

メディア・コミュニケーション 2017 No.67 抜刷

ハンガリーのメディア規制の 危機的問題

ガボア・ポリヤック
(翻訳) 鈴木秀美

慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所

ハンガリーのメディア規制の 危機的問題*

ガボア・ポリヤック

(翻訳) 鈴木秀美



▶ 1 序 論

ハンガリーのメディア規制とメディア制度全体は、2010年以降、深刻な変化を経験している。それは、欧州の憲法伝統および欧州共同体法の枠組みでは、およそ考えもつかないものである。4年間のうちに、ジャーナリズム活動の法的枠組み、メディア監督および公共メディアのすべての制度、そのうえすべてのメディア市場の所有構造、それどころかさらに、広告代理店および視聴率調査のようなメディアに関係する重要な市場までが再編された。これにより、メディアコンテンツの多様性が縮減され、公共放送が純粋な国営メディアとして拡大され、ジャーナリズムの諸活動の限界が不明確になった。ただし、本稿で論じることができるのは、包括的なメディア政策の中で、その目的においても、またその効果においても、政治的に操作されたメディア公共性を実現するために不可欠であったメディア規制のいくつかの要因のみである。

2010年の政権交代の時点まで、1996年のハンガリー放送法が改正されなければならないことについては、何年も前から争いがなかった。古くなった法律は、技術的・経済的發展についていくことができず、それどころか新たに生まれた可能性の活用にとって重大な障害になっていた。この法律の重要な部分は、憲法裁判所によって違憲と判断された。それに加えて、ハンガリーは、EU視聴覚メディアサービス指令の履行が遅れていた。ところが、政治的合意の欠如のため、新たな規律ができずにいた。しかし、2010年夏、国会で議席の3分の2を獲得した与党は、メディア規制全体を原則的に再編することになる、包括的な立法のプロセスに着手した。2010年11月、メディアの自由およびメディアコンテンツの原則的な規律に関する法律（第104号）が可決され、2010年12月には、メディアサービスおよびマス・コミュニケーションに関する法律（第185号）が可決された。これらの法律は、2011年1月1日に施行された。活字メディアおよび電子メディアに対する行政法上の制裁を可能にする諸規定は、2011年7月1日に施行された。

▶ 2 ジャーナリストの不明確な活動の余地

メディア法の規律対象は非常に広範である。その結果、活字メディアおよびその電子版も、メディア監督機関の行政法上の監督に服している。以前は、民事手続または刑事手続

*原著タイトル “Kritische Punkte der ungarischen Medienregulierung”

により判断されていた行為（人格権保護、人種間の憎悪）は、今日では、裁判手続と並行して、行政法上の制裁を科される可能性がある。

ハンガリーのメディア法は、一般の民法や刑法の規定を超える、メディアコンテンツに対するメディア法上の期待と制裁を、すでに1996年から定めていた。ただし、1996年のメディア法の規律対象は、テレビ番組およびラジオ番組に限定されていた。ハンガリー憲法裁判所も、いくつかの事件においてこのようなメディア法による解決策を審査した。同裁判所は、メディアにおける言明に対する、他のコミュニケーションよりも広い制限を認めた。なぜなら、メディアにおける言明は、「意見表明の自由の行使の他の方法と比べて、何倍もの効果、人間の思考および公的意見の形成への特殊な影響力をもっている」からである。メディア効果についてのこうした論拠は、テレビ番組とラジオ番組だけでなく、近年の実務では、視聴覚メディアサービスにも妥当する。これにより、とりわけ、人種間の憎悪に対する類似のメディア法上の制限、および人間の尊厳のメディア法による保護も認められた。メディア監督機関は、メディアコンテンツが、憎悪の扇動または社会集団の排除に適している場合、行動を起こすことができる。ある言明に刑法による制裁を科すことができない場合であっても、メディア法による制裁を科すことはできる。人間の尊厳のメディア法による保護は、メディア監督機関に、被害者の意思と無関係に、それどころか被害者が知らない場合でも、人間の尊厳の侵害を理由として職権で、「メディア事業者が、人権をその活動において尊重し、ならびに、個々の番組のテーマ、基本的性格および観点が、人権にあらわれている基本的価値を侵害しているか否か」を確定するために審査を始める権限を与えた。人種間の憎悪の規制および人間の尊厳の保護についてのこれら2つの規定を実務において適用する際に、メディア監督機関は、ジャーナリズム活動にとっての明確な基準を確立することができなかった。

2011年、憲法裁判所は、メディア効果の論拠が活字メディアおよびその電子版については適切ではないと判断した。同裁判所は、新たなメディア法が活字メディアおよび電子メディアにも拡大したいくつかのメディア法上の制限を違憲と判断した。しかし、視聴覚的ではないコンテンツを規律することと、それに行政法上の制裁を科すことについては、違憲ではないと判断された。その結果、人種間の憎悪のメディア法上の禁止は、活字メディアおよびインターネットメディアについても残った。これに対し、人間の尊厳のメディア法による保護は、これらのメディアについては違憲であると判断された。

とはいえ、憲法裁判所は、この判決において、メディア法による規制のすべての論点を審査したわけではない。例えば、同裁判所は、活字メディアおよび電子メディアが2500万フォロント（8万1000ユーロ）の制裁金を科せられ、その結果、当該事業を行うことができなくなる可能性が高いという、メディア法に定められた制裁が適切なものかについて審査しなかった。これに加えて、メディア監督機関はこれまで、これらの制裁を適用する際に非常に慎重であった、ということをごここで述べておかなければならない。この法律は、出版社および電子サービスの提供者に、共同規制機関に加入することで行政機関による法適用を回避することを可能にしている。そこで、市場に参入している事業者の多数は、共同規制機関を設立し、それによるメディア法上のコンテンツ規制の監督と実現を引き受けた。

憲法裁判所は、ある制限が実際に理由づけられるコンテンツのみが規律に服することを排除するため、適用範囲の規定が十分に明確であるか否かについても検討しなかった。メディア法における印刷物の定義は、規制を適用できない明確な限界を示していない。「出版社」は、この法律によれば、いわゆる「定期刊行物」および「インターネットによる雑誌とニュースポータル」である。印刷メディアもその電子版も詳しくは定義されていない。それゆえ、この法律は、本来は理由づけることができないはずの広範なサービスに適

用することが可能になっている。

メディアコンテンツについての不明確な規定に高額な制裁が結びついていることが、記者と編集者に対する恒常的な威嚇となっている。たとえ法定された制裁と手段が決して行使されないとしても、このような威嚇には、意見および情報を消滅させる可能性がある。

▶ 3 徹底的に政治的な諸制度

(1) メディア評議会

ハンガリーのメディア規制の危機的問題は、メディア市場の再編とメディア事業者を規律に服させるための広範な権限および威嚇的な手段を備えた、メディアに対する監督機関の独立性についてである。たとえメディア評議会の政治的重要性が最近では失われているとしても、メディア評議会は、いまなお政治的意向を実現するための重要な手段である。

メディア評議会は、国家メディア・情報通信庁（以下では、「NMHH」）の独立した部署であり、独自の判断権をもち、部分的に独自の組織を利用することができる。NMHH 本体は、電気通信分野およびメディア分野に関連して規制および監督の役割を果たす、いわゆる統合された規制機関である。NMHH の長官は、同時に、メディア評議会の委員長でもある。

メディアにとっての国家からの自由の必要性は、ハンガリー憲法裁判所の判例においても、立法者の形成の余地を限定している。これは、憲法裁判所によって、政府、議会、地方自治体と政党だけでなく、「その他の社会的集団と利益代表」が、テレビとラジオの内容に特定の影響力をもつことは許されない、というところまで拡大された。

2007年、憲法裁判所は、メディア監督機関の独立性について、形式的保障で足りるとした。委員への指図または影響力行使を排除する規定と、委員が法律のみに従い、たとえ完全ではないとしても、メディア監督機関によって下された判断を法廷で攻撃する可能性があることが、憲法裁判所の見解によれば、純粹に憲法的な観点から独立性を保障することができる、というのである。とはいえ、このような形式的保障が、非公式の政治的影響力行使を妨げないということを確認しておかなければならない。

メディア評議会は、5人で構成されている。現時点で、すべての委員は与党によって9年任期で任命されている。任命は、すべての会派の議員からなる、アドホックな議会内の委員会によって行われる。委員の人数は、議会における政党の議席数に応じて配分される。議会内に設置される任命のための委員会は、メディア評議会の4人の委員を任命する。第1回目の投票は全員一致でなければならない。もしそれが成立しない場合、第2回目の投票は、3分の2の賛成で足りる。2010年10月11日の任命の時点における議会の実際の力関係に照らせば、5つの会派が4人の任命について合意することは不可能だった。しかし、第2回目の投票において、連立与党は与党だけで決定を下すことができた。結果として、委員会は、より大きな与党であるフィデスのみの任命によって成立した。

メディア法の本来の条文は、NMHHの長官の任命を、首相の権限として定めていた。この規定を欧州評議会が批判した結果、議会はこの法律を2013年に改正した。それによれば、長官は、首相の提案に基づいて、大統領によって任命される。現行法は、その詳細について、利益代表およびメディア企業の自主規制機関が、長官の候補を提案する可能性をもつことを定めている。ただし、この提案は、首相に対する拘束力を与えられていない。任命に必要な専門的な要件も、改正により厳格化された。欧州評議会のその他の点では弱かった批判の重要な成果は、長官および委員の再任禁止であった。

メディア評議会の委員長は、前例のないほど強い権限を行使することができる。委員長は、メディア庁と電気通信庁が統合されたNMHHの長官として、単独で電気通信制度に

おける決定権限を有し、メディア評議会の活動を指揮し、NMHHの組織、人員、財源に関するすべての問題を自分だけで決定し、それにより、決定の準備段階にも重大な影響力をもっている。

政治的に特殊な状況ではなく、規制の直接の結果として誕生したメディア監督機関の政治的に偏った構成は、代案となる意見と価値による決定が影響を及ぼすことを不可能にするだけでなく、NMHHの活動の内部的コントロールをも不可能にする。透明性の欠如は、規制の現状の中で最も大きなリスクである。それはとりわけ、周波数割当手続において明らかとなる。

(2) 公共メディア

メディア規制の明らかな失敗のひとつが公共メディア制度の再編である。公共メディアサービスは、財源が顕著に増えたにもかかわらず、その視聴者を増やすことができないし、ニュースの歪曲および秘匿が日常的に行われるようになっている。そこには、強く先入観にとらわれた記者がおり、不明確な観点により行われる大量解雇、内部的な権力の矛盾、公共メディアにおける弊害に反対するデモの掘り崩しなどがみられる。ただし、以下では、公共的機能を直接に無に帰せしめる、構造的、制度的問題のみを取り扱う。

メディア法に基づいて、公共メディアサービスは、ハンガリー・テレビ、ドナウ・テレビ、ハンガリー・ラジオ、ハンガリー通信社という4つの株式会社によって行われてきた。2014年12月15日、ハンガリーの議会は、公共メディアサービスの制度的枠組みの再編を何よりも目的とするメディア法の改正を行った。この改正に基づいて、ドナウ・メディアサービス社が、かつて独立していた前述した4つの株式会社のすべての権利を引き継いで、2015年7月1日、すべての公共メディアサービス（テレビ、ラジオ、電子サービスおよび通信社としての活動）の事業者となった。この歩みが、中央への一極集中を推し進め、公共メディア制度の内部におけるジャーナリズムの自律性を縮減させた。

これらの株式会社（2015年7月からは1社）の唯一の所有者は、公共サービス協会（Közszolgálati Közalapítvány）である。その監督は、この協会の理事会が行っている。現在、この理事会が、メディア監督の制度において、野党の代表も含んでいる唯一の機関である。法律に基づいて、9年の任期で選ばれる理事の半数は、政府に近い議員の集団から、別の半数は、野党議員の集団から任命される。理事は、議会の3分の2の多数によって選ばれる。しかし、この理事会においても、政府に近い多数派が確保されている。メディア評議会は、2名の理事および長をこの理事会に派遣している。

この理事会は、公共的役割の達成および経済と結びついた一般的な監督権限を行使することができる。そのもっとも重要な役割は、公共サービス協会の会長の選任である。会長の選任手続も、政治的な影響力行使に広範な余地を与えている。会長の人選についての提案—および将来の労働契約の内容—は、メディア評議会の委員長によってなされるが、それにはメディア評議会の承認が必要である。会長選任手続においては、公募、専門的要件および専門的構想の表示は行われない。候補者については、理事会が、第1回目の投票では3分の2の多数決で、第2回目の投票では単純多数決、すなわち、与党およびメディア評議会が派遣した理事の投票によって決議する。この決議の際にもやはり、与党と異なる観点が現実化される可能性はない。

公共メディアサービス事業者が4社か1社のみかということとは関係なく、公共メディア制度の最も重要な要素は、メディアサービス支援資産管理基金（Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap, MTVA）である。法律によれば、公共メディア資産の所有の権利と義務のすべては、この基金によって行使される。この基金の責務は、とりわけ、公共的な目的の放送の制作および支援である。それは、実務において、公共メディア

サービス事業者のすべての資産およびその職員の大多数がこの基金に属していることを意味している。メディアサービス事業者は、独自の伝送路を使用することはできない。事業者の活動の余地は、基本的に番組表を編成するところにある。この基金のトップは、メディア評議会の委員長によって任命された事務局長である。事務局長は、理由なく解任される可能性がある。事務局長の活動は、前述した公共サービス協会の理事会によっても、他の外部の機関によっても監督されない。それどころか、この基金の監督機関の委員は、メディア評議会の委員長によって任命される。

会長選任の際、その役割のために行使される、公共メディアに対する重要な影響力は、メディア評議会がいわゆる公共メディア綱領のおかげをこうむっていることによってさらに高まる。公共メディア綱領は、公共メディアサービスに関連する基本原理および法律に規定された公共目的のより詳細な規定を含んでいる。この綱領は、公共的責務の履行についての責任を問うために、実務においては、メディア法の非常に一般的で公共的な目的設定には明らかに対応していない。この綱領は、むしろ倫理綱領の一種である。その審査およびコントロールは、公共団体 (Közszolgálati Testület) の責務である。この公共団体は、メディア法に定められた組織から派遣された委員からなる。その責務は、より広い社会的なコントロールの実現のほずである。しかし、委員を派遣する組織の中には、ジャーナリストの組織も人権のための組織も含まれていない。この公共団体は、メディア法によれば、会長の年次報告を承認しない場合、会長の罷免を提案することができる。この提案をするための観点、メディア法には規定されていない。

公共的な財源の枠組みは、メディア法自体によってその額が定められている。ハンガリーの国庫は、公共メディアサービスに直接の補助金を与えてはいない。しかし、すべての公的支援は、国庫によって支払われている。メディア法は、2012年には、それを648億フォリント（およそ2億1000万ユーロ）と規定していた。この総額は、2013年からは、毎年、ハンガリーの消費者物価指数に対応させることになっている。

公共メディア財源委員会 (Közszolgálati Költségvetési Tanács) の責務は、公共メディアのための財源の公共メディアサービス事業者間の配分について決定を下すことだったはずである。この委員会の委員は、公共メディア事業者の4人の会長—2015年からは唯一の事業者の会長—、前述した基金の事務局長およびハンガリー会計検査院が派遣する2名である。理事会または公共団体は、財源委員会に委員を派遣していない。その結果、財源の配分について外部からのコントロールはまったく及んでいない。それどころか、2015年12月の法改正は、この委員会をまったく意味のないものとし、MTVAの権限を、公共事業者の様々な活動に対する国家援助の配分にも拡大した。2015年から、公共メディア財源委員会は、MTVAの提案を鑑定する権限のみをもっている。ただし、MTVAに同委員会の意見を考慮する義務はない。メディア法には、支援の配分についてのいかなる基準も規定されていない。公共メディア財源委員会によって確立された基準は、誰でも入手できる文書から読み取ることはできない。

ハンガリーのメディア法に、この度の改正により、「公共メディアの戦略計画および公共価値の測定」というタイトルの章が追加された。この改正により、公共メディア事業者は、毎年、戦略計画を作成するものとされている。この戦略計画において、公共メディア事業者は、メディア市場における国際的・国内的傾向およびメディア利用報告をとりわけ考慮に入れて、公共メディアが提供するコンテンツの質の発展方針を定める。この戦略は、国家援助の額には影響を与えない。なぜなら、国家援助の額は、依然として法律により規律されているからである。このため、この戦略は、公共的責務についての考慮にも、経費にとって効率的な活動にも役立たない。新たな公共メディアサービスの導入についての決定もこの戦略によって影響を受けることはない。これについて決定を下すのは、メ

ディア評議会である。メディア評議会は、この戦略とは関係なく、毎年、公共メディアサービス制度において、これまで提供されてきたメディアサービスを継続するか、または制度の変更が必要かについて決定することができる。

同じようにあまり考慮されていないのが、公共的価値の測定のための手続の導入である。公共メディア事業者は、個々のサービスの公共的性格および公共的価値並びにそれらのメディア市場への影響を調査し、審理することを義務づけられている。他の国のパブリック・ヴァリュー・テストの実現とは異なり、ハンガリーの規制は、すでに存在しているサービスの事後的評価を行うものとなっており、それどころか、この調査は法律より特定の帰結さえも定められていない。

戦略的計画も、公共的価値の測定も、このような具体的な法律の規定では公共メディアの委託の透明性と効率性を改善することはできない。規律の結果において、全体として、その専門的な自律性を奪われ、中央的に指揮され、客観的な外部からのコントロールにまったく服していない、その財源について展望することのできない、公共メディア制度が成立した。複雑化された組織構造において、個々の組織の責任領域は明確化されていない。メディア評議会との密接な結び付きが、予断を持たない行政機関によるコントロールをも不可能にしている。

▶ 4 メディア制度の形成への政治の影響

(1) 「ソフトな検閲」の複雑な利用手段

ハンガリー現政権のメディア政策の最も重要な目標は、メディア市場およびそれによって提供される政治的意見形成にかかわる情報の根本的かつ徹底的な再編である。このメディア政策の実現のために、すべてのメディア部門におけるメディア企業の買収から、国の広報の一方的で、実際の利用者シェアとは無関係の配分、メディア部門の事業者の差別的な操作に至るまで、多様な手段が活用されている。こうした実践をひとつの概念で統合するとすれば、それは「ソフトな検閲」である。それに含まれるのは、メディア市場の構造の形成によって、そして、例えば、周波数、財政援助および国の広報の配分といった資源分配の操作によって、他の観点を広めることがますます難しくなっているのに対し、それとは別の観点を普及させるチャンスをはっきりと改善しているメディア政策的な介入である。この種の「ソフトな検閲」は、公的意見の形成を継続的に歪ませている。

このようなメディア政策のうちとくに欧州で有名なのがいわゆる広告税である。フィデスが2014年に議会選挙で2度目の勝利をおさめた後、活字メディアおよびその電子版と並んで広告にも納税義務を拡大する法律が成立した。適用される特別な税率は、累進的である。年間に5億フォリント（約160万ユーロ）までの広告収入の場合、税率はゼロである。しかし、5億フォリントを超え50億フォリントまでの広告収入の場合の税率は1パーセント、50億フォリントを超える場合の税率は10パーセント、そこからは50億フォリントごとに10パーセントずつ増えていき、最高税率は、200億フォリントを超える場合、50パーセントと定められている。最高税率が妥当するのは、RTLグループのハンガリー法人（RTL Klub）の1社だけである。同社は、2014年、広告税の全体の80パーセントを収めた。これに対し、別の全国放送を行っている民間テレビ局は、納税を免除された。RTLは、差別的な課税が欧州共同体法に違反すると注意喚起するために、ハンガリー政府を相手取り、欧州委員会での手続に着手した。その結果、政府は、現在、累進的な税率を統一的な、すべてのメディア企業に指針を与える税率に変更する税の根本的な改正を計画している¹⁾。

メディア政策的な実践のなかから、本稿ではより詳細に、周波数割当の場合のメディア

評議会の実務のみを論じる。「ソフトな検閲」を行うためのメディア政策的手段の多くは非公式であるのに対し、まさにこの実務は、異常なメディア規制に由来するものである。

(2) 不公正な周波数割当

メディア評議会の政治的な偏りを示す最も重要な証拠が、周波数割当の実務である。なぜなら、デジタル地上テレビ番組は、登録の義務があるにすぎないのに、周波数割当の規律は、実際にはローカルラジオにのみ適用されている（民間放送の倒産によって空いた周波数は、入札によらずに公共放送協会に割り当てられた）。デジタル周波数は、あるデジタル地上波プラットフォーム事業者（デジタル放送専門のプラットフォーム事業者）に割り当てられた。この事業者は、ケーブルや衛星の事業者と同じくいくつかの伝送路を提供している。

憲法裁判所は、2007年の決定において、旧メディア法が「制度化された、展望の可能な割当制度ではない」と判断した。同裁判所は、とりわけ、「番組サービスのための申請に適用されるべき判断の観点が法律に規律されていないことと、決定手続が申請者にとっても公衆にとっても跡付けることができないこと」に対して異議を唱えた。しかし、新法は、この点に対応するような規範を含んでいない。かつて行政機関には、入札の一般的条件に関する判断の手続と基準を確定し、公表する義務があった。しかし、新たな規律は、それについての規定を何も含んでいない。判断基準についての規律は、文書化されていない。つまり、メディア評議会は、判断基準を今後も恣意的に決めることができる。このことが、任意の入札の透明性を明らかにおびやかしている。

入札の公正さを脅かす、規制面でのいくつかの解決策が、手続の他の部分にも存在している。メディア評議会は、申請者がメディア評議会の期待に応じることを申し出るまで、メディアサービスのための周波数割当の免許入札について決定を下さない可能性を与えられている。メディア評議会は、入札を取り消すことができるだけでなく、入札日の15日前まで入札を変更することもできるので、そこに恣意的な法適用の可能性がある。メディア評議会は、それに加えて、入札手続が進むことにより特定のメディア政策上の観点を確保できないと評価した場合、入札手続をいつでも終了することができる。メディア政策上の観点を達成できないという理由によって入札手続が頓挫することは、まったくコントロールすることができず、不透明な終了理由である。同様に、落札者となる申請者の説明が、国家財産の責任のある、秩序に適った、効率的な運営を脅かす場合、入札を取り消すことができるとする規定との関係では、立法者の意思を理解することも困難である。入札自体が、当該周波数とそれを受信できる地域をすでに含んでいることから、実際には、技術的な性格の周波数割当の問題は生じない。

これらの規定が適用されたのは、例外事例に限られ、全部で2回のみであった。というのも、ひとつの政党から派遣された委員のみで構成されているメディア評議会の活動において、入札の結果が前述したような方法で操作されるような状況が生じる可能性はなかったからである。2013年10月、デブレツェン（ハンガリー第二の都市）でローカル民間ラジオの免許入札がメディア評議会によって中止された。手続中止の決定理由は、新規事業者が既存のラジオ局を脅かし、新規事業者にはローカルラジオの市場での地位を確立する可能性があるということであった。この理由からは、なぜメディア評議会がそもそも入札を始めたかを理解することはできない。なぜなら、前述した決定理由で述べられたような状況は、すでに入札の告示の時点で明らかだったからである。

メディア評議会の入札実務については、一般論として、この機関がメディア政策の部分でありかつ奉仕者であるということが出来る。メディア政策の主要目標は、なによりも与党に近い企業の市場における地位を強化することであり、同時に、批判的な企業または優

遇された企業と競争関係にある企業を弱体化させることである。その他のメディア政策的な構想およびローカル市場の特殊性への配慮を、入札から読み取ることはできない。

メディア市場の変容は、かつては成功していたラジオ局が、完全にまたは部分的に市場から消えてしまっているという結果をもたらした。メディア評議会による入札の最大の敗者は「Rádio 1」である。このラジオ局は、成功していた全国ネットワークから、いくつかのローカルラジオ局によって利用されるラジオ局の名前になってしまった。「Klubrádió」のネットワークも、メディア評議会の割当実務によって廃止されてしまった。

しかし、こうした入札手続は、過去3年間に重要な地域をカバーすることができるいくつかのラジオ局を誕生させた。ある優遇された事業者は、全国放送の「Class FM」と同じ所有関係に属する、右翼的なトーク・ラジオ局の「Lánchíd Rádió」である。この局の放送区域は、13の周波数に拡大された。これと並んで、入札の30パーセントを獲得したのは地域的ラジオ局であった。これらのラジオ局は、ローカルな公共圏を強化するローカルなコンテンツを放送しておらず、共通の、中央集権的な番組を放送している。過去には、個々のローカル市場において競争的なローカル番組が頻繁に放送されていたのに対し、いまは多くの地域において本当のローカルなラジオ局は機能していない。全国放送のラジオ局を除けば、聴くことができるのは、勢力を拡大しつつある事業者のラジオ放送だけである。

▶ 5 欧州の反応

メディア法が可決されてから、国際社会においてもハンガリーのメディア政策が議論になっている。欧州連合（以下では、「EU」）も、欧州評議会も、この法律の条文を少しは改正させることができた。しかし、その改正は、この法律の本質にも、メディア政策の実務にも打撃を与えることはできなかった。欧州評議会は、欧州人権条約、欧州人権裁判所の判例ならびに欧州閣僚理事会および欧州議会の決議に基づいて、批判を加えることができた。EUにとっては、構成国のメディア政策の基準として、とりわけ、視聴覚メディアサービス指令がある。ハンガリーのメディア政策に、EU法上の基本的自由および基本権憲章がどのように影響力を行使することができるか、あるいは行使すべきかについては、より詳細な吟味が必要である。

EUの基本権憲章は、なるほど基本権に関するEU権限を大きくは拡大しなかった。しかし、EU法の実施に際し、基本権憲章は疑いのない解釈指針を与える。メディア政策的な議論は、基本権憲章の効力を試すための決定的な機会となることができたはずである。ところが、欧州委員会は、法制度の調和義務を法技術的に審査することで、この機会を逸した。基本権憲章を考慮することにより、視聴覚メディアサービス指令の大胆な解釈が、例えば、メディア法的規制が非視聴覚のオンラインコンテンツに適しているか、あるいは、どのような基準によってメディア監督機関の独立性が判断されるべきかという問題に行き着くことはできたであろう。差別のない法適用を保障しない、独立性のない規制機関は、欧州の規制が目指す目標の実現やメディアの域内市場の働きをおびやかす。

公共放送のための国家援助についての首尾一貫したコントロールは、市場の歪みを回避することに役立つだけではないだろう。透明で均衡性のある財源は、公共放送の民主的な働きのためにも役に立つ。欧州委員会は、公共放送の公共的な活動と非公共的な活動の財源の明確な分離、ならびに公金の支出に対する独立かつ有効な監督を要求している。ハンガリーにみられるような、これほど明らかな事例のように、これらの義務が果たされず、実施されないとしたら、政治的影響力の行使を妨げることはできない。しかし、これまでハンガリーの公共メディアの財源のあり方を争った競争相手はいなかった。

近年の重要な反応は、2013年に「メディアの自由と多様性に関するハイレベル専門家グループ」がまとめた、「欧州の民主制の後ろだてとしての自由で多元的なメディアに関する報告書」だった。このハイレベル専門家グループは、EUに対し、「個々の構成国のレベルにおけるメディアの問題に介入することや、さらには基本権の分野におけるEUの制限された法的権限に照らして、例えば、競争政策や基本的自由についての権限を利用すること」を求めた。しかし、この包括的で、論争誘発的でもある分析の公表から2年以上が経過したが、私たちは、果たしてEUが立法上の成果や他の政治的成果をあげるか否かをいまだに知らない。

【解題】

本稿は、筆者であるガボア・ポリヤック博士(Dr. Gábor Polyák)が、ドイツのメディア法専門誌「Archiv für Presserecht」(AfP 2015, 118 ff.)に公表した論文「Kritische Punkte der ungarischen Medienregulierung」を訳出したものである(なお、同論文には注も付されているが、本稿では本文のみを訳出したことをお断りしておく)。同論文は、ハンガリーのペーチ大学講師であるポリヤック博士が、2014年11月8日、ライブツィヒで開催された「プレス法・プレス自由学会」(Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit)第116回大会において行った講演に基づいている。

11月8日、9日に開催されたこの大会では、1989年11月9日のベルリンの壁崩壊から25周年を記念して、「東側におけるメディアの自由の25年」というテーマの下、ハンガリー、ポーランド、旧東ドイツ地域のメディア法の現状について3つの報告がなされたほか、欧州人権裁判所裁判官でもあるアンゲリカ・ヌスベルガー教授(ケルン大学法学部東欧法・比較法研究所長)が、同裁判所の判例を手がかりに、東欧と西欧における表現の自由の現状を比較する報告を行った(報告と討論の概要について、AfP 2014, 505 ff.参照。ポリヤック博士以外の3つの報告は、AfP 2014, 481 ff.にまとめて掲載されている)。当時、フライブルク大学法学部で1か月間の在外研究中であった訳者は、この大会の会場においてポリヤック博士から本稿の訳出についての承諾を得た。

リーマンショックにより経済状況が悪化していたハンガリーでは、2010年4月の国政選挙の結果、右派政党である「フィデス=ハンガリー市民同盟」が国会で憲法改正に必要な3分の2を超える議席を獲得すると、オルバン首相の下、10回以上の憲法改正に続いて2011年4月には復古的な新憲法が制定されたほか、憲法裁判所の権限が弱められ、メディアに厳しい規制が課されるなど、人権の尊重、民主主義、法治国家など、同国が加盟するEUの「共通の価値」に反する様々な現象が出現し、各方面から厳しい批判を受けることになった(2010年以降のハンガリーの憲法状況については、佐藤史人「憲法改正権力の活躍する『立憲主義』—ハンガリー基本法の世界」世界2016年11月号156頁以下、2016年の朝日新聞6月6日朝刊、6月14日朝刊、6月15日朝刊、6月16日朝刊に掲載された豊秀一編集委員のハンガリーに関する記事を参照。同時期の経済状況については、田中宏「ハンガリー—なぜEU新加盟の先導国から問題国になったのか」久保広正ほか編著『EU統合の深化とユーロ危機・拡大』(勁草書房、2013)124頁以下参照。放送について、NHK放送文化研究所編『NHKデータブック 世界の放送2016』(NHK出版、2016)180頁以下参照。)

メディア規制についてみると、オルバン政権は、新メディア法に基づきメディア評議会を設立した。現在、首相に近い女性弁護士モニカ・カラス氏が国家メディア・情報通信庁の長官であり、同時にメディア評議会の委員長でもある(2013年9月～)。同政権は、メディア法により放送だけでなく活字メディアとその電子版にも内容規制を課し、違反に対して高額な制裁金を科したり(毎日新聞2011年1月8日朝刊(国際面)参照。)、政府に

批判的なラジオ局から周波数を取り上げるなど（2012年、民間放送の「クラブ・ラジオ」がそれまで使っていた周波数の使用期限が切れた際、次の周波数を落札できなかった。毎日新聞2012年2月16日朝刊（国際面）参照。）、数々の話題を提供してきた。オルバン政権が誕生して以来、ハンガリーの「報道の自由」の危機が叫ばれて久しい（中正樹「ハンガリー民主化革命後のテレビメディアの変遷に対する考察」静岡大学情報学研究17号（2012）18頁以下参照。）。

このようなハンガリーの状況に対して、欧州議会や欧州委員会など欧州諸機関が、公式・非公式の手段を用いて警告を発し、政策の見直しを求めた。EUの共通の価値への違反を理由に構成国としての権利を停止するEUの従来の手続に、新たな枠組みも追加された（山本直「EU『共通の価値』と加盟国の法治体制—ハンガリー問題のポリティクス」国際政治182号（2016）30頁以下、Waldemar Hummer, Ungarn erneut am Prüfstand der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Wird Ungarn dieses Mal zum Anlassfall des neu konzipierten “Vor Artikel 7 EUV”-Verfahrens?, EuR 2015, 625 ff.参照。）。しかし、ポリヤック氏も指摘しているように、欧州レベルの対抗策も、メディア規制を含めたいわゆる「ハンガリー問題」を根本的な解決に導くには至っていない。

本稿においてポリヤック氏が取り上げたいいくつかの問題は、2014年秋までにオルバン政権が進めた強権的なメディア規制の氷山の一角に過ぎない。ポリヤック氏が、講演において、オルバン政権によるメディア規制は、政権発足以来、各方面で着々と進められ、市民がその深刻さに気づいた時にはもうどうにもならなくなっていたと語ったことが印象的だった。ポリヤック氏の講演がライブツイヒで行われた2014年11月頃、オルバン政権は、メディア関連企業に広告税を恣意的に課しただけでなく、インターネットの使用にも課税しようとして市民の強い反発を招いた（毎日新聞2014年11月24日朝刊（国際面）参照。）。

ハンガリーでは、その後もさまざまなメディア規制が行われている。2015年にシリア難民がヨーロッパに押し寄せるようになると、オルバン政権は、2016年10月、難民を分担して構成国が受け入れることを決めたEUの政策を拒否するための国民投票を行った。そして、受入れ反対という国民投票の結果が有効投票不足で無効になると、同年11月には難民受け入れを拒否するための憲法改正案を議会に提出した。ただし、フィデスは2014年の国政選挙でかろうじて国会の3分の2を超える議席を得ていたが、その後の議席喪失により国会で3分の2の議席を下回っていたこともあり、この改正案は否決された。このような政治状況の中、オルバン政権を厳しく批判してきた左派系新聞「ネーブサバッチャー」が同年10月、国民投票の数日後に発刊停止となり、その後、オルバン首相に近い企業グループによって買収された（毎日新聞2016年10月15日朝刊（国際面）、同年11月6日朝刊（国際面）参照。）。この事件によって、ハンガリーのメディア規制は新たな局面に突入したと言われており、独立したメディアの数はごくわずかになっているという（Spiegel Online 2016年10月27日付記事）。

その後、オルバン政権は、政権を厳しく批判してきたNGOにも圧力をかけようとしている。2017年1月、同政権は、外国からの支援を受けて行われる政権批判をけん制するため、NGOの代表に政治家と同様の資産公開を義務づけるための立法に着手するという方針を明らかにした。ハンガリーの多くのNGOは、同国出身の投資家ジョージ・ソロス氏の支援を受けていることから、オルバン政権は、ソロス氏がハンガリーのNGOを使って政権を批判しているという見立てをしている。オルバン政権は、人権を重視するアメリカのオバマ政権から厳しく批判されてきたが、ソロス氏がトランプ大統領と激しく対立していることを背景に、いまがNGOに圧力をかけて、ソロス氏の影響力を排除する好機とみているという（Süddeutsche Zeitung オンライン版2017年1月11日付記事）。

近年、ハンガリーのようなメディア規制の動きは、同国にとどまらず、ポーランドやトルコでもみられるようになってきている。報道の自由が民主主義を支えるという普遍的ともいえる価値が脅かされつつあるのはこれらの国だけなのか。日本もハンガリーを他山の石とすべきである。

● 訳 注

1. 2015年に年間広告収入1億フォリント以上のメディアに一律5.3パーセントの税率が課されることになった。

ガボア・ポリヤック（ペーチ大学講師）

鈴木 秀美（訳）（慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所教授）