



メディア州際協定54条に いう「認可不要な」放送と その具体化

- 2024年3月8日（金）15時00分～
- 愛知県立大学外国語学部准教授 杉原周治

I. 問題の 背景

1.1 ライブストリーミング・コンテンツ と放送

ドイツでは、数年前から、インターネット上のライブストリーミング・コンテンツが放送法にいう「放送」とみなされるのか否か、またたとえ「放送」にあたるとしても、当該コンテンツに対して認可義務を課すことに意味があるのか、という問題が盛んに議論されてきた。

その背景には、最近になって、放送認可につき管轄権を有する監督機関である「認可および監督のための委員会」(ZAK)が、複数の事例で、インターネット上のライブストリーミング・コンテンツを「放送」とみなし、それゆえ認可が必要とであると判断したとことが挙げられる。

① ZAKの2017年1月31日の決定では、ドイツ信用銀行 (DKB) による男子ハンドボール世界選手権 (Handball-WM 2017) のインターネット・ライブ中継が認可を必要とする放送とみなされた。

② 同年3月 21 日の ZAK の決定でも、ライブストリーミングによるゲームの実況プレイ動画 (Let's Plays) を提供していたインターネット・コンテンツ「PietSmietTV」が認可を要する放送とみなされている。

③さらに、ドイツにおける最大のメディアコンツェルンであり全国紙「Bild」で有名な Axel Springer 社 (Axel Springer SE) が自己のインターネット・プラットフォームである「bild.de」を介してライブストリーミング配信していた3つのコンテンツについても、ZAK は 2018 年4月 18 日に、当該コンテンツは「認可を義務付けられる放送」とみなされるという報告を行った。

本件では、その後、Axel Springer 社は訴えを提起したが、ベルリン行政裁判所は 2019 年9月 26 日の判決において、結論としてAxel Springer社の訴えを棄却している。

1.2 メディア州際協定54条の規定

こうした動きのなか、2020年11月7日に、従来の放送州際協定に代わって新たに「**メディア州際協定**」(MStV)が発効した。

とりわけ同州際協定は、第54条において「**認可不要な放送プログラム**」に関する規定を新たに設け、一定の要件を満たした放送につき認可を必要とすることなく提供することを可能とした。

同規定の対象には、例えば Twitch や YouTube といったビデオプラットフォーム上で提供される**ライブストリーミング・コンテンツ**が含まれるとともに、同規定は、旧法である「放送州際協定」(RStV)に比し、認可なしに配信可能なストリーミング・コンテンツの範囲を大幅に拡大したのである。

加えて同規定によれば、認可不要な放送を判断するための審査手続および判断基準については州メディア協会が規則によってこれを詳細に規律するとされており、これを受けて2021年4月に、州メディア協会による「**メディア州際協定 54 条1項にいう認可不要の具体化のための規則**」(ZFS)が発効した。

II. 「放送」 の概念

2.1 放送の自由

日本とは異なり、ドイツでは、**基本法5条1項2文**が「プレス
の自由、ならびに放送 および映画による報道の自由は
保障される」と規定し、**放送の自由**の基本権が憲法におい
て明文で規定されている。

ドイツ連邦憲法裁判所の判例は、この放送の自由の内実につき、以下のようにいう。

①放送の自由は、その法的性格につき、個人の基本権とは異なり、その主観的および客観的要素において**自由な意見形成に「奉仕する自由」**であると捉えられる。

②放送の自由は、この奉仕的機能にとどまらず内容形成の留保も有しているとされる。すなわち、**立法者は、放送における「意見の多様性」が可能な限り広く反映されるよう配慮しなければならない、そのための積極的な規律が義務付けられる。**

③自由な意見形成を保障するという放送の自由の**奉仕的機能**は、**公共放送の「基本的供給」**ないし**「機能的任務」**という概念とも置き換えられる。ただし、公共放送に対してはこの基本的供給の責務が課される一方で、基本的供給が公共放送によって効果的に保障されている限りで、民間放送に対する意見多様性の確保の要請は最小限のものとされる。

④**基本法5条1項**にいう「放送」概念は弾力的に理解され、**技術の発展に伴い動的に適合させていかななければならないと解されるとともに、放送は他のメディアに比し、その「普及作用」、「即時性」、「暗示力」ゆえに特別な意味を有するとされる。**

⑤連邦憲法裁判所は、自己の判例のなかで、現在のメディアの技術的発展およびデジタル化のなかで、とりわけ公共放送の存在意義というものを強調し、公共放送は「民間放送事業者に対するバランスーとして」放送の内容上の多様性に寄与するものでなければならないと判示している。同判決を受けて、立法者も、メディア利用環境の変化に適した**公共放送のテレメディア任務の改正**を「憲法上必要でありかつ理由がある」と述べている。

2.2 メディア州際協定にいう「放送」概念

2020年11月7日発効の「メディア州際協定」は、「放送」の概念を以下のように定義する（第2条1項1文）。

「放送とは、**リニア**の情報・通信サービスをいう；リニアの情報・通信サービスとは、**公衆に向けてかつ同時視聴**のためになされる、遠距離通信を介した、**番組スケジュール**に基づく、動画または音声による、**ジャーナリスティックかつエディトリアル**に制作されたコンテンツの提供および配信をいう。」

先述した憲法上の放送概念に比し、法律上の「放送」概念は**より厳格に定義されている**。すなわち法律上の「放送」は、とりわけ「リニア」、「同時視聴」、「公衆」、「番組スケジュール」といった概念によって特徴付けられ、これらの定義に基づき「放送」に分類された場合にはその提供のために「認可」を要することになる。

ただし、メディア州際協定は、例外的に一定の放送を「**認可不要な**」放送と位置づけており、その審査手続の詳細は各州メディア協会の規則によって規律されている。

2.3 放送とストリーミング・コンテンツ

現在ドイツの判例・学説において議論されている問題は、この「放送」にストリーミング・コンテンツも含まれるか否かである。

ところで、民間のコンテンツ（オンラインコンテンツおよび放送番組）提供者は、自己のコンテンツが「放送」に分類された場合、その提供のために認可を要する。放送とみなされたコンテンツをインターネット上で提供する場合には、1,000ユーロから10,000ユーロまでの手数料が発生するだけでなく、内容上厳格な規制に服することになる。

この点、メディア州際協定は、テレビやラジオは「放送」に、オンラインコンテンツは原則として「テレメディア」に含まれるとし、テレメディアの例外として、インターネット放送を挙げている。

問題となるのは、（ライブ）ストリーミング・コンテンツである。このコンテンツは、上記の「放送」の概念に照らして、とりわけ「公衆」、「同時視聴」（リニア）、「番組スケジュール」、「ジャーナリスティックかつエディトリアルに制作」の要件に照らして個別に判断される。

したがって、確かにライブ配信されていないが、配信開始時刻が確定しているコンテンツも「放送」とみなされる可能性がある。

2.4 「認可」を必要としないコンテンツ

ただし、メディア州際協定は、民間の放送プログラムに対する認可義務の原則の例外を定めており、以下に挙げる要件を満たした放送プログラムは認可を要しない、と規定する（同54条1項）。なお、以下の要件は「択一的にも重疊的にも」適用可能とされている。

- ①「個人の、または公の意見形成にとって**わずかな意義のみを有する**」放送プログラム」（質的基準）
- ②「**6ヶ月間の平均で、同時ユーザーが20,000未満の**」放送プログラム（量的基準）
- ③「予測された通りの発展を遂げた」、すなわち**将来的に6ヶ月平均で同時ユーザーが20,000人を下回る可能性がある**放送プログラム（量的基準）

こうした認可の不要な放送プログラムは「**些末な放送**」とも呼ばれている。

また、上記の量的基準および質的基準の詳細は、「**メディア州際協定54条1項にいう認可不要の具体化のための規則**」（ZFS）に規定されている。

Ⅲ. 「認可不要」放送に対する適用除外規定および制限適用規定

メディア州際協定 54 条1項にいう認可不要な放送プログラムは、認可義務を除けば、原則として、認可義務のある放送プログラムに適用される諸規定が制限なしに適用される。

しかしながら、同 54 条4項に従えば、そのうちのいくつかの規定が、認可不要な放送プログラムに対しては適用を除外されるか、または制限的に適用される。

- ①ドイツおよび欧州の映画またはテレビ作品の支援義務に関する規定（同 15 条）
- ②年度決算書等の公示および提出義務に関する規定（同 57 条）
- ③第三者に対する放送時間の付与義務に関する規定（同 68 条）
- ④提供者を「行為能力が制限されていない者」に限定する規定（同 53 条1項1号）
- ⑤州メディア協会による情報および資料提出の要請に関する規定（同 55 条および 56 条）

3.1 ドイツおよび欧州の映画またはテレビ作品等の支援義務の適用除外

メディア州際協定54条4項1文は、同15条の規定は認可不要な放送プログラムには適用されないと規定する。

すなわち、同条項によれば、テレビ事業者に対してドイツおよび欧州の映画作品またはテレビ作品の放映の支援だけでなく、その制作の支援をも義務付けるメディア州際協定15条の規定（**欧州作品の放送のためのクォータ規定**を含む）は、認可不要な放送プログラムには適用されないとする。

もともと、1980年代半ばにドイツおよび欧州の市場においてアメリカの映画やテレビ作品が席卷したことに対する措置として既に1987年12月1日発効の放送州際協定において、ドイツおよび欧州の作品の確保や支援についての規定が設けられた。

メディア州際協定15条もこれを踏襲したものであるが、認可不要な放送プログラムの提供者は、メディア州際協定54条4項に基づきこれらの義務を免除される。

3.2 年度決算書および状況報告書の公示および提出義務の適用除外

メディア州際協定57条1項1文によれば、すべての民間放送事業者は、その法形式にかかわらず、商法典の第 242 条以下および第 264 条以下の諸規定に基づき、**年度決算書および状況報告書を作成し公示しなければならない**と規定する。

また、同2項は、すべての民間放送事業者に対して、第1項にいう期限内に、放送プログラムの供給源のリストを、管轄権を有する州メディア協会に提出することを義務付けている。このリストには、例えば、①通信社、②放送事業者の委託を受けて独自の番組を制作する委託番組制作会社、③放送プログラムを補完するために放映されるローカル番組等のカバープログラムの供給者、④特定のイベントや映画に関する権利の仲介業者などの情報が記載されなければならない。

メディア州際協定54条4項1文は、この第57条の規定は認可不要な放送プログラムには適用されない、と規定する。

3.3 宗教団体および政党に対する放送時間の付与義務の適用除外

メディア州際協定54条4項1文は、同68条の規定は認可不要な放送プログラムには適用されないと規定する。

メディア州際協定 68 条【第三者に対する放送時間】

(1) プロテスタント協会、カトリック協会、およびユダヤ教徒コミュニティに対しては、要請に基づき、宗教番組の配信のための適切な放送時間が認められなければならない;当該放送事業者は、総原価の返還を要求することができる。

(2) 政党には、ドイツ連邦議会選挙に参加する間、当該政党に対して少なくともひとつの州名簿が承認された場合には、総原価の返還と引換えに、適切な放送時間が認められなければならない。さらに、政党およびその他の政治団体は、欧州議会におけるドイツ連邦共和国を代表する議員の選挙に参加する間、当該政党および政治団体に対して少なくとも一人の候補者推薦が承認された場合には、総原価の返還と引換えに、適切な放送時間を請求する権利を有する。

3.4 認可不要な放送の提供者と未成年者

メディア州際協定54条4項2文によれば、同 53 条は同条1項1号を除き、認可不要な放送に準用される。

メディア州際協定 53 条1項【全国放送の事業者に対する認可の付与】

(1) 認可は、以下にいう自然人または法人に対してのみ付与することができる。

1. 行為能力が制限されていない者
2. 官職に就く能力を判決によって失っていない者
3. 基本法 18 条に基づき自由な意見表明の基本権を喪失していない者
4. 団体として禁止されていない者
5. ドイツ連邦共和国、欧州連合のその他の加盟国、または欧州経済領域に関する協定のその他の締結国において住所または所在地を有しており、かつ、裁判所によって訴追されうる者
6. 法律の規定、およびこれに基づき行われた行政行為を遵守して放送事業を行うことが保証されている者

メディア州際協定54条4項2文に従えば、認可不要な放送プログラムについては、放送認可が不要であるにもかかわらず、原則として認可付与のための規定が適用される。

すなわち、認可不要な放送プログラムの提供者は、メディア州際協定53条にいう**認可のための人的要件**を満たした場合にのみ、当該コンテンツの提供が許されるのである。

ただし、同54条4項2文によれば、認可不要な放送プログラムは、例外的に同53条1項1号が適用されない。

つまり、当該放送プログラムの提供者は、無制限の行為能力を有する必要がない。したがって、**例えばゲームのライブストリーミング・コンテンツ (Let's Plays) の領域において、認可義務のある放送コンテンツとは異なり、認可不要な放送プログラムを未成年者が運営することは可能である。**

3.5 州メディア協会による情報および資料提出の要請

メディア州際協定54条4項3文は、「管轄権を有する州メディア協会は、第1項にいう放送プログラムの事業者に対して、第55条（認可手続のための諸原則）および第56条（情報請求権および調査権限）にいう情報および資料の提出を要請することができる」と規定する。

すなわち同条項に基づけば、州メディア協会は、認可不要な放送プログラムの提供者に対して、認可義務を課されている放送プログラムの事業者の場合と同様に、メディア州際協定55条および56条にいう情報および資料の提出を要請することができる。

IV. 認可不要の 確認に関する 審査手続および 判断基準

2020年11月7日のメディア州際協定の発効に伴い、州メディア協会は、メディア州際協定54条にいう認可不要な放送プログラムに関する審査手続および判断基準を定めた規則であるZFSを制定した。

4.1 認可不要の確認に関する審査手続

メディア州際協定54条1項2文は、「管轄権を有する州メディア協会は、申請に基づき、異議不存在の証明書により認可不要の確認を行う」と規定する。

すなわち、同条項は、放送事業者が、州メディア協会の「異議不存在の証明書」を介して自己のコンテンツの認可不要を証明しうる可能性について規定している。

こうした認可不要の確認に関する手続、すなわち異議不存在の証明書の交付請求に関する手続は、ZFS 第3条において規定されている。

①放送事業者による申請（手続1）

メディア州際協定54条1項1文にいう要件を満たした放送事業者は、異議不存在の証明書によって、**認可不要の存在の確認を申請**する。

②放送事業者の説明義務および情報提供義務（手続2）

放送事業者は、本手続のなかで、認可不要の要件が存在することにつき説明し、疎明しなければならない（ZFS第3条2項1文）。加えて、放送事業者は、州メディア協会の要請に応じて、**認可不要の判断に必要な資料および情報**を、放送事業者による異議不存在の証明書の交付請求にかかわらず提出しなければならない（ZFS 第3条2項2文、同3項1文）。

③ZAK による認可不要の決定（手続3）

ZFS 第3条4項に従えば、**管轄権を有する州メディア協会**は、放送認可につき管轄権を有する監督機関である「認可および監督のための委員会」（ZAK）を介して、**認可不要に関する決定**を下す。

ただし、ZAK の決定により異議不存在の証明書が交付された場合でも、その後当該放送プログラムの枠組的条件に変更があり、その結果、当該コンテンツがもはや認可不要な放送ではなく認可が課される放送と位置付けられうるときには、州メディア協会は、必要に応じて当該証明書を撤回することができる」とされている。

4.2 認可不要の確認に関する審査の「質的」基準

メディア州際協定 54 条1項1号は「**個人の、または公の意見形成にとってわずかな意義のみを有する放送プログラム**」は認可を要しないと規定し、「質的基準」に基づく認可不要の要件を定めており、さらにZFS 第4条がその内容について詳細に規定する。

すなわち、ZFS 第4条は、メディア州際協定54条1項1号にいう質的基準につき、①「個人および 公の意見形成に対する放送プログラムの意義の判断」に際して「**考慮**」すべき**五つの基準**を列挙するとともに（ZFS 第4条1項）、②当該放送プログラムが「個人および公の意見形成に対してわずかな意義のみを有する」**四つの状況**を列挙している（ZFS 第4条2項）。

ZFS 第4条【質的基準】

(1) 個人および公の意見形成に対する放送プログラムの意義の判断に際しては、とりわけ以下の事項を考慮することができる。

1. ジャーナリスティックかつエディトリアルな制作の程度
2. 視覚および/または聴覚的な制作の程度
3. テーマ的な構成
4. 放送事業者が開放している、ユーザーとの相互交流およびユーザー間の相互交流の可能性の程度
5. 配信の頻度および配信時間

(2) 〔放送プログラムの内容が〕 以下の場合には、放送プログラムは、(個別の事例に依拠して)個人および公の意見形成に対して**わずかな意義のみを有するものと判断されうる**。

1. 放送プログラムの内容が、専らまたは主として、**商品またはサービスの売れ行きの促進を目的としている場合**
2. 放送プログラムの内容が、専らまたは主として、**個人のライフスタイルの利益に関連している場合**
3. 放送プログラムの内容が、**公のイベントに関連して提供される放送番組から構成されている場合**
4. 放送プログラムの内容が**施設のために提供される放送番組から構成されている場合**であり、かつ、当該施設が**同一の目的で利用**されており、放送番組が**当該施設でのみ受信可能**であり、さらに当該施設において果たされるべき**任務と放送番組が機能的関連性**を有している場合

4.3 認可不要の確認に関する審査の「量的」基準

(1) ZFS第5条の規定内容および基準

メディア州際協定54条1項2号は「6ヶ月間の平均で同時接続ユーザーが 20,000 人に到達しなかった放送プログラム、もしくは予測された通りの発展を遂げた放送プログラム」は認可を要しないと規定し、「量的基準」に基づく認可不要の要件を定めている。

さらに、ここでいう 20,000 人未満という同時接続ユーザー数を確定するための基準につき、ZFS 第5条がその詳細を規定している。

すなわちZFS第5条は、メディア州際協定54条1項2号にいう量的基準につき、①同時接続ユーザーの数を確定する際の三つの基準を列挙するとともに（ZFS 第5条1項）、②同時接続ユーザー数が確定できない場合の算定方法（同条2項）、および③同時接続ユーザー数の算定のための期間について規定している（同条3項）。

ZFS 第5条【量的基準】

(1) 放送プログラムの同時接続ユーザーの数を確定するために、以下の事項を基準としなければならない。

1. インターネットによる放送配信の領域においては、6ヶ月間における、リニアの配信プロセスの全持続時間にわたる1分毎の視聴の平均（平均同時接続ユーザー数（average concurrent user））。視聴がリニアの配信プロセスごとに他の時間間隔で算定される限りにおいて、この時間間隔を根拠とすることができる。
2. 地上波、衛星、およびケーブルシステムを介したテレビ配信の領域においては、6ヶ月間における、5分毎の視聴者の数の平均。ひとつの放送プログラムの視聴が60秒未満である視聴者は考慮されない。
3. 地上波、衛星、およびケーブルシステムを介したラジオ配信の領域においては、使用可能な放送視聴調査の全体

(2) 第1項にいう同時接続ユーザー数が確定できない場合、またはひとつの放送プログラムが異なる伝送路を使用している場合には、同時接続ユーザーの数は、全体的見知から算出されなければならない。

(3) 決定的な評価期間は、通常は、手続開始前の6ヶ月間である。

(2) 「予測された通りの発展を遂げた」放送プログラムに対する量的基準

前述のように、メディア州際協定54条1項2号によれば、実際に「6ヶ月平均で同時接続ユーザーが20,000人に到達しなかった放送プログラム」だけでなく、「予測された通りの発展を遂げた」放送プログラムも認可を要しないとされる。

すなわち、ある放送プログラムの配信が開始されたが、将来的に6ヶ月平均で同時接続ユーザーが20,000人に到達しないことが明らかなる場合には、放送認可は不要となる。とりわけこの場合には、たとえ当該放送プログラムの開始後6ヶ月が経過していなくとも、州メディア協会の異議不存在的の証明書を発行することが可能であるとされる。

ただし、ある放送プログラムの同時接続ユーザー数が6ヶ月平均で20,000人を超えていたが、この数値が一時的なものであり、将来的に20,000人を下回る可能性があることが明らかである場合には、放送認可は不要と判断される。

そしてこのような「予測された通りの発展を遂げた」放送プログラムについても、ZFS第5条にいう基準を考慮して、審査がなされなければならない。

(3) 平均同時接続ユーザー数の基準に対する学説の評価

上述のように、ZFS第5条1項は、とりわけインターネット放送の領域において、20,000人未満という同時接続ユーザー数を確定するために、「6ヶ月間における、リニアの配信プロセスの全持続時間にわたる1分毎の視聴の平均」という平均同時接続ユーザー数を基準として採用している（同1号）。

確かに、現状では、この平均同時接続ユーザー20,000人という上限はかなり高く設定されており、それゆえ多くのコンテンツ提供者が、認可を得ることなしに自己のコンテンツを提供することが可能となっていると言われている。

しかしながら、この基準に対しては、①同時接続ユーザー数の6ヶ月平均という基準はあまりに変化しやすいため、ある程度までしか正確に把握しえない。②とりわけ多くのライブストリームは、その配信が6ヶ月を超えると視聴者数が減少する傾向にある。③通常は行われなかったことではあるが、例えばコンテンツの再送信を繰り返すなどの方法によって、提供者が意図的に同時接続ユーザー数を減少させることは可能である、などの批判も唱えられている。

V. おわりに



2020年11月7日発効のメディア州際協定で新たに新設された「認可不要な放送プログラム」に関する第54条の規定、および同規定にいう「認可不要」の具体化について定めた州メディア協会の規則（ZFS）は、従来から議論されていた、インターネット上のライブストリーミング・コンテンツが認可を要する「放送」とみなされるのか否か、また、「放送」にあたるとしても当該コンテンツに認可義務を課すことにどれほどの意味があるのかという議論について、一定の解決方法を示したものと評価されている。

確かに、こうした新たな法制度にもかかわらず、あるコンテンツが「認可不要な」放送プログラムの要件を満たすか否かが問題となった場合、いまなお個別の事例において、困難な判断を伴う審査が実施される可能性がある。

しかしながら、実務においては、メディア州際協定54条およびZFSの規定によってビデオプラットフォーム上の多くのライブストリーミング・コンテンツは認可義務から広く開放されることとなり、将来的には個別の判断もより容易になっていくと評価されている。

ドイツのライブストリーミング・コンテンツに対する法規制はまだ始まったばかりであり、その評価が定まっているとはいえない状況である。ただし、こうしたドイツの法制度、およびそのあり方をめぐる議論は、日本におけるライブストリーミング・コンテンツと放送との区分に関する議論、およびそれに伴う「放送」概念の見直しをめぐる議論に多くの示唆を与えてくれるものと考えられる。



ご清聴ありがとうございました。

