

タイトル	欧州メディア自由法（EMFA）に関する考察
著者	韓，永學； HAN, Young-hak
引用	北海学園大学法学研究，60(3)：1-72
発行日	2024-12-30

論 説

欧州メディア自由法（EMFA）に関する考察

韓 永 學

はじめに

欧州連合（EU）は2024年、域内におけるメディアの独立性と多元性を保護するための規則、「欧州メディア自由法（EU Regulation 2024/1083, the European Media Freedom Act（EMFA）」を制定した。EMFAは、同年4月11日に欧州議会及びEU理事会によって正式に署名され、同年5月7日に発効した（EU構成国の国内においては2025年8月8日から全面施行）。

EMFAは、メディアの自由と多元性の保護が、域内メディアサービス市場の適正な機能に欠かせないとし、同機能を確保するための多くの共通の制度や仕組みを定めている。すなわち、①メディアの編集の独立性の保護、②ジャーナリストの取材源・秘密通信の保護、③公共サービスメディア（public service media）の独立した機能の確保、④メディア所有の透明性の向上、⑤構成国間のメディア規制調整機関として欧州メディアサービス委員会（European Board for Media Services（EBMS））の設置、⑥超巨大オンラインプラットフォームによる不当なオンラインコンテンツ削除からメディアの保護、⑦デバイス・インターフェースにおけるメディアのサービス提供をカスタマイズする権利の導入、⑧メディア市場集中に関する評価制度の導入、⑨オーディエンス測定の実験的透明性の向上、⑩公的資金（政府広告等）の配分の透明性の保証等について規定している。

本稿は、EUにおいてメディアの独立性と多元性を保護することを目的として制定された、域内市場におけるメディアサービスに関する共通枠組であるEMFAについて紹介・検討することを目的とする。以下、EMFAの制定プロセスを概観し、EMFAの具体的な内容を紹介した上で、EMFAの主要な論点について検討を行い、日本への示唆を探る。

I EMFA の制定

EU は 2024 年 4 月、域内におけるメディアの独立性と多元性を保護するために、EMFA を制定した。構成国（2024 年現在、27 か国）間で異なる、メディアの自由と多元性、ジャーナリストの保護等に係るメディア制度（media system）に対する共通枠組を整備したのである。以下、EMFA 案の趣旨背景及び概要並びに立法手続について概観する。

1 EMFA 案の趣旨背景及び概要

1) 趣旨背景

欧州委員会は 2022 年 9 月 16 日、意見募集手続を経て、「域内市場におけるメディアサービスに関する共通枠組（EMFA）の確立、及び EU 視聴覚メディアサービス指令（Audiovisual Media Services Directive（AVMSD））¹の改正に関する欧州議会及び欧州理事会の規則案²を提案するとともに、同提案に付随して「メディア分野における編集の独立性及び所有の透明性のための内部的保護措置に関する勧告」³を採択した。そのちょうど 1 年前の 2021 年 9 月 15 日、U.フォン・デア・ライエン（Ursula von der Leyen）欧州委員会委員長は、一般教書演説において、域内における一部のジャーナリストの迫害事例を挙げた上で、ジャーナリストの保護とメディアの自由に対する脅威の阻止を謳い、「メディアの自由を守ることは、民主主義を守ることを意味する」とし、メディア自由法の制定を公言した⁴経緯がある。

上記規則案の発議や勧告の公表は、欧州委員会が 2020 年 12 月 3 日、

¹ 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).

² European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU* (Brussels, 16.9.2022).

³ Commission Recommendation (EU) 2022/1634 on internal safeguards for editorial independence and ownership transparency in the media sector.

⁴ 2021 State of the Union Address by President von der Leyen (Strasbourg, 15 September 2021).

より強靱な EU 民主主義の構築という目的の下、①「自由で公正な選挙の促進」、②「メディアの自由と多元性の強化」、③「偽情報への対抗」を柱として策定した「欧州民主主義行動計画 (European Democracy Action Plan)」⁵の一環である。また、欧州委員会の過去3か年の「法の支配年次報告書 (Rule of Law Report)」⁶やメディア多元主義・メディア自由センター (Centre for Media Pluralism and Media Freedom) の「2022年メディア多元主義モニター報告書 (The Media Pluralism Monitor 2022)」⁷が示した、メディアの政治化、ジャーナリストの保護の不十分さ、メディア所有の透明性の欠如、一部構成国のメディア規制機関の独立性の欠如等、の懸念を踏まえたものである。実際、これらの問題は、悪名高いメディア法 (2010年制定)⁸を有するハンガリーをはじめ、中東欧を中心に散見されてきた。

2) 概要

欧州委員会が2022年9月16日に提案した規則案は、大きく説明覚書 (Explanatory Memorandum) と EMFA 案から成っている。

まず、説明覚書は、EMFA の提案の背景等を明確に示しており、提案に当たり、利害関係者との幅広い協議を行ったことを説明している。欧州委員会は、メディアが、欧州の情報空間の完全性を維持する上で極めて重要な役割を果たしており、民主主義社会・経済が機能するために不可欠であるにもかかわらず、①メディアの自由と多元性に関する国内規

⁵ European Commission, *European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger* (Brussels, 3 December 2020).

⁶ European Commission, *2020 Rule of Law Report* (COM(2020) 580 final, 30.9.2020); *2021 Rule of Law Report* (COM(2021) 700 final, 20.7.2021); *2022 Rule of Law Report* (COM(2022) 500 final, 13.7.2022).

⁷ Centre for Media Pluralism and Media Freedom, *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* (European University Institute, 2022).

⁸ 一方、欧州議会は2011年3月10日、ハンガリー政府に対し、同法について、欧州におけるメディア自由の基準に合致するよう、実質的な変更を求める、政治的決議を行った (European Parliament resolution of 10 March 2011 on media law in Hungary (2012/C 199 E/17)).

則・手続の相違、②各国のメディア規制機関間の協力の不十分さ（欧州視聴覚メディアサービス規制機関グループ（European Regulators Group for Audiovisual Media Services（ERGA））の適用範囲は視聴覚メディアサービスのみになり、国境を越える問題等への規制手段・資源が不十分で、メディア市場のプレーヤーに対する規制収束（regulatory convergence）も不十分）、③メディアサービスプロバイダによる編集上の決定や良質なサービスの提供における干渉の増大⁹、④不透明・不公正な経済資源の配分による域内市場の障壁と不公平な競争条件の招来等、域内メディアサービス市場の機能に支障を来す一連の問題を指摘した上で、EMFAの提案は域内メディア市場の機能の改善を目的とし、⑦各国の異なるメディアの多元性に関する枠組の特定の要素を調和させ、メディアサービスの国境を越えた活動を促進すること、⑧国境を越える調整手段やEUレベルのガイドラインを通じ、規制の協力と収束を向上させること、⑨編集の自由に対する官民の不当な干渉のリスクを軽減し、良質なメディアサービスの提供を促進すること、⑩オーディエンス測定と政府広告の配分の透明性・公平性を高め、域内メディア市場における経済資源の透明・公正な配分を確保すること、の4つの具体的な目的を明示している。

次に、EMFA案は、立法の背景・理由と方向性を示す前文全54項、及び域内メディアサービス市場が適正に機能するための共通ルールを規定する本則全4章28条で構成されている。本則は、「メディアサービスの品質を保持するとともに、欧州メディアサービス委員会の設置を含め、域内メディアサービス市場が適正に機能するための共通ルールを定める」（第1条）とし、主に①編集上の決定に対する政治的干渉・監視からの保護、②公共サービスメディアの独立性と安定した財源調達、③メディア所有と政府広告の配分の透明性、④利益相反の開示、⑤欧州メディアサービス委員会の新設等について規定している¹⁰。

一方、上記の規則案に付随して同日に採択された勧告は、前文全24項

⁹ この問題は、欧州委員会の一連の「法の支配年次報告書」（n6）等において指摘されてきた。

¹⁰ 本則全4章28条の具体的な内容（和訳）については、林秀弥・佐々木勉「欧州メディア自由法案について（1）」名古屋大学法政論集301号（2024年）95-116頁参照。

目及び本文全4章25項目で構成されている。前文は、主に勧告の背景・理由等を示しており、本文は、「現行及び将来のEUのルールを害することなく、(a) ニュース・時事コンテンツを提供するメディアサービスプロバイダに対し、個々の編集上の決定の独立性を保証するため、実行可能な自主的措置の例示カタログを提案する、(b) メディアサービスプロバイダと構成国に対し、域内市場におけるメディア所有の透明性を促進するための措置を講ずることを奨励する」(本文第1項)ことを目的とし、①編集の独立性のための内部的保護措置、②メディア所有の透明性、③モニタリング等について勧告している¹¹。

2 立法手続

EMFAは、欧州委員会の発議に基づき、欧州議会とEU理事会が共に立法化に関する通常立法手続 (ordinary legislative procedure) により制定された。メディアの自由・人権団体をはじめ多数の利害関係者は、約2年間のEMFAの立法過程にコミットし、法案の改良・成立に貢献した。EMFAの立法手続の完了に至るまでの主なプロセスは、次の通りである。

まず、欧州議会の文化教育委員会 (Committee on Culture and Education) は2023年3月31日、欧州委員会が提案したEMFA案に対し、歓迎しつつも、多数の前文・本則を変更またはより明確にする修正案 (欧州メディアサービス委員会の独立性の強化、メディア・ジャーナリストを標的にしたスパイウェア (spyware) の使用条件の厳格化等を含む117の修正) を提示した¹²。その前に、欧州経済社会評議会 (European Economic and Social Committee) は2022年12月14日、欧州地域評議会 (European Committee of the Regions) は2023年3月16日、共にEMFA案の趣旨を基本的に支持しつつも、前者は各国の規制機関の独立性を確保するための措置等を求める勧告¹³、後者は過剰規制

¹¹ 本文全4章25項目の具体的な内容 (和訳) については、同上116-123頁参照。

¹² European Parliament Committee on Culture and Education, *DRAFT REPORT on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU (COM(2022) 0457 - C9-0309/2022 - 2022/0277(COD))* (31 March 2023).

¹³ European Economic and Social Committee, *OPINION - European Media Freedom*

等の懸念から修正を求める勧告を行った¹⁴。

次に、EU 理事会は 2023 年 6 月 21 日、原案に修正を施し、欧州議会との交渉に向けた一般的アプローチ (general approach) を採択した¹⁵。続いて、欧州議会は同年 10 月 3 日、文化教育委員会が提示した修正案を採択した¹⁶。その後、欧州議会、EU 理事会、欧州委員会の三者による非公式協議を経て、EU 理事会と欧州議会は同年 12 月 15 日、EMFA 案について政治的暫定合意に達した¹⁷。

結局、最終案 (前文全 78 項及び本則全 4 章 29 条) がまとめられ、欧州議会において 2024 年 3 月 13 日に正式に承認された (賛成 464 票、反対 92 票、棄権 65 票の賛成多数で可決)¹⁸ ことに続き、EU 理事会においても同年同月 26 日に正式に承認された¹⁹。EMFA は、2024 年 4 月 11 日に欧州議会及び EU 理事会によって正式に署名され²⁰、同年同月 17 日に

Act (574th Plenary Session, 14-15 December 2022).

¹⁴ European Committee of the Regions, *OPINION- European Media Freedom Act* (154th Plenary Session, 15-16 March 2023).

¹⁵ Council of the European Union, *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU - Mandate for negotiations with the European Parliament* (Brussels, 21 June 2023).

¹⁶ European Parliament, *European Media Freedom Act Amendments adopted by the European Parliament on 3 October 2023 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU* (COM(2022)0457 - C9-0309/2022 - 2022/0277(COD)) (P9_TA(2023)0336, 3 October 2023).

¹⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/15/council-and-parliament-strike-deal-on-new-rules-to-safeguard-media-freedom-media-pluralism-and-editorial-independence-in-the-eu/>

¹⁸ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240308IPR19014/media-freedom-act-a-new-bill-to-protect-eu-journalists-and-press-freedom>

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/26/european-media-freedom-act-council-adopts-new-rules-to-protect-journalists-and-media-providers/>

²⁰ Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal

公布（官報掲載）された²¹。

EMFA は、以上のような立法手続を経て、2024 年 5 月 7 日に発効した。各構成国の国内においては 2025 年 8 月 8 日から全面施行されるが、メディアサービス受信者の権利に関する一定の規定は 2024 年 11 月 8 日、経済活動を行う権利、編集の自由及びこれらの自由を保護するための措置に関する規定は 2025 年 2 月 8 日、構造的協力、動画共有プラットフォームプロバイダの義務履行の要請、メディア規制問題に関するガイダンス及び域外メディアサービスに対する措置の調整に関する規定は 2025 年 5 月 8 日、メディアのサービス提供をカスタマイズする権利に関する規定は 2027 年 5 月 8 日から施行される（本則第 29 条）。

II EMFA の内容

EMFA は、EU においてメディアの独立性と多元性を保護することを目的として制定された規則である。EMFA は、メディアの自由と多元性の保護が、EU 域内メディアサービス市場の適正な機能に欠かせないと前提した上、メディア環境の変化（デジタル化・国際化等）が進む中、構成国におけるメディアの自由と多元性、ジャーナリストの保護等に関するアプローチの断片化に対処すべく、同機能を確保するための多くの共通の制度や仕組みを定めている（前文全 78 項及び本則全 4 章 29 条）。以下、EMFA の具体的な内容について本則を中心に紹介する（前文は摘記）。

第 1 章 総則（第 1 条・第 2 条）

前文は、EMFA の制定の背景・理由等について、以下のように説明している。

独立メディアサービスが、域内市場において、急速に変化する、経済的に重要な分野であると同時に、市民や企業に多様な意見と信頼できる情報源へのアクセスを提供し、「公共の監視役（public watchdog）」機能を遂行するとともに、世論形成の過程において不可欠な要素として、独自の役割を果たす（第 1 項）²² ことから、民主主義と法の支配の 2 つの主

market and amending Directive 2010/13/EU (European Media Freedom Act).

²¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401083

²² 良質なメディアサービスは、偽情報や外国の情報操作・干渉に対する解毒剤でも

要な柱としてのメディアの自由と多元性の保護は、域内メディアサービス市場の適正な機能に欠かせないとする(第2項)。しかしながら、現に、デジタルメディア空間における競争激化に伴い、域内メディアサービス市場の機能に支障を来す一連の問題が生じていると分析する。すなわち、①メディアコンテンツへのゲートウェイとして機能するグローバルなオンラインプラットフォームが、メディアサービスへのアクセスを遮断し、偏向したコンテンツや偽情報を増幅させる傾向があり、②多くの国内規制が域内市場内での自由な移動を妨げており(メディアの多元性や編集の独立性に関する各国の規則・アプローチの相違、各国のメディア規制機関間の協力の不十分さ、公共・民間経済資源の配分の不透明・不公正さがメディア市場のプレーヤーの国境を越えた活動とその拡大を困難にし、域内全体で不公正な競争条件を招来)、③偽情報や情報操作・干渉に組織的に関与し、域内市場の自由を濫用するメディアサービスプロバイダ(第三国が管理する者を含む)が域内メディアサービス市場の適正な機能を脅かし、市場力学の適切な機能を阻害しているという(第4項～第7項)。

要するに、EUは、以上のような問題に対処し、域内メディアサービス市場の適正な機能の確保を図り、メディアサービスの本来の役割を保障するための共通枠組を整備する必要性から、EMFAを制定したのである。

本則は、EMFAの主題と範囲及び定義について次のように規定する。

第1条(主題及び範囲)

1. この規則は、メディアサービスの独立性及び多元性を保護するとともに、域内メディアサービス市場の適正な機能のための共通ルールを定め、かつ、欧州メディアサービス理事会を設立する。
2. この規則は、次に掲げる規範には影響を及ぼさない。
 - (a) EU電子商取引指令(E-Commerce Directive (ECD))²³
 - (b) EUデジタル単一市場著作権指令(Copyright in the Digital Single Market Directive (CDSMD))²⁴

あると評価されている(前文第14項)。

²³ Directive 2000/31/EC on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market.

- (c) EU プラットフォーム規制法（Platform-to-Business Regulation (P2BR)）²⁵
 - (d) EU デジタルサービス法（Digital Services Act (DSA)）²⁶
 - (e) EU デジタル市場法（Digital Markets Act (DMA)）²⁷
 - (f) EU 政治広告規則（Political Advertising Regulation (PAR)）²⁸
 - (g) EU 一般データ保護規則（General Data Protection Regulation (GDPR)）²⁹
3. この規則は、構成国が、この規則に従い、かつ、EU 法を遵守する限りにおいて、第 2 章、第 3 章、第 5 節及び第 25 条に規定する分野において、より高度なメディアの多元性又は編集の独立性の保護を確保する詳細かつ厳格なルールを採用する可能性を妨げない。

第 2 条（定義）

この規則においては、次に掲げる定義が適用される。

- (1) 「メディアサービス (media service)」とは、EU 機能条約 (Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)) 第 56 条及び第 57 条に定義するサービスであって、その主な目的が、メディアサービスプロバイダの編集上の責任の下で、情報提供、娯楽又は教育のために、何らかの手段によって番組又はプレス出版物を公衆に提供するものをいう³⁰。

²⁴ Directive (EU) 2019/790 on copyright and related rights in the Digital Single Market.

²⁵ Regulation (EU) 2019/1150 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services.

²⁶ Regulation (EU) 2022/2065 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act).

²⁷ Regulation (EU) 2022/1925 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act).

²⁸ Regulation (EU) 2024/900 on the transparency and targeting of political advertising.

²⁹ Regulation (EU) 2016/679 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC.

³⁰ テレビ・ラジオ放送、オンデマンド視聴覚メディアサービス、動画共有プラットフォームサービス、オーディオポッドキャスト、プレス出版物を含むが、対価を得

- (2) 「メディアサービスプロバイダ (media service provider)」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に対して編集上の責任を負い、メディアサービスの編集方法を決定する自然人又は法人をいう³¹。
- (3) 「公共サービスメディアプロバイダ (public service media provider)」とは、国内法に基づき公共サービスの任務を委ねられ、その任務を遂行するために国の公的資金を受けるメディアサービスプロバイダをいう。
- (4) 「番組 (programme)」とは、メディアサービスプロバイダが定めたスケジュール又はカタログのうち、その長さにかかわらず、個々の項目を構成する一連の動画又は音声をいう。
- (5) 「プレス出版物 (press publication)」とは、CDSMD 第 2 条 (4) に定義するプレス出版物をいう。
- (6) 「視聴覚メディアサービス (audiovisual media service)」とは、AVMSD 第 1 条第 1 項 (a) に定義する視聴覚メディアサービスをいう。
- (7) 「編集上の決定 (editorial decision)」とは、編集上の責任を行使する目的で定期的に行われ、かつ、メディアサービスプロバイダの日常的な運営に関連する決定をいう。
- (8) 「編集上の責任 (editorial responsibility)」とは、提供されるサービスに対する国内法に基づく責任の有無にかかわらず、メディアサービスの提供を目的として、番組又はプレス出版物の選択及びその構成に対する実効的な統制を行うことをいう。
- (9) 「オンラインプラットフォーム (online platform)」とは、DSA 第 3 条 (i) に定義するオンラインプラットフォームをいう。
- (10) 「超巨大オンラインプラットフォームプロバイダ (provider of a very large online platform)」とは、DSA 第 33 条第 4 項の規定により、超巨大オンラインプラットフォームとして指定されたオンライ

て通常提供される専門的活動に該当しないユーザー生成コンテンツ、電子メールのような純粋に私的な通信、番組・プレス出版物の提供を主たる目的としないサービス等を除外する (前文第 9 項)。

³¹ フリーランサーを含め、メディアサービスの定義の範囲に含まれる職業メディア関係者を幅広くカバーするものと解される (前文第 9 項)。

ンプラットフォームプロバイダをいう。

- (11) 動画共有プラットフォームサービス（video-sharing platform service）」とは、AVMSD 第 1 条第 1 項（aa）に定義する動画共有プラットフォームサービスをいう。
- (12) 「動画共有プラットフォームプロバイダ（video-sharing platform provider）」とは、AVMSD 第 1 条第 1 項（da）に定義する動画共有プラットフォームサービスプロバイダをいう。
- (13) 「国内規制機関又は組織（national regulatory authority or body）」とは、AVMSD 第 30 条の規定に基づき構成国が指定する機関又は組織をいう。
- (14) 「ユーザーインターフェース（user interface）」とは、番組を提供するメディアサービスに対するアクセス及びその利用を制御し、又は管理し、ユーザーがメディアサービス若しくはコンテンツを選択できるようにするサービスをいう。
- (15) 「メディア市場集中（media market concentration）」とは、EU 企業結合規則（Merger Regulation（MR））³² 第 3 条に定義する集中であって、少なくとも 1 つのメディアサービスプロバイダ又はメディアコンテンツに対するアクセスを提供するオンラインプラットフォームプロバイダが関与する集中をいう。
- (16) 「オーディエンス測定（audience measurement）」とは、広告の割当、価格設定、購入若しくは販売、又はコンテンツの企画若しくは配信に関する意思決定を目的として、メディアサービスのユーザー数又はオンラインプラットフォーム上のコンテンツのユーザー数及び特性に関するデータを収集、解析又はその他の方法で処理する活動をいう。
- (17) 「独自のオーディエンス測定（proprietary audience measurement）」とは、自主規制の仕組みを通じて合意された業界標準及びベストプラクティスに従わないオーディエンス測定をいう。
- (18) 「公的機関又は公共団体（public authority or entity）」とは、国若しくは地方公共団体、国内規制機関若しくは組織、又は国若しくは地方公共団体が直接的又は間接的に支配する団体をいう。

³² Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation).

- (19)「政府広告 (state advertising)」とは、何らかのメディアサービス又はオンラインプラットフォームにおいて、公的機関又は公共団体によって、公的機関又は公共団体のために、又は、公的機関又は公共団体の代わりに、通常、支払又はその他の対価と引き換えに、宣伝若しくは自己宣伝メッセージ又は公告若しくは情報キャンペーンを掲載、宣伝、公表又は配布することをいう。
- (20)「侵入監視ソフトウェア (intrusive surveillance software)」とは、デジタル要素を備えた他の製品の脆弱性を悪用するために特別に設計されたデジタル要素を備えた製品であって、当該製品又は当該製品を使用する自然人若しくは法人のデータを監視、抽出、収集又は分析することにより、自然人又は法人の秘密監視を可能にするものをいう。
- (21)「メディアリテラシー (media literacy)」とは、市民が効果的にかつ安全にメディアを利用することを可能にする技能、知識及び理解を意味し、ツール及び技術に関する学習に限定されず、市民が判断力を発揮し、複雑な現実を分析し、意見と事実の違いを認識するために必要な批判的思考力を身につけることを目的とすることをいう。

第2章 メディアサービスのプロバイダ及び受信者の権利及び義務 (第3条～第6条)

前文は、まず、メディアサービス受信者は、幅広い信頼できる情報源と良質なジャーナリズムの意義（市民に民主主義の在り方を含め、十分な情報に基づく選択を可能にさせ、公的言説・市民参画を促進）や、メディアサービスの役割（域内における文化的・言語的多様性に不可欠）に鑑み、域内市場において編集の自由に従って制作された多元的なメディアコンテンツを享受できるべきであり（第8項）、自己の嗜好に応じて、受信したいコンテンツを効果的に選択できるべきであるとする（第57項）。

次に、域内メディアサービス市場が適正に機能するためには、信頼できる情報の自由な流通が不可欠であるとした（第16項）上で、メディアサービスプロバイダは、編集の独立性の保護の意義（メディアサービスプロバイダの活動とその職業的完全性を発揮するための前提条件）や、編集の独立性の重要性（その公共財としての社会的役割から、特に、

ニュース・時事コンテンツプロバイダにとって重要)に鑑み、域内市場において自由に経済活動を行い、国境を越えて情報が流れるオンライン環境が進む中、対等な立場で競争できるべきであるとする(第17項)。しかし、一部の構成国においてはメディアサービスプロバイダの編集上の決定に対する干渉が強まっており、近年、特に、オンライン環境を含むメディアの流通・消費の傾向が、構成国にメディアコンテンツの提供を規制する法整備を促していること(第18項)、ジャーナリスト・編集者は、信頼できるメディアコンテンツ(特に、ニュース・時事)を制作・提供する主体として、不当な干渉や監視技術の展開からの保護を含め、取材源及び内密通信の強固な保護を要し(第19項・第20項)、それは、EU基本権憲章(Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFREU))第11条に規定する表現・情報の自由の保護に合致するとともに、調査報道ジャーナリストの「公共の監視役」としての役割を守り、法の支配を維持するためにも極めて重要である(第21項)にもかかわらず、構成国間でその保護の程度が異なることから、取材源及び内密通信の保護に関する共通の最低基準を導入すると説きつつ(第23項)、ジャーナリストの国境を越えるプロジェクトの増加による障壁、法的不確実性、不均等な競争条件に直面する可能性を挙げ、EUレベルにおける取材源及び内密通信の保護の調和と強化の必要性を強調する(第24項)。

さらに、公共サービスメディアプロバイダは、構成国における公共放送制度に関する議定書³³に従い、良質な情報や公平でバランスの取れた報道を含む多様なコンテンツへの市民や企業のアクセスを確保させ、域内市場において特別な役割(表現・情報の自由に対する基本権の保持、人々の多様な情報の探求・受領、民主主義・文化的多様性・社会的結束の価値の促進等)を果たし、公的議論の場と市民の広範な民主的参加を促進する手段を提供する(第27項)が、バランスの取れた報道を確保する法的枠組、経営陣の任免、財源の適正性・予測可能性に関するアプローチ等が構成国間で異なること(第28項)、国との距離の近さから、虜になる(media capture)リスクに晒されていること(第30項)等を挙げ、構成国が、欧州評議会が策定した国際標準に基づき、CFREUに合致した国内憲法を害することなく、EU全域における公共サービスメディアプロバイダの独立した(政治的・経済的・私的な利害から解放)機能の

³³ Protocol (No 29) on the system of public broadcasting in the Member States.

ための実効的な法的保障措置を整備する必要があるとする（第31項）。

そして、①構成国は、メディアサービス受信者がメディアの所有者とその背後にいる者を確実に知ることが、潜在的な利益相反の特定・理解に極めて重要である（第32項）³⁴ことから、メディア所有の高度の透明性を確保すべく、国内規制機関にメディア所有データベースの作成を委任すること（第33項）、②ニュース・時事コンテンツを提供するメディア事業者は、特に、内部的保護措置によって編集の独立性を促進するための積極的なアプローチも必要であること（第34項）、③メディアサービスプロバイダは、その規模・構造・ニーズに合わせて、編集上の決定の独立性を保証するための内部的保護措置を導入することを提示する（第35項）。

以上のような立場に基づき、本則はメディアサービスのプロバイダ及び受信者の権利及び義務について次のように規定する。

第3条（メディアサービス受信者の権利）

構成国は、メディアサービス受信者が編集上独立した複数のメディアコンテンツにアクセスする権利を尊重し、自由で民主的な言説の利益のために、同権利を保護するための枠組条件をこの規則に則って整備することを確保する。

第4条（メディアサービスプロバイダの権利）

1. メディアサービスプロバイダは、域内市場において、EU法により許容される制限を除き、制限を受けることなく、経済活動を行う権利を有する。
2. 構成国は、メディアサービスプロバイダの専門的な活動における実効的な編集の自由及び独立性を尊重する。構成国（国内規制機関又組織を含む）は、メディアサービスプロバイダの編集方針及び編集上の決定に干渉し、又は影響を及ぼそうとしてはならない。
3. 構成国は、取材源及び内密通信の実効的な保護を確保するものとする。構成国は、次に掲げるいずれの措置も講じてはならない。

³⁴ この点、既に AVMSD は、メディアサービスプロバイダが、公衆がその所有構造に関する情報にアクセスできるようにする義務を負っていることを肯認している（第5条第2項）。

- (a) メディアサービスプロバイダ若しくはその編集部員に対し、取材源又は秘密通信に関連する情報若しくはそれを特定できる情報の開示を義務づけ、又はメディアサービスプロバイダ若しくはその編集部員との定期的若しくは職業的關係上、当該情報を持つ可能性がある者に対し、その情報の開示を義務づけること。
 - (b) 取材源又は秘密通信に関連する情報若しくはそれを特定できる情報を入手する目的で、メディアサービスプロバイダ若しくはその編集部員を拘束、制裁、傍受若しくは調査し、又はこれらの者若しくはこれらの者の会社若しくは私有施設を監視若しくは搜索及び押収すること、又は当該情報を入手する目的で、メディアサービスプロバイダ若しくはその編集部員との定期的若しくは職業的關係上、当該情報を持つ可能性がある者を拘束、制裁、傍受若しくは調査し、又はこれらの者若しくはこれらの者の会社若しくは私有施設を監視若しくは搜索及び押収すること。
 - (c) メディアサービスプロバイダ若しくはその編集部員、又はこれらの者との定期的若しくは職業的關係上、取材源又は秘密通信に関連する情報若しくはそれを特定できる情報を持つ可能性がある者が使用するあらゆる素材、デジタルデバイス、機械若しくはツールに侵入監視ソフトウェアを展開すること。
4. 構成国は、前項 (a) 及び (b) の規定にもかかわらず、次に掲げる要件の全てを満たす場合は、同規定の措置を講ずることができる。
- (a) EU 法又は国内法に規定されていること。
 - (b) CFREU 第 52 条第 1 項及びその他の EU 法に準拠していること。
 - (c) 公共の利益という圧倒的な理由によって個別に正当化され、かつ、比例的であること。
 - (d) 司法機関又は独立した公平な意思決定機関による事前認可を受け、又は正当な理由がある例外的かつ緊急の事案において、不当な遅滞なく、当該機関による事後認可を受けること。
5. 構成国は、第 3 項 (c) の規定にもかかわらず、次に掲げる要件の全てを満たす場合は、侵入監視ソフトウェアを展開することができる。
- (a) 前項に規定する条件に適合していること。
 - (b) 次のいずれかに該当する場合において、第 3 項 (c) に規定す

る者の1人を捜査する目的で実施されること。

(i) 当該国において、最長3年の拘禁刑又は拘禁命令により処罰される欧州逮捕状枠組決定³⁵第2条第2項に掲げる犯罪

(ii) 当該国において、国内法が定める最長5年の拘禁刑又は拘禁命令により処罰されるその他の重大犯罪

ただし、構成国は、第3項(a)又は(b)に規定する措置が、求める情報の入手に適切かつ十分である場合には、同項(c)に規定する措置を講じてはならない。

6. 構成国は、第3項(b)に規定する監視措置及び同項(c)に規定する侵入監視ソフトウェアの展開について、その実施を正当化する条件充足の有無を判断するために、司法機関又は独立した公平な意思決定機関による定期的な審査を確保する。

7. 第3項(b)に規定する監視措置の展開又は同項(c)に規定する侵入監視ソフトウェアの展開の実施に係る個人データの処理において、データ主体の情報権及びアクセス権等の保護措置を含め、EU刑事司法指令(Law Enforcement Directive(LED))³⁶が適用される。

8. 構成国は、メディアサービスプロバイダ若しくはその編集部員、又はこれらの者との定期的若しくは職業的關係上、取材源又秘密通信に関連する情報若しくはそれを特定できる情報を持つ可能性がある者に対し、第3項から第7項までの規定に違反したときは、CFREU第47条に従い、実効的な司法上の保護を受ける権利を有することを確保する。

構成国は、当該権利の行使に関し、該当事者に対する支援は、専門知識を有する独立機関又は組織に委任する。ただし、そのような機関が存在しない場合は、自主規制機関に支援を求めることができる。

9. 構成国は、EU条約(Treaty on European Union(TEU))及びTFEUに規定するその責任を尊重する。

³⁵ Council Framework Decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA).

³⁶ Directive (EU) 2016/680 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA.

第5条 (公共サービスメディアプロバイダの独立した機能のための保護措置)

1. 構成国は、公共サービスメディアプロバイダが、編集上及び機能上独立し、構成国における公共放送制度に関する議定書に従って国レベルで定義されたその公共サービスの任務に基づき、公平な方法でオーディエンスに多様な情報及び意見を提供することを確保する。

2. 構成国は、公共サービスメディアプロバイダの経営責任者又は理事会の構成員の任免手続が、公共サービスメディアプロバイダの独立性を保証する目的から行われることを確保する。

公共サービスメディアプロバイダの経営責任者又は理事会の構成員は、透明、公開的、効果的かつ非差別的な手続並びに予め定められた透明、客観的、非差別的かつ比例的な国内基準に基づいて選任される。これらの者の任期は、公共サービスメディアプロバイダの実質的な独立のために十分なものとする。

公共サービスメディアプロバイダの経営責任者又は理事会の構成員の任期満了前の解任決定は、正当な理由に基づかなければならず、国内レベルで予め定められた基準に基づく職務の遂行に必要な条件を満たさなくなった場合にのみ例外的に行うことができ、当事者に対する事前通知の対象とし、司法審査に服する可能性を含むものとする。

3. 構成国は、公共サービスメディアプロバイダに対する資金調達手続が、予め定められた透明かつ客観的な基準に基づくことを確保する。同手続は、公共サービスメディアプロバイダが、その公共サービスの任務の遂行及びその範囲内での発展能力に応じた適切、持続可能かつ予測可能な財源を有することを保証する。同財源は、公共サービスメディアプロバイダの編集の独立性が保護されるようなものとする。

4. 構成国は、前3項の適用を監視するために、1つ以上の独立機関又は組織を指定し、又は政府の政治的影響から自由な機関を設置する。監視の結果は公開する。

第6条 (メディアサービスプロバイダの義務)

1. メディアサービスプロバイダは、そのサービス受信者が、次に掲

げる最新の情報に容易にかつ直接アクセスできるようにする。

- (a) 自己の正式名称及び連絡先の詳細
 - (b) 運営及び戦略的意思決定に影響力を行使できる株式を保有している直接的又は間接的な所有（国又は公的機関若しくは公共団体による直接的又は間接的な所有を含む）者の名称
 - (c) EU マネーロンダリング防止指令（Anti-Money Laundering Directive (AMLD)）³⁷ 第3条第6項に定義する実質的支配者の名称
 - (d) 自己に配分された政府広告のための公的資金の年間総額及び第三国の公的機関又は公共団体から受領した広告収入の年間総額
2. 構成国は、前項に規定する情報を含む国内メディア所有データベースの作成は、国内規制機関若しくは組織、又はその他の国内所管機関若しくは組織に委任する。
3. ニュース及び時事コンテンツを提供するメディアサービスプロバイダは、CFREU に適合する国内憲法を害することなく、編集上の決定の独立性を保証する観点から、適切と判断する措置を講ずる。当該措置は、特に、次に掲げる事項を目的とする。
- (a) 当該メディアサービスプロバイダの編集方針の範囲内で編集上の決定が自由に行われることを保証すること。
 - (b) ニュース及び時事コンテンツの提供に影響を及ぼす恐れがある実際の利益相反、又は潜在的な利益相反の開示を確保すること。

第3章 メディアサービスに関する規制協力及び域内市場の適正機能のための枠組（第7条～第25条）

第1節 独立メディア規制機関（第7条）

前文は、構成国のメディア規制機関の在り方について、独立規制機関がEU全域におけるメディア法の適正な適用のための鍵として、プレス分野は管掌しないことが多いが、規制協力に係る要求事項の正しい適用

³⁷ Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC.

と適正に機能するメディアサービス市場の確保に最も適した立場にあるとした上で、欧州メディアサービス委員会の活動への参加を可能にすることを含め、その職務遂行に必要な資源（人員・専門知識・財政的手段）を持つこと、その取引・事業・職業に係る目的に必要な情報・データを合理的に保有する可能性がある自然人・法人から当該情報・データの提供を要請する権限を有することを提示する（第36項）。

以上のような立場に基づき、本則は国内規制機関又は組織について次のように規定する。

第7条（国内規制機関又は組織）

1. 国内規制機関又は組織は、適切な場合は、当該国の他の関係機関又は組織と協議若しくは調整し、又は該当する場合には、当該国の自主規制機関と協議若しくは調整し、本章の適用を確保する。
2. 国内規制機関又は組織は、この規則に基づき課された職務の遂行に当たり、AVMSD 第30条に規定する要件に従う。
3. 構成国は、国内規制機関又は組織が、この規則に基づく職務の遂行のために十分な財政的、人的及び技術的資源を有することを確保する。
4. 構成国は、国内規制機関又は組織が、この規則に基づく職務の遂行に必要な場合、次の (a) 及び (b) に掲げる者に対し、合理的な期間内に本章に基づく職務の遂行に相応かつ必要な情報及びデータの提供を要請する権限が付与されることを確保する。
 - (a) 本章が適用される自然人又は法人
 - (b) 自己の取引、事業又は職業に係る目的で、当該情報及びデータを合理的に保有する可能性があるその他の自然人又は法人

第2節 EBMS（第8条～第13条）

前文は、この規則及びその他の EU メディア法の一貫した適用を確保するため、視聴覚メディアサービス規制機関グループ（以下、ERGA）を継承する、EU レベルの独立諮問機関（政治的・経済的影響から完全に独立し、いかなる政府、国内・国際機関、公人・私人・団体からの指示も求めず、受けない）として欧州メディアサービス委員会（以下、EBMS）を設置し³⁸、国内規制機関の活動を調整する必要があるとする（第37項）。

まず、EBMS の構成等について、国内規制機関の代表者で構成されること（第 38 項）、個別の事案に応じて、外部の専門家や常設オブザーバーを自己の会合に招聘できること（同）、投票権を有する者の 3 分の 2 以上の多数の賛成により決定を行うこと（第 39 項）、手続規則（正副理事長の役割・職務・選任手続、EBMS 構成員の利益相反の防止・管理、協議の仕組みに関する取り決め等）を定めること（同）、正副理事長を支援するため、運営グループを設置できること等を提示する（同）。

次に、EBMS の協議の仕組みについて、視聴覚メディア分野以外の問題を扱う場合、EU・国内レベルの利害関係者（プレス評議会（press council）、ジャーナリスト協会、労組、企業団体等）が参加する効果的な協議の仕組みに依拠すべきであるとする（第 40 項）。

さらに、EBMS の職務について、諸条約により付与された欧州委員会の権限を害することなく、同委員会と緊密に協力し、その権限の範囲内で、メディアサービスに関する事項について同委員会に助言・支援（一貫的・実効的なこの規則の適用と AVMSD の履行を確保すべく、EU 法の適用に係る規制的・技術的・実務的な助言・支援、協力及び情報・経験・ベストプラクティスの効果的な交換促進）できるようにすることが不可欠であるとする（第 41 項）。

加えて、EBMS の事務局について、EBMS がその職務を効果的にかつ独立して遂行するため、欧州委員会が提供する事務局の支援（実質的で管理上・組織上の支援、関連研究・情報収集活動）を受けること（第 42 項）、事務局がその職務遂行のために十分な資金の提供を受けること、国内規制機関の専門知識・資源に依存できること等を提示する（同）。

以上のような立場に基づき、本則は欧州メディアサービス委員会について次のように規定する。

第 8 条（EBMS）

1. 欧州メディアサービス委員会（「EBMS」）を設立する。
2. EBMS は、AVMSD 第 30b 条の規定に基づき設立された視聴覚メディアサービス規制機関グループ（ERGA）に代わり、これを継承する。

³⁸ これに伴い、ERGA の設立根拠の AVMSD 第 30b 条が削除された（EMFA 第 28 条第 1 項）。

第9条（EBMSの独立性）

EBMSは、その職務の遂行又は権限の行使に際し、完全に独立して行動する。EBMSは、特に、その職務の遂行又は権限の行使に際し、いかなる政府、機関、個人又は団体からの指示も求めず、又は受けない。これは、この規則により、欧州委員会又は国内規制機関若しくは組織の権限には影響を及ぼすものではない。

第10条（EBMSの構成）

1. EBMSは、国内規制機関又は組織の代表者で構成される。
2. EBMSの各構成員は、1票の投票権を有する。
3. EBMSは、投票権を有する者の3分の2以上の多数の賛成により決定を行う。
4. 構成国に複数の国内規制機関又は組織がある場合には、当該機関又は組織が必要に応じて、相互に調整し、共同代表者を選出する。共同代表者は投票権を行使する。
5. EBMSは、構成員の中から理事長1人及び副理事長1人を選出する。理事長の任期は1年（1回に限り再任されることができる）とする。EBMSは運営グループを設置することができる。理事長はEBMSを代表する。
6. 欧州委員会は、EBMSに参加する自らの代表者を指名する。同委員会の代表者は、議決権を持たず、EBMSの審議に参加する。理事長は、欧州委員会に対し、EBMSの活動について常に情報を提供する。
7. EBMSは、専門家及び欧州委員会と合意の上、常任オブザーバーを自己の会合に招聘することができる。
8. EBMSは、欧州委員会と協議の上、手続規則を採択する。当該規則は、EBMSの構成員の利益相反の防止及び管理に関する取り決めを含むものとする。

第11条（EBMSの事務局）

1. EBMSは、事務局の支援を受ける。欧州委員会は、EBMSが示す必要性を考慮し、事務局を提供する。事務局は、その職務の遂行のために十分な資金の提供を受ける。
2. 事務局の主な職務は、この規則及びAVMSDに規定するEBMS

の職務の独立的遂行に資することである。事務局は、この規則に基づく職務に関し、EBMS の唯一の指示に従って行動する。

3. 事務局は、EBMS の活動に関し、管理上及び組織上の支援を提供する。又、事務局は、EBMS の職務の遂行を実質的に支援する。

第 12 条（協議の仕組み）

1. EBMS は、視聴覚メディア分野以外の事項を検討する場合には、EU 又は国内レベルで活動する関連メディア分野の代表者と協議する。
2. EBMS は、手続規則において、前項に規定する協議の実施のための取り決めを定める。当該取り決めは、必要に応じて、複数の代表者が参加できるようにする。
3. EBMS は、可能な限り、第 1 項に規定する協議の結果を公表する。

第 13 条（EBMS の職務）

1. EBMS は、メディアサービスに関する事項について、諸条約により付与された欧州委員会の権限を害することなく、同委員会に助言及び支援を行い、EU 全域における一貫的及び実効的な本章の適用並びに AVMSD の履行を促進するため、次に掲げる事項を行う。
 - (a) EU 全域における一貫的及び実効的な本章の適用並びに AVMSD の履行の確保に当たる欧州委員会の職務に関し、国内規制機関又は組織の職務を害することなく、同委員会に技術的な専門知識を提供すること。
 - (b) この規則及び AVMSD（特に、第 3 条、第 4 条及び第 7 条）を含む、メディアサービスに適用される EU 及び国内ルールの適用に関し、国内規制機関又は組織の間の協力並びに情報、経験及びベストプラクティスの効果的な交換を促進すること。
 - (c) 欧州委員会の要請に応じて、AVMSD 第 2 条第 5c 項、第 3 条第 2 項及び第 3 項、第 4 条第 4 項 (c) 並びに第 28a 条第 7 項に関して生じる技術的及び事実上の問題について意見を提供すること。
 - (d) 欧州委員会と協議の上、次に掲げる事項に対する意見を作成すること。
 - (i) 第 14 条第 5 項の規定による国内規制機関又は組織の間の協

力要請

- (ii) 第 15 条第 3 項の規定による要請機関又は組織と被要請機関又は組織の間に意見の相違が生じた場合の強制措置（勧告措置を含む）の要請
- (iii) 第 17 条第 2 項の規定による域外メディアサービスに対する国内措置
- (e) 第 18 条第 6 項に規定する、超巨大オンラインプラットフォームプロバイダとの対話を行ったメディアサービスプロバイダの要請に応じて、当該対話の結果に対する意見を作成すること。
- (f) 第 21 条第 4 項の規定により、自発的、欧州委員会の要請、又は個別的及び直接的に影響を受けるメディアサービスプロバイダから正当かつ合理的な要請に応じて、域内メディアサービス市場におけるメディアサービスプロバイダの運営に重大な影響を及ぼす可能性がある規制措置又は行政措置に対する意見を作成すること。
- (g) 第 22 条第 5 項の規定により、国内規制機関又は組織の評価案又は意見案に対する意見を作成すること。
- (h) 第 23 条第 1 項の規定により、自発的又は欧州委員会の要請に応じて、域内メディアサービス市場の機能に影響を及ぼす可能性があるメディア市場集中に対する意見を作成すること。
- (i) 次に掲げる事項に関する欧州委員会のガイドラインの策定を支援すること。
 - (i) 第 16 条第 2 項の規定によるこの規則の適用及び AVMSD の履行
 - (ii) 第 22 条第 3 項の規定による同条第 2 項 (a)、(b) 及び (c) に規定する要素
 - (iii) 第 24 条第 4 項の規定による同条第 1 項、第 2 項及び第 3 項の適用
- (j) 第 15 条第 3 項の規定により、国内規制機関又は組織の間の意見の相違が生じた場合には、少なくとも 1 つの国内規制機関又は組織の要請に応じて、調停を行うこと。
- (k) 第 20 条第 5 項の規定により、デバイス若しくはユーザーインターフェースの設計、又は当該デバイスにより伝送されるデジタル信号に係る整合規格に関する協力を促進すること。

- (l) 第 17 条第 1 項の規定により、域内オーディエンスを対象とし、又はそれに到達する域外からのメディアサービスのコンテンツの配信又はそれに対するアクセスに関し、当該メディアサービスが公共の安全を害し、又は害する深刻かつ重大なリスクをもたらす場合には、国内規制機関又は組織による措置を調整し、欧州委員会と協議の上、同条第 4 項に規定する基準を策定すること。
 - (m) 第 19 条の規定により、超巨大オンラインプラットフォームプロバイダと、メディアサービスプロバイダ及び市民社会の代表者との間で、構造的対話を主催し、その結果を欧州委員会に報告すること。
 - (n) 第 24 条第 5 項の規定により、オーディエンス測定システムの展開に関するベストプラクティスの交換を促進すること。
 - (o) メディアリテラシーを強化するための効果的な措置及び手段の開発並びに使用の促進を含め、メディアリテラシーに関する経験及びベストプラクティスを交換すること。
 - (p) その活動及び職務に関する詳細な年次報告書を作成すること。
EBMS は、(p) に規定する詳細な年次報告書を公開する。理事長は、要請に応じて、欧州議会に当該報告書を提出する。
2. 欧州委員会は、EBMS に助言又は意見を求める場合は、EU 法に別段の定めがない限り、事案の緊急性を考慮して期限を示すことができる。
3. EBMS は、その成果物を、AVMSD 第 29 条第 1 項に基づき設置された連絡委員会 (contact committee) に提出する。

第 3 節 規制の協力及び収斂 (第 14 条～第 17 条)

前文は、まず、独立規制機関間の規制協力について、域内メディアサービス市場の適正な機能に不可欠であると前置きしつつ、当初そのような体系的な協力枠組に関する規定を置いていなかった AVMSD が 2018 年改正³⁹によって、その適用範囲が動画共有プラットフォームにまで拡大

³⁹ Directive (EU) 2018/1808 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 (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities.

されて以来、国内規制機関間の緊密な協力の必要性が益々高まっており、その必要性は、国内規制機関に新たな職務を委任することを含め、この規則が対処しようとしている域内メディア環境の新たな課題に鑑みても正当化されるとする（第 43 項）。具体的には、既存の自主的枠組（視聴覚メディアサービス・動画共有プラットフォームサービスに関する EU ルールの適用強化のための国境を越えた協力の仕組み）を基礎とし、EU メディア法の実効的な執行、域内メディアサービス市場における新たな障壁の発生回避、不正なメディアサービスプロバイダによる規制回避の防止等のためには、国内規制機関間の効果的・効率的な協力（情報交換、管轄権の問題への迅速対応等）に関する法的枠組の整備が不可欠であるとする（第 44 項）。

次に、動画共有プラットフォームについて、汎欧州的な性質を持つため、国内規制機関が、そのサービスのユーザーを、特定の違法・有害コンテンツから保護するための専用の手段を持つ必要性を主張し、特に、原産国原則を害することなく、国内規制機関が、AVMSD 第 28b 条第 1 項～第 3 項の規定に基づく動画共有プラットフォームプロバイダの義務の履行を確保するために必要で適切な措置を講じるよう、被要請機関に要請できる仕組みが必要であるとする（第 45 項）。

さらに、一貫した規制慣行、一貫的・実効的なこの規則の適用と AVMSD の履行を確保すべく、欧州委員会は必要に応じて、国境を越える事項に関するガイドラインを策定できるようにすべきであるとする（第 46 項）。

そして、域外メディアサービスから生じ得る公共の安全保障上の脅威に対抗するために、国内規制機関間の調整強化（第 47 項）の他、EBMS による意見表明や国内措置の調整の必要性を訴える（第 48 項）。

以上のような立場に基づき、本則は規制の協力及び収斂について次のように規定する。

第 14 条（構造的協力）

1. 国内規制機関又は組織（「要請機関」）は、一貫的及び実効的な本章の適用並びに AVMSD の履行のため、1 つ以上の他の国内規制機関又は組織（「被要請機関」）に対し、情報交換又は相互援助を含め、いつでも協力を要請することができる。
2. 協力要請には、その目的及び理由を含む、それに関連する全ての

必要な情報が含まれなければならない。

3. 被要請機関は、次に掲げる場合に限り、協力要請に対する対応を拒否することができる。

(a) 協力要請の対象又は類型上、協力を実行する能力を有しない場合

(b) 協力要請の実行が、この規則、AVMSD 又はその他の EU 法に準拠し、かつ、当該被要請機関がその規制に服する国内法に抵触する場合

(c) 協力要請の範囲又は対象が十分に正当化されていないか、比例的でない場合

被要請機関は、協力要請に対する対処を拒否する場合には、不当な遅滞なく、その理由を提示する。被要請機関が (a) の規定に基づく協力要請を拒否する場合には、可能な限り、所管機関を示す。

4. 被要請機関は、不当な遅滞なく、協力要請に対処し、かつ、回答するよう最大限努め、当該要請の履行状況に関する最新の情報を定期的に提供する。

5. 要請機関は、被要請機関の協力要請に対する対処又は回答が十分ではないと判断する場合は、当該機関に対し、不当な遅滞なく、その理由を通知する。要請機関と被要請機関が協力要請に関して合意に達しない場合には、いずれの機関もその問題を EBMS に付することができる。EBMS は、手続規則に定める期限内に、欧州委員会と協議の上、勧告措置を含め、意見を表明する。被要請機関は、EBMS の意見を最大限尊重する。

6. 要請機関は、域内市場におけるメディアサービスの提供又は受領の自由が制限される深刻かつ重大なリスク、又は公共の安全が害される深刻かつ重大なリスクがあると判断する場合は、AVMSD 第 3 条に規定する国内措置の実効的な適用を確保する目的も含め、基本権、特に、表現の自由の遵守を確保するとともに、被要請機関に対し、迅速協力を要請することができる。要請を受けた被要請機関は、14 暦日以内に迅速協力の要請に回答し、かつ、対処するよう最大限努める。

迅速協力の要請は、第 2 項、第 3 項及び第 5 項の規定を準用する。

7. EBMS は、手続規則において、本条に規定する構造的協力の手続

に関する詳細を定める。

第 15 条（動画共有プラットフォームプロバイダの義務履行の要請）

1. 要請機関は、所管被要請機関に対し、ECD 第 3 条の規定を害することなく、AVMSD 第 28b 条第 1 項、第 2 項及び第 3 項の規定に基づき動画共有プラットフォームプロバイダに課された義務の実効的な履行のために必要かつ相応の措置を講じるよう、正当な要請を行うことができる。
2. 被要請機関は、前項に規定する措置要請に従い、要請機関に対し、実施済みの措置若しくは実施予定の措置、又は未措置の理由について、不当な遅滞なく、通知する。EBMS は、手続規則において、その期限を定める。
3. 第 1 項の措置要請後、実施済みの措置若しくは実施予定の措置、又は未実施の措置について、要請機関と被要請機関の間に意見の相違が生じた場合には、いずれの機関も穏便な解決策を求めて EBMS の調停に付することができる。

EBMS による調停の結果、穏便な解決策が見出されない場合には、要請機関又は被要請機関は、EBMS に対し、当該問題に関する意見表明を要請することができる。EBMS は、意見書において、第 1 項の措置要請に十分に対処されているか否かを評価する。EBMS は、被要請機関が十分に対処していないと判断する場合は、要請に対処するための勧告措置を行う。EBMS は、欧州委員会と協議の上、不当な遅滞なく、意見を表明する。

4. 被要請機関は、前項下段の意見を受領した後、EBMS、欧州委員会及び要請機関に対し、不当な遅滞なく、EBMS が手続規則に定める期限内に、当該意見に係る実施済みの措置又は実施予定の措置を通知する。

第 16 条（メディア規制問題に関するガイダンス）

1. EBMS は、一貫的及び実効的な本章の適用並びに AVMSD の履行に係る規制的、技術的又は実務的側面に関し、必要に応じて、利害関係者と協議するとともに、国内規制機関又は組織の間でベストプラクティスの交換を促進する。
2. EBMS は、欧州委員会がこの規則の適用又は AVMSD の履行に

関するガイドラインを策定する場合は、同委員会に対し、特に、次に掲げる事項に関する規制的、技術的又は実務的側面の専門知識を提供して支援する。

- (a) AVMSD 第 7a 条の規定に基づき一般的利益がある視聴覚メディアサービスの適切な目立たせ方
- (b) AVMSD 第 5 条第 2 項及びこの規則第 6 条第 1 項に規定する、メディアサービスプロバイダの所有構造に関する情報に対するアクセス

欧州委員会は、AVMSD の履行に関するガイドラインを策定する場合は、連絡委員会と協議する。

- 3. EBMS は、欧州委員会が、この規則の適用又は AVMSD の履行に係る事項に関する意見を表明する場合は、同委員会を支援する。

第 17 条（域外メディアサービスに対する措置の調整）

- 1. EBMS は、域内オーディエンスを対象とし、又はそれに到達する、域外からのメディアサービス又は域外に設立されたメディアサービスプロバイダが提供するメディアサービスの配信又はそれに対するアクセスに関し、その配信又はアクセスの手段にかかわらず、特に、第三国による当該サービスの統制の可能性に鑑み、公共の安全を害し、又は害する深刻かつ重大なリスクをもたらす場合には、少なくとも 2 つの構成国の国内規制機関又は組織の要請に応じて、AVMSD 第 3 条の規定を害することなく、国内規制機関又は組織による措置を調整する。
- 2. EBMS は、欧州委員会と協議の上、前項に規定する国内規制機関又は組織の適切な措置について意見を表明することができる。国内規制機関又は組織を含む国内所管機関は、国内法に基づく権限を害することなく、EBMS の意見を最大限尊重する。
- 3. 構成国は、国内規制機関又は組織が、メディアサービスプロバイダに対して第 1 項に規定する措置を講ずることを検討する際に、前項の規定に基づき EBMS が表明した意見を尊重することを妨げられないようにする。
- 4. EBMS は、欧州委員会と協議の上、国内規制機関又は組織が第 1 項に規定するメディアサービスプロバイダに対する規制権限を行使する際に用いる基準を策定する。国内規制機関又は組織は、同基準

を最大限尊重する。

第4節 デジタル環境におけるメディアサービスの提供及びメディアサービスに対するアクセス（第18条～第20条）

前文は、まず、超巨大オンラインプラットフォームについて、多くのユーザーにとって、メディアコンテンツやメディアサービスへのアクセスを提供するゲートウェイとして機能することを大前提として、①メディアサービスプロバイダが提供するコンテンツがその利用規約に合致しないと判断し、その閲覧を停止・制限する決定を行う場合、当該メディアサービスプロバイダへの理由説明と回答機会の付与を要する（第50項・第51項）、②一定の法的規制・共同規制・自主規制の標準を遵守しているメディアサービスプロバイダによる①の決定に対する苦情申立を優先的に処理する（第52項）、③メディアサービスプロバイダが自らが一定の要件を満たしていることを宣言できる機能をオンラインインターフェース上に提供すると同時に、同条件が満たされていないと判断する場合には、同宣言を拒否できるべきである（第53項）、④コンテンツの閲覧停止・制限が十分な根拠なく繰り返し課されていると判断されるメディアサービスプロバイダと対話を通じて、穏便な解決策を見出すべきである（第55項）、⑤超巨大オンラインプラットフォームにおける独立メディアの多様な提供へのアクセスを促進するため、EBMS主催の下、少なくとも年1回、メディアサービスプロバイダの代表者・市民社会の代表者と構造的対話（structured dialogue）を行うべきあるとする（第56項）。

次に、メディアサービス受信者のコンテンツを選択する自由の観点から、①ユーザーは、番組を提供するメディアサービスへのアクセスやその利用を制御・管理するユーザーインターフェースの設定（デフォルト設定を含む）をいつでも容易に変更できるべきである（第57項）、②構成国は、適切な措置により、市場関係者が上市するデバイス・インターフェースが、この規則に定める要件に適合していることを確保すべきである（同）、③メディアサービスプロバイダの視覚的アイデンティティは、受信者にとって、編集上の責任主体を容易に判断できるようにすべく、ユーザーが様々なデバイス・ユーザーインターフェースを通じてメディアサービスにアクセスする際にも、それが維持されることが重要である（第58項）、域内市場において多様なメディアサービスの公正な競争と、

そのようなサービスへの公正なアクセスを確保するためには、番組を提供するメディアサービスへのアクセスとその利用を制御・管理するデバイス・ユーザーインターフェースに関する共通の整合規格の策定を促進する必要があるとする（第59項）。

以上のような立場に基づき、本則はデジタル環境におけるメディアサービスの提供及びメディアサービスへのアクセスについて次のように規定する。

第18条（超巨大オンラインプラットフォームにおけるメディアサービスプロバイダのコンテンツ）

1. 超巨大オンラインプラットフォームプロバイダは、そのサービス受信者が、次に掲げる事項ができるようにする機能を提供する。
 - (a) 自らがメディアサービスプロバイダであることを宣言すること。
 - (b) 第6条第1項を遵守していることを宣言すること。
 - (c) 構成国、政党、第三国及び第三国による支配又は資金提供を受ける団体から編集上独立していることを宣言すること。
 - (d) 1つ以上の構成国において、編集上の責任の行使に関する規制要件に服し、国内所管規制機関又は組織による監督を受けていること、又は1つ以上の構成国の関連メディア分野で広く認知され、かつ、受容されている、編集基準に関する共同規制又は自主規制の仕組みを遵守していることを宣言すること。
 - (e) 人工知能によって生成されたコンテンツを、人間の検討又は編集統制なしに提供しないことを宣言すること。
 - (f) 超巨大オンラインプラットフォームプロバイダが直接かつ迅速に連絡を取ることができるよう、その正式名称及び連絡先の詳細（電子メールアドレスを含む）を提供すること。
 - (g) (d) に規定する関係国内規制機関若しくは組織、又は共同規制機関若しくは自主規制機関の代表者の連絡先の詳細を提供すること。

超巨大オンラインプラットフォームプロバイダは、メディアサービスプロバイダによる (d) に規定する事項の遵守の有無について合理的な疑いがある場合は、関係国内規制機関若しくは組織、又は関係共同規制機関若しくは自主規制機関に確認を求める。
2. 超巨大オンラインプラットフォームプロバイダは、前項 (f) に規

定する情報を除き、同項の規定に基づき提出された情報を、そのオンラインインターフェース上で容易にアクセス可能な方法で公開する。

3. 超巨大オンラインプラットフォームプロバイダは、第1項の規定による宣言の提出を受領したことを認め、メディアサービスプロバイダが直接かつ迅速に連絡を取ることができるよう、連絡先の詳細（電子メールアドレスを含む）を提供する。

超巨大オンラインプラットフォームプロバイダは、不当な遅滞なく、第1項の規定により提出された宣言を受諾するか否かを示す。

4. 超巨大オンラインプラットフォームプロバイダは、第1項の規定により宣言を提出したメディアサービスプロバイダが提供するコンテンツに関し、その利用規約に合致しないことを理由に、オンライン仲介サービスの提供を停止し、又は当該コンテンツの閲覧を停止又は制限する決定を行う場合は、当該決定が発効する前に、次に掲げる事項を行う。

(a) メディアサービスプロバイダに対し、P2BR 第4条第1項及び DSA 第17条に規定する、閲覧の停止又は制限の決定の理由を伝達すること。

(b) メディアサービスプロバイダに対し、(a) に規定する理由の受領から24時間以内、又は DSA 第36条第2項に規定する危機の場合は、当該者が有意義な方法で回答するのに十分な時間を確保できる、より短い期間内に、回答する機会を与えること。

超巨大オンラインプラットフォームプロバイダは、(b) に規定する回答に従い、又は回答がない場合は、閲覧の停止又は制限の決定を行うときは、不当な遅滞なく、当該者に通知する。

本項は、超巨大オンラインプラットフォームプロバイダが、DSA 第28条、第34条及び第35条並びに AVMSD 第28b条の規定に基づく義務、又は EU 法に基づく違法なコンテンツに関する義務に準拠し、メディアサービスプロバイダが提供するコンテンツのサービスの提供を停止し、又は当該コンテンツの閲覧を制限する場合には適用しない。

5. 超巨大オンラインプラットフォームプロバイダは、メディアサービスプロバイダによる P2BR 第11条又は DSA 第20条の規定に基づく苦情申立が、優先的に、不当な遅滞なく、処理され、かつ、決

定されるよう、必要な全ての技術的及び組織的措置を講ずる。メディアサービスプロバイダは、当該条項に規定する内部苦情処理プロセスにおいて、機関の代表者を務めることができる。

6. 超巨大オンラインプラットフォームプロバイダは、第1項の規定により宣言を提出したメディアサービスプロバイダが、当該超巨大オンラインプラットフォームプロバイダが十分な根拠なく、当該メディアサービスプロバイダが提供するコンテンツのサービスの提供を繰り返し制限又は停止していると判断する場合、当該メディアサービスプロバイダの要請に応じて、不当な制限又は停止を終了させ、かつ、それを将来的に回避する穏便な解決策を合理的な期間内に見出すため、当該メディアサービスプロバイダと有意義かつ効果的な対話を誠実に行う。当該メディアサービスプロバイダは、EBMS 及び欧州委員会に対し、当該対話の結果及び詳細を通知することができる。当該メディアサービスプロバイダは、EBMS に対し、当該対話の結果について、該当する場合は、超巨大オンラインプラットフォームプロバイダに対する勧告措置を含め、意見表明を要請することができる。EBMS は、その意見を欧州委員会に通知する。
7. メディアサービスプロバイダは、超巨大オンラインプラットフォームプロバイダが当該メディアサービスプロバイダによる第1項の規定による宣言の提出を拒否若しくは無効とする場合、又は前項の規定による対話の結果、穏便な解決策が見出されない場合には、P2BR 第 12 条の規定に基づく調停又は DSA 第 21 条の規定に基づく裁判外の紛争解決に訴えることができる。当該メディアサービスプロバイダは、調停又は裁判外の紛争解決の結果を EBMS に通知することができる。
8. 超巨大オンラインプラットフォームプロバイダは、次に掲げる詳細な情報を毎年公開する。
 - (a) 第1項の規定により宣言を提出したメディアサービスプロバイダが提供するコンテンツがその利用規約に合致しないことを理由に、課した制限又は停止の件数
 - (b) 制限又は停止を課した理由（メディアサービスプロバイダのコンテンツがその利用規約に合致しないと判断した具体的な根拠条項を含む）

- (c) 第6項の規定によるメディアサービスプロバイダとの対話の回数
 - (d) 第1項の規定によりメディアサービスプロバイダが提出した宣言を拒否した件数及びその理由
 - (e) 第1項の規定によりメディアサービスプロバイダが提出した宣言を無効にした件数及びその理由
9. 欧州委員会は、一貫的及び実効的な本条の履行を促進するため、第1項に規定する機能の効果的な履行を促進するためのガイドラインを策定する。

第19条（構造的対話）

1. EBMS は、超巨大オンラインプラットフォームプロバイダ、メディアサービスプロバイダの代表者及び市民社会の代表者の間の、次に掲げる事項を目的とした構造的対話を定期的に主催する。
 - (a) 超巨大オンラインプラットフォームの機能及びメディアサービスプロバイダが提供するコンテンツを調整するためのプロセスを含め、前条の適用における経験及びベストプラクティスに関する議論
 - (b) 超巨大オンラインプラットフォームにおける独立メディアの多様なサービス提供に対するアクセスの促進
 - (c) 偽情報、外国の情報操作及び干渉を含む有害なコンテンツからユーザーを保護するための自主規制イニシアチブの遵守の監視
2. EBMS は、前項に規定する構造的対話の結果を欧州委員会に報告する。EBMS は、可能な限り、構造的対話の結果を公開する。

第20条（メディアのサービス提供をカスタマイズする権利）

1. ユーザーは、EU法に準拠し、自己の関心又は嗜好に応じて、メディアのサービス提供をカスタマイズするために、番組を提供するメディアサービスに対するアクセス及びその利用を制御し、又は管理するデバイス若しくはユーザーインターフェースの設定（初期設定を含む）を容易に変更する権利を有する。本項は、AVMSD第7a条又は第7b条の国内履行措置には影響を及ぼさない。
2. デバイス及びユーザーインターフェースの製造事業者、開発事業者及び輸入事業者は、前項に規定するデバイス及びユーザーイン

ターフェースを上市する際に、当該デバイス及びユーザーインターフェースが、ユーザーがいつでも自由かつ容易にその設定（メディアサービスに対するアクセス及びその利用を制御し、又は管理する初期設定を含む）を変更できる機能を含むことを確保する。

3. 第1項に規定するデバイスおよびユーザーインターフェースの製造事業者、開発事業者及び輸入事業者は、当該デバイス及びユーザーインターフェースがアクセスを提供するサービスに対するメディアサービスプロバイダの視覚的アイデンティティが、常にユーザーに明確に見えるようにする。
4. 構成国は、第1項に規定するデバイス及びユーザーインターフェースの製造事業者、開発事業者及び輸入事業者が、第2項及び前項を遵守するよう、適切な措置を講ずる。
5. EBMS は、第1項に規定するデバイス若しくはユーザーインターフェースの設計、又は当該デバイスによって伝送されるデジタル信号に係る整合標準の開発を促進するため、メディアサービスプロバイダ、標準化団体又はその他の関連利害関係者の間の協力を促進する。

第5節 メディア市場の適正機能のための措置及び手続の要件（第21条～第23条）

前文は、まず、メディアサービスプロバイダに影響を及ぼす国内措置について、①構成国による各種立法・規制・行政措置は、域内市場で活動するメディアサービスプロバイダにおけるメディアの多元性や編集の独立性への潜在的な悪影響を軽減し、域内メディアサービス市場における法的確実性を高めるためには、客観的正当性、透明性、非差別性、比例性を遵守することが重要である（第60項）、②メディアの多元性や編集の独立性に影響を及ぼす恐れがある行政措置は、予測可能な期限内に採択されるべきである（同）、③規制・行政措置によって個別的・直接的に影響を受けるメディアサービスプロバイダは、独立した不服審査機関に不服申立をする権利を有するべきである（同）、④EBMSが、規制・行政措置が域内市場におけるメディアサービスプロバイダの活動に重大な影響を及ぼす可能性がある場合、意見を表明する権限を与えられることが重要であるとする（第61項）。

次に、メディア市場集中に適用されるルール・手続が構成国間で異なることとその調整の欠如（第62項）が、国境を越えた事業展開を試みるメ

メディア事業者にとって、法的不確実性と規制的・行政的・経済的負担をもたらし、域内メディアサービス市場における競争を歪めかねないため、この規則が EU 全域におけるメディア市場集中を評価するための共通枠組を定めることが重要であるとした（第 63 項）上で、①メディアの役割（世論形成や民主的プロセスに積極的に参加するために必要な情報を市民に提供する上で、決定的な役割）に鑑み、構成国は、メディアの多元性と編集の独立性に重大な影響を及ぼす可能性があるメディア市場集中の評価を可能にするルール・手続を国内法に規定すべきである（第 64 項）、②その評価には、メディアの多元性の分野で特定の専門知識を有する国内規制機関が関与すべきである（第 65 項）、③①の国内ルール・手続がメディアの多元性と編集の独立性を保護することを目的としていることを担保するためには、メディア市場集中がメディアの多元性と編集の独立性に及ぼす影響を通知・評価する客観的・非差別的・比例的な基準を予め設けることが不可欠である（同）、④ EBMS は、メディア市場集中が域内メディアサービス市場の機能に影響を及ぼす可能性がある場合、指定国内規制機関による評価案・意見案に対して意見を提供する権限を与えられるべきである（第 67 項）、⑤多元的なメディア市場を確保する観点から、国内規制機関と EBMS は、この規則に規定する要素を考慮すべきであるとする（第 68 項）。

以上のような立場に基づき、本則はメディア市場の適正機能のための措置及び手続の要件について次のように規定する。

第 21 条（メディアサービスプロバイダに影響を及ぼす国内措置）

1. 域内市場で活動するメディアサービスプロバイダのメディアの多元性又は編集の独立性に影響を及ぼす恐れがある、構成国による立法措置、規制措置又は行政措置は、十分に正当化され、かつ、比例的でなければならない。当該措置は、根拠があり、透明、客観的かつ非差別的でなければならない。
2. 前項に規定する行政措置を採択するために用いられる国内手続は、予め定められた期限を遵守する。当該手続は、不当な遅滞なく、実施されるものとする。
3. 第 1 項に規定する規制措置又は行政措置の対象となるメディアサービスプロバイダで、当該措置から個別的及び直接的に影響を受ける者は、不服審査機関に不服申立をする権利を有する。当該機関

は、裁判所であってもよく、不服申立の当事者、又は不服申立事案に関する独立した評価を危うくする可能性がある外部からの介入若しくは政治的圧力から独立していなければならない。当該機関は、その機能を実効的かつ適時に遂行できるよう、適切な専門知識を有するものとする。

4. EBMS は、第 1 項に規定する規制措置又は行政措置が、域内市場におけるメディアサービスプロバイダの活動に重大な影響を及ぼす可能性がある場合は、自発的、欧州委員会の要請、又は当該措置によって個別的及び直接的に影響を受けるメディアサービスプロバイダから正当かつ合理的な要請に応じて、当該措置に関する意見を作成する。欧州委員会は、諸条約に基づき付与された自らの権限を害することなく、当該問題に関する意見を表明することができる。EBMS 及び欧州委員会は、その意見を公表する。
5. EBMS、及び適切な場合は、欧州委員会は、前項の規定に基づく意見を作成するために、メディアサービスプロバイダに個別的及び直接的な影響を及ぼす、第 1 項に規定する規制措置又は行政措置を採択した国内規制機関又は組織に対し、関連情報を要請することができる。当該機関又は組織は、不当な遅滞なく、電子的手段により当該情報を提供する。

第 22 条（メディア市場集中の評価）

1. 構成国は、国内法において、メディアの多元性及び編集の独立性に重大な影響を及ぼす可能性があるメディア市場集中の評価を可能にする実体的及び手続的ルールを定める。当該ルールは次に掲げる事項を遵守する。
 - (a) 透明、客観的、比例的かつ非差別的であること。
 - (b) メディア市場集中に関わる当事者に対し、関係国内規制機関又は組織に当該集中を事前に通知するよう求め、又は当該機関又は組織に対し、当該集中を評価するために必要な情報を当事者から入手する適切な権限を与えること。
 - (c) 国内規制機関又は組織に対し、当該評価に責任を負う機関として指定し、又は当該評価に実質的な関与を確保すること。
 - (d) メディア市場集中の通知並びに当該集中がメディアの多元性及び編集の独立性に及ぼす影響の評価に関する客観的、非差別的

かつ比例的な基準を予め定めること。

(e) 当該評価の完了に必要な期間を予め明示すること。

本項に定めるメディア市場集中の評価は、企業結合に関するルールに規定する評価を含め、EU 及び国内競争法上の評価とは異なる。該当する場合でも、MR 第 21 条第 4 項の規定を害しない。

2. 前項に規定するメディア市場集中の評価においては、次に掲げる要素を考慮する。

(a) オンライン環境、当事者の他のメディア又は非メディア事業における関心、関連又は活動を考慮し、世論形成、メディアサービスの多様性及び市場におけるメディアのサービス提供に対する影響を含む、メディア市場集中がメディアの多元性に及ぼすと予想される影響

(b) メディアサービスプロバイダが編集上の決定の独立性を保証するために講じた措置を含む、編集の独立性のための保護措置

(c) メディア市場集中がない場合、メディア市場集中に関わる当事者の経済的持続可能性の有無、又、経済的持続可能性を確保するために可能な代替案の有無

(d) 該当する場合は、欧州委員会の法の支配年次報告書におけるメディアの多元性及びメディアの自由に関する所見

(e) 適切な場合は、メディア市場集中に関わる当事者がメディアの多元性及び編集の独立性を守るために提示する可能性がある約束

3. 欧州委員会は、EBMS の支援を受け、前項 (a)、(b) 及び (c) に規定する要素に関するガイドラインを策定する。

4. 国内規制機関又は組織は、メディア市場集中が域内メディアサービス市場の機能に影響を及ぼす可能性がある場合は、その評価案又は意見案について、事前に EBMS に諮問する。

5. EBMS は、前項に規定する評価案又は意見案について、手続規則に定める期限内に、第 2 項に規定する要素を考慮して意見を作成し、その意見を当該国規制機関又は組織及び欧州委員会に提出する。

6. 国内規制機関又は組織は、前項に規定する EBMS の意見を最大限尊重する。当該機関又は組織は、当該意見に全面的又は部分的に従わない場合は、EBMS 及び欧州委員会に対し、EBMS が手続規則に定める期限内に、合理的な理由を提出する。

第23条（メディア市場集中に関する意見）

1. EBMS は、前条の規定による評価又は諮問がない場合、自発的又は欧州委員会の要請に応じて、メディア市場集中が域内メディアサービス市場の機能に影響を及ぼす可能性がある場合は、当該集中がメディアの多元性及び編集の独立性に及ぼす影響に関する意見を作成する。EBMS は、前条第2項に規定する要素に基づいて意見を作成する。EBMS は、当該集中について、欧州委員会に注意を喚起することができる。
2. 欧州委員会は、諸条約に基づき付与された自らの権限を害することなく、当該問題について独自の意見を表明することができる。
3. EBMS 及び欧州委員会は、本条に規定する自らの意見を公表する。

第6節 経済資源の透明かつ公正な配分（第24条・第25条）

前文は、まず、オーディエンス測定について、その意義（メディア分野の重要な収入源である広告の配分・価格への直接影響、メディアコンテンツのパフォーマンスの評価と将来の制作計画に向けたオーディエンスの嗜好を理解する重要なツール）から、特に、メディアサービスプロバイダと広告主は、透明・公平かつ検証可能な測定法から得られる客観的で比較可能なオーディエンスデータに頼ることができるべきであるとした上で、原則として、広く受け入れられている業界の自主規制の仕組みに従って実施されるべきであるが、メディア生態系に登場したオンラインプラットフォームのような特定の新規事業者は、独自の測定サービスを提供している結果、潜在的な市場の歪みが生じ、市場におけるメディアサービスプロバイダの機会の平等が損なわれる可能性があることから、①測定システムと方法は、適切な透明性、公平性、包括性、比例性、非差別性、比較可能性、検証可能性を確保することが重要である（第69項）、②特に、オンラインでは、業界標準とベストプラクティスに従わない独自のオーディエンス測定システムプロバイダに対し、透明性の義務（測定法に関する情報提供、毎年独立監査の実施）を定めるべきである（第70項）、③オーディエンス測定システムプロバイダが、メディアサービスプロバイダ、オンラインプラットフォームプロバイダ、その他の利害関係者と共に、この規則の実効的な適用に資し得る行動規範を策定することを奨励するとする（第71項）。

次に、政府広告や供給・サービス契約のための公的資金は、多くのメディアサービスプロバイダとオンラインプラットフォームプロバイダにとって重要な収入源であり、その経済的持続可能性に資することから、域内市場において機会均等を確保し（第 72 項）、メディアサービスプロバイダとオンラインプラットフォームの間の歪みのない競争を実現しつつ、メディアへの秘密補助金や不当な政治的影響のリスクを回避するためには、①公的資金の配分における共通要件（透明性・客観性・比例性・非差別性）を確立することが必要である、②構成国の国内規制機関や独立所管機関が、メディアサービスプロバイダとオンラインプラットフォームプロバイダに対する政府広告のための公的資金の配分を監視し、報告することも必要であるとする（第 73 項）。

以上のような立場に基づき、本則は経済資源の透明かつ公正な配分について次のように規定する。

第 24 条（オーディエンス測定）

1. オーディエンス測定システムプロバイダは、当該システム及び当該システムで使用される方法が、透明性、公正性、包括性、比例性、非差別性、比較可能性及び検証可能性の原則を遵守することを確保する。
2. 独自のオーディエンス測定システムプロバイダは、EU 営業秘密保護指令⁴⁰ 第 2 条第 1 項に定義する事業者の企業秘密の保護を害することなく、メディアサービスプロバイダ、広告主及びこれらの者に認められた第三者に対し、当該システムで使用される方法に関する正確、詳細、包括的、明瞭かつ最新の情報を、不当な遅滞なく、無料で提供する。

独自のオーディエンス測定システムプロバイダは、当該システムで使用される方法論及びその適用方法について、年に 1 回独立監査を受ける。独自のオーディエンス測定システムプロバイダは、メディアサービスプロバイダの要請に応じて、オーディエンス測定の結果に関する情報（当該メディアサービスプロバイダのメディアコンテンツ及びメディアサービスに係る非集計データを含む）を当該

⁴⁰ Directive (EU) 2016/943 on the protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure.

者に提供する。

本項は、EU データ保護及びプライバシールールには影響を及ぼさない。

3. 国内規制機関又は組織は、オーディエンス測定システムプロバイダに対し、メディアサービスプロバイダ、オンラインプラットフォームプロバイダ、これらの者の代表者団体及びその他の利害関係者と共に、行動規範を策定するよう奨励し、又はメディアサービスプロバイダ、その代表者団体及びその他の利害関係者によって共同合意され、広く受け入れられている行動規範を遵守するよう奨励する。

本項に規定する行動規範は、その目的の効果的な達成及び第1項に規定する原則の遵守について、独立した透明な監査を含め、定期的かつ独立した透明な監視を促進することを目指すものとする。

4. 欧州委員会は、EBMS の支援を受け、必要に応じて、前項にいう行動規範を考慮し、前3項の実際の適用に関するガイドラインを策定することができる。
5. EBMS は、国内規制機関又は組織の代表者、オーディエンス測定システムプロバイダの代表者、メディアサービスプロバイダの代表者、オンラインプラットフォームプロバイダの代表者及びその他の利害関係者の間の定期的な対話を通じて、オーディエンス測定システムの展開に関するベストプラクティスの交換を促進する。

第25条（政府広告及び供給又はサービス契約のための公的資金の配分）

1. 公的機関又は公共団体が、政府広告、又はメディアサービスプロバイダ若しくはオンラインプラットフォームプロバイダとの供給又はサービス契約のために、当該者に対して提供する直接的又は間接的な公的資金、又はその他の対価若しくは便益は、透明、客観的、比例的かつ非差別的な基準に従い、電子的かつユーザーに便利な手段によって事前に公開され、公開的、比例的かつ非差別的な手続による。

構成国は、政府広告のために配分された年間公共支出全体が、メディア市場の国及び地域の特殊性を考慮し、当該市場に代表される幅広い複数のメディアサービスプロバイダに分配されよう努める。

本条は、EU 公共調達に関するルールに基づく公共契約及びコンセッション契約の発注、又は EU 国家補助ルール適用には影響を

及ぼさない。

2. 公的機関又は公共団体は、政府広告に係る公共支出に関する情報を、電子のかつユーザーに便利な手段により、毎年公開する。当該情報には、少なくとも次に掲げる項目を含む。

- (a) サービスの購入先のメディアサービスプロバイダ又はオンラインプラットフォームプロバイダの正式名称
- (b) 適切な場合は、(a) に規定するメディアサービスプロバイダ又はオンラインプラットフォームプロバイダが属する企業グループの正式名称
- (c) 年間総支出額及びメディアサービスプロバイダ又はオンラインプラットフォームプロバイダごとの年間支出額

構成国は、人口 10 万人未満の地方公共団体及び当該団体により直接的又は間接的に支配される団体について、(b) の規定に基づく義務を免除することができる。

3. 構成国の国内規制機関若しくは組織、又はその他の独立所管機関若しくは組織は、前項に掲げる情報に基づいて、メディアサービスプロバイダ及びオンラインプラットフォームプロバイダに対する政府広告費の配分を監視し、毎年報告する。当該年次報告書を、容易にアクセス可能な方法で公開する。

構成国の国内規制機関若しくは組織、又はその他の独立所管機関若しくは組織は、前項の規定により公開される政府広告に関する情報の完全性を評価するため、前項に規定する公的機関等に対し、第 1 項に規定する基準及び手続の適用に関するより詳細な情報を含む、さらなる情報を要求することができる。

構成国のその他の独立所管機関が監視、評価及び報告を行う場合、当該機関は、国内規制機関又は組織に正式に情報を提供する。

第 4 章 最終規定（第 26 条～第 29 条）

前文は、まず、域内メディアサービス市場のモニタリングについて、①欧州委員会が同市場に対するリスクを独立的・継続的に実施すべきである（EBMS と協議の上、実施基準・方法等を策定し、定期更新）、②詳細なデータと定性評価を提供することを目指し、⑦国・地域レベルでのメディア市場集度、外国による情報操作・干渉のリスクの他、④域内メディアサービス市場の経済的存続可能性、⑤国境を越えた活動・投資の

レベル、メディア規制における規制協力と収斂、デジタル環境を含むメディアサービス提供の障害、デジタル環境におけるメディアサービスプロバイダの地位、域内メディアサービス市場における経済資源配分の透明性・公平性、㊦域内メディアサービス市場、各国メディア市場や、メディアサービスプロバイダに影響を及ぼす国内法におけるより広範な傾向、㊧メディアサービスプロバイダによる編集上の決定の独立性を保証するための措置の全般的な概要、域内メディアサービス市場の機能に対するリスクを軽減する可能性の分析等、を対象・考慮事項とすべきであるとする（第74項）。

次に、EMFAの適用について、①欧州委員会は、TEU第17条の規定による責任に従い、この規則の適用を監視する義務を負っている（第75項）、②この規則の目的は、メディアコンテンツのデジタル化、国境を越えた制作・流通・消費等のため、構成国によって十分に達成されるものではなく、むしろ、EUレベルでより良く達成されるため、EUは、TEU第5条に規定する補完性の原則に従い、措置を採択することができる（第76項）、③この規則は基本権を尊重し、CFREUで認められた原則（特に、第7条・第8条・第11条・第16条・第47条・第50条・第52条）を遵守する（第77項）、④この規則のいかなる規定も、CFREUに合致する、国内憲法に明記されている情報の自由・編集の自由・報道の自由を妨げ、または構成国がプレス出版物の編集内容に関する要件の導入を奨励するものと解釈されるべきではないとする（同）。

以上のような立場に基づき、本則は欧州委員会のモニタリング、評価及び報告の他、AVMSDの改正、EMFAの発効及び施行期日について次のように規定する。

第26条（モニタリング）

1. 欧州委員会は、域内メディアサービス市場（その機能のリスク及び進捗状況を含む）を独立的かつ継続的にモニタリングする。モニタリングの結果については、EBMSと協議し、かつ、連絡委員会に提示して協議する。
2. 欧州委員会は、EBMSと協議の上、主要業績評価指標、モニタリングの客観性を確保するための方法論的保護措置及びモニタリング調査員の選定基準を定める。
3. モニタリングには次に掲げる事項を含む。

- (a) メディア集中度並びに外国による情報操作及び干渉のリスクを含む、全構成国のメディア市場の詳細な分析
 - (b) オンラインプラットフォームの影響を含む、域内メディアサービス市場全体の機能の概要及び将来的評価
 - (c) メディアの多元性及びメディアサービスプロバイダの編集の独立性に対するリスクが域内市場の機能に影響を及ぼす可能性がある場合は、そのリスクの概要
 - (d) 編集上の決定の独立性を保証するために、メディアサービスプロバイダが講じた措置の概要
 - (e) 政府広告のための公的資金の配分に関する枠組及び慣行の詳細な概要
4. モニタリングは毎年実施する。モニタリングの結果は、それに使用された方法論及びデータを含め、公開し、かつ、毎年欧州議会に提出する。

第 27 条（評価及び報告）

- 1. 欧州委員会は、2028 年 8 月 8 日まで、及びその後 4 年ごとに、この規則を評価し、欧州議会、欧州理事会及び欧州経済社会委員会に報告する。
- 2. 欧州委員会は、前項に規定する最初の評価において、特に、第 11 条に規定する EBMS の事務局の職務の遂行に係る資源の適正性を含め、その機能の有効性を検証する。
- 3. 構成国及び EBMS は、第 1 項の目的のため、又、欧州委員会の要請に応じて、関連情報を欧州委員会に提出する。
- 4. 欧州委員会は、第 1 項に規定する評価を行うに当たり、次に掲げる事項を考慮する。
 - (a) 欧州議会、欧州理事会並びにその他の関係機関又は情報源の見解及び所見
 - (b) 関連する場で行われた関連討議の結果
 - (c) EBMS が発行した関連文書
 - (d) 前条に規定するモニタリングの結果
- 5. 第 1 項に規定する報告書には、必要に応じて、この規則の改正案を添付することができる。

第 28 条 (AVMSD の改正)

AVMSD を次のように改正する。

- (1) AVMSD 第 30b 条を削除する。
- (2) AVMSD 第 30b 条の規定は、この規則第 13 条第 1 項 (c) の規定と読み替える。

第 29 条 (発効及び施行期日)

この規則は、EU 官報に掲載された翌日から 20 日目に発効する。

この規則は、2025 年 8 月 8 日から施行する。ただし、

- (a) 第 3 条の規定は、2024 年 11 月 8 日から施行する。
- (b) 第 4 条第 1 項及び第 2 項、第 6 条第 3 項、第 7 条から第 13 条まで並びに第 28 条の規定は、2025 年 2 月 8 日から施行する。
- (c) 第 14 条から第 17 条までの規定は、2025 年 5 月 8 日から施行する。
- (d) 第 20 条の規定は、2027 年 5 月 8 日から施行する。

この規則は、完全に拘束力を有し、かつ、全構成国に直接適用される。

Ⅲ EMFA の考察

EMFA は、メディアの自由と多元性及びジャーナリストの保護に関する初の EU レベルの規則である。EU は、近年、GDPR (2016 年制定) を皮切りに、構成国に対する指導・調整を増大させているが、その流れの中で EMFA を制定したのである。EMFA は、前述したように、域内メディアサービス市場の適正な機能を確保するための多くの共通の制度や仕組みを定め、究極的には「公共の監視役」機能を遂行するメディアの独立性と多元性の保護を目標としている。以下、EMFA の主要な論点について検討を行い、日本への示唆を探る。

1 主要な論点の考察

1) 既存の EU 法との関係

EMFA は、EU においてメディアの独立性と多元性を保護することを目的として制定された。欧州においては、欧州人権条約 (European Convention on Human Rights (ECHR)) 第 10 条 (表現の自由) の理念に

基づき、1980年代の欧州国境なきテレビ指令（“Television without Frontiers” Directive）⁴¹を皮切りに、メディアの自由と多元性に関する政策・立法が多角的に行われてきた⁴²。EMFAの制定は、その集大成とも言える。では、EMFAと、既存のメディアの自由と多元性に関する主なEU法との関係について検討してみよう。

（1）ECHR及びCFREUとの関係

欧州において、メディアの自由と多元性の理念は、ECHRとCFREUを拠り所としている。

まず、ECHR第10条は、表現の自由について次のように規定している。

第10条（表現の自由）

1. 全ての人、表現の自由に対する権利を有する。この権利には、公権力による干渉を受けることなく、かつ、国境とのかかわりなく、意見を持つ自由並びに情報及び思想を受領し及び伝達する自由を含む。本条は、国が放送、テレビジョン又は映画事業の許可制を採用することを妨げるものではない。
2. 前項に規定する自由の行使は、義務及び責任を伴うため、国家安全保障、領土保全若しくは公共の安全のため、無秩序若しくは犯罪の防止のため、健康若しくは道徳の保護のため、他人の名誉若しくは権利の保護のため、秘密として受領した情報の開示を防止するため、又は司法府の権威及び公平を維持するために、民主主義社会において必要な場合、法律で定められた手続、条件、制限又は処罰に服し得る。

⁴¹ Council 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.

⁴² Elda Brogi, Danielle Borges, Roberta Carlini, Iva Nenadic, Konrad Bleyer-Simon, Jan Kermer, Urbano Reviglio, Matteo Trevisan & Sofia Verza, *The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism* (Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies PE 747.930 -July 2023) 17-31.

次に、同規定を反映した CFREU 第 11 条は、表現及び情報の自由について次のように規定している。

第 11 条（表現及び情報の自由）

1. 全ての人々は表現の自由に対する権利を有する。この権利には、公権力による干渉を受けることなく、かつ、国境とのかかわりなく、意見を持つ自由並びに情報及び思想を受領し及び伝達する自由を含む。
2. メディアの自由及び多元性は尊重されるものとする。

また、欧州人権裁判所は、表現の自由について、「民主主義社会の不可欠な基盤であり、民主主義社会の発展及び各人の自己実現のための基本的条件」であると位置付けており⁴³。欧州評議会は、メディアと民主主義の関係について、「表現の自由、特に情報を探求・伝達・受領する権利と、それに付随するメディアの自由は、真の民主主義と民主的プロセスにとって不可欠」であると位置付けている⁴⁴。

EMFA は、上記のような規定・判例・勧告の趣旨に基づきつつ、近時、前述した域内メディアサービス市場の機能に支障を来す一連の問題を踏まえ、メディアの自由とジャーナリストの保護を明確かつ具体的に規定している。その一環として EU 機関による構成国への関与（監視・奨励等）の仕組みは、特に、国際 NGO「国境なき記者団（Reporters Sans Frontières）」が指摘する、欧州の報道の自由度の両極化（北西欧は報道の自由度が高い反面、中東南欧の一部の国はジャーナリストの迫害、ジャーナリスト規制法の強化等に見られるように報道の自由度が低い⁴⁵）に鑑み、EU 全体の民主主義と法の支配を守る手段として評価に値する。

（2）AVMSD との関係

EMFA は、域内市場におけるメディアサービスの本来の役割を保障するための共通枠組として、従来の域内の視聴覚メディアサービスに関

⁴³ ECtHR, *Handyside v. United Kingdom* (1976) App. no. 5493/72.

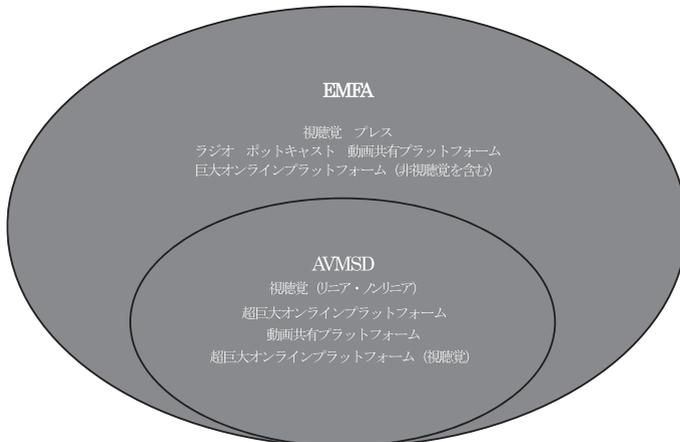
⁴⁴ Recommendation CM/Rec (2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media.

⁴⁵ <https://rsf.org/en/classement/2022/europe-central-asia>

する共通ルールである AVMSD (2018 年改正) の基盤の上に立っている。しかし、EMFA と AVMSD は、次の点で相違している。

まず、法的拘束力と適用範囲である。AVMSD は「指令 (Directive)」であり、EMFA は「規則 (Regulation)」である故に、後者の方の法的拘束力が強い。AVMSD の適用範囲は、視聴覚メディアサービス、すなわち、その主な目的が、メディアサービスプロバイダの編集上の責任の下で、情報提供・娯楽・教育のために、番組を公衆に提供するサービス (テレビ放送、オンデマンド視聴覚メディアサービス、動画共有プラットフォームサービス) (AVMSD 第 1 条第 1 項 (a)) に限られているのに対し、EMFA の適用範囲は、メディアサービス、すなわち、その主な目的が、メディアサービスプロバイダの編集上の責任の下で、情報提供・娯楽・教育のために、何らかの手段によって番組・プレス出版物を公衆に提供するサービス (テレビ・ラジオ放送、オンデマンド視聴覚メディアサービス、動画共有プラットフォームサービス、オーディオポッドキャスト、プレス出版物を含む) (EMFA 前文第 9 項、本則第 2 条 (1)) である。EMFA と AVMSD の適用範囲の関係を図示すると、〈図 1〉の通りである。

〈図 1〉 EMFA と AVMSD の適用範囲



出典：EU Media Freedom Act and Audiovisual Media Services Directive: a comparative analysis (cullen-international.com)

次に、構成国間の規制調整力である。EMFA は、AVMSD を土台としながらも、域内市場の適正機能のための枠組を新設しつつ（メディア市場集中の評価、オーディエンス測定等）、国内規制機関間の協力を強化している。特に、EMFA に基づき設立され、国内規制機関間の調整を担う欧州委員会の独立諮問機関 EBMS は、AVMSD に基づく前身機関 ERGA に比べ、高い規制調整力を有する。すなわち、ERGA は、視聴覚メディアサービスを管掌し、①欧州委員会への技術的な専門知識の提供、②規制適用に関する国内規制機関間の協力及び情報・経験・ベストプラクティスの交換促進、③メディアリテラシーに関する経験・ベストプラクティスの交換、④欧州委員会の要請に応じて、技術的・事実上の問題についての意見提供を職務としていた（AVMSD 第 30b 条）が、EBMS は、視聴覚メディアサービスの他、ラジオやプレスをも含めたメディアサービス全般を管掌し、メディアサービスに関する規制協力及び域内市場の適正機能に係る、上記①～④に加え、後述するように、超巨大オンラインプラットフォームプロバイダとメディアサービスプロバイダ・市民社会の代表者の構造的対話の主催に代表される新たに複数の事項を職務としつつ、規制調整力を高めている（EMFA 第 13 条～第 24 条）。

（3）DSA 及び DMA との関係

EMFA は、ほぼ同時期に立法が進められた、オンラインサービスに関する共通枠組である DSA（2022 年制定）、及び DMA（同）を補完する。DSA は、デジタル空間における違法・有害コンテンツや偽情報の拡散防止、ユーザーの基本権の保護を目的に、ソーシャルメディア、オンライン市場、超巨大オンラインプラットフォーム、超巨大オンライン検索エンジン等を規律する。DMA は、コンテスタブルで公正なデジタル市場を実現することを目的に、コアプラットフォームサービスを提供する巨大オンラインプラットフォーム等のゲートキーパー力を包括的に規律する。EMFA は、両法が十分に対処していない分野特有の問題（第 18 条等）に対処している。

（4）その他の EU 法との関係

EMFA は、EMFA 案の提案に付随して採択された「メディア分野における編集の独立性及び所有の透明性のための内部的保護措置に関する勧告」（欧州委員会、2022 年 9 月）を含め、ジャーナリストの保護に関する一連の勧告や指令も補完する（後述）。

2) ジャーナリストの保護措置

EMFA は、メディアサービスの独立性と多元性の保護という目的を支えるジャーナリストの保護措置として、メディアサービスプロバイダの権利 (本則第4条)、公共サービスメディアプロバイダの独立した機能のための保護措置 (第5条) 等を明記している。

まず、EMFA が規定するジャーナリストの保護措置の位置付けについて検討してみよう。

欧州人権裁判所は、その豊富な判例において一貫してジャーナリスト及び取材源の保護を重視しており、EU も、その前身時代から同様のスタンスを堅持し、「ジャーナリストの取材源の秘密保持及び公務員の情報開示権に関する決議」(欧州議会、1994年1月)⁴⁶、「ジャーナリストの取材源秘匿権に関する勧告」(欧州評議会、2000年3月)⁴⁷に代表されるように、ジャーナリストの取材源秘匿権が有する、公衆や共同体にとっての意義を強調しつつ、構成国にその保障を求めてきた。近年、EU の関連取組がより顕著になっている。欧州委員会は、2021年9月にジャーナリスト・メディア従事者のより安全な労働環境を確保することを目的に、①「ジャーナリスト・メディア従事者の保護、安全及び権限の確保に関する勧告」⁴⁸を採択し、2022年4月にジャーナリストや人権擁護者を濫用的訴訟から保護する目的に、②「濫用的訴訟 (SLAPPs) に対するジャーナリスト及び人権擁護者の保護に関する勧告」⁴⁹を採択しており、前述の如く、同年9月に EMFA 案の提案に付随して、メディアサービスプロバイダの編集上の決定の独立性を保証するため、実行可能な自主的措置の例示カタログを提案するとともに、メディアサービスプロバイ

⁴⁶ Resolution on confidentiality for journalists' sources and the right of civil servants to disclose information (Adopted in 1993, A3-0434/93, reported in The Official Journal of the European Communities on 18 January 1994, No. C 44/34).

⁴⁷ Recommendation No. R (2000) 7 of the Committee of Ministers to member states on the right of journalists not to disclose their sources of information.

⁴⁸ Commission Recommendation (EU) 2021/1534 on ensuring the protection, safety and empowerment of journalists and other media professionals in the European Union.

⁴⁹ Commission Recommendation (EU) 2022/758 on protecting journalists and human rights defenders who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings ('Strategic lawsuits against public participation').

ダと構成国に対し、域内市場におけるメディア所有の透明性を促進するための措置を講じることを奨励することを目的に、③「メディア分野における編集の独立性及び所有の透明性のための内部的保護措置に関する勧告」を採択した。また、EU は、2024 年 4 月に「濫用的訴訟 (SLAPPs) に対するジャーナリスト及び人権擁護者の保護に関する指令」⁵⁰ を制定した (同年 5 月発効)。EMFA 上のジャーナリストの保護措置は、以上のような EU の一連の取組の延長線上にある。

次に、EMFA が規定するジャーナリストの保護措置の意義について検討する。

第 1 に、一般的意義は、情報の自由な流通を可能たらしめ、メディアサービス受信者の編集上独立した複数のメディアコンテンツにアクセスする権利 (本則第 3 条) を実質的に保障し、思想の自由市場 (free marketplace of ideas) を支え、自己実現及び自己統治に奉仕することである。

第 2 に、編集の自由・独立性の統一的な保護が期待されることである。編集の独立性の保護の意義 (メディアサービスプロバイダの活動とその職業的完全性を発揮するための前提条件) や、編集の独立性の重要性 (その公共財としての社会的役割から、特に、ニュース・時事コンテンツプロバイダにとって重要) を強調した (前文第 16 項) 上で、構成国による実効的な編集の自由・独立性の尊重 (本則第 4 条第 1 項)、編集方針・決定への構成国 (国内規制機関を含む) の干渉・影響力行使禁止 (第 2 項) を明確にしたことで、一部の構成国において強まっている編集上の決定に対する干渉に歯止めとなり、域内における編集の自由・独立性の統一的な保護が期待される。

第 3 に、取材源秘匿権を強固かつ包括的に保障することである。ジャーナリスト・編集者について、信頼できるメディアコンテンツ (特に、ニュース・時事) を制作・提供する主体として捉えつつ (前文第 19 項)、構成国に取材源及び内密通信の実効的な保護を義務付け、これに係る措置として、広範な主体 (ジャーナリスト・編集者のみならず、これらの者と定期的・職業的関係を有する者も含む) に対し、①取材源及び

⁵⁰ Directive (EU) 2024/1069 on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded claims or abusive court proceedings ('Strategic lawsuits against public participation').

秘密通信に関連する情報の開示の強制 (a)、②同情報を入手するための拘束・制裁・傍受・調査や、当該者の会社・私有施設の監視・捜索・押収 (b) を禁止することに加え、③同情報の探知のための侵入監視ソフトウェア (スパイウェア等) の駆使 (c) を禁止する (本則第 4 条第 3 項)、強固かつ包括的な取材源秘匿権を保障する域内共通ルールを導入したことは、民主主義社会に欠かせない自由で多様な情報流通の確保の観点から、高く評価されるべきである。

第 4 に、公共サービスメディア (公共放送を含む) の独立性を極めて重視することである。公共サービスメディアは、従来、EU 法において、資金調達 (国家補助法) や視聴覚メディア一般に適用される規定 (AVMSD) との関係でのみ扱われてきたが、EMFA によりその特別な役割に基づく特定ルールが定められたことは刮目に値する⁵¹。すなわち、公共サービスメディアプロバイダについて、「国内法によって公共サービスの任務を委ねられ、その任務を遂行するために国の公的資金を受けるメディアサービスプロバイダ」と定義し (本則第 2 条 (3))、域内市場におけるその特別な役割 (表現・情報の自由に対する基本権の保持、人々の多様な情報の探求・受領、民主主義・文化的多様性・社会的結束の価値の促進等) や機能 (公的議論の場と市民の広範な民主的参加を促進する手段の提供) (前文第 27 項) に鑑み、構成国に対し、①編集上・機能上の独立性と多様な情報・意見提供の確保、②その独立性を保証する目的に基づく経営陣の任免手続の確保、③透明・客観的な基準に基づく資金調達手続の確保、任務遂行・発展能力に応じた適切な財源の保証、編集の独立性が保護される財源の確保、④①～③の適用を監視する独立機関の指定または政府の政治的影響から自由な機関の設置、監視結果の公開、を義務付け (本則第 5 条)、高度の編集上・機能上の独立性を担保する人事・財政・監視メカニズムの構築を鮮明にしているのである。今後、EU 全域における公共サービスメディアプロバイダの独立した機能が期待される。

しかしながら、以上のようなジャーナリストの保護措置は、裁判手続におけるジャーナリスト・編集者の取材源に関する証言拒絶等について

⁵¹ Mark D. Cole & Christina Etteldorf, *European Media Freedom Act: Background Analysis* (Policy Department for Structural and Cohesion Policies Directorate-General for Internal Policies PE 733.129 - April 2023) 32.

は規定しておらず（勿論、これが認められないわけではないが）、従来のジャーナリスト及び取材源の保護に関する欧州人権裁判所や EU の包括的なアプローチを十分に反映していない。また、取材源及び内密通信の実効的な保護の確保に係る禁止措置（本則第 4 条第 3 項 (a)・(b)・(c)）は、例外的に許容される場合があることに注意を要する。構成国は、①一定の場合（EU 法・国内法上の根拠があり、CFREU 第 52 条第 1 項・その他の EU 法に準拠しており、公共の利益という圧倒的な理由によって正当化され、比例的であり、かつ、司法機関・独立意思決定機関による事前認可を受けた場合、または正当な理由がある例外的で緊急の事案において、不当な遅滞なく、当該機関による事後認可を受ける場合）は、(a) (b) の措置を講ずることができ（第 4 項）、②一定の場合（①に規定する条件に適合し、かつ、一定の犯罪（国家安全保障、テロ、児童虐待、殺人等の重大犯罪）について、(c) に規定する者の 1 人を捜査する目的で実施される場合）は、(c) の侵入監視ソフトウェアの展開ができる（ただし、(a) (b) の措置が、求める情報の入手に適切・十分である場合には、(c) の措置を講じてはならない）のである（第 5 項）。欧州議会は、立法過程で、特に、(c) をめぐり、メディアの自由・人権団体からジャーナリストへのスパイウェア使用を全面禁止する規定への修正を求める公開書簡（2023 年 9 月 27 日）⁵² も受けたが、(a) (b) (c) の措置に対する例外許容の要件をより明確に定めることで決着させた経緯がある。

一方、欧州人権裁判所は 1996 年、取材源開示命令事件において、「取材源の保護は、報道の自由の基本的条件の 1 つ」、「そのような保護がなければ、取材源は、公衆に公的関心事に関する情報を提供する際に報道機関を支援することを断念しかねない。その結果、報道機関の重要な公共の監視役としての役割が損なわれ、正確で信頼できる情報を提供する報道機関の能力に悪影響が及び得る」とした上で、「民主主義社会において報道の自由にとって取材源の保護の重要性、及び取材源開示命令が報道の自由の行使に及ぼし得る萎縮効果を考慮すると、そのような措置は、圧倒的な公共の利益により正当化されない限り、ECHR 第 10 条と相容れない」と判示した⁵³。同判決に照らせば、圧倒的な公共の利益が存す

⁵² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0457>

⁵³ ECtHR, *Goodwin v. United Kingdom* (1996) App. no. 17488/90.

る場合、国家安全保障等の捜査において (a) (b) (c) の措置が許容され得るが、構成国により公共の利益の程度が恣意的に判断されてはならないのは言うまでもない。また、構成国は、第3項～第5項等の規定に違反したとき、当該メディアサービスプロバイダ・編集者等に実効的な司法上の保護を与えなければならない (第8項)。

3) EBMS

EMFA は、国内規制機関間の調整を担う機関として、ERGA に代わる EBMS を新設した (2025 年 2 月より運営開始)。EBMS の新設は、EMFA の目的を支える重要な施策である。EMFA は、ERGA の単なる拡大版ではなく、ERGA の機能の限界 (国内規制機関間の協力・調整の不十分さ等) を踏まえ、変化するメディア環境や各国の異なる規則・アプローチという現実に対応するため、ERGA をアップグレードしたものである。EBMS は、ERGA に比し、以下の点において優れている。

第1に、高い独立性を有することである。EBMS は、ERGA と同様の組織構成 (国内規制機関の代表者で構成) であるが、その職務遂行・権限行使に際し、政治的・経済的影響から完全に独立して行動し、いかなる政府・機関・個人・団体からの指示も求めず、受けない (EMFA 前文第37項、本則第9条)。このような EBMS の独立性は、欧州データ保護監察に当たる欧州データ保護委員会 (European Data Protection Board) の独立性 (GDPR 第69条) をモデルにしたと見る見解もある⁵⁴。いずれにしても、EU メディア法の一貫的・実効的な履行を確保するため、国内規制機関のみならず、その調整機関たる EBMS の独立性の確保は極めて重要である。

第2に、職務 (規制調整) 範囲の拡大と規制調整力の向上である。EBMS は、前述の如く、視聴覚メディアサービスの他、ラジオやプレスをも含めたメディアサービスに関する事項 (ただし、視聴覚メディア分野以外の問題を扱う場合、プレス評議会、ジャーナリスト協会、労組、企業団体等の EU・国内レベルの利害関係者と協議) について、同委員会に助言・支援し、一貫的・実効的な、EMFA 上のメディアサービスに関

⁵⁴ Mark D. Cole, 'Acting on Media Freedom: The Proposed European Media Freedom Act (EMFA) of the European Union' (2024) 55 *University of the Pacific Law Review* 289, 309.

する規制協力と域内市場の適正機能のための枠組の適用及び AVMSD の履行を促進するため、①欧州委員会への技術的な専門知識の提供、②規制適用に関する国内規制機関間の協力及び情報・経験・ベストプラクティスの交換促進、③欧州委員会の要請に応じて、技術的・事実上の問題についての意見提供、④欧州委員会と協議の上、⑤国内規制機関間の協力要請、⑥要請機関と被要請機関間の意見相違に対する強制措置の要請、⑦域外メディアサービスに関する国内措置に対する意見作成、⑧超巨大オンラインプラットフォームプロバイダとメディアサービスプロバイダの対話結果に対する意見作成、⑨自発的または欧州委員会の要請に応じて、構成国の規制・行政措置に対する意見作成、⑩国内規制機関の評価案・意見案に対する意見作成、⑪自発的または欧州委員会の要請に応じて、メディア市場集中に対する意見作成、⑫欧州委員会のガイドライン策定の支援、⑬国内規制機関間の意見相違の調停、⑭デバイス・ユーザーインターフェースの設計・デジタル信号に係る整合規格に関する協力、⑮公共の安全等を害する域外メディアサービスのコンテンツに対する国内規制機関の措置の調整、欧州委員会と協議の上、基準策定、⑯超巨大オンラインプラットフォームプロバイダとメディアサービスプロバイダ・市民社会の代表者の構造的対話の主催、その結果の欧州委員会への報告、⑰オーディエンス測定システムの導入に関するベストプラクティスの交換促進、⑱メディアリテラシーに関する経験・ベストプラクティスの交換、⑲年次報告書の作成・公表等を職務とし（EMFA 本則第 13 条～第 24 条）、ERGA に比し、職務（規制調整）範囲の拡大と規制調整力の向上を図っている。

第 3 に、資源の強化である。EBMS は、ERGA に比べ、個別の事案に応じて、外部の専門家や常設オブザーバーを自己の会合に招聘でき（前文第 38 項、本則第 10 条第 7 項）、欧州委員会から事務局の提供を受け、その職務の独立遂行に資する支援を受ける（本則第 11 条）等、人的・社会的資源が強化されている。

しかしながら、EBMS は、ERGA と同様、メディア規制等に関し、欧州委員会に助言・支援する同委員会の諮問機関の位置に留まり、実質的な権限（執行・制裁権限）を有していないことに留意する必要がある。前述した EBMS の職務等によると、規制調整力が向上したとは言え、欧州委員会の関与（要請や協議）の下での職務遂行が多く、特に、意見作成・公表職務において自発的に遂行できるのは、①国内規制機関の評価

案・意見案に対する件、②構成国の規制・行政措置に対する件、③メディア市場集中に対する件に限られている（ただし、②③は欧州委員会の要請に基づく場合もある）中、欧州委員会による EBMS の事務局の提供も EBMS の同委員会への依存関係を強める要因になり得る⁵⁵。従って、EMFA の趣旨目的に鑑み、域内メディア環境の新たな課題に機動的・効果的に対処するため、EBMS を、欧州委員会の単なる諮問機関ではなく、実質的な権限（執行・制裁権限）に基づき、より主体的・能動的に国内規制機関間の調整等に当たる機関に再定立することが模索されるべきである。

4) メディア市場の適正機能のための措置

EMFA は、域内メディアサービス市場の適正な機能の確保という目的を実現すべく、メディアサービスプロバイダに影響を及ぼす、国内措置に一定の抑止手段を設ける一方、メディア市場集中に関する評価制度を整備している。

まず、域内市場で活動するメディアサービスプロバイダのメディアの多元性・編集の独立性に影響を及ぼす恐れがある国内措置（立法・規制・行政措置）については、①十分に正当化され、比例的であること、根拠があり、透明・客観的・非差別的であること、②行政措置手続は既定の期限を遵守すること、③規制・行政措置の措置から個別的・直接的に影響を受けるメディアサービスプロバイダは、独立不服審査機関への不服申立権を有すること、④⑦ EBMS は、域内市場におけるメディアサービスプロバイダの活動に重大な影響を及ぼす可能性がある規制・行政措置に対し、自発的、欧州委員会の要請、または個別的・直接的に影響を受けるメディアサービスプロバイダからの正当・合理的な要請に応じて、意見を作成・公表すること、④欧州委員会は、当該問題に意見表明ができること（要公表）、⑤ EBMS と欧州委員会は、④の意見作成のために、当該国内規制機関への関連情報の要請ができ、その際当該機関は当該情報を提供することを定め（EMFA 前文第 60 項・第 61 項、本則第 21 条）、そのような国内措置が許容される厳格な要件と、メディアサービスプロバイダや EBMS と欧州委員会の対応手段を用意したことが注目される。

ただ、このような対応手段が実質的に機能するためには、まず、③の

⁵⁵ Cole & Etteldorf (n 51) 9, 47-48.

不服申立制度の具体的な手続が定められる必要があろう⁵⁶。また、④⑤のEBMSと欧州委員会の関与は、単なる意見表明ではなく、不当な国内措置に対する抑止力を有しなければならない。

次に、メディアの多元性・編集の独立性に重大な影響を及ぼす可能性があるメディア市場集中の評価について、①構成国の国内法におけるルール（⑦透明・客観的・比例的・非差別的であること、①当事者に集中情報の国内規制機関への事前通知の要請、または国内規制機関に集中情報を入手する権利付与、②国内規制機関を評価機関として指定、③集中の通知と、メディアの多元性・編集の独立性に及ぼす影響の評価に関する客観的・非差別的・比例的な基準の事前策定、④評価完了期間の事前明示）の整備、②評価に際し、⑦集中がメディアの多元性に及ぼすと予想される影響、①メディアサービスプロバイダによる編集の独立性のための保護措置、②メディア市場集中がない場合、当事者の経済的持続可能性の有無、経済的持続可能性を確保するための代替案の有無、③欧州委員会の法の支配年次報告書におけるメディアの多元性・メディアの自由に関する所見、④当事者がメディアの多元性・編集の独立性を守るために提示する約束、を考慮すること、③欧州委員会は、②の⑦①②③に関するガイドラインを策定すること、④国内規制機関は、集中の評価案・意見案につきEBMSに諮問すること、⑤EBMSは、④の評価案・意見案につき、②の要素を考慮して意見を作成し、国内規制機関と欧州委員会に提出すること、⑥国内規制機関は、⑤のEBMSの意見を最大限尊重すること（従わない場合、EBMS・欧州委員会に理由を提出すること）を義務付けた（前文第62項～第68項、本則第22条）上で、⑦EBMSは、⑦国内規制機関による評価・諮問がない場合、自発的または欧州委員会の要請に応じて、集中がメディアの多元性・編集の独立性に及ぼす影響につき、②の要素に基づいて意見を作成すること、①集中について、欧州委員会に注意喚起できること、⑧欧州委員会は、当該問題について独自の意見表明ができること、⑨EBMSと欧州委員会は、自らの意見を公表することを定め（本則第23条）、国内法における実体的・手続的ルールに基づき作動しつつ、評価の責任機関である国内規制機関の評価に対し、EBMSと欧州委員会が関与する、比較的合理的な制度を構築したと言える。

⁵⁶ Ibid, 36.

しかし、上記評価制度は、運用上の課題もある。まず、EMFAは、国内法において、メディアの多元性・編集の独立性に及ぼす影響の評価に関する客観的・非差別的・比例的な基準の事前策定を義務付けているが、評価における構成国間の調和が乱れないよう、具体的な評価項目と評価基準を明示する必要がある。また、メディア市場の適正機能の確保（メディアの多元性・編集の独立性への影響除去）という同制度の趣旨に鑑み、EBMSと欧州委員会の関与が、国内規制機関の評価に向けた意見表明に留まらず、評価後の実際の対応にも及ぶことが求められよう。

5) 経済資源の透明・公正な配分

EMFAは、メディア市場のプレーヤーの国境を越えた活動とその拡大を困難にし、域内全体で不公正な競争条件を招来する一要因として、公共・民間経済資源の配分の不透明・不公正さを挙げている（前文第5項）。そこで、経済資源の透明・公正な配分という理念に合うよう、オーディエンス測定と公的資金の配分に関する基準・手続等を規定している（本則第24・第25条）。

まず、オーディエンス測定について、メディア分野の重要な収入源である広告の配分・価格に直接影響を及ぼすとともに、メディアコンテンツのパフォーマンスの評価と将来の制作計画に向けたオーディエンスの嗜好を理解する重要なツールであると位置付け（前文第69項）、①オーディエンス測定システムプロバイダは、測定システム・方法が、透明性・公正性・包括性・比例性・非差別性・比較可能性・検証可能性の原則を遵守すること、②独自のオーディエンス測定システムプロバイダは、⑦メディアサービスプロバイダ・広告主・これらの者に認められた第三者に対し、測定方法に関する最新情報を提供すること、④測定方法について年に1回独立監査を受けること、⑤メディアサービスプロバイダの要請に応じて、測定結果に関する情報を当該者に提供すること、③国内規制機関は、オーディエンス測定システムプロバイダに対し、メディアサービスプロバイダ・オンラインプラットフォームプロバイダ・これらの者の代表者団体・その他の利害関係者と共に、行動規範を策定・遵守するよう奨励すること、④欧州委員会は、EBMSの支援を受け、③の行動規範を考慮し、①②③の適用に関するガイドラインを策定することができること、⑤EBMSは、国内規制機関の代表者・オーディエンス測定システムプロバイダの代表者・メディアサービスプロバイダの代表者・オン

ラインプラットフォームプロバイダの代表者・その他の利害関係者の間の定期対話を通じて、オーディエンス測定システムの展開に関するベストプラクティスの交換を促進することを定め（本則第24条）、メディアサービスプロバイダや広告主のために、そのシステムの透明性・客観性の向上を図っている。この仕組みは、独自のオーディエンス測定システムに内在する不透明性とバイアスが広告収入の流れを歪め、特に、メディアサービスプロバイダに悪影響を及ぼし、業界標準に従うオーディエンス測定サービスを提供する者を不利にする⁵⁷、等の問題の改善に役立つと考えられる。要するに、客観的なオーディエンスデータを確保し、ひいては域内メディア市場における公正な競争に資すると言える。

ところが、オーディエンス測定に係る規制機関等の権限（関与）が弱いことは否めない。上記③のオーディエンス測定システムプロバイダに対する国内規制機関の権限を強める（行動規範の策定・遵守を義務付ける）とともに、④の欧州委員会によるガイドライン策定を、裁量規定ではなく、メディア市場集中に関する評価制度と同様、義務規定に変更し、制度の実効性を確保すべきである。

次に、公的資金の配分について、政府広告や供給・サービス契約のための公的資金が、メディアサービスプロバイダ・オンラインプラットフォームプロバイダにとって重要な収入源であり、その経済的持続可能性に資する（前文第72項）ことから、①公的機関・公共団体による、政府広告や供給・サービス契約のためのメディアサービスプロバイダ等への公的資金等の提供は、透明・客観的・比例的・非差別的な基準に従い、電子的に公開され、比例的・非差別的な手続によること、②公的機関・公共団体は、政府広告に係る公共支出に関する情報（㉞サービスの購入先メディアサービスプロバイダ等の正式名称、㉟㉞の当該者企業グループの正式名称、㉟年間総支出額及び購入先ごとの年間支出額を含む）を毎年公開すること、③国内規制機関等は、②の情報に基づいて、メディアサービスプロバイダ等への政府広告費の配分を監視し、毎年報告するとともに、②の公的機関等に①の基準・手続の適用に関するより詳細な情報を含む、さらなる情報を要求することができることを定め（本則第25条）、域内市場における機会均等の確保を目指している。特に、②公的機関の情報公開に加え、③国内規制機関の監視・報告とさらなる情報

⁵⁷ European Commission (n 2) 2.

要求は、公的資金の透明・公正な配分を担保する重要な要素と言えよう。

ただ、公的資金の配分に対する EBMS や欧州委員会の関与が規定されておらず、構成国間の配分基準等の調整・調和が図れるか、いささか懸念がある。EMFA が提示する公的資金の配分基準・手続 (①)、公的機関の情報公開 (②)、国内規制機関の監視・報告 (③) 等のルールを全構成国において機能させるためには、欧州委員会が、EBMS の支援を受け、①②③の実際の適用に関するガイドラインを策定すること、EBMS と欧州委員会が、ルール違反または違反の恐れがある事案等について、域内市場において機会均等の確保の観点から、独自の意見を表明することができることが要請されよう。

6) その他

EMFA は、上記のように、域内におけるメディアの自由と多元性の保護を重視する一方、オーディエンスを含む公衆の権利については一般的かつ抽象的な定め (本則第 3 条等) しか置いていない。EMFA の AVMSD との関係性に鑑みれば、例えば、反論権 (right of reply) のような具体的な権利の未規定は問題と言わなければならない。

欧州評議会閣僚委員会が 1974 年、ECHR 第 10 条から反論権を導出し、構成国に反論権の法制化を勧告する「反論権に関する決議」⁵⁸ を採択したことを皮切りに、EU はその前身時代から一貫して構成国における反論権の保障を謳っており、現在、AVMSD に関連規定を置いている⁵⁹。AVMSD 第 28 条は、テレビ放送における反論権について次のように規定している。

第 28 条 (テレビ放送における反論権)

1. テレビ番組における不正確な事実の摘示によって、その正当な利益、とりわけ、名誉及び名声を害された自然人又は法人は、構成国が民事法、行政法又は刑事法に基づき採択した他の条項を害することなく、国籍とのかかわりなく、反論権又はそれと同等の救済手段

⁵⁸ Council of Europe Committee of Ministers Resolutions (74) 26 on the Right of Reply-Position of the Individual in Relation to the Press.

⁵⁹ 拙稿「反論権をめぐる国際的動向と日本の課題」韓永學他編著『権力 vs 市民的自由』(花伝社、2018 年) 46-47 頁。

を持たなければならない。構成国は、不合理な要件又は条件を課すことによって、反論権又はそれと同等の救済手段の現実の行使が妨げられないことを確保する。反論は、請求に理由があると認められた後、合理的な期間内に、かつ、原放送に対する適切な時間及び方法で、放送される。

2. 反論権又はそれと同等の救済手段は、構成国の管轄下にある全ての放送事業者との関係において存在する。
3. 構成国は、反論権又はそれと同等の救済手段を確立するために必要な措置を講じ、かつ、これらの権利の行使において執るべき手続を定める。とりわけ、構成国は、十分な期間を確保させ、かつ、他の構成国に居住し、又は設立された自然人又法人が、反論権又はそれと同等の救済手段を適切に行使できるよう、手続を確保する。
4. 反論権又はそれと同等の救済手段の行使請求については、当該反論が第1項に定める条件により正当化されない場合、処罰され得る行為を含む場合、被請求放送事業者に民事訴訟上の責任を負わせる場合、又は公序良俗の基準に反する場合には、却下することができる。
5. 反論権又はそれと同等の救済手段の行使に関する紛争が司法審査に服することができるよう、手続条項を設ける。

ところが、上記の規定は、視聴覚メディアであるテレビ放送のみに適用され（ただ、AVMSD 前文第 103 項はオンライン環境にも適用され得るとする）、プレス等にはその効力が及ばない。従って、EMFA が AVMSD を土台としながらも、その適用範囲を視聴覚メディアからメディアサービスに拡大していることから、反論権に関する EU のスタンスや法制の現状を踏まえ、視聴覚メディアサービスの他、ラジオやプレスをも含めたメディアサービス全般に反論権が適用される、所要の規定を整備する（同時に、AVMSD 第 28 条の削除）ことが合理的であろう。

2 日本への示唆

EMFA は、EU においてメディアの独立性と多元性の保護を期するため、多数の先進的な制度や仕組みを定めていることから、日本にとっても極めて有益な示唆を与える。ここでは、日本が EMFA から学ぶべき主なこととして、日本版 EMFA の制定に加え、ジャーナリストの保護

規定の整備、規制機関の在り方の探求について論じておきたい。

1) 日本版 EMFA の制定

日本では、憲法が表現の自由を保障している (第 21 条) ものの、EMFA のように、メディアの自由と独立性の保護を目的とする一般法が存在しない。その結果、次のような弊害が生じている。

第 1 に、メディアまたはメディアの自由に係る一般的事項が他分野の法令に規定されることもあり、メディア法制の体系が不合理であることである。例えば、個人情報保護法は、①「報道機関」が「報道の用に供する目的」で個人情報を取り扱う場合を同法の義務規定の適用除外の対象と規定しつつ (第 57 条第 1 項)、②「報道」の定義規定を置いており (第 2 項)、特定秘密保護法は、③「報道・取材の自由への配慮」規定 (第 22 条第 1 項) と④ジャーナリストの一般的な「正当業務行為」の要件等に関する規定を置いている (第 2 項)。①を含む個人情報保護法の適用除外の対象を同法に規定することは当然であるが、②③④を個人情報保護法や特定秘密保護法が規定することにその必然性がない。②③④のような事項は特定の法令を超え、普遍的に適用されるべきものであるからである。

第 2 に、メディアの自由の保護に限界があることである。メディアの自由は、「国民の知る権利に奉仕するものであるから、……憲法 21 条が保障する表現の自由のうちでも特に重要なもの」⁶⁰ であるため、最大限保障されなければならない。しかしながら、実際は、メディアの自由と独立性が相当阻害されていることを看過してはならない。日本の表現・メディア自由の状況について、D. ケイ (David Kaye) 「表現の自由」国連特別報告者は 2017 年、「メディアの独立性、特に調査報道を行う公衆の監視役としての役割について懸念が広がっている」としており⁶¹、国境なき記者団は、近年、ジャーナリストへの政治的圧力の存在等を挙げ、相当厳しい評価 (報道の自由度が先進国で最下位レベル) を下している⁶²。このような問題状況は、政治権力の歪な表現・メディア自由観や

⁶⁰ 最決 1978・5・31 刑集 32 卷 3 号 457 頁。

⁶¹ David Kaye, 'Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression on his Mission to Japan', *United Nations Human Rights Council A/HRC/35/22/Add.1* (29 May 2017) para. 14.

メディア支配欲によるものではあるが、憲法第 21 条が保障するメディアの自由の趣旨と適用範囲等を具体化した法律が存しないことも無縁ではない。メディアの自由は、本来、国家からの自由に属する。ただ、自由かつ多様な思想・情報の流通を通じて公衆の知る権利と自由な意見形成に資する、メディアの公的機能を保障するための国家による一定の措置（国家による自由）も想定され得るが、不当な政治的干渉・介入を防ぐためにも、予め法律で定めておく必要がある。

以上のような事情を考慮すると、メディアの自由と独立性の保護を目的とする日本版 EMFA を制定し、今日のメディア環境の変化を踏まえつつ、メディア法制の体系を合理化するとともに、メディアの自由と独立性及びその機能を実質的に保障する必要がある。

2) ジャーナリストの保護規定の整備

日本において、ジャーナリストは、憲法第 21 条の下、国家からの自由として、その表現活動の全過程、すなわち情報収集（取材）、情報制作（編集）、情報公表（報道）における自由と独立性に加え、取材源秘匿権を享受してしかるべきである。前者は、判例上、①取材の自由について「憲法 21 条の精神に照らし、十分尊重に値する」⁶³、②編集の自由について「放送事業者がどのような内容の放送をするか、すなわち、どのように番組の編集をするかは、表現の自由の保障の下、公共の福祉の適合性に配慮した放送事業者の自律的判断にゆだねられている」⁶⁴、③報道の自由について「憲法 21 条の保障のもとにある」⁶⁵とされ、概ね確立している。ただ、最高裁は、①③の憲法上の保障の程度を区別しているが、取材は報道の必然的前提であるため、①も③と同等の憲法上の保障を受けるといふべきである。一方、後者は、判例上、刑事訴訟では、「憲法の右規定〔憲法 21 条〕は一般人に対し平等に表現の自由を保障したものであって、新聞記者に特種の保障を与えたものではない」⁶⁶とされ、民事訴訟では、「取材源の秘密は、取材の自由を確保するために必要なものとして、重要

⁶² <https://rsf.org/en/country/japan>

⁶³ 最大決 1969・11・26 刑集 23 卷 11 号 1490 頁。

⁶⁴ 最判 2008・6・12 民集第 62 卷 6 号 1656 頁。

⁶⁵ 最大決 1969・11・26 刑集 23 卷 11 号 1490 頁。

⁶⁶ 最大判 1952・8・6 刑集 6 卷 8 号 974 頁。

な社会的価値を有する……。……当該報道が公共の利益に関するものであって、その取材の手段、方法が一般の刑罰法令に触れるとか、取材源となった者が取材源の秘密の開示を承諾しているなどの事情がなく、しかも、当該民事事件が社会的意義や影響のある重大な民事事件であるため、当該取材源の秘密の社会的価値を考慮してもなお公正な裁判を実現すべき必要性が高く、そのために当該証言を得ることが必要不可欠であるといった事情が認められない場合には、当該取材源の秘密は保護に値すると解すべきであり、証人は、原則として、当該取材源に係る証言を拒絶することができる⁶⁷とされ、判断が分かれており、部分的にしか確立していない。

このような事情から、前述したジャーナリスト及び取材源の保護に関する EU の一連の取組をも参考にしながら、取材源秘匿権を完全に確立することが求められる。EU では、取材源秘匿権に関する欧州人権裁判所の判例法に並んで、同権利の基準開発や構成国にその保障を求める決議・勧告・指令に続き、構成国間の共通の最低基準の導入 (EMFA 第 4 条) に至ったが、日本では、政府、国会とも取材源秘匿権への理解・関心が低く、報道界も 1996 年民事訴訟法改正におけるジャーナリストの証言拒絶権の立法化失敗⁶⁸以降、立法化に向けた能動的な働きかけが乏しい。今後、報道界は、取材源秘匿権の保護法益が究極的には公衆が享受すべき情報の自由な流通にあるだけに、公衆を巻き込んでその立法化議論を尽くさなければならない。

筆者は既に、現代的な表現の自由論に立脚し、憲法第 21 条からメディアの自由の客観的制度としての側面を導出し、報道機関が一定の特権的地位を有することを主張し、その一つが取材源秘匿権 (取材・報道情報の国家利用拒絶権) であることを示した上、その享受主体を報道機関 (公衆向けに公的関心事に関するニュース・情報を取材、編集、報道することを業として行い、または行ったことのある個人・組織)、保護客体を①コンフィデンシャル情報 (秘密取材源・資料等) 及び②ノンコンフィデンシャル情報 (公表済放送テープ等) とし、報道機関は①につき、㊦刑事・民事事件の当事者・証人・参考人としての召喚・証言を拒絶するこ

⁶⁷ 最決 2006・10・3 民集 60 卷 8 号 2647 頁。

⁶⁸ 林利隆「ジャーナリストの『証言拒絶権』立法化問題」天野勝文他編『岐路に立つ日本のジャーナリズム』(日本評論社、1996 年) 57-74 頁。

とができ（証言拒絶権）、①住居・職場等において捜査・裁判の証拠の捜索・押収を拒絶することができる（押収拒絶権）とともに、②につき、⑦刑事・民事事件の当事者・証人・参考人としての召喚・証言を拒絶することができる（証言拒絶権）、①住居・職場等において捜査・裁判の証拠の捜索・押収を拒絶することができる（押収拒絶権）、⑧採録による捜査・裁判の証拠としての利用を拒絶することができる（利用拒絶権）こと、これらの権利は原則的に制限を受けないが、例外的に当該取材・報道情報の国家利用の利益が報道機関の自由を含む情報の自由な流通の利益に圧倒的に優先する場合、制約に服することを規定する、「情報の自由流通法」（仮称）の制定を提案している⁶⁹。ただ、日本版 EMFA を制定する以上、取材・編集・報道の自由と独立性の他、取材・報道情報の国家利用拒絶権等も同法に盛り込む方が効率的であろう。

3) 規制機関の在り方の探求

日本におけるメディア規制は、プレス分野には規制機関がなく、放送分野に対しては政府（総務省）が直接担っている。対して、多くの EU 構成国におけるメディア規制は、プレス分野に対してはプレス評議会に代表される自主規制機関が、放送分野に対しては独立法定規制機関が担っている。両媒体の本来あるべき対国家関係（国家から自由かつ独立した表現活動の保障）を尊重しつつ、両媒体間の憲法的伝統や媒体特性等の相違を勘案すると、多くの EU 構成国における規制機関の在り方が合理的である。日本はそれを参考にしつつ、規制機関の在り方を探求すべきである。

EMFA は、構成国の規制機関の在り方について、独立規制機関がメディア法の適正な適用のための鍵となる（ただし、プレス分野は管掌しないことが多い）（前文第 36 項）とした上で、その職務の遂行に当たり、AVMSD 第 30 条に規定する要件に従うこと（本則第 7 条第 2 項）、必要な資源（人員・専門知識・財政的手段）を持つこと（前文第 36 項、本則第 7 条第 3 項）等を求める一方、EBMS が視聴覚メディア分野以外の問題を扱う場合、プレス評議会等とも協議すべきであると定める（前文第 40 項、本則第 12 条第 1 項）。そのうち、特に、AVMSD 第 30 条は、構成

⁶⁹ 拙稿「プレスの自由と取材・報道情報の国家理療拒絶権」北海学園大学法学研究 52 巻 4 号（2017 年）410-429 頁。

国の規制機関について次のように規定している。

第 30 条 (構成国の規制機関)

1. 各構成国は、1つ以上の国内規制機関若しくは組織、又はその両方を指定する。構成国は、それが法的に政府とは異なるものであり、かつ、機能的にその政府及びその他の公的又は私的組織から独立していることを保証する。これは、構成国が他の分野を監督する規制機関を設置する可能性を妨げてはならない。
2. 構成国は、国内規制機関又は組織が、公平、透明、かつ、AVMSD の目的 (特に、メディアの多元性、文化的及び言語的多様性、消費者の保護、アクセスビリティ、非差別、域内市場の適正な機能並びに公正な競争の促進) に則って、その権限を行使することを確保する。国内規制機関又は組織は、EU 法を履行する国内法に基づく職務の遂行に当たり、いかなる他の機関からも指示を求めず、又は受けない。これは、国内憲法に基づく監督を妨げてはならない。
3. 構成国は、国内規制機関又は組織の管掌及び権限並びにアカウントビリティを履行する方法を法律で明確に定める。
4. 構成国は、国内規制機関又は組織が、その機能を効果的に遂行し、ERGA の職務に資するために、十分な財政的・人的資源及び執行権限を有することを確保する。構成国は、国内規制機関又は組織に対し、年間予算を付与し、その公開を確保する。
5. 構成国は、国内法において、国内規制機関若しくは組織の長又はその機能を遂行する合議体の構成員の任免 (任期を含む) の条件及び手続を定める。当該手続については、透明、非差別的であり、かつ、必要な独立性を保証する。国内規制機関若しくは組織の長又はその機能を遂行する合議体の構成員は、予め国内法に定める職務の遂行に必要な条件を満たさなくなった場合、解任することができる。解任の決定は、正当な理由、事前通知を要し、かつ、公開する。
6. 構成国は、国内レベルで実効的な国内不服申立制度を確保する。不服審査機関は、裁判所であってもよく、不服申立の当事者から独立していなければならない。

不服申立の結果が出るまでは、国内法に従って暫定措置が認められない限り、国内規制機関又は組織の決定が維持される。

加えて、EMFA は、国内規制機関の代表者で構成された、ERGA に代わる EBMS についても、前述の如く、その職務遂行・権限行使に際し、政治的・経済的影響から完全に独立して行動し、いかなる政府・機関・個人・団体からの指示も求めず、または受けないと規定する（EMFA 前文第 37 項、本則第 9 条）。

以上のような EMFA の規制機関に関する視点をも参考にしながら、日本国内の規制機関の在り方について、若干の私見を述べておきたい。

まず、プレス分野の規制は、法定規制機関ではなく、自主規制機関が担うのが理論的にも現実的にも相当である。現行の自主規制体制は自律的かつアカウンタブルなジャーナリズムを実現しているとは言い難い（一部新聞社の第三者機関、出版界の出版倫理協議会等は限界を露呈）⁷⁰ ため、業界横断的な真の自主規制機関を創設する必要がある。自主規制機関の中でも、プレス評議会は、概してプレスの自由の擁護、及び倫理基準の管理とプレスの編集内容に関する苦情処理の 2 つの目的・機能を有し⁷¹、最も有用な機関であると評価されている⁷² ことから、日本版プレス評議会の創設が待たれるところです。

筆者は既に、自発的独立規制機関として、日本プレス評議会（Japanese Press Council（JPC））の創設を提案し、その試案を提示している⁷³。その骨格は、次の通りである。

第 1 に、JPC は、権力からの規制・監督は一切受けず、プレス構成員代表と市民代表で構成される、市民的基盤を持つ合議制の機関として、プレスの行為を監視・規律する。具体的には、JPC は、①⑦プレスの自主・自律の確立、①プレス倫理の維持向上、⑤プレスの公的責任の履行を基本理念とすること、②組織を統括する理事会の構成員は、公益に関し公正な判断をすることができ、プレス、倫理・法律、社会等に関する専門的な知識または経験を有する者から構成されること、③会員プレスの会費を運営財源とすること、④プレスの最低限の職業倫理基準であり、

⁷⁰ 拙著『メディア・アカウンタビリティとプレス評議会』（日本評論社、2023 年）206-213 頁。

⁷¹ Claude-Jean Bertrand, *An Arsenal for Democracy: Media Accountability Systems* (Hampton Press, 2003) 114.

⁷² Claude-Jean Bertrand, *Media Ethics & Accountability Systems* (Transaction Publishers, 2000) 128.

⁷³ 拙著 (n 70) 229-279 頁。

良きジャーナリズム実践指標であるプレス倫理綱領を採択し、同綱領に基づき会員プレス（オンラインプレスを含む）のコンテンツ及びジャーナリストの行為を監視・規律することとする。

第2に、JPCは、規制の3要素（規範、執行、裁定）⁷⁴を備えた上で、①会員プレスの表現行為等に関する苦情処理（公正・簡易・迅速かつ無料対応）を主な職務としつつ、②プレスの自由と独立の維持向上、③プレス倫理綱領の管理、④プレス倫理綱領の遵守状況のモニター、⑤重大事案に関する職権調査、⑥ジャーナリストの保護、⑦プレスの内部ガバナンス・プロセスの充実の確保、⑧以上の職務の遂行に係る情報の公開、等の職務を遂行する。一方、JPCは、良き規制原則（principles of good regulation）の充足状態を維持するため、JPCから独立したガバナンス審査パネルによるガバナンス審査に服するものとする。

次に、放送分野の規制は、放送の媒体特性（電波の有限性、強い社会的影響力等）に照らし、主に免許付与等の構造規制の必要性から、法定規制機関が所管することが正当化されるが、自主規制機関による取組も尊重されなければならない。その法定規制機関の類型は、憲法第21条の保障する放送の自由の理念や民主主義社会における放送の公的機能に鑑み、AVMSD第30条第1項が示すような、「法的に政府とは異なるものであり、かつ、機能的にその政府及びその他の公的又は私的組織から独立している」独立規制機関が望まれる。放送規制を独立規制機関が担うのは、欧州を含む海外主要国の潮流でもある。

筆者は既に、現行の独任制行政機関（総務省）による放送規制体制の弊害や欠陥を指摘し、政治的な利害関係に縛られず、視聴者主権の理念に適う独立行政委員会（合議制の独立規制機関）として日本放送通信委員会（Japan Communications Commission (JCC)）の設置を提案している⁷⁵。その骨格は、次の通りである。

第1に、JCCは、府省の大臣等からの指揮・監督を受けない独立行政委員会（国家行政組織法第3条に基づく委員会）として、放送と通信分

⁷⁴ Peter P. Swire, 'Markets, Self-regulation, and Government Enforcement in the Protection of Personal Information' in U.S. Department of Commerce (ed.), *Privacy and Self-regulation in the Information Age* (U.S. Department of Commerce, 1997) 8.

⁷⁵ 拙稿「放送法における『政治的公平』に関する一考察」北海学園大学法学研究 59 巻1号（2023年）22-33頁。

野を一元的に規制監督する。これに伴い、現行の総務省情報流通行政局・総合通信基盤局の2局が所掌する情報通信部門をJCCに移管する。なお、EMFAが公共サービスメディアプロバイダの独立した機能のための保護措置の一環として、編集上・機能上の独立性と多様な情報・意見提供、その独立性を保証する目的に基づく経営陣の任免手続、編集の独立性が保護される財源、等の確保を監視する独立機関の指定を義務付けている（本則第5条第4項）ように、NHKの政治的独立性を強化するため、NHKの最高意思決定機関である経営委員会の委員の任免権を現行の内閣総理大臣からJCCへ移管することが有益であろう。

第2に、JCCは、良き規制原則に従い、①内閣と構造的に分離されていること、②委員は、情報通信、倫理・法律、社会等に専門的な知識または経験を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命すること、③国会に対して責任（年次報告書の提出等）を負うこと、④主に政府予算と放送・通信免許料を運営財源とし、国会がその予算を承認すること、⑤裁判所だけがJCCの決定を取り消すことができること、⑥職員の採用・人事異動を自律的に行うことを基本とする。

第3に、JCCは、放送を含む情報通信分野全般に関する行政権のみならず、一定の準立法権と準司法権を有する。そのうち、放送分野においては、免許付与を含む構造規制、内容規制や政策の立案・遂行、規則制定、苦情処理・紛争解決、違反行為に対する制裁（行政指導、行政処分）等を担うものとする。

一方、JCCは、放送への苦情や放送倫理の問題に対応する放送界の第三者機関、放送倫理・番組向上機構（Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization (BPO)）の取組を尊重し、放送内容規制において二重規制にならないように努めるものとする。同時に、BPOの改革も求められる。NHKと民放は、BPOを、主に番組内容等に関する問題の指摘や苦情に対し、受動的（reactive）に対応する苦情処理機関から、放送の自由の擁護や放送倫理の維持向上に能動的（proactive）に関与する、規制力を持った自主規制機関へと改革すべきである⁷⁶。

⁷⁶ 拙稿「放送倫理・番組向上機構（BPO）の現状と課題—設立20周年を機に—」北海学園大学法学研究 59 巻 2 号（2023 年）156-162 頁。

結びに代えて

以上、EUにおいてメディアの独立性と多元性を保護することを目的として制定された、域内市場におけるメディアサービスに関する共通枠組であるEMFAについて紹介・検討した。

EMFAは、ECHR第10条（表現の自由）の理念の下、域内の視聴覚メディアサービスに関する共通ルールであるAVMSDの基盤の上に立っており、メディアの自由と多元性に関する既存のEU法（DSA、DMA等）を補完する。EMFAは、域内においてメディアの独立性と多元性の保護を期するため、ジャーナリストの取材源・内密通信の保護、メディア所有の透明性の確保、メディア市場集中の評価、政府広告等の経済資源の公正配分等における共通ルールを規定しつつ、国内規制機関の代表者で構成されるEBMSが構成国間の規制の調整に当たる仕組みを定めている。EMFAが定めている制度や仕組みは、細部において多少の批判の余地もあるが、総じて民主主義社会の維持に鍵となる自由で多元的なメディア制度の強化を図るものとして高く評価したい。

しかし、EMFAの制定にもかかわらず、メディアの自由の保護が主として各構成国の憲法や法制度の問題であることに変わりはない⁷⁷。EUがEMFAの所期する目的を達成するためには、第一義的には、各構成国とそれぞれの国内規制機関による同法の遵守が欠かせない。それが、EBMSの国内規制機関間の規制調整の実効性を確保する前提を成すものである。各構成国とそれぞれの国内規制機関に真摯な対応を求めたい。

一方、EMFAは、日本にとっても極めて有益な示唆を与える。憲法第21条の下、メディアの自由と独立性の保護を目的とする日本版EMFAを制定し、メディア法制の体系を合理化するとともに、メディアの自由（取材源秘匿権を含む）と独立性及びその機能を実質的に保障する必要がある。また、規制機関の改革、すなわち、プレス分野においてはプレス評議会のような自主規制機関の創設と、放送分野においては独任制行政機関（総務省）から独立行政委員会への転換が求められる。

⁷⁷ András Koltay, *Media Freedom and the Law: The Regulation of a Common European Idea* (Routledge, 2024) 72.

A Study on the European Media Freedom Act (EMFA)

Young-hak HAN

This study aims to introduce and explore EU Regulation 2024/1083, the European Media Freedom Act (EMFA), a common framework for media services in the EU internal market and amending Audiovisual Media Services Directive (AVMSD).

The EMFA lays down common rules for the proper functioning of the internal market for media services and establishes the European Board for Media Services (EBMS), while safeguarding the independence and pluralism of media services. The EMFA, under Article 10 (freedom of expression) of the European Convention on Human Rights, builds on the foundations of the AVMSD, and complements existing EU law on media freedom and pluralism, including Digital Services Act and Digital Markets Act. Among others, it stipulates safeguards for protecting journalistic sources and confidential communications, facilitating better cooperation of media authorities in Member States through the EBMS, and guaranteeing transparency in state advertising for media service providers and online platforms. Although the institutions and mechanisms set forth by the EMFA are open to some criticism in some details, in general they are highly commendable as an attempt to strengthen the free and pluralistic media system, which are key for democratic society to maintain.

However, despite the enactment of the EMFA, the protection of media freedom remains primarily a matter for the EU Member States' national constitutions and legal systems. In order for the EU to achieve the envisaged objectives of the EMFA, first and foremost, compliance with it by each Member State and its national regulatory authorities or bodies is essential. This is a prerequisite for ensuring the effectiveness of regulatory coordination between national regulatory authorities or bodies by the EBMS.

The EMFA, on the other hand, offers very useful suggestions for Japan. Under Article 21 of the Constitution, Japan's version of the EMFA, which aims to protect media freedom and independence, should be enacted to rationalise the system of media legislation and to substantially guarantee media freedom (including the right to confidential sources of

information) and independence and their functions. In addition, there is a need for reform of regulatory authorities or bodies, namely establishment of a self-regulatory body such as the press council in the press sector, and transformation from the unitary executive (the Ministry of Internal Affairs and Communications) to an independent administrative agency in the broadcasting sector.