

EU 視聴覚メディア・サービス 指令の適用範囲について

—新聞社の動画配信サイトに関する先決裁定の検討—

井上 淳

EU 視聴覚メディア・サービス 指令の適用範囲について

——新聞社の動画配信サイトに関する先決裁定の検討——

井上 淳⁽¹⁾



▶ 1 はじめに

本稿は、欧州連合（EU）におけるメディア法である視聴覚メディア・サービス指令に関する注目すべき判例を解説するものである。

EUにおいては、域内でのテレビジョン放送の自由な流通等を図るため、1989年、国境なきテレビジョン指令⁽²⁾を制定した。その後、インターネットを利用した動画配信等、テレビジョン放送と類似のサービスがメディア市場において出現した。EUは、このような通信と放送の融合・競争の進展を踏まえ、2007年、国境なきテレビジョン指令を大改正し、視聴覚メディア・サービス指令⁽³⁾（以下単に「指令」という。）を制定した。指令においては、テレビジョン放送であろうと、インターネットで配信されるものでであろうと、同時に公衆に向けて配信されるものは、リニア視聴覚メディア・サービスとして規律することや、テレビジョン放送に類似する動画のオンデマンド・サービスについては、ノンリニア視聴覚メディア・サービスとして規律すること等とされた⁽⁴⁾。EUにおいては、なるべく技術中立的な規制とすることにより、技術革新が早い産業であっても可能な限り法的安定性を確保しようとしたものと考えられる。

さはさりながら、インターネットという技術革新の早いものに対して規制を課せば、その境界線の画定には困難さが伴う。特に指令は、マス・メディアをその規制対象としているため、境界線の画定に当たって、報道の自由や表現の自由の保障に重要な役割を担うマス・メディアとの認識の相違も生まれる。2015年には、新聞社が提供する動画配信サイトの視聴覚メディア・サービスの適用について、欧州司法裁判所が興味深い先決裁定⁽⁵⁾を行った（New Media Online GmbH v Bundeskommunikationssenat (C-347/14)⁽⁶⁾）。

本稿においては、この先決裁定を取り上げて若干の考察を加えることにより、インターネットの動画配信による社会的な影響力が増す中、EUにおける視聴覚メディア・サービスの規制対象の範囲、ひいてはマス・メディアの境界線をどのように考えているかを概観する。これまで、西土（2008）⁽⁷⁾において、指令の制定経緯や内容の説明がなされており、その中で、指令案の審議時に電子プレスの取扱が論点となり、適用除外となった点が紹介されている。本稿で取り上げる先決裁定は、その適用除外とされた表現が曖昧（「この指令の範囲は、新聞や雑誌の電子版を対象としてはならない。」（指令前文28））であるために生じた係争案件であり、この先決裁定を検討する本稿は、指令の運用を知るうえで意義があるものと考えられる⁽⁸⁾。

以下、第2節では、先決裁定の検討に当たって必要となる「視聴覚メディア・サービス (audiovisual media service)」と「番組 (programme)」の定義等を簡単に説明し、第3節で、C-347/14の先決裁定を検討する。第4節では、結びに変えて、先決裁定を踏まえて欧州委員会が提案した、指令の改正案について情報提供する。

▶ 2 「視聴覚メディア・サービス」等の定義

指令の対象となる「視聴覚メディア・サービス」の定義については、同指令第1条(1)(a)において、「欧州連合の運営に関する条約の第56条及び第57条で定義するサービスであって、一のメディア・サービス提供者の編集責任の下にあるものであり、かつ、番組の提供が主な目的であるものであり、公衆に対して、知らせ、楽しませ、又は教育するために、2002/21/EC指令第2条ポイント(a)の意味における電子通信ネットワークによって行うもの。(略)」とされている。「視聴覚メディア・サービス」に該当する基準については、欧州連合の運営に関する条約の第56条及び第57条によって定義されるサービスであること、編集責任があること、視聴覚メディア・サービスの提供がサービスの主な目的であること、サービスが番組の提供であること、サービスの意図が告知、娯楽又は教育であること、公衆に向けるものであること、電子通信ネットワークを利用すること、とされている⁽⁹⁾。

また、「番組」については、第1条(1)(b)において、「一のメディア・サービス提供者によって設定されたスケジュール又はカタログの中の一の個別事項 (an individual item) を構成する動く画像の集合 (音声の有無を問わない) であって、テレビジョン放送の形式及びコンテンツに類する形式及びコンテンツをいう。番組の例には、長編映画、スポーツ・イベント、ホームコメディ、ドキュメンタリー、子供番組及びオリジナル・ドラマが含まれる。」とされており、特に、「テレビジョン放送の形式及びコンテンツに類する」がポイントとなる。

ここで、これらの条文の解釈にあたって、EUの法令においては、条文の解釈の指針を示すものが前文に記載されており、参照することが重要である。以下、関連するものを取り上げる。

- ・視聴覚メディア・サービスの定義は、テレビジョン放送であろうと、オンデマンドであろうと、視聴覚メディア・サービスのみ、すなわち、公衆の相当の割合によって受信される意図を有し、公衆の相当の割合に対して明確な影響を与え得る、マス・メディアのみを対象とすべき (前文 21)
 - ・私的な利用者によって生成された視聴覚コンテンツを特定の関心を有するコミュニティ内で共有し、及び交換するために提供し、又は配信する私的なウェブサイト及びサービスのように、主として非経済的であり、かつ、テレビジョン放送と競争していない活動は、対象としない (前文 21)
 - ・視聴覚メディア・サービスの定義は、公衆に知らせ、楽しませ、教育する機能を有するマス・メディアを対象とすべき (前文 22)
 - ・同定義からは、主たる目的が番組の提供でないもの、すなわち、視聴覚コンテンツが単なるサービスの付随であって主たる目的ではないものを全て除外すべき。除外すべき例としては、アニメ・グラフィックの要素、短い広告スポット、製品又は非視聴覚サービスに関する情報の視聴覚の要素を、単に補助的な方法でのみ含んでいるウェブサイト等 (前文 22)
 - ・この指令の範囲は、新聞や雑誌の電子版を含まない (前文 28)
- 次節で取り上げる C-347/14 の先決裁定においては、主に、①「番組」の解釈について、

新聞社のウェブサイトのサブドメインで提供されている動画配信サイトにおいては、短時間のショートクリップが多いが、テレビジョン放送の形式や内容と十分に類する番組と言えるか（第1条（1）（b）関連）、②新聞社の動画配信サイトは、新聞の電子版の付随であって主たる目的ではないため、対象外となるか（第1条（1）（a）関連）が争われた。要すれば、新聞社のウェブサイトのサブドメインで提供される動画配信サイトが、視聴覚メディア・サービス指令の視聴覚メディア・サービスのノンリニア・サービスとなるかどうかについて争われたものである。動画配信サイトは、新聞社等のマス・メディアに限らず、様々な者により提供されている。仮に、動画配信サイトが視聴覚メディア・サービスとして規制の対象となれば、その適用範囲の拡大及びそれに伴う影響も大きくなるものと考えられる。次節では、先決裁定の内容を概観するとともに、指令が適用される場合の規制内容及びその影響等について考察する。

▶ 3 先決裁定（C-347/14）の検討

以下、事件（New Media Online GmbH v Bundeskommunikationssenat（C-347/14）の概要及び判旨を概観し、若干の考察を加える。

（1）事件の概要

テキストニュースを取集したサイト（X）のサブドメインにおいて、動画を配信していたところ、2012年、オーストリアの規制当局（Y）は、Xの提供するサービスがオンデマンド視聴覚メディア・サービスに該当するとし、指令に基づき制定されたオーストリアの法律に基づき、Xに対して、事業開始前に報告する必要があるとした⁽¹⁰⁾。Xは、オーストリアの連邦通信会議（Federal Communications Board）に不服を申し立てたが、同年、同会議から棄却された⁽¹¹⁾。Xは行政裁判所に控訴し、サブドメインの動画配信は、短い時間のものであってテレビジョン放送に類せず（not comparable）、また、動画配信サービスは、メインである電子新聞のウェブサイトの付属物（ancillary）であって視聴覚メディア・サービスに該当しないと主張した⁽¹²⁾。行政裁判所は、審議を中断して、以下の2つの論点について、欧州司法裁判所の先決裁定を求めた⁽¹³⁾。

- ・指令第1条（1）（b）「番組」の解釈について、Xのサブドメインで提供されている動画は、短いニュースクリップであって、伝統的なテレビジョン放送に同様の形式はないが、テレビジョン放送の形式や内容と十分に類する番組と言えるか。
- ・指令第1条（1）（a）（i）「視聴覚メディア・サービス」について、新聞の電子版の中で提供される動画配信サイトは、新聞の電子版の付随か、それとも主たる目的のものか。

（2）判 旨

欧州司法裁判所は、「番組」の解釈について、短いかどうかは無関係であるとした⁽¹⁴⁾。また、指令の趣旨は、テレビジョン放送と類似のサービスの対等な競争環境を構築であるところ、提供されるコンテンツの目的は、マスの視聴者に視聴されることを意図しているものであり、サブドメインであっても、オンデマンド視聴覚メディア・サービスで提供されているものと変わらず、指令が対象とする番組に該当するとした⁽¹⁵⁾。

また、「視聴覚メディア・サービス」の解釈について、指令の前文28において新聞や雑誌の電子版はこの指令の対象外としているが、動画が配信されているサイトが新聞の電子版の一部だからといって自動的に対象外となるわけではないとした⁽¹⁶⁾。電子新聞の一部だからと言って全て適用除外とするとマルチメディアを利用することによって規制の適用を逃れることとなり、また、事業者が提供するサービスの重み付けでは適切な評価ができな

いとした⁽¹⁷⁾。指令の趣旨が対等な競争環境の構築であるところ、動画配信サービスが指令第1条(1)(a)(i)の主たる目的となっているどうかの評価は、ウェブサイトを提供する事業者の主たる活動が何かに依存するものでなく、加盟国の裁判所において、動画配信サービスがオンライン新聞の発行者の活字の記事(written press articles)と独立したものの可否かで判断すべきであるとし、新聞の発行者のジャーナリスティックな活動の補完として分離不可能(indissociable)、例えば、活字の記事と動画がリンクしているならば、指令の対象外となるとした⁽¹⁸⁾。欧州司法裁判所は、今回の事案について、加盟国の裁判所が判断すべきとしつつも、活字の記事とリンクしている動画が少数であり、動画の利用者も活字の記事を読むか否かにかかわらず、動画のサイトにアクセスしていることから、ジャーナリスティックな活動から独立していると考えられるとした⁽¹⁹⁾。

(3) 考 察

一つ目の論点の「番組」の解釈について、短いニュースやスポーツ、娯楽等のクリップの提供でも、マスに対するものは指令の対象になるとした。テレビジョン放送と競争しているかどうかについては、ローカルニュース以外の、文化イベント、スポーツ・イベント、レクリエーション・レポートは、それぞれ音楽チャンネル、スポーツチャンネル、娯楽番組と競争していると判示しているが⁽²⁰⁾、有償性や関連市場の確定等といった実質的な観点からは議論されておらず、第1条(1)(b)の規定の通り、形式やコンテンツといった外見的な点を重視している。

二つ目の論点について、前文28に「新聞や雑誌の電子版を含まない」とあるが、新聞社の動画配信は、新聞社のもだからといって自動的に適用除外となるのではなく、主たる目的のものか、付随的なものか、ケースバイケースで判断するとしている。その基準は、新聞の活字の記事(written press articles)と独立しているかどうかで判断するとしている。

本先決裁定においては、「新聞や雑誌の電子版を含まない」という曖昧な前文の解釈について、上記のような考え方を示し、視聴覚メディア・サービスの輪郭を具体化した点では意義があろう⁽²¹⁾。

その一方、新聞社の中には、そのウェブサイト動画配信しているところも散見されるため、動画配信を新聞社の多くが指令の規制の対象となることも十分に考えられる。マス・メディアの重要な役割を占める新聞社にまで規制がかかることは、表現の自由や報道の自由に問題がないだろうか。新聞社の動画サイトが規制の対象となれば、テレビジョン放送等のリニア視聴覚メディア・サービスに対する規律よりも緩和されているとはいえ、ノンリニア視聴覚メディア・サービスとしての規律がかかる。具体的には、事業者名等の公表(指令第5条)、憎悪の煽動等のコンテンツ配信の禁止(第6条)、視聴覚障害者のアクセスに関する措置(第7条)、期限外の映画の伝送の禁止(第8条)、視聴覚商業通信に関する規制(第9条)、広告規制(第10条、第11条)、未成年者保護のための措置(同第12条)、欧州作品の割合に関する規制(第13条)があげられる。これらの規定の中には、例えば、「人種、性別、宗教又は国籍を理由とする憎悪の煽動」(第6条)、「未成年者の肉体的、精神的又は道徳的な発達を阻害するおそれ」(第12条)のように、その解釈について政治的な影響を受ける可能性のあるものも含まれている。部分規制論⁽²²⁾の指摘によれば、規制されるメディアと規制されないメディアが共存することによって、多様な情報へのアクセスを実現しつつ、政府の過剰な規制を批判することを可能とし、国民の知る権利を含む表現の自由も最大限保障される。仮に、新聞社が動画配信を行うと、指令の規制の対象となる蓋然性が十分に考えられる。この場合、新聞社は、その新聞紙面において規制がかからないとはいえ、引き続き、政府の過剰の規制を批判する等、適切な緊張関

係が保たれるだろうか。

前文 16 には、「この指令は、基本的人権に関する遵守を強化し、欧州連合基本権憲章⁽²³⁾、特に同憲章第 11 条（筆者注：表現及び情報の自由）により認識された原則に完全に沿うものである。この点において、この指令は、いかなる方法であっても、加盟国が、報道の自由及びメディアの表現の自由に関する憲法のルールを適用することを妨げてはならない。」とあり、指令も、当然、表現及び情報の自由の原則に沿うこととなっている。先決裁定のテキストを読む限り、当事者である Y が報道の自由や表現の自由について主張していないため、欧州司法裁判所も判断をしなかった面もあると思われるが、表現の自由等を全面に押し出して主張した場合、どうなっただろうか。視聴覚メディア・サービス指令に対する事例ではないが、個人データ保護指令⁽²⁴⁾の報道目的の場合の適用除外に関する先決裁定について、2008 年、欧州司法裁判所は、報道等の自由とデータの保護の利用のバランスについて判示した⁽²⁵⁾。個人データ保護指令の適用除外を規定する第 9 条の「報道活動」について、法人だけでなく個人にも適用され、また、利潤の追求を目的とするからといって否定されず、さらに、メディアの種類（新聞、無線、電気通信、インターネット）に依存しないとされた。そのうえで、加盟国の法令の下でパブリック・ドメインとなっている文書にある個人データを集めて配信する行為の唯一の目的が情報、意見、アイディアの公衆への公開ならば、個人データ保護指令第 9 条の「報道目的のためだけに」データ処理している活動と解されて適用除外になるとした⁽²⁶⁾。いわば外形的なことだけでなく、その目的を踏まえて判断すべきとした。

本先決裁定（C-347/14）においては、その動画が報道目的のためかどうかということではなく、外見的にリンクの有無等による独立しているか否かにより判断した。もちろん、判示の根拠となる指令が異なるため、単純に比較することはできないものの、果たして、外見的な基準のみに基づき判断し、指令の規制対象とすることは適当だろうか。確かに放送事業者との競争環境の公平性という観点では理解できるが、新聞社、通信社、雑誌等の報道機関によるインターネットの動画配信は、これからも拡大し続けるであろう。その結果、規制の対象も拡大し続け得る。

本先決裁定は、技術中立性やサービス中立性に重きを置いて規制することの是非に関する格好のケース・スタディとなっている。

▶ 4 結びにかえて

2016 年 5 月、欧州委員会は、ビデオ共有プラットフォームに対する新たな規制を盛り込んだ指令を改正する指令案を提案した⁽²⁷⁾。その指令案においては、本先決裁定を踏まえ、第 1 条 (1) (b) を以下の通り改正する提案を行っている（(改正案)のうち、下線は追加文、取消線は削除部分である）。

(現行) 'programme' means a set of moving images with or without sound constituting an individual item within a schedule or a catalogue established by a media service provider and the form and content of which are comparable to the form and content of television broadcasting. Examples of programmes include feature-length films, sports events, situation comedies, documentaries, children's programmes and original drama;

(改正案) 'programme' means a set of moving images with or without sound constituting an individual item within a schedule or a catalogue established by a media service provider ~~and the form and content of which are comparable to the form and content of television broadcasting.~~ Examples of programmes include including feature-length films, video of short duration, sports events, situation comedies, documentaries, children's programmes and original drama;

本先決裁定の論点でもあった、テレビジョン放送と comparable (類する) の規定が削除され、短い動画でも対象となることを追加している。これらの改正の趣旨としては、先決裁定の判断を踏まえて、曖昧な部分を削除等したものであろう。ただし、類似性の要件を削除したために、規定上の番組 (programme) の範囲が広がった。さらに、テレビジョン放送のコンテンツのようにプロフェッショナルが作るものだけでなく、ビデオ共有プラットフォーム上を流通するユーザー生成ビデオについても指令の対象になる提案も行われており、全体として規制の範囲の拡大も見られる (改正後の第1条 (aa))。

インターネット等の動画配信サイトに対して、EU が過度に規制を課すこととなれば、EU 域外の新興国において、EU の事例を口実に動画配信サイトに対する過剰な規制を正当化することも考えられなくもない。EU は、地理的には遠い存在であり、その活動も米国に比べて見えにくい存在ではあるものの、グローバルな影響力は無視できない。EU の動向を理解することは、メディア政策に関しても意義あることと思われる。

●付記

本研究は、メディア・コミュニケーション研究所研究プロジェクト「インターネット時代のメディア法の行方」(2017年度、代表者：鈴木秀美教授)の成果の一部である。

●注

1. 本稿の記述のうち意見にわたる部分は、筆者が現在属している組織若しくは過去に属したことがある組織又は筆者が現在参画している検討会等若しくは過去に参画したことがある検討会等の見解を示すものではなく、すべて筆者の個人的な見解に基づくものである。
2. Council Directive 89/552/EC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit television broadcasting activities OJ L 298, 17.10.1989, p.23.
3. 2007年に大改正された後、2010年に改正箇所を統合した以下の指令が採択された。以下、特段のことでない限り、視聴覚メディア・サービス指令は、以下の2010年の統合版を指すものとする。Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services OJ L 95, 15.4.2010, p.1
4. 鈴木秀美・山田健太編著『放送制度概論 新・放送法を読みとく』第X章(商事法務, 2017)参照。
5. EUの司法機関は、主にルクセンブルクにある欧州司法裁判所 (Court of Justice) 及び一般裁判所 (General Court) からなる (その他専門裁判所がある)。EU 運営条約に規定された事項、例えば、EU 法令に関する加盟国間の争い、欧州委員会と加盟国との争いを管轄するが、特徴的な機能としては、加盟国の裁判所の求めに応じてEUの法令の解釈を示す先決裁定がある。その他、EUの司法制度等については、在外公館において欧州司法裁判所及び一般裁判所を管轄する在ルクセンブルク日本国大使館 HP (<http://www.lu.emb-japan.go.jp/japanese/eu/justice.htm>) を参照。
6. 欧州司法裁判所 HP (<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62014CJ0347&langl=en&type=TEXT&ancr=>) last accessed on 15.3.2017.
7. 西土彰一郎「EUの「レイヤー型」通信・放送法体系 「国境を越える視聴覚メディアサービス指令」の考え方」新聞研究 (日本新聞協会編) 682号 43頁以下 (2008)。
8. その他、視聴覚メディア・サービス指令の制定経緯や内容を紹介するものとして、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10号 273頁以下 (2008)、鳩貝真理「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」政経研究第50号 4巻 95頁以下 (2014) がある。
9. Katsireia Irini "Electronic press: 'Press-like' or 'television-like'?", International Journal of Law and Information Technology, 2015, 23, Oxford University Press, p.134-156, ただし、この基準が絶対的なものではないともしている (p.137-138.)。
10. C-347/14 paragraph 7-9.
11. Ibid., paragraph 10.
12. Ibid., paragraph 11.
13. Ibid., paragraph 12-14.
14. Ibid., paragraph 20.
15. Ibid., paragraph 21-24.

16. Ibid., paragraph 27-28
17. Ibid., paragraph 29-30.
18. Ibid., paragraph 34
19. Ibid., paragraph 36
20. Ibid., paragraph 23.
21. Katsirea (2015), p.154. 新聞の電子版における動画とテキストの規制の公平性の問題について、英国の規制当局とオーストラリアの規制当局の対応の比較を行っている。その中で、本先決裁定後のオーストラリアの規制当局が独立性に基づき判断していることについて、規制は強化されたが法的安定性は確保されているとしている。
22. 例えば、批判も含めた議論として、長谷部恭男（1992）『テレビの憲法理論 多メディア・多チャンネル時代の放送法制』97頁以下（弘文堂，1992），芦部信喜『憲法学Ⅲ 人権各論（1）増補版』307頁以下（有斐閣，2008）参照。
23. Charter of Fundamental Rights, OJ C 364, 18.12.2000, p.1.
24. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data OJ L281, 23.11.1995, p.31.
25. Tietosujvaltuutettu v Satakunnan Markkinoporssi Oy and Others (C-73/07:2008 年 12 月 16 日先決裁定) 欧州司法裁判所 HP (<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62007CJ0073&lang1=en&type=TEXT&anc re=>) last accessed on 17.3.2017. paragraph 56.
26. Ibid., paragraph 58-61
27. European Commission, “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending 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 in view of changing market realities”, COM (2016) 287, 2016, Belgium. 2017 年 11 月末現在、審議中。ビデオ共有プラットフォームの規制の方向性等については、井上淳「EU におけるビデオ共有プラットフォームに対する規制案について～視聴覚メディア・サービス指令の改正による違法・有害コンテンツ対策の提案～」情報通信学会誌 34 巻 4 号 167 頁以下（2017）。

井上 淳（慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所准教授（有期））