでないとしたが、イギリスやドイツは経済の論理を重視して同枠組みに文化も組み入れることを主張した（小畑「二〇〇九」p.106）。

参考文献・資料

- 田中俊郎著『EUの政治』岩波書店、一九九八年
 庄司克宏著『新EU法 基礎篇』岩波書店、二〇一三年
 庄司克宏著『EU法 政策篇』岩波書店、二〇〇三年
 庄司克宏「EU域内市場における自由移動、基本権保護と加盟国の規制権限」、田中俊郎・小久保康之・鶴岡路人編『EUの国際政治』慶應義塾大学出版会、二〇〇七年^a
 庄司克宏著『欧州連合 統治の論理とゆくえ』岩波新書、二〇〇七年^b
 庄司克宏「EU域内市場法の仕組み」、庄司克宏編『EU法実務篇』岩波書店、二〇〇八年
 市川芳治「欧州における通信・放送融合時代への取り組み―コンテンツ領域―」「国境なきテレビ指令」から「視聴覚メディアサービス指令」へ』『慶應法学』第一〇号、二〇〇八年

- 小畑理香「ヨーロッパ統合と視聴覚メディア：EC文化政策とフランスの関係 一九八〇―一九九三年」『パブリック・ヒストリー』第六号、二〇〇九年
- 岡村堯著『新ヨーロッパ法：リスボン条約体制下の法構造』三省堂、二〇一〇年
- 大藤紀子「権限付与の原則とEC立法根拠の適法性」、中村民雄・須網隆夫編『EU法基本判例集「第二版」』、日本評論社、二〇一〇年
- 安江則子「EUにおける視聴覚メディア政策と公共放送―市場と文化の間で―」『立命館国際地域研究』第三三三号、二〇一一年
- 生貝直人「EU視聴覚メディアサービス指令の英国における共同規制を通じた国内法化」『情報ネットワーク・ローレビュー』第一〇巻一号、二〇一一年
- Kaitatzi-Whitlock, Sophia, “Pluralism and Media Concentration in Europe, Media Policy as Industrial Policy”, *European Journal of Communication*, Vol. 11, No. 4, 1996.
- Price, M. E. *Media and sovereignty: the global information revolution and its challenge to state power*, MIT Press, MA, 2002.
- Barnard, Catherine, *The Substantive Law of the EU* (2nd ed.), Oxford University Press, Oxford, 2007.
- Harrison Jackie and Woods, Lorna, *European Broadcasting*
- EU法における視聴覚メディアサービスと文化 (鳩貝)

- Law and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Burri-Nenova, Mira, “The New Audiovisual Media Services Directive: Television without Frontiers, Television without Cultural Diversity”, *Common Market Law Review*, Vol. 44, Issue 6, 2007.
- Prosser, Tony, “Self-regulation, Co-regulation and the Audio-Visual Media Services Directive”, *Journal of Consumer Policy*, vol. 31, issue1, March 2008.
- Valcke, Peggy, Stevens, David, Lievens, Eva and Werkers, Evi, “Audiovisual Media services in the EU: Net generation Approach or Old Wine in New barrels?” *Communications & Strategies*, No. 71, 3rd, quarter 2008.
- Newman, E. EC Regulation of Audio-visual Content on the Internet, *Law and the Internet Third Edition (Edwards, L. et al. ed.)*, Hart publishing, Oxford, 2009.
- Wyatt, Derrick, “Community Competence to Regulate the Internal Market”, in Michael Dougan and Samantha Currie (eds.), *50 YEARS OF EUROPEAN TREATIES*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009.
- Craig, Paul and De Burca, Grainne (eds.), *EU Law: Text, Cases, and Materials (5th ed.)*, Oxford University Press, 2011.

〔関連法令等〕

条約

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Official Journal of European Union C 306, 17 December 2007.

The Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated Version), Official Journal of the European Union C 83/47, 30 March 2010.

Commission, Green Paper on the online distribution of audiovisual works in the European Union: opportunities and challenges towards a digital single market, COM (2011) 427, final, 13 July 2011.

指令

Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities (Television without Frontier Directive) [1989] OJ L 298/23.

Directive 97/36/EC amending Council Directive 89/552/EEC [1997] OJ L 202/60.

Directive 2007/65/EC amending Council Directive 89/552/EEC [2007] OJ L 332/27.

Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) [2010] OJ L95/1.

決定

European Parliament and of the Council, Decision No. 1718/2006/EC [2006] OJ L 327/12.

〔関連文書〕

Commission, Television Without Frontiers: Green Paper on the Establishment of the Common Market for Broadcasting, Especially by Satellite and Cable, COM (84) 300, May 1984.

Council of Europe, European Convention on Transfrontier Television (ETS No. 132), Strasbourg, 5 May 1989.

Commission, Pluralism and Media Concentration in the Internal Market, An Assessment of the need for Community action, COM (92) 480, final, 23 December 1992.

Commission, Fourth Report on the Application of Directive 89/552/EEC “Television without Frontiers”, COM (2002) 778, final, 6 January 2003.

Commission, Green Paper on Services of general interest, COM (2003) 270, final, 21 May 2003.

Commission, i2010 - A European Information Society for growth and employment, COM (2005) 229, final, 1 June 2005.

UNESCO, Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, Paris, 5 October 2005.

Commission, Fifth Report on the Application of Directive 89/552/EEC “Television without Frontiers”, COM (2006) 49, final, 10 Feb 2006.

Commission, Seventh Communication on the Application of Articles 4 and 5 of Directive 89/552/EEC “Television without Frontiers”, as amended by Directive 97/36/EC for the Period 2003-2004, COM (2006) 459 final, 14 Aug 2006.

[関連判例]

Case C-352/85 [1988] ECR 2085.

Case C-288/89 (Mediawet I) [1991] ECR I -4007.

Case C-11/95 Commission v. Belgium [1996] ECR I -4115.

Case C-368/95 *Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag* [1997] ECR I -3689.

Case C-376/98 Germany v. European Parliament and Council [2000] ECR I -8419.