

ドイツにおける公共放送の オンライン・コンテンツと法規制（二・完）

——第12次改正放送州際協定に基づく、
「テレメディア」に対する公共放送の任務の具体化と
「三段階テスト」の分析を中心として——

杉原周治

1. はじめに
2. 公共放送によるオンライン・コンテンツの現状および
法規制の歴史
3. 公共放送の組織とコンテンツに関する任務
4. 公共放送による「テレメディア任務」の射程
5. 禁止されたテレメディアコンテンツ
(以上、愛知県立大学外国語学部紀要第51号(地域研究・国際学編))
6. 「テレメディアコンセプト」
7. 「三段階テスト」の審査基準
8. 「三段階テスト」の審査手続
9. むすびにかえて(以上、本号)

6. 「テレメディアコンセプト」

第12次改正放送州際協定は、公共放送事業者に対して、テレメディアのための「テレメディアコンセプト」(Telemedienkonzept)の作成を義務付けた。テレメディアコンセプトに関する中心的な規定は放送州際協定11f条であるが、同11d条2項でも規定されている。しかしながら、これらの条項で用いられる「テレメディアコンセプト」の概念は非常に不明確であり、加えて、テレメディアコンセプトは三段階テストにも密接に関連しているため、規定のあり方自体も非常に複雑なものとなっている。とりわけ、同11f条は、テレメディアコンセプトの内容につき大枠を定めるだけで、その詳細については明確にし

ていない¹⁾。そのため、テレメディアコンセプトの内容および適用範囲については、学説において従来から激しく議論がなされてきた。そこで本章では、①「テレメディアコンセプト」に関する放送州際協定の規定とその内容、②テレメディアコンセプトの分類および適用範囲、ならびに③その記載事項、について概観し、テレメディアコンセプトの全体像を明らかにしたい。

6.1 テレメディアコンセプトに関する規定

放送州際協定は、テレメディアコンセプトについて、複数の条文のなかで規定している。

(1) 放送州際協定11f条1項および2項

テレメディアコンセプトの作成に対する要請は、第一次的に、放送州際協定11f条1項および2項によって規定されている。とりわけ、同11f条1項は、三段階テストが要請される「同11d条2項3号および4号にいうテレメディア」に対して、テレメディアコンセプトの作成を要請する。

放送州際協定11f条1、2項

(1) ARDを構成する地方放送事業者、ZDF、およびドイツ・ラジオは、自己の第11d条2項3号および4号にいうテレメディアの内容上の方向性 (*inhaltliche Ausrichtung*) を、計画されているコンテンツのターゲット、内容、方向性、閲覧期間を詳細に説明した (*beschreiben*) テレメディアコンセプトのなかで、具体化する。

(2) すべてのテレメディアの説明書 (*Beschreibung*) が、KEFによる資金需要 (*Finanzbedarf*) の事後審査を可能とするものでなければならない。

(2) 放送州際協定11f条3項および同11f条4～7項

ただし、実際に三段階テストについて規定している放送州際協定11f条3項および同11f条4～7項は、「テレメディアコンセプト」という文言をもはや使用していない。

ところで、放送州際協定11f条3項は、同1項および2項で規定されるテレメディアコンセプトと、同4項にいう三段階テストの間の「蝶番」となる規定と言われており、どのテレメディアコンテンツが三段階テストに服し、または三段階テストを受けることなく提供が可能であるかを定めている²⁾。具体的には、同条項は、「新しい」または「変更された」テレメディアコンテンツが三段階テストに服すべきことを規定している。もっとも、同条項は、テレメディアコンセプトについては何ら言及していない。

放送州際協定11f条3項

(3) ARDを構成する地方放送事業者、ZDF、およびドイツ・ラジオは、後述する手続きに基づき審査されなければならない新しいまたは変更されたテレメディアコンテンツ（ein neues oder verändertes Telemedienangebot）が各々の個別事例においてどのような場合に存在するのか、という問題について決定を下す際に適用されうる一致した基準を、規則または指針のなかで規定する。変更されたコンテンツが存在する場合とは、とりわけ、当該コンテンツの内容上の方向性全体、または指向されたターゲットが変更された場合をいう。

さらに、三段階テストを詳細に規定する放送州際協定11f条4～7項も、「テレメディアコンセプト」という文言を使用しておらず、その代わりに、「放送事業者は、管轄権を有する自己の委員会に対して、この計画された、新しいまたは変更されたコンテンツが任務に含まれていることを説示しなければならない」（同4項）といった表現が用いられている³⁾。

(3) 放送州際協定11d条2項1文2号

放送州際協定11d条2項1文2号は、三段階テストに服さない一定のテレメディアについて、テレメディアコンセプトの作成を義務付けている。すなわち、同条項は、放送後7日未満に提供される「番組に関連するテレメディアは、第11f条1項に従って、テレメディアコンセプトのなかで説明されなければならない」と規定する。同条項に従えば、放送後7日未満に提供される「番

組に関連するテレメディア」は、三段階テストには服さないが、テレメディアコンセプトのなかで説明がなされなければならないことになる（前述4.3を参照）。

(4) 放送州際協定11d条2項1文3、4号

上述のように、放送州際協定11f条1項は「同11d条2項3号および4号にいうテレメディア」に対してテレメディアコンセプトの作成を要請するが、ここで列挙された放送州際協定11d条2項1文3号および4号は、三段階テストが必要とされるテレメディアについて、テレメディアコンセプトの作成を義務付けている。すなわち、同11d条2項1文3号は、同11f条4項に基づく三段階テストが必要とされる、①放送後7日を超えて提供される番組、②放送後7日を超えて提供される「番組に関連するテレメディア」、③番組に関連しないテレメディアについては、「テレメディアコンセプトのなかで、コンテンツに応じて、閲覧期間が設けられなければならない」と規定している。さらに、同4号は、④「時間的に期限が付されていない、現代史のおよび文化史的内容を伴うアーカイブで、第11f条に従って作成されたテレメディアコンセプトに基づくもの」が公共放送の任務に含まれると規定するが、前述のように通説は、このようなアーカイブにも三段階テストおよびテレメディアコンセプトの作成が必要であると解している（前述4.7を参照）。

6.2 テレメディアコンセプトの分類および適用範囲

テレメディアコンセプトの適用範囲について、放送州際協定の規定は非常に不明確である。しかしながら、第12次改正放送州際協定の立法理由書および学説は、テレメディアコンセプトには二つの側面ないし適用範囲があると解している⁴⁾。とりわけ学説の分類方法に従えば、①一方は、三段階テストに服することなく提供が可能なテレメディアコンテンツのためのテレメディアコンセプトである。これは「小さな」テレメディアコンセプト („kleines“ Telemedienkonzept) と呼ばれる。②他方は、三段階テストが必要とされるテレメディアコンテンツのためのコンセプトであり、それゆえこのテレメディアコンセ

トは三段階テストの要件となる。これは「大きな」テレメディアコンセプト („großes“ Telemedienkonzept) とも呼ばれる。

(1) 「小さな」テレメディアコンセプト

学説によれば、あるコンテンツに変更が加えられたが、それが放送州際協定 11f 条 3 項にいう「新しいまたは変更されたテレメディアコンテンツ」にはあたらない場合、それゆえ三段階テストに服することなく提供が可能な場合、「小さな」テレメディアコンテンツが必要となる、という⁵⁾。この場合、テレメディアコンセプトの最低限の内容を規定した同 11f 条 1 項にいう「ターゲット、内容、方向性、閲覧期間」および同 2 項にいうコストが、テレメディアコンセプトのなかで記載されなければならないとされる。

この「小さな」テレメディアコンセプトが適用される例として、上述した、放送州際協定 11d 条 2 項 1 文 2 号に基づく、放送後 7 日未満に提供される「番組に関連するテレメディア」が挙げられる⁶⁾。すなわち同条項によれば、このようなテレメディアは、確かに三段階テストには服さないが、「放送州際協定 11f 条 1 項に従って」テレメディアコンセプトのなかで「説明」がなされなければならない。そのため、この「説明」には、同 11f 条 1 項にいう「ターゲット、内容、方向性、閲覧期間」および同 2 項にいうコストに関する記載が要求される。また、これに加えて、同 11d 条 2 項 1 文 1 号にいうコンテンツ、すなわち放送後 7 日未満に提供される番組および開催後 24 時間未満に提供される大イベント等の番組（前述 4.2 を参照）に対してもテレメディアコンセプトの作成が義務付けられるのか否かについては、学説においても明確でない。

(2) 「大きな」テレメディアコンセプト

「小さな」テレメディアコンセプトとは異なり、三段階テストの開始要件のひとつとしてのテレメディアコンセプトは、「大きな」テレメディアコンセプトとも呼ばれる。この「大きな」テレメディアコンセプトは、三段階テストが課せられるすべてのテレメディアに対して要請される。

この「大きな」テレメディアコンセプトには、同 11f 条 1、2 項にいう「ター

ゲット、内容、方向性、閲覧期間」およびコストに関する記載のほか、同条4項2文で列挙される「言明」(Aussagen)、すなわち①当該コンテンツが、どの程度、社会の民主的、社会的、文化的な需要に応じているのか、②当該コンテンツによって、どの範囲で、質的な観点からジャーナリズム上の競争への寄与がなされているのか、③当該コンテンツに対して、どのような財政上の費用が必要なのか、に関する説明が要請される。また、その際、同4項3文および4文で列挙された観点も考慮されなければならない。三段階テストのなかでは、テレメディアコンセプトのこの部分は、「コンテンツ説明書」 („Angebotsbeschreibung“) とも呼ばれる⁷⁾。

ところで、放送州際協定11f条4項によれば、あるコンテンツが「計画された、新しいまたは変更されたコンテンツ」であるとみなされた場合には三段階テストが開始される。それゆえ、同条項によれば、原則として「計画された」、「新しいまたは変更された」コンテンツについてのみ、「大きな」テレメディアコンセプトの作成が義務付けられることになる⁸⁾。

6.3 テレメディアコンセプトに必要な情報

テレメディアコンセプトに記載すべき事項は、放送州際協定11f条1項、2項、および4項で規定されている。「大きな」テレメディアコンセプトに必要なとされる同11f条4項2～4文にいう「コンテンツ説明書」については後述することにして、ここでは、最小限の記載事項⁹⁾を定めている同1項および2項についてのみ取り上げる。この点、同1項によれば、「計画されているコンテンツ」の①ターゲット、②内容、③方向性、④閲覧期間、がテレメディアコンテンツのなかで「詳細に」説明されなければならないとされ、同2項によれば、「公共放送の資金需要に対する調査のための委員会」(Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (以下、KEFと略記))が当該テレメディアコンテンツの費用について審査をするために、テレメディアコンセプトのなかで、⑤コストが記載されていなければならないとする。

(1) ターゲット (Zielgruppe)

テレメディアコンセプトでは、当該コンテンツの名宛人の範囲、すなわちコンテンツの閲覧対象者が、可能な限り詳細に記述されなければならない。そのターゲットの例として、例えば、成人、青少年、児童、年長者、年金生活者、女性、男性、特定の地域の住民、特定の利益団体、などが挙げられる¹⁰⁾。

(2) 内容 (Inhalt)

テレメディアコンセプトでは、計画されたテレメディアの「内容」について詳細な説明がなされていなければならない。コンテンツの内容の説明は、三段階テストの根拠となるものであり、テレメディアコンセプトのなかで最も重要となる。すなわち、コンテンツの内容の正確な説明書が存在して初めて、放送評議会は、三段階テストに基づきコンテンツの審査をすることが可能となるのである。

ここでいう「内容」の説明とは、具体的には、何がコンテンツのなかで優先的に提供されているのか、当該コンテンツがどのような方向に向かっているのか、とりわけ、当該コンテンツの内容が、情報、娯楽、教育、または文化に関するものなのか否か、が説明されていなければならない。さらに、例えば、リサーチ機能、ダウンロードオプション、電子番組ガイド (EPG) といった、当該テレメディアが有するその他の付加的な内容も、テレメディアコンセプトのなかで記載されなければならないとされる¹¹⁾。

(3) 方向性 (Ausrichtung)

テレメディアコンセプトには、当該テレメディアの「方向性」についても、詳細な説明がなされていなければならない。もっとも、ここでいう「方向性」は、上記の「内容」と密接に関連するものであり、両者の境界は不明確であるとされる¹²⁾。このことは、例えば放送州際協定 11f 条 1 項が「(テレメディアの) 内容上の方向性」(inhaltliche Ausrichtung) という用語を使用していることから明らかであるとされる。そのため、学説は、ここでいう「方向性」に関しても、当該テレメディアがどのような内容を、どのような意図で提供されるのか

を説明するもの、と解している¹³⁾。

(4) 閲覧期間 (Verweildauer)

テレメディアコンセプトでは閲覧期間の記載が必要となる。ただし、この閲覧期間については、本条項のほか放送州際協定11d条2項1文3号が、「テレメディアコンセプトのなかで、コンテンツに応じて (angebotsabhängig)、閲覧期間が設けられなければならない」と規定している。テレメディアコンセプトのなかでコンテンツの閲覧期間を記載させる意義は、公共放送事業者によって提供されるインターネット・コンテンツが無制限に増大することを防ぐこと、さらには、もはやジャーナリズム的な重要性をもたない、またはその重要性が僅少となったコンテンツをインターネット上から削除することにあるとされる¹⁴⁾。また、同11d条2項1文3号は、個々のコンテンツの多様性に鑑み、個別に閲覧期間が設定されうることを意味していると解されている¹⁵⁾。それゆえ、個々のテレメディアにつき、例えば3ヶ月、6ヶ月、9ヶ月、1年、2年、5年といったように、それぞれ閲覧期間を設定することが可能である。

もっとも、放送州際協定11d条2項1文1号にいうスポーツの大イベントおよびブンデスリーガの試合のオンデマンドの中継放送については、前述のように多数説は放送後24時間を超える延長を認めていないため、この立場によれば当該番組に閲覧期間を設定することはできないことになる¹⁶⁾。さらに、テレメディアコンセプトが必要とされる同11d条2項1文4号にいうアーカイブについては、期限を付さずに提供することが可能であるため、閲覧期間は不要とされる¹⁷⁾。

(5) コスト

放送州際協定11f条2項は、「すべてのテレメディアの説明書が、KEFによる資金需要の事後審査を可能とするものでなければならない」と規定する。すなわち、同条項は、テレメディアコンセプトのなかでなされるテレメディアの説明が、それによってKEFによる資金需要の事後審査が可能となるほど正確に記載されていなければならない、ということを要求している¹⁸⁾。これに基づ

き、放送州際協定11f条4項2文3号は、テレメディアコンセプトには、テレメディアコンテンツによって必要とされる「財政上の費用」が記載されなければならないと規定する¹⁹⁾。

6.4 既存のコンテンツに対するテレメディアコンセプト

前述のように、放送州際協定11f条4項によれば、原則として「計画された」、「新しいまたは変更された」コンテンツについてのみ、「大きな」テレメディアコンセプトの作成が義務付けられる。すなわち、「新しいまたは変更された」ものではない既存のコンテンツに対しては、「大きな」テレメディアコンセプトおよび三段階テストは義務付けられない。当該コンテンツがどのような審査基準および手続に基づき、「新しいまたは変更された」コンテンツとみなされるのかについては後述する（8.1を参照）。

ただし、例外的に、このような既存のコンテンツでも「大きな」テレメディアコンセプトが課せられる場合がある。すなわち、2009年6月1日発効の第12次改正放送州際協定は、第7条1項にいう経過規定において、その発効以前に存在していた「既存のコンテンツ」については、それが同協定の発効日を超えて、つまり「2009年5月31日を超えて」もなお継続して提供される限りにおいて、三段階テストの対象となり、それゆえ「大きな」テレメディアコンセプトの作成が義務付けられると規定する。同条項は、このようなコンテンツを「ストック（Bestand）」と呼んでいる。

第12次改正放送州際協定7条1項

(1) 放送州際協定11d条にいう諸要請は、2009年5月31日を超えて継続提供されるすべての既存のコンテンツにも妥当する。このストック（Bestand）については、テレメディアコンセプトのなかで、州に対して説示（darlegen）がなされなければならない。このストックに対しては、放送州際協定11f条が準用される。放送州際協定11f条に基づく手続は、2010年8月31日までに完了されなければならない。この手続の完了までは、既存のコンテンツを継続提供することは許される。同じことは、放送州際協定11c条1項2文およ

び3項4号にいうコンテンツにも妥当する。

ただし、同条項によれば、三段階テストは2010年8月31日までに完了しなければならないとされる。同審査手続の完了までは、当該コンテンツをオンライン上で提供することが許されるとされ、当該ストックが三段階テストに合格した場合には、テレメディアコンセプトで記載された「閲覧期間」が経過するまで、このストックをネット上で配信することが可能となる。三段階テストに不合格となった場合、このストックは遅滞なくネットから削除されなければならない²⁰⁾。

7. 「三段階テスト」の審査基準

「三段階テスト」 („Drei-Stufen-Test“) は、イギリスの「Public-Value-Test」をモデルとして²¹⁾、第12次改正放送州際協定によって導入された（放送州際協定11f条4項）。計画された新しいまたは変更されたテレメディアコンテンツは、三段階テストに基づき、それが公共放送の任務に属するか否かが審査される。三段階テストの意義は、テレメディア領域における公共放送の「任務の具体化 (Konkretisierung des Auftrages)」と、こうした公共放送の任務の具体化を審査過程で可能な限り透明化することにある、とされる。この三段階テストにつき、審査手続については後述（第8章を参照）することにして、本章では、その審査基準について詳述することにする。

7.1 放送州際協定11f条4項の構造と内実

三段階テストは、放送州際協定11f条4項で規定されている。もっとも、「三段階テスト」の文言は、放送州際協定のなかで直接的に明記されているわけではない。同11f条4項2文1～3号がとりわけ三つの審査基準を強調していることから、この審査手続全体が「三段階テスト」という名称で呼ばれるようになった。しかしながら、三段階テストの審査手続は、実際にはこの三段階にのみ限定されるわけではなく、三つ以上の複数の審査手続から構成されている²²⁾。それゆえ、「三段階テスト」という名称は誤解をもたらしうるとの批判も

唱えられているが²³⁾、本稿においても、「三段階テスト」という場合、これを放送州際協定11f条4項2文にいう三つの審査基準だけでなく、審査手続全体を意味するものとして用いることにする。放送州際協定11f条4項の規定は以下の通りである。

放送州際協定11f条4項

(4) ある新しいコンテンツ〔の制作〕、または第1項にいう既存のコンテンツの変更が計画された場合、当該放送事業者は、管轄権を有する自己の委員会（Gremium）に対して、この計画された、新しいまたは変更されたコンテンツが任務に含まれていることを説示（darlegen）しなければならない。〔その説示には〕以下の点についての言明（Aussagen）がなされなければならない、

1. 当該コンテンツが、どの程度、社会の民主的、社会的、文化的な需要（Bedürfnis）に応じているのか、
2. 当該コンテンツによって、どの範囲で、質的な観点からジャーナリズム上の競争（publizistischer Wettbewerb）への寄与がなされているのか、かつ
3. 当該コンテンツに対して、どのような財政上の費用（finanzielle Aufwand）が必要なのか。

その際、自由にアクセスしうる既存の（vorhanden）コンテンツの量および質、計画されたコンテンツの市場の影響力（markliche Auswirkungen）、ならびに公共放送のコンテンツを含む〔その他の〕既存の比較可能なコンテンツに鑑みた、その〔計画されたコンテンツの〕意見形成作用が、考慮されなければならない。コンテンツが配信されるであろう、開示予定期間（vorrausichtlicher Zeitraum）が説示されなければならない。

放送州際協定11f条4項は、第一次的に、三段階テストに際しての三つの審査項目（2文）およびそれ以外の審査項目（3文）について詳細に規定する。ただし、本条項は、これに加えて三段階テストの事前審査手続（1文）と、三段階テストで要求される「開示予定期間」の説示の要請（4文）についても規定しているが、この点については後述する（8章参照）。

7.2 「三段階テスト」の審査項目

放送州際協定11f条4項2文および3文は三段階テストの審査基準について規定しているが、法律の文言上、それぞれの審査項目の関連性は不明確である²⁴⁾。そのため、通説は、同11f条4項は、同条項で列挙された審査項目をすべて考慮したうえで比較衡量を行うことを要請したものである、と解釈している²⁵⁾。この比較衡量を行う際に考慮されなければならない審査項目は、法律の文言上、三段階に分類されている。

(1) 第一段階（放送州際協定11f条4項2文1号）

第一に、「当該コンテンツが、どの程度、社会の民主的、社会的、文化的な需要に応じているのか」が確認されなければならない。ところで、前述のように、放送州際協定11条1項1文は、公共放送事業者の一般的任務について規定する。こうした公共放送の任務について言及している審査項目は同11f条4項2文1号のみであるが²⁶⁾、条文の文言上、同条は同11条1項1文と密接に関連している。このことから、学説は、同11f条4項2文1号は、新しいまたは変更されたコンテンツが公共放送の任務に含まれているか否かの審査を、当該コンテンツが「社会の民主的、社会的、文化的な需要」を満たしているか否かという観点から行うことを義務付けたものと解している²⁷⁾。さらに、学説には、本条項が公共放送の任務と結びついていることから、当該コンテンツが、同11条1項にいう①個人および公の自由な意見形成のプロセスのメディアおよびファクターであるか否か、②世界、欧州、国内、地域の、あらゆる重要な生活領域で発生した事件に関して、包括的な概要を提供しているか否か、③教育、情報、コンサルティング、娯楽に寄与しているか否か、の審査に加えて、同11d条3項にいう「テレメディア任務」の内容も第一段階の審査対象となると解するものもある²⁸⁾。

(2) 第二段階（放送州際協定11f条4項2文2号、同4項3文）

第二に、「当該コンテンツによって、どの範囲で、質的な観点からジャーナリズム上の競争への寄与がなされているのか」が確認されなければならない。

この第二段階は、公共放送と民間放送という二つの柱の関係性に係るものであるため、三段階テストのなかでもっとも重要な審査項目と言われている²⁹⁾。

ところで、放送州際協定11f条4項は、同3文において、「その際、自由にアクセスしうる既存のコンテンツの量および質、計画されたコンテンツの市場の影響力、ならびに公共放送のコンテンツを含む〔その他の〕既存の比較可能なコンテンツに鑑みた、その〔計画されたコンテンツの〕意見形成作用が、考慮されなければならない」と規定する。この基準は、「国家援助に関する妥協案」を介して放送州際協定に明文化されたものであるが³⁰⁾、本条項にいう「その際」(„Dabei“)が、同11f条4項2文1号から3号のいずれを指すのかは条文の文言からは明らかではない。しかしながら、学説は、内容上の関連性から第2号の規定を指すと解している³¹⁾。

それゆえ学説は、同11f条4項2文2号にいう審査項目を、同4項3文を考慮して総合的に評価すべきと解している。その際、学説によれば、①計画されたコンテンツの市場への影響力、②自由にアクセスしうる既存のコンテンツの量および質、③計画されたコンテンツの意見形成作用、④質的な観点からの、計画されたコンテンツによるジャーナリズム上の競争への寄与の程度、すなわち、「ジャーナリズム上の付加価値 (publizistischer Mehrwert)」、の4つの項目が審査されなければならないとされる。また、これらの各々の審査項目につき、さらにどのような基準や内容を考慮すべきかについては、学説において様々な立場が主張されている³²⁾。

(3) 第三段階（放送州際協定11f条4項2文3号）

第三に、「当該コンテンツに対して、どのような財政上の費用が必要なのか」、すなわち当該コンテンツのコストの見積もりが審査項目に挙げられている（同4項2文3号）。学説によれば、この審査は財政の透明化 (Finanztransparenz) に寄与するものである。すなわち、当該コンテンツの財政上の費用を確定することによって、新しいコンテンツの「ジャーナリズム上の付加価値」にどの程度の費用が必要なのかが、三段階テストのために招集された放送評議会の構成員、当事者、さらには公衆に対して明らかにされなければならないとされる³³⁾。

(4) 「ジャーナリズム上の付加価値」(publizistischer Mehrwert)

上述のように、学説は、三段階テストにおける比較衡量に際して、公共放送の計画されたコンテンツの「ジャーナリズム上の付加価値」を考慮すべきと解している。その理由につき、学説は以下のように述べている³⁴⁾。

そもそも、意見の多様性の構築および確保は、原則として、民間のメディア企業間のジャーナリズム上および経済上の競争を介してなされるものである。これに対して、公共放送は、マスメディアの領域において民間企業と同等の権利を持った純粋な参加者ではなく、一定の任務を担った参加者であって、その任務は、民間企業によるメディアシステムの機能的欠陥を補うことによって正当化される。それゆえ、そもそもこの機能的欠陥が存在しなければ、公共放送の正当化根拠は失うことになる。

このような公共放送の正当化根拠は、オンラインの領域でも要求される。すなわち、受信料を財源とする公共放送のオンライン・コンテンツは、民間の出版社および放送事業者によって提供されるコンテンツだけでなく、多くの小規模なコンテンツ提供者のオンライン・メディアに対しても、ジャーナリズム上および経済上の競争関係にある。しかしながら、この領域における公共放送の立場も、ジャーナリズム上の競争関係において、民間事業者と同等ではない。つまり、公共放送のコンテンツが受信料によって支えられているのに対して、民間の提供者はとりわけ商業広告による財源を必要としているからである。公共放送のオンライン・コンテンツによって民間の提供者のコンテンツのアクセス数および閲覧期間が縮小した場合、またそれによって民間の提供者の財政状況が悪化した場合には、ユーザーの情報通信への関心を縮小させる恐れがある。それゆえ、公共放送事業者が、民間のメディア市場における多様性の欠陥を補填しないような、さらには民間の提供者のコンテンツに既に含まれているような内容を伴う包括的なコンテンツを提供した場合には、民間の提供者のテレメディアに対して「ジャーナリズム上の付加価値」を有していないコンテンツを提供したと解され、基本法5条1項で要請される諸要請、例えばメディアの領域における国家の中立性や多元性の要請に違反したとみなされる。

このような理由から、学説は、「ジャーナリズム上の付加価値」は、公共放

送のオンライン・コンテンツの提供のための基本的な要件であると解している
のである。

8. 「三段階テスト」の審査手続

三段階テストは以上のような審査基準に基づいて実施されるが、その審査手続は、「ある新しいコンテンツ [の制作]、または第1項にいう既存のコンテンツの変更が計画された場合、当該放送事業者は、管轄権を有する自己の委員会に対して、この計画された、新しいまたは変更されたコンテンツが任務に含まれていることを説示しなければならない」と定める放送州際協定11f条4項1文の他、同条5項から7項までに詳細に規定されている。

放送州際協定11f条5～7項

(5) 第4項にいう諸要請につき、新しいまたは変更されたコンテンツの採用前に、管轄権を有する委員会を介して、適切な方法で、とりわけインターネットによって、第三者に対して立場表明の機会が与えられなければならない。この立場表明の機会は、〔審査手続実施の〕企図 (Vorhaben) の公表後、少なくとも6週間以内に実施される。当該放送事業者の管轄権を有する委員会は、受領された当該立場表明を審査することができる。管轄権を有する当該委員会は、決定を下すために、独立した専門家による専門的助言 (gutachterliche Beratung) を、各々の放送事業者の負担により要請することができるが、〔とりわけ〕市場の影響力 (marktliche Auswirkungen) については、専門的助言を徴しなければならない。専門家の名前は公表されなければならない。専門家は、さらに別の情報および立場表明を入手することができるが、〔そのうち〕立場表明については、専門家に直接送付することができる。

(6) 新しいまたは変更されたコンテンツの採用が第4項にいう諸要件に適合しているか否かの決定には、管轄権を有する委員会の出席構成員の3分の2の多数が必要であり、かつ、少なくとも同委員会の法律上〔規定された〕構成員の過半数が必要である。当該決定には理由が提示されなければならない。当該決定理由においては、受領された立場表明および入手された鑑定書

に配慮した上で、新しいまたは変更されたコンテンツが〔公共放送の〕任務に含まれているか否かが説示されなければならない。各々の放送事業者は、業務上の秘密 (Geschäftsgeheimnis) を遵守した上で、〔審査手続実施の〕企図の公表と同様の方法で、自己の審査結果を、入手された鑑定書を含めて公開しなければならない。

(7) 法の監視 (Rechtsaufsicht) の管轄権を有する官庁に対しては、当該公表前に、法の監視のための審査に必要なあらゆる情報が付与され、かつ、資料が送付されなければならない。新しいまたは変更されたコンテンツの説明書 (Beschreibung) は、第5項および6項にいう手続が終了した後、ならびに法の監視の管轄権を有する官庁による審査の後、関連する州の官報によって公表されなければならない。

もっとも、三段階テストの審査手続は、その「三段階」という名称にもかかわらず、実際には複数の階層から構成されている。その手続内容については学説においても様々な立場が主張されているが、通説はこれを以下の5つの行程に区分している³⁵⁾。

8.1 事前審査 (第一行程)

(1) 会長による事前審査

放送州協定11f条4項1文によれば、公共放送事業者がテレメディアの領域において新たな計画を企てた場合、第一次的に、当該コンテンツが「新しいコンテンツ」または「既存のコンテンツの変更」に該当するか否かが審査されなければならない。すなわち、同条項によれば、新しいまたは変更されたテレメディアコンテンツはすべて三段階テストに服することになるが³⁶⁾、この三段階テストの前段階として、当該コンテンツが新しいまたは変更されたコンテンツにあたるのか否かの事前審査が行われなければならない。この審査は、会長によって行われる³⁷⁾。

この事前審査の出発点となるのは、当該コンテンツの各々のコンテンツ説明書である³⁸⁾。さらに、事前審査は、放送事業者がその規則または指針のなかで

規定する基準に従って判断される (同11f条3項1文)。とりわけコンテンツが「変更」されたか否かの判断は、それが「当該コンテンツの内容上の方向性全体、または指向されたターゲット」の変更であるか否か、という基準に従って行われる (同2文)。

(2) 放送評議会の「招来権」

この事前審査の結果、当該コンテンツが「新しいまたは変更されたコンテンツ」とみなされた場合、会長は、三段階テストについての「管轄権を有する自己の委員会」(放送州際協定11f条4項1文)、すなわち放送評議会に対して³⁹⁾コンテンツ説明書を送付し⁴⁰⁾、放送評議会に対して三段階テストの実行の開始を申請しなければならない⁴¹⁾。この申請は会長の義務である。会長が三段階テストを実行する必要がないと判断した場合、会長はこの結論について放送評議会に報告する⁴²⁾。

これに対して、この事前審査の段階における放送評議会の責務については、放送州際協定はなんら規定していない。しかしながら、学説は、三段階テストの「あるじ」(Herr)としての放送評議会に対しても、当該コンテンツが「新しいまたは変更されたコンテンツ」にあたるか否かの事前審査の義務が課せられている、と解している⁴³⁾。さらに、例えば、ARDの三段階テストに関する規則である「テレメディアの新しい、または変更された共同コンテンツのためのARDの許可手続」(ARD-Genehmigungsverfahren für neue oder veränderte Gemeinschaftsangebote von Telemedien)も、同I条3項において、放送評議会の事前審査の義務について規定している。

ARDの三段階テストに関する規則第I条3項3、4文

事前審査の結果、当該コンテンツは新しいまたは変更されたコンテンツではないとの結論が出た場合には、許可手続を経ることなく、〔当該コンテンツのオンライン上での〕配置が可能となる。放送評議会が、当該コンテンツにつき管轄権を有する〔ARDの〕地方放送事業者(Landesrundfunkanstalt)に対して、当該コンテンツに際しては第II条にいう許可を義務付けられるコ

コンテンツが問題となるとの立場を表明した限りにおいて、放送評議会は、当該コンテンツにつき管轄権を有する放送事業者の会長に対して、許可手続の開始を要請することができる。

すなわち、学説およびARD規則によれば、当該コンテンツにつき会長が三段階テストを実行する必要がないと判断した場合でも、放送評議会がこの判断を支持しえないと評価したときは、放送評議会は会長に対して三段階テストの開始を要請することができる。学説はこれを、放送評議会の「招来権」(Holrecht)と呼んでいる⁴⁴⁾。

(3) その他の事前審査

当該コンテンツが「新しいまたは変更されたコンテンツ」であると評価された場合、放送評議会は、三段階テストの実施前に、必要な限りで以下の3つの事項について審査しなければならないとされる⁴⁵⁾。それは、①放送事業者の作成したコンテンツ説明書の内容が十分に具体的か否か、②当該コンテンツが、法律で委任されている、三段階テストを必要とせず提供が認められているコンテンツか否か、つまり放送州際協定11d条2項1文1号または同2号にいうコンテンツか否か、③当該コンテンツが法律で禁止されているコンテンツか否か、すなわち同11d条2項1文3号にいう「番組に関連しない、プレスに類似のコンテンツ」もしくは同11d条5項にいうコンテンツか否か、または同11d条5項4文にいう「ネガティブリスト」に掲載されたテレメディアか否か、が審査される。

8.2 三段階テストの始動(第二行程)

(1) 三段階テストの「スケジュール」の作成および手続開始の決定

「コンテンツ説明書」が会長から放送評議会に提出された後、放送評議会は、第一に、各々のコンテンツにつき、審査手続の時間的「スケジュール」(Ablaufplan)を作成しなければならない。三段階テストのスケジュールについては、放送州際協定はなんら規定していないが、ARDおよびその地方放送事業者の規則は、

三段階テストの期間は、手続開始から決定まで、6ヶ月以内に終了しなければならないと規定している⁴⁶⁾。また、同規則によれば、放送評議会は三段階テストの手続の開始について決定を下す、と規定する⁴⁷⁾。この三段階テストの手続開始決定によって、放送評議会は、新しいまたは変更されたコンテンツが計画されたこと、および十分に具体的なコンテンツ説明書が提出されたことを確認した、とみなされることになる⁴⁸⁾。

(2) 「コンテンツ説明書」の公表

第二に、放送評議会は、放送州際協定11f条5項2文に基づき、三段階テストを開始するにあたって、三段階テストを実施する「企図」(Vorhaben)を公表しなければならない。その目的は、この「企図」について、第三者に対して適切な方法で立場表明の機会を付与することにある。ただし、この目的を達成するためにはコンテンツ説明書をすべて公表する必要があるため、ここでいう「企図」の公表とは、「コンテンツ説明書」の公表を意味すると解されている⁴⁹⁾。

第三者に対して立場表明の機会を与える理由は、後述するように、放送評議会が可能な限り多くの情報を収集することにある。それゆえ、多くの市民または関係者がコンテンツ説明書の公表によって知識を得るようにすることが重要となる⁵⁰⁾。

(3) 第三者による立場表明の要請

放送評議会は、第三に、「企図」の公表後すなわちコンテンツ説明書の公表後、三段階テストの諸要請に関して、「第三者」に対して立場表明の機会を与えなければならない(放送州際協定11f条5項1文)。ここでいう第三者の範囲は競争相手に限定してはならず、民間のメディア事業者や利害関係人の他、個人もそれに含まれると解されている⁵¹⁾。また、この立場表明はコンテンツ説明書の公表後「少なくとも6週間以内」になされなければならないとされる(同5項2文)。その文言から、放送評議会が立場表明のための6週間という期間を短縮することは許されない。ただし学説は、この期間を延長することは可

能であると解している⁵²⁾。

8.3 情報収集（第三行程）

(1) 市場の影響力に関する鑑定

放送州際協定11f条5項4文は、放送評議会は、決定に際して、とりわけ計画された新しいテレメディアコンテンツの「市場の影響力については、専門的助言を徴しなければならない」と規定する。すなわち放送評議会は、三段階テストに際して適切な決定を下すために、とりわけ、計画されたコンテンツの市場への影響力については専門家の助言を求めなければならないとされる。

同条項が「市場の (marktlich)」影響力、すなわち市場に関連する影響力について鑑定を求める目的は、当該コンテンツが市場に対してどのような効果を有しているのかを確認することにあるとされる⁵³⁾。公共放送によって新しいテレメディアコンテンツが提供される場合、それによって民間の提供者に対して一定の影響が生じるのは明白である。そのため放送州際協定は、本条項において、新しいコンテンツの市場に対する影響力を審査すべきことを要請した。ただし、この審査のためには、競争経済上および競争法上の十二分な専門的知識が必要となるため、放送評議会は、市場の影響力につき「独立した専門家による」鑑定を要請しなければならない、と規定したのである⁵⁴⁾。

このように、メディア経済上の問題については、放送州際協定は放送評議会に強制的な鑑定を要請している。これに対して、ジャーナリズムの問題については、専門家の鑑定は任意であり、それが必要であるとみなされた場合のみ、放送評議会は専門家の助言を求めることができると解されている⁵⁵⁾。

(2) その他の情報収集

放送評議会は、決定に際して、専門家の鑑定のほか、上述した第三者の立場表明を評価し、またこれに配慮しなければならない。すなわち、放送州際協定11f条5項1文および2文は、放送評議会は、三段階テストの実施の「企図」につき第三者に対して立場表明の機会を与えなければならないと規定し、同3文は、放送評議会は受領したこれらの立場表明を審査することができる、と規

定する。さらに、同 6 項 3 文は、「当該決定理由においては、受領された立場表明および入手された鑑定書に配慮した上で、新しいまたは変更されたコンテンツが〔公共放送の〕任務に含まれているか否かが説示されなければならない」と規定している。

このように、第三者に対して立場表明の機会を与える理由は、放送評議会が、できるだけ多くの情報を収集し、それによって可能な限り客観的な決定を下すことができるようにすることにあるとされる。放送評議会にとって、第三者の立場表明は、三段階テストの実施のための重要な情報源となっている⁵⁶⁾。

また、放送評議会は、専門家の鑑定や第三者の立場表明以外にも、例えば競争相手や研究者への聞き取りなどから情報収集をすることが許されている。さらに、会長には、審査手続の個別の観点について、「コメント」 („Kommentierung“) としていつでも立場表明する機会が与えられていると解されており⁵⁷⁾、このコメントも放送評議会にとって重要な情報源となりうるものである。

(3) 業務上の秘密の保護

上述のような情報収集を行う際、放送評議会は、業務上の秘密の保護に努めなければならない。すなわち放送州際協定 11f 条 6 項 4 文は、「各々の放送事業者は、業務上の秘密を遵守した上で、〔審査手続実施の〕企図の公表と同様の方法で、自己の審査結果を、入手された鑑定書を含めて公開しなければならない」と規定し、放送事業者に対して、業務上の秘密の保護を義務付けている。ここでいう「業務上の秘密」には、各々の公共放送事業者の業務上の秘密と、立場表明を行った第三者の業務上の秘密が含まれると解されている⁵⁸⁾。

8.4 決定（第四行程）

(1) 三段階テストの審査基準の適用

放送評議会は、受領された第三者の立場表明、専門家の鑑定、および会長のコメントによる情報収集が終了したのち、それらを考慮したうえで、計画されたコンテンツが公共放送の任務に属するか否かについて審査を行う。その際、放送評議会は、放送州際協定 11f 条 4 項 2 文および 3 文にいう審査基準に照ら

して、当該コンテンツの審査を行う。この審査基準については前述した（第7章を参照）。

(2) 理由の提示

放送評議会による三段階テストの結果には、理由が提示されなければならない。すなわち、放送州際協定11f条6項2文および3文は、放送評議会による「当該決定には理由が提示されなければならない。当該決定理由においては、受領された立場表明および入手された鑑定書に配慮した上で、新しいまたは変更されたコンテンツが〔公共放送の〕任務に含まれているか否かが説示されなければならない」と規定する。放送評議会の決定に理由の提示が義務付けられる目的は、第12次改正放送州際協定の立法理由書によれば、とりわけ受信料納付者および競争者に対して当該決定の正当性を主張することにあるとされる⁵⁹⁾。さらに、後述のように、この理由付けは公表も義務付けられると解されていることから、理由の提示および公表は、コンテンツ説明書の公表と並んで、手続の透明性を確保し、決定および審査過程を正当化するための最も重要な手段となっているとされる⁶⁰⁾。

また、同立法理由書によれば、この理由付けには、審査手続のなかで実施された比較衡量の過程が公開されなければならないと、さらに、受領された立場表明および収集された情報が、三段階テストを実施する「企図」に対してどのような影響を与えたのかが説示されなければならないとする⁶¹⁾。

(3) 議決

放送州際協定11f条6項1文は、「新しいまたは変更されたコンテンツの採用が第4項という諸要件に適合しているか否かの決定には、管轄権を有する委員会の出席構成員の3分の2の多数が必要であり、かつ、少なくとも同委員会の法律上〔規定された〕構成員の過半数が必要である」と規定する。すなわち、計画されたコンテンツの採用に関する放送評議会の決定の重要性に鑑みれば、当該議決には、出席構成員の過半数による賛成では十分ではなく、偶然の結果を避けるために、出席構成員の3分の2の多数の同意および放送評議会の

構成員の過半数の同意という二重の保障が要請される⁶²⁾。それゆえ、当該議決は、放送評議会の構成員全員で構成される「総会」(Plenum)でのみ実施されなければならないと解されている⁶³⁾。

8.5 手続の終了 (第五行程)

(1) 情報および資料の官庁への送付

当該コンテンツが放送評議会による三段階テストに合格した場合、コンテンツ説明書およびすべての関連書類が、放送評議会の実施した審査の適合性につき審査権限を有する官庁に送付される。すなわち放送州際協定11f条7項1文は、「法の監視の管轄権を有する官庁に対しては、当該公表前に、法の監視のための審査に必要なあらゆる情報が付与され、かつ、資料が送付されなければならない」と規定する。同条項によれば、「法の監視の管轄権を有する官庁」、すなわち州首相府または市長府 (Staats- bzw. Senatskanzlei)⁶⁴⁾は、放送評議会の実施した三段階テストの適合性につき審査を行う権限を有し、当該官庁には、コンテンツ説明書の他、審査のために必要な情報および資料がすべて送付されなければならないとされる。ところで、放送州際協定には、情報および資料を誰がどのように官庁に送付すべきかが規定されていない。この点、学説には、会長または放送評議会が送付を行うと解するものもあるが⁶⁵⁾、ARDの三段階テストに関する規則は、「会長が」、「インターネットで」これを送付しなければならないと規定している (同IV条1項)。

もともと、学説によれば、放送評議会の決定に対する官庁による法的コントロールは、制限的にのみ認められていると解されている⁶⁶⁾。なぜなら、公共放送の国家からの分離 (Staatsferne) の原則により、公共放送内部においては放送評議会が責任を有しており、諸州の権限は「法の監視」に限定されているからであるという⁶⁷⁾。つまり、諸州の審査は、法的問題に限定され、放送評議会の決定の内容自体には及ばない。それに従えば、当該官庁の法の監視は、①法律上の手続規定が遵守されているか否か、②放送評議会の決定理由が適法か否か、③三段階テストを実施する放送評議会の「企図」が存在したか否か、に限定されるという⁶⁸⁾。

（2）放送評議会の審査結果の公開

関連書類が官庁に送付されたのち、放送評議会は、コンテンツ説明書の公表と同様の方法で、「自己の審査結果」を公開しなければならない（放送州際協定11f条6項4文）。ここでいう「審査結果」の「公開」につき、放送評議会の決定のみを公表すべきか、または決定の理由も公表すべきかは、法律の文言上明らかではない。この点、学説には、第12次改正放送州際協定の立法理由書が、審査結果を公表する目的は「一貫した透明な審査手続」の確保にあると述べていることから⁶⁹⁾、決定の理由も公表すべきとする見解がある⁷⁰⁾。これに加えて、入手された鑑定書も業務上の秘密を遵守したうえで公開しなければならないが（同6項4文）、第三者の立場表明、会長のコメント、その他の資料については公表する必要はないと解されている⁷¹⁾。

（3）「法の監視」による審査と手続終結

必要な関連書類が「法の監視の管轄権を有する官庁」に送付されたのち、当該官庁は放送評議会の審査手続の適法性や放送評議会の「企図」について審査を行うが、その結果、当該官庁が放送評議会による審査が適切であったと判断した場合、問題とされたコンテンツのテレメディアコンセプトが州の官報によって公表される（同11f条7項2文）⁷²⁾。ただし、官報には、放送評議会の決定理由、第三者の立場表明、専門家の鑑定所、およびその他の資料は掲載されない⁷³⁾。ところで、テレメディアコンセプトの官報による公表の担い手については、放送州際協定はなんら規定していない。この点、学説には、官庁が管轄権を有すると主張する立場もあるが、通説は放送評議会が公表をすべきであると解している⁷⁴⁾。テレメディアコンセプトが官報に公表されたのち、当該コンテンツのオンラインでの提供が可能となる⁷⁵⁾。

9. むすびにかえて

本稿は、2009年6月1日発効の第12次改正放送州際協定によって制定された、公共放送のオンライン・コンテンツに関する規定について概観した。最後に、本章において、この法規制を要約するとともに、日本への示唆について若

干の検討を行うことにしたい。

9.1 公共放送のオンライン・コンテンツに対する法規制の概要

(1) 放送評議会の権限の強化

第12次放送州際協定は、第一次的に、「テレメディア」を放送およびラジオと明確に区別して独自のコンテンツと位置付けたいうえで、旧規定が公共放送の任務を限定的に解していたのに対して、公共放送の任務を拡大し、テレメディアもその任務に含まれることを明記した（同11条）。このように公共放送の任務が拡大されたのに対して、同協定は、一方で、公共放送事業者に対して、テレメディアの内容等を詳細に説明した「テレメディアコンセプト」の作成を義務付けるとともに（同11d条2項、11f条1項）、公共放送のテレメディアに対する任務を具体化した（同11d条1、2項）。他方で同協定は、特定のテレメディアについては、オンラインでの提供のために「三段階テスト」（„Drei-Stufen-Test“⁶⁴）に服すべきとし、この審査については公共放送事業者が自ら実施することとした（同11f条4項）。この三段階テストにより、放送評議会の役割は強化され、放送評議会には新しい責務が付与された。すなわち、放送評議会には、法律で全面的に禁止されたコンテンツを除けば、インターネット上でどのようなコンテンツを提供することができるのかについて決定する権限が付与されたのである⁷⁶。

(2) 公共放送によるテレメディア任務の射程

テレメディアに関する公共放送の任務を具体化する放送州際協定11d条1項および2項によれば、テレメディアは、それが「ジャーナリスティックかつエディトリアルに指示され、制作され」ている限りにおいて、つまり、あるコンテンツの内容が個人ではなく編集部によって、社会的な重要性に基づき選別され制作されている限りで、原則として公共放送の任務に含まれることとなった。同条項は、さらにテレメディアを以下のように分類する。

(a) 三段階テストに服することなく提供が許されるテレメディア

①放送後7日未満に提供される自己の放送プログラムのオンデマンドの番

組

- ②開催後24時間未満に提供されるスポーツの大イベントおよびブンデスリーガの試合のオンデマンドの番組
- ③放送後7日未満に提供される「番組に関連する」テレメディア
- (b) 三段階テストに服するテレメディア
 - ①放送後7日を超えて提供されるオンデマンドの番組
 - ②放送後7日を超えて提供される「番組に関連するテレメディア」
 - ③「番組に関連しないテレメディア」
 - ④「時間的に期限が付されていない、現代史のおよび文化史的内容を伴うアーカイブ」(ただし、このコンテンツの提供には三段階テストは不要とする学説もある)
- (c) 提供が絶対的に禁止されるテレメディアおよびコンテンツ
 - ①「番組に関連しない、プレスに類似のコンテンツ」
 - ②テレメディアにおける「商業広告およびスポンサリング」
 - ③開催後24時間を超えて提供される大イベントの番組(ただし、三段階テストに合格すれば提供が許されるとする学説もある)
 - ④「購入された劇映画」および「テレビ連続番組の購入されたエピソード」のオンデマンドのコンテンツ
 - ⑤「全域的なローカルニュース報道」
 - ⑥附則の「ネガティブリスト」で列挙されたテレメディア

(3) 三段階テストの手続および内容

放送事業者が計画した「新しいまたは変更されたテレメディアコンテンツ」(放送州際協定11f条3、4項)は、放送評議会によって、三段階テストに基づきそれが公共放送のテレメディア任務に属するか否かが審査される(上述(2)(b)を参照)。もっとも三段階テストの審査手続は、実際には三段階にのみ限定されるわけではなく、三つ以上の複数の審査手続から構成されている。以下では、そのうち最も重要な審査手続について触れておく。

第一に、公共放送事業者がテレメディアの領域において新しい計画を企てた

場合、事前審査として、当該コンテンツが「新しいコンテンツ」または「既存のコンテンツの変更」に該当するか否かが審査されなければならない。換言すれば、新しいまたは変更されたテレメディアコンテンツはすべて三段階テストに服することになり、事前審査の結果、新しいまたは変更されたコンテンツとはみなされなかったテレメディアは三段階テストに服することなしにオンラインでの提供が可能となる。この事前審査は、当該コンテンツの各々の「コンテンツ説明書」に基づき、当該放送事業者の会長によって実施される。

第二に、事前審査の結果を受けて、公共放送事業者の最高機関である放送評議会は、当該コンテンツが、禁止されたテレメディア（上述(2)(c)を参照）に該当せず、さらに三段階テストに服すべきテレメディアに該当するか否かを判断する。これが肯定された場合、放送評議会は、①当該コンテンツが、どの程度、社会の民主的、社会的、文化的な需要に適合しているのか、②当該コンテンツによって、どの範囲で、質的な観点からジャーナリズム上の競争への寄与がなされているのか、③当該コンテンツに対して、どのような財政上の費用が必要なのか、④当該コンテンツには「ジャーナリズム上の付加価値」が存在する否かを審査する。

当該コンテンツが放送評議会による三段階テストに合格した場合、最後に、テレメディアコンセプトおよびすべての関連書類が、放送評議会の実施した審査の適合性につき審査権限を有する官庁、すなわち州首相府または市長府に送付される。当該官庁が審査は適切であったと判断した場合、テレメディアコンセプトは公表され、当該コンテンツのオンラインでの提供が可能となる。

9.2 日本への示唆

日本においても、現在 NHK は、自己のテレビおよびラジオ番組に加えて、番組以外の自己の多くのコンテンツを、ウェブサイトである「NHK オンライン」、「NHK オンデマンド」、「NHK ラジオらじる★らじる」、さらにはスマートフォン向けアプリ「NHK ニュース・防災」等から提供している⁷⁷⁾。もっとも、このようなオンライン・コンテンツの提供により、NHK は、民間放送だけでなく、ネット報道を行っている民間の新聞社や出版社、さらには映像の有

料配信を行っているインターネット事業者とも直接的な競争関係に置かれている。NHKのこうした活動分野の拡大は、民間事業者にとって民業圧迫になる可能性もあるとの指摘もなされており⁷⁸⁾、今後日本でも、オンラインの領域における公共放送の任務および規制のあり方について、より詳細な検討を行う必要があるように思われる。その際、本稿で扱った、公共放送のオンライン・コンテンツに関する法規制や公共放送事業者の自律をめぐるドイツのきめ細やかな議論は大いに参考になると思われるが、こうした比較研究は今後の検討課題としたい。

注

- 1) Vgl. Eifert, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11f RStV Rdnr. 38; Peters, Online-Angebote, Rdnr. 339.
- 2) Vgl. Eifert, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11f RStV Rdnr. 46.
- 3) Vgl. Peters, Online-Angebote, Rdnr. 339.
- 4) Vgl. Amtliche Begründung zum 12. RÄndStV (zu § 11f Abs. 1), S. 21; Peters, Online-Angebote, Rdnr. 340; Gersdorf, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 11f Rdnr. 3.
- 5) Vgl. Peters, Online-Angebote, Rdnr. 341.
- 6) Vgl. Gersdorf, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 11f RStV Rdnr. 3; Peters, Online-Angebote, Rdnr. 341.
- 7) Vgl. Peters, Online-Angebote, Rdnr. 342, 390.
- 8) Vgl. Gersdorf, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, 11f RStV Rdnr. 5.
- 9) Vgl. Dörr, in: Hartstein/Ring u.a., Rundfunkstaatsvertrag, § 11f RStV Rdnr. 5.
- 10) Vgl. Dörr, in: Hartstein/Ring u.a., Rundfunkstaatsvertrag, § 11f RStV Rdnr. 6; Peters, Online-Angebote, Rdnr. 346.
- 11) Vgl. Dörr, in: Hartstein/Ring u.a., Rundfunkstaatsvertrag, § 11f RStV Rdnr. 8.
- 12) Vgl. Dörr, in: Hartstein/Ring u.a., Rundfunkstaatsvertrag, § 11f RStV Rdnr. 9; Peters, Online-Angebote, Rdnr. 348.
- 13) Vgl. Dörr, in: Hartstein/Ring u.a., Rundfunkstaatsvertrag, § 11f RStV Rdnr. 9; Peters, Online-Angebote, Rdnr. 347 f.
- 14) Vgl. Peters, Online-Angebote, Rdnr. 349.
- 15) Vgl. Peters, Online-Angebote, Rdnr. 350.
- 16) Vgl. Peters, Online-Angebote, Rdnr. 354.

- 17) Vgl. Peters, Online-Angebote, Rdnr. 354.
- 18) Vgl. Dörr, in: Hartstein/Ring u.a., Rundfunkstaatsvertrag, § 11f RStV Rdnr. 11.
- 19) Vgl. Gersdorf, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 11f RStV Rdnr. 8.
- 20) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 42 f.; Peters, Online-Angebote, Rdnr. 317.
- 21) イギリスの「Public-Value-Test」につき、さしあたり、Vgl. Gransow, Public Value-Konzepte, S. 147 ff.
- 22) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 115 ff.
- 23) Vgl. Eifert, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RStV § 11f RStV Rdnr. 57.
- 24) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 148.
- 25) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 148; Peters, Online-Angebote, Rdnr. 429 ff.
- 26) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 148.
- 27) Vgl. Gerhardt, Auftrag und Kontrolle, S. 100; Peters, Online-Angebote, Rdnr. 431.
- 28) Vgl. Jahn, Drei-Stufen-Test, S. 95.
- 29) Vgl. Schulz, Programmauftrag, S. 31; Gersdorf, Legitimation und Limitierung, S. 100; Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 157.
- 30) Vgl. Entscheidung der Kommission vom 24. 04. 2007, K (2007) 1761 endg, Rdnr. 328.
- 31) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 157; Peters, Online-Angebote, Rdnr. 432; Todsén, Telemedien, S. 142; Jahn, Drei-Stufen-Test, S. 95.
- 32) 例えば、Schulz, Programmauftrag, S. 34; Peters, K&R 2009, 26 (30 ff.); ders., Online-Angebote, Rdnr. 432; Jahn, Drei-Stufen-Test, S. 95 ff. 等を参照。
- 33) Vgl. Schulz, Programmauftrag, S. 33; Peters, K&R 2009, 26 (33); ders., Online-Angebote, Rdnr. 438; Jahn, Drei-Stufen-Test, S. 105; Gersdorf, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 11f Rdnr. 13; Gerhardt, Auftrag und Kontrolle, S. 113.
- 34) さしあたり、Vgl. Gersdorf, Legitimation und Limitierung, S. 95 ff.
- 35) 詳しくは、Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 115 ff.
- 36) Vgl. Eifert, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11f RStV Rdnr. 52.
- 37) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 116.
- 38) Vgl. Peters, Online-Angebote, Rdnr. 388; Jahn, Drei-Stufen-Test, S. 86.
- 39) Vgl. Dörr, in: Hartstein/Ring u.a., Rundfunkstaatsvertrag, § 11f RStV Rdnr. 21; Todsén, Telemedien, S. 168.
- 40) Vgl. Jahn, Drei-Stufen-Test, S. 86; Peters, Online-Angebote, Rdnr. 388.
- 41) Vgl. Dörr, in: Hartstein/Ring u.a., Rundfunkstaatsvertrag, § 11f RStV Rdnr. 20; Peters,

- Online-Angebote, Rdnr. 388.
- 42) Vgl. Peters, Online-Angebote, Rdnr. 388.
- 43) さしあたり、Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 116 f.
- 44) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 116 f; Dörr, in: Hartstein/Ring u.a., Rundfunkstaatsvertrag, § 11f RStV Rdnr. 20; Peters, Online-Angebote, Rdnr. 388.
- 45) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 115 ff.
- 46) 例えば、ARD の三段階テストに関する規則 (II 条12項)、BR の三段階テストに関する規則 (2 条11項)、HR の三段階テストに関する規則 (2 条10項)、等を参照。
- 47) 例えば、BR の三段階テストに関する規則 (2 条2 項)、HR の三段階テストに関する規則 (2 条2 項)、等を参照。
- 48) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 135.
- 49) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 123, 136; Dörr, in: Hartstein/Ring u.a., Rundfunkstaatsvertrag, § 11f RStV Rdnr. 24.
- 50) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 136.
- 51) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 136; Dörr, in: Hartstein/Ring u.a., Rundfunkstaatsvertrag, § 11f RStV Rdnr. 25.
- 52) Vgl. Dörr, in: Hartstein/Ring u.a., Rundfunkstaatsvertrag, § 11f RStV Rdnr. 26.
- 53) Vgl. Peters, Online-Angebote, Rdnr. 416.
- 54) Vgl. Peters, Online-Angebote, Rdnr. 414.
- 55) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 138.
- 56) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 142.
- 57) Vgl. Peters, Online-Angebote, Rdnr. 427 f.
- 58) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 143 ff.
- 59) Vgl. Amtliche Begründung zum 12. RÄndStV (zu § 11f Abs. 6), S. 23.
- 60) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 166.
- 61) Vgl. Amtliche Begründung zum 12. RÄndStV (zu § 11f Abs. 6), S. 23.
- 62) Vgl. Amtliche Begründung zum 12. RÄndStV (zu § 11f Abs. 6), S. 23.
- 63) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 165; Peters, Online-Angebote, Rdnr. 457.
- 64) Vgl. Todsen, Telemedien, S. 169. 例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州の公共放送事業者「WDR」に関する法律 (Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ (WDR-Gesetz)) の第54条1項は、WDR に対する法の監視の管轄権はノルトライン・ヴェストファーレン州首相にあると規定する。この点につき、Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 167.

- 65) Vgl. Peters, Online-Angebote, Rdnr. 469.
- 66) Vgl. Wimmer, ZUM 2009, 601 (609); Klipsch, Überprüfung, S. 72 ff.
- 67) Vgl. Todsen, Telemedien, S. 169.
- 68) Vgl. Todsen, Telemedien, S. 169 f.
- 69) Vgl. Amtliche Begründung zum 12. RÄndStV (zu § 11f Abs. 6), S. 23.
- 70) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 167; Peters, Online-Angebote, Rdnr. 479.
- 71) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 167 f.; Peters, Online-Angebote, Rdnr. 479.
- 72) Vgl. Amtliche Begründung zum 12. RÄndStV (zu § 11f Abs. 7), S. 23.
- 73) Vgl. Amtliche Begründung zum 12. RÄndStV (zu § 11f Abs. 7), S. 23. さらに、Vgl. Peters, Online-Angebote, Rdnr. 480.
- 74) Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen, S. 168; Peters, Online-Angebote, Rdnr. 480.
- 75) Vgl. Amtliche Begründung zum 12. RÄndStV (zu § 11f Abs. 7), S. 23.
- 76) Vgl. Wiedemann, Dreistufentest, S. 4; Peters, Online-Angebote, Rdnr. 376.
- 77) この点につき、さしあたり、宍戸常寿・法学セミナー768号48頁を参照。
- 78) 齊藤愛・神奈川法学48巻1号148頁以下、大石裕他編著『メディアの公共性』50頁〔鈴木秀美執筆〕を参照。

参考文献

- Badura, Peter, Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bieten Rundfunk und Telemedien an, AöR 134 (2009), 240
- Binder, Reinhart/Vesting, Thomas (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl., München 2018
- Cole, Mark D., § 3 RStV, in: Hartstein, Reinhard/Ring, Wolf-Dieter/Kreile, Johannes/Dörr, Dieter/Stettner, Rupert (Hrsg.), Rundfunkstaatsvertrag, München, Loseblatt, Stand: Juli 2015
- Dörr, Dieter, Der Drei-Stufen-Test, in: Knothe, Matthias/Pothast, Klaus-Peter (Hrsg.), Das Wunder von Mainz, Baden-Baden 2009, S. 203 ff.
- Dörr, Dieter, § 11d RStV, in: Hartstein, Reinhard/Ring, Wolf-Dieter/Kreile, Johannes/Dörr, Dieter/Stettner, Rupert (Hrsg.), Rundfunkstaatsvertrag, München, Loseblatt, Stand: April 2016
- Dörr, Dieter/Wagner, Eva Ellen/Natt, Alexander, Rechtliche Vorgaben für Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Lichte des Verbots der Presseähnlichkeit, ZUM 2017, 821

- Eberle, Carl-Eugen, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Telemedienauftrag, AfP 2008, 329
- Elixmann, Julia, Rundfunkanstalten im Internet, Baden-Baden 2016
- Fechner, Frank/Mayer, Johannes C. (Hrsg.), Medienrecht: Vorschriftensammlung, 5. Aufl., Heidelberg 2009
- Gerhardt, Nina, Auftrag und Kontrolle im Drei-Stufen-Test, Berlin 2017 (zitiert: Auftrag und Kontrolle)
- Gersdorf, Hubertus, Legitimation und Limitierung von Onlineangeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Berlin 2009 (zitiert: Legitimation und Limitierung)
- Gersdorf, Hubertus, Grundzüge des Rundfunkrechts, München 2003
- Gersdorf, Hubertus/Paal, Boris P. (Hrsg.), Kommentar zum Informations- und Medienrecht, München 2014
- Gransow, Christiana, Public Value-Konzepte im öffentlichen Rundfunk, Wiesbaden 2018 (zitiert: Public Value-Konzepte)
- Hahn, Caroline, Der Online-Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZRP 2008, 217
- Hain, Karl-E., Die zeitlichen und inhaltlichen Einschränkungen der Telemedienangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio nach dem 12. RÄndStV, Baden-Baden 2009 (zitiert: Einschränkungen der Telemedienangebote)
- Herrmann, Günter/Lausen, Matthias, Rundfunkrecht, 2. Aufl., München 2004
- Hesse, Albrecht, Der Vierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag aus der Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM 2000, 183
- Jahn, Eike, Drei-Stufen-Test und plurale Rundfunkaufsicht, Berlin 2011 (zitiert: Drei-Stufen-Test)
- Klickermann, Paul H., Telemedienangebote von ARD und ZDF im Fokus des Dreistufentests, MMR 2009, 740
- Klipsch, Uwe-Christian, Die Überprüfung des Dreistufentests durch Rechtsaufsicht und Gerichte, Berlin 2013 (zitiert: Überprüfung)
- Kops, Manfred/Sokoll, Karen/Bensinger, Viola, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, Köln/Berlin 2009 (zitiert: Rahmenbedingungen)
- Lent, Wolfgang, Elektronische Presse zwischen E-Zines, Blogs und Wikis, ZUM 2013, 914
- Peters, Butz, Der „Drei-Stufen-Test“: Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Onlineangebote, K&R 2009, 26
- Peters, Butz, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Baden-Baden 2010 (zitiert: Online-Angebote)
- Ricker, Reinhart/Schiwy, Peter, Rundfunkverfassungsrecht, München 1997

- Schulz, Wolfgang, Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung, Berlin 2008 (zitiert: Programmauftrag)
- Sokoll, Karen, Der neue Drei-Stufen-Test für Telemedienangebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, NJW 2009, 885
- Todsen, Nele Julie, Grenzen gebührenfinanzierter Telemedien, Berlin 2013 (zitiert: Telemedien)
- Wiedemann, Verena, Wie die Anstalten die Entscheidungen ihrer Gremien zum Dreistufentest vorbereiten und begleiten sollten, Köln 2009 (zitiert: Dreistufentest)
- Wimmer, Norbert, Der Drei-Stufen-Test nach dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, ZUM 2009, 601
- 石村善治『言論法研究IV (ドイツ言論法研究)』(信山社・1993)
- 伊藤文「シリーズ世界の公共放送のインターネット展開: ドイツ・ZDF」放送研究と調査58巻12号30頁 (2008)
- 大石裕・山腰修三・中村美子・田中孝宜編著『メディアの公共性』(慶應義塾大学出版会・2016)
- 齊藤愛「NHKの意義とインターネット活用業務」神奈川法学48巻1号147頁 (2015)
- 塩野宏『放送法制の課題』(有斐閣・1989)
- 宍戸常寿「公共放送と受信料」法学セミナー768号44頁 (2018)
- 杉内有介「問われる公共放送の任務範囲とガバナンス」放送研究と調査57巻10号36頁 (2007)
- 杉内有介「独、公共放送のインターネットサービス範囲明確化へ」放送研究と調査58巻8号106頁 (2008)
- 杉内有介「ドイツ公共放送、デジタル時代の任務範囲明確化へ」放送研究と調査59巻2号92頁 (2009)
- 杉原周治「放送受信料確定手続と放送の自由」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例IV』151頁 (信山社・2018)
- 鈴木秀美「放送の自由と民間放送の参入」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例(第2版)』172頁 (信山社・2003)
- 鈴木秀美「ドイツ受信料制度と EC 条約: 委員会による国家援助審査の動向」阪大法学56巻2号237頁 (2006)
- 鈴木秀美「公共放送の内部監督機関の委員構成と放送の自由」メディア・コミュニケーション65号107頁 (2015)
- 鈴木秀美『放送の自由 (増補第2版)』(信山社・2017)
- 西土彰一郎「ドイツにおける公共放送論の新展開」情報通信政策研究1巻1号35頁 (2017)